

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาคือเครื่องมืออันสำคัญที่สุดในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนา  
ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง หรือด้านสังคมและวัฒนธรรม เพราะการพัฒนาในด้าน  
ต่าง ๆ ดังกล่าวของอาศัยกำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญ และกำลังคนจะมีประสิทธิภาพเพียงใด  
ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา<sup>1</sup> ดังนั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็  
ให้ความสำคัญของการศึกษาในฐานะที่เป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human  
resources) เพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคน (manpower) สำหรับพัฒนาประเทศ

ในการผลิตกำลังคนเพื่อพัฒนาประเทศนั้น ต้องคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพตาม  
ความต้องการที่จะใช้ในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ ระดับวิชาชีพ (professional) ซึ่งเป็น  
ผลผลิตของอุดมศึกษา ระดับช่างผู้ชำนาญงาน (technician) ซึ่งเป็นผลผลิตของ  
วิทยาลัยและสถานศึกษาที่สูงกว่ามัธยมศึกษา และระดับช่างฝีมือ (skill labours)  
กับกึ่งฝีมือ (semi-skill labours) ซึ่งเป็นผลผลิตของมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นต้น  
ในเรื่องนี้ พรอม พานิชภักดิ์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การพัฒนาประเทศนั้น จะต้อง  
อาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ โดยการจัดการมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ เพราะคนที่ได้รับ  
การศึกษาระดับนี้จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ การมัธยมศึกษาเป็นเสมือนราก  
ฐานของศาสตร์และวิชาชีพต่าง ๆ ในการพัฒนาการศึกษานั้นจึงควรจะมุ่งไปในการมัธยมศึกษา

---

<sup>1</sup>ปิ่น มาลากุล, ม.ล., การปฏิรูปการศึกษา : รายงานของคณะกรรมการ  
วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2518), หน้าคำนำ.

ให้มาก เพราะเมื่อใดคนระดับกลางที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณก็จะสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ได้มากที่สุด<sup>1</sup>

แต่การศึกษาในระดับมัธยมศึกษามีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยย่อมมีปัญหามากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังผลของการวิจัยของ เกรแฮม (Graham) พบว่า เยาวชนรุ่นใหม่ ๆ ของประเทศไทยมีการตื่นตัวทางการศึกษามากจนสถาบันต่าง ๆ รับได้ไม่หมด ทั้งนี้เพราะผลพลอยได้ของการศึกษาทำให้คนมีศักยภาพทางการหารายได้และมีฐานะทางการงานและตำแหน่งสูงขึ้น ทำให้ต้องมีการสอบคัดเลือกสูงขึ้น เหตุที่เป็นดังนั้นก็เพราะคุณสมบัติทางวิชาการเป็นคุณภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการพิจารณาขั้นฐานะทางการงานและการหารายได้ ฉะนั้นการให้การศึกษาแก่เยาวชนจะเป็นเครื่องประกันถึงความสำเร็จของพวกเขาในชีวิตอนาคตด้วย<sup>2</sup>

ในเรื่องเดียวกันนี้ สมลักษณ์ โทสกุล ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ปัญหาขั้นมูลฐานของประเทศที่กำลังพัฒนาได้แก่ การขาดคนที่มีความรู้ระดับกลาง หน้าที่สำคัญของประเทศคือการสร้างคนในระดับมัธยมศึกษาให้มีความรู้ ความสามารถ มีขีดความสามารถสูง เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีจำกัดให้ได้ผลมากที่สุด การผลิตคนระดับกลางนั้นนับว่าเป็นการลงทุนที่ดีที่สุดของประเทศชาติ เพราะผู้ที่มีการศึกษาระดับนี้ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจแก่ประเทศในอัตราสูง<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พรอม พานิชภักดิ์, "ความต้องการกำลังคนในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ของประเทศไทย" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ 5 (ธันวาคม 2513) : 8.

<sup>2</sup>Henry M. Graham, Some Change in Thailand Life, a Preliminary Study (Bangkok Institute of Public Administration : Thammasat University, 1971), pp. 18-21.

<sup>3</sup>สมลักษณ์ โทสกุล, "การศึกษานอกโรงเรียน ทางสายใหม่ไปสู่การพัฒนาชนบท" พิมพ์ลัทธิจิตความยากจนในชนบท (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรบัณฑิต, 2518), หน้า 22-24.

ตามที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา โดยเน้นที่จะขยายทั้งปริมาณและคุณภาพ เช่น จะสร้างโรงเรียนมัธยมศึกษาให้ครบทุกอำเภอในปีสุดท้ายของแผน ด้านมัธยมศึกษาจะเน้นเรื่องเกษตรกรรมเป็นพิเศษ จะปรับปรุงหลักสูตรให้มีลักษณะกว้าง เพื่อให้เด็กมีโอกาสเลือกเรียนได้ตรงความถนัด สำหรับแผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ในส่วนที่เกี่ยวกับการมัธยมศึกษา ได้ตั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ข้อหนึ่งในจำนวนหลายข้อว่า จะขยายปริมาณและปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนมัธยมในต่างจังหวัด ตามสภาพท้องถิ่น จังหวัด เขตการศึกษา โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เสมอภาคกัน ซึ่งการขยายปริมาณของนักเรียนให้มากขึ้นอย่างรวดเร็วก็มีปัญหาตามมา คือทำให้คุณภาพของการศึกษาลดลงไป ประมวล เสนาฤทธิ์ กล่าวว่า มัธยมศึกษาขณะนี้อยู่ในภาวะที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง คุณสมบัตินักเรียนระดับนี้ยังไม่สนองความต้องการของสังคม ไม่ว่าจะเป็นในด้านความรู้ทางวิชาการ คีลธรรมจรรยา แนวคิดที่จะประกอบอาชีพ ตลอดจนความรู้สึกที่จะรับผิดชอบต่อสังคม ยิ่งในระยะหลัง ๆ ปัญหาเรื่องนี้ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้น แต่เมื่อเราต้องการกำลังคนในการที่จะพัฒนาประเทศให้ไปสู่จุดหมายที่ต้องการอย่างรีบด่วนเช่นนี้ ก็มีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ที่จะต้องขยายปริมาณอย่างรวดเร็ว พร้อมกับนั้นก็หาทางแก้ปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะไม่ให้เสียคุณภาพไปด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากมาก<sup>1</sup>

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านมัธยมศึกษา ได้เปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นในอำเภอต่าง ๆ เพิ่มขึ้นทุกปี เพื่อให้มีครบทุกอำเภอ นอกจากนี้ ยังได้เปิดตามตำบลที่มีความพร้อมในด้านจำนวนนักเรียนและการสนับสนุนจากท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา ได้สำรวจและคำนวณปริมาณนักเรียนชั้นต่าง ๆ เพื่อเตรียมจัดการ

<sup>1</sup>ประมวล เสนาฤทธิ์, "สภาพและความต้องการทางการศึกษาไทย" เทคนิคการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2518), หน้า 52-53.

## มัธยมศึกษา ดังตารางที่ 1

## ตารางที่ 1

ประมาณจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษา(สายสามัญ) 2520=2524<sup>1</sup>

ชั้น	2520	2521	2522	2523	2524	
		407,200	464,300	529,300	609,300	ม.1
ม.ศ.1	324,600	360,600	406,900	464,000	528,900	ม.2
ม.ศ.2	260,600	311,700	359,200	406,500	463,700	ม.3
ม.ศ.3	217,000	248,000	298,200	349,800	283,800	ม.4
ม.ศ.4	90,100	105,700	117,400	131,300	152,000	
ม.ศ.5	59,800	73,100	90,000	105,700	124,200	
รวม	952,100	1,506,300	1,736,000	1,966,600	2,161,900	

จะเห็นได้ว่า ปริมาณนักเรียนมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี นอก จากปัญหาคุณภาพแล้ว ยังอาจมีปัญห่อื่น ๆ อีก เช่น การจักระบบบริหารทั้งระดับกรม กอง และจังหวัด อำเภอ และโรงเรียน จากเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรจะ ได้มีการศึกษาถึงงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา เพื่อให้ทราบถึงระบบ โครงสร้าง ตลอดจนงานด้านต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาในการบริหารโรงเรียน เพื่อที่จะได้นำข้อค้นพบมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงการจัดบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาให้มีประ- สดธิภาพ ซึ่งจะเป็ผลให้การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมสำเร็จตามเป้าหมายต่อไป

<sup>1</sup> กองแผนงาน, กรมสามัญศึกษา, แผนพัฒนาการศึกษา ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, 2519), หน้า 1-9. (อักษรณ์)

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตศึกษา 1
2. เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา โดยเฉพาะงานทางคานาวิชาการ งานคานาบุคลากร งานคานากิจการนักเรียน งานธุรการ และงานคานาความสัมพันธ์กับชุมชน
3. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท ในโรงเรียนดังกล่าว

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตศึกษา 1 เท่านั้น
2. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษางานบริหารการศึกษาที่เกี่ยวกับงานหลัก 5 ประเภทเท่านั้น คือ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน
3. ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยได้จากการตอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องของ 4 กลุ่มคือ กลุ่มผู้บริหารโรงเรียน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มประชาชน และกลุ่มผู้บริหารการศึกษาระดับกรมสามัญศึกษา

### คำจำกัดความ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีดังต่อไปนี้

โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนที่เปิดทำการสอนตั้งแต่ชั้น ม.ศ.1 ถึงชั้น ม.ศ.3 หรือชั้น ม.ศ.1 ถึงชั้น ม.ศ.5 สายสามัญ สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

งานบริหารการศึกษา หมายถึง งานบริหาร 5 ประเภท ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคลากร งานกิจการนักเรียน งานธุรการ และงานความสัมพันธ์กับชุมชน<sup>1</sup> ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา ทั้งที่อยู่ภายในโรงเรียนและภายนอกโรงเรียน

- ผู้บริหารที่ประจำอยู่ในโรงเรียน คือ ผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ หรือครูใหญ่ และรวมถึงผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่หรือผู้ช่วยครูใหญ่
- ผู้บริหารที่อยู่ภายนอกโรงเรียน คือ ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ

ครูฝ่ายวิชาการ หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการบริหารงานด้านวิชาการของโรงเรียน ได้แก่ หัวหน้าฝ่ายวิชาการ หัวหน้าหมวดวิชา และครูที่ทำการสอน<sup>2</sup>

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของโรงเรียนโดยตรง ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียน

เขตศึกษา 1 หมายถึง จังหวัดต่าง ๆ ภายในเขตศึกษา 1 ได้แก่ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

<sup>1</sup> ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 446.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ นายประยุทธ์ ทหารแก้ว, ผู้อำนวยการกองการมัธยมศึกษา เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2519.

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการวิจัย

ผลจากการวิจัยเรื่องนี้จะทำให้ผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ทราบถึงโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษา และปัญหาในการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ในเขตศึกษา 1 อันจะเป็นประโยชน์ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขงานการบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ดังกล่าวต่อไป

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัยแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

1.1 ผู้บริหารหรือครูฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน

1.2 ครูฝ่ายวิชาการ ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายวิชาการ หัวหน้าหมวด หรือหัวหน้าสายวิชา และครูฝ่ายปฏิบัติการสอนในโรงเรียน

1.3 ประชาชน ใช้ผูกครองนักเรียนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

2. กลุ่มตัวอย่าง ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบ Stratified Random Sampling ดังนี้

2.1 จังหวัด สุ่มมาร้อยละ 60 ของจำนวนจังหวัดที่มีในเขตศึกษา 1 ได้ 3 จังหวัดในจำนวน 5 จังหวัด คือจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ

2.2 โรงเรียน สุ่มมาร้อยละ 50 ของจำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดสอนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ขึ้นไป ในแต่ละจังหวัดที่สุ่มได้ รวมโรงเรียนที่สุ่มได้ทั้งหมด 14 โรงเรียน

2.3 ผู้บริหารหรือครูฝ่ายบริหาร ได้แก่ศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ ซึ่งโรงเรียนที่สุ่มได้ ตั้งอยู่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียนของโรงเรียนที่สุ่มได้ทุกคน

2.4 ครูฝ่ายวิชาการ สุ่มมาร้อยละ 50 ของจำนวนครูฝ่ายวิชาการทั้งหมด ในแต่ละโรงเรียนที่สุ่มได้

2.5 ประชาชน สุ่มมาจากผู้ปกครองนักเรียนในโรงเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 1 ของจำนวนนักเรียนแต่ละโรงเรียน

3. เครื่องมือ ใช้แบบการศึกษภาคสนาม ( Field study ) โดยใช้แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประเมินค่า ( Rating Scales ) ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติ ใช้แบบตารางวิเคราะห์ โดยกคสถิติเปรียบเทียบเป็นร้อยละ และหาค่าคะแนนเฉลี่ย ( Mean )

### ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาของปัญหา ความมุ่งหมายของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำจำกัดความ ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัย

บทที่ 2 ประกอบด้วย เอกสารอ้างอิง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานบริหาร การศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา

บทที่ 3 ประกอบด้วย วิธีดำเนินการวิจัย ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง การสร้างแบบสอบถาม ลักษณะของแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล



บทที่ 4 ประกอบด้วย ผลของการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งแบ่งเป็น 4 ตอนคือ

ตอนที่ 1 กล่าวถึงสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 กล่าวถึงโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษากภายใน  
โรงเรียนมัธยมศึกษา

ตอนที่ 3 กล่าวถึงงานบริหารการศึกษากทั้ง 5 ประเภท ตามความ  
เห็นของผู้บริหาร ครูฝ่ายวิชาการ และผู้ปกครองนักเรียน

ตอนที่ 4 กล่าวถึงปัญหาโครงสร้างของระบบบริหารการศึกษากภายใน  
โรงเรียนมัธยมศึกษา และปัญหาทางานบริหารการศึกษาก  
ทั้ง 5 ประเภท

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัย อภิปราย และขอเสนอแนะ

ภาคผนวก ประกอบด้วยตารางพฤติกรรมรายขอของงานบริหารการศึกษาก  
ตามความเป็นของกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม หนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย และ  
แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย