

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาที่มีความสำคัญต่อทุกสังคมเป็นอย่างมาก ทั้งในอดีตและปัจจุบัน เพราะเป็นการเตรียมตัวเพื่อชีวิต เพื่อการทำงาน และการเป็นพลเมืองดี รับผิดชอบต่อสังคมที่ตนอาศัยอยู่ ในทุกสังคมคาดหวังกันว่าบุคคลที่มีระดับการศึกษาสูงย่อมจะมีความรู้ความสามารถที่จะสร้างสรรค์ความเจริญได้มากกว่าบุคคลที่มีระดับการศึกษาต่ำ เมื่อเป็นเช่นนั้นระดับการศึกษาของบุคคลจึงมีความสำคัญในอันที่จะเป็นเครื่องยืนยันว่า บุคคลนั้นมีความรู้ความสามารถอยู่ในระดับใด ดังมีผู้กล่าวว่า "จะสามารถทราบได้ว่าบุคคลไหนเป็นคนชั้นปกครอง ถ้าเพียงแต่ดูระดับการศึกษาของเขาเท่านั้น"¹ บุคคลที่มีการศึกษาสูง ย่อมจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในชีวิตได้มากกว่าบุคคลที่มีการศึกษาต่ำ เป็นคนที่มีคุณภาพ และจะเป็นกำลังสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เพราะว่าความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ ก็ต่อเมื่อประชากรในประเทศมีมาตรฐานการศึกษาถึงระดับที่จะออกไปพัฒนาประเทศตรงตามลักษณะหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ ได้² จะเห็นว่าประเทศที่พัฒนาแล้วและมีความเจริญ

¹ ริชาร์ด เจ แครพท์, "นิสิตนักศึกษากับการศึกษาในมหาวิทยาลัย," การศึกษาในประเทศไทย (กองวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสภาการศึกษาแห่งชาติ, 2511), หน้า 1.

² Prachomsuk Achava-Amrung, "Research and Administration in Educational Planning," The Role of Educational Research in Educational Planning (Bangkok: Faculty of Education Chulalongkorn University, 1964), p. 1.



ก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้นมีระดับการศึกษาสูง ระดับการศึกษาของประชากรจึงสามารถใช้เป็นเครื่องวัดความเจริญของประเทศนั้นได้เป็นอย่างดี³

การปกครองในระบบประชาธิปไตย นับเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยมากที่สุด วิธีการที่สำคัญและเป็นหัวใจสำหรับการปกครองแบบนี้คือ การเลือกตั้ง เพราะเป็นวิธีที่บุคคลได้เลือกสรรบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน เพื่อเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่ หรือเป็นผู้แทนของตนในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง⁴ ฉะนั้น การเลือกผู้แทนจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ความเข้าใจ ถึงคุณค่าและความสำคัญของการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประชาชน ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยอัตโนมัติ แต่จะมีความสัมพันธ์กับระดับการศึกษา และประสบการณ์ในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนพอสมควร⁵

เทศบาลเป็นองค์การบริหารระดับท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นทำหน้าที่บริหาร และนิติบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจการบางอย่างสนองความต้องการ

³ กุรุงค์ เฟงศรี, "การศึกษาคืออะไรและประโยชน์ของการศึกษา," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (พฤศจิกายน, 2513), 20.

⁴ คณะเจ้าหน้าที่วิจัยผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2510, รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 118 แห่ง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2510, กระทรวงมหาดไทย, หน้า 1.

⁵ ปฐม มณีโรจน์, "การควบคุมของประชาชนในการปกครองระดับท้องถิ่น," พัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 7 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม, 2510), 610.

ของประชาชน ประชาชนในชุมชนนั้นจึงมีความสำคัญมาก ถ้าประชาชนมีการศึกษาก็มีคุณภาพ ย่อมจะสามารถ เลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณภาพมาบริหารและควบคุมการบริหารเทศบาลนั้น ๆ สมาชิกสภาเทศบาลที่มีการศึกษา มีความรู้ความสามารถย่อมจะสร้างสรรคความเจริญก้าวหน้าให้กับท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ที่ไม่ได้รับการศึกษา ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การศึกษาสถานภาพทางวิชาการของผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชนจะเป็นเครื่องบอกให้ทราบว่าคณะบุคคลนั้นมีความรู้ ความสามารถ ระดับไหนที่เข้ามาบริหารงานของเทศบาล ถ้าได้ผู้แทนที่มีระดับการศึกษาสูง ย่อมหมายถึงว่าจะมีความรู้ ความสามารถ เป็นประโยชน์แก่การบริหารท้องถิ่น อีกประการหนึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เลือกผู้แทนที่มีการศึกษาระดับใด พอเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาสถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาล มีความประสงค์ที่จะสำรวจระดับการศึกษารูปนัย (Formal Education) ของสมาชิกสภาเทศบาลว่าอยู่ในระดับใด ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัยดังต่อไปนี้เพื่อ

1. วิเคราะห์หาระดับชั้นการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละแห่งโดยแยกเป็นรายภาค 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานภาพทางวิชาการของผู้แทนในแต่ละภาคว่ามีการศึกษาอยู่ในระดับใด
2. วิเคราะห์หาระดับชั้นการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานภาพทางวิชาการของคณะผู้แทนว่ามีการศึกษาอยู่ในระดับใด
3. เปรียบเทียบระดับชั้นการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละแห่ง กับระดับชั้นการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทย ว่าสูงหรือต่ำกว่ากันหรือไม่เพียงใด
4. เปรียบเทียบระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทยกับระดับการศึกษาของประชาชนชาวไทย เพื่อแสดงให้เห็นว่าสถานภาพทางวิชาการของ

สมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทยสูงหรือต่ำกว่าประชาชนชาวไทยหรือไม่ เพียงใด

5. วิเคราะห์หาระดับชั้นการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล สมาชิกสภาเทศบาลเมือง เพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลตำบล และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ว่ามีการศึกษาอยู่ในระดับใด และเปรียบเทียบว่าเทศบาลประเภทไหนจะมีสถานภาพทางวิชาการสูงกว่ากัน

สมมุติฐานของการวิจัย

ในการตั้งสมมุติฐาน ผู้วิจัยได้ศึกษาเรื่องการวิเคราะห์สถิติการเรียนสำเร็จการศึกษาของประชากรมีสำมะโนประชากร 1970 ของอรุณี นาคทัต⁶ ได้ข้อค้นพบว่า ระดับการศึกษาของประชากรไทยสำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 นอกจากนั้นยังได้ข้อค้นพบว่า สักส่วนของประชากรที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับของภาคกลางมีค่าสูงสุด รองลงมาคือ ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามลำดับ และจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับระดับชั้นการศึกษาของผู้แทนระดับท้องถิ่นในปี 2510 ของกระทรวงมหาดไทย ได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้แทนส่วนมากมีความรู้ไม่เกินชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากข้อค้นพบข้างต้นทำให้ผู้วิจัยตั้งสมมุติฐานว่า

1. สถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทยสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แต่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3
2. สถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลในแต่ละภาคแตกต่างกัน
3. สถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลภาคกลางมีค่าสูงสุด รองลงมาคือ ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ

⁶อรุณี นาคทัต, "การวิเคราะห์สถิติการเรียนสำเร็จการศึกษาของประชากรไทย ปีสำมะโนประชากร 1970" (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517).

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ไม่คำนึงถึงสถานภาพทางวิชาการเนื่องมาจากการศึกษา
อรูปนัย⁷ (Non - Formal Education) เพราะเป็นการศึกษาที่ไม่มีระบบการสอนที่
แน่นอน แม้ว่าบางครั้งจะจัดเป็นชั้นเรียน แต่พื้นความรู้ของผู้เรียน อายุ และ ความ
สามารถของผู้เรียนอาจแตกต่างกันมาก ผู้เรียนจะได้อะไรหรือความสามารถเป็นของตน
เอง โดยไม่มีการระบุบ่งชี้ว่ามี ความรู้ ความสามารถแค่ไหน เพียงไร นอกจากนี้
หลักสูตรและเวลาเรียนยังเป็นไปตามความต้องการและความสามารถของผู้เรียน
2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาล
ของประเทศไทย ซึ่งได้รับตำแหน่งจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2517 รวม
ทั้งสิ้น 117 สภาเทศบาล โดยไม่รวมสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา
เพราะไม่มีการเลือกตั้ง เนื่องจากผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจะสิ้นสุดวาระครบ 5 ปี
ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ และได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 15 มีนาคม 2518
3. การวิจัยครั้งนี้ไม่คำนึงถึงคุณภาพทางการศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างต่าง
ประเทศกับประเทศไทย และระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทย เพราะมาตรฐาน
การศึกษาในแต่ละระดับชั้นของแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกัน ไม่สม่ำเสมอ
กันตลอด
4. การวิจัยครั้งนี้ไม่มีความประสงค์ที่จะหาสาเหตุที่ทำให้สถานภาพทางวิชาการ
ของสมาชิกเทศบาลอยู่ในสภาพที่จะศึกษาคนว่า เพราะต้องการทราบเฉพาะสถานภาพ
ทางวิชาการเท่านั้น

⁷ เอกสารจากการจัดประชุมวิชาการ การศึกษาอรูปนัย, ตุลาคม 2518, คณะ
ครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นหรือภูมิภาคใดจะถือว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่น หรือภูมิกำนั้น จะใดเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการเลือกตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย
2. สมาชิกสภาเทศบาลที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ จะถือว่าใช้เวลาเรียนเท่ากับที่ศึกษาในประเทศไทย เพราะถือว่ามาตรฐานทางการศึกษาในแต่ละระดับชั้นเท่ากันทั่วโลก
3. ในการเปรียบเทียบระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาล ระหว่างท้องถิ่น และระหว่างภูมิภาค ถือว่ามาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับชั้นของแต่ละโรงเรียนเท่ากัน และสม่ำเสมอทั่วราชอาณาจักร เพราะการบริหารการศึกษาไทยยังใช้ระบบสังเคณฑ์ (Centralization) อยู่

ความไม่สมบูรณ์ของการวิจัย

1. ข้อมูลที่ได้เกี่ยวกับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นข้อมูลที่มาจากการจดบันทึก การคัดลอก การพิมพ์ ซึ่งในการจดบันทึก การคัดลอก หรือการพิมพ์ อาจมีความคลาดเคลื่อน ทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่ตรงกับความเป็นจริง ซึ่งจะทำให้ผลการวิจัยคลาดเคลื่อนไปบ้าง
2. สมาชิกสภาเทศบาลบางคนอาจจะได้รับการศึกษาขั้นต้นไม่สูงนัก หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ทราบระดับการศึกษา แต่ได้ศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง หรืออาจฝึกอบรมประจำการและอื่น ๆ ท่านองนี้ ทำให้มีความรู้ ความสามารถเพิ่มขึ้น ซึ่งก็ไม่นำมาพิจารณาในการวิจัยครั้งนี้ เพราะเป็นการศึกษาที่ไม่มีมาตรฐานแน่นอน ผู้ศึกษาจะ

ได้รับความรู้ ความสามารถเป็นของตนเอง โดยไม่มีการระบุบังคับว่ามีความรู้ ความสามารถ ในระดับไหน เพียงไร อาจทำให้ผลการวิจัยคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ซึ่ง ๆ แล้วสมาชิกสภาเทศบาลอาจมีความรู้ ความสามารถสูงกว่ันนั้นก็ได

3. มาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับชั้นของแต่ละประเทศ แต่ละท้องถิ่นและภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ แตกต่างกันไม่สม่ำเสมอเท่ากันที่วราชอาณาจักร การเปรียบเทียบสถานภาพทางการศึกษาของผู้แทนระหว่างท้องถิ่น และระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ จึงอาจเกิดความคลาดเคลื่อนได้ จากคุณภาพการศึกษาที่แตกต่างกันอยู่แล้ว แต่ไม่ได้นำมาพิจารณาในการเปรียบเทียบ

คำจำกัดความ

ขั้นสูงสุดที่เรียนสำเร็จ หมายถึงขั้นทางการศึกษาสูงสุดที่สมาชิกสภาเทศบาล ได้รับจะเป็นระบบการศึกษาของประเทศใดก็ได้ โดยจะนำมาเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ยูเนสโกได้กำหนดไว้

สมาชิกสภาเทศบาลของประเทศไทย หมายถึงสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้แทนในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้รับการเลือกตั้งทั่วประเทศในวันที่ 14 ธันวาคม 2517

ระดับการศึกษา หมายถึงระดับการศึกษาที่เรียนสำเร็จของสมาชิกสภาเทศบาล แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประถมศึกษาปีที่ 7 ขึ้นเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง ประถมปีที่ 7 เทียบชั้นการศึกษาได้เท่ากับชั้น 1 ถึงชั้น 7 ระดับมัธยมศึกษา มี 5 ชั้น คือ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 เทียบชั้นการศึกษาได้เท่ากับชั้น 8 ถึงชั้น 12 และระดับอุดมศึกษา หรือระดับมหาวิทยาลัย ได้แก่การศึกษาที่สูงกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 ในทุกหลักสูตรการศึกษา เทียบชั้นการศึกษาได้เท่ากับชั้น 13 และสูงกว่า เช่น ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ในสายอาชีวะ ถือว่าเป็นการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพราะเทียบชั้นการศึกษาได้เท่ากับชั้น 13

ในระบอบประชาธิปไตย การบริหารประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกคนในชาติคือแม้ว่าทุกคนจะไม่สามารถเข้ามาบริหารงานพร้อม ๆ กันได้ แต่ก็มีส่วนช่วยใน

การเลือกบุคคลที่จะเป็นตัวแทนเข้ามาทำการบริหารประเทศ การบริหารในระดับ
 ท้องถิ่นก็เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารประเทศ เพราะเป็นการฝึกประชาธิปไตย
 ให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทุกคนในท้องถิ่นมีโอกาที่จะเลือกบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่
 บริหารกิจการต่าง ๆ เพื่อจะทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า นั้นย่อมหมายถึงความเจริญของ
 ประเทศด้วย ฉะนั้นผู้แทนในระดับท้องถิ่นจึงเป็นบุคคลสำคัญในอันที่จะนำความเจริญหรือ
 ความเสื่อมมายังท้องถิ่นที่ตนอาศัยได้ ระดับการศึกษาของผู้แทนจึงมีส่วนสำคัญที่จะทำ
 ให้ทราบถึงระดับความรู้ ความสามารถของผู้ที่ทำหน้าที่บริหารในระดับท้องถิ่นได้ ผู้วิจัย
 เห็นว่าควรจะได้มีการศึกษาถึงสถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งยังมีได้
 มีการวิเคราะห์มาก่อน ผลของการศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงการเลือกของประชาชน
 ในท้องถิ่นนั้น ๆ ว่า ต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ในระดับใด เข้ามาบริหาร
 ท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ และสมาชิกสภาเทศบาลในช่วงเวลานี้มีสถานภาพทางวิชาการเพียง
 ใด.