

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามแผนการศึกษาชาติ 2520 ข้อ 43 ได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในการจัดการเรื่องครูสำหรับประเทศไทยข้อหนึ่งว่า<sup>1</sup>

ให้จัดระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายการศึกษา ให้สอดคล้องกับระบบบริหารงานบุคคลของทางราชการ และสนับสนุนความก้าวหน้าในอาชีพ แก่บุคลากรทางการศึกษาของรัฐและของท้องถิ่น และให้มีสถาบันวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อควบคุมส่งเสริมมาตรฐานและจริยธรรมของผู้นประกอบอาชีพ อีกทั้งทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิตามกฎหมายของบุคลากรทางการศึกษาทั้งของรัฐ ของท้องถิ่น และของเอกชน ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า วิชาชีพครู เป็นวิชาชีพที่ต้องมีการฝึกอบรมอย่างวิชาชีพชั้นสูงทั่วไป เช่นเดียวกับวิชาชีพแพทย์ วิชาชีพกษา ฯลฯ ได้กำหนดให้มีสถาบันวิชาชีพทางการศึกษา เพื่อช่วยควบคุมส่งเสริมมาตรฐานและจริยธรรมของผู้นประกอบวิชาชีพครู สถาบันวิชาชีพจะต้องทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิครูตามกฎหมาย ในแกผู้นประกอบวิชาชีพครูโดยเสมอภาคกัน ไม่ว่าครูรัฐบาลหรือครูโรงเรียนราษฎร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สำนักงาน, คณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520. (กรุงเทพมหานคร : อักษรปริทัศน์, 2520) : 13.

เมื่อกล่าวถึงครูจะต้องเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 ประการ<sup>1</sup> คือ

1. ทักษะ
2. วิชาชีพ
3. องค์การของครู

ในส่วนที่เกี่ยวกับครู ครูต้องการขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำงาน เพื่อจะได้ผลิตเด็กที่มีคุณภาพในชั้นเรียน

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาชีพครู วิชาชีพครูต้องมีความเข้มแข็งในตัวเอง เสริมธุรกิจและครอบครัว เห็นวิชาชีพที่มีเกียรติ เป็นที่ยกย่องนับถือเต็มใจของคนทั่วไปและชุมชนวิชาชีพอื่น เพื่อว่าครูจะได้มีความภาคภูมิใจในตนเองและวิชาชีพของตน

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การครู ครูจำเป็นต้องมีองค์การของครูเพื่อช่วยเหลือครูให้ครูไทยยุคนี้ที่มีสวัสดิการ ตลอดจนการส่งเสริมวิพฐานะของครู เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า ถ้าองค์การของครูเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการทำงาน องค์การครูก็จะเป็นตัวแทนที่ช่วยเหลือครู ให้ครูมีความมั่นใจในอาชีพของตน มีกำลังใจที่จะต่อสู้สัรบรค เพื่อในงานหรือนโยบายของชาติบรรดาเป้าหมายได้

แต่ในสภาพที่เป็นจริง ครูในสังคมไทยยังไม่มี ความมั่นใจในวิชาชีพของตน ประสบปัญหาเกี่ยวกับเสริมธุรกิจ ขาดมาตรฐานในการจูงใจให้ครูออกไปปฏิบัติงานในชนบท ซากอิสระในการแสดงความคิดเห็น ฯลฯ ถึงเหตุนี้ เป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นว่า องค์การทางวิชาชีพของครูยังปฏิบัติงานไม่ไถ่ผล สมกับที่เป็นตัวแทนขององค์การวิชาชีพครู

<sup>1</sup> สุวีริยา ศิลาพันธ์, "ครูสภา," ข่าวครูสภา 4 (เมษายน 2521) : 11.

ปัญหาต่าง ๆ ที่ครูกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ก็จะชี้ให้เห็นได้<sup>1</sup> คือ

ในส่วนองความไม่มั่นใจในวิชาชีพ อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุหนึ่งมาจากนโยบายการผลิตครูของกรมการฝึกหัดครู ที่จำเป็นต้องเร่งปริมาณการผลิตตามการตัดสินใจทางการเมือง เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า การผลิตครูจึงมุ่งในแง่ของปริมาณเพียงอย่างเดียว ทำให้ครูที่ออกคุณภาพ ไม่มีความมั่นใจในตนเอง และไม่ศรัทธาในวิชาชีพครูอย่างแท้จริง ตลอดจนในสายตาของบุคคลวิชาชีพอื่น

ในส่วนองเศรษฐกิจของครู ในสภาพสังคมปัจจุบัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจทำให้ครูและข้าราชการอื่นโดยทั่วไปมีรายได้ไม่สอดคล้องกับรายจ่าย จำเป็นต้องการหารายได้พิเศษเพิ่มจากเงินเดือนประจำ

จากผลการวิจัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เมื่อปี 2514<sup>2</sup> พบว่าข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีรายได้รวมตลอดทุกชั้น (นอกจากชั้นเอก) โดยเฉลี่ยแล้วส่วนกลางจะขาดดุลสูงกว่าส่วนภูมิภาค คือส่วนกลางขาดดุล ร้อยละ 23.16 ส่วนภูมิภาคขาดดุลร้อยละ 15.2 เมื่อเฉลี่ยแล้วทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะขาดดุล ร้อยละ 18.76 โดยจะมีร้อยละของการขาดดุลสูงสุดในชั้นจัตวา (ร้อยละ 35.91) รองลงมาคือชั้นตรี (ร้อยละ 29.47) และชั้นโท (ร้อยละ 13.27) มีชั้นเอกเพียงชั้นเดียวที่เกินดุล ร้อยละ 2.45

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> กรมการฝึกหัดครู, "บทบาทและฐานะของครู," วิทยานสาร 1 (พฤศจิกายน 2511) . 2-6.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "สภาพรายได้ของข้าราชการ พ.ศ. 2514," (อภิสำเนา)

และจากรายงานการวิจัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนปี 2519<sup>1</sup> พบว่า โดยเฉลี่ยแล้วอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจจะสูงกว่าข้าราชการพลเรือนประมาณ 2 เท่า และอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดของพนักงานบริษัทเอกชนจะสูงกว่าข้าราชการพลเรือนประมาณ 2 เท่า ส่วนอัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดนั้น เป็นเงินเดือนระดับบริหาร ไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบได้ เพราะอัตราเงินเดือนในระดับนี้ทางบริษัทไม่มีกำหนดไว้

ฉะนั้น ครูจึงเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งจึงมีรายได้ต่ำ ครูจึงจำเป็นต้องดิ้นรนเพื่อหารายได้พิเศษหรือศึกษาคอ เพื่อปรับเงินเดือนให้สูงขึ้น การดิ้นรนดังกล่าวจึงทำให้ครูขาดคุณภาพในการปฏิบัติงาน อุดมการณ์ทางวิชาชีพครูจึงเสื่อมลง

ในส่วนของ การขาดมาตรการจูงใจครูออกไปสอนในชนบท จะเห็นได้ว่าในตัวเมืองหรือในเขตที่เจริญทางวัตถุเท่านั้นที่ครูลงงาน ส่วนในชนบทอันห่างไกลยังขาดครูอีกมาก แสดงว่ารัฐยังไม่มีหลักประกันที่มั่นคงแก่ครูในชนบทและท้องถิ่นกันการขาดมาตรการอันเหมาะสมที่จะจูงใจครูให้ออกไปประกอบอาชีพในถิ่นชนบท

ในส่วนของ การที่ครูขาดอิสระในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากครูส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ จึงมีความหวาดหวั่นขาดความเป็นอิสระ ในการแสดงความคิดเห็น ความสนใจในทางการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคที่มีผลทำให้ครูไม่สามารถปลุกฝังค่านิยมอันพึงประสงค์ในทางการเมืองแก่นักเรียนได้

<sup>1</sup> กองวิชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, "เงินเดือนและประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการพลเรือน พนักงานรัฐวิสาหกิจและเอกชน พ.ศ. 2519," เอกสารการบริหารงานบุคคลฝ่ายตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล (อัครสำเนา)

จากรายงานการวิจัยของเสริมศักดิ์ วิศาธารณ์<sup>1</sup> พบว่าครูยังมีปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เรียงจากปัญหาสำคัญมากไปหาปัญหาที่สำคัญน้อยตามลำดับดังนี้

1. เงินเดือนครูไม่ตรงกับค่าครองชีพปัจจุบัน
2. สวัสดิการของครูไม่ดีพอ
3. อุปกรณ์การสอนมีไม่พอ
4. ผู้บริหารการศึกษาขาดประสิทธิภาพ
5. การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของครูขาดความยุติธรรม
6. การทดสอบและประเมินผลนักเรียนขาดคุณภาพและประสิทธิภาพ
7. ชั้นเรียนที่สอนมีนักเรียนมากเกินไป
8. การนิเทศการศึกษามีไม่พอ
9. ครูส่วนใหญ่เห็นแก่ตัว
10. ประชาชนให้ความสนับสนุนโรงเรียนน้อยเกินไป
11. นักเรียนไม่มีวินัยในตนเอง
12. เพื่อนครูไม่มีวินัยในตนเอง

และจากการอภิปรายเรื่อง "ชาติคุรุสภา"<sup>2</sup> ที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร ผู้อภิปรายกล่าวว่า คุรุสภาเป็นองค์การทางวิชาชีพครูที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของครู แต่ปรากฏว่าโดยสภาพที่แท้จริงแล้ว คุรุสภาเป็นองค์การทางวิชาชีพครูที่กดขี่และบีบบัง

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เสริมศักดิ์ วิศาธารณ์, "ปัญหาของครูนวัตกรรมการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดคณาจารย์ครูกับแบบของพฤติกรรม," การวิจัยทางการศึกษา 8 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, มิถุนายน 2521) : 8-9.

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, "ทัศนคติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู," 30 ปีของคุรุสภา (กรุงเทพมหานคร : คุรุสภาลาดพร้าว, 2518) : 159.

## ผลประโยชน์ของครู

จากรายงานการวิจัยและเสียดวิจารณ์เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า องค์การวิชาชีพครูคือคุรุสภา ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของครูอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะคุรุสภามีโครงสร้างที่ขัดแย้งกันในตัวเอง คือ คุรุสภาในฐานะและอำนาจหน้าที่ถึงราชการ กิ่งองค์การวิชาชีพ กิ่งทำหน้าที่สองประการซึ่งขัดแย้งกัน คือ ในฐานะองค์การวิชาชีพครู ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของครู แต่ในขณะเดียวกัน ในฐานะหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล ก็เป็นศูนย์กลางบัญชาของครู โดยการพิจารณาความดีความชอบ และลงโทษเมื่อครูทำผิด และยังมีกับบัญชาาระดับสูง ในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภา คุรุสภาจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นเจ้านายของครูมากกว่าจะเป็นตัวแทนของครู

แม้จะมีงานวิจัยเกี่ยวกับครู องค์การวิชาชีพครูมาบ้าง แต่ก็ยังไม่มีการวิจัยใดที่ลึกซึ้งพอที่จะชี้ให้เห็นว่า ครูมีความรู้สึกที่แท้จริงอย่างไรกับคุรุสภา หรือมีความคาดหวังอะไรจากคุรุสภา ในขณะที่คุรุสภาเป็นองค์การวิชาชีพของครู ไรทำหน้าที่เพื่อครู ช่วยคุรุสภา จูงใจครู และเป็นตัวแทนของครู ผู้วิจัยจึงได้จัดทำโครงการวิจัยนี้ขึ้น เพื่อศึกษามโนภาพและความคาดหวังของครูที่มีภูมิหลังแตกต่างกันในเรื่องสังกัด วุฒิ และประสบการณ์ การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษามุมหลังของครูเฉพาะสังกัด วุฒิ และประสบการณ์ ก็เพราะผู้วิจัยคาดว่าครูที่มีภูมิหลังแตกต่างกันในเรื่องสังกัด วุฒิ และประสบการณ์ อาจมีมโนภาพและความคาดหวังแตกต่างกัน

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ทั่วไปเพื่อทราบมโนภาพและความคาดหวังของครูต่อการดำเนินงานของคุรุสภา ส่วนวัตถุประสงค์เฉพาะมีดังนี้

1. ต้องการทราบมโนภาพและความคาดหวังของครูต่อการดำเนินงานของคุรุสภา ด้านการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการคุรุสภาและสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา งานส่งเสริมค่านิยมวิชาการ งานส่งเสริมค่านิยมสวัสดิการ และงานบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด

2. ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและความคาดหวังของครูที่มีความแตกต่าง  
ในเรื่อง

- 2.1 สังเกต
- 2.2 วุฒิ
- 2.3 ประสบการณ์ในการสอน

ต่อการดำเนินงานของครูสถานประกอบการบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการครูสภา  
และสำนักงานเลขาธิการครูสภา งานส่งเสริมด้านวิชาการ งานส่งเสริมด้านสวัสดิการ  
และงานบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการ  
ข้าราชการส่วนจังหวัด

3. ต้องการทราบความต้องการของครูต่อการดำเนินงานของครูสภา ในสิ่งที่  
ครูสภาไม่เคยจัดบริการให้แก่สมาชิกครูสภา

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้มุ่งศึกษาการดำเนินงานของครูสภาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และ  
ส่วนที่ยังไม่เคยดำเนินการในด้าน

- 1.1 การบริหารงานคณะกรรมการอำนวยการครูสภา และสำนักงาน  
เลขาธิการครูสภา
- 1.2 งานส่งเสริมด้านวิชาการ
- 1.3 งานส่งเสริมด้านสวัสดิการ
- 1.4 งานบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ  
คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด

2. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นครูอาจารย์ที่สังกัดกองการมัธยมศึกษา  
และสำนักงานการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

3. การวิจัยนี้มุ่งศึกษานโยบายและความคาดหวังของครูต่อการดำเนินงานของ  
ครูสภาโดยส่วนรวม และมุ่งศึกษาเปรียบเทียบนโยบายและความคาดหวังของครูที่มีภูมิตั้ง

ต่างกันในเรื่อง สังกัด วุฒิ และประสบการณ์ ในการทำงานต่อการดำเนินงานของ  
 ครูสภา

ขอคัดลอกเบื้องต้น

1. การวิจัยนี้ถือความโน้มน้าวและความคาดหวังของครูที่มต่อการดำเนินงานของ  
 ครูสภา สามารถวัดได้จากผลที่แสดงออก ในรูปของความรู้สึกที่มีต่อการบริหารงานของ  
 คณะกรรมการอำนวยการครูสภา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาครูสภา งานส่งเสริมด้าน  
 วิชาการ งานส่งเสริมด้านสวัสดิการ และงานบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการ  
 ข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด
2. คะแนนที่ได้จากแบบวัดความโน้มน้าวและความคาดหวังของครูที่มีต่อการดำเนินงานของครูสภา เป็นคะแนนที่แท้จริงของมโนภาพและความคาดหวังของครู ต่อการดำเนินงานของครูสภา

คำจำกัดความ

1. ครูสภา หมายถึงองค์การทางวิชาชีพครู หรือสถาบันวิชาชีพครู ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488 เป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่เป็นองค์การกลางบริหารงานและส่งเสริมด้านวิชาการ สวัสดิการ และบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด
2. ครู หมายถึงครูที่ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ครูปฏิบัติการ และครูบริการ ที่สังกัดกองการมัธยมศึกษา และปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันในสถานศึกษาเอกชน สังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2522
3. โรงเรียนรัฐบาล หมายถึงโรงเรียนในสังกัดกองการมัธยมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ปีการศึกษา 2522
4. โรงเรียนราษฎร์ หมายถึงโรงเรียนที่ดำเนินการสอนโดยเอกชน ภายใต้การควบคุมดูแลของสำนักงานการศึกษาเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับ



ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ปีการศึกษา 2522

5. ประสบการณ์ในการสอน หมายถึงระยะเวลาในการปฏิบัติงานครู นับตั้งแต่เริ่มเป็นครู จนถึงเวลาตอบแบบวัด แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

1. ไม่เกิน 5 ปี จะเรียกว่า มีประสบการณ์ในการสอนน้อย
2. เกิน 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี จะเรียกว่า มีประสบการณ์ในการสอนปานกลาง
3. 10 ปีขึ้นไป จะเรียกว่า มีประสบการณ์ในการสอนมาก

6. วุฒิของครู หมายถึงระดับการศึกษาที่ครูได้รับ แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. วุฒิกำกว่าหรือเทียบเท่าปริญญาตรี
2. วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี

7. มโนภาพ<sup>1</sup> (Image) หมายถึงสภาพจิตใจที่มีผลมาจากประสบการณ์หรือความรู้สึกโดยปราศจากสิ่งเรา สำหรับในการวิจัยนี้ หมายถึงสภาพจิตใจของครูที่มีผลมาจากประสบการณ์ หรือความรู้สึกต่อรูปแบบ ลักษณะ และบทบาทของครูสภาโดยปราศจากสิ่งเรา ทั้งนี้ได้จากคะแนนในแบบวัดจำนวน 51 ข้อ

8. ความคาดหวัง<sup>2</sup> (Expectation) หมายถึงสภาพจิตใจที่คาดการณ์ล่วงหน้าจะเกิดขึ้นได้โดยมีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ในอดีต สำหรับในการวิจัยนี้ หมายถึงสภาพจิตใจของครูที่คาดการณ์ล่วงหน้าต่อรูปแบบ ลักษณะ และบทบาทของครูสภา โดยมีพื้นฐานมาจากประสบการณ์ในอดีต ทั้งนี้ได้จากคะแนนในแบบวัดจำนวน 51 ข้อ

9. แบบวัด หมายถึงเครื่องมือวัดมโนภาพและความคาดหวังของครูที่มีต่อการดำเนินงานของครูสภาที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเอง

<sup>1</sup> H. J. Eysenck, W. Arnold and R. Meili, Encyclopedia of Psychology No. 2 (London : Search Press, 1972), p. 103.

<sup>2</sup> Ibid., No. 1, p. 343.

10. สมาชิกครูสภา หมายถึง ผู้ที่เป็นครูทั้งหมด ไม่ว่าจะเข้าราชการครู ราชการส่วนจังหวัด ราชการกรุงเทพมหานคร ราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งประจำในสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร และผู้ทำการสอนในสถานศึกษาซึ่ง อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ และได้รับเงินเดือนประจำ

11. การดำเนินงานของครูสภา หมายถึง การทำงานของครูสภาในลักษณะต่อไปนี้

1. การบริหารงานของคณะกรรมการอำนวยการครูสภา และสำนักงานเลขาธิการครูสภา
2. งานส่งเสริมงานวิชาการ
3. งานส่งเสริมงานสวัสดิการ
4. งานบริหารงานบุคคลแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ครูสภาจะได้อรรถประโยชน์ภาพและความคาดหวังของสมาชิกครูสภาต่อการดำเนินงานของครูสภา และสามารถจัดสนองความต้องการของสมาชิกได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกครูสภาทุกคน
2. ครูสภาจะได้นำผลการวิจัยครั้งนี้ไปปรับปรุง หรือแก้ไขข้อบกพร่อง หรือวางแผนการดำเนินงานครั้งต่อไป
3. ครูและสมาชิกครูสภาจะได้อรรถประโยชน์และความสนใจ และเห็นความสำคัญของครูสภามากยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของครูสภา