

บทที่ 1



บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

ในยุคพัฒนาประเทศเช่นในปัจจุบัน ทุกคนทุกอาชีพยอมรับว่าการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ นักเศรษฐศาสตร์ยอมรับว่าการศึกษาเป็นการลงทุนที่ให้ประโยชน์เกินค่า นักการปกครองยอมรับว่าการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญ เพราะคนไม่ได้รับการศึกษาปกครองยาก นักสังคมศาสตร์และนักวิชาการอื่น ๆ ต่างก็ยอมรับว่าการศึกษามีความสำคัญ<sup>1</sup> ในแง่การพัฒนา นั้น หัวใจของการพัฒนาประเทศก็คือการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ ในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น "คนย่อมมีความสำคัญมาก" และ "การศึกษา" จะช่วยให้คนมีความรู้ ความเฉลียวฉลาดและมีทักษะตลอดทั้งความสามารถในการผลิตสูง มีรายได้สูงขึ้น เมื่อประชาชนมีรายได้สูงขึ้น มาครฐานความเป็นอยู่สูงขึ้นตามคืบ นอกจากนี่ยังทำให้ "รายได้ประชาชาติ" (G.N.P.) สูงตามคืบ การศึกษาที่มีระดับสูงขึ้นและมีคุณภาพดี หมายถึง ระดับชั้นและจำนวนปีการศึกษาของแต่ละคนสูงขึ้น มีความรู้ ทักษะ และความเฉลียวฉลาดเหมาะสมกับความต้องการด้านกำลังคน (Manpower Requirement) ในการพัฒนาประเทศ<sup>2</sup>

ขณะนี้สถาบันการศึกษาได้มีบทบาทมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ในการพัฒนาประเทศและพัฒนาคน รัฐได้มุ่งขยายการศึกษาทั้งในด้านปริมาณและ

---

<sup>1</sup> กอ สวัสดิพิพานิชย์, "หลักการบริหารและการวางแผน" ประมวลบทความการวางแผนการศึกษาระดับที่ 13, (พระนคร: สำนักงานวางแผนการศึกษา, 2514), หน้า 135

<sup>2</sup> ชู แสงศักดิ์, "การลงทุนและการสูญเสียทางการศึกษา" คุรุศึกษา 12(10) : 25 - 31, ต.ค. 2508

คุณภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากที่รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อการศึกษาและการวางแผนงาน การศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ<sup>3</sup> เมื่อ มีการขยายการศึกษาทั้งปริมาณและคุณภาพ สิ่งที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญควบคู่มาคือการ บลิตครู ซึ่งในเรื่องนี้ได้ถือเป็นสิ่งสำคัญมากับการพัฒนาการศึกษา ดังปรากฏใน โครงการศึกษา ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2442) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ว่า

"58. โรงเรียนพิเศษในที่แรกที่ควรจัดตั้ง ซึ่งเป็นความต้องการอัน โดดเด่นชัดในการศึกษา คือโรงเรียนหรือวิทยาลัยสำหรับฝึกหัดครูอาจารย์ นี่เป็นสิ่งสำคัญในเวลาปัจจุบัน..."<sup>4</sup>

ในปัจจุบันการบลิตรูให้ไ้ปริมาณและคุณภาพตามที่ต้องการยังเป็นเรื่องสำคัญ บึงในการศึกษา สำคัญยิ่งกว่าเงิน เพราะถ้าหากเงินเราบังพอรยับยั้งเพื่อนฝูงได้ แต่ถา หากครู เราจะบลิตรูฝรั่ง ครูแขก ครูจีนมากก็ไม่สู้ดีนัก และบลิตรูพิศุศไทยกับเด็กไทย ไ้ก็บลิตรูย ส่วนเงินนั้นพิศุศไ้ทุกภาษา ฉะนั้นการขยายการศึกษาจะกระทำกันไ้จะต้อง พยายามขยายการฝึกหัดครูก่อน จึงจะเริ่มไ้ผลดี<sup>5</sup>

<sup>3</sup> อภิรมย์ ฒ นตร, "การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมกับการบริหาร การศึกษาไทยปัจจุบัน" ประมวลบทความการวางแผนการศึกษาอันตั้งแต่ 13, (พระนคร : สำนักวางแผนการศึกษา, 2511), หน้า 34

<sup>4</sup> คณะกรรมการจัดงานฉลองวันเถลิงถวัลยราชสมบัติครบ 100 ปีในร.5, เอกสารเรื่องการจัดการศึกษาใน ร.5, (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511) หน้า 228

<sup>5</sup> บำย อึ้งภาคกรณ, "การศึกษา" เอกสารถาวรขยายทางวิชาการ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 15 กค. - 10 สค. 2508.)

เมื่อสถาบันฝึกหัดครูขยายปริมาณการรับนักศึกษามากขึ้น ระบบบริหารของสถาบันฝึกหัดครูของมีการเปลี่ยนแปลง Lonzo Jone กล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการพิเศษ (Special Committee Report) แห่งสมาคม AACTE ว่า

นับตั้งแต่ต้นศตวรรษนี้เป็นต้นมา ได้มีการวิเคราะห์และพิจารณาจัดระบบบริหารวิทยาลัยต่าง ๆ เสียใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเพิ่มของนักศึกษาสูงขึ้น หลักสูตรเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาคารสถานที่ขยายตัวออกไปงบประมาณเพิ่มขึ้น รวมทั้งบทบาทในการบริหารก็เพิ่มขึ้นด้วย อธิการ (President) ว่าเป็นจะของกระจายงานต่าง ๆ ให้คนอื่นช่วยดูแลรับผิดชอบ เช่น งานการสอน (Instruction) งานคานสวัสดิการนักศึกษา (Student Personnel Services) การเงิน (Finance) และงานคานบริการ (Field Services) โดยอธิการหันมามีบทบาทในการประสานงาน (Coordination) มากขึ้น<sup>6</sup>

เนื่องจากสถาบันฝึกหัดครูขยายตัวอย่างรวดเร็วในทุก ๆ ด้าน ดังนั้นในปีการศึกษา 2511 กนการฝึกหัดครูได้จัดสัมมนาผู้อำนวยการ อาจารย์ใหญ่ และผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ เกี่ยวกับระบบบริหารของสถาบันฝึกหัดครู ได้มีการอภิปรายกันในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงการดำเนินงาน การกำหนดอัตรากำลัง และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแผนกและฝ่ายต่าง ๆ ของสถาบันฝึกหัดครูเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการสัมมนาครั้งนั้นที่ประชุมเห็นด้วยกับการแบ่งสายงานการบริหารของสถานศึกษาฝึกหัดครูเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายวิชาการ และฝ่ายปกครองและสวัสดิการ แต่ละฝ่ายให้มีหัวหน้าฝ่ายหรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบและขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการหรืออาจารย์ใหญ่ ส่วนอัตรากำลัง ของ

<sup>6</sup> Lonzo Jone, "Basic Principles in The Organization and Administration of Student Personnel Services" Student Personnel Services (Washington D.C.: AACTE, 1959), p. 9.

ฝ่ายและแผนต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับขนาดของสถานศึกษา?

Isaksen<sup>8</sup> ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายต่าง ๆ ทั้ง 3 ฝ่ายของสถานศึกษาว่า จะต้องประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี โดยมีงานวิชาการเป็นงานหลักหรืองานแกนของสถานศึกษาและถือว่าเป็นงานที่สำคัญที่สุด ส่วนงานค้ำชุนกรรมการและงานค้ำชุนปกครองและสวัสดิการนักศึกษา เป็นงานที่ช่วยให้งานวิชาการบรรลุเป้าหมาย สมรรถภาพในการผลิตของสถานศึกษาจึงขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของการทำงานของทั้ง 3 ฝ่ายนี้เป็นสำคัญ

เกี่ยวกับสมรรถภาพในการผลิตนี้ ศาสตราจารย์ John Valzey<sup>9</sup> แห่งมหาวิทยาลัยลอสแอนเจลิส กล่าวเป็นยืนยันว่าในภาวะที่เป็นอยู่เช่นในปัจจุบันนี้ แม้เราจะมีกำลังคน สิ่งของ เงินทองอยู่อย่างจำกัด เราก็สามารถเร่งสมรรถภาพการผลิตทางการศึกษาขึ้นไปได้อีก 1 ใน 5 หรือร้อยละ 20 หากรู้จักเลือกใช้วิธีการที่รัดกุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น และอัตรานี้เป็นภาพประมาณอย่างต่ำเท่านั้น

ส่วนการบริหารงานค้ำชุนปกครองและสวัสดิการของสถานศึกษาในประทศไทยนั้นยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ผู้วิจัยเคยทำงานในสถานศึกษาทั้งระดับวิทยาลัยครูและระดับโรงเรียนฝึกหัดครู นอกจากหน้าที่ในค้ำชุนการสอนประจำวิชาแล้ว ยังเคยเป็นอาจารย์ผู้ปกครองหนัด 4 ปี และหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการ 2 ปี

7 หน่วยศึกษานิเทศก์, กรมการฝึกหัดครู, เอกสารการสัมมนาผู้อำนวยการ  
อาจารย์ใหญ่และผู้ช่วยฝ่ายวิชาการ, (พระนคร : กรมการฝึกหัดครู, 2511), หน้า 57

8 H.L. Isaksen, "For More Effective Pupil Personnel Services" School Executive's Guide (New York: Prentice-Hall, Inc., 1965), p.502

9 นงนุช มาทะจันทร์, "สมรรถภาพการผลิตทางการศึกษา" ประมวลบทความ  
การวางแผนการศึกษา (พระนคร : สำนักงานวางแผนการศึกษา, 2511),  
หน้า 77

แบบประสมปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานด้านนี้มาพอสมควร ทั้งยังมีความเห็นว่าในการดำเนินงานทั้ง 3 ฝ่ายนั้น ฝ่ายธุรการ, และฝ่ายวิชาการในแต่ละสถานบันย่อมไม่มีข้อแตกต่างกันมากนักในด้านระเบียบและวิธีการดำเนินงาน เพราะมีระเบียบข้อบังคับของกรมและกระทรวงบังคับเป็นแนวปฏิบัติอยู่ แต่งานด้านปกครองและสวัสดิการของแต่ละสถานบันมักจะดำเนินงานแตกต่างกันไปตามสภาพการ ไม่มีปรัชญา หลักการ หรือวิธีการที่ดีเป็นบรรทัดฐานในการบริหารงาน ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานอยู่เสมอ

ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า หากมีการวิจัยหมวดของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานบันฝึกหัดครู โดยศึกษาถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณงาน ตลอดจนทั้งปัญหาต่าง ๆ จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้โดยตรง ก็อาจจะค้นพบแนวทาง วิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัญหาการปฏิบัติงานด้านนี้ของสถานบันต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการนำมาปรับปรุง แก้ไขวิธีการดำเนินงานให้ดีขึ้น ผู้ที่จะได้ประโยชน์จากผลการวิจัยมากที่สุดก็คือผู้บริหารงานของสถานบันฝึกหัดครู โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการ เมื่อฝ่ายปกครองและสวัสดิการมีวิธีการดำเนินงานที่ดี บ่อยมีส่วนทำให้สมรรถภาพในการผลิตของสถานบันฝึกหัดครูสูงขึ้นทั้ง ปริมาณและคุณภาพตามเป้าหมายที่วางไว้

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานบันฝึกหัดครูระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ซึ่งสังกัดกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ โดยเปรียบเทียบความเห็นของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการเกี่ยวกับบทบาทของตน กับความเห็นในเรื่องเดียวกันของ

- 1.1 อาจารย์ใหญ่
- 1.2 อาจารย์ฝ่ายปกครองและสวัสดิการ
- 1.3 นักศึกษา

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบลักษณะและปริมาณงานในหน้าที่หัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานีนีกหัตถครู ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่
3. เพื่อสำรวจและศึกษาปัญหาการจัดและการดำเนินงานของฝ่ายปกครองและสวัสดิการ

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. สถานีนีกหัตถครูที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ คือ วิทยาลัยครูและโรงเรียน นีกหัตถครูสังกัดกรมการนีกหัตถครู กระทรวงศึกษาธิการ ที่เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) และประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง (ป.กศ.สูง) รวมทั้งสิ้น 25 แห่ง
2. สาระสำคัญของการวิจัย มีดังนี้คือ
  - 2.1 สถานภาพบางอย่างของ ผู้ตอบแบบสอบถาม
  - 2.2 หน้าที่ ความรับผิดชอบ ลักษณะและปริมาณมาอย่างของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการ รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองและสวัสดิการ
3. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้อำนวยกากร อาจารย์ใหญ่ หัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการ อาจารย์ฝ่ายปกครอง และนักเรียน

#### สมมุติฐานของการวิจัย

เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ข้อมูล การวิจัยนี้มุ่งทดสอบสมมุติฐานดังต่อไปนี้

1. ความเห็นของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการเกี่ยวกับบทบาทของตน ไม่แตกต่างกับความเห็นในเรื่องเดียวกันของ
  - 1.1 อาจารย์ใหญ่

1.2 อาจารย์ฝ่ายปกครองและสวัสดิการ

1.3 นักศึกษา

2. ปริมาณงานบางอย่างของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานศึกษาปีกักตวง ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ไม่แตกต่างกัน

### ความสำคัญของปัญหา

การวิจัยเรื่องนี้อาจทำให้ประโยชน์ดังนี้คือ

1. ทำให้ได้ทราบหน้าที่ความรับผิดชอบ ลักษณะและ ปริมาณงานอันแท้จริงของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานศึกษาปีกักตวง รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานด้วย สิ่งเหล่านี้อาจนำไปแก้ไขและปรับปรุงงานของฝ่ายปกครองและสวัสดิการให้ดีขึ้น
2. ทำให้มองเห็นช่องทางในการจัดการบริหารงานด้านปกครองและสวัสดิการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพของสถานศึกษาปีกักตวงทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ
3. เป็นแนวคิดในการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานศึกษาปีกักตวง

### คำจำกัดความ

คำบางคำที่ใช้ในการวิจัยนี้อาจมีความหมายแตกต่างจากที่ใช้กันอยู่ทั่วไป หรือแตกต่างจากที่ใช้กันตามสถานศึกษาปีกักตวงแต่ละแห่ง เพื่อความเข้าใจตรงกันจึงขอให้ความหมายของคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยนี้ดังนี้คือ

บทบาท หมายถึงกิจกรรม ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ที่เกี่ยวกับการงานโดยตรง และการงานพิเศษที่ควรระวังของหัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถานศึกษาปีกักตวงที่ผลิตครูระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

- สถาบันฝึกหัดครู หมายถึง โรงเรียนฝึกหัดครูและวิทยาลัยครู ซึ่งจัดสอนตามหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) และประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง (ป.กศ.สูง) ทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันนี้มี 25 แห่ง
- หัวหน้าฝ่ายปกครองและสวัสดิการ หมายถึง หัวหน้าหรือผู้ช่วยผู้บริหารใหญ่ที่รับผิดชอบการบริหารงานด้านปกครองและสวัสดิการ นักศึกษาของสถาบันฝึกหัดครู 25 แห่ง
- อาจารย์ใหญ่ หมายถึง อาจารย์ใหญ่ของ โรงเรียนฝึกหัดครู และวิทยาลัยครู หรือผู้อำนวยการวิทยาลัยครูบางแห่ง
- อาจารย์ฝ่ายปกครอง หมายถึง อาจารย์ที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในสังกัดฝ่ายปกครองและสวัสดิการของสถาบันฝึกหัดครู เช่น อาจารย์ประจำหอพัก อาจารย์ผู้ปกครองนักศึกษาเดินเรียน อาจารย์พยาบาล ฯลฯ
- อาจารย์ผู้ปกครองหอพัก หมายถึง อาจารย์ที่มีหน้าที่ปกครองดูแลหอพัก หรือเรือนนอน หรือหอนอน ซึ่งสถานศึกษาบางแห่งอาจจะเรียกชื่ออื่น เช่น อาจารย์ประจำหอพัก อาจารย์ประจำเรือนนอน ฯลฯ
- นักศึกษา หมายถึง ทั้งนักเรียนและนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันฝึกหัดครู