

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปการศึกษาของไทย มักมีมูลเหตุจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของชาติ การเปลี่ยนแปลงที่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ๆ 2 ครั้ง ที่ผ่านมาคือ (1) การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการเปลี่ยนแปลงการศึกษาตามแนววิถีชีวิต ที่บุตรหลานเรียนรู้ ถ่ายทอดวิชาชีพรอบครอบครัว และผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มาเป็นการศึกษาตามแนวระบบในโรงเรียน (2) การปฏิรูปการศึกษาโดยคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517 ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษาคณะนี้ ส่งผลให้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2520 กำหนดให้การศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม เป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิต มีการจัดการศึกษานอกระบบมากขึ้น มีการปรับระบบการศึกษาเป็นระบบ 6-3-3 โดยกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี

การปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ. 2517 ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ เนื่องจากความผันผวนและความไม่แน่นอนทางการเมืองในช่วงปี การผลิตเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง ทำให้ไม่มีแรงผลักดันทางการเมืองอย่างเพียงพอ อมรวิรัช นาคทรพรพ (2541:16 - 21) ได้วิเคราะห์ความพยายามปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาว่า มักเป็นความพยายามปฏิรูปที่มองจากบนลงล่างถ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจการบริหาร การปฏิวัติรูปแบบการเรียนการสอน การปรับปรุงหลักสูตร หรือการพัฒนาครู ล้วนเป็นหน้าที่ของหน่วยงานกลางที่จะต้องจัดให้มีขึ้น และผลักดันลงไปสู่นักปฏิบัติระดับล่าง ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า แนวคิดและแนวทางดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากความอึดอ้ายของระบบราชการ ความใหญ่โตเทอะทะของระบบการศึกษา ตลอดจนความผันผวนทางการเมืองต่างๆ

การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาทำให้บทบาทที่ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจที่สำคัญเปลี่ยนมาเป็นเพียงการสนับสนุน หรือส่งเสริมทางด้านวัตถุเท่านั้น ความอ่อนแอของชุมชนประกอบกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาด้านการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับโรงเรียนมากขึ้น (ศิริกาญจน์ โกลุมภ, 2542 : 3)

การปฏิรูปการศึกษาตามพระพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งถือเป็นแม่บทกฎหมายด้านการศึกษาของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ที่กำหนดให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้อง

กับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ อมรวิชัย นาคทรพรพ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540 : 16 – 21) ได้เสนอว่าคงต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ แนวคิด แนวทางการปฏิรูปการศึกษาใหม่ โดยการปฏิรูปการศึกษามาจาก 2 ทาง คือ "กระแสรัฐ" ควบคู่ไปกับ "กระแสประชาชน" ทั้งนี้ทั้ง 2 กระแสพึงมีวิสัยทัศน์ที่ตรงกัน คือ การมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางปัญญาให้แก่ชุมชน เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่มีความจริงยั่งยืน ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม

สุน อมรวิวัฒน์ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2545 : 7) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษา คือ "การคิดตลบกลับทิศ" จากเดิมที่มีศูนย์อำนาจการสั่งการจากยอดสู่ฐาน มาเป็นการสร้างพลังอำนาจจากรากฐานสู่ยอดเจดีย์ขององค์กรบริหารการศึกษา โดยการระดมสรรพกำลังมุ่งตรงส่งเสริมโรงเรียน ผู้บริหารและครู ตลอดจนบุคคลากรอื่นได้รับการสร้างศรัทธา เกิดขวัญกำลังใจ ชุมชนชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้ ฝึกหัดทำงาน สนับสนุนทรัพยากร ช่วยเหลือชี้แนะแนวทางการพัฒนาโรงเรียน

การปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ จึงมีสาระที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งวิระวัฒน์ อุทัยรัตน์ (เอกสารรวมบทความกรมสามัญศึกษา, 2544 : 74 – 77) สรุปว่าเป็นหลักการให้ประชาชนและสังคมทั้งหมดเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All For Education) และการจัดการศึกษานั้น ให้เป็นไปเพื่อประชาชนทั้งหมด (Education For All) ทุกเพศทุกวัย และทุกสถานะสังคม ตลอดจนหลักการของการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการศึกษา เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และมีมาตรฐานสากลทุกระดับการศึกษา ผู้ปกครองและชุมชนต้องเข้าใจบทบาทของการมีส่วนร่วม (Participation) ในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาอย่างใกล้ชิด ผู้ปกครองและชุมชนถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดการศึกษาโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ร่วมกัน ร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision-making) ร่วมทำ (Implementation) และร่วมประเมิน (Evaluation) เพื่อประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอนจะได้สนองตอบและเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียน และชุมชนมากที่สุด

สถาบันทางการศึกษาเป็นองค์กรพื้นฐานหลักทางสังคมหน่วยหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในเกือบทุกด้าน โดยที่สถาบันเหล่านั้นต้องดำเนินการของตนเองไปภายใต้หลักการและแนวทางตามระเบียบวิธีการของทางราชการ พร้อมทั้งต้องคำนึงถึงสังคมและชุมชนที่สถานศึกษาตั้งอยู่ ประกอบกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า โรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นที่รวมของชุมชน หรือเป็นศูนย์กลางของชุมชน หวน พินธุพันธ์ (2529) ได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับโรงเรียนและชุมชนไว้ ดังนี้

1. โรงเรียนเป็นของชุมชน โดยชุมชนและเพื่อประชาชน

2. โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน
3. โรงเรียนเป็นองค์กรในการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาชุมชน
4. โรงเรียนเป็นองค์กรและตัวกลางที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงชุมชน
5. โรงเรียนเป็นแหล่งอบรมคนให้ชุมชน
6. โรงเรียนคือแหล่งวิทยากร และวิทยากรของชุมชน
7. ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้โรงเรียน

ตอบสนองความต้องการของชุมชนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน

8. โรงเรียนมิใช่เป็นเพียงแต่รักษาและสืบทอดของเก่าเท่านั้นแต่ยังต้องเผยแพร่ความรู้ใหม่ และข้อมูลที่ถูกต้องแก่ชุมชนอีกด้วย
9. เนื่องจากโรงเรียนเป็นของชุมชน ดังนั้นโรงเรียนจึงควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง

10. โรงเรียนตั้งขึ้นเพื่อชุมชน ชุมชนจึงควรมีส่วนกำหนดเป้าหมาย นโยบายและทิศทางของโรงเรียนในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาจะก่อให้เกิดความรู้ มีอำนาจและนำไปสู่ความรับผิดชอบ เป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการดำเนินกิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการ และการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมากขึ้น (ประกอบ คูปรัตน์, 2528 : 85 – 91)

หากพิจารณาองค์การทางสังคมในรูปของระบบ จะพบว่าชุมชนเป็นระบบใหญ่ ซึ่งมีโรงเรียนหรือสถานศึกษาเป็นระบบย่อยภายใน และเป็นสถาบันของชุมชนที่ทำหน้าที่ทางการศึกษาให้ตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของชุมชน ชุมชนจึงควรมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการดำเนินงานของโรงเรียน และรับผิดชอบให้การสนับสนุนช่วยเหลือโรงเรียนในด้านต่างๆ ตามสมควร เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของโรงเรียนต่อชุมชน และบทบาทของชุมชนต่อโรงเรียนจะเห็นได้ชัดเจนว่าความสัมพันธ์ตลอดจนความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจะเป็นแบบที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน สอดคล้องกับ นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์ (2526) ที่ให้ทัศนะว่า โรงเรียนและชุมชนต้องเป็นของคู่กันเสมอ โรงเรียนได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากชุมชนในรูปภาษี และความช่วยเหลือพิเศษ ดังนั้นโรงเรียนจึงมีข้อผูกพันทางกฎหมาย ศีลธรรม และความรับผิดชอบต่อชุมชน ประชาชนต้องมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของและอุปถัมภ์โรงเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนจึงจำเป็นต้องเป็นกระบวนการสองทาง คือโรงเรียนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน และในเวลาเดียวกันชุมชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาสนับสนุนโรงเรียน

หลักการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มุ่งให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาระบบการเรียนรู้ให้องค์กรชุมชนมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 12) ร่วมบริหารและจัดการศึกษา โดย

เป็นคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่มีอำนาจบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป (มาตรา 39) ที่กระทรวงต้องกระจายอำนาจมายังสถานศึกษาโดยตรง การเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา (มาตรา 50) การเป็นวิทยากรท้องถิ่น (มาตรา 57) การระดมทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา (มาตรา 58) เป็นแนวทางที่สถานศึกษาต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อชุมชนและสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงมีความสำคัญที่จะสร้างความเชื่อมั่นว่าชุมชนเป็นเจ้าของ ดำเนินการจัดการศึกษาโดยชุมชน เพื่อประโยชน์ของชุมชนนั้น

สถานศึกษาหรือโรงเรียนต้องดำเนินการ ตามข้อกำหนดจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 หมวด 5 มาตรา 39 และมาตรา 40 ระบุว่าให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาโดยตรง ให้แต่ละโรงเรียนจัดการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทำหน้าที่กำกับส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนพระภิกษุสงฆ์ และหรือผู้แทนองค์กรศาสนาอื่นในพื้นที่ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการ(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 21 – 22)

จากความเป็นมาและความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายกำกับให้สิทธิแก่ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดระบบใหม่ที่ชุมชนไม่เคยตระหนักในสิทธิ หน้าที่ บทบาทและมีจิตสำนึกของความเป็นเจ้าของมาก่อน การมีส่วนร่วมของชุมชนจึงยังไม่มีแนวทางดำเนินการที่เข้าถึงอย่างแท้จริง แม้ว่าขณะนี้จะมีระเบียบฯ และแนวปฏิบัติให้ดำเนินการ แต่ในเชิงปฏิบัติจริง ยังไม่สามารถบอกได้ว่า ชุมชนได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบ ต่อสาธารณชนอย่างจริงจัง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ถือเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องดำเนินการอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพ โดยมีชุมชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการจัดการเพื่อพัฒนาสังคมเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ สร้างจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของ เพื่อพัฒนาการศึกษาของชุมชน ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนารูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชน ให้ชุมชนได้เข้าใจบทบาทของตนเอง สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาตนเอง และประเทศชาติต่อไป

## คำถามการวิจัย

การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานควรเป็นอย่างไร จึงจะทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษาในเชิงสังคมวิทยา
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษา

## ขอบเขตของการวิจัย

### 1 ขอบเขตเชิงเนื้อหา

เป็นการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา โดยใช้แนวคิดของ Talcott Parsons เกี่ยวกับ ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ (Functional Imperative) เป็นการวิเคราะห์ระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานของแต่ละกรณีศึกษา ที่ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)

### 2 ขอบเขตเชิงพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ เลือกศึกษาสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดที่มีการบริหารแบบเขตพื้นที่การศึกษาเขตเดียว คือจังหวัดนครนายก โดยผู้วิจัยมีเหตุผลในการเลือกแบบเจาะจง ดังนี้

1. จังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดที่มีเขตพื้นที่การศึกษาเดียว ความแตกต่างในด้านภูมิศาสตร์ที่ตั้งของโรงเรียนส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกัน
2. มีความหลากหลายของสถานศึกษา คือมีสถานศึกษาทุกระดับชั้น ทั้งของรัฐและเอกชน
3. ผลของการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน และกับสถานศึกษาอื่นๆ ในเขตพื้นที่เดียวกัน และประยุกต์ใช้กับจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

## คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 – 6 และ/หรือ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 – 6

**การมีส่วนร่วมของชุมชน** หมายถึง การที่คนในชุมชนได้รับการแต่งตั้งเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในฐานะคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ใน 4 ด้าน คือ ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคลากร ด้านบริหารทั่วไป

**คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน** หมายถึง คณะบุคคลที่ได้รับโอกาสเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และคู่มือการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียน

**การวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา** หมายถึง การวิเคราะห์ตามแนวคิดสำนักโครงสร้างหน้าที่นิยม โดยศึกษาบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และระบบกระทำการต่างๆ โดยเห็นว่าระบบมีข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ คือการสร้างบูรณาการระหว่างระบบบุคลิกภาพ วัฒนธรรมและสังคม ระบบกระทำการจะดำรงอยู่ได้ นอกจากความสามารถในการรักษาคุณภาพ และบรรลุถึงข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่แล้ว จะต้องแก้ปัญหาสำคัญอันจำเป็นต่อเนื่องกัน 4 ประการ คือ

1.) การแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) คือ การดำเนินการต่างๆ ของสถานศึกษา เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทาง โดยวิธีการลำดับความสำคัญของจุดประสงค์ต่างๆ ของสถานศึกษา รวมทั้งการสรรหาทรัพยากรให้สถานศึกษา เพื่อทำการให้บรรลุเป้าหมายนั้น การบรรลุวัตถุประสงค์ของสถานศึกษาจะต้องไม่ขัดกับมูลเหตุจูงใจ ความประสงค์ และความสามารถของชุมชนอย่างรุนแรง โดยที่สถานศึกษาจะต้องทำหน้าที่ของตนอย่างสม่าเสมอ เพื่อรักษาระบบใหญ่ที่หมายถึงเขตพื้นที่การศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการ เป้าหมายของเขตพื้นที่การศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการจะถูกถ่ายทอดให้สถานศึกษายอมรับ และปฏิบัติตาม

2) การปรับให้เข้ากับสถานการณ์ (Adaptation) ชุมชนและสถานศึกษาต้องปรับตัวให้เข้ากัน และให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม โดยกำหนดสิ่งที่จำเป็นที่เกิดขึ้นให้สถานศึกษาและชุมชนรับทราบ เพื่อช่วยให้การดำเนินการต่างๆ บรรลุเป้าหมาย

3) การบูรณาการหรือการประสานกลมกลืน (Integration) หมายถึงความสามารถของสถานศึกษา ในการแสวงหาวิถีทางสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในสถานศึกษาสามารถประสานงานกับคณะกรรมการสถานศึกษาและสมาชิกอื่นๆ ในสถานศึกษาซึ่งมีความแตกต่างกันให้สามารถทำงานร่วมกันในสถานศึกษา รวมทั้งการทำให้คณะกรรมการสถานศึกษาฯ แต่ละคนกลมกลืนเข้ากันอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นความพยายามที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างเต็มที่

4) การขัดเกลาและการควบคุมทางสังคม (Latency) คือการดำรงรักษาแบบแผน และการจัดการความตึงเครียด การรักษาแบบแผน หมายถึง การขัดเกลาให้บุคลากรในสถานศึกษามีคุณลักษณะที่เหมาะสม และมีทักษะที่จำเป็นสำหรับการทำตามบทบาทที่กำหนดตามค่านิยมร่วมในสถานศึกษา ขณะเดียวกันสถานศึกษาจำเป็นต้องแก้ไขความตึงเครียด และความขัดแย้งระหว่าง

บุคลากรในสถานศึกษา และระหว่างหน่วยงานย่อยๆ ในสถานศึกษา อันอาจเป็นเหตุลุกลามไปจนกระทั่งสถานศึกษาไม่อาจอยู่ได้

**การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)** หมายถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในรูปคณะกรรมการสถานศึกษาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision – Making) ร่วมทำ (Implementation) และร่วมประเมิน (Evaluation) ทั้งในด้านงานวิชาการ งานงบประมาณ งานบุคลากร และงานบริหารทั่วไป

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การนำเสนอแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับสถานศึกษาในจังหวัดนครนายก : การวิเคราะห์เชิงสังคมิวิทยา ใช้กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องแนวคิดหลัก 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน(School Based Management : SBM)
2. แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสังคมิวิทยา ด้วยทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม

รายละเอียดแต่ละแนวคิดมีดังต่อไปนี้

#### 1.แนวคิดการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยการบริหารแบบมีส่วนร่วมโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 40 กำหนดว่าบุคคลย่อมเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มาตรา 8 และ 9 ได้คำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจ และจัดสรรอำนาจหน้าที่ในแต่ละระดับองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารการศึกษา คือ ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และสถานศึกษา การกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนกลางเพียกกำหนดนโยบายและแผน การสนับสนุนส่งเสริมทรัพยากรการศึกษา การติดตามประเมินผล และควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มาตรา 39 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ กระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาโดยตรง มาตรา 40

กำหนดให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา ผู้แทนองค์กรศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกรรมการและเลขาธิการของคณะกรรมการฯ

จากสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 นำมาสู่ความคิดกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษารูปแบบใหม่ คือ การบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School – Based Management : SBM)

หลักการและแนวคิดการบริหารสถานศึกษาโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (SBM)

1. การบริหารที่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการบริหารจัดการ(AUTONOMY) ด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารบุคคล และด้านบริหารทั่วไป
2. หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (PARICIPATIUION) ในรูปคณะกรรมการ
3. การบริหารจัดการต้องตอบสนอง และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้ปกครอง และชุมชนมากที่สุด

หัวใจของการบริหารสถานศึกษาแบบ SBM คือ การบริหารจัดการตามความต้องการ และจำเป็นของสถานศึกษา โดยคณะกรรมการสถานศึกษา ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ร่วมคิด (Plan) ร่วมตัดสินใจ (Decision – making) ร่วมทำ (Implementation) และร่วมประเมิน(Evaluation)โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพของสถานศึกษา และเป็นไปตามความต้องการของผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด

## 2.แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยาสถาบันโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural – Functionalism)

แนวคิดสถาบันโครงสร้างหน้าที่นิยม (Structural – Functionalism)

การศึกษาที่ใช้แนวคิดของ Talcott Parsons นักสังคมวิทยาในสถาบันโครงสร้างหน้าที่นิยม เป็นแนวคิดหลักในการวิเคราะห์ โดยจะอธิบายปรากฏการณ์ จากผลการวิจัยนี้

Talcott Parsons เป็นชาวอเมริกัน เกิดที่โคโลราโด มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1902 – 1979 สนใจทางด้านชีววิทยา สำเร็จการศึกษาจาก London School of Economics ต่อมาเขาย้ายไปที่ Heidelberg ประเทศเยอรมัน ศึกษาพร้อมกับนักสังคมวิทยา ฮอบเฮาส์ และกินสเบอร์ก และนัก



มานุษยวิทยา Malinowski เขาได้รับอิทธิพลแนวคิดทางสังคมวิทยาจาก Max Weber ต่อมาในปี ค.ศ.1927 Parsons เป็นอาจารย์อยู่ที่ มหาวิทยาลัย Harvard ผลงานที่มีชื่อเสียง ได้แก่ หนังสือชื่อ โครงสร้างการกระทำทางสังคม (The Structure of Social Action) แนวคิดของ Parsons ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อกลุ่มนักคิดอนุรักษนิยมเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อกลุ่ม Neo-Marxian (Ritzer, 1988 : 330 – 331)

### 1. ความคิดเรื่องระบบการกระทำ (system of action) ของ Talcott Parsons

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2547: 38 –46) กล่าวว่า หน่วยการกระทำไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ มันจะต้องเกิดขึ้นในบริบททางสังคม (social context) ซึ่งเป็นบริบทที่ผู้กระทำมีสถานภาพและแสดงพฤติกรรมตามที่สถานการณ์กำหนดไว้ สถานภาพและบทบาทต่างๆ ในสังคมประสานสัมพันธ์กันในรูปของระบบต่างๆ ดังนั้น หน่วยการกระทำจึงมีฐานะเป็นระบบการกระทำระหว่างกัน (systems of interaction) ซึ่งการกระทำในที่นี้ คือ การแสดงบทบาทของผู้กระทำเอง เมื่อเป็นเช่นนั้นระบบการกระทำระหว่างกันจึงประกอบด้วย ผู้กระทำจำนวนมาก ซึ่งมีสถานภาพและแสดงบทบาทที่รวมกันเข้าเรียกว่าระบบสังคม (social system)

แม้ว่าจะเป็นระบบสังคมแล้ว แต่กรอบความคิดเรื่องหน่วยการกระทำยังนำมาใช้อยู่ คือ ประการแรก การกระทำเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกวิธีการไปสู่เป้าหมาย ประการที่สอง การจะเลือกวิธีใดไปสู่เป้าหมายก็จะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของสังคม ประการที่สาม การดำเนินการไปสู่เป้าหมายจะต้องนำสภาพของสถานการณ์เข้ามาพิจารณาด้วย

ต่อจากนั้น Parsons ก็สร้างระบบต่างๆ ขึ้น คือ ระบบบุคคล (personality system) ซึ่งก็คือระบบการกระทำระหว่างบุคคล หรือการกระทำระหว่างมนุษย์หลายคนที่มีลักษณะเป็นระบบ ต่อมาจึงเป็นระบบวัฒนธรรม (cultural system) ซึ่งได้แก่กฎเกณฑ์การปฏิบัติของสังคม ต่อมาเป็นระบบอินทรีย์ (organic system) ได้แก่ กรรมพันธุ์ และกระบวนการทางชีวภาพ ต่อมา Parsons ได้สร้างระบบที่สี่ขึ้น เรียกว่าระบบสังคม (social system)

### 2. ความคิดระบบสังคมของ Parsons

การวิเคราะห์ระบบสังคมนั้น จะต้องมีการพัฒนาระบบสังกัปที่ประการแรกสามารถแบ่งลักษณะของสังคมมนุษย์ทุกระดับได้อย่างมีระบบ และประการที่สองเป็นระบบสังกัปที่แสดงความแตกต่างอย่างชัดเจน ระหว่างระบบบุคคล ระบบสังคม และระบบวัฒนธรรม

ในการแสดงลักษณะเด่นของวัฒนธรรม สังคมและบุคคลตามความคิดนี้ Parsons ได้นำเอาความต้องการจำเป็นพื้นฐาน (requisite) ของแต่ละระบบมาช่วยในการอธิบายความต้องการพื้นฐานไม่แต่เพียงเป็นปัญหาภายในระบบเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างระบบด้วยความต้องการจำเป็นพื้นฐานประการหนึ่งคือ เรื่องบูรณาการหรือเสถียรภาพ ซึ่งเป็นความต้องการจำเป็นของทั้งแต่ละระบบ และระหว่างระบบด้วย ในการที่จะดำรงอยู่ได้ เนื่องจากจุดสนใจของเขาอยู่ที่ระบบ

สังคม ดังนั้นเขาจึงสนใจเรื่องบูรณาการในระบบสังคม และระหว่างระบบสังคมกับระบบวัฒนธรรม และระบบบุคคล ตามความคิดของเขาบูรณาการจะเกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่กับความต้องการจำเป็นเชิงหน้าที่ (functional requisite) 2 ประการ คือ

- 1) ระบบสังคมจะต้องมีคนหนึ่ง ซึ่งเพียงพอที่จะแสดงบทบาทต่างๆ ที่ระบบต้องการ
- 2) ระบบสังคม จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงแบบแผนวัฒนธรรมที่ทิ้งไม่รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย และกำหนดบังคับให้คนต้องกระทำการอันเป็นไปไม่ได้ ซึ่งจะให้เกิดความเบี่ยงเบนและการขัดแย้งขึ้น

หลังจากนั้นเขาก็ได้สร้างกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความต่อเนื่องสัมพันธ์กันของระบบสังคม ความคิดที่สำคัญมาอย่างหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ สังค์ปกกลายเป็นสถาบัน (institutionalization) ซึ่งหมายถึง แบบแผนที่ค่อนข้างถาวรของการกระทำระหว่างกันของบุคคลในสถานภาพต่างๆ แบบแผนเหล่านั้นอยู่ในกรอบของวัฒนธรรมนั้น ทางที่สอง ค่านิยมและแบบแผนอื่นๆ อาจกลายเป็นส่วนหนึ่งในระบบบุคคล ซึ่งย่อมจะก่อผลกระทบหรือสนองต่อความต้องการจำเป็นของระบบ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความยินดีเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลในระบบสังคมอีกทอดหนึ่ง

สำหรับ Parsons การกลายเป็นสถาบันเป็นทั้งกระบวนการและโครงสร้าง (กระบวนการเคลื่อนไหวได้ โครงสร้างเป็นภาพนิ่งตามความคิดของฝรั่ง) กระบวนการกลายเป็นสถาบันมีขั้นตอนง่ายๆ ดังนี้ (1) ผู้กระทำซึ่งมีภูมิลำเนาต่างกันเข้าสู่ความสัมพันธ์ทางสังคม (2) สิ่งที่ถูกกระทำได้รับการขัดเกลามาก่อน เป็นผลมาจากความต้องการจำเป็นและวิธีการมีความต้องการจำเป็นเหล่านี้ จะได้รับการสนองตอบด้วยการรับเอาแบบแผนวัฒนธรรม (3) โดยผ่านกระบวนการการกระทำระหว่างกันนี้เอง บรรทัดฐานทางสังคมจะก่อรูปขึ้น เมื่อผู้กระทำปรับการขัดเกล่าที่ได้รับมาก่อนเข้าหากัน (4) บรรทัดฐานเหล่านั้นเกิดเป็นแนวทางปรับการขัดเกล่าเข้าหากันของผู้กระทำ แต่ขณะเดียวกัน ก็ถูกหล่อหลอมโดยวัฒนธรรม (5) ผลสุดท้าย บรรทัดฐานเหล่านี้จะทำหน้าที่ควบคุมการกระทำระหว่างกัน อันจะทำให้เกิดเสถียรภาพขึ้น การกลายเป็นสถาบันเกิดขึ้นได้ตามขั้นตอนที่กล่าวมานี้ แต่ทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลง และการบำรุงรักษาสถาบันก็อาศัยขั้นตอนเหล่านี้ด้วย

เมื่อการกระทำระหว่างกันกลายเป็นสถาบันแล้ว ระบบสังคมก็เกิดขึ้น ระบบสังคมนี้อาจไม่ได้หมายถึง สังคมทั้งสังคมตามความคิดของเขา แต่อาจหมายถึง องค์การสังคมขนาดใดก็ได้ ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่

สรุป การกลายเป็นสถาบันเป็นกระบวนการที่ทำให้โครงสร้างสังคมเกิดขึ้นและดำรงอยู่ กลุ่มบทบาทที่กลายเป็นสถาบัน แล้วรวมเขาเป็นระบบสังคม (พูดอีกอย่างได้ว่าระบบสังคม คือ การกระทำระหว่างกันที่เป็นแบบแผนและมั่นคง) เมื่อระบบสังคมใดเป็นระบบใหญ่มีสถาบันหลายอย่างผสมอยู่ แต่ละสถาบันนั้นจะได้ชื่อว่าเป็นระบบย่อย สังคมมนุษย์คือระบบใหญ่ที่ประกอบด้วยสถาบันที่สัมพันธ์

เกี่ยวเนื่องกันหลายสถาบัน เวลาใดก็ตามที่จะวิเคราะห์ระบบสังคม ต้องคำนึงถึงระบบสังคมอยู่ในกรอบของวัฒนธรรมและสัมพันธ์กับระบบบุคคล

องค์ประกอบที่สำคัญของการจัดระเบียบทางสังคม คือ บทบาท ซึ่งหมายถึง พฤติกรรมที่คาดหวังสำหรับผู้ที่อยู่ในสถานภาพต่างๆ ว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร (role expectation) เป็นบทบาทที่คาดหวังโดยกลุ่มคนหรือสังคม เพื่อให้คู่สัมพันธ์มีการกระทำระหว่างกันทางสังคมได้ รวมทั้งสามารถคาดการณ์พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นได้ (ประเสริฐ แยมกลินฟุง และคณะ, 2540 : 73)

#### ลักษณะที่สำคัญของบทบาท

Sarbin (1968) ได้กล่าวถึงลักษณะที่สำคัญของบทบาท 2 ประการ คือ

1. ความคาดหวัง (Expectation) เป็นความคาดหวังของบุคคลอื่นที่มีต่อผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งว่าควรจะแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ อย่างไร

2. การแสดงบทบาท (Enactment) เป็นการแสดงบทบาทของบุคคลให้สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้

นอกจากนั้น Sarbin ยังได้กล่าวถึงเรื่องของการแสดงบทบาทว่า การแสดงบทบาทของบุคคลโดยปกติจะผูกพันอยู่กับกลุ่มในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งเกิดได้ 2 ลักษณะ คือ การได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม และการมีอิทธิพลเหนือกลุ่ม บทบาทของบุคคลนอกจากจะสามารถแสดงออกได้ด้วยเหตุผลเฉพาะตัว คือ การมีอิทธิพลเหนือกลุ่มแล้ว ยังถูกยึดโยงกับความคาดหวังของบุคคลอื่น สิ่งแวดล้อมที่มีต่อผู้แสดงนั้น คือการได้รับอิทธิพลจากกลุ่มนั่นเอง (Sarbin, 1968 : 497)

เมื่อได้พิจารณาความหมายของบทบาททั้งสองประเภท เราจะเห็นได้ว่าบทบาทที่แสดงจริงและบทบาทที่คาดหวังนั้น อาจมีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกัน หรือมีความสัมพันธ์ที่สับสนขัดแย้งเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความคาดหวังและสถานการณ์ทางสังคมที่แวดล้อมตัวบุคคลในเวลานั้น ความขัดแย้งและความสับสนในบทบาท เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดความบกพร่องในการแสดงบทบาทของบุคคล ถึงแม้ว่าจะเป็นปฏิสัมพันธ์ของความคาดหวังในพฤติกรรมระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าความคาดหวังในพฤติกรรมของทั้ง 2 ฝ่ายจะตรงกัน หรือบทบาทของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นไปตามความคาดหวังของอีกฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้องเสมอไป

#### ความขัดแย้งทางบทบาท (Role Conflict)

ความขัดแย้งทางบทบาท เกิดขึ้นเมื่อบุคคลอยู่ในหลายสถานภาพ เมื่อแสดงบทบาทออกมา บทบาทก็อาจจะขัดกัน ทำให้บุคคลสูญเสียความไม่เป็นระเบียบทางพฤติกรรม หรือไม่ก็อยู่ในฐานะที่ไม่สบายใจ ตลอดจนทำให้ถูกสังคมติเตียน (สฤติย์ นิยมญาติ, 2524 : 129) กล่าวคือ เป็นการแสดงบทบาทมากกว่าหนึ่งบทบาท ในสถานการณ์ต่างๆ ผู้แสดงบทบาทสวมบทบาทสองตำแหน่ง ซึ่งแต่ละตำแหน่งมีความคาดหวังที่ขัดแย้งกัน อันจะนำไปสู่ความตึงเครียดทางบทบาท

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

1. ความขัดแย้งภายในบทบาท (Intrarole conflict) หมายถึง ความคาดหวังในบทบาทที่ขัดกัน ทำให้ความตึงเครียดเกิดขึ้น เพราะบุคคลไม่ทราบว่าควรจะทำตัว หรือแสดงบทบาทอย่างไรจึงเหมาะสม

2. ความขัดแย้งระหว่างบทบาท (Interrole conflict) หมายถึง ความตึงเครียดที่เกิดขึ้น เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องแสดงสองบทบาทในเวลาเดียวกัน

การวิเคราะห์ระบบสังคมตามแนวคิดของ Talcott Parsons

Talcott Parsons ได้เสนอแนวคิดเรื่อง ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ จากการวิเคราะห์ธรรมชาติของระบบกระทำต่าง ๆ เขาเห็นว่าแต่ละระบบมี "ข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่" คือ การสร้างบูรณาการระหว่างระบบบุคลิกภาพ วัฒนธรรมและสังคม หากระบบกระทำดำรงอยู่ได้โดยสามารถรักษาดุลยภาพ และบรรลุข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่แล้วจะต้องแก้ปัญหาสำคัญอันจำเป็นต่อเนื่องกัน 4 ประการคือ

1. การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (Adaptation : A)
2. การแสวงหาวิถีทางบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment : G)
3. การประสานกลมกลืนหรือบูรณาการภายในระบบ (Integration : I)
4. การขัดเกลาและการควบคุมทางสังคม (Latency : L)

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (มปป. : 76) ได้อธิบายถึงข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ทั้ง 4 ประการ ดังนี้

1. การปรับตัว (Adaptation : A)

ระบบกระทำทั้งหมด ต้องการหรือจัดการกับทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมธรรมชาติให้สมาชิกในระบบอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ถ้าหากเป็นระบบสังคม สถาบันเศรษฐกิจมีบทบาทสำคัญที่จะคิดหาเทคนิควิธีการต่างๆ ในการจัดการทรัพยากรให้สมาชิกในสังคมได้ใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสม

2. การบูรณาการรวมหน่วย (Integration : I)

ระบบกระทำทั้งหมด ต้องผสมผสานความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยหรือส่วนต่างๆ ภายในระบบอย่างกลมกลืน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่นระบบสังคมจะมีสถาบันกฎหมายที่มีบทบาทสำคัญต่อการประสานความกลมกลืน หรือทำให้หน่วยหรือส่วนต่างๆ ภายในสังคมมีความสามารถที่จะทำงานร่วมกัน และมีความสามัคคีกัน

3. การดำเนินไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment : G)

ระบบกระทำทั้งหมด ต้องมีวัตถุประสงค์ต่างๆ และการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบบ ในระบบสังคม สถาบันการเมืองจะมีบทบาทที่สำคัญต่อการ

ปฏิบัติงาน หรือการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ของส่วนหรือองค์ประกอบของสังคมที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้

#### 4. ความเครียด (Latency : L)

ระบบกระทำการทั้งหมด ต้องมีการจัดการกับหน่วยหรือส่วนต่างๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ระบบซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาของแบบแผนการรักษาความสมดุล และต้องมีการช่วยลดความตึงเครียดภายในหน่วย หรือส่วนต่างๆ ภายในระบบ ในระบบสังคม อาจกล่าวได้ว่า สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันแรกที่มีบทบาทต่อการแก้ปัญหาความเครียดทางสังคม

John Scott (1995 : 60 – 61 อ้างถึงใน ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์ , 2543) ได้อธิบายถึงข้อจำเป็นเชิงหน้าที่ของ Parsons โดยพิจารณาการกระทำเชิงหน้าที่ 2 กลุ่ม คือ

1.กลุ่มที่เป็นเครื่องมือการกระทำ (Instrumental Action) เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเศรษฐกิจ และสถาบันทางการเมือง ซึ่งเป็นการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ (Adaptation) และการแสวงหาวิถีทางบรรลุวัตถุประสงค์ (Goal Attainment) สิ่งเหล่านี้ได้แก่ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เงินทุน อำนาจหน้าที่ในการกระทำ

2.กลุ่มที่แสดงออกทางความรู้สึก (Expressive Action) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการหน้าที่ด้านการบูรณาการ (Integration) และการควบคุมทางสังคม (Latency) ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมชุมชน สิ่งเหล่านี้ ได้แก่ ความรับผิดชอบ เกียรติยศ ชื่อเสียง รางวัล การแบ่งช่วงชั้นทางสังคม

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2544 : 18 – 19) ได้กล่าวถึงทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยมว่า ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับสังกัดหน้าที่ (function) เป็นอันดับแรก ส่วนสังกัดโครงสร้าง (Structure) เป็นรอง โดยมองว่า สังคม (social) มีหน้าที่จะต้องทำหลายอย่าง แต่ละหน้าที่ของสังคมจะมีหน่วยสังคม (social unit) เป็นผู้ปฏิบัติ หน่วยสังคมต่างๆ เหล่านี้เอง เมื่อรวมกันเข้าจะกลายเป็นโครงสร้างของสังคม ทฤษฎีนี้มีประโยชน์ใช้สอยมาก สรุปได้ 3 ด้าน คือ

1. ประโยชน์ทางวิชาการ เช่น การสร้างทฤษฎีขนาดกลาง (middle rang theory) อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น อธิบายว่าชุมชนพัฒนาด้วยปัจจัยทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ องค์การสังคม ผู้นำ และการติดต่อกับชุมชนที่เจริญ

2. ประโยชน์ในการทำงาน ทฤษฎีนี้สอนให้รู้ว่า แต่ละหน่วยสังคม แต่ละตำแหน่งในแต่ละหน่วยสังคม หรือทุกคนในหน่วยงาน มีหน้าที่จะต้องทำ การทำงานควรทำให้มาก ทำให้มีคุณภาพ

3. ประโยชน์ในชีวิต ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่า แต่ละคนมีสถานภาพและบทบาทซ้ำกัน และยังมีกันคนละหลายสถานภาพและบทบาท แต่ละคนต้องแสดงให้เห็นครบถ้วนและมีคุณภาพ เพื่อรักษาสถานภาพของตนไว้ และเพื่อความเจริญของงานของตนและสังคม

ประเสริฐ แยมกลินฟุง (อ้างถึงใน สุนทรื พรหมเมศ, 2541 : 97) กล่าวถึงประโยชน์ของทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่นิยม ว่าเป็นทฤษฎีที่ช่วยให้เราเข้าใจปัญหาการพัฒนาประเทศมากขึ้น การพัฒนาประเทศเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีความสลับซับซ้อน ทฤษฎีที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่นทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เท่านั้น ที่พอจะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาต่างๆ ได้บ้าง แต่ก็ยังมีปัญหาอีกมากที่ทฤษฎีนี้เท่าที่เป็นอยู่ยังไม่สามารถให้คำตอบที่กระจ่างแจ้งได้

### สรุปกรอบแนวคิดของการวิจัย

การจัดการศึกษาในอดีตไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ ทำให้เกิดภาวะความเครียดในชุมชน และไม่เกื้อกูลกันระหว่างระบบโรงเรียนกับระบบสังคมของชุมชน จึงมีความจำเป็นต้องมีการปรับตัว เพื่อการร่วมมือกันของระบบโรงเรียนและระบบชุมชน โดยนำแนวคิดเรื่องการจัดการศึกษา โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมเข้ามาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาวิธีการสอน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถออกไปทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และสังคมได้ ด้วยวิธีการบูรณาการองค์ความรู้จากชุมชนและโรงเรียนเข้าด้วยกัน แล้วนำเสนอแนวทางการจัดการศึกษาใหม่ เพื่อให้บรรลุความต้องการของชุมชน

ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะพิจารณาการแสดงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับสถานศึกษา ในฐานะที่เป็นตัวกระทำ (Actor) ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับโรงเรียนว่าได้แสดงบทบาทตามความคาดหวังของสังคมหรือไม่ มีสภาวะความขัดแย้งในการแสดงออกประการใด เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมการแสดงบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เกิดขึ้นได้จริงตามความต้องการของสังคม ในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะพิจารณาการทำหน้าที่ตามข้อจำเป็นแห่งการหน้าที่ ที่เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับสถานศึกษา

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบกระบวนการเข้ามามีมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อการกระจายอำนาจในการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM)
2. ได้แนวทางในการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทของคณะกรรมการสถานศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545
3. ได้แนวทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อนำเสนอนโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน