

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

การประณตศึกษาในชนบทไทย

ปรัชญา เวสารัษช



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ชุดศึกษาวิจัย

พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

พิมพ์ครั้งแรก

โดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ
มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

พฤษภาคม ๒๕๒๗

ISBN 974-570-506-3

ราคา ๕๒ บาท

ตัวแทนจำหน่าย

ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. ๒๒๑-๖๑๑๑ ต่อ ๒๓๑

การประถมศึกษาในชนบทไทย

ปรัชญา เวสารัชช์



สถาบันไทยคดีศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



มูลนิธิโครงการตำรา
สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

คำขอบคุณ

โครงการวิจัยชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ ได้รับทุนอุดหนุนร่วมกันจากมูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์และมูลนิธิเอเซีย นอกเหนือไปจากการสนับสนุนด้านเงินทุนแล้ว ข้อที่เห็นสมควรต้องจารึกให้ปรากฏไว้ คือ ความริเริ่มของ ดร. Peter Geithner ผู้แทนมูลนิธิฟอร์ดในครั้งนั้น รวมทั้งความร่วมมือของ ดร. Peter Weldon เจ้าหน้าที่ฝ่ายโครงการสังคมศาสตร์ของมูลนิธิฟอร์ดเช่นเดียวกัน ซึ่งมีส่วนผลักดันอย่างสำคัญให้โครงการวิจัยฯ ได้บังเกิดผลจริงขึ้นมา แรงความสนับสนุนร่วมมือเหล่านี้ ตลอดจนความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการดำเนินงานศึกษาวิจัยอย่างอิสระเสรี ย่อมเป็นที่ตระหนักซาบซึ้งอย่างยิ่งในความรู้สึกร่วมกันของผู้วิจัยทุกคน อีกประการหนึ่งที่มีอาจจะเว้นกล่าวถึงได้ ก็คือความร่วมมือร่วมใจของบรรดามิตรทั้งหลาย ทั้งในและนอกวงการมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยให้โครงการวิจัยฯ ดำเนินไปเท่านั้น หากยังช่วยสร้างสรรค์ให้ความนึกคิดและความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย เป็นไปอย่างรอบด้าน และสอดคล้องกับชีวิตความเป็นจริงขึ้น สำหรับทั้งหมดเหล่านี้ คณะผู้วิจัยใคร่ขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

สารบัญ

คำขอบทคัด

คำนำบรรณาธิการ

(ก)

คำชี้แจงโครงการศึกษาวิจัย

(๑)

การประถมศึกษาในชนบทไทย

๑

คำนำบรรณาธิการ

บทความเรื่อง การประถมศึกษาในชนบทไทย นี้ เป็นรายงานวิจัยส่วนหนึ่ง ในชุดโครงการวิจัย “พัฒนาการศึกษาพิเศษในชนบทในประเทศไทย” การประถมศึกษา มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อปัญหาสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเกษตรอย่างเช่นสังคมไทยของเรา ประเด็นหลักไม่แต่จะเป็นเพียงเรื่องของความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะได้เรียนให้สูงขึ้นไป ตั้งแต่ระดับประถมถึงมัธยมและในที่สุดระดับอุดมศึกษาเท่านั้น แต่การประถมศึกษาจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับอนาคตของเยาวชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งนอกจากจะถูกคัดรอนโอกาสที่จะเรียนถึงระดับมัธยมขึ้นไปแล้ว แนวทางและเนื้อหาสาระของการประถมศึกษาเอง ก็ไม่ได้สนองความต้องการ และปัญหาสำหรับเยาวชนเหล่านั้น ในอันที่จะฝึกฝนเล่าเรียนให้รู้จักตนเองและสภาพแวดล้อมอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพในชนบท ทั้งนี้เพราะอุดมการณ์และจุดมุ่งหมายของการประถมศึกษาต้องผูกโยงอยู่กับระบบการศึกษาของชาติ ซึ่งมุ่งแต่ให้คนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะอย่างไร หรือท้องที่ใดก็ตาม ต่างต้องมุ่งแข่งขันในเส้นทางเดียวกัน คือ ต้องเรียนให้จบประถมเพื่อขึ้นมัธยม และมหาวิทยาลัยไปตามลำดับ ความจริงมีอยู่ว่า ในจำนวนนักเรียนที่จบประถมศึกษาต้น มีเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่ขึ้นไปเรียนในระดับประถมศึกษาปลายและจากนั้น ก็จะลดน้อยถอยลงไปเหลือราวร้อยละ ๓๐ และร้อยละ ๑๖ ที่ได้ขึ้นสู่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายตามลำดับ

การประถมศึกษาจึงเป็นสภาพการณ์และปัญหาของเยาวชนถึงเกือบร้อยละ ๗๐ ที่ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษา ไม่ว่าจะมองจากแง่ของโอกาสที่จะได้เรียนให้สูงขึ้นไปทัดเทียมกับเยาวชนส่วนน้อยที่มาจากรอบครัวฐานะดี หรือว่าจะมองจากแง่ของเป้าหมายและเนื้อหาสาระของการเรียนการสอน อันไม่สู้จะเอื้ออำนวย หรือสนองตอบความต้องการและปัญหาการดำรงชีวิตของเยาวชนเหล่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่

ที่ได้อยู่ในชนบท ทั้งหมด ประกอบเป็นสภาวะและปัญหาที่ย่อมจะมีผลกระทบ
อย่างมากมาต่อสิทธิของบุคคลในโอกาสที่จะพัฒนาตนเองตามระดับสติปัญญาความ
สามารถ รวมทั้งในโอกาสที่จะได้รับการฝึกฝนเล่าเรียนให้รู้จักดำรงชีวิตประกอบ
อาชีพตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งย่อมแตกต่างกันไป

งานวิจัยเรื่อง การประถมศึกษาในชนบทไทย นี้ อาจจะไม่ถึงกับตอบปัญหา
หลัก ๆ ที่หลายที่กล่าวมาข้างต้น แต่อย่างน้อยก็ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ให้ความ
สนใจกับปัญหาบริการทางการศึกษาในสภาพแวดล้อมของชีวิตชนบท และในประ
การสำคัญ เป็นความพยายามที่จะสำรวจวิเคราะห์ให้เห็นภาพบริการบัจฉัยทางการ
ศึกษา อันมีผลสะท้อนต่อปัญหาฐานอีกด้านหนึ่งของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะ
ในส่วนเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของเยาวชนส่วนใหญ่
ในภาคชนบท ถ้าจะว่าไปแล้ว การประถมศึกษาต้องนับว่าเป็นเหตุปัจจัยสำคัญ
ที่เดียวต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ อันจะสืบเนื่องตามมาเป็นวัฏจักร เมื่อ
เยาวชนเหล่านี้เติบโตใหญ่ขึ้นในสังคม เพราะฉะนั้น จึงเป็นที่หวังว่า รายงานวิจัยเรื่อง
การประถมศึกษาในชนบท นี้ จะมีส่วนกระตุ้นให้เกิดความสนใจคิดค้นแสวงหาแนว
ทางและมาตรการแก้ไข เพื่อให้ระบบการศึกษาระดับพื้นฐานนี้ ได้อำนวยสร้างสรรค์
กระบวนการเรียนการสอนอันเป็นไปเพื่อชีวิตและสังคมโดยแท้จริงสืบไป.

เสน่ห์ จามริก

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗

คำชี้แจง
โครงการศึกษาวิจัย
“พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”
เสนอที่ จามริก

“เป็นการร่ายเกิน ไปที่จะถือเอาหลักความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพมูลฐาน รวมทั้งปัญหาอันเกี่ยวเนื่องโดยใกล้ชิดกับเรื่องของหลักนิติธรรม ว่าเป็นเรื่องของนามธรรม และทฤษฎีหรือว่าเป็นเพียงสูตรสำเร็จทางการเมืองอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยแท้จริงแล้ว เรากำลังเกี่ยวข้องกับเรื่องของความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิตอันเปี่ยมด้วยความหมายและความเป็นจริง และซึ่ง...มีผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตและชีวิตประจำวันของเรา....”

(คำปราศรัยของ J.F. Lalive ใน *The Rule of Law in a Free Society*, 1959.)

โครงการวิจัยเรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ เป็นความพยายามที่จะประสานประเด็นปัญหาและความรู้ด้านต่าง ๆ เพื่อศึกษาหาความเข้าใจถึงเรื่องราวของสิทธิมนุษยชนอย่างมีระบบบนรากฐานของชีวิตความเป็นจริง ข้อสังเกตของ J.F. Lalive อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีการะหว่างประเทศ (International Commission of Jurists) ที่อ้างถึงข้างต้น ถือเป็นคติเตือนใจกำกับความคิดอ่านและดำเนินงานศึกษาวิจัยภายใต้โครงการนี้มาแต่ต้น แน่นนอนเหลือเกินว่า ข้อขาดตกบกพร่องย่อมจะต้องมีอยู่ไม่น้อยทีเดียว ทั้งในแง่แนวทางและ

เนื้อหา ซึ่งเป็นสิ่งที่จะต้องประเมินและแก้ไขปรับปรุงกันต่อ ๆ ไป แต่จุดสำคัญ
ของโครงการวิจัยอยู่ที่ความมุ่งมั่นพยายามเข้าถึงปัญหาสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็น
“ความคิดขั้นปฏิบัติและมีชีวิต” กล่าวคือ นอกเหนือออกไปจากความคิดขั้น
“นามธรรมและทฤษฎี” หรือ “สูตรสำเร็จทางการเมือง” ข้อควรสังวรณเช่นนี้
มิได้หมายความว่า จะลดคุณค่าความสำคัญของหลักทฤษฎี และอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชนลงไปแต่ประการใดเลย หากมิได้ เพราะจริง ๆ แล้ว หลักอุดมการณ์สิทธิ
มนุษยชน ถัดมามีบทบาทอิทธิพลเป็นตัวกระตุ้นเร่งเร้าให้เกิดการตื่นตัวเปลี่ยนแปลง
อย่างกว้างขวางทั่วโลก จนถือได้ว่าเป็นหลักการสากล ดังที่ปรากฏผลเป็นปัญญา
สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การสหประชาชาติ แต่ในขณะที่
เดียวกันก็ต้องยอมรับความจริงด้วยว่า หลักอุดมการณ์ทั้งหลายมิใช่สิ่งที่สถิตย์
อยู่ในสูญญากาศ หากย่อมมีรากฐานเป็นมา และสัมพันธ์อยู่กับสภาวะแวดล้อม
ทางสังคม-วัฒนธรรมตามกาลและเทศะ โดยอาศัยรากฐานเป็นมา และสภาวะ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมเอง ที่หลักอุดมการณ์ได้พัฒนาขึ้นเป็นหลักการที่
ใช้ประพฤติปฏิบัติในวิถีชีวิตของสังคมนั้นๆ ในกาลเทศะเช่นว่านั้น หลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ จึงบรรจบสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มิใช่ลัดกันขัดแย้งกัน
กรณีของสิทธิมนุษยชนก็คงเป็นไปตามกฎความจริงทำนองเดียวกันนี้

เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปรากฏการณ์ลัดกันขัดแย้ง ก็เพราะเกิดปัญหา
ช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์กับการปฏิบัติ แม้ในสังคมตะวันตกอันถือเป็นต้น
กำเนิดของอุดมการณ์สิทธิมนุษยชน ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงพ้นไปจากปัญหาลัดกันขัดแย้ง
ในเรื่องสิทธิมนุษยชนเหมือนกัน เป็นแต่ว่าปัญหาเหล่านี้จำกัดตัวอยู่ภายในกรอบ
ทางสังคม-วัฒนธรรม และสถาบันอันอำนวยส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอยู่ โดยพื้นฐาน
ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องช่วยระงับยับยั้ง มิให้ปัญหาลัดกันขัดแย้งเรื่องสิทธิมนุษยชน
ขยายตัวออกไปสู่ระดับรุนแรง เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบเช่นนี้แล้ว ก็ที่จะเห็น
กันได้ว่าปรากฏการณ์สิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาแตกต่างกันออกไปในกรณีของสังคม
นอกตะวันตก สังคมนอกตะวันตกเหล่านี้ต่างมีรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมและ

ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ในขณะที่ตัวกันที่ต่างก็ได้รับอิทธิพล
อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของตะวันตกในลักษณะต่าง ๆ กันไป ในประการสำคัญ
ที่จะมองข้ามกันไปไม่ได้ ก็คือ สังคมนอกตะวันตกเหล่านั้นเอง ต่างก็มีรากฐานทาง
ความคิดและอุดมการณ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ทางสังคม อันเป็น
ลักษณะเฉพาะของตน ทำนองเดียวกันกับที่หลักการใหญ่ๆ ใน ปรัชญาสากล เป็น
ลักษณะเฉพาะของสังคม-วัฒนธรรมตะวันตก ด้วยเหตุฉะนั้น ความเป็นสากลของ
ปรัชญาสากล ๆ จริง ๆ แล้ว จึงมีข้อจำกัดอยู่ในตัวเอง ที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้น ก็คือ
ข้อจำกัดนี้ไม่ใช่แต่ในแง่ที่นำไปปรับใช้กับสังคมนอกตะวันตก ซึ่งรากฐานเป็น
มาทางประวัติศาสตร์ และสภาพแวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรม แตกต่างกันไปเท่านั้น
หากแม้แต่ความสมบูรณ์ในตัวหลักการของปรัชญาสากล ๆ เอง ก็มีข้อจำกัดและขาด
ฐานความคิดและหลักปฏิบัติของความเป็นสากลอย่างแท้จริง ดังที่จะได้เอ่ยถึงไว้
บ้างต่อไปพอให้เห็นเป็นเค้าในคำชี้แจงนี้

ข้อคิดคำนึงที่ว่านี้ ทำให้ต้องตระหนักใคร่ครวญกันตามสมควรในการที่จะคิด
อ่าน วางแนวทางการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนในกรณีประเทศไทย ซึ่งเข้าอยู่ใน
ลักษณะของสังคมนอกตะวันตก และได้รับอิทธิพลอุดมการณ์สิทธิมนุษยชนของ
ตะวันตก ดังที่กล่าวมาข้างต้น นับเป็นกรณีปัญหาช่องว่างระหว่างหลักอุดมการณ์
กับการปฏิบัติ ที่จำเป็นต้องพยายามแสวงหาความเข้าใจกันเป็นเบื้องต้น และ
เป็นเจตนารมณ์หลักของโครงการวิจัยนี้ แม้ว่าโครงการวิจัยนี้ จะยังคงยึดถือหลัก
การต่าง ๆ ของ ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นมาตรฐานอ้างอิง แต่ก็
เพื่อประโยชน์ในเชิงเกณฑ์เปรียบเทียบเป็นสำคัญ มิใช่ถึงกับยึดถือเป็นหลักการหรือ
สัจธรรมอันสมบูรณ์ครบถ้วน การยึดมั่นถ่มถ่มเช่นนั้น มักเป็นแนวโน้มนิยม
กันทั้งในวงวิชาการ และนักปฏิบัติทางด้านสิทธิมนุษยชน และเป็นจุดอ่อนอัน
หนึ่งของขบวนการสิทธิมนุษยชนทั้งภายในและระดับระหว่างประเทศ เป็นแนวโน้ม
ที่ทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูเป็นเรื่องง่าย ๆ หนึ่ง ๆ โดยเพียงแต่อาศัยใช้ปรัชญา
สากล ๆ เป็นมาตรฐานอ้างอิง เพื่อสำรวจตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติต่าง ๆ ว่า

สอดคล้องหรือผ่านมาตรฐาน “สากล” ใดๆหรือไม่ การศึกษาและปฏิบัติการ
ทำนองนี้ย่อมมีคุณค่าและความสำคัญอยู่อย่างแน่นอน ไม่ต้องสงสัยเพราะอย่างน้อย
ก็อาจมีบทบาทสำคัญช่วยสกัดยั้งไม่ให้ขบวนการละเมิดสิทธิรอนหรือบั่นทอนทำลาย
สิทธิมนุษยชนลุลกลามรุนแรงขึ้นกว่าที่รู้เห็นกันอยู่ นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยกระตุ้น
ให้เกิดมติมหาชนต่อต้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลาย ๆ ระดับด้วยกัน แต่
กระนั้นก็ดี จากทัศนะของโครงการวิจัยนี้ เข้าใจว่า ยังไม่น่าจะเป็นการเพียงพอ
และทั้งยังอาจชวนให้หลงผิดกันไปได้ในเรื่องของสิทธิมนุษยชน แน่แน่นอนช่องว่าง
ลึกถื่นระหว่างหลักอุดมการณ์ (ตามปรัชญาสากล ฯ) กับการปฏิบัติ (ในสภาพ
แวดล้อมทางสังคม-วัฒนธรรมของสังคมนอกตะวันตก) เป็นสิ่งที่จะต้องขจัดแก้ไข
ดังที่กล่าวกระทำกันอยู่ในหมู่ขบวนการสิทธิมนุษยชนระดับต่าง ๆ การศึกษาและ
ปฏิบัติการเช่นว่านี้ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วโลก แต่ก็มักจำกัดอยู่แต่กับกรณี หรือ
ปัญหาเฉพาะหน้าเสียจนทำให้เรื่องของสิทธิมนุษยชนดูกลายเป็นเพียงปัญหาระหว่าง
สิทธิเสรีภาพทางการเมืองและรัฐบาลเผด็จการ ผลก็คือเราจะเห็นแต่เรื่องราวของ
การรณรงค์เรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมสำหรับบรรดาผู้ต้องคดีการเมืองกัน
เป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องมุ่งเฉพาะไปในด้านการ
คุกคามลิดรอนสิทธิเสรีภาพจากฝ่ายอำนาจรัฐบาล จริงอยู่ปัญหาสิทธิเสรีภาพด้าน
การเมือง เป็นฐานและกุญแจสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการสิทธิมนุษยชนด้านอื่น ๆ และ
จำเป็นต้องได้รับความใส่ใจ และผลักดันส่งเสริมเป็นพิเศษ ความสำคัญในข้อนี้
เป็นที่ยืนยันได้จากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของตะวันตก แต่ในขณะเดียวกัน
ก็เป็นความสำคัญและจำเป็นอยู่ไม่น้อยเลยที่จะต้องขยายขอบข่าย เป้าหมายความ
เข้าใจให้ลึกกลงไปถึงรากฐานทางสังคม-วัฒนธรรมของระบบอำนาจนิยมและพลติ
กรรมอันสอดคล้องหรือถักตักขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้วย

รวมความแล้ว ปัญหาสิทธิมนุษยชน จึงเป็นทั้งเรื่องของทั้งเฉพาะหน้าและ
ระยะยาว โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นับเป็นความ
พยายามส่วนหนึ่งที่ประสานและเสริมความรู้ความเข้าใจ โดยหวังว่าอาจจะมีส่วน

ช่วยให้ได้มองเห็นแนวทางคลี่คลายปัญหาหลักกันขัดแย้งต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับชีวิตความเป็นจริงของสังคมไทยขึ้น จุดมุ่งหมายจึงไม่ใช่เรื่องของกรณีหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หากเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึง “พัฒนาการ” เกี่ยวกับระบบความสัมพันธ์อันกำหนดฐานะสิทธิ-หน้าที่ และแม้จะระบุเฉพาะอยู่ในเรื่องของสังคมไทย แต่ในแนวเนื้อหาสาระ ก็คงให้การรับรู้ถึงบทบาทความสำคัญของปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่ออาศัยใช้เป็นมาตรฐานวัดสภาพการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แต่เป็นการรับรู้ในแง่ของกระแสการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสังคมไทยเป็นส่วนหนึ่ง ในข้อนี้ สมควรขยายความสักเล็กน้อยเพื่อประกอบการพิจารณาถึงแนวทางศึกษาพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ว่าโดยสถานะทางกฎหมายแล้ว ปรัชญาสากล ฯ ค.ศ. ๑๙๔๘ เป็นเพียงคำประกาศลอย ๆ มิได้มีค่าหรือผลบังคับใด ๆ ทางกฎหมาย นับเป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยให้ทุกฝ่ายรวมขอมยอมรับกันได้ รวมทั้งประเทศไทย ก็ให้การยอมรับนับถือในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ โดยแท้จริงแล้ว ปรัชญาสากล ฯ เป็นผลของการเมืองระหว่างประเทศ โดยอาศัยการประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจ ๒ ฝ่าย หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจุดยืนขัดแย้งแตกต่างกัน กล่าวคือ มหาอำนาจฝ่ายตะวันตกมีแนวโน้มเน้นหนักไปในด้านสิทธิราษฎรและการเมือง (civil and political rights) ส่วนมหาอำนาจฝ่ายสังคมนิยม โนม์เอียงไปทางด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม (economic and social rights) ในฐานะผู้ชนะสงครามใหม่ ๆ มหาอำนาจสองฝ่ายสามารถรวมขอมกันได้ โดยรวมหลักการของสิทธิทั้ง ๒ ประเภทเข้าไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันใน ปรัชญาสากล ฯ นี้ ครั้นเมื่อการดำเนินงานเรื่องสิทธิมนุษยชน ก้าวมาถึงขั้นที่ต้องการให้เกิดผลบังคับขึ้น ในรูปของ “กติกา สัญญาระหว่างประเทศ” (International Covenant) การเจรจาต่อรองระหว่างมหาอำนาจทั้งสองจึงต้องใช้เวลาดังเกือบ ๓๐ ปี มาบรรจบผลเอาในปี ค.ศ.

๑๕๗๖ แต่กระนั้นก็ยังต้องแยกทำเป็น ๒ ฉบับ คือ กติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. ๑๙๗๖ และกติกาสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิราษฎรและการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ ทั้งนี้โดยปล่อยให้แต่ละประเทศที่จะรับรองให้สัตยาบันเป็นรายประเทศ เป็นรายฉบับไป เพื่อให้เกิดผลบังคับเฉพาะแก่ประเทศที่ให้สัตยาบัน มิใช่มีผลบังคับเป็นการสากล เป็นที่น่าสังเกตว่าประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันแก่ฉบับใดเลย จนกระทั่งปัจจุบันนี้^(๑)

แม้จะมีที่มาจากจุดขัดแย้งแตกต่างกันดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อมองจากแง่ของพัฒนาการโดยส่วนรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาสากล เท่ากับเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงประสบการณ์ในประวัติศาสตร์การต่อสู้ เพื่ออิสรภาพของมนุษย์อันสั่งสมมานับศตวรรษๆ และข้อนี้เป็นความหมายความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ของเอกสารระหว่างประเทศอันปราศจากคำบังคับทางกฎหมายฉบับนี้ กล่าวคือ เป็นการผสมผสานประสบการณ์อันเป็นแม่บท ครอบคลุมความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางรอบด้าน ทั้งในด้านสิทธิราษฎร และการเมือง และในด้านสิทธิเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ได้กล่าวแล้ว สิทธิประเภทแรกได้รับแรงบรรดาลใจจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกทุนนิยมตะวันตก สิทธิประเภทหลังจากกระแสอุดมการณ์ของฝ่ายโลกสังคมนิยม อุดมการณ์สิทธิมนุษยชนทั้งสองกระแสอาจบังเกิดผลขึ้นมาจากวิถีและรูปแบบของพลังปฏิวัติทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่แตกต่างกัน อันเป็นความละเอียดซึ่งไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงในที่นี้ จุดที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าวนี้ได้มาผสานและกลายเป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการต่อสู้เพื่ออิสรภาพในหมู่ชนชาติโลกที่สามหรือที่กำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศไทยเราในปัจจุบัน

ที่ว่า เป็นตัวแบบและแรงบรรดาลใจส่วนหนึ่ง ก็เพราะว่าในประการแรกทีเดียว เรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ความจริงแล้ว นับเป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติทั้งหมด ทั้งนี้โดยวิสัยธรรมชาติของมนุษย์เราเอง ไม่ว่าชาติใด ภาษาใด ทั้ง

ยุคก่อนและหลังปฏิญญาสากลฯ ย่อมต้องการต่อสู้แสวงความก้าวหน้าด้วยกันทั้งนั้น ในเบื้องต้นที่เดียวคนเรารู้จักขนขวายคิดค้นเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากธรรมชาติ และครั้นเมื่อสถาบันสังคมมนุษย์ที่ความสลับซับซ้อนเกิดการกดขี่ขูดรีดมาก ๆ ขึ้น มนุษย์ก็จำต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยให้ตนเองหลุดพ้นเป็นอิสระจากพันธระอำนาจอันไม่เป็นธรรมของมนุษย์ด้วยกัน การณ์เป็นไปเช่นนั้นทั้งในระดับชาติและระหว่างชาติ เราเพียงแต่ติดตามข่าวสาร และมองไปรอบ ๆ ตัวเราก็จะเห็นประจักษ์ในกฎความจริงที่ว่า กระจ่างความคิดและการต่อสู้จากประสบการณ์ของฝ่ายโลกทณนิยมตะวันตกก็ดี และของฝ่ายโลกสังคมนิยมก็ดี นับเป็นเพียงส่วนหนึ่งขั้นตอนหนึ่งในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชน ถ้าจะมีอะไรสักอย่างหนึ่งที่เป็นเหตุบังจรรย์ร่วม ก่อให้เกิดการดิ้นรนต่อสู้เพื่ออิสระภาพของมนุษย์เราแล้ว ก็เห็นจะเป็นวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลง นี้เอง ซึ่งทุกสังคมย่อมต้องประสบไม่อาจหลีกเลี่ยงได้และวิกฤตการณ์เปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเครื่องผลักดันให้ต้องเกิดการปรับเปลี่ยนสถานะ บทบาท สิทธิ - หน้าที่อันประกอบเป็นระบบความสัมพันธ์ และความคิดความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติภายในสังคมหนึ่ง ๆ การปรับเปลี่ยนที่ว่านี้ อาจเป็นไปได้โดยสันติ หรือรุนแรงมากขึ้นตามแต่กรณี และระดับความขัดแย้งหรือแข็งกระด้างของแต่ละสังคม

ในประการต่อมา พัฒนาการสิทธิมนุษยชนสำหรับชนชาติโลกที่สาม หรือที่กำลังพัฒนานับเป็นอีกส่วนหนึ่ง อีกขั้นตอนหนึ่งออกไปจากกระแสของฝ่ายโลกทณนิยมตะวันตก หรือของฝ่ายโลกสังคมนิยม เป็นความจริงที่ว่า พัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมมนุษย์ ย่อมไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสมัยใหม่ซึ่งความเจริญรุดหน้าทางวิทยาการ เป็นเครื่องช่วยกระชับให้ชนชาติส่วนต่าง ๆ ของโลก ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดขึ้นตามลำดับ และด้วยเหตุฉะฉานเองที่กระแสอุดมการณ์ และประสบการณ์เหล่านี้ จึงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทั้งตัวแบบ และแรงบรรดาลใจ ซึ่งความจริงก็ได้เข้ามามีส่วนอยู่ในแนวความคิดคำนึงถึงในโครงการวิจัยที่กำลังพูดถึง

จะอย่างไรก็ตาม เราจะต้องยอมรับรู้อีกด้วยในขณะเดียวกันว่า สภาพทางสังคม-วัฒนธรรมและปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสังคมกำลังพัฒนา รวมถึงสังคมไทยเราย่อมมีมิติและลักษณะแนวทางที่แตกต่างออกไป และแม้ในบรรดาสังคมที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ความแตกต่างเล็กน้อยมีอยู่เป็นธรรมดาด้วยเหตุผลของความเบมจริงในข้อนี้ การศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนจึงจำเป็นต้องแยกแยะกันให้กระจ่างปรัชญา อุดมการณ์ และหลักการด้านหนึ่ง กับอีกด้านหนึ่ง ความเป็นไปได้ และลักษณะรูปแบบรวมทั้งวิถีทางของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนภายในสังคมหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ความยากลำบากที่จะยอมรับรู้อถึงลักษณะเฉพาะของปัญหา ส่วนหนึ่งเกิดจากธรรมชาติของปัญหาสิทธิมนุษยชนเอง ซึ่งมักเป็นเรื่องย่อยให้เกิดอารมณ์ความรอนแรง มองเห็นปัญหาแบบขาวกับดำ โดยปราศจากการใคร่ครวญกันตามสมควรถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ ผลก็คือ เรื่องของสิทธิมนุษยชนกลายเป็นปัญหาเผชิญหน้าและทำลายล้างซึ่งกันและกัน ดังที่เห็นๆ กันดาษดื่นอยู่ทุกวันนี้ ความรอนแรงของปัญหาสิทธิมนุษยชนในตัวเอง คงไม่ใช่ของผิดแปลกอะไรนัก ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนไม่เคยเป็นมาโดยปราศจากการต่อสู้และการเสียสละ สังคมใดมีพื้นฐานทางวัฒนธรรม มีสถาบันสังคมการเมืองอันอำนวย กระบวนการต่อสู้และเปลี่ยนแปลงก็อาจเป็นไปได้โดยราบรื่น ในทางตรงกันข้าม สังคมใดที่ขาดคุณสมบัติทำนองนี้ ก็มีแนวโน้มช่วยและเร่งเร้าผลักดันให้การเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ต้องกลายเป็นความรุนแรงชน และเน้นปัญหาวิกฤตของสังคมโลกที่สาม ในกรณีของสังคมไทยเราก็อยู่ในสภาพปัญหาทำนองเดียวกันนี้ เหตุการณ์อย่างเช่น ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นประจักษ์พยานอย่างดี ซึ่งให้เห็นถึงสภาพปัญหาความรุนแรงถึงขั้นทำลายล้างและสูญเสียชีวิตเลือดเนื้อ ซึ่งได้อุบัติขึ้นแล้วในบ้านเมืองของเขาที่ใคร่เชื่อว่าเป็นเมืองพุทธศาสนา

เรื่องของสิทธิมนุษยชนจึงเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับปัญหาของการเลือกวิถีทางเปลี่ยนแปลงและการดำรงชีวิตร่วมกัน สิทธิ (และหน้าที่) เป็นเครื่องกำหนดระบบ

ความสัมพันธ์ทางสังคม และเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับโครงสร้าง ค่านิยม ของสังคม
หนึ่ง ๆ ในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงและการเรียกร้องต่อสู้เพื่อสิทธิสำหรับ
คนในวงกว้างออกไป ย่อมหมายถึงการปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างของสังคม
นั้น ๆ ไม่ว่าจะไปในวิถีของสันติหรือความรุนแรงก็ตาม เพราะฉะนั้น เรื่องราว
และปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อนเกินไปจากที่จะเพียง
แต่เรียนรู้และยึดถือตัวแบบหรือหลักอุดมการณ์ในเชิงนามธรรมเท่านั้น หากยัง
จำเป็นจะต้องขยายขอบข่ายการเรียนรู้เฉพาะกรณีของแต่ละสังคม ๆ ไป ซึ่งอาจเป็น
ช่องทางให้ได้เห็นและเข้าใจถึงสมุฏฐานของปมปัญหาที่แท้จริง รวมทั้งจุดและหน
ทางที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลง ที่พยายามเน้นในประเด็นข้อนี้ ก็เพราะมีบ่อยครั้ง
เหลือเกินที่เรามักจะพะวงสนใจกันอยู่แต่ประเด็นปัญหาปลายเหตุ อย่างเช่นกรณี
รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่รัฐทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพของราษฎร ดังที่ทราบกับ
กันโดยทั่วไป แน่นนอน ในกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เหล่านี้ โดยหน้าที่ของ
พลเมืองดีแล้ว ก็ต้องช่วยกันประท้วงให้มีการแก้ไขและหาทางระงับยับยั้งมิให้เกิด
เหตุการณ์เลวร้ายขึ้นอีกต่อไป ความจริงถ้าคนส่วนใหญ่พร้อมใจกันทำได้เช่นนั้น
เรื่องก็ง่ายเข้า แต่ในทางปฏิบัติได้เป็นเช่นนั้น โดยประสบการณ์ในสังคมโลก
ที่สาม รวมทั้งสังคมไทยเรา บรรดาคนที่มั่งคั่งอำนาจเดือดร้อนใจถึงขั้นคนรณ
ต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพจริง ๆ นั้น ยืนยันว่ามีอยู่ก่อนข้างน้อยมาก แล้วฝ่ายผู้
อำนาจก็มักประสบความสำเร็จอยู่เสมอ ๆ ที่สามารถชชวนให้คนส่วนใหญ่พากัน
เห็นว่า การต่อสู้เรียกร้องสิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ประสงค์ต่อชาติ
บ้านเมือง ปรากฏการณ์ทำนองนี้ในตัวเองเท่ากับเป็นเครื่องชี้ว่า ยังมีช่องว่างอยู่
มากระหว่างฝ่ายผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนกับมวลชนส่วนใหญ่ ประเด็นคงจะไม่ได้
อยู่ที่ว่าใครผิดใครถูก แต่เห็นจะเป็นปัญหาที่ว่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ
มนุษยชนยังมีได้ผสานเข้ากับสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมของไทยอย่างแท้จริง
นั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่เห็นจำเป็นต้องหยิบยกขึ้นพูดถึงในทันที ก็คือ ปัญหาระหว่าง
สิทธิราชการและการเมืองด้านหนึ่งกับสิทธิเศรษฐกิจและสังคมอีกด้านหนึ่ง ว่าอะไร
จะสำคัญกว่า สำหรับสังคมโลกที่สามในเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันมามากพอสมควร
และก็เริ่มมีผู้ตั้งข้อสังเกตถึงหลักการเสรีนิยมแบบตะวันตก ซึ่งเน้นหนักไปในด้าน
สิทธิราชการและการเมือง ว่าอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมนักสำหรับสังคมโลกที่สามหรือ
ที่กำลังพัฒนา ซึ่งกำลังต้องเผชิญอยู่กับปัญหาเรื่องปากท้อง ความยากจน
ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสภาพความทุกข์ยากแร้นแค้นเช่นนั้น สิทธิการเมืองอาจดูจะ
เป็นของฟุ่มเฟือยและไม่อาจแก้ปัญหาปากท้องของคนส่วนใหญ่ได้ สรุปรวมความ
แล้วก็จะเกิดความเข้าใจไปว่า สำหรับสังคมที่กำลังพัฒนา ปัญหาเฉพาะหน้าอัน
สำคัญสูงสุด อยู่ที่จำเป็นจะต้องได้รัฐบาลหรือผู้นำและ “ผู้รู้” ที่สามารถระดม
กำลังทรัพยากรทั้งหมดของชาติเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจให้จำเร็วเติบโต เพื่อแก้
ปัญหาความอดอยากขาดแคลน ส่วนสิทธิส่วนบุคคลและสิทธิทางการเมือง เป็น
เรื่องที่จะสงวนไว้สำหรับกาลข้างหน้า หลังจากที่ปัญหาปากท้องได้ผ่านพ้นไปแล้ว
ในแง่หนึ่ง เหตุผลอ้างอิงดังกล่าวดูจะมีน้ำหนักและได้รับการเชื่อถือกันอยู่ไม่
น้อย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกกลงไปอีกสักเล็กน้อย ก็พอจะเห็นกันได้ไม่ยากนักว่า
เป็นเหตุผลที่เป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะจริง ๆ แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจในตัวเอง
ย่อมหมายถึงการใช้อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางและทุ่มเททรัพยากรทั้ง
มวลของชาติ ความจริงมีอยู่ว่า การตัดสินใจในเรื่องการพัฒนาประเทศไม่ใช่เป็น
แต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น หากย่อมบังเกิดผลกระทบทางด้าน การแบ่งสรรผล
ประโยชน์ด้วยว่า “ใครได้อะไร อย่างไร และเมื่อไร” ซึ่งนับเป็นเรื่องของการ
เมืองอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ เราคงจะได้เห็นตัวอย่างกันได้ชัดเจนอยู่แล้วในกรณี
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเราเอง ในช่วงนับตั้งแต่เรเริ่มแผนพัฒนาภายใน
รอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของ
ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่ต้องถูกห้ามนำไปโดยสิ้นเชิง เรามีผู้รอบรู้เชี่ยวชาญด้าน
เศรษฐกิจและการพัฒนามากมาย ทั้งไทยและเทศระดมพลังเทคนิควิชาการวางแผน

พัฒนาเศรษฐกิจต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่ผลที่ได้ปรากฏออกมาให้เห็นเป็นที่ประจักษ์
กัน ณ บัดนี้ คือปัญหาความเหลื่อมล้ำค่าสูง การไม่มั่งคั่ง และความยากจน

ประเด็นก็คือว่า เศรษฐกิจกับการเมืองต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนหนึ่ง
ด้านหัว ด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน สิทธิและผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ทาง
เศรษฐกิจย่อมไม่อาจเป็นไปได้โดยปราศจากหลักประกันสิทธิทางการเมือง ปัญหา
ไม่ใช่เรื่องของการต้องเลือกเอาระหว่างสิทธิด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ หากแต่เป็น
เรื่องของความจำเป็นต้องมีการพัฒนาควบคู่กันไปทั้งสองด้าน อันเป็นแนวทางตรง
กันข้ามกับการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ ดังที่ผู้ทรงอำนาจและผู้เชี่ยวชาญเคยคิดและ
กระทำกันมาในอดีต พุดง่าย ๆ สิ่งที่เรียกกันว่า ความสำเร็จหรือการจำเริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ทั้งในระดับธุรกิจเอกชนก็ดี โดยรากฐานแล้ว
เป็นเรื่องของการอาศัยใช้อำนาจรัฐกำราบคุกคามสิทธิเสรีภาพของมวลชนส่วนใหญ่
ให้ต้องตกเป็นเหยื่อของกลุ่มชนส่วนน้อย ตัวอย่างที่เห็นกันได้ง่าย ๆ ก็คือ การ
ใช้อำนาจปฏิวัติรัฐประหารอย่างต่อเนื่องกันมาตลอด ๒๐ ปี สะกดกันการรวมตัวจัด
ตั้งของกลุ่มมวลชนผู้เสียเปรียบ ในขณะที่เขยื้อนกับที่ออกกฎหมายให้สิทธิและส่งเสริม
การรวมตัวจัดตั้งของกลุ่มธุรกิจการเงิน เมื่อบมองออกไปจากระบบและ
กระบวนการทางการเมืองและกฎหมายเช่นนั้นแล้ว ก็พอจะประมวลความได้ว่าช่อง
ว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างเช่นที่เห็นกันดำตาดำอยู่ทุกวันนี้ โดยแท้จริงแล้วก็มี
สมมูลฐานมาจากปัญหาช่องว่างทางการเมืองนั่นเอง การรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มผล
ประโยชน์เป็นสิทธิอันชอบธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง แต่
โอกาสและช่องทางของการใช้สิทธิเช่นนั้น หาได้แผ่แผ่ไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ไม่
ถึงหนายใต้ระบบซึ่งบรรดานักเศรษฐศาสตร์ของเรานิยมเรียกกันว่า “เศรษฐกิจ
เสรี” รายงานธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ มาณ ชี้ถึงความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องใช้
ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ขอเรียกร้องที่ว่านี้จะมีผล
จริงจังอย่างไรหรือไม่ก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เป็นเครื่องสะท้อนภาพของปัญหาเกี่ยว

กับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถาบันการเมืองการบริหารอันเป็นเรื่องเกี่ยวข้อง
อยู่โดยตรงกับปัญหาสิทธิทางการเมือง

จากถกเถียงมาทั้งหมดข้างต้นนี้ คงพอจะมองเห็นกันได้ว่า เรื่องของสิทธิ
มนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติซับซ้อนเกี่ยวโยงอยู่รอบด้านทั้งในทางสังคม วัฒน
ธรรม เศรษฐกิจ กฎหมาย และการเมืองตลอดจนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา
เราอาจศึกษากันได้ในเชิงของปรัชญา อุดมการณ์และหลักการซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่
จะต้องคิดค้นและเข้าใจ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ถ้าจะศึกษาถึงสิ่ง
เหล่านี้ในแง่ที่เป็นสูตรสำเร็จ ยกตัวอย่าง เช่น หลักอุดมการณ์ ปรัชญาสากลว่า
ด้วยสิทธิมนุษยชน มาตราแรกที่ว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียม
กันในเกียรติศักดิ์และสิทธิ ต่างได้การประทานมาซึ่งเหตุผลและมโนธรรม และพึง
ปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” ข้อที่ใคร่ย้ำไว้ ณ ที่นี้ ก็ว่า แม้แต่
หลักอุดมการณ์อันสูงส่งนี้เอง โดยแท้จริงแล้ว ก็มีที่มาจากระแสการเปลี่ยนแปลง
และพลังชนชั้นกลางในโลกตะวันตก เมื่อสมัยสามร้อยปีก่อน เป็นยุคสมัยที่กลุ่ม
ชนชั้นกลางซึ่งเติบโตขึ้นมาพลังเศรษฐกิจพอทัดเทียมกับกลุ่มขุนนางชนชั้นอำนาจ
เก่า และอาศัยอ้างอิงทฤษฎีสิทธิธรรมชาติเป็นหลักอุดมการณ์ต่อสู้ เป้าหมายของกลุ่ม
ชนชั้นใหม่เหล่านี้ไม่มีอะไรมากไปกว่าความต้องการที่จะขจัดอุปสรรคจากหนาม
ทั้งหลายทางการเมืองการปกครอง เพื่อที่ตนจะได้ประกอบธุรกิจของตนอย่างอิสระ
เสรีและก็เป็นธรรมดาของพวกเรา ที่มีกำลังทรัพย์ย่อมจะเรียกร้องต้องการให้ได้สิทธิ
และโอกาสใช้พลังของตนทำการแข่งขันช่วงชิงกันอย่างเต็มที่ ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบ
ปล่อยเสรี เกิดมาจากเจตนารมณ์เช่นนั้น ซึ่งในตัวเองอาจไม่ผิดอะไรนัก ถ้าหาก
คนทุกคนทุกกลุ่ม “เกิดมาเป็นเสรีและเสมอเท่าเทียมกัน” จริง ๆ แต่สำหรับใน
โลกและสังคมอันเต็มไปด้วยช่องว่างห่างไกลระหว่างคนมีเงินจน คนแข็งแรงจน
อ่อนแอ ทฤษฎีสิทธิธรรมชาติและเศรษฐกิจแบบปล่อยเสรีก็ย่อมกลับกลายเป็น
เป็นทฤษฎีและเศรษฐกิจที่ขูดรีดเอาตัวเขาเปรียบได้อย่างสัมฤทธิ์ผลเช่นกัน ดังที่
สังคมไทยเราเองกำลังประสบอยู่ทุกวันนี้

ดังนั้น แม้แต่ในระดับหลักปรัชญาหรืออุดมการณ์ ก็ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึง
กันดูให้ถ่วงรอบคอบ ที่กล่าวเช่นนั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะลด
คุณค่าความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชน หรือ *ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิ*
มนุษยชน จุดเด่นของหลักการสิทธิมนุษยชน คือ *คุณค่าของความเป็นคน* ไม่ว่าจะ
จะเป็นเชื้อชาติ ภาษาหรือศาสนาใด หลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนเป็นพลังความคิด
สำคัญที่ใช้ตอบโต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิ และการใช้อำนาจแบบผลการ พร้อมทั้ง
ยกเอาสามัญชนขึ้นมาเป็นรากฐานของสิทธิอำนาจแทนที่ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ซึ่งอาจ
อำนาจจากสวรรค์ บทบาทความสำคัญของหลักปรัชญาสิทธิมนุษยชนในประวัติ
ศาสตร์พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งได้
ปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เองก็มาจากแรงบันดาลใจของสำนักปรัชญาสิทธิ
มนุษยชนนี้ ถึงกระนั้นก็ตาม เราจะต้องตระหนักกันให้ถึงเงื่อนไขทางประวัติ
ศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงแต่ละยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสิทธิเสรีภาพจาก
แง่ของสำนักปรัชญาตนเอง กำลังถูกตีความและนำมาใช้ประพฤติกฎปฏิบัติกัน ไปไกล
ถึงขั้น “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” หรือ “ใครดีใครได้” เช่นนี้แล้วไซ้ ก็เป็น
ปัญหาที่จะต้องใคร่ครวญกันให้หนัก เพราะตราบใดที่ร้ายงามและเข้าใจสิทธิเสรี
ภาพกันแต่เพียงความเป็นอิสระเสรีที่จะทำอะไรได้ตามใจชอบและกำลังอำนาจ ตราบ
นั้น ก็เป็นการยากยิ่งหรือว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่มนุษย์เราจะ “พึงปฏิบัติต่อกันด้วย
เจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ” แล้วถ้าเป็นเช่นนั้น โลกและสังคมมนุษย์จะดำรงชีวิต
ร่วมกันอย่างเป็นธรรมและสันติสุขได้อย่างไร ? รวมความแล้ว ในเรื่องของหลัก
ปรัชญาหรืออุดมการณ์เอง ก็ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยังจะต้องศึกษากันอีกต่อไป
โดยไม่หยุดซึ่งเราจะมาว่าพึงออกพึงใจอยู่กับทฤษฎีในอดีต หรือ *ปรัชญาสากล*
แต่ถ่ายเดียวไม่ได้ ผู้เขียนเองได้ใช้ความพยายามเสาะแสวงอยู่บ้าง ดังปรากฏใน
บทศึกษาเรื่อง *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน* เมื่อสองสามปีที่แล้ว^(๒) และพอจะ
ยืนยันได้ในทันทีว่า หลักพุทธธรรม สามารถให้พลังความคิดสร้างสรรค์ที่จะชี้แนว
ทางไปสู่คำตอบปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี ถ้าหากเราจะไม่พยายาม
มองชีวิตเมืองเบเนนพุทธศาสนากัน ไปในทางลบจนเกินไปอย่างเช่นที่กำลังประพฤติก
ปฏิบัติกันอยู่

ในประการสำคัญ พุทธศาสนาเป็นหลักธรรมอุดมการณ์ที่อยู่ในสังคมวัฒนธรรมไทยเราเองมาช้านาน เป็นแต่เพียงเราไม่ใส่ใจที่จะมองเห็นด้านพลังสร้างสรรค์ของสมบัติที่เรามีอยู่แล้วเท่านั้น นี่จะเป็นความผิดของระบบการศึกษาอบรมสมัยใหม่ หรืออย่างไรก็แล้วแต่ จุดสำคัญอยู่ที่เราจะต้องเริ่มตระหนักกันอย่างจริงจังเสียถึงคุณค่าของมรดกทางวัฒนธรรมของเราเอง ทั้งนี้ไม่ใช่เพื่อมาสร้างเอกลักษณ์หรือชาตินิยมไทยอะไรทำนองนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของความตั่นและผิวเผิน หากเพื่อสร้างเสริมความจำเริญของทางปัญญาความคิด ซึ่งอาจนำไปสู่คำตอบที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพปัญหาความทุกข์ยากแค้นในบัจจุบัน โดยเฉพาะสำหรับภายในสังคมไทยเท่านั้น แต่อาจจะเป็นคุณค่าสำหรับโลกเป็นส่วนรวมด้วยในที่สุด

นอกเหนือไปจากปัญหาด้านหลักปรัชญาและอุดมการณ์แล้ว สิทธิมนุษยชนยังเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับด้านปฏิบัติอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการจัดตั้งสถาบันสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เพื่อพิทักษ์และสร้างเสริมสิทธิเสรีภาพ ตามความเป็นจริงแล้ว ด้านหลักอุดมการณ์กับด้านการจัดตั้งสถาบันเป็นเรื่องเกี่ยวโยงไม่อาจแยกออกจากกันได้ ปัญหาของสังคมไทย ก็คือ เรามุ่งแต่อิงฝรั่งกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่ย่างเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมา เราเร่งเดินหน้าสร้างสถาบันตามแบบอย่างตะวันตกกันมาทั้งในยุคก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ในขณะที่ในด้านหลักอุดมการณ์และค่านิยมทางสังคมซึ่งแทบจะเรียกได้ว่าอยู่กับที่ ยกเว้นสำหรับคนกรุงเทพฯ และในเมืองอื่นๆ บางส่วน ข้อเท็จจริงเหล่านี้ยังความลึกลับสับสนไม่น้อยเลยในการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน แต่ก็เป็นที่จะต้องคำนึงถึง

ในสภาพการณ์เช่นว่านี้ การศึกษาด้านสถาบัน จึงเป็นเสมือนหนึ่งเป็นการศึกษาปัญหาเฉพาะหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาการระบอบรัฐธรรมนูญ และสถาบันประชาธิปไตย อันเป็นฐานรองรับสิทธิมนุษยชน ทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่าหลักอุดมการณ์และค่านิยมในเรื่องเหล่านี้ยังมีได้ฝังรากจริงจัง ในความคิดความเชื่อของคนส่วนใหญ่ โครงการวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย”

ก็เห็นจำเป็นต้องจับประเด็นทำนองนี้มาศึกษาวิเคราะห์กัน แต่ทั้งนี้มิใช่โดยมุ่งดูแต่ตัวแบบสถาบันเป็นสำคัญ หากเพิ่งเล็งไปที่ กระบวนการและเงื่อนไขของพัฒนาการไปสู่สถาบันประชาธิปไตย ซึ่งเราอยากจะได้เห็นเป็นจริงเป็นจังในสังคมไทยเรา ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ของตะวันตกอย่างน้อย ๒ ประการที่สำคัญ และพอช่วยให้เห็นปัญหาของประชาธิปไตยไทย กล่าวคือ เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านกระบวนการทางการเมือง

ในประการแรก เงื่อนไขด้านกระบวนการทางกฎหมาย เห็นจะไม่มีอะไรดีกว่าที่จะขอนำเอาข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองมาเสนอให้พิจารณากัน ณ ที่นี้คือ ในข้อที่ว่า

“...ก่อนการเคลื่อนไหวใด ๆ ไปสู่พัฒนาการสิทธิมนุษยชน กรอบของระบบกฎหมายที่ใช้กัน จะต้องได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างมั่นคงเสียก่อน ในที่ใด ความมั่นคงของระบบกฎหมายมิได้มีอยู่ ในที่นั้น เงื่อนไขของความรุนแรงก็จะแผ่สร้านไปทั่ว ซึ่งผลกำลังก็จะเป็นเครื่องช่วยให้อำนาจกลายเป็นธรรมขึ้นมา ...ในที่ใด กฎหมายและสิทธิอำนาจของผู้พิทักษ์กฎหมายสิ้นสุดลง ในที่นั้นไม่ว่าความมั่นคงหรือเสรีภาพก็ย่อมไม่อาจเป็นไปได้”(๑) ”

จุดเน้นอยู่ที่ระบบกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์มั่นคงและแน่นอน เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของตะวันตก กลุ่มวิชาชีพกฎหมายได้มีบทบาทและอิทธิพลสำคัญเพียงใด ส่วนสำหรับความสำคัญอันในกรณีของไทยนั้น เห็นจะต้องขอให้อยู่ในความวินิจฉัยของผู้อ่าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายเอง ผลงานศึกษาในชุด “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” นี้ คงพอจะช่วยให้ได้มองเห็นกันบ้างว่า ระบบกฎหมายไทยรวมทั้งกระบวนการยุติธรรม เป็นไปเพื่ออำนาจหรือเพื่อสิทธิเสรีภาพกันแน่ ซึ่งก็จะมีส่วนช่วยอธิบายได้มากเกี่ยวกับสถานการณ์ของสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประการต่อมา เงื่อนไขด้านกระบวนการทางการเมือง จากประสบการณ์และข้อสังเกตของนักวิชาการตะวันตกเองอีกเช่นกัน^(๔) เราได้เรียนรู้ว่า ประชาธิปไตยมิใช่สูตรสำเร็จรูป หากแต่เป็นกระบวนการพัฒนาการเมือง เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจผลประโยชน์ซึ่งจำกัดอยู่ในวงของกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะ ซึ่งค่อย ๆ พัฒนามาสู่อีกขั้นตอนหนึ่ง เมื่อบรรดาผู้นำฝ่ายต่าง ๆ สามารถตกลงรวมชอมกันวางกฎเกณฑ์การต่อสู้ระหว่างกันอย่างสันติวิธีได้ ขั้นตอนที่สองนี้เป็นช่วงพัฒนาการสำคัญยิ่งต่อพัฒนาการมาสู่ขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งกฎเกณฑ์และสิทธิทางการเมืองได้กระจายขยายออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ เป็นขั้นตอนของประชาธิปไตยเต็มรูป ถ้าจะประมวลจากบทเรียนทำนองนี้แล้ว ก็อาจให้แนวทางประเมินปัญหาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของไทยได้ว่า อันที่จริงแล้วปัญหาหาไม่ได้อยู่ที่ว่าประชาชนคนไทยพร้อมหรือไม่พร้อม สำหรับการใช้สิทธิในระบอบประชาธิปไตยอย่างเช่นที่ขอบกล่าวอ้างกัน หากแต่เป็นปัญหาของความสามารถหรือไม่สามารถความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มผู้นำ ในการวางกำหนดกฎเกณฑ์การต่อสู้และใช้อำนาจในเบื้องต้น ก่อนการขยายสิทธิเสียออกไปสู่มวลชนส่วนใหญ่ นี่เป็นประเด็นที่จะคำนึงถึงเช่นเดียวกันในแนวการศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมือง และรัฐธรรมนูญอันมีส่วนสำคัญยิ่งต่อความเข้าใจในปัญหาสิทธิมนุษยชน

บรรดาข้อพิจารณาทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดแนวและประเด็นสำหรับศึกษาวิจัย “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังที่ขอโครงการแสดงให้เห็น จุดมุ่งหมายหลักเป็นเรื่องเชิงปฏิบัติในกระบวนการทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันมีผลสะท้อนต่อฐานะและปัญหาสิทธิมนุษยชนในสังคมไทย สิ่งที่มีหวังในขั้นนี้เพื่อประมวลข้อมูลวิเคราะห์ให้เกิดความเข้าใจในสภาพการณ์ตามที่แท้จริงเป็นสำคัญ คงจะไม่หวังไปไกลถึงขั้นเสนอแนะทางแก้ไขปรับปรุงอะไรนัก เพราะถือว่าข้อมูลและการวิเคราะห์เพื่ออธิบายความเป็นเหตุเป็นผลของสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ น่าจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นอันจำเป็นสำหรับการเสาะแสวงงคิดค้นสร้างสรรค์กันอย่างมีสภาวะวิสัย ไม่ใช่เพียงอ้างอิงอาศัยความคิด

ผ่อนคลาย ๆ ที่ไม่สัมพันธ์กับโลกของความจริง และบนพื้นฐานของแนวความคิดและ
สังเกตดังกล่าวตั้งแต่ต้น จึงได้กำหนดแนว ขอบข่าย และประเด็นของโครงการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง “พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย” ดังนี้ :-

ตอนที่ ๑ พื้นฐานทางวัฒนธรรมและสถาบัน ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยต่อไปนี้

- ค่านิยมประเพณีและแนวความคิดเกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างคนกับรัฐ
และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่
- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับปัญหาสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
- สิทธิมนุษยชนกับวิวัฒนาการในกฎหมายไทย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่กฎหมาย
- พัฒนาการทางรัฐธรรมนูญ : พิจารณาในแง่การเมือง

ตอนที่ ๒ สิทธิของบุคคลในสถานะต่าง ๆ ทางสังคมและกฎหมาย ประกอบด้วยหัวข้อวิจัยศึกษาต่อไปนี้

- สิทธิมนุษยชนและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย
- ปัญหาสิทธิมนุษยชนของเกษตรกรในสภาวะการพัฒนาปัจจุบัน
- การประณตศึกษาในชนบท
- การแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากสตรีไทยกับปัญหาสิทธิมนุษยชน
- สภาพการณ์โดยทั่วไปทางสิทธิมนุษยชนของเยาวชนในประเทศไทย และ
ปัญหาแรงงานเด็ก
- สิทธิการสื่อสารในประเทศไทย
- สภาพสิทธิของสลัม มองจากแง่เศรษฐกิจสังคมและการพัฒนา
- สิทธิผู้บริโภค
- ปัญหากลุ่มมุสลิมใน ๔ จังหวัดภาคใต้
- อีสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงใน ๔
จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๔

ตอนที่ ๑ เป็นการสำรวจวิเคราะห์พื้นฐานเป็นมาทางสังคม-วัฒนธรรมและสถาบัน โดยเริ่มตั้งแต่พยายามทำความเข้าใจถึงค่านิยมประเพณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพทางสังคม - การเมือง พร้อมทั้งประเมินผลกระทบของการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการด้านสถาบันกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เหล่านี้ใน ส่วนหนึ่งของอาชีพการงานพัฒนาการด้านสถาบันของตะวันตก ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น แต่จุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่เพื่อศึกษาหาความเข้าใจลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในสังคมไทย สำหรับตอนที่ ๒ เป็นการแจกแจงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงส่วนบุคคลและกลุ่มชน ซึ่งอยู่ในสถานะทางสังคมและกฎหมายต่าง ๆ ครอบคลุมไปตั้งแต่เรื่องของสิทธิบุคคลที่ตกอยู่ในกระบวนการยุติธรรม ฐานะของผู้ใช้แรงงานของเกษตรกร ของสตรีและเยาวชน ตลอดจนผู้บริโภค นอกจากนี้ยังได้คำนึงถึงความสำคัญของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งมีบทบาทอิทธิพลอย่างสูงต่อปัญหาความสัมพันธ์ทางสิทธิในสังคมปัจจุบัน ปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้านหนึ่งที่ผู้อ่านจะเข้าไปในกรณีของสังคมไทยเราก็คือ เรื่องเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในโครงการวิจัยนี้จำกัดอยู่ในเรื่องของกลุ่มมุสลิมจังหวัดภาคใต้ ในขณะที่เกี่ยวกับที่ตระหนักได้ว่า ยังมีเรื่องของชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ อีกมากที่ควรแก่การหยิบยกขึ้นมาศึกษากันจากแง่ของสิทธิมนุษยชน

ประเด็นหัวข้อศึกษาทั้งหมดเหล่านี้ คงจะไม่ครอบคลุมปัญหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และทั้งผลงานศึกษาวิจัยก็มีลักษณะกระจัดกระจาย ยังมีได้มีการสังเคราะห์อย่างที่ตั้งใจกันไว้ ทั้งนี้ด้วยเหตุข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังความคิดและเวลา แต่อย่างน้อยก็เป็นความพยายามของ โครงการวิจัยนี้ ที่จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะแกนร่วมและความหลากหลายในกระบวนการ "พัฒนาการ" สิทธิมนุษยชน อันอาจเป็นแนวทางสำหรับงานศึกษาในขั้นก้าวหน้าต่อไป เรื่องของสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่มีมิติรอบด้าน ในทำนองเกี่ยวกับมิติอันสลับซับซ้อนของชีวิตสังคม จึงจำเป็นต้องอาศัยแรงปัญญาความคิดร่วมกันของหลาย ๆ สาขาวิชาชีพและประสบการณ์ด้วยกัน โครงการนี้ ถ้าจะหวังผลสำเร็จอะไรที่เป็นรูปธรรมจริง ๆ ในขณะนี้ ก็เห็นจะเป็นความร่วมมือร่วมใจของทั้งบรรดานักวิชาการ และนักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเพื่อ

ระดมกำลังสติปัญญาความรู้ ทำการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ทั้งนี้โดยมอง
ออกไปจากฐานะความเป็นจริงของสังคมไทย โดยนัยนี้ บางที่เราอาจสามารถ
กิดค้นคำตอบบางอย่าง ที่เข้ากับปัญหาความต้องการของเราเองได้ชัดเจนตามลำดับ

บันทึก

๑. สำหรับรายชื่อประเทศที่ให้สัตยาบัน กติกาสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โปรดดู “International Instruments Relating to Human Rights” ใน *Human Rights Law Journal*, Strasbourg, 1982, หน้า 402-422.
๒. Saneh Chamarik, *Buddhism and Human Rights*, Bangkok, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University, B.E. 2526.
๓. Richard P. Claude (ed.) *Comparative Human Rights*, The John Hopkins Press, 1976, หน้า 7-8
๔. Dankwart A. Roston. “Transitions to Democracy” ใน *Comparative Politics* (April 1970) และ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1972.

การประถมศึกษาในชนบทไทย

	หน้า
คำขอบกพร	(๑)
รายชื่อผู้ช่วยวิจัย	(๒)
คำนำ	(๓)
Abstract	(๔)
บทที่ ๑ บทนำ	๑
บทที่ ๒ การประถมศึกษาของไทย	๑๔
บทที่ ๓ ปัญหาการศึกษาของไทย	๓๐
บทที่ ๔ แนวทางและกระบวนการวิจัย	๔๘
บทที่ ๕ โรงเรียนและการบริการประถมศึกษา	๖๒
บทที่ ๖ เด็ก ผลผลิตของการประถมศึกษา	๑๑๐
บทที่ ๗ ครู แม่พิมพ์ของชาติ	๑๔๐
บทที่ ๘ ระบบบริหารการศึกษา	๑๗๔
บทที่ ๙ ชุมชนกับโรงเรียน	๒๐๕
บทที่ ๑๐ บทวิเคราะห์สรุป	๒๓๓
ภาคผนวก ๑. ตารางข้อมูลบางประการจากการวิจัย	๒๔๕
๒. แบบรวบรวมข้อมูลการศึกษาโรงเรียน	๒๕๗
๓. แบบสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของครู	๒๘๓
๔. รายชื่อโรงเรียนที่เลือกวิจัย	๒๕๒
บรรณานุกรม	๒๕๘

ส่วนที่ทั้งหมดของงานวิจัยชั้นนี้หากจะพึงมี
ขอมอบแต่ “มูลนิธิธำมัทยาศิลป์” ซึ่งช่วย
เปิดโลกกว้างให้แก่ผู้เขียน

คำขอบคุณ

จากประสบการณ์งานวิจัยที่ผ่านมา ไม่มีครั้งใดที่ผู้เขียนมีโอกาสรู้จักและได้รับความสนับสนุนจากหน่วยงานและบุคคลเป็นจำนวนมากที่สุดเท่าที่ได้ประสบจากการวิจัยเรื่อง “การประถมศึกษาในชนบทไทย” นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ....

มูลนิธิเอเชีย ผู้เอื้อเฟื้อด้านการเงิน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และข้าราชการในสังกัด ตลอดจนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด อำเภอ และเทศบาลในเขตวิจัยที่กรุณา ให้ความสะดวกและข้อเท็จจริงอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยที่ส่วนเก็บรวบรวมและประมวลข้อมูลด้วยความกระตือรือร้น

อนึ่ง....

งานวิจัยเรื่องนี้จะไม่เริ่มต้นและดำเนินต่อเนื่องไปได้จนถึงขั้นสุดท้าย หากปราศจากความริเริ่ม และการสนับสนุนตลอดมาของศาสตราจารย์เฮนรี่ จามริก สุดท้าย และที่สำคัญที่สุด....

ผู้เขียนขอกล่าวคำขอบคุณ แต่ “ครูประชาบาลทุกท่านผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงของงานวิจัยชิ้นนี้”

รายชื่อผู้ช่วยวิจัย

นายอนุภาพ ธีรลาภ
นายภราดร ปรีดาศักดิ์
นายสมมาตร เกราะแก้ว
นายสมชาย เบญจวรรณ
นายทวีป จำเนียร
นายนฤนารถ อัดตัมพันธ์
นายจักร พิชรพัฒนชัย
นางสาวอรทัย อาจอ้า
นางสาวนันทนา สวรรค์ออก
นางสาวกัทธา ประเสริฐสังข์
นางสาวสุณี พณิตประชา

คำนำ

จากการที่ผู้เขียนมีโอกาสดำเนินทางไปพบเห็นสภาพของชนบทไทยในที่ต่าง ๆ และได้พบปะพูดคุยกับบุคคลระดับต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ผู้เขียนได้ตระหนักถึงบทบาทสำคัญของการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาชั้นประถม ผลของการให้บริการด้านการศึกษาเบื้องต้นมีส่วนกระทบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อพ้นจากโรงเรียนประถมศึกษาแล้ว บุคคลส่วนใหญ่ได้หันไปประกอบอาชีพแทนที่จะศึกษาในระดับสูงขึ้นไป

ด้วยแรงจูงใจดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้สนใจวิเคราะห์เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริการด้านการประถมศึกษาในชนบทไทย และเนื่องจากมิใช่การศึกษาโดยพื้นฐานการอบรม แต่เป็นผู้ค้นคว้าและสอนด้านสังคมศาสตร์และการบริหาร ผู้เขียนจึงมีแนวทางการมองปัญหาจากแง่มุมของการบริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางสังคมกับการศึกษาเป็นหลัก ทั้งนี้โดยมุ่งพิจารณาโครงสร้าง กระบวนการ และแรงจูงใจในองค์การซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การ และกระทบบริการทางการศึกษาที่จัดให้แก่เด็กนักเรียน ตลอดจนปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ ในชนบทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทำให้การศึกษาในระดับประถม

ผู้เขียนหวังว่างานวิจัยชิ้นนี้ควรจะช่วยชี้แจงมุมมองประการของการบริหารและการบริการประถมศึกษา หากผลงานนี้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงการประถมศึกษาได้แม้เพียงส่วนน้อยส่วนหนึ่งก็นับเป็นผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของผู้เขียนแล้ว

ปรัชญา เวสารัชช์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

Abstract

Before the establishment of formal education system at the primary level in Thailand, teaching of young children was conducted in the palace, monastery. or at home. After King Rama V. expanded governmental role into the area of primary education, educational activities at this level have experienced various changes. Such changes point to two obvious tendencies : bureaucratization and centralization.

At present, the National Primary Education Board is in charge of primary education outside the municipal areas throughout the country (since 1980) while municipal governments handle such education in their jurisdiction. There are also private schools and schools run by other government departments and offices, but they deal with only a small portion of school children in the urban centers. These primary schools differ significantly in their quality of services.

This research aims at primary education in the rural areas. It seeks to survey different types of services offered to school children and attempts to identify factors influencing such services. The research limits its scope to 80 primary schools under the National Primary Education Board. These schools are located in 8 provinces from different regions. In addition, for the purpose of comparison, twelve municipal schools from 4 provinces neighboring Bangkok are

selected for research. School administrators were interviewed, 1,250 schoolteachers filled in the questionnaires (only 859 were used), and extensive field observations were conducted. All of these, along with documents, are principal sources of information for the analysis of this research which can be concluded as follows :

1. **School services** In addition to formal education along existing curriculum, schools are found to offer services to school children, such as healthcare and protection, vocational training and entertainment. Some schools organize food program for children. In terms of space and personnel, most schools are quite well equipped. However, schools still lack equipments and other teaching materials. Schools which are remote or located in poverty-stricken areas usually are less advantageous than school situated near urban centers. The quality of school services depends on local supports and sacrifices on the part of school personnels.

2. **School Children** Children in rural areas suffer less from health and economic problems than children in municipal schools. According to the teachers, education materials, teachers, and teaching techniques are three most important factors affecting pupils' learning experiences. Children's own attention, lack of appropriate materials, and economic and family problems are major obstacles to such experiences. Parents' financial capability and supports are important factors for child education opportunity after primary school.

3. **Teachers** Teachers are indispensable element of primary education. Besides their educational and personal background, it is agreed that teachers' ethics and devotion are necessary to their career contribution. In addition, personal reasons, such as financial and family problems can carry significant impact to the teachers' interests in their students. It is noted that needs for personal comforts and career advancement can reduce the teachers' attention to children.

4. **School administration** After the National Primary Education Board takes over primary education in the rural areas, the educational system at this level in Thailand has become more centralized and bureaucratized. Management by committees at all levels becomes a distinct phenomenon. This results in more participation by teachers while charges against malpractice by majority votes are heard. In schools, however, the school administrators still play significant role in initiating projects, boosting morale of the teachers and supervising teaching performance. Inattentive administrators almost always cause low performance and unsatisfactory services to the children.

5. **Local communities** As schools are situated in the rural areas, their relationship with the local communities becomes unavoidable. Formerly, schools and communities are two sides of the same coin. Today, such relationship still exists and is considered important to the development of school services. The communities can help schools and teachers in many ways e.g. financial supports, labor and security.

At the same time, schools can offer many services to the communities such as advice, healthcare, or material services. Whether school community relationship is favorable depends on the role of both school administrators and community leaders.

In conclusion, schools, communities, teachers, pupils and administration must function in harmony for better results of primary education system in rural Thailand. So far there is a clear difference in school services in different schools. Schools located near urban centers usually offer better services than schools in distant and difficult settings. Ordinarily distant schools are small and receive small budgetary share from the government. It is thus imperative that small, distant schools in poor localities be given particular emphasis. Equity of quality in school products can only be met by inequity of resources and attention provided by the government to the advantage of small, distant schools in poverty-stricken areas.

....เมื่อได้กล่าวถึงโรงเรียนนี้ว่าจะเป็นการสงเคราะห์แต่ตระกูล
เจ้านายดังนี้ ใ้ว่าจะละล้มตระกูลข้าราชการแลราษฎรเสียเมื่อไร
โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้าโดยมาก ได้กิดจัดการ
โดยอุตสาห์เต็มกำลัง ทจะให้เป็นการเรียนร้อยพร้อมเพรียงเหมือนอย่าง
โรงเรียนนี้ และคิดให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นทคนเรียนได้มากขึ้น
กว่าแต่ก่อน ทงจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ซึ่งได้กำลังคิดจัดอยู่
บัดนี้ เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกมันเบนต้นลงไป ตลอดจนถึงราษฎรที่
ต่ำที่สุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกันไม่ว่าเจ้าว่าขุนนางว่าไพร่
เพราะฉะนั้นจึงขอบอกได้ว่าการเล่าเรียนในบ้านเมืองเรา นี้ จะเป็นขอ
สำคัญทหนึ่ง ซึ่งมันจะอุตสาห์จัดซนให้เจริญจงได้....

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ในการพระราชทานรางวัลนักเรียน
ที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ พ.ศ. ๒๔๒๙

บทนำ

ก่อนกล่าวถึงรายละเอียดวิธีการ และผลการวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาในสังคมชนบทของไทย ผู้เขียนใคร่ปูพื้นฐานบางประการซึ่งเป็นแนวทางหรือตัวกำหนดการวิจัยครั้งนี้โดยอภิปรายกว้าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ลักษณะการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการบริหารงาน โดยอาศัยองค์การของรัฐเป็นเครื่องมือให้เกิดผลตามเป้าหมายของการประถมศึกษา ทั้งนี้ผู้เขียนจะเสนอในรูปของกรอบในการวิจัย ส่วนรายละเอียดจะกล่าวในบทอื่นที่ตามมา

๑. การศึกษา

การศึกษาเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่มนุษย์ถ่ายทอดสิ่งที่ตนมีอยู่หรือทราบให้ผู้อื่นได้ทราบหรือมีในลักษณะเดียวกัน การถ่ายทอดเช่นนี้กระทำโดยมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์แก่ผู้รับ ดังมีผู้นิยามว่า การศึกษาเป็นกระบวนการทุกชนิดที่ช่วยพัฒนาหรือปรับปรุงจิตใจ อุนิสัย และคุณสมบัติทางกายภาพของมนุษย์ให้ดีขึ้น และการศึกษานี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต^๑

นักวิชาการท่านหนึ่งให้ความหมายของการศึกษาว่าเป็น “กระบวนการถ่ายทอดและสร้างสรรค์ทักษะ ความรู้ ทักษะคติ และความคิดที่จักช่วยให้มวลชนมีชีวิตที่ดี จุดมุ่งหมายของการศึกษาจึงอยู่ที่การทำให้มวลชนมีชีวิตที่ดี”^๒

การกำหนดนิยามศัพท์ เพื่อให้แสดงความหมายที่ชัดเจนรัดกุมของคำว่า การศึกษา มิใช่สิ่งที่ทำได้โดยง่าย เจมส์ แมเคลแลน (James E. McClellan) ได้อภิปรายนิยามศัพท์คำว่า การศึกษา อย่างกว้างขวางและตั้งคำถามว่า เป็นไปได้ไหมที่จะหานิยามคำว่า การศึกษา ที่มีลักษณะ ก) รัดกุมคงเส้นคงวา มีความสอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเอง และ ข) ถูกต้องตามที่ควรเป็นตามลักษณะของการศึกษา คำตอบคือเป็นไปได้^๑

อย่างไรก็ดี แมเคลแลน ชี้ว่า โดยปกติ เมื่อพูดถึง การศึกษา เรามักจะหมายถึงวิธีการเฉพาะพิเศษอย่างหนึ่งที่ทำให้คนกลายเป็นคน ในสังคม กล่าวคือ เมื่อเราพูดว่าคนมีการศึกษาหรือไม่มีการศึกษา เรามักจะหมายความว่าเขาเป็นคนที่อยู่ร่วมในสังคมกับคนอื่นได้หรือมิใช่^๒ ทั้งนี้ตามองในแง่สังคมศาสตร์ การศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จำเป็นสำหรับการอยู่รอดของชาติพันธุ์มนุษย์ เพราะการที่มนุษย์ยังอยู่รอดสืบต่อกันมาได้นั้น อาศัยเพียงกระบวนการสืบทอดทางกรรมพันธุ์ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ มนุษย์ต้องถ่ายทอดทักษะ ความรู้ และความชำนาญอื่น ๆ เพื่อให้มีชีวิตในสังคมได้^๓

จากแง่มุมทางสังคมดังกล่าว จึงพอสรุปได้ว่าการศึกษาคือหน้าที่ ๓ ประการ คือ^๔

๑. เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เพื่อเป็นสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการมีชีวิตที่ดีของมวลชน
๒. เป็นเครื่องมือในการสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมและอารยธรรม และ
๓. เป็นเครื่องมือในการสืบทอดเอกลักษณ์ที่ดีของสังคม

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

แนวทางดังกล่าวข้างต้นมุ่ง พิจารณาการศึกษาโดยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคมและการพัฒนาสังคมเพื่อให้เห็นที่อยู่ที่เหมาะสมของมนุษย์ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของการศึกษาจึงมุ่งพัฒนาทั้งมนุษย์และสังคมไปในขณะเดียวกัน ดังเช่นที่ ส. ศิวรักษ์ ให้ข้อคิดเห็นว่า ปลาโตเองนั้น การวางรากฐานการศึกษาใหม่ เพื่อผลิตนักปราชญ์ปกครองประเทศ โดยให้รัฐับภาระผูกขาดการศึกษา ปลาโตเห็นว่าถ้าจะแก้ปัญหารัฐต้องแก้ที่การศึกษาเพราะการจะให้คนทำความดี คนผู้นั้นต้องได้รับการศึกษามาดี^๑

ปรีชา นิพนธ์พิทยา^๒ ได้สรุปจุดมุ่งหมายของการศึกษาไว้ดังนี้

๑. ให้เป็นคนโดยสมบูรณ์
๒. ให้เป็นคนดีมีศีลธรรม
๓. ให้เป็นพลเมืองดี
๔. ให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิต
๕. ให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
๖. ให้ปรับปรุงและปฏิรูปสังคม

สำหรับประเทศไทยเรา แผนการศึกษาของชาติได้เน้นวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อการพัฒนาคนและสังคมเช่นกัน ดังแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดเป้าหมายของการศึกษาไว้ดังนี้^๓

๑. ทำให้คนในสังคมรู้จักเคารพสิทธิและหน้าที่ทั้งของตนและผู้อื่น มีระเบียบวินัย มีความเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย ศาสนาและหลักธรรม

๒. ให้มีความเข้าใจและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ตามวิถีทางประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
๓. ให้มีความรับผิดชอบต่อชาติ ต่อท้องถิ่น ต่อครอบครัว และต่อส่วนรวม
๔. ให้มีความสำนึกในการเป็นคนไทยร่วมกันและการเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ มีความรักชาติ ตระหนักในความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และมีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ
๕. ให้มีความมั่นคงผดุงความสามารถและความเสมอภาค ความสุจริต และความยุติธรรม
๖. ให้มีบุคลิกภาพที่ดี มีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
๗. ให้มีความขยันหมั่นเพียร มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และการใช้จ่ายใช้สอยอย่างประหยัด ตลอดจนการร่วมมือกันประกอบกิจกรรม และธุรกิจต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย
๘. ให้มีความสามารถในการติดต่อ ทำความเข้าใจและร่วมมือซึ่งกันและกัน รู้จักการแสวงหาความจริง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักแก้ปัญหาและแก้ข้อขัดแย้งด้วยสติปัญญาและโดยสันติวิธี
๙. ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเห็นคุณค่าในวิทยาการ ศิลปะ วัฒนธรรม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรของประเทศ

จุดมุ่งหมายที่แผนการศึกษาแห่งชาติกล่าวไว้ยี่สิบข้อนี้เป็นการแจกแจงรายละเอียดของคุณสมบัติมนุษย์ที่ดีในสังคมนั่นเอง

๓. การประถมศึกษา

เพื่อให้การศึกษาได้บรรลุตามเป้าหมายที่พึงปรารถนาของสังคม ในแง่การจัดการ จึงมีการแบ่งการศึกษาโดยคำนึงถึงวัยและระดับสติปัญญาของผู้เรียนประกอบด้วย การศึกษาขั้นประถมนับเป็นการศึกษาขั้นต้น ซึ่งแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ นิยามไว้ว่าเป็นการศึกษาซึ่งมุ่งหมายจะส่งเสริมพัฒนาการของเด็กด้วยการอบรมสั่งสอนขั้นมูลฐาน อันเป็นทางนำไปสู่การเรียนรู้และการปฏิบัติงาน

การประถมศึกษานี้เน้นการฝึกฝนเบื้องต้นเพื่อเตรียมตัวรับการศึกษาขั้นสูงต่อไป และเตรียมตัวเป็นคนที่มีสังคมต้องการ ดังที่สมาน แสงมลิ กล่าวไว้ว่า “การประถมศึกษาเป็นการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ หรือการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ทุกคนจะต้องมีความรู้ขั้นต่ำในการปฏิบัติหน้าที่พลเมืองดีของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองประเทศ”^{๑๐}

ปรัชญาการประถมศึกษา จึงเป็นการสอนหรือฝึกอบรมให้เกิดความรู้ ทักษะ ทศนคติที่พึงประสงค์เบื้องต้น ให้สามารถปรับตัวเองอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข ในขณะที่เดียวกันช่วยทำให้สังคมที่อยู่มีความสุขด้วย

สำหรับประเทศไทยเรา หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑^{๑๑} กำหนดหลักการของการศึกษาสอดคล้องกับที่กล่าวข้างต้น ดังนี้

๑. เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน
๒. เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต
๓. มุ่งสร้างเอกภาพของชาติ โดยมีเป้าหมายหลักร่วมกัน และให้ท้องถิ่นมีโอกาสจัดหลักสูตรบางส่วนให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นเอง

๔. ใครเป็นผู้จัดการประถมศึกษา

ก่อนมีการจัดระบบการศึกษาเป็นแบบแผนโดยมีโรงเรียนเป็นสถานศึกษา เช่นทุกวันนี้ การอบรมกุลบุตรธิดาเป็นภาระหน้าที่ของครอบครัว โดยมีบ้านเป็นที่อบรมสั่งสอน อาจกล่าวได้ว่าบ้านเป็นแหล่งการศึกษาแห่งแรกสำหรับประชาชนคนไทย แต่เดิมมาพ่อแม่ ญาติพี่น้อง เป็นผู้อบรมสั่งสอน ลูกหลานให้เรียนรู้ชีวิต รู้จักสังคม การใช้ชีวิตในสังคม การประกอบอาชีพ เป็นต้น โดยอบรมแตกต่างกันสำหรับเด็กชายและเด็กหญิง เด็กชายได้รับการอบรมให้ประกอบอาชีพค้าขายหรือกระทำการงานอย่างอื่น ส่วนเด็กหญิงได้รับการฝึกฝนเพื่อเตรียมตัวเป็นแม่บ้านแม่เรือน

นอกเหนือจากบ้านแล้ว ในสังคมไทย วัดเป็นสถานที่ที่มีบทบาทต่อการศึกษา มาก โดยเฉพาะเด็กชาย การอบรมสั่งสอนในวัดเป็นลักษณะการที่พ่อแม่พาลูกไปฝากฝังให้พระครูแลความประพฤติ และอบรมสั่งสอนวิชาอ่านเขียน หรือวิชาอื่น ๆ ด้วย

สถาบันอีกแห่งหนึ่งที่มีส่วนในการศึกษา คือ วัง ซึ่งมีการจัดอบรมความรู้ต่าง ๆ เป็นต้นว่าการอ่านเขียน การบ้านการเรือน ช่างฝีมือ งานศิลปกรรม ภาษาและวรรณกรรม ดนตรีไทย พิธีการต่าง ๆ เป็นต้น

เมื่อสังคมได้พัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง การศึกษากลายเป็นเรื่องทั่วไปที่จำเป็นสำหรับทุกคน และเป็นกิจการสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลเข้ามามีส่วนหนึ่งในแง่กำหนดนโยบาย ควบคุมการดำเนินการและดำเนินการเองโดยเฉพาะระดับประถมศึกษา โดยในประเทศไทยกำหนดเป็นการศึกษาภาคบังคับสำหรับเยาวชนในระดับปฐมวัย และรัฐบาลได้รับภาระการจัดการศึกษาระดับต้นนี้ โดยมีโรงเรียนของรัฐตั้งอยู่ตามตำบลหมู่บ้านต่าง ๆ ทว่าราชอาณาจักร

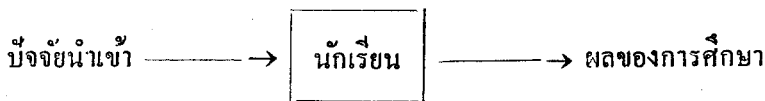
๕. การบริหารการศึกษา

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งซึ่งส่งผลถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดเกี่ยวกับการประถมศึกษา คือการบริหารงานด้านการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักการบริหารองค์การ โดยเฉพาะองค์การในภาครัฐกิจ

เมื่อมองในแง่การบริหารองค์การเพื่อการศึกษา มีแนวทางพิจารณาได้หลายทาง เช่น ฮาร์วี เอเวิร์ช (Harvey A. Averch) กับคณะ สรุปว่า อาจทำได้อย่างน้อย ๔ ทาง คือ^{๑๒}

๑. การพิจารณาในแง่ปัจจัยนำเข้าและผลที่เกิดขึ้น (Input-output Approach)

โดยพิจารณาปัจจัยนำเข้าที่ส่งผลต่อตัวผู้เรียน และผลทางด้านการศึกษา ตามตัวแบบง่าย ๆ ดังนี้

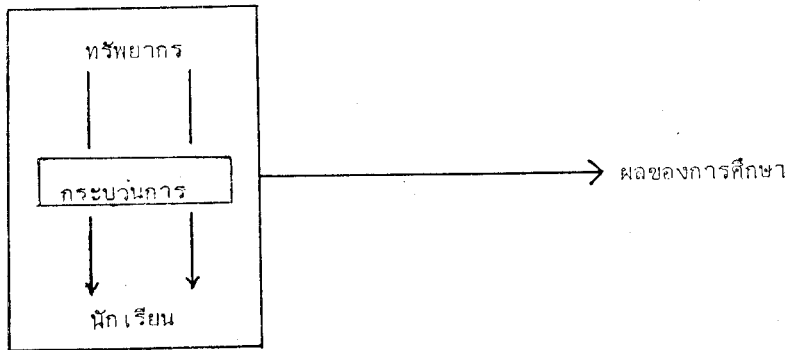


๒. การพิจารณาในแง่กระบวนการ (Process Approach)

การพิจารณาแนวนี้ถือว่าการศึกษาคือเรื่องของความเกี่ยวพันกันระหว่างทรัพยากรที่ใช้เพื่อการศึกษา กระบวนการศึกษา และนักเรียน คือเป็นการทูลู่เทรทรัพยากรต่าง ๆ เช่น เงิน วัสดุ คน ผ่านกระบวนการจัดการศึกษา

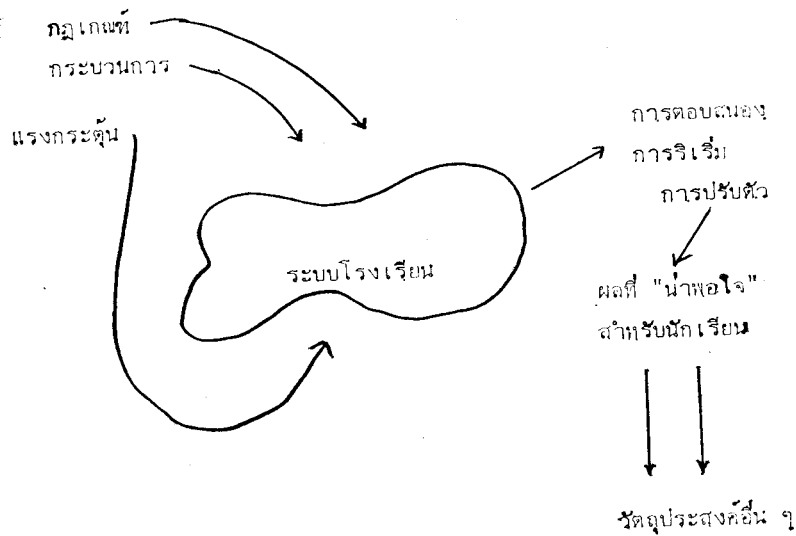
๔

และส่งผลถึงตัวนักเรียน การดำเนินการทั้งหมดนี้ให้ผลออกมาในรูปผลผลิตของการศึกษากังตัวแบบต่อไปนี้



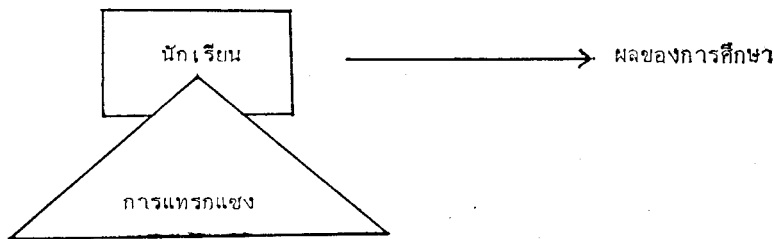
๓. การพิจารณาในแง่องค์การ (Organizational Approach)

แนวทางนี้เห็นว่าระบบโรงเรียนเป็นผลมาจากกฎ ระเบียบ และแรงกระตุ้นภายใน ซึ่งมีส่วนกระทบคนในระบบคือ ครู ผู้บริหารและบุคลากรอื่น ๆ ระบบโรงเรียนนี้มีลักษณะที่ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของลูกค้า ระบบจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นกับการปรับตัวดังกล่าวซึ่งจะก่อผลดำเนินการศึกษาที่น่าพึงพอใจ แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นผลที่ดีที่สุดเสมอไปก็ได้ ดังรูปแบบต่อไปนี้



๔. การพิจารณาในแง่ประเมิน (Evaluation Approach)

แนวทางที่สนใจการแทรกแซงขนาดใหญ่ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียนและนักเรียนโดยเน้นแก่นโยบายดังรูปแบบต่อไปนี้



ลักษณะตัวแบบที่กล่าวข้างต้นทั้งหลายนี้มองภาพกว้าง ๆ เป็นหลัก ส่วนภาพรายละเอียดเกี่ยวกับบุคลากรภายในนั้น มิได้แจ่มแจ้งไว้ ทั้ง ๆ ที่ปัญหา

ของบุคลากรในระบบบริหารการศึกษา เป็นเรื่องสำคัญมากต่อความสำเร็จ
ตามเป้าหมายของการศึกษา ดังที่ ส. คีวรักษ์ กล่าวไว้ว่า^{๑๐}

ปัญหาใหญ่อันหนึ่งในประเทศด้อยพัฒนา ก็คือว่า ทำไมการศึกษา
ของเราจึงดีไม่พอ ก็เพราะเหตุว่า เรายังเลี้ยงครูของเราไม่ดีพอ ถูกันใน
ด้านข้าราชการทั้งหมดแล้ว ข้าราชการครูนี้ดีกว่าข้าราชการอื่น ๆ เขา
ถึงแม้จะเงินเดือนเท่ากัน แต่อำนาจวาสนาก็ไม่เท่ากัน ช่องทางที่ตุ๊กติก
โกงกินก็ไม่มากเท่าเขา

ดังนั้นการพิจารณาบุคลากรในระบบบริหารโรงเรียนจึงเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้
หากต้องการเข้าใจสภาพกระบวนการการศึกษาให้ถ่องแท้ ถ้าจะคำนึงราย
ละเอียดของบุคลากรในระบบบริหาร ผู้เขียนเห็นว่าตัวแบบของวิลเลียม
คาสเตเตอร์ (William B. Castetter) มีลักษณะที่ครอบคลุมทีเดียว เนื่อง
จากตัวแบบนี้คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการทำงานของบุคลากรในระบบ
การศึกษา ดังภาพที่ ๑.๑

๖. ปัจจัยที่มีผลต่อการศึกษาของนักเรียน

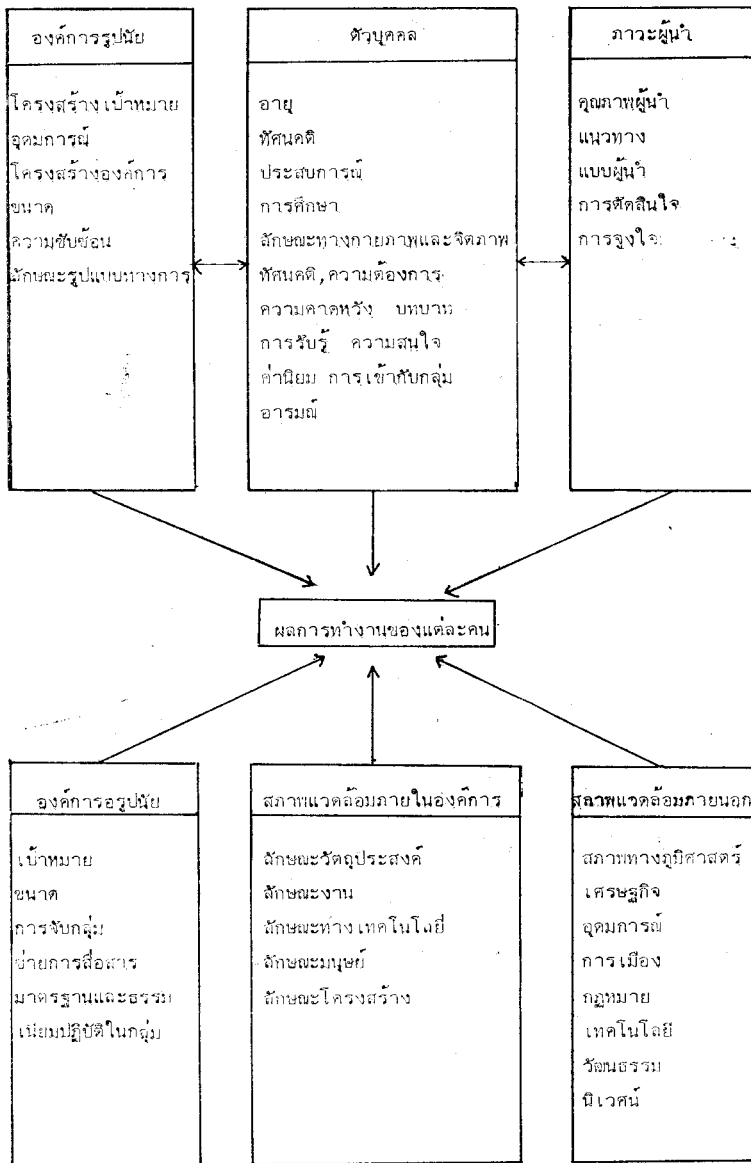
มิใช่ว่าองค์การจะมีผลต่อการศึกษาของนักเรียนเท่านั้น ในส่วนของนัก
เรียนเองยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่กระทบและทำให้ผลการเรียนของเด็ก ๆ เป็นไป
ตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่า
นี้มีหลายอย่าง เช่น สภาพแวดล้อมทางสังคม ทางครอบครัว ทางเศรษฐกิจ
ของนักเรียน คุณภาพของนักเรียนเอง เป็นต้น

๗. แนวทางการวิจัย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนจึงเลือกแนวทางวิจัยโดยเน้นศึกษาภาพ
รวมกว้าง ๆ มากกว่าจะเจาะลึกลงในประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้โดยมุ่ง

ภาพที่ ๑-๑

ตัวแบบระบบบริหารโรงเรียนตามข้อเสนอของคาสเตเตอร์



ที่มา William B. Castetter The Personnel Function in Educational Administrative (New York : Macmillan, 1981) p.10.

พิจารณาทั้งตัวนักเรียน บุคลากรหรือครูผู้สอนในโรงเรียนและระบบการบริหารการศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับโรงเรียน

ในส่วนของนักเรียนผู้เขียนสนใจสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งที่บ้าน ในโรงเรียนและตัวนักเรียนเอง โดยเลือกศึกษาปัจจัยส่วนที่คาดว่าจะมีผลต่อความสำเร็จในการเรียนของนักเรียน

สำหรับตัวครูผู้สอน จะพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ โดยเลือกเฉพาะบางส่วนของตัวแบบที่คาสเตเตอร์เสนอ เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการต่อนักเรียน

สุดท้าย ระบบการบริหารการศึกษาซึ่งรวมถึงตัวผู้บริหารนั้นน่าจะมีผลต่อการศึกษาและการทำงานของครูด้วย จึงเลือกบางประเด็นเช่นกัน กล่าวคือ พิจารณาส่งที่นำเข้าสู่ระบบ เช่น เงินทุน ทรัพยากรสนับสนุน ลักษณะและกระบวนการบริหาร บทบาทของผู้นำ และผลของความพยายามของระบบในแง่บริการที่โรงเรียนให้แก่แก่นักเรียน

จริงอยู่แนวทางที่เสนอในการวิจัยนี้เป็นแนวทางกว้าง จึงไม่สามารถตอบคำถามเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างชัดเจนรัดกุม แต่เป็นการวิจัยที่น่าจะช่วยให้เห็นภาพรวมกว้าง ๆ ของระบบการศึกษาระดับประถมในชนบทไทย ซึ่งจะช่วยให้ขบขมปัญหาหรือข้อสรุปต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์แต่ละด้านได้ชัดขึ้น คงจะเสนอรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

เชิงอรรถ บทนำ

๑. ปรีชา นิพนธ์พิทยา *การประถมศึกษากับการพัฒนา* (กทม. กรุงเทพมหานคร พิมพ์ พ.ศ. ๒๕๒๕) หน้า ๑
๒. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ *ทัศนะทางการศึกษา* (กทม. สำนักพิมพ์เค็ดไทย พ.ศ. ๒๕๑๘) หน้า ๗
๓. James E. McClellan *Philosophy of Education* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hal 1976), คุบที่ ๑
๔. เฟิงอ้าง หน้า ๑๔
๕. เฟิงอ้าง หน้า ๑๑
๖. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ *อ้างแล้ว* หน้า ๗-๘
๗. ส. ศิวรักษ์ *คั่นห้องสองครู* (กทม. สำนักพิมพ์ลายสือไทย พ.ศ. ๒๕๒๔)
๘. ปรีชา นิพนธ์พิทยา *อ้างแล้ว* หน้า ๓๘-๔๓
๙. ดุ ทวี ทิมขำ *พัฒนาการของการประถมศึกษาในประเทศไทย* (คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี พ.ศ. ๒๕๒๓) หน้า ๔๒
๑๐. อ้างในปรีชา นิพนธ์พิทยา *อ้างแล้ว* หน้า ๔๕
๑๑. ดุ สมิตร์ คุณานุกร *หลักสูตรประถมศึกษา ๒๕๒๑ ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ* (กทม. สารมวลชน พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๑๑
๑๒. Harvey A. Averch et al. *How Effective Is Schooling* (Englewood Cliffs, New Jersey : Rand Corporation, 1974).
๑๓. ส. ศิวรักษ์ *อ้างแล้ว* หน้า ๒๑

บทที่ ๒

การประถมศึกษาของไทย

การดำเนินการด้านการประถมศึกษาของไทย เริ่มต้นจากวัดและวังก่อน จะขยายครอบคลุมมวลชนโดยทั่วไปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากนั้นภายในระยะเวลาไม่ถึงหนึ่งศตวรรษ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษาอยู่เสมอ ความพยายามในการเปลี่ยนแปลงนี้ ได้มีวิวัฒนาการมาสู่การจัดการโดยระบบราชการ (bureaucratization) มากขึ้นทุกที ในขณะที่ประชาชนมีบทบาทกำหนดแนวทางการประถมศึกษา น้อยลง นอกจากนั้นลักษณะการรวบอำนาจสู่ศูนย์กลาง (centralization) ก็ปรากฏตัวเด่นชัดขึ้น

๑. จากประชาบาลสู่การประถมศึกษาแห่งชาติ

โดยพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ การอบรมสั่งสอนกลบตรกฤติตา เป็นภาระเบื้องต้นของพ่อแม่ แต่ยิ่งสังคมพัฒนามากขึ้นก็ยังมีลักษณะการแบ่งงาน และการกำหนดความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้น ทำให้บทบาทของพ่อแม่ในการให้การศึกษาลูกหลานของตนลดลง ในขณะที่เดียวกันรัฐได้เข้ามามีส่วนกำหนดแนวทางและการจัดการศึกษามากขึ้นโดยถือเป็นภารกิจเพื่อสาธารณประโยชน์

หากมองย้อนหลังไปในอดีต รัฐมีบทบาททางด้านการศึกษามาแต่ต้น แต่ในระยะแรกบทบาทดังกล่าวถูกจำกัดในรูปการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มคน

เฉพาะกลุ่มในวงกรอบของวังและวัด และเน้นให้การอบรมเด็กผู้ชายเป็นหลัก เพื่อเตรียมตัวบุคคลเข้ารับราชการ กล่าวกันว่าพ่อขุนรามคำแหงผู้ประดิษฐ์อักษรไทยได้ทรงแต่งตั้งพระสงฆ์จากลังกาให้ดูแลการศึกษา หลังจากนั้น พระสงฆ์ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ดีการให้การศึกษาในสมัยก่อนนั้นมีขอบเขตจำกัด มิได้แพร่หลายทั่วไป ทั้งยังเป็นลักษณะการเรียนโดยวิธีท่องจำ อาศัยหนังสือทางศาสนา เช่น หนังสือมหาชาติ สุภาษิตพระร่วงหรือไตรภูมิพิภพเป็นหลัก การให้การศึกษาของไทยเรามีลักษณะดังกล่าวจนประมาณ พ.ศ. ๒๒๑๕ ในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โดยพระโหราธิบดีได้แต่งหนังสือจินตมณีเป็นที่รู้จักและใช้แพร่หลายในยุคนั้น

ในสมัยแผ่นดินกรุงศรีอยุธยาหรือแม้ในตอนต้นของแผ่นดินรัตนโกสินทร์ รัฐไม่ได้มีบทบาททางการศึกษามากนัก การศึกษายังคงเป็นเรื่องที่พระสงฆ์จัดการตามมีตามเกิดสำหรับราษฎรสามัญ โดยที่รัฐอาจจัดการศึกษาให้เพียงครั้งคราวแล้วแต่โอกาส เช่น ในสมัยรัชกาลที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์มีการจัดตั้งโรงเรียน เพื่ออนุเคราะห์แก่คนชรา คนพิการ และเด็ก ปรากฏว่าเมื่อพ้นเวลาอาหารแล้วยังมีคนบางส่วนนั่งรออยู่ ณ โรงเรียนนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้มีการสอนหนังสือ และมีพระธรรมเทศนาแสดงด้วย^๒

บทบาทในการจัดการศึกษาของรัฐเริ่มจริงจัง และเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เริ่มตั้งแต่ทรงจัดตั้งโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง เพื่อให้บุตรเจ้านายและบุตรขุนนางข้าราชการได้เล่าเรียน

โดยมีพระยาศรีสุนทรโวหาร (เมื่อครั้งมียศเป็นหลวงสารประเสริฐ) เป็นครูใหญ่ อาศัยตำราแบบเรียนหกเล่มของพระยาศรีสุนทรโวหารเป็นหลัก เพื่อมุ่งให้เรียนวิชาอ่าน วิชาเขียน วิชาเลข และวิธีปฏิบัติราชการ อันจะเป็นการเตรียมบุคคลเข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณต่อไป

โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาว่าจะป็นหนทางให้กุลบุตรได้ใช้เป็นแนวทางเลี้ยงชีพและมีความประพฤติได้ถูกต้องยิ่งขึ้น สมควรที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนโดยทั่วไป ดังนั้นพระองค์จึงได้ทรงจัดการขยายการศึกษาให้ครอบคลุมถึงราษฎรมากขึ้น

ใน พ.ศ. ๒๔๒๗ มีการตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรสามัญทั่วไปอันนับเป็นโรงเรียนทวยราษฎรแห่งแรกที่วัดมเหยงคณ์พาราม และมีการจัดการศึกษาให้แพร่ไปตามวัดวาอาราม โดยทรงอาราธนาพระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นนวัชรญาณวโรสให้เป็นธุระจัดการเล่าเรียนในวัดตามหัวเมือง และทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าน้องเธอกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดการศึกษาแก่ประชาชนในหัวเมือง^๗

เมื่อการศึกษาเริ่มแพร่ออกไป รัชาก็เข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยใน พ.ศ. ๒๔๓๐ มีการตั้งกรมศึกษาธิการทำหน้าที่ดูแลบริหารกิจการโรงเรียน ในช่วงนั้นมีโรงเรียนทั่วประเทศ ๓๔ โรงเรียน^๘ ครู ๘๑ คน นักเรียน ๑,๘๘๔ คน^๙ ต่อมาอีก ๒ ปี กรมศึกษาธิการ ได้กลายเป็นกรมธรรมการ เมื่อรวมกับกรมธรรมการสังฆการี กรมพยาบาล กรมแผนที่ พิพิธภัณฑ์

^๗ เมื่อปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ มีโรงเรียนประถมศึกษา ๒๕, ๒๓๑ โรงเรียน และถึงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐-๒๕๒๔) มีโรงเรียนประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็น ๓๐,๖๑๑ โรงเรียน (ดูแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า หน้า ๒๓๘)

สถานและกรมกลาง และจากนั้นได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการใน พ.ศ. ๒๔๓๕

องค์การของระบบราชการที่รัฐได้จัดตั้งเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา มากขึ้นทุกทีดังในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีโครงการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก มีการแบ่งการศึกษาเป็นฝ่ายกรุงเทพ ฯ และหัวเมือง การจัดระบบการศึกษา ก็เป็นแบบแผนขึ้น โดยกระทรวงธรรมการจัดการศึกษาในเมืองหลวง และ กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาในหัวเมือง โดยยังอาศัยความร่วมมือจากวัด และมีพระสงฆ์จำนวนมากช่วยสอน^๕

เมื่อแรกเริ่มจัดการศึกษาแก่ทวยราษฎร์นั้น ถึงแม้รัฐจะเข้ามามีบทบาท มากขึ้น แต่ประชาชนนั้นว่ามีบทบาทสำคัญอยู่ไม่น้อย ดังเช่นในรัชสมัยของ รัชกาลที่ ๕ ได้กำหนดให้พระอริการ เจ้าอาวาส กำหนด และแพทย์ประจำ ตำบล รวมเป็นคณะกรรมการ เรียกว่า กรมการตำบล ทำหน้าที่จัดการ ศึกษาโดยจัดตั้งโรงเรียน ชักนำเด็กเข้าโรงเรียน และบำรุงโรงเรียน กิจกรรม ทั้งหลายส่วนใหญ่อาศัยความร่วมมือจากประชาชนทั้งสิ้น^๖ โรงเรียนที่จัดตั้ง โดยรูปแบบเช่นนี้จึงได้ชื่อว่า โรงเรียนประชาบาล คือ ประชาชนเป็นผู้ อภิบาลโรงเรียน ส่วนองค์การของรัฐมีหน้าที่ในการกระตุ้น และสนับสนุน เป็นหลัก

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนยังปรากฏต่อมาในรัชสมัยของรัชกาล ที่ ๖ ซึ่งมีการแยกโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. โรงเรียนรัฐบาล เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งและดำเนินการโดยอาศัยงบประมาณจากกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

๒. โรงเรียนบุคคล เป็นโรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนเอกชน

๓. โรงเรียนประชาบาล เป็นโรงเรียนที่กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบในการจัดหาครู และหาเงินบำรุงโรงเรียน โดยใช้เงินช่วยสาอากรหรือเงินใดก็ตามสุดแต่จะหาได้ในท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกของการจัดการศึกษาประชาชนได้มีส่วนอภิบาลการประถมศึกษาทั้งในรูปการดำเนินการกับการสนับสนุนทางการเงินโดยการบริจาค หรือโดยเงินเรียกเก็บที่เรียกว่า เงินศึกษาพลี แต่ต่อมาบทบาทของประชาชนก็ลดลงเมื่อจำนวนโรงเรียนและนักเรียนเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลเข้ามาบริหารการศึกษายิ่งขึ้น ดังเช่นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ มีนักเรียนประชาบาลทั่วประเทศถึง ๑๖๓,๑๐๕ คน พระเจ้าอยู่หัวได้ทรงเลิกการเก็บเงินศึกษาพลี และให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินปีละ ๓ ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการศึกษาประชาบาล^๕

หลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลทุยุคทุกสมัยก็มีนโยบายส่งเสริมการศึกษาแก่มวลชน ดังหลักข้อที่ ๖ (ในหลักหกประการ) ของคณะราษฎรที่ระบุว่า จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร^๖

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ รัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษาพ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นการกำหนดการศึกษาภาคบังคับ ให้เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่ ๘ จนถึงอายุย่างเข้าปีที่ ๑๕ ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษา รวมทั้งกำหนดบทลงโทษบิดามารดาซึ่งไม่ไปแจ้งส่งเด็กเข้าโรงเรียนประถมศึกษา และรัฐบาลได้มอบหมายการจัดการศึกษาประชาบาลแก่หน่วยงานต่าง ๆ กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาประชาบาล เทศบาลจัดการประถมศึกษา

ในเขตเทศบาล สำหรับกระทรวงศึกษา ช่วยประสานงานและควบคุมนโยบาย โดยผ่านศึกษาธิการจังหวัด และมีคุรุสภาช่วยประสานงานกับบุคคล

จากรูปแบบบริหารเช่นนี้ อย่างน้อยดูเหมือนว่าการศึกษาในเขตเทศบาล ดำเนินโดยตัวแทนของประชาชนตามลักษณะการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล แต่เทศบาลก็เป็นหน่วยงานที่รัฐเข้ามามีบทบาทควบคุมหลายด้าน และในตอนเริ่มแรกที่เทศบาลรับโอนโรงเรียนเทศบาลจากกระทรวงศึกษาธิการ เทศบาลไม่สามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์เนื่องจากขาดงบประมาณ ในปีต่อมาจึงโอนกลับให้กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต่อมาโอนกลับให้เทศบาลใหม่ หลังจากช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรให้โดยช่วยเหลือด้านอาคารสถานที่และให้ยืมตัวบุคคล

สำหรับกระทรวงศึกษาธิการมีโอกาสจัดการศึกษาประชาบาลโดยตรง ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๘ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดต่างๆ เว้นโรงเรียนในเขตเทศบาลได้ถูกโอนไปให้ท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ระยะเวลาดูเหมือนว่า ได้มีความพยายามลดบทบาทของระบบราชการในการจัดการศึกษาลง ดังเอกสารฉบับหนึ่งของกรมการปกครองระบุว่า การดำเนินการ แนวนั้นสอดคล้องกับการปกครองประชาธิปไตย เนื่องจากมีสภาจังหวัดซึ่งประชาชนเลือกตั้งคอยควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะเจ้าหน้าที่^{๑๐}

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ การประถมศึกษาในภูมิภาคก็ยังคงควบคุมดูแลโดยส่วนกลางเช่นเดิม คือกระทรวงมหาดไทยควบคุมและส่งเสริมด้านธุรการ กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมงานวิชาการและคุรุสภามีหน้าที่ดำเนินการ

บริหารงานบุคคล และอันที่จริงการบริหารและควบคุมโรงเรียนประชาบาล
นั้นอยู่ในมือของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ทั้งมีการวิจารณ์ว่า

“ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
นั้นเป็นข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงเท่ากับว่าราชการ
ส่วนกลางเข้าควบคุมการบริหารงานการศึกษาโดยตรง... สภาจังหวัดซึ่ง
เป็นตัวแทนของราษฎรนั้นก็ไม่ว่าจะขัดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจผู้ว่า
ราชการจังหวัดไว้มากเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภา
จังหวัดแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการ
จังหวัดได้เลย”^{๑๑}

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการจัดตั้ง การดำรง และล้มเลิกโรงเรียน
เลือกแบบเรียน บรรจุ แต่งตั้งและให้ครูออก พิจารณาความดีความชอบ
ของครู จัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียน ฯลฯ สำหรับนายอำเภอมีอำนาจ
ในลักษณะคล้ายกันภายในขอบเขตอำเภอของตน นายอำเภอเป็นผู้บังคับ
บัญชาบรรดาครูโรงเรียนประชาบาล ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด^{๑๒} ทั้งนี้ถึงแม้โดยหลักการผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนด
นโยบายการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของ
ตนได้ แต่เนื่องจากประชาชนมีบทบาทควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยมาก
หรือไม่มีเลย ประกอบกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตอบสนองนโยบาย
ที่กำหนดโดยส่วนกลาง จึงทำให้การบริหารการศึกษากระทำโดยระบบราช
การยิ่งชนรวมทั้งมีลักษณะรวบงานเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก
งบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการ
การศึกษามักไม่พอเพียง ประชาชนจึงถูกดึงให้เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนการ

ศึกษาต่อไปทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม เช่น โดยผ่านกรรมการการศึกษาของโรงเรียนซึ่งมักประกอบด้วยผู้นำหรือผู้มีฐานะดีในชุมชน การสนับสนุนเหล่านี้ มักถูกจำกัดขอบเขตในรูปการสนับสนุนทางทุนทรัพย์หรือแรงงานเป็นส่วนใหญ่ ส่วนนโยบาย หลักสูตร วิธีการเรียนการสอน และการจัดการศึกษาถูกกำหนดโดยหน่วยราชการแทบทั้งสิ้น^{๕๕}

องค์การบริหารส่วนจังหวัดดูแลการประถมศึกษาในชนบทเป็นระยะเวลาประมาณ ๑๕ ปี ในช่วงระยะนั้นได้มีการวิจารณ์กันมากถึงความเหมาะสมของรูปแบบและผลที่เกิดขึ้นจากการจัดการศึกษาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้มีความเห็นทั่วไปว่าสมควรเปลี่ยนแปลง จึงได้มีการใช้ระบบบริหารการศึกษาประชาธิปไตยขึ้นใหม่ โดยให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้การดูแลของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลทำให้ข้าราชการครู ซึ่งเดิมเป็นพนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับการยกสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

แนวระบบบริหารแบบใหม่ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้เป็นขั้นตอนล่าสุดของการเปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาประชาธิปไตย และสะท้อนการที่ระบบราชการเข้ามามีส่วนบริหารการศึกษามากเป็นพิเศษ มีผลให้สภาพของโรงเรียนประชาธิปไตยซึ่งตั้งโดยมุ่งให้ประชาชนร่วมมีส่วนบำรุงรักษานั้น กลายมาเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่ดำเนินการโดยระบบราชการแทบทั้งสิ้น และประชาชนลดบทบาทไปอย่างมาก ดังจะแสดงให้เห็นในบทต่อไปที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนค้ำนการศึกษา

๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ

การประถมศึกษาในเขตชนบทซึ่งมักเรียกกันทั่วไปว่าการศึกษาประชา
บาลนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบผลัดเปลี่ยนกันไประหว่างกระทรวงมหาด
ไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ระหว่างช่วงปี ๒๔๔๑ ถึง ๒๔๙๐ กระทรวง
มหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการศึกษาประชาบาล โดย
ในระยณะนี้กระทรวงธรรมการหรือกระทรวงศึกษาธิการ (ตามชื่อที่เปลี่ยน
ภายหลัง) ดูแลด้านหลักสูตร และช่วยเหลือประสานงาน ต่อมาระหว่าง พ.ศ.
๒๔๙๑-๒๕๐๘ กระทรวงศึกษาธิการเป็นฝ่ายจัดการศึกษาประชาบาลและใน
ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ การจัดการนี้ถูกยกไปให้กระทรวงมหาดไทย โดยผ่านองค์
การบริหารส่วนจังหวัดและกระทรวงศึกษาธิการช่วยประสานงานด้านวิชาการ
จนกระทั่งมีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)
ขึ้นในปี ๒๕๒๓ กระทรวงศึกษาธิการจึงรับภาระการศึกษาประชาบาลอีก
ครั้งหนึ่ง

รูปแบบการจัดการประถมศึกษาในเขตชนบท (หรือนอกเขตเทศบาล)
ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการต่างไปจากรูปแบบที่ สปช. รับผิดชอบ
อย่างมาก ดังจะชี้ให้เห็นในบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยต่อไปนี้

๒.๑ รูปแบบโครงสร้างการบริหาร การจัดการศึกษาโดยองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด เป็นรูปการบริหารโดยองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่ง
ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภออย่างมากในการจัดการ^{๓๓}
กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ด้านการศึกษา เช่น
การจัดสรรงบประมาณ การบรรจุ การแต่งตั้งและให้ออกของครู หรือ การ

จัดตั้ง การดำรงและการล้มเลิกโรงเรียน ฯลฯ ส่วนนายอำเภอก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกันในเขตอำเภอของตน

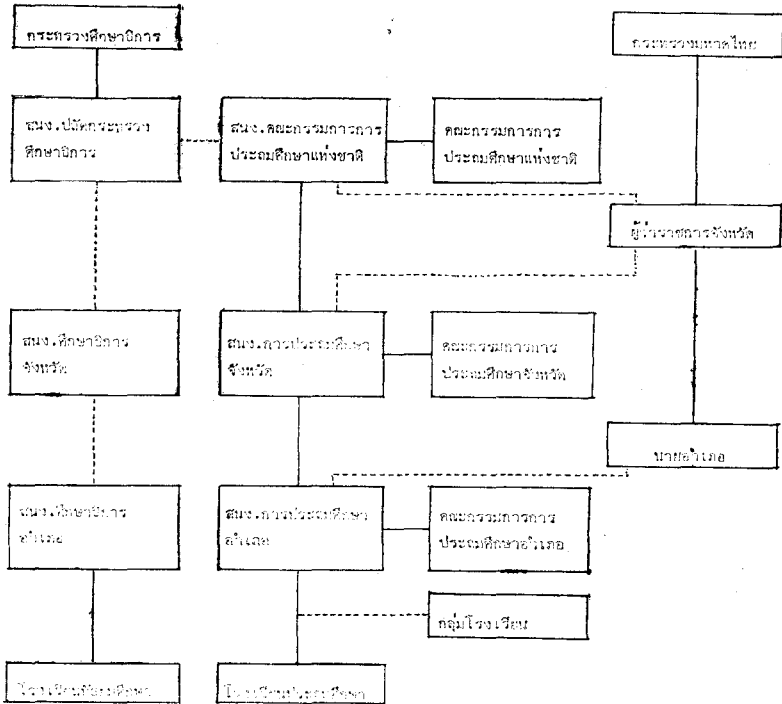
ถึงแม้สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดจะมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบระดับจังหวัด ส่งการผ่านปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งดูแลส่วนการศึกษาด้วย สำหรับระดับอำเภอนั้น นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีหัวหน้าส่วนการศึกษามิใช่ผู้ดูแลการศึกษาในโรงเรียนประชาชน ส่วนศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้นโดยหลักการเป็นผู้ช่วยเหลือ แต่ในทางปฏิบัติมีบทบาทน้อยลง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหัวหน้าส่วนการศึกษาของตนทั้งระดับจังหวัดและอำเภออยู่แล้ว

ครั้นเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รูปแบบการบริหารยังมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น โดยกระทรวงศึกษาธิการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการศึกษาประชาชนหลายระดับ คือระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ โดยแต่ละระดับมีสำนักงานและหัวหน้าสำนักงาน (เลขาธิการ สปช. ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอตามลำดับ) เป็นผู้รับผิดชอบ กับมีคณะกรรมการของแต่ละระดับคอยดูแลดำเนินนโยบาย

นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มโรงเรียนในแต่ละอำเภอช่วยดูแลการศึกษาในระดับโรงเรียนด้วย ดังภาพที่ ๒.๑

ภาพที่ ๒-๑

แผนภูมิ โครงสร้างและระบบบริหารการประถมศึกษาแห่งชาติ



ตามรูปแบบบริหารใหม่เน้นบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในด้านการประถมศึกษาถูกลดลงไปอย่างมาก ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกลายเป็นเพียงประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดและประธานกรรมการการประถมศึกษาอำเภอตามลำดับ มีสิทธิออกเสียงและความเห็นเฉพาะในคณะกรรมการเท่านั้น ส่วนการบังคับบัญชาการควบคุมดูแลบุคลากร งานธุรการและงานวิชาการของสำนักงานการประถมศึกษาานั้นขึ้นอยู่กับหัวหน้าสำนักงานดังกล่าว

หนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดและหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ รวมทั้งข้าราชการสังกัด สปช. ในเขตจังหวัดและอำเภอของตนอีกต่อไป

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๒๑ ระบุว่า

“ให้มีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด มีหน้าที่บังคับบัญชา ควบคุมและดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ชั้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ”

และมาตรา ๒๗ ระบุไว้ในทำนองเดียวกันโดยให้หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

ดังนั้นหน่วยงานการประถมศึกษาในจังหวัดและอำเภอจึงถือเป็นหน่วยราชการส่วนกลางขึ้นสายตรงต่อส่วนกลางมิได้ขึ้นกับหัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากหน่วยราชการหน่วยอื่น ๆ เช่น หน่วยงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ หรือหน่วยเกษตรจังหวัดอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอยังมีอำนาจบังคับบัญชาอยู่

๒.๒ ฐานะของครูประชาบาล ในช่วงที่การประถมศึกษาขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ครูในโรงเรียนประชาบาลเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมิใช่ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเหมือนครูโรงเรียนมัธยม ลักษณะเช่นนี้ทำให้ครูเห็นว่าตนมีสถานะต่ำต้อยต้องการให้มีการปรับปรุง

เมื่อเปลี่ยนรูปแบบบริหารโดยการศึกษาประชาบาลมาขึ้นกับ สปช. ก็มีการยกฐานะครูประชาบาลดังกล่าวข้างต้นมาเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการ

ประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการข้าราชการครู (กค.) คอยดูแลกำกับการบริหารงานบุคคลทำนองเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.)

๒.๓ งบประมาณ งบประมาณที่จัดให้แก่โรงเรียนประถมศึกษานั้นไม่ว่าจะเป็นระบบการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ สปช. ก็ตาม ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณแผ่นดินด้วยกันทั้งสิ้น ที่แตกต่างกันได้แก่การจัดสรรงบประมาณ ซึ่งเปลี่ยนมือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นคณะกรรมการระดับต่าง ๆ ของ สปช.

อย่างไรก็ตาม เมื่อการประถมศึกษานอกเขตเทศบาลตกอยู่กับ สปช. งบจัดสรรทางด้านการศึกษาประชาบาล ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเคยให้ โดยเฉพาะในทำนุอุปถัมภ์และการก่อสร้างก็มิได้มีการจัดให้แก่โรงเรียนประชาบาลอีกต่อไป จริงอยู่มีหน่วยงาน สปช. ในบางจังหวัดที่สามารถได้รับเงินสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่บ้าง แต่ก็เป็นส่วนน้อย ดังนั้นในทางปฏิบัติ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สปช. จึงพึ่งงบประมาณจากทาง สปช. แทบทั้งหมด

จากที่กล่าวมานี้ ประเด็นที่เห็นชัดคือ โครงสร้างของการบริหารการศึกษาของ สปช. ได้แยกตัวออกจากโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นและภูมิภาค ซึ่งกระทรวงมหาดไทยดูแลอยู่อย่างชัดเจน การแยกตัวเช่นนี้หมายถึงงบประมาณจำนวนมากที่กระทรวงมหาดไทยเคยดูแลด้านการศึกษาได้ถูกเปลี่ยนมือไปให้กระทรวงศึกษาธิการ และยังหมายความว่าอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาให้คุณให้โทษ หรือสั่งการแก่ครูประชาบาลจำนวนมหาศาลทั่วประเทศ

ได้หลุดพ้นจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ขณะเดียวกันผลประโยชน์
แบบแฝงอันอาจมีในด้านการก่อสร้างต่าง ๆ สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาก็
กลายเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการสังกัด สปช. ด้วย

นอกเหนือจากการแยกภาระการจัดการประถมศึกษาในชนบทออกจาก
กระทรวงมหาดไทยแล้ว ลักษณะโครงสร้างการจัดการศึกษาประชาบาลโดย
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังมีผลให้การจัดการศึกษา
เช่นนี้เป็นเรื่องที่ระบบราชการเข้ามามีบทบาทเต็มตัว และเป็นการจัดการโดย
องค์การขนาดใหญ่ที่มีขอบข่ายการบังคับบัญชาจากส่วนกลางลงไปส่วนภูมิภาค
อย่างชัดเจน สำหรับบทบาทของประชาชนที่จะเข้ามาช่วยสนับสนุนโรงเรียน
นั้น มักขึ้นกับความสามารถส่วนตัวของผู้บริหารโรงเรียนที่จะระดมความ
สนับสนุนดังกล่าว ทั้งนี้โดยอาศัยคณะกรรมการศึกษาของโรงเรียนเป็นสื่อ
ประสานกับชุมชน

เชิงอรรถบทที่ ๒

๑. Swat Sukontarangi, *Development of Thai Educational Bureaucracy* (Bangkok : The National Institute of Development Administration, 1967), pp 23-25.

๑. ชาญชัย ศรีไสยเพชร *การประถมศึกษา ๒* (กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์ พ.ศ. ๒๕๒๓) หน้า ๓๒

๓. คุราวละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี *การขยายการศึกษาภาคบังคับ* (กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์โรงเรียนนันทศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑) หน้า ๑-๑๑

๔. รอง ศยามานนท์ *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ* กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์คุรุสภา พ.ศ. ๒๕๐๗) หน้า ๕๓

๕. คุรุปริทัศน์ “ความเป็นมาและปัญหาของระบบบริหารการศึกษาประจำบาล” *คุรุปริทัศน์* ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๒ หน้า ๔๒

๖. ชูศรี สนิทประชากร *การประถมศึกษา* (กทม. วัชรการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๒๒) หน้า ๓๑๐

๗. ชาญชัย หน้า ๓๗

๘. “การศึกษาประจำบาล ประวัติและความเป็นมา” *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๖

๙. นโยบายทางด้านการศึกษารัฐบาลจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี *นโยบายด้านการศึกษารัฐบาล ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ ถึงคณะที่ ๔๑* (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๒) หน้า ๗ (เอกสารโรเนียว) และคุราวละเอียดการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยในช่วงปี ๒๔๗๕-๒๕๐๓ ใน

ระลึก ธานี นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๓) ปรินฎานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

๑๐. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย “สรุปผลการดำเนินงานการศึกษา ประชาบาลระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๕” วันศึกษาประชาบาล ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ (พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๕) หน้า ๔๔-๔๕

๑๑. กุรุปริทัศน์ หน้า ๔๗-๔๘

๑๒. วรวิทย์ วุฒินสรากร การศึกษาของไทย พิมพ์ครั้งที่ ๓ (พระนคร บริษัทสารมวลชน พ.ศ. ๒๕๑๙) หน้า ๗๘-๘๒

๑๓. คูรายละเอียดและการวิจารณ์ของสุทิน เนียมพลับ การประถมศึกษา และการศึกษาประชาบาล (ราชบุรี โรงพิมพ์วิศวกรรมพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๒๒) บทที่ ๑๑ และ ๑๒

บทที่ ๓

ปัญหาการประถมศึกษาของไทย

ภายในระยะเวลาหลายสิบปีที่รัฐเข้ามามีส่วนรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษาในชนบทนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรูปแบบการบริหาร พัฒนาทางวิชาการรวมทั้งจัดโครงการใหม่ ๆ ขึ้น เพื่อผลักดันให้การประถมศึกษาได้บรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเท่าที่เป็นมา ในแง่ปริมาณนั้นนับว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จอย่างดี กล่าวคือสามารถจัดการศึกษาชั้นประถมให้แก่ประชากรในกลุ่มอายุที่พึงรับการศึกษาระดับนี้ได้ถึงกว่าร้อยละ ๘๕ ขึ้นไป

อย่างไรก็ดี ในแง่คุณภาพนั้น การประถมศึกษาของไทยเรายังประสบปัญหาอีกมากมาย ปัญหาที่เห็นเด่นชัดคือเกิดความไม่เสมอภาคในแง่บริการการศึกษาในแต่ละภูมิภาค จนเป็นเหตุให้ผลิตผลของการศึกษาในแต่ละภาคแตกต่างกันอย่างชัดเจน นอกจากนี้ความแตกต่างระหว่างบริการการศึกษาในเขตเมืองและในเขตชนบทที่ห่างไกลก็มีมากด้วย

เนื้อหาที่กล่าวในบทนี้เป็นการทบทวนสภาพของบริการและปัญหาของการประถมศึกษาโดยพิจารณาจากงานเขียนและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการเข้าใจรายละเอียดจากการวิจัยในบทต่อ ๆ ไป

๑. ผลิตผลและปัญหาความไม่เสมอภาคในแง่คุณภาพของการศึกษา

งานเขียนงานวิจัยเกี่ยวกับการประถมศึกษาจำนวนไม่น้อย ได้ระบุความไม่เสมอภาคในแง่คุณภาพของการศึกษา ซึ่งมีผลทำให้สัมฤทธิ์ผลการเรียนของ

นักเรียนในแต่ละภูมิภาคต่างกันและความแตกต่างดังกล่าวยังเด่นชัดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบเด็กนักเรียนในชุมชนเมืองกับชุมชนชนบท

ในทำนองผลผลิตของโรงเรียนนั้น มีผู้พบว่าความรู้และสุขภาพของเด็กนักเรียนระดับประถมปีที่ ๔ ของโรงเรียนในเขตเทศบาลสูงกว่าโรงเรียนนอกเขตเทศบาล^๑

อนึ่ง การตกซ้ำชั้นของนักเรียนในแต่ละท้องถิ่นก็ต่างกันในลักษณะที่นักเรียนในเขตกรุงเทพมหานครได้เปรียบกว่าในเขตท้องที่อื่น ๆ ตัวอย่างเช่นนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ ในกรุงเทพฯ ตกซ้ำชั้นน้อยที่สุด (สอบได้ร้อยละ ๘๔.๖) ในขณะที่นักเรียนระดับชั้นนี้ในภาคเหนือสอบผ่านร้อยละ ๕๙.๙ และในภาคอื่นๆโดยเฉลี่ยร้อยละ ๗๐ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดต่าง ๆ พบว่าโรงเรียนประถมศึกษาชั้นปีที่ ๓ ที่ดำเนินการโดยเอกชนและที่สังกัดกรมสามัญศึกษามีเด็กนักเรียนไม่เคยซ้ำชั้นถึงร้อยละ ๘๕ ส่วนเด็กนักเรียนโรงเรียนเทศบาลไม่เคยซ้ำชั้นร้อยละ ๗๗.๖ และนักเรียนสังกัดโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่เขตชนบทเกือบทั้งหมดไม่เคยซ้ำชั้นเพียงร้อยละ ๖๗.๙^๒

จากการทดสอบทักษะเบื้องต้นด้านการเรียนภาษาไทยและเลขคณิต ได้มีผู้วิจัยพบความแตกต่างในแง่คุณภาพของเด็กนักเรียนประถมศึกษาของโรงเรียนในสังกัดต่าง ๆ กล่าวคือ เด็กนักเรียนโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา และโรงเรียนราษฎร์มีทักษะสูงกว่าเด็กนักเรียนสังกัดแหล่งอื่น ๆ เด็กนักเรียนสังกัดโรงเรียนเทศบาลมีทักษะสูงรองลงไป ส่วนเด็กนักเรียนสังกัดโรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีทักษะต่ำที่สุด^๓

ผลงานวิจัยอื่นๆ ล้วนยืนยันความแตกต่างในกันผลผลิตผลของการศึกษา
ทั้งสน เช่น กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการ
เรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ และประถมศึกษาปีที่ ๔ และสรุปว่านักเรียนใน
กรุงเทพมหานครมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนวิชาต่าง ๆ สูงกว่านักเรียนในภาค
อื่น ๆ ซึ่งเรียงลำดับลดหลั่นลงไปได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคใต้
และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำสุด^๕

ความแตกต่างดังกล่าวนี้รัฐบาลตระหนักดี จึงได้ระบุนโยบายไว้ในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า^๕ ว่าโรงเรียนในเมืองและชนบทยังมี
คุณภาพและมาตรฐานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นเพราะสภาพทางสังคมและ
เศรษฐกิจของในเมืองและชนบทมีความเหลื่อมล้ำกันมาก ทำให้เด็กในชนบท
มีโอกาสศึกษาต่อในระดับสูงที่ไม่ใช่ภาคบังคับน้อยกว่าเด็กในเมือง

งานวิจัยส่วนใหญ่พบว่าคุณภาพในการเรียนรู้ของเด็กนักเรียน ในภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่าเด็กนักเรียนในภาคอื่น ๆ ภาวะเช่นนี้เป็นผล
สัมพันธ์กับบริการทางการศึกษาที่เด็กนักเรียนได้รับ ดังพบว่าการลงทุนเพื่อ
การศึกษาสำหรับเด็กนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในระดับต่ำที่สุด
เมื่อเทียบกับภาคอื่น ๆ นอกจากนี้งบประมาณทางการศึกษาก็เพิ่มขึ้นน้อย
มาก^๖

อะไรเล่าที่มีผลกระทบต่อคุณภาพในการเรียนรู้และโอกาสก้าวหน้าในชีวิต
ของเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษา คำตอบสำหรับคำถามนี้มีมากมายแตก
ต่างกัน เป็นต้นว่าคุณภาพการจัดการศึกษาโรงเรียน คุณลักษณะของนักเรียน
ภูมิหลังทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวนักเรียน เป็นต้น

โดยทั่วไปปัจจัยประกอบ หรือสาเหตุที่ทำให้คุณภาพของเด็กนักเรียนแตก
ต่างกันไปนี้อาจแยกเป็น ๔ ประเด็นสำคัญ คือ

- ๑) สภาพของบริการประถมศึกษา
- ๒) การบริหารงานประถมศึกษาและบุคลากรโรงเรียน
- ๓) โรงเรียนประถมศึกษาที่ชุมชน และ
- ๔) สภาพแวดล้อมและครอบครัวของนักเรียน

๒. สภาพของบริการประถมศึกษา

การบริการด้านประถมศึกษาที่พอนิยามได้กว้าง ๆ ว่าครอบคลุมบริการทั้งหลายที่โรงเรียนจัดให้แก่นักเรียนซึ่งรวมทั้งลักษณะทางกายภาพ เช่น สภาพและที่ตั้งโรงเรียน อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ บุคลากรที่โรงเรียนจัดเพื่ออำนวยความสะดวกการสอน บริการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การบันเทิง การทัศนศึกษา เป็นต้น บริการดังกล่าวมีผู้วิจารณ์และให้ความเห็นดังนี้

๒.๑ สถานที่ตั้งของโรงเรียน

เท่าที่เป็นอยู่ลักษณะทางกายภาพในตำแหน่งที่ตั้งของโรงเรียนดูไม่เป็นปัญหามากนัก ผิดกับแต่ก่อนซึ่งโรงเรียนยังขาดความพร้อมจนเป็นผลให้อาคารเรียนไม่เพียงพอ ต้องอาศัยวัดหรืออาคารเรียนชั่วคราว^{๑)}

ปัจจุบันเนื่องจากมีโรงเรียนเพิ่มมากขึ้น โดยทั่วไปโรงเรียนจึงมักอยู่ไม่ไกลจากชุมชนนัก เด็กนักเรียนสามารถเดินทางไปโรงเรียนโดยใช้เวลาประมาณ ๑๕-๓๐ นาที ส่วนใหญ่เด็กในทุกภาคมีบ้านอยู่ห่างจากโรงเรียนภายในระยะหนึ่งกิโลเมตร โดยเฉพาะภาคเหนือ (ร้อยละ ๙๐.๔ อยู่ในรัศมีหนึ่งกิโลเมตร) สถานที่ตั้งของโรงเรียนจึงไม่เป็นปัญหาสำหรับนักเรียน^{๒)}

๒.๒ อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ ลักษณะอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์^{๕๕} มีผลต่อการเรียนของเด็กนักเรียน ดังที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการสรุปว่าเด็กนักเรียนจากโรงเรียนที่มีวัสดุอุปกรณ์การศึกษาครบครันนั้น มีผลสัมฤทธิ์ในการเรียนสูงกว่าเด็กในโรงเรียนที่ขาดแคลน^{๕๖}

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จังหวัดต่าง ๆ ได้กำเนินการสำรวจวิจัย เพื่อวางแผนพัฒนาการศึกษาในจังหวัดของตนและพบข้อสรุปใกล้เคียงกันคือ โดยทั่วไปเรื่องที่ทั้งโรงเรียนมีปัญหาบ่อยมาก นักเรียนสามารถเดินทางสะดวก มีสิ่งรบกวนน้อย สภาพโรงเรียนอยู่ในระดับพอใช้ได้ ครูภัณฑ์ ห้องเรียน อาคารโรงเรียนต้องได้รับการปรับปรุง ห้องสมุด ห้องพยาบาล ห้องประชุม โรงฝึกงานและโรงอาหารยังไม่พอเพียง เครื่องสาธารณูปโภค เช่น น้ำก่มีน้ำใช้ ส้วม แตกต่างกันไปในแต่ละภาค ส่วนอุปกรณ์การเรียนยังขาดแคลนอยู่^{๕๗}

เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนในภาคต่าง ๆ ปรากฏว่าโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความพร้อมกันอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ น้อยกว่าโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคอื่น เป็นต้นว่าน้ำก่มีน้ำใช้ไม่ก่ ไม่มีไฟฟ้า ห้องใช้บริการต่างต่างมีน้อย สภาพห้องเรียนไม่ก่อยดี โต๊ะ เก้าอี้ ส้วมไม่พร้อมมูล เป็นต้น^{๕๘} ตัวอย่างเช่น ความพร้อมกันห้องพยาบาลของโรงเรียนต่าง ๆ ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๓-๑
เปรียบเทียบโรงเรียนที่มีห้องพยาบาล
ตามประเภทและที่ตั้งโรงเรียน
(ร้อยละ)

ภาค	ประเภท	โรงเรียน		
		โรงเรียนองค์การบริหาร	โรงเรียนเทศบาล	โรงเรียนราษฎร์
	เหนือ	๒๔.๕	๕๐	๔๖.๒
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๒.๘	๘๐	๖๖.๗
	กลาง	๒๙.๕	๒๕	๖๑.๕
	ใต้	๓๐.๓	๗๗	๕๔.๕

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สภาพการใช้อาคารสถานที่ของ
โรงเรียนประถมศึกษา (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๙๗

โดยทั่วไปคุณภาพของอาคารสถานที่และอุปกรณ์ต่างๆ นั้น เมื่อพิจารณา
จากประเภทของโรงเรียนปรากฏว่า โรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ขาดแคลนมากที่สุด และเมื่อพิจารณาตามภาคก็พบว่าโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียง
เหนือประสบปัญหาหนักที่สุดเช่นกัน

๒.๓ อัตราส่วนนักเรียนต่อครู อัตราส่วนนักเรียนต่อครูนับเป็นประ

เดินที่สัมพันธ์กับความแตกต่างในด้านสัมฤทธิ์ผลของนักเรียน เมื่อพิจารณาประเด็นนี้ก็พบว่าโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงกว่าโรงเรียนในภาคอื่น ๆ อีกเช่นกัน กล่าวคือประมาณต้นปี ๒๕๒๐ โรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงถึง ๓๐-๓๙ คน ในขณะที่จังหวัดอื่น ๆ มีอัตราส่วนดังกล่าวต่ำ คือมีครูหนึ่งคน ต่อนักเรียน ๑๐-๑๙ คนเท่านั้น^{๑๒}

อนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบประเภทสังกัดของโรงเรียนแล้ว ยังพบว่าโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูสูงกว่าโรงเรียนสังกัดหน่วยงานอื่น^{๑๓}

การที่ครูมีน้อยน่าจะทำให้ครูมีเวลาให้นักเรียนแต่ละคนน้อยตามไปด้วย และน่าจะมีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียน

๒.๔ วุฒิกู ความรู้ความสามารถและความพร้อมของครูนับว่ามีบทบาทสำคัญมากต่อการให้บริการทางการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้หลักสูตรประถมศึกษาใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๑ ทั้งนี้จึงมีผู้พยายามเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิกูกับผลในแง่บริการการศึกษา จึงมีการระบุว่าครูในภาคกลางและใต้มักมีวุฒิกูค่อนข้างสูง ส่วนครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีวุฒิกูต่ำ หรือเมื่อเปรียบเทียบจากลักษณะสังกัดของโรงเรียน ก็พบว่าครูสังกัดโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวุฒิกูทางการศึกษาต่ำเป็นอัตราส่วนมากกว่าครูสังกัดหน่วยงานประเภทอื่น^{๑๔}

๓. การบริหารงานประถมศึกษาและบุคลากรโรงเรียน

หัวใจสำคัญของการจัดบริการการประถมศึกษาคือครูและระบบบริหารงาน ประเด็นทั้งสองนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมี

งานวิจัยหลายเรื่องด้วยกันที่ศึกษาเกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของครูประถมศึกษา ทั้งจะกล่าวสรุปต่อไป

๓.๑ ครูและวิธีการสอน ประเด็นที่มีผู้วิจารณ์กันมากว่ามีส่วนกระทบสัมฤทธิ์ผลของการเรียนของเด็กนักเรียนระดับประถมศึกษา คือความรู้ความสามารถและความสนใจของครู ทั้งนี้เพราะครูเป็นฟันเฟืองสำคัญที่เชื่อมโยงเด็กนักเรียนกับระบบการศึกษา และเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับนักเรียนมากที่สุดในการให้การอบรมสั่งสอนในโรงเรียน

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยว่าวิธีการสอนของครูยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการเรียนการสอนสมัยใหม่นัก เช่น ในจังหวัดเชียงราย ครูส่วนใหญ่ยังฝึกการสอนแบบเดิม คือ ให้อ่านจำ และใช้ชอล์กกับกระดานดำเป็นหลัก ยังไม่ได้ใช้สื่อการสอนรูปอื่นเท่าที่ควร^{๕๕} อนึ่งยังมีหลักสูตรใหม่ระดับประถมศึกษา ซึ่งต้องการวิธีการสอนแผนใหม่ ปัญหาที่จะเพิ่มขึ้นในเมื่อวิทยากรอำเภอและผู้แทนกลุ่มโรงเรียนยังไม่เข้าใจหลักสูตรใหม่ลึกซึ้งพอ^{๕๖}

ในเรื่องวิธีการสอนของครู^{๕๗} มีผู้วิจัยว่าถึงแม้นักเรียนชั้นประถมปีที่สี่ของโรงเรียนในเขตเทศบาลมีความรู้ทางสุขภาพสูงกว่านักเรียนนอกเขตเทศบาล เพราะครูในเขตเทศบาลมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าและใช้วิธีบรรยายเป็นส่วนใหญ่ แต่นักเรียนนอกเขตเทศบาลมีการปฏิบัติทางสุขภาพอนามัยถูกต้องกว่า เพราะในเรื่องสุขภาพอนามัยนี้ครูใช้วิธีสาธิตและให้เด็กฝึกปฏิบัติ ซึ่งแสดงถึงความได้ผลในแง่ปฏิบัติของการสอนโดยวิธีสาธิตเมื่อเทียบกับวิธีบรรยาย อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปครูในเขตเทศบาลใช้อุปกรณ์การสอนและทำแผนการสอนล่วงหน้าเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ร้อยละ ๑๐ ของครูนอกเขตเทศบาลใช้อุปกรณ์การสอน และกว่าร้อยละ ๓๗ ไม่ได้ทำแผนการสอนล่วงหน้า^{๕๘}

ความสนใจการสอนของครูนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับความพอใจของครูด้วย
 เกี่ยวกับการพอใจ นักวิจัยผู้หนึ่งได้ศึกษาความพอใจของครูในจังหวัด
 เชียงรายและพบว่า ครูพอใจความสำเร็จของงาน พอใจความรับผิดชอบ
 และการทำงาน แต่มีระดับความพอใจต่ำในเรื่องนโยบายการบริหารงาน
 เงินเดือน ความเป็นอยู่ส่วนตัว และลักษณะงาน^{๑๘} ลักษณะความพอใจด้าน
 นโยบายการบริหารงานน่าจะขึ้นกับผู้บริหารเป็นสำคัญ เช่น มีผู้สรุปผลการ
 วิจัยครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรีว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 และสมาชิกสภาจังหวัดไม่ให้เวลา และไม่ให้ความสนใจครูประชาบาลนัก
 นอกจากนั้นส่วนใหญ่ครูยังรู้สึกว่ ครูช่วยราชการมีโอกาสได้ความดีความชอบ
 ๕ ขึ้น มากกว่าครูประชาบาลที่สอนปกติอีกด้วย^{๑๙}

๓.๒ การบริหารงานประถมศึกษา ปัญหาที่ได้รับการกล่าวถึงมากที่สุด
 ในส่วนที่เกี่ยวกับงานเขียนงานวิจัยด้านบริการประถมศึกษา^{๒๐} คือปัญหาการ
 บริหารการประถมศึกษา ซึ่งได้รับการวิจารณ์มากเป็นพิเศษในช่วงก่อนการ
 เปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาจากรูปแบบเดิมคือก่อนการจัดการโดย
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นแบบปัจจุบันโดยสำนักงานคณะกรรมการ
 การประถมศึกษาแห่งชาติ

ปัญหาที่มีการระบุไว้มากก็คือ ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วน
 จังหวัด ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกควบคุม ทั้งโดยตัวบุคคล
 ผู้ดำรงตำแหน่งของกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายและระเบียบคำสั่งต่าง ๆ
 ตลอดจนการควบคุมโดยงบประมาณรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีปัญหาการแบ่ง
 อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการประสานงานระหว่างหน่วยที่รับผิดชอบ
 ๒๐

ในแง่การบริหารงานบุคลากรก็เช่นกัน การบริหารการศึกษาโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับการวิจารณ์ว่ามีปัญหาความสับสนในการปฏิบัติงาน ขาดบุคลากรที่มีคุณภาพ มีปัญหาการควบคุมและการนิเทศ ครูประจำภาคขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานเป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพของการศึกษาประจำภาคอย่างมาก^{๒๐}

ข้อวิจารณ์นอกจากที่กล่าวข้างต้นก็ได้แก่การที่โครงสร้างระบบการศึกษานั้นไม่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมไทย ไม่สัมพันธ์กับความต้องการของท้องถิ่นและตลาดแรงงาน ให้สวัสดิการและสวัสดิภาพครูไม่ดี ซึ่งมีผลต่อขวัญและกำลังใจของครู นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังขาดความพร้อม ประกอบกับได้รับความสนับสนุนในแง่งบประมาณและบุคลากรน้อยมาก^{๒๑}

อนึ่ง แม้ในส่วนของงบประมาณที่ได้รับ ก็ยังมีปัญหาความล่าช้าและความสับสนในการดำเนินการ ตัวอย่างเช่น กว่าจะได้ใช้เงินงบประมาณเพื่อการก่อสร้างโรงเรียนประจำภาคก็ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ หลายขั้นตอนด้วยกัน ทำให้เกิดความเสียหายเปล่าไปมาก^{๒๒}

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนี้ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประจำภาค สรุปว่าเป็นปัญหาเรื่องโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาและระบบบริหารงานบุคคล^{๒๓} ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. สิปปนท์ เกตุทัตเห็นว่าโดยทั่วไปคือปัญหาเอกภาพทางการบริหารการศึกษานั้นเอง^{๒๔}

สำหรับระบบบริหารการประถมศึกษาตามรูปแบบปัจจุบันซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น เนื่องจากเป็นระบบซึ่งอยู่ในช่วงท่อกึ่งยังไม่ได้มีการประเมินมากนัก ส่วนที่ถูกวิจารณ์นั้นเป็น

เรื่องการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นประเด็นที่การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์และความไม่พร้อมของครูเป็นสำคัญ ถึงแม้ผู้สรุปว่า เด็กนักเรียนยังขาดอุปกรณ์ ทางราชการไม่สามารถแจกจ่ายได้ทั่วถึงและพอเพียงกับการใช้ตลอดปี ใช้เวลาอบรมหลักสูตรใหม่น้อยไป ครูไม่ค่อยเข้าใจ^{๒๖}

๔. โรงเรียนประถมศึกษากับชุมชน

ถึงแม้ส่วนรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบการบริการด้านประถมศึกษาในชนบทเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่ความสำเร็จของการจัดบริการนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว ชุมชนผู้รับบริการจะต้องมีภาระเกี่ยวข้องรับผิดชอบอยู่ด้วย จึงจะเห็นได้ว่าความหมายของโรงเรียนประชาบาลแต่ดั้งเดิมนั้นคือ “โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลจัดตั้งและดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเอง”^{๒๗}

ปัญหาที่มีผู้พบมากในประเด็นโรงเรียนประถมศึกษากับชุมชนก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนยังไม่ดีพอ โรงเรียนยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนในด้านต่างๆ มากนัก รวมทั้งไม่สนใจระดมความช่วยเหลือจากประชาชน เช่น มีนักวิจัยผู้หนึ่งสรุปว่าโรงเรียนยังปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนค่อนข้างน้อย^{๒๘} ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งที่สำคัญคือผู้บริหารโรงเรียนโดยเฉพาะครูใหญ่ให้ความสนใจกิจกรรมด้านนั้นน้อย แต่เน้นงานด้านอาคารสถานที่ งานธุรการและกิจกรรมอื่น ๆ มากกว่า^{๒๙}

การให้ความสำคัญด้านความสัมพันธ์กับชุมชนน้อยย่อมมีผลให้ความช่วยเหลือที่โรงเรียนได้จากชุมชนน้อยกว่าที่ควร อย่างไรก็ตาม การขาดความร่วมมือ

มีอันนี้อาจมีสาเหตุจากด้านประชาชนเองก็ได้ ดังมีผู้อธิบายว่าประชาชนไม่ให้ความร่วมมือกับโรงเรียนมากนักเพราะประชาชนไม่รู้หนังสือ ไม่เข้าใจความจำเป็นที่เด็กต้องเรียนหนังสือ^{๓๐} ทั้งนี้ถึงแม้โรงเรียนจะเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมมืออยู่แล้วก็ตาม แต่การขาดความรู้ ความสนใจ และความยากจนของประชาชนก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชน^{๓๑}

๕. สภาพแวดล้อมและครอบครัวของนักเรียน

สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัวเด็กนักเรียน นับว่าเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่มีผู้ศึกษาวิจัยกันมาก โดยผลงานวิจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมเช่นว่านี้มีผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลในการเรียนของเด็กนักเรียนดังตัวอย่างงานเขียนงานวิจัยต่อไปนี้

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้วิเคราะห์ข้อมูลแสดงอัตราการร้อยละของประชากรอายุ ๖-๙ ปีที่กำลังเรียน และได้ให้ข้อสังเกตว่า กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีเด็กอายุ ๖ ปี กำลังเรียนสูงสุด ทั้งนี้เพราะสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพฯ มีลักษณะบีบบังคับให้พ่อแม่และผู้ปกครองต้องส่งลูกหลานเข้าเรียนแต่อายุน้อย เพื่อให้เกิดคล่องตัวในการทำมาหาเลี้ยงชีพของตน^{๓๒}

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ชี้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับสัมฤทธิ์ผลในการเรียน โดยศึกษาพบว่าโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีนักเรียนตั้งแต่ ๓๐๐ คนขึ้นไปนั้นมักอยู่ในย่านชุมชน เดินทาง

ไปมาสะดวก เด็กส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม
 ก่อนข้างที่ ที่บ้านมีวิทยุและโทรทัศน์กับมีหนังสือพิมพ์อ่านบ้าง โดยเฉพาะ
 ในย่านการค้า ปกติเด็กนักเรียนในโรงเรียนย่านชุมชนเหล่านี้จะเริ่มเรียนตั้ง
 แต่อายุยังน้อย คือเริ่มตั้งแต่โรงเรียนอนุบาล หรือเข้าชั้นเด็กเล็ก และส่วน
 ใหญ่ไม่เคยสอบเข้าชั้น สถาปเช่นนี้แตกต่างจากนักเรียนประถมศึกษาในภาค
 ตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีโอกาสได้รับความรู้จากสื่อมวลชนน้อย พ่อแม่มี
 ฐานะยากจน ความรู้ก่อนข้างต่ำ ทำให้มีผลเสียต่อการพัฒนาการเรียนรัฐ
 ของนักเรียนด้วย^{๓๓}

นอกจากนี้ยังมีผู้วิจัยพบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและฐานะทางเศรษฐกิจ
 ของบิดามารดาเป็นตัวแปรที่มีผลต่อปัญหาการเรียน ปัญหาสังคมและ
 ปัญหาส่วนตัวของเด็กนักเรียน เช่น หากนักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน
 ต่ำและฐานะทางเศรษฐกิจของบิดามารดาตกต่ำเด็กก็จะมีปัญหามาก^{๓๔}

จากตัวอย่างผลการศึกษาวินิจฉัยที่เสนอข้างต้นนี้ พอสรุปได้ว่า ปัจจุบัน
 ยังมีความแตกต่างกันอยู่มากในทำนุสัมฤทธิ์ผลของการเรียนของเด็กนักเรียน
 ระดับประถมศึกษา กล่าวคือนักเรียนในเขตชุมชนเมืองโดยทั่วไปมีสัมฤทธิ์
 ผลทางการเรียนสูงกว่านักเรียนในเขตชนบท

นอกจากนี้บริการดำเนินการประถมศึกษาของโรงเรียนในภูมิภาคต่าง ๆ และ
 โรงเรียนประเภทต่าง ๆ ก็ผิดแผกกันไป โรงเรียนในภาคกลางและภาคใต้มัก
 ใต้เปรียบในแง่บริการมากกว่าโรงเรียนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียง
 เหนือ ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาและโรงเรียนราษฎร์
 ให้บริการดีกว่าโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจัง

หวัด (ซึ่งปัจจุบันโอนมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) รวมทั้งโรงเรียนในชุมชนเมืองมีบริการดีกว่าโรงเรียนในชุมชนชนบท

โดยทั่วไป มีผู้ชี้ว่าปัญหาการให้บริการที่แตกต่างกันและปัญหาสัมฤทธิ์ผลของเด็กนักเรียนนั้น ขึ้นกับบริหารการประถมศึกษา ครู เด็กนักเรียน ผู้ปกครอง ตลอดจนลักษณะสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่จะเสนอต่อไปเมื่อกล่าวถึงการสรุปวิเคราะห์ผลการวิจัย

เชิงอรรถบทที่ ๓

๑. พัทธรา กาญจนารัตน์ รัชนี้ ขวัญบุญจันทร์ และ พเยาว์ ตัดเมณี รายงานการวิจัยการศึกษาโครงการสุขภาพและเปรียบเทียบพฤติกรรมสุขภาพของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๑๕๓

๒. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รายงานสภาพโดยทั่วไปของนักเรียนประถมศึกษาปีที่ ๓ รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา (กทม. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๙) หน้า ๘

๓. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การทดสอบทักษะเบื้องต้นทางการเรียนครั้งที่สองเปรียบเทียบกับครั้งแรก รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา (กทม. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๙) หน้า ๘

๔. กองวิจัยทางการศึกษา กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๓ และปีที่ ๔ ที่เรียนตามหลักสูตรประถมศึกษาฉบับทดลอง และที่เรียนตามหลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช ๒๕๐๓ รายงานการวิจัยทางการศึกษาฉบับที่ ๒๘/๒๕๒๔ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๔ และคุณลงานวิจัยจากหน่วยงานเดียวกันนี้เรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๒ และ ปีที่ ๓ ที่เรียนตามหลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช ๒๕๐๓

๕. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙ หน้า ๒๓๘-๒๓๙

๖. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การวิเคราะห์กรณีศึกษาบางประการของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กทม. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๑) หน้า ๔

๗. สมาน แสงมลิ "หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลของกระทรวงศึกษาธิการ" กรมการปกครอง วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล พ.ศ. ๒๕๑๕ หน้า ๗๒-๗๓

๘. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *ค่าใช้จ่ายทางการศึกษา อาคารสถานที่ และครุ* รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา (กทม. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๙) หน้า ๙-๑๐

๙. กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ *การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน* รายงานจากการวิเคราะห์เอกสารสถิติการศึกษา พ.ศ. ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๒

๑๐. รายงานผลการวิจัย *โครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา* แยกเป็นรายจังหวัด โดยความสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี (กทม. โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล พ.ศ. ๒๕๒๔)

๑๑. โปรดดูตารางเปรียบเทียบความพร้อมในแง่วัสดุอุปกรณ์จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *สภาพการใช้อาคารสถานที่ของโรงเรียนประถมศึกษา* (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๑ หน้า ๑๓๙-๑๖๑

๑๒. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *การวิเคราะห์กรณีบางประการของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด* อ่างแล้ว หน้า ๓

๑๓. กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ *การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน* อ่างแล้ว หน้า ๑๑๙

๑๔. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา* (กทม. : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๐), หน้า ๗๑

๑๕. สงัด อุทรานันท์ *เอกสารการประชุมสัมมนาหลักสูตรผลิตครูประถมศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรใหม่* มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และวิทยาลัยครูเชียงใหม่ ๒๔-๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๒ (เอกสารโรเนียว) หน้า ๒๘๘

๑๖. เพิ่งอ่าง หน้า ๒๘๘

๑๗. พิชรา กาญจนารัตน์ อ่างแล้ว หน้า ๑๕๑-๑๕๗

๑๘. วีระชาติ แก้วไสย *องค์ประกอบที่ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย* ปรินญา นีพนธ์ระดับปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๙. พันศักดิ์ กุณฑนาค *การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาลจังหวัดนนทบุรี* ปรินญา นิพนธ์ระดับปริญญาโท สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๖

๒๐. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบบริหารการประถมศึกษาของไทย* (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๔-๗

๒๑. เฟิงอั้ง และอ่านประกอบจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ *ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา* รายงานผลการวิจัยฉบับย่อ (กทม. โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พ.ศ. ๒๕๒๐) หน้า ๖-๑๑ และ "ความเป็นมาและปัญหาของระบบการบริหารการศึกษาประชาบาล" *คุรุปริทัศน์* ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๒ หน้า ๔๘-๕๑

๒๒. อบรม สนิทपाल และสมศักดิ์ ศรีมาโนชน์ *วิชาการศึกษา ๔๗๓ (กฎหมายการศึกษา)* (กทม. โอเดียนสโตร์ พ.ศ. ๒๕๒๑) หน้า ๔๘๖-๔๘๗

๒๓. "การศึกษาประชาบาล ระบบพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ" และ "โรงเรียนประชาบาลยิ่งสร้างยิ่งซ้ำ" *วารสารเศรษฐกิจและสังคม* ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑

๒๔. คณะกรรมการพิจารณาปัญหาทางการศึกษาประชาบาล *การประถมศึกษาแห่งชาติ โครงสร้างระบบบริหารและระบบบริหารงานบุคคล* เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมษายน ๒๕๒๓ และ *ระบบบริหารการศึกษาประชาบาล* เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ตุลาคม ๒๕๒๒

๒๕. สิปปนนท์ เกตุทัต *เอกภาพทางการบริหารการศึกษาของไทย* เรียบเรียงจากการบรรยาย ณ หอประชุมคุรุสภา เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๒ (เอกสารโรเนียว)

๒๖. ตัวอย่าง เช่น จันโททัย กลีบเมฆ "ปัญหาและอุปสรรคในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา ๒๕๒๑" *ประชาศึกษา* ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ หน้า ๔-๗

๒๗. มาตรา ๔ *พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘* แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๓ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๙

๒๘. จันทราณี สงวนนาม งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง ปริญญาโท ปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗

๒๙. กง โพรบัณฑิต งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๙ และคุณ เรือโทสมักร หนูไฟโรจน์ งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคใต้ วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๗

๓๐. สุทิน เนียมพลับ การประถมศึกษาและการศึกษาประชาบาล (ราชบุรี วิศวกรรมพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๒๒) หน้า ๑๙๕

๓๑. เถลิงศักดิ์ พัฒโน "บทบาทของประชาชนในการศึกษาประชาบาล" ในกรมการปกครอง วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล อังแล้ว หน้า ๒๗๙-๒๘๒

๓๒. กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน (กทม. โรงเรียนสารพิทักษ์ พระนคร พ.ศ. ๒๕๑๘) หน้า ๔๐

๓๓. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โครงการวิจัยร่วม อังแล้ว หน้า ๗๒-๗๓

๓๔. กุศยา แสงเดช การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการเรียนสังคมและส่วนตัว ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลาย สังกัดกรมสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดชัยภูมิ ปริญญาโท ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๘ และคุณ การศึกษาปริญญาโท ปริญญาโท เรื่องเดียวกันในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล จังหวัดสิงห์บุรี โดยประทุม แป้นสุวรรณ พ.ศ. ๒๕๑๘

บทที่ ๔

แนวทางและกระบวนการวิจัย

แนวทางการวิจัยเรื่องการประถมศึกษาในชนบทไทยนั้นเป็นการผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณกับการวิจัยเชิงคุณภาพ กล่าวคือผู้เขียนสนใจเก็บข้อมูลที่นับได้วัดได้เพื่อหาความถี่และสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร แต่ข้อมูลเชิงปริมาณดังกล่าวเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ที่ช่วยชี้หรือยืนยันประเด็นใดประเด็นหนึ่งเท่านั้น มิได้ช่วยอธิบายความหมายได้ลึกมากนัก ผู้เขียนจึงเน้นการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยพยายามหาคำอธิบายรายละเอียดและกรณีเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้เห็นภาพของการประถมศึกษาในชนบทได้ชัดเจนขึ้น จึงจะเห็นได้ว่าแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นรูปคำถามเปิดเป็นส่วนใหญ่ และการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นวิธีการหลักของการวิจัยครั้งนี้มีลักษณะการสนทนา เพื่อหาเหตุผลที่ช่วยอธิบายองค์ประกอบอันมีผลกระทบทำให้บริการทางการศึกษาแก่เยาวชนในชนบท

อนึ่ง ผู้เขียนได้อาศัยข้อมูลจากเอกสารและตัวเลขสถิติทางการเป็นพื้นฐานข้อมูลเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ครั้งนี้

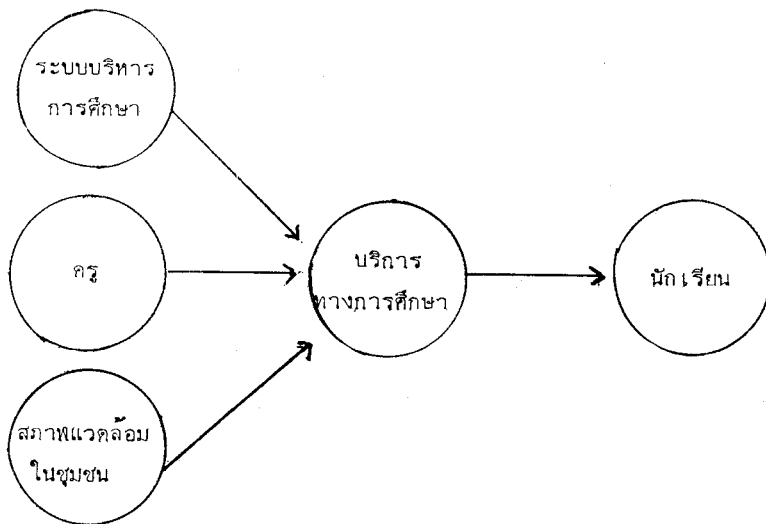
๑. แนวทางในการวิจัย

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้เขียนจึงกำหนดกลุ่มตัวแปรหลักไว้ ๔ กลุ่ม คือ ตัวแปรเกี่ยวกับบริการที่เด็กนักเรียนได้รับจากโรงเรียน ซึ่งบริการนั้นถือเป็นตัวแปรตาม บริการดังกล่าวจะดีหรือไม่ยอม

ขึ้นกับปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งประกอบเป็นกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ คือ ตัวแปรต้นครู ระบบบริหารการศึกษา และสภาพแวดล้อมทางครอบครัวและชุมชน ซึ่งอาจแสดงเป็นแผนผังดังนี้

ภาพที่ ๔-๑

ภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร



๑.๑ ระบบบริหารการศึกษา หมายถึงองค์กร กระบวนการ นโยบาย หลักสูตร ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการดำเนินการประถมศึกษา ซึ่งในที่นี้หมายถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเป็นหลัก โดยพิจารณาตัวแปรย่อย ๆ ได้แก่ โครงสร้างการบริหาร ระเบียบข้อบังคับ ระบบการจูงใจครู นโยบายและหลักสูตร ตลอดจนระบบการพัฒนาบุคลากรและบทบาทของผู้บริหาร

๑.๒ ครู ในที่นี้จะพิจารณาตัวบุคลากรผู้ทำหน้าที่ดูแลอบรมนักเรียนระดับประถมศึกษาในแง่ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความเอาใจใส่

ภาระหน้าที่และปัญหาที่ครูประสพอันมีผลส่งถึงบริการทางการศึกษาที่นักเรียนได้รับ

๑.๓ สภาพแวดล้อมในชุมชน หมายถึงสภาพการณ์ทางกายภาพ เศรษฐกิจ และสังคมในโรงเรียน และในชุมชนซึ่งโรงเรียนตั้งอยู่ ตลอดจนบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ปกครอง คณะกรรมการโรงเรียน ข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ พระสงฆ์ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยคาดว่าบุคคลดังกล่าวน่าจะมีบทบาทกระทบบริการทางการศึกษา

๑.๔ บริการทางการศึกษา หมายถึงบริการด้านต่าง ๆ ที่นักเรียนได้รับจากโรงเรียนของตน บริการเช่นว่านี้รวมถึงความรู้ที่ได้รับจากครู ทักษะการศึกษา บริการด้านสุขภาพอนามัย เป็นต้น

แนวทางและกลุ่มตัวแปรดังกล่าวข้างต้นนี้ได้รับการกำหนดขึ้นกว้าง ๆ เพื่อจำกัดวงกรอบของการวิจัย ตัวแบบที่เสนอก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน และเนื่องจากการวิจัยครั้งนี้อาศัยคำถามเปิดเพื่อให้สามารถได้รับข้อมูลกว้างกว่าคำถามปิด จึงเป็นไปได้ที่อาจพบตัวแปรอื่น ๆ ที่สำคัญอันช่วยอธิบายการให้บริการทางการศึกษาในชนบท

๒. วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการที่สำคัญคือ

- ๑) สำรวจว่าเด็กนักเรียนของโรงเรียนสังกัดการประถมศึกษาในเขตจังหวัดที่เลือกวิจัยนั้น ได้รับบริการอะไรบ้างจากโรงเรียนของตน และบริการดังกล่าวแตกต่างกันหรือไม่
- ๒) ศึกษาหาปัจจัย หรือ องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการให้บริการทางการศึกษา องค์ประกอบดังกล่าวอาจมีผลโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

ต่อบริการทางการศึกษาก็ได้ ดังนั้นในกรณีนี้จึงจะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ (ซึ่งอาจมีมากกว่าที่ระบุในตัวแบบ) เพื่อเสนอตัวแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวขึ้นใหม่ให้สะท้อนข้อเท็จจริงยิ่งขึ้น

- ๓) ศึกษาและอธิบายสาเหตุของปัญหาหรือความสำเร็จที่โรงเรียนในพื้นที่วิจัยประสบ รวมทั้งพยายามรวบรวมความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์หาหนทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับการบริการด้านการประถมศึกษาในชนบทโดยลักษณะสำรวจและวิเคราะห์เช่นนี้จะเป็นแนวทางการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องนี้ให้กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ข้อมูลและข้อเสนอแนะจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาและปรับปรุงการบริหารการประถมศึกษาต่อไปด้วย

๓. สมมติฐาน

จากตัวแบบที่เสนอข้างต้น ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานเพื่อช่วยในการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ๓ ข้อ ดังนี้

- ๑) บริการทางการศึกษาของโรงเรียนในชุมชนชนบทต่ำกว่า (ทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ) บริการดังกล่าวในโรงเรียนที่ตั้งในชุมชนเมือง
- ๒) สภาพแวดล้อมในชุมชนมีอิทธิพลทางอ้อมต่อบริการทางการศึกษา
- ๓) ครูและระบบบริหารการศึกษามีอิทธิพลทางตรงต่อบริการทางการศึกษา

สมมติฐานข้างต้นนี้เป็นเพียงแนวทางการวิจัยเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะพิสูจน์ให้แน่ชัดเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีของการศึกษาในชนบท อันที่จริง

ปัญหาที่น่าสนใจ ซึ่งผู้เขียนพยายามวิเคราะห์คือรายละเอียดที่จะช่วยอธิบาย ขยายความสมมติฐานดังกล่าว เช่น ต้องการวิเคราะห์ว่า สภาพแวดล้อมอะไรบ้างที่มีอิทธิพล มีอิทธิพลต่ออะไร (ครูหรือระบบบริหารการศึกษา) และอย่างไร หรือ ครูได้รับอิทธิพลอะไรบ้างที่ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ย่ำแย่กว่าที่ควรจะเป็น หรือ ผู้บริหารโรงเรียนมีบทบาทสำคัญหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการพัฒนา ปรับปรุงบริการทางการศึกษาในโรงเรียนของตน

๔. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้จากหลายแหล่งด้วยกัน ดังนี้

๑) ข้อมูลสถิติและเอกสาร ผู้เขียนได้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียน ประถมศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ยังได้อาศัยตัวเลขสถิติอื่น ๆ ที่จัดทำโดยหน่วยงานอื่น เป็นต้นว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น อนึ่ง มีสำนักงานการประถมศึกษาระดับจังหวัด และอำเภออีกบางแห่ง ซึ่งได้จัดทำเอกสารวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาในพื้นที่ของตน อันนับเป็นประโยชน์ยิ่งในการวิเคราะห์ครั้งนี้

งานเขียนเกี่ยวกับการประถมศึกษามีปรากฏมากมายทั้งในรูปเอกสาร ระเบียบคำสั่งหรือตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในรูปตำราวิชาการ และบทความ แสดงความคิดเห็น หรือผลงานวิจัยต่าง ๆ ผู้เขียนพยายามเน้นงานเขียนระยะหลัง ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการศึกษามาเป็นรูปสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒) ข้อมูลภาคสนาม ข้อมูลภาคสนามได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต และการทอสอบสอบถาม

สำหรับการสัมภาษณ์นั้นกระทำโดยผู้เขียนเองและผู้ช่วยวิจัย ผู้ช่วยวิจัยแต่ละคนได้รับแบบสัมภาษณ์ซึ่งเรียกว่า แบบรวบรวมข้อมูลการศึกษาโรงเรียน (ดูภาคผนวก ๒) แบบรวบรวมนี้มีคำถามเป็นแนวทางสำหรับผู้ช่วยวิจัยเพื่อสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่คาดว่าจะให้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด เช่นครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้นำชุมชน ประธานกลุ่มโรงเรียน ปลัดส่งเสริม นายอำเภอ ออามัยอำเภอ เป็นต้น แบบรวบรวมชุดนี้จึงอาศัยแหล่งข้อมูลต่าง ๆ มิใช่จำกัดผู้ให้ข้อมูลเพียงคนเดียว

ในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ในแต่ละโรงเรียนนั้น ผู้ช่วยวิจัยจะแจกแบบสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของครู (ดูภาคผนวก ๓) แก่ครูทุกคนในโรงเรียน แบบสอบถามและแบบรวบรวมข้อมูลที่ใช้กับโรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนเทศบาลแทบจะเหมือนกันแต่แตกต่างกันเล็กน้อยเฉพาะคำถามที่ไม่สอดคล้องกับสภาพและการบริหารของโรงเรียนทั้งสองประเภทเท่านั้น

ผู้เขียนได้สัมภาษณ์บุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้บริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด อำเภอ เพื่อเสริมข้อมูลที่ผู้ช่วยวิจัยรวบรวม

โดยสรุป ข้อมูลภาคสนามที่กลับคืนมาได้แก่แบบรวบรวมข้อมูลการศึกษาโรงเรียน ๙๒ ฉบับ (๘๐ ฉบับได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับโรงเรียนประถมศึกษา ๘๐ โรงเรียนและ ๑๒ ฉบับ ซึ่งมีการดัดแปลงเล็กน้อยจากผู้เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเทศบาล ๑๒ แห่ง)

สำหรับแบบสอบถามที่แจกให้ครูทุกคน ๑,๒๕๐ ฉบับนั้น มีผู้ตอบกลับ
มาจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๕๕ ฉบับ อย่างไรก็ตามก็จากจำนวนดังกล่าวได้คัดออก
จำนวน ๒๐๐ ฉบับ เนื่องจากผู้ตอบกรอกคำตอบไม่ถึง ๕๐ % ของคำถาม
หรือที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่ได้ตั้งใจตอบตรงประเด็นที่ถาม

ดังนั้น จำนวนแบบสอบถามถึงครูจึงมีดังนี้

	ครูสังกัด สปช. (ฉบับ)	ครูสังกัดเทศบาล (ฉบับ)	รวม
จำนวนที่แจก	๕๗๐	๒๘๐	๑,๒๕๐
จำนวนที่ได้รับกลับมา	๘๓๓ (๘๕.๕ %)	๒๒๖ (๘๐.๖ %)	๑,๐๕๙
จำนวนที่คัดออก	๑๒๐ (๑๔.๕ %)	๘๐ (๓๕.๔ %)	๒๐๐
จำนวนที่ใช้ในการวิจัย	๗๑๓ (๘๕.๖ %)	๑๔๖ (๖๔.๖ %)	๘๕๙

(คัดออกรายละเอียดจากจำนวนที่ได้รับกลับมา)

๕. พันทวิชัย

พื้นที่วิจัยภาคสนามแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน

ส่วนแรกคือพื้นที่วิจัยโรงเรียนประถมศึกษาซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ (สปช.) โดยได้เลือกโรงเรียนจากส่วนนี้ จำนวน
๘๐ โรงเรียน (๓๒ อำเภอ ๘ จังหวัด)

ส่วนที่สองคือโรงเรียนสังกัดเทศบาล ซึ่งเลือกเพื่อใช้เปรียบเทียบกับ
โรงเรียนสังกัด สปช. โดยเลือกศึกษา ๑๒ โรงเรียนจาก ๔ จังหวัดข้างเคียง
กรุงเทพมหานคร ฯ คือ จังหวัดสมุทรสาคร สมุทรปราการ นนทบุรี
และนครปฐม

สำหรับการเลือกพื้นที่วิจัยเพื่อศึกษาโรงเรียนในสังกัด สปช. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและเหตุผลดังนี้

๑) เพื่อให้ได้ข้อมูลกระจายพอสมควร จึงได้กำหนดเลือกจังหวัดที่ทำการวิจัย ๒ จังหวัดจากแต่ละภาค (เหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ กลาง และใต้) รวมเป็น ๘ จังหวัด

๒) การเลือกจังหวัด อาศัยเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑ ความปลอดภัย เลือกจังหวัดที่นักวิจัยสามารถปฏิบัติงานได้ โดยปราศจากอันตรายจากโจรผู้ร้ายและผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่เลือกบริเวณจังหวัดชายแดนและจังหวัดบางแห่งภาคใต้ เช่น พัทลุง สกลนคร สุราษฎร์ธานี เป็นต้น

๒.๒ ภาวะความยากจน เนื่องจากศึกษาบริการทางการศึกษาของรัฐ ที่ให้แก่ประชาชนในเขตยากจน เพื่อเปรียบเทียบกับเขตที่มีความยากจนน้อยกว่า จึงอาศัยประกาศของรัฐบาลเรื่องพื้นที่ยากจน และเลือกจังหวัดที่มีอำเภอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดเป็นเขตยากจนระดับต่าง ๆ ครอบคลุมมากพอจะเลือกอำเภอได้

๒.๓ ขนาดของจังหวัด มุ่งวิจัยจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ในแง่ของการแบ่งเขตการปกครองและในแง่จำนวนโรงเรียน โดยเลือกจังหวัดที่มีอำเภอหรือกิ่งอำเภอรวมกันอย่างน้อย ๑๐ อำเภอ/กิ่งอำเภอ รวมทั้งมีโรงเรียน สปช. อย่างน้อยจังหวัดละ ๓๐๐ โรงเรียน

จากเกณฑ์กว้าง ๆ ข้างต้น จึงได้เลือกจังหวัดซึ่งเป็นพื้นที่วิจัย โดยอาศัยข้อมูล ของกรมการปกครองจึงตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔.๑
แสดงจังหวัดที่เลือกวิจัย

จังหวัด	พื้นที่ (กม. ^๒)	จำนวน อำเภอ/ กิ่งอำเภอ	ระยะทาง จาก กทม.	ประชากร ปี ๒๕๒๕
๑. เชียงใหม่	๒๒,๘๔๘	๒๐	๖๘๗	๑,๑๘๐,๓๙๘
๒. ลำปาง	๑๒,๕๑๗	๑๓	๖๐๔	๖๖๕,๔๐๐
๓. ขอนแก่น	๑๑,๔๒๓	๒๐	๔๔๔	๑,๓๘๔,๕๖๘
๔. มหาสารคาม	๕,๗๖๐	๑๐	๔๖๘	๗๗๐,๙๕๗
๕. กาญจนบุรี	๑๙,๔๘๕	๑๐	๑๒๖	๕๔๔,๖๕๓
๖. สระบุรี	๓,๓๗๙	๑๑	๑๐๘	๔๗๕,๔๔๓
๗. นครศรีธรรมราช	๑๐,๑๖๙	๑๖	๑,๑๓๗	๑,๒๗๙,๑๙๓
๘. สงขลา	๗,๓๒๒	๑๒	๑,๒๗๔	๘๖๘,๑๕๖
๙. สมุทรปราการ	๘๙๐	๔	๒๕	๒๗๗,๐๑๕
๑๐. นนทบุรี	๖๒๒	๖	๒๐	๔๐๓,๘๐๙
๑๑. นครปฐม	๒,๑๗๘	๖	๕๘	๕๖๙,๖๔๙
๑๒. สมุทรสาคร	๘๕๑	๓	๓๘	๑๓๓,๘๙๒

ที่มา กรมการปกครอง *บันทึกนักปกครอง* ๒๕๒๖

๓) การเลือกอำเภอ อาศัยเกณฑ์ความหนาแน่นของความยากจน ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบ่งออกเป็น ๓

ประเภทคือ ยากจนหนาแน่น ยากจนปานกลาง และยากจนน้อย ในการ
 วิจัยครั้งนี้ผู้เขียนพยายามเลือกอำเภอที่ถูกจัดเป็นเขตยากจนหนาแน่น ๒ อำเภอ
 ยากจนปานกลาง ๑ อำเภอ และยากจนน้อย ๑ อำเภอ ในกรณีที่ไม่มีอำเภอ
 ยากจนหนาแน่นถึง ๒ อำเภอ ก็เลือกเขตยากจนปานกลางแทน
 จากเกณฑ์ดังกล่าว ได้เลือกอำเภอดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๔.๒
 แสดงอำเภอที่เลือกวิจัย

จังหวัด	อำเภอ	พื้นที่ (กม.) ^๒	ระยะทางจาก ตัวจังหวัด (กม.)	ประชากร	ระดับ ความ ยากจน
เชียงใหม่	แม่แตง	๑,๕๒๐	๔๐	๕๙,๘๘๕	น้อย
	พร้าว	๑,๒๘๑	๖๗	๔๓,๙๕๕	ปานกลาง
	สะเมิง	๑,๐๐๒	๕๔	๑๘,๖๓๘	มาก
	เชียงดาว	๒,๗๖๑	๘๕	๔๓,๘๐๒	มาก
ลำปาง	ห้างฉัตร	๖๘๑	๑๖	๔๔,๗๒๔	น้อย
	สบปราบ	๗๔๙	๕๙	๒๕,๙๓๒	มาก
	แม่พริก	๕๓๖	๑๒๕	๑๕,๔๙๑	มาก
	เถิน	๑,๒๒๕	๙๖	๕๕,๘๓๔	ปานกลาง
ขอนแก่น	นาพอง	๘๒๔	๔๓	๘๙,๐๑๔	น้อย
	พล	๘๖๘	๗๔	๗๕,๓๘๙	มาก
	กระนวน	๔๓๖	๖๖	๗๙,๓๕๔	ปานกลาง
	มัญจาคีรี	๙๖๙	๕๖	๘๕,๑๐๕	มาก

จังหวัด	อำเภอ	พื้นที่ (กม.) ^๒	ระยะทางจาก ตัวจังหวัด (กม.)	ประชากร	ระดับ ความ ยากจน
มหา สารคาม	เขียงยืน	๔๔๒	๕๗	๗๖,๒๔๕	มาก
	กันทรวิชัย	๓๐๖	๒๖	๖๗,๒๑๓	มาก
	นาคน	๒๖๙	๕๘	๓๐,๕๘๘	มาก
	นาเชือก	๕๘๕	๕๗	๔๙,๘๐๑	ปานกลาง
กาญจน บุรี	ท่าม่วง	๕๘๕	๑๔	๙๕,๗๔๕	—
	ไทรโยค	๒,๗๒๙	๕๖	๒๓,๐๖๒	—
	ศรีสวัสดิ์	๓,๒๙๖	๙๔	๑๑,๓๔๔	—
	พนมทวน	๑,๑๕๘	๒๓	๖๖,๗๑๐	—
สระบุรี	แก่งคอย	๘๒๓	๑๓	๖๘,๐๕๙	—
	หนองแก	๒๗๘	๒๑	๗๕,๒๙๘	—
	หนองแซง	๙๒	๒๒	๑๕,๒๖๘	—
	หนองไค่น	๓๓	๓๖	๑๒,๙๓๑	—
นครศรี ธรรมราช	สีชล	๗๖๕	๖๖	๖๖,๑๓๒	น้อย
	เมือง	๔๙๗	—	๒๖๔,๓๐๘	ปานกลาง-มาก
	ร่อนพิบูลย์	๕๕๐	๓๒	๑๐๖,๗๗๖	ปานกลาง-มาก
สงขลา	เขียร์ใหญ่	๓๔๒	๔๕	๗๒,๑๒๑	ปานกลาง-มาก
	สะเตา	๘๘๐	๘๐	๖๔,๔๒๙	น้อย
	รัตภูมิ	๗๔๐	๗๓	๖๙,๕๖๓	ปานกลาง-มาก
	สะทิงพระ	๑๒๐	๓๓	๔๔,๖๔๗	ปานกลาง-มาก
	ระโนด	๗๘๔	๗๔	๖๙,๑๐๑	ปานกลาง-มาก

จังหวัด	อำเภอ	พื้นที่ (กม.) ^๒	ระยะทางจาก ตัวจังหวัด (กม.)	ประชากร	ระดับ ความ ยากจน
สมุทร ปราการ	เมือง	๒๘๑	—	๒๖๑,๙๔๗	น้อย
นนทบุรี	เมือง	๗๗	—	๑๗๑,๔๗๑	น้อย
นครปฐม	เมือง	๔๐๒	—	๒๐๑,๘๖๙	น้อย
สมุทร สาคร	เมือง	๔๘๐	—	๑๓๒,๑๕๔	น้อย

การเลือกจังหวัดและอำเภอข้างต้นนี้ เจาะจงเลือกโดยเกณฑ์กว้าง ๆ ดังกล่าวซึ่งจำกัดวงพื้นที่วิจัยและมิได้เลือกโดยวิธีสุ่มตัวอย่าง เว้นแต่กรณีที่มีทางเลือกหลายทางระหว่างเขตที่มีคุณสมบัติตรงกัน จึงเลือกโดยวิธีจับฉลาก ดังนั้น แนวทางวิจัยครั้งนี้จึงมีขอบเขตที่กำหนดโดยเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลัก

๔) การเลือกโรงเรียน การเลือกโรงเรียนอาศัยความเห็นของผู้บริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอเป็นหลัก เนื่องจากขณะที่เดินทางไปวิจัยนั้นยังไม่มีการจัดลำดับมาตรฐานโรงเรียนเสียส่วนใหญ่ จึงอาศัยการปรึกษากับบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกำหนดโรงเรียนที่ดีที่สุด ปานกลาง และที่ต้องการปรับปรุงมากที่สุด โดยพิจารณาจากบริการทางการศึกษาที่เด็กนักเรียนได้รับเป็นแนวทางกว้าง ๆ (ดูรายชื่อโรงเรียนในภาคผนวกที่ ๔)

ในแต่ละอำเภอได้เลือกโรงเรียนตามเกณฑ์ดังกล่าว ๓ โรงเรียน เว้นแต่
อำเภอที่ถูกกำหนดเป็นเขตยากจนน้อย จึงเลือกศึกษาเพียงหนึ่งโรงเรียน

สำหรับการเลือกโรงเรียนเทศบาลได้ใช้วิธีการคล้ายคลึงกัน แต่เนื่องจาก
โรงเรียนเทศบาลมีจำนวนไม่มาก จึงเลือกได้จำกัดโดยเลือกจังหวัดละ ๓
โรงเรียน (ดูรายชื่อโรงเรียนในภาคผนวกที่ ๔)

๖. ระยะเวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนาม

ข้อมูลภาคสนามดังกล่าวในข้อ ๕ ข้างต้นนี้ ได้เก็บโดยการสังเกต สัม
ภาษณ์ และทอดแบบสอบถามในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๒๔ ถึงเดือน
มีนาคม ๒๕๒๕

๗. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้รับข้อมูลแล้ว ได้เอาข้อมูลตามประเภทและหัวเรื่องเดียวกัน โดย
ดำเนินการเจียนัยความถี่และค่าร้อยละสำหรับข้อมูลที่ได้รับ ส่วนข้อมูลเชิง
คุณภาพที่ได้จากคำถามเปิดนั้นก็นำมาแยกหมู่สำหรับคำตอบประเภทเดียวกัน
และเจียนัยเพื่อหาความถี่และค่าร้อยละของคำตอบแต่ละประเภท การเจ
ียนัยและวิเคราะห์ข้อมูลเหล่านี้ใช้โปรแกรมสถิติสำเร็จรูปสำหรับสังคมศาสตร์

ในส่วนที่เป็นคำถามเปิดบางข้อ ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์
และการสังเกตของผู้เขียนและผู้ช่วยวิจัยก็นำมารวบรวมและพิจารณาในแง่
ความน่าเชื่อถือได้และความเป็นไปได้ โดยศึกษาความสอดคล้องกันของ
ของคำตอบ หาข้อสรุปรวมและอาศัยข้อมูลที่ได้ช่วยเป็นทิวอธิบายเสริมข้อ
มูลเชิงปริมาณดังกล่าวไว้ในวรรคแรก

สำหรับกรณีศึกษาเฉพาะรายต่าง ๆ ที่ได้จากการบอกเล่าของผู้ให้ข้อมูล ระหว่างการสำรวจวิจัยนี้ ผู้เขียนใช้เป็นตัวอย่างที่เสริมคำอธิบายและผลของการคำนวณตัวเลขดังกล่าวข้างต้น

โดยสรุป การวิจัยเรื่องการประถมศึกษาในชนบทไทยนี้อาศัยการผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เป็นเครื่องมือช่วยทำความเข้าใจลักษณะและปัญหาการให้บริการทางการศึกษาระดับประถมศึกษา โดยมุ่งพิจารณาหาข้ออธิบายหรือองค์ประกอบที่เป็นสาเหตุให้เกิดบริการและปัญหาทั้งเช่นที่เป็นอยู่ ประเด็นสำคัญที่มุ่งศึกษามีอยู่สองสามประเด็นคือ บทบาทของครู บทบาทของการบริหารการศึกษาและสภาพแวดล้อมในชุมชน โดยถือว่าสิ่งเหล่านี้น่าจะมีความเกี่ยวข้องและส่งผลถึงการให้บริการทางการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา (สปช.) จำนวน ๘๐ โรงเรียน ใน ๘ จังหวัด และโรงเรียนเทศบาลอีก ๑๒ โรงเรียนใน ๔ จังหวัด การเก็บข้อมูลภาคสนามกระทำระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๒๔-มีนาคม ๒๕๒๕

บทที่ ๕

โรงเรียนและการบริการประถมศึกษา

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยระบุลักษณะและกระบวนการดำเนินการที่โรงเรียนประถมศึกษาแต่ละโรงเรียน จะพึงมีและชวนขยายจัดให้มี เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่และอุปกรณ์ การบริหารโรงเรียน การจัดบริการการเรียนการสอน ความสัมพันธ์กับชุมชน เป็นต้น ในบทนี้จะเสนอผลการสำรวจสภาพทั่วไปและลักษณะบริการบางประเภทที่โรงเรียนในพื้นที่วิจัยจัดให้แก่นักเรียน เปรียบเทียบผลดังกล่าวกับเกณฑ์มาตรฐาน และเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับโรงเรียนเทศบาล

๑. พื้นที่วิจัย : ชุมชนเมืองกับชนบท

โดยทั่วไปโรงเรียนสังกัด สปช. ที่ตั้งอยู่ในชุมชนชนบทนอกเขตเทศบาลมักเป็นโรงเรียนอยู่ใกล้หมู่บ้าน ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ฐานะทางเศรษฐกิจของคนในหมู่บ้านแต่ละแห่งแตกต่างกันไป บางแห่งชาวบ้านมีรายได้สูง บางแห่งก็มีรายได้ต่ำ โรงเรียนสังกัด สปช. ส่วนน้อยที่สำรวจครั้งนี้ตั้งอยู่ในชุมชนเมือง สำหรับโรงเรียนเทศบาลทั้งหมดตั้งอยู่ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นชุมชนเมืองมีประชากรหนาแน่น ผู้ปกครองนักเรียนมีอาชีพทำการค้าหรือธุรกิจอื่น ๆ หรือมีอาชีพรับจ้าง

ประมาณร้อยละ ๗๗ ของโรงเรียน สปช. ที่เลือกวิจัยครั้งนี้ตั้งอยู่ในชุมชนระดับหมู่บ้านที่มีประชากรไม่เกิน ๓๐๐ ครัวเรือน มีโรงเรียนส่วนน้อยเท่านั้นที่ตั้งในชุมชนใหญ่ที่มีประชากรเกิน ๓๐๐ ครัวเรือน ชุมชนใหญ่เหล่านี้มักอยู่ในตัวอำเภอที่ยังไม่มีการประกาศเป็นเขตเทศบาลหรือเป็นชุมชนระดับตำบลซึ่งมีขนาดใหญ่พอควร ชุมชนเหล่านี้มีลักษณะกึ่งเมืองคือมีการผสมผสานในการประกอบอาชีพทางการเกษตรกับธุรกิจขนาดย่อม เป็นศูนย์กลางคมนาคมหรือเป็นศูนย์รับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เพื่อส่งต่อไปยังแหล่งตลาดอื่น ๆ ชุมชนเหล่านี้มักมีการคมนาคมสะดวก มีบริการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา และได้รับบริการสื่อสาร เช่น วิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์อย่างทั่วถึง

สำหรับโรงเรียนสังกัดเทศบาลทั้ง ๑๒ โรงเรียนนั้น ตั้งอยู่ในย่านชุมชนเมือง มีประชากรหนาแน่นเกินกว่า ๑,๐๐๐ ครัวเรือนขึ้นไป ชุมชนขนาดใหญ่เช่นนี้มีโรงเรียน สปช. ที่วิจัยเพียงโรงเรียนเดียว คือโรงเรียนวัดศรีโลหะราษฎร์บำรุง (อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี)

ในแง่จำนวนประชากร โรงเรียน สปช. ประมาณกึ่งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๑.๙) ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีประชากรระหว่าง ๕๐๐-๑,๐๐๐ คน คือประมาณโดยเฉลี่ยแต่ละครัวเรือนมีสมาชิก ๔-๕ คน นับว่าเป็นชุมชนหมู่บ้านขนาดเล็กหรือปานกลาง ส่วนชุมชนในเขตเทศบาลมีประชากรหนาแน่นและไม่มีลักษณะชุมชนที่อยู่แยกตัวเด่นชัดจากชุมชนใกล้เคียงเช่น ชุมชนในชนบท ในบรรดาโรงเรียน สปช. ที่วิจัยนี้มีเพียง ๑ ใน ๕ ที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีประชากรหนาแน่นกว่า ๒,๐๐๐ คน

ประชากรในชุมชนชนบทเกือบทั้งหมดประกอบอาชีพเกษตรกรรมคือ ทำไร่นา ทำสวน หรือมีธุรกิจการค้าเล็กๆ น้อยๆ ส่วนประชากรในเขตเทศบาลประกอบอาชีพธุรกิจหรือรับจ้าง (ยกเว้นในเขตเทศบาลเมืองนนทบุรี เขตตำบลสวนใหญ่ซึ่งประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวน)

เนื่องจากการประกอบอาชีพต่างกัน และความหนาแน่นของประชากรแตกต่างกัน ชุมชนเมืองจึงดูเหมือนได้เปรียบกว่าชุมชนชนบทมากในแง่ฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้โดยทั่วไปประชากรในเขตชุมชนเมืองมีรายได้ดีกว่าประชากรในเขตชนบท และชุมชนเองก็ได้ประโยชน์จากฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรด้วย ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งรัฐได้รับจากชุมชนชนบทอยู่ในระดับต่ำ แหล่งภาษีสำคัญในชนบทมาจากชุมชนใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่น และมีลักษณะกึ่งเมือง หรือมาจากการประกอบการธุรกิจบางประเภท เช่น เหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ถ้าเป็นชุมชนชนบทที่มีผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมอย่างเดียวแล้ว รัฐบาลจะเก็บภาษีได้น้อยมาก ทั้งนี้แตกต่างจากชุมชนเมืองซึ่งเป็นแหล่งภาษีสำคัญของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวกับพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของโรงเรียน จะเห็นข้อแตกต่างที่ชัดเจนในแง่เป้าหมายการให้บริการของโรงเรียน สปช. กับโรงเรียนเทศบาล เนื่องจาก สปช. รับผิดชอบการให้บริการการศึกษานอกเขตเทศบาล พื้นที่ที่ สปช. ให้บริการจึงน้อยกว่า (และมีความสะดวกสบายน้อยกว่า) พื้นที่ในเขตเทศบาลไม่ว่าจะพิจารณาจากรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจ นอกจากพื้นที่ที่ สปช. รับผิดชอบยังประกอบด้วยชุมชนที่มีขนาดเล็ก ประชากรไม่มากนัก ในประเด็นนี้ ถึงแม้เทศบาลจะมีภาระรับผิดชอบประชากรจำนวนมากก็ตาม แต่เนื่องจากในชุมชนเมือง ประชากร

มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จึงมีโรงเรียนเอกชนมาช่วยแบ่งเบาภาระการบริการ
ด้านการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล ผู้อาศัยในชุมชนเมืองมีโอกาสเลือกส่ง
บุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนที่ดีได้ ส่วนคนในชนบทมีโอกาสน้อย
กว่ามาก

จากการสำรวจครั้งนี้ พบว่าประมาณ ๓ ใน ๔ ของหมู่บ้านที่เลือกศึกษา
นั้น รายได้ของประชากรแต่ละครัวเรือนมีไม่เกิน ๑๒,๐๐๐ บาทต่อปี หลัง
จากหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ แล้ว ชาวชนบทส่วนใหญ่มีปัญหาทางเศรษฐกิจมาก
จนไม่สามารถส่งบุตรหลานของตนไปศึกษาในโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียน
รัฐบาลที่อื่นซึ่งมีคุณภาพดีได้เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ดังนั้นโรงเรียน
ประถมศึกษาของ สปช. (ซึ่งแทบจะเป็นโรงเรียนประเภทเดียวที่มีอยู่ในชุม
ชน) จึงเป็นทางเลือกเดียวที่มีอยู่ของชาวชนบท

สำหรับประชากรในชุมชนเมืองซึ่งมีโอกาสเลือกสถานศึกษาให้แก่บุตร
หลานของตนนั้น โดยทั่วไปผู้มีฐานะดีมักไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนใน
โรงเรียนเทศบาล ส่วนผู้มีฐานะเศรษฐกิจฝืดเคือง เช่น ประกอบอาชีพรับ
จ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือค้าขายรายย่อยมักไม่มีโอกาสส่งลูกหลานเข้าเรียนใน
สถานศึกษาที่เก็บค่าเล่าเรียนแพง ๆ ได้ ฐานะทางเศรษฐกิจอันจำกัดที่มีอยู่
จึงมีส่วนจำกัดโอกาสเลือกสถานศึกษาคด้วย ผู้เขียนพบว่าผู้ปกครองของนัก
เรียนโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะยากจน ฝืดเคือง จึงต้องพึ่งพาโรงเรียน
เทศบาล เนื่องจากเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากเมื่อเทียบกับโรงเรียนประเภทอื่น ๆ

ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองยังมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของ
เด็กนักเรียนด้วย การที่ชาวชนบทส่วนใหญ่ส่งลูกหลานเข้าเรียน มิได้เป็น
เครื่องประกันว่าเด็กนักเรียนเหล่านี้จะได้เรียนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ลักษณะ

การประกอบอาชีพของชาวชนบทยังต้องอาศัยแรงงานในครอบครัวสนับสนุน การอาศัยเครื่องทุ่นแรงหรือการว่าจ้างแรงงานเพิ่มเติมจะต้องขึ้นกับปัจจัยการเงินซึ่งชาวชนบทมีจำกัดอยู่แล้ว ดังนั้น จึงต้องพึ่งแรงงานบุตรหลานของตน ทั้งที่ยังเป็นเด็กนักเรียนอยู่ จึงทำให้มีผลกระทบการเรียนรู้ตามมา ภาวะปัญหาทำนองนี้ครอบคลุมถึงนักเรียนเทศบาลซึ่งมีฐานะยากจนต้องช่วยครอบครัวหารายได้พิเศษด้วย

๒. โรงเรียนในพื้นที่วิจัย

โรงเรียนสังกัด สปช. ที่เลือกวิจัยครั้งนี้เป็นโรงเรียนที่ได้รับการจัดตั้งมาเป็นระยะเวลานานเป็นส่วนใหญ่และอยู่ห่างจากที่ทำการอำเภอค่อนข้างมาก ส่วนโรงเรียนเทศบาลทั้งหมดตั้งอยู่ไม่ห่างจากตัวอำเภอในเขตเทศบาลและเป็นโรงเรียนที่ดำเนินการเป็นเวลานานเช่นกัน

๒.๑ อายุดำเนินการของโรงเรียน โรงเรียน สปช. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๕๗.๕) ได้รับการจัดตั้งและมีอายุดำเนินการมากกว่า ๔๐ ปี มีโรงเรียนที่ตั้งใหม่เพียงไม่กี่โรงเรียน ประมาณร้อยละ ๔๔ ของโรงเรียน สปช. ตั้งมาเมื่อกว่า ๒๐ ปีที่แล้ว สำหรับโรงเรียนเทศบาลนั้นแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งใหม่ไม่เกิน ๑๕ ปีมีจำนวน ๖ โรงเรียน ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ ๓๐ ปีขึ้นไปมีจำนวน ๖ โรงเรียน ในบรรดาโรงเรียนกลุ่มหลังนี้ ๔ โรงเรียนดำเนินงานมากกว่า ๕๐ ปีขึ้นไป

ข้อที่พึงสังเกตคือระยะเวลาดำเนินการของโรงเรียนนั้นไม่มีส่วนสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาโรงเรียน กล่าวคือโรงเรียนที่ตั้งมานานอาจอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมด้อยพัฒนา ในขณะที่โรงเรียนใหม่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วล้ำหน้าโรงเรียนเก่าก็ได้

๒.๒ ระยะทางจากโรงเรียนถึงอำเภอ โรงเรียนเทศบาลทุกโรงเรียน ตั้งอยู่ในย่านชุมชนการเดินทางสะดวกและอยู่ใกล้กับที่ว่าการอำเภอ ส่วนโรงเรียน สปช. นั้นบ้างก็อยู่ใกล้บ้างก็อยู่ไกลจากตัวอำเภอ จากจำนวนโรงเรียน สปช. ๘๐ โรงเรียน มีโรงเรียนที่ตั้งอยู่ใกล้ที่ทำการอำเภอในรัศมีไม่เกิน ๓ กิโลเมตรจำนวน ๑๔ โรงเรียน หรือร้อยละ ๑๗.๕ นอกจากนั้นอยู่ห่างไกลออกไป มีโรงเรียนเกือบครึ่งหนึ่งอยู่ห่างจากอำเภอนับเป็นสิบกิโลเมตรขึ้นไป บางโรงเรียนอย่างเช่น โรงเรียนบ้านบนเขาแก่งเรียง (อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี) อยู่ห่างจากอำเภอประมาณ ๗๐ กิโลเมตร หรือโรงเรียนบ้านแม่แสลบ (อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง) อยู่ห่างจากตัวที่ว่าการอำเภอ ๖๐ กิโลเมตร เป็นต้น

การที่โรงเรียนอยู่ไกลที่ทำการอำเภอมิได้หมายความว่านักเรียนต้องเดินทางไปไกลกว่าจะถึงโรงเรียน ทั้งนี้เพราะโดยปกติโรงเรียนมักอยู่ในละแวกชุมชนที่นักเรียนสามารถเดินทางไปกลับได้ไม่ไกลเกินไปนัก แต่การที่โรงเรียนตั้งอยู่ได้พอสมควร เท่าที่ได้สังเกตจากการวิจัยครั้งนี้โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลอำเภอมักเป็นโรงเรียนในท้องที่กั้นตาร การเดินทางไปมาลำบากและบริการทั้งหลายที่ส่งทอดจากอำเภอไปถึงชุมชนและโรงเรียน มักจะค้ำยกว่าบริการที่ชุมชนและโรงเรียนใกล้ที่ว่าการอำเภอได้รับจากรัฐบาล

โรงเรียนที่อยู่ห่างไกลอำเภอมักไม่ได้รับการสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่ควร มักไม่ได้รับความสะดวกในแง่อุปกรณ์สาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ไม่มีไฟฟ้าใช้ ถนนหนทางไม่สะดวก ในบรรดาโรงเรียน สปช. ๘๐ โรงเรียน มีโรงเรียนกึ่งหนึ่งไม่มีไฟฟ้าใช้ และส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่อยู่ไกลจากอำเภอ

นอกเหนือจากปัญหาความไม่สะดวกอันเกิดจากระยะทางแล้ว โรงเรียนในชนบทโดยเฉพาะที่อยู่ห่างไกลอำเภอยังประสบปัญหาอื่นๆ อีกตามภาวะท้องถิ่น เช่นปัญหาน้ำท่วมจนเกิดความเสียหายแก่การเกษตร และเป็นอุปสรรคต่อการเดินทาง หรือมีฉะฉานก็เผชิญปัญหาฝนแล้ง ขาดแคลนน้ำ หรือศัตรูพืชระบาดเป็นต้น

ยิ่งโรงเรียนขาดแคลนความสะดวกมากเท่าไรก็ยิ่งมีผลต่อความสนใจทำงานของครูมากเท่านั้น ก็จะเห็นว่าครูที่อยู่ในโรงเรียนที่ขาดแคลนความสะดวกในทั้งด้านอาหารการกิน ด้านการเดินทาง ด้านความปลอดภัย และด้านเครื่องอำนวยความสะดวกนั้น มักไม่ค่อยสนใจทำงานในโรงเรียนดังกล่าววันแต่เป็นถิ่นภูมิลำเนาของตน ปรากฏว่ามีครูจำนวนไม่น้อยสมัครใจเดินทางไปกลับจากโรงเรียนของตนกับที่พักอาศัยของครูในชุมชนเมือง มีครูจำนวนไม่น้อยรีบขอย้ายไปประจำโรงเรียนที่สะดวกสบายเมื่อมีโอกาสหาทางช่วยราชการในอำเภอหรืออยู่โรงเรียนโดยเกิดความท้อแท้ นับว่ามีผลเสียต่อการเอาใจใส่ดูแลเด็กนักเรียนในทางอ้อมเป็นอย่างมาก

๓. สภาพอาคารสถานที่โรงเรียน

สภาพอาคารสถานที่ของโรงเรียนนี้มีลักษณะแตกต่างกันออกไปทั้งรายละเอียดต่อไปนี้

๓.๑ เนื้อที่ โรงเรียนในเขตนอกเมืองออกจะได้เปรียบกว่าโรงเรียนที่อยู่ในชุมชนเมืองอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก โรงเรียนส่วนใหญ่มีเนื้อที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่ (ร้อยละ ๗๕ ของโรงเรียนเทศบาลและร้อยละ ๖๒.๕ ของโรงเรียนสพช. มีบริเวณไม่เกิน ๑๐ ไร่)

ตามเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ โรงเรียนขนาด ๑-๒๔ ห้องเรียนควรมีที่ดินไม่ต่ำกว่า ๖ ไร่ และโรงเรียนขนาด ๒๕-๓๖ ห้องเรียนควรมีที่ดินไม่ต่ำกว่า ๙ ไร่ ถ้ายึดเอาเกณฑ์นี้ โรงเรียนเทศบาลกว่าครึ่งหนึ่งมีเนื้อที่ไม่ได้ตามเกณฑ์ ส่วนโรงเรียน สปช. อย่างน้อย หนึ่งในสามมีเนื้อที่ไม่ถึงเกณฑ์ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเทศบาล ๓ อำเภอเมืองสมุทรปราการมีเนื้อที่เพียง ๑๓๒ ตารางวา หรือโรงเรียนชุมชนบ้านโป่งอำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่มีเนื้อที่ ๑ ไร่ เป็นต้น

การมีเนื้อที่จำกัดทำให้โรงเรียนขาดโอกาสในการขยายหรือจัดอาคารสถานที่เพิ่มเติมเพื่อให้บริการแก่นักเรียน และการที่โรงเรียนตั้งอยู่ในชุมชนแออัดก็มักมีปัญหาสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมที่ไม่เอื้อประโยชน์แก่นักเรียน เช่น บางโรงเรียนอยู่ในเขตสลัม มีปัญหาเรื่องยาเสพติดหรือแหล่งพนัน แหล่งมั่วสุม เป็นต้น ในแง่นี้โรงเรียนในชนบททำได้เปรียบกว่าเพราะสภาพแวดล้อมแบบชนบทยังไม่ก่อปัญหาแก่สุขภาพกาย สุขภาพใจของเด็กนักเรียนเท่าที่โรงเรียนในชุมชนใหญ่ประสบ

สำหรับโรงเรียนที่มีเนื้อที่กว้างขวางนั้นได้เปรียบหลายประการ คือสามารถขยายห้องเรียนออกไปได้ มีสนามฟุตบอลหรือสนามกีฬาเอนกประสงค์ (ส่วนใหญ่โรงเรียนในเขตชนบทมีสนามกีฬา) โรงเรียนที่มีเนื้อที่กว้างมักจัดบริเวณส่วนหนึ่งของโรงเรียนให้เป็นสนามวิ่งเล่นหรือสนามฟุตบอลรวมทั้งใช้จัดกิจกรรมกลางแจ้งต่าง ๆ มีแปลงเพาะชำและมีบริเวณที่สามารถตกแต่งให้ร่มรื่นเหมาะแก่การพักผ่อนหย่อนใจได้ แต่ถ้ามีบริเวณมากเกินไปอาจเป็นภาระในการดูแลให้เรียบร้อยตามเกณฑ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ท้าย

ที่สุดเมื่อกำลังคนของโรงเรียนไม่พอก็ต้องอาศัยแรงงานเด็กช่วยตัดหญ้า เก็บกวาดทำความสะอาดหรือต้องปล่อยปลະให้บางส่วนรกเกาะก่ต่อไป

๓.๒ ตัวอาคารสถานที่ เกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียนประถมศึกษา กำหนดให้มีโรงฝึกงาน โรงอาหาร ห้องประชุม ส้วม และที่บัสสาวะ เรือนเพาะชำ ห้องพยาบาล ห้องวิทยาศาสตร์ ฯลฯ ซึ่งเป็นรายละเอียดย่อๆ อีกมากมาย จากการสำรวจครั้งนี้ ผู้เขียนพบว่ายังมีหลายโรงเรียนแม้แต่ โรงเรียนเทศบาลหรือโรงเรียน สปช. ในชุมชนเมืองก็ตามที่ไม่เข้าตามเกณฑ์ที่กำหนดให้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะข้อจำกัดในค้ำนทุนทรัพย์หรือในค้ำนความคับแคบของสถานที่ประกอบกัน

เกี่ยวกับตัวอาคารสถานที่ มีผู้เคยวิจัยพบข้อสรุปคล้าย ๆ กันว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ยังมีความขาดแคลนค้ำนต่าง ๆ อยู่

ในอำเภอมัญจาคีรี ซึ่งเป็นอำเภอที่ผู้เขียนเลือกวิจัยในจังหวัดขอนแก่น ผู้บริหารการประถมศึกษาของอำเภอเคยวิจัยในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๒๔ และสรุปเกี่ยวกับอาคารสถานที่ของโรงเรียนต่างๆ ในเขตอำเภอกว่า ส่วนใหญ่โรงเรียนยังขาดแคลนห้องสมุด ห้องพยาบาล ห้องพักรูไม่เพียงพอ ส่วนมากไม่มีโรงอาหารและไม่มีโรงฝึกงาน^๑ อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปค้ำนแห่งที่ตั้งของโรงเรียนสะดวกต่อการเดินทางของเด็กนักเรียนและปัญหาการรบกวนจากสิ่งแวดล้อมมีน้อย^๒

ในทำนองเดียวกัน ผลการวิจัยที่อำเภอมัญจาคีรีสอดคล้องกับที่พบที่อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น เอกสารการวิจัยการศึกษาในอำเภอพลฉบับหนึ่งสรุปว่า ส่วนใหญ่โรงเรียนในเขตอำเภอนี้ขาดแคลนห้องสมุด ห้องพยาบาล ห้องธุรการ ห้องประชุม ห้องเก็บของ โรงอาหาร โรงฝึกงาน

ส่วนห้องพักรูและห้องครูใหญ่อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง^{๓๓} และผลสรุปการวิจัยที่อำเภอหนองบัวก็มีลักษณะเดียวกัน^{๓๔}

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนพบว่าโดยทั่วไปสภาพอาคารเรียนของแต่ละโรงเรียนนับว่าใช้การไ้ก็แต่ยังมีความขาดแคลนห้องที่ใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ๆ อีกมาก กล่าวคือ

๑) ห้องอาหาร โรงเรียนประมาณกึ่งหนึ่งมิได้จัดโรงอาหารไว้สำหรับนักเรียนโดยเฉพาะ โรงเรียนที่มีโรงอาหารมักจัดเป็นรูปโล่ง มีโต๊ะและม้านั่ง เรียบร้อยพอควร โรงเรียนส่วนน้อยมีโรงอาหารดี เช่น โรงเรียนวัดผักกูด (อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา) จัดโรงอาหารได้ดีเป็นระเบียบกว้างขวาง และนักเรียนช่วยดูแลโดยช่วยกันปัดกวาดทำความสะอาดกันเองหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้ว

๒) ห้องประชุม โรงเรียนส่วนใหญ่ไม่มีห้องประชุม ถ้าจะมีการประชุมก็อาจใช้โรงอาหาร หรือถ้าไม่มีโรงอาหารก็อาจใช้สถานที่โล่ง ๆ เช่นสนามหน้าโรงเรียนเป็นที่ประชุม แต่โดยทั่วไปการมีห้องประชุมไม่ใช่เรื่องจำเป็นนักสำหรับเด็กในวัยนี้ เพราะยังไม่ต้องการประชุมเป็นทางการนัก นอกจากนี้มีการพบปะเป็นกลุ่มใหญ่เพื่อรับการอบรมสั่งสอนซึ่งก็กระทำอยู่บ้างในช่วงก่อนหรือหลังร้องเพลงชาติ สำหรับโรงเรียนเทศบาล ครั้งหนึ่งของโรงเรียนที่สำรวจจัดห้องประชุมไว้

๓) ห้องคนป่วย โรงเรียนส่วนใหญ่ให้ความสนใจกรณีมีเด็กเจ็บป่วยประมาณร้อยละ ๗๐ ของโรงเรียน สปช. มีห้องจัดเตรียมไว้สำหรับนักเรียนที่เผชิญเจ็บป่วยที่โรงเรียน หากมิได้จัดเตรียมไว้ ก็อาศัยห้องใดห้องหนึ่ง

เช่น ห้องทำงานครูพอช่วยแก้ไขได้ การจัดห้องคนป่วยในโรงเรียนเทศบาล จัดไว้ให้น้อยกว่า อาจเป็นเพราะว่าอยู่ในย่านที่สะดวก มีสถานพยาบาลอยู่ใกล้ ก็เป็นไปได้

๔) **แปลงเพาะชำ** เพื่อสอนและสาธิตความรู้ด้านเกษตรกรรม โรงเรียนส่วนใหญ่จัดให้มีแปลงเพาะชำสำหรับการเพาะปลูกกลางแจ้ง มีบางโรงเรียนจัดเป็นเรือนเพาะชำ การดูแลแปลงเพาะปลูกนี้มีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละโรงเรียนทั้งขึ้นอยู่กับความถนัดและความสนใจของครูเป็นเกณฑ์ บางโรงเรียนจัดทำแปลงเพาะปลูกดีมาก เช่น โรงเรียนบ้านสำนักขาม (อำเภอสะเตกา จังหวัดสงขลา) จัดบริเวณโรงเรียนให้มีสวนหย่อมพักผ่อนมีแปลงเกษตร นักเรียนรู้จักใช้ปุ๋ยและเอาใจใส่ดูแลแปลงเหล่านี้ดี โดยคอยรดน้ำ พรวนดิน ทำให้พืชผักออกงามสมบูรณ์ ทางโรงเรียนได้มีคำขวัญปิดไว้ในที่ต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมความสนใจทางเกษตรกรรม เช่น “ทำสวนครัวไม่ต้องกลัวอดผัก” “ปลูกผักไว้กิน เหลือกินนำไปขาย” “พืชจะงามก็ถ้าหมั่นรดน้ำพรวนดินและใส่ปุ๋ยเสมอ” เป็นต้น นักเรียนในโรงเรียนนี้รู้จักพันธุ์อย่าง และกีดตายางเป็น

๕) **โรงฝึกงาน** โรงฝึกงานและห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์เป็นส่วนที่ค่อนข้างขาดแคลนทั้งในโรงเรียน สปช. และโรงเรียนเทศบาล ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องด้วยไม่เห็นความจำเป็นสำหรับนักเรียนวัยประถมศึกษา หรืออาจเกิดจากค่าใช้จ่ายสูงก็ได้

โรงเรียนที่นับเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดทำห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ได้แก่โรงเรียนหินกอง (อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี) เพราะจัดอุปกรณ์การทดลองต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างครบครันรวมทั้งมีตัวอย่างสัตว์ต่าง ๆ ไว้ให้นักเรียนดูด้วย

ตารางที่ ๕-๑
อาคารสถานที่ของโรงเรียน
เปรียบเทียบโรงเรียนเทศบาลกับโรงเรียน สปช.

(คิดเป็นร้อยละของแต่ละกลุ่ม)

	รายการ	โรงเรียน สปช.		โรงเรียนเทศบาล	
		มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
๑	โรงอาหาร	๔๘.๗๕ (๓๙)	๕๑.๒๕ (๔๑)	๕๘.๓ (๗)	๔๑.๗ (๕)
๒	ห้องประชุม	๒๓.๗๕ (๑๙)	๗๖.๒๕ (๖๑)	๕๐.๐ (๖)	๕๐.๐ (๖)
๓	ห้องพยาบาล	๖๘.๗๕ (๕๕)	๓๑.๒๕ (๒๕)	๕๘.๓ (๗)	๔๑.๗ (๕)
๔	สนามเด็กเล่น	๕๑.๒๕ (๔๑)	๔๘.๗๕ (๓๙)	๕๘.๓ (๗)	๔๑.๗ (๕)
๕	แปลงเพาะชำ	๗๓.๗๕ (๕๙)	๒๖.๒๕ (๒๑)	๗๕.๐ (๙)	๒๕.๐ (๓)
๖	โรงฝึกงาน	๕๒.๕ (๔๒)	๔๗.๕ (๓๘)	-	๑๐๐ (๑๒)
๗	ห้องทดลองวิทยาศาสตร์	๑๕.๐ (๑๒)	๘๕.๐ (๖๘)	๔๑.๗ (๕)	๕๘.๓ (๗)
๘	ห้องอ่านหนังสือ	๗๘.๗๕ (๖๓)	๒๑.๒๕ (๑๗)	๕๐.๐ (๖)	๕๐.๐ (๖)

	รายการ	โรงเรียน สปช.		โรงเรียนเทศบาล	
		มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
๙	สนามฟุตบอล	๗๖.๒๕ (๖๑)	๒๓.๗๕ (๑๙)	๕๐.๐ (๖)	๕๐.๐ (๖)
๑๐	ส้วมชาย	๙๗.๕ (๗๘)	๒.๕ (๒)	๔๑.๗ (๕)	๕๘.๓ (๗)
	ส้วมหญิง	๙๕.๐ (๗๖)	๕.๐ (๔)		
๑๑	ที่บัสสาวะชาย	๓๓.๗๕ (๒๗)	๖๖.๒๕ (๕๓)	๗๕.๐ (๙)	๒๕.๐ (๓)

หมายเหตุ : เกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดไว้ดังนี้

๑. โรงอาหาร-ห้องประชุม ๑ หน่วยต่อนักเรียน ๖-๒๕ ห้อง
๒ หน่วยต่อนักเรียน ๓๐ ห้องขึ้นไป
 ๒. มีห้องพยาบาล เรือนเพาะชำ โรงสีงาน ห้องวิทยาศาสตร์
ส้วม และที่บัสสาวะชาย ฯลฯ
 ๓. มีได้ระบุสนามฟุตบอล สนามเด็กเล่น หรือห้องอ่านหนังสือ
- ๖) ส้วม ส้วมเป็นสิ่งจำเป็นที่โรงเรียนแทบทั้งหมดจัดให้นักเรียน ถึงแม้แต่ละโรงเรียนจะมีข้อแตกต่างกันในด้านสภาพและการบำรุงรักษาความสะอาดก็ตาม แต่ก็จัดให้นักเรียนใช้ บางโรงเรียนให้เด็กนักเรียนชาย-หญิงใช้ส้วมร่วมกัน แต่หลายโรงเรียนพยายามแยกจากกัน และบางโรงเรียนไม่จัดให้เฉพาะนักเรียนแต่นักเรียนอาจใช้ส้วมของครูเมื่อจำเป็น

๗) ห้องสมุด ส่วนใหญ่โรงเรียนมิได้จัดห้องสมุดตามความหมายของคำว่า “ห้องสมุด” ที่ใช้กันในสถาบันต่างๆ แต่โรงเรียนก็ได้ใช้ความพยายามจัดห้องอ่านหนังสือให้แก่นักเรียน

ความแตกต่างของที่อ่านหนังสือหรือห้องสมุดของแต่ละโรงเรียนมีมากมาย ห้องสมุดที่จัดว่ามีคุณภาพก็เช่นที่โรงเรียนชุมชนบ้านนาสีทอง (อำเภอรัษฎา จังหวัดนครศรีธรรมราช) ห้องสมุดโรงเรียนนี้มีขนาดกว้างขวาง มีการจัดประเภทหนังสือเป็นหมวดหมู่ตามหลักการบรรณารักษ์ มีเก้าอี้อ่านหนังสือมาก มีมุมแนะนำหนังสือใหม่ มีรูปติดตามจุดต่างๆ นักเรียนนิยมใช้บริการมาก ห้องสมุดนี้ยังให้บริการแก่ชุมชนด้วย

นอกจากห้องสมุดแล้ว บางโรงเรียนยังจัดพิพิธภัณฑ์ที่สะดุดตาที่น่าสนใจให้นักเรียนได้ชม เช่น โรงเรียนวัดทวยการาม (อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช) รวบรวมสิ่งของต่างๆ จัดเป็นพิพิธภัณฑ์เล็กๆ เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดจากตารางที่ ๕-๑)

๔. ความต้องการด้านอาคารสถานที่

ผู้บริหารโรงเรียน สปช. ที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ระบุว่าโรงเรียนยังขาดแคลนอยู่มากในแง่สิ่งปลูกสร้างและอาคารสถานที่ ส่วนใหญ่ที่สุดตอบว่าต้องการอาคารเรียนใหม่ ต้องการห้องเรียนเพิ่มเติม นอกจากนั้นสิ่งที่ทางโรงเรียนต้องการเพิ่มเติมอีก ได้แก่ โรงฝึกงาน ห้องประชุม โรงอาหาร ห้องทดลองวิทยาศาสตร์ ห้องสุขา สนามเด็กเล่น ห้องสมุด บ้านพักครู (ดูตารางที่ ๕-๒)

สำหรับโรงเรียนเทศบาลนั้น สิ่งที่มีผู้บริหารส่วนใหญ่ต้องการคืออาคารหรือห้องเรียนใหม่ มีเพียงส่วนน้อยที่ต้องการบ้านพักครูและบ้านพักนักร้อง

ตารางที่ ๕-๒

อาคารสถานที่หรือส่วนต่อเติมที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องการ

รายการที่ขาดแคลน	ความถี่ของคำตอบ	
	โรงเรียน สปช.	โรงเรียนเทศบาล
๑. อาคารเรียนหรือห้องเรียน	๓๒	๖
๒. โรงฝึกงาน	๒๗	๑
๓. ห้องประชุม	๒๖	—
๔. โรงอาหาร	๑๙	—
๕. ห้องสุขา	๑๖	๑
๖. ห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์	๑๔	—
๗. ห้องสมุด	๑๒	—
๘. บ้านพักครู บ้านพักนักร้อง	๑๑	๒
๙. ถังเก็บน้ำฝน	๑๐	—
๑๐. รั้ว	๙	—
๑๑. สนามเด็กเล่น	๙	—
๑๒. บ่อน้ำ สระน้ำ	๖	—
๑๓. สนามฟุตบอล	๙	๑
๑๔. สนามบาสเกตบอล	๙	—
๑๕. อื่น ๆ เช่น ห้องพักครู ที่พักผ่อน ของนักเรียน ห้องพยาบาล เรือน เพาะชำ ห้องธุรการ ฯลฯ	๑๒	—

รายการสิ่งที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องการเท่าที่สำรวจเห็น เป็นรายการที่ผู้บริหารคิดว่าจำเป็นขณะที่สอบถาม ความจำเป็นตามความเห็นของผู้ให้คำตอบบนชั้นกับสภาพความขาดแคลนที่มีอยู่ ส่วนมากเป็นเรื่องอาคารสถานที่อันเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดไม่ได้ในระบบการศึกษาที่เน้นการสอนในห้องเรียน เมื่อสิ่งเหล่านี้มีพอแล้ว ความต้องการขั้นต่อไป ก็เป็นเรื่องเสริมความสมบูรณ์ในแง่ความสะดวกและความเหมาะสมของอาคารสถานที่ เช่น ห้องพัก เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ความต้องการด้านอาคารสถานที่ของผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลมีน้อยกว่าความต้องการของผู้บริหารโรงเรียน สปช. มาก และความต้องการของโรงเรียน สปช. ครอบคลุมกันต่าง ๆ หลายด้าน รวมทั้งความต้องการอาคารเรียนหรือห้องเรียนด้วย ตามความเห็นของผู้บริหารโรงเรียน สปช. โรงเรียนยังขาดแคลนอาคารสถานที่อยู่มากทีเดียว ข้อที่น่าสังเกตคือ ยิ่งโรงเรียนอยู่ในที่กันดาร ห่างไกลเส้นทางคมนาคม หรืออยู่ในชุมชนยากจน เป็นชุมชนเล็ก ความขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ยิ่งสูงกว่าโรงเรียนในชุมชนขนาดใหญ่ที่ใกล้เส้นทางคมนาคม

๕. วัสดุอุปกรณ์โรงเรียน

นอกเหนือจากอาคารสถานที่แล้ว โรงเรียนจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการสอนหรือการทำงานของครู กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานบางอย่างเกี่ยวกับอุปกรณ์ เช่น มีป้ายชื่อโรงเรียน มีอุปกรณ์ประจำห้องเรียน (โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ) ตู้เก็บเอกสาร เป็นต้น

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น ได้รวบรวมการอุปกรณ์การ
สอน ๒๐ รายการ ได้แก่ สิ่งเคารพทางศาสนา พระบรมฉายาลักษณ์ แผนที่
ลูกโลก ตัวอย่างสัตว์ นาฬิกาจำลอง เทอโมมิเตอร์ เข็มทิศ อุปกรณ์
สำหรับสอนนับ เครื่องชั่งน้ำหนัก ไม้เมตรหรือแถบวัดระยะ เครื่องวาง
เครื่องดนตรี ลูกฟุตบอล แผนภาพประกอบการสอน กรรไกร อุปกรณ์
เหล่านี้นิยมพอประมาณไม่ขาดแคลนนัก ส่วนที่ขาดแคลนมากได้แก่ แท่งแม่
เหล็ก เครื่องครัว ตัวอย่างแร่ กล้องจุลทรรศน์หรือแว่นขยาย และเครื่อง
บันทึกเสียง^๗ ส่วนสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคามสำรวจว่า
โรงเรียนยังขาดแคลนโต๊ะเก้าอี้ทั้งของนักเรียนและครู กระดานดำ ตู้เก็บเอกสาร
สาร วิทยุ เครื่องอัดสำเนา เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องคิดเลข ลูกคิด เครื่อง
ชั่งน้ำหนัก แผนที่ ลูกโลก เครื่องมือเกษตรกรรม เครื่องมือโภชนาการ
จักรเย็บผ้า^๘

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกสำรวจวัสดุอุปกรณ์บางอย่าง เช่น โต๊ะ
ทำงานครู โต๊ะนักเรียน กระดานดำ (โปรดดูตารางที่ ๕.๓) เพื่อศึกษา
ลักษณะความขาดแคลนหรือความพร้อมของเครื่องใช้ที่จำเป็น

จากการสำรวจจำนวนวัสดุอุปกรณ์ พบว่าโรงเรียนในเขตเทศบาลทั้ง ๑๒
โรงเรียนมีความพร้อมมากกว่าโรงเรียนสังกัด สปช. ในชนบทอย่างเห็นได้ชัด
โรงเรียนเทศบาลที่เลือกศึกษานี้มีโต๊ะทำงานครู กระดานดำ เก้าอี้นักเรียน
และมีหนังสือเรียนพอเพียง มีโต๊ะนักเรียนพอ ส่วนอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น
เครื่องเขียน แผนภาพ เครื่องมือปฐมพยาบาลส่วนใหญ่มีพอ มีบางโรงเรียน
ที่ยังขาดแคลนอุปกรณ์ประเภทนี้อยู่ สิ่งนี้อาจเรียกว่าขาดหรือไม่เพียงพอใน
กรณีของโรงเรียนเทศบาลได้แก่อุปกรณ์โสตทัศนูปกรณ์ ซึ่งมักมีราคาแพง
หรือไม่ค่อยได้รับความสนใจใช้ประโยชน์จากครูผู้สอนมากนัก

สำหรับของเด็กเล่น โรงเรียนเทศบาลหลายโรงเรียนยังมีไม่พอ อย่างไรก็ตามก็เกี่ยวข้องกับของเด็กเล่นนี้ เนื่องจากเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา หลายโรงเรียนจึงเห็นว่ามีความจำเป็นน้อยเพราะเด็กโตพอสมควร อาจเล่นเกมกันเอง หรืออาจหาของเล่นของตัวเองได้ ซึ่งต่างจากโรงเรียนที่มีชั้นเด็กเล็กหรือโรงเรียนอนุบาลที่จำเป็นต้องมีของเล่นเพื่อช่วยพัฒนาสมอง และทักษะอื่น ๆ ของเด็ก

เมื่อหันมาพิจารณาอุปกรณ์โรงเรียนสังกัด สปช. พบว่าอยู่ยั้งอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนอยู่มาก ปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความขาดแคลนได้แก่ การขาดทุนทรัพย์ หรืออุปกรณ์ที่ขาดแคลนเป็นอุปกรณ์ที่ สปช. ยังไม่สามารถจัดให้มีได้ในปัจจุบัน มีราคาแพง เมื่อมีการชำรุดเสียหายจะซ่อมแซมยากมากในกรณีอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาหลาย เช่น เครื่องฉายภาพยนตร์ สไลด์ เครื่องฉายข้ามศีรษะ เครื่องบันทึกเสียงนั้น เฉพาะโรงเรียนใหญ่ ๆ ในชุมชนของ สปช. เท่านั้นที่มีอุปกรณ์เหล่านี้เพียงบางประเภท โรงเรียนในชนบทที่ไกล ๆ ไม่มี และหากมีก็ไม่มีประโยชน์เนื่องจากหลายโรงเรียนไม่มีไฟฟ้า จึงเป็นอุปกรณ์ที่ยังไม่เหมาะสมกับโรงเรียน สปช. เหล่านี้

ถึงแม้ไม่พิจารณาอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาก็แล้ว โรงเรียนประถมศึกษาของ สปช. ยังขาดแคลนอุปกรณ์อื่น ๆ อีก จริงอยู่โรงเรียนส่วนใหญ่มีโต๊ะนักเรียน กระดานดำ และเก้าอี้เรียนพอ แต่มีหลายโรงเรียนเช่นกันที่ยังขาดแคลนอุปกรณ์พื้นฐานเหล่านี้อยู่ สิ่งที่ยังขาดแคลนต่อมาก็คือหนังสือเรียนและเครื่องเขียน โดยหลักการ อุปกรณ์เหล่านี้ สปช. เป็นผู้จัดหาให้นักเรียนแต่เนื่องจากงบประมาณจำกัด สปช. ยังไม่สามารถจัดหาหนังสือเรียน และเครื่อง

เขียนให้แก่เด็กนักเรียนทุกคนได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งจึงตกเป็นภาระของผู้ปกครอง แต่การผลักภาระให้ผู้ปกครองก็ยังเป็นปัญหาอยู่โดยเฉพาะในพื้นที่ยากจน เพราะชาวบ้านคาดหวังว่าบริการประถมศึกษาเป็นบริการฟรีที่รัฐบาลมีความรับผิดชอบจัดทำให้ และผู้ปกครองไม่พอใจที่ตนต้องเสียเงินซื้อหาหนังสือเรียนและเครื่องเขียนให้บุตรหลานตน ปัญหานี้จะรุนแรงมากขึ้นเพียงใดขึ้นกับระดับความคาดหวังของผู้ปกครองและความสามารถของครูในการอธิบายแก่ผู้ปกครองเมื่ออุปกรณ์เหล่านี้ไม่เพียงพอ

ตารางที่ ๕-๓

วัสดุอุปกรณ์บางอย่างของโรงเรียน

(คิดเป็นร้อยละของแต่ละกลุ่ม)

	รายการ	โรงเรียน สปช.			โรงเรียนเทศบาล		
		มีพอ	มีไม่พอ	ไม่มี	มีพอ	มีไม่พอ	
๑	โต๊ะทำงานครู	๓๘.๗๕ (๓๑)	๖๐.๐ (๔๘)	๑.๒๕ (๑)	๑๐๐ (๑๒)	—	—
๒	โต๊ะนักเรียน	๘๐.๐ (๖๔)	๒๐.๐ (๑๖)	—	๙๑.๗ (๑๑)	๘.๓ (๑)	—
๓	กระดานดำ	๗๓.๗๕ (๕๙)	๒๖.๒๕ (๒๑)	—	๑๐๐ (๑๒)	—	—
๔	เก้าอี้นักเรียน	๗๘.๗๕ (๖๓)	๒๑.๒๕ (๑๗)	—	๑๐๐ (๑๒)	—	—

	รายการ	โรงเรียน สปช.		
		มีพอ	มีไม่พอ	ไม่มี
๕	หนังสือเรียน	๓๒.๕ (๒๖)	๖๗.๕ (๕๔)	—
๖	เครื่องเขียน	๓๘.๗๕ (๓๑)	๖๐.๐ (๔๘)	๑.๒๕ (๑)
๗	แผ่นภาพต่างๆ	๑๘.๗๕ (๑๕)	๗๗.๕ (๖๒)	๓.๗๕ (๓)
๘	โสตทัศนอุปกรณ์	๗.๕ (๖)	๒๘.๗๕ (๒๓)	๖๓.๗๕ (๕๑)
๙	ของเด็กเล่น	๑๐.๐ (๘)	๔๕.๐ (๓๖)	๔๕.๐ (๓๖)
๑๐	เครื่องมือปฐมพยาบาล	๑๗.๕ (๑๔)	๔๗.๕ (๓๘)	๓๕.๐ (๒๘)
๑๑	เครื่องมือเกษตรกรรม	๒๐.๐ (๑๖)	๖๐.๐ (๔๘)	๒๐.๐ (๑๖)
๑๒	พระบรมฉายาลักษณ์	๖๐.๐ (๔๘)	๓๕.๐ (๒๘)	๕.๐ (๔)

โรงเรียนเทศบาล		
มีพอ	มีไม่พอ	ไม่มี
๑๐๐ (๑๒)	—	—
๙๑.๗ (๑๑)	๘.๓ (๑)	—
๖๖.๗ (๘)	๓๓.๓ (๔)	—
๔๑.๗ (๕)	๒.๕ (๓)	๓๓.๕ (๔)
๕๘.๓ (๗)	๓๓.๓ (๔)	๘.๓ (๑)
๘๓.๓ (๑๐)	๑๖.๗ (๒)	—
๖๖.๗ (๘)	๑๖.๗ (๒)	๑๖.๗ (๒)
๑๐๐ (๑๒)	—	—

สิ่งที่ขาดแคลนยิ่งกว่าเครื่องเขียนและหนังสือเรียน คืออุปกรณ์เสริมการเรียนรู้ เช่น หนังสืออ่านประกอบ แผ่นภาพต่าง ๆ หรือ เครื่องมือเกษตรกรรม อุปกรณ์เสริมการเรียนรู้เหล่านี้นับวันจะยิ่งมีความสำคัญต่อการเรียนการสอนระดับประถมศึกษาปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจัดการการศึกษาตามหลักสูตรใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๑

เพื่อเสริมการเรียนรู้ หลายโรงเรียนได้พยายามจัดห้องอ่านหนังสือและหาหนังสือให้นักเรียน โดยทั่วไปความพยายามรูปนี้เป็นการพยายามส่วนตัวของครู และบางครั้งมีผู้นำชุมชนหรือผู้ปกครองร่วมสนับสนุน แต่การจัดหาหนังสือนี้เป็นเรื่องที่ยากหาขาดการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ นอกเหนือจากงบประมาณของรัฐ ตัวอย่างเช่น โรงเรียนบ้านหินลาด (อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี) มีห้องอ่านหนังสือให้นักเรียนแต่หนังสือที่มีอยู่ชำรุดเสียหาย ล้าสมัย หรือไม่มีคุณภาพเหมาะสมกับนักเรียนระดับประถมศึกษา เด็กนักเรียนไม่ค่อยใช้บริการนี้ เพราะส่วนใหญ่อ่านกันแล้ว ต่อมาในระยะหลังโรงเรียนทั้งสองนี้ได้รับความช่วยเหลือจากโรงเรียนหมู่บ้านเด็ก ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลท่าเสา อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี โดยมีการส่งหนังสือใส่กระเป๋าส่งมาให้โรงเรียนเก็บไว้ให้นักเรียนอ่านครั้งละ ๑ เดือน เรียกว่า “โครงการกระเป๋าหนังสือ” ซึ่งได้รับความนิยม เด็กนักเรียนได้รับประโยชน์มาก

สิ่งที่ขาดแคลนยิ่งกว่าเครื่องเขียนและหนังสือเรียน หรือหนังสืออ่านประกอบคืออุปกรณ์เสริมการเรียนรู้ เช่น แผ่นภาพ หรือเครื่องมือเกษตรกรรม การขาดแคลนอุปกรณ์เสริมความรู้เหล่านี้ช่วยชี้โดยนัยว่า วิธีการสอนของครูประถมศึกษาในชนบทยังคงยึดการสอนโดยหนังสือและกระดานดำเป็น

หลัก อาศัยการบรรยายบอกให้จดให้อ่านหนังสือพร้อม ๆ กันในห้องเรียน และมอบหมายงานให้นักเรียนทำ นับว่าเด็กนักเรียนในชนบทเสียเปรียบเด็กนักเรียนในเมืองอยู่มาก เพราะนอกเหนือจากอุปกรณ์ที่โรงเรียนในเมืองจัดให้พร้อมมูลมากกว่าแล้วเด็กนักเรียนในเมืองยังมีประสบการณ์จากอุปกรณ์เหล่านี้ (แผ่นภาพวิทยุโทรทัศน์ ฯลฯ) นอกห้องเรียนในชีวิตประจำวันทั่วไปของตน นอกจากนี้โอกาสการเรียนรู้ของนักเรียนยังขึ้นกับผู้ปกครองอีกด้วย เช่นที่โรงเรียนบ้านนาสีทอง นักเรียนมีความพร้อม เนื่องจากผู้ปกครองมีฐานะดีพอสมควรและโรงเรียนอยู่ใกล้ชุมชนเมือง ผู้ปกครองสามารถจัดหาอุปกรณ์การเรียนรู้ให้บุตรหลานของตนได้โดยไม่ต้องพึ่งโรงเรียนนัก จึงพอสรุปว่าช่องว่างในโอกาสการเรียนรู้ระหว่างนักเรียนในเมืองกับนักเรียนในชนบทห่างกันอย่างเห็นได้ชัด

สำหรับเครื่องมือปฐมพยาบาลซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอยู่มิใช่น้อยนั้น โรงเรียนในเมืองมักจะมีพร้อม และถึงหากมีไม่เพียงพอ ก็สามารถจัดหาได้ง่าย เนื่องจากมีร้านค้าอยู่ใกล้โรงเรียนหรือมีสถานพยาบาลใกล้โรงเรียนอยู่แล้ว เครื่องมือปฐมพยาบาลจึงยังเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเด็กนักเรียนในชนบทมากกว่าเด็กในเมือง ทั้งนี้เพราะเมื่อเกิดความต้องการเร่งด่วน ครูในโรงเรียนชนบทห่างไกล ย่อมไม่สามารถจัดหาบริการแก่เด็กนักเรียนได้รวดเร็ว ถ้าหากไม่มีอุปกรณ์อยู่พร้อม เพราะร้านขายยามิได้อยู่ใกล้โรงเรียน ร้านขายยาในชุมชนชนบทมักเป็นร้านขายยาขนาดย่อม ไม่มียาหรืออุปกรณ์ครบครันและสถานื่อนามัยหรือสถานพยาบาลก็มีได้ที่อยู่ไกลโรงเรียนเสมอไป ในกรณีความจำเป็นเร่งด่วน โรงเรียนมักไม่มีรถยนต์หรือจักรยานยนต์ของโรงเรียน คงต้องอาศัยพาหนะที่ครูมีหรืออาศัยรถยนต์สาธารณะ หรือพาหนะของชาวบ้าน

ซึ่งมีได้มีพร้อมเช่นที่เป็นอยู่ในเมือง สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือโรงเรียน สปช. หลายโรงเรียนยังไม่มีเครื่องมือปฐมพยาบาลไว้ใช้ในโรงเรียนของตนและส่วนใหญ่มิได้มีพอ ผู้เขียนเห็นว่าอุปกรณ์ประเภทนี้เป็นสิ่งจำเป็น ควรจัดหาเร่งด่วน เพราะนอกจากจะใช้เพื่อบริการแก่แก่นักเรียนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือให้บริการแก่ชุมชนอื่นจะช่วยประสานสัมพันธ์ไมตรีระหว่างโรงเรียนกับชุมชนด้วย

จากข้อมูลที่ได้สังเกตระหว่างวิจัยในภูมิภาค และจากข้อมูลการสัมภาษณ์ จะยืนยันข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ ยิ่งโรงเรียนอยู่ในที่กันดาร หรือเป็นโรงเรียนเล็กก็ยิ่งมีความขาดแคลนมากตามไปด้วย และจะพลอยกันการไปเสียทุกสิ่งทุกอย่าง ครั้นจะขอความช่วยเหลือจากชาวบ้านก็แทบจะหวังได้ยาก เพราะชาวบ้านไม่มีอะไรจะให้นอกจากแรงกาย ไม่สามารถซื้อหาอุปกรณ์มาให้ แม้ว่าประโยชน์ที่ได้รับจะตกแก่บุตรหลานของตนก็ตาม ดังนั้นในแง่ของวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนในพื้นที่กันดารจึงควรได้รับพิจารณาความสำคัญก่อนโรงเรียนอื่น

เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารโรงเรียนเทศบาลมิได้มีความรู้สึกต้องการมากนัก โรงเรียนเทศบาลต้องการอาคารเรียนมากกว่า แต่สำหรับผู้บริหารโรงเรียน สปช. ได้มีการแสดงความต้องการวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ กันส่วนมากเป็นอุปกรณ์ประเภทสื่อการเรียนการสอน อุปกรณ์โสตทัศนศึกษา อุปกรณ์เพื่อการกีฬา เครื่องมือวิทยาศาสตร์ อุปกรณ์การเกษตร เครื่องมือปฐมพยาบาล และยา รวมทั้งโต๊ะ เก้าอี้ กระดานดำต่าง ๆ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๕-๔
วัสดุอุปกรณ์ที่ผู้บริหารโรงเรียนต้องการ
(เฉพาะโรงเรียน สบช.)

รายการวัสดุอุปกรณ์	ความถี่ของคำตอบ
๑. อุปกรณ์สื่อการเรียนการสอน	๔๐
๒. อุปกรณ์การกีฬา	๒๐
๓. อุปกรณ์โสตทัศนศึกษา	๑๘
๔. อุปกรณ์วิทยาศาสตร์	๑๐
๕. อุปกรณ์การเกษตร	๑๐
๖. เครื่องมือปฐมพยาบาลและยา	๘
๗. โต๊ะและเก้าอี้นักเรียน	๗
๘. กระดานดำ	๖
๙. โต๊ะทำงานครู	๕
๑๐. ตู้เก็บเอกสาร	๓
๑๑. อื่น ๆ	๑๓

นอกจากหนังสือเรียนแล้ว วัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ มิได้ส่งผลโดยตรงแก่นักตัดต่อการเรียนรู้หรือไม่ก็ของนักเรียนโดยส่วนรวม แต่มีส่วนอย่างมากในการเสริมให้นักเรียนเกิดความสนใจเรียนรู้และช่วยให้การรับรู้เป็นไป ได้ดีกว่าการเรียนโดยหนังสือและคำบอกเล่าของครูเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนการสอนในเรื่องที่เป็นนามธรรม หรือเรื่องที่ไม่มีตัวอย่างในชุมชน

หรือไม่สอดคล้องกับประสบการณ์ของเด็กนักเรียน ลักษณะดังกล่าวเช่นนี้ เด็กนักเรียนในเมืองมีโอกาสเรียนรู้ดีกว่า เพราะมีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวย ส่วนเด็กนักเรียนในชนบทจะได้เปรียบเทียบกับส่วนที่เกี่ยวกับประสบการณ์ในชนบทเท่านั้น

ในเมื่ออุปกรณ์การเรียนการสอนหรืออุปกรณ์เสริมการเรียนรู้เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็น และเป็นที่ต้องการอย่างยิ่งสำหรับเด็กในชนบท ทำไมครูและโรงเรียนจึงไม่จัดทำขึ้นเองโดยอาศัย เครื่องไม้เครื่องมือและอุปกรณ์ง่าย ๆ เท่าที่จะหาได้ในชนบท?

เกี่ยวกับประเด็นการผลิตและการจัดหาอุปกรณ์นี้มีผู้ช่วยมีปัญหาคูสมการหลายประการ อุปกรณ์บางอย่าง เช่น เครื่องชั่งน้ำหนัก เครื่องตัดกระดาษ จอบ เสียม ฟุตบอล ฯลฯ เป็นอุปกรณ์ที่ครูทำขึ้นเองไม่ได้ หรือได้ก็ไม่คุ้มกับซื้อ หากจะซื้ออุปกรณ์เหล่านี้ สปช. ก็ไม่อยู่ในวิสัยที่จะจัดหาตามความต้องการ เพราะในปัจจุบันถึงแม้งบประมาณที่ สปช. ได้รับในปี ๒๕๒๕ จะเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๒๔ ถึงประมาณร้อยละ ๑๔.๕ แต่งบประมาณเหล่านี้ถูกใช้จ่ายไปเป็นเงินเดือนและค่าจ้างเสียร้อยละ ๗๔ ของงบประมาณทั้งหมด มีเหลือเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าตอบแทน ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างเพียงร้อยละ ๒๖ เท่านั้น^๖

ถึงแม้จะสามารถจัดทำขึ้นได้ แต่วัสดุบางรายการมิใช่ได้มาเปล่า ๆ ต้องเสียเงินซื้อ หากมิได้สนับสนุนจาก สปช. และครูต้องการจัดทำขึ้น ครูก็ต้องหาแหล่งสนับสนุนทางอื่น มิฉะนั้นก็ต้องเสียสละเงินส่วนตัวนั่นเอง ซึ่งเมื่อพิจารณาฐานะของครูโดยทั่วไป (ดังจะกล่าวในบทที่ ๗) แล้ว จะเห็นว่าไม่สามารถทำได้มากและบ่อยนัก การจัดทำวัสดุอุปกรณ์การสอนจึงมักถูกจำกัด

ให้เหลือเท่าที่ทำได้โดยใช้ทุนน้อย แต่การที่ครูจะจัดทำอุปกรณ์ชิ้นนั้นต้องขึ้นกับเงื่อนไขหลายอย่าง คือความสนใจ ความสามารถ และเวลาของครูที่จะจัดทำขึ้น และในระยะยาว หากความพยายามที่ครูทำลงไปไม่เป็นที่ยอมรับ หรือไม่ได้รับผลตอบแทนในรูปต่าง ๆ (เช่น การชมเชย การพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ) ต่อไปก็จะเหลือเพียงครูที่มีวิญญานเป็นครูแท้จริงเท่านั้นที่ยังใช้ความพยายามอยู่ และเราก็ไม่ควรคาดหวังว่าครูประเภทนี้จะมีเหลืออยู่มากมายทั่วไปในสภาพสังคมเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน

๖. จำนวนครู

โดยทั่วไปจำนวนครูที่แต่ละโรงเรียนมี ย่อมมีผลต่อการดูแลเด็กนักเรียนด้วย หากโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนต่อครูในอัตราสูง โอกาสที่ครูจะดูแลนักเรียนแต่ละคนจะน้อยลง (ทั้งนี้โดยมองในแง่ที่ว่าครูให้ความสนใจนักเรียนแต่ละคนด้วย มิได้สนใจแต่ละชั้นโดยส่วนรวมเพียงประการเดียว) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงได้สำรวจจำนวนครูที่สอนจริง หออัตราเฉลี่ยของจำนวนนักเรียนต่อครู และเปรียบเทียบอัตรากว้างระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท รวมทั้งเปรียบเทียบระหว่างโรงเรียนใหญ่กับโรงเรียนเล็กด้วย โดยคาดว่าตัวเลขที่แตกต่างกันน่าจะชี้ให้เห็นความไม่เสมอภาคในแง่จำนวนนักเรียนต่อครู

ในการคำนวณเพื่อเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนพิจารณาจากจำนวนครูที่สอนจริงของแต่ละโรงเรียน มิได้คิดถึงอัตรากว้างทางการที่แต่ละโรงเรียนมีอยู่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตรากว้างที่มีอยู่อาจไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เช่น มีอัตรากว้างที่ยังไม่ได้รับการบรรจุ ครูลาไปศึกษา

คือ ครูถูกยืมไปช่วยราชการหรือโรงเรียนได้ครูมาช่วยจากที่อื่น เช่น โดยการยืมหรือเป็นครูฝึกสอน เป็นต้น

โดยเฉลี่ย อัตราครูโรงเรียนประถมศึกษาของ สปช. อยู่ในระดับที่น่าสนใจ คือจากการสำรวจ ๘๐ โรงเรียน อัตราเฉลี่ยประมาณครู 1 คน ต่อ นักเรียน ๒๐ คน เป็นอัตราที่ดีกว่าของโรงเรียนเทศบาล ๑๒ แห่ง ซึ่งมีครู ๑ คน ต่อนักเรียนประมาณ ๒๕ คน มีเฉพาะครูในโรงเรียน สปช. จังหวัดนครศรีธรรมราชที่มีอัตราต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของโรงเรียนเทศบาล กล่าวคือ โรงเรียน ๑๐ โรงเรียนของจังหวัดนครศรีธรรมราช มีครูเฉลี่ย ๑ คน ต่อ นักเรียน ๒๗ คน

เมื่อพิจารณารายละเอียด พบว่าโรงเรียนที่มีอัตรานักเรียนต่อครูสูง (ครู ๑ คน ต่อนักเรียน ๓๐ คนขึ้นไป) มีด้วยกัน ๗ โรงเรียน เป็นโรงเรียนของจังหวัดนครศรีธรรมราชเสีย ๔ โรงเรียน โรงเรียนที่มีครูน้อยมากที่สุดโรงเรียนหนึ่ง คือโรงเรียนบ้านห้วยไทร อยู่ในอำเภอเมืองนครศรีธรรมราช เป็นโรงเรียนขนาดใหญ่พอสมควร ตั้งอยู่ห่างจากตัวอำเภอ ๑๗ กิโลเมตร เปิดสอนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ และมีชั้นอนุบาลด้วย นักเรียนทั้งโรงเรียนมี ๓๙๗ คน ครูตามอัตราทั้งหมดมี ๑๓ คน ซึ่งตามอัตรานี้ครู ๑ คนจะรับผิดชอบนักเรียนโดยเฉลี่ย ๓๑ คน แต่ในขณะที่เก็บข้อมูล มีครูย้ายไป ๑ คน และถูกยืมไปช่วยราชการอีก ๑ คน ทำให้ครูที่เหลือแบกภาระสูงขึ้น ครูใหญ่โรงเรียนบ้านห้วยไทรตระหนักดีว่าจำนวนครูที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอ จึงพยายามหาทางแก้ไข โดยในปัจจุบันพยายามยุบชั้นเรียนเข้าด้วยกันเป็นการลดจำนวนห้องเรียนลง

อีกโรงเรียนหนึ่งที่มีอัตราครูต่ำคือโรงเรียนบ้านสามหมอ (อำเภอฉัญจาศรีจังหวัดขอนแก่น) ครูทั้งโรงเรียนมีจำนวน ๗ คน แต่ถูกยืมไปช่วยราชการ

๑ คน กิ่งนั้นครูที่เหลือ ๖ คน จึงรับผิดชอบดูแลนักเรียน ๒๑๗ คน ซึ่งเฉลี่ยครู ๑ คน ต่อนักเรียน ๓๖ คน แต่ตามสถานการณ์จริงครูแต่ละคนรับผิดชอบสูงกว่าตัวเลขที่ปรากฏ เพราะครูใหญ่เองก็มีภาระมาก เช่น ต้องร่วมประชุมกลุ่มโรงเรียน ประชุมสภาตำบล เป็นต้น ครูที่เหลือ ๕ คน จึงรับภาระค่อนข้างสูงในการดูแลนักเรียน และดูแลกิจการด้านธุรการอื่น ๆ ด้วย

ในกรณีที่มีปัญหาครูจำนวนน้อยเช่นนี้ แต่ละโรงเรียนมีวิธีเผชิญปัญหาต่าง ๆ กัน ส่วนมากรับภาระเฉลี่ยเพิ่มขึ้นหรือให้ความสนใจนักเรียนแต่ละคนน้อยลง โดยจัดสอนห้องใหญ่ขึ้น เช่นตัวอย่างโรงเรียนบ้านห้วยไทร มีโรงเรียนหนึ่งคือโรงเรียนบ้านหลุบควัน (อำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม) มีปัญหาครูไม่ครบชั้นเรียน เพราะถูกยืมไปช่วยราชการ ๑ คน ลาศึกษาต่อ ๑ คน ครูที่เหลือจึงตกลงกันจ้างครูช่วยสอน วุฒิ ปกศ. ๑ คน โดยครูแต่ละคนช่วยกันออกเงินคนละ ๑๕๐ บาท ต่อเดือน

จากการพิจารณาอัตราส่วนนักเรียนต่อครูก็ระยะทางระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ ผู้เขียนไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองนี้ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ โรงเรียนที่อยู่ไกลจากชุมชนเมืองระดับอำเภออาจมีครูต่อนักเรียนในอัตราสูงหรือต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยก็ได้ ตัวอย่างเช่น เมื่อนำตัวเลขอัตราส่วนนักเรียนต่อครูเทียบกับระยะทางพบว่า โรงเรียนที่อยู่ในรัศมี ๐-๓ กิโลเมตรจากตัวอำเภอ มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูระหว่าง ๑๐-๒๕ คน ในขณะที่โรงเรียนที่อยู่ห่าง ๒๑-๓๐ กิโลเมตร (๔ โรงเรียน) มีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูระหว่าง ๑๐-๑๗ คน โรงเรียนที่ห่างอำเภอระหว่าง ๓๑-๔๐ กิโลเมตร มีนักเรียนต่อครู ๒๒-๓๖ คน แต่โรงเรียนที่อยู่ไกลกว่า ๔๐ กิโลเมตรขึ้นไป มีนักเรียนต่อ

ครู ๒๑-๒๒ คน เป็นต้น จึงไม่สามารถสรุปได้ว่าโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลชุมชนระดับอำเภอไปมาก ๆ มีความขาดแคลนครูมากกว่าโรงเรียนที่อยู่ใกล้ชุมชนอำเภอ

เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียนของ สปช. ทั้ง ๘๐ โรงเรียนพบว่า โรงเรียนเล็กมีอัตราส่วนนักเรียนต่อครูต่ำกว่าโรงเรียนใหญ่ โดยเฉลี่ยโรงเรียนที่มีนักเรียนไม่ถึง ๑๐๐ คน จะมีอัตรานักเรียนต่อครูประมาณ ๑๓ คน โรงเรียนที่มีนักเรียนระหว่าง ๑๐๐-๑๙๙ คน มีอัตรานักเรียนต่อครู ๑๗.๕ โรงเรียนที่มีนักเรียน ๒๐๐ คนขึ้นไป มีอัตรานักเรียนต่อครูเฉลี่ยระหว่าง ๒๒-๒๕ คน ดังนั้นเมื่อพิจารณาอัตราส่วนระหว่างครูกับนักเรียน โรงเรียนเล็กจะไ้เปรียบโรงเรียนใหญ่

การมีนักเรียนมากและครูน้อย มีผลเสียหลายประการ เช่น โรงเรียนบ้านโกทา (อำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม) มีอัตราส่วนนักเรียน ๓๐ คน ต่อครู ๑ คน จึงไม่สามารถขยายชั้นเรียนได้ครูต้องรับผิดชอบสูง และไม่คล่องตัวในการสอนแผนใหม่

เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดแล้วโดยส่วนรวม อัตราเฉลี่ยนักเรียนต่อครูของโรงเรียนที่สำรวจครั้งนี้สอดคล้องกับเกณฑ์คือมีครู ๑ คน ต่อเด็กนักเรียน ๒๐-๒๕ คน มีโรงเรียน สปช. เพียง ๑๑ โรงเรียนที่ไม่ได้ตามเกณฑ์ แต่การไม่ถึงเกณฑ์เช่นนี้มีใช้ข้อนำเป็นห่วงนัก เพราะ สปช. กำลังรับครูเพิ่ม และขณะเดียวกันในอนาคต หากรัฐบาลสามารถทำตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ห้าได้ จำนวนนักเรียนประถมศึกษาจะลดลงพร้อมกับข้อดีการเกิดของประชากรที่ลดลงทุกขณะ การลดลงของจำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาจะเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ห้าเป็นต้นไป

๗. การเรียนการสอน

โรงเรียนเกือบทุกโรงเรียนที่สำรวจครั้งนี้เปิดสอนตามเกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ปีละ ๒๐๐ วัน เด็กส่วนใหญ่เข้าเรียนตามเกณฑ์บังคับและเรียนต่อจนจบการศึกษาเท่าที่โรงเรียนจัดให้ คือ เรียนจนจบชั้นประถมปีที่ ๔ จากโรงเรียนที่เปิดสอนถึงชั้น ป. ๔ และเรียนจนจบชั้นปีที่ ๖ จากโรงเรียนที่เปิดสอนถึงระดับนั้น

ลักษณะการเรียนการสอนเป็นไปตามหลักสูตรใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ คือ หลักสูตร พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ที่ให้สัมภาษณ์เห็นว่า มีประโยชน์ในการนำไปใช้ในชีวิตประจำวันมากกว่าที่เคยเป็นตามหลักสูตรเดิม ส่วนใหญ่ความรู้ตามหลักสูตรใหม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และหลักสูตรดังกล่าวนี้ให้โอกาสแก่โรงเรียนในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของตน เช่น โรงเรียนวัดชุมพล (อำเภอสังขละบุรี จังหวัดนครศรีธรรมราช) มีการสอนฝึกอาชีพ โครงการทำเครื่องจักสาน กล้วยใบตาล และทำเครื่องปั้นดินเผาโดยใช้วัสดุท้องถิ่น และโรงเรียนบ้านวังกระแจะ (อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี) สอนนักเรียนทำไร้ผ้าเย็บ ไร้ข้าวโพก ไร้ละหุ่ง และสานเข่ง เป็นต้น ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า ได้ปรับปรุงหรือดัดแปลงการสอนตามหลักสูตรนี้บ้างแล้ว

สำหรับอัตราการสอบตกของเด็กนักเรียนนั้น อยู่ระหว่างร้อยละ ๑-๑๕ แต่ส่วนใหญ่ไม่เกินร้อยละ ๑๐

คุณภาพการเรียนการสอนของแต่ละโรงเรียนและแต่ละชั้นเรียนขึ้นกับคุณภาพของครูผู้สอนเป็นหลัก บางโรงเรียนบริการตำหนักตำ เช่น ครูใช้อารมณ์ดีนักเรียน ทำให้เด็กเบื่อการเรียน หรือครูปล่อยปละละเลยเป็นต้น

๘. บริการด้านสุขภาพอนามัย

ในค้ำสุขภาพอนามัย แต่ละโรงเรียนจัดให้มีชั่วโมงพลศึกษาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอยู่แล้ว โดยได้ฝึกหัดกายบริหารแก่นักเรียนเป็นประจำ เช่น หลายโรงเรียนจัดให้นักเรียนบริหารร่างกายร่วมกันก่อนเข้าเรียนหลังจากเคารพธงชาติแล้ว เท่าที่สังเกตพบว่าการออกกำลังกายลักษณะนี้นิยมทำกันในโรงเรียนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่อากาศเย็น

สิ่งที่โรงเรียนส่วนใหญ่ให้ความสนับสนุนมากในเรื่องสุขภาพอนามัย คือ การส่งเสริมด้านกีฬา บางโรงเรียนมีคำขวัญที่สะท้อนการสนับสนุนด้านนี้เป็นต้นว่า “วินัยดี มีวิชา กีฬาเด่น” หรือ “เรียนให้เด่น เล่นให้ดัง ประพฤติให้ดี” กีฬาส่วนใหญ่ที่จัดให้มีคือ ฟุตบอล วอลเลย์บอล บึงปอง บาสเกตบอล และจัดให้มีการแข่งขันภายในโรงเรียนเอง (กีฬาสี่ของโรงเรียน) แข่งขันภายในกลุ่มโรงเรียน ระหว่างกลุ่มโรงเรียน ภายในอำเภอ ระหว่างอำเภอ เป็นต้น ครูที่ให้ข้อมูลเห็นพ้องกันว่ากีฬาเป็นสิ่งที่เด็กนักเรียนสนใจ และเป็นสื่อรูปหนึ่งที่ชักชวนให้เด็กมาโรงเรียน

ถึงแม้กีฬาเป็นสิ่งที่โรงเรียนให้ความสนับสนุนอย่างดี แต่การส่งเสริมกีฬาประสบปัญหาสำคัญคือการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การกีฬา มีบางโรงเรียนประสบปัญหาขาดแคลนครูพลศึกษา หรือครูที่ได้รับการอบรมด้านการศึกษา ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติกำลังแก้ไขอยู่

ปัญหาขาดแคลนครูพลศึกษาอาจแก้ไข โดยการอบรมเพิ่มเติม แต่ปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์จะเป็นเรื่องใหญ่ที่แก้ไขยาก เพราะหากมี

การสนับสนุนก็พามากก็ย่อมมีความต้องการใช้วัสดุอุปกรณ์มาก งบประมาณที่ใช้เพื่อการนี้ย่อมมากตามไปด้วย ในเมื่อ สปช. มีงบประมาณจำกัด งบที่จะเจียดให้โรงเรียน เพื่อส่งเสริมการกีฬาย่อมจำกัดและไม่พอเพียง จึงเป็นภาระที่ครูและผู้บริหารโรงเรียนต้องขวนขวายหาวัสดุอุปกรณ์จากแหล่งอื่นมาสนับสนุนและหากครูและผู้บริหารขาดความสนใจ บริการด้านกีฬาจะพลอยลดน้อยลงด้วย

บริการด้านสุขภาพอนามัยอีกประการหนึ่ง คือ บริการตรวจสุขภาพซึ่งโรงเรียนอาศัยความร่วมมือจากพนักงานอนามัยของสถานีอนามัยที่ดูแลในเขตที่ตั้งโรงเรียน ส่วนมากพนักงานอนามัยแวะมาเยี่ยมตรวจสุขภาพเด็กนักเรียนหรือปลูกฝีฉีดยาให้เพื่อป้องกันโรคระบาด การตรวจเยี่ยมในลักษณะนี้กระทำประมาณปีละ ๒ ครั้ง (หรือเทอมละครั้ง) แต่มีบางโรงเรียน (๒๐ โรงเรียนสังกัด สปช. และ ๓ โรงเรียนเทศบาล หรือร้อยละ ๒๕) มีการตรวจเพียงปีละหนึ่งครั้ง ในขณะที่หลายโรงเรียนเช่นกัน (โรงเรียน สปช. ๒๕ โรงเรียนและโรงเรียนเทศบาล ๔ โรงเรียน) มีการตรวจเยี่ยมปีละ ๓ ครั้ง หรือมากกว่านั้น มีโรงเรียนประมาณร้อยละ ๑๐ เท่านั้น ที่ไม่มีพนักงานอนามัยออกไปตรวจเยี่ยมเลย

ข้อที่น่าสังเกตคือ ในบรรดาโรงเรียนสังกัด สปช. จำนวน ๙ โรงเรียนที่ผู้บริหารแจ้งว่าไม่เคยมีพนักงานอนามัยไปตรวจสุขภาพให้เด็กนักเรียนนั้น ๖ โรงเรียนอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออีก ๓ โรงเรียนกระจายแต่ละภาค มีโรงเรียนหนึ่งอยู่ในเขตอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง เป็นโรงเรียนที่ตั้งห่างจากตัวอำเภอกว่า ๕๐ กิโลเมตร ข้อสังเกตนี้สะท้อนภาวะความขาดแคลนของโรงเรียนในท้องที่กันดารโดยเฉพาะในเขตภาคอีสาน ซึ่งเป็นเขตที่ต้องการบริการด้านนี้มากกว่าเขตอื่น

ถึงแม้จะมีการตรวจสอบสุขภาพอนามัยโดยพนักงานอนามัยหรือไม่ก็ตาม แต่โรงเรียนมักจะทำบริการรักษาพยาบาลเบื้องต้นแก่เด็กนักเรียนที่เจ็บไข้ได้ป่วย บางโรงเรียนจัดครูอนามัยช่วยดูแลเด็กนักเรียนหรือช่วยแนะนำการรักษาสุขภาพ เช่นที่โรงเรียนชุมชนบ้านโป่ง (อำเภอพร้าวจังหวัดเชียงใหม่) หลังอาหารกลางวันเด็ก ๆ จะแปรงฟันกันทุกคน ทั้งนี้เพราะครูอนามัยจัดโครงการขึ้นโดยให้เด็กนักเรียนทุกคนในโรงเรียนนำแปรงสีฟันไปโรงเรียน และให้เด็กเล็กกับเด็กโตจับคู่กันตามความสมัครใจ เพื่อช่วยกันดูแลความสะอาดของปากและฟัน ซึ่งได้ผลดี

โครงการลักษณะคล้ายกันนี้ทำที่โรงเรียนบ้านบนเขาแก่งเรียง (อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี) โดยโรงเรียนจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ทั้งแปรงสีฟัน ยาสีฟัน แก้วน้ำพลาสติก ซึ่งได้จากการบริจาคของร้านค้าต่าง ๆ ในตลาดศรีสวัสดิ์ ทำให้เด็กมีสุขอนามัยฟันที่ดี ทั้งยังช่วยเผยแพร่ต่อไปถึงบ้านของเด็กนักเรียนด้วย

ภาวะการเจ็บป่วยของเด็กนักเรียนนี้ ไม่เป็นปัญหาในการดูแลสำหรับโรงเรียนเทศบาล ทั้งนี้เพราะโรงเรียนเทศบาลมีหน่วยสาธารณสุขซึ่งรับผิดชอบรักษาพยาบาลโดยตรงอยู่แล้ว นอกจากนี้ บริการรักษาพยาบาล ทั้งของเอกชนและรัฐบาลในเขตเทศบาลก็มีความพร้อมกว่าบริการในเขตพื้นที่ชนบท ปัญหาเรื่องการเจ็บป่วยของเด็กนักเรียนจึงเป็นภาระสำหรับโรงเรียนในชนบทมากกว่าโรงเรียนในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากโรงเรียนอยู่ในเขตยากจน หรืออยู่ในพื้นที่ที่กันดารไกลจากบริการด้านนี้ ก็จะมีปัญหามากกว่าโรงเรียนอื่นที่ใกล้เคียงชุมชนเมือง

เกี่ยวกับการปฏิบัติของโรงเรียนในกรณีมีนักเรียนเจ็บป่วยนั้น โดยทั่วไปมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพียงแต่ภาระของครูและปัญหาที่แต่ละโรงเรียนเผชิญอาจแตกต่างกันออกไปบ้างตามลักษณะสภาพแวดล้อมและการคมนาคมในบริเวณที่โรงเรียนตั้งอยู่

ในกรณีเจ็บป่วยเล็กน้อย ทางโรงเรียนจะมียาบริการให้โดยครูเป็นผู้ให้ยาหรือทำการปฐมพยาบาล (เท่าที่สำรวจโรงเรียน สปช. ประมาณร้อยละ ๓๐ ให้บริการเฉพาะกรณีป่วยเล็กน้อย ๆ เท่านั้น) บางโรงเรียนมีห้องพยาบาลโดยเฉพาะ เช่นที่โรงเรียนหินกอง (จังหวัดสระบุรี) เป็นโรงเรียนใหญ่ตั้งอยู่ริมถนนพหลโยธิน มีห้องพยาบาลแยกเป็นสัดส่วนต่างหาก มีเตียงเกิน ๒๐ เตียง และมียาจำนวนมาก หรือโรงเรียนในเมือง (อำเภอสติงพระ จังหวัดสงขลา) มีห้องพยาบาลดี มีอ่างล้างมือล้างหน้า โรงเรียนตรวจความเรียบร้อยของเสื้อผ้าความสะอาดของนักเรียนทุกสัปดาห์ ที่เป็นเช่นนี้ได้อาจเป็นเพราะโรงเรียนนี้มีจำนวนครูเพียงพอ คือ มีครู ๒๑ คน ต่อ ๑๓ ชั้นเรียน

โรงเรียนที่จัดบริการรักษาพยาบาลอย่างดีนี้มีไม่มากนัก โรงเรียนอื่น ๆ มีการดูแลเล็กน้อย ๆ หรือมีเพียงตู้ยาธรรมดา เช่นที่โรงเรียนวัดเจ็ดย่าง (อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา) ห้องปฐมพยาบาลอยู่ในห้องครูใหญ่ มีเตียง ๑ ที่ มีตู้เก็บยาสามัญ เช่น ยาแก้หวัด ยาใส่แผล ซึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอ เครื่องมือก็ไม่พอ ไม่มีครูรับผิดชอบโดยตรง เป็นต้น

หากเกิดกรณีที่นักเรียนประสบอุบัติเหตุร้ายแรงหรือเจ็บป่วยเกินกำลังที่ทางโรงเรียนจะเยียวยาได้ครูก็จะติดต่อให้ผู้ปกครองมารับไปจัดการหรือนำส่งสถานพยาบาล เช่น สถานีอนามัยหรือโรงพยาบาล เป็นต้น

อันที่จริง ภาวะการเจ็บป่วยของนักเรียนโดยปกติส่วนใหญ่ นั้น น่าจะ อยู่ในวิสัยที่ทางโรงเรียนสามารถดูแลได้ หากมียาหรือเครื่องเวชภัณฑ์เพียงพอ และมีครูที่รู้เรื่องการรักษาพยาบาลพอสมควร ผู้บริหารโรงเรียนหลายโรงเรียนให้ความเห็นว่า โรงเรียนสามารถดำเนินการด้านนี้ได้ถ้ามียาเพียงพอ และพอเหมาะกับสภาพการเจ็บป่วย บางโรงเรียนให้ข้อมูลว่าได้รับยาและผ้าพันแผลมากเกินไปจนความจำเป็น แต่ขาดยาแก้ปวดหัว แก้หวัด แก้ปวดท้อง และสิ่งที่มักขาดแคลนเสมอ คือครูพยาบาล หรือครูที่ได้รับการอบรมด้านการรักษาพยาบาล มีครูเพียงไม่กี่คนที่มีความรู้และความมั่นใจในการรักษาพยาบาลระดับต้น นอกจากนั้นหากเด็กมีอาการผิดปกติ ครูมักไม่กล้าวินิจฉัย แต่จะนำส่งสถานพยาบาล

ในกรณีที่สถานพยาบาลอยู่ใกล้โรงเรียน ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยบริการรักษาพยาบาลจากโรงเรียนมีน้อยหรืออาจไม่มี แต่โรงเรียนที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากสถานอนามัยตำบล หรือโรงพยาบาล จะประสบปัญหามากในการนำส่งนักเรียนเพื่อให้การรักษาพยาบาลทันเวลาที่ ทั้งนี้เพราะโดยปกติโรงเรียนไม่มีพาหนะประจำ มีโรงเรียนหนึ่งที่จังหวัดกาญจนบุรีอยู่ห่างจากตัวจังหวัดมาก หากเกิดอุบัติเหตุขนาดใหญ่ หรือป่วยหนักจะเสียเวลาประมาณ ๕ ชั่วโมง จึงสามารถนำผู้ป่วยไปถึงโรงพยาบาลในจังหวัดได้ ถ้าเป็นช่วงที่การเดินทางไม่สะดวก เช่นมีฝนตก เส้นทางคมนาคมไม่ดี ปัญหาการให้บริการผู้ป่วยจะมีมากขึ้น ดังนั้น สำหรับโรงเรียนที่อยู่ไกลสถานพยาบาล ยิ่งต้องมีบทบาทสำคัญในการป้องกันและรักษาโรคร้ายไข้เจ็บเบื้องต้นให้แก่ นักเรียน ซึ่งหมายความว่าโรงเรียนควรมียาหรือเวชภัณฑ์ รวมทั้งบุคลากร โดยเฉพาะครูพยาบาลที่พร้อมจะช่วยเหลือนักเรียนได้อย่างเหมาะสม

ทันทั้งที่ ^๕ทั้งนี้จะเป็นการลดความพึ่งพาสถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลซึ่งบางแห่งมีภาระล้นมืออยู่แล้วได้พอควรทีเดียว

จริงอยู่สถานอนามัยหรือโรงพยาบาลอำเภอมีหน้าที่ให้บริการผู้ป่วยอยู่แล้ว และเท่าที่ครูแสดงความเห็น สถานบริการเหล่านี้ก็ให้บริการดี หลายแห่งไม่คิดเงิน แต่ผู้เขียนได้รับฟังคำวิจารณ์ไม่น้อยเช่นกันจากครูเกี่ยวกับสถานพยาบาลเหล่านี้ เป็นต้นว่าให้การต้อนรับไม่ดี พูจาไม่น่าฟัง ไม่เอาใจใส่ผู้ป่วยเพียงพอ คิดเงินจากเด็กนักเรียนทั้ง ๆ ที่ไม่ค่อยมีเงิน ครูบางคนเล่าว่าถ้าครูพาเด็กนักเรียนไปรักษา ท้ายสุดครูจะต้องเสียเงินส่วนตัวเป็นค่ารักษาพยาบาลเด็กของตน ซึ่งเป็นภาระที่ครูไม่น่าจำเป็นต้องแบกเลยในเมื่อการดูแลสุขภาพอนามัย ^๕ของตน และการนำเด็กส่งสถานพยาบาลก็เป็นภาระอยู่แล้ว เด็กนักเรียนบางคนที่ยากจนต้องฟังครูในเรื่องการรักษามากกว่าฟังพ่อแม่ ถึงมีอาจารย์ใหญ่โรงเรียนแห่งหนึ่งเล่าว่า ถ้าเด็กป่วยมักจะนอนที่โรงเรียนไม่ยอมกลับบ้านเพราะทางบ้านไม่มีเงินค่ายา ครูต้องรับหน้าที่ดูแลเด็กที่นอนป่วยนั้นด้วย ที่ซำร้อยคือ ในท้องที่ยากจน ชาวบ้านมีความขาดแคลนทางเศรษฐกิจอย่างสูง ผู้ปกครองเด็กก็หวังให้ครูเป็นที่พึ่งในการดูแลสุขภาพบุตรหลานของตน คือไหน ๆ ลูกหลานได้เรียนฟรีแล้ว ครูควรช่วยรักษาเด็กฟรีต่อไปอีกด้วย

บริการด้านรักษาพยาบาลที่กล่าวข้างต้นนี้แต่ละโรงเรียนจัดไว้แตกต่างกัน ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้

ก) โรงเรียนบ้านห้วยชัน (อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม) เป็นโรงเรียนที่ตั้งห่างจากถนนใหญ่ ๘ กิโลเมตร การเดินทางไปถึงอำเภอลำบากมาก เวลาหน้าฝนน้ำจะท่วมหรือเป็นโคลน รถมอเตอร์ไซด์เข้าไม่ได้

ครูรายงานว่าใน ๒-๓ ปีนี้ ไม่เคยพบพนักงานอนามัยที่โรงเรียนเลย ไม่เคยมีการฉีดวัคซีน เด็กนักเรียนไม่มีข้าวกินหรือไม่มีกับข้าว ปกติไม่รับประทานอาหารกลางวัน การตรวจตราโรงเรียนไม่มี และไม่ค่อยมีใครไปเยี่ยม

ข) โรงเรียนชุมชนวัดบ้านทวน (อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี) มีการตรวจสุขภาพนักเรียนปีละ ๔-๕ ครั้งเป็นอย่างต่ำ เป็นโรงเรียนในชุมชนเมือง อยู่ติดโรงพยาบาลซึ่งมีเครื่องมือและอุปกรณ์ให้การรักษาพยาบาลพร้อม

ค) โรงเรียนบ้านท่านาง (อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง) เป็นโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตชุมชนกลางอำเภอเถิน การคมนาคมก็เป็นโรงเรียนมีชื่อ อยู่ใกล้โรงพยาบาลอำเภอ ซึ่งช่วยรักษาพยาบาลเด็กนักเรียนที่เจ็บป่วย สำหรับโรงเรียนเองมีห้องพยาบาลและอุปกรณ์ครบสำหรับการรักษาพยาบาลเบื้องต้น

ง) โรงเรียนบ้านหินตาด (อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี) อยู่ไกลสถานีอนามัยซึ่งมีอุปกรณ์น้อยและบริการไม่ดี แต่โรงเรียนนี้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของ กรป. กลาง ตำรวจชายแดน และแพทย์จากหน่วยทหารที่ตั้งในบริเวณนั้น โดยมีการตรวจสุขภาพ และรักษาเด็กที่ป่วย ทางครูเป็นผู้ติดต่อแพทย์เหล่านี้ซึ่งไม่เคยมีการปฏิเสธ

จากตัวอย่างเหล่านี้ พอสรุปสอดคล้องกับข้อสังเกตระหว่างการวิจัยได้ว่า เด็กนักเรียนในที่กั้นตาร มีโอกาสได้รับบริการด้านสุขภาพอนามัยน้อยกว่าเด็กนักเรียนในแหล่งชุมชนที่ดีกว่า หากจะมีข้อยกเว้นก็เนื่องจากมีแหล่งบริการอื่นในบริเวณใกล้เคียง หรือครูและโรงเรียนให้ความสนใจและเสียสละเพื่อการนี้เป็นพิเศษ

๕. โครงการอาหารกลางวัน

ถึงแม้โรงเรียนจะส่งเสริมสุขภาพอนามัยแก่เด็กนักเรียนโดยอาศัยการกีฬา และการตรวจรักษาสุขภาพก็ตาม แต่มีเด็กนักเรียนในชนบทจำนวนไม่น้อย ที่ประสบปัญหาทุโภชนาการ ซึ่งมีผลบั่นทอนสุขภาพอย่างสำคัญ ในการ วิชาชั้น ผู้เขียน ไม่สามารถประเมินระดับของภาวะทุโภชนาการของเด็กใน โรงเรียนที่วิจัยได้ ทั้งนี้เพราะมีบางโรงเรียนที่เด็กนักเรียนไม่เคยได้รับการ ตรวจสุขภาพ เพราะพนักงานอนามัยมีจำนวนน้อย และมุ่งตรวจภาวะทุโภชนา การของเด็กตั้งแต่แรกเกิดถึง ๕ ขวบเป็นหลัก หรือมีการตรวจสุขภาพแต่ ไม่มีรายงานเกี่ยวกับภาวะทุโภชนาการในระเบียบบัตรสุขภาพเด็ก มีบาง โรงเรียนที่มีการตรวจ แต่ไม่พบภาวะทุโภชนาการ บางโรงเรียนก็มีปัญหา ตัวอย่าง เช่น ที่บ้านสามหมอ (ตำบลโพธิ์ชัย อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น) มีการตรวจสุขภาพเด็กทั้งหมู่บ้าน จำนวน ๒๓๐ คน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ปรากฏว่าพบเด็กที่มีปัญหาทุโภชนาการระดับต่าง ๆ ถึง ๔๐ คน (หรือประมาณร้อยละ ๑๗ ของเด็กที่ได้รับการตรวจ)

ปัญหาภาวะทุโภชนาการนี้ส่วนสำคัญเกิดจากการที่เด็กขาดแคลนสารอาหารที่เป็นประโยชน์แก่ร่างกาย หรือเกิดจากการขาดอาหาร เช่น ที่โรงเรียน บ้านห้วยชัน (อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม) เด็กไม่มีข้าวกิน น้ำสะอาดก็ไม่ค่อยมี ต้องไปหาซุ้ดเอาตามฝั้งซี เป็นน้ำสีขุ่น ๆ

ในช่วงที่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง โรงเรียนและจังหวัดพยายามดำเนินการจัดหาอาหารให้แก่เด็กนักเรียนเพื่อการ โภชนาที่เหมาะสม โดยเรียกความพยายามดังกล่าวว่า โครงการอาหารกลางวัน จัดเป็นบริการด้านหนึ่งของโรงเรียน หลายจังหวัดได้อนุมัติเงินจำนวนหนึ่ง

(ประมาณ ๓,๐๐๐-๗,๐๐๐ บาทต่อโรงเรียน) เพื่อให้โรงเรียนจัดซื้ออุปกรณ์การทำอาหาร หรือใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียน แต่โครงการอาหารกลางวันนี้จัดให้เฉพาะบางโรงเรียนเท่านั้น เท่าที่สำรวจครั้งนี้พบว่าโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่เคยจัดและมีบางโรงเรียนที่เคยจัดแต่ต่อมาเลิกโครงการ

ขณะที่เก็บข้อมูลนี้ มีโรงเรียนที่จัดโครงการอาหารกลางวันให้แก่เด็กนักเรียน ๒๓ โรงเรียนที่สังกัด สปช. และ ๔ โรงเรียนสังกัดเทศบาล หรืออีกเฉลี่ยรวมประมาณร้อยละ ๓๐ ของโรงเรียนทั้งหมด

สำหรับการจัดโครงการนี้ แต่ละโรงเรียนมีวิธีการจัดและมีแหล่งสนับสนุนทางการเงินแตกต่างกันไป ส่วนใหญ่งบประมาณที่ได้รับมาจากรัฐบาล เช่น จากกระทรวงมหาดไทย สปช. กรมอนามัย เป็นต้น โดยเป็นลักษณะให้เงินก้อนเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และทำทุนหมุนเวียน มีบางโรงเรียนได้รับทุนอุดหนุนจากแหล่งอื่น เช่น จากกลุ่มแม่บ้านในชุมชน จากมูลนิธิเอกชน จากพระ หรือเรียไรรจากครูด้วยกันเอง เช่นที่โรงเรียนบ้านสันหนองปรัง (อำเภอห้างฉัตร จังหวัดลำปาง) ครูช่วยกันเสียสละเงินคนละ ๑๐๐ บาทต่อเดือน และเด็กที่มีฐานะก็ช่วยออกเงินสมทบด้วยคนละ ๕๐ บาทต่อเดือน หรือบางโรงเรียนส่งเสริมให้มีการเพาะปลูกพืชผัก ถั่วฝักยาว มะละกอ เป็นอาหารเสริมให้เด็กเป็นต้น

ในการจัดทำอาหารนี้ บางโรงเรียนจัดทำทุกวันโดยอาจขายถูก ๆ หรือแจกฟรีแก่เด็กที่ขัดสนจริง ๆ และให้เด็กเหล่านั้นช่วยงานเป็นการตอบแทน แต่มีโรงเรียนประมาณกึ่งหนึ่งของโรงเรียนที่จัดอาหารกลางวันไม่สามารถ

จัดโครงการอาหารกลางวันได้ทุกวันสม่ำเสมอ จึงจัดเป็นครั้งคราว เช่น อาทิตย์ละครั้ง หรือเดือนละครั้ง

สำหรับการจัดการโครงการ แต่ละโรงเรียนมีวิธีการต่างๆ กัน เช่น จ้างแม่ครัวมาดำเนินการ มีพ่อแม่เด็กบางคนมาช่วย หรือส่วนใหญ่ให้ครูดำเนินการโดยอาจมีเด็กนักเรียนเป็นลูกมือคอยช่วยเหลือ ทั้งจะยกตัวอย่าง ๒ โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จพอสมควรในการจัดหาอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียน

ก. โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จมาก คือ โรงเรียนชุมชนนิคมทับทรวงสงเคราะห์ ๑ ตั้งอยู่ที่ตำบลทับทรวง อำเภอแก่งคอย จังหวัดสระบุรี โรงเรียนนี้ได้เริ่มจัดโครงการอาหารกลางวันตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยได้รับงบประมาณดำเนินการ ๕,๐๐๐ บาท ทางโรงเรียนได้นำบังกาลัวมาจัดสรรโดยส่วนหนึ่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ เช่น หม้อ ซาม ฯลฯ และอีกส่วนหนึ่งใช้เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อซื้ออาหาร โครงการอาหารกลางวันนี้สามารถดำเนินการมาจนปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๕ ปีแล้ว เหตุผลคือผู้รับผิดชอบโครงการซึ่งเป็นครูประจำโรงเรียนมีความสมัครใจ และเต็มใจ เสียสละเวลาและแรงงานดำเนินการ นอกจากนี้โครงการยังได้รับการสนับสนุนจากทางวัดและชาวบ้าน ซึ่งช่วยบริจาคข้าวสารและอาหารอื่นๆ ด้วย

ข. อีกโรงเรียนหนึ่งซึ่งได้ดำเนินโครงการอาหารกลางวันมาแล้ว ๒ ปี และมีท่าทีจะประสบความสำเร็จด้วยดี คือ โรงเรียนวัดเจติยาราม (อำเภอระโนด จังหวัดสงขลา) ก่อนจะเริ่มโครงการนี้ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนได้จัดพาชาวบ้านไปทัศนศึกษาที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ชาวบ้านได้เห็นแบบอย่างการจัดโครงการอาหารกลางวันที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง (โรงเรียนสุนทรนิवास)

ในจังหวัดนั้น จึงเกิดความสนใจอยากให้โรงเรียนวัดเจติยงามจัดบริการเช่น
นั้นให้แก่นักเรียน เมื่อนำโครงการมาปรึกษากับครูซึ่งมีความสนใจอยู่แล้ว
จึงร่วมกันคิดทำโครงการ โดยรองเจ้าอาวาสวัดเจติยงามในขณะนั้นให้ทุน
ดำเนินการเป็นครั้งแรก มีครูเป็นผู้รับผิดชอบ และอาศัยเด็กนักเรียนชั้น
ประถมปีที่ ๕ และ ๖ ช่วยเหลือ

ที่ยกตัวอย่างข้างต้นเป็นโรงเรียนที่ประสบความสำเร็จในการจัดโครงการ
อาหารกลางวัน แต่โดยทั่วไปโรงเรียนที่จัดโครงการนี้ประสบปัญหามากมาย
ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ตัวอย่างเช่น โรงเรียน
บ้านเกาะหัวช้าง (อำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง) โรงเรียนนี้ไม่เคยได้รับ
งบประมาณจากทางการเพื่อจัดโครงการอาหารกลางวัน แต่ทางอำเภอเสนอ
แนวคิดและโรงเรียนเห็นด้วย จึงริเริ่มจัดทำขึ้นโดยเชิญประชุมผู้ปกครองหา
เงินซื้อโต๊ะเก้าอี้มาไว้ในโรงอาหารซึ่งดัดแปลงจากอาคารเรียนหลังเก่าที่เลิก
ใช้แล้ว และช่วยจัดห่อข้าวให้เด็กมากินรวมกันที่โรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์
ให้เด็กมีการจับกลุ่มรับประทานอาหารร่วมกัน เพื่อรู้จักแบ่งปัน และได้
อาหารถูกสุขลักษณะ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการให้เด็กห่อข้าวมา คือเด็กยาก
จนมักไม่ค่อยมีอะไรจะนำไปกิน จะกินกับเพื่อนก็อาย และแม้จะแนะนำเรื่อง
อาหารดีมีประโยชน์ เด็กก็ไม่รู้จะจัดหามาได้อย่างไร จะซื้อก็ไม่มีเงิน อนึ่ง
โรงเรียนได้จัดอาหารขายราคาถูกอาทิตย์ละหนึ่งวัน ที่จัดได้เพียงเท่านี้เพราะ
หากจัดทุกวันจะขาดทุนเนื่องจากมีนักเรียนน้อย โรงเรียนเคยได้รับเงินอุด
หนุนจากมูลนิธิแม่บัวคำในลำปางจำนวน ๑,๓๐๐ บาท ก็พอช่วยโครงการ
ไปได้บ้าง ปัญหาการเงินจึงเป็นอุปสรรคอยู่สำหรับโรงเรียนนี้ ถึงแม้ครูจะ
พร้อมและสนับสนุนโครงการก็ตาม

นอกจากปัญหาเรื่องเงินแล้ว ปัญหาส่วนใหญ่ของการจัดโครงการอาหารกลางวัน ได้แก่ ความเสียสละของครู และเวลาที่ครูจะมีให้ในการดำเนินการ รวมถึงอาจจนความเหมาะสมในการจัดโครงการ เช่น บางโรงเรียนอยู่ใกล้หมู่บ้าน เด็กอาจไม่สนใจกินอาหารกลางวันที่โรงเรียนแต่กลับไปกินที่บ้านของตน ซึ่งหากโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนน้อยอาจไม่คุ้มกับความพยายามของครู นอกจากนี้ก็มีปัญหาการจัดซื้อวัตถุดิบ เช่น บางโรงเรียนอยู่ใกล้ตลาด ไม่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก หากจะแก้ปัญหานี้ก็ต้องเลี้ยงสัตว์และเพาะปลูกเอง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระให้ครูอีกมากมาย มิฉะนั้นก็ต้องตกลงกับชาวบ้านให้จัดหาวัตถุดิบมาขายทางโรงเรียน

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้มีผลให้หลายโรงเรียนซึ่งเคยจัดโครงการอาหารกลางวันต้องเลิกล้มไป เท่าที่สำรวจโรงเรียนดังกล่าวมีจำนวน ๖ โรงเรียน ที่เลิกล้มไปก็เพราะปัญหาขาดทุน เนื่องจากนักเรียนที่ซื้ออาหารมีน้อย เด็กยากจนไม่มีเงินซื้อ ทั้ง ๆ ที่โดยหลักการโครงการนี้มุ่งช่วยเหลือเด็กยากจน เมื่อทางโรงเรียนพยายามช่วยเหลือเด็กยากจนมากเข้า ท้ายสุดก็หมดเงิน หรืออีกปัญหาหนึ่งคือครูที่สนใจจัดทำโครงการย้ายออกไปจึงขาดผู้ดำเนินการเป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้บริหารของโรงเรียนที่หยุดโครงการอาหารกลางวันเหล่านี้ ส่วนใหญ่ยังต้องการเริ่มต้นใหม่ หากมีครูมาช่วยดำเนินการอีก

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นปัญหาที่โรงเรียนเทศบาลประสบในทำนองเดียวกัน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเทศบาล ๔ ของจังหวัดนครปฐม เริ่มดำเนินการโดยทุนอุดหนุนจากเทศบาลครั้งแรกจำนวน ๗,๕๐๐ บาท และโรงเรียนได้ให้ครู ๒-๓ คน เริ่มดำเนินการโดยจัดให้ครูเหล่านี้มีชั่วโมงสอนตอนบ่าย เพื่อให้รับผิดชอบการทำอาหารตอนช่วงเช้า ต่อมาเกิดปัญหาขาดแคลนครูที่

สนใจช่วยโครงการจึงแก้ปัญหาด้วยการจ้างแม่ครัวมาช่วยประกอบอาหารและเก็บล้างภาชนะซึ่งนับว่าประสบผลสำเร็จพอสมควร คือนักเรียนมีอาหารกลางวันทั่วหน้าโดยจำหน่ายในราคาถูก และให้เด็กยากจนรับประทานฟรี

โครงการอาหารกลางวันนี้เป็นส่วนเพิ่มภาระให้กับครูบางคนของโรงเรียน หากครูเหล่านี้อาจหาเวลาว่างหรือไม่มีเวลาว่างให้กับโครงการได้จริงจัง โครงการย่อมไม่ประสบผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย ข้อที่น่าคิดคือหากความสำเร็จของโครงการขึ้นกับการอุทิศตนของครูเป็นหลัก ปัญหาที่คงอยู่ที่การหาครูที่มีคุณลักษณะดังกล่าวมาประจำโรงเรียน หากขาดแคลนครูที่สนใจดำเนินการเช่นนี้ หรือมีการเปลี่ยนแปลงโอนย้ายครูอยู่บ่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนในท้องถิ่นที่กันดารหรือขาดแคลนความสะดวกต่าง ๆ ก็จะมีผลให้โครงการอาหารกลางวันไม่เป็นโครงการต่อเนื่องที่ประสบผลสำเร็จได้ ยิ่งโรงเรียนขาดแคลนงบประมาณดำเนินการหรือขาดความสนใจจากชาวบ้านด้วยแล้ว โครงการจะยิ่งประสบปัญหา คำถามต่อมาก็คือว่า จำเป็นด้วยหรือที่โรงเรียนจะต้องรับภาระดำเนินการด้านนี้ เรื่องนี้ผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า ตามสภาพการณ์ปัจจุบัน โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดชุมชนและนักเรียน โรงเรียนจึงน่าจะทราบปัญหาภาวะทุพโภชนาการได้ดี หากมีกำลังคนและทุนทรัพย์พอก็น่าจะสามารถก่อหนุนเด็กในวัยเรียนได้ดีกว่าหน่วยงานอื่น และหากไม่เหลือบ่ากว่าแรงแล้ว โรงเรียนน่าจะรับภาระร่วมกับชาวบ้านได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องคำนึงถึงภาระงานของครูประกอบด้วยจึงจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๗

๑๐. บริการทัศนศึกษา

บริการอีกด้านหนึ่งที่หลายโรงเรียนจัดให้แก่นักเรียนคือ การจัดทัศน

ศึกษาซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เด็กนักเรียนมีโอกาสเปิดหูเปิดตา ได้เห็นสิ่งที่น่าสนใจต่าง ๆ กว้างขวางกว่าที่เห็นในโลกประจำวันของตน

จากการสำรวจพบว่า ประมาณหนึ่งในสี่ของโรงเรียน สปช. ไม่เคยจัดทัศนศึกษาออกสถานที่ให้แก่นักเรียน ในขณะที่โรงเรียนเทศบาลแทบทุกโรงเรียน (เว้นโรงเรียนเดียวที่มีได้ตอบคำถามนี้) จัดบริการดังกล่าว อย่างไรก็ดีสำหรับโรงเรียน สปช. ที่จัดทัศนศึกษานั้น ประมาณครึ่งหนึ่ง (๔๒ โรงเรียนจาก ๘๐ โรงเรียน) พานักเรียนออกไปนอกเขตจังหวัดของตน นอกนั้นพาไปทัศนศึกษาต่างอำเภอ ต่างตำบล หรือเพียงออกไปนอกเขตหมู่บ้าน

ปัญหาที่โรงเรียนทั้งสังกัด สปช. และเทศบาลประสบในการจัดทัศนศึกษามีอยู่หลายประการ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องการขาดแคลนทุนทรัพย์ในการดำเนินการ รองลงมาคือปัญหาขาดความปลอดภัย หรืออาจมีปัญหาดังกล่าวหลาย ๆ ปัญหารวมกันอยู่ เพราะการนำเด็กเป็นกลุ่มออกไปที่ไกล ๆ นั้น ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางและครูต้องพลอยรับผิดชอบสูงตามไปด้วย เช่น ครูโรงเรียนหนึ่งเล่าว่า เคยมีการจัดทัศนศึกษา และเกิดกรณีเด็กหายระหว่างทางเป็นต้น เรื่องการเงินของเด็กเป็นปัญหาใหญ่เช่นกัน เพราะในกรณีที่มีการใช้จ่ายเงินส่วนตัว ถึงแม้เด็กอยากร่วมไปด้วยแต่ผู้ปกครองไม่มีเงินให้ เด็กยากจนก็ถูกจำกัดสิทธิไปโดยปริยาย

อนึ่ง การจัดการทัศนศึกษาเป็นภาระไม่น้อย หลายโรงเรียนไม่ค่อยอยากจัดเพราะครูไม่ยอมรับภาระนี้เนื่องจากมีปัญหาค่าอื่นรัดตัวอยู่แล้ว มีโรงเรียนหนึ่งซึ่งไม่เคยจัดทัศนศึกษา แต่ไม่สามารถทำได้สม่ำเสมอัก โดยผู้บริหารโรงเรียนให้คำอธิบายว่า “ครูผู้หญิงมีมาก และมักเป็นครูแก่ แลแม่มูลูกอ่อนก็มาก กับลัวว่าไม่สามารถให้ความปลอดภัยแก่เด็กได้พอ” ความ

ปลอดภัยเป็นปัญหาที่ทำให้ครูพะวงในการจัดทัศนศึกษา เพราะบางครั้งเป็นสิ่งที่เกิดนอกเหนือการควบคุม เช่นเด็กพลัดหลง เกิดอุบัติเหตุในการเดินทาง ดังกรณีที่ครูโรงเรียนหนึ่งเล่าว่า ได้เคยจัดทัศนศึกษาครั้งหนึ่ง “นักเรียนก็มีจึงจับท้าย หมอกองจัด รถปูนซีเมนต์จอดอยู่ รถเราวิ่งไปชนท้ายรถปูน เด็กที่เคยเซซาทลอคทางก็เลยเจ็บจนถึงโรงเรียนเลย” หลังจากนั้นโรงเรียนก็ไม่จัดทัศนศึกษาอีกต่อไป

๑๑. บริการด้านอื่น ๆ

เมื่อกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐบาลในท้องถิ่นแล้วโรงเรียนนับเป็นหน่วยงานย่อยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งเพื่อบริการแก่ประชาชนในระดับหมู่บ้าน

ในเมื่อโรงเรียนเป็นสถาบันหนึ่งที่ใกล้ชิดกับชุมชนและชาวชนบทให้ความเคารพนับถือครูว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ครูจึงมักกลายเป็นที่ปรึกษาในเรื่องต่างๆ ของชาวบ้าน ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับนักเรียน ชาวบ้านมักยกให้ครูเป็นผู้ให้คำปรึกษาต่างๆ เช่นจะให้เรียนต่อดีหรือไม่ ที่ใด แพงแค่ไหน จบแล้วทำอะไรดี เป็นต้น

เนื่องจากครูเป็นผู้เห็นสภาพปัญหาของเด็กนักเรียนและชาวบ้าน จึงมักอดไม่ได้ที่จะเข้าไปมีส่วนเสนอแนะแก้ไข บทบาทของครูจึงขยายออกไปกว้างขวางกว่าการอบรมสั่งสอนนักเรียนโดยจำกัดแต่เพียงห้องเรียนแคบๆ แต่เข้าไปมีส่วนแนะนำชุมชนในถิ่นต่างๆ นอกเหนือจากการแนะนำการศึกษาและอาชีพแก่นักเรียนของตน

จากที่กล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่า โดยทั่วไปเกณฑ์มาตรฐานโรงเรียนประถมศึกษายังเป็นเกณฑ์ที่โรงเรียนต่างๆ ยังไม่สามารถบรรลุ แต่โรงเรียนก็ได้พยายามจัดบริการด้านต่างๆ ให้เท่าที่จำเป็นตามกำลังทรัพยากรเงิน คน และวัสดุอุปกรณ์เท่าที่มีอยู่

บริการที่เด็กนักเรียนได้รับมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพความกั้นการขาดแคลนของชุมชนและหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะโรงเรียนเองมิได้รับงบประมาณดำเนินการในตำแหน่งต่างๆ หากจะมีโครงการบริการนอกเหนือจากการสอน ก็ต้องชวนช่วยหาทุนทรัพย์เอง ซึ่งเด็กในพื้นที่กั้นการขาดแคลนมีฐานะการเงินสนับสนุนจากผู้ปกครองน้อยกว่าเด็กในชุมชนที่ผู้ปกครองมีฐานะดี ช่วยเหลือกิจการโรงเรียนและจัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้ลูกหลานได้ นอกจากนี้นักเรียนในพื้นที่ขาดแคลนก็ขาดประสบการณ์ ขาดโอกาสการเรียนรู้สิ่งต่างๆ รอบตัวมากกว่านักเรียนในชุมชนเมืองหรือในเขตที่ส่อมวลชนเข้าถึงได้สะดวก

โอกาสการเรียนรู้ของนักเรียนในพื้นที่กั้นการขาดแคลนต้องขึ้นกับโรงเรียนเป็นอย่างมาก โรงเรียนเป็นแหล่งสำคัญที่จะช่วยอบรมสั่งสอนและชี้แนะประสบการณ์รอบตัว เพราะในพื้นที่กั้นการนั้น แหล่งที่จะช่วยการเรียนรู้ของเด็กมีจำกัด ดังนั้นหากจะให้ผลผลิตของโรงเรียนมีระดับใกล้เคียงกันแล้ว การให้บริการของโรงเรียนย่อมจำเป็นต้องแตกต่างกัน คือ เด็กในเขตยากจนสูง หรือห่างไกลความเจริญมากต้องการครูที่มีคุณภาพสูงและต้องการบริการจากโรงเรียนที่ดีกว่าเด็กในโรงเรียนที่สภาพแวดล้อมอันอำนวยต่อการเรียนรู้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในแง่ผลผลิตของโรงเรียน จำเป็นต้องสร้างความไม่เสมอภาคในแง่บริการของโรงเรียน

ในแง่นโยบาย โรงเรียนที่ห่างไกลหรือตั้งอยู่ในเขตยากจนต้องได้รับการดูแลเอาใจใส่และสนับสนุนกันคน วัสดุอุปกรณ์ และเงินมากกว่าโรงเรียนเขตใกล้เมืองหรือในเขตที่ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดี ความแตกต่างในเรื่องการสนับสนุนดังกล่าวจะมีเพียงใต้นั้นขึ้นกับการวิจัยในระดับลึก ประเด็นที่ต้องคำนึงประกอบไปด้วยก็คือตามระบบที่เป็นอยู่นี้ มีอะไรบ้างที่จูงใจให้ครูฝีมือดีมีความตั้งใจและเสียสละสูงเต็มใจเข้าไปอยู่ในโรงเรียนที่ห่างไกล ความสะดวกสบาย มีสิ่งใดที่องค์กรจะให้ป็นรางวัลตอบแทนเสียสละการเช่นนี้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่เกี่ยวกับครู

เชิงอรรถ บทที่ ๕

๑. อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา ๒๕๒๔-๒๕๒๘ (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๑๙-๒๐

๒. เพิ่งอ้าง

๓. อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น โครงการวิจัยและวางแผน เพื่อพัฒนาการศึกษา อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา ๒๕๒๔-๒๕๒๘ (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๓๖-๓๘

๔. อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น โครงการวิจัยและวางแผน เพื่อพัฒนาการศึกษา อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา ๒๕๒๔-๒๕๒๘ (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๕๙-๖๑ อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี รายงานผลการวิจัยและวางแผน เพื่อพัฒนาการศึกษา อ. พนมทวน จ. กาญจนบุรี ปีการศึกษา ๒๕๒๓-๒๕๒๗ (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๑๙-๒๐

๕. ตู คม ทองพล “ทำไมครูไม่ใช้อุปกรณ์การสอน?” ประชาศึกษา ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๖ มีนาคม ๒๕๒๕ หน้า ๔-๘

๖. เลขานุการ สปช. “จดหมายจากเลขานุการ สปช.” ประชาศึกษา ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑

๗. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น รายงานผลการวิจัย โครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาจังหวัดขอนแก่น (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๕๐-๕๑

๘. สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม เอกสารการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพโรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดมหาสารคาม (เอกสารโรเนียว) พ.ศ. ๒๕๒๔ หน้า ๑๕-๓๔

บทที่ ๖

เด็ก ผลผลิตของการประถมศึกษา

โดยทั่วไป งานวิจัยและงานเขียนด้านการประถมศึกษาส่วนมากมองภาพจากภายในองค์กรเป็นหลัก หรือมิฉะนั้นก็มองลักษณะบริการของโรงเรียน แต่มักไม่ค่อยให้ความสนใจในตัวเด็กนักเรียน ซึ่งเป็นผลผลิตของการประถมศึกษาเท่าใดนัก

ข้อเขียนในบทที่หกนี้มุ่งพิจารณาตัวเด็กนักเรียนในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ขาดไม่ได้ของระบบการให้บริการประถมศึกษา ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลจากครูซึ่งน่าจะมีความใกล้ชิดกับนักเรียนของตนมากพอควร นอกจากนี้ยังอาศัยข้อมูลเสริมจากการสังเกตและสัมภาษณ์บุคคลอื่น ๆ ในท้องที่เพื่อหาแนวทางกว้าง ๆ ว่า อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเรียนรู้และความสำเร็จของนักเรียน

ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนใคร่หยิบยกในบทนี้ก็คือการเรียนรู้ของนักเรียนนั้นมิใช่เป็นผลจากทางโรงเรียนเพียงด้านเดียว เมื่อพิจารณาจากแง่มุมกว้างๆ แล้ว เด็กนักเรียนได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่างๆ รอบตัวหลายปัจจัย ไม่ว่าปัจจัยนั้นจะเป็นเรื่องในครอบครัว สังคมในชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน หรือเป็นปัจจัยจากตัวเด็กนักเรียนเองก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เด็กนักเรียนเป็นส่วนหนึ่งของระบบต่างๆ หลายระบบซ้อนกันอยู่ในเวลาเดียวกัน เช่น ระบบครอบครัว ระบบโรงเรียน ระบบสังคมในชุมชน เป็นต้น เมื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ก็ย่อมได้รับอิทธิพลจากระบบด้วยใน

ด้านต่าง ๆ แต่เพื่อให้การพิจารณาจำกัดขอบเขตของ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะ อิทธิพลที่มีผลต่อการศึกษาของเด็กนักเรียนเท่านั้น

๑. การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษา

ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐมีหน้าที่ในการจัดระบบ การศึกษา และเป็นผู้จัดการศึกษาภาคบังคับ โดยมีเป้าหมายให้ทั่วถึงบริบูรณ์ ทั้งการศึกษาที่รัฐจัดให้สำหรับเด็กนักเรียนตามเกณฑ์อายุภาคบังคับนี้ เป็น การศึกษาแบบให้เปล่าในสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น

วัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาระดับประถมศึกษาคือ

“.....มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถพื้นฐาน และให้คงสภาพ อ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตาม ควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดี ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็น ประมุข”^๑

เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายเช่นนี้ รัฐจึงบังคับให้เด็กทุกคนเข้าเรียนระดับ ต้น โดยกำหนดการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเป็นการศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

สำหรับอายุของเด็กที่เข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นและความพร้อมของเด็ก ในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่บังคับให้เข้าเรียนก่อนอายุ ๖ ปีบริบูรณ์ และ ไม่ช้ากว่าอายุครบ ๘ ปีบริบูรณ์

โดยที่การศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งเป็นช่วงที่เด็กตามเกณฑ์บังคับต้อง เข้าเรียนนั้นเป็นการจัดแบบตอนเดียวตลอด ใช้เวลาประมาณ ๖ ปี ดังนั้น

เด็กนักเรียนระดับประถมศึกษาจึงอยู่ในวัยระหว่าง ๖-๑๓ ปีโดยประมาณ

ระบบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปัจจุบันจัดถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ แต่มีได้หมายความว่ารัฐจะสามารถจัดการศึกษาให้ถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ ได้ทั่วกันในชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในบางท้องที่ห่างไกล ก็อาจจัดได้เพียงถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น จากการสำรวจครั้งนี้ พบว่ามีโรงเรียน ๗ โรงเรียนจากจำนวนทั้งหมด ๘๐ โรงเรียนสังกัด สปช. จัดการศึกษาถึงแค่ระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น แต่ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๙๑) ให้การศึกษาแก่เด็กนักเรียนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ สำหรับเด็กจากโรงเรียนที่ให้การศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ นั้น อาจเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนใกล้เคียงอื่น ๆ ที่จัดถึงระดับประถมศึกษาปีที่ ๖

โรงเรียนเทศบาลที่เลือกศึกษาคั้งนี้ทุกโรงเรียนจัดการศึกษาถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖

หลักสูตรประโยคประถมศึกษาพุทธศักราช ๒๕๒๑ นั้น เป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหลักการคือ เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน มุ่งให้ผู้เรียนนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีวิต และมุ่งสร้างเอกภาพของชาติ

จุดมุ่งหมายที่หลักสูตรมุ่งให้เกิดแก่ผู้เรียนคือ

๑. คุณสมบัติที่ควรเน้นบางประการ ได้แก่ ความเสียสละ ความมีวินัย ในตนเอง ความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ และอดทน มีน้ำใจนักกีฬา รู้จักทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ ฯลฯ
๒. มีความรู้และทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ ความรู้และทักษะทางภาษาและคณิตศาสตร์ ทางกฎหมาย ทางวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ฯลฯ

๓. มีชีวิตที่สงบสุข ได้แก่ รู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ รู้จักปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม สิ่งแวดล้อม และวิทยาการใหม่ ๆ มีความคิดริเริ่ม รู้จักแก้ปัญหาโดยสันติวิธี ฯลฯ
๔. เป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนและชาติ ได้แก่ การเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ สำนักในสิทธิและหน้าที่ของตน รู้คุณค่า ชื่นชม และรักษาศิลปะวัฒนธรรมของชาติ ฯลฯ

คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้เรียน ซึ่งหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๒๑ ตั้งเป็นเป้าหมายนี้ นับเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นยิ่งสำหรับการพัฒนาสมาชิกที่ดีของสังคม หากสามารถปลูกฝังได้ ย่อมมีผลให้ประเทศไทยก้าวหน้าพัฒนาไปอย่างไม่ต้องสงสัย และโรงเรียนย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ตามหลักสูตรได้บรรลุเป้าหมายไม่มากก็น้อย

๒. นักเรียน ชีวิตที่กำลังถูกหล่อหลอม

ผู้ที่เป้าหมายของหลักสูตรประถมศึกษา คือ เยาวชนในวัยระหว่าง ๖-๑๔ ปี ซึ่งมีจำนวนประมาณเจ็ดล้านคน เยาวชนเหล่านี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายที่กำลังได้รับการหล่อหลอมเพื่อให้มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรู้ความสามารถอันจะเป็นฐานไปสู่การพัฒนาตนเองในอนาคต

ภาระหนักในการอบรมสั่งสอนเยาวชนเจ็ดล้านชีวิตนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในมือของครูประถมศึกษาตามโรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดไว้ทั่วประเทศประมาณสามหมื่นโรงเรียน บริการด้านประถมศึกษาซึ่งรัฐบาลรับผิดชอบโดยตรงนี้ ครอบคลุมร้อยละ ๙๓.๘ ของนักเรียนระดับนี้ทั้งหมด ส่วนเอกชนรับภาระประมาณร้อยละ ๖.๒

เมื่อเยาวชนดังกล่าวได้ผ่านการอบรมสั่งสอนจากครูในโรงเรียนต่าง ๆ แล้ว จะมีคุณภาพหรือไม่นั้น ยังเป็นเรื่องที่ต้องมีการวิจัยศึกษาอีกมาก อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลสามารถสร้างความเสมอภาคในโอกาสเข้าศึกษาแก่เยาวชนส่วนใหญ่ได้ก็ตาม แต่ผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการศึกษานั้นยังไม่เป็นที่พอใจนัก ดังมีผู้วิจารณ์ว่า หลักสูตรและแบบเรียนของโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท “ยังคงปล่อยให้มีการชี้แนะให้เกิดความรู้สึกว่าสังคมเมืองเป็นสังคมแห่งความมั่นคงควรแก่การอยู่อาศัย ดังนั้น โรงเรียนจึงจะไม่ใช่เป็นกำลังสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาของชาวชนบทอย่างแท้จริง”^๒

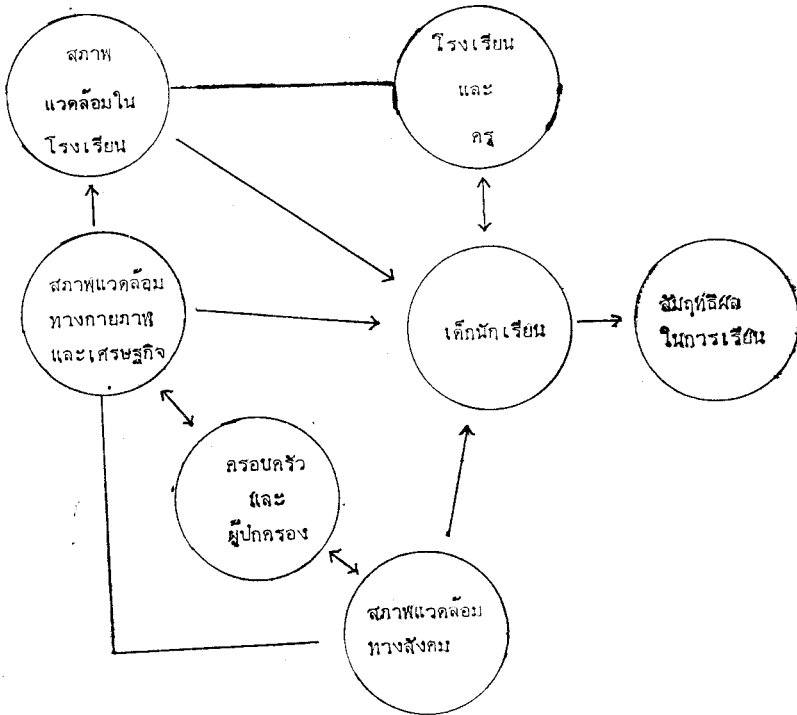
ผลผลิตของการประถมศึกษาตามเป้าหมายของหลักสูตรที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นผลโดยตรงจากความพยายามของครูและโรงเรียนประถมศึกษาหรือไม่จากการวิจัย ผู้เขียนพบว่าครู โรงเรียน และการจัดบริการทางการศึกษานั้นมิใช่เป็นเหตุสำคัญเพียงประการเดียวที่มีผลกระทบต่อสัมฤทธิผลในการเรียนของเยาวชนในวัยประถมศึกษาในชนบท บ้างจี้จากโรงเรียน ครู ชุมชน และตัวนักเรียนเองล้วนแต่มีอิทธิพลต่อกันทั้งสิ้น

ในส่วนของตัวนักเรียนนั้น สุขภาพอนามัยทั้งทางกายและจิตใจ ทักษะจิต ความสนใจเล่าเรียน อุปนิสัยใจคอเป็นตัวการกำหนดความกระตือรือร้นและความพร้อมที่จะเรียนรู้หรือรับการอบรมสั่งสอน ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดสระบุรี เมื่อต้นปี ๒๕๒๕ ว่าโรงเรียนสามารถสร้างเด็กให้มีคุณธรรมได้หรือไม่ ท่านผู้อำนวยการตอบว่าได้ แต่ต้องมีการขานรับต่อเนื่องต่อไปอีกด้วย ทั้งโดยสถานศึกษาชั้นสูงขึ้นไป และโดยครอบครัวและสังคมแวดล้อมของเด็ก

โดยสรุป เด็กนักเรียนในวัยประถมศึกษาได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ดังแผนผังต่อไปนี้

ภาพที่ ๖-๑

ตัวแบบแสดงปัจจัยต่าง ๆ ที่กระทบสัมฤทธิ์ผลในการเรียน



๓. ความพร้อมในการเรียน

นักเรียนประถมศึกษาที่มีความพร้อมเพียงใด ตามความเห็นของครูผู้สอน นักเรียนประถมศึกษาทั้งที่สังกัด สปช. และสังกัดเทศบาลนั้น มีความพร้อมพอประมาณ ก่อนไปในทางพร้อมมาก ความเห็นเช่นนี้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์และสังเกตระหว่างวิจัย และอันที่จริงระดับ

ความพร้อมของนักเรียนในวัยต้นเช่นนี้จะมีพอประมาณอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับเด็กในชนบททั่วไป และพิจารณาในแง่ที่ว่าเด็กในวัยนี้ยังไม่ต้องการความรู้พื้นฐานมากมายอะไรนักก่อนเข้าเรียน

เมื่อนำความพร้อมของนักเรียนในชนบทดังกล่าวมาเทียบกับความพร้อมของเด็กนักเรียนในเมือง จะพบว่ามีความแตกต่างห่างไกลกันมาก ทั้งนี้อย่างน้อยด้วยเหตุผลบางประการคือ ประการแรก เด็กในชุมชนเมืองอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการเรียนรู้สูงกว่าเด็กที่อยู่ในชนบท ประการที่สอง เนื่องจากภาระความจำเป็นในการประกอบอาชีพ ผู้ปกครองเด็กในชุมชนเมืองมักชวนขวายเป็นบุตรหลานของตนเข้าเรียนระดับก่อนประถมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยเหตุผล ประการที่สาม คือ ในชุมชนเมือง มีสถานศึกษาที่พร้อมรับเด็กวัยก่อนประถมศึกษามากกว่าในชุมชนชนบท สำหรับเด็กในชนบทนั้น แหล่งที่จะรับนักเรียนก่อนประถมศึกษาไม่มีจำกัด (อาจเนื่องจากการไม่คุ้มทุนสำหรับสถานศึกษาเอกชน) รวมทั้งขาดอุปกรณ์เหมาะสมสำหรับการพัฒนาความรู้และทักษะของเด็กในวัยนี้ กล่าวคือมีศูนย์เลี้ยงดูเด็กเล็ก หรือศูนย์โภชนาการเด็กจำนวนน้อยและมีโรงเรียนอนุบาลน้อยมาก

ในแง่ความพร้อมส่วนตัว เด็กนักเรียนได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอย่างน้อยสองปัจจัย คือ สุขภาพอนามัยของเด็กเอง และฐานะทางครอบครัว

ก. สุขภาพอนามัยของเด็กนักเรียน ตามความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาลกว่า ๒ ใน ๓ เด็กนักเรียนโดยทั่วไปมีสุขภาพไม่ดี ส่วนครูโรงเรียนสพช. กว่า ๒ ใน ๓ เห็นว่าโดยทั่วไปนักเรียนของตนมีสุขภาพดี (ดูตารางที่ ๑ ภาคผนวกที่ ๑) ความแตกต่างในแง่ความเห็นเช่นนี้ก็น่าแปลกใจและน่าจะสะท้อนข้อเท็จจริงพอสมควรทีเดียว

สภาพแวดล้อมในชนบทโดยทั่วไปมีส่วนเอื้ออำนวยต่อสุขภาพอนามัยของเด็กดีกว่าสภาพแวดล้อมในชุมชนเมือง โดยเฉพาะสภาพแวดล้อมที่นักเรียนเทศบาลประสบ เพราะในชุมชนเมืองนั้นผู้ที่มีฐานะดีหรือปานกลางมักไม่นิยมส่งบุตรหลานของตนเข้าโรงเรียนเทศบาล แต่จะชวนช่วยให้เข้าเรียนในโรงเรียนของกรมสามัญศึกษา หรือโรงเรียนเอกชนซึ่งมักมีมาตรฐานดีกว่าโรงเรียนเทศบาล ดังนั้นนักเรียนโรงเรียนเทศบาลมักมาจากครอบครัวที่อึดคัก อาศัยในแหล่งยากจนและขาดแคลน ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาลที่ว่านักเรียนของตนมาจากครอบครัวยากจน

ข. ฐานะทางครอบครัว ครูโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่ที่สุด (กว่าร้อยละ ๘๐) ลงความเห็นว่าเป็นเด็กนักเรียนของตนมีฐานะครอบครัวยากจน ความเห็นดังกล่าวนี้แตกต่างไปจากความเห็นของครูสังกัด สปช. ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่าเด็กนักเรียนของตนมีฐานะครอบครัวปานกลางและยากจน (ดูตารางที่ ๒ ภาคผนวกที่ ๑) ความเห็นดังกล่าวนี้มีเหตุผล เมื่อพิจารณาว่าโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทของ สปช. แทบจะเป็นแหล่งศึกษาระดับชั้นเพียงแห่งเดียวที่มีอยู่ ดังนั้นในขณะที่ผู้ปกครองที่ยากจนส่งลูกหลานเข้าเรียนในโรงเรียน สปช. ผู้ปกครองที่มีฐานะดีหรือมีอันจะกินในหมู่บ้านก็ยังส่งลูกหลานเข้าเรียนในโรงเรียนเดียวกันด้วย เพราะหากจะส่งเข้าเรียนที่อื่นก็ต้องส่งเข้าโรงเรียนประจำอำเภอหรือจังหวัด ซึ่งไกลหูไกลตาเกินไป ผู้ปกครองที่มีฐานะดีหรือปานกลางไม่นิยมกระทำเช่นนั้น เว้นแต่เมื่อบุตรหลานเข้าเรียนต่อระดับสูงขึ้นไป

เมื่อพิจารณาจากแง่สุขภาพอนามัยและฐานะทางครอบครัวแล้ว โดยทั่วไปเด็กนักเรียนในชนบทจะมีภาวีกดีกว่าเด็กนักเรียนของโรงเรียนเทศบาล

แต่ทั้งนี้อาจมีข้อยกเว้นในกรณีโรงเรียนชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญมาก ๆ มีโรคภัยไข้เจ็บมากและมีปัญหาทุโภชนาการสูง

๔. การเข้าเรียนของนักเรียนประถมศึกษา

นอกเหนือจากความแตกต่างด้านสุขภาพอนามัยและฐานะทางเศรษฐกิจ (เทียบตามสภาพความขัดสนจริง มิใช่เทียบตามประมาณรายได้) แล้ว ผู้เขียนยังพบความแตกต่างในการเข้าชั้นเรียนอีกด้วย จากการประเมินของครู เด็กนักเรียนโรงเรียนเทศบาลขาดเรียนมากกว่าเด็กนักเรียนในชนบท ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๖.๑

แสดงการประมาณนักเรียนที่ขาดเรียน (ร้อยละ)

ร้อยละของผู้ขาดเรียน ผู้ประมาณการ	๐-๒๐.๘	๓-๖.๘	๗ ขึ้นไป	รวม
ครูโรงเรียนเทศบาล	๒๒.๘ (๒๕)	๒๗.๘ (๓๑)	๕๘.๘ (๕๕)	๑๐๐ (๑๑๑)
ครูโรงเรียน สปช.	๕๐.๑ (๒๖๓)	๒๖.๑ (๑๓๗)	๒๓.๘ (๑๒๕)	๑๐๐ (๕๒๕)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน ผู้เขียนได้ผลสรุปสอดคล้องกับความคิดเห็นของครูทั้งกล่าวข้างต้น ผู้บริหารโรงเรียน สปช. ให้ความเห็นเห็นว่า เด็กในโรงเรียนของตนมักไม่ค่อยขาดเรียน และเมื่อถามต่อถึงสาเหตุที่เด็กขาดเรียน ผู้บริหารโรงเรียน สปช. กล่าวว่า โดยทั่วไปเด็กขาดเรียนเนื่องจากความจำเป็นจริง ๆ ในแง่สุขภาพ คือ บ่อยไข้ไม่สบาย การขาดเรียนด้วยสาเหตุอื่น เช่น ขาดเพราะผู้ปกครองไม่ให้มาเรียนนั้นเป็นสาเหตุรองลงไป สำหรับผู้บริหารโรงเรียนเทศบาล ชี้ว่าปัญหาเศรษฐกิจเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการขาดเรียนของนักเรียน

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้ถามครูว่าอะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้เด็กขาดเรียน และอะไรเป็นสาเหตุรองลงมา ผลของคำตอบแสดงความสำคัญของสาเหตุต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางที่ ๖.๒

ตารางที่ ๖.๒

แสดงลำดับความสำคัญของสาเหตุที่ทำให้เด็กขาดเรียนตามทัศนระของครู

(คิดเป็นร้อยละของคะแนนรวมหลังจากปรับค่าคะแนนแล้ว)*

สาเหตุ	ครู ร.ร. สปช.	ลำดับที่	ลำดับที่	ครู ร.ร. เทศบาล
สุขภาพ	๒๔.๙	๑	๓	๑๕.๙
ปัญหาในครอบครัว	๒๔.๒	๒	๒	๑๙.๕
ฐานะครอบครัว	๒๒.๘	๓	๑	๓๒.๒
ตัวเด็กเอง	๑๐.๔	๔	๕	๑๑.๕
ผู้ปกครอง	๙.๐	๕	๔	๑๔.๓
สิ่งแวดล้อม	๕.๓	๖	๖	๕.๔
ครู	๒.๐	๗	๗	๑.๘
อุปกรณ์	๑.๔	๘	๘	๐.๔

* หมายเหตุ ผู้เขียนกำหนดคะแนนสาเหตุของการขาดเรียนที่ครูระบุว่าสำคัญที่สุดได้ ๓ คะแนน สาเหตุสำคัญอันดับ ๒ ได้ ๒ คะแนน และสาเหตุรองลงไป ได้ ๑ คะแนน หลังจากนั้นได้รวมคะแนนทั้งหมด เพื่อเปรียบเทียบสาเหตุสำคัญที่สุดในทัศนระของครูผู้ตอบ

ตารางจัดลำดับข้างต้นนี้แสดงความคิดเห็นที่ต่างกันในเรื่องสาเหตุที่ทำให้เด็กขาดเรียน ครูในโรงเรียน สปช. เห็นว่าสาเหตุส่วนใหญ่ที่ทำให้เด็กขาดเรียน คือ การเจ็บป่วย ส่วนสาเหตุจาก ปัญหาครอบครัว และ ฐานะครอบครัว นั้นเป็นรอง สาเหตุรองนี้หมายถึงว่าเด็กนักเรียนขาดเรียนเนื่องจากผู้ปกครองใช้ให้เลี้ยงเด็ก ใช้ให้ช่วยทำงานบ้าน หรือให้เฝ้าบ้านระหว่างผู้ปกครองออกไปประกอบอาชีพ สำหรับสาเหตุอื่น ๆ นอกจากนั้นมีน้ำหนักรองลงไป เป็นต้นว่า ตัวเด็กเอง เกียจคร้าน ไม่สนใจเล่าเรียน เวลาให้การบ้านแล้วหากไม่เข้าใจหรือลเลยไม่ทำการบ้านก็หาเหตุขาดเรียน หรือเรียนไม่ทันเพื่อน จึงเกิดความเบื่อหน่าย ผู้ปกครองเองอาจมีส่วนสนับสนุนให้เด็กขาดเรียนด้วย เช่น ชวนไปต่างท้องที่ เป็นต้น สาเหตุด้านครูและอุปกรณ์ ได้รับความสำคัญน้อยมากในสายตาคูครูทั้งที่สังกัดโรงเรียน สปช. และโรงเรียนเทศบาล

ครูโรงเรียนเทศบาลให้น้ำหนักความสำคัญของสาเหตุการขาดเรียนในตำแหน่งเศรษฐกิจ คือ เห็นว่าความยากจนทำให้เด็กขาดเรียน คือ นักเรียนขาดเรียนเพื่อช่วยทำงานหาเลี้ยงชีพช่วยจนเจือครอบครัว ขาดเรียนเพราะพ่อแม่ไม่มีเงินซื้อปัจจัยอุปกรณ์ในการเรียน รวมทั้งต้องทำงานอื่นจนไม่มีเวลาทำการบ้าน เป็นต้น ปัญหาภายในครอบครัว เป็นต้นว่า พ่อแม่ทะเลาะวิวาท การที่เด็กต้องช่วยดูแลรับผิดชอบภาระในครอบครัวนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการขาดเรียน ส่วนปัญหาสุขภาพเด็ก คือการขาดเรียนเนื่องจากเจ็บป่วยซึ่งเป็นสาเหตุปกตินี้เป็นเรื่องรองลงไป นอกจากนั้นผู้ปกครองยัง

เป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กขาดเรียนมากกว่าสาเหตุจากตัวเด็กเอง สำหรับสาเหตุอื่นก็จะสอดคล้องกับความคิดของครูโรงเรียน สปช.

สาเหตุด้านสิ่งแวดล้อม เป็นอันว่าในบางท้องที่ระยะทางจากบ้านถึงโรงเรียนอยู่ห่างไกล น้ำท่วมทำให้การคมนาคมไม่สะดวก นักเรียนไปโรงเรียนไม่ได้ เหล่านี้เป็นสาเหตุเฉพาะท้องที่ ซึ่งทำให้เด็กขาดเรียนเป็นครั้งคราว และมีใช้สาเหตุสำคัญนัก

จากที่กล่าวข้างต้น พอเป็นแนวทางสังเกตได้ว่า เด็กนักเรียนในชนบทประสบปัญหาสุขภาพและเศรษฐกิจน้อยกว่าเด็กนักเรียนโรงเรียนเทศบาล และการเข้าชั้นเรียนของนักเรียนในชนบทดีกว่าการเข้าชั้นเรียนของเด็กโรงเรียนเทศบาล

ในแง่สาเหตุที่ทำให้ขาดเรียน ครูต่างสังกัดให้น้ำหนักความสำคัญของปัจจัยคล้ายกันแต่ต่างลำดับกัน โดยครูโรงเรียน สปช. ชี้ปัจจัยปกติกคือสุขภาพอนามัยเป็นหลัก ส่วนครูโรงเรียนเทศบาลเน้นปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งนับเป็นความคิดเห็นที่สะท้อนสภาพปัญหาของนักเรียน สปช. และนักเรียนเทศบาลพอสมควร

๕. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสนใจและการเรียนรู้ของนักเรียน

ในฐานะที่ครูเป็นผู้ใกล้ชิดนักเรียน ผู้เขียนจึงได้ตั้งคำถามเปิดสำหรับครูผู้ตอบว่า อะไรเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่สนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียน คำตอบที่ได้รับจากครูสังกัด สปช. และครูสังกัดเทศบาลใกล้เคียงหรือสอดคล้องกันมาก

ครูส่วนใหญ่เห็นว่าอุปกรณ์การเรียนการสอนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการเรียนรู้ของนักเรียน รองลงไปได้แก่ตัวผู้สอนและต่อมาคือเทคนิคการสอน หรือถ้ารวมตัวผู้สอนและเทคนิคการสอนอยู่ในกลุ่มปัจจัยเดียวกัน ปัจจัยผู้สอนและเทคนิคการสอนก็เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด โดยอุปกรณ์การสอนมีความสำคัญรองลงไป

ตัวผู้เรียนและหลักสูตรนับว่ามีความสำคัญพอประมาณส่วนผู้ปกครอง สภาพแวดล้อมและฐานะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ มีบทบาทน้อยมากในการเรียนรู้ของนักเรียน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อเด็กก้าวเข้าสู่โลกของโรงเรียนแล้ว การเรียนรู้ของเด็กในส่วนที่ได้รับการอบรมถ่ายทอดจากโรงเรียนนั้น ขึ้นกับตัวผู้สอน วิธีการสอน และอุปกรณ์การสอนเป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกอย่างก็คือ การให้การเรียนรู้แก่นักเรียนเป็นภาระหลักของโรงเรียน ซึ่งพอสรุปในแง่เหตุและผลก็คือ การที่นักเรียนจะเรียนรู้หรือไม่รู้เพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่รัฐบาลรับผิดชอบเป็นสำคัญโดยผ่านกลไกองค์การและบุคลากรที่มีอยู่

ในการประเมินค่าความสำคัญของคำตอบ ผู้เขียนได้คิดน้ำหนักคะแนนของคำตอบไว้ดังนี้

- | | |
|-------------------|---------|
| ก. สำคัญที่สุด | ๓ คะแนน |
| ข. สำคัญอันดับสอง | ๒ คะแนน |
| ค. สำคัญอันดับสาม | ๑ คะแนน |

จากนั้นนำค่าคะแนนรวมทั้งหมดมารวมกันและคิดน้ำหนักคะแนนของแต่ละปัจจัยเป็นอัตราร้อยละ ซึ่งได้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ดังตารางที่ ๖.๓

ตารางที่ ๖.๓

แสดงปัจจัยที่ส่งผลสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียนตามความเห็นของครู
(คิดเป็นร้อยละของคะแนนรวมหลังจากปรับค่าคะแนนแล้ว)

๒๒๑

ปัจจัย	ครู ร.ร. สปช.	ลำดับที่	ลำดับที่	ครู ร.ร. เทศบาล
อุปกรณ์	๒๙.๕	๑	๒	๒๓.๙
ผู้สอน	๒๑.๔	๒	๓	๒๒.๒
เทคนิคและวิธีการสอน	๑๘.๘	๓	๑	๒๔.๒
ผู้เรียน	๑๐.๙	๔	๕	๖.๙
หลักสูตรและเนื้อหาวิชา	๕.๕	๕	๔	๑๐.๙
สภาพแวดล้อมในครอบครัว	๕.๐	๖	๖	๔.๕
ผู้ปกครอง	๔.๕	๗	๖	๔.๕
ฐานะทางเศรษฐกิจ	๒.๔	๘	๘	๒.๑
อื่น ๆ	๑.๙	๙	๙	๐.๘

หลังจากปรับค่าคะแนนโดยพิจารณาความสำคัญของปัจจัยที่ได้รับการจัดลำดับที่ ๒ และที่ ๓ รวมด้วยแล้ว ให้นำหนักความสำคัญของปัจจัยที่ส่งผลต่อการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนตามความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาล และครูสังกัด สปช. มีลักษณะใกล้เคียงกัน

ตามความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาล เทคนิควิธีการสอนมีบทบาทสำคัญที่สุด ในขณะที่อุปกรณ์การสอนเป็นอันดับรองลงไป ส่วนครูสังกัด สปช. ส่วนใหญ่เห็นว่าอุปกรณ์การสอนมีบทบาทมากที่สุด ส่วนผู้สอนและเทคนิคการสอนมีบทบาทรอง

เมื่อนำค่านำหนักของครูผู้สอน และเทคนิคการสอนมารวมกัน ปัจจัยส่วนนี้มีน้ำหนักมากที่สุด (คิดเป็นร้อยละ ๔๐ และ ๔๖.๔ ตามที่คะแนนของครู สปช. และครูโรงเรียนเทศบาล ตามลำดับ) และอุปกรณ์การสอนมีบทบาทสำคัญรองลงมา

การที่ครูจัดลำดับค่านำหนักของปัจจัยเช่นนี้จะสะท้อนถึงความห่วงใยและความตระหนักถึงบทบาทของครูและอุปกรณ์การสอน นอกจากนี้ยังอาจสะท้อนลักษณะการเรียนรู้การสอนตามหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเรียกร้องให้ครูต้องพัฒนาเทคนิควิธีการสอน โดยพึ่งอุปกรณ์ประกอบมากกว่าเดิม ลักษณะที่เด่นชัดถึงความขาดแคลนกับอุปกรณ์การเรียนที่เป็นภาวะสำคัญของโรงเรียน สปช. สอดคล้องกับความเห็นของครูโรงเรียน สปช. ที่ว่าอุปกรณ์การเรียนมีผลอย่างมากต่อการเรียนรู้ของนักเรียน

ข้อที่แตกต่างกันตามความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาล และครูสังกัด สปช. คือการให้นำหนักความสำคัญแก่ตัวผู้เรียนและเนื้อหาวิชาตามหลักสูตร

ครูโรงเรียนเทศบาลเห็นว่าหลักสูตรและเนื้อหาวิชามีผลต่อการเรียนรู้ของนักเรียนมากกว่าปัจจัยจากตัวนักเรียนเอง ส่วนครูสังกัด สปช. มีความเห็นตรงกันข้าม นอกเหนือจากนั้นแล้วปัจจัยอื่น ๆ มีน้ำหนักและความสำคัญใกล้เคียงกันตามความเห็นของครูทั้งสองสังกัด

เมื่อทราบความเห็นของครูเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลสนับสนุนการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนแล้ว ข้อที่น่าสนใจต่อไปคือปัจจัยเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการเรียนรู้ และความสนใจเล่าเรียนของเด็กนักเรียนด้วยในขณะเดียวกันหรือไม่ คำตอบที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้คือ ตามความเห็นของครูแล้ว ปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นปัจจัยเดียวกัน หรือมีค่าน้ำหนักของความสำคัญเท่ากัน ปัจจัยที่สนับสนุนการเรียนรู้อาจมีผลเป็นอุปสรรคหรืออาจไม่เป็นก็ได้ หรืออีกนัยหนึ่งปัจจัยเดียวกันนี้อาจมีผลทั้งสองทาง แต่มีผลในระดับน้ำหนักแตกต่างกันก็ได้ ส่วนจะมีผลอย่างไรแค่ไหนนั้นเป็นประเด็นที่น่าจะมีการวิจัยเฉพาะเรื่องต่อไป

ตามความคิดของครูประถมศึกษาสังกัดเทศบาลและสังกัด สปช. ปัจจัยสำคัญที่สุดที่นับเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนมี ๔ ปัจจัย คือ ความสนใจของเด็กนักเรียน ฐานะและปัญหาครอบครัวของนักเรียน อุปกรณ์การสอน และตัวผู้สอน

เมื่อพิจารณาปรับค่าน้ำหนัก (โดยคิดรวมลำดับที่ ๒ และ ๓ ประกอบด้วยแล้ว) ปรากฏผลดังตารางที่ ๖.๔ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๖.๔

แสดงปัจจัยที่มีผลเป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของนักเรียนตามความเห็นของครู
(คิดเป็นร้อยละของคะแนนรวมหลังจากปรับค่าคะแนนแล้ว)

ปัจจัย	ครู ร.ร. สปช.	ลำดับที่	ลำดับที่	ครู ร.ร. เทศบาล
ความสนใจของนักเรียนเอง	๒๓.๘	๑	๑	๓๖.๒
อุปกรณ์	๒๒.๖	๒	๓	๑๔.๑
ฐานะและปัญหาครอบครัวนักเรียน	๑๘.๐	๓	๒	๒๑.๒
ผู้สอน	๑๒.๑	๔	๔	๙.๘
สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ	๗.๓	๕	๕	๗.๔
การสนับสนุนหรือการไม่เอาใจใส่ของผู้ปกครอง	๖.๐	๖	๖	๖.๖
สุขภาพนักเรียน	๔.๙	๗	๗	๒.๕
อื่น ๆ	๔.๐	๘	๘	๐.๗
หลักสูตรและเนื้อหา	๑.๓	๙	๙	๑.๒

ครูโรงเรียนเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าอุปสรรคสำคัญที่มีผลต่อการเรียนรู้หรือความสนใจเล่าเรียนของเด็กนักเรียนอยู่ที่เด็กนักเรียนและครอบครัวของนักเรียน ซึ่งความคิดเห็นนี้สอดคล้องกับปัญหาด้านฐานะเศรษฐกิจของเด็กนักเรียนทั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับความคิดเห็นเรื่องความร่วมมือของนักเรียนจนน่าจะถือว่าความร่วมมือในการเรียนกับอุปสรรคในการเรียนรู้ของนักเรียนมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิด เมื่อเทียบคำตอบของครู สปช. และครูเทศบาล จะเห็นว่าครูโรงเรียนเทศบาลให้ความสำคัญแก่ระดับความร่วมมือของนักเรียนน้อยกว่าครูสังกัด สปช. ขณะเดียวกันครูเทศบาลก็เห็นว่าปัจจัยด้านตัวเด็กนักเรียนและฐานะของครอบครัว (ร้อยละ ๕๗.๔) เป็นอุปสรรคสำคัญ ส่วนครูสังกัด สปช. จำนวนน้อยกว่า (ร้อยละ ๔๑.๘) เห็นว่าปัจจัยทั้งสองเป็นอุปสรรคสำคัญ

สำหรับครูโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท ความสนใจของเด็กนักเรียนนับว่ามีความสำคัญมากแต่ขณะเดียวกันปัญหาเรื่องการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การสอนที่เหมาะสมก็เป็นอุปสรรคที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ส่วนฐานะและปัญหาครอบครัววันนักเรียนมีความสำคัญรองลงไป ทั้งนี้เป็นคำตอบที่สอดคล้องกับคำตอบที่ได้สรุปผลไว้ก่อนหน้านั้นในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาสุขภาพอนามัยและปัจจัยการเรียนรู้

เมื่อพิจารณาการจัดลำดับความสำคัญข้างต้น น่าจะเห็นว่า การแก้ไขปัญหอุปสรรคในการเรียนของนักเรียนโรงเรียนเทศบาลดูจะยากกว่าการแก้ไขปัญหการเรียนรู้ของนักเรียนชนบท ทั้งนี้เพราะเหตุสำคัญที่เป็นอุปสรรคสำหรับนักเรียนเทศบาลนั้น เป็นปัญหาส่วนตัวนักเรียนและปัญหาฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักเรียน ซึ่งเป็นปัญหอุปสรรคที่อยู่นอกขอบเขต

ความสามารถของครูและโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหา
 ด้านฐานะเศรษฐกิจของนักเรียน ข้อที่น่าสังเกตในกรณีนี้คือ หากอุปสรรค
 การเรียนรู้ของนักเรียนอยู่ที่ตัวนักเรียนและปัญหาครอบครัว สิ่งที่โรงเรียน
 อาจต้องเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้น คือ บทบาทในการแนะนำปรึกษาปัญหา
 ส่วนตัว และปัญหาการเรียนของนักเรียน ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงว่าโรงเรียน
 อาจต้องคำนึงถึงการจัดระบบอาจารย์ที่ปรึกษาหรืออาจารย์ผู้ปกครองที่พร้อม
 รับฟังปัญหา เข้าใจปัญหา และมีกลไกบางประการที่ช่วยบรรเทาปัญหาส่วน
 ตัวของนักเรียน หากดำเนินการลักษณะนี้ก็หมายความว่าครูและโรงเรียนจะ
 ต้องรับภาระเพิ่มกว่าที่มีอยู่แต่เดิมมากทีเดียว รวมทั้งต้องหันเหแนวทาง
 พัฒนาไปจากเดิม

การแก้ไขอุปสรรคการเรียนรู้ของนักเรียนในชนบทอาจแก้ไขได้ง่ายกว่า ทั้ง
 นี้โดยอาศัยกลไกของโรงเรียนเป็นหลัก เช่น ปรับปรุงตำนผู้สอนและอุป
 กรณ์เป็นต้น ไม่จำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและครอบครัวนัก
 เรียนมากนัก หมายความว่าโรงเรียน สปช. ยังอาจเน้นด้านเทคนิคและกระ
 บวนการเรียนการสอน คือเน้นการพัฒนาการศึกษาตามภารกิจเดิมของตน
 ส่วนการพัฒนาด้านสังคมเป็นภารกิจเสริมเท่านั้น

สำหรับปัจจัยอื่น ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม ความไม่เอาใจใส่ของผู้ปกครอง
 หรือสุขภาพของนักเรียนนับเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคระดับรองลงไป ตาม
 ความเห็นที่สอดคล้องกันของครูทั้งสองสังกัด

ปัจจัยสิ่งแวดล้อม หมายถึงรวมถึงสิ่งแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งแวดล้อมประเภทหลัง เป็นต้นว่า สังคมในชนบทมีการ

จับกลุ่มกินเหล้า เจ่นการพนัน ชักชวนเป็นนักเลง ก็มีผลให้นักเรียนหลง
 เพลิดเพลินหรือถูกชักจูงตามไปก๊วยจนมีผลเสียต่อการเรียน ถ้าเป็นกรณี
 นักเรียนโรงเรียนเทศบาล ปัญหาสิ่งแวดล้อมส่วนหนึ่ง ได้แก่ การอยู่ในที่
 แออัด ครอบครัวยู่ในย่านสลัม ใกล้แหล่งอบายมุข มีปัญหาเสพพิศ
 เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกันโดยทั่วไปสภาพแวดล้อมในชุมชนเมืองมีส่วน
 ก่อหนุนให้เกิดการเรียนรู้แก่นักเรียนมากกว่าสภาพแวดล้อมในชุมชนชนบท
 แต่ขณะเดียวกัน สภาพแวดล้อมของชุมชนเมือง ก็น่าจะมีผลชักจูงหรือ
 เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้ของนักเรียนในชุมชนเมือง (โดยเฉพาะนักเรียน
 เทศบาล) มากกว่านักเรียนในชนบท

๖. โอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียนประถมศึกษา

โดยทั่วไปนักเรียนประถมศึกษามักจะอยู่กับโรงเรียนจนกว่าจะเรียนจบ
 ชั้นสูงสุดที่โรงเรียนจัดให้ แล้วจึงออก คืออยู่โรงเรียนระหว่าง ๔-๖ ปี
 เมื่อเรียนจบแล้วนักเรียนส่วนหนึ่งก็เข้าศึกษาในชั้นสูงขึ้นไป หรือมีจะเห็น
 ส่วนมากจะช่วยพ่อแม่ทำงาน แนวโน้มปัจจุบันคือพ่อแม่ต้องการให้เรียนสูง
 ขึ้นแต่มักติดขัดเรื่องค่าใช้จ่ายในการเล่าเรียน

ผู้เขียนได้ตั้งคำถามให้ครูช่วยตอบว่า เมื่อออกจากโรงเรียนแล้วส่วนใหญ่
 นักเรียนทำอะไร คำตอบกว้าง ๆ ก็เช่นที่ผู้เขียนกล่าวแล้ว คือถ้าไม่ทำงาน
 ก็เรียนต่อ ความเห็นของครูออกจะกำกวมกัน คือฝ่ายที่เห็นว่านักเรียนส่วน
 ใหญ่ออกไปทำงานกับฝ่ายที่เห็นว่าส่วนใหญ่จบแล้วเรียนต่อ มีปริมาณใกล้เคียง

เคียงกัน โดยฝ่ายที่เห็นว่าเมื่อจบแล้วนักเรียนออกไปทำงานมีจำนวนมากกว่า เล็กน้อย

ตามความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาล ร้อยละ ๔๖ เห็นว่าเมื่อนักเรียน เรียนจบชั้นประถมศึกษาแล้วยังเรียนต่ออีก

ครูโรงเรียน ส.ป.ช. ร้อยละ ๕๓ เห็นว่านักเรียนส่วนใหญ่ออกไปทำงาน และร้อยละ ๔๗ เห็นว่าจบแล้วเข้าเรียนต่อระดับสูงขึ้นไป

ความเห็นของครูดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนข้อเท็จจริงเพียงใต้นั้นอยู่นอก ขอบเขตการวิจัย ข้อที่พึงติดตามต่อไปก็คือหากความเห็นของครูสอดคล้อง กับข้อเท็จจริงก็แสดงว่านักเรียนเทศบาลกับนักเรียน ส.ป.ช. ในชนบท มิได้มี โอกาสศึกษาต่อระดับสูงแตกต่างกันเท่าใดนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถึง แม้ที่นักเรียนเทศบาลจะได้เปรียบกว่านักเรียนชนบทเนื่องจากอยู่ในชุมชนเมือง แต่โอกาสเข้าศึกษาต่อมิได้มีมากนักแตกต่างกันมากนัก ประเด็นนี้ผู้เขียน ไคร่ตั้งเป็นสมมติฐานในการค้นคว้าวิจัยเพื่อหาข้อมูลเชิงประจักษ์มายืนยัน และเพื่อหาคำอธิบายต่อไป

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับผู้เขียนในที่นี้ก็คือ ในกรณีที่นักเรียนได้มีโอกาส ศึกษาต่อชั้น อะไรเล่าเป็นปัจจัยที่ผลักดัน ผู้เขียนได้ถามครูว่าปัจจัยใดเป็น ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ผลักดันให้เด็กนักเรียนได้มีโอกาสศึกษาต่อ คำตอบของครู ส่วนใหญ่เน้นไปที่ฐานะการเงินของผู้ปกครองและการสนับสนุนของผู้ปกครอง เป็นหลัก ส่วนความสนใจและสติปัญญาของนักเรียนมีบทบาทรองลงมา

ครูโรงเรียนเทศบาลเน้นเรื่องทุนทรัพย์ของผู้ปกครองและการสนับสนุน ของผู้ปกครอง (ร้อยละ ๓๘.๗ และ ๓๘.๐ ตามลำดับ) / ว่ามีบทบาทสำคัญ

ที่สุด ส่วนครูโรงเรียน สปช. มีความเห็นคล้ายกันเพียงแต่ให้ความสำคัญของ
 ให้นักแต่ละบ้จจัยน้อยกว่า (ร้อยละ ๓๑.๖ เห็นว่าทุนทรัพย์ของผู้ปกครอง
 มีส่วนสำคัญที่สุด ร้อยละ ๒๕.๔ เห็นว่าการสนับสนุนของผู้ปกครองสำคัญ
 ที่สุด และร้อยละ ๒๐.๓ เห็นว่าตัวนักเรียนเองเป็นบ้จจัยสำคัญที่สุด)

ความเห็นในค่าน้ำหนักที่ให้กับบ้จจัยผลกัันนี้สะท้อนให้เห็นว่า
 โอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียนชั้นประถมศึกษานั้นส่วนใหญ่ขึ้นกับบ้จจัย
 ภายนอกมากกว่าบ้จจัยภายใน คือ ขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและ
 การสนับสนุนของผู้ปกครอง มากกว่าขึ้นกับตัวนักเรียนเอง หากข้อสังเกตนี้
 เป็นจริงโดยทั่วไป ก็น่าจะชี้ให้เห็นว่าความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
 ของนักเรียน ขึ้นกับความเสมอภาคในก้าฐานะเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย

สำหรับความกัเห็นที่แตกต่างกันระหว่างครู สปช. กับครูเทศบาล ใน
 เรื่องน้ำหนักของบ้จจัยที่ส่งผลต่อโอกาสการศึกษาต่อ นั้น ยืนยันความเห็น
 และความกังวลของครูโรงเรียนเทศบาลที่มีต่อฐานะการเงินและปัญหาครอบครัว
 ของนักเรียน ขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงข้อจำกัดในแง่ความสามารถของ
 โรงเรียนเองในการผลกัันให้นักเรียนของตนมีโอกาสเรียนต่อ กล่าวคือถึง
 แม้ครูอาจจะเห็นศิษย์บางคนของตนได้มีโอกาสเรียนต่อ เนื่องกั้วยังมีความ
 คิดอ่านดี ขยันขันแข็งก็ตาม แต่ครูและโรงเรียนมีบทบาทน้อยมากในการ
 ผลกััน หากว่าเด็กนั้นมาจากครอบครัวที่ขัดสนหรือไม่ได้รับการสนับสนุน
 จากครอบครัว เพราะการที่จะช่วยให้เด็กได้เรียนต่อ นั้น หมายความว่าครู
 จะต้องช่วยอุปถัมภ์ก้าการเงินหรือต้องเข้าเกี่ยวข้องกับครอบครัวของนัก
 เรียนของตนเอง

ส่วนครู สปช. นั้น ถึงแม้เห็นว่าทุนทรัพย์และการสนับสนุนของผู้ปกครองมีบทบาทมาก แต่ปัจจัยอื่น ๆ ก็มีผลผลักร่วมกันเช่นกัน ปัจจัยอื่น ๆ ได้แก่ ความสนใจและสติปัญญาของนักเรียน บทบาทของครูและโรงเรียน รวมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น สังคมในหมู่บ้าน ระยะเวลา วัฒนธรรม ค่านิยม เป็นต้น หากเป็นเช่นนี้ ประกอบกับข้อสันนิษฐานที่ว่าครูในชนบทมีความใกล้ชิดกับชุมชนและผู้ปกครองมากกว่าครูในชุมชนเมือง ก็น่าจะชี้ให้เห็นต่อไปได้ว่า ครูและโรงเรียนของ สปช. มีโอกาสผลักร่วมกันให้นักเรียนได้เรียนต่อสูงกว่าครูโรงเรียนเทศบาล ทั้งนี้ข้อจำกัดสำคัญน่าจะได้แก่ข้อจำกัดเรื่องทุนทรัพย์ของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นข้อจำกัดร่วมกันทั้งสำหรับนักเรียนในชนบทและนักเรียนในชุมชนเมือง

เนื่องจากผู้เขียนได้ขอให้ครูช่วยระบุว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด และปัจจัยใดมีความสำคัญรองลงไป เป็นอันดับ ๒ และ ๓ จึงได้ประมวลค่านำหนักของคำตอบทั้ง ๓ ระบุเข้าด้วยกัน ก็ได้ผลดังปรากฏในตารางที่ ๖.๕ (ซึ่งให้ค่าร้อยละของแต่ละปัจจัยแตกต่างไปจากที่กล่าวข้างต้น ซึ่งพิจารณาเฉพาะปัจจัยสำคัญที่สุดประการเดียว)

ตารางที่ ๖.๕

แสดงปัจจัยที่ผลักดันให้นักเรียนได้ศึกษาต่อตามความเห็นของครู
(คิดเป็นร้อยละของคะแนนรวมหลังปรับค่าคะแนนแล้ว)

๑๓๕

สาเหตุ	ครู ร.ร. สบข.	ลำดับที่	ลำดับที่	ครู ร.ร. เทศบาล
ทุนทรัพย์ของผู้ปกครอง	๒๕.๐	๑	๒	๒๘.๘
การสนับสนุนของผู้ปกครอง	๒๒.๕	๒	๑	๓๑.๘
ความสนใจของนักเรียน	๑๘.๓	๓	๓	๑๗.๗
สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ	๑๓.๒	๔	๖	๔.๗
การสนับสนุนของครูและโรงเรียน	๘.๔	๕	๕	๔.๘
สติปัญญาของนักเรียน	๕.๙	๖	๔	๘.๘
การเอาอย่างคนอื่น	๕.๐	๗	๗	๓.๔
อื่น ๆ	๑.๗	๘	—	—

จากความคิดเห็นของครู พอสรุปได้ว่าโดยทั่วไปแล้ว ผู้ปกครองและ
ฐานะการเงินมีบทบาทมากในการผลักดันให้เด็กได้ศึกษาเล่าเรียนต่อในระดับ
ที่สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูสังกัดโรงเรียนเทศบาลจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ
๖๐.๖) เห็นด้วยกับประเด็นนี้ ส่วนครูสังกัด สปช. ส่วนใหญ่เห็นด้วย
(ร้อยละ ๔๗.๕) การสนับสนุนของผู้ปกครองนี้เน้นที่ฐานะการเงิน นอก
จากนั้นก็เป็นการสนับสนุนด้วยการให้กำลังใจ อบรม แนะนำ กระตุ้นผลั
กดันให้ลูกหลานสนใจศึกษาเล่าเรียน ฯลฯ

ตัวอย่างปัญหาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของผู้ปกครอง คือ ชุมชนที่
ตั้งโรงเรียนบ้านสบอ้อ (อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่) จากการสังเกต
และสัมภาษณ์โดยผู้ช่วยวิจัยปรากฏว่า ในหมู่บ้านนี้ชาวบ้านมีรายได้ต่ำ ต้อง
ทำไร่ไถนา ไม่ค่อยมีเวลาสนใจลูกหลาน ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ลูกหลาน
เรียนต่อ เพราะต้องการใช้แรงงานเด็กทำไร่ทำสวน บางครั้งผู้ปกครองให้
เด็กมาเรียนเพื่อช่วยทำงาน ครูต้องถือครุภัณฑ์ไปตามนักเรียนถึงบ้านให้มา
เรียน มิฉะนั้นเด็กจะสอบตก

นอกเหนือจากปัจจัยด้านผู้ปกครอง ความสนใจของนักเรียนมีความ
สำคัญอยู่ไม่น้อย ความสนใจนี้เกี่ยวข้องกับความมุ่งหวังในอนาคตของเด็ก
เช่น เด็กอยากเรียนสูงขึ้นไปเพราะมีความต้องการได้งาน ได้ตำแหน่ง หรือ
มีอาชีพที่ดีในอนาคต หรืออาจต้องการสบายไม่ต้องลำบากเหนื่อยแรงแรงและข้
ทนเช่นบิดามารดาของตน ครูทั้งสองสังกัดให้ความสำคัญแก่ความสนใจของ
นักเรียนเป็นอันดับที่สาม

ประเด็นที่แตกต่างกันคือ ครูของโรงเรียนเทศบาลให้ความสำคัญแก่สติ
ปัญญาของนักเรียนมากกว่าสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ครูของโรงเรียนสังกัด สปช.

มีความเห็นตรงกันข้าม แต่ความแตกต่างนี้ในแง่หน้าที่ค่าความสำคัญมีไม่มากนัก

ส่วนครูทั้งสองสังกัดมีความเห็นตรงกันต่อมาคือบทบาทของครูและโรงเรียนในการกระตุ้นความสนใจของนักเรียนให้เรียนต่อนี้มีผลไม่มากนัก เหตุผลเรื่องนี้อาจเป็นเรื่องทางปฏิบัติ คือ โรงเรียนและครูอาจมีส่วนสนับสนุนด้านกระตุ้นความสนใจ แต่หากปัจจัยอื่น ๆ ไม่เอื้ออำนวย เช่น ผู้ปกครองไม่สนับสนุน ขาดทุนทรัพย์ นักเรียนไม่พอใจ หรือสติปัญญาไม่อำนวย บทบาทด้านการแนะนำส่งเสริมเช่นว่านี้ก็มีส่วนน้อย

สำหรับการเอาอย่างคนอื่นนั้น เป็นค่านิยมที่มีผลพอควรในการกระตุ้นความสนใจที่ผลักดันให้นักเรียนศึกษาต่อ การเอาอย่างคนอื่นนี้หมายรวมถึงตัวนักเรียนและผู้ปกครองด้วยที่ต้องการให้บุตรหลานตนได้มีโอกาสทัดเทียมหรือมีหน้ามีตาไม่น้อยกว่าคนอื่น ครูผู้ตอบหลายคนให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าปัจจุบันความสนใจด้านตัวดำเนินการศึกษามีสูงกว่าในสมัยก่อนมากจึงมีผลผลักดันให้เด็กมีโอกาสศึกษาเพิ่มขึ้น

นอกเหนือจากปัจจัยใหญ่ ๆ ดังกล่าวข้างต้น ยังมีเหตุผลอื่น ๆ ที่ช่วยผลักดันให้เด็กได้เรียนต่อ เช่น ผู้ปกครองเห็นว่าลูกหลานยังมีอายุน้อย ปลดปล่อยให้อยู่บ้านก็ช่วยอะไรผู้ปกครองไม่ได้มากนัก และไม่รู้จักทำอะไร จึงให้เข้าเรียนต่อ

เมื่อถามต่อว่า โดยประมาณแล้วนักเรียนร้อยละเท่าไรได้เรียนต่อ ครูโรงเรียนเทศบาลและครูสังกัด สปช. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๕๖.๔ และ ๕๑.๑ ตามลำดับ) เห็นว่านักเรียนของตนกึ่งหนึ่งได้เรียนต่อ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ พอสรุปประเด็นได้ว่าเด็กนักเรียนในวัย ประถมศึกษาเป็นเด็กในช่วงชีวิตที่ได้รับ การหล่อหลอมจากปัจจัยต่าง ๆ หลาย ด้าน ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียนรู้และการศึกษาต่อ นั้น มีปัจจัยหลายประการ ที่มีผลกระทบต่อ ดังนี้คือ

๑. ปัจจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจ ตามความเห็นของครู ปัจจัยด้านนี้ มีผลอย่างมากต่อโอกาสในการศึกษาชั้นสูงกว่าประถมศึกษา แต่ไม่มากนักในการสนับสนุนการศึกษาชั้นประถม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่การบริการในระดับนี้ รัฐบาลจัดให้ฟรีอยู่แล้ว (สำหรับกรณีโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนสังกัด สปช.) ในอีกแง่หนึ่งปัจจัยฐานะทางเศรษฐกิจมีผลมากในฐานะที่เป็นอุปสรรคของการเรียนรู้ของนักเรียน

๒. ปัจจัยด้านผู้ปกครอง เป็นปัจจัยที่มีผลต่อโอกาสในการเข้าชั้นเรียน การศึกษาต่อ และการเอาใจใส่ทำงานของนักเรียน แต่ไม่มีผลมากนักต่อการเรียนรู้ของนักเรียน ทั้งนี้อาจเป็นได้กับผู้ปกครองไม่มีเวลาอบรมสั่งสอนตัวนักเรียนหนังสือ หรือไม่มีความรู้พอจะสอนได้ จึงปล่อยให้เป็นการของครู ส่วนผู้ปกครองทำหน้าที่ส่งเสริมให้ลูกหลานเล่าเรียน และตัดสินใจเรื่อง การสนับสนุนทางการศึกษาแก่ลูกหลานของตน

๓. ปัจจัยด้านครูและโรงเรียน มีผลโดยตรงต่อการเรียนรู้ของนักเรียน ความเอาใจใส่ของครู วิธีการสอนที่ครูใช้ รวมทั้งการมีวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสม นับเป็นปัจจัยสำคัญของการหล่อหลอมความรู้ความคิดและทักษะของนักเรียนตามหลักสูตรปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองซึ่งสนใจแต่การทำมาหาเลี้ยงชีพได้ปล่อยให้ภาระการศึกษาอบรมเป็นเรื่องของครูและโรงเรียน มีลักษณะการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน โดยปัจจัยด้านครูและโรงเรียนมีผล

น้อยต่อโอกาสการศึกษาต่อของนักเรียน เนื่องจากมิได้เกี่ยวข้องมากนักในการสนับสนุนและตัดสินใจส่งเสริมการเรียนต่อเหมือนบิดามารดานักเรียน

๔. นักเรียน มีผลโดยตรงต่อการเรียนรู้ การเข้าชั้นเรียน การเอาใจใส่ติดตามคำสั่งสอนของครู และการศึกษาต่อ

๕. สภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมทั้งทางกายภาพและทางสังคมมีผลน้อยในการสนับสนุนการเรียนรู้ของนักเรียน แต่มีผลพอสมควรในฐานะเป็นอุปสรรคขัดขวางการเรียนรู้ และการเอาใจใส่บทเรียนของนักเรียน สภาพแวดล้อมนี้หมายความถึงสภาพแวดล้อมในชุมชน ในครอบครัว และในโรงเรียนด้วย

เชิงอรรถบทที่ ๖

๑. ตูรายละเอียดจาก วิไลวรรณ วิทวัสโรจน์ การประถมศึกษา กทม. โรงพิมพ์มิตรสยาม พ.ศ. ๒๕๒๒ และ สุพิศรา ชุมเกตุ การศึกษาไทย อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้ม คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ธันวาคม ๒๕๒๓

๒. ทองอยู่ แก้วไทรธง “การศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบท หัวใจของการศึกษานอกโรงเรียน” *จันทร์เกษม* ฉบับที่ ๑๕๘ มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หน้า

บทที่ ๑

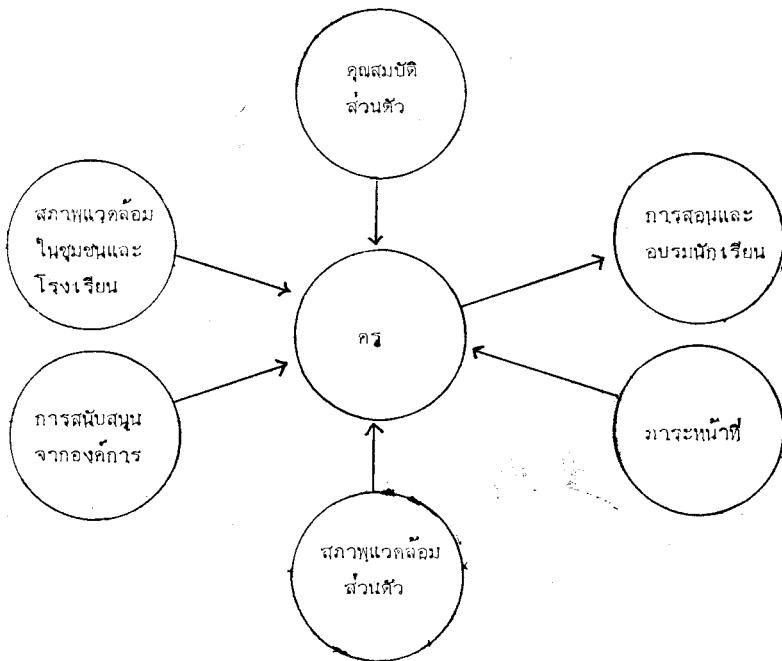
ครู แม่พิมพ์ของชาติ

โดยที่การศึกษาเป็นภารกิจสำคัญของรัฐบาล บุคลากรของรัฐซึ่งทำหน้าที่
อบรมกุลบุตรกุลธิดาทั้งหลายย่อมนับว่ามีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นผู้พิมพ์หรือ
ปั้นหลอมเยาวชนให้เป็นไปตามแนวทางและปรัชญาเป้าหมายของการศึกษา
ชาติ จากที่กล่าวแล้วในบทก่อน ผู้ปกครองได้ผลการระการอบรมสั่งสอน
วิชาให้เป็นความรับผิดชอบของครู โดยผู้ปกครองสนับสนุนด้านการเงิน
ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าการอบรมสั่งสอนด้านการเล่าเรียนตามหลักสูตรนั้น
แทบเป็นหน้าที่ของครูโดยสิ้นเชิง และเนื่องจากหลักสูตรใหม่มีลักษณะครอบคลุม
คลุมความรู้และทักษะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ครูจึงมีบทบาทในการพัฒนา
เด็กนักเรียนอยู่มาก ในแง่ของคุณภาพของนักเรียนย่อมขึ้นกับคุณภาพของครู
อย่างเลี่ยงไม่พ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพของครูนั้น มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบ
เป็นต้นว่าความรู้ ความสามารถ ความสนใจในตัวนักเรียนและความสนใจ
การสอน รวมถึงตลอดไปถึงปัญหาสภาพแวดล้อมของครูด้วย ดังแสดงในตัว
แบบต่อไปนี้

ภาพที่ ๗.๑

ตัวแบบแสดงองค์ประกอบที่กระทบการทำงานของครู



บทที่เจ็ดนี้ จะกล่าวถึงครูในก้นต่าง ๆ เท่าที่คาดว่าจะช่วยอธิบายลักษณะบางประการของครูที่ส่งต่อการศึกษานักเรียน โดยอาศัยข้อมูลจากการสังเกต การสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ และจากแบบสอบถามที่ครูให้ข้อเท็จจริง และแสดงความความคิดเห็น

๑. ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับครู

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนเน้นบทบาทของครูเป็นพิเศษเพราะครูเป็นผู้นำนโยบาย หลักสูตรและแนวการศึกษาไปถ่ายทอดให้แก่ศิษย์ ครูเป็นผู้สร้างบรรยากาศของการเรียนรู้ในโรงเรียน ความสนใจเอาใจใส่ของครูจึงย่อมมีผลต่อเด็กนักเรียนเองอย่างไม่ต้องสงสัย

ครูที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร ตามความเห็นของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ครูที่ดีควรเป็นครูดีในสายตาเด็กนักเรียน (คือให้ความรัก ความเมตตา ยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นแบบอย่างที่ดีแก่นักเรียน ฯลฯ) เป็นครูที่ดีในสายตาของผู้บังคับบัญชา (คือไม่กระทำตัวกระด้างกระเดื่อง ทำงานดี ฯลฯ) เป็นครูดีในสายตาครูด้วยกัน (เป็นเพื่อนที่ดี สร้างความสามัคคีในหมู่ครู ฯลฯ) และเป็นครูที่ดีในสายตาของผู้ปกครอง (คือคุ้นเคยกับผู้ปกครอง มีความประพฤติดี วางตัวเหมาะสม) เป็นต้น^๑ กล่าวโดยสรุปก็คือ ครูควรมีความรู้ดี มีความสามารถในการถ่ายทอดดี มีเมตตาธรรมและมีความเอาใจใส่เด็กนักเรียน กล่าวง่าย ๆ ก็คือ มีจรรยาบรรณในการเป็นครู

ในแง่คุณภาพทางวิชาการ เนื่องจากมีสถาบันผลิตครูมากมายในปัจจุบัน โอกาสที่สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติหรือเทศบาลต่าง ๆ จะเลือกครูมีวิชาการที่น่าจะมีมาก (ทั้งนี้ชนกับข้อสันนิษฐานซึ่งผู้เขียนมิได้พิสูจน์ว่าสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีมาตรฐานเหมาะสมอยู่แล้วในการผลิตครูมีวิชาการคือออกสู่ตลาด) ตัวอย่าง จากข้อมูลปี ๒๕๒๑ มีผู้ได้วุฒิครูระดับต่ำกว่าปริญญาตรีสอบแข่งขันเป็นครูองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักรถึง ๙๓,๐๖๙ คน ในขณะที่มีตำแหน่งบรรจุได้เพียง ๑๑,๖๗๔ ตำแหน่ง (หรือ

เกือบ ๑ : ๙) ส่วนครูมีวุฒิปริญญาตรีสมัครสอบแข่งขัน ๓,๐๔๙ คน เพื่อ
ชิงตำแหน่งที่บรรจุ ๑,๒๓๓ อัตรา^๒

ในปีการศึกษา ๒๕๒๕ วิทยาลัยครูต่าง ๆ ทั่วประเทศที่สังกัดกระทรวง
ศึกษาธิการผลิตบัณฑิตถึง ๓๗,๖๐๗ คน จำนวนนี้ยังไม่รวมถึงบัณฑิตจาก
สถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ที่สังกัดทบวง นับเป็นการพัฒนาบัณฑิตที่จัดการ
ศึกษาออกมามาก ทำให้หน่วยงานศึกษามีสิทธิเลือกได้มากขึ้น

ถึงแม้จะสรุปว่า สถาบันการศึกษาผลิตครูมีคุณภาพพอควรออกมาสู่
ตลาด แต่ในทางปฏิบัติ คุณภาพของผลผลิตก็กล่าวว่าย่อมแตกต่างกัน และ
ปัญหาเรื่องคุณภาพครูเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนบรรจุครูจากผู้สำเร็จการศึกษาต่าง ๆ
เช่น หลังจากผู้เขียนเก็บข้อมูลภาคสนามเสร็จในปี ๒๕๒๕ ก็มีชาวขอนแก่น
ว่าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดหนึ่งในแปดจังหวัดที่ผู้เขียนวิจัย มี
ส่วนพัวพันกับการแสวงหาประโยชน์จากการสอบบรรจุครู ผู้เขียนมีโอกาส
พบผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น และได้รับการยืนยันข้อมูลดังกล่าว ก่อนหน้านั้น
ผู้อำนวยการประถมศึกษาคณะหนึ่งถูกย้ายไปและ สบข. แต่งตั้งคนใหม่ขึ้น
แทน ด้วยสาเหตุทุจริตเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีข่าวลงหนังสือพิมพ์เป็นครั้ง
คราวว่ามีการทุจริตเรื่องการสอบบรรจุครู ถึงกับระบุว่ามีการเรียกเก็บเงิน
ถึงรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น ข้อมูลที่ยกขึ้นมาจะถูกตั้งตรงกับความ
เป็นจริงเพียงใต้นั้นต้องมีการพิสูจน์กันต่อไป แต่ก็ชวนให้ต้องทบทวนความ
มั่นใจเรื่องคุณภาพของครูอยู่ไม่น้อย

เมื่อได้รับการบรรจุแล้ว ก็มีปัจจัยต่าง ๆ อีกมากที่มีผลต่อประสิทธิภาพ
ในการสอน ทั้งนี้เพราะพื้นเพของครู ลักษณะการอบรมที่ได้รับ สภาพ
แวดล้อมทางสังคม ทางเศรษฐกิจ ปัญหาในครอบครัว อุปนิสัย ความสนใจ

ใจ และความถนัดจัดเจนของแต่ละคนมีต่างกัน ย่อมส่งผลถึงการสอนต่างกัน ด้วย ตัวอย่างเช่น เรื่องการสอน ผู้บริหารการประถมศึกษาบางท่านวิจารณ์ว่าครูที่เรียนสูง ๆ สมควรใจสอนเน้นเฉพาะบางวิชามากกว่าจะเป็นครูทั่วไป ซึ่งสอนทุกวิชาแบบครูรุ่นก่อน กล่าวคือครูปัจจุบันมีลักษณะของความชำนาญพิเศษมากขึ้น ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีสำหรับโรงเรียนเล็ก ๆ ที่ขาดแคลนครู และที่จำเป็นต้องใช้ครูจำนวนน้อยเพื่อสอนวิชาต่าง ๆ ให้ครบทุกชั้น

ข้อคิดอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องอุปนิสัยใจคอและการประพฤติปฏิบัติของครูนั้น ครูเหมือนสถาบันการศึกษายุคใหม่มิได้มีส่วนสนใจเกี่ยวข้องมากนัก หรืออาจจัดมีการอบรมแต่ไม่มีผลมากก็เป็นได้ จึงปรากฏว่ามีกรณีที่ครูละเลยไม่เอาใจใส่นักเรียน มีปัญหาอันฉาวเรื่องสุรา การพนัน ชู้สาว การลงโทษนักเรียนด้วยอารมณ์ รวมทั้งการประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสมอื่น ๆ เกิดขึ้นระหว่างเก็บข้อมูลวิจัย

๒. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับครู

ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับครูนี้ ส่วนใหญ่ได้จากแบบสอบถามซึ่งครูทั้งที่สังกัดเทศบาลและสังกัด สปช. ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ครูส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามนี้ มีระยะเวลาการสอน ประจำอยู่ที่โรงเรียนขณะที่กรอกแบบสอบถามไม่นานนัก ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๘ ของครูเทศบาล และร้อยละ ๖๘.๙ ของครู สปช.) สอนที่โรงเรียนของตนไม่เกิน ๗ ปี นอกนั้นสอนตั้งแต่ ๘ ปีขึ้นไป มีส่วนน้อยเท่านั้นที่สอนตั้งแต่ ๒๐ ปีขึ้นไป (ดูตารางที่ ๓ ภาคผนวก)

อย่างไรก็ดีการเริ่มอาชีพครูมีมานานกว่าที่กล่าวข้างต้นเพราะในช่วงชีวิตครูหลายคน มีการโอนย้าย เปลี่ยนสถานที่สอนอยู่ด้วย ประสบการณ์การสอน จึงมีสูง กล่าวคือครูสังกัดเทศบาลร้อยละ ๔๖.๑ เป็นครูที่มีประสบการณ์การสอนมาแล้วกว่า ๑๐ ปีขึ้นไป ส่วนครูสังกัด สปช. ที่มีประสบการณ์การสอนกว่า ๑๐ ปีขึ้นไป มีจำนวนพอ ๆ กัน คือร้อยละ ๔๓ ขณะเดียวกันครูที่เพิ่งเริ่มอาชีพนี้ก็มีจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะครูที่มีประสบการณ์ทำงานไม่เกิน ๕ ปี มีอยู่ประมาณร้อยละ ๓๐ ของครูที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมด (ดูตารางที่ ๔ ภาคผนวก)

ข้อที่น่าพิจารณาคือ ประสบการณ์ในการสอนของครูมีผลต่อนักเรียนมากน้อยเพียงใดและอย่างไร อันที่จริงประสบการณ์ช่วยให้เข้าใจปัญหาของนักเรียนดีขึ้น และมีความพร้อมในแง่เนื้อหามากขึ้น แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความใส่ใจปัญหาของตัวครูเอง นอกจากนี้หลักสูตรใหม่มีผลทำให้ลดความสำคัญของประสบการณ์ลงเนื่องจากเสนอแนวทางใหม่ซึ่งครูรุ่นเก่าไม่คุ้นเคย

ในแง่อายุ โดยเฉพาะครูทั้งสองสังกัดมีช่วงอายุในวัยกลางคน คือระหว่าง ๓๐-๕๐ ปี ทั้งนี้ระดับการศึกษาของครูประถมศึกษาโดยทั่วไป มีทั้งระดับปริญญาตรีและต่ำกว่าปริญญาตรี โดยครูระดับปริญญาตรีมีน้อยกว่าครูระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

สำหรับระดับตำแหน่งทางราชการนั้น ครูส่วนใหญ่เป็นข้าราชการระดับ ซี ๓ หรือต่ำกว่านั้น ครูจำนวนใกล้เคียงกันเป็นข้าราชการระดับ ๔ หรือ ๕ (ครูระดับไม่เกินซี ๓ มีจำนวนประมาณร้อยละ ๕๕-๕๗ ส่วนครู

๑๔๖

ระดับซี ๔-๕ มีจำนวนประมาณร้อยละ ๔๓-๔๔ ทั้งรายละเอียดในตารางที่ ๕ ในภาคผนวก ๑) ทั้งนี้โดยอัตราส่วนการกระจายระดับตำแหน่งของครูทั้งสองสังกัดใกล้เคียงมาก

๓. ภารกิจของครู

หน้าที่สำคัญของครูคือการอบรมสั่งสอนนักเรียนให้เกิดความรู้ ทักษะ และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เหมาะสมในการดำรงชีวิตที่ดีในสังคมและเป็นสมาชิกที่มีคุณภาพในสังคม แต่การสอนมิใช่หน้าที่เดียว ครูยังรับภาระในการเตรียมการสอน จัดทำอุปกรณ์ รับผิดชอบที่การบริหาร งานธุรการ และร่วมในโครงการต่าง ๆ อีกมากมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๓.๑ ภาระการสอน จากคำตอบที่ได้รับ ภาระการสอนต่อสัปดาห์ของครูส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง ๒๑-๒๕ ชั่วโมง มีครูบางคนที่สอนน้อยกว่านั้นเนื่องจากรับหน้าที่อื่น ๆ เช่นหน้าที่บริหาร ธุรการ เป็นต้น (ดูตารางที่ ๖ ภาคผนวก ๑)

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบของครูเทศบาลกับครูสังกัด สปช. แนวโน้มที่เด่นชัดคือ ครูสังกัด สปช. มีภาระในการสอนต่อสัปดาห์สูงกว่าครูเทศบาลทั้ง ๆ ที่เมื่อเทียบอัตราส่วนนักเรียนต่อครู ๑ คนแล้ว โรงเรียนเทศบาลส่วนที่วิจัยนี้มีจำนวนนักเรียนต่อครูสูงกว่าโรงเรียน สปช. ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะโรงเรียน สปช. จำนวนมากเป็นโรงเรียนเล็กมีนักเรียนน้อยแต่มีชั้นเรียนมาก และไม่มีครูพอประจำแต่ละกลุ่มวิชา จึงทำให้ครูที่มีอยู่รับภาระในการสอนมาก หนึ่งโดยที่เป็นโรงเรียนเล็ก แต่ก็ยังมีครูทำหน้าที่บริหาร ซึ่งไม่

สามารถสอนได้เต็มที่ จึงผลักภาระการสอนให้ครูซึ่งมิได้ทำหน้าที่บริหารเพิ่ม
ขึ้น

๓.๒ การเป็นครูประจำชั้น นอกจากงานสอนแล้ว ครูยังทำหน้าที่เป็น
ครูประจำชั้นด้วย ทั้งนี้อาจยกเว้นสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร เช่น
ครูใหญ่ หรือผู้ช่วยครูใหญ่ แต่ในกรณีที่โรงเรียนมีขนาดเล็ก มีครูประจำ
น้อย ผู้บริหารโรงเรียนก็ต้องรับหน้าที่เป็นครูประจำชั้นด้วย

สำหรับจำนวนนักเรียนที่ครูประจำชั้นรับผิดชอบมีลักษณะแตกต่างกันไป
ตามแต่จำนวนชั้นเรียน จำนวนนักเรียนและจำนวนครูที่โรงเรียนมีอยู่ โดย
ทั่วไปโรงเรียน สปช. มีขนาดของชั้นเรียนเล็กกว่าโรงเรียนเทศบาล จึงทำให้
นักเรียนที่ครูประจำชั้นดูแลมีจำนวนน้อยกว่า (ดูตารางที่ ๗ ภาคผนวก ๑)

๓.๓ งานวิชาการและกิจกรรมอื่น ๆ ของโรงเรียน ครูทั้งสองสังกัด
ระบุว่างานสำคัญประการหนึ่งของครูคืองานด้านวิชาการและห้องสมุด ซึ่ง
เป็นลักษณะงานเสริมความรู้ความเข้าใจในชั้นเรียน โดยครูจำนวนหนึ่งได้
รับมอบหมายให้จัดกิจกรรมวิชาการ จัดหาและจัดทำอุปกรณ์สื่อการเรียนการ
สอน ตลอดจนจัดหาหนังสือและจัดห้องสมุด งานวิชาการหรือเสริมวิชาการ
ยังรวมไปถึงการจัดพิพิธภัณฑ์ ตัวอย่างพืช ตัวอย่างสัตว์ หรือภาพแสดง
สิ่งต่าง ๆ สำหรับเด็กนักเรียนด้วย นอกจากนี้ครูบางคนยังมีหน้าที่จัดทำโครง
การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมโรงเรียน เช่น โครงการอาหารกลางวัน
กีฬา อนามัย การพัฒนาโรงเรียน เป็นต้น

๓.๔ งานด้านธุรการ ภารกิจที่ครูจำนวนมากระบุไว้คือ งานด้านธุร
การ โดยครูจำนวนหนึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ค้ำงานสารบรรณ ติด
ต่อรับส่งจดหมาย เก็บรวบรวมข้อมูลตัวเลขต่างๆ ทำรายงาน รับผิดชอบ

การทำบัญชี การเงิน การทำเรื่องเบิกจ่าย งานด้านบุคลากรต่าง ๆ ครู สังกัด สปช. โดยทั่วไปรับงานธุรการมากกว่าครูสังกัดโรงเรียนเทศบาล

๓.๕ การเป็นครูเวร ครูสังกัดเทศบาล จำนวนมากกว่าครู สปช. ระบุว่า การเป็นครูเวรเป็นภาระอีกประการหนึ่ง คือ ต้องทำหน้าที่อยู่เวรดูแลความเรียบร้อยกันต่าง ๆ ซึ่งครูสังกัด สปช. ไม่ได้ถือเป็นงานหลักผูกพันมากนัก แต่ก็ยังเป็นภาระที่ต้องทำ เช่น ที่โรงเรียนบ้านนาสีทอง (อำเภอรัษฎา จังหวัดสงขลา) ครูชายอยู่เวรกลางคืน เป็นต้น

๓.๖ ภาระอื่น ๆ ครู สปช. มีภาระอื่น ๆ เพิ่มจากที่กล่าวนี้หลายด้าน เช่น เป็นวิทยากรลูกเสือชาวบ้าน วิทยากร ท.ส.ป.ช. (ไทยอาสาป้องกันชาติ) วิทยากรประจำกลุ่มโรงเรียน ตัวอย่างเช่น มีครูคนหนึ่งที่โรงเรียนบ้านหลุบลำวัน พิมพ์ดีดและทำบัญชีแก๊งจึงถูกยืมไปช่วยทำงานกลุ่มโรงเรียนตลอดเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ไม่ได้มีโอกาสสอนเลย

ภาระหน้าที่นอกเหนือจากงานสอนเหล่านี้มีมากมายต่างกันสำหรับครูแต่ละคน ในกรณีที่โรงเรียนมีขนาดใหญ่มีจำนวนครูมาก ซึ่งปกติเป็นโรงเรียนในชุมชนเมือง โรงเรียนก็สามารถจัดแบ่งหน้าที่เฉพาะตัวให้ครูตามความสนใจและความถนัดชัดเจนได้ แต่ถ้าโรงเรียนมีครูน้อย ครูที่มีอยู่ก็ต้องรับเหมางานต่าง ๆ เข้าไว้ ถ้างานก้งกล่าวมีมาก ก็ต้องเลือกทำเฉพาะเท่าที่จำเป็น โครงการใหม่ ๆ อื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มงานให้ก็ต้องชะลอไว้ก่อน มิฉะนั้นจะเกิดผลเสียต่อคุณภาพการสอนของครู เนื่องจากครูไม่มีเวลาทุ่มเทให้กับงานด้านการสอนเท่าที่ควรเพราะถูกดึงไปทำงานอื่น ๆ นอกเหนืองานสอน

๔. ปัจจัยที่มีผลต่อการสอนของครู

ในเมื่อครูมีอาชีพครูและอบรมนักเรียน ผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่า มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการสอนและอบรมนักเรียน

ครูส่วนใหญ่เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่สุดคือ ตัวครูเอง กล่าวคือ ครูต้องมีอุดมการณ์ มีความยึดมั่นในอาชีพ มีจรรยาบรรณของความเป็นครู มีความเมตตารักเด็ก มีความปรารถนาดีต่อเด็ก รวมทั้งมีความรับผิดชอบในหน้าที่

ปัจจัยนี้เป็นเรื่องที่เกิดจากลักษณะอุปนิสัยใจคอ ทักษะสติ สำนึก และมีโนธรรมส่วนตัวบุคคล ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สถาบันการศึกษาน่าจะเน้นให้ความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เพราะความรู้และทักษะด้านวิชาการการเรียนการสอนนั้นเป็นสิ่งที่อบรมกันได้ตลอดเวลา แต่จรรยาบรรณ และพื้นฐานสำนึกของความเป็นครูนั้น หากมิได้ปลูกฝังในสถาบันการศึกษาแต่เนิ่น ๆ แล้วก็แทบจะไม่มีโอกาสกระทำได้อีกหลังจากสำเร็จจากสถาบันศึกษานั้น ๆ ปัจจัยข้อนี้ย่อมมีผลกระทบต่อบุคคลต่อไป คือความสนใจใฝ่รู้และการเอาใจใส่เตรียมตัวในการสอนและพัฒนาการสอนของตนให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

ปัจจัยสำคัญรองลงไปต่อมาได้แก่ ความพร้อมส่วนตัวของครูในตำแหน่งต่าง ๆ (เช่น ฐานะ สุขภาพอนามัย อารมณ์) ขวัญกำลังใจของครู ความสนใจของนักเรียน ปัจจัยจากผู้บริหารและการบริหารงาน สื่อและอุปกรณ์การสอน ส่วนหลักสูตรและเนื้อหาของหลักสูตรมีความสำคัญไม่มากนัก

เมื่อนำความเห็นของครูเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการสอนและดูแลนักเรียนมาปรับคะแนนน้ำหนัก (ก็คิดว่าที่ครูระบุว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด และรองลงมา ๒ อันดับ) ก็ได้ลำดับความสำคัญของปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๗.๑

แสดงความเห็นของครูเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการสอนและดูแลนักเรียน
(คิดเป็นร้อยละของคะแนนรวมหลังจากปรับค่าคะแนนแล้ว)

๑๒๐

ปัจจัย	ครู ร.ร. สปช.	ลำดับที่	ลำดับที่	ครู ร.ร. เทศบาล
อุดมการณ์ของการเป็นครู	๒๗.๗	๑	๑	๒๑.๙
ความพร้อมของครู	๑๔.๒	๒	๕	๑๑.๘
การเตรียมและปรับปรุงการสอน	๑๓.๐	๓	๒	๑๔.๘
สื่อและอุปกรณ์การสอน	๑๑.๒	๔	๗	๗.๗
ขวัญและกำลังใจ	๑๐.๒	๕	๖	๑๐.๒
ความสนใจของนักเรียน	๘.๔	๖	๔	๑๒.๙
ผู้บริหารและการบริหาร	๗.๙	๗	๓	๑๓.๔
อื่น ๆ	๕.๙	๘	๘	๖.๑
หลักสูตรและเนื้อหาวิชา	๑.๖	๙	๙	๑.๒

๔.๑ อุดมการณ์ของความเป็นครู ครูส่วนใหญ่ไม่ว่าสังกัด สปช. หรือ สังกัดเทศบาลเห็นพ้องต้องกันว่า ความเป็นครู จรรยาบรรณครู หรือความสำนึกในหน้าที่ครูนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่มีผลต่อการสอน เพราะไม่ว่าอยู่ในสถานการณใด ถ้าปราศจากการควบคุมใจตัวเองแล้ว ก็หวังยากที่จะให้ใครควบคุมครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโดยทั่วไปแล้วครูมีอิสระพอสมควรในการสอนและดูแลนักเรียน เมื่อครูอยู่ในชั้นการควบคุมโดยบุคคลอื่นมีน้อยมาก หากครูไม่สนใจก็เรียนด้วยความสนใจส่วนตัว ด้วยการรู้จักหน้าที่ รู้จักควบคุมตัวเองแล้ว นักเรียนก็ย่อมได้ประโยชน์จากการสอนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

๔.๒ ความพร้อมของครู ครูสังกัด สปช. ร้อยละ ๑๔.๒ เห็นว่าความพร้อมส่วนตัวของครูมีผลต่อการสอน กล่าวคือถึงแม้ครูจะมีความสำนึกห่วงใยนักเรียน และมีความรับผิดชอบสูงก็ตาม แต่ครูก็มีปัญหาส่วนตัว ซึ่งทำให้ไม่อาจอุทิศตนเพื่อการสอนโดยสมบูรณ์ได้

ความพร้อมของครูอาจเกิดจากปัจจัยด้านต่าง ๆ ส่วนตัว เป็นต้นว่าฐานะทางครอบครัว ครูสังกัด สปช. และครูเทศบาลจำนวนหนึ่งมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย นอกจากนั้นมีปัญหาเรื่องสุขภาพร่างกาย ลักษณะทางอารมณ์ ความสามารถในการสอน เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยกระทบการสอนและการดูแลนักเรียน

หนึ่ง มีบางกรณีที่ครูบางคนพะวักพะวงกับการเรียนหนังสือเพื่อเพิ่มวุฒิของตน อาจทำให้ความพร้อมในการสอนบกพร่องไปบ้างเช่นกัน

๔.๓ การเตรียมการสอนและปรับปรุงการสอน การสอนของครูประเภทศึกษาปัจจุบันจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นกับการเตรียมการสอนเป็นอย่างมาก

มาก เพราะการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้ เน้นทักษะหลายประการนอกเหนือจากการท่องจำ ดังนั้นครูจึงต้องมีแผนการสอนและเตรียมวัสดุการสอนพร้อมมากกว่าการสอนตามวิธีดั้งเดิม

๔.๔ สื่อและอุปกรณ์การสอน เป็นปัจจัยที่ครู สบช. ให้ความสำคัญจัดเป็นอันดับที่สี่รองจากการเตรียมการสอน ส่วนครู ร.ร. เทศบาล ให้ความสำคัญน้อยกว่า เรื่องของอุปกรณ์การสอนนั้นก็เช่นเดียวกับการเตรียมการสอน เพราะอุปกรณ์เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสำหรับหลักสูตร พ.ศ. ๒๕๒๑ สื่อและอุปกรณ์บางประเภทโรงเรียนเป็นผู้จัดหา บางประเภทครูเป็นผู้จัดทำ ความขาดแคลนของสื่อและอุปกรณ์การสอนเหล่านี้มีผลไม่มากนักต่อการสอนและดูแลนักเรียน

๔.๕ ขวัญและกำลังใจของครู เป็นปัจจัยที่ครูทั้งสองสังกัดเห็นว่ามีผลต่อการสอน ขวัญและกำลังใจเป็นเรื่องความรู้สึกกระตือรือร้น มุ่งมั่นการทำงานเพราะมีแรงจูงใจบางประการ ความรู้สึกเช่นนี้เป็นเรื่องภายในใจของบุคคลแต่ละคน โดยเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน แต่สาเหตุสำคัญมาจากองค์การที่ครูสังกัด เช่น ถ้างานมีลักษณะท้าทาย ได้รับการปฏิบัติดีจากผู้บริหาร ทราบว่ามีความก้าวหน้าในอาชีพ เช่นนี้ ก็จะทำให้ครูมีกำลังใจทำงาน แต่ถ้าขาดแคลนสิ่งกระตุ้นจูงใจทั้งหลาย ครูก็เกิดความเหนื่อยหน่ายท้อแท้และทำงานเพียงให้เสร็จไปวัน ๆ หนึ่ง จึงมีผลต่อการสอนและนักเรียนด้วย

๔.๖ ความสนใจของนักเรียน ตามความเห็นของครูส่วนหนึ่ง ความสนใจของนักเรียนมีผลมากที่เกี่ยวต่อความสนใจในการสอนของครู เพราะถ้านักเรียนแสดงความเฉื่อยชา ขาดความกระตือรือร้น ไม่สนใจเล่าเรียน ก็มีผลทำให้ครูไม่สนุกที่จะสอน หรือมีผลต่อขวัญและกำลังใจตามไปด้วย

อันที่จริง จะกล่าวว่าครูหรือนักเรียนเองเป็นผู้ทำให้การสอนน่าสนใจ และน่าสนใจในสายตาคูหรือนักเรียนนั้น ยังกล่าวไม่ได้แน่ชัด เพราะบรรยากาศการเรียนการสอนในชั้นเรียนเกิดจากปฏิภิกิริยาตอบสนองซึ่งกันและกัน พฤติกรรมและความคิดริเริ่มของครูน่าจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างบรรยากาศ และก่อให้เกิดการตอบสนองด้วยการสนใจของนักเรียนติดตามมา

๔.๗ ผู้บริหารและการบริหาร ผู้บริหารและการบริหารมีบทบาทมากในการดำเนินงานของโรงเรียนและครู ระบบบริหารมีส่วนสนับสนุนกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เช่น การเสริมขวัญกำลังใจของครู การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น เป็นต้น ผู้บริหารในโรงเรียนมีส่วนในการกำหนดนโยบายดูแล และควบคุมการทำงานของครู ในโรงเรียนที่ผู้บริหารใช้ภาวะผู้นำเหมาะสม สามารถสร้างความเป็นธรรม สร้างขวัญกำลังใจแก่ครู สร้างความตื่นตัวและความสำนึกของครู รวมทั้งคอยแนะนำแก้ไขปัญหาให้เกี่ยอมมีผลให้พฤติกรรมและทัศนคติของครูเป็นไปในแนวทางสร้างสรรค์ เอื้อประโยชน์แก่นักเรียนตามไปด้วย แต่ถ้าผู้บริหารโรงเรียนขาดความสนใจ โอกาสที่ครูจะสั่งสอนดูแลนักเรียน ได้ดีก็ต้งขึ้นกับสำนึกของครูแต่ละคนเป็นหลักสำคัญ

๔.๘ บัจฉยอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเฉพาะตัวของครูแต่ละคน เช่น ปัญหาภายในครอบครัว สภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น

๕. พฤติกรรมบางประการของครู

โดยทั่วไป จากการสัมภาษณ์และการสังเกต ครูทั้งที่สังกัด สปช. และสังกัดเทศบาลมีความรับผิดชอบเอาใจใส่แก่นักเรียนดีพอสมควร มีหลายโรง

เรียนที่ครูเอาใจใส่ก็มากและมีความสมัครสมานสามัคคีกันดี จนมีผลในการปลูกฝังความรู้และทักษะที่ให้แก่นักเรียน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ก) โรงเรียนบ้านเนินนิมิตร ครูส่วนใหญ่มีอุดมการณ์สูง มีความคิดคล้ายกัน ความสัมพันธ์ระหว่างครูดี ครูใช้ชีวิตเรียบง่าย ชยันสอน ใช้แนวทางประชาธิปไตยในการอบรมดูแลเด็ก ครูไม่ตีระฆังเข้าแถว แต่นักเรียนเข้าแถวกันเอง โดยมีนาฬิกาตั้งให้ครูหน้าอาคารเรียน นักเรียนเป็นผู้ตรวจตราความเรียบร้อยและควบคุมกันเอง ครูเป็นผู้คอยแนะนำเมื่อนักเรียนตัดสินใจไม่ได้ ถึงแม้จะไม่ได้ผลตามที่ปรารถนาเต็มสมบูรณ์ แต่ก็สามารถสอนความรับผิดชอบแก่นักเรียนได้ดี

ข) โรงเรียนวัดทายิการาม เป็นอีกโรงเรียนหนึ่งที่ครูมีความตั้งใจทำงาน ครูส่วนใหญ่กลับบ้านเย็น เพราะทำกิจกรรมร่วมกันกับเด็กนักเรียน และมีการประชุมผู้ปกครองหรือกรรมการศึกษาย่อยครั้ง ทำให้คุ้นเคยกับชาวบ้าน

ในส่วนที่เกี่ยวกับนักเรียน ครูส่งเสริมให้นักเรียนเลือกคณะกรรมการของตนเพื่อบริหารงานบางอย่างระหว่างกัน ปรากฏว่านักเรียนทำได้ดี มีการแบ่งงาน มีการควบคุมความประพฤติ ตรวจตราความสะอาด มีการจัดแถวกันเอง เป็นต้น นับว่าครูสามารถอบรมปลูกฝังเรื่องของประชาธิปไตยสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในทางปฏิบัติได้ดี

พฤติกรรมของครูจำนวนมากที่ได้พบเห็นเป็นพฤติกรรมที่สะท้อนการอุทิศตน การรักใคร่เอาใจใส่ดูแลเด็กและแสดงความรับผิดชอบสูงควรแก่การสรรเสริญ แต่ขณะเดียวกัน ระหว่างการวิจัยนี้ ผู้เขียนและผู้ช่วยวิจัยก็ได้ยินได้ฟังพฤติกรรมในทางลบของครูบางคนเช่นกัน เป็นต้นว่าไม่เอาใจ

ใส่คู่เล่นนักเรียนและการสอน ที่มีสุราเมา มีการอิจจาริษา กลั่นแกล้งใส่ร้ายกัน แบ่งพรรคแบ่งพวก เป็นนักเลงพนัน หรือนักเลงเจ้าชู้ วางตัวเหนือและข่มผู้อื่น มีหีนสินรุงรัง

ตัวอย่าง เช่น ครูที่โรงเรียนแห่งหนึ่งมีการแตกสามัคคี แบ่งแยกครูอายุน้อยกับครูอายุมาก แบ่งครูอาคาร ๑ กับครูอาคาร ๒ เอาเรื่องส่วนตัวมาเป็นเรื่องงาน มีการวิวาทกันเอง*

อีกโรงเรียนหนึ่ง ครูแบ่งเป็นหลายฝ่าย บางพวกจับกลุ่มกับครูใหญ่ ยกตัวว่าเป็นพวกครูใหญ่ บางคนถือว่าเป็นภรรยาข้าราชการชั้นสูงของอำเภอหรือจังหวัด ยกตนข่มครูอื่น และทำหน้าที่เพียงการสอนเท่านั้น ไม่ช่วยเหลือกิจกรรมอื่น

ความอิจจาริษาและการไม่ให้ความร่วมมือระหว่างครูมีผลกระทบต่อกำลังใจในการทำงานของครูด้วยกันเองด้วย เช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง ครูบางคนจัดโครงการจริยศึกษาในโรงเรียนกับโครงการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการริเริ่มที่ดี แต่ปรากฏว่ามีครูคนอื่นบางคนอิจจา ปล่อยให้คิดว่าครูผู้รับผิดชอบโครงการกำลังหาเสียงกับชาวบ้าน มีเจตนาซ่อนเร้นไม่ดี ซึ่งทำให้ครูที่ทำโครงการเบื่อกว่าไม่อยากทำอะไร เป็นต้น

๖. ปัญหาบางประการของครู

ระหว่างการวิจัยภาคสนาม ผู้เขียนและผู้ช่วยวิจัยได้รับทราบปัญหาบางประการเกี่ยวกับครู โดยเฉพาะครูประถมศึกษาของ สปช. พอสรุปบางประเด็น ดังนี้

* เพื่อมิให้เกิดผลสะท้อนในทางลบต่อครูและโรงเรียนซึ่งมีพฤติกรรมที่ยังไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงขอละเว้นไม่ระบุโรงเรียนดังกล่าว จะระบุเฉพาะกรณีตัวอย่างที่มีความเหมาะสมเท่านั้น

๖.๑ ฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ครู ครูทั้งในชนบทและในชุมชนเมืองล้วนประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเนื่องจากค่าใช้จ่ายสูงแต่แหล่งรายได้มีจำกัด ต้องพึ่งเงินเดือนซึ่งมีน้อยเป็นหลัก ในกรณีที่ครูมีครอบครัว และมีภาระใช้จ่ายเงินสูง ครูก็ต้องพะวงกับปัญหาหนี้สินและหลายคนต้องประกอบอาชีพอื่นเสริมเพื่อผ่อนผันภาระดังกล่าว ผู้บริหารโรงเรียนที่สัมภาษณ์ประเมินว่าครูกว่าครึ่งมีพันธะหนี้สิน (ผู้เขียนประเมินว่าครูไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นหนี้สิน) และครูจำนวนมากประกอบอาชีพอื่น เช่น ค้าขาย เพาะปลูกพืชผล ทำนา เป็นต้น

๖.๒ ความรู้ความเข้าใจแนวสอนตามหลักสูตรใหม่ เนื่องจากหลักสูตรใหม่เพิ่งเริ่มใช้เมื่อไม่กี่ปีมานี้ และมีการฝึกอบรมครูให้เข้าใจแนวทางใหม่ แต่ช่วงเวลาที่จัดอบรมมีน้อย ผู้รับการอบรมมีมาก ผลคือการขาดแคลนครูที่ถนัดการสอนบางวิชา เช่น พละ เกษตร คหกรรม ศิลป การเสริมสร้างนิสัยและการอาชีพ เป็นต้น โรงเรียนจำนวนมากยังใช้วิธีการสอนแบบเดิม ครูบางคนสอนหลักสูตรใหม่โดยไม่ได้รับการอบรม หรือละเลยไม่สอนไม่เน้นเนื้อหาที่ครูผู้สอนไม่ถนัด

ตัวอย่าง เช่น ที่โรงเรียนหนึ่ง ผู้ช่วยวิจัยพบว่าในช่วงโมงพละศึกษาและสันทนาการครูปล่อยให้ให้นักเรียนเล่นกันเองตามยถากรรม

อีกโรงเรียนหนึ่ง ผู้ช่วยวิจัยพบนักเรียนชั้น ป. ๓-๔ กำลังร่อนน้ำพรวนจินปลูกผักกาดหอมผักกาดขาวและต้นหอม แต่นักเรียนก็มีท่าทางเบื่อหน่าย อาจเพราะอากาศร้อนจัด แดดแรง ครูสั่งให้ถอนหญ้า ก็ทำทำถึง ๆ ไป หลุดบ้างไม่หลุดบ้าง ส่วนสายตามองไปทางอื่น ครูก็ไม่ได้สนใจเท่าที่ควร

๖.๓ ความไม่สะดวกเรื่องที่พัก ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่พบอยู่เสมอระหว่างการศึกษาครั้งนั้นคือ การที่ครูไม่พักอาศัยในโรงเรียน หรือในบริเวณใกล้กับโรงเรียน สาเหตุที่ครูจำนวนมากไม่พักในบริเวณดังกล่าวเป็นไปได้หลายประการ

ประการแรก คือ บ้านพักครูไม่พอเพียง ประการต่อมาคือ ไม่มีบ้านพักในชุมชนที่ครูจะอาศัยได้ และอีกประการหนึ่ง คือ บริเวณใกล้โรงเรียนที่ครูจะพักนั้นไม่สะดวกสบาย (เช่นขาดเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ขาดที่ซื้อหาอาหารสะดวก) หรือไม่ปลอดภัย รวมทั้งครุมีที่พักในชุมชนเมือง เพราะมีครอบครัวอยู่ที่นั่น หรือเป็นครูจากท้องถิ่นอื่นใกล้เคียง เป็นต้น

ตัวอย่างที่พบมีหลายกรณี

กรณีโรงเรียนบ้านศรีอูซุด (อำเภอนาคน จังหวัดมหาสารคาม) มีบ้านพักครู ๓ หลัง แต่ครูใช้อยู่หลังเดียว โรงเรียนนี้มีครู ๗ คน แต่ ๕ คนพักอยู่ที่อำเภอวาปีปทุม ซึ่งอยู่ห่างไปถึง ๓๐ กิโลเมตร เหตุผลคือ ทั้งครูและคนในชุมชนเป็นคนย้ายจากอำเภอวาปีปทุม ในขณะที่ชาวบ้านตั้งหลักแหล่งใหม่ ครูยังคงมีครอบครัวอยู่ที่อำเภอวาปีปทุม จึงต้องอาศัยเส้นทางคมนาคมเดินทางไปกลับระหว่างโรงเรียนกับที่พัก

ที่โรงเรียนวัดจันทร์ (อำเภอสทิงพระ จังหวัดสงขลา) แทบไม่มีครูในท้องถิ่นเลย ครูบางคนพักอยู่ในตัวจังหวัดสงขลา ซึ่งห่างโรงเรียน ๓๐ กิโลเมตร

ครูโรงเรียนบ้านเขารักเกียรติ (อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา) ตั้งอยู่ริมถนน แต่อยู่ห่างชุมชน ๓ กิโลเมตร ครูไม่ยอมอยู่ เพราะบริเวณใกล้โรงเรียนไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ไม่มีร้านอาหารหรือสินค้า ครูมิได้เป็นคนรัตภูมิจึงมักหาที่อยู่ที่อำเภอหาดใหญ่ หรือที่ตัวจังหวัดสงขลา

ที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นกรณีตัวอย่างแสดงภาวะที่ครูอาศัยอยู่ห่างไกลโรงเรียน ซึ่งหมายความว่าต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และทำให้โอกาสที่ครูจะใกล้ชิดชุมชนหรือนักเรียนน้อยลง เนื่องจากต้องรีบกลับบ้านเมื่อหมดเวลาสอน หรือมาสอนซ้ำหากพลาดครรถโดยสสาร

มีหลายโรงเรียนที่ครูอยู่ใกล้ตัวโรงเรียน เช่น โรงเรียนวัดผักกูด (อำเภอกระโนน จังหวัดสงขลา) ส่วนครูใหญ่อยู่ในหมู่บ้าน เนื่องจากเป็นครูท้องถิ่น ครูที่เหลือส่วนใหญ่อยู่ในบ้านพักครูซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณโรงเรียน

โรงเรียนเถิน ท่าผา (อำเภอเถิน จังหวัดลำปาง) ครูเกือบทั้งหมดเป็นคนในหมู่บ้านหรือท้องถิ่นใกล้เคียง ไม่มีปัญหาเรื่องการเดินทางหรือพักไกลโรงเรียน

โดยทั่วไปถ้าครูไม่ใช่คนในชุมชนใกล้โรงเรียน และถ้าโรงเรียนอยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมครูมักเลือกอยู่ในเมืองและเดินทางไปกลับระหว่างที่พักกับบ้าน ถึงแม้จะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางก็ตาม

๖.๔ การโอนย้าย และยืมตัว ในกรณีที่ครูได้รับการบรรจุให้ทำงาน ณ โรงเรียนหนึ่ง และไม่ปรารถนาจะอยู่ที่โรงเรียนนั้น ครูก็จะคืนรนขอย้ายไปอยู่ที่อื่น เหตุผลที่ครูต้องการย้ายมีได้หลายประการ เช่น ต้องการย้ายไปภูมิลำเนาเดิมของตน ต้องการย้ายใกล้สถานศึกษา ต้องการย้ายติดตามสามี เป็นต้น

การโอนย้ายดังกล่าวนี้มีปัญหาบางประการ คือ ขณะที่ครูยังไม่ได้รับอนุมัติให้ย้าย หรือหาที่ลงไม่ได้ ครูจะไม่สบายใจ ใช้เวลาวิ่งเต้นหาที่ย้ายหรือขอให้มีการยืมตัวไปช่วยราชการ ซึ่งมีผลเสียต่อโรงเรียนที่ตนประจำอยู่ เนื่องจากขาดกำลังคน

ในกรณีที่ครูเป็นภรรยาของข้าราชการผู้ใหญ่ ครูผู้นั้นมักไม่อยู่กับโรงเรียนนาน ทำให้ไม่สามารถรับโครงการต่อเนื่องได้สะดวก ประเด็นเหล่านี้เป็นปัญหาบางประการที่มีผลต่อการสอนนักเรียน

๖.๔ ขวัญกำลังใจ ผู้เขียนพบว่าครูอายุมาก ๆ ใกล้จะเกษียณจำนวนหนึ่งมีความรู้สึกเหนื่อยหน่าย ไม่กระตือรือร้นเพราะคิดว่าอีกไม่นานจะออกจากราชการอยู่แล้ว

ครูจำนวนหนึ่งมีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความยุติธรรมจากองค์กรด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่าไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบเท่าที่ควร รู้สึกว่าตนเองเป็นข้าราชการที่ด้อยกว่าข้าราชการสังกัดอื่น ได้รับสวัสดิการไม่เพียงพอ เช่น ครูที่อยู่เขตกันดารบ่นว่าได้รับเบี้ยกันดารไม่พอเพราะค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่จ่ายจริงสูงมาก

นอกจากนี้ประเด็นเรื่องขวัญกำลังใจยังเกี่ยวพันถึงสวัสดิภาพความปลอดภัยของครูด้วย เช่น โรงเรียนอยู่ในถิ่นผู้ก่อการร้าย ซึ่งครูวิตกจริตมาก เพราะผู้ก่อการร้ายผ่านไปผ่านมาอยู่เสมอ และข่มขู่ไม่ให้ครูแจ้งเจ้าหน้าที่ หรือให้ข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ ส่วนเจ้าหน้าที่ก็ตั้งข้อสงสัยว่าครูผู้ไม่กับฝ่ายผู้ก่อการร้าย ซึ่งทำให้ขวัญกำลังใจครูตกต่ำ อยากย้ายไปอยู่ที่อื่น ประเด็นสวัสดิภาพของครูนี้ยังครอบคลุมถึงครูในบริเวณที่มีโจรผู้ร้ายชุกชุม หรือมีผู้มีอิทธิพลอาจเป็นภัยต่อสวัสดิภาพของครูด้วย

๖.๖ ความสัมพันธ์ในโรงเรียน ลักษณะแวดล้อมทางสังคมในกลุ่มครูมีผลกระทบถึงการทำงานของครู โรงเรียนที่ครูทำงานเป็นทีม มีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน หรือมีความขัดแย้งกันน้อยย่อมทำให้ครูแต่ละคนปลอดภัยจากภาระทางใจที่ขัดขวางการทำงาน เพราะไม่ต้องเสียเวลาหรือเสียอารมณ์จากความขุ่นข้องบาดหมางกับครูอื่น

ในทางตรงกันข้ามถ้าครูมีปัญหาระหว่างกัน การทำงานของครูย่อมมีอุปสรรคตามไปด้วย เช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่ง ครูแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่มแบ่งห้องพักครูแยกตัวตามอาคารเรียน ครูจากอาคารหนึ่งเสนอโครงการอะไรขึ้นมา ก็ถูกครูจากอีกอาคารหนึ่งคัดค้าน เกิดการชิงดีชิงเด่นกัน และเกิดการขัดขวางการทำงานของแต่ละกลุ่ม

ความสัมพันธ์ระหว่างครูในโรงเรียนจึงจัดเป็น ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการสอนและบริการนักเรียน

๗. ความคาดหวังบางประการในอนาคตของครู

จากสภาพการทำงานและลักษณะปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ตั้งคำถามเพื่อทราบความคาดหวังของครูเกี่ยวกับอาชีพและอนาคตของตน

๗.๑ ครูจะสอนที่โรงเรียนปัจจุบันอีกนานเท่าใด คำถามนี้ผู้เขียนมุ่งทราบความพอใจและความผูกพันที่ครูมีต่อโรงเรียนที่ครูสอนอยู่ในขณะที่ตอบแบบสอบถาม

จากคำตอบที่ได้รับ ปรากฏว่าครูโรงเรียนเทศบาลมีความผูกพันและพอใจที่จะสอนอยู่โรงเรียนเดิมของตนมากกว่าครูสังกัด สปช. ร้อยละ ๕๓.๓ ของครูเทศบาลตอบว่าต้องการสอนอยู่ที่โรงเรียนเดิมอีกนานกว่า ๑๐ ปี (ร้อยละ ๔๕.๗ ต้องการอยู่ต่อไปอีก ๒๐ ปี หรือจนกว่าจะครบเกษียณอายุ)

สำหรับครู สปช. ร้อยละ ๓๘.๘ ต้องการสอนที่โรงเรียนเดิมต่อไปอีกกว่า ๑๐ ปี

การที่ครูสองสังกัดให้คำตอบต่างกันเช่นนี้ อาจเป็นเพราะโรงเรียนเทศบาลอยู่ในชุมชนเมือง มีความสะดวกสบายหลายอย่าง รวมทั้งมีโอกาสงาน

อื่นด้วย จึงทำให้ครูไม่อยากย้ายไปอยู่ที่อื่น นอกจากนั้นอาจเป็นไปได้ว่าโอกาสในการย้ายของครูเทศบาลมีน้อยกว่าครู สปช. ก็ได้ ครูโรงเรียนเทศบาลประมาณหนึ่งในสามตอบว่าต้องการย้ายไปอยู่ที่อื่น ส่วนครูสังกัด สปช. กว่าครึ่งต้องการย้ายไปที่อื่น

๓.๒ ครูต้องการย้ายไปไหน ในกรณีครูที่ต้องการย้าย สถาบันหรือโรงเรียนที่ครูต้องการย้ายไปทำงานมักเป็นสถาบันหรือโรงเรียนใกล้เคียงกับที่สอนอยู่ปัจจุบัน คือส่วนใหญ่ครูต้องการย้ายไปอยู่โรงเรียนในเขตอำเภอเดียวกันหรือโรงเรียนต่างอำเภอ แต่อยู่ในเขตจังหวัดเดียวกัน ครูที่คิดจะย้ายไปต่างจังหวัดมีไม่มากนัก โดยครูเทศบาลที่คิดจะย้ายไปต่างจังหวัดมีมากกว่าครู สปช. (ร้อยละ ๒๒.๔ ของครูเทศบาลและร้อยละ ๑๓.๑ ของครู สปช.) ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนเทศบาลที่มีอยู่ในจังหวัดเดียวกันมีจำนวนจำกัด ถ้าจะย้ายจึงมักจะเป็นโรงเรียนเทศบาลจังหวัดอื่น

ข้อที่น่าสังเกตคือ ครูเทศบาล ร้อยละ ๑๘.๔ คิดจะย้ายเข้าอยู่กรุงเทพฯ ส่วนครู สปช. ไม่ถึงร้อยละ ๑ คิดจะย้ายเข้ากรุงเทพฯ ข้อแตกต่างเช่นนี้ขึ้นกับระบบที่อำนวยความสะดวกการย้าย กล่าวคือ เทศบาลมีโรงเรียนเทศบาลในเขตทุกหม. ที่ครูเทศบาลอาจย้ายได้ ส่วนครู สปช. แทบไม่มีโอกาสเช่นนี้ นอกจากย้ายเข้าประจำสำนักงานซึ่งทำได้ไม่มากนัก ดังนั้นการย้ายของครู สปช. จึงมักจำกัดอยู่ในเขตชนบทไม่ว่าจะเป็นต่างอำเภอหรือต่างจังหวัด และเนื่องจากครูส่วนใหญ่ของ สปช. มักเป็นครูในท้องถิ่นนั่นเอง ความต้องการย้ายออกไปไกลถิ่นจึงมีน้อย

๓.๓ เหตุผลในการย้าย เหตุใดในการย้ายไปต่างถิ่นของครูแต่ละคนมีต่างกัน แต่โดยทั่วไปเหตุผลดังกล่าวอาจประมวลได้เพียงไม่กี่ประการกล่าว

คือ ครูต้องการย้ายไปอยู่ที่ซึ่งสะดวกสำหรับการเดินทาง ต้องการย้ายกลับ
ภูมิลำเนาเดิม ต้องการหาประสบการณ์หรือเปลี่ยนบรรยากาศ ต้องการย้าย
เพื่อติดตามสามีหรือภรรยา รวมทั้งต้องการย้ายเพราะสาเหตุอื่น ๆ เป็นต้นว่า
ต้องการหาที่ซึ่งมีโอกาสเรียนชั้นสูงขึ้นไปได้สะดวก เป็นต้น ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ ๗.๒

แสดงเหตุผลในการย้ายที่ทำงานของครู (ร้อยละ)

	กลับภูมิลำเนาเดิม	สะดวกในการเดินทาง	หาประสบการณ์ใหม่ ๆ	ติดตามสามี/ภรรยา	อื่น ๆ	รวม
ครู ร.ร. สปช.	๓๕.๕ (๑๔๐)	๒๗.๔ (๑๐๘)	๑๔.๒ (๕๖)	๑๒.๔ (๔๙)	๑๐.๔ (๔๑)	๑๐๐ (๓๙๔)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑๕.๙ (๗)	๓๘.๖ (๑๗)	๑๘.๒ (๘)	๔.๕ (๒)	๒๒.๗ (๑๐)	๑๐๐ (๔๔)

ตารางข้างต้นสะท้อนว่า ครูสังกัด สปช. จำนวนไม่น้อยถูกบรรจุให้ทำงานห่างไกลจากภูมิลำเนาเดิม จึงพยายามชวนขวดยที่จะกลับไปสอนที่ภูมิลำเนาเดิมของตน โดยปกติมักอยู่ในจังหวัดหรืออำเภอเดียวกับโรงเรียนที่สอนในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องความสะดวกในการเดินทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูซึ่งสอนในท้องถิ่นที่กั้นการซึ่งการเดินทางไม่สะดวก ก็อยากย้ายไปอยู่โรงเรียนที่ไม่มีปัญหามากในการเดินทางของตน

๑.๔ ความคาดหวังในอาชีพครู ถึงแม้ครูจำนวนมากแสดงเจตนาสมัคร
ขอย้ายไปสอนที่อื่นด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน แต่โดยทั่วไปแล้ว ครูยืนยันจะยึด
มั่นอาชีพครูต่อไป

ในเมื่อจะยึดอาชีพการสอนเป็นหลัก ครูมุ่งหวังอะไรบ้างเกี่ยวกับอนาคต
ของตน ผู้เขียนได้ตั้งคำถามว่า “ในอนาคตข้างหน้าอีก ๕ ปี ท่านคาดหวัง
ว่าจะก้าวหน้าไปแค่ไหนในอาชีพครูของท่าน” คำตอบที่ได้รับนับว่าน่าสนใจ
และแสดงความแตกต่างบางประการระหว่างครู สังกัด สปช. กับครูโรงเรียน
เทศบาล

สำหรับครูโรงเรียนเทศบาลนั้น ความคาดหวังสำคัญส่วนใหญ่ คือการ
ได้เลื่อนระดับชั้นและเงินเดือนสูงขึ้น รองลงมาคือได้วุฒิสูงขึ้น หรือได้
ตำแหน่งบริหารที่นึกคือครูจำนวนมากไม่คาดหวังอะไรในอีก ๕ ปีข้างหน้า

ในส่วนของครูสังกัด สปช. ความคาดหวังและความกระตือรือร้นที่จะ
ดิ้นตัวในอนาคตจะสูงกว่า ผู้ที่ตอบว่าไม่คาดหวังอะไรนั้นนับเป็นอัตราส่วน
กึ่งหนึ่งของอัตราส่วนครูเทศบาลที่ไม่คาดหวัง (ดูตารางที่ ๗.๓) ครูสังกัด
สปช. ส่วนใหญ่คาดหวังอีก ๕ ปี ในอนาคตตนจะได้วุฒิสูงขึ้น คำตอบข้อนี้
สะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ ครูสังกัด สปช. ขณะนี้กำลังศึกษาเล่า
เรียนในระดับต่าง ๆ ที่จะช่วยเพิ่มวิทยฐานะของตนเป็นจำนวนมาก

นอกเหนือจากการเรียนต่อแล้ว ครูมุ่งหวังที่จะได้เลื่อนระดับชั้น ซึ่งแสดง
ความก้าวหน้าประการหนึ่งทางอาชีพการงานของตน มีครูส่วนน้อยที่คาด
หวังจะได้ตำแหน่งบริหาร (เช่นตำแหน่งผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยหัวหน้า
การประถมศึกษาอำเภอ หรือหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นต้น)

ตารางที่ ๗.๓
แสดงความคาดหวังในอนาคตอีก ๕ ปีของครู (ร้อยละ)

ความคาดหวัง/ผู้ตอบ	ได้วุฒิ สูงขึ้น	ได้เลื่อน ระดับปี	ได้ ตำแหน่ง บริหาร	ไม่คาด หวัง	อื่นๆ	รวม
ครู ร.ร. สปช.	๓๗.๖ (๒๒๒)	(๒๑๐) ๓๕.๕	๕.๘ (๓๔)	๑๕.๙ (๙๔)	๕.๒ (๓๑)	๑๐๐ (๕๙๑)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑๒.๒ (๑๗)	๔๒.๙ (๔๒)	๔.๑ (๔)	๓๐.๖ (๓๐)	๑๐.๒ (๑๐)	๑๐๐ (๙๘)

คำตอบเปรียบเทียบของครูทั้งสองสังกัดสะท้อนลักษณะบางประการของการบริหารการประถมศึกษาของ สปช. และเทศบาล *ประการแรก* โอกาสความก้าวหน้าของครูในระบบ สปช. สูงกว่าโอกาสความก้าวหน้าที่ครูเทศบาลจะพึงหวัง *ประการที่สอง* วุฒิการศึกษาเป็นเครื่องวัด หรือประกันโอกาสความก้าวหน้าในอนาคตของครู (โดยเฉพาะครูสังกัด สปช.) อย่างเห็นได้ชัด และ *ประการที่สาม* โดยทั่วไปครูสังกัด สปช. มีความมุ่งหวังก้าวหน้าในอาชีพและอนาคตของตน (เมื่อเทียบตามอัตราส่วนจำนวนผู้ตอบ) สูงกว่าครูสังกัดเทศบาล ที่เป็นเช่นนั้นอาจเนื่องจากโอกาสในการก้าวหน้าดังกล่าวไว้ในประการแรก

๗.๕ โครงการพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพ ในเมื่อครูมีความหวังจะยึดอาชีพครู และตั้งความคาดหวังบางประการเอาไว้ดังกล่าวข้างต้น ครูมีโครงการใดบ้างหรือไม่ที่จะพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพของตน

คำตอบที่ผู้เขียนได้รับจากครูในส่วนนี้สอดคล้องกับคำตอบเกี่ยวกับความคาดหวังในอนาคตอีก ๕ ปี กล่าวคือ ครูส่วนใหญ่ที่สุดของทั้งสองสังกัดเห็นว่า การได้ศึกษาเล่าเรียนสูงขึ้นเป็นหนทางสำคัญที่จะพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพครูของตน (ร้อยละ ๕๘.๕ ของครูทั้ง ๒ กลุ่ม) รองลงมาคือได้รับการสนับสนุนด้านการอบรมและด้านวิชาการต่างๆ สำหรับการได้มีโอกาสรับการฝึกอบรมหรือการสนับสนุนด้านการอบรมและด้านวิชาการนี้ ครูของ สปช. จำนวนไม่น้อย (ร้อยละ ๑๗) เห็นว่าเป็นโอกาสพัฒนาตนเองซึ่งสะท้อนโอกาสด้านการฝึกอบรมและการสนับสนุนทางวิชาการที่ สปช. อำนาจให้แก่ครูของตน ส่วนครูเทศบาลจำนวนน้อยกว่า (ร้อยละ ๗.๗) คาดคิดถึงโอกาสทำนองนี้

นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น โครงการพัฒนาอื่น ๆ (เช่นการได้สอบเลื่อนระดับ หรือปรับตำแหน่งเป็นผู้บริหาร) มีความสำคัญน้อยมาก อาจเป็นเพราะตำแหน่งด้านบริหารมีจำกัดและครูส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของการศึกษาสูงกว่าโอกาสทางการบริหาร

ข้อที่แตกต่างในเชิงปริมาณคำตอบของครูสองสังกัด คือ ครูโรงเรียนเทศบาลร้อยละ ๒๐ ระบุว่าตนไม่มีโครงการใดที่จะพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพครูของตน ในขณะที่ครู สปช. เพียงร้อยละ ๑๒.๖ ยังไม่มีโครงการดังกล่าว (ดูตารางที่ ๗.๔)

ตารางที่ ๗.๕

แสดงโครงการที่ครูกิจคิดว่าจะช่วยพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพครูของตน
(ร้อยละ)

โครงการ/ผู้ตอบ	เรียน สูงขึ้น	อบรม ทาง วิชาการ	สอบ เลื่อน ระดับ	ไม่มี	อื่นๆ	รวม
ครู ร.ร. สปช.	๕๘.๖ (๓๘๑)	๑๗.๑ (๑๑๑)	๔.๐ (๒๖)	๑๒.๖ (๘๒)	๗.๗ (๕๐)	๑๐๐ (๖๕๐)
ครู ร.ร. เทศบาล	๕๘.๕ (๗๖)	๗.๗ (๑๐)	๓.๘ (๕)	๒๐.๐ (๒๖)	๑๐.๐ (๑๓)	๑๐๐ (๑๓๐)

ในส่วนที่เกี่ยวกับความคาดหวังในชีวิตครูพอสรุปได้ว่า ครูส่วนใหญ่ยังต้องการยี่ตอาชีพการสอนอยู่และต้องการความก้าวหน้าโดยการเลื่อนระดับชั้นตำแหน่งทางราชการของตน ซึ่งส่วนหนึ่งกระทำโดยการศึกษาเพิ่มวิทยฐานะหรือการสอบตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น

๘. ครูกับชุมชนและหน่วยราชการอื่น

โดยที่โรงเรียนมิได้ตั้งอยู่ในศูนย์กลาง ครูและโรงเรียนจำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชนและหน่วยราชการอย่างแยกไม่พ้น อันที่จริงความสำเร็จของครูและโรงเรียนอาจวัดได้ทางหนึ่ง จากการสนับสนุนที่ได้รับจากชุมชนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะงบประมาณและการสนับสนุนที่โรงเรียนได้รับจากรัฐบาลมีไม่เพียงพอจะผลักดันโครงการต่าง ๆ ที่ครูมุ่งหวังได้ทุก

โครงการ จึงต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นส่วนเสริมที่สำคัญ ถึงแม้จะมีใช้ส่วนเสริมที่สำคัญที่สุดก็ตาม การที่กล่าวว่าเป็นส่วนเสริมก็เนื่องจากผู้มีอิทธิพลในการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนมักได้แก่ผู้ที่อยู่ในวงการศึกษ และหน่วยราชการเป็นหลัก

๘.๑ ครูกับชาวบ้าน ถึงแม้จะได้รับการสนับสนุนหลักจากรัฐบาล แต่ครูตระหนักดีถึงความสำคัญของชุมชนและผู้ปกครอง และได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ครูและโรงเรียนควรมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านและชุมชน โดยเน้นการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีการติดต่อประสานงาน ทำความเข้าใจกับผู้ปกครองและชุมชนอย่างใกล้ชิด รองลงไปคือ การจัดกิจกรรมที่ดึงให้ชุมชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การจัดงานโรงเรียน การแข่งขันกีฬา นักเรียน เป็นต้น นอกจากนี้ครูควรช่วยแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ปกครองเมื่อมีปัญหา รวมทั้งช่วยให้บริการด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ เมื่อชุมชนต้องการ (ดูตารางที่ ๘ ภาคผนวก)

โดยทั่วไปครูทั้งสองสังกัดมีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันมากในแง่ข้อเสนอแนะในการสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้านและชุมชน แต่ข้อแตกต่างคือ ครูสังกัด สปช. จะเน้นการให้บริการแนะนำปรึกษากับผู้ปกครองและชุมชนมากกว่า ครู ร.ร. เทศบาล ซึ่งเน้นการบริการด้านวัสดุสูงกว่า ข้อแตกต่างที่น่าจะสะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ที่ต่างกัันระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเมืองและโรงเรียนกับชุมชนชนบท โดยความสัมพันธ์ประการหลัง เกิดจากสภาพเกี่ยวข้องใกล้ชิดระหว่างครูกับผู้ปกครองมากกว่าที่เกิดในชุมชนเมือง

เมื่อผู้เขียนถามต่อไปว่าครูมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชาวบ้านอย่างไรคำตอบก็ออกมาในแนวเดียวกัน คือ

ครูส่วนใหญ่เห็นว่า ครูควรมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับชาวบ้าน ครูมีการพบปะระหว่างครูกับชาวบ้านหรือผู้ปกครองมากขึ้น ครูดึงชาวบ้านเข้ามามีกิจกรรมต่าง ๆ และควรจัดบริการให้ชาวบ้านด้วย (ดูตารางที่ ๙ ภาคผนวก ๑)

๘.๒ ครูกับผู้นำชุมชนและพระสงฆ์ ในกรณีผู้นำชุมชนนั้น ครูมีความเห็นว่าต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ให้เกิดลักษณะความร่วมมืออย่างสม่ำเสมอ ที่สำคัญที่สุดคือพยายามดึงผู้นำชุมชนให้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ โดยขอความร่วมมือจากผู้นำชุมชนดังกล่าว และอีกประการหนึ่งคือต้องให้ความสำคัญแก่ผู้นำชุมชนด้วย (ดูตารางที่ ๑๐ ภาคผนวก ๑)

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับพระสงฆ์นั้น ครูโรงเรียนเทศบาลและครู สปช. มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ ส่วนใหญ่เห็นว่าพระสงฆ์อาจร่วมมือกับโรงเรียนตามภาระหน้าที่ซึ่งพระสงฆ์ถนัดอยู่แล้ว คือการอบรมสั่งสอนศีลธรรม เช่น เชิญพระมาอบรมนักเรียนเป็นครั้งคราว เป็นต้น นอกจากนี้โรงเรียนและครูควรเข้าร่วมในพิธีกรรมทางศาสนา และในงานต่าง ๆ ซึ่งวัดจัดขึ้น หรือช่วยพัฒนาทำความสะอาดวัดโดยออกแรงกายแรงเงิน และชักชวนนักเรียนให้ช่วยพัฒนาวัด

ครูส่วนหนึ่งเสนอว่าโรงเรียนควรใช้ให้พระเป็นผู้อุปถัมภ์สนับสนุนโรงเรียน ซึ่งเรื่องนี้อยู่ในวิสัยที่ทำได้ เพราะพระสงฆ์ก็มีความสนิทสนมกับชาวบ้าน จึงพอจะชักชวนชาวบ้านให้ร่วมมือกับโรงเรียนได้ นอกจากนี้ครูอีกส่วนหนึ่งให้คำตอบกว้าง ๆ ไม่เฉพาะเจาะจงลงไป โดยเสนอให้โรงเรียนกับวัดร่วมมือสร้างความเข้าใจอันดีต่อกัน ครูเทศบาลร้อยละ ๓๕.๘ ตอบในลักษณะกว้าง ๆ เช่นนี้ ส่วนครูสังกัด สปช. ที่ตอบกว้าง ๆ ดังกล่าวมีร้อยละ ๑๖.๘ ความแตกต่างเช่นนี้อาจสะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ของครู

ต่างสังกัดที่มีต่อพระสงฆ์ อาจตีความได้ว่า ครูในชุมชนเมืองมีความสัมพันธ์กับพระสงฆ์น้อย และบทบาทของพระสงฆ์ในกิจกรรมโรงเรียนมีน้อย ต่างกับครูสังกัด สปช. ซึ่งอยู่ในชนบทและพระสงฆ์ในชนบทยังมีบทบาทอยู่มาก ครูชนบทจึงสามารถระบุบทบาทของพระสงฆ์ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนได้ เฉพาะเจาะจงมากกว่า (ดูตารางที่ ๑๑ ภาคผนวก ๑)

๘.๓ ครูกับหน่วยราชการ นอกเหนือจากชาวบ้าน ผู้นำชุมชนและพระสงฆ์แล้ว โรงเรียนยังต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการและบุคลากรของหน่วยราชการอื่น ๆ อีกด้วย ประเด็นที่ผู้เขียนสนใจคือในแง่ความเกี่ยวข้องกับโรงเรียนนั้น โรงเรียนได้รับความสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่นหรือไม่อย่างไร ประสบอุปสรรคหรือปัญหาเพียงใด และครูมีข้อเสนอแนะใดบ้างในการดำเนินการความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น

โดยทั่วไป ผู้บริหารโรงเรียนรู้สึกว่าจะได้รับความสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่นน้อยมาก ครูส่วนใหญ่ก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน ครูโรงเรียนเทศบาลเกินกว่าครึ่งเห็นว่าโรงเรียนไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่น ๆ ถ้าได้รับก็ได้รับน้อย ไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร หรือไม่ได้รับความสนับสนุนด้วยดี แต่ขณะเดียวกันครูฝ่ายที่เห็นว่าได้รับความสนับสนุนดีจากหน่วยราชการอื่นก็มีไม่น้อย (ร้อยละ ๔๑.๔)

สำหรับครูสังกัด สปช. มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการอื่นอยู่มาก ครูผู้เห็นว่าไม่มีความสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่นมีร้อยละ ๑๑.๗ ได้รับความสนับสนุนไม่ดีหรือน้อยมีร้อยละ ๒๓.๗ ซึ่งน้อยกว่าครูเทศบาลมาก ส่วนผู้ที่เห็นว่าได้รับความสนับสนุนดีมีมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ ๖๔.๗) ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๑๒ ภาคผนวก ๑

ที่คำตอบของครู ๒ สังกัดต่างกัน แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงว่า โดยทั่วไป โรงเรียนเทศบาลเป็นโรงเรียนในเขตชุมชนเมือง เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ไม่มากนัก เพราะภาระงานด้านการศึกษาหรือบริการอื่น ๆ ที่โรงเรียนเกี่ยวข้องนั้น เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยตรงอยู่แล้ว ส่วนโรงเรียน สปช. เป็นโรงเรียนในชุมชนชนบทที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ หรือต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในเขตใกล้เคียงของตนบ้าง เช่น โรงเรียน สปช. ได้รับความสนับสนุนมากจากหน่วยงานอนามัย ซึ่งมักมีเจ้าหน้าที่ของกรมอนามัยช่วยไปตรวจดูแลสุขภาพของนักเรียนเป็นครั้งคราว บางโอกาส ได้รับความช่วยเหลือในการแนะนำนักเรียนโดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเกษตร หรือต้องเข้าเกี่ยวข้องกับงานของกรมการปกครอง เป็นต้น

โดยทั่วไป อาจเนื่องจากครูไม่ค่อยมีการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ในด้านกิจกรรมโรงเรียนมากนัก ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมักไม่ค่อยมี หากจะมีปัญหาที่เป็นเรื่องระหว่างตัวบุคคล เช่นครูไม่ได้รับความสะดวกเวลา ไปติดต่อหน่วยราชการอื่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ครูได้เสนอแนะความคิดเห็นไว้ว่า โรงเรียนจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น โดยมีการประสานงานที่กระหว่างกัน และให้ความสะดวกในโอกาสที่มีการทำงานร่วมกัน นอกจากนี้ครูยังได้เสนอแนะให้หน่วยราชการอื่นช่วยสนับสนุนการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งสนับสนุนด้านการพัฒนาสุขภาพ อนามัย การกีฬา และการพัฒนาโรงเรียนด้วย

๕. การปรับปรุงสวัสดิการและสถานะของครู

ถึงแม้ครูส่วนใหญ่จะยังคงยึดมั่นกับอาชีพครู และตั้งใจจะสอนต่อไป โดยไม่คิดเปลี่ยนอาชีพอื่น แต่ครูเหล่านี้ยังรู้สึกว่าการสวัสดิการและสถานะของ

ครูยังไม่ดีเท่าที่ควร จึงได้เสนอความเห็นบางประการ ซึ่งผู้เขียนประมวลสรุปได้ดังนี้คือ

๑. ครูส่วนใหญ่มีความเห็นว่ารายได้ประจำที่ได้รับจากราชการยังไม่เพียงพอ จึงต้องการให้ สปช. และเทศบาลพิจารณาเรื่องการปรับปรุงเงินเดือน หรือค่าตอบแทนครูรวมทั้งปรับปรุงการเลื่อนระดับให้อำนวยประโยชน์แก่ครูมากขึ้น และให้เพิ่มการจัดสวัสดิการรูปต่าง ๆ แก่ครู

๒. ครูเสนอให้มีการจัดการ ผักอบรมและปรับปรุงคุณภาพของครูให้มากขึ้น

๓. มีการยกระดับอาชีพครู ให้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นอาชีพที่มีคุณค่ารวมทั้งจัดอบรมให้ครูมีความศรัทธาในอาชีพของตน

๔. ให้ปรับปรุงการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พักหรือค่าใช้จ่ายตอบแทนครูอื่น ๆ ให้ดีกว่าที่เป็นอยู่

๕. ปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลให้เกิดความยุติธรรม ความเสมอภาค สนับสนุนให้เกิดอิสรภาพในการทำงาน ความสะดวกในการโยกย้าย และดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของครู

๖. จัดหาวัสดุ อุปกรณ์ หนังสือ และส่วนสนับสนุนอื่น ๆ ที่จำเป็นในการอำนวยความสะดวกการเรียนการสอนให้เพียงพอ

โดยทั่วไป ความเห็นของครูโรงเรียนเทศบาลและครูสังกัด สปช. ใกล้เคียงกันมาก ที่แตกต่างกันชัดเจน คือ ความรู้สึกของครูสังกัดเทศบาลในเรื่องการยกระดับฐานะอาชีพของคน ซึ่งครูเทศบาลเห็นความจำเป็นให้มีการปรับปรุงมาก ส่วนครู สปช. ซึ่งประเด็นนี้เช่นกัน แต่ให้น้ำหนักน้อยกว่า ทั้งนี้อาจสะท้อนความรู้สึกพอใจของครู สปช. ที่มีการโอน สังกัดของตนมารวมอยู่ใน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติอันทำให้ครุมีฐานะ เป็นข้าราชการพลเรือนก็ได้

โดยสรุป ครุมีบทบาทมากในฐานะแม่พิมพ์หล่อหลอมนักเรียนให้มีความรู้ และทักษะตามที่หลักสูตรการศึกษาตั้งความปรารถนาไว้ และครุรับภาระมากในภาระปฏิบัติหน้าที่ของตน

การที่ครุจะกำหนดบทบาทของตนได้ก็เพียงใดนั้นขึ้นกับปัจจัยหลายประการ ได้แก่คุณสมบัติส่วนตัว (ในแง่ความรู้ความสามารถ จรรยาบรรณ ความสนใจการสอน ความรักและเข้าใจนักเรียน ฯลฯ) สภาพแวดล้อมส่วนตัว (เช่น ปัญหาการเงิน ความไม่สะดวกเรื่องที่อยู่อาศัย ปัญหาครอบครัว ฯลฯ) สภาพแวดล้อมในสังคมครุ

ในสภาพการทำงานของครุนี้แม้ครุจะรู้สึกอยู่บ้างว่า อาชีพของครุยังไม่ได้รับการยอมรับยกย่องเท่าที่ควร แต่ส่วนใหญ่ยังรักอาชีพนี้ และครุได้พยายามปรับปรุงพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าไปด้วยวิธีต่าง ๆ โดยเฉพาะการปรับปรุงวุฒิและตำแหน่งหน้าที่การงานของตนให้สูงขึ้น

ผู้เขียนมีความเห็นเพิ่มเติมว่า โอกาสความก้าวหน้าของครุ สปช. มีมากกว่าเดิมเมื่อเทียบกับสมัยที่อยู่กับองค์การส่วนจังหวัด โอกาสเช่นว่านี้หมายรวมถึง ตำแหน่ง การศึกษาต่อ ความคล่องตัวในการโอนย้าย และโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นต้น ซึ่งโอกาสเหล่านี้ครูเทศบาลจะมีน้อยกว่า แต่อาจจะมีข้อได้เปรียบมากกว่าในแง่การพักอาศัยในชุมชนเมือง

ลักษณะการทำงานของครุและพฤติกรรมครุทั้งที่กล่าวในบทนี้ เป็นเรื่อง ส่วนของครุเป็นส่วนใหญ่ ข้อที่ไม่อาจจะเลยได้ก็คือ ครุเป็นส่วนหนึ่งขององค์การขนาดใหญ่ องค์การการบริหารงาน และบทบาทของผู้บริหารย่อมมีผลต่อการทำงานของครุอย่างมาก ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ ๘

เชิงอรรถบทที่ ๗

๑. สำนักงานเลขาธิการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา นโยบายการศึกษาพยาบาล (กรุงเทพฯ มงคลการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๑๓) หน้า ๑๓-๑๔

๒. “ครูบ้านนอก ไม่ใช่เป็นกันง่าย ๆ” “วารสารเศรษฐกิจและสังคม” ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๓๒-๓๔

บทที่ ๕

ระบบบริหารการศึกษา

นับตั้งแต่รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการประถมศึกษาอย่างเป็นทางการจนถึงทุกวันนี้ การบริหารงานการศึกษาได้มีขอบข่ายกว้างขวางขึ้นทุกที ทั้งในแง่ขอบเขตความรับผิดชอบ ขนาดของหน่วยงานและลักษณะการบริหารองค์การและบุคลากร การบริหารการศึกษาโดยรูปแบบทางการคือใช้ระบบราชการเช่นนี้มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการประถมศึกษาเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือโครงสร้างและกระบวนการบริหารก็มีบทบาทต่อความสำเร็จของการทำงานของบุคลากรเช่นกัน

ในบทนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารการศึกษา จากรูปแบบที่ดำเนินการโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และพยายามวิเคราะห์ผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่อาจมีต่อการปฏิบัติงานบริการของโรงเรียนและครูประถมศึกษา จากนั้นจะวิเคราะห์ประเด็นบางประการทางด้านการเรียกร้องและการสนับสนุนขององค์การที่มีต่อโรงเรียนและครู วิเคราะห์ระบบการควบคุมบังคับบัญชาโดยสังเขป และกล่าวถึงบทบาทของครูใหญ่ในการพัฒนาโรงเรียนและบุคลากร ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร และผลที่ได้รับจากงานวิจัยภาคสนามเป็นหลัก

๑. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่สองแล้วว่าโครงสร้างการบริหารงานประถมศึกษาในประเทศไทย เพิ่งได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ กล่าวคือมีการจัดตั้งคณะกรรมการ สปช. ขึ้นมาดูแลกิจการประถมศึกษาสถานนอกเขตเทศบาลแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหมายความว่าในทางปฏิบัติการจัดการประถมศึกษาในชนบทเป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ มิใช่เรื่องของกระทรวงมหาดไทยอีกต่อไป นอกจากนี้ในแง่ของการบังคับบัญชา นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจบังคับบัญชาครูในสังกัดของ สปช. เหมือนที่เคยเป็นมาแต่เดิม ครูซึ่งเคยเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีสถานภาพใหม่คือเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และอยู่ในสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหน่วยงานของตน คือจากครูขึ้นกับครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอและผู้ำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ไปจนถึงส่วนกลางโดยไม่ต้องอยู่ในความดูแลของข้าราชการมหาดไทยส่วนภูมิภาคอีก

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการดำเนินการ และการให้บริการประถมศึกษาของโรงเรียนต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ผู้เขียนได้สังเกต สัมภาษณ์ และประเมินจากคำตอบในแบบสอบถามแล้ว ได้ผลสรุปเบื้องต้นตามประเด็นที่จะกล่าวต่อไปนี้คือ

๑. การเปรียบเทียบระบบโดยทั่วไป ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาของ สปช. ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๘.๘) ให้ความเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระบบที่เป็นอยู่กับที่เคยเป็นมานั้น โดยทั่วไปแล้วระบบปัจจุบัน (สปช.) ดีกว่าในด้านต่าง ๆ กัน ขณะเดียวกันผู้บริหารจำนวนหนึ่ง (ร้อยละ ๑๗.๕)

เห็นว่าในแง่การดำเนินงานของโรงเรียนนั้นไม่ต่างกัน มีจำนวนน้อย (ร้อยละ ๗.๕) ที่เห็นว่าระบบเดิมดีกว่า

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่จะเห็นว่าระบบใหม่ดีกว่าระบบเก่า แต่ก็มิได้หมายความว่าระบบใหม่นี้ดีโดยสมบูรณ์ ยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ

๒. ความเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จากการสัมภาษณ์นายอำเภอและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ ส่วนใหญ่ชี้ปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้าง ประเด็นที่ชี้ก็ได้แก่การที่ครูไม่สนใจการสอนเหมือนเดิม มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการทุจริต เช่น ทุจริตจากการรับสมัครครู ทุจริตจากการก่อสร้าง เป็นต้น ปัญหาเรื่องเหล่านี้จะกล่าวต่อไป แต่อันที่จริงสาระสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความไม่พอใจ น่าจะอยู่ที่การขาดอำนาจการบังคับบัญชาเช่นที่เคยเป็นมาก่อน หลังจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ บทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการประถมศึกษาและการบังคับบัญชาข้าราชการครูก็หมดไป นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดกลายเป็นประธานกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ และจังหวัดตามลำดับ มีอำนาจหน้าที่ในฐานะดังกล่าวมิใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชา

อันที่จริงปัญหาการกระทบกระทั่งที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการ สพช. กับข้าราชการฝ่ายปกครองในภูมิภาคโดยทั่วไปมิใช่ปัญหาโครงสร้างแต่เป็นเรื่องพฤติกรรมส่วนบุคคล คือฝ่ายปกครองมีความรู้สึกว่าเขาไม่มีอำนาจหน้าที่เหนือฝ่าย สพช. อีกต่อไป ส่วนฝ่าย สพช. ก็มีความรู้สึกเป็นอิสระเพราะไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายปกครองอีกต่อไปเช่นกัน ความรู้สึกเช่นนี้อาจนำไปสู่ความขัด

แย่งได้แต่ไม่เสมอไป บางแห่งทั้ง ๒ ฝ่ายต่างตระหนักดีว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น แต่ก็ยอมรับและยังคงรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างกันไว้ ผู้เขียนได้พบว่า หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอแห่งหนึ่งยังคงปฏิบัติต่อนายอำเภอเหมือนนายอำเภอยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อยู่และยังคงให้เกียรติโดยการขอคำปรึกษารายงานกิจการความคืบหน้าของ สปช. ซึ่งมีผลดีคือฝ่ายปกครองกับฝ่าย สปช. ยังคงสมัครสมานกลมเกลียวกันดีและฝ่ายปกครองยังคงสนับสนุนการประถมศึกษาด้วยดี แต่มีบางแห่งซึ่งเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่ความขัดแย้งเกิดขึ้นรุนแรง เช่นผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหนึ่งดำเนินการกรณีผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดทุจริต และต่อมาได้ลงนามอนุมัติจับกุมผู้อำนวยการดังกล่าวจนเป็นเรื่องราวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ระหว่างที่ผู้เขียนทำการวิจัยและเขียนรายงานการวิจัยฉบับนี้

๓. ความเห็นของเจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา

โดยทั่วไป เจ้าหน้าที่บริหารการประถมศึกษา ทั้งที่ประจำอยู่ที่โรงเรียนและที่ประจำสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและจังหวัดเห็นว่าระบบโครงสร้างใหม่มีผลดีในแง่บุคลากร คือ เอื้อให้ การโอน ย้าย และส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพคล่องตัวมากขึ้น แต่ที่ขัดข้องได้แก่ การสนับสนุนด้านงบประมาณ เพราะการดำเนินเรื่องต่างๆ ช้า ต่างจากสมัยที่อยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะในช่วงนั้นมีงบประมาณการก่อสร้างและค่าวัสดุมาก แต่การเอาใจใส่ดูแลทางด้านการศึกษา และการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาของบุคลากรยังไม่เหมาะสม ต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งให้มีโอกาสก้าวหน้าได้มากกว่า

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าปัญหาหนึ่งที่แทรกอยู่แต่ก็ไม่ค่อยมีใครกล่าวถึง คือปัญหาผลประโยชน์แอบแฝงเพราะงบประมาณที่เกี่ยวกับการศึกษาจำนวนหนึ่งเป็นเรื่องการก่อสร้างและการจัดหาวัสดุ หากผู้เกี่ยวข้องไม่มีคุณธรรมแล้ว อาจฉวยโอกาสนี้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวถึงกรณีที่ว่าหน้าการประถมศึกษาอำเภอหนึ่งเล่าเหตุการณ์ที่เคยประสบในสมัยที่ตนดูแลหมวดการศึกษาจังหวัดหนึ่ง

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอนี้เล่าว่าเคยชกแย้งกับปลัดจังหวัดท่านหนึ่ง เนื่องจากตนไม่ยินยอมดำเนินการจัดซื้อวัสดุจากแหล่งหนึ่ง ซึ่งเสนอให้ผลประโยชน์ร้อยละ ๑๐ จากราคาซื้อ ๕ แสนบาท ทั้งนี้เพราะเห็นว่าไม่ถูกต้องตามระเบียบ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอก็งกล่าวระบุว่าเรื่องนี้ปลัดจังหวัดท่านนั้นรู้เห็นอยู่แล้วและไม่พอใจที่ตนไม่ดำเนินเรื่อง จึงเกิดความชกแย้งกันขึ้น

กรณีที่เราผ่านมาจริงเท็จเพียงใด ผู้เขียนไม่อาจยืนยันได้ แต่สะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานใดก็ตามที่มีอำนาจอนุมัติใช้จ่ายเงิน โอกาสจะหาประโยชน์เพื่อตัวบุคคลย่อมเกิดขึ้นได้ดังมีข่าวลือว่า หากมีการสอบรับสมัครข้าราชการครูจะได้ค่าหัวรายละเอียดนับหมื่นบาท เป็นต้น โอกาสทุจริตทำนองนี้น่าจะเป็นเรื่องที่ สปช. ต้องรีบแก้ไขปีศาจงโหว่โดยด่วน

สำหรับครูโดยทั่วไปไม่มีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างเป็นประโยชน์แก่ครู แต่ยังไม่เป็นประโยชน์ที่เห็นแตกต่างมากนัก เป็นเรื่องทีเวลาจะช่วยพิสูจน์ต่อไป

๒. การสนับสนุนจากองค์กร

๒.๑ งบประมาณ โรงเรียนประถมศึกษาในชนบทได้รับการสนับสนุนจาก สปช. เป็นแหล่งใหญ่ที่สุด อาจจะเรียกได้ว่า นอกจากชุมชนแล้ว โรงเรียนได้รับการสนับสนุนจาก สปช. แทบจะเพียงแหล่งเดียวโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณส่วนใหญ่ที่โรงเรียนได้รับเป็นเรื่องของค่าใช้จ่ายปกติประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง ค่าใช้สอยประจำโรงเรียน ส่วนค่าก่อสร้างเพิ่มเติมนั้นมีจำกัด บางโรงเรียนก็ได้ บางโรงเรียนก็ไม่ได้

นอกเหนือจากรายได้ประจำที่ใช้ในกิจการปกติแล้วโรงเรียนยังได้รับงบประมาณเพื่อการใช้สอยเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยการจัดสรรตามจำนวนหัวของนักเรียน หัวละ ๑๕ บาท

ผู้บริหารโรงเรียน ๘๐ โรงเรียนที่สำรวจครั้งนี้ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่างบประมาณที่โรงเรียนได้รับมีจำนวนจำกัดมาก มีการล่าช้าในการอนุมัติเงิน และส่วนหนึ่งเห็นว่าการจัดสรรอย่างไม่ยุติธรรม

เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่เคยได้รับจากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ผู้บริหารประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ ๕๖.๓) ให้ความเห็นว่า โรงเรียนได้รับงบประมาณจาก สปช. มากกว่าที่เคยได้รับจากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ประมาณหนึ่งในสี่เห็นว่าได้รับจากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมากกว่า และส่วนที่เหลือเห็นว่า การสนับสนุนด้านงบประมาณจากสองหน่วยงานดังกล่าวนี้ไม่แตกต่างกัน จากคำตอบที่ได้มานี้ พอสรุปได้ว่า บางโรงเรียนอาจได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมากเป็นพิเศษ

ตัวอย่างเช่น อำเภอหนึ่งเคยได้รับงบประมาณค้ำอาคารสถานที่และที่ดิน จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปีละ ๕-๑๐ ล้านบาท แต่เมื่อโรงเรียนย้าย สังกัดมาอยู่กับ สปช. ใช้งบเหลือ ๓ ล้านบาท เมื่อแจกไปยังแต่ละโรงเรียน ก็ยังเหลือน้อยลงกว่าเดิม และอาจสรุปว่าการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน คือบางโรงเรียนได้มาก บางโรงเรียนได้น้อย เท่าที่ปรากฏโรงเรียนก้นถ้ำหรือโรงเรียนที่ห่างไกลความเจริญหรือห่างเส้นทางคมนาคมมักไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ต่างจากโรงเรียนที่เจริญหรือพัฒนาแล้ว

อนึ่ง ลักษณะการสนับสนุนค้ำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเน้นไปในเรื่องการก่อสร้างหรือต่อเติมอาคารสถานที่มากกว่าเน้นคุณภาพทางการศึกษา

เมื่อมีการเปลี่ยนระบบโครงสร้างมาเป็นรูปของ สปช. แล้ว การจัดสรรงบประมาณยังคงมีลักษณะคล้ายกับที่เคยเป็น กล่าวคือ โรงเรียนใหญ่มีนักเรียนมาก มักจะได้รับส่วนเฉลี่ยงบประมาณมากทำให้มีโอกาสรับปรุงการเรียนการสอนให้มีคุณภาพดีมากกว่าโรงเรียนเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนใหญ่สามารถจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้สะดวกกว่าโรงเรียนเล็กในเขตก้นถ้ำ

เกี่ยวกับการสนับสนุนค้ำงบประมาณนี้ ผู้เขียนเห็นว่าลักษณะการจัดสรรนั้นมุ่งพิจารณาสัดส่วนในแง่ขนาดและจำนวนนักเรียน จึงเป็นการจัดสรรที่เสมอภาคในแง่ปริมาณแต่ไม่เสมอภาคในแง่ความต้องการของโรงเรียน เพราะโรงเรียนเล็กที่อยู่ห่างไกลต้องการทรัพยากรในอัตราสัดส่วนสูงกว่าโรงเรียนใหญ่ที่พัฒนาแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสที่โรงเรียนเล็กจะได้ยกกระทบตัวเองขึ้นมาย่อมเป็นไปได้ยาก

๒.๒ การเบิกจ่ายและใช้งบประมาณ ข้อที่ผู้บริหารโรงเรียนมีความเห็นสอดคล้องกันประการหนึ่งก็คือ งบประมาณที่จัดให้แก่โรงเรียนเพื่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์นั้น โรงเรียนในยุค สปช. สามารถจัดซื้อได้ค่อนข้างตรงกับความต้องการมากกว่า เพราะ สปช. ให้โรงเรียนจัดซื้อวัสดุเหล่านั้นได้เอง ไม่เหมือนสมัยที่อยู่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือในทางปฏิบัติถ้าเป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อวัสดุอุปกรณ์รายย่อยๆ โรงเรียนซื้อได้เองโดยการอนุมัติของสำนักงานประถมศึกษาอำเภอ เงินจำนวนนั้นถูกกำหนดไว้ตามจำนวนนักเรียน โดยจ่ายให้ ๑๕ บาทต่อนักเรียนหนึ่งคน ปัญหาที่ผู้บริหารโรงเรียนพิจารณาถึงคือ ขั้นตอนในการขออนุมัติซื้อยุ่งยาก ต้องทำหนังสือหลายชุด (๔ ชุด) ต้องไปสืบราคาสินค้าที่ต้องการ และเปิดเครดิตกับร้านค้า บางครั้งซื้อของน้อยไปร้านค้าก็ไม่ยอมให้เปิดเครดิต โรงเรียนก็ต้องหาร้านใหม่ต่อไปเพราะไม่มีการให้เป็นตัวเงิน

ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งให้ข้อมูลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรวัสดุให้ไม่ตรงกับความต้องการนักและมักจะแพงกว่าปกติ ตัวอย่างเช่นราคาของอย่างหนึ่งขายในท้องตลาดไม่เกิน ๒ พันบาท องค์การฯ จัดซื้อในราคาแพงกว่า ๒ พันบาท หรือบางครั้งโรงเรียนอยากได้ฟุตบอล กลับได้สีแมจิก หรือกระดาษสีแทน เป็นต้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์การฯ เป็นผู้จัดซื้อเอง จึงใช้วิธีให้โรงเรียนแจ้งรายการที่ต้องการ หลังจากนั้นจึงจัดซื้อเฉพาะรายการที่โรงเรียนส่วนใหญ่ต้องการ รายการปลีกย่อยที่โรงเรียนขอมาแต่ไม่ตรงกับที่โรงเรียนอื่นส่วนใหญ่ขอมักถูกตัดออกไป อย่างไรก็ดี ในกรณีที่โรงเรียนสามารถตัดสินใจซื้อวัสดุได้เองในวงเงินที่กำหนดตามรูปของ สปช. นั้น โรงเรียนเล็กที่อยู่ห่างไกลชุมชนใหญ่มักจะเสียเปรียบ เพราะในชุมชน

ใหญ่มีร้านใหญ่ มีสินค้าให้เลือกมาก และราคาไม่แพงเกินไปนัก ส่วนร้านค้าในที่ห่างไกล มักจะเป็นร้านค้าย่อย มีของให้เลือกน้อยและราคาแพง ผู้บริหารโรงเรียนท่านหนึ่งจึงเสนอให้อนุมัติเงินสดแก่โรงเรียน โดยตรงเฉพาะรายการจับจ่ายซื้อหาวัสดุอุปกรณ์เล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ไม่ต้องซื้อเชื่อคอยการอนุมัติเงินเพราะราคาจะสูง หรือเวลาครุเดินทางไปที่จังหวัดจะได้เลือกซื้อได้ตามที่โรงเรียนต้องการ

ปัญหาสำคัญที่ผู้บริหารโรงเรียนส่วนใหญ่พิจารณาไว้มากคือขั้นตอนวิธีการในการเบิกจ่ายเงิน ถึงกับมีการกล่าวหาว่าเกิดการกลั่นแกล้งเพื่อหวังผลประโยชน์ เช่น ผู้บริหารโรงเรียนหนึ่งเล่า การอนุมัติเบิกเงินสดใช้ร้านค้าที่ได้ชื่อของไปแล้วตามงบวัสดุนั้นล่าช้ามาก เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินบอกว่าฎีกายังไม่ผ่าน แต่ถ้าเสียเงินให้เจ้าหน้าที่แล้วฎีกาก็ผ่านง่าย นอกจากนี้อีกโรงเรียนหนึ่ง ผู้บริหารระบุว่าเจ้าหน้าที่การเงินสำนักงานประถมศึกษาอำเภอทำงานล่าช้า ครูเบิกค่าใช้จ่ายไม่ทันบางครั้งเลยไม่ได้เบิก ต้องส่งเงินคืน ผลที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งอันเนื่องมาจากความล่าช้า ก็คือ ครูต้องออกไปติดต่อสำนักงานประถมศึกษาอำเภอเองเพื่อเร่งรัดเรื่อง ทำให้เสียเวลา , เสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งมักจะต้องใช้เงินส่วนตัวเพราะไม่มีงบประมาณพอให้เบิกได้ และบ่อยครั้งไม่ได้ข่าวคราวคืบหน้า ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายและเกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ประถมศึกษาอำเภอด้วย

การกล่าวหาทำนองนี้จริงเท็จเป็นประการใดนั้น ผู้เขียนไม่อาจยืนยันได้ แต่อย่างน้อยก็สะท้อนความขัดข้องไม่สะดวกใจของฝ่ายโรงเรียน เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์หัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอเชียรใหญ่ ได้รับคำอธิบายว่าระเบียบเรื่องการเงินและขั้นตอนการเบิกจ่ายค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อน

ข้อนี้ ผู้บริหารโรงเรียนบางคนมีปัญหาการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ และยังมีปัญหาความเข้าใจสับสนเกี่ยวกับการดำเนินการเบิกจ่ายและการของบประมาณอยู่

ความไม่สะดวกที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งคือ การเบิกเงินเดือน ซึ่งต้องกรอกแบบฟอร์ม บางอำเภอกำหนดให้พิมพ์ด้วยพิมพ์ก๊ิต ซึ่งโรงเรียนเล็กๆหลายแห่งไม่มี ต้องเสียเวลาไปพิมพ์ที่กลุ่มหรืออำเภอต้องใช้กระดาษหลายใบ ยังมีครูมากก็เปลืองเวลามากต่างจากสมัยที่อยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่มีกระบวนการยุ่งยากเท่านี้

ผู้เขียนทราบว่าลักษณะความยุ่งยากเช่นนี้ผู้เกี่ยวข้องใน สปช. ทราบที่อยู่แล้ว และกำลังดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอยู่ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น

๒.๓ การสนับสนุนด้านกำลังคน โดยทั่วไปตำแหน่งบุคลากรครูประจำโรงเรียนต่างๆ นับว่ามีอยู่พอเพียง เว้นแต่บางโรงเรียนซึ่งมีตำแหน่งไม่สัมพันธ์กับจำนวนนักเรียน หรือบางโรงเรียนซึ่งมีจำนวนครูไม่ครบตามตำแหน่งที่มีอยู่ ทั้งนี้อาจเป็นก้วยสาเหตุหลายประการ เช่น บรรจุบุคคลยังไม่ครบ ครูลาศึกษาต่อ ครูถูกยืมไปช่วยราชการ

ปัญหาครูไปช่วยราชการนี้เป็นปัญหาใหญ่ในช่วงที่ผู้เขียนรวบรวมข้อมูลการวิจัย เรื่องนี้อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (นายสมาน แสงมลิ) เคยเขียนอธิบายไว้ว่า^๕ ถ้าหากทางราชการไม่ปล่อยให้มีการย้าย หรือยอมให้มีการขออัตรากำลังกันได้ง่าย ปัญหาครูช่วยราชการก็อาจไม่เกิดขึ้น แต่เท่าที่เป็นอยู่ปัญหาเกิดจากหลายสาเหตุ คือ

๑. เมื่อทางราชการมีส่วนราชการใหม่ เช่น ส่วนการศึกษา หมวดการศึกษา และขออัตรากำลังไม่ได้

๒. เมื่อทางราชการมีนโยบายที่จะทำงานพิเศษเพิ่มขึ้น เช่น กอ. รমন. มังงานพิเศษและหากคนช่วยไม่ได้
๓. มติคณะรัฐมนตรีขอให้ข้าราชการติดตามสามีหรือภรรยาได้ เมื่อมีการย้ายติดตาม และไม่มีอัตรากำลังรองรับผู้ย้ายตาม ก็ต้องเป็นไปในลักษณะช่วยราชการ
๔. เมื่อข้าราชการขอย้ายด้วยเหตุต่าง ๆ ไม่สามารถจะรอในการย้ายประจำปีได้ แต่ทางราชการต้องอนุเคราะห์ให้เพื่อสวัสดิการ ก็ต้องให้ไปช่วยราชการก่อน จนกว่าจะมีอัตรารับย้าย
๕. การย้ายไปช่วยราชการอาจเกิดในกรณีอื่น ๆ เช่น ผู้ขอย้ายเจ็บป่วยหรือถูกปองร้ายเป็นต้น

ในบรรดากรณีการย้ายไปช่วยราชการต่าง ๆ นี้ สาเหตุประการหนึ่งที่มีผู้เขียนพบทุกแห่งในเขตวิชัย คือ การขาดแคลนบุคลากรประจำสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอและจังหวัด เพราะตำแหน่งบุคลากรจริง ๆ โดยเฉพาะที่ประจำสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอคือ ตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษา อำเภอ และผู้ช่วย กับตำแหน่งศึกษานิเทศน์ประจำอำเภอ นอกจากนี้สำนักงานยังต้องการบุคลากรด้านการบริหารและด้านการเงินมาช่วย แต่ไม่มีตำแหน่งบรรจุจึงต้องขอให้ครูจากโรงเรียนบางแห่งมาช่วยราชการเป็นการดึงครูออกจากโรงเรียนเนื่องจากตำแหน่งในสำนักงานการประถมศึกษาขาดแคลน ตัวอย่างที่พบเห็น เช่นที่โรงเรียนในเมืองมีครูระดับปริญญา ๕ คน ถูกยืมไปช่วยราชการ ๓ คน อีกแห่งหนึ่งคือโรงเรียนบ้านนาสีทอง มีครู ๒๔ อัตรา ไปช่วยราชการ ๓ อัตรา จึงเหลือครูต่อนักเรียน ๑ ต่อ ๓๒ คน ซึ่งสูงกว่าอัตราเฉลี่ยโดยทั่วไป ในระยะหลังทาง สปช. เริ่มจัดตำแหน่ง

บุคลากรประจำสำนักงานเพิ่มขึ้น สถานการณ์ค้ำบุคลากรทำนองนี้จึงเริ่มคลี่คลายดีขึ้น ทั้งนี้โดยเลขาธิการ สปช. มีแนวทางแก้ไขปัญหาโดยเพิ่มอัตรากำลังสำหรับสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดและอำเภอ เร่งตัดโอนอัตรากรุช่วยราชการ และดำเนินการโยกย้ายครูให้เร็วขึ้น เป็นต้น^๒

๓. การสนับสนุนด้านบุคลากร

นอกเหนือจากการสนับสนุนที่ให้กับโรงเรียนแล้ว การบริหารงานบุคลากรนับเป็นสิ่งสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ สปช. ซึ่งมีกำลังคนกระจายอยู่ทั่วประเทศนับหลายแสนคน อาจจะสามารถได้ว่าเป็นกำลังคนของหน่วยงานระดับกรมที่มีมากที่สุดในประเทศ บุคลากรเหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนสวัสดิการมากน้อยเพียงใด มีปัญหาใดหรือไม่ เป็นประเด็นที่จะกล่าวต่อไปนี้

๓.๑ การพิจารณาความดีความชอบ นอกเหนือจากโอกาสในการได้เลื่อนตำแหน่ง ปรับขึ้น ได้ศึกษาต่อ หรือได้ย้ายไปอยู่ ณ ที่ที่พอใจแล้ว การได้เลื่อนเงินเดือนประจำปี จะเป็นสิ่งที่ครุฑทุกคนตั้งความหวังไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลื่อนเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ชั้น

เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบนี้ สปช. ได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาไว้ ในส่วนการพิจารณาเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษ ๒ ชั้นนั้น กำหนดว่า ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้คือ^๓

- ๑) ปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้
- ๒) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้หรือเสี่ยงอันตรายเป็นกรณีพิเศษ

- ๓) ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นกรณีพิเศษ
- ๔) ปฏิบัติงานโดยมีความกตริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้าหรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นกรณีพิเศษ
- ๕) ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เหน็ดเหนียวเป็นพิเศษและงานนั้นได้ผลดียิ่ง

๖) ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายงานเป็นผลดียิ่งต่อประเทศชาติ
เกณฑ์ที่กำหนดคนออกจะเป็นเกณฑ์ยาก แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากจำนวนผู้ได้รับการพิจารณาเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ๒ ชั้นนั้นเป็นจำนวน โควก้าอยู่แล้ว จึงอาจเป็นไปได้ที่ผู้ได้รับชั้นเงินเดือน ๒ ชั้นบางคนมิได้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนดเกณฑ์ หรือบางทีอาจมีผู้อยู่ในเกณฑ์หลายคนมิได้รับการพิจารณาเมื่อเป็นเช่นนั้นก็จะพิจารณาขั้นตอนการพิจารณาตัวบุคคลประกอบไปด้วย

จากการสัมภาษณ์ ผู้เขียนได้ข้อมูลว่า แต่ละปีครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ของแต่ละโรงเรียนจะเสนอชื่อผู้สมควรได้รับพิจารณาเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ๒ ชั้นนี้ต่อกลุ่มโรงเรียน* การเสนอชื่อนั้นแต่ละโรงเรียนมีทางปฏิบัติแตกต่างกันไป บางโรงเรียนครูใหญ่เป็นผู้พิจารณาคณะเดียว บางโรงเรียนตั้งคณะกรรมการพิจารณา บางโรงเรียนมีการปรึกษาหารือในบรรดาครูเป็นต้น

* กลุ่มโรงเรียน เกิดจากการรวมตัวของโรงเรียนหลายโรงเรียน (๑-๑๐) ในเขตใกล้เคียงเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันบางอย่างซึ่งจะมีผลดีต่อวงการให้บริการด้านการศึกษาในเขตที่โรงเรียนดังกล่าวตั้งอยู่ เช่นมีการจัดตั้งวิทยาการประจำกลุ่ม เพื่อช่วยพัฒนาคุณภาพการสอน เป็นต้น^๔

หลังจากที่แต่ละกลุ่มโรงเรียนได้รายชื่อจากโรงเรียนแล้ว ก็จะพิจารณาเสนอชื่อครูที่สมควรได้รับพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นนี้มีกรรมการกล่าวหากันว่า บ้างว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวก คือ มีการช่วยเหลือเฉพาะคนที่ตัวแทนกลุ่มรู้จักดี เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์เช่นนี้อาจเป็นได้ถ้าตัวแทนกลุ่มประกอบด้วยคนกลุ่มเดียวกันรวมหัวกัน แต่เนื่องจากมีบุคคลหลายคนอยู่ในกลุ่ม การรวมหัวกันเล่นพรรคเล่นพวกย่อมจะเป็นได้ลำบากกว่ากรณีใช้คนจำนวนน้อยพิจารณาความดีความชอบ

กลุ่มจะเสนอรายชื่อนี้ไปยังคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งส่งต่อไปตามลำดับ ผู้ที่อยู่ในข่ายเสนอชื่อที่มีจำนวนไม่เกินโควตาจะได้รับพิจารณาอนุมัติให้ขึ้นเงินเดือน ๒ ขั้นต่อไป

ระบบการพิจารณาความดีความชอบดังที่กล่าวข้างต้นนี้มีผู้วิจารณ์ทั้งในแง่ดีและแง่เสีย ในแง่ดีผู้วิจารณ์เปรียบเทียบกับพิจารณาสมัยที่โรงเรียนยังอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าระบบใหม่มีความยุติธรรมขึ้นทำให้ครูตื่นตัวมากขึ้น เนื่องจากอำนาจการพิจารณาอยู่กับฝ่ายประถมศึกษาโดยตรง

ในแง่เสีย มีผู้วิจารณ์ว่า การพิจารณาความดีความชอบตามแบบใหม่ใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวก โดยเฉพาะระดับคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ

โดยส่วนใหญ่แล้วผู้บริหารโรงเรียนมีทัศนคติในทางที่ดีต่อการพิจารณาความดีความชอบในรูปคณะกรรมการตามที่เป็นอยู่

๓.๒ เงินเดือนสวัสดิการและผลประโยชน์^๕ เกอกุล คำถามที่ผู้เขียนตั้ง และผู้บริหารโรงเรียน ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษาหรือครูต่างตอบเป็นเสียงเดียวกันก็คือผลตอบแทนหรือเงินเดือนที่ครูได้รับนั้นน้อย

เกินไป ครูในชนบทส่วนใหญ่เป็นหนี้สินไม่สามารถออกออมได้ เพราะค่าใช้จ่ายสูงโดยเฉพาะผู้ที่มีครอบครัวแล้ว

ครูผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๓๗.๕ ต้องการให้ สปช. ปรับปรุงเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการ ร้อยละ ๑๐ ต้องการให้ปรับปรุงค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าที่พัก นอกจากนี้ครูผู้ตอบยังได้ให้ข้อเสนอแนะบางประการ เป็นต้นว่าน่าจะมีการจัดระบบสหกรณ์เปิดบริการให้ครูถือหุ้นและมีสิทธิกู้ยืม (ในทางปฏิบัติบางโรงเรียนที่มีครูจำนวนมากได้จัดสวัสดิการรูปนี้แต่วงเงินยังจำกัดอยู่มาก) สวัสดิการที่พึงอาศัย ความสะดวกในการเบิกเบี้ยเลี้ยง ค่าเดินทาง โอกาสในการรับพิจารณาอนุมัติให้ศึกษาต่อ การมีโอกาสรับการฝึกอบรม การเปิดสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งที่ยุติธรรม ฯลฯ

โดยทั่วไป สปช. เองได้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ครูพึงได้รับไว้มากพอควรแล้ว เช่น พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกั้นการ พ.ศ. ๒๕๒๔ พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชกฤษฎีกาการเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ พระราชกฤษฎีกาการเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น^๕

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ครูส่วนใหญ่ไม่ทราบกฎเกณฑ์รายละเอียดเหล่านั้นเพียงพอ และประสบปัญหาในทางปฏิบัติในการดำเนินการตามสิทธิที่พึงได้ของตน เช่น ได้รับเรื่องล่าช้าบ้าง ได้รับเงินหรือค่าสวัสดิการช้าบ้าง ขั้นตอนการดำเนินการยุ่งยากบ้าง เป็นต้น

๓.๓ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากร ในสมัยที่โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปัญหาเรื่องการโยกย้ายจากโรงเรียนหนึ่งไปอีกโรงเรียนหนึ่ง ยังคงกลายมาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การโยกย้ายตัวบุคคลตามระบบของ สปช. นั้น มีช่องทางทำได้มากกว่าเดิมเพราะองค์การมีขนาดใหญ่ครอบคลุมทั่วประเทศ แทนที่จะจำกัดวงอยู่ในแต่ละจังหวัด นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งศึกษานิเทศก์และตำแหน่งผู้บริหารระดับอำเภอ ระดับจังหวัดเปิดให้มากกว่าเดิม ทำให้สภาพการสับเปลี่ยนบุคคลจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่งคล่องตัวมากขึ้น (เช่น ที่จังหวัดหนึ่งในเขตวิชัย มีการสับเปลี่ยนตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเกือบทุกคนในรอบปีที่ผ่านมา ทั้ง ๆ ที่ผู้ดำรงตำแหน่งคนก่อน ๆ ก็เพิ่งได้รับตำแหน่งเมื่อไม่นานมานี้) การมีตำแหน่งเปิดจำนวนมากเช่นนี้สามารถแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นเดิม คือกรณีที่ครูสอบเลื่อนชั้นได้ แต่โรงเรียนของตนไม่มีตำแหน่งระดับที่ส่งให้รองรับได้ กรณีเช่นนี้สามารถจัดการได้ง่ายขึ้นในระบบ สปช. ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คืออาจมีบ้างก็ทำให้ครูสนใจการสอนน้อยลง เพราะห่วงเรื่องตำแหน่งที่ตนมีสิทธิ์สอบมากขึ้น

โดยทั่วไปการมีครูขอโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นนั้นมักเป็นการย้ายจากที่ซึ่งมีความสะดวกมากขึ้น ความสะดวกที่กล่าวถึงนี้เป็นทั้งความสะดวกด้านความเป็นอยู่ และด้านความก้าวหน้าในอาชีพ

ครูที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในที่กันดารห่างไกลความสะดวกมักประสบปัญหาต่าง ๆ ที่มีผลต่อความตั้งใจในการทำงาน ได้แก่ การขาดแคลนที่พักที่สะดวกสบาย เช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่งที่พักตั้งอยู่ในที่เปลี่ยว ไกลผู้คน มีผลต่อความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องอาหารการกิน การรักษา

พยายามป่วยไข้เนื่องจากมีโรคภัยไข้เจ็บชุกชุม ปัญหาการเดินทางไปไหนมาไหนไม่สะดวก โอกาสในการศึกษาต่อน้อย ขาดแคลนแหล่งค้นคว้าทางวิชาการเพื่อเพิ่มพูนความรู้ โอกาสรับความบันเทิงน้อย ทั้งนี้เพราะที่ซึ่งกันการมักจะกันการไปทุกอย่าง เช่นขาดไฟฟ้า น้ำสะอาด ร้านค้า การรักษาพยาบาล เป็นต้น

ข้อที่พึงสังเกตคือ ปัจจุบัน สปช. รับบรรจุผู้มีวุฒิสองเข้ารับราชการเป็นครู บุคคลเหล่านี้ได้สัมผัสชีวิตที่สะดวกสบาย คู่กันเคยกับความเบื่อนอยู่ในสังคมเมือง ได้เห็นโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งต่าง ๆ แต่เมื่อต้องไปประจำอยู่ในที่กันการห่างไกล ถึงแม้จะมีอุดมการสูงส่งก็ตามแต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง หลายคนเริ่มสังเกตว่าสิ่งที่ตนได้ทุ่มเทอุทิศไปนั้นมักไม่เกิดผลที่ควรจะเป็น ชุมชนยากจนอย่างไรก็ยังคงเป็นอย่างนั้น เด็กเมื่อจบไปก็ไม่ได้ทำอะไรเป็นชิ้นเป็นอัน ตัวเองซึ่งอยู่ในวัยหนุ่มสาว ก็ไม่มีโอกาสก้าวหน้าความรู้สักทำนองนี้มีผลให้ครูขอย้ายไปอยู่ในที่ซึ่งเปิดโอกาสความสะดวกทั้งแง่ส่วนตัวและความก้าวหน้าในอาชีพ เท่าที่ได้สัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบางท่าน ผู้เขียนได้รับทราบว่ ถ้ามิใช่ครูท้องถิ่นที่ถูกส่งไปประจำแล้ว เมื่อครบเกณฑ์ที่มีสิทธิขอย้ายได้ ครูหนุ่มสาวมักจะยื่นเรื่องราวขอย้ายทันทีที่ทำได้ ปัญหาที่ติดตามมาคือ ในกรณีที่มีครูขอย้ายมากและแหล่งที่จะรับย้ายมีจำกัดก็เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้นกันรน เป็นผลเสียต่อการทำงาน และโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลจะประสบปัญหาการขาดครูหรือครูเปลี่ยนหน้าบ่อยจนขาดความต่อเนื่องของโครงการ

มิใช่ว่าโรงเรียนที่ครูย้ายออกบ่อย ๆ จะประสบปัญหาเท่านั้น โรงเรียนที่ครูย้ายเข้าบ่อย ๆ ก็มีปัญหาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น โรงเรียนที่วิจัยแห่งหนึ่ง

ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลอยู่ห่างจากที่ทำการอำเภอเพียงครึ่งกิโลเมตร เป็นโรงเรียนที่ครูย้ายเข้าย้ายออกบ่อย เพราะข้าราชการอำเภอมักให้ภรรยาย้ายตามมาเป็นครูที่โรงเรียนนี้ จนครูบางคนของโรงเรียนอื่นเรียกโรงเรียนนี้ว่า โรงเรียนคุณหญิงคุณนาย ปัญหาที่เกิดตามคือ การขาดความต่อเนื่องประการหนึ่ง และการควบคุมบังคับบัญชาไม่คล่องตัวอีกประการหนึ่ง เพราะหากอาจารย์ใหญ่ไม่เข้มแข็งก็ยอมไม่อาจควบคุมบุคลากรที่เข้ามาอยู่เพียงชั่วคราว เช่นนี้ได้ นอกจากนี้ปัญหาที่ส่งผลต่อไปคือ เนื่องจากมีผู้ย้ายเข้าในลักษณะติดตามข้าราชการจำนวนไม่น้อย ก็เป็นการปิดโอกาสรับครูจากโรงเรียนใกล้เคียง ๆ ในอำเภอที่ทำเรื่องราวขอย้ายเข้ามาอยู่ในเขตชุมชนที่สะดวกเช่นนี้

ในสมัยที่โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โอกาสการย้ายจึงกล่าวข้างต้นมีจำกัด ผลคือครูที่ประจำอยู่ในที่ไกล ๆ มักจะทำกัวทำใจให้คุ้นเคยกับชุมชนที่ตนอยู่ พยายามสร้างหลักฐานอยู่ในชุมชนนั้น หรือหารายได้เพิ่มเติมจากการอยู่ในชุมชนนั้น ๆ เช่น ทำไร่ ทำสวน เพื่อเป็นรายได้เสริม หลายคนไม่กระตือรือร้นกับงานสอน โอกาสก้าวหน้า โอกาสเพิ่มพูนความรู้ใหม่ ๆ หดหายไป ทำงานไปวัน ๆ หนึ่ง รอวันครบเกษียณอายุ ครูที่ไม่สามารถปรับตัวได้ เช่นนี้ก็พยายามขอย้าย แต่เมื่อย้ายลำบากก็เกิดความผิดหวัง พลอยทำให้การสอนมีประสิทธิภาพตกต่ำไปก๊วย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบมาเป็น สปช. โอกาสการขยับขยาย โอกาสความก้าวหน้าก็สูงขึ้น เป็นผลดีต่อขวัญและกำลังใจของครู แต่อาจมีผลเสียต่อความต่อเนื่องของโครงการ และความสัมพันธ์ระหว่างครูกับชุมชน

๔. การทำงานระบบกรรมการ

ลักษณะที่เด่นประการหนึ่งของระบบการบริหารงานของ สปช. คือการใช้ระบบกรรมการควบคู่กับหน่วยงานบริหารและวิชาการตั้งแต่ระดับบนจนถึงระดับล่าง

ในระดับชาติ สปช. ดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษา งบประมาณ มาตรฐาน วิชาการ และเสนอแนะ แต่งตั้ง หรือออกระเบียบต่าง ๆ

ในระดับจังหวัด การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาความดีความชอบของครู การออกระเบียบต่าง ๆ กระทำโดยคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และในระดับอำเภอ ก็มีคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ส่วนระดับล่างสุด คือ กลุ่มโรงเรียน ก็มีคณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนทั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ข้อที่น่าสนใจคือคณะกรรมการการประถมศึกษาาระดับต่าง ๆ ประกอบด้วยบุคคลโดยตำแหน่งและตัวแทนของข้าราชการครูรวมอยู่ด้วย ซึ่งหมายความว่าครูมีส่วนมีเสียงในกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของตนในทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับกลุ่มโรงเรียนถึงระดับชาติ

ในระดับกลุ่มโรงเรียน คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียน ประกอบด้วยตัวแทนครูจำนวนกึ่งหนึ่ง และกรรมการโดยตำแหน่งอีกกึ่งหนึ่ง ผู้แทนข้าราชการครูของแต่ละกลุ่มโรงเรียน (มาจากการเลือกตั้ง) เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ในระดับจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดต้องมีบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูรวมอยู่ด้วยจำนวนหกคน และในระดับชาติก็เช่นกัน มีข้าราชการครูผู้ได้

รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูอยู่ในคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจำนวนสิบสองคนรวมเป็นกรรมการ

ผู้แทนข้าราชการครูเหล่านี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี ส่วนผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการกลุ่มอยู่ในวาระคราวละ ๒ ปีการศึกษา

การทำงานในรูปคณะกรรมการมีข้อดีข้อเสียอย่างไรนั้น ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน ครูบางท่านและผู้บริหารสำนักงานระดับต่าง ๆ ได้ข้อมูลพอสรุปได้ดังนี้

ในตัวของมันเอง ระบบกรรมการมีข้อดีเด่นชัดคือ เป็นระบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของครูมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และผลักดันความคิดเห็นให้เกิดผลได้ในทางปฏิบัติ เมื่อเทียบกับสมัยที่อยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาเด่นชัดคือ ครูขึ้นตรงต่อครูใหญ่และหัวหน้าหมวดการศึกษา โดยมีนายอำเภอเห็นผู้บังคับบัญชาระดับอำเภอ จะเห็นได้ว่า ระบบคณะกรรมการมีการกระจายอำนาจและการถ่วงดุลย์มากขึ้น การทำงานมีความรอบคอบ โอกาสผิดพลาดน้อยลง นอกจากนี้ครูรู้สึกว่าเป็นนายของตนเอง

ถึงแม้ระบบกรรมการจะมีความเด่นดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติระบบคณะกรรมการก่อปัญหาอยู่ไม่น้อย ปัญหาของการบริหารงานในรูปคณะกรรมการก็มีอยู่เล็กน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละอำเภอและกลุ่มโรงเรียน ซึ่งพอประมวลสรุปได้ดังนี้คือ

๑) ปัญหาปกติของการทำงานแบบคณะกรรมการ กรรมการของ สปช. ระดับกลุ่มอำเภอและระดับจังหวัดประสบปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นกับการทำงานระบบคณะกรรมการ คือ การตัดสินใจและการทำงานล่าช้า เรื่อง

ที่อาจตัดสินใจได้เร็วกลับต้องมีการพิจารณาถกเถียงกันโดยบุคคลหลายคนที่ต่างความคิด ต่างความต้องการ และมีผลประโยชน์แตกต่างกันอาจมีผลให้การตัดสินใจกลายเป็นเรื่องประนีประนอมกัน และไม่จำเป็นต้องเป็นการตัดสินใจที่รอบคอบ สมเหตุสมผล

ปัญหาอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นทั้งส่วนดีและส่วนเสียก็ได้คือ การขาดผู้รับผิดชอบ เนื่องจากการตัดสินใจเป็นเรื่องของคณะกรรมการ จึงอาจมีการบໍ้ความรับผิดชอบ และอาจมีการกล่าวหาบໍ้หลังว่าคนนั้นคนนี้เป็นคนตัดสินใจ คือใช้คณะกรรมการเป็นเวทีการเมืองเพื่อสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นต้น

๒) ปัญหาความไม่เข้าใจบทบาท การทำงานในรูปคณะกรรมการ กลุ่มโรงเรียนเกิดขึ้นก่อนตั้ง สปช. แต่อำนาจของกลุ่มในขณะนั้นยังมีไม่มากนัก ครั้นมีการกำหนดโครงสร้างบริหารในรูปคณะกรรมการระดับต่าง ๆ พร้อมทั้งมอบอำนาจบางอย่างให้ เช่น คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ (กปอ.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะการแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่และครูใหญ่ ตลอดจนเสนอความดีความชอบประจำปีของครูในเขตอำเภอด้วย ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นกรรมการเข้าใจบทบาทของตนเองผิด คิดว่าตนเป็นใหญ่ จึงใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้อง เช่น เป็นครูน้อยกลับถือว่าตนเองเสมอกับครูใหญ่ เพราะมีสิทธิพิจารณาความดีความชอบของครูใหญ่ด้วย เป็นต้น

ความไม่เข้าใจบทบาทนี้ผู้บริหารโรงเรียนท่านหนึ่งให้ข้อคิดเห็นว่าอาจทำให้ครูตกเป็นเครื่องมือในความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่มีผลประโยชน์ขัดกัน

๓) เผด็จการกลุ่ม สมัยที่โรงเรียนประถมศึกษายังสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีอำนาจแท้จริงในอำเภอคือนายอำเภอ แต่ปัจจุบัน

อำนาจส่วนหนึ่งอยู่ที่กลุ่ม เช่น อยู่กับ กปอ. หรือ กปจ. หากบุคคลในคณะกรรมการเป็นคนที่ มีความสามารถสูง มีความเข้าใจระบบ และตั้งใจทำงาน เพื่อส่วนรวมแล้ว งานของคณะกรรมการก็ย่อมเกิดผลดีไปด้วย แต่เนื่องจากมีระบบเลือกตั้งแทรกเข้ามา ผลคือผู้ที่มีคุณสมบัติสูงอาจไม่สนใจรับตำแหน่ง ในขณะที่คนบางกลุ่มพยายามหาเสียงเพื่อให้ได้รับตำแหน่ง และหากบุคคลจำนวนมากเกินกว่าครึ่งสามารถรวมตัวกันได้ก็จะทำให้การตัดสินใจเอนเอียงไปข้างหนึ่งข้างใดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่ง ซึ่งเป็นประธานกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด (กปจ.) ให้ข้อมูลกับผู้เขียนว่า เมื่อมีการลงคะแนนเสียงครั้งใดจะเป็นเสียง ๗ ต่อ ๘ แทบทุกครั้ง และฝ่ายที่ได้ ๘ เสียงเป็นฝ่ายที่จับกลุ่มมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วย

อนึ่ง ในทางปฏิบัติยังเกิดการรวมตัวระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจบังคับบัญชาครูทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ กับผู้ที่เป็นกรรมการ กปอ. กปจ. บางคน จึงมีครูท่านหนึ่งวิจารณ์ว่า ระบบราชการยังคงแน่นอยู่ คือมีความเกรงอกเกรงใจ กลัวอำนาจ ทำงาน แบบลอบหน้าประจุมก “ทำให้ลักษณะบัญชาการยังคงเหนือกว่าลักษณะประชาธิปไตย” ผลคือการพิจารณาความดีความชอบหรือการตัดสินใจเรื่องผลประโยชน์ยังคงขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้มีอำนาจหน้าที่หรือคนใกล้ชิด ส่วนผู้แทนครูที่มีความตั้งใจที่ไม่อาจรวมกลุ่มได้ เพราะอยู่ไกลกันรวมตัวได้ยาก เป็นต้น จึงเกิดการครหาหรือมีข่าวว่ามีการทุจริตเรื่องสอบบรรจุเข้ารับราชการ หรือมีการเล่นพวกกันในการพิจารณาความดีความชอบ เช่น ครูที่ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งชี้ว่าในการพิจารณาครั้งหนึ่งข้าราชการครู ๔ คน จากครู ๘ คนใน กปอ. ได้รับพิจารณาให้ได้รับความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ ๒ คน

๔. บทบาทของผู้นำกลุ่ม ผู้นำกลุ่มหรือประธานของ กปอ. และ กปจ. นั้น โดยตำแหน่งได้แก่ นายอำเภอ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ ในทางปฏิบัติหากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีทัศนคติไม่ดีต่อบุคลากรของการประถมศึกษา โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลในคณะกรรมการการศึกษาก็ย่อมมีขึ้นได้ ในกรณีเช่นนี้ การประชุมของคณะกรรมการย่อมไม่มีลักษณะสร้างสรรค์ อนึ่งมีบางท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ ภารกิจ และการบริหารงานของการประถมศึกษา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการทำงาน จึงน่าจะทำความเข้าใจกับประธานคณะกรรมการและผู้เกี่ยวข้องให้เสียก่อน ตัวอย่างเช่น ครูใหญ่โรงเรียนหนึ่งซึ่งว่านายอำเภอยังไม่เข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา เมื่อต้องการให้ครูที่โรงเรียนไปช่วยงาน ก็แจ้งมายังโรงเรียนตรงตามที่เคยทำโดยไม่ผ่าน กปอ. หรือสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอก่อน เป็นต้น จึงก่อความรู้สึกที่ไม่ดีระหว่างหน่วยงานทั้งสอง

ลักษณะปัญหาการทำงานของคณะกรรมการตามที่กล่าวข้างต้นนี้ส่วนใหญ่ มิใช่ปัญหาจากโครงสร้างโดยตรง แต่เป็นปัญหาต่อบุคคลเป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ข้อวิจารณ์ดังกล่าวจึงยังไม่มีน้ำหนักพอที่จะล้มเลิกระบบเสีย อันที่จริงการบริหารงานรูปคณะกรรมการเช่นนี้เป็นสิ่งใหม่ เมื่อนำมาใช้กับระบบเดิมซึ่งต่อบุคคลยังไม่คุ้นเคยแล้วก็ย่อมมีปัญหาในการปรับตัว คาดว่าเมื่อเปิดโอกาสให้ระบบได้พัฒนาปรับปรุงไปสักระยะหนึ่ง ก็น่าจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพดีขึ้น

๕. บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน

ครูในแต่ละโรงเรียนจะปฏิบัติหน้าที่ดีหรือไม่เพียงใด และบริการของโรง

เรียนจะเป็นไปอย่างไรนั้น ในทางปฏิบัติผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดคือ ผู้บริหารโรงเรียนซึ่งได้แก่ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่นั้นเอง ทั้งนี้เพราะการสอดคล้องดูแลการปฏิบัติงานในโรงเรียนนั้นมิใช่สามารถกระทำได้สม่ำเสมอ ด้วยมีความจำกัดในแง่เวลา เบียดเบียน ค่าเดินทาง และสภาพภูมิประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเยี่ยมชมโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลทางคมนาคมซึ่งมักเป็นโรงเรียนเล็ก ๆ ด้วยเหตุนี้ความสำเร็จของแต่ละโรงเรียนจึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารเป็นหลัก

ในกรณีที่ผู้บริหารขาดสมรรถภาพ โรงเรียนก็ประสบปัญหา ตัวอย่างเช่น โรงเรียนเล็กแห่งหนึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ก้นถ้ำ ชุมชนยากจนและไม่สนับสนุนโรงเรียน ครูขาดกำลังใจ วินัยหย่อนยาน บางคนก็ประพฤติตนไม่เหมาะสม เช่น ดื่มสุรา เล่นการพนัน ไม่มีการควบคุมกัน ผู้บริหารอ่อนแอไม่เอาจริง ผู้บริหารคนก่อนก็ขาดความรับผิดชอบ ยกยอทรัพย์สินของโรงเรียน

อีกตัวอย่างหนึ่งเกิดที่โรงเรียนเล็กอีกเช่นกัน สถานการณ์คล้ายโรงเรียนแรก คือเป็นโรงเรียนในพื้นที่ก้นถ้ำ ผู้นำท้องถิ่นไม่สนใจการศึกษา ไม่เคยช่วยเหลือโรงเรียนจริงจัง โรงเรียนอยู่ในเขตติดต่อกับจังหวัดซึ่งมีโจรผู้ร้ายใกล้เคียงข้ามแดนมาปล้นฆ่าชาวบ้านบ่อย ๆ ไข้มาลาเรียก็มีชุกชุม ประชาชนยากจน ครูใหญ่ไม่สามารถเข้ากับชาวบ้านได้ จึงหาทางขอย้ายออกจากพื้นที่ โดยรายงานกับทางอำเภอว่าถูกชาวบ้านปองร้าย ประจวบกับมีการฆ่าคนตายในหมู่บ้านและผู้ตายสนิทสนมกับครูใหญ่ ครูใหญ่จึงแจ้งทางราชการว่าถ้าไม่รีบย้ายตนออกจะได้รับอันตรายแน่นอน จากนั้นครูใหญ่จึงเข้ามาทำงานที่อำเภอ ทั้งโรงเรียนมาโดยไม่มีการมอบหมายงานใด ๆ ให้ครูที่อยู่

ในที่สุดครูคนหนึ่งก็ถูกรวบรวมให้เซ็นชื่อรักษาการแทนครูใหญ่โดยไม่ทราบล่วงหน้ามาก่อน

ครูใหญ่คนใหม่เป็นคนหนุ่มอายุยังไม่ถึงวัยเบญจเพศ ยังมีประสบการณ์ทั้งการสอนและการบริหารไม่มากนัก ไม่ใช่คนท้องถิ่น อยู่โรงเรียนได้ประมาณ ๒ ปี จึงไม่ค่อยได้รับความเชื่อถือจากชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่น ถึงแม้จะมีความกระตือรือร้นดี แต่ก็ทำงานด้วยความจำใจ เพราะยังไม่พร้อมที่จะรับตำแหน่ง

ตัวอย่างข้างต้นแสดงถึงบทบาทของครูใหญ่ที่ไม่อำนวยต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของครู ระหว่างวิจัยผู้เขียนพบตัวอย่างผู้บริหารโรงเรียนที่มีความสามารถและทำให้โรงเรียนพัฒนาไปได้มากดังจะยกตัวอย่างบางกรณีต่อไปนี้

กรณีโรงเรียนถิ่น-ท่าผา มีผู้บริหารโรงเรียนที่สนิทสนมเข้ากับชาวบ้าน ผู้นำท้องถิ่นและครูในโรงเรียนได้ดี ระหว่าง ๓ ปีที่ทำงานให้โรงเรียนนี้ได้มีผลงานต่าง ๆ มาก ครูมีความกระตือรือร้นในการทำงาน เอาใจใส่งานของโรงเรียนจริงจัง มีความสามัคคีกันดี

กรณีโรงเรียนบ้านบนเขาแก่งเรียง เป็นโรงเรียนที่ชนะเลิศได้ทีหนึ่งของจังหวัดในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๒ และชนะเลิศหนึ่งในการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการสอนสุขศึกษาและพลศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๔ ครูใหญ่ได้รับเลือกเป็นครูดีเด่นประจำจังหวัดด้วย เป็นครูที่มีอุดมการณ์ รักและเอาใจใส่ดูแลเด็ก มีความรู้ความสามารถ ชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นศรัทธามาก ผลคือการบริหารงานโรงเรียนได้ผลดี ครูในโรงเรียนมีความสัมพันธ์ดี หลังการสอนยังใช้เวลากลางคืนประชุมปรึกษากันแลกเปลี่ยนประสบการณ์

กันเสมอ ที่น่าสนใจคือ ครูทั้งหมดยกเว้นครูใหญ่ พักอยู่บ้านหลังเดียวกัน
รับประทานอาหารด้วยกัน ช่วยกันทำงานและสนิทสนมกลมเกลียวกันดี

จากกรณีต่าง ๆ ที่ประสบ ผู้เขียนพบว่าครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ที่มีความ
สามารถนั้นมีอิทธิพลยิ่งในการปรับปรุงพัฒนาบริการการเรียนการสอน ของ
ครูในโรงเรียน และรวมไปถึงการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนด้วย

ลักษณะของผู้นำมีผลต่อการทำงานและสังคมของครูดังนี้

๑) ความกระตือรือร้นในการทำงาน ครูใหญ่ที่เป็นผู้นำที่มีความ
สามารถมักมีส่วนสร้างความกระตือรือร้นให้แก่ครูอื่น ๆ ทำให้ครูอื่น ๆ สนใจ
ทำงาน แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าครูใหญ่ละเลยก็ทำให้ครูพลอยไม่ใส่ใจกับ
การสอนด้วย ตัวอย่างเช่นโรงเรียนแห่งหนึ่ง ครูในโรงเรียนคนหนึ่งมักไป
สอนสายเสมอเพราะบ้านอยู่ห่างจากโรงเรียน ๔๕ กิโลเมตร แต่การมาสาย
ของครูคนนั้นไม่เป็นปัญหาเพราะครูใหญ่เองก็ไม่สนใจการสอน เนื่องจากครู
ใหญ่เป็นเจ้าของโรงเรียนราษฎร์อยู่ไม่ไกลเท่าไรนัก จึงใช้เวลาไปอยู่ที่โรง
เรียนของตัวเองมากกว่า ลักษณะการที่ครูใหญ่มีธุรกิจส่วนตัวพบได้อีก
แห่งหนึ่ง ซึ่งครูใหญ่มีส่วนอยู่ประมาณหนึ่งร้อยกว่าไร่ และยังหาผลประโยชน์
จากโรงเรียน โดยเอาตayang ที่ครูฝ่ายเกษตรสอนให้นักเรียน ทำไปใช้ใน
สวนของตนเองด้วย พฤติกรรมทำนองนี้มีผลเสียต่อการทำงานของครูน้อย
ทั้งหลาย

๒) ความสามัคคีในหมู่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างครูเป็นผลส่วนหนึ่ง
จากความสามารถของผู้นำ ผู้นำที่ดีมักสามารถขจัดความขัดแย้งในหมู่และ
สร้างความสามัคคีได้แต่ก็ไม่แน่เสมอไป มีบางกรณีที่มีการขัดแย้งเกิดขึ้นรุนแรง
ก่อนครูใหญ่จะมา หรือช่วงเวลาที่ครูใหญ่ปฏิบัติงานนั้นอาจน้อยเกินกว่าจะ
แก้ปัญหาได้ แต่ถึงกระนั้นก็ทำให้ความขัดแย้งไม่บานปลายไป

๓) การพัฒนาโรงเรียน แต่ละโรงเรียนนั้นมักจะมีโครงการกันต่าง ๆ อยู่มาก การมีโครงการที่ดีและการผลักดันโครงการให้เกิดผลขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ ครูน้อยอื่น ๆ จะมีส่วนสนับสนุน หากครูใหญ่ให้การริเริ่มหรือสนับสนุนโครงการต่าง ๆ

๔) การสอนและให้บริการแก่นักเรียน ผลดีที่ครูใหญ่สามารถผลักดันให้แก่แก่นักเรียนคือทำให้ครูสนใจการสอน มีวินัยในการทำงาน และเอาใจใส่แก่นักเรียน

จากการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนพบลักษณะบางอย่างที่ดีและไม่ดีของครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ซึ่งพอแยกเป็นกรณีตัวอย่างเพื่อศึกษาภาวะผู้นำของโรงเรียนได้ดังนี้

๑) ความรู้ความสามารถส่วนตัว ครูใหญ่จะเป็นผู้บริหารที่ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ส่วนตัว

๒) อุปนิสัยใจคอ ปกติผู้บริหารที่ดีมีลักษณะกระตือรือร้น ชยันต์ แข็ง สนใจการเรียนการสอนและการทำงาน of ครู มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี โดยทั่วไปถึงแม้ว่าจะไม่มีส่วนสัมพันธ์เด่นชัดกับความกระตือรือร้น แต่ผู้เขียนมักพบว่าครูที่กระตือรือร้นมักมีอายุในวัยกลางคน ส่วนครูใหญ่ที่อายุใกล้เกษียณมักขาดความตื่นตัวไม่กระตือรือร้น

ในส่วนของความประพฤติส่วนตัว ก็มีผลต่อการทำงานด้วย ครูใหญ่บางคนขาดความเด็ดขาดไม่กล้าสั่งใคร ไม่กล้าตัดสินใจ มีครูใหญ่คนหนึ่งซึ่งไม่ประสบผลสำเร็จทั้งที่เป็นคนซื่อสัตย์ แต่เป็นคนเรียบไม่ชอบยุ่งกับใคร เป็นคนธรรมะรั้มไม่ปล่อยปละละเลยการเรียนการสอนและการพัฒนาโรงเรียนไปตามยถากรรม

ผู้เขียนได้รับคำบอกกล่าวจากผู้ช่วยนักวิจัยว่ามีครูใหญ่คนหนึ่ง ถึงแม้มีความสามารถแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะชอบทางชู้สาว ถูกลอบยิงแล้ว ๒ ครั้ง ส่วนครูใหญ่อีกคนหนึ่งเคยไปงานบุญแห่งหนึ่งแล้วเมากลับบ้าน ขับรถเครื่องตามทางแล้วล้มนอนอยู่กลางถนน ครูน้อยที่ตามมาต้องช่วยพาลกลับบ้าน เป็นที่เล่าลือทำให้ชาวบ้านและครูอื่นขาดความศรัทธา

๓) ความจริงใจและความยุติธรรม กรณีที่ครูใหญ่เล่นพรรคเล่นพวกขาดความยุติธรรม เอาแต่อารมณ์ตัวเองเป็นใหญ่ ย่อมมีผลเสียหาย ดังเช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่งผู้บริหารงานไม่ถี่ ไม่ยุติธรรม ครูส่วนใหญ่จึงขอย้ายออก

๔) ความสามารถในการบริหารและการจูงใจ ครูใหญ่ที่ดีมักมีความสามารถในการวางแผนและจัดการงานให้ประสบความสำเร็จได้ เช่น ครูใหญ่บ้านโกทาสามารถส่งครูไปรับการอบรมได้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีงบประมาณให้ ส่วนตัวอย่างที่ไม่ดีได้แก่ครูใหญ่ที่แบ่งงานไม่เป็น มอบหมายงานไม่เป็นกิจจะลักษณะไม่มีแผนดำเนินงาน ครูคนไหนอยากจะทำอะไรก็ทำ ไม่มีการประสานงานกัน

เรื่องการจูงใจก็เช่นกัน ครูใหญ่ที่ดีมักจะดูแลการทำงานของครูโดยใกล้ชิดและชดเชยเสียขวัญ ก็ให้กำลังใจทำให้ครูรู้สึกว่าการที่ทำงานที่มีเกียรติ มีความหมายและทำให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะต่าง ๆ ของครูใหญ่ที่กล่าวมานี้ทั้งในแง่ดีและแง่ลบ ล้วนมีผลต่อการทำงานของครูและการพัฒนาโรงเรียนไม่มากนักน้อย พฤติกรรมของครูใหญ่นี้เป็นส่วนที่เกิคนอกเหนือจากระบบโครงสร้างการบริหาร แต่เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งสำหรับการบริหารงานการประถมศึกษาในชนบท

๖. สรุป

การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานประถมศึกษาจากที่เคยสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสังกัด สปช. นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เพราะไม่ว่าโครงสร้าง ระบบการควบคุมบังคับบัญชา ระบบการตัดสินใจ สถานภาพและระบบส่งเสริมบุคลากร ตลอดจนกระบวนการทำงาน ในลักษณะคณะกรรมการล้วนเป็นสิ่งใหม่ที่น่ามาใช้กับบุคลากรเดิมที่เคยสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมาก บุคลากรเหล่านี้คุ้นเคยกับการทำงานที่ขึ้นกับการตัดสินใจของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด คุ้นกับระบบสั่งการที่ข้าราชการมีส่วนร่วมน้อยมาเป็นระบบใหม่ที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ในระยะแรกระบบและคนยังไปด้วยกันไม่ได้เต็มที่หรือเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของผู้กำหนดโครงสร้างของระบบใหม่ โดยทั่วไปปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของภาคปฏิบัติมากกว่าโครงสร้าง จึงน่าจะศึกษาทบทวนระบบบริหารใหม่ หลังจากที่ได้มีการใช้ระบบนี้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง

เชิงอรรถบทที่ ๘

๑. “จดหมายจากเลขานุการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ” *ประชาศึกษา* ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑-๒

๒. เพิ่งอ้าง หน้า ๒

๓. กองบรรณาธิการ “หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการสังกัด สปช.” *ประชาศึกษา* ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๔ หน้า ๒๖-๒๗

๔. ตามระเบียบคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ว่าด้วยกลุ่มโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๓ กลุ่มโรงเรียนมีหน้าที่ ดังนี้

- ๑) วางแผนปรับปรุงโรงเรียนตามขอบข่ายของงานภายในกลุ่ม และปฏิบัติให้สอดคล้องกับการจัดการศึกษาของอำเภอ จังหวัด และแนวนโยบายของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- ๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน หรือโครงการดำเนินการปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงเรียนภายในกลุ่ม
- ๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการพัฒนาบุคลากรภายในกลุ่ม
- ๔) จัดให้มีการประสานงานและร่วมมือระหว่างโรงเรียนภายในกลุ่มและชุมชน เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ
- ๕) เสนอแนะงบประมาณประจำปีของโรงเรียนภายในกลุ่ม
- ๖) ติดตามผลการปฏิบัติงาน และดูแลความประพฤติของข้าราชการครูภายในกลุ่มโรงเรียน
- ๗) เสนอแนะการพิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการครูในระดับกลุ่มโรงเรียน
- ๘) วางแผนงานสำรวจและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อให้เด็กเข้าเรียนอย่างทั่วถึง

๕๒๐๔

๙) ประเมินผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนภายในกลุ่ม

๑๐) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการ
การประถมศึกษาจังหวัดมอบหมาย

คณะกรรมการกลุ่มโรงเรียนประกอบด้วย ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ
โรงเรียนทุกโรงเรียนภายในกลุ่มเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และข้าราชการครูที่เป็น
ผู้สอนจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการโดยตำแหน่ง

(โปรดดูรายละเอียดใน “ความเป็นมาของระบบบริหารการศึกษาปัจจุบัน”
ประวัติศาสตร์ ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๒๔)

๕. โปรดดูรายละเอียดกฎหมายระเบียบคำสั่ง และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว
นี้ใน *คู่มือปฏิบัติการ* ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
กระทรวงศึกษาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, พ.ศ. ๒๕๒๕)

บทที่ ๕

ชุมชนกับโรงเรียน

แต่เดิมนั้น การประถมศึกษาเป็นที่รู้จักทั่วๆ ไปว่า “การศึกษาประชาบาล” เนื่องจากเป็นการจัดการศึกษาซึ่งชุมชน หรือประชาชนเป็นผู้อภิบาล แต่ต่อมาเมื่อรัฐบาลเข้ามามีส่วนจัดการศึกษาระดับนี้มากขึ้น บทบาทของชุมชนในฐานะผู้อภิบาลก็ลดลงไปตามลำดับ

อย่างไรก็ดีความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนยังมิได้ถูกตัดขาดออกจากกันโดยสิ้นเชิง ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านต่าง ๆ อยู่ไม่มากนักน้อย ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโรงเรียน ตลอดจนปัญหาและแนวทางในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันด้วย

๑. ความสัมพันธ์โดยทั่วไประหว่างชุมชนกับโรงเรียน

จากการสังเกตของผู้เขียนและผู้ช่วยวิจัยพบว่าโรงเรียนสังกัด สปช. ยังมีความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนพอสมควร ตามความเห็นของครูและคนในชุมชน ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นสิ่งจำเป็นทำนองต่างพึ่งพาอาศัยกัน ครูและผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าโรงเรียนยังต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนในก้นต่าง ๆ หลายด้าน ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณ และการสนับสนุนที่รัฐบาลให้แก่โรงเรียนนั้นมักไม่พอเพียงสำหรับการดำเนินการหากโรงเรียนมีโครงการริเริ่มนอกเหนือจากที่เคยได้รับจัดสรรงบประมาณจาก สปช. นอกจากนี้การสนับสนุนด้านอื่น ๆ หลายด้าน เช่น ความปลอดภัย ความสะดวกในการทำงาน

การร่วมมือร่วมใจร่วมอุทิศแรงงาน ฯลฯ เป็นสิ่งที่ไม่อาจได้มาจากฝ่ายรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว

สำหรับชาวบ้านนั้น ยังคิดว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของชุมชน และครูเป็นบุคคลที่พึงเคารพน่าเชื่อถือ เพราะมีความรู้สูงกว่าชาวบ้าน สามารถเป็นที่พึ่งพาแก่ชาวบ้านได้

ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนเทศบาลกับชุมชนนั้น ผู้เขียนพบว่า มีลักษณะไม่ใกล้ชิดเท่าความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนในชนบท ทั้งนี้ อาจเป็นด้วยลักษณะที่ตั้งของโรงเรียนมิได้อยู่ในสภาพแวดล้อมของชุมชนอย่างเด่นชัดเช่นในชนบท และอีกประการหนึ่งอาจเป็นด้วยสถานะเศรษฐกิจสังคมของชุมชนเมืองไม่อำนวยให้ผู้ปกครองใกล้ชิดกับโรงเรียนเท่าที่ควร ลักษณะปัญหาชุมชนเมืองที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนนี้ ปรากฏทำนองเดียวกันในกรณีโรงเรียนสังกัด สปช. ที่ตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนเมือง หรืออยู่ใกล้ชุมชนเมืองจนไม่เป็นสภาพชุมชนชนบท เช่นชุมชนอื่น ๆ ส่วนใหญ่ที่โรงเรียน สปช. ประจำอยู่

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้าน ผู้ปกครองและโรงเรียน

โดยทั่วไปชาวบ้านและผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท มีความสัมพันธ์กับโรงเรียนค่อนข้างดี กล่าวคือชาวบ้านมักคิดว่าโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนตนและมักพร้อมให้ความช่วยเหลือเท่าที่พอทำได้ มีหลายโรงเรียนในพื้นที่วิจัยครั้งนี้ได้รับการจัดตั้งและอภิบาลโดยชุมชนมาแต่ต้น เช่นโรงเรียนวัดหนองจอกใหญ่ (อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี) ก่อตั้งโดยประชาชน โดยผู้นำชุมชนและเจ้าอาวาสช่วยกันหาเงินเรียไรจากชาวบ้าน

ได้ ๕,๓๑๐ บาทและขอบริจาคจากบริษัทอุตสาหกรรมแก้วในกรุงเทพฯ ฯ ได้
อีกแสนกว่าบาท สามารถสร้างอาคารเรียนได้หนึ่งหลังในปี ๒๕๑๒ อีกแห่ง
หนึ่งได้แก่โรงเรียนบ้านห้วยไทร (อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช)
เดิมเป็นโรงเรียนในป่า ครูใหญ่ กำนัน และชาวบ้านต้องช่วยกันโค่นต้นไม้
เผา ชุกคอก และปรับพื้นสนาม และร่วมแรงสร้างอาคารชั่วคราวให้ลูกหลาน
ชาวบ้านได้เรียน จนต่อมาครูใหญ่จึงได้วิ่งเต้นจนได้อาคารที่มีมาตรฐานพอ
ควร เป็นต้น

ประมาณร้อยละ ๖๐ ของผู้บริหารโรงเรียนเห็นว่าชาวบ้านและผู้นำชุมชน
ให้การสนับสนุนหรือตามสมควร แต่มีหลายโรงเรียนที่ผู้บริหารเห็นว่าชาว
บ้านไม่ได้มีบทบาทสนับสนุนอะไรนัก ดังนั้นถึงแม้ว่าโดยทั่วไปชาวบ้านกับ
โรงเรียนจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวพันกัน แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นกับองค์ประกอบ
หลายประการซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ละท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๒.๑ ความสนับสนุนจากชาวบ้านและผู้ปกครองต่อโรงเรียน ความ
สนับสนุนที่โรงเรียนได้รับจากชาวบ้านมักเป็นความสนับสนุนในด้านเงินทุน
ร่างกาย และอุปกรณ์

ในด้านการเงิน ชาวบ้านมีส่วนช่วยทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อมในรูป
ต่าง ๆ เป็นต้นว่า ช่วยบริจาคร่วมเมื่อมีการทอดผ้าป่า หรือบริจาคให้โดย
ตรง จำนวนเงินที่โรงเรียนได้นั้นแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจและความ
สนใจของชาวบ้าน โรงเรียนบางแห่ง (๒ แห่ง) ได้เงินจากชุมชนในปี
๒๕๒๔ กว่า ๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป มีโรงเรียนร้อยละ ๒๐ ได้เงินจากหมู่บ้าน
ในปี ๒๕๒๔ ระหว่าง ๑๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ บาท (ดูตารางที่ ๑๔, ภาคผนวก
๑) ตัวอย่างเช่นโรงเรียนบ้านเมืองงาย อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

โรงเรียนกับชุมชนมีความสนิทสนมกันดี นักเรียนที่จบจากโรงเรียน ได้ตั้งสมาคมศิษย์เก่าเพื่อช่วยพัฒนาโรงเรียน ในปี ๒๕๒๔ มีการทอดผ้าป่าหาเงินสร้างสนามบาสเกตบอลให้โรงเรียน ประมาณว่าเงินที่ได้จากการบริจาคของชาวบ้านรวมกับการจัดงานวันศึกษาประชาบาล คิดเป็นจำนวนเงินกว่าแสนบาท

ในบางท้องที่โรงเรียนแทบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากชาวบ้านเลย สาเหตุส่วนหนึ่งคือ ชาวบ้านมีฐานะยากจน เช่น โรงเรียนบ้านห้วยชัน อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นโรงเรียนในเขตซึ่งชาวบ้านมีฐานะยากจน เนื่องจากหมู่บ้านอยู่ติดลำชี มีปัญหาหน้าท่วมบ่อยครั้ง ตัวหมู่บ้านเล็ก ดังนั้นถึงแม้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างครูกับชาวบ้านจะดี แต่การสนับสนุนทางการเงินมีข้อจำกัด โดยเฉพาะมีชาวบ้านบางกลุ่มเห็นว่าการประถมศึกษาเป็นหน้าที่ที่ครูและโรงเรียนต้องรับผิดชอบ ไม่จำเป็นต้องไปขอให้ชาวบ้านช่วย อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่หมู่บ้านดงเสลา (อำเภอสรีสวัสดิ์จังหวัดกาญจนบุรี) เป็นหมู่บ้านใหม่ย้ายหน้าท่วมเนื่องจากสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ ทำเลที่ตั้งไม่อุดมสมบูรณ์ มีปัญหาเกี่ยวกับชาวกะเหรี่ยงที่อยู่เดิม โรงเรียนบ้านดงเสลาไม่ได้รับความช่วยเหลือจากชุมชน แทบไม่มีความสัมพันธ์กับคณะกรรมการศึกษา วัดและชุมชนเลย

ดังนั้นโดยทั่วไปการสนับสนุนทางการเงินจึงขึ้นกับฐานะรายได้ของชาวบ้านเป็นหลัก ระหว่างวิจัยได้พบว่า มีหลายหมู่บ้านที่ชาวบ้านบางคนกลับจากการทำงานในตระวันออกกลาง มีฐานะดีพอควร และมีความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษาและสังคมดีกว่าชาวบ้านอื่นๆ ชาวบ้านกลุ่มนี้มักให้ความสนับสนุนโรงเรียนดี

ในค้ำอุปกรณก็เช่นกัน ขึ้นกับฐานะและความสนใจของชาวบ้านเป็นสำคัญ เช่นที่โรงเรียนวัดแจ้ มีชาวบ้านครอบครัวหนึ่งจากหมู่บ้านระวะ (ตำบลระวะ อำเภอรอนอก จังหวัดสงขลา) มีฐานะดีคอยช่วยเหลือโรงเรียน ตลอดเวลาทั้งค้ำการเงิน วัสดุอุปกรณ์เป็นต้น ที่หมู่บ้านแห่งนี้เช่นกัน เวลาโรงเรียนจัดงานวันเด็กชาวบ้านก็ช่วยจัดหาของขวัญและรางวัลแก่เด็กด้วย อีกแห่งหนึ่งคือที่บ้านเกาะหัวช้าง ตำบลแม่ปู้ (อำเภอแม่พริก จังหวัดลำปาง) โรงเรียนได้ตู้เย็น กลองชุด กลองแขก เครื่องเป่าพัตลม เทป เครื่องฉายสไลด์ ตู้ทำน้ำเย็น ฯลฯ จากชาวบ้าน โดยเฉพาะจากผู้ทีกลับจากการทำงานในตะวันออกกลาง

บางกรณีชาวบ้านช่วยสนับสนุนร่างกาย โดยช่วยซ่อมรั้ว ตกแต่งบริเวณสถานที่ ร่วมพัฒนาอาคารสถานที่และบริเวณโรงเรียนหรือช่วยพิทักษ์ทรัพย์สินของโรงเรียนเป็นต้น

นอกเหนือจากนี้ ชาวบ้านบางแห่งอาจช่วยเหลือโรงเรียน โดยร่วมโครงการที่โรงเรียนจัดขึ้น สนใจส่งลูกหลานเข้าเรียนรวมทั้งคอยกวคั้นลูกหลานของตนที่เป็นนักเรียนด้วย แต่ความสนใจมีส่วนร่วมนั้นนอกเหนือจากฐานะทางเศรษฐกิจแล้ว ยังขึ้นกับองค์ประกอบอื่น ๆ บางประการ ที่สำคัญคือขึ้นกับความริเริ่มและบทบาทของผู้บริหารและคณะครูด้วย หากครูไม่สนใจติดต่อขอความร่วมมือ หรือไม่ริเริ่มโครงการแล้ว ชาวบ้านก็มักไม่สนใจใยดีด้วย เพราะขาดความเข้าใจการให้บริการทางการศึกษา คิดว่าในเมื่อรัฐสนับสนุนชาวบ้านไม่ต้องช่วยก็ได้ หรือไม่ทราบว่าจะช่วยเหลือโรงเรียนได้อย่างไร

ประเด็นเรื่องความรู้ความเข้าใจของชาวบ้านนับว่ามีความสำคัญอยู่ไม่น้อย เพราะในระยะหลังชาวบ้านมีทัศนคติว่ารัฐต้องจัดบริการและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้

แก่เด็กนักเรียนโดยผ่านโรงเรียน จึงไม่ค่อยสนใจเข้าช่วยเหลือโรงเรียน ประเด็นนี้เป็นภาระที่โรงเรียนต้องชี้แจงทำความเข้าใจให้ชัดว่ารัฐได้ช่วยอะไร โรงเรียน มีขอบเขตจำกัดในการช่วยเหลือเพียงใดตลอดจนชาวบ้านพึงมีบทบาทอย่างไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน

ค่านิยมอีกประการหนึ่งของชาวบ้านที่อาจมีส่วนกระทบโรงเรียน คือความไม่เข้าใจหลักสูตรใหม่ เพราะชาวบ้านยังยึดค่านิยมการสอนเรื่องเลขและภาษาไทยเป็นหลัก คือสนใจกว่าเด็กนักเรียนอ่านออกเขียนได้และคิดเลขเป็น เวลาที่นักเรียนกลับบ้านก็ถามว่าไปได้หนังสือกี่ตัว ไม่ค่อยเข้าใจวัตถุประสงค์ของแนวทางหลักสูตรใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้ บางคนบ่นว่าเด็กมัวแต่ไปเล่นไม่ได้เรียน

ความสนับสนุนที่ชาวบ้านให้แก่โรงเรียนอาจครอบคลุมถึงครูด้วย โดยชาวบ้านแบ่งปันสิ่งของให้ครู หรือช่วยกันดูแลป้องกันไม่ให้ครูเป็นอันตราย ดังที่ผู้ใหญ่บ้านหลุมควัน (ต. คงควน อ. นาคนู จ. มหาสารคาม) กล่าวแก่ผู้ช่วยวิจัยว่า “ครูโรงเรียนนี้เมื่อตายหรืออก ถ้าอยู่ในบ้านนี้ บางทีชาวบ้านได้ของมากก็แบ่งให้ครูบ้างเหมือนกัน หรือซื้อของบางทีก็ไม่เอาเงิน” ครูบางคนมีความสัมพันธ์กับชาวบ้าน จนเหมือนเป็นญาติพี่น้องกันจริงๆ ก็มี

โดยสรุป ความสนับสนุนที่ชาวบ้านให้แก่ครูและโรงเรียนเป็นทั้งด้านกำลังเงิน กำลังกายและสิ่งของ ทั้งนี้ขึ้นกับฐานะ ความรู้ความเข้าใจ ทักษะคติของชาวบ้าน รวมทั้งกับการปฏิบัติตัวของครูและผู้บริหารโรงเรียนด้วย

๒.๒ การสนับสนุนและบริการที่โรงเรียนจัดให้แก่ชาวบ้าน โรงเรียนอาจจัดบริการให้แก่ชาวบ้านได้หลายรูปแบบ ทั้งทางนัยยอมชนกับความริเริ่มและความสนใจจากฝ่ายโรงเรียนและครูเป็นหลัก

บริการที่ให้แก่ชาวบ้านนี้โดยทั่วไปได้แก่ บริการด้านสถานที่ บ้านวัสดุอุปกรณ์ การช่วยงานพิธีและการให้ความรู้และคำปรึกษาหารือ จากคำตอบของครูทั้งที่สังกัด สปช. และสังกัดเทศบาล พบกลุ่มบริการสำคัญ คือ สถานที่และอุปกรณ์ วิชาการและห้องสมุด การร่วมกิจกรรมชุมชน การให้คำแนะนำปรึกษาและอื่น ๆ (ดูภาคผนวก ๑ ตารางที่ ๑๕)

สำหรับการให้บริการด้านอุปกรณ์และสถานที่นั้นเป็นเรื่องปกติธรรมดาของชนบท ทั้งนี้เพราะโรงเรียนมีบริเวณกว้างขวางและมีสถานที่หรืออุปกรณ์เหมาะสมกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีคนมาร่วมมาก เวลาที่มีการประชุมชาวบ้านอาจขอยืมสถานที่ของโรงเรียน หรือขอยืมอุปกรณ์บ้านเครื่องขยายเสียง พัดลม เก้าอี้ เป็นต้น ในแต่ละชุมชนแหล่งยืมสำคัญสำหรับชาวบ้านคือวัดและโรงเรียนนั่นเอง บางโรงเรียนมีเครื่องโรเนียวเอกสาร ซึ่งชาวบ้านได้ใช้ในบางโอกาส

การให้บริการห้องสมุดนั้น เป็นบริการที่บางโรงเรียนจัดขึ้น โดยหาหนังสือต่าง ๆ เพื่อให้ชาวบ้านใช้ แต่บางแห่งก็ประสบปัญหาเหมือนกัน เช่นโรงเรียนแห่งหนึ่งทำเอาแม่แดงจัดทำโครงการห้องสมุดให้ชาวบ้าน แต่ไม่ได้รับความนิยมนัก เหตุผลหนึ่งที่ครูโรงเรียนนี้ตั้งเป็นข้อสังเกต คือชาวบ้านบางคนรู้สึกว่าโรงเรียนเป็นที่ของเด็ก ๆ ไม่ใช่ที่ของชาวบ้าน และอีกเหตุผลหนึ่งคือชาวบ้านไม่ค่อยมีเวลาเนื่องจากต้องทำงานตลอดปี คนหนุ่มคนสาวต้องไปรับจ้างในเมือง ชาวบ้านไม่สนใจ และเอกสารมีน้อย

การให้คำแนะนำปรึกษาแก่ชาวบ้านเป็นบริการที่ไม่เป็นทางการอีกรูปแบบหนึ่งที่ชาวบ้านพึ่งพาจากบุคลากรของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีที่ตั้งหรือบุคลากรในชุมชนนั้น ๆ ในกรณีเช่นนี้ เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานเดียวที่รัฐจัดตั้งในชุมชน และครูเป็นผู้ซึ่งชาวบ้านยกย่องยอมรับว่ามีความรู้ จึงกลายเป็นที่ปรึกษาค้นต่าง ๆ แก่ชาวบ้าน บางกรณีครูอาจรับภาระดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาวบ้านโดยเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ การให้คำปรึกษาหรือนี้อาจเป็นเรื่องการทำมาหากิน เศรษฐกิจ การครองชีพ สุขภาพอนามัย กฎหมาย ปัญหาส่วนตัว เป็นต้น ชาวบ้านจะปรึกษาครูคนใดนั้นขึ้นกับการวางตัวของครู ถ้าครูมีความสามารถ ทำตัวสนิทสนมเข้ากับชาวบ้านได้ดี และเป็นที่ยอมรับ ก็มักรับภาระให้คำปรึกษาหรือและช่วยเหลือชาวบ้านตามไปด้วย บางโอกาสครูเป็นผู้ริเริ่มให้คำแนะนำเอง เช่น แนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพ หรือวิชาการต่าง ๆ โดยเป็นลักษณะการเผยแพร่ข่าวสารที่ครูคิดว่าเหมาะสมสำหรับการนำไปปฏิบัติในชุมชน บางโรงเรียนจัดทำเป็นโครงการพิเศษในการเผยแพร่ความรู้ หรือจัดเป็นการศึกษาผู้ใหญ่

นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ บางโรงเรียนจัดบริการรูปรูอื่นให้แก่ชาวบ้าน เช่น ที่โรงเรียนบ้านเมืองนาย (อำเภอเชียงดาว) ครูใหญ่และผู้ช่วยครูใหญ่มีรถส่วนตัว ให้บริการรับส่งไปรษณีย์ในหมู่บ้าน โดยรับจากอำเภอมาบริการให้ชาวบ้าน รวมทั้งมีโครงการจัดทำจุลสารเพื่อกระจายข่าวภายในหมู่บ้าน ตลอดจนดำริจัดทำโครงการกระจายข่าวโดยติดตั้งลำโพงเข้าในหมู่บ้าน เพื่อกระจายความรู้ ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ แก่ชุมชน

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนเทศบาลกับชุมชนมีไม่แน่นแฟ้นเท่าความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียน สปช. กับชุมชนชนบท จึงไม่น่ามากล่าวละเอียด ณ
ที่นี้

๒.๓ ปัจจัยที่สนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

นอกเหนือจากฐานะเศรษฐกิจและความสนใจของชาวบ้าน (รวมทั้งผู้นำชุมชนคงจะกล่าวต่อไป) แล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโรงเรียนคือปัจจัยจากด้านโรงเรียนเป็นหลัก โดยเฉพาะบทบาทและท่าทีของผู้บริหารโรงเรียนและครูของโรงเรียน

ก) บทบาทของครู ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ส่วนหนึ่งขึ้นกับการวางตัวของครู และการที่ครูมีโอกาสสนิทสนมคุ้นเคยกับชาวบ้านจากการวิจัยครั้งนี้พบว่ามีเงื่อนไขบางประการที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ดังกล่าว

ประการแรก ครูไม่ได้อยู่ในท้องถิ่น เช่นกรณีที่โรงเรียนอยู่ไม่ไกลจากชุมชนเมืองนัก หรือมีเส้นทางคมนาคมสะดวก มีหลายโรงเรียนซึ่งครูมีที่พักในเมือง เช่น โรงเรียนวัดบ้านตาล (อำเภอเมือง จ. นครศรีธรรมราช) หรือโรงเรียนบ้านห้วยหาร (อำเภอร่อนพิบูลย์ จ. นครศรีธรรมราช) เป็นตัวอย่างที่ครูกว่าร้อยละ ๘๐ มิได้พักอยู่ในชุมชน ที่โรงเรียนสันหลวงหนองบง (อำเภอห้างฉัตร จ. ลำปาง) ครูประมาณ ๓ ใน ๔ พักอยู่ที่อำเภอหรือจังหวัด (ครูกึ่งหนึ่งพักที่อำเภอ และอีก ๑ ใน ๔ พักที่ตัวจังหวัด) สาเหตุที่ครูเลือกพักในเมือง อาจเป็นได้หลายทาง เช่น ในเมืองสะดวกสบายดี ปลอดภัย ครูมีครอบครัวอยู่ในเมือง ไม่มีที่พักในชุมชนหรือขาด

แคลนความสะดวกต่าง ๆ ฯลฯ การที่ครูไม่ได้พักอยู่ในชุมชนมิได้หมายความว่า ครูไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน แต่หมายความว่าโอกาสสนิทสนมคุ้นเคยหรือโอกาสที่ชุมชนจะพึงพาครูมีน้อยกว่ากรณีที่ครูพักในชุมชน

ประการที่สอง ครูมีอัยยาศัยไมตรีดีและเอื้อเฟื้อให้บริการที่เป็นประโยชน์แก่ชาวบ้าน มีหลายแห่งที่ครูเป็นที่รักใคร่ของชุมชน เนื่องจากวางตัวดี นำเคารพนับถือ รักเด็ก เอาใจใส่ดูแลเด็กดี หรือช่วยร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชาวบ้านดี

ประการที่สาม ครูซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นที่โรงเรียนตั้งอยู่มักเป็นที่ยอมรับโดยชาวบ้านง่ายกว่าครูจากที่อื่น จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชน มีหลายแห่งที่ระบุว่า ชาวบ้านจะสนิทสนมกับครูที่เป็นคนในหมู่บ้าน เช่นผู้ใหญ่บ้านที่โรงเรียนหนึ่งในตำบลหนองเม็ก (อ. ศรีสวัสดิ์ จ. มหาสารคาม) ให้ความเห็นว่า ครูกับชุมชนต่างคนต่างอยู่ มีครูท้องถิ่นเพียงคนเดียว หรือที่หมู่บ้านแม่แสดบ (อ. เติน จ. ลำปาง) ผู้ใหญ่บ้านให้ความเห็นว่าครูโรงเรียนนี้มักมีการสับเปลี่ยนโยกย้ายอยู่เสมอ และอยู่ไม่นาน รวมทั้งไม่มีครูในท้องถิ่นเลย ทำให้กิจกรรมกับชุมชนแทบไม่มี และความสนิทสนมคุ้นเคยน้อย

ข) บทบาทของครูใหญ่ ครูใหญ่มีบทบาทสำคัญมากในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน มีหลายโรงเรียนที่ครูใหญ่เป็นคนแข็งขัน และมีมนุษยสัมพันธ์ดี ก็มีผลให้ความสัมพันธ์กับชุมชนราบรื่นดี ในทางตรงข้าม ถ้าครูใหญ่ไม่เป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน โอกาสที่ชาวบ้านจะสนับสนุนโรงเรียนก็พลอยลดหย่อนตามไปด้วย

ลักษณะบางประการของครูใหญ่ที่สังเกตจากการวิจัยนี้ที่มีผลต่อความสัมพันธ์กับชาวบ้านและชุมชนได้แก่

ประการแรก การวางตัวของครูใหญ่เอง ผู้เขียนพบว่า มีโรงเรียนหลายโรงเรียนที่ครูใหญ่กับชาวบ้านมีกรณีพิพาทขัดแย้งกัน ที่โรงเรียนหนึ่งในจังหวัดกาญจนบุรี ครูใหญ่เคยถูกลอบยิงครั้งหนึ่งแต่ไม่ตาย ที่โรงเรียนอีกแห่งหนึ่งในพื้นที่วิจัย ครูใหญ่มีภรรยา ๒ คน เป็นคนพื้นบ้านที่โรงเรียนตั้งอยู่ ๑ คน และคนต่างท้องถิ่นที่อีกหนึ่งคน ชาวบ้านที่เป็นญาติพี่น้องของภรรยาคนแรกไม่พอใจ มีการต่อว่ากระทบว่ครูใหญ่วางตัวไม่เหมาะสม การขอความช่วยเหลือจากชาวบ้านจึงมักไม่ได้ผล

อีกโรงเรียนหนึ่ง ชาวบ้านกล่าวหาว่าครูใหญ่ไม่ให้เกียรติชาวบ้าน หรือไม่เห็นความสำคัญของชาวบ้าน เช่น ชาวบ้านช่วยสร้างห้องสมุดให้โรงเรียน (เป็นห้องสมุดชุมชนด้วย) แต่ครูใหญ่ไม่พอใจที่สร้างตรงนั้น และมีเรื่องขัดแย้งกับครอบครัวหนึ่ง โดยตัดหน้าซื้อที่ดินซึ่งครอบครัวนั้นตั้งใจซื้อ จึงเกิดความไม่พอใจ ถึงกับพูดว่า “ถ้าครูใหญ่คนนั้นยังอยู่จะไม่ขอร่วมทางด้วย” แดงครูใหญ่ถูกวิจารณ์ว่าเป็น “หมอผี” เพราะชอบเรื่องไสยศาสตร์ และอารมณ์ไม่ค่อยอบอุ่น ๆ ชาวบ้านจึงกล่าวว่า “ครูใหญ่คนนี้เป็นคนเหลือเกิน ไม่มีปัญญาไปอยู่ที่อื่น จึงถูกส่งมาที่นี่”

กรณีที่ครูใหญ่เป็นที่เคารพนับถือ ก็ทำให้ความร่วมมือจากชาวบ้านเป็นไปด้วยดี เช่น เดิมชุมชนที่วัดศิลาชนเขต (อำเภอสิชล จังหวัดนครศรีธรรมราช) เคยเป็นถิ่นอันธพาล ปกติไม่ค่อยมีใครกล้าจัดงาน เพราะกลัวมีเรื่องทำให้ขาดทุน แต่โรงเรียนวัดศิลาชนเขตจัดได้ทุกครั้ง เพราะวัยรุ่นเคารพนับถือครูใหญ่ จึงคุมกันเองไม่ก่อเรื่อง

ประการที่สอง ความขัดแย้งระหว่างครูใหญ่กับชาวบ้าน อาจเป็นเรื่องความขัดแย้งทางความคิดหรือการทำงานก็ได้ เช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่งใน

จังหวัดสงขลา ครูใหญ่ไม่ต้องการให้รถใหญ่เล่นบนถนนเวลาหน้าฝน เพราะจะทำให้ถนนเสียหาย จึงสร้างรั้วถนน ชาวบ้านไม่พอใจ เพราะต้องการบรรเทาของเข้าหมู่บ้านจึงรั้ว ครูใหญ่ก็ไม่พอใจ ลักษณะอีกประการหนึ่งคือความอ่อนปรนออมชอมผลประโยชน์ ที่หมู่บ้านแห่งหนึ่ง ครูใหญ่ไม่ให้ชาวบ้านเอาวัควายมากินหญ้าในบริเวณโรงเรียน ชาวบ้านไม่พอใจและแกล้งทำลายหรือขโมยทรัพย์สินของโรงเรียน มีทัศนคติไม่ดีต่อครู ส่วนครูใหญ่ก็มีทัศนคติไม่ดีต่อชาวบ้าน เห็นว่าชาวบ้านขี้ขโมยไม่รับผิดชอบ

โดยสรุปความสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านและโรงเรียนขึ้นกับการแสดงออกของทั้ง ๒ ฝ่าย แต่โดยส่วนใหญ่ขึ้นกับท่าทีและความริเริ่มของครูโดยเฉพาะครูใหญ่ เพราะชาวบ้านมักยอมรับและให้ความเชื่อถือครูอยู่แล้ว

๓. คณะกรรมการศึกษากับโรงเรียน

คณะกรรมการศึกษาเป็นคณะบุคคลซึ่งโดยปกติครูใหญ่เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งโดยเสนอชื่อผู้ที่เห็นสมควรเพื่อให้ทางจังหวัดแต่งตั้ง จำนวนบุคคลในคณะกรรมการไม่ตายตัว ขึ้นกับความเหมาะสม บางโรงเรียนที่วิจัยครั้งนี้มีกรรมการศึกษาจำนวน ๕ คน บางโรงเรียนมีถึง ๒๐ คน สมาชิกในคณะกรรมการศึกษามักเป็นผู้มีอันจะกินและเป็นที่ยึดถือของชาวบ้าน คณะกรรมการศึกษามักประกอบด้วยผู้นำชุมชน ซึ่งมักเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการศึกษาถือเป็นกลไกสนับสนุนกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน (แต่ก็ไม่มีบทบาทหนักในกิจกรรมทางวิชาการ ซึ่งโรงเรียนเป็นผู้จัดตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด ทั้งนี้ยกเว้นกรณีกรรมการศึกษาบางคนซึ่งเคยมีอาชีพครูมาก่อน และยังคงสนใจด้านการศึกษาอยู่)

นอกจากนี้ยังเป็นองค์ประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชนด้วย

จากการสอบถามผู้บริหารโรงเรียนสังกัด สปช. พบว่า ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการศึกษาโดยทั่วไปมี ๓ ประการ คือ

๑) ร่วมกำหนด ให้ความเห็นและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งปกติคณะครูเป็นผู้ริเริ่ม เช่น กิจกรรมทางวัฒนธรรม การแข่งขันกีฬา การจัดนิทรรศการ หรือการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน ตามภารกิจประเภทนี้ คณะกรรมการศึกษามีส่วนช่วยเหลือในการให้คำปรึกษาหารือ และร่วมใจดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรม

๒) เป็นผู้ประสานงานกับชุมชน และช่วยประชาสัมพันธ์กิจกรรมของโรงเรียนให้ชุมชนทราบ ภารกิจข้อนี้เป็นส่วนที่ช่วยเหลือโรงเรียนได้มาก เนื่องจากกรรมการเป็นคนสำคัญในหมู่บ้านนั่นเอง ย่อมสามารถชี้แจงและแพร่ข่าวสารที่โรงเรียนต้องการให้ประชาสัมพันธ์ได้เหมาะสม ผู้บริหารโรงเรียนแห่งหนึ่งชี้แจงว่า กรรมการศึกษายังช่วยในการประสานไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทระหว่างครูบางคนกับชาวบ้าน

ในบางกรณีซึ่งกรรมการศึกษาเข้มแข็ง แต่ฝ่ายโรงเรียนไม่กระตือรือร้น กรรมการศึกษาอาจเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงเสริมอย่างสำคัญได้ เช่น กรรมการศึกษาของโรงเรียนวัดบ้านตาล (อำเภอเมือง จ. นครศรีธรรมราช) มีบทบาทมากกว่าครูใหญ่ในบางเรื่อง เป็นต้นว่า เรียกประชุมผู้ปกครองเพื่อทำความเข้าใจหลักสูตร และกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน การเรียกประชุมเหล่านี้ กรรมการศึกษาเป็นฝ่ายผลักดัน และจัดการกันเองโดยครูใหญ่มิได้ริเริ่ม

๓) ช่วยหาเงินและอุปกรณ์เข้าโรงเรียน ตามภารกิจนี้กรรมการศึกษา ส่วนหนึ่งเป็นผู้แบกภาระในการออกเงินช่วยสมทบกิจกรรมของโรงเรียน อีก ส่วนหนึ่งช่วยเรียไรและรวบรวมเงินจากชาวบ้านเพื่อสนับสนุนโรงเรียน กิจกรรมหาเงินของกรรมการศึกษาอาจเป็นไปในรูปแบบอื่น ๆ อีก เช่น จัดชกมวย จัดงานโรงเรียน หรือร่วมการทอดผ้าป่าหาเงินเข้าโรงเรียน เป็นต้น

นอกเหนือจากภารกิจทั้ง ๓ ประการแล้ว กรรมการศึกษายังอาจช่วยเหลือโรงเรียนในด้านอื่น ๆ อีก เช่น ช่วยแรงงาน (ซ่อมอาคารรั้วให้โรงเรียน) ช่วยต้อนรับแขกของโรงเรียน แต่กรรมการศึกษาแทบไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการเรียนการสอน

ที่กล่าวข้างต้นนี้มีได้หมายความว่า กรรมการศึกษาจะมีบทบาททั้ง ๓ ประการอย่างแข็งขันเสมอไป มีหลายโรงเรียนเช่นกันที่คณะกรรมการศึกษา ไม่มีบทบาทใดเลย หรือไม่มีกรรมการศึกษา จากการสังเกตและสัมภาษณ์ พบว่ามีปัจจัยสำคัญ ๓ ประการที่กระทบบทบาทของคณะกรรมการนี้ คือ

๑) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน เนื่องจากภารกิจในทางปฏิบัติของ กรรมการศึกษาส่วนใหญ่ถูกริเริ่มและกำหนดโดยทางโรงเรียน (ผู้บริหารโรงเรียนและคณะครู) กรรมการศึกษาจะมีบทบาทแข็งขันเพียงใดขึ้นกับทางโรงเรียนโดยเฉพาะผู้บริหารโรงเรียนเป็นสำคัญ มีบางโรงเรียนที่ผู้บริหารโรงเรียนไม่เห็นความสำคัญของกรรมการ บทบาทของกรรมการชุดนั้นก็ไม่มี หรือมีน้อยมาก

มีบางโรงเรียนให้ความสำคัญกับกรรมการศึกษาโรงเรียนมาก เช่น โรงเรียนวัดศรีโลหะราษฎร์บำรุง (อ. ท่าม่วง จ. กาญจนบุรี) ได้กรรมการ

ศึกษาช่วยเหลือในการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนในต่าง ๆ เช่น ช่วยหาเงินเข้าโรงเรียน และระหว่างวิจัยนี้คณะกรรมการศึกษาก็เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการจัดตั้งมูลนิธิโรงเรียนวัดศรีโหดระราชวรวิหารขึ้น อีกโรงเรียนหนึ่งซึ่งได้แรงสนับสนุนจากคณะกรรมการศึกษาคือโรงเรียนชุมชนนิคมทับทิวทองเคราะห์ 1 ซึ่งมีกรรมการอยู่ ๒ คณะ คือ กรรมการศึกษา (ครูใหญ่เป็นผู้เสนอชื่อบุคคลในคณะกรรมการ) กับกรรมการโรงเรียนชุมชน (ชาวบ้านเป็นผู้เลือกตั้ง) กรรมการทั้ง ๒ คณะนี้ได้ช่วยสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียนตามภารกิจทั้ง ๓ ประการ ที่กล่าวข้างต้นอย่างแข็งขัน

๒) *ฐานะทางการเงินและสังคม* ฐานะทางการเงินของสมาชิกกรรมการศึกษา มีส่วนกระทบบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ไม่มากนัก ในกรณีที่กรรมการมีฐานะดี ภารกิจเรื่องการหาเงินสนับสนุนโรงเรียนก็เป็นไปด้วยดี แต่มีหลายชุมชนซึ่งยากจน กรรมการศึกษาเองก็ขาดแคลน จึงมักไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก อย่างดีก็เพียงช่วยสนับสนุนแรงกายเล็ก ๆ น้อย ๆ ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า โรงเรียนซึ่งตั้งในชุมชนยากจนมักขาดแคลนแรงสนับสนุนจากกรรมการศึกษาคือ

ฐานะทางสังคมของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญเช่นกันในการระดมความสนับสนุนจากชุมชน กรรมการศึกษาซึ่งเป็นที่เคารพนับถือเป็นที่เชื่อถือยอมรับของคนส่วนใหญ่ย่อมสามารถระดมความสนับสนุนจากชุมชนให้โรงเรียนได้ดี

๓) *ความสนใจของกรรมการศึกษา* นอกเหนือจากปัจจัยทั้ง ๒ ประการข้างต้น ความสนใจของกรรมการศึกษายังมีบทบาทสำคัญไม่น้อย ผู้เขียนพบว่า มีบางแห่งที่กรรมการศึกษาปรากฏแต่เพียงชื่อเท่านั้น เวลาประชุมมักไม่มา

หรือไม่สนใจและไม่เข้าใจบทบาทของตนเองในส่วนที่จะช่วยเกื้อหนุน เพื่อพัฒนาโรงเรียน ในสถานการณ์เช่นนี้ กรรมการศึกษาก็มีบทบาทน้อย

จากการสังเกตทั่วไป ผู้เขียนพบว่า ในกรณีที่ผู้บริหารสนใจใช้ประโยชน์จากกรรมการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมักจะดีเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากกรรมการศึกษาทำหน้าที่เป็นกลไกกลางที่ช่วยประสานสัมพันธ์ระหว่างชาวบ้านกับโรงเรียน และสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในกรณีที่ครูมีวุฒิและฐานะทางสังคมแตกต่างจากชุมชนมาก และประสบความลำบากในการสร้างความสัมพันธ์โดยตรงกับชาวบ้าน กรรมการศึกษาช่วยเป็นตัวกลางที่บรรเทาภาวะช่องว่างระยะห่างทางสังคม (Social distance) ระหว่างครูกับชาวบ้านได้อย่างดี แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นอยู่กับว่าครูและผู้บริหารโรงเรียนสามารถเข้าถึงกรรมการศึกษา รวมทั้งทำให้กรรมการศึกษาเข้าใจและยอมรับบทบาทของตนได้เพียงพอในการสนับสนุนโรงเรียน

สำหรับโรงเรียนเทศบาลส่วนมากไม่มีกรรมการศึกษา หรือมีก็เป็นลักษณะเพิ่งจัดตั้งขึ้น เช่น โรงเรียนเทศบาล ๓ อำเภอเมืองนครปฐม เพิ่งจัดให้มีกรรมการศึกษาในปี ๒๕๒๕ นี้เอง โดยทั่วไปภารกิจของกรรมการศึกษาของโรงเรียนแห่งนี้และของโรงเรียนเทศบาลอื่น ๆ ที่มีกรรมการชุดนี้ สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวข้างต้นทั้ง ๓ ประการ แต่โดยที่ชุมชนซึ่งเทศบาลตั้งอยู่มักเป็นชุมชนยากจน และเป็นย่านชุมชนเมืองซึ่งผู้ปกครองอยู่กระจัดกระจาย มิได้อยู่รวมกลุ่มเป็นชุมชนใกล้ชิดเช่นชุมชนชนบท โอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชาวบ้าน และการระดมความสนับสนุนจากชาวบ้านสู่โรงเรียนจึงมีไม่มากนัก

๔. การสนับสนุนจากกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนอื่น ๆ

กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนอื่น ๆ (เช่นคหบดี เจ้าของโรงสี ผู้สูงอายุซึ่งมีคณะกรรมการนับถือ ฯลฯ) มีบทบาทสำคัญยิ่งในการสนับสนุนงานของโรงเรียน ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวมักได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมการศึกษาอยู่แล้ว บทบาทในการสนับสนุนโรงเรียนจึงมีลักษณะดังที่กล่าวแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการศึกษา

ข้อจำกัดของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นมักเป็นข้อจำกัดเรื่องภารกิจ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่มีภารกิจส่วนตัวมาก ทั้งยังมีงานที่ได้รับมอบหมายจากกรมการปกครองและส่วนราชการอื่น ๆ อีกมากเช่นกัน เป็นต้นว่างานปกครองท้องที่ งานสร้างงานในชนบท เป็นต้น ดังนั้นโอกาสที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะดูแลสนับสนุนการศึกษาจึงมีน้อย แต่โดยทั่วไปหากครูหรือผู้บริหารโรงเรียนขอความสนับสนุน ก็มักได้รับความสนับสนุนดี ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ชาวบ้านเชื่อถือ และมีสัมพันธ์ไมตรีดีต่อครูและโรงเรียน

นอกจากบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังขึ้นกับการริเริ่มของผู้บริหารโรงเรียน เช่นที่โรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดนครศรีธรรมราช ครูใหญ่คนก่อนขาดความรับผิดชอบ มีปัญหาภัยกัยออกทรัพย์สินโรงเรียน ส่วนครูใหญ่คนใหม่เชื่อมั่นในตนเองสูง ขาดมนุษยสัมพันธ์ ทำงานแบบรวบอำนาจ ผู้นำท้องถิ่นจึงไม่เข้ามาร่วมสนับสนุนโรงเรียนเท่าที่ควร

ในกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสนใจการศึกษาและเห็นความสำคัญของการศึกษา โอกาสที่โรงเรียนจะได้รับความสนับสนุนจากชุมชนก็มีมาก อย่างไรก็ตามกำนันตำบลปากพูน (อำเภอเมือง จังหวัดนครศรีธรรมราช) เป็นผู้มี

อิทธิพลมากในการระดมความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากชาวบ้าน บทบาทของกำนันในเรื่องนี้สูงกว่าครูใหญ่มาก

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างครูและกำนันผู้ใหญ่มักไม่ได้รับการชื่นชมเสมอไป มีกรณีหนึ่งที่จังหวัดสงขลา ผู้ช่วยวิจัยรายงานจากการสัมภาษณ์ครูว่า ครูใหญ่เกิดความขัดแย้งกับกำนันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของเงิน กสช. (การสร้างงานในชนบท)

กรณีความขัดแย้งนี้เกิดขึ้นเมื่อต้นปี ๒๕๒๔ ทางสภาตำบลได้รับเงินจากโครงการ กสช. และมีมติสร้างประปาสำหรับหมู่บ้านก็จะนำเงินส่วนหนึ่งเพื่อก่อสร้างบางอย่างให้โรงเรียน (ไม่ระบุว่าจะสร้างอะไร) แต่กำนันกลับทำโครงการสร้างถนนเสนอต่ออำเภอ เป็นการขจัดมติสภาตำบล (ซึ่งครูใหญ่เป็นเลขานุการ) และมีการกล่าวหาว่าเกิดการโกงกินเงินส่วนหนึ่ง โดยกำนันร่วมมือกับผู้ใหญ่มัก ครูใหญ่ไม่พอใจจึงลาออกจากตำแหน่งเลขานุการสภาตำบล ต่อมาเรื่องข้อหาขึ้น กำนันไม่พอใจครูใหญ่ และกล่าวหาว่าครูใหญ่นำเรื่องดังกล่าวไปเปิดเผยรวมทั้งให้ความเห็นว่าการศึกษาที่ครูใหญ่ลาออกเพราะโรงเรียนไม่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กสช.

หลังจากเกิดความขัดแย้งนี้แล้ว กำนันก็ไม่สนใจกิจการโรงเรียนอีกเลย เมื่อโรงเรียนต้องการความช่วยเหลือจากชาวบ้าน กำนันจะไม่ช่วยเหลือในการประชาสัมพันธ์ และไม่ช่วยระดมความร่วมมือจากชาวบ้าน นับเป็นผลเสียต่อการพัฒนาปรับปรุงโรงเรียนด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่งจากข้อมูลภาคสนาม คือ มีหลายท้องถิ่นซึ่งกำนันผู้ใหญ่มักเป็นผู้มีอิทธิพลไปในทางที่ไม่เหมาะสม เช่น ตั้งบ่อนการพนัน เลี้ยงลูกน้องที่เป็นนักเลงหัวไม้ เป็นต้น รวมทั้งมีพฤติกรรมเชิงก้าวร้าว

ทั้งกรณีที่เกิด ณ หมู่บ้านอีกแห่งหนึ่งในจังหวัดสงขลาเช่นกัน คือมีผู้รับเหมา
รายหนึ่งได้ประมูลสร้างอาคารโรงเรียน ผู้ใหญ่บ้านได้ต่อรองให้ผู้รับเหมาถม
ถนนและซ่อมถนนให้ตลอดสายก่อนมิฉะนั้นจะไม่ยอมให้บรรทุกวัสดุก่อสร้าง
ผ่านถนนเข้าหมู่บ้านไปยังโรงเรียน ผู้รับเหมายอมซ่อมให้เฉพาะที่ชำรุด ผู้
ใหญ่บ้านไม่ยอมและคุกคามข่มขู่ผู้ก่อสร้างว่า ถ้าไม่ซ่อมถนนจะไม่รับรอง
ความปลอดภัย จึงทำให้การก่อสร้างช้าไปช่วงหนึ่ง

สำหรับเขตเทศบาลไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชนมีอยู่หลากหลาย
แต่ไม่เด่นชัดเท่าผู้นำชุมชนในชนบท จึงไม่ขอกล่าวในที่นี้

๕. โรงเรียนกั้ววัด

วัดนั้นเป็นสถาบันสังคมที่มีพื้นฐานมั่นคงในชนบทเป็นระยะเวลาอันนานมา
แล้ว แต่เดิมวัดเป็นแหล่งให้ความรู้แก่เด็กในหมู่บ้าน ทั้งนี้เพราะพระสงฆ์
มักมีความรู้การอ่านเขียนสูงกว่าชาวบ้านโดยทั่วไป เมื่อรัฐบาลเข้ามามีส่วน
ร่วมในการศึกษา ก็มักเริ่มจากวัดเป็นจำนวนมาก กล่าวคือชาวบ้านหรือรัฐ
บาลเริ่มก่อตั้งโรงเรียนโดยอาศัยวัดเป็นจุดตั้งต้น ตัวอย่าง เช่น วัดห้วย
กระเจา (อำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี) เดิมพระสอนหนังสือที่
ศาลาวัด ต่อมาพระเป็นผู้ริเริ่มสร้างอาคารไม้เพื่อใช้สอนหนังสือ โดยจัด
การก่อสร้างในเขตวัด เมื่อรัฐบาลเข้ารับจัดการศึกษา วัดก็ยังให้การอุปถัมภ์
อยู่ เช่น เมื่อชาวบ้านทำบุญให้วัด วัดก็แบ่งบิณฑบาตให้โรงเรียนด้วย บทบาท
ของวัดเกี่ยวกับการประถมศึกษาจึงมีมาก ดังจะเห็นได้ว่าโรงเรียนสังกัด สปช.
ที่เลือกวิจัยครั้งหนึ่งกว่าหนึ่งในสี่เป็นโรงเรียนวัดมาก่อน ส่วนโรงเรียนเทศบาล
เกินกว่าครึ่งมาจากโรงเรียนวัด มีโรงเรียนหลายแห่งยังอยู่ในบริเวณวัดขณะนี้

นอกเหนือจากการที่พระแต่เดิมมีความรู้สูงกว่าชาวบ้านโดยทั่วไปแล้ว พระยังเป็นผู้นำชุมชนที่สำคัญ เป็นที่เคารพนับถือเป็นที่พึ่งทางใจของประชาชน จึงมีอิทธิพลต่อความคิดอ่านของประชาชนอยู่มาก อาจกล่าวได้ว่าแต่เดิม ในชนบทนั้นสถาบันสังคมสำคัญที่มีความเกี่ยวพันอย่างลึกซึ้งมีลักษณะสามเส้า คือ โรงเรียน ชุมชน และวัด ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสามนี้มีลักษณะเกือหนุนซึ่งกันและกันเป็นหลัก

เมื่อสังคมพัฒนามีลักษณะแจกแจงความชำนาญมากขึ้น ชาวชนบทมีโอกาสรับทราบความเป็นไปของสังคมมากขึ้น การศึกษาเจริญโดยรัฐบาลนำความรู้มาตรฐานกลางมาจัดให้นักเรียน แนวทางวัฒนธรรมของชุมชนเมืองที่ยึดวัตถุนิยมก็มีอิทธิพลในชนบทมากขึ้น ในสถานการณ์เช่นนี้ บทบาทของพระสงฆ์และภิกษุเป็นผู้นำของพระสงฆ์ได้เปลี่ยนแปลงไป จากการวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนสังเกตว่าอิทธิพลของพระและวัดในปัจจุบันลดน้อยลงกว่าเดิม ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัดก็มิได้มีลักษณะแนบแน่นเช่นแต่ก่อน มีหลายแห่งที่เดิยวที่โรงเรียนและวัดไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารโรงเรียนประมาณสามในสี่เห็นว่าโรงเรียนกับวัดยังมีความสัมพันธ์ที่ต่อกัน ส่วนนอกนั้นกล่าวว่า ไม่มีวัดในท้องที่ ไม่มีความสัมพันธ์กับวัดหรือมีความสัมพันธ์น้อยมาก (ดูตารางที่ ๑๓ ภาคผนวก ๑)

ในส่วนที่โรงเรียนกับวัดมีความสัมพันธ์กันก็อยู่นั้น โรงเรียนและวัดมีความสัมพันธ์เกือหนุนอยู่หลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

๕.๑ การสนับสนุนที่โรงเรียนให้แก่วัด โรงเรียนมีส่วนเกือหนุนวัดได้หลายทาง ที่สำคัญได้แก่

๑) ดูแลรักษาและพัฒนาวัด ในกรณีที่โรงเรียนอยู่ในบริเวณวัดหรือใกล้กับวัด ทางโรงเรียนมักชักชวนให้เด็กนักเรียนไปช่วยดูแลวัด เช่น ช่วยเก็บกวาดทำความสะอาดบริเวณวัด ช่วยคายหญ้า ปลูกต้นไม้ เป็นต้น การดูแลพัฒนาวัดนี้ บางโรงเรียนก็ช่วยทำให้เป็นประจำ บางโรงเรียนช่วยในบางโอกาส แต่มีบางโรงเรียนเช่นกันที่ไม่สนใจเรื่องนี้

๒) การเข้าร่วมพิธีกรรมของวัด ในเทศกาลต่าง ๆ ครูและนักเรียนมักเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ร่วมงานบุญงานกุศลที่ทางชาวบ้านจัดร่วมกับวัดหรือที่ทางวัดจัดขึ้น ที่สำคัญได้แก่ งานหล่อเทียนพรรษา งานสลากภัต และงานวันสำคัญทางพุทธศาสนา (มาฆบูชา วิสาขบูชา ฯลฯ) หรืองานสงกรานต์ ในโอกาสเหล่านี้ครูมักมีบทบาทเป็นพิธีกรของงานด้วย

การเข้าร่วมพิธีกรรมนี้ อาจเป็นได้ในรูปอื่น เช่น เวลาที่มีขบวนแห่ของชาวบ้าน ทางโรงเรียนบ้านต้นรุ้ง (อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่) มักส่งวงดุริยางค์เข้าร่วมด้วยเสมอ

๓) การช่วยเหลือด้านการเงินและกิจการอื่น ๆ ของวัด การช่วยเหลือด้านนี้ค่อนข้างมีลักษณะเป็นการส่วนตัว คือครูช่วยบริจาคร่วมการทำบุญต่าง ๆ รวมทั้งเข้าร่วมเป็นกรรมการของวัด ช่วยพิจารณาและดำเนินกิจกรรมของวัด เช่น สร้างรั้ว สร้างวิหาร ตั้งกรณีคณะครูโรงเรียนวัดทายิการาม (อำเภอเชียรใหญ่ จังหวัดนครศรีธรรมราช) ได้ร่วมกับทางวัดหาเงินสร้างวิหารได้เงินกว่าแสนบาท เป็นต้น

๕.๒ การสนับสนุนที่วัดให้แก่โรงเรียน วัดอาจมีส่วนสนับสนุนโรงเรียนได้หลายทาง พระสงฆ์โดยเฉพาะเจ้าอาวาสเป็นบุคคลที่ยังมีบทบาทสำคัญในชุมชน และมีส่วนเกื้อหนุนโรงเรียนในด้านต่าง ๆ คือ

๑) ให้ยืมสถานที่และอุปกรณ์ เนื่องจากวัดมีอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการจัดงานพิธี และกิจกรรมอื่น ๆ ของวัด โรงเรียนจึงได้ประโยชน์จากเครื่องวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งสถานที่ด้วย เช่น ถังน้ำ เครื่องปั่นไฟ พัดลม เครื่องขยายเสียง บางกรณีวัดก็ให้อิฐ ปูน หิน ปากกา สมุด ดินสอ ซึ่งวัดได้รับบริจาคมา ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์แก่กิจการโรงเรียน

อนึ่ง บางวัดยังให้สถานที่ปลูกสร้างอาคารเรียน ใช้ศาลาวัดเป็นที่สอนนักเรียน หรือใช้ฝึกซ้อมพ้อนรำ รวมทั้งใช้บริเวณวัดเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของนักเรียนด้วย

๒) การสนับสนุนด้านอื่น ๆ โรงเรียนอาจได้รับความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ จากวัดอีกเป็นบางกรณี ทั้งนี้สุดแต่ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัด และขึ้นกับบทบาทของเจ้าอาวาสด้วย เช่นมีบางโรงเรียนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากการทอดผ้าป่าที่วัด บางวัดช่วยจัดหาอาหารให้เด็กนักเรียน จัดทุนให้นักเรียนยากจน ช่วยระดมการสนับสนุนจากประชาชนให้โรงเรียน พระร่วมเป็นกรรมการศึกษาเป็นต้น

๕.๓ ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างโรงเรียนกับวัด

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัดนี้มีปัจจัยบางประการที่น่าพิจารณาคือ

๑) ความสัมพันธ์ระหว่างวัดกับโรงเรียนขึ้นกับบทบาทของเจ้าอาวาสและผู้บริหารโรงเรียนเป็นอย่างมาก บทบาทที่กล่าวนี้อาจพิจารณาได้สองทาง ทางแรกคือพฤติกรรมส่วนตัวของแต่ละฝ่าย หมายความว่า การวางตัว การประพฤติปฏิบัติของพระสงฆ์และผู้บริหารโรงเรียน ในกรณีที่บุคคลทั้ง

กล่าวมีการวางตัวดี เข้าใจปัญหาของผู้อื่น และมีความตั้งใจเกื้อหนุนอีกฝ่ายหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัดก็เป็นไปด้วยดี แต่หากเป็นทางตรงกันข้าม ความใกล้ชิดก็น้อยลง เช่นที่โรงเรียนหนึ่งในเขตวิชัย ครูและผู้บริหารขาดความสนิทสนมกับวัดเพราะเจ้าอาวาสเป็นคนเจ้าอารมณ์ คุดูค่าเก่ง จึงไม่ค่อยมีใครอยากยุ่งเกี่ยวกับวัด นอกจากนี้มีหลายกรณีที่สำคัญเป็นคนเฉื่อย ๆ ไม่กระตือรือร้น ก็มักไม่นำโรงเรียนให้ใกล้ชิดวัด

ทางที่สอง คือความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทของอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น หากต่างฝ่ายยอมรับความสำคัญซึ่งกันและกัน ยอมรับฟังและเห็นความสำคัญของการร่วมมือกัน ความสัมพันธ์ระหว่างวัดกับโรงเรียนก็มักจะติดตามไปด้วย

ตัวอย่างกรณีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างวัดกับโรงเรียน คือ กรณีวัดเทพนมเชือก (อำเภอรัตนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช) ทั้งนี้เพราะเจ้าอาวาสเป็นผู้กระตือรือร้นสนใจการศึกษาเป็นผู้ริเริ่มสำคัญในการก่อตั้งโรงเรียนและได้ให้การอุปการะโรงเรียนมาโดยตลอด และในเมื่อเจ้าอาวาสเป็นบุคคลที่ประชาชนเคารพนับถือ โอกาสที่วัดจะเกื้อหนุนโรงเรียนจึงมีมากตามไปด้วย

๒) โอกาสเกื้อหนุนระหว่างโรงเรียนกับวัดขึ้นกับทรัพยากรที่จะเอื้อให้กัน ในกรณีที่โรงเรียนและวัดอยู่ในถิ่นกันดาร ต่างฝ่ายต่างก็จนและขาดแคลน ชาวบ้านและชุมชนก็ยากจน โอกาสช่วยเหลือระหว่างกันก็มีจำกัด ดังกรณีโรงเรียนแห่งหนึ่งเคยมีความสัมพันธ์อันดีกับวัด แต่ต่อมาเมื่อเจ้าอาวาสถึงแก่ภรรณาไป เจ้าอาวาสคนใหม่เป็นคนหนุ่ม ไม่ใช่คนในหมู่บ้าน และไม่ได้รับความศรัทธาจากคนในหมู่บ้านเท่าที่ควร จึงทำให้การบริจาคจากชาวบ้านน้อยลง ทางวัดก็ไม่อาจแบ่งปันทรัพยากรให้โรงเรียนได้เท่าที่เคย

อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงความสัมพันธ์น้อยระหว่างโรงเรียนกับวัดคือกรณีโรงเรียนวัดแร่ราชบุรีสุทัศน์ ซึ่งกลายเป็นฐานทหารพราน มีพระอยู่รูปเดียว ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัดแทบไม่มี

๓) สถานที่ตั้งของโรงเรียนมีส่วนกระทบความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัด ในแง่หนึ่งโรงเรียนที่อยู่ห่างไกลจากวัดมักมีโอกาสดูติดต่อกับวัดน้อย ส่วนโรงเรียนที่อยู่ใกล้วัดโดยทั่วไป มีโอกาสสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดได้ แต่มีใช้เสมอไป

อีกแง่หนึ่งคือความกระทบกระทั่งกันระหว่างโรงเรียนกับวัดเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากบางโรงเรียนตั้งอยู่ในบริเวณวัด โรงเรียนต้องการขยายที่ของคนออกไปหรือต้องการสร้างอาคารเพิ่มแต่วัดไม่เห็นด้วย เพราะทำให้บริเวณวัดถูกจำกัดลง บางวัดไม่ยินยอมให้โรงเรียนกินรั้วบริเวณโรงเรียน จึงเป็นปัญหาการคาบคางที่ยังหาข้อยุติไม่ได้

ผู้เขียนพบว่าโรงเรียนที่วิจัยแห่งหนึ่งมีกรณีบาดหมางกับวัด เนื่องจากวัดปล่อยให้ชาวบ้านเลี้ยงวัวควายในบริเวณวัด โรงเรียนจะกินรั้ว ทางวัดก็ไม่ยอม ทำให้วัวควายเข้ามากินหญ้า และทำลายไม้ดอกไม้ใบในบริเวณโรงเรียน นอกจากนี้เจ้าอาวาสยังถือสิทธิ์โค่นต้นไม้ในบริเวณโรงเรียนโดยถือว่าเป็นบริเวณวัด พฤติกรรมเช่นนี้มีผลเสียหายต่อความสัมพันธ์ระหว่างวัดกับโรงเรียน

ในบริเวณเขตเทศบาลนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัดที่ใกล้เคียงนั้นน้อยมากหรือไม่มีเลย ทั้งนี้ยกเว้นโรงเรียนซึ่งตั้งในบริเวณวัด ซึ่งต้องมีความสัมพันธ์กันอยู่แล้ว แต่ความสัมพันธ์จะดีหรือไม่เพียงใดขึ้นกับบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนและเทศบาล

๖. บทบาทของผู้แทนประชาชนในการสนับสนุนโรงเรียน

บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งมีส่วนพัวพันกับประชาชนในชนบทคือตัวแทนตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือก ที่สำคัญได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาจังหวัด กับสมาชิกสภาเทศบาล (ในเขตเทศบาล) ผู้เขียนได้สอบถามผู้บริหารการศึกษาว่าบุคคลเหล่านี้มีส่วนในการพัฒนาการศึกษาอย่างไรหรือไม่ ผลปรากฏว่าส่วนใหญ่แล้ว ผู้แทนประชาชนมีบทบาทน้อยมากในการพัฒนาการศึกษา

โดยทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มักไม่ค่อยเยี่ยมเยียนหมู่บ้านและโรงเรียนนัก แต่มักจะมาเยี่ยมมากกว่าปกติเฉพาะช่วงหาเสียงเลือกตั้ง มีส่วนน้อยที่ยังคงมีความสัมพันธ์กับชุมชนอย่างสม่ำเสมอ และมักจะมุ่งช่วยเหลือด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากกว่ามุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง เช่น ด้านการศึกษา

จากการสอบถามผู้บริหารโรงเรียน ความช่วยเหลือที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่ชุมชนนั้นมักเป็นรูปการพัฒนาบ้านวัดถุ เช่น วัด สะพาน ถนน ฝาย อ่างเก็บน้ำ หรือนำวัสดุอุปกรณ์เช่น ยา เสื้อผ้ามาแจก ทุน โดยเอาเงินที่ได้รับจัดสรรในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแจกจ่ายให้ตามโครงการต่าง ๆ ในเขตของตน สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดนั้นมีบทบาทน้อยกว่า และให้ความช่วยเหลือน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การให้ความช่วยเหลือนั้นมีลักษณะเดียวกันคือช่วยบ้านวัดถุเพื่อพัฒนาชุมชน

ในบรรดาโรงเรียนสังกัด สปช. จำนวน ๘๐ โรงเรียนนั้น มีเพียงประมาณไม่ถึง ๑ ใน ๔ ที่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเหล่านี้เข้าไปมีส่วนช่วยพัฒนาเป็นต้นว่า ช่วยโดยการบริจาคเงินให้โรงเรียน หรือจัดสรรงบประมาณที่ตน

ได้รับบางส่วนให้โรงเรียน ช่วยทำถนน ช่วยทำรั้ว สร้างถังเก็บน้ำ รวมทั้งช่วยเหลือค่าน้ำสต็อกอุปกรณ์การเรียนการสอนของโรงเรียน บางโรงเรียนได้รับเงินช่วยเหลือจำนวนหลายหมื่นบาทและการที่โรงเรียนได้รับความช่วยเหลือนี้ ส่วนหนึ่งขึ้นกับความสามารถในการติดต่อของผู้บริหารโรงเรียนหรือขึ้นกับการที่ผู้บริหารโรงเรียนรู้จักคุ้นเคยกับผู้แทนเป็นการส่วนตัว มีบางโรงเรียน เช่น โรงเรียนบ้านทวน (อำเภอพนมทวน จ. กาญจนบุรี) แจ้งว่าได้รับเงินจากสมาชิกสภาผู้แทนและสภาตำบลอยู่เสมอ

สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น บางคนได้รับมอบหมายให้ดูแลกิจการศึกษาโดยตรง จึงมีบทบาทในส่วนนี้ แต่โดยทั่วไปความสนใจที่ผู้แทนให้กับการศึกษายังมีอยู่น้อย

๗. โรงเรียนกับหน่วยราชการอื่น

ในสมัยที่โรงเรียนประถมศึกษานอกเขตเทศบาลสังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นไปในลักษณะที่โรงเรียนและครูต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากกรมการปกครอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเนื่องจากครูประจำบาลอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอ ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและข้าราชการกรมการปกครองจึงนับว่าใกล้ชิด (แต่ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นไปอย่างราบรื่นหรือขัดแย้งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง)

ครั้นเมื่อโรงเรียนประถมศึกษาในเขตชนบทแยกมาสังกัด สปช. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานของกรมการปกครองก็น้อยลง

อย่างไรก็ดี โรงเรียนยังคงต้องอาศัยพึ่งพาหน่วยราชการอื่นในถิ่นต่าง ๆ อยู่ ตามความเห็นของผู้บริหารโรงเรียน สปช. ในเขตวิชัย ร้อยละ ๖๓.๗ เห็นว่าโรงเรียนยังมีความสัมพันธ์และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่น ๆ ส่วนร้อยละ ๓๕ ให้ความเห็นว่าเป็นโรงเรียนแทบไม่มีความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น แต่โรงเรียนพึ่งพาเพียงหน่วยราชการของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ตนสังกัดเท่านั้น คำตอบลักษณะนี้สอดคล้องกับคำตอบที่ได้รับจากครู กล่าวคือครู สปช. ที่ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๓๕.๔ ให้ความเห็นว่าเป็นโรงเรียนและครูไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่น หรือมีจะนั้นความสนับสนุนที่ได้รับมีน้อย หรือมิได้รับความสะดวก

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ของโรงเรียนเทศบาลกับหน่วยราชการอื่น ปรากฏว่ามีน้อยกว่าที่โรงเรียน สปช. มีกับหน่วยราชการอื่น นอกเหนือจากกระทรวงศึกษาธิการ ครูโรงเรียนเทศบาลเกือบร้อยละ ๖๐ ให้ความเห็นว่าเป็นโรงเรียนเทศบาลไม่ได้รับความสนับสนุนจากหน่วยราชการอื่น หรือได้รับการสนับสนุนไม่ก็ และโดยทั่วไปกิจการของโรงเรียนเทศบาลมีลักษณะพึ่งพาหน่วยงานของเทศบาลเองเป็นหลัก

ในส่วนการสนับสนุนที่โรงเรียนได้รับนั้น มักเป็นการสนับสนุนจากหน่วยงานของกรมอนามัยและกรมส่งเสริมการเกษตร เช่น สถานีอนามัยช่วยตรวจสุขภาพให้เด็กนักเรียน เจ้าหน้าที่การเกษตรช่วยเหลือแนะนำนักเรียนด้านการเกษตร นอกเหนือจากนี้ก็มีส่วนราชการอื่น ๆ เข้าเกี่ยวข้องด้วยเป็นครั้งคราว เช่น กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ ตำรวจ หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ หน่วยทหาร ฯลฯ หน่วยงานราชการเหล่านี้ช่วยเหลือ

โรงเรียนในรูปบริการที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่และช่วยเหลือทำนวัตศุอุปกรณ
ในบางกรณี

โดยสรุป โรงเรียนและครูในโรงเรียนต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับชุมชนอย่าง
แยกไม่ออก กลุ่มบุคคลสำคัญในชุมชนได้แก่ ผู้นำชุมชน ซึ่งได้แก่ กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน พระสงฆ์ ผู้ปกครอง กรรมการศึกษา เป็นต้น โดยความ
สัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกัน ต่างฝ่ายเอื้อ
ประโยชน์ซึ่งกันและกัน สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับหน่วยราช
การอื่นมีลักษณะที่ฝ่ายแรกได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากฝ่ายหลัง

ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจะดีเพียงไรขึ้นกับความสามารถ
ของแต่ละฝ่ายในการเกื้อหนุนกันและขึ้นกับบทบาททำที่ของผู้บริหารโรงเรียน
ด้วย

ในส่วนโรงเรียนเทศบาลนั้น ความสัมพันธ์กับชุมชนมีน้อยมาก โรง
เรียนเทศบาลมีลักษณะคล้ายกับองค์การหรือสถาบันอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งพึ่งพา
งบประมาณส่วนของตน และไม่จำเป็นต้องพึ่งพาชุมชนเพื่อสนับสนุนกิจกรรม
ของตนมากนัก

บทที่สิบ บทวิเคราะห์สรุป

ผู้ที่สนใจติดตามพัฒนาการของการประถมศึกษาในประเทศไทย จะสังเกตเห็นว่าการประถมศึกษาของไทยนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการบริการและการบริหารตลอดมา จุดที่พึงสังเกตคือ การเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น และเป็นการกระชับอำนาจบริหารเข้าสู่ศูนย์กลางมากขึ้น ดังกรณีให้เห็นเด่นชัดคือ การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาจากโครงสร้างเดิมที่มอบหน้าที่ให้กับส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย กลายมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓

ในฐานะผู้สนใจการบริหารงานของรัฐและสนใจงานพัฒนาชนบท ผู้เขียนเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญยิ่งต่ออนาคตของการศึกษาของชาติ และเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว ทั้งนี้จึงได้ศึกษาเรื่องการศึกษาในชนบทไทยโดยหวังเป็นส่วนตัวว่างานวิจัยนี้จะให้ข้อมูลและข้อสังเกตพื้นฐานเกี่ยวกับลักษณะของการประถมศึกษาต่าง ๆ ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้โดยคาดว่าข้อมูลทั้งที่ปรากฏในรายงานนี้และที่มิได้ปรากฏอยู่จะเป็นข้อมูลที่ใช้เปรียบเทียบสำหรับผู้ศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการประถมศึกษาในระยะยาวต่อไป

เนื่องจากผู้เขียนสนใจการประถมศึกษาในบ้านต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ จึงมิได้วิจยเจาะลึกในประเด็นใดประเด็นหนึ่งโดยเฉพาะเป็นพิเศษ แต่ได้มององค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวพันกับการประถมศึกษาแต่ละองค์ประกอบ องค์ประกอบที่สำคัญคือ โรงเรียนและบริการทางการศึกษา ระบบบริหารการศึกษา ครู นักเรียนและชุมชน องค์ประกอบแต่ละอย่างดังกล่าวนี้เปรียบเหมือนฟันเฟืองที่หมุนเกี่ยวพันกัน กระทบซึ่งกันและกัน และล้วนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายและเป้าหมายของรัฐทางด้านการประถมศึกษา

ถึงแม้จะมองภาพรวมกว้าง ๆ ผู้เขียนก็ได้พยายามจำกัดวงการศึกษาโดยเน้นการศึกษาในชนบทซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) เป็นผู้รับผิดชอบหากจะมีการศึกษาโรงเรียนในเมืองบ้าง คือศึกษาโรงเรียนเทศบาลและโรงเรียนประถมศึกษาของ สพช. ที่ตั้งอยู่ในเขตชุมชนเมือง ก็เป็นเพียงการเปรียบเทียบเพื่อให้เข้าใจโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทมากขึ้น

โดยที่งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย แนวโน้มของผู้เขียนจึงมุ่งพิจารณาสีทธิและโอกาสในการรับบริการทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในชนบทที่มีความเสมอภาคและความแตกต่างไปจากที่เด็กนักเรียนในเขตชุมชนเมืองได้รับหรือไม่ นอกจากนี้หากพิจารณาว่าครูและนักเรียนประกอบกันเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งแล้ว ผู้เขียนก็ใคร่ทราบว่ทั้งครูและนักเรียนได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมใดบ้าง (เช่นการบริหาร ชุมชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ) และครูกับระบบบริหารมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนเพียงใด โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม จากการสัมภาษณ์ และจากการสัง

เกิดในพื้นที่ซึ่งครอบคลุมโรงเรียน สปช. ๘๐ โรงเรียน (จาก ๘ จังหวัดทั่วทุกภาค) และจากโรงเรียนเทศบาล (จาก ๔ จังหวัดใกล้เขตกรุงเทพมหานคร)

จากผลการวิจัยครั้งนี้มีข้อสรุปและประเด็นที่น่าพิจารณาได้หลายประการที่จะกล่าวโดยสังเขป เฉพาะที่สำคัญดังนี้

๑. การบริการของโรงเรียนประถมศึกษา

บริการของโรงเรียนประถมศึกษามิได้จำกัดขอบเขตแต่เพียงเฉพาะการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพด้านต่าง ๆ ของเด็กนักเรียนให้สูงขึ้น ทั้งในด้านการเรียนรู้ สุขภาพอนามัย การบันเทิงหรือพักผ่อนหย่อนใจ สิ่งที่น่าสนใจ คือกิจกรรมเสริมทั้งหลายนี้ มีหลายส่วนที่ครูจากหลายโรงเรียนร่วมคิด ร่วมทำและถึงกับร่วมสละแรงกายแรงเงิน นอกเหนือจากภาระหน้าที่ปกติตามที่ สปช. หรือเทศบาลกำหนด ภารกิจนอกเหนือหน้าที่ปกติ อาจเกิดจากสำนึกของความเป็นครู หรือจากความรู้สึกสงสาร ใคร่เกื้อหนุนศิษย์ของตน ลักษณะการเกื้อหนุนเช่นนี้เกิดขึ้นแตกต่างกันไปตามแต่ละโรงเรียน เกิดภาวะความไม่เสมอภาคของการอุทิศตนซึ่งประโยชน์ตกแก่เด็กมากน้อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้โดยสาเหตุจากตัวครูและผู้บริหารโรงเรียนเป็นปัจจัยสำคัญ

สำหรับส่วนของการบริการปกตินั้น การเรียนการสอนตามหลักสูตรซึ่งเด็กนักเรียนได้รับผลโดยตรง ขึ้นกับความรู้ความสามารถ และความเอาใจใส่ของครูซึ่งแตกต่างกันไปเช่นกัน สุดแล้วแต่ว่าครูดี มีความสามารถถูก

ส่งกระจายไปอยู่ที่ใด ข้อที่น่าคิดก็คือ ระบบใช้อะไรเป็นเครื่องวัดความสามารถของครู และระบบให้รางวัลครูได้อย่างไร

ถ้าการวัดความสามารถของครูอยู่ที่การสอบเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง หรือที่วุฒิทางการศึกษา ครูที่อุทิศตนเพื่อการสอนและการดูแลนักเรียนบางคนอาจถูกละเลย หากครูเหล่านั้นไม่สามารถผสมผสานเวลาที่ใช้ดูแลนักเรียนกับเวลาที่ใช้ดูหนังสือเตรียมสอบต่าง ๆ ได้

ถ้าระบบให้รางวัลครูที่ก็ช่วยการย้ายไปอยู่โรงเรียนดีหรือให้รับตำแหน่งบริหาร โอกาสที่เด็กนักเรียนในท้องถิ่นห่างไกลจะได้รับประโยชน์จากครูเหล่านี้ก็ลดลง หมายความว่าเมื่อเปิดโอกาสความก้าวหน้าแก่ครูดีโดยให้ไต่ระดับพิจารณาขององค์การสูงขึ้นแล้ว ก็เป็นการสร้างความไม่เสมอภาคแก่นักเรียนในชนบทห่างไกลที่อยู่ในโรงเรียนเล็กหรือกันดาร ในทำนองเดียวกันถ้าระบบลงโทษครูช่วยการส่งไปประจำในโรงเรียนเล็กและห่างไกล เด็กนักเรียนในท้องถิ่นที่ไกลกว่าก็ได้รับการลงโทษจากระบบพร้อมกันไปกับครูที่ถูกลงโทษนั้น

ในแง่อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนของ สปช. และเทศบาลยังมีความขาดแคลนอยู่ โดยโรงเรียนใหญ่ในชุมชนเมืองมักได้เปรียบกว่าโรงเรียนเล็ก เนื่องจากการสนับสนุนดีกว่า ทั้งจากรัฐบาล ชุมชน หรือแหล่งสนับสนุนอื่น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเรื่องอาคารสถานที่เป็นปัญหาของปัญหาการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์เป็นเรื่องใหญ่ ไม่ว่าจะวัสดุคงกล่าวเป็นวัสดุ กำนันการศึกษา การกีฬา หรือการบันเทิงก็ตาม เหตุที่กล่าวว่าเป็นเรื่องสำคัญก็เพราะการศึกษาตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้นเน้นการใช้วัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนรู้ แต่โรงเรียนประถมศึกษาส่วนใหญ่ในชนบท

โดยเฉพาะที่อยู่ห่างไกลความเจริญ อยู่ในสภาพแวดล้อมที่จำกัดในแง่อุปกรณ์การเรียนรู้อยู่ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการกระจายวัสดุอุปกรณ์ออกไปตามโรงเรียนต่าง ๆ ในลักษณะที่โรงเรียนใหญ่โรงเรียนก็ได้มากกว่าตามสัดส่วนของขนาดโรงเรียนเล็กที่อยู่ห่างไกลย่อมเสียเปรียบ เพราะโรงเรียนใหญ่มักอยู่ในชุมชนที่มีการพัฒนา มีแหล่งเสริมความรู้แก่เด็กนักเรียนนอกเหนือจากที่โรงเรียนให้ เด็กในชุมชนเมืองจึงได้เปรียบกว่าเด็กในชุมชนชนบท เพราะเด็กในชุมชนชนบทห่างไกลจำต้องพึ่งพาวัสดุอุปกรณ์การเรียนรู้อยู่ตามระบบการศึกษาเพียงแหล่งเดียวจากโรงเรียนของตน

ลักษณะบริการอีกด้านหนึ่งที่น่าสนใจคือ การบริการด้านสุขภาพอนามัย ซึ่งโรงเรียนจัดให้แก่เด็กนักเรียนของตนในลักษณะต่าง ๆ กัน แต่การบริการเช่นนี้ก็จะเป็นไปในลักษณะที่เด็กในชนบทในโรงเรียนเล็กที่ห่างไกลนั้นมักจะเสียเปรียบ เพราะไม่ค่อยได้รับการตรวจเยี่ยมดูแลสุขภาพอย่างสม่ำเสมอ อุปกรณ์รักษาพยาบาลที่โรงเรียนมีอยู่ขาดแคลน และหากมีอาการเจ็บไข้ได้ป่วยขนาดหนักก็จะหาแหล่งบริการได้ไม่สะดวก อย่างไรก็ตามวิธีที่ผู้เขียนเห็นว่าโรงเรียนน่าจะเป็นแหล่งให้บริการด้านสาธารณสุขมูลฐานเสริมจากเจ้าหน้าที่ ผสส. (ผู้สื่อข่าวสาธารณสุข) หรือ อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน) ที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้โดยควรจัดอบรมครูให้มีความรู้ในการดูแลสุขภาพเด็กหรือรักษาอาการเจ็บป่วยเล็ก ๆ น้อย ๆ และจัดอุปกรณ์ยาให้โรงเรียนที่ขาดแคลน อุปกรณ์สำหรับโรงเรียนในชุมชนเมืองอาจมีความสำคัญน้อยกว่า เพราะมีแหล่งยาและแหล่งรักษาพยาบาลอยู่มากแล้ว

ผู้เขียนมีความเห็นในเรื่องบริการการศึกษาว่า เพื่อให้เกิดความเสมอภาค
ด้านผลผลิต ก็น่าจะพิจารณาการสร้างความไม่เสมอภาคในแง่แรงสนับสนุน
ขององค์การ โดยมุ่งอุดหนุนโรงเรียนเล็กและโรงเรียนก้นดงเป็นกรณีพิเศษ

การที่ผู้เขียนมีแนวโน้มให้เน้นการพัฒนาที่โรงเรียนเล็ก โดยเฉพาะที่ตั้ง
อยู่ในเขตยากจนก้นดงก็ด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ โรงเรียนประถมศึกษา
ของ สปช. ในเขตดังกล่าวแทบจะเป็นทางเลือกเดียวที่มีอยู่สำหรับโอกาส
ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในชนบท เนื่องจากไม่มีสถานศึกษาอื่นในบริ
เวณใกล้เคียงที่ผู้ปกครองจะเลือกได้ เช่นไม่มีโรงเรียนเอกชน เพราะไม่คุ้ม
ทุน เป็นต้น สถานการณ์นี้แตกต่างกับที่เกิดขึ้นสำหรับโรงเรียนในชุมชน
เมือง เพราะในชุมชนเมืองมีโรงเรียนเอกชน โรงเรียนเทศบาล หรือโรง
เรียนกรมสามัญศึกษาช่วยเสริมเป็นทางเลือกต่าง ๆ ให้

๒. ระบบบริหารการศึกษา

ระบบบริหารการประถมศึกษาขณะที่ยังขึ้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก
โดยมีลักษณะเด่นคือ เป็นการบริหารงานที่รวมสายการบังคับบัญชาโดยตรง
จากระดับโรงเรียนถึงระดับชาติ ไม่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับจังหวัดและอำ
เภอคือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออีกต่อไป ลักษณะต่อมาคือ เป็น
การบริหารในรูปคณะกรรมการโดยครูมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนทุกระดับและ
ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ เป็นการบริหารงานโดยองค์การเดียวครอบ
คลุมทุกระดับทั่วประเทศ ซึ่งมีผลสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรกคือระบบการบริหารมีลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่าแต่ก่อน คือมี
ตำแหน่งเปิดกว้างมากมายหลายตำแหน่ง และประสานหรือผลัดเปลี่ยนกันได้

ระหว่างตำแหน่งวิชาการ ตำแหน่งบริหารของอำเภอ จังหวัดหรือส่วนกลาง รวมทั้งตำแหน่งบริหารโรงเรียนจึงเป็นช่องทางให้ครูมีโอกาสก้าวหน้าไปได้มากขึ้น ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็คือ ระบบเช่นนี้อาจมีผลให้ครูสนใจนักเรียนน้อยลง หรือทำให้มีเวลากับชุมชนน้อยลง และอาจทำให้ครูอยู่ประจำในชุมชนหนึ่ง ๆ น้อยลง เนื่องจากการผลัดเปลี่ยนกันไปตามโอกาสของแต่ละคนมากขึ้นกว่าเดิม

ประการที่สอง ระบบกรรมการ ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของครูมากขึ้น ช่วยถ่วงดุลย์อำนาจในการตัดสินใจของผู้บริหาร ลดระบบสั่งการจากเบื้องบนลง ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น แต่ขณะเดียวกัน อาจส่งผลให้การตัดสินใจมีลักษณะประนีประนอม หรือมีการเล่นพวกขึ้นโดยการจับกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ลักษณะเช่นนี้เป็นการนำการเมืองเข้ามาในองค์กร หากผู้ร่วมในกระบวนการเช่นนี้มีความรับผิดชอบและเข้าใจหน้าที่ของตนดี ระบบกรรมการน่าจะเป็นผลดี แต่หากเป็นเรื่องตรงกันข้าม ระบบจะประสบปัญหามาก เพราะผลจะส่งไปถึงการเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนข้าราชการ การคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งล้วนกระทบขวัญกำลังใจในการทำงานของบุคคลจำนวนมาก

ประการที่สามคือ การสนับสนุนจากองค์กร คือ สปช. มีลักษณะรวบงานที่มีขอบเขตกว้างขวางเข้าไว้ที่ส่วนกลาง หากไม่มีระบบที่รัดกุมก็จะมีผลให้การทำงานล่าช้าดังเช่นกรณีการเบิกจ่ายล่าช้า เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาข้อนี้พอแก้ไขได้เมื่อระบบได้ดำเนินการไปอีกระยะหนึ่ง

ประการสุดท้ายคือ บทบาทของผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นระบบเดิมคือ สังกัดอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเป็นระบบปัจจุบันคือ สังกัด สปช.

ก็ตาม ความสำเร็จตามเป้าหมายของการประถมศึกษาขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารด้วย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารโรงเรียนหรือผู้บริหารสำนักงานประถมศึกษาก็ตาม โดยเฉพาะบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนมีผลโดยตรงต่อการบริหารการศึกษาในแง่ที่ผู้บริหารเป็นผู้ริเริ่ม ผลักดันและเรียกร้องการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ให้แก่โครงการของโรงเรียน รวมทั้งมีผลทางอ้อมในแง่ที่ เป็นผู้สร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาบุคลากรของโรงเรียน

๓. ครู

ไม่ว่าระบบจะเป็นอย่างไร ท้ายสุดครูคือกลไกสำคัญที่สุดที่จะผลักดันอนาคตทางการศึกษาของเด็กนักเรียน เพราะครูคือผู้ใกล้ชิดนักเรียนมากที่สุด ในระบบการศึกษา ครูดีนักเรียนก็ได้เรียนรู้ดี มีโอกาสพัฒนาชีวิตตนดีขึ้น ประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับครูมีหลายประการ ดังนี้

ระบบการบริหารการศึกษาปัจจุบันทำให้ครูได้เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการส่วนภูมิภาค กลายมาเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดหน่วยราชการส่วนกลาง ขึ้นตรงต่อสายบังคับบัญชาของตน และมีโอกาสพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพของตนยิ่งขึ้น โอกาสความก้าวหน้าที่เปิดให้ มีผลให้ครูตื่นตัว เห็นอนาคตของตนดีขึ้น และเห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของการพัฒนาตนเอง เพื่อเชียววุฒิฐานะหรือตำแหน่ง แต่ข้อเสียคือ อาจมีผลให้ครูสนใจนักเรียนและชุมชนน้อยลง

นอกจากนี้ การที่ระบบเปิดโอกาสกว้าง มีตำแหน่งมาก ครูที่หวังความสะดวกสบาย หวังความก้าวหน้าอาจทางย้ายไปประจำโรงเรียนใกล้ที่ชุมชนหรือย้ายไปอยู่สำนักงานบริหารประถมศึกษาระดับอำเภอหรือจังหวัด การ

เคลื่อนย้ายในลักษณะนี้ย่อมมีผลกระทบต่อเนื้อหาของโครงการของโรงเรียน และมีผลกระทบโดยตรงต่อโรงเรียนเล็กในทักันตารหรือห่างไกลความเจริญ

ลักษณะอีกประการหนึ่งที่เริ่มเกิดขึ้นคือ ยิ่งครุมีการศึกษาสูงขึ้น สภาพที่เรียกว่าลักษณะห่างทางสังคมก็เกิดตามด้วย คือครุกับชาวบ้านมีสถานะห่างกันมากขึ้น ความสนิทสนมใกล้ชิดย่อมห่างออกไป ยกเว้นครุที่ไม่ยึดเอาสถานะหรือความเด่นส่วนตัวเป็นปัจจัยสำคัญ ไม่เพียงเท่านั้น ปัญหาที่เริ่มเกิดคือครุเริ่มวางตัวเป็นผู้รู้เฉพาะด้านมากขึ้น ซึ่งต่างจากลักษณะการสอนทั่วไปเช่นแต่ก่อน ข้อนี้ผู้เขียนไม่สามารถประเมินได้ว่าจะมีผลดีหรือเสียเพียงใด แต่ที่น่าจะส่งผลกระทบต่อบูรณาการทางปัญญาของเด็ก เพราะการแยกสอนตามวิชาเฉพาะโดยไม่มีผู้ประสานความรู้หรือทักษะเข้าด้วยกัน ย่อมต่างไปจากการสอนโดยมีครูสอนทั่วไปหลายวิชา

ประการสุดท้ายในส่วนของครุ ก็คือสำนักและอุดมการณ์ของความเป็นครุ เพราะสิ่งนี้คือเครื่องประกันสุดท้ายว่านักเรียนจะได้รับประโยชน์ทางการศึกษาก็เพียงใด ข้อที่ผู้เขียนใคร่ตั้งประเด็นคือ ครุดี ๆ เหล่านี้ได้รับการเหลียวแลหรือได้รับรางวัลตอบแทนจากองค์กรอย่างไร และหากการตอบแทนคือสนับสนุนให้ก้าวหน้าขึ้นไปในระดับต่างๆ ขององค์กร ก็เป็นการดึงครุที่ออกจากโรงเรียนเล็กในทักันตาร และมาบรรจุในโรงเรียนใหญ่ใกล้ชุมชนเมือง ในแง่นี้ย่อมทำให้เด็กนักเรียนจำนวนมากในโรงเรียนใหญ่ได้ประโยชน์มากขึ้น แต่ย่อมไม่ยุติธรรมสำหรับเด็กในโรงเรียนเล็ก ขณะเดียวกัน

ถ้าให้ครูประจำโรงเรียนเลิกตลอดไป ก็ไม่เป็นการยุติธรรมสำหรับครูอีกเช่นกัน

๔. ชุมชน

ความสัมพันธ์ที่กระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในเขตท้องที่ห่างไกลความเจริญ ทั้งนี้เพราะในพื้นที่ห่างไกลนั้น ครูและโรงเรียนต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนในก้นต่าง ๆ ทั้งในด้านการเงิน วัสดุ อุปกรณ์ ความร่วมมือเพื่อพัฒนาโครงการต่าง ๆ ของโรงเรียน หรือความสะดวกปลอดภัยของครู เป็นต้น ลักษณะการพึ่งพาเช่นนี้ครูจะเป็นสัดส่วน ผกผันกับระดับความเจริญของชุมชน ดังจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างชุมชนเมืองกับโรงเรียนมีน้อยกว่าความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนชนบทกับโรงเรียน แต่ลักษณะที่กล่าวนี้มีข้อยกเว้นบางประการ คือโรงเรียนจะมีความสัมพันธ์กับชุมชนเพียงไรนั้น ขึ้นกับบทบาทของผู้นำโรงเรียนและผู้นำชุมชน กับฐานะทางเศรษฐกิจของชุมชนด้วย

ความสามารถช่วยเหลือสนับสนุนโรงเรียนขึ้นกับฐานะทางการเงินของคนในชุมชนเป็นหลัก ถ้าโรงเรียนตั้งในชุมชนยากจน สิ่งที่โรงเรียนจะได้รับจากชุมชนมักเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงิน เช่น ได้รับช่วยเหลือด้านร่างกาย เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามยิ่งชุมชนมีฐานะยากจนเท่าไร ชุมชนก็ยิ่งหวังพึ่งโรงเรียนมากขึ้น คือ หวังให้โรงเรียนช่วยรับภาระการศึกษาของบุตรหลานตนไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โอกาสที่ครูจะขอให้ผู้

ปกครองช่วยซื้อหนังสือ หรือวัสดุอุปกรณ์ให้นักเรียนเป็นไปได้อย่าง โรงเรียนในภาวะประเภทนี้จึงต้องสามารถเป็นที่พึ่งพาแก่นักเรียนได้เกือบทุกด้าน หรืออาจต้องเป็นที่พึ่งของบรรดาชาวบ้านเองด้วย ดังนั้นหากโรงเรียนเองยังขาดแคลน ความสำเร็จของเป้าหมายการศึกษาย่อมอยู่ห่างไกล

นอกเหนือจากฐานะเศรษฐกิจของชุมชนแล้ว ในส่วนที่ว่าชุมชนจะสนับสนุนโรงเรียนเพียงใดนั้น ขึ้นกับความสามารถและความสนใจของทั้งผู้นำชุมชนและผู้บริหารโรงเรียนด้วย โดยทั่วไปประชาชนในชนบทยังให้ความเคารพครูอยู่มาก และตั้งความหวังว่าครูจะเป็นที่พึ่งทางปัญญาแก่ตน นอกจากนี้ประชาชนก็เชื่อฟังผู้นำของตนด้วย ดังนั้นหากทั้งผู้นำชุมชนและผู้บริหารโรงเรียนมีโครงการที่ดี มีมนุษยสัมพันธ์ดีประชาชนก็พร้อมจะให้ความร่วมมือด้วยดี

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน คือ มีปัจจัยหรือสภาพการณ์บางอย่างเกิดขึ้นที่อาจมีผลเสียต่อความสัมพันธ์ดังกล่าว ปัจจัยหรือสภาพการณ์ที่ว่านี้ คือ ก) ลักษณะความเจริญแบบชุมชนเมืองที่แพร่เข้าไปในชนบท ข) การที่รัฐบาลพยายามรับภาระกําหนดการศึกษาเพียงฝ่ายเดียว ค) ระยะห่างทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการที่ครูมีวุฒิทางการศึกษาและสถานภาพสูงขึ้น และ ง) การที่โอกาสในอาชีพเปิดกว้างสำหรับครูสังกัด สปช. ในลักษณะที่ความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับการมีวุฒิสุงและมีโอกาสเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่งต่อ ๆ ไป มากกว่าจะอุทิศตนให้ชุมชน

ลักษณะที่กล่าวข้างต้นนี้ส่งผลเพียงใดนั้น ไม่อาจกล่าวได้แน่ชัดเป็นข้อสรุปทั่วไป แต่น่าเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

๕. นักเรียน

หลังจากที่กล่าวถึงครู ชุมชน การบริหารและบริการไปแล้ว ประเด็นสุดท้ายที่ขาดไม่ได้ คือนักเรียน เพราะนักเรียนคือส่วนที่ถูกจัดแต่งโดยระบบการศึกษาให้เกิดผลตามที่นโยบายการศึกษาของชาติกำหนด

การที่นักเรียนจะเรียนดีหรือไม่นั้น ปัจจัยบ้านครูและโรงเรียนเป็นสิ่งสำคัญ แต่นักเรียนต้องขึ้นกับปัจจัยอื่น ๆ อีกด้วย เช่น สภาพแวดล้อมทางครอบครัว ทางสังคม ฐานะทางเศรษฐกิจ ความพร้อมส่วนตัว และความสนใจของนักเรียนเอง

สิ่งที่เห็นเด่นชัด คือ โอกาสในการศึกษาและความสำเร็จในการศึกษาของนักเรียนแต่ละคนขึ้นกับฐานะเศรษฐกิจและความเข้าใจของผู้ปกครองเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากสติปัญญาส่วนตัวของนักเรียนแล้ว การที่นักเรียนจะมีโอกาสศึกษาต่อสูงขึ้นหรือไม่ขึ้นกับว่าผู้ปกครองมีฐานะพอสนับสนุนหรือไม่ เพราะการศึกษาภาคบังคับเปิดโอกาสให้เด็กนักเรียนได้เข้าเรียนในสถานศึกษาใกล้ชุมชนของตน โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยมาก แต่การศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปแตกต่างออกไป เพราะโรงเรียนมิได้อยู่ใกล้ชุมชนเสมอไปในทุกชุมชน และการศึกษาระดับสูงกว่าประถมศึกษาขึ้นไปต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก มิใช่เป็นบริการที่จัดโดยไม่คิดเงินเหมือนการศึกษาระดับประถมศึกษา ดังนั้นในขณะที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดกระจายรายได้และโอกาสในทางเศรษฐกิจสังคมแก่ประชาชนโดยทั่วถึง การจัดบริการการศึกษาที่มุ่งถึงกลุ่มนักเรียนในชุมชนยากจนหรือก้นดาร์เป็นกรณีพิเศษจึงเป็นสิ่งจำเป็น

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แนวทางสำคัญที่ผู้เขียนเสนอคือ เนื่องจากลักษณะความเสมอภาคด้านการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันเกิดขึ้นในสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมที่ไม่เสมอภาค สิ่งที่ควรคำนึงถึงคือการกระจายทรัพยากรการศึกษาให้เน้นหนักที่โรงเรียนในชุมชนที่ขาดแคลนหรือขาดโอกาส ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตและโอกาสก้าวหน้าในชีวิตของนักเรียนในท้องถิ่นต่างๆ ให้มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจัดระบบการศึกษาที่ไม่เสมอภาค เพื่อให้ผลผลิตทางการศึกษามีลักษณะเสมอภาคยิ่งขึ้น

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑
ตารางข้อมูลบางประการจากการวิจัย

ตารางที่ ๑ แสดงความเห็นของครูเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของนักเรียน

	แข็งแรง	ปานกลาง	สุขภาพไม่ดี	รวม
ครูสังกัด สพช.	๔๒.๘ (๒๙๘)	๒๕.๙ (๑๘๐)	๓๑.๓ (๒๑๘)	๑๐๐ (๖๙๖)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑๗.๕ (๒๕)	๑๑.๒ (๑๖)	๗๑.๓ (๑๐๒)	๑๐๐ (๑๔๓)

ตารางที่ ๒ แสดงความเห็นของครูเกี่ยวกับฐานะของครอบครัวนักเรียน

	ดี	ปานกลาง	ยากจน	รวม
ครูสังกัด สพช.	๘.๒ (๕๘)	๔๘.๒ (๓๔๐)	๔๓.๖ (๓๐๗)	๑๐๐ (๗๐๕)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑.๔ (๒)	๑๔.๔ (๒๑)	๘๔.๒ (๑๒๓)	๑๐๐ (๑๔๖)

๒๕๐

ตารางที่ ๓ แสดงระยะเวลาที่ครูสอนประจำที่โรงเรียน

	ไม่ถึงปี	๑-๗ ปี	๘-๑๙ ปี	๒๐ ปี ขึ้นไป	รวม
ครูสังกัด สพช.	๕.๘ (๔๑)	๖๓.๐ (๔๔๙)	๒๔.๒ (๑๗๒)	๗.๐ (๕๐)	๑๐๐ (๗๑๒)
ครู ร.ร. เทศบาล	๖.๘ (๑๐)	๖๑.๒ (๙๐)	๒๕.๙ (๓๘)	๖.๑ (๙)	๑๐๐ (๑๔๗)

ตารางที่ ๔ แสดงประสบการณ์ในการสอนของครูผู้ตอบ

	ไม่เกิน ๕ ปี	๖-๑๐ ปี	๑๑-๑๕ ปี	๑๖-๒๐ ปี	๒๑ ปี ขึ้นไป	รวม
ครูสังกัด สพช.	๒๙.๘ (๒๑๑)	๒๗.๒ (๑๙๓)	๑๖.๒ (๑๑๕)	๑๑.๔ (๘๑)	๑๕.๔ (๑๐๙)	๑๐๐ (๗๐๙)
ครู ร.ร. เทศบาล	๓๔.๐ (๔๘)	๑๙.๙ (๒๘)	๕.๐ (๗)	๑๒.๑ (๑๗)	๒๙.๐ (๔๑)	๑๐๐ (๑๔๑)

ตารางที่ ๕ แสดงระดับ ชั้น ของครู

	๑	๒	๓	๔	๕	๖-๗	รวม
ครูสังกัด สพช.	๙.๓ (๖๖)	๑๖.๐ (๑๑๓)	๒๙.๘ (๒๑๑)	๓๐.๕ (๒๑๖)	๑๔.๐ (๙๙)	๐.๔ (๓)	๑๐๐ (๗๐๘)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑๐.๔ (๑๕)	๑๖.๗ (๒๔)	๒๙.๙ (๔๓)	๒๒.๒ (๓๒)	๒๐.๑ (๒๙)	๐.๗ (๑)	๑๖.๙ (๑๔๔)

ตารางที่ ๖ แสดงชั่วโมงในการสอนต่อสัปดาห์ของครู

	๐-๑๐	๑๑-๑๕	๑๖-๒๐	๒๑-๒๕	๒๖-๓๐	๓๑ขึ้นไป	รวม
ครูสังกัด สพช.	๔.๐ (๒๘)	๗.๕ (๕๒)	๑๙.๘ (๑๓๘)	๔๘.๗ (๓๓๙)	๑๙.๓ (๑๓๔)	๐.๗ (๕)	๑๐๐ (๖๙๖)
ครู ร.ร. เทศบาล	๔.๓ (๖)	๖.๔ (๙)	๓๖.๙ (๕๒)	๔๔.๗ (๖๓)	๗.๘ (๑๑)	-	๑๐๐ (๑๔๒)

๒๕๒

ตารางที่ ๗ แสดงจำนวนนักเรียนที่ครูดูแลในฐานะครูประจำชั้น

	ไม่มี	๑-๒๐ คน	๒๑-๓๐ คน	๓๑-๔๐ คน	๔๑ คน ขึ้นไป	รวม
ครูสังกัด สพช.	๑๒.๖ (๘๙)	๒๑.๔ (๑๕๑)	๓๙.๘ (๒๘๑)	๒๑.๒ (๑๕๐)	๕.๐ (๓๕)	๑๐๐ (๗๐๖)
ครู ร.ร. เทศบาล	๑๗.๙ (๒๕)	๔.๓ (๖)	๔๕.๐ (๖๓)	๓๐.๐ (๔๒)	๒.๙ (๔)	๑๐๐ (๑๔๐)

ตารางที่ ๘ แสดงความเห็นครูว่า “ครูและโรงเรียนควรมีความสัมพันธ์กับ
ชาวบ้านและชุมชนอย่างไร”

	มีมนุษย์ สัมพันธ์	จัด กิจกรรม ร่วมกัน	แนะนำ ช่วยเหลือ	ติดต่อ ใกล้ชิดผู้ ปกครอง	สถานที่ อุปกรณ์	อื่น ๆ	รวม
ครูสังกัด สพช.	๔๖.๖ (๓๒๐)	๒๒.๐ (๑๕๑)	๑๗.๕ (๑๒๐)	๑๐.๖ (๗๓)	๒.๘ (๑๙)	๐.๕ (๓)	๑๐๐ (๖๘๖)
ครู ร.ร. เทศบาล	๕๕.๕ (๗๖)	๑๙.๗ (๒๗)	๓.๖ (๕)	๑๐.๙ (๑๕)	๙.๕ (๑๓)	๐.๗ (๑)	๑๐๐ (๑๓๗)

ตารางที่ ๕ แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ
ชาวบ้าน

	มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี	ให้ชาวบ้านร่วมกิจกรรม	พบปะกับชาวบ้าน	ให้บริการชาวบ้าน	อื่น ๆ	รวม
ครูสังกัด สปช.	๓๔.๔ (๒๒๒)	๓๐.๐ (๑๙๔)	๒๒.๖ (๑๔๖)	๖.๒ (๕๐)	— —	๑๐๐
ครู ร.ร.เทศบาล	๔๓.๓ (๕๒)	๑๘.๓ (๒๒)	๓๑.๗ (๓๘)	๖.๗ (๘)	๖.๘ (๕๔)	๑๐๐

ตารางที่ ๑๐ แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้นำชุมชน

	ตั้งผู้นำร่วมกิจกรรม ร.ร.	สร้างความสัมพันธ์ให้ร่วมมือสม่ำเสมอ	ให้ความสำคัญแก่ผู้นำชุมชน	อื่น ๆ	รวม
ครูสังกัด สปช.	๔๘.๔ (๒๔๘)	๔๕.๗ (๒๓๔)	๕.๓ (๒๗)	๐.๖ (๓)	๑๐๐ (๕๑๒)
ครู ร.ร.เทศบาล	๕๒.๙ (๔๕)	๒๗.๑ (๒๓)	๔.๗ (๔)	๑๕.๓ (๑๓)	๑๐๐ (๘๕)

๒๕๔

ตารางที่ ๑๑ แสดงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ
พระสงฆ์

	ให้พระ ส่งเสริม ศีลธรรม	ร.ร. ร่วม กิจกรรม วัด	ช่วย พัฒนา วัด	สร้าง ความ เข้าใจ ต่อกัน	ให้พระ เป็นผู้ อุปถัมภ์	อื่นๆ	รวม
ครูสังกัด สปช.	๒๕.๒ (๑๔๔)	๒๕.๖ (๑๔๖)	๑๘.๗ (๑๐๗)	๑๖.๘ (๙๖)	๑๑.๒ (๖๔)	๒.๕ (๑๔)	๑๐๐ (๕๗๑)
ครู ร.ร. เทศบาล	๒๓.๙ (๒๖)	๒๒.๐ (๒๔)	๑๑.๙ (๑๓)	๓๕.๘ (๓๙)	๖.๔ (๗)	-	๑๐๐ (๑๐๙)

ตารางที่ ๑๒ แสดงความเห็นของครูเกี่ยวกับความสนับสนุนที่โรงเรียนได้รับ
จากหน่วยราชการอื่นๆ

	ไม่มีการสนับสนุน	สนับสนุนแต่ไม่เต็มที่	สนับสนุนดี	รวม
ครูสังกัด สปช.	๑๑.๗ (๖๐)	๒๓.๗ (๑๒๒)	๖๔.๗ (๓๓๓)	๑๐๐ (๕๑๕)
ครู ร.ร.เทศบาล	๒๒.๙ (๑๖)	๓๕.๗ (๒๕)	๔๑.๔ (๒๙)	๑๐๐ (๗๐)

ตารางที่ ๑๓ แสดงความเห็นของผู้บริหารโรงเรียน สปช. เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับวัด

ความสัมพันธ์	ความถี่	ร้อยละ
ความสัมพันธ์ดี	๖๑	๗๖.๒
ความสัมพันธ์น้อย	๑๔	๑๗.๕
ไม่มีความสัมพันธ์	๒	๒.๕
ไม่มีพระ/วัด	๓	๓.๗
	๘๐	๑๐๐

ตารางที่ ๑๔ แสดงรายได้ที่โรงเรียน สปช. ได้รับจากหมู่บ้าน
ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔

จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนโรงเรียน	ร้อยละ
ไม่ได้เลย	๒๔	๓๐.๐
๑๐๐-๑,๐๐๐	๔	๕.๐
๑,๐๐๑-๕,๐๐๐	๒๓	๒๘.๗
๕,๐๐๑-๑๐,๐๐๐	๑๑	๑๓.๗
๑๐,๐๐๑-๒๐,๐๐๐	๑๐	๑๒.๕
๒๐,๐๐๑-๕๐,๐๐๐	๖	๗.๕
กว่า ๕๐,๐๐๐	๒	๒.๕

๒๕๖

ตารางที่ ๑๕ แสดงความคิดเห็นของครูเกี่ยวกับลักษณะบริการที่โรงเรียน
ควรจัดให้แก่ชุมชน

ลักษณะบริการ	ครู	
	สปช.	เทศบาล
๑. สถานที่และอุปกรณ์	๕๕.๘ (๓๗)	๖๑.๔ (๗๘)
๒. วิชาการและห้องสมุด	๑๗.๐ (๑๑๓)	๑๔.๒ (๑๘)
๓. การแนะนำปรึกษา	๙.๙ (๖๖)	๓.๙ (๕)
๔. ร่วมกิจกรรมชุมชน	๘.๔ (๕๖)	๓.๙ (๕)
๕. การศึกษาผู้ใหญ่	๓.๐ (๒๐)	๙.๔ (๑๒)
๖. การอนามัย	๓.๒ (๒๑)	๕.๕ (๗)
๗. อื่นๆ	๒.๗ (๑๘)	๑.๖ (๒)
รวม	๑๐๐ (๖๖๕)	๑๐๐ (๑๒๗)

ภาคผนวก ๒

แบบรวบรวมข้อมูลการศึกษาโรงเรียน*

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑. ชื่อโรงเรียน.....

๒. ภาค

๑) เหนือ

๒) ตะวันออกเฉียงเหนือ

๓) กลาง

๔) ใต้

๓. จังหวัด

๑) เชียงใหม่

๒) ลำปาง

๓) ขอนแก่น

๔) มหาสารคาม

๕) กาญจนบุรี

๖) สระบุรี

๗) นครศรีธรรมราช

๘) สงขลา

๔. ชื่ออำเภอ.....

๑) จันทนาแก่น

๒) จันทนากลาง

๓) จันทน้อย

๕. ตำบล.....

๖. หมู่บ้าน.....

หมายเหตุ : แบบรวบรวมข้อมูลการศึกษาโรงเรียนที่ใช้กับโรงเรียนเทศบาล อาศัยแบบ
รวบรวมขึ้นเป็นหลัก แต่มีการดัดแปลงถ้อยคำและคำถามบางอย่างเพื่อให้
เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและระบบบริหารการศึกษารองของโรงเรียนเทศบาล

๗. ปีเริ่มตั้งโรงเรียน พ.ศ.

- | | |
|-------------|---------------|
| ๑) ๑-๕ ปี | ๕) ๒๑-๓๐ ปี |
| ๒) ๖-๑๐ ปี | ๖) ๓๑-๔๐ ปี |
| ๓) ๑๑-๑๕ ปี | ๗) ๔๑-๕๐ ปี |
| ๔) ๑๖-๒๐ ปี | ๘) กว่า ๕๐ ปี |

ส่วนที่ ๒ ข้อมูลชุมชนหมู่บ้าน

๑. ประชากร.....ครัวเรือน

- | | |
|--------------|-------------------------|
| ๑) ไม่ถึง ๕๐ | ๖) ๔๐๑-๕๐๐ |
| ๒) ๕๑-๑๐๐ | ๗) ๕๐๑-๖๐๐ |
| ๓) ๑๐๑-๒๐๐ | ๘) ๖๐๑-๑,๐๐๐ |
| ๔) ๒๐๑-๓๐๐ | ๙) กว่า ๑,๐๐๐ ครัวเรือน |
| ๕) ๓๐๑-๔๐๐ | |

๒. จำนวนประชากร.....คน

- | | |
|------------------|-------------------|
| ๑) ไม่ถึง ๑๐๐ คน | ๖) ๕๐๑-๗๐๐ คน |
| ๒) ๑๐๑-๒๐๐ คน | ๗) ๗๐๑-๑,๐๐๐ |
| ๓) ๒๐๑-๓๐๐ คน | ๘) ๑,๐๐๑-๒,๐๐๐ คน |
| ๔) ๓๐๑-๔๐๐ คน | ๙) กว่า ๒,๐๐๐ คน |
| ๕) ๔๐๑-๕๐๐ คน | |

๓. ระยะทางถึงตัวอำเภอ.....กิโลเมตร

- | | |
|------------|--------------|
| ๑) ๐-๓ กม. | ๔) ๑๐-๑๕ กม. |
| ๒) ๔-๖ กม. | ๕) ๑๖-๒๐ กม. |
| ๓) ๗-๙ กม. | ๖) ๒๑-๓๐ กม. |

- ๗) ๓๑-๔๐ กม. ๘) กว่า ๕๐ กม.
 ๘) ๔๑-๕๐ กม.

๔. การประกอบอาชีพหลักของชาวบ้าน

- ๑) ทำนา
 ๒) ทำไร่ พืชประเภท.....
 ๓) ทำสวน พืชประเภท.....
 ๔) เลี้ยงสัตว์
 ๕) อื่น ๆ ได้แก่.....

๕. ภาวะธรรมชาติที่เกิดขึ้นประจำ (ทุกปีหรือ ๒ ปี)

- ๑) น้ำท่วมจนก่อความเสียหายแก่การเพาะปลูก
 ๒) ฝนแล้ง ขาดแคลนน้ำ
 ๓) ศัตรูพืชระบาดจนพืชผลเสียหาย
 ๔) ข้อ ๑ และ ๒
 ๕) ข้อ ๒ และ ๓
 ๖) ข้อ ๑ และ ๓
 ๗) ข้อ ๑, ๒ และ ๓
 ๘) ไม่มีปัญหา
 ๙) ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่.....

๖. ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บไว้ได้จากหมู่บ้านนี้ใน พ.ศ. ๒๕๒๓.....บาท

- ๑) ไม่ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท
 ๒) ๒๐,๐๐๑-๔๐,๐๐๐ บาท
 ๓) ๔๐,๐๐๑-๖๐,๐๐๐ บาท

- ๔) ๖๐,๐๐๑-๘๐,๐๐๐ บาท
- ๕) ๘๐,๐๐๑-๑๐๐,๐๐๐ บาท
- ๖) ๑๐๐,๐๐๑-๒๐๐,๐๐๐ บาท
- ๗) ๒๐๐,๐๐๑-๕๐๐,๐๐๐ บาท
- ๘) ๕๐๐,๐๐๑-๑ ล้านบาท
- ๙) กว่าหนึ่งล้านบาท
๗. จำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งล่าสุด
คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้าน.....คน
 คิดเป็นอัตราส่วน.....เปอร์เซ็นต์
- ๑) น้อยกว่า ๓๐%
- ๒) ๓๑-๕๐%
- ๓) ๕๑-๗๐%
- ๔) ๗๑-๙๐%
- ๕) กว่า ๙๐%
๘. รายได้เฉลี่ยของประชากรโดยประมาณ (ต่อครัวเรือนต่อปี)
- ๑) ไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท
- ๒) ๓,๐๐๐-๖,๐๐๐ บาท
- ๓) ๖,๐๐๑-๙,๐๐๐ บาท
- ๔) ๙,๐๐๑-๑๒,๐๐๐ บาท
- ๕) ๑๒,๐๐๑-๑๕,๐๐๐ บาท
- ๖) ๑๕,๐๐๑-๒๐,๐๐๐ บาท
- ๗) ๒๐,๐๐๑-๓๐,๐๐๐ บาท

- ๘) ๓๐,๐๐๑-๕๐,๐๐๐ บาท
- ๙) กว่า ๕๐,๐๐๐ บาท
๙. ปัญหาสำคัญที่หมู่บ้านนี้เผชิญ
- ๑) โจรผู้ร้าย
 - ๒) ผู้ก่อการร้าย
 - ๓) ข้อ ๑ และ ๒
 - ๔) อื่น ๆ.....
 - ๕) ข้อ ๓ และ ๔
๑๐. สภาพสุขภาพอนามัย ภาวะการป่วยไข้ โรคที่เป็นอันตรายสำคัญ
ของชาวบ้าน (พัฒนากรหรืออนามัย)
๑๑. ชาวบ้านในหมู่บ้านนี้มีความกระตือรือร้น สนใจการเลือกตั้ง หรือ
การรวมกลุ่มสหกรณ์เพียงไร มีกลุ่มอะไรบ้าง การดำเนินการ
ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เพียงไร อะไรเป็นอุปสรรค
(ปลัดส่งเสริม, พัฒนากรหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน)
๑๒. ผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจาก
ประชาชนในหมู่บ้านนี้ในตำแหน่งต่าง ๆ มีบทบาทส่งเสริมการ

พัฒนาหมู่บ้านได้อย่างไร และพัฒนาการศึกษาในหมู่บ้านได้อย่างไร หรือไม่ ให้เล่ากรณี

๑๓. โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับหมู่บ้านหรือชาวบ้านหมู่บ้านอย่างไร (ความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมภารวัด หรือ กรรมการศึกษาคนใดคนหนึ่ง) ทั้งในอดีตและปัจจุบัน
- ชาวบ้านมีส่วนสนับสนุนโรงเรียนอย่างไร
 - โรงเรียนและครูมีส่วนพัฒนาชุมชนอย่างไร
 - ชุมชนหมู่บ้าน และโรงเรียนมีกิจกรรมร่วมกันอย่างไร
 - ชาวบ้านรู้จักสนิทสนมคุ้นเคยกับครูมากน้อยเพียงไร
 - กรณีศึกษาต่าง ๆ
๑๔. ข้อมูลอื่น ๆ เกี่ยวกับหมู่บ้าน เช่น ห้องสมุด ที่อ่านหนังสือ วัฒนธรรม ทักษะคติผู้นำ ฯลฯ เท่าที่จะช่วยให้เข้าใจบริการทางการศึกษาของโรงเรียน

ส่วนที่ ๓ ข้อมูลเกี่ยวกับโรงเรียน (ครูใหญ่-ครู)

๑. เนื้อที่โรงเรียนไร่

๑) ๑-๕ ไร่

๖) ๓๑-๕๐ ไร่

๒) ๖-๑๐ ไร่

๗) ๕๑-๕๐ ไร่

๓) ๑๑-๑๕ ไร่

๘) กว่า ๕๐ ไร่

๔) ๑๖-๒๐ ไร่

๕) ๒๑-๓๐ ไร่

๒. บริเวณโรงเรียนและสภาพแวดล้อม

๓. อาคารโรงเรียน เป็นตึก.....หลัง

ไม้.....หลัง

ห้องเรียน.....หลัง

จนักเรียนได้.....คน

๕. วัสดุอุปกรณ์

- ๕.๑ โต๊ะทำงานครู
 ๕.๒ โต๊ะนักเรียน
 ๕.๓ กระดานดำ
 ๕.๔ เก้าอี้เรียน
 ๕.๕ หนังสือเรียน
 ๕.๖ เครื่องเขียน
 ๕.๗ แผ่นภาพต่าง ๆ
 ๕.๘ อุปกรณ์โสตทัศน
 ๕.๙ ของเล่นเด็ก
 ๕.๑๐ เครื่องมือปฐมพยาบาล

(๑) พอ	(๒) ไม่พอ	(๓) ไม่มี

- ๕.๑๑ เครื่องมือเกษตรกรรม
 ๕.๑๒ พระบรมฉายาลักษณ์
 ๕.๑๓ รถยนต์ (โรงเรียน)
 ๕.๑๔ มอเตอร์ไซค์ (โรงเรียน)

(๑) พอ	(๒) มีแต่ไม่พอ	(๓) ไม่มี

๖. ในแง่สิ่งก่อสร้าง และวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนนี้ ยังขาดแคลนอะไร
 อีกบ้าง

ส่วนที่ ๔ นักเรียน (ครูใหญ่-ครู)

๑. ปัจจุบันโรงเรียนมีนักเรียนจำนวนดังนี้

- ๑.๑ อนุบาล (ชั้นเต็กเล็ก).....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๒ ประถมหนึ่ง.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๓ ประถมสอง.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๔ ประถมสาม.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๕ ประถมสี่.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๖ ประถมห้า.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๗ ประถมหก.....ชั้น จำนวน.....คน
- ๑.๘ อื่น ๆ.....ชั้น จำนวน.....คน

รวมนักเรียนทั้งโรงเรียน.....คน

- | | |
|-------------------|------------------|
| ๑) ไม่เกิน ๑๐๐ คน | ๕) ๔๐๑-๕๐๐ คน |
| ๒) ๑๐๑-๒๐๐ คน | ๖) ๕๐๑-๖๐๐ คน |
| ๓) ๒๐๑-๓๐๐ คน | ๗) ๖๐๑-๗๐๐ คน |
| ๔) ๓๐๑-๔๐๐ คน | ๘) ๗๐๑-๑,๐๐๐ คน |
| | ๙) เกิน ๑,๐๐๐ คน |

๒. จำนวนนักเรียนรวมในปีต่าง ๆ

- ปีการศึกษา ๒๕๒๐.....คน
- „ „ ๒๕๒๑.....คน
- „ „ ๒๕๒๒.....คน
- „ „ ๒๕๒๓.....คน
- „ „ ๒๕๒๔.....คน

เฉลี่ยเพิ่มคิดเป็นร้อยละ (ให้เอาปีหลังลบด้วยปีก่อนหน้า เช่น จำนวนคน ปี ๒๕๒๔ ลบด้วยจำนวนปี ๒๕๒๓ แล้วหารด้วย จำนวนปีที่ลบ เช่น $๒๕๒๔ - ๒๕๒๓ \div ๒๕๒๓ =$ เปอร์เซนต์ แล้วหารด้วย ๔)

- | | |
|----------|-------------|
| ๑) ๐-๑ % | ๔) ๓-๔ % |
| ๒) ๑-๓ % | ๕) ๔-๕ % |
| ๓) ๒-๓ % | ๖) กว่า ๕ % |

๓. ภาวะทุโภชนาการ (จากระเบียบบัตรสุขภาพเด็ก) จากข้อมูลล่าสุด เมื่อ พ.ศ.

- ๓.๑ ระดับ ๑.....คน
 ๓.๒ ระดับ ๒.....คน
 ๓.๓ ระดับ ๓.....คน

จำนวนนักเรียนทั้งหมดที่ตรวจสุขภาพ.....คน
 เด็กภาวะทุโภชนาการ (ขาดอาหาร) เพิ่มเป็นร้อยละของเด็กทั้งหมด.....เปอร์เซนต์

๔. จากสถิติในรอบ ๕ ปีหลัง อัตราส่วนของเด็กขาดอาหารระดับต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หรือลดลง

- ๑) เพิ่มขึ้น ๒) เท่าเดิม ๓) ลดลง

๕. เด็กตกชั้นชั้นปลายปีการศึกษา ๒๕๒๓

- ชั้น ป. ๑ ตก.....จากนักเรียน.....คิดเป็น.....%
 ชั้น ป. ๒ ตก....., , ,.....%

ชั้น ป. ๓ ตก.....จากนักเรียน.....คิดเป็น.....%
 ชั้น ป. ๔ ตก..... ,, ,,%
 ชั้น ป. ๕ ตก..... ,, ,,%
 ชั้น ป. ๖ ตก..... ,, ,,%

เฉลี่ยโดยรวม (เอารายการเปอร์เซ็นต์รวมกันหารด้วย ๔ หรือ ๖ แล้วแต่จำนวนชั้น).....เปอร์เซ็นต์

๖. อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กนักเรียนเรียนไม่ทันที่ควร

๗. ตามสาเหตุในข้อ ๖ อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด

- ๑) ผู้ปกครอง
- ๒) เด็กนักเรียนเอง
- ๓) ครู
- ๔) เครื่องมือและอุปกรณ์
- ๕) สภาพแวดล้อม
- ๖) อื่น ๆ.....

๘. ประมาณเด็กเข้าเรียนตามปกติเฉลี่ย.....เปอร์เซ็นต์

๙. หากมีเด็กขาดเรียนมาก อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดและรองลงไป

- ๙.๑
- ๙.๒

๙.๓

๙.๔

๑๐. มีช่วงเวลาใดหรือไม่ในรอบปีที่เด็กขาดเรียนมากกว่าปกติ และ
อะไรเป็นสาเหตุให้เกิดปรากฏการณ์นั้น

๑๐.๑

๑๐.๒

๑๐.๓

๑๑. โดยทั่วไปนักเรียนในโรงเรียนนี้มีทักษะหรือความพร้อมในการเรียน
รู้หรือสนใจการเล่าเรียนเพียงใด อะไรเป็นส่วนสนับสนุน หรือเป็น
อุปสรรคในการศึกษาของนักเรียน

๑๒. ปัจจุบันโรงเรียนมีโครงการหรือมีการดำเนินการใด ที่จะปรับปรุง
พัฒนาการให้บริการการศึกษาของเด็กนักเรียน ได้ดำเนินการไป
อย่างไร ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใด เพราะอะไร

ส่วนที่ ๕ ครู

๑. จำนวนครูตามอัตราทั้งหมด.....คน

๒. จำนวนครูบรรจุแล้ว.....คน

๓. จำนวนอัตราว่าง.....คน
๔. จำนวนครูช่วยสอนหรือฝึกงาน.....คน
๕. จำนวนครูล่าศึกษาต่อหรือ
ถูกยืมไปช่วยราชการ.....คน
๖. รวมจำนวนครูที่สอนจริงปัจจุบัน.....คน
(รวมครูช่วยสอนหรือฝึกงาน)
๗. จำนวนครูสอนจริงต่อ^๕นักเรียนทั้งหมด.....คน
๘. หากเห็นว่าจำนวนครูต่อเด็กนักเรียนมีไม่พอเพียง มีวิธีแก้ไขปัญหายังไร ได้ผลหรือไม่เพราะเหตุใด

๙. วุฒิของครูที่บรรจุแล้วในปัจจุบัน (ไม่นับครูช่วยสอนหรือฝึกงาน)
 - ๙.๑ ต่ำกว่าระดับ ปกศ.คน
 - ๙.๒ ปกศ.คน
 - ๙.๓ ปริญญา.....คน
๑๐. โรงเรียนได้จัดสวัสดิการหรือระบบเกื้อกูลภายในโรงเรียน (นอกจากที่กำหนดไว้ตามระเบียบราชการ) อย่างไร ประสบผลสำเร็จเพียงใดและมีผลกระทบต่อคุณภาพการสอนของครูอย่างไร

ส่วนที่ ๖ บริการด้านการศึกษา (ครูใหญ่-ครู)

๑. หลักสูตรประถมศึกษาที่ใช้ในปัจจุบัน มีข้อดีและ/หรือข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง ?

๒. ส่วนใหญ่เด็กนักเรียนในหมู่บ้านนี้ออกจากโรงเรียนเพื่อไปประกอบอาชีพเมื่อจบการศึกษาชั้นใด
 - ๑) ประถม ๑-๓
 - ๒) ประถม ๔
 - ๓) ประถม ๕
 - ๔) ประถม ๖

๓. ตามหลักสูตรที่เป็นอยู่ปัจจุบัน นักเรียนที่ออกจากโรงเรียนมีความรู้ความสามารถอะไรที่ใช้ประโยชน์ได้ในการประกอบอาชีพ หรือในการใช้ชีวิตประจำวัน

๔. ถ้าที่เป็นอยู่ โรงเรียนนี้มีทางปรับหลักสูตรของโรงเรียนให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับสภาพและความต้องการในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงไร และหากปรับได้ ได้มีการปรับปรุงในด้านใดบ้าง ?

- ๑) ปรับได้แต่ไม่ได้ปรับ
 - ๒) ปรับได้และปรับแล้ว
 - ๓) ปรับไม่ได้
๕. โรงเรียนนี้มีการจัดโครงการอาหารกลางวันหรือไม่
- ๑) จัดอยู่ในขณะนี้
 - ๒) เคยจัดแต่เลิกไปแล้ว
 - ๓) ไม่เคยจัด
๖. หากจัดหรือเคยจัด โรงเรียนนี้มีวิธีดำเนินการอย่างไร ได้การสนับสนุนและริเริ่มจากไหน ประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวเพียงไร
๗. โรงเรียนจัดให้มีการตรวจสุขภาพให้เด็กนักเรียนปีละ.....ครั้ง
- ๑) ไม่มีการตรวจสุขภาพ
 - ๒) ปีละ ๑ ครั้ง
 - ๓) ๒ ครั้ง
 - ๔) ๓ ครั้ง
 - ๕) กว่า ๓ ครั้ง
๘. เมื่อนักเรียนเกิดการเจ็บป่วย โรงเรียนจัดการรักษาพยาบาลให้อย่างไรบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่

๙. โรงเรียนจัดกิจกรรมต้านกีฬา และการออกกำลังกายอย่างไร ได้ผลดีเพียงใด

๑๐. แต่ละปีโรงเรียนจักนำนักเรียนไปทัศนศึกษาออกสถานที่บ้างหรือ

ไม่ ไปทำอะไรบ้าง

๑) ไปนอกเขตหมู่บ้าน

๒) ไปนอกเขตตำบล

๓) ไปนอกเขตอำเภอ

๔) ไปนอกเขตจังหวัด

๕) ๑ และ ๒

๖) ๓ และ ๔

๗) ผสมผสานระหว่าง ๕ และ ๖

๘) ไม่เคย

๑๑. ไม่มีอะไรเป็นอุปสรรคขัดขวางการจัดทัศนศึกษาหรือไม่

๑) ไม่มี

๔) บัญหาความปลอดภัย

๒) บัญหาเงิน

๕) หลายปัญหารวมกัน

๓) บัญหายานพาหนะ

๖) อื่น ๆ.....

๑๒. โรงเรียนมีการปิดสอนด้วยสาเหตุต่อไปนี้คิดเป็นจำนวนวันในปีการศึกษา ๒๕๒๔ นี้ กี่วัน

จำนวนวัน

๐	๑-๓	๔-๖	๗-๙	๑๐-

- ๑๒.๑ หน้าที่วุ่น
- ๑๒.๒ โจรผู้ร้าย
- ๑๒.๓ ผู้ก่อการร้าย
- ๑๒.๔ ไม่มีครูสอน
- ๑๒.๕ ถูกยืมสถานที่
- ๑๒.๖ อื่น ๆ

(๑) (๒) (๓) (๔) (๕)

๑๓. เมื่อมีการลดชั้นเรียนแล้ว มีการสอนชดเชยหรือไม่

- ๑) ไม่มี
- ๒) ชดเชยแต่ไม่ครบตามที่ขาด
- ๓) ชดเชยจนครบ

๑๔. โดยเฉลี่ย ครูในโรงเรียนแต่ละคนมีภาระการสอนสัปดาห์ละ

.....ชั่วโมง

- ๑) ๖-๑๐
- ๒) ๑๑-๑๕
- ๓) ๑๖-๒๐
- ๔) ๒๑-๒๕
- ๕) ๒๖-๓๐
- ๖) เกิน ๓๐

๑๕. ในปีหนึ่ง ๆ โรงเรียนเปิดสอน (ไม่นับวันหยุด) ประมาณ กี่วัน

.....วัน

๑๖. เคยมีครู คณะครู ผู้นำท้องถิ่น ผู้ปกครอง ข้าราชการ ฯลฯ ร่วมกันรณรงค์เพื่อแก้ไขอุปสรรคหรือปัญหาที่โรงเรียนประสบ หรือร่วมกันพัฒนาโรงเรียนในรูปแบบใดหรือไม่ และได้ดำเนินการอะไรบ้าง

๑๗. โรงเรียนได้ดำเนินการช่วยเหลือส่งเสริมเด็กนักเรียนเรียนดี หรือ มีแววจลาตให้ได้เรียนต่อระดับสูงอย่างไร หรือไม่ และดำเนินการอย่างไร

๑) เคยช่วย ๒) เคย แต่ไม่ช่วย ๓) ไม่เคย

๑๘. การดำเนินการตามข้อ ๑๗ มีอุปสรรคใดบ้างที่สำคัญ

๑) ทุนทรัพย์ ๔) อื่น ๆ.....
 ๒) ปัญหาจากผู้ปกครอง ๕) ไม่มีปัญหา
 ๓) ปัญหาตัวเอง

๑๙. มีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ประการใดหรือไม่ในการปรับปรุงบริการด้าน การศึกษาของโรงเรียนนี้

ส่วนที่ ๗ บัญชีสนับสนุน

๑. งบประมาณรวมที่โรงเรียนได้รับจากรัฐบาล (องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ)

งบประมาณปี ๒๕๒๐.....บาท

งบประมาณปี ๒๕๒๑.....บาท

งบประมาณปี ๒๕๒๓.....บาท

งบประมาณปี ๒๕๒๓.....บาท

งบประมาณปี ๒๕๒๔.....บาท

งบประมาณที่ใ้ปี ๒๕๒๔ เหลือต่อหัวเด็กนักเรียนรวมตามข้อ ๑ ส่วนที่ ๔.....บาท

๒. เมื่อเทียบกันแล้วงบประมาณที่ได้รับจัดสรรสมั้รวมกันองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ ที่ได้รับปัจจุบัน เป็นอย่างไร

๑) พอ ๆ กัน

๒) ได้จากองค์การบริหาร ฯ มากกว่า

๓) ได้จากการประถมศึกษามากกว่า

๓. กระบวนการของงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบัน เป็นอย่างไร โปรดเล่าขั้นตอนดำเนินงาน

๔. ในกรณีงบประมาณที่ได้รับไม่พอเพียง อะไรเป็นปัญหาสำคัญที่สุด และรองลงไป

๔.๑

๔.๒

๔.๓

๕. นอกจากงบประมาณรัฐบาลแล้ว โรงเรียนได้รับการอุดหนุนจาก องค์การกลุ่มบุคคล หรือเอกชน จากภายนอกหมู่บ้านนี้ในรูปใดบ้าง จากใคร มากน้อยเพียงใด และเหตุใด จึงได้รับการอุดหนุนดังกล่าว

๖. นอกจากการสนับสนุนจากรัฐบาลและกลุ่มนอกหมู่บ้านแล้วผู้ปกครองและชาวบ้านในหมู่บ้านนี้ มีส่วนอุดหนุนโรงเรียนอย่างไรบ้าง ในแง่วัสดุและเงิน

๗. ครูใหญ่ ครู คณะครู ได้ดำเนินการหรือ มีโครงการดำเนินการ เพื่อให้ได้เงินและอุปกรณ์อื่น ๆ เพิ่มเติมในการปรับปรุงคุณภาพ การศึกษาของโรงเรียนหรือไม่อย่างไร และประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงไร

ส่วนที่ ๘ ความสัมพันธ์กับชุมชนและหน่วยงานอื่น ๆ

๑. คณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียนมีบทบาทอย่างไรบ้างในการสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียน

๒. โรงเรียนนี้ได้จัดบริการอะไรบ้างให้แก่ชาวบ้านและชุมชนในหมู่บ้าน
นี้

๓. ชาวบ้าน ผู้นำหมู่บ้าน และชุมชนในหมู่บ้านนี้มีบทบาทใดบ้างในการสนับสนุนหรือขัดขวางการปรับปรุงคุณภาพการสอนและกิจกรรมของโรงเรียน

๔. บุคคลใดต่อไปนี้ (ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน พระสงฆ์ ผู้ปกครอง กรรมการศึกษา ฯลฯ) มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนโรงเรียนโปรดเรียงลำดับความสำคัญ

๔.๑

๔.๒

๔.๓

- สำคัญที่สุด
- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| ๑) ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน | ๕) อื่น ๆ |
| ๒) พระสงฆ์ | ๖) พอ ๆ กัน |
| ๓) ผู้ปกครอง | ๗) ไม่มีใครมีบทบาทสำคัญ |
| ๔) กรรมการศึกษา | |

๕. ในปี ๒๕๒๔ โรงเรียนได้เงินจากหมู่บ้านนี้ (จากการจัดงาน การบริจาคส่วนตัว ฯลฯ) ประมาณเท่าไร.....บาท

๖. โรงเรียนมีความสัมพันธ์กับวัดอย่างไรบ้าง และมีการเกื้อหนุนซึ่งกันและกันอย่างไร

๗) ส่วนราชการอื่น ๆ ได้ให้การสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างไรบ้าง

๘. หน่วยราชการใด (ระดับต่ำกว่ากรม) มีบทบาทสำคัญที่สุดในการจัดสรรทรัพยากรหรือปรับปรุงโรงเรียนนี้

๑.(สำคัญที่สุด)
 ๒.(สำคัญรองลงไป)
๙. บุคคลใดบ้าง (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้อำนวยการประ
ถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ครูใหญ่ ประ
ธานกลุ่มโรงเรียน ฯลฯ) มีบทบาทสำคัญที่สุดในการปรับปรุง
พัฒนาโรงเรียนนี้
๑.(สำคัญที่สุด)
 ๒.(สำคัญรองลงมา)

ส่วนที่ ๘ การบริหารการศึกษา

๑. ระบบบริหารการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีข้อดีข้อบกพร่องอย่างไร
ควรปรับปรุงอย่างไรบ้าง
๒. เมื่อเทียบกับสมัยที่รวมอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ระบบ
บริหารการศึกษาปัจจุบันมีข้อแตกต่างอย่างไรในแง่การให้บริการ
ทางการศึกษาแก่นักเรียน
๓. ครูใหญ่สามารถมีบทบาทได้เพียงไรในการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียน
และครูใหญ่โรงเรียนนี้ไม่มีบทบาทอะไรบ้าง

ส่วนที่ ๑๐ ผลการสัมภาษณ์ สังเกต และรายละเอียดจากเอกสารข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (ให้ระบุแหล่งที่มาของข้อมูล)

ส่วนที่ ๑๑ สรุปความเห็นและการวิเคราะห์ของนักวิจัย (ให้วิเคราะห์ลักษณะการบริการการศึกษา ปัญหาและอุปสรรค ส่วนที่สนับสนุนการศึกษา บทบาทของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในการพัฒนาการศึกษา และข้อเสนอแนะในการปรับปรุง)

ภาคผนวก ๓*

ความเห็นและข้อเสนอแนะของครู
เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

โรงเรียน.....

ส่วนที่หนึ่ง : ข้อมูลส่วนบุคคล

๑. ท่านสอนประจำที่โรงเรียนนี้มาแล้ว.....ปี
๒. คิดจะสอนที่โรงเรียนนี้ต่อไปอีก.....ปี
๓. หากคิดจะย้ายโรงเรียนท่านคิดจะย้ายไปสอนที่โรงเรียน.....
.....อำเภอ.....
เหตุผลที่จะย้ายไป.....
.....
๔. ท่านมีประสบการณ์ในการสอนมาแล้วรวมทั้งสิ้น.....ปี
๕. ขณะนี้มีภาระในการสอนสัปดาห์ละ.....ชั่วโมง
๖. มีนักเรียนในความควบคุมดูแล (ในฐานะครูประจำชั้น).....คน
๗. นอกเหนือจากงานสอนแล้ว ท่านยังมีภารกิจอื่น ๆ ที่เป็นงานของโรงเรียนหรือไม่ อะไรบ้าง
๗.๑
๗.๒

หมายเหตุ แบบสอบถามที่ใช้กับครูโรงเรียนเทศบาลอาศัยแนวทางเดียวกับแบบสอบถามฉบับนี้ แต่มีการดัดแปลงบ้างให้เหมาะสมกับสภาพของโรงเรียนเทศบาล

๗.๓

๗.๔

๘. ภารกิจอื่น ๆ (ยกเว้นภารกิจส่วนตัว) นอกเหนือจากที่เกี่ยวข้อง
กับงานของโรงเรียน

๘.๑

๘.๒

๘.๓

๘.๔

๙. ปกติท่านสอนวิชาอะไรบ้าง

๙.๑

๙.๒

๙.๓

๙.๔

๑๐. ขณะนี้ท่านมีตำแหน่ง.....ระดับชั้น.....

๑๑. ในอนาคตข้างหน้าอีก ๕ ปี ท่านคาดหวังว่าจะก้าวหน้าไปแค่ไหน
ในอาชีพครูของท่าน

.....

.....

.....

๑๒. ท่านมีโครงการใดบ้างที่จะพัฒนาความก้าวหน้าในอาชีพครูของท่าน

๑. ไม่มี ๒. มี (โปรดให้รายละเอียด)

.....

 ส่วนที่สอง : นักเรียน

๑. นักเรียนส่วนใหญ่ของท่านมีความสนใจและความพร้อมในการเรียนรู้วิชาที่ท่านสอนเพียงไร

๑. สูงมาก ๒. สูง ๓. พอประมาณ
 ๔. น้อย ๕. น้อยมาก ๖. ไม่มี

๒. ตามความเห็นของท่าน อะไรเป็นส่วนสำคัญที่สุดและรองลงไปที
 สนับสนุนให้เด็กนักเรียนสนใจเรียนรู้

๒.๑ (สำคัญที่สุด).....

๒.๒ (รองลงไป).....

๒.๓

๓. อะไรเป็นอุปสรรคสำคัญในการเรียนรู้

๓.๑ (สำคัญที่สุด).....

๓.๒ (สำคัญรองลงมา).....

๓.๓

๔. โดยปกติเด็กนักเรียนในชั้นของท่านขาดเรียนประมาณเฉลี่ยวันละ....

.....เปอร์เซ็นต์ของเด็กนักเรียนทั้งชั้น

๕. อะไรเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กขาดเรียน

๕.๑ (สำคัญที่สุด).....

๕.๒ (สำคัญรองลงมา).....

๕.๓

๖. ส่วนมากเด็กนักเรียนในโรงเรียนนี้ออกจากโรงเรียน เมื่อจบชั้น
๗. เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ส่วนใหญ่ออกไปทำอะไร
๘. มีนักเรียนประมาณ.....เปอร์เซ็นต์ที่จบจากโรงเรียนนี้ได้ศึกษาต่อในชั้นที่สูงขึ้นไป
๙. อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เด็กเหล่านี้ได้ศึกษาต่อ
- ๙.๑ (สำคัญที่สุด).....
- ๙.๒ (รองลงไป).....
- ๙.๓
๑๐. จากประสบการณ์ของท่านเกี่ยวกับเด็กนักเรียนจากหมู่บ้านที่โรงเรียนนี้ตั้งอยู่ ท่านลงความเห็นว่าอย่างไรเกี่ยวกับฐานะครอบครัวของนักเรียนและสุขภาพอนามัยของนักเรียน
- ๑๐.๑ ฐานะครอบครัว.....
- ๑๐.๒ สุขภาพอนามัย.....

ส่วนที่สาม : บริการทางการศึกษาและอื่น ๆ

๑. หลักสูตรที่ใช้ในปัจจุบันมีลักษณะสอดคล้องกับประสบการณ์ในชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพในท้องถิ่นของนักเรียน เพียงไร
๑. สอดคล้องมาก
๒. สอดคล้องพอประมาณ
๓. ไม่ค่อยสอดคล้อง
๔. ไม่สอดคล้อง

๒. นอกจากการสอนหนังสือแล้ว โรงเรียนนี้จัดบริการอะไรบ้างให้แก่
นักเรียน

๒.๑

๒.๒

๒.๓

๓. ท่านมีข้อวิจารณ์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบริการทางการศึกษาและ
อื่น ๆ ที่นักเรียนได้รับจากโรงเรียนนี้อย่างไร

.....

.....

.....

.....

๔. อะไรที่ท่านคิดว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโรงเรียน และปรับปรุง
บริการแก่นักเรียน

๔.๑

๔.๒

๔.๓

๔.๔

๕. หากจะมีการปรับปรุงโรงเรียนและบริการโรงเรียนของท่าน ท่าน
ใครจะให้ปรับปรุงอะไรบ้าง อย่างไร

๕.๑ ปรับปรุง.....โดย.....

.....

๕.๒ ปรับปรุง.....โดย.....
.....

๕.๓ ปรับปรุง.....โดย.....
.....

๖. มีปัจจัยใดบ้างที่คิดว่าเป็นตัวสนับสนุนหรืออุปสรรคในการพัฒนา
โรงเรียน และบริการของโรงเรียนท่าน (กรุณายกข้อเท็จจริง
เฉพาะโรงเรียนนี้)

สิ่งสนับสนุน

- ๖.๑
- ๖.๒
- ๖.๓
- ๖.๔

อุปสรรค

- ๖.ก
- ๖.ข
- ๖.ค
- ๖.ง

๗. หากจะมีการปรับปรุงพัฒนาโรงเรียนและบริการของโรงเรียนนี้ ท่าน
คิดว่าบุคคลใดมีอิทธิพลในการตัดสินใจและมีบทบาทในการดำเนิน
การให้เกิดผลได้มากที่สุด

- ๗.๑ ผู้มีอิทธิพล (มากที่สุด).....
- ๗.๒ ผู้มีอิทธิพล (รองลงไป).....
- ๗.๓

ส่วนที่สี่ : ความสัมพันธ์กับภายนอก

๑. ในฐานะครูซึ่งอยู่ประจำในชนบท ท่านคิดว่าครูและโรงเรียนควรมีความสัมพันธ์กับชาวบ้านและชุมชนอย่างไร

.....

.....

.....

.....

๒. โรงเรียนของท่านให้บริการอะไรบ้างแก่ชุมชนที่ตั้งโรงเรียนแห่งนี้

.....

.....

.....

.....

๓. ท่านได้รับความสนับสนุนหรือประสบปัญหาจากหน่วยราชการอื่นหรือไม่ อย่างไร ในการปฏิบัติภารกิจของท่าน

.....

.....

.....

.....

๔. ท่านมีข้อคิดเห็นหรือเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ

ก. ชาวบ้าน.....

ข. หน่วยราชการอื่น.....

ค. ผู้นำชุมชน.....

ง. พระและวัด.....

๕. ท่านมีความเห็นและข้อเสนอแนะอย่างไรเกี่ยวกับระบบบริหารการประถมศึกษาตามรูปแบบปัจจุบัน

- ๑. ดีอยู่แล้ว
- ๒. ควรแก้ไขโดย.....

ส่วนที่ห้า : อาชีพครู

๑. สำหรับตัวท่านเอง อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการสอนและเอาใจใส่ดูแลแก่นักเรียน

๑.๑ (สำคัญมากที่สุด).....

๑.๒ (รองลงไป).....

๑.๓

๒. ท่านมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงสวัสดิการและสถานภาพของวิชาชีพครูระดับประถมศึกษาอย่างไร โปรดให้รายละเอียด

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่หก

ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ท่านคิดว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดการประถมศึกษาแห่งชาติ

ภาคผนวก ๔
รายชื่อโรงเรียนที่เลือกวิจัย

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๑	สันป่าสักวิทยา	ซ้เหล็ก	แม่แตง	เชียงใหม่
๒	ชุมชนบ้านโป่ง	บ้านโป่ง	พร้าว	เชียงใหม่
๓	บ้านตันรุง	ป่าท่อม	พร้าว	เชียงใหม่
๔	บ้านทุ่งแดง	โหล่งซวก	พร้าว	เชียงใหม่
๕	ชุมชนบ้านดง	สะเมิงใต้	สะเมิง	เชียงใหม่
๖	บ่อแก้ว	บ่อแก้ว	สะเมิง	เชียงใหม่
๗	วัดบ้านบ่ออก	สะเมิงเหนือ	สะเมิง	เชียงใหม่
๘	ชุมชนบ้านเมืองงาย	เมืองงาย	เชียงดาว	เชียงใหม่
๙	บ้านแม่กะ	เชียงดาว	เชียงดาว	เชียงใหม่
๑๐	บ้านสบอ้อ	แม่ณะ	เชียงดาว	เชียงใหม่
๑๑	บ้านสันหนองปง	ปะยางคก	ห้างฉัตร	ลำปาง
๑๒	บ้านนายาง	นายาง	สบปราบ	ลำปาง
๑๓	บ้านปงกา	แม่กะวะ	สบปราบ	ลำปาง
๑๔	บ้านสมัย	สมัย	สบปราบ	ลำปาง
๑๕	ชุมชนแม่พริกคุ้ม	แม่พริก	แม่พริก	ลำปาง
๑๖	บ้านเกาะหัวช้าง	แม่ปู้	แม่พริก	ลำปาง
๑๗	บ้านห้วยชันก	แม่พริก	แม่พริก	ลำปาง
๑๘	บ้านท่านาง	ล้อมแรด	เถิน	ลำปาง

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๑๙	เถิน-ท่าผา	แม่ปะ	เถิน	ลำปาง
๒๐	บ้านแม่เสลอบ	เวียงมอก	เถิน	ลำปาง
๒๑	น้ำพองภริพัฒน์	น้ำพอง	น้ำพอง	ขอนแก่น
๒๒	ชุมชนบ้านซาค	เมืองพล	พล	ขอนแก่น
๒๓	บ้านหนองทุ่ม	แก้งว	พล	ขอนแก่น
๒๔	บ้านโคกไม้งาม	หนองมะเชื้อ	พล	ขอนแก่น
๒๕	บ้านนาละะ	บ้านฝาง	กระนวน	ขอนแก่น
๒๖	บ้านหนองโอง	หนองกุงใหญ่	กระนวน	ขอนแก่น
๒๗	บ้านหัวนาคำ	ห้วยยาง	กระนวน	ขอนแก่น
๒๘	บ้านโคกกลาง	สวนหม่อม	มัญจาคีรี	ขอนแก่น
๒๙	บ้านสามหมอ	โพธิชัย	มัญจาคีรี	ขอนแก่น
๓๐	บ้านคอนหม	บ้านโคก	มัญจาคีรี	ขอนแก่น
๓๑	บ้านเชียงยืน	เชียงยืน	เชียงยืน	มหาสารคาม
๓๒	บ้านขามเฒ่า	คันธารราษฎร์	กันทรวิชัย	มหาสารคาม
๓๓	ชุมชนบ้านมะค่า	มะค่า	กันทรวิชัย	มหาสารคาม
๒๔	บ้านห้วยชัน	ขามเรียง	กันทรวิชัย	มหาสารคาม
๓๕	บ้านเหลุบควัน	ดงคอน	นาคู	มหาสารคาม
๓๖	บ้านโกทา	ดงบัง	นาคู	มหาสารคาม
๓๗	บ้านศรีอัฐิต	หนองไผ่	นาคู	มหาสารคาม

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๓๘	ชุมชนบ้านหนองเสา	หนองเม็ก	นาเชือก	มหาสารคาม
๓๙	บ้านหัวสระ	หนองเรือ	นาเชือก	มหาสารคาม
๔๐	ชุมชนบ้านสำโรง	สำโรง	นาเชือก	มหาสารคาม
๔๑	วัดศรีโลหะราษฎร์ บำรุง	ท่าม่วง	ท่าม่วง	กาญจนบุรี
๔๒	บ้านหินลาด	สิงห์	ไทรโยค	กาญจนบุรี
๔๓	บ้านลุ่มส้ม	ลุ่มส้ม	ไทรโยค	กาญจนบุรี
๔๔	บ้านวังกระแจะ	วังกระแจะ	ไทรโยค	กาญจนบุรี
๔๕	บ้านบนเขาแก่นเรียง	ท่ากระดาน	ศรีสวัสดิ์	กาญจนบุรี
๔๖	บ้านเกาะบูก	หนองเป็ด	ศรีสวัสดิ์	กาญจนบุรี
๔๗	บ้านดงเสลา	ค่านแม่แฉลบ	ศรีสวัสดิ์	กาญจนบุรี
๔๘	ชุมชนวัดบ้านทวน	พนมทวน	พนมทวน	กาญจนบุรี
๔๙	ชุมชนบ้านตลาดเขต	รางหวาย	พนมทวน	กาญจนบุรี
๕๐	วัดห้วยกระเจา	ห้วยกระเจา	พนมทวน	กาญจนบุรี
๕๑	ชุมชนนิคมทับกวาง สงเคราะห์ ๓	ทับกวาง	แก่งคอย	สระบุรี
๕๒	หินกอง (พิบูลอนุสรณ์)	ห้วยขมิ้น	หนองแค	สระบุรี
๕๓	วัดหนองจอกใหญ่	โคกแย้	หนองแค	สระบุรี

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๕๔	หนองแขงใหญ่	โพนทอง	หนองแก	สระบุรี
๕๕	ชุมชนวัดหนองพลับ	หนองควายโซ	หนองแขง	สระบุรี
๕๖	วัดหนองสีดา	หนองสีดา	หนองแขง	สระบุรี
๕๗	วัดหนองหัวโพ	หนองหัวโพ	หนองแขง	สระบุรี
๕๘	ชุมชนหนองโคน (ประมาณราษฎร บริบาล)	หนองโคน	หนองโคน	สระบุรี
๕๙	วัดสว่างอารมณ์	คอนทอง	หนองโคน	สระบุรี
๖๐	วัดหัวถนน	บ้านโปรง	หนองโคน	สระบุรี
๖๑	วัดศิลาชลเขต	เป็ลียน	สีซด	นครศรีธรรมราช
๖๒	วัดบ้านตาล	กำแพงเซา	เมือง	นครศรีธรรมราช
๖๓	บ้านห้วยไทร	ปากพูน	เมือง	นครศรีธรรมราช
๖๔	วัดโพธาราม	ท่าไร่	เมือง	นครศรีธรรมราช
๖๕	วัดเทพนมเชือก	ควนเกย	ร้อนพิบูลย์	นครศรีธรรมราช
๖๖	วัดแร่ราษฎรสุทัศน์	ร้อนพิบูลย์	ร้อนพิบูลย์	นครศรีธรรมราช
๖๗	บ้านห้วยหาร	หินตก	ร้อนพิบูลย์	นครศรีธรรมราช
๖๘	วัดท้ายการาม	การะเกด	เชียรใหญ่	นครศรีธรรมราช
๖๙	วัดทุ่งเพ็	สวนหลวง	เชียรใหญ่	นครศรีธรรมราช
๗๐	บ้านยางกาญจน์	ท้องลำเจียก	เชียรใหญ่	นครศรีธรรมราช

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๗๑	บ้านสำนักขาม	สำนักแก้ว	สะเตา	สงขลา
๗๒	ชุมชนบ้านนาสี่ทอง	เขาพระ	รัตภูมิ	สงขลา
๗๓	บ้านเขารักเกียรติ	กำแพงเพชร	รัตภูมิ	สงขลา
๗๔	บ้านเนินนิมิต	ท่าชะมวง	รัตภูมิ	สงขลา
๗๕	ในเมือง	จะทิ้งพระ	สทิงพระ	สงขลา
๗๖	วัดชุมพล	ชุมพล	สทิงพระ	สงขลา
๗๗	วัดจันทร์	วัดจันทร์	สทิงพระ	สงขลา
๗๘	วัดเจ็ทียงาม	บ่อตรุ	ระโนด	สงขลา
๗๙	วัดแจง	ระวะ	ระโนด	สงขลา
๘๐	วัดผักกูด	บ้านใหม่	ระโนด	สงขลา
๘๑	เยี่ยมเกษรสุวรรณ (ท. ๑)	ปากน้ำ	เมือง	สมุทรปราการ
๘๒	คลองตาเค็ด (ท. 3)	ปากน้ำ	เมือง	สมุทรปราการ
๘๓	วัดกลางวรวิหาร (ท. 5)	ปากน้ำ	เมือง	สมุทรปราการ
๘๔	วัดท้ายเมือง (ท. 1)	ตลาดขวัญ	เมือง	นนทบุรี
๘๕	วัดกนิกรนิมิต (ท.2)	สวนใหญ่	เมือง	นนทบุรี
๘๖	วัดบางแพรกเหนือ (ท. 4)	สวนใหญ่	เมือง	นนทบุรี

ลำดับที่	ชื่อโรงเรียน	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด
๘๗	วัดพระงาม (ท. 1)	พระปฐม	เมือง	นครปฐม
๘๘	เซวณปริชาอุทิศ (ท. 4)	พระปฐม	เมือง	นครปฐม
๘๙	เทศบาล 3 (ท. 3)	พระปฐม	เมือง	นครปฐม
๙๐	บ้านมหาชัย	มหาชัย	เมือง	สมุทรปราการ
๙๑	วัดเจษฎาราม	มหาชัย	เมือง	สมุทรปราการ
๙๒	วัดแหลมสุวรรณาราม	ท่าฉลอม	เมือง	สมุทรปราการ

บรรณานุกรม

หนังสือ

๑. คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน การวิเคราะห์ตรรกะนี้บางประการ
การของโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร
โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๒๑
๒. ชาญชัย ศรีไสยเพชร การประถมศึกษา ๒ กรุงเทพมหานคร สำนัก
พิมพ์ไอเดียนส์โคร์ ๒๕๒๓
๓. ชูศรี สนิทประชากร การประถมศึกษา กรุงเทพมหานคร วัชรการ
พิมพ์ ๒๕๒๒
๔. ทวี ทิมขำ พัฒนาการของการประถมศึกษาในประเทศไทย คณะศึกษา
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี ๒๕๒๓
๕. นายกรัฐมนตรี, สำนัก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
การขยายการศึกษาภาคบังคับ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์โรงเรียน
เนติศึกษา ๒๕๒๑
๖. บริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, องค์การ สำนักงานเลขาธิการ
จังหวัด นโยบายการศึกษาประชาบาล กรุงเทพมหานคร มงคล
การพิมพ์ ๒๕๑๓
๗. ปรีชา นิพนธ์พิทยา การประถมศึกษากับการพัฒนา กรุงเทพมหานคร
กรุงสยามการพิมพ์ ๒๕๒๕

๘. มหาวิทยาลัย, กระทรวง กรมการปกครอง “สรุปผลการดำเนินงาน การศึกษาประชาบาลระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๕” ใน *วันศึกษา ประชาบาล ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕* พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๕
๙. รอง ศยามานนท์ *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๐๗
๑๐. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ *ทัศนะทางการศึกษา* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๘
๑๑. วรวิทย์ วคินสรการ *การศึกษาของไทย* พิมพ์ครั้งที่ ๓ พระนคร บริษัทสารมวลชน ๒๕๑๗
๑๒. วิไลวรรณ วิทยวิโรจน์ *การประถมศึกษา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มิตรสยาม ๒๕๒๒
๑๓. ศึกษาธิการ, กระทรวง กรมวิชาการ *การศึกษาวิถีทางและโอกาสทางการศึกษาของประชาชน* กรุงเทพมหานคร โรงเรียนสารพัดช่าง พระนคร ๒๕๑๘
๑๔. ศึกษาธิการ, กระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ *คู่มือปฏิบัติการราชการ* พระนคร โรงพิมพ์คุรุสภา ๒๕๒๕
๑๕. ส. ศิวรักษ์ *คั่นห้องส่องครุ* กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ลายสือไทย ๒๕๒๔
๑๖. สมาน แสงมลิ “หน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลของกระทรวงศึกษาธิการ” ใน *วิทยาการเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล* กรมการปกครอง ๒๕๑๕

๑๗. สุทิน เนียมพลับ ใน การประถมศึกษาและการศึกษาประชาบาล ราชบุรี โรงพิมพ์วิศวกรรมพิมพ์ ๒๕๒๒
๑๘. สุพัตรา ชุมเกตุ การศึกษาไทย อดีต ปัจจุบันและแนวโน้ม คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ๒๕๒๓
๑๙. สุนิทร คุณานุกร หลักสูตรประถมศึกษา ๒๕๒๑ : ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ กรุงเทพมหานคร สารมวลชน ๒๕๒๐
๒๐. อบรม สนิทपाल และสมศักดิ์ ศรีมาโนชน์ วิชาการศึกษา ๔๗๓ (กฎหมายการศึกษา) กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์ ๒๕๒๑

วารสาร

๑. กองบรรณาธิการ “หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการสังกัด สปช.” ประชาศึกษา ๓๒, มิถุนายน ๒๕๒๔ หน้า ๒๖-๒๗
๒. คม ทองพล “ทำไมครูไม่ใช่อุปกรณ์การสอน?” ประชาศึกษา ๓๓, มีนาคม ๒๕๒๕ หน้า ๔-๘
๓. จันทิพย์ กลีบเมฆ “ปัญหาและอุปสรรคในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา ๒๕๒๑” ประชาศึกษา ๓๒, พฤศจิกายน ๒๕๒๔ หน้า ๔-๗
๔. ทองอยู่ แก้วไทรธง “การศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบท หัวใจของการศึกษานอกโรงเรียน” จันทรเกษม ๑๕๘, มกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หน้า ๑-๔
๕. เลขาธิการ สปช. “จดหมายจากเลขาธิการ สปช.” ประชาศึกษา ๓๒, ตุลาคม ๒๕๒๔ หน้า ๑

๖. “การศึกษาประชาบาล ประวัติและความเป็นมา” วารสารเศรษฐกิจ และสังคม ๑๕, พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๖
๗. “การศึกษาประชาบาล ระบบพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ” และ “โรงเรียนประชาบาล ยิ่งสร้างยิ่งซ้ำ” วารสารเศรษฐกิจและสังคม ๑๕, พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑
๘. “ครูบ้านนอก ไม่ใช่เป็นกันง่าย ๆ” วารสารเศรษฐกิจและสังคม ๑๕, พฤศจิกายน-ธันวาคม ๒๕๒๑ หน้า ๓๒-๓๔
๙. “ความเป็นมาของระบบบริหารการศึกษาปัจจุบัน” ประชาศึกษา ๓๒, สิงหาคม ๒๕๒๔
๑๐. “ความเป็นมาและปัญหาของระบบบริหารการศึกษาประชาบาล” ครูปริทัศน์ ๔, กันยายน ๒๕๒๒ หน้า ๔๒
๑๑. “จดหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ” ประชาศึกษา ๓๒, กรกฎาคม หน้า ๑-๒

วิทยานิพนธ์

๑. กุศยา แสงเดช “การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการเรียน สังคมและส่วนตัวของนักเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลาย สังกัดกรมสามัญศึกษาในกรุงเทพมหานครและจังหวัดชัยภูมิ” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ๒๕๑๘
๒. คง โพรธบัณฑิต “งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๘

๓. จันทราณี สงวนนาม “งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลาง” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗
๔. ประทุม แบนสุวรรณ “การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการเรียน สังกศ
และส่วนตัวของนักเรียนชั้นประถมศึกษาตอนปลาย สังกศกรม
สามัญศึกษาในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลจังหวัดสิงห์บุรี”
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทร
วิโรฒ ๒๕๑๘
๕. พันธุ์ ศกุนตนาถ “การบริหารการศึกษาประชาบาลขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณีทัศนคติของครูประชาบาล
จังหวัดนนทบุรี” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๖
๖. ระลึก ธาณี “นโยบายและการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยภายหลัง
การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๓)” วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
๒๕๒๒
๗. วีระชาติ แก้วไสย “องค์ประกอบที่ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจและ
ความไม่พึงพอใจในการปฏิบัติงานของครูในโรงเรียนประถมศึกษา
จังหวัดเชียงราย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหา
วิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ๒๕๑๘

๘. สมัคร หนูไฟโรจน์, เรือโท “งานบริหารการศึกษาของโรงเรียน
ประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคใต้” วิทยา
นิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗

รายงานการวิจัย

๑. กาญจนบุรี, จังหวัด อำเภอนมทวน รายงานการวิจัยและวางแผน
เพื่อพัฒนาการศึกษาอำเภอนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี ปีการศึกษา
๒๕๒๓-๒๕๒๗ ๒๕๒๓
๒. การประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น, สำนักงาน และคณะกรรมการการ
ศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน รายงานผลการวิจัยโครงการวิจัยและ
วางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษาจังหวัดขอนแก่น ๒๕๒๔
๓. ขอนแก่น, จังหวัด อำเภอมัญจาคีรี ผลการวิจัยและวางแผนเพื่อ
พัฒนาการศึกษา อำเภอมัญจาคีรี จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา
๒๕๒๔-๒๕๒๘ ๒๕๒๔
๔. คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน รายงานผลการ
วิจัยฉบับย่อเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษ
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ตรี ๒๕๒๐
๕. _____ รายงานการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ๒๕๑๙
๖. พิชรา กาญจนารัตน์ รัชนี ขวัญบุญจัน และ พเยาว์ ตันมณี
รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาโครงการสุขภาพและเปรียบเทียบพฤติ

กรรมสุขภาพของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๗. ศึกษาธิการ, กระทรวง กรมวิชาการ กองวิจัยทางการศึกษา รายงาน
การวิจัยทางการศึกษาอันดับที่ ๒๘/๒๕๒๔ กรมวิชาการ กระทรวง
ศึกษาธิการ ๒๕๒๔
๘. รายงานผลการวิจัยเรื่องโครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา
กรุงเทพ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล ๒๕๒๔

เอกสารอัดสำเนาและอื่น ๆ

๑. การประถมศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช, สำนักงาน แผนพัฒนาการ
ศึกษาระยะที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙
๒. การประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม, สำนักงาน เอกสารการวิเคราะห์
ข้อมูลสภาพโรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดมหาสารคาม ๒๕๒๔
๓. ขอนแก่น, จังหวัด อำเภอน้ำพอง โครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนา
การศึกษา อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา ๒๕๒๔-
๒๕๒๘ ๒๕๒๔
๔. _____, อำเภอพล โครงการวิจัยและวางแผนเพื่อพัฒนาการศึกษา
อำเภอพล จังหวัดขอนแก่น ปีการศึกษา ๒๕๒๒-๒๕๒๘ ๒๕๒๔
๕. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน สภาพการใช้อาคารสถานที่
ของโรงเรียนประถมศึกษา ๒๕๒๑
๖. คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน แผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙

๗. คณะกรรมการพิจารณาปัญหาทางการศึกษาประชาบาล การประถมศึกษา
 แห่งชาติ โครงสร้างระบบบริหารและระบบบริหารงานบุคคล
 เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมษายน ๒๕๒๓
๘. _____ ระบบบริหารการศึกษาประชาบาล เสนอต่อคณะรัฐมนตรี
 ตุลาคม ๒๕๒๒
๙. นายกรัฐมนตรี, สำนัก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
 นโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลตั้งแต่คณะรัฐมนตรีคณะที่ ๑ ถึง
 คณะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๒๒)
๑๐. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)
 ๒๔๘๓ (ฉบับที่ ๓) ๒๕๐๕ และ (ฉบับที่ ๔) ๒๕๐๙
๑๑. สังกี อุทรานันท์ เอกสารการประชุมสัมมนาหลักสูตรผลิตครูประถม
 ศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และ
 วิทยาลัยครูเชียงราย ๒๔-๒๘ ธันวาคม ๒๕๒๒
๑๒. สิปปนนท์ เกตุทัต เอกภาพทางการบริหารการศึกษาของไทย เรียบ
 เรียงจากการบรรยาย ณ หอประชุมคุรุสภา วันที่ ๒๐ พฤษภาคม
 ๒๕๒๒

เอกสารภาษาอังกฤษ

1. Averch, Harvey A. et al. *How Effective Is Schooling*. Englewood Cliffs, New Jersey : Rand Corporation, 1974.
2. McClellan, James E. *Philosophy of Education*. Englewood Cliffs, New Jersey, 1979.
3. Sukontarangsi, Swat. *Development of Thai Educational Bureaucracy*. Bangkok : The Institute of Development Administration, 1967.

พิมพ์ที่ เจริญวิทย์การพิมพ์ ๓๒๒/๑-๒ ถนนประชาธิปไตย ตลาดบ้านพานถม
บางลำพู กรุงเทพฯ โทร. ๒๘๒๑๘๘๔ นายสุรวิทย์ ไชยพงศาวิดี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา