



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยส่วนรวมจำเป็นต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งโดยทั่วไปมักปรากฏออกมาในเรื่องของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือแนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นโยบายเมื่อกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือ การนำนโยบายนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล (วรเดช จันทรศร อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2529: 191)

การนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรในทุกระดับที่รับนโยบายนั้นไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับ "ความสามารถขององค์กรในการผลักดันให้กลไกที่สำคัญทั้งหมดดำเนินต่อเนื่องกันไปจนบรรลุผลตามที่ต้องการ" ("...the ability to forge subsequent links in the casual chain so as to obtain desire results.") (Pressman and Wildavsky 1973: XV)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถนำและกระตุ้นกลไกการปฏิบัติที่สำคัญทั้งหมดให้สามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลในทิศทางที่นโยบายกำหนดไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด

ในช่วงเดือนเมษายน 2525 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2526 สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยและจัดประชุมสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิที่มีบทบาทสำคัญในวงการศึกษ จากกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน และปัญหาของการประถมศึกษา หาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ที่จะนำไป

ปรับปรุงคุณภาพการประถมศึกษาและเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการประถมศึกษาต่อไป ปรากฏผลการศึกษาโดยเฉพาะในด้านปัญหาคุณภาพนักเรียน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ เรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และเรื่องคุณสมบัติที่จำเป็นในการดำรงชีวิต พบว่า ในเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ และมีความแตกต่างกันมากตามสภาพภูมิศาสตร์ ขนาดโรงเรียน สังกัด ตลอดจนลักษณะที่เป็นโรงเรียนในเมืองหรือในชนบท ส่วนในเรื่องคุณสมบัติที่จำเป็นในการดำรงชีวิต ได้แก่ การคิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น มีคุณธรรมและเป็นพลเมืองดี อันเป็นคุณสมบัติที่ต้องให้มีขึ้นในตัวนักเรียนในปัจจุบันและได้มีผลต่อเนื่องในอนาคต พบว่า คุณสมบัติดังกล่าวยังไม่เป็นที่พอใจของสังคมทั่วไป (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ม.ป.ป.: 87-88) โดยเฉพาะเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนมีข้อมูลยืนยันชัดเจนจากการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทั่วประเทศของปีการศึกษา 2527 ปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนมีสภาพไม่เป็นที่น่าพอใจ กล่าวคือ มีระดับคะแนนโดยเฉลี่ยทุกกลุ่มประสบการณ์ระหว่างร้อยละ 40-55 และกลุ่มที่มีระดับคะแนนต่ำที่สุดคือ กลุ่มทักษะมีนักเรียนร้อยละ 11 เท่านั้นที่ได้คะแนนสูงกว่าร้อยละ 50 (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2529 ข: 7)

ในวันที่ 1 ตุลาคม 2527 นายสมชัย วุฒิปรีชา ได้เข้าดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และในวันที่ 7 ตุลาคม 2527 คณะผู้เข้ารับการอบรมด้านการวางแผนที่โรงแรมบางแสน บีชริสอร์ท จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในส่วนภูมิภาคกลุ่มแรก ที่ได้มีโอกาสรับฟังนโยบายการบริหารงาน (administrative policy) ที่สำคัญของท่าน คือ นโยบาย "เร่งคุณภาพ ปราบทุจริต พิชิตความทุกข์ยากของครู" (สมชัย วุฒิปรีชา, บรรยาย)

นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาเป็นนโยบายที่สำคัญ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายต้องการเร่งรัดในจุดที่สำคัญและที่เป็นจุดอ่อนในด้านคุณภาพของนักเรียนประถมศึกษาในสังกัดทั่วประเทศ นโยบายนี้มีผลให้องค์กรในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้เคลื่อนไหวในการนำไปสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ เริ่มต้นที่ระดับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีผู้บริหารสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารและเป็นผู้นำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมือองค์กรเฉพาะกิจกำหนดขึ้นเพื่อรองรับนโยบายโดยตรง ในระดับนี้ นายสมชัย วุฒิปรีชา

เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทในส่วนนี้ของท่านเป็นที่ประจักษ์ในวงการประถมศึกษาของชาติ และวงการศึกษากว้างไกลไปเป็นอย่างมาก

ส่วนในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้นำในระดับปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมองค์กรในระดับสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ/กิ่งอำเภอ กลุ่มโรงเรียนและโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดในการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาไปปฏิบัติ องค์กรในระดับนี้ก็ได้มีบทบาทเคลื่อนไหว มีการดำเนินการหลายประการเพื่อตอบสนองนโยบายดังกล่าว

ผู้วิจัยมีความสนใจว่า นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษา ซึ่งกำหนดขึ้นโดย นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด 5 จังหวัดในที่ราบภาคกลาง ได้แก่ สุพรรณบุรี ลพบุรี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม ได้นำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาไปปฏิบัติและดำเนินการอะไรบ้าง อย่างไร การศึกษาในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลของการศึกษาจะเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร ผู้ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์เพื่อการนำนโยบายออกสู่การปฏิบัติมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และในอีกประการหนึ่งก็จะเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจการวิจัยเชิงคุณภาพหรือคุณลักษณะ (Qualitative Research) ที่เกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายสาธารณะสาขาการศึกษาออกสู่การปฏิบัติต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาไปปฏิบัติในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการนำนโยบาย เร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติในสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ในที่ราบภาคกลาง 5 จังหวัด ได้แก่ สุพรรณบุรี ลพบุรี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม เท่านั้น

ประเด็นของการศึกษาวิจัยครอบคลุมกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับ สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ดังนี้

1. วิธีการรับนโยบายและแนวทางปฏิบัติจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ
2. วิธีการนำนโยบายและแนวทางปฏิบัติไปทำความเข้าใจกันในจังหวัด
3. การปฏิบัติและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
4. ระบบการติดตามควบคุมกำกับและประเมินผล
5. มาตรการในการให้คุณให้โทษ
6. วิธีการสร้างสภาพความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
7. ผู้นำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. การสนับสนุนจากองค์กรภายนอก

การวิจัยครั้งนี้จะ เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้บริหาร จากแผนงานหรือโครงการ และเอกสาร ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามนโยบาย เร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาในระดับสำนักงานการประถมศึกษา จังหวัดที่เลือกสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้เท่านั้น และใช้ข้อมูล เหตุการณ์ของการนำนโยบาย ดังกล่าวไปปฏิบัติในช่วง เวลาเดือนตุลาคม 2527 ถึงเดือนกันยายน 2530 ส่วนที่นอกเหนือไป จากนี้จะใช้ข้อมูลในส่วนที่จำเป็น เท่านั้น

### ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ผลของการวิจัยจะช่วยให้ทราบสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของ การนำนโยบายไปปฏิบัติและจะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้บริหารนโยบายทั้งในระดับสำนักงาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติและสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด นำไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาไปปฏิบัติให้ประสบผลดียิ่งขึ้น

2. ผลของการวิจัยจะเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในสาขาการศึกษา สำหรับผู้สนใจวิจัยต่อไป

#### คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

2. จังหวัด หมายถึง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครปฐม สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี และนครสวรรค์

3. นโยบาย หมายถึง นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ประกาศโดย นายสมชัย วุฒิปรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อเดือนตุลาคม 2527

4. แนวทางปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมหลักหรือขั้นตอนการปฏิบัติอันเป็นกรอบกำกับหรือเค้าโครงการปฏิบัติงานตามทิศทางของนโยบาย กำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้องค์กรในสังกัดปฏิบัติและดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบาย

5. มาตรการการให้ครูให้โทษ หมายถึง ข้อกำหนดที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติในการพิจารณาให้ครูให้โทษกับบุคลากรในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

6. การสร้างสภาพความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน หมายถึง การจัดระบบและการดำเนินงานให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความต่อเนื่อง ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติงานเสมือนหนึ่งเป็นงานประจำของผู้ปฏิบัติได้เองต่อเนื่องกันไป

7. ผู้นำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผู้บริหารนโยบายในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำและกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบาย

8. การสนับสนุนจากองค์การภายนอก หมายถึง การสนับสนุนจากบุคคลภายนอก  
องค์กร เอกชนหรือองค์กรของรัฐนอกสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่มี  
ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

#### วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนของการศึกษาวิจัยเป็น 8 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. ทดลองศึกษาขั้นต้น
3. สร้างเครื่องมือ
4. กำหนดแหล่งข้อมูล
5. เก็บรวบรวมข้อมูล
6. วิเคราะห์ข้อมูล
7. สรุปและอภิปรายผล
8. จัดทำรายงานผลการวิจัย

#### ลำดับขั้นในการเสนอผลงานวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอผลงานวิจัยเป็นบท ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะเสนอรายละเอียดครอบคลุมในเรื่องความเป็นมาและความสำคัญ  
ของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย  
คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย วิธีดำเนินงานวิจัย ตลอดจนลำดับขั้นในการเสนอผลงานวิจัย

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นบทที่เสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติและการศึกษาวิธีนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีสาระครอบคลุมเรื่อง นโยบายและ  
การพัฒนานโยบาย นโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการ  
ประถมศึกษาแห่งชาติ การนำนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยงาน วิธีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
ในหน่วยงาน ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสรุปประเด็นที่ศึกษาวิจัย

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย ในบทนี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของการวิจัยและขั้นตอน  
ในการดำเนินงานการวิจัยซึ่งครอบคลุมเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทดลองศึกษาขั้นต้น การสร้างเครื่องมือ การกำหนดแหล่งข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กรณีการนำนโยบายเร่งรัดคุณภาพการประถมศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติไปปฏิบัติในระดับสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุพรรณบุรี  
ลพบุรี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา และนครปฐม

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปราย และข้อเสนอแนะ