

แนวทางการจัดการศึกษาภาคบังคับในระหว่งพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

(พ.ศ. 2516 - 2520)

การจัดการศึกษาของไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย (ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา) แนวทางการจัดการศึกษาจะเป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ การจัดการศึกษากายใต้นโยบายของคณะรัฐบาลตลอดเวลา 40 ปี (พ.ศ. 2475 - 2515) นั้น ในระยะ 10 ปีแรกคณะรัฐบาลแต่ละชุดต่างมีนโยบายขยายปริมาณการศึกษาภาคบังคับให้บรรลุเป้าหมาย ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 คือ กำหนดให้มีจำนวนประชากรสอบไล่ได้วิชาประถมศึกษามากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนพลเมืองในประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะหวังผลที่จะได้รับเพื่อสนองทางการเมือง แต่ปรากฏว่าไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย ดังกล่าวถึงแล้วในบทที่ 3 หลังจากนั้นในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2489) ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือในด้านการศึกษาจากองค์การยูเนสโก (UNESCO) รัฐจึงเริ่มสนใจทางด้านคุณภาพของการศึกษาอย่างจริงจังขึ้น คือ สนใจที่จะปรับปรุงกระบวนการเรียน การสอน เนื้อหาสาระ และจัดการศึกษาสนองต่อความสนใจ และความสามารถของผู้เรียน สำหรับแนวทางใหม่ของการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ รัฐจัดเป็นเพียงโครงการพัฒนาการศึกษา ซึ่งทดลองวิธีการใหม่ในบางโรงเรียนที่อยู่ในโครงการทดลองเท่านั้น เช่น โรงเรียนในจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งเริ่มทดลองในปี พ.ศ. 2494 ส่วนโรงเรียนนอกโครงการมีการเรียนการสอนในระบบเดิม ฉะนั้น คุณภาพของการศึกษาในระดับประถมศึกษาในช่วง 40 ปี คือ พ.ศ. 2475 - 2515 จึงไม่มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก นอกจากระบบชั้นเรียนที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเรียน 6 ปี ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 คือ เรียนสามัญศึกษา 4 ปี และวิสามัญศึกษา 2 ปี มาเป็นเรียน 4 ปี ในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479 และขยายเวลาเรียนขึ้นเป็น 7 ปี ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 การปรับปรุงแผนการศึกษาชาติขึ้นใหม่ แต่ละแผนการศึกษาก็ได้เห็นความพยายามที่จะกำหนดจุดมุ่งหมายแนวทางการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น เช่น จุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 มุ่งพัฒนาความสามารถของผู้เรียนซึ่งมีความแตกต่างกันเพื่อประโยชน์ .

ตนเองและสังคม โดยจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการปกครองของ ประเทศ แต่ในเชิงปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอนไม่ได้สนองตาม เจตนารมณ์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 คือ การศึกษาไม่สนองต่อความแตกต่างของ บุคคล เนื้อหาสาระไม่สอดคล้องหรือเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดการขัดแย้งในเรื่องของการศึกษาเอง และมีลักษณะเช่นนี้เป็นเวลานานนับสิบปีตั้งแต่ใช้หลักสูตร พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา

สภาพของการศึกษาในระยะดังกล่าวนี้ ทำให้คนไทยมีความรู้ซึ่งอยู่ในหลายสาขา อาชีพ ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่าจะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาใหม่โดยเร็วเพื่อให้เหมาะสม กับสภาพกาลในปัจจุบัน และเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตได้จริง ฉะนั้นในช่วง พ.ศ. 2516 - 2520 จึงเป็นระยะเวลาของการแสวงหาแนวทางใหม่ของการจัดการศึกษา และวิธีการศึกษา ของไทย ดังนั้น เนื้อหาของวิทยานิพนธ์ในบทนี้จึงมีเรื่องสำคัญที่จะกล่าวถึง คือ

1. นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาล
2. การปฏิรูปการศึกษา
3. การจัดการศึกษากาตมึงกับตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520
4. ผลสัมฤทธิ์และปัญหาการจัดการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2520

คงจะได้เสนอรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

1. นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในระยะ พ.ศ. 2516 - 2520

หลังจากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 แล้ว คณะ รัฐบาล จอมพลถนอม กิตติขจร จำเป็นต้องสลายตัว คณะรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นคณะรัฐบาลบริหารประเทศสืบต่อมา ความมั่นคงของคณะ รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะ 4 - 5 ปี หลังจากวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นั้นมี สภาพคล้ายคลึงกันกับความมั่นคงของคณะรัฐบาลในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง- เป็นระบอบประชาธิปไตย คือ มีเวลาบริหารประเทศไม่ครบวาระ เปลี่ยนคณะรัฐบาลบ่อย ใน ระยะเวลา 4 - 5 ปี มีคณะรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศถึง 7 ชุด คณะรัฐบาลแต่ละคณะ เหล่านั้นได้แถลงนโยบายในด้านการศึกษาคงต่อไปนี้

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ คณะ

รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารประเทศเมื่อ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 - 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 รวมเวลา 7 เดือน เป็นคณะรัฐบาลชุดที่ 34 ซึ่งมี นายอภิรักษ์ จันทวิมล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสืบต่อมาจากครั้งหนึ่ง นโยบายทางด้านการศึกษาซึ่งคณะรัฐบาลได้แถลงเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

รัฐบาลนี้จะส่งเสริมการศึกษาทั้งในด้านวิชาความรู้ และในด้านจิตใจ เพื่อให้มีความยึดมั่นในหลักธรรมแห่งศาสนา นำให้ทุกคนเป็นคนมีประโยชน์ มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนช่วยกันบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม อันเป็นสัญลักษณ์และสมบัติของชาติไทย<sup>1</sup>

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดนี้กล่าวไว้สั้น ๆ แต่ใจความกว้าง และยังไม่เห็นแนวทางว่ารัฐบาลจะมีการปรับปรุงการศึกษาใหม่แต่อย่างใด เพราะแถลงแต่เพียงว่าจะส่งเสริมวิชาความรู้ และจิตใจให้ยึดมั่นในศาสนา และธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติไทย ความจริงสภาพของสังคมและความคิดใหม่ของคนไทยเริ่มเรียกร้องให้มีการแก้ไขระบบวิธีการให้การศึกษามากอยู่แล้ว แต่รัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงได้ในขณะนั้น เพราะไม่ได้เตรียมการไว้ล่วงหน้ามาก่อน คงเนื่องจากมีสิ่งสำคัญที่ต้องทำก่อน คือ เตรียมคณะรัฐบาล จึงแถลงนโยบายตามหลักการทั่วไปเพื่อให้ถูกต้องตามวิถีทางบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ครั้งที่ 2  
หรือคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 35 (27 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 - 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518) มีเวลาบริหารประเทศประมาณ 9 เดือน รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ครั้งที่ 2 นี้ มี นายเกรียง กীরติกร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 มีข้อความด้านการศึกษาตอนหนึ่งดังนี้

<sup>1</sup>"บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 32," ราชกิจจานุเบกษา 90 (6 พฤศจิกายน 2516) : 3715.

"จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษา และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม . . . จะเร่งรัดการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย . . ."<sup>1</sup>

นโยบายทางด้านการศึกษาในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ 2 นี้เริ่มที่จะเป็นผู้นำของการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการศึกษา

### นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช

(15 กุมภาพันธ์ 2518 - 18 มีนาคม 2518) เป็นคณะรัฐบาลชุดที่ 36 มีเวลาบริหารประเทศเพียง 1 เดือน คณะรัฐบาลชุดนี้มี ดร. กอ สวัสดิ์ทานิชย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ซึ่งมีข้อความเกี่ยวกับการศึกษาตอนหนึ่งดังนี้

รัฐบาลนี้ จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจะปลูกฝังเยาวชนของชาติใหม่ให้ทัศนคติที่ดีงาม และมีความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม

รัฐบาลนี้จะจัดให้บุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันในการรับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตามความสามารถทางสติปัญญา และกำลังทางเศรษฐกิจ จะจัดทุนเล่าเรียนใหญ่แก่ผู้ยากไร้ และมีสติปัญญา และจะยกมาตรฐานการศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชนให้สูงขึ้น และให้มีคุณภาพเท่าเทียมกัน . . . จะเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับกับชั้นประถมศึกษาตอนปลาย และมีมัธยมศึกษาอย่างกว้างขวาง . . .<sup>2</sup>

คณะรัฐบาลชุดนี้แม้จะมีนโยบายรับช่วงมาจากรัฐบาลชุดก่อนในเรื่อง ปฏิรูปการศึกษาและจะสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคมก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถสร้างผลงานขึ้นมาได้ในเวลาเพียง 1 เดือนเท่านั้น

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>"บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 36," ราชกิจจานุเบกษา 91 (18 มิถุนายน 2517) : 2707.

<sup>2</sup>"บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2518 (สามัญสมัยแรก)," ราชกิจจานุเบกษา 92 (25 มีนาคม 2518) : 828.

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาล ม.ร.ว. ตึกฤทธิ์ ปราโมช

(19 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519) เป็นคณะรัฐบาลชุดที่ 37 คณะรัฐบาลชุดนี้มี ม.ร.ว. ตึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และ นายนิพนธ์ ตติธร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้มีเวลาบริหารประเทศ 1 ปี 1 เดือน ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 ซึ่งมีความตอนหนึ่งดังนี้

... จะสร้างระบบการศึกษาให้เป็นธรรมขึ้น โดยดำเนินการให้การศึกษามีพื้นฐานอยู่ที่ การให้ความเสมอภาคในทางการศึกษา และให้ความเสมอภาคในด้านโอกาสที่จะศึกษาใน ทุกท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกันโดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ ส่วนการ ศึกษาภาคบังคับได้แถลงนโยบายตอนหนึ่งดังนี้

1. ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นการให้เปล่าแก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 4 ปี โดยให้การศึกษภาคบังคับมีคุณภาพทัดเทียมกันทั่วทุกท้องถิ่น ...

3. กระจายบริการด้านการศึกษาไปยังท้องที่ในเขตชนบทโดยทั่วถึง และให้เป็นระบบ การศึกษาที่สำเร็จประโยชน์ในตัวเอง สามารถเอื้ออำนวยให้ผู้ที่จบการศึกษาในแต่ละระดับ มีวิชาชีพพอที่จะนำไปใช้ทำมาหากินเลี้ยงดูตัวได้ตามอัธยาศัย

4. ให้อำนาจการบริหารการศึกษาแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ให้จัดการบริหารการศึกษา ของท้องถิ่นเสียใหม่ มิให้มีความซ้ำซ้อนกัน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาใน แต่ละท้องถิ่น สามารถกำหนดเนื้อหาวิชาและวิธีการเรียนรูปร่างประการที่จำเป็นให้สอดคล้องกับความต้องการด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น<sup>1</sup>

จากนโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลชุดนี้ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการบริหาร การศึกษา แต่ที่เห็นชอบด้วยที่จะต้องมีกาปฏิรูปการศึกษาจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ขึ้น เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 ดังจะได้อธิบายในตอนต่อไป

<sup>1</sup> บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2518 (สามัญสมัยแรก), "ราชกิจ-

นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน 2519 - 23 กันยายน 2519) เป็นคณะรัฐมนตรีชุดที่ 38 คณะรัฐบาลชุดนี้มี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี มี พลตรีศิริ สิริโยธิน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2519 มีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

รัฐบาลนี้จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจ - และสังคม จะจัดให้บุคคลมีโอกาสดูแลเด็กที่อ่อนแอในการรับการศึกษาอบรมตามความสามารถทางสติปัญญา จะจัดทุนเล่าเรียนให้แก่ผู้ยากไร้ แทมิสติปัญญา และจะขยายการศึกษาผู้ใหญ่ และอาชีวศึกษา โดยเน้นหนักในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ในด้านการศึกษาภาคบังคับ จะเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับขึ้นประถมตอนปลาย ให้มีทั่วถึงทุกตำบลภายใน 4 ปี และจะให้เด็กที่เข้าเรียนได้รับสมุด หนังสือ และเครื่องเขียน โดยไม่คิดมูลค่าอย่างทั่วถึง ส่วนเด็กที่ยากไร้ก็จะให้ได้รับเครื่องแบบนักเรียน โดยไม่คิดมูลค่า . . .<sup>1</sup>

นโยบายทางด้านการศึกษาที่ได้แถลงต่อรัฐสภาในครั้งนี ดูเหมือนจะนำนโยบายทางด้านการศึกษาที่เคยได้แถลงไว้แล้วเมื่อครั้งที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ - 18 มีนาคม 2518 โดยมี ดร.กอ. สวัสดิทานิชย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพราะมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็นับว่ามีความแน่วแน่ที่จะดำเนินการตามที่ตั้งเป้าหมายไว้แต่เดิมให้เป็นผลสำเร็จ แม้คณะรัฐบาลชุดนี้จะมิใช่มีนโยบายดำเนินการปฏิรูปการศึกษาต่อไป และขยายการศึกษาภาคบังคับถึงขั้นประถมศึกษาตอนปลาย โดยให้มีความเท่าเทียมกันทุกตำบล ซึ่งรัฐบาลจะหาทางช่วยเหลือผู้เข้าเรียนแบบให้เปล่าก็ตาม ก็ไม่มีโอกาสได้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ เพราะรัฐบาลชุดนี้มีเวลาบริหารประเทศเพียง 5 เดือนเท่านั้น ก็ต้องปฏิวัติตนเอง ตั้งคณะรัฐบาลใหม่ เมื่อ 25 กันยายน พ.ศ. 2519 ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนเดิม นับเป็นคณะรัฐบาลชุดที่ 39 คณะรัฐบาลที่ปฏิวัติตนเองนี้มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 11 วันเท่านั้น คือ ในช่วงวันที่ 25 กันยายน - 6 ตุลาคม 2519 และยังไม่ได้แถลงนโยบายใหม่เพื่อจะบริหารประเทศ ก็มีภารกิจอันงานเสียดาย โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงานนายกรัฐมนตรี, นโยบายการศึกษาของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524), หน้า 60.

นโยบายทางด้านการศึกษาของคณะรัฐบาลชุด "ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ซึ่ง  
มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และ นายถิณูโย สาร เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ (8 ตุลาคม 2519 - 20 ตุลาคม 2520) นับว่าเป็นคณะรัฐบาลใน  
ระบอบประชาธิปไตยยุคที่ 40 คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายทางด้านการศึกษาต่อรัฐสภา ซึ่ง  
มีข้อความตอนหนึ่งดังนี้

ในด้านการศึกษารัฐบาลนี้ถือว่าเป็นหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในอัน  
ที่จะอบรมและเร่งเร้าเป็นพิเศษให้แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนทั่วราชอาณาจักร  
ตระหนักและเห็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีชาติ ศาสนา และมีพระมหากษัตริย์  
เป็นประมุขของประเทศ มีความภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย รู้จักใช้สิทธิเสรีภาพในกรอบ  
ของกฎหมาย และตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้รัฐบาลนี้จะปรับปรุงระบบ และกระบวนการศึกษาทุกระดับทุกประเภท ทั้งใน  
และนอกระบบโรงเรียน เพื่อให้การศึกษาเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาความสามารถ  
ทัศนคติ พฤติกรรม ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล เพื่อให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและ  
ประสิทธิภาพตามความต้องการอันจำเป็นของสังคมไทย

ในด้านการศึกษากฎหมายด้วย แมว่ารัฐบาลจะถือเป็นหน้าที่และภาระกิจโดยตรงของรัฐที่  
จะต้องรับผิดชอบจัดให้เปล่าอย่างเสมอภาค แต่รัฐก็ยินดีเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนจัดให้  
ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด โดยภาคเอกชนจะต้องรักษาคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้อง  
กับนโยบาย โครงการและเอกลักษณ์ของการศึกษาของชาติ และไม่เป็นการจัดการศึกษา  
เพื่อแสวงหากำไรเกินควร . . .<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะหลังวันที่ 14  
ตุลาคม 2516 นี้ ต่างมีนโยบายทางด้านการศึกษาในส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน มีเป้าหมายไปใน  
แนวเดียวกัน คือ ต้องการจัดการศึกษาให้เป็นธรรม ให้เกิดความเท่าเทียมกัน ซึ่งจะต้องมีการ  
ปรับปรุงระบบโครงสร้างวิธีการศึกษาใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนิน  
การเปลี่ยนระบบโครงสร้าง และวิธีการของการศึกษาใหม่ทั้งหมดนี้ จะต้องใช้เวลาดำเนินการ  
อย่างต่อเนื่อง แต่ในช่วงระยะเวลา 4-5 ปีหลัง พ.ศ. 2526 นั้นเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยมาก ไม  
่น่าจะดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาได้เป็นผลสำเร็จในเวลาเพียง 3 ปี (พ.ศ. 2517 - พ.ศ. 2520)

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61.

แต่ที่ดำเนินงานมาได้จนเป็นผลสำเร็จในระยะเวลา 3 ปีนั้น นับว่าเป็นความดีของคณะกรรมการ  
การวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาที่ได้วางมาตรการข้อเสนอแนะให้กับคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นมี  
มติแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาโดยเฉพาะ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางแผน  
การศึกษาแห่งชาติขึ้นในระยะต่อมา เพื่อเป็นแม่บทในการสร้างหลักสูตรใหม่ให้สอดคล้องกับ  
ระบบและโครงสร้างใหม่นั้น ผลการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ได้ปรากฏขึ้นในสมัยรัฐบาล  
นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และ นายภิญโญ สาธร เป็นรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ นั่นคือ ในสมัยรัฐบาลชุดนี้ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนการ  
ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2520 และในระยะต่อมาได้ประกาศ  
ใช้หลักสูตรใหม่ระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นทั่วประเทศในปีการศึกษา 2521 ซึ่ง  
จะกล่าวถึงในตอนต่อไป

## 2. การปฏิรูปการศึกษา

แรงกดดันทางความคิดความปรารถนาของมหาชนที่สนใจในเรื่องของการศึกษา  
คือ ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาใหม่ โดยเชื่อว่าถ้าได้แสวงหาแนวทางแก้ไข  
การจัดการศึกษาให้ถูกต้องเหมาะสมแล้วจะช่วยแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ บุคคลเหล่านั้นได้  
พยายามศึกษาการจัดการศึกษาของไทยย้อนไปในอดีต มาจนถึงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อชี้  
ให้เห็นจุดบกพร่องและเสนอแนวทางการจัดการศึกษาใหม่ที่ดีกว่า กระแสแห่งความคิดและการ  
แสดงออกเพื่อให้รัฐบาลตระหนักถึงความขัดแย้งในระบบ วิธีการให้การศึกษามีความรุนแรงขึ้น  
เรื่อย ๆ ในขณะเดียวกันนั้นสภาพของสังคมไทยโดยเฉพาะสังคมเมืองต้องการและเรียกร้อง  
สภาพทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ มีความรุดหน้า และในที่สุดเกิดเหตุการณ์  
ไม่สงบขึ้นในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเรียกกันว่า วัน "มหาวิปโยค" จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น



ในวันนั้นจึงเป็นช่องทางและเป็นโอกาสให้มหาชนเรียกร้องให้ปรับปรุงการศึกษาขึ้นใหม่ รัฐบาล นายสัญญา ธรรมศักดิ์ จึงต้องพิจารณาในเรื่องนี้เป็นสำคัญและได้แถลงนโยบายที่จะวางรากฐาน และแนวทางปฏิรูปการศึกษา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ดังกล่าวแล้ว และปฏิรูปการศึกษา สำเร็จในปี พ.ศ. 2520 ดังรายละเอียด ดังนี้

## 2.1 ปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา

ปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษานั้น ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ได้ วิเคราะห์สภาพและปัญหาการศึกษาไทยแล้วมีความเห็นว่า "ปัญหาส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงทางความคิด ความปรารถนาของคนไทย และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานการศึกษาที่ผ่านมาแล้ว นั้นเอง สันนิษฐานให้เกิดเป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง"<sup>1</sup>

ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา จากการวิเคราะห์ ของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต จึงสรุปได้ดังนี้

2.1.1 ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

2.1.2 ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิด และปรารถนาให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษา

2.1.3 ปัญหาอันเกิดจากการดำเนินงานการศึกษาที่ผ่านมา

### 2.1.1 ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

ปัญหาในเรื่องนี้อาจแยกกล่าวในประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ปัญหาอันเกิดจากผลของการพัฒนาประเทศ คือ การขยายการคมนาคม การกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง ตลอดจนสื่อมวลชนที่แทรกซึมเข้าไปในชนบท ทำให้ ความรู้ ความคิดแบบใหม่ ๆ แพร่เข้าไปในชนบท แต่สิ่งเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับการดำรงชีวิตและ วัฒนธรรมนิยมประเพณีเดิม เช่น การใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ทำให้เกษตรกร สามารถขายผลผลิตที่เหลือจากการบริโภค จึงเกิดการผลิตเพื่อขาย เกิดมีพ่อค้าคนกลางและ นายทุน วิธีการนี้ได้ขยายวงกว้างออกไป จนเกิดระบบการใช้ทุนทรัพย์ในการผลิต มีการกู้ยืม

<sup>1</sup>สิปปนนท์ เกตุทัต, "การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ - การปฏิรูปการศึกษา" (ปี การศึกษา 2518 - 2519) นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 18 (เอกสารวิจัย ส่วนบุคคลในลักษณะสังคมวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519), หน้า 31.

จำนำ จำนอง ขายฝาก ผู้ที่ปรับตัวเข้ากับระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ไม่ได้ พลาดท่าเสียที ต้องสูญเสียที่ดินทำกินไปเพราะการขายฝาก การรู้เท่าไม่ถึงการณ์ การถูกเอารัดเอาเปรียบ จากนายจ้าง นายหน้า นายทุน ตลอดจนพ่อค้าคนกลาง

2. ปัญหาอันเกิดจากผลของการไม่ควบคุมจำนวนพลเมือง ทำให้ครอบครัวมีลูกมาก มีที่ดินไม่พอทำกิน ทำให้เกิดการคับแค้นทางเศรษฐกิจ หากจะเปลี่ยนอาชีพอื่นก็ขาดความรู้ การใช้แรงงานเข้าแลกก็ถูกเอารัดเอาเปรียบได้ค่าแรงงานต่ำมาก ซึ่งบางครั้งก็ต้องจำยอม เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจทำให้หนุ่มสาวต้องทิ้งถิ่น ต่างมาแสวงหาโชคใน เมืองหลวงโดยการรับจ้าง การใช้แรงงาน ปัญหาที่ตามมาคือ ทำให้เมืองหลวงเกิดแหล่งสลัม ประชาชนหนาแน่นในเมืองซึ่งเป็นผลกระทบถึงการจราจร ที่อยู่อาศัย ตลอดจนสาธารณูปโภคไม่เพียงพอ เกิดการแก่งแย่งแข่งขัน เห็นแก่ตัว ไม่เป็นระเบียบ ฯลฯ

3. ปัญหาเกิดจากการทำมาหาเลี้ยงชีพของคนในเมืองเต็มไปด้วยการแข่งขันทำให้เกิดการตอรอง มีการรวมกลุ่มรวมทุนทั้งในการผลิตและการจำหน่าย ตลอดจนต้องมีความรู้ในการจัดการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ชาวชนบทไม่เคยรับรู้ไม่เคยได้เรียน เป็นสภาพใหม่ที่เขาไม่เข้าใจ ปัญหาทางคานเศรษฐกิจนี้ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ได้ชี้ให้เห็นดังปัญหาดังนี้

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เป็นระบบทุนนิยมเสรี ซึ่งตกอยู่ภายใต้การครอบงำของ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่ในขณะนี้ . . . โดยทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของเราเอง เรายังติดอยู่กับวิธีการตั้งศูนย์กลางจากชนบท เขามาเลี้ยงเมืองในยุคของการพัฒนา ความมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศอยู่ที่การวัดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสำเร็จโดยประชาชาติ การทำตัวเลขรายได้ประชาชาติให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก็คือ การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม สภาพเศรษฐกิจที่เป็นมาส่งผลทำให้การศึกษามุ่งเน้นการผลิตกำลังคนชั้นสูง (อุดมศึกษา) และกำลังคนชั้นกลาง (อาชีวศึกษา) จนกระทั่งเกิดปัญหาการว่างงานในหมู่ผู้สำเร็จการศึกษาชั้นสูงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะเหตุว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมโดยแท้ ประชาชนประมาณร้อยละ 80 อาศัยอยู่ในภาคเกษตรกรรม ฉะนั้นถึงแม้จะมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพียงใดก็ยากที่จะแปรสภาพเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้ เพราะโครงสร้างและองค์ประกอบของทรัพยากรในประเทศไทยไม่เอื้ออำนวย การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมที่ทดแทนสินค้าเขาเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรม ในที่สุดความลาหลังของภาคเกษตรกรรมนั่นเองจะกลับถ่วงกระบวนการพัฒนาให้ช้าลง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

4. ปัญหาเกิดจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ทำให้เด็กเป็นจำนวนมากขาดการอบรมดูแล ขาดความอบอุ่นจากครอบครัว การถ่ายทอดความรู้สึกนึกคิดและบุคลิกภาพเป็นไปอย่างบกพร่อง ทำให้เกิดผลเสียแก่เด็ก เด็กจะแสวงหาสิ่งอื่นจากเพื่อนมาทดแทนในสิ่งที่ขาดไป เด็กจะได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมนอกบ้านมาก ถ้าเด็กอยู่ในแหล่งสภาพสังคมที่ดีก็ดีไป ถ้าอยู่ในสภาพสังคมที่มั่วสุมอบายมุข เกเร เด็กจะได้รับสิ่งเหล่านี้มาเสริมสร้างในชีวิต และอาจกลายเป็นบุคคลที่เป็นปัญหาเป็นภาระของสังคม

ฉะนั้น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้นจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาให้ประชาชนมีความรู้ ปรับตัวได้ให้ทันคน ทันเหตุการณ์ จึงจะเอาตัวรอดได้ไม่ถูกเอาเปรียบและสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม

#### ปัญหาอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางความคิด

ผลจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตยเป็นเหตุให้ประชาชนเปลี่ยนแนวคิดไปจากเดิม โดยเฉพาะความคิดทางการเมือง การปกครอง ประชาชนแสดงเจตนาปรารถนาที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยการรวมกลุ่มของทหารและพลเรือนขึ้นเป็นคณะราษฎร จัดองค์กรการปกครองขึ้นตามแบบอย่างตะวันตก แต่ขณะเดียวกันความคิดทางการเมืองแบบเดิมก็ยังมีอิทธิพลอยู่มาก จึงก่อให้เกิดการขัดแย้งกับแนวความคิดใหม่ที่ตนยังขาดประสบการณ์อยู่ อันเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิดในบทบาทและหน้าที่ของตน จนกลายเป็นชนวนแห่งการแตกราวของคณะผู้บริหารในเวลาต่อมา ถึงกับแย่งชิงอำนาจระหว่างพวกเดียวกันจนเกิดวิกฤตการณ์ทั่วไป ส่วนประชาชนนั้นยังถูกปล่อยปละละเลยและขาดการเหลียวแลอย่างเดิม ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประชาชนจึงไม่ได้มีบทบาททางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงเปลี่ยนมือจากสถาบันกษัตริย์สู่สามัญชนเท่านั้น

แต่เมื่อเขาเหล่านั้นได้รับการศึกษาสูงขึ้น ความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบและเนื้อหาขององค์กรทางการเมืองก็เพิ่มขึ้นเป็นทวี ทำให้เกิดแนวคิดใหม่ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับชนชั้น ความเสมอภาคในสังคม การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม การปฏิรูปที่ดิน การคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน และการต่อต้านจักรวรรดินิยม ฯลฯ พฤติกรรมที่เกิดขึ้นมีตั้งแต่เรียกร้องความเป็นธรรมในสังคม เรียกร้องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของกลุ่มตน มีการแสดงออก

ตามแนวความคิดใหม่ในรูปหลังมวลชน ใ้ก่อให้เกิดความสับสนในสังคมเป็นอันมาก คังผู้เขียน  
จะยกตัวอย่างเหตุการณ์ ซึ่ง โทยม วรรณศิริ ไ้กล่าวไว้ในเรื่อง หลังนิสิตนักศึกษาในประเทศไทย  
ไทย สัก 2 - 3 เหตุการณ์ ดังนี้

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัยเรียกร้องให้แก้ปัญหาคัดแย่ง ระหว่างอาจารย์  
กับนิสิต โดยขอมิให้อาจารย์เข้าไปควบคุมการดำเนินงานกิจกรรมของนิสิตมากเกินไปในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2509

นิสิตคณะเทคนิคการแพทย์ มหาวิทยาลัยมหิดลไม่เข้าห้องเรียน เมื่อวันที่ 6 กันยายน  
2512 เรียกร้องให้มหาวิทยาลัยยอมให้นิสิตที่คะแนนไม่ถึง 70% ในปี 3 มีสิทธิเรียนต่อในชั้น  
ปีที่ 4 ได้

นักศึกษาจากวิทยาลัยโทรคมนาคม กับวิทยาลัยเทคนิคธนบุรี เดินทางไปเข้าพบ  
นายกรัฐมนตรี เมื่อ 7 มกราคม พ.ศ. 2514 เพื่อขอให้รัฐบาลเร่งพิจารณาพระราชบัญญัติ  
วิทยาลัยเทคโนโลยีขึ้นโดยเร็ว ให้สามารถประกาศใช้ก่อนสิ้นปีการศึกษา (ยกร่างแล้วตั้งแต่  
ปี 2509 แต่ยังไม่เสนอการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร)

วันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2516 นักศึกษาวิทยาลัยครูอุดรธานี เดินทางประท้วง  
ขับไล่ นายสกล นิลวรรณ ผู้อำนวยการวิทยาลัย และพากันนั่งประท้วงตลอดคืน กล่าวว่าเป็น  
ผู้ใช้ระบบเผด็จการในการบริหารวิทยาลัย ไม่ยอมให้นักศึกษาคัดกิจกรรมร่วมกับสังคม

วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2516 นิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
หยุดเรียนประท้วงให้มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการส่งทหารอากาศเข้าไปเรียนใน  
คณะโดยใช้อภิสิทธิ์ คือ ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก<sup>1</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> โทยม วรรณศิริ, "หลังนิสิตนักศึกษาในประเทศไทย" วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 8 (ตุลาคม - พฤศจิกายน 2516) : 8 - 23.

ข้อเรียกร้องทุกเรื่องดังกล่าวนี้ปรากฏว่า รัฐบาลหรือสถานศึกษาอ้อมปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ทำให้กระแสแห่งความคิดใหม่มีพลังที่จะเรียกร้องในสิ่งที่คิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ความไม่ถูกต้องต่อไป และทวีความรุนแรงขึ้นแผ่กว้างไปถึงโรงงาน รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ มีการนัดหยุดงานเพื่อประท้วงเรียกร้องความเป็นธรรมต่าง ๆ การนัดหยุดงานประท้วงในวงการ รัฐวิสาหกิจและโรงงานต่าง ๆ นั้น ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ได้กล่าวถึงผลของการนัดหยุดงานประท้วงในงานวิจัย เรื่อง การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ - การปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

ในรอบปี พ.ศ. 2517 มีการเดินขบวน หยุดงานรวมกันถึง 1,556 ครั้ง เสียแรงงานไปประมาณ 614,900 ชั่วโมง ปรากฏการณ์เช่นนี้ ถ้าจะมองเป็นเรื่องเสียหายในทางการปกครองและระบบเศรษฐกิจแบบที่เป็นอยู่ก็นับว่าเป็นเรื่องเสียหายอย่างมาก แต่ถ้ามองในทางความคาดหวังประชาธิปไตยก็ไม่นับว่ายังผลให้เกิดภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยความเติบโตระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ ประชาชนเรียกร้องวิธีการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งการศึกษาจะช่วยสร้างสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้โดยการสอนและให้โอกาสปฏิบัติจริงในโรงเรียน ดัง หลาโต กล่าวไว้ว่า what you want in the State you must put into the School<sup>2</sup> ซึ่งหลาโตชี้ให้เห็นว่า การเมืองกับการศึกษาเป็นของคู่กัน การเมืองจะดำเนินไปอย่างไรก็ได้ ถ้าไม่ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือฝึกอบรมสั่งสอนใหม่การเรียนรู้กัน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> สิปปนนท์ เกตุทัต, "การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ-การปฏิรูปการศึกษา," หน้า 37.

<sup>2</sup> Sabine, George H.A., History of Political Theory, New York . Holt, Sinehart and Winston, 1966, pp. 59 - 60 อ้างถึงใน ภิญญู สาร "การเมืองกับการศึกษา" บริหารการศึกษา รุ่นที่ 16 (กรุงเทพมหานคร : อำนวยการพิมพ์, 2521).

### 2.1.3 ปัญหาอันเกิดจากการดำเนินการศึกษาที่ผ่านมา

ความจำเป็นที่ต่องบปฏิรูปการศึกษานั้น มีสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ระบบการศึกษาเอง ซึ่งมีปัญหามันตั้งแต่การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษา หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน การจัดการศึกษา ตลอดจนบทบาทของครูผู้สอน ซึ่งอาจารย์รวบรวมปัญหาต่างกล่าวได้ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายของการศึกษา จุดมุ่งหมายของการศึกษาไทยต้องการพัฒนาคนให้เป็นคนลักษณะเช่นไร และความรู้อะไร คือ ความรู้ที่มีคุณค่า มีประโยชน์ สิ่งเหล่านี้ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ในการกำหนดจุดมุ่งหมาย และดำเนินการศึกษาที่ผิดพลาดสะสมกันมาตลอด มิได้แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพแท้จริงในการดำรงชีวิต และความเป็นธรรมกับสังคมส่วนใหญ่ มีผู้รู้ได้ชี้ประเด็นปัญหาของระบบการศึกษาในทัศนะต่าง ๆ มากมาย แต่โดยส่วนรวมแล้วเป็นประเด็นปัญหาคล้ายคลึงกัน ในที่นี้ผู้เขียนขอยกทัศนะของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต มาเสนอดังนี้

แต่เดิมมาเป็นการสร้างคนให้เขารับราชการ และต่อมาก็ได้คลี่คลายไปในทางสร้างแรงงานชั้นสูงและแรงงานชั้นกลาง ซึ่งก็ยังเป็นการศึกษาเพื่อคนส่วนน้อยอยู่นั่นเอง จุดมุ่งหมายความเป็นอยู่เห็นชัดกว่า ก่อให้เกิดความไม่เป็นที่พอใจในสังคม แนวคิดใหม่ทางการศึกษาที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง คือ ให้การศึกษาเป็นไปเพื่อชีวิต และสังคมที่ดี<sup>1</sup>

จากทัศนะของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ได้ให้ข้อคิดเห็นในการกำหนดจุดมุ่งหมายในอดีต ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาคนตามที่สังคมในยุคนี้ต้องการ จึงจำเป็นต้องแก้ไขใหม่นั้น เมื่อวิเคราะห์แล้วผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนถูกบางส่วน และหลาย ๆ ส่วนในการกำหนดจุดมุ่งหมายในอดีตก็มาเป็นรากฐานการกำหนดจุดมุ่งหมายในปัจจุบัน เพียงแต่ทำการเลือกวิธีทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้น อาจจะใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม จึงไม่บรรลุสัมฤทธิ์ผลให้เห็นชัดเจนหรือไม่เกิดผล จนเป็นลักษณะว่าการกำหนดจุดมุ่งหมายไม่ได้คำนึงถึงสิ่งสำคัญเหล่านั้นเลย

<sup>1</sup>สิปปนนท์ เกตุทัต, "การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ-การปฏิรูปการศึกษา," หน้า 38.

ในทัศนะของ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ผู้เขียนเห็นด้วยที่การจัดการศึกษายังไม่เป็น  
 ธรรมในสังคม คือ การจัดการศึกษามุ่งเพื่อประชาชนส่วนน้อยที่อยู่ในระบบโรงเรียน ไม่เอื้อ  
 ขยายให้กว้างขวางถึงการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อคนส่วนใหญ่ได้ศึกษา รู้จักปรับปรุงพัฒนาชีวิตที่  
 ดีกว่าและเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลง ส่วนแนวความคิดที่จะขยายการศึกษาสู่  
 ประชาชนอย่างกว้างขวางและการให้การศึกษเพื่อชีวิตและสังคมที่ค้ำชูจะไม่เป็นแนวความคิด  
 ใหม่เสียทีเดียว เพราะแนวความคิดเหล่านั้นมีปรากฏในการจัดการศึกษาในอดีต หรืออย่างน้อย  
 ตั้งแต่แนวการจัดการศึกษานับแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ดังปรากฏในปาฐกถาของเจ้าพระยา  
 ธรรมศักดิ์มนตรี เรื่อง "หลักเรื่องจัดงานศึกษาวิธีใหม่" ขณะนั้นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี  
 ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการการศึกษา เพื่อจัดวางแผนการศึกษาชาติ ในปาฐกถาของ  
 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี มีตอนหนึ่งกล่าวว่า

จัดให้โรงเรียนอยู่ในวงประชาคมจริง ๆ . . . ให้การศึกษาของชีวิตความเป็นอยู่ประจำวัน  
 . . . ถือเอาโลกเป็นห้องเรียน วัตถุประสงค์และธรรมชาติเป็นครู เอาชีวิตและการเป็นอยู่  
 ประจำวันเป็นบทเรียน . . . อบรมให้ทุกคนรู้จักใช้สมองกับมือให้ได้รับความชำนาญ  
 เพื่อประโยชน์แก่คนที่เกิดมาสำหรับการกระทำ เป็นการศึกษาแห่งชีวิตเพื่อชีวิต ไม่ใช่ให้  
 เรียนกันแต่ทฤษฎี และแล้วก็เขารวมมือกับประชาคมไม่ได้<sup>1</sup>

และจากรายงานกิจการที่ได้เปลี่ยนแปลงขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2479 ของ  
 กระทรวงธรรมการ ได้กล่าวถึงหลักการศึกษาดังต่อไปนี้ว่า

ในหลักการศึกษา รัฐบาลนี้มีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะให้การศึกษากแก่พลเมืองทั่วไป  
 . . . ผู้คนไร้รอบรู้ มีสติปัญญา ความคิด รู้จักคนควหาเหตุผลโดยตนเอง มีจรรยา  
 ประกอบคความกล้ากาย และกล้าใจเป็นอย่างดี กับทั้งไม่ไหลหิงเสีย ซึ่งจริยศึกษาแห่ง  
 ชาติ<sup>2</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, "ปาฐกถา เรื่อง จัดงานศึกษาวิธีใหม่," อ้างใน  
 ศาสตราจารย์ คุณดวงเดือน ทีศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย, หน้า 147.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

จากข้อคิดเกี่ยวกับนโยบายการจัดการศึกษาของ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี จะเห็นว่า มีแนวความคิดที่จะให้ผู้เรียนมีความงอกงามทุกด้านทั้งสติปัญญา ร่างกาย และจิตใจ มีประสบการณ์จริงในชีวิตประจำวันและให้ใ้ประโยชน์ นำไปใช้ในการดำรงชีวิต อยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเป็นสุข สามารถร่วมมือทำงานกับประชาชนให้เจริญรุ่งเรืองได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นรากฐานแนวความคิดของจุดมุ่งหมายใหม่ ซึ่งเสริมซึ่งกันออกไปกว่าเดิม โดยเน้นให้น้ำวิชาความรู้ที่เรียนมาใช้ นอกจากเพื่อชีวิตของตนเองแล้ว ยังเพื่อพัฒนาสังคมด้วย

ฉะนั้นแนวความคิดของครูและผู้สนใจในกิจการศึกษาที่ได้พยายามชี้ประเด็นปัญหาอันเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาของไทย และเรื่อรังมาจนถึงระยะการปฏิรูปการศึกษานี้ เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะเห็นว่า ในอดีตก็มีแนวความคิดเห็น ปัญหา และมุ่งหวังแก้ไขไปในทิศทางเดียวกันกับในปัจจุบัน แต่หากวิธีการที่ใช้ในการให้การศึกษายังไม่เหมาะสม จึงทำให้ไม่บรรลุจุดมุ่งหมายเท่าที่ควร เปรียบเสมือนตัวยารักษาโรคที่ให้กินก่อนอาหาร แต่กลับไปกินหลังอาหาร ก็ไม่อาจรักษาโรคให้บรรเทาได้ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการแสวงหาแนวทางใหม่ คือ วิธีการศึกษา เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

2. หลักสูตร ซึ่งหมายถึง เนื้อหาสาระ กระบวนการเรียนการสอน และการวัดผล ในเรื่องหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ แต่เดิมนั้นส่วนใหญ่เข้าใจกันว่าเป็นเรื่องง่าย จัดการศึกษาเพียงเพื่อให้อ่านออกเขียนได้เท่านั้นก็เพียงพอแล้ว ดัง นายเกรียง กীরติกร ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ดังนี้ " . . . คนในวงการศึกษาเข้าใจการประถมศึกษากันอย่างง่าย ๆ ว่า คือ การสอนให้เด็กอ่านออก เขียนได้ ทำเลขเป็นและเป็นพลเมืองดี"<sup>1</sup>

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>เกรียง กীরติกร, "ยุคใหม่ของการประถมศึกษา," วารสารประชาศึกษา ฉบับการศึกษาประชาชน (กันยายน 2519) : 14.



จากแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้เขียนเห็นว่า แนวความคิดดังกล่าวควรมีส่วนทำให้แผนการศึกษา พ.ศ. 2479 จัดระบบชั้นเรียนประถมศึกษา เป็น 4 ปี การศึกษาวิชาฝึกหัดทำงานในระดับประถมศึกษา ซึ่งจัดไว้ในชั้น ป. 5 และ ป. 6 แต่เดิมถึงไปโดยปริยาย การที่หลักสูตรไม่เอื้ออำนวยต่อการปลูกฝังให้ผู้เรียนมีทัศนคติที่ดีต่อ การทำงานการประกอบอาชีพอิสระแต่เบื้องต้นนี้ นับเป็นปัญหาสำคัญในชั้นปลายที่จะชักจูงให้ ผู้เรียนมีทัศนคติต่อการเลือกประกอบอาชีพอิสระมากกว่าการรับราชการ การศึกษาในระดับ ประถมศึกษาเป็นอยู่ในลักษณะเช่นนี้เป็นเวลานานถึง 24 ปี (พ.ศ. 2479 - 2503) นับว่า สะสมปัญหาไว้เป็นเวลานานจนมีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ขึ้น ซึ่งมี จุดมุ่งหมายการศึกษาข้อหนึ่งว่า ". . . ให้จัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการสองสังคมและ บุคคลโดยให้สอดคล้องกับแผนเศรษฐกิจและแผนการปกครองประเทศ . . ."

จุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเข้าใจว่าควรมีส่วนให้นำเอาแนวความคิดในการ ทดลองจัดการศึกษาแผนใหม่ที่จังหวัดจะ เชียงเหราและแห่งอื่น ๆ ซึ่งได้ผลดี มากำหนดเป็นจุดมุ่ง- หมายไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติทั่วประเทศ ซึ่งจุด มุ่งหมายดังกล่าวนี้ยังไม่เคยปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับอื่น ๆ มาก่อนเลย

การศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 น่าจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สะสมมาได้ มาก แต่ปรากฏว่ามีผู้วิพากษ์วิจารณ์การใช้หลักสูตร พ.ศ. 2503 กันอย่างกว้างขวางว่าหลักสูตร ไม่ได้ให้สาระที่จะนำไปพัฒนาชีวิตและสังคมให้ดีขึ้น ซึ่งคำวิจารณ์ดังกล่าวจะพบได้จากผลการ วิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา โดยคณะอนุกรรมการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ เมื่อเดือน พฤษภาคม 2515 ได้ระบุว่า

หลักสูตรที่ใช้อยู่นี้ กำหนดความมุ่งหมายไว้มากมายเกินกำลังที่ครูทั่วไปจะปฏิบัติให้บรรลุผล ความมุ่งหมายอันมากมายนั้น มิได้คำนึงถึงความสอดคล้องกับระดับวุฒิภาวะของเด็ก เป็น สากลเกินไป ไม่ได้ตั้งอยู่บนความเป็นจริงแห่งแผ่นดินไทย . . . ในค่านิยมหาสาระที่ กำหนดให้เรียนมีเป็นอันมากที่เป็นความรูประเภท "รู้ไว้ใช้วา" ซึ่งหาได้เป็นความรู้ที่มี ส่วนพัฒนาระบบความคิด หรือสามารถนำไปปรับปรุงการดำรงชีวิตให้เจริญผาสุกขึ้นไม่<sup>1</sup>

<sup>1</sup>ลีปพนธ์ เกตุทัต, การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ-การปฏิรูปการศึกษา, หน้า

ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ในผลการวิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษาชั้น อาจชี้ให้เห็น ชัดเจนขึ้นได้ดังนี้ ในแง่การกำหนดจุดมุ่งหมายในหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503 กำหนดให้ พัฒนาเด็กให้สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีของชาติ มีคุณลักษณะ 4 ประการ และแต่ละ คุณลักษณะยังแบ่งเป็นข้อย่อย ๆ รวมกันแล้วมีจำนวนถึง 36 ข้อ ซึ่งมีจำนวนมากเกินกำลังที่ครู จะพัฒนาให้เด็กมีลักษณะเช่นนั้นได้ครบถ้วน และจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ต้องการเน้นความรู้สึก คำนิยมต่าง ๆ เช่น จุดมุ่งหมายข้อ 10 ให้อุทิศตนของควมงามและศิลปะ ข้อ 22 ใ นนิยมยกย่องการประกอบอาชีพโดยสุจริต ข้อ 30 ให้อุทิศตนไปในทางที่จะช่วยแก้ไขข้อ บกพร่องของสังคม เป็นต้น แต่ "ข้อเท็จจริงในกระบวนการเรียนมุ่งเน้นไปทางด้านความรู้ ความจำ"<sup>1</sup> ซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นลักษณะการสอนหนังสือไม่ใช่สอนคนดังที่กล่าวกันในวงการศึกษា ปัจจุบัน ฉะนั้น จุดมุ่งหมายกับการปฏิบัติหรือวิธีการสอนไม่สอดคล้องกัน จึงเป็นปัญหาที่ไม่อาจ บรรลุจุดมุ่งหมายได้ ในเรื่องการกำหนดจุดมุ่งหมายในหลักสูตร ของระดับประถมศึกษาที่ต้องการ ให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะ 4 ประการ ดังกล่าวถึงข้างต้นนั้น คือ

1. มีความมุ่งหมายเกี่ยวกับความเจริญแห่งตน
2. มีความมุ่งหมายเกี่ยวกับมนุษย์สัมพันธ์
3. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับความสามารถในการครองชีพ
4. ความมุ่งหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามหน้าที่

ซึ่งคุณลักษณะ 4 ประการดังกล่าวนี้ "แปลมาจากจุดมุ่งหมายของสหรัฐอเมริกาโดยตรง"<sup>2</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การนำเอาจุดมุ่งหมายของสหรัฐอเมริกามาเป็นจุดมุ่งหมายของไทยนั้น มีบางส่วนที่นำมาใช้กับคนไทยได้ จึงน่าจะได้มีการประมวลความสำคัญก่อนแล้วจึงนำมาประยุกต์ ใช้ให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายที่ต้องการจะพัฒนาเด็กไทย แทนที่จะนำเอาจุดมุ่งหมายของสหรัฐ-อเมริกามาใช้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะจุดมุ่งหมายบางข้อก็ไม่เหมาะสมกับคุณลักษณะของเด็กไทย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย, หน้า 165.

ยกตัวอย่างให้เห็นได้จากความมุ่งหมายเกี่ยวกับความสามารถในการครองชีพ มีรายละเอียดข้อ  
หนึ่งว่า ใหญ่ก็ส่งเสริมเศรษฐกิจของครอบครัวและรูปร่างที่จะประกอบอาชีพ ถ้าจะนำมาใช้  
กับเด็กไทยแล้วจะเห็นว่าไม่ค่อยเหมาะสม เพราะประเพณีการอบรมเลี้ยงดูเด็กไทยกับอเมริกา  
นั้นต่างกัน เด็กไทยได้รับการอบรมเลี้ยงดูจากผู้ปกครองอย่างใกล้ชิด ต้องอาศัยผู้ปกครองทั้ง  
สภาพความเป็นอยู่และเรื่องของการศึกษา เด็กไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่องเศรษฐกิจของครอบครัว  
ผู้ปกครองถือเป็นหน้าที่ที่ผู้ปกครองจะต้องจัดหาให้ ตรงข้ามกับเด็กอเมริกา รัฐบาล  
รายได้ของตนเองตั้งแต่เด็ก นับว่าเป็นการช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของครอบครัว จุดมุ่งหมาย  
ดังกล่าวจึงเป็นจุดมุ่งหมายที่เหมาะสมกับเด็กอเมริกาไม่ใช่เด็กไทย

อีกประการหนึ่ง วิเคราะห์หลักสูตรประถมศึกษาชั้น การกำหนดเนื้อหาวิชา  
กำหนดไว้ตายตัว ไม่เพิ่มเติมความรู้ต่าง ๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากที่จำเป็นต่อชีวิตใน  
ปัจจุบันและอนาคต จึงมีเสียงเรียกร้องให้เพิ่มเวลาเรียนเพิ่มวิชา ซึ่งไม่อาจทำได้ เพราะ  
หลักสูตรกำหนดไว้ตายตัว และเนื้อหาที่จัดให้กับผู้เรียนส่วนใหญ่เป็นพื้นฐานความรู้ เพื่อเรียนต่อ  
ในชั้นสูงขึ้นต่อไป แต่ความจริงผู้เรียนส่วนน้อยเท่านั้นที่เรียนต่อในระดับสูง ส่วนใหญ่จะออกไปใช้  
แรงงานทำมาหากิน หลักสูตรไม่ได้เอื้อต่อการประกอบอาชีพการงาน

ฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากหลักสูตรเอง จึงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา พัฒนา  
ประเทศ จึงจำเป็นต้องหาวิธีการแนวทางแก้ไขใหม่

3. การบริหารการศึกษาไม่เป็นลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) คือ มีหลาย  
หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานศึกษา เช่น ระดับประถมศึกษาที่มีโรงเรียนสังกัด กรมสามัญศึกษา  
สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล โรงเรียนสาธิตของสถาบันอุดมศึกษา และโรงเรียน  
ราษฎร์ การที่มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาเช่นนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดความ  
เหลื่อมล้ำ ความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองแล้ว ยังก่อให้เกิดการแย่งงานกันทำหรือไม่ก็เกี่ยงงานกันทำ  
ด้วย ทำให้เกิดช่องว่างความไม่เข้าใจตรงกันในเรื่องการดำเนินงานต่าง ๆ ทำให้มีปัญหาคำ  
ความเสมอภาคทางการศึกษาและคุณภาพของการศึกษาได้

4. การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาไม่เป็นธรรม ทำให้คนส่วนน้อย เป็นฝ่าย  
ได้รับประโยชน์จากระบบโรงเรียนมากกว่าคนส่วนใหญ่ เรื่องนี้ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ได้ชี้ให้  
เห็นปัญหาดังนี้



ในจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีประมาณร้อยละ 18 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด หรือประมาณ 7,000 ล้านบาทต่อปี รัฐได้ใช้งบประมาณกว่าร้อยละ 90 ไปในการจัดการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งมีประชากรอยู่น้อยกว่าร้อยละ 20 เท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่ซึ่งอยู่นอกโรงเรียนไม่ได้รับการทางการศึกษาน้อยมาก จนทำให้เขาใจกันว่า การศึกษากับการไปโรงเรียนเป็นสิ่งเดียวกัน และเมื่อพ้นจากโรงเรียนแล้วก็ไม่มีการศึกษาใด ๆ กันอีกต่อไป ทั้งที่ความเป็นจริงการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของมนุษย์ทุกรูปทุกนาม . . . <sup>1</sup>

ถ้าพิจารณาว่ารัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาแต่ละระดับคือปี ต่อคนแล้ว ดร.

สีปพนท์ เกตุทัต โห้ข้อมูลว่า

. . . ค่าใช้จ่ายของนักเรียน 1 คน ในโรงเรียนอาชีวศึกษาสามารถให้การศึกษากับเด็กนักเรียนประถมศึกษาภาคบังคับได้กว่า 11 คน และในขณะที่นักศึกษาคนหนึ่งได้ศึกษาวิชาแพทยศาสตร์ในเวลาหนึ่งปี เด็กอีก 49 คนจะไม่มีโอกาสใดเรียนในโรงเรียนประถม ฉะนั้น หากรัฐเลือกการขยายที่เรียนในระดับอุดมศึกษา โดยการตั้งมหาวิทยาลัยปีละหนึ่งมหาวิทยาลัย เช่นที่เป็นมาในระยะ 5 - 6 ปีนี้ ก็จะต้องรับรู้กันว่า เด็กไทยจำนวนมากจะไม่มีโอกาสใดรับการศึกษาระดับมัธยม . . . ถ้าวิเคราะห์รายจ่ายทางการศึกษา . . . โรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดใดที่มีเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว จะได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ขาดแคลน เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับงบประมาณน้อยที่สุด และมีอัตราการเพิ่มของงบประมาณต่ำที่สุดด้วย . . . กล่าวโดยทั่วไปก็คือ สถานศึกษาที่มีหลักฐานมั่นคงในเขตเมืองจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐมากกว่าสถานศึกษาที่ตั้งใหม่ในเขตชนบท <sup>2</sup>

ในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาสิ่งที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า รัฐได้จัดสรรเงินอุดหนุนรายหัวให้นักเรียนระดับสูงมากกว่าระดับต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เรื่องของการศึกษาในระดับสูงหรือระดับอุดมศึกษานั้นเป็นเรื่องของผลประโยชน์เฉพาะตนมากกว่า และเป็นโอกาสของคนส่วนน้อยเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่มีความต้องการเรียนในระดับสูงนี้ ควรที่ผู้เรียนจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในเรื่องของการลงทุนเพื่อการศึกษาให้มากกว่าส่วนที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อรัฐจะได้ใช้งบประมาณส่วนใหญ่ไปในเรื่องของการจัดการศึกษาระดับมัธยม ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของรัฐ

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39 - 40.

อยู่แล้วตามทฤษฎีของรัฐธรรมนุญที่จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้กับประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ฉะนั้น ถ้าหากรัฐต้องการให้การศึกษาเป็นไป เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่อย่างแท้จริงแล้ว รัฐจะต้องปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลตอบแทนทางสังคมให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนที่ว่า การจัดสรรงบประมาณสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จังหวัดใดที่มีเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว จะได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ขาดแคลน ซึ่งเป็นเรื่องจริงที่มองแล้วก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แต่ผู้เขียนคิดว่า การจัดสรรงบประมาณที่ออกมาในลักษณะดังกล่าว เช่นนี้เป็นเพราะจังหวัดใดที่มีเศรษฐกิจดีย่อมมีรายได้เข้ารัฐมากกว่าจังหวัดที่ขาดแคลน ดังนั้นงบประมาณที่จะกลับไปพัฒนาจังหวัดของตนก็ควรจะได้มากตามลักษณะเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ ส่วนการจะแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรมนั้น โดยความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนคิดว่ารัฐบาลน่าจะมโนนโยบายอื่น เช่น โครงการเงินกู้จากต่างประเทศ เพื่อพัฒนาจังหวัดนั้น ๆ ให้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเท่าเทียมกับจังหวัดอื่น ๆ ที่มีเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว ผลที่ได้จากโครงการดังกล่าว จะช่วยให้จังหวัดนั้น ๆ เจริญและมีเศรษฐกิจดีขึ้น สามารถจัดเก็บภาษีเพื่อบำรุงรัฐบาลเท่า ๆ กับจังหวัดอื่น เมื่อรัฐจะจัดสรรงบประมาณให้แต่ละจังหวัดต่อไปก็จะมีโอกาสได้รับเท่าเทียมกัน นั่นหมายถึงจะต้องเริ่มจากการพัฒนาความเจริญของจังหวัดขึ้นมาเสียก่อน ก่อนที่จะพัฒนาการศึกษา

5. การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ยังไม่ทั่วถึงทุกตำบล การขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 ได้เริ่มมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2506 และเมื่อถึงปีการศึกษา 2516 รวมเวลาดำเนินการขยายการศึกษาให้ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 7 เป็นเวลาดัง 10 ปี ผลปรากฏว่า "การขยายการศึกษาภาคบังคับทำได้ประมาณ 30% ของจำนวนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 5,439 ตำบล ทั้งนี้เป็นเพราะการขยายการศึกษาภาคบังคับออกไปอีก 3 ปี"<sup>1</sup> ถ้าพิจารณาถึงปริมาณนักเรียนที่เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 สมัครเข้าเรียนต่อในชั้นประถมศึกษาตอนปลาย คือ ชั้น ป.5 - ป.7 มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุ ดังตารางที่ 18

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

ตารางที่ 18

เปรียบเทียบจำนวนนักเรียนกับประชากรในกลุ่มอายุเป็นร้อยละ สำหรับชั้นประถมศึกษา

(พ.ศ. 2510 - 2514)

ระดับการศึกษา	2510	2511	2512	2513	2514
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
ป.1	135.09	133.80	133.61	132.59	137.62
ป.2	110.14	110.29	110.70	109.11	108.30
ป.3	101.63	103.25	102.46	104.84	104.12
ป.4	92.51	91.10	89.34	92.83	91.67
ป.5	27.35	29.00	30.66	38.83	39.83
ป.6	22.71	24.57	26.31	29.92	32.65
ป.7	19.66	20.68	22.80	25.53	27.69

ที่มา : รวบรวมจากตารางตัวเลข ตารางที่ 2 ในสถิติปริทรรศน์ การศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2510 - 2514, วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 11 มิถุนายน 2516.

จากตารางที่ 18 สำหรับระดับประถมปีที่ 1 มีจำนวนนักเรียนมากกว่าประชากรในกลุ่มอายุ (7 - 10 ปี) ร้อยละ 135.09 ของประชากรในปี 2510 และเป็นร้อยละ 137.62 ของประชากรในปี 2514 เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะมีเด็กที่เข้าเรียนก่อนเกณฑ์อายุที่กำหนดไว้จำนวนหนึ่ง ดังนั้นเมื่อรวมกับเด็กที่อยู่ในเกณฑ์อายุที่จะต้องเข้าเรียน จึงทำให้มีจำนวนนักเรียนมากกว่าประชากรในกลุ่มอายุ ส่วนระดับประถมศึกษาตอนปลาย จำนวนนักเรียนในระดับนี้เมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุ 11 - 13 ปีแล้ว จำนวนนักเรียนที่มีโอกาสได้เรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลาย (ป.5) มีเพียงร้อยละ 27.35 ของประชากรในปี พ.ศ. 2510 และร้อยละ 39.83 ของประชากรในปี พ.ศ. 2514 จะเห็นว่านักเรียนที่มีโอกาสได้เรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลายมีจำนวนน้อยมาก ไม่ถึงร้อยละ 50 ของประชากร และเมื่อถ่วงนักเรียนชั้นประถมปีที่ 7 จะพบว่าผู้ที่มีโอกาสเรียนในชั้นประถมปีที่ 7 ในปี พ.ศ. 2514 มีเพียงร้อยละ 27.69 ของประชากรที่มี

กลุ่มอายุในระดับชั้น ป.7 เท่านั้น ฉะนั้น การขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยให้ถึงขั้นประถมศึกษาปีที่ 7 จะต้องใช้เวลานานกว่าที่จะขยายได้ทั่วถึง ให้ประชากรในกลุ่มอายุได้เรียนทั้งหมด

สรุปแล้วปัญหาของการจัดการศึกษาเองนั้น คือ การจัดการศึกษาที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ยังสร้างคนให้เป็นคนอยู่ในกรอบ ไม่ส่งเสริมให้เป็นคนคิดเป็น หรือมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จึงทำให้ขาดความรู้และประสบการณ์ที่จะเป็นฐานรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมใหม่ เช่น ทำตามผู้ใหญ่ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ฯลฯ ซึ่งเป็นผลกระทบถึงคุณภาพของประชาชนอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

จากสภาพการณ์ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ถ้าได้ปรับปรุงแก้ไขระบบโครงสร้าง เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอนเสียใหม่ก็จะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาสังคมได้ การแก้ปัญหาทางด้านการศึกษาแต่เพียงบางจุด โดยไม่แก้ไขปรับปรุงส่วนอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของโยงใยด้วย ก็มีโอกาสจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ของการศึกษาให้ลุล่วงไปได้ แม้การศึกษาจะมีไข่มุกสำคัญในการแก้ปัญหาของสังคมได้ทุกอย่างก็ตาม แต่การศึกษาก็มีบทบาทสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างความสามารถของบุคคล อันมีผลที่จะช่วยแก้ไข้ปัญหาของสังคมได้อย่างหนึ่ง ด้วยเหตุนี้คณะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงระยะเวลานั้นได้ยอมรับหลักการที่จะต้องมีการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น ในระยะปี พ.ศ. 2517 สืบต่อมาถึงปี พ.ศ. 2520 จึงเป็นช่วงที่ระดมความคิดเพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ของการศึกษาของไทย

## 2.2 การดำเนินการปฏิรูปการศึกษา

### 2.2.1 แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาและผลงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

หลังจากที่คณะรัฐบาลชุด นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นคณะรัฐบาลครั้งที่ 2 หรือคณะรัฐบาลชุดที่ 36 (27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) แล้ว คณะรัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายที่จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษา ดังนั้น นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน 22 คน เรียกว่า "คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา" มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2517 โดยมี ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการ

คณะกรรมการวางแผนฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้ดำเนินงานตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง คือ ในวันที่ 25 มิถุนายน 2517 โดยได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเฉพาะ เรื่อง เพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีคณะกรรมการย่อย 7 ชุด ที่จะศึกษา เรื่องต่าง ๆ 9 เรื่อง ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องสภาพแวดล้อมทางสังคมและกายภาพที่มีผลต่อการศึกษา
2. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษา
3. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่อง โครงสร้างของระบบการศึกษา และระบบบริหารการศึกษา
4. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้
5. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องบทบาทและฐานะของครู
6. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องอุดมศึกษา
7. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องการจัดการศึกษาของเอกชน
8. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องการลงทุนและผลที่ได้รับทางการศึกษา
9. คณะอนุกรรมการดำเนินการ เรื่องกฎหมายการศึกษา

การดำเนินงานวางแผนฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เริ่มจากการพิจารณาจุดมุ่งหมายของการศึกษา โดยเริ่มจากปัญหาและสภาพของประเทศไทย มุ่งแก้ไข้ปัญหาสังคมปัจจุบัน พร้อมทั้งเสริมสร้างคุณค่าใหม่ที่พึงประสงค์ไปในแนวที่จะทำให้ชาวไทย มีอิสรภาพในการแสวงหาความรู้ โดยมุ่งหวังที่จะสร้างหลักการปฏิรูปการศึกษาจากพื้นฐานของความเป็นจริงเพื่อปรับปรุงชีวิตของคนและสังคมให้ดีขึ้น ฉะนั้นเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาคั้งนี้ก็คือ "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม"<sup>1</sup> เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องใกล้เคียงความจริงมากที่สุด คณะกรรมการวางแผนฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาจึงได้รวบรวมข้อมูลจาก 4 แหล่ง คือ

<sup>1</sup>ลีปนันท์ เกตุทัต, การปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 7.



1. เอกสารและสื่อมวลชน โดยรวบรวมจากหนังสือพิมพ์ วารสารต่าง ๆ ย้อนไป 3 ปี รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย หนังสือ คำกล่าวของบุคคลสำคัญ การอภิปรายต่าง ๆ

2. เอกชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอข้อคิดเห็นมายังคณะกรรมการ

3. ส่วนภูมิภาค ขอความร่วมมือจากทุกจังหวัด จัดส่งรายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหาทางการศึกษาของจังหวัด และขอเสนอแนะมายังคณะกรรมการ

4. ประสพการณ์จากการทำงานของกรรมการแต่ละคน

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้ใช้เวลาในการทำงานเป็นเวลา 5 เดือน (25 มิถุนายน 2517 - 4 ธันวาคม 2517) ก็แล้วเสร็จ และได้รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อความเห็นชอบและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2517 พร้อมด้วยข้อเสนอทั้งปฏิบัติต่อไป คือ เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติดังนี้

1. อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของดำเนินการตามแนวข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาในส่วนที่สามารถปฏิบัติได้เลย เช่น เรื่องการปรับปรุงหลักสูตร และวิธีการวัดผล และการแก้ไขความไม่เสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น

2. มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำหลักการและสาระของรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ไปประกอบพิจารณาประมวลไว้ในร่างแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

3. อนุมัติให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจัดพิมพ์และแจกจ่ายรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง พร้อมอนุมัติให้หน่วยงานทั้งสองดำเนินการจัดสัมมนา และจัดประชุม ทั้งนี้เพื่อให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม แล้วนำไปปรับปรุงข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการในการปฏิรูป เพื่อให้นำไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

4. แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา . . . เพื่อทำหน้าที่วางแผนการปฏิบัติงานตามแนวข้อเสนอของรายงานฯ โดยละเอียด . . . มีอำนาจตั้งอนุกรรมการได้ ทั้งนี้เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการชุดนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9 - 10.

คณะรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไคลงมติเห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2517 และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการนำเสนอ ต่อมากระทรวงมหาดไทย ขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติในเรื่องอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งอนุมัติเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2517 ใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารการศึกษา คณะรัฐมนตรีจึงไคลงมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ในเรื่องระบบบริหารการศึกษาเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2518 โดยให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับคณะกรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ ทิวจรรย์ารายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษามายังคณะรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งให้ดำเนินการต่อคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติยังไม่เห็นได้เสนอรายชื่อคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาก็เกิดการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518

### 3.2 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา

รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (19 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519) หรือคณะรัฐบาลชุดที่ 37 เห็นชอบในหลักการของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายของคณะรัฐบาลในแง่จัดระบบการศึกษาให้เป็นธรรมและให้ความเสมอภาคในดานการศึกษา คณะรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้ยอมรับหลักการของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา และคณะรัฐมนตรีจึงมีมติ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ความที่คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติเสนอ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2518 คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากหน่วยงาน และส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน 30 คน และคณะรัฐมนตรีลงมติให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมอีก 8 คน เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2518 รวมเป็น 38 คน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการ และเลขาธิการ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น ประธานของคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา คือ นายนิพนธ์ ศศิธร

คณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

1. ประมวลข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เพื่อนำมาปรับปรุงเพิ่มเติมขอเสนอเกี่ยวกับมาตรการในการเปลี่ยนแปลง

2. วางแผนการเปลี่ยนแปลงโดยละเอียด แล้วมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน
3. ประสานและติดตามผลการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำมาปรับปรุงการเปลี่ยนแปลง
4. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหน้าที่ตามความเหมาะสม
5. พิจารณารูปแบบและรายละเอียดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษา เพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษา<sup>1</sup>

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินงานอีก 9 คณะ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิอีกจำนวน 146 คน คณะอนุกรรมการดำเนินการ 9 คณะนั้น ดำเนินงานวิจัยศึกษาข้อดีในการวางโครงการและแผนปฏิบัติงานในรายละเอียดคณะละเรื่องดังนี้

คณะอนุกรรมการดำเนินงานในเรื่องต่อไปนี้

1. โครงสร้างระบบบริหารการศึกษา และการกระจายอำนาจการศึกษา
2. โครงสร้างเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้
3. ครูและบุคลากรทางการศึกษา
4. ความเสมอภาคทางการศึกษา
5. การศึกษาเอกชน
6. ระดมสรรพกำลัง และการลงทุนทางการศึกษา
7. คณะอนุกรรมการเรื่องการใช้สื่อมวลชนเพื่อการศึกษา
8. คณะอนุกรรมการเรื่องการศึกษาออกโรงเรียน
9. การติดตามผลการปฏิรูปการศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาได้นำแนวความคิดการจัดการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา และแนวความคิดของนักการศึกษา ประชาชนหลายสาขา

<sup>1</sup> คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา, "ความสัมพันธ์เชิงปฏิบัติตามแนวปฏิรูปการศึกษา," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพิเศษ (มีนาคม 2519) : 331.

อาชีพพิจารณาในการกำหนดแนวทางการปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษายังได้นำจุดมุ่งหมายของการศึกษาแต่ละระดับในอดีต และต่างประเทศมาศึกษา เพื่อกำหนดทิศทางการศึกษาใหม่ให้เหมาะสมและถูกต้องที่สุด นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย ที่ได้ระดมพลังความคิดร่วมกันในการทำแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยการรับความคิดเห็นจากบุคคลหลายฝ่าย หลายอาชีพมาประกอบในการทำแผนการศึกษาแห่งชาติ

แนวความคิดใหม่ที่ประชาชนเสนอในการจัดการศึกษาของไทย ผู้เขียนขอแนะนำเสนอมาพอสังเขปดังนี้

1. แนวความคิดในเรื่องการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การจัดการศึกษาควรมียึดหลักการเป็นตัวของตัวเองไม่ลอกเลียนแบบอย่าง หรือแนวความคิดจากประเทศอื่น และควรตั้งอยู่บนรากฐานของการยอมรับความจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของไทย ทั้งโดยส่วนรวมและส่วนท้องถิ่น แนวความคิดในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอยกแนวความคิดของผู้ที่สนใจทางการศึกษา และได้เปิดเผยทัศนะในสื่อมวลชนมา ๓ ทัศนะ 2 - 3 ทัศนะ ดังนี้

สุนิตย์ แป้นน abon เสนอแนวความคิดว่า

การศึกษาที่ควรจะเป็น ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมั่นคงและพัฒนาสังคมได้นั้นมีลักษณะมีระบบการศึกษาของเราเอง มีความเป็นตัวของตัวเองในการกำหนดเป้าหมายนโยบาย ปรัชญา รวมทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ โดยตั้งอยู่บนรากฐานของการรู้จักตัวเองอย่างแท้จริง . . . จะต้องรู้อุดมฐานะของคนไทยเราทั้งทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม เศรษฐกิจ สังคม ความนึกคิด รวมทั้งขีดความสามารถโดยทั่วไปว่าเป็นอย่างไร . . . ไม่ลอกตัวเอง ใช้ความคิดของตัวเองอย่างเต็มที่และเป็นอิสระ ต้องไม่เป็นทาสความคิดของชาติอื่นโดยปราศจากเหตุผล . . . 1

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

สมยศ เมินแย้ม ใ้ทัศนะในเรื่องเดียวกันนี้ว่า "การศึกษาทำให้คนเป็นคน การศึกษาช่วยไ้บ้านเมืองเจริญ ทำอย่างนี้ไ้ไหม เลิกทำโรงเรียนให้เหมือนโรงเรียนของอเมริกา อังกฤษ หรือใคร ๆ คิดหาวิธีการที่เป็นของเราเอง ทำให้เหมาะสมกับสภาพสังคม และเศรษฐกิจของเรา . . ." 2

1 สุนิตย์ แป้นน abon, "การศึกษาที่จำเป็นต่อความมั่นคงและพัฒนา," ประชาศึกษา 29 (สิงหาคม 2520) : 5.

2 สมยศ เมินแย้ม, "ของฝากแด่กับปฏิรูปการศึกษา," เอกสารการสัมมนาเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ (14-17 กันยายน 2517) : 2.

แม้ว่าแนวความคิดใหม่ไม่ต้องการลอกเลียนแบบในการจัดการศึกษาจากประเทศอื่น-  
ใดก็ตาม แต่อิทธิพลทางการศึกษาจากต่างประเทศก็จะถูกนำเข้ามาประยุกต์ใช้เข้ากับสังคมไทย  
โดยไม่รู้ลึกลับตัวเช่นกัน เพราะอย่างน้อยผู้รู้ทั้งหลายที่มีส่วนแสดงความคิดเห็น กำหนดแนวทาง  
ปรัชญาการศึกษาของไทย ต่างก็ได้รับความรู้ ได้รับการศึกษามาจากประเทศยุโรป และสหรัฐ-  
อเมริกามาก่อนแทบทั้งสิ้น แต่การที่จะนำแนวความคิดและวิธีการการจัดการศึกษามาใช้โดยไม่  
ผลลัพท์ คือ ไม่นำมาใช้ทั้งหมดทุกรูปแบบ แต่ได้มีการพิจารณาใช้เหตุผลไตร่ตรองอย่างมีหลัก  
เกณฑ์ที่ไม่น่าจะเกิดอันตราย กลับจะสร้างความก้าวหน้าต่อไป ในเรื่องเกณฑ์ที่จะใช้พิจารณา  
ในการเลือกเพิ่มวิธีการ แนวทางการจัดการศึกษาจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยนั้น  
สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้ให้ข้อคิดไว้ดังนี้

เกณฑ์ที่เราควรนำมาพิจารณา คือ ต้องรู้จักตัวเราเองก่อน รู้จักตัวเราเอง เคารพตัวเรา  
เอง รู้ซึ่งถึงวัฒนธรรมของตัวเอง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว เราจะรับของอื่นมาอยู่เข้ากับ  
เราได้ จีนเขาเคยพูดเมื่อตอนที่เขาโดนกระแสวิวัฒน์ธรรมตะวันตกหลังไหลเขาไปเมื่อ  
100 ปี ทวกที่เป็นนักการศึกษาสำคัญของจีนคิดกันว่า สิ่งซึ่งจีนต้องการก็คือ เอาวัฒนธรรม  
จีน อารยธรรมจีนเป็นหลัก แล้วค่อยเอาวิทยาการจากตะวันตกมาเป็นเครื่องมือ . . .<sup>1</sup>

การที่ ส. ศิวรักษ์ ได้ยกเอาคำพูดของจีนขึ้นมาเป็นอุทาหรณ์สำหรับประเทศไทย ที่จะ  
นำแนวทางการจัดการศึกษาจากต่างประเทศเข้ามาใช้ โดยเน้นให้เห็นความสำคัญที่จะต้องยึด  
วัฒนธรรมของประเทศตนเองเป็นหลักนั้น ผู้เขียนเห็นด้วยในแง่ของหลักการ แต่ในเชิงปฏิบัตินั้น  
ประเทศไทยอาจทำได้เหมือนกับที่จีนทำ ทั้งนี้เพราะจีนเป็นประเทศที่ยึดมั่นในวัฒนธรรมของ  
ตนเองมาโดยตลอด จีนจึงทำในลักษณะดังกล่าวได้

ส่วนวัฒนธรรมของไทยนั้นผสมกลมกลืนกับวัฒนธรรมอื่นได้ง่ายกว่าของจีน ดังนั้น การ  
รับเอาแนวทางการจัดการศึกษาจากต่างประเทศมาใช้ จึงน่าจะเป็นไปได้ในลักษณะของการนำ  
มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมของไทยเรา คือ ยึดเอาทั้งของไทย และของตะวันตกมา  
ผสมผสานกันเป็นของไทยเอง แต่ในการผสมผสานนั้นจะต้องไม่ขัดกับวัฒนธรรมของเราก็ควรจะ  
ทำได้

<sup>1</sup> ส. ศิวรักษ์, "สัมภาษณ์ ส. ศิวรักษ์," หน้า 10.

2. แนวความคิดในการกำหนดจุดมุ่งหมาย เนื้อหาสาระและการเรียนรู้ในระดับประถมศึกษา จากการจัดการศึกษาของไทยที่ผ่านมา ทำให้เกิดปัญหาเรื้อรังต่อสังคมสืบต่อกันมา ดังได้กล่าวถึงปัญหาที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาแล้ว ในเรื่องแนวความคิดใหม่ในการกำหนดจุดมุ่งหมาย เนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนรู้ ได้เสนอแนวไว้มากมายในสถานที่หรือวาระต่าง ๆ กัน ซึ่งรวบรวมได้ดังนี้

2.1 การศึกษาพื้นฐานเพื่อมวลชนนั้น ควรอยู่บนรากฐานที่จะทำให้มวลชนมีความเที่ยงทอในปัจจัยสี่ มีสวัสดิภาพและเสรีภาพ ได้รับการยอมรับนับถือในสังคม ควรนำพุทธศาสนา มาสร้างปรัชญาการศึกษาไทย

2.2 ปรัชญาการศึกษาต้องตั้งอยู่รากฐานของปรัชญาชีวิต คือ ความเข้าใจของมนุษย์ต่อธรรมชาติ การเรียนรู้ที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการศึกษาต้องให้เหมาะสมกับสภาพชีวิตที่แตกต่างกัน การศึกษาควรมุ่งจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาบุคคลให้รู้จักสร้างความรู้ และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหา ทั้งปัญหาส่วนตัวและปัญหาที่เผชิญหน้าสังคม และการให้การศึกษา คือ การถ่ายทอด ทักษะ ความรู้ ทักษะคิด และความคิดเห็นที่สัมพันธ์และสอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคมออกมาให้มากที่สุด และรู้จักศึกษาหาความรู้ฝึกฝนตนเองอยู่เสมอในช่วงชีวิตของแต่ละคน

2.3 การศึกษาต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ ได้แก่ เสรีภาพในการเลือกเนื้อหาที่เหมาะสม มีเสรีภาพในวิธีการศึกษา เสรีภาพทางวิชาการยังเป็น เรื่องสำคัญของประชาธิปไตย ถ้าไม่มีเสรีภาพในเรื่องนี้ ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ และความปั่นป่วนภายในประเทศก็จะไม่มีทางลดน้อยลง

2.4 ความสำเร็จของการศึกษาจะเกิดขึ้นได้ เมื่อการศึกษานั้นมีลักษณะเป็นการเร้า และสามารถกระตุ้นให้เด็กนักเรียนเกิดความกล้าที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงควยปัญญา

2.5 ในการวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษา จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของสังคมไทยในอนาคต ที่จะ เป็นทั้งสังคมที่มีโครงสร้างเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์การผสมผสานกันอยู่ และต้องตระหนักว่า การศึกษา เศรษฐกิจ และการเมืองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

การเกษตรมีความสำคัญอย่างยิ่ง ส่วนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเป็นการเสริมกำลังการพัฒนาการเกษตร ฉะนั้น ระบบการศึกษาจะต้องคำนึงถึงความต้องการในการประกอบอาชีพของผู้ที่อยู่ในชนบทเป็นประการสำคัญ เนื้อหาของการศึกษาจะต้องเป็นไปในทางที่ส่งเสริมการทำงานด้วยการเกษตร หรืออาชีพที่จะส่งเสริมการทำกรเกษตรให้มีประสิทธิภาพ วิธีสอนควรส่งเสริมสำรวจสภาพความเป็นจริงรอบตัว แสวงหาเหตุผล ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับโลก วัตถุและโลกมนุษย์ ควรส่งเสริมการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่มมากกว่าการแข่งขันโดยปัจเจกบุคคล การให้การศึกษาในรูปของประสบการณ์จากของจริงไม่ใคร่เรียนรู้จากวิชาที่สอนจะต้องถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ต้องถือว่าเป็นจุดมุ่งหมายหลักอย่างหนึ่งของประถมศึกษาว่าเพื่อสร้างประชาชนที่ดี ในระบบประชาธิปไตยซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่เราตั้งเอาไว้

2.6 การจัดการศึกษาควรให้ชาวชนบทที่เป็นส่วนใหญ่ของประชากรได้มีโอกาสได้รับส่วนแบ่งของบริการศึกษามากขึ้น ควรสนับสนุนโรงเรียนชุมชนและโรงเรียนมัธยมแบบประสมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รัฐจะต้องจัดให้ประชากรทุกชนชั้นในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีโอกาสรับการศึกษาในระดับต่าง ๆ เท่าเทียมกัน

2.7 ควรเปลี่ยนระบบการศึกษาเป็น 3-3-3-3 เพื่อประหยัดในหลักสูตรระดับประถมศึกษา และเพื่อให้ระดับมัธยมได้เรียนเพิ่มขึ้น ในเรื่องระบบการศึกษานี้ ดร.สาโรช บัวศรี ได้เคยแสดงความคิดเห็นในการจัดระบบการศึกษาในชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2503 โดยเสนอว่าควรใช้ระบบ 6-3-3 ดังเสนอความคิดเห็นไว้ดังนี้

เสนอการจัดระบบ 6-3-3 มีคหลักพัฒนาการวัยเด็ก และเศรษฐกิจ อายุ 6 ปี เมื่อพ้นวัยเด็กเล็กย้ายสู่วัยเด็กโต การเรียนก็เปลี่ยนใหม่เป็นประถม วัยเด็กโตอยู่ในช่วง 6 - 13 ปี หรืออย่างเข่าที่ 13 กินเวลา 6-7 ปี แต่เพื่อประหยัด จัด 6 ปีก็พอ เนื่องจากนิยมกันว่าการศึกษาในโรงเรียนทั้งหมดมี 12 ปี ดังนั้น การศึกษาในชั้นมัธยมก็เหลือเวลาอีก  $12 - 6 = 6$  ปี<sup>1</sup>

<sup>1</sup>สาโรช บัวศรี, "แผนการศึกษาแบบ 6-3-3," ศูนย์ศึกษา 10(ตุลาคม 2503): 27.

และ ดร. สาโรช บัวศรี ได้เสนอความคิดต่อไปว่า การจัดการศึกษาในมัธยมศึกษาตอนต้นให้เรียนวิชาอาชีพ อบรมเรื่องการประกอบอาชีพ โดยให้เลือกเรียน มัธยมศึกษาตอนปลายให้เรียนวิชาอาชีพที่ตนถนัด และระบบ 6-3-3 ให้เป็นสายเดี่ยวไม่แยกเป็นสายวิชาการและอาชีพะ โดยอาศัยหลักประชาธิปไตย คือ มีความเสมอภาคกัน

จากการประมวลแนวความคิดในการจัดการศึกษายุคใหม่ของไทย คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้สรุปความมุ่งหมายทางการศึกษาของไทยในยุคใหม่<sup>1</sup> เพื่อสร้างคุณลักษณะของพลเมือง ดังนี้

1. มีความรู้ขั้นต้นอย่างน้อยก็เพื่อจะอยู่ในสังคมได้<sup>2</sup> และเพื่อจะได้หาความรู้ด้วยตนเองได้ด้วย
2. มีวิชาชีพเพื่อจะหาเลี้ยงชีพได้
3. มีความสนใจ และใคร่แสวงหาวิชาความรู้ต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้สามารถเรียนรู้และเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง
4. รู้จักการใช้ปัญญา มีความสามารถในการวิจารณ์ แสวงหาข้อเท็จจริง พร้อมกับทำหน้าที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม
5. รู้จักสัมผัสและลิ้มรสทางวัฒนธรรมและจริยธรรมที่เป็นผลดีอันสำคัญของมนุษย์ในสังคม
6. ทรานซิ่งในคุณค่าของการมีเสรีภาพในการเรียนรู้สั่งจรรยาของชีวิต<sup>1</sup>

การศึกษาจะต้องผสมผสานกันในสองแนวทาง คือ การศึกษาเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยมุ่งทฤษฎีและหลักการ และการศึกษาเพื่อแก้ปัญหา คือ มุ่งสร้างความสามารถและอบรมบุคคลให้มองเห็นปัญหา และความต้องการของสังคมได้

<sup>1</sup>คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา, "หลักในการวางพื้นฐานความมุ่งหมายของการศึกษา" การสัมมนา เรื่อง แผนการศึกษาแห่งชาติ, หน้า 2 (อัคราเนนา).



### 2.3 การจัดการศึกษาที่บังคับตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา

จากแนวความคิดใหม่ที่ประชาชนนำเสนอทั้งหมด คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้นำมาพิจารณาและเสนอแนวความคิดพื้นฐานเพื่อนำไปปฏิรูปการศึกษาของไทย ซึ่งผู้เขียนใคร่แนะนำแนวความคิดพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา<sup>1</sup> นั้นมาเสนอในบางเรื่องพอสังเขปดังนี้

ก. หลักการจัดการศึกษา การจัดการศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาบุคคล ทั้งด้านท้องถิ่น และพัฒนาประเทศไทย ซึ่งหมายความว่าการศึกษาต้องมุ่งพัฒนาเด็กให้เจริญงอกงาม มีสติปัญญารอบรู้ให้สมกับวัย เป็นตัวของตัวเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีวินัยรักการทำงาน เป็นคนที่มีคุณธรรม การศึกษานอกจากจะพัฒนาตัวผู้เรียนแล้ว การศึกษาจะต้องพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้สึกรับผิดชอบว่ามีภาระหน้าที่ต่อสังคม ต้องให้ประโยชน์แก่สังคมหรือส่วนรวมโดยเฉพาะในท้องถิ่นของตนเอง คำรณรงค์เป็นวลีเมืองคือ ตามวิถีทางของชาติไทยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความจงรักภักดี ห่วงแทนต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

ข. เนื้อหาสาระที่จัดให้เรียน มีเนื้อหาสาระส่วนหนึ่งที่ทุกคนเรียนเหมือนกันเพื่อเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และเป็นคนไทยร่วมกัน เนื้อหาสาระอีกส่วนหนึ่งเปิดโอกาสให้เลือกเรียนตามความถนัด ความสามารถ และความสนใจ และให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น ความยากง่ายควรสอดคล้องกับวัยของผู้เรียนในระดับประถมศึกษา คือ อายุช่วง 6 - 12 ปี และประการสำคัญคือ สิ่ง que เลือกสรรให้เรียนรู ควรจะเป็นสิ่งที่มีประโยชน์นำไปใช้ในการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมกับสภาวะสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้เสนอแนะเนื้อหาของหลักสูตรระดับประถมศึกษาไว้ 10 ประการ ซึ่งผู้เขียนสรุปได้ดังนี้

1. ให้รู้หนังสือ อ่านออกเขียนได้ เนื้อหาเรื่องนำมาให้อ่านเขียนจะต้องมีสาระก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต
2. ให้ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการเกษตรที่องค์หลักวิชาศาสตร์ ที่ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ ปฏิบัติได้ เป็นการเพิ่มผลผลิต
3. ให้ความรู้ความเข้าใจ สามารถในการประกอบการสหกรณ์ การตลาด
4. ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชากร การใช้ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>1</sup> สิบปณธ์ เกตุทัต, การปฏิรูปการศึกษา, หน้า 35 - 104.

5. ให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย สิทธิหน้าที่ในฐานะเป็นประชาชนในระบอบ  
ประชาธิปไตย

6. ให้มีทัศนคติที่ดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์

7. ให้ความสามารถในการคิด การวิเคราะห์ การตัดสินใจ และนำความคิด  
ไปปฏิบัติ

8. ประพฤติตนเป็นคนดี ยึดมั่นในคำสอนของศาสนา

9. มีจิตใจ สุนทรีย์ ชื่นชมในความงาม ความไพเราะ และสามารถแสดง  
ออกในทางสร้างสรรค์

10. การปลูกฝังน้ำใจนักกีฬา

เนื้อหาที่ควรจัดให้เรียนดังกล่าวข้างต้นนั้น นำมาจัดเป็นกลุ่มประสบการณ์ใหญ่ ๆ

4 กลุ่ม คือ

กลุ่มประสบการณ์ภาคเนื้อหา ได้แก่ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภูมิศาสตร์  
ประวัติศาสตร์ สภาวะแวดล้อม ประชากรศึกษา กฎหมาย ฯลฯ

กลุ่มประสบการณ์ภาคทักษะ ได้แก่ ภาษาไทย และเลข

กลุ่มประสบการณ์ภาคสุนทรีย์ภาพและจริยธรรม ได้แก่ ศิลปะ ดนตรี จุฬธรรม  
จริยธรรม

กลุ่มประสบการณ์ภาคการงาน พอเหมาะกับวัย

เมื่อมีแนวคิดในการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ทั้งกระบวนการและระบบ จึงจำเป็นต้อง  
ต้องเปลี่ยนแปลงหลักสูตร แบบเรียน วิธีเรียน และระบบการวัดผลใหม่ให้สอดคล้องกับข้อเสนอ  
เพื่อปฏิรูปการศึกษาโดยเร็ว และเตรียมการที่จะมีการฝึกอบรมชี้แจงให้เกิดความเข้าใจทั้ง  
ทฤษฎีและปฏิบัติในการใช้หลักสูตรใหม่ และที่สำคัญที่สุด คือ ต้องมีแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่  
เพื่อเป็นแม่บทในการจัดการศึกษาตามแนวความคิดของการปฏิรูปการศึกษา

ค. ระบบโรงเรียน ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี เกณฑ์อายุผู้เรียนอยู่ระหว่าง

6 - 11 ปี โดยประมาณ

เมื่อมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปการศึกษาใหม่ คือ เปลี่ยนแปลงทั้งระบบ โครงสร้าง เนื้อหาสาระ ตลอดจนกระบวนการเรียนรู้และบทบาทของครูผู้สอนแล้ว สิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่เป็นอันดับแรก ก็คือ แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เพื่อให้เป็นแม่บทในการจัดการศึกษาตามแนวความคิดของการปฏิรูปการศึกษา และสิ่งที่จะดำเนินต่อไป คือ สร้างหลักสูตรแบบเรียน วิธีเรียน วิธีวัดผลใหม่โดยเร็วให้สอดคล้องกับแนวปฏิรูปการศึกษาใหม่ เตรียมการฝึกอบรมชี้แจงให้ผู้ใช้หลักสูตรเกิดความเข้าใจตรงกัน และตรงตามเจตนารมณ์ของหลักสูตร ซึ่งเป็นงานเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง นับว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษครั้งที่ 2 ของการศึกษาไทย คือ การปฏิรูปการศึกษครั้งที่ 1 เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการศึกษาจากไม่มีระบบโรงเรียนเป็นการศึกษาแบบเป็นระบบโรงเรียน ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สำหรับครั้งนี้เป็นการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาที่อยู่ในระบบโรงเรียน แต่ปฏิรูปแนวความคิด หรือปรัชญาการจัดการศึกษา โครงสร้าง เนื้อหาสาระ วิธีการศึกษา ตลอดจนการวัดผลที่สัมพันธ์กันไปจากเดิม จนเกือบจะไม่มีเค้าโครงเดิมให้เห็นอยู่เลย

จากการระดมพลังความคิด แนวการจัดการศึกษาใหม่ของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา และคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาแล้ว ต่อมาจึงเป็นขั้นตอนที่จะต้องเขียนแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ขึ้น

#### 2.4 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 และสาระสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้

สภาการศึกษาแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 ซึ่งมี นายบุญสม มาตน์ เป็นประธาน นายสีปนนท์ เกตุทัต เป็นกรรมการและเลขานุการ การดำเนินงานร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นี้ สาระสำคัญของข้อมูลที่น่าสนใจมาพิจารณาในการร่างคืออาศัยแนวความคิดและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาแผนการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 - 17 กันยายน 2517 ณ โรงแรมรศไผ่ จังหวัดเชียงใหม่ และจากแนวความคิด ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเป็นหลักการดำเนินร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นับแต่วันที่ 30 เมษายน 2518 ได้เสร็จสิ้นและประกาศใช้เป็นแผนการศึกษาแห่งชาติของประเทศไทย เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2520 ในสมัยคณะรัฐบาลชุดที่ 40 คือ คณะรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี และ

ดร. ภิญญา สาร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สาระสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีข้อความ 61 ข้อ จัดเป็น 7 หมวด คือ

หมวด 1 ความมุ่งหมาย หมวด 2 แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ หมวด 3 ระบบการศึกษา หมวด 4 การบริหารการศึกษา หมวด 5 มาตรฐานการศึกษาและการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ หมวด 6 ศิลปวัฒนธรรม จริยธรรม พละนามัย สภาพแวดล้อม และกิจกรรมเยาวชน และหมวด 7 การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา

สิ่งสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ คือ ข้อความสาระสำคัญทั้งมวลที่เขียนขึ้นในแผนการศึกษาแห่งชาติได้จากการหลอมรวม หรือได้ข้อพิจารณาจากแนวความคิดของคณะกรรมการหลายฝ่าย รวมทั้งข้อเสนอแนะของประชาชนหลายสาขาอาชีพ ซึ่งวิธีการกำหนดการศึกษาแห่งชาติฉบับก่อน ๆ มีแต่คณะกรรมการผู้ร่างเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้จึงทำให้คาดว่าเป็นที่พอใจแก่บุคคลหลาย ๆ ฝ่ายรวมถึงประชาชนในวงการสาขาอาชีพอื่น ๆ ด้วย สาระสำคัญในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ได้กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ทำให้มองเห็นความเกี่ยวข้องระหว่างการศึกษาของทุก ๆ คนกับการเศรษฐกิจ และการปกครองประเทศ ที่มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และการจัดการศึกษาพยายามเน้นให้จัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและการปกครองของประเทศ โดยระบุไว้ในความมุ่งหมาย แนวนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ และสอดแทรกลงในสาระของหมวดต่าง ๆ เช่น ให้ความเสมอภาคในโอกาสแก่ทุก ๆ คน เช่น คนพิการและยากไร้ สนับสนุนให้ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นมาร่วมเป็นกรรมการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น ใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์แก่การศึกษา รวมทั้งการลดความสูญเสียไปทางการศึกษาคด้วย ทำให้มองเห็นเป้าหมายการจัดการศึกษาของชาติอย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาการจัดการศึกษาของคณะกรรมการวางแผนปฏิรูปการศึกษา ที่กล่าวว่า การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ผู้เขียนใคร่นำจุดมุ่งหมายและสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษา มาเสนอพอสังเขป ดังนี้

### 3. การจัดการศึกษามุ่งบังคับตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520

สาระสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับประถมศึกษาในเรื่องความมุ่งหมายของการศึกษาของชาติ แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ ระบบการศึกษา การบริหาร มาตรฐานการศึกษา และการระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา ไว้ดังนี้

ความมุ่งหมาย การศึกษาในปัจจุบันถือว่าเป็นกระบวนการต่อเนื่องกันตลอดชีวิต เพื่อมุ่งสร้างเสริมคุณภาพของพลเมืองให้สามารถดำรงชีวิต และทำประโยชน์แก่สังคม เน้นการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความอยู่รอดปลอดภัย ความมั่นคงและความผาสุกร่วมกันในสังคมไทย ซึ่งได้กำหนดจุดมุ่งหมายเป็น 9 ข้อ

1. ให้มีความเคารพในสิทธิและหน้าที่ของตนและของผู้อื่น มีระเบียบวินัยและปฏิบัติตามกฎหมาย ศาสนา และหลักธรรม
2. ให้มีความเข้าใจ และกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
3. ให้มีความรับผิดชอบต่อชาติ ต่อท้องถิ่น ต่อครอบครัว และต่อตนเอง
4. ให้มีความสำนึกในการเป็นคนไทยร่วมกัน และการเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ มีความรักชาติ ตระหนักในความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และมีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ
5. ให้มีความมั่นคงและศรัทธา ความเสมอภาค ความสุจริตและความยุติธรรม
6. ให้มีบุคลิกภาพที่ดี มีสุขภาพและอนามัยสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ
7. ให้มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความสามารถในการประกอบอาชีพ และการใช้จ่ายใช้สอยอย่างประหยัด ตลอดจนการร่วมมือกันประกอบกิจการและธุรกิจต่าง ๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย
8. ให้มีความสามารถในการคิดหาความเข้าใจ และร่วมมือซึ่งกันและกัน รู้จักการแสวงหาความจริง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งด้วยสติปัญญาและโดยสันติวิธี
9. ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเห็นคุณค่าในวิทยาการ ศิลปะ วัฒนธรรม ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรของประเทศ

แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา มีดังนี้

"รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงบริบูรณ์ สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดให้เปล่า" (ข้อ 11)

"รัฐพึงจัดให้สาระและกระบวนการเรียนรู้ครบถ้วนและกลมกลืนกัน ระหว่างความเจริญงอกงามทางคุณธรรม จริยธรรมและปัญญากับความเจริญทางวัตถุ และระหว่างความเจริญ

งอกงามทางร่างกายและจิตใจ ทั้งนี้เพื่อการดำรงชีวิตที่สมบูรณ์ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง  
อยู่ตลอดเวลา" (ข้อ 13)

"รัฐพึงเร่งจัดและสนับสนุนการศึกษาออกโรงเรียนในลักษณะต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาส  
ให้บุคคลใดมีโอกาสได้รับการศึกษาตลอดชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่ไม่มี  
โอกาสศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นอันดับแรก" (ข้อ 14)

"รัฐพึงจัดและสนับสนุนผู้ยากไร้ ผู้มีความผิดปกติทางร่างกาย จิตใจ หรือสังคม และ  
ผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา ให้ได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกัน" (ข้อ 15)

"รัฐพึงให้ทุนเล่าเรียน และหามาตรการอื่นช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับการศึกษาตาม  
ควรแก่สภาพ" (ข้อ 23)

### ระบบการศึกษา

"การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถ  
ขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบ  
อาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการ  
ปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

การจัดสถานศึกษาระดับประถมศึกษา พึงจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียน  
ประมาณ 6 ปี" (ข้อ 31)

"การศึกษาบังคับ ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจน  
กว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

การกำหนดอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ พึงดินแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นให้  
เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น และความพร้อมของเด็กในแต่ละท้องถิ่น แต่ต้องไม่บังคับ  
เข้าเรียนก่อนอายุครบ 6 ปีบริบูรณ์ และไม่ช้ากว่าอายุครบ 8 ปีบริบูรณ์" (ข้อ 40)

"รัฐพึงเร่งจัดการศึกษาภาคบังคับตามแผนนี้ให้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น"

การบริหารการศึกษา ในส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับประถมศึกษา มีดังนี้

"การสนับสนุนให้มีการสรรหาผู้บริหาร และตัวแทนประชาชนทั่วไป เข้าร่วมบริหาร  
การศึกษาในท้องถิ่น โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแลควบคุม  
นโยบายการบริหารการศึกษาในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของ  
ชาติและความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่น" (ข้อ 42)

มาตรฐานการศึกษาและการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ มีข้อหนึ่งกล่าวว่า

"ให้จัดสรรวัสดุ อุปกรณ์ทางการศึกษา ตลอดจนคิดหาวิธีการและเทคโนโลยีทางการศึกษามาใช้ในการศึกษาอย่างเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันในคุณภาพของการศึกษา ทั้งที่จัดในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน" (ข้อ 46)

การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา รัฐมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

"รัฐพึงเพิ่มงบประมาณทางการศึกษา สำหรับการศึกษาทุกระดับ และเน้นความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับ และการศึกษานอกโรงเรียนเป็นพิเศษ ทั้งนี้โดยอาศัยหลักของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา" (ข้อ 55)

"รัฐพึงสนับสนุนในทุกวิถีทางที่จะให้ท้องถิ่น สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เงินอุดหนุนและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้ เพื่อการศึกษาของตนเองเพิ่มขึ้น" (ข้อ 56)

"รัฐพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ข้าราชการทางการศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมุ่งลดความสูญเสียไปทางการศึกษา" (ข้อ 57)

การเขียนแผนการศึกษาแห่งชาตินี้เขียนไว้อย่างละเอียดกว่าฉบับอื่น ๆ พร้อมทั้งให้ข้อชี้แนะในการจัดการศึกษาด้วย ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติในโรงเรียนหรือคณะกรรมการที่จะต้องปฏิบัติงานในชั้นต่อไป เช่น การทำหลักสูตรแต่ละระดับ หรือจัดเนื้อหาสาระในแบบเรียนได้เห็นลู่ทางเข้าใจจุดมุ่งหมายแนวทางอย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามแผนการศึกษาแห่งชาติก็จะมีฉบับใดที่จะสมบูรณ์ที่สุดและใช้ได้ตลอดกาล จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป เพื่อความเหมาะสมกับสภาพสังคมที่เป็นปัจจุบัน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. ผลสัมฤทธิ์และปัญหาการจัดการศึกษามัธยมศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2520

การศึกษาในระยะ พ.ศ. 2516 - 2520 เป็นการศึกษาซึ่งอยู่ในระยะของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 3 หรือแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ซึ่งการพัฒนาการศึกษาที่เกี่ยวกับการประถมศึกษา ตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 มีกล่าวไว้ดังนี้

วัตถุประสงค์และนโยบายในการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะ  
ที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)

1.1 วัตถุประสงค์

- 1) การที่ประเทศจะสามารถพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมให้ได้ผล สมความมุ่งหมายนั้นย่อมต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างเป็นส่วนประกอบ และที่สำคัญ คือ ทรัพยากร การเงินและมนุษย์ และการที่จะผลิตกำลังคนที่มีความรู้และทักษะตามความต้องการดังกล่าว ย่อมต้องอาศัยระบบการศึกษาที่ดี มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพทุกระดับการศึกษา
- 2) การพัฒนาการศึกษาเท่าที่ใดจำเป็นมาแล้วในแผนพัฒนาการศึกษา - ระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ได้อาศัยแนวคิดที่ว่า ระบบการศึกษาที่เหมาะสมสำหรับประเทศ คือ ระบบการศึกษาที่สนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นในสังคมและส่งเสริมความเจริญทางเศรษฐกิจ ของประเทศ ทั้งนี้หมายถึงการยอมรับว่าการศึกษาไม่เพียงเป็นการลงทุนอย่างเดียว ซึ่งมีผล เพียงแต่ผลิตกำลังคนที่มีความรู้และทักษะให้มีปริมาณพอเพียงกับความต้องการของประเทศเท่านั้น หากยังต้องสร้างทัศนคติอันดีงามสำหรับสังคมควบคู่กันไปด้วย
- 3) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 3 ซึ่งนอกจากจะได้ทำขึ้นโดยอาศัย แนวคิดของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ยังเน้นหนักในด้านการเตรียมประเทศ ชาติให้พร้อมที่จะย่างเข้าสู่ยุควิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พร้อมทั้งพยายามหาทางแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ปัญหาคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาอย่างจริงจังอีกด้วย
- 4) แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 3 มุ่งจะขยายและปรับปรุงการประถมศึกษา ภาคบังคับกับประถมต้นและประถมปลาย ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรวัยเรียนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ เยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึง<sup>1</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ กองวางแผนการศึกษา, แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2515) หน้า 6-7.



จากจุดประสงค์ของแผนพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลา 15 ปี จึงเป็นเรื่องการพัฒนาคุณภาพ จากระบบโครงสร้าง การเรียนการสอนในรูปแบบเดิมที่ปฏิบัติกันมา เพื่อให้สอดคล้องกับการย่างก้าวของประเทศเพื่อไปสู่โลกแห่งความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงจะเป็นการพัฒนาการศึกษา ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของมันเป็นเอง ไม่มีอะไรแปลกใหม่ แต่แผนพัฒนาการศึกษาในระยะต่อไป คือ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) จะมีลักษณะแปลกใหม่ ซึ่งเป็นไปในแนวเดียวกันกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 จึงขอนำมากล่าวไว้พอสังเขปดังนี้

#### แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4 มีสาระสำคัญดังนี้

การพัฒนาการศึกษาเกี่ยวกับการประถมศึกษา มีเรื่องสำคัญ 7 เรื่อง คือ

- 1) โครงสร้างระบบบริหารและการกระจายอำนาจบริหารการศึกษา จัดให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องสัมพันธ์กันทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
- 2) กระบวนการเรียนรู้ เนื้อหาสาระสำคัญ และการปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับนโยบาย โครงการ และเอกลักษณ์ในการจัดการศึกษาของชาติตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
- 3) บทบาทและฐานะของครู ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและฐานะของครู และบุคลากร โดยการปรับปรุงระบบฝึกหัดครูให้มีคุณภาพดีขึ้น เปลี่ยนหลักสูตรการฝึกหัดครู
- 4) การศึกษา นอกโรงเรียน ขยายการศึกษานอกโรงเรียนให้กว้างขวางทั่วประเทศเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยมีการฝึกอาชีพ จัดวิชาเรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน
- 5) ความเสมอภาคทางการศึกษา ให้ประชาชนทั่วไปได้รับโอกาสในการศึกษาอย่างเสมอภาค โดยได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกันทุกท้องถิ่น
- 6) การใช้สื่อมวลชนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่การศึกษา ทั้งใน และนอกระบบการศึกษา

7) การระดมสรรพกำลังและการลงทุนทางการศึกษา ระดมสรรพกำลังใน  
 ด้วคานทรพัยากรตาง ๆ จากตังหยังแห่งของรัฐ เอกชนและจากผูรับการศึกษาใหมมีประสิทธิภพยั้งขึ้น<sup>1</sup>

เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4 ที่เกี่ยวกับการ  
 ประถมศึกษา คือ

1. เปลี่ยนระบบชั้นเรียน จาก 4-3-3-2 (3) เป็น 6-3-3 โดยเริ่ม  
 เปลี่ยนในปีการศึกษา 2521 เป็นต้นไป จนเต็มรูปของระบบ 6-3-3 ในปีการศึกษา 2526

2. ขยายการศึกษาภาคบังคับให้รับนักเรียนเพิ่มขึ้นให้ใกล้เคียงประมาณร้อยละ 6 ต่อ  
 ปี ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาการศึกษา จะมีนักเรียนประถมศึกษาทุกชั้นถึง 9.6 ล้านคน

แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการศึกษาในระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) หรือ  
 อาจกล่าวว่าการจัดการศึกษาในระยะ พ.ศ. 2516 - 2520 มีผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด หรือ  
 มีอุปสรรคปัญหาการจัดการศึกษาอย่างไร ในเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา อาจพิจารณาในแง่  
 ของคุณภาพ และปริมาณ ซึ่งมีผลการศึกษาดังนี้

ก. ผลสัมฤทธิ์การศึกษาทางคานปริมาณ

ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในส่วนเกี่ยวกับประถมศึกษา มุ่งขยาย  
 และปรับปรุงการประถมศึกษา บังคับ ประถมต้นและประถมปลายให้สอดคล้องกับจำนวน  
 ประชากรวัยเรียนที่เพิ่มขึ้น

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในระยะนี้ ประถมศึกษาแบ่งเป็น 2 ตอน คือ  
 ประถมศึกษาตอนต้น และประถมศึกษาตอนปลาย ประถมศึกษาตอนต้น (ป.1 - ป.4) เป็นการ  
 ศึกษาบังคับทั่วประเทศ หลักสูตรเวลาเรียน 4 ปี ส่วนประถมศึกษาตอนปลาย (ป.5 - ป.7)  
 เป็นการศึกษาออกจากประถมศึกษาตอนต้น หลักสูตรการเรียน 3 ปี สำหรับการขยายการศึกษา  
 ภาคบังคับเป็น 7 ปี ตามข้อเสนอแนะของแผนการการเงิน รัฐบาลได้ประกาศบังคับใช้พระราช-  
 บัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505 มีสาระสำคัญว่า

สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
 คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), หน้า 2.

"เมื่อดำเนินการมีความเหมาะสมที่จะประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงประโยค  
ประถมศึกษาตอนปลายได้ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศเป็นตำบล ๆ ไป"  
ซึ่งหมายความว่า เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งซึ่งสามารถขยายการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกท้องที่  
แล้ว เด็กในวัยเรียนระดับประถมศึกษาของไทย จะต้องเรียนหนังสือในสถานศึกษาอย่างน้อยคน  
ละ 7 ปี

จากการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาดังกล่าวข้างต้น สำหรับประถมศึกษาตอน  
ต้น ซึ่งถือเป็นการศึกษาบังคับทั่วประเทศ ประชากรที่อยู่ในวัยเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น  
คือ มีอายุระหว่าง 7 - 10 ปี น่าจะได้เข้าเรียนทุกคนหรือไม่ควรต่ำกว่าร้อยละ 99 (ส่วนที่  
ขาดไปร้อยละ 1 นั้น สำหรับผู้ที่ได้รับการยกเว้น) แต่การศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนปลาย  
น่าจะเป็นที่สนใจ เพราะนอกจากจะเป็นผลสัมฤทธิ์ทางด้านปริมาณการขยายการศึกษาภาคบังคับ  
แล้ว ยังเป็นการเตรียมกำลังคนระดับกลางพร้อมที่จะย้ายเข้าสู่ยุควิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี  
ตามจุดประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 3 คือ เตรียมคนนักเรียนระดับประถมศึกษา  
เข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาสายอาชีพหรือสายสามัญ ซึ่งปริมาณของผู้จบการศึกษาระดับประโยค  
ประถมศึกษาตอนปลายมีมากน้อยเพียงใดนั้น จากรายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการ  
ทางการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2519 ของคณะกรรมการ  
ดำเนินการศึกษา และร่างโครงการพัฒนาการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา มีข้อมูลและ  
คำสถิติที่น่าสนใจ ดังปรากฏในตารางที่ 19

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 19

แสดงการเปรียบเทียบจำนวนนักเรียนในวัยเรียนกับประชากร ในช่วงอายุ  
ระดับประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ ปี 2515 - 2519

พ.ศ.	ช่วงอายุ	ระดับการศึกษา	จำนวนนักเรียนคิดเป็น ร้อยละของประชากร ในกลุ่มอายุ
2515	7 - 10 ปี	ประถมศึกษาตอนต้น	115.83
	11 - 13 ปี	ประถมศึกษาตอนปลาย	38.45
2516	7 - 10 ปี	ประถมศึกษาตอนต้น	118.91
	11 - 13 ปี	ประถมศึกษาตอนปลาย	43.27
2517	7 - 10 ปี	ประถมศึกษาตอนต้น	119.65
	11 - 13 ปี	ประถมศึกษาตอนปลาย	49.74
2518	7 - 10 ปี	ประถมศึกษาตอนต้น	120.82
	11 - 13 ปี	ประถมศึกษาตอนปลาย	57.91
2519	7 - 10 ปี	ประถมศึกษาตอนต้น	121.42
	11 - 13 ปี	ประถมศึกษาตอนปลาย	68.44

ที่มา : จากรายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางด้านการศึกษา ระดับอนุบาลและ  
ประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2519 หน้า 21.

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางที่ 19 พบว่า ในปี พ.ศ. 2515 ประถมศึกษาตอนต้นมีจำนวนนักเรียน  
คิดเป็นร้อยละเกินกว่าประชากรในกลุ่มอายุ (7 - 10 ปี) ถึงร้อยละ 15.83 จำนวนนักเรียน  
ที่เกินจำนวนประชากรในกลุ่มอายุเดียวกันนี้ เนื่องจากมีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนก่อนเกณฑ์อายุ  
7 ปี และมีจำนวนนักเรียนที่ตกซ้ำชั้น และในปี พ.ศ. 2516 - 2519 แนวโน้มของจำนวน  
นักเรียนคิดเป็นร้อยละเมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุเดียวกัน มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็น  
ข้อสังเกตได้ว่า จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียนก่อนเกณฑ์อายุ 7 ปี จะมีจำนวนมากกว่าจำนวน

นักเรียนที่ตกซ้ำชั้น แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 - 2519 มีจำนวนนักเรียนคิดเป็นร้อยละ เมื่อเทียบกับประชากรในกลุ่มอายุเดียวกันไม่ต่ำกว่า 100 ส่วนจำนวนนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนปลายในปี พ.ศ. 2515 มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 38.45 ของประชากรในกลุ่มอายุ ซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำ ยังไม่น่าเป็นที่พอใจ แต่อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มสูงขึ้น จนปี พ.ศ. 2518 จำนวนนักเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลายมีจำนวนคิดเป็นร้อยละสูงกว่าร้อยละ 50 ของประชากรในกลุ่มอายุ และในปี พ.ศ. 2519 มีจำนวนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 68.44 ซึ่งทำให้คาดการณ์ได้ว่าจะมีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนในชั้นประถมปีที่ 7 เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

สรุปแล้วในด้านการขยายปริมาณการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ในระยะปี พ.ศ. 2515 - 2519 นับว่าได้ผลดีขึ้นเป็นลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ปริมาณการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีของชาติ ยังอยู่ในระดับปานกลาง ควรที่จะมีปริมาณผู้เรียนในชั้นประถมปีที่ 7 ใดมากกว่านี้ และคงจะต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปีได้ทั่วประเทศ และทุกคนได้เข้าเรียน ถ้าไม่หาวิธีการที่จะเร่งรัดให้การศึกษาภาคบังคับมีผลใช้ได้ครอบคลุมทั่วทุกคนทั้งประเทศ

## ข. ผลสัมฤทธิ์การศึกษาทางคุณภาพ

การพิจารณาในทางคุณภาพของการศึกษา นอกจากจะพิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนแล้ว ก็ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่สำคัญอีกมาก ที่มีผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของเด็ก เช่น คุณวุฒิของครู อัตราการทำงานของครูอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานมากน้อยเพียงใด ตลอดจนถึงความพร้อมของโรงเรียน งบประมาณ ฯลฯ ในที่นี้ จะพิจารณาในแง่สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียน วุฒิครู และอัตราการทำงานของครู ดังนี้

1. ผลการสอบไล่ของนักเรียน ผลการสอบไล่ของนักเรียนเป็นเครื่องชี้อย่างหนึ่งซึ่งแสดงถึงประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาในแง่ของคุณภาพ จากตารางตัวเลขแสดงผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาชางทายนี้นี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลทางการเรียน และประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาในระยะนั้น

ตารางที่ 20

ผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น จำแนกตามร้อยละของ  
นักเรียนเข้าสอบ สอบได้ และซ้ำชั้น ปีการศึกษา 2515 - 2519 รวมทุกสังกัด

พ.ศ.	เข้าสอบ ร้อยละของนักเรียนในบัญชี	สอบได้ ร้อยละของนักเรียนเข้าสอบ	ซ้ำชั้น ร้อยละของนักเรียนในบัญชี
2515	89.09	91.14	18.78
2516	89.67	91.58	17.88
2517	88.87	93.15	17.22
2518	89.21	93.71	16.40
2519	90.91	94.20	14.28

ที่มา : จากหนังสือรายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา ในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 3  
ระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2519 (ตารางที่ 3 - 7)

ตารางที่ 21

ผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนปลาย จำแนกตามร้อยละของ  
นักเรียนเข้าสอบ สอบได้ และซ้ำชั้น ปีการศึกษา 2515 - 2519 รวมทุกสังกัด

พ.ศ.	เข้าสอบ ร้อยละของนักเรียนในบัญชี	สอบได้ ร้อยละของนักเรียนเข้าสอบ	ซ้ำชั้น ร้อยละของนักเรียนในบัญชี
2515	91.60	94.37	13.54
2516	91.83	95.10	13.15
2517	91.00	94.88	13.65
2518	89.40	94.99	15.08
2519	87.92	98.48	13.42

ที่มา : แหล่งเดียวกัน (ตารางที่ 3 - 7)

จากตารางที่ 20 ผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นอยู่ในเกณฑ์ คือ ในปี พ.ศ. 2515 สอบได้ร้อยละ 91.14 ของนักเรียนที่เข้าสอบ และมีจำนวนผู้สอบได้เพิ่มขึ้นทุกปี จนปี พ.ศ. 2519 มีนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นสอบไล่ได้ร้อยละ 94.20 ของนักเรียนที่เข้าสอบ ซึ่งแสดงถึงประสิทธิภาพในการเรียนการสอนเพิ่มขึ้น

จากตารางที่ 21 ผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนปลายอยู่ในเกณฑ์ คือ ในปี พ.ศ. 2515 สอบได้ร้อยละ 94.37 ของนักเรียนที่เข้าสอบ และในระยะปี พ.ศ. 2515 - 2519 แม้ว่าจำนวนผู้สอบไล่ได้ เมื่อคิดเป็นร้อยละแล้วจะไม่เพิ่มขึ้นจากปีก่อนในบางปี การศึกษา แต่ก็ไม่มีการศึกษาใดที่สอบได้ คิดเป็นร้อยละของผู้เข้าสอบต่ำกว่าปีการศึกษา 2515 คือ ต่ำกว่าร้อยละ 94.37 ในปีการศึกษา 2519 มีผู้สอบไล่ได้ถึง 98.48 ของผู้เข้าสอบ ซึ่งจากตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพการเรียนการสอนในระดับชั้นประถมศึกษาตอนปลาย อยู่ในเกณฑ์ดีมาก

เมื่อเปรียบเทียบผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นกับนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนปลายแล้ว ผลการสอบไล่ของนักเรียนประถมศึกษาตอนปลายสูงกว่าเล็กน้อย ซึ่งแสดงถึงนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนปลาย มีความสามารถสูงกว่านักเรียนประถมศึกษาตอนต้น แต่อย่างไรก็ตาม ผลการสอบไล่ของนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นและระดับประถมศึกษาตอนปลายอยู่ในเกณฑ์ และระดับประถมศึกษาตอนปลายมีประสิทธิภาพดีกว่าระดับประถมศึกษาตอนต้นเล็กน้อย

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนร้อยละของผู้เข้าสอบ ปรากฏว่าจำนวนตัวเลขจากตาราง หรือระดับประถมศึกษาตอนต้น มีผู้เข้าสอบในปี พ.ศ. 2515 เพียงร้อยละ 89.09 แสดงว่าจำนวนที่ขาดไปร้อยละ 10.91 คือ ผู้ไม่เข้าสอบ ซึ่งอาจจะเนื่องจาก ออกกลางคัน แต่มีชื่อปรากฏในบัญชีเรียกชื่อ หรือมีเวลาเรียนไม่ครบตามเกณฑ์ หรือไม่พร้อมไม่สนใจที่จะเข้าสอบ เมื่อนำจำนวนผู้ไม่เข้าสอบรวมกับจำนวนนักเรียนที่สอบตก ทำให้เกิดจำนวนนักเรียนที่ตกซ้ำชั้นสูงขึ้น ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสูญเสียเปล่าทางการศึกษา ในปี พ.ศ. 2515 มีจำนวนนักเรียนซ้ำชั้นถึงร้อยละ 18.78 ของนักเรียนในบัญชีเรียกชื่อ จำนวนร้อยละ 18.78 นี้ คือ รวมจำนวนนักเรียนที่ขาดสอบและสอบตกในปี พ.ศ. 2515 ในปีการศึกษาต่อ ๆ มามีแนวโน้มของการสอบ

ทศวรรษลดลง แต่ไม่มากนัก คือ ในปี พ.ศ. 2519 การเข้าชั้นยังมีอัตราสูง คือ ร้อยละ 14.28 สำหรับนักเรียนในชั้นประถมศึกษาตอนปลายก็มีสภาพเช่นเดียวกับระดับประถมศึกษาตอนต้น คือ อัตราการเข้าชั้นสูง แต่ต่ำกว่าอัตราเข้าชั้นของระดับประถมศึกษาตอนต้นเล็กน้อย คือ อัตราการเข้าชั้นของระดับประถมศึกษาตอนปลายแต่ละปีการศึกษา (2515 - 2519) ประมาณร้อยละ 13 ซึ่งยังจัดว่าการเข้าชั้นมีอัตราสูง ซึ่งรัฐจะต้องหาทางที่จะลดอัตราการสอบตกเข้าชั้น และกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการเรียน ความเอาใจใส่ต่อการสอน และประสิทธิภาพการสอนเพิ่มขึ้น

2. วุฒิของครูที่สอนในระดับประถมศึกษา ความรู้และวุฒิของครู นับว่ามีส่วนสำคัญในเรื่องคุณภาพของการศึกษา ครูที่มีความรู้น้อย มีวุฒิต่ำ ย่อมมีขีดจำกัดในการพัฒนาความรู้ความสามารถในการใช้เทคนิคใหม่ ๆ เพื่อการสอนในระดับสูงขึ้นไป และยิ่งครูประเภทนี้มีความรู้ต่ำ และไม่มีวุฒิทางครูด้วยแล้ว ในด้านเทคนิควิธีการสอน จึงน่าเป็นห่วงผลที่นักเรียนได้รับ

ตารางที่ 22

จำนวนครู และอาจารย์คิดเป็นร้อยละ จำแนกตามวุฒิ ปีการศึกษา 2515 - 2519

วุฒิ	พ.ศ.				
	2515	2516	2517	2518	2519
ปริญญาตรีขึ้นไป	1.47	2.98	3.46	4.10	4.54
อนุปริญญา หรือ ป.กศ. สูง	25.56	29.55	33.80	37.37	42.98
ป.กศ. หรือเทียบเท่า	37.04	33.69	32.24	30.91	28.35
อื่น ๆ ต่ำกว่า ป.กศ.	35.93	33.78	30.50	27.62	24.13
รวม ป.กศ. และอื่น ๆ ที่ต่ำกว่า ป.กศ.	72.97	67.47	62.74	58.53	52.48

จากตัวเลขในตารางที่ 22 พบว่าวุฒิของครูในระดับประถมศึกษา มีวุฒิ ป.กศ. หรือเทียบเท่าและวุฒิต่ำกว่า ป.กศ. ทั้งสองประเภทนี้รวมกันมีจำนวนมากกว่าครึ่ง คือ ในปี พ.ศ. 2515 มีสูงถึงร้อยละ 72.97 และในปีต่อ ๆ ไปร้อยละของครูที่มีวุฒิ ป.กศ. และวุฒิต่ำกว่า ป.กศ. มีจำนวนลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2519 จำนวนร้อยละของครูทั้ง



สองประเภทดังกล่าวรวมกันก็ยังมีจำนวนมากกว่าครึ่ง คือ ร้อยละ 52.48 และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนครูที่มีวุฒิ ป.กศ. กับครูอื่น ๆ ต่ำกว่า ป.กศ. พบว่ามีจำนวนเกือบเท่ากัน จำนวนร้อยละของครูที่มีวุฒิอื่น ๆ ต่ำกว่า ป.กศ. มีจำนวนน้อยกว่าจำนวนร้อยละของครูที่มีวุฒิ ป.กศ. เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

เมื่อพิจารณาครูวุฒิระดับอนุปริญญา หรือ ป.กศ. ชั้นสูง พบว่ามีแนวโน้มจำนวนร้อยละของครูในวุฒินี้สูงขึ้นเป็นลำดับ ในปี พ.ศ. 2515 จำนวนครูที่มีวุฒิ ป.กศ. ชั้นสูง หรืออนุปริญญา มีจำนวนต่ำกว่าจำนวนครูที่มีวุฒิ ป.กศ. หรือวุฒิอื่น ๆ ต่ำกว่า ป.กศ. แต่ในปี พ.ศ. 2517 จำนวนครูที่มีวุฒิ ป.กศ. ชั้นสูง หรืออนุปริญญา มีจำนวนสูงกว่าครูที่มีวุฒิ ป.กศ. หรือวุฒิอื่นที่ต่ำกว่า และในปี พ.ศ. 2519 ครูที่มีวุฒิ ป.กศ. ชั้นสูง หรืออนุปริญญามีจำนวนร้อยละเกือบสองเท่าของครูวุฒิ ป.กศ. หรือครูวุฒิอื่นที่ต่ำกว่า แสดงว่าในช่วงปี พ.ศ. 2515 - 2519 เป็นช่วงขยายปริมาณการผลิตครูในระดับ ป.กศ. ชั้นสูง หรือปรับปรุงคุณภาพของครูใหม่วุฒิส่งขึ้นจากระดับ ป.กศ. หรือต่ำกว่า

แม้จะสังเกตเห็นว่ามีแนวโน้มของการปรับปรุงคุณภาพ คุณวุฒิของครูให้สูงขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบถึงประสิทธิผลการเรียนรู้ออกมาของนักเรียนดีขึ้น แต่ในระยะ พ.ศ. 2515 - 2519 คุณวุฒิของครู คุณภาพของครูในระดับประถมศึกษาโดยเฉพาะครูวุฒิอื่นต่ำกว่า ป.กศ. ควรจะ-  
ได้พัฒนาปรับปรุงใหม่มีคุณวุฒิส่งขึ้น อย่างน้อยควรมีคุณวุฒิในระดับ ป.กศ. ไม่ควรมีครูที่มีวุฒิต่ำกว่า ป.กศ. เลย ทั้งนี้เพื่อคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับซึ่งจะขยายตัวให้เด็กได้เรียนชั้นประถมศึกษา 7 ปี ทั่วทุกชน

3. อัตราส่วนครูต่อนักเรียน เป็นที่ยอมรับว่า ครูในระดับประถมศึกษา โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษาตอนต้น (ป.1 - 2) ครูเป็นผู้ดำเนินการเรียนการสอน รับผิดชอบในเด็กชั้นนั้นและดูแลอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรกที่เด็กเพิ่งจะแยกตัวออกจากบิดามารดาจากบ้านมาอยู่โรงเรียน ครูจึงต้องเอาใจใส่ดูแลพร่ำสอน แก้ปัญหาให้ แทนบิดามารดา และสอนวิชาการให้ด้วย ถ้าครูรับผิดชอบหนักเกินไป ย่อมเอาใจใส่ดูแลไม่ทั่วถึง ประสิทธิภาพในการเรียนของเด็กจะไม่ดีเท่าที่ควร ฉะนั้น อัตราส่วนครูต่อนักเรียนควรจะได้อัตราฐานพอเหมาะกัน ในเรื่องมาตรฐานอัตราส่วนครูต่อนักเรียน ในยุคนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้

กำหนดเกณฑ์มาตรฐาน อัตราส่วนครูต่อนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้น เป็น 1 : 30 และ  
ระดับประถมศึกษาตอนปลาย เป็น 1 : 25<sup>1</sup>

แต่ในการวิเคราะห์อัตราส่วนครูต่อนักเรียนนี้ไม่สามารถแยกอัตราส่วนครูต่อนักเรียน  
เป็นระดับประถมศึกษาตอนต้นและประถมศึกษาตอนปลายได้ เนื่องจากไม่มีข้อมูลครูแยกตาม  
ระดับการศึกษา ดังนั้น หากเอาเกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการมาเฉลี่ยรวมระดับ  
ประถมศึกษาทั้งสองระดับจะได้อัตราส่วนครูต่อนักเรียน เป็น 1 : 27.5 เนื่องจากอัตราส่วนครู  
ต่อนักเรียนเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะชี้ถึงคุณภาพทางการศึกษา ผู้เขียนขอเสนอสถิติเกี่ยวกับอัตราส่วน  
ครูต่อนักเรียน เพื่อประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการ  
ทางการศึกษา ระดับอนุบาลและประถมศึกษาในระยะแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3  
(พ.ศ. 2515 - 2519), หน้า 37. (อัครสำเนา)

## ตารางที่ 23

อัตราส่วนครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษา ปีการศึกษา 2515 - 2519

พ.ศ.	สังกัด	จำนวนครู	จำนวนนักเรียน อนุบาลรวมประถมศึกษา	ครู : นักเรียน	หมายเหตุ เฉพาะอนุบาล
2515	รวมโรงเรียนรัฐบาล	168,917	5,340,546	1 : 32	61,127
	โรงเรียนเอกชน	35,372	791,320	1 : 22	83,861
2516	รัฐบาล	191,635	5,683,827	1 : 30	67,087
	เอกชน	26,799	927,636	1 : 35	86,407
2517	รัฐบาล	221,093	6,111,787	1 : 28	69,641
	เอกชน	26,088	942,868	1 : 36	89,214
2518	รัฐบาล	259,188	6,632,160	1 : 26	73,469
	เอกชน	25,482	959,226	1 : 38	91,296
2519	รัฐบาล	308,550	7,251,079	1 : 24	77,200
	เอกชน	24,968	796,299	1 : 39	95,367

ที่มา : รายงานสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการทางด้านการศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา พ.ศ. 2515 - 2519 หน้า 34 - 36.

จากตัวเลขข้างต้นพบว่า อัตราครูต่อนักเรียน ในโรงเรียนรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2515 เป็น 1 : 32 ซึ่งอัตราส่วนนี้มีนักเรียนระดับอนุบาลอยู่ด้วย 61,127 คน หรือร้อยละ 1.14 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด เมื่อเทียบอัตราส่วนครูต่อนักเรียนตามเกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว สูงกว่าเกณฑ์อัตราครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้นเล็กน้อย แต่ในปีการศึกษาต่อ ๆ ไป อัตราครูต่อนักเรียนมีแนวโน้มว่าครูหนึ่งคนมีภาระรับผิดชอบนักเรียนลดจำนวนลง จนในปี พ.ศ. 2519 อัตราครูต่อนักเรียน เป็น 1 : 24 ซึ่งตามเกณฑ์มาตรฐานเป็น 1 : 25 และจำนวนนักเรียนทั้งหมดนี้มีนักเรียนระดับอนุบาลรวมอยู่ด้วยจำนวน 77,200 คน หรือร้อยละ 1.06 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด จากตัวเลขข้างต้นอัตราครูต่อนักเรียนของโรงเรียนรัฐบาลมีแนวโน้มเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานอัตราครูต่อนักเรียนระดับประถมศึกษาตอนปลาย คือ 1:25 และเป็นที่สังเกต การรับนักเรียนอนุบาลแต่ละปีการศึกษาจะไม่เกินร้อยละ 1.2 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด

สำหรับโรงเรียนเอกชน ในปีการศึกษา 2515 มีอัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็น 1 : 22 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานอัตราส่วนครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนปลาย แต่ในปีต่อไป อัตราส่วนครูต่อนักเรียนมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี จนในปี พ.ศ. 2519 อัตราส่วนครูต่อนักเรียนเป็น 1 : 39 ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์อัตราส่วนครูต่อนักเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้น แต่เป็นที่สังเกตว่าโรงเรียนเอกชนจะรับนักเรียนระดับอนุบาลมากกว่าโรงเรียนรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2515 รับนักเรียนระดับอนุบาลไว้จำนวน 83,861 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 791,320 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 10.59 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด และในปีต่อไป โรงเรียนเอกชนก็จะรับนักเรียนอนุบาลจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 แต่อัตราส่วนครูต่อนักเรียนมีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ได้เกิดเกณฑ์มาตรฐาน จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า โรงเรียนเอกชนใช้กำลังงาน-ของครูมากเกินไป ครูต้องรับภาระหน้าที่มากกว่าครูในโรงเรียนรัฐบาล ฉะนั้นควรจะปรับปรุงโรงเรียนเอกชนให้มีอัตราส่วนครูต่อนักเรียนเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งนอกจากเพื่อคุณภาพของนักเรียนรอบคอบ คือ ไม่ใช่แค่เฉพาะด้านวิชาการเท่านั้น ยังเพื่อสุขภาพของครูอีกด้วย

สรุปแล้วการจัดการศึกษาในระยะปี พ.ศ. 2515 - 2519 ทางด้านปริมาณมีแนวโน้มขยายการศึกษากาตบังคับเป็น 7 ปีสูงขึ้น แลยังมีปริมาณไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ คือ ใ้ปริมาณเพียงร้อยละ 68.44 ของประชากรในกลุ่มอายุเท่านั้น ส่วนผลสัมฤทธิ์ทางด้านคุณภาพนักเรียนสอบไล่ได้ของจำนวนผู้เข้าสอบอยู่ในเกณฑ์ดี แต่จะมีจำนวนนักเรียนเข้าชั้นในอัตราที่สูง ซึ่งจะตองเร่งหาวิธีการที่จะต้องลดอัตราการเข้าชั้นของนักเรียนลงโดยเร็ว เพราะจะไ้ช่วยลดความสูญเปล่าทางด้านการศึกษา และเป็นการขยายปริมาณผู้เรียนจบระดับศึกษามากขึ้นอีกด้วย สำหรับครูผู้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ผู้เรียนประสบผลสำเร็จโดยตรง เมื่อวิเคราะห์ถึงคุณวุฒิของครูแล้ว ยังจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพของครูที่มีวุฒิต่ำกว่า ป.กศ. ให้มีวุฒิสูงขึ้น อย่างน้อยควรมีวุฒิระดับ ป.กศ. ทั้งหมด ในกานภาระหน้าที่ของครูโดยเฉพาะครูในโรงเรียนรัฐบาล ครูไม่ต้องรับผิดชอบภาระหน้าที่มากเกินไป จึงควรจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐควรจะดูแลการใช้ครูของโรงเรียนเอกชนให้มีแนวโน้มเข้าสู่เกณฑ์มาตรฐาน เพื่อประสิทธิผลทางการเรียนของนักเรียนจะไ้ดีขึ้น