

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

พระราชบัญญัติครูฉบับแรกได้ตราขึ้นไว้เมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2488¹ โดยมติของสภาผู้แทนที่เห็นสมควรให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยครูชั้น ขณะนั้นนายคอง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายทวี บุญยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัตินี้จึงได้ก่อให้เกิดสภาของครูชั้นในกระทรวงศึกษาธิการชื่อว่า "คุรุสภา" มีฐานะเป็นนิติบุคคล

บุคคลที่ริเริ่มให้มีพระราชบัญญัติครูชั้นได้แก่ นายทวี บุญยเกตุ เจตนารมย์ของบุคคลผู้นี้สรุปได้ว่า เพื่อต้องการให้การศึกษาของชาติมีโครงการแน่นอนมั่นคงและด้าวรกว่าที่เป็นอยู่ ต้องการให้อาชีพครูมีความทัดเทียมกับข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมอื่น และต้องการให้ครูได้มีโอกาสปกครองกันเอง จากหลักการใหญ่ ๆ ดังกล่าว พระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488 จึงได้มุ่งเน้นให้เกิดมีสภาของครูหรือคุรุสภาขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการในอันที่จะช่วยดำเนินกิจการต่าง ๆ ให้บรรลุความมุ่งหมายตามเจตนารมย์ที่ได้วางเอาไว้

พระราชบัญญัติครูฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคุรุสภาไว้เกี่ยวกับเรื่องรับปรึกษาและให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการศึกษาแก่ กระทรวงศึกษาธิการ ควบคุม สอดส่องจรรยาบรรณและวินัยของครู พิจารณาลงโทษครูผู้ประพฤติผิด ตลอดจนพิจารณา คำร้องทุกข์ของครู ช่วยเหลือและส่งเสริมครูทั้งในด้านวิชาการและสวัสดิการ และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ และ ก.จ เป็นเรื่องสำคัญ

¹"พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488," ราชกิจจานุเบกษา, แผนกกฎหมาย เล่มที่ 62 ตอนที่ 4 (16 มกราคม 2488), หน้า 61 - 77.

เมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของคุรุสภาในส่วนที่จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกมีโอกาสได้รับประโยชน์มากในเรื่อง การส่งเสริมด้านวิชาการ และ วิทยฐานะของครูในทางความรู้ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือฐานะความเป็นอยู่ ใโทแก่ครูและครอบครัวของครู การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ และ ก.จ

คุรุสภาเริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 จนกระทั่งถึงปัจจุบันคือ พ.ศ. 2520 รวมระยะเวลาดำเนินงานทั้งสิ้นถึง 32 ปี พระราชบัญญัติครูได้มีการแก้ไขปรับปรุง มาแล้วรวมทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกันคือ ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติครูฉบับที่ 2² ได้แก้ไขในเรื่องโครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการ การแก้ไขครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติครูฉบับที่ 3³ ได้แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา และลักษณะของสมาชิกคุรุสภา และครั้งที่สามในปี พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติครูฉบับที่ 4⁴ ได้แก้ไขในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคุรุสภา โครงสร้างและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานของคณะกรรมการอำนวยการ การกำหนดหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา การกำหนดและ แต่งตั้งรองเลขาธิการ การยุบเลิกและเพิ่มมาตราบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การ ประชุม และลักษณะของสมาชิกคุรุสภาเป็น เรื่องสำคัญ

การสำรวจวิจัยนับว่าเป็นสิ่งสำคัญมากในการปฏิบัติงานทั่วไป การดำเนินงาน ของคุรุสภาเท่าที่ผ่านมา ปรากฏว่าคุรุสภายังปฏิบัติในเรื่องนี้ไม่มากเท่าที่ควร เมื่อพิจารณา

²"พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา, แผนก กฤษฎีกา เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 (14 ตุลาคม 2495), หน้า 1252 - 1254.

³"พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509," ราชกิจจานุเบกษา, แผนก กฤษฎีกา เล่มที่ 83 ตอนที่ 13 (15 กุมภาพันธ์ 2509) หน้า 160 - 161.

⁴สำนักงานคุรุสภา, "สาระสำคัญของพระราชบัญญัติครูฉบับใหม่," ข่าวคุรุสภา, ปีที่ 2 ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2519), หน้า 2 - 3.

สภาพของสังคม จำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้น และความตองการของบุคคลที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงมักจะก่อให้เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งต่อการดำเนินงานขึ้นโดยบ่อยครั้ง / คิงที่มีสโกรฟ และเทเลอร์ (Musgrove and Taylor) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาในกลุ่มคนทุกสาขาอาชีพ จนบางครั้งไม่อาจมั่นใจในบทบาทหน้าที่ของตนว่าสิ่งที่ได้ทำไปแล้วนั้นจะสอดคล้องกับสภาพความตองการของสังคมได้มากน้อยแค่ไหน

เพียงใด⁵ ความคิดเห็นของบุคคลทั้งสองอาจนำมาพิจารณาถึงลักษณะสังคมไทยในปัจจุบันได้ว่า ขณะที่มีการพัฒนาสังคมในด้านต่าง ๆ มากขึ้น องค์การที่ทำหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษา ย่อมได้รับผลกระทบสะท้อนต่อความตองการที่เปลี่ยนแปลงตามไปด้วยเช่นกัน การดำเนินงานของคุรุสภาในระยะเวลาที่ผ่านมาจึงต้องเผชิญปัญหาเกี่ยวกับความตองการที่เปลี่ยนแปลง และความขัดแย้งต่อลักษณะการดำเนินงานของคุรุสภาบางประการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความผันผวนทางการเมือง หลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 นับว่ามีส่วนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญต่อระบบต่าง ๆ ของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีปัญหาเกิดขึ้นอย่างมากมายในวงการการศึกษา สาเหตุอันเนื่องมาจากความขัดแย้งในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญคือ ความขัดแย้งในด้านที่เกี่ยวกับบทบาท โดยเห็นว่า บทบาทที่เป็นจริงของแต่ละฝ่าย ไม่ตรงกับความคิดหวังซึ่งต่างฝ่ายต่างมีต่อบทบาทของกันและกัน บทบาทที่เป็นอยู่ของคุรุสภาจึงได้มีบางสิ่งที่ไม่ตรงกับความคิดหวังของนิสิต นักศึกษา ครู อาจารย์ นักการศึกษา นักวิชาการบางท่าน บางกลุ่มเกิดขึ้น ปรากฏการณ์ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 - 2519 ย่อมเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเริ่มมีความขัดแย้งต่อการดำเนินงานของคุรุสภา จากบุคคลหลายฝ่ายดังกล่าว อาทิเช่น ได้มีการอภิปรายของนิสิต นักศึกษา

⁵ Frank Musgrove and Philip H. Taylor, Society and Teacher's Role, Routledge & Kegan Paul, London, 1969, P. 43.

การร้องเรียนและกล่าวโจมตีของศูนย์นักศึกษาคู และสหภาพครูแห่งประเทศไทย⁶
แนวความคิดของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา⁷ ที่มีบทบาทการดำเนินงาน
งาน ลักษณะโครงสร้างของคณะกรรมการอำนวยการ และการบริหารงานบุคคลแทน
ก.พ และ ก.จ ของคุรุสภาเป็นคน

เมื่อพิจารณาถึงกิจกรรมด้านวิชาการและด้านสวัสดิการประเภทต่าง ๆ ที่คุรุสภา
จัดดำเนินงานอยู่ แม้จะไม่อยู่ในขอบข่ายความขัดแย้งในเรื่องที่กล่าวมาในตอนต้นมากนัก
แต่เท่าที่ปรากฏในระยะเวลาที่ผ่านมา สมาชิกก็มีปัญหาข้อข้องใจอยู่เสมอ โดยสังเกตได้
จากที่มีการซักถามปัญหาข้อข้องใจและการเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการ
ดำเนินงานในที่ประชุมครู ในที่ประชุมสามัญประจำปีของคุรุสภา รวมทั้งการเสนอความคิดเห็น
เป็นลายลักษณ์อักษรต่อคุรุสภาโดยตรง ปัญหาและข้อขัดแย้งจากสมาชิกจึงมีอยู่เสมอในบาง
เรื่อง งานบางประเภทที่คุรุสภาได้จัดทำขึ้นและปรากฏว่าโดยล้นเลยไม่ตรงกับความคิดหวัง
จนกระทั่งเลิกกันไปในที่สุด ก็นับว่าเป็นปัญหาที่ควรแก่การพิจารณาเช่นกัน

ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นับเป็นเหตุผลสำคัญยิ่งที่เห็นควรให้
คุรุสภาได้มีการสำรวจตัวเองในหลาย ๆ ด้าน ที่สำคัญมากที่สุดได้แก่การให้บริการแก่
สมาชิกทางด้านการวิชาการ ด้านสวัสดิการ และด้านการบริหารงานบุคคลแทน ก.พ และ
ก.จ ควรถือเป็นงานหลักสำคัญที่จะให้มีการสำรวจวิจัยขึ้นเป็นอันดับแรกทั้งนี้เพราะเป็น
ประโยชน์เกี่ยวข้องกับสมาชิกจำนวนมาก และตามเจตนารมณ์ของบุรี เริ่ม ให้มีสภาครูขึ้น
ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งประโยชน์นั้นมากกว่าเรื่องอื่น การสำรวจวิจัยจึงควรกระทำ

⁶ คุรุสภา, "ทัศนคติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู" 30 ปี ของคุรุสภา,
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2518), หน้า 158 - 159.

⁷ สิบปนนท์ เกตุทัต ดร., "รายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูป
การศึกษา" การปฏิรูปการศึกษา (พระนคร : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518), หน้า
141.

โดยละเอียดอย่างสม่ำเสมอเพื่อผลการสำรวจวิจัยนั้นจะช่วยให้ทราบถึงการดำเนินงานของตนเอง ทราบถึงความคิดเห็นและความต้องการที่แท้จริงของสมาชิก และเพื่อที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาอุปสรรค การดำเนินงานของคุรุสภาในโอกาสต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใหม่มากที่สุด ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวความคิดให้มีการวิจัยในเรื่องนี้ขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์ความคิดเห็นของครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภา
2. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคุรุสภา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภา
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับความต้องการของครูที่มีต่อบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภา
4. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่างครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน และวุฒิต่างกันเกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภา

สมมุติฐานของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่า

1. ครูประจำการและผู้บริหารการศึกษา มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภาต่างกัน
2. ครูที่มีวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปหรือเทียบเท่ามีความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทและกิจกรรมของคุรุสภาต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการวิจัยเฉพาะในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยทั้งหมด ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ โรงเรียนและวิทยาลัย และครู ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งเป็นพวกหรือชั้น (Stratified random sampling) โดยใช้เกณฑ์การสุ่ม ร้อยละ 20 ของจำนวนจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งหมด ร้อยละ 20 ของอำเภอในจังหวัดที่สุ่มมาได้ ร้อยละ 20 ของโรงเรียนและวิทยาลัยในอำเภอที่สุ่มมาได้ และร้อยละ 20 ของครูในโรงเรียนและวิทยาลัยที่สุ่มมาได้ มียกเว้นแต่เพียงจำนวนผู้บริหารการศึกษาเท่านั้นที่ไม่ใช้การสุ่มตัวอย่าง จำนวนผู้บริหารการศึกษาที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาจากผู้บริหารที่ทำหน้าที่บริหารอยู่ในจังหวัด อำเภอ โรงเรียนและวิทยาลัย จากการสุ่มตัวอย่างมาแลวกอนนั้นทั้งหมด

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

1. เป็นประโยชน์ต่อครูสภาในการพิจารณาวางแผนและประเมินผล เพื่อปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายและนโยบายสำคัญเบื้องต้นของครูสภา
2. เป็นประโยชน์ในการวางแผนงาน โครงการและกิจกรรมตามอุดมการณ์ของครูสภา ให้เป็นการสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษาและครูสภา
3. เป็นประโยชน์ในการกระตุ้นให้สมาชิก ได้เกิดความสนใจในครูสภาที่ตนสังกัดอยู่มากขึ้น ในอันที่จะช่วยให้ผู้บริหารครูสภาดำเนินงานบรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย
4. เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าและวิจัยในโอกาสต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้แก่ครูประจำการ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้ที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาแต่มีได้ปฏิบัติงานอยู่ในสถานศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้วิจัย

สร้างขึ้นเองโดย มีแบบสอบถามรวมทั้งหมด 3 แบบ คือ แบบให้เลือกตอบ (Multiple choice) แบบมาตราประมาณค่า (Rating scale) และแบบปลายเปิด (Open-ended) แบบสอบถามที่สร้างเสร็จนำไปทดลองสอบ (Try out) เพื่อหาข้อบกพร่อง และแก้ไขปรับปรุงให้สมบูรณ์ขึ้น ต่อจากนั้นจึงใช้เป็นแบบสอบถามส่งให้ แก่ตัวอย่างประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งเป็นพวกหรือ ชั้น (Stratified random sampling) และเกณฑ์การสุ่มในอัตราร้อยละ 20 สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ การหาค่าอัตราส่วนร้อย (Percentages) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) และการทดสอบค่าคะแนนที (t-test)

นิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย

ความคิดเห็น หมายถึง ท่าที ความรู้สึก แนวความคิดของบุคคล ที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใดภายหลังจากที่บุคคลนั้นได้รับประสบการณ์ในสิ่งนั้น เรืองนั้นมาแล้ว ซึ่งมีทั้งในลักษณะนิมมาน (Positive) คือ สนใจ พอใจ หรือนิยมชมชอบ สนับสนุน และปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ และในลักษณะนิเสธ (Negative) คือ เบื่อหน่าย ไม่พอใจ ไม่สนใจ ซัดแย้ง ไม่ร่วมมือหรือปฏิบัติตาม

ครู หมายถึง

1. ครูประจำการ ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่สอนประจำในสถานศึกษาระดับโรงเรียนหรือวิทยาลัย โดยได้รับเงินเดือนประจำ

2. ผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลจัดการศึกษาหรือเกี่ยวข้องกับกิจการการศึกษา ในพื้นที่ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าส่วนการศึกษา หัวหน้าหมวดการศึกษา หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหมวดการศึกษาของเทศบาล ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ และอธิการ

วุฒิของครู หมายถึง ระดับการศึกษา ในพื้นที่หมายถึงประกาศนียบัตร หรือปริญญาบัตร แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ครูวุฒิต่ำ คือครูที่มีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรีลงมา หรือเทียบเท่า
2. ครูวุฒิสูง คือครูที่มีวุฒิตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป หรือเทียบเท่า

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หมายถึง พื้นที่ที่ถูกแบ่งออกเป็นภาคตามหลักภูมิศาสตร์ ประกอบไปด้วยจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 16 จังหวัด คือ ขอนแก่น เลย สกลนคร หนองคาย อุดรธานี ภาชีลินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด นครพนม ยโสธร อุบลราชธานี สัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ และสุรินทร์

บทบาทและกิจกรรม หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ปฏิบัติภายใต้การแนะนำอย่างถูกวิธี และอยู่ในความรับผิดชอบของคุรุสภา โดยเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการของคุรุสภา มีความเห็นชอบยอมรับ และสนับสนุนกิจการเหล่านั้นด้วย

คุรุสภา หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการ วิชาการและมาตรฐานของครู และการบริหารงานบุคลากรครู เป็นสภาของครู ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2486 มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ลำดับชั้นการเสนอข้อมูล

บทที่ 1 กล่าวถึง ความเป็นมาของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมุติฐานของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับในการวิจัย วิธีกำเนินการวิจัย นิยามของคำที่ใช้ในการวิจัย และลำดับชั้นการเสนอข้อมูล

บทที่ 2 กล่าวถึง วรรณคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทวิชัย ได้แก่ ประวัติความเป็นมาของคุรุสภา การจัดแบ่งส่วนงานของคุรุสภา วิธีการดำเนินงานของคุรุสภา ประเภทของงานที่คุรุสภาจัดบริการให้แก่สมาชิกทางด้านวิชาการ ความสวัสดิการ ด้านการบริหารงานบุคลากรครู และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคุรุสภา

บทที่ 3 กล่าวถึง วิธีกำเนินการวิจัยในรายละเอียดเกี่ยวกับการได้มาของกลุ่มตัวอย่างประชากร การสร้างแบบสอบถาม การแจกจ่ายแบบสอบถามและรวบรวม

ข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กล่าวถึง ผลการวิเคราะห์ข้อมูล การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 5 กล่าวถึง ผลที่ได้จากการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัย และขอ
เสนอแนะของผู้วิจัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย