



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ การศึกษาโดยทั่วไปจัดอยู่ในโรงเรียน จึงทำให้โรงเรียนเป็นองค์กรหรือสถาบันที่ทำการถ่ายทอดวัฒนธรรม และให้การศึกษาแก่นักเรียน เพื่อให้เกิดการพัฒนาของความสามารถ ทักษะ ทักษะ และค่านิยม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม เป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ แต่โรงเรียนไม่ใช่สถาบันอันเดียวที่มีอิทธิพลต่อมนุษย์ ยังมีสถาบันอื่น ๆ ได้แก่ สถาบันครอบครัว การปกครอง ศาสนา ระบบเศรษฐกิจ ซึ่งมีส่วนในการให้การศึกษาแก่มนุษย์ ดังนั้นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของสังคมมนุษย์คือ การศึกษา โดยเฉพาะในปัจจุบันการศึกษานับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคน ความต้องการในด้านการศึกษาจึงเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด ประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีปัญหามากเกี่ยวกับการวางนโยบายทางการศึกษา ทั้งนี้ เนื่องจากมีทรัพยากรอันจำกัดและระบบสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จะอย่างไรก็ตามจะละเลยเรื่องการศึกษาเสียมิได้ เพราะการศึกษาเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งในการพัฒนา การศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจทางสังคม ซึ่งจะมีผลถึงประเทศชาติโดยรวม ความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชน ที่มีขีดความสามารถมากน้อยเพียงใด

จากประวัติการจัดการศึกษาของไทย ก่อนที่รัฐจะมามีบทบาทให้การศึกษาแก่ประชาชนนั้น

การจัดการศึกษาดำเนินไปโดยครอบครัว ญาติ, วัง, บ้านขุนนาง และสำนัก อาจารย์ที่สอนวิชาชีวะโดยเฉพาะ จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างทำ มีอิสระอย่างเต็มที่ หลักสูตร การเรียนการสอนจึงแตกต่างกันไปไม่เป็นแบบแผนเดียวกัน การจัดการศึกษาคงสภาพคงกล่าวดำเนินมาจนกระทั่งถึงรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยพระองค์ได้เล็งเห็นความจำเป็นในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน จึงทรงพระกรุณาโปรด

เกล้าฯ ให้สถาปนาโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง สำหรับสอนบุตรหลานเจ้านายและข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2414 และในปี พ.ศ. 2428 ได้ประกาศตั้งโรงเรียนราษฎรขึ้นที่วัดมเหยงคณ์ พระนคร นับตั้งแต่นั้นมาโรงเรียนต่างๆ ของทางราชการก็ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งในพระนครและหัวเมือง ในการจัดการศึกษาในระยะเริ่มต้นนั้นรัฐมีบทบาทน้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของวัดโดยมีพระเป็นผู้ให้การอบรมสั่งสอน จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง¹

รัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตย ได้พยายามปรับปรุงการศึกษาเป็นอย่างมากเอาใจใส่ต่อการจัดโรงเรียนเพื่อสนองความต้องการของบุคคล ทั้ง ๆ ที่ความมุ่งหมายส่วนใหญ่จะสนองความต้องการของสังคม โดยให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2503 ได้มีประกาศใช้แผนการศึกษาหลายฉบับ แผนการศึกษาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่ประกาศเมื่อ พ.ศ. 2503 โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อให้มีการศึกษาโดยทั่วไปเหมาะสมแก่วัยและสภาพของสังคมในปัจจุบัน ให้มีโอกาสสำรวจความสนใจ ความถนัด และหาทางส่งเสริมในทางนั้น ๆ
2. ให้มีความสุขสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนให้มีส่วนช่วยส่งเสริมการสาธารณสุขของชุมชน
3. ให้เป็นพลเมืองดี มีทัศนคติอันพึงปรารถนา สามารถอยู่และทำงานร่วมกับหมู่คณะได้ดี
4. ให้มีความรู้และทักษะเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ และศึกษาต่อ นอกจากนี้ในระดับมัธยมศึกษา ยังได้นำความคิดใหม่เข้ามาจัดหลักสูตร เป็นมัธยมแบบประสม (comprehensive school) โรงเรียนประเภทที่สอนทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพ²

¹ กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2435 - 2507 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 317 - 343.

² กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประโยคมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย พ.ศ. 2503 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2513), หน้า 1.

ความวัตถุประสงค์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 นั้น ทำให้เห็นว่ารัฐต้องการพัฒนาคนตามความสนใจ ความถนัด ให้มีร่างกาย จิตใจสมบูรณ์ เป็นพลเมืองดีของชาติ โดยได้เน้นถึง ให้มีความสามารถในการประกอบอาชีพ นอกจากนี้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับนี้ยังได้จัดระบบการจัดชั้นเรียนเป็นแบบ 4-3-3-2 นักเรียนจะเข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เมื่ออายุประมาณ 14 ปี เรียนต่อไปจนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 5 ตามสายสามัญ และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตามสายอาชีพ การศึกษาในระดับนี้คือการมัธยมศึกษา ผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับมัธยมถือว่าเป็นคนระดับกลาง ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง ในเรื่องนี้พร้อม พานิชภักดิ์³ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า การพัฒนาประเทศนั้นจะต้องอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือ โดยการจัดการมัธยมศึกษาให้มีคุณภาพ เพราะคนที่ได้รับการศึกษาระดับนี้ จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ การมัธยมศึกษาเป็นเสมือนรากฐานของศาสตร์และวิชาชีพต่าง ๆ ในการพัฒนาการศึกษานั้นจึงควรจะมุ่งไปในการมัธยมศึกษาให้มาก เพราะเมื่อได้คนระดับกลางที่มีทั้งคุณภาพและปริมาณ ก็จะสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ได้มากที่สุด ซึ่งเรื่องเดียวกันนี้ สมลักษณ์ โตสกุล⁴ ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ปัญหาขั้นมูลฐานของประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยเราควย ได้แก่ การขาดคนที่มีความรู้ระดับกลาง หน้าที่สำคัญของประเทศคือการสร้างคนในระดับมัธยมศึกษา ให้มีความรู้ ความสามารถ มีขีดความสามารถสูง เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่จำกัดให้ได้ผลมากที่สุด การผลิตคนระดับกลางนี้นับว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่าที่สุดของประเทศชาติ

จากความเห็นในเรื่องการพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้ว จึงทำให้การมัศึกษามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะสามารถแก้ปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

³ พร้อม พานิชภักดิ์, "ความต้องการกำลังคนในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ของประเทศไทย" วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : สภาการศึกษาแห่งชาติ, ฉบับที่ 5 ปีที่ 5 ธันวาคม 2513), หน้า 8.

⁴ สมลักษณ์ โตสกุล, "การศึกษานอกโรงเรียนทางสายใหม่ไปสู่การพัฒนาชนบท" พิมพ์ลัทธิจิตวิทยาในชนบท (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรบัณฑิต, 2518), หน้า 22-24.

ได้เป็นอย่างมาก และการมัธยมศึกษากำลังได้รับความสนใจจากนักการศึกษาทั่วไปแต่อย่างไรก็ตามการศึกษาในระดับนี้ก็ก่อให้เกิดปัญหามากมายหลายประการ เช่นกัน โดยเฉพาะประเทศไทยเรา ซึ่งจัดว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ก็กำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับการมัธยมเป็นอันมาก เพราะนอกจากจะไม่สามารถผลิตคนระดับกลางออกไป ให้สามารถพัฒนาประเทศได้ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาระดับนี้แล้ว ยังไม่สามารถจะสนองความต้องการของประชาชนที่มีต่อการศึกษาระดับนี้ได้ทั่วถึง สรุปง่าย ๆ ก็คือ การมัธยมศึกษาของเรายังไม่สามารถจัดได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการจัดการมัธยมศึกษาไม่ได้จัดให้ตรงตามวัตถุประสงค์ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ หรือยึดถือหลักการจัดการมัธยมศึกษาซึ่งโดยทั่วไป มีความมุ่งหมายเพื่อผลิตคนเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย ให้ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น มีความรู้ ความสามารถ ในการประกอบอาชีพ แต่เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้การมัธยมศึกษาได้เน้นหนักในทางส่งเสริมนักเรียน ให้เรียนต่อมหาวิทยาลัยมากกว่าการที่จะฝึกฝนพื้นฐานอาชีพต่าง ๆ ให้กับนักเรียน จึงทำให้เกิดปัญหาเชื่อมโยงไปถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ไม่สามารถจะรับนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาได้ทั้งหมด เพราะทุกคนมุ่งจะเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย โดยไม่คิดจะประกอบอาชีพตามวัตถุประสงค์ของการมัธยมศึกษาโดยแท้จริง

นอกจากปัญหาในเรื่องการจัดการมัธยมศึกษาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือแผนการพัฒนาประเทศดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาค้นอื่นๆ อีกมากที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน เช่น

ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ได้วางระบบการจัดชั้นในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นแบบ 4-3-3-2 เด็กจะเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 เมื่ออายุประมาณ 14 ปี และเรียนต่อไปถึงมัธยมศึกษาปีที่ 5 หรือมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งนี้เพราะการมัธยมศึกษาแบ่งออกเป็น 2 สาย สายสามัญเปิดสอนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น มศ. 1 - 3 และมัธยมศึกษาตอนปลาย มศ. 4 - 5 สายอาชีพเปิดสอนตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 - 6 การจัดการมัศึกษานั้น มีทั้งจัดโดยรัฐและเอกชน มีทั้งโรงเรียนระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล หลักสูตรที่ใช้ในโรงเรียนมัศึกษามี 2 ประเภท คือ หลักสูตร พ.ศ. 2503 ใช้กับโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยทั่วไป หลักสูตรกว้างใช้กับโรงเรียนแบบประสม (comprehensive school) นอกจากนี้โรงเรียนมัธยมยังแตกต่างกันในลักษณะของโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โรงเรียนในโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมศึกษาในชนบท (คมช.) โดยได้รับความช่วยเหลือจากองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ทั้งประเภทที่องค์การช่วยโดยตรง และรัฐบาลจัดเงินสมทบ
2. โรงเรียนในโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมในภูมิภาค (คมภ.) เป็นโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ
3. โรงเรียนในโครงการแบบประสม (คมส.)

จากการที่มีหลายหลักสูตร หลายโครงการ โรงเรียนมีหลายประเภท ประกอบกับมุ่งขยายค่านับปริมาณมากกว่าค่านึงถึงค่านคุณภาพ "ทำให้การมัธยมศึกษาของไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คุณสมบัติของผู้ที่จบการศึกษาระดับนี้ ไม่สามารถสนองความต้องการของการศึกษาระบบนี้ ไม่ว่าจะด้านความรู้ ความสามารถ ประกอบอาชีพ ศิลธรรมจรยา ตลอดจนความรู้สึกรับผิดชอบต่อสังคม" ⁵

ปัจจุบันความจำเป็นที่จะต้องขยายการศึกษาในระดับมัศึกษามีมากขึ้น ทั้งในด้านการเปิดโรงเรียน และปริมาณนักเรียนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความต้องการของประชาชนที่มีต่อการศึกษาในระดับนี้มีมากขึ้น ในแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ซึ่งกรมสามัญศึกษา เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 ที่จะบรรจุลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ในส่วนที่เกี่ยวกับการมัธยมศึกษา ได้ตั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. จัดการมัธยมศึกษาโดยไม่แบ่งสาย ให้ผู้เรียนมีความรู้ทั้งด้านวิชาการ และวิชาชีพที่เหมาะสมกับวัย ความถนัด ความสามารถ ความสนใจ ของแต่ละบุคคล
2. จัดโครงสร้างของหลักสูตรให้จบเบ็ดเสร็จในตัวเอง ทั้งระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย

⁵ ประมวล เสนาฤทธิ์, "สภาพและความต้องการทางการศึกษาไทย" เทคนิคการบริหาร'18 (กรุงเทพมหานคร : กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2518), หน้า 52 - 53.

3. ปรับปรุงเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียน ให้ตอบสนองความต้องการของบุคคล ท้องถิ่น และการพัฒนาประเทศ และเอื้อให้ผู้เรียนค้นพบความสามารถของตน ให้รู้จักคิดเป็น ทำเป็น

4. เปลี่ยนระบบการวัดผล การนิเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ กระจายอำนาจการวัดผลการศึกษาให้โรงเรียน โดยพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพการศึกษา ให้ได้มาตรฐานเดียวกัน

5. ขยายปริมาณและปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนมัธยมในต่างจังหวัด ตามสภาพท้องถิ่น จังหวัด เขตศึกษา โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เสมอภาคกัน

6. แบ่งเขตโรงเรียนตามเมืองใหญ่ ๆ และตามท้องที่ต่าง ๆ โดยพิจารณาความเหมาะสมในลักษณะสภาพท้องที่ และระยะเวลาเดินทาง

7. จัดเก็บค่าเล่าเรียน หรือเงินบำรุงการศึกษา ให้เหมาะสมกับการลงทุน และวางมาตรฐานการช่วยเหลือผู้ยากจนในค่านต่าง ๆ ให้ได้รับการศึกษามากขึ้น

ปัญหาสำคัญของการบริหารการมัธยมศึกษา คือการเพิ่มทางด้านปริมาณนักเรียนซึ่งมีแนวโน้มว่าจะต้องเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปี การที่นักเรียนเพิ่มปริมาณขึ้นเป็นจำนวนมากนี้ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อการจัดงบประมาณของรัฐบาล และการบริหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนมัธยมศึกษา จะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับรับนักเรียน การจัดอาคารสถานที่ การจัดอัตรากำลังครู ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ การเพิ่มทางด้านปริมาณนักเรียนมัธยมศึกษา ตามที่กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา ได้สำรวจและคำนวณปริมาณนักเรียน เพื่อเตรียมการจัดการมัธยมศึกษา⁶ ดังตารางที่ 1

⁶ กองแผนงาน, กรมสามัญศึกษา, แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารอัครสำเนา, มกราคม 2519), หน้า 1 - 9.

ตารางที่ 1
ปริมาณนักเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษา

ชั้น	2520	2521	2522	2523	2524	
-		407,200	464,300	529,300	609,300	ม.1
มศ.1	324,600	360,600	406,900	464,000	528,900	ม.2
มศ.2	260,600	311,700	359,200	406,500	463,700	ม.3
มศ.3	217,000	248,000	298,200	349,800	283,800	ม.4
มศ.4	90,100	105,700	117,400	131,300	152,000	
มศ.5	59,800	73,100	90,000	105,700	124,200	
รวม	952,100	1,506,300	1,736,000	1,966,600	2,161,900	

ที่มา : รายงานประจำปี 2521 ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าปริมาณนักเรียนมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี โดยเฉพาะในปี 2521 ซึ่งตามแผนกระทรวงศึกษาธิการจะจัดระบบการศึกษาเป็นระบบ 6-3-3 กล่าวคือ ชั้นประถม 6 ปี มัธยมต้น 3 ปี มัธยมปลาย 3 ปี โดยเริ่มปี 2521 นักเรียนชั้นประถมปีที่ 7 จะเป็นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ดังนั้นในปีการศึกษา 2521 จะมีทั้งชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 นักเรียนประมาณ 360,600 คน มัธยมปีที่ 1 ประมาณ 407,200 คน จึงเห็นได้ว่านักเรียนจะเพิ่มมากขึ้นปีละประมาณ 1 แสนคน จึงน่าวิตกว่าการจัดระบบบริหารการศึกษาทั้งกรม กอง และโรงเรียน จะต้องประสบปัญหาอย่างแน่นอน

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารการมัธยมศึกษา โดยมีผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนนักเรียน คือการที่จะต้องจัดอัตรากำลังครู และเปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้นให้

ได้สัดส่วนกับจำนวนนักเรียน โดยเฉพาะการเพิ่มครูและการเปิดโรงเรียนนั้น ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก สำหรับโรงเรียนนั้นย่อมจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนครู อาจารย์ ซึ่งเพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนนักเรียนอย่างเป็นปัญหาสำหรับการบริหารโรงเรียนเป็นอย่างมาก การเพิ่มครูและการเพิ่มโรงเรียนตามแผนของกองแผนงาน กรมสามัญศึกษา⁷ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2

ปริมาณครู และโรงเรียนมัธยมศึกษา

	2520	2521	2522	2523	2524
ปริมาณครู	55,254	92,646	112,821	135,153	152,717
ปริมาณโรงเรียน	1,043	1,143	1,243	1,343	1,443

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่าปริมาณครูเพิ่มปีละเป็นจำนวนหมื่นคน โรงเรียนเพิ่มปีละนับเป็นจำนวนร้อยโรงเรียน ปริมาณที่เพิ่มมากเช่นนี้ย่อมจะต้องมีผลกระทบกระเทือนการบริหารการศึกษาอย่างแน่นอน

⁷ กองแผนงาน, กรมสามัญศึกษา, แผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงศึกษาธิการ, เอกสารอัครดำเนนา, มกราคม 2519), หน้า 1 - 9.

จากการที่นักเรียนเพิ่มจำนวนมากขึ้นดังในตารางที่ 1 และครูเพิ่มขึ้นดังตารางที่ 2 นั้น ย่อมจะมีผลกระทบต่อกิจการบริหารการศึกษา และการบริหารโรงเรียนอย่างแน่นอน โดยเฉพาะในส่วนโรงเรียนมัธยมศึกษา การบริหารภายในก็หน้าที่จะก่อให้เกิดปัญหา มาก เช่นเดียวกัน จำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี การขาดอาคารสถานที่ ขาดบุคลากร ขาดอุปกรณ์ การเรียนการสอน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับนี้ เป็นการจัดให้แก่เด็กที่อยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ เด็กในวัยนี้อยู่ในวัยหนุ่มสาว ร่างกายและจิตใจกำลังเปลี่ยนแปลง เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว พ้นจากวัยนี้ ก็จะเป็นวัยผู้ใหญ่ การจัดการศึกษาให้แก่เด็กวัยนี้จึงเป็นเรื่องยาก แม้จะมีอุปกรณ์พร้อมทุกประการ ถ้าโรงเรียนไม่สามารถจะสนองความต้องการของนักเรียนในวัยนี้ได้ ก็ย่อมจะเกิดปัญหาในสังคมต่อไป เพราะนักเรียนจะต้องดำเนินชีวิตในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เรื่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงบางอย่างอาจค่อยเป็นค่อยไป แต่บางอย่างเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน ในสภาพการเช่นนี้ โรงเรียนมัธยมศึกษาจะดำเนินงานอย่างไร จึงจะสามารถเตรียมคนในวัยรุ่นให้เหมาะสมกับสภาพที่เปลี่ยนแปลง และดำรงตนอยู่ในสังคมด้วยความสุขสบาย ปัญหาเหล่านี้ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาจะต้องพิจารณาหาทางแก้ไข และจัดการบริหารโรงเรียนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา เหมาะสมกับวัยของนักเรียนและสภาพความเป็นจริงของสังคม

การบริหารโรงเรียนมัศึกษานั้น ผู้บริหารหมายถึง ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ถือว่าเป็นบุคคลหลัก ในการอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานโรงเรียนเป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อย การศึกษาในโรงเรียนจะดีมีคุณภาพแค่ไหน อย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหารเพียงฝ่ายเดียว แต่หากต้องประกอบด้วยฝ่ายอื่น ๆ เช่น บุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ บุคลากรฝ่ายบริการ การบริหารโรงเรียนตามเกณฑ์ของกองการมัธยมศึกษา ใต้แบ่งบุคลากรออกเป็น ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียน และผู้ช่วย ฝ่ายปฏิบัติการ หมายถึง ครู อาจารย์ผู้สอน และฝ่ายบริการหมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ช่วยการเรียนการสอน เช่น ครูแนะแนว พยาบาล การเงิน พัสดุ⁸ นอกจากนี้บุคลากรจะต้องทำงานอย่างมี

⁸ สัมภาษณ์ นายประยุทธ์ ทหารแก้ว, ผู้อำนวยการกองการมัธยมศึกษา, เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2519.

ประสิทธิภาพแล้ว คุณภาพการศึกษาจะดีขึ้นได้ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของโรงเรียนในหลายลักษณะ เช่น การจัดโปรแกรมการศึกษา ให้สนองวัตถุประสงค์ของการศึกษา การจัดกิจกรรมนักเรียน การแนะแนว และการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ⁹

จึงเห็นได้ว่า การบริหารงานในโรงเรียนนั้น เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสภาวะปัจจุบัน โรงเรียนมัธยมศึกษากำลังประสบปัญหาเรื่องปริมาณนักเรียนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องเปิดสอนเป็นสองผลัด คือ ผลัดเช้า และผลัดบ่าย บางโรงเรียนมีนักเรียนเกินกว่าสาม สี่พันคน ทั้ง ๆ ที่อัตราการเพิ่มของอาคารเรียน ครู และอุปกรณ์ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น จึงทำให้หน้าเป็นห่วงเรื่องคุณภาพการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อจะได้ทราบว่าในปัจจุบัน การบริหารการศึกษาในระดับมัศึกษานั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารได้ทำงานในรูปลักษณะใด มีโครงการการบริหารงานอย่างไร ตั้งแต่ระดับกรมไปจนถึงโรงเรียน การบริหารดำเนินไปถูกต้องตามหลักการและทฤษฎีทางการบริหารการศึกษาหรือไม่ จึงควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียด ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ต้องการกำลังคนระดับกลางที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยมีทรัพยากรในวงจำกัด จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดผลตอบแทนในอัตราที่สูงสุดเท่าที่จะทำได้ ประกอบกับความต้องการของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาในระดับนี้เพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้กรมสามัญศึกษา กำหนดนโยบายในทางเปิดโรงเรียนมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น ทั้งระดับอำเภอ และระดับตำบล อย่างน้อยปีละ 100 โรงเรียน และจะให้มีการสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในโรงเรียนระดับอำเภอทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่ปีการศึกษา 2520 เป็นต้นไป¹⁰



⁹ พวงทอง ไสยวรรณ, "เกณฑ์ประเมินผลเพื่อรับรองวิद्यฐานะโรงเรียนมัธยมศึกษา", (กรุงเทพมหานคร : วิทยานิพนธ์ ครุศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 65.

¹⁰ สัมภาษณ์ ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง, รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา, เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2519.

จากสภาพปัจจุบันและปัญหาต่าง ๆ ของโรงเรียนมัธยมศึกษาดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าน่าจะได้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัย เพื่อจะได้ทราบถึงโครงสร้างระบบบริหารและปัญหาต่าง ๆ ภายในโรงเรียน ตลอดจนงานบริการที่ผู้บริหารได้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ เพื่อนำขอคนพบมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงการจัดการมัธยมศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะ เป็นผลทำให้การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมสำเร็จตามความต้องการ

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษางานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยศึกษาในหัวข้อต่อไปนี้

1. โครงสร้างระบบบริหารของโรงเรียนมัธยมศึกษา
2. งานบริหารการศึกษาภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา โดยเฉพาะงานทางด้านวิชาการ งานบริหารบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและบริการต่าง ๆ งานด้านความสัมพันธ์กับชุมชน
3. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบบริหารภายในโรงเรียนมัธยมศึกษา และงานบริหารการศึกษาทั้ง 5 ประเภท ในโรงเรียนดังกล่าว

ขอบเขตของการวิจัย

1. การวิจัยเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะงานบริหารการศึกษาของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย สายสามัญ สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา
2. โรงเรียนมัธยมศึกษาที่ใช่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย คือโรงเรียนในเขตศึกษา
3. อันได้แก่ โรงเรียนในจังหวัดนครศรีธรรมราช จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสงขลา

ชุมพร และพัทลุง รวม 5 จังหวัด โดยมีจังหวัดสงขลาเป็นที่ทำการเขต ¹¹

3. การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง งานบริหารการศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งหมายถึงงานหลัก 5 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ งานวิชาการ งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและบริการ งานสัมพันธ์กับชุมชน

4. ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ได้จากการตอบแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องจากกลุ่มผู้บริหาร กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มประชาชน และผู้บริหารการศึกษาระดับกรมสามัญศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการวิจัย

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ จะได้ทราบความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดองค์การของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา ตลอดจนงานบริหารการศึกษาต่าง ๆ ว่าผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาในปัจจุบัน ได้กระทำอะไรไปบ้าง มากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ยังจะได้ทราบเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคในการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษา จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อผู้บริหารการศึกษา และผู้บริหารโรงเรียนโดยทั่วไป นอกจากนั้นยังจะช่วยให้ผู้บริหารการศึกษาระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนมัธยมศึกษา ได้เข้าใจสภาพโรงเรียนมัธยมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบดียิ่งขึ้น ตลอดจนเข้าใจโครงสร้างของระบบบริหาร และปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยในการปรับปรุงงานในโอกาสต่อไป

คำจำกัดความ

เนื่องจากคำบางคำที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีความหมายแตกต่างกันไปโดยทั่วไป ผู้วิจัยจึงขอให้คำจำกัดความของคำบางคำ ดังต่อไปนี้

¹¹ ข้าหลวง วุฒิจันทร์ และถวัลย์ สนธิอนุเคราะห์, "พระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่กระทรวงศึกษาธิการออกเป็นเขต พ.ศ. 2516" กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 155.

- งานบริหารการศึกษา ได้แก่ งานค่านวิชากร งานบุคคล งานกิจการนักเรียน งานธุรการ การเงินและบริการ งานสัมพันธ์กับชุมชน¹²
- โรงเรียนมัธยมศึกษา หมายถึง โรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาลตามแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2503 ที่เปิดสอนตั้งแต่ มศ.1 – มศ.3 หรือ มศ.1 – มศ.5 สาย สามัญ สังกัดกองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ¹³
- ผู้บริหาร หมายถึง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาทั้งที่ประจำอยู่ใน และภายนอกโรงเรียน ผู้บริหารที่ประจำ อยู่ในโรงเรียน ได้แก่ ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการโรงเรียน ชั้นพิเศษ รวมทั้งผู้ช่วยครูใหญ่ ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ โรงเรียนชั้นพิเศษ ผู้บริหารภายนอกโรงเรียน ได้แก่ผู้ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องโดยตรง แต่มิได้ประจำอยู่ในโรงเรียน ได้แก่ศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์อำเภอ¹⁴
- นักวิชาการ หมายถึง ผู้ที่ทำหน้าที่โดยตรงค่านวิชากร อันเกี่ยวกับการเรียนการสอน ซึ่งได้แก่ ครู อาจารย์ และหัวหน้าสายวิชา¹⁵

¹² ญูญู สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 446.

¹³ ปราโมทย์ ชัยกิจ, กฎหมายและระเบียบปฏิบัติในโรงเรียนมัธยมศึกษา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 145.

¹⁴ สัมภาษณ์ นายสมาน แสงมลิ, อธิบดีกรมสามัญศึกษา, เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2519.

¹⁵ สัมภาษณ์ นายสมาน แสงมลิ, อธิบดีกรมสามัญศึกษา, เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2519.

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประชากรประกอบด้วย โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัด กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา จากจังหวัดในเขตศึกษา 3 คือ จังหวัดสงขลา ชุมพร พัทลุง สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช รวม 5 จังหวัด ซึ่งมีโรงเรียนมัธยมศึกษาในปี การศึกษา 2518ทั้งสิ้น 64 โรงเรียน

2. การสุ่มตัวอย่างประชากร การวิจัยครั้งนี้ได้ยึดจังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่างโดยเลือก มาประมาณร้อยละ 60 ของจังหวัดในเขตศึกษา 3 วิธีเลือกจังหวัดใช้วิธีสุ่มตัวอย่าง (simple random sampling) โดยใช้ตารางสุ่มตัวอย่าง ได้จังหวัดจากการสุ่มตัวอย่าง 3 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา ชุมพร และนครศรีธรรมราช

เมื่อได้จังหวัดเป็นกลุ่มตัวอย่างแล้ว ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างเช่นเดียวกับการสุ่มตัวอย่าง จังหวัด สุ่มโรงเรียนประมาณร้อยละ 50 ของโรงเรียนมัธยมในแต่ละจังหวัด ได้โรงเรียน กลุ่มตัวอย่าง 21 โรงเรียน ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนทั้ง 21 โรงเรียนตอบแบบสอบถาม ตามจำนวนต่อไปนี้

- | | | |
|----------------------|--------------|----------------------------|
| ก. ผู้บริหารโรงเรียน | ตอบแบบสอบถาม | ร้อยละ 100 |
| ข. นักวิชาการ | ตอบแบบสอบถาม | ร้อยละ 25 ของแต่ละโรงเรียน |
| ค. ประชาชน | ตอบแบบสอบถาม | โรงเรียนละ 15 คน |

จากเกณฑ์ดังกล่าว สุ่มตัวอย่างผู้บริหารภายนอกโรงเรียนได้ทั้ง 3 จังหวัด เป็นจำนวน 32 ผู้บริหารภายในโรงเรียนได้จำนวน 60 นักวิชาการจำนวน 330 และประชาชนจำนวน 215 รวมตัวอย่างประชากรทั้งหมดจำนวน 635

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการแบบการศึกษากาสนาม (field study) โดยใช้ เครื่องมือและเทคนิคในการสังเกต การสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้น เพื่อการรวบรวมข้อมูล และได้จากความคิดเห็นของกลุ่มผู้บริหาร ทั้งภายในและภายนอก โรงเรียน จากกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มประชาชน ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้บริหารการศึกษา ระดับกองและกรมสามัญศึกษา

4. การรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามไปให้ผู้ตอบแบบสอบถามตามจังหวัดและโรงเรียนที่เป็นประชากรกลุ่มตัวอย่างด้วยตนเอง และได้ทำการสังเกต สัมภาษณ์ ผู้บริหาร นักวิชาการ ประชาชน ในโอกาสนั้นด้วย ได้ขอให้ผู้ตอบแบบสอบถามส่งแบบสอบถามคืนทางไปรษณีย์

5. การเสนอข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดการเสนอข้อมูลไว้ 4 ตอน

- ตอนที่ 1 ข้อมูลแสดงสถานภาพของผู้ตอบแบบสอบถาม
- ตอนที่ 2 เสนอโครงสร้างระบบบริหาร โรงเรียนมัธยมศึกษา
- ตอนที่ 3 เสนอข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลตามลักษณะงานทั้ง 5 ประเภท
- ตอนที่ 4 เสนอข้อมูลที่เกี่ยวกับปัญหา โครงสร้างระบบบริหาร และปัญหาเกี่ยวกับงานบริหาร การศึกษาของ โรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตศึกษา 3

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้การยอดละของความถี่ของคำตอบของแต่ละคำถาม โดยแยกเป็นตารางคำตอบของผู้บริหาร นักวิชาการ และประชาชน และใช้ค่าเฉลี่ยของงานแต่ละประเภทเปรียบเทียบกัน