



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดการศึกษาทุกยุคทุกสมัยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากภาวะสังคม โดยภายในสังคมจะมีปฏิสัมพันธ์ในรูปลักษณะต่าง ๆ ของบุคคลหรือองค์กร ลักษณะปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะมีผลมาจากภาวะทางการเมือง ดังนั้น การเมืองย่อมมีผลกระทบหรือเกี่ยวเนื่องกับการศึกษาจนเป็นที่กล่าวกันว่า หากมีความเข้าใจในระบบการเมืองของประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมมองเห็นสภาพการจัดการศึกษาของประเทศนั้น ๆ ประเทศไทยเราก็มีลักษณะดังกล่าวเช่นกัน คือ การจัดการศึกษาจะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศแต่ละรัฐบาล ซึ่ง ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2526) ได้กล่าวไว้โดยสรุปว่า การวางแผนการศึกษาซึ่งเป็นจุดสำคัญในการกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาจะดำเนินการได้ก็คือ เมื่อทราบนโยบายทางการเมืองการปกครองแล้วทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้การจัดระบบการศึกษามีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและสังคม จึงนับได้ว่าการเมืองการปกครองมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาอย่างมาก

เพลโต (อ้างถึงใน ภิญญู สาธ, 2525, 2530) มีความเห็นว่าการเมืองมีผลต่อการศึกษา โดยได้กล่าวอย่างสรุปว่า รัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายที่จะพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือการปกครอง หลังจากนั้นก็จะกำหนดนโยบายทางการศึกษา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม การเมือง การปกครองให้เป็นไปในลักษณะที่รัฐต้องการ

ลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษาดังกล่าว อุทัย บุญประเสริฐ (2527) พบว่า มีการใช้โปรแกรมทางการศึกษาเป็นเครื่องมือประสานหรือสนับสนุนนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ได้ผลดีมาแล้วค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศหรือนโยบายต่างประเทศบางอย่างของรัฐบาล

สำหรับนโยบายของรัฐนั้นจะกำหนดจากข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ ซึ่ง เดวิด อีสตัน (อ้างถึงใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2524) ได้กล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ว่าประกอบขึ้นด้วยสิ่งสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์ ได้แก่ ทรัพยากร ภูมิอากาศ และตำแหน่งแหล่งที่ของกิจกรรมทางการเมือง
2. ข้อมูลด้านสังคม ได้แก่ ค่านิยมทางวัฒนธรรม ปทัสถานทางสังคม และโครงสร้างทั้งหลายที่มีอยู่ในสังคม

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลแต่ละสมัยของประเทศไทยก็กำหนดขึ้นโดยอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ดังเช่น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการคุกคามจากต่างชาติ อันเนื่องมาจากนโยบายการค้าอาณานิคมของชาวตะวันตก ทำให้ประเทศทางตะวันออกต้องตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ เช่น พม่าต้องตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ส่วนฝรั่งเศสได้ญวนเป็นเมืองขึ้น พร้อมทั้งพยายามขยายอำนาจเข้ามาในเขมรซึ่งเป็นประเทศราชของไทย จนทำให้ไทยต้องยอมรับว่าเขมรอยู่ภายใต้การคุ้มครองของฝรั่งเศส ดังนั้น เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงเริ่มปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงบ้านเมือง โดยทรงเน้นในด้านการศึกษาให้มีการเรียนภาษาอังกฤษ และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงบ้านเมืองที่เห็นได้ชัดเจน โดยทรงถือว่าการศึกษาคือเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่ง ซึ่งได้มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพของสังคม กล่าวคือ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไทยใหม่ทั้งระบบโครงสร้างและจุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งเรียกว่า "การปฏิรูปการศึกษา"

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับอารยประเทศ โดยทรงมีพระบรมราโชบายให้ปฏิรูปการศึกษาของไทย จากการศึกษาที่ไม่มีระบบ เป็นการจัดการศึกษาให้มีระบบแบบแผนตามแบบสากลและขยายการศึกษาให้กว้างขวางทั้งในหมู่พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการและประชาชน จึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน โดยมีชั้นเรียนที่เรียกว่า "ประถมศึกษา" จัดเป็นการศึกษาขั้นต้นของประชาชนสืบต่อมา

การจัดการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในระยะต้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อฝึกคนเข้ารับราชการเป็นสำคัญ ซึ่งปรากฏผลว่าผู้เข้าเรียนหนังสือต่างเข้ารับราชการตรงกับจุดมุ่งหมายของรัฐที่กำหนดขึ้นในระยะแรกที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบราชการให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ครั้นต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การเรียนเพื่อเข้ารับราชการเริ่มมีปัญหา กล่าวคือ ตำแหน่งทางราชการเริ่มลดน้อยลงในบางตำแหน่ง รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนจุดมุ่งหมายของการศึกษาใหม่ คือ ส่งเสริมให้เรียนเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัว (รอง ศยามานนท์, 2507)

จุดมุ่งหมายของการศึกษาที่ส่งเสริมให้เรียนเพื่อประกอบอาชีพอิสระดังกล่าวข้างต้น เพ็ญจันทร์ ทัพประเสริฐ (2528) ได้ศึกษาพบว่า เป็นจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่เน้นมากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการกำหนดหลักสูตรให้เรียนความรู้สามัญและวิสามัญควบคู่กันไป เพื่อให้ประชาชนไปประกอบอาชีพหลาย ๆ อย่างตามอาชีพเดิมของคนบ้าง และตามแนวอาชีพใหม่บ้าง ไม่ใช่เพื่อมุ่งเข้ารับราชการเพียงอย่างเดียว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นช่วงระยะเวลาที่เหตุการณ์บ้านเมืองของประเทศไทยต้องร่วมทำสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457-2461) กับประเทศสัมพันธมิตร ฉะนั้นเรื่องการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบเพื่อยกฐานะการศึกษาของราษฎรให้เท่าเทียมกับต่างชาติโดยเร็ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงธรรมการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น แต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาต้องยืดออกไปถึงพุทธศักราช 2464 ก็เนื่องมาจากในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงเห็นอันตรายที่จะได้รับจากการศึกษาเล่าเรียน คือ เรียนเพื่อรับราชการอย่างเดียว ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้เห็นความสำคัญของอาชีพดั้งเดิม โดยเปลี่ยนนโยบายจุดมุ่งหมายของการศึกษา และโครงสร้างของหลักสูตรใหม่เป็นเหตุให้ยังไม่พร้อมที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในเวลาอันรวดเร็วได้ (เพ็ญจันทร์ ทัพประเสริฐ, 2528)

ในปีพุทธศักราช 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ คณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการ ซึ่งนโยบายข้อหนึ่งกล่าวถึงการจัดการศึกษามีข้อความว่า

"จะให้การศึกษาเต็มที่แก่ราษฎร ให้ราษฎรได้เสรีภาพในวงการศึกษาไทย" นอกจากนี้คณะราษฎรก็มึนโยบายทางการเมืองที่ต้องการให้ราษฎรสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างน้อยครึ่งหนึ่งของจำนวนพลเมืองทั้งหมด ภายใน 10 ปี เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเองไม่ต้องมีสมาชิกประเภทที่ 2 (วุฒิสมาชิก) ทั้งนี้เป็นการอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือสอนพลเมืองให้เข้าใจวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (ระลึก ธาณี, 2527) จากนโยบายนี้เองรัฐบาลได้ร่างแผนการศึกษา พุทธศักราช 2475 โดยมีการตั้งคณะกรรมการสภาศึกษาดำเนินการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยกำหนดให้กรรมการไปศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับวิธีดำเนินงานการศึกษาและการวางแผนการศึกษาชาติของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ได้ประโยชน์และเหมาะสม ดังที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีสภาการศึกษาได้กล่าวในที่ประชุมคณะกรรมการสภาการศึกษาเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2475 ตอนหนึ่งว่า

การจัดการศึกษาเป็นของยาก อาจจัดถูกหรือจัดผิด... การจัดการศึกษาเหมือนปลูกไม้แก่น ถ้าผิดกว่าจะรู้ผิดก็ไปได้ไกลแล้ว...ต่างประเทศที่เจริญแล้วได้มีเวลาจัดการศึกษาของเขาหลายร้อยปี จึงรู้สึกรู้ว่าเราได้เปรียบในข้อที่ว่า เราอาจจะพิจารณาแผนของต่างประเทศเสียก่อน แล้วลอกแบบเฉพาะที่เหมาะสมเป็นประโยชน์แก่เรา คือ Adapt ไม่ใช่ Adopt ... (รายงานการประชุมสภา ครั้งที่ 1, 2475)

เนื่องจากการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2475 นั้น กำหนดเวลาเรียนไว้ 6 ปี จึงต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี ที่จะให้ประชาชนครึ่งหนึ่งของประเทศจบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติใหม่ เป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2479 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อเน้นถึงหน้าที่พลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญเป็นฉบับแรก แผนการศึกษานับนี้ได้ตอบสนองนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลให้เป็นไปตามกำหนดแห่งรัฐธรรมนูญอย่างมาก ที่กล่าวเช่นนี้เพราะในแผนการศึกษานับนี้กำหนดให้ทุกคนเรียนเท่ากันเป็นเวลา 4 ปี คือ ประถมปีที่ 1 - 4 ซึ่งเดิมต้องเรียน 6 ปี การลดเวลาลง 2 ปีนั้น จะทำให้พลเมืองได้รับการศึกษาได้มากกว่าระบบเดิมและมีทางที่จะบรรลุเป้าหมายในการบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสืออยู่ในโรงเรียนมากขึ้น ซึ่งผลขั้นสุดท้ายก็จะทำให้ประชาชนจบชั้นประถมศึกษาเกินครึ่งของจำนวนพลเมืองทั้งหมดภายใน 10 ปีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2475

สถานการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการศึกษาของไทยในระยะต่อมา ก็คือ สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเอกริทธิ ฌ ฌกลาง (อ้างถึงในระลึก ธานี, 2527) ได้ให้ข้อสังเกตว่า

... เกี่ยวกับคุณภาพความรู้ของเด็กไทยในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 บ้านเมืองอึดอัดขาดแคลน การศึกษาระงับระงายมาก เราคงจะยังจำกันได้ว่าในปลายปีการศึกษา 2484 มีการเลื่อนชั้นโดยอัตโนมัติ ไม่ต้องมีการสอบไล่ที่รู้จักกันว่า "เลื่อนชั้นแบบโตโจ" ... เหตุการณ์นี้เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลให้คุณภาพของการศึกษาทรุดลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งสิ้นสงครามก็ยังไม่หายทรุด...

ข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น มีส่วนเป็นความจริงอยู่มาก เพราะภาวะสงครามย่อมมีผลกระทบต่อกระเทือนต่อการเรียนการสอน การวัดผลการศึกษาอยู่ไม่น้อย ดังปรากฏว่าในปีพุทธศักราช 2484 อันเป็นช่วงแรกของสงครามไม่มีการสอบไล่ปลายปีให้นักเรียนทุกคนเลื่อนชั้นโดยอัตโนมัติ ส่วนในปีการศึกษา 2485 รัฐบาลยังไม่แน่ใจว่าการสงครามจะดำเนินไปเป็นเวลานานเท่าใด กระทรวงศึกษาธิการจึงได้สั่งให้โรงเรียนทุกโรงเรียนในทุกสังกัดจัดการสอบซ่อมประจำเดือนเป็นจำนวน 3 ครั้ง เมื่อนักเรียนคนใดสามารถสอบผ่านไปได้ในแต่ละครั้งก็ให้เก็บคะแนนไว้ครั้งละ 1 เพอร์เซ็นต์ เพื่อเก็บไปรวมกับการสอบไล่ปลายปีและกระทรวงศึกษาธิการได้ผ่อนผันให้ถือเอาคะแนนร้อยละ 45.00 ขึ้นไปเป็นการสอบไล่ได้ ดังนั้น ในปีการศึกษา 2485 จึงมีนักเรียนสอบไล่ได้มากผิดปกติ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2485)

นอกจากนี้ในปีพุทธศักราช 2485 รัฐบาลซึ่งมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ภาษาไทยเป็นเครื่องหมายแสดงวัฒนธรรมของชาติ จึงได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวัฒนธรรมภาษาไทยขึ้น เพื่อพิจารณาหาทางปรับปรุงส่งเสริมภาษาไทยให้เจริญก้าวหน้า และมีการปรับปรุงตัวอักษรไทยให้กระชับรัด เห็นว่าตัวสระและพยัญชนะของภาษาไทยมีอยู่หลายตัวที่เสียงซ้ำกันโดยไม่จำเป็น ถ้าได้งดเสียบ้างคงจะสะดวกในการศึกษาเล่าเรียน และอาจทำให้คุณภาพทางการศึกษาในช่วงสงครามดีขึ้น และให้งดใช้สระ 5 ตัว ใ ฤ ฤา ฎ ฎา และงดใช้พยัญชนะ 13 ตัว คือ ข ฃ ฅ ฌ ฐ ฎ ฐ ฑ ฒ ฌ ฌ ษ ฬ ส่วน ญ ให้คงไว้ แต่ให้ตัดเชิงออก คงเป็น ญ (ไม่มีเชิง) มีการวางหลักการเขียนหนังสือไทยเกี่ยวกับตัวสระและพยัญชนะที่ตัดไปได้ มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พุทธศักราช 2485 และมีประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2485 ให้ใช้ตัวเลขไทยแทนตัวเลข

สากล (เลขอาหรับ) ครั้นเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ คือ สมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2487 ให้ยกเลิกประกาศ เรื่องการปรับปรุงตัวอักษรไทยและการใช้เลขไทยแทนเลขสากล ดังกล่าวข้างต้น

ระลึก ธาณี (2527) ได้กล่าวถึงความไม่มั่นคงทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อ นโยบายการศึกษาและการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ไว้โดยสรุปว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ มิใช่สอดคล้องตามวาระนั้นก็ เป็นผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานการศึกษาของชาติอยู่มาก กล่าวคือ มีผลให้นโยบายทางการศึกษาบางประการไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ หรือการดำเนินงานบางอย่าง ต้องหยุดชะงักไป เช่น ความพยายามที่จะยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการ ดังที่รัฐบาล ชุดที่ 18 - 19 ซึ่งมีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายเดือน บุนนาค เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ของรัฐบาลทั้งสองชุด) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฝ่ายครูต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อปีพุทธศักราช 2490 นั้น ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทางการเมือง คือ เกิดรัฐประหาร พุทธศักราช 2490 แล้ว ปัญหาเกี่ยวกับครูประชาบาลที่เกิดขึ้น ในระยะเวลาต่อมา อาจจะไม่เกิดขึ้นเลยก็เป็นได้

นอกจากนี้ความไม่มั่นคงทางการเมืองยังมีผลให้รัฐบาลไม่สามารถที่จะดำเนินงานการศึกษาได้อย่างเต็มที่ เพราะรัฐบาลต้องห่วงใยในเสถียรภาพของรัฐบาลเองยิ่งกว่าการศึกษา ดังที่ นายเดือน บุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในรัฐบาลชุดที่ 18 ได้กล่าวในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวเปิดอภิปรายทั่วไปของพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พุทธศักราช 2490 ว่า "การเมืองนี้มันยุ่ง ทำให้ข้าพเจ้าไม่ค่อยมีเวลาทำงานเป็นชิ้นเป็นอันในเรื่องการศึกษา" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2490) ในกรณีดังกล่าวข้างต้นนี้มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ดังเช่น แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรใหม่หลังจากได้ใช้หลักสูตรชั้นประถมศึกษา พุทธศักราช 2480 แล้วนั้น เคยปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ 10 (7 มีนาคม 2485 - 24 กรกฎาคม 2487) คือ รัฐบาลสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และมีพลตรีประยูร ภมรมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรในครั้งนั้น เพื่อให้การศึกษาของชาติทัดเทียมกับอารยประเทศนั้น ปรากฏว่าไม่ เป็นผลสำเร็จ คงเนื่องมาจากอยู่ในภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากนั้นแนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรได้ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 16 (11 มิถุนายน 2489 - 21 สิงหาคม 2489) คือ คณะรัฐบาลของ นายปรีดี พนมยงค์ ซึ่งมีนายเดือน บุนนาค เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แม้แนวความคิดที่จะปรับปรุงหลักสูตรใหม่จะสลับเนื่องกัน

แต่ยังไม่ปรากฏว่าได้ลงมือปฏิบัติ จนถึงคณะรัฐบาลชุดที่ 19 ในปีพุทธศักราช 2490 จึงได้เริ่มดำเนินการปรับปรุงหลักสูตรประถมศึกษาชั้นใหม่ เรียกว่า หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2491 และ ได้ประกาศใช้ในปีพุทธศักราช 2492

สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2487-2490) ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 9 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วมีคณะรัฐบาลบริหารประเทศผลัดเปลี่ยนกันชุดละ 5 เดือนเศษ นโยบายในการบริหารประเทศแต่ละคณะรัฐบาลมักจะไม่แตกต่างกันนัก ซึ่งแต่ละคณะรัฐบาลจะยึด "หลัก 6 ประการ" เป็นหลักในการบริหารประเทศ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยเน้นต่างกันไปบ้าง อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่านโยบายบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้น จะมีนโยบายปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาแก้ไขส่วนที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากสงครามโลกครั้งที่ 2* โดยเฉพาะเรื่องศีลธรรม จรรยาและร่วมมือกับสหประชาชาติในทุกวิถีทาง แต่ผลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในระยะ 4 ปีนี้ยังไม่ปรากฏผลก้าวหน้าในสิ่งใด

นโยบายของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด เจนอีกตัวอย่างหนึ่ง ก็คือ นโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ที่ให้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ดังคำแถลงนโยบายของรัฐบาลว่า "... จะได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นเพื่อวางโครงการศึกษาให้ถาวรเหมาะสมแก่ความจำเป็นของชาติและสอดคล้องกับรูปการปกครองประเทศจะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น..." (ราชกิจจานุเบกษา, 2502) ซึ่งการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาตินี้ได้เคยมีมาแล้วครั้งหนึ่งตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย ในปีพุทธศักราช 2475 ที่เรียกว่า สภาการศึกษา แต่ไม่เหมือนกับสภาการศึกษาแห่งชาติ ที่ตั้งขึ้นใหม่ ซึ่ง เพ็ญจันทร์ ทพประเสริฐ (2528) ได้กล่าวโดยสรุปว่าสภาการศึกษาดังขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ การทำงานในด้านการวางแผนการศึกษาจะไม่ต่อเนื่องกัน เพราะคณะกรรมการจะทำงานเฉพาะช่วงเวลาเท่านั้นไม่เป็นการถาวร แต่สภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานถาวรที่ทำงานด้านการวางแผนการศึกษาแห่งชาติให้มีความต่อเนื่อง และวางรากฐานการศึกษาให้มั่นคง

* สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปีพุทธศักราช 2488

การจัดการประถมศึกษาได้มีการผลัดเปลี่ยนความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่เริ่มแรก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละสมัยที่จะให้การประถมศึกษาไปอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด โดยมีได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการประถมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2527) ดัง เช่นการโอนการศึกษาประชาบาลในพุทธศักราช 2509 เป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐบาลสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งสืบเนื่องมาจากปัจจัยการคุกคามของคอมมิวนิสต์และความต้องการครูประชาบาลเป็นฐานอำนาจทางการเมือง (การศึกษาประชาบาล, ปัญหาผลประโยชน์, 2522 ; ชำนาญ ยุวบูรณ์ อ้างถึงใน วันทนา เลิศสินไทย, 2522 ; สิทธิเดช จันทศิริ, 2522 ; สุธง่า ศักดิ์ศาสตร์, 2522 และกระทรวงศึกษาธิการ, 2527) ผลกระทบทางการเมืองดังกล่าวได้สะท้อนมาเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ ภายใต้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นรูปหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติมิได้เป็นไปตามหลักการของรัฐบาลเลย เพราะโดยหลักการแล้วหมายถึง การให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามาดำเนินการจัดการศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ผลการดำเนินการในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา คือ พ.ศ.2510-2514 ปรากฏว่าการจัดการศึกษาประชาบาลยังคงมีลักษณะเป็น "ราชการ" อยู่มาก (วันทนา เลิศสินไทย, 2522) กล่าวคือ ขบวนการจัดการศึกษาประชาบาลยังคงอาศัยงบประมาณและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เป็นปัจจัยสำคัญ ประชาชนในท้องถิ่นหาได้เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบไม่

ถ้าพิจารณาถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่มียุทธวิธีที่แท้จริง องค์การฯ มิได้มีอำนาจจัดการโรงเรียนประชาบาลได้โดยอิสระ เช่นเดียวกับเทศบาล (สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2508 และ เกรียง กิริติกร อ้างถึงใน วันทนา เลิศสินไทย, 2522) เนื่องจากต้องปฏิบัติการบางอย่างที่มีเงื่อนไข เช่น เรื่องเกี่ยวกับบุคลากรต้องได้รับความเห็นชอบจากครูสภาเสียก่อน เรื่องงบประมาณจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณและการที่จะติดต่อกับสองหน่วยงานดังกล่าว ก็จะต้องผ่านทางกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจโดยพฤตินัยเหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้แต่คำสั่งในการปฏิบัติงานก็ส่งจากกรมการปกครองถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด และภายในกรมการปกครองก็มีกองการศึกษาประชาบาล

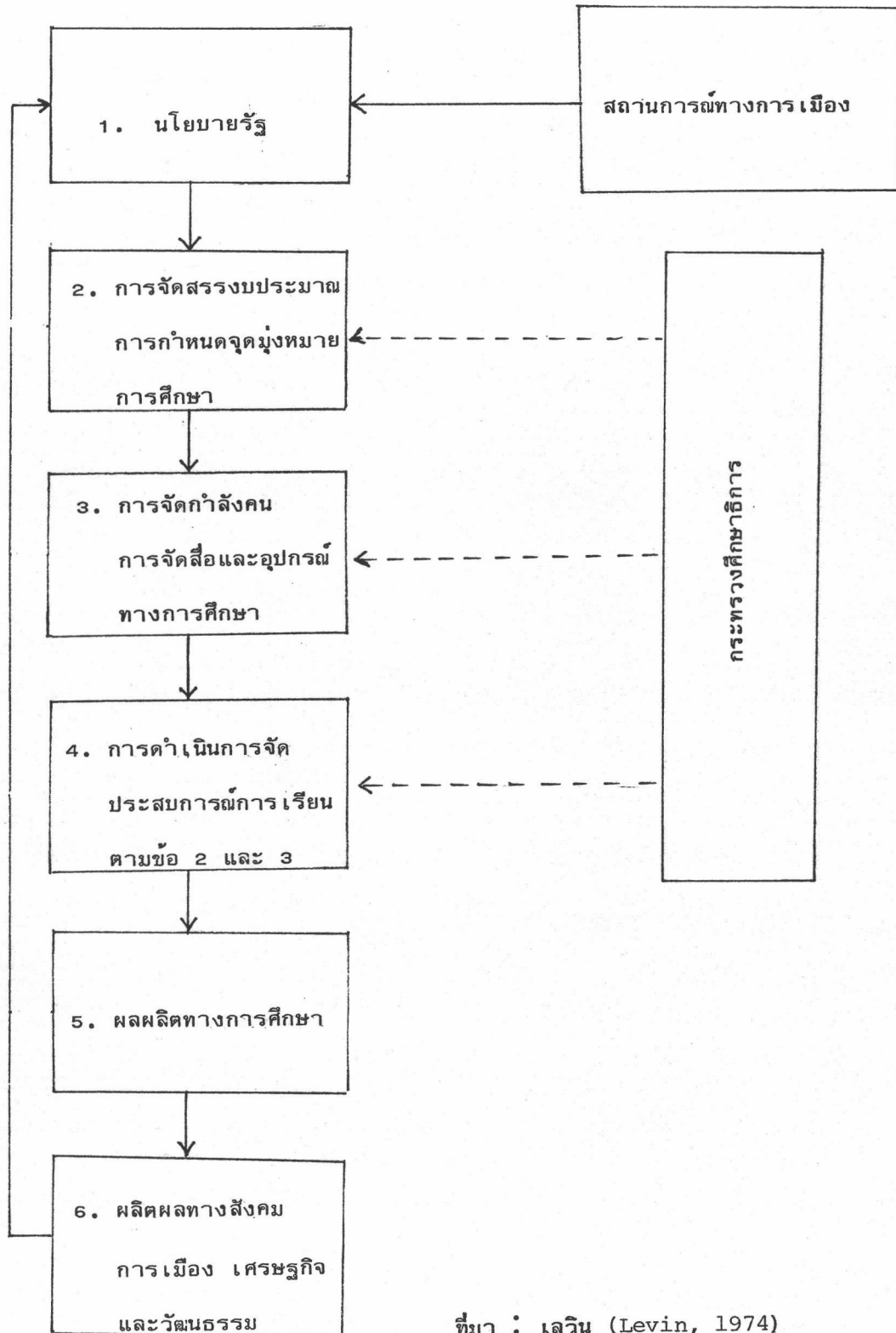
ซึ่งเป็นศูนย์กลางประสานงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะอีกด้วย จึงทำให้งานการศึกษาประชาบาลไม่คล่องตัวเท่าที่ควร ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาประชาบาลต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากและเป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของการศึกษาประชาบาลอย่างยิ่ง (วันทนา เลิศสินไทย)

จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดทิศทางของนโยบายทางการเมืองในการบริหารประเทศ และนโยบายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการเมือง สำหรับด้านการศึกษาจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาแห่งชาติ และหลักสูตรเพื่อตอบสนองนโยบายทางการเมือง ซึ่งมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ในโรงเรียน เนื่องจากหลักสูตรก็คือ ประสบการณ์ทั้งหมดซึ่งประกอบด้วย 3 ส่วน คือ เนื้อหาต่าง ๆ ที่สอน กิจกรรมต่าง ๆ ภายในห้องเรียน และการดำรงชีวิตในโรงเรียน (บันลือ พฤษจันทร์ อ้างถึงใน ถาวร เกิดเกียรติพงศ์, 2522)

ในช่วงปีพุทธศักราช 2516 ถึง 2532 เป็นระยะที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายประการที่น่าศึกษา เช่น กรณี 14 ตุลาคม กรณี 6 ตุลาคม 2519 และการเกิดปฏิวัติหรือกบฏ (เนื่องจากกระทำการปฏิวัติไม่สำเร็จ) อีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2531 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้มีนโยบายเน้นความเป็นอุตสาหกรรม ซึ่ง เทียนฉาย กิระนันท์ (2531) และ เอนก นาคะบุตร (2531) ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันโดยสรุปว่า ในช่วงระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่ประเทศไทยกำลังปรับตัวเข้าสู่ภาวะอุตสาหกรรมเกษตรและบริการแบบผสมผสานนี้ ก็น่าจะมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาในแง่ของการวางแผนผลิตกำลังคนให้พร้อมรับสถานการณ์ความเป็นอุตสาหกรรม ซึ่งก็จะมีผลต่อจุดมุ่งหมายของหลักสูตรหรือจุดมุ่งหมายของการจัดประสบการณ์ทั้งหลายทั้งปวงในโรงเรียนด้วย ซึ่งปรากฏว่าทางคณะกรรมการการศึกษาได้เสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษาผ่านสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พุทธศักราช 2532 โดยให้เหตุผลว่า "ปัจจุบันสภาพการณ์ของประเทศและของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนว่าจัดการศึกษาทั้งในเรื่องโครงสร้างระบบบริหารการศึกษา และโครงสร้างหลักสูตรในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมกับสภาพการเมือง... ในปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงต่อไปในอนาคต" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร, 2532) ดังนั้น นักการศึกษาจำเป็นต้องหันมาทบทวนจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ เพราะเมื่อเกิดปัญหาใดขึ้นในบ้านเมือง วงการที่ถูกขัดท้อความรับผิดชอบมากที่สุด ก็คือ การศึกษานั้นเอง (สุมน อมรวิวัฒน์, 2531)

จะเห็นได้ว่า นโยบายทางการศึกษาจะต้องสอดคล้องกับนโยบายทางการเมือง ซึ่งถ้าหากประเทศชาติขาดเป้าหมาย และนโยบายที่แน่นอนก็ย่อมล่องลอยไปตามกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันทางการเมือง (วิริยยุทธ วิเชียรโชติ, 2526) ซึ่งก็จะมีผลต่อการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ในโรงเรียนให้มีลักษณะเช่นเดียวกัน ดังแผนภูมิแสดงอิทธิพลของรัฐต่อการจัดการศึกษา ของเลวิน (1974) ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 แสดงอิทธิพลของรัฐต่อการจัดการศึกษา



ที่มา : เลวิน (Levin, 1974)

จากแผนภูมิดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์ทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา โดยสถานการณ์ทางการเมืองจะเป็นปัจจัยที่ใช้กำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาตามลำดับ

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากได้ทราบลักษณะของสถานการณ์ทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการศึกษา การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนในลักษณะต่าง ๆ อย่างชัดเจนแล้วย่อมจะช่วยให้การเตรียมการวางแผนหรือมองเห็น ลู่ทางเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาได้ดียิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของการจัดประสบการณ์ การเรียนที่ไม่สูญเปล่า ผู้วิจัยจึง เห็นว่าการศึกษาดังกล่าวถึงสถานการณ์ทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อ นโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา จะช่วยให้ได้ข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาในระดับประถมศึกษาให้ก้าวหน้าอีกวิธีหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาสถานการณ์ทางการเมือง เมืองในประเทศไทยระหว่างปีพุทธศักราช 2516 ถึง 2532 ที่มีผลกระทบต่อ นโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยที่มีผลต่อนโยบาย การศึกษา การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา ในช่วงปีพุทธศักราช 2516 ถึง 2532 เท่านั้น โดยเน้นเหตุการณ์ทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 และ 6 ตุลาคม 2519

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

สถานการณ์ทางการเมือง หมายถึง เหตุการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการกระทำ ของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กร เพื่อเรียกร้องสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ของรัฐ หรือมีเจตนาแอบแฝงซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลังการกระทำนั้น ๆ ซึ่งเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิด การปฏิบัติ การรัฐประหาร และการปฏิรูป

ผลกระทบ หมายถึง สิ่งที่เกิดจากเหตุการณ์หรือการกระทำทางการเมืองที่ก่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายทางการศึกษาของรัฐ การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน ในระดับประถมศึกษา

นโยบายการศึกษา หมายถึง หลักการ เกี่ยวกับการศึกษาที่องค์กรผู้รับผิดชอบด้าน การจัดการศึกษาของชาติเป็นผู้กำหนดขึ้น เพื่อนำไปเป็นแนวทางการจัดการศึกษาในระดับประถม ศึกษาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาขั้นมูลฐานสำหรับประชาชนทุกคนที่รัฐจัดให้ ทุกคนในวัยเรียนเข้ารับการศึกษจากโรงเรียนตามหลักสูตรที่รัฐกำหนดไว้

การเรียนการสอน หมายถึง กระบวนการจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่เสริมสร้าง ความรู้ ความคิด ทักษะและเจตคติ ซึ่งจำเป็นที่นักเรียนจะต้องได้รับจากโรงเรียนในระดับประถมศึกษา

สมมติฐาน

สถานการณ์ทางการ เมืองในประเทศไทยระหว่างปีพุทธศักราช 2516 ถึง 2532 มีผลกระทบต่อนโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ได้เอกสารรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการ เมืองที่มีผลต่อการจัด ประสบการณ์การเรียนรู้ในระดับประถมศึกษา
2. เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษางานที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง กับการศึกษาต่อไป
3. เป็นตัวอย่างการใช้วิธีการวิจัยประวัติศาสตร์จากการบอกเล่าในสาขาการศึกษา