



1. ความเป็นมาของปัญหา

การจัดการศึกษาของประเทศ เป็นภาระผูกพันที่รัฐมีต่อสังคม โดยรัฐจะต้องจัดหา อาคารสถานที่เรียน ครู และอุปกรณ์การเรียนการสอนที่จำเป็น ให้เพียงพอสำหรับเด็กที่ทวีจำนวนขึ้นทุก ๆ ปี ภาระดังกล่าว มีลักษณะเป็นการอำนวยความสะดวกสนองความต้องการของสังคม และในขณะเดียวกัน ยังมีลักษณะเป็นการลงทุนเพื่อผลิตกำลังคนระดับต่าง ๆ สอดคล้องความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนั้นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการจัดการศึกษา จึงใหญ่หลวงยิ่ง กล่าวคือ การศึกษาในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาบังคับนั้น ในทางทฤษฎี รัฐเป็นผู้เกณฑ์บังคับเด็กทุกคนที่มีอายุครบวัยศึกษา (อายุครบ 7 ปีบริบูรณ์ และย่างเข้าปีที่ 8) ให้เข้าเรียนในสถานศึกษาของประเทศโดยทั่วหน้า ในขณะเดียวกัน การจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ก็เป็นหน้าที่ของรัฐอีกเหมือนกัน ที่จะต้องรับผิดชอบจัดหาที่เรียนให้แก่เด็กที่สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา ให้เพียงพอกับความ ต้องการ เพื่อเปิดโอกาสให้เยาวชนที่จะเข้าศึกษาในระดับนี้ ได้รับการฝึกฝนให้ประกอบอาชีพได้ เป็นการสนองความต้องการด้านกำลังคนของประเทศด้วย ส่วนระดับอุดมศึกษานั้น เป็นความจำเป็นอันเร่งด่วนของรัฐที่จะจัดการศึกษาระดับนี้ เพื่อผลิตกำลังคนระดับสูงในสาขาวิชาต่าง ๆ ให้สนองความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ¹

ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จัดได้ว่าเป็นงานใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณและกำลังคนเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนั้น ในวาระที่รัฐบาลต้องระดมทุนและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การจัดสรรทุน

¹สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2510 - 2514 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 262.

และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นไปได้ด้วยความลำบากยิ่ง เพราะงานพัฒนาประเทศในแต่ละค่านั้น มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน และจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของแผนงานพัฒนาประเทศสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และกำหนดขอบเขตที่จะพัฒนาตามกำลังงบประมาณที่จะจัดสรรให้ได้ การจัดการศึกษาของประเทศจึงตกอยู่ในภาวะดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การจัดการศึกษาของประเทศ ถือว่าเป็นภาระผูกพันที่รัฐมีต่อสังคม การให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อให้เจริญฉลาดขึ้นนั้น เป็นความจำเป็นที่รับคว้นไม่น้อยไปกว่าการพัฒนาประเทศสาขาอื่น ๆ เช่นเดียวกัน ดังนั้นข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่ควรให้เป็นสาเหตุ ที่จะตัดโอกาสในการศึกษาเล่าเรียนของเยาวชนของชาติ คือ "ถ้าเราไม่สามารถเรียกเงินมาเพื่อการศึกษา ก็ไม่น่าจะเรียกเงินไปสำหรับเรื่องอื่น"² และทางออกของรัฐบาลในเรื่องนี้ ได้ปรากฏอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 "การจัดให้มีสถานศึกษานั้น รัฐใช้วิธีแบ่งแรง คือรัฐจัดเองบ้าง และส่งเสริมให้คณะหรือเอกชนจัดบ้าง"³ แสดงให้เห็นว่า นอกจากรัฐจัดการศึกษาเองแล้ว รัฐยังได้ให้ความสำคัญแก่คณะบุคคลหรือเอกชนได้เข้ามามีส่วนแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการจัดการศึกษาของประเทศอีกแรงหนึ่งด้วย

บทบาทของคณะบุคคลหรือเอกชนในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการศึกษาของประเทศมีอยู่กว้างขวาง ทั้งในส่วนสามัญ และอาชีวศึกษา ตั้งแต่ระดับชั้นประถมและมัธยม นอกจากนี้ก็ยังมี การศึกษาผู้ใหญ่ การทวศึกษา และการส่งเสริมคนพิการ ฯลฯ ตามสถิติ พ.ศ. 2513 มีจำนวนโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศถึง 3,784 โรงเรียน

² ปลาย อึ้งภากรณ์, "การศึกษา", ประมวลบทความเกี่ยวกับการมัธยมศึกษา
กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513),
หน้า 130.

³ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 86 ตอนที่ 6 (วันที่ 22 มกราคม 2512), ฉบับพิเศษ
หน้า 2.

ครู 50,800 คน และนักเรียน 1,251,650 คน แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของโรงเรียนราษฎร์ในปัจจุบัน มีส่วนสำคัญโดยตรงต่อการขยายการศึกษาของประเทศ เมื่อประโยชน์ได้เสียทางการศึกษาของประชาชนเกี่ยวข้องกับคณะบุคคล หรือเอกชนที่ดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์เช่นนี้ การดำเนินกิจการดังกล่าว จึงควรได้รับการเอาใจใส่จากทางราชการยิ่งขึ้น และควรจะได้รับ ความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

การดำเนินกิจการหรือการบริหารโรงเรียนราษฎร์นั้น อยู่ใต้อำนาจควบคุมและส่งเสริมของกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์หลายฉบับด้วยกัน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ควบคุมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์หาได้เป็นไปอย่างราบรื่น เพื่อสนองความต้องการของรัฐและประชาชนเท่าที่ควรไม่ ดังที่เห็นได้จากเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินเป็นพิเศษนอกเหนือจากค่าเล่าเรียนจากนักเรียน การสั่งปิดการดำเนินกิจการโรงเรียน การพิพาทระหว่างโรงเรียนกับครู เป็นต้น การวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ดำเนินไปบนพื้นฐานทัศนคติที่สังคมมุ่งหวังจะให้โรงเรียนราษฎร์แสดงบทบาททุกประการ ให้เหมือนกับโรงเรียนรัฐบาล แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องยอมรับว่า การดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์นั้น แตกต่างไปจากโรงเรียนรัฐบาล คือ

1. กิจการของโรงเรียนราษฎร์ ดำรงอยู่โดยเงินลงทุนของเอกชน การดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์ จึงเป็นไปทั้งเพื่อจัดบริการสาธารณะ (Public Service) ในการให้การศึกษแก่ประชาชน และเพื่อแสวงหาผลกำไรจากเงินทุนที่เอกชนทุ่มเทลงไป ในกิจการดังกล่าว ในลักษณะสถาบันธุรกิจ (Business Organization) เพื่อให้กิจการโรงเรียนดำรงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าขึ้นน่างตามสมควร บทบาททั้งสองประการ (Dual Function) ของโรงเรียนราษฎร์ดังกล่าว สังคมไม่ค่อยจะยอมพิจารณาควยใจอันเป็นธรรม สังคมมุ่งหวังแต่จะให้โรงเรียนราษฎร์เป็นหน่วยงานการกุศลแต่อย่างเดียว

2. การบริหารเกี่ยวกับบุคลากร (Personnel Administration) ของโรงเรียนราษฎร์ แตกต่างไปจากโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งมีคณะครูเป็นข้าราชการประจำ

มีความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ (Security) ส่วนครูโรงเรียนราษฎร์ มีฐานะเป็นลูกจ้าง ความผูกพันระหว่างโรงเรียนกับครู เป็นไปอย่างหลวม ๆ ครูขาดความรู้สึกมั่นคงในอาชีพ ขาดความจงรักภักดีต่อโรงเรียน จึงเห็นได้ชัดว่า โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ต้องประสบ ปัญหาการเข้า - ออก (Turnover Rate) ของครู ซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูง ครูส่วนใหญ่ อาศัยโรงเรียนเป็นสถานที่พักพิงชั่วคราว เมื่อพบช่องทางที่ดีกว่าก็จะลาออกไป และการ ลาออกไป บางทีเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ การเรียนการสอนของโรงเรียนเป็นอย่างมาก บางโรงเรียนจะมีแต่ครูที่มีวุฒิต่ำ หรือไม่มี วุฒิต่างครูเลย ซึ่งไม่มีช่องทางจะเปลี่ยนงานใหม่เท่านั้น ส่วนครูที่มีวุฒิต่างสูง ซึ่งทางโรงเรียน หาได้ ก็อยู่ด้วยไม่นาน ปัญหาดังกล่าวนี้ โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ส่วนใหญ่กำลังเผชิญอยู่ เหมือนกัน และเป็นที่น่าสังเกตุว่า แม้ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเรื้อรังติดต่อกันมาหลายปีแล้ว ก็ ยังไม่มีท่าทีว่าจะผ่อนคลายลงแก่ประการใด

ลักษณะเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น ลักษณะประการแรก ได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างโรงเรียนราษฎร์ กับสังคม โดยมีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐ เป็นเครื่องมือสนับสนุนสังคม และ ลักษณะประการที่สอง เป็นปัญหาข้อขัดแย้งภายในโรงเรียนราษฎร์ ระหว่าง ฝ่ายผู้บริหาร โรงเรียนกับครู ปัญหาทั้งสองประการนี้ เป็นเรื่องน่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะ เกี่ยวข้องอยู่กับประโยชน์ได้เสียทางการศึกษาของเยาวชนของชาติโดยตรง แต่การศึกษา วิจัยปัญหาทั้งสองประการนี้ ถ้าทำพร้อมกันเป็นเรื่องเดียว ก็จะเป็นเรื่องใหญ่และมีขอบเขต กว้างขวาง วิธีการที่จะใช้ศึกษาปัญหาทั้งสองก็อาจจะแตกต่างกันไปบ้าง ผู้วิจัยจึงตัดสินใจ เลือกศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งภายในโรงเรียนราษฎร์ ระหว่างฝ่ายผู้บริหารกับครู โดยอาศัย ที่ผู้วิจัยได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนราษฎร์ ทั้งในฐานะครูและผู้บริหาร โรงเรียน มา เป็นเวลาช้านาน ได้เผชิญปัญหาต่าง ๆ มากด้วยตนเอง

ปัญหาครูจะอยู่ยั้งยืนในโรงเรียน หรือจะลาออก เพื่อเปลี่ยนอาชีพใหม่ จะมีความ จงรักภักดีต่อโรงเรียนมากน้อยเพียงไร หรือจะเพียงชั่วคราวทำงานไปชั่วคราว ๆ ซึ่งจะส่งผล ไปถึงคุณภาพของการศึกษา และความเจริญหรือความเสื่อมของโรงเรียนด้วยนั้น ผู้วิจัย

เห็นว่าเกิดจากระบบบริหารงานภายในโรงเรียนเองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ ย่อมจะต้องตั้งความมุ่งหมายที่จะเรียกร้องเอาประโยชน์จากครูให้ทำงานให้ฝ่ายตนให้ได้มากที่สุด เพื่อให้ได้ผลกำไร ตามหลักขององค์การธุรกิจ และชื่อเสียงอันเนื่องจากเป็นสถาบันที่ให้บริการสาธารณะ ในอันที่จะดำรงโรงเรียนอยู่โดยปกติภาพ หรือให้ก้าวหน้าไปตามสมควร ในทำนองเดียวกัน ครูก็ย่อมจะตั้งความหวังว่า ตนจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและความเป็นธรรม ทั้งด้านผลประโยชน์ตอบแทน ความก้าวหน้า ในอาชีพ และความมั่นคงในการงาน จากผู้บริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายนายจ้าง ให้ได้มากที่สุด เช่นเดียวกัน เมื่อเกณฑ์ผลตอบแทนและความเป็นธรรม ในความหวังระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างไม่ตรงกัน ความขัดแย้งระหว่างครูกับผู้บริหารโรงเรียน ก็ย่อมเกิดขึ้นตั้งนั้นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ กับครูโรงเรียนราษฎร์ จึงเป็นเรื่องที่นำวิจัยศึกษา

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- การวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดประเด็นที่มุ่งศึกษาไว้ดังต่อไปนี้
- 2.1 เพื่อสำรวจความคิดเห็น ของผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ และครูโรงเรียนราษฎร์ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคลทั้งสองกลุ่ม ว่ามีความมุ่งหวังในบทบาทของแต่ละฝ่ายว่าเป็นไปในลักษณะใด
 - 2.2 เพื่อค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ของบุคคลสองกลุ่ม เมื่อวิจัยพบปัญหาแล้ว ผู้วิจัยจะได้นำความรู้และประสบการณ์ มาพิจารณาว่า ปัญหาที่พบนั้นเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานโรงเรียน หรือไม่ อย่างไร

3. ภูมิหลังของการวิจัย

3.1 ประวัติการโรงเรียนราษฎร์ในประเทศไทย

ก่อนที่รัฐจะเข้ามาับบทบาท ให้การศึกษาแก่อาณาประชาราษฎร์ อย่างเป็นทางการ (Formal Education) นั้น การศึกษาของประเทศดำเนินการโดย

ครอบครัว วัด วัง บ้านขุนนาง และสำนักอาจารย์ที่สอนวิชาอิทธิไศยโดยเฉพาะ อยู่ในสภาพต่างคนต่างทำมีอิสระโดยเต็มที่ หลักสูตรการเรียนการสอนของแต่ละแห่งแต่ละสำนัก จึงแตกต่างกัน หากมีแบบแผนเป็นอย่างเดียวกันไม่ ลักษณะการจัดการศึกษาของประเทศ ตามสภาพดังกล่าว ได้ดำเนินติดต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รัฐจึงได้เข้ามามีบทบาทให้การศึกษแก่ประชาชน ตั้งแต่นั้นมา

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์อาจยืนยันได้ว่าการโรงเรียนราษฎรได้กำเนิดขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แห่งกรุงศรีอยุธยา⁴ โดยมีคณะมิชชันนารี นิกายคาทอลิก จากฝรั่งเศส ได้ดำเนินการตั้งโรงเรียนสอนหนังสือขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่คริสต์ศาสนา ในหมู่ประชาชนชาวไทย โรงเรียนดังกล่าวนั้น นอกจากจะมุ่งเผยแพร่คริสต์ศาสนาแล้ว ยังได้สอนภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ และวิทยาการต่าง ๆ รวมทั้งวัฒนธรรมของฝรั่งเศส ให้แก่ประชาชนชาวไทย ที่เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านั้นด้วย จากจดหมายเหตุรายงานต่าง ๆ ซึ่งบาทหลวงและนักการทูตมีถึงกัน ระบุว่า ขณะนั้นไม่มีโรงเรียนสอนวิชาหนังสือ วิทยาศาสตร์ และกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ศาสนาคริสต์หลายแห่ง โดยได้รับพระมหากรุณาธิคุณเป็นอย่างดี จากสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระราชทานที่ดิน และบางแห่งทรงอุดหนุนสร้างโรงเรียนพระราชทานด้วย โรงเรียนเหล่านี้ บางแห่งมีนักเรียนประจำมีทั้งนักเรียนในประเทศไทยและนักเรียนที่มาจากประเทศจีนและญวน⁵ ผลแห่งการที่บาทหลวงฝรั่งเศส มาตั้งโรงเรียนในประเทศไทย ดังกล่าวนี

⁴เสถียร ศุภาโสภณ, ประวัติการโรงเรียนราษฎรและทำเนียบโรงเรียนราษฎร ตอนที่ 1 โรงเรียนราษฎรในประวัติศาสตร์ (พระนคร: โรงพิมพ์มณฑลการพิมพ์, 2505), หน้า 20 - 24.

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ได้เป็นเหตุให้ประเทศไทย ต้องปรับปรุงวิธีสอนหนังสือไทย โดยพระโหราธิบดีได้
เรียบเรียงหนังสือจินตมานิลีขึ้น เพื่อใช้เป็นแบบเรียนหนังสือไทยเป็นครั้งแรก นอก
จากนี้ ยังมีผลทำให้นักเรียนไทยเดินทางออกไปศึกษาเล่าเรียน ยังประเทศฝรั่งเศส
เป็นครั้งแรกอีกด้วย⁶

บทบาทของคณะมิชชันนารี ในการให้การศึกษแก่ประชาชนชาวไทยได้ดำเนิน
ติดต่อกันเรื่อยมา บางยุคบางสมัยอาจซบเซาลงไปเพราะสภาวะสงครามทั้งภายใน
และภายนอกประเทศ

ในปี พ.ศ. 2317 ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว
คณะมิชชันนารีอเมริกัน ได้เข้ามาเผยแพร่ศาสนาในประเทศไทยเป็นครั้งแรก และ
ได้มีคณะอื่น ๆ ทะยอยเพิ่มเติมเข้ามาอีกภายหลัง คณะมิชชันนารีเหล่านี้ได้นำวิทยา
การสมัยใหม่เข้ามาเผยแพร่ด้วย เช่น การแพทย์ การพิมพ์ การช่างต่อเรือ และ
วิทยาศาสตร์ เป็นต้น บุคคลสำคัญของประเทศซึ่งได้แก่เจ้านายและขุนนางที่เล็งเห็น
ความสำคัญของวิทยาการสมัยใหม่ ได้คบหาเป็นมิตรกับพวกมิชชันนารีเหล่านี้ และ
ได้ส่งบุตรหลานมาเรียนหนังสือกับพวกมิชชันนารี เพื่อศึกษาวิทยาการสมัยใหม่ เช่น
ภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ คหวิทยา ศาสนา คณิตศาสตร์ สรีรวิทยา และ ภูมิศาสตร์
 เป็นต้น

เมื่อความนิยมได้แพร่หลายออกไป คณะมิชชันนารีจึงได้ตั้งโรงเรียนเพื่อสอน
ราษฎรสามัญทั่วไปขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2395 เป็นครั้งแรก โรงเรียนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
ในระยะนี้ก็คือ โรงเรียนกรุงเทพคริสเตียน (2395) โรงเรียนอรุณประดิษฐ์
จังหวัดเพชรบุรี (2404) และโรงเรียนวัฒนาวิทยาลัย (2417)⁷

⁶กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, แบบเรียนวรรณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์
คุรุสภา, 2508), หน้า 8.

⁷เสถียร ศกุนตลา, เรื่องเดิม, หน้า 31 - 32.

สำหรับโรงเรียนราษฎร ของคนไทยนั้น ปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2448 โรงเรียนบำรุงวิชา ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2442 ได้จดทะเบียน เข้าอยู่ในความควบคุมดูแลของ กระทรวงธรรมการ เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2446 สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ ได้ทรงก่อตั้งโรงเรียนราชินีขึ้น ด้วยการพระราชทานพระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ เป็นทุนดำเนินการ

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยรัฐนั้น เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยพระองค์ได้ทรงเล็งเห็นความจำเป็นในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนตามแบบประเทศตะวันตก จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ สถาปนาโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง สำหรับสอนบุตรหลานเจ้านายและข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2414 ในปี พ.ศ. 2428 ได้ประกาศตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นที่วัดมหรณพารามพระนคร และประกาศชักชวนให้ราษฎรส่งบุตรหลานเข้าเรียนหนังสือ ในโรงเรียนดังกล่าว นับตั้งแต่นั้นมาโรงเรียนต่าง ๆ ของทางราชการก็ได้เกิดขึ้น เป็นจำนวนมาก ทั้งในพระนครและหัวเมือง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2430 จึงโปรดฯให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น และได้ยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ ในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งก็คือกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบันนั่นเอง

อนึ่ง ในระยะต้น ๆ นั้น การจัดการศึกษาในประเทศ เป็นเรื่องของเอกชนต่างคนต่างจัดไปเอง ฝ่ายผู้ปกครองบ้านเมืองมิได้เข้ายุ่งเกี่ยวกับัว จนเมื่อตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นใน พ.ศ. 2430 และสถาปนาขึ้นเป็นกระทรวงเมื่อ พ.ศ. 2435 ดังกล่าวแล้ว บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการ ก็มีเพียงจัดการศึกษาโรงเรียนรัฐบาลเท่านั้น ส่วนโรงเรียนของเอกชนหรือโรงเรียนราษฎร ซึ่งเรียกในขณะนั้นว่าโรงเรียนเขลยศักดิ์ รัฐบาลมิได้เกี่ยวข้องกับัว ครั้นใน พ.ศ. 2448 กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้เริ่มมีบทบาทให้การอุดหนุนแก่โรงเรียนราษฎร ที่มาขออยู่ในความดูแลตรวจตราของเจ้าพนักงานเป็นครั้งแรก ส่วนโรงเรียนราษฎรที่มีได้จดทะเบียนอยู่ในความอุดหนุน กระทรวงศึกษาธิการก็มีได้เกี่ยวข้องกับัว

โรงเรียนราษฎรต่าง ๆ ที่ตั้งดำเนินการโดยคนไทย และคนต่าง้าวที่เป็นจีน

และฝรั่งเศสศาสนา ได้แพร่หลายขึ้นเป็นลำดับ ความจำเป็นเกี่ยวกับการควบคุมดูแลเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม และประเพณีของชาติ ตลอดจนความจงรักภักดีต่อประเทศไทย เป็นเหตุให้รัฐบาล ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2461 ปรากฏว่าได้มีโรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ซึ่งตามกฎหมายฉบับนั้นบังคับให้ต้องมาจดทะเบียน ได้มาขึ้นทะเบียนอยู่ในความดูแล และความคุ้มครองของกระทรวงศึกษาธิการ ถึง 127 โรงเรียน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 กิติ และแผนการศึกษาชาติปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2479 กิติ ได้ยืนยันการดำรงอยู่ของโรงเรียนราษฎร์ และได้ประกาศเป็นนโยบายว่า ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจัดเองบ้าง เอกชนหรือคณะบุคคลจัดบ้างและให้ถือว่าผลการสอบไล่ของโรงเรียนใดเป็นที่เชื่อถือเทียบเคียงได้ รัฐจะงดเว้นการสอบเสีย โดยถือว่าผลการสอบนั้น เสมอกับโรงเรียนของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้ต่อมาเป็นเหตุให้โรงเรียนราษฎร์ได้รับการรับรองวิทยฐานะเท่าโรงเรียนรัฐบาล

ใน พ.ศ. 2480 โรงเรียนราษฎร์เริ่มได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล และได้รับการอุดหนุนมากขึ้นมาจนปัจจุบันนี้ ผลจากการที่รัฐบาลรับรองวิทยฐานะ ของโรงเรียนราษฎร์ และการให้เงินอุดหนุน ทำให้โรงเรียนราษฎร์เจริญแพร่หลายมากยิ่งขึ้น

ใน พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้โรงเรียนราษฎร์ รับภาระจัดการมัธยมศึกษาสายสามัญ เพื่อรัฐบาลจะได้ทุ่มเทงบประมาณ ในด้านการศึกษา และอาชีวศึกษา ได้มีผลทำให้กิจการของโรงเรียนราษฎร์ ขยายตัวออกไปกว้างขวาง จนถึงขณะนี้⁸

⁸กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 317 - 343.

3.2 พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์

3.2.1 พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461⁹

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ใช้กับโรงเรียนราษฎร์ ตราออกเมื่อ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2461 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2461 มีทั้งหมด 33 มาตรา นอกจากพระราชปรารภ ว่าด้วย ความมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ และข้อความเบื้องต้นรวมทั้ง บทวิเคราะห์แล้ว ได้แบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1 การตั้งและเปิดโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะ 2 การครอบงำโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะ 3 การปิดเลิกโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะ 4 โรงเรียนอนุบาล
- ลักษณะ 5 วิธีพิจารณาและลงโทษ

มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 กล่าวคือ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงทราบถึงความเปลี่ยนแปลงในระบบการปกครองของต่างประเทศ อันกำลังมีส่วน ในความคิดเห็นของคนบางกลุ่มในประเทศไทย ทั้งโรงเรียนราษฎร์ขณะนั้น มาจกทะเบียนอยู่ในความอุดหนุนและดูแลเพียง 27 โรงเรียน ที่มีได้มาขึ้น ทะเบียนมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนจีนและฝรั่ง ดังนั้น ความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ เกี่ยวกับความจงรักภักดี ต่อ ประเทศไทย และวัฒนธรรมไทย ย่อมอาจจะกระทบกระเทือนได้ กฎหมาย ฉบับนี้จึงได้ระบุถึงหน้าที่ของผู้จัดการโรงเรียน รวมตลอดทั้งการพิจารณา ลงโทษไว้ด้วย

⁹ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 35 ประจำวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2461

3.2.2 พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461 ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2470 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมและใช้ต่อมา ใน พ.ศ. 2479 ได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับใหม่ ยกเลิกฉบับเดิม พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับปัจจุบัน ได้ตราขึ้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 โดยยกเลิกฉบับ พ.ศ. 2479 ภายหลังจากที่ได้ใช้บังคับมาถึง 18 ปี

พระราชบัญญัตินี้ มีทั้งหมด 61 มาตรา นอกจากคำปรารภและข้อความเบื้องต้น รวมทั้งบทวิเคราะห์ในพระราชบัญญัติ และกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ได้แบ่งออกเป็น 8 ลักษณะ คือ

- ลักษณะ 1 การตั้งโรงเรียน
- ลักษณะ 2 ประเภทโรงเรียน
- ลักษณะ 3 การควบคุมโรงเรียน
- ลักษณะ 4 การออกทุนโรงเรียน
- ลักษณะ 5 การถอนใบอนุญาต
- ลักษณะ 6 บทลงโทษ
- ลักษณะ 7 เบ็ดเตล็ด
- ลักษณะ 8 บทเฉพาะกาล

3.3 ลักษณะการบริหารโรงเรียนราษฎร์

3.3.1 ลักษณะการบริหารโรงเรียนราษฎร์ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497

โรงเรียนราษฎร์หมายถึงสถานศึกษาที่บุคคลหรือคณะบุคคล องค์กร นิติบุคคล จัดการให้การศึกษาแก่นักเรียนเกินกว่าเจ็ดคนขึ้นไป นอกเหนือไปจากโรงเรียนของรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาล โดยมี "เจ้าของ" โรงเรียน รับผิดชอบในการตั้ง การดำรง และการเลิกโรงเรียน มี "ผู้จัดการ" รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน ที่

การดำเนินงานฝ่ายธุรการ ควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน มี "ครูใหญ่" รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน และเป็นหัวหน้า ควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน

ลักษณะของโรงเรียนราษฎร์ดังกล่าวนี้ เป็นข้อกำหนดตามพระราช บัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 ซึ่งบังคับใช้ในโรงเรียนราษฎร์ ทุก แห่งทั่วราชอาณาจักร

ในด้านการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์นั้น ต้องอยู่ภายใต้การ ควบคุมของทางราชการ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์โดยเคร่งครัด กล่าวคือ

3.3.1.1 การควบคุมเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ โรงเรียนราษฎร์ จะตั้งขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อผู้ขอตั้งได้รับใบอนุญาต จากผู้ว่าราชการ จังหวัดแล้ว ผู้ขอตั้งโรงเรียนที่จะได้รับอนุญาตนั้น จะต้องมี คุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด มีสถานที่ และ บริเวณที่ตั้งโรงเรียนกว้างขวาง พอแก่กิจการของโรงเรียนได้ แนวดำเนินการของโรงเรียนไม่ขัดต่อกฎหมายศีลธรรมอันดีและ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3.3.1.2 การควบคุมเกี่ยวกับการทำงานของผู้จัดการและครูใหญ่ พระ ราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ได้ระบุไว้ว่า โรงเรียนราษฎร์ จะ ต้องมีผู้จัดการและครูใหญ่ รับผิดชอบในการดำเนินกิจการ ของ โรงเรียน ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

3.3.1.2.1 ให้มีครูพอแก่จำนวนชั้นเรียนและนักเรียน

3.3.1.2.2 จัดให้นักเรียนได้รับการศึกษาตลอดเวลา ที่ โรงเรียนเปิดทำการสอน

3.3.1.2.3 จัดให้มีทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน สมุดลงเวลาทำงานของครู

และบัญชีการเงินของโรงเรียน

3.3.1.2.4 ผู้จัดการและครูใหญ่ ต้องจัดการสอนนักเรียนให้อ่าน เขียน และเข้าใจภาษาไทย ให้ได้ศึกษาหน้าที่ของพลเมืองดี รวมทั้งประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ของประเทศไทยด้วย และในการสอนนั้นต้องสอนเป็นภาษาไทยด้วย

3.3.1.3 การควบคุมเกี่ยวกับการเงินของโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 รัฐมนตรีมีอำนาจ กำหนดประเภทอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่โรงเรียนเก็บจากนักเรียนได้ตามที่เห็นควร

ในปัจจุบันการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของโรงเรียนราษฎร์ ต้องปฏิบัติตาม "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2501" ระเบียบดังกล่าวนี้ ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนของโรงเรียนราษฎร์ไว้ 16 อัตรา อัตราค่าสุดเก็บปีละ 60 บาท และอัตราสูงสุดเก็บได้ปีละ 750 บาท ส่วนค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของโรงเรียนราษฎร์ที่อนุญาตให้เก็บได้ ได้แก่ ค่าลงทะเบียน ไม่เกิน 10 บาท ค่าบำรุงห้องสมุดไม่เกินปีละ 10 บาท ค่าบำรุงกีฬาไม่เกินปีละ 15 บาท ค่าเวรภัณฑ์ไม่เกินปีละ 10 บาท ค่าบำรุงการกุศลไม่เกินปีละ 10 บาท ค่าบำรุงโรงเรียนไม่เกินปีละ 150 บาท และค่าอยู่กินประจำโรงเรียน เก็บได้ในอัตราที่เหมาะสม

การเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ของโรงเรียนราษฎร์ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยค่าธรรมเนียมการเรียน และค่า

ธรรมเนียมอื่น ๆ ของโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2501 จะทำได้ ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมวิสามัญศึกษาหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

3.3.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์

ลักษณะและการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ ภายใต้ พ.ร.บ. โรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มีข้อควรพิจารณาค้างนี้ คือ

3.3.2.1 เกี่ยวกับโครงสร้างการจัดหน่วยงานบริหาร (Administrative Organization) ของโรงเรียนราษฎร์ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 ได้ระบุไว้ว่า โรงเรียนราษฎร์ต้องมี "เจ้าของ" เป็นผู้รับผิดชอบในการตั้ง การดำรงอยู่ และการเลิกล้มโรงเรียน มี "ผู้จัดการ" รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน โดยเป็นผู้ดำเนินงานฝ่ายธุรการ และควบคุมครูใหญ่ ครูและนักเรียนในโรงเรียน และมี "ครูใหญ่" รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน และเป็นหัวหน้าควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน

ข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าวนี้ มีส่วนส่งเสริมให้เกิดข้อขัดแย้งในการบริหารงานของโรงเรียนราษฎร์ กล่าวคือ "เจ้าของ" โรงเรียนราษฎร์ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการตั้ง การดำรงอยู่ และการเลิกล้มโรงเรียนนั้น ย่อมจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโรงเรียนนอกเหนือไปจากให้เป็นสถานจัดการศึกษาแก่นักเรียน คือผลตอบแทนที่จะได้รับเป็นตัวเงิน เพื่อนำมาใช้จ่ายเพื่อการดำรงอยู่ของโรงเรียน และเป็นค่าตอบแทนการลงทุนในกิจการโรงเรียนของตน ดังนั้น "ผู้จัดการ" ของโรงเรียน ซึ่งรับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน ดำเนินงาน

ค้ำประกันและควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียนนั้น
ยอมจะต้องรับนโยบายจากเจ้าของโรงเรียนเพื่อให้การดำเนิน
กิจการของโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อยสองประการ
ด้วยกัน คือ การจัดการให้การศึกษาแก่นักเรียนให้ดีที่สุด และ
ให้ได้ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินให้มากที่สุด

เจ้าของและผู้จัดการโรงเรียนราษฎร์ ดำรงฐานะเป็น
นายจ้าง และส่วนใหญ่ไม่ใช่ นักการศึกษา (Educator)
พื้นความรู้ทางด้านหลักการ ศึกษา จิตวิทยาการศึกษา การบริหาร
การศึกษา ฯลฯ ซึ่งจำเป็นสำหรับผู้ดำเนินกิจการโรงเรียน อาจ
จะมีไม่เพียงพอ แต่ข้อกำหนดของกฎหมายระบุให้ "ผู้จัดการ"
ควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน ในขณะที่เดียวกันก็
ได้กำหนดให้ "ครูใหญ่" เป็นหัวหน้าควบคุมครูและนักเรียน ใน
โรงเรียนอีกด้วย โครงสร้างการจัดหน่วยงานบริหาร งาน
โรงเรียนราษฎร์ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497
ดังกล่าวนี้ ยากที่จะเขียนออกมาเป็นแผนภูมิหน่วยงาน (Orga-
nization Chart) และในทางปฏิบัตินั้นยอมจะหลีกเลี่ยงปัญหา
ได้ยาก กล่าวคือ ผู้จัดการคุมทั้งครูใหญ่ ครู และนักเรียน ใน
ขณะเดียวกันครูใหญ่ก็ต้องทำหน้าที่นั้นซ้อนเข้าไปอีกในการควบคุม
ครูและนักเรียน ในกรณีเช่นนี้ "ครู" ผู้ถูกควบคุมสองชั้นสองซ้อน
ยอมเกิดความสับสนในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างครูใหญ่กับ
ผู้จัดการ โดยไม่รู้จะเชื่อใครดี นอกจากนี้อำนาจที่จะพิจารณา
ปูนบำเหน็จความดีความชอบรวมถึงการพิจารณาลงโทษ
การเลิกจ้างครู สิทธิขาดอยู่ที่ผู้จัดการเป็นส่วนใหญ่ ครูใหญ่ใน
ฐานะผู้รับผิดชอบงานด้านวิชาการ ย่อมมีปัญหาในการควบคุม
ครูใหญ่ทำหน้าที่ด้านการสอนไม่เต็มที่

002009

ในด้านการปกครองนักเรียน ก็เช่นเดียวกัน นักเรียนที่ประพฤติผิดวินัยของโรงเรียนอย่างร้ายแรงครูใหญ่เห็นสมควรคัดชื่อออกจากโรงเรียน หากผู้จัดการเห็นว่า เป็นการทำให้โรงเรียนขาดรายได้ ก็อาจจะยับยั้งอำนาจครูใหญ่เสียได้ กรณีเช่นนี้ เกิดขึ้นได้บ่อย ๆ ในโรงเรียนราษฎร์ทั่วไป

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ เกิดขึ้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการและครูใหญ่ซ้ำซ้อนกัน ครูใหญ่ ไม่มีอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินงานด้านวิชาการ และการควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน ในกรณีที่ผู้จัดการรู้จักมอบหมายอำนาจที่จำเป็นให้แก่ครูใหญ่ ปัญหาดังกล่าวดังกล่าวอาจจะไม่เกิดขึ้น

3.3.2.2 เกี่ยวกับการควบคุมโรงเรียนราษฎร์ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2497 ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์ เป็นข้อกำหนดที่มุ่งในด้านการควบคุมโรงเรียนราษฎร์ มากกว่าที่จะส่งเสริมให้โรงเรียนราษฎร์สามารถดำรงฐานะอยู่ได้ เพื่อทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของรัฐ ในการจัดการศึกษาให้แก่กุลบุตร กุลธิดา กล่าวคือ การควบคุมเกี่ยวกับหลักสูตร และ วิธีสอน เกี่ยวกับด้านการเงินอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่โรงเรียนเก็บจากเด็กนักเรียน เหล่านี้เป็นกรอบข้อบังคับที่ชี้ค้ำให้โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ ปฏิบัติตาม ถ้าผิดไปจากข้อกำหนดตามกฎหมายแล้ว โรงเรียนราษฎร์ก็จะถูกลงโทษ เช่นยึดใบอนุญาตโรงเรียน หรือปิดโรงเรียนแล้วแต่กรณี

ส่วนในด้านการส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ ที่ดำเนินอยู่ในเวลานี้ ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ ได้กำหนดไว้ว่า ให้กระทรวงศึกษาธิการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ด้วยการให้ครูหรือเงิน หรือด้วยประการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ภายในวงเงินงบประมาณ ตามระเบียบของ

กระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย การอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2504 ได้แบ่งประเภทการอุดหนุนออกเป็น อุดหนุนเป็นเงินให้แก่โรงเรียนราษฎร์ อุดหนุนเป็นเงินให้แก่ครู อุดหนุนโดยวิธีให้กู้ให้ยืม หรือให้เช่าทรัพย์สินของกระทรวงศึกษาธิการ อุดหนุนโดยการให้ครูไปช่วยสอนในโรงเรียน และอุดหนุนด้วยการให้สิทธิต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ประเภทเงินอุดหนุนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2504 คงกล่าวข้างต้น กว้างขวางพอสมควรที่จะช่วยจุนเจือโรงเรียนราษฎร์ให้ดำรงฐานะอยู่ได้ แต่ความข้อเท็จจริงของการปฏิบัตินั้น เงินอุดหนุนของกระทรวงศึกษาธิการที่จะจัดสรรให้แก่โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ นั้น ต้องพึ่งเงินงบประมาณแผ่นดินทุกบาททุกสตางค์ ซึ่งเป็นหนึ่ง ๆ ได้รับไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศ ดังนั้น การอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ของกระทรวงศึกษาธิการคงกล่าวจึงทำได้พอเป็นพิธีเท่านั้น หากได้เป็นที่พึงจริงจัง ของโรงเรียนทั่ว ๆ ไปแต่อย่างใดไม่

ปัญหาการส่งเสริมอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ จากทางราชการคงกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของโรงเรียนราษฎร์หลายประการด้วยกัน คือ

- 3.3.2.2.1 โรงเรียนราษฎร์ขนาดเล็ก เจ้าของริเริ่มจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ส่วนใหญ่ไม่อยู่ในเกณฑ์ขอรับเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการได้ เพราะจำนวนนักเรียนห้องเรียน และครู ยังมีจำนวนน้อย เมื่อเป็นเช่นนั้น โรงเรียนราษฎร์เหล่านั้น ก็จะพยายามระดมตัวให้อยู่รอดด้วยเงินทุนที่จำกัด ซึ่งทำให้หาครูสอน

ที่มีคุณภาพสูงไม่ได้ เพราะโรงเรียนไม่มีเงินพอ โอกาสที่โรงเรียนจะดึงดูคใจผู้ปกครอง ให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนก็จะน้อยลง เมื่อมีนักเรียนน้อย รายได้ของโรงเรียนก็ไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเอง จะดำรงอยู่ได้ด้วยลักษณะนี้แค่ทรงกับทรุด ในที่สุดก็ต้องเลิกล้มกิจการไป จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า เกณฑ์พิจารณาให้การอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย การอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2504 นั้น โรงเรียนราษฎร์ที่จะได้รับประโยชน์ ก็คือโรงเรียนที่มีฐานะมั่นคงพอสมควรแล้วเท่านั้น ส่วนโรงเรียนราษฎร์ ที่อยู่ในระยะเริ่มต้นนั้น จะต้องพึ่งเงินทุนของเจ้าของกิจการแต่อย่างเดียว

- 3.3.2.2.2 การดำเนินกิจการของโรงเรียนราษฎร์นั้น มีลักษณะเป็นธุรกิจที่ต้องแข่งขันกัน เพื่อให้มีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนให้มากที่สุด คู่แข่งขันที่สำคัญของโรงเรียนราษฎร์ ก็คือโรงเรียนของรัฐบาล ซึ่งดำเนินกิจการด้วยงบประมาณแผ่นดิน และอยู่ในฐานะได้เปรียบโรงเรียนราษฎร์ ในด้านคุณภาพของครู วัสดุ และอุปกรณ์การสอน ทำให้สามารถดึงดูดนักเรียนให้เข้าเรียนได้มากที่สุด เมื่อผู้ปกครองนักเรียนไม่สามารถจะหาที่เรียน ในโรงเรียนรัฐบาลให้แก่บุตรหลานของตนได้ จึงคิดจะให้เข้าโรงเรียนราษฎร์ในหมู่โรงเรียนราษฎร์ด้วยกัน ก็เกิดการแข่งขัน แย่งนักเรียนกันอีก

โรงเรียนราษฎร์ที่มีฐานะการเงินมั่นคง สามารถ
สรรหาครูที่มีวุฒิสอง นี้อุปกรณ์การสอนเพียงพอที่จะ
อยู่ในฐานะได้เปรียบ ส่วนโรงเรียนราษฎร์ขนาดเล็ก
เล็ก ๆ ที่มีฐานะการเงินไม่มั่นคง มีครูที่คอยตั้ง
คำถามปริมาณและคุณภาพ อุปกรณ์การเรียนการสอน
มีน้อย จะเป็นแหล่งสุดท้ายที่ผู้ปกครองนักเรียนจะ
เลือกให้บุตรหลานของตนเข้าเรียน

โรงเรียนรัฐบาลก็ดี โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงก็ดี โรงเรียน
ราษฎร์ขนาดเล็ก ๆ ก็ดี ต่างก็ต้องดำเนินการของโรงเรียน ดำเนินการ
เรียนการสอนของโรงเรียน ให้เป็นไปตามหลักหลักการเรียนการสอนที่
กระทรวงศึกษาธิการกำหนดขึ้นอย่างเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ โรงเรียน
รัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ขนาดใหญ่ที่มีฐานะทางการเงินมั่นคงเท่านั้นจึง
จะดำเนินการให้การศึกษแก่นักเรียนให้เกิดผลดีได้ ส่วนโรงเรียนราษฎร์
ขนาดเล็ก ๆ ที่ฐานะทางการเงินไม่มั่นคงพอ นั้น คุณภาพของการจัดการ
ให้การศึกษาก็จะค่อยลงไป โรงเรียนราษฎร์ขนาดเล็ก ๆ เหล่านี้เองที่
ต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการให้การอุดหนุน แต่ไม่อยู่ใน
ขอบข่ายของเกณฑ์ขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลได้ โอกาสที่จะปรับปรุง
กิจการของโรงเรียนให้ดีขึ้นได้จึงมีน้อยจึงเท่ากับเป็นการกดมิให้โรงเรียน
ราษฎร์ขนาดเล็ก ๆ เหล่านี้ ไต่วันไต่คืนขึ้นเป็นคู่แข่งของโรงเรียนราษฎร์
ขนาดใหญ่ที่มีฐานะมั่นคงได้ ทำให้โรงเรียนราษฎร์ขนาดใหญ่ อยู่ในฐานะ
ได้เปรียบในการรับเด็กนักเรียนให้ได้จำนวนมากน้อยตามที่ต้องการได้

3.3.3 ลักษณะและการดำเนินการของโรงเรียนราษฎร์ในสถานะหน่วยประกอบ- การทางธุรกิจ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทย
ได้มีสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรก ในสมัยนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบ่ง
เป็นสองประเภท ผู้แทนประเภทหนึ่งได้แก่ผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้ง ส่วน

ผู้แทนประเภทสอง ได้แก่ผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งเพื่อให้เป็นที่เล็งเห็นแก่ผู้แทนประเภทหนึ่ง ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีข้อบัญญัติว่า ถ้าจังหวัดใดมีราษฎรที่จบการประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งหนึ่งของพลเมืองในจังหวัด จังหวัดนั้นก็จะมีผู้แทนประเภทหนึ่ง คือมีผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลย่อมต้องทุ่มเทงบประมาณเพื่อขยายการประถมศึกษา เป็นการใหญ่ การศึกษาค้นอื่นก็จำเป็นต้องถูกละเลยไป

ในปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้วางนโยบายไว้ว่า การจัดมัธยมศึกษาสายสามัญ จะยกให้เป็นภาระของโรงเรียนราษฎร รัฐบาลจะจัดโรงเรียนประเภทนี้ตามกำลัง เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนราษฎรเท่านั้น งบประมาณส่วนใหญ่ของรัฐบาลนั้น จะนำมาใช้จ่ายในการปรับปรุง และขยายการประถมศึกษา¹⁰

ตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน โรงเรียนราษฎรจึงมีส่วนช่วยจัดการมัธยมศึกษาสายสามัญมากกว่ารัฐบาล และโรงเรียนราษฎรได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่การศึกษาของประเทศไทยติดต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน และในสมัยนั้นโรงเรียนราษฎรเก็บค่าเล่าเรียนถูกกว่าโรงเรียนรัฐบาลด้วยซ้ำไป ในระยะปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า ค่าใช้จ่ายในการศึกษาสูงขึ้น เมื่อโรงเรียนราษฎรต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องหาเงินจากทางใดทางหนึ่ง มาดำรงโรงเรียนไว้ ทางที่โรงเรียนราษฎรบางโรงเรียนกระทำอยู่ ได้แก่ การขึ้นค่าเล่าเรียน การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ การลดเงินเดือนครู การเพิ่มนักเรียนในชั้นให้มากขึ้นและการจำหน่ายสินค้าต่าง ๆ ภายในโรงเรียน เป็นต้น การกระทำเหล่านี้ บางอย่างก็ควรได้รับความเห็นใจ แต่ก็เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเคืองแค้นแก่ผู้ปกครอง แก่เด็ก และแก่ครูโรงเรียนราษฎร

¹⁰ กอ สวัสดิคพิพานิชย์, "สภาพการมัธยมศึกษาในประเทศไทย", วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 12 (กรกฎาคม 2513), หน้า 17.

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ ดังกล่าวข้างต้นนี้ ควรที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม จากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศ กล่าวคือ

3.3.3.1 ลักษณะการดำเนินงานของโรงเรียนราษฎร์ แตกต่างไปจากโรงเรียนรัฐบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในระยะแรก ๆ นั้น โรงเรียนราษฎร์เก็บค่าเล่าเรียนถูกกว่าโรงเรียนรัฐบาล ต่อมาในระยะหลังนั้น การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้น ในขณะที่ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ โรงเรียนรัฐบาล ซึ่งดำเนินการโดยงบประมาณแผ่นดิน ได้ลดค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เก็บจากนักเรียนลงต่ำกว่าโรงเรียนราษฎร์ โดยทั่วไป ส่วนโรงเรียนราษฎร์นั้นดำเนินการของโรงเรียน โดยอาศัยรายได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เก็บจากนักเรียน สำหรับเป็นค่าจ้างครู ค่าวัสดุครุภัณฑ์โรงเรียน ตลอดจนค่าสร้างอาคารเรียน หรือค่าเช่าสถานที่ ดังนั้นเพื่อให้กิจการของโรงเรียนอยู่รอด ความจำเป็นในการเพิ่มค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ จึงเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ในขณะที่โรงเรียนรัฐบาลดำเนินการโรงเรียนทุกอย่างโดยอาศัยงบประมาณแผ่นดิน ฝ่ายโรงเรียนราษฎร์ซึ่งต้องพึ่งตัวเองนั้น ยังถูกควบคุมให้ดำเนินการโรงเรียนดำเนินการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานเคียงกับโรงเรียนรัฐบาลอีกด้วย โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ จึงต้องพยายามแข่งขันกับโรงเรียนรัฐบาล เพื่อความอยู่รอด กล่าวคือเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ และเพื่อเป็นการดึงดูดนักเรียน ให้เข้าเรียนในโรงเรียนของตนอีกด้วย มิเช่นนั้นแล้วโรงเรียนก็ไม่อาจจะดำรงอยู่ได้ เพราะโดยปรกติแล้ว นักเรียนส่วนใหญ่ถ้าเขาเลือกได้

ยอมสมัครใจที่จะเรียนในโรงเรียนรัฐบาลมากกว่าโรงเรียนราษฎร์

3.3.3.2 ความขัดแย้งตามแนวความคิดระหว่างผู้ประกอบการโรงเรียน ราษฎร์และสังคม

ในปัจจุบันนี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ความไม่พึงพอใจ ของ
ผู้ปกครองนักเรียนที่มีต่อโรงเรียนราษฎร์บางแห่ง โดยเฉพาะ
พระนคร สมบุรี นั้น มีอยู่ทั่วไป สาเหตุแห่งความไม่พอใจนั้นพอ
จับใจความได้ว่า โรงเรียนราษฎร์บางแห่ง เก็บค่าธรรมเนียม
พิเศษและค่าอื่น ๆ จากนักเรียนในอัตราสูงมาก จนเป็นที่เดือด-
ร้อนแก่พ่อแม่ ผู้ปกครองของนักเรียน ความเดือดร้อนดังกล่าวนี้
เกิดขึ้นด้วยความสมยอมของผู้ปกครองที่ประสงค์จะให้บุตรหลาน
ของตนได้เข้าเรียนในโรงเรียนราษฎร์ชั้นดี

ปัญหาดังกล่าวนี้ ถ้าจะโทษโรงเรียนราษฎร์บางแห่ง ที่ทำ
ให้ฝ่ายผู้ปกครองนักเรียนไม่พอใจแต่ฝ่ายเดียวนั้นจะถูกมองเพียง
ใดหรือไม่นั้น ควรจะได้วิเคราะห์ดู เพื่อความเป็นธรรมทั้งสอง
ฝ่าย คือ

- 3.3.3.2.1 โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ปกครองนักเรียน ย่อมประสงค์
ที่จะให้บุตรหลานของตนเข้าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล
ซึ่งเสียค่าเล่าเรียนถูก ครูมีคุณวุฒิสูง วัสดุอุปกรณ์
การเรียนการสอนพร้อมเพียง และสถานที่สะดวก
สบาย แต่สถานที่เรียนในโรงเรียนรัฐบาล มีจำกัด
ไม่อาจสนองความต้องการของนักเรียนได้ครบถ้วน
ผู้ปกครองนักเรียน จึงจำใจต้องหันไปพึ่งโรงเรียน
ราษฎร์ ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม
อื่น ๆ สูงกว่าโรงเรียนรัฐบาลมาก ความคิดใน
การ เปรียบเทียบอัตราค่าเล่าเรียนระหว่างโรงเรียน

รัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ น่าจะมีส่วนทำให้
ผู้ปกครองนักเรียนรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้รับความเป็น
ธรรม

3.3.3.2.2. สังคมมักจะมองโรงเรียนราษฎร์ ในฐานะที่เป็น
สถานให้การศึกษาว่าเป็นหน่วยงานการกุศล เจ้าของ
โรงเรียนราษฎร์จะต้องเป็นบุคคลที่มีอุทิศ โดย
มุ่งจัดการศึกษาให้แก่เด็กเป็นวิถียาหาหนแต่อย่าง
เดียว โรงเรียนราษฎร์ไม่ควรดำเนินกิจการไปใน
ทางมุ่งหวังผลกำไรตอบแทนใด ๆ เมื่อปรากฏว่า
โรงเรียนราษฎร์ต่าง ๆ เพิ่มค่าเล่าเรียน และค่า
ธรรมเนียมต่าง ๆ สูงขึ้น จึงก่อให้เกิดความไม่พึง
พอใจแก่ผู้ปกครองนักเรียนโดยทั่วไป

3.3.3.2.3. ในสภาวะปัจจุบันนี้ หากที่จะปฏิเสธได้ว่าโรงเรียน
ราษฎร์ไม่ใช่หน่วยงานธุรกิจเอกชนคือไป แนว
ความคิดที่ว่าโรงเรียนเป็นสถานประกอบวิถียาหาหน
ของผู้ใจอย่างเดียนั้น น่าพินสมัยเสียแล้ว ถ้า
เรายอมรับว่าโรงเรียนราษฎร์เป็นสถานประกอบ
การธุรกิจเอกชนด้วยแล้ว การมุ่งหวังผลกำไร
ตอบแทนจากกิจการโรงเรียนราษฎร์ ย่อมเป็นของ
ธรรมดา ไม่เป็นเรื่องเสียหายแต่อย่างใด เพราะ
เมื่อมองในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว โรงเรียนราษฎร์
ในฐานะหน่วยผลิต การดำเนินกิจการย่อมพึงปัจจัย
การผลิตต่าง ๆ คือ ที่ดิน เงินทุน แรงงาน (ครู)
และการประกอบการ ค่าตอบแทนที่ดิน ก็คือค่าเช่า
ค่าตอบแทนเงินทุนก็คือดอกเบี้ย ค่าแรงงาน ก็เป็น
เงินเดือนครู และค่าประกอบการก็คือผลกำไรของ

กิจการ ดังนั้น ในการดำเนินกิจการโรงเรียนราษฎร์
 เจ้าของโรงเรียนราษฎร์ซึ่งเป็นผู้ลงทุน จึงมีสิทธิ
 โดยชอบธรรม ที่จะได้ผลตอบแทนเป็นค่าเช่าจากที่
 ดิน ดอกเบี้ยจากเงินที่ลงทุน และผลกำไรจากการ
 ประกอบกิจการโรงเรียน ส่วนครูนั้น ก็ได้รับค่า
 แรงงานเป็นเงินเดือนไป ถ้าสังคมยอมรับได้ว่า
 โรงเรียนราษฎร์ไม่ใช่หน่วยงานการกุศลแล้ว ความ
 ไม่พึงพอใจในการเก็บค่าเล่าเรียนของโรงเรียน
 ราษฎร์ น่าจะผ่อนคลายเป็นไปได้

3.4 บทบาทของโรงเรียนราษฎร์ในการจัดการศึกษาของประเทศ

ในปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันว่า คณะบุคคลหรือเอกชนได้มีบทบาท ในการจั
 การศึกษาของประเทศอย่างกว้างขวาง ทุกระดับการศึกษา คืออนุบาล ประถมศึกษา
 และมัธยมศึกษา ส่วนระดับอุดมศึกษา ก็ได้เริ่มมีบทบาทขึ้นบ้างแล้ว ในเขต พระนคร
 ธนบุรี โดยรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน ยอมให้เอกชนจัดตั้งวิทยาลัย
 เพื่อเปิดสอนในชั้นอนุปริญญา ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ส่วนระดับปริญญาตรี
 อยู่ในระหว่างการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้

บทบาทของโรงเรียนราษฎร์ในการจัดการศึกษาระดับอนุบาล ประถมศึกษาและ
 ระดับมัธยมศึกษา โดยครอบคลุมอยู่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษา
 ระดับมัธยมศึกษา ณ ที่แห่งใด ที่ฝ่ายรัฐบาลไม่อาจจะเปิดโรงเรียนรัฐบาลครอบคลุม
 ได้ หรือมีไม่เพียงพอ โรงเรียนราษฎร์ก็จะเป็ฝ่ายอุดหนุนว่างั้น เพื่อให้โอกาส
 แก่เยาวชนของชาติ ได้ศึกษาเล่าเรียนในระดับสูงขึ้นภายหลังจากเรียนจบชั้นประถม
 ศึกษาแล้ว ถ้าจะกล่าวว่าโรงเรียนราษฎร์ มีส่วนช่วยจัดการศึกษาให้แก่เยาวชน ที่
 หมดที่พึ่งเป็นจำนวนมากไม่น้อย คงจะไม่ผิดจากความจริงนัก นั้นเป็นประการหนึ่ง
 ส่วนอีกประการหนึ่ง นักเรียนที่ประสงค์จะเรียนในโรงเรียนราษฎร์ ก็เพราะเห็นว่า
 โรงเรียนราษฎร์บางแห่งจัดการศึกษามีคุณภาพเสมอกับโรงเรียนรัฐบาล หรือดีกว่า

ทั้งนี้เพราะโรงเรียนรัฐบาลเองก็มีได้มีขีดมาตรฐานความสามารถเท่าเทียมกันไม่

3.4.1 การจัดการศึกษาระดับอนุบาล โรงเรียนราษฎร์ได้มีบทบาทอย่างสำคัญ ในการให้การศึกษแก่เยาวชนของชาติในระดับนี้ยิ่งกว่ารัฐบาลเสียอีก เนื่องจากการศึกษาระดับนี้ไม่ใช่การศึกษาบังคับ เป็นการศึกษาเพื่อเตรียมเด็กให้พร้อมที่จะเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาต่อไป รัฐบาลจึงกำหนดเป็นนโยบายไว้ว่า การจัดการศึกษาระดับอนุบาล รัฐจะไม่ขยายงานออกไป จะทำแต่พอเป็นตัวอย่างให้แก่เอกชนเท่านั้น¹¹ ภาระในการจัดการศึกษาระดับนี้จึงตกแก่โรงเรียนราษฎร์ การจัดการศึกษาระดับนี้ของโรงเรียนราษฎร์ เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งเป็นโรงเรียนของกรมสามัญศึกษา และโรงเรียนสาธิตของกรมการฝึกหัดครู ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1

จำนวนโรงเรียน นักเรียน ระดับอนุบาลของโรงเรียนราษฎร์
เปรียบเทียบกับของรัฐบาล
ปีการศึกษา 2513¹²

สังกัด	โรงเรียน	นักเรียน	จำนวนนักเรียนคิดเป็นร้อยละ
โรงเรียนราษฎร์	321	76,044	82.22
โรงเรียนรัฐบาล กรมสามัญ	73	16,052	17.35
กรมการฝึกหัดครู	1	397	0.43
รวม	395	92,493	100

¹¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 267.

¹² เอกสารสถิติ กองโรงเรียนราษฎร์, กรมสามัญศึกษา และกรมการฝึกหัดครู

จากตารางที่ 1 นี้จะเห็นได้ว่า โรงเรียนราษฎร์รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอนุบาลของประเทศ มีนักเรียนอยู่ในความรับผิดชอบ ถึงร้อยละ 82.22 ของจำนวนนักเรียนระดับนี้ทั้งสิ้น รัฐบาลดำเนินการเองเพียงร้อยละ 17.78 เท่านั้น

- 3.4.2 ระดับประถมศึกษา การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาบังคับ คือ รัฐบาลเป็นผู้เกิดศรัทธาให้เยาวชนที่มีอายุครบเจ็ดปีบริบูรณ์ และย่างเข้าปีที่แปดทุกคน ต้องศึกษาอยู่ในสถานศึกษาของประเทศ ผู้ปกครองคนใดฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมาย โดยนัยนี้ย่อมหมายความว่า เมื่อรัฐบาลบังคับให้เด็กทุกคนที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้าโรงเรียน ก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาสถานที่เรียนให้แก่เด็กให้ครบทุกคน แต่ตามข้อเท็จจริงนั้น รัฐบาลทำได้ครบถ้วนไม่ ต้องตกเป็นหน้าที่ของโรงเรียนราษฎร์ช่วยแบ่งเบาภาระ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2

จำนวนนักเรียนระดับประถมศึกษาของโรงเรียนราษฎร์

เปรียบเทียบกับนักเรียนสังกัดโรงเรียนรัฐบาล

ปี พ.ศ. 2513¹³

สังกัด	จำนวนนักเรียน	คิดเป็นร้อยละ
โรงเรียนราษฎร์	847,039	15.49
โรงเรียนรัฐบาล	4,618,620	84.51
รวม	5,465,659	100

¹³สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ, รายงานสำรวจสภาการศึกษา ของคณะกรรมการดำเนินงานศึกษาและจัดวางโครงการพัฒนาการศึกษา ระดับประถมศึกษาและอนุบาล (อัครสำเนาะเยี่ยมเล่ม, 2513), หน้า 9.

จากตารางที่เสนอไว้ จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาภาคบังคับตาม ภาวะผูกพันที่รัฐมีต่อสังคมนั้น โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษา เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมกันรับผิดชอบให้การศึกษาระดับนี้แก่เยาวชน ของชาติได้เพียงร้อยละ 84.51 เท่านั้น โรงเรียนราษฎร์ต้องช่วยแบ่งเบา ภาระถึงร้อยละ 15.49 ของจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น

3.4.3 ระดับมัธยมศึกษา การจัดการศึกษาระดับนี้ ถือว่าเป็นการผลิตกำลังคนระดับ กลาง (Semi-Skill Workers) เพื่อสนองความต้องการในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2513 นักเรียน ระดับมัธยมศึกษาทั่วประเทศมีจำนวน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3

จำนวนนักเรียนระดับมัธยมศึกษาของโรงเรียนราษฎร์

เปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนสังกัดรัฐบาล¹⁴

สังกัด	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	รวมทั้งประเทศ	คิดเป็น ร้อยละ
โรงเรียนรัฐบาลกรมวิสามัญศึกษา	63,353	198,204	261,557	51.12
โรงเรียนรัฐบาล (สาขาศึกษา) กรมการฝึกหัดครู	2,431	1,235	3,666	0.72
โรงเรียนรัฐบาล (สาขาศึกษา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	711	-	711	0.14
โรงเรียนราษฎร์	96,863	148,816	245,679	48.02
รวมทั้งประเทศ	163,358	348,255	511,613	100
รวมโรงเรียนรัฐบาล	66,495	199,439	265,934	51.98
รวมโรงเรียนราษฎร์	96,863	148,816	245,679	48.02

¹⁴ เอกสารสถิติ ของกองโรงเรียนราษฎร์ กองโรงเรียนรัฐบาล กรมวิสามัญศึกษา กรมการฝึกหัดครู และคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 3 นี้จะเห็นได้ว่า การมัธยมศึกษาของประเทศไทยนั้นฝ่าย
รัฐบาลและโรงเรียนราษฎร์ร่วมกันรับผิดชอบเกือบฝ่ายละครึ่ง แสดงให้เห็น
ว่าโรงเรียนราษฎร์ได้ร่วมมือบทบาทอย่างสำคัญในการจัดการศึกษาระดับนี้
แต่ถ้าพิจารณาเฉพาะในส่วนกลาง คือ พระนคร - ธนบุรี ซึ่งเป็นศูนย์กลาง
การศึกษาของประเทศแล้ว โรงเรียนราษฎร์กลับมีความรับผิดชอบยิ่งกว่า
โรงเรียนรัฐบาลเสียอีก ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4

จำนวนนักเรียนโรงเรียนราษฎร์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

เปรียบเทียบกับโรงเรียนรัฐบาล

ปี 2513¹⁵

สังกัด	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โรงเรียนรัฐบาล	66,493	40.71	199,439	57.27
โรงเรียนราษฎร์	96,863	59.29	148,816	42.73
รวม	163,358	100	348,255	100

บทบาทของโรงเรียนราษฎร์ในการจัดการศึกษาของประเทศระดับต่าง ๆ
คืออนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า
โรงเรียนราษฎร์ได้มีส่วนช่วยแบกรับภาระจัดการศึกษาของชาติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฝ่าย
รัฐบาล ในระดับชั้นดังกล่าวแล้ว ต้องรับผิดชอบในจำนวนนักเรียนเป็นอันมากและ
มีบทบาทช่วยส่งเสริมให้บุคคลเข้ามีอาชีพเป็นครู เป็นจำนวนไม่น้อย และมีแนวโน้ม
เพิ่มสูงขึ้นเสมอมา ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 5

¹⁵ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 5

สถิติเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของปริมาณโรงเรียน นักเรียน และครู

ปีการศึกษา 2511, 2512 และ 2513¹⁶

จำนวน	พ.ศ. 2511	พ.ศ. 2512		พ.ศ. 2513	
		จำนวน	เพิ่ม	จำนวน	เพิ่ม
โรงเรียนราษฎร์	3,476	3,639	163	3,784	145
ครู	44,154	48,021	3,867	50,800	2,779
นักเรียน	1,114,578	1,196,329	81,751	1,251,650	55,321

ในจำนวนนี้ เป็นโรงเรียนในส่วนภูมิภาค 2,048 โรงเรียน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 2,094 ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 2,207 ใน พ.ศ. 2513

เป็นส่วนกลาง พระนคร ธนบุรี 1,428 โรงเรียน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 1,545 ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 1,577 ใน พ.ศ. 2513

จำนวนนักเรียนในส่วนภูมิภาค 611,556 คน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 650,805 ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 680,452 ใน พ.ศ. 2513

จำนวนนักเรียนในส่วนกลาง พระนคร ธนบุรี 503,022 คน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 545,805 ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 571,198 ใน พ.ศ. 2513

จำนวนครูในส่วนภูมิภาค 25,202 คน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 27,047 คน ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 28,562 ใน พ.ศ. 2513

จำนวนครูในส่วนกลาง พระนคร ธนบุรี 18,952 คน ใน พ.ศ. 2511 เพิ่มเป็น 20,974 ใน พ.ศ. 2512 และเพิ่มเป็น 22,238 ใน พ.ศ. 2513

เมื่อพิจารณาจำนวนครูที่มีวุฒิครูปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรต่างประเทศ เทียบกับวุฒิสามัญและอาชีวศึกษา จะเห็นได้ว่า จำนวนครูประเภทแรกมีจำนวน 24,572 คน ประเภทหลัง 26,228 คน ดังได้แสดงไว้ในตารางที่ 6

¹⁶ เอกสารสถิติโรงเรียนราษฎร์ กองโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2512 โรงพิมพ์คุรุสภา (14 เม.ย. 13) และเอกสารของกองโรงเรียนราษฎร์ 13 มกราคม 2514

ตารางที่ 6

จำนวนครูโรงเรียนราษฎร์แยกตามประกาศนียบัตร

ปีการศึกษา 2513¹⁷

ประกาศนียบัตร	ส่วนกลาง		ส่วนภูมิภาค		รวม		รวมทั้งสิ้น ชาย-หญิง
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	
ปริญญาและวิชาครู	593	646	253	136	846	782	1,628
ปริญญา	257	324	81	51	338	375	713
ปริญญาหรือประกาศนียบัตร ต่างประเทศ	333	416	125	74	458	490	948
อนุปริญญา	195	279	51	56	246	335	581
ป.กศ. สูง, ป.ม. หรือเทียบเท่า	1,891	2,313	1,661	1,093	3,552	3,406	6,958
ป.กศ., ป.ป., พ.ป. หรือเทียบ เท่า	1,362	3,226	3,470	3,268	4,832	6,494	11,326
ป.พ. หรือเทียบเท่า	190	647	886	617	1,076	1,264	2,340
ว. หรือเทียบเท่า	3	12	29	34	32	46	78
วิชาชีพชั้นสูง	140	172	62	180	202	352	554
อาชีวศึกษาชั้นสูง	347	752	302	1,020	649	1,772	2,421
ม.ศ. 5	407	757	598	640	1,005	1,397	2,402
ม.ศ. 5	85	299	520	1,003	605	1,302	1,907
ม.ศ. 3	795	4,458	3,649	7,103	4,444	11,561	16,005
ม.ศ. 1 - 2	56	265	134	252	190	517	707
ป. 7	209	472	223	406	432	878	1,310
ป. 5 - ป. 6	9	27	15	34	24	61	85
ประถมทหชั้น	71	84	212	103	283	187	470
ประกาศนียบัตรอื่น ๆ	56	90	136	85	192	175	367
รวมทั้งสิ้น	6,999	15,139	12,407	16,155	19,406	31,394	50,800

17 แผนกทะเบียน กองโรงเรียนราษฎร์

ความสำคัญของโรงเรียนราษฎร์ ในการจัดการศึกษาของประเทศนั้น ฝ่ายรัฐบาลเอง ก็ได้เล็งเห็น และได้จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์เสมอมา เป็นการยอมรับความสำคัญของโรงเรียนราษฎร์ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7 และได้แสดงเป็นกราฟไว้ในแผนภูมิ ที่ 1

ตารางที่ 7

สถิติยอดเงินงบประมาณอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ทุกประเภท

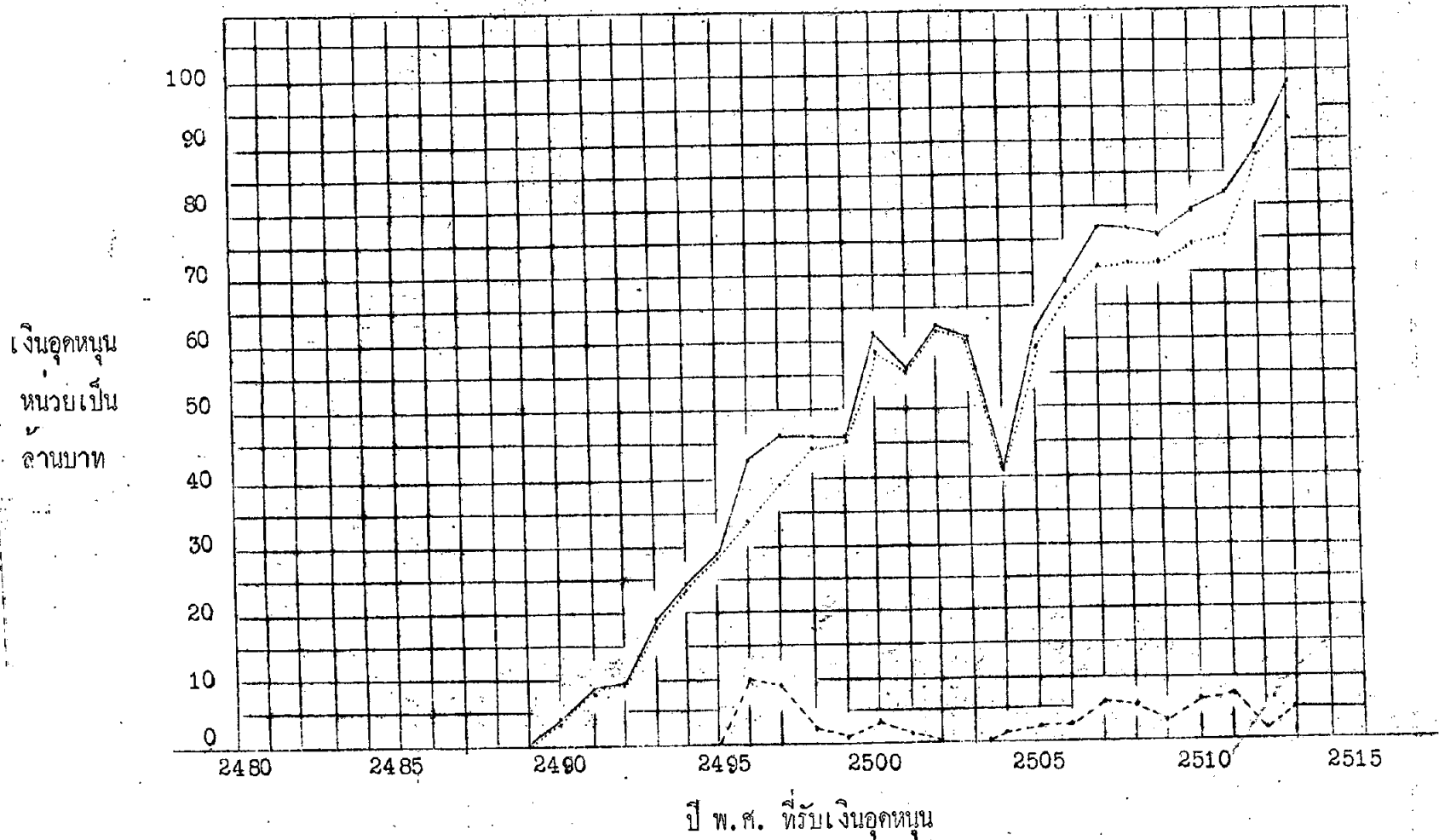
ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 - 2513 18

พ.ศ.	จำนวนเงินที่ได้รับทั้งสิ้น	ค่าก่อสร้างและยอดเงินกู้	ยอดเงินอุดหนุนจ่ายตามระเบียบ
2480	3,100		3,100
2481	4,050		4,050
2482	5,684		5,684
2483	6,465		6,465
2484	15,284		15,284
2485	8,600		8,600
2486	108,650		108,650
2487	359,650		359,650
2488	318,166		318,166
2489	526,332		526,332
2490	4,000,000	15,000	3,985,000
2491	8,388,000	614,703	7,773,297
2492	9,875,000	14,479	9,860,521
2493	18,295,624		18,295,624
2494	24,055,000	373,360	23,681,640
2495	29,745,559	500,000	29,245,559
2496	42,530,000	9,500,000	33,030,000
2497	45,991,000	7,680,000	38,311,000
2498	45,832,500	1,800,000	44,032,500
2499	45,662,500	630,000	45,032,500
2500	61,210,500	2,738,000	58,472,500
2501	56,400,500	730,000	55,670,500
2502	62,350,000	350,000	62,000,000
2503	60,120,000	120,000	60,000,000
2504	41,159,725	700,000	40,459,725 (9 เดือน)
2505	61,800,000	1,780,000	60,020,000
2506	69,000,000	2,000,000	67,000,000
2507	76,780,000	5,780,000	71,000,000
2508	76,100,000	5,000,000	71,100,000
	1,000,000		(โค้งบกลางปี)
2509	75,570,000	3,470,000	72,100,000
2510	79,800,000	5,800,000	74,000,000
2511	81,830,000	6,800,000	75,030,000
2512	89,630,000	1,600,000	88,030,000
2513	98,251,979	4,800,000	93,451,979

แผนภูมิ ที่ 1

สถิติยอดเงินงบประมาณอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ทุกประเภท

ตั้งแต่ พ.ศ. 2480 - 2513



— (จำนวนเงินที่ได้รับทั้งสิ้น) = ---- (ค่าก่อสร้างและยอดเงินกู้) + (ยอดเงินอุดหนุนจ่ายตามระเบียบ)

ที่มา : จากเอกสารสถิติ แผนกส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ กองโรงเรียนราษฎร์ กระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 8

แสดงจำนวนนักเรียนแยกตามชั้น และประเภทการศึกษาของโรงเรียนราษฎร์

ปีการศึกษา 2513¹⁹

ลำดับที่	ชั้นและประเภท	ส่วนกลาง				ส่วนภูมิภาค				รวม				รวมทั้งสิ้น ชาย - หญิง
		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		
				ชาย	หญิง			ชาย	หญิง			ชาย	หญิง	
1	อนุบาลปีที่ 1	803	196	10,545	9,015	946	125	12,075	10,631	1,749	321	22,620	19,646	42,266
2	อนุบาลปีที่ 2	754		8,810	7,388	747		9,223	8,357	1,501		18,033	15,745	33,778
	รวมอนุบาล	1,557	196	19,355	16,403	1,693	125	21,298	18,988	3,250	321	40,653	35,391	76,044
3	ประถมปีที่ 1	2,249	153	43,446	39,166	3,551	361	62,358	54,774	5,800	514	105,804	93,940	199,744
4	ประถมปีที่ 2	1,293		25,590	22,376	1,967		32,433	28,227	3,260		58,023	50,603	108,626
5	ประถมปีที่ 3	1,269		25,138	22,245	1,854		29,404	25,540	3,123		54,542	47,785	102,327
6	ประถมปีที่ 4	1,211		27,527	21,566	1,704		25,608	22,645	2,915		53,135	44,211	97,346
	รวมประถมตอนต้น	6,022	153	121,701	105,353	9,076	361	149,803	131,186	15,098	514	271,504	236,539	508,043
7	ประถมปีที่ 5	1,007	224	20,233	17,373	1,998	297	38,579	27,193	3,005	521	58,812	44,566	103,378
8	ประถมปีที่ 6	957		18,653	16,115	1,893		36,172	24,412	2,850		54,825	40,527	95,352
9	ประถมปีที่ 7	917		17,497	18,977	1,815		33,321	21,890	2,732		50,818	40,867	91,685
	รวมประถมตอนปลาย	2,881	224	56,383	52,465	5,706	297	108,072	73,495	8,587	521	164,455	125,960	290,415

ร.ร.	ชั้นและประเภท	ส่วนกลาง				ส่วนภูมิภาค				รวม				รวมทั้งสิ้น ชาย - หญิง
		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		
				ชาย	หญิง			ชาย	หญิง			ชาย	หญิง	
10	มัธยมศึกษาปีที่ 1	721	218	15,095	12,754	1,724	775	35,958	19,233	2,445	993	51,053	31,987	83,040
11	มัธยมศึกษาปีที่ 2	668		13,182	11,458	1,521		30,516	16,049	2,189		43,698	27,507	71,205
12	มัธยมศึกษาปีที่ 3	628		11,826	10,879	1,369		26,814	13,933	1,997		38,640	24,812	63,452
	รวม ม.ศ. ต้น	2,017	218	40,103	35,091	4,614	775	95,288	49,215	6,631	993	133,391	84,306	217,697
13	มัธยมศึกษาปีที่ 4		55				54				109			
	วิทย์	191		5,398	2,635	76		1,797	833	267		7,195	3,468	10,663
	ศิลป์	106		1,917	2,267	44		841	601	150		2,758	2,868	5,626
	ทั่วไป	1	-	47	3	67	22	4	67	69	136			
14	มัธยมศึกษาปีที่ 5		55				54				109			
	วิทย์	143		3,753	2,187	50		789	482	193		4,542	2,669	7,211
	ศิลป์	86		1,409	2,008	32		341	489	118		1,750	2,497	4,247
	ทั่วไป	1	-	48	3	31	20	4	31	68	99			
	รวม ม.ศ. ปลาย	528	55	12,477	9,192	208	54	3,866	2,447	736	109	16,343	11,639	27,982
	รวมสามัญ	13,005	846	250,019	218,504	21,297	1,612	376,327	275,331	34,302	2,458	626,346	493,835	1,120,181

ที่	ชั้นและประเภท	ส่วนกลาง				ส่วนภูมิภาค				รวม				รวมทั้งสิ้น ชาย - หญิง
		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		ห้องเรียน	โรงเรียน	จำนวนนักเรียน		
				ชาย	หญิง			ชาย	หญิง			ชาย	หญิง	
15	อาชีวศึกษา (หลักสูตร ศษ.) (หลักสูตร ร.ร.)	785	51	16,664	13,830	107	16	1,703	2,088	892	67	18,367	15,918	34,285
		885	338	21,326	18,496	288	210	3,140	4,188	1,173	548	24,466	22,684	47,150
16	เฉพาะกาล	167	24	2,575	2,795	-	-	-	-	167	24	2,575	2,795	5,370
17	การศึกษานอกโรงเรียน	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
18	กวดวิชา	334	196	7,385	4,327	144	116	1,767	1,335	478	312	9,152	5,662	14,814
19	ส่งคำสอน	-	11	7,337	2,823	-	-	-	-	-	11	7,337	2,823	10,160
20	ศาสนาโดยเฉพาะ	98	77	1,553	1,094	652	251	10,005	4,465	750	328	11,558	5,559	17,117
21	ส่งเคราะห์คนพิการ	26	2	168	104	17	2	75	28	43	4	243	132	375
22	ศิลปศึกษา	87	31	865	1,333	-	-	-	-	87	31	865	1,333	2,198
	รวมเฉพาะพิเศษ	2,382	731	57,873	44,802	1,208	595	16,690	12,104	3,590	1,326	74,563	56,906	131,469
	รวมทั้งสิ้น	15,387	1,577	307,892	263,306	22,505	2,207	393,017	287,435	37,892	3,784	700,909	550,741	1,251,650

4. ปรัชญาของการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์ มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการบริหารโรงเรียนราษฎร์ ตามความคิดเห็นที่ขัดแย้งหรือสอดคล้องกันของบุคคลทั้งสองกลุ่ม ตลอดจนปัญหาที่สำรวจได้ จะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการที่จะวางแผนบริหารโรงเรียนราษฎร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูในอนาคต เพื่อให้การบริหารงานโรงเรียนราษฎร์มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

5. ขอบเขตของการวิจัย

โรงเรียนราษฎร์ในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีปริมาณมาก กระจายอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์" ครั้งนี้ ขอบเขตเพื่อวิจัยที่จะให้ผู้วิจัยทำการศึกษา ให้ครอบคลุมโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศ ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลา และประสบการณ์ของผู้วิจัย ที่จะเข้าไปในการศึกษานี้ เป็นเหตุผลสำคัญที่ตองจำกัดขอบเขตของการศึกษาวิจัยลงไปโดยจะทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ครอบคลุมเฉพาะโรงเรียนราษฎร์ที่อยู่ในเขตจังหวัดพระนคร และธนบุรี เท่านั้น คือ

5.1 โรงเรียนราษฎร์ที่อยู่ในเขตจังหวัดพระนครและธนบุรี ที่อยู่ในข่ายของการศึกษาวิจัยนี้ จำกัดวงอยู่เฉพาะโรงเรียนราษฎร์ที่เปิดสอนหลักสูตรสามัญ ทั้งระดับอนุบาล ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.ศ. 4 - 5) เท่านั้น

โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ กับครูโรงเรียนราษฎร์ อาจมีขึ้นได้ในโรงเรียนราษฎร์ทุกแห่ง ทุกประเภท ทั่วประเทศ

5.2 ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้จำกัดวงลงไปอีกเฉพาะในกลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ผู้วิจัยสุ่มออกมา ตามวิธีการทางสถิติ โดยพยายามที่จะให้ได้ตัวแทนของประชากร (Population) จริง ๆ ให้มากที่สุดเท่านั้น ดังนั้นผลของการวิจัยที่ได้รับโดยแท้จริงแล้ว เป็นความสัมพันธ์ซึ่งอาจจะสอดคล้องลงรอยกันหรือขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์ ในกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาเท่านั้น

5.3 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์ ที่ผู้วิจัยหยิบยกขึ้นมาศึกษานี้ จำกัดวงอยู่เฉพาะปัจจัยต่าง ๆ ในทางบริหารอันจะมีส่วนทำให้เกิดความสอคล้องหรือขัดแย้งกันในการทำงานเท่านั้น โดยแท้ที่จริงแล้วความสัมพันธ์จะสอคล้องหรือขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ กับครูโรงเรียนราษฎร์ อาจจะเกิดขึ้นได้หลายเหตุอันมากมาย เช่น ความคิดเห็นหรือทัศนคติทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา และอื่น ๆ ซึ่งอาจจะส่งผลเป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินงานของโรงเรียนได้ เช่นเดียวกัน แต่ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะไม่กล่าวพาดพิงไปถึงแต่อย่างใด

6. ประโยชน์ที่จะได้จากการวิจัยนี้

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์" ครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้ คือ

- 6.1 ผลการวิจัยจะเป็นการเพิ่มพูนเอกสารทางวิชาการบริหารการศึกษาในประเทศไทยในด้านการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งจะช่วยให้ผู้สนใจมีโอกาสศึกษาได้กว้างขวางยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากเอกสารอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว
- 6.2 ข้อปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งผู้วิจัยค้นพบ และได้เสนอไว้ในรายงานการวิจัยนี้ น่าจะเป็นประโยชน์สำหรับฝ่ายผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์จะได้นำไปแก้ไขปรับปรุงการบริหารโรงเรียนของตนให้บังเกิดผลดีแก่กำลังขวัญในการปฏิบัติงานของครู และเกิดประสิทธิภาพ ในการจัดการศึกษาของประเทศ เป็นส่วนรวมต่อไป
- 6.3 ผลการวิจัยนี้ น่าจะช่วยให้ผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์และครูโรงเรียนราษฎร์ได้เข้าใจปัญหาและความต้องการ ของแต่ละฝ่ายดียิ่งขึ้น อันจะเป็นทางนำไปสู่การสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีต่อไป ผลดีย่อมจะเกิดแก่เยาวชนของชาติ ที่ศึกษาเล่าเรียนอยู่ในโรงเรียนราษฎร์
- 6.4 ผลการวิจัยนี้ น่าจะช่วยให้ผู้บริหารการศึกษาของประเทศระดับต่าง ๆ ได้เข้าใจ

ปัญหาที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารงานโรงเรียนราษฎร์ เพื่อให้ความช่วยเหลือ อุ่มชู และใช้งานโรงเรียนราษฎร์ ให้ทำหน้าที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการจัดการศึกษาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

- 6.5 ผลการวิจัยนี้ น่าจะช่วยให้ประชาชนทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนราษฎร์ ในฐานะที่เป็นสถานศึกษาของบุตรหลานของตน ได้เข้าใจสภาพการบริหารงาน ของโรงเรียนราษฎร์ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนราษฎร์ กับผู้ปกครอง นักเรียน เกี่ยวกับการจัดการศึกษาต่อไปด้วย

7. สรุปความคิดเห็นและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

7.1 โรงเรียนราษฎร์เป็นองค์การทางสังคม

ดร. ภิญโญ สาร²⁰ ได้ให้ความเห็นว่า ระบบการศึกษา คือองค์การทางสังคมชนิดหนึ่ง และเป็นสถาบันอย่างหนึ่งของสังคม โดยมีหน้าที่ให้บริการแก่สังคมใน ด้านให้การศึกษอบรม ทั้งในด้านวัฒนธรรม ศีลธรรม และเทคนิค ในระบบการศึกษา มีตำแหน่งงานสำคัญอยู่สองตำแหน่ง คือผู้สอน และผู้บริหาร ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสอง ดังกล่าวจักเป็นนักวิชาการ เพราะผู้เข้ารับตำแหน่งทั้งสองอย่างนี้ต้องได้รับการศึกษาอบรมมาโดยเฉพาะ เช่น มีความรู้ความชำนาญในการสอนหรือการบริหาร มีประกาศนียบัตรอนุญาตให้สอนได้ หรือมีหลักฐานอื่นพิสูจน์ไ้ว่ามีความชำนาญ หรือความรู้เพียงพอที่จะเป็นผู้บริหารได้ สำหรับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งบริหาร ส่วนตำแหน่งหน้าที่ อย่างอื่น ในระบบการศึกษานั้นเป็นตำแหน่งประกอบ

²⁰ ภิญโญ สาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, กรมศาสนา, 2512), หน้า 6 - 7.

Max Weber²¹ นิยามองค์การว่า มีลักษณะเป็น bureaucracy เช่น มีการแบ่งส่วนรับผิดชอบงาน การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานในหน่วยต่าง ๆ การแบ่งระดับลดหลั่นสูงต่ำ (hierachy) ของอำนาจในการทำงาน ของผู้ครองตำแหน่งต่าง ๆ และการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนซึ่งวางไว้แน่ชัด

โรงเรียนราษฎร์ มีตำแหน่งผู้จัดการ และครูใหญ่ เป็นผู้บริหาร และมีครูน้อย เป็นผู้สอน เพราะฉะนั้นโรงเรียนจึงอยู่ในระบบการศึกษาและเป็นสถาบันที่เป็นองค์การทางสังคมด้วย

7.2 ความคิดเห็นที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่อันเป็นพฤติกรรมของผู้บริหาร

Getzels กับ Guba²² กล่าวว่า ในการปฏิบัติงาน และการวางคนของผู้บริหาร โดยปรกติจะแสดงพฤติกรรมออกมาเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ผู้บริหารคำนึงถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นใหญ่ โดยถือว่าการปฏิบัติงานทุกชนิดต้องสอดคล้องกับลักษณะ เฉพาะของสถาบัน ต้องตรงตามบทบาท และหน้าที่ที่สถาบันหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้ทำโดยตำแหน่ง

2. ผู้บริหารคำนึงถึงตัวบุคคล บุคลิกภาพของบุคคล และความต้องการ หรือความจำเป็นแต่ละบุคคลเป็นใหญ่ โดยถือว่าการต้องการและความจำเป็นของสถาบันไม่สำคัญเท่า

3. การที่ผู้บริหารต้องคำนึงถึงทั้งในด้านความต้องการหรือความจำเป็น ของสถาบันและความต้องการหรือความจำเป็นส่วนบุคคล เพราะถือว่าการกระทำใด ๆ ต้องผสมกลมกลืนให้เหมาะสม และเกิดประโยชน์แก่ทั้งสถาบัน และบุคคลที่เกี่ยวข้องพร้อม ๆ กันไป

²¹Max Weber, Bureaucracy, in From Max Weber (New York : Oxford University Press, 1958), pp. 196 - 244.

²²Jacob W. Getzels and G. E. Guba, "Social Behavior and The Administrative Process", School Review, 65 (Winter, 1957), pp.423 - 444.

Katz²³ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับทักษะของนักบริหารว่าจะต้องประกอบด้วย Technical Skill, Human Skill และ Conceptual Skill ในส่วนที่เป็น Human Skill ได้แสดงความคิดว่า นักบริหารจะต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับคนที่เขาทำงานด้วย เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการทำงานร่วมกัน และกฤษฎีกาสำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์อันดีนี้ นักบริหารจะต้อง

- ก) เข้าใจตนเอง
 - ข) ระมัดระวังในด้านทัศนคติของตนเอง
 - ค) รู้สึกสนใจและปลอกภัยในตนเอง พร้อมทั้งจะพิจารณาความคิดใหม่ ๆ ในการทำงานกับระบบ และคนในระบบงาน
 - ง) มีความเข้าใจคนอื่น และรู้ว่าการกระทำของตนจะเป็นผลต่อคนอื่น ๆ
- ในด้านการบริหารโรงเรียนนั้น คณะกรรมการของรัฐนิวยอร์ก ชื่อ The Cooperative Development of Public School Administration in New York State²⁴ ได้รวบรวมความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของครูใหญ่ ในด้านพัฒนาความสำคัญของครูใหญ่ต่อครูในโรงเรียนไว้ว่า ครูใหญ่จะต้องรับรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างครูในโรงเรียนของเขาและต้องค้นคว้าในการที่จะปรับปรุงความสัมพันธ์นั้นให้ดียิ่งขึ้น เมื่อเป็นไปได้ เขาจะต้องนับถือครูแต่ละบุคคลที่กระทำ

²³ Robert L. Katz., "Skills of an Effective Administrator"
Harvard Business Review Vol 33, No.1 (January - February 1955),
 pp. 33 - 42.

²⁴ C. D. P. S. A., Your School and Staffing Secondary School Principalship
 (New York : The Cooperative Development in Public School Administration
 in New York, 1956), pp. 13 - 14.

สิ่งที่สร้างสรรค์ ให้ความสำเร็จเกิดขึ้นแก่โรงเรียนเป็นส่วนรวม ครูใหญ่จะต้องรับผิดชอบ ในอันที่จะรักษาขวัญในการทำงานของครู และจะต้องรับรู้ถึงความต้องการ ความสนใจของครูแต่ละบุคคล ยอมรับในความสำเร็จ ที่ครูได้กระทำให้แก่โรงเรียน จะต้องให้ครูได้ทราบความเคลื่อนไหว ข่าวคราวเกี่ยวกับงานของคนอื่น ๆ ตลอดจน การตัดสินใจของผู้บริหารที่จะเป็นผลต่อการทำงานของครู ครูใหญ่จะเป็นผู้กระตุ้นให้ ครูในโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนงาน แสดงความคิดเห็น เสนอแนะ และ ยอมรับคำแนะนำที่จะทำให้เกิดผลดีแก่โรงเรียน

7.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่อื่นเป็นพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate)

Leavitt²⁵ ได้กำหนดข้อยอมรับ (Assumption) ขึ้น เพื่ออธิบายถึง พฤติกรรมของมนุษย์ไว้ว่า

1. พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกในรูปใด ๆ นั้น ย่อมมีสาเหตุ (causality) แห่งพฤติกรรมนั้น ซึ่งได้แก่ปฏิกริยาระหว่างสิ่งเร้า (แสง เสียง ความกลัว ความ หิว ฯลฯ) การตีความในสิ่งเร้าของแต่ละคน เช่นคนหนึ่งอาจได้ยินเสียงเพลงเป็นที่น่ารำคาญใจ ส่วนอีกคนหนึ่งกลับเห็นว่าเสียงเพลงเป็นสิ่งบรรเทาใจ เป็นต้น

2. พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกนั้นย่อมมีจุดมุ่งหมาย (Directedness) กล่าวคือ มนุษย์แสดงพฤติกรรมเพราะมุ่งที่จะจัดการให้ความต้องการ (Needs) ของตนได้รับการตอบสนอง

3. พฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกนั้น เกิดจากแรงจูงใจ (Motivation) เป็นพลังผลักดันให้บุคคลบรรลุจุดหมายปลายทาง เกิดความพอใจในสิ่งที่ทุกคนต้องการ

²⁵Harold G. Leavitt, Managerial Psychology (Chicago : The University of Chicago Press, 1966), pp. 8 - 12.

Davis²⁶ กล่าวว่า พฤติกรรมของมนุษย์ คือความพยายามที่จะขจัด ความตึงเครียด (Tension) หรือความกระวนกระวาย (Discomfort) หรือภาวะไม่สมดุล (Unequilibrium) ในร่างกาย เมื่อมนุษย์สามารถขจัดสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ออกได้แล้ว มนุษย์ย่อมจะได้รับความพึงพอใจในสิ่งที่ตนต้องการ

Straus และ Sayles²⁷ ได้จำแนกความต้องการ (Needs) ของมนุษย์ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1. ความต้องการทางร่างกายและความมั่นคง (Physical and Security Needs) หมายถึงความต้องการที่จะได้รับความพึงพอใจทางด้านร่างกาย เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย และความต้องการในหลักประกันว่า ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อร่างกายเหล่านี้ ตนจะได้รับการตอบสนองทั้งในวันนี้ และวันต่อไป สิ่งที่จะตอบสนองความต้องการทางร่างกายและความมั่นคงในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว ก็คือ เงิน ความมั่นคงในงาน และความก้าวหน้าในการทำงาน (Advancement)

2. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ย่อมต้องพึ่งพาอาศัยคนอื่น มนุษย์จะได้รับความพอใจหรือได้รับการตอบสนองในความจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ต้องอาศัยการช่วยเหลือ หรือการยอมรับนับถือของคนอื่นเท่านั้น สิ่งที่จะตอบสนองความต้องการทางสังคมของคนได้ก็คือ การมีเพื่อนฝูง การยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น และการรู้สึกว่าได้เป็นเจ้าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Self of Belonging) เป็นต้น

²⁶ Kaith Davis, Human Relations at work : The Dynamic of Organizational Behavior (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967), p. 61.

²⁷ Straus and Sayles, Personnel : The Human Problem of Management (New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1966), pp. 7 - 16.

3. ความต้องการเป็นตัวของตัวเอง (Egoistic Needs) หมายถึง ความต้องการที่เป็นอิสระ ต้องการที่จะทำอะไรด้วยตนเองและต้องการความสำเร็จในการกระทำของตน มนุษย์จะได้รับการสนองตอบความต้องการเป็นตัวของตัวเอง จะต้องอาศัยความสำเร็จในการทำงาน ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ แก้ปัญหาในการทำงาน (Autonomy) และการได้ใช้ความรู้ (Knowledge) ของตนในการทำงาน เป็นต้น

Maslow²⁸ นักจิตวิทยาอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีส่วนพัฒนาทฤษฎีว่าด้วยแรงจูงใจ ได้บรรยายไว้ว่า ความต้องการของมนุษย์มีอยู่ 5 ประการ คือ

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำ อากาศ การพักผ่อน ฯลฯ ซึ่งเพื่อประโยชน์สนองร่างกายให้เกิดสภาพสมดุล

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการนี้ รวมทั้งความมั่นคง (Security) ด้วย ทั้งสองประการนี้หมายถึง ปลอดภัยและมั่นคงทั้งทางร่างกายและจิตใจ (Physical and Psychological Sense) ด้วย ความต้องการนี้หมายถึงการป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ จากภายนอกอันจะเกิดแก่ร่างกาย และบุคลิกภาพ (Personality) ด้วย

3. ความต้องการที่จะเป็นเจ้าของ และความต้องการในความรัก (Belongingness and Love Needs) ความต้องการประเภทนี้ ส่วนใหญ่เป็นความต้องการในความสนใจและกิจกรรมของสังคม มนุษย์ต้องการไมตรีจิตมิตรภาพจากผู้อื่น และต้องการตำแหน่งอันเป็นที่เคารพนับถือด้วย

4. ความต้องการเกียรติยศ (Esteem Needs) รวมทั้งความต้องการ การเคารพตนเอง ความแข็งแกร่ง ความสำเร็จ ความมั่งคั่ง ความเป็นใหญ่ และความ

²⁸ A.H. Maslow, Motivation and Personality (New York : Harper and Brothers, 1954), pp. 80 - 106.

มีอำนาจ ความเชื่อถือในศาสนาของผู้อื่น ความเป็นไทและอิสรภาพ ความมีชื่อเสียง
เกียรติภูมิได้รับรองจากผู้อื่น

5. ความต้องการที่จะเป็นตัวของตัวเองจริง ๆ (Need for Self-Actualization or Self-Realization) หมายถึงความต้องการ ที่คน
ปรารถนาสุดยอด : "What a man can be he must be" คำกล่าวนี้คือความ
ปรารถนาที่จะมีหรือเป็นไปยิ่งขึ้นไปเท่าที่จะเป็นไปได้²⁹

ปัญหาที่จะพิจารณาต่อไปก็คือ เมื่อมนุษย์มีความต้องการต่าง ๆ ดังที่ได้จำแนก
มาแล้วนี้ มนุษย์จะมีช่องทางอะไรที่จะได้รับการสนองตอบ หรือได้รับความพึงพอใจ
ในสิ่งที่ตนต้องการ ปัญหาที่ Smith³⁰ ได้เฉลยไว้ว่า "มนุษย์จะได้รับการตอบ
สนองในสิ่งที่ตนต้องการ ก็แต่โดยการทำงาน" (Needs Satisfied by working)
เพราะฉะนั้น ถ้างานใดที่มนุษย์เข้าไปทำแล้ว สามารถอำนวยความสะดวก
ความต้องการของเขาในด้านร่างกายและความปลอดภัยในด้านสังคม และในด้านความเป็น
อิสระได้มากที่สุดแล้ว มนุษย์ก็จะบังเกิดความพึงพอใจในงาน

Chruden และ Sherman³¹ กล่าวถึงวิธีที่จะสนองความต้องการ ของ
มนุษย์ให้พึงพอใจ (Satisfy human needs) นั้น โดยปรกติใช้วิธีส่งเสริมทาง
บวก (Positive incentives) ไม่ใช่ทางลบ (Negative incentives)
เช่น ความกลัว และการลงโทษ การส่งเสริมทางบวกเพื่อสนองตอบความต้องการ
ของมนุษย์นั้น ได้แก่

²⁹ Straus and Sayles, เรื่องเกม, p. 12.

³⁰ Henry Clay Smith, Psychology of Industrial Behavior (New York :
McGraw-Hill Book Company, 1955), p. 115.

³¹ Herbert J. Chruden and Arthur W. Sherman, Jr., Personnel
Management (Ohio : South-Western Publishing Company, 1963), pp.296-299.

1. เงิน (Money) หมายถึงรวมทั้งเงินเดือน ค่าจ้าง (Salary and Wage) และประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ ที่คิดเป็นเงินได้

2. ความมั่นคง (Security) หมายถึงการปกป้องที่จะไม่ต้องถูกออกจากการงานจากการมีเงินเลี้ยงชีพได้ โดยไร้ความเป็นธรรม เวลาประสบภัยพิบัติหรือเจ็บป่วย ควรได้ค่าจ้างทดแทนตามสมควร การพิจารณาชี้ขาดกรณีพิพาทกับนายจ้าง ต้องได้รับการประกันความยุติธรรมโดยหลักกฎหมาย เป็นต้น

3. การชมเชยและการยอมรับนับถือ (Praise and Recognition) เมื่อทำความชอบ ควรจะได้รับการยกย่องและการยอมรับนับถือ อันเป็นเหตุให้ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และได้เงินมากขึ้น

4. ให้โอกาสแข่งขัน (Competition) เช่น แข่งขันกับตัวเขาเอง เพื่อทำลายสถิติตัวเอง แข่งกับผู้อื่น เป็นการเปิดโอกาสให้แสดงความสามารถ

5. ความรู้ของผลงาน (Knowledge of Results) หมายถึงบุคคลต้องได้มีโอกาสรู้ผลงานที่ตนทำ เมื่อมีข้อผิดพลาดจะได้มีโอกาสแก้ไข

6. การได้เข้าร่วมมีส่วนร่วมด้วย (Participation) เช่นการให้ความคิดเห็น การประชุม การพบปะหารือ การเข้าร่วมเป็นกรรมการ ร่วมการตัดสินใจ ฯลฯ เป็นการส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นเป็นอิสระของมนุษย์ และส่งเสริมสามัคคี

7.4 ความพึงพอใจในงาน

Yonder³² ให้คำนิยามว่า "พึงพอใจในงาน" หมายถึงผลรวมของทัศนคติของคณงานคนใดคนหนึ่ง ต่องานของเขา

McFarland³³ อธิบายคำว่าทัศนคติ (Attitude) ว่า หมายถึงความรู้สึกลึก

³²Dale Yonder, Personnel Principle and Policies (New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1959), p. 445

³³Dalton E. McFarland, Personnel Management : Theory and Practice (New York : The McMilland Company, 1968), p.485.

ของคณงานคนใดคนหนึ่ง ว่าชอบหรือไม่ชอบ ในบุคคลหรือสิ่งของ หรือสถานการณ์
แวดล้อมที่เขาเข้าไปเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้นิยามอีกว่า ความพึงพอใจในงานเป็นผลรวมทางจิตวิทยา
สรีรวิทยา และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้บุคคลพูดได้อย่างจริงจังว่า เขาพอใจในงาน
ของเขา³⁴

French³⁵ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่คณงานลูกจ้างในหน่วยงาน
หรือองค์การใดจะบังเกิดความพึงพอใจในงานของเขาหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพ
ของเขาเอง ว่างานที่เขาทำนั้นโดยส่วนรวมแล้ว ได้สนองความต้องการในด้านต่าง ๆ
ของเขาเพียงไร และ French ได้จำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่จะสนองตอบความต้องการ
ในด้านต่าง ๆ ของคณงาน ลูกจ้าง ที่จะพึงก่อให้เกิดความพึงพอใจไว้ดังนี้

1. มีความมั่นคงในอาชีพ
2. เงินเดือนหรือค่าจ้าง เป็นธรรมหรือเป็นไปตามหลัก งานมากเงินมาก
(Equal pay for equal work)
3. การควบคุมบังคับบัญชา (Supervision) ก็ คือผู้บริหารมีใจเป็นธรรม
และยึดหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations)
4. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล (Fringe benefits) ก็
5. สภาพการทำงาน (Working Conditions) ก็
6. มีโอกาสก้าวหน้า (Opportunity for Advancement) คือมีโอกาสได้
เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ขึ้นค่าจ้าง เงินเดือน และเพิ่มพูนคุณวุฒิ
7. เป็นงานอาชีพที่มีเกียรติในสังคม (Social Aspect of the Job)

³⁴ Henry Clay Smith, เรื่องเติม, p. 114.

³⁵ Wendell French, The Personnel Management Process : Human
Resource Administration (Boston : Houghton Mifflin Company, 1964),
pp. 28 - 31.

7.5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา

Roethlisberger³⁶ ได้ให้ความเข้าใจในเรื่องมนุษยสัมพันธ์จากการวิจัยของเขาว่า มนุษยสัมพันธ์ เป็นพัฒนาการ สิ่งแรกที่มนุษย์ฝึกหัดทักษะในอันที่จะเรียนรู้ถึงการที่จะสัมพันธ์ตนเองกับสิ่งแวดล้อมทางสังคมของเขา ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์ ก็คือความสามารถของบุคคลที่จะถ่ายทอดความรู้สึกความคิดของเขาให้กับคนอื่น และเพื่อรับเอาความรู้สึกและความคิดของคนอื่นที่ตอบสนองมาในวิธีเดียวกัน เพื่อจะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเดียวกัน

พัทยา สายหู³⁷ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงานว่า

หลักเบื้องต้นของมนุษยสัมพันธ์ คือการให้ความสำคัญแก่ผู้ที่เราสัมพันธ์ด้วย โดยการรับรู้อย่างเป็นตัวของเขา มนุษย์ทุกคนรู้ว่าตัวของตนก็อยู่ แต่พร้อม ๆ กัน ก็รูว่าตนต้องการเพื่อนมนุษย์อื่นด้วย ความต้องการสิ่งแรกจากผู้อื่นคือ การช่วยเหลือผู้ที่แสดงความเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เราในขณะที่เรากำลังต้องการ จึงเป็นเหตุที่เราพอใจและขบขันใจมากที่สุด... ทุกคนต้องการให้ผู้อื่นรับรู้อย่างมีตัวตน และปฏิบัติต่อเขาให้ถูกต้อง ตามสิทธิ และหน้าที่ของเขาที่มีอยู่ ตามความนิยมของหมู่คณะนั้น สังคมนั้น

สมพงษ์ เกษมสิน³⁸ ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับหลักของมนุษยสัมพันธ์ ว่า การศึกษาความสัมพันธ์ในหน่วยงาน ควรพิจารณาสิ่งสำคัญ 3 ประการ คือ

³⁶F.J.Roethlisberger and others, Training for Human Relations (Boston : Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1954), p. 172

³⁷พัทยา สายหู, "มนุษยสัมพันธ์", วารสารการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, พฤษภาคม 2513), หน้า 80, 84.

³⁸สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (ธนบุรี : ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2512), หน้า 358 - 361.

1. ความแตกต่างของแต่ละบุคคล (Individual Different)
 2. ความปรารถนาที่จะใช้พลังของกลุ่ม (Group Effort)
 3. บริหารงานให้เกิดความร่วมมือประสานงาน (Co-operation) อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นภาวะในการสร้างสรรค์หรือเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ให้บังเกิดขึ้นในกลุ่มสังคม จึงเป็นสิ่งจำเป็นของหัวหน้าองค์การที่จะต้องศึกษาให้ซาบซึ้งถึงความต้องการของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ร่วมงานหรือผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ความต้องการดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดมี 10 ประการ คือ

- 1) ความมั่นคงในการทำงาน
- 2) ความพอใจในการทำงาน
- 3) โอกาสก้าวหน้าในการทำงาน
- 4) การได้รับการยกย่องนับถือ
- 5) การมีผู้บังคับบัญชาที่สามารถ
- 6) การได้รับค่าจ้างโดยชอบธรรม
- 7) ความเสมอภาค
- 8) ความนุ่มนวลและแนบเนียนของผู้บังคับบัญชา
- 9) การยอมรับนับถือ
- 10) ความพอใจในสภาพการทำงาน

Griffiths³⁹ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในหน่วยงานว่าเกิดจากพื้นฐานของความเชื่อถือ ความหวังดี และศรัทธาซึ่งกันและกัน ด้วยศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์แต่ละคน เขายังเสนอผลจากการวิจัยว่า การที่จะฝึกนักบริหารการศึกษาให้เป็นคนที่มีทักษะในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดในโรงเรียนได้ จะต้องศึกษาถึงเรื่องราวที่มีส่วนประกอบในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ ดังนี้

³⁹Daniel E. Griffiths., Human Relations in School Administration (New York : Appleton - Century - Crofts, Inc., 1956), pp. 16 - 19.

- 1) แรงจูงใจ (Motivation) นักบริหารจะต้องเข้าใจถึงแรงผลักดันที่เกิดขึ้นในตัวผู้อื่น และตัวเขา ในการที่มาทำงานร่วมกัน
- 2) ความเข้าใจ (Perception) นักบริหารจะต้องเข้าใจถึงบทบาทของเขา และของครูคนอื่น ๆ ในโรงเรียน และชุมชนว่า เป็นอย่างไร เกิดข้อขัดแย้งอะไรบ้าง ในการตีความหมายของบทบาทของเขา
- 3) สื่อความหมาย (Communication) นักบริหารจะต้องใช้ภาษาและตีความหมายของมันออกมาได้อย่างถูกต้อง เพราะเขาจะต้องติดต่อกับผู้คนหลายพวก
- 4) โครงสร้างบารมี (Power Structure) นักบริหารจะต้องเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้างของอำนาจบารมีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโรงเรียนของเขา ที่ทำให้ครูทำงานรวมกันได้ ถ้าหากเขาไม่มีความรู้ในเรื่องนี้แล้ว ก็จะนำความเสียหายให้เกิดแก่โรงเรียนเขาได้
- 5) อำนาจหน้าที่ (Authority) อำนาจที่แบ่งไว้ตามตำแหน่งชั้นของคนในโรงเรียน เขาจะต้องเข้าใจถึงการใช้อำนาจหน้าที่นี้ว่า จะเป็นผลต่อพฤติกรรมของแต่ละคนอย่างไร
- 6) ขวัญ (Morale) ในการทำงาน เป็นส่วนหนึ่งในด้านความสัมพันธ์ และสร้างความกลมเกลียวให้เกิดขึ้นแก่หน่วยงาน
- 7) ความเคลื่อนไหวของกลุ่ม (Group Dynamic) นักบริหารที่ประสบความสำเร็จ จะต้องทำงานกับคนเป็นหมู่พวกได้ และโดยเฉพาะ กลุ่มที่มีความกระตือรือร้นที่จะทำงาน
- 8) วินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) นักบริหารจะต้องมีทักษะอย่างมากในการที่จะเป็นผู้ตัดสินใจ เขาจะต้องมีความรู้และข้อมูลต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ในเรื่องที่จะตัดสินใจ เพราะมิฉะนั้นแล้ว เรื่องที่จะตัดสินใจของเขา จะกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของผู้อื่น
- 9) ภาวะผู้นำ (Leadership) ของนักบริหาร เขาจะต้องเข้าใจบทบาทของเขา ในด้านนี้ นักบริหารการศึกษาเป็นผู้นำทางการศึกษาของชุมชนและสังคม เขาจะต้องรู้จักการเป็นผู้นำ และผู้ตามที่ดี

Barnard⁴⁰ อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การว่า พฤติกรรมอันเป็นบทบาทของเขา มุ่งให้สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ถ้าสำเร็จตามวัตถุประสงค์นั้น ก็เรียกว่า องค์การนั้นมีประสิทธิผล (Effectiveness) และในเวลาเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความพึงพอใจในพฤติกรรมอันเป็นบทบาทของเขาที่จะปฏิบัติ หรือเกี่ยวข้องด้วย เรียกว่าองค์การนั้นมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

Getzels⁴¹ ให้ความเห็นว่า การดำเนินงานขององค์การใด รวมทั้งการศึกษาค้นคว้า บุคคลสองฝ่าย คือผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชา จะต้องกำหนด บทบาทแห่งพฤติกรรมให้สัมพันธ์สอดคล้องกัน จึงจะดำเนินไปด้วยดี ถ้ากำหนด บทบาทแห่งพฤติกรรมขัดแย้งกัน จะทำให้การดำเนินงานขัดข้อง

Brown⁴² ได้สรุปว่า การวางระบบบริหารที่ดี หรือไม่เพียงไร คุ้ได้จาก ปริมาณและลักษณะความขัดแย้ง ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ในหน่วยงาน

Jucius⁴³ ได้สรุปความเห็นไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนายจ้าง หรือผู้บริหารกับลูกจ้างหรือผู้ใต้บังคับบัญชา จะสอดคล้องลงรอยกันหรือขัดแย้งกัน นั้น

⁴⁰ Chester I. Barnard, The Functions of Executive (17th printing, Cambridge : Harvard University Press, 1966), pp. 4, 82.

⁴¹ Jacob W. Getzels, Conflict and Role Behavior in the Educational Setting (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1964), pp. 311

⁴² Roger Brown, Social Psychology (7th printing, New York : The Free Press, 1967), p. 156.

⁴³ Michael J. Jucius, Personnel Management (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1958), p. 67.

ขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละฝ่ายว่า ใครง่ายกว่าในการสนองตอบในระดับที่พึงพอใจ จากอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ กล่าวคือ ฝ่ายลูกจ้างมีความต้องการดังนี้ คือ

1. ความยุติธรรมในการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับคนอื่น ชั่วโมงทำงาน และสภาพของการปฏิบัติงาน สภาพของงาน งานหนัก งานเบา เมื่อเปรียบเทียบกับคนอื่น เช่น เดียวกัน

2. ความมั่นคงในทางการเงิน ได้แก่ ใ้เงินเดือนดี จ่ายตรงตามเวลาและขึ้นเงินเดือนปกติ

3. โอกาสที่จะก้าวหน้าในหน่วยงาน เช่น ใ้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง สูงขึ้นตามโอกาสอันควร ใ้ได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนายจ้าง ใ้รับผิดชอบสูงขึ้น และมีโอกาสพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มพูนความรู้ เป็นต้น

4. การยอมรับนับถือของผู้บริหารและความรู้สึกว่าเป็นคนมีค่าในหน่วยงาน

5. ความรู้สึกในหมู่ลูกจ้างที่มีต่อกันเป็นไปในลักษณะที่ดี

สิ่งที่ผู้บริหารหรือฝ่ายนายจ้างต้องการสนองตอบจากลูกจ้าง คือ

1. ต้องการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน แก่ลูกจ้างน้อยที่สุด เพื่อ

ประหยัดรายจ่าย

2. ต้องการผลงามากที่สุด

3. ต้องการใ้ลูกจ้างอยู่ประจำทำงานกับตนโดยไม่ลาออก

4. ต้องการความจงรักภักดีของลูกจ้างต่อหน่วยงาน

5. ต้องการความร่วมมืออย่างสามัคคีกลมเกลียวของลูกจ้างทั้งหลาย

6. ต้องการใ้ลูกจ้างทุกคนมีขวัญดี

7. ต้องการความคึกริเริ่มของลูกจ้าง

ข้อสรุปเกี่ยวกับความต้องการของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างดังกล่าวข้างต้นนี้ น่าจะนำมาใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์ได้

7.5 สรุป

จากการตรวจสอบเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว พอจะสรุปได้ว่า กิจกรรมโรงเรียนราษฎร์ เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นระบบของสังคม เป็นทั้งสถาบันซึ่งเกิดขึ้นจากความจำเป็นของสังคม และทั้งจัดอยู่ในรูปองค์การ เพราะประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย คือฝ่ายผู้บริหาร และฝ่ายผู้ไต่บังคัมภีร์ และเกี่ยวข้องกับฝ่ายผู้บริหารจะตั้งความมุ่งหมายให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เกิดประสิทธิผลแก่องค์การ ฝ่ายผู้ไต่บังคัมภีร์ก็ตั้งความมุ่งหวังที่จะได้รับสิ่งตอบแทน เพื่อให้สนองความต้องการของตนอย่างพึงพอใจ ถ้าหน่วยงานหรือองค์การใด สนองตอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ในระดับที่เหมาะสมได้ คนงาน ลูกจ้าง ย่อมจะบังเกิดความพึงพอใจ กำลังขวัญในการปฏิบัติงานจะสูง ความจงรักภักดีต่อหน่วยงานก็จะมั่นคงขึ้น ผลผลิตก็จะเพิ่มขึ้น และอัตราคนงาน ลูกจ้าง เข้าออกงานจะลดลง และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานจะเพิ่มขึ้น ในทางตรงข้าม ถ้าคนงาน ลูกจ้าง ไม่ได้รับการตอบสนองด้วยปัจจัยต่าง ๆ ในระดับที่สมควร ความไม่พึงพอใจในงานก็จะเกิดขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ การลาออกจากงาน การขาดงาน และอื่น ๆ และทราบได้ อีกว่า การบริหารของหน่วยงานใด ถ้าระบบบริหารดี ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ไต่บังคัมภีร์หรือลูกจ้างคนงานดี สอดคล้องกัน องค์การหรือหน่วยงานนั้น ย่อมจะเกิดประสิทธิผลในงาน และผู้ปฏิบัติงานก็เกิดความพึงพอใจ ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แนวความคิดในเรื่องความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เป็นผลจากการค้นคว้าและการวิจัย ในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม ในประเทศตะวันตก แต่ผู้วิจัยมีความคิดเห็นและเชื่อว่า จะสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารงานในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานโรงเรียนราษฎร์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์และครูโรงเรียนราษฎร์ เพราะกิจกรรมโรงเรียนราษฎร์มีลักษณะเป็นองค์การธุรกิจ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจทางอุตสาหกรรมและการค้า ส่วนครูในโรงเรียนราษฎร์ ก็มีลักษณะการบังคัมภีร์เช่นเดียวกับคนงาน ลูกจ้าง ในโรงงานอุตสาหกรรม การค้าหัตถ์รวง ผลแห่งการวิจัยน่าจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับการแก้ปัญหา การบริหารงานโรงเรียนราษฎร์ได้บ้าง