



บทที่

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการพัฒนาประเทศ เพราะ การศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนา ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมหรือ อาจกล่าวได้ว่า การให้การศึกษาแก่ประชากรของประเทศนั้น เป็นการวางราก ฐานของการพัฒนาทั้งหมด (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, กองมาตรฐานวิชาชีพครู ๒๕๒๕ : ๑) ในด้านการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มีความจำเป็น จะต้องตระเตรียมกำลังคนให้มีความรู้ มีความสามารถตลอดจนเจตคติและทักษะ ที่เหมาะสมกับโครงสร้างของแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้ง สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเหมาะสมเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในด้าน เศรษฐกิจ รัฐจำเป็นต้องจัดสรรให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับทรัพยากร ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ ตรงตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชาติ ในแนวนี้ อาจ เรียกว่า การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการจัดการศึกษาตลอด ชีวิตเพื่อรักษารทรัพยากร มนุษย์ให้มีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าประเทศไทย จะได้จัดการศึกษาอย่างที่เป็ระบบมาเป็นเวลากว่า ๑๐๐ ปีแล้ว แต่เป้าหมาย ในการใช้กำลังคนที่ได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มิได้เป็นไปตามจุดประสงค์ และเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างน่าพอใจ แม้ว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เพิ่มขึ้น แต่ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมของคนไทยกลับต้องพึ่งพาอาศัยต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจ ดังจะเห็นได้จาก การกู้เงินต่างประเทศ เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจ และแม้เพื่อการพัฒนาการศึกษา

ในคำณวณออกมาจากกล่าวได้ว่า แม้รัฐจะไ้ขยายบริการการศึกษาให้แพร่หลายไปทั่วอย่างกว้างขวาง แต่สภาพของชุมชนที่มีบริการการศึกษากับสภาพชุมชนที่ไม่มีบริการการศึกษายังมีความแตกต่างกันมาก ทั้งนี้ การศึกษาเพื่อพัฒนาสังคม โดยการเตรียมคนให้มีความพร้อมที่จะปรับตนเองให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาสังคมไปสู่สังคมที่พึงประสงค์จึงมีความสำคัญที่จะทำให้โอกาสเลื่อนฐานะทางสังคมของบุคคลเป็นไปอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้คนที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ย่อมได้รับการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม การศึกษาจึงมีส่วนสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้เกิดความสำนึกในความเป็นพลเมืองดี ช่วยให้บุคคลดำรงตนได้อย่างเป็นสุขในสังคม เมื่อทุกหน่วยในสังคมเป็นสุข สังคมทั้งหมดก็เป็นสุขไปด้วย เพราะสังคมนั้นจะดีไปกว่าคนที่อยู่ในสังคมหาได้ไม่ ในด้านการถ่ายทอดและสร้างไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงามต่อคนรุ่นหลังนั้น การศึกษานับว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องปลูกฝังความรู้ เจตคติ และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตยแก่ประชาชนตั้งแต่เด็กอยู่ในระบบของโรงเรียน นอกจากนี้ การศึกษาจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม เทคโนโลยี ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมนุษยชาติ ยิ่งการศึกษาที่มีความสำคัญมากเท่าใด ครู ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักอย่างหนึ่งของการจัดการศึกษาก็ยิ่งมีความสำคัญมากขึ้นเพียงนั้น ผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาจึงต้องสนใจครูอย่างมาก เพราะถ้าหากขาดองค์ประกอบนี้เสีย หรือองค์ประกอบนี้คือยประสิทธิภาพเสียแล้ว ก็จะทำให้การจัดการศึกษาของชาติไม่บรรลุผลตามที่ปรารถนา ผลค่านการสอน การปฏิบัติงานของครู ย่อมมีผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ในการจัดการศึกษาต่อเด็ก ครูเป็นผู้ทำหน้าที่ให้การศึกษา หล่อหลอมอบรม เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเด็ก เป็นผู้ให้บริการแก่เด็ก สร้างความสัมพันธ์อันดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ครูจะต้องเป็นผู้มีความรู้ มีทักษะในการสอน วิชาครูหรือวิชาการศึกษาจำเป็นจะต้องเรียนรู้ศาสตร์หลายอย่าง เช่น จิตวิทยาการศึกษา พัฒนาการของเด็ก สุขภาพจิต วิธีสอน ความรู้ความสามารถในวิชาชีพ และวิทยาการสมัยใหม่

ในสังคมไทยนั้น อาชีพครูมีประวัติความเชื่อนำผูกพันกับศาสนา และวัฒนธรรม ตาม  
ธรรมเนียมประเพณีอย่างแน่นแฟ้น คนไทยยกย่องให้ครูเป็นผู้ชียบุคล สังคมจึง  
คาดหวังเกี่ยวกับครูไว้อย่างสูง เช่น กล่าวว่ "ครู คือผู้นำทางวิญญาณให้แก่ศิษย์"  
ครูได้รับการยกย่องให้อยู่ในทิศเบื้องขวา ซึ่งมีความสำคัญรองจากพ่อ แม่ ครู  
จะต้องเป็นผู้มีน้ำใจงาม ประพฤติปฏิบัติแก่คุณงามความดี มีความเสียสละ มีความ  
เหมาะสมในการวางตน ทั้งในและนอกโรงเรียน ครูต้องยึดมั่นในศีลห้า และมรรค  
แปด เป็นหลักในการดำเนินชีวิต ธรรมเนียมของครูนั้น ได้มีผู้เสกสรรแนะไว้มากมาย ไม่ว่า  
จะเป็น อธิษฐานท พนมวิหารธรรม ทราบาสธรรม ฯลฯ ทั้งนี้ เนื่องจากครูจะต้องเป็น  
แบบอย่าง หรือแม่พิมพ์ที่ดีสำหรับเด็กนักเรียน คุณธรรมของครูเป็นสิ่งจำเป็นต่อการ  
ประพฤติปฏิบัติ ค่านจริยธรรมของนักเรียนยิ่งกว่านั้นในเมืองไทย ประชาชนและราช-  
การยกย่องให้ครูเป็น ผู้ชียบุคล ดังนั้น คาดหวังเกี่ยวกับพฤติกรรมของความเป็นครู  
จึงสูงจนอาจกล่าวได้ว่าเกือบจะเป็นไปไม่ได้โดยยาก แม้แต่สถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้อง  
กับการผลิตนักการศึกษา คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ก็เคยตั้งความหวังเกี่ยวกับ  
ผู้ที่เป็นครูว่า นิสิตที่จบการศึกษาจากสถาบันแห่งนี้แล้ว จะต้องเป็นผู้มีความรู้เยี่ยงนัก-  
ปราชญ์ และจะต้องมีความประพฤติประดุจผู้ทรงศีล สิ่งเหล่านี้เป็นความคาดหวังทาง  
สังคม ที่ต้องการให้ครูเป็นในสิ่งที่สังคมต้องการ

ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่าง  
มากมาย รวดเร็วและกว้างขวาง ครูต้องประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสภาพสังคม  
บีบบังคับให้ครูต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปหลายอย่างหลายประการ สังคมที่ค่อนข้าง  
ชั้นเชิงคิจึงเค้นเป็นสังคมที่คนเข้มแข็งกว่าเท่านั้น จึงจะอยู่รอดได้ ความเจริญในค่าน  
วัตถุเข้ามาครอบงำสภาพสังคม ชีวิตที่เคยดำรงอยู่ได้เพียงบัจจยสี่ ต้องเปลี่ยนแปลง  
กลับกลายเป็นชีวิตที่ต้องมีสิ่งต่าง ๆ มากมาย แม้กระทั่งบางอย่างที่เราเห็นว่าเป็นสิ่ง  
ฟุ่มเฟือยก็ได้กลับกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นไปแต่ขจนครูไม่สามารถจะซื้อหาได้หมด สิ่ง-  
เหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นองค์ประกอบที่ทำให้คนที่ เป็นครูต้องประสบกับปัญหาคับข้องใจ  
อยู่ตลอดเวลา เพราะฐานะทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องวัดฐานะของบุคคลในสังคม เมื่อ  
บุคคลดำรงฐานะในสังคมอย่างมีเกียรติด้วยฐานะ



เศรษฐกิจที่ดี ย่อมมีกำลังใจปฏิบัติหน้าที่ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา กอง  
มาตรฐานวิชาชีพครู ๒๕๒๕ : ๓ )

เมื่อสังคมคาดหวังลักษณะและฐานของความเป็นครูในเชิงอุดม  
การณ์ กล่าวคือ ครูมีสถานะเป็นบุรุษนิยมบุคคลทั้งค่าน กาย วาจา ใจ ต้องจัด  
การเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเป็นผู้นำชุมชน ต้องเป็นตัวแทนของ  
ราชการ ในการทำงานของราชการเกือบทุกหน่วยในขณะเดียวกันครูก็ต้องแบก  
ภาระทางเศรษฐกิจในครอบครัวซึ่งหนักอึ้งยิ่ง เพราะจะทำงานพิเศษก็ไม่ -  
เหมาะ เมื่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม ชักแย้งกันเช่นนี้ จึงเป็นธรรมดาที่ทำให้ครู  
จำนวนไม่น้อยปฏิบัติหน้าที่หลักของคนค้อยคุณภาพลง ปัญหาเช่นนี้จึงเป็นเรื่อง  
สำคัญ ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงพยายามที่จะพัฒนาอาชีพครูให้ก้าวหน้า เพื่อ  
ให้ได้ครูที่มีคุณสมบัติตามคาดหวังของสังคมเพื่อให้ครูสามารถทำหน้าที่ราชการ  
และดำรงตนให้เหมาะสมอย่างมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะส่วนหนึ่ง  
ของปัญหาดังกล่าวก็คือ ในอดีตไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อช่วยค้ำ  
สถานะภาพและสนับสนุนประสิทธิภาพในการทำงานของครู แต่ผลที่เกิดจะดีหรือ  
ไม่ มากน้อยเพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับมโนทัศน์และพฤติกรรมของตัวครูเอง รวม  
ทั้งคุณภาพของการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ผลิตครู หน่วยงานกลางบริหารบุคคลา -  
กรครู สถาบันวิชาชีพครู ให้มีประสิทธิภาพ สมรรถภาพรวมทั้งประสิทธิภาพของ  
หน่วยงานที่ใช้ครูว่า จะช่วยให้ครูก้าวหน้าทางวิชาการ มีการบำรุงขวัญ กำลัง  
ใจแก่ครู ความจำเป็นพื้นฐานซึ่งช่วยให้ปฏิบัติงานให้ได้ตามความคาดหวังดังกล่าว  
องค์การที่เกี่ยวข้องกับอาชีพครู จำเป็นจะต้องมีมาตรการหลายด้านโดยเฉพาะ  
กฎหมายที่ออกมา ควบคุม ส่งเสริม สนับสนุน ทั้งในด้านการบริหารและการจัด  
สวัสดิการอันจะส่งผลให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุผลในการที่จะใช้การศึกษา  
เพื่อพัฒนาชาติ เพราะครูเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นทรัพยากรอันมีค่าของระบบการจัด  
การศึกษา ในอันที่จะดำเนินภารกิจกิจกรรมให้บรรลุผลตามทัศนะของนักบริหาร  
นักจัดการ หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงานที่มีมนุษย์ร่วมอยู่ด้วยกันนั้นต่างก็ได้

ตระหนักและยอมรับความจริงที่ว่า "มนุษย์เป็นปัจจัยที่มีค่าขององค์การ " (ทรงศรี  
ก่าฎ ๗ อุษยา ๒๕๒๒ : ๑๘ )

ประเทศไทยได้จัดการศึกษามาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ รวมเวลาไม่  
น้อยกว่า ๓๐๐ ปีแล้ว โดยนับแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา แต่เพิ่งจะมีการจัดการ  
ศึกษาอย่างเป็นระบบ เมื่อ ๑๐๐ กว่าปีมานี้เอง การจัดการศึกษาในอดีตซึ่งบาง  
ท่านเรียกว่า โบราณศึกษานั้น เป็นการจัดการศึกษาในวัง สำนักอาจารย์และบางวัด  
เท่านั้น การแพร่หลายมาถึงประชาชนธรรมดาให้กว้างขวางยังเป็นไปอย่างมีขีดจำกัด  
ในช่วงการจัดแบบโบราณศึกษา ครูที่สอนเป็นพระหรือนักปราชญ์ราชบัณฑิตซึ่งเป็นข้า-  
ราชการ เจ้านาย และมีได้รับค่าจ้างตอบแทนเป็นเงินตราแต่อย่างใด การถ่ายทอด  
ความรู้ก็เป็นไปโดยความเมตตา ความรัก ความรู้และประสบการณ์ของครูผู้สอน ต่อ  
มาเพื่อถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อประเทศไทยได้รับ  
อิทธิพลต่างประเทศโดยเฉพาะจากทวีปยุโรปมากขึ้น แต่การจัดการศึกษาก็ยังเป็นรูป  
เดิมไม่เปลี่ยนแปลงในหลักการ โดยที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้  
ทรงเริ่มศึกษาศาสตร์และวิทยาการจากยุโรปและอเมริกาด้วยพระองค์เอง เมื่อครั้ง  
ทรงผนวชอยู่ ครั้นเมื่อเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติแล้วจึงทรงพระบรมราชโองการ  
โปรดเกล้า ฯ ให้จัดการเรียนการสอนแก่พระเจ้าน้องยาเธอและเชื้อพระวงศ์ในพระ  
บรมมหาราชวัง กระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้  
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตั้งโรงเรียนขึ้นภายในพระบรมมหาราชวังเป็นแห่ง  
แรก เรียกว่า "โรงเรียนหลวง" ต่อมาได้มีการตั้งเงินเดือนครูขึ้น ด้วยรัฐบาลขณะ  
นั้นเกรงว่า เมื่อตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นแล้ว จะเป็นการแข่งขันกับวัด และคงหานัก-  
เรียนมาเรียนยากเพราะเป็นของใหม่ จึงให้การสนับสนุนด้วยการตั้งเงินเดือนแก่ครู  
ที่สอนโรงเรียนในวัด เดือนละ ๖ บาท และส่งแบบเรียนหลวงให้ใช้ส่งสอนนัก-  
เรียนด้วย ( ชัย เรื่องศิลป์ ๒๕๑๙ : ๓๖๕ ) การศึกษาอย่างเป็นระบบ  
ของไทยจึงได้เริ่มตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน  
กรมธรรมการ ซึ่งต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ มีการปฏิรูปการ  
ศึกษา มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เป็นกฎหมายแบบทในการจัด

ดำเนินการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ นับได้ว่าการศึกษาไทยได้ผ่านวิวัฒนาการมาจากการจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ คือในวัด ในวัง ราชสำนัก เข้าสู่ระบบการจัดโรงเรียนอย่างเป็นทางการ กล่าวคือ มีโครงการศึกษา มีหลักสูตร มีแบบเรียน มีการสอบเพื่อวัดความรู้ เกิด "สถาบันครู" ขึ้นในลักษณะนามธรรม แม้ว่าจะยังไม่เป็นอาชีพได้อย่างแท้จริง ก็เป็นจักเริ่มต้นของสถาบันอาชีพครูในเวลาต่อมา

ในปัจจุบัน นักการศึกษาได้พยายามปรับปรุงรูปแบบการบริหาร การจัดสวัสดิการแก่ครู การตรากฎหมายเพื่อรับรองคุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพของครู ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระบบบริหารงานทั่วไป ระบบบริหารงานบุคคล ตลอดจนขวัญและกำลังใจของครูให้ดีขึ้น การดำเนินงานใด ๆ ก็ตาม หากได้มีการศึกษาความเป็นมาในอดีต เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลมาช่วยการดำเนินงานในปัจจุบันก็จะช่วยให้สามารถปรับปรุงการดำเนินงานในปัจจุบัน รวมทั้งอนาคตอีกด้วย ดังที่ ศาสตราจารย์สาโรช บัวศรี กล่าวไว้ในการบรรยายเรื่องคตินิยมและแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคตว่า "การจะมองข้างหน้าได้ เราต้องรู้ปัจจุบัน และเรื่องที่ผ่านมาแล้ว มิฉะนั้นจะมองไปข้างหน้าไม่ได้ ตรงกับคำโบราณว่า ต้องดูข้างหลังจึงจะดูข้างหน้าได้ ในภาษาอังกฤษว่า we look back in order to look forward (สาโรช บัวศรี ๒๕๑๓ : ๓๑๔) .

ดังนั้น การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายครูในประเทศไทย ซึ่งจะได้ทำการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากผู้รับผิดชอบการบริหารงานบ้านเมืองได้จัดการศึกษาของชาติมาเป็นเวลานาน จึงเป็นธรรมดาที่จะมีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว จึงเป็นการสมควรศึกษาเรื่องนี้ เพื่อวิเคราะห์อดีตให้สามารถวิเคราะห์ปัจจุบันและอนาคตได้ดียิ่งขึ้น เกี่ยวกับการบริหารการศึกษาจำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง เป็นบรรทัดฐาน และในบรรดากฎหมาย ระเบียบ คำสั่งทั้งหลายนั้น มีสิ่งที่ควรสนใจมากอย่างหนึ่ง คือ กฎหมายเกี่ยวกับครู



ซึ่งมีผลต่อการทำงานของครูโดยตรง แต่ปรากฏว่ายังไม่มีผู้ใดศึกษาวิจัยเรื่องนี้มาก่อน ผู้วิจัยสนใจเกี่ยวกับกฎหมายครูมาก จึงเห็นว่าควรวิจัยเรื่องดังกล่าว ทั้งรายละเอียดต่อไปนี้

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายครูแต่ละฉบับ
๒. เพื่อศึกษาผลกระทบของกฎหมายครูที่มีต่อสถานภาพของครู
๓. เพื่อศึกษาแนวโน้มเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายของครู

ในอนาคต

#### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา ค้นคว้า โดยลำดับเชิงประวัติ การจัดการศึกษา ดังนี้

๑. โบราณศึกษาศสมัยสุโขทัย ถึง พ.ศ. ๒๔๑๓
๒. การศึกษาที่เริ่มมีระบบ ( พ.ศ. ๒๔๑๔ - พ.ศ. ๒๔๕๕ )
๓. การศึกษาศสมัยขยายผล ( พ.ศ. ๒๔๖๐ - พ.ศ. ๒๕๐๓ )
๔. การศึกษาศสมัยปัจจุบัน ( พ.ศ. ๒๕๐๓ - พ.ศ. ๒๕๒๓ )
๕. แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายครูในอนาคต

#### ประโยชน์ของการวิจัย

ทำให้ทราบความเป็นมาและขอบเขตของกฎหมายครูในประเทศไทย ความพยายามดำเนินการ เกี่ยวกับกฎหมายครูตลอดจนแนวคิดอันเป็นพื้นฐานสำคัญ ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายครู ซึ่งจะเอื้อต่อการแก้ไข ปรับปรุง และการดำเนินการ เกี่ยวกับการใช้กฎหมายครูอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์หรือการวิจัยเอกสาร และเสนอรายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์ ( analytical description ) และการวิพากษ์วิจารณ์ โดยมีวิธีการดังนี้

ก. ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครูในประเทศไทย จากหนังสือ บันทึกข้อความ ประกาศ พระบรมราชโองการ เอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยจะใช้ข้อมูลที่เป็นหลักฐานชั้นที่ ๑ ( primary sources of data ) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยมีแหล่งข้อมูลที่จะใช้ทำการวิจัยที่สำคัญคือ

- ๑. หอสมุดแห่งชาติ
- ๒. หอสมุดคุรุสภา
- ๓. หอสมุดกระทรวงศึกษาธิการ
- ๔. หอสมุดคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๕. สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ๖. หอสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ๗. หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ๘. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- ๙. บรรณสารการพัฒนา สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์
- ๑๐. หอสมุดเนติบัณฑิตยสภา
- ๑๑. หอสมุดรัฐสภา
- ๑๒. หอสมุดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ฯลฯ

ข. การสัมภาษณ์บุคคลบางท่านที่เคยเป็นนักการศึกษา ผู้บริหารการศึกษาระดับสูง และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายครู



ค. ศึกษาจากหลักฐานรอง (secondary sources of data)  
อันได้แก่หนังสืออ้างอิง สารานุกรม วารสาร วิทยานิพนธ์ หนังสือรายงานประจำปี  
หนังสือพิมพ์ ฯลฯ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

คำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ อาจมีความหมายแตกต่างไปจากที่ใช้  
กันอยู่โดยทั่วไป อีกประการหนึ่ง เพื่อเป็นการยืนยันความหมายของคำที่จะใช้เกี่ยว  
ข้องกับการวิจัยครั้งนี้ จึงขอให้คำนิยามของคำบางคำ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้  
ไว้ดังต่อไปนี้

กฎหมาย หมายถึง บรรดากฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ประ-  
สงค์ที่จะกำหนดส่วนศักดิ์ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกในสังคม เพื่อมิให้ก้าวกายและขัด-  
แย้งกัน เป็นกฎหมายสำหรับแต่ละบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมีการบังคับใช้สำหรับ  
บุคคลและหมู่คณะภายในสังคม

กฎหมายรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายสูงสุดของรัฐที่กำหนดและ  
วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบทางการเมืองของรัฐ โดยกำหนดรูปการปกครอง  
และสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของสถาบันนั้น ๆ ในทางใช้  
อำนาจอธิปไตย รวมทั้งการกำหนดสิทธิและหน้าที่พลเมือง อำนาจสูงสุดของรัฐ-  
ธรรมนูญ แบ่งออกได้เป็น ๓ อำนาจคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ  
อำนาจตุลาการ (เปลี่ยน นิตินิติ ๒๕๑๙ : ๑๕) คำว่ารัฐธรรมนูญนี้  
ผู้วิจัยมีความประสงค์ให้ความหมายอย่างกว้าง คือ หมายถึงบทบัญญัติในรัฐ-  
ธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้วด้วย

กฎหมายครู หมายถึง บรรดากฎ ข้อบังคับ ระเบียบ พระราช-  
บัญญัติ พระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่ตราขึ้นมาเพื่อกำหนดส่วนศักดิ์ สิทธิและหน้าที่  
ครู ซึ่งย่อมต้องมีผลต่อสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สภาพการทำงาน ค่าตอบแทน  
และผลประโยชน์ทางวัตถุอื่น ๆ ที่ให้โดยสัมพันธ์กับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ (สำนัก  
งานเลขาธิการคุรุสภา กองมาตรฐานวิชาชีพครู ๒๕๒๖ : ๘)

กฎข้อบังคับ หมายถึง ข้อความที่กำหนดให้เป็นระเบียบปฏิบัติ หรือ ในการดำเนินการ หรือเป็นกฎที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้กำหนดไว้เพื่อกิจการในหน่วยงานของตน (ราชบัณฑิตยสถาน ๒๕๑๑ : ๘ )

กฎกระทรวง ได้แก่ กฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระรชากำหนดออกใช้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระรชากำหนดนั้น ๆ ทั้งนี้ถือว่า พระราชบัญญัติหรือพระรชากำหนด ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ และให้ออกกฎกระทรวงรายละเอียดต่อไป (อุทัย หิรัญโก ๒๕๒๒ : ๑๔ )

กฎ ก.พ. หมายถึง กฎที่ประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ออกเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเพราะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติ จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (อมร จันทรมบูรณ์ ๒๕๒๒ : ๑๒๕ )

พระราชกฤษฎีกา คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหาร พระราชกฤษฎีกา มี ๒ ประเภท คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายและพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ( อุทัย หิรัญโก ๒๕๒๒ : ๑๔๓ )

พระรชากำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระรชากำหนดมี ๒ ประเภท คือ พระรชากำหนดทั่วไป และพระรชากำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา

พระราชกำหนดมีเงื่อนไขในการออก คือ ในเหตุฉุกเฉินเพื่อที่จะรักษาความ  
ปลอดภัยสาธารณะ และจะเรียกประชุมสภาผู้แทนให้ทันที่หาไม่ได้ ส่วน  
พระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา มีเงื่อนไขการออก คือ  
มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตราควม  
และลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พระราชกำหนดทั่วไป ต้องเสนอ  
ต่อสภาโคเอมิชักร้า ส่วนพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ต้อง  
เสนอต่อสภาภายใน ๒ วัน เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้  
บังคับเป็นกฎหมายได้ (อุทัย หิรัญโค ๒๔๒๒ : ๑๘๓)

กระทรวง หมายถึง ราชการส่วนกลางที่มีหัวหน้าเป็นรัฐมนตรี  
ว่าการ และยังมีหมายรวมถึงทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงด้วย

กรม หมายถึง แผนกราชการส่วนหนึ่ง รองจากกระทรวงและ  
ทบวง มีอธิบดีเป็นหัวหน้าหรือเจ้ากรมเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา กรมมีฐานะ  
เป็นนิติบุคคล เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกระทรวง

ประกาศพระบรมราชโองการ หมายถึง ประกาศข้อความ  
ของพระมหากษัตริย์เพื่อให้ประชาชนทราบ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ถือว่า  
เป็นกฎหมาย แต่ในปัจจุบันถือว่าเป็นเพียงประกาศของฝ่ายบริหาร

ข้อบัญญัติจังหวัด หมายถึง กฎหมาย หรือข้อบังคับ ซึ่งองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นใช้บังคับในเขตจังหวัด นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล  
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดประกาศ  
ใช้เป็นกฎหมายได้ เมื่อได้ประกาศไว้ในที่เปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดเป็น-  
เวลา ๑๕ วัน (อุทัย หิรัญโค ๒๔๒๒ : ๑๘๗)

อนุบาลศึกษา เป็นการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษา  
ที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนการศึกษาภาคบังคับ เพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุก  
ด้านดีพอที่จะเข้ารับการศึกษาต่อไป (แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๒๐)



ประถมศึกษา หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้  
 ความสามารถขั้นพื้นฐานและให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณ  
 ได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัย และความสามารถได้ และ  
 สามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มี  
 พระมหากษัตริย์เป็นประมุข การจัดสถานศึกษาระดับประถมศึกษา พึงจัดเป็น  
 ตอนเดียวตลอดใช้เวลาเรียนประมาณ ๖ ปี (แผนการศึกษาแห่งชาติ  
 พ.ศ. ๒๔๒๐)

มัธยมศึกษา เป็นการศึกษาระดับประถมศึกษา มุ่งให้ผู้-  
 เรียนมีความรู้ทั้งวิชาการและวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความต้องการ ความ  
 สนใจ และความถนัด เพื่อให้แต่ละบุคคลเข้าใจ และรู้จักเลือกอาชีพที่เป็น  
 ประโยชน์แก่ตนเองและสังคม

การศึกษาระดับนี้แบ่งออกเป็น ๒ ตอน คือ มัธยมศึกษา  
 ตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย ใช้เวลาเรียนตอนละประมาณ ๓ ปี  
 ในตอนต้นพึงให้ผู้เรียนได้เลือกเรียนกลุ่มวิชาการและวิชาชีพตามความถนัด  
 และความสนใจอย่างกว้างขวาง ในตอนปลาย พึงให้ผู้เรียนได้เน้นการเรียน  
 กลุ่มวิชาที่ผู้เรียนจะยึดเป็นอาชีพต่อไป (แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๔๒๐)

อุดมศึกษา เป็นการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่ง  
 พัฒนาความเจริญงอกงามทางสติปัญญาและความคิด เพื่อความก้าวหน้าทาง  
 วิชาการมุ่งสร้างสรรค์กำลังคนในระดับวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูงเพื่อพัฒนา  
 ประเทศ และมุ่งพัฒนาคนให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความรู้และ  
 ความเข้าใจในศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอันมีคุณค่าแก่บุคคล  
 สังคม และประเทศชาติ

การจัดสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา อาจจัดเป็นรูปวิทยาลัย มหา-  
 วิทยาลัย หรือสถาบันเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ อาจจัดในรูปที่ไร้สื่อสาร  
 การเรียนในลักษณะต่าง ๆ โดยผู้เรียนไม่จำเป็นต้องมาเรียนในสถานศึกษาก็ได้

แผนการศึกษาแห่งชาติ หมายถึง แผนการศึกษาที่รัฐได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาในระยะยาว (กรมวิชาการ ๒๕๒๕ : ๑๔๖) ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับ โครงการศึกษาซึ่งใช้ในอดีต

ครู หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่สอนประจำ ณ สถานศึกษา ที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษา เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ อันเกี่ยวกับการให้การศึกษิตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

สถานภาพครู หมายถึง การเข้าสู่อาชีพ ความมั่นคง ความก้าวหน้า การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง สิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในขณะปฏิบัติงานและภายหลังการออกจากงาน และหมายรวมถึงความนับถือ ความซาบซึ้งในความสำคัญของหน้าที่การงานด้วย

โบราณศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาตั้งแต่สมัยลานนาไทย สุโขทัย อยุธยา ชนบุรี รัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึง พ.ศ. ๒๔๑๓

### ลำดับชั้นการเสนอข้อมูล

เมื่อได้ศึกษาเอกสาร กฎหมาย พระราชบัญญัติ ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ประกาศกระทรวง คำราชต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ แล้วเสนอลำดับชั้นการผลการวิจัยดังนี้

บทที่ ๑ บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย และลำดับชั้นแห่งการเสนอข้อมูล

บทที่ ๒ สารวจสาระสำคัญและที่มาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครู

บทที่ ๓ วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับครู และผลกระทบของกฎหมายที่มีต่อสถานภาพของครูในสมัยต่าง ๆ

๑๘

บทที่ ๔ สรุปผลการวิจัย ผลการวิเคราะห์และข้อเสนอ  
แนะ ส่วนบทบาทของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษา  
ค้นคว้าจะได้เสนอไว้ในภาคผนวกเฉพาะที่เห็นว่าจำเป็น