

ความเป็นมาของปัญหา

การศึกษามีบทบาทสำคัญที่สุดต่อสังคมทุกยุคทุกสมัย และในปัจจุบันนี้เราเชื่อกันว่า การศึกษาเป็นพื้นฐานอันดับแรกที่จะพัฒนาสังคมและทรัพยากรอื่น ๆ เป็นไปอย่างมีประโยชน์สูงสุด ในแง่เศรษฐกิจ การศึกษาเป็นการพัฒนาคน คนเป็นทรัพยากร ( Human Resource ) ชนิดหนึ่ง ในลักษณะเป็นทุน ( Human Capital )<sup>1</sup> นักเศรษฐศาสตร์ได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวมานานแล้ว มาแชล ( Marshall ) ได้เน้นถึงความสำคัญของการศึกษาว่าเป็นการลงทุนของชาติ และทุนที่มีค่าที่สุดในบรรดาทุนทั้งหลายคือ ทุนที่ลงในคน ( Invest in Human being )<sup>2</sup>

ในปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จึงถือว่าการศึกษาของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพราะการศึกษาเป็นรากฐานเบื้องต้นของการพัฒนาอื่น ๆ และได้ตระหนักถึงความสำคัญของคนในฐานะที่เป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการใช้พัฒนาประเทศ ในการวางแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ตามแผน

---

<sup>1</sup> ปรชาน จันทรเจริญ, "ขวัญในการปฏิบัติงานของอาจารย์ในวิทยาลัยครู" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 1

<sup>2</sup> Frederic Harbison, "Human Resource and Development," Economic and Social Aspects of Educational Planning (Paris : UNESCO, 1964), pp. 60 - 61.

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 ถึง 2519) จึงได้เน้นว่า การที่ประเทศจะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ได้ผลสมตามความมุ่งหมายนั้น ย่อมจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่างเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ คือทรัพยากรด้านการเงินและทรัพยากรมนุษย์ ประเทศไทยมีทรัพยากรด้านการเงินค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ในการพัฒนาประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์ให้เต็มที่<sup>1</sup>

ในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศนั้น บุญชู โรจนเสถียร นักเศรษฐศาสตร์ของไทยได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่จะทำให้ ทรัพยากรมนุษย์มีคุณสมบัติที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศได้ก็ด้วยการให้การศึกษาที่เหมาะสมเท่านั้น<sup>2</sup> แนวความคิดนี้สอดคล้องกับความหมายที่ว่า การศึกษาคือการ พัฒนาคนที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และแสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันนี้นักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เอาใจใส่ในกระบวนการลงทุนและการพัฒนาคนอย่างกว้างขวาง และเห็นว่าการศึกษา สำหรับพลเมืองเป็นการศึกษาเพื่อปรับปรุงชีวิต หรือการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนเสรีภาพ ความภาคภูมิใจ และค่าของคน<sup>3</sup> จึงถือได้ว่าการศึกษาของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาประชาชนซึ่งเป็นการศึกษาขั้นมูลฐานของประเทศ เป็น การวางรากฐานเพื่อพัฒนาคนในอนาคต และเป็นการศึกษาที่เด็กไทยทุกคนควรจะได้รับ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 3 (2515 - 2519) (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2514), หน้า 718.

<sup>2</sup>บุญชู โรจนเสถียร, "สังคมไทยต้องการอะไรจากการศึกษาทางเศรษฐกิจ," เอกสารการประชุมทางวิชาการ สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, ฉบับที่ 13/2 (กรุงเทพ : คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 2.

<sup>3</sup>Harbison, "Human Resource and Development" pp. 60-61.

### ประวัติและความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล

หลักฐานการจัดการศึกษาของไทยเริ่มมีตั้งแต่สมัยสุโขทัย ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาแบบโบราณ สถานที่เรียนก็คือ วัด มีพระเป็นผู้สอน และมีสำนักกราชบัณฑิต ซึ่งจะเป็นสถานศึกษาเฉพาะเจ้านายและบุตรหลานข้าราชการเท่านั้น

ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มวางรากฐานการศึกษาโดยโปรดเกล้าให้จัดทำโครงการการศึกษาเพื่อให้เป็นระเบียบแบบแผนทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2441 เป็นการเริ่มมีรูปแบบการศึกษาที่แน่นอนขึ้น สำหรับการจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. 2451 กระทรวงมหาดไทยจึงเข้ามามีบทบาทจัดการการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ได้แล้วเรียนทั่วกันทุกคน "การศึกษาประชาบาล" จึงเริ่มขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

นับแต่การศึกษาประชาบาลถือกำเนิดขึ้นมา มีสถิติเป็นหลักฐานว่า การศึกษาประชาบาลเป็นที่นิยมของประชาชนอย่างแพร่หลาย โดยเมื่อปี พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ประเทศไทยมีโรงเรียนประชาบาลทั้งสิ้น 2,311 ตำบล จากยอดตำบลทั้งประเทศ 5050 ตำบล และได้เพิ่มปริมาณขึ้นเรื่อย ๆ เป็นลำดับ

ต่อมารัฐบาลได้ยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อ 5 พฤษภาคม 2491 นับแต่ครูประชาบาลมีฐานะเป็นข้าราชการเป็นต้นมา กิจกรรมการศึกษาประชาบาล ก็เริ่มมาให้ทางราชการจัดโดยตรง

ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลกำหนดนโยบาย ให้โอนกิจการศึกษาประชาบาลให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายนี้ รัฐบาลจึงให้ยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเมื่อปี 2504

เมื่อ 1 ตุลาคม 2509 การศึกษาประชาบาลได้ออนกิจการไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสร็จเรียบร้อยแล้วตั้งแต่นั้นมา

การจัดการการศึกษาประชาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน 4 หน่วยงาน ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด : มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดการศึกษาประชาบาล บริหารทั้งด้านธุรการ วิชาการ และบริหารงานบุคคล และได้รับความช่วยเหลือจากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และคุรุสภา
2. กระทรวงศึกษาธิการ : มีหน้าที่ช่วยเหลือส่งเสริม และควบคุมเกี่ยวกับงานในด้านวิชาการ เช่น กำหนดหลักสูตร การวัดผลการศึกษา การนิเทศ การสอน ฯลฯ
3. กระทรวงมหาดไทย : มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือส่งเสริม และควบคุมการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในทางธุรการ เช่น การประสานงานระหว่างองค์การส่วนจังหวัดต่าง ๆ ด้วยกันเอง และหน่วยงานราชการอื่น ๆ รวมทั้งทางด้านงบประมาณด้วย ฯลฯ
4. คุรุสภา : มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมการปฏิบัติงานด้านบริหารงานบุคคล<sup>1</sup>

การจัดการศึกษาประชาบาลนั้น นับเป็นการจัดการศึกษาในระดับที่สำคัญ เพราะเป็นการจัดการศึกษาให้คนทั้งประเทศ จึงเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่และมีบุคลากรเป็นจำนวนมาก รายงานของกองศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในปี 2520 ระบุว่า ครูประชาบาลมีจำนวน 215,767 คน เป็นครูชาย

<sup>1</sup>ครูศาสตร์, คณะ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย "ใครทำอะไรในประชาบาล," จุลสารวันศึกษาประชาบาล (1 ตุลาคม 2521), หน้า 1.



เสีย 124,717 คน ครูหญิง 91,050 คน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับครูอาจารย์ในสังกัด  
กระทรวงศึกษา รวม 114,978 คน จำนวนครูอาจารย์นอกสังกัดกระทรวงศึกษา  
กรุงเทพมหานคร มี 10,285 คน ครูเทศบาลมี 7,969 คน<sup>1</sup> ทำให้เราทราบว่า  
ในวงการศึกษาคครูประชาบาลมีปริมาณจำนวนคนมากกว่าครูในโรงเรียนอื่น แต่จะ  
พิจารณากันโดยถ่วงแท้ อาจกล่าวได้ว่า คุณภาพในการสอนกลับด้อยกว่าครูในโรงเรียน  
ประเภทอื่น เนื่องจากมีความแตกต่างกันในระดับศึกษาและวุฒิทางครู สภาพแวดล้อมใน  
การปฏิบัติงาน ในเรื่องการศึกษาและสภาพงานที่เกี่ยวกับการสอนครูประชาบาลได้รับ  
การฝึกอบรมให้เป็นผู้มีควมกว้างทั่ว ๆ ไป เพื่อจะได้แนะนำให้นักเรียนมีประสบการณ์  
กว้างในโรงเรียน มีความรับผิดชอบต่อนักเรียนกลุ่มเดียวกันตลอดวัน ในอัตราส่วนครู  
ต่อนักเรียนเป็น 1 : 28 นอกจากนี้คุณภาพของครูประชาบาลยังมีครูที่ไม่มีวุฒิทางครู  
อยู่ถึง 24,071 คน<sup>2</sup> ซึ่งทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปรับปรุงส่งเสริม และ  
แนะนำให้ใช้วิทยาการใหม่ ๆ ในด้านการเรียนการสอน

ในการวิจัยประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา ในปี พ.ศ. 2519  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ให้ข้อสรุปในรายงานตอนหนึ่งว่า แรงจูงใจในการ  
สอนของครูในโรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะน้อยกว่าครูในโรงเรียน  
ประเภทอื่น เนื่องจากที่ตั้งของโรงเรียนอยู่ห่างไกลจากตัวเมือง และโรงเรียนสังกัด  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โอกาสที่จะครูจะได้เลื่อน

<sup>1</sup> กองแผนงาน, กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาฉบับย่อ ปีการศึกษา 2520, อัดสำเนา.

<sup>2</sup> คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, "การศึกษา  
ประชาบาล : ข้อเท็จจริง," วารสาร เศรษฐกิจและสังคม (พฤศจิกายน - ธันวาคม  
2521), หน้า 11 - 13.

ชั้นและตำแหน่งสูง ๆ มีน้อย เนื่องจากปริมาณงานของโรงเรียนขนาดเล็กมีไม่เพียงพอ<sup>1</sup> รายงานนี้ชี้ให้เราตระหนักว่า การขาดโอกาสก้าวหน้าในอาชีพทำให้ครูประจำภาคย่ำอยู่กับที่ คุณภาพในการสอนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ นอกเหนือไปจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว และเป็นเหตุให้ครูประจำภาคขาดอุดมการณ์ในวิชาชีพ ไม่มีความรับผิดชอบในหน้าที่ และไม่มีศรัทธาในอาชีพครูอย่างแท้จริง ทำให้กระทบกระเทือนคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนประจำภาคต่อเนื่องกันไปอีกด้วย

ครูประจำภาคจำนวนไม่น้อยที่ต้องไปทำหน้าที่สอนในโรงเรียนที่ห่างไกลในท้องถื่นทุรกันดาร มีภัยอันตรายรอบด้าน ทั้งภัยที่เกิดจากธรรมชาติและภัยที่เกิดจากบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภัยที่เกิดจากบุคคลที่เกิดมาจากปัญหาทางการเมืองของรัฐบาล เพราะในปัจจุบันนี้การรุกรบของฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้กำเริบขึ้นเกือบทุกภาคของประเทศไทย แม้วางรัฐบาลจะได้พยายามปราบปรามอย่างรีบเร่ง และใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีหลายท้องที่ที่ยังเป็นเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้าย โจรจีนคอมมิวนิสต์ โจรแบ่งแยกดินแดน โจรเรียกค่าไถ่ ตลอดจนโจรผู้ร้ายทั่วไป ท้องที่เหล่านี้หากผู้ก่อการร้ายกำเริบหนัก ทางโรงเรียน ครู และนักเรียนจะถูกคุกคามจากบุคคลดังกล่าวทำให้ต้องปิดโรงเรียน มีการเผาอาคารเรียน นुकเข้าสังหารครู และจับครูเรียกค่าไถ่ ทำให้ครูไม่กล้าไปทำการสอน ครูที่จะบรรจุไปสอนในท้องที่ดังกล่าวก็มีความหวาดกลัว จะสละสิทธิ์หรือลาออกไป ซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่ครูขอย้ายจากที่นั้นไปอยู่ที่อื่นเป็นประจำ ทำให้เกิดการขาดแคลนครูอันเนื่องมาจากครูประจำภาคขวัญเสียเพราะไม่มีความปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ไม่สามารถจะเสี่ยงชีวิตกับภัยที่เกิดจากผู้ก่อการร้ายได้

<sup>1</sup>คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, รายงานการวิจัยประสิทธิภาพโรงเรียนประถมศึกษา : การทดลองทักษะเบื้องต้นทางการเรียนครั้งที่สองเปรียบเทียบกับครั้งแรก (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2519), หน้า 18.

นอกจากปัญหาที่ทำความกระทบกระเทือนในการปฏิบัติงานแล้ว ครูประชาบาล ยังได้รับความกระทบกระเทือนทางด้านค่าครองชีพอีก ประสงค์ สุนศิริ ได้กล่าววาทะค่าครองชีพระหว่างพุทธศักราช 2516 - 2517 เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 23 และเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากราคาน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นราคา มีการเรียกร้องค่าแรง สถานการณ์ทางการเมืองไม่อำนวยให้มีการลงทุนในไทย เกิดภาวะเงินเฟ้อควบคู่กับภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน ขวัญของประชาชนต่ำอันเกิดจากภาวะรัศทัต โจรกรรมรายชุกชุม และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน<sup>1</sup> ปัญหาเศรษฐกิจสำคัญที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่และจะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไปอย่างระมัดระวังยิ่งขึ้น ได้แก่ปัญหาดุลการชำระเงินซึ่งมีแนวโน้มการขาดดุลเพิ่มขึ้น และปัญหาเงินเฟ้อซึ่งคาดว่าจะทวีราคาจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ 7 ในปี 2520<sup>2</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าสภาพการณ์ปัจจุบัน ครูประชาบาลได้ถูกปัญหาค่าครองชีพกระทบหนักเข้ามามาก เนื่องจากส่วนมากเป็นครูที่มีวุฒิค่า รายได้จากเงินเดือนไม่พอกับค่าครองชีพ จึงจำเป็นต้องหารายได้พิเศษมาจุนเจือ เป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนไม่มีประสิทธิภาพ อารีย์ บางกรวย ได้กล่าวว่า ถ้าหากบุคคลที่จะดำเนินการไม่มีขวัญและกำลังใจในการทำงานเนื่องจากต้องไปหวังเรื่องการหารายได้พิเศษมาจุนเจือครอบครัว จะทำให้การทำงานนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหาได้ไม่<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ประสงค์ สุนศิริ, "สภาพความมั่นคงเผยแพร่สถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ผ.ก.ค. ขยายตัว" ประชาธิปไตย (7 ธันวาคม, 2518), หน้า 1, 12.

<sup>2</sup> คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, "ข่าวสำนักงาน" วารสารเศรษฐกิจและสังคม (พฤศจิกายน - ธันวาคม, 2521), หน้า 63.

<sup>3</sup> อารีย์ บางกรวย, "ขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการ" สยามรัฐ (23 มกราคม 2519), หน้า 11.

เมื่อต้นปี 2521 รัฐบาลได้ให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ข้าราชการคนละ 200 บาทต่อเดือน ซึ่งปรากฏว่าครูประชาบาล เทศบาลและสุขาภิบาลไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ จึงทำให้ครูประชาบาลเคลื่อนไหวไม่พอใจ เพราะในการโอนการศึกษาประชาบาลมาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปี 2509 รัฐบาลรับว่าจะให้สิทธิต่าง ๆ แก่ครูประชาบาลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดเหมือนข้าราชการพลเรือนทุกประการ และภายหลังที่โอนมาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปรากฏว่ามีหลายอย่างที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ชุมนุมเรียกร้องสิทธิและยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาล 6 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. ขอเงินช่วยเหลือค่าครองชีพคนละ 200 บาทต่อเดือน ตั้งแต่เดือน มกราคมเป็นต้นไป
2. ขอให้ยกฐานะครูประชาบาลเป็นข้าราชการพลเรือน
3. ให้ตั้งหน่วยงานของการศึกษาประชาบาลเป็นกระทรวงหรือทบวงเป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย
4. ให้ครูสภาหรือกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์และบรรจุครูประชาบาลให้ครูมีสิทธิเหมือนข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
5. ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้านแก่ครูทุกปี
6. ไม่ให้เอาผิดครูที่ชุมนุมเรียกร้องสิทธิ

ต่อกรณีเรียกร้องสิทธิและยื่นข้อเสนอของครูประชาบาลในครั้งนั้น รัฐบาลได้พิจารณาทำตามข้อเสนอเพียง 2 ข้อ โดยประกาศให้เงินช่วยเหลือแก่ครูประชาบาลตามที่ขอในข้อ 1 และไม่เอาผิดแก่ครูที่ชุมนุมเรียกร้องสิทธิตามข้อ 6 ต่อขอเรียกร้องอื่น ๆ ที่ประชุมมหาดไทยและผู้เกี่ยวข้องได้มีมติแต่งตั้งผู้ทำงานแก้ไขต่อไป<sup>1</sup> เนื่องจาก

<sup>1</sup> ครุศาสตร์, คณะ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย "ประวัติความเป็นมาของการศึกษาประชาบาล" จุลสารวันศึกษาประชาบาล (1 ตุลาคม 2521), หน้า 3 - 4.



ขอเรียกร้องต่อรัฐบาลไม่ได้รับการสนองตามความต้องการ ทำให้สภาพการณ์ของครู  
 ประชาบาลยังคงคุกรุ่นอยู่ในการเรียกร้องขอความยุติธรรมอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง เป็น  
 เหตุให้ครูประชาบาลเกิดความท้อถอย ไม่มั่นใจในฐานะและบทบาทของตน ตลอดจน  
 ความมั่นคงของสถาบันการศึกษาประชาบาล เป็นการท้อถอยและกำลังใจในการ  
 ปฏิบัติงานของครูประชาบาลโดยทั่วไป

ถ้าจะยึดถือในอุดมการณ์ที่ว่า การศึกษาของชาติ มีความสำคัญอยู่ที่พื้นฐาน  
 ซึ่งหมายถึงการจัดการศึกษาประชาบาลแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับครูประชาบาล  
 ก็น่าจะเป็นปัญหาที่สำคัญและน่าห่วงใย ขณะนี้การศึกษาประชาบาลนับได้ว่าเป็นสถาบัน  
 ที่มีความสำคัญ และมีขนาดใหญ่ที่สุดในชนบทของไทย ครูประชาบาลคือตัวการ (agent)  
 ที่จะพัฒนาการศึกษาในชนบท<sup>1</sup> เพื่อให้การศึกษาประชาบาลที่เป็นพื้นฐานในการสร้าง  
 คุณภาพของคนในชาติบรรลุเป้าหมายในด้านพัฒนาคนของประเทศ ผู้บริหารจำเป็นต้อง  
 หาวิธีการและเทคนิคใหม่ ๆ มาปฏิบัติต่อครูประชาบาลซึ่งเป็นบุคลากรในหน่วยงานของ  
 การศึกษาประชาบาล วิธีการที่สำคัญและให้ผลดีมากที่สุดวิธีหนึ่งก็คือ การรู้จักบำรุงขวัญ  
 หรือสร้างน้ำใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน แต่ละกลุ่มให้อยู่ในสภาพที่มีขวัญ  
 หรือน้ำใจในการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด เพราะการบำรุงขวัญหรือการสร้างน้ำใจเป็นสิ่งสำคัญ  
 มากในการบริหารบุคลากร การที่คนจะมารวมกันเป็นคณะอยู่ได้ไม่ใช่อ่านาจภายนอกที่  
 จะมาประสานให้ติดต่อกัน แต่เป็นเพราะอ่านาจภายในคือน้ำใจที่จะช่วยเหลือกันในการ  
 ทำงานให้ลุล่วงไป<sup>2</sup> ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ในการจะได้ศึกษาสภาพขวัญในการ  
 ปฏิบัติงานของครูประชาบาลในจังหวัดสุโขทัยซึ่งเป็นถิ่นกำเนิดของผู้วิจัย เพื่อผู้บริหาร  
 การศึกษาประชาบาลทุกระดับในจังหวัดจะได้ทราบถึงสภาพ และมีความรู้ความเข้าใจ

<sup>1</sup>สมพงษ์ พลະสุรย์, "การศึกษาในชนบททำให้การของครูบ้านนอก"  
 ปาจารย์สาร 6, 1 (ตุลาคม - ธันวาคม, 2515), หน้า 67.

<sup>2</sup>พนัส ทัศนาคินทร์, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
 วัฒนาพานิช, 2512), หน้า 72.

เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาค จะได้นำไปเป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลให้ถูกต้องตามหลักวิชาการอย่างแท้จริง ทำให้สามารถที่จะปรับปรุงและสร้างเสริมขวัญในการปฏิบัติงานของครูได้เป็นอย่างดี อันจะทำให้การดำเนินงานประจำภาคของจังหวัดสุโขทัยมีประสิทธิภาพและก้าวหน้ายิ่งขึ้น ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า ความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาประจำภาคในแต่ละจังหวัด ย่อมส่งผลสะท้อนถึงความเจริญก้าวหน้าของการศึกษาประจำภาคของประเทศต่อไปด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัย
2. เพื่อเปรียบเทียบขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยที่ทำหน้าที่บริหารและสอน กับครูที่ทำหน้าที่สอนเพียงอย่างเดียว
3. เพื่อเปรียบเทียบขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยในด้านอายุ วุฒิต่างครู ระดับเงินเดือน และที่ตั้งของโรงเรียน

### สมมุติฐานของการวิจัย

1. ขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยอยู่ในระดับต่ำ
2. ขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยที่ทำหน้าที่บริหารและสอนกับครูที่ทำหน้าที่สอนอย่างเดียว
3. ขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยที่มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี อายุราชการ 5 - 10 และอายุราชการมากกว่า 10 ปี แตกต่างกัน
4. ขวัญในการปฏิบัติราชการของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยที่มีวุฒิต่างครู วุฒิต่ำกว่า ป.กศ. หรือไม่มีวุฒิต่างครู วุฒิ ป.กศ. หรือเทียบเท่า วุฒิ ป.กศ. สูงหรือเทียบเท่า และวุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรีแตกต่างกัน
5. ขวัญในการปฏิบัติงานของครูประจำภาคจังหวัดสุโขทัยที่มีระดับเงินเดือนสูงกว่า 1000 บาท ไม่เกิน 2000 บาท สูงกว่า 2000 บาท ไม่เกิน 3000 บาท ขึ้นไป แตกต่างกัน

6. ข้าราชการประจำจังหวัดสุโขทัยที่อยู่ในโรงเรียนในระดับ 1 และ 2 กับที่อยู่ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในระดับ 4 แตกต่างกัน

### ขอบเขตการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ครูที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัย
2. กลุ่มตัวอย่างประชากรที่ใช้แบ่งเป็น 6 กลุ่มคือ
  - 2.1 กลุ่มครูที่ทำหน้าที่บริหารและสอน
  - 2.2 กลุ่มครูที่ทำหน้าที่สอนอย่างเดียว
  - 2.3 กลุ่มครูที่มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี อายุราชการ 5 - 10 ปี และอายุราชการมากกว่า 10 ปี
  - 2.4 กลุ่มครูที่มีวุฒิทางครู วุฒิต่ำกว่า ป.กศ. หรือไม่มีวุฒิทางครู วุฒิ ป.กศ. หรือเทียบเท่า วุฒิ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่า วุฒิปริญญาตรีหรือสูงกว่าปริญญาตรี
  - 2.5 กลุ่มครูที่มีระดับเงินเดือนสูงกว่า 1000 บาท ไม่เกิน 2000 บาท สูงกว่า 2000 บาท ไม่เกิน 3000 บาท สูงกว่า 3000 บาท ขึ้นไป
  - 2.6 ครูประจำภาคที่อยู่ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในระดับ 1 และ 2 และครูที่อยู่ในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในระดับ 4 ของอำเภอ
3. การวิจัยนี้จะไม่พิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างเพศ และอายุ

### คำนิยามหรือคำจำกัดความในการวิจัย

1. ขวัญ คือขวัญในการปฏิบัติงาน หมายถึง ทัศนคติของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน และต่อความร่วมมือกันอย่างเต็มความสามารถของ

บุคคลในหน่วยงาน เพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร<sup>1</sup>

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษาของท้องถิ่น

3. สังกัด หมายถึง สายการบังคับบัญชาหรือสถาบันการศึกษาซึ่งครูได้ทำการสอนอยู่

4. ครูประจำภาค หมายถึง ครูในโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. อายุราชการ หมายถึง ระยะเวลาที่ครูได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการสามัญหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น จนถึงปัจจุบัน

6. วุฒิต่างครู หมายถึง ประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรทางการศึกษา

7. ระเบียบเงินเดือน หมายถึง วงเงินที่กำหนดขึ้นเป็นจำนวนจากเงินเดือนของครูโดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวกับระเบียบเงินเดือนตามตำแหน่งครู

8. ระเบียบที่ตั้งของโรงเรียน หมายถึง ตำแหน่งหรือเขตที่ตั้งของโรงเรียนที่กำหนดขึ้น 4 ระดับ โดยถือเกณฑ์ระยะทางห่างจากอำเภอตามลำดับ โรงเรียนที่ตั้งในระดับ 4 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นโรงเรียนกึ่งคาร ครูที่สอนในโรงเรียนกึ่งคารเพิ่มเป็นพิเศษ เดือนละ 200 บาท

---

<sup>1</sup> Keith Davis, Human Relation at Work (New York : McGraw-Hill Book Company, 1962), p. 76.



## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เป็นแนวทางให้ผู้บริหารและครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตระหนักถึงความสำคัญของขวัญในการปฏิบัติงานสอดคล้องกัน เพื่อประโยชน์ในการบริหาร งานบุคคล
2. เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารในการรักษาสภาพของครูประจำบาลให้อยู่ในระดับสูง อันจะส่งผลไปถึงประสิทธิภาพของงานด้านการศึกษาตามวัตถุประสงค์

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. กลุ่มประชากร

1.1. กลุ่มประชากร ประกอบด้วยครูโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุโขทัยทุกอำเภอและกิ่งอำเภอในจังหวัดสุโขทัย ได้แก่ อำเภอเมืองสุโขทัย อำเภอสวรรคโลก อำเภอศรีสำโรง อำเภอศรีสัชนาลัย อำเภองงไกรลาศ อำเภอคีรีมาศ อำเภอทุ่งเสลี่ยม อำเภอบ้านด่านลานหอย และกิ่งอำเภอศรีนคร

1.2. กลุ่มตัวอย่าง ใช้ประชากรที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย ( Simple Random Sampling ) โดยสุ่มจำนวนโรงเรียนมาเป็นจำนวน 25 % ของโรงเรียนทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 364 โรงเรียน จากการสำรวจเมื่อปีการศึกษา 2520 แล้วใช้ครูใหญ่ และครูทั้งหมดของโรงเรียนที่สุ่มได้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

### 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

2.1. แบบสอบถามที่ดัดแปลง ตามทฤษฎีของขวัญในการปฏิบัติงานตามแนวความคิดในวิทยานิพนธ์ ได้ศึกษาคนควา โดยอาศัยคำแนะนำจากผู้ชำนาญเกี่ยวกับเรื่องขวัญในการปฏิบัติงาน

2.2. นำแบบสอบถามไปทดลองใช้ เพื่อหาความเชื่อมั่น

2.3. ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราประเมินค่าของลิเคิร์ต

( Likert Rating Scale )

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปส่งและเก็บด้วยตนเอง โดยผ่านทางหัวหน้าหมวดการศึกษาทุกอำเภอและกิ่งอำเภอ

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 ทาการยลละ

4.2 ทาคาวิชันิม เลขคณิต

4.3 ทาคาเบียงเบนมาตรฐาน

4.4 การทดสอบค่าที ( t -test)

4.5 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว ( Analysis of Variance one way classification )

5. ลำดับชั้นในการเสนอข้อมูล การเสนอข้อมูลจะเสนอตามลำดับชั้นดังนี้

5.1 ความเป็นมาของปัญหา

5.2 เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.3 วิธีการดำเนินการวิจัยและรวบรวมข้อมูล

5.4 การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิเคราะห์ข้อมูล

5.5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายและขอเสนอแนะ