



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สภาพสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว สังคมในยุคโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดแรงผลักดันที่ทำให้สังคมไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงตัวเอง ประเทศไทยจะต้องก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจสังคมนานาชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กอปรกับความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ 8 (2540-2544) ที่เน้นการพัฒนาคนหรือทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับพระนิพนธ์สมเด็จพระรัตนราชสุทธานภมรมหาราชกุมารี, 2534:24) ที่ทรงพระนิพนธ์ว่า “มนุษย์เป็นจักรกลสำคัญที่จะก่อให้เกิดกิจกรรมในด้านการผลิต กล่าวคือ เป็นทั้งต้นความคิด ผู้ประกอบการ และแรงงาน ดังนั้น เพื่อให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปด้วยดี และมีประสิทธิภาพ เราควรมุ่งความสนใจไปที่การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรมนุษย์” ยิ่งกว่านั้น ระบบการศึกษาที่เคยมีประสิทธิภาพในช่วงที่ผ่านมา ก็มีปัญหาไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ระบบการศึกษาไม่สนองต่อการพัฒนาคนให้ใฝ่รู้ใฝ่เรียน อันเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นของคนในยุคโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการศึกษา โดยการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีนัยของการเปลี่ยนแปลงการศึกษาย่างมีระบบ หากไม่ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาประเทศไทยจะก้าวสู่เวทีโลกอย่างไม่มีศักดิ์ศรี และไม่มั่นคง คนไทยจะก้าวไม่ทันโลก สังคมไทยจะก้าวไปสู่ภาวะวิกฤต ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ จึงตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษา เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2538 และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี 2539 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานระดับสูง โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539:1)

พระธรรมปิฎก (อังกถึงในสำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539 : 28) กล่าวว่าการปฏิรูปการศึกษามีความหมาย 2 อย่าง คือ

1. ทำให้กลับเข้ารูป เพราะคำว่า ปฏิ ก็คือ กลับไปอย่างเก่า กลับเข้าที่ ส่วนรูป ก็คือว่า รูปแบบ ปรับปรุง ปรับให้เข้าที่ เช่นว่า การจะขึ้นค่ารถไฟก็ทำให้เข้าที่ให้ถูกต้อง
2. ทำให้เหมาะสม หมายความว่า ทำให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นอยู่

ประเวศ วะสี (2539 : 2) กล่าวว่า การปฏิรูปการศึกษาไม่ได้แปลว่า สิ่งที่ทำมาแล้วไม่ดี แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยรวดเร็วทำให้เกิดภาวะใหม่แห่งการพัฒนา คนไทยทุกคนในทุกส่วนของสังคมควรทำความเข้าใจและร่วมกันทำการปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จก็จะทำให้เราสามารถจัดระบบการดำรงชีวิตร่วมกันได้อย่างสมดุลทั้งทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเมือง และการพัฒนาสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมอันจะนำไปสู่การเป็นสังคมที่สันติสุข เพื่ออนาคตของลูกหลานของเรา

วิจิตร ศรีสอาน (อ้างถึงในสำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539 : 37) กล่าวว่า เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาไทยในอนาคตคือ คนที่มีคุณภาพเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ คนไทยมีศักยภาพในการคิด และเป็นองค์กรร่วมใจสร้างสรรค์เพื่อความสำเร็จของสังคมไทยของมนุษยชาติ และเคารพธรรมชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้คัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาระยะแรกปีการศึกษา 2539 จำนวน 480 โรงเรียนใน 12 จังหวัด ได้แก่ สุราษฎร์ธานี เชียงใหม่ อุบลราชธานี เชียงราย นครศรีธรรมราช ร้อยเอ็ด นครพนม ยโสธร ชลบุรี ตรัง ระยอง ภูเก็ต (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป. : 1)

กรมสามัญศึกษาได้คัดเลือกโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาระยะแรกปีการศึกษา 2539 จำนวน 227 โรงเรียน ใน 12 จังหวัดได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ตรัง เชียงราย พะเยา อุบลราชธานี นครพนม ยโสธร ร้อยเอ็ด ชลบุรี และจังหวัดระยอง (กรมสามัญศึกษา, ม.ป.ป. : 45)

การปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุเจตนารมณ์ของกระบวนการพัฒนาคนในชาติให้มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์สามารถนำและสนองความต้องการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้ ต้องมุ่งเป้าหมายการจัดการที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แม้แนวความคิดทางการศึกษาจะดีเลิศเพียงใด การนำมาปฏิรูปการศึกษาย่อมไร้ผล หากระบบการจัดการและการบริหารการศึกษายังมิได้เปลี่ยนแปลง ระบบจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันเป็นระบบที่ผูกขาดโดยภาครัฐฝ่ายเดียว และยังมีรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลาง และมีการจัดการ

ที่อิงระเบียบกฎเกณฑ์ใช้วิธีสั่งการตามสายงานเป็นหลัก แต่กลับไม่มีระบบการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินงานและผลงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสังคม ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและเร่งรื้อ ปรับระบบการจัดการศึกษาเสียใหม่สำหรับประเทศไทย ระบบการศึกษาที่ผ่านมาถือว่ามีความเจริญก้าวหน้าพอสมควรแต่ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในยุคโลกาภิวัตน์ และปัญหาวิกฤตในสังคมที่รุมเร้ารอบด้าน เช่น ภาพรวมของระบบราชการอ่อนแอ คนไทยขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่องว่างระหว่างคนรวยคนจนมากขึ้น ความล่มสลายของชุมชนในชนบท ความแตกแยกของครอบครัว ความไม่เป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่อาจรองรับการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดได้อีกต่อไป หากไม่มีการปรับปรุงระบบการศึกษาใหม่ ประเทศไทยจะไม่สามารถก้าวทันนานาประเทศได้ (สำนักงานประสานการปฏิรูปการศึกษา, 2539:17)

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544 (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539 : 58) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาในข้อที่ 5 ดังนี้ ปฏิรูประบบการบริหารและการจัดการการศึกษา มุ่งปรับเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้การจัดการศึกษามีอิสระ และเสรีมากขึ้น ปรับเปลี่ยนการตัดสินใจจากกรมฯ ในส่วนกลางเป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนธุรกิจเอกชนและองค์กรภาครัฐ มีส่วนร่วมและรับผิดชอบการจัดการศึกษาอย่างเต็มศักยภาพ มีรูปแบบการจัดการศึกษาที่หลากหลาย สามารถสนองตอบความต้องการของบุคคล สังคม และประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

ปัญหาหลักประการสำคัญที่สุดของการศึกษาไทย คือ ระบบการบริหารและจัดการที่ด้อยประสิทธิภาพเพราะเป็นระบบใหญ่ รวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง การตัดสินใจไม่สอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นและตัดสินใจไม่ทันกาล อีกทั้งการศึกษาในอนาคตเป็นกิจกรรม ตลอดชีวิตหลากหลาย นอกจากนี้ การศึกษาเกินความหมายกว้าง พ่อ แม่ ครอบครัว วัด สถาบันในสังคม สื่อมวลชน และข่าวสารข้อมูล ก็ให้การศึกษาได้ โรงเรียนมิใช่เป็นแหล่งเดียวที่ให้การศึกษา ระบบใหญ่ระบบเดียวทั้งประเทศไม่สามารถสนองตอบได้ หากการบริหารและการจัดการไร้ประสิทธิภาพก็จะเป็นการสูญเปล่า (สมาคมศึกษาธิการแห่งประเทศไทย, 2538:18)

จากสภาพและปัญหาตลอดจนความสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาต่อนโยบายปฏิรูป

การศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการคัดเลือกโรงเรียนที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และโรงเรียนที่สังกัดกรมสามัญศึกษาเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539 ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาโรงเรียนที่เข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

สมมุติฐานของการวิจัย

ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาต่อนโยบายการปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 0.05

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และสังกัดกรมสามัญศึกษา ต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษาต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามกรอบแนวคิดของกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538 : 7-12) คือ
 - 2.1 การกำหนดหน่วยงานหลัก
 - 2.2 การมุ่งพัฒนาองค์กรในทุกๆระดับ
 - 2.3 การมุ่งส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชน และเอกชน

- 2.4 การพัฒนาการบริหารบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ
- 2.5 การพัฒนาระบบการตรวจ ติดตาม และประเมินผล
- 2.6 การดำเนินการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย
- 2.7 การมุ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษา

คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ผู้บริหารการศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/ประจำกิ่งอำเภอ ในจังหวัดที่มีโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายถึง ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษาที่เข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539

นโยบายปฏิรูปการศึกษา หมายถึง การปรับปรุง การดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการเลือกสรรเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิมด้วยความคาดหมายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลงหรือหมดไป

การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา หมายถึง การกำหนดหน่วยงานหลัก การมุ่งพัฒนาองค์กรในทุกๆระดับ การมุ่งส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชน และเอกชน การพัฒนาการบริหารบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ การพัฒนาระบบการตรวจ ติดตาม และประเมินผล การดำเนินการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย และการมุ่งเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการศึกษา

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในโครงการปฏิรูปการศึกษา
2. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการดำเนินงานของเขตการศึกษา และจังหวัดที่มีโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษา
3. ผลการวิจัย จะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการดำเนินงานของเขตการศึกษา และจังหวัด ที่ไม่มีโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษา

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากรประกอบด้วย

- ผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/ประจำกิ่งอำเภอ ในจังหวัดที่มีโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539 จำนวน 123 คน

- ผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ผู้ช่วยครูใหญ่ ครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียน ในโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และ โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา ที่เข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539 จำนวน 707 คน

รวมประชากรจำนวน 830 คน

1.2 กลุ่มตัวอย่าง กำหนดกลุ่มตัวอย่าง คือ

- ผู้บริหารการศึกษา จำนวน 123 คน

- ผู้บริหารสถานศึกษา จำนวน 358 คน

รวมกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 481 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามแบ่งเป็น 2 ตอนคือ

ตอนที่ 1 สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม มีลักษณะเป็นแบบเลือกตอบ

(Check list)

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา ครอบคลุม นโยบายการปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษา ที่มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประเมินค่า (Rating scale)

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยขอหนังสือขอความร่วมมือในการวิจัยจากบัณฑิตวิทยาลัย ถึง ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ศึกษาธิการจังหวัด ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ/ประจำกิ่งอำเภอ และผู้บริหารสถานศึกษาในจังหวัดที่มีโรงเรียนเข้าโครงการปฏิรูปการศึกษาในระยะแรก ปีการศึกษา 2539 พร้อมแบบสอบถามส่งทางไปรษณีย์และให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามคืนผู้วิจัยทางไปรษณีย์

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

สถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถามใช้วิธีหาค่าความถี่ และค่าร้อยละ การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา ใช้วิธีหาค่า t-test และการวิเคราะห์เนื้อหา

5. ลำดับชั้นในการเสนอผลวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ลำดับชั้นตอนในการเสนอผลการวิจัยไว้ดังนี้
บทที่ 1 ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย คำนิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ลำดับชั้นในการเสนอผลการวิจัย

บทที่ 2 วรรณคดี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง การปฏิรูป การศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึง ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา ต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษาตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ
รายการอ้างอิง

ภาคผนวก ประกอบด้วย หนังสือขอเชิญเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หนังสือขอความร่วมมือในการวิจัย แบบสอบถามเพื่อการวิจัย และประวัติผู้เขียน