

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็นด้าน ๆ คือ

1. ลักษณะสภาพทั่วไปของชาวเขา
2. นโยบายการจัดการศึกษาแก่ชาวเขา
3. สภาพการจัดการศึกษาแก่ชาวเขา
4. การจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา

ลักษณะสภาพทั่วไปของชาวเขา

ชาวเขาเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งในบรรดาชนกลุ่มน้อยหลาย ๆ กลุ่มที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งนักมนุษยวิทยาได้ให้ความเห็นว่าชาวเขาแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ พวกที่อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณนี้มาก่อนชนชาติไทย กับพวกที่เพิ่งอพยพเข้ามาสู่ประเทศไทย เมื่อประมาณ 100 ปีมานี้เอง ชาวเขาพวกแรกในประเทศไทย นักมนุษยวิทยาบางกลุ่ม เชื่อว่าชาวเขาได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยมานานก่อนที่จะคนไทยจะรวบรวมกันตั้งเป็นประเทศหรือก่อนยุคประวัติศาสตร์ของเราเสียอีก แต่เมื่อชนชาติไทยหลังไหลเข้ามามากในดินแดนสุวรรณภูมิ กลุ่มชนเหล่านั้นก็ได้ถูกกลืนชาติไปบ้าง ถูกบีบให้ถอยเข้าป่าและไปอยู่บนภูเขาบ้าง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย (2530, หน้า 1) ในเรื่องนี้ ชจิตภัย บุรุษพัฒน์ (2528, หน้า 4) มีความเห็นคล้ายกันว่า ก่อนที่ชนชาติไทยน้อย ไทยใหญ่ และลาว จะอพยพลงมาอาศัยอยู่ในเอเชียอาคเนย์ เจ้าของถิ่นเดิมของภูมิภาคนี้ได้แก่ ชนชาติในตระกูลมอญ เขมร หลังจากนั้นพวกเจ้าของถิ่นเดิมดังกล่าวได้ถูกกลืนชาติไปบ้าง บางพวกได้อพยพไปทางตะวันออกเฉียงใต้ และมีบางพวกได้อพยพหลบหนีเข้าไปอยู่อาศัยอยู่ตาม

ปาเซา ชนพวกหลังนี้เองได้แก่ ชาวเขาตระกูลเอเซียตะวันออก ชาวเขาในภาคเหนือ ซึ่งสืบเชื้อสายจากตระกูลนี้ได้แก่ พวกกะว้า ชมุ ถิ่น ผีตองเหลือง และข้าอ้อ กล่าวอีกนัยหนึ่งชาวเขาในตระกูลเอเซียตะวันออกนี้ได้เข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณเอเซียตะวันออกเฉียงใต้ก่อนชนชาติไทยเมื่อประมาณ 2,000 ปีล่วงมาแล้ว

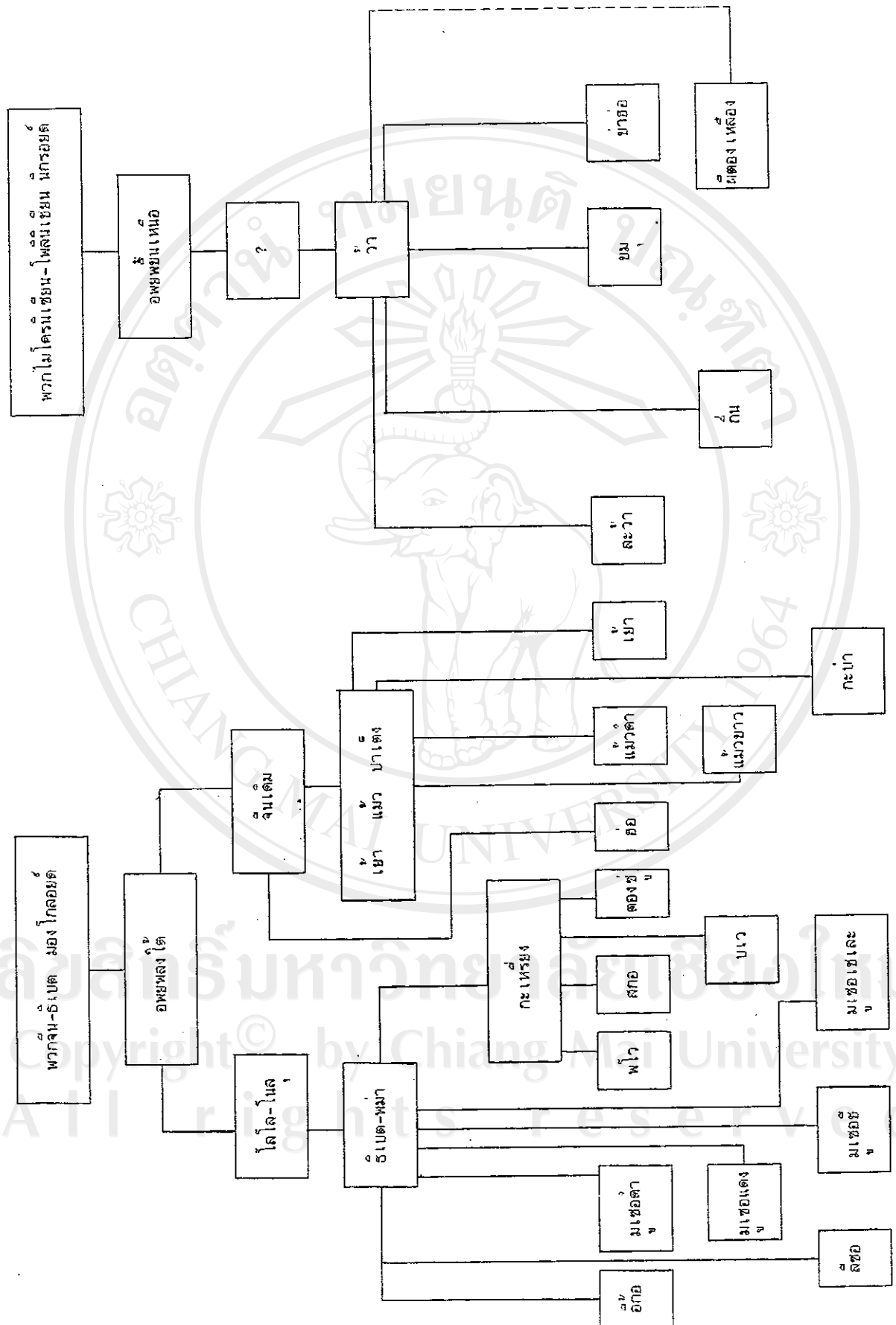
ส่วนชาวเขาพวกที่สอง ซึ่งเป็นพวกที่เพิ่งอพยพเข้ามาอยู่ในอาณาเขตของประเทศไทยเมื่อไม่นานนี้ มนัส ชนทนต์บำรุง (อ้างใน วัฒนา ชุมผล, 2533, หน้า 9) กล่าวว่าชาวเขาส่วนใหญ่ มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในแผ่นดินใหญ่จีนซึ่งกลายเป็นจีนแดงไปแล้ว ต่อมาชาวเขาเหล่านี้ได้อพยพลงมาสู่ทางใต้ จากพม่า และลาวเข้าสู่ประเทศไทย เมื่อประมาณ 100 ปีเศษล่วงมาแล้ว

ทวีป คำรังสฤษฎ์ (อ้างใน วัฒนา ชุมผล, 2533, หน้า 9) ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมอีกว่า นักมนุษยวิทยาได้แบ่งชาวเขาพวกนี้ออกเป็น 2 พวก คือ

ก. พวกที่มีวัฒนธรรมใกล้เคียงกับจีน หรือพวกตระกูล จีน-ทิเบต (Sino-Tibetan Stock) ได้แก่ แม้ว เย้า

ข. พวกที่สืบเชื้อสายมาจากทิเบต-พม่า (Burmese-Tibetan Stock) ได้แก่ มูเซอ ลีซอ อักโก และกะเหรี่ยง

ในการสืบเชื้อสายเผ่าพันธุ์ของชาวเขา ศุภชัยจิตชาวเขา (2527, หน้า 16) ได้นำแผนภูมิการแสดงเชื้อสายเผ่าพันธุ์ของชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย ของ กอร์ดอน ยัง ไว้ดังนี้



หมายเหตุ : ? คือ ยังเป็นทาสของชาวเขาเป็นเชื้อสายเผ่าพวกระไร

แผนภูมิ 1 การสืบเชื้อสายเผ่าพวกระไรของชาวเขาในภาคเหนือของประเทศไทย

ปัจจุบันมีชาวเขาในประเทศไทยประมาณ 20 เผ่า เผ่าที่สำคัญน่าสนใจเป็นพิเศษและมีประชากรอยู่เป็นจำนวนมาก มีอยู่ 6 เผ่า คือ แม้ว เข้า มูเซอ ลีซอ อีก้อ และกะเหรี่ยง ชาวเขาจะตั้งถิ่นฐานอยู่บนภูเขาสูงกว่าระดับน้ำทะเลตั้งแต่ 400-1,500 เมตร เป็นเนื้อที่ประมาณ 15,000 ตารางกิโลเมตร (พจน์ สิมานวัฒน์, 2517, หน้า 9)

จากการรวบรวมข้อมูลของสถาบันวิจัยชาวเขาจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2531 พบว่า มีชาวเขาเผ่าต่าง ๆ อาศัยอยู่ใน 20 จังหวัดในประเทศไทย จำแนกเป็นรายเผ่าเรียงลำดับจำนวนมากไปหาน้อยดังนี้ เผ่ากะเหรี่ยง 270,803 คน เผ่าแม้ว 82,310 คน เผ่ามูเซอ 60,321 คน เผ่าเข้า 36,140 คน เผ่าอีก้อ 32,866 คน เผ่าถิ่น 28,524 คน เผ่าลีซอ 25,051 คน เผ่าลัวะ 7,845 คน และเผ่าขมุ 7,284 คน รวมเป็นชาวไทยภูเขาทั้งหมด 551,144 คน คิดเป็นร้อยละ 1 ของประชากรไทยทั้งประเทศ (อ้างใน กองวิชาการ, สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 2)

สภาพโดยทั่วไปของกลุ่มชาวเขา มีลักษณะดังต่อไปนี้ (กรมประชาสัมพันธ์, 2530, หน้า 3-4)

1. สภาพทางสังคม

โดยปกติชาวเขามักนิยมตั้งบ้านเรือนอยู่กันเป็นเผ่า ๆ ไม่ชอบอยู่ร่วมกับคนต่างเผ่าที่มีชนบทรรมนิยมประเพณีแตกต่างไปจากของตน หมู่บ้านจึงนับเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของชาวเขา ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ในการเลือกสถานที่ตั้งหมู่บ้านซึ่งแต่ละเผ่าจะมีหลักเกณฑ์ในการเลือกไม่ค่อยเหมือนกัน ชาวเขากลุ่มที่ปลูกฝิ่นเป็นพืชเศรษฐกิจ เช่น แม้ว เข้า ฯลฯ มักชอบปลูกบ้านอยู่ในระดับสูง เพราะต้องการความเย็นและความชุ่มชื้นของอากาศที่มีมากในระดับสูงกว่าน้ำทะเลตั้งแต่ 1,000 เมตรขึ้นไป ส่วนชาวเขากลุ่มที่ปลูกข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจ เช่น กะเหรี่ยง ลัวะ ฯลฯ มักนิยมตั้งหมู่บ้านในที่ต่ำสูงน้ำ การตั้งหมู่บ้านนี้ชาวเขามีทั้งการอพยพไปตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ การอพยพครัวเรือนในเผ่าเดียวกันมาสมทบภายหลังโดยอาศัยความสัมพันธ์ทางญาติพี่น้อง และการตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่เนื่องจากบริเวณที่ทำกินของหมู่บ้านเดิมขาดความอุดมสมบูรณ์หรือเกิดจากบริเวณที่ทำกินอยู่ไกลจากหมู่บ้านเกินไป แต่บางกรณีอาจเกิดจากเหตุทางสังคม เช่น

เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในระหว่างครัวเรือนในหมู่บ้าน จึงทำให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแยกตัวไปจากหมู่บ้านเดิม หรืออาจมีคนในหมู่บ้านจำนวนมากตายไปโดยไม่ทราบสาเหตุ จะเป็นด้วยโรคระบาดหรืออะไรก็ตาม ซึ่งชาวเขาเข้าใจว่าเจ้าที่ไม่ต้องการให้อยู่ในหมู่บ้านเดิมอีกต่อไป ฯลฯ

ขนาดของหมู่บ้านชาวเขามีทั้งขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ หมู่บ้านที่เล็กมักตั้งอยู่กระจัดกระจายกัน บางหมู่บ้านอาจมี 2-3 หลังคาเรือน แต่บางหมู่บ้านถึง 120 หลังคาเรือนนับเป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ซึ่งก็มีน้อยมาก โดยทั่วไปหมู่บ้านชาวเขามีขนาด 20-30 หลังคาเรือน และมีระบบครอบครัวทั้งครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยาย อันอาจเป็นผลสะท้อนจากระบบการแต่งงานและประเพณีการตั้งครอบครัวของแต่ละเผ่ากล่าวคือ ชาวเขาเผ่ามั่ว เข้า ลีซอ และเผ่าอีก้อ นั้นประเพณีอนุญาตให้ผู้ชายมีภรรยาได้หลายคนและมักอยู่ร่วมกัน จึงทำให้เป็นระบบครอบครัวขยายมากกว่าครอบครัวเดี่ยว ในขณะที่ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ลัวะ มูเซอนิยมให้ผู้ชายมีภรรยาได้เพียงคนเดียว จึงทำให้มีลักษณะระบบครอบครัวเดี่ยวมากกว่าครอบครัวขยาย

การปกครองในหมู่บ้านชาวเขาก็มีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นประมุข อาจสืบต่อเนื่องจากหัวหน้าคนก่อน หรือได้รับการเลือกจากลูกบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้อาวุโส หรือผู้ที่มาตั้งบ้านเรือนก่อนคนอื่น ๆ ในปัจจุบันเริ่มมีหัวหน้าหมู่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการให้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักเป็นคนรุ่นหนุ่มที่มีความรู้ภาษาไทย ในด้านสุขภาพอนามัย เนื่องจากชาวเขาส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล และการคมนาคมไม่สะดวก จึงไม่สามารถรับบริการทางการแพทย์เหมือนคนในเมืองเมื่อเกิดปัญหาที่มีโรคภัยไข้เจ็บ จึงมักรักษาตามวิธีดั้งเดิม เช่น ใช้พิธีกรรม สมุนไพร ฯลฯ และบางครั้งก็ใช้ผีด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวเขามีการติดผี ด้านความเชื่อชาวเขาทุกเผ่าจะนับถือผี โดยเชื่อว่าผีจะดลบันดาลอะไรได้ทุกอย่างไม่ว่าคุณหรือโทษจึงจำเป็นต้องมีการ เช่น ไหว้บวงสรวงอยู่เสมอ ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้นเพราะได้ติดต่อกับโลกภายนอก และลัทธิศาสนาของชนกลุ่มอื่น ๆ จึงมีผลทำให้ชาวเขาค่อย ๆ เปลี่ยนมานับถือศาสนาอื่นด้วย เช่น พุทธ คริสต์ อิสลาม ฯลฯ

2. สภาพทางเศรษฐกิจ

โดยทั่วไปเป็นเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ชาวเขาส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมพืชปลูกคือ ข้าว ซึ่งจะปลูกเพียงเพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวเป็นหลัก และปลูกพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น กาแฟ งา ถั่วเหลือง ข้าวโพด พืชผักผลไม้เมืองหนาว ฯลฯ มีการเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ หมู ไก่ วัว ควาย เป็นต้น

การปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ การถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น แต่ละเผ่ามีความแตกต่างและมีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง อาจจัดกลุ่มอาชีพและการผลิตเป็น 2 ลักษณะ (กรมประชาสัมพันธ์, 2530, หน้า 4-5)

1) กลุ่มชาวเขาที่ปลูกฝิ่นโดยประเพณี (Traditional Opium-Growers) ได้แก่ ชาวเขาเผ่ามั่ว เย้า มูเซอ ลีซอ เป็นต้น กลุ่มนี้มีการทำไร่เลื่อนลอยแบบประเพณี คือ นิยมโค่นถางป่าแบบประเพณี แล้วเพาะปลูกข้าวที่เดิมจนดินจืด จากนั้นจึงมองหาป่าประเพณีอื่น โค่นถางป่าต่อไป และมีการตั้งถิ่นฐานโดยทั่วไปในระดับเฉลี่ยสูงกว่าน้ำทะเลประมาณ 1,000 เมตร (3,000 ฟุต) เพื่อให้เหมาะต่อการปลูกฝิ่น ในปัจจุบันรูปแบบการใช้ที่ดินแบบนี้มีเหลือน้อยแล้ว และหลายหมู่บ้านเลิกปลูกฝิ่น โดยได้รับการพัฒนาส่งเสริมให้ปลูกพืชอื่นทดแทน เช่น งา กาแฟ ถั่ว พืชผักผลไม้เมืองหนาว ฯลฯ

2) กลุ่มชาวเขาโดยประเพณีมิได้ปลูกฝิ่น (Traditional Non-Opium Growers) ได้แก่ ชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยง ลัวะ ถิ่น ชมุ เป็นต้น กลุ่มนี้มีการทำไร่แบบหมุนเวียน คือ นิยมโค่นถางป่าและเผาก่อนการเพาะปลูกและเพาะปลูกในที่เดียวกันนี้เพียง 1-2 ปี แล้วพักการใช้พื้นที่ไว้ 4-10 ปี เพื่อสะสมความอุดมสมบูรณ์ของดินชั้นใหม่แล้วจึงกลับไปใช้ที่ดินเดิม โดยเฉพาะกะเหรี่ยง และลัวะมีความสามารถทำนาแบบขั้นบันได โดยทั่วไปกลุ่มนี้จะตั้งถิ่นฐานในที่ระดับความสูงเหนือน้ำทะเลต่ำกว่า 1,000 เมตร (3,000 ฟุต) ลงมา

การประกอบอาชีพของชาวเขาในปัจจุบันชาวเขาได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น กาแฟ งามา พืชผักเมืองหนาว ฯลฯ และการเลี้ยงสัตว์ทดแทนการปลูกฝิ่นจากทางราชการและองค์กรต่างประเทศที่เข้ามาให้การช่วยเหลือผ่านทางรัฐบาลไทยทำให้ชาวเขามีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น และยังผลต่อปริมาณการค้าไม้ทำลายป่าลดลงกว่าในอดีตที่ผ่านมา

3. สภาพการเมือง การปกครอง และความมั่นคง

ชาวเขาบางส่วนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนของประเทศยังไม่มีความมั่นใจในสถานการณ์ของการเป็นคนไทยทั้งที่เป็นทางการและความรู้สึกส่วนตัว ชาวเขาส่วนมากจึงอพยพไปมาระหว่างประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทย เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมสหภาพพม่า นอกจากนี้บริเวณชายแดนดังกล่าว ยังมีการเคลื่อนไหวและการสู้รบระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทหารของฝ่ายรัฐบาลพม่าอยู่เสมอ ทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเรือนและทรัพย์สินของชาวเขาที่อยู่ตามบริเวณชายแดน จึงทำให้ชาวเขาเหล่านั้นเกิดความรู้สึกหวาดกลัวความปลอดภัยทั้งในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการเมือง และความมั่นคงของประเทศ

ในปัจจุบันนี้ทางราชการได้กำหนดว่า ชาวเขาที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาถือว่าเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจะดำเนินการผลักดันให้ออกไปจากพื้นที่ประเทศไทย สำหรับผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2519 ทางราชการถือว่าเป็นคนไทย และได้รับการลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านตามเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด (กรมการปกครอง, 2536, หน้า 100) อย่างไรก็ตามยังมีชาวเขาเป็นจำนวนมากที่ไม่มีทะเบียนบ้านหรือไม่ได้รับการพิจารณาให้ลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้าน ซึ่งในเรื่องนี้เป็นปัญหาทั้งทางการปกครอง และความมั่นคงของชาติ เพราะทำให้ไม่สามารถจำแนกได้ว่าชาวเขาแต่ละคนเป็นชาวเขาที่เป็นคนไทยหรือเป็นชาวเขาที่อพยพมาจากต่างประเทศ การพิจารณาลงสัญชาติไทยในทะเบียนบ้านให้แก่ชาวเขาเป็นเรื่องที่มีปัญหามาก เนื่องจากไม่สามารถหาบุคคลที่เชื่อถือได้มาเป็นผู้รับรองหรือผู้ที่มีอำนาจรับรอง ไม่มั่นใจในข้อมูลของชาวเขาที่ขอให้รับรอง ประเด็นสำคัญ

อีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวเขาไม่ได้รับการรับรองให้เป็นคนไทย เพราะพื้นที่อยู่อาศัยของชาวเขานั้นส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งไม่สามารถจัดตั้งหมู่บ้านให้เป็นทางการได้ การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้านก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติจึงทำให้ไม่สามารถจัดทำทะเบียนบ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายได้

สรุปได้ว่าชาวเขาโดยทั่วไปมีสภาพทางสังคมขนาดเล็ก ระบบของครอบครัวมีทั้งครอบครัวเดี่ยวและครอบครัวขยาย ขึ้นอยู่กับประเพณีของชาวเขาแต่ละเผ่า การปกครองในหมู่บ้านมีหัวหน้าหมู่บ้านเป็นประมุข สภาพทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตัวเอง ชาวเขาบางส่วนยัง ไม่มีความมั่นใจในสภาพของการเป็นคนไทยมีความรู้ดีกว่าขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

จากสภาพทั่วไปของชาวเขาดังได้กล่าวมานี้ก่อให้เกิดปัญหาหลาย ๆ ด้าน ซึ่งกองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2532, หน้า 5-6) สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาความมั่นคงของชาติ

เนื่องจากชาวเขาส่วนใหญ่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยไม่พร้อมกัน และไม่ตั้งหลักแหล่งแน่นอน มีการอพยพโยกย้ายไปตามสภาพการเพาะปลูก หมู่บ้านของชาวเขาส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและลักษณะการปกครองท้องถิ่น และอีกหลายหมู่บ้านยังไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้าไปดำเนินการเพราะอยู่ในเขตชายแดน ทุรกันตาร ท่างไกลการคมนาคม ชาวเขาส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับสัญชาติไทยประกอบกับมีความแตกต่างกันทางภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีไปจากสังคมส่วนใหญ่ อาจทำให้พิจารณาได้ว่าเป็นจุดอ่อนแหลมง่ายต่อการชักจูงของฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล และกลุ่มผู้หวังผลประโยชน์ต่าง ๆ

2. ปัญหาเศรษฐกิจ

การเพาะปลูกของชาวเขาใช้วิธีการโค่นถาง หรือเผ่าป่า และการทำไร่เลื่อนลอย ซึ่งเป็นการทำลายความอุดมสมบูรณ์ของดินและป่านอกเหนือไปจากการล่าสัตว์ การหาของป่า การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดน้อยลงร้อยละ 5 ต่อปี โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2516-2520 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2527, หน้า 14) และปัญหาอีกประการหนึ่ง

คือ ประเภทของพืชที่ใช้เพาะปลูกชาวเขาบางเผ่ามีความชำนาญในการปลูกพืชสืบทอดมาจากบรรพบุรุษ ประกอบกับภูมิอากาศที่เหมาะสม และดินมีราคาสูงเมื่อเทียบกับพืชชนิดอื่น รวมทั้งใช้ในพิธีกรรมและรักษาโรค ดินจึงเป็นพืชเศรษฐกิจที่ชาวเขาบางหมู่บ้านปลูกอยู่แต่ดินเป็นพืชเสพติดที่รัฐห้ามปลูก จึงทำให้ชาวเขากลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาลังคมที่เกี่ยวพันกับปัญหาอื่น ๆ ในปัจจุบัน

3. ปัญหาการพัฒนาชุมชนและระดับความเป็นอยู่

ชาวเขายังมีสภาพความเป็นอยู่ที่ล้าหลัง ไม่มีปัจจัยในการครองชีพที่เพียงพอที่ควร ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐยังไม่สามารถจัดให้บริการทางการศึกษาได้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพ ชาวเขาไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ตัดยาเสพติด และมีรายได้ต่ำ อาหารและที่อยู่อาศัยไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการและสุขอนามัย ขาดการสุขภาพีบาลและบริการทางการแพทย์

นโยบายการจัดการศึกษาแก่ชาวเขา

เดิมที่รัฐบาลไทยมีนโยบายไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการในชุมชนชาวเขา เพราะคิดว่าเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความสงบ ต่อมาภายหลังรัฐบาลเริ่มมองเห็นว่า วิถีชีวิตบางอย่างของชาวเขามีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติ เป็นต้นว่าการตัดต้นไม้ทำลายป่าเพื่อทำไร่เลื่อนลอย การปลูกฝิ่น การลักลอบค้าของเถื่อนตามแนวชายแดน การลักลอบอพยพข้ามแดนเข้ามาและการร่วมกับฝ่ายคอมมิวนิสต์เพื่อต่อต้านรัฐบาล ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจึงเริ่มมีนโยบายเข้าไปพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาอย่างเป็นทางการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏให้เห็นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530, หน้า 368) ไว้ว่า

พื้นที่สูงภาคเหนือจะมุ่งควบคุมชุมชนชาวเขาในเขตพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคง โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นหนักในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วยงานด้านการปกครอง การจัดตั้งถิ่นฐานถาวร การลดการปลูกฝิ่น การลดการทำลายต้นน้ำลำธาร โดยกำหนดให้มีมาตรการ ดังนี้

1. พิจารณากำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการควบคุมดูแลการจัดระเบียบ การปกครอง การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ให้ชาวเขาได้อยู่อาศัยและทำกินเป็นหลักแหล่งถาวร

2. ให้มีการจัดทำแผนงานหลักในการดำเนินงาน ในพื้นที่เป้าหมายร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนาที่สูงภาคเหนือเกี่ยวกับปัญหาชาวเขา และการปลูกฝิ่น เพื่อพัฒนาชาวเขาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่สามารถดำรงชีวิต ได้ตามควรแก่สภาพใกล้เคียงกับคนไทยในพื้นที่ราบ ทั้งนี้ โดยการพัฒนาให้ชาวเขามีรายได้จากอาชีพอื่นที่เพียงพอแก่การยังชีพแทนการปลูกฝิ่น

3. กระจายบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐาน รวมทั้งการโภชนาการ การศึกษาภาคบังคับ และข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ทั่วถึง เน้นการเร่งดำเนินการลด อัตราการเพิ่มประชากรของชาวเขา และประชากรไทยบนที่สูง

4. สกัดกั้นและผลักดันการอพยพเข้ามาใหม่ของชาวเขา โดยกำหนด มาตรการลงโทษสำหรับผู้อพยพเข้ามาใหม่และผู้ชักจูงชาวเขาเข้ามา รวมทั้งให้ชาวเขา ที่มีอาชีพหลักแหล่งถาวรแล้วเป็นเครื่องมือหนึ่ง ในการดูแลป้องกันและสกัดกั้น อีกทั้งให้เร่ง ดำเนินการสำรวจสำมะโนประชากรชาวเขาด้วย

5. เร่งรัดการสร้างเส้นทางในพื้นที่ที่จำเป็นต่อการเข้าถึงพื้นที่ จะเห็นได้ว่า การพัฒนาและส่งเสริมชาวเขานั้นนอกจากจะมุ่งแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคง ของชาติแล้วยังมุ่งที่จะส่งเสริมให้ชาวเขา มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีคุณภาพชีวิตดูจะเดียวกับชนพื้นราบ ดังนั้นการพัฒนาและส่งเสริมจึงทำพร้อมกันหลายด้านทั้งด้านการพัฒนา อาชีพ ด้านการปกครอง ด้านการอนามัยและสาธารณสุข ด้านการพัฒนาท้องถิ่น และด้าน การศึกษา

การให้การศึกษาแก่ชาวเขานับเป็นทางแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ดีทางหนึ่ง เพราะใน การจัดการศึกษา นอกจากจะมุ่งให้ชาวเขา ฟัง พูด อ่าน เขียน ภาษาไทยได้ และมีความรู้ใน เนื้อหาวิชาต่างๆแล้ว ยังสอดแทรกความเป็นไทยไปด้วย เพื่อชาวเขาเหล่านั้นจะได้มีจิตสำนึก

เป็นคนไทยรู้ว่าตนอยู่ในประเทศไทยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เกิดความรักและหวงแหนแผ่นดินไทย หันมาร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อันจะส่งผลให้ชาวเขามีคุณภาพชีวิตที่ดีในที่สุด

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมให้ชาวเขาในด้านการศึกษาก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ได้ผลตามเป้าหมาย รัฐบาลโดยคณะกรรมการชาวเขาส่งกลาง ได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2522 แต่งตั้งคณะกรรมการชาวเขาด้านการศึกษา ให้มีหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 65/2523 ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527, หน้า 30) คือ

1. ให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะ ในด้านนโยบายและการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดการศึกษาแก่ชาวเขา ทั้งในระดับและนอกระบบแก่ส่วนราชการต่าง ๆ
2. พิจารณาให้การสนับสนุนแผนการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาให้เกิดการผสมผสานสอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน และไม่ซ้ำซ้อนกัน
3. แก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

จากการศึกษาเรื่องนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาในประเทศไทย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2527, หน้า 64-69) พบว่าปัจจุบันมีหลายหน่วยงานของรัฐเข้าไปจัดบริการการศึกษาให้แก่ชาวเขา เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาโดยตรง ได้แก่ กรมสามัญศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) กรมการศึกษานอกโรงเรียน และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่และพัฒนาชาวเขา ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กรมป่าไม้ ศูนย์อำนวยการร่วมและกองอำนวยการกลาง รักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษามักจะจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาในรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่และการพัฒนานั้น จัดในรูปแบบเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) ซึ่งจัดในลักษณะโรงเรียนชั่วคราวก่อน เมื่อเป็นโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่นพอสมควร เข้าเกณฑ์ของ สพช. แล้ว สพช. มีความสามารถรับได้ก็จะรับโอนเข้ามาอยู่ในสังกัดของ สพช.

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่างานพัฒนาการศึกษาให้แก่ชาวเขานั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษากรมการศึกษาออกโรงเรียน กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีงานให้การศึกษาแก่ชาวเขา นอกแล้วเป็นสังเขปได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2527, หน้า 64-69)

กระทรวงศึกษาธิการ

มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในด้านการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)

เป็นหน่วยงานที่ให้การศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาและระดับประถมศึกษาแก่เด็กวัยเรียนทั่วประเทศ โดยไม่คำนึงถึงเผ่าพันธุ์ เชื้อชาติ และศาสนา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2523 โดยได้ดำเนินการสอนเด็กชาวเขาเช่นเดียวกับเด็กอื่น ๆ ทั่วไป รวมทั้งได้พยายามจัดให้โรงเรียนชาวเขาที่อยู่ในความรับผิดชอบ มีการจัดการเรียนการสอนที่ได้มาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการจัดอบรมครู และให้ความช่วยเหลือในเรื่องสื่อการเรียนการสอนตลอดจนทดลอง และจัดบริการการศึกษาในหลายรูปแบบตามสภาพของท้องถิ่น เช่น โรงเรียนสาขา ห้องเรียนเคลื่อนที่ ครูเดินสอน ฯลฯ

ปัจจุบันใน 8 จังหวัดของเขตการศึกษา 8 มีโรงเรียนชาวเขาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งสิ้นจำนวน 607 โรงเรียน ครู 3,281 คน และนักเรียน 55,133 คน คิดเป็นร้อยละ 10.15 ของนักเรียนโรงเรียนประถมศึกษาในเขตการศึกษา 8 ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 15-16)

2. กรมสามัญศึกษา

รับผิดชอบงานให้การศึกษาแก่ชาวเขาในรูปการศึกษาสงเคราะห์ที่เรียกว่า "โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สำหรับชาวเขา" จัดสอนระดับประถมศึกษาและต่อถึงชั้นมัธยมศึกษา ใน

บางแห่งเป็นประเภทโรงเรียนประจำตามหลักสูตรโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์คือ เรียนวิชาสามัญตามหลักสูตรประถมศึกษา 2521 โดยเน้นหนักด้านหัตถศึกษา วิชาเกษตรกรรม และวิชาชีพอื่น ๆ ตามสภาพท้องถิ่น โดยรัฐบาลฯในเรื่องที่อยู่ อาหาร เสื้อผ้า เครื่องแบบนักเรียน และอุปกรณ์การเรียนการสอน

ในระยะเริ่มแรกที่กรมสามัญศึกษาเข้ามารับผิดชอบในด้านการจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาเมื่อประมาณ พ.ศ. 2476-2509 นั้น นอกจากจะมุ่งสร้างอาคารเรียนถาวรให้แก่โรงเรียนชาวเขาแล้ว ยังจัดสัมมนาทำหลักสูตรโรงเรียนชาวเขา และจัดสรรงบประมาณจำนวนหนึ่งให้แก่โรงเรียนชาวเขาของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนด้วย ตั้งแต่ พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา กรมสามัญศึกษาได้โอนงานด้านการศึกษาลงภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้โอนไปให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ส่วนกรมสามัญศึกษาก็ยังคงรับผิดชอบในด้านการพัฒนาการศึกษาบางส่วน ได้แก่ การจัดการศึกษาในโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ การจัดทำตำราเรียนสำหรับชาวเขา การจัดอบรมครูโรงเรียนชาวเขา การจัดหาทุนการศึกษา เป็นต้น ปัจจุบันในเขตการศึกษา 8 โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์สำหรับชาวเขาในสังกัดกรมสามัญศึกษารวมทั้งสิ้น จำนวน 6 โรงเรียน มีครู 185 คน และนักเรียน 2,874 คน คิดเป็นร้อยละ 82.73 ของนักเรียนโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ของกรมสามัญศึกษาในเขตการศึกษา 8 ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 18)

3. กรมการศึกษานอกโรงเรียน

รับผิดชอบจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนทั้งสายสามัญ สายอาชีว และ การให้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนทักษะที่จำเป็นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขา ในรูปแบบโครงการ ารณรงค์ เพื่อการรู้หนังสือสำหรับชาวเขา การศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จสำหรับชาวเขา และรูปแบบศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา (ศศช.) โดยให้การศึกษาทั้งแก่เด็กในวัยเรียนและผู้ใหญ่เป็นการให้การศึกษาทั้งชุมชน โดยใช้หลักสูตรประถมศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา พุทธศักราช 2524 ที่เทียบเท่าหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 เพื่อมุ่งจัดการศึกษาที่ประสมประสาน

ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน โดยให้มีวิธีการและเนื้อหาที่ยืดหยุ่นตามสภาพ และความต้องการของชุมชนสอดคล้องและกลมกลืนกับวัฒนธรรม ไม่ทำลายเอกลักษณ์ทางชนบทธรรมเนียมประเพณีของชาวเขา ยึดหลักการกระจายอำนาจและบทบาทให้ชาวเขามีโอกาสกำหนด การตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน รวมทั้งให้มีการประสานงานด้านการให้บริการของหน่วยงานต่าง ๆ ในด้านเนื้อหาหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน เป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปลูกฝัง เจตคติที่ดีต่อชีวิตและสังคม

ปัจจุบันในเขตการศึกษา 8 กรมการศึกษานอกโรงเรียน ได้จัดศูนย์การศึกษาเพื่อชุมชนในเขตภูเขา (ศศช.) รวม 7 จังหวัดยกเว้นจังหวัดลำพูน มีทั้งสิ้น 226 ศูนย์ คิดเป็นร้อยละ 89 ของจำนวนศูนย์ทั้งหมดที่จัด มีผู้เรียนที่เป็นเด็กวัยเรียน 6,329 คน ผู้ใหญ่ 4,387 คน ประชาชนทั่วไปที่รับบริการการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม 7,712 คน มีครูอาสาสมัครที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 274 คน ครูนิเทศก์ 34 คน ในจำนวนหมู่บ้านที่รับผิดชอบทั้งหมด 226 หมู่บ้าน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 17)

กระทรวงมหาดไทย

มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาทางการศึกษาดังต่อไปนี้ คือ

1. กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.)

งานหลักของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยทางชายแดน แต่เนื่องจากพื้นที่ชายแดนนั้นมีชุมชนชาวเขาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากทาง ตชด. จึงเห็นว่าการให้การศึกษาแก่ชาวนั้นเป็นหนทางนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาได้ดีทางหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงได้จัดตั้งโรงเรียน ตชด. ขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีชาวเขา โดยใช้หลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการมีอุปกรณ์การเรียนแจกให้เปล่า ครูของโรงเรียนเหล่านี้ในระยะแรกเริ่ม คือ ตำรวจตระเวนชายแดนผู้อยู่ในพื้นที่ ต่อมาจึงมีครูอาสาสมัครจากบุคคลภายนอกเข้าไปช่วยสอนมากขึ้น

นับเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างล้นพ้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงสนพระทัยในการศึกษาของชาวเขาได้พระราชทานทุนทรัพย์เป็นค่าก่อสร้างโรงเรียน อุปกรณ์การศึกษา และยารักษาโรค อันเป็นผลโองานการจัดการศึกษาของ ดชด. เจริญรุดหน้าไปด้วยดี โดยเฉพาะโครงการส่งเสริมคุณภาพการศึกษา และโครงการอาหารกลางวันในพระราชดำริของสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ที่ ดชด. ร่วมกับการฝึกหัดครูจัดทำอยู่ในขณะนี้ นับเป็นความก้าวหน้าในการให้การศึกษาแก่ชาวเขาที่น่าภูมิใจยิ่ง

ปัจจุบันในเขตการศึกษา 8 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ดชด.) ได้จัดตั้งโรงเรียนเพื่อนักเรียนชาวเขาในท้องถิ่นทุรกันดาร จำนวน 33 โรงเรียน คิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนโรงเรียน ดชด. ทั้งหมด มีครู 104 คน นักเรียน 2,420 คน ใน 5 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 19)

2. กรมประชาสงเคราะห์

ฝ่ายพัฒนาสังคมกองสงเคราะห์ชาวเขาเป็นหน่วยงานโดยตรง ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญชาวเขาและการปลูกฝิ่น โดยการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวเขาในด้านการศึกษ การสาธารณสุข และการพัฒนาท้องถิ่นอันได้แก่ การพัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน เรื่องการเลี้ยงดูสุขภาพอนามัย และการเตรียมความพร้อม การส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กวัยเรียนได้รับการศึกษาภาคบังคับ และให้มีโอกาสได้รับการศึกษาในระดับสูง รวมทั้งการจัดอบรมบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาประจำจังหวัดต่าง ๆ ที่มีชาวเขาอาศัยอยู่หนาแน่น จำนวน 13 แห่ง ส่วนจังหวัดที่มีชาวเขาไม่มากนักจะมอบภาระในการพัฒนาให้อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาในจังหวัดที่อยู่ใกล้เคียง

ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาแต่ละจังหวัด จะจัดส่งหน่วยงานเคลื่อนที่พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเข้าไปปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีกลุ่มบ้านชาวเขาตั้งอยู่ โดยแต่ละหน่วยจะมีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 6-12 กลุ่มบ้านซึ่งขึ้นอยู่กับระยะทางระหว่างบ้านหลัก (Key Village) ซึ่งหน่วยฯ ตั้งอยู่กับบ้านบริวาร (Settlement Village) ซึ่งอยู่ใกล้เคียง หน่วยเคลื่อนที่พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขาเหล่านี้มีประมาณ 200 หน่วย จะให้บริการด้านการเกษตร การอนามัย

และการศึกษา โดยจัดตั้งโรงเรียนชั่วคราวและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้นในกลุ่มบ้าน ซึ่งอยู่ในเขตรับผิดชอบการพัฒนาของกองส่งเสริมเศรษฐกิจชาวเขา ในกรณีที่หน่วยงานหลักทางการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ) ยังไม่พร้อมที่จะให้บริการการศึกษาแก่เด็กชาวเขาในกลุ่มบ้านเหล่านั้น

ปัจจุบันในเขตการศึกษา 8 กรมประชาสงเคราะห์มีโรงเรียนในสังกัด 163 โรง คิดเป็นร้อยละ 90 ของจำนวนโรงเรียนที่กรมประชาสงเคราะห์จัดทั้งหมด มีครู 211 คน จำนวนนักเรียน 4,672 คน และมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 52 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 63 ของจำนวนศูนย์ฯ ที่กรมประชาสงเคราะห์จัดทั้งหมด มีผู้ดูแลเด็กเล็ก 55 คน จำนวนเด็กที่มาใช้บริการในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 1,408 คน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 20)

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขาของแต่ละหน่วยงาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พบว่า การดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมชาวเขาด้านการศึกษาต้องประสบกับอุปสรรคปัญหาที่ผูกพันกับลักษณะสภาพโดยทั่วไปของชาวเขาดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532 หน้า 7-8) คือ

1. การอยู่ในถิ่นทุรกันดารและห่างไกล ขาดเส้นทางการคมนาคมที่ดี ก่อให้เกิดปัญหามาตั้งแต่การก่อสร้างอาคาร การขนส่งวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น การจัดหาครูและบุคลากรไปปฏิบัติงาน ตลอดจนความรู้ความสามารถพื้นฐานของเด็กที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ ด้านความรู้ และความคิด รวมทั้งลักษณะนิสัยที่ต้องการ

2. ความแตกต่างในเรื่องของภาษาเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการจัดการเรียนการสอนให้ ได้ผล

3. ความแตกต่างทางด้านขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม เป็นอุปสรรคต่อการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้หันมาประพฤติปฏิบัติตามแนวทางของเหตุผล และวิถีชีวิตของคนไทยทั่วไป

4. การอยู่อย่างกระจัดกระจายเป็นหย่อมบ้านเล็ก ๆ การติดต่อระหว่างหย่อมบ้านต้องอาศัยการเดินทาง การจัดตั้งสถานที่เรียนให้ทั่วถึง การจัดหาครู และการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา ต้องลงทุนสูงกว่าปกติ และยุ่งยากมาก

5. ความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ทำให้ประชาชนสนใจเรื่องปากและท้องเป็นสำคัญ เวลาส่วนใหญ่ใช้ไปกับการทำมาหากินในชีวิตประจำวันซึ่งต้องนำบุตรหลานไปด้วย หรือต้องอาศัยแรงงานเด็กเข้าช่วย การมาเรียนของเด็กนักเรียนจึงไม่สม่ำเสมอ

6. ปัญหาในด้านความปลอดภัย โดยเฉพาะที่ผูกพันกับการค้ายาเสพติด และการทำยาบ้า ซึ่งยากแก่การที่จะจัดการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหานั้นได้ เพราะอาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง และเป็นอันตรายต่อบุคลากรและประชาชนในพื้นที่

7. ปัญหาในการอพยพย้ายถิ่นฐานเป็นผลให้การจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงเป็นไปได้ยาก ทั้งมีปัญหาด้านการจัดการศึกษาให้ต่อเนื่องอีกด้วย

8. ปัญหาในการเห็นคุณค่าของการศึกษา ซึ่งผูกพันกับความต้องการในการพัฒนาทุกด้านของฝ่ายการศึกษาเพียงฝ่ายเดียวจะสร้างการเห็นคุณค่าของการศึกษาได้ยาก สำหรับชุมชนที่ยังมีปัญหาเผชิญหน้าหลายปัญหา แนวคิดและรูปแบบของการจัดการศึกษาจะต้องแตกต่างไปจากปกติอย่างมาก รวมทั้งการประสานงานจัดการศึกษาและการพัฒนา

เรื่องนี้ที่ประชุมสัมมนาเชิงนโยบายเรื่องการศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางการจัดการศึกษาสำหรับชาวไทยต่างวัฒนธรรม ระหว่างวันที่ 8-9 กุมภาพันธ์ 2531 ณ ห้องประชุมสารสนเทศมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และระหว่างวันที่ 17-18 กุมภาพันธ์ 2531 ณ ห้องประชุมวิทยาลัยครูยะลา ได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2532, หน้า 137-138) คือ

1. ที่ประชุมเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาสำหรับชาวไทยต่างวัฒนธรรม นอกจากจะสร้างเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนชาวไทยต่างวัฒนธรรมยังมีส่วนช่วยในเรื่องความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศไทย

2. กระบวนการจัดการศึกษาควรมุ่งให้สำคัญของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชาวไทยต่างวัฒนธรรมแต่ละกลุ่ม และจัดให้ผสมกลมกลืนสอดคล้องกับวัฒนธรรมของเขาด้วย

3. กระบวนการจัดการศึกษาควรจะต้องมีรูปแบบและวิธีการจัดของตนเอง โดยให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และมีโครงสร้างหลักสูตร เนื้อหาสาระ กระบวนการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับสภาพทางสังคม วัฒนธรรมของกลุ่ม นอกเหนือไปจากเนื้อหากรอบหลักอันตอบสนองต่อความมุ่งหมาย และความต้องการของประเทศไทยโดยรวม

4. ควรมีการพิจารณาจัดหรือปรับปรุงระบบการศึกษาและหลักสูตร ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นระบบเดียวกับที่มีอยู่ในปัจจุบัน

5. ควรจะ ได้มีการพัฒนาทั้งในรูปแบบของระบบบริหารการศึกษาและการเรียนการสอน ตลอดจนเนื้อหาการสอนที่เหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มเป็นพิเศษ

6. รัฐควรมีนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาให้แน่นอน โดยเฉพาะนโยบายการให้สัญชาติไทย หรือนโยบายเกี่ยวกับการผลักดันผู้อพยพ เพื่อฝ่ายการศึกษาจะได้เข้าไปจัดการศึกษาและเสนอแนะว่าการจัดการศึกษาให้พวกชาวไทยต่างกับวัฒนธรรมแค่ไหนและอย่างไร

สถานการณ์การจัดการศึกษาแก่ชาวเขา

การจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาของหน่วยงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่า การดำเนินการมีปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ อันส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขา ซึ่งได้แก่ ปัญหาด้านตัวชาวเขาเอง ปัญหาเกี่ยวกับครูผู้สอนในโรงเรียนชาวเขา ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขา เป็นต้น (อ้างใน สมศักดิ์ ตาไชย, 2531, หน้า 21)

ปัญหาในด้านตัวชาวเขานั้นเนื่องจากความเคยชินในการใช้ภาษาของตนเองในชีวิตประจำวัน เมื่อเด็กชาวเขาเข้าเรียนในโรงเรียนในระยะแรก ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้ภาษาไทย ทั้งในด้านการฟัง พูด อ่าน และเขียน การเรียนการสอนในโรงเรียนต้องใช้ภาษาไทยเกือบทั้งหมด จึงทำให้เด็กเรียนมีปัญหาในการเรียนมาก ประกอบกับความยากจนและไม่ได้รับการศึกษา ทำให้ผู้ปกครองนักเรียนไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ขาดการดูแลเอาใจใส่บุตรหลานในเรื่องการเรียน ต้องการแรงงานเด็กในบางฤดูกาล สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่ออัตราการมาเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนชาวเขา (อ้างใน สมศักดิ์ ตาไชย, 2531, หน้า 22)

ในส่วนที่เกี่ยวกับครูผู้สอนในโรงเรียนชาวเขา เนื่องจากโรงเรียนชาวเขาสส่วนมากตั้งอยู่ในพื้นที่กันดารและอยู่ห่างไกลตามป่าเขา มีการคมนาคมที่ยากลำบาก จึงทำให้ขาดแคลนครูที่จะเข้าไปสอน ประกอบด้วยการขาดการเตรียมบุคลากรที่จะไปทำงานในพื้นที่ทุรกันดาร โดยเฉพาะและการให้สวัสดิการแก่ครูที่สอนในโรงเรียนชาวเขายังไม่เหมาะสม (สำนักงานการประถมศึกษา

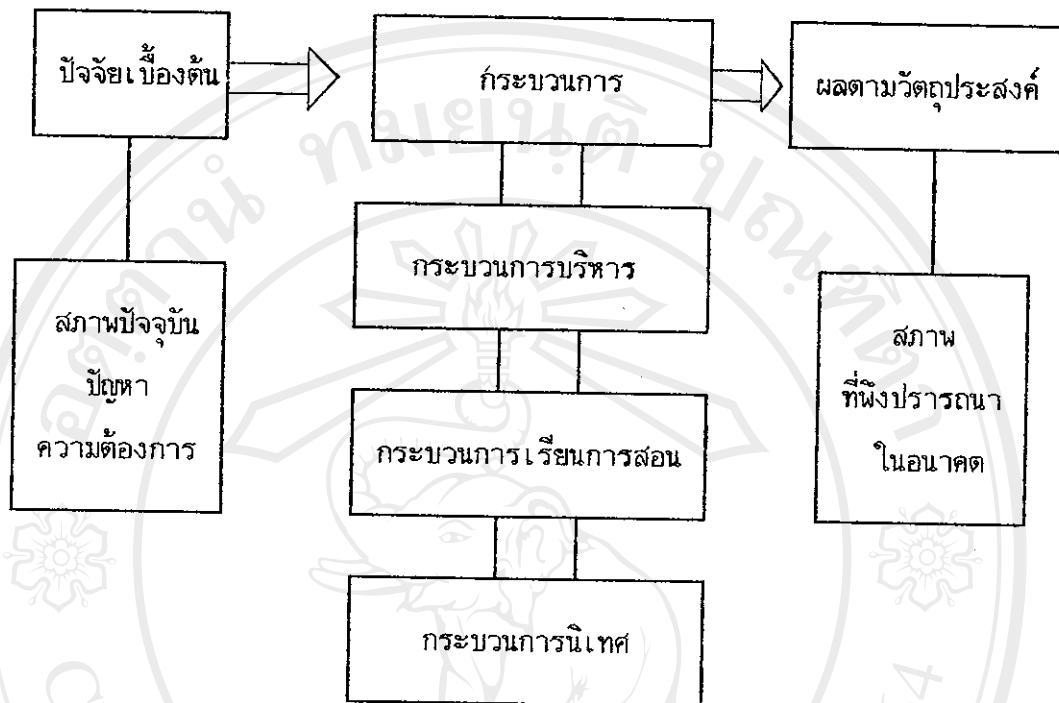
จังหวัดเชียงราย, 2529, หน้า 23) สิ่งเหล่านี้ทำให้ครูที่สอนอยู่ในโรงเรียนชาวเขาขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาด้วย (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2529, หน้า 4)

เกี่ยวกับการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับชาวเขาพบว่า ยังไม่มีการประสานงานกันอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบทางการศึกษาโดยตรงในกระทรวงเดียวกันแต่ต่างกรม หรือหน่วยงานในส่วนภูมิภาครวมไปถึงระดับย่อยคือ โรงเรียนตลอดจนหน่วยงานอื่นที่จำเป็นต้องจัดการศึกษาให้แก่ชาวเขา ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผลเท่าที่ควร (พนม พงษ์ไพบูลย์, 2529, หน้า 7) เช่น บางหน่วยงานที่เข้าไปพัฒนาในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของหมู่บ้านชาวเขา โดยได้จัดการศึกษาให้กับชาวเขาในลักษณะโรงเรียนชั่วคราว แต่มีปัญหาไม่เป็นที่ยอมรับ ไม่ถูกต้องตามระเบียบและไม่ได้รับความร่วมมือช่วยเหลือ และการสนับสนุนจากหน่วยงานทางการศึกษาเท่าที่ควร

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้วยังพบปัญหาในด้านการบริหารโรงเรียนชาวเขา ซึ่งได้แก่ ปัญหาการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขา ยังไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจน ปัญหาการให้บริการรัฐยังไม่สามารถจัดได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกพื้นที่ที่มีชาวเขาอาศัยอยู่ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา เช่น งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์การศึกษา อัตราค่าจ้างครูยังไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ปัญหาเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาสำหรับชาวเขาเป็นอย่างมาก (สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงราย 2529, หน้า 81)

การจัดการเรียนการสอนที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษา

องค์ประกอบและกระบวนการที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาคือ การเรียน การสอน การบริหาร และการนิเทศการศึกษา หากวิเคราะห์ทั้งสามกระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นระบบแล้วก็จะพบว่า ทุกกระบวนการข้างต้นต้องปฏิบัติงานประสานสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี จึงจะช่วยให้การพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาประสบผลสัมฤทธิ์ตามความปรารถนาได้ ดังแผนภูมิ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526, หน้า 2) ต่อไปนี้



แผนภูมิ 2 กระบวนการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

จากแผนภูมินี้ จะเห็นได้ชัดว่า การพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาจะใช้กระบวนการเรียนการสอนเป็นกิจกรรมหลัก เพื่อพัฒนาสภาพปัจจุบันที่ไม่พึงประสงค์ไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ในอนาคต โดยมีกระบวนการบริหาร และกระบวนการนิเทศ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการเรียนการสอนอยู่

กระบวนการเรียนการสอนจึงเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาเป็นอย่างมาก ในหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผู้เรียนมีความเจริญงอกงามทั้งทางด้านร่างกาย อารมณ์ สังคมและสติปัญญา สามารถแก้ปัญหาในชีวิต ปรับปรุงตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้ สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2525, หน้า 70) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(2528 ก, หน้า 17) จึงได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยพยายามให้ผู้เรียนศึกษาค้นคว้าหาคำตอบเองให้มากที่สุด มีประสบการณ์ตรง ได้ทดลองและปฏิบัติจริง นอกจากนี้ยังเน้นการทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำงานเป็นกลุ่ม ได้อภิปรายและหาคำตอบหรือแก้ปัญหาร่วมกัน โดยเอาสภาพของท้องถิ่นมาเป็นข้อมูลในการเรียนการสอน ซึ่ง มนัส รัตนดิลล ญ เกิด (2521, หน้า 27) กล่าวว่า การที่เด็กได้ทำงานเป็นกลุ่มนั้น เป็นการจัดการทำงานร่วมกัน ช่วยกันคิดค้น ช่วยกันทำ ช่วยกันค้นคว้า และช่วยกันแก้ปัญหา

มนธรา คำกลาง (2532, หน้า 20) กล่าวถึงการสอนที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของหลักสูตรคือการที่ครูใช้วิธีสอนให้เหมาะสม ซึ่งมีทั้งการสอนเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่ม เพื่อส่งเสริมความสามารถของผู้เรียน ครูจะต้องเลือกใช้เทคนิคและวิธีการสอน ตลอดจนกิจกรรมการเรียนการสอนที่มีความหมายต่อชีวิตของผู้เรียนเหมาะสมกับความต้องการ ความสนใจและความสามารถตามวัยของผู้เรียน

นอกจากวิธีสอนแล้ว การจัดการเรียนการสอนจะบรรลุจุดมุ่งหมายของหลักสูตรนั้นจะต้องคำนึงถึงสื่อการเรียนการสอนด้วย เพราะจะช่วยกระตุ้นให้ผู้เรียนเกิดความสนใจในบทเรียน มีความอยากรู้อยากเห็นอันเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสติปัญญาความรู้อย่างมากขึ้น (มนธรา คำกลาง, 2532, หน้า 22)

โสมณ นุ่มทอง (2535, หน้า 24) กล่าวว่า สื่อ หมายถึง วัสดุ อุปกรณ์ และวิธีการที่ผู้สอนนำมาเป็นตัวกลางในการให้การศึกษาแก่นักเรียน

วัสดุ เป็นสิ่งช่วยสอนประเภทสิ้นเปลือง หรือไม่คงทนถาวร แตกหักได้ง่าย

อุปกรณ์ เป็นเครื่องมือ มีสภาพคงทนถาวร

วิธีการ เป็นกระบวนการที่จะนำผู้สอน ผู้เรียนเนื้อหา วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เข้ามาสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดการเรียนรู้

สื่อการเรียนการสอนแต่ละชนิดมีศักยภาพและทำหน้าที่ในตัวเองแตกต่างกันไป การเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนให้ตรงกับจุดประสงค์ที่ต้องการนั้น ต้องอาศัยความชำนาญและประสบการณ์หลาย ๆ ด้านเข้ามาผสมผสานกัน (บุญเลิศ ภพลาภ, 2536, หน้า 108) อย่างไรก็ตาม

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ (ม.ป.ป. หน้า 23) ได้เสนอเกณฑ์ในการเลือกใช้สื่อการเรียนการสอนสรุปได้ดังนี้

1. สื่อการเรียนการสอนที่นำมาใช้นั้น ต้องให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง
2. เนื้อหาของสื่อการเรียนการสอนต้องคำนึงถึงคุณค่าทางการเรียนรู้
3. สื่อการเรียนการสอนต้องเหมาะสมกับอายุ สติปัญญา และประสบการณ์ของผู้เรียน
4. การสร้างสื่อการเรียนการสอนต้องตระหนักถึงผู้ใช้
5. ควรศึกษาคู่มือประกอบการสอนก่อน
6. สื่อการเรียนการสอนที่นำมาใช้นั้นต้องช่วยส่งเสริมให้เกิดความคิดวิพากษ์วิจารณ์ และก่อให้เกิดกิจกรรมร่วมกันในการเรียนการสอน
7. ต้องรู้จักวิธีเก็บรักษาสื่อการเรียนการสอนต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพที่ดีและให้นานที่สุด

เมื่อจัดการเรียนการสอนไปแล้ว ผู้สอนจะต้องวัดและประเมินผลการเรียนการสอนเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปรับปรุงการเรียนการสอน และตัดสินผลการเรียนต่อไป

อนันต์ ศรีโสภณ (2525, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการวัดผลว่า การวัดหรือ Measurement หมายถึง การกำหนดตัวเลขหรือสัญลักษณ์เข้ากับวัตถุสิ่งของ เหตุการณ์ หรือพฤติกรรมที่เป็นไปตามกฎ

บุญเชิด ภิญญอนันตพงษ์ (ม.ป.ป., หน้า 11) กล่าวว่า การวัดผลเป็นการกำหนดตัวเลขให้กับสิ่งของหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามกฎที่วางไว้

บุญเลิศ ภพลาภ (2536, หน้า 111) กล่าวว่า การวัดเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลแล้วกำหนดค่าเป็นตัวเลข

ส่วนความหมายของการประเมินผลนั้นมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันดังนี้

กิลฟอร์ด (Guilford, 1954, p.5) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า การประเมินผลเป็นการตัดสินค่านิยมของการกระทำ

สุนันท์ ศลโกสุม (2525, หน้า 17) กล่าวว่า การประเมินผล หมายถึง กระบวนการในการตัดสิน วิจัย ตีราคา ลงสรุป สิ่งสำเร็จรูปสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างมีหลักเกณฑ์

บุญเลิศ ภพลาภ (2536, หน้า 111) กล่าวว่า การประเมินผลนั้นเป็นการนำตัวเลขที่ได้จากการวัดผลมาตีค่าแล้วตัดสิน

จากความหมายของการวัดผลประเมินผลที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า การวัดผล หมายถึง การกำหนดค่าเป็นตัวเลขให้กับสิ่งต่าง ๆ ส่วนการประเมินผลนั้นหมายถึง กระบวนการในการตัดสินอย่างใดอย่างหนึ่งหรือสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 พ.ศ.2524 ภัทรา นิคมานนท์ (อ้างใน มนธิรา คำกลาง, 2532, หน้า 25) กล่าวถึงในหมวดที่ 2 ซึ่งว่าด้วยวิธีการประเมินผลการเรียน สรุปได้ดังนี้

1. การประเมินผลเพื่อปรับปรุงการเรียนการสอน ให้ถือปฏิบัติดังนี้
 - 1.1 ครูผู้สอนต้องตรวจสอบความรู้พื้นฐานและทักษะเบื้องต้นของนักเรียนก่อนที่จะสอน
 - 1.2 ให้ผู้สอนประเมินผลระหว่างการเรียนรู้ว่า นักเรียนมีความรู้ความสามารถตามจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ในสมุดประจำชั้นหรือไม่
 - 1.3 ให้มีการประเมินผลปลายภาคเรียนทุกภาค ทุกกลุ่มประสบการณ์ ยกเว้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, 4 และ 6
 - 1.4 ให้ใช้เครื่องมือวัดพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ในการประเมินผลให้สอดคล้อง และครอบคลุมจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ เมื่อนักเรียนมีข้อบกพร่องในจุดประสงค์ข้อใด ครูต้องจัดซ่อมเสริมให้
2. การประเมินผลเพื่อตัดสินผลการเรียนมี 2 ประเภทคือ
 - 2.1 ให้ประเมินการผ่านจุดประสงค์ที่กำหนดไว้ในสมุดประจำชั้นของแต่ละกลุ่มประสบการณ์
 - 2.2 ให้มีการประเมินผลปลายปี เฉพาะชั้นประถมศึกษาปีที่ 2, 4 และ 6 ทุกกลุ่มประสบการณ์

การประเมินผลการเรียนตามหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 นั้น

มี 3 ระยะ คือ

1. การประเมินผลก่อนเรียน
2. การประเมินผลระหว่างเรียน
3. การประเมินผลรวม

สำหรับวิธีการวัดผลนั้นมีหลายวิธี แต่ที่นิยมใช้กันมากมี 3 วิธี (บุญเลิศ ภาณุลาภ, 2536, หน้า 111) พอสรุปได้ดังนี้

1. การตรวจผลงานนิยมใช้กับภาคปฏิบัติ
2. การสังเกตเหมาะกับการวัดทางด้านเจตคติ คุณธรรมที่นักเรียนแสดงออก
3. ถาม-ตอบ อาจแยกย่อยได้ 2 ลักษณะคือ
 - 3.1 การสอบข้อเขียน
 - 3.2 การสอบปากเปล่า

การวัดผลประเมินผลไม่ว่าจะใช้วิธีใดก็ตาม ควรจะได้มีการสร้างเครื่องมือวัดผลและประเมินผลให้ตรงกับจุดประสงค์ ในเรื่องนี้ กมล สุตประเสริฐ และ สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2522, หน้า 42-45) ได้ยกตัวอย่างไว้ดังนี้

1. ถ้าเป็นจุดประสงค์ทางด้านความรู้ความคิด ก็จะใช้แบบทดสอบประเภทอิงเกณฑ์
2. ถ้าเป็นจุดประสงค์ทางการปฏิบัติก็ประเมินผลโดยการสังเกตตรวจผลงาน

สรุปได้ว่าการวัดผลประเมินผลการเรียนนั้น ควรจะได้ใช้เทคนิควิธีการในลักษณะต่าง ๆ

โดยครูจะต้องทำการวัดและประเมินผลการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ซึ่งอาจจะวัดผลก่อนเรียน ระหว่างเรียนและหลังเรียน โดยจะต้องยึดจุดประสงค์การเรียนรู้เป็นสำคัญ และจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการวัดและประเมินผลการเรียนด้วย หลังจากการวัดผลประเมินผลการเรียนแล้ว หากพบว่านักเรียนคนใดมีข้อบกพร่องในจุดประสงค์ข้อใด ผู้สอนจะต้องจัดสอนซ่อมเสริมให้

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ค, หน้า 8) กล่าวถึงลักษณะ และวิธีสอนซ่อมเสริมว่าหมายถึง

1. การสอนเพื่อช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของเด็ก
2. การสอนเพื่อจัดการเรียนที่ไม่ถูกต้อง
3. การสอนเพื่อเสริมความรู้ทักษะเพื่อให้เด็กมีพัฒนาการไปในทางที่ดี ซึ่งผู้สอนต้องวินิจฉัยปัญหาของเด็กโดยทำได้ 2 วิธีคือ

3.1 การวินิจฉัยอย่างเป็นแบบแผน

3.2 การวินิจฉัยอย่างไม่เป็นแบบแผน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ค, หน้า 36) ได้เสนอแนะ หลักการสอนซ่อมเสริมไว้ดังนี้

1. ใช้เทคนิควิธีสอนใหม่ ๆ ไม่ซ้ำวิธีเดิม
2. เน้นให้เด็กปฏิบัติและค้นพบด้วยตนเอง
3. ใช้สื่อการสอนที่น่าสนใจ
4. ใช้หลักจิตวิทยาประกอบ เมื่อสอนซ่อมเสริมไปแล้วต้องติดตามผลการสอนเพื่อทราบความก้าวหน้าของเด็ก และความเหมาะสมของกิจกรรมที่ใช้

ในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและการสอนซ่อมเสริมโดยทั่วไปนั้น ครูจะต้องสร้างบรรยากาศที่ดีในชั้นเรียน ซึ่งในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ค, หน้า 6) ได้เสนอแนะว่า ลักษณะการจัดบรรยากาศในชั้นเรียนที่เป็นสุชาเรียน จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนเป็นอย่างมาก ซึ่งประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ

1. บุคลิกภาพของครู ได้แก่ ท่าทาง น้ำเสียง การใช้คำพูด อารมณ์ขัน การแต่งกายที่เหมาะสม
2. พฤติกรรมการสอนที่เป็นประชาธิปไตยนั้น มีการยอมรับฟังความคิดเห็นระหว่างครูกับนักเรียน และนักเรียนกับนักเรียน
3. ปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครูกับนักเรียน และนักเรียนกับนักเรียน ช่วยให้การเรียนการสอนบรรลุถึงจุดประสงค์

4. การเสริมแรงที่เหมาะสมกับกาลและโอกาสด้วยวาจา ท่าทาง สัญลักษณ์ หรือการให้รางวัล และให้นักเรียนเห็นความก้าวหน้าของตนเอง จะมีส่วนสร้างเสริมพฤติกรรมของนักเรียนที่ครูต้องการได้

5. การจัดชั้นเรียน ได้แก่ จัดป้ายนิเทศ จัดมุมประสบการณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการจัดที่นั่งนักเรียนที่เหมาะสมกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน

การจัดบรรยากาศในชั้นเรียนจึงเป็นสิ่งสำคัญทำให้ประสิทธิภาพการศึกษาเพิ่มพูนขึ้น การที่จะให้นักเรียนมีพัฒนาการทุกด้าน ทั้งพฤติกรรมด้านความรู้ ทักษะและเจตคติที่พึงประสงค์ ครูผู้สอนจะต้องจัดกิจกรรมสนับสนุนการเรียนการสอนหรือกิจกรรมเสริมหลักสูตรขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 ง, หน้า 3) กล่าวว่าลักษณะการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตรเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นนอกเหนือจากการเรียนการสอน เพื่อส่งเสริมให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญ 5 ประการ คือ เน้นนักเรียน เน้นหลักประชาธิปไตย เน้นจุดมุ่งหมาย เน้นความพร้อม และเน้นความสัมพันธ์กับชุมชน กิจกรรมเสริมหลักสูตรที่ควรจัด ได้แก่ การบริการสุขภาพอนามัยและอาหารกลางวัน การส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน การสหกรณ์ การแนะแนว เป็นต้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์วิจัยของบุคคลและหน่วยงานหลายฝ่ายพบว่า ในปัจจุบันกระบวนการจัดการเรียนการสอน ยังไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายและแนวทางหลักสูตรประถมศึกษาพุทธศักราช 2521 กล่าวคือ ครูประถมศึกษาส่วนใหญ่ยังคงมีพฤติกรรมด้านการสอนแบบยึดตัวเองเป็นหลัก ครูบางส่วนยังไม่เข้าใจหลักสูตร ไม่สามารถแปลเจตนารมณ์ของหลักสูตรในเชิงปฏิบัติได้ ครูมุ่งสอนแต่กลุ่มทักษะและไม่นิยมใช้สื่อการสอน (ไพบูลย์ แจ่มพงษ์, 2528, หน้า ค) ในด้านเทคนิคการสอนครูส่วนใหญ่ยังใช้วิธีสอนแบบเก่า คือ ใช้การบรรยาย และกระดานดำเป็นหลัก ใช้สื่อประกอบการสอนน้อยและครูเป็นศูนย์กลางการเรียนการสอนเพราะถนัดและสะดวกสบายกว่า (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2526, หน้า 21) ซึ่งพฤติกรรมการสอนของครูมีแนวทางที่จะเป็นไปได้ตามหลักสูตรประถมศึกษา หากผู้รับผิดชอบโดยตรงในการนิเทศสามารถให้คำแนะนำ และส่งเสริมสนับสนุนโรงเรียนได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งผู้บริหาร และครูผู้สอน พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนเอง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531, หน้า 30)

ในด้านการใช้สื่อประกอบกิจกรรมการเรียนรู้การสอน พนม อินวูล (อ้างใน วัฒนา ชุ่มผล, 2533, หน้า 22) พบว่า ในช่วง 40 นาที ของการเรียนการสอน ครูมีการใช้อุปกรณ์ กระดานดำกับชอล์คมากที่สุดและอุปกรณ์ที่ครูใช้น้อยที่สุดคือ แผนภูมิ โดยเฉพาะในช่วง 4 นาที แรก สื่อการสอนที่ครูใช้มากได้แก่ หนังสือเรียน กระดานดำและรูปภาพ ส่วนสื่อการสอนที่ครูต้องการมาก ได้แก่ ของจริง สมุดภาพ ของตัวอย่าง ภาพโปสเตอร์ และรูปภาพ

การใช้สื่อการเรียนการสอนต่าง ๆ เป็นกลวิธีที่กระตุ้นหรือเร้าให้เด็กเกิดความสนใจ ความเข้าใจ และจำได้อย่างแม่นยำ (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531, หน้า 36) สำหรับปัญหาด้านการใช้สื่อการสอนพบว่า ครูขาดงบประมาณสำหรับการผลิต ขาดความรู้และทักษะการผลิต ขาดผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการผลิตและใช้สื่อ การหาสื่อให้ตรงกับจุดมุ่งหมายในการสอนนั้นค่อนข้างยาก และครูเองก็ไม่มีเวลาพอในการเตรียมสื่อการสอนในชั้นเรียน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531, หน้า 38)

การจัดการเรียนการสอนนั้นนอกจากจะคำนึงถึง พฤติกรรมการสอนโดยทั่วไป พฤติกรรม การสอนแต่ละกลุ่มประสบการณ์ การใช้สื่อการสอน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร และปัญหาในแต่ละ เรื่องที่กล่าวมาแล้ว ยังต้องคำนึงถึงบรรยากาศการเรียนการสอน หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างครูกับ นักเรียน และนักเรียนกับนักเรียนด้วย นักเรียนที่มีคุณลักษณะเป็นศูนย์กลาง มักจะจัดการเรียน การสอนและปกครองนักเรียนแบบควบคุมอย่างใกล้ชิด รวมทั้งให้นักเรียนปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ของโรงเรียนอย่างเคร่งครัด ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ครูที่ทำหน้าที่สอนหลายห้องใน เวลาเดียวกัน จะมีปัญหาในการควบคุมชั้นเรียน ครูไม่สามารถควบคุมชั้นเรียนได้เต็มที่ แต่ตาม แนวทางการใช้หลักสูตรประถมศึกษา ได้เสนอแนวทางการจัดการเรียนการสอนที่พึงปรารถนา หรือแนวทางการสร้างบรรยากาศการเรียนการสอนว่า ควรคำนึงถึงประเด็นต่อไปนี้ (สำนักงาน คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531, หน้า 38) คือ

1. กระบวนการเรียนสำคัญพอ ๆ กับเนื้อหา
2. นักเรียนเป็นศูนย์กลาง ครูเป็นผู้กำกับ
3. นักเรียนค้นคว้าหาความรู้ สรุป และตัดสินใจเอง

4. มีการปฏิบัติควบคู่ไปกับทฤษฎี
5. ใช้วิธีการสอนหลาย ๆ อย่าง
6. เน้นกระบวนการกลุ่ม

ซึ่งแนวการเรียนการสอนข้างต้นนี้เป็นการสร้างบรรยากาศการเรียนการสอนที่ครูและนักเรียนสามารถร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตามในด้านการจัดการชั้นเรียน หลักสูตร วิธีสอน และการประเมินผลยังอยู่ในลักษณะเป็นการทดลองในวงแคบ ในหมู่นักวิชาการที่มีความพร้อมมากกว่ามุ่งผลในการแก้ไขปัญหาลูกโดยส่วนรวม ด้านวัสดุอุปกรณ์และสื่อการสอนยังมียุทธศาสตร์ในเรื่องงบประมาณ การลงทุนและซ่อมแซม ตลอดจนการทำความเข้าใจกับผู้ให้โดยสรุปได้ว่า ยังขาดการนำเทคโนโลยีทางการศึกษาไปใช้โดยทั่วไป และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์การสอนโดยเฉพาะในโรงเรียนชนบททางไกล (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2531, หน้า 39)

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนประถมศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาในด้านวิธีการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน พฤติกรรมการใช้สื่อการเรียนการสอน การวัดและประเมินผลการเรียน การจัดบรรยากาศในชั้นเรียน การจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร ตลอดจนวิธีการสอนซ่อมเสริม ทำให้กระบวนการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนของโรงเรียนไม่เป็นไปตามแนวทางหลักสูตร และเจตนารมณ์ของหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 อันจะส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพการประถมศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เท่าที่ควร