

บทที่ 1

บทนำ



การพัฒนาชุมชนมีความสำคัญในการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาต่างๆ ไม่เหมือนกัน การแก้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นจึงต้องอาศัยประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้แก้ปัญหาเอง ดังนั้นการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ริเริ่มและเข้าร่วมในการดำเนินงานย่อมจะทำให้มีทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้นการที่ประชาชนรู้จักริเริ่มและร่วมมือกันแก้ปัญหาเพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักช่วยตัวเองมีการทำงานร่วมกันรู้จักความรับผิดชอบและได้เรียนรู้วิธีการร่วมกัน<sup>1</sup> ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย ในการพัฒนาชุมชนนั้นการให้การศึกษาที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจะช่วยให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ซึ่งเป็นจุดสำคัญของการพัฒนา<sup>2</sup>

การศึกษาของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ การให้การศึกษาแก่ประชาชนต้องอาศัยความร่วมมือกันหลายๆ ฝ่ายทั้งรัฐบาล หน่วยงาน องค์กร และประชาชนในอันที่จะจัดการศึกษาทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน อย่างไรก็ตามสถาบันที่จะให้การศึกษาแก่ประชาชนได้ดีที่สุดก็คือโรงเรียน โดยเฉพาะ

---

<sup>1</sup>ประสาธต์ หลีกศิลา, สังคมมนุษย์ในค่านพหุวัฒนธรรมศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 109.

<sup>2</sup>วิญญู สาธร, หลักการบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 437 - 438.

โรงเรียนประถมศึกษา เพราะไม่มีสถาบันใดที่จะอยู่ใกล้ชุมชนได้เท่าโรงเรียน การสร้างและพัฒนาชุมชนที่ได้รับจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล ส่วนมากมีเวลาอันสั้น โรงเรียนจึงเป็นแหล่งสำคัญที่จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ของชุมชน และในทำนองเดียวกัน โรงเรียนจะอยู่ได้ก็เพราะประชาชน ดังนั้นโรงเรียนจึงเป็นสถาบันประจำชุมชนที่จะให้การศึกษแก่ประชาชนทุกเพศทุกวัยไม่จำกัดเฉพาะเด็กในวัยเรียนเท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปทางด้านอาชีพศึกษา และการศึกษานอกโรงเรียนอีกด้วย การจัดการศึกษาที่ผ่านมารองเรียนประถมศึกษายังดำเนินงานด้านการศึกษาไม่สัมพันธ์กับชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ โรงเรียนไม่มีบทบาทมากพอที่จะช่วยแก้ปัญหาและปรับปรุงการดำรงชีพของชุมชนให้ดีขึ้น ขณะเดียวกันชุมชนก็ยังไม่ได้มีความรับผิดชอบอันแท้จริงที่จะดำรงโรงเรียนให้มั่นคงสมกับเป็นสถาบันของชุมชน<sup>1</sup>

ดังนั้นโรงเรียนซึ่งเป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่และการเปลี่ยนแปลงของชีวิตในสังคมควรจะให้การศึกษาที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่น ไม่ใช่จัดการศึกษาเพื่อให้อ่านออกเขียนได้เท่านั้น แต่ต้องเป็นไปในทางที่จะเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถด้านต่างๆ สำหรับประชาชนให้นำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและชุมชนที่อาศัยอยู่นั้นคือการจัดโรงเรียนให้เป็น "โรงเรียนชุมชน" นั่นเอง<sup>2</sup>

ความหมายของโรงเรียนชุมชน

มีผู้ให้ความหมายหรือทัศนะเกี่ยวกับโรงเรียนชุมชนไว้มากมาย ทั้งนักการศึกษา

<sup>1</sup> ประทีป สยามชัย, "หลักการจัดโรงเรียนชุมชน", ประชาศึกษา,

3 : 145, ตุลาคม, 2510

<sup>2</sup> โกวิท วารีกุล, เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องแนวทางในการบริหารโรงเรียนชุมชน, (ในระหว่างสัมมนาปลัดจังหวัดทั่วประเทศ ระหว่างวันที่ 11 - 16 พฤษภาคม 2515, ณ โรงแรมเวียงใต้ พระนคร)

ชาวไทยและชาวต่างประเทศ เช่น คณะกรรมการการศึกษา ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ( UNESCO ) ให้ความหมายว่าโรงเรียนชุมชนคือสถาบันซึ่งประชาชนมีหน้าที่ในการพัฒนาเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ให้สามารถทำหน้าที่สมาชิกที่ดีของสังคม โดยการศึกษาความต้องการของชุมชน และทำเป็นแบบแผนต่อเนื่องกันไป เพื่อปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น<sup>1</sup> ไบรแรม และเวเนริช ให้ความเห็นอีกแนวหนึ่งว่า โรงเรียนชุมชนเป็นโรงเรียนที่ใช้ทรัพยากร และประชาชนในชุมชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการศึกษา เพื่อยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนให้สูงขึ้น<sup>2</sup> โอลเซน กล่าวไว้ว่าโรงเรียนชุมชนเป็นโรงเรียนที่วางจุดหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน และพยายามสร้างหลักสูตรให้ตรงกับปัญหาชีวิตความเป็นอยู่และเหมาะสมกับบุคคลทุกประเภทในชุมชน เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยความเป็นผู้นำและมนุษยสัมพันธ์ในชุมชน<sup>3</sup> นอกจากนั้นยังมีนักการศึกษาบางคนได้ให้ความหมายที่ดีให้เห็นถึงหลักสูตรวิธีสอนและวัตถุประสงค์ของโรงเรียนชุมชนไว้ด้วยคือ สุชา จันทน์เอม ให้ความหมายไว้ดังนี้ โรงเรียนชุมชนเป็นโรงเรียนที่ยึดเอาชุมชนเป็นหลักสำคัญในการเรียนการสอนและถือเอาความต้องการของเด็ก และของชุมชนเป็นหลัก วิธีสอนใช้วิธีแก้ปัญหา ให้เด็กรู้จัก

<sup>1</sup> UNESCO Education Mission, Report of the Mission to the Philippines (Paris : UNESCO, 1949), P.36.

<sup>2</sup> Harold M. Byram and Ralph C. Wenrich, Vocational Education and Practical Arts in the Community School (New York : The Macmillan Company, 1956, P.4 .

<sup>3</sup> Edwark G. Olsen and Others, School and Community (Englewood Cliffs : Prentice - Hall Inc., 1958), P.11.

แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงๆ รวมทั้งความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนนั้นๆด้วย ดังนั้นจึงให้เด็กเรียนโดยการกระทำควบคู่กันไป มีการใช้แหล่งวิชาจากชุมชน โดยดัดแปลงหลักสูตรให้สอดคล้องกับสภาพชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ ทั้งนี้จุดประสงค์ส่วนใหญ่เพื่อพัฒนาชุมชนทั้งในด้านการศึกษา อนามัย เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ของประชาชน

เกี่ยวกับเรื่องนี้แม้ว่าจะมีผู้ให้ความหมายไว้มากแล้วก็ตาม สำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็ได้ให้ความหมายหรือคำนิยามของโรงเรียนชุมชนไว้ด้วยเพื่อให้เข้าใจตรงกันในทางปฏิบัติ โดยได้กล่าวไว้ดังนี้

โรงเรียนชุมชนคือโรงเรียนเพื่อประชาชนทุกเพศทุกวัย ซึ่งมีไ้มุ่งสอนเด็กในวัยเรียนเท่านั้น แต่ยังสอนรวมถึงผู้ใหญ่และยอมให้ประชาชนเข้ามาใช้บริการทางการศึกษา และใช้บริการต่างๆที่โรงเรียนมีอยู่อีกด้วย เพราะถือว่าชุมชนมีส่วนรวมเป็นเจ้าของกิจกรรมทางการศึกษาที่จัดขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการในชุมชนโดยโรงเรียนพยายามนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ในกรณีดำเนินงานของโรงเรียนชุมชนนั้น ใช้วิธีการตามระบอบประชาธิปไตย

จากความหมายต่างๆที่กล่าวมาแล้ว จึงอาจสรุปได้ว่า โรงเรียนชุมชน คือโรงเรียนที่จัดการศึกษาให้กับประชาชนทั้งที่อยู่ในและนอกโรงเรียน ในการจัดการศึกษานั้น โรงเรียนและประชาชนร่วมกันจัด ทั้งนี้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ ความต้องการของชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชน ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้เจริญขึ้น

<sup>1</sup> สุชา จันทน์เอม, "โรงเรียนชุมชน," มิตรกรรม 1 : 27 มกราคม, 2508

<sup>2</sup> กองการศึกษาประชาบาล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
"โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน ปี 2515 - 2519 ,"  
เรื่องเกิมนหน้า 1

## บทบาทและหน้าที่ของโรงเรียนชุมชน

จากแนวคิดและความหมายของโรงเรียนชุมชนดังกล่าว จึงพอจะพิจารณาได้ว่าบทบาทและหน้าที่ของโรงเรียนชุมชนควรประกอบด้วยเรื่องสำคัญๆ คือการจัดการศึกษาในโรงเรียน การจัดการศึกษาออกโรงเรียนและการบริการชุมชน

การจัดการศึกษาในโรงเรียน มีการจัดการเรียนการสอน ให้นักเรียนวัยเรียนเหมือนโรงเรียนธรรมดา คือมีพุทธศึกษา จริยศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษา ให้แก่เด็กๆ เพื่อให้มีความรู้เบื้องต้นในการดำรงชีวิต และเป็นพลเมืองดีของชาติ<sup>1</sup> โดยให้มีกิจกรรมเกี่ยวกับการเรียนให้มาก และให้เด็กนักเรียนได้ลงมือปฏิบัติจริงรวม

ทั้งพยายามฝึกให้เด็กได้ใช้ความคิด<sup>2</sup> เรื่องที่เรียนควรเป็นเรื่องเกี่ยวกับชุมชน ที่โรงเรียนตั้งอยู่เพื่อเด็กจะได้รู้สภาพของชุมชน ความต้องการและปัญหาของชุมชนนั้นๆ<sup>3</sup> ด้วยเหตุนี้หลักสูตรที่ใช้สอนจึงได้คำนึงถึงหลัก 3 ประการ คือ เนื้อหาวิชา ทักษะที่เด็กต้องเรียน ความสนใจความต้องการ และความสามารถของเด็ก การศึกษาปัญหาและการปรับปรุงชุมชน<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>โกวิท วารีกุล, "ภาระหน้าที่ของโรงเรียนชุมชน," ประชาบาล, 6 : 3 กันยายน, 2516

<sup>2</sup>มงคล ศรีไพรวรรณ, สนั่น อินทรประเสริฐ, และนำทรัพย์ จันทน์หอม, คู่มือบริหารโรงเรียนชุมชน (นครหลวงชนบุรี : สามมิตร, 2515), หน้า 217.

<sup>3</sup>อรุณ สิทธิพานิช, "กิจกรรมในหลักสูตร," เอกสารประกอบการบรรยายในการสัมมนาปลัดจังหวัด ระหว่างวันที่ 11 - 16 พฤษภาคม 2515, ณ โรงแรมเวียงใต้ นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี, หน้า 1. (เอกสารอัดสำเนา)

<sup>4</sup>ประทีป สยามชัย, "หลักการจัดโรงเรียนชุมชน," ประชาศึกษา, 3 : 158, ตุลาคม, 2510

การจัดการศึกษานอกโรงเรียน หมายถึงกิจกรรมและประสบการณ์ต่างๆ ที่จัดให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกโรงเรียนภาคปกติ เพื่อส่งเสริมความรู้ ความสามารถทั้งในด้านความรู้ทั่วไป และวิชาชีพ ให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข<sup>1</sup> เช่นความรู้ความสามารถที่จะช่วยปรับปรุง เศรษฐกิจของตนเอง การสุขภาพ การอนามัย ความรู้หนังสือขั้นอ่านออกเขียนได้ หรือศึกษาเพิ่มเติมรวมทั้งความรู้เรื่องการปกครองและวัฒนธรรม เป็นต้น โดยโรงเรียนอาจจัดได้หลายวิธีคือ การศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ การศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ การจัดกลุ่มสนใจ การจัดนิทรรศการ การปาฐกถาหรือการอภิปราย เป็นต้น

การบริการชุมชน นอกจากโรงเรียนทำหน้าที่ให้การศึกษาทั้งในโรงเรียน และนอกโรงเรียนแล้ว โรงเรียนจะต้องบริการชุมชนในด้านต่างๆ อีกด้วย เช่น บริการด้านความรู้ บริการให้คำปรึกษาแก่ประชาชนในการแก้ปัญหาต่างๆ บริการให้คำแนะนำในการประกอบอาชีพ รวมทั้งบริการด้านวัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ ในการที่ชุมชนจะใช้จัดกิจกรรม หรืองานเทศกาลทั้งหลายในท้องถิ่น<sup>2</sup> แต่การที่โรงเรียนจะบริการชุมชนให้ได้ ค่านั้น โรงเรียนจะต้องสำรวจความต้องการและปัญหาของชุมชนเสียก่อน

การที่โรงเรียนได้กระทำหน้าที่ต่างๆ ข้างต้นนั้น ก็เท่ากับโรงเรียนได้ทำหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การพัฒนาชุมชน กล่าวคือ จุดประสงค์หลักของโรงเรียนชุมชนคือ การพัฒนาชุมชนในบริเวณโรงเรียนตั้งอยู่<sup>3</sup> เพราะการพัฒนาชุมชนคือ วิธีการส่งเสริม

<sup>1</sup> กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, การศึกษาผู้ใหญ่ (กรุงเทพมหานคร: กรมศาสนา, 2518), หน้า 5.

<sup>2</sup> โกวิท วารีกุล, เรื่องเดิมหน้า 44.

<sup>3</sup> นิโคลัส เบนเนท, "โรงเรียนชุมชน" สถาบันเพื่อการพัฒนาชนบทในแนวความคิดใหม่ทางการศึกษา, แปลโดยวิทยากร เชียงกูล (กรุงเทพมหานคร : โปธิ์สัมพันธ์ การพิมพ์, 2518), หน้า 65.

ความเป็นอยู่ของประชาชน ให้ดีขึ้น โดยประชาชนมีส่วนร่วม หรือร่วมมือกันกระทำการ  
 การพัฒนาชุมชนจะได้ผลดีต้องอาศัยการร่วมกันจัดองค์การภายในท้องถิ่น โดยมีครูคอยบริการ  
 ให้คำแนะนำ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามการที่โรงเรียนให้การศึกษาทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน  
 รวมทั้งให้บริการแก่ชุมชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะต้องดำเนินการให้สัมพันธ์กับหน่วยงาน  
 อื่นๆ ด้วย เพราะการศึกษาจะเข้าไปพัฒนาชนบทโดยไม่สัมพันธ์กับโครงการและหน่วยงาน  
 อื่นๆ ย่อมทำสำเร็จได้ยาก<sup>2</sup>

หลังจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอนการศึกษาประชาบาลจากกระทรวง  
 ศึกษาธิการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2509 ตามเจตนารมณ์ความมุ่งหมายของหลักการ  
 กระจายอำนาจการปกครอง รัฐบาลสำนักงานการศึกษารัฐบาลส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวง  
 มหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมส่งเสริมการศึกษาประชาบาลได้พิจารณาเห็นว่าหาก  
 จะสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษามากขึ้น และปรับ-  
 ปรุงโรงเรียนประชาบาลที่มีอยู่ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนาความเป็นอยู่และฐานะทาง  
 เศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น ก็จะเป็นการช่วยในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี  
 อีกทางหนึ่ง จึงได้เริ่มโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน<sup>3</sup>  
 มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 และได้ขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทุกปีนับถึงพ.ศ. 2521 มีโรงเรียน  
 ประชาบาลที่อยู่ในโครงการนี้ จำนวน 1,030 โรงเรียนโดยเฉพาะในเขตการศึกษา 1

<sup>1</sup> สาย หุตะเจริญ, พัฒนาการท้องถิ่น (พระนคร : ส่วนท้องถิ่น, 2514),  
 หน้า 1 - 4..

<sup>2</sup> Jaun C. Laya, New School for Little Democracy (Manila :  
 Inany Wika Publishiny, 1952, PP - 12-13.

<sup>3</sup> สนิท วิไลจิตต์, "นโยบายปรับปรุงโรงเรียนชุมชน," ประชาบาล, 5 : 3,  
 กรกฎาคม, 2515.

มีจำนวน 36 โรงเรียน และมีโครงการที่จะขยายเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ให้ครบทุกโรงเรียนทั่วประเทศจำนวน 29,486 โรงเรียน<sup>1</sup>

ปัจจุบันการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน กำลังได้รับความสนใจจากนักการศึกษาและประชาชนโดยทั่วไป เพราะทำให้โรงเรียนกับชุมชนมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด อันเป็นผลที่จะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามโครงการที่กำหนดไว้นั้นมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ ปัญหาความบุคลากร ปัญหาความอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และปัญหาการประสานงาน

ปัญหาความบุคลากร เกี่ยวกับบุคลากรหรือผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนมีปัญหาหลายประการ เช่น การไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของบุคคลผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหากจัดโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนชุมชนแล้ว ชุมชนและหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งโรงเรียนจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างคือ เปลี่ยนจากสิ่งที่เคยกระทำมาแล้ว กำลังกระทำไปเป็นอย่างอื่น ทำให้กระทบกระเทือนต่อประเพณีเก่าๆ บาง หรือมีการะเพิ่มขึ้น แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะเป็นการช่วยพัฒนาชุมชนให้เจริญขึ้นก็ตาม<sup>2</sup> นอกจากนั้นแล้วบางคนยังไม่ค่อยเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องโรงเรียนชุมชนอย่างแท้จริง และบางคนก็ขาดความรับผิดชอบในหน้าที่ที่พึงมีต่อโรงเรียน หรือไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ยิ่งกว่านั้นครูบางคนขาดกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากต้องรับผิดชอบในการทำงานมากขึ้น

1

สำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น "สถิติการศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ปีการศึกษา 2521," 2521 หน้า 1. (เอกสารอัครสำเนา)

2

มงคล ศรีไพรวรรณ, สนัน อินทรประเสริฐ, และนำแพทย์ จันทน์หอม, เรื่อง เกมหน้า 291 - 293 .



แต่ไม่ได้รับพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ<sup>1</sup> ในเรื่องเกี่ยวกับครูนี้ จากการประชุม สัมมนาครูที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนชุมชนเขตการศึกษา 2 และเขตการศึกษา 10 พบว่า ครูมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ เมื่อโรงเรียนเลิกแล้วต้องรับกลับบ้านประกอบอาชีพอื่นเพิ่มเติม ไม่มีเวลาให้กับโรงเรียน ข้าครูยังมีภาระจากการขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ อีกด้วย<sup>2</sup> ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้น แม้ประชาชนจะพยายามให้ความช่วยเหลือ แต่ก็มีขีดจำกัดเนื่องจากความยากจน เจ็บป่วย ความไม่รู้ถึงคุณค่าของการศึกษา หรือคุณค่า ของความร่วมมือ<sup>3</sup> ด้วยเหตุดังกล่าวความช่วยเหลือและความร่วมมือที่ได้รับจากประชาชน ในกรดำเนินการโรงเรียนชุมชนจึงมีน้อย นอกจากนั้นยังเกิดเจตนาคติที่มีต่อโรงเรียน ดังที่ โทชิโอะ ยัตสึชิโร ( Tashio Yatsushiro ) ได้สรุปผลการศึกษาเรื่อง เจตนาคติของ ประชาชนที่มีต่อรัฐ ในท้องที่อำเภอธาดาทูนม จังหวัดนครพนมว่า ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความคิดว่า รัฐบาลเป็นแหล่งเงินที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ชนบท การพัฒนาชนบทนั้นไม่ควรให้ประชาชน มีส่วนร่วมในเรื่องการเงิน แต่อาจร่วมมือในกานแรงงาน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานเขตการศึกษา 12 "รายงานการวิจัยสภาพและปัญหาของโรงเรียน ชุมชนในเขตการศึกษา 12 (ฉะเชิงเทรา) พ.ศ.2519 " หน้า49-63. (เอกสารอัครสำเนา)

<sup>2</sup> เถกิงศักดิ์ พัดโน, "ปัญหาโรงเรียนชุมชนในสายตาของผู้ปฏิบัติงานในวิทยาการ เกี่ยวกับการศึกษาประชาชน, " กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (ผู้พิมพ์) (พระนคร ส่วนท้องถิ่น , 2515 ) , หน้า 251 - 252.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 252.

<sup>4</sup> Tashio Yatsushiro, Some Aspects of Village life in North - east Thailand (Bangkok : USOM, 1963), p.6 .

ปัญหาความอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ โรงเรียนชุมชนจำเป็นต้องมีอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ อย่างเพียงพอ เพื่อบริการแก่ชุมชน แต่จากรายงานการวิจัยของเขตการศึกษา 12 และของเถลิงศักดิ์ พัทโน พบว่า โรงเรียนชุมชนมีอาคารสถานที่ไม่เพียงพอ เช่น ห้องเรียน ไม่พอกับจำนวนนักเรียน และไม่มีสนามสำหรับจัดกิจกรรมต่างๆ ซึ่งเรื่องนี้อธิบดีกรมการปกครอง (นายสนิท วิไลจิต) ได้กล่าวสรุปไว้ในลักษณะเดียวกัน<sup>1</sup> นอกจากนั้น ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ ซึ่งศึกษากิจกรรมและปัญหาการดำเนินงานของโรงเรียนชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังได้พบอีกว่าปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนได้แก่ การขาดเครื่องมือ และครูสำหรับสอนวิชาชีพสำหรับประชาชน ขาดความสนับสนุนช่วยเหลือด้านกำลังใจ และงบประมาณจากระดับเหนือขึ้นไป<sup>2</sup>

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ปัญหานี้นับว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน เพราะหากว่าโรงเรียนกับชุมชนขาดความสัมพันธ์อันดีต่อกันแล้ว การดำเนินงานโรงเรียนชุมชนก็จะดำเนินไปด้วยความยากลำบากมาก ซึ่งปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้น 2 ฝ่าย คือทั้งโรงเรียน และชุมชน

1. ปัญหาที่เกิดจากโรงเรียน ครูซึ่งเป็นผู้มีบทบาทต่อชุมชนและเป็นมันโคแห่งการเชื่อมโยงระหว่าง โรงเรียนกับชุมชนนั้น บางคนไม่ได้มีบ้านพักอยู่ในท้องถิ่นนั้น

<sup>1</sup>อธิบดีกรมการปกครอง, "แนวคำบรรยายเรื่องนโยบายการจัดโรงเรียนชุมชนตามแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4," เอกสารในการสัมมนาครูใหญ่โรงเรียนชุมชนที่เริ่มดำเนินงานในปี 2515, หน้า 7. (เอกสารอัครสำเนา)

<sup>2</sup>ทนงศักดิ์ คุ้มไข่น้ำ, "กิจกรรมและปัญหาการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ," (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทร-วิโรฒ ประสานมิตร, 2519), หน้า 102.

เนื่องจากโรงเรียนมีบ้านพักครูไม่พอเพียง หรือครูบางคนมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด  
เมื่อเป็นเช่นนี้ครูทั้งหลายจะไม่รู้สภาพและปัญหาที่แท้จริงของชุมชน รวมทั้งไม่มีโอกาส  
ที่จะคลุกคลีกับประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับประชาชนในท้องถิ่นจึงมีน้อย ยิ่งกว่า  
นั้นทางโรงเรียนไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรม และใช้ทรัพยากรของโรงเรียน  
ประกอบกับโรงเรียนขาดวัสดุอุปกรณ์ที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อชุมชน<sup>1</sup> อีกประการหนึ่ง  
ครูบางคนชอบและสนใจหาความรู้เพิ่มวุฒิให้กับตนเอง จึงมีเวลาให้กับโรงเรียนและติดต่อกับ  
ประชาชนน้อย<sup>2</sup>

2. ปัญหาที่เกิดจากชุมชน เนื่องจากผู้ปกครองนักเรียนบางคนต้องออกไป  
ประกอบอาชีพนอกบ้าน ทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะดูแลหรือสนใจเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร  
หลานตน และมีเวลาที่จะติดต่อกับครูหรืออุทิศให้กับงานของโรงเรียนน้อยทำให้ขาดความ  
สัมพันธ์กับโรงเรียน<sup>3</sup> ยิ่งกว่านั้นจากผลการสัมมนาเรื่องปัญหาในการบริหารโรงเรียน  
ประชาบาลของครูใหญ่สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักรรุ่นที่ 5 ยังได้  
สรุปไว้อีกตอนหนึ่งว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ที่เกิดจากชุมชนนั้น  
มี 4 ประการดังนี้คือ

ก. ประชาชนในชุมชนส่วนมากมองไม่เห็นคุณค่าทางการศึกษาเนื่องจากประชาชน  
ในชุมชนได้รับการศึกษาคำฐานะทาง เศรษฐกิจของสังคมอยู่ในระดับต่ำขาดการประชาสัมพันธ์  
ที่ดี ระหว่างโรงเรียนและชุมชน และบางท้องถิ่นความเชื่อมั่นในคตินิยมของศาสนาขัดกัน

ข. ชุมชนไม่มีส่วนในการพัฒนาโรงเรียน เนื่องจากเข้าใจผิดว่าการพัฒนา  
เป็นหน้าที่ของรัฐ

ค. สิ่งแวดล้อมรอบๆ โรงเรียนเสื่อมโทรม บางแห่งเป็นแหล่งมั่วสุมของ  
อบายมุข มีโจรผู้ร้ายชุกชุม

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่อง  
ระบบบริหารการศึกษา ประถมศึกษาของไทย," 2517 หน้า 70. (เอกสารอัครดำเนา)

<sup>2</sup> เดกิงศักดิ์ พัฒโน, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 249

ง. ผู้บริหารระดับท้องถิ่น ขาดการสนับสนุนเรื่องการศึกษาเท่าที่ควร เป็นเหตุให้ไม่เข้าใจ และเห็นคุณค่าของการศึกษาน้อยไป และขาดประชาสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับผู้บริหารระดับท้องถิ่น<sup>1</sup>

ปัญหาการประสานงาน การประสานงานเป็นการจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามาร่วมกันทำงาน จะทำให้การทำงานไม่ซับซ้อน และขัดแย้งกัน เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น<sup>2</sup> ฉะนั้นแต่ละหน่วยงานจึงต้องเข้าใจหลักของการประสานงานมีดังนี้คือ

1. รูลักษณะและปริมาณงานของหน่วยงานตนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. วัตถุประสงค์จากหน่วยงานแต่ละฝ่าย
3. รวบรวมที่ประสานนั้น เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน
4. รูแนวทางของการประสานงาน<sup>3</sup>

การประสานงานนี้ เป็นเรื่องหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน เพราะการดำเนินงานต่างๆ ของโรงเรียนชุมชน จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่าย เฉพาะครูในโรงเรียนเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถทำให้กิจการของโรงเรียนชุมชนบรรลุเป้าหมายได้ ปัญหาการประสานงานที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการประสานงานระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ และจังหวัด และโรงเรียนกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเกิดจากบุคคลจากหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวยังไม่เข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับโรงเรียนชุมชนดีพอ จึงไม่ให้การสนับสนุนและเอาใจใส่เท่าที่ควร เมื่อเป็นเช่นนี้การปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนจึงไม่ไค้ผลมากนัก เพราะโรงเรียนชุมชนจำเป็นต้องมีหน่วยงานต่างๆ

<sup>1</sup>สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>2</sup>พจน์ บุณยรัตพันธุ์, เรื่องเดิม, หน้า 106.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน

ที่มีอยู่ในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยโรงเรียนเป็นเพียงตัวกลางในการติดต่อประสานงานให้ระหว่างประชาชนกับหน่วยงานที่จะให้บริการแก่ประชาชน ฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นในเรื่องนี้ก็คือ ทั้งโรงเรียนและหน่วยงานยังไม่เข้าใจบทบาทของตนเอง ที่มีต่อโรงเรียนชุมชน<sup>1</sup> นั้นเอง

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ยังไม่ได้มีการศึกษาเจาะจงและเด่นชัด ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงประสงค์ที่จะสำรวจปัญหาและหาทางแก้ไขเพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะ "โครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชน" ของสำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1
2. เพื่อสำรวจความคิดเห็นของครูใหญ่ ครู และกรรมการโรงเรียนชุมชนต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นระหว่าง ครูใหญ่ กับครู ครูใหญ่กับกรรมการโรงเรียนชุมชน และครูกับกรรมการโรงเรียนชุมชน ต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1

สมมติฐานของการวิจัย ความคิดเห็นของครูใหญ่ ครู และ กรรมการโรงเรียนชุมชนต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1 แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นการศึกษาสภาพ, ปัญหา, ข้อคิดเห็นรวมทั้งแนวทางในการแก้ปัญหาบางประการ

<sup>1</sup> อธิบดีกรมการปกครอง, เรื่องเดิม, หน้า 8.

ของครูใหญ่ ครู และกรรมการโรงเรียนชุมชน ในการดำเนินงาน โรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1 ประกอบด้วยจังหวัด นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ ปทุมธานี และนนทบุรี รวม 5 จังหวัด 36 โรงเรียน

2. ตัวอย่างประชากร ประกอบด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ ครูใหญ่ จำนวน 36 คน ครูจำนวน 72 คน และกรรมการโรงเรียนชุมชนจำนวน 108 คน รวมทั้งสิ้น 216 คน

### ขอทดลองเบื้องต้น

1. การตอบแบบสอบถามของครูใหญ่ ครู และกรรมการโรงเรียนชุมชนเป็นการตอบด้วยความจริงใจ และการตอบในต่างเวลา สถานที่ที่กันดีถือว่าไม่กระทบกระเทือนต่อผลการตอบ

2. ผู้ตอบแบบสอบถามได้แก่ครูใหญ่ ครู และกรรมการโรงเรียนชุมชน แต่เนื่องจากครูใหญ่เป็นกรรมการและเลขานุการโรงเรียนชุมชนโดยตำแหน่งควย การวิจัยครั้งนี้ ขอถือว่าครูใหญ่ ไม่ได้ตอบในฐานะกรรมการโรงเรียนชุมชน

### ความไม่สมบูรณ์ในการวิจัย

ช่วงเวลาสำรวจในเดือนกรกฎาคม และเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2522 คำตอบหรือปัญหาการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน จึงอาจจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นๆ ก็ได้

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียนชุมชนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และศึกษาค้นคว้าจากเอกสารรายงานผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนชุมชน พร้อมทั้งสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนชุมชนจำนวน 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจำนวน 6 คน เพื่อนำผลมาสร้างแบบสอบถามจำนวน 1 ชุด ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ

ส่วนที่หนึ่ง เป็นการสอบถามข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบและปัญหาต่างๆ ที่พบต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1

ส่วนที่สอง เป็นการสำรวจทัศนคติ และความคิดเห็นตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหา ต่อการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1

ลักษณะของคำถามเป็นแบบเลือกตอบ แบบปลายเปิด และมาตราส่วนประเมินค่า

2. นำแบบสอบถามฉบับชั่วคราวไปทดลองใช้กับครูใหญ่ จำนวน 5 คน ครูประจำการจำนวน 10 คน และกรรมการโรงเรียนชุมชนจำนวน 15 คน จากจังหวัดราชบุรีที่ไม่ใช่ตัวอย่างประชากร แล้วนำผลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปรับปรุงสร้างเป็นแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์

3. ตัวอย่างประชากรจากโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1 มีทั้งหมด 36 โรงเรียนนับถึงปีการศึกษา 2521 ได้แก่ครูใหญ่ โรงเรียนชุมชนจำนวน 36 คน ครูประจำการโรงเรียนชุมชนโรงเรียนละ 2 คน จำนวน 72 คน และกรรมการโรงเรียนชุมชนโรงเรียนละ 3 คน จำนวน 108 คน

4. นำแบบสอบถามฉบับสมบูรณ์ไปใช้กับตัวอย่างประชากรของโรงเรียนในเขตการศึกษา 1

5. เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมา วิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการทางสถิติแบบร้อยละ (Percent) มัชฌิมเลขคณิต (Arithmetic Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างค่ามัชฌิมเลขคณิตของความคิดเห็นระหว่างครูใหญ่กับครู ครูใหญ่กับกรรมการโรงเรียนชุมชน และครูกับกรรมการโรงเรียนชุมชน โดยการใช้ทดสอบค่า F-test และ t-test แล้วนำเสนอในรูปตารางและความเรียง

6. ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา ผู้วิจัยใช้เวลารวมทั้งสิ้น 10 เดือน โดยแบ่งเป็น 4 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 ชั้นศึกษาข้อมูล สร้างแบบสอบถาม และนำแบบสอบถามไปทดลองใช้  
ใช้เวลา 4 เดือน คือ ตั้งแต่เดือนเมษายน - กรกฎาคม พ.ศ. 2522

ระยะที่ 2 ชี้นำแบบสอบถามไปใช้และเก็บรวบรวมข้อมูลใช้เวลา 2 เดือน  
คือตั้งแต่เดือนสิงหาคม - กันยายน พ.ศ. 2522

ระยะที่ 3 ชี้นำผลความหมายและวิเคราะห์ข้อมูล ใช้เวลา 1 เดือน คือ  
เดือนตุลาคม พ.ศ. 2522

ระยะที่ 4 ชี้นำเขียนรายงานเสนอผลการศึกษา ใช้เวลา 3 เดือน คือเดือน  
พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. 2522 และเดือนมกราคม พ.ศ. 2523

#### ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

1. ช่วยให้การพบสภาพที่แท้จริงและปัญหาในการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน  
ของเขตการศึกษา 1 ในปัจจุบัน
2. ช่วยให้การพบแนวความคิดเห็นระหว่างครูใหญ่ ครู และกรรมการโรงเรียน  
ชุมชนเกี่ยวกับการดำเนินงานโรงเรียนชุมชนในเขตการศึกษา 1
3. เป็นแนวทางสำหรับเสนอแนะผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้อง ในอันที่จะสนับสนุน  
และปรับปรุงแก้ไข "โครงการดำเนินงานปรับปรุงโรงเรียนประชาบาลให้เป็นโรงเรียน  
ชุมชน" ของสำนักงานการศึกษาส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้มี  
ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### คำจำกัดความ

ปัญหา หมายถึงอุปสรรค และข้อขัดข้องต่างๆ ที่ครูใหญ่ ครู และกรรมการ  
โรงเรียนชุมชนประสบในการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน

การดำเนินงาน หมายถึงการจัดการศึกษา หรือการจัดกิจกรรมต่างๆใน  
โรงเรียนชุมชน



โรงเรียนชุมชน หมายถึงโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ที่อยู่ในโครงการปรับปรุงโรงเรียนประชาบาล ให้เป็นโรงเรียนชุมชน ของสำนักงานการศึกษา  
ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือ

โรงเรียนชุมชนหมายถึง โรงเรียนเพื่อประชาชนทุกเพศทุกวัย ซึ่งมีได้มุ่งสอน  
เด็กในวัยเรียนเท่านั้น แต่ยังสอนรวมถึงผู้ใหญ่ และยอมให้ประชาชนเข้ามารับบริการทาง  
การศึกษา และใช้บริการต่างๆ ที่โรงเรียนมีอยู่ด้วย เพราะถือว่าชุมชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ  
ของกิจกรรมทางการศึกษาที่จัดขึ้น และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยโรงเรียน  
พยายามนำทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้มากที่สุดและในการดำเนินงานโรงเรียนชุมชน  
นั้นใช้วิธีการตามระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ<sup>1</sup>

กรรมการโรงเรียนชุมชน หมายถึงบุคคลที่ประชาชนคัดเลือกเพื่อเป็นตัวแทน  
ในการสนับสนุนช่วยเหลือในการดำเนินงานของโรงเรียน และทางโรงเรียนพิจารณาเห็น  
ว่าเหมาะสมแล้ว เสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง แต่ละโรงเรียนมีจำนวน 5 - 9  
คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี<sup>2</sup>

เขตการศึกษา 1 หมายถึง จังหวัดนครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ  
ปทุมธานี และนนทบุรี

<sup>1</sup>มงคล ศรีไพรวรรณ,สนั่น อินทรประเสริฐ, และทำทรัพย์ จันทน์หอม  
คู่มือบริหารโรงเรียนชุมชน (นครหลวงกรุงเทพ ธนบุรี : สามมิตร, 2515),  
หน้า 149.

<sup>2</sup>มงคล ศรีไพรวรรณ,สนั่น อินทรประเสริฐ, และทำทรัพย์ จันทน์หอม  
คู่มือบริหารโรงเรียนชุมชน (นครหลวง กรุงเทพฯ ธนบุรี : สามมิตร, 2515) หน้า 157.