

บทที่ ๑

บทนำ



ภูมิหลังของการวิจัย

ก. บทบาทของโรงเรียนราษฎร์กับการศึกษาของชาติ

โรงเรียนราษฎร์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ (ร. ๖) เรียกว่า "โรงเรียน
เขลยศักดิ์" เพราะเป็นสถานศึกษาที่ดำเนินการจัดตั้งโดยเอกชน

ตามประวัติและความเป็นมาของโรงเรียนราษฎร์แล้ว เดิมที "โรงสกูล" เกิดขึ้นเพราะ
พวกมิชชันนารีตั้งขึ้นเพื่อสอนหนังสือและเผยแพร่ศาสนาในประเทศไทย^๑

โรงเรียนราษฎร์สมัยแรกตั้งนั้น ต้องจ้างนักเรียนมาเรียน และผู้ตั้งขึ้นมาก็เพื่อการกุศล
โดยแท้ รัฐบาลมิได้จัดเงินมาอุดหนุนแต่ประการใด^๒

ต่อมาเมื่อประชาชนนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนราษฎร์มากขึ้น ก็เกิดมีคหบดี
ตั้งโรงเรียนราษฎร์ขึ้นเพื่อผลตอบแทนเป็นเงินและผลประโยชน์อย่างอื่น^๓

^๑สมชัย วุทธิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล
ในลักษณะวิชาสังคมศาสตร์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๔, หน้า ๑๔.

^๒เรื่องเดียวกัน.

^๓พา ไชยเดช, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์กับครูโรงเรียนราษฎร์,"
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓,
หน้า ๓.

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ
โรงเรียนราษฎร์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ เพื่อควบคุมโรงเรียนราษฎร์ให้เป็นระเบียบ

กิจการโรงเรียนราษฎร์ได้เจริญก้าวหน้าตลอดมา^๑ จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๑๘-๒๔๑๙ ก็มา
สะดุดลงพักหนึ่ง เพราะรัฐบาลสมัยนั้นกำลังจะทำการปฏิรูปการศึกษา ให้ประชาชนได้เรียนโดย
ไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ กับทั้งจะจัดตั้งโรงเรียนระดับต่าง ๆ ของ
รัฐบาลให้เพียงพอ^๒ ช่วงนั้นเจ้าของโรงเรียนราษฎร์พากันอึดอัดใจกันใหญ่ บางรายกลัวมากถึงกับ
เลิกกิจการ ลอยแพครูและนักเรียนให้เป็นภาระรับผิดชอบของรัฐไปก็มาก ขายให้รัฐก็มี^๓ และแล้ว
บรรยากาศในวงโรงเรียนราษฎร์ค่อยดีขึ้น การปฏิรูปการศึกษายังไม่ได้ลงมือปฏิบัติ รัฐบาลชุดนั้น
ถูกปฏิรูปเสียก่อน เกิดเป็นรัฐบาลปฏิรูปการปกครองแผ่นดินขึ้นมาแทน^๔

บรรดาเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ค่อยสบายใจไปตาม ๆ กัน เมื่อรัฐบาลยุคปฏิรูปยังยอมให้
เอกชนจัดการศึกษาภาคบังคับต่อไปได้อีก^๕ นอกนั้นรัฐยังกำหนดเขตการศึกษาสำหรับโรงเรียนรัฐบาล

^๑กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๔๓๔-๒๕๐๗ (พระนคร:
คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๓๑๗-๓๔๓.

^๒สมาคมสหพันธ์โรงเรียนราษฎร์, "โรงเรียนราษฎร์สมัยปฏิรูป" เอกสารการประชุม
สัมมนาการบริหารโรงเรียนราษฎร์ ครั้งที่ ๑๓, ๒๒-๒๓ มีนาคม ๒๕๑๔ (กรุงเทพมหานคร: สมาคม),
หน้า ๑๘.

^๓โรงเรียนสันติราษฎร์บำรุง วิทยาโท กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๗.

^๔รัฐบาลสมัย นายธำนิมิตร กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี, ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗.

^๕"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่ง นายธำนิมิตร กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี
ต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่สถาปนาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน. วันศุกร์ที่ ๒๕ ตุลาคม
๒๕๑๔," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๓ ตอนที่ ๑๔๑ (๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๔).

ในกรุงเทพมหานคร แต่โรงเรียนราษฎร์ไม่กำหนดเขต จะรับนักเรียนจากเขตอำเภอไหน ๆ หรือ จังหวัดใด ๆ ก็ย่อมได้^๑

ปัจจุบันนี้มีคนมองโรงเรียนราษฎร์ทั้งด้านดีและด้านเสีย ล้วนแต่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ มีบางขณะเห็นว่าโรงเรียนราษฎร์ก่อให้เกิดปัญหาทางการศึกษา และบางขณะกลับมองเห็นว่าโรงเรียนราษฎร์เป็นสิ่งจำเป็น จึงควรรักษาไว้

ถ้ามองกันในด้านดีก็เห็นว่า โรงเรียนราษฎร์ได้แบ่งเบาภาระการจัดการศึกษาของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ในยามที่รัฐบาลไม่สามารถสร้างโรงเรียนให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน และช่วยให้ครูที่จบจากสถาบันฝึกหัดครูมีงานทำในยามที่งานหายากยิ่ง เป็นการสนองนโยบายของรัฐบาลทุกสมัยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๔ เป็นต้นมา^๒

โรงเรียนราษฎร์มีทั้งประเภทสามัญ ซึ่งสอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนราษฎร์พิเศษ ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล อันได้แก่โรงเรียนราษฎร์เพื่อสอนภาษาจีน โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม โรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนของกลุ่มอพยพ และโรงเรียนราษฎร์สอนอาชีพพระยะสัน^๓

กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาโรงเรียนราษฎร์มีปรากฏในโครงการศึกษาฉบับแรก พ.ศ. ๒๔๕๑ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง ส่วนแผนการศึกษาชาติหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย เพราะไม่มีบทบังคับและบทลงโทษในกรณีผู้ฝ่าฝืน แต่เป็นเพียงเอกสารแสดงเจตน์จำนงของคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายว่าให้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาของชาติในแนวนั้น ๆ

^๑สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, การศึกษาเอกชน ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕ (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐), หน้า ๗.

^๒สมชัย วุฒิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ," หน้า ๔๐-๔๕.

^๓สมชัย วุฒิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ," หน้า ๒๖.

ลักษณะของกฎหมายและแนวปฏิบัติตามโครงการศึกษาระดับแรก พ.ศ. ๒๔๔๑ ที่ยึดถือกัน คือ ผู้ใดประสงค์จะตั้งโรงเรียนต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงธรรมการก่อน โรงเรียนที่บุคคลจัดตั้งและสอนวิชาสามัญชื่อว่า โรงเรียนเขลยศักดิ์ ส่วนโรงเรียนที่เปิดสอนวิชาภาษาไทยโบราณ ภาษาอังกฤษ ภาษาจีน ภาษาแขก เรียกว่า โรงเรียนพิเศษเขลยศักดิ์ และค่าเล่าเรียนจะเก็บได้ในอัตราใดจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงธรรมการก่อน

ตามโครงการศึกษาระดับ พ.ศ. ๒๔๔๑ นี้ ได้แบ่งโรงเรียนออกเป็น ๓ ชนิด คือ

๑. โรงเรียนหลวง
๒. โรงเรียนเขลยศักดิ์ในบ่ารุง ได้รับความบ่ารุงอุดหนุนจากรัฐบาล และมีกรมศึกษาธิการเป็นผู้ควบคุมตรวจตรา
๓. โรงเรียนเขลยศักดิ์นอกบ่ารุง เป็นโรงเรียนไพรเวท ไม่ได้รับการบ่ารุงอุดหนุนจากรัฐบาล และกรมศึกษาธิการไม่เกี่ยวข้องแต่ประการใด

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑ ตราออกเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๑ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๑ ใช้ปกครองโรงเรียนราษฎร์ทั่วพระราชอาณาจักร เพราะแต่เดิมมาโรงเรียนเขลยศักดิ์ได้ดำเนินการสอบตามอำเภอใจ ไม่อยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานโดยตรง^๑

- . . . ตามพระราชบัญญัตินี้ โรงเรียนราษฎร์ทุกโรงเรียนจะต้องจดทะเบียน และอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของเจ้าหน้าที่การศึกษา ซึ่งบังคับไว้ในพระราชบัญญัติ เช่น ผู้จัดการโรงเรียนราษฎร์จะต้องจัดการสอนนักเรียนดังนี้
๑. ให้อ่าน เขียนและเข้าใจภาษาไทยได้โดยคล่องแคล่วพอสมควร
 ๒. ให้ได้ศึกษาหน้าที่พลเมืองดี ปลูกฝังความจงรักภักดีในกรุงสยาม และความรู้แห่งภูมิประเทศรวมทั้งพงศาวดาร ตำนานเมือง และภูมิศาสตร์ด้วยเป็นอย่างน้อย

^๑"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑" ราชกิจจานุเบกษา ๓๔ (๔ มิถุนายน ๒๔๖๑).

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับนี้มี ๓๓ มาตรา^๑ หากไม่นับเอาพระราชปรารภว่า ด้วยความมุ่งหมายในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ข้อความเบื้องต้นและบทวิเคราะห์แล้ว ได้แบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ คือ

- ลักษณะที่ ๑ การตั้งและเปิดโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะที่ ๒ การครอบงำโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะที่ ๓ การปิดเลิกโรงเรียนราษฎร์
- ลักษณะที่ ๔ โรงเรียนอนุบาล
- ลักษณะที่ ๕ วิธีพิจารณาและลงโทษ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความเปลี่ยนแปลงการปกครองในต่างประเทศ และโรงเรียนราษฎร์ในขณะนั้นเป็นโรงเรียนจีนและฝรั่ง อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทยได้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับนี้ออกมาใช้บังคับโรงเรียนราษฎร์เหล่านี้

ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศแล้ว ในพ.ศ. ๒๔๗๔ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นว่าควรปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์เสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัย จึงได้ตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๗๔ ขึ้น และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๖๑ กับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๔๗๐ นั้นเสียหมด

ล่วงมาถึงปัจจุบัน การจัดการศึกษาของรัฐได้วิวัฒนาการโดยลำดับ พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๔ ให้ความคุ้มครองไม่ทันกาลสมัย กระทรวงศึกษาธิการจึงพิจารณาเสนอรัฐบาลขอยกเลิกพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๔ และตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน เรียกว่าพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗^๒

^๑"ราชกิจจานุเบกษา" ๓๕ (วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๔๖๑) : ๑๑๐-๑๒๕.

^๒"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗", ราชกิจจานุเบกษา, ๗๑ (๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๗).

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีทั้งหมด ๖๑ มาตรา นอกจากคำปรารภและข้อความเบื้องต้น รวมทั้งบทวิเคราะห์ และกำหนดอำนาจเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานแล้ว ได้แบ่งออกเป็น ๘ ลักษณะดังนี้ คือ

- ลักษณะที่ ๑ การตั้งโรงเรียน
- ลักษณะที่ ๒ ประเภทโรงเรียน
- ลักษณะที่ ๓ การควบคุมโรงเรียน
- ลักษณะที่ ๔ การอุดหนุนโรงเรียน
- ลักษณะที่ ๕ การถอนใบอนุญาต
- ลักษณะที่ ๖ บทลงโทษ
- ลักษณะที่ ๗ เบ็ดเตล็ด
- ลักษณะที่ ๘ บทเฉพาะกาล

ข้อแตกต่างในหลักการแห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๔ กับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ที่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของกาลสมัย มีดังนี้

๑. ให้นิติบุคคลจัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ได้ โดยที่นิติบุคคลนั้นเป็นเจ้าของโรงเรียนเอง ไม่จำกัดให้เฉพาะ เอกชนตั้งแต่ก่อน
๒. ผู้ที่สอนนักเรียนตั้งแต่ ๗ คนขึ้นไป ต้องจดทะเบียนเป็นโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งแต่ก่อน กำหนดไว้ ๕ คน
๓. กำหนดให้ผู้จัดตั้งโรงเรียนราษฎร์ประเภทประถมศึกษา มัธยมศึกษา มัธยมศึกษา-วิสามัญศึกษา ต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า ๒ ไร่ เพื่อให้โรงเรียนถูกหลักสุขอนามัย แต่ก่อนไม่ได้จำกัดเนื้อที่
๔. พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๔ มิได้กำหนดสัญชาติของผู้จัดการ แต่ในพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้เจ้าของ ผู้จัดการ ครูใหญ่ เป็นผู้บริหารการศึกษาของประเทศ และมีสัญชาติไทย

๕. พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๗๔ กำหนดให้ผู้มีความรู้สามัญเพียงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ เป็นครูใหญ่ได้ แต่พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดมาตรฐานให้โรงเรียนราษฎร์มีครูใหญ่ที่มีวุฒิต่างครุ กล่าวคือ ให้โรงเรียนประถมศึกษาที่มีครูใหญ่วุฒิต่างครุไม่ต่ำกว่าประโยคครูมูล โรงเรียนที่สอนชั้นมัธยมศึกษาหรือวิสามัญศึกษา ครูใหญ่ต้องมีวุฒิต่างครุไม่ต่ำกว่าประโยคครูประถม โรงเรียนที่สอนวิชาอาชีวศึกษา ครูใหญ่ต้องมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพนั้น ๆ

๖. พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดให้ครูโรงเรียนราษฎร์ทุกคนมีความรู้อย่างต่ำสำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่า ซึ่งแต่ก่อนมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

๗. อนุญาตเป็นครูโรงเรียนราษฎร์ได้ตั้งแต่ครั้งแรกที่ขอครั้งเดียว แล้วถือว่ามิสทธิเป็นครูโรงเรียนราษฎร์ได้ตลอดเวลา จนกว่าจะถูกขับออกจากสภาพ

๘. เพื่อส่งเสริมโรงเรียนที่สอนวิชาชีพพิเศษต่าง ๆ จึงมีการแยกประเภทโรงเรียน ให้มีโรงเรียนราษฎร์ประเภทการศึกษาพิเศษขึ้นตามควร และแบ่งประเภทโรงเรียนให้ตรงตามแผนการศึกษาของชาติ

๙. ให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจบัญญัติกฎกระทรวง และให้มีการอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ โดยวิธีให้เงินช่วยเหลือเพื่อสงเคราะห์ผู้ยาก เศร้า หรืออุดหนุนประเภทต่าง ๆ ตามกำลังเงินงบประมาณ

๑๐. ส่งเสริมให้โรงเรียนราษฎร์มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเข้มแข็ง เป็นกำลังงานสำคัญในการศึกษาของชาติ

สรุปได้ว่าโรงเรียนราษฎร์มีบทบาทด้านพัฒนาพลเมืองของชาติไทย เป็นอันมาก นับตั้งแต่โบราณมาจนถึงทุกวันนี้ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วย รัฐบาลจึงต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อความคุ้มครองให้เหมาะสมกับกาลสมัย เสมอมา

ข. การบริหารโรงเรียนราษฎร์

๑. การบริหารงานในส่วนราชการ

การบริหารกิจการโรงเรียนราษฎร์ในสมัยเริ่มแรกยังเป็นแบบไม่เป็นทางการ เพิ่งมาเป็นทางการเมื่อได้ตั้งกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. ๒๔๓๐ รูปแบบการบริหารโรงเรียนราษฎร์ทุกระดับก็เริ่มมีระบบมาโดยลำดับ ซึ่งพอจะกล่าวได้โดยสรุป ในส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนในการควบคุมดูแลกิจการโรงเรียนราษฎร์ตามหลักฐานที่ปรากฏ การจัดรูปแบบองค์การบริหารการศึกษาเอกชน นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ดังนี้^๑

พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมในกระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช ๒๔๗๖ และตามพระราชกฤษฎีกาจัดระเบียบกรม ในกระทรวงธรรมการ พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังนี้คือ จัดให้มีแผนกโรงเรียนราษฎร์ สังกัดกับกองสามัญศึกษา กรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ

พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้มีการปรับปรุงองค์การในการควบคุมดูแลโรงเรียนราษฎร์ใหม่ คือให้มีแผนกโรงเรียนราษฎร์สังกัดกองโรงเรียนราษฎร์และประชาบาล กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ปรับปรุงส่วนราชการใหม่อีก โดยให้มีกองโรงเรียนราษฎร์ สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และกองโรงเรียนราษฎร์จะแบ่งงานเป็นแผนกโรงเรียน แผนกทะเบียน แผนกตรวจและอบรม และแผนกอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์

พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ปรับปรุงส่วนราชการใหม่อีก โดยให้กองโรงเรียนราษฎร์ไปสังกัดกรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และกองโรงเรียนราษฎร์จะแบ่งเป็นแผนกโรงเรียน แผนกทะเบียน แผนกนิเทศและอบรม และแผนกส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์

^๑กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๕๐๗, หน้า

พ.ศ. ๒๕๐๒ แผนกนิเทศและอบรม กองโรงเรียนราษฎร์ ได้ขยายการปรับปรุงงาน
ด้านวิชาการ และตรวจตราโรงเรียนราษฎร์ให้รัดกุม โดยแบ่งงานในแผนกนี้เป็น ๕ หน่วย คือ

๑. หน่วยตรวจ ทำหน้าที่ตรวจตามคำร้องของโรงเรียนเพื่อสั่งการ และสอบสวนกรณี
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์

๒. หน่วยตรวจตรา ทำหน้าที่ตรวจตรา ควบคุม เฉพาะโรงเรียนราษฎร์ที่สอนภาษา
ต่างต่าง สอดส่องพฤติการณ์ที่อาจจะ เป็นภัยต่อประเทศชาติ ซึ่งอาจจะแอบแฝงอยู่ตามโรงเรียน
ต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องในโรงเรียน

๓. หน่วยนิเทศ มีหน้าที่ปรับปรุง แนะนำ ชี้แจงโรงเรียนต่าง ๆ ทางวิชาการและ
ผลิตเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การสอนการเรียนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมากได้ตัว-
บุคคลมาจากครูประจำกรม ซึ่งเคยเป็นครูใหญ่หรือครูที่เคยมีประสบการณ์ในการสอนมาแล้ว

๔. หน่วยอบรม มีหน้าที่จัดการอบรมครูโรงเรียนราษฎร์เพื่อให้ครูมีประสิทธิภาพในการ
สอนยิ่งขึ้น

๕. หน่วยสารบรรณ มีหน้าที่รับเรื่องราวต่าง ๆ ที่แผนกโรงเรียนส่งมา และส่งเรื่อง
ราวที่แผนกนิเทศและอบรมเรียบร้อยแล้วไปยังแผนกโรงเรียน เพื่อเสนอต่อไปตามลำดับ จัดพิมพ์
หนังสือราชการ เอกสารและจุลสารต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่แจกจ่ายแก่โรงเรียนราษฎร์

ระบบบริหารโรงเรียนราษฎร์ในส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการควบคุม นั้น ได้วิวัฒนาการจาก
ระบบไม่เป็นทางการ (Informal System) และได้จัดตั้งองค์การบริหารในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ มีหน่วย
งานระดับแผนก คือ แผนกโรงเรียนราษฎร์ ทำหน้าที่บริหารกิจการฝ่ายโรงเรียนราษฎร์โดยตรงเป็น
หน่วยแรก และได้รับการยกฐานะเป็นกองโรงเรียนราษฎร์ในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ขึ้นตรงต่อกรมสามัญ
ศึกษา กระทรวงศึกษาธิการตลอดมาจนกระทั่งได้มาสังกัดกรมวิสามัญศึกษา ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗
เป็นต้นมา

พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติให้โอนงานเกี่ยวกับวิทยาลัยเอกชน ใน
สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี และโอนกองโรงเรียนราษฎร์ในกรมวิสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ มาจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ให้

เหมาะสมกับสภาพของงาน^๑ มีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมสถานศึกษาที่เอกชนจัดตั้ง ตลอดจนให้บริการแก่สถานศึกษาเอกชน ครู นักเรียน ใ้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้

ให้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในข้อ ๖ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ว่าด้วยระเบียบการบริหารแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

๑. สำนักงานเลขานุการ แบ่งเป็น ๔ แผนก คือ
 - (๑) แผนกสารบรรณ
 - (๒) แผนกการเจ้าหน้าที่
 - (๓) แผนกคลัง
 - (๔) แผนกประชาสัมพันธ์
๒. กองการศึกษาเอกชน
๓. กองทะเบียนและสถิติ แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ
 - (๑) แผนกทะเบียนส่วนกลาง
 - (๒) แผนกทะเบียนส่วนภูมิภาค
 - (๓) แผนกสถิติ
๔. กองส่งเสริมและอุดหนุน แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ
 - (๑) แผนกส่งเสริมและอุดหนุนสถานศึกษาเอกชนส่วนกลาง
 - (๒) แผนกส่งเสริมและอุดหนุนสถานศึกษาเอกชนส่วนภูมิภาค
 - (๓) แผนกส่งเสริมและอุดหนุนโรงเรียนสอนศาสนาอิสลามภาคใต้
๕. กองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน

^๑"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๗๓," ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๘๔ ตอนที่ ๑๗๗ (วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕).

พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งขณะนั้นบริหารงานโดย เลขาธิการสำนักงานไปพลางก่อน เพราะยังไม่มีทบบัญญัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๑๗ มีทบบัญญัติบางส่วน และทบบัญญัติว่าด้วยการอุดหนุน โรงเรียนยังไม่เหมาะสมกับภาวะปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยแก้ไขทบ- บัญญัติเกี่ยวกับการอุดหนุนส่งเสริมและช่วยเหลือโรงเรียน ครูใหญ่และครูกับให้ทบบัญญัติว่าด้วยการ คุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่และครู จัดให้มีกองทุนสงเคราะห์สำหรับสงเคราะห์ ครูใหญ่และครู จัดให้มีคณะกรรมการควบคุมโรงเรียน เพื่อให้ดำเนินการโรงเรียนต่อไปได้ใน ระหว่างระยะเวลาที่โรงเรียนถูกเพิกถอนใบอนุญาต กับจัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชนขึ้น เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งจำต้องตราพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น^๑

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้มีคณะกรรมการการศึกษา เอกชนขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมสามัญ ศึกษาเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมการฝึกหัดครู อธิบดีกรมวิชาการ อธิบดีกรมอาชีว- ศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการคุรุสภา และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกิน ห้าคน ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคนจะต้องเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการผู้ปกครองนักเรียน ครูใหญ่หรือ ครูซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการ การการศึกษาเอกชน^๒

^๑"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ร.จ. ๔๔ ตอนที่ ๔๔ (ฉบับพิเศษ) (๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘).

^๒"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘," มาตรา ๔๗ ทวิ.

ให้คณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^๑

(๑) เสนอความเห็น เกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียนและการจัดทำโครงการส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียนต่อรัฐมนตรี

(๒) ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไข เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) ให้ความเห็น เกี่ยวกับการแก้ปัญหาของโรงเรียนตามนโยบายของรัฐมนตรี

(๔) ให้ความเห็น เกี่ยวกับการประสานงานการศึกษา กับส่วนราชการอื่น เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและส่งเสริมกิจการของโรงเรียน

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

เนื่องจากการแบ่งส่วนราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๗๓ มีผลทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว และขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาระดับกอง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในเสียใหม่ให้เหมาะสมในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผล การแบ่งส่วนราชการใหม่เป็นการภายในของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจึงแบ่งออกเป็น ๕ กอง และ ๓ ฝ่าย (ซึ่งมีฐานะ เท่ากอง) ดังนี้

๑. สำนักงาน เลขานุการกรม
๒. กองสถานศึกษา เอกชน
๓. กองทะเบียน
๔. กองส่งเสริมและอุดหนุน
๕. กองควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน

^๑"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔", มาตรา ๔๗ ทวิ.

- ๖. ฝ่ายแผนงาน
- ๗. ฝ่ายสถานศึกษาพิเศษ
- ๘. ฝ่ายวิชาการ

งานหลักของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งถือว่าสำคัญยิ่งมีดังนี้

๑. งานด้านการควบคุม

๑.๑ ควบคุมและตรวจตราการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมาย

๑.๒ ควบคุมและตรวจตราการดำเนินงานของโรงเรียนให้เป็นไปตามนโยบายโครงการและเอกลักษณ์ของการศึกษาแห่งชาติ

๑.๓ ควบคุมและตรวจตราโรงเรียน เรื่องเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับครูและนักเรียนให้เป็นไปตามระเบียบและแบบแผน

๑.๔ ควบคุมและตรวจตราการเรียนการสอนของโรงเรียนให้มีคุณภาพ มีมาตรฐานการศึกษา และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๕ ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในสถานศึกษาเอกชน

๒. งานด้านส่งเสริม

๒.๑ ส่งเสริมโรงเรียนด้านวิชาการ เช่น ส่งเสริมการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตร ตามนโยบายการศึกษาของรัฐบาลและมีมาตรฐานการศึกษาสูงขึ้น

๒.๒ ส่งเสริมโรงเรียนด้วยการให้อุดหนุนเป็นเงินสมทบเงินเดือนครู

๒.๓ ส่งเสริมงานด้านกองทุนสงเคราะห์เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ครู

งานที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนดำเนินการไปแล้ว แต่ยังไม่สำเร็จสมบูรณ์ มีพอสรุปได้ดังนี้

๑. การปรับปรุงแก้ไขระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔

๒. การปรับปรุงค่าธรรมเนียมการเรียนให้เป็นธรรม โดยคำนึงถึงการป้องกันมิให้
โรงเรียนแสวงหากำไรเกินควร

๓. การของบกลางสำหรับงานกองทุนสงเคราะห์

๔. การสำรวจมาตรฐานโรงเรียนราษฎร์ ประเภทอาชีวศึกษา

๕. การปรับปรุงวงเงินงบประมาณ ตามแผนพัฒนา ฯ ระยะที่ ๔ ให้สอดคล้องกับ
นโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

แผนงานของคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่จะทำในอนาคตอันใกล้มีอยู่หลายประการ
เฉพาะที่สำคัญ ๆ ได้แก่

๑. โครงการต่าง ๆ ที่สนับสนุนและส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เช่น โครงการ
การชุมนุมทางวิชาการ เรื่องนักศึกษาเอกชนกับความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น

๒. การเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรและระบบโรงเรียน

๓. การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
ใหม่

๔. การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์

๕. การขอเพิ่มอัตราค่าจ้างให้เพียงพอกับปริมาณและคุณภาพของงานทั้งในส่วนกลางและ
ภูมิภาค

๖. งานการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา เช่น การแจกหนังสือเรียน เครื่อง
เขียนแก่เด็กระดับประถม และการจัดทุนอุดหนุนนักเรียนผู้ยากไร้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนพบอุปสรรคและปัญหามากมายจากแหล่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจากสำนักงานเองด้วย พอดีจะสรุปได้ดังนี้

๑. เดิมนั้นรัฐมิได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาเอกชนไว้ให้ชัดเจน เป็นพฤติกรรมที่จะปฏิบัติหรือดำเนินการให้สอดคล้องได้ แต่ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านนี้ไว้อย่างชัดเจนพอสมควร

๒. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนไม่เหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบทบาทของสำนักงาน ฯ

๓. สำนักงาน ฯ ขาดแคลนอัตราค่าจ้างทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ขาดปัจจัยในการบริหารงานการศึกษา เอกชนในส่วนภูมิภาค

๔. กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๕. วิธีการควบคุมและส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ไม่เหมาะสมและรัดกุม

๖. มีโรงเรียนบางแห่งมุ่งกำไรเกินควร และมีอีกหลายแห่งขาดทุนเป็นหนี้ท่วมตัว

๗. การเก็บค่าธรรมเนียมในโรงเรียนราษฎร์ยังไม่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๘. การจัดสวัสดิการสำหรับครูมีปัญหาเป็นอันมาก

๙. ผู้บริหารของโรงเรียนเป็นจำนวนมากขาดความรู้และประสบการณ์ทั้งด้านการบริหารโรงเรียน

๑๐. ปัญหาความประพฤติของนักเรียน

002781

๑๑. มีโรงเรียนที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานปานกลางเป็นจำนวนมาก

๑๒. การขาดแคลนครูที่มีความสามารถตรงวุฒิ

๑๓. การขาดแคลนอุปกรณ์การสอนที่จำเป็น

๑๔. การมีความคิดอ่าน (Concept) ไม่ถูกต้องในเรื่องการบริหารบางประการ เช่น

เจ้าหน้าที่คิดว่าตนมีอำนาจบังคับบัญชาโรงเรียนราษฎร์ การพยายามทำโรงเรียนราษฎร์ให้มี

ลักษณะเป็นโรงเรียนหลวง ฯลฯ^๑ จึงประพุดัตนเป็นเสมือนตำรวจคอยจับผิด สอบสวน ตั้งข้อหา และพิจารณาลงโทษโรงเรียนราษฎร์เสียเอง

จากคำชี้แจงข้อราชการของ ดร.วิทยุ สาธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ทำให้มองเห็นแนวคิดนโยบายระดับกระทรวงที่มีต่องานโรงเรียนราษฎร์ได้อย่างแจ่มชัด เป็นต้น ประชญา ลักษณะงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจะต้องเป็นองค์กรที่ให้บริการแก่โรงเรียนราษฎร์ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Service organization เป็นลักษณะแตกต่างจากกรมต่าง ๆ ที่มีโรงเรียนในสังกัด ดังเช่น กรมสามัญศึกษา กรมฝึกหัดครู และกรมอาชีวศึกษา กรมดังกล่าวเหล่านี้เป็นกรมที่มีลักษณะงานแบบ Functional organization สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนจะไม่มีหน้าที่จะไปสั่งการให้โรงเรียนราษฎร์ปฏิบัติ เสมือนหนึ่งกรมสามัญสั่งการให้โรงเรียนรัฐบาลปฏิบัติ แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการเอกชนจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะควบคุมโรงเรียนราษฎร์ ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน เหมือนหนึ่งตำรวจซึ่งไม่มีหน้าที่ที่จะสั่งการให้ประชาชนทำสิ่งใด ๆ แต่ตำรวจมีหน้าที่คอยดูแลมิให้ประชาชนปฏิบัติผิดกฎหมายทำลายความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีงามของบ้านเมือง^๒

สรุปความได้ว่า ทางราชการได้พยายามพัฒนาการ วิธีการควบคุมดูแลกิจการโรงเรียนราษฎร์โดยการจัดตั้งและขยายหน่วยงาน เรื่อยมาจนถึงขั้นระดับกรม แต่มิได้พัฒนาด้านปรัชญาและลักษณะการปฏิบัติเลย เพิ่งจะมาเริ่มได้แนวคิดใหม่ภายใต้การครอบงำของบรรยากาศเก่า ๆ เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง

^๑สมชัย วุฒิปรีชา, "คำบรรยายสรุปงาน ส.ช. ต่อ พณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ" วารสารการศึกษาเอกชน ๒ (มกราคม ๒๕๒๐) : ๓๕-๓๘.

^๒อาทร รัตนคำณวม, "บรรณาธิการ" วารสารการศึกษาเอกชน ๒ (มกราคม ๒๕๒๐):

๒. การบริหารงานภายในโรงเรียน

การบริหารกิจการภายในโรงเรียนราษฎรต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๗ กับพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบแบบแผนที่ตราออกมาตามนัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดบุคคลากรฝ่ายบริหารไว้ ๓ ฝ่าย คือ

๑. เจ้าของ หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของ หรือแสดงให้ผู้อื่นเข้าใจเป็นเจ้าของ รับผิดชอบในการตั้ง การดำรง และการเลิกโรงเรียน

๒. ผู้จัดการ หมายถึงบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน กล่าวคือ เป็นผู้ดำเนินงานฝ่ายธุรการ และควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน

๓. ครูใหญ่ หมายถึง บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในวิชาการของโรงเรียน และเป็นหัวหน้าควบคุมครู และนักเรียนในโรงเรียน

เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีข้อกำหนดให้ "ผู้จัดการ" ควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ครูใหญ่เป็นหัวหน้าควบคุมครูและนักเรียนอีกด้วย ครูและนักเรียนจึงมีปัญหาบทบาทสองซ้อน (dual role) เกิดขึ้น

ค. โรงเรียนราษฎรในปัจจุบัน

๑. สภาพทั่วไป

เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษามาเป็นเวลานานตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช และได้เริ่มทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเป็นลำดับในเวลาต่อมา แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามจัดตั้งโรงเรียนรัฐบาลขึ้นมา เพื่อดำเนินการจัดการศึกษาเอง แต่ก็ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงเปิดโอกาสให้เอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างกว้างขวาง แต่กำหนดให้อยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ

พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ เป็นปีแห่งแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ ๓ อันเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นหน้าที่และทั้งเป็นความจำเป็นที่โรงเรียนราษฎร์จะต้องเรียนรู้และยึดเป็นหลักสำหรับดำเนินงานของโรงเรียน เพราะงานของโรงเรียนราษฎร์นั้นต้องต่อเนื่อง และสอดคล้องกับงานการศึกษาของรัฐอยู่ตลอดไป

เมื่อสรุปหัวข้อที่สำคัญ ๆ อันเป็นใจความแล้วก็คือ แกไขอุปสรรค ปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มหรือขยายปริมาณการศึกษาของนักเรียนทุกระดับชั้น ให้เยาวชนของชาติได้รับการศึกษาอย่างกว้างขวาง และให้มีประสิทธิภาพสูงเด่นยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนของรัฐทุกระดับ ทุกสังกัด และทุกสายการศึกษา

เพื่อที่จะดำเนินการให้ได้ผลตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ ๓ นี้ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดโครงการไว้รวมทั้งสิ้น ๔๔ โครงการ เป็นโครงการต่อเนื่อง ๖๕ โครงการและเป็นโครงการใหม่ ๑๔ โครงการ ล้วนเป็นการระดมสรรพกำลังในอันที่จะให้โรงเรียนรัฐทุกสายทุกสังกัดขยายหรือเพิ่มการรับนักเรียน-นักศึกษาให้มากขึ้นทุกระดับชั้น ตั้งแต่อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา ฝึกหัดครู และวิชาชีพชั้นสูง ตลอดจนถึงชั้นอุดมศึกษา พร้อมทั้งมีโครงการปรับปรุงคุณภาพควบคู่กันไปด้วย^๑

สำหรับในด้านโรงเรียนราษฎร์นั้น แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ ๓ มิได้ชี้บ่งว่าจะให้เพิ่มปริมาณจำนวนนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์เลย จึงชวนให้เข้าใจไปว่า นักเรียนในสายโรงเรียนราษฎร์คงจะต้องมีจำนวนลดน้อยลงตามลำดับในเมื่อสถานศึกษาของรัฐทุกระดับชั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางสายสามัญนั้น รัฐกำลังเร่งขยายรับนักเรียนเพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณในทุกโอกาสที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม หากการเพิ่มปริมาณจำนวนนักเรียนของรัฐเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป โรงเรียนราษฎร์ก็จะได้ความกระทบกระเทือนน้อยลง และมีเวลาพอที่จะแก้ไขสถานการณ์ได้บ้าง

^๑สมาคมครูโรงเรียนราษฎร์แห่งประเทศไทย, แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ ๓ พ.ศ.

แต่ถ้ารวดเร็วเกินไปดังแผนแล้ว โรงเรียนราษฎร์ก็จะมีข้อยุ่งยากมากขึ้นเป็นแน่แท้ ขณะเดียวกัน ประชาชนก็เร่งเร้าทางราชการให้ขยายการศึกษาโรงเรียนของรัฐออกไปให้ทั่วถึงโดยรวดเร็ว เพื่อที่ประชาชนเหล่านี้จะได้ไม่ต้องเสียเงินค่าเล่าเรียนให้บุตรหลานของตน รัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตามคำเรียกร้องของประชาชน กล่าวโดยรูปการแล้ว จำนวนโรงเรียนราษฎร์และจำนวนนักเรียนโรงเรียนราษฎร์จะลดลงเรื่อย ๆ จนอีก ๔๐-๕๐ ปีข้างหน้าคงจะเหลือแต่โรงเรียนชั้นดีเยี่ยม ซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก แต่ละโรงเรียนจะมีการดำเนินงานในระดับดีเยี่ยม และโรงเรียนราษฎร์สายสามัญที่ดำเนินงานโดยเอกชนคนเดียวจะหมดไป คงจะมีแต่โรงเรียนที่บริหารงานโดยคณะบุคคล ถึงระยะเวลานั้น การเงินของประเทศจะเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ การครองชีพของประชาชนเป็นไปอย่างราบรื่น การงานทุกอย่างจะมีดุลยภาพกันดี โรงเรียนราษฎร์ก็สามารถดำเนินงานเลี้ยงตัวเองได้ โดยไม่ต้องฝ่าฝืนระเบียบแต่อย่างใด วิทยาการต่าง ๆ ในประเทศจะก้าวหน้าไปอีกไกล ไม่มีความจำเป็นอันใดที่นักเรียนต้องไปเรียนต่อในต่างประเทศ หรือรัฐบาลต้องส่งข้าราชการไปศึกษาต่อหรือดูงานเพิ่มเติมในต่างประเทศเป็นจำนวนมาก นอกจากจะส่งไปสังเกตการณ์ ไปร่วมประชุมหรือไปช่วยการพัฒนาประเทศอื่นที่ยังมีความเจริญน้อยกว่าเท่านั้น^๑

ปัจจุบันแบ่งโรงเรียนราษฎร์ตามลักษณะวิชาที่ทำการสอนเป็น ๔ ประเภท คือ

๑. โรงเรียนอนุบาล
๒. โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งมีประถมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย
๓. โรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งมีมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย
๔. โรงเรียนอาชีวศึกษา ทำการสอนวิชาชีพ
๕. โรงเรียนการศึกษาพิเศษ ได้แก่ โรงเรียนเฉพาะกาล โรงเรียนการศึกษาผู้ใหญ่

โรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนส่งคำสอน โรงเรียนกวดวิชา และโรงเรียนส่งเสริมทัศนคติการ

^๑เพี้ยน สุวรรณมาลิก "เข็มทิศของโรงเรียนราษฎร์", การประชุมสัมมนาการบริหารโรงเรียนราษฎร์ครั้งที่ ๑๓ เรื่องโรงเรียนราษฎร์สมัยปฏิรูป ๒๒-๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ณ ศาลาสันติธรรม กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, สมาคมสหพันธ์โรงเรียนราษฎร์, ๒๕๑๔), หน้า ๔๑-๔๔.

ในปีการศึกษา ๒๕๑๘ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนรับผิดชอบโรงเรียน
ราษฎร์ในประเทศไทยทั้งสิ้น ๔,๑๘๑ โรงเรียน อยู่ในส่วนกลาง ๑,๖๘๕ โรงเรียน และอยู่ในส่วนภูมิภาค
๒,๔๙๖ โรงเรียน คิดเป็นอัตราส่วน โรงเรียนในส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเป็น ๔๐ : ๖๐

โรงเรียนประเภทสามัญทั้งหมด ๒,๕๔๘ โรงเรียน อยู่ในส่วนกลาง ๔๔๘ โรงเรียน ในส่วน
ภูมิภาค ๑,๖๔๐ โรงเรียน คิดเป็นอัตราส่วนระหว่างส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเท่ากับ ๓๗ : ๖๓

โรงเรียนอาชีวศึกษามีทั้งหมด ๖๒๕ โรงเรียน สอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ๔๑
โรงเรียน อยู่ในส่วนกลาง ๖๔ โรงเรียน ในส่วนภูมิภาค ๒๗ โรงเรียน คิดอัตราส่วนระหว่างส่วนกลางต่อส่วน
ภูมิภาคเป็น ๗๐ : ๓๐ โรงเรียนที่สอนตามหลักสูตรของโรงเรียนเองมี ๕๓๔ โรงเรียน อยู่ในส่วน
กลาง ๓๒๗ โรงเรียน ในส่วนภูมิภาค ๒๑๑ โรงเรียน คิดอัตราส่วนระหว่างส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเป็น
๖๑ : ๓๙ ดังแสดงให้เห็นชัดในตารางที่ ๑



ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑. อัตราส่วนจำนวนโรงเรียนราษฎร์ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำแนกตามระดับ
การศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๑๘^๑

ระดับการศึกษา	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อัตราส่วน กลาง : ภูมิภาค
อนุบาลศึกษา	๔๓๘	๒๗๒	๑๖๖	๖๒ : ๓๘
ประถมศึกษาตอนต้น	๓๘๗	๑๔๒	๒๔๕	๓๗ : ๖๓
ประถมศึกษาตอนปลาย	๕๖๔	๒๓๔	๓๓๐	๔๑ : ๕๙
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑,๐๙๓	๒๔๒	๘๕๑	๒๒ : ๗๘
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑๐๖	๕๘	๔๘	๕๕ : ๔๕
รวมประเภทสามัญศึกษา	๒,๕๘๘	๙๔๘	๑,๖๔๐	๓๗ : ๖๓
อาชีวศึกษาหลักสูตร ศธ.	๙๑	๖๔	๒๗	๗๐ : ๓๐
อาชีวศึกษาหลักสูตรโรงเรียน	๕๓๘	๓๒๗	๒๑๑	๖๑ : ๓๙
รวมอาชีวศึกษา	๖๒๙	๓๙๑	๒๓๘	๖๒ : ๓๘
การศึกษาพิเศษ	๙๖๔	๓๕๐	๖๑๔	๓๖ : ๖๔
รวมทั้งสิ้น	๔,๑๘๑	๑,๖๘๙	๒,๔๙๒	๔๐ : ๖๐

^๑แผนกสถิติ ฝ่ายวิชาการและวางแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน,
"สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๘" (อัตลำนเอา), หน้า ๑๒-๑๓.

จำนวนนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศมีทั้งสิ้น ๑,๓๔๖,๕๕๖ คน เป็นจำนวนนักเรียนในส่วนกลาง ๕๖๕,๐๐๐ คน และในส่วนภูมิภาค ๗๗๗,๕๕๕ คน คิดเป็นอัตราส่วนนักเรียนส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเท่ากับ ๔๒ : ๕๘

จำนวนนักเรียนประเภทสามัญศึกษามีทั้งหมด ๑,๑๖๘,๕๕๖ คน เป็นนักเรียนส่วนกลาง ๔๕๕,๓๓๘ คน และส่วนภูมิภาค ๗๑๓,๒๑๘ คน คิดเป็นอัตราส่วนนักเรียนส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเท่ากับ ๓๙ : ๖๑

จำนวนนักเรียนอาชีวศึกษามีทั้งหมด ๑๑๔,๘๘๕ คน เป็นนักเรียนในส่วนกลาง ๘๘,๑๗๒ คน และส่วนภูมิภาคเท่ากับ ๒๖ : ๒๒ ในจำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาทั้งหมดเป็นนักเรียนอาชีวศึกษาหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ ๖๔,๓๓๖ คน ซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ๔๘,๖๓๕ คน และส่วนภูมิภาค ๑๕,๖๙๗ คน คิดเป็นอัตราส่วนนักเรียนส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาค เท่ากับ ๗๖ : ๒๔ นักเรียนอาชีวศึกษาหลักสูตรโรงเรียนเอง ๑๐,๐๑๖ คน เป็นนักเรียนส่วนกลาง ๔๐,๕๓๓ คน ส่วนภูมิภาค ๑๐,๐๑๖ คน คิดเป็นนักเรียนส่วนกลางต่อส่วนภูมิภาคเท่ากับ ๘๐ : ๒๐ ดังแสดงในตารางที่ ๒

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๒. อัตราส่วนจำนวนนักเรียนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำแนกตามระดับการศึกษา
ปีการศึกษา ๒๕๑๘^๑

ระดับการศึกษา	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อัตราส่วน กลาง : ภูมิภาค
อนุบาลศึกษา	๑๒๒,๔๑๒	๔๑,๔๑๒	๗๑,๕๓๓	๔๒ : ๕๘
ประถมศึกษาตอนต้น	๔๘๘,๒๕๖	๒๑๕,๐๑๔	๒๗๓,๒๔๑	๔๔ : ๕๖
ประถมศึกษาตอนปลาย	๒๕๗,๔๗๘	๑๐๕,๕๖๕	๑๕๒,๐๑๓	๔๑ : ๕๙
มัธยมศึกษาตอนต้น	๒๗๖,๗๘๔	๗๐,๔๕๒	๒๐๖,๓๓๒	๒๕ : ๗๕
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๒๓,๐๕๘	๑๒,๙๙๔	๑๐,๐๕๔	๕๖ : ๔๔
รวมประเภทสามัญศึกษา	๑,๑๖๘,๕๕๖	๔๕๕,๓๓๘	๗๑๓,๒๑๘	๓๙ : ๖๑
อาชีวศึกษาหลักสูตร ศธ.	๖๔,๓๓๖	๕๘,๖๓๙	๑๕,๖๙๗	๗๖ : ๒๔
อาชีวศึกษาหลักสูตรโรงเรียน	๕๐,๕๕๕	๔๐,๕๓๓	๑๐,๐๒๒	๘๐ : ๒๐
รวมอาชีวศึกษา	๑๑๔,๘๙๑	๙๙,๑๗๒	๑๕,๗๑๙	๗๘ : ๒๒
การศึกษาพิเศษ	๖๓,๐๐๘	๒๕,๕๙๐	๓๗,๔๑๘	๓๙ : ๖๑
รวมทั้งสิ้น	๑,๓๔๖,๔๕๕	๕๖๔,๐๐๐	๗๘๒,๔๕๕	๔๒ : ๕๘

^๑แผนกสถิติ ฝ่ายวิชาการและวางแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน,

"สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๘," หน้า ๑๒-๑๓.

จำนวนนักเรียนในรอบ ๖ ปี ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๑๓ ถึง ๒๕๑๙ นั้น มีทั้งเพิ่มและลดลง กล่าวคือ ในปีการศึกษา ๒๕๑๔ มีนักเรียนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒.๖๔ ปีการศึกษา ๒๕๑๕ มีนักเรียนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๘๖ ปีการศึกษา ๒๕๑๖ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๗๘ ปีการศึกษา ๒๕๑๗ นักเรียนลดลงร้อยละ ๓.๑๖ ปีการศึกษา ๒๕๑๘ มีนักเรียนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๕๐ และปีการศึกษา ๒๕๑๙ มีนักเรียนเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๒๒ ดังแสดงไว้ในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓. แสดงจำนวนนักเรียนในโรงเรียนราษฎร์ ในช่วงระยะเวลา ๖ ปี^{๑,๒}

ปีการศึกษา	จำนวนนักเรียน (คน)	จำนวนนักเรียนที่ เพิ่มหรือลด (คน)	ร้อยละของนักเรียน ที่เพิ่มหรือลดลง
๒๕๑๓	๑,๒๕๑,๖๕๐	-	-
๒๕๑๔	๑,๒๘๔,๖๕๔	+ ๓๓,๐๐๔	+ ๒.๖๔
๒๕๑๕	๑,๓๓๔,๒๕๑	+ ๔๙,๕๙๗	+ ๓.๘๖
๒๕๑๖	๑,๓๘๔,๘๘๘	+ ๕๐,๕๙๗	+ ๓.๗๘
๒๕๑๗	๑,๓๔๑,๖๖๔	- ๔๓,๒๒๔	- ๓.๑๖
๒๕๑๘	๑,๓๕๖,๘๘๘	+ ๑๕,๒๒๔	+ ๐.๕๐
๒๕๑๙	๑,๓๕๙,๘๕๐	+ ๓,๐๐๑	+ ๐.๒๒

^๑ สมชัย วุฒิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ," หน้า ๖๔.

^๒ เพ็ญ สุวรรณมาลิก, "โอกาสความก้าวหน้าของครูโรงเรียนราษฎร์," คำบรรยาย
ปัจฉิมนิเทศนักศึกษาวิทยาลัยครูพระนคร ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ (สำนักงานเลขาธิการสมาคมสหพันธ์
โรงเรียนราษฎร์, อัดสำเนา, ๒๕๒๐).

๒. โรงเรียนราษฎร์สามัญศึกษาและอาชีวศึกษา หลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ

ก) จำนวนครู

จำนวนครูโรงเรียนราษฎร์ประเภทสามัญศึกษา มีรวมทั้งสิ้น ๔๔,๗๖๔ คน
สอนอยู่ในส่วนกลาง ๑๔,๗๐๓ คน และอยู่ในส่วนภูมิภาค ๓๑,๐๖๑ คน คิดเป็นอัตราส่วนครูส่วน
กลางกับครูส่วนภูมิภาค เท่ากับ ๓๔ : ๖๒ ดังแสดงในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔. แสดงจำนวนครูโรงเรียนราษฎร์ประเภทสามัญศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๑๔^๑

ระดับการศึกษา	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อัตราส่วน กลาง : ภูมิภาค
อนุบาลศึกษา	๔,๓๒๔	๒,๓๓๗	๒,๙๘๖	๔๔ : ๕๖
ประถมศึกษาตอนต้น	๑๖,๘๓๖	๗,๑๖๑	๙,๖๗๕	๔๓ : ๕๗
ประถมศึกษาตอนปลาย	๑๐,๓๒๔	๓,๗๖๑	๖,๕๖๓	๓๖ : ๖๔
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๑,๐๔๑	๒,๖๔๗	๘,๓๙๔	๒๔ : ๗๖
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๘๗๔	๔๗๑	๔๐๔	๕๔ : ๔๖
ครูบริหารและธุรการ	๒,๐๑๐	๙๙๕	๑,๐๑๕	๕๐ : ๕๐
ครูพิเศษสังกัดโรงเรียน	๓,๐๔๔	๑,๑๙๕	๑,๘๔๙	๓๔ : ๖๖
ครูจ้างสอนรายชั่วโมง	๓๐๐	๑๓๒	๑๖๘	๔๔ : ๕๖
รวม	๔๔,๗๖๔	๑๔,๗๐๓	๓๑,๐๖๑	๓๔ : ๖๒

^๑แผนกสถิติ ฝ่ายวิชาการและวางแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน,

"สถิติการศึกษาเอกชน ฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๔", หน้า ๒๒.

ครูโรงเรียนอาชีวศึกษาทั้งหมดมี ๔,๓๖๒ คน สอนอยู่ในส่วนกลาง ๓,๓๘๐ คน และ
ในส่วนภูมิภาค ๔๘๒ คน คิดเป็นครูส่วนกลางต่อครูส่วนภูมิภาค เท่ากับ ๗๗ : ๒๓

ครูอาชีวศึกษาหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการมี ๒,๖๕๔ คน เป็นครูส่วนกลาง ๒,๐๒๐
คน สอนในภูมิภาค ๖๓๔ คน คิดเป็นอัตราส่วนระหว่างครูส่วนกลางต่อครูส่วนภูมิภาค เท่ากับ
๗๖ : ๒๔

สำหรับครูอาชีวศึกษาหลักสูตรโรงเรียนเอง รวมทั้งหมด ๑,๗๐๘ คน เป็นครูในส่วน
กลาง ๑,๓๖๐ คน และในส่วนภูมิภาค ๓๔๘ คน คิดเป็นอัตราส่วนระหว่างครูส่วนกลางต่อครูส่วน
ภูมิภาคเท่ากับ ๘๐ : ๒๐ ดังแสดงในตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕. แสดงจำนวนครูโรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษา ปีการศึกษา ๒๕๑๕^๑

ระดับการศึกษา	รวม	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	อัตราส่วน กลาง : ภูมิภาค
อาชีวศึกษาหลักสูตร ศธ.	๒,๖๕๔	๒,๐๒๐	๖๓๔	๗๖ : ๒๔
อาชีวศึกษาหลักสูตรโรงเรียน	๑,๗๐๘	๑,๓๖๐	๓๔๘	๘๐ : ๒๐
รวม	๔,๓๖๒	๓,๓๘๐	๔๘๒	๗๗ : ๒๓

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒.

ข) วุฒิของครู

ครูโรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษาที่ไม่มีวุฒิทางครูเป็นจำนวนมาก จากจำนวนครูทั้งหมด ๔๔,๗๖๘ คน มีครูวุฒิสำมัญญ ม.ศ. ๕ และ ม. ๘ เป็นจำนวน ๑,๔๔๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๒๐ มีครูวุฒิม.ศ. ๓ หรือ ม. ๖ เป็นจำนวน ๑๔,๖๑๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๓๖ และมีครูวุฒิต่ำกว่า ม.ศ. ๓ เป็นจำนวน ๑,๘๐๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๖๓ รวมผู้ไม่มีวุฒิทางครูจำนวน ๑๘,๐๖๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๖.๘๔ สำหรับวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามี ๒,๓๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๕.๖๕ และผู้มีวุฒิสูงกว่าปริญญาตรี ๑๗๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๖

ในโรงเรียนส่วนกลาง มีครูทั้งสิ้น ๑๘,๗๐๓ คน ไม่มีวุฒิทางครู ๖,๔๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๓๕ ในจำนวนนี้มีวุฒิ ม.ศ. ๕, ม. ๘ จำนวน ๗๔๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๕.๒๕ วุฒิม.ศ. ๓, ม. ๖ จำนวน ๔,๗๘๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๕.๖๔ และวุฒิต่ำกว่า ม.ศ. ๓ จำนวน ๘๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔.๔๖ สำหรับครูวุฒิปริญญาตรีเทียบเท่ามีจำนวน ๑,๑๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๖.๓๗ และวุฒิสูงกว่าปริญญาตรี ๑๒๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๖๖ ดังแสดงในตารางที่ ๖

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๖. แสดงจำนวนครูโรงเรียนราษฎร์ประเภทสามัญศึกษา จำแนกตามวุฒิ
ปีการศึกษา ๒๕๑๘^๑

วุฒิครู	รวม	ร้อยละ	ส่วนกลาง	ร้อยละ	ส่วนภูมิภาค	ร้อยละ
สูงกว่าปริญญาตรี	๑๗๔	๐.๓๖	๑๒๓	๐.๖๖	๕๑	๐.๑๘
ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	๒,๓๑๓	๔.๖๕	๑,๑๙๑	๖.๓๗	๑,๑๒๒	๓.๖๑
ปม.ช. หรือเทียบเท่า	๒๓๓	๐.๔๗	๑๖๑	๐.๘๖	๗๒	๐.๒๓
พม., ป.ม., ป.วส., พ.อ., ว.อ.	๕,๔๗๘	๑๑.๐๑	๒,๔๐๖	๑๒.๘๖	๓,๐๗๒	๙.๘๙
ว.กศ., ป.กศ.สูง	๕,๕๔๓	๑๑.๑๔	๒,๘๕๒	๑๕.๒๐	๒,๖๙๑	๘.๖๙
ป.ป., พ.ป., ว.ท., มศ.๖	๓,๖๓๙	๗.๓๒	๑,๓๖๕	๗.๒๕	๒,๒๗๓	๗.๓๕
ป.กศ., พ.กศ.	๑๒,๔๐๓	๒๔.๙๒	๓,๖๒๔	๑๙.๓๘	๘,๗๗๙	๒๘.๒๖
พ., ป., ว.ต.	๑,๖๑๓	๓.๒๔	๕๗๔	๓.๐๗	๑,๐๓๙	๓.๓๕
ม.ศ.๕, ม.๘	๑,๙๔๙	๓.๙๐	๗๙๕	๔.๒๕	๑,๑๕๔	๓.๗๑
ม.ศ.๓, ม.๖	๑๕,๖๑๑	๓๑.๓๖	๕,๗๙๖	๒๙.๖๕	๙,๘๑๕	๓๑.๖๑
ต่ำกว่า ม.ศ.๓	๑,๘๐๗	๓.๖๓	๘๓๕	๔.๕๖	๙๗๒	๓.๑๓
รวม	๕๕,๗๖๘	๑๐๐.๐๐	๑๘,๗๐๓	๑๐๐.๐๐	๓๗,๐๖๕	๑๐๐.๐๐

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานเลขาธิการสมาคมสหพันธ์โรงเรียนราษฎร์, เอกสารประกอบการประชุม
คณะกรรมการบริหารสมาคม ฯ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐ (อัดสำเนา).

โรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษามีครูทั้งสิ้น ๒,๖๕๔ คน เป็นครูสอนในส่วนกลาง ๒,๐๒๐ คน และในส่วนภูมิภาค ๖๓๔ คน ในจำนวนครูทั้งหมดเหล่านี้ มีครูไม่มีวุฒิต่างครุตั้งนี้ คือ วุฒิ ม.ศ. ๕, ม. ๘ จำนวน ๒๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๐๕ วุฒิ ม.ศ. ๓, ม. ๖ จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๒๔ และวุฒิต่ำกว่า ม.ศ. ๓ จำนวน ๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๓ รวมครูไม่มีวุฒิตั้งนี้ ๖๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๕๖ สำหรับครูวุฒิปริญญาตรี ๑,๐๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๒๕ และวุฒิสสูงกว่าปริญญาตรีจำนวน ๗๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๗

ครูในโรงเรียนราษฎร์ส่วนกลางจำนวน ๒,๐๒๐ คน เป็นครูไม่มีวุฒิตั้งนี้ ๖๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๑๑ โดยมีวุฒิตั้งนี้ ม.ศ. ๕, ม. ๘ จำนวน ๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๒๘ วุฒิ ม.ศ. ๓, ม. ๖ จำนวน ๓๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๕๓ และวุฒิต่ำกว่า ม.ศ. ๓ จำนวน ๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๐ สำหรับครูวุฒิปริญญาตรีมีจำนวน ๗๕๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๗.๓๑ และครูวุฒิสสูงกว่าปริญญาตรีมี ๕๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๗

ครูในโรงเรียนราษฎร์ส่วนภูมิภาคจำนวน ๖๓๔ คน เป็นครูไม่มีวุฒิตั้งนี้ ๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๗๘ เป็นครูวุฒิตั้งนี้ ม.ศ. ๕, ม. ๘ จำนวน ๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๔๗ และวุฒิตั้งนี้ ม.ศ. ๓, ม. ๖ จำนวน ๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๓๑ สำหรับครูที่มีวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่ามี ๒๗๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๓.๕๒ และวุฒิสสูงกว่าปริญญาตรีจำนวน ๑๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๓๕ ดังแสดงในตารางที่ ๗

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๗. แสดงจำนวนครูโรงเรียนราษฎร์ ประเภทอาชีวศึกษาหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ
จำแนกตามวุฒิการศึกษา ๒๕๑๘^๑

วุฒิครู	รวม	ร้อยละ	ส่วนกลาง	ร้อยละ	ส่วนภูมิภาค	ร้อยละ
สูงกว่าปริญญาตรี	๗๑	๒.๖๗	๕๖	๒.๗๗	๑๕	๒.๓๔
ปริญญาตรี หรือเทียบเท่า	๑,๐๗๑	๔๐.๒๙	๗๙๔	๓๙.๓๑	๒๗๗	๔๓.๔๒
ป.ช. หรือเทียบเท่า	๑๑๗	๔.๔๑	๘๔	๔.๑๖	๓๓	๕.๑๘
ป.ม., พ.ม., ป.วส., พ.อ., ว.อ.	๘๔๔	๓๓.๒๖	๗๐๑	๓๔.๗๐	๑๔๓	๒๘.๖๘
ว.กศ., ป.กศ.สูง	๒๖๕	๙.๙๗	๑๗๑	๘.๔๗	๙๔	๑๔.๗๓
ป.ป., พ.ป., วท., ม.ศ.๖	๑๖๖	๖.๒๕	๑๔๓	๗.๐๘	๒๓	๓.๖๑
ป.กศ., พ.กศ.	๑๕	๐.๕๖	๗	๐.๓๕	๘	๑.๒๔
ป., พ., ว.ด.	๑	๐.๐๓	๑	๐.๐๕	-	-
ม.ศ.๕, ม.๘	๒๙	๑.๐๙	๒๖	๑.๒๘	๓	๐.๔๗
ม.ศ.๓, ม.๖	๓๓.๖๘	๑.๒๔	๓๑.๖๓	๑.๕๓	๒	๐.๓๑
ต่ำกว่า ม.ศ.๓	๖	๐.๒๓	๖	๐.๓๐	-	-
รวม	๒,๖๕๘	๑๐๐.๐๐	๒,๐๒๐	๑๐๐.๐๐	๖๓๘	๑๐๐.๐๐

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ฝ่ายวิชาการและวางแผน, "สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๘", หน้า ๒๐.

ค) อัตราส่วนครูกับนักเรียน

กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้โรงเรียนราษฎร์ทุกระดับการศึกษา นับตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา มีอัตราค่าจ้างบรรจครูตามวุฒิครูและอัตราครูต่อนักเรียนไว้แนบนี้ ดังแสดงในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔. แสดงอัตราค่าจ้างครูในโรงเรียนราษฎร์ จำแนกตามวุฒิและระดับการศึกษา^๑

อัตรา	อนุบาล	ประถมศึกษา		มัธยมศึกษา	
		ตอนต้น	ตอนปลาย	ตอนต้น	ตอนปลาย
๑. อัตราครูต่อนักเรียน	๑:๒๕	๑:๓๕	๑:๓๐	๑:๒๕	๑:๒๐
๒. อัตราห้องต่อนักเรียน	๑:๓๕	๑:๔๔	๑:๔๕	๑:๕๐	๑:๕๐
๓. ร้อยละของครูวุฒิ :					
ปริญญาตรีทางการศึกษา หรือสาขาที่คุรุสภากำหนด	-	-	-	๕๐	๕๐
ป.ม.หรือ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่า	-	-	๕๐	๕๐	๕๐
ป.ป. หรือ ป.กศ. หรือเทียบเท่า	๕๐	๖๐	๕๐	-	-
ป. หรือเทียบเท่า หรือต่ำกว่า	๖๐	๕๐	-	-	-

^๑"ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการช่วยเหลือครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ เป็นเงินสมทบเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๑๔".

อัตราส่วนครูต่อนักเรียน ประเภทสามัญศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๑๘ (ครูที่มีประจำใน
โรงเรียน และทำการสอนจริง)

ทั่วประเทศ = ๑ : ๒๔

ส่วนกลาง = ๑ : ๒๖

ส่วนภูมิภาค = ๑ : ๒๔

อัตราส่วนครูต่อนักเรียนประเภทสามัญศึกษาในปีการศึกษา ๒๕๑๘ (ครูที่มีอยู่ในโรงเรียน
ทั้งหมด)

ทั่วประเทศ = ๑ : ๒๔

ส่วนกลาง = ๑ : ๒๕

ส่วนภูมิภาค = ๑ : ๒๓

อัตราส่วนครูต่อนักเรียนประเภทอาชีวศึกษา (หลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการ)

ทั่วประเทศ = ๑ : ๒๔

ส่วนกลาง = ๑ : ๒๔

ส่วนภูมิภาค = ๑ : ๒๔

อัตราส่วนครูต่อนักเรียนประเภทอาชีวศึกษา หลักสูตรโรงเรียน

ทั่วประเทศ = ๑ : ๓๐

ส่วนกลาง = ๑ : ๓๐

ส่วนภูมิภาค = ๑ : ๒๔

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ง) ผลการสอบไล่ปลายปี

นักเรียนโรงเรียนราชบุรีโดยเฉลี่ยสอบไล่ได้ร้อยละ ๙๓.๑๔ โดยที่ในระดับประถมศึกษาตอนต้นสอบได้ร้อยละ ๙๓.๑๔ ประถมศึกษาตอนปลายสอบได้ร้อยละ ๙๖.๕๑ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นสอบได้ร้อยละ ๙๓.๓๙ มัธยมศึกษาตอนปลายประเภทสามัญสอบได้ร้อยละ ๙๕.๘๕ และมัธยมศึกษาตอนปลายประเภทอาชีวศึกษาสอบได้ร้อยละ ๘๕.๕๑ ดังแสดงในตารางที่ ๕

ตารางที่ ๕. แสดงผลการสอบไล่ปีการศึกษา ๒๕๑๗ ของโรงเรียนราชบุรี จำแนกตามระดับการศึกษา^๑

ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียน ที่เข้าสอบ	จำนวนนักเรียน ที่สอบได้	สอบได้ กิดร้อยละ
ประถมศึกษาตอนต้น	๔๒๒, ๗๙๐	๓๙๓, ๗๗๗	๙๓.๑๔
ประถมศึกษาตอนปลาย	๒๓๖, ๑๒๑	๒๒๗, ๘๘๙	๙๖.๕๑
มัธยมศึกษาตอนต้น	๒๕๙, ๒๗๙	๒๔๒, ๑๔๐	๙๓.๓๙
มัธยมศึกษาตอนปลาย ประเภทสามัญ			
- แผนกวิทยาศาสตร์	๑๑, ๑๖๒	๗, ๐๗๒	๖๓.๖๖
- แผนกศิลปะ	๘, ๕๕๖	๔, ๗๗๙	๕๕.๘๖
- แผนกทั่วไป	๓๑๐	๑๓๕	๔๓.๕๕
ประเภทอาชีวศึกษา	๕๔, ๐๖๑	๔๘, ๓๘๐	๘๘.๕๑
รวม	๙๙๒, ๒๖๙	๙๒๔, ๑๗๒	๙๓.๑๔

^๑สมชัย วุทธิปรีชา, "โรงเรียนราชบุรีกับความมั่นคงของชาติ", หน้า ๗๐.

จ) คุณภาพของโรงเรียนราษฎร์

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้สำรวจมาตรฐานของโรงเรียนราษฎร์ สายสามัญศึกษาทั่วประเทศราชอาณาจักร เมื่อปีการศึกษา ๒๕๑๗ โดยใช้เกณฑ์พิจารณาซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญทางการศึกษา ๗ ลักษณะ ดังนี้^๑

- ๑) นักเรียน พิจารณาเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน
- ๒) ครู พิจารณาเกี่ยวกับบุคลิกครู ประสบการณ์ เงินเดือน อัตราครูต่อนักเรียน อัตราการสอนของครู
- ๓) การเงิน พิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรค่าดำเนินการรายหัวต่อนักเรียนและความสมมูลย์ของรายรับ-รายจ่าย
- ๔) อาคารสถานที่ พิจารณาเกี่ยวกับอาคารเรียน บริเวณโรงเรียน และห้องประกอบจำเป็นอื่น ๆ
- ๕) อุปกรณ์การสอน พร้อมทั้งการใช้อุปกรณ์
- ๖) การบริหาร
- ๗) โปรแกรมการจัดกิจกรรมนักเรียน

โดยจำแนกโรงเรียนราษฎร์เป็น ๓ ระดับ คือ ระดับมาตรฐานดี ปานกลาง และพอใช้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, กระทรวงศึกษาธิการ, การวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐานโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๑๗ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, ๒๕๑๙), หน้า ๒-๑๑.

จากผลการวิจัยพบว่า มีโรงเรียนราษฎร์ที่อยู่ในระดับมาตรฐานดี ๓๑๕ โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๗๐ ระดับปานกลาง ๑,๒๕๐ โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ ๖๔.๗๑ ระดับพอใช้ ๔๐๑ โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๕๙ โรงเรียนที่มีมาตรฐานดีเหล่านี้ ส่วนมากอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อคิดเทียบกับโรงเรียนในต่างจังหวัดแล้ว จะอยู่ในอัตราส่วน ๒๓ : ๑๒ โรงเรียนราษฎร์ที่มีมาตรฐานปานกลาง ส่วนมากจะเป็นโรงเรียนในต่างจังหวัด ซึ่งเมื่อคิดเทียบกับโรงเรียนในกรุงเทพมหานครแล้ว จะอยู่ในอัตราส่วน ๔๙ : ๖๗ โรงเรียนราษฎร์ที่มีมาตรฐานพอใช้ ส่วนมากจะเป็นโรงเรียนในต่างจังหวัด ซึ่งเมื่อเทียบกับโรงเรียนในกรุงเทพมหานครแล้ว จะอยู่ในอัตราส่วน ๑๘ : ๒๑

นอกจากนี้ ยังพบว่าโรงเรียนราษฎร์ที่อยู่ในมาตรฐานดี เป็นโรงเรียนที่เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงตามที่ราชการกำหนดให้ คือ เก็บปีละ ๘๐๐ ถึง ๑,๒๐๐ บาท โรงเรียนที่เห็นสมควรให้เก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้เกินกว่าปีละ ๑,๒๐๐ บาท มีเพียง ๑๓ โรงเรียนเท่านั้น คิดเป็นร้อยละ ๐.๖๕

ส่วนโรงเรียนราษฎร์ประเภทอื่น ๆ ยังมิได้มีการวิจัยเพื่อกำหนดมาตรฐาน

จ) การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน

กระทรวงศึกษาธิการได้ออกระเบียบว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับโรงเรียนที่เปิดการสอนระดับอนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษาสายสามัญ โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการเรียนชั้นสูงสุดไว้ว่า โรงเรียนที่เปิดสอนระดับอนุบาลถึงประถมศึกษาตอนปลาย ให้เก็บได้สูงสุดปีละ ๑,๐๐๐ บาท ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายให้เก็บได้สูงสุดปีละ ๑,๒๐๐ บาท ยกเว้นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จะพิจารณาให้เก็บได้เกินกว่าปีละ ๑,๒๐๐ บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมาตรฐานของโรงเรียนนั้น ๆ และอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้พิจารณา ส่วนการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนนั้น โรงเรียนใดจะเก็บได้ในอัตราสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับมาตรฐานของโรงเรียนเป็นเกณฑ์ อัตราค่าธรรมเนียมการเรียนมีดังแสดงในตารางที่ ๑๐ ต่อไปนี้

I 1596A413

ตารางที่ ๑๐. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานโรงเรียน กับอัตราค่าธรรมเนียมการเรียน

พ.ศ. ๒๕๑๘^๑

อันดับคุณภาพ	อัตราที่	อนุบาล, ป.ต้น ป.ปลาย	อัตราที่	ม.ศ.ต้น	อัตราที่	ม.ศ.ปลาย
๑ ดี	๑	๑,๐๐๐	๑	๑,๒๐๐	๑	๑,๒๐๐
	๒	๕๐๐	๒	๑,๑๐๐	๒	๑,๑๐๐
	๓	๔๐๐	๓	๑,๐๐๐	๓	๑,๐๐๐
			๔	๕๐๐	๔	๕๐๐
๒ ปานกลาง	๔	๓๐๐	๕	๘๐๐	๕	๘๐๐
	๕	๖๐๐	๖	๗๐๐	๖	๗๐๐
	๖	๕๐๐	๗	๖๐๐	๗	๖๐๐
			๘	๕๐๐	๘	๕๐๐
๓ พอใช้	๗	๔๐๐	๙	๔๐๐	๙	๔๐๐
	๘	๓๐๐	๑๐	๓๐๐	๑๐	๓๐๐
	๙	๒๐๐	๑๑	๒๐๐	๑๑	๒๐๐
	๑๐	๑๐๐	๑๒	๑๐๐	๑๒	๑๐๐

^๑สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, กระทรวงศึกษาธิการ, การวิจัยเพื่อกำหนด
มาตรฐานโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๘-๑๐.

สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนในโรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษานั้น กระทรวงศึกษาธิการยังมิได้กำหนดอัตราที่แน่นอน แต่ในปีการศึกษา ๒๕๑๘ กระทรวงศึกษาธิการได้อนุญาตให้โรงเรียนราษฎร์อาชีวศึกษาเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนสูงสุด ดังนี้

แผนกพาณิชยกรรมสูงสุดปีละ	๔,๕๐๐ บาท
แผนกช่างอุตสาหกรรมสูงสุดปีละ	๔,๘๐๐ บาท
และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ อีกปีละ	๕๕ บาท

อนึ่ง ปัจจุบันนี้กระทรวงศึกษาธิการอนุญาตให้โรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษา แผนกช่างกลเก็บค่าธรรมเนียมการเรียนได้ปีละไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาท แต่มีเงื่อนไขดังนี้^๑

๑) ค่าธรรมเนียมการเรียนดังกล่าวให้รวมถึงค่าเล่าเรียน ค่าวัสดุฝึก และค่าบำรุงอื่น ๆ โรงเรียนจะเก็บเงินนอกเหนือจากที่กล่าวนี้อีกไม่ได้

๒) โรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้เก็บปีละ ๖,๐๐๐ บาท นั้น จะต้องมิอุปการะการสอนและจำนวนครูอย่างน้อยตามมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งทางราชการกำหนดไว้ และในจำนวนครูดังกล่าวจะต้องมีครูปริญญาหรือเทียบเท่าไม่น้อยกว่าร้อยละ ๖๐

๓) การอุดหนุนส่งเสริมและช่วยเหลือโรงเรียน ครูใหญ่ และครูโรงเรียนราษฎร์

กระทรวงศึกษาธิการอุดหนุนและส่งเสริมโรงเรียนราษฎร์ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้^๒

๑) จัดส่งครูไปช่วยสอนในโรงเรียน

๒) ให้อุปการะการศึกษา

๓) ให้เงิน ทั้งนี้เฉพาะแก่โรงเรียนการกุศล

^๑ฝ่ายแผนงานสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ, ค่าธรรมเนียมการเรียนโรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษา (อัตรา), ๒๕๑๘.

^๒"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘" มาตรา ๔๔.

๔) ให้เข้าทรัพย์สินของกระทรวงศึกษาธิการ

๕) อุดหนุนและส่งเสริมให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการ และภายในวงเงินงบประมาณ

กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและช่วยเหลือครูใหญ่และครูของโรงเรียนที่สอนตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการดังนี้^{๑)}

- ๑) ให้การอบรมทางวิชาการ
- ๒) ให้เงินสงเคราะห์ตามส่วนที่รัฐบาลจัดสรรค้เข้าในกองทุนสงเคราะห์
- ๓) ให้เงินสมทบเงินเดือนหรือค่าครองชีพ
- ๔) ช่วยเหลือด้วยประการอื่น

ในปีงบประมาณ ๒๕๑๔ กระทรวงศึกษาธิการได้รับเงินงบประมาณสำหรับเป็นเงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ ๓๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท^{๒)} ทั้งนี้เพราะโรงเรียนราษฎร์มีรายได้ของตนเองไม่พอที่จะจ่ายเงินเดือนครูเต็มอัตราตามเจตนารมณ์ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ประสงค์ให้ครูได้รับเงินเดือนเต็มตามวุฒิ ในจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดนี้ ส่วนใหญ่จ่ายเป็นเงินเดือนครูที่ทำการสอนอยู่ในโรงเรียนราษฎร์ มีจำนวนเป็นสัดส่วนตามระเบียบที่กำหนดไว้ อีกส่วนหนึ่งจ่ายเป็นเงินกองทุนสะสมที่รัฐออกให้แก่ครูร้อยละ ๖ ของอัตราเงินเดือนของครูแต่ละคน

เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ รัฐมิได้จ่ายให้เป็นสิทธิของเจ้าของโรงเรียนราษฎร์แต่ประการใดทั้งหมดเป็นการจ่ายให้แก่ครู เป็นรายบุคคลตามที่ปรากฏเท่านั้น

^{๑)}"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔", มาตรา ๔๔.

^{๒)}แผนกสถิติ, ฝ่ายวิชาการและวางแผน, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, "สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๔", หน้า ๓๒.

โรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือเป็นเงินสมทบเงินเดือนทั้งสิ้น ๒,๓๐๓ โรงเรียน อยู่ในส่วนกลาง
๗๗๐ โรงเรียน และในส่วนภูมิภาค ๑,๕๓๓ โรงเรียน แยกตามระดับการศึกษา ดังแสดงในตารางที่ ๑๑
และ ๑๒



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑๑. จำนวนโรงเรียนที่ได้รับการช่วยเหลือเงินสมทบเงินเดือนครู จำแนกตามระดับการศึกษา และการเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน*

ค่าธรรมเนียม	อนุบาล		ประถมศึกษาตอนต้น		ประถมศึกษาตอนปลาย		มัธยมศึกษาตอนต้น		มัธยมศึกษาตอนปลาย	
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค
ไม่เก็บ	๑	๘	๒	๘๖	๒	๘๗	๒	๖	-	-
๑๐๐	-	๑๒	๑	๔๐	๑	๖๗	๑	๗	-	-
๒๐๐	-	๓๑	๓	๑๖๐	๓	๑๑๕	๑	๔๕	-	-
๓๐๐	๔	๕๑	๘	๑๘๘	๓	๑๔๑	-	๑๕๒	-	-
๔๐๐	๑๗	๑๒๔	๒๓	๑๔๓	๑๒	๑๘๕	-	๑๕๖	-	๑
๕๐๐	๒๑	๑๐๓	๔๔	๑๗๖	๕๔	๒๑๑	๕	๑๘๐	-	๑
๖๐๐	๖๒	๑๑๘	๑๓๔	๑๑๕	๑๐๔	๑๕๘	๓๐	๑๕๖	-	๓
๗๐๐	๕๖	๑๘	๔๔	๒๕	๔๒	๒๑	๑๕	๒๗	-	๖
๘๐๐	๕๓	๒๑	๔๐	๒๑	๓๒	๑๖	๑๓	๒๖	-	๖
๙๐๐	๔๕	๑๔	๗๓	๑๑	๕๒	๑๑	๑๔	๔	-	๓
๑,๐๐๐	๑๕๔	๕๖	๒๑๐	๘๖	๒๐๑	๔๔	๖๐	๓๕	๔	๑๕
รวม	๔๕๘	๕๔๑	๕๙๒	๑,๑๑๑	๕๐๖	๑,๐๗๑	๑๔๖	๗๔๔	๑๐	๓๕

*สมชัย วุทธิปริษา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ," หน้า ๗๔.

ตารางที่ ๑๒. งบแสดงเงินสมทบทุนสงเคราะห์ของครูและเจ้าของโรงเรียนราษฎร์ แยกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๑๘ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๑๙^๑

รายการ	จำนวนเงิน	รวมจำนวนเงิน
เงินสมทบส่วนของครู		
- ส่วนกลาง	๓,๘๖๓,๗๓๗ ๘๙	
- ส่วนภูมิภาค	๔,๐๔๙,๔๗๖ ๘๗	๗,๙๑๓,๒๑๔ ๗๖
เงินสมทบส่วนเจ้าของโรงเรียน		
- ส่วนกลาง	๔,๐๗๗,๐๖๗ ๘๓	
- ส่วนภูมิภาค	๓,๗๕๖,๒๖๓ ๓๕	๗,๘๓๓,๓๓๓ ๑๘
รวมทั้งสิ้น		๑๕,๗๕๖,๑๕๘ ๐๔

หมายเหตุ การที่ยอดเงินสมทบส่วนกลางของครูและส่วนของโรงเรียนไม่เท่ากัน เนื่องจากเหตุผล ๒ ประการ คือ

- ๑) ในส่วนกลาง เจ้าของโรงเรียนนำเงินสมทบส่วนของครูฝากธนาคารออมสิน แต่ยังไม่นำมาสำเนา อส.๓ก ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน
- ๒) ในส่วนภูมิภาค บางจังหวัดไม่รายงานผลการส่งเงินสมทบส่วนของเจ้าของ

^๑กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, ฝ่ายวิชาการและแผนงาน, "สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๘", หน้า ๓๔.

ข) ความประพฤติของนักเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ได้วางแผนการปฏิบัติการในการควบคุมความประพฤติของนักเรียน และได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียนก่อเหตุทะเลาะวิวาท และกรณีขัดแย้งอื่น ๆ^๑ โดยให้มีหน้าที่ในการวางมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันเกิดจากการกระทำของนักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน รวมทั้งดำเนินงานในเรื่องปรับปรุงส่งเสริมการอบรวมการบริหาร การปกครองครูและนักเรียนให้เกิดความเรียบร้อยขึ้นในโรงเรียนด้วย นอกจากนี้ ยังจัดให้มีคณะกรรมการบริหารศูนย์ประสานงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนด้วย

คณะกรรมการบริหารศูนย์ประสานงานนี้ประกอบด้วย

- ๑) คณะกรรมการอำนวยการศูนย์ประสานงาน
- ๒) คณะกรรมการปฏิบัติการ
 - ก. การควบคุมและป้องกันก่อนที่จะมีกรณีทะเลาะวิวาทเกิดขึ้น
 - ข. เจ้าหน้าที่งานโครงการส่งเสริมกิจกรรมให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการนิเทศแนะนำ จัดการอบรมหาข้อมูลต่าง ๆ
 - ค. การระงับ เหตุขณะเกิดกรณีทะเลาะวิวาทให้มีหน้าที่รับผิดชอบประจำวัน

ในปีการศึกษา ๒๕๑๘ มีนักเรียนประพฤติกรรมไม่เหมาะสมแก่สภาพนักเรียน ๑,๔๖๗ คน อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ๖๓๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๙๓ ดังแสดงในตารางที่ ๑๓

^๑คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่ ๑๔๒/๒๕๑๘ เรื่องแต่งตั้งกรรมการศูนย์ประสานงานการป้องกันและแก้ไขปัญหานักเรียนทะเลาะวิวาทและกรณีขัดแย้งอื่น ๆ (อัตรสำเนา).

ตารางที่ ๑๓. สถิตินักเรียนที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมแก่สภาพนักเรียน
ในปีการศึกษา ๒๕๑๘^๑

ลักษณะความผิด	นักเรียน กระทำความผิด	นักเรียนสังกัดสำนัก- งานคณะกรรมการ การศึกษา เอกชน	คิดเป็นร้อยละ
หลบหนีการเรียน	๑,๒๕๘	๕๗๑	๔๕.๓๘
ประพฤติตนทำนองซู้สาว	๗๖	๓๗	๔๘.๖๘
พกอาวุธ (มีด, ปืน, ฟุคเหล็ก)	๒๔	๑๐	๔๑.๖๗
แต่งกายไม่เรียบร้อย	๕๕	-	๐
แสดงกิริยาวาจาไม่สุภาพ	๑๓	๓	๒๓.๐๘
สูบบุหรี่	๒๔	๖	๒๕.๐๐
เล่นการพนัน	๖	๖	๑๐๐.๐๐
ดื่มสุรา	๒	๒	๑๐๐.๐๐
รวม	๑,๔๖๗	๖๓๕	๔๒.๙๓

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑กระทรวงศึกษาธิการ, กรมพลศึกษา, กองสารวัตรนักเรียน, ฝ่ายติดตามและประเมิน
ผล, ๒๕๑๘ (ยึดสำเนา).

กองสารวัตรนักเรียน กรมพลศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ได้ตรวจพบนักเรียนตติยาเสพ
คดีให้โทษ ๔๑ ราย เป็นชาย ๓๗ ราย เป็นหญิง ๔ ราย ซึ่งได้รับการบำบัดรักษาในโรงพยาบาล
รวม ๑๔ ราย เป็นชาย ๑๓ ราย เป็นหญิง ๑ ราย

ในปีการศึกษา ๒๕๑๔ มีนักเรียนและนักศึกษาก่อความไม่สงบ โดยก่อการวิวาทกัน ยก
พวกเข้าทำร้ายซึ่งกันและกัน ขว้างระเบิดเข้าใส่กัน ยิงปืน ตีด้วยไม้ รวมทั้งสิ้น ๕๐ ครั้ง เป็น
นักเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ๒๗ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๕๔^๑

ข) สวัสดิการของครูโรงเรียนราษฎร์

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดให้กระ-
ทรวงศึกษาธิการมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและการสงเคราะห์ครูใหญ่
และครู ในเรื่องต่อไปนี้

- ๑) อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามวุฒิหรือค่าสอนซึ่งเจ้าของต้องจ่ายให้ครู
ใหญ่หรือครู
- ๒) แบบและข้อกำหนดของสัญญาการเป็นครูใหญ่หรือครู
- ๓) เวลาทำงานของครูหรือครูใหญ่
- ๔) การร้องทุกข์ของครูหรือครูใหญ่
- ๕) การประณีประนอมข้อขัดแย้งระหว่างครูใหญ่หรือครูกับเจ้าของ
- ๖) การจัดกองทุนสงเคราะห์ การเรียกเก็บและการนำส่งเงินสมทบการ
จ่ายเงินสงเคราะห์ตามมาตรา ๔๔ นว. และการจ่ายเงินเลี้ยงชีพ
ตามมาตรา ๔๔ ทศ.

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการที่เกี่ยวกับสวัสดิการครูโรงเรียนราษฎร์มีดังนี้

- ๑) ระเบียบว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๘
- ๒) ระเบียบว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์เป็นเงินทุนเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๘
- ๓) ระเบียบว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๘
- ๔) ระเบียบว่าด้วยอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างตามวุฒิหรือค่าสอน ซึ่งเจ้าของต้องจ่ายให้ครูใหญ่หรือครู พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๘
- ๕) ระเบียบว่าด้วยการผ่อนผันการนำส่งเงินสมทบของครูใหญ่หรือครูและเจ้าของ พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๘
- ๖) ระเบียบว่าด้วยการช่วยเหลือครูใหญ่และครูโรงเรียนราษฎร์ เป็นเงินสมทบเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๑๘ สังกัด ฅ, วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘
- ๗) ระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองการทำงานของครูโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๒๐ ประกาศ ฅ, วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๒๐

๓. โรงเรียนราษฎร์พิเศษที่เป็นนโยบาย

ก) โรงเรียนราษฎร์เพื่อสอนภาษาจีน

ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๕๔๗ โรงเรียนราษฎร์เพื่อสอนภาษาจีน หรือที่เรียกกันว่า โรงเรียนจีนนั้น จัดอยู่ในประเภทโรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนควบคุมอยู่ ทำการสอนตั้งแต่ชั้นปีที่ ๑ ถึงชั้นปีที่ ๔ แต่มีลักษณะแตกต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาทั่วไปตรงข้อที่ว่า มีการสอนภาษาจีนสัปดาห์ละไม่เกิน ๑๐ ชั่วโมง อีกประเภทหนึ่งที่เปิดสอนในเวลาพิเศษก็จัดอยู่ในประเภทโรงเรียนการศึกษาพิเศษ ส่วนใหญ่สอนในเวลาบ่ายและค่ำ สอนเฉพาะวิชาภาษาจีนเท่านั้น

ข) โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามภาคใต้

โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามภาคใต้ได้แปรสภาพมาจากโรงเรียนปอ-เนาะ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อส่งเสริมโรงเรียนให้ทำการสอนทั้งวิชาศาสนาอิสลามและวิชาสามัญ หรือวิชาชีพควบคู่กันไปให้ได้ผลอย่างจริงจัง

ปัจจุบันมีโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามในภาคใต้ทั้งหมด ๔๔๕ โรงเรียน เป็นโรงเรียนที่อยู่ในโครงการปรับปรุงปอเนาะให้เป็นโรงเรียนราษฎร์ ๔๒๔ โรงเรียน นอกจากนั้นอีก ๑๑ โรงเรียน เป็นโรงเรียนราษฎร์ที่ได้จัดขึ้นในระยะหลัง

ค) โรงเรียนนานาชาติ

ปัจจุบันโรงเรียนนานาชาติ มีจำนวนเพียง ๔ โรงเรียน เท่านั้น ได้แก่โรงเรียนสถานศึกษานานาชาติ โรงเรียนร่วมฤทธิรเทศศึกษา โรงเรียนบางกอกพัฒนา และโรงเรียนสมาคมไทย-ญี่ปุ่น

๔. นโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน

ในการจัดการศึกษาของนานาประเทศจะต้องมีการกำหนดแนวทาง เพื่อให้ผู้บริหารประเทศ ผู้บริหารการศึกษาได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามแนวนั้น ๆ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีระบอบการปกครองเป็นแบบใด

ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาจำเป็นต้องรู้ว่า ประเทศจัดการศึกษาอย่างไร มีอะไรกำหนดแนวทางไว้ให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาได้ยึดถือบ้าง

การศึกษาของประเทศไทยได้เริ่มวางรากฐาน เป็นแบบแผนอย่างแท้จริงมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ในขณะที่ประเทศไทยยังมีระบอบปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระองค์ได้ทรงมีพระราชโองการให้ประกาศใช้ "โครงการศึกษา" ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ขึ้นเป็นครั้งแรก นับเป็นการเริ่มต้นกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศอย่างมีระเบียบแบบแผนและจริงจัง ซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศใช้โครงการศึกษาแผนการศึกษาของชาติ แผนการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ ตลอดมาตามสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยก็มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดปกครองประเทศ ในรัฐธรรมนูญก็ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาและเมื่อรัฐบาลบริหารประเทศ ก็มีนโยบายของรัฐบาลกำหนดแนวทางในการบริหารประเทศขึ้นอีก ในนโยบายของรัฐบาลก็มีนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลได้กำหนดให้มี "แผนพัฒนาเศรษฐกิจ" ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาประเทศและในปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ เรียกว่า "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้ก็มี "แผนพัฒนาการศึกษา" รวมอยู่ด้วย

เป็นอันว่าในการจัดและบริหารการศึกษาของประเทศไทย จะต้องจัดให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายและแนวทางที่กำหนดไว้ใน

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
๒. แผนการศึกษาแห่งชาติ
๓. นโยบายของรัฐบาล
๔. แผนพัฒนาการศึกษาในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความมุ่งหมายก็ดี แนวทางก็ดี ล้วนกำหนดไว้ใน ๔ สิ่งทีกล่าวนมาแล้วนั้น เป็นเรื่องที่น่าสนใจ น่าศึกษา เป็นต้นว่า การศึกษาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวิวัฒนาการเป็นมาอย่างไร?

ก) รัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้รวม ๑๑ ฉบับด้วยกัน คือ

- ๑) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
- ๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕
- ๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕
- ๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

- ๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๒
- ๖) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๔๕
- ๗) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๒
- ๘) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑
- ๙) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕
- ๑๐) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗
- ๑๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

จากการศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษาในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแล้ว รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่เพียงผิวเผินเท่านั้น เช่นกล่าวถึง

๑. เสรีภาพในการเข้ารับการศึกษาของปวงชนชาวไทย
๒. หน้าที่ของชนชาวไทยที่จะต้องรับการศึกษา โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาอันเป็นการศึกษาภาคบังคับ
๓. แนวทางและหน้าที่ในการจัดการศึกษาของรัฐ

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังดำเนินการปฏิรูปการศึกษากันอยู่ ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษามีหลายสิ่งหลายอย่างที่จะแสดงออกถึงความเป็นเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของไทย เช่นว่า

- รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้เป็นไป เพื่อพัฒนาชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ
- รัฐจะต้องจัดการศึกษาเพื่อสร้างความสามัคคีในความเป็นไทยร่วมกัน
- รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้ปวงชนชาวไทยเกิดความรู้สึกรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

ข) นโยบายรัฐบาลและแผนการศึกษา

นายสมชัย วุฒิปรีชา^๑ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ปัจจุบันปัจจุบันได้ศึกษาประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาของฝ่ายเอกชนพบว่า ความคิดริเริ่มของการจัดตั้งโรงเรียนเอกชน หรือที่ปัจจุบัน เรียกว่า โรงเรียนราษฎร์นั้นเกิดจากชาวตะวันตก คือพวกหมอสอนศาสนาเป็นผู้ริเริ่มนำเข้ามา เพราะในระยะดังกล่าวเป็นเวลาที่มีมิชชันนารีได้เข้ามาในประเทศไทย เพื่อเผยแพร่ศาสนา เมื่อพวกมิชชันนารีเข้ามาจัดตั้งโรงเรียนมากขึ้น จึงเป็นเหตุให้โรงเรียนประเภทนี้มีชื่อตามชาวบ้านว่า โรงเรียนฝรั่ง และขยายตัวมากขึ้น

โรงเรียนอีกประเภทหนึ่งที่เป็นกลุ่มริเริ่มสถานศึกษาเอกชนพร้อม ๆ กับโรงเรียนฝรั่ง คือ โรงเรียนจีน ซึ่งเป็นการแข่งขันกันระหว่างสองกลุ่มนี้ และได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว

แต่เดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยา รัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้เล็งเห็นภัยอันตรายที่จะเกิดจากการลี้มชาติ พระองค์จึงได้ดำริให้มีการแต่งหนังสือแบบเรียนภาษาไทยฉบับแรก คือ จินตามณี เพื่อให้คนไทยได้เรียนหนังสือไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นนโยบายอันดับแรกที่จะคงความเป็นชาติไทยไว้ ถึงแม้จะไม่ได้แถลงออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นนโยบายรัฐบาลสมัยปัจจุบันก็ตาม การดำเนินนโยบายในสมัยต่อมา ในสมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินตอนต้นก็ได้ใช้ความสมัครสมาน สามัคคี และอุทิศตนเกี่ยวเนื่องกันโดยตลอด

นโยบายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรได้มีขึ้นในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ซึ่งจะได้อธิบายทั้งในแง่ของนโยบายของรัฐบาลและในแง่ของแผนการศึกษาของชาติทุกฉบับ ดังนี้

พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลชุดของพระยามโนปกรณนิติธาดา ไม่ได้กล่าวหาตึงมาถึงโรงเรียนราษฎร์เลย

^๑สมชัย วุฒิปรีชา, "โรงเรียนราษฎร์กับความมั่นคงของชาติ", หน้า ๕๒.

พ.ศ. ๒๔๘๐ รัฐบาลชุดของพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แถลงไว้ดังนี้

- • • รัฐบาลจะได้สนับสนุนโรงเรียนราษฎร์ให้ทวีจำนวนและคุณภาพตามแผนการศึกษา

พ.ศ. ๒๔๘๑ รัฐบาลชุดพลตรีหลวงพิบูลสงคราม ได้แถลงไว้ดังนี้.

- • • จะสนับสนุนโรงเรียนราษฎร์ให้ทวีจำนวนและคุณภาพ

พ.ศ. ๒๔๘๕ รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แถลงไว้ดังนี้

- • • นอกจากนี้จะสนับสนุนช่วยเหลือและปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์ให้ทวีทั้งปริมาณและคุณภาพ

พ.ศ. ๒๔๙๐ รัฐบาลชุดพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้แถลงไว้ดังนี้

- • • จะส่งเสริมอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ให้มีฐานะและคุณภาพดียิ่งขึ้น

พ.ศ. ๒๔๙๒ รัฐบาลชุดจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้แถลงไว้ดังนี้

- • • ๖. จะขยายการสนับสนุนและบำรุงโรงเรียนราษฎร์ให้มากขึ้น

พ.ศ. ๒๕๐๑ รัฐบาลชุดพลโทถนอม กิตติขจร ได้แถลงไว้ดังนี้

- • • นอกจากนี้รัฐบาลจะได้สนับสนุนส่งเสริมและปรับปรุงโรงเรียนราษฎร์

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นแถลงการณ์เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล หรือแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๔๗๕ และแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. ๒๔๗๙ ตลอดจนมาถึงฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับโรงเรียนราษฎร์เป็นทำนองเดียวกันว่า ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจัดเองบ้าง ให้คณะบุคคลหรือเอกชนจัดบ้าง และรัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมอุดหนุน และสนับสนุนโรงเรียนราษฎร์ตามสมควร

กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๕-๒๕๐๗ (พระนคร : อรุณ, ๒๕๐๗), หน้า ๘๗๕-๘๘๕.

ความเจริญเติบโตของโรงเรียนราษฎร์อยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๐
 ภายหลังจากนั้น ก็พอคำรังกิจการอยู่ได้เท่านั้น นายพา ไชยเดช ได้สรุปไว้ว่า^๑

. . . นโยบายของรัฐได้เริ่มแปรปรวนมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่อรัฐบาลได้วางนโยบาย
 ไว้ว่า การจัดมัธยมศึกษาสายสามัญจะยกให้เป็นภาระของโรงเรียนราษฎร์ รัฐบาลจะจัด
 โรงเรียนประเภทนี้ตามกำลังเพื่อเป็นตัวช่วยแก่โรงเรียนราษฎร์เท่านั้น งบประมาณส่วนใหญ่
 ของรัฐจะนำมาปรับปรุงและขยายการประถมศึกษา . . .

. . . และรัฐบาลอ้างว่า พลเมืองยังมีความรู้จบประถมศึกษาไม่ถึงครึ่งหนึ่ง การส่งเสริม
 และอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์จึงได้ทุ่มเทสำหรับมัธยมศึกษา (ขณะนั้น เรียกประถมศึกษา
 ตอนปลายว่ามัธยม) อย่างเต็มที่ จะเห็นได้ว่าปี พ.ศ. ๒๔๘๐ งบอุดหนุนเป็น ๑,๒๘๕ เท่า
 ของงบอุดหนุนเมื่อปี ๒๔๘๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ งบอุดหนุนเป็น ๑๘,๘๕๒ เท่าของปีแรก
 หรือเป็น ๑๔.๕ เท่าของปี ๒๔๘๐ ในปี ๒๕๑๐ งบอุดหนุนเป็น ๑.๒๕ เท่าของปี ๒๕๐๐ ช่วง
 ความเจริญเติบโตของโรงเรียนราษฎร์ คือระยะพ.ศ. ๒๔๘๔ เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบาย
 ชัดแจ้ง จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๐ ภายหลังจากนั้น การเจริญเติบโตก็เชื่องช้าลง เป็นแต่อุดหนุนให้
 ดำรงตนอยู่ และเติบโตขึ้นเล็กน้อยเท่านั้น

นโยบายในด้านการศึกษา รัฐบาลชุด นายธำนิมิตร กรีวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่
 ถือว่า^๒ เป็นหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๑๕ ในอันที่จะอบรมและเร่ง
 เร้าเป็นพิเศษ ให้นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วราชอาณาจักรตระหนักและเห็นคุณค่า
 ของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีชาติ ศาสนา และมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ มีความ
 ภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย รู้จักใช้สิทธิเสรีภาพภายในกรอบของกฎหมาย และตระหนักถึงหน้าที่และ
 ความรับผิดชอบของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

^๑พา ไชยเดช "สภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษาเอกชนในโรงเรียนราษฎร์ ตั้งแต่
 อนุบาลถึงมัธยมศึกษาสายสามัญ" วารสารศูนย์ศึกษา (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๑๗) : ๖๔.

^๒กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
 ๒๕๑๕ และนโยบายของรัฐบาล นายธำนิมิตร กรีวิเชียร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา,
 ๒๕๑๕), หน้า ๑๖-๑๗.

นอกจากนั้น รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระบบและกระบวนการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภททั้งใน และนอกระบบโรงเรียน เพื่อให้การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความสามารถ ทัศนคติ พฤติกรรม ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองดี มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามความต้องการอันจำเป็นของสังคมไทย

ในด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แม้ว่ารัฐจะถือเป็นหน้าที่และภารกิจโดยตรงที่จะต้องรับผิดชอบ จัดให้เปล่าอย่างเสมอภาค แต่รัฐก็ยินดีเปิดโอกาสให้เอกชนจัดได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด โดยภาคเอกชนจะต้องรักษาคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายโครงการ และเอกลักษณ์ของการศึกษาของชาติ และไม่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อแสวงหากำไรเกินควร

ในด้านการศึกษาที่มิใช่เป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทุกระดับและทุกประเภทนั้น รัฐบาลชุด นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี จะสนับสนุนให้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกัน ในการรับ การศึกษาอบรมตามกำลังความสามารถของสติปัญญา ซึ่งผู้รับการศึกษาจะต้องรับภาระบ้างตาม สมควร ในการนี้รัฐจะจัดทุนเล่าเรียนให้แก่ผู้ยากไร้แต่มีสติปัญญา และจะจัดทุนเล่าเรียนให้แก่ผู้ เรียนดี แต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากท้องถิ่นเพื่อให้กลับไปทำงานในท้องถิ่นหลัง จากสำเร็จการศึกษาแล้วอีกด้วย

ในด้านการศึกษาของประชาชนโดยทั่วไป รัฐบาลจะให้เรียนรู้อะไรและใช้ภาษาไทย โดยให้ สำนึกว่า ภาษาไทย คือ ภาษาประจำชาติที่พลเมืองไทยทุกคนจะต้องใช้ให้ถูกต้องทัดเทียมกัน และจะ เปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคตามกำลังความสามารถทางสติปัญญา

สรุปได้ว่ารัฐบาลทุกสมัยต่างก็ให้การสนับสนุนโรงเรียนราษฎร์ทั้งนั้น โดยประกาศใช้วิธี แบ่งแรงในการจัดการศึกษาแห่งชาติ แต่มีข้ออธิบายให้เห็นชัดเจนว่าวิธีแบ่งแรงนั้นแบ่งอะไร และ แบ่งอย่างไร ฝ่ายผู้รับแบ่งไปจึงจะมีแรงดำเนินงานของตนได้ดี มันคงถาวรต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนราษฎร์

ก. ความเป็นมาของปัญหา

ปัญหาในระดับโลกปัญหาหนึ่ง ซึ่งแต่ละประเทศต้องเผชิญอยู่ขณะนี้ คือ "ทำอย่างไรจึงจะ สามารถจัดการศึกษาให้แก่พลเมืองทั้งชาติโดยทั่วถึง" สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ปัญหานี้อยู่ที่การ

ศึกษาระดับสูงขึ้นไป แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น แม้แต่การศึกษาระดับชั้นพื้นฐานก็ยังมีอาจ จัดได้ในปริมาณอันสมควร ด้วยเหตุนี้ จึงปรากฏว่ามีหลายประเทศที่สามารถจัดการศึกษาภาคบังคับ ได้เพียง ๔-๕ ปี เท่านั้น และมีความไม่สมดุลทางการศึกษาอยู่เป็นอันมาก^๑

ที่เป็นเช่นนี้ มีสาเหตุอยู่หลายประการ ที่สำคัญ ๆ ได้แก่อัตราการเพิ่มของประชากรสูง ขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้จำนวนเด็กในวัยเรียนมีมากเกินกำลังความสามารถ และทรัพยากรอันมีจำกัด ของประเทศที่จะใช้ในการจัดการศึกษาให้ทั่วถึงได้ หลาย ๆ ประเทศจึงจัดการศึกษาในสภาพที่ไล่ หลังอัตราการเพิ่มของประชากรอยู่

ปัญหาดังกล่าว แม้จะได้พยายามแก้ไขโดยกำหนดนโยบายและจัดแผนครอบครัวควบคุม ชั่วคราว ผลก็ต้องคอยอีกนาน และปัญหาเฉพาะหน้าก็คงยังมีอยู่ต่อไป^๒ นอกจากนี้มีหลายประเทศ ได้พยายามแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่น ๆ ควบคู่กับการวางแผนครอบครัว อันได้แก่

๑. เก็บภาษีเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ
๒. กระจายอำนาจจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น
๓. จัดการสอนสองผลัด และ เปิดสอนภาคค่ำ
๔. ขยายขนาดของชั้นเรียน
๕. เลื่อนชั้นโดยอัตโนมัติ ฯลฯ

แต่กระนั้นก็ดี วิธีดังกล่าวก็เป็นเพียงการผ่อนคลายนความรุนแรงของปัญหาลงเท่านั้น หาได้ เป็นการแก้ปัญหาอย่างถาวรไม่ ประเทศไทยก็ประสบปัญหาดังกล่าวมาเป็นเวลานานปี และได้ใช้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ ประสक्ति์ คปนิยากร "ความไม่สมดุลทางการศึกษา" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ
๔ (ธันวาคม ๒๕๑๒) : ๒๓-๒๔.

^๒ นิโคลัส เบนเนต, แปลโดย อรรถพร พงษ์วาท, การศึกษาในประเทศด้อยพัฒนา
(กรุงเทพ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, ๒๕๑๘), หน้า ๒๐-๒๔.

วิธีล้าหน้ากว่าประเทศต่าง ๆ ในโลก กล่าวคือ ประเทศไทยได้ใช้นโยบายการจัดการศึกษาแบบ แบ่งแรง หรือแบ่งภาระ เป็นหลักสำคัญตลอดมา ดังปรากฏชัดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๗๔ เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. ๒๕๐๓ มีระบุไว้ว่า "การจัดให้มีสถานศึกษานั้น รัฐใช้วิธีแบ่งแรง คือ รัฐ จัดเองบ้าง และส่งเสริมให้คณะหรือเอกชนจัดในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาบ้าง"^๑

โดยนัยแห่งนโยบายนี้ การจัดการศึกษาในประเทศไทยจึงกระจายไปอยู่ในหน่วยงานต่างๆ คือ รัฐบาลจัดเองบ้าง เทศบาลจัดบ้าง ท้องถิ่นจัดบ้าง และให้เอกชนหรือหมู่คณะจัดบ้าง และอยู่ใน สภาพที่ขาดเอกภาพเชิงบริหารเป็นอันมาก แต่ถึงอย่างไรก็ดี นโยบายเช่นนี้ ก็ยังถือปฏิบัติในปัจจุบัน แม้ว่าในรัฐบาลบางสมัยมิได้กล่าวไว้ในนโยบายก็ตาม แต่ในวัตถุประสงค์และแผนพัฒนาการศึกษาแห่ง ชาติ ระยะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ยังกล่าวไว้ว่า "ส่งเสริมการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน โดยเน้นในด้านวิชาการ รัฐให้เอกชนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาในระดับที่ไม่ใช่การ ศึกษาภาคบังคับ ส่วนการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐจะพยายามรับภาระในการจัดให้มากที่สุด"^๒

นั่นก็หมายความว่า รัฐได้สำนึกในความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษาชั้น พื้นฐานให้แก่พลเมืองของชาติอยู่ แต่เนื่องจากรัฐบาลยังมีภาระหน้าที่จัดการด้านอื่นที่จำเป็นอีกมาก เช่นกัน จึงไม่สามารถแบ่งสรรทรัพยากรทุ่มเทให้แก่การศึกษาแห่งชาติได้ตามเป้าหมายที่ได้แถลงออก ไป การใช้นโยบายแบ่งแรงในการจัดการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาด้านทรัพยากรอันจำกัดและงบประมาณ การจัดการศึกษาของประเทศจำกัด เอกชนจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยแบ่งเบาภาระการจัดการ ศึกษาของรัฐเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลจนถึงอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับมัธยม

^๑ พล ผดุงโยธี และ ชัยวิทย์ จิตเมตตาม, "ประกาศเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓" คู่มือสอบบรรจุและเลื่อนระดับข้าราชการกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร : ท.หัตถการ พิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๖๒.

^๒ บรรณาธิการ, "วัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔)" ข่าวปฏิรูปการศึกษา, ๑ (มิถุนายน ๒๕๑๔) : ๖.

ศึกษา เอกชนมีบทบาทสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะมีส่วนจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาถึงร้อยละ ๓๐ และมีนักเรียนทุกระดับอยู่ในสถาบันการศึกษาเอกชนประมาณ ๑,๒๖๖,๗๒๔ คน^๑

เอกชนต้องรับภาระการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา มาก กับทั้งการจัดการศึกษา ระดับนี้เป็นขั้นตอนในการสร้างพื้นฐานสำหรับระดับอุดมศึกษา เพื่อผลิตกำลังคนป้อนตลาดแรงงาน กับสร้างหน่วยผลิตให้สังคม ถ้าเอกชนจัดการศึกษาอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จะด้วยเหตุใดก็ตาม ถ้ายทอดไปก็ย่อมจะมีผลข้างเคียงกระทบกระเทือนต่อสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ จุดประสงค์สำคัญของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ ๔ จึงเน้นการศึกษาภาคเอกชนด้านวิชาการ และนโยบายของรัฐบาลสมัย นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงยินดีเปิดโอกาสให้เอกชนจัดการศึกษาได้ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด โดยกำหนดให้ภาคเอกชนจะต้องรักษาคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ของการศึกษาของชาติ และไม่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการแสวงหากำไรเกินควร^๒

สภาพการศึกษาเอกชนมักจะเป็นหัวข้อวิพากษ์วิจารณ์จากวงราชการที่เกี่ยวข้องและจากสื่อมวลชนเสมอมา ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเรื่องคุณภาพด้อย โรงเรียนขาดระเบียบวินัย เก็บค่าเล่าเรียนแพงเกินควร ผู้จัดการศึกษาเอกชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้สืบมาจากความขาดแคลนเงินลงทุนและเงินดำเนินงาน ประกอบกับกลไกของรัฐเข้าแทรกแซงควบคุมวิธีบริหารโรงเรียนมากเกินไป แต่นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และคณะ

^๑แผนการศึกษา, การสรุปเป้าหมายและงบทพัฒนาการศึกษา ๒๕๒๐-๒๕๒๔ เปรียบเทียบกับเป้าหมายและงบทพัฒนาการศึกษา ๒๕๑๕-๒๕๑๙ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, อัดสำเนา, ๒๕๑๙), หน้า ๓.

^๒"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" ซึ่ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ต่อสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี วันศุกร์ที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙, ข้อ ๑๐.

เห็นว่า ขนาดของโรงเรียนหรือการมีนักเรียนจำนวนมากน้อยนั้น ไม่เป็นเครื่องชี้บอกความสมดุลของรายรับรายจ่ายหรือการมีกำไรขาดทุนของโรงเรียนเอกชน แต่สภาพการเงินของโรงเรียนเอกชนนั้นขึ้นอยู่กับ "การบริหารและการจัดการ" ของแต่ละโรงเรียน^๑

ข. การบริหารและการจัดการโรงเรียนราษฎร์

โรงเรียนราษฎร์ถูกทางราชการทอดทิ้งมานาน เพราะงบประมาณมีจำกัด รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงวางนโยบายที่จะใช้เงินงบประมาณที่มีจำกัดนั้นทุ่มเทให้กับโรงเรียนของรัฐเป็นต้น โรงเรียนประถมศึกษา ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยถือว่าเป็นการศึกษาระดับเตี้ยที่ต้องบังคับให้ทุกคนเข้าเรียน และรัฐจำเป็นต้องจัดให้อย่างเพียงพอ ส่วนการศึกษาของคนที่ตกหล่นจากขีดความสามารถของรัฐบาล เป็นต้น การศึกษาระดับมัธยมศึกษาจึงตกอยู่ในมือของเอกชนที่เรียกว่า "โรงเรียนราษฎร์" เมื่อทางราชการไม่มีความสามารถที่จะทุ่มเทพัฒนามัธยมศึกษาของตนเองได้อย่างเพียงพอ จึงน่าจะให้ความสนับสนุนแก่โรงเรียนราษฎร์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทางราชการน่าจะต้องเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับ "การควบคุม" โรงเรียนราษฎร์มาเป็นนโยบาย "ส่งเสริมให้บริการ" แก่โรงเรียนราษฎร์ โดยเฉพาะด้านมัธยมศึกษาสายสามัญและอาชีวฯ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาคนระดับกลางหรือระดับมัธยม มีคุณภาพสมความต้องการของประเทศ โดยรัฐลงทุนแต่น้อย เพราะเพียงแค่ให้ความช่วยเหลือ หรือ "ให้บริการ" แก่เอกชนเท่านั้น รัฐไม่ต้องลงทุนทำเองหมด^๒

ประเทศไทยจัดการศึกษาโดยมอบให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบในด้านวิชาการ เช่น การจัดทำหลักสูตร แบบเรียน และการผลิตครู ส่วนการจัดโรงเรียนนั้นอยู่ในความดูแลรับผิดชอบหน่วยงานต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ซึ่งมีฐานะเท่ากรมมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโรงเรียนราษฎร์ทุกชนิด

^๑สมชัย วุฒิปรีชา, การวิจัยเพื่อมาตรฐานโรงเรียนเอกชน พฤษภาคม-กันยายน ๒๕๑๖ (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๑๖).

^๒ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพฯ ฯ : วัฒนาพานิช, สํารายราษฎร์ ๒๕๑๖), หน้า ๔๔๓-๔๔๔.

สถิติปีการศึกษา ๒๕๖๔ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนต้องรับผิดชอบส่งเสริม
โรงเรียนราษฎร์ ครู และนักเรียนในระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษาสายสามัญตอนปลาย ดังตาราง
ต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ๑๔. แสดงจำนวนโรงเรียน ห้องเรียน ครู และนักเรียน ระดับชั้นอนุบาล ถึง
มัธยมศึกษาสายสามัญตอนปลาย ฝ่ายเอกชน^๑

ระดับศึกษา	โรงเรียน	ห้องเรียน	ครู	นักเรียน
อนุบาล	๑,๒๒๑	๔,๗๒๗	๕,๓๒๙	๑๒๒,๙๔๕
ประถมต้น	๑,๙๑๘	๑๔,๔๑๗	๑๖,๘๓๖	๔๘๘,๒๙๖
ประถมปลาย	๑,๗๒๔	๗,๘๔๐	๑๐,๓๒๘	๒๕๗,๔๗๘
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑,๑๙๙	๗,๘๔๕	๑๑,๐๔๑	๒๗๖,๗๘๙
มัธยมศึกษาตอนปลาย	๑๐๖	๕๗๒	๘๗๕	๒๓,๐๔๘
ครูบริหาร - อธิการ			๒,๐๑๐	
ครูพิเศษประจำโรงเรียน			๓,๐๔๙	
ครูพิเศษจ้างรายชั่วโมง			๓๐๐	
รวม	๕,๑๖๑	๓๕,๔๐๑	๔๙,๗๖๘	๑,๑๖๘,๕๕๖

หมายเหตุ โรงเรียนระดับต่าง ๆ จะมีจำนวนทับกัน เนื่องจากว่ามีบางโรงเรียนสอนระดับเดียว
บางโรงเรียน ๒ ระดับ บางโรงเรียน ๓ ระดับ และบางโรงเรียน ๔ ระดับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ฝ่ายวางแผนและวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, กระทรวง
ศึกษาธิการ, "สถิติการศึกษาเอกชนฉบับย่อ ปีการศึกษา ๒๕๑๘", หน้า ๒๒.

จากตัวเลขข้างบนนี้ ทำให้มองเห็นภาพการจัดโรงเรียนเอกชนในประเทศไทยได้ว่าเป็นแบบผสมระหว่างระบบงานในโรงเรียนประถมและมัธยม ตามภารกิจแล้วน่าจะมีลักษณะเด่นของโรงเรียนมัธยมศึกษา แต่ตามตัวเลขดังกล่าวก็เห็นจะมีลักษณะเด่นทางโรงเรียนประถมศึกษา อย่างไรก็ตาม ในการจัดโรงเรียนไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนในระดับใดก็ตาม ผู้บริหารควรคำนึงถึงหลักต่าง ๆ ในการจัดองค์การเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะโรงเรียนก็คือองค์การชนิดหนึ่งนั่นเอง

การบริหารการศึกษาในโรงเรียนราษฎร์ มีความยุ่งยากซับซ้อนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียนและจำนวนระดับการศึกษาที่จัดอยู่ในโรงเรียนนั้น ๆ ถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่และจัดการศึกษาหลายระดับ ก็จะค่อนข้างซับซ้อนผิดกับโรงเรียนขนาดเล็กที่สอนระดับการศึกษาระดับเดียว เพราะมีจำนวนนักเรียนมากคน มากรุ่น ครูและบุคลากรก็มาก เครื่องมือเครื่องใช้ในการอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานก็มีมาก การเงินก็ทวีการใช้จ่ายมาก ความยุ่งยากทั้งหลายจะคิดตามมา ทำให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น เมื่อโรงเรียนขนาดใดควรจะได้จัดระบบการแบ่งงานการจัดสายงานและหน่วยงานให้ถูกหลักวิชา และดำเนินการตามหลักการที่ถูกต้อง ควรจะได้มีการกำหนดแบบอย่างไว้ให้แน่นอนว่าถ้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่ควรใช้ระบบการกระจายอำนาจ โดยดำเนินการจัดการภายในโรงเรียนให้มีระเบียบแบบแผน มีการจัดวางงานเป็นหน่วย แต่ละหน่วยมีบุคลากรทำหน้าที่รับผิดชอบงานที่ได้รับมอบหมายและตั้งหัวหน้าหน่วยงานย่อย ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเป้าหมายของโรงเรียน

การจัดหน่วยงานภายในเป็นสิ่งสำคัญมากในการบริหารโรงเรียน จึงมีความจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานภายในที่มีลักษณะเหมาะสมกับความต้องการ นโยบาย วัตถุประสงค์ กำลังคน และกำลังเงินงบประมาณในการจัดการและปัจจัยต่าง ๆ ตลอดจนสถานการณ์แวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างกันตามขนาดของโรงเรียน

สภาพทั่วไป โรงเรียนราษฎร์ไม่มีการจัดหน่วยงานภายในอย่างมีระบบตามหลักวิชา ส่วนใหญ่มักจัดหน่วยงานภายในโรงเรียน ในลักษณะไม่มีแบบแผน ไม่คำนึงถึงแบบแผนที่มีระบบแนบชัด งานมักขึ้นอยู่กับความพอใจส่วนตัว และความเคยชินที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมา บุคลากรในหน่วยงานมีความทะเยอทะยานสูงแต่ประสิทธิภาพในการทำงานและผลผลิตต่ำเพราะเกิดการสับสน เกีย่งงอน หลีกเลี่ยง แข่งขันชิงดีชิงเด่นในการทำงาน เกิดการก้าวก่ายในสายบังคับบัญชา ทำให้โครงการ

ต่าง ๆ ของโรงเรียนเสียไป เพราะขาดระบบจัดการที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงผลเสีย โรงเรียนต่าง ๆ ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ควรจะมีการจัดแบ่งงานภายในโรงเรียนออกเป็นหน่วยงานย่อย หรือกำหนดสายงานรับผิดชอบให้รัดกุมเหมาะสมอย่างมีหลักวิชา และควบคุมงานให้มีการปฏิบัติตามนั้น

โรงเรียนราษฎร์ตามบทวิเคราะห์ศัพท์ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้ให้คำจำกัดความว่า "โรงเรียนราษฎร์ หมายความว่า สถานที่อันบุคคลจัดการให้การศึกษาแก่นักเรียนเกินกว่าเจ็ดคนขึ้นไป นอกจากโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนเทศบาล"^๑

การแบ่งงานที่เหมาะสมภายในโรงเรียนราษฎร์นั้น ต้องมีลักษณะที่ส่งเสริมให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายวิชาการ และฝ่ายปฏิบัติการของโรงเรียน ได้มีสัดส่วนประสานงานกันเป็นอย่างดี โดยวางโครงสร้างของหน่วยงานให้มีระบบที่แน่นอน ถูกต้องตามหลักวิชา กำหนดอำนาจหน้าที่ แบ่งปันกัน รับผิดชอบโดยแน่นอนรัดกุม และทางราชการยอมรับอย่างเปิดเผย ถ้าเจ้าหน้าที่ในโรงเรียนมีความรับผิดชอบงานของตนตามที่กำหนดต่อทางราชการและโรงเรียนแล้ว การบริหารการศึกษาของโรงเรียนราษฎร์จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดประสิทธิผลสูง ผลสำเร็จก็จะบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้อย่างไม่มีปัญหา

โดยนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๘๗ กำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบในการบริหารโรงเรียนไว้ ๒ คนเท่านั้น ได้แก่ ผู้จัดการ และครูใหญ่ไว้ดังนี้

"ผู้จัดการ หมายความว่า บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียนกล่าวคือ เป็นผู้ดำเนินการฝ่ายธุรการ และควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนของโรงเรียน"

"ครูใหญ่ หมายความว่า บุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียน และเป็นหัวหน้าควบคุมครู และนักเรียนในโรงเรียน"

^๑ ฆ่า เลื่อง วุฒิจันทร์ และ ถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา (กรุงเทพ : วัฒนาพานิช, สำนักราษฎร์, ๒๕๑๖), หน้า ๒๑๔.

โรงเรียนราษฎร์จะต้องมีผู้จัดการ และครูใหญ่รับผิดชอบในการดำเนินงานกิจการโรงเรียนของตน ในด้านต่าง ๆ ตามกฎหมาย ดังนี้

- ๑. ให้มีครูพอแก่จำนวนชั้นเรียนและนักเรียน^๑
- ๒. จัดให้มีทะเบียนครู ทะเบียนนักเรียน บัญชีเรียกชื่อ สมุดหมายเหตุรายวัน สมุดลงเวลาทำการของครูและบัญชีการเงินของโรงเรียน^๒
- ๓. จัดให้นักเรียนได้รับการศึกษาตลอดเวลาที่โรงเรียนเปิดทำการสอน และต้องรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยตลอดเวลาที่มีนักเรียนอยู่ที่โรงเรียน ทั้งโรงเรียนต้องเปิดทำการสอนในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องหยุดในวันหยุดราชการประจำปี^๓
- ๔. จัดการสอนนักเรียนให้อ่าน เขียน และเข้าใจภาษาไทยคล่องแคล่วพอสมควร และให้ได้ศึกษาหน้าที่พลเมืองดี ปลูกความจงรักภักดีต่อประเทศไทย และความรู้แห่งภูมิประเทศ รวมทั้งประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ของประเทศไทยด้วย^๔

สรุปได้ว่า การบริหารและจัดการโรงเรียนราษฎร์ตามเจตนาของกฎหมายนั้น เป็นการบริหารแบบธุรกิจ เพราะได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้จัดการไว้อย่างชัดเจน - แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับมีแนวโน้มที่จะให้เป็นการบริหารและจัดการแบบระบบราชการ (Bureaucratic Structure)

ค. ปัญหาในการบริหารและการจัดการโรงเรียนราษฎร์

พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนราษฎร์ ดังได้กล่าวมาข้างต้นนั้น มีข้อบกพร่องควรพิจารณาว่า

^๑"พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๙๗", ราชกิจจานุเบกษา ๔๑ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗) มาตรา ๒๒.

^๒เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๗.

^๓เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๔.

^๔เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๘.

๑. โรงเรียนราษฎร์มีโครงสร้างการจัดหน่วยงานภายในโรงเรียนที่กำหนดให้มีทั้งเจ้า-ของรับผิดชอบในการตั้ง การดำรงอยู่ และการเลิกล้มกิจการโรงเรียน มีผู้จัดการรับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน โดยเป็นผู้ดำเนินงานฝ่ายธุรการ และควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน และมีครูใหญ่รับผิดชอบในงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียนและเป็นหัวหน้าครูและนักเรียนในโรงเรียน ข้อกำหนดดังกล่าวมีส่วนก่อให้เกิดข้อขัดแย้งในการบริหารงานของโรงเรียนอย่างยิ่ง กล่าวคือ "เจ้าของ" ผู้รับผิดชอบในการตั้ง การดำรงอยู่ และการเลิกล้มโรงเรียนย่อมจะมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากให้เป็นสถานจัดการศึกษาแก่นักเรียน มาเป็นค่าตอบแทนการลงทุนในกิจการโรงเรียนของตน ดังนั้น ผู้จัดการของโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองโรงเรียน ดำเนินงานด้านธุรการ และควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนตามนโยบายจากเจ้าของโรงเรียน ให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างน้อยสองประการด้วยกัน คือ จัดการให้การศึกษาที่ดีที่สุดแก่นักเรียน และให้ได้ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ต่อข้อกำหนดที่ระบุให้ "ผู้จัดการ" ควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน และในขณะเดียวกันก็กำหนดให้ "ครูใหญ่" เป็นหัวหน้าควบคุมครู และนักเรียนในโรงเรียนอีกด้วย ทำให้ยากที่จะเขียนรูปโครงสร้างของหน่วยงานบริหารโรงเรียนออกมาเป็นแผนภูมิแสดงสายงานองค์การบริหารของโรงเรียนให้มีระบบที่แน่นอน ถูกต้องตามหลักวิชา และเห็นการกำหนดอำนาจหน้าที่แบ่งปันความรับผิดชอบโดยแน่นอนรัดกุมได้ และในทางปฏิบัติย่อมยากที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาการสับสน เกี่ยวงอน หลีกเลียงชิงดีชิงเด่น และการก้าวก่ายในสายบังคับบัญชาได้ กล่าวคือ ผู้จัดการควบคุมทั้งครูใหญ่ ครู และนักเรียน ขณะเดียวกันครูใหญ่ก็มีหน้าที่ควบคุมครูและนักเรียน ในกรณีเช่นนี้ ครูและนักเรียนจะถูกควบคุมถึงสองชั้น (dual administration) ย่อมจะเกิดความสับสนอย่างยิ่งในเมื่อครูใหญ่ และผู้จัดการมีความคิดเห็นขัดแย้งในเรื่องเดียวกัน ครูหรือนักเรียนจะลังเลใจ ไม่อาจตัดสินใจได้ว่า จะเชื่อใครดี นอกจากนี้ อำนาจในการพูดบ่าเหน็บความดีความชอบและลงโทษ หรือเลิกจ้างครู เป็นสิทธิอำนาจของผู้จัดการ ส่วนครูใหญ่ในฐานะผู้รับผิดชอบด้านวิชาการ ย่อมจะมีปัญหาในการควบคุมครูให้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนและวินัยไม่เต็มที่

ปัญหาทั้งปวงที่ยกมากล่าวและยังมีได้กล่าวนั้น เกิดจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการและของครูใหญ่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ครูใหญ่ไม่มีอำนาจสิทธิ์ขาดในการดำเนินด้านวิชาการ และ

ควบคุมครูและนักเรียนในโรงเรียน แต่ว่าหากเป็นกรณีที่ผู้จัดการรู้จักมอบหมายอำนาจหน้าที่อันจำเป็นให้แก่ครูใหญ่อย่างแจ่มแจ้งและสิทธิ์ขาด ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวอาจจะไม่เกิดขึ้น^๑

ง. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์

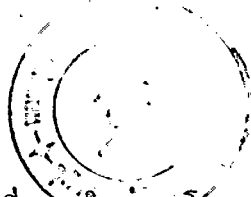
ตำแหน่งที่ต่างกันของผู้จัดการและครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความคิดเห็นขัดแย้งกันในเรื่องบทบาทด้านควบคุมครูและนักเรียน หากได้มีการทำความเข้าใจกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ และขอบข่ายแห่งความรับผิดชอบของครูใหญ่ อันได้แก่เจ้าหน้าที่ทางราชการ เจ้าของ และผู้จัดการเองก็จะช่วยแก้ปัญหาข้อขัดแย้งได้ ทั้งจะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจ และสร้างความคิดเห็นที่ถูกต้องตามหลักวิชาให้แก่ทุกฝ่ายในวงการศึกษ เอกชนอีกด้วย

ผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่า ระบบบริหารโรงเรียนที่มีประสิทธิภาพ เป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษาฝ่าย เอกชนที่อยู่ในระดับต่ำนั้นได้ ทั้งนี้โดยอาศัยครูใหญ่ซึ่งมีลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนโดยตรง จึงน่าจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของโรงเรียนราษฎร์ และสามารถประสพผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้

ครูใหญ่ ในฐานะเป็นหัวหน้างานฝ่ายวิชาการ ย่อมมีอำนาจดำเนินการแต่งตั้งครูให้ดำรงตำแหน่งตามอำนาจ หน้าที่ กฎหมายและระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับ เพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะได้มีผลตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือข้อบังคับนั้น ๆ

เนื่องจากตำแหน่งหน้าที่ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ มิได้มีบทบาทเหมือนกับครูใหญ่โรงเรียนรัฐบาล เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายประการ และบทบาทของครูใหญ่ของโรงเรียนราษฎร์แต่ละโรงเรียน ก็ย่อมแตกต่างกันออกไปตามขนาดและโครงสร้างของโรงเรียนนั้น ๆ บางโรงเรียน

^๑พา ไชยเดช, "ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์ กับครูโรงเรียนราษฎร์" (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๓), หน้า ๑๑-๑๖.



ครูใหญ่แสดงบทบาทเป็นผู้บริหารเต็มที่ยุติเยี่ยงครูใหญ่ของโรงเรียนในยุโรปหรืออเมริกา บางโรงเรียนครูใหญ่แสดงบทบาทคล้ายหัวหน้าฝ่ายบริหารงานวิชาการในโรงเรียนของรัฐบาล และบางโรงเรียนครูใหญ่แสดงบทบาทเป็นหัวหน้าหมวดสารบรรณและหมวดสถิติเท่านั้น

ในเมื่อครูใหญ่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาดังกล่าวแล้วนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจกับบทบาทของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ให้มาก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบและพฤติกรรม แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์มีปัญหาอยู่มาก ทั้งในด้านตัวครูใหญ่เอง ด้านผู้จัดการ และครูผู้อยู่ในความควบคุมจนทำให้ไม่แน่ใจว่างานที่ครูใหญ่ทำไปนั้นมีคุณภาพและตรงเป้าหมายของการบริหารการศึกษาตามที่กฎหมายได้กำหนดและจัดอันดับความสำคัญไว้หรือไม่

จากข้อวิจารณ์ดังกล่าวนี้ พอสรุปได้ว่า งานบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์คงมีปัญหาในด้านปฏิบัติงานอยู่อย่างน้อย ๔ ประการ คือ

๑. ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์รับผิดชอบงานต่างกัน
๒. ตัวครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์เป็นคนมีปัญหา
๓. ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ไม่ทราบว่างานในหน้าที่ของตนมีอะไรบ้าง
๔. ครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ไม่แน่ใจว่างานที่ปฏิบัติไปนั้นถูกต้องตามความมุ่งหมายของการปรับปรุงการศึกษาหรือไม่

เพื่อเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง และหนทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว การวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับบทบาทด้านการบริหารของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา ตามความคาดหวังของตัวครูใหญ่เอง และของผู้จัดการของโรงเรียนราษฎร์ทั่วประเทศไทย บุคคลทั้งสองกลุ่มนี้จึงควรมีลักษณะงานที่สัมพันธ์กันโดยใกล้ชิดมากกว่าครูในโรงเรียน การศึกษาจากความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะงานสัมพันธ์กันดังนี้ เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะทำให้ได้ข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์มากกว่า

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาความคาดหวัง เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของงานด้านบริหารโรงเรียนของครูโรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา ตามความคิดเห็นของบุคคล ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มครูใหญ่ และกลุ่มผู้จัดการในโรงเรียนราษฎร์ เพื่อปรับปรุงระบบบริหารโรงเรียนราษฎร์ ทั้งนี้เพื่อที่จะ

๑. เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาททางด้านบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ตามความคาดหวังของตัวครูใหญ่เอง และผู้จัดการโรงเรียน
๒. เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ตามความคาดหวังของกลุ่มครูใหญ่ และผู้จัดการที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป กับกลุ่มครูใหญ่และผู้จัดการที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี
๓. เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาททางด้านบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์ของบุคคล ๔ กลุ่ม คือ
 - ๓.๑ ครูใหญ่ที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป
 - ๓.๒ ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี
 - ๓.๓ ผู้จัดการที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป
 - ๓.๔ ผู้จัดการที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี
๔. เสนอแนะความคิดเห็นและแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อปรับปรุงการบริหารงานในโรงเรียนราษฎร์ สายสามัญศึกษาในประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ต้องการจะศึกษาเฉพาะบทบาททางด้านบริหารงานและการจัดการในโรงเรียนราษฎร์ ตามอุดมคติหรือตามความคาดหวังของกลุ่มประชากรในการวิจัยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะครูใหญ่เป็นบุคลากรฝ่ายบริหารของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวิชาการและควบคุมครูและนักเรียน จึงควรมีส่วนรับผิดชอบกับงานบริหารโรงเรียนมากที่สุด ส่วนงานอื่น ๆ ที่มีเป็นครั้งคราว และมีใช้งานเกี่ยวกับการบริหารและจัดการโรงเรียน จะไม่นำมาพิจารณา ขอบเขตของการวิจัยจำกัดอยู่เฉพาะ

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ ได้แก่ โรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษาทุกระดับ จำนวน ๑๐๐ โรงเรียน

๒. สาระสำคัญของการวิจัย ได้แก่ บทบาทด้านบริหารและจัดการโรงเรียนของครูใหญ่ โรงเรียนราษฎร์ ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และแนวทางในการปฏิบัติงาน

๓. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือครูใหญ่และผู้จัดการของโรงเรียนราษฎร์ สายสามัญศึกษาในประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่มีส่วนสัมพันธ์กับงานบริหารโรงเรียนเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มากที่สุด

สมมติฐานของการวิจัย

เพื่อความสะดวกในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลการวิจัยนี้ จึงตั้งสมมติฐานในการวิจัยไว้ว่า ความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา ไม่มีความแตกต่างกันโดยนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับระหว่าง

๑. กลุ่มครูใหญ่กับผู้จัดการ
๒. กลุ่มครูใหญ่และผู้จัดการที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป กับกลุ่มครูใหญ่และผู้จัดการที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี
๓. กลุ่มครูใหญ่ที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป กับกลุ่มครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี กลุ่มผู้จัดการที่มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป และกลุ่มผู้จัดการที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี

คำจำกัดความ

เพื่อความเข้าใจตรงกัน เกี่ยวกับความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยนี้ ซึ่งอาจจะมีความหมายแตกต่างไปจากที่ใช้กันอยู่ทั่วไป จึงขอให้ความหมายไว้โดยเฉพาะ ดังต่อไปนี้

ความคาดหวัง หมายถึงความคิดเห็นส่วนบุคคลที่มีต่องานบริหารและจัดการโรงเรียนราษฎร์ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนสายสามัญศึกษาควรหรือไม่ควรกระทำกิจกรรมอะไรบ้าง ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่า ตามสภาพแห่งความเป็นจริงนั้น ครูใหญ่ได้กระทำหรือไม่ก็ตาม

บทบาท หมายถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานด้านบริหารงานโรงเรียนของครูใหญ่ ที่พึงมีอยู่ในฐานะผู้บริหารโรงเรียนและควบคุมครูและนักเรียน

ผู้จัดการ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนราษฎร์ในประเทศไทย ในฐานะผู้ดำเนินงานฝ่ายธุรการและควบคุมครูใหญ่ ครู และนักเรียนในโรงเรียน

ครูใหญ่ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษา และปฏิบัติงานฝ่ายวิชาการของโรงเรียนราษฎร์ในประเทศไทย ในฐานะเป็นหัวหน้าครูและนักเรียนในโรงเรียน

วุฒิปริญญา หมายถึงวุฒิปริญญาตรี หรือสูงกว่าขึ้นไปในทุก ๆ สาขาวิชา และวุฒิอื่น ๆ ที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

วุฒิต่ำกว่าปริญญา หมายถึง วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบแล้วต่ำกว่าปริญญาตรีในทุกๆ สาขาวิชา ตลอดจนวุฒิสามัญทุกประเภท

ประโยชน์ของการวิจัย

เนื่องจากการบริหารและจัดการโรงเรียนราษฎร์ในปัจจุบันนี้ยังมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการปฏิบัติงานของครูใหญ่ การวิจัยเรื่องนี้จึงให้ประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. ทำให้ทราบถึงความคาดหวังของครูใหญ่เอง และของผู้จัดการเกี่ยวกับการบริหารงานในโรงเรียนว่า มีความคิดเห็นตรงกัน หรือขัดแย้งกันในเรื่องใดบ้าง
๒. ทำให้มองเห็นแนวทางในการขจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างครูใหญ่กับผู้จัดการ เพื่อจะได้มีความเข้าใจอันดีต่อกันและร่วมมือกันในการพัฒนาการเรียนการสอน
๓. ทำให้มองเห็นแนวทางในการปรับปรุงระบบงานบริหารและจัดการโรงเรียนราษฎร์สายสามัญศึกษาให้มีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

๑. ประชากร

ประชากรที่ตอบแบบสำรวจแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มผู้จัดการ ได้แก่ผู้จัดการ ซึ่งทำงานประจำอยู่ในโรงเรียนราษฎร์สาย-
สามัญศึกษาทั่วประเทศไทย ที่สุ่มตัวอย่างมาเพื่อศึกษาเพียง ๑๐๐ โรงเรียน เป็นจำนวน ๑๐๐ คน

ข. กลุ่มครูใหญ่ ได้แก่ครูใหญ่ ซึ่งทำงานประจำอยู่ในโรงเรียนราษฎร์ในข้อ ๑
เป็นจำนวน ๑๐๐ คน

๒. กลุ่มตัวอย่าง

เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างเป็นตัวแทนของประชากรทั้งหมด และกระจายไปทั่วประเทศ จึง
ได้ใช้วิธีแบ่งกลุ่มจังหวัดออกเป็น ๑๒ กลุ่ม ตามลักษณะการแบ่งภาคทางการศึกษา ในแต่ละภาคการ
ศึกษา ได้ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบง่ายมาภาคละ ๔ จังหวัด จังหวัดละ ๒ โรงเรียน โดยให้ทุกจังหวัด
และโรงเรียนได้มีโอกาสรับเลือกเท่าเทียมกันหมด จังหวัดที่สุ่มได้ ถือว่าเป็นตัวแทนของภาคการ-
ศึกษานั้น ๆ และโรงเรียนที่สุ่มได้ก็ถือว่าเป็นตัวแทนของจังหวัดนั้น ๆ เพื่อให้ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง
โรงเรียนมีจำนวนครบ ๑๐๐ โรงเรียน จึงสุ่มตัวอย่างโรงเรียนในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มอีก ๔ โรงเรียน
กลุ่มตัวอย่างโรงเรียนในเขตภาคการศึกษาภาค ๑ จึงเป็นจำนวน ๘ โรงเรียน

ในทุกโรงเรียนที่สุ่มได้ ถือเอาครูใหญ่และผู้จัดการที่ปฏิบัติงานอยู่ในโรงเรียนนั้นทุกคนเป็น
กลุ่มประชากรกลุ่มผู้จัดการและกลุ่มครูใหญ่

๓. เครื่องมือและการรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ใช้แบบสำรวจความคิดเห็น (Opinionnaire) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อ
เก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง ๒ กลุ่ม คือกลุ่มผู้จัดการ และกลุ่มครูใหญ่
ของโรงเรียนราษฎร์ที่สุ่มมา ส่งและรับแบบสอบถามโดยทางไปรษณีย์

๔. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติ

ในการวิจัยครั้งนี้ ต้องการจะทดสอบสมมติฐานจากข้อ ๑-๓ ที่ได้ตั้งไว้ จึงได้นำแบบสำรวจที่ได้กลับคืนมาทั้งหมดนั้นให้คะแนนและจัดหมวดหมู่ เพื่อทำการวิเคราะห์โดยวิธีทางสถิติตามลำดับดังนี้

ก) แบ่งประชากรทั้งหมดออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยยึดคุณสมบัติ ๒ ประการ คือ ตำแหน่งผู้จัดการและตำแหน่งครูใหญ่ กับวุฒิทางการศึกษา ซึ่งได้แก่วุฒิปริญญาตรีขึ้นไป และวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี แล้วนำมาเปรียบเทียบระหว่าง ๓ กลุ่มด้วยกัน คือกลุ่มผู้จัดการกับกลุ่มครูใหญ่ กลุ่มผู้มีวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปกับกลุ่มผู้มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี กลุ่มผู้จัดการวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปกับกลุ่มผู้จัดการวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี กลุ่มครูใหญ่วุฒิปริญญาตรีขึ้นไปกับกลุ่มครูใหญ่วุฒิต่ำกว่าปริญญาตรี

ข) ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ใช้วิธีการสถิติดังนี้

๑) หาค่าสถิติธรรมชาติของคะแนนรวมและคะแนนรายข้อ ได้แก่ ค่าพิสัย ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

๒) วิเคราะห์คะแนนรวมด้วยการหาค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และทดสอบความมีนัยสำคัญของคะแนนรวมของแต่ละกลุ่มด้วย

๓) วิเคราะห์คะแนนรายข้อของแต่ละกลุ่มเพื่อทดสอบสมมติฐานข้อ ๑-๓ ด้วยวิธีการ Analysis of Variance of 2 x 2 (A Two-Part Analysis)

ลำดับขั้นในการเสนอข้อมูล

บทที่ ๑ ประกอบด้วยภูมิหลังของการวิจัย ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนราชภัฏ ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สมมติฐาน คำจำกัดความ ประโยชน์ที่จะได้จากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ ๒ ประกอบด้วยความเป็นมาและแนวความคิดของทฤษฎีการบริหาร ความหมายของการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับระบบและกระบวนการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน องค์ประกอบของการบริหารโรงเรียนราชภัฏ หน้าที่ค้ำบริหารโรงเรียนราชภัฏ และแนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทด้านบริหาร

บทที่ ๓ เป็นวิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วยประชากรและการสุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ ๔ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งแบ่งออกเป็น การวิเคราะห์สถานภาพของประชากร การวิเคราะห์คะแนนรวม การวิเคราะห์คะแนนรายข้อ

บทที่ ๕ เป็นการสรุปผลการวิจัย อภิปรายและข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก เป็นหนังสือขอความร่วมมือ และแบบสำรวจความคิดเห็นที่ใช้ในการวิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย