

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งสำหรับความเจริญของประเทศชาติ ในปัจจุบันได้รับการพิจารณาว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ การจัดการ การศึกษาของประเทศใด สังคมใดก็ตามจะก้าวหน้าด้วยดีย่อมต้องอาศัยการจัดหลักสูตร เป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน เพราะหลักสูตรได้รวมกิจกรรม มวลประสบการณ์ทั้งหลาย ของผู้เรียนเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด ในขณะที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงจากอิทธิพลและแรง ผลักดันต่าง ๆ ตลอดเวลา จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงพัฒนาระบบการศึกษาให้สอดคล้อง กับการเปลี่ยนแปลงและการเคลื่อนไหวของสังคมด้วย โดยเฉพาะหลักสูตรซึ่งถือว่าเป็น แกนสำคัญของการศึกษาจึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน เพื่อสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ให้ได้ระบบการศึกษา ที่ดีซึ่งสามารถสร้างคนที่มีคุณภาพสนองความต้องการของสังคม

ในประเทศไทย ปรากฏว่าได้มีการจัดการศึกษามาแล้วไม่ต่ำกว่า 700 ปี และได้จัดเป็นระบบโรงเรียนมาประมาณ 100 ปีเศษ หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยลำดับ ในระยะ 30 ปีที่แล้วมานั้น สังคมได้เปลี่ยนแปลงมากขึ้น และรวดเร็วขึ้น อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่เหตุการณ์เมื่อวันที่ 13 - 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา สถานการณ์ในประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอยู่ข้างจะฉับพลัน มีการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน โดยเฉพาะในด้านการศึกษา¹ ประเทศไทยประสบปัญหาอันหนัก เกี่ยวกับการจัดการศึกษา

¹กรมวิชาการ, การสัมมนา เรื่องการศึกษาเพื่อมวลชน (กรุงเทพมหานคร : ประเสริฐการพิมพ์, 2517), หน้า 1.

ในทุกระดับ เพราะการจัดการศึกษาที่เดิมนั้นเป็นการศึกษาที่เน้นหนักในการคัดเลือกหรือคนหาคนเก่งเพื่อการใดการหนึ่ง นับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงอุดมศึกษา โรงเรียนบางแห่งคัดเลือกนักเรียนตั้งแต่เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงสิ้นปีก็คัดเลือกนักเรียนที่เก่ง ๆ ให้ขึ้นไปเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, 3, 4 เรื่อยไป คัดเลือกจนเหลือคนในระดับอุดมศึกษาไม่ถึงร้อยละ 5 ที่ออกไประหว่างทางอีกประมาณร้อยละ 95 ไปไหน และไปร่ำเรียนดีหรือไม่อย่างไร ดูเหมือนว่าครู อาจารย์ ผู้สอนจะให้ความสนใจกับคนเหล่านี้น้อยเกินไป

ระบบการศึกษาที่กล่าวมาแล้ว จะเป็นระบบที่มีความสิ้นเปลือง เพราะผู้ออกระหว่างทางเหล่านั้น ใค้ นำเอาความรู้ที่เรียนไปใช้ในการดำรงชีวิตได้ไม่เต็มที่ การที่เป็นเช่นนี้ เพราะระบบการเรียนการสอนตลอดจนการประเมินผลการเรียนไม่เอื้ออำนวย กล่าวคือ การสอนส่วนใหญ่ยังเน้นหนักในเรื่องของความรู้ความจำในเนื้อหาวิชา และการวัดผลประเมินผลเน้นวัดแต่ในด้านความรู้ความจำ สิ่งที่สำคัญยิ่งก็คือเนื้อหาสาระที่นักเรียนท่องจำนั้น เกี่ยวข้องกับชีวิตในสังคมของตนน้อยมาก นักเรียนในชนบท น่าจะได้เรียนรู้อย่างแตกฉานในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบท เช่นการขาดน้ำ การขาดปุ๋ย และนักเรียนในเมืองน่าจะได้เรียนรู้อย่างแตกฉานในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง แต่นักเรียนทั้งสองกลุ่มนี้ กลับไปเรียนอีกเรื่องหนึ่ง เพื่อเดินทางไปสู่การศึกษาที่สูงขึ้น สรุปได้ว่า การศึกษาน่าจะจบและมีความหมายกับตัวนักเรียนทุก ๆ คน และเป็นการศึกษาที่พัฒนากำลังคนของชาติ แต่กลับมีความหมายเฉพาะกับตัวนักเรียนบางคน

การใช้หลักสูตรที่เดิมนั้นเป็นการกำหนดไว้ให้คนทั้งประเทศเรียนในแนวเดียวกัน และเปิดทางให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ถึงแม้จะเปิดทางไว้ให้ก็จริง แต่ในทางปฏิบัติได้เป็นเช่นนั้น เพราะครูสอนโดยให้หนังสือเรียนเป็นหลัก และหนังสือก็ไม่สามารถที่จะเขียนให้เหมาะสมแก่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้ นักเรียนเองก็ไม่สามารถเลือกเรียนได้ตามที่สนใจและถนัด เมื่อนำเอาสิ่งที่นักเรียนไม่มีพื้นฐาน ทั้งในด้านความสนใจ

และความถนัดทำให้เรียนก็เท่ากับเป็นการลดแรงจูงใจต่อการเรียนของนักเรียนลง¹

เมื่อสภาพการจัดระบบการศึกษาของเรามีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงพัฒนาการศึกษาของเราทั้งหมดจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่ง ในปี พ.ศ. 2517 จึงได้มีการเคลื่อนไหวทางการศึกษารั้งใหญ่ซึ่งกำลังส่งผลและมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษาของไทย คือ การปฏิรูปการศึกษา ซึ่งได้เสนอแนวทางการศึกษาที่เป็นพื้นฐานไว้ คือ

การศึกษาที่พึงประสงค์จะต้องเป็นการศึกษาที่เสริมสร้างความรู้ ความคิด ทักษะและทัศนคติให้คนไทยรู้จักตนเอง รู้จักชีวิต เขาใจสังคม และสิ่งแวดล้อมอันตนมีส่วนร่วมอยู่ แลวนำความรู้ความเข้าใจมาไขแกปัญหา และเสริมสร้างชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น โดยกลมกลืนกับธรรมชาติ²

ในขณะที่เดียวกันกระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีการปรับปรุงและร่างหลักสูตรประถมศึกษาขึ้น โดยก่อนเริ่มเปลี่ยนแปลงหลักสูตรประถมศึกษานั้น กระทรวงศึกษาได้พยายามรวบรวมศึกษาสภาพของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในทางสังคม ทางวัฒนธรรม ทางเศรษฐกิจและทางวิชาการ ซึ่งในช่วงระยะเวลา 4 - 5 ปีที่ผ่านมา มีคำวิพากษ์วิจารณ์ในทางดีเพื่อออกอยู่มากมาย ล้วนแล้วแต่ชี้แนะให้ทำการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้นทั้งสิ้น³ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรประถมศึกษาขึ้น ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็นดังนี้ คือ

¹กรมวิชาการ, คู่มือการใช้หลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร : จงเจริญการพิมพ์, 2521), หน้า 73.

²คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา, การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ, 2518), หน้า 1.

³กรมวิชาการ, คู่มือการอบรมวิทยากรในการใช้หลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521 (กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็ดจ์เพรสศึกษาการพิมพ์, 2520), หน้า 228 - 229.

1. ความบกพร่องและจุดอ่อนของหลักสูตรประถมศึกษา 2503 โดยมีการพิจารณาจากตัวของหลักสูตร ประมวลการสอน แบบเรียน และข้อเท็จจริงทางปฏิบัติ เกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ในโรงเรียนปัจจุบัน ซึ่งปรากฏในรายการวิจัย รายงานการวิเคราะห์ ผลการประชุมสัมมนาตลอดจนข้อวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลต่าง ๆ มากมายคือ

1.1 ในปี พ.ศ. 2506 - 2508 สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้า เรื่องเด็ก และกรมสามัญศึกษาได้ร่วมกันทำการวิจัยหลักสูตรประถมศึกษา 2503 ซึ่งปรากฏผลสรุปได้ว่า ในระดับชั้น ป.1 และ ป.4 นั้น ความมุ่งหมายไม่ชัดเจน เนื้อหาวิชาชั้น ป.1 ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมาย สำหรับชั้น ป.4 นั้น เนื้อหาสาระที่ได้กำหนดเอาไว้นั้นทุก ๆ วิชามีความเหมาะสมดีแล้วนอกจากวิชาศิลปะ ประมวลการสอนทั้งชั้น ป.1 และ ป.4 ล้วนแต่ไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น และครูสอนได้ไม่ครบตามที่หลักสูตรกำหนด ยกเว้นวิชาสุขศึกษาเพียงวิชาเดียวทั้งสองระดับชั้น¹

1.2 ในปี พ.ศ. 2508 - 2509 กรมสามัญศึกษาได้วิจัยผลสัมฤทธิ์ในการเรียนวิชาต่าง ๆ ตามหลักสูตรประถมศึกษา ปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนวิชาต่าง ๆ ของนักเรียนประถมศึกษานั้นมีอัตราที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่หลักสูตรกำหนดโดยเฉพาะในค่านาษา ค่ายแล้วผลการเรียนของนักเรียนประมปีทีหนึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก²

1.3 จากผลการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา โดยคณะกรรมการวิเคราะห์

¹สถาบันระหว่างชาติสำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็ก, รายงานการวิจัยหลักสูตรประถมศึกษาตอนต้นโดยความร่วมมือระหว่างสถาบันระหว่างชาติ สำหรับการค้นคว้าเรื่องเด็กกับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ 2506 - 2508 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2509), หน้า 21 - 45.

²กรมสามัญศึกษา, รายงานการวิจัยผลสัมฤทธิ์ในการเรียนของนักเรียนชั้นประมปีทีหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับหลักสูตร (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 29 - 35.

หลักสูตรประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2518 ได้ระบุว่า หลักสูตรที่ใช้อยู่กำหนดความมุ่งหมายไว้มากเกินกำลังครูทั่วไปจะปฏิบัติให้บรรลุผลความมุ่งหมายมากมายนั้น ไม่สอดคล้องกับวุฒิภาวะของเด็ก เป็นสากลเกินไป มิได้ตั้งอยู่บนความจริงของบ้านเมือง หลักสูตรมีลักษณะเป็นเค้าโครงสำหรับไปเขียนแบบเรียนมากกว่า จะเป็นหลักสูตรที่แท้จริง หลักสูตรมุ่งเน้นความรู้ลึกและค่านิยมต่าง ๆ แต่แบบเรียนมุ่งไปด้านความรู้ ลักษณะของกิจกรรมในการเรียนการสอนตลอดจนการวัดผลไม่มีระบุไว้ในหลักสูตร เนื้อหาสาระของแต่ละวิชาสูงส่งและเป็นความรู้ประเภท "รู้ไว้ใช้ว่า" ซึ่งหาได้เป็นความรู้ที่มีส่วนพัฒนาระบบความคิดหรือเกี่ยวข้องกับชีวิตจริงของผู้เรียน เนื้อหาในหลักสูตรไม่จบในตัวเอง แต่เป็นไปเพื่อให้ผู้เรียนได้พื้นฐานความรู้เพื่อเรียนต่อในชั้นสูงขึ้นไป ซึ่งขัดกับสภาพความเป็นจริง เพราะผู้เรียนส่วนน้อยเท่านั้นที่จะเรียนต่อในระดับสูง ส่วนใหญ่ออกไปใช้แรงงานตามสภาพ ความรู้ที่ได้จึงสูญเปล่าเป็นอันมาก¹

2. ความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามอย่างมากมายที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในอันที่จะขจัดความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคทางสังคมซึ่งชาวชนบทได้รับมาเป็นเวลาช้านาน ความสนใจและความตื่นตัวของบุคคลต่าง ๆ ในชาติเริ่มหันมามองสภาพของสังคมไทยอย่างมีอคติ และพยายามที่จะผลักดันให้สังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน เพื่อสร้างความเสมอภาค ความยุติธรรม และโอกาสให้ทุกคนได้รับทัดเทียมกัน² ปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในหลาย ๆ ด้าน คือ

¹กรมวิชาการ, "รายงานการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2503," วารสารการวิจัยทางการศึกษา, เล่มที่ 4 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2517), หน้า 1 - 6.

²สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กรมหลวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา องค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนชั้นประถมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน, 2518), หน้า 1.

2.1 ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในปัจจุบันสังคมเปลี่ยนแปลงไปมาก สังคมเมืองและสังคมชนบทมีความแตกต่างกันพื้นฐานอยู่มาก การอพยพของคนในชนบทเข้าไปอยู่ในเมืองมีอยู่ไม่ขาดสาย เกิดช่องว่างระหว่างข้าราชการกับประชาชนมีมาก บางกลุ่มเกิดความสับสน และมีความเคลื่อนไหวไปในทางเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล ระบบสังคมมีความเหลื่อมล้ำของบทบาท และสถานภาพของบุคคลมาก เนื่องจากความเจริญของวัตถุทำให้คนติดอยู่กับค่านิยมทางวัตถุจนเกินไป ความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมมีมากขึ้น ครอบครัวในสังคมเมืองส่วนใหญ่มีโอกาสได้ศึกษามากกว่าครอบครัวในสังคมชนบท ทั้งมีกำลังเศรษฐกิจและโอกาสที่จะส่งบุตร เข้าเรียนในระดับสูงได้มากกว่า ปัญหาความประพฤติของเด็กวัยรุ่น ปัญหายาเสพติด และช่องว่างระหว่างวัยก็เพิ่มขึ้น คนว่างงานก็เพิ่มขึ้น คนทั่วไปหย่อนทางวินัยและความรับผิดชอบ ไขกฏหมอบอยู่เหนือกฎหมายตลอดเวลา¹

2.2 ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ นับตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรกรรมถึง 80.85%² ในลักษณะที่คิดว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้น ถ้าได้พัฒนาอุตสาหกรรมให้ถึงขนาดหรือประเทศชาติจะก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้³ จำเป็นต้องอาศัยการขยายตัวทางอุตสาหกรรม และทั้งยังหวังว่าความ

¹ กรมสามัญศึกษา, คู่มือการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2520), หน้า 3.

² สุมิตร คุณานุกร, บรรณาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษา 2521 ทฤษฎี และแนวปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2520), หน้า 3.

³ นิโคลัส เบนเนทท์, "การพัฒนาเศรษฐกิจกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา," การศึกษาเพื่อมวลชน, (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 180.

เจริญทางอุตสาหกรรมจะเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ตามมาอีก
 ค่าย¹ ซึ่งโดยลักษณะนี้นับว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดเกือบจะสิ้นเชิง² ก่อให้
 เกิดความสับสนในสภาพเศรษฐกิจไทย³ ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะ
 เป็นในเรื่องรายได้ของประชากรซึ่งแตกต่างกันมากในชนบทมีรายได้ต่ำมาก ปัญหาคนว่าง
 งานมากขึ้น อันเนื่องมาจากการตื่นตัวการใช้เครื่องทุ่นแรงมากกว่าการใช้แรงงาน คนใน
 ชนบทพากันอพยพเพื่อแสวงโชคในเมืองอย่างมากมาย จนอาจกล่าวได้ว่าภาวะสภาพ
 เศรษฐกิจไทยส่วนใหญ่ยังอยู่กับกลุ่มนายทุน ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ความทุกข์ยาก
 ความขัดสนและความขาดแคลนในเรื่องต่าง ๆ มีปรากฏอยู่กับคนส่วนใหญ่ของประเทศซึ่ง
 เป็นชาวชนบท

2.3 ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเมืองของไทยนั้นมีการเปลี่ยนแปลง
 และวิวัฒนาการมาตามลำดับในวิถีทางประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้าง
 ฉับพลันภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ประชาชนเริ่มมีความตื่นตัวและเกิดความ
 สำนึกทางการเมืองขึ้นอย่างมากมาย เกิดการเรียกร้องต่อองค์สิทธิความเป็นธรรมในการ
 แก้ไขสิ่งต่าง ๆ ในเกือบทุกวงการ มีการใช้พลังมวลชน กฎหมาย เป็นกำลังสำคัญในการ
 ประท้วงและวางเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่ต้องการ จนกระทั่งเกิดความวุ่นวาย สับสนใน
 สังคมทุกระดับชั้น จนเกินเลยนาเป็นห่วงว่าจะเป็นการละทิ้งกระบวนการทางประชาธิปไตย
 หรือไม่ ในยุคที่ประชาธิปไตยเบ่งบานอยู่นี้เอง บุคคลในชาติเองก็เริ่มแตกแยกออกเป็น

¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "บทบาททางการศึกษาทางเกษตรกรรมในการพัฒนา
 สังคมทวิลักษณ์," วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2518),
 หน้า 32 - 35.

² เพชร ชำระรงค์, "ความล้มเหลวของนโยบายเศรษฐกิจไทย" เพื่อนปี
 ที่ 3 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2518), หน้า 54 - 66.

³ กรมสามัญศึกษา, คู่มือการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521, หน้า 3.

2 ฝ่าย ตามความเชื่อ ความคิดและอุดมการณ์ที่ตัวเองยึดมั่นอยู่ เกิดการปะทะกันโดยการ ใช้กำลังทางความคิดและการกระทำ เหตุการณ์ทวีความรุนแรงและขัดแย้งมากขึ้นตามลำดับ เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง จนน่าเป็นห่วงในเรื่องของความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติเป็นอย่างมากยิ่ง ในช่วงนี้เองการศึกษาจึงถูกโจมตีอย่างมากมายว่า การศึกษาไม่ได้มุ่งปลูกฝังความสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน¹ การเรียนการสอนในโรงเรียนก็มีลักษณะเป็นแค่กิจการทางความคิด คือครูจะเป็นผู้ป้อนความรู้และทักษะต่าง ๆ ให้แก่นักเรียนฝ่ายเดียว² บ้างก็ว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือของการเมือง มีหลายกรณี ที่การจัดการศึกษาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองตลอดมา³

3. ความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยี ความเจริญทางด้านนวัตกรรม (Innovation) และเทคโนโลยีทางการศึกษาได้เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดตารางสอนเป็นหน่วยย่อย (Modular scheduling) การสร้างแบบเรียนสำเร็จรูป (Programmed instruction) การสอนเป็นทีม (Team Teaching) การจัดโรงเรียนระบบไม่แบ่งชั้น (Nongraded school) เทคโนโลยีทั้งที่เป็นเครื่องจักรเครื่องกล เช่น เครื่องฉายภาพยนตร์ เครื่องฉายสไลด์ เครื่องเล่นแผ่นเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และวัสดุต่าง ๆ เช่น ภาพสไลด์ แผ่นเสียง รายการวิทยุ ฯลฯ ล้วนแต่

¹ อนุช อภาภิรม, "การศึกษาเพื่อมวลชน," ใน สมานมิตร 17, เรียบเรียงโดยคณะกรรมการนักเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : อักษรสัมพันธ์, 2517), 161 - 162.

² เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "การศึกษาไทยวันนี้กำลังซุกหุ้ดมึงศพให้ตนเอง," การศึกษาเพื่อมวลชน, เรียบเรียงโดย สมาน เลือควงษ์หัด และ เรืองไชย พุทธาโร (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทยการพิมพ์, 2517), 36 - 41.

³ ถนัญชัญ การประชา, "การศึกษากับการเมือง," โคมฉาย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (1 - 5 พฤศจิกายน 2518), หน้า 21.

ไปเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นความก้าวหน้าทางค่านิยมและเทคโนโลยีที่เราจะสามารถนำมาช่วยการจัดการศึกษาให้ดียิ่งขึ้นได้ และเปลี่ยนแปลงวิธีการสอนแบบเดิม ซึ่งยึดตำราเพียงเล่มเดียว แต่หันมาใช้สื่อการเรียนให้มากยิ่งขึ้น เปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของครูที่ยืนอธิบายอยู่หน้าชั้นตลอดเวลาให้หันมาทำหน้าที่ในเรื่องความช่วยเหลือแนะนำและส่งเสริมเด็กตามเอกลักษณ์ของบุคคล การจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพชุมชน ความต้องการของท้องถิ่นและให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางค่านิยมต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ผู้เรียนสามารถปรับตัวอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข¹

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว กระทรวงศึกษาจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงหลักสูตรประถมศึกษา เช่นเดียวกับหลักสูตรมัธยมศึกษา หลักสูตรอุดมศึกษา และหลักสูตรทุกระดับทุกประเภท โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของพื้นที่เป้าหมายเมืองของเรา เหมาะสมกับเอกลักษณ์ไทย และเหมาะสมกับความจำเป็นที่ตามมาโดยเนื้อแท้ จำเป็นจะต้องทูลเสียในขั้นต้นนี้เลยว่าที่ถูกต้องแล้ว การศึกษาจะต้องเล่นบทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในสังคมมากกว่าเป็นผู้ตาม หรืออย่างน้อยที่สุดการศึกษาที่จะต้องเล่นบทปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว²

หลักสูตรประถมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงนี้คือ หลักสูตรประถมศึกษา 2521 ซึ่งถือกันว่าเป็นแนวใหม่ ซึ่งเหมาะสมกับกาลสมัย หัวใจของการเปลี่ยนแปลง คือ กระบวนการเรียนการสอนนั้น หมายถึง ครูและนักเรียนจะต้องมีบทบาทผิดแผกไปจากเดิม สิ่งอื่นที่ตามมาจากการเปลี่ยนแปลง คือ การบริหาร การนิเทศการศึกษา การวัดผลประเมินผล และอื่น ๆ อีกหลายอย่าง นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ

¹ สุมิตร คุวานันท์, หลักสูตรประถมศึกษา 2521 ทฤษฎีและแนวปฏิบัติ, 7 - 8.

² กรมวิชาการ, คู่มือการอบรมวิทยากรในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521, หน้า 229.

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำหลักสูตรประถมศึกษาใหม่ไปใช้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ ความเข้าใจและความเห็นชอบในหลักการของครูผู้สอน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้อง การนำไปปฏิบัติได้ในสภาพที่เป็นจริง การทดลองวิเคราะห์ปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพและที่สำคัญ คือ การช่วยให้ครูผู้ซึ่งมีบทบาทมากที่สุด เกิดความชำนาญและมั่นใจในการใช้หลักสูตรเป็นต้น ดังนั้นเมื่อมีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษาฉบับใหม่ในปี พ.ศ.2521 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่กระทบกระเทือนต่อระบบต่าง ๆ หลายอย่าง โรงเรียนประถมศึกษาไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดใด หน่วยงานใด จำเป็นที่จะต้องจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ในโรงเรียนให้สอดคล้องและตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของหลักสูตรที่กำหนดไว้

โดยที่กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา จึงต้องมีการเตรียมการเรื่องนี้โดยตรง ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้อธิบายว่าเป็นแหล่งที่เป็นศูนย์รวมความเจริญในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาแล้วน่าจะเป็นตัวอย่างและสามารถทำได้ดี มีความคล่องตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของหลักสูตรประถมศึกษา 2521 มากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพปัจจุบันของกรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากรทั้งสิ้น 4,327,398 คน มีพื้นที่ 1,558,405 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 24 เขต² มีกลุ่มโรงเรียน 69 กลุ่ม จำนวนโรงเรียนประถมศึกษาทั้งสิ้น 386 โรงเรียน เป็นโรงเรียนเปิดเฉพาะชั้นประถมศึกษาตอนต้น 55 โรงเรียน ชั้นประถมตอนต้น - ปลาย 330 โรงเรียน และเปิดเฉพาะชั้นประถมปลาย 1 โรงเรียน และจัดการศึกษาในคานส์เสริมอาชีพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจำนวน 7 โรงเรียน

¹กรมวิชาการ, คู่มือการอบรมวิทยากร ในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521, หน้า 297.

²คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 - 2524, หน้า 2.

โรงเรียนทั้งหมดนี้เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนสองผลัด 126 โรงเรียน มีจำนวนห้องเรียนของนักเรียน 6,811 ห้อง เด็กนักเรียนชั้นประถมต้น 144,637 คน ประถมปลาย 79,329 คน และจำนวนเด็กเล็ก 627 คน รวมเป็นจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 223,966 คน ซึ่งจำนวนเหล่านี้ยังไม่รวมถึงจำนวนนักเรียนในโรงเรียนแหล่งเสื่อมโทรมอีก 1,003 คน มีจำนวนครูจำแนกตามวุฒิแล้วมีปริญญาโท 17 คน ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 916 คน อนุปริญญา 4,618 คน ป.กศ. 1,887 คน ต่ำกว่า ป.กศ. 411 คน ซึ่งเมื่อเฉลี่ยแล้วจำนวนครูต่อนักเรียนจะเป็นครู 1 คน ต่อนักเรียน 25 คน¹

ในสภาพการจัดการศึกษาของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครตั้งแต่ตั้งเดิมมานั้นมิได้มีการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน จึงทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ไม่พัฒนาเท่าที่ควรจะเป็นไปในลักษณะการปฏิบัติงานประจำวันซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ปัญหาและอุปสรรคและข้อยุ่งยากต่าง ๆ ที่จะต้องมีการดำเนินการเป็นโครงการต่าง ๆ ระยะเวลาอันยาวนานอีกมาก สำหรับการแก้ไขปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในปีการศึกษา 2521 นั้น จะมีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 ทั่วประเทศ ในการนี้สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครจะต้องรับภาระเพิ่มขึ้นอีกมากมาย เพราะโรงเรียนของกรมสามัญศึกษาในส่วนกลางนี้จะไม่เปิดสอนในระดับประถมศึกษา รวมทั้งโรงเรียนราษฎร์บางส่วนที่เลิกกิจการและโอนให้กรุงเทพมหานครดำเนินการแทน ภาระและปัญหาเหล่านี้นับเป็นสิ่งที่กรุงเทพมหานครจะต้องรับมาเป็นปัญหาเพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอน ซึ่งจะก่อให้เกิดเป็นปัญหาทวีคูณและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกทั้งในด้านการบริหารงาน คุณภาพทางการศึกษา ความพอเพียงของโรงเรียน และอาคารเรียน การจัดสรรงบประมาณ การจัดอัตราค่าจ้างบุคลากร การปรับปรุง และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ าด ๆ

¹ กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร." เอกสารเผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร (พฤษภาคม - ตุลาคม 2519) : หน้า 16.

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงการดำเนินการจัดการศึกษาของสำนักงานศึกษากรุงเทพมหานครตามสภาพที่เป็นอยู่ เราจะพบความแตกต่างความเหลื่อมล้ำ และคุณภาพในเรื่องของอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ การบริหาร การเรียนการสอน คุณภาพทางการศึกษา โรงเรียนส่วนใหญ่ยังมีสภาพที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งส่งผลให้สภาพการเรียนการสอนในชั้นเรียนไม่ได้ผลตามที่หลักสูตรได้กำหนดไว้ ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ของการจัดการศึกษาในกรุงเทพมหานครที่จะเป็นพื้นฐานและเป็นความพร้อมของโรงเรียนที่น่าจะได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในหลาย ๆ ประเด็น คือ

1. ความสามารถของโรงเรียนในการที่จะรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อไม่ว่าจะเป็นในชั้นเด็กเล็ก ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาเด็กเล็กยังอยู่ในวงจำกัดและแคบมาก เพราะมีเพียง 627 คนเท่านั้นความจำเป็นในเรื่องการศึกษาเด็กเล็กจะช่วยส่งเสริมในเรื่องการเตรียมตัวของเด็กเป็นอย่างดีในการเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่ง และทั้งนี้อาจช่วยลดอัตราการตกซ้ำชั้นของเด็กในชั้นต่าง ๆ ได้ด้วย โรงเรียนโดยส่วนใหญ่แทบจะไม่มียุทธศาสตร์ในเรื่องการศึกษาจนวัยเรียนเลย ทั้ง ๆ ที่การจัดการศึกษาและการดูแลเด็กในวัยนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อการพัฒนา การปลูกฝังศักยภาพและเสริมสร้างบุคลิกภาพให้ดี เป็นการเตรียมในสิ่งที่ดีเบื้องต้นที่กรุงเทพมหานครได้ละเลยมานานแล้ว ในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เองก็ปรากฏว่ามีเด็กอายุครบถึงเกณฑ์บังคับที่จะต้องเข้าเรียน มิได้ไปแจ้งเข้าเรียนอีกเป็นจำนวนมากในปี พ.ศ.2517 พบว่ามีจำนวนนักเรียนในเกณฑ์บังคับปีการศึกษา 2517 มีจำนวนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีการศึกษา 2516 ถึง 1,929 คน แต่แจ้งรายการสำรวจเพียงร้อยละ 81.43 ไม่แจ้งรายการ 18.57 ซึ่งมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับปีการศึกษา 2516 เมื่อพิจารณาจำนวนนักเรียนเฉพาะประถมต้นมีแนวโน้มลดลงทุกปี ในปี 2516 มีนักเรียน 156,053 คน ในปี 2517 มีนักเรียน 152,506 คน และปี 2518 มีนักเรียน 149,738 คน สามารถคิดเป็นนักเรียนชั้นประถมต้นลดลงคิดเป็นร้อยละ 2.04 โดยเฉลี่ย¹ จากจำนวนที่หายไปและไม่เข้า

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 - 2524, หน้า 15.

เรียนนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต อันจะเป็นภาระของรัฐบาลในเรื่องของปัญหาอาชญากรรม มั่วสุมเล่นการพนัน สุขยาเสพติด ลักขโมย เป็นต้น¹ ในระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลายกลับปรากฏว่านักเรียนระดับชั้นต่ำกว่ามีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดเวลา นักเรียนประถมต้น จะมีจำนวนสูงกว่าจำนวนประถมปลายของแต่ละชั้นทุกชั้น เช่นชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ปี 2518 มีนักเรียน 37,918 คน ขณะที่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ปี 2518 มีนักเรียนเพียง 28,245 คน มีจำนวนต่างกันถึง 7,673 คน อันก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ คือ เมื่อจำนวนนักเรียนในแต่ละชั้นไม่อยู่ในอัตราที่เท่าเทียมกัน การจัดชั้นเรียนจะทำได้ยาก ตามแนวหลักสูตรประถมศึกษา 2521 จะมีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 6 ปี จึงก่อให้เกิดสถานที่เรียนไม่เพียงพอ เพราะในปัจจุบันเรื่องอาคารเรียนก็ใช้กันอย่างจำกัดอยู่แล้ว² และการเตรียมสถานที่เรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 จะต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก บางสภาพของโรงเรียนยังไม่พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงนี้ สิ่งที่น่าวิตกอีกประการหนึ่ง คือโรงเรียนที่มีคุณภาพก็จะมีเด็กมาสมัครเรียนจนรับไว้ไม่หมดทุกคน ส่วนโรงเรียนที่คุณภาพต่ำกว่าหรืออาจเนื่องจากสาเหตุอื่น ๆ มีเด็กสมัครเข้าเรียนไม่ครบตามจำนวนที่ต้องการ³

2. ความพร้อมในตําานอาคารสถานที่และแหล่งบริการต่าง ๆ สามารถจำแนกในเรื่องที่เป็นปัญหาได้ดังนี้ คือ

2.1 สภาพอาคารเรียนส่วนใหญ่ในเขตต่าง ๆ ปรากฏว่าอยู่ในสภาพเรียบร้อยพอใช้ได้ มีอาคารเรียนที่ต้องการปรับปรุงและต้องการรื้อมี 314 หลัง คิดเป็นร้อยละ 39.01 จากอาคารเรียนทั้งหมด 805 โรง ความต้องการในเรื่องอาคารเรียนมีอยู่ในระดับสูงมากต้องการให้สร้างอาคารเรียนเพิ่มขึ้นอีกถึง 1,157 ห้อง ซึ่งนับเป็นปริมาณสูงมาก⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

2.2 โรงอาหาร ปัจจุบันโรงเรียนที่มีโรงอาหารเองโดยเฉพาะมีอยู่จำนวน 134 โรงเรียนของจำนวนทั้งหมด 386 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 34.72 ซึ่งนับว่ายังขาดอีกเป็นจำนวนมาก จำนวนที่มีอยู่ในสภาพการใช้ได้มีอยู่เพียง 29 โรงเรียน สภาพพอใช้ได้ 100 โรงเรียน ใช้ไม่ได้คืออยู่ 5 โรงเรียน ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วโรงเรียนส่วนใหญ่ใช้โรงอาหารเป็นโรงฝึกกิจกรรมหัตถศึกษา และใช้เป็นห้องประชุมด้วย ดังนั้นเมื่อขาดโรงอาหารก็เป็นการขาดโรงฝึกกิจกรรมเช่นเดียวกัน¹

2.3 ส่วน ปริมาณส่วนที่มีอยู่นั้นไม่พอเพียงกับจำนวนนักเรียน สภาพของส่วนจำนวนหนึ่งของที่มีอยู่ก็อยู่ในสภาพชำรุด ต้องปรับปรุงถึงร้อยละ 40 และทางโรงเรียนยังต้องการเพิ่มอีกราว ๆ ร้อยละ = 30 จากตารางข้างล่างนี้จะแสดงให้เห็นถึงจำนวนส่วนที่มีอยู่และขอเพิ่ม

รายการ	จำนวนที่มี (ที่)	ที่ต้องการปรับปรุง		จำนวนที่ต้องการเพิ่ม (ที่)
		จำนวนปรับปรุง	ร้อยละ	
ที่บัสสาวะ	1,051	515	49.00	
ส่วนชาย	1,244	517	41.56	1,240
ส่วนหญิง	1,387	523	37.71	

เด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร มาเรียนวันหนึ่งประมาณ 200,000 คน จึงต้องการมีที่บัสสาวะอย่างน้อย 2,000 ที่ ส่วนชายอย่างน้อย 1,650 ที่ ส่วนหญิงอย่างน้อย 2,200 ที่²

2.4 แหล่งและปริมาณของน้ำดื่ม น้ำใช้ ในเรื่องของปริมาณและคุณภาพ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 43.

ของน้ำดื่มปรากฏว่าโรงเรียนใช้น้ำฝน น้ำประปา และน้ำบาดาลในอัตราพอ ๆ กัน คือ ร้อยละ 30 คุณภาพของน้ำดื่มอยู่ในเกณฑ์ใช้ได้และดี แต่ปริมาณไม่เพียงพอคิดเป็น 163 โรง คิดเป็นร้อยละ 42.23 ของทั้งหมด ในเรื่องน้ำใช้โรงเรียนส่วนใหญ่ใช้น้ำประปากับน้ำบาดาลมีคุณภาพใช้ได้และดี แต่ก็มีปริมาณไม่เพียงพอ ปรากฏว่าโรงเรียนมีน้ำใช้ไม่พอถึง 129 โรง คิดเป็นร้อยละ 33.42 เรื่องน้ำดื่มน้ำใช้ปริมาณไม่พอนับเป็นปัญหาใหญ่ เพราะน้ำเป็นสิ่งจำเป็นมากจะปล่อยให้ขาดแคลนไม่ได้ การขาดแคลนมักจะมีกับโรงเรียนที่ไม่มีน้ำประปา หรือน้ำบาดาล เป็นส่วนใหญ่ ส่วนโรงเรียนที่มีน้ำประปาและน้ำบาดาลแต่ยังขาดแคลนน้ำก็เกิดจากน้ำไม่ไหล เครื่องสูบลบ ซึ่งทางโรงเรียนสามารถแก้ปัญหาเองได้¹

005239

นอกจากนี้โรงเรียนยังประสบปัญหาอันหนักยิ่งในเรื่องของพื้นที่สนามในโรงเรียน การขยายบริเวณโรงเรียนให้กว้างขวางขึ้น การสร้างอาคารประกอบต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาและอุปสรรคอันสำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาแทบทั้งสิ้น จึงอาจสรุปได้ว่าโรงเรียนยังมีอาคารเรียนไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน อาคารเรียนบางแห่งชำรุดทรุดโทรม ขาดอาคารประกอบ ส้วมไม่พอ มีบริเวณโรงเรียนไม่เพียงพอ ขาดแคลนน้ำดื่มน้ำใช้ในโรงเรียน²

4. คุณภาพการศึกษา ปรากฏว่าจากผลการสอบอัตรากการสอบตกชั้นอยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะในชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในระหว่างปีการศึกษา 2515 - 2517 ปรากฏว่ามีอัตราสูงถึงร้อยละ 20 ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์สูงมากเป็นผลให้เกิดความสูญเสียของการลงทุนทางการศึกษา ของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก และยังทำให้เด็กต้องสูญเสียเวลาในการที่จะต้องเรียนซ้ำชั้นอีกด้วย นักเรียนที่จบการศึกษาแล้วมีคุณภาพต่ำกว่าความ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

² กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานของกรุงเทพมหานคร, หน้า 15.

มุ่งหมายที่หลักสูตรได้กำหนดไว้¹ หนังสือคู่มือครู เอกสารทางวิชาที่จะช่วยครูน้อยไม่เพียงพอกับความต้องการ ขาดแคลนหนังสือและห้องสมุด อุปกรณ์การสอนวิชาต่าง ๆ คุณภาพของข้อสอบวัดผลยังควรแก้ไขปรับปรุง การนิเทศก์การศึกษายังไม่สามารถกระทำได้โดยทั่วถึง นักเรียนจำนวนมากมีความประพฤติไม่เหมาะสม การที่จะให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้นจำเป็นต้องปรับปรุงสมรรถภาพของครู แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เนื่องจากขาดแคลนสถานที่สำหรับ ประชุม อบรม และขาดแคลนงบประมาณ²

5. บุคคลากร ส่วนใหญ่คุณภาพของบุคคลากร คือครูมีวุฒิการศึกษาอยู่ในเกณฑ์ดีและมีมาตรฐานเหนือกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จากจำนวนครูที่มีอยู่ 7,849 คน ครูส่วนมากมีวุฒิปริญญาหรือเทียบเท่า จำนวน 4,678 คน คิดเป็น 59 % โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิป.กศ.และเทียบเท่ามี จำนวน 1,887 คน คิดเป็น 24 % โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิต่ำกว่าป.กศ.อีก 411 คน คิดเป็น จำนวน 5 % แล้ว จะมีครูวุฒิป.กศ.และต่ำกว่า ป.กศ.รวม 2,298 คน ของครูทั้งหมด ซึ่งคิดเป็น 29 % โดยเฉลี่ย ครูที่มีวุฒิปริญญาตรี และเทียบเท่ามี 916 คน รวมกับครูที่มีวุฒิปริญญาโทอีก 17 คน รวมเป็นครูวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปจำนวน 933 คน คิดเป็น 12 % โดยเฉลี่ย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนคุณวุฒิของครูรวมทั้งหมดแล้วจะปรากฏว่า ในปี 2518 สัดส่วนระหว่างครูที่มีวุฒิปริญญา : อนุปริญญา หรือเทียบเท่า : ป.กศ.และต่ำกว่า ป.กศ. เป็น 1 : 5 : 2.5 เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนคุณวุฒิที่เหมาะสมตามเกณฑ์มาตรฐานของคณะกรรมการดำเนินงานและวิจัยปัญหาเรื่องการผลิตครูซึ่งกำหนดไว้สำหรับระดับศึกษาตอนต้น คือ ปริญญาตรีขึ้นไป : อนุปริญญา หรือ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่า : ป.กศ.

¹ กองวิชาการ งานแผนงานวิจัยและเผยแพร่การศึกษา, โครงการพัฒนาการศึกษา ปี 2520 - 2524 ของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร, หน้า 22.

² กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร" เอกสารเผยแพร่ผลงานของกรุงเทพมหานคร, หน้า 75.

หรือเทียบเท่า และวุฒิอื่น ๆ ที่ต่ำกว่า ป.กศ.เท่ากับ 1 : 10 : 26 และสำหรับประถมศึกษา
ศึกษาตอนปลาย เป็น 1 : 9 : 10 ซึ่งปรากฏว่าสัดส่วนวุฒิของครูในกรุงเทพมหานครใน
ส่วนรวมมีมาตรฐานและเกณฑ์ที่ดีกว่า แต่อย่างไรก็ยังเป็นปัญหาเกิดขึ้นในเรื่องการกระจาย
ครูที่มีวุฒิสอง ไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกัน เพื่อให้คุณภาพการศึกษาของแต่ละ
โรงเรียนอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน¹ ในขณะเดียวกันโรงเรียนต่าง ๆ ก็ยังประสบปัญหา
ปริมาณครูยังไม่เพียงพอโดยเฉพาะครูสอนวิชาศิลปศึกษา ทัศนศึกษา และพลานามัย การ
ใช้บุคคลากรไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ สวัสดิการครูในเรื่องที่พักอาศัยยังไม่ดีพอ
ขวัญและกำลังใจของครูและเจ้าหน้าที่การศึกษายังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ประสิทธิภาพ
ในการทำงานของครูยังควรปรับปรุง วุฒิของครูในแต่ละโรงเรียน แต่ละเขตไม่เท่าเทียม
กัน มีครูที่ปฏิบัติราชการไกลที่พักอาศัย และปฏิบัติงานข้ามเขตจำนวนมาก²

ตารางแสดงจำนวนครูที่ขาดของกรุงเทพมหานคร ปีการศึกษา 2516 - 2518

พ.ศ.	จำนวนห้องเรียน			จำนวนครูที่ ต้องการตาม เกณฑ์	จำนวนครูที่มี	จำนวนครูที่ขาด
	ป.คน	ป.ปลาย	รวม			
2516	4413	1566	5979	8353	6828	1525
2517	4465	1788	6253	8753	7045	1708
2518	4444	2004	6448	9058	7849	1209

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผน ศึกษาศึกษาของกรุงเทพมหานคร,
วางแผนศึกษาศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2520 - 2524, หน้า 26.

² กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร." เอกสาร
เผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร, หน้า 15.

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปีการศึกษา 2516 เป็นต้นมา จะมีจำนวนครูที่ขาดแต่ละปี ซึ่งขาดเป็นจำนวนไม่น้อย คืออยู่ระหว่าง 1200 - 1700 คน ถึงแม้ว่าแต่ละปีจะได้รับบรรจุครูเข้าทำการสอนเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม แต่จำนวนครูที่แท้จริงก็ยังคงขาดอยู่มาก ทั้งนี้เพราะจำนวนห้องเรียนและจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้น¹

6. ปัญหาอื่น ๆ ประชาชนยังให้ความร่วมมือช่วยเหลือโรงเรียนน้อยเกินไป การประชาสัมพันธ์เรื่องการศึกษายังไม่กว้างขวาง เด็กในแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งยังไม่มีทะเบียนบ้าน ไม่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่เปิดสอนตามปกติ และปัญหาในการบริหารการศึกษาโดยปราศจากแผนงาน ฯลฯ²

การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรครั้งนี้จึงย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกอย่างแน่นอน เพราะส่วนใหญ่ของการเปลี่ยนแปลงเป็นความรู้ความเข้าใจเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางการศึกษา ซึ่งเจ้าหน้าที่การศึกษาในระดับต่าง ๆ ผู้บริหาร ครูประจำการ ผู้เกี่ยวข้องต้องทำความรู้จักและเข้าใจเป็นอย่างมาก การจัดอบรมสัมมนาครูตามแนวหลักสูตรประถมศึกษา 2521 โดยใช้ระยะเวลาอันสั้นและกระตั้นหันกับความรูความใหม่ของหลักสูตรซึ่งมีอยู่มากมาย จะช่วยให้ปฏิบัติการณ์ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร นำไปใช้และปฏิบัติจริงได้เพียงใด ผู้วิจัยจึงมีความสนใจและอยากทราบปัญหาในเรื่องความพร้อมของโรงเรียนในด้านต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานในการปรับหลักสูตรให้สามารถนำไปใช้ในโรงเรียนได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่ง การทำวิจัยครั้งนี้จึงมุ่งตรงไปที่โรงเรียน ครูใหญ่ ครูประจำการ เพื่อสำรวจความคิดเห็นต่าง ๆ ต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 โดยพยายามเก็บข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงที่

¹ คณะทำงานของคณะกรรมการวางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร, วางแผนพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520 - 2524, หน้า 27.

² กรุงเทพมหานคร, "นโยบายจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร." เอกสารเผยแพร่ผลงานกรุงเทพมหานคร, หน้า 15.

เป็นอยู่ในขณะนั้น แล้วนำมาวิเคราะห์เสนอผลออกมาเป็นรูปของงานวิจัยโดยตรง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและครูประจำการในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับความพร้อมในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 อันประกอบด้วย อาคารสถานที่และแหล่งบริการวิชาการ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร และวัสดุหลักสูตร กิจกรรม การเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดและประเมินผล
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารและครูประจำการที่มีต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521

สมมุติฐานในการวิจัย

1. โรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่พร้อมที่จะใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521
2. ความคิดเห็นของผู้บริหารและครูประจำการที่มีต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 แตกต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. โรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ครูประจำการ ที่เป็นตัวอย่างประชากรในการวิจัยครั้งนี้ เป็นโรงเรียนเทศบาลในสังกัดกรุงเทพมหานคร ที่กำลังดำเนินการเรียนการสอนในโรงเรียนโดยใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2503
2. ตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้บริหารการศึกษา จำนวน 229 คน เป็นในระดับ ผู้อำนวยการโรงเรียน ครูใหญ่ ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ ผู้ช่วยฝ่ายธุรการ ผู้ช่วยฝ่ายบริหาร หัวหน้าหมวดวิชาต่าง ๆ หัวหน้าสายระดับต่าง ๆ ส่วนครูประจำการ จำนวน 266 คน นั้นเป็นครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เท่านั้น

3. การสำรวจและการเก็บข้อมูลของโรงเรียนต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 นี้ พิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ อาคารสถานที่และแหล่งบริการทางวิชาการ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรและวัสดุหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดและประเมินผล

ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

ในระยะเวลาที่ทำการสำรวจเก็บข้อมูลต่าง ๆ นั้น โรงเรียนประถมศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน ครูประจำการที่ใช้เป็นตัวอย่างประชากร นั้นมีการเคลื่อนไหวและมีพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรประถมศึกษา 2521 ไม่มากนัก การจัดอบรมสัมมนา เพื่อนำหลักสูตรไปใช้ตามแนวหลักสูตรใหม่ ยังทำอยู่ในวงจำกัดแก่ผู้บริหารโรงเรียน ครูใหญ่ ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการซึ่งเป็นจำนวนน้อยมาก ดังนั้นข้อมูลบางเรื่อง บางตอน เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรและวัสดุหลักสูตร จึงอาจเปลี่ยนแปลงได้บ้าง เมื่อผู้ตอบแบบสอบถามได้เข้ารับการอบรมสัมมนาหลักสูตรประถมศึกษา 2521 เรียบร้อยแล้ว ในระหว่างเดือนเมษายน - พฤษภาคม 2521

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. ช่วยให้ฝ่ายการศึกษาและผู้สนใจได้ทราบถึงความพร้อมของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521
2. เป็นตัวอย่างและแนวทางในการศึกษา เกี่ยวกับความพร้อมของการใช้หลักสูตรทั้ง 5 ด้าน คือ ความพร้อมด้านอาคารสถานที่ และแหล่งบริการทางวิชาการ ความเข้าใจเรื่องหลักสูตรและวัสดุหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดและประเมินผลของโรงเรียนประถมศึกษาในภาคการศึกษาต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาหนังสือ เอกสาร และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรประถม

ศึกษา 2521 และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา
สังกัดกรุงเทพมหานคร

2. สร้างแบบสอบถามฉบับชั่วคราว เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร ครู
ประจำการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับความพร้อมทั้ง 5 ด้าน
คือ ความพร้อมด้านอาคารสถานที่และแหล่งบริการวิชาการ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตร
และวัสดุหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน สื่อการเรียน และการวัดและประเมินผล

3. สำรวจสถิติจำนวนโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แบ่ง
เขตการศึกษาออกเป็น 24 เขต จำนวน 69 กลุ่ม มีโรงเรียนประถมศึกษาทั้งสิ้น 386
โรงเรียน เป็นโรงเรียนเปิดเฉพาะประถมศึกษาตอนต้น 55 โรงเรียน ชั้นประถมตอนต้น-
ปลาย 330 โรงเรียน และเปิดเฉพาะประถมศึกษาตอนปลาย 1 โรงเรียน

4. นำแบบสอบถามฉบับชั่วคราวไปทดลองใช้กับผู้บริหารจำนวน 15 คน และ
ครูประจำการ 15 คน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่ใช่ตัวอย่าง
ประชากร

5. วิเคราะห์แบบสอบถามและนำมาปรับปรุงเป็นฉบับสมบูรณ์

6. นำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปใช้กับตัวอย่างประชากร ซึ่งได้แก่ผู้บริหาร
จำนวน 229 คน และครูประจำการ 266 คน โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบแยกประเภท
(Stratified Random Sampling)

7. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยง
เบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างความ
คิดเห็นของผู้บริหารและครูประจำการ โดยการทดสอบค่าซี (z - test)

8. สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะ

คำจำกัดความ

1. ความคิดเห็น หมายถึงความเชื่อ ความคิดหรือการลงความเห็นในสิ่งใด

สิ่งหนึ่ง ซึ่งไม่อาจบอกได้ว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่ ในที่นี้หมายถึงความคิดเห็นที่ได้แสดงออกในการตอบแบบสอบถาม¹

2. ผู้บริหารโรงเรียน หมายถึง ผู้ที่บริหารโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ ผู้อำนวยการโรงเรียน หรือครูใหญ่ ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ ผู้ช่วยฝ่ายธุรการ ผู้ช่วยฝ่ายบริหาร หัวหน้าหมวดวิชาต่าง ๆ หัวหน้าสายระดับชั้นต่าง ๆ

3. ครูประจำการ หมายถึง ผู้ที่สอนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1

4. หลักสูตรเก่า หมายถึง หลักสูตรประถมศึกษาฉบับพุทธศักราช 2503

5. หลักสูตรใหม่ หมายถึง หลักสูตรประถมศึกษาฉบับพุทธศักราช 2521

6. ความพร้อมของโรงเรียนต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 หมายถึง ความพร้อมในด้าน อาคารสถานที่และแหล่งบริการทางวิชาการ ความเข้าใจเรื่องหลักสูตร และวัสดุหลักสูตร กิจกรรมการเรียนการสอน สื่อการเรียน การวัดและประเมินผลของโรงเรียน

7. หลักการ หลักพื้นฐานหรือแนวทางอันเป็นแม่บทของหลักสูตรซึ่งแสดงให้เห็นเจตจำนงโดยทั่วไปของหลักสูตร

8. จุดหมาย ความต้องการโดยเฉพาะของหลักสูตร ซึ่งกำหนดขึ้นตามนโยบายของหลักการ (ความต้องการพื้นฐาน) นั้นเอง และแสดงให้เห็นผลที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้เรียน²

9. โครงสร้าง กลุ่มของสิ่งต่าง ๆ หรือเรื่องต่าง ๆ ซึ่งประกอบขึ้นเป็นหลักสูตร

10. ทักษะ ความสามารถชำนาญและคล่องแคล่วองไว

¹Carter V.Good, Dictionary of Education (New York : McGraw Hill Book Company, 1973), p. 399.

²กรมวิชาการ, คู่มือการใช้หลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521,

11. จุดประสงค์ทั่วไปคือ ความต้องการทั่วไปของแต่ละกลุ่มวิชา
12. จุดประสงค์การเรียนรู้คือ ความต้องการโดยเฉพาะของแต่ละกลุ่มวิชา
13. ความคิดรวบยอดคือ หลักวิชาหรือความรู้สำคัญหรือความเชื่ออันเป็นพื้นฐานซึ่งจะนำไปสู่จุดประสงค์การเรียนรู้ได้ประการหนึ่ง และซึ่งจะช่วยในการกำหนดเนื้อหาหรือรายละเอียดของหลักสูตรได้อีกประการหนึ่ง
14. ประสบการณ์คือ เป็นการที่ได้พบ ได้ประสบ ได้กระทำหรือได้คิดด้วยตนเองประการหนึ่ง และหมายถึงผลของการได้พบ ได้ประสบ ได้กระทำหรือได้คิดด้วยตนเอง ผลดังกล่าวนี้ตามปรกคิย่อมได้แก่ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติ
15. บูรณาการคือ การสัมพันธ์แผนการสอนของมวลประสบการณ์ทั้ง 4 กลุ่มเข้ามารวมเป็นกลุ่มหรือเป็นหน่วยเดียวกัน เพื่อทำการสอนเป็นรายสัปดาห์ หรือรายวัน
16. คาบเวลาคือ เวลาที่ใช้ในการสอน คาบละ 20 นาที
17. เอกสารหลักสูตรคือ เอกสารที่กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการจัดทำขึ้นประกอบการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 เช่น หลักสูตร แผนการสอน หนังสือเรียน คู่มือหนังสือเรียน แบบฝึกหัด บัตรงาน แผ่นภาพ หนังสือส่งเสริมการอ่าน
18. สื่อการเรียนคือ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนให้การเรียนการสอนบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่วางไว้¹
19. กลุ่มทักษะที่เป็นเครื่องมือการเรียนรู้คือ กลุ่มของประสบการณ์ที่จัดให้แก่นักเรียนโดยเฉพาะในค่านภาษาไทย และคณิตศาสตร์
20. กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตคือ กลุ่มของประสบการณ์ที่จัดให้แก่ นักเรียนโดยเฉพาะในค่านสังคมศึกษา วิทยาศาสตร์และสุขศึกษา เพื่อช่วยให้นักเรียนได้เข้าใจปัญหาและความต้องการ
21. กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัยคือกลุ่มของประสบการณ์ที่จัดให้แก่นักเรียน

¹ เรื่องเดียวกัน.

โดยเฉพาะในค่านจริยศึกษา ศิลปศึกษา พลศึกษาและอื่น ๆ เพื่อช่วยก่อให้เกิดนิสัยอันดีงาม มีคุณธรรมศีลธรรมและน้ำใจรักสวยรักงามอยู่เสมอ

22. กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพคือ กลุ่มของประสบการณ์ที่จัดให้นักเรียนโดยเฉพาะในค่านการทำงานและเป็นพื้นฐานในการที่จะประกอบอาชีพต่อไปข้างหน้า¹

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและครูประจำการ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครต่อการใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 เป็นเครื่องมือที่เชื่อถือได้เพราะสร้างขึ้นโดยยึดหลักการดำเนินงานวิจัยทุกขั้นตอน

2. ผู้บริหารการศึกษาและครูประจำการที่ใช้เป็นตัวอย่างประชากรในการวิจัยครั้งนี้ ได้ตอบแบบสอบถามตามสภาพเป็นจริงทุกประการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน.