

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใดในการพัฒนาไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคน สังคมหรือประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคนหรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะว่าจะพัฒนาสังคมหรือประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าได้ก็ต่อเมื่ออยู่ในสังคมหรือประเทศชาติที่มีความพร้อม อาทิเช่น มีทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรด้านแหล่งทุน และ ที่สำคัญคือทรัพยากรบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ซึ่งเป็นกำลังหลักที่จะใช้ทรัพยากรอย่างอื่นเข้าไปพัฒนาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ ถ้าคนที่เป็นกำลังหลักไม่มีความเข้มแข็งไม่มีความรู้ ความสามารถ ไม่มีคุณภาพ ไม่สามารถปรับตัวให้ก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ก็จะทำให้กระบวนการพัฒนามีความเชื่องช้า ถ้าหลัง ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ เพราะฉะนั้น การสนองการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ชุมชนซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญจึงมีความจำเป็นอันเร่งด่วน ทำอย่างไรเพื่อให้บุคคลหรือชุมชน ได้รับการพัฒนาทางด้าน ความรู้ ความสามารถ มีคุณธรรม จริยธรรมสามารถปรับตัว และ รับเอากการเปลี่ยนแปลงที่ทันสมัยของสังคมได้ เมื่อไรที่ประชาชน ได้รับการพัฒนาทางการศึกษามากขึ้น ความรับรู้ ความเข้าใจ ต่อสภาพการและสิ่งต่าง ๆ รอบตัวก็จะสูงขึ้น สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าวนั้นได้อย่างเหมาะสม ในขณะเดียวกัน ก็จะทำให้คุณภาพ และวิถีชีวิตการเป็นอยู่มีการเปลี่ยนแปลงดีขึ้น

จากประเด็นความสำคัญของการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เอาใจใส่ต่อการพัฒนาระบบการศึกษาของชาติอย่างต่อเนื่อง โดยการออกข้อกำหนด ระเบียบ หลักการต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ในการกำหนด หลักการ ระเบียบการ และ มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษา เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างคนให้กลายเป็นพลเมืองดี มีจริยธรรม มีความรู้ความสามารถ มีวิชาชีพ และความชำนาญงาน สามารถพัฒนาประเทศชาติ ทำให้ประชาชน หลุดพ้นออกจากความทุกข์ยาก เศรษฐกิจสังคมมีการขยายตัว และอุดมสมบูรณ์ (กรมสามัญศึกษา, 2545)

รัฐถือเอาการศึกษาเป็นงานศูนย์กลางของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาคน ทางด้านคุณสมบัติศีลธรรมปฎิวัติ ชีวทัศน์ และโลกทัศน์วิทยาศาสตร์ และความก้าวหน้า ก็คือ สร้างคนให้มีความรู้ความสามารถ รู้จักคิด มีวิชาชีพ สร้างสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ เศรษฐกิจแห่งภูมิปัญญาที่ละชั้น เอาใจใส่ขยายการศึกษาก่อนวัยเรียน และปฎิบัติการศึกษา

ชั้นประถมศึกษาบังคับให้สำเร็จตามเป้าประสงค์ เพิ่มการลงทุนให้แก่การศึกษาและถือเป็นบุริมสิทธิของรายจ่ายงบประมาณแห่งรัฐ

รัฐ และสังคมตั้งหน้าพัฒนาการศึกษาแห่งชาติให้มีคุณภาพ สร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะประชาชนอยู่เขตห่างไกล ผู้หญิง เด็ก และผู้ด้อยโอกาส พร้อมทั้งสร้างเงื่อนไขให้พลเมืองลาวได้เรียนวิชาชีพมากขึ้น

รัฐได้ส่งเสริม และผลักดันให้บุคคล การจัดตั้ง รวมทั้งเอกชนภายใน และต่างประเทศ เข้ามาลงทุนในการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ด้วยนโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายสินเชื่อ ยกเว้นหรือผ่อนผันภาษี อากร ตามระเบียบกฎหมาย เป็นต้น (กรมสามัญศึกษา, 2545)

พลเมืองทุกคนโดยไม่จำแนกชนเผ่า เชื้อชาติ ศาสนา เพศ วัย และฐานะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ล้วนแต่มีสิทธิได้รับการศึกษา (กรมสามัญศึกษา, 2545)

นอกจากนี้เพื่อยกยอพบาท และคุณภาพของการศึกษาให้สอดคล้องกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเป็นสากลมากขึ้น ด้วยการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารการศึกษา พนักงานครูอาจารย์ ได้แลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ทางด้านวิชาการ อาทิเช่น รัฐส่งเสริมให้มีการร่วมมือกับต่างประเทศ และองค์การจัดตั้งสากล เพื่อพัฒนาการศึกษา ด้วยการจัดหาแหล่งทุน การสร้าง ขระคัษพนักงาน แลกเปลี่ยนบทเรียนด้านวิชาการ การเรียนการสอน การค้นคว้า การบริหารคุ้มครองการศึกษา การรับรู้ซึ่งกันและกันเกี่ยวกับหลักสูตรประกาศนียบัตร ใบยืนยันคุณวุฒิด้านการศึกษา ใบยืนยัน การเรียน และอื่น ๆ (กรมสามัญศึกษา, 2545) ซึ่งองค์การ หรือ สถาบันการศึกษาสามารถดำเนินการ ได้ภายใต้ ระเบียบ ข้อกำหนด และ การเห็นชอบของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

บนพื้นฐาน กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติแล้ว ยังมีแนวนโยบายอื่น เช่น แผนปฏิบัติงาน แห่งชาติการศึกษาเพื่อทุกคน 2003-2015 แผนยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการศึกษาแห่งชาติ 2006-2015 แผนยุทธศาสตร์การสร้างครู 2006-2015 และแผนดำเนินงานการสร้างครู 2006-2010 รวมทั้งนโยบาย และระเบียบหลักการอื่น ๆ เพื่อวัตถุประสงค์หลัก คือการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของ ชาติให้มีความเจริญก้าวหน้า และสามารถบรรลุเป้าหมาย นำประเทศชาติหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา ในปี 2020 การที่จะก้าวไปถึงจุดนั้นได้พร้อมกับการพัฒนาอื่นแล้ว สิ่งที่สำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน อีกประการหนึ่งคือต้องพัฒนาระบบการศึกษาให้จริงจัง และทั่วถึง ต้องเร่งรัดเอาใจใส่ปรับปรุง แก้ไขปัญหา ที่ยังค้างคาบางด้าน เช่น การปฏิบัตินโยบายเพื่อปรับปรุงระบบการคุ้มครองการสร้าง ครูที่มียงล้ำช้า การบำรุงยกระดับครูประจำการ เป็นต้น ครูที่สอนอยู่เขตชนบทเขตชนเผ่าห่างไกล การเลือกนักเรียนที่เรียนเก่งไปเรียนครู และระบบรับประกันคุณภาพการสร้างครูปฏิบัติไม่ได้ดี เท่าที่ควร ครูสอนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายไม่เพียงพอ และครูจำนวนหนึ่งไม่เอาใจใส่ต่อหน้าที่

งานการศึกษา และไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้นักเรียน (กรมสามัญศึกษา, 2545) การขยายการศึกษา ในเขตชนบทหุคคยและเขตห่างไกล ยังทำได้ไม่ดีเท่าที่ควร การขยายการศึกษาระหว่างตัวเมืองกับชนบท ยังห่างไกลกันมาก การพัฒนาการศึกษายังขยายตัวทางด้านปริมาณมากกว่า ส่วนด้านคุณภาพยังต่ำ (กรมสามัญศึกษา, 2545) สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคลากรครู หรือสถาบันสร้างครู เพราะฉะนั้น การพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพ ก่อนอื่นก็ต้องพัฒนาบุคลากรครู และสถาบันสร้างครู ให้มีคุณภาพก่อนรวมไปถึงการพัฒนากระบวนการสร้างครูให้สามารถควบคุมทุกการเคลื่อนไหว ในการสร้างครู

ปัจจุบันทั่วประเทศ มีสถาบันสร้างครู 8 แห่ง ที่ขึ้นตรงกับกรมสร้างครู กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งไม่รวมคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ ในนี้มี โรงเรียนสร้างครู 3 แห่ง และ วิทยาลัยครู 5 แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งได้เปิดทำการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ ตามหน้าที่ และภาระบทบาท ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็เห็นว่าสามารถ ตอบสนองความต้องการของสังคมได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะการเปิดสอนระบบพิเศษ หรือระบบ ต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความพอใจให้แก่พนักงานครูในเขตชนบทห่างไกลผู้มีความต้องการยกระดับ ด้านวิชาชีพของตน ได้มากพอสมควร แต่การดำเนินการดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินการ เพื่อแก้ไข ปัญหาระยะสั้น และตอบสนองความต้องการในระดับใดระดับหนึ่งเท่านั้น ส่วนการดำเนินการ ที่เป็นระบบครบชุด และสามารถตอบสนองความต้องการขององค์การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของชาติ แบบยั่งยืน และกว้างขวางนั้นจะต้องดำเนินไปตามแผนนโยบาย และแผนการที่กำหนดไว้ โดยเน้น ไปที่ให้มีคุณภาพ มีความสอดคล้อง และสามารถตอบสนองได้กับความต้องการขององค์การพัฒนา เศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น และชาติ

ด้วยเหตุผล และแผนนโยบายหลายประการที่กล่าวมา ซึ่งมีเป้าประสงค์ เร่งพัฒนาการศึกษา ให้มีคุณภาพ และสามารถตอบสนองกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเพื่อบรรลุเป้าหมาย ประชาชนหลุดพ้นออกจากความยากจน และประเทศชาติหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา ในปี 2020 อันดับแรกเร่งการพัฒนากุลากรครู สถาบันสร้างครู และรวมไปถึงระบบการสร้างครูให้มีคุณภาพ และสามารถแก้ไขปัญหา การขาดแคลนครูประถม และมัธยมศึกษา แก้ไขปัญหาครูสอนไม่ตรงกับ ชั้นที่เรียนจบ ครูเพศหญิงชนเผ่า ครูอยู่เขตห่างไกล และปัญหาอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์ การสร้างครู 2006-2015 ให้เกิดผลขึ้นจริง และรองรับกับการปรับเปลี่ยนการสร้างครูตามบทสรุป การปฏิบัติแผนพัฒนาการศึกษา 2008-2009 และแผนพัฒนาการศึกษา 2009-2010

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัย จึงมีความประสงค์ทำการวิจัยความเป็นไปได้เพื่อยกฐานะวิทยาลัยครูสู่ การเป็นมหาวิทยาลัย โดยการยกวิทยาลัยครูสะหวันนะเขตขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ เพราะเห็นว่าวิทยาลัยครูสะหวันนะเขต เป็นสถาบันที่มีความเก่าแก่ และเคยเป็นสาขามหาวิทยาลัย

สร้างครูเวียงจันทร์ หรือ มหาวิทยาลัยสร้างครู ดงโคก ในอดีต เนื่องจากมีความพร้อมด้านต่าง ๆ มากกว่าแห่งอื่นในกลุ่มวิทยาลัยครู 5 แห่ง และวิทยาลัยครูสหัสวันนะเขตได้ตั้งอยู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งกำลังมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจสังคม เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่เชื่อมต่อระหว่างภาคเหนือ และภาคใต้ของลาว ขณะเดียวกันยังเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวเชื่อมระหว่างดินแดนตะวันตกกับตะวันออก คือ จังหวัดมุกดาหารของไทย และจังหวัดกว๋างจิของเวียดนามอีกด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยความเป็นไปได้ในวิทยาลัยครูสหัสวันนะเขตที่มุ่งสู่ความเป็นมหาวิทยาลัย
2. เพื่อสำรวจความเป็นไปได้ในการยกฐานะวิทยาลัยครูสหัสวันนะเขตเป็นมหาวิทยาลัย
3. เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นในการยกฐานะวิทยาลัยครูสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของผู้บริหาร และบุคลากร

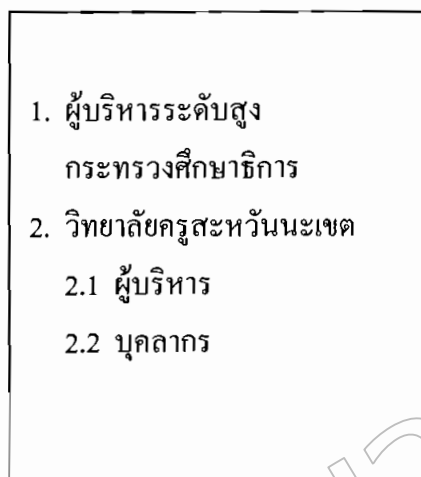
### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. รับรู้สภาพปัจจัยความเป็นไปได้และความคิดเห็นของผู้บริหาร และบุคลากรเกี่ยวกับความพร้อมในการยกฐานะวิทยาลัยครูสู่การเป็นมหาวิทยาลัย
2. สามารถปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาความพร้อมด้านต่าง ๆ ในวิทยาลัยครูให้สมบูรณ์ และหนักแน่นมากยิ่งขึ้น
3. ผลการวิจัยจะเป็นกรอบแนวความคิด และเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการเรื่องดังกล่าวในโอกาสต่อไป

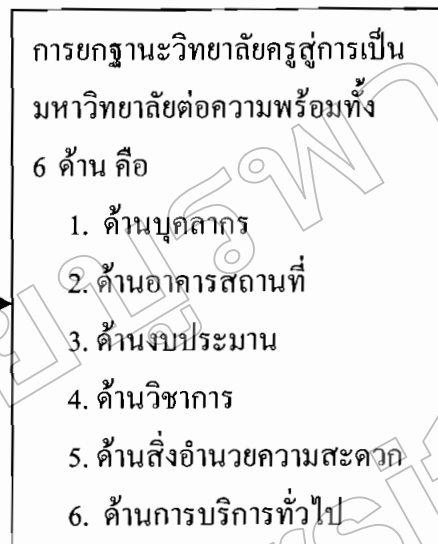
### กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพความพร้อมในวิทยาลัยครูสหัสวันนะเขตที่มุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัย โดยอิงตามกรอบแนวคิดของ ประนิดา ศรีสุขสวัสดิ์ (2547) ที่ศึกษาเรื่องความต้องการพัฒนาบุคลากรเพื่อมุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ซึ่งได้ศึกษาใน 6 ด้านคือ ด้านการพัฒนาตนเอง ด้านการฝึกอบรม และศึกษาดูงาน ด้านการศึกษาต่อ ด้านกระบวนการบริหารจัดการ ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน และด้านการประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมีการปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของการศึกษาความเป็นไปได้เพื่อการยกฐานะวิทยาลัยครูที่มุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัยใน 6 ด้านคือ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านการบริการทั่วไป โดยได้กำหนดกรอบในการศึกษาไว้ดังนี้

## ตัวแปรต้น



## ตัวแปรตาม



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตเป็น 2 ด้านคือ

## 1. ด้านเนื้อหา

การวิจัยมุ่งไปที่การศึกษาปัจจัยความเป็นไปได้ในการยกฐานะวิทยาลัยครูสหัสวันนະเขตเป็นมหาวิทยาลัย โดยใช้เนื้อหาประกอบด้วย ระเบียบข้อกำหนด แผนงานแผนการ สภาพความเป็นจริงของสถาบัน และสภาพความต้องการของสังคม

## 2. ด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้บริหารการศึกษาระดับสูงสำนักกระทรวงศึกษาธิการ และผู้บริหารและบุคลากร สังกัดอยู่วิทยาลัยครูสหัสวันนະเขต รวมทั้งสิ้น 145 คน

2.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้เกณฑ์การกำหนดตารางของ เครจซี่ และมอร์แกน (Krejcie & Morgan, 1993) ได้กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษา รวมทั้งสิ้น 111 คน

## ตัวแปรที่ศึกษา

ตัวแปรต้น ได้แก่ ผู้บริหาร และบุคลากร ซึ่งประกอบด้วย

1. ผู้บริหารระดับสูงสำนักกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่

1.1 อธิบดี

1.2 รองอธิบดี

1.3 ผู้อำนวยการศูนย์

2. วิทยาลัยครูสหัสวันนะเขต ได้แก่

2.1 ผู้บริหาร

2.2 บุคลากร

ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อมเพื่อยกฐานะวิทยาลัยครูสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ซึ่งมี 6 ด้านคือ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านการบริการทั่วไป

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ความเป็นไปได้ หมายถึงความพร้อมด้านต่าง ๆ ของวิทยาลัยครู อาทิเช่น ความพร้อมด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยยึดตามระเบียบข้อกำหนดของกระทรวงศึกษาธิการ

2. ผู้บริหารระดับสูงกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึงท่านผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ที่สังกัดสำนักกระทรวงศึกษาธิการ และท่านผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีขึ้นไป

3. ผู้บริหาร หมายถึงผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หัวหน้าห้องการ รองหัวหน้าห้องการ และหัวหน้าหน่วยงาน

4. บุคลากร หมายถึงครูสอน และเจ้าหน้าที่ ที่สังกัดอยู่ในวิทยาลัยครูสหัสวันนะเขต

5. ความคิดเห็นเกี่ยวกับความพร้อม หมายถึงความเห็นของผู้บริหาร และบุคลากรที่มีต่อความพร้อมด้านต่าง ๆ ซึ่งในงานวิจัยนี้ประกอบด้วย 6 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านอาคารสถานที่ ด้านงบประมาณ ด้านวิชาการ ด้านสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านการบริการทั่วไป

6. แผนยุทธศาสตร์การสร้างครู หมายถึงแผนการในการสร้างครูซึ่งได้กำหนดจุดหมายทิศทาง จุดประสงค์ และความคาดหวัง โดยมี 5 กลุ่มใหญ่อันประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์การค้นคว้า นโยบาย เพื่อปรับปรุงระบบการคุ้มครองการสร้างครู ยุทธศาสตร์การปรับปรุงระบบการคุ้มครองการสร้างครู ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิชาชีพแบบต่อเนื่อง และยุทธศาสตร์รับประกันการสร้างครูให้เพียงพอ ปรับปรุงเงินเดือน และสิ่งจูงใจต่าง ๆ ให้แก่ครูอาจารย์สอน

7. แผนดำเนินงานการสร้างครู หมายถึงแผนปฏิบัติงานของแผนยุทธศาสตร์การสร้างครู
8. สถาบันสร้างครู หมายถึงสถานที่จัดการเรียนการสอนวิชาชีพครู ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียนสร้าง และวิทยาลัยครู
9. คุณสมบัติศีลธรรมปฐิวัติ หมายถึงคุณลักษณะอันดีงาม บริสุทธ์ ชื่อสัตย์โปร่งใส มีจริยธรรม
10. สภาพที่ปรึกษาการสร้างครู หมายถึงคณะบุคคลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารการศึกษาระดับต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในสำนักกระทรวงศึกษาธิการ สถาบันที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจำนวนหนึ่ง และมีบทบาทหน้าที่ในการ ให้คำปรึกษาในการสร้างครู ค้นคว้าพิจารณา และตกลงรับรองเอาปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับการสร้างครูตามขอบเขตสิทธิหน้าที่ของตน
11. แขวง หมายถึงองค์การปกครองท้องถิ่นชั้นสูงกว่าเมือง โดยมีผู้บริหารสูงสุด เรียกว่า เจ้าแขวง (ภาษาไทย เรียกว่า จังหวัด)
12. โรงเรียนอุดม หมายถึงโรงเรียนที่มีชั้นเรียนที่ถัดจากชั้นมัธยม ซึ่งใช้เวลาเรียน 3 ปี คือ ปีที่ 1 ปีที่ 2 และปีที่ 3 ในอดีตเรียกว่าโรงเรียนอุดม ในปัจจุบันเรียกว่ามัธยมตอนปลาย ซึ่งใช้เวลาเรียน 4 ปี คือ มัธยม 4 - มัธยม 7
13. กฎหมาย หมายถึงระเบียบข้อกำหนดที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป ถูกสร้างขึ้นโดยองค์การที่เกี่ยวข้อง และผ่านการเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ (ภาษาไทย เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร)