

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษาในจังหวัดนครนายก ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาเป็นหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน
- ตอนที่ 2 แนวคิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)
- ตอนที่ 3 การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา
- ตอนที่ 4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

##### 1.1 ความหมายและลักษณะการมีส่วนร่วมของชุมชน

ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง และยังใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน นักการศึกษาใช้คำนี้ ในการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ กิจกรรม หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา นักรัฐศาสตร์ใช้คำนี้ในความหมายของการเข้าร่วมกับสถาบันทางการเมืองของชุมชน เช่น การออกไปเลือกตั้ง นักสังคมวิทยาใช้ในความหมายของการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่นๆ ส่วนกลุ่มอื่นๆ ใช้คำนี้ในความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Douglass, 1970 : 90) ทักษะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกรอบแนวคิดของการมีส่วนร่วม เป้าหมายและกระบวนการของการพัฒนาแต่ละงานหรือโครงการ

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1981 : 5) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม (Participation) ว่า หมายถึง การสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน และสมาชิกในสังคมที่กว้างกว่าสามารถเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือ และเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินการในการพัฒนารวมทั้งมีส่วนร่วมได้รับประโยชน์จากผลของการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน ในส่วนของสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council States) ได้สรุปว่า การมีส่วนร่วมนั้น ต้องการการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องตามแบบประชาธิปไตยจากประชาชนอย่างสมัครใจในเรื่อง 3 ประการ คือ 1) เป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนส่งเสริมต่อการพัฒนา 2) มีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นผลจากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาคกัน 3) มีความเชื่อถือในการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบายและแผน รวมทั้งการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปสู่การปฏิบัติ (Midgley and others, 1986 : 25)

องค์การยูนิเซฟ (UNICEF, 1982 อ้างถึงใน Midgley and others, 1986 : 27) ให้ความหมายเชิงปฏิบัติการของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง ความเชื่อมั่นในตนเอง ความมีอิสระในตนเอง และการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยโครงการนั้นจะประสบความสำเร็จเมื่อชุมชนเป็นผู้กำหนดความต้องการ และใช้ประโยชน์จากโครงการนั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และเมื่อบุคคลภายนอกที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้ถอนตัวไปแล้ว โครงการนั้นๆ ก็ยังคงดำรงต่อไปได้

Gustavo( 1992 : 4) กล่าวว่าโดยทั่วไปการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีหน้าที่ หรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบในบางสิ่งบางอย่าง แต่ต่อมาความหมายของการมีส่วนร่วมมีความชัดเจนลึกกลงไปกว่าเพียงการมีความรับผิดชอบ เมื่อการมีส่วนร่วมนี้เชื่อมลงไปสู่กระบวนการในการเข้าไปมีความรับผิดชอบต่อแต่ละบุคคล หรือกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183 – 185) ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น และทำให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่มด้วย ซึ่งสามารถสรุปไว้ในรูปสมการว่า

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

participation = cooperation + coordination + responsibility

ทั้งนี้โดยได้ให้ความหมายของความร่วมมือร่วมใจ หมายถึงความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม การประสานงาน หมายถึงห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการงาน ความรับผิดชอบ หมายถึงความรู้สึกผูกพันในการทำงานและในการทำให้เชื่อถือไว้วางใจ

## 1.2 องค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนจะต้องประกอบด้วยการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของประชาชน 4 ประการ คือ 1) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจว่า จะทำอะไร และทำด้วยวิธีการอย่างไร 2) มีส่วนในการดำเนินโครงการ ตัดสินใจในการให้ทรัพยากรสนับสนุนโครงการ และความร่วมมือกับองค์กรหรือกลุ่มกิจกรรมเป็นเฉพาะ รวมถึงการมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา การลงมือปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจ 3) มีส่วนในการแบ่งปันผลประโยชน์อันเกิดจากโครงการพัฒนา และ 4) มีส่วนในการประเมินผลโครงการ (Cohen and Uphoff, 1977 : 6; White, 1982 อ้างถึงในกรมพัฒนาชุมชน , 2529 : 11)

งานวิจัยที่สนับสนุนโดยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมแห่งสหประชาชาติ (UNRISD) ได้ศึกษาองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมไว้ว่ามี 3 ประการ คือ 1) การแบ่งสรรอำนาจและการได้รับทรัพยากรที่ขาดแคลนหายาก 2) การมีความพยายามอย่างจริงจังโดยกลุ่มคนที่จะควบคุมชะตาชีวิตของตนเองและปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่ 3) การเปิดโอกาสให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชั้นล่าง (From below) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา (โกลเดย์ และมาร์สเดน, 1987 : 28)

### ขั้นตอนของการมีส่วนร่วม

ประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน คือนับตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการคิด การศึกษาปัญหาและความต้องการ การวางแผนและจัดทำโครงการ การปฏิบัติตามโครงการ จนถึงการติดตามประเมินผลโครงการ (ทองศักดิ์ คุ่มไชนะ, 2534 : 77 – 78) ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมซึ่งเรียกว่าขอบเขตของการมีส่วนร่วมที่สำคัญ 6 แบบ คือ 1) การวิเคราะห์ปัญหาความต้องการของชุมชนหรือกลุ่ม 2) การกำหนดแนวทางการดำเนินการให้บรรลุผลในการแก้ปัญหาหรือบรรลุเป้าหมาย 3) การระดมทรัพยากรทั้งในและนอกชุมชน 4) การปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ 5) การควบคุมติดตามประเมินผล และ 6) การจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างยุติธรรม (ดิเรก ฤกษ์ห่วย, 2527 : 73 - 74)

โกลเดย์ และมาร์สเดน (1987 : 96) ได้จัดลำดับขั้นตอนของการมีส่วนร่วม โดยเริ่มจากชั้นล่างสุดของการเข้าไปเกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นไปโดยจัดการให้เกิดขึ้น หรือเป็นแบบให้ยาเพื่อเยียวยาชั่วคราว ซึ่งอาจอยู่ลำดับล่างสุดหรือขั้นต้นๆ ส่วนในระดับกลาง การเกิดการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยการให้ความรู้ ความคิด การให้คำปรึกษาหารือหรือการร่วมมือกันในทางหนึ่งทางใด สำหรับการมีส่วนร่วมลำดับสูง คือการเป็นหุ้นส่วนกัน โดยการกระจายอำนาจ การไม่ควบคุมประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

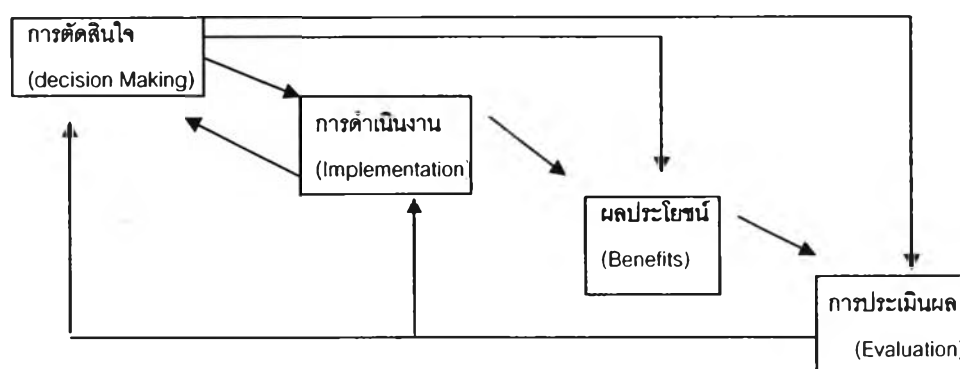
Shadid and others (1982 : 356) ให้ความเห็นว่า แนวคิดที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมากที่สุด คือ แนวคิดของ โกลเดย์ และอัฟฮอฟ ซึ่งได้จำแนกขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision making) ในกระบวนการนี้ สิ่งแรกที่จะต้องทำคือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชากรที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบการทำงานโครงการนั้น จะได้มาจากคำถามที่ว่า ใครทำประโยชน์ให้โครงการได้บ้าง และจะทำประโยชน์ได้ด้วยวิธีการใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงานและการประสานงาน และการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นั้น นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและคุณภาพแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ในโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ในเชิงบวก และผลที่เกิดขึ้นในเชิงลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) สิ่งสำคัญที่ต้องสังเกตคือ ความเห็น (views) ความชอบ (preference) และความคาดหวัง (expectations) ซึ่งจะมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่างๆ ได้ (จากภาพที่ 1)



แผนภูมิที่ 1 แสดงวงจรของการมีส่วนร่วม

นอกจากนั้น อคิน รพีพัฒน์ (2527 : 100 – 101) และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ (2527 : 272 – 273) ได้เสนอขั้นตอนของการมีส่วนร่วม จากประสบการณ์ภาคสนามในประเทศไทยว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงมี 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของชาวชนบท เป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าชาวชนบทยังไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและค้นหาสาเหตุของปัญหาด้วยตัวของเขาเอง กิจกรรมต่างๆ ที่ตามมาก็ไร้ประโยชน์ เพราะชาวชนบทจะขาดความเข้าใจและมองไม่เห็นความสำคัญของกิจกรรมนั้น เนื่องจากชาวชนบทเป็นผู้อยู่กับปัญหาของตนเองดีที่สุด แต่มนุษย์จะมองปัญหาของเขาได้เด่นชัดยิ่งขึ้น เมื่อมีคนมาช่วยวิเคราะห์ถึงปัญหาและสาเหตุของปัญหานั้น เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนานี้เองที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นกระจกเงาคอยสะท้อนภาพให้ชาวชนบทมองเห็นภาพของปัญหา และวิเคราะห์ปัญหาด้วยตัวของเขาเอง

ขั้นที่ 2 การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม เป็นขั้นตอนต่อไปที่ขาดไม่ได้ เพราะหากเจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนาต้องการแต่ผลงานการพัฒนาวัตถุให้เสร็จสิ้นโดยฉับไว ก็จะดำเนินการวางแผนเสียด้วยตนเอง ผลที่ตามมาคือ เมื่อขาดเจ้าหน้าที่ชาวชนบทก็จะไม่สามารถดำเนินการวางแผนได้ด้วยตนเอง สิ่งนี้อาจเป็นความยากลำบากที่จะผลักดันให้เจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เพียงเพื่อน

ของชาวชนบทในการช่วยวางแผน เพราะชนบททั่วไปมีการศึกษาน้อย แต่ถ้าไม่ทำให้ชาวชนบทมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ โอกาสที่พวกเขาจะได้รับการศึกษาและพัฒนาตนเองในการวางแผนดำเนินงานก็หมดไป เจ้าหน้าที่จะต้องทำให้ได้ว่าการศึกษาใดก็ตาม ต้องเริ่มจากความยากง่าย เร็วช้า จากระดับของผู้จะรับการศึกษามีใช้จากระดับความรู้ความสามารถของผู้ให้การศึกษา

ขั้นที่ 3 การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน แม้ว่าชาวชนบทจะยากจนและขาดแคลนทุนทรัพยากร แต่จากประสบการณ์การทำงานในชนบท พวกเขาก็มีทรัพยากรขั้นต่ำสุด คือแรงงานที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงานได้ ในหลายๆ แห่งเขาสามารถที่จะร่วมลงทุนให้กับตนเองในการดำเนินงาน และจะระมัดระวังรักษากิจกรรมที่สร้างขึ้น เพราะมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งต่างไปจากสภาพที่การลงทุนและการปฏิบัติงานทั้งหมดมาจากปัจจัยภายนอก จะมีอะไรเสียหายก็ไม่เดือดร้อนมากนัก และการบำรุงรักษาก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะเมื่อไม่ใช้ของเขา ก็จะไม่บำรุงรักษาไม่หวงแหน นอกจากนั้นการร่วมปฏิบัติงานด้วยตนเองทำให้ได้เรียนรู้การดำเนินกิจกรรมอย่างใกล้ชิด และเมื่อเห็นประโยชน์ก็สามารถจะดำเนินกิจกรรมชนิดนั้นด้วยตนเองต่อไปได้

ขั้นที่ 4 การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลงาน เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถ้าการติดตามประเมินผลงานขาดการมีส่วนร่วมของชาวชนบท แต่ดำเนินไปโดยบุคคลภายนอก พวกเขาจะไม่ประเมินด้วยตนเองว่างานที่ทำไปนั้นได้ผลดี ได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ การดำเนินกิจกรรมอย่างเดียวกันในโอกาสต่อไป จึงอาจประสบความยากลำบาก เพราะชาวชนบทไม่ได้ประเมินด้วยตนเองให้รู้แจ้งว่าดีหรือไม่อย่างไร ถึงแม้ว่าจะมีผู้ได้แย้งว่าการประเมินที่เที่ยงธรรมที่สุดน่าจะมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมนั้นๆ แต่ถ้าคิดถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาที่มุ่งพัฒนาคน การคำนึงถึงแต่ความเที่ยงธรรมในแนวคิดของคนภายนอกย่อมไร้ประโยชน์ การผสมผสานระหว่างคนภายนอกกับชาวชนบท น่าจะเกิดประโยชน์ไม่น้อย เพราะนอกจากจะเป็นการเผยแพร่กิจกรรมออกไปแล้ว ชาวชนบทจะเข้าใจและมองเห็นคุณค่าของสิ่งต่างๆ คล้ายคลึงกับชาวชนบทด้วยกันเอง

### 1.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของชุมชน

นักวิชาการหลายท่านได้จำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมไว้หลายแง่มุม ทิศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีความแตกต่างกันไป จึงขอเสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่น่าสนใจไว้ดังนี้ คือ

โอคเลย์และมาร์สเดน (1987 : 18) ได้แจกแจงรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งเป็นการมีส่วนร่วมแบบเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แบบชักนำ และแบบบังคับ ในขณะที่ ดุสเซลดอร์ฟ (Dusseldorp, 1981 : 18 - 19) เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยจำแนกตามวิธีการมีส่วนร่วม คือ 1) การมีส่วนร่วมทางตรง เป็นการมีส่วนร่วมที่บุคคลเข้าไปมีกิจกรรมในกระบวนการพัฒนาด้วยตนเอง เช่น การเข้าประชุมร่วมอภิปราย การใช้แรงงาน และการลงคะแนนเสียง เป็นต้น 2) การมีส่วนร่วม

ทางอ้อม ซึ่งประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางตรง แต่อาจจะมีส่วนร่วมโดยผ่านตัวแทน ส่วน โคเฮน และอัฟฮอฟ (Cohen and Uphoff, 1980 : 223) แบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) พิจารณาจากองค์การ ว่าเป็นองค์การรูปนัย หรือองค์การรูปนัย 2) พิจารณาว่าเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม (direct participation or indirect participation)

สมาคมสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา (American Public Health Association, 1983 : 35) ได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วม 3 ระดับ คือ 1) ระดับการตัดสินใจ (decision making) ในระดับนี้ ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในการวางแผนและจัดการกับกิจกรรมการพัฒนาด้วยตนเอง จึงถือว่าการมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นระดับความรับผิดชอบด้วยตนเอง(level of responsibility by themselves) 2) ระดับความร่วมมือ (cooperation) ในระดับนี้ ประชาชนจะให้ความร่วมมือต่อแผนงานที่ริเริ่มโดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งอาจต้องการความเสียสละจากประชาชน ในด้านเวลา ทรัพยากรและแรงงาน เพื่อช่วยให้โครงการประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าการมีส่วนร่วมในระดับที่ยอมรับได้ (acceptable level of participation) 3) ระดับการใช้ประโยชน์(utilization) ในระดับนี้ ประชาชนจะยอมรับและใช้ประโยชน์จากการบริการที่วางไว้ให้ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการยอมรับบริการเท่านั้น

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2531 : 24 – 30) ได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 7 ระดับ คือ 1) ถูกบังคับ ประชาชนที่เข้าร่วมโครงการเพราะถูกบังคับ ถือว่าไม่มีส่วนร่วมเลย 2) ถูกล่อ ลักษณะนี้ประชาชนถูกล่อด้วยผลประโยชน์ในรูปค่าจ้างแรงงาน หรือความสะดวกสบายบางอย่าง ถือว่ามีส่วนร่วมน้อย 3) ถูกชักชวน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ส่วนมากเป็นโครงการที่ทางราชการคิดขึ้นเองเรียบร้อยแล้ว และพยายามชักชวนให้ประชาชนร่วมมือ โดยอาศัยการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ต่างๆ ถือว่ามีส่วนร่วมน้อย 4) สัมภาษณ์และวางแผนให้ การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ปรากฏว่าปัญหาความต้องการของประชาชนจะได้รับการเอาใจใส่ขึ้นบ้าง กล่าวคือผู้วางโครงการจะสำรวจปัญหาความต้องการของชาวบ้านด้วยการเรียกประชุม สอบถาม สัมภาษณ์ แต่การตัดสินใจปัญหาของชาวบ้านคืออะไร ควรแก้ไขด้วยวิธีใด ยังคงเป็นเรื่องของทางราชการ ถือว่ามีส่วนร่วมปานกลาง 5) มีโอกาสแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมลักษณะนี้ ประชาชนเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นที่เกี่ยวกับโครงการและการดำเนินการตามโครงการ แต่การตัดสินใจยังคงเป็นของส่วนราชการ ถือว่ามีส่วนร่วมปานกลาง 6) มีโอกาสเสนอโครงการ ในระดับนี้ทางราชการกับประชาชนจะมีการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ประชาชนมีโอกาสตัดสินใจปัญหาของตนเองคืออะไร จะแก้ไขอย่างไร วิธีใดดีที่สุด จนกระทั่งมีสิทธิเสนอโครงการ และเข้าร่วมปฏิบัติด้วย ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมระดับสูง 7) มีโอกาสตัดสินใจ ในระดับนี้ ประชาชนจะเป็นหลักสำคัญของการตัดสินใจในทุกเรื่อง ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการประเมินผลโครงการ ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมในอุดมคติ

Agbayani (1974 อ้างถึงใน กรมพัฒนาชุมชน, 2529 : 14) ได้แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 11

ลักษณะ ดังนี้

- 1) การร่วมประชุม
- 2) การออกความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ
- 3) การตีปัญหาให้กระจ่าง
- 4) การออกเสียงสนับสนุนคัดค้านปัญหา
- 5) การออกเสียงเลือกตั้ง
- 6) การบริจาคเงิน
- 7) การบริจาควัตถุ
- 8) การช่วยเหลือด้านแรงงาน
- 9) การใช้โครงการที่เป็นประโยชน์ให้ถูกต้อง
- 10) การช่วยเหลือในการรักษาโครงการ
- 11) การทำงานกับตัวนำการเปลี่ยนแปลง

กรมการพัฒนาชุมชน (2529 : 16) ได้สรุปลักษณะต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ออกเป็น 18 ลักษณะ ดังนี้

- 1) มีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
- 2) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจดำเนินงาน
- 3) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ทรัพยากร
- 4) มีส่วนร่วมในการออกความเห็นและข้อเสนอแนะ
- 5) มีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- 6) มีส่วนร่วมในการคิดหาวิธีในการแก้ปัญหา
- 7) มีส่วนร่วมในการวางแผน
- 8) มีส่วนร่วมในการประชุม
- 9) มีส่วนร่วมในกิจกรรมกลุ่ม
- 10) มีส่วนร่วมในการออกเสียงสนับสนุนหรือคัดค้านปัญหา
- 11) มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการหรือบริหารงาน
- 12) มีส่วนร่วมในการเป็นสมาชิก
- 13) มีส่วนร่วมในการเป็นผู้ชักชวนหรือประชาสัมพันธ์
- 14) มีส่วนร่วมในการดำเนินตามกิจกรรมที่วางไว้
- 15) มีส่วนร่วมในการลงทุน หรือบริจาคเงิน/ทรัพย์สิน
- 16) มีส่วนร่วมในการออกแรง หรือสละแรงงาน

17) มีส่วนร่วมในการออกวัสดุอุปกรณ์

18) มีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ติดตามหรือประเมินผล

กรณีกา ชมดี (2524 : 13) ได้สรุปแบบในการพิจารณาการมีส่วนร่วมเพื่อใช้ในการวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยแบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 10 แบบ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมประชุม (Attendance at Meeting)
- 2) การมีส่วนร่วมในการออกเงิน (Financial Contribution)
- 3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ (Membership on Committees)
- 4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ (Position of Leadership)
- 5) การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์ (Interview)
- 6) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ชักชวน (Solicitor)
- 7) การมีส่วนร่วมเป็นผู้บริโภค (Customers)
- 8) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่มหรือผู้เริ่มการ (Entrepreneurs)
- 9) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงาน (Employers)
- 10) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์ (Material Contribution)

ชูชาติ พวงสมจิตร (2540 : 14) ได้รวบรวมและสรุปประเภทของการมีส่วนร่วมเพื่อการวิจัย เรื่องการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน ประถมศึกษาไว้ 11 ลักษณะ ดังนี้

- 1) การจำแนกตามประเภทของกิจกรรมที่เข้าร่วม
- 2) การจำแนกตามขั้นตอนของการมีส่วนร่วม
- 3) การจำแนกตามระดับความสมัครใจ
- 4) การจำแนกตามวิธีของการมีส่วนร่วม
- 5) การจำแนกตามความเข้มของการมีส่วนร่วม
- 6) การจำแนกตามความถี่ของการมีส่วนร่วม
- 7) การจำแนกตามระดับของประสิทธิผลในการมีส่วนร่วม
- 8) การจำแนกตามพิสัยของกิจกรรม
- 9) การจำแนกตามระดับขององค์กร
- 10) การจำแนกตามผู้เข้าร่วม
- 11) การจำแนกตามลักษณะของการวางแผน

จากลักษณะการแบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมโดยใช้กิจกรรมในการมีส่วนร่วมเป็นหลักจะ พบว่ามีความใกล้เคียงกันจะแตกต่างบ้างเฉพาะในส่วนที่โครงการนั้นๆ มีความพิเศษแตกต่างออกไป



สรุป การมีส่วนร่วมโดยทั่วไป หมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ ตัดสินใจในกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวประชาชน เป็นการมุ่งเน้นความสำคัญของการศึกษา เพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง เป็นกระบวนการสร้างพลังของประชาชน ในการกำหนดความต้องการทางการศึกษา การมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ 1) การแบ่งสรรอำนาจและการได้รับทรัพยากรที่ขาดแคลนหายาก 2) การมีความพยายามอย่างจริงจังของประชาชนที่จะควบคุมชะตาชีวิตของตนเองและปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่ 3) การเปิดโอกาสให้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชั้นล่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ส่วนขั้นตอนของการมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน คือนับตั้งแต่การมีส่วนร่วมในการคิด การศึกษาปัญหาและความต้องการ การวางแผนและจัดทำโครงการ การปฏิบัติตามโครงการ จนถึงขั้นการติดตามประเมินผลโครงการ สำหรับรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นได้มีการจำแนกไว้หลายแง่มุม พอสรุปได้ว่ามีจุดเด่น 3 ประการหลักๆ (Hirsch, 1990 : 185 – 186) คือ ด้านบริบท (context) เป็นการนำคนในท้องถิ่นที่รู้จักสังคมและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพของชุมชนอย่างแท้จริง ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ด้านการปฏิบัติ(practical) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้คนในท้องถิ่นมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษา และทำให้ประชาชนมีโอกาสใช้ความสามารถของตนเองในการร่วมกันทำงาน ทั้งในรูปความคิด การตัดสินใจ และการกระทำอย่างเต็มที่ รวมทั้งมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของชุมชน และต้องการร่วมในการแก้ปัญหาของชุมชน ด้านจิตใจ (moral) ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนเองมีสิทธิในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อวิถีชีวิตของตน สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้เน้นรูปแบบการมีส่วนร่วมทั้ง 3 ด้าน โดยการศึกษากระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในสถานศึกษา สังเกตการปฏิบัติงานจากการประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา และการสัมภาษณ์กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เช่น ผู้บริหารโรงเรียน ครู อาจารย์ นักเรียน ผู้ปกครอง และคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อเสนอแนะนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### 1.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน ได้มีแนวคิดทฤษฎีและผลงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้  
 นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) กล่าวถึง ปัจจัยที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ดังนี้

- 1) ความศรัทธา ที่มีต่อความเชื่อถือบุคคลสำคัญและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ เช่น การลงแขก การบำเพ็ญประโยชน์ การสร้างโบสถ์วิหาร
- 2) ความเกรงใจ ที่มีต่อบุคคลที่เคารพนับถือ หรือมีเกียรติยศ ตำแหน่ง ทำให้ประชาชนเกิด

ความเกรงใจ ที่จะมีส่วนร่วมด้วย ทั้งๆ ที่ยังไม่มีความสำเร็จ หรือความเต็มใจอย่างเต็มเปี่ยมที่จะกระทำ เช่น ผู้ใหญ่ออกปากขอแรง ผู้น้อยก็ช่วยแรง

3) อำนาจบังคับ ที่เกิดจากบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่า ทำให้ประชาชนถูกบีบบังคับให้มีส่วนร่วมในการกระทำต่างๆ เช่น บีบบังคับให้ทำงานเยี่ยงทาส

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร ได้กล่าวว่า การที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมโดยเป็นผู้กระทำการพัฒนาตนเอง มิใช่เป็นเพียงผู้รับการพัฒนานั้น ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้อย่างมั่นคงประกอบด้วย

1. การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว (Self) ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องด้านกำลังกายหรือทักษะ กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วนเกี่ยวข้องทางจิต (Ego-Involved) ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านกรงาน

2. การกระทำ การให้เมื่อผู้มีส่วนร่วมเกิดความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและอารมณ์แล้วก็เท่ากับเปิดโอกาสให้เขาได้แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และกระทำการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงจำเป็นมากกว่าการยินยอมพร้อมใจของบุคคล กลุ่ม ชุมชนต่อสถานการณ์นั้นๆ

3. การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบแก่กลุ่มนั้นด้วย การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มและต้องการเห็นผลสำเร็จของการทำงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบต่อกลุ่ม

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงคือ การกระจายอำนาจ (Redistribution of Power) นับเป็นความจำเป็นที่จะต้องกระทำ ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการเสนอว่าอย่างน้อยที่สุดจะต้องประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้ จึงจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง (ฉลาดชาย รมิตานนท์ : 129) คือ

1. องค์กรพื้นฐานของประชาชน
2. ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น
3. ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับมีลักษณะผสมผสานและมีประสิทธิภาพ
4. การสนับสนุนทางวัตถุและวิชาการเป็นไปด้วยดี

John Allen (1982 : 3) ได้ให้ความเห็นว่า อุปสรรคที่ทำให้แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เป็นจริงคือ การต่อต้านจากข้าราชการเพราะกลัวสูญเสียอำนาจไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม และจากการไม่ประสานกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานในลักษณะต่างฝ่ายต่างทำกัน ดังนั้นสิ่งสำคัญคือ การให้ความรู้แก่ข้าราชการในการยอมรับแนวคิดนี้

สุพิชญา ธีระกุล (2521) ได้สรุปถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้เกิดการขาดความร่วมมือไว้ 5 ประการ คือ

1. ทักษะของผู้ปกครอง (Parent Attitudes) ผู้ปกครองมีทัศนคติแบบเดิม และประสบการณ์เก่าๆ ที่เคยมีต่อครูและโรงเรียน ที่ไม่ส่งเสริมต่อการให้ความร่วมมือกับโรงเรียน เช่น คิดว่าการสอนนั้นเป็นหน้าที่ของครู การไม่ชอบครูเป็นรายบุคคล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยทำให้ผู้ปกครองไม่ให้ความร่วมมือกับโรงเรียน

2. ทัศนคติของครู (Teacher Attitudes) ครูส่วนมากไม่ชอบพบผู้ปกครอง เพราะกลัวว่าผู้ปกครองจะมาตำหนิเกี่ยวกับการสอน การอบรมเด็ก กลัวการมาบังคับดูการสอนและการควบคุมชั้น กลัวว่าจะถูกข่มขู่และต่อว่าเรื่องต่างๆ อันเนื่องมาจากเด็ก ดังนั้นครูจึงพยายามหลีกเลี่ยงการพบปะกับผู้ปกครอง

3. การเข้าใจผิด (Misunderstanding) ผู้ปกครองเชื่อลู่หลานมากกว่าการหาเหตุผลอันควร ซึ่งบางครั้งทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อกันได้ง่าย ซึ่งผู้บริหารควรเร่งแก้ปัญหา ด้วยการมีจดหมายถึงผู้ปกครอง การเชิญผู้ปกครองมาเยี่ยมโรงเรียน หรือออกเยี่ยมบ้านผู้ปกครอง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนและผู้ปกครองได้ปรับความเข้าใจกัน

4. นโยบายของโรงเรียน (School Policies) ผู้ปกครองจะไม่ให้ความร่วมมือถ้าไม่พอใจนโยบายบางอย่างของโรงเรียน เช่น การไม่อนุญาตให้เด็กออกไปรับประทานอาหารกลางวันที่บ้าน การกักเด็กไว้ทำให้เด็กกลับรถหรือเรือไม่ทัน หรือการให้ร่วมกิจกรรมเกินเวลาปกติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ผู้บริหารควรอธิบายให้ผู้ปกครองและชุมชนเข้าใจถึงเหตุผลของโรงเรียนรวมทั้งเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของโรงเรียนด้วย

5. การให้บริการแก่นักเรียน (Pupil Welfare Service) ผู้ปกครองจะพอใจถ้าทราบว่า โรงเรียนเอาใจใส่ห่วงใยนักเรียน หรือให้บริการอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการเรียนวิชาต่างๆ เช่น เปิดสอนพิเศษให้แก่เด็กก่อนสอบ พอใจที่บุตรหลานได้ทุนเรียนต่อ พอใจที่โรงเรียนแก้ปัญหาให้บุตรหลานได้ แต่จะไม่พอใจที่ทราบว่า โรงเรียนไม่เอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควร เช่น เด็กได้รับบาดเจ็บจากการเล่นกีฬา เด็กป่วยไข้แล้วโรงเรียนไม่เอาใจใส่ เด็กทะเลาะหรือมีเรื่องกันจนถึงขั้นได้รับอันตราย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถ้าโรงเรียนทำได้ดี ก็จะช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน แต่ถ้าจัดได้ไม่ดีก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์

**สรุป** ปัจจัยที่จะช่วยส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้นได้นั้น มักเป็นปัจจัยที่สนองตอบความต้องการ ความพึงพอใจและเป้าหมายของการศึกษาที่เป็นของบุตรหลานของชุมชน ส่วนปัจจัยที่จะเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนมักเกิดจากการปฏิบัติระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ซึ่งเนื่องมาจากนโยบาย กฎ ระเบียบ และการติดต่อสื่อสาร รวมทั้งค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติที่มีต่อกัน

### 1.5 ความหมายและความสำคัญของการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนนั้นมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ 2 ทาง คือ โรงเรียนและชุมชนมีบทบาทเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับ งานความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนจึงขึ้นอยู่กับ การดำเนินการเพื่อให้โรงเรียนสามารถแสดงบทบาทของการให้การสนับสนุนแก่ประชาชน และการรับความช่วยเหลือจากชุมชนได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งยังเป็นการทำให้ครูได้รู้จักนักเรียนมากยิ่งขึ้น ได้รู้ถึงทัศนคติ ความต้องการ และความมุ่งหวังของผู้ปกครองมีต่อนักเรียน ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองก็จะได้รับทราบถึงความก้าวหน้าของนักเรียนทุกคนด้วย ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจึงเป็นเป็นเรื่องที่สำคัญ (กฤติยา ศิลปีศรีกุล, 2544 : 12 – 13)

วิไลวรรณ วิทย์วิโรจน์ (2525) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน หมายถึง การบริหารโรงเรียนในส่วนที่เกี่ยวกับชุมชน ได้แก่ การติดต่อสัมพันธ์กับชุมชน การร่วมกำหนดความมุ่งหมายและนโยบายของโรงเรียน ตลอดจนการร่วมมือพัฒนาการศึกษาในโรงเรียนเพื่อชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจกิจการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อตัวประชาชน (Whang, 1981 อ้างถึงในชูชาติ พ่วงสมจิตต์, 2540) ซึ่งอาจหมายความรวมถึง กระบวนการในการเข้าไปดำเนินงานของบุคคลหรือของกลุ่ม เพื่อให้สะท้อนถึงความสนใจของตน เพื่อให้การสนับสนุนทางด้านกำลังงานหรือทรัพยากรต่อสถาบันระบบที่ครอบคลุมการดำเนินชีวิตของพวกเขา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ชุมชนเข้าใจการดำเนินงาน และความต้องการของโรงเรียน อันจะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการพัฒนาศักยภาพทางการศึกษา (Peterson, 1987 อ้างถึงในปัทมาศิริ ธีรานุรักษ์, 2539) เช่น การที่ผู้ปกครองติดต่อกับครูเกี่ยวกับการเรียนของเด็ก หรือการใช้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเด็กในการให้ความรู้แก่ผู้ปกครอง และกำหนดบทบาทของผู้ปกครองที่ควรมีต่อเด็ก(สุรธวัช ศรีธวัช, 2532) เนื่องจากโรงเรียนเป็นสถาบันทางสังคมที่มีหน้าที่ช่วยพัฒนาสังคม ในขณะที่เดียวกันสังคมก็มีหน้าที่จะต้องช่วยเหลือและพัฒนาการศึกษา ทั้งสองสถาบันต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (สุวัฒน์ มุทธเมธา, 2524) ดังนั้นโรงเรียนจึงต้องสัมพันธ์กับบุคคลในชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ต้องพยายามทำให้ประชาชนยอมรับว่าโรงเรียนเป็นสถาบันของชุมชน มีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ยินดีที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือโรงเรียน อาจเป็นเงิน วัสดุสิ่งของ แรงงาน ตลอดจนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโรงเรียน เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับกลุ่มคนที่เป็นปัญหาต่อการจัดการศึกษา เพราะตามสภาพความเป็นจริงชุมชนแต่ละแห่งมักจะมีบุคคลที่ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของโรงเรียน และจะไม่ให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียน เพื่อปรับปรุงหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชน นำเอาทรัพยากรต่างๆ ในชุมชนเข้ามาใช้ประโยชน์ ทั้งทรัพยากรธรรมชาติ บุคคล สถาบันและวัฒนธรรมพื้นบ้าน ต้องการให้ผู้เรียนนำสิ่งที่ได้รับจากการเรียนรู้ไปใช้ในชีวิตประจำวัน และนำไปเผยแพร่แก่ชุมชน และทำให้โรงเรียนเข้าใจชุมชนมากขึ้น ทั้งในด้านสภาพปัจจุบัน ปัญหา และความต้องการของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษา ผู้ปกครอง และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับโรงเรียน ด้วยการเสนอแนะความคิดเห็น ความต้องการ รวมทั้งสนับสนุน จัดหางบประมาณ ทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการพัฒนาการศึกษา และมีส่วนร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียน โดยมีเป้าหมายของความสำเร็จร่วมกัน ดังนั้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจึงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในระดับโรงเรียน

ชูชาติ พ่วงสมจิตต์ (2540) กล่าวถึง ความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียน เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องผูกพันกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะทั้งสองสิ่งต่างเป็นเหตุเป็นผลของกันและกัน โดยความสัมพันธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบสามารถเป็นเหตุให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือไม่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนได้

ประกอบ คูปรัตน์ (การศึกษากับการมีส่วนร่วมของประชาชน , 2528 : 85 – 90) กล่าวว่า การจัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น หากจัดให้เหมาะสมแล้ว แน่แน่นอนว่าย่อมยังประโยชน์ได้เป็นอย่างมากด้วยเหตุผลต่างๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของชาวบ้านเองนั้น ชาวบ้านในฐานะเจ้าของการศึกษา จะรู้ว่าเขาและบุตรหลานของเขาต้องการอะไรบ้างจากระบบการศึกษา และอะไรในระบบที่เป็นอยู่แล้วเขาไม่ต้องการ ถ้าการศึกษาสามารถช่วยสร้างความเป็นอยู่ในชนบทให้ดีขึ้น เขาจะอยู่ในชนบทของเขามากขึ้น

2. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการศึกษา จะก่อให้เกิดความรู้สึกมีอำนาจ มีส่วนร่วมในชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ จะนำไปสู่ความรับผิดชอบ และเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนในการกำหนดทิศทางการศึกษาอยู่แล้ว

3. การมีส่วนร่วมทำให้มีโอกาสดำเนินกิจการด้านการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อโรงเรียนเป็นของประชาชน ประชาชนจะสามารถควบคุมการดำเนินงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดการใช้เงินอย่างรอบคอบ

4. การมีส่วนร่วมทางการศึกษาเปิดโอกาสให้มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น

สรุป ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกัน ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วม เพราะต่างก็มีทัศนคติ ความคิด ความชำนาญ และที่สำคัญคือความสุที่จะเข้าไปช่วยเหลือ โดยไม่มีใครบังคับ จึงทำให้มนุษย์เลือกอยู่ในองค์การหนึ่งขององค์การใดตามความสมัครใจ และตามความต้องการของแต่ละบุคคล

ความต้องการของมนุษย์ที่มีต่อองค์การเป็นความต้องการที่จะให้ตนเองได้รับการตอบสนองจากองค์การทั้งในลักษณะความต้องการขั้นประถม (Primary Need) และความต้องการขั้นมัธยม (Secondary Need) ความต้องการของมนุษย์ทั้ง 2 ประการเป็นความต้องการที่ต้องมองดูว่าความ

ต้องการของบุคคลนั้นเป็นความต้องการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่และเพียงใด วัตถุประสงค์ขององค์การกับความต้องการของมนุษย์ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งโดยปกติแล้วทั้งสองประการนี้มักจะไม่มีสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะในตอนแรกๆ ความต้องการกับวัตถุประสงค์ขององค์การจะมีความห่างกันจนเรียกว่าตรงกันข้ามเลยทีเดียว และจะค่อยๆ เลื่อนเข้าหากันจนมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิด และเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างแนบสนิท ทั้งนี้เกิดจากการที่บุคคลและองค์การไม่มีข้อขัดข้องในทางลบ (Negative Conflict) เมื่อความต้องการของบุคคลในองค์การและวัตถุประสงค์ขององค์การกลมกลืนเข้าหากันแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นที่สำคัญอย่างยิ่ง คือความสำเร็จหรือความเจริญก้าวหน้าทั้งขององค์การและบุคคล

### 1.6 กระบวนการเกิดความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนและชุมชน

ปรีชา คัมภีรภรณ์ (สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2540 : 124 – 125) กล่าวถึง องค์ประกอบที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนไว้ 4 ประการ สรุปได้ดังนี้

1. แนวนโยบายของโรงเรียน ถ้าหากโรงเรียนมีแนวนโยบายที่จะ “เปิดประตู” โรงเรียนแล้ว ความสัมพันธ์ของโรงเรียนกับชุมชนก็จะเป็นไปในทางดี แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าหากโรงเรียน “ปิดประตู” แล้ว ความสัมพันธ์จะเป็นไปในทางลบ

2. ความร่วมมือของบุคลากร ในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนนั้น บุคลากรในโรงเรียนทุกคนจะต้องประสานกันทุกฝ่ายจึงจะทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครู เจ้าหน้าที่และนักเรียน

3. ความพร้อมของโรงเรียน หมายความว่าความพร้อมด้านอาคารสถานที่ และเครื่องอำนวยความสะดวกที่จะให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับชุมชน

4. ความพร้อมของชุมชน นอกจากองค์ประกอบของโรงเรียนแล้ว องค์ประกอบของชุมชนก็มีส่วนสำคัญเช่นเดียวกัน ถ้าหากชุมชนไม่มีความพร้อมหรือไม่แน่ใจแล้ว การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายจะเกิดขึ้นไม่ได้ ความพร้อมของชุมชนในที่นี้หมายถึงความพร้อมในด้านความคิดเห็นและอื่นๆ

นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขหรือปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความร่วมมือและเกื้อกูลให้ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนพัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืนนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 เงื่อนไขหลัก คือ 1) เงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Conditions) 2) เงื่อนไขที่พอเพียง (Sufficient Conditions) (อุทัย ดุลยเกษม และ อรศรี งามวิทยาพงศ์, (2540 : 84 – 102) ดังนี้

1) เงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Condition) มี 3 ประการ คือ

1.1) บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติที่เห็นคุณค่าและความสำคัญของการเรียนรู้ว่าเป็น

ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาความรู้และจิตสำนึกของตนเอง โดยเกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล มีผลให้เกิดความร่วมมือที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร แก่ตนเอง และคนทั้งหมดที่ร่วมมือกัน ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้น

1.2) บุคลากรมีทัศนคติที่เคารพและเชื่อมั่นในศักยภาพการพัฒนาตนเองของมนุษย์ โดยไม่ยึดติดตามคุณค่าหรือค่านิยมที่สังคมกำหนดในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะเรื่อง "ความรู้" ซึ่งใช้ระดับการศึกษาในระบบมากำหนดว่าใครมีความรู้หรือไม่ อันเป็นค่านิยมที่คับแคบและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเกิดความร่วมมือระหว่างบุคคล ในทางตรงกันข้ามหากบุคคลในแต่ละกลุ่ม เห็นคุณค่าและมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของกันและกันยอมเชื่อให้ความร่วมมือระหว่างกันเกิดขึ้นได้

1.3) บุคลากรมีความเชื่อว่าความหลากหลาย (Diversity) เป็นลักษณะแท้จริงของธรรมชาติ และมีประโยชน์ในเชิงพัฒนา และยังส่งเสริมให้บุคคลยอมรับความแตกต่างระหว่างกัน มีความคิดเห็นที่ยืดหยุ่น ใจกว้าง ยอมรับความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันได้ มีทักษะและท่าทีที่เอื้อต่อการให้เกิดความร่วมมือ ลดความขัดแย้งแบบแตกหัก

ทัศนคติทั้ง 3 ประการนี้เกี่ยวเนื่องกันเป็นเหตุให้เกิดหรือพัฒนากันและกันได้ ความร่วมมือจึงสามารถเกิดขึ้นได้

2) เงื่อนไขที่พอเพียง ( Sufficient Conditions) เป็นเงื่อนไขที่โรงเรียนจะสามารถปรับบทบาทของตนให้เกิดความร่วมมือกับชุมชนได้ ดังนี้

2.1) มีวิสัยทัศน์ในเรื่องการศึกษาของชุมชนร่วมกัน หากโรงเรียนและชุมชน ที่เกี่ยวข้องกับศึกษาดูวิสัยทัศน์ที่ตรงกันในเรื่องการศึกษาเพื่อความเข้มแข็งของชุมชน ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคในการร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดกระบวนการของการดำเนินงาน

2.2) การมีส่วนร่วมและความสนับสนุนจากภาคีอื่นๆ ทั้งภายในและภายนอกชุมชน เป็นเงื่อนไขที่จะทำให้โรงเรียนและชุมชนร่วมกันสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้มากขึ้น เพราะในสถานการณ์ที่ชุมชนอ่อนแอ นั้น มีความจำเป็นต้องแสวงหาความรู้ ความคิด กำลังใจ ประสบการณ์ บทเรียน งบประมาณ ฯลฯ จากภายนอก เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดความร่วมมือ ภาคีอื่นๆ เช่น ครอบครัว สถาบันศาสนา องค์กรเอกชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มแม่บ้าน นักวิชาการ การสนับสนุนจากภาคีอื่น จะทำให้เกิดความต่อเนื่องในกิจกรรมของชุมชนได้มากกว่า เพราะไม่มีอุปสรรคด้านงบประมาณหรือกิจกรรมถูกเปลี่ยนแปลง

2.3) โครงสร้างของการจัดการศึกษาเป็นแบบแนวราบ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากแนวตั้งมาเป็นแนวราบจะเอื้อให้โรงเรียนและชุมชนเกิดความร่วมมือกันมากขึ้น คือ

➢ ลดโครงสร้างอำนาจที่มีหลายลำดับชั้นให้น้อยลง ตัดทอนให้บางส่วนมีอำนาจในการบริหารการศึกษาของท้องถิ่น / ชุมชนได้มากขึ้น และผู้บริหารการศึกษาเปิดโอกาสให้ครูในทุกระดับ ได้มีส่วนร่วมริเริ่มการคิด การวางแผน และการบริหารการศึกษามากขึ้น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม

ด้วยความสมัครใจและเข้าใจ มิใช่การทำตามคำสั่ง การสร้างความสัมพันธ์จากแนวคิดที่โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง มาเป็นแบบแนวราบที่มีลักษณะของความเสมอภาคมากขึ้น เอื้อให้ภาคีอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีบทบาทมากขึ้น

➤ กระจายแหล่งความรู้ให้หลากหลาย ไม่ผูกขาดเฉพาะในโรงเรียน จะทำให้การจัดการศึกษากลายเป็นภารกิจร่วมของทุกคน ทั้งด้านการถ่ายทอดความรู้ เวลา และทรัพยากรที่ใช้ ทั้งยังจะช่วยกำจัดอุปสรรคของการศึกษาที่โรงเรียนมักประสบอยู่ให้ลดน้อยลงหรือหมดไป เช่น ปัญหาการขาดงบประมาณ บุคลากร สถานที่ อุปกรณ์ ฯลฯ และทำให้โรงเรียนเห็นความสำคัญของการร่วมมือกับชุมชนมากขึ้น

2.4) นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐ หากไม่มีการปรับปรุงนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในด้านที่สำคัญแล้ว การเกิดความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนจะเกิดได้ยาก หรือได้โดยจำกัด นโยบายที่เป็นเงื่อนไขสร้างความร่วมมือให้เกิดขึ้นคือ

➤ การขยายเป้าหมายการจัดการศึกษาของรัฐ จากความต้องการของรัฐเป็นความต้องการของผู้เรียนและชุมชน

➤ การเลิกผูกขาดการจัดการศึกษาของรัฐ แล้วกระจายการศึกษาจากแหล่งเดียว (โรงเรียน) ไปสู่แหล่งความรู้ที่หลากหลาย

➤ การปรับปรุงระบบบริหารจัดการของโรงเรียน ให้เปลี่ยนระบบแนวคิดมาเป็นแนวราบ รวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารบุคคล งบประมาณ การประเมินผลการศึกษา การประเมินครู และอื่นๆ ให้เอื้อต่อการที่โรงเรียนจะทำงานร่วมกับชุมชนได้อย่างคล่องตัว มีประสิทธิภาพโดยยั่งยืน

➤ การให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบโรงเรียน ให้มีสัมมาทฤษฎีในเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้เรียนและชุมชน รวมทั้งพัฒนาครูให้มีเครื่องมือที่จะทำงานกับชุมชนได้

➤ การปรับปรุงหลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน ให้สอดคล้องกับการพัฒนาวิถีชีวิตของบุคคลและชุมชน และเอื้อให้เกิดการถ่ายทอดสติปัญญาอย่างต่อเนื่องของชุมชน

2.5) ชุมชนมีเงื่อนไขพื้นฐานเพื่อการพัฒนา เงื่อนไขนี้จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและชุมชนให้เกิดได้ง่ายขึ้น เช่น ยังมีทรัพยากรธรรมชาติ บุคคล ผลผลิต รายได้ ฯลฯ หรือมีปัจจัยแห่งความเข้มแข็งบางส่วนคงอยู่ เช่น กลุ่มผู้นำตามธรรมชาติ ความสัมพันธ์เชิงสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่อยู่ในวิสัยที่จะฟื้นฟูได้ โรงเรียนย่อมสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้

**สรุป** กระบวนการเกิดความร่วมมือและการทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนและชุมชน นอกจากจากความพร้อมของโรงเรียนแล้ว ยังต้องให้ชุมชนมีความพร้อมด้วย ซึ่งต้องอาศัยเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ เงื่อนไขที่จำเป็น (Necessary Conditions) และเงื่อนไขที่พอเพียง(Sufficient



Conditions) โดยเงื่อนไขทั้ง 2 ต้องอยู่ในลักษณะที่สมดุล การแสวงหากระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ของผู้เกี่ยวข้อง (ครู ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง ชาวบ้านทั่วไป) ในเรื่องการศึกษา ถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นการร่วมมือและการพัฒนาความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชนจึงจะเกิดขึ้นและดำเนินไปอย่างมั่นคงถาวร

## 1.7 บทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบัน

การทำความเข้าใจบทบาทของชุมชนในการจัดการศึกษาในปัจจุบัน จำเป็นต้องขจัดภาพเก่าๆ ของการศึกษาในอดีตให้หมด และต้องเปลี่ยนมุมมองการศึกษาใหม่ในแนวทางที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและกระบวนการเรียนรู้ในสังคมชุมชน

### 1. วิถีชีวิตในชุมชน

วิถีชีวิตของผู้คนและชุมชนเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงระหว่างการผลิต การอยู่ร่วมกัน และระบบคุณค่าต่างๆ ซึ่งองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมชุมชน ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบพื้นฐานในลักษณะดังกล่าวจะส่งผลให้วิถีชีวิตในชุมชนเคลื่อนไหวอย่างเป็นกระบวนการ

1.1 การผลิต หรือลักษณะทางเศรษฐกิจของชุมชน สามารถพิจารณาได้จากสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ และทรัพยากรธรรมชาติ การใช้แรงงาน เทคโนโลยี และเป้าหมายของการผลิตนั้น

1.2 การอยู่ร่วมกัน หรือลักษณะทางสังคมของชุมชน สามารถพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ 2 แบบ คือความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งเป็นความผูกพันทางสายโลหิต และความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นความผูกพันที่เกิดขึ้นจากการพึ่งพาอาศัยกันทั้งในด้านการผลิตและการใช้ชีวิตร่วมกันในชุมชน และรวมถึงความสัมพันธ์ในทำนองนี้ กับบุคคลและองค์กรภายนอกชุมชน

1.3 ระบบคุณค่า ตลอดถึงความเชื่อและศาสนาต่างๆ ในชุมชนเป็นกรอบกำหนดวิถีคิดและการให้ความหมายต่อสภาพแวดล้อมรอบตัว เช่น คน ธรรมชาติและสิ่งเหนือธรรมชาติ เป็นต้น

การพิจารณาปฏิสัมพันธ์และความเชื่อมโยงขององค์ประกอบเหล่านี้ จะช่วยให้มองเห็นวิถีชีวิตในชุมชนทั้ง 2 ด้าน คือ ทั้งเรียบง่ายและเร่งรีบ

วิถีชีวิตที่เรียบง่ายที่ยังคงปรากฏอยู่ในคนจำนวนหนึ่งของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท เป็นผลมาจากการให้ความหมายต่อชีวิต และจัดระบบการผลิตที่เกื้อกูลต่อธรรมชาติ การใช้ชีวิตจึงไม่เร่งรีบ มีเวลาสำหรับตนเอง ครอบครัว และชุมชน ส่วนคนอีกจำนวนหนึ่งในชุมชน ที่ได้ให้ความหมายต่อชีวิตในเชิงสัมพันธ์กับวัตถุ มุ่งมองธรรมชาติในฐานะทรัพยากรที่ต้องนำมาตอบสนองความต้องการของตน ทำให้ต้องใช้ระบบการผลิตที่เร่งรีบ แข่งขัน ชูดีริตตนเองและคนอื่น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ คนเหล่านี้จึงแทบไม่มีเวลาให้กับตนเอง ครอบครัว และชุมชน

อย่างไรก็ตาม วิถีชีวิตในชุมชนทุกวันนี้ ไม่ว่าจะเรียบง่ายหรือเร่งรีบล้วนต้องเรียนรู้ และมีปฏิสัมพันธ์ และการเชื่อมโยงขององค์ประกอบทั้ง 3 ข้างต้น ก็เป็นกระบวนการเรียนรู้ในตัวเอง สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เกิดการปรับตัวของชุมชนและสร้างวิถีชีวิตที่เหมาะสมกับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

## 2 ศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชน

การพัฒนาประเทศในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา คือนับตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504) มาจนถึงปัจจุบัน ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายด้านทั้งในทางที่นำไปสู่ศักยภาพ และปัญหาหรือข้อจำกัดขึ้นในชุมชน

### 2.1 ศักยภาพของชุมชนในปัจจุบัน

2.1.1 การปรับใช้วัฒนธรรมเพื่อการพัฒนา การเข้ามาของวัฒนธรรมภายนอก โดยเฉพาะจากซีกโลกตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเร่งรัดพัฒนาประเทศเมื่อ 35 ปีที่แล้วมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิถีการผลิต แบบแผน ความสัมพันธ์ ระบบคุณค่า และความเชื่อของชาวบ้านและชุมชน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดขึ้นทันทีทันใดในทุกพื้นที่ของประเทศ ทำให้ชาวบ้านและชุมชนจำนวนมากสามารถสืบทอดวิถีชีวิตของตนหรือวัฒนธรรมชุมชน และนำมาปรับใช้ได้เหมาะสมกับสมัย

ภูมิปัญญาชาวบ้านหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นหนึ่งในหลายกรณีที่แสดงถึงศักยภาพ หรือความสามารถของชาวบ้าน และชุมชนในการปรับใช้วัฒนธรรม เป็นกระบวนการเชื่อมโยงอดีตกับปัจจุบันผ่านระบบคุณค่าเดิมของชุมชน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนที่มองไม่เห็น ทำให้ชาวบ้านและชุมชนในทุกภาคของประเทศได้ปรับหรือประยุกต์เอาวัฒนธรรมมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างกว้างขวาง และไม่ยึดติดกับรูปแบบหรือวัตรธรรม ซึ่งปรากฏให้เห็นในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม ประเพณีและศิลปวัฒนธรรมของคนในชุมชน

การปรับใช้วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ สามารถศึกษาผ่านชีวิตของผู้นำ ผู้รู้หรือผู้ทรงภูมิปัญญา กลุ่มหรือองค์กรในชุมชน บุคคลและองค์กรเหล่านี้ได้สร้างระบบคิดและปฏิบัติที่เปิดโอกาสให้ “คุณค่า” และ “มูลค่า” ผสมผสานกันอย่างลงตัว และพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง จนได้รับการยกย่องจากคนทั่วไปในสังคม กลายเป็นคนแบบให้ชาวบ้านและชุมชนอื่นเอาอย่าง และคนจำนวนมากยังเชื่ออีกว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นคำตอบของชีวิตและการพัฒนา เพื่อเข้าสู่สังคมใหม่ที่กำลังจะมาถึง

2.1.2 การพัฒนาไกลทางสังคมและวัฒนธรรม การพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวัตถุมากมาย โดยเฉพาะเทคโนโลยีสื่อสารและโทรคมนาคม ทำให้คนในชุมชนได้รับความสะดวกสบายมากขึ้น สามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง แต่อีกด้านหนึ่งของความก้าวหน้านี้ก็กลับส่งผลให้ผู้คนและชุมชนตัดขาดจากกัน ความสัมพันธ์ทาง

เครือข่าย และการแลกเปลี่ยนหรือการพึ่งพาแบบด้อยที่ด้อยอาศัย ซึ่งเป็นกลไกทางสังคมวัฒนธรรมแบบเดิมแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุมพฤติกรรมทางสังคมของคนในชุมชนอีกต่อไป

ท่ามกลางความอ่อนล้าของกลไกทางสังคมวัฒนธรรมดังกล่าว ชาวบ้านและชุมชนจำนวนมากได้พยายามฟื้นฟู ประยุกต์ และสร้างสรรค์กลไกทางสังคมวัฒนธรรมใหม่ให้มีรูปแบบเนื้อหา และการหน้าที่ที่หลากหลาย สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง แต่กลไกนี้ได้คงไว้ซึ่งระบบคุณค่าเดิมของชุมชน

สังคมชุมชนในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ทางเครือข่ายแบบให้ที่ป็นน้องได้คลายพลังลงไปมากแล้ว สิ่งที่เข้ามาแทนที่คือการพึ่งพาอาศัยกันในเชิงแลกเปลี่ยนผ่านกลไกการจัดการที่ชาวบ้านสร้างขึ้น ที่สำคัญได้แก่ กลุ่ม หรือองค์กรชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบกิจกรรม เช่น การออมทรัพย์และสวัสดิการ ธนาคารข้าว กองทุนข้าว ธุรกิจชุมชน และอุตสาหกรรมชุมชน เป็นต้น

ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้กลไกการจัดการใหม่นี้ ได้จุดติงญาติพี่น้องและเพื่อนบ้านให้ใกล้ชิดกันอีกครั้งหนึ่ง เกิดเป็นเครือข่ายของการแลกเปลี่ยนและการพึ่งพาระหว่างกัน นับวันเครือข่ายของชาวบ้านยิ่งขยายตัวออกไป สมาชิกของเครือข่ายไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะใน "หมู่บ้าน" แต่ตัดข้ามขอบเขตทางการปกครองไปสู่คนภายนอกที่มีความสนใจร่วมกัน จึงเรียกเครือข่ายในลักษณะใหม่นี้ว่า "ชุมชนใหม่"

นอกจากนี้ชาวบ้านและชุมชนในภาคต่างๆ ยังได้ประยุกต์หลักการหรือคุณค่าของประเพณี และพิธีกรรมเก่าให้กลับมาทำหน้าที่และรับใช้วิถีชีวิตในปัจจุบัน เช่น

ชาวบ้านและชุมชนในภาคอีสาน ได้ประยุกต์ระบบคุณค่าที่ปรากฏอยู่ในพิธี "บุญประพาสข้าว" มาสู่ "กองทุนข้าว" และ "ธนาคารข้าว" ที่นอกจากได้ช่วยเหลือแก่คนทุกข์ยากและแสดงออกถึงความเคารพนบถอบต่อแม่โพสพแล้ว การจัดการแบบใหม่จะช่วยให้ข้าวที่รวบรวมไว้นี้ สามารถแปรเป็นเงินตราเพื่อสร้างทุนและสวัสดิการให้ชาวบ้านและชุมชน เช่นเดียวกับชาวบ้านในภาคใต้ที่ได้ประยุกต์คุณค่าของการ "ออกปากกินวาน" ซึ่งเป็นประเพณีที่เทียบได้กับการ "ลงแขก" ในภาคกลาง เข้าสู่ "แชร์แรงงาน" หรือ "พรรค" อันเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนแรงงานที่มีกฎเกณฑ์ค่อนข้างซับซ้อน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในหมู่สมาชิก แต่ยังคงไว้ซึ่งการพึ่งพาอาศัยกัน ด้วยวิธีการนี้ทำให้ชาวสวนยางพารา สวนผลไม้ และชาวนาหลายแห่งในภาคใต้สามารถลดต้นทุนการผลิตและไม่ตกอยู่ภายใต้ระบบการจ้างงานในปัจจุบัน กรณีที่ใกล้เคียงกันนี้คือระบบ "เอามื้อเอาแสง" ในภาคเหนือและอีสานที่ได้ถูกประยุกต์ให้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมมากแล้วเช่นกัน

2.1.3 การสร้างสรรค์สถาบันของชุมชน การปรับใช้วัฒนธรรมและการพัฒนา กลไกทางสังคมวัฒนธรรมตามที่ได้กล่าวข้างต้น เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในสังคมชุมชน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับสถาบันที่มีอยู่เดิม เช่น ครอบครัว ศาสนา และการศึกษา เป็นต้น และส่งผลให้สถาบันเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปทั้งในด้านรูปแบบหรือความสัมพันธ์ บทบาท เนื้อหาสาระ ตลอดจน

การหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับความผันแปรเกิดขึ้นตลอดเวลา นอกจากนั้นกระบวนการทั้งสองนี้ ยังส่งผลให้เกิดการสร้างสรรคสถาบันใหม่ขึ้นในชุมชนที่สำคัญได้แก่ สถาบันการเรียนรู้ และสถาบันทุนของชุมชน

**สถาบันการเรียนรู้ของชุมชน** ในช่วงที่ชุมชนต้องเผชิญกับกระแสการพัฒนา ส่งผลให้ชาวบ้านจำนวนมากประสบกับความทุกข์ยากและล้มละลาย ผู้คนจำนวนหนึ่งต้องพ่ายแพ้ทิ้งถิ่นฐานโยกย้ายเข้าสู่ตัวเมือง และเมืองหลวง ส่วนผู้ที่ไม่ยอมแพ้ก็ดิ้นรนต่อไป การรวมตัวเพื่อแสวงหาทางออกร่วมกันในรูปกลุ่มและองค์กรดังกล่าว เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ร่วมกัน กระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์ระหว่างชาวบ้าน ส่งผลให้คนเหล่านี้ ได้สัมผัสสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายการเรียนรู้ และชุมชนจำนวนมากได้รักษาและพัฒนาความสัมพันธ์ไว้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง จนมีภาวะเป็นสถาบัน

**สถาบันทุนของชุมชน** ทุนเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต สำหรับชาวบ้านในชนบทนั้น ทุนมีความหมายกว้าง ครอบคลุมทั้งพืช สัตว์ ทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ในชุมชน และเงินตรา ชาวบ้านและชุมชนจำนวนมากได้ใช้ความรู้และภูมิปัญญาจัดการสิ่งต่างๆ ให้รับใช้และสร้างความมั่นคงแก่ชีวิต ชุมชนจำนวนหนึ่งได้พัฒนากองทุนพืชพื้นบ้าน กองทุนวัว ธนาคารข้าว และกลุ่มออมทรัพย์เป็นสถาบันทุนของชุมชน

พัฒนาการของสถาบันทุนเกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการเรียนรู้และสถาบัน

การเรียนรู้ของชุมชน มีความหลากหลายบนพื้นฐานของสังคมวัฒนธรรมชุมชน รูปแบบการบริหารจัดการทุนของชุมชนในแต่ละแห่งจึงสัมพันธ์กับพื้นฐานดังกล่าว และสอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ความหลากหลายของรูปแบบและการจัดการที่ยืดหยุ่นสูงช่วยให้สถาบันทุนตอบสนองความต้องการของชาวบ้านและชุมชนได้มากกว่า

### 3 ข้อจำกัดหรือปัญหาของชุมชนในปัจจุบัน

3.1 ภาวะ “ครอบครัวยุคใหม่” แตกแยก ชุมชนล่มสลาย สภาพของชุมชนโดยเฉพาะในชนบทปัจจุบันประสบปัญหาพร้อมกันประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ คือ ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ จนชุมชนบางแห่งอยู่ในสภาพว่างร่อย และไม่อาจประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อีกต่อไป ชาวบ้านในชุมชนจึงประสบกับความยากจน ต้องดิ้นรนย้ายถิ่นเข้าไปหางานทำในเมือง เด็กและคนชราถูกทอดทิ้งให้อยู่ตามลำพัง และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวและเครือญาติอ่อนล้าลง อันเป็นมูลเหตุของปัญหาทางด้านจิตใจ และสังคมอีกหลายอย่างตามมา เช่น ปัญหายาเสพติด และการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

3.2 ความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เกิดจากความแตกต่างของวิถีชีวิต ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมระหว่างเมืองกับชนบท การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ผ่านมาอย่างไร้ข้อจำกัดจนเกิดภาวะเสื่อมโทรม และการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการครอบครองสิทธิการใช้

ประโยชน์ ล้วนเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทางสังคมต่างๆ ระหว่างรัฐกับชาวบ้าน ระหว่างเมืองกับชนบท รวมถึงระหว่างชาวบ้านและชุมชนในทุกภูมิภาคของประเทศ และแนวโน้มของความขัดแย้งนั้นนับวันยิ่งมากขึ้นและรุนแรงกว่าที่ผ่านมา

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม หรือความสัมพันธ์แนวตั้ง ซึ่งเกิดขึ้นจากความแตกต่างของฐานะตำแหน่งของคู่ความสัมพันธ์ เช่น นายกับบ่าว และข้าราชการกับประชาชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ เป็นมูลเหตุให้รัฐหรือข้าราชการของรัฐดูหมิ่นดูแคลน ละเมิดภูมิปัญญาชาวบ้าน และไม่เคารพท้องถิ่น ชาวบ้านและชุมชนจึงมีปฏิกิริยาตอบโต้ออกมา รุนแรงมากน้อยแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรมท้องถิ่นนั้น

4 บทบาทของชุมชนและรูปแบบในการจัดการศึกษาในปัจจุบัน วิถีชีวิต ศักยภาพและข้อจำกัดของชุมชน และปัญหาการจัดการศึกษาของรัฐ เป็นเงื่อนไขที่เปิดโอกาสและกระตุ้นให้ชุมชนเข้าไปมีบทบาทและสร้างรูปแบบการศึกษาที่หลากหลายขึ้น สำหรับบุตรหลานและคนในสังคมของตน

4.1 บทบาทและรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง การจัดการศึกษาในลักษณะนี้เกิดขึ้นจากศักยภาพของชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชนให้เต็มศักยภาพ อันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาและลดข้อจำกัดภายในชุมชน การศึกษาที่ชุมชนจัดขึ้นนี้ มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต และตอบสนองความต้องการของสมาชิก หรือคนที่อยู่ในบริบททางวัฒนธรรมสังคมเดียวกัน โดยยึดหลักให้ผู้เรียนได้เรียนในที่ที่มีความรู้ การเรียนรู้จึงไม่ถูกจำกัดด้วยเวลา สถานที่ เพศและวัย และเป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เรียนรู้ตามอัธยาศัยอย่างแท้จริง หรือเรียกว่า การศึกษาในวิถีชุมชน

ชุมชนได้เข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษาตามแนวนี้นี้ โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 อย่างที่มีอยู่ในชุมชน อันได้แก่ คน ความรู้ และทรัพยากร

- คน ประกอบด้วย ผู้รู้หรือผู้ทรงภูมิปัญญา ผู้นำชุมชน กลุ่มหรือองค์กร และชาวบ้านทั่วไป
- ความรู้ ประกอบด้วยความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้จากภายนอกหรือที่เป็นภูมิปัญญาสากล
- ทรัพยากร ประกอบด้วยโภคทรัพย์ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ พืช สัตว์ เงินทุนและผลผลิต

การศึกษากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในทุกภาคของประเทศ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, มปปพ : 20) พบว่าการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นประกอบด้วย

1. การวิเคราะห์ – สังเคราะห์ศักยภาพและปัญหาของชุมชน ซึ่งอาจกระทำอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ และเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้เข้ากับสังคมไทย ตลอดจนสังคมโลก

2. การแสวงหาทางออกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต ทางออกนี้อาจได้มาหลายวิธี เช่น การไปมาหาสู่กัน การประชุม- สัมมนา การศึกษาดูงาน และการเรียนรู้ผ่านสื่อประเภทต่างๆ เป็นต้น

3. การสร้างกิจกรรม เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาและแก้ปัญหาที่กำลังประสบอยู่ ซึ่งอาจเรียกว่ากิจกรรมการเรียนรู้

4. การประเมินผลกิจกรรม และนำผลที่ได้เข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์- สังเคราะห์ ศักยภาพและปัญหาของชุมชน

กระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนสร้างขึ้นนี้ ส่งผลให้เกิดความเชื่อมโยงหรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างคน ความรู้และทรัพยากร ซึ่งกลายเป็นตัวกำหนดรูปแบบของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง ในปัจจุบันพบว่ารูปแบบที่สำคัญในการจัดการเรียนรู้ของชุมชนมี 2 รูปแบบ ดังนี้

1. **องค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน** เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ และทรัพยากรระหว่างคนภายใต้กระบวนการเรียนรู้ที่ชุมชนจัดขึ้น จนนำไปสู่การจัดการร่วมกันผ่านทางกิจกรรมต่างๆ เช่น การออมทรัพย์ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ธุรกิจและอุตสาหกรรมชุมชน ในอีกแง่หนึ่งองค์กรชุมชนจึงมีฐานะเป็นองค์กรจัดการทรัพยากรของชุมชน (ประเวศ วะสี, 2536 : 4, 7-8) และการจัดการขององค์กรนี้จะเป็นบ่อเกิดของประสบการณ์ และความรู้ใหม่ ทำให้กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนเกิดขึ้นได้ต่อเนื่องไม่จบสิ้น

การเรียนรู้ขององค์กรชุมชนส่วนใหญ่ เริ่มต้นจากความพยายามของชาวบ้านในอันที่จะแก้ปัญหาที่ประสบอยู่ เนื้อหาหรือกิจกรรมเรียนรู้จึงเริ่มจากจุดเล็กๆ ที่เกี่ยวข้องกับบางเรื่องบางมิติในชีวิตประจำวัน แล้วขยายออกไปสู่เนื้อหาหรือกิจกรรมที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตทั้งหมด

2. **เครือข่ายการเรียนรู้** เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษาชุมชน เป็นการเรียนรู้ที่ช่วยให้ชุมชนเข้มแข็ง และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงภายนอกซึ่งต้องอาศัยความรู้และบทเรียนที่หลากหลายจากองค์กรอื่นเข้ามาประยุกต์ใช้ ทำให้การไปมาหาสู่กันระหว่างชุมชนหรือองค์กรจึงเป็นสิ่งจำเป็น และได้กลายมาเป็นพื้นฐานของเครือข่ายการเรียนรู้

ดังนั้นเครือข่ายการเรียนรู้ จึงหมายถึงความสัมพันธ์แบบหนึ่งที่เกิดจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างชุมชนหรือองค์กรของชุมชน

ทุกวันนี้ การไปมาหาสู่กันระหว่างชุมชน หรือองค์กรชุมชนภายใต้จุดมุ่งหมายข้างต้น ได้ก่อให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ขึ้นหลายระดับ ทั้งเครือข่ายระดับอำเภอ จังหวัด ภาค และระหว่างภาค เครือข่ายทุกระดับต่างมีเป้าหมายเดียวกัน คือการร่วมมือกันในกิจกรรมสำคัญ 4 อย่าง (เสรี พงศ์พิศ, 2536 : 469- 470) ประกอบด้วย

- การแบ่งปันความรู้และประสบการณ์

- การแบ่งปันทรัพยากร
- การแลกเปลี่ยนผลผลิต
- การช่วยเหลือกันทางการเงิน

การแบ่งปันและแลกเปลี่ยนภายในเครือข่ายไม่ได้เน้นเฉพาะวัตถุประสงค์หรือตัวความรู้ที่เป็นเทคนิควิธีเท่านั้น แต่ความสัมพันธ์ได้สร้างความรู้ที่นึกคิด จิตสำนึกและความรู้สึกร่วมกันจนกลายเป็นความผูกพัน หรือเป็นเครือญาติกันทางวัฒนธรรมสังคม

ลักษณะสำคัญของเครือข่ายการเรียนรู้ในทุกภาคของประเทศ 2 ประการ คือ

ประการแรก การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในลักษณะที่เรียกว่า เวทีเครือข่าย คือการเปิดโอกาสให้สมาชิกได้พบปะเรียนรู้ และนำประสบการณ์ที่ได้ขึ้นไปพัฒนาศักยภาพชุมชนหรือองค์กรของตน

ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ที่นำไปสู่การจัดการทรัพยากรร่วมกันของเครือข่าย ในกรณีเช่นนี้ เครือข่ายการเรียนรู้จึงทำหน้าที่เป็นองค์กรจัดการในระดับที่สูงกว่าองค์กรชุมชน

### 1.8 บทบาทของชุมชนและรูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

บทบาทของชุมชนในด้านนี้เกิดขึ้นจาก “กระแส” การศึกษาของรัฐหรือจากภายนอกเป็นสำคัญ ภายใต้แนวคิดหรือเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละยุคสมัย

ในช่วงที่ประเทศกำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับมาตรฐานการครองชีพของคนทั้งมวล การศึกษาถูกให้ความสำคัญในฐานะเครื่องมือที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

สถานศึกษาจึงมีบทบาทนำในการสร้างกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาร่วมกับโรงเรียน นับตั้งแต่การร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมประเมินผล และร่วมรับผลประโยชน์ จากกระบวนการนี้ โดยรัฐได้ปรับปรุงและพัฒนาการจัดการ และสถานศึกษาให้เอื้อต่อแนวคิดนี้ เช่น การจัดตั้งโรงเรียนชุมชน โครงการมัธยมศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบท (ม.พ.ช.) และโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาชนบท (กศ.พช.)

สำหรับในช่วงที่เพิ่งผ่านมา การจัดการศึกษาภายใต้โครงสร้างทางการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่สามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของชุมชน ประกอบกับกระแสกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ได้ก่อตัวและแรงขึ้นเป็นลำดับ การเรียกร้องให้ชุมชนเข้ามามีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ รวมทั้งการจัดการศึกษา จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง หลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วม จึงได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ชุมชนยังถูกคาดหวัง ให้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ และรับภาระในการจัดการศึกษาร่วมกับรัฐและเอกชน แนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

บทบาทของชุมชนและรูปแบบในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนภายใต้ โครงสร้างทางการศึกษาที่เป็นอยู่นี้ แม้ว่าชุมชนไม่อาจกำหนดและควบคุมได้มากนัก แต่ก็ เป็นทางเลือกหนึ่งที่ชุมชนจะได้เข้าไปมีบทบาท หรือส่วนร่วมกับการศึกษาในระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ในสังคมปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) ได้ทำการศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วม ของโรงเรียนกับชุมชนในการจัดการศึกษา และพบความหลากหลายของรูปแบบดังกล่าวในโรงเรียน และชุมชนทั่วทุกภาคของประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำผลการศึกษามาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง เพื่อ ชี้ให้เห็นบทบาทของชุมชนในการมีส่วนร่วมกับการเรียน และรูปแบบการจัดการศึกษาภายใต้ สถานการณ์ดังกล่าว พบว่ามีบทบาทที่สำคัญดังนี้

1. **บทบาทผู้สอน** ผู้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ ชุมชนเข้าไปมีบทบาทในด้านนี้ผ่าน ทางผู้นำและผู้รู้หรือผู้ทรงภูมิปัญญา ตลอดจนประเพณี และพิธีกรรมต่างๆ ที่สามารถนำมาเป็น เครื่องมือถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ และระบบคุณค่าที่ชุมชนมีอยู่ไปสู่ผู้เรียน

การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์โดยผู้นำและผู้รู้ของชุมชนในระบบการศึกษาของ โรงเรียน มักทำอย่างเป็นทางการ โดยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นครูชาวบ้าน หรือวิทยากรภายนอก หรือผู้ ทรงภูมิปัญญาท้องถิ่น และได้รับมอบหมายจากโรงเรียนให้ทำหน้าที่สอนหรือถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนประสบการณ์ที่มีอยู่ให้แก่ผู้เรียน ซึ่งส่วนใหญ่จัดขึ้นภายใต้ระบบการเรียนการสอนของ โรงเรียน อาจมีบ้างที่จัดให้นักเรียนได้เรียนรู้จากวิถีชีวิตหรือบริบทของการเรียนการสอนของครู ชาวบ้านเอง

นอกจากนี้ชุมชนยังได้ใช้ประเพณีและพิธีกรรมที่จัดขึ้นตามวัฏจักรของแต่ละชุมชนมาเป็น เครื่องมือดึงนักเรียนให้เข้าไปเรียนรู้ ซึ่งนับเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการถ่ายทอดความรู้และ ประสบการณ์ของชุมชน

2. **บทบาทการบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียน** บทบาทนี้ของชุมชนได้ปรากฏหลาย รูปแบบ ส่วนใหญ่บทบาทในด้านนี้ของชุมชนจะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากโรงเรียน โดย อาศัยระเบียบและคำสั่งของทางราชการเข้ามารองรับ คือ คณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งเป็นรูปแบบ ของการบริหารและจัดการศึกษาร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และโรงเรียนตั้งคณะกรรมการ หรือ คณะทำงานอื่นๆ ได้อีกตามความจำเป็น

การนำรูปแบบการบริหารและจัดการศึกษาดังกล่าวมาไว้ในที่นี้ ไม่ได้ต้องการเหมารวมว่า กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงได้เกิดขึ้นแล้ว เพราะรูปแบบที่เป็นทางการนี้ต้องอาศัยปัจจัยหลาย อย่างเข้ามาประกอบจึงจะทำให้อัตราการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเกิดขึ้นสูง ในบรรดา ปัจจัยหลายอย่างส่งผลต่ออัตราการมีส่วนร่วมนั้น พบว่าภาวะผู้นำของครูและผู้นำชุมชน และ กระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมีความสำคัญค่อนข้างมาก



### 1.9 บทบาทของชุมชนและรูปแบบการเชื่อมประสานการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

การจัดการศึกษาในลักษณะนี้เป็นผลมาจากความพยายามของชุมชนในการที่จะเชื่อมโยงและประสานศักยภาพ หรือจุดแข็งของชุมชนและโรงเรียนเข้าด้วยกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เฉพาะชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้เข้มแข็ง มีองค์กรชุมชนเพื่อจัดการทรัพยากรและเรียนรู้ร่วมกัน จนอาจถึงขั้นการเข้าร่วมเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนอื่น และชุมชนได้นำเอาความรู้ ประสบการณ์ตลอดจนรูปแบบและวิธีการเรียนรู้นั้นถ่ายทอดให้แก่คนรุ่นหลัง ซึ่งมีทั้งนักเรียน เยาวชนที่พ้นวัยเรียน และชาวบ้านทั่วไปในชุมชน ทำให้การเรียนรู้ของชุมชนเข้าไปเชื่อมประสานกับการจัดการศึกษาของโรงเรียน และในบางกรณีพบว่า การจัดการเรียนรู้ของชุมชน ในลักษณะนี้เอื้อต่อการศึกษานอกระบบของเยาวชนและชาวบ้านในชุมชนได้มาก

สำหรับรูปแบบของการจัดการศึกษาที่ก่อให้เกิดการเชื่อมประสานระหว่างโรงเรียนกับชุมชน นั้น พอจะแบ่งออกได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

1 การเชื่อมประสานจากชุมชนเข้าสู่โรงเรียน เกิดขึ้นจากการขยายผลการเรียนรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องของชุมชนเข้าสู่การเรียนรู้ของเด็กในโรงเรียน เช่น กรณีศึกษาในจังหวัดสงขลา พบว่าชุมชนจำนวนมากที่ประสบความสำเร็จในด้านการจัดการเงินทุนในรูปแบบออมทรัพย์ได้นำเอาความรู้และประสบการณ์นี้ถ่ายทอดสู่นักเรียน ทำให้เกิดกลุ่มออมทรัพย์โรงเรียนที่มีรูปแบบและวิธีการเช่นเดียวกับชุมชน (ทักษิณศึกษา, สถาบัน, 2534)

2 การเชื่อมประสานจากโรงเรียนเข้าสู่ชุมชน เกิดจากการขยายผลการเรียนรู้ที่โรงเรียนได้จัดให้แก่นักเรียนออกไปสู่ชาวบ้านในชุมชน

กรณีศึกษาที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดนี้ และเป็นที่รับรู้กันทั่วไป คือการก่อตั้งกลุ่มออมทรัพย์แบบพัฒนาครบวงจรในตำบลน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งแต่เดิม เป็นเพียงกิจกรรมเรียนรู้ที่ครูชบ ยอดแก้ว อาจารย์ใหญ่โรงเรียนวัดน้ำขาว ได้จัดให้แก่เด็กในโรงเรียนและเห็นว่าได้รับผลเป็นที่น่าพอใจ จึงได้ขยายออกไปสู่ชุมชนทั้ง 10 ชุมชนในตำบลนี้ (ชบ ยอดแก้ว, 2536 : 525 – 541)

การเชื่อมประสานการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชนทั้ง 2 รูปแบบนี้ ได้ก่อให้เกิดการเรียนรู้ 2 แบบภายใต้กระบวนการเดียวกัน คือการเรียนรู้ในชุมชนที่เด็กและเยาวชนได้เรียนรู้จากวิถีชีวิตของพ่อแม่ และชาวบ้านในชุมชน และการเรียนรู้ในโรงเรียนที่เน้นให้เด็กนำประสบการณ์จากชุมชนกลับมาแลกเปลี่ยนในห้องเรียน ซึ่งดำเนินการภายใต้การดูแลและชี้แนะของครู

บทบาทของชุมชนและรูปแบบในการจัดการศึกษาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และกระจายอยู่ในแทบทุกพื้นที่ของประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง กระบวนการเรียนรู้และพัฒนาการในด้านการศึกษาของชุมชนที่เกิดขึ้นตลอดเวลา จนได้รูปแบบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับตนเอง

## 1.10 สถานภาพของชุมชนภายใต้การจัดการศึกษาของรัฐ

### 1 การขยายตัวของรัฐในการจัดการศึกษา

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการกระชับอำนาจจากหัวเมืองเข้าสู่ส่วนกลาง หรือการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐชาติ (Nation State) และนับตั้งแต่นั้นมาอำนาจที่ส่วนกลางก็ได้ขยายออกไปกว้างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนั้นการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีเหตุผลและความจำเป็นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ทำให้ต้องอาศัยกำลังคนจำนวนมาก ซึ่งระบบการจัดการศึกษาที่มีอยู่เดิมไม่สามารถสนองตอบได้เพราะ "ปรากฏว่าจากจำนวนเด็ก 100 คนที่อยู่วัดมาตั้ง 8 - 10 ปี จะมีอยู่ราว 20 คนเท่านั้นที่อ่านหนังสือออก และสัก 10 คนเท่านั้น ที่เขียนหนังสือได้ด้วย เมื่อพ้นจากวัดไป" และ "โดยมากรู้หนังสือเพียงอ่านออกเขียนได้อย่างงูๆ ปลาๆ เท่านั้น ใช้การอะไรในเรื่องหนังสือไม่ใคร่ได้" (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2525 : 404) ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลที่ส่วนกลางจึงต้องเข้ามาปฏิรูปการศึกษา โดยนำเอาการศึกษาของประเทศทางตะวันตกและระบบโรงเรียนมาใช้เพื่อผลิตกำลังคนตามความต้องการของรัฐที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในขณะนั้น

การจัดการศึกษาตามระบบโรงเรียนได้เริ่มต้นในประเทศไทยมาตั้งแต่ต้นสมัยรัชกาลที่ 4 ซึ่งเปิดดำเนินการโดยมิชชันนารีอเมริกัน แต่โรงเรียนที่ตั้งขึ้นนี้มีไม่มาก และจำกัดอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น แม้ว่าในตอนต้นรัชกาลที่ 5 ได้โปรดให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง และต่อมาได้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรทั่วไปขึ้นตามวัดต่างๆ ทั้งในกรุงและหัวเมืองแล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีความชัดเจน และการจัดการที่ชัดเจน จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 การจัดการศึกษาในส่วนหัวเมืองหรือภูมิภาคจึงได้เริ่มกันอย่างจริงจัง

โครงการศึกษานี้ มีฐานะเป็นกฎหมายทางการศึกษาระดับแรกของไทย และได้วางแนวทางการจัดการศึกษาของชาติไว้ชัดเจนทั้งในส่วนกรุงเทพฯ และหัวเมือง สำหรับในส่วนของหัวเมืองนั้น ได้มีประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง พ.ศ. 2441 โดยกำหนดให้ "พระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย... ช่วยเอาภาระธุระสั่งสอนกุลบุตรทั้งหลายให้ได้ศรัทธาเลื่อมใสพระรัตนตรัย และมีวิชาความรู้อันเป็นสาธารณประโยชน์" (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2525 : 417)

การประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ได้แสดงถึงความสำเร็จของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และรัฐบาลที่ส่วนกลางก็ได้นำเอากฎหมายฉบับนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือขยายอำนาจรัฐในการจัดการศึกษาครอบคลุมไปทั่วประเทศ จากเมืองหลวงลงไปจนถึงชุมชน นอกจากนี้แล้ว รัฐบาลในขณะนั้น และในสมัยต่อมายังได้ทำการปรับปรุงและออกกฎหมายทางการศึกษาที่ส่งผลให้อำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐเข้มแข็งยิ่งขึ้น เช่น โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เป็นต้น จนถึงปัจจุบันแทบไม่มีเด็กไทยคนใดหลุดพ้นจากโครงข่ายทางการศึกษานานาชาติที่รัฐได้สร้างขึ้น

2. **สถานการณ์ของชุมชนในการจัดการศึกษา** การจัดการศึกษาของรัฐที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วตามที่ได้กล่าวแล้ว ส่งผลให้สถานการณ์ของชุมชนในการจัดการศึกษาที่มีมาแต่เดิมได้ค่อยๆ เปลี่ยนไป จนในที่สุดรัฐได้เข้าครอบงำ หรือผูกขาดการจัดการศึกษาไว้เพียงฝ่ายเดียว

เดิมที่ชุมชนมีฐานะเป็นเจ้าของการศึกษา เป็นผู้กำหนดการจัดกระบวนการเรียนรู้ให้แก่บุตรหลานของตน การศึกษาในแนวนี้เป็นประเพณีนิยมที่ปรากฏอยู่ในวิถีชีวิตของคนในชุมชนตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น ทำให้อำนาจในการจัดการศึกษาของชุมชนเป็นอำนาจเชิงสังคมวัฒนธรรม ซึ่งไม่อาจได้มาหรือยกเลิกโดยกฎหมาย และดูเหมือนว่ารัฐเองก็มองอำนาจของชุมชนในลักษณะเดียวกันนี้ ดังเห็นได้จากสารบัญญัติในกฎหมายทางการศึกษานับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ถึงปัจจุบันที่ไม่เคยห้ามหรือยกเลิกการจัดการศึกษาของชุมชน ขณะเดียวกันก็ไม่พบถ้อยคำใดในกฎหมายที่ส่งผลให้ชุมชนต้องทำหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่บุตรหลาน

ด้วยเหตุนี้ การขยายอำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐจากส่วนกลางไปสู่หัวเมือง โดยใช้วิธีดึงเด็กออกจากพ่อแม่ ครอบครัว และชุมชนเข้าสู่การศึกษาในระบบโรงเรียน ในระยะแรกจึงไม่ส่งผลกระทบต่ออำนาจและสถานการณ์ในด้านนี้ของชุมชนมากนัก กล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาในชุมชนในขณะนั้นมี 2 ระบบ คือระบบโรงเรียนและระบบการศึกษาที่มีมาแต่เดิม อย่างไรก็ตามจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ส่งผลให้ชุมชนเริ่มสูญเสียอำนาจในการจัดการศึกษามาเป็นลำดับ คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ที่ได้กำหนดการศึกษาภาคบังคับให้เด็กที่มีอายุ 7 - 14 ปี บริบูรณ์ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา

ผลจากความพยายามดังกล่าว ทำให้รัฐบาลส่วนกลางอยู่ในฐานะเจ้าของหรือผู้จัดการศึกษาของชาติ ขณะเดียวกันรัฐก็ได้กำหนดบทบาทของประชาชน และชุมชนให้เป็นเพียงผู้สนับสนุนการจัดการศึกษาเท่านั้น เห็นได้จากการเก็บค่าศึกษาฟรี และการศึกษาประชาบาล ที่ชุมชนเป็นเพียงผู้ระดมทุนทรัพย์เพื่อสร้างและดำรงอยู่ของโรงเรียนประชาบาลเท่านั้น ส่วนการจัดการเรียนการสอน การบริหารการศึกษาทั้งหมดอยู่ในความควบคุมของรัฐฝ่ายเดียว การจัดการศึกษาลักษณะนี้ได้กลายเป็นกระแสหลักที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

การที่รัฐเข้าไปผูกขาดการศึกษา มุ่งจัดการเรียนการสอนเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐ คือ การผลิตกำลังคนที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านป้อนเข้าสู่ภาครัฐและธุรกิจภาคเอกชนที่เติบโตขึ้นในสมัยต่อมา ทำให้ความหลากหลายและความเป็นองค์รวมของความรู้ลดบทบาทและความสำคัญลง กระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความต้องการของชุมชน ในระยะแรกๆ ไม่ค่อยมีการกล่าวถึงสิ่งเหล่านี้เพราะชุมชนสมัยก่อนอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ คนไม่เดือนร้อนเรื่องทำมาหากิน ปัญหาทางการศึกษาจึงไม่ถูกหยิบยกขึ้นมา จนกระทั่งเมื่อ 20 - 30 ปีมานี้ ประเทศไทยได้ติดต่อและเข้าสู่การแข่งขันกับสังคมโลกมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงไปมาก คนในชนบทเริ่มประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกันจนไม่

อาจแก้ไขได้ ทำให้ผู้คนในสังคมเริ่มตระหนักและมีความเห็นร่วมกันว่า ปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นล้วนเป็นผลมาจากการศึกษาที่ผิดพลาด

การวิพากษ์วิจารณ์ความล้มเหลวของการจัดการศึกษาที่เพิ่งผ่านมา ก่อให้เกิดกระแส "คืนการศึกษาสู่ชุมชน" เพื่อชุมชนจะได้กลับเข้ามามีบทบาทในการบริหารและจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความต้องการของตนเอง กระแสความคิดนี้ ส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของรัฐได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาใหม่

การปรับเปลี่ยนแนวทางในการจัดการศึกษาใหม่ โดยการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2533) หลักสูตรนี้กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาใช้หลักสูตรแกนกลาง และหลักสูตรท้องถิ่น สำหรับจัดการเรียนการสอนให้กับชุมชน เน้นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต และความต้องการของชุมชน

เมื่อนำหลักสูตรนี้ไปปฏิบัติ ปรากฏว่าโรงเรียนให้ความสำคัญกับหลักสูตรแกนกลางมากกว่าหลักสูตรท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นเพราะหลักสูตรแกนกลางมีสถานะเชิงบังคับ มีการกำหนดรายวิชา กลุ่มประสบการณ์ตลอดจนวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ถือเอาผลสัมฤทธิ์ในการเรียนวิชาเหล่านี้ของนักเรียนเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ส่วนหลักสูตรท้องถิ่นนั้นไม่มีการกำหนดรายละเอียดไว้ตายตัว การเรียนหรือไม่เรียนหลักสูตรนี้ไม่มีผลกระทบต่อโรงเรียน ทำให้สถานภาพของหลักสูตรนี้ด้อยกว่าหลักสูตรแกนกลาง และลดโอกาสการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอนของชุมชน

นอกจากนี้การไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่รับรองสถานภาพของชุมชนในด้านการจัดการศึกษา ทำให้โอกาสของชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตรและการเรียนการสอนในโรงเรียนประถมศึกษามีน้อยมากในทางปฏิบัติ ซึ่งเหมือนกับหลักสูตรท้องถิ่น ซึ่งกำหนดบทบาทในระเบียบที่อ้างอิงถึงคำสั่งของกระทรวงศึกษาธิการอีกทอดหนึ่ง ทำให้การนำไปใช้ให้บังเกิดผลขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือผู้บริหารการศึกษาทุกระดับ และผู้นำชุมชน บทบาทของชุมชนในการบริหารการศึกษา จึงมีน้อยในการปฏิบัติ

นอกจากประเด็นที่เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายของชุมชน อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งที่กีดขวางการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา คือ ระบบราชการ

การขยายอำนาจในการจัดการศึกษาของรัฐจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ชุมชนสูญเสียอำนาจในด้านนี้ไป และทำให้เกิดความรู้สึกในหมู่ประชาชนว่าการศึกษาเป็นของรัฐ โรงเรียนเป็นของหลวง ชาวบ้านไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ยิ่งรัฐได้นำเอาการจัดการศึกษาไปผูกติดกับระบบราชการ ซึ่งมีวิธีคิด วิธีปฏิบัติ และวิธีให้คุณค่าต่อการศึกษาต่างไปจากชุมชน ก็ยิ่งทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นไปได้ยาก (ทวี ทิมชา, 2515 : 270)

**สรุป** การจัดการศึกษาภายใต้การดำเนินงานของรัฐในช่วงที่ผ่านมาทำให้โครงสร้างทางการศึกษาของไทยแข็งแกร่งมากและขาดความยืดหยุ่น จนแทบไม่มีที่ว่างให้ชุมชนได้เข้าไปมีบทบาท ประกอบกับชุมชนเองก็ได้สูญเสียสถานภาพในการจัดการศึกษาที่เคยมีมาแต่เดิมไปแล้ว คงเหลือเพียงอำนาจเชิงสังคมวัฒนธรรม ซึ่งอาจไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนในสังคมปัจจุบัน และสังคมใหม่ที่กำลังจะมาถึง จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่จักต้องคืนสถานภาพในด้านนี้ให้แก่ชุมชน โดยการตรากฎหมายขึ้นมารองรับ เพื่อให้ชุมชนได้มีบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับรัฐในการจัดการศึกษาให้แก่บุตรหลานของตน

## ตอนที่ 2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)

### 2.1 การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาเบื้องต้นที่หล่อหลอมคนให้เป็นสมาชิกที่มีคุณภาพของสังคม โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สืบเนื่องจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจของบ้านเมืองที่ผ่านมาในช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นเครื่องยืนยันถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งปฏิรูปการศึกษาโดยด่วน เพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศที่มั่นคงในระยะยาว มิให้ชนรุ่นหลังต้องมาเสี่ยงกับภาวะเช่นนี้อีก ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นนี้ อมรวิรัช นาคกรรพ (2541 : 2 - 3) ได้วิเคราะห์ว่า สิ่งสะท้อนให้เห็นในภาวะตกต่ำของสังคมไทยก็คือ การขาดภูมิปัญญาของสังคมไทยที่จะอยู่ในกระแสโลกาภิวัตน์ การขาดภูมิปัญญาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจระยะยาว รวมถึงการขาดภูมิปัญญาที่จะช่วยป้องกัน หรือบรรเทาผลกระทบต่างๆ ที่ไม่พึงปรารถนาต่างๆ ที่กลับทวีความรุนแรงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาคุณภาพชีวิต ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เข้าขั้นวิกฤติ ความอ่อนแอทางภูมิปัญญานี้เองสะท้อนให้เห็นว่า หากจะแก้ปัญหาของสังคมไทยในระยะยาว จะต้องแก้ที่การปฏิรูปการศึกษา เพื่อเพาะภูมิปัญญาของคนไทยให้กล้าแข็งเพื่อฟันฝ่าอุปสรรคที่ทำทลายและรุมเร้ามากยิ่งขึ้นในกระแสโลกาภิวัตน์ในอนาคต

หากมองย้อนกลับไปในวงการศึกษานในอดีต เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการศึกษาของชาติหลายครั้ง การเปลี่ยนแปลงที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ๆ มี 2 ครั้ง คือ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540 ข : 9 - 13)

**ครั้งที่ 1 การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5** เป็นการเปลี่ยนแปลงการศึกษาตามแนววิถีชีวิต ที่บุตรหลานเรียนรู้ ถ้ายทอดวิชาชีพจากครอบครัว และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางมาเป็น

การศึกษาตามแนวระบบในโรงเรียน โดยใน พ.ศ. 2414 มีการจัดโรงเรียนขึ้นในพระบรมมหาราชวัง ใน พ.ศ. 2428 ได้จัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นตามวัด ทำให้ภารกิจด้านการศึกษาของครอบครัว และวัด เปลี่ยนมาเป็นภารกิจของฝ่ายรัฐ การปฏิรูปในครั้งนี้ มีสาเหตุดังต่อไปนี้

1) การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกในการล่าอาณานิคม ทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงประเทศในด้านต่างๆ รวมทั้งการศึกษา

2) อิทธิพลของความคิดแบบตะวันตกที่นำเอาวิทยาการใหม่ๆ มาเผยแพร่

3) ความต้องการบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในทางวิชาการแบบใหม่เป็นจำนวนมาก เพื่อเข้าทำงานราชการในหน่วยงานต่างๆ ที่มีการปรับปรุงใหม่

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ (2543 : 10 – 14) กล่าวว่า การศึกษาของไทยในสมัยนั้น จัดอยู่ในสถาบันการศึกษา 4 กลุ่ม คือ 1) บ้านดูแลให้การศึกษาทางอาชีพและอบรมบ่มนิสัยกุลบุตร กุลธิดาทุกคนและสืบทอดวงศ์ตระกูลไว้ 2) วัดที่อบรมอาชีพบางอาชีพ แต่หน้าที่หลักคือการศึกษาเพื่อสืบทอดความเชื่อ ค่านิยม หลักของวิชาการและดูแลการอบรมศีลธรรมจรรยาของคนในสังคม 3) วังให้การศึกษาสำหรับคนที่จะไปทำหน้าที่ทางด้านการปกครองและการป้องกันประเทศต่อไปในอนาคต 4) ชุมชนก็ให้การศึกษาในทางอาชีพของชุมชน เช่น กลุ่มช่างทำทอง กลุ่มช่างทำโอ่ง กลุ่มที่สอนศิลปการป้องกันตัว การจัดการศึกษาเฉพาะกลุ่มเหล่านี้ รัฐไม่เข้าไปก้าวก่ายดูแล ไม่ต้องไปจัดให้ได้รูปแบบและมาตรฐานแบบเดียวกัน

**ครั้งที่ 2 การปฏิรูปการศึกษาโดยคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517** นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวความคิดทางการเมือง การปกครองของชาวไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 กระแสสังคมเน้นประชาธิปไตย และต่อต้านเผด็จการ ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางการคมนาคมทำให้มีการไหลบ่าเข้ามาของวัฒนธรรมตะวันตก ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517 ส่งผลให้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2520 กำหนดให้การศึกษาเป็น การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต มีการจัดการศึกษานอกระบบมากขึ้น มีการปรับระบบการศึกษาเป็นระบบ 6 - 3 - 3 โดยจัดให้ประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นการศึกษาภาคบังคับ

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517 ได้เสนอเรื่องการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาที่สำคัญ คือ

1) ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการศึกษาเพียงกระทรวงเดียวคือกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา

2) ให้มีการกระจายอำนาจบริหาร และการจัดการศึกษาให้แก่ท้องถิ่น

3) ให้กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัด

สรรงบประมาณ และมาตรฐานทางวิชาการโดยกรมทำหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมและประสานงาน  
 ความพยายามของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาดังกล่าว ประสบ  
 ความสำเร็จหลายด้าน ยกเว้นด้านการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลง  
 ทางการเมืองเสียก่อนในปี พ.ศ. 2536 กระทรวงศึกษาธิการได้ร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ  
 การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีสาระสำคัญคือ การกระจายอำนาจการบริหารและ  
 การจัดการศึกษาให้แก่สถานศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด คือ คณะกรรมการบริหาร  
 สถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษา โดยคณะกรรมการบริหารการศึกษามีหัวหน้าสถานศึกษา  
 เป็นประธาน ทำหน้าที่ในการบริหารภายใน ส่วนคณะกรรมการสถานศึกษามีประชาชนเป็นประธาน  
 มีหน้าที่ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงาน ให้ความเห็นชอบหลักสูตรท้องถิ่นและแผนพัฒนา  
 การศึกษา รวมทั้งสนับสนุนด้านงบประมาณ

ในระดับจังหวัด ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่  
 รับผิดชอบการบริหารการศึกษาของจังหวัด มีอำนาจอนุมัติหลักสูตรท้องถิ่น การจัดตั้ง ยุบ รวม  
 สถานศึกษา แผนการใช้งบประมาณ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษา ส่วนใน  
 ระดับกระทรวงจะรับผิดชอบเฉพาะการจัดทำนโยบายและแผน การจัดตั้งและจัดสรรงบประมาณ แต่  
 เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเสียก่อน การเสนอร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ  
 การบริหารและการจัดการศึกษานี้ จึงไม่ประสบผลสำเร็จ (อุทัย บุญประเสริฐ, 2540 : 103 – 104)

### ครั้งที่ 3 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบัน

การปฏิรูปการศึกษาคครั้งสำคัญที่ผ่านมา เริ่มด้วยจินตนาการเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของ  
 สังคมไทยที่พึงปรารถนา พร้อมกับนำเสนอรูปแบบการศึกษาซึ่งไม่ค่อยประสบความสำเร็จ กรณีการ  
 ปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517 เนื่องมาจากความผันผวนและความไม่แน่นอนทางการเมืองในช่วงปี การ  
 ผลัดเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้ไม่มีแรงผลักดันทางการเมืองอย่างเพียงพอ

หลังจากนั้นได้มีการพูดเรื่องการปฏิรูปมาเป็นระยะๆ ซึ่ง อมรวิทย์ นาคทรพรพ (2540 : 16 –  
 21) ได้วิเคราะห์ความพยายามปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาว่า มักเป็นความพยายามปฏิรูปที่มองจาก  
 บนลงล่างถ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจการบริหาร การปฏิวัติรูปแบบการเรียนการสอน  
 การปรับปรุงหลักสูตร หรือการพัฒนาครู ล้วนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่จะต้องจัดให้มีขึ้น และ  
 ผลักดันลงไปสู่หน่วยปฏิบัติระดับล่าง ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า แนวคิดและแนวทางดังกล่าว  
 ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากความอึดอ้ายของระบบราชการ ความใหญ่โตเทอะทะของระบบ  
 การศึกษา ตลอดจนความผันผวนทางการเมืองต่างๆ

การปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ อมรวิทย์ นาคทรพรพ (2540 : 16 – 21) ได้เสนอว่าคงจะต้อง  
 เปลี่ยนกระบวนทัศน์ แนวคิดแนวทางการปฏิรูปการศึกษาใหม่ โดยการปฏิรูปการศึกษามาจากทั้ง 2  
 ทาง คือ “กระแสรัฐ” ควบคู่ไปกับ “กระแสประชาชน” ทั้งนี้ทั้ง 2 กระแสพึงมีวิสัยทัศน์ที่ตรงกันคือ

การมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางปัญญาให้แก่ชุมชน เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่มีความจริงจัง ยั่งยืนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม

รุ่ง แก้วแดง (ไพฑูรย์ สีนลาร์ตน์ บรรณาธิการ, 2543 : 35 – 57 ) กล่าวว่า กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นอย่างมาก และบทเรียนจากความพยายามที่ล้มเหลวของไทยในอดีต ทำให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ศึกษาวิจัยการปฏิรูปการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศเหล่านั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) จะต้องเขียนเป็นกฎหมาย 2) จะต้องเน้นที่คุณภาพของผู้เรียน 3) จะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำประเทศ 4) จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ถ้าจะปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และด้วยความร่วมมือของอดีต สสร. หลายท่าน ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการศึกษาไว้หลายมาตรา เป็นแนวในการจัดการศึกษา เช่น มาตรา 81 ที่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อที่จะปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 43 เรื่องที่รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

## 2.2 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

### ความหมายแนวคิดของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการ (management) หมายถึง ภารกิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ประสานให้การทำงานเกิดผลสำเร็จ (Donnelly, 1978)

ธงชัย สันติวงษ์ (2530) ใช้คำว่า การบริหารและการจัดการ แทนคำว่า management เดิมทีนั้น คำว่าการบริหารมักใช้กันในภาคราชการ ส่วนคำว่าจัดการ มักใช้กันในภาคธุรกิจ แต่สภาพการณ์ปัจจุบัน บทบาทภาคธุรกิจโดดเด่นขึ้นมา พร้อมทั้งงานของภาครัฐบาลก็คาบเกี่ยวกับภาคธุรกิจอย่างใกล้ชิดจนไม่อาจแยกกันได้ สภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้การบริหารงานทั้งสองภาคเหมือนกันและแลกเปลี่ยนกันได้ตลอดเวลา ดังนั้น คำว่า การบริหารและการจัดการจึงใช้แทนกันได้ และน่าจะมีความหมายในลักษณะเดียวกัน

การบริหารหรือการจัดการ (Management) หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดๆ ที่ปฏิบัติตนเป็นผู้บริหารจะต้องเข้ามาทำหน้าที่จัดระเบียบ และดำรงไว้ซึ่งอิสรภาพภายใน (ทั้งที่เป็นตัวคน วัสดุ เงินทุน ฯลฯ) ของกลุ่มหรือหน่วยงานเพื่อให้กลุ่มดังกล่าวสามารถทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลมากที่สุด นอกเหนือจากสภาพภายในของหน่วยงานของตนแล้ว เพื่อที่จะให้กลุ่มดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากที่สุด โดยพยายามฉวยโอกาสหรือหาผลประโยชน์จากภายนอก และพยายามนำองค์การให้สามารถปรับตัว



และเลือกประกอบกิจกรรมที่เหมาะสมที่สุดกับทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่เสมอ (ธงชัย สันติวงษ์, 2530)

การจัดการศึกษา หมายถึง การดำเนินการเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคคล 4 ด้าน คือ ด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม ให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนและดำเนินชีวิตในสังคมอย่างมีสันติสุข และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศแบบพอเพียงเหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในทุกๆ ด้าน โดยเน้นความสมดุล 4 ประการ คือ ความสมดุลระหว่างการเจริญทางจิตใจกับความเจริญทางด้านวัตถุ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความสมดุลระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่กับภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมไทย และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกับการพึ่งพาตนเอง โดยมีรูปแบบของการจัดการศึกษา ทั้งที่เป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย (พิณสุดา สิริธวัชศรี และ สมศักดิ์ ตลประสิทธิ์, 2541 :28 – 29)

คำว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” (Basic Education) เป็นคำที่มีความหลากหลาย ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึง “การสอนให้มีทักษะในการสื่อสาร คิดคำนวณและเข้าสังคม เพื่อให้บุคคลสามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณเป็น สามารถค้นคว้าหาความรู้ต่อไปได้ รู้จักโลกแห่งการงาน หน่วยสวัสดิการสังคม ทำงานกับนายจ้างได้ รู้จักการบริโภคที่เหมาะสมรู้จักการปรับปรุงสุขภาพ (Cartwright อ้างถึงใน กมล สุดประเสริฐ, 2541 : 1)

องค์การยูเนสโก ซึ่งเป็นศูนย์รวมของนานาชาติในด้านการศึกษา ได้ให้คำนิยามการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า “การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสได้เรียนความรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดความอยากเรียน อยากรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเองและผู้อื่น” (Edgar Faure อ้างถึงใน กมล สุดประเสริฐ, 2541 : 2)

ในการประชุมโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All : WCEFA) ซึ่งจัดขึ้นที่จอมเทียน ประเทศไทย เมื่อปี 1990 ที่ประชุมพอใจที่จะใช้คำว่า “การตอบสนองความต้องการทางการเรียนขั้นพื้นฐาน”(meeting basic learning needs) และ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” (Basic Education) สลับกันในการประชุมครั้งนั้น และได้ให้คำนิยามศัพท์ 2 คำไว้ดังนี้ (กมล สุดประเสริฐ, 2541: 2)

ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Basic learning needs) หมายถึง ความรู้ ทักษะ เจตคติ และค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอด ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้น

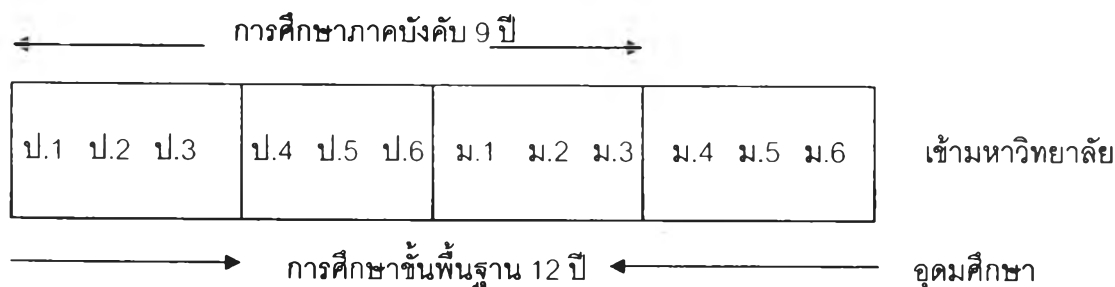
ต่อไป เช่นการศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิต สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิ่งจำเป็นสำหรับการบรรลุความสำเร็จด้านความรู้ ทักษะ และค่านิยมพื้นฐาน ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ กิจกรรมที่จัดให้กับเด็กวัยก่อนเรียน เด็กระดับประถมศึกษา ในระบบโรงเรียนและผู้ที่ไม่สามารถเรียนจนจบการศึกษาในระบบโรงเรียนได้ (Encyclopedia of Education, 1994)

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวไว้ในหมวด 3 แนวนโยบายการศึกษาว่า "ให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น" (แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 4 ให้ความหมายว่า "การศึกษาขั้นพื้นฐาน" หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา มาตรา 10 การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย มาตรา 15 การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย...ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนรู้สะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกัน หรือต่างรูปแบบได้ ....รวมทั้งการเรียนรู้นอกระบบตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542, : 2 - 10)

สรุป การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึงการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา ถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาในระบบมีสองระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยกำหนดการศึกษามากับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่สอบได้ชั้นที่เก้าของการศึกษามากับสิบ(พิเศษ ชินวงศ์,2544 :2 – 10) ดังภาพข้างล่าง



## 2.3 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในต่างประเทศ

กมล สุดประเสริฐ (2541, : 15 – 42) ได้ศึกษากฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศพบว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานจากระดับชั้นเด็กเล็กถึงชั้นปีที่ 12 ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่ท้องถิ่นภายใต้คณะกรรมการการศึกษาเป็นผู้จัด รัฐบาลกลางทำหน้าที่ด้านวิชาการเป็นส่วนใหญ่

### การศึกษาขั้นพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา

หลักการสำคัญของการจัดการศึกษาของมลรัฐต่างๆ ไปคือ ความเสมอภาคในการเข้าเรียนและโอกาสของเด็กทั่วไป รวมทั้งชนกลุ่มน้อยและบุคคลพิการ หรือผู้ที่หย่อนความสามารถ โดยมีกฎหมายบังคับให้เด็กอายุ 6 หรือ 7 ปี เข้าเรียนจนอายุ 16 ปี การศึกษาในโรงเรียนของแต่ละมลรัฐเป็นการศึกษาให้เปล่าจนเด็กจบระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ชั้นปีที่ 12)

### การศึกษาขั้นพื้นฐานในนิวซีแลนด์

การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ตั้งแต่อายุ 5 – 16 ปี การเลื่อนชั้นเป็นไปตามเกณฑ์ ไม่ใช้การสอบเป็นเกณฑ์เลื่อนชั้น โดยมีหลักการว่า “เยาวชนของนิวซีแลนด์ทุกคนจำเป็นต้องได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐและการศึกษาทั่วไปอย่างสมดุลย์กันเพื่อเตรียมความพร้อมในการมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พิณสุดา สิริรังศรี , 2540)

### การศึกษาขั้นพื้นฐานในญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นจัดให้โรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นภาคบังคับ 9 ปี มาตั้งแต่ พ.ศ. 2491 จนถึงปัจจุบัน โดยให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งโรงเรียน (The School Establishment Law) ส่วนการจัดการศึกษาระดับอนุบาลและมัธยมศึกษาตอนปลาย (ไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ) รวมทั้งการศึกษาสงเคราะห์สำหรับเด็กพิการในภาคบังคับเป็นหน้าที่ของจังหวัด (Prefecture)

### การศึกษาขั้นพื้นฐานในสาธารณรัฐเกาหลีใต้

เกาหลีมีกฎหมายการศึกษาหลายฉบับที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา ที่สำคัญที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ปี 1948 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการเรียนรู้ สิทธิที่เท่าเทียมกันในการเรียนรู้ เสรีภาพทางวิชาการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับได้บัญญัติว่า “ การศึกษาภาคบังคับเป็นการจัดการศึกษาแบบให้เปล่า” ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ผู้ปกครองได้บัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนที่มีผู้เยาว์อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของตน ต้องรับผิดชอบให้ผู้เยาว์ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นขั้นต่ำ และจัดให้ได้รับการศึกษาอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เกาหลีจัดการศึกษาเป็นระบบ 6 – 3 – 3 ในปัจจุบันได้กำหนดในระดับมัธยมศึกษา

บางส่วนเป็นการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมาย ส่วนมัธยมศึกษาตอนปลายถึงแม้ไม่ได้บังคับก็มีนักเรียนเรียนถึงร้อยละ 95

**สรุป** การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ส่วนใหญ่มุ่งเน้นทั้งคุณภาพและปริมาณ เพื่อให้คนทั้งหมดยุคในชาติของตนได้รับการพัฒนาอย่างดีมีคุณภาพสูง ด้วยกระบวนการวิสัยทัศน์ การสร้างภาวะผู้นำ ทำให้ประเทศเหล่านี้สามารถจัดการศึกษาได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สามารถลดการบริหารจัดการในหน่วยงานระดับเหนือ พร้อมทั้งลดงบประมาณลงมาได้มาก และนำเงินงบประมาณที่ลดลงมาไปช่วยเหลือโรงเรียน โรงเรียนร่วมมือกับชุมชนในการปรับปรุงการศึกษาอย่างเป็นลำเป็นสัน มีการฝึกอบรมผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะที่ปรึกษา ครู บุคลากรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

### การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2480 มีการจัดการศึกษาผู้ใหญ่อย่างเป็นทางการ เรียกว่า การศึกษาพื้นฐาน ซึ่งได้นิยามความหมายไว้ว่า การศึกษาพื้นฐาน หมายถึง การให้ความรู้และทักษะทางการรู้หนังสือ ประกอบด้วย การอ่าน การเขียนภาษาไทย รวมทั้งการคิดเลขแบบง่าย ๆ ที่ผู้เรียนสามารถนำไปใช้ใน ชีวิตประจำวันได้ ในระยะเริ่มต้นนั้นความจำเป็นของการศึกษาขั้นพื้นฐานพิจารณาอยู่เพียง การส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้หนังสือกันมากขึ้นเท่านั้น แต่ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การให้ การศึกษาพื้นฐานได้เพิ่มวัตถุประสงค์มากกว่าการอ่านออกเขียนได้ โดยได้พิจารณา การอ่านออกเขียนได้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม บุคคลต้องประพฤติตนเป็นพลเมืองดี และมีความรับผิดชอบต่อสังคม (สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, 2541)

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ในช่วง พ.ศ. 2504 – 2519) หมายถึง การศึกษาเบื้องต้น ซึ่งเตรียมให้บุคคลมีเครื่องมือในการอ่านเขียน เพื่อใช้แสวงหาความรู้และรวมถึงความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีความสุข ดังนั้นจึงรวมการศึกษาในด้านอนามัย โภชนาการ การวางแผนครอบครัว สิทธิหน้าที่พลเมือง สิ่งแวดล้อมและอื่นๆ กิจกรรมการศึกษา 3 ประเภท สัมพันธ์และต่อเนื่องกันเป็นระบบของการศึกษาตลอดชีวิต คือการศึกษาพื้นฐาน (ประกอบด้วยการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จที่ได้พัฒนาขึ้นมาใหม่) บริการข่าวสารข้อมูล (ประกอบด้วย ห้องสมุดประชาชน ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ไลบรารีศึกษาและการศึกษาทางสื่อมวลชน) การศึกษาทางด้านทักษะ (ประกอบด้วยกิจกรรมฝึกอาชีพต่างๆ ) การพัฒนาระบบการศึกษาตลอดชีวิตนี้ ได้เป็นพื้นฐานการพัฒนาในช่วงต่อมา (กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2543 : 98 – 99)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

## 2.4 นโยบายการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แผนการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2535 ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ หมวด 3 ข้อ 17 ดังนี้ "ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหาร และการจัดการศึกษาภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาของชุมชน"

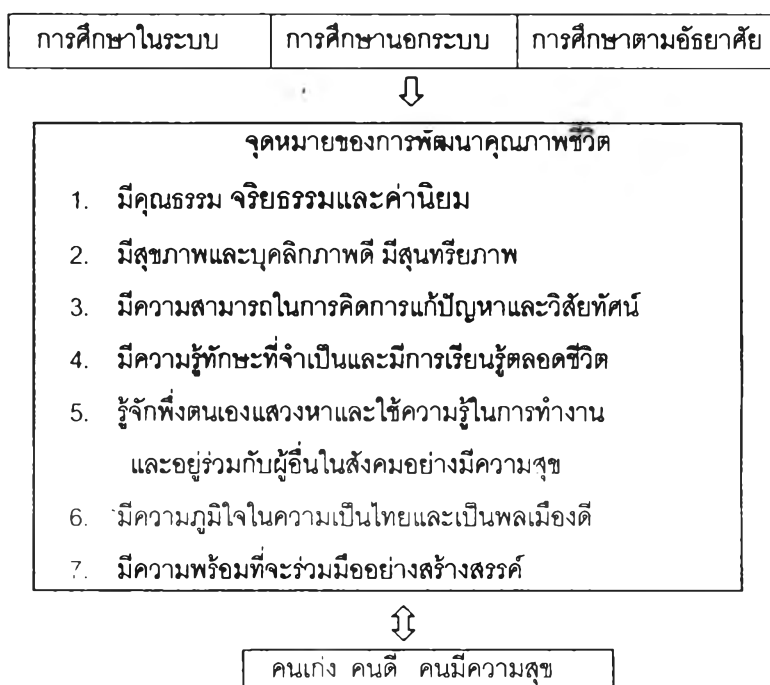
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ว่า " ...การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และในมาตรา 289 ว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และ 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 กำหนดแนวการจัดการศึกษาไว้ในมาตรา 9 ว่า "(2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มาตรา 29 ว่า "ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่างๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนาระหว่างชุมชน" มาตรา 39 "ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไปไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่โดยตรง" มาตรา 40 "ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ"

**สรุป** ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในประเด็นการให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการ เพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชน ให้โรงเรียนและชุมชนสามารถพัฒนาวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ในการ

ปรับปรุงโรงเรียนร่วมกัน กมล สุดประเสริฐ (2541, : 55) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ในรายงานการวิจัย ประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.....ประเด็นการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า “ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่โรงเรียน / สถานศึกษาเป็นหน่วยบริหารจัดการในพื้นที่ ( Site – based management) การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารโรงเรียน หรือคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน นับว่าเป็นเรื่องที่น่าให้ความสนใจเป็นอันดับแรก ประการแรกคือ ประชาชนที่จะเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่เสียสละ มีความสามารถในการบริหารจัดการ เป็นที่นิยมของประชาชนในพื้นที่ ชื่อสัตย์สุจริต และขยันหมั่นเพียร ครูผู้จะได้รับการเข้าร่วมเป็นกรรมการก็เช่นกัน ครูจะต้องเป็นที่ยอมรับนับถือในหมู่ครูและผู้ปกครอง นอกจากนี้ตัวตนเองก็ควรยกย่องหรือสถาบันระดับสูงจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในฐานะหุ้นส่วนกับโรงเรียน/ สถานศึกษา บุคคลอื่นๆ เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน วัด ควรเข้ามาช่วยเหลือสถานศึกษา เพื่อช่วยกันพัฒนาการศึกษาในโรงเรียน / สถานศึกษาได้แล้ว ไม่ควรปล่อยให้เป็นที่ของครูเป็นฝ่ายดำเนินการฝ่ายเดียว”

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงของโลกและสิ่งแวดล้อม และการดำรงชีวิตของคนต้องอาศัยการเรียนรู้ให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมและสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป เพื่อให้การดำรงอยู่อย่างสงบสุข ดังนั้นการจัดการศึกษาระดับนี้ต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกด้าน ให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะที่สังคมพึงประสงค์ คือ เป็นคนเก่ง คนดี และคนมีความสุข



แผนภูมิที่ 3 แสดงจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

## 2.5 การบริหารแบบมีส่วนร่วม

### ความหมายและประโยชน์ของการบริหารโดยการมีส่วนร่วม

ธรรมชาติของการมีส่วนร่วมในการบริหาร หรือการบริหารโดยเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมโดยมีประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็น คือ 1) การเข้ามีส่วนร่วม 2) การมีส่วนร่วมช่วย 3) การมีส่วนร่วมรับผิดชอบ นอกจากนี้ การบริหารโดยการมีส่วนร่วมมีลักษณะที่สำคัญๆ (ธรรมรส โชติบุญชูร ใน สุโขทัยธรรมธราช, 2536 : 223 – 224) ดังนี้

- 1) เป็นกระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ
- 2) เป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล
- 3) ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญในการแก้ปัญหาของการบริหาร
- 4) การบริหารโดยการมีส่วนร่วมตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดของการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้กับผู้ได้บังคับบัญชา
- 5) ต้องการให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ มิใช่เพียงแต่ห่วงใยหรือสัมผัสปัญหา

เอกชัย กี่สุขพันธ์ (2538 : 327 – 334) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ว่าหมายถึงรูปแบบความเกี่ยวข้องผูกพันร่วมกัน (Involvement) ของสมาชิกในการประชุมปรึกษาหารือ เพื่อการตัดสินใจและควบคุมการทำงานร่วมกัน

ประโยชน์ของการบริหารโดยการมีส่วนร่วม (ธรรมรส โชติบุญชูร ในสุโขทัยธรรมธราช, 2536 : 230)

- 1) เมื่อผู้ร่วมงานใดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลง เขาจะยอมรับการเปลี่ยนแปลง แทนที่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
- 2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชา จะมีความราบรื่นมากขึ้น ความไม่พอใจ การร้องทุกข์น้อยลง
- 3) ความผูกพันของบุคลากรกับองค์การจะรู้สึกผูกพันมากขึ้น
- 4) บุคลากรจะไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะบุคลากรรู้ แรงจูงใจ และความต้องการของฝ่ายบริหาร
- 5) การบริหารผู้ได้บังคับบัญชามีความง่ายขึ้น เพราะผู้ได้บังคับบัญชายอมรับการเปลี่ยนแปลง และไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น
- 6) การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพดีขึ้น
- 7) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรระดับสูงสู่องค์กรระดับต่ำดีขึ้น
- 8) ก่อให้เกิดการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

**สรุป** การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารร่วมกัน มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานและกำลังใจของพนักงาน อันเป็นผลให้เกิดการยอมรับ และมีความผูกพันระหว่างบุคลากรด้วยกัน และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

## 2.6 รูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management)

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) หรือการบริหารโดยยึดโรงเรียนเป็นศูนย์กลางในการบริหาร เป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง หรือจากเขตการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง ให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการตัดสินใจ ในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้านหลักสูตร การเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป โดยมีคณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารโรงเรียน ตัวแทนครู ตัวแทนผู้ปกครองและชุมชน ร่วมกันบริหารโรงเรียนให้สอดคล้องและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน ของผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : คำชี้แจงของผู้วิจัย)

### แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นแนวคิดใหม่ในการบริหารโรงเรียนริเริ่มในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1980 แล้วแพร่หลายไปยังประเทศอื่นๆ แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับการปฏิรูปการศึกษาและการกระจายอำนาจทางการศึกษาในช่วงทศวรรษ 1980 ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ ทำให้ประชาชนเห็นว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้นนั้นต้องปรับกระบวนการและวิธีการทางการศึกษาที่เคยเน้นอยู่แต่ในระดับการจัดการเรียนการสอน ไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาในระดับองค์การและการบริหารของโรงเรียนทั้งโรงเรียน กระจายอำนาจบริหารการศึกษาไปยังโรงเรียนมากขึ้น (Passmore, 1988 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 11 – 12)

Mohaman และ Wohlstetter (1994 อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 13) กล่าวว่า การจะทำให้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานประสบความสำเร็จ คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องมีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารการเงิน บุคลากรและหลักสูตร

อำนาจการบริหารจัดการที่ทำโดยส่วนกลาง(Central Office) จะต้องมอบหรือกระจายให้โรงเรียนแต่ละโรงเรียน ทั้งนี้เพราะ (ถวิล มาตรเลี่ยม, 2544 : 39)

- 1) คุณภาพของการบริหารจัดการเรียนการสอนและกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนจะบรรลุได้ก็อาศัยการตัดสินใจของผู้ที่อยู่ใกล้ชิด มีความรู้ดีที่สุดเกี่ยวกับโรงเรียนและนักเรียน
- 2) การเปลี่ยนแปลงเป็นนิรันดร์ ดังนั้นโรงเรียนจึงจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและมีความรับ



ผิดชอบมากขึ้น

3) การบริหารจัดการระดับสูง (Top Level) ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาได้

4) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากคณะบุคคลหลายฝ่ายจะมีผลดีกว่า ทั้งในด้านความรับผิดชอบ มุ่งมั่นและขวัญกำลังใจ

ในเรื่องของการมีส่วนร่วมนี้ Lawler (1986 อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 37) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในแบบที่จริงจัง (High – Involvement Management) ว่าเป็นการทำให้สมาชิกทุกคนในองค์การมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจในการปฏิบัติงาน ในการแก้ปัญหาและการสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การ ซึ่งต้องอาศัยการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้อย่างทั่วถึงทั้งองค์การ ดังนี้

1) สารสนเทศ (Information) เป็นข้อมูลข่าวสารที่ทำให้พนักงานซึ่งมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจ ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ ระบบงาน ระดับและชนิดของผลงานที่ต้องการ

2) ความรู้และทักษะ (Knowledge and Skills) เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประสิทธิผลของงานและความสำเร็จขององค์การ เป็นความรู้และทักษะในการบริหารและการปฏิบัติงาน

3) อำนาจ (Power) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบาย และกลยุทธ์ การปฏิบัติงานและการประเมินผลงาน

1) รางวัล (Rewards) เพื่อสร้างแรงจูงใจแก่พนักงานให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยการให้รางวัลนั้นขึ้นอยู่กับผลการปฏิบัติงานและความสำเร็จขององค์การ

การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังนี้ เป็นวิธีการที่ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และเป็นแนวทางในการกระจายอำนาจหน้าที่ในองค์การ เป็นส่วนของการปรับโครงสร้างองค์การ (Restructure) และปรับกระบวนการสู่ระดับล่างตลอดทั่วองค์การ แนวคิดนี้ได้แพร่หลายเข้าไปสู่องค์การที่เป็นธุรกิจ การบริหารและองค์การทางการศึกษามากขึ้นเรื่อยๆ และได้กลายเป็นส่วนสำคัญที่เป็นหัวใจในแนวคิดเรื่องการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management) ในที่สุด

การบริหารและจัดการศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน มีแนวคิดที่สำคัญ 4 ประการ (ฉลูวิทย์ ดิวังศ์ , 2545 : 21 –24) คือ

1) แนวคิดในการพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการของนักเรียน การจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารจัดการหลักสูตรให้มีคุณภาพในระดับปฏิบัติการที่สำคัญ 3 ประการ

1.1) โรงเรียนสามารถสร้างหลักสูตรระดับโรงเรียนที่เกิดจากการตัดสินใจร่วมกันของ

ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ได้แก่ชุมชน ผู้ปกครอง ครู ผู้บริหาร โรงเรียนและนักเรียน ในขอบเขตในอำนาจที่ได้รับจากเขตพื้นที่การศึกษาและระดับประเทศ

1.2) โรงเรียนสามารถจัดสรรทรัพยากรที่ได้รับการสนับสนุนจากเขตพื้นที่การศึกษา จากส่วนกลาง และชุมชนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียน ได้แก่ งบประมาณ คน วัสดุ ครุภัณฑ์ เทคโนโลยี เพื่อสนับสนุนในการบริหารจัดการหลักสูตรให้เกิดประสิทธิผล

1.3) ครูสามารถจัดทำหลักสูตรรายวิชา และจัดการเรียนการสอนของครู ระดับห้องเรียน (classroom management) จะได้รับการสนับสนุน การให้คำปรึกษา การตรวจสอบและการอนุมัติจากผู้ปกครองและชุมชน ความคาดหวังที่จะเกิดขึ้นคือ ผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดขึ้นกับนักเรียนจะเป็นที่พึงพอใจของผู้ปกครอง ชุมชนและสังคมมากขึ้น

ข้อสมมุติฐานที่อยู่ภายใต้แนวคิดนี้คือ การเปลี่ยนโครงสร้างการตัดสินใจจะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนวิธีสอนของครู ซึ่งจะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในระดับสูงขึ้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบเป็นเรื่องที่เกิดตามมาของบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนและชุมชนในการจัดการศึกษา สิ่งตามมาคือ ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นของโรงเรียนและชุมชนที่ต้องการจัดการศึกษาให้สนองต่อความต้องการของผู้ปกครอง ชุมชน และสอดคล้องกับหลักสูตรของชาติ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เกิดขึ้นในโรงเรียนได้ 3 ระดับ คือ

2.1 ) โรงเรียนกับผู้ปกครองและชุมชน (School – Community Accountability) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับนโยบาย ภายใต้กรอบของอำนาจที่ได้รับจากเขตพื้นที่การศึกษา ในรูปคณะกรรมการโรงเรียน ที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 40 และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2543

2.2 ) ระดับผู้บริหารกับครูในโรงเรียน (Principle – Teachers Accountability) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารหลักสูตรในโรงเรียน โดยมีเป้าหมายที่นักเรียนเป็นศูนย์กลางของการจัดการศึกษา

2.3 ) ระดับห้องเรียน (Teacher – Students Accountability) มีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างหลักสูตรรายวิชาและการจัดการเรียนการสอน (Instructional Practices) ส่วนของความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นเกิดจากการที่ครูและนักเรียนร่วมกันตัดสินใจองค์กรของห้องเรียน จัดบรรยากาศของห้องเรียนที่เอื้อต่อการเรียนการสอน วิธีการเรียนการสอนและการประเมินผล

ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เพิ่มขึ้นในแต่ละส่วน ผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจะต้องแสดงความชัดเจนทั้งเป้าหมายและวิธีการ พร้อมทั้งจะได้รับการตรวจสอบเพื่อแสดงความโปร่งใส (Transparency) ในทุกๆ กรณีในส่วนที่รับผิดชอบ

ข้อสมมุติฐานภายใต้แนวคิดนี้ คือ การมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นนั้น เกิดจากผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะแสดงความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนที่จะเกิดขึ้นกับผู้เรียนเป็นสำคัญ

3) แนวคิดการเพิ่มพลังอำนาจในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนรับผิดชอบการสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ในการจัดการศึกษาของผู้มีส่วนรับผิดชอบได้อธิบายว่า การเพิ่มพลังในอำนาจนั้น เป็นเรื่องของทีมงานหรือบุคคลที่แสดงความรับผิดชอบในการปรับปรุงและพัฒนางานในส่วนที่รับมอบหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ซึ่งต้องอาศัยความคิดและดำเนินการที่สร้างสรรค์ ภายใต้ความยินยอมของบุคคลในทุกระดับ ดังนั้นการกระตุ้นการเพิ่มพลังอำนาจในส่วนที่รับผิดชอบ จึงต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ

3.1) ผู้บริหารจะต้องให้อำนาจกับทีมงานหรือบุคคลในการทำงานอย่างเต็มที่ ทั้งอำนาจการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ การบริหารทรัพยากรและความชอบธรรมต่างๆ ในขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมาย

3.2) การกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจให้กับสายงานในระดับต่ำลงไปจะต้องเกิดขึ้น โดยที่ผู้บริหารไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือเข้าไปมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของสมาชิก

3.3) จะต้องเปลี่ยนความคิดและการปฏิบัติในเรื่องของอำนาจ การควบคุมที่เคยเป็นของผู้บริหารแต่ผู้เดียว มาเป็นการควบคุมด้วยกลุ่มสมาชิก โดยใช้ผลงานภาพรวมที่ปรากฏในระยะยาว ดังนั้นการควบคุมจึงเป็นเรื่องของทุกคนในองค์กร

3.4) องค์กรจะต้องมีสภาพที่สมาชิกสามารถสร้างสรรค์งานได้อย่างเต็มความสามารถและศักยภาพที่มีอยู่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขั้นพื้นฐานขององค์กร คุณภาพชีวิต และผลประโยชน์ที่สมาชิกต้องการ

3.5) เป็นสภาพการทำงานที่มีแรงกระตุ้นจากพลังจิต (Psychological Energy) ของสมาชิก ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นภายใน สมมุติฐานภายใต้แนวคิดในการเพิ่มพลังแห่งอำนาจ การบริหาร และการจัดการศึกษาที่โรงเรียนเป็นฐาน คือการมีพลังอำนาจที่จะบริหารและจัดการศึกษาในโรงเรียนอย่างสร้างสรรค์ในบริบทที่รับผิดชอบของสมาชิกในแต่ละส่วน จะช่วยให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ตามที่ผู้มีส่วนได้เสียต้องการ

4) แนวคิดเกี่ยวกับอัตตประโยชน์ทางด้านการบริหาร โครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศมีความหลากหลายและแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด การเริ่มใช้แนวคิดใหม่ในการบริหารและการจัดการศึกษาของประเทศตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จึงถือเป็นอัตตประโยชน์ทางด้านการบริหารอย่างยิ่ง สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

4.1) การบริหารจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจมาเป็นการกระจายอำนาจให้ผู้มี

ส่วนได้เสียได้ใช้อำนาจในการบริหารจัดการในขอบเขตที่เหมาะสม มีส่วนที่จะแสดงความรับผิดชอบที่เกิดจากการร่วมตัดสินใจในอันที่จะแสดงความชัดเจนที่เป้าหมายและวิธีการที่สามารถตรวจสอบได้ โดยบุคคลและกลุ่มคนที่มีส่วนได้เสียเหล่านั้นสามารถสร้างพลังอำนาจเชิงสร้างสรรค์ การดำเนินการเพื่อให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเป็นที่พึงพอใจ

4.2) เริ่มต้นใช้กรอบความคิดใหม่ที่เปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาได้ใช้ความรู้ที่หลากหลาย มีความครอบคลุมและสนองตอบต่อผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดกับนักเรียนอย่างแท้จริง

4.3) การเปลี่ยนแนวคิดในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรของประเทศในการจัดการศึกษา ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และอื่นๆ ที่มีความสูญเปล่าของทรัพยากรของ ประเทศอย่าง มหาศาลในระยะเวลาที่ผ่านมา การให้หน่วยปฏิบัติการศึกษาในระดับโรงเรียนหรือเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยที่แสดงผลสัมฤทธิ์เป็นผู้จัดตั้งและใช้งบประมาณ โดยมีผู้มีผลประโยชน์ร่วมในการจัดการศึกษาเป็นผู้ควบคุม และตรวจสอบการใช้ทรัพยากรจะช่วยลดการสูญเปล่า และเกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น

การบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นผลที่เกิดจากการแบ่งส่วนของอำนาจ(De-concentration) จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น (เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา) ให้มีอำนาจในการตัดสินใจจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป โดยใช้หลักการมีส่วนร่วมแบบเท่าเทียม (Equity Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาของสถานศึกษา ได้แก่ โรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เพื่อให้สถานศึกษาเกิดพลังอำนาจในการพัฒนาคุณภาพ การศึกษา

**สรุป** แนวคิดการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management ,SBM) ได้แนวคิดจากรูปแบบการบริหารในเชิงธุรกิจที่เป็นระบบ เพื่อมุ่งปรับปรุงคุณภาพขององค์กร ที่ต้องการให้ทุกคนในองค์กรได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานที่มุ่งคุณภาพ โดยปรับกระบวนการบริหาร จากบนสู่ระดับล่าง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ตามแผนภูมิประกอบ (กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา, ม.ป.ป. : 127 ) ดังนี้



กระจายอำนาจทางการบริหารจัดการมากกว่าจะเป็นอำนาจการเมือง และให้เกิดการตัดสินใจในระดับโรงเรียนภายใต้กรอบนโยบายของท้องถิ่นและของรัฐ ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนยังมีความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ในการใช้ทรัพยากรที่จัดสรรให้

American Association of School Administration ได้ให้ความหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในการปรับปรุงการศึกษา เปลี่ยนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจจากระดับรัฐและเขตการศึกษาไปยังโรงเรียน โดยให้ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักเรียน และผู้ปกครองมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการศึกษามากขึ้น ให้มีหน้าที่และรับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ บุคลากรและหลักสูตร

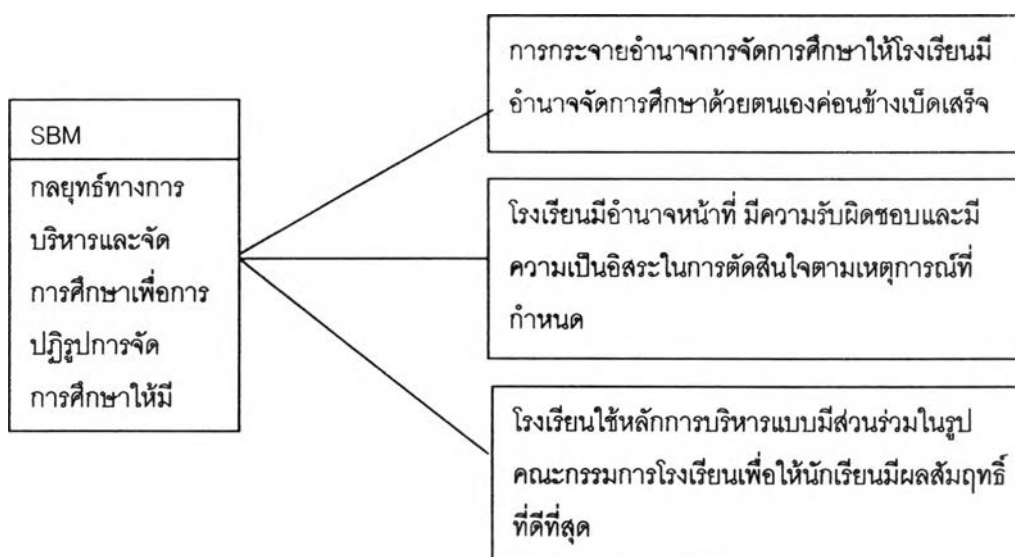
Assessment of School – Based Management (1996, อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 14) ระบุว่า การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการกระจายอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางไปยังชุมชนและโรงเรียน โดยให้คณะกรรมการโรงเรียน ซึ่งประกอบไปด้วย ผู้บริหารโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง สมาชิกในชุมชน และในบางโรงเรียนมีตัวแทนนักเรียนเป็นกรรมการด้วย ได้มีอำนาจควบคุมสิ่งที่เกิดขึ้นในโรงเรียน การที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในระดับโรงเรียนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะทำให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนมากขึ้น และทำให้ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียนนั้นเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 2) ระบุว่า SBM (School - Based Management หรือ Site – Based Management) หมายถึงการบริหารและการจัดการศึกษาที่หน่วยปฏิบัติโดยมีโรงเรียนเป็นฐาน หรือเป็นองค์การผลิตในการจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจบริหารและจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปยังโรงเรียน ให้โรงเรียนมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ มีความอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากรและบริหารทั่วไป ภายใต้คณะกรรมการโรงเรียน (School Board) หรือ School Committee หรือ School Council ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนศิษย์เก่า ผู้แทนนักเรียน และผู้บริหารโรงเรียนเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปโดยมีส่วนร่วมและตรงตามความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครองและชุมชนมากที่สุด

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ ( 2541 : 16) ได้ให้ความหมายการบริหารและการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นฐานว่า เป็นการจัดการศึกษาที่ใช้โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง (School – Centred Administration) โดยผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ในการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร ครู ผู้ปกครอง ชุมชน นักเรียน ได้เข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำ (Advice) การช่วยเหลือ (Assist) การประเมิน (Assess) และการอนุมัติ (Approve) โดยใช้หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Administration) ผู้บริหารโรงเรียนเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และนำมติในที่ประชุมไปใช้

จัดการศึกษา (School Management) ให้นักเรียนเกิดผลสัมฤทธิ์ทางด้านวิชาการ จนเป็นที่พึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสีย

สรุป การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ 1) โรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญของการตัดสินใจ จึงควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและจัดการงบประมาณให้กับโรงเรียนมากขึ้น 2) การมีส่วนร่วมและการมีความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นปัจจัยสำคัญ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานถือเป็นกลยุทธ์ทางการบริหารจัดการ โดยการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาจากส่วนกลาง ไปยังโรงเรียนให้มากที่สุด ให้โรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจบริหารจัดการด้วยตนเอง ทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร และบริหารทั่วไป ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้โรงเรียนมีผลสัมฤทธิ์ที่ดีที่สุด และเป็นไปตามความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงได้จากแผนภูมิ ดังนี้ (กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา, 2544 : 2)



แผนภูมิที่ 5 แสดงกลยุทธ์การจัดการบริหาร จัดการศึกษา เพื่อการปฏิรูปการจัดการศึกษา

Cheng (1996, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 16 – 18) ได้จัดทำข้อสรุปเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของแนวคิดเรื่องการบริหารโรงเรียนตามแนวแบบดั้งเดิม ที่มีการควบคุมการภายนอก กับรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ซึ่งเป็นแนวทางแบบใหม่ ดังนี้

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดระหว่างการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานกับการบริหารโดยการควบคุมจากภายนอก

แนวคิด / หลักการ	การบริหารแบบควบคุมจากภายนอก	การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)
แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มีเป้าหมายที่จำกัด</li> <li>▪ สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาไม่ซับซ้อนและไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง</li> <li>▪ ไม่มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา</li> <li>▪ เน้นมาตรฐานเดียวกันและการไม่เปลี่ยนแปลง</li> <li>▪ คำนึงถึงปริมาณเป็นหลัก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มีเป้าหมายที่หลากหลาย</li> <li>▪ สิ่งแวดล้อมทางการศึกษาซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา</li> <li>▪ มีความจำเป็นสำหรับการปฏิรูปการศึกษา</li> <li>▪ เน้นประสิทธิภาพและการเปลี่ยนแปลง</li> <li>▪ คำนึงถึงคุณภาพเป็นหลัก</li> </ul>
หลักการที่ใช้ในการบริหารโรงเรียน	<p><b>โครงสร้างมาตรฐาน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ใช้มาตรฐานเดียวกันของวิธีการและกระบวนการเพื่อบรรลุเป้าหมาย</li> <li>▪ เน้นผลงานที่อ้างอิงเกณฑ์มาตรฐาน</li> </ul> <p><b>การรวมอำนาจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ควรมีการควบคุมเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา</li> <li>▪ เน้นการควบคุมเป็นกระบวนการ</li> </ul> <p><b>หลักการของระบบปฏิบัติตามคำสั่ง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ถูกควบคุมจากภายนอก</li> <li>▪ รับคำสั่งให้ปฏิบัติ</li> <li>▪ ตรวจสอบยาก</li> </ul> <p><b>การควบคุมตามโครงสร้าง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มีการนิเทศติดตามจากภายนอก</li> <li>▪ เพิ่มการควบคุมตามระบบราชการ</li> </ul>	<p><b>ความหลากหลาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ มีหลายวิธีที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย</li> <li>▪ เน้นความยืดหยุ่น</li> </ul> <p><b>การกระจายอำนาจ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ปัญหาควรถูกแก้ไขที่ฤดูกาลทะเล</li> <li>▪ มุ่งประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา</li> </ul> <p><b>หลักการของระบบบริหารตนเอง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ บริหารตนเอง</li> <li>▪ แก้ปัญหาด้วยตนเอง</li> <li>▪ รับผิดชอบและตรวจสอบง่าย</li> </ul> <p><b>การมีส่วนร่วม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ พัฒนาทรัพยากรในองค์กร</li> <li>▪ สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง</li> </ul>



## หลักการสำคัญในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน

การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จมากกว่า รูปแบบการบริหารการจัดการศึกษาที่ผ่านมา เนื่องจากยึดหลักการสำคัญต่อไปนี้

1) หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา จากกระทรวงและส่วนกลางไปยังสถานศึกษามากที่สุด โดยมีความเชื่อว่าโรงเรียนเป็นหน่วยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการศึกษาของเด็ก

2) หลักการมีส่วนร่วม (Participation or Collaboration or Involvement) เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการบริหารตัดสินใจและร่วมจัดการศึกษาทั้งครู ผู้ปกครอง ตัวแทนชุมชน ตัวแทนศิษย์เก่าและตัวแทนนักเรียน การที่บุคคลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จะเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและจะรับผิดชอบในการจัดการศึกษามากขึ้น

3) หลักการคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ประชาชน (Return Power to People) ในอดีต การจัดการศึกษาจะทำกันหลากหลาย โดยอาจจะให้วัดหรือองค์กรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ภายหลังได้ให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัดการศึกษาเพื่อให้เกิดเอกภาพและมาตรฐานการศึกษา แต่เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ความเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว การจัดการศึกษาโดยส่วนกลางเกิดความล่าช้า ไม่สนองตอบความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง จึงได้มีการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น และประชาชนได้จัดการศึกษาเองอีกครั้ง

4) การทำงานให้บรรลุเป้าหมายทำได้หลายวิธี การเปิดโอกาสให้โรงเรียนมีระบบบริหารตนเอง มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานภายใต้นโยบายและเป้าหมายที่กำหนดโดยส่วนกลาง ผลที่ได้รับน่าจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเดิม

5) หลักการตรวจและถ่วงดุล (Check and Balance) จากหลักการนี้ ส่วนกลางมีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมมาตรฐานเมืองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพและมาตรฐานเป็นไปตามกำหนดและเป็นไปตามนโยบายของส่วนกลาง (อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : ค – ง)

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544 : 3) ได้กล่าวถึงหลักการอื่นๆ เพิ่มเติม ดังนี้

1) หลักการมีภาวะผู้นำแบบเกื้อหนุน หลักการนี้เน้นการมีผู้นำที่เน้นการสนับสนุนและอำนวยความสะดวก ไม่ใช่ภาวะผู้นำแบบชี้แนะหรือสั่งการ

2) หลักการพัฒนาทั้งระบบ (Whole School Approach) คือมีการปรับทั้งในเรื่องโครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร โดยในการเปลี่ยนแปลงต้องให้ระบบทั้งหมดเห็นด้วยและสนับสนุน

ถวิล มาตรเยี่ยม (2544 : 42) มีความเห็นว่าควรยึดหลักการริเริ่ม (Principle of Human Initiative) ด้วยเช่นกันโดยกล่าวว่า ท่ามกลางความหลากหลายและซับซ้อนของกิจการการศึกษา

จำเป็นต้องอาศัยการริเริ่ม และความคิดสร้างสรรค์ของสมาชิกโรงเรียนในการกำหนดหน้าที่ และเพิ่มพูนคุณภาพการศึกษา ฉะนั้นเป้าหมายของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานก็เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่สมาชิกของโรงเรียนจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ร่วมกันพัฒนาศักยภาพ ความริเริ่มและความสามารถ เพื่อเป็นพลังสร้างคุณภาพการศึกษาและพัฒนาโรงเรียน

กลยุทธ์การบริหาร (Management Strategies) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้สะท้อนให้เห็นกลยุทธ์การบริหารที่สำคัญ ดังนี้

1) ความเชื่อเรื่องธรรมชาติมนุษย์ (Assumption about Human Nature) มีหลายแบบ ซึ่งผู้บริหารโรงเรียนสามารถเลือกใช้ให้เหมาะสมกับครูหรือนักเรียนตามความเหมาะสม เช่น ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ Mc Gregor (Cheng, 1996) หรือตามทฤษฎีของ Maslow และ Alderfer ที่แสดงให้เห็นว่าครูกับนักเรียนมีความต้องการที่แตกต่างกัน ความต้องการพื้นฐานคือการมีส่วนร่วมในสังคม การประสบความสำเร็จตามต้องการ การมีโอกาสรับการพัฒนา และการได้ทำงานที่ท้าทายและยากขึ้น

2) ในด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นองค์การของโรงเรียน (Concept of School Organization) โรงเรียนไม่ใช่เป็นเพียงสถานที่เตรียมอนาคตให้เด็กเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานที่ที่นักเรียน ครู และผู้บริหารได้อยู่ร่วมกัน อาศัย เติบโตและพัฒนาไปด้วยกัน หากไม่มีการพัฒนาครู และทั้งครูและผู้บริหารไม่ได้ร่วมมือกัน การพัฒนาก็จะไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องจะไม่ทำให้นักเรียนมีชีวิตการเรียนที่มีคุณค่าและมีคุณภาพที่แท้จริงได้ โรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจึงเป็นสถานที่ที่เด็ก ๆ ได้เติบโต ผู้บริหารและครูได้รับการพัฒนา ซึ่งผลการพัฒนาร่วมกันนี้ทำให้เกิดผลดีต่อประสิทธิผลของโรงเรียนโดยรวม

3) ในด้านรูปแบบการตัดสินใจ (Decision Making Style) ปัจจุบันภารกิจในการจัดการศึกษาและสภาพแวดล้อมภายนอกโรงเรียนมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจสั่งการในระดับโรงเรียนจึงควรมีลักษณะร่วมมือกันใช้อำนาจ ด้วยเหตุผลดังนี้ เพื่อช่วยกันพัฒนาเป้าหมายของโรงเรียน, เพื่อช่วยให้การบริหารธุรกิจและเป้าหมายเกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น, เพื่อสร้างโอกาสให้สมาชิกได้เรียนรู้และพัฒนาความเข้าใจร่วมกัน และเพื่อกระตุ้นให้ครู ผู้ปกครองและนักเรียนมีความรู้สึกผูกพันกับโรงเรียน

4) ในเรื่องแบบภาวะผู้นำ (Leadership Style) ทฤษฎีของ Sergiovanni (1984, อ้างถึงใน อุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 28) ได้จัดระดับภาวะผู้นำของครูใหญ่ ไว้เป็น 5 ระดับ ได้แก่ ภาวะผู้นำด้านเทคนิค (Technical Leadership) ภาวะผู้นำด้านมนุษย (Human Leadership) ภาวะผู้นำด้านการศึกษา (Educational Leadership) ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Leadership) และภาวะผู้นำทางวัฒนธรรม (Cultural Leadership) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ผู้บริหารโรงเรียนจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารต้องใช้แบบภาวะผู้นำที่หลากหลาย คือนอกจากใช้

ภาวะผู้นำด้านเทคนิค และภาวะผู้นำด้านมนุษยแล้ว ยังต้องใช้ภาวะผู้นำด้านการศึกษา ภาวะผู้นำเชิงสัญลักษณ์ และภาวะผู้ทางวัฒนธรรมอีกด้วย

5) ในด้านกลยุทธ์การใช้อำนาจ (Use of Power) ในการบริหารทั่วไป ความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ตามทฤษฎีที่ว่าด้วยที่มาของอำนาจ (Source of power) ของ French and Raven นั้น ได้แบ่งที่มาของอำนาจพื้นฐานไว้เป็น 5 แบบ คือ อำนาจจากการให้รางวัล (Reward Power) อำนาจจากการบังคับ (Coercive Power) อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) อำนาจจากการอ้างอิง (Reference Power) อำนาจจากความรู้ความเชี่ยวชาญ (Expert Power) การใช้ อำนาจจากการอ้างอิงและอำนาจจากการใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญจะมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาวิชาชีพครู ต่อการเป็นผู้นำครู และการสนับสนุนให้ครูและนักเรียนได้ใช้ศักยภาพของตนอย่างเต็มที่

6) ในด้านทักษะเฉพาะในการบริหาร (Management Skills) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานต้องใช้ทักษะและแนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับการบริหารมากขึ้น เช่น วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจ ใช้ทักษะการแก้ความขัดแย้ง การใช้กลยุทธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์การ

7) ด้านการใช้ทรัพยากร (Use of Resource) การให้โรงเรียนมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรด้วยตนเอง ทำให้โรงเรียนได้บริหารงานบรรลุเป้าหมายตามสภาพการณ์ของโรงเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องสิ้นเปลืองบุคลากร งบประมาณ และเวลาในการควบคุมและตรวจสอบ

#### บทบาทของโรงเรียน (Role of School)

บทบาทของโรงเรียนและบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน พบว่ามีบทบาทที่เปลี่ยนไปจากการบริหารแบบเดิม ดังนี้

1) โรงเรียนที่มีการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจะมุ่งเน้นในการพัฒนาครูและนักเรียนตามสภาพขององค์การ ดังนั้นบทบาทของโรงเรียนจึงเป็นไปในลักษณะริเริ่มการพัฒนาแก้ปัญหาและทำทุกอย่างเพื่อประสิทธิผลการจัดการเรียนการสอนของนักเรียนและครู

2) บทบาทของหน่วยงานจากส่วนกลางหรือหน่วยงานที่กำกับดูแลทางการศึกษา (Role of Education Department) โรงเรียนที่ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน จะมีบทบาทสำคัญต่องานของโรงเรียนเองโดยตรง หน่วยงานจากส่วนกลาง หรือภายนอกจะมีบทบาทในลักษณะเป็นที่ปรึกษาหรือผู้ให้การสนับสนุนเท่านั้น

3) บทบาทของผู้บริหารโรงเรียน (Role of Administration) บทบาทของผู้บริหารในแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนั้น ผู้บริหารจะเป็นผู้นำการพัฒนาไปสู่เป้าหมายเป็นผู้กระตุ้นและชักนำการใช้กำลังคนเป็นผู้พัฒนาทรัพยากร และเป็นผู้พัฒนาเป้าหมายใหม่ๆ ของโรงเรียน โดยมีความร่วมมือและเกี่ยวข้องกับฝ่ายต่างๆ และแสวงหาทรัพยากรเพื่อพัฒนาโรงเรียน

4) บทบาทของครู (Role of Teacher) การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน บทบาทสำคัญของครู คือ การเป็นผู้ร่วมงาน เป็นผู้ร่วมตัดสินใจ เป็นนักพัฒนา และนักปฏิบัติ ครูจะมีส่วนร่วมในการวางแผนและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การสอนมีประสิทธิภาพ และร่วมพัฒนาโรงเรียนอย่างกระตือรือร้น

5) บทบาทของผู้ปกครอง (Role of Parents) ผู้ปกครองจะได้รับการบริการเชิงคุณภาพมากขึ้น นั่นคือเด็กในความปกครองจะได้รับการศึกษาตามความต้องการ บทบาทของผู้ปกครองคือผู้ร่วมห็น และผู้สนับสนุน ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา ให้ข้อมูลข่าวสาร สนับสนุนด้านทรัพยากรช่วยเหลือและร่วมแก้ไขในกรณีที่โรงเรียนเกิดปัญหา

#### บรรยากาศของโรงเรียน

ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การ (Human Relationship) Cheng (1996, อ้างถึงในอุทัย บุญประเสริฐ, 2543 : 33 –34) ได้แบ่งบรรยากาศสิ่งแวดล้อมองค์การเป็น 4 แบบคือ 1) แบบผูกพัน (Commitment Style) 2) แบบไม่มีหัวหน้า (Headless Style) 3) แบบปล่อย (Disengagement Style) 4) แบบควบคุม (Control Style) ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ความสัมพันธ์ของคนในโรงเรียนจะเป็นแบบการร่วมมือและเป็นแบบเปิด มีการทำงานเป็นทีม ความสัมพันธ์ของคนในองค์การเป็นแบบผูกพัน (Commitment Style)

## 2.7 คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการจัดการศึกษาให้กับประชาชนเป็นเวลา 12 ปี คือตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 (6 – 3 – 3) โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้เรียนดำรงชีวิตอยู่ในสังคมและอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข มีความรู้ความสามารถและทักษะในการแสวงหาความรู้อย่างต่อเนื่องได้ตลอดชีวิตและทันต่อการเปลี่ยนแปลง พัฒนาตนเองและมีบทบาทร่วมมือสร้างสรรค์ชุมชน ประเทศชาติ จากนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ที่กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างการบริหาร การศึกษามุ่งกระจายอำนาจและเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายการจัดการศึกษาที่ให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางการศึกษา โดยใช้รูปแบบการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน(SBM) ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารแนวใหม่ในรูปของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

#### ความเป็นมาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารสถานศึกษาโดยมีองค์คณะบุคคล มีความเป็นมา ดังนี้ คำว่า "กรรมการศึกษา" นี้ ได้กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 นับเป็นพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับแรกของประเทศไทย ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2464 พร้อมกันนี้ได้บังคับให้เด็กไทยเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาตั้งแต่อายุ 7 ปีเต็ม หรือย่างเข้าปีที่ 8 จนถึงอายุ 14 ปีเต็ม

(ภิญโญ สาร, อ้างถึงใน ไพโรจน์ พรหมมีเนตร, 2534) อันเป็นการมอบภาระให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการศึกษาประจำโรงเรียนเป็นครั้งแรกในระบบการศึกษาไทย ต่อมาได้มีประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 และประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสมหลายครั้ง (ไพโรจน์ พรหมมีเนตร, 2534) โดยเฉพาะ วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เมื่อโรงเรียนประถมศึกษาโอนมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รัฐมีนโยบายที่จะให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2525 ต่อมารัฐบาลได้มีการปรับเปลี่ยนและยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา ให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับคณะกรรมการโรงเรียน คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. 2539

โรงเรียนประถมศึกษามีการแต่งตั้ง "กรรมการศึกษา" เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นที่ปรึกษา และให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของโรงเรียน ซึ่งโรงเรียนมัธยมศึกษาไม่เคยมีมาก่อน แต่ปัจจุบันได้รวมเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งมีนโยบายการบริหารเหมือนกัน

จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 38 วรรคสอง และวรรคสาม ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการเขตพื้นที่การ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดรายละเอียดให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

ข้อ 1 ขอบข่ายของสถานศึกษา (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 1)

สถานศึกษาที่ต้องดำเนินการสรรหา เลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย หรือหน่วยงานทางการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่นของรัฐที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ใน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ ยกเว้นสถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์การเรียนรู้ และสถานศึกษาเอกชน

ข้อ 2 จำนวนคณะกรรมการ (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 1 และข้อ 2)

2.1 สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน ให้มีคณะกรรมการ จำนวน 9 คน

2.2 สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวนนักเรียนเกินกว่า 300 คนขึ้นไป ให้มีคณะกรรมการจำนวน 15 คน

ข้อ 3 องค์ประกอบของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย

(กฎกระทรวง ฯ ข้อ 2)

- (1) ประธานกรรมการ (มาจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)
- (2) กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง จำนวน 1 คน
- (3) กรรมการที่เป็นผู้แทนครู จำนวน 1 คน
- (4) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 1 คน
- (5) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน
- (6) กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า จำนวน 1 คน
- (7) กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาในพื้นที่
  - สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 1 รูป หรือ 1 คน
  - สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 2 รูป หรือ 2 คน
- (8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
  - สถานศึกษาขนาดเล็ก จำนวน 1 คน
  - สถานศึกษาขนาดใหญ่ จำนวน 6 คน
- (9) ผู้อำนวยการสถานศึกษา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 4 คุณสมบัติของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4.1 คุณสมบัติทั่วไป ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 3)

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (5) ไม่เป็นคู่สัญญาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.

2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือสถานศึกษา  
ในเขตพื้นที่การศึกษา

ในกรณีผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ ผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามตาม (5) ต้องออกจากความเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้าม หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อถือได้ว่าตนเองได้เลิกประกอบกิจการหรือการใดๆ อันมีลักษณะดังกล่าวแล้วต่อผู้อำนวยการสถานศึกษา ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง หากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 3)

#### 4.2 คุณสมบัติเฉพาะ (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 4)

##### (1) กรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ปกครอง

(1.1) เป็นผู้ปกครองตามทะเบียนนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น

(1.2) ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษา หรือ ผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 4 (1))

(2) กรรมการที่เป็นผู้แทนครูต้องเป็นครูซึ่งทำหน้าที่หลักด้านการเรียนการสอน และการส่งเสริมการเรียนการสอนของผู้เรียนด้วยวิธีการต่างๆ ในสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 4 (2))

##### (3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรชุมชน

(3.1) เป็นสมาชิกขององค์กรชุมชน หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีสมาชิกรวมตัวกันไม่น้อยกว่า 15 คน เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมและชุมชน โดยส่วนรวมอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี มีผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารับรอง และมีที่ตั้งแน่นอนอยู่ในห้องที่ตำบล หรือแขวงที่เป็นภูมิลำเนาของนักเรียนในสถานศึกษา หรือห้องที่ตำบลหรือแขวงที่สถานศึกษาตั้งอยู่

(3.2) ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 4 (3))

##### (4) กรรมการที่เป็นผู้แทนศิษย์เก่า

(4.1) เป็นผู้ที่เคยศึกษาหรือสำเร็จการศึกษาจากสถานศึกษานั้น

(4.2) ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น (กฎกระทรวง ฯ ข้อ 4 (4))

- (5) กรรมการที่เป็นผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ หรือผู้แทนองค์กรศาสนาที่ทางราชการรับรองในพื้นที่ ได้แก่ พระภิกษุสงฆ์ หรือผู้นับถือศาสนาที่ทางราชการรับรอง (ศาสนาที่ทางราชการรับรองได้แก่ พุทธ คริสต์ อิสลาม พราหมณ์ ฮินดู และซิกข์)
- (6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- (6.1) ไม่เป็นครู เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ที่ปรึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับสถานศึกษานั้น
- (6.2) เป็นกรรมการสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาไม่เกิน 3 แห่ง ในเวลาเดียวกัน

#### ข้อ 5 วาระการดำรงตำแหน่ง

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ (กฎกระทรวง ข้อ 7)

#### ข้อ 6 การพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- 6.1 ตาย
- 6.2 ลาออก
- 6.3 คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ทำให้เสื่อมเสียต่อสถานศึกษาหรือหย่อนความสามารถ
- 6.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม อย่างใดอย่างหนึ่งสำหรับกรรมการประเภทนั้น
- 6.5 พ้นจากการเป็นพระภิกษุสงฆ์เฉพาะกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนที่เป็นพระภิกษุสงฆ์

การดำเนินงานด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแรกของการปฏิรูปการศึกษายังมีปัญหาด้านการสรรหา การบริหารและการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มุ่งหมายไว้ ประกอบกับการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการใหม่ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2546 จึงมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 38 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับกฎกระทรวงกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน



กระทรวงศึกษาธิการ จึงจัดทำคู่มือการสรรหา และการเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้ประกาศใช้แล้ว เมื่อ เดือนมกราคม 2547 และขณะนี้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่งกำลัง ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการชุดใหม่ ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับจากวันที่ประกาศใช้

### **บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุน กิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรฐานในการบริหารจัดการทางการศึกษา ทั้งนี้ การดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จนั้นสถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานต้องเข้าใจ บทบาทหน้าที่ของกันและกัน ควรมีรูปแบบ วิธีการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผลตามที่ร่วมกันกำหนดขึ้น

### **บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน**

เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สถานศึกษามี บทบาทหน้าที่ดังนี้ (คู่มือปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547)

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและ แผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา ตลอดจนบริบทและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น
2. จัดตั้งงบประมาณ และรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา
3. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และความต้องการของนักเรียน ชุมชน และท้องถิ่น
4. จัดการเรียนการสอน สภาพแวดล้อม บรรยากาศการเรียนการสอนที่เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการ การศึกษาอย่างต่อเนื่อง
5. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและแนวปฏิบัติต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
6. กำกับติดตาม ประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพิจารณาความดีความชอบ การพัฒนา และการดำเนินการทางวินัยกับครูและบุคลากร ทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด
7. ระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผล

ประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา

8. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพในสถานศึกษา และให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอกสถานศึกษา รวมทั้งการรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

9. ส่งเสริมความเข้มแข็งให้กับชุมชน และสร้างความสัมพันธ์กับสถานศึกษาและสถาบันอื่นในชุมชน และท้องถิ่น

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในสถานศึกษา หรือตามที่ได้รับมอบหมาย และตามที่กฎหมายกำหนด

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.

2546 รวมทั้งอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ดังนี้

1. กำกับ การดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการกิจการด้านต่างๆ ของสถานศึกษา

3. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนด

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) กำกับ (2) ส่งเสริม สนับสนุน และ (3) มีอำนาจอื่นตามที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด ซึ่งมีกรอบในการดำเนินงาน ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการกำกับ หมายถึงการกำกับให้สถานศึกษาดำเนินงานด้านวิชาการ

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

อำนาจหน้าที่ในการกำกับกำกับการดำเนินงานของสถานศึกษา หลายคนเปรียบเทียบว่าการทำหน้าที่คล้ายกรรมการกำกับเส้น (Line man) ในกีฬาฟุตบอล มีหน้าที่ยกธงเมื่อผู้เล่นไม่ปฏิบัติตามกติกา ซึ่งโดยบทบาทนี้ คณะกรรมการสถานศึกษาต้องคอยกำกับสถานศึกษา โดยการติดตามการปฏิบัติงานของสถานศึกษา รวมทั้งให้ความเห็น ให้ข้อเสนอแนะและคำปรึกษา เพื่อให้สถานศึกษาดำเนินการให้เป็นไปตามกติกา หากสถานศึกษาดำเนินการไม่สอดคล้อง หรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายดังกล่าว คณะกรรมการสถานศึกษาต้องเสนอความเห็นไปยังกรรมการตัดสิน (เปานกหวีด) ซึ่งได้แก่ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อพิจารณาสั่งการ หรือแจ้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2. อำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนได้อย่างกว้างขวางทั่วถึง และจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ ครุฑธา เชื่อถือของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

จากบทบาทหน้าที่และอำนาจของสถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าว อาจเปรียบเทียบกับบทบาทหน้าที่ ดังตารางต่อไปนี้

บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานและคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน

บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา	บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา
<p>1. ด้านวิชาการ</p> <p>1.1 พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>1.2 บรรยายภาคการเรียนการสอนที่เหมาะสม และส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการจัดการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง</p> <p>1.3 จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และรายงานผลการประเมินให้คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบ</p> <p>2 ด้านงบประมาณ</p> <p>2.1 จัดตั้งและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>2.2 จัดตั้งและรับผิดชอบการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>2.3 ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติ ฯลฯ เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p>	<p>1. ด้านวิชาการ</p> <p>1.1 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักสูตรของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของผู้เรียน ชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>1.2 ให้ข้อเสนอแนะ และส่งเสริมสนับสนุนในการจัดบรรยายภาค สภาพแวดล้อม กระบวนการเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อการจัดการและพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง</p> <p>1.3 จัดระบบและการดำเนินการตามระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา</p> <p>2. ด้านงบประมาณ</p> <p>2.1 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง และการใช้จ่ายงบประมาณของสถานศึกษา</p> <p>2.2 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารการเงิน และการจัดหารายได้จากทรัพย์สินของสถานศึกษา หรือปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p>

บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา	บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
<p>3.ด้านการบริหารงานบุคคล ดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา</p> <p>4.ด้านการบริหารทั่วไป</p> <p>4.1 จัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>4.2 ดำเนินการและกำกับ ติดตาม และประเมินผลงานตามแผนงาน โครงการของสถานศึกษา</p>	<p>3.ด้านการบริหารงานบุคคล ปฏิบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน</p> <p>4.ด้านการบริหารทั่วไป</p> <p>4.1 ให้ความเห็น เสนอแนะและให้คำปรึกษาในการจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผน ของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รวมทั้งความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>4.2 รับทราบ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาและกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น และรายงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เมื่อสถานศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ตลอดจนนโยบาย และแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน</p>

บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษา	บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
<p>4.3 ระดมทรัพยากร เพื่อการศึกษารวมทั้งปกครองดูแลรักษาบำรุง ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>4.4 ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ฯลฯ ในการดำเนินการด้านต่างๆ ตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>4.5 ส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ ในชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา หรือตามที่ได้รับมอบหมายและตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p>	<p>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น</p> <p>4.3 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ประสานส่งเสริม สนับสนุนเกี่ยวกับการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษารวมทั้งปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>4.4 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ แนวปฏิบัติ ฯลฯ ในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถานศึกษาตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด</p> <p>4.5 ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาในการส่งเสริมความเข้มแข็งในชุมชนและสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นๆ ในชุมชนและท้องถิ่น ปฏิบัติตามหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการ</p> <p>4.6 ปฏิบัติตามหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถานศึกษา ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน</p>

ในกรณีที่คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่าการดำเนินงานของสถานศึกษาไม่สอดคล้องหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ นโยบาย ให้คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เสนอความเห็นดังกล่าวให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา รับทราบเพื่อพิจารณาสั่งการให้สถานศึกษาปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ต่อไป

### ปัญหาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจากอดีตถึงปัจจุบัน

สภาพการเป็นองค์คณะบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมกับสถานศึกษาจากอดีตจนถึงปัจจุบันที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการแบบองค์คณะบุคคลในระดับสถานศึกษา สรุปได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน , 2547)

1. คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานยังขาดความชัดเจนเรื่องบทบาทหน้าที่ว่าตนเองจะทำอะไร ทำอย่างไร และทำเพื่ออะไร
2. บุคคลที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ ส่วนใหญ่ได้รับการร้องขอจากสถานศึกษามากกว่าได้รับการคัดสรรจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ
3. วิธีการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการยังขาดทักษะ และประสบการณ์ เช่น ทักษะร่วมประชุมตัดสินใจ เป็นต้น
4. สถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าคณะกรรมการฯ เป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านทรัพยากรทางการศึกษามากกว่าเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลที่เกิดขึ้น
5. กรรมการสถานศึกษาส่วนหนึ่งยังคิดว่าการบริหารจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของสถานศึกษา คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเพียงที่ปรึกษา หรือเป็นผู้ปฏิบัติตามการร้องขอจากสถานศึกษา
6. กรรมการสถานศึกษาแต่ละคนมีภาระงานมาก การประชุมจึงขาดความต่อเนื่องและความพร้อมเพียง
7. ระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขาดคุณภาพ จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการบริหารจัดการ การนำข้อมูลไปใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อการตัดสินใจ การแก้ปัญหา หรือพัฒนางานการศึกษา ส่วนใหญ่จึงอยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกและประสบการณ์เดิม
8. ในอดีตสถานศึกษาขาดความคล่องตัวในการบริหาร ปัจจุบันสถานศึกษาเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวสูง สามารถบริหารกิจการได้ด้วยตนเอง แต่กรรมการสถานศึกษาบางส่วนยังขาดความชัดเจนในบทบาทที่จะต้องมีการกำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนจากคณะกรรมการสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด

### คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในความคาดหวังของการปฏิรูปการศึกษา

การกำกับ สนับสนุนและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษาเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาร่วมกัน ดังนั้นความคาดหวังของรัฐที่มีต่อคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สรุปได้ดังนี้

1. มีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะในการทำงานร่วมกับสถานศึกษา และมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

2. มีความกระตือรือร้น เต็มใจ อุทิศ ทุ่มเท และเสียสละเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา

3. มีปฏิสัมพันธ์ที่เคารพสิทธิพื้นฐานซึ่งกันและกัน

4. ยอมรับความสามารถของบุคคลที่มีความแตกต่างกัน

**บทบาทหน้าที่ของสถานศึกษาต่อการส่งเสริมภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษา**

สถานศึกษาเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งเป็นคณะบุคคลทำหน้าที่กำกับ และส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษาให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรฐานในการบริหารจัดการทางการศึกษา ทั้งนี้ การดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จนั้น สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรมีรูปแบบ วิธีการทำงานที่ประสานสอดคล้องกัน โดยมีจุดหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาให้บรรลุผลตามที่ร่วมกันกำหนดขึ้น โดยในส่วนของสถานศึกษาควรมีบทบาทในการส่งเสริมภารกิจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จะเข้ามาร่วมสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าในกิจการของสถานศึกษา ดังนี้

1. ความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาเป็นเรื่องใหม่ กรรมการสถานศึกษาบางคนอาจไม่เข้าใจบทบาทตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของตนและของสถานศึกษา ในระยะแรกเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถานศึกษาจะต้องจัดประชุมทำความเข้าใจในบทบาทของแต่ละฝ่ายร่วมกัน

2. สร้างความตระหนักต่อบุคลากรและชุมชน ถึงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อพัฒนาองค์คณะบุคคลและสถานศึกษาสู่คุณภาพที่คาดหวัง

3. จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยทบทวนสาระของแผนพัฒนาร่วมกับคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อปรับให้เกิดเป็นแผนร่วมของสถานศึกษากับคณะกรรมการสถานศึกษา



4. จัดทำรายละเอียดงบประมาณและรับผิดชอบการจ่ายงบประมาณของสถานศึกษา โดยเสนอขอรับคำแนะนำจากคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อการปรับขยายทิศทางและรูปแบบวิธีการระดมและใช้ทรัพยากรเพื่อการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ
5. จัดทำรายละเอียด แผนงาน โครงการ และประมาณการค่าใช้จ่าย ที่จะระดมทุนจากผู้ปกครอง เพื่อขอรับความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการสถานศึกษา
6. พัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา นำเสนอคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อรับข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงและพัฒนาให้เหมาะสม
7. จัดกิจกรรมการเรียนรู้ บรรยากาศสิ่งแวดล้อมทางวิชาการที่เหมาะสม และเอื้อต่อกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นนักเรียนเป็นสำคัญ ตลอดจนส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้และพัฒนาตนเองของผู้เรียนให้เต็มศักยภาพ ทั้งนี้ ควรรายงานให้คณะกรรมการสถานศึกษารับทราบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการร่วมคิด ร่วมพัฒนา ร่วมรับผิดชอบและร่วมภาคภูมิใจ
8. ออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ
9. จัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา และให้ความร่วมมือในการประเมินคุณภาพการศึกษาจากหน่วยงานภายนอก รวมทั้งการรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการสถานศึกษา
10. จัดและพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหาร เพื่อให้เป็นพื้นฐานการตัดสินใจแก้ปัญหาหรือพัฒนาร่วมกัน และขจัดซึ่งการใช้ความคิดเห็นบนความรู้สึกและประสบการณ์
11. พัฒนาและปรับปรุง ระบบสื่อสารระหว่างบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เหมาะสม เพื่อให้คณะกรรมการและบุคลากรได้มีโอกาสสื่อความหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม จนสามารถทำความเข้าใจในข้อมูลเหตุผลต่างๆ นำไปสู่การพัฒนากิจการสถานศึกษาร่วมกัน
12. แต่งตั้ง มอบหมายให้มีคณะกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนา งานของคณะกรรมการสถานศึกษา และการนำมติที่ประชุมคณะกรรมการสถานศึกษา มาขยายผลสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ
13. รายงานผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา ต่อคณะกรรมการสถานศึกษาตามความเหมาะสม
14. เสนอแผนการประชุมคณะกรรมการให้มีความต่อเนื่อง จัดระเบียบวาระการประชุม นำเสนอประธานกรรมการสถานศึกษา และดำเนินการสนับสนุนการประชุมตั้งแต่การเตรียมการก่อนการประชุม ระหว่างประชุม สรุปรายงานการประชุม และแจ้งรายงานการประชุมอย่างเป็นระบบ

สรุป กรรมการสถานศึกษา หรือกรรมการศึกษา เป็นคณะบุคคลที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยเริ่มจากการจัดการระดับประถมศึกษา ในอดีตมาจนถึงปัจจุบันที่มีการรวมกับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี การมีกฎ หรือระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นแนวปฏิบัติที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ ในการคัดเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินงานของ โรงเรียน ให้สามารถมีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามกำหนดเท่านั้น บทบาทหน้าที่ และอำนาจในด้านกระบวนการบริหารที่เน้นคุณภาพ ความรู้ ความเข้าใจในการบริหารงานโรงเรียน ซึ่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ 4 ด้าน คือ งานวิชาการ งานบริหารบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหาร ทั่วไป ยังคงต้องเป็นไปตามบริบทของสถานศึกษาแต่ละแห่ง

แนวคิดที่สำคัญของการบริหารสถานศึกษาแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) คือ การให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ในการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนทั้งด้าน หลักสูตร การเงิน การงบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ด้วยระบบการมีส่วนร่วม แบบเป็นหุ้นส่วน (Partner) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่และ ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ในการแก้ปัญหาและจัดกิจกรรมการศึกษา ของโรงเรียนให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาโรงเรียนของตนเองเป็นหลักสำคัญ (อุทัย บุญประเสริฐ ในรวมบทความเชิงวิชาการฯ กรมสามัญศึกษา, 2544) จากคู่มือปฏิบัติงาน คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รวมทั้ง อำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลที่จะเกิดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา ดังนี้ (1) กำกับการดำเนินกิจการของสถานศึกษาให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้น พื้นฐาน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น (2) ส่งเสริมสนับสนุน การดำเนินการกิจการด้านต่างๆ ของสถานศึกษา (3) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนด (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นการบริหารงานที่เกิดจากความร่วมมือ ของบุคลากรในโรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีการกำหนด อำนาจหน้าที่ และขอข่วยการดำเนินงานแก่ทุกฝ่าย เป็นการให้ทุกฝ่ายได้รับรู้บทบาทของตนเอง ซึ่งจะสอดคล้อง กับการแสดงบทบาทหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพภายในโรงเรียนกับชุมชน

### ตอนที่ 3 การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา

#### 3.1 ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural – Functionalism)

##### 1) แนวความคิดทั่วไป

นักทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ศึกษาสังคมแบบสถิตย์ (Social Static) โดยสมมุติว่า "สังคมอยู่ในสภาพนิ่ง" (Static Condition) เพื่อศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับสัมพันธ์ภาพของส่วนต่างๆ (parts) ที่ประกอบกันเข้าเป็นสังคมหนึ่ง ที่เรียกว่า "โครงสร้าง" ของสังคม (Structure of a society) และส่วนย่อยหรือระบบย่อยของสังคมเหล่านี้ มีการทำหน้าที่ (function) ต่างๆ อย่างเป็นระบบ (system) เพื่อความดำรงอยู่ของแต่ละสังคม อันเป็นความมุ่งหมายสุดท้าย (goal) ของแต่ละสังคม ความอยู่รอดนี้หมายรวมกับกาลเวลาที่ผ่านไปด้วย

คำว่า "โครงสร้างของสังคม" หรือ structure of a society ในทฤษฎีนี้จะแตกต่างจากคำว่า "โครงสร้างสังคม" หรือ social structure ทางสังคมวิทยา ซึ่งส่วนมากจะหมายเฉพาะสัมพันธ์ภาพของพฤติกรรมต่างๆ ในเรื่อง kinship เท่านั้น แต่โครงสร้างของสังคม หมายถึง สัมพันธ์ภาพของกิจกรรมต่างๆ ที่มีปรากฏอยู่ในสังคมทุกสังคม อันได้แก่กิจกรรมด้านครอบครัว ญาติพี่น้อง การศึกษา อนามัย เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ความเชื่อถือ ศาสนา และอื่นๆ ด้วย

ส่วนคำว่า หน้าที่ หรือ function หมายถึง

1. การอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มวัฒนธรรมหรือสังคมจากส่วนใดส่วนหนึ่ง
2. ส่วนที่เป็นประโยชน์ซึ่งกลุ่มทำให้แก่สมาชิก เช่น ครอบครัวทำให้ทารกอยู่รอด หรือกลุ่ม

ใหญ่ช่วยใหญ่กลุ่มเล็กอยู่รอด

3. การเน้นถึงการรวมเอาส่วนต่างๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับส่วนทั้งหมด หรือหมายถึงการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างส่วนต่างๆ

4. การวิเคราะห์ทางหน้าที่ซึ่งใช้เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม คือสิ่งที่ปฏิบัติการอยู่ในสังคม หรือผลของโครงสร้างทางสังคมเฉพาะอย่าง เช่นระบบญาติพี่น้องหรือระบบชนชั้น หลักการนี้บางที่เรียกว่า โครงสร้าง - หน้าที่

นักโครงสร้าง-หน้าที่นิยม จะไม่สนใจอธิบายความเป็นมา (origin) ของสังคมและระบบย่อย โดยมุ่งที่จะอธิบาย

1. สัมพันธ์ภาพระหว่างการทำงานของระบบย่อยต่างๆ ภายในสังคม
2. สัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกของสังคมโดยส่วนรวม
3. สัมพันธ์ภาพระหว่างสมาชิกด้วยกัน

โดยศึกษาจากสังคมแบบต่างๆ ที่มีปรากฏอยู่ในปัจจุบันเป็นหลัก

## 2) ลักษณะสังคม

ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ถือว่าสังคมเป็นระบบกระทำการชนิดหนึ่ง (an operating system) ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ (subsystem) ระบบย่อยในระบบสังคมนี้ต่างปฏิบัติหน้าที่ (function) ในส่วนของตนตามความถนัด เช่น แบบทางการศึกษาทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรม ให้สอดคล้องกันไปกับการทำหน้าที่ของระบบย่อยอื่นๆ เพื่อการคงอยู่ของส่วนรวมทั้งหมด (ทำให้สังคมดำรงอยู่ได้) เปรียบเสมือนอวัยวะส่วนต่างๆ ของร่างกายคนเรา ดังนั้นระบบย่อยๆ เหล่านี้ก็เป็นอิสระ และรวมกันเป็นปึกแผ่นได้อย่างสมบูรณ์พอควร

หลักการใหญ่ๆ ของระบบกระทำการ มีดังนี้

1. สัมพันธภาพระหว่างส่วนต่างๆ ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นระบบแต่ละระบบนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์พอประมาณ อย่างน้อยจะต้องสามารถทำให้ระบบนั้นๆ ทำหน้าที่ของตนได้อย่างปกติ
2. ระบบแต่ละระบบมีความโน้มเอียงที่จะป้องกันตนเองจากการแทรกแซงหรือการทำลายจากระบบอื่น (boundary maintenance)
3. ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบางประการเกิดขึ้นภายในส่วนต่างๆ ของระบบ การเปลี่ยนแปลงนั้นตามปกติแล้วย่อมเป็นไปเพื่อความอยู่รอด หรือเพื่อการทำหน้าที่ที่ดียิ่งขึ้นเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมมากขึ้นกว่าเดิม
4. ตามปกติแล้วระบบแต่ละระบบจะกระทำการรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ระหว่างสัมพันธภาพของส่วนต่างๆ ของตนไว้เสมอ การเสียดุลยภาพในการปฏิบัติงานของส่วนต่างๆ ในบางครั้งถือว่าเป็นเหตุการณ์ผิดปกติ อาจอยู่ในภาวะปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ หรืออาจถูกแทรกแซงจากระบบอื่น
5. ระบบที่ไม่สามารถรักษาดุลยภาพไว้ได้ ในที่สุดจะสลายตัวกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบอื่น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นระบบแบบใหม่ได้

ระบบสังคมนี้จะต้องดำรงอยู่ตลอดไป แม้ว่าตัวบุคคลจะมีการเปลี่ยนแปลงเสมอ เนื่องจากการเกิด แก่ เจ็บ ตาย และการที่สังคมดำรงอยู่ได้จะต้องมีโครงสร้าง เพื่อทำหน้าที่สำคัญต่างๆ ในสังคม ได้แก่ การมีสถาบันหลัก คือสถาบันครอบครัว เศรษฐกิจ ศาสนา การเมือง การศึกษา สันทนาการ ซึ่งมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่สถาบันจะมีหน้าที่ต่างๆ ที่จำเป็นของสังคม ช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เป็นกลไกที่ทำงานเพื่อประโยชน์ของสังคม และบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคมทุกสังคมจึงมีหน้าที่สร้างกฎ ระเบียบ กำหนดสิทธิหน้าที่ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม

ฐานคติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปรัชญาการณณ์ต่างๆ ย่อมมีความสม่ำเสมอ หรือมีระเบียบอยู่อย่างน้อยที่สุดพอที่จะจัดหาความสม่ำเสมอ หรือความมีระเบียบนี้ได้ ความเป็นระเบียบของปรัชญาการณณ์ต่างๆ ทำให้เราสามารถศึกษาให้รู้ถึงธรรมชาติหรือลักษณะสำคัญประจำตัวของแต่ละ

เหตุการณ์ได้ ทำให้เราสามารถคาดการณ์ (predict) ได้อย่างแม่นยำ (value) ว่าอะไรจะเกิดขึ้นต่อไปข้างหน้า (ชนิตา รัชพลเมือง, 2531)

### แนวความคิดโครงสร้าง-หน้าที่นิยมของ Talcott Parsons

ชนิตา รัชพลเมือง (2531) กล่าวว่า ในหนังสือ social system ของ Talcott Parsons มองสังคมว่าเป็นระบบกระทำการประเภทหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ ที่ยึดเหนี่ยวสัมพันธ์กัน การเปลี่ยนแปลงอาจเริ่มจากส่วนใดส่วนหนึ่งก็ได้ แต่จะส่งผลกระทบต่อระบบส่วนอื่นๆ ด้วย

สังคมจึงเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อยๆ ซึ่งก่อให้เกิดโครงสร้าง (Structure) ที่มีกิจกรรมต่างๆ ร่วมกัน สังคมมีหน้าที่ (Function) ต่อเนื่องและประสานกัน เพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือ ความอยู่รอดของสังคมส่วนรวม

ระบบสังคมตามแนวคิดของ Parsons เป็นระบบที่พยายามรักษา "ดุลยภาพ" ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องบูรณาการระบบย่อยต่างๆ ของสังคมเข้าด้วยกัน นอกจากนี้เขายังได้กำหนดกลไกขึ้น ทำหน้าที่สร้างบูรณาการในสังคมไว้ 2 ประการ คือ "การขัดเกลาทางสังคม" และ "การควบคุมทางสังคม" กลไกทั้ง 2 นี้ทำหน้าที่ใหญ่ 2 ประการ คือ ประการแรก รักษาการทำหน้าที่ของโครงสร้างในสังคม ประการที่สอง กลไกนี้เสริมสร้างบูรณาการของผู้กระทำในโครงสร้างของสถานภาพบทบาท (status – role structure) ระบบสังคมกับสัญลักษณ์ต่างๆ ของระบบวัฒนธรรม เป็นต้นว่า บรรทัดฐาน ค่านิยม และความเชื่อ กลไกการขัดเกลาทางสังคม ทำให้สัญลักษณ์ทางวัฒนธรรมเหล่านี้ซึมซาบเข้าไปเป็นแรงจูงใจให้ทำตามบทบาท ส่วน "กลไกการควบคุมทางสังคม" ทำให้เกิดความมีระเบียบขึ้นในระหว่างสถานภาพและบทบาท และทำให้ผู้กระทำโอนอ่อนคล้อยตามบรรทัดฐานของสังคม

ต่อจากนั้น Parsons ได้วิเคราะห์ธรรมชาติของระบบการกระทำต่างๆ เห็นว่า "ข้อจำเป็นเชิงหน้าที่" (functional requisite) คือการสร้างบูรณาการระหว่างระบบบุคลิกภาพ วัฒนธรรมและสังคม เขาเห็นว่าหากระบบกระทำการจะดำรงอยู่ได้สามารถรักษาดุลยภาพ และบรรลุถึงข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ได้แล้ว จะต้องแก้ปัญหาสำคัญอันจำเป็น 4 ประการ ซึ่งเรียกว่า "ข้อจำเป็นแห่งหน้าที่" หรือ Functional Imperative เขาเห็นว่าสังคมต้องประสบปัญหาในการป้องกันรักษาเครื่องอำนวยความสะดวก (หรือ adaptation) การจัดสรรและการค้นหาเป้าหมาย (หรือ goal attainment) การขัดเกลาทางสังคม และการควบคุมทางสังคม (หรือ latency) และการผสมผสานต่างๆ ให้กลมกลืนกัน (หรือ integration) ซึ่งเราเรียกง่ายๆ ว่า GAIL หรือ LIGA

ข้อจำเป็นแห่งหน้าที่มีรายละเอียด โดยสังเขป ดังนี้

Parsons เสนอว่า หากระบบกระทำการใด เช่นระบบสังคมจะดำรงอยู่ได้ หรือสามารถรักษาดุลยภาพ (equilibrium) ไว้ได้จะต้องทำหน้าที่แก้ปัญหาสำคัญอันจำเป็นต่อเนื่อง 4 ประการ คือ

1. ปัญหาของการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ (Goal Attainment) : G

2. ปัญหาของการปรับตัวตามสถานการณ์ (Adaptation) : A
3. ปัญหาของการผสมผสานต่างๆ ให้กลมกลืนกัน (Integration) : I
4. ปัญหาการสะสมและสร้างสรรค์พลังเพื่อเตรียมกระทำการในช่วงต่อไป (Latency) : L

**ปัญหาของการบรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ** (Goal Attainment) : allocation and goal seeking

วัตถุประสงค์ของระบบ คือ การคงอยู่และการทำหน้าที่ของระบบย่อยตามกำหนด เป็นวงจรสุดท้ายของระบบ (action cycle) เป็นการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายปลายทาง โดยวิธีการจัดความสำคัญ หรือ priority ของจุดประสงค์ต่างๆ ของระบบ รวมทั้งการสรรหาทรัพยากร ให้ระบบเพื่อทำการให้บรรลุวงจรสุดท้าย หรือเป้าหมายนั้น การบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นระบบนี้ จะต้องไม่ขัดกับมูลเหตุจูงใจ ความประสงค์และความสามารถของสมาชิกอย่างรุนแรง โดยที่ระบบย่อยจะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อรักษาระบบใหญ่ เป้าหมายของระบบใหญ่นั้น จะถูกถ่ายทอดและควบคุมให้สมาชิกได้ยอมรับและปฏิบัติตาม สถาบันสังคมที่ช่วยทำหน้าที่นี้ได้แก่ สถาบันครอบครัว และสถาบันการศึกษา

**ปัญหาการปรับตัวตามสถานการณ์** (Adaptation) : securing facilities

ระบบใหญ่และระบบย่อยในสังคมนี้ ต้องปรับตัวให้เข้าหาซึ่งกันและกัน ทั้งยังปรับให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมอีกด้วย ปัญหานี้จึงเป็นกระบวนการรวบรวมสรรพวิธี สิ่งต่างๆ จากสภาวะแวดล้อม และแจกแจงสิ่งจำเป็นเหล่านี้ให้เข้าระบบ เพื่อช่วยให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุจุดหมาย เช่น การปรับเปลี่ยนทัศนคติ การใช้ความคิดอย่างมีเหตุผล สถาบันทางสังคมที่ช่วยทำหน้าที่นี้ได้แก่ สถาบันเศรษฐกิจ

**ปัญหาการผสมผสานส่วนต่างๆ ให้กลมกลืนกัน** (Integration) : coordinating and maintaining resources

หมายถึง ความสามารถของระบบในอันที่จะสร้างความเข้าใจกันได้ระหว่างระบบย่อยๆ ที่แตกต่างกันให้อยู่ในระบบใหญ่ รวมทั้งการให้สมาชิกแต่ละคนได้ผนวกผสมผสานเข้าไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นความพยายามที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายเต็มที่ สถาบันที่ช่วยทำหน้าที่นี้ได้แก่ สถาบันการเมือง การปกครอง สถาบันพระมหากษัตริย์

**ปัญหาการสะสมและสร้างสรรค์พลังงาน** (Latency) : socialization and social control

ในส่วนนี้เกี่ยวกับปัญหา 2 ประการ คือ

1. การสะสมสร้างสรรค์ (pattern maintenance)
6. การแก้ไขความตึงเครียด (tension and management)

ภาวะแห่งการสะสมและสร้างสรรค์ หมายถึง การที่จัดให้สมาชิกในระบบมีคุณลักษณะที่

เหมาะสม (appropriate) เช่น แรงจูงใจ (motive) ความต้องการ (needs) ความสามารถในการกระทำหน้าที่บทบาท (role – playing skills) ส่วนการแก้ไขความตึงเครียดและการขัดแย้งระหว่างสมาชิกของระบบ ตลอดจนระบบย่อยทุกระบบ อันเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้ง จนกระทั่งสังคมใหญ่ไม่อาจอยู่ได้

กระบวนการนี้ครอบคลุมถึงระบบการเสริมสร้าง การฟื้นฟู การบำรุงรักษาพลังงานต่างๆ และการขจัดขัดแย้ง อันอาจเกิดจากการทำหน้าที่เพื่อให้ระบบอยู่ได้ และบรรลุเป้าหมายตามสภาพแวดล้อมที่ระบบต้องเผชิญอยู่ สถาบันสังคมที่ทำหน้าที่นี้มีอาทิ สถาบันศาสนา สถาบันทางกฎหมาย

ระบบแต่ละระบบ รวมทั้งระบบย่อยแต่ละระบบจะต้องแก้ปัญหาทั้ง 4 นี้เสียก่อน และ GAIL นี้ไม่แยกจากกันต่างหาก ต่างมีความสัมพันธ์พึ่งพาอาศัยกัน เปรียบเสมือนระบบใหญ่ๆ 3 ระบบ คือ ระบบสังคม บุคลิกภาพ วัฒนธรรม และระบบย่อยนี้อาจแลกเปลี่ยน (interchange) ซ้ำจำเป็นทั้ง 4 นี้ซึ่งกันและกันได้ เพื่อรักษาคุณภาพของสังคม

Parsons แบ่งการทำหน้าที่ของข้อจำเป็นต่างๆ นี้ออกเป็น 2 ประเภท คือ เขาเห็นว่า G (การบรรลุวัตถุประสงค์) กับ A (การปรับตัว) ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเครื่องใช้ (instrumental) ของระบบ เป็นหน่วยกำลังของระบบ (system orientation) ส่วน I (การบูรณาการ) กับ L (การจัดการกับความตึงเครียด) เป็นข้อจำเป็นที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับสังคมและอารมณ์ในความสัมพันธ์ทางสังคม (social and emotional areas) ดังนั้นจะแสดงออกในรูปความรู้สึกและอารมณ์

สรุป หน้าที่ของ GAIL หรือ LIGA นี้ ได้แก่ การกระทำตามหน้าที่ (task – performance) และการบำรุงรักษาระบบ (system – maintenance) ข้อจำเป็นแห่งหน้าที่นี้ใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้างเฉพาะอย่าง หรือกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในด้านวิธีการที่โครงสร้างหรือกระบวนการนั้น ดำเนินงานเพื่อบรรลุข้อจำเป็นในการ “อยู่รอด” ของระบบทั้งหมด

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ “หน้าที่” หรือ บทบาทเกิดจากรูปแบบของการกระทำหรือความคาดหวัง (pattern variable) อันหมายถึงการกระทำทางสังคม ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม และพฤติกรรมที่กำหนดรูปแบบจากบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมและสังคม

### ระบบสังคมในโรงเรียน

โรงเรียน หรือมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตัวแทนของการศึกษาเป็นองค์การประเภทหนึ่ง หากพิจารณาตามความหมายที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ไว้ว่า องค์กร หรือ organization ประกอบด้วย คณะบุคคล 2 คนขึ้นไป ที่มารวมตัวกัน โดยมีเป้าหมายของการทำงาน แบ่งหน้าที่กันเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น และมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ของกลุ่ม โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาระดับต่างๆ ก็นับเป็นองค์การทางสังคม กล่าวคือ

1. สถาบันการศึกษา ประกอบด้วยคณะบุคคลที่ทำหน้าที่ต่างๆ กัน นับตั้งแต่ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่อื่นๆ และผู้เรียน
2. คณะบุคคลในสถาบันการศึกษาต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการให้การศึกษาอบรม ไม่ว่าจะ เป็นในทางวิชาการ จริยธรรม หรือด้านอื่นใด
3. สถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง ย่อมมีระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงาน การเรียนการสอน ลงไปจนถึงระเบียบการแต่งกายของผู้เรียน

เมื่อยอมรับกันว่า โรงเรียนเป็นองค์กรทางสังคมแล้ว โรงเรียนจึงย่อมมีโครงสร้างทางสังคม ส่วนย่อยต่างๆ ที่ทำหน้าที่ร่วมกัน ในการบรรลุเป้าหมายของโรงเรียน ตามทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural Functionalism) ระบบโรงเรียนประกอบด้วยระบบย่อยหรือส่วนต่างๆ อาทิ บุคลากรไม่ว่า ผู้บริหาร ครู นักเรียน หรือเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ตลอดจนการแบ่งฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายต่างมีหน้าที่กิจการ ของตน แต่ต่างก็ต้องทำงานร่วมกันเพื่อสถาบันการศึกษาแห่งนั้น ส่วนย่อยๆ เหล่านี้ต่างมี ความสัมพันธ์ซึ่งกัน ขนาดของโรงเรียน อาคารสถานที่ ส่งผลถึงบรรยากาศแบบระบบราชการ ยิ่ง โรงเรียนขนาดใหญ่เท่าใด ยิ่งมีความเป็นราชการแบบทางการมากเท่านั้น

### 3.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

ทฤษฎีบทบาทเป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคม ที่มองตัวบุคคลในฐานะ สมาชิกของสังคม การปฏิสัมพันธ์ หรือการเกี่ยวข้องกันในสังคมเป็นลักษณะสำคัญของสถานภาพ และบทบาทที่บุคคลมีและเป็นอยู่ เราไม่มีทางเลือกสิ่งที่จะไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ดังนั้น สมาชิกทุกคนในสังคม ซึ่งหมายรวมถึงองค์การด้วย จึงควรที่จะต้องเรียนรู้ถึงสถานภาพและบทบาท ของกันและกันว่าเมื่อไร เวลาไหน และที่ใดที่บุคคลควรที่จะแสดงบทบาทอย่างไร จึงจะเหมาะสมอัน เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย

สังคมมนุษย์เป็นโครงข่าย (network) ของตำแหน่งทางสังคม (position) หรือสถานภาพ (statuses) โดยมีปัจเจกชนเป็นผู้แสดงบทบาท ทั้งนี้ไม่ว่าตำแหน่งแต่ละตำแหน่ง หรือกลุ่มสังคมอัน ประกอบด้วยตำแหน่งทางสังคมจำนวนหนึ่ง ล้วนแล้วแต่จะมีความคาดหวัง (จากสังคม) เป็นกรอบให้ ผู้ดำรงตำแหน่งต้องแสดง ดังนั้นสังคมมนุษย์จึงประกอบด้วยโครงข่าย สถานภาพ และความ คาดหมายจำนวนมาก (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540 : 134 – 135)

#### 1. ลักษณะที่สำคัญของบทบาท

Sarbin (1968, อ้างถึงใน ชนาภา สุริโย. 2545) ได้กล่าวถึง ลักษณะที่สำคัญของบทบาท 2 ประการ คือ

- 1) ความคาดหวัง (Expectation) เป็นความคาดหวังของบุคคลอื่นที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งใด ตำแหน่งหนึ่ง ว่าควรแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ อย่างไร



2) การแสดงบทบาท (Enactment) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้

นอกจากนั้น Sarbin ยังได้กล่าวถึงเรื่องของการแสดงบทบาทว่า การแสดงบทบาทของบุคคลโดยปกติจะผูกพันอยู่กับกลุ่มในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งเกิดได้ 2 ลักษณะ คือการได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม และการมีอิทธิพลเหนือกลุ่ม บทบาทของบุคคลนอกจากจะสามารถแสดงออกได้ด้วยเหตุผลเฉพาะตัว คือ การมีอิทธิพลเหนือกลุ่มแล้ว ยังถูกยึดโยงกับความคาดหวังของบุคคลอื่น สิ่งแวดล้อมที่มีต่อผู้แสดงบทบาทนั้น คือการได้รับอิทธิพลจากกลุ่มนั่นเอง

## 2.ประเภทของบทบาท

George Herbert Mead (ซนิดา รัชชพลเมือง, 2534) แบ่งบทบาทเป็น 3 ประเภท คือ

1.) Prescribe Role เป็นบทบาทที่สังคมหรือบุคคลอื่นคาดหวัง หรือกำหนดให้บุคคลหนึ่งแสดง เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Expected Role หมายถึง บทบาทหรือหน้าที่ที่สังคมกำหนดขึ้น และได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ หรือคาดหวังว่าจะปฏิบัติ โดยมีบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมเป็นเกณฑ์ตัดสิน

2.) Subjective Role เป็นบทบาทที่แต่ละคนกำหนดเองว่าตนควรจะแสดงอย่างไร เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า Perceive Role เป็นบทบาทที่แต่ละคนรับรู้ว่าตัวเองมีบทบาทอย่างไร โดยที่คำนึงถึงขอบเขต หลักการสำคัญของอาชีพ

3.) Enacted Role เป็นบทบาทที่แสดงจริง หรือพฤติกรรม

### 2.1 บทบาทที่คาดหวัง ( Expected Role)

Sills (1968 : 230) อธิบายถึงบทบาทคาดหวังว่า เป็นการกระทำ หรือคุณสมบัติต่างๆ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งหนึ่งๆ ควรจะมี ผู้ได้ตำแหน่งไม่เพียงแสดงบทบาทพฤติกรรมตามบทบาท ซึ่งสอดคล้องกับการคาดหวังของคนอื่นๆ ในสังคมทั่วไป แต่ยังคงแสดงบทบาทซึ่งจะทำให้การครอบครองตำแหน่งของตนเองอยู่ตลอดไป การที่จะแสดงบทบาทได้สำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวัง กับความต้องการของบุคคลนั้น ซึ่งสอดคล้องกับ Getzels และคนอื่นๆ (1968 : 77) ที่กล่าวเกี่ยวกับบทบาทคาดหวังว่า พฤติกรรมทางสังคมของบุคคล ได้รับอิทธิพลมาจากความคาดหวังของบุคคลประการหนึ่ง กับความต้องการส่วนตัวของตนเองอีกประการหนึ่ง บุคคลพยายามประสมประสานความต้องการทั้ง 2 ลักษณะเข้าด้วยกัน แล้วแสดงเป็นพฤติกรรมออกมา

### 2.2 บทบาทที่แสดงจริง ( Enacted Role)

Gordon (1963 : 357) กล่าวว่า บทบาทที่แสดงจริง หมายถึงพฤติกรรมที่แต่ละบุคคลกระทำจริงในการตอบสนองข้อกำหนดต่างๆ ในตำแหน่งที่เขากำลังครอบครองอยู่

ประภัสร์ แสงดา (2532,อ้างถึงใน ชนาภา สุริโย. 2545 : 10) อธิบายถึงความหมายของบทบาทที่แสดงจริงว่า เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกทั้งหมด ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นอาจเป็นพฤติกรรมระหว่างความคาดหวังของผู้ดำรงตำแหน่ง ความคาดหวังขององค์การหรือบุคคลในสังคม

นั้น และพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้น อาจสอดคล้องกับความต้องการ หรือความคาดหวังของตนเอง หรือบุคคลอื่นหรือไม่ก็ได้

**สรุป** บทบาทที่แสดงจริง เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงๆ ตามความเชื่อ ความคาดหวัง ในช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นจะสอดคล้องกับความต้องการ หรือความคาดหวังของตนเองหรือบุคคลอื่นหรือไม่ก็ได้

เมื่อได้พิจารณาความหมายของบทบาททั้ง 2 ประเภท เราจะเห็นได้ว่า บทบาทที่แสดงจริง และบทบาทที่คาดหวังนั้น อาจมีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกันหรือมีความสัมพันธ์ที่สับสนขัดแย้ง เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังและสถานการณ์ทางสังคมที่แวดล้อมตัวบุคคลในเวลานั้น ความขัดแย้งและความสับสนในบทบาทเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความบกพร่องในการแสดง บทบาทของบุคคล ถึงแม้ว่าจะเป็นปฏิสัมพันธ์ของความคาดหวังในพฤติกรรมระหว่างผู้ดำรงตำแหน่ง และผู้อื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าความคาดหวังในพฤติกรรมของทั้ง 2 ฝ่ายจะตรงกัน หรือบทบาทของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นไปตามความคาดหวังของอีกฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้องเสมอไป ในเรื่องนี้ Hunt (1971 :8) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ในระบบสังคมที่สลับซับซ้อนความสัมพันธ์ระหว่าง ตำแหน่งหลายๆ ตำแหน่งที่แตกต่างกันกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น บางอย่างก็สัมพันธ์กันดี แต่ บางอย่างก็ไม่สัมพันธ์กัน และนั่นคือสิ่งที่แสดงถึงความสับสนและขัดแย้งทางบทบาท

### 2.3 ความขัดแย้งทางบทบาท (Role Conflict)

ความขัดแย้งทางบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลอยู่ในหลายสถานภาพ เมื่อแสดงบทบาทออกมา บทบาทก็อาจจะขัดกัน ทำให้บุคคลสูญเสียความไม่เป็นระเบียบทางพฤติกรรม หรือไม่ก็อยู่ในฐานะที่ไม่สบายใจ ตลอดจนทำให้ถูกสังคมติเตียน (สฤติย์ นิยมญาติ, 2524 : 129) กล่าวคือ เป็นการแสดง บทบาทมากกว่าหนึ่งบทบาท ในสถานการณ์ต่างๆ ผู้แสดงบทบาท สวมบทบาทสองตำแหน่ง ซึ่งแต่ละ ตำแหน่งมีความคาดหวังที่ขัดแย้งกัน อันจะนำไปสู่ความตึงเครียดทางบทบาท (role strain)

David G Myers (1988) กล่าวว่า ในบางครั้งเราจะพบว่าลักษณะบุคลิกภาพหรือทัศนคติ ของเราไม่สอดคล้องกับความคาดหวังในบทบาท กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างตัวบุคลิกกับบทบาท เป็นความตึงเครียดที่เกิดขึ้นเมื่อลักษณะบุคลิกภาพ หรือทัศนคติ และความคาดหวังในบทบาทไม่ ตรงกัน เช่น ในการทำงานเราต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของงาน แต่เป็นกฎระเบียบที่เราไม่เห็นด้วย ความขัดแย้งระหว่างบทบาทที่ได้รับ กับความรู้สึกจริงเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่สบายใจ

Myers (1988 : 199 – 200) ได้แบ่งความขัดแย้งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความขัดแย้งภายในบทบาท (Intrarole Conflict) หมายถึง ความคาดหวังในบทบาทที่ ขัดกัน ทำให้ความตึงเครียดเกิดขึ้น เพราะบุคคลไม่ทราบว่าจะควรจะทำตัว หรือแสดงบทบาทอย่างไรจึง จะเหมาะสม

2. ความขัดแย้งระหว่างบทบาท (Interrole Conflict) หมายถึง ความตึงเครียดที่เกิดขึ้น เมื่อ

มีความจำเป็นที่จะต้องแสดงออกสองบทบาทในเวลาเดียวกัน

#### 2.4 ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation)

ความคาดหวังในที่นี้มิได้จำเพาะเจาะจงที่ "การกระทำ" อย่างเดียว แต่รวมไปถึงแรงจูงใจ ความเชื่อ ความรู้สึก ทศนคติ และค่านิยมอีกด้วย ความคาดหวังในบทบาทเป็นเรื่องของการที่สมาชิกของกลุ่มโดยทั่วไปรับรู้ หรือตั้งความหวังว่า บุคคลที่ครอบครองสถานภาพอยู่ควรจะทำ หรือมีแรงจูงใจ หรือมีความเชื่อ หรือมีความรู้สึก หรือมีทศนคติ หรือมีค่านิยมอย่างไรในสังคมทั่วไป ความคาดหวังในบทบาทมักจะไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นสิ่งที่อยู่ในความคิดคำนึงมากกว่า การที่บุคคลจะรับรู้ว่าคุณควรแสดงบทบาทอย่างไรนั้น บุคคลก็รับรู้มาจากความคาดหวังที่สมาชิกอื่นมีต่อเขา เช่น ผู้ที่จะครอบครองสถานภาพของผู้นำ เขาจะต้องเรียนรู้ว่าสมาชิกกลุ่มที่เขาเป็นผู้นำนั้น มีความคาดหวังในบทบาทของผู้นำอย่างไร ผนวกกับการรับรู้บทบาทผู้นำในความคิดของเขาเอง แล้วจึงแสดงบทบาทตามที่ควรจะเป็น ถ้าบทบาทที่แสดงออกมาสอดคล้องกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ เขาก็จะได้รับความนิยมนิยมชมชอบ และเมื่อขัดกับความคาดหวังของคนส่วนใหญ่ เขาก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนอีก

ทฤษฎีบทบาทของ Turner (1982) ได้กล่าวถึงความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) โดยอธิบายจากการเปรียบเทียบเหมือนกับ "การเล่นละครบนเวที" (Dramaturgical approach) โดยแบ่งความคาดหวังออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2540 : 135 – 136)

1. ความคาดหวังจากบท (Expectation from the "script") ความคาดหวังประเภทแรก เป็นเสมือนบทละครที่กำกับตัวแสดงในเวทีละครสำหรับโลกของความเป็นจริง "บท" (script) คือบรรทัดฐานทางสังคม (norms) นั้นเอง ซึ่งสังคมทุกสังคมกำหนดเอาไว้กว้างๆ ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะต้องแสดงหรือทำอะไรอย่างไร เมื่อความคาดหวังประเภทนี้กำหนดไว้กว้างๆ บุคคลก็อาจประพฤติปฏิบัติแตกต่างกันไปบ้างตามเหตุการณ์ สถานที่หรือความต้องการของบุคคลนั้นๆ แต่อย่างไรก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตของบรรทัดฐานของสังคม

2. ความคาดหวัง "ผู้แสดง" อื่น (Expectation from other "players") นอกจากบทละครแล้ว นักทฤษฎีบทบาทยังอาศัยส่วนอื่นของละครต่อไปอีก คราวนี้อาศัยผู้แสดงอื่นในเวทีแสดงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของเพื่อนผู้แสดงด้วยกันในสังคมมนุษย์ มนุษย์คนอื่นในสังคม ก็มีผลสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ด้วยกัน

3. ความคาดหวังจาก "ผู้ชม" (Expectation from the "Audience") "ผู้ชม" ความรู้ทางสังคมวิทยาทั่วไปเรียกว่า กลุ่มอ้างอิง (reference group) ความคาดหวังนี้ตามความคิดของทฤษฎีบทบาทเอามาจากผู้ชมละคร กล่าวคือ ผู้แสดงจะต้องดูว่าผู้ชมชอบอย่างไร ไม่ชอบอย่างไร แล้วแสดงบทบาทตามความต้องการของผู้ชม ผู้ชมมีความสำคัญต่อผู้แสดงละคร เพราะละครดำรงอยู่ได้หรือไม่

ยอมขึ้นอยู่กับผู้ชมเป็นผู้ตัดสิน ในสังคมมนุษย์ก็มีบุคคล หรือจริงๆ แล้วเป็นกลุ่มบุคคลทำงานนี้ เช่นเดียวกัน ตามความคิดของทฤษฎีบทบาทเชื่อว่าความคาดหวังของกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของคนให้เป็นไปในแนวทางที่ต้องการ

### 2.5 การแสดงบทบาท (Role Enactment)

Garden (1937 : 11 – 12) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการแสดงบทบาท (Role Enactment) ว่าขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความคาดหวังในบทบาท (Role Expectation) เป็นบทบาทตามความคาดหวังของผู้อื่น หรือเป็นบทบาทที่สถาบันองค์การ หรือกลุ่มสังคม คาดหวังให้บุคคลปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ที่บุคคลนั้นครองตำแหน่งอยู่

2. การรับรู้บทบาท (Role Conception) เป็นการรับรู้ในบทบาทของตนเองว่าจะมีบทบาท และสามารถจะมองบทบาทของตนเองได้ตามการรับรู้ (Perceived Role) ซึ่งเกี่ยวข้องกับความต้องการของบุคคลนั่นเอง ทั้งนี้การรับรู้ในบทบาท และความต้องการของบุคคล ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นฐานส่วนบุคคล ตลอดจนเป้าหมายในชีวิตและค่านิยมของบุคคลที่สวมบทบาทนั้น

3. การยอมรับบทบาทของบุคคล (Role Acceptance) ซึ่งเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และบทบาทที่ตนเองรับรู้อยู่ การยอมรับบทบาทนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความเข้าใจในบทบาท และการสื่อสารระหว่างสังคมของบุคคลนั้น ทั้งนี้เพราะว่าบุคคลไม่ได้ยินดียอมรับบทบาททุกบทบาทเสมอไป แม้ว่าจะได้รับการคัดเลือก หรือถูกแรงผลักดันจากสังคมให้รับตำแหน่ง และมีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติก็ตาม เพราะถ้าหากว่าบทบาทที่ได้รับนั้นทำให้ได้รับผลเสียหายหรือเสียผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขัดแย้งกับความต้องการหรือค่านิยมของบุคคลนั้น ผู้ครองตำแหน่งอยู่ก็พยายามหลีกเลี่ยงบทบาทนั้นหรือไม่ยอมรับบทบาทนั้น

4. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของบุคคล (Role Performance) เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพแสดงจริง (Actual Role) ซึ่งอาจจะเป็นการแสดงบทบาทตามที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นการแสดงบทบาทตามการรับรู้ และตามความคาดหวังของตนเอง การที่บุคคลจะปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับระดับของการยอมรับบทบาทนั้นๆ ของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้นอยู่ ซึ่งเนื่องมาจากความสอดคล้องกันของบทบาทตามความคาดหวังของสังคม และการรับรู้บทบาทของตนเอง อันเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บุคคลสามารถแสดงบทบาทได้อย่างเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์

สรุป การแสดงบทบาท หมายถึง พฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของบุคคลที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดให้กระทำ โดยมีความเกี่ยวเนื่องกับสิทธิและหน้าที่ ซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะหรือตำแหน่งทางสังคมของบุคคลนั้น และเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) วัฒนธรรม และประเพณีของสังคมต่างๆ ซึ่งจะเป็นกรอบของความคาดหวังที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

ตน และหากว่าบุคคลมีหลายบทบาทที่จะต้องแสดงในคราวเดียวกัน ย่อมจะทำให้เกิดความเครียด เพราะไม่อาจเลือกแสดงบทบาทใดบทบาทหนึ่งได้ หรือถ้าเลือกแสดงบทบาทหนึ่ง ก็จะไม่สามารถแสดงอีกบทบาทหนึ่งได้อย่างสมบูรณ์ จึงเกิดเป็นความบกพร่องในการแสดงบทบาทนั้นๆ

บทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) กำกับ (2) ส่งเสริม สนับสนุน และ (3) มีอำนาจอื่นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนด ซึ่งมีกรอบการดำเนินงาน ดังนี้ (คู่มือปฏิบัติงานคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2547)

1. อำนาจหน้าที่ในการกำกับ หมายถึง การกำกับให้สถานศึกษาดำเนินงานด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ให้สอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. อำนาจในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็ง บริหารงานอย่างเป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพ สามารถให้บริการการศึกษาแก่เยาวชนและประชาชนได้อย่างกว้างขวางทั่วถึง และจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ ศรัทธา เชื่อถือของประชาชน ชุมชน และท้องถิ่น

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษา อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การรับรู้และการแสดงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในการดำเนินงานร่วมกับโรงเรียน จะทำให้ได้รับข้อมูล เพื่อใช้วิเคราะห์สภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่เป็นกรณีศึกษา

#### ตอนที่ 4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในด้านต่างๆ รวมทั้งในฐานะคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน ดังนี้

**สนานจิตร์ สุกนธทรัพย์** (Snanchit Sukontasap, 1978 อ้างถึงใน ชูชาติ พ่วงลมจิตต์, 2540) ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในโรงเรียนชุมชนและประสิทธิผลของโรงเรียนในประเทศไทย พบว่า ปัญหาที่ขัดขวางการเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนชุมชน คือ การขาดแคลนด้านอาคารสถานที่ การ

ขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะบุคลากรด้านวิชาชีพ ความไม่เพียงพอในเรื่องงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ ความไม่ยืดหยุ่นของหลักสูตร การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการสอนของครู การขาดการประสานงานกับชุมชน การขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความยากจนของประชาชนในชุมชน และความไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้ยังพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในระดับ การตัดสินใจและการเข้ามาสนับสนุนโครงการมีอยู่ในระดับปานกลาง โดยการสนับสนุนด้านการเงินมีความเด่นชัดมากกว่าการสนับสนุนด้านอื่นๆ

**อุษา ภูมิ (2535)** ทำวิจัยเรื่อง ความร่วมมือระหว่างโรงเรียนประถมศึกษา กับชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดสมุทรสาคร ได้ผลการวิจัยว่า ลักษณะของชุมชนมีส่วนกำหนดความร่วมมือของสมาชิกในชุมชนต่อการทำกิจกรรมร่วมกับโรงเรียนประถมศึกษา โดยสมาชิกในกลุ่มเกษตรกรรมให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมมากกว่ากลุ่มชุมชนอุตสาหกรรม ซึ่งเพศ วัยของบุคคล รายได้และระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับระดับความร่วมมืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 0.00, 0.00, 0.03 และ 0.02

**นริวรรณ พรหมชุมและคณะ (2537 : ก -ค)** ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนในโครงการการศึกษาเพื่อพัฒนาหมู่บ้านในเขตชนบทยากจนจังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นงานวิจัยของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งดำเนินการวิจัยในช่วง มกราคม 2524 - ธันวาคม 2537 ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหาในการมีส่วนร่วมของกรรมการศึกษาว่า กรรมการศึกษาส่วนใหญ่ขาดความรู้เกี่ยวกับงานและบทบาทของตน ไม่มีเวลามีส่วนร่วมและมีแต่ถูกขอปรึกษาทรัพย์สินของ ส่วนปัญหาของกรรมการศึกษาเกือบครึ่งหนึ่งคือ ผู้บริหารโรงเรียนไม่ให้โอกาสในการมีส่วนร่วมและขาดความร่วมมือจากประชาชนเวลาไปติดต่อเจ้าหน้าที่ประจำโรงเรียน

**จุฬาทรร ดิสฺคนธ์ (2537)** ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานกาประถมศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่าการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษาที่สำคัญมีดังนี้ 1) ให้คำปรึกษาแนะนำในการกำหนดแนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์และการจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตร พบว่า กรรมการศึกษาให้คำปรึกษา แนะนำโรงเรียนในระดับที่น้อยและโรงเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามคำปรึกษาแนะนำของกรรมการศึกษาได้ 2) การขอความช่วยเหลือและความร่วมมือจากประชาชน หน่วยงานและส่วนราชการในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่มีในท้องถิ่น การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ให้ การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การหาวิธีการให้ผู้ปกครองเอาใจใส่นักเรียน ดูแลและแจ้งความประพฤติของนักเรียน ปากฎปัญหาว่าประชาชนส่วนมากยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือในการพัฒนาโรงเรียนเท่าที่ควร 3) การให้ข้อเสนอแนะและประสานงานให้โรงเรียนเข้าร่วมงานประเพณีในชุมชน ให้ชุมชนอาศัยสถานที่ของโรงเรียนในการจัดกิจกรรมชั่วคราว รับผิดชอบการเลือกตั้ง การบริการข้อมูลข่าวสารให้ยืมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น และเข้า

ร่วมพัฒนาหมู่บ้าน ปัญหาที่ปรากฏคือ โรงเรียนขาดความพร้อมในการปฏิบัติงาน 4) แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อจัดกิจกรรมวันสำคัญและจัดงานหาเงินเพื่อพัฒนาโรงเรียน พบปัญหาในการปฏิบัติงานว่า คณะทำงานมีเวลาปฏิบัติงานน้อยมาก

**จุฬารัตน์ จินประชา (2539 : 63)** ทำวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษา นอกโรงเรียนของผู้นำชุมชน จังหวัดนครปฐม พบว่า

1) การมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนของผู้นำชุมชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าผู้นำชุมชนมีส่วนร่วมด้านการศึกษาเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารอยู่ในระดับมาก ด้านการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาสายสามัญและด้านการศึกษาสายอาชีพอยู่ในระดับปานกลาง

2) ผู้นำชุมชนที่มีอายุแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวม แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการศึกษาเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 นอกนั้นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้นำชุมชนที่มีอายุต่ำกว่า 35 ปี และอายุตั้งแต่ 35 - 45 ปี มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมมากกว่าอายุตั้งแต่ 46 ปีขึ้นไป

3) ผู้นำชุมชนที่มีวุฒิการศึกษาแตกต่างกัน มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการศึกษานอกโรงเรียนโดยรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการศึกษาพื้นฐานและการศึกษาทางด้านสายสามัญ ด้านการศึกษาสายอาชีพแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ส่วนด้านการศึกษาเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.5 โดยผู้นำชุมชนที่มีวุฒิการศึกษาชั้นอุดมศึกษามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมมากกว่าชั้นมัธยมศึกษาและชั้นประถมศึกษา

**ชูชาติ พ่วงสมจิตต์ (2540 : บทคัดย่อ)** ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งเสริมและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนกับโรงเรียนประถมศึกษาในเขตปริมณฑลกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ (1) สภาพแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจที่มีอุตสาหกรรมดี ด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นกระตุ้นให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน ด้านสังคม วัฒนธรรม (2) ชุมชน ได้แก่ ความศรัทธา ความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความเป็นห่วงสวัสดิภาพของลูกหลาน ความเกี่ยวข้องผูกพันกับโรงเรียน ความคาดหวังที่มีต่อโรงเรียน ความพร้อมของคนในชุมชน การเห็นความสำคัญของตนเองและการเห็นแก่ความเจริญของส่วนรวม (3) โรงเรียน ได้แก่ บุคลากรของโรงเรียน วิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และอื่นๆ เช่น ประวัติของโรงเรียน ความเป็นมาของโรงเรียน ชื่อโรงเรียน

2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ (1) สภาพแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจทำให้คนไม่มีเวลาว่าง ด้านการเมืองการปกครอง ทำให้คนในชุมชนแตกแยก (2) ชุมชน ได้แก่ ความเสื่อมศรัทธา ความไม่ผูกพันกับชุมชน การไม่มีเวลาว่าง การขาดความสัมพันธ์อันดีกับโรงเรียน และความขัดสนส่วนบุคคล (3) โรงเรียน ได้แก่ บุคลากรของโรงเรียน วิธีปฏิบัติงานของโรงเรียน ผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน และอื่นๆ เช่น ข้าราชการของโรงเรียน ความสัมพันธ์กับวัดไม่ดี การขาดทีมงานที่ดี

**ปฐม พฤษาไพบูลย์** (2540 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาความรู้ ความเข้าใจของคณะกรรมการโรงเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า กรรมการโรงเรียนทั้งสามส่วน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ แนวคิดและปรัชญาที่อยู่เบื้องหลังการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียนอยู่ในระดับปานกลาง ยังไม่เป็นที่พอใจเท่าที่ควร ปัญหาที่พบคือกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่คณะกรรมการโรงเรียน พ.ศ. 2539 โรงเรียนขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดี กรรมการโรงเรียนขาดการกระตุ้นและโรงเรียนยังไม่มีผลสรุปรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ

**วราภรณ์ วงศ์ใหญ่** (2540 : บทคัดย่อ) ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดพิษณุโลก ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จ ครูจะเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และงานประเพณีต่างๆ ของชุมชนสูง เปิดโอกาสในบุคคลที่เหมาะสมมาเป็นกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน กรรมการศึกษามีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางการศึกษาได้ดี และสามารถเสนอแนะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียนได้ และกรรมการศึกษาสามารถให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนได้เป็นอย่างดี มีการประชุมกรรมการศึกษาและผู้ปกครองปีละ 2 - 3 ครั้ง

**นิภา วรรณารักษ์** (2541 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามแนวทางปฏิรูปการศึกษา: ศึกษากรณีโรงเรียนปฏิรูปการศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดลำปาง พบว่า เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน ผู้บริหารและคณะครูมีความรู้ความเข้าใจปานกลาง ส่วนตัวแทนชุมชนมีความรู้ความเข้าใจน้อยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกรรมการที่มาจากตัวแทนชุมชน ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดการศึกษาของโรงเรียนไม่มากเท่าที่ควร เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน พบว่า กรรมการ



โรงเรียนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียน ตลอดจนปรัชญา แนวคิดที่อยู่เบื้องหลังการมีคณะกรรมการโรงเรียนขาดงบประมาณ ขาดการนิเทศ แนะนำ กำกับ ติดตามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

ในด้านข้อเสนอแนะ นิภา วรรณารักษ์ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า สิ่งที่ต้องได้รับการปรับปรุง พัฒนาอย่างเร่งด่วนและก่อนสิ่งอื่นใด คือ กรรมการโรงเรียนที่เป็นผู้บริหารและครูผู้สอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความชัดเจนในหลักการมีส่วนร่วมของการบริหารการจัดการในโรงเรียน ทั้งนี้เพราะว่า ถ้าปราศจากความชัดเจน ความซบซึ้งและความเชื่อมั่นในเรื่องเหล่านี้แล้ว ผู้บริหารและครูที่เป็น คณะกรรมการโรงเรียน จะไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่น เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและดึงเอา ศักยภาพในตัวกรรมการโรงเรียนฝ่ายอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายที่เป็นตัวแทนชุมชนให้ออกมาในรูป ของการทุ่มเท เสียสละให้การดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนอย่างแท้จริงเท่าที่ควร

**บุญเกิด ควรเจริญ (2544 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ สถานศึกษาชั้นพื้นฐานตามความคิดเห็นของข้าราชการครูในอำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น พบว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐาน อยู่ในระดับมากทุกหน้าที่ ผลการปฏิบัติงาน ที่มากเป็นอันดับแรกคือการส่งเสริมสนับสนุนให้เด็กทุกคนในเขตบริการได้รับการศึกษาชั้นพื้นฐาน อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ที่ปฏิบัติน้อยคือสนับสนุนส่งเสริมการทำงานร่วมกับองค์กร พิตักษิทธิเด็ก ความเหมาะสมของหน้าที่คณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานมีความเหมาะสมอยู่ใน ระดับมากทุกหน้าที่ สำหรับปัญหาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาชั้นพื้นฐานส่วนใหญ่พบว่า มีปัญหาน้อย ที่เห็นว่ามีปัญหามากคือ กรรมการไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน และ กรรมการไม่มีเวลาให้สถานศึกษาและได้เสนอแนะว่าคณะกรรมการควรได้ศึกษาทำความเข้าใจใน เรื่องบทบาทหน้าที่ของตน รัฐควรจัดการอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการสถานศึกษาในเวลา เดียวกัน กรรมการควรเสียสละเวลาให้สถานศึกษาเพิ่มขึ้น และควรได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานจาก รัฐ

**เสถียร แก้วพระปราบ (2542 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดพังงา พบว่า การ ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา โดยส่วนรวมและรายด้านอยู่ใน ระดับปานกลาง ผลการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่คณะกรรมการโรงเรียน ประถมศึกษาที่มีสภาพต่างกัน โดยส่วนรวมและรายด้าน ทั้ง 6 ด้าน คือการกำหนดนโยบาย แผน แม่บทและแผนพัฒนาโรงเรียน การให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการของโรงเรียน การให้คำปรึกษา และสนับสนุนการบริหารงบประมาณของโรงเรียน การรับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานของ โรงเรียน การประสานและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือ

คณะอนุกรรมการดำเนินงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 โดยคณะกรรมการข้าราชการครูในโรงเรียนมีค่าเฉลี่ยของการปฏิบัติงานสูงกว่าคณะกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก

**เหลือ เอกตะคุ (2542 : บทคัดย่อ)** ศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนมัธยมศึกษาในทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า ทัศนะของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีต่อการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการโรงเรียนด้านต่างๆ คือด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนปรับปรุงโรงเรียน ด้านการประสานงานและหาแนวทางการปรับปรุงโรงเรียน ด้านการรับทราบความก้าวหน้าของโรงเรียน และด้านการสนับสนุนการเงิน และการเผยแพร่ชื่อเสียงของโรงเรียน โดยเฉลี่ยจัดอยู่ในระดับปฏิบัติมาก ทัศนะของผู้บริหารที่บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดต่างกันมีความเห็นไม่แตกต่างกัน

**สมชิต ชันชวา (2544 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดขอนแก่น พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีส่วนร่วมตามลำดับดังนี้ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ และด้านการบริหารบุคคล ยกเว้นด้านการบริหารทั่วไปมีส่วนร่วมในระดับมาก สำหรับผู้บริหารและครูพบว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาในระดับมาก คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจัดเป็นปัจจัยอันดับรอง ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาอยู่ในระดับน้อยคือ ด้านโรงเรียน ด้านผู้บริหารและครู ด้านคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง

**จลวิทย์ ติววงศ์ (2545 : บทคัดย่อ)** ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาจังหวัดมุกดาหาร ผลการศึกษา พบว่า 1) กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่เป็นชาย มีอายุ 41 – 50 ปี สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ประกอบอาชีพรับราชการ มีรายได้ต่อเดือนไม่เกิน 5,000 บาท อาศัยอยู่ในชุมชน 31 – 45 ปี เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในตำแหน่งผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม เช่น กลุ่มสหกรณ์ และกรรมการวัด เป็นต้น 2) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง 3) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความเชื่อศรัทธาในคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษาในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 4) คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านวิชาการและด้านงบประมาณ 5) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ระดับการศึกษา การประกอบ

อาชีพ ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชน ตำแหน่งในคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และความเชื่อศรัทธาในคุณลักษณะของผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อายุ รายได้และการเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม

Brittle (อ้างถึงในชูชาติ พวงสมจิตร, 2540 : 72) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (EDD) ของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐเทนเนสซี เมื่อปี 1994 เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจ โดยมุ่งศึกษาทัศนคติของผู้บริหารต่อการเข้ามีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ผลการวิจัยพบว่า โดยทั่วไปแล้ว 1) ผู้บริหารมีความเชื่อถืออย่างมากต่อการที่ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนและผู้บริหารรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่ต้องสร้างสิ่งนี้ให้เกิดขึ้น 2) เพศของผู้บริหารไม่มีผลต่อทัศนคติเรื่องนี้ 3) ผู้บริหารที่มีอายุน้อยจะสนับสนุนให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สอนพิเศษที่บ้าน (home tutors) และเป็นผู้ร่วมเรียน (co - learners) กับเด็กในปกครอง มากกว่าผู้บริหารกลุ่มที่มีอายุมากกว่า 4) ผู้บริหารที่มีประสบการณ์ในการสอนระดับประถม มีความเชื่อถือต่อผู้ปกครองทั้งที่มีฐานะ ต่ำ กลางและสูงว่ามีความสามารถในการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (involvement) ได้เท่าเทียมกัน 5) อาจารย์ใหญ่ที่จบวิชาเอกการประถมศึกษาจะสนับสนุนอย่างมากให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การเป็นผู้สอนพิเศษแก่นักเรียนที่บ้าน และการเป็นผู้ร่วมเรียน โดยทั่วไป อาจารย์ใหญ่จะสนับสนุนให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนการใช้จ่ายเงิน และเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตรมากกว่าการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการประเมินบุคลากรและการจ้างงานบุคลากร

Foster (อ้างถึงในชูชาติ พวงสมจิตร, 2540 : 72-73) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท (MA) ของมหาวิทยาลัยไซมอน เฟรเซอร์ (แคนาดา) เมื่อปี 1993 เรื่องประเภทของผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง : ผลต่ออัตราการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียน เนื่องจากผู้วิจัยสงสัยว่า ทำไมโรงเรียนจึงพยายามที่จะให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมอย่างต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการเรียนการสอน ทั้งๆ ที่งานวิจัยที่ผ่านมาต่างสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และเพื่อความเข้าใจว่า โรงเรียนให้คุณค่ากับผู้ปกครองอย่างไร ผู้วิจัยจึงได้ทดสอบเพื่อจัดประเภทของผู้ปกครองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโรงเรียน ผลการวิจัยระบุว่า ผู้ปกครองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับโรงเรียนแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ผู้ปกครองที่เข้ามาในโรงเรียนและอาสาทำงานต่างๆ ในโรงเรียน หรือเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมสภาที่ปรึกษาของโรงเรียน ซึ่งผู้ปกครองประเภทนี้จะมีผลต่อนักเรียนในทางอ้อม 2) ผู้ปกครองประเภทนี้ส่งผลโดยตรงต่อนักเรียน ได้แก่ผู้ปกครองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน โดยการช่วยนักเรียนทำการบ้าน หรือช่วยทำโครงการให้กับนักเรียน

Stribling (อ้างถึงในชูชาติ พวงสมจิตร, 2540 : 73 - 74) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (EDD) ของมหาวิทยาลัยเท็กซัส (Texas A&M University) เมื่อปี 1993 เรื่อง "การริเริ่มเพื่อการบริหารแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management) ในโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งขึ้นใหม่ของรัฐเท็กซัส : กระบวนการและผลผลิต" เนื่องจากการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) มีความเชื่อว่า โรงเรียนแต่ละแห่งมีความต้องการที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนเอง และการที่จะระบุนความต้องการเหล่านั้นได้ก็โดยการได้รับทราบความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนซึ่งได้แก่กลุ่มผู้ปกครอง ครูและนักเรียน ในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน โรงเรียนแต่ละแห่งจะให้ความยืดหยุ่นแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในการค้นหาเหตุผล การสร้างสรรค์แนวทาง การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล ซึ่งเป็นวิธีการใหม่ ที่ใช้ในการแก้ปัญหาและการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนให้กับนักเรียน

การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงวิธีการนำการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ที่โรงเรียนประถมศึกษา Rock Prairie ซึ่งเป็นโรงเรียนประถมศึกษาแห่งใหม่ในรัฐเท็กซัส โดยการศึกษาเป็นการค้นหาความจริงจากสภาพธรรมชาติ (naturalistic inquiry) โดยผู้วิจัยมุ่งตรวจวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานไปใช้ในเรื่องเกี่ยวกับ การเงิน การคัดเลือกบุคลากร ขวัญของครู และการจัดการในเรื่องเกี่ยวกับอาณาบริเวณของโรงเรียน

ผลการตรวจสอบได้แสดงว่าการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM) นั้น ทั้งครูและผู้ปกครองต่างพัฒนาความเป็นเจ้าของ (ownership) ในการทำหน้าที่ให้กับโรงเรียนเหมือนกับว่าพวกเขาได้ผูกพันตัวเองไว้กับผลผลิต และการสร้างสัมพันธ์ภาพที่มีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยนี้ยังระบุว่าการที่ผู้ปกครองได้เข้ามาเป็นหุ้นส่วน (partners) ของกระบวนการทางการศึกษาที่ใช้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานนี้ได้นำไปสู่การขยายการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องให้มากยิ่งขึ้น แม้การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานจะทำให้บุคลากรของโรงเรียนรู้สึกว่ามีค่านักวิชาชีพมากขึ้น รวมทั้งช่วยขยายการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องของผู้ปกครองกับโรงเรียน แต่นักเรียนก็ยังคงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นเบื้องต้น

บรรยากาศที่ดีของโรงเรียน ของกลุ่มครู และการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วน (partnership) ของผู้ปกครอง เป็นสิ่งนำไปสู่การเรียนการสอนที่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น และการที่ทีมงานของโรงเรียนได้เข้ามามีส่วนในการคัดเลือกบุคลากร มีส่วนในกระบวนการด้านการเงิน และมีส่วนในการปรับปรุงโรงเรียน เป็นสิ่งที่ทำให้โรงเรียนสามารถทำในสิ่งที่ตรงกับความต้องการของนักเรียนได้ดียิ่งขึ้น

O'Meara (อ้างถึงในชูชาติ พวงสมจิตร, 2540 : 74) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (EDD) มหาวิทยาลัยอริโซนาเมื่อปี 1994 เรื่อง "หลักเหตุผลของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ที่มีต่อผู้ปกครองเกี่ยวกับความเข้าใจ การใช้ประโยชน์ การอบรมเลี้ยงดูของครอบครัว รวมทั้งทรัพยากรของชุมชน เพื่อการพัฒนาการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ปกครอง" งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาว่า อาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษามีความรู้สึกอย่างไรกับการใช้ประโยชน์จากครอบครัวและ

ทรัพยากรของชุมชน ในโครงการให้ผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียน รวมทั้งศึกษาการรับรู้ของผู้ปกครองเกี่ยวกับธรรมชาติของผู้ปกครองในการเข้ามามีส่วนร่วมและศึกษาการรับรู้ต่อบทบาทของอาจารย์ใหญ่ในการพัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่อาจารย์ใหญ่พูดว่าเกิดขึ้นกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงว่าคืออะไรบ้าง ผลการวิจัยพบว่า เมื่ออาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาให้ความสนใจและให้คุณค่าแก่ครอบครัวและทรัพยากรของชุมชนแล้ว ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อระบบกลไกเอื้ออำนวย ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทรัพยากรและความรู้ในห้องเรียนอย่างมีความหมายมากขึ้น ผู้ปกครองที่ได้รับอำนาจจากอาจารย์ใหญ่ จะแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น พวกเขาจะมีภาวะผู้นำที่เหมาะสมที่จะเข้ามารับผิดชอบต่อการศึกษานอกชั้นเรียนของเขา โดยพวกเขาจะได้อำนาจอย่างแท้จริงในการเข้ามาเป็นผู้มีส่วนในการจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของเขา

Long (อ้างถึงในชูชาติ พ่วงสมจิตร, 2540 : 74 – 75) ทำวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก (EDD) ของมหาวิทยาลัยมิชิแกน เมื่อปี 1995 เรื่อง “การแสดงผลภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาต่อการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง” การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปรียบเทียบภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในรัฐมิชิแกนที่ผู้ปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนในระดับต่ำ กลางและสูง ผลการวิจัยพบว่า การแสดงผลภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มีความแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาระดับการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของผู้ปกครองกับโรงเรียนที่ต่างกัน ในภาพรวม สำหรับอาจารย์ใหญ่ที่มีประสิทธิผล ผู้ปกครองจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับโรงเรียนสูง แต่ในส่วนของตัวแปรด้านลักษณะของโรงเรียน จำนวนปีที่ เป็นอาจารย์ใหญ่ วิธีการฝึกประสบการณ์ในการเป็นผู้นำเพื่อได้รับความร่วมมือจากผู้ปกครอง ตัวแปรเหล่านี้ต่างไม่ได้ส่งเสริมต่อความแตกต่างในการแสดงผลภาวะผู้นำของอาจารย์ใหญ่ ส่วนตัวแปรเพศของอาจารย์ใหญ่กลับมีความแตกต่างกัน โดยอาจารย์ใหญ่เพศหญิงมีการแสดงลักษณะผู้นำที่ส่งเสริมให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมสูงกว่าอาจารย์ใหญ่เพศชาย

**สรุป** การศึกษาหรืองานวิจัยที่เกิดขึ้นในช่วงการปฏิรูปการศึกษาและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นงานวิจัยที่เกิดขึ้นจากปัญหาการมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียน โดยคณะกรรมการศึกษา / คณะกรรมการสถานศึกษา ในรูปการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่สถานศึกษาที่เป็นหน่วยปฏิบัติ ผลการศึกษาส่วนใหญ่คณะกรรมการศึกษา / คณะกรรมการสถานศึกษายังขาดความรู้ความเข้าใจและรับทราบในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง กิจกรรมการมีส่วนร่วมของชุมชนมักเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับศาสนา ประเพณีและวัฒนธรรมในห้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการยังอยู่ในเกณฑ์ปานกลางและน้อย เนื่องจากขาดการประสานงานหรือความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีน้อย ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานได้แก่ระดับการศึกษา การประกอบอาชีพ ระยะเวลาที่อยู่ในชุมชน และตำแหน่งในคณะกรรมการสถานศึกษา รวมทั้งความเชื่อ ความศรัทธาในตัวผู้บริหาร ส่วนปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ได้แก่ อายุ เพศ รายได้ และการเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคม นอกจากนี้ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานยังต้องมีความยืดหยุ่น มีบรรยากาศของความเป็นเจ้าของ ซึ่งนำไปสู่การเรียนรู้การสอนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น