

4

บทสำรวจประเด็นคุณภาพการศึกษาไทย¹

ตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2514

An Exploratory Study of the Issues of Educational Quality in Thailand
from 1960 to 1971 (B.E. 2503-2514)

ชัยชาญ ปรางค์ประทานพร และศิริพร ดาบเพชร

Chaichan Prangpratanporn and Siriporn Dabphet

นิสิตปริญญาโท ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

M.A. Student (History),

Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University.

ได้รับ 14 มีนาคม 2566

แก้ไข 21 พฤษภาคม 2566

อนุมัติให้ตีพิมพ์ 31 พฤษภาคม 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ต้องการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการศึกษา ปฏิบัติการทางการศึกษา และความรับรู้ของสังคมที่มีต่อปัญหาคุณภาพในสังคมไทย ในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป ระหว่าง พ.ศ. 2503-2514

ผลการศึกษาพบว่าสงครามเย็นทำให้การเมืองและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของไทยเปลี่ยนไป นำไปสู่การร่วมมือกับต่างประเทศเพื่อปรับปรุงคุณภาพการศึกษาให้สอดคล้องตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอเมริกัน โดยเฉพาะในระบอบเผด็จการทหาร นับตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จนถึงจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2502-2516) ซึ่งระบบการศึกษาประสบปัญหาขาดสมรรถนะ นักเรียนและผู้ปกครองนิยมการศึกษาสายสามัญมากเกินไป ส่งผลทำให้นักเรียนมุ่งเรียนสายสามัญอย่างเดียวแม้จะไม่รู้จักตัวเอง นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์

¹บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริญญาานิพนธ์ เรื่อง นโยบายปฏิรูปกับคุณภาพการศึกษาไทย พ.ศ. 2520-2538

ที่ตกต่ำ และภาวะปัญญาเฟ้อ ทั้งยังทำให้เกิดชนชั้นในโรงเรียน ส่งผลเสียต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักเพราะการผลิตช่างเทคนิคขาดแคลนและไม่ได้การยอมรับ แม้รัฐจะดำเนินโครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสมแล้วแต่ปัญหายังไม่ทุเลา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบบการบริหารการศึกษาของรัฐถูกแบ่งออกเป็นสามส่วน ทำให้ไม่เป็นเอกภาพ และสามารถประสานงานได้ยาก ระดับคุณภาพการศึกษาที่สังคมรับรู้มาจากการสอบ

คำสำคัญ: คุณภาพการศึกษา การเมืองกับการศึกษา ค่านิยมการศึกษา สถานะครู

Abstract

This research aims to investigate the relationship between educational theory, educational practice, and societal awareness of quality issues in Thai society during the period from 1960 to 1971.

The study discovered that the Cold War had a profound impact on Thai politics and educational knowledge paradigm, leading to collaborations with foreign countries to enhance the quality of education in accordance with the American model of economic development, particularly during the military regime from Field Marshal Sarit Thanarat to General Thanom Kittikachorn (1959-1973). The Thai education system encountered problems, including a shortage of qualified teachers, a preference for vocational education, and social class divisions, which resulted in poor academic performance, increased functional illiteracy, and a shortage of technical workers, affecting industrial development. Although the state implemented a comprehensive high school project, the divided education management system hindered coordination, and the quality of education was assessed through exam results and recognized by society. Furthermore, the education system's management by the state was divided into three separate components, which prevented a unified and effective approach, and negatively affected industrial development by producing unskilled technical workers who were not accepted by the industry.

Keywords: Quality of Education, Politics and Education, Values of Education, Teacher Status

บทนำ

หน้าที่ของสถาบันการศึกษาในสังคม คือ การจัดการศึกษาให้แก่สมาชิกในสังคมให้มีคุณภาพตามที่สังคมกำหนด คุณภาพในเชิงการศึกษานั้นเป็นคำที่มีความหมายกำกวม ดังนั้น ยูเนสโกจึงกำหนดนิยามอย่างแคบไว้ว่าหมายถึงมาตรฐานทางวิชาการ (Academic Standards) ความรับผิดชอบทางการศึกษา (Educational Accountability) และความตรงประเด็นทางการศึกษา (Educational Relevance)¹ ในการวิจัยนี้ยึดเอามาตรฐานทางวิชาการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการเป็นสิ่งที่สามารถวัดได้อย่างชัดเจน โดยมีปัจจัยที่ควบคุมโดยตรง คือ คุณภาพครู ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางกายภาพ นโยบายของรัฐ และปัจจัยทางสังคม

ประเด็นวิจัยนี้เคยมีผู้ศึกษามาก่อนแล้วแม้จะไม่ตรงกันเสียทีเดียว คือ มโนทัศน์ของมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาดั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสิ้นสุดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2411-2475) ของปิยนาด บุนนาค (2548) อันมีสมมติฐานคือ ระบบการศึกษาของไทยมีมโนทัศน์เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษามาตั้งแต่ต้น โดยยกหลักฐานเกี่ยวกับกระบวนการวัดและประเมินผลมาแสดงอย่างเป็นรูปธรรม² แต่งานวิจัยดังกล่าวยังให้ความสนใจต่อปฏิริยาที่สังคมมีต่อระบบการศึกษาน้อยเกินไป และไม่สัมพันธ์เสียทีเดียวกับการศึกษาร่วมสมัยที่ก่อตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา ขณะเดียวกันงานวิจัยอีกกลุ่มสนใจปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อปัญหาของการศึกษาร่วมสมัย ที่แม้จะน่าตื่นตาตื่นใจแต่ก็ยังเข้าไม่ถึงรากเหง้าของปัญหาคุณภาพการศึกษา เช่น งานของวันทนา เลิศสินไทย (2523)³ เสน่ห์ จามริก (2526)⁴ Silaporn Nakornthup (1986)⁵ และงานที่

¹UNESCO. (2019). Educational Quality. *UNESCO Thesaurus*. (Online)

²ปิยนาด บุนนาคและคณะ. (2548). มโนทัศน์ของมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาดั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสิ้นสุดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ.2411-2475). หน้า 3.

³วันทนา เลิศสินไทย. (2523). นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษามัคบังคัของประเทศไทย พ.ศ. 2503-2520.

⁴เสน่ห์ จามริก. (2526). การเมืองกับการศึกษาของไทย.

⁵Silaporn Nakornthap. (1986). *Educational Policy and Politics in Thailand: A Case Study of Education Reform, 1973-1977*.

ร่วมสมัยที่สุด ได้แก่ งานของภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ (2565) จำนวน 2 ชิ้น¹ งานวิจัยกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐว่ามีผลสร้างปัญหาอย่างไร และสัมพันธ์กับปรากฏการณ์หรือเกิดปฏิกิริยาตอบกลับจากสังคมอย่างไร

จะเห็นได้ว่าการศึกษเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษามีอยู่อย่างจำกัด ส่วนงานวิจัยทางครูศึกษาส่วนใหญ่จะเน้นวิจัยในกรณีศึกษาที่มีเฉพาะตัวจนละเอียดบริบทภาพรวม การศึกษาสถานภาพการวิจัยของอภิชัย พันธเสนและคณะ (2558) พบว่างานวิจัยทั้งหมด 7,410 เรื่อง ในสาขาครูศึกษา นับจาก พ.ศ. 2535-2557 ส่วนใหญ่เป็นงานด้านการบริหารการศึกษา ร้อยละ 40.35 และแนวทางการจัดการศึกษาร้อยละ 19.53 ตามลำดับ² การเพิ่มปริมาณชิ้นงานวิจัยอย่างมหาศาลระหว่าง พ.ศ. 2546-2548 อาจสัมพันธ์กับการนำงานวิจัยไปใช้อื่นปรับตำแหน่งของข้าราชการครู

ช่องว่างของการศึกษาวิจัยที่เกิดขึ้น คือ การวิจัยทางประวัติศาสตร์ในประเด็นคุณภาพของการศึกษา ซึ่งอาจทำให้เข้าใจวิธีคิดเบื้องหลังความล้มเหลวของการจัดการศึกษาโดยรัฐที่แม้จะพยายามปฏิรูปการศึกษาด้วยสรรพกำลังทั้งหมดตลอดทศวรรษ 2540-2550 ก็ตาม ช่องว่างนี้ชี้ชวนให้ศึกษาต่อไปถึงผลจากการนำความคิดไปสู่การปฏิบัติ และความรับรู้ที่สังคมป้อนกลับมา ในมิติของการจัดการศึกษาโดยรัฐ ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง 3 พื้นที่นี้เป็นกลไกที่แท้จริงของการตัดสินใจเชิงนโยบายมาโดยตลอด³

อย่างไรก็ตาม บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของปริญญานิพนธ์นโยบายปฏิรูปกับคุณภาพการศึกษาไทย พ.ศ. 2520-2538 ภายใต้บทความนี้ต้องการสำรวจสภาพพื้นฐานการจัดการคุณภาพการศึกษา นับจากการวางแผนการศึกษาแห่งชาติที่ผูกโยงเข้ากับการพัฒนาการเศรษฐกิจแบบอเมริกัน ใน พ.ศ. 2503 จนถึง พ.ศ. 2514 อันเป็นปีกก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง อันเป็นผลมาจากค่านิยมเรียนสายสามัญที่ไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งจะเป็นฐานให้แก่การจัดการศึกษาในทศวรรษ 2520 เป็นต้นไป และถึงแม้ว่าจะไม่ได้กล่าวถึงในบทความนี้ เนื่องจากพื้นที่อันจำกัด แต่การปฏิรูปการศึกษาของรัฐใน พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2542 ทั้งสองครั้งล้มเหลว เพราะให้ความสำคัญกับปัจจัยที่กำหนดคุณภาพไม่เพียงพอ

¹ ได้แก่ ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2565). *เลาะตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย: ว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการศึกษาในสังคมไทยจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐการรัฐประหารและระบบราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2562.*; ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์. (2565). *เครื่องแบบ ทรงผม หน้าเสาทอง ไม่เรียว: ประวัติศาสตร์วินัยและการลงทัณฑ์ในโรงเรียนไทย.*

² อภิชัย พันธเสนและคณะ. (2558). *การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการจัดการศึกษาไทย: ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา (2535-2558).* หน้า 96-97.

³ ศิวรักษ์ ศิวรมย์. (2540). *ประวัติศาสตร์การศึกษา.* หน้า 1-3

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สำรวจความสัมพันธ์ระหว่างความคิดทางการศึกษา ปฏิบัติการทางการศึกษา และ ความรับรู้ของสังคมที่มีต่อปัญหาคุณภาพในสังคมไทย ในบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่ เปลี่ยนไป ระหว่าง พ.ศ. 2503-2514 อันเป็นรากฐานให้แก่การปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ. 2517 ตลอดจนสถานการณ์ทางสังคมของขบวนการนิสิตนักศึกษา

ขอบเขตของการวิจัย

วิธีคิดและนโยบายการจัดการศึกษาของรัฐในระบบโรงเรียน ผลการสอบหรือการวิจัย ซึ่งอาจบ่งชี้คุณภาพการศึกษาได้ ระหว่าง พ.ศ. 2503 – 2514 และความรู้ของสังคมที่มี ต่อสภาพดังกล่าว

กรอบความคิดที่ใช้วิจัย

กรอบแนวคิดที่ใช้วิจัย คือ กรอบคิดทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ซึ่ง ใช้ร่องรอยกิจกรรมของมนุษย์มาเป็นหลักฐานเพื่ออธิบายพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของ สังคมมนุษย์ นอกจากนั้นยังใช้ความคิดทางครุศึกษามาพิจารณาประกอบกันเพื่อให้เข้าใจบริบท ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่ กรอบแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาที่ ได้มาตรฐานหรือการยอมรับจากสังคม และดำเนินอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบ

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิจัยจาก เอกสารเป็นหลักมีขั้นตอน ดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 เก็บข้อมูลจาก หนังสือ เอกสารจดหมายเหตุ ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
 - 1.2 ศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานวิจัย บทความทั้งในทางครุศึกษาและ ในทางมนุษยศาสตร์- สังคมศาสตร์ มาประกอบกัน
2. การวิเคราะห์ข้อมูล
 - 2.1 จัดแบ่งประเภทหมวดหมู่ (Categories) จัดระบบของข้อมูลข้อมูลตามประเด็นที่ กำหนดไว้
 - 2.2 นำมาวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytical Induction) คือใช้การตีความหมาย และการวิเคราะห์แบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

3. การสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อเสนอเป็นคำตอบเป็นข้อสรุปจากข้อมูลที่เป็นรูปธรรม โดยการใช้การบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เป็นข้อเสนอเพื่อการนำไปใช้

ผลการวิจัย

1. พื้นฐานของการจัดการศึกษาของไทย: สงครามเย็น องค์ความรู้แบบใหม่

การที่รัฐไทยเข้าร่วมสงครามเกาหลีใน พ.ศ. 2493 คือจุดเริ่มต้นของการเลือกข้างโลกเสรีอย่างเป็นทางการ และทำให้มีบรรยากาศของการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้น แนวโน้มของการต่อต้านและความหวาดระแวงจะแทรกซึมอยู่ในนโยบายของรัฐทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนการศึกษา หากไม่มีสงครามเย็น รัฐอาจมีดำริเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา ในแบบของตนเองก็ได้ แต่ภายใต้ระเบียบโลกใหม่ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) จะมีบทบาทในฐานะพื้นที่กลางสำหรับกำหนด ทิศทางในการจัดการศึกษาร่วมกัน ไม่มีประเทศใดจัดการศึกษาอย่างโดดเดี่ยวอีกต่อไป¹ ไทยซึ่งเข้าร่วมองค์การสหประชาชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2489 จึงได้เข้าร่วมกับยูเนสโกใน พ.ศ. 2492 และภายใต้ระเบียบโลกใหม่ดังกล่าวมา องค์ความรู้ทางการศึกษาแบบอเมริกันได้เข้ามาใหม่ มาพร้อมกับปรัชญาการศึกษาแบบปฏิบัตินิยม (Pragmatism) และการศึกษาแบบพัฒนาการ (Progressive Education) ซึ่งมีนักคิดคนสำคัญ คือ จอห์น ดิวอี้ ที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ ลงมือปฏิบัติเอง ร่องรอยที่ชัดเจนที่สุดเห็นได้จากแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 กำหนด ให้การจัดการศึกษาจะต้องมีจริยศึกษา พุทธศึกษา พลศึกษา และหัตถศึกษาทั้ง 4 แนวให้ สมดุลกัน² โดยหัตถศึกษาเป็นสิ่งที่เพิ่มเข้ามาใหม่

นอกจากนั้น ความรู้แบบใหม่ยังได้รับการส่งเสริมผ่านความช่วยเหลือที่มาจาก ต่างประเทศ โดยเฉพาะความร่วมมือโดยเฉพาะกับยูเนสโกนั้นทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์มาก ในระยะแรกยูเนสโกจัดตั้งโครงการระยะ 10 ปีเพื่อปรับปรุงการศึกษา ตั้งแต่ พ.ศ. 2494-2503 และได้ริเริ่มกิจกรรมต่างๆ รวมถึงให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค สนับสนุนอุปกรณ์ ส่ง ผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษา เช่น การจัดทำโครงการ เงินทุนแบบให้เปล่าหรือการสนับสนุนให้ ได้เงินกู้ระยะยาวดอกเบี้ยต่ำหรือไม่มีดอกเบี้ยเลย ซึ่งทำให้ในระยะยาวเท่ากับได้เงินเปล่าๆ นั่นเอง³

¹อุดมลักษณ์ คำเนินเนตร. (2509, พฤษภาคม-ธันวาคม). ยูเนสโกกับแผนการศึกษา. *จันทร์เกษม*. (พิเศษ): 90-94

²พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494. (2494, 19 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 68 ตอนที่ 38. หน้า 486.

³สีปพนท์ เกตุทัต. (2522, กุมภาพันธ์-มีนาคม). อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการศึกษาไทย. *วารสารการศึกษาแห่งชาติ*. 13(3): 2-3.

นอกจากยูเนสโกแล้ว รัฐบาลไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกันผ่านโครงการศึกษาชนบทอีกด้วย แต่ด้วยพื้นที่อันจำกัด จะขอกล่าวถึงเฉพาะโครงการที่สัมพันธ์กับปัจจัยที่ควบคุมคุณภาพการศึกษาจำนวน 2 โครงการ เนื่องจากสัมพันธ์โดยตรงกับประเด็น ได้แก่

1) โครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสม (คมส.) เป็นโครงการที่ในอังกฤษและแคนาดาจัดตั้งขึ้นเพื่อสลายโรงเรียนรูปแบบเก่าที่มีลักษณะแบ่งแยกชนชั้น แต่ในแง่พัฒนาการ คมส. เป็นโครงการที่พัฒนาต่อมาจากโครงการปรับปรุงการศึกษาที่จังหวัดฉะเชิงเทราและชลบุรี เมื่อ พ.ศ. 2494 และ 2497 ตามลำดับ เนื่องจากโครงการทั้งสองมีข้อค้นพบ คือ การออกแบบหลักสูตรและการเรียนการสอนที่ยืดหยุ่นพอจะช่วยแก้ไขอัตราการสอบตก การออกกลางคัน และการขาดเรียนบ่อยครั้งได้¹

โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาค (พ.ศ.) ของภาคศึกษาที่ 11 (นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ สุรินทร์) โดยเริ่มดำเนินการใน พ.ศ. 2503 ภายหลังจากที่กระทรวงได้ส่งคณะศึกษาดูงานไปยังประเทศอังกฤษ² ก่อนจะกลับมาดำเนินการจัดโรงเรียนที่มีหลักสูตรแบบกว้าง เปิดให้นักเรียนได้เรียนทั้งวิชาการและอาชีพอย่างสมดุลเพื่อให้ได้ค้นพบตัวเองผ่านการลงมือทำ ผลสำเร็จของโครงการ คือ สามารถแก้ไขปัญหาเด็กเรียนไม่จบเรียนสายสามัญจนล้นได้ในระดับหนึ่ง ตลอดจนดึงดูดนักเรียนให้ศึกษาต่อในท้องถิ่น³ ในเวลาต่อมามีโครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสมใหม่ (The New Comprehensive School Project) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการวิจัยการมัธยมศึกษาและพัฒนากำลังคนและ USOM ปรับปรุงโรงเรียนมัธยมในจังหวัดต่างๆ ให้เป็นไปตามแนวทางนี้ โดยแบ่งออกเป็นโครงการที่ 1 สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนเกินกว่า 1,000 คนขึ้นไป และโครงการที่ 2 สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 300 คน⁴

โรงเรียนที่ได้รับการปรับปรุงตามแนวทางดังกล่าวเท่าที่สามารถระบุได้และยังเปิดการเรียนการสอนอยู่ในปัจจุบัน เช่น โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย โรงเรียนพิบูลวิทยาลัย โรงเรียนร้อยเอ็ดวิทยาลัย โรงเรียนเบญจมราชรังสฤษฎ์ โรงเรียนอุดรพิทยานุกูล โรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย โรงเรียนอยุธยาวิทยาลัย เป็นต้น⁵

¹สมศรี เทพนุกูล. (2514). การวิเคราะห์ระบบบริหารโรงเรียนมัธยมแบบประสม. หน้า 7.

²สจช. (2512-2514). เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กองกลาง (2) ศธ 30.1/5 โครงการศึกษาชนบท (8 ก.ค. 2512 - 15 มิ.ย. 2514). ; บทความที่แปลจากเอกสารของฝ่ายยูเนสโกระบุว่าเลียนแบบมาจากโรงเรียนไฮสกูลของอเมริกา ดู ชัยโรจน์ ชัยอินคำ. (2510). ความเป็นมาของโรงเรียนมัธยมแบบประสมในประเทศไทย. วารสารแนว. 2(5): 10.

³สจช. (2514). เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ กองกลาง สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2) ศธ 30.1/29 ปีที่ 1 โครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ.

⁴ชัยโรจน์ ชัยอินคำ. (2510). เล่มเดิม. หน้า 13-17.

⁵สมศรี เทพนุกูล. (2514). เล่มเดิม. หน้า 8.

2) **โครงการฝึกหัดครูชนบท** โครงการนี้อาจจะเริ่มต้นขึ้นก่อน พ.ศ. 2500 ไม่นานนัก โดยเป็นโครงการที่ดำเนินการร่วมกันกับโครงการศูนย์การศึกษาอบรมผู้ใหญ่จังหวัด อุบลราชธานี (ศ.อ.ศ.อ.) การอบรมเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ครูในชนบทเพื่อให้มีลักษณะการถ่ายทอด ที่ทันสมัย ได้ดำเนินการที่โรงเรียนฝึกหัดครูอุบลราชธานีเป็นแห่งแรก ครูที่ผ่านการฝึกในโครงการนี้ จะต้องฝึกสอนโดยร่วมมือกับครูในโรงเรียน และจะต้องพัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสมกับ โรงเรียนในท้องถิ่น เพื่อให้สัมพันธ์กับการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะในด้านสุขอนามัย¹ ผลจากการดำเนินโครงการนี้ในเวลาต่อไปจะขยายผลไปสู่การปรับปรุงโรงเรียนฝึกหัดครูทั่วประเทศ ซึ่งในอนาคตจะกลายเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ

โครงการทั้งสองจะเห็นว่าเป็นจุดพลิกผันใหญ่ในการจัดการศึกษาของไทย เพราะส่งผล โดยตรงถึงสถานศึกษา นับตั้งแต่โรงเรียนขนาดใหญ่ที่มักจะเป็นโรงเรียนประจำจังหวัดมาแต่เดิม ปัจจุบันเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและมีการแข่งขันสูง ตลอดจนโรงเรียนฝึกหัดครูในส่วนภูมิภาคที่ ต่อมาจะเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ จึงกล่าวได้ว่าโฉมหน้าของการศึกษาไทยในปัจจุบันที่สังคม ไทยรับรู้จึงเป็นผลมาจากรากฐานที่โครงการทั้งสองวางไว้

อย่างไรก็ตาม การจัดการฝึกหัดครูและการออกแบบโรงเรียนให้ได้มาตรฐาน เป็นธรรมดา ที่จะไม่สามารถขยายผลให้ครอบคลุมสถาบันการศึกษาทั้งหมดได้ ในทางเทคนิคแล้วย่อมมอง ได้ว่าปริมาณกับคุณภาพเป็นปัจจัยที่แปรผกผันกัน หากทำการผลิตในปริมาณมากย่อมควบคุม คุณภาพได้ยาก แต่หากควบคุมคุณภาพจนดีเลิศจะเหลือผลผลิตเพียงจำนวนน้อย เป็นเรื่อง ที่เข้าใจได้สำหรับรัฐที่อ้างหลักการประชาธิปไตย (ไม่ว่าจะโดยแท้จริงหรือไม่ก็ตาม) จำต้อง ทำการศึกษาให้ครอบคลุมประชากรส่วนใหญ่เพราะสัมพันธ์กับการสร้างความเป็นพลเมือง และต้องยอมลดความเข้มงวดในการควบคุมคุณภาพลงบ้าง² มิเช่นนั้น ทรัพยากรทางการศึกษา ก็จะถูกจัดให้กับคนส่วนน้อยซึ่งไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง มุมมองการพัฒนาแบบปริมาณจึงนำมามอง ที่เน้นคุณภาพ

2. การขยายตัวของระบบการศึกษาในเชิงปริมาณ

โรงเรียนในชนบทไทยหลายโรงเรียนอาจจะมียุถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โรงเรียนเหล่านี้มักจะตั้งใกล้กัน เพราะกำหนดไว้ว่ารัฐต้องการตั้ง

¹สุดาตวง กำเนิดเพชร. (2506). ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอบรมครูประจำทางที่ยังไม่มีวุฒิทางครู ตามโครงการฝึกหัดครูชนบท. หน้า 6- 8.

²ดูการอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับทวิลักษณ์ระหว่างปริมาณและคุณภาพที่ผู้จัดการศึกษาต้อง เลือกเพียง อย่างเดียวได้ที่ Alain Mounier, and Phasina Tangchuang. (2010). *Education and Knowledge in Thailand: The Quality Controversy*.

โรงเรียนมากกว่าตำบลละหนึ่งแห่งเพื่อจูงใจเด็กให้ได้เรียนใกล้บ้าน แต่ก็ยังไม่สามารถเกณฑ์เด็กได้เต็มที่¹ จนถึง พ.ศ. 2497 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น แนวโน้มในการบริหารจัดการเปลี่ยนไป เช่น ในประเทศอังกฤษพยายามยุบโรงเรียนขนาดเล็กมาหลอมเข้าเป็นโรงเรียนขนาดใหญ่² แต่ประเทศไทยซึ่งมีปัญหาที่เรียนไม่พอ ชำด้อยคุณภาพมาก่อนแล้ว ทั้งยังต้องเผชิญกับขยายตัวของประชากรที่เพิ่มถึงร้อยละ 3 ต่อปี จึงไม่สามารถจะยุบโรงเรียนได้โดยเด็ดขาด และมีการเกณฑ์เด็กให้มาเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงระดับร้อยละ 96.4 ใน พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดที่เคยมีมา แต่หม่อมหลวงปิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาในขณะนั้นได้กล่าวว่า “เป็นเรื่องโศกนาฏกรรมอย่างเศร้าที่สุด ถ้าเราสามารถจะเกณฑ์เด็กมาโรงเรียนได้มากๆ แต่เราไม่สามารถจะให้การศึกษาก็ได้”³ แสดงให้เห็นว่าอย่างน้อยกระทรวงศึกษาธิการรับรู้ว่าการเพิ่มปริมาณจำนวนผู้เรียนนำมาซึ่งการลดคุณภาพลงไปด้วย

การขยายการศึกษาให้ครอบคลุมนั้นจำเป็นต้องใช้เงินมาก จนถึง พ.ศ. 2503 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในการเปิดการประชุมครูสภาชนให้ที่ประชุมพิจารณาหาแหล่งงบประมาณเพื่อการศึกษาแหล่งอื่นด้วยนอกจากการพึ่งงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียว แต่ถึงกระนั้นงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการได้รับเป็นอันดับ 1 หรือ 2 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดติดต่อกัน 2-3 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะจำเป็นต้องขยายโรงเรียนให้ทันกับการขยายตัวของประชากรซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูง⁴ พร้อมกับประกาศว่านับจาก พ.ศ. 2503-2505 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปีจนถึงร้อยละ 18 ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด เป็นสิ่งที่กล้าประกาศว่า “รัฐบาลในสมัยก่อนๆ ไม่มีรัฐบาลใดทำเช่นนี้เป็นอันขาด”⁵

ดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นว่ารัฐลงทุนกับการศึกษาไปไม่น้อย แต่ในทางปฏิบัติ เงินส่วนใหญ่จัดสรรไปกับค่าอาคารสถานที่ เงินเดือนครู ส่วนที่ใช้เพื่อยกคุณภาพการศึกษาโดยตรงนั้น มีอยู่จำกัด⁶ ตัวอย่างการจัดสรรงบประมาณของกรมวิสามัญศึกษาใน พ.ศ. 2499 จำนวน

¹จารุวรรณ ไวยเจตน์. (2516). การศึกษาภาคบังคับของไทยในระยะ 10 ปี ก่อน พ.ศ.2475. หน้า 56-57.

²สจข. (2497). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.27/81 เรื่อง ปาฐกถาเรื่อง “ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา” ของ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ณ ครูสภา.

³หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล. (2501, มีนาคม). คำปราศรัยของหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทางสถานีวิทยุศึกษา ณ วันขึ้นปีใหม่ พ.ศ.2501. วิทยาสาร. 57(3):171-172.

⁴ป้วย อึ้งภากรณ์. (2559). การศึกษา. ใน ทศนะทางการศึกษา. หน้า 8.

⁵วันทนา เลิศสินไทย. (2523). นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ.2503-2520. หน้า 117.

⁶แหล่งเดิม. หน้า 116. ; สภาพเช่นนี้ยังดำรงอยู่จนถึง พ.ศ.2523 เป็นอย่างน้อย ดู สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2522, ธันวาคม-2523, มกราคม). การอภิปรายร่วมในหัวข้อสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการศึกษา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 14(2): 35.

13 โครงการ เป็นมูลค่ากว่า 314 ล้านบาท¹ ช่วยให้พอเห็นภาพรวมได้ว่าเงินส่วนใหญ่ใช้ไปกับการจัดสร้างอาคารสถานที่ การจัดหาที่ดินเพื่อตั้งโรงเรียน การให้ทุนเพื่อโอกาสทางการศึกษา เงินอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ ส่วนน้อยใช้ไปกับการพัฒนาวิทยฐานะของครู และไม่มีส่วนใดที่ลงทุนกับหนังสือเรียน หรือการพัฒนาสื่อทางการศึกษา

วิธีคิดของรัฐให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงวัตถุและปริมาณเพียงอย่างเดียว จึงมีเพียงการสอบเท่านั้นที่เป็นมาตรวัดคุณภาพการศึกษาที่วัดได้มากที่สุด ระเบียบการวัดและประเมินผลใน พ.ศ. 2503 กำหนดให้นักเรียนต้องสอบคะแนนรวมทุกวิชาให้ได้ไม่ต่ำกว่า 500 จาก 1,000 คะแนนจึงจะถือว่าผ่าน แต่การสอบไล่เป็นการตัดสินเพียงครั้งเดียว โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยและพัฒนาการอื่นๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียน แม้กระทั่งนักเรียนสอบตกวิชาเดียวก็ต้องเรียนซ้ำทั้งปี รวมทั้งวิชาที่สอบผ่านแล้วด้วย ทำให้ครูเน้นให้นักเรียนสอบได้จนละเลยการเรียนรู้ในมิติด้านอื่น แต่ผลการสอบก็ไม่เคยนำไปใช้เป็นสารสนเทศเพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพขึ้นแต่อย่างใด²

หากถือว่าการสอบตกแสดงให้เห็นถึงความด้อยคุณภาพ ผลจากการสอบไล่ใน พ.ศ. 2504 พบว่านักเรียน ป.1-4 ทั่วประเทศอาณัติสอบตกทั้งสิ้น 424,992 คน คือ ร้อยละ 13.84 ของนักเรียนทั้งหมด แต่นักเรียนสอบตกโดยปริยายเพราะขาดสอบกับที่สอบตกจริงๆ ในสนามสอบรวม 705,028 คน (ร้อยละ 21.05) ทำให้ต้องเรียนซ้ำชั้นใหม่ การประเมินในรอบ 10 ปีของกระทรวงศึกษาธิการบ่งชี้ว่าสถานการณ์การสอบตกหนักหนาถึงขนาดว่าในมีผู้จบการศึกษาภาคบังคับ (ป.4) เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ในชั้นประถมปีที่ 1 ขึ้นประถมปีที่ 2 ก็สอบผ่านเพียงร้อยละ 50 ในปีการศึกษา 2516 - 2517 พบว่าบางเขตการศึกษามีผู้ที่สอบจบชั้นประถม 4 เพียงร้อยละ 29 เท่านั้น การสอบไม่ผ่านเช่นนี้เกิดขึ้นในโรงเรียนร้อยละ 80 ขึ้นไป³

3. การเมืองในการจัดการศึกษา: สภาการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ

ในทศวรรษ 2490 ขณะที่โลกเข้าสู่สงครามเย็น ไทยเลือกข้างโลกเสรีตั้งแต่ พ.ศ. 2493 จึงได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและบริวารอย่างมหาศาล ความช่วยเหลือที่ได้รับเกิดขึ้นในฝั่งกองทัพก่อน จากนั้น สหรัฐอเมริกาจึงได้จัดสรรเงินและผู้เชี่ยวชาญมาผลักดัน

¹สจช. (2499). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สป.5.1/28 โครงการของกรมวิสามัญศึกษา.

²สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2529). การประเมินผลการเรียนระดับมัธยมศึกษา: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารวิธีวิทยาการวิจัย. 1(1): 1-15.

³อรุณ จันทวานิช. (2522, ตุลาคม-พฤศจิกายน): การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการประถมศึกษา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 14(1): 22.

โครงการพัฒนาชนบทในที่ห่างไกลของประเทศไทยจำนวนมาก เพื่อทำสงครามแย่งชิงมวลชนกับพรรคคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีพรมแดนใกล้ชิดอินโดจีน นำไปสู่การตัดถนนหลวง การคิดพันธุ์ข้าว สร้างโรงพยาบาล ชลประทาน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้กรุยทางให้รัฐไทยเข้าถึงผู้คนในชนบทนับล้านคนได้อย่างใกล้ชิด ทั้งยังประสบความสำเร็จในการเผยแพร่วัฒนธรรมอเมริกัน เพื่อให้ไทยเป็นป้อมปราการทั้งทางทหารและทางจิตวิทยาในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์¹ จนถึงช่วงต้น พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมืองในขณะนั้นกำลังรับการผ่าตัดใหญ่ที่สหรัฐอเมริกาจึงได้มีโอกาสหารือกับรัฐบาลอเมริกันหลายครั้งและทำให้ถูกโน้มน้าวไปในทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคเอกชนมากขึ้น ดังนั้นเมื่อยึดอำนาจอีกครั้งจากพลตรีถนอม กิตติขจร เขาออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 (5 ธันวาคม พ.ศ. 2501) เพื่อให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีพร้อมกับคำสัญญาว่าจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่ขึ้นมาแข่งขันกับเอกชน รวมทั้งไม่ยึดกิจการของเอกชนไปเป็นของรัฐด้วย ซึ่งสวนทางกับแนวทางการจัดการศึกษาโดยสิ้นเชิง ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้า

สฤษดิ์มีลักษณะนิยมคนเก่งอยู่แล้ว แนวทางการทำงานของสฤษดิ์จึงมักจะทำงานผ่านเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ หรือ “เทคโนแครต” ที่มักจะจบการศึกษาจากประเทศในโลกรตะวันตก และมักจะสมานานเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยที่สฤษดิ์จะให้อิสระในการทำงาน ให้การเข้าถึงได้โดยตรง คอยปิดเป่าปัญหาในระบบราชการ เพื่อให้เทคโนแครตวางแผนได้โดยอิสระ ผลงานที่สำคัญอย่างหนึ่งของเทคโนแครต คือ การโอนหน่วยงานที่เป็นแกนสำคัญของระบบราชการมาอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจจนทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถสั่งการเหนือกลไกรัฐทุกภาคส่วนได้โดยตรงเป็นครั้งแรก² หน่วยงานที่สำคัญที่ควรกล่าวถึงในที่นี้ คือสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือ “สภาพัฒน์” และสภาการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ทั้งสองหน่วยทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาให้ประสานกันเมื่อแนวโน้มคือ ธนาकरโลกซึ่งเป็นผู้ให้กูรารายใหญ่สนับสนุนให้ประเทศที่กู้ยืมวางแผนระยะ 5 ปี³ รัฐบาลจึงเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะ 5 ปี ภายใต้การนำของสภาพัฒน์ ส่วนมิติของการศึกษาก็มีแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีแผนพัฒนาระยะ 5 ปีรองรับ

หน่วยงานแบบนี้เปิดพื้นที่ให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินนโยบายข้ามวาระการดำรงตำแหน่ง รัฐบาลได้อย่างต่อเนื่องตราบใดที่ผู้เชี่ยวชาญกับผู้มีอำนาจยังมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน สภาของ

¹ ฐิติ พวงศัเจริญ. (2563). การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2475-2540). หน้า 212-221.

² แหล่งเดิม. หน้า 265.

³ อุดมลักษณ์ คำนิ่งเนตร์. (2509, พฤษภาคม-ธันวาคม). ขุนสภากับแผนการศึกษา. จันทรเกษม. พิเศษ(90-94):

ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้จะช่วยเป็นเสาหลักการอำนวยความสะดวกทางนโยบายให้ผู้มีอำนาจ โดยที่ผู้นำไม่จำเป็นต้องรู้รายละเอียดทุกอย่าง ผู้มีอำนาจเพียงเลือกใช้คนและบังคับใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวาระทางการเมืองของตนเท่านั้น แต่ก็เชื่อว่าผู้มีอำนาจโดยเฉพาะสภชตม์จะคล้อยตามผู้เชี่ยวชาญทุกครั้งไป ข้อเสนอใน พ.ศ. 2502 ของหม่อมหลวงปิ่นซึ่งเป็นทั้งรัฐมนตรีและผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา คือ ให้สภาการศึกษาแห่งชาติวางโครงการขนาดใหญ่จำนวน 5 โครงการด้วยกัน ประกอบไปด้วย (1) โครงการจัดการศึกษาเพื่อรากฐานประชาธิปไตย (2) โครงการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ (3) โครงการจัดการศึกษาภาคผนวกของประชาชน (4) โครงการส่งเสริมการศึกษาในส่วนภูมิภาค และ (5) โครงการร่วมมือกับประชาชนในการจัดการศึกษา แม้จะไม่นับว่าสภชตม์คิดเห็นกับโครงการทั้งห้าอย่างใด แต่อย่างน้อยที่สุด เอกสารจดหมายเหตุบ่งชี้ว่าการดำเนินโครงการของกระทรวงศึกษาธิการและสภาการศึกษาไม่ได้ดำเนินไปตามกรอบที่วางไว้¹

การตัดสินใจทางการเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ลงรอยที่สุดเกิดขึ้นหลังการออกสัญญาของสภชตม์ คือ การโอนครูและโรงเรียนประชาบาลออกจากกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน พ.ศ. 2509 โดยรัฐบาลอ้างเหตุว่าเป็นนโยบายเก่า แต่ต้องนำมาบังคับใช้ก็เพื่อตั้งท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาตามแบบอย่างของประเทศประชาธิปไตยทั่วไป² ในขณะที่มีผู้เชื่อว่าแรงจูงใจหลักคือต้องการครุมาาร่วมต่อต้านคอมมิวนิสต์ และเพื่อเป็นฐานเสียงให้พรรคสหประชาไทยของรัฐบาลมากกว่า³ ส่งผลให้การจัดการศึกษาของรัฐถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนการวางแผนขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนปฏิบัติการจัดการศึกษาซึ่งแต่เดิมขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ถูกแบ่งกำลังส่วนใหญ่ไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย และจนถึง พ.ศ. 2514 สถานการณ์การจัดการศึกษาภายใต้กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ดีขึ้น นักเรียนของโรงเรียนประชาบาล

สอบไล่ตกและต้องเรียนซ้ำชั้นถึง 4 แสนคน จากจำนวนนักเรียนในสังกัดทั้งหมด 4.4 ล้านคน นักเรียนซ้ำชั้นปีละมากๆ ต่อเนื่องกัน นักเรียนขาดแคลนทุนทรัพย์ ครูขาดแคลน แต่โรงเรียนประชาบาลเพิ่มขึ้นปีละ 300-500 หลัง โรงเรียนที่มีอยู่บางแห่งก็กันแดดกันฝน

¹สจช. (2501). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวง ปิ่นมาลากุล สบ 5.2.2.1/2 ปีที่ 1 นประมาณในการจัดแนวการศึกษาชาติ.

²พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2509. (2509, 16 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 83 ตอนที่ 79 ก. หน้า 14.

³วันทนา เลิศสินไทย. (2523). นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ.2503- 2520. หน้า 146-152.

ไม่ได้ แม้ปัญหาดังกล่าวอาจมองได้ว่าดำรงอยู่โดยตลอดก่อนมติ ครม. แต่ก็เห็นได้ชัดว่าในเมื่อ การโอนการศึกษาประชาบาลไปให้แก่กระทรวงมหาดไทยนั้นอยู่บนฐานคิดทางการเมือง การพัฒนาการศึกษาให้เกิดผลลัพธ์ในทางที่ดีจึงเป็นไปได้ยาก

ตลอดทศวรรษ 2490- 2500 ในทางการศึกษา หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล คือ นักการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญที่สุด หม่อมหลวงปิ่นเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีเพราะคาดหวัง การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจทั้งในเชิงนโยบายและในการจัดสรรงบประมาณ ฝ่ายรัฐที่มาจากการยึดอำนาจก็คาดหวังว่านักการศึกษาจะสนับสนุนวิสัยทัศน์ของตนเอง ตลอดจนร่วมมือในการบั่นทอนภัยคุกคามลัทธิคอมมิวนิสต์ โรงเรียนเอกชนซึ่งถูกระแวงมาโดยตลอดว่า จะเป็น แหล่งเผยแพร่ลัทธิการเมืองที่ไม่พึงประสงค์ ทำให้รัฐกับเทคโนโลยีรวมกันออกจำกัดการขยายตัว ของการศึกษาเอกชน เพื่อให้รัฐมีอำนาจควบคุมสูงสุด ดังนั้น แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ใน พ.ศ. 2503 จึงระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ของรัฐ” และยอมให้เอกชน จัดการศึกษาได้เฉพาะในชั้นต่ำกว่าอุดมศึกษาเท่านั้น จนถึงจุดนี้ การที่เอกชนมีส่วนร่วมอย่างจำกัดในการพัฒนาการศึกษามาโดยตลอดทำให้การศึกษาไทย ขยายอย่างเชื่องช้าทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ ยิ่งกว่านั้น ปัญหาของรัฐจะกลายเป็นปัญหา ของโรงเรียนด้วย แต่แล้วใน พ.ศ. 2512 ก็ต้องยินยอมให้เอกชนสามารถตั้งมหาวิทยาลัยได้ และต้องแก้ไขความในแผนการศึกษาแห่งชาติ¹

4. ครูมีปัญหา ระบบการศึกษาก็มีปัญหา

ในทางการศึกษา ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าครูมีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ของศิษย์มาก โรงเรียน ฝึกหัดครูที่มีทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัดทั่วประเทศจึงมีบทบาทสำคัญมากในการจัดการศึกษา ดังจะเห็นได้จากในทศวรรษ 2500 กรมฝึกหัดครูกระทรวงศึกษาธิการถึงกับ “รื้อ” โรงเรียน ฝึกหัดครูหลายแห่งใหม่ทั้งหมดด้วยการสั่งให้ครูทั้งหมดลาเรียนเต็มเวลาเพื่อให้มีวุฒิปริญญา² โดยที่ไม่ได้พิจารณาอย่างเพียงพอว่าสภาพการเมืองได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจและสังคม อย่างไร งานชิ้นแรกๆ ที่กล่าวถึง “สภาพแวดล้อม” ว่าส่งอิทธิพลต่อระบบการศึกษาอย่างมหันต์ คือ รายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ใน พ.ศ. 2517³ ก่อนจะกล่าวโทษอย่างตรงไปตรงมาว่าพัฒนาของรัฐมีส่วนสร้างปัญหาใน

¹พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2. (2512, 22 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 86 ตอนที่ 6 ก. หน้า 1.

²วิชัย แข่งขัน. (2537). อธิปไตยถื่น อัดถากร อธิติกรมการฝึกหัดครู. ใน ศาสตราจารย์บุญถิ่น อัดถากร. หน้า 78.

³ดู คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2518). การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา.

พ.ศ.2526 โดยมีงานชิ้นสำคัญ คือ การเมืองกับการศึกษาของไทย ของเสนห์ จามริกที่เสนอต่อโครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี¹

ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในทางภูมิปัญญาเพื่อสืบหาสาเหตุ แต่ในทางปฏิบัติการครูคือผู้ที่รับรู้สภาพงานทั้งหมด และตามหลักการแล้ว ครูต้องมีความรู้จึงจะสอนนักเรียนได้ ต้องมีจรรยาที่นำเคารพแก่ลูกศิษย์ตลอดจนเป็นที่เชื่อมั่นของผู้ปกครอง ครูจึงเป็นปัจจัยที่สัมพันธ์กันโดยตรงต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา แต่สภาพปัญหานั้นนั้นไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการเลิกจ้างครูที่ไม่มีคุณภาพ (ซึ่งมีปัญหามากในการกำหนดหลักเกณฑ์) เพราะนอกจากครูจะเป็นขวัญใจชาวบ้านแล้ว รัฐบาลมีนโยบายขยายการศึกษาให้ครอบคลุมความต้องการของประชาชน ปัญหานี้จึงเป็นเรื่องกลืนไม่เข้าคายไม่ออก

เรื่องสำคัญก็คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมของครูส่งผลต่อประสิทธิภาพการสอนด้วย และอาชีพครูไม่ได้มีสถานะน่ายกย่องมาตั้งแต่เริ่มการศึกษาสมัยใหม่ในรัชกาลที่ 5 ครูที่มีความสามารถมักจะทิ้งอาชีพสอบไปรับราชการในกระทรวงอื่น จนกระทรวงขาดครูผู้มีความสามารถ² โรงเรียนฝึกหัดครูก่อตั้งขึ้นตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ก็จริง แต่แทบไม่มีที่ตั้งเป็นหลักแหล่งมั่นคง เพิ่งจะได้มีที่ตั้งแห่งแรกอยู่ที่อาคารหลังกระทรวงศึกษาธิการใน พ.ศ. 2490 คือ ช่วงสิ้นสงครามโลก เพราะก่อนหน้านั้นถูกไล่ที่เพื่อใช้เป็นสำนักงานของกระทรวงอุตสาหกรรม สอนโรงเรียนฝึกหัดครูในส่วนภูมิภาคนั้นมี 25 แห่ง กระจายอยู่ตามจังหวัดต่างๆ ถือเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูขั้นต้น ก็ขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพ³ และยังไม่มี การประสาทปริญญาสำหรับวุฒิครู วุฒิสองอยู่ที่ยะลา ประกาศนียบัตรประโยคครูมัธยม (ป.ม.) เท่านั้น รัฐไม่ได้ส่งมอบอาชีพครูไว้สำหรับผู้ที่จบวุฒิครูเพราะครูขาดแคลนทำให้ครูอาจไม่มีวุฒิครูก็ได้ นอกจากนั้น การสอบครูมักจะมีข้อครหาเกี่ยวกับการรับผลประโยชน์⁴ อาชีพครูจึงไม่ดึงดูดและไม่อาจรั้งผู้มีความสามารถไว้ได้โดยเฉพาะโรงเรียนห่างไกล ผู้ที่ได้วุฒิ ป.ม. แล้ว มักจะไปเรียนต่อทางกฎหมายหรืออักษรศาสตร์ ภาวะสมองไหลที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาเรื้อรังที่ทำให้การยกระดับคุณภาพการศึกษาเป็นไปได้ยาก

¹ดู เสนห์ จามริก. (2526). *การเมืองกับการศึกษาของไทย*.

²แน่งน้อย ดิตติรานนท์. (2519). *เสนาบติกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์*. หน้า 90.

³ปิ่น มาลากุล, หม่อมหลวง. (2516). *เรื่องการศึกษา*. หน้า 62.

⁴สจช. (2496). *เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สป.5.1/20 จดหมายร้องเรียน*.

การยกฐานะวุฒิครูให้ถึงระดับปริญญาเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ใน พ.ศ. 2497 ภายหลังจากการยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูชั้นสูงที่ประสานมิตรเป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษา แต่ก็ภายหลังจากที่ต้องชี้แจงมากมาย¹ แต่ไม่ได้รวมถึงวิทยาลัยครูและโรงเรียนฝึกหัดครูในต่างจังหวัด ซึ่งยังมีฐานะทางวิชาการไม่เท่ากัน การสำรวจขึ้นหนึ่งใน พ.ศ. 2506 ทำกับครูกลุ่มตัวอย่าง 15,111 คน พบว่าครูมีวุฒิปริญญาตรีเพียงร้อยละ 1.23 เท่านั้น และไม่มีวุฒิต่างครุอยู่ที่ร้อยละ 21.91 เทียบอัตราส่วนแล้วจะพบว่าในครุทุก 4 คน จะมีครุที่ไม่มีวุฒิต่างตรง 1 คน² ซึ่งสภาพจริงค่อนข้างขัดแย้งกับขอบข่ายตำแหน่งงาน คือ ครูควรจะมีความรู้แต่ไม่มีความรู้ (วุฒิ)

ในเมื่อภาพลักษณ์อาชีพครุย่ำแย่มาตั้งแต่แรกแล้วเหตุใดจึงมีผู้สมัครเป็นครุ? เหตุผลยอดนิยมที่ครุอธิบายสาเหตุของการเลือกประกอบอาชีพนี้ในทศวรรษ 2500 เป็นอันดับแรก คือ การเป็นอาชีพที่มีเกียรติ อันดับรองลงมา คือ ทำเพราะได้ทุนเรียนและใกล้ชิดกับเด็ก ค่าใช้จ่ายในการเรียนถูก ได้อยู่ใกล้บ้าน แต่ก็มีส่วนน้อยที่มาประกอบอาชีพชั่วคราวเพราะยังไม่ทราบว่าทำอะไรต่อไป³ แต่พอล่วงถึงต้นทศวรรษ 2520 ความกังวลของครุจะเหลือแต่เรื่องเงินเดือนและลาออกเพื่อรับบำนาญเท่านั้น⁴ ผู้มีอำนาจในกระทรวงศึกษาธิการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า “บิดา มารดาที่ทำไมไถนาไม่สามารถจะให้บุตรของตนไปเรียนทางอื่นได้ก็ขอให้เรียนทางครุ อย่างน้อยสำเร็จออกมาที่หวังจะได้เป็นครุในท้องถิ่นมีเงินเดือนกิน ซึ่งยังดีกว่าการทำไถนา ฉะนั้นประตูปีกหัดครุก็เปิดกว้าง”⁵ แสดงให้เห็นว่าในชนบท อาชีพครุเป็นเส้นทางของการได้เลื่อนขั้นทางสังคม สภาพเช่นนี้ปรากฏอยู่ในนิยายและเรื่องสั้นที่ครุแต่งและใช้นากหลังในทศวรรษ 2500 เช่น นางเอกในนวนิยายเรื่อง “กระดานดำ กระดานรัก” นั้น “เธอคิดถึงพ่อครุประจำบวชจนๆ คนหนึ่ง เงินเดือนพันกว่าบาท แต่ต้องส่งลูกเรียนหนังสือเสียเกือบพัน... ลูกชวาวน่าจะต้องทำนาไปตลอดชาติอย่างนั้นหรือ...”⁶ สวนทางกับยูเนสโกที่ความเห็นไว้ในการประชุมครั้งหนึ่งว่าครุจะต้องเป็น “Elite”⁷ อันหมายถึงคนที่มีลักษณะพิเศษและมีจำนวนน้อย

¹ ครุสภา. (2535). ศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี: บุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่การศึกษาของชาติอย่างสูงยิ่ง. หน้า 9- 10.

² กองการวิจัย กรมวิชาการ. (2504, สิงหาคม). การสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของครุ. วิจัยทางการศึกษา. 6: 3.

³ แหล่งเดิม. หน้า 6.

⁴ ดู คอลัมน์ตอบปัญหาสมาชิกโดยจักรสิน พิเศษสาทรในวารสารวิทยาสารรายปักษ์ของไทยวัฒนาพานิชเฉพาะเท่าที่เข้าถึงได้ ตั้งแต่ปีที่ 28 (ม.ค. - ธ.ค. 2520) จนถึงปีที่ 30 (ม.ค. - มี.ค. 2522)

⁵ สมเกียรติ ตันสกุล. (2520). โอกาสในการศึกษากับความมุ่งปรารถนาในการเลื่อนฐานะ: ศึกษากรณีเฉพาะนักศึกษาวิทยาลัยครูมหาสารคาม. หน้า 2.

⁶ นิมิตร ภูมิถาวร. (2524). กระดานดำ กระดานรัก. หน้า 59.

⁷ การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการศึกษาประชาชน รวบรวมข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 1-41. (2499). หน้า 10.

คุณภาพของนักเรียนฝึกหัดครูยังถูกวิจารณ์อีกว่ามีแต่ปริมาณ นักเรียนครูจะได้เรียนหลักสูตรอย่างกว้าง ที่ไม่มีวิชาเอก หลักสูตรประกาศนียบัตรประโยคประถมศึกษา (ป.ป.) และประโยคมัธยมศึกษา (ป.ม.) มีเวลา 3 ปี แต่หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษา (ป.กศ.) เร่งรัดเหลือ 2 ปี ซึ่งไม่มีวิชาเอกแต่ต้องเรียนทุกวิชาจนคล้ายๆ กับหลักสูตรนักเรียนประถมหรือมัธยม แม้จะมีหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาระดับสูง (ป.กศ. สูง) แต่ความนิยมเรียนต่อก็น้อยลง¹ ในแง่ดีก็คือเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในโรงเรียนในชนบทที่มีครูไม่ครบชั้น แต่ในแง่ร้ายก็คือการได้ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมมาสอนนักเรียน ปมด้อยของครูเหล่านี้ทำให้ไม่กล้าที่จะสอนวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาอังกฤษ แต่รับสอนวิชาสังคมศึกษา และวิชาพิเศษทั่วไป ในแง่ที่ครูเป็นผู้บ่มเพาะความเป็นพลเมืองดี ครูกลุ่มนี้ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นโต้แย้งต่อสิ่งที่ผิดเพราะปมด้อยดังกล่าว² ไม่ใช่เรื่องประหลาดใจที่ภาพจำของครูในสังคมไทยคือการยืนอ่านหนังสือเรียนหน้าห้องให้เด็กนักเรียนฟังและสอนนักเรียนด้วยหนังสือนั้นจนกว่าจะจบเล่มไป³ ครูมักสอนด้วยตนเองไม่ค่อยเป็น แต่ได้วิธีสอนมาจากผู้บังคับบัญชาหรือคำสั่งของศึกษานิเทศก์ ซึ่งส่งผลลบลบต่อนักเรียน เพราะครูจะบีบบังคับให้นักเรียนเรียนตามวิธีที่ตนเองได้รับมอบหมายมาถ่ายเดียวเท่านั้น⁴ ดังนั้น ความยากจนข้นแค้นทั้งครูและนักเรียนได้ทำให้ระบบการศึกษาต้องเผชิญกับสถานะที่รับรู้กันทั่วว่า “จะพุดถึงสมรรถภาพหรือความเสียสละหรือความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ที่ย่อมปราศจากความหมาย”⁵

การบริหารจัดการก็มีส่วนสำคัญ หากตั้งสมมติฐานว่าครูทุกคนต้องการสอนหนังสืออย่างเต็มที่ และแม้ไม่มีวุฒิก็สามารถพัฒนาตนเองได้ แต่การบริหารอนุญาตให้ครูสามารถพัฒนาตนเองได้หรือไม่? ประเด็นอยู่ที่ครูมีภาระงานมากจนเหลือเวลาน้อย ตัวอย่างเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่การงานของครูในช่วงทศวรรษ 2500 มีหลงเหลือไม่มากนัก แต่หากตั้งสมมติฐานว่าภาระงานของครูมีความเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย กรณีของโรงเรียนหนึ่งในจังหวัดพิษณุโลก เมื่อ พ.ศ. 2492 ทำให้เห็นว่าครูมีหน้าที่มากมายนอกจากงานสอน ดังนี้

- 1) การเขียนเอกสารด้วยลายมือ เช่น ครูต้องทำทะเบียนพัสดุ ทะเบียนนักเรียน อนุภาค ประกาศนียบัตร สมุดสถิติจำนวนนักเรียน เขียนและตรวจหลักฐานประกอบใบสุทธิ

¹สมเกียรติ ตันสกุล. (2520). เล่มเดิม. หน้า 71.

²พิภพ ธงชัย. (2510, มกราคม). ปัญหาบางประการในสถาบันครู. *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*. 3: 9.

³คำหมาน คนไค. (2522). *พุดจาประสาครบ้านนอก*. หน้า 11

⁴สม ชัยสรรค์. (2518). ครูกับการสอน. ใน *สวัสดีคุณครู*. หน้า 65.

⁵ปวย อึ้งภากรณ์. (2559). การศึกษา. ใน *ทัศนะทางการศึกษา*. หน้า 9.

- 2) การดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าและการเงินที่จำเป็น เช่น ทำบัญชีเบิกจ่ายเงิน และรับฝากเงินของนักเรียนประจำซึ่งจ่ายเป็นสัปดาห์ จัดซื้อหนังสือและเครื่องเขียน มาจำหน่ายให้แก่นักเรียน ไปจ่ายตลาดวัตถุดิบเข้าโรงเรียนสัปดาห์ละครั้งพร้อมด้วย นักเรียนและแม่ครัว
- 3) การควบคุมกิจการต่างๆ ของโรงเรียน เช่น ควบคุมนักเรียนให้ร้องเพลงชาติ และสวดมนต์ในตอนเช้า จัดทำอาหารและควบคุมคุณภาพอาหารกลางวัน เป็นเจ้าหน้าที่ห้องสมุด ลงเวรดูแลนักเรียนสัปดาห์ละครั้ง เตรียมการสอบไล่ ควบคุมนักเรียนให้ทำความสะอาดในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย ตลอดจนเป็นครู ปกครอง ครูแม่บ้าน เป็นครูประจำหอนอน¹

จะเห็นว่างานพิเศษสำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนชั้นมัธยมและกินเวลามาก ซึ่งน่าจะเป็นภาระอันร้ายกาจสำหรับโรงเรียนที่มีครูจำนวนน้อย ชีวิตครูจะอยู่สบายหรือไม่จึงขึ้นกับขนาดโรงเรียนที่ตนเองสังกัดด้วย และแม้จะอยากพัฒนาตนเองก็พัฒนาได้ยาก โดยเฉพาะเมื่อประเทศอยู่ในภาวะขาดครู หม่อมหลวงปิ่นประมาณการณ์อย่างหยาบ ว่ากระทรวงมีครูอยู่ประมาณ 1 แสนคน ครูออกจากงานประมาณ 5 พันคนต่อปี แต่ผลิตครูเพิ่มได้ปีละประมาณ 1 พันคน การเปิดโรงเรียนใหม่ประมาณปีละ 800-1,000 โรงเรียนยิ่งทำให้ครูไม่พอสอน² ข้อมูลจากปีการศึกษา 2503 บ่งชี้ว่ามีโรงเรียนที่มีครูทำหน้าที่ทุกอย่างอยู่คนเดียวถึง 1,291 โรงเรียน มีนักเรียนที่ได้รับผลกระทบจากสภาวะเช่นนั้น 64,077 คน³ เป็นที่น่าเชื่อว่าโรงเรียนเหล่านี้ น่าจะอยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่มีผู้สมัครใจบรรจุเพราะความห่างไกล วิธีแก้ปัญหานี้เฉพาะหน้าของโรงเรียนที่ขาดครูในชนบท คือ การอาราธนาพระสงฆ์หรือขอแรงอาสาสมัครมาเป็นครูช่วยสอน ในขณะที่โรงเรียนในเมืองบางโรงเรียนอยู่ในสภาวะกลับทาลปัตร เพราะต้องสงวนอัตราบรรจุไว้สำหรับ “คุณนาย” ส่วนราชการในจังหวัด ในสภาวะที่เมืองกับชนบทต่างกัน ครูต่อสู้แย่งชิงกันที่จะเข้ามาบรรจุโรงเรียนขนาดใหญ่ในเมือง เพราะโรงเรียนในชนบทนอกจากจะไม่น่าเจริญตาแล้ว ยังต้องแบกรับภาระงานอันมโหฬาร ภายใต้โครงสร้างสังคมอันไม่เท่าเทียมดังกล่าว กลืนครูให้สยบยอมกับอำนาจนิยมระบบราชการ จนจุดยืนทางจริยธรรมค่อยๆ บิดเบี้ยวไป ครูบางคน กลายเป็นคนขี้เมาไม่สอนหนังสือ บางคนคิดหนีเงินกู หรือเอาแต่ประจบผู้ใหญ่เพื่อหาอภิสิทธิ์

¹สจช. (2496). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล. สบ.5.1/20 จดหมายร้องเรียน.

²สจช. (2501). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล. สบ 5.2.2.1/2 ปีที่ 1 ฉบับประมาณในการจัดแนวการศึกษาชาติ.

³สจช. (2507). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.2/133 เรื่อง จำนวนครูขาดแคลน.

เล็กๆ น้อยๆ เท่าที่จะหาได้¹ สำหรับครูทั่วไป การขาดสอน ปิดโรงเรียน หาข้ออ้างไม่ไปโรงเรียน เป็นทางเดียวที่จะระบายความคับข้องใจได้บ้าง² แต่สำหรับครูช่วยสอนซึ่งได้มาจากการรับ อาสาสมัครจึงมีฐานะต่อว่าครูปกติ หากปฏิบัติตนแบบเดียวกันอาจถูกมองว่าเป็น “ครูกาฝาก”³ เป็นระยะเวลาอันยาวนานจนถึงปัจจุบันที่สถานภาพครูในสังคมไทยเป็นอาชีพที่จอมพล สฤษดิ์เรียกอย่างไม่เกรงใจในที่ประชุมครูสภาว่า “อาภัพต่ำต้อย”⁴ เป็นอาชีพสำหรับคนจน คนไม่มีความถนัดทางใดทางหนึ่งเป็นพิเศษ แต่มีจุดมั่นคงทางใจอยู่ที่สถานะข้าราชการ (หรือ ลูกจ้างประจำ) มีวันครู และมีพิธีไหว้ครูอย่างเป็นทางการ ทำให้ความเป็นครูกลายเป็นความสุขทางจิตใจไม่ใช่ทางวัตถุ

5. ค่านิยมที่ทำให้เด็กไทยยอมเรียนในสายที่ไม่ถนัด: สายสามัญเพื่อและโรคปริณายนิยม

บทความเรื่อง ความนิยมเป็นเสมียน พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2458 เป็นร่องรอยที่ชัดเจนและรู้จักแพร่หลายมากที่สุดชิ้นหนึ่งเกี่ยวกับ ค่านิยมการเรียนเพื่อไต่ชนชั้นทางสังคม ซึ่งค่านิยมเช่นนี้ยังดำรงอยู่ถึงทศวรรษ 2500 นักเรียนและผู้ปกครองมักจะตั้งความหวังเข้ารับราชการไว้มาก่อน นำมาสู่การเลือกเรียนสายสามัญโดยไม่คำนึงว่านักเรียนจะมีความสามารถเหมาะสมหรือไม่⁵ ในเมื่อผู้เรียนต้องเรียนวิชาการขั้นสูงเพื่อการเข้าศึกษาต่อในระดับมหาวิทยาลัย จึงต้องพบกับสภาพของการเรียนที่ไม่สัมพันธ์กับสภาพจริงในชีวิตประจำวัน ผลการสอบจึงย่ำแย่ดังได้อภิปรายมาแล้ว แต่ผู้ปกครองและนักเรียนก็สมัครใจที่จะเรียนในสายสามัญมากกว่าสายอื่นอยู่ดี ทั้งที่การเรียนสายสามัญรับประกันไม่ได้ว่าจะมีงานทำหรือมีรายได้ที่ดีไม่สอดคล้องกับแนวโน้มการพัฒนาของประเทศที่ต้องการ

¹ ทั้งนี้ บริบทของโรงเรียนในช่วงทศวรรษ 2500-2510 เป็นฉากหลังขอยอดนิยมของนิยายที่เกี่ยวข้องกับครู ในกรณีนี้ แม้จะแต่งขึ้นและตีพิมพ์ใน พ.ศ.2531 แต่มีการกล่าวถึงบริบทความแร้นแค้นและคำขวัญของจอมพลถนอม กิตติขจรและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปได้ว่าน่าจะแต่งขึ้นโดยใช้บริบทเวลาช่วงคาบเกี่ยวเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ดู รงค์ วงษ์สวรรค์. (2531). *ครูสีดำ*. หน้า 44-45.

²บรรจง ชูสกุลชาติ. (2545). *ชีวิตมนุษย์เป็นหนังสือเล่มใหญ่*. หน้า 44.

³กระทรวงศึกษาธิการ. (2503). *โครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาคและโครงการทดลองการศึกษาในด้านการบริหารการศึกษา*. หน้า 84.

⁴คณะรัฐมนตรี. (2507). *คำปราศรัยในวันเปิดประชุมสามัญครูสภา ประจำปี 2503 วันที่ 3 พฤษภาคม 2503*. ใน *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์: พ.ศ. 2502-2504*. หน้า 174.

⁵เคน แคมป์. (2522, ตุลาคม-พฤศจิกายน). ยาเสพติดอันเสมอภาค. *วารสารการศึกษาแห่งชาติ*. 14(1): 68-69.

แรงงานมีฝีมือจำนวนมาก¹ ทั้งยังรับประกันไม่ได้ว่านักเรียนจะสอบตกก่อนเรียนจบหรือไม่ ลงท้ายใน พ.ศ. 2507 จึงเกิดภาวะนักเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษา จำนวน 17,000 คนสอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้² ความล้มเหลวในการจัดการกับค่านิยมดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะอุตสาหกรรมหนักยังไม่ขยายตัวมากพอ นักเรียนและผู้ปกครองจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะเปลี่ยนเส้นทางอาชีพของตน

คำอธิบายที่สมเหตุสมผลเกี่ยวกับการเลือกเรียนเช่นนี้กลับออกมาจากอภิปิตรกรรมวิสามัญศึกษาเองใน พ.ศ. 2512 ซึ่งกล่าวในการประชุมครั้งหนึ่งว่าระบบการศึกษาที่มีอยู่ คือระบบที่สนับสนุนการแบ่งชนชั้น โดยชี้ให้เห็นว่าการสอบคัดเลือกเช่นนี้ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็มี แต่สิ่งที่ประเทศไทยไม่มีคือพื้นที่สำหรับคนที่มีผลการเรียนกลางๆ ที่จะได้เจริญเติบโตตามแบบของตนเอง จนสามารถใช้ชีวิตและเป็นแรงงานสามัญที่มีศักดิ์ศรีได้ ทั้งยังอ้างถึงการวิจัยชิ้นหนึ่งในต่างประเทศว่าการเอื้อให้กลุ่มคนกลางๆ ได้มีที่ทางเจริญเติบโตก็ไม่ได้เป็นการบั่นทอนคุณภาพทางการศึกษาแต่อย่างใด ทั้งยังทำให้เศรษฐกิจและสังคมเจริญอีกด้วย³

จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าวิถีคิดแบบชนชั้นไม่เคยหายไปไหน แต่แอบอิงอยู่ในระบบการศึกษาไทยมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง ซ้ำร้ายหวนกลับไปอยู่ใต้อิทธิพลของแนวคิดราชาชาตินิยมและการพัฒนาครั้งใหม่ที่สร้างเมืองกับชนบทให้เหลื่อมล้ำต่ำสูงในทศวรรษ 2500 ส่งผลให้โรงเรียนในเมืองและบ้านนอกมีสถานะไม่เท่ากัน นักเรียนละทิ้งถิ่นฐานเข้ามาเรียนในตัวเมืองหรือในกรุงเทพฯ และลงท้ายก็ย้ายถิ่นฐานออกจากบ้านเดิม สายสามัญที่เรียนวิชาการก็จะมีฐานะสูงกว่าสายการเรียนอื่น ส่วนครูที่สอนในโรงเรียนเดียวกันแม้จะอยู่ในระบบราชการเหมือนกันแต่ก็มีประสิทธิภาพต่างกัน ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงศักดิ์ศรีครูต่างกันอันเนื่องมาจากวุฒิที่ไม่เท่ากัน วิชาบางวิชา มีศักดิ์ศรีสูงกว่าวิชาอื่น การสอบเข้าของนักเรียนเพื่อเรียนในโรงเรียนยอดนิยมหรือในอนาคตจะมีการแย่งชิงกันเพื่อเข้า “ห้องเรียนพิเศษ” คือสิ่งที่เป็รูปธรรมที่สุดอย่างหนึ่งของชนชั้นทางการศึกษา ที่ถึงแม้ในทางนิตินัยจะมีสถานะในโรงเรียนเท่าเทียมกันแต่กลับได้รับทรัพยากรและความเอาใจใส่ที่ไม่เท่ากัน ค่านิยมการเรียนเพื่อไต่ลำดับชั้นทางสังคมสัมพันธ์กับการเกิดชนชั้นทางการศึกษาสมัยใหม่ ซึ่งอาจเป็นลักษณะของชนชั้นกลางโดยเฉพาะ ต่างจากชนชั้นนำและอภิชนทางเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับชาติกำเนิดหรือเงินตรามากกว่า

¹ปวย อึ้งภากรณ์. (2559). การศึกษา. ใน ทศนะทางการศึกษา. หน้า 15.; The joint Thai-USOM Human Resources Study. (1963). *Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand*. หน้า 17.

²สจช. (2507). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.2/130 เรื่อง เยาวชนไม่มีสถานที่ศึกษา.

³คำปราศรัยของอภิปิตรกรรมวิสามัญศึกษาในการสัมมนาครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ โรงเรียน คมช. รุ่น 6 ระหว่างวันที่ 3-12 กรกฎาคม พ.ศ.2512 ณ ห้องประชุมชั้น 3 ตึกศูนย์วัสดุการศึกษา ใน เรืองนารถของกรมวิสามัญศึกษา. หน้า 55.

ในยุคที่หม่อมหลวงปิ่น มาลากุลเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ออกแบบในแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 ให้มีสายการเรียนอาชีวะตั้งแต่ชั้นมัธยมต้น ด้วยความหวังว่าอาจช่วยเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อการเรียนวิชาชีพทีละน้อย ประกอบกับโครงการปรับปรุงการศึกษา จังหวัดฉะเชิงเทราและชลบุรีที่ดำเนินการใน พ.ศ. 2492 และ 2497 ตามลำดับให้ข้อมูลว่าการปรับปรุงหลักสูตรให้ยืดหยุ่นอาจช่วยแก้ไขปัญหาลูกออกกลางคัน ขาดเรียนบ่อยครั้ง และผลสัมฤทธิ์ต่ำได้ ในทศวรรษ 2500 โดยความร่วมมือกับยูเนสโกจึงจัดโครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสม (Comprehensive School) โรงเรียนมีหลักสูตรที่ผสมผสานกันทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ควรกล่าวด้วยว่าการจัดการศึกษาลักษณะนี้เกิดขึ้นในอังกฤษหลังสงครามเพื่อสลายชนชั้นทางการศึกษาที่มีระหว่างโรงเรียนประเภท Grammar School ที่เน้นวิชาการเข้มข้นเหมาะกับผู้เรียนที่มีฐานะทางบ้านดี กับโรงเรียนประเภทอื่นที่ผู้เรียนมักจะมีพื้นเพด้อยกว่า ไม่แน่ว่าหม่อมหลวงปิ่นเห็นเกี่ยวกับชนชั้นอย่างไร แต่หม่อมหลวงปิ่นเห็นว่าการที่นักเรียนได้เรียนวิชาอาชีพแต่เนิ่นๆ ติดต่อกันหลายปี อาจจะช่วยทำให้เด็กมีทัศนคติต่อการเรียนอาชีพที่ดีขึ้น

ผลการทดลองของโรงเรียนสุนรรวิวิทยาที่เป็นโรงเรียนต้นแบบ นับจาก พ.ศ. 2504-2510 สัดส่วนของนักเรียนที่เลือกเรียนในรายวิชาศิลปะปฏิบัติและวิชาชีพเพิ่มจากร้อยละ 29 เป็นร้อยละ 54 และจากการติดตามเส้นทางชีวิตของนักเรียนต่อไปพบว่านักเรียนประสบความสำเร็จมากกว่าหรือเท่ากับที่เรียนสายสามัญ บางคนก็มีรายได้สูงมาก¹ ในแง่นี้ โรงเรียนมัธยมแบบประสมดูจะเป็นทางเลือกที่เหมาะสมของยุคสมัย แต่โรงเรียนมัธยมแบบประสมคงเป็นเพียงโรงเรียนส่วนน้อยเท่านั้น เพราะมีต้นทุนในการจัดตั้งสูง โรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่ยังมีเป้าหมายไล่ตามมหาวิทยาลัยต่อไป

คำนิยามดังกล่าวส่งผลให้โรงเรียนมัธยมขยายตัวอย่างกว้างขวาง แต่การอาชีวศึกษากลับมีอัตราการขยายที่ต่ำมาก กำลังการผลิตนักศึกษาที่เรียนจบหลักสูตร ปวช. และ ปวส. ต่อปี ใน พ.ศ. 2502 มีอัตราปีละ 7.7 พันคน ก่อนจะเพิ่มเป็นปีละ 15.6 พันคนใน พ.ศ. 2513² ซึ่งในปีเดียวกันนั้น นักเรียนชั้น ม.ศ.6 และเทียบเท่าทั้งหมดมีจำนวน 1.89 แสนคน ทำให้เห็นสัดส่วนของนักเรียนอาชีวะในประชากรแต่ละรุ่นว่าอยู่ที่ต่ำกว่าร้อยละ 1 เสียอีก แต่หากพิจารณาจำนวนรวมทุกชั้นปี ข้อมูลจาก พ.ศ. 2514 แสดงให้เห็นว่าจำนวนนักเรียนทั้งหมด

¹กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2511). โครงสร้างของระบบมัธยมศึกษาประเทศไทยในปัจจุบัน. ใน *ข้อคิดในการจัดการมัธยมศึกษาในประเทศไทย*. หน้า 170.

²อรสา ถาวรวงศ์สกุล. (2531). *การจัดการศึกษาด้านพณิชยการของกรมอาชีวศึกษา ระหว่าง พ.ศ. 2503-2529*. หน้า ช.

ในสังกัดของกรมอาชีวศึกษามีอยู่ที่ 1.07 แสนคน ในขณะที่นักเรียนมัธยมทุกสังกัดมีจำนวนรวมอยู่ที่ 1.49 ล้านคน¹ ในขณะที่บรรยากาศในตลาดแรงงานพบว่าแรงงานนอกภาคเกษตรรวมทุกประเภทมีสัดส่วนร้อยละ 24.4 ขณะที่แรงงานในภาคเกษตรไม่เคยต่ำกว่าร้อยละ 75² ด้วยเหตุนี้ การสร้างสนามบินอู่ตะเภาใน พ.ศ. 2512 ลำพังจะหาหัวหน้าคนงาน 100 ก็ยังไม่มี จนต้องนำเข้าแรงงานฟิลิปปินส์และไต้หวัน³

ภายใต้ระบบการศึกษาที่ผิดรูปร่าง จนถึง พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าที่นั่งในมหาวิทยาลัยรองรับความต้องการได้เพียง 1 ใน 4 เท่านั้น⁴ ความตึงเครียดของการไม่มีที่เรียนในระดับอุดมศึกษาดำเนินต่อไป แต่แล้วการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกของประเทศใน พ.ศ. 2514 ก็เป็นดังเปลวเทียนที่ให้แสงนำทางแก่ผู้ที่ผิดหวังจากการสอบได้มีชีวิตรอดศึกษาต่อไป ในขณะที่สหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเอง กำลังเผชิญกับปัญหาค่าจ้างงานเป็นจำนวนมาก ตำแหน่งงานลดลงร้อยละ 61 และยังเป็นนักศึกษาระดับปริญญาเอกก็ยังว่างงานถึงร้อยละ 78⁵ สถานการณ์ของไทยหลังจากตั้งมหาวิทยาลัยเปิดเพื่อตอบสนองความต้องการได้ปริญญาใน พ.ศ. 2514 จึงพอคาดเดาได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น นักวิชาการทางรัฐศาสตร์รายหนึ่งชี้ว่าอัตราการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีจะเพิ่มขึ้นไปอีกวิธีการเดียวที่จะทำให้ระบบการผลิตกำลังคนไม่เฟ้อและไม่สูญเปล่า คือ การหาทางให้คนไปเรียนอาชีวะแล้วได้ออกทำงาน⁶ ซึ่งไม่ใช่ความคิดใหม่แต่อย่างใด

ใน พ.ศ. 2523 Gerald W. Fry นักการศึกษาชาวอเมริกันตั้งข้อสังเกตถึงสถานการณ์ที่สังคมไขว่คว้าปริญญา หรือ “โรคปริญญานิยม (Diploma Decease)” ว่ามักเกิดขึ้นต่อไปในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเป็นผลจากระดับเงินเดือนวุฒิปริญญาที่สูงกว่าระดับวุฒิต่ำกว่า

¹ กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. (2514). สถิติการศึกษาฉบับย่อ. หน้า 18-19.

² สจช. (2503). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สป.5.1/72 สัดส่วนการจ้างงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนที่ 2.

³ คำปราศรัยของอธิบดีกรมวิสามัญศึกษาในการสัมมนาครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ โรงเรียน คมช. รุ่น 6 ระหว่างวันที่ 3-12 กรกฎาคม พ.ศ.2512 ณ ห้องประชุมชั้น 3 ตึกศูนย์วัสดุการศึกษา ใน เรือนำร่องของกรมวิสามัญศึกษา. หน้า 57

⁴ กรมวิสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2511). โครงสร้างของระบบมัธยมศึกษาประเทศไทยในปัจจุบัน. ใน ข้อคิดในการจัดการมัธยมศึกษาในประเทศไทย. หน้า 157-166.

⁵ น้ำทิพย์ สิริโรส. (2514, ตุลาคม). ปัญหาเรื่องบัณฑิตว่างงานในอเมริกา. วิทยาสาร. 70(8): 57-58.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2522, ธันวาคม-2523, มกราคม). การอภิปรายร่วมในหัวข้อสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการศึกษา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 14(2): 27.

ปัญญามาก จนทำให้คนลืมความสามารถที่อยู่จริง¹ ทศวรรษ 2510 จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลา “โรคปัญญานิม” เริ่มสำแดงอาการอย่างชัดเจนในสังคมไทย เพราะความล้มเหลวของรัฐในการส่งเสริมสายอาชีพ ก่อนที่ในอนาคต จะกลายเป็นโรคปัญญาเฟ้อ การขยายตัวของระบบการศึกษาที่มุ่งเน้นเชิงปริมาณมากจนเกินไปโดยที่ไม่ได้บรรเทาปัญหาค่าเล่าเรียนมากเกินไป ได้ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมชนชั้นทางการศึกษาขึ้นตั้งแต่ในโรงเรียนโดยไม่รู้ตัว

สรุปและอภิปรายผล

สังคมไทยได้รับความรู้ใหม่ทางการศึกษาผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศในสมัยสงครามเย็น แต่ท่าทีของประเทศไทยยังคงพยายามผูกขาดการศึกษาไว้ให้มากที่สุด ทำให้ปัญหาของรัฐกับปัญหาของการศึกษาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการพิจารณาปัญหาการศึกษาจึงไม่อาจแยกจากการพิจารณาปัญหาของรัฐ การเมือง และระบบราชการได้เลย วาระทางการเมืองชั้นนำและอาจถึงขั้นแทรกแซงการจัดการศึกษาได้ด้วย ดังจะเห็นได้จากการโอนโรงเรียนประชาบาลในกระทรวงศึกษาธิการไปขึ้นกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2509 ส่งผลให้การบริหารจัดการได้ยากขึ้นเพราะไม่เป็นเอกภาพ ข้ำเดิมสภาพการจัดการศึกษาเดิมที่รับรู้ว่าย่ำแย่อยู่แล้ว จากสถิติการสอบ ในขณะที่นับแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ประชากรไทยเพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่รัฐให้ความสำคัญกับการขยายโรงเรียนมากกว่าการพัฒนาและเพิ่มปริมาณครู ผลลัพธ์คือโรงเรียนจำนวนมากมีครูสอนหนังสือทั้งโรงเรียนคนเดียว ครูประจำการยังมีสมรรถนะไม่น่าพอใจ ทั้งครูและนักเรียนต่างไม่อยากเรียนในโรงเรียนห่างไกล นำมาสู่ผลการสอบที่ซ้ำชั้นและสอบตกอย่างมากมาย นักเรียนละทิ้งถิ่นฐานเข้ามาเรียนในกรุงเทพฯ ปรากฏเป็นข่าวและนิยาย

ค่านิยมในสังคมที่นิยมรับราชการทำให้การเรียนสายอาชีพไม่ได้รับการยอมรับ สายสามัญอันมีจุดหมายปลายทาง คือ มหาวิทยาลัยและอาชีพข้าราชการกลายเป็นทางรอดสู่ชีวิตที่ดีขึ้นเพียงหนึ่งเดียวของผู้คน โครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสมอันเป็นเทคนิควิธีแบบใหม่ ช่วยบรรเทาสถานการณ์ลงได้บ้าง และโครงการฝึกหัดครูชนบทไม่อาจยกสถานะอาชีพครูสูงขึ้นได้ตลอดไป นักเรียนที่ค้นพบตัวเองไม่เจอเลือกเรียนในทางที่ไม่ถนัด ส่วนครูผู้สอนก็ได้รับการพัฒนาไม่เพียงพอ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามได้เกิดการแบ่งชนชั้นกันเองในทางการศึกษาขึ้นตามระดับการพัฒนาของโรงเรียนและการได้รับทรัพยากร จนทำให้เส้นทางสู่มหาวิทยาลัยคือเส้นทางเรียนกระแสหลัก รัฐได้อนุมัติให้เปิดมหาวิทยาลัยรามคำแหงใน พ.ศ. 2514 ตอกย้ำความสำคัญของวุฒิยิ่งกว่าความสามารถ นำมาสู่ภาวะปัญญาเฟ้อ เป็นลักษณะสำคัญ

¹Gerald W. Fry. (2522, ธันวาคม-2523, มกราคม). เล่มเดิม.

อย่างหนึ่งของระบบการศึกษาไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวด้วยว่าโรงเรียนประชาบาลถูกโอนคืนกลับมายังกระทรวงศึกษาธิการในช่วงต้นทศวรรษ 2520 เหลือโรงเรียนที่ขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อยู่จำนวนหนึ่งเท่านั้น ส่วนโรงเรียนฝึกหัดครูได้ทยอยยกฐานะเป็นวิทยาลัยครูและต่อมา คือมหาวิทยาลัยราชภัฏ โรงเรียนที่ได้รับการพัฒนาจากโครงการโรงเรียนมัธยมแบบประสมมีจำนวนหนึ่ง มักจะเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงในปัจจุบัน การปฏิรูปการศึกษาใน พ.ศ. 2517 และ 2542 จะไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะละเลยความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นดังอภิปรายมาแล้ว แต่สังคมรับรู้ว่าการศึกษามีคุณภาพเพียงใดจากประสบการณ์ส่วนตัว ภาพลักษณ์ครู นิยายข่าวจากหน้าหนังสือพิมพ์ สภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนผลการสอบ

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้นยังไม่ตีพิมพ์

- สจช. (2496). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.1/20 จดหมายร้องเรียน. ----- (2497). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.27/81 เรื่อง ปาฐกถาเรื่อง “ความเคลื่อนไหวทางการศึกษา” ของ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ณ ครูสภา. ----- (2499). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.1/28 โครงการของกรมวิสามัญศึกษา. ----- (2501). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวง ปิ่นมาลากุล สบ 5.2.2.1/2 ปีที่ 1 งบประมาณในการจัดแนวการศึกษาชาติ. ----- (2503). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.1/72 สัดส่วนการจ้างงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนที่ 2. ----- (2507). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.2/130 เรื่อง เยาวชนไม่มีสถานที่ศึกษา. ----- (2507). เอกสารส่วนบุคคลหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล สบ.5.2/133 เรื่อง จำนวนครูขาดแคลน.

- (2512-2514). เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
กองกลาง (2) ศธ 30.1/5 โครงการศึกษาชนบท (8 ก.ค. 2512-15 มิ.ย. 2514).
- (2514). เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ กองกลาง สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
(2) ศธ 30.1/29 ปีที่ 1 โครงการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ.

เอกสารชั้นต้นตีพิมพ์แล้ว

- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503. (2503, 20 ตุลาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 77 ตอนที่ 86 ก. หน้า 7.
- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2. (2512, 22 มกราคม).
- ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 86 ตอนที่ 6. หน้า 1
- พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494. (2494, 19 มิถุนายน).
- ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 68 ตอนที่ 38. หน้า 486.
- พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
พ.ศ. 2509. (2509, 16 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม 83
ตอนที่ 79 ก. หน้า 14.

หนังสือ

- กรมวิสามัญศึกษา. (2511). *ข้อคิดในการจัดการมัธยมศึกษาในประเทศไทย*. ขอนแก่น:
โรงพิมพ์ศิริภักดิ์.
- (2512). *เรื่องนำรัฐของกรมวิสามัญศึกษา*. พระนคร: กรมวิสามัญศึกษา.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2503). *โครงการพัฒนาการศึกษาส่วนภูมิภาคและโครงการทดลอง
การศึกษาในด้านการบริหารการศึกษา*. พระนคร: มงคลการพิมพ์.
- กองแผนงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ. (2514). *สถิติการศึกษาฉบับย่อ*.
กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา. (2518). *การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม
รายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
ศูนย์การทหารราบ.
- คณะรัฐมนตรี. (2507). *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์: พ.ศ. 2502-2504*.
พระนคร: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
- คำหามาน คนโค. (2522). *พุดจาประสาครบ้านนอก*. กรุงเทพฯ: วิทวัส.
- คุรุสภา. (2535). *ศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี: บุคคลที่ทำคุณประโยชน์แก่การศึกษา
ของชาติอย่าง สูงยิ่ง*. กรุงเทพฯ: คุรุสภา.

- นิมิตร ภูมิถาวร. (2524). *กระดานดำ กระดานรัก*. กรุงเทพฯ: บงกช
บรรจง ชูสกุลชาติ. (2545). *ชีวิตมนุษย์เป็นหนังสือเล่มใหญ่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัด
กระทรวงศึกษาธิการ.
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2512). *เรื่องการศึกษา*. ใน *ข้อคิดในการจัดการมัธยมศึกษาในประเทศไทย*.
ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัณฑ์.
- ปิ่น มาลากุล, หม่อมหลวง. (2516). *เรื่องการศึกษา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์. (2565). *เครื่องแบบ ทรงผม หน้าเสาทรง ไม่เรียว: ประวัติศาสตร์
วินัยและการลงทัณฑ์ในโรงเรียนไทย*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- (2565). *เลาะตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย: ว่าด้วยความเปลี่ยนแปลง
ของโครงสร้างการศึกษาในสังคมไทยจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐ การรัฐประหาร
และระบอบราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2562*. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: สมมติ.
- ภริ พวงศเจริญ. (2563). *การเมืองการปกครองไทย: พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (พ.ศ. 2475-
2540)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รงค์ วงษ์สวรรค์. (2531). *ครูสีดำ*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ศาสตราจารย์บุญถิ่น อัตถากร. (2537). กรุงเทพฯ: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง
จำกัด.
- ศิริรักษ์ ศิวารมย์. (2540). *ประวัติศาสตร์การศึกษา*. เชียงใหม่: ภาควิชาพื้นฐานทางการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สม ชัยสรรค์. (2518). *สวัสดิ์คุณครู*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่ง
สหประชาชาติ. (2499). *การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการศึกษาประชาชน
รวบรวมข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 1-41*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ
แห่งชาติว่าด้วยการศึกษาฯ สหประชาชาติ.

วารสาร

- กองการวิจัย กรมวิชาการ. (สิงหาคม 2504) *การสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของครู. วิจัย
ทางการศึกษา*. 6 (สิงหาคม): 3.
- เคน แคมป์. (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2522). *ยาเสพติดอันเสมอภาค. วารสารการศึกษาแห่งชาติ*.
14(1): 68-69.
- ชัยโรจน์ ชัยอินคำ. *ความเป็นมาของโรงเรียนมัธยมแบบประสมในประเทศไทย. วารสารแนะแนว*.
2(5), 10.

เชื้อ สนั่นเมือง. (ตุลาคม 2515). ปัญหานักเรียนสอบตกในโรงเรียนประถมศึกษา. วิทยาสาร. 71(8): 61

น้ำทิพย์ สีโรรส. (ตุลาคม 2514). ปัญหาเรื่องบัณฑิตว่างงานในอเมริกา. วิทยาสาร. 70(8): 57-58.

ปิ่น มาลากุล, หม่อมหลวง. (มีนาคม 2501). คำปราศรัยของหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ทางสถานีวิทยุศึกษา ณ วันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2501. วิทยาสาร. 57(3):171-172.

พิภพ ธงชัย. (มกราคม 2510). ปัญหาบางประการในสถาบันครู. สังคมศาสตร์ปริทัศน์. 3(มกราคม 2510): 9.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์. (2529). การประเมินผลการเรียนระดับมัธยมศึกษา: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. วารสารวิธีวิทยาการวิจัย. 1(1): 1-15.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (ธันวาคม 2522-มกราคม 2523). การอภิปรายร่วมในหัวข้อสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการศึกษา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 14(2): 35.

สีปพนนท์ เกตุทัต. (กุมภาพันธ์-มีนาคม 2522). อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการศึกษาไทย. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 13(3): 2-3.

อำรุง จันทวานิช. (ตุลาคม-พฤศจิกายน 2522). การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการประถมศึกษา. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 14(1): 22.

อุดมลักษณ์ คำเนินเตนทร์. (พฤษภาคม-ธันวาคม 2509). ยูเนสโกกับแผนการศึกษา. จันทรเกษม. พิเศษ(90-94):

งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และปริญญานิพนธ์

จารุวรรณ ไวยเจตน์. (2516). การศึกษาภาคบังคับของไทยในระยะ 10 ปี ก่อน พ.ศ. 2475. ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร.

แน่นน้อย ดิตติรานนท์. (2519). เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปิยนดา บุนนาคและคณะ. (2548). มโนทัศน์ของมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาดั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถึงสิ้นสุดสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2411-2475). กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์มหาชน).

- วันทนา เลิศสินไทย. (2523). นโยบายการจัดการศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย พ.ศ. 2503-2520. ปรินญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.
- เสนห์ จามริก. (2526). การเมืองกับการศึกษาของไทย. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สมเกียรติ ต้นสกุล. (2520). โอกาสในการศึกษากับความมุ่งปรารถนาในการเลื่อนฐานะ: ศึกษากรณีเฉพาะนักศึกษาวิทยาลัยครูมหาสารคาม. วิทยานิพนธ์สังคมวิทยามหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมศรี เทพนุกูล. (2514). การวิเคราะห์ระบบบริหารโรงเรียนมัธยมแบบประสม. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุดาดวง กำเนิดเพชร. (2506). ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอบรมครูประจำทางที่ยังไม่มีวุฒิทางครูตามโครงการฝึกหัดครูชนบท. ปรินญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (การอุดมศึกษาและฝึกหัดครู). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร.
- อรสา ถาวรวงศ์สกุล. (2531). การจัดการศึกษาด้านพลศึกษาของกรมอาชีวศึกษา ระหว่าง พ.ศ. 2503-2529. ปรินญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- อภิชัย พันธเสน และคณะ. (2558). การสังเคราะห์งานวิจัยว่าด้วยปัญหาและข้อเสนอแนะในกระบวนการจัดการศึกษาไทย: ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา (2535-2558). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Alain Mounier, and Phasina Tangchuang. (2010). *Education and knowledge in Thailand: The quality controversy*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Gerald W. Fry. (ธันวาคม 2522-มกราคม 2523). โรคหรือยาแก้ ลัทธิปรินญานิยม. วารสารการศึกษาแห่งชาติ. 2: 52-63.
- Silaporn Nakornthap. (1986). *Educational Policy and Politics in Thailand: A Case Study of Education Reform, 1973-1977*. Thesis (Ph.D.) Florida State University.

The joint Thai-USOM Human Resources Study. (1963). *Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand*. Bangkok: The Agency for International Development - USOM.

UNESCO. (2019). Educational quality. *UNESCO Thesaurus*. Retrieved <https://vocabularies.unesco.org/browser/thesaurus/en/page/concept90>