

การวิเคราะห์เชิงนโยบาย
การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542



นางสุรณี พิพัฒน์โรจนกุล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา

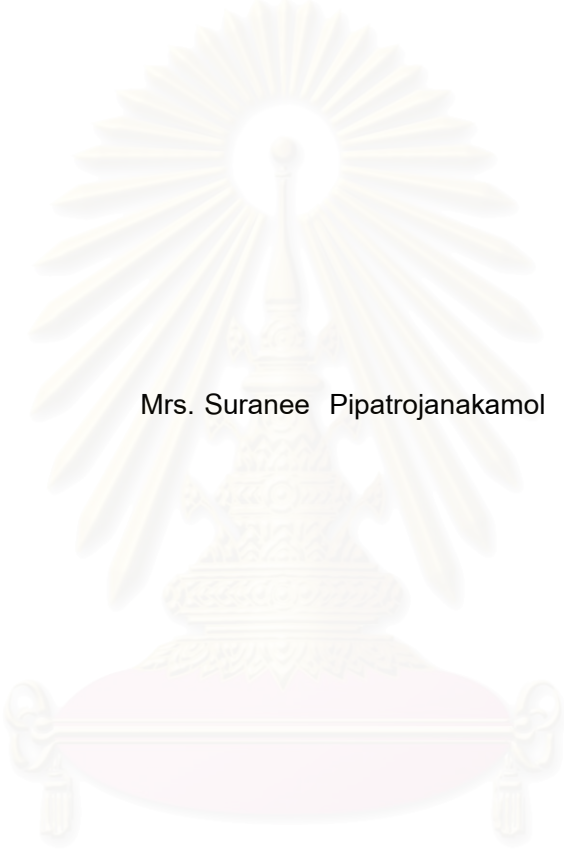
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-53-1060-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AN ANALYSIS OF POLICY FORMATION AND LEGISLATIVE PROCESS
OF THE NATIONAL EDUCATION ACT B.E.2542



Mrs. Suranee Pipatrojanakamol

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Philosophy in Education Administration

Department of Education Policy, Management, and Leadership

Faculty of Education

Chulalongkorn University

Academic year 2004

ISBN 974-53-1060-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการ ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
โดย	นางสุรณี พิพัฒน์โรจนกุล
สาขาวิชา	บริหารการศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ

คณะกรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

.....คณบดีคณะครุศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย บุญประเสริฐ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ)

..... กรรมการ
(ดร.สิริพร บุญญานันต์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ)

สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล : การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (AN ANALYSIS OF POLICY FORMATION AND LEGISLATIVE PROCESS OF THE NATIONAL EDUCATION ACT B.E.2542)
 อาจารย์ที่ปรึกษา : รศ. ดร.อุทัย บุญประเสริฐ, อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : ดร.สุวัฒน์ เงินน้ำ
 277 หน้า. ISBN 974 – 53 -1060 - 3

การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ที่ครอบคลุมกระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในรัฐสภาของไทย

จากการวิจัยพบว่า การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีที่มาจากปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้สะสมต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัติฯ โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 81 เป็นจุดผลักดันที่ทำให้ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเกิดขึ้นและใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา

ในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ พบว่ามี การนำข้อมูลสารสนเทศและงานวิจัยเชิงนโยบาย 42 เรื่อง ประกอบการพิจารณาบัญญัติมาตราต่าง ๆ โดยผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติฯ ได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และผลจากการมีส่วนร่วมถูกนำมาปรับปรุงพระราชบัญญัติฯ เป็นรูปธรรม บางครั้งได้ใช้กระบวนการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์เมื่อมีความขัดแย้งทางความคิดเห็น นอกจากนี้ยังพบประเด็นที่น่าสนใจอีก 2 ประเด็นที่ทำให้การก่อรูปครั้งนี้ประสบความสำเร็จ คือ 1) ผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางการศึกษามีความจริงใจในการแก้ไขปัญหาร่วมกัน และ 2) ผู้ปฏิบัติงานได้อุทิศตัวทุ่มเทแรงกาย แรงใจอย่างเต็มที่

ส่วนกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาในรัฐสภาไทยนั้น ปรากฏว่าได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นร่างของรัฐบาลและใช้เป็นร่างหลักในการพิจารณาในรัฐสภา ร่วมกับอีก 4 ร่างจาก 4 พรรคการเมือง

นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ตามกระบวนการของรัฐสภาแล้ว ยังพบประเด็นที่น่าสนใจที่สามารถสรุปเป็นบทเรียนเพื่อการเรียนรู้ 4 ประเด็น คือ 1) การที่ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ทำให้การทำงานง่ายขึ้น 2) การอภิปรายในสภาฯ อยู่บนหลักเหตุผล เนื่องจากมีงานวิจัยเชิงนโยบายมารองรับ ทำให้การชี้แจงมีน้ำหนักและชัดเจนมากขึ้น 3) แรงผลักดันทางการเมือง การที่ฝ่ายรัฐบาลให้การสนับสนุน ทำให้ ร่าง พ.ร.บ.สามารถผ่านกระบวนการของรัฐสภาได้เร็วขึ้น และ 4) การยอมรับทางสังคม กระแสสังคมที่ต้องการปฏิรูปการศึกษาเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญ ส่งผลให้นักการเมืองต้องหันมาสนใจการศึกษามากขึ้น

ภาควิชา	นโยบาย การจัดการ และความเป็นผู้นำทางการศึกษา	ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา	บริหารการศึกษา	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา	2547	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4384671327 : MAJOR EDUCATION ADMINISTRATION

KEY WORD : POLICY FORMATION / LEGISLATIVE PROCESS / THE NATIONAL
EDUCATION ACT B.E.2542

SURANEE PIPATROJANAKAMOL : AN ANALYSIS OF POLICY FORMATION
AND LEGISLATIVE PROCESS OF THE NATIONAL EDUCATION ACT B.E.2542.
THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. UTHAI BOONPRASERT, Ph.D., THESIS
CO-ADVISOR : SUWAT NGANCHAM, Ph.D. , 277 pp. ISBN 974 – 53 – 1060 - 3

This public policy analysis covered the detailed studies of the formation stage and the legislative process of the National Education Act B.E. 2542.

It was found that, the policy initiation came from various accumulated Thai education problems for a period of time. With the section 81th of the Thai National Constitution B.E. 2540, the order to form the National Education Act of B.E. 2542 and made it to serve as the master plan for Thai education system reform later.

During the legislation drafting in the Parliament, relevant information and 42 policy studies research reports were prepared to support considerations and drafting of each section in the act. During the drafting, the draft of the Cabinet, drafted by the National Committee on Education, was used as the master draft for consideration, and another 4 draft attached from four political parties.

Various group of stakeholders were invited to take part in the drafting processes. The practices of participation were also conducted and the information from the hearing were employed in the development of some sections of the act, to suit demand and requirements made from various groups. Negotiation and various kinds of coordination activities were carried out.

This study also found that, 1) educational experts played vital role in the extraordinary committee in both The House of Representative and in The Senate, 2) most of the debates had strong support by many document study and research reports, 3) with strong political support and government leadership helped make the National Education Act B.E. 2542 passed through the parliament process with in a rather short time, 4) strong social demand and public agreement on education reform had a strong influence to make politicians turn to support this education act.

Department Educational Policy, Management, and Leadership

Student's signature

Field of Study Educational Administration

Advisor's signature

Academic year 2004

Co- advisor's signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้รับแรงบันดาลใจและสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความกรุณา อันท้าทายที่เปรียบมิได้ของ รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความเมตตา ความห่วงใย และคำแนะนำที่มีประโยชน์ตลอดมา ศิษย์รู้สึกซาบซึ้งและต้องกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้

งานวิจัยครั้งนี้ ได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักการศึกษา นักวิชาการ และนักการเมือง ที่ได้สละเวลาอันมีค่า ถ่ายทอดข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่องานวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัย ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง นอกจากนี้ผู้วิจัยต้องกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงคือนพ.อำพล จินดาวัฒนะ ที่เป็นทั้งครูและผู้บังคับบัญชา ที่ได้ให้คำแนะนำและการสนับสนุนที่มี ประโยชน์ ตลอดจนต้องขอขอบคุณ ส.ส.สุชาติ ตันติวิชิชานนท์ ที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมด

ขอกราบขอบพระคุณ รศ.ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์ รศ.พรรณภา บุรพาชีพ ที่ได้กรุณา ตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือในการวิจัย และขอกราบขอบพระคุณ ดร.สุวัฒน์ เงินจ๋า อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ที่ได้ให้คำแนะนำและให้ข้อมูลที่สำคัญในการวิจัย ตลอดจน ดร.สิริพร บุญญานันต์ รศ.ดร.วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและแนวทางปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์

สุดท้ายขอขอบคุณ คุณรุจา รอดเข้ม คุณสมบุญณ์ ศิริสรรหิรัญ คุณปิติชาย ตันปิติ คุณวิสุทธิ์ วิจิตรพัชรภรณ์ เพื่อนร่วมรุ่นที่ฝ่าฟันเรียนร่วมกันมานานถึง 5 ปี และบุคคลที่จะขาดไม่ได้ คือ คุณสงวน พัฒน์โรจนกมล และ ดญ.ณภัทร พัฒน์โรจนกมล รวมทั้งญาติพี่น้องทุกคน ที่ได้ให้ความห่วงใยและให้กำลังใจมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญแผนภูมิ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	4
- คำถามนำสำหรับการวิจัย.....	4
- ขอบเขตของการวิจัย.....	4
- นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย.....	5
- ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและกระบวนการนโยบาย สาธารณะ.....	7
- แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ.....	7
- กระบวนการกำหนดนโยบาย.....	11
- การก่อรูปของนโยบายสาธารณะ.....	19
- ลักษณะและความสำคัญของปัญหา นโยบาย.....	21
- วงจรของประเด็นปัญหา นโยบาย.....	23
- การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย.....	24
- การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย.....	25
- กระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติ.....	31
- ที่มาของกฎหมายมหาชนและกระบวนการก่อรูปทางนิติวิธี.....	31
- ความเป็นมาของกฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	33
- แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติในรัฐสภาไทย.....	34
- กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งประเทศไทย.....	34
- การเสนอร่างพระราชบัญญัติ.....	35
- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....	36

สารบาญ (ต่อ)

		หน้า
	- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร.....	36
	- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา.....	41
	- แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม การประชาพิจารณ์ การเจรจาต่อรองและ ประสานประโยชน์.....	51
	- สรุป.....	61
บทที่ 3	วิธีดำเนินการวิจัย.....	63
	- ชั้นการศึกษาวิเคราะห์การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542.....	64
	- ชั้นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตราพระราชบัญญัติฯ ในรัฐสภา.....	67
บทที่ 4	กระบวนการก่อรูปและการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	70
	- การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542	70
	- กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยในการตราพระราชบัญญัติ ฯ พ.ศ. 2542.....	154
บทที่ 5	สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	246
	- สรุปผลการวิจัย	247
	- อภิปรายผลการวิจัย.....	250
	- ข้อเสนอแนะ.....	256
	- ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์.....	256
	- ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	257
	รายการอ้างอิง.....	258
	ภาคผนวก.....	270
	- ภาคผนวก ก.....	271
	- ภาคผนวก ข.....	273
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	278

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
1	งานวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	125
2	แสดงแนว/สาระของความคิด ของมาตราต่างๆ จำแนกตามแหล่งความคิด	137
3	ความแตกต่างและความสอดคล้องในสาระของร่างพระราชบัญญัติฯ	156



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	แสดงภาพรวมของระบบนโยบาย	10
2	ระบบกฎหมายของประเทศไทย	32
3	แสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติ	38
4	แสดงกรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วย	43
5	แสดงกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร	44
6	แสดงกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย	46
7	ขั้นตอนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	46
8	การมีส่วนร่วมของประชาชน	52
9	กรอบแนวคิดในการวิจัย	64
10	แสดงสภาพของปัญหาและความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติฯ	107
11	ความสัมพันธ์ของร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทุกฉบับ	117
12	รูปแบบการวิจัยของ สกศ.	123
13	กระบวนการวิจัยของ สกศ.	124
14	ขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของกระทรวง ศึกษาธิการ	135
15	ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป	149
16	กระบวนการในการก่อรูป (ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542)	153
17	ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	155
18	กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาในรัฐสภา	158

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในทางวิชาการดำเนินนโยบายแล้ว นับได้ว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญยิ่งนโยบายหนึ่งในสังคมไทย มาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม **จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ** ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาการวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540)

การยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่ามีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกัน มีทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของฝ่ายรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติฯ ของพรรคการเมืองพรรคต่างๆ ที่ให้ความสนใจ และจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตามแนวทางของแต่ละพรรคการเมือง เสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาถึง 4 ฉบับด้วยกัน คือร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับของพรรคชาติไทย ของพรรคชาติพัฒนา ของพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่

การริเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ในรัฐสภาไทย มีที่มาที่แตกต่างกันได้มาก ส่วนนี้เป็นจัดได้ว่าเป็นส่วนของการก่อรูป (Formation) ของแต่ละพระราชบัญญัติ และเป็นที่มาที่สำคัญของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) และการที่นโยบายสาธารณะระดับชาติจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและตราเป็นพระราชบัญญัติในรัฐสภา ตามแนวทางของรัฐสภาไทย

การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ปรากฏว่าอาจมีแหล่งที่มาของร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ได้ถึง 3 แหล่งด้วยกัน คือมาจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อกันไม่ต่ำกว่า 20 คน นำเสนอร่างพระราชบัญญัติในนามของพรรคการเมือง และการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปรวมตัวเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภาฯ ซึ่งการจัด

ทำร่างและเสนอพระราชบัญญัติตามแนวทางนี้ เป็นสิ่งใหม่ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 มาตรา 170

กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ หรือในการตราพระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตาม ถ้าพิจารณาแบ่งเป็นส่วน ๆ เพื่อให้สะดวกแก่การพิจารณาในขั้นต้น ขั้นตอนสำคัญจะประกอบด้วยขั้นการก่อรูป (Formation) ของพระราชบัญญัติ และขั้นการพิจารณาในกระบวนการตราเป็นพระราชบัญญัติ (Legislative Process) ของรัฐสภา

ในขั้นการก่อรูปของพระราชบัญญัติ หรือการริเริ่มก่อรูปและการผลักดันไปสู่การตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น โดยทั่วไปแล้ว มักจะมีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ เพื่อกำหนดและรวบรวมปัญหาและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัสาระของพระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งจะเป็นการแสดงถึงสาระสำคัญและความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติฉบับนั้น ส่วนนี้จะเป็นส่วนการก่อตัว (Formation) ที่เป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นขั้นของการริเริ่ม จะมีลักษณะเป็นส่วนของการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งทั้งโดยหลักการและหลักปฏิบัติแล้ว จะต้องมีการศึกษาถึงที่มา การศึกษาวิเคราะห์ จำแนก และระบุสภาพและสาเหตุของปัญหา รวมทั้งประเด็นสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน จะต้องมีการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหา รวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับการแก้ไข้ปัญหา เพื่อนำมากำหนดประเด็นอันเป็นสาระสำคัญของมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติต่อไป

ในการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น จากการศึกษาในขั้นต้น พบว่ามีกระบวนการที่เกี่ยวข้องและกระบวนการดำเนินงานหลายประการ มีประเด็นการพิจารณาและมีการศึกษาประกอบหลายอย่างในขั้นการริเริ่มก่อรูป ได้มีการดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์และบันทึกไว้อย่างเป็นระบบ แสดงให้เห็นชัดถึงประเด็น รายละเอียดและกระบวนการที่เกี่ยวข้องที่สำคัญๆ เช่นในเรื่องการเตรียมการ การดำเนินงานในขั้นก่อรูป การกำหนดประเด็นต่างๆ การเจรจาต่อรอง การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) และวิธีการกำหนดในรายละเอียด เป็นต้น จนในที่สุดนำไปสู่การได้ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลขณะนั้น

แต่รายละเอียดในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในขั้นการก่อรูปและกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา และกระบวนการที่จะให้ได้ข้อยุติในส่วนต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นั้น ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษา เก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบไว้ รวมทั้งประเด็นการพิจารณาในแง่มุมต่างๆ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเป็นระบบที่สมบูรณ์ ยังไม่เคยปรากฏในเอกสารทางวิชาการใดที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานเชิงวิชาการ หรือ

เป็นหลักฐานประกอบการศึกษาค้นคว้าในกระบวนการเชิงนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาได้ ดังนั้นหากมีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบแล้ว น่าจะได้ข้อมูล สารและรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะช่วยให้เห็นกระบวนการและรายละเอียด ที่เป็นลักษณะเฉพาะในขั้นการก่อรูปและการจัดทำเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาไทยฉบับแรกได้เป็นอย่างดี

การวิจัยในลักษณะนี้ นอกจากจะช่วยให้ทราบกลไกการก่อรูปนโยบาย ทราบกระบวนการร่างกฎหมายและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังจะได้เข้าใจถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย โดยเฉพาะกระบวนการนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ในกรณีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ผู้วิจัยจึงต้องการจะศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายทั้งในขั้นการก่อรูป และกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทั้งในด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการว่า มีลักษณะและสภาพปัญหาด้านการศึกษากับการเมืองการปกครอง การศึกษากับเศรษฐกิจ การศึกษากับสังคม และการศึกษากับเทคโนโลยีอย่างไร มีความสำคัญอย่างไร จึงทำให้กลายเป็นความจำเป็นที่จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ และต้องการที่จะแสวงหาเพื่อความชัดเจนว่า ในขั้นการริเริ่มก่อรูป (Formation) ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย ก่อนที่จะได้ร่างพระราชบัญญัติอย่างไร การมีส่วนร่วมจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ มีลักษณะเป็นอย่างไร กระบวนการประชาพิจารณ์ดำเนินการอย่างไร ผลจากการประชาพิจารณ์มีลักษณะอย่างไร ได้นำมาใช้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติอย่างไร กระบวนการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ทั้งในขั้นการก่อรูปและขั้นการตราเป็นพระราชบัญญัติว่า มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร

ในส่วนที่เป็นกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติของรัฐสภา ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ต้องการจะศึกษาวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการ สาระของร่างพระราชบัญญัติฯ การแก้ไขปรับปรุงในขั้นของคณะกรรมการธิการ การแปรญัตติ การอภิปราย การต่อรองหรือการเจรจาในรัฐสภา และขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ที่เป็นจริงในกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ของรัฐสภาไทย

สาระความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้ จะเป็นทั้งประมวลและการขยายข้อความรู้ที่สำคัญมากเรื่องหนึ่งในสาขาบริหารการศึกษา โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์และการพัฒนานโยบายทางการศึกษา ซึ่งในปัจจุบันนี้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเป็นจำนวนมาก ข้อมูลเชิงวิชาการจากผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ จะช่วยให้เข้าใจถึงสภาพที่เกิดขึ้นจริงในการก่อรูปของพระราชบัญญัติฯ และในกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติฯ ที่ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงาน หน่วยงานนโยบายทาง

ด้านการศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายในหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายในชั้นการก่อรูป และกระบวนการตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

คำถามนำสำหรับการวิจัย

1. ในชั้นของการก่อรูป (Formation) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีลักษณะ สภาพ และปัญหาแวดล้อมอย่างไร ที่นำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และมีกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนการก่อรูปอย่างไร อะไรบ้าง ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดและกลไกที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานอย่างไร

2. ในชั้นของการพิจารณาตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีลักษณะเป็นอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร มีการแปรญัตติในประเด็นใดบ้าง อย่างไรบ้าง ด้วยเหตุผลใด ผลที่ได้เป็นอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายในชั้นการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ในชั้นการก่อรูปพระราชบัญญัติ (Formation) การศึกษาวิเคราะห์ จะครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๆ ต่อไปนี้

1. ลักษณะ สภาพ ปัญหาและความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติ
2. การวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง
3. การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ
4. การประชาพิจารณ์ กระบวนการ แบบแผนการดำเนินงาน และการนำผลจากการประชาพิจารณ์มาปรับปรุงพระราชบัญญัติ
5. การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
6. ขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินงานในชั้นการก่อรูป

ในชั้นการตราพระราชบัญญัติการศึกษาของรัฐธรรมนูญของไทย จะครอบคลุมการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ในรายละเอียดที่เกี่ยวกับ

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รายละเอียดและประเด็นการแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญ ในสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญในวุฒิสภา
3. ขั้นตอนที่สำคัญในการดำเนินงานในกระบวนการตราพระราชบัญญัติศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

1. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542** หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายทางด้านการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 9 หมวด 78 มาตรา และบทเฉพาะกาล ที่ประกาศใช้ ณ วันที่ 19 สิงหาคม 2542

2. **การก่อรูปของพระราชบัญญัติ** หมายถึง การริเริ่มหรือการก่อตัวของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. **ร่างพระราชบัญญัติ** หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ...ฉบับของรัฐบาล .ของพรรคชาติไทย ของชาติพัฒนา ของพรรคความหวังใหม่ ของพรรคประชาธิปัตย์ โดยใช้ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ...ฉบับของรัฐบาลเป็นร่างพระราชบัญญัติหลักในการพิจารณาของรัฐสภา

4. **กระบวนการตราพระราชบัญญัติ** หมายถึง กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่รัฐสภา โดยปกติจะมีวาระการพิจารณา 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่งเป็นวาระรับหลักการ วาระที่สองเป็นวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และวาระที่สามเป็นวาระลงมติ ในทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

5. **การมีส่วนร่วม** หมายถึง การมีส่วนร่วมในกระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยการร่วมให้ความคิดเห็น ร่วมริเริ่ม ร่วมรับรู้ ร่วมปรึกษาหารือ ร่วมการประชุม ร่วมอภิปราย ร่วมตัดสินใจในสาระของร่างพระราชบัญญัติ จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย

6. **การประชาพิจารณ์** หมายถึง เวทีรับฟังความคิดเห็น เพื่อฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ในการวิจัยครั้งนี้ ไม่ได้หมายถึงการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

7. **การเจรจาต่อรองประสานประโยชน์** หมายถึง วิธีการที่ใช้ความพยายามในการเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยน โดยใช้คำพูดหรือวิธีการอื่นเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการจากคน / กลุ่มคนที่ต่างต้องการผลประโยชน์เดียวกัน ส่วนใหญ่เป็นการตกลงโดยวาจาจากการเจรจากัน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างพอใจ หรือเป็นการประนีประนอม หรือเพื่อลดความขัดแย้งลดความรุนแรง

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ในทางวิชาการ การศึกษาเชิงนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาในการวิจัยนี้ ผลการวิจัยจะเป็นการประมวลและขยายความรู้ในสาขาการบริหารการศึกษาด้านการวิเคราะห์พัฒนานโยบายทางการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะในขั้นกระบวนการก่อรูปและกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของความรู้ในการพัฒนาและการจัดทำพระราชบัญญัติของชาติต่อไป

2. ในทางปฏิบัติ ผลที่ได้จากการวิจัย ผู้บริหารการศึกษาจะได้ข้อมูลเชิงวิชาการที่ช่วยให้เข้าใจและทราบถึงสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขั้นการก่อรูป (Public Policy Formation) ก่อนที่จะมาเป็นธรรมนูญการศึกษาหรือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. ผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานและนโยบาย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายในหน่วยงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติว่าเกิดขึ้นได้อย่างไร สภาพปัญหาและบริบทที่เป็นที่มาของการจัดทำร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นอย่างไร การศึกษาวิเคราะห์ วิจัยประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างไร การศึกษาทางเลือกที่เกี่ยวข้องมีในลักษณะใดบ้าง การมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติมีลักษณะเป็นอย่างไร ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มใด มีบทบาทอย่างไร การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์มีในลักษณะใด การพิจารณาพิจารณาดำเนินการอย่างไร มีผลต่อการปรับปรุงตัวร่างพระราชบัญญัติอย่างไร และเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่รัฐสภาแล้ว มีรายละเอียดและประเด็นในการพิจารณา ตลอดจนการแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอย่างไร ก่อนที่จะออกมาเป็นพระราชบัญญัติฯ ฉบับสมบูรณ์

ข้อมูลและรายละเอียดที่เสนอในบทนี้จะครอบคลุมองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมสาระความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ เน้นการศึกษาในเรื่องกระบวนการก่อรูปของนโยบายสาธารณะ กระบวนการทางนิติวิธีในพระราชบัญญัติในรัฐสภาไทย ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความหมายและวัตถุประสงค์ หลักและวิธีการจัดทำพิจารณาพิจารณา และการเจรจาต่อรอง ประสานประโยชน์ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องและน่าสนใจ ดังรายละเอียดในแต่ละส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process)

นโยบายสาธารณะของประเทศ เป็นเจตจำนงในการนำพาการพัฒนาประเทศหรือภูมิภาคไปทางทิศทางตามนโยบายนั้น ๆ เช่น นโยบายสาธารณะเพื่อการศึกษา มีความมุ่งหวังเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการเรียนรู้ยุคโลกาภิวัตน์ และสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ผู้สอน ผู้ปกครองและสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพของคนไทยและเพิ่มพูนความเข้มแข็งของสังคมไทย (คณะกรรมการการปฏิรูปการเรียนรู้, 2543 : 4 - 6) เป็นต้น

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ เป็นเครื่องชี้แนวทางหรือทิศทางในการพัฒนาประเทศและเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเป็นธรรม ความเสมอภาค การกระจาย

รายได้และกระจายความเจริญ ตลอดจนการจัดการศึกษาและเสริมสร้างสุขภาพให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลง

นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งทางการเมืองและทางสังคมอย่างกว้างขวาง เนื่องจากนโยบายสาธารณะมักจะมีรากฐานมาจากสภาพและปัญหาต่างๆ ในสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐบาลจะต้องรับผิดชอบแก้ไข โดยวิธีการต่างๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติ ที่จะต้องประกาศใช้ในรูปแบบของกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งการจะประกาศใช้ได้ก็ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญเป็นนโยบายสาธารณะในระดับสูงสุด เพราะเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อชาติโดยส่วนรวมมากที่สุด รองลงมาคือพระราชบัญญัติ ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย เป็นต้น

การประกาศเรื่องใดเป็นนโยบายสาธารณะ จะต้องผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) ก่อนเสมอ ซึ่งในเรื่องนี้มี Lasswell และ Kaplan (Lasswell & Kaplan , 1951 : 71) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ใน ปี ค.ศ. 1951 โดยระบุว่าประกอบด้วย

1. การกำหนดนโยบาย
2. การประกาศใช้นโยบาย
3. การนำไปปฏิบัติตามนโยบาย

ในปี 1963 Lasswell (1963 : 15 - 25) ได้ขยายเพิ่มเป็น 7 ขั้นตอน โดยรวมการประเมินผลและปรับปรุงนโยบายเข้าในกระบวนการด้วย ได้แก่

1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูล
2. ขั้นการรับรองและสนับสนุนการกำหนดนโยบาย
3. ขั้นดำเนินงานการกำหนดนโยบาย
4. ขั้นการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม
5. ขั้นการนำเอานโยบายไปประยุกต์ปฏิบัติ
6. ขั้นการประเมินผลของนโยบาย และ
7. ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

ต่อมาในปี 1968 Dror (1968 : 163 - 193) ได้เสนอเป็น

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Executing the Policy)
2. การประเมินผลนโยบายหลังจากที่นำไปปฏิบัติแล้ว (Evaluating policymaking after the policy has been executed)
3. การสื่อสารและช่องทางข้อมูลย้อนกลับทุกขั้นตอน (Communication and feedback channels interconnecting all phases)

อีกสองปีต่อมา Sharkansky (1970: 3) ได้สรุปว่ากระบวนการนโยบายประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย (Formulation) การอนุมัตินโยบาย (Approval) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implement) และตามแนวคิดของ Jones (1970 : 14) กระบวนการนโยบายจะประกอบด้วย กิจกรรม 6 กิจกรรมใหญ่ๆ ได้แก่

กิจกรรมที่ 1 ประกอบด้วย 1) การรับรู้และความเข้าใจของปัญหา (Perception) 2) การกำหนดความหมาย (Definition) 3) การรวบรวม/การจัดลำดับ (Aggregation/Organization) 4) การเสนอทางเลือกเพื่อเป็นตัวแทน (Representation)

กิจกรรมที่ 2 คือ การกำหนดนโยบาย (Formulation)

กิจกรรมที่ 3 คือ การทำให้เป็นกฎหมาย (Legitimation)

กิจกรรมที่ 4 คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ/บริหาร (Application/Administration)

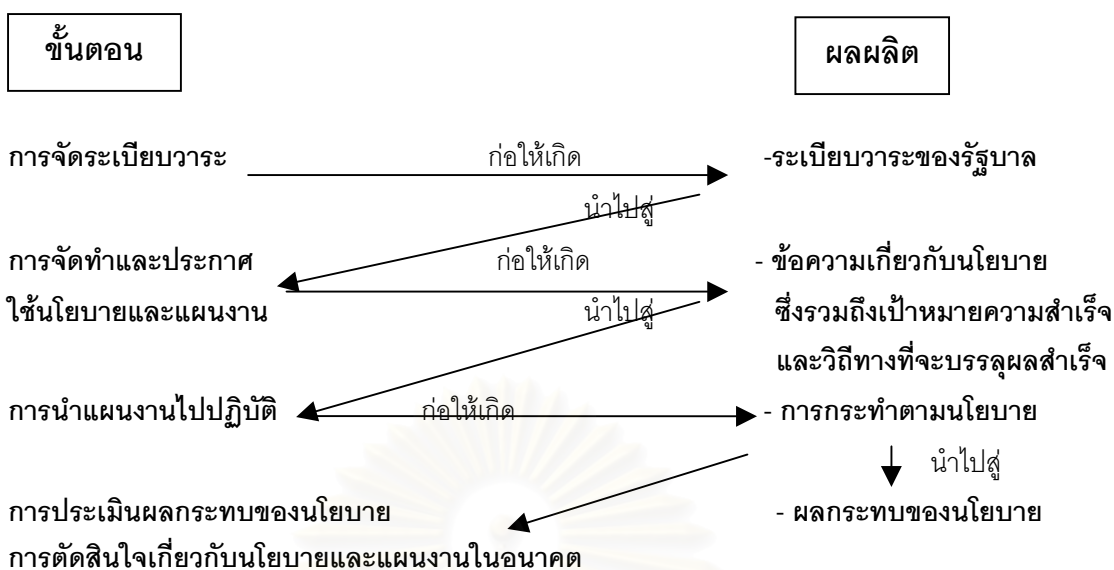
กิจกรรมที่ 5 คือ การศึกษาผลของนโยบาย (Reaction) และการประเมินผลนโยบาย (Evaluation/Appraisal)

กิจกรรมที่ 6 คือ การปรับปรุงนโยบายหรือสิ้นสุดนโยบาย (Resolution / Termination)

ในปี 1975 Baker และคณะ (1975 : 24 - 29) และ Anderson (1975 : 26) ได้ระบุถึง กระบวนการนโยบาย โดย Baker แบ่งกระบวนการนโยบายเป็น 3 ขั้นตอนเช่นเดียวกับ Sharkansky แต่ใช้การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) แทนการอนุมัตินโยบาย (Approval) ส่วน Anderson ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบายคล้ายกับ Dror คือมีขั้นตอนการประเมินนโยบาย (Evaluation) เพิ่มเข้ามา ได้แก่ 1) การก่อตัวของปัญหา (Problem Formation) 2) การกำหนดนโยบาย (Formulation) 3) การยอมรับ (Adoption) 4) การนำไปปฏิบัติ (Implementation) 5) การประเมินนโยบาย (Evaluation)

ต่อมา Nakamura and Smallwood (1980 : 27) และ Nagel (1980 : 7) ได้เสนอ กระบวนการนโยบายที่คล้ายคลึงกัน มี 3 ขั้นตอน คือ 1) การก่อรูปของนโยบาย (Policy Formation) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) ส่วนของ Nagel (1980 : 7) จะมี 4 ขั้นตอน คือ 1) การกำหนดนโยบาย (Policy Formation) 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) 3) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) และ 4) การวิเคราะห์ผลนโยบายย้อนกลับ (Policy Feedback Analysis)

ในปีเดียวกัน Ripley & Franklin (1980 : 2) ได้สรุปเป็นขั้นตอนและผลผลิตที่เกิดจาก กิจกรรมนั้น ๆ ไว้เป็น 3 ส่วน ดังแผนภูมิ และรายละเอียดต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 1 แสดงภาพรวมของระบบนโยบาย

ที่มา : ประยุกต์จาก Randall B.Ripley and Grace A.Franklin , 1980 : p.2.

การจัดระเบียบวาระ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการ เป็นขั้นตอนที่มีการรับรู้
ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลสมควรจะให้ความสนใจ รัฐบาลจะต้องบอกได้ว่าจะทำอะไรต่อไป และจะต้องระบุได้ว่า จะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างไร กิจกรรมที่กระทำในขั้นตอนนี้จึง
เกี่ยวกับการที่รัฐบาลได้รับรู้ว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในสังคมแล้ว และรับว่าปัญหานั้นๆ รัฐบาลสมควรที่
จะให้ความสนใจ สมควรต้องยื่นมือเข้าไปแก้ไขสิ่งที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนนี้ก็คือการจัดระเบียบวาระ
ของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งหมายถึงปัญหาที่รัฐบาลกำลังให้ความสนใจและดำเนินการในอันที่จะแก้ไข
ปัญหา

การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน ผู้จัดทำนโยบาย ทั้งที่เป็นฝ่ายรัฐบาล
และที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาลจะเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา และคัดเลือกชุดของทางเลือก ตาม
แนวการปฏิบัติที่ได้วางแผนไว้ ในขั้นตอนนี้ การตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งในการดำเนิน
นโยบาย อาจจะต้องมีการเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจตกลงประนีประนอมกันในกรณีที่มีความคิด
เห็นขัดแย้งกัน ผลจากกิจกรรมในขั้นตอนนี้ก็คือ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว

การนำไปปฏิบัติ โดยบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ จำเป็นต้องตี
ความกฎหมาย จัดทำกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม แสวงหาทรัพยากร ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และ
จัดบริการต่างๆ สนับสนุน เพื่อให้สามารถดำเนินการไปตามจุดมุ่งหมายของการประกาศใช้
นโยบายนั้นๆ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม โดยอาจจะเป็นไปตาม
จุดมุ่งหมายหรือไม่ก็ได้ ในเรื่องนี้การประเมินผลกระทบจึงเป็นขั้นตอนที่จำเป็น ซึ่งผลของการ
ประเมินทำให้รู้ว่าควรจะทำอย่างไรต่อไป

ยังมีนักวิชาการด้านนโยบายอีกหลายท่านที่ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบาย ซึ่งข้อความรู้ต่างๆ มีฐานมาจากข้อความรู้ที่นักวิชาการในอดีตได้ค้นพบและสะสมสืบต่อกันมา และอาจสรุปได้ว่ากระบวนการนโยบายโดยทั่วไปนั้น มักจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สำคัญ

1. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกรร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ เพื่อพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติให้ความเห็นชอบ ซึ่งในขั้นนี้จะมี **ขั้นการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)** แทรกอยู่ในเนื้อหากระบวนการ ซึ่งอาจจะมาจากการผลักดันหรือการนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

2. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลงตัวนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และให้ได้รับผลตรงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทรัพยากรหรือการได้รับการสนับสนุนในด้านต่างๆ เป็นต้น

3. ขั้นการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร และยังคงครอบคลุมถึงการตรวจสอบผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ ของตัวนโยบาย เพื่อการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลง โดยการพิจารณาดังกล่าวมักอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินผลนโยบาย และยกเลิกในกรณีที่มีการสิ้นสุดนโยบาย

กระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้คำอธิบายในลักษณะผสมผสานกับกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมของการเมือง และครอบคลุมไปถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ก็ยังมีกล่าวถึงขั้นตอนการระบุปัญหาและการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่ง Ripley & Franklin (1980 : 2) เรียกว่า ขั้นตอนของการจัดระเบียบวาระ (Agenda Setting) ซึ่งดูทัย บุญประเสริฐ (2527 : 15-17) ได้ให้แนวทางการกำหนดนโยบายว่า นโยบายนั้นอาจกำหนดได้ในทุกระดับชั้นขององค์การตั้งแต่ระดับประเทศ (National) จนถึงนโยบายของหน่วยปฏิบัติ เช่นพระราชบัญญัติทางการศึกษาที่เป็นกรณีศึกษาของการวิจัยครั้งนี้ ก็เป็นกรณีของนโยบายสาธารณะระดับชาติ เป็นต้น

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการที่ทำให้นโยบายเกิดขึ้น เป็นจุดเริ่มในกระบวนการบริหารนโยบาย นักวิชาการด้านนโยบายหลายท่านได้ให้แนวคิดและหลักการของการกำหนด

นโยบายไว้ใกล้เคียงกัน โดยมีรายละเอียดเฉพาะที่แตกต่างกันในขั้นตอนย่อยๆ เช่น Lasswell (1951 : 1) ได้จำแนกกระบวนการในการกำหนดนโยบายก่อนที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ 5 ขั้นตอนคือ 1) การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน 2) การประเมินสถานการณ์ที่จะสามารถทำได้ 3) การจัดลำดับความสำคัญและให้น้ำหนักความสำคัญของทางเลือก 4) การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่จะสามารถนำไปดำเนินการได้ 5) การประกาศใช้เป็นนโยบาย

ส่วน Lindblom (1968 : 4) ได้จำแนกขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่ 1) ขั้นการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการศึกษาปัญหาว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีมาตรการแก้ปัญหาอย่างไร ได้อย่างไร แล้วจึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาต่างๆ 2) ขั้นการบ่งชี้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นการจัดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างชัดเจนและแน่นอน 3) ขั้นการประมวลรวบรวมทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ ซึ่งการแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ แต่สิ่งสำคัญในการกำหนดนโยบายและทางเลือกต่างๆ นั้น ทุกทางเลือกของนโยบายจะต้องสอดคล้อง สัมพันธ์กับเป้าหมาย การวางแผนและกระบวนการตัดสินใจ 4) ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบาย ทั้งนี้เพราะว่าผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียว จากบรรดาทางเลือกหรือนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่

ส่วน Dror (1968 : 20 - 77) ได้จำแนกขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 2 ขั้นตอนซึ่งได้ให้รายละเอียดในแต่ละขั้นตอนไว้ว่าประกอบด้วย 1) ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy - Making stage) และ 2) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy - Making) โดยแต่ละขั้นมีรายละเอียดดังนี้

ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ (Metapolicy - Making stage) การกำหนดนโยบายต้นแบบก็คือการตัดสินใจกำหนดนโยบายว่าจะให้มีการกำหนดนโยบายอะไรบ้าง โดยวิธีการอย่างไร ขั้นตอนนี้จะเป็นการวางรูปแบบและวัตถุประสงค์ว่า จะกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาอะไรและจะแก้ได้อย่างไรนั่นเอง ในขั้นตอนนี้จะมีกิจกรรมดังนี้ 1) การตรวจสอบค่านิยม 2) การตรวจสอบสภาพจริง 3) การตรวจสอบประมวลผลปัญหา 4) สำรองตรวจสอบทรัพยากร 5) ร่างระบบการกำหนดนโยบาย 6) การจัดสรรทรัพยากร ค่านิยมและปัญหา และ 7) พิจารณากำหนดแนวทางในการกำหนดนโยบาย

ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy - Making) เป็นขั้นการกำหนดนโยบายให้เหมาะสมประกอบด้วย 1) การแบ่งทรัพยากร 2) การกำหนดเป้าหมายและจัดลำดับเป้าหมายปฏิบัติการต่างๆ 3) ขั้นจัดตั้งและจัดลำดับค่านิยมที่สำคัญ 4) ขั้นสำรวจเตรียมทางเลือก 5) ขั้นวิเคราะห์ผล

ประโยชน์และค่าใช้จ่ายของแต่ละทางเลือก 6) ^{ขั้น}เปรียบเทียบผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก และ 7) ^{ขั้น}การประเมินผลประโยชน์โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรฐาน

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น Boyer (1971 : 120) ได้ให้ข้อเสนอว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะควรมี 4 ^{ขั้น}ขั้นตอน และได้ริเริ่มนำการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stake Holder) เข้ามาในกระบวนการกำหนดนโยบายด้วย ดังนี้ 1) ^{ขั้น}เสนอความคิดริเริ่ม (Initiating) โดยทั่วไปผู้ที่มักจะเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายได้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใน 3 กลุ่มคือรัฐสภา รัฐบาล (โดยคณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำในตำแหน่งต่างๆ) และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง 2) ^{ขั้น}ยกร่างนโยบายขั้นต้น (Preliminary Drafting) 3) ^{ขั้น}การเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) ซึ่งอาจทำได้โดยการขอประชามติ การจัดประชุมตัวแทนของกลุ่มประชาชนต่างๆ เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ 4) ^{ขั้น}ยกร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (Final Drafting) เมื่อบุคคลหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายได้ตัดสินใจเรียบร้อยแล้ว ก็ถือได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเกือบจะสิ้นสุด จะเหลือเพียงการประกาศใช้เป็นนโยบาย และ 5) ^{ขั้น}การประเมินผล – ทบทวนนโยบาย (Reviewing)

ต่อมา Anderson (1975 : 26-27) ได้ให้ข้อสรุปว่าองค์ประกอบและ^{ขั้น}ขั้นตอนสำคัญในการกำหนดนโยบายมี 3 ^{ขั้น}ขั้นตอนใหญ่ๆ ได้แก่ 1) การระบุปัญหา 2) การกำหนดทางเลือกของนโยบาย และ 3) การตัดสินใจนโยบาย และในปีเดียวกัน Baker et al (1975 : 28) ได้กล่าวว่าการกำหนดนโยบาย เป็นการตอบสนองต่อเป้าหมายของสังคมและความต้องการของสังคม โดย^{ขั้น}ขั้นตอนการกำหนดนโยบายมี 3 ^{ขั้น}ขั้นตอน คือ 1) กำหนดเป้าหมายและความต้องการ กำหนดเกณฑ์ในการที่จะกระทำและนำไปวิเคราะห์ 2) เลือกทางเลือก และวิเคราะห์ทางเลือก และ 3) ตัดสินใจนโยบายและหาแหล่งทรัพยากร

ในปี 1977 นโยบายเชิงการบริหารธุรกิจได้นำแนวทางนโยบายสาธารณะมาประยุกต์ใช้ในการจัดการเช่นกัน เช่น Ralph (1977 : 190 – 199 อ้างถึงในมานพ จันท์เทศ, 2544) ได้แบ่ง^{ขั้น}ขั้นตอนการกำหนดนโยบายออกเป็น 6 ^{ขั้น}ขั้นตอนได้แก่ 1) ^{ขั้น}การก่อรูปนโยบาย เป็น^{ขั้น}การเลือกหลักการและกฎข้อบังคับต่างๆ ในการดำเนินการ 2) ^{ขั้น}การประกาศใช้นโยบาย 3) ^{ขั้น}การศึกษาถึงส่วนประกอบหรือรายละเอียดต่างๆ ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติงานต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง 4) ^{ขั้น}การยอมรับหลักการของนโยบายและนำเอานโยบายไปปฏิบัติ 5) ^{ขั้น}การตีความนโยบาย เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกัน อีกทั้งจะเป็นการขจัดข้อสงสัยต่างๆ ของนโยบาย และ 6) ^{ขั้น}การควบคุมนโยบายให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

ส่วน Dunn (1981 : 44- 50) ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การกำหนดโครงสร้างของปัญหาโดยรวบรวมจากข้อมูล และแนวทางแก้ไข
- 2) ตรวจสอบข้อมูลจากการจัดทำนโยบายที่ผ่านมา
- 3) ทำนายสภาพแวดล้อมและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทางเลือกที่จะทำให้เกิดผลดี ผลเสียโดยใช้ความรู้จากสหสาขาเพื่อประกอบการตัดสินใจ
- 4) กำหนดทางเลือกนโยบาย ซึ่งขึ้นกับลักษณะของทางเลือกและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ปรากฏ ทั้งทางการเมืองและค่านิยมของผู้ตัดสินใจ และ
- 5) การจัดทำเป็นนโยบาย

ในปี 1984 Eyestone (1984 : 40) ได้กำหนดขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) การประเมินความสำคัญของปัญหา
- 2) การตรวจสอบทางเลือก
- 3) การตัดสินใจเลือกทางเลือก
- 4) การลงมือปฏิบัติในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นพื้นฐานโดยทั่วไปของการกำหนดนโยบาย

ในปี พ.ศ. 2538 สุรางคนา มัถยานนท์ (2538 : 40-56) ได้วิจัยเรื่องการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยได้สรุปแนวความคิดของนักวิชาการด้านนโยบาย 8 ท่าน ซึ่งได้กล่าวมาบ้างแล้วในเบื้องต้นได้แก่ Lasswell (1951), Dror (1968), Lindblom (1968), Anderson (1975), Baker (1975), Dunn (1981), Dye (1984), และ Eyestone (1984) มาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยใช้วิธีวิเคราะห์ความสอดคล้องของขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ปรากฏว่าประกอบด้วย 5 ขั้นตอนที่สำคัญ ได้แก่ (1) การระบุปัญหา (2) การรวบรวมข้อมูลข่าวสาร (3) การเสนอทางเลือก (4) การจัดทำนโยบาย (5) การประกาศใช้นโยบาย

นักวิชาการทางนโยบายของไทย เช่น กุลธน ธนาพงศธร (2522:247-250) ได้ให้คำอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายไว้ว่าประกอบไปด้วย 7 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นการพิจารณาถึงปัญหาต่างๆ ที่ต้องการแก้ไข ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ย่อมจะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้นๆ แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่งๆ ในขณะใดขณะหนึ่งย่อมจะมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอยู่อย่างมากมาย ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องค้นหาและรวบรวมปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมในขณะนั้น และจัดลำดับความสำคัญ ความรีบด่วนก่อนหลังที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญรีบด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขมากำหนดเป็นนโยบายต่อไป

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่างๆ ที่จะป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการคัดเลือกแล้วว่ามีควมสำคัญรีบด่วนที่สุด ในการเสนอแนะความคิดริเริ่มนี้ ผู้เสนออาจจะเสนอแนะหนทางเลือกวิธีแก้ไขได้หลายวิธี และผู้เสนอแนะความคิดริเริ่มอาจจะเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าความคิดริเริ่มต่างๆ ที่มีผู้เสนอแนะขึ้นนั้นเป็นความคิดที่สามารถนำมาปฏิบัติได้และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สำเร็จตามเป้าหมาย ต้องมีการประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ที่สังคมนั้นมีอยู่ หรือเป็นอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุดและถูกต้องตรงกับความเป็นจริงที่สุด

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องตัดสินใจว่า ความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็ดำเนินการยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้อย่างคร่าวๆ โดยอาจที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการยกร่างนโยบายขั้นต้นแล้ว ก่อนที่จะได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปอย่างเด็ดขาด ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟังความคิดเห็น ทศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุ่มชนและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างนโยบายนั้น ซึ่งขั้นตอนนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้นๆ เท่ากับเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นให้มีความถูกต้องสมบูรณ์อย่างแท้จริง ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น

6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ซึ่งเท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้ที่จะสิ้นสุดลงแล้ว

7. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย นโยบายที่ได้กำหนดเรียบร้อยแล้วนั้น จะยังไม่มีผลบังคับใช้ถ้ายังมิได้มีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วถึง ดังนั้น การประกาศใช้นโยบายจึงเท่ากับเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนวิธีการประกาศใช้นโยบายนั้น อาจเป็นการประกาศในรัฐสภาซึ่งถือว่าเป็นการแถลงนโยบายโดยผ่านตัวแทนของประชาชน (ในกรณีประเทศนั้นมีสภานิติบัญญัติ) หรืออาจประกาศโดยตรงต่อประชาชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนต่างๆ ก็ได้ เช่น วิทยุ หนังสือพิมพ์ หรือเอกสารของทางราชการ เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2522 : 8 - 10) ได้ระบุกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเรียกว่าเป็นกระบวนการพัฒนานโยบาย ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ 10 ขั้นตอน คือ

1. การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย สภาวะการณ์หลายอย่างเมื่อเกิดขึ้นอย่างพอเหมาะแล้ว อาจจะเป็นเหตุผลให้เกิดนโยบายหรือก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์นโยบายขึ้นในขั้นนี้ อาจมีผู้คิดสร้างสถานการณ์และอ้างเป็นเหตุได้ง่าย ๆ

2. ระยะเวลาเพาะตัวของนโยบาย เป็นขั้นที่สภาวะการณ์ต่างๆ ค่อยกระจ่างขึ้น ดังนั้นกลุ่มต่างๆ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง อาจจะรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนแต่แต่ละกลุ่มก็สามารถจะแสดงความต้องการของตนได้ชัดเจนขึ้น

3. การริเริ่มนโยบาย ณ ที่ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลาช่วงหนึ่ง ผู้มีอำนาจหน้าที่บางคนจะรู้สึกว่ถึงเวลาแล้วที่สังคมจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาที่นั้น ซึ่งในบางกรณีการริเริ่มนโยบาย อาจจะมีปรากฏออกมาในรูปของคำปราศรัยกว้างๆ เสียก่อน

4. การก่อรูปของนโยบาย เป็นขั้นตอนที่นโยบายเริ่มเกิดเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาแล้ว หลังจากที่ได้มีการกลั่นกรองความคิดเห็นต่างๆ การก่อรูปนโยบายด้วยวิธีนี้ ไม่ได้หมายถึงว่าได้มีการคิดคำนวณกันอย่างดีมาแล้วแต่อย่างใด

5. การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย นโยบายหลายอย่างอาจจะมีวิธีการเริ่มก่อรูปและเสนอขึ้นไปในรูปของทางเลือกหลายๆ อย่าง หลายๆ แบบ เพื่อจะใช้แก้ปัญหาชุดใดชุดหนึ่ง

6. การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งได้แก่การประเมินค่าอย่างละเอียดของนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผู้เสนอขึ้น หรือบางทีก็จะได้แก่การทดสอบทางเลือกต่างๆ ของนโยบายชุดหนึ่ง ที่นักวิเคราะห์นโยบายได้คิดสร้างทางเลือกนั้นๆ ขึ้นมา กระบวนการวิเคราะห์นโยบายนี้ตามปกติจะมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงปริมาณและใช้วิธีการเชิงปริมาณใหม่ๆ เพื่อคำนวณหาผลของนโยบายแต่ละอย่างซึ่ง อรรถธรรม พรหมมะ (2534 : บทคัดย่อ) ได้ทำวิจัยเรื่องการใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจด้านเศรษฐกิจและสังคม พบว่าโดยภาพรวมส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายสังคม ส่วนมากใช้เทคนิคง่าย ๆ ไม่นิยมใช้เทคนิคที่ต้องใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์และสถิติ ซึ่งสอดคล้องกับ ที่ Lee (1997 : Abstracts) ได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง State activism in education reform : applying the Rasch model to measure trends and examine policy coherence สรุปได้ว่า ในระหว่างทศวรรษ 1980 ความเคลื่อนไหวในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความแตกต่างกันในระหว่างรัฐเป็นอย่างมาก ผลการศึกษาพบว่าความแตกต่างระหว่างรัฐเกิดจากความสามารถในการประยุกต์ใช้ทฤษฎีในการวิเคราะห์นโยบายแตกต่างกัน

7. ทางออกของนโยบาย เมื่อเรานำทางเลือกของนโยบายมาวิเคราะห์ดูหลายๆ ทางแล้ว เราอาจจะได้ทางออกที่ดี 2 ถึง 3 ทาง ที่อาจใช้เสนอต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับสูงต่อไป

8. การกำหนดสูตรนโยบาย คือ กระบวนการในการทำนโยบายให้สามารถนำไปเสนอได้ในรูปร่างที่แน่นอนชัดเจน ส่วนมากจะทำไปในรูปของตัวแบบหรือสูตร บางคนนำสูตรไปใช้อธิบายกระบวนการวางนโยบายอย่างกว้างๆ

9. การตัดสินใจนโยบาย คือกระบวนการในขั้นที่ทำให้เกิดการตัดสินใจวางนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น

10. ผลของนโยบาย คือ ผลผลิตขั้นสุดท้ายของกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบาย ตามปกติจะแสดงออกได้ 3 รูป คือ ออกมาในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่หน่วยที่จะนำไปปฏิบัติ หรือโดยการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540 : 37-86) ได้ให้ข้อสรุปถึงขั้นตอนการกำหนดนโยบายไว้ เป็น 3 ขั้นตอนคือ การระบุปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก มีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การระบุปัญหา ต้องแยกให้ออกระหว่างอาการของปัญหาและสาเหตุของ ปัญหาในขั้นนี้ได้เสนอให้มีกิจกรรมหลักๆ ดังนี้ ศึกษาลักษณะของปัญหานโยบาย หาวิธีการระบุ ประเด็นปัญหา หลักการที่ยอมรับทั่วไปคือ การจะระบุประเด็นปัญหาได้ถูกต้องนั้นต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)

ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนาทางเลือก เพื่อรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกทาง เลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดเป็นนโยบาย โดยวิธีวิเคราะห์การประเมินความเป็นไปได้ การ วิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมเชิงเส้น และการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์

ขั้นตอนที่ 3 การเสนอทางเลือก ซึ่งควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความพอเพียง (Adequacy) ความ เป็นธรรม (Equity) ความสามารถในการสนองตอบ (Responsiveness) และความเหมาะสม (Appropriateness)

อุทัย บุญประเสริฐ (2523 : 7-15) ได้เสนอผลการศึกษาระเบียบวิธีในการปฏิบัติงานจริง ในกรณีการพัฒนานโยบายการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะเวลา (2525-2529) ปรากฏว่าการพัฒนานโยบาย มีกระบวนการที่สำคัญๆ ดังนี้ 1) การเตรียมการขั้นต้น โดยการแต่งตั้ง คณะกรรมการและคณะทำงานขึ้นหลายคณะ เพื่อทำหน้าที่ตระเตรียมข้อมูลในเรื่องต่างๆ มี การศึกษาสภาวะแวดล้อมและพัฒนาการของสถาบันทุกด้าน และได้เสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางที่ ควรจะเป็นของสถาบัน 2) การกำหนดแนวทางนโยบาย ในขั้นนี้ได้จัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับ ทิศทางการพัฒนาการศึกษาของสถาบันเพื่อประมวลความคิดเห็นจากผู้ทรงวุฒิต่างๆ ซึ่งจะทำให้ ได้กรอบกำกับในการดำเนินงานวางแผน และ 3) แนวทางการร่างและการกำหนดตัวนโยบาย เป็นการนำผลที่ได้จากการดำเนินงานขั้นต้น ทั้งหมดมาพิจารณาร่างตัวนโยบาย และ 4) ได้ต้นร่าง นโยบาย จากนั้นได้ผ่านกระบวนการแก้ไขปรับปรุง จนได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย และ ประกาศใช้เป็นกรอบในการวางแผน โครงการและวิธีการดำเนินงานและการติดตามกำกับต่อไป

ในกระบวนการนโยบายนั้น พบว่ามีข้อบกพร่องของในกระบวนการนโยบายที่ปรากฏระบุในงานวิจัยและบทความหลายชิ้น เช่น ปราณี พนมเริงไชย (2532 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับชุมชนแออัด ผลการวิจัยพบว่าการพัฒนานโยบายมีข้อบกพร่องทางด้านการกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าวไม่ครบวงจรและเพียงพอที่จะเกิดผลในการปฏิบัติ ทั้งขาดกลไกและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยเฉพาะเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายทางด้านการพัฒนาชุมชนแออัดไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดว่ามีความสนใจมากน้อยเพียงไร สำหรับแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติยังแก้ปัญหาไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะไม่มีการวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมที่แท้จริง จึงทำให้แผนและการปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน รวมทั้งขาดงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Soucek (1995 : Abstracts) ที่ได้เขียนบทความเรื่อง Public education and the post-Fordist accumulation regime : a case study of Australia ที่ระบุว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ารีบเร่งในการดำเนินการมากเกินไป และมีข้อเสนอแนะให้ใช้วิธีการปรับตัว หรือให้ความยืดหยุ่นในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และควรมีการศึกษาบริบททางเศรษฐกิจที่กำลังถดถอยประกอบการจัดทำนโยบายด้วย

ข้อค้นพบที่น่าสนใจของ Lewis (1994 : Abstracts) ได้สนับสนุนและให้ความสำคัญกับนโยบาย โดยได้เขียนไว้ในบทความเรื่อง Spotlight on state departments สรุปได้ว่าในอดีตรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยใส่ใจการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่ปัจจุบันแม้ได้รับการแก้ไขแล้วจากรัฐบาล แต่ผลการศึกษาของสถาบันการวิจัยนโยบายทางการศึกษากลับพบว่า หน่วยงานทางการศึกษาของรัฐประสบความล้มเหลว เนื่องจากการมองข้ามความสำคัญในเรื่องนี้ ในขณะที่บางรัฐสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีประสบการณ์ มีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการเชื่อมโยงประสานกับนโยบายทางการศึกษาได้เป็นอย่างดี

เมื่อได้นำเอาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ที่นักวิชาการดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์หาคำขึ้นตอนย่อยๆ ในการกำหนดนโยบาย จะพบว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกันมากจะมี 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การก่อรูปหรือการริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย โดยมีการระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อเตรียมและเสนอทางเลือกในการร่างนโยบาย 2) การจัดทำนโยบาย และ 3) การประกาศใช้นโยบาย มีรายละเอียดดังนี้

1. การก่อรูปหรือการริเริ่มให้มีการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการเสนอแนะ เสนอความคิดเห็น ส่งเสริม สนับสนุน หรือเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น ซึ่งการเสนอให้มีการกำหนดนโยบายอาจมีที่มาจากหลายทาง เช่น จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ

หรือจากผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบหรือถูกกระทบจากปัญหา เป็นต้น เมื่อมีการระบุปัญหาหรือการก่อรูปของนโยบายแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ ค้นหาสาเหตุของปัญหานั้นๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร จะมีวิธีการหรือมาตรการแก้ปัญหานั้นๆ ได้อย่างไร โดยการรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นขั้นตอนที่แทรกอยู่ทุกระยะของกระบวนการนโยบาย เพื่อที่จะนำมาใช้เป็นปัจจัยหรือเป็นข้อมูลสารสนเทศในการกำหนดนโยบายนั้นๆ กิจกรรมหลักของการรวบรวมข้อมูลข่าวสารก็คือการวิจัย การสืบค้นจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เป็นต้น การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศจะต้องเป็นระบบและมีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เพื่อนำมาวิเคราะห์ในการเสนอทางเลือก (Policy Alternatives) ที่มีประสิทธิภาพดีที่สุด ซึ่งการเสนอทางเลือกนั้นจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ผลดี ผลเสีย ผลกระทบ รวมทั้งต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาทางเลือกด้วย เมื่อได้ร่างนโยบายแล้ว จะต้องมีการนำเสนอให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพิจารณา โดยการจัดให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือจัดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับต่างๆ โดยอาจจะใช้วิธีประชามติหรือจัดประชุมตัวแทนเพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ ซึ่งอาจจะใช้เวลาในการพิจารณาหลายรอบจนได้ฉันทามติแล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มีการประมวลมาปรับปรุง หมายเหตุร่างเป็นร่างนโยบายขั้นสุดท้ายแล้วนำเสนอไปยังบุคคล คณะกรรมการหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร (ในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติ) เพื่อพิจารณาจัดทำนโยบายต่อไป

2. การจัดทำนโยบาย หลังจากได้ร่างนโยบายที่ผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานเบื้องต้นแล้ว คณะกรรมการหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในรัฐสภา ซึ่งในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติ จะผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามขั้นตอนและวิธีดำเนินงานตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

3. การประกาศใช้นโยบาย ภายหลังจากพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ประกาศเป็นนโยบาย โดยอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ประกาศลงในพระราชกิจจานุเบกษา หรือเพียงแถลงให้ทราบในสภา หรือจัดทำเป็นเอกสารหรือแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อที่จะได้นำไปปฏิบัตินโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ

การก่อรูปของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Formation)

การศึกษาถึงการก่อรูปของนโยบายสาธารณะนั้น โดยมากมักจะเริ่มต้นจากการพิจารณาปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งที่ต้องการแก้ไข แล้วกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ หลังจากนั้นจึงดำเนินการวิเคราะห์หาทางเลือกต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ แล้วตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุด ภายใต้งैอนไขและทรัพยากรต่างๆ ที่ประเทศชาติมีอยู่ในขณะนั้น โดยการก่อรูปของนโยบายจะครอบคลุมเนื้อหาสำคัญเกี่ยวกับ

ลักษณะและความสำคัญของปัญหา นโยบาย วงจรของประเด็นนโยบาย การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายและองค์การริเริ่มการก่อรูปนโยบาย ซึ่งขอเสนอตามลำดับดังนี้

การก่อรูปนโยบายสาธารณะ (Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ซึ่งโดยทั่วไปจะเริ่มจากปัญหาของแต่ละบุคคล (Individual Problem) และเมื่อขยายตัวขึ้นเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ เรียกว่าปัญหาสาธารณะ (Public Problem) และเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติ (Policy Issue) เมื่อเป็นปัญหาระดับชาติแล้วรัฐบาลต้องให้ความสนใจและเร่งรัดในการแก้ไขปัญหา โดยรัฐบาลต้องรวบรวมข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นำเสนอให้ประชาชนและสังคมทราบ หลังจากนั้นมอบหมายหรือกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้รับผิดชอบเสนอทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหาให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ รัฐบาลได้มอบหมายให้สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้ดูแลจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งในที่สุดจะได้แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ออกมาในรูปของกฎหมาย โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบสอดคล้องกับ Anderson (1984 : 89 - 91) ที่กล่าวว่า การแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหา อาจทำได้โดยผู้ประสบปัญหาเองหรืออาจมีการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ในทำนองเดียวกันนี้ อมร รักษาสัตย์ (2522 : 8) ได้กล่าวว่า การเกิดและก่อรูปนโยบายหรือการริเริ่มนโยบาย (Policy Initiation) หมายถึง ขณะใดขณะหนึ่งหรือในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะรู้สึกถึงเวลาแล้วว่าสังคมจะต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อแก้ปัญหานั้น และบางกรณีการเกิดและก่อรูปนโยบายอาจจะออกมาในรูปของคำปราศรัยกว้างๆ ก่อน เช่น คำปราศรัยของนักการเมือง พรรคการเมือง ต่างๆ เป็นต้น หรืออาจจะพิจารณาถึงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตแล้วเห็นว่าการพัฒนาหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติ และข้อกำหนดนโยบายที่เกิดและก่อรูปขึ้นมานั้นจะต้องคิดขึ้นมาบนพื้นฐานของปัญหาหรือความต้องการที่ยังไม่ได้กลั่นกรองอย่างถ่องแท้ ในเรื่องนี้วิจิตร ศรีสอ้าน (2532 : 26-27) ได้กล่าวว่านโยบายอาจจะไม่จำเป็นต้องก่อรูปจากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเท่านั้น การคาดการณ์ในอนาคตหรือจินตนาการก็จะนำไปสู่การริเริ่มนโยบายใหม่ได้เช่นเดียวกัน โดยอาจทำการศึกษาวิจัยอนาคต ก็จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปสู่การเกิดและก่อรูปนโยบายได้

การศึกษาการก่อรูปนโยบายจึงจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหา หรือบริบทที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นให้ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาของใคร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอะไรบ้าง ซึ่งสอดคล้องกับที่สุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 37 - 56)

กล่าวว่าปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีวิธีการที่แน่นอนในการระบุประเด็นปัญหา แต่หลักการที่ยอมรับเป็นสากลคือ ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) เนื่องจากลักษณะของการก่อตัวของปัญหา มีความสลับซับซ้อนและแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ซึ่งความคิดสร้างสรรค์ในความหมายของ ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 37 - 56) จะต้องดำเนินการ ดังนี้

1. วิเคราะห์แยกประเภทปัญหา โดยหลักการการแบ่งอย่างมีเหตุผล (Logical Division) แยกแยะส่วนประกอบต่างๆ ของสถานการณ์ที่เป็นปัญหาออกมาให้ได้ และอาศัยหลักการจัดกลุ่มอย่างมีเหตุผล (Logical Classification) ซึ่งเป็นการนำเอาส่วนประกอบย่อยๆ มารวมกลุ่มด้วยกันอย่างมีเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตัวอย่างในการวิเคราะห์แยกประเภทปัญหานั้น Lewis (1993 : Abstracts) ได้เขียนบทความเรื่อง Making collaboration happen สรุปได้ว่าปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายกำลังสนใจในเรื่องความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและชุมชน เนื่องจากโรงเรียนและชุมชนมี ปัญหาเรื่องช่องว่างระหว่างคุณภาพการบริการมากขึ้น ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะต้องเน้นเป้าหมายในเรื่องการพัฒนาคุณภาพให้เพิ่มขึ้น โดยใช้ความร่วมมือเป็นหลัก ในกรณีนี้ โรงเรียนและชุมชนจะต้องจัดกลุ่มเข้าด้วยกัน จึงจะทำการแยกแยะส่วนประกอบต่างๆ ของสถานการณ์ที่เป็นปัญหาออกมาได้

2. การเปรียบเทียบปัญหาที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยการพยายามสร้างอุปมาอุปมัยหรือภาพเหมือน (Analogies) ขึ้นมา แล้วแสวงหาคำตอบจากภาพเหมือนที่สร้างขึ้นมานั้น

ลักษณะและความสำคัญของปัญหานโยบาย

การเกิดและการก่อรูปนโยบายควรต้องเริ่มจากปัญหา นโยบาย (Anderson, 1984 : 7) ปัญหาที่เกิดขึ้นมีเพียงบางปัญหาเท่านั้นที่จะนำไปสู่การพัฒนานโยบาย การพิจารณาลักษณะและความสำคัญของปัญหา นโยบายมักมาจากระดับปัจเจกบุคคล ซึ่งอาจเป็นชนชั้นนำในสังคม (Elite) หรือสมาชิกสำคัญขององค์กรต่างๆ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการระบุปัญหา นโยบายของสังคม (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544 : 318-354) เมื่อปัจเจกบุคคลหรือนักวิเคราะห์นโยบายยอมรับสภาพของปัญหาว่าปรากฏอยู่จริง ก็จะนำปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของสถาบันหรือองค์กรต่อไป และ ศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 37-56) ได้สรุปว่าโดยทั่วไปแล้วปัญหา นโยบายมีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการคือ

1. ความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interdependence) ปัญหา นโยบายในเรื่องหนึ่งๆ มักไม่สามารถพิจารณาแยกเด็ดขาดจากปัญหาเรื่องอื่น ๆ ได้
2. ความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) ปัญหา นโยบายจะมีอย่างน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายและ/หรือนักวิเคราะห์นโยบาย สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับบุคคลหนึ่งอาจจะไม่ใช่ปัญหาของอีกคนหนึ่ง

3. ความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา (Artificiality) ปัญหานโยบายขึ้นอยู่กับความรู้และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย ปัญหานโยบายจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

4. ความเป็นพลวัตของปัญหา (Dynamism) ปัญหานโยบายแปรเปลี่ยนตลอดเวลา ทางแก้ปัญหาก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ปัญหานโยบายจึงมีลักษณะไม่คงที่ แต่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา โดยทั่วไปการแก้ปัญหาก็อาจไม่มี เพียงแต่แก้ปัญหานี้ซึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหานี้ซึ่งเป็นปัญหาเดิมที่เปลี่ยนสภาพไปนั่นเอง ความเป็นพลวัตจึงเป็นเอกลักษณ์หนึ่งของปัญหานโยบาย

ส่วนการพิจารณาคูณลักษณะและความสำคัญของปัญหานโยบายนั้น สามารถพิจารณาได้จาก (สมบัติ อารงธัญวงศ์ , 2544 : 318-354)

1. ความสำคัญของปัญหานโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดนิยามของปัญหาให้ชัดเจน เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง โดยการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับปัญหานโยบาย ส่วนใหญ่จะมุ่งความสนใจต่อธรรมชาติของปัญหาและการระบุตัวปัญหาสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจที่รัฐบาลต้องกระทำเพื่อความอยู่รอดทางการเมือง การศึกษาปัญหานโยบายแบ่งได้ 3 ประการดังนี้

1.1 การรับรู้สภาพปัญหานโยบาย จะต้องระบุได้ว่าปัญหาอะไรบ้างเป็นปัญหานโยบาย ทั้งนี้อาจเริ่มต้นจากการนิยามปัญหาให้ชัดเจน เช่น ปัญหานโยบายคือปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบแก่กลุ่มบุคคลหรือประชาชนจำนวนมากทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นต้น เมื่อนิยามได้แล้ว ก็จะระบุได้ว่าอะไรเป็นปัญหานโยบาย

1.2 สถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการควบคุม กำกับ และการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายรัฐบาล ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาขึ้น จึงเป็นหน้าที่เบื้องต้นของสถาบันเหล่านี้จะต้องนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาให้แก่รัฐบาล

1.3 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้ปัญหาและสถาบันที่เกี่ยวข้อง ผู้กำหนดนโยบายจะสั่งการให้สถาบันหรือองค์การที่เกี่ยวข้องทำการรวบรวมข้อมูลของปัญหานโยบายทั้งหมด พร้อมทั้งจัดทำทางเลือกในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจได้ว่าจะใช้ทางเลือกใดเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสมบัติ อารงธัญวงศ์ (2531 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการประถมศึกษาของไทย (พ.ศ.2523 - 2527) พบว่าการกำหนดนโยบายการประถมศึกษาของไทยมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ความสำคัญของปัญหานโยบาย สามารถจำแนกได้ 3 ระดับ คือ มีความสำคัญในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับชาติ หรืออาจจำแนกได้ว่าเป็นปัญหาต่อมวลชนหรือปัญหาต่อ

ชนชั้นนำ ปัญหานโยบายที่มีความสำคัญต่อมวลชน หากรัฐบาลสามารถแก้ไขได้สำเร็จ จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถดำรงอำนาจในการบริหารประเทศได้ยาวนาน ส่วนความสำคัญของปัญหาที่มีต่อชนชั้นนำนั้น ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายรัฐบาล โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา ชนชั้นนำมีส่วนในการสนับสนุนความอยู่รอดของรัฐบาลทั้งทางตรงและทางอ้อมแทบทั้งสิ้น ดังเช่น Bohac (1989 : Abstracts) ได้ทำการวิจัยเรื่อง Management and Finance Plan : A Case Study of Public Policy - Making in Alberta Education โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์กระบวนการพัฒนาแผนการจัดการและการเงินทางการศึกษา ผลการวิจัยพบว่าผู้กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมภายใน มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอน

2. ความแปลกใหม่ของปัญหา จะทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดทางเลือกหรือมาตรการแก้ไขให้ได้ผล ทั้งนี้เพราะผู้เกี่ยวข้องไม่มีประสบการณ์ในการแก้ไข ซึ่งในบางครั้งอาจต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเข้ามาช่วย

3. การพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ในการแก้ปัญหา เพื่อเปรียบเทียบว่าทางเลือกในการแก้ปัญหาทางเลือกใด ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าที่สุด

4. ความซับซ้อนของปัญหา นโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การพิจารณาปัญหา นโยบายจะต้องครอบคลุมทุกด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดตรงจุดและไม่ก่อผลกระทบในด้านที่ไม่ต้องการ

5. ภาพลักษณ์ของผู้ได้รับผลกระทบ ในการพิจารณาปัญหา นโยบายจะต้องศึกษาความรู้สึกและความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา นโยบายอย่างชัดเจนเพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบจะมีความรู้สึกและความต้องการที่แตกต่างกัน

6. ค่านิยมของรัฐบาลในการพิจารณาปัญหา โอกาสที่ข้อเสนอทางนโยบายจะได้รับความเห็นชอบมีสูง หากการนำเสนอและแนวทางแก้ปัญหาสอดคล้องกับความต้องการของผู้กำหนดนโยบาย

วงจรรองประเด็นปัญหา นโยบาย

การพิจารณาวงจรรองประเด็นปัญหานโยบายนั้นเป็นความสัมพันธ์ของขั้นตอนต่างๆ 5 ขั้นตอน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544 : 318 - 354) คือ

1. ขั้นก่อนเริ่มต้นปัญหานโยบาย โดยทั่วไปเป็นปัญหาที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ไม่สนใจ แต่อาจมีกลุ่มคนหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มให้ความสนใจติดตาม

2. สัญญาณเตือนภัยจากปัญหาที่เริ่มก่อตัวขึ้น ลักษณะปัญหาสาธารณะที่ไม่ได้รับความสนใจมาก่อนจะเริ่มปรากฏปัญหาชัดเจนขึ้น ประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความเสียหายและความรุนแรงของปัญหาอย่างกว้างขวางและเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว

3. การระบุดำเนินการในการแก้ปัญหา การแก้ไขปัญหาสาธารณะต้องมีต้นทุนเสมอ ถ้าปัญหา มีความวิกฤตมาก ต้นทุนในการแก้ไขปัญหาคือสูง การเสียประโยชน์ของกลุ่มใดก็ถือว่าเป็นต้นทุนของปัญหาสาธารณะนั้นด้วยเช่นกัน

4. การเสื่อมถอยของความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา ปัญหาสาธารณะบาง ปัญหาหลังจากที่ได้ก่อตัวจนเป็นที่สนใจของประชาชนแล้ว ในระยะต่อมากลับลดต่ำลง อาจเนื่อง มาจากประชาชนเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ในการแก้ปัญหา เนื่องจากมีความยากลำบากหรือต้องใช้ ต้นทุนสูง หรือประชาชนหมดกำลังใจหรือเกิดความเบื่อหน่าย

5. ขั้นสุดท้ายของปัญหา คือการที่ปัญหา นโยบายไม่ได้รับความสนใจจากสาธารณชน หรือได้รับความสนใจน้อยมาก ความสำคัญจะลดลงมาก

จากวงจรมีเห็นได้ว่าบางปัญหาได้รับการพิจารณาและบางปัญหาถูกละเลยหรือถูกตัด ทิ้งไป ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะไม่ได้ถูกกำหนดโดยสิ่งที่รัฐบาลต้อง กระทำ แต่ยังกำหนดสิ่งที่รัฐบาลต้องไม่กระทำอีกด้วย (Dye, 1984 : 1)

การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย

สำหรับการกำหนดวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย กระบวนการกำหนดระเบียบวาระ การประชุมเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย องค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเกิดและการก่อ รูปนโยบายจำเป็นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของระเบียบวาระการพิจารณาปัญหา นโยบาย เนื่องจากองค์การหรือหน่วยงานต่างๆ มีข้อจำกัดทั้งเรื่องเวลา ทรัพยากร ระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้การกำหนดวาระการพิจารณาปัญหาจึงอยู่ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองโดยตลอด เพราะทุกปัญหาล้วนต้องการให้ได้รับการพิจารณาโดยเร็วทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์ นโยบายจะต้องตระหนักว่าการศึกษาก่อนนโยบายไปปฏิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาแนว ทางในการปรับปรุงนโยบาย การศึกษาการเกิดและก่อรูปนโยบายจำแนกลักษณะการศึกษาออกเป็น 2 มิติ ที่แตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์กัน ได้แก่

มิติที่ 1 การกำหนดวาระเพื่อพิจารณาปัญหา นโยบาย (Agenda Setting) จะต้องศึกษาว่า อะไรคือปัญหาและไม่ใช่อะไร ปัญหา ก่อนที่จะนำไปบรรจุเป็นวาระนโยบาย (Policy Agenda)

มิติที่ 2 การออกแบบนโยบาย (Policy Design) ในมิตินี้ต้องศึกษาตัวแบบโครงสร้างของ นโยบาย ตัวแบบของผู้ตัดสินใจ และตัวแบบของสิ่งแวดล้อมนโยบาย

กระบวนการประชุมเกี่ยวกับปัญหานโยบาย มักจะเกี่ยวข้องกับการถกเถียงในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอยู่เสมอ เพราะผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาต่างต้องการให้ปัญหาของตนได้รับการพิจารณาก่อน ดังนั้นกระบวนการกำหนดระเบียบวาระการประชุมพิจารณาปัญหาสาธารณะจึงมักจะมีลักษณะเป็นกระบวนการเชิงทางการเมืองโดยตรง ดังนั้นการกำหนดการพิจารณาปัญหา นโยบายจึงควรพิจารณาแนวคิดดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

1. ผลประโยชน์ทางการเมือง เนื่องจากผู้นำทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบวาระ ผู้นำทางการเมืองจะพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนี้ ทั้งในด้านแนวความคิดในการพิจารณาปัญหา ความสนใจของสาธารณชนที่มีต่อปัญหา ผลกระทบที่จะเกิดกับผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งการเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบถึงความตั้งใจและแนวทางแก้ปัญหาเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ในการเสริมสร้างชื่อเสียงและบารมีทางการเมือง ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป

การกำหนดหลักการและการกำหนดหัวข้อการอภิปรายปัญหา นโยบายขึ้นกับเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่

1.1 ผลประโยชน์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง นักการเมืองจะมีอิทธิพลในการจัดลำดับความสำคัญของวาระการพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองของตนมากที่สุด

1.2 ความเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์ ประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความสนใจ

1.3 เป็นนโยบายที่ดั่งงามหรือเป็นการเสริมสร้างความรู้สึกที่ดีหรือเป็นแบบอย่างที่ดีต่อสังคม จะมีโอกาสได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อน

2. ค่านิยมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีบทบาทสำคัญในการจัดลำดับปัญหา นโยบายที่จะเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ทั้งนี้เพราะเป็นอำนาจโดยตรง แต่ยังมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพล ได้แก่ นักการเมืองที่มีอำนาจสั่งการ ความสนใจของสาธารณชน การผลักดันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

3. ความต้องการของประชาชน ประเด็นปัญหาสาธารณะที่ประชาชนให้ความสนใจสูง และเรียกร้องมาก จะมีผลต่อการตัดสินใจของผู้นำให้สั่งการ บรรจุปัญหาดังกล่าวเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาเป็นการเร่งด่วน นอกเหนือจากนักการเมืองและผู้รับผิดชอบจะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองและค่านิยมของหน่วยงาน

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการก่อรูปนโยบาย วัตถุประสงค์จะทำให้ทราบถึงความสำคัญของนโยบายที่จะต้องจัดทำ และการเลือกทางเลือกให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ตลอดจนวัตถุประสงค์เป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้

กล่าว วัตถุประสงค์จึงเป็นรากฐานของการกำหนดนโยบาย นโยบายทุกนโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน จึงจะสามารถนำไปแปลงเป็นแผน แผนงาน โครงการในระดับการปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

วัตถุประสงค์ของนโยบายประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ (Brever and DeLeon, 1983 : 49–50 อ้างถึงในสมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, 2544 : 343) ดังนี้

1. องค์ประกอบเชิงปทัสฐาน (Normative Component) ในระหว่างการริเริ่มนโยบาย อาจจำแนกวัตถุประสงค์เชิงปทัสฐานได้เป็น 2 ระดับ คือระดับบุคคลหรือองค์การ กับระดับสังคมทั้งหมด

2. องค์ประกอบเชิงการเมือง (Political Component) โดยจะพิจารณาใน 2 มิติ คือมิติด้านทิศทาง โดยพิจารณาว่ากลุ่มใดได้รับความเดือดร้อน กลุ่มใดจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและอีกมิติหนึ่งคือขนาดของปัญหา โดยจะพิจารณาถึงทรัพยากรที่จะใช้ในการแก้ปัญหา และรัฐบาลมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ เช่นนโยบายเรียนฟรี 12 ปี เป็นต้น

ในการพิจารณาจัดทำวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องพิจารณาคูณลักษณะสำคัญของวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมทุกประเด็น ซึ่งคุณลักษณะต่างๆ ประกอบด้วย (สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์, 2544 : 346-347)

1. ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย (Comprehensiveness) โดยจะต้องจำแนกลักษณะปัญหา นโยบายให้ชัดเจน เพื่อให้การกำหนดวัตถุประสงค์มีความครอบคลุมสาระสำคัญของปัญหา สาธารณะอย่างรอบด้าน เพื่อให้การจัดทำทางเลือกหรือแนวทางในการแก้ปัญหา มีความครบถ้วนสมบูรณ์

2. ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Relevant to Social Value) ประเด็นนี้ เป็นประเด็นสำคัญที่จะบ่งชี้ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย เช่นนโยบายการทำแท้งเสรี หากประกาศเป็นนโยบายแล้ว โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จมีความล้มเหลวมีสูงมาก เนื่องจากค่านิยมของสังคมเป็นอีกแบบหนึ่ง เป็นต้น

3. ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Clarity and Feasibility) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย และที่สำคัญคือ นโยบายจะต้องสามารถนำไปปฏิบัติให้ปรากฏผลและเป็นจริงได้

4. ความสมเหตุสมผล (Rationale) และเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ ทั้งในด้านหลักการ มาตรการ และผลที่คาดหวัง

5. สอดคล้องกับทรัพยากร (Relevant to Existing Resources) ทั้งทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ เครื่องมือและอุปกรณ์ รวมทั้งเทคโนโลยีที่จำเป็นต่างๆ การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องให้

สอดคล้องกับขีดความสามารถของรัฐบาลในการจัดหาทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

6. มีความสอดคล้องทางการเมือง (Relevant to Political Pattern) สภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างไร เช่นกระแสทางการเมืองถูกครอบงำด้วยความคิดแนวอนุรักษนิยมหรือเสรีนิยม เป็นต้น

7. การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม (Timeframe) ต้องคำนึงถึงกรอบเวลาที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ หากเป็นปัญหาเร่งด่วนและจำเป็นต้องกระทำให้สำเร็จในเวลาอันสั้น ลักษณะของวัตถุประสงค์จะมีความจำกัดและกระชับ แต่ถ้าเป็นโครงการระยะยาว วัตถุประสงค์จะต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องของระยะเวลาด้วย

จากการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ของ Mazzeo (2001 : Abstracts) เรื่อง Frameworks of state : assessment policy in historical perspective เป็นการศึกษานโยบายการประเมินของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1865 - 1965 ผลการศึกษาพบว่าในช่วงเวลานั้นแม้ว่าจะใช้ความพยายามอย่างมาก จนทำให้โรงเรียนโดยทั่วไปยอมรับรูปแบบการประเมิน แต่สุดท้ายก็ประสบความล้มเหลว และยังพบว่าในอดีตนั้น การกำหนดนโยบายนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพียง 3 ประการ คือ 1) เพื่อกระตุ้นรัฐบาล 2) เพื่อทำให้มีสิทธิตามกฎหมาย และ 3) เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการกระทำ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดวัตถุประสงค์ยังไม่ครอบคลุมคุณลักษณะของวัตถุประสงค์ทั้ง 7 ข้อดังกล่าวเบื้องต้น อาจทำให้นโยบายการประเมินไม่ประสบความสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป วัตถุประสงค์คือข้อความที่แสดงให้เห็นผลงานหรือจุดสุดท้ายที่ต้องการจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผน (อุทัย บุญประเสริฐ, 2528 : 3) วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายในระดับสูง หรือระดับหน่วยปฏิบัติ คุณลักษณะที่สำคัญโดยทั่วไปของนโยบายคือ ข้อความต้องกระชับรัด ไม่สลับซับซ้อน ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องทุกระดับสามารถเข้าใจได้ง่ายและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์หรือข้อความนโยบายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารเจตจำนงในการบริหาร การกำหนดข้อความนโยบายทางด้านการศึกษาที่ดีจึงต้องมีลักษณะดังนี้

1. แสดงทิศทางในการปฏิบัติชัดเจน
2. แสดงจุดเน้นและกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
3. เข้าใจง่าย
4. มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
5. ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการในการพัฒนาอย่างแท้จริง
6. สอดคล้องกับนโยบายระดับสูงหรือนโยบายที่เกี่ยวข้อง

7. เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของระบบการศึกษาโดยตรง

นอกจากนี้ การเลือกใช้ถ้อยคำหรือข้อความ จะมีลักษณะเฉพาะ ดังนี้

1. แสดงจุดเน้นการปฏิบัติ เป็นถ้อยคำที่ใช้แสดงทิศทางการทำงาน หรือจุดเน้นของการปฏิบัติ โดยทั่วไปมักประกอบด้วยคำต่อไปนี้ ได้แก่ เร่งรัด, ปรับปรุง, ส่งเสริม, สนับสนุน(เป็นพิเศษ), เน้น, ให้นั้น, โดยนั้น, ให้ลด, ให้เพิ่ม, ให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แบบให้แนวทางกว้างๆ (Blessing)หรือแบบจำเพาะเจาะจง (Indicative)

-นโยบายแบบแนวทางกว้างๆ (Blessing) จะมีข้อความที่ระบุทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานในเรื่องที่นโยบายกำหนด ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติสามารถเลือกทางเลือกในการปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการดำเนินงานของตนได้มากกว่าหนึ่งทางเลือก หรือได้จากหลายทางเลือก ดังตัวอย่างของอุทัย บุญประเสริฐ (2528 : 17) เช่น “สนับสนุนให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่นสร้างกลุ่มคนชั้นนำ ชัน้มนั้สมองและนักวิชาชีพชั้นสูงสำหรับท้องถิ่นให้มากขึ้น”

- นโยบายแบบจำเพาะเจาะจง (Indicative) จะมีข้อความที่ชี้แนะในการดำเนินงานค่อนข้างชัดเจน แน่แน่นอน จำเพาะเจาะจง (Specific) ว่าให้ทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้เลือกอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ จะบอกให้ทราบว่าการให้ทำอะไร เน้นสิ่งใด ส่งเสริมเรื่องใด โดยบางกรณีจะเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเสริมหรือประกอบไว้ให้ด้วย ดังตัวอย่างของอุทัย บุญประเสริฐ (2528 : 17) เช่น “ให้โรงเรียนขนาดใหญ่และขนาดกลางทุกระดับจัดระบบนิเทศภายในโรงเรียน เพื่อเสริมสร้างและปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาของตนด้วยตนเอง ภายในช่วงระยะครึ่งแรกของแผนพัฒนาการศึกษา”

2. แสดงกิจกรรมหรือรายการปฏิบัติ นอกจากมีถ้อยคำแสดงทิศทางหรือจุดเน้นแล้ว จะมีคำที่แสดงถึงกิจกรรมสำคัญๆ หรือสิ่งที่ต้องทำ สิ่งที่ต้องปฏิบัติจัดทำ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย กิจกรรมหรือรายการปฏิบัติจะแปรผันไปตามเรื่อง ตามลักษณะของปัญหาและตามความต้องการในแต่ละเรื่องทีนโยบายนั้นเกี่ยวข้อง เช่น ลด (อัตราการซ้ำชั้น) ,เน้น (กิจกรรมส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ยังสามารถแบ่งออกเป็นวัตถุประสงค์เชิงปริมาณ (Qualitative Objective) และเชิงคุณภาพ (Quantitative Objective) นั่นคือ วัตถุประสงค์เชิงปริมาณสามารถวัดได้ เป็นการกำหนดมาตรฐานที่ว่า การดำเนินงานเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด (How much) ส่วนวัตถุประสงค์เชิงคุณภาพเป็นการกำหนดตามมาตรฐานที่ว่า การดำเนินงานเป็นไปได้ด้วยดีเพียงใด (How well) (ประชุม รอดประเสริฐ, 2527 : 127)

นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหานโยบายจำนวนมากที่รัฐบาลไม่อาจจะเลยได้ เนื่องจากมีองค์กรต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะโดยตรงและโดยอ้อม ได้พยายามริเริ่มและผลักดันให้รัฐบาลประกาศนโยบายในการแก้ปัญหาตามที่องค์กรต่างๆ เสนอ โดยองค์กรที่ริเริ่มนโยบายหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มการก่อรูปนโยบาย มีดังต่อไปนี้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2544 : 346-353)

1. องค์การราชการ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการ จะมีหน้าที่รับผิดชอบการให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ ทำให้ข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบตามหน้าที่ของตน ต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาความต้องการของประชาชน เพื่อนำมาแสวงหาแนวทางในการแก้ไข โดยกำหนดเป็นทางเลือกให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้สั่งการ หรือดำเนินการประกาศเป็นกฎหมายใช้บังคับให้ข้าราชการสามารถนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนต่อไป

2. ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี เป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญของประเทศ เป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อข้อเสนอทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่นำเสนอโดยองค์การของรัฐทั้งหมด โดยเฉพาะทางเลือกนโยบายที่ต้องอาศัยมติคณะรัฐมนตรี สำหรับกรณีที่ต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติ หลังจากคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำเสนอรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาเห็นชอบก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

สำหรับการริเริ่มก่อรูปนโยบายของคณะรัฐมนตรี อาจเกิดจากการนำเสนอของผู้นำฝ่ายบริหารที่เห็นว่ารัฐบาลควรที่จะประกาศใช้นโยบายใหม่ๆ เพื่อให้การบริหารประเทศประสบความสำเร็จตามค่านิยมสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน Batteson (1995 : Abstracts) ได้เขียนบทความเรื่อง Autobiographies and interviews as means of "access" to elite policy making in education ระบุว่าผู้นำมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการตัดสินใจในนโยบายสำคัญของประเทศ และเทคนิควิธีการใช้อัตชีวประวัติและวิธีการสัมภาษณ์ จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเข้าถึงความคิดและการตัดสินใจของชนชั้นนำที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เอกสารบันทึกประจำวันและบันทึกความทรงจำสามารถบ่งบอกถึงสิ่งสำคัญในรายละเอียดและโครงสร้างของนโยบาย ข้อมูลที่ได้จากเทคนิคดังกล่าวสามารถทำให้เข้าใจแนวคิดและส่วนประกอบของนโยบายได้เป็นอย่างดี

3. ฝ่ายนิติบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน สามารถริเริ่มการก่อรูปนโยบายได้โดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้แทนราษฎรที่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถนำปัญหามากรูปร่างเป็นนโยบายเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติได้ หรือฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถใช้กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราช

บัญญัติต่างๆ และสามารถใช้อำนาจในการยื่นญัตติหรือตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ เพื่อเป็นการริเริ่มก่อรูปนโยบายให้ฝ่ายบริหารรับไปดำเนินการต่อไป รวมทั้งการใช้อำนาจของคณะกรรมการต่างๆ ในรัฐสภา ก็เป็นช่องทางให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถริเริ่มการก่อรูปนโยบายและผลักดันให้ฝ่ายบริหาร นำไปพัฒนาเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ ให้แก่ประชาชนได้เช่นกัน

4. กลุ่มผลประโยชน์ ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มาก เช่น ชมรมองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มูลนิธิต่างๆ เป็นต้น เมื่อใดที่การกระทำกิจกรรมของกลุ่มถูกกระทบจากมาตรการของรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการก่อรูปนโยบายเพื่อนำไปผลักดันให้รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายตามความต้องการของกลุ่มตน โดยสามารถรวมตัวกันลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ (ในจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นชื่อของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) ในขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมมีมาก กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจขัดแย้งกันเอง การต่อสู้แข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล จึงเป็นกระบวนการทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์โดยตรง การตัดสินใจของรัฐบาลจึงมักจะมีลักษณะเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่สมดุลหรือการประนีประนอม

การก่อตัวของปัญหาและปัญหาเชิงนโยบาย (Policy Agenda) ถือเป็นกระบวนการเริ่มแรกของกระบวนการนโยบาย ซึ่งมักถูกมองข้ามจากนักวิเคราะห์นโยบาย โดยจะมองว่าปัญหาหรือการหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาเป็นปัญหาเชิงนโยบาย เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วในสังคม ไม่จำเป็นต้องให้ความสนใจ ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา และการหยิบยกปัญหาขึ้นมาพิจารณาโดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายนี้ ถือเป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการนโยบาย

สรุปแล้วการศึกษาการก่อรูปนโยบายจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพและสาเหตุของปัญหาให้ชัดเจน การกำหนดวัตถุประสงค์ต้องสอดคล้องกับการวิเคราะห์ วิจัย การศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความจำเป็นต้องประกาศเป็นนโยบายหรือไม่ กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายได้นำเทคนิคการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบหรือไม่ เป็นอย่างไร มีการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ในตัวนโยบายหรือไม่ อย่างไร และเมื่อผลประโยชน์ขัดแย้งกัน ได้มีการเจรจาประสานประโยชน์กันอย่างไร นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง คุ่มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ และจะเห็นได้ว่าการก่อรูปนโยบายเป็นกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการทางการเมืองตั้งแต่ขั้นต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ดังนั้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีทักษะและความรอบรู้เกี่ยว

กับกระบวนการทางการเมืองเป็นอย่างดี จึงจะทำให้การก่อรูปนโยบาย การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาสาธารณะตามเป้าหมาย

กระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติ

กระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่จะเป็นส่วนในขั้นริเริ่มในการผลักดัน ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการศึกษา การวิเคราะห์ การกำหนดและรวบรวมปัญหาและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมากำหนดเป็นสาระสำคัญ แสดงถึงความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติ ในส่วนนี้จะมีลักษณะการก่อตัวใกล้เคียงกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะที่ต้องจำแนกและระบุสภาพและสาเหตุของปัญหา ประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและสาระสำคัญ ตลอดจนต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา ซึ่งคล้ายกับการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาเพื่อนำมากำหนดเป็นสาระสำคัญในพระราชบัญญัติ โดยกระบวนการก่อรูปทางนิติวิธีนั้น มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ที่มาของกฎหมายมหาชนและกระบวนการก่อรูปทางนิติวิธี

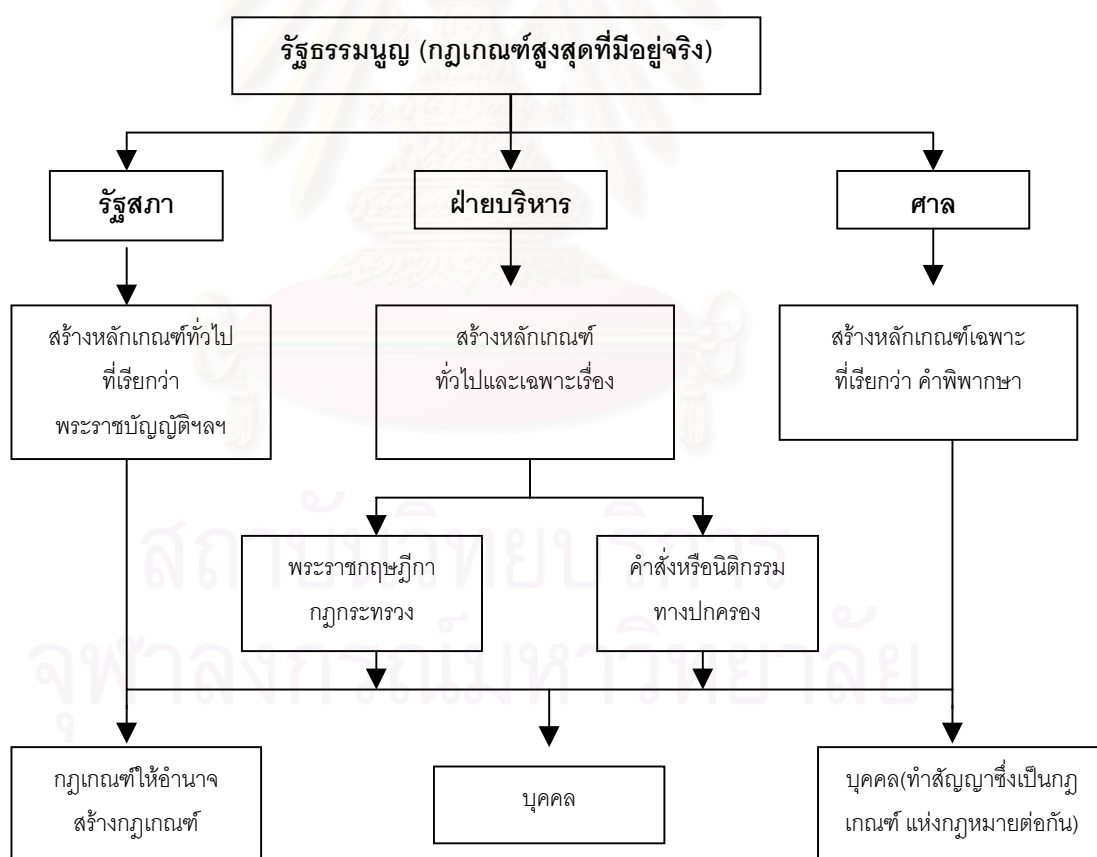
ดร.หยุด แสงอุทัย (อ้างถึงในโกคิน พลกุลและชาญชัย แสงศักดิ์, 2543 :7) ได้ให้คำอธิบายถึงความหมายของกฎหมายมหาชนไว้ว่า“กฎหมายมหาชนหมายถึงกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎร” ส่วน “กฎหมาย เอกชนคือกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนและเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน” กฎหมายมหาชนนั้น มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน 500 ปีก่อน คศ. ซึ่งในขณะนั้นกฎหมายมหาชนคือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐโรมัน ส่วนกฎหมายเอกชนจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเอกชนแต่ละคน กฎหมายมหาชนเริ่มเสื่อมลงเนื่องจากอิทธิพลทางศาสนา และกลับมารุ่งเรืองอีกครั้งในประเทศฝรั่งเศส และประเทศฝรั่งเศสก็เป็นต้นแบบของกฎหมายมหาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน ในเรื่องที่มาของกฎหมายนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2538 : 1) ระบุว่า มี 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ที่มาทางเนื้อหาจะเปรียบเสมือนแหล่งน้ำใต้ดินที่มีมาก่อนน้ำพุ หมายถึงแหล่งกำเนิดทางเนื้อหาจะมีมาก่อนการกำหนดเป็นกฎหมาย การออกกฎหมายโดยเทคนิคและวิธีการต่างๆ เป็นเพียงรูปแบบของการแสดงออก และวิชฌู เครื่องาม (2534 : 40) ได้กล่าวว่าบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนมาจากกฎหมายที่มีได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เช่นคำพิพากษาศาลที่ถือว่าเป็นบรรทัดฐาน เป็นต้น

ประการที่สอง ที่มาตามรูปแบบ ชนกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป เป็นรูปแบบการแสดงออกซึ่งกฎหมาย

ประการที่สาม สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างกฎหมาย เช่นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม อุดมการณ์ทางการเมืองและประวัติศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ วิชาญ เครื่องาม (2534 : 40) ยังระบุถึงบ่อเกิดของกฎหมายว่ามาจากนโยบายการเมือง นโยบายการปกครอง นโยบายการคลัง ฯลฯ

กฎหมายมหาชนนั้น ส่วนใหญ่มาจากที่มาทางเนื้อหาและตามรูปแบบ โดยอยู่บนพื้นฐานของสิ่งที่มีอิทธิพลในการสร้างกฎหมายรูปแบบต่างๆ การเข้าใจถึงที่มาของกฎหมาย จะทำให้เราเข้าใจว่าระบบกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นๆ ทำไมจึงมีลักษณะเป็นจริงอย่างนี้ การทำความเข้าใจจะใช้วิธีการวิเคราะห์พิสูจน์หรือวิเคราะห์สิ่งที่มีอยู่จริง แล้วนำเสนอผลโดยวิธีการทางสังคมวิทยา เชื่อมโยงความเป็นเหตุเป็นผลกัน เช่น การหาคำตอบจากประวัติศาสตร์ จากอุดมการณ์ทางการเมือง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ตัวกฎหมายโดยตรง แต่จะเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการสร้างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ระบบกฎหมายของไทย มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 2 ระบบกฎหมายของไทย ประยุกต์จากบวรศักดิ์ อูวรรณโณ (2538 : 8)

กฎหมายมหาชนชั้นสูงสุดคือรัฐธรรมนูญ รองลงมาเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา นิติกรรมทางปกครอง นิติกรรม สัญญาทั่วไประหว่างเอกชน ฯลฯ และอาจจัดลำดับ

ศักดิ์ตามองค์กรผู้สร้างกฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538 : 10) คือถ้าระบบการเมืองถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นจะสูงสุดตามสถานะขององค์กรนั้นด้วย ด้วยเหตุนี้ เมื่อประชาชนหรือชาติมีอำนาจสูงสุด รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตราขึ้นจึงต้องสูงสุดตามฐานะประชาชนหรือชาติไปด้วย รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน ย่อมสูงกว่ารัฐบาลและศาล กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารหรือศาลตราออกมา ศักดิ์ของกฎหมายยังอาจวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายหนึ่งซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น โดยนัยนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายที่ออกตามอำนาจที่ให้

ความเป็นมาของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

ระบบกฎหมายโบราณต่างเริ่มต้นที่การสร้างกฎเกณฑ์จากระดับล่างโดยทางปฏิบัติต่อกันมา ที่เรียกว่ากฎหมายจารีตประเพณี และต่อมาได้มีการรวมศูนย์อำนาจการใช้กฎหมายโดยการตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สูงสุดของประเทศ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติให้เกิดมีกฎหมายแม่บททางการศึกษา คือพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เนื้อหาของพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจะมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน ทำให้พระราชบัญญัติเป็นที่มาที่สำคัญของอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการใดๆ ในทางที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล

ดังนั้นการเข้าใจถึงที่มาของกฎหมาย จะทำให้เราเข้าใจระบบกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ เข้าใจถึงการก่อรูปของนโยบายสาธารณะก็เช่นเดียวกัน การวิเคราะห์ถึงลักษณะและสภาพของปัญหา สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างกฎหมาย เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม คุณธรรมทางการเมือง นโยบายการเมือง นโยบายการปกครอง นโยบายการคลัง เป็นต้น จะทำให้เราสามารถทราบถึงความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัติ การวิเคราะห์ วิจัย การศึกษาทางเลือก เช่นการหาคำตอบจากประวัติศาสตร์ จากการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและผู้ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ การประชาสัมพันธ์และการนำผลการประชาสัมพันธ์มาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ และการเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์กันอย่างไร ผลสุดท้ายได้อะไร สิ่งต่างๆ เหล่านี้ต้องอาศัยวิธีการนำเสนอที่เชื่อมโยงร้อยเรียงกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ตัวกฎหมายโดยตรง แต่เป็นสิ่งที่มียุทธิพลโดยตรงต่อการสร้างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือพระราชบัญญัตินั้นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติในรัฐสภาไทย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทยเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแบบแผนและวิธีการในการตรากฎหมายออกบังคับใช้ พระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศไทยเริ่มมีใน พ.ศ. 2475 ภายหลังจากคณะราษฎรยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกิดรัฐธรรมนูญฉบับแรก และเริ่มมีพระราชบัญญัติตามมา ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัตินี้เป็นกระบวนการที่คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยให้ความสนใจและให้ความสำคัญเท่าไรนัก โดยเฉพาะผู้ที่ไม่ได้อยู่ในสาขาวิชาชีพทางการกฎหมาย เช่นผู้บริหารทางการศึกษา หรือผู้บริหารในหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น

แต่ทว่าในสภาวะการณ์ปัจจุบันความรู้หรือศาสตร์ต่างๆ ล้วนเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ลักษณะขององค์ความรู้จะเป็นสหวิทยาการมากขึ้น ดังนั้นการเป็นผู้บริหารการศึกษานอกเหนือจากที่จะต้องรอบรู้ในศาสตร์ของตนเองแล้ว ควรจะต้องมีความรู้ด้านนโยบายสาธารณะและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาอีกด้วย ซึ่งการมีความรู้ ความเข้าใจดังกล่าวนี้จะทำให้ผู้บริหารการศึกษาสามารถก้าวไปสู่การเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับชาติได้อย่างมีความมั่นใจ หากมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ทรงเกียรติ หรือในระดับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สามารถเป็นที่ปรึกษา เป็นผู้บริหารการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษาที่มีวิสัยทัศน์ เข้าใจถึงความเป็นมาและกระบวนการก่อรูป รวมทั้งเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนทราบขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนของกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นอย่างดี

กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งประเทศไทย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาแห่งประเทศไทยเป็นกลไกทางการเมือง เพื่อพัฒนานโยบายสาธารณะสู่การบัญญัติเป็นกฎหมาย ขั้นตอนหรือกรรมวิธีในการตรากฎหมายที่สำคัญนั้น คือการที่กฎหมายได้ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบจากผู้แทนของประชาชนที่เลือกตั้งเข้ามาในรัฐสภา ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีการอภิปรายรายมาตรา และลงมติ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่ออกมานั้นเป็นพระราชบัญญัติที่สมบูรณ์ และหาข้อบกพร่องได้น้อยที่สุด

กระบวนการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐสภาไทยนั้น ส่วนใหญ่จะมีกระบวนการพิจารณาที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะอยู่ที่เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่ร่างขึ้น โดยกระบวนการตราพระราชบัญญัติในรัฐสภาจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2533 : 1)

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

3. การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

การตราพระราชบัญญัติในประเทศไทยที่ผ่านมา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่มาจากการเสนอของฝ่ายบริหาร เนื่องจากคณะรัฐมนตรีต้องอาศัยกฎหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื้อหาสาระของกฎหมายหรือพระราชบัญญัติจะขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศไทยในขณะนั้น ส่วนกระบวนการตราพระราชบัญญัติมีกระบวนการที่เหมือนกันคือ การเสนอพระราชบัญญัตินั้นมาจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกผู้แทนราษฎร ส่วนการเสนอจากสมาชิกวุฒิสภามีใน พ.ศ.2511 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจวุฒิสภามีเป็นพิเศษ โดยให้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ในการเสนอร่างจะต้องมีสมาชิกรับรองเช่นเดียวกัน (ดาสนีมาลัยพงษ์, 2539: 72) ส่วนในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนขึ้นไปสามารถลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ หลังจากเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาแล้ว กระบวนการต่อไปคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภาพิจารณา 3 วาระ เมื่อผ่านการลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้เป็นกฎหมายต่อไป

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (2533 : 1 - 17) ได้จัดทำเอกสารกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทย ประกอบด้วย การเสนอร่างพระราชบัญญัติ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ไปจนถึงมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยมีรายละเอียดของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ มีหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามระเบียบวิธีปฏิบัติของสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169,170 ได้กำหนดไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ 3 ทาง คือ

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง และพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอได้
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 170 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540)

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต้องเสนอในนามของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ส่วนกรณีที่เป็นร่าง

พระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้ เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง และในกรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540) ต่อประธานรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัตินี้ 2 ประเภท คือพระราชบัญญัติทั่วไป คือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงิน และร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับเงิน

สภาผู้แทนราษฎร จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือข้อใดข้อหนึ่ง

1. การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
3. การกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
4. เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน และได้กำหนดขั้นตอนไว้เป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้ 1) ชั้นรับหลักการ 2) ชั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการ 3) ชั้นการลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือให้ส่งต่อไปยังวุฒิสภา

1. การพิจารณาวาระที่หนึ่ง **ขั้นรับหลักการ** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 นี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อถึงระเบียบวาระที่เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดๆ ประธานสภาก็จะเชิญผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ให้ชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างฯ ถ้าหากผู้เสนอไม่อยู่ในที่ประชุมและไม่ได้มอบหมายให้ผู้ใดไว้ก็ถือว่าถอนไป เมื่อผู้เสนอชี้แจงแล้วก็ให้สมาชิกสภาอภิปรายได้ ไม่ว่าจะอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุน โดยจะให้อภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายสนับสนุน แต่ถ้าฝ่ายหนึ่งไม่อภิปรายก็จะให้อีกฝ่ายหนึ่งอภิปรายซ้อนได้ แต่สำหรับการอภิปรายไม่สนับสนุนและไม่คัดค้านย่อมกระทำไม่ได้ (เช่น การตั้งคำถามหรือตั้งข้อสังเกตฝากไปยังผู้เสนอร่างนั้น) และในระหว่างการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาบางขณะประธานสภา ก็จะเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างนั้นตอบชี้แจงตามที่มีผู้ตั้งคำถามให้ข้อสังเกต

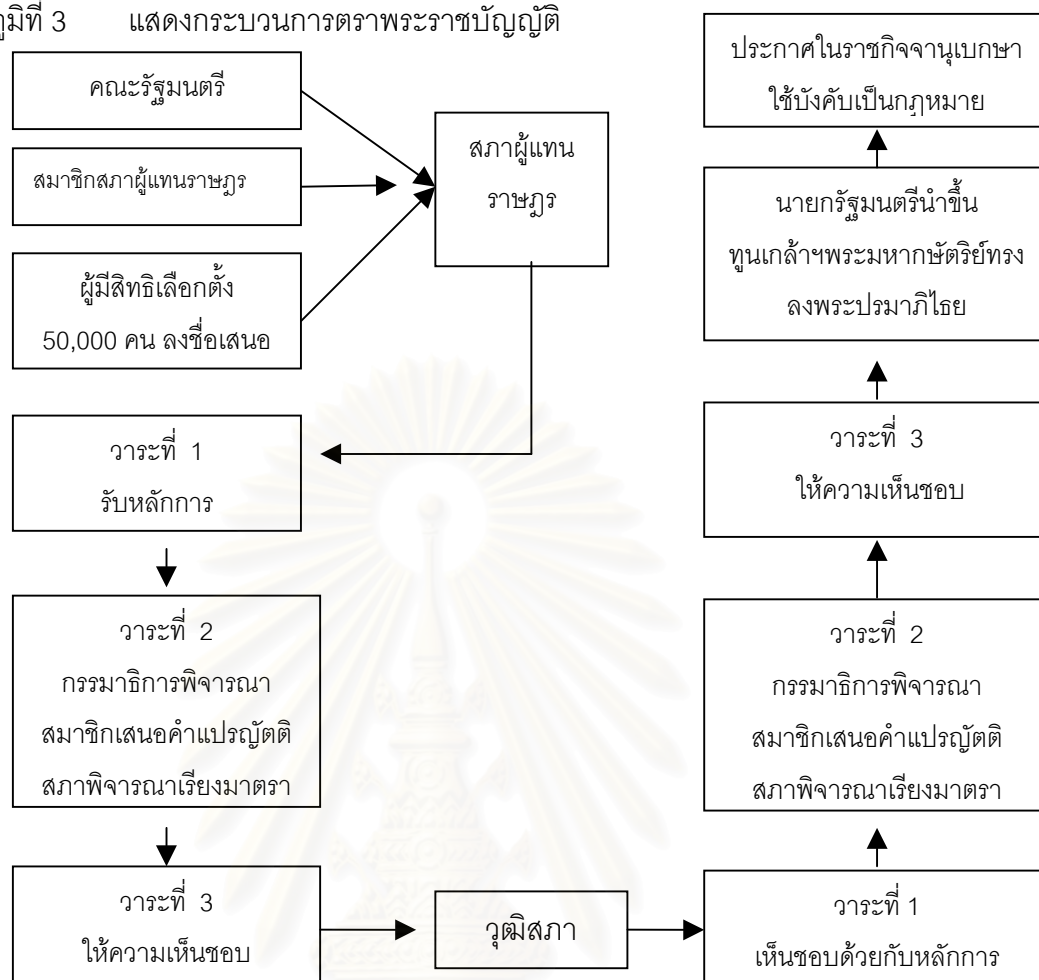
เมื่อมีการอภิปรายแล้ว ผู้เสนอร่างนั้นจะอภิปรายชี้แจงเป็นการสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อเสร็จแล้วประธานสภา ก็จะขอมติจากที่ประชุม ว่าที่ประชุมจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ แต่ในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ก่อนก็ได้ เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัย โดยที่คณะกรรมการดังกล่าวจะไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเมื่อพิจารณาแล้วก็ทำข้อเสนอแนะให้แก่สภา เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อไป หรือในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติได้ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 แล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

2. การพิจารณาวาระที่สอง ขั้นนี้เป็นการพิจารณาสองขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง และการแปรญัตติ ขั้นตอนที่สอง เป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ตามปกติเมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านวาระ 1 แล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการที่สภาฯ แต่งตั้งพิจารณา ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ นอกจากนี้สภาฯ อาจพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งเรียกว่า การพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ซึ่งการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

แผนภูมิที่ 3 แสดงกระบวนการตราพระราชบัญญัติ



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2533 : 5

2.1 คณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ๆ โดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งนั้น สภาจะให้คณะกรรมาธิการสามัญ (มาจากสมาชิกสภาฯ) หรือ คณะกรรมาธิการวิสามัญ (มาจากสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอก) เป็นผู้พิจารณาก็ได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นนั้น หากสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติ (คำขอแก้ไขเพิ่มเติม) หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ (มาจากสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอก) เป็นผู้พิจารณาก็ได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นนั้น หากสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติ (คำขอแก้ไขเพิ่มเติม) ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนด 7 วัน เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น

1.2 กรรมการเต็มสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติก็ได้

การแปรญัตตินั้น ผู้แปรญัตติจะต้องเสนอข้อความที่ตนต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดออก และโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา ถ้าจะแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ข้อความที่ขอแปรญัตติขึ้นใหม่นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่จะเปลี่ยนร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างใหม่โดยเสนอเข้ามาให้คณะกรรมการพิจารณาไม่ได้

การพิจารณาของคณะกรรมการ พิจารณาในร่างพระราชบัญญัติโดยยึดถือหลักการที่สภาได้ลงมติรับเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ามีร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันที่สภาลงมติรับหลักการหลายร่าง สภาจะแจ้งให้ทราบด้วยว่าถือเอาร่างฉบับไหนเป็นหลักในการพิจารณา ถ้า กรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการ ฝ่ายเสียงข้างน้อยก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายในสภาได้

ในการพิจารณาในขั้นนี้ คณะกรรมการมีอำนาจที่จะตั้งกรรมการในคณะเป็นคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่มอบหมายก็ได้ และนอกจากนี้คณะกรรมการยังอาจขอให้บุคคลใดๆ ส่งสารหรือเชิญบุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ก็ได้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามปกติให้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา นอกจากเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกันก็พิจารณารวมกันในคราวเดียวกันก็ได้ และคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมด้วย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะมีผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการจนเวลาล่วงไปเกินกว่าสามสิบนาที นับแต่เวลาที่คณะกรรมการได้เริ่มพิจารณา คำแปรญัตตินั้นๆ ก็ตกไป เว้นแต่กรรมการจะพิจารณาเห็นสมควรผ่อนผันให้เป็นกรณีพิเศษ ก่อนเสร็จการพิจารณาเรื่องนั้นถ้าผู้แปรญัตติมาตามกำหนดนัดแล้ว คณะกรรมการก็จะให้ผู้แปรญัตติชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้ากรรมการส่วนใหญ่เห็นด้วยก็จะแก้ไขให้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยและผู้แปรญัตติไม่พอใจก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้อภิปรายในสภาต่อไปได้ เช่นเดียวกับกรณีที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำแปรญัตติหมดแล้ว จากนั้นก็อาจจะพิจารณาบททวนอีกครั้งหนึ่ง แล้วทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเสนอต่อสภา พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติม และในรายงานนั้นต้องแสดงว่ามี การแก้ไข

เพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการอย่างไรหรือไม่ ให้ระบุไว้ด้วย และถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มายังสภา ประธานสภาก็จะสั่งให้งานระเบียบวาระ กองการประชุมจัดเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป แล้วเสนอกลับมายังประธานสภาเพื่ออนุมัติตามนั้น เมื่อถึงระเบียบวาระพิจารณาร่างนั้น ประธานสภาจะให้คณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเข้าประจำที่ แล้วให้ประธานคณะกรรมการแถลงถึงการพิจารณา หลังจากนั้นเลขานุการรัฐสภาจะอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามมาตรา ถ้ามาตราใดมีการแก้ไขหรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ถึงจะหยุด แล้วมีการอภิปรายในมาตรานั้น การพิจารณาก็จะพิจารณาเริ่มต้นตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยให้อภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไข หรือที่ผู้ที่แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

ถ้าในมาตราใดไม่มีการแก้ไขก็ผ่านไปโดยไม่มีการอภิปราย ถ้าในมาตราใดมีการแก้ไขก็จะมีการอภิปราย โดยอภิปรายสลับกันไป และฟังคำชี้แจงของคณะกรรมการที่ได้แก้ไขมาตรานั้น ถ้าผู้อภิปรายไม่พอใจก็จะผ่านมาตรานั้นไป แต่ถ้าผู้อภิปรายไม่เห็นด้วยที่แก้ไขเช่นนั้น และกรรมการก็คงยืนยันตามที่แก้ไข เมื่อเสร็จการอภิปรายแล้วประธานสภาจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะให้คงตามร่างที่กรรมการแก้ไข หรือจะเอาตามร่างเดิมที่รับหลักการไว้ในวาระที่ 1

ถ้าในกรณีที่มาตราใดผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ ประธานสภาจะให้ผู้สงวนความเห็นนั้นชี้แจงก่อน แล้วจึงให้กรรมการหรือกรรมการเสียงข้างมากชี้แจงตอบเหตุผล แล้วจึงให้สมาชิกอื่นอภิปรายสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต่อไป เมื่อเสร็จการอภิปรายแล้วผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการเสียงข้างน้อยที่สงวนความเห็นมีโอกาสดูชี้แจงสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าเห็นควรแก้ไขตามผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการสงวนความเห็น หรือจะคงตามร่างที่กรรมการแก้ไขมานั้น โดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

หลังจากที่ได้พิจารณาเรียงมาตราดังกล่าวเรื่อย ๆ ไป เช่นนั้นจนจบร่างแล้ว สภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณารั้งนี้ สมาชิกสภาอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ในการพิจารณาสรุปร่างนี้จะไม่มีการลงมติ

3. การพิจารณาวาระที่สาม ขึ้นลงมติและส่งต่อไปยังวุฒิสภา เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 เสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นวาระที่ 3 ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 นี้ไม่มีมีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา และได้ให้ความเห็นชอบแล้ว จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณากายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นพิเศษ โดยกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา (ระยะเวลาดังกล่าวไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ) ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ก็จะพิจารณาเป็น 3 วาระเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

1. การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง วุฒิสภาจะพิจารณา และลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบ

2. การพิจารณาในวาระที่สอง วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

3. การพิจารณาในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่า จะเห็นชอบด้วยหรือไม่ เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าการพิจารณาในวาระที่ 2 ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี การแก้ไข ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นำยก รัฐมนตรีนำขึ้นพินทูลเกล้าฯ

ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

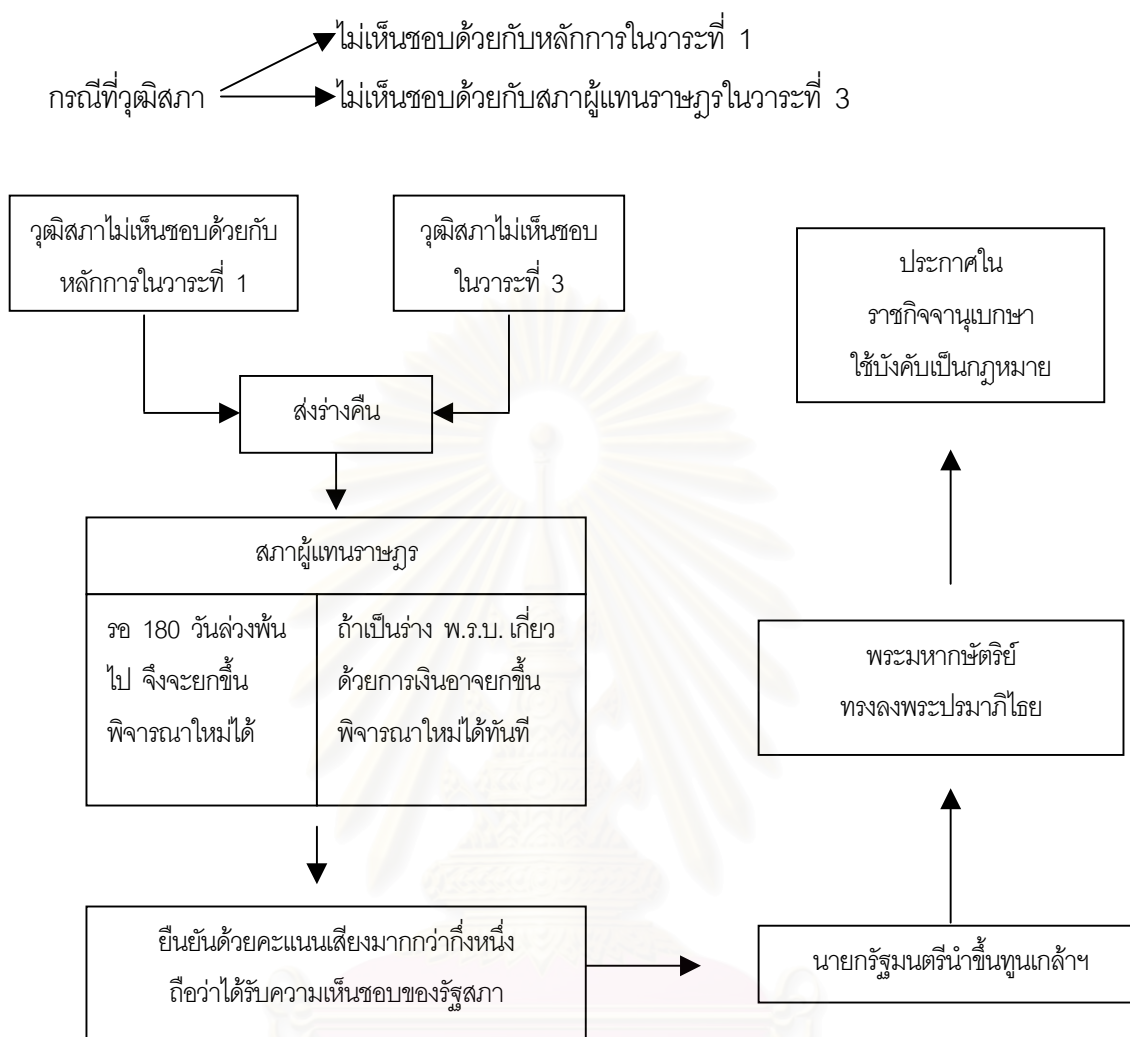
ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ตั้ดยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติดี้นั้นร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศใช้ราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ถ้าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วย แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

สภาเป็นวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

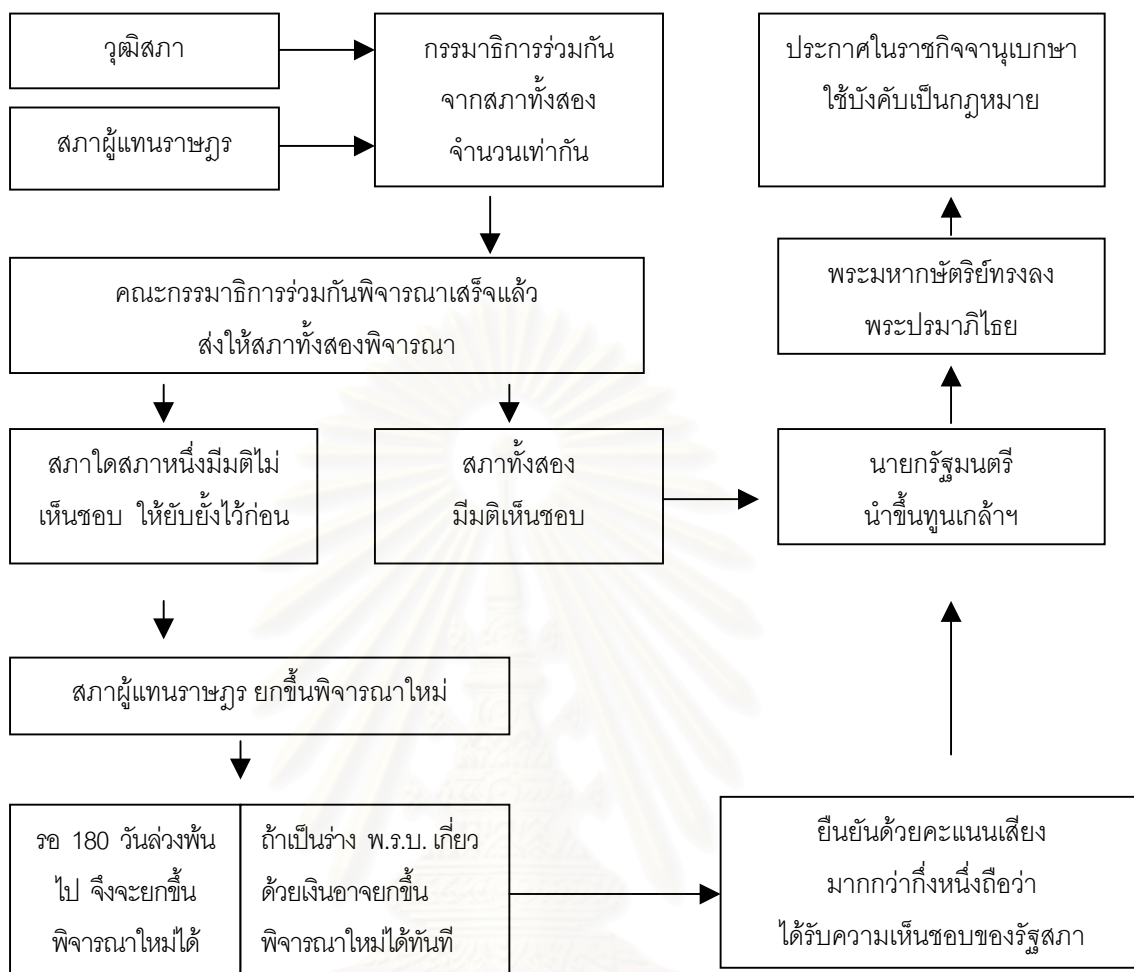
แผนภูมิที่ 4 แสดงกรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วย



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2533 : 12

แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปแล้ว นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกักร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

แผนภูมิที่ 5 แสดงกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2533 :14

ร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ไม่ว่าจะเป็กรณีสภาให้ความเห็นชอบ หรือกรณีสภาให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดังกล่าว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย อาจมีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ โดยคำวินิจฉัยของคณะศาลตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการระงับการดำเนินการที่จะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ กรณีที่ปรากฏว่า

1. หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่ง

ความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

2. หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเสีย จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป

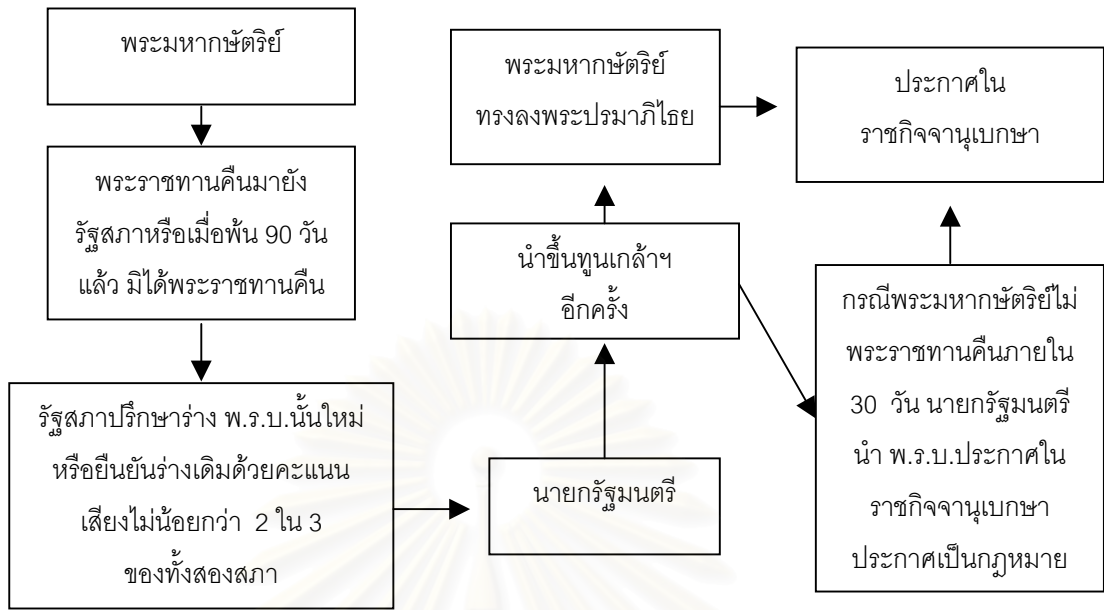
กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

หลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบ และทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือกรณีที่เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับลงมาแล้วส่งไปยังกองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากนั้นกองประกาศิตก็จะส่งไปยังโรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพิมพ์พระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ดังแสดงในแผนภูมิต่อไปนี้

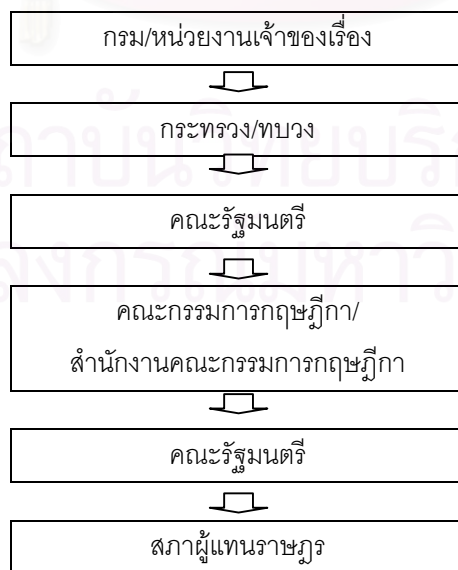
แผนภูมิที่ 6 แสดงกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย



ที่มา : สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2533 :16

กระบวนการทางนิติบัญญัติเมื่อมีการดำเนินการมาถึงปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาอุปสรรคในหลายขั้นตอน ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาไม่สามารถตอบสนองตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงได้ สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 9 -11) จึงได้จัดทำโครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย โดยได้สรุปภาพรวมขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหารดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 7 ขั้นตอนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร



ที่มา : ปรับปรุงจากสถาบันพระปกเกล้า , 2544 : 11

สรุปได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติไทยโดยทั่วไป มักจะประกอบด้วย

1. การริเริ่มกฎหมาย ส่วนใหญ่มักมาจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง นอกจากนี้อาจมาจากฝ่ายการเมือง และการริเริ่มจากกลุ่มบุคคลต่างๆ ยังมีน้อย
2. ในกรณีที่การริเริ่มมาจากข้าราชการหรือฝ่ายการเมือง จะยกร่างกฎหมายขึ้นตามความเห็นของตนหรือฝ่ายการเมือง
3. หลังจากที่หน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องได้ยกร่างแล้ว จะส่งให้หน่วยเหนือพิจารณาก่อน
4. เมื่อกระทรวงพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบที่จะดำเนินการต่อไป เพื่อให้เสนอต่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือไม่
5. เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการหรือให้ความเห็นชอบในเบื้องต้น ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาต่อไป
6. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งกลับไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบให้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา
7. คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาในรายละเอียดก่อนส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ในข้อเสนอการแก้ปัญหาในชั้นการริเริ่มให้มีกฎหมายนั้น สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 72-108) ยังได้เสนอมาตรการที่ควรจัดให้มีขึ้นเพื่อการปรับปรุงกระบวนการดังนี้

1. ระบบการปรึกษาหารือ (Consultation) ในการร่างกฎหมาย
2. การใช้ Checklist ในการยกร่างและพิจารณากฎหมาย
3. การจัดทำแผนนิติบัญญัติ (Legislative plan) และแผนการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
4. การจัดทำ “เอกสารเตรียมร่างกฎหมาย”

ระบบการปรึกษาหารือ (Consultation) ในการร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งปรับระบบการเมืองการปกครองแบบมีผู้แทน (Representative Government) ไปสู่ระบบการเมืองแบบมีส่วนร่วมของพลเมือง (Participatory Government) โดยเพิ่มกระบวนการให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมืองและในการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ โดยเชื่อว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวทั้งในทางโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจจะนำไปสู่ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542 :32-33) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติแบบไม่เป็นทางการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาจัดสรรสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยกฎหมายก็ควรจะมีขึ้น ทั้งในการริเริ่ม

การยกร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ส่วนร่วมที่เหมาะสมจากทุกภาคในกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่ต้น จะทำให้ผู้ริเริ่ม ผู้ยกร่าง และผู้พิจารณากฎหมายไม่อาจทำให้ร่างกฎหมายนั้นจัดสิทธิประโยชน์ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและละเลยอีกกลุ่มหนึ่ง (Consultation Allocation of Resource)

ประการที่สอง ส่วนร่วมที่เหมาะสมโดยผ่านการปรึกษาหารือทุกกลุ่มจะทำให้ได้ข้อมูลข่าวสาร (Consultation Information) ครบถ้วนรอบด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจ

ประการที่สาม ส่วนร่วมที่เหมาะสมโดยผ่านการปรึกษาหารือผู้ชำนาญการก็จะได้รับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (Consultation Expertise) มาประกอบการตัดสินใจของผู้ออกกฎหมาย

ประการที่สี่ การปรึกษาหารือทำให้กระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่การริเริ่มกฎหมายเป็นสิ่งเปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำให้ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำถูก “ควบคุม” ให้ต้องอธิบายเหตุผลที่รับได้ต่อสาธารณะ (Consultation Transparency)

ประการสุดท้าย การปรึกษาหารือจะทำให้ทราบรายละเอียดของการใช้กฎหมายในอนาคตว่า มาตรการในกฎหมายนั้นเพียงพอหรือไม่ หรือเกินพอดี จะมีผลกระทบใด จะมีปัญหาในการใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งทำให้สามารถปรับแต่งกฎหมายดังกล่าวให้หลีกเลี่ยงปัญหาได้ รวมทั้งอุดช่องว่างที่เกิดจากข้อสงสัยของกลุ่มต่างๆ ได้ด้วย

การปรึกษาหารือ (Public Consultation) นี้ประเทศอังกฤษและแคนาดายึดถือเป็นธรรมเนียมการปฏิบัติในการร่างกฎหมายมาตลอด (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 : 74-84) โดยถือว่าการปรึกษาหารือก่อนการออกกฎระเบียบถือเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐบาล จะทำให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหา ตลอดจนข้อคิดเห็นและคำแนะนำของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบัญญัติกฎหมาย เพราะผู้บัญญัติกฎหมายไม่ต้องการสร้างข้อผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็นแง่ทางการเมืองหรือทางเทคนิค จึงมีความจำเป็นที่จะนำเอาความคิดเห็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ให้คำปรึกษาให้เป็นที่ทราบทั่วกัน และเป็นการก่อให้เกิดความมั่นใจว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมาย

การปรึกษาหารือก่อนการร่างกฎหมายแต่ละฉบับของประเทศอังกฤษจะจัดทำโดย

- 1) หนังสือปกเขียว (Green Paper) ซึ่งเป็นเอกสารที่สอบถามความคิดเห็นของประชาชน เป็นการหาทางเลือกในการร่างกฎหมายโดยไม่ได้ระบุแนวทางดำเนินการของรัฐบาล เอกสารนี้จะเผยแพร่ไปยังผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนที่ไปขอรับได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ผลของการแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหาจะจัดทำเป็นข้อสรุปใน “หนังสือปกขาว” (White Paper) ซึ่งผู้ยกร่างกฎหมายจะนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ในการยกร่างกฎหมาย เอกสารนี้จะมีการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง รัฐมนตรี

และข้าราชการระดับสูงจะหารือเป็นการภายในกับผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะกำหนดกรอบการทำงานให้กับผู้ร่างของรัฐบาล 2) รัฐบาลจัดทำร่างกฎหมายเสนอให้คณะกรรมการประจำรัฐสภาพิจารณา เพื่อให้รัฐบาลทราบถึงความคิดเห็นของรัฐสภาก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายเป็นทางการต่อไป

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นหรือการหารือนี้แยกเป็น 2 ระดับ คือ

1. การรับฟังความคิดเห็นก่อนมีการร่างกฎหมาย (Preliminary Stage)
2. การรับฟังความคิดเห็นในระยะสุดท้ายก่อนนำร่างกฎหมายเสนอสภา (Final Drafting Stage)

การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดจะอยู่ในช่วงของการเตรียมและการร่างกฎหมาย เพราะจะเป็นช่วงเวลาที่สำคัญที่สุดจะมีผลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวร่างกฎหมายใน 3 ระดับ คือ

1. การกำหนดประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขทางกฎหมาย (Identification)
2. การพิจารณาความเป็นไปได้ในทางนโยบายในการแก้ปัญหาดังกล่าว (Clarification)
3. การพิจารณาตัดสินใจว่าจะใช้ทางเลือกใดในการแก้ปัญหา (Determination)

การใช้ checklist ในการร่างและพิจารณากฎหมาย

Checklist เป็นเครื่องมือที่กำหนดแนวทางในการออกแบบ พัฒนา ทบทวนกฎหมายและกฎข้อบังคับ ซึ่งมีประโยชน์ในการสื่อนโยบายและค่านิยมที่รัฐบาลยึดถือ เป็นเครื่องมือกำกับภาครัฐให้ตอบสนองต่อการจัดความสำคัญของทางเลือกทางการเมือง ช่วยทำให้กรอบในการนิติบัญญัติเป็นระเบียบ มีระบบขึ้น ซึ่งจะเพิ่มคุณภาพให้กฎหมายและกฎ ทั้งทำให้การออกแบบและใช้บังคับแผนการใช้กฎหมายมีภาพชัดเจนขึ้น ตลอดจนเป็นเครื่องมือ ในการบริหารจัดการกระบวนการนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

แต่การใช้ Checklist ในประเทศไทยยังมีน้อยและไม่สมบูรณ์ สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 89) จึงได้ให้ข้อเสนอแนะ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพัฒนา Checklist ให้สมบูรณ์ จัดทำคู่มือ พร้อมตัวอย่าง ตลอดจนจัดสัมมนา เพื่อให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญและประโยชน์ของ Checklist

การจัดทำแผนนิติบัญญัติและแผนการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แผนนิติบัญญัติของรัฐบาล จะถูกจัดทำโดยคณะกรรมการนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีในประมาณเดือนมีนาคมของแต่ละปี สำหรับสมัยประชุมรัฐสภาที่กำลังจะมาถึง ซึ่งในบางครั้งร่างกฎหมายที่ค้างพิจารณาจากสมัยประชุมก่อน ก็จะถูกนำมาบรรจุไว้ด้วย วิธีการนี้ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถรู้และวางแผนการทำงานของตนได้ล่วงหน้า โดยไม่ต้องเสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์

ในประเทศไทย สถาบันพระปกเกล้า (2544 : 95-96) ได้ศึกษาพบว่าไม่เคยมีการทำแผนนิติบัญญัติในระดับใดๆ ผลที่เกิดขึ้นคือ การแถลงนโยบายไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับต่างประเทศที่ระบุว่าจะเสนอกฎหมายอะไรบ้างต่อรัฐสภา แต่เป็นการแถลงว่าจะดำเนินการอะไร ซึ่งไม่ครบถ้วนและสมบูรณ์ เพราะในการดำเนินการนั้นๆ อาจต้องมีการแก้ไข ยกเลิกกฎหมายเก่า หรือเสนอกฎหมายใหม่ หน่วยงานของรัฐก็เสนอหรือไม่เสนอกฎหมายหรือกฎระเบียบตามอำเภอใจ ผลที่เกิดขึ้นคือ กฎหมายที่ออกใช้หลายฉบับไม่มีอนุบัญญัติรองรับ ทำให้ไม่อาจใช้กฎหมายได้ หรือการจัดร่างกฎหมายเป็นไปโดยเร่งรัด ไม่มีการศึกษาวิจัยใดๆ หน่วยงานกลางก็ไม่สามารถวางแผนรับมือกับปริมาณงานได้ การติดตามประสานงานกับกพร่อง ระยะเวลาก็ไม่มีการกำกับ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเฉพาะเรื่องเฉพาะหน้า ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอโดยสรุป การปราศจากแผนนิติบัญญัติ ทำให้การรวบรวมนิติบัญญัติ ขาดความโปร่งใส ขาดความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ขาดประสิทธิภาพและขาดความรอบคอบ ซึ่งสถาบันพระปกเกล้า (2544 : 96) ได้เสนอให้กำหนดเป็นหมวดเพิ่มเติมในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

การจัดทำ “เอกสารเตรียมร่างกฎหมาย”

การจะทราบเจตนาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Intention) ในกระบวนการตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการนิติบัญญัติ จะต้องมีส่วนเอกสารในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเริ่มความคิด การปรึกษาหารือ การลงมือยกร่าง การตรวจแก้ร่าง การพิจารณาในชั้นต่างๆ ของสภา ตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเรื่องร่างกฎหมาย รวมทั้งหมุดนี้ ย่อมแสดงเจตนาของผู้เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่างๆ ได้ทุกขั้นตอน และรวมกันเรียกว่า “เอกสารเตรียมร่างกฎหมาย” ซึ่งหากสมบูรณ์จะทำให้การพิจารณาสะดวก รอบคอบ ถี่ถ้วนและรวดเร็ว หรือทำให้กระบวนการนิติบัญญัติสมบูรณ์ขึ้น ในประเทศฝรั่งเศส (อ้างถึงในสถาบันพระปกเกล้า , 2544 : 100) เอกสารที่เป็นเอกสารเตรียมร่างกฎหมาย จะประกอบด้วย คำอธิบายหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย และการศึกษาผลกระทบของกฎหมาย

ในประเทศอังกฤษ การจัดทำร่างกฎหมายเสนอสภาจะต้องเสนอหนังสือปกขาว ตลอดจนคำอธิบายหลักการและเหตุผล และคำอธิบายรายมาตรา ซึ่งต้องอธิบายด้วยภาษาสามัญที่เข้าใจง่ายและกะทัดรัด

ส่วนประเทศไทย แม้จะมีเอกสารอยู่บ้าง แต่ไม่สมบูรณ์ ไม่สร้างความกระจ่างเท่าใดนักและไม่เกิดผลดี เพราะการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายทำได้ยากและเลื่อนลอย ตีความถ้อยคำต่างกัน หาข้อยุติไม่ได้ ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้ให้ข้อเสนอ โดยให้แก้ไขระเบียบว่าด้วยเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2513 ให้มีเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ รายงานผลกระทบด้านต่างๆ ของกฎหมาย รายงานการอธิบายร่างกฎหมายในรายละเอียด จัดทำคู่มือ และจัดทำนักวิชาการที่ชำนาญการไว้ช่วยกรรมาธิการผู้รับผิดชอบกฎหมายในการประสานงานกับหน่วยงาน

ของรัฐและในการค้นคว้าข้อมูลตลอดจนจัดทำรายงาน และเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้ว ควรจัดพิมพ์เอกสารเตรียมการร่าง พ.ร.บ.....เพื่อจำหน่ายให้ประชาชนและหน่วยงานในราคาถูก เพื่อใช้อ้างอิง ค้นคว้าหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วม การประชาพิจารณ์ การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจบริหารบ้านเมือง มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐทุกระดับ” โดยประชาชนต้องร่วมให้ความเห็นตามมาตรา 59 ที่กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540)

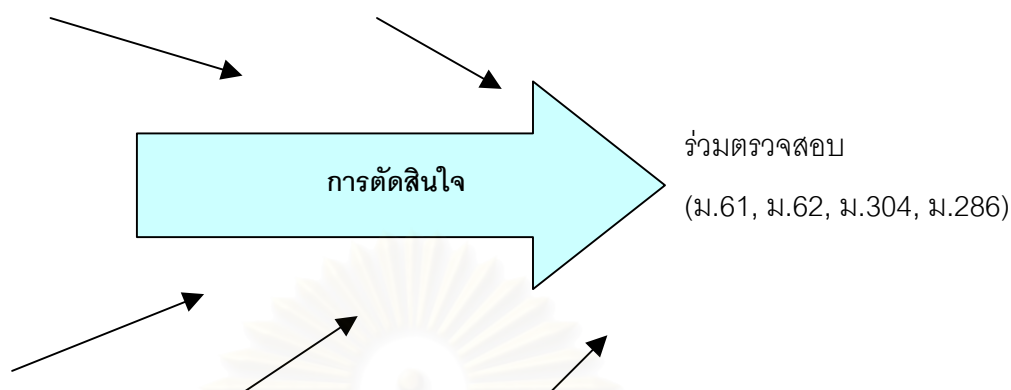
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันนี้ ได้กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมไว้ 3 แนวทาง (สุรพล นิติไกรพจน์, 2544 : 455-457) คือ

1. การเพิ่มส่วนร่วมในโครงสร้างการเมืองระดับชาติ เช่นการเลือกตั้ง สว. เป็นต้น
2. การเพิ่มส่วนร่วมของพลเมือง ได้แก่การกระจายอำนาจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ได้วางรากฐานแนวทางแห่งการมีส่วนร่วม ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) การตัดสินใจทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการดังแผนภูมิที่ 8 (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544 : 8-12)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 8 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ร่วมให้ความเห็น (ม.39, ม.59) ร่วมริเริ่ม (ม.170, ม.287)



ร่วมรับรู้ (ม.58) ร่วมคิดตัดสินใจ(ม.46, ม.56) ร่วมดำเนินการ(ม.46, ม.56)

ที่มา : บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544 : 10

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต้นคือการร่วมรับรู้ในข้อมูลข่าวสาร ซึ่งก็ได้มี พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 กำหนดรองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ซึ่งเป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นที่สองซึ่งมีได้หลายรูปแบบ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2544 : 15 -17) เช่น

1. การประชาพิจารณ์ โดยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์
2. ประชามติ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 รองรับ
3. การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติและการควบคุมโดยประชาชนตามลำดับ

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นคำที่มีความหมายกว้างและใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน นักการศึกษาใช้คำนี้ในการอ้างอิงถึงการมีส่วนร่วมในเหตุการณ์ กิจกรรม หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา นักรัฐศาสตร์ใช้คำนี้ในความหมายของการเข้าร่วมกับสถาบันทางการเมืองของชุมชน เช่น การไปออกเสียงเลือกตั้ง นักสังคมวิทยาใช้ในความหมายของการมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ใช้คำนี้ในความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Douglass, M., 1970 : 88-98) ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมมีใช้ของใหม่ แต่จะพัฒนาไปตาม

ยุคสมัย ขึ้นกับแนวความคิดการมีส่วนร่วมแบบใดในแต่ละยุค ชลัท ประเทืองรัตนา (2542 : 20-28) ได้แบ่งแนวคิดออกได้เป็น 2 แนว คือ

แนวคิดแรก การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจโดยรัฐ ฝังอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน เข้าข่าย “เรา(รัฐ)ตัดสินใจ ท่านให้ความร่วมมือ”

แนวคิดที่สอง การตัดสินใจของประชาชนเพียงลำพังหรือตัดสินใจร่วมกับรัฐ ซึ่งค่อย ๆ พัฒนามาตามลำดับจนถึงปัจจุบัน เป็นการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในระดับสูงมาก คือเรียกร้องการตัดสินใจจากประชาชน ทว่าการที่จะให้ประชาชนตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลก็ต้องประกอบด้วย การให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย ถูกต้อง เพียงพอ

การมีส่วนร่วมโดยเน้นประชาชนเป็นหัวใจของการพัฒนา มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เน้นกิจกรรมพัฒนาของประชาชนที่มีอยู่แล้ว รัฐหรือองค์กรเอกชนเป็นส่วนช่วยเหลือให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งเป็นอุดมคติค่อนข้างมาก คงต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรที่จะไปถึงจุดที่ประชาชนคิดเอง ทำเองได้ แต่งานพัฒนาบางเรื่อง รัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน อาจคิดขึ้นมาแล้วนำไปให้ชุมชน แต่ที่สำคัญต้องผ่านการให้ข้อมูลข่าวสาร ปรีกษาหารือ ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมกับชาวบ้านว่ามีความเห็นอย่างไร

2. ยึดหลักความต้องการและปัญหาของประชาชน หากกิจกรรมที่จะนำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ ก็ต้องใช้เวลาในการกระตุ้น เร่งเร้าความสนใจให้ความรู้ ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับ และเห็นประโยชน์จากโครงการนั้น

3. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นต้นและตลอดกระบวนการการมีส่วนร่วม กล่าวคือร่วมหาข้อมูลหรือรับรู้ข้อมูล ร่วมหาสาเหตุปัญหา ร่วมปรึกษาหารือ การแก้ไขปัญหา ร่วมการตัดสินใจ เลือกแนวทาง ร่วมการวางแผน ร่วมการปฏิบัติงาน ร่วมการติดตามผลงานจนถึงการร่วมบำรุงรักษาในระยะยาว

นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนแล้ว ยังเป็นการมีส่วนร่วมเพื่อคัดค้านหรือปฏิเสธโครงการ สำหรับเหตุผลที่ประชาชนเข้าร่วมคัดค้านอาจมาจากการมีส่วนร่วมต่ำ และความเดือดร้อนหรือความไม่พึงพอใจร่วมกันที่มีต่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่ จึงเกิดการมีส่วนร่วมในเชิงการคัดค้านด้วยวิธีต่างๆ เช่นการประชุม การแสดงความคิดเห็นคัดค้านในรูปของจดหมาย โทรศัพท์ การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การยื่นข้อเสนอลี้ภัยเรียกร้อง การละเมิดกฎหมายและระเบียบของสังคม เป็นต้น การป้องกันความขัดแย้ง สามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วมแบบต่างๆ ตามความเหมาะสม หรือใช้แบบผสมผสานก็ได้ วิธีการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับมาตรา 58, 59 และมาตรา 76 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540) คือ

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร เน้นการให้ข้อมูลข่าวสาร เช่นจดหมายข่าว แผ่นพับ ข่าวแจก ลงโฆษณา บทความเฉพาะเรื่อง การแถลงข่าว การประชุมในชุมชน เป็นต้น

2. การสำรวจสาธารณะ เพื่อสำรวจทัศนคติและปฏิกิริยาตอบสนองต่อประเด็นและปัญหาต่างๆ ที่กำลังเป็นที่สนใจ อย่างไรก็ตามทัศนคติของประชาชนจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่คงที่

3. การรับฟังความคิดเห็นในเชิงวิชาการ จัดขึ้นเมื่อมีข้อโต้แย้งทางเทคนิค โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากภายนอกมาช่วยอธิบาย และให้ความเห็นต่อรายงาน ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

4. การประชาพิจารณ์ เป็นเวทีการเสนอข้อมูลจากทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายเจ้าของโครงการและผู้ได้รับผลกระทบ โดยมีบรรยากาศการประชุมที่เปิดกว้าง เจ้าของโครงการต้องเปิดเผยข้อมูลมีหลักเกณฑ์และประเด็นพิจารณาที่ชัดเจนและแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบร่วมกัน การจัดครั้งเดียวหรือสถานที่เดียวตลอดไป ไม่เพียงพอสำหรับสร้างความเข้าใจและได้ข้อมูลรอบด้านแต่ต้องจัดหลายครั้งหลายเวที ซึ่งกระบวนการจัดทำเวทีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีหลายขั้นตอนและสิ้นเปลืองงบประมาณค่อนข้างสูง

5. การเจรจาไกล่เกลี่ย หรือการเจรจาที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากคนกลางที่เป็นเอกเทศ ช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องในปัญหาสามารถสร้างข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (สุทิน บุญญาธิการ, ดวงพร บุญครบ และรพีภักดิ์ ศรีสรินทร์, 2539 : 25-39)

6. เวทีสาธารณะ ผลจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากเวทีสาธารณะ อาจก่อให้เกิดทั้งสภาพการผูกมัดหรือไม่มีสภาพผูกมัดก็ได้ โดยเวทีสาธารณะมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การประชุมทั่วไป การประชุมสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ การอภิปรายเป็นหมู่คณะ การบรรยายเป็นคณะ หรือการประชุมระดมความคิด ซึ่งแต่ละวิธีจะมีข้อดีและข้อจำกัดต่างกัน (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, พัชรี สีโรสและถวิลวดี บุรีกุล, 2544 : 25-38)

จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมจะมีหลายระดับตั้งแต่การประชาพิจารณ์ ประชามติ การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมกันปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชน การเลือกว่าจะใช้การมีส่วนร่วมในระดับใดนั้น ผู้ที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติ และผู้เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณาถึงบริบทและงบประมาณประกอบ ไม่เช่นนั้นหากผู้เกี่ยวข้องไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อย จะทำให้เกิดความขัดแย้งตามมาได้ กิจกรรมการมีส่วนร่วมในปัจจุบันของประเทศไทย พบว่ามีการใช้วิธีการประชาพิจารณ์มากขึ้น

ประชาพิจารณ์ ประเทศอังกฤษใช้คำว่า “Public Inquiry” ในประเทศฝรั่งเศสใช้คำว่า “Enquête Publique” หรือ “Public inquiry” ขณะที่ประเทศอเมริกา ใช้คำว่า “Public Hearing” (โกคิน พลกุล, 2540, ชาญชัย แสงวงศ์, 2540) Public Inquiry หมายถึงมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือได้

แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะทำการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่มีข้อเสียคือความล่าช้าในการดำเนินการและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง

Enquête Publique หรือ Public Inquiry หมายถึงระบบการควบคุมก่อนและหลังดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันเน้นการควบคุมก่อนการดำเนินการมากขึ้น Public Hearing ความหมายเดิมคือการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำมาใช้กับการดำเนินการของฝ่ายบริหาร โดยเป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ (โกคิน พลกุล, 2540, ชาญชัย แสงวงศ์, 2540) ในปัจจุบัน กฎหมายประชาธิปไตยจะเป็นเรื่องที่ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในทางสังคมของรัฐ เพราะต้องรับฟังมากขึ้น ต้องฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ มากขึ้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2544) การคิดเอง ทำเอง โดยไม่มองสังคมรอบด้านจะหมดสิ้นไป ดังมาตราที่ 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจการ หรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย (โกคิน พลกุล, 2540, ชาญชัย แสงวงศ์, 2540)

สถานะของ “ประชาพิจารณ์” จริง ๆ ของประเทศไทยในขณะนี้ อาศัยระเบียบบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี สิทธิประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญยังคงต้องรอกฎหมายประชาพิจารณ์ แต่ประชาพิจารณ์ก็ได้ถูกนำมาใช้หรือกล่าวอ้างโดยเบี่ยงเบนจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เช่นโครงการชักน้ำแม่กลองของการประปานครหลวง โครงการวางท่อก๊าซไทย-พม่า โครงการโรงไฟฟ้าประจวบคีรีขันธ์ โครงการฐานบำบัดน้ำเสียรวม สมุทรปราการ ที่ผ่านมาแล้วแต่มีลักษณะ สร้างไปก่อนแล้วรับฟังทีหลัง (แก้วสรร อติโพธิ, 2543)

การทำประชาพิจารณ์ ใช้เพื่อควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และควบคุมอำนาจทางการเมืองให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม โดยแนวคิดประชาพิจารณ์ต้องควบคู่ไปกับเรื่องการมีส่วนร่วม ที่มุ่งไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ การกระทำของรัฐให้มีความโปร่งใส อยู่บนฐานข้อมูลรอบด้าน และไม่กระทำตามอำเภอใจ

ประชาพิจารณ์ที่ใช้ป้องกันหรือแก้ไขความขัดแย้ง มีความแตกต่างกับการมีส่วนร่วมที่เน้นการตัดสินใจของประชาชน ประชาพิจารณ์เป็นการปรึกษาหารือ ฟังความ ฟังเหตุผลรอบด้าน ดีแม้ข้อเท็จจริงให้ปรากฏ รวมทั้งความคิดเห็น ความเชื่อ แต่ไม่ได้เน้นการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจากจากในที่สุด คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะนำเสนอข้อสรุปที่ได้รับฟังนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่าจะอนุมัติโครงการหรือไม่ แต่การใช้ประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตามหลักการ วิธีการ กระบวนการ ระยะเวลา และมีข้อมูลข่าวสารที่ให้ฝ่ายต่าง ๆ อย่างเพียงพอรอบ

ด้านและทั่วถึง ก็น่าจะใช้ป้องกันหรือแก้ไขความขัดแย้งได้ไม่มากนักน้อย (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2542)

วัตถุประสงค์ที่ทำประชาพิจารณานั้น ชัชชนันท์ ลีระเต็มพงษ์ (2540 : 54) ได้สรุปไว้ว่า

1. เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากประชาชนหรือเกี่ยวกับประชาชน รัฐใช้การประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังทัศนคติของประชาชน เกี่ยวกับประเด็นและเป้าหมายต่างๆ เพื่อเป็นทางเลือกของนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับโครงการที่จะดำเนินการ
3. เพื่อพัฒนาการตัดสินใจให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนให้มากที่สุด
4. เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนต่อโครงการต่าง ๆ ของรัฐ
5. เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ บางครั้งการประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชนที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง

ส่วนหลักในการจัดทำประชาพิจารณ์ มีดังต่อไปนี้ (ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2542)

1. หลักการเข้าถึงง่าย ควรจัดประชาพิจารณ์ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อความสะดวกต่อการเข้าถึงของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ
2. หลักการรับฟังอย่างรอบด้านและการรับฟังก่อนการตัดสินใจ และที่สำคัญการประชาพิจารณ์ต้องจัดก่อนการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือสร้างโครงการ
3. หลักการไม่มีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการ เพื่อความเป็นกลางของการประชาพิจารณ์
4. หลักการขอตรวจเอกสาร ขอดูพยานหลักฐานต่าง ๆ จากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งรวมถึงสิทธิในการสำเนาเอกสารด้วย
5. หลักการพิสูจน์ข้อเท็จจริง สามารถแสวงหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้
6. หลักการให้ข้อมูลและการแนะนำ เพื่อช่วยประชาชนกรณีที่ไม่รู้ โดยขยายคำร้องให้กระจ่าง
7. หลักการยอมรับของคู่กรณี ประชาพิจารณ์จึงจะใช้ได้อย่างได้ผล
8. หลักการตัดสินใจของรัฐมนตรี ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่มีผลบังคับรัฐมนตรี แต่ถ้ามีการปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว ต้องมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจ การให้เหตุผลเป็นสิ่งที่รัฐมนตรีต้องกระทำ

วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ และการประชาพิจารณ์ของประเทศตะวันตก ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด สรุปได้ดังนี้

(ชลัท ประเทืองรัตนนา, 2542, คณิงนิจ ศรีบังเยี่ยม, พัชรี สีโรรสและถวิลวดี บุรีกุล, ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี, 2539)

1. การเรียกร้องให้มีการประชาพิจารณ์ ทำได้หลายฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายประชาชน

2. การได้มาซึ่งกรรมการประชาพิจารณ์ จากระเบียบนายกฯ ข้อ 12 เห็นชัดว่ากำหนดให้ รัฐมนตรี หรือผู้ว่าแต่งตั้งคณะกรรมการ ฯ ซึ่งยังขาดสาระสำคัญ คือความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้ เสียว่าเห็นชอบในตัวคณะกรรมการหรือไม่

3. การประชาสัมพันธ์เนื้อหาการจัดให้มีการประชาพิจารณ์ จากคณะกรรมการที่ปรึกษา ว่าด้วยประชาพิจารณ์ ข้อ 3.1.1 “การปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน ยก เว้นกรณีเป็นเรื่องอยู่ในพื้นที่หรือเป็นเรื่องไม่ซ้ำซ้อน เข้าใจง่าย ให้ปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลง ทะเบียนไม่น้อยกว่า 15 วัน “ เป็นที่น่าสงสัยว่ามีหลักเกณฑ์อะไรมาวัด ซึ่งต่างประเทศหากต้องใช้ วันน้อยกว่านั้น ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี

4. การจัดทำเอกสารที่ใช้ในการประชาพิจารณ์ ประกอบด้วยโครงการ สรุปเนื้อหา และ ขอบเขตของโครงการ

5. การดำเนินการประชาพิจารณ์ ระบุให้ประธานเท่านั้นที่มีอำนาจซักถามข้อมูลเพิ่มเติม จากผู้แถลงคนใดก็ได้ ซึ่งน่าจะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ท่านใดก็ได้เป็นผู้ซักถาม เพิ่มเติม

6. การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ ต้องดำเนินการเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการ ประชาพิจารณ์ ในกรณีที่จำเป็น อาจขยายเวลาได้เท่าที่จำเป็น

7. การเปิดเผยผลการประชาพิจารณ์ จากระเบียบฯ ข้อ 18 กำหนดให้รัฐมนตรีหรือผู้ว่าฯ ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมเหตุผลให้ประชาชนทราบ ยกเว้นเป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องให้คณะ รัฐมนตรีพิจารณา ก็ให้ชี้แจงเหตุผลเมื่อมีมติแล้ว ขณะที่ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ข้อ 6 ระบุว่า ต้องจัดทำรายงาน 2 ชุด จัดเก็บไว้ที่หน่วยงานที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ และอีกชุด ประกาศให้ทราบทั่วกัน แต่ของต่างประเทศให้ประกาศแก่สาธารณะโดยประกาศในหนังสือพิมพ์ใน เขตท้องที่นั้น ๆ ภายใน 30 วัน

จากการทบทวนวรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการประชาพิจารณ์แล้ว พบว่าทั้งสองส่วนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลสารสนเทศ จาก ผู้ที่ถูกกระทบหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมประชาธิปไตย ข้อมูลที่ได้รับนั้นอาจจะถูกนำมาใช้ ใน การปรับปรุงนโยบายหรือร่างพระราชบัญญัติหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับผู้จัดทำนโยบายที่จะเห็นสมควร ในกรณีของการทำประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่พบว่า การประชาพิจารณ์จะจัดทำขึ้น เพียงเป็นการ แสดงให้เห็นว่าได้จัด ดังนั้นจะพบว่ามักจะเกิดความขัดแย้งตามมา ผู้ถูกกระทบจากนโยบายหรือ

ร่างพระราชบัญญัติจะออกมาเคลื่อนไหว โดยวิธีต่างๆ เพื่อผลักดันหรือล้มเลิกการจัดทำนโยบาย หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ

การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์

การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ในทางการเมืองมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ ทรัพยากร การขาดแคลนทรัพยากรหรือมีทรัพยากรที่ยังไม่มีใครเป็นเจ้าของจะเกิดการแย่งชิงกัน หรือการตัดสินใจที่สองแ่งสองมุม การเปลี่ยนแปลง การจัดระบบใหม่ จะเกิดการรวมตัวกันเพื่อการ แข่งขันกับอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร อิทธิพลหรือผลประโยชน์ต่างๆ การรวมตัวเป็น กลุ่มจะทำให้เกิดความพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์และตำแหน่งอันจะก่อให้เกิดอำนาจอิทธิ พล เกิดการขัดแย้งในผลประโยชน์เกิดขึ้น เทคนิคในการแก้ปัญหาคือการเจรจาต่อรองและ ประสานประโยชน์ ซึ่งหมายถึงกระบวนการที่พยายามใช้คำพูดเพื่อให้ได้สิ่งที่ต้องการ จากกลุ่มคน ที่ต้องการอะไรบางอย่างจากเรา แต่ไม่ได้หมายความว่า ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะชนะ เพราะการเจรจา ต่อรองที่ดีนั้น ต้องได้ในสิ่งที่ตนต้องการในระดับที่ต่างฝ่ายต่างพอใจ (ยุดา รักไทยและปานจิตต์ โภญจนาวรรณ , 2542 : 54)

ในทางทฤษฎีเมื่อต้องร่วมเจรจาต่อรองกับผู้อื่น จะเริ่มโดยการระบุผลประโยชน์ที่ฝ่ายตรง ข้ามต้องการ ความจำเป็น และความปรารถนาของอีกฝ่ายหนึ่ง จากนั้นต้องดำเนินการตามนั้น ซึ่ง จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการโดยสร้างความพึงพอใจและความสามัคคีขึ้น (กฤตธี กิจปฏิพัทธ์ และธนพิพัฒน์ เจนนพกาญจน์, 2536 : 17) และฝ่ายเราก็ได้ผลประโยชน์ในระดับที่พอใจ

นอกจากนี้ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการเจรจาต่อรอง เป็นกระบวนการซึ่ง ตัวแทนของฝ่ายบริหารและตัวแทนฝ่ายสหภาพมาประชุมร่วมกัน เพื่อเจรจาหาข้อตกลงร่วมกัน เกี่ยวกับปัญหาด้านแรงงาน โดยทั้งสองฝ่ายต้องตกลงกันโดยสุจริต (Good Faith Bargaining) เป็นกรณีที่คณะผู้เจรจาต่อรองทั้งสองฝ่ายพยายามหาเหตุผลร่วมกัน เพื่อให้เข้าสู่ข้อตกลง ซึ่งเป็นที่ พึงพอใจของทั้งสองฝ่ายถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเจรจาต่อรอง (สมชาย นิรัญกิตติ, 2542 : 314) และสามารถแบ่งประเภทของการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ได้เป็น 4 ประเภท (Walton and McKersie , 1991 : 11) ได้แก่

1. แบบกระจาย (Distributive) แบบนี้มีผู้ชนะและผู้แพ้ ผู้ได้และผู้เสีย มีสถานการณ์ตายตัว
2. แบบบูรณาการ (Integrative) แบบนี้มีมีการแก้ปัญหาร่วมกันเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ทั้ง ทั้งสองฝ่าย

3. แบบการสร้างทัศนคติ (Attitude Construction) ในระยะของการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ ทั้งสองฝ่ายจะแสดงลักษณะของการประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อาจเป็นการรวมกลุ่มกันหรือเป็นมิตรกัน ร่วมมือกันหรือแข่งขันก็ได้ ลักษณะเฉพาะนี้ จะมีอิทธิพลต่อการปฏิสัมพันธ์ การสร้างทัศนคติจึงเป็นกระบวนการที่ทั้งสองฝ่ายพยายามก่อให้เกิดทัศนคติและความสัมพันธ์ที่พึงประสงค์

4. แบบการเจรจาต่อรองภายในองค์กร (Intra - Organizational) กลุ่มต่างๆ ส่วนใหญ่จะเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์กันโดยผ่านผู้แทน ซึ่งผู้แทนจะได้รับการตกลงจากกลุ่มของตนก่อน ก่อนที่จะมาต่อรองและตกลงกับกลุ่มอื่น

ประเด็นการเจรจา (Bargaining Item) สมชาย หิรัญกิตติ (2542 : 315) ระบุว่า เป็นสิ่งที่สองฝ่ายควรกำหนดเกี่ยวกับรายการที่จะต้องมีการเจรจาต่อรอง ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ประเด็นการเจรจาต่อรองที่บังคับ (Mandatory Bargaining Item) หมายถึง ประเด็นที่จะต้องทำการเจรจาตกลงกันให้ได้ ถ้ามีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหยิบประเด็นขึ้นมาต่อรอง
2. ประเด็นสมัครใจหรือประเด็นทั่วไป (Voluntary or Permissible Bargaining Item) หมายถึง ประเด็นที่ไม่ใช่ประเด็นบังคับ ซึ่งไม่ได้เป็นประเด็นที่ผิดต่อกฎหมาย ประเด็นนี้ถ้าจะทำการเจรจาต้องได้รับความเห็นชอบจากอีกฝ่ายหนึ่งก่อน เพราะไม่สามารถบังคับคู่กรณีให้เซ็นเอกสารหากอีกฝ่ายปฏิเสธที่จะเจรจาต่อรอง
3. ประเด็นที่ขัดต่อกฎหมาย (Illegal Bargaining Item) เป็นประเด็นที่กฎหมายสั่งห้ามไม่ให้ทำการเจรจาตกลงกัน

ส่วนขั้นตอนของการเจรจาต่อรอง (Bargaining Stages) โดยสรุป มีดังนี้

- ขั้นที่ 1 ฝ่ายหนึ่งทำการยื่นเรื่องข้อเรียกร้องให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง
- ขั้นที่ 2 การลดข้อเรียกร้องโดยการแลกเปลี่ยนข้อเรียกร้องกับอีกฝ่ายหนึ่ง
- ขั้นที่ 3 จัดตั้งอนุกรรมการเพื่อร่วมทำการศึกษา
- ขั้นที่ 4 ทำการตกลงอย่างไม่เป็นทางการ และแต่ละฝ่ายกลับไปปรึกษาหารือกับพรรคพวกของตนเอง
- ขั้นที่ 5 หลังจากที่ทุกอย่างเรียบร้อย การเจรจาอย่างเป็นทางการจะสิ้นสุดลง โดยทั้งสองฝ่ายลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

อย่างไรก็ตามการเจรจาต่อรอง อาจจะไม่ประสบความสำเร็จ หรือตกอยู่ในภาวะที่ตกลงกันไม่ได้ ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายหนึ่งเรียกร้องเงื่อนไขมากกว่าที่อีกฝ่ายหนึ่งจะยินยอมได้ แต่ปัญหานี้แก้ไขได้โดยอาศัยบุคคลที่สามซึ่งเป็นบุคคลภายนอก (Third - Party Involvement) หรือเป็นบุคคล

ที่เข้ามาระงับความไม่ลงรอยกันของทั้งสองฝ่าย (สมชาย หิรัญกิตติ, 2542: 316) การเข้ามาแทรกแซงแบ่งออกได้เป็น 3 วิธี คือ

1. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Mediation) เป็นขั้นตอนแรก ที่จะหาวิธีเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่มีส่วนได้เสียกับคู่กรณี บุคคลผู้นี้จะพยายามเกลี้ยกล่อมให้คู่กรณีสามารถทำการตกลงและเซ็นสัญญากันได้

2. การแสวงหาข้อเท็จจริง (Fact – Finding) เป็นกระบวนการทางด้านตุลาการ ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลคนเดียวหรือคณะกรรมการ (Fact – Finder) บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการจะจัดให้มีการสอบสวนข้อขัดแย้งอย่างเป็นทางการ โดยให้คู่กรณีทั้งสอง เสนอหลักฐานเพื่อสนับสนุนจุดยืนของตน และหลังจากผู้แสวงหาข้อเท็จจริงได้ปฏิบัติตามระเบียบวิธีที่ได้ระบุไว้ตามขั้นตอนแล้วก็จะจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการต่างๆ ที่จะยุติข้อขัดแย้งของคู่กรณี ทั้งนี้ คู่กรณีอาจจะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้นหรือไม่ก็ได้

3. การใช้อำนาจตุลาการ (Arbitration) เป็นเทคนิคที่มักนำมาใช้ภายหลังที่การเจรจาต่อรองโดยตรงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วยวิธีการใช้คนกลางเข้ามาไกล่เกลี่ย ถ้าวิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงประสบความสำเร็จล้มเหลว โดยคู่กรณีจะยินยอมให้อำนาจตุลาการเข้ามารับฟังข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่าย แล้วจึงทำการตัดสินเพื่อให้คู่กรณีนำไปปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงกันได้

ได้มีงานวิจัยของนันทวรรณ ชื่นศิริ (2541 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาเรื่องนโยบายกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณีสมัชชาคนจน ผลการศึกษาพบว่า การกดดันเรียกร้องให้มีการเจรจาโดยตัวแทนรัฐบาลและตัวแทนสมัชชา ไม่สามารถที่จะได้ข้อสรุปที่มีความสมบูรณ์ในสาระ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงานได้ เนื่องจากพื้นฐานความเข้าใจในประเด็นข้อเท็จจริงของปัญหาในพื้นที่ ปัญหาภาวะเปื้อน และวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของราชการแตกต่างกัน ดังนั้นแม้ว่าจะมีข้อตกลง มีคณะกรรมการประสานงานคอยเร่งรัดแก้ปัญหา แต่การดำเนินงานก็ประสบปัญหาอุปสรรคต่างๆ อยู่เสมอทั้งในระดับพื้นที่และระดับส่วนกลาง จากกรณีนี้ จะเห็นว่าแม้จะมีการเจรจาต่อรองกันแล้ว หากไม่มีการร่วมมือกันอย่างเต็มที่จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ระบบข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์และเปิดเผย ตลอดจนการประสานงานที่เหมาะสมในพื้นที่และส่วนกลาง ก็ยากที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ สำหรับการแก้ปัญหาในเรื่องนี้นั้น นันทวรรณ ชื่นศิริได้ให้ข้อเสนอแนะว่าควรที่จะต้องปรับทัศนคติทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายรัฐบาลให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันของทุกฝ่าย และต้องมีการกระจายอำนาจและการปฏิรูปราชการอย่างจริงจัง

สรุป

จากการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการนโยบาย กระบวนการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติ พบว่าการจัดทำพระราชบัญญัติเป็น กระบวนการทางนโยบายสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปจะได้ผลลัพธ์ออกมาเป็นกฎหมายที่มี ผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใหญ่ ขั้นตอนที่สำคัญประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ได้แก่ 1) ขั้นตอน การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) 2) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ 3) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบาย คือขั้นตอนการกำหนดนโยบายหรือขั้นตอน การก่อรูปของนโยบาย ซึ่งในที่สุดได้ผลที่ออกมาเป็นพระราชบัญญัติ ในขั้นการริเริ่มให้มีนโยบาย จะมีการระบุปัญหา รวบรวมข้อมูลข่าวสารต่างๆ เพื่อเตรียมและเสนอทางเลือกในการยกวาง นโยบาย จะต้องมีการศึกษา วิเคราะห์ ค้นหาสาเหตุของปัญหานั้นๆ ว่าเกิดขึ้นจากอะไร เพื่อนำมา วิเคราะห์ในการเสนอทางเลือก (Policy Alternatives) ที่มีประสิทธิภาพ เมื่อได้ร่างนโยบายแล้ว จะต้องมีการนำเสนอผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณา จัดให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือจัดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มี ส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น โดยอาจจะใช้วิธีประชามติหรือจัดประชุมตัวแทนเพื่อขอความเห็น ชอบและคำแนะนำ อาจจะต้องใช้วิธีการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์บ้างเมื่อเกิดกรณีขัดแย้ง แล้วจึงนำผลที่ได้มีการประมวล มาปรับปรุงยกวางเป็นร่างนโยบาย แล้วจึงนำเสนอไปยังผู้ ที่มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งขั้นการก่อรูปนี้ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย สาธารณะหรือการก่อรูปของพระราชบัญญัติจะมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน

สิ่งที่แตกต่างกันคือขั้นตอนการพิจารณา ถึงแม้ว่าจะมีกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ในการ พิจารณาตัดสินใจคล้ายคลึงกัน แต่กระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติในรัฐสภาจะมีความเป็น ระบบที่ชัดเจนมากกว่า มีการพิจารณาในวาระของสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขปรับปรุงเป็นราย มาตรา หลังจากนั้นยังต้องผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ การที่มีระบบหลาย ขั้นตอนเช่นนี้ มักจะมีสิ่งต่างๆ ที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับลักษณะต่างๆ เช่น การแปรญัตติ การเพิ่มประเด็น การต่อรอง การประสานประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสาระจะแตกต่างกัน แต่จะ เป็นสิ่งที่มีคุณค่าอย่างยิ่งทางวิชาการ หากได้มีการศึกษาและจัดทำเป็นรายงานไว้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากเป็นการตัดสินใจในระดับชาติที่ผลลัพธ์ที่ได้คือกฎหมายที่มีผลบังคับต่อประชาชนโดย ตรงและจะเป็นประโยชน์เชิงวิชาการด้านนโยบายได้เป็นอย่างมาก

จากการศึกษาเบื้องต้นนี้ การวิจัยนี้ น่าจะครอบคลุมในประเด็นที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. กระบวนการก่อรูป (Formation) ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะและสภาพของปัญหา ความสำคัญที่ต้องออกเป็นกฎหมาย การรวบรวมข้อมูลสารสนเทศโดยการศึกษาระยะ วิจัยทางเลือกเชิงนโยบาย ที่จะเป็นสิ่งยืนยันถึงความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติ และสาระที่พึงปรากฏในพระราชบัญญัติและบทบัญญัติ การมีส่วนร่วมจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ และการประชาสัมพันธ์ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์เพื่อช่วยผ่อนคลายหรือระงับความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ จากความไม่สมดุลของผู้รับผลประโยชน์จากร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสารสนเทศและสิ่งที่ยังรวบรวมและประมวลในการวิจัยขั้นการก่อรูปพระราชบัญญัติ (Formation) จะครอบคลุมรายละเอียดในประเด็นต่อไปนี้

- 1.1 ลักษณะ สภาพ ปัญหา ความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติ
- 1.2 การวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง
- 1.3 การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ
- 1.4 การประชาสัมพันธ์ กระบวนการ แบบแผนการดำเนินงานและการนำผลจาก

การประชาสัมพันธ์มาปรับปรุงพระราชบัญญัติ

- 1.5 การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 1.6 วงจรหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป

2. กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งขั้นตอนตามระบบจะประกอบด้วย การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการประกาศเป็นกฎหมาย การวิจัยในขั้นนี้ จึงมุ่งที่ศึกษารายละเอียดในประเด็นต่อไปนี้

- 2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ รายละเอียดและประเด็นการแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญ ในสภาผู้แทนราษฎร และกรรมาธิการวิสามัญ ในวุฒิสภา

2.3 ขั้นตอนการดำเนินงานสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิเคราะห์เชิงนโยบาย การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ เป็นการแสวงหาองค์ความรู้จากปรากฏการณ์จริงในอดีต เป็นการศึกษาย้อนรอยประวัติศาสตร์เชิงนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ที่ได้กลายมาเป็นกฎหมายแม่บทหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นธรรมนูญทางการศึกษาระดับแรกของประเทศไทย ว่ามีกระบวนการก่อรูปและได้ผ่านกระบวนการเชิงนิติบัญญัติ และประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างไร ได้ข้อความรู้และบทเรียนใดบ้างที่สำคัญจากการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การวิจัยนี้จึงใช้ระเบียบวิธีวิจัยในลักษณะการวิจัยเชิงนโยบายในการวิเคราะห์กรณีศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการพัฒนา นโยบายการบริหารการศึกษา ส่วนกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นกระบวนการทางกฎหมาย ที่ต้องมีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายมหาชน และต้องเข้าใจในกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นอย่างดี นอกเหนือจากเนื้อหาสาระที่วิเคราะห์ได้จากเอกสารสำคัญๆ ต่างๆ แล้ว ผู้วิจัยยังต้องมีความไว (Sensitivity) ต่อการรับรู้ การจับประเด็น มีความสามารถดูดซับ (Absorb) ข้อมูล มีทักษะในการถามคำถาม มีทักษะในการตรวจสอบข้อมูล (Triangulation) มีความเป็นกลาง จนกระทั่งได้ข้อมูลที่อิ่มตัว (Saturated) และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงปรากฏการณ์ของกระบวนการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมโดยการศึกษาค้นคว้า เอกสาร งานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หาแหล่งข้อมูลทั้งเอกสารและผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ออกแบบเครื่องมือที่เหมาะสมโดยผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่เหมาะสม โดยกรอบแนวคิดและระเบียบวิธี มีดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดในขั้นตอนสำคัญที่เป็นหลักของการดำเนินการวิจัย ดังแผนภูมิต่อไปนี้

การก่อรูปของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

1. ลักษณะ สภาพ ปัญหา และความจำเป็นของการออก พระราชบัญญัติ
2. การวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง
3. การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ
4. การประชาพิจารณ์ กระบวนการ แบบแผนการดำเนินงานและ การนำผลจากการประชาพิจารณ์มาปรับปรุง พระราชบัญญัติ
5. การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
6. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป



กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ในรัฐสภาไทย

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รายละเอียดและประเด็นการแปรญัตติ ของกรรมาธิการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร และ กรรมาธิการวิสามัญ ในวุฒิสภา
3. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา

แผนภูมิที่ 9 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ขั้นการศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายในการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาฯ พ.ศ.2542

ขั้นตอนนี้เริ่มจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย

สาธารณะ ในประเด็นนโยบายสาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะครอบคลุม

1. การก่อรูปของนโยบายสาธารณะ
2. การก่อรูปในเชิงนิติวิธี
3. แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกระบวนการนโยบาย
4. การประชาพิจารณ์
5. การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์

สาระที่ได้จะถูกนำมาเพื่อใช้ในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ซึ่งจะครอบคลุม

1. ลักษณะ สภาพ ปัญหา และความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติ
2. การวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย
3. การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ

4. การประชาพิจารณ์ กระบวนการ แบบแผนการดำเนินงานและการนำผลจากการประชาพิจารณ์มาปรับปรุงพระราชบัญญัติ
5. การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
6. การสรุปเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในกระบวนการก่อรูป ก่อนเข้าสู่การเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติฯ ในรัฐสภา

แหล่งข้อมูล การศึกษาในขั้นนี้ แหล่งข้อมูลสำคัญในขั้นต้นมาจากเอกสาร วรรณกรรม งานวิจัย บันทึกการประชุม ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ เช่น

- รายงานเรื่องความพยายาม ความสำเร็จ และความขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา ในช่วง พ.ศ. 2517-2521
- รายงานเรื่องจากอดีตและปัจจุบันสู่อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาไทย : สู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้
- รายงานเรื่องการปฏิรูปการศึกษาไทย
- รายงานการอภิปรายระดมความคิดเรื่องปัญหาไทยปัจจุบันและแนวทางแก้ไข ฯลฯ
- เว็บไซต์ของหน่วยงานทางการศึกษาและที่เกี่ยวข้อง

แหล่งข้อมูลอีกส่วนหนึ่งมาจากบุคคลสำคัญ ที่มีบทบาทสำคัญและมีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะอำนวยการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ (ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ 142 /2541) คณะทำงานประชาพิจารณ์การศึกษาแห่งชาติ คณะทำงานร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (คำสั่งทบวงมหาวิทยาลัยที่ 98/2541) นักการเมืองในพรรคประชาธิปไตย พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และเป็นบุคคลหลัก (Key Informant) ที่สามารถให้ข้อมูลได้ โดยใช้วิธีการเลือกอย่างเจาะจง (Purposive Sampling) ได้ผู้ที่ให้ข้อมูลหลัก ที่เกี่ยวข้องในขั้นก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังรายชื่อในภาคผนวก ก

วิธีการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์ หลังจากผู้วิจัยได้สืบค้นจนได้รายชื่อคณะกรรมการ/รายชื่อคณะทำงานในทุกชุดที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยและอาจารย์ที่ปรึกษาได้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือกโดยมุ่งเน้นที่บุคคลที่เป็นประธานและผู้ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการ/คณะทำงาน โดยมีฐานคิดว่าน่าจะเป็นบุคคลที่รู้เรื่องมากที่สุด น่าจะให้ข้อมูลที่นำเชื่อถือได้มากที่สุด

โดยพิจารณาเลือกให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ – ผู้มีส่วนเสีย ในจำนวนเท่า ๆ กัน 4 กลุ่ม โดยแบ่งเป็น กลุ่มของนักการเมือง กลุ่มของนักวิชาการ กลุ่มของกระทรวงศึกษาธิการ และกลุ่มของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในเบื้องต้นเลือกได้กลุ่มละประมาณ 5 ท่าน แต่ในการสัมภาษณ์จริง ผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์บางท่านจะแนะนำเพิ่มเติม ผู้ทรงคุณวุฒิที่นอกเหนือจากที่คัดเลือกไว้ในขั้นต้น เพื่อให้สัมภาษณ์เพิ่มเติม

เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยส่วนนี้ ประกอบด้วยแบบบันทึกข้อมูล และแบบนำสัมภาษณ์

แบบบันทึกข้อมูล ใช้เพื่อรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่เป็นเอกสาร วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในกระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะข้อมูลจากสำนักงานปฏิรูปการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ฝ่ายเอกสารของรัฐสภาแห่งประเทศไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

แบบนำสัมภาษณ์ ใช้เป็นแนวคำถามในการสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมกระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติ (ตามเอกสารในภาคผนวก ข) ซึ่งได้ตรวจสอบความตรงทางเนื้อหาของข้อคำถาม (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังรายชื่อในภาคผนวก ก.

วิธีได้มาซึ่งข้อมูล

นอกเหนือจากแบบบันทึกข้อมูลและแบบนำสัมภาษณ์ซึ่งเป็นข้อคำถามทั่วไปแล้ว ผู้วิจัยยังเตรียมข้อคำถามให้เหมาะสมกับผู้ทรงคุณวุฒิที่จะสัมภาษณ์แต่ละท่าน โดยต้องศึกษาภูมิหลังชีวประวัติ บทสัมภาษณ์หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องพาดพิงถึง ช่วยให้การสัมภาษณ์เจาะลึกได้ตรงประเด็น และในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยจะตรวจสอบข้อมูล โดยวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้าไปด้วยในขณะที่เก็บข้อมูล เป็นการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ซึ่งเป็นวิธีการตรวจสอบข้อมูลของการวิจัยเชิงคุณภาพ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ในด้านเวลา สถานที่และบุคคล และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) ร่วมกัน

การเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์มาจากหลายกลุ่ม นอกจากเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนรอบด้านแล้ว ผู้วิจัยยังมุ่งถึงการตรวจสอบข้อมูลอีกทางหนึ่งด้วย และ ณ เวลาและสถานที่ที่ต่างกัน เมื่อสัมภาษณ์ย้อนกลับไปในอดีต ความเป็นจริงย่อมปรากฏ สิ่งนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปคือความรู้สึกและทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์ แต่สิ่งที่สามารถนำมายืนยันหรือตรวจสอบได้ ก็คือเอกสาร รายงานการประชุม หรือสิ่งพิมพ์อื่นที่เป็นหลักฐาน ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบสามเส้าด้วยวิธีการรวบรวมข้อมูลที่ได้นำมาหนุนหรือเสริมตามวิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า เพื่อให้งานวิจัยนี้มีความน่าเชื่อถือและเป็นกลาง

การวิเคราะห์ผล

ในขั้นการก่อรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ ใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหาสาระ (Content Analysis) ตามกรอบการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใน 5 ประเด็น และสรุปให้เห็นถึงวงจรหรือขั้นตอนการดำเนินงานจริงที่สำคัญในขั้นการก่อรูป การวิเคราะห์เนื้อหาในขั้นนี้ เป็นการมองหลายแง่มุม ต้องศึกษาเอกสารมากมาย การวิจัยขั้นตอนนี้ นอกจากต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ด้านการบริหารการศึกษาแล้ว ผู้วิจัยยังได้เตรียมความพร้อมเพิ่มเติมโดยคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ในด้านกฎหมายมหาชน เนื่องจากการวิจัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้วิจัยจึงต้องศึกษาเอกสาร ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องในด้านนี้ เมื่อได้ข้อความรู้ในระดับหนึ่งที่สามารถเข้าใจแนวคิด (Crystal Thinking) ผู้วิจัยจึงได้ไปศึกษาเพิ่มเติม โดยแสวงหาความรู้จากอาจารย์ที่สอนวิชากฎหมายมหาชนที่มหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อตรวจสอบแนวคิดและความรู้ช่วยให้เข้าใจและสร้างข้อสรุปจากการวิเคราะห์เนื้อหาให้สอดคล้องกับองค์ความรู้และกรอบแนวคิดในสาขาที่เกี่ยวข้องได้

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณลักษณะหรือเชิงคุณภาพ (Quality Data Analysis) ครั้งนี้ ข้อมูลที่ได้จะมีลักษณะเป็นคำให้สัมภาษณ์ การบรรยายหรือเป็นการเล่าเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้ให้ข้อมูล หรือเป็นบันทึก รายงานจากเอกสารต่างๆ สิ่งเหล่านี้ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แยกให้เห็นส่วนประกอบและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบเหล่านั้น โดยมีขั้นตอนการศึกษาดังนี้

1. วิเคราะห์แยกแยะรายละเอียดของเหตุการณ์ หรือประเด็นที่ศึกษาว่ามีตัวแปรย่อยหรือส่วนประกอบอะไรบ้าง
2. จัดหมวดหมู่ของตัวแปรหรือส่วนประกอบเหล่านั้น โดยจำแนกประเภท (Categories) ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย เป็นรายประเด็นที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์
3. วิเคราะห์ถึงการเชื่อมโยงของตัวแปรหรือส่วนประกอบเหล่านั้น
4. สรุปเพื่อแสดงสาระสำคัญที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษา

ขั้นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการตราพระราชบัญญัติในรัฐสภา

ในขั้นตอนที่ 2 เป็นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติฯ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในรัฐสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ส่วนนี้เป็นสาระและกระบวนการทางนิติบัญญัติและประเด็นการพิจารณาในคณะกรรมการสิทธิการของทั้ง 2 สภา ซึ่งครอบคลุมการศึกษาวิเคราะห์ในขั้น

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ รายละเอียดและประเด็นการแปรญัตติ ในกระบวนการของกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา

3. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับการศึกษาในขั้นนี้ คือเอกสารบันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เอกสารบันทึกของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....ฉบับของพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา และรายงานข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ส่วนแหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคล บุคคลที่สำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 คือคณะกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎร คณะอนุกรรมการเรื่องร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนฯ คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา ผู้ที่ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ที่เกี่ยวข้องในขั้นการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เลือกโดยใช้วิธีการเลือกอย่างเจาะจง ดังรายชื่อในภาคผนวก ก.

วิธีการได้มาซึ่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลที่สำคัญในขั้นนี้ คือเอกสารร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองต่างๆ ที่เสนอมายังประธานรัฐสภา และเอกสารบันทึกการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และเอกสารบันทึกการประชุมของวุฒิสภา ซึ่งในเอกสารเหล่านี้ บางส่วนอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กองการประชุมของรัฐสภา บางส่วนอยู่ที่ห้องสมุดรัฐสภา การเข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ จะต้องทราบวันเดือนปีที่ชัดเจนของการประชุม เพื่อที่จะสามารถสืบค้นได้ และในเอกสารบางฉบับ บางส่วนเป็นเอกสารลับ ซึ่งทำให้การเข้าถึงข้อมูลไม่สะดวกเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ได้ ด้วยความกรุณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านที่ได้กรุณาขอข้อมูลดังกล่าวให้ผู้วิจัยในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเห็นว่าเป็นการวิจัยและเป็นงานวิชาการ

เครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในขั้นตอนการวิจัยนี้ เครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย **แบบบันทึกข้อมูล** เพื่อรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องที่สำคัญในกระบวนการตราพระราชบัญญัติทางด้านการศึกษา และ**แบบนำสัมภาษณ์** ซึ่งเป็นแนวคำถามที่ครอบคลุมกระบวนการรายละเอียดและประเด็นการแปรวัติของกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวุฒิสภา ซึ่งได้ตรวจสอบความตรงทางเนื้อหาของข้อคำถาม (Content Validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว

ข้อคำถามที่สร้างขึ้นเป็นข้อคำถามทั่วไป โดยจะมีประเด็นคำถามที่เพิ่มเติม ซึ่งจะเป็นข้อคำถามต่อเนื่องในประเด็นที่เจาะลึกในการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะเป็นผู้สร้างคำถามในสถานการณ์

เฉพาะหน้า โดยผู้วิจัยจะมีการเตรียมการจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องล่วงหน้า และบางคำถามผู้วิจัยทราบคำตอบอยู่แล้ว แต่บางครั้งจะใช้ถามประกอบ เพื่อตรวจสอบแบบสามเส้าตามเหตุการณ์ เวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม

การวิเคราะห์ผล

ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นการศึกษาวิเคราะห์รายละเอียดในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาสาระ (Content Analysis) ตามกรอบของกระบวนการตราพระราชบัญญัติฯ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในรัฐสภา แล้วสรุปถึงขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการตราพระราชบัญญัติ โดยสังเคราะห์ให้เห็นภาพการเชื่อมโยง และให้เห็นภาพรวมตามเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา เช่นเดียวกับการวิเคราะห์ผลในขั้นการศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายในการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

กระบวนการก่อรูปและการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

การศึกษาวิเคราะห์การก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่จะนำเสนอในบทนี้ เป็นผลจากการค้นหาคำตอบที่สำคัญที่ตั้งไว้ใน 2 ประเด็นด้วยกัน คือในขั้นของการก่อรูป (Formation) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นอย่างไร มีลักษณะ สภาพ ปัญหาแวดล้อมอย่างไร ที่นำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติ และมีกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนการก่อรูปอย่างไร อะไรบ้าง ในแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดและกลไกที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานอย่างไร และในขั้นของการพิจารณาการตราเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามุ่งค้นหาคำตอบว่าในขั้นนี้มีลักษณะเป็นอย่างไร มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร มีการแปรญัตติในประเด็นใดบ้าง อย่างไร ด้วยเหตุผลใด ผลที่ได้เป็นอย่างไร ผลการศึกษาวิจัยที่ได้ จะนำเสนอเป็น 2 ตอน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

สาระที่เกี่ยวกับกระแสการก่อรูป (Formation) หรือการริเริ่มในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น จากการศึกษาค้นคว้าถึงที่มาได้พบว่า ความต้องการในการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยนั้นได้มีการรับรู้กันมานานแล้ว และได้มีการศึกษาวิเคราะห์วิจัยกันอย่างกว้างขวาง สาระที่เกี่ยวกับการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีดังรายละเอียดในประเด็นต่อไปนี้

1. ลักษณะ สภาพ ปัญหาและความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติ
2. การวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย
3. การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ
4. การประชาสัมพันธ์ กระบวนการ แบบแผนการดำเนินงานและการนำผลจากการปรึกษาพิจารณาไปปรับปรุงพระราชบัญญัติ
5. การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์
6. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป

ลักษณะ สภาพ ปัญหาและความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติ

ในช่วงก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ลักษณะและสภาพของปัญหามีวิวัฒนาการมาเรื่อยๆ ตามบริบทของประเทศไทยในขณะนั้นๆ ความสลับซับซ้อน การสะสมปัญหา การพยายามในการแก้ปัญหาต่างๆ ที่ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นำมาสู่ความจำเป็นที่จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากการวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้พยายามจัดกลุ่มเนื้อหาออกเป็น 4 ด้าน ซึ่งในเนื้อหาจริงๆ แต่ละด้านมีความเชื่อมโยงกัน ไม่อาจแยกจากกันได้อย่างชัดเจน แต่เพื่อให้ง่ายต่อการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ในประเด็นนี้ จึงขอนำเสนอดังต่อไปนี้

1. ด้านการเมือง การปกครองกับการศึกษา
2. ด้านเศรษฐกิจกับการศึกษา
3. ด้านสังคมกับการศึกษา
4. ด้านเทคโนโลยีกับการศึกษา

1. ด้านการเมือง การปกครองกับการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาครั้งที่หนึ่งของประเทศไทย เป็นการปฏิรูปเพื่อความทันสมัย เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545. : 2-17) และเป็นประวัติศาสตร์ของวิวัฒนาการทางแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา ร่วมกับการปฏิรูปการปกครองบ้านเมืองอย่างเป็นรูปธรรม (เกษม วัฒนชัย, 2545) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปมาจากอิทธิพลของความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของตะวันตก ที่เข้ามาปลายสมัยรัชกาลที่ 2 รัชกาลที่ 3 และ 4 มาจากลัทธิล่าอาณานิคม และจากประสบการณ์ในการเสด็จประพาสในประเทศและเสด็จไปเยือนประเทศเพื่อนบ้านและยุโรป ทำให้พระองค์ท่านได้เปลี่ยนแปลงการ ปกครองประเทศจากแบบจตุสดมภ์ ทรงเลิกทาสกับไพร่ ทรงตั้งกระทรวง 12 กระทรวง รวมทั้งตั้งกระทรวงธรรมการเพื่อดูแลเรื่องการศึกษาของชาติ ด้วยนโยบายทางการทูตและการนำความรู้ของทางซีกโลกตะวันตกมาประยุกต์ใช้ จึงได้ปฏิรูปทุกระบบของประเทศไปสู่ความทันสมัยบนรากฐานของวัฒนธรรมไทย การศึกษาเป็นระบบหนึ่งที่ได้ปฏิรูปให้สอดคล้องกันกับระบบกฎหมาย การปกครอง การคมนาคม ขนส่ง การแพทย์ พยาบาล และสาธารณสุข ฯลฯ การปฏิรูปเริ่มเมื่อปลายปี พ.ศ.2430 เป็นการปฏิรูปทั้งระบบและเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกันเป็นเวลายาวนาน ผู้นำการศึกษาและการปกครองในยุคแรก คือสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และต่อมาเมื่อจัดตั้งกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2535 มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดี และมีเสนาบดีต่อเนื่องมารวม 5 ท่าน จนถึง พ.ศ. 2475 เฉลี่ยแต่ละท่านดำรงตำแหน่งท่านละ 8 ปี ผลการดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนเป็นที่ประจักษ์ เช่น

ได้มีการปฏิรูปการศึกษาจากการศึกษาในวัด ในวัง และในครัวเรือน มาเป็นการศึกษาในโรงเรียน มีการจัดทำโครงการการศึกษาหรือแผนการศึกษาแห่งชาติ แต่ละโครงการหรือแผนการศึกษาในขณะนั้นเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งถือเสมือนเป็นพระราชบัญญัติในปัจจุบัน มีการจัดทำหลักสูตร โดยประยุกต์ให้เข้ากับสังคมไทย มีการจัดตั้งโรงเรียนประถมและมัธยม โรงเรียนฝึกอาชีพ มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ฯลฯ สอดคล้องทั้งระบบ แต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคม การศึกษาจึงมักกระจุกตัวอยู่แต่ในเมือง หรือในตัวจังหวัดเป็นหลัก การปฏิรูปครั้งนี้ช่วยให้ประเทศไทยสามารถดำรงความเป็นไท ไม่ตกเป็นอาณานิคมของต่างชาติ

การปฏิรูปการศึกษารั้งที่ 1 ประสบผลความสำเร็จเนื่องมาจากพระปรีชาสามารถ ภาวะผู้นำของพระมหากษัตริย์ทั้ง 3 พระองค์ ทั้งรัชกาลที่ 5 รัชกาลที่ 6 และ 7 รวมทั้งเสนาบดีกระทรวงธรรมการและเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 5 ท่าน ที่มีภาวะผู้นำ ความจริงจังและความจริงใจ ที่ผลักดันงานการศึกษาเพื่อความทันสมัย และปฏิรูประบบอื่นขึ้นอย่างสอดคล้องกัน ดังเช่นผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ปฏิรูปครั้งแรกในรัชสมัย ร.5 เป็นการปรับระบบ ให้เป็น *modern education* มีโรงเรียนมีครู เปิดรับนักเรียนเข้ามาเรียน ทำสำเร็จเรียบร้อยดี เป็นฐานการศึกษาให้ทุกวันนี้” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

พ.ศ.2475 เป็นการปฏิรูปการเมืองที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็มีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2475, 2479 และ 2494 แต่ละแผนก็ยังเป็นพระบรมราชโองการตามประเพณี ไม่มีสภาพเป็นพระราชบัญญัติดังในปัจจุบัน นอกจากนี้มีการปรับปรุงเป็นจุด ๆ ตามสภาพปัญหา เช่น มีความพยายามปรับปรุงให้สามัคยาจารย์เป็นครูสภา เป็นสถาบันวิชาชีพ แต่ครูสภาก็มิได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์นั้นมากนัก มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาใหม่อีก 4 มหาวิทยาลัย ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งในยุคแรกมีลักษณะเป็นตลาดวิชา มหาวิทยาลัยอื่นมุ่งผลิตข้าราชการเป็นหลัก (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17)

พ.ศ.2499 ได้กำเนิดหน่วยงานสำคัญที่เป็นหน่วยงานหลักในการวางนโยบายระดับมหภาคทางการศึกษา คือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่เริ่มต้นจากการเป็นสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ มีหน้าที่หลักคือประสานงานระหว่าง 5 มหาวิทยาลัยในขณะนั้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนและเพื่อปรับปรุงคุณภาพ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17)

พ.ศ.2502 สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เปลี่ยนชื่อสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ มาเป็นสภาการศึกษา และได้นำระบบของฝ่ายทหารมาใช้ เพื่อเป็นหน่วยวิเคราะห์ วิจัย ทำแผน

ประสานแผน ติดตามและประเมินผลแผน ในทำนองหน่วยเสนาธิการ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ตัดสินใจ คือคณะรัฐมนตรี และเพื่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนำไปกำกับกับการปฏิบัติ มีการจัดตั้งหรือปรับปรุงสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ข้อเสนอแนะจาก 4 สภาฯ นี้ เป็นเครื่องมือในการกำกับการปฏิบัติชี้แนวทางการพัฒนา ในด้านการศึกษา มีการขยายการศึกษาเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค และสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันด้านการเมืองและการปกครองอยู่ในสภาพเผด็จการ (ลีปพนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17)

พ.ศ. 2503 ได้เริ่มมีการจัดการเรียนการสอน และดำเนินการตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 มีการจัดระบบโรงเรียนเป็นระบบ 4 : 3 : 3 : 2 (3) กล่าวคือ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็น 2 ตอน คือ ประถมศึกษาตอนต้น 4 ปี ประถมศึกษาตอนปลาย 3 ปี ส่วนระดับมัธยมศึกษาแบ่งเป็น 2 ตอน คือ มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ 2 ปี สำหรับสายอาชีพ 3 ปี ส่วนการศึกษาภาคบังคับกำหนดไว้ 4 ปี แต่จะขยายเป็น 7 ปี โดยเริ่มขยายการศึกษาไปตามความพร้อมของแต่ละท้องที่ ด้านการบริหารการศึกษาได้มีการโอนการศึกษาประชาบาล หรือประถมศึกษาไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน กระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบมาแต่เดิม ส่วนการศึกษาระดับและประเภทอื่น ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นระดับประถมศึกษาและอุดมศึกษาที่รับผิดชอบเพียงบางส่วน และมีสำนักงานรัฐมนตรีรับผิดชอบจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งและโอนให้ทบวงมหาวิทยาลัยรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานราชการอีกหลายแห่งที่รับผิดชอบการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่เป็นการศึกษานอกระบบ และการศึกษาเฉพาะกิจ สำหรับบุคคลเฉพาะกลุ่ม การจัดและบริหารการศึกษาในช่วงเวลานั้น อยู่ในภาวะขาดเอกภาพทั้งในเชิงนโยบายและการบริหาร มีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองและขัดแย้งกันมาก ส่วนคุณภาพการศึกษานั้นปรากฏว่าเด็กจำนวนมากที่จบประถมศึกษาแล้วอ่านหนังสือไม่ออก รวมทั้งหลักสูตรและเนื้อหาสาระการจัดการเรียนการสอนก็ไม่สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 4-8)

พ.ศ. 2512 จากข้อขัดข้องเกี่ยวกับการศึกษาที่สะสมมา จึงได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบ โรงเรียน หลักสูตร ระบบบริหารการศึกษา โดยกรมสามัญศึกษา ได้จัดประชุมวิชาการเรื่องบทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 4-8)

พ.ศ. 2514 คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้นำเสนอต่อสภาการศึกษาแห่งชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียนให้เป็นระบบ 6 : 3 : 3 เพราะการขยายการ

ศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 4-8)

พ.ศ.2515 สภาการศึกษาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนาธิการด้านการศึกษา คือวางแผนการศึกษาของชาติ ซึ่งเป็นนโยบายระยะยาว 5 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนสภาพัฒน์ฯ ผู้นำความคิดเรื่องนโยบายหลัก ๆ ด้านการศึกษาในสมัยนั้นมี 4 ท่าน ได้แก่ ศ.ดร.กำแหง พลางกูร ศ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ พล.อ.เนตร เขมโยธิน และเสด็จในกรม กรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2546 : 15)

พ.ศ. 2515 หลังจากการปฏิวัติที่นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.2514 มีการเปลี่ยนแปลงสภาพัฒน์ฯ และสภาการศึกษามาเป็นคณะกรรมการฯ ภารกิจไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่มีความกระชับและใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากขึ้น และได้มีผู้จัดทำข้อเสนอการปฏิรูประบบโรงเรียนของประเทศต่อคณะปฏิวัติเมื่อเดือนมกราคม และคณะปฏิวัติได้สั่งให้สภาการศึกษาแห่งชาติพิจารณา คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติได้นำข้อเสนอ นั้นมาพิจารณาร่วมกับข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก และพิจารณาเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างน้อยร้อยละ 8 ต่อปี จึงควรได้มีการศึกษาพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความเป็นไปได้และประโยชน์ที่จะได้รับ จึงได้มอบหมายให้สภาการศึกษาแห่งชาติทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยละเอียด และในช่วงเวลาของการปฏิวัติระหว่าง พ.ศ.2514 – 2515 กระทรวงศึกษาธิการก็ได้ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นแม่บทจัดการศึกษาของประเทศ โดยมีสาระสำคัญที่จะโอนการจัดการศึกษาทุกระบบ และทุกประเภทให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้มีเอกภาพในการบริหาร การศึกษาและให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน กระทรวงศึกษาธิการได้ส่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับดังกล่าวเผยแพร่ในวงกว้างปรากฏว่า มีเสียงคัดค้านมากกว่าเสียงสนับสนุน คณะปฏิวัติจึงระงับการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 4-8)

พ.ศ.2516 จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้มีการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพมากขึ้น มีการประท้วงในเรื่องต่างๆ มากมาย ทางด้านการศึกษาได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา เปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียน หลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนหลายครั้ง บางครั้งก็ถึงขั้นเรียกร้องให้ยุบกระทรวงศึกษาธิการ ด้วย (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 4-8)

พ.ศ.2517 รัฐบาลในขณะนั้นได้ร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม (สกศ.ข., 2545 : 20) ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวทางการเมืองมาก และได้เริ่มมีแนว

คิดที่จะปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในสังคมประชาธิปไตย จากแรงผลักดันทางการเมือง นับเป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สอง รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้การศึกษามีบทบาทในการพัฒนาคน แก้ปัญหาสังคม เสริมสร้างและนำประเทศชาติไปสู่สังคมที่พึงประสงค์ นายเกรียง กীরติกร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และนายก่อ สวัสดิพานิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งมี ฯพณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ให้แต่งตั้ง "คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษา" ขึ้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2517 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมกับกาลสมัย คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมี ศ.ดร.ลีปนนท์ เกตุทัต เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นประธานกรรมการ เพื่อจัดทำข้อเสนอให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม มีคณะกรรมการรวม 22 คน ประกอบด้วยนักวิชาการทั้งทางด้านการศึกษา เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมวิทยา พานิชย์และการบัญชี เกษตรศาสตร์ และทางด้านแรงงาน ในเบื้องต้นมีคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงาน 3 คณะ คือ

1. คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษา ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2517 มี ศ.ดร.ลีปนนท์ เกตุทัต (เลขาธิการสภาการศึกษา) เป็นประธานทำหน้าที่กำหนดหลักการ จุดมุ่งหมาย และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ ได้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยอย่างกว้างขวาง รวมทั้งฟังความคิดเห็นจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งระดับบนและล่าง แต่สภาพรอบโลกในขณะนั้น หลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังถูกปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ ในประเทศไทยเองก็แบ่งเป็นฝ่าย "ซ้าย" และ "ขวา" มีความเห็นเชิงการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แตกแยกกันอย่างสุดโต่ง (ลีปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17) โดยผลการดำเนินงาน มีดังนี้

1.1 คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษาได้สรุป พบว่าปัญหามาจาก 1) สภาพรอบโลกและประเทศเปลี่ยนไปอย่างกว้างขวาง แต่การศึกษาก็ได้เปลี่ยนไปตามหรือเปลี่ยนไปนำสังคม 2) การศึกษาควรเป็นสื่อปรับความเข้าใจระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศ แต่ก็มีได้มีบทบาทมากนัก 3) เมื่อพิจารณาเนื้อหาของการศึกษา การศึกษาเองก็อ่อนล้า อู้แอ้ย ไม่เสมอภาค คุณภาพอ่อน ฯลฯ

1.2 คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษา ได้พิจารณาเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา เพื่อกำหนดหลักการและจุดมุ่งหมายของการศึกษาตามแนวปฏิรูปการศึกษา และเพื่อหาข้อสรุปในการที่จะตอบปัญหาและได้หาคำตอบที่จะใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545:12-14) ดังนี้

1.2.1 การศึกษาที่พึงประสงค์ มีลักษณะอย่างไร

จะต้องเป็นการศึกษาที่เสริมสร้างความรู้ ความคิด ทักษะและทัศนคติ ให้คนไทย รู้จักตนเอง รู้จักชีวิต เข้าใจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ แล้วนำความรู้ความเข้าใจมาใช้แก้ไขปัญหา เสริมสร้างชีวิตและสังคมให้ดีขึ้นโดยกลมกลืนกับธรรมชาติ

1.2.2 รัฐจัดการศึกษาที่พึงประสงค์ ด้วยความมุ่งหวังอะไร

รัฐต้องจัดการศึกษาเพื่อสร้างความสำเร็จในการเป็นคนไทยร่วมกัน ความเป็นครอบครัวและการเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ ช่วยพัฒนาระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ปกป้องการผดุงความสุขจิต ยุติธรรม และความเสมอภาคในสังคม เสริมสร้างความรู้ให้บุคคลและกลุ่มชนสามารถสื่อสารเข้าใจกัน มีสุขภาพดีทั้งกายและใจ มีศีลธรรม มีความสนใจในตนเอง มีความรู้ความสามารถและทัศนคติที่ดีในการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับสภาพที่เป็นจริง มีความคิด ริเริ่มสร้างสรรค์ มีความเข้าใจตนเอง ครอบครัว ธรรมชาติ สังคม ศิลปวัฒนธรรม และวิทยาการต่างๆ ตลอดจนรักอิสรภาพและการแสวงหาความจริงเพื่อชีวิตและสังคมที่ดีขึ้น

1.2.3 ใครคือผู้ที่ควรได้รับประโยชน์สูงสุด-จะจัดการศึกษาเพื่อใคร

รัฐจะต้องจัดการศึกษาที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ถ้วนทั่วแก่ประชาชนทั้งชาติ โดยจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงบริบูรณ์เป็นอันดับแรก และจัดการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสเท่าเทียมกัน ให้ผู้มีความสามารถและสามารถทำงานในสังคมได้ ตามกำลังทรัพยากรอันจำกัดของรัฐ รวมทั้งต้องจัดให้ทุกคนได้มีโอกาสศึกษาตลอดชีวิต

1.2.4 จะจัดการศึกษาอย่างไร

รัฐต้องจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นแบบให้เปล่า โดยเน้นความเสมอภาค ส่วนการศึกษาที่มีใช้ภาคบังคับต้องมีมาตรการประกันความเสมอภาคในโอกาส ให้มีเอกภาพในการบริหารการศึกษาโดยเน้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ต้องระดมเลือกสรรทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ทั้งจากรัฐบาล เอกชน และผู้รับการศึกษาใช้ในการจัดการศึกษา พร้อมทั้งจัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดให้มีความประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในโรงเรียนนอกโรงเรียนและลักษณะอื่นๆ โดยให้มีภาคปฏิบัติที่เหมาะสมกับการเรียนรู้ในแต่ละระดับและประเภทการศึกษาและจัดให้สาระและกระบวนการเรียนรู้ผสมผสานระหว่างความองงามทางคุณธรรม จริยธรรมและปัญญา กับความเจริญทางวัตถุ ให้คิดเป็น ทำเป็น รวมทั้งต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทและฐานะของครู ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้รับกับสภาพการณ์ใหม่ด้วย อย่างไรก็ตามแม้จะได้ปฏิรูปจนบรรลุความมุ่งหมายแล้วก็จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษาให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัยอีกต่อไปไม่หยุดยั้ง

1.3 คณะกรรมการได้วิเคราะห์วิจัยและรับฟังความคิดเห็น ร่วมกับการประชุมปรึกษากันกว่าหนึ่งร้อยครั้ง สามารถสรุปข้อเสนอได้ 10 ประการ (ตีปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17) และ (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545: 12-14) ดังนี้

1.3.1 ให้เปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 จากระบบ 4 : 3 : 3 : 2 (3) เป็นระบบ 6 : 3 : 3 (แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520)

1.3.2 เปลี่ยนแปลงการบริหารการศึกษาทุกระดับ ให้มารวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ให้มีเอกภาพทางนโยบาย

1.3.3 กระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่น

1.3.4 เปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน ไม่ให้เอกชนจัดการศึกษาในระดับการศึกษาภาคบังคับ แต่ส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับอื่นๆ

1.3.5 ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาให้สอดคล้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น

1.3.6 ปรับปรุงระบบการฝึกหัดครู ส่งเสริมฐานะครู และยกย่องวิชาชีพครู

1.3.7 ปรับปรุงหลักสูตร กระบวนการเรียนรู้และระบบการเรียน ให้มีความยืดหยุ่นและประสานระหว่างโรงเรียน นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัย

1.3.8 เพิ่มการลงทุนทางการศึกษา โดยระดมสรรพกำลังจากแหล่งต่างๆ จัดสรรให้เหมาะสม

1.3.9 ขยายการศึกษาเพื่อความเสมอภาค ในโอกาสที่จะได้รับการศึกษา

1.3.10 ปรับปรุงและเร่งรัดปรับปรุงระบบอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา

1.4 เพื่อให้ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาบรรลุผลตามความคาดหมาย คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้เสนอเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป คือจะต้องปฏิรูปการศึกษาทั้งหลักการ ระบบและกระบวนการ มิใช่เพียงแก้ไขปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงเพียงบางเรื่อง จะต้องปฏิรูประบบ และโครงสร้างอื่นๆ ของสังคม ให้เกื้อกูลและเกื้อหนุนการปฏิรูปการศึกษาด้วย และคาดหวังว่าแนวทางการปฏิรูปการศึกษาจะก่อให้เกิดผลในทางเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลทางการศึกษาและการพัฒนาประเทศ ทั้งจะก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนด้วย ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งในการแก้ปัญหาของชาติ และโน้มนำสังคมไทยไปในแนวทางอันพึงประสงค์ได้ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษาก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาเรื่องต่างๆ 9 เรื่อง เพื่อพิจารณากำหนดเป็นหลักการและจุดมุ่งหมายของการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

1.4.1 สภาพแวดล้อมทางสังคมและกายภาพที่มีผลต่อการศึกษา นายระวี ภาวิไล เป็นประธาน และมีอนุกรรมการอื่นอีก 7 คน

1.4.2 ความเสมอภาคทางการศึกษา นายกมล สุคประเสริฐ เป็นประธานและมี
อนุกรรมการอื่นอีก 6 คน

1.4.3 โครงสร้างของระบบการศึกษาและระบบบริหารการศึกษา นายภิญโญ
สาทร เป็นประธาน และมีอนุกรรมการอื่นอีก 6 คน

1.4.4 เนื้อหาสาระและการกระบวนกรเรียนรู้ นายเอกวิทย์ ณ ถลาง เป็น
ประธานและมีอนุกรรมการอื่นอีก 11 คน

1.4.5 บทบาทและฐานะของครู นายจรรยา มิลินทร์ เป็นประธาน และมี
อนุกรรมการอื่นอีก 8 คน

1.4.6 อุดมศึกษา นายวิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน และมีอนุกรรมการอื่นอีก 9
คน

1.4.7 การจัดการศึกษาของเอกชนมี นายพะนอม แก้วกำเนิด เป็นประธานและมี
อนุกรรมการอื่นอีก 3 คน

1.4.8 การลงทุนและผลที่ได้รับจากการลงทุนทางการศึกษา นายอภิชัย พันธเสน
เป็นประธาน และมีอนุกรรมการอื่นอีก 10 คน

1.4.9 กฎหมายการศึกษา นายวิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน และมีอนุกรรมการ
อื่นอีก 7 คน

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานแล้วเสร็จ และได้นำเสนอต่อรัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ (นายก่อ สวัสดิ์พาณิชย์) เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2517 รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาและนำข้อเสนอรายงานของคณะกรรมการฯ ให้คณะรัฐมนตรี
พิจารณาเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบในหลักการพร้อม
ทั้งอนุมัติให้มีการตั้งคณะกรรมการวางมาตรฐานในการปฏิรูปการศึกษา โดยให้คณะกรรมการการ
ศึกษาแห่งชาติ เสนอรายชื่อของคณะกรรมการดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้ง แต่ก็ยัง
มิได้มีการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติให้บทวนเรื่องการบริหารการศึกษาตามข้อเสนอของ
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2518 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา
โดยให้เหตุผลว่าการจัดการศึกษาประชาบาลในขณะนั้นดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจให้
ท้องถิ่นอยู่แล้ว และกระทรวงมหาดไทยกำลังปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ
รัฐธรรมนูญ จึงควรชะลอการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา ที่กระทบต่อหน่วยงาน
การปกครองท้องถิ่นไว้ก่อน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้เปลี่ยนแปลงเป็นให้ส่งรายงานของคณะ
กรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาร่วมกับ
กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน และก็มีเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อเดือน

กุมภาพันธ์ พ.ศ.2518 และเปลี่ยนอีกครั้งเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2518 แต่ครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เรื่องการปฏิรูปการศึกษาที่ชะงักลง กว่าคณะรัฐมนตรีจะเริ่มเดินเรื่องการปฏิรูปการศึกษาต่อ ก็เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2518 โดยแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายนิพนธ์ ศศิธร) เป็นประธาน และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (นายสิปปนนท์ เกตุทัต) เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งก็แต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ หลายชุด รัฐบาลนี้ก็อยู่ได้ไม่นานนัก มีการเปลี่ยนรัฐบาลเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2519 และเมษายน พ.ศ.2519 โดยมีพลตรี ศิริ สิริโยธิน เป็นรัฐมนตรี ครั้งนี้ท่านเริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง แต่ก็อยู่ได้ไม่ถึง 6 เดือน ก็มีการปฏิวัติ โดยคณะปฏิรูปการปกครอง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายภิญโญ สาธร) ได้สั่งยุติการปฏิรูปการศึกษาและเงินงบประมาณที่เตรียมไว้ในการบริหารตามแผนปฏิรูปและเพื่อการอบรมครู ถูกนำไปใช้อย่างอื่น

แต่จากการสัมภาษณ์นักวิชาการทางการศึกษาอีกท่านหนึ่ง ท่านได้ให้ความเห็นไว้อีกมุมมองหนึ่งว่า “จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เกิดกระแสสร้างชาติ ที่อาจารย์ภิญโญ ให้ทำเสาธงทุกโรงเรียนก็มีเหตุผล เพราะต้องการความเป็นชาตินิยม ต้องการส่งเสริมการรวมใจ สร้างความสามัคคี การศึกษาที่เน้นหรือต้องการสร้างให้คนมีความเป็นปัจเจกบุคคล ก็เลยถูกเก็บไว้ก่อน เราต้องเข้าใจ หากวิเคราะห์จากมุมมองฝ่ายของรัฐบาลในขณะนั้น คงจะไม่อยากให้คนคิดต่างกันมากนัก ดูเหมือนเพราะสถานการณ์ในขณะนั้นมีความอ่อนไหวมาก ต้องการเน้นความเป็นปึกแผ่นมากกว่า เน้นอย่างที่ว่ารัฐบาลต้องการ แต่ฝ่ายกลุ่มที่ทำปฏิรูป อยากให้คนคิดได้ ทำได้หลากหลาย แต่รัฐบาลนั้นตอนนั้นไม่รับหรือรับไม่ได้ ก็เลยต้องเลิกไปก่อน” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา" ขึ้น เพื่อจัดทำรายละเอียดแนวทางปฏิบัติตามหลักการและข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือ สกศ. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ในระหว่างนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง ประเทศไทยมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการบ่อย(โดยเฉลี่ยเปลี่ยนทุก 6 เดือน ระหว่าง พ.ศ.2517 – 2524) จึงไม่มีการดำเนินงานตามข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษามากนัก นอกจากการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ

2. คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แต่งตั้งนายนิพนธ์ ศศิธร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน นายสิปปนนท์ เกตุทัตเป็นกรรมการและเลขานุการ ได้นำรายงานและข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการ

ศึกษาขึ้นมาพิจารณาใหม่ เพื่อทำหน้าที่เสนอมาตรการและวางแผนการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาตามข้อเสนอนี้ในรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ประสานและติดตามผลการเปลี่ยนแปลง พิจารณารูปแบบและรายละเอียดเกี่ยวกับระบบบริหารการศึกษาเพื่อความเป็นเอกภาพในการจัดการศึกษา และกำหนดเป็นแนวปฏิบัติและจัดทำแผนการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในรายงานเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2521 พร้อมทั้งมอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำไปพิจารณา เพื่อบรรจุในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเร่งรัดให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการเสนอไปให้คณะรัฐมนตรีสนับสนุน

3. คณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2520) ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน) เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518 โดยมี ศาสตราจารย์นายแพทย์บุญสม มาร์ติน เป็นประธานทำหน้าที่วางแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของประเทศ และดำเนินการจัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยนำเอาข้อเสนอและหลักการสำคัญของคณะกรรมการทั้ง 2 คณะมาบรรจุไว้ เพื่อให้มีผลในการนำไปปฏิบัติ และประกาศใช้เป็นแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2520

ในเรื่องนี้ ดร.สิริพร ได้ให้ทัศนะว่า “สมัยช่วงปี 17-18 มีวิกฤตการศึกษา เด็กสอบ ม.ปลาย ตกครึ่งหนึ่งทั่วประเทศ คนจบ ม.ปลายทำงานไม่ได้ ไม่มีความรู้พอ ต้องเรียนต่อเป็นบันไดดาราจนจบมหาวิทยาลัย แต่จบมาบางทีก็ทำงานไม่ได้ ตกงาน และกระแสโลกเน้นการศึกษาเพื่อชีวิต ยูเนสโกทำรายงานการศึกษาว่า ในทศวรรษนั้น ต้องเป็นการศึกษาเพื่อชีวิต ทำให้คนแต่ละคนไปได้ตามศักยภาพของตัวเอง เราคิดกันว่าต้องปฏิรูป หนนั้นถือว่าไม่สำเร็จ หรือสำเร็จในบางเรื่องเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

พ.ศ.2523 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี และมีนายสีปพนนท์ เกตุทัต เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนที่สำคัญของการปฏิรูปการศึกษาถูกนำมาปฏิบัติอีกครั้ง มีการนำนโยบายปฏิรูประบบบริหารการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และได้มีการปรับปรุงระบบประถมศึกษา มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปรวมไว้ในกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งปรับปรุงระบบบุคลากรครู แต่ก็ไม่สามารถทำได้ครบทั้ง 10 เรื่อง จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาระบุว่า “ช่วง 2523 มีการก่อตัวปฏิรูปโครงสร้างมาครั้งหนึ่ง ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการเพิ่มขึ้น 2 หน่วย คือสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ และ กค.” (บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน, 2546)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ได้ถูกนำไปปฏิบัติได้เป็นบางเรื่อง ยังไม่เป็นการปฏิรูปทั้งระบบ กล่าวได้ว่าประมาณครึ่งหนึ่งของข้อเสนอด้วยเหตุผล (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17) สรุปได้ดังนี้

1. สภาพการเมืองและสังคมไม่เอื้อ มีการแบ่งเป็นฝ่าย "ซ้าย" และ "ขวา"

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเอง เป็นผู้สั่งให้ยุติการปฏิรูปการศึกษาไว้กว่า 1 ปี ทำให้การปฏิรูปช่วงนี้มีการหยุดชะงัก

3. ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2517 - 2523 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 10 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละ 6 เดือน เปรียบเทียบกับยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีรัฐมนตรี 5 คน เฉลี่ยคนละ 8 ปี และระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2517 มีรัฐมนตรี 27 คน เฉลี่ยคนละ 1 ปี 6 เดือน ดังนั้น จึงไม่สามารถปฏิรูปการศึกษาให้ต่อเนื่องได้

4. รัฐมนตรีแต่ละคนมีภาวะผู้นำ มีความจริงจัง และจริงจังในการปฏิรูปการศึกษาต่างกัน

5. ข้าราชการประจำ ครู และพ่อแม่ สับสนุนว่ารัฐบาลจะเอาอย่างไรแน่

พ.ศ. 2529 คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีบทบาทในการติดตามและวิเคราะห์ความเป็นไปของวงการศึกษามีรายละเอียดระบุในรายงานการอภิปรายระดมความคิดเห็น เรื่อง "ปัญหาการศึกษาไทยปัจจุบันและแนวทางแก้ไข" ที่ดำเนินการเมื่อ 29 กันยายน 2529 (ไพฑูริย์ สีนลาร์ตันและธรรมเกียรติ กั่นอริ, 2530 : 174-178) ซึ่งเป็นการประชุมระหว่างสถาบันการศึกษาและสื่อมวลชน ประเด็นที่อภิปรายมีหลายประเด็นที่มีความเห็นสอดคล้องกันและนำไปสู่เหตุที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษา ดังเช่นที่ ดร.ประกอบ บุรินทร์ สรุปไว้ในช่วงการอภิปรายว่า ทิศทางการศึกษาของชาติ จะต้องมีการจัดเพื่อสนับสนุนให้มีความสอดคล้องตามความต้องการของสังคม ตลาดแรงงาน สามารถที่จะนำไปปฏิบัติงานได้จริง มีอาชีพที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรม และที่สำคัญต้องมีความเป็นคนที่เต็มตัวและสมบูรณ์ การพัฒนาอาชีพครูต้องรับผิดชอบต่อการศึกษา ต้องผ่านกระบวนการที่มีคุณภาพ และสิ่งที่ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้านเคยได้นำเสนอเมื่อสิบกว่าปีที่แล้วคือ เอกภาพทางการศึกษาคือเอกภาพทางความคิด และนโยบาย แต่การดำเนินงานเป็นการกระจายอำนาจสู่เบื้องล่าง ยังเป็นแนวคิดที่ใช้ได้ และ ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต ได้กล่าวไว้ว่า การศึกษาเป็นระบบใหญ่ อ้อยอ้าย ปัญหาทางการศึกษาในแต่ละยุคจะมีบริบทที่ต่างกัน เช่นยุค พ.ศ.2517 - 2518 ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ยุค พ.ศ. 2529 - 2530 ก็แตกต่างออกไป ดังนั้น ในยุคปัจจุบันนี้ บริบททางการเมือง สังคม เศรษฐกิจได้แตกต่างไปจากเดิมเป็นอันมาก การดำเนินตามวิถีเดิมต้องปรับเปลี่ยน การมีพระราชบัญญัติการศึกษา จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหมายไว้

พ.ศ. 2531 ในช่วงนี้ได้มีเหตุการณ์ต่างๆ ดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้จัดทำรายงานการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 33-37) ระบุว่า

1.1 การเปลี่ยนระบบโรงเรียนเป็นระบบ 6 : 3 : 3 ได้ส่งผลให้รัฐสามารถขยายการศึกษาภาคบังคับได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็วขึ้น ทั้งยังมีการขยายบริการการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาอย่างเห็นได้ชัด แต่การดำเนินงานจัดการศึกษานอกโรงเรียนให้เชื่อมโยงกับการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้นยังไม่ปรากฏผลเท่าใดนัก

1.2 การจัดหลักสูตรต่ำกว่าอุดมศึกษาทุกระดับและทุกประเภท พบว่า ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถจัดหลักสูตรให้ยืดหยุ่น สอดคล้องต่อความต้องการของผู้เรียน และเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นได้ กระบวนการเรียนการสอนส่วนใหญ่ยังเน้นให้ครูเป็นศูนย์กลาง และการวัดผลมิได้ให้ความสำคัญกับการประเมินระหว่างเรียนเท่าที่ควรและไม่ครบทุกด้าน การจัดหลักสูตรยังไม่บรรลุผลที่จะทำให้ผู้เรียนมีเนื้อหาสาระครบถ้วนในตัวทุกระดับการศึกษา เนื่องจากการเรียนการสอนยังเน้นการเรียนต่อในระดับสูง มิได้มีการปลูกฝังให้ผู้เรียนมีนิสัยรักการทำงาน และมีคุณธรรม จริยธรรมเท่าที่ควร

1.3 ด้านการคัดเลือกบุคคลเข้าเรียนฝึกหัดครูนั้น เพิ่งมีการเริ่มใช้มาตรการพิเศษเพื่อการคัดเลือก โดยจัดให้มีการวัดแนวความเป็นครูของผู้สมัครเข้าศึกษาในคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในปี 2528 และมีโครงการครุทายาทในปี 2530

1.4 ด้านคุณภาพของผลผลิตทางการศึกษา พบว่าพฤติกรรมของนักเรียนส่วนใหญ่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ผู้ได้รับการศึกษาระดับสูงยังมีคุณลักษณะเชิงคุณธรรม จริยธรรมลดลง และมีความสามารถในการแก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีที่ลดลงด้วย ผู้สำเร็จระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาขาดความสามารถในการริเริ่มประกอบอาชีพอิสระ ขาดทักษะในการวางแผนและขาดความเป็นผู้นำ

1.5 การกระจายโอกาสและการจัดบริการการศึกษาทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น จำนวนนักเรียนทุกระดับเพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษาระหว่างภูมิภาคลดลง สัมฤทธิ์ผลทางการเรียนของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่าภาคอื่น โรงเรียนเล็กในชนบทโดยทั่วไปมีคุณภาพต่ำ การกระจายโอกาสทางการศึกษาในเขตชนบทยากจน เขตชุมชนแออัด คนพิการ และชนต่างวัฒนธรรมยังทำได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร

1.6 การบริหารการศึกษา ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหาร ให้เกิดเอกภาพทางการบริหาร ได้มีความพยายามปรับปรุงระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และมีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังจังหวัดและอำเภอมากขึ้น และได้มีความพยายามให้

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ยังทำได้ไม่กว้างขวางเท่าที่ควร

1.7 ทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน และเป็นงบเงินเดือนเป็นส่วนใหญ่ งบประมาณคุณภาพมีน้อย มีความพยายามจัดสรรงบประมาณระหว่างภูมิภาคและระหว่างระดับการศึกษาให้เสมอภาคยิ่งขึ้น แต่ยังไม่ทำให้เกิดความเสมอภาคในการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ควร โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณรายหัวสูง แต่เก็บค่าเล่าเรียนคิดเป็นร้อยละต่อบำเหน็จการต่ำกว่าระดับอื่น

2. ประยูร ศรีประสาธน์ (2545 : 33-37) ได้วิเคราะห์การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในความพยายาม ในช่วง พ.ศ. 2517-2521 พบว่าการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาในทุกครั้ง เป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิด หลักการและแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาของประเทศทุกระดับ และทุกประเภทอย่างครบถ้วน ทั้งระบบและกระบวนการ อันเป็นการดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการศึกษาครั้งใหญ่ ที่ส่งผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในวงการศึกษาและนอวงการศึกษา จำเป็นจะต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์จำนวนมากมาร่วมกันคิด ร่วมกันจัดทำข้อเสนอและวางแนวปฏิบัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในช่วงปี พ.ศ.2517 - 2521 ก็ได้จัดทำด้วยวิธีการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมากและมีผู้ได้รับผลกระทบในวงกว้างเช่นนี้ ก็ย่อมมีทั้ง ผู้เห็นด้วย ผู้คัดค้าน ผู้ได้รับประโยชน์และผู้สูญเสียผลประโยชน์ หรือคาดว่าจะสูญเสียประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง หน้าที่การงานของตน ผลกระทบดังกล่าวจะเป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาซึ่งความสำเร็จ และความล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษา สำหรับปัจจัยอื่นที่เป็นสิ่งนำมาซึ่งความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการศึกษา อาจประกอบด้วย

2.1 นโยบายของรัฐบาล

2.2 สถานะทางการเมือง

2.3 สถานภาพทางการเมืองของรัฐบาล

2.4 สถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคม

2.5 ความจริงใจและภาวะผู้นำของผู้รับผิดชอบ

2.6 การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และประชาชนทั่วไป

2.7 สถานภาพของข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการศึกษา

2.8 การปฏิบัติตามเงื่อนไขการปฏิรูปการศึกษา

3. นอกจากนี้ประยูร ศรีประสาธน์ยังได้กล่าวว่าการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาในครั้งนั้นยังมีสิ่งที่เป็นผลสำเร็จที่น่าภูมิใจและควรกล่าวถึง คือ

3.1 การปฏิรูปการศึกษาในครั้งนั้น นับเป็นครั้งแรกที่มีการระดมนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในสาขาวิชาต่างๆ มาร่วมกันพิจารณาจัดทำข้อเสนอ มาตรการและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นจำนวนมาก ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ได้ทำงานอย่างสอดคล้องประสานสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและกระบวนการ ทั้งดำเนินการพิจารณาเรื่องต่างๆ อย่างละเอียดรอบคอบเป็นระบบ ตั้งแต่การเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาและวิเคราะห์สภาวะแวดล้อมทางการศึกษา การศึกษาและวิเคราะห์ระบบการศึกษา ตลอดจนผลกระทบต่าง ๆ ในลักษณะบูรณาการ ซึ่งการร่วมมือดำเนินการในลักษณะดังกล่าวหาไม่ได้ง่ายนักในระบบบริหารการศึกษา ระบบราชการ และระบบสังคมไทย

3.2 แนวปฏิรูปการศึกษาต่าง ๆ ที่นำเสนอ ล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นจากสมองของนักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิไทย ข้อเสนอบางอย่างอาจจะตรงหรือคล้ายคลึงกับหลักการ และวิธีการที่มีปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศบ้าง ก็เป็นสิ่งที่เห็นพ้องกันโดยบังเอิญ หรือเป็นสิ่งที่หลักสากลที่ยึดถือว่าดี และควรนำมาปฏิบัติ

นอกจากนี้ก็ยังมิมีข้อสังเกตอีกว่า การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่จัดทำตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีอยู่ 3 ครั้ง ครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ผู้รับผิดชอบดำเนินการปฏิรูปการศึกษาคือ สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และสมเด็จพระยาวิชิรญาณวโรรส ประมุขของสงฆ์ ซึ่งการดำเนินการครั้งนั้นมุ่งประสานการจัดการศึกษาโดยฆราวาส และโดยสงฆ์ให้สอดคล้องกัน และสามารถขยายการศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคได้ทั่วถึง ส่วนครั้งที่ 2 ในช่วง พ.ศ.2517-2521 คือคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา และคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2520) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นสำนักงานเลขานุการ ส่วนการปฏิรูปการศึกษาครั้งปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน การดำเนินงานวางแนวปฏิรูปการศึกษา ด้วยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนการวางมาตรการดำเนินการตามแนวปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินั้น เป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งจัดขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการนี้

การที่ใช้อำนาจขององค์กรภายนอกกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว อาจเป็นเพราะการปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง จึงต้องการความคิดและการดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของผู้มีอำนาจ นอกจากนี้องค์กรและบุคคลที่ดำเนินการจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีประโยชน์ได้เสียจากการกำหนดแนวดำเนินการปฏิรูปการศึกษาด้วย

ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างอิสระอย่างแท้จริง (ประยูร ศรีประสาธน์, 2545 : 52-55)

พ.ศ. 2535 มีแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่เป็นแผนระยะยาวของรัฐบาลไทยจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางและกรอบของการพัฒนาการศึกษา มีลักษณะชี้นำด้านปรัชญาทางการศึกษาและการจัดระบบการศึกษาที่พึงประสงค์ในระยะยาว ระบุหลักการและความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ระบบการศึกษา แนวนโยบายการศึกษา และแนวทางการจัดการศึกษา โดยแผนการศึกษามีฐานะใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติ แต่จัดทำในลักษณะพระบรมราชโองการ ซึ่งได้ระบุเหตุผลของการจัดทำว่า

“ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเห็นได้ชัดเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและระบบการสื่อสาร รวมทั้งการที่ประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาคมโลกอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้บุคคลและสังคมปรับตัวตามไม่ทัน และก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในหลายลักษณะ ทั้งในด้านความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาทางวัตถุกับการพัฒนาทางจิตใจ ระหว่างการใช้ทรัพยากรธรรมชาติกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงระหว่างการใช้ความสำคัญแก่วิทยาการสมัยใหม่และวัฒนธรรมภายนอกชุมชนกับภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างการพัฒนาอาศัยกันกับการพึ่งตนเอง ทั้งในระดับบุคคล ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับประเทศ” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

คณะผู้ร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ประกอบด้วยนักวิชาการ นักคิด นักบริหารและผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษา แนวคิด หลักการต่างๆ มีลักษณะเชิงอุดมคติ ค่อนข้างมีความสมบูรณ์ครอบคลุมแนวคิด แนวปฏิบัติที่พึงปรารถนา มีหลักการที่เน้นการพัฒนาที่มีความสมดุล 4 ประการคือความสมดุลระหว่างความเจริญทางวัตถุและจิตใจ ความสมดุลของธรรมชาติ ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่และภูมิปัญญาท้องถิ่น ความสมดุลของการพึ่งพาอาศัยและการพึ่งตนเอง

การดำเนินการในการจัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 นี้ มีขั้นตอนการดำเนินงาน (สกศ., 2545 ข. : 36-39) ดังนี้

1. จัดประชุมสัมมนาเรื่อง "ทิศทางการศึกษาไทย" เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2531 เพื่อระดมความคิดของผู้บริหารการศึกษา นักการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหา อุปสรรค และทิศทางการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและอนาคต

2. ศึกษาข้อมูลทั้งจากการติดตามประเมินผล การวิจัยและการศึกษาจากเอกสาร บทความวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลแนวคิดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520

3. ประชุมปฏิบัติการทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2532 เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของแผนฉบับดังกล่าว และความจำเป็นในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

4. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่งตั้งคณะกรรมการหาแนวทางสำหรับการจัดการศึกษาในอนาคต

5. จัดทำเอกสารแนวคิดการจัดการศึกษาในอนาคต จากผลการดำเนินงานในข้อ 3 และ 4 และวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของระบบการศึกษา ตลอดจนแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต สังเคราะห์และประมวลจัดทำเป็นเอกสารแนวคิดการจัดการศึกษาในอนาคตเพื่อเผยแพร่ และได้จัดสัมมนาเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นทั้งในส่วนกลางและภูมิภาครวม 4 ครั้ง จากนั้นจึงนำเสนอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

6. ศึกษารายละเอียดสำหรับการจัดทำนโยบายและมาตรการของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในด้านการจัดเครือข่ายการเรียนรู้และบริการการศึกษาเพื่อปวงชน ด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ ด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้านการบริหารและการจัดการศึกษา และด้านค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อการศึกษา จากนั้นได้มีการประชุมปฏิบัติการเพื่อพิจารณาความสอดคล้องของนโยบายและมาตรการทั้ง 5 ด้านดังกล่าว

7. แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ขึ้นเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ.2533 เพื่อดำเนินการสังเคราะห์นโยบายและมาตรการทั้ง 5 ด้านดังกล่าวให้เป็นนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษา

8. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานกลาง เพื่อพิจารณาปรับปรุง/แก้ไขเอกสารร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นคณะทำงาน และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นคณะทำงานและเลขานุการ

9. สกศ. ได้จัดให้มีการประชุมคณะทำงานกลางในหลักการ เกี่ยวกับเนื้อหาของสาระของร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 รวมทั้งได้จัดทำเอกสารเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 กับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

10. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีมติให้ความเห็นชอบร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ตามที่ สกศ.เสนอ และให้นำเสนอคณะทำงานกลางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จาก

นั้นให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และมีพระบรมราชโองการให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535

พ.ศ. 2536 นายสัมพันธ์ ทองสมัคร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และ ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ เป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น ได้ให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและสถานศึกษา แต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาลเสียก่อน

พ.ศ. 2537 ได้มีโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมี ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน เป็นโครงการของภาคเอกชนร่วมกับนักวิชาการ ในวันที่ 7 กันยายน พ.ศ.2537 ผู้มีประสบการณ์ภาคเอกชนและภาครัฐ 4 คน ได้แก่ นายบัณฑิต ล่ำซำ (กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารกสิกรไทย) นายวิจิตร ศรีสอาน (ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย) นายโกวิท วรพิพัฒน์ (ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และนายสิปปนนท์ เกตุทัต (ประธานกรรมการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย) ได้หารือร่วมกันและเห็นว่าต้องปฏิรูปการศึกษา เพราะเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาและเตรียมตัวสู่โลกยุคสารสนเทศ จึงได้ร่วมกันจัดตั้งคณะศึกษาการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ เพื่อศึกษาและเสนอแนะการปฏิรูปการศึกษา โดยธนาคารกสิกรไทยเป็นผู้สนับสนุน คณะผู้ศึกษา ประกอบด้วยผู้ที่มีประสบการณ์จากภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคราชการ ภาคประชาชน ภาคองค์กรเอกชน สาธารณประโยชน์ ฯลฯ ร่วมกันทำงานนี้ โดยไม่มีค่าตอบแทน (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2545 : 2-17) และได้วางยุทธศาสตร์ไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. **จุดประกาย** โดยการจัดประชุม สัมมนาในภูมิภาคต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2538 ที่จังหวัดขอนแก่น ลำปางและสงขลา มีการจัดสัมมนาระดับชาติเรื่อง “ยุทธศาสตร์การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์” ที่ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ จนกระทั่งการจัดทำรายงานยุทธศาสตร์การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ และข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย เพื่อเสนอเข้าสู่สมัชชาการศึกษาเมื่อต้นปี พ.ศ.2539 และมีกิจกรรมแพร่ความคิดทางสื่อต่างๆ เช่นสื่อทีวี รายงานฉบับย่อเป็นภาษาอังกฤษ หนังสือ “ความฝันของแผ่นดิน” ที่ได้วางเป้าหมายหลายเรื่อง เช่นวาดฝันให้เด็กไทยจะได้เรียนขั้นต่ำถึงมัธยมปลายทุกคน และกว่าร้อยละ 50 ได้เรียนถึงมหาวิทยาลัย เป็นต้น รวมทั้งบรรจूसาระและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการศึกษาไทยไว้ในอินเทอร์เน็ต เพื่อเผยแพร่ความเข้าใจในระดับสากลเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของโครงการ ซึ่งกิจกรรมต่างๆ ถือเป็นกิจกรรมรงค์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่จะปูทางไปสู่การปฏิรูปการศึกษา (อมรวิชัย นาคทรพรพ, 2540)

2. **ขยายความคิด** โดยการสัมผัส / สัมภาษณ์โรงเรียน นักการศึกษา พ่อแม่ ครู ให้คิดเป็นทำเป็น คิดชอบเห็นชอบ ให้นักเรียนรู้วิธีเรียนรู้ จนความคิดได้แพร่กระจายไปทั่ว มีการจัดตั้งเครือข่ายการศึกษาไทยยุคโลกาภิวัตน์ที่มีสมาชิกกว่า 20,000 คน

3. **พิชิตความเปลี่ยนแปลง** แพร่กระจายความคิดร่วมกับหน่วยงานรัฐฯ ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

4. **ออกแรงผลักดันสู่ความสำเร็จ** ร่วมกับทุกองค์กรทำความเข้าใจร่วมกันเพื่อปฏิรูปการศึกษา

คณะผู้ศึกษาฯ ได้กระตุ้น ระดมให้องค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ประชาชน ฯลฯ ร่วมงานกับในระดับรากหญ้า จากล่างสู่บน ด้วยความหวังว่าจะผลักดันรัฐบาล ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ให้รวมพลังกันปฏิรูปการศึกษา นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่สาม : การศึกษาเพื่อนำทางสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่พบว่า “ธนาคารกสิกรไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุน ได้เชิญผู้เชี่ยวชาญมาพูดเรื่องกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้โลกเหมือนไม่มีพรมแดน ข้อมูลข่าวสารการเรียนรู้ซึ่งกันและกันเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว คนที่จะอยู่ในยุคนี้ได้ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและสามารถปรับตัวได้ทันการณ์ การศึกษาของเราที่เหมาะสมกับยุคสมัยที่ผ่านมา พอถึงยุคนี้ ถ้าเรายังคงทำตามแบบเดิมๆต่อไป เช่นรวบอำนาจไว้ที่ตรงกลาง ซึ่งอาจจะเหมาะกับยุคหนึ่งที่สังคมไม่เปลี่ยนแปลงอะไรมาก คนที่มีความรู้กระจุกที่ส่วนกลาง แต่ตอนนี้เปลี่ยนยุคแล้ว ทำแบบเดิมไม่ได้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ในปีเดียวกันนี้ (พ.ศ.2537) มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยกลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยส่วนหนึ่งที่เห็นว่า การจะมีระบอบประชาธิปไตยที่ดีกว่าเดิม จำต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองเสียใหม่ จึงได้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองในอีกแนวหนึ่งขึ้น โดยเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมือง โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ รัฐสภาในขณะนั้นตอบสนองโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้นเพื่อทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยมีศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ ปราบกฏการณ์ดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มการร่างรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง ซึ่งเปลี่ยนไปจากกลไกเดิมที่ให้ตัวแทนของประชาชนในรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการ กระบวนการดังกล่าวได้ดำเนินการแล้วเสร็จและประกาศเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นับเป็นมิติใหม่ของระบบการเมือง ทั้งยังนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีปวงชนชาวไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง เปิดโอกาสให้ประชาคมไทยหลากหลายกลุ่มได้เข้าร่วมระดมสติปัญญาและความคิดเพื่อกำหนดทิศทางของรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายหลักแห่งชาติที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

พ.ศ. 2538 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติร่วมกับคณะกรรมการการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ร่วมกันจัดสัมมนาเรื่องการปฏิรูประบบการศึกษาในกระแสโลกาภิวัตน์ มีหลักการและแนวคิด ซึ่งเป็นพื้นฐานของข้อเสนอคือการเรียนรู้ที่ถูกต้องและการจัด

การศึกษาที่ถูกต้อง เป็นจุดมุ่งหมายบั้นปลายของการพัฒนาทั้งหลาย ปัญหาอุปสรรคมีได้อยู่ที่งบประมาณ แต่อยู่ที่วิธีการใช้งบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้องและเหมาะสม จากแนวคิดดังกล่าวคือกรอบแนวคิดของข้อเสนอแนวปฏิรูป 4 ประการ ดังนี้ (วิชัย ตันศิริ, 2538 : 2-17)

1. ปฏิรูประบบและกระบวนการเรียนรู้
2. ปฏิรูประบบการจัดการศึกษาให้เป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิต
3. การปฏิรูปการฝึกหัดครูและการพัฒนาครู
4. การปฏิรูประบบการบริหารการจัดการด้านการศึกษา

พ.ศ.2539 นายสุวิทย์ รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษาในสถานศึกษาในส่วนที่กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ

พ.ศ. 2540 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (สกศ.ข., 2545 :18-24) ที่กระบวนการร่างกฏบัตรมาจากเสียงเรียกร้องต้องการของประชาชน เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวทางหลักนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง การบริหารและการจัดการในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น รวมถึงการปฏิรูปการศึกษาของชาติ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่จะต้องมีการปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกันกับการเปลี่ยนแปลงทางบริบทของประเทศไทย

การร่างรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้รับความสนใจอย่างมากจากประชาชน โดยได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมผลักดัน ให้มีสาระบัญญัติด้านการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ การดำเนินงานของ ส.ส.ร.ในการร่างสาระสำคัญของกฎหมาย โดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นใช้เวลา 240 วัน จากวันที่ 26 ธันวาคม 2539 – ถึงวันที่ 22 สิงหาคม 2540 และในกระบวนการร่างสาระบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียด ดังนี้

1. หน่วยงานทางการศึกษาคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้เข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินการ โดยนำยุทธศาสตร์เครือข่ายและยุทธศาสตร์การรับฟังความคิดเห็น (Consultation) มาใช้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1 สัมรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง ประชาชนคิดอย่างไร กรณี "การศึกษา" กับ "รัฐธรรมนูญ" โดยสวนดุสิตโพล ใช้การสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างตัวแทน 8 จังหวัด จำนวน 14,352 คน ระหว่างวันที่ 14 มีนาคม - 8 เมษายน 2540 นำผลมาเสนอประกอบการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อพิจารณาร่างสาระบัญญัติการศึกษาในรัฐธรรมนูญในวันที่ 9 เมษายน 2540

1.2 การประชุมระดมความคิดเห็นในวันที่ 6 มีนาคม และวันที่ 9 เมษายน 2540

มีผู้เข้าประชุมประกอบด้วย ส.ส.ร. และนักวิชาการทางการศึกษามาร่วมยกร่างสารบัญญัติการศึกษาในรัฐธรรมนูญ เสนอสารบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในวันที่ 10 เมษายน 2540 และเสนอต่อ ส.ส.ร. ในวันเดียวกัน

1.3 เมื่อมีการบรรจุสารบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อให้การแปรญัตติส่วนที่ยังไม่สมบูรณ์ได้เป็นไปโดยรอบคอบ ครบถ้วน จึงมีการสำรวจความเห็นโดยแบบสำรวจความคิดเห็นเรื่อง "บทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ : ข้อเสนอเพื่อการทำประชาพิจารณ์" จำนวน 5,000 คน ซึ่งในครั้งนี้ได้ริเริ่มนำรายชื่อผู้สนใจทางการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องมารวบรวมจัดทำเป็นฐานข้อมูลเครือข่ายการศึกษาไทยด้วย

1.4 สัมมนาและทำประชาพิจารณ์ในวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 เรื่อง บทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาในร่างรัฐธรรมนูญ ผู้เข้าร่วมสัมมนา ประกอบด้วย ส.ส.ร. ซึ่งเป็นผู้ชี้แจงเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็น โดยมีผู้สนใจเข้าร่วมกว่า 5,000 คน จากนั้นได้สรุปผลการประชุมและจัดทำเป็นคำแปรญัตติเสนอต่อ ส.ส.ร. ในวันที่ 6 มิถุนายน 2540

2. ผลสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญก็คือ ได้มีการนำประเด็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการศึกษามารับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่ง ดร.รุ่ง แก้วแดง (มปป., 1-16) ได้วิเคราะห์สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในรัฐธรรมนูญ ไว้หลาย ประเด็น ดังนี้

2.1 มาตรา 40 ทห้พยากรณ์สื่อสารของชาติกับการศึกษา เป็นการปฏิวัติสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และคนไทยมีแหล่งความรู้สำหรับการศึกษาได้ตลอดชีวิต

2.2 มาตรา 42 เสรีภาพทางวิชาการ ได้ให้หลักประกันด้านเสรีภาพในทางวิชาการ ส่งเสริมให้มีการคิดค้นหารูปแบบการจัดการเรียนการสอนใหม่ ๆ สอดรับกับมาตรา 40 อันจะนำไปสู่การพัฒนา การศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานยิ่งขึ้น

2.3 มาตรา 43 การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการรักษาผลประโยชน์ของคนทั้งประเทศคุ้มครองสิทธิบทบาทของการศึกษาเอกชน สิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพ และไม่เก็บค่าใช้จ่าย

2.4 มาตรา 69 การศึกษาเป็นหน้าที่ของประชาชน การกำหนดเช่นนี้ จะทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีการศึกษาอย่างแท้จริง

2.5 มาตรา 46 การอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาไทย การศึกษาจะช่วยนำภูมิปัญญาที่เป็นความภูมิใจของชาติกลับคืนสู่สังคมไทย

2.6 มาตรา 53, มาตรา 55, และมาตรา 80 การคุ้มครองและให้การศึกษาบรมแก่เด็กและเยาวชนทุกคน รวมทั้งที่ไม่มีผู้ดูแล พิกัดหรือด้อยโอกาส เด็กยากไร้ ได้รับการคุ้มครองดูแล

แลและการศึกษาอบรมอย่างทั่วถึงทุกคน

2.7 มาตรา 69 การกำหนดให้การศึกษาเป็นหน้าที่ของประชาชน ซึ่งได้มีการกำหนดเป็นการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีสำหรับคนไทย

2.8 มาตรา 81 แนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ ในมาตรานี้ จะมีคำหลักที่สำคัญและระบุเจตนารมณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา เช่นการที่รัฐต้อง”ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม” หมายความว่าเมื่อมีความจำเป็นรัฐจะต้องพิจารณา “ปฏิรูปการศึกษา” ให้ก้าวหน้า เหมาะสมกับยุคสมัยอยู่เสมอ ซึ่งจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อปรับปรุงการศึกษายู่ตลอดเวลา เป็นต้น

2.9 มาตรา 289 บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ ดร.รุ่ง แก้วแดง (9 พฤศจิกายน 2547) ได้กล่าวว่า “กลุ่มพวกเราเป็นคนทำประเด็นเรื่องการศึกษาในรัฐธรรมนูญ จะพบว่ามีมาตราต่างๆ กระจายอยู่รวม 11 ประเด็นที่สามารถแทรกเข้าไปได้ ในตอนนั้น ...และมีอีกคนหนึ่งที่ต้องขอยกย่อง คือคุณไพยม วรรณะศิริ (ตอนนี้เสียชีวิตแล้ว) เป็นข้าราชการที่สภากาการศึกษา เขาให้ความสนใจมาก ถ้าเป็นคนอื่น พอเสนอเรื่องเข้าไปก็ถือว่าจบแล้ว แต่เขาไม่...เขาจะผู้ที่คอยไปเฝ้าติดตามอย่างสม่ำเสมอ...ดูเหมือนจะนั่งอยู่หน้าห้องเกือบทุกคืนที่มีการประชุม เขาจะโทรมาหา มาบอก มาแนะนำว่า มาตรานี้จะไม่ได้แล้ว แนะนำให้โทรไปหาคนนั้น หากคนนี้ ผมก็โทร...พอตกไป ก็ใส่กลับเข้าไปใหม่ ก็เลยดูว่าในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เรื่องการศึกษาเป็นเรื่องที่บรรจุไว้ค่อนข้างมาก”

ในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จำนวน 99 ท่าน ที่มาจากการเลือกตั้งและผู้ทรงคุณวุฒิ จากการสัมภาษณ์ ดร.สิริพร บุญญานันต์ (30 กันยายน 2546) พบว่า “ส.ส.ร.ที่ให้ความสำคัญในประเด็นการศึกษาค่อนข้างมาก มีอยู่สามท่านคือ ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น ส.ส.ร.จากพัทลุง อาจารย์เดโช เสาวนานนท์ จากสุราษฎร์และ ดร.สนั่น อินทรประเสริฐ ส.ส.ร.จากนครนายก” และพบว่า มี ส.ส.ร.ที่มีอดีตเป็นครู อาจารย์ ผู้บริหารในแวดวงการศึกษาอีกประมาณ 40 ท่าน มีส่วนสำคัญในการช่วยผลักดันสาระสำคัญทางด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และที่สำคัญที่สุด คือเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ดร.รุ่ง แก้วแดง) มีส่วนสำคัญที่สุดในการสนับสนุนอย่างเปิดเผย ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์ว่า “ต้นคิดจริงๆ คือ ดร.รุ่ง ส่วนคนใน สกศ.เป็นคนสานต่อ เรา Lobby ส.ส.ร.ก่อน”

ดร.รุ่ง แก้วแดงให้ความสนใจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาก ท่านเล่าว่า “ผมสมัครลงในตำแหน่ง ส.ส.ร.ด้วย แต่ผมได้คะแนนไม่ถึง และการที่ผมอยู่ในแวดวงนั้น ทำให้ทราบประเด็นใน

ร่างรัฐธรรมนูญ...จะไม่มีเรื่องการศึกษา มีแต่เรื่องการเมือง” จากการที่ได้เข้าร่วมวงตั้งแต่ต้น ทำให้ได้ข้อมูล ได้ทราบปัญหาทัน การแก้ไขเกมการเมืองในครั้งนั้นได้ใช้ยุทธวิธีการประชุมปรึกษาหารือกับนักวิชาการ แล้วก็เชิญ ส.ส.ร. ที่เป็นคนในวงการศึกษาลับกว่าคนมาประชุมที่โรงแรมดุสิต พาเลส ซึ่งแจ้งว่าประเด็นการศึกษาไม่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้ ส.ส.ร.เริ่มให้ความสนใจ แล้วก็ให้ความสำคัญในที่สุด จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า “ท่านมาประชุมกับพวกเราที่มีผู้บริหาร สกศ. ท่านบอกว่า ผมอ่านดูแล้ว แบบสอบถามของ ส.ส.ร. ในร่างรัฐธรรมนูญไม่มีเรื่องการศึกษาเลย ท่านให้โจทย์ว่า ทำอย่างไรจึงจะเอาเรื่องนี้เข้าไปในรัฐธรรมนูญ ...มีเวลาสองสัปดาห์เท่านั้น ก็แบ่งงานกันทำ เริ่มจากไปเอาชื่อ ส.ส.ร.ในวงการศึกษาดูว่ามีการศึกษา หรือรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ว่ากล่าวถึงเรื่องอะไร และสอบถามดูว่าในรัฐธรรมนูญที่ผ่านมามีประเด็นการศึกษาหรือไม่ ...เราทำ check list แสดงให้ดูว่าในฟิลิปปินส์ มีการศึกษาให้กับคนพิการ ประเทศไหน ประเทศนี้ก็มี... (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) และผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านกล่าวว่า มี ส.ส.ร. สายการศึกษาเข้าไปหลายคน...แนวคิดมาจาก 2 ประเด็นคือ แผนการศึกษาฯ ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติ และอีกประเด็นคือ นโยบายทางการศึกษาไม่ต่อเนื่อง พอรัฐบาลเปลี่ยน นโยบายก็เปลี่ยนตามไปด้วย ทุกคนอยากเห็นนโยบายการศึกษาที่ยั่งยืน ก็เลยสนับสนุนให้พัฒนาเป็นกฎหมาย” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

จากการประชุมทำให้ ส.ส.ร.สนใจด้านการศึกษามากขึ้น และ สกศ. ได้จัดการประชุมสัมมนาเพื่อถามความเห็นว่าคุณคิดว่าควรใส่เรื่องอะไรบ้างลงไปในรัฐธรรมนูญ โดยสอบถามจากผู้ปกครองครู ฯลฯ ประมาณ 2-3 ครั้ง แล้วสรุปเสนอให้ ส.ส.ร. “เราได้มากกว่าที่เราคิด เขาเห็นด้วยว่าควรจะมีกฎหมายการศึกษา และกำหนดให้ใส่ไว้ในหมวดสิทธิอีกด้วย” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ความสำคัญในการบรรจุสาระบัญญัติในหมวดสิทธิ คือประชาชนจะได้สิทธิอะไรบ้าง ถ้าไม่เป็นไปตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ประชาชนก็จะมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาลได้ “ผู้ที่เป็นหลักในการปรับสาระในส่วนนี้คืออาจารย์เดโช สวานานนท์ ตอนแรกเขียนไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งจะทำก็ได้ ไม่ทำก็ได้ จริงๆ แล้วข้อความที่เหมือนกับมาตรา 43 ในรัฐธรรมนูญอื่นก็มี แต่อยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ จะเขียนว่า รัฐจะทำอะไรบ้าง ถ้ารัฐไม่ทำก็ไม่ผิดกฎหมาย” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) โดยมาตรา 43 นี้มีการเจรจาต่อรองที่พิชญา “ในตอนแรก ส.ส.ร.ฝ่ายการเมืองไม่เอา บอกว่าเป็นไปไม่ได้ ท่านบวรศักดิ์และท่านอานันท์ไม่เห็นด้วย แต่ ส.ส.ร.สายการศึกษาก็ตอบรองว่าถ้าไม่เอามาตรานี้จะขอไหวต ตอนนั้น ส.ส.ร.สายการศึกษามีการรวมตัวกันเลยนะ” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) ตอนนั้นสภาการศึกษาใช้จุดเด่นของ สกศ. คือ ใช้วิธีการประชุมสัมมนาเกือบทุกประเด็น และเชิญ ส.ส.ร.มาร่วม ส.ส.ร.ที่มา ร่วมส่วนใหญ่มาจากสายการศึกษา มาร่วมกันพิจารณา ปรึกษาหารือ จน ส.ส.ร.เข้าใจ บางเรื่อง

ขัดแย้งกันอยู่ หรือยังไม่ชัด สกศ.จะจัดทำเอกสารเพิ่มเติม ชี้แจงสั้น ๆ ส่งไปให้ ผู้ทรงคุณวุฒิท่าน เดิมกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “ถ้าจะพูดกันแบบตรงไปตรงมา การประสบความสำเร็จอย่างมากในครั้ง นั้น เพราะเป็นการรวมตัวกันคล้ายกับกลุ่มของวิชาชีพ ขณะที่กลุ่มอื่นยังไม่ตื่นตัว”(รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

ในสภาพการณ์ตอนนั้น มี ส.ส.ร.บางท่านได้ตั้งว่า ในรัฐธรรมนูญ ไม่ควรให้อภิสิทธิ์กับ วิชาชีพครู เนื่องจากอาจจะเกิดความขัดแย้งกับวิชาชีพอื่นได้ ถึงกับขนาดต้องปิดประตูห้องต่อรอง กัน และมีการโหวต(ลับ) ก่อนการลงมติ ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น จึงอาศัยการประชุมนี้ชี้แจง และมี ดร.ลิขิต วีรเวศิน เป็นผู้ให้การสนับสนุน จนในที่สุด มาตรา 81 มีเสียงข้างมาก (ชนะ 3 เสียง) โดย เหตุผลที่ใช้ในการประชุม คือ

1. การพัฒนาทางการศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาสิ่งอื่นๆ
2. การพัฒนาการศึกษาเป็นสิ่งซึ่งนำไปถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความรู้และปลูก จิตสำนึกในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยและการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ
3. การศึกษามีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ชัดเจนที่จะสร้างสังคมไทยเป็นสังคมคุณ ภาพ เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ มีความเป็นไทยด้วยภูมิปัญญาไทย และสังคม สমানฉันท์และมีความเอื้ออาทรต่อกัน

ท่านผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงส่วนที่เกี่ยวข้องว่า “ส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 81 ท่านบวรศักดิ์ได้ หารือกับท่านอานันท์ว่า...เวลาเอาเรื่องนี้เข้าสภาฯ ถ้าถูกคัดค้านอาจจะเสียหายได้นำจะขอให้ ดร.ประวิทย์ถอนญัตติ ท่านอานันท์ได้บอกให้ผมถอน มาตรา 81...แต่ผมบอกว่าความล้าหลังทาง เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของรัฐ การเมือง การปกครอง เป็นผลมาจากการจัดการศึกษาที่ สร้างคนไม่มีคุณภาพ ผมได้ยกตัวอย่างเงาะป่าที่เป็นคนไทย แต่สู้ไม่ได้ในสังคมโลก เพราะความ ไม่เป็นสากลในการจัดการศึกษา...ความจริงทุกวิชาชีพสำคัญหมด แต่**วิชาชีพการศึกษาเป็นตัว แปรต้น** ถ้าหากว่า คุณภาพของคนในชาติดีอยู่แล้ว วิชาชีพอื่นจะล้มหมด วิชาชีพครูเป็นตัวแม่บท ต้องเขียนกฎหมายแม่บทเอาไว้” และ “การยกมือในที่ประชุมลับ มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ท่านอานันท์และท่านบวรศักดิ์เป็นกลาง แต่สามารถเอาชนะมาได้ 3 เสียง ผมเกือบเป็นลมเลย... ดีใจ ดีใจมากๆ พอเข้าที่ประชุมใหญ่ มติก็เลยได้กลายมาเป็นเอกฉันท์ เพราะได้ผ่านที่ประชุมลับ มาก่อนแล้ว” (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546)

การประชุมนอกรอบ นับได้ว่าเป็นการเจรจาต่อรองอีกวิธีหนึ่งที่ใช้แก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นการหาเอกภาพในกลุ่มเล็กๆ ก่อนที่จะเข้าที่ประชุมใหญ่ นอกจากนี้การจัดการความขัดแย้ง อีกวิธีหนึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญก็คือการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง “หากบางเรื่องผมไม่เห็นด้วย แต่

พรรคพวกเห็นด้วย ผมก็ต้องใช้วิธีการป่วยการเมือง ต้องเข้า รพ. สิบวัน เช่นกรณี ส.ส. ส.ว. ต้องจบปริญญาตรี ผมเห็นด้วย 50 ไม่เห็นด้วย 50 เพราะเหตุผลยังไม่พอและเป็นการเอาปัญหาของบุคคลมาอธิบาย “ไม่ได้เอาหลักการ” (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546)

จากการวิเคราะห์การดำเนินงานในส่วนนี้พบว่า **สภาการศึกษาเป็นหัวหอกใหญ่ที่สำคัญ** และนักวิชาการศึกษาก็เห็นชอบกับแนวความคิดนี้ มีความเห็นร่วมกันและช่วยกันผลักดันไปสู่ ส.ส.ร. ประกอบกับ ส.ส.ร. หลายท่านเป็นนักการศึกษาที่ได้ทุ่มเท ทั้งๆ ที่ฝ่ายนิติศาสตร์ไม่เห็นด้วย “ฝ่ายนักการศึกษาได้รวมพลังกัน สร้างพลังการต่อรอง ถ้าไม่ใส่มาตรา 81 จะขอแปรญัตติทุกมาตรา ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญผ่านสภาฯ ได้ยาก” (พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

สรุปได้ว่า ลักษณะและสภาพของปัญหาในเชิงการเมืองและการศึกษานั้น ได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง มีมาตั้งแต่การปฏิรูปครั้งที่ 1 ในรัชสมัยของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ประสบความสำเร็จ เป็นรากฐานของการศึกษาในปัจจุบัน ส่วนการปฏิรูปครั้งที่ 2 เพื่อให้การศึกษามีบทบาทในการพัฒนาคน แก้ปัญหาสังคม เสริมสร้างและนำประเทศไปสู่สังคมที่พึงประสงค์มี ศ.ดร.สีปนนท์ เกตุทัต เป็นผู้ริเริ่ม และผลักดัน แต่ครั้งนั้นถือว่าไม่สำเร็จ เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง แต่ก็ยังเป็นสะสมแนวคิดที่เป็นเชื้อไฟที่รอวันปะทุ จนกระทั่งใน พ.ศ.2537 มีกลุ่มผู้นำทางการศึกษาได้นำแนวคิด หลักการทางการศึกษาที่สะสมมารื้อฟื้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีแกนนำคือ ศ.ดร.สีปนนท์ เกตุทัต ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ดร.โกวิท วรพิพัฒน์ โดยนายบัณฑูร ล่ำซำ จากองค์กรภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นภาคี การกระทำครั้งนั้นได้จุดประกายให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาครั้งที่ 3 เพื่อให้การศึกษานำสังคมสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ ประกอบกับปีเดียวกันนี้มีการประกาศการปฏิรูปการเมือง เพื่อตอบสนองให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ขึ้น และเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ประชาชนเลือกสมาชิก (ส.ส.ร.) 99 คน และ ส.ส.ร.ยกร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งๆ ที่หน้าที่การปฏิรูปการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติไม่เคยทำได้สำเร็จ แม้แต่คณะปฏิวัติเคยร่างรัฐธรรมนูญไว้ แต่ก็ทำไม่สำเร็จ ในที่สุด ส.ส.ร.ก็ยกร่างฯ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือเป็นแม่บทของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง เป็นกฎหมายสูงสุด

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการศึกษามากที่สุดใน 16 ฉบับที่ผ่านมา และสิ่งที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ คือ ดร.รุ่ง แก้วแดง ผู้นำทางการศึกษาที่มีวิสัยทัศน์ ที่ได้หยิบฉวยโอกาส ใช้ยุทธวิธีเชิงรุก ให้ข้อมูลกับ ส.ส.ร.จนเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายแม่บททางการศึกษา จนได้มาตรา 43 และมาตรา 81 ที่เป็นมาตราสำคัญใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิรูปการศึกษาไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ด้านเศรษฐกิจกับการศึกษา

พัฒนาการทางการเมืองและสังคมทำให้สังคมไทยกลายเป็นสังคมเปิดกว้าง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน แต่มีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ซึ่งเป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อการพัฒนา การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดในระยะทศวรรษที่ผ่านมา ได้บดบังจุดด้อยเชิงโครงสร้างของสังคมไทยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับกลไกเทคโนโลยีที่มีวิวัฒนาการไปอย่างรวดเร็วในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดความซับซ้อนของการพัฒนาการในทุกด้าน และเมื่อวิกฤติทางเศรษฐกิจปะทุขึ้นในประเทศไทยที่เรียกว่าวิกฤติการณ์ฟองสบู่แตก ใน พ.ศ.2539 – 2540 จึงเกิดการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและมาตรการต่างๆ ออกมามากมาย ชาวไทยจึงมองเห็นความอ่อนด้อยของโครงสร้างการปกครอง การบริหาร และการจัดการของทั้งภาครัฐและเอกชนในสังคมไทยได้แจ่มชัดขึ้น ทำให้ตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดการปฏิรูประบบสังคมและเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างจริงจัง รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการด้วย (วิพุธ พูลเจริญ และคณะ 2543 : 33) และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้สารว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ 1-8 เน้นด้านเศรษฐกิจ ไม่ได้เน้นสังคม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน” (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546)

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อคนและสังคมไทยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับความยากจนที่สูงขึ้น กล่าวคือ ในปี 2539 สัดส่วนคนจนต่อประชากรทั้งประเทศเท่ากับร้อยละ 11.4 หรือ 6.8 ล้านคน ได้เพิ่มเป็นร้อยละ 15.9 หรือ 9.9 ล้านคนในปี 2542 โดยคนจนส่วนใหญ่ร้อยละ 69 ประกอบอาชีพในภาคเกษตร ในทำนองเดียวกันช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนก็ห่างกันมากขึ้น กลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มคนจนที่สุดมีสัดส่วนรายได้ลดลงจากร้อยละ 4.2 ในปี 2539 เหลือร้อยละ 3.8 ของรายได้ระดับครัวเรือนทั้งหมด ในปี 2542 ขณะที่กลุ่มคนที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มคนรวยที่สุด มีสัดส่วนรายได้สูงขึ้นจากร้อยละ 56.5 เป็นร้อยละ 58.5 ปัญหาความยากจนดังกล่าว นำมาสู่ “ความไม่รู้ ความยากไร้” ประกอบกับความไม่เป็นธรรมในการกระจายทรัพยากร การพัฒนาและบริการของรัฐสู่ภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ทำให้กลุ่มคนที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาและการดูแลอย่างทั่วถึง เกิดกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและไม่อาจปรับตัวได้ทันกับระบบเศรษฐกิจใหม่ (คณะกรรมการการศึกษาแห่ง, ก. 2545 :18-24) จึงได้มีการการปฏิรูปเศรษฐกิจ ควบคู่ไปกับการปฏิรูปการเมือง การศึกษา และระบบราชการ ที่เริ่มใกล้ๆ กัน (วิจิตร ศรีธำณ, 2547 : 1)

สรุปได้ว่าลักษณะและสภาพปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศไทย เกิดจากความไม่ตระหนักในสภาพการณ์จริง ประชาชนใช้จ่ายเกินตัว รัฐบาลไม่เปิดเผยข้อมูล ทำให้ระบบเศรษฐกิจล้มไประยะหนึ่ง และเมื่อมองย้อนกลับไปที่ประชาชนมีความรู้ มีการศึกษา รู้จักความพอดี และรัฐบาลมีความรับผิดชอบในการบริหาร (Accountability) แล้ว เหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจก็จะไม่สามารถชะลอความก้าวหน้าของประเทศไทยได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องขอขอบคุณวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนั้น ที่ทำให้ผู้บริหารบ้านเมืองหันมาให้ความสนใจในการศึกษามากขึ้น

ด้านสังคมกับการศึกษา

กระแสอิทธิพลของวัฒนธรรมต่างชาติที่ผ่านเข้ามาทางสื่อมวลชนและทางเทคโนโลยีสารสนเทศในรูปแบบต่าง ๆ มีส่วนทำให้ค่านิยมและความเชื่อของคนไทยและสังคมไทยเบี่ยงเบนออกจากเอกลักษณ์ วัฒนธรรมที่ดั้งเดิมและจากคุณค่าชีวิตแบบไทยดั้งเดิม มาติดขัดกับกระแสวัตถุนิยมและบริโภคนิยม ค่านึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง มีการแก่งแย่งและเอาัดเอาเปรียบกัน เพื่อแสวงหาอำนาจทั้งการเมืองและอำนาจเงินมากขึ้น คนไทยเริ่มออกห่างจากศาสนา มีความหย่อนยานในศีลธรรมและจริยธรรมมากขึ้น (สกศ., ก.2545 :18-24)

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมด้านต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหายาเสพติด ครอบครัวแตกแยก อาชญากรรม การทารุณกรรมต่อเด็กที่มีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้น และจากการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคของรัฐทำให้สังคมชนบทเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมืองมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน และชุมชนในอดีตซึ่งมีความเข้มแข็ง เริ่มมีช่องว่างห่างกันออกไปทุกที การศึกษาเริ่มถูกแยกออกจากบ้าน วัด และชุมชน ขาดความสัมพันธ์ ซึ่งเชื่อมต่อกันอย่างดี ดังในอดีตของสังคมไทย

ดร.ธีระ รุญเจริญ(2545 : 8-18) ได้สรุปในเอกสารเรื่องสภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย ไว้ว่า วิกฤตทางด้านสังคมเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตการศึกษาของชาติ เพราะทศวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยเกิดความตกต่ำในทุก ๆ ด้านอย่างรวดเร็ว และสร้างความวิบัติแก่สังคมไทยอย่างต่อเนื่องตลอดมา และวิกฤตทางด้านสังคมที่เป็นประเด็นรุนแรงเกี่ยวเนื่องกับความอยู่รอดของชาติมี 2 ประเด็นหลักใหญ่ ๆ ได้แก่

1. วิกฤตด้านคุณธรรม จริยธรรม
2. วิกฤตด้านศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย

วิกฤตดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับวิกฤตด้านการศึกษา ที่จะทำให้สังคมมีปัญหาเป็นอย่างมากในที่สุด

ด้านเทคโนโลยีกับการศึกษา

โลกยุคใหม่เป็นโลกที่ตกอยู่ในอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งครอบคลุมทั้งประชาคมโลก มีการจัดระเบียบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมใหม่ (New Political, Economic and Social Order) ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องมีความร่วมมือและการแข่งขันสูงภายใต้กติกาการอยู่ร่วมกันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โลกยุคนี้ได้อาศัยความก้าวหน้าของด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology = ICT) เชื่อมโยงประเทศต่างๆ ของโลกเข้าด้วยกัน ทำให้การไหลถ่ายเทของข้อมูลข่าวสารไปอย่างกว้างขวาง ทั้งถึงและรวดเร็ว จนทำให้รู้สึกเสมือนโลกไร้พรมแดน (Borderless World) ประเทศต่างๆ ในประชาคมโลกยุคปัจจุบันจึงเผชิญกับปัญหาที่ทำลายหลักร่วมกันสองประการคือการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว และการแข่งขันที่เข้มข้น ซึ่งนับวันจะ รุนแรงยิ่งขึ้น (วิจิตร ศรีสอาน, 2547: 2-3) การพัฒนาการเรียนรู้ของคนไทย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ จำเป็นต้องนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อความเสมอภาคและพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการกระจายความรู้สู่สถานศึกษา ชุมชน และสังคมไทยให้คนไทยสามารถเข้าถึงความรู้ได้อย่างสะดวก ง่าย และรวดเร็ว ในราคาที่ไม่แพงจนเกินไป ปัจจุบันการสร้างเนื้อหาหรือความรู้เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่เพื่อการแพร่กระจายได้อย่างทั่วถึง ยังทำได้ไม่มาก เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน ความรู้ ความสามารถและความเข้าใจของครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง (สกศ.ก, 2545 :18-24)

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้พัฒนาการทางสังคมก้าวสู่ยุคสมัยที่เรียกว่า "สังคมฐานความรู้" เห็นได้ชัดจากบทบาทสำคัญของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในการแพร่กระจายข่าวสารความรู้และเรื่องทั่วไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็วยิ่งกว่าที่เคยเป็นมา ข้อมูลข่าวสารที่แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางรวดเร็วนี้หลอมรวมเรื่องซึ่งเป็นประโยชน์ และสิ่งอันไม่พึงประสงค์ที่อาจครอบงำความคิด ความเชื่อ และการประพฤติปฏิบัติผิดแปลกไปจากวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมได้ ในปัจจุบันสื่อมวลชนในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์ ต่างๆ เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะสื่อสารข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเหล่านี้ก็ยังมีได้ถูกนำมาใช้อย่างสมประโยชน์แก่การจัดการศึกษา เนื้อหาสาระของสื่อส่วนใหญ่ออกมาในรูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารและมุ่งเน้นความบันเทิงเป็นหลัก มุ่งผลทางธุรกิจ และขึ้นอยู่กับกลไกตลาดเป็นสำคัญ การให้ความสำคัญกับการใช้สื่อมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการศึกษายังมีอยู่น้อย นอกจากนี้ในด้านการศึกษา เทคโนโลยีสารสนเทศอำนวยความสะดวกให้การสืบค้นข้อมูลความรู้เป็นไปอย่างรวดเร็วและหลากหลาย ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเองมากขึ้น รูปแบบการสอนที่เคยมีแต่ในห้องเรียน การหาความรู้จากตำรา และการสอนที่มีครูเป็นศูนย์กลาง จึงไม่สอดคล้องกับ

สภาพความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี

จากลักษณะและสภาพของปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น แผนการศึกษาของชาติไม่อาจแก้ไข ปัญหาทางการศึกษาได้อย่างครอบคลุม เนื่องจากไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย ผู้นำทางการศึกษา โดยเฉพาะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้นโยบายการศึกษาสะดุด และชะลอเป็นพักๆ และจากมุมมองของนักวิชาการทางการศึกษาหลายท่าน ได้ให้ทัศนะผ่านสื่อ สิ่งพิมพ์ ไขว่มากมาย เช่น นพ.ประเวศ วะสี ได้กล่าวในหนังสือชื่อ การปฏิวัติการศึกษาไทยตอน หนึ่งว่า "ระบบการศึกษาไทยล้าสมัยไม่สร้างพลังทางปัญญาให้คนไทยเต็มศักยภาพของคน เป็นเหตุให้ชาติอ่อนแอทางปัญญา และเป็นระบบการศึกษาที่ก่อความทุกข์ยากให้แก่ผู้คนทั้งประเทศจน กระทั่งมีการลี้ภัยทางการศึกษาคือ การที่มีคนที่มีความสามารถส่งลูกหลานของตนไปศึกษาที่อื่นที่ เชื่อว่าเป็นการศึกษาที่ดีกว่าในประเทศ ทำไมเราไม่สร้างระบบการศึกษาที่ดีทัดเทียมหรือดีกว่าการ ศึกษาที่ดี ๆ ในต่างประเทศ นี่คือ โจทย์ใหญ่ที่สุดที่คนไทยทุกคนต้องช่วยกันดีให้แตกและทำให้ได้ ถ้าเราไม่ปฏิวัติการศึกษาไทย คนไทยจะไม่พ้นจากความทุกข์ยากและวิกฤตการณ์นานาประการที่ จะทับถมมากขึ้นทั้งเศรษฐกิจ การเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม และจิตวิญญาณ (รุ่ง แก้วแดง, 2542 : 5)

รุ่ง แก้วแดง (2542 : 11-25) ได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาของไทยในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคล สังคมและประเทศ ยิ่งเมื่อต้องเผชิญกับกระแสความคาดหวัง ของสังคมที่จะแข่งขันในสังคมโลกด้วยแล้ว ก็ยังเป็นความสับสน ความล้มเหลว และความล่า หลงที่เป็นปัญหาของการศึกษามากขึ้น...วิกฤตที่สำคัญของระบบการศึกษาไทยคือ ความทุกข์ของ ผู้เรียน เนื่องจากเนื้อหาที่เรียนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตประจำวัน...ต้องเรียนรู้ในเรื่อง ที่ใกล้ตัว ต้องสร้างจินตนาการด้วยความยากลำบาก และมีความทุกข์เพราะต้องท่องจำตลอด เวลา...และยังได้สรุปวิกฤตของประเทศไทยคือสัญญาณที่บ่งบอกว่า ถึงเวลาแล้วที่ต้องปฏิรูปการ ศึกษาไทยอย่างจริงจัง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2542 : 33-34) ได้กล่าวถึงอุปสรรคและข้อจำกัดของระบบการ ศึกษา ที่เป็นสาเหตุของการปฏิรูป เช่น หลักสูตรและตำราพื้นฐานใช้บังคับทั่วประเทศ แม้จะ พยายามให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่โดยทั่วไปก็ยังเป็นระบบรวมศูนย์ การวัดและประเมินผลเน้น การสอบวิชาการมากกว่าทักษะการรู้และทักษะชีวิต การศึกษายังเป็นระบบที่มุ่งการคัดบุคคล จำนวนน้อยเข้าสู่การศึกษาขั้นสูง คือมีฐานกว้างแต่ปลายแคบ การเรียนการสอนยังเน้นกระบวนการ การสอนแบบสั่งมากเกินไปและยังไม่มี ความเข้าใจตรงกันว่า กระบวนการเรียนรู้แบบเด็กเป็นศูนย์ กลาง คืออะไร จะทำได้อย่างไร ในเรื่องใดบ้าง เป็นต้น

สมน อมรวินวัฒน์ (2541 : 3-4) ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการปฏิรูปการเรียนรู้ว่า มนุษย์ต้องเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่เพียงแต่มนุษย์ต้องเรียนรู้เพื่อมีชีวิตรอด แต่ยังต้องเรียนรู้เพื่อรู้วิธีเรียน ค้นหา สร้างสรรค์ความรู้ด้วยตนเอง แก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ต้องเรียนรู้การเดินสายกลาง รู้จักเลือก รู้จักเผชิญสถานการณ์ ตัดสินใจและพึ่งตนเองได้ ต้องมีการเรียนรู้ทุกวัน ฝึกฝนตัวเองทุกวันจนกว่าวันสุดท้ายของชีวิต และยังคงกล่าวอีกว่า การบริหารการศึกษาไทยมีวิวัฒนาการมายาวนานกว่า 100 ปี แต่ยังมีสายการบริหารแนวตั้ง และความเข้มของอำนาจยังรวมศูนย์บังคับบัญชาอยู่ที่ส่วนกลาง การกระจายอำนาจยังเป็นการแบ่งปันภารกิจจากเบื้องบนสู่ระดับปฏิบัติการ บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับยังไม่เด่นชัดในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและบริหารการศึกษาเพื่อลูกหลานของเขา กระบวนการบริหารการศึกษาไทยมีลักษณะนิ่งและยอมจำนน

สุวัฒน์ เงินฉ่ำ (2544 : 3-4) ได้กล่าวถึงปัญหาของการปฏิรูปการศึกษาว่า คุณภาพการศึกษาของไทยยังด้อย ยังมีปัญหาเรื่องสถานะของครูและอาจารย์ ทรัพยากรทางการศึกษายังไม่คุ้มค่าและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาน้อย

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ได้กล่าวถึงการศึกษารูปแบบของไทยอยู่ในสภาพเป็น "เรือนจำทางปัญญา" ไม่ใช่ "เรือนเพาะชำทางปัญญา" ทั้งนี้เพราะการศึกษาขาดการสอนให้คนในสังคมรู้จักคิด เป็น ทำเป็น ประยุกต์เป็นเพราะสอนแบบท่องจำ การศึกษายังพึ่งภาครัฐสูง ในขณะที่ภาครัฐอ่อนแอแล้ว ไร้ประสิทธิภาพ ขาดงบประมาณ ขาดเอกภาพทางการศึกษา ขาดการประสานงานที่ดี ฯลฯ การศึกษาเน้นในระบบและสายสามัญมากกว่าการเน้นการเรียนนอกระบบและความสมดุลกับการเรียนสายอาชีพทำให้ขาดการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่มีความเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและบริบทเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลก ขาดการสร้างวัฒนธรรมทางการศึกษาที่รักการเรียนรู้ รักการศึกษาและรักการคิดสร้างสรรค์ให้กับสังคม และคนในสังคมไทย (อ้างถึงในธีระ รุญเจริญ, 2545 : หน้า 8-18)

สิปปนนท์ เกตุทัต ได้สรุปปัญหาและวิกฤตของการศึกษาไทย ที่เป็นผลจากความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาและธนาคารกสิกรไทยไว้ว่า ความไม่เป็นเอกภาพของการจัดการศึกษาไทยเกิดจากการกระจายโอกาสทางการศึกษายังมีน้อย ยังเป็นการศึกษาแบบรวมศูนย์ หลักสูตรทางการศึกษา ตลอดจนตำราเรียนขาดความยืดหยุ่น ไม่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น ขาดเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความรู้เกี่ยวกับเรื่องครอบครัว หลักสูตรล้าสมัยและขาดคุณภาพ เนื้อหาสาระไม่ส่งเสริมให้ผู้เรียนรู้จักการคิดอย่างเป็นระบบ ขาดความเป็นไทย คุณภาพของสถานศึกษามีความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากการไม่กระจายครูที่มีคุณภาพ ความไม่พร้อมด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน อาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อมอื่นๆ เป็นเหตุให้คุณภาพของนักเรียนไม่เท่าเทียมกัน ครูยังขาดคุณภาพ โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลและทุรกันดาร เพราะยังขาดระบบการสร้างแรงจูง

ใจให้คนเก่ง คนดีมาเป็นครู ขาดการสนับสนุนเรื่องการพัฒนาคุณภาพบุคลากรทางการศึกษา ขาดความสมดุลในการให้ความสำคัญเรื่องการจัดการศึกษาระดับต่าง ๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณให้การอุดมศึกษามากกว่าการศึกษาของเด็กเล็ก ตลอดจนรัฐบาลและนักการเมืองขาดความจริงจังในการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ไม่มีวิสัยทัศน์ทางการศึกษา ไม่ให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาทางการศึกษา ไม่ลงทุนเพื่อการศึกษาอย่างจริงจังและเอกชนมีส่วนร่วมสนับสนุนการศึกษา น้อย ส่วนผู้บริหารการศึกษายังขาดความถนัดด้านการบริหารจัดการศึกษา ขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาผู้อยู่ในตลาดแรงงานให้มีความสามารถเพิ่มขึ้นและมีปริมาณเพียงพอกับความต้องการ การแข่งขันในระบบการศึกษามีความรุนแรงเกินไป ทำให้เกิดภาวะเครียดแก่เยาวชนของชาติ ขาดการสนับสนุนในด้านการศึกษาแก่ภิกษุ สามเณร และแม่ชี มีปัญหาเสพยาเสพติดในสถานศึกษาและผู้ปกครองขาดจิตสำนึกในคุณค่าของการศึกษา (อ้างในธีระ รุญเจริญ, 2545 : หน้า 8-18)

จรรยาพร ธรณินทร์ (2544 : 1-3) ได้กล่าวถึงปัญหาและสาเหตุ ที่เป็นจุดอ่อนของการศึกษาไทยว่า การศึกษาของประเทศไทยปรับตัวได้เชิงซ้ำและเปลี่ยนแปลงไม่ทันกระแสโลกาภิวัตน์ จึงก่อให้เกิดปัญหาการอพยพย้ายถิ่น ช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน ห่างกันมากขึ้น การกระจายความเจริญไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองและชนบท การขาดแคลนแรงงานฝีมือระดับสูง การว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา การใช้แรงงานเด็ก แหล่งท่องเที่ยวถูกทำลาย และวัฒนธรรมในท้องถิ่นที่ดีบางอย่างถูกล้มหายไป โดยต้นตอสาเหตุของปัญหาการศึกษาไทยที่ตกผลึกนี้มาจากความผิดพลาดในการจัดการศึกษาที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ การเน้นวิชาการมากกว่าคุณธรรม การใช้หลักสูตรเดียวกันทั้งประเทศ การจัดการศึกษาโดยรัฐซึ่งมุ่งเน้นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ครูมีหนี้สินและขาดการพัฒนาตนเอง และการศึกษาไทยสอนเด็กไทยให้จำ สอนให้จด จึงคิดไม่เป็น ทำไม่เป็น

เกษม วัฒนชัย (2545 : 13 -15) ได้กล่าวถึงปัญหาการศึกษาไทย ในปี 2540 ว่ามาจากคุณภาพการศึกษาตกต่ำ ไม่ทันโลก มีช่องว่างระหว่างสถานศึกษา มีความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส ระดับการศึกษาต่ำ การศึกษาแปลกแยกจากสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ขาดความรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) และขาดมาตรฐานกลางเพื่ออ้างอิง (National Benchmarking)

จากสภาพปัญหาที่นักวิชาการทางการศึกษาได้กล่าวมาข้างต้นและข้อมูลจากสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ., 2545 : 2-25) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (ข. 2544 : 3-12) วิจิตร ศรีสอ้าน (2547 : 1-5) และ ธีระ รุญเจริญ (2545 : 8-18) สามารถจำแนกปัญหาออกเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1. **ปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษา** เกิดจาก (1) บริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องคอยรับคำสั่งจากส่วนกลางโดยขาดการมีส่วนร่วมในการร่วมคิดและร่วมทำ นอกจากนี้ยังมีสายบังคับบัญชาหลายระดับ มีขั้นตอนการทำงานที่ซ้ำซ้อน ทำให้ใช้เวลาในการตัดสินใจและดำเนินงานล่าช้า ส่งผลกระทบไปถึงคุณภาพการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียน ทำให้สถานศึกษาไม่มีอิสระในการบริหารจัดการทั้งในด้านวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารทั่วไป และการบริหารการเงิน ทำให้ขาดบรรยากาศและแรงจูงใจสำหรับผู้บริหารและครูในการคิดค้นนวัตกรรมในการจัดการเรียนการสอน อีกทั้งไม่สามารถจัดการเรียนการสอนให้ยืดหยุ่นเหมาะสมกับเด็กและสภาพของท้องถิ่นได้ เนื่องจากต้องทำตามคำสั่งจากส่วนกลางทั้งหมดเหมือนกันทั่วประเทศ (2) การขาดเอกภาพด้านนโยบายและการบริหาร มีหน่วยงานบริหารการศึกษามากเกินไป ขาดการประสานงานทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงานในระดับนโยบาย ต่างหน่วยงานต่างกำหนดนโยบายการศึกษาของตนเอง และหลายกรณีที่เป็นกรกำหนดนโยบายการศึกษาตามแนวทางของแต่ละพรรคการเมือง ประเด็นปัญหาเรื่องเอกภาพปรากฏชัดขึ้นเมื่อมีรัฐมนตรีที่กำกับแต่ละหน่วยงานมาจากต่างพรรคการเมืองหรือบางครั้งแม้แต่มาจากพรรคเดียวกัน โดยไม่ได้มีการประสานงานให้เป็นนโยบายของประเทศ

ส่วนระดับปฏิบัตินั้น ในกระทรวงศึกษาธิการมีกรมถึง 14 กรม กรมเหล่านี้เป็นอิสระต่อกัน ทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัย ทำให้การดำเนินงานซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็นและสิ้นเปลืองทรัพยากร นอกจากนี้ยังเป็นเหตุให้ผู้บริหารสถานศึกษาและครู ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิ “มีหลายหน่วยงานลงไปแนะนำหรือจัดอบรมครูในเรื่องการเรียนการสอนหรือการวัดผลประเมินผลโดยไม่ประสานงานกัน ทำให้ครูต้องเสียเวลาในการเข้าอบรมในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง และบางครั้งครูสับสนว่า ควรจะเลือกหรือเชื่อแนวทาง/วิธีการใดของหน่วยงานใดดี” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการศึกษาไทยถูกมองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐของสถานศึกษา ของผู้บริหารและครู ที่มีระบบราชการเป็นกลไกสำคัญของการจัดการ โดยไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ครอบครัวและชุมชน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการแสดงความคิดเห็นเพื่อกำหนดนโยบาย การร่วมวางแผนพัฒนาการจัดการศึกษา การจัดทำหลักสูตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตรท้องถิ่น การช่วยติดตามตรวจสอบประเมินผลงานการจัดการศึกษาของสถานศึกษา การระดมทรัพยากรเพื่อช่วยในการจัดการศึกษาเหล่านี้ ทำให้การจัดการศึกษาไทยแปลกแยกจากวิถีชีวิต ไม่มีกลไกทางสังคมที่เข้ามาตรวจสอบคุณภาพของครู คุณภาพของการเรียนการสอนรวมถึงการตรวจสอบความโปร่งใสของการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษา ดังปัญหาอุปสรรคที่พบในการจัดซื้อวัสดุและอุปกรณ์การศึกษา หรือการจัดจ้างทำให้มีการ

ก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐานและราคาแพง ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ผู้เรียนพึงได้รับ ทั้งๆ ที่งบประมาณที่ลงทุนเพื่อการศึกษามาจากภาษีของประชาชนโดยรวมของประเทศ

2. ปัญหาด้านคุณภาพการศึกษา ได้พบว่าคุณภาพการศึกษาที่ประเมินโดยกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อปี 2540 พบว่านักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั่วประเทศ ได้คะแนนเฉลี่ยจากการทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าร้อยละ 50 ถึง 4 วิชา จากการสอบทั้งหมด 5 วิชา และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ก็สอบได้คะแนนเกินร้อยละ 50 เพียงวิชาเดียว จากที่สอบทั้งหมด 8 วิชา อีกทั้งการประเมินการศึกษาในระดับนานาชาติ มีข้อมูลชี้ชัดว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพต่ำกว่าหลายประเทศในแถบเอเชีย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาผลการแข่งขันโอลิมปิกวิชาการ ซึ่งจัดโดย UNESCO ย้อนกลับไปเป็นเวลา 5 ปี (พ.ศ.2539 - 2543) ใน 5 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา เคมี และคอมพิวเตอร์ มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ได้แก่ จีน เกาหลี เวียดนาม และสิงคโปร์ ผลการวิเคราะห์บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า ศักยภาพทางการศึกษาของเด็กไทยด้อยกว่าทุกประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปี 2543 เท่านั้นที่นักเรียนไทยได้คะแนนสูงกว่าประเทศสิงคโปร์ บนเวทีการแข่งขันในระดับโลกเช่นนี้ สามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยพ่ายแพ้ในการจัดการศึกษาอย่างราบคาบ เพราะในจำนวน 64 ประเทศที่เข้าร่วมแข่งขันโอลิมปิกวิชาการปี พ.ศ.2543 นั้น ปรากฏว่าประเทศเวียดนามที่ตกอยู่ในภาวะสงครามมาอย่างยาวนาน มีผลการสอบในวิชาคณิตศาสตร์อยู่ในอันดับที่ 5 ของโลก ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 30 นักเรียนไทยอ่อนด้อยสำหรับข้อสอบที่ต้องใช้ความคิด การวิเคราะห์หรือต้องเขียนคำอธิบาย

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดการศึกษาของไทยว่า การมุ่งเน้นแนวการท่องจำมากเกินไปนั้น ทำให้นักเรียนไทยอ่อนในเรื่องการคิด ขาดในเรื่องความคิดริเริ่มและการคิดวิเคราะห์ด้วยเหตุด้วยผล และประเด็นวิกฤตที่ต้องเร่งแก้ไข เพราะผู้สำเร็จการศึกษายังไม่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการเรียนรู้ การคิดวิเคราะห์ การสร้างความรู้ การมีค่านิยมและพฤติกรรมที่เหมาะสมในโลกการทำงาน เช่น การทำงานเป็นทีม ความสามารถด้านการสื่อสารทั้งการเขียนและการพูด ความสามารถด้านภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ สำหรับการเผชิญกับโลกยุคการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ระบบเศรษฐกิจและสังคมบนฐานความรู้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องความอ่อนด้อยในด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับต่างๆ ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาขาดทักษะสำหรับปฏิบัติงาน ส่วนผู้สำเร็จอุดมศึกษา นอกจากขาดทักษะสำหรับการประกอบอาชีพแล้วยังขาดทักษะที่สำคัญและจำเป็น เช่น ทักษะการเรียนรู้และการเข้าถึงความรู้ด้วยตนเอง การวิจัย ทักษะทางภาษาต่างประเทศที่เป็นปัจจัยหนึ่ง

สำหรับพัฒนาตนเองต่อไป ในยุคที่ต้องติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความก้าวหน้าของวิทยาการใหม่ ๆ

ในด้านปัญหาคุณภาพของครู พบว่า สถานภาพวิชาชีพครูค่อนข้างตกต่ำ เพราะไม่มีมาตรการส่งเสริมวิชาชีพครูให้มีความก้าวหน้าในอาชีพ จึงไม่สามารถดึงดูดคนดีคนเก่งมาเรียนครูดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต คุณภาพโดยรวมของครูไทยยังเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วง ทั้ง ๆ ที่โดยภาพรวมครูไทยประมาณร้อยละ 80 มีการศึกษาอย่างต่ำระดับปริญญาตรี เหตุผลสำคัญ คือกระบวนการผลิตครูยังไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งครูได้รับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ไม่ถึงร้อยละ 50 ครูยังใช้วิธีการสอนแบบเดิมๆ ภาระงานครูมีมาก ครูทำงานทุกอย่าง ต้องทำงานให้กระทรวง กรม หรือหน่วยงานที่ขอความร่วมมือมา และค่าตอบแทนครูต่ำ ทำให้ครูขาดแรงจูงใจในการทำงาน มีการสำรวจความคิดเห็นของครูพบว่า ครูประมาณร้อยละ 20 ไม่ต้องการจะประกอบอาชีพครู เนื่องจากไม่เห็นความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ

ปัญหาด้านหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ ปรากฏว่าขาดความยืดหยุ่น คล่องตัว ลักษณะการเรียนการสอนในระบบโรงเรียน ยังไม่เน้นกระบวนการให้ผู้เรียนได้พัฒนาในด้านการคิดวิเคราะห์ การแสดงความคิดเห็น และการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง ทำให้ผู้เรียนขาดคุณลักษณะ ช่างสงสัยและใฝ่หาคำตอบ อีกทั้งเน้นการสอนหนังสือมากกว่าสอนคน มีการกำหนดวิชาที่เรียน ชั่วโมงเรียน จำนวนปีที่เรียน และช่วงอายุของผู้เรียนไว้ตายตัว มีการแบ่งกันชัดเจน ระหว่างการศึกษาในระบบกับนอกระบบ ขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน เป็นระบบที่เน้นการเรียนแบบต่อเนื่อง ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลเข้าหรือออกจากโรงเรียน หรือโยกย้ายเปลี่ยนสถานที่เรียนได้ตามความจำเป็น

หลักสูตรในอดีต ไม่ได้เน้นอาชีพหลักของคนไทยให้เจริญก้าวหน้า หลักสูตรในระดับต่าง ๆ ไม่สามารถจบและสามารถเข้าสู่การประกอบอาชีพต่าง ๆ ได้ในตัวเอง ต้องเรียนต่อยอดสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณมากและเกิดความสูญเปล่าทางการศึกษา เด็กและเยาวชนไม่ได้รับการอบรมบ่มนิสัยให้พากเพียร สู้งาน ยึดมั่นในความสุจริตทั้งกาย วาจา ใจ การบ่มเพาะคุณภาพและสุนทรียภาพจนเกิดผลดีต่อผู้เรียน สภาพแวดล้อมยังไม่เอื้อต่อการเรียนรู้ และครอบครัว ชุมชนไม่มีโอกาสร่วมคิด ร่วมสร้างกระบวนการเรียนรู้ บ้าน โรงเรียน และชุมชนจึงไม่สามารถร่วมกันสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ หลักสูตรยังเป็นหลักสูตรแกนกลางทั้งหมด ไม่เอื้อต่อการบูรณาการทั้งในด้านเนื้อหาสาระที่เชื่อมโยงกัน หรือการเชื่อมโยงเนื้อหาสาระกับการปฏิบัติ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับการปลูกฝังด้านคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้งการบังคับด้วยคาบเวลาตามรายวิชา ไม่เอื้อให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดการเรียนที่หลากหลายสอดคล้องตามความแตกต่างของผู้เรียน ปัญหาคือผลผลิตทางการศึกษาไม่สามารถตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและสังคมได้

ส่วนปัญหาด้านสื่อและเทคโนโลยี ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเพียงพอและเหมาะสม โรงเรียนในชนบทห่างไกลขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ ในขณะที่บางโรงเรียนมีอุปกรณ์พร้อมแต่ก็ไม่ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควร เช่น อุปกรณ์ทดลองทางวิทยาศาสตร์ถูกเก็บไว้ในตู้มากกว่าการนำมาใช้ในการเรียนการสอน หนังสือในห้องสมุดหลายแห่งไม่เหมาะสมเพราะส่วนหนึ่งได้รับการบริจาคและไม่ได้รับการคัดสรร คอมพิวเตอร์ยังถูกนำมาใช้ในการเรียนการสอนในสัดส่วนน้อยมาก สาเหตุหนึ่งคือมีอุปกรณ์ไม่พอกับจำนวนนักเรียน

นอกจากนี้เป็นเพราะขาดโครงสร้างที่จำเป็นอื่น ๆ อาทิไม่มีคู่สายโทรศัพท์ หรือค่าโทรศัพท์ที่ยังแพงเกินกว่าที่โรงเรียนจะรับภาระได้หรือไม่มีไฟฟ้าใช้ รวมทั้งยังขาดอุปกรณ์ซอฟต์แวร์ที่เหมาะสมกับการเรียนของเด็กไทย ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวถึงมาตรการเพื่อคุณภาพการศึกษาไว้ว่า “จะต้องมีการปฏิรูป ปรับการเรียนเปลี่ยนการสอน ให้หลักสูตรมีคุณภาพระหว่างภูมิภาค ภูมิภาคไทย ภูมิภาคท้องถิ่น การเรียนการสอนที่ยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้ผู้เรียนรู้จักค้นคว้าแก้ปัญหาได้ มีทักษะการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง และจัดให้มีการประกันคุณภาพทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ” (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

2. ปัญหาด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ประเทศไทยลงทุนเพื่อการศึกษาประมาณร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งไม่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับอีกประเทศ ญี่ปุ่นหรือเกาหลี เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยสายบังคับบัญชาหลายระดับ การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง ทำให้งบประมาณที่จัดสรรไปถึงผู้เรียนน้อย เพราะไปสิ้นเปลืองอยู่ที่การบริหารงานในระดับชั้นต่างๆ โดยไม่จำเป็น นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณยังไม่สามารถกระจายไปยังสถานศึกษาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งนับเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คุณภาพสถานศึกษาแตกต่างกันไปด้วย โอกาสที่เด็กจะได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพจึงไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณการศึกษาไปยังระดับการศึกษาต่าง ๆ หรือในระดับการศึกษาเดียวกันแต่ต่างสาขาวิชา หรือสาขาเดียวกันแต่ต่างสถาบันการศึกษา ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเนื่องจากการจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ยังอิงกับฐานเดิมที่เคยได้รับ รวมทั้งการเจรจาต่อรอง อีกทั้งไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตและการเปรียบเทียบผลประโยชน์ที่ผู้เรียนและสังคมจะได้รับ เช่น ค่าใช้จ่ายรายหัวระหว่างเด็กชั้นประถมศึกษากับมัธยมศึกษา หรือค่าใช้จ่ายรายหัวของนักเรียน 1 คน ในโรงเรียนอาชีวศึกษาสามารถนำไปใช้จ่ายให้แก่เด็กในโรงเรียนประถมศึกษาได้มากกว่า 10 คน หรือค่าใช้จ่ายรายหัวของนักศึกษาแพทย์ที่ใช้เวลาเรียน 1 ปี จะสามารถนำไปใช้จ่ายในโรงเรียนประถมศึกษาประมาณ 50 คน หรือมากกว่า นั่นย่อมหมายถึงว่า ถ้ารัฐนำเงินไปใช้จ่ายรายหัวให้แก่นักศึกษาแพทย์ที่ต้องใช้เวลาเรียน 5 - 6 ปี เพียง 1 คน ก็อาจทำให้งบ

ประมาณบางส่วนขาดไปและทำให้เด็กไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาภาคบังคับหรือชั้นประถมศึกษา ประมาณ 300 คน

ปัญหาสำคัญที่ตามมาจากการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางนี้ คือ ทุกคนพยายามจะเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาให้ได้เพราะเสียค่าใช้จ่ายน้อย รัฐออกให้ทั้งหมด แต่เมื่อสำเร็จการศึกษา ประโยชน์จะตกแก่ผู้เรียนโดยตรงและตัวผู้เรียนได้ผลตอบแทนสูงสุด นอกจากนี้หากพิจารณาระบบการจัดสรรงบประมาณในโรงเรียนในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่าจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดี โรงเรียนจะได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ขาดแคลน สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือโรงเรียนเทศบาลตามจังหวัดต่าง ๆ มีมาตรฐานการศึกษาต่างกับโรงเรียนในกรุงเทพมหานคร ขาดระบบการจัดสรรและการบริหารงบประมาณที่ดี และขาดการติดตามตรวจสอบความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และผลงาน เมื่อเทียบกับงบประมาณที่ได้รับ จึงเป็นการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น “ด้านประสิทธิผล เราพบปัญหาว่าความสามารถในด้านการแข่งขันด้านการศึกษาต่ำ ประสิทธิภาพก็ต่ำ เมื่อเทียบกับการลงทุน ความคุ้มค่ายังเป็นปัญหา จึงต้องปฏิรูปเรื่องทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา เพิ่มการอุดหนุนจาก supply side เป็น demand side ” (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

4. ปัญหาด้านระบบตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพ การบริหารจัดการด้านการศึกษายังขาดการตรวจสอบติดตาม และการประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานตามนโยบายการทำงานมีลักษณะเป็นเอกเทศ ขาดความเชื่อมโยงกับระบบการตรวจสอบและประเมินผล ขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและนำผลการตรวจราชการไปใช้ร่วมกัน ในส่วนที่เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจราชการ ติดตามและประเมินผลการบริหารและการจัดการศึกษา พบว่าขาดศักยภาพในการดำเนินงานทั้งด้านบุคลากร วิชาการและงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถนำผลการตรวจ ติดตามและประเมินผลมากำหนดเป็นนโยบาย และแก้ไขปัญหาทางการบริหารได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งขาดการนิเทศให้คำแนะนำและเป็นพี่ปรึกษา เพื่อนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของงาน นอกจากนี้การตรวจสอบติดตามยังผูกติดกับโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และมีทั้งต่างกรม ต่างหน่วยงาน โดยหน่วยงานเหล่านี้ต่างทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลของตนเอง ทำให้ขาดการเชื่อมโยง แทนที่จะทำอย่างเป็นระบบให้ครบวงจรในการบริหาร เช่น “ด้านประสิทธิภาพ เป็นเรื่องการเรียนรู้การสอนและ การบริหารการจัดการ ที่มุ่งให้เกิดแก่ผู้เรียน เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษา กลุ่มที่คิดถึงมากที่สุดที่เป็นปัจจัยขับเคลื่อนและต้องทำให้ได้ คือการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการใช้โรงเรียนเป็นฐาน แล้วต้องคิดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนนี้ถ้าทำได้ จะไปเพิ่มประสิทธิภาพ ” (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

5. **ปัญหาความเสมอภาคในสิทธิ โอกาสและการเข้ารับการศึกษา** จากรายงานประจำปี (Human Development Report 2000) ของ UNDP ได้แสดงให้เห็นว่าปี 2540 คนไทยได้รับบริการทางการศึกษาในอัตราที่ต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้าน หรือคนไทยได้รับการศึกษาในทุกๆ ระดับ เทียบได้กับ 2 ใน 3 ของประเทศเกาหลีใต้ นอกจากนี้การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่า ประชากรไทยอายุ 13 ปีขึ้นไป จำนวนทั้งสิ้น 48 ล้านคน มีผู้ได้รับการศึกษาในระดับ ประถมศึกษาและต่ำกว่าประถมศึกษา ถึงร้อยละ 68 ในขณะที่มีผู้ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพียงร้อยละ 14 มัธยมศึกษาตอนปลายร้อยละ 10 และระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 6 โดยเป็นผู้จบฝึกหัดครูและอื่น ๆ ร้อยละ 2 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าคนไทยจำนวนมากขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพตนเองและสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้

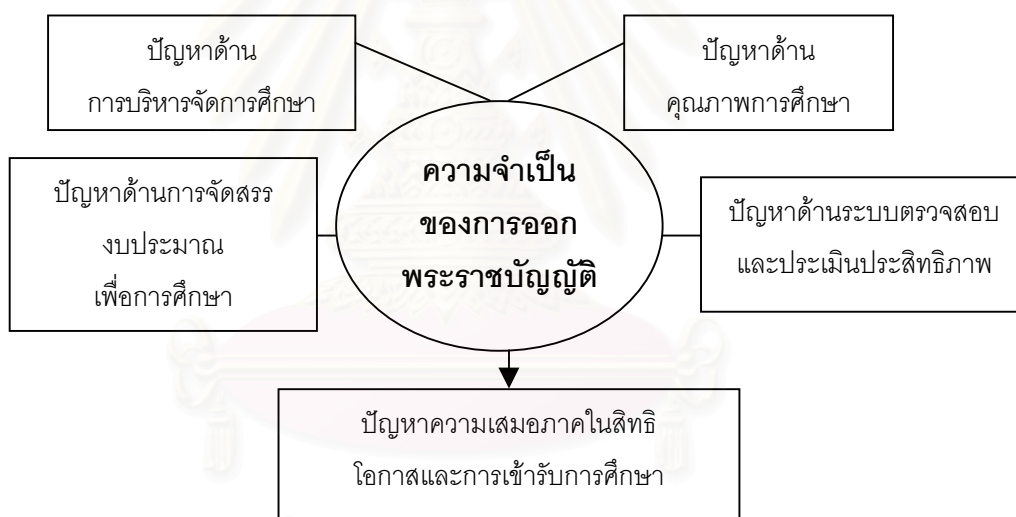
ส่วนสภาพการจัดการศึกษาไทย จากข้อมูลในปีการศึกษา 2542 พบว่ามีจำนวนสถานศึกษารวมทุกสังกัด 50,402 แห่ง จำนวนนักเรียนในระบบตั้งแต่ก่อนประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา 14.6 ล้านคน จำนวนนักเรียนนอกระบบ 3.8 ล้านคน จำนวนการศึกษาของสงฆ์ 2.4 แสนรูป ในส่วนของการศึกษาเฉพาะกลุ่ม มีหน่วยงานอื่นจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สายอาชีวศึกษาจนถึงอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษา 106 แห่ง จำนวนนักเรียนนักศึกษาประมาณ 43,000 คน ดังนั้นจึงมีนักเรียนนักศึกษาที่อยู่ในระบบการศึกษารวมทั้งสิ้น 18,683,000 คน จากจำนวนประชากร 61 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 29.5 ของประชากรทั้งประเทศ และ “ด้านปริมาณ... การเข้าถึง... การขาดโอกาสและความไม่เสมอภาคระหว่างคนรวย คนจน คนในเมือง คนในชนบท คนพิการ คนกลุ่มด้อยโอกาส รวมไปถึงเด็กพิเศษ เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา คือการศึกษาตลอดชีวิต สำหรับทุกคน life long education for all เป็นปัญหาด้านปริมาณที่เรา ยังทำไม่ได้” (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

ปัญหาด้านความครอบคลุมและความเสมอภาคพบว่ามีเด็กออกจากระบบโรงเรียนโดยไม่จบชั้นประถมศึกษาประมาณร้อยละ 15 หรือประมาณ 4 แสนคน ทั้ง ๆ ที่เป็นการศึกษาภาคบังคับ กลุ่มเด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ยากจนในชนบทและผู้พิการ ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ประมาณว่ามีเด็ก 2.5 ล้านคนไม่ได้มีโอกาสเข้าเรียน ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีผู้เข้ารับบริการเพียงร้อยละ 50 ต่อประชากรกลุ่มอายุ 15 - 17 ปี ซึ่งเมื่อเทียบกับหลายประเทศในเอเชียที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะ ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีฮ่องกง ล้วนมีผู้เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาสูงกว่าไทยทั้งนั้นด้วยตระหนักว่า ในระบบเศรษฐกิจ สังคมฐานความรู้ นั้น การศึกษาแค่ระดับประถมศึกษาไม่เพียงพออย่างแน่นอน จึงได้ลงทุนยกระดับการศึกษาของประชากรมานานแล้ว

นอกเหนือจากนี้ ยังมีประเด็นความไม่เสมอภาคในโอกาสของกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อีก เช่น เด็กในจังหวัดภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา

ต่ำกว่าเด็กในภาคกลางและภาคเหนือ ส่วนระดับอุดมศึกษาพบว่า ผู้มาจากครอบครัวเกษตรกร เข้าศึกษาได้เพียงร้อยละ 11 ในขณะที่ร้อยละ 50 มาจากครอบครัวพ่อค้า นักธุรกิจ ทั้ง ๆ ที่ ประชากรกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 9 และประชากรเกษตรกรมีถึงร้อยละ 70 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ สรุปแล้วโดยเฉลี่ยคนไทย ในปีการศึกษา 2542 มีการศึกษาเฉลี่ย 7.1 ปี คนที่อยู่ใน เขตเทศบาลมีการศึกษาเฉลี่ย 9.1 ปี สูงกว่าผู้อยู่นอกเขตเทศบาลซึ่งมีค่าเฉลี่ย 6.1 ปี คนไทย ส่วนใหญ่ที่อยู่ในสาขาวิชาชีพการเกษตร มีการศึกษาเฉลี่ยต่ำสุด คือ 5.0 ปี แรงงานไทยมีการ ศึกษาเฉลี่ยระดับประถมสูงร้อยละ 59.1 ของจำนวนทั้งหมด และคนไทยเรียนอุดมศึกษาร้อยละ 14.4 ของประชากรทั้งหมด

ปัญหาของการบริหารการจัดการศึกษาทั้ง 6 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ไม่ใช่ปัญหาใหม่ที่ เพิ่งค้นพบ หากแต่เป็นปัญหาที่นักการศึกษาไทยทราบดีอยู่แล้วก่อนการปฏิรูปการศึกษาเมื่อปี 2517 แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ปัจจุบันก็ยังมีอยู่ ซึ่งสามารถประมวลสภาพของปัญหา ที่ทำให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติได้ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 10 แสดงสภาพของปัญหาและความจำเป็นของการออกพระราชบัญญัติฯ

นอกจากสภาพของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีแรงผลักดันที่ต้องปฏิรูปการอุดมศึกษาจากปัญหาวิกฤตภายในสถาบันอุดมศึกษา ที่พบว่าการบริหารจัดการอุดมศึกษาก็ไม่มีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การบริหารภายใต้กรอบของราชการ ขาดความอิสระ คล่องตัว ไม่สามารถรักษาคุณภาพและบุคลากรดีๆ ให้คงอยู่ในระบบ และการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า มีความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและจัดหลักสูตร คุณภาพผู้สำเร็จการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้จ้างงาน การวิจัยและสร้างองค์ความรู้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาความเสมอภาคและการกระจายโอกาส สถาบันอุดมศึกษาร้อยละ 44 กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ความ

ต้องการแรงงานที่มีศักยภาพที่สูงขึ้น และความจำกัดของทรัพยากรภายในประเทศ ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความต้องการการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้น

ปัญหาต่างๆ ทางการศึกษาที่มีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหทั้งหมด อาจจะไม่พร้อมกัน แต่การจะรอให้แก้ปัญหาลงไปเป็นด้านๆ จะไม่เกิดผลดีอย่างแน่นอน เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างมาก อีกทั้งปัญหาหนึ่งอาจเป็นสาเหตุของอีกปัญหาหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า การปฏิรูปเพียงส่วนหนึ่งส่วนใด ย่อมไม่อาจแก้ไขปัญหการศึกษาที่เกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ ๆ ได้ การปฏิรูปการศึกษาจึงจำเป็นต้องทำให้ครบวงจร โดยการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการศึกษา ปรับโครงสร้างการบริหารและการปฏิรูปการเรียนการสอน ฯลฯ

นอกจากนี้ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีกฎหมายการศึกษาในด้านต่าง ๆ กว่า 150 ฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่เป็นนโยบายในภาพรวมของประเทศ (สกศ, ข. 2546 : 77) ถึงแม้ในรัชกาลปัจจุบันจะมีพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ แต่ก็ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเหมือนในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงไม่อาจประกันความต่อเนื่องในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้ บางครั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาเป็นสำคัญ การดำเนินการตามนโยบายทางการศึกษาของประเทศไทยจึงขาดความต่อเนื่อง และนับว่าเป็นโอกาสที่ดีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดในมาตรา 81 ให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีความสำคัญใน 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องการให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายแม่บทด้านการศึกษา และประการที่ 2 ต้องการให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับระบบการศึกษา โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงได้จัดทำสมุดปกขาวขึ้น (2544 : 5-9) เพื่อทำความเข้าใจว่าในประเด็นปฏิรูปว่า

การปฏิรูปการศึกษา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่หลากหลาย รวดเร็ว หวังผลทั้งโครงสร้าง รูปแบบ กระบวนการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการ และระบบสนับสนุนต่าง ๆ ไม่ว่าจะด้านงบประมาณ อุปกรณ์หรือปฏิรูปคือการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ที่มีผลต่อระบบและกระบวนการ ทำได้ในระยะเวลาไม่สั้นและยาวนานไป และ“จากสำรวจทั่วโลกพบว่า การปฏิรูปเป็นวาระแห่งชาติของประเทศส่วนใหญ่ในประชาคมโลก” (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

เหตุที่ต้องปฏิรูปการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นความจำเป็นสำหรับทุกคน และทุกคนต้องมีส่วนร่วมผลักดันส่งเสริมสนับสนุนให้ผลผลิตทางการศึกษามีคุณภาพ และในสถานการณ์ที่โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ระบบการจัดการศึกษาไทยไม่สามารถปรับตัวได้ทัน จึงจำเป็นต้องเร่งรัดปฏิรูปการศึกษา **ต้องปฏิรูปการศึกษา** เพื่อพัฒนาให้เด็กเยาวชนและคนไทยในอนาคตเป็นคนดีมีคุณธรรม เป็นคนเก่ง คิดดี ทำงานได้ดี มีคุณภาพ มีความเป็นไทย สามารถปรับตัวได้เหมาะสมกับสถานการณ์โลกและสังคมที่เปลี่ยนแปลง คุณภาพของคนไทยเช่นนี้จะเป็นทรัพยากรสำคัญสำหรับการอยู่รอดและการพัฒนาของประเทศไทยในกระแสสังคมยุคใหม่ที่ต้องใช้ความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญของการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิต

ต้องปฏิรูปเพราะโครงสร้าง วิธีคิด กระบวนการ บุคลากร เครื่องมืออุปกรณ์ เทคโนโลยี ตลอดจนคุณภาพการจัดการศึกษาที่มีอยู่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้อยประสิทธิภาพ ไม่คุ้มค่า ไม่ช่วยแก้ปัญหาสังคม ไม่สามารถสร้างความฝันที่จะเห็นสังคมไทยมีประชากรที่มีคุณภาพ แข่งขันกับโลกให้เป็นจริงได้ และเพื่อความอยู่รอดของสังคมไทยในโลกที่มีการปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกจากต้องปรับวิธีคิดในการจัดการศึกษา ปรับโครงสร้างการจัดการศึกษา ปรับรูปแบบวิธีการเรียนรู้ ปรับปรุงคุณภาพครู ผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา จัดให้มีอุปกรณ์และเทคโนโลยีการศึกษาที่เหมาะสมเพียงพอ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้พบว่าทุกท่านเห็นด้วยกับการปฏิรูปการศึกษา เช่นในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า "จากสภาพปัญหาทางการศึกษาที่เพิ่มพูนทวีขึ้น ทั้งจากประชาชนเรียกร้อง โดยบอกว่าการศึกษาล้มเหลว เด็กไทยเคร่งเครียดกับการเรียน เรียนไม่สนุก จากความต้องการการศึกษาที่มีคุณภาพ จากปัญหาในระบบการศึกษาที่ไม่มีเอกภาพ กรม ทบวง ระบบบริหารในส่วนกลางใหญ่เกินไป โรงเรียนไม่มีบทบาทเท่าที่ควร และยังไม่มีการกระจายอำนาจ" (กมล รอดคล้าย, สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2546) และ "สภาพปัญหา มาจากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื้อหาของการศึกษา ไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งปัญหาเรื่องกระจุกอำนาจการตัดสินใจ ระบบการจัดสรรทรัพยากรยังไม่เป็นธรรม เกิดช่องว่างระหว่างโรงเรียนจากการเอาปริมาณนักเรียนเป็นหลัก สภาพการดูแลบริหารจัดการสถานศึกษา มีปัญหาทั้งสภาพทางภูมิศาสตร์ ความเล็ก-ใหญ่ของจังหวัด ปริมาณโรงเรียนในจังหวัดต่างกัน รวมทั้งความต้องการการศึกษาที่เปลี่ยนไปมาก เปลี่ยนไปในอัตราไวมาก จากกระแสโลกาภิวัตน์ ตลาดแรงงานต้องการแรงงานระดับอาชีพ ทำให้เกิดแรงผลักดันทางการศึกษา **ทำให้คนหนีการศึกษา** เพราะเห็นข้างบ้าน ใครได้เรียน...ได้ทำงาน ใครไม่ได้เรียน...แย่" (ไพฑูริย์ เสียงก้อน, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

จากลักษณะและสภาพของปัญหา ทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับคนไทยให้ได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้น การพยายามปฏิรูปการศึกษาในแต่ละครั้ง ได้สร้างกระแสความเคลื่อนไหวและได้รับการตอบสนองในระยะแรก แต่อุปสรรคที่สำคัญ คือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การปฏิรูปการศึกษาสะดุด ขาดความต่อเนื่องและไม่บรรลุผลสำเร็จ จึงเป็นที่มาของการมีกฎหมายรองรับการปฏิรูปการศึกษา เพื่อช่วยให้สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับรายงานการศึกษาวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของ 7 ประเทศ ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี เวียดนาม และมาเลเซีย โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พบว่าประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิรูปการศึกษามาก่อนประเทศไทยกว่า 10 ปี โดยประสบความสำเร็จได้โดยการมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่ายและจากการมีกฎหมายรองรับนั่นเอง ซึ่งก็ได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ที่กำหนดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และมีการปฏิรูปการศึกษาตามมา

จากสภาพและลักษณะของปัญหา ผนวกกับโอกาสทางการเมืองเปิดทางให้ จึงกลายเป็นความจำเป็นที่ต้องมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษา มีผู้ทรงคุณวุฒิของกระทรวงศึกษาธิการได้ให้สัมภาษณ์ว่า “เหตุที่ต้องมี พ.ร.บ. คิดว่ามาจากปัญหาเรื่องคุณภาพการศึกษา เรื่องความเสมอภาค เรื่องทรัพยากรเพื่อการศึกษา บุคลากร ทั้งระบบโครงสร้างการบริหารที่เก่า ผุพัง ไม่มีเอกภาพ ประเด็นที่สำคัญของการตรา พ.ร.บ.น่าจะมาจากประเด็นแรก” (สุวัฒน์ เงินฉ่ำ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546) และ คิดว่ามาจากการเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชน และจากโครงสร้างกระทรวงฯ ที่อึดอัด และการรวมอำนาจที่ศูนย์กลาง รวมทั้งสาระในหลักสูตรต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลก (บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546)

การทำให้เป็นกฎหมาย เพราะแผนการศึกษาแห่งชาติ ไม่มีอำนาจบังคับทั้งรัฐและประชาชน ทำให้การศึกษาถูกละเลย ทั้งที่ระบุว่าเป็นพระบรมราชโองการ แต่ก็บังคับรัฐไม่ได้ ทำให้นโยบายไม่เกิด เพราะรัฐไม่ทำตาม เช่น “การยกร่างมาจากกรอบความคิดของแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายการศึกษาเป็นการยกฐานะแผนขึ้นมา ลองวิเคราะห์แผนการศึกษาแห่งชาติกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ จะพบว่าไม่มีอะไรต่างกันเลย และ “เมื่อมี พ.ร.บ.แล้ว ก็ยังจำเป็นต้องมีแผนการศึกษาเพื่อรองรับการปฏิบัติเป็นช่วงๆ ไป การเป็นกฎหมายจะทำให้เราเห็นปรัชญาการศึกษาได้ชัดเจนขึ้น ทำให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ” (บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546)

“เราจัดการศึกษาโดยใช้แผนการศึกษาที่เป็นเค้าโครงของ พ.ร.บ. ในอดีตการศึกษาไม่ค่อยซับซ้อน การตีความตามแผนการศึกษาไม่หลากหลาย แต่ตอนหลังมีความหลากหลายมากขึ้น ทั้งประเภท ระดับ และการเปลี่ยนแปลงทำให้ระบบการศึกษามีปัญหา เกิดมีสภาพแบบการแย่งชิง

ทรัพยากรเกิดขึ้น ใครจะจัดระบบทรัพยากร จัดระบบบริหารงานบุคคล ดูแลการพัฒนาคน โครงสร้างการศึกษา การเรียนการสอน สื่อ เนื้อหาการเรียนการสอน เทคโนโลยีที่ใช้ ถ้าไม่มีกฎหมายก็วยิ่งลำบาก สิ่งเหล่านี้ได้มาจากผลการวิจัย เราพบว่าคนของเราล้มหลังกมาก และมาจากความต้องการการศึกษาของประชาชน ผู้ปกครองหวังการศึกษาให้ลูกหลาน อยากให้ลูกเข้าโรงเรียนดี สังคมเปลี่ยนไป การศึกษาถูกกดดันและผู้ปกครองอยากมีส่วนร่วม ทำให้เกิดเป็นความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติ”(ไพฑูริย์ เสียงกิ่ง, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่นก็ได้ให้ทัศนะว่า “แผนการศึกษาแห่งชาติ ในเชิงปฏิบัติมีปัญหาเพราะต่างคนต่างมี พ.ร.บ.ของตนเอง และจะปฏิบัติตาม พ.ร.บ.ของตนเอง แผนการศึกษาแห่งชาติจึงมีคุณค่าน้อย เนื่องจากมีฐานะต่ำกว่า พ.ร.บ. ที่มาของ พ.ร.บ. คือคุณภาพไม่ได้มาตรฐานต่างคนต่างคิดต่างทำ มีความซ้ำซ้อน.... เท่าที่ตามเรื่องการปฏิรูปในปี 17 เคยเรียกร้องให้เป็น พ.ร.บ.แต่ไม่สำเร็จ ทั้งที่มีการรับฟังความคิดเห็น มีการวิเคราะห์ข้อมูล มีการทำกรอบความคิดปฏิรูปเสนอ กรม. ให้มีการตั้งกรรมการเพื่อการปฏิรูปการศึกษา แต่พอเกิดการเปลี่ยนรัฐบาล ผู้บริหารของบ้านเมืองไม่เห็นด้วยในแนวคิด ทำให้งานชะงัก แล้วมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่รวมขบวนเอาความคิดไปทำต่อ เช่นเรื่องการปรับปรุงหลักสูตร หรือโครงสร้าง นี่เป็นบทเรียน เริ่มจาก concept หรือกรอบความคิดที่นำไปสู่กฎหมาย พอไม่สำเร็จ ก็พลิกกลับว่า ให้มาเริ่มต้นที่กฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีจะต้องการปฏิรูปแน่นอน” (สุวัฒน์ เงินจ๋า, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546)

เมื่อตั้งธงว่าจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากเหตุผลดังกล่าวเพื่อเป็นธรรมาภิบาลทางการศึกษาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจและร่วมกันยกร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติรวมถึง 8 ฉบับ ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

ฉบับที่ 1 เป็นร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายปัญญา เกสรทอง) เป็นประธานกรรมการฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)เป็นรองประธาน ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการหลายสาขาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยตระหนักว่ากฎหมายฉบับนี้มีความยากและซับซ้อนในการจัดทำ เพราะสาระของกฎหมายต้องมีเนื้อหาครอบคลุมบทบาทต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชน มีการปรับเปลี่ยนหลักการที่สำคัญหลายประการ มีผลกระทบในมุมกว้างต่อประชาชน องค์กรสถาบันต่าง ๆ เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นที่หลากหลาย จึงจัดให้มีกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในรูปแบบและวิธีการต่างๆ โดยการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้เน้นยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ ยุทธศาสตร์การรับฟังความคิดเห็นและยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ในการร่างพระราชบัญญัติฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มี

องค์คณะบุคคลที่มีบทบาทและหน้าที่โดยตรง 2 กลุ่ม คือกลุ่มผู้พิจารณาก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วยนักการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ) และกลุ่มผู้จัดทำ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติร่วมกับองค์คณะบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง)

ฉบับที่ 2 เป็นร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของของกรรมาธิการการศึกษา (พ.ศ. 2539 - 2541)สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ริเริ่มยกร่างฯ พ.ร.บ. โดยคณะกรรมการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎรที่มีฐานะเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติองค์หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการศึกษา มีนายเผด็จชัย สะสมทรัพย์เป็นประธาน (25 ธค.39- 16 กพ. 41)และนายไชยา สะสมทรัพย์ (25 กพ.41 จนถึงทำร่างฯ เสร็จ) มีคณะกรรมการประกอบด้วย ส.ส.พรรคต่างๆ 16 ท่าน และบุคคลภายนอกที่มาร่วมระดมความคิดเห็นประกอบด้วยที่ปรึกษา 3 ท่าน ผู้อำนวยการ 8 ท่าน นักวิชาการ 7 ท่าน ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ 26 ท่าน เลขานุการ 1 ท่านและผู้ช่วยเลขานุการ 1 ท่าน คณะกรรมาธิการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2540 มีนายวิชัย ตันศิริ (รองประธานกรรมาธิการการศึกษา)เป็นประธานอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการอีก 21 ท่าน ซึ่งกรรมาธิการเป็นที่รวมของหลายๆ พรรค เช่น พรรคประชาธิปัตย์ ชาติไทย ชาติพัฒนา ความหวังใหม่ เป็นต้น อาจารย์วิชัยกล่าวว่า “ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นการสร้างแนวร่วมทางการเมือง สร้างพลัง เป็นความคิดดีๆ ของผมซึ่งไม่เคยได้บอกให้ใครทราบ คิดว่า พ.ร.บ.จะสำเร็จได้ต้องมีแนวร่วมทางการเมือง จึงได้ดึงเอาทุกพรรคมาร่วมกัน แล้วเขาเชื่อใจ ไว้ใจให้ผม ให้ผมเป็นหัวหอกในการร่าง” (นายวิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

ในการยกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษาและประชาชนทั่วไป โดยใช้เทคนิคการจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นและใช้การระดมความคิดเห็นจากทุกพรรคกลายเป็นแนวร่วมทางการเมือง และร่าง พ.ร.บ.ฉบับ คณะกรรมาธิการการศึกษาช่วยให้พรรคต่างๆ ที่มีตัวแทนเข้ามาร่วมได้รับทราบหลักการ แนวคิดเจตนารมณ์และได้ยึดถือเป็นแนวทางร่าง พ.ร.บ.ของพรรคตนเอง ซึ่งนับว่าเป็นการเตรียมการให้นักการเมืองมีความสนใจและให้ความสนใจต่อการปฏิรูปการศึกษา การยกร่างของกรรมาธิการการศึกษาแล้วเสร็จในเดือนมกราคม 2541 และได้จัดทำหนังสือเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในวงการศึกษา และเป็นช่วงเดียวกันที่ กกศ.เริ่มพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ครั้งแรก และมีการทำหนังสือเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในวงการศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ร่างฯ ฉบับกรรมาธิการไม่ได้นำเสนอต่อรัฐสภา เนื่องจากไม่ได้อยู่ในหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “พอ ส.ส.ร.ออกสองมาตราชี้ ผมก็มาบอกกับกรรมาธิการการศึกษาของเราว่า เราต้องร่างกฎหมายการศึกษา ประธานก็ให้ผมเป็นประธานอนุกรรมการร่าง ร่างมาหลายเดือน เสร็จก็

ประชาสัมพันธุ์และรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ” (วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) และกล่าวว่า “ร่างของคณะกรรมการกำกับ สกศ. มีการประสานกันภายใน ดร.สิริพรเคยขอเยี่ยมร่างไปดู และผมเป็นกรรมการของ สกศ.ด้วย “ และร่างแรกของคณะกรรมการการศึกษาประกอบ ด้วย 30 กว่ามาตรา แต่เมื่อผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้นำมาปรับปรุงเป็นระยะ ๆ จนร่างสุดท้ายได้กว่า 50 มาตรา ผู้ทรงคุณวุฒิท่านเดิมกล่าวเสริมว่า “ร่างให้น้อยแล้วไปขยายทีหลังเหมือน stem ต้นไม้ มีลำต้น ส่วนกิ่งก้านยังไม่ร่าง เมื่อประชาพิจารณ์แล้ว ได้ความคิดหลากหลายเอามาเติมในมาตราไหนมาตรานี้ แต่อยู่ในหลักการ เป็นการสร้างแนวประนีประนอม เอาความคิดของคนอื่นมาใส่เข้าไป แต่ยังคงรักษาของเดิมไว้ด้วย “(นายวิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฉบับที่ 3,4,5,6 ของพรรคการเมืองใหญ่ 4 พรรค ได้แก่พรรค ประชาธิปัตย์ ชาติไทย ชาติพัฒนาและความหวังใหม่ การที่พรรคการเมืองต่างๆ เสนอร่าง พ.ร.บ. ในนามของพรรค มาจากแนวคิดที่ ส.ส.พรรคต่างๆ ได้มีโอกาสร่วมร่าง พ.ร.บ. ฉบับกรรมการ การศึกษา และ ส.ส. ได้นำแนวคิดและประเด็นที่เคยเสนอใน พ.ร.บ.ฉบับกรรมการ มาบรรจุไว้ในร่าง พ.ร.บ.ที่ตนสังกัด ซึ่งส่งผลให้มีการขยายร่าง พ.ร.บ.ฉบับ กรรมการฯ ออกเป็นร่าง พ.ร.บ. ฉบับพรรคการเมืองถึง 4 ฉบับ โดยสาระบัญญัติใน พ.ร.บ.ที่พรรคการเมืองเสนอจะไม่แตกต่างกันมากนัก ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า

“ร่างหลักจะเกี่ยวกับระเบียบราชการ ของผมเป็นร่างของพรรคประชาธิปัตย์ ของพรรคอื่น ก็มีสาระเหมือนกัน แตกต่างกันเล็กน้อย ๆ สลับหมวดบ้าง แต่อยู่ในตระกูลเดียวกัน” (นายวิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านก็ได้ให้ทัศนะว่า “เป็นสิ่งปกติ เป็นวัฒนธรรมทางการเมือง ที่พรรคการเมืองจะค้นหาสิ่งที่ประชาชนสนใจนำเสนอเข้าสู่สภาด้วย เหตุผลคือใช้ประโยชน์ในการหาเสียง ส่วนใหญ่ร่างของ ส.ส. จะเอาร่างของรัฐบาลหรือหน่วยงานมาปรับปรุง ใครที่เสนอ พ.ร.บ.จะมีโอกาสได้เป็นกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร”(นายรุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) โดยมรรยาททางการเมือง เจ้าของร่าง พ.ร.บ.ที่เสนอฯ จะมีโอกาสเป็นกรรมการในการพิจารณาร่างนั้นๆ มากกว่า ส.ส.คนอื่นที่ไม่ได้เสนอร่าง โดยการ กำหนดโควตาจะมีหลักเกณฑ์คิดตามจำนวนสัดส่วน ส.ส.ของพรรคในสภาฯ โดยผู้ทรงคุณวุฒิยก ตัวอย่างว่า “เช่นคุณกัญญาเสนอร่าง พ.ร.บ. ฯ เข้ามา ในนามพรรคชาติไทย ก็จะแสดงว่าเป็น คนที่รู้เรื่องและเข้าใจใน พ.ร.บ.นั้น คุณกัญญาก็จะเป็นกรรมการ” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมืองกล่าวว่า “การทำร่าง พ.ร.บ. หรือนโยบายที่เป็นของพรรค กับนโยบายที่เป็นของรัฐบาล ปกติจะเสนอนโยบายคู่ขนานกัน แม้กระทั่งปัจจุบัน รัฐบาลเสนอ

กฎหมายอะไร พรรคไทยรักไทยก็จะเสนอด้วย เพื่อการยืนยันให้เห็นว่าพรรคที่เป็นรัฐบาลก็มีนโยบายในเรื่องนั้นด้วย ในกรณีที่เป็นกฎหมายที่ค่อนข้างได้รับการยอมรับจากประชาชน ฝ่ายค้านก็จะเสนอกฎหมายหลักการเดียวกันเข้าไป แต่เวลาพิจารณาในรัฐสภา ฉบับของรัฐบาลก็จะฉบับหลัก การจัดสรรโควตาในกรรมการจัดสรรตามที่นั่งของ ส.ส. ไม่ว่าจะพรรคจะเสนอกฎหมายหรือไม่ก็ตาม การที่พรรคการเมืองเสนอกฎหมายเพื่อเป็นการยืนยันว่าเห็นชอบในหลักการ แต่หลายฉบับเราก็ไม่เสนอควบคู่ไป โดยเฉพาะฉบับที่เราไม่เห็นด้วย แต่เราก็เข้าไปเป็นกรรมการ” (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547) และกล่าวถึงกระบวนการร่าง พ.ร.บ.ของพรรคว่า “ร่างฯของพรรคการเมืองส่วนใหญ่เสนอโดยสมาชิกของพรรค ขึ้นอยู่กับ ส.ส.ที่มีความสนใจในเรื่องนั้น ปัจจุบันเราก็มีคณะกรรมการด้านการศึกษา เวลาที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา คณะกรรมการนี้ ก็จะเป็นคนร่าง ส.ส.ผู้เสนอก็มักจะอยู่ในคณะทำงาน เมื่อทำเสร็จ ก็จะเสนอต่อพรรค เพราะหัวหน้าพรรคต้องรับรอง โดยจะมีคณะกรรมการกลั่นกรองกลางของพรรคอยู่ ถ้าเห็นชอบก็ส่งให้ที่ประชุม ส.ส. ถ้าอนุมัติก็เสนอต่อรัฐสภาได้เลย”

ในช่วงการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สกศ. ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรัฐมนตรีที่ดูแลอยู่พรรคประชาธิปัตย์ และกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการอยู่พรรคชาติไทย ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “การทำอีกร่างฯของ กระทรวงศึกษาธิการ เข้าใจว่าเป็นคำสั่งรัฐมนตรี ไม่ใช่ที่เกิดจากความขัดแย้งที่เราไม่ยอมปรับร่างฯให้ ” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

ฉบับที่ 7 ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีส่วนราชการในระดับกรม 14 กรม เป็นหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.ฯ และกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ในฐานะผู้ปฏิบัติ ย่อมพบเห็นปัญหาอุปสรรค หรือความเป็นไปได้ของการดำเนินการ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและปลัดกระทรวงฯ ได้ร่วมเป็นกรรมการของชุด สกศ. แล้วก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งที่ ศธ.142/2541 แต่งตั้งคณะกรรมการยกกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541 คณะ กรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน (นายสุรัฐ ศิลปอนันต์) รองปลัดกระทรวงฯ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) รองประธานคนที่ 1 รองปลัดกระทรวง (นายอำรุง จันทวานิช) รองประธานคนที่ 2 หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ (นายไพบูลย์ เสี่ยงก้อง) รองประธานคนที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน นักกฎหมาย 1 คน นักวิชาการศึกษา 2 คน และผู้บริหารระดับสูงทุกกรมของกระทรวงฯเป็นกรรมการ และคณะกรรมการยกกร่างฯ ได้มีคำสั่งที่ 1/2541 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2541 แต่งตั้งคณะทำงานยกกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ในส่วนของกระทรวงฯ) มีผู้ช่วยปลัดกระทรวงฯ เป็นประธาน (นายสุทัศน์ ทิวทอง) และ

วันที่ 17 มีนาคม 2541 มีคำสั่งที่ 2/2541 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างชุดที่ 2 ซึ่งมีรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นประธาน (นางจรรยาพร ธรณินทร์) และได้ยกร่างแล้วเสร็จในวันที่ 22 มิถุนายน 2541 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับ กกศ.ด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของกระทรวงศึกษาธิการนี้ มีผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า เมื่อได้รัฐธรรมนูญ...รู้ว่ามีกฎหมายการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการก็เตรียมตัวทำร่างๆของตนขึ้นด้วย แต่ สกศ.ทำได้เร็วกว่า มีระบบ...มีภาพไปในทางวิชาการ...ในกระทรวงศึกษาธิการ กว่าจะประสาน ความร่วมมือได้ อาจเข้าไปบ้าง และคนในกระทรวงคิดการปฏิบัติมากกว่า..."และ "คนในกระทรวงศึกษาธิการก็คิดถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลง...แต่ช้ากว่า ฉบับร่างของกระทรวงศึกษาธิการเป็นการเอาแนวทางที่ปฏิบัติมาปรับมาแต่ง" และ "ในความเป็นจริงนั้น กระทรวงศึกษาธิการมีการตั้งคณะกรรมการฯ แล้วเอาร่างของ สกศ. เป็นตัวตั้ง เพราะยกร่างใหม่จะช้า ของ สกศ. ก็จะเข้าสภาแล้ว ต้องรีบ ตอนนั้นมี ดร.อำรุง จันทวานิช มีท่าน ดร.จรรยาพร มี ผอ.กองนิติการ ส่วนที่มนักกฎหมายมีคุณ ศิริวรรณ มีคุณกิตติรัตน์ มีคุณปัญญา เข้ามาช่วย มีการตั้งคณะกรรมการโดยเลือกคนมาจากทุกกรม... เมื่อปรับร่างฯเสร็จ ได้นำร่าง 4 ฉบับ ของ 1) กรมการศึกษาศึกษา 2) สกศ. 3) กระทรวงศึกษาธิการ และ 4) สปช. ไปรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค โดยเนื้อหาแต่ละฉบับจะคล้ายกันมาก" (ปัญญา ประเสริฐศรี, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546)

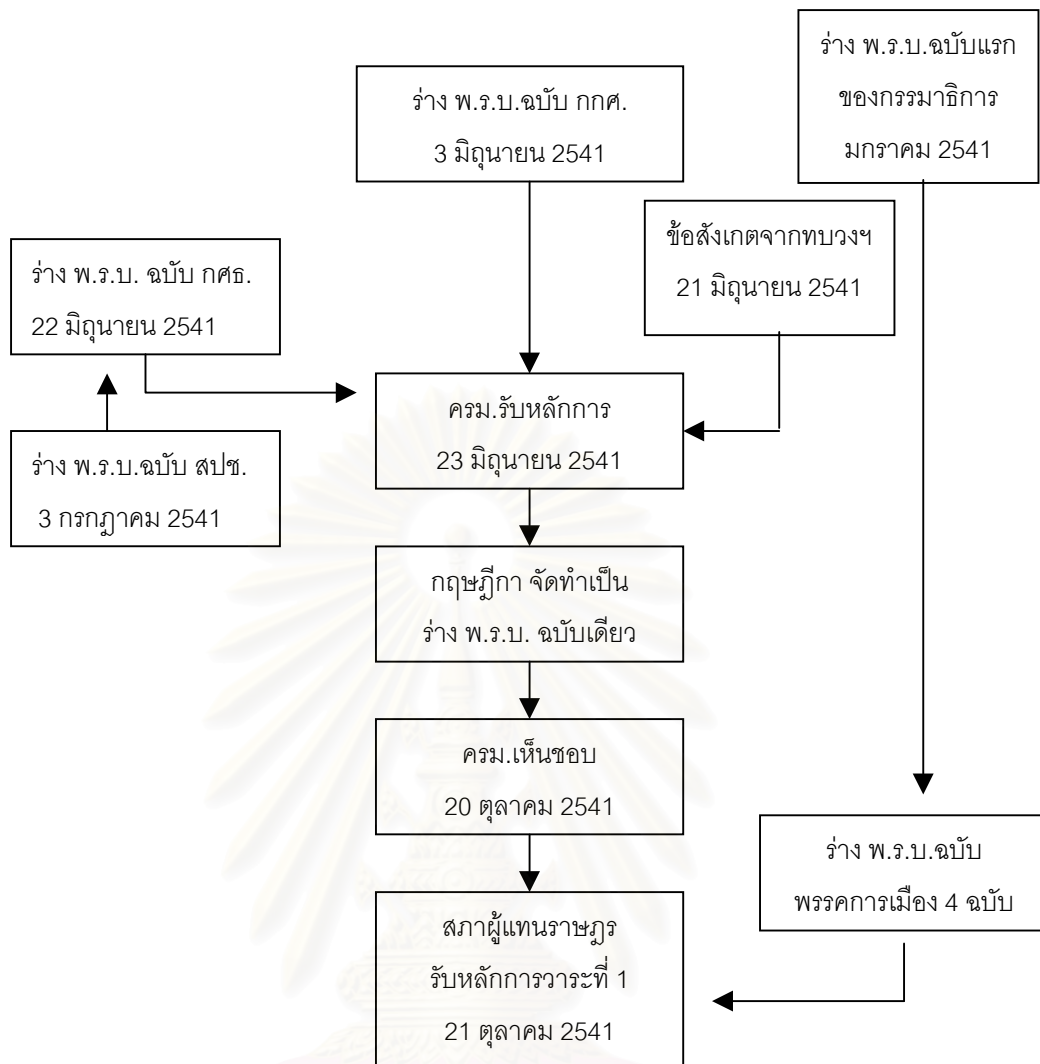
ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า "คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาที่มีหน้าที่ร่าง พ.ร.บ.ซึ่งเป็นพันธกิจของคณะกรรมการฯ แต่การที่กระทรวงศึกษาธิการจัดทำร่างฯ เพราะเรามีข้อมูลที่ว่าสภาพจริงเป็นอย่างไร รู้ว่าเราควรจะเปลี่ยนแปลงอะไร อย่างไร เราจึงคิดว่าน่าจะยกร่าง พ.ร.บ.ขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง ไม่ได้ปฏิเสธ พ.ร.บ.ของคณะปฏิรูป แต่เราทำในทัศนะของกระทรวงศึกษาธิการที่เราู้การศึกษาว่าเป็นอย่างไร และน่าจะเปลี่ยนในทิศทางใด เปลี่ยนอย่างไรจึงจะราบรื่น จึงมีคณะกรรมการจัดทำร่าง พ.ร.บ.ฉบับกระทรวงศึกษาธิการขึ้นมา มี รมว.เป็นที่ปรึกษา มี ปลัดฯ เป็นประธานคณะกรรมการจัดทำ พ.ร.บ. คำใครงไม่ได้แตกต่างกัน หลักๆ คือ 1) กระจายอำนาจ 2) การบริหารโดยองค์คณะบุคคล 3) กำหนดนโยบายและมาตรฐาน 4) มีสำนักงานรองรับในระดับพื้นที่ นอกนั้นเป็นหน่วยปฏิบัติ ดูตัวสถานศึกษา และโครงสร้างกรรมการเป็นตัวแทนที่มาจากทุกส่วนราชการและ ผู้ทรงคุณวุฒิ" (ไพบุลย์ เสี่ยงก้อน, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการได้ให้ทัศนะว่าสาเหตุสำคัญที่มีการจัดทำร่าง พ.ร.บ.ฉบับกระทรวงศึกษาธิการเกิดมีขึ้น เนื่องจากเนื้อหาของการวิจัย 42 ประเด็น ในส่วนของโครงสร้างกระทรวงมีผลกระทบต่อหน่วยปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งๆ ที่ตอนแรก รัฐมนตรีสมศักดิ์ปริศนานันท์ทุก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการยินดีและเห็นด้วยที่จะใช้ร่างของ สกศ.

ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฉบับที่ 8 เป็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) ได้ยกร่างโดยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจทำการยกร่างและนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้เหตุผลว่าเนื้อหาของ พ.ร.บ.จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานที่จัดการศึกษา การยกร่างจึงต้องมองส่วนรวม และกลัวที่จะบรรจุเนื้อหาที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรไว้ในร่าง พ.ร.บ.เพื่อให้มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการศึกษาได้จริง ซึ่งการร่าง พ.ร.บ.ฉบับ สปช.นี้ไม่ได้ผ่านกระทรวงศึกษาธิการ โดยตรง โดย สปช.เห็นว่าการเสนอโดยการยกร่างทั้งฉบับจะมีความชัดเจนและแสดงความต่อเนื่องได้ดีกว่า สปช.จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานร่าง พ.ร.บ.มี นายประสิทธิ์ จันทร์ดา เป็นหัวหน้าคณะทำงาน นายปริญญา กรวยทองเป็นรองหัวหน้าคณะทำงาน และคณะทำงานประกอบด้วยผู้แทนจากกลุ่มบุคคลากรของ สปช. และองค์กรวิชาชีพครูในระดับต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวม 28 คน เริ่มดำเนินการในเดือนพฤษภาคม 2541 ยกร่างเสร็จในวันที่ 3 กรกฎาคม 2541 (จิรพรรณ ปุณเกษม, 2542 : 63-64) ผลการดำเนินการร่าง พ.ร.บ.ฉบับของ สปช. ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้นำ ร่าง พ.ร.บ.นี้ไปรวมกับร่างฯ ฉบับของ กกศ. ฉบับ กศธ. และฉบับคณะกรรมการการศึกษา เข้ากระบวนการพิจารณาพิจารณาของกระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ยกร่าง พ.ร.บ.เป็นการเฉพาะ โดยผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านให้ทัศนะว่าเป็นธรรมชาติของคนทบวงมหาวิทยาลัย แต่ทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเข้าร่วมโดยตำแหน่งในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และมีข้อเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติการอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย โดยความร่วมมือกับที่ประชุมอธิการบดี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ลงวันที่ 6 มีนาคม 2541 มีการประชุม 3 ครั้ง ได้ยกร่างหมวดอุดมศึกษา 12 มาตรา เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 9 เมษายน 2541 แต่ผลการพิจารณาในวันที่ 4 พฤษภาคม 2541 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นำร่างหมวดว่าด้วยการอุดมศึกษาที่ทบวงฯ เสนอผนวกเข้าไปในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ของร่าง พ.ร.บ. มิให้แยกเป็นหมวดต่างหาก ซึ่งต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 ตามคำสั่งที่ 98/2541 เพื่อจัดทำข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อ 23 มิถุนายน 2541 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นสมควรให้นำข้อสังเกตของทบวงมหาวิทยาลัยส่งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษา ฉบับของ กกศ.ด้วย (จิรพรรณ ปุณเกษม, 2542: 66)

ความสัมพันธ์ของร่าง พ.ร.บ.แต่ละฉบับ สามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 11 ความสัมพันธ์ของร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทุกฉบับ
ที่มา : ประยุทธ์จากจิรพรรณ ปุณเกษม, 2542 : 77

รศ.ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์ (สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546) นักวิชาการทางการศึกษา ได้ให้ข้อสรุปว่า “หลัง พ.ศ. 2475 แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นพระบรมราชโองการที่มีฐานะต่ำกว่า พ.ร.บ. ข้อดีคือเป็นประเพณีนิยม แต่ข้อเสียคือไม่เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ ไม่มีบทลงโทษ ไม่ศักดิ์สิทธิ์ รัฐบาลจะทำหรือไม่ทำก็ได้ ความต้องการเปลี่ยนจากพระบรมราชโองการ มาเป็น พ.ร.บ. มีการพูดกันมาเป็นสิบปีแล้ว แต่ไม่เคยสำเร็จ ความต้องการที่จะมี พ.ร.บ. เนื่องจาก พ.ร.บ. มีผลบังคับมากกว่าแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่มีข้อจำกัดมากและโดยมารยาทจะเป็นกลาง เป็นคำแนะนำ ส่วนกฎหมายอื่นๆ ในกระทรวงศึกษาธิการเป็นกฎหมายแบบแยกส่วน ของใครของมัน ไม่มีการประสานกันแบบเป็นองค์รวม”

“ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบรมราชโองการถือว่าเป็นกฎหมาย ใน พ.ศ. 2441 มีพระบรมราชโองการฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ชื่อว่าโครงการศึกษาแห่งชาติ ต่อมา

พระบรมราชโองการออกมาเป็นครั้งคราว ช่วงสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือกฎหมาย แต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วไม่ใช่ ประเทศไทยมีแผนการศึกษาแห่งชาติออกมาเป็นระยะๆ 5 ปี เปลี่ยน 8 ปี เปลี่ยน 10 ปี เปลี่ยน...แล้วแต่ เรียกว่าเป็นแผนการศึกษาแห่งชาติแล้วประกาศเป็นพระบรมราชโองการ แต่ไม่มีผลเป็นกฎหมาย เพราะกฎหมายในยุคเปลี่ยนแปลงการปกครองต้องผ่านสภานิติบัญญัติ" (วิจิตร ศรีสุวาน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547) และ"วงการศึกษามีหลักคิดเรื่อง พ.ร.บ.มานานแล้ว ในอดีตมีแผนการศึกษา แต่ไม่มีสภาพบังคับใช้ หลายครั้งที่รัฐบาลในแต่ละยุคไม่ได้คำนึงถึงแผนฯ ไม่ได้คำนึงถึงการดำเนินการในระยะยาว"(อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547)

กฎหมายแม่บททางการศึกษาดังนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน มีฐานะคล้ายรัฐธรรมนูญทางการศึกษาเพราะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ยังไม่มีกฎหมายการศึกษาระดับชาติที่จะรองรับการจัดการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภทและเป็นกรอบการจัดการศึกษา ดังนั้นในการยกร่างจะมีความยุ่งยากอยู่ 2 ประการ คือ

1. สาระของกฎหมายต้องมีความครอบคลุมการบังคับใช้ทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งยังต้องมีสาระที่แตกต่างไปจากกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งที่เป็นกฎหมายที่เน้นบทลงโทษ แต่กฎหมายการศึกษานี้ต้องเป็นกฎหมายในลักษณะส่งเสริม และ

2. เป็นกฎหมายที่มีสาระบัญญัติเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นกระบวนการยกร่างจึงต้องมีกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในรูปแบบและวิธีการต่างๆ โดยจะกล่าวถึงในหัวข้อการมีส่วนร่วมในลำดับต่อไป

สรุปได้ว่า การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาจาก 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

1. กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร (ฉบับของ กกศ.)
2. กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ (ฉบับของคณะกรรมการการศึกษาและฉบับของพรรคการเมือง 4 พรรค) และ
3. กลุ่มของหน่วยงานการศึกษาโดยรวม (ฉบับของกระทรวงศึกษาธิการและฉบับของสปช.) แสดงให้เห็นทุกฝ่ายต่างให้ความสนใจ แม้ว่าตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 จะสามารถเสนอร่าง พ.ร.บ.ได้ในนามของคณะรัฐมนตรี (ฉบับของ กกศ.) และในนามของพรรคการเมืองที่มี ส.ส. รับรองไม่ต่ำกว่า 20 คน (4 พรรค) ก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้จัดทำร่างต้องการแสดงการมีส่วนร่วมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นกระแสที่เข้มข้นมากในระยะนั้น แต่เมื่อพิจารณาต่อไปแล้ว จะพบว่าบางกลุ่มที่ส่งข้อเสนอเสร็จก็ถือว่าเสร็จภาระกิจ บางกลุ่มมีการติดตาม ทักท้วงกับกลุ่มผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต่างส่งร่าง พ.ร.บ.ของพรรคเข้ามา เนื่อง

จากเห็นว่าร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาตินั้น มีกลุ่มประชาชนให้ความสนใจอย่างกว้างขวาง การดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ.เป็นการแสดงให้เห็นฐานเสียงประชาชนเห็นว่าพรรคการเมืองของตนมีส่วนในการร่วมผลักดันการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ดังเช่นที่ท่านผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “การทำ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่จริงทำฉบับเดียว คือฉบับที่ สกศ.ทำ กระทรวงฯ ก็ได้เข้าไปช่วยทำ ผมก็เป็นกรรมการไปช่วยเขาทำด้วย ส่วนที่การเมืองทำ เป็นเรื่องของการเมือง เพราะเขามีเหตุผลทางการเมือง องค์กรครูก็มาร่างฯ แต่ในหลักการจะมองเห็นตรงกัน” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)

การศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการจัดทำร่างพ.ร.บ.

ในเรื่องที่เกี่ยวกับ การศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในการจัดทำร่างพ.ร.บ. นี้ ดร.รุ่งได้กล่าวว่า

“พอรัฐธรรมนูญร่างเสร็จ มีมาตรา 81กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษา เราก็ปรึกษากันว่าเราจะปฏิรูปการศึกษากันอย่างไร เริ่มด้วยการตั้งประเด็นการปฏิรูปแต่ละประเด็นว่า ควรมีเนื้อหาสาระหรือมีอะไรบ้าง เราใช้ contract ในการทำวิจัย ส่วนใหญ่เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร บวกกับงานวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ อีก 18 ประเทศ เพื่อเอามาเป็น background ทั้งประเทศใหญ่และประเทศเล็ก เท่าที่ข้อมูลที่เราได้ พอได้สาระ เราก็ขอให้เขาร่างออกมา เขียนกันมา ใช้วิธีการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดจากคนที่หลากหลาย ระดมกันทำงานกันหามรุ่งหามค่ำ จุดเด่นที่ทำให้ร่างฯ ของสภาการศึกษาได้รับการยอมรับ คืองานวิจัย เราเอียงกันบนข้อมูลงานวิจัย ซึ่งอธิบายได้ทั้งสภาพปัจจุบันเป็นอย่างไร ต่างประเทศและในประเทศเป็นอย่างไร คนที่มาทำ เกือบเรียกได้ว่าเก่งที่สุดเท่าที่เราหาได้ของประเทศ เราจึงได้รับการยอมรับ และช่วงนั้นเราใช้ยุทธการสัมมนารายวัน เข้าเรื่อง บ่ายเรื่อง ก็เกิดกลุ่มเครือข่ายขึ้นมา เช่นเครือข่ายพ่อแม่ ท่าน รมช.สิริกร มณีนรินทร์ก็เข้ามาร่วมด้วย ห้องประชุมสภาการศึกษาจึงกลายมาเป็นห้องเรียน” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

จากสิ่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้สัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าสอดคล้องกับการวิจัยเอกสารที่พบว่าหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 มาตรา 81 เป็นมาตราสำคัญที่มีสาระบัญญัติให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและมีการกำหนดนโยบายการศึกษาไว้ชัดเจน เป็นผลมาจากฐานวิชาการ จากการวิจัยสาระบัญญัติการศึกษาในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จนสามารถจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว สกศ.ก็ไม่รีรอได้วางแนวคิดสาระบัญญัติในกฎหมายการศึกษาอย่างจริงจัง โดยใช้ยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ ได้มีการจัดประชุมเพื่อวางกรอบแนวทางการทำงาน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษา มาคิดกรอบใหญ่ว่าต้องทำอะไร ต้องทำอะไร มีเรื่องอะไรบ้างที่ต้องบรรจุ

เป็นสาระใน พ.ร.บ. ในที่ประชุมตกลงกันว่าไม่ควรจะไล่ตามความคิดและความรู้สึก ต้องมีฐานวิชาการรองรับ จึงมีการใช้การวิจัยเป็นฐาน จึงเป็นที่มาของการวิจัย 42 ประเด็น วิธีการทำของ สกศ. จะเปิดกว้างมาก ได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีชื่อเสียงมาทำวิจัย โดยใช้เทคนิคการทำวิจัยไปพร้อมๆ กัน หรือทำแบบหน้ากระดาน และให้ทีมวิจัยมารายงานความก้าวหน้าทุกเดือน ผลัดกันมาพูด และ สกศ. จะเชิญทีมวิจัยทุกทีมร่วมเป็นกรรมการร่าง พ.ร.บ. ด้วย ในการดำเนินการประกอบด้วย

1. การทำวิจัยส่วนใหญ่ของ สกศ. จะเริ่มต้นด้วยคำถาม ดังนี้

- 1.1 สิ่งที่เป็นปัญหา เช่นการมีบทบาทส่วนร่วมของผู้ปกครอง เป็นอย่างไร มีปัญหาอย่างไร โลกเป็นอย่างไร ถึงจะมีเรื่องนี้
- 1.2 มีการทำอย่างนี้ ในที่อื่นหรือไม่ ทั้งต่างประเทศและเมืองไทย ค้นทั้งเอกสารและใน internet เขาทำอยู่หรือไม่ เป็นอย่างไรบ้าง
- 1.3 ในบริบทของประเทศไทย ถ้าจะเอามา ควรเอามาทำอย่างไร
- 1.4. สาระที่ควรจะได้ใส่เข้าไป ถ้าเป็นกฎหมาย ควรจะพูดอะไร

จากการสัมภาษณ์ได้ทราบว่า “หน่วยงานนำ คือ สกศ. มีการวางแผนว่าจะมีประเด็นอะไรบ้างที่จะกำหนดใน พ.ร.บ. มีการฟอร์มกันเป็นทีม มีการระดมความคิด ตั้งประเด็น มีการศึกษาวิจัยทั้งในและต่างประเทศ เป็นจุดก่อตัวที่นักการศึกษาสามารถรวมตัวกัน ทั้งจากมหาวิทยาลัย จากสถาบันการศึกษา มีกระบวนการดึงคนมาร่วม โดย สกศ. สนับสนุนงบประมาณในการศึกษาวิจัย และวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อนำมาสรุปเป็นข้อเสนอ” (พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

กระบวนการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ซึ่งได้มีการวางแผนจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นระบบ เน้นยุทธศาสตร์การสร้างองค์ความรู้ จนสามารถผลิตเอกสารทางวิชาการที่ให้ความรู้ในประเด็นต่างๆ ออกสู่สาธารณะ เช่น ทฤษฎีการเรียนรู้ 5 ทฤษฎี การปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ การเรียนรู้ : ชุมทรัพย์ในตน งานวิจัยประกอบการจัดทำร่าง พ.ร.บ. 42 ประเด็น ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู หลากหลายวิธีสอนของครูต้นแบบ รายงานสภาวะการศึกษาไทย ความรู้เพื่อพัฒนา ฯลฯ

2. ค้นหาปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งพบว่าปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย

- 2.1 การเน้นที่คุณภาพของผู้เรียน
- 2.2 การจัดทำกฎหมายรองรับการปฏิรูปการศึกษา

2.3 การที่ผู้นำประเทศมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหมด

ดร.สิริพร บุญญานันต์ (สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) กล่าวว่า “ดิฉันเป็น ผอ.โครงการทำวิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ ปีแรกทำ 7 ประเทศ ศึกษาประเทศที่ทำสำเร็จ ปีหลังทำเพิ่มอีกเป็น 14-15 ประเทศ ทำ 2-3 ปี พบว่าการที่จะเอากการศึกษามาช่วยเปลี่ยนสังคมให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ให้คนในสังคมอยู่รอดและพัฒนาประเทศได้อย่างดี การศึกษาจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เป็นการปรับหมดทั้งระบบ ไม่ใช่ปรับจุดเล็กจุดน้อย เช่นการเปลี่ยนหลักสูตร แต่ครูไม่เปลี่ยน และจากข้อค้นพบที่ตรงกันทุกประเทศที่เราศึกษา มีตัวแปร 4 ตัว ที่เป็นพื้นฐานที่จะทำให้การปฏิรูปสำเร็จ และเราศึกษาของไทยเหมือนกัน ที่ ร. 5 ทำสำเร็จ แต่ช่วง 17 ทำไม่สำเร็จ สรุปได้ว่ามี 4 องค์ประกอบที่ทำให้การปฏิรูปสำเร็จ

1. มุ่งที่ผู้เรียน ตั้งเป้าใหญ่สุดที่ผู้เรียน ไม่ใช่ตั้งเป้าที่ทุกคนมีคอมพิวเตอร์ มีครู หรือมีห้องสมุด พวกนี้เป็นประเด็นย่อย แต่ต้องมองว่าต้องการให้คนไทยเป็นอย่างไร หน้าตาเป็นอย่างไร ถ้าคิดเรื่องปลีกย่อย จะลืมนำเป้าหมายไป

2. มีกฎหมายรองรับ ใน ร.5 เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระบรมราชโองการคือกฎหมาย ต่อมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีกฎหมายเป็นขึ้นๆ เช่น พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ร.บ. มหาวิทยาลัย อุดมศึกษา หรือ พ.ร.บ. กศน. เป็นขึ้นๆ ไม่มีรมใหญ่ที่คลุม ที่ใกล้ที่สุดคือแผนการศึกษาแห่งชาติ แต่เป็นแผน ไม่ศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีอำนาจบังคับใช้ เช่นเขียนว่าการศึกษามีสองรูปแบบในโรงเรียนและตามวิถีชีวิต ก็ไม่มีใครสนใจ เพราะไม่มีอำนาจบังคับใช้ ใช้ก็ได้ไม่ใช้ก็ได้ ดังนั้นถ้าจะให้สำเร็จ ต้องมีกฎหมาย มาสนับสนุน มาคลุมกิจกรรมต่างๆ

3. ผู้บริหารประเทศ ต้องออกมาแสดงเจตนา จริงใจและต่อเนื่อง ทุกประเทศที่ศึกษาพบว่า ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรีลงมากำกับเอง เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศเกาหลี ถ้าให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเล่นเองคนเดียวจะยาก

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ใช่ลำพังกนักบริหารหรือนักวิชาการ จะปฏิรูปเปลี่ยนทั้งประเทศ เมื่อก่อนคนคิดว่าการศึกษาเป็นของโรงเรียน เมื่อก่อนนี้พ่อแม่รู้น้อยกว่าครู แต่เดี๋ยวนี้ครูเล่นคนเดียวไม่ได้ พ่อแม่ต้องเข้ามาช่วย จะทำอะไรได้มากขึ้น ต้องทำให้รู้ว่าตัวพ่อแม่มีส่วนด้วย มีสิทธิ์ด้วย”

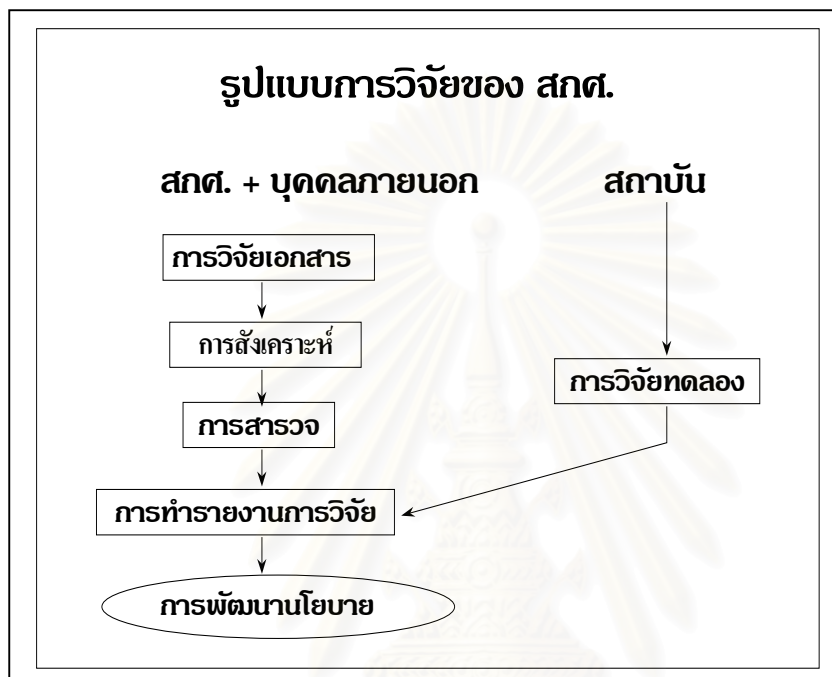
ส่วนการวิจัยที่เป็นข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการนั้น เมื่อได้ผลการวิจัยสาระสำคัญ 42 ประเด็นแล้ว ได้มีการนำข้อมูลและข้อค้นพบเข้ากระบวนการการกลั่นกรองโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย ทุกขั้นตอน เพื่อสอบทานและนำไป

สร้างองค์ความรู้ ใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนในประเด็นสำคัญๆ ที่ควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังเช่นที่ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า “งานวิจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนานโยบายที่มีประสิทธิภาพมากและเกิดผลอย่างแท้จริงคืองานวิจัยที่ต้องมีความรู้ที่จะมาร่าง พ.ร.บ. ถือเป็นความสำเร็จอย่างมากในด้านคุณภาพทุกด้าน ทั้งกระบวนการเรียนรู้ การบริหารจัดการ บุคลากร ทรัพยากร เทคโนโลยี และที่สำคัญคือมีการระดมความคิด และนำปรัชญา จุดมุ่งหมายทางการศึกษา ที่เดิมมีในแผนการศึกษาแห่งชาติมาบรรจุไว้ เป็นการเอาความคิดพื้นฐานทางตะวันออกไม่ได้ตามฝรั่ง” (สุวัฒน์ เงินอ่ำ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546) ซึ่งสอดคล้องกับผู้ทรงคุณวุฒิในกระทรวงศึกษาธิการที่กล่าวว่า “การทำงานครั้งนี้เป็นการทำงานที่ต่างออกไปคือมีการศึกษาวิจัยที่เป็นองค์ความรู้เข้ามารองรับ เป็นการทำงานที่เปลี่ยนไป มีการวิจัย 40-50 เรื่อง ใน 9 หมวด แต่ละหมวดกำหนดกรอบและโครง มีผลการวิจัยและความเห็นของคนเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ” (สมเกียรติ ขอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

ในการวิจัยทั้ง 42 ประเด็น งานแต่ละชิ้นเดินหน้าพร้อมกัน แบบคู่ขนานแต่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ข้าราชการใน สกศ.ทำงานอย่างหนัก ทุ่มเททั้งพลังกายพลังใจเพื่อเป้าหมายเดียวคือให้มี พ.ร.บ.เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา โดยมี ดร.รุ่ง แก้วแดง เป็นศูนย์รวมใจที่มีความภาวะผู้นำสูง ให้เกียรติ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับทีมบริหาร การทำงานแม้จะมีขั้นตอนมากมาย แต่ทุกคนก็ภูมิใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูป ความคิด ความรู้ที่ได้จากการวิจัยทั้งหมดเป็นฐานความรู้ในการร่างกฎหมาย ผนวกกับแผนการศึกษาที่ตอนแรกคิดว่าคงไม่ต้องมีแล้วหากมี พ.ร.บ. จึงเป็นที่มาของการเอาโครงของแผนการศึกษาแห่งชาติมาใส่ใน พ.ร.บ.การศึกษา ในเรื่องนี้ ดร.สิริพรกล่าวว่า “คนที่อ่าน พ.ร.บ.การศึกษา จะบอกว่าหน้าตามันไม่ใช่นกฎหมาย มันเหมือนแผนฯ... ก็แน่นอน เพราะตอนแรกคิดว่าจะไม่มีแผนแล้ว ก็เอาแนวการดำเนินงานผนวกกับความคิดที่ได้จาก 42 ประเด็น และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ที่ประชุมในต่างกรมหลายวาระมากมาย ใส่เข้ามา” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ด้วยยุทธศาสตร์การใช้และการสร้างองค์ความรู้ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ สกศ. นั้น ได้ใช้กระบวนการวิจัยเป็นฐานสำคัญ โดยได้เชิญผู้เชี่ยวชาญมาจัดทำวิจัยรวมทั้งสิ้น 42 ประเด็น เมื่อทำการวิจัยไปได้ระยะหนึ่งก็มีการประชุมปรึกษา เพื่อให้นักวิจัยได้นำเสนอข้อค้นพบเกี่ยวกับประเด็นที่ทำการวิจัย ทั้งเรื่องการดำเนินงานที่มีอยู่ในประเทศไทยและในประเทศต่างๆ ผนวกกับงานศึกษาค้นคว้าของสำนักงานฯ เองเช่น งานปฏิรูปการศึกษาของประเทศ การศึกษาความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น และผลจากการศึกษาวิจัยทั้งสองแนวทาง ได้นำเสนอต่อคณะอำนวยการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมี ศ.ดร.สิปพนนท์ เกตุทัตเป็นประธาน และมีการปรับปรุงแก้ไขเป็นระยะๆ รวมทั้งได้มีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย

มาดำเนินการยกเว้น พ.ร.บ.ควบคุมไปด้วย พอถึงกลางธันวาคม 2540 สาระสำคัญของ พ.ร.บ.ได้เป็นรูปเป็นร่างขึ้น เพื่อการพิจารณาประเด็นสำคัญบางประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน จึงมีการประชุมปรึกษา (Consultation Meeting) โดยเชิญผู้มีความรู้ในประเด็นดังกล่าวมาประชุมปรึกษา เพื่อช่วยให้ประเด็นที่จะกำหนดในพระราชบัญญัติ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น การวิจัยของ สกศ.พบว่ามี 2 รูปแบบคือการวิจัยขนาดเล็กและการวิจัยขนาดใหญ่ ดังในแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิ 12 รูปแบบการวิจัยของ สกศ.

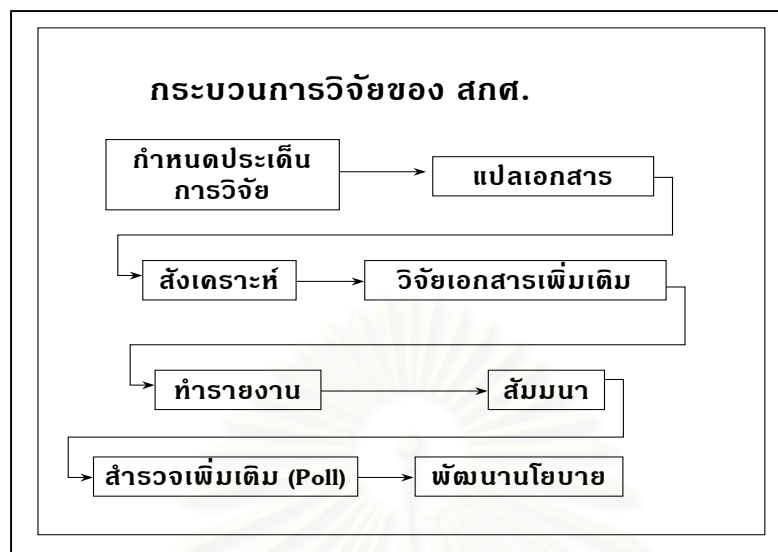
ที่มา : รุ่ง แก้วแดง, ม.ป.ป. : 31

สายที่ 1 คือ **งานวิจัยขนาดเล็ก** ทำโดย สกศ. และ จ้างบุคคลภายนอก เป็นการวิจัยระยะสั้น เน้นการวิจัยเอกสาร ใช้เวลาไม่เกิน 5-6 เดือน เริ่มด้วยการสืบค้นข้อมูลของไทยและของต่างประเทศ นำมาสังเคราะห์ ถ้าจำเป็นก็ทำ Survey เพิ่มเติม แล้วสรุปทำเป็นรายงานวิจัย เช่น รายงานการวิจัยเพื่อประกอบรายงานปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารการศึกษาไทย รายงานการวิจัยเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปการเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น

สายที่ 2 คือ **งานวิจัยขนาดใหญ่** เป็นงานวิจัยประเภทลึกที่สร้างองค์ความรู้ใหม่ ซึ่ง สกศ. จะสนับสนุนให้มีการตั้งองค์กรใหม่ในสถาบันการศึกษา เพื่อให้ทำวิจัยเชิงทดลอง เช่น ส่งเสริม มศว. ประสานมิตร ทำการศึกษาวิจัยและทดลองเรื่องเด็กปัญญาเลิศ ฯลฯ

โดยวิธีนี้ งานวิจัยของ สกศ. จึงทำได้อย่างรวดเร็ว ใช้เวลาไม่เกิน 6 เดือนหรือ 180 วันทำ

การ



แผนภูมิ 13 กระบวนการวิจัยของ สกศ.

ที่มา : รุ่งแก้วแดง, ม.ป.ป. : 32

กระบวนการวิจัย สกศ. จะกำหนดประเด็นของการวิจัยและตัวแปรต่าง ๆ (Variables) ให้ชัด แล้วศึกษาค้นคว้างานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประเทศไทยไม่ใช่ประเทศแรกที่ทำปฏิรูปการศึกษา จึงต้องเรียนรู้จากเอกสารของต่างประเทศ ค้นคว้าข้อมูลว่าประเทศอื่นเขาทำอะไรไปแล้วบ้าง ซึ่งสืบค้นได้จาก Internet ส่วนใหญ่เป็นประสบการณ์ที่ต่างประเทศทำแล้วสามารถนำมาสังเคราะห์ได้ การแปลเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญมาก แต่ประสบการณ์ของต่างประเทศอาจจะไม่ตรงกับของไทยทีเดียว จึงต้องมีการสังเคราะห์งานแปล แล้ววิจัยเอกสารเพิ่มเติมในส่วนที่ยังมีไม่ครบ เสร็จแล้วก็ทำรายงานการวิจัย และจัดสัมมนากลุ่มเล็ก ๆ 50-60 คน ในระหว่างสัมมนาถ้ามีคำถามหรือมีข้อเสนอแนะ ก็ทำ Survey เพิ่มเติม เพราะฉะนั้น ขณะที่พัฒนานโยบาย จะมี**ผลผลิตประกอบนโยบาย**ตลอดเวลา เช่น งานแปลเรื่องกฎหมายครูของประเทศจีน เวลาพิมพ์เผยแพร่ออกไปปรากฏว่า คนส่วนใหญ่ไม่เคยอ่านมาก่อน งานที่ สกศ. แปลขึ้นนี้จึงกลายเป็นความรู้ใหม่ทำให้การร่าง พ.ร.บ. ในหมวดครูไปได้เร็ว กรรมการหลายคนอ่านหนังสือแปลของ สกศ. แล้วมีความรู้ ก็ช่วยกันเสนอว่าเราต้องพัฒนาวิชาชีพครูไทยให้เหมือนประเทศจีน

นอกจากงานแปลแล้ว สกศ. ยังมีงานสังเคราะห์เอกสาร เช่น เมื่อมีการวิจัยเรื่องการศึกษาปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ก็นำของทุกประเทศมาสังเคราะห์เปรียบเทียบทำให้ได้งานขึ้นมาอีก 1 เล่ม ฉะนั้น ในเส้นทางเดินงานการพัฒนานโยบายปฏิรูปการศึกษา จะเห็นว่ามีผลงานออกมาให้สังคมได้รู้ได้เรียนไปพร้อม ๆ กับ สกศ. ตลอดเวลา ช่วยให้ทุกฝ่ายมีความรู้ความเข้าใจตรงกันในเรื่องนโยบายการศึกษาของชาติ ผลผลิต (Output) ของการพัฒนาโครงการเพื่อการ

ปฏิรูปก็คือ “เอกสารนโยบาย” (Policy Paper) ที่ได้มาตรฐาน ดังที่ ดร.รุ่ง แก้วแดง กล่าวไว้ว่า “เราจะไม่ทำ policy ถ้าไม่มี research”

ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านของกระทรวงศึกษาธิการได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ วิจัย ศึกษา ทางเลือกเชิงนโยบายไว้ว่ามาจากสภาพปัญหาและการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา เช่น การวิจัยของสถาบัน หรือกรมวิชาการของกระทรวงศึกษาธิการ ทำเรื่องหลักสูตร เป็นต้น และมีบางส่วนมาจากข้อมูลเดิม ปัญหาที่พบและประสบการณ์ขององค์กรในกระทรวงศึกษาธิการ 14 กรมที่ดำเนินการมาอย่างยาวนาน เป็นการปรับจากเค้าโครงเดิม เช่น “เราเคยมีการศึกษาทางเลือกให้สถาบันทางศาสนาเป็นนิติบุคคล เคยคิดแต่ล้มเหลว” (กมล รอดคล้าย, สัมภาษณ์ 29 สิงหาคม 2546) และบางท่านได้ให้ทัศนะว่าการวิจัยของ สกศ. ทำมาก แต่เป็นการเทียบเคียงกับต่างประเทศ เช่นกระจายอำนาจ ไม่มีผลการวิจัยในประเทศ ไม่มีการศึกษาการบริหารหรือภูมิปัญญา ศักยภาพของไทย พื้นฐานของวัฒนธรรม ไม่มีการวิจัยที่บอกว่าการกระจายอำนาจถูกไหม เหมาะสมกับพื้นฐานกับภูมิปัญญาของประชาชนแค่ไหน ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้กล่าวว่าการวิจัยบางเรื่องเป็นเรื่องใหม่ประเทศไทยยังไม่เคยมีมาก่อน จึงต้องทำการวิจัยเอกสารจากบทเรียนต่างประเทศ

การวิจัยทั้ง 42 ประเด็นมีรายละเอียดดังในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 งานวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ชื่อเรื่อง	ผู้วิจัย
1.ปรัชญาการศึกษาของไทย หลักการและจุดมุ่งหมายของการจัดการการศึกษาไทย (Philosophy of Education of Thailand)	รศ.ดร.ศักดิ์ชัย นิรัญทวี
2.สิทธิและเสรีภาพทางการศึกษาของบุคคล (Human Rights and Fundamental Freedoms in Education)	รศ.ดร.ศรียาชา เจริญพานิช
3.ความเสมอภาคทางการศึกษาและการไม่เลือกปฏิบัติในการให้การศึกษาอบรม (Equality on Education and Non- discrimination)	รศ.ดร.ศรียาชา เจริญพานิช
4.การศึกษาเป็นหน้าที่ของบุคคล (Educational Duty and Responsibility of Individuals)	รศ.ดร.ศรียาชา เจริญพานิช
5.เสรีภาพทางวิชาการและการวิจัย (Academic Freedom)	นายกุลพล พลวัน
6.แนวนโยบายพื้นฐานด้านการศึกษา (Fundamental Educational Policy)	รศ.ดร.ไพฑูรย์ สินลารัตน์
7.ระบบการศึกษา (Educational System)	รศ.ดร.ธวัชชัย ชัยจิรฉายากุล
8.การวางรากฐานชีวิตในปฐมวัย (Preparation for Life and Pre-school Education)	รศ.ดร.สุนทร โคตรบรระเทา
9.การศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education)	ดร.กมล สูดประเสริฐ
10.การอุดมศึกษา (Higher Education)	ศ.ดร.สุธรรม อารีกุล
11.การศึกษาพิเศษ (Special Education for the Handicapped)	นายบุญธรรม ปันประเสริฐ(ที่ปรึกษา) ศ.ดร.ผดุง อาระยวิญญู
12.การศึกษาของเด็กด้อยโอกาส (Education for the Under Privileged)	ดร.กมลสินทร์ พิณีภูวดล
13.การศึกษาสำหรับเด็กที่มีความสามารถพิเศษ (Education for the Gifted and Talented)	ผศ.ดร.อุษณีย์ โพธิ์สุข
14.การศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม (Education for Specific Purposes)	นพ.อำพล จินดาวัฒนะ

ชื่อเรื่อง	ผู้วิจัย
15.การศึกษาตลอดชีวิต (Life-Long Learning)	ดร.รุ่ง แก้วแดง
16.การศึกษาเพื่อการมีงานทำ (Education for Employment)	ศ.บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ
17.การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ (Further Occupational Skill Training)	ศ.บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ
18.การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณธรรม (Education and Moral Development)	ผศ.ดร.ฉันทนา จันทร์บรรจง
19.การศึกษาเกี่ยวกับศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาไทย (Education and Culture and Thai Wisdoms)	ดร.นันทสาร สีสลับ (ที่ปรึกษา) อ.สามารถ จันทร์สุริย์
20.การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตย (Education and Development of Democracy)	ศ.ดร.อมร รักษาสิทธิ์
21.การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Education and Development of Science and Technology)	ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร (ที่ปรึกษา) ดร.นักสิทธิ์ คุ้มณาชัย (ที่ปรึกษา) นางกอบแก้ว อัครคุปต์
22.แนวทางการจัดการเรียนการสอนแห่งชาติ (หลักสูตร) (National Education Guidelines)	ศ.สุมน อมรวิวัฒน์ (ที่ปรึกษา) พศร.
23.การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ (Development of Learning Process)	ศ.สุมน อมรวิวัฒน์ (ที่ปรึกษา) พศร.
24.การบริหารการศึกษา การกระจายอำนาจ (Educational Decentralization)	ดร.กมล สูดประเสริฐ (ที่ปรึกษา) นส.พินสุดา สิริรังศรี
25.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการจัดการศึกษา (Local Government and Education)	ดร.กมล สูดประเสริฐ (ที่ปรึกษา) นส.พินสุดา สิริรังศรี
26.ทรัพยากรเพื่อการศึกษา (Educational Resources)	ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
27.การพัฒนาวิชาชีพครู (Development and Promotion of Teaching Profession)	ดร.ดิเรก พงษ์ลีมา
28. ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ : ระดับก่อนอุดมศึกษา (National Standard for Education)	ดร.กมล สูดประเสริฐ
29. ระบบการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ : ระดับอุดมศึกษา (Quality Assurance and Accreditation)	ศ.ดร.พจน์ สะเพียรชัย (ที่ปรึกษา) กลุ่มอุดมศึกษา
30.บทบาทสถาบันศาสนากับการศึกษา (Religious Organizations and Education)	ศ.ดร.กีรติ บุญเจือ
31.บทบาทของครอบครัวกับการศึกษา (Family and Education)	ดร.นาเนตร ธรรมบวร
32.บทบาทของชุมชนกับการศึกษา (Community and Education)	ดร.นันทสาร สีสลับ (ที่ปรึกษา) นายวิฑิต นันทสุวรรณ
33.การศึกษาเอกชน (Private Education)	ดร.วัลลภ สุวรรณดี
34.บทบาทของเอกชนภาคธุรกิจและสถานประกอบการกับการศึกษา (Education and Private Enterprise)	ศ.บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ
35.บทบาทขององค์กรวิชาชีพกับการศึกษา (Professional Associations and Education)	นายกุลพล พลวัน
36.บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการศึกษา (Non-Governmental Organization and Education)	ผศ.มาลี พงษ์พงศาวิลี
37.บทบาทของหน่วยงานอื่นของรัฐกับการศึกษา (Other Government Agencies and Education)	ดร.เพ็ญแข ประจันปัจฉิม
38.การใช้ทรัพยากรสื่อสารของชาติด้านโทรคมนาคมเพื่อการศึกษา (National Telecommunication Resource and Education)	ศ.ดร.ชัยยงค์ พรหมวงศ์
39.การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา (National Telecommunication Resource and Education)	ศ.ดร.ไพรัช อภัยพงษ์
40.การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศแห่งชาติเพื่อการศึกษา (Development of National Information Infrastructure for Education)	ศ.ดร.ไพรัช อภัยพงษ์
41.บทบาทสื่อมวลชนกับการศึกษา (Mass-Media and Education)	รศ.ดร.บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา

ชื่อเรื่อง	ผู้วิจัย
42.การปฏิรูปการศึกษา (Educational Reform)	ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต (ที่ปรึกษา) ดร.รุ่ง แก้วแดง

ที่มา: (<http://www.onec.go.th/Act/coeducation.htm><http://www.onec.go.th/Act/coeducation.htm>)

ส่วนการศึกษา วิเคราะห์และค้นหา ในด้านการทำงานของฝ่ายการเมืองในขั้นนี้ จากการศึกษาสัมภาษณ์และรวบรวมข้อมูลจากพรรคการเมือง ได้พบว่า “การทำงานของคณะทำงานหรือ ส.ส. แต่ละท่าน ไม่มีรูปแบบตายตัว แต่การทำงานโดยทั่ว ๆ ไปมักจะใช้วิธีเชิญผู้สนใจ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ไม่ว่าจะป็นราชการหรือกลุ่ม NGO หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องก็ได้ อะไรที่เราคิดว่าทำได้หรือต้องปรับปรุง เราก็จะทำ” (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547)

สรุปได้ว่าการวิเคราะห์ วิจัย ศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายในกระบวนการก่อรูปร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาตินั้น หน่วยงานที่มีบทบาท และได้ใช้การวิจัยเป็นฐานในการยกร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ สกศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจต้องทำวิจัยเพื่อพัฒนา นโยบายเป็นหลักอยู่แล้ว จึงสามารถขับเคลื่อนงานวิจัยได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งบุคลากรของ สกศ. ล้วนเป็นผู้ประสานงานวิจัยที่มีประสิทธิภาพ มีความเชี่ยวชาญอยู่ก่อนแล้ว การบริหารงานวิจัยจำนวนมากในเวลาเดียวกัน ส่วนใหญ่จะอาศัยฐานความรู้จากผู้รู้ต่างๆ ที่เชิญมาเป็นที่ปรึกษาหารือหรือเชิญมาให้ข้อมูลเป็นกรณี ๆ ไป การพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบายนั้น ได้มีการดำเนินการโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มๆ เช่นกลุ่มทรัพยากร กลุ่มการเรียนรู้ กลุ่มบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ ส่วนใหญ่จะมีการศึกษาหาทางเลือกในการยกร่างของแต่ละหมวด โดย สกศ. เป็นผู้แต่งตั้งอนุกรรมการฯ ยกร่างขึ้น แต่ละอนุกรรมการฯ จะมีการศึกษาและพัฒนาความคิดไปจนได้ร่างขึ้นมา ตัวอย่างที่อาจารย์บุญศรีกล่าวถึง เช่น “ตัวเองอยู่ในอนุกรรมการทรัพยากรการศึกษา การดำเนินการ จำได้ว่าการศึกษาทางเลือก ส่วนใหญ่เป็นอิทธิพลทางความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้นำในกลุ่มนั้นมากกว่า แล้วนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง”(บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546)

ยุทธศาสตร์การใช้งานวิจัยเป็นฐาน ทำให้ได้ประเด็นในการร่างที่ชัดเจน ข้อโต้แย้งลดลง หรือ ไม่มีการโต้แย้งกันมาก อีกทั้งผู้ทำการวิจัยแต่ละท่านล้วนเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับ และบางคนกล่าวว่า มีบารมีในวงการศึกษา ส่วนนี้จึงถือได้ว่าเป็นตัวอย่างหรือเป็นบทเรียนที่ดีในการใช้พลังร่วมของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยช่วยในการขับเคลื่อน พ.ร.บ. ซึ่งจะพบว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของทบวงมหาวิทยาลัย กลับไม่มีแรงต้านหรือความขัดแย้งจากหน่วยงานนี้ อีกทั้งการใช้องค์ความรู้จากการวิจัยเป็นฐาน มีประโยชน์เป็นอย่างมากในการชี้แจงกับคณะ

กรรมวิธีการในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น “เวลาเข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะถูกซักไซ้ไล่เรียงมาก เราก็เอางานวิจัยไปให้ดู ซึ่งมีตั้ง 42 เรื่อง 42 ตั้ง ก็จะสะดวกหรือหมดเรื่องไป” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)”

การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 76 กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วม ให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และจากการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติแล้ว นำผลมาปรับปรุงในการพัฒนากฎหมายแม่บททางการศึกษา ผู้กำหนดนโยบายตระหนักว่ากฎหมายฉบับนี้มีความยากและซับซ้อนในการจัดทำ เพราะสาระของกฎหมายมีเนื้อหาครอบคลุมบทบาทต่างๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชน มีการปรับเปลี่ยนหลักการที่สำคัญหลายประการมีผลกระทบในมุมกว้างต่อประชาชน องค์กร สถาบันต่าง ๆ และประชาชนให้ความสนใจอย่างมาก บทบัญญัติแต่ละประเด็นได้รับการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง

เพื่อเป็นการระดมความคิดเห็นที่หลากหลาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องฯ จึงจัดให้มีกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง โดยมีผู้เข้าร่วมกระบวนการถึงจำนวน 254,318 คน และในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดทำเวทีรับฟังความคิดเห็น (ประชาพิจารณ์) 8 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมจำนวน 38,942 คน การมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและผู้ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องฯ จำแนกได้ดังต่อไปนี้

การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ สกศ.

ในการยกร่าง พ.ร.บ. ฉบับของ สกศ. ปราบกฏว่า สกศ. ได้ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้ร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้นมารองรับมาตรา 81 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ อย่างเป็นทางการ โดยมีขั้นตอนและองค์ประกอบที่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมหลายวิธี ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ สกศ. เริ่มดำเนินงานโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้รู้ และผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษาและด้านกฎหมาย ประมาณ 40 คน มาร่วมเป็นคณะกรรมการอำนวยการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมี ศ.ดร.ลีปนันท์ เกตุทัต เป็นประธานยกร่างฯ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและสาระสำคัญของพระราช

บัญญัติฯ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการชุดนี้ ได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน โดยได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 8 ครั้ง ครั้งแรกเริ่มในวันที่ 25 ธันวาคม 2540 ในการพิจารณาได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวด้วย ขั้นตอนในการยกร่างฯ โดยการขอคำปรึกษาและแนะนำจากผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านในการวิเคราะห์ปรับปรุงเอกสารนโยบาย เพื่อทำองค์ความรู้ให้กระจ่าง และจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอองค์ความรู้จากการวิจัยต่อสาธารณะ เปิดโอกาสให้ผู้เข้าสัมมนาได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะ แล้วปรับปรุงเอกสารให้เป็นเอกสารนโยบายที่สมบูรณ์

2. *การมีส่วนร่วมโดยการศึกษาวิจัย* เพื่อให้การร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เป็นร่าง พ.ร.บ.ที่ประชาชนมีส่วนร่วมให้ความคิดเห็น ในขั้นตอนของการเสนอความก้าวหน้าในการวิจัย สกศ.ได้เชิญหน่วยงาน องค์กรต่างๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้สนใจงานวิจัยด้านการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น”ในการทำวิจัย มีการทำ Focus Group เพื่อนำผลมาปรับปรุงงานวิจัย ทีมใดทำเสร็จก่อน ก็นำเสนอก่อน”(พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

3. *การจัดประชุมโต๊ะกลม* เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้สำหรับการจัดทำสาระสำคัญที่ควรระบุไว้ในร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ สกศ.จัดระดมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่ยังต้องการความรู้เพิ่มเติมโดยละเอียด 5 หัวข้อ ได้แก่ เกณฑ์อายุของเด็กที่ควรเริ่มเข้าโรงเรียน แนวการจัดการศึกษา การอาชีวศึกษาและเทคโนโลยี สื่อการศึกษาและเสรีภาพทางวิชาการในสัปดาห์แรกของเดือนมกราคม 2541 เช่น มีการประชุมปรึกษาหารือ เสวนาโต๊ะกลมในเรื่องต่างๆ ให้ผู้เข้าร่วมที่เป็นผู้เชี่ยวชาญมาร่วมแสดงความคิดเห็น”(พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

4. *การจัดประชุมระดมความคิดเห็นแบบเสวนาทางวิชาการ* สกศ. ได้เชิญผู้ที่จะได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ครั้งละประมาณ 60 คน เสวนาในประเด็น 1) การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี 2) ปรัญญาการศึกษาไทย 3) ระบบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา 4) การจัดระบบและการบริหารอุดมศึกษา และ5) ระบบบริหารการศึกษาในสัปดาห์ที่สองของเดือนมกราคม 2542 จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า “การมีส่วนร่วมโดยการเชิญบุคคลภายนอก ทั้งผู้ปกครอง องค์กรชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยใช้วิธีการเสวนาเป็นกลุ่ม ๆ หากในที่ประชุมตกลงกันไม่ได้ จะใช้วิธีร่างไปก่อน แล้วให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาต่อ ”(พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

5. *การจัดประชุมสัมมนาร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ* ครั้งละ 200 - 300 คน ในกรุงเทพมหานคร และภูมิภาค 4 แห่ง ได้รับความร่วมมือจากสถาบันราชภัฏ 4 แห่ง คือ ลำปาง พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา และสุราษฎร์ธานี ดำเนินการในสัปดาห์ที่สามและสี่ของเดือนมกราคม 2541

นอกจากนี้ สกศ.ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มเครือข่าย ตั้งนักวิจัยที่เข้ามาเป็น กรรมการอำนวยการยกกว้าง เครือข่ายผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ นักทั้งหนังสือพิมพ์ นักจัดรายการ (ดร.ผู้สุสติ ตามไท) องค์กรพัฒนาเอกชน เช่นคุณโสภณ สุภาพงษ์ คุณมยุรี-พิภพ ธงไชย จากเครือข่ายเด็กและเยาวชน เป็นต้น บางคนมีความคิดเห็นว่าการจัดประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นเป็นการทำแบบให้ครบขั้นตอน แต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติจริง ดังเช่นผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า “เคยไปร่วมอภิปรายกับ ศ.ดร.ชัยอนันต์ มีหมอมผู้หญิงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครอง บอกว่าเป็นช็อกโกแลตเคลือบยาพิษ มาหลอกอีกแล้ว พูดไปก็ไม่ได้เอาไปใส่ เราก็บอกว่าขอให้พูดแบบชัดๆ ชนิดที่จะเขียนใน พ.ร.บ.ได้ เช่นเรื่องการศึกษาทางเลือก เกือบทั้งเรื่องศัพท์ว่าจะเรียกว่าอะไร มีหลายคนที่ไม่เข้าใจ คิดว่าเราพูดไปอย่างนั้นเอง จริง ๆ แล้วเราก็ใส่เข้าไป...และเราก็บอกว่าไม่ได้จบที่ พ.ร.บ.นะ พ.ร.บ.เป็นหลักประกันทางกฎหมาย แต่การทำจริงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่จะต้องลงมาช่วยกันทำต่อไป การมี พ.ร.บ.อย่างน้อยรับประกันว่าถ้ารัฐบาลไม่ทำ คุณมีสิทธิ์ฟ้องได้...เค้าก็พอใจ ตอนแรกก็เป็นแบบชี้หน้า...ว่าหลอกอีกแล้ว”(สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

การรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วม และใช้ชื่อเรียกกันว่าเป็น การทำประชาพิจารณ์ แต่ในระยะต่อมา ในขั้นการอภิปรายในรัฐสภา ศ.ดร.สิปนนท์ เกตุทัตได้ชี้แจงว่าการใช้คำว่าประชาพิจารณ์ในกระบวนการมีส่วนร่วม ไม่ได้หมายถึงกระบวนการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีข้อกำหนดทั้ง15-16 ขั้นตอน ซึ่งยุ่งยากและซับซ้อนมาก ประชาพิจารณ์ในความหมายของผู้ทรงคุณวุฒิและเอกสารที่เผยแพร่ต่างๆ จึงมีความหมายเป็นการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและผู้ถูกกระทบจาก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ความหมายที่แท้จริงแล้ว หมายถึงการรับฟังความคิดเห็นนั่นเอง

6. การสำรวจความคิดเห็น สกศ. ทำ 2 วิธี เนื่องจากมีกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกันคือ 1) หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง 2)สำหรับประชาชน วิธีการทำโดย

6.1 สกศ. ได้ดำเนินการเอง โดยการแจกแบบสำรวจความคิดเห็นไปกับเอกสารที่แจกจ่ายในการประชุมประชาพิจารณ์ที่จัดโดยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ โดยขอรับคืนในวันประชุม และจัดทำสรุปความคิดเห็นเสนอต่อคณะกรรมการฯ เพื่อจะได้นำมาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. ต่อไป

6.2 สกศ. ร่วมกับสวนดุสิตโพล ทำการสำรวจความคิดเห็น 2 ครั้ง ครั้งแรกในช่วงวันที่ 10 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2541 จำนวน 12,978 คน ครั้งที่สองระหว่างวันที่ 18 มิถุนายน - 9 กรกฎาคม 2541 จำนวน 10,486 คน

7. การมีส่วนร่วมรับรู้ที่เป็นการสื่อสารทางเดียว มุ่งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติได้มีการตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น สกศ.ดำเนินการโดยผ่านทางยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ ดังนี้

7.1 ดำเนินการโดยผ่านช่องทางสื่อสาร ได้แก่ทางโทรทัศน์ผ่านรายการ "เช้าวันนี้" สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 วันพฤหัสบดี เวลา 6.00 - 7.00 น. และรายการรุ่งอรุณที่เมืองไทย และก้าวต่อก้าวทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 9 ทางวิทยุ FM 97.5 MHz วันอังคาร เวลา 18.00 - 19.00 น. รายการ "สนทนาสารพัน" วันพฤหัสบดี เวลา 11.00 - 12.00 น. วิทยุแห่งประเทศไทย ออกข่าวในช่วงรายงานข่าว 18.00 น. ประมาณ 10 นาที ใช้การสัมภาษณ์สดทางโทรทัศน์ ส่งบทความให้อ่านออกอากาศทางสถานีวิทยุของพลที่ 1 รักษาพระองค์ รายการ "การศึกษาเพื่อชีวิต" วันเสาร์ - อาทิตย์ เวลา 12.30 - 13.00 น. ออกอากาศ 5 สถานี และวิทยุเครือข่ายทหารกองทัพ 4 ภูมิภาค อีก 19 สถานี ทางคลื่น FM 90.0 - 98.0 MHz และ AM 999, 1350 และ 1422 KHz และวิทยุแห่งประเทศไทย ส่วนสื่อสิ่งพิมพ์ได้เขียนบทความลงในมติชนรายวันและข่าวสด ทุกวันจันทร์ เดลินิวส์ เดือนละ 1 ครั้ง นิตยสารขวัญเรือน และวัฏจักรตามความเหมาะสม พร้อมจัดทำจดหมายข่าว "รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย" เดือนละ 1 ครั้ง เผยแพร่ให้กับสมาชิกเครือข่าย ครั้งละมากกว่า 50,000 คน

7.2 สกศ. ได้จัดทำผ่านเครือข่ายระบบอินเทอร์เน็ตที่ Home Page พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ใน Web Site : www.onec.go.th. E-mail : onec@onec.go.th ที่ทุกคนสามารถเข้ามาศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมได้ตลอดเวลา

7.3 การเผยแพร่ทางเอกสารวิชาการและจัดพิมพ์หนังสือ "ปฏิวัติการศึกษา" โดย ดร.รุ่ง แก้วแดง และ "ปฏิรูปการศึกษา" โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี เพื่อเป็นการกระตุ้นให้คนในวงการศึกษาเกิดความตื่นตัว ส่วนเนื้อหาของบทความทางวิชาการ จะเกี่ยวข้องกับการศึกษาไทยความสำเร็จด้านการจัดการศึกษาของประเทศอื่น ๆ ที่ได้ปฏิรูปการศึกษา ความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติการศึกษา เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาไทยที่ยั่งยืน โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญเป็นนักวิจัยและกรรมการใน กกศ.เป็นผู้เขียนบทความ

สรุปแล้วการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ของ สกศ.จะทำ 2 อย่าง คือสื่อสารกับมวลชน (Mass Communication) และสื่อสารแบบถึงตัว (Direct sale) เพื่อเตรียมให้มาเป็นเครือข่ายเตรียมทำประชาพิจารณ์ เพื่อทำเอกสารนโยบาย (Policy paper) สกศ. ได้ทำสื่อสารประชาสัมพันธ์ เพื่อให้สาธารณชนทราบว่า สกศ. ทำอะไรหรือรู้อะไร ประชาชนต้องรู้อย่างนั้นด้วย แต่ละครองการของการปฏิรูปจะมีการสื่อสารไปยังประชาชนโดยผ่านทั้งวิทยุ โทรทัศน์ และสื่อสิ่งพิมพ์ โดยกลุ่มสื่อสารและประชาสัมพันธ์ กลุ่มเครือข่ายการศึกษาไทย และกลุ่ม Internet จะทำงานประสานกันในเรื่องต้องการจะให้คนอื่นรู้เรื่องอะไร และในการกำหนดช่องทางการสื่อสาร จะมีการกำหนดว่า เรื่องใดควรสื่อสารทางวิทยุ เรื่องใดควรสื่อสารทางโทรทัศน์ เรื่องใดควรทำเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ เรื่องใดควรส่งแบบตรงไปยังเครือข่าย เรื่องใดควรส่งโดยผ่าน Internet สำหรับคนที่มี

คอมพิวเตอร์ จะได้เปิดดูเอง

เมื่อ สกศ.จัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติซึ่งเรียกว่า “ร่างครั้งที่ 1” เสร็จ จะถูกนำไปปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ผู้รู้ แล้วแก้ไขให้เป็น “ร่างครั้งที่ 2” แล้วนำเสนอไปในการสัมมนาฯ แล้วแก้ไขให้เป็น “ร่างครั้งที่ 3” จากนั้นนำไปเสนอในการทำประชาพิจารณ์ แล้วแก้ไขให้เป็น “ร่างครั้งที่ 4” ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “การเป็นนโยบายที่ดีจะต้องมีการแก้ไขหลายครั้งกว่าจะสมบูรณ์ อาจมีการแก้ไขถึง 30 ครั้ง ก็อาจเป็นไปได้ เพื่อให้ได้นโยบายที่ดีที่สุด (the Best Policy)” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

หลังจากการเข้าร่วมสัมมนาได้มี **การสร้างเครือข่ายการศึกษา** (Thailand Education Network – TEN) โดยเชิญชวนครู ผู้บริหาร ผู้ปกครอง ผู้เรียน นักวิชาการ นักการเมือง และบุคคลทุกสาขาอาชีพเข้าสมัครเป็นสมาชิกเครือข่าย เช่นเครือข่ายครู เครือข่ายผู้ปกครอง เครือข่ายนักวิจัย เครือข่ายนักเรียน เป็นต้น มีการนำเสนอข้อมูลความก้าวหน้าเรื่องการปฏิรูปการศึกษาแก่สมาชิกเครือข่ายตลอดเวลา โดยผ่านสื่อต่างๆ และ “รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย” ตลอดจนเชิญสมาชิกเครือข่ายที่สำคัญและผู้สนใจเข้าร่วมการสัมมนา เพื่อให้ทุกคนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาทุกขั้นตอน และในการสัมมนาแต่ละครั้ง ศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทยได้เก็บข้อมูลของเครือข่ายทุกคนไว้ ทั้งหมดประมาณ 50,000 คน ซึ่งเครือข่ายจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ **เครือข่ายบุคคล**และ**เครือข่ายองค์กร** โดยเครือข่ายมีหลายประเภท ได้แก่ 1) เครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ 2) เครือข่ายกรรมการ 3) เครือข่ายประชุมสัมมนา และ 4) เครือข่ายประชาพิจารณ์

การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ

การร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงนั้นนายชุมพล ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการขึ้น โดยมี ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน มีคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยและผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้าน มี ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ เป็นเลขาคณะทำงาน ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า

“คณะกรรมการมีการประชุมอย่างต่อเนื่อง มีการยกร่างประเด็นต่างๆ เช่นโครงสร้างการบริหารของการศึกษาควรเป็นอย่างไร เรื่องการบริหารงาน เรื่องทรัพยากร เรื่องการบริหารงบประมาณ เรื่องเขตพื้นที่การศึกษา ใช้วิธีพูดคุยกัน แนวคิดของคณะกรรมการฯ มาบรรจบกันในครั้งที่ พ.ร.บ.เข้าสู่สภา ได้มีการนำแนวคิดไปเสนอให้กรรมการ มีอาจารย์ดร.วิจิตรเป็นคนนำเรื่องเหล่านี้เข้าไป สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่มาจากการวิเคราะห์ปัญหาของกระทรวง และได้เสนอแนวทางแก้ไข เป็นการทำงานเชิงรุก เราก็ภูมิใจที่ได้ put เข้าไป (สุวัฒน์ เงินฉ่ำ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546) และ “การที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอก็คือเพื่อให้สมบูรณ์ตามข้อกำหนด เป็นข้อ

ความเห็นของต้นสังกัด ในภาพรวมไม่มีอะไรที่แตกต่างไปจาก สกศ.มากนัก (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

กระบวนการมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ.ของกระทรวงศึกษาธิการ มีกระบวนการดังนี้ “ใช้วิธีระดมสมอง มีการจัดประชุมสัมมนา ให้ฝ่ายเลขานำเสนอประเด็นและเนื้อหา ในการยกย่องครั้งที่ 1 เพื่อระดมความคิด จัดให้มีการสัมมนาในวงการศึกษา มีการรับฟังความคิดเห็น แล้วนำไปผนวกกับผลการวิจัย การศึกษาเอกสารจากนานาประเทศเช่น จากยุโรปและออสเตรเลีย...เราพบว่าประสิทธิภาพการศึกษาไม่ดี ต้องมีการปฏิรูปการบริหารจัดการ คุณภาพเด็กไม่ดี ต้องมีการปฏิรูปการเรียนรู้ หลักสูตรการเรียนการสอน และครู เป็นปัจจัยสำคัญในสถานศึกษา ก็มีการปฏิรูปครู มีใบประกอบวิชาชีพ จำนวนครูไม่พอ ก็ต้องมีการปฏิรูปสื่อการเรียนการสอน...เรื่องการประกันคุณภาพ กระทรวงศึกษาธิการไม่ได้คิดถึงการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ คิดเพียงการยุบรวมหลอมรวม ตามกลุ่มภารกิจศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มีส่วนกลางทำนโยบาย เขตพื้นที่ใช้คำว่า area approach แปลว่าสำนักงานเขตพื้นที่ คือเอาพื้นที่เป็นหลัก ไม่ใช่เอาลักษณะนามเป็นหลัก ส่วนกลางทำน้อย คิดมาก ทางงบประมาณ ติดตามกำกับ สอดคล้องกับร่างของ สกศ. เพราะยอมแก้ปัญหาเหมือนกัน อยากให้การศึกษามีเอกภาพ” (ไพบุลย์ เสียงก้อง, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

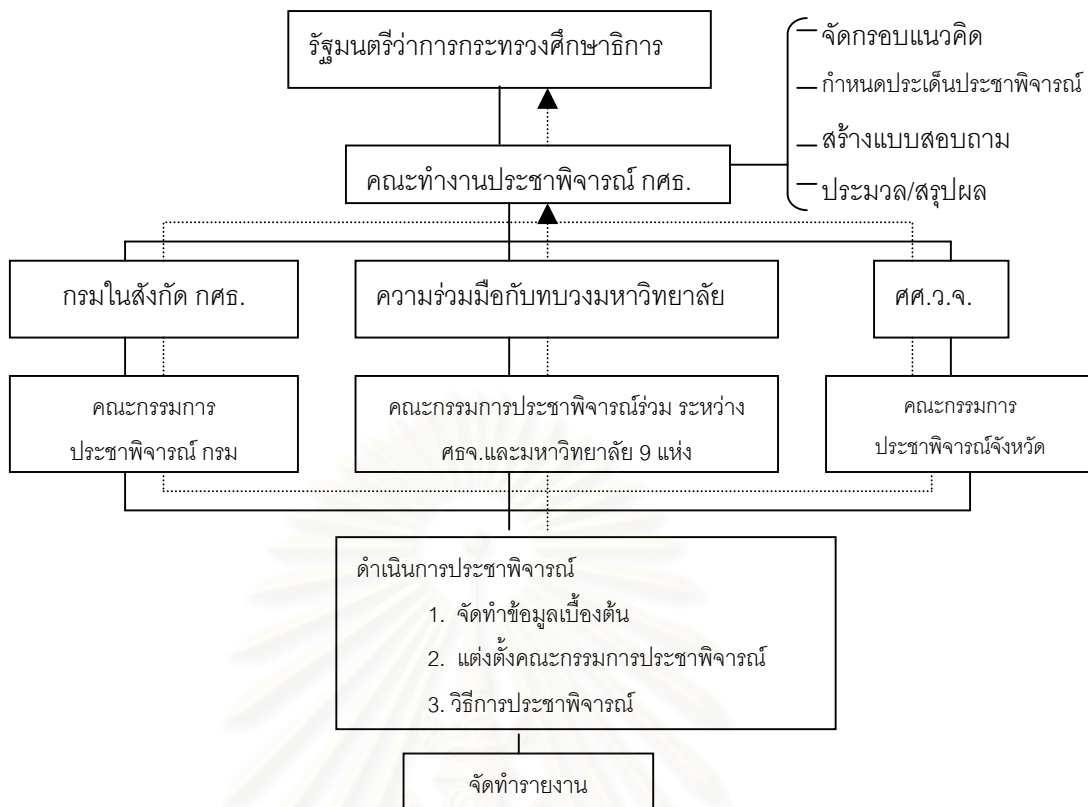
เมื่อ สกศ.ยกร่าง พ.ร.บ.เสร็จ ได้ส่งให้กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีคนเกี่ยวข้องเป็นแสน และเป็นผู้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติโดยตรง เมื่อกระทรวงฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เหมาะสมในบางเรื่อง เช่น เรื่องโครงสร้าง เรื่องบุคลากร มีความคิดเห็นแตกต่างกันออกไป มองว่าครูและผู้เกี่ยวข้องยังไม่มีส่วนร่วมเท่าไร จึงมีการยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ และได้นำไปรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลากรของกระทรวงศึกษาธิการและประชาชนทั่วไป (จิรพรพรณ ปุณเกษม, 2542 : 59-60) โดยกระทรวงฯได้มีคำสั่ง สลร.337/2541 แต่งตั้งคณะทำงานประชาพิจารณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2541 มีนางจรรยาพร ธรณินทร์ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบแนวคิด วางแผนการทำประชาพิจารณ์ และดำเนินการให้มีการประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งสรุปประเด็นจากการทำประชาพิจารณ์ไปสู่การปรับปรุง พ.ร.บ. วิธีการทำคือจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 4 ฉบับ ไว้ในเล่มเดียวกัน ได้แก่ ฉบับของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (3 มิถุนายน 2541) ฉบับกรมการศึกษา (10 มิถุนายน 2541) ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ (22 มิถุนายน 2541) และฉบับของสพช. (3 กค. 2541) โดยเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างทั้ง 4 ฉบับ เพื่อเป็นเอกสารประกอบการบรรยายก่อนการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งสามารถจัดได้ครบทุกจังหวัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ภาค โดยคณะกรรมการดำเนินงานจัดประชาพิจารณ์ของจังหวัด/กรม จะได้รับการชี้แจงและมีคู่มือการจัดประชาพิจารณ์ โดยมี 2 กิจกรรม คือ 1) แจกแบบสอบถาม ฉบับประชาชนทั่วไป ส่งคืนทางไปรษณีย์ และ 2) กิจกรรมการประชุมประชาพิจารณ์ และจะสรุปความเห็นจากการประชุมและจากแบบสอบถามในที่ประชุม ส่วนกระทรวงศึกษาธิการมีการส่งแบบสอบถามจำนวนมาก ดังเช่นผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ทำเอกสารเป็นแสน เป็นล้านเล่ม ทำมากจนราคาค่าทำเอกสารเหลือเล่มละประมาณหนึ่งบาท” (กมล รอดคล้าย, สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2546)

ส่วนการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นของอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีกลุ่มเป้าหมาย 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มประชาชนทั่วไป 2) กลุ่มนักการเมือง 3) กลุ่มข้าราชการทั่วไป 4) กลุ่มนักธุรกิจ/กลุ่มวิชาชีพ 5) กลุ่มนักเรียน นิสิต นักศึกษา และ 6) กลุ่มผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา สัมมนาทั้ง 6 ครั้ง ๆ ละประมาณ 200 คน ที่จังหวัดอุบลราชธานี นครศรีธรรมราช รัฐสภา กรุงเทพฯ ลำปาง นครราชสีมา ชลบุรี ในช่วง ธันวาคม 2541 - มกราคม 2542

จากการที่กระทรวงศึกษาธิการมีความคิดเห็นว่า พ.ร.บ.ที่ สกศ.เป็นเจ้าภาพอาจจะไม่ตรงกับผู้ปฏิบัตินัก จึงมีการทำประชาพิจารณ์เป็นประเด็นๆ โดยมีการทำแผนการประชาพิจารณ์ มีการกระจายให้กรมต่างๆ ทำในทุกระดับ จัดให้ทุกคนมีส่วนร่วม ทั้งครู นักเรียน ผู้ปกครอง แต่วิธีการจะทำในรูปแบบประชุม สัมมนามากกว่า แล้วนำผลมาปรับร่างและยกร่างมาใหม่ เป็นฉบับของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กรมศาสนาทำสงฆ์พิจารณ์ 2-3 ครั้ง เพราะมีกำหนดเวลาที่ต้องส่งคำตอบ เราทำที่พุทธมณฑล รวบรวมความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ที่เป็นผู้บริหารโรงเรียนปริยัติธรรม เจ้าอาวาสที่ตั้งโรงเรียน เจ้าคณะจังหวัด เรารับภาระกิจมาทำประชาพิจารณ์ในหมู่คณะสงฆ์ ประชาชนเรียกประชาพิจารณ์ ส่วนพระเราเรียกสังฆพิจารณ์ แล้วสรุปข้อเสนอให้กระทรวงศึกษา ก็ยื่นข้อเสนอเข้าไปหลายเรื่อง ซึ่งประสบความสำเร็จบ้าง ไม่ประสบความสำเร็จบ้าง ” (บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546)

ในการทำประชาพิจารณ์ จะมีการทำหลายจุด ให้แสดงความเห็นว่ามีอะไรสมควรปรับปรุง โดยให้เขตทั้ง 12 เขตเป็นเจ้าภาพ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ทางกระทรวงฯ ส่งวิทยากรมาให้คำแนะนำ และให้ความรู้เบื้องต้น แล้วระดมความคิดเห็น เก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำมาปรับปรุง ซึ่งก็รับหลายเรื่อง” (ปัญญา ประเสริฐศรี, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546) โดยขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นของกระทรวงศึกษาธิการ มีดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 14 ขั้นตอนการดำเนินงานวิชาชีพฯรับฟังความคิดเห็นของกระทรวงศึกษาธิการ
ที่มา : จิรพรรณ ปุณเกษม , 2542 : 61

ส่วนการมีส่วนร่วมรับรู้ที่เป็นการสื่อสารทางเดียวของกระทรวงศึกษาธิการ จะผ่านทางคอลัมภ์ของการศึกษานอกโรงเรียน ในหนังสือพิมพ์ต่างๆ รายการวิทยุของศูนย์ประชาสัมพันธ์ศึกษาธิการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต เป็นต้น เนื้อหาข่าวที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นการชี้แจงสาระสำคัญ ในร่าง พ.ร.บ. รายงานผลการพิจารณาฯและความเคลื่อนไหวของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฯ ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กระทรวงศึกษาธิการมีการออกทีวี ให้คนโทรเข้ามาแสดงความความคิดเห็นทั้งก่อน ระหว่างและหลังร่าง พ.ร.บ. (กมล รอดคล้าย, สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2546) และมีการผลักดันโดยใช้สื่อวิทยุ “เราให้ความรู้ โดยออกรายการวิทยุและโทรทัศน์ในท้องถิ่นทุกรูปแบบ” (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546)

สรุปแล้วกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสิ้นมีมากกว่า 230 ครั้ง จัดโดย สปช. 98 ครั้ง กรมอาชีวศึกษา 75 ครั้ง กรมพลศึกษา 25 ครั้ง กรมสามัญศึกษาจังหวัด 20 ครั้ง และจัดโดยความร่วมมือจาก NGO มากกว่า 13 ครั้ง แต่ผลการประเมินและผลการรับฟังความคิดเห็นไม่สามารถนำมาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ได้ เพราะในช่วงนั้น คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ไปแล้ว จึงได้แต่นำมาประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ในช่วงเดือน กรกฎาคม-ตุลาคม 2541 (จิรพรรณ ปุณเกษม, 2542 : 63)

การยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ฉบับสำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ

การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาตินั้น พบว่า ส่วนใหญ่ สปช.ไม่ได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเอง แต่ใช้วิธีเข้าร่วมกับหน่วยงานอื่นที่ยกย่องฯ เช่นผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า “ตอน สกศ.เริ่มทำ คนของพื้นฐานเข้าไปร่วมตั้งแต่ต้น...จึงเป็นส่วนที่มีปัญหาน้อย เพราะพื้นฐานเข้าไปร่วมในกระบวนการของ พ.ร.บ. การที่อาชีพมีปัญหาเพราะไม่ได้เข้าไปร่วมแต่ต้น พูดอย่างเป็นธรรมกับทุกฝ่าย บางคนไม่สนใจ พ.ร.บ.ว่าออกมาจะมีผลกระทบอะไร ที่ร่างก็ร่างไป แต่ที่เค้าเห็นเหตุการณ์ภายนอก ก็เข้าไปร่วมอยู่แล้ว ผู้ที่คัดค้านส่วนใหญ่ไม่ค่อยเข้าร่วมตั้งแต่ต้น จนกระทั่งรู้สึกว่าจะสายเกินไป เมื่อตอนที่ สกศ.จัดประชาพิจารณ์ครั้งแรก จัดที่สำนักพิมพ์มติชน...คนของพื้นฐานเข้ามาเต็มไปหมด มีการระดมความคิด มีการอภิปราย ถกเถียงกัน แล้วนำไปปรับแก้ แก้อตามข้อเสนอ ผมก็ไม่คัดค้าน พ.ร.บ. ผมอยู่ในกระบวนการด้วย และเป็นคนหนึ่งที่ไม่เคยคัดค้าน พ.ร.บ.นี้ เห็นด้วยมาแต่ต้น และยังเป็นคณะกรรมการจัดโครงสร้างหลัง พ.ร.บ.ออกแล้วอีกด้วย ก็พยายามคงหลักการเหล่านี้ไว้ บางส่วนที่มีผลกระทบต่อคนของเรา เราก็ขอต่อรองบ้าง เพื่อให้เข้าสู่ พ.ร.บ.อย่างราบรื่น ก็อาจมีบางส่วนที่ไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ.กำหนดบ้าง” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546) นอกจากนี้ สปช.ยังส่งเสริมให้มีการประชาพิจารณ์ที่จัดโดยองค์กรวิชาชีพเช่น สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย และการประชุมองค์กรบุคลากรของ สปช.ในจังหวัดต่างๆ

ทบวงมหาวิทยาลัย แม้ว่าไม่ได้ยกย่อง พ.ร.บ.ของหน่วยงานตนเอง แต่ก็มีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่จัดร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยได้จัดทำการประชุมประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฯ 5 ครั้งที่ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในช่วงเดือนสิงหาคม – กันยายน 2541 มีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 1,500 คน ประกอบด้วยผู้บริหารและคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักธุรกิจ พ่อค้าและประชาชน (จิรพรรณ ปุณเกษม, 2542 : 66)

การยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ฉบับของกรมการศึกษานอกโรงเรียนของสภาผู้แทนราษฎร

ร่าง พ.ร.บ.ฉบับคณะกรรมการการศึกษานอกโรงเรียนของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อยกย่องเสร็จในเดือนมกราคม 2541 ได้นำเสนอในการประชุมของรัฐสภาในวันที่ 24 มกราคม 2541 และในภูมิภาคอีก 3 ครั้งคือเชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา ผู้เข้าประชุมเป็นตัวแทนจากองค์กร NGO และองค์กรภาคประชาชน ผู้แทนสถาบันในท้องถิ่น ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นนำมาปรับแก้ร่าง

พ.ร.บ.จากฉบับแรกที่มี 38 มาตรา จนถึงฉบับสุดท้ายมี 50 มาตรา (จิรพรรณ ปุณเกษม, 2542 : 58)

การนำผลการมีส่วนร่วมมาปรับปรุงพระราชบัญญัติ

หลังจากการรับฟังความคิดเห็นจากกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ แล้ว สกศ. ได้นำผลจากกระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจาก พ.ร.บ.ไปปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ดังนี้ (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, ม.ป.ป. : 3-4)

ตารางที่ 2 แสดงแนว/สาระของความคิดของมาตราต่างๆ จำแนกตามแหล่งความคิด

แนว/สาระของความคิด	มาตราในร่าง พ.ร.บ.	แหล่งความคิด
● การศึกษาต้องมีความหลากหลาย...เพื่อตนเองและครอบครัว	ม. 8	-ประชาพิจารณ์ 4 ภูมิภาค
● การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีไม่ควรระบุเป็นการศึกษาภาคบังคับ	ม.10	-ประชาพิจารณ์ 4 ภูมิภาค
● เด็กอายุ 3 ขวบขึ้นไป ต้องได้รับการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา	ม.12	-ประชาพิจารณ์ 4 ภูมิภาค
● ควรให้การศึกษแก่ครอบครัวและผู้ปกครองของเด็ก	ม.14	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง แนวการจัดการเรียนการสอน
● การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรให้ชุมชนและท้องถิ่นเป็นผู้จัด	ม. 18	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง แนวการจัดการเรียนการสอน
● ควรเพิ่มสาระเกี่ยวกับการอาชีพและการฝึกอบรมวิชาชีพ	ม.19	-สัมมนาร่าง พ.ร.บ.ใน กทม.
● ผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีใบประกอบวิชาชีพ	ม.23	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง ระบบบริหารการศึกษา
● ควรแยกบัญชีเงินเดือนของครูเป็นอิสระ	ม. 24	-ประชาพิจารณ์ 4 ภูมิภาค
● การพัฒนาเด็กให้เต็มตามศักยภาพของแต่ละบุคคล	ม. 29	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง แนวการจัดการเรียนการสอน
● ควรเน้นให้ผู้เรียนมีทักษะในการเรียนรู้และการใฝ่รู้	ม. 29	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่อง แนวการจัดการเรียนการสอน
● การบูรณาการเนื้อหาวิชาต่างๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน เพื่อเชื่อมโยงความรู้...	ม.30	-ประชาพิจารณ์ 4 ภูมิภาค
● หน่วยงานการศึกษาทั้ง 4 ระดับ ควรสังกัดกระทรวงการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงเดียว	ม.41	-แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ และสภาคณพิการ ฯ

แนว/สาระของความคิด	มาตราในร่าง พ.ร.บ.	แหล่งความคิด
● ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการศึกษาในรูปคณะกรรมการ	ม.42	-สมาคมหัวหน้าการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย
● การบริหารการศึกษาควรมี 3 ระดับคือ 1)ระดับชาติ 2)ระดับท้องถิ่น 3)ระดับสถานศึกษา	ม.41, 42, 43	การเสวนาทางวิชาการ เรื่องระบบบริหารการศึกษา
● ควรมีระเบียบที่เอื้อต่อการระดมสรรพกำลังกำลังและทรัพยากรจากชุมชน	ม. 48	-สมาคมหัวหน้าการประถมศึกษาแห่งประเทศไทย
● บุคคลที่มีความพิการ หรือมีความสามารถพิเศษหรือมีปัญหาเลิศ รัฐจะต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มศักยภาพ และควรเน้นการใช้สื่อการเรียนการสอนที่เหมาะสม	ม.59 (6) (7)	-แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิและสมาคมพิการ ฯ
● สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนมีอิสระในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและให้มีกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ	ม.51	-การเสวนาทางวิชาการ เรื่องการจัดระบบและการบริหารอุดมศึกษา
● ให้ความสำคัญกับบทเฉพาะกาล เพื่อให้ พ.ร.บ.มีผลบังคับใช้ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นธรรมได้	บทเฉพาะกาล	-แบบสอบถามผู้ทรงคุณวุฒิ

ผลสรุปจากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง โดยจำแนกออกเป็นกลุ่มประชาชนทั่วไปเปรียบเทียบกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 80 ของทั้งสองกลุ่มเห็นด้วยในประเด็น (ประวิทย์ ทองศรีนุ่น, ม.ป.ป. : 5-6)

1. กระทรวงที่รับผิดชอบจัดการศึกษาควรมีกระทรวงเดียว
 2. การศึกษาภาคบังคับควรขยายจาก 6 ปี เป็น 9 ปี
 3. ควรให้วัด ศาสนสถาน ชุมชน และสถานประกอบการจัดการศึกษา
 4. สถาบันศาสนาควรจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 เพื่อจัดการศึกษาให้บุคลากรของสถาบันและจัดการศึกษาในชุมชน
 5. สถานประกอบการที่ร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา ควรได้รับการลดหย่อนภาษี
- นอกจากนี้ยังพบว่าประเด็นที่ประชาชนทั่วไปไม่เห็นด้วย แต่กลุ่มผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเห็นด้วยมากกว่าร้อยละ 60 คือ
1. การที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการ
 2. การเก็บภาษีการศึกษา
 3. การที่สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล
- แต่มีข้อสังเกตว่าค่าร้อยละของความเห็นจากการสำรวจแต่ละครั้ง มีความแตกต่างในประเด็น

1. ครูต้องมีใบประกอบวิชาชีพไม่รวมระดับอุดมศึกษา
2. การให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา
3. การห้ามการสอบคัดเลือกในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
4. เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี จะสอบเทียบไม่ได้
5. การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี หมายถึง ป. 1 – ม. 6 ไม่รวม ปวช.
6. สถานศึกษาไม่ต้องส่งรายชื่อผู้ปกครองให้กระทรวงการคลัง
ซึ่งในที่สุด 4 ประเด็นหลังได้ถูกตัดออกจากสาระใน พ.ร.บ.การศึกษา

ส่วนประสบการณ์ของวิทยากรที่ออกไปรับฟังความคิดเห็นได้กล่าวว่า "การได้เจอคนหลายกลุ่มเป็นนิมิตหมายอันดี เพราะว่าเป็นเรื่องที่เราทุกคนมีส่วนได้ส่วนเสีย เจตนาการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติจะให้ เป็น พ.ร.บ. ฉบับประชาชน อยากจะให้ เป็นเหมือนที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กกค. เป็นเพียงหน่วยที่ช่วยกันทำเรื่องนี้ แต่ว่าจริง ๆ แล้ว เรื่องที่ได้ยก ร้างมาจากคนหลากหลายกลุ่มที่ได้ช่วยกัน เราก็ไม่ได้ถือว่าเป็นสมบัติของเราที่ใครแตะไม่ได้... เราต้องรับฟังจากหลายด้าน บางครั้ง บางเรื่องที่ท่านเสนอมาอาจจะไม่ได้รับการตอบสนอง 100 เปอร์เซ็นต์ ท่านต้องเข้าใจว่ามีคนอื่นเขาเสนอ เขามีมุมมองต่างกัน แต่เราก็เคารพความคิดของทุกท่าน ไม่เคยที่จะละเลย เรามีหน่วยรวบรวมพวกนี้ไว้ทั้งหมด..." (สกศ.ก., 2546)

ผลจากการรับฟังความคิดเห็นได้ถูกนำไปใช้ในต่างกรรมต่างวาระ จากการวิเคราะห์เนื้อหาได้พบว่าถึงแม้ว่าพ.ร.บ. จะประกาศใช้แล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงได้อีก โดยกระทรวงศึกษาธิการขอแก้ไข พ.ร.บ. ในเรื่องโครงสร้าง ต่างๆ ที่มีปัญหา มาก ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า

"จากการที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอแล้วไม่ได้รับตามนั้น กลับถูกมองว่ายังไม่คลายอำนาจ และการที่กระทรวงไม่เห็นด้วยที่จะให้สถานศึกษามีอำนาจในการบริหารแบบเบ็ดเสร็จ เพราะเราเห็นว่าศักยภาพของโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนที่ยังไม่มีความพร้อมด้านบุคลากรหรือความสามารถในการดูแลผู้ดูแลผู้เรียน ยังมีส่วนที่แสดงให้เห็นว่า แม้แต่ครูในโรงเรียนยังยากที่จะมีครบ และการที่จะทำงบประมาณแบบเบ็ดเสร็จได้ที่โรงเรียนเองคงจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ส่วนนี้เป็นส่วนที่มีเห็นที่ขัดแย้ง" (บุญศรี พาหะจิต, สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546) และผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านได้กล่าวในการสัมภาษณ์ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของ สกศ. ไม่สมบูรณ์ เนื่องจาก "เวลาที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นจะใช้เวลาประมาณครึ่งวัน ซึ่งจะเป็นการอธิบายทำความเข้าใจเนื้อหาหรือรายละเอียด 85 ทำให้ไม่มีเวลาสะท้อนความคิดเห็น ส่วนการประชาสัมพันธ์ของกระทรวงศึกษาธิการได้ใช้ช่องทางของกระทรวงศึกษาธิการและผู้ปกครองทุกส่วน จำนวนครั้งอาจจะน้อยกว่า แต่การทำรูปแบบต่างๆ การบริหารจัดการ ความโปร่งใส จะมากกว่า" (ไพบุลย์ เสียงก้อง, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

สรุปแล้วการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ และการนำผลการมีส่วนร่วมมาปรับปรุงพระราชบัญญัติ ส่วนใหญ่มาจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากการทบทวน เอกสารหลายฉบับใช้คำว่าการศึกษาพิจารณา แต่เมื่อได้ศึกษาอย่างลึกซึ้ง จะพบว่ากระบวนการพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มีความยุ่งยาก ซับซ้อน มีขั้นตอนประมาณ 16 ขั้นตอน เช่นกรณีของท่อก๊าซไทย-มาเลย์ ซึ่งยังไม่มีข้อยุติ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ (ดร.สุวัฒน์ เงินฉ่ำ) พบว่า พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติใช้การมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องโดยใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นหลัก และการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นอย่างมาก และเป็นที่น่าสังเกตว่า การยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับกรมการศึกษามาพิจารณา แม้จะไม่ได้นำเสนอ ร่างฯ ต่อรัฐสภา แต่ผลพวงจากการทำงานร่วมกันของกรมการศึกษามาจากต่างพรรคการเมือง ได้นำไปจัดทำเป็นยกร่างฯ ของพรรค แนวคิดของแต่ละพรรคเสมือนว่าได้รับการปรึกษาหารือ ในรายละเอียดและสาระ มีการเตรียมความพร้อมของฝ่ายนิติบัญญัติมาก่อนแล้ว กระบวนการตรงนี้สามารถลดและป้องกันความขัดแย้งในชั้นกระบวนการนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี

การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์

การจัดทำนโยบายสาธารณะใดๆ จะมีทั้งผู้ได้ผลประโยชน์และผู้สูญเสียผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายนั้นๆ และเป็นที่ยอมรับกันว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำให้กระทรวง ศึกษาธิการต้องปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการหลายสิ่งหลายอย่าง ซึ่งยังไม่มีเอกสารหรือหนังสือเล่มใดบันทึกไว้อย่างชัดเจน การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จึงได้ข้อมูลมาก่อนข้างสมบูรณ ทำให้ทราบว่าผู้บริหารแต่ละท่านในแต่ละองค์กรย่อมมีเหตุผลของตนเองในการกระทำใดๆ จากการวิเคราะห์เนื้อหาและจากการสัมภาษณ์พบว่า “กระทรวงศึกษาธิการรู้ว่ามีปัญหาอยู่ข้างหน้า ไม่ได้หวงอำนาจหรือกลัวการสูญเสีย ไม่ได้ต้องการขัดขวางการปฏิรูป ซึ่งความจริงเรา เราไม่มีอำนาจที่จะหวง เพียงแต่เรารู้ว่าถ้าเดินไปจะมีปัญหา เรารู้ว่าในป่ามีอะไรอยู่บ้าง เราอยากจะบอกว่าควรจะไปทางไหน อย่างไร แม้กฎหมายจะทำสำเร็จได้ก็ตาม จึงได้ขอเสนอแก้ไข” (ไพบุลย์ เสียงก้อง, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

ในช่วงของการร่างพระราชบัญญัติฯ ผู้ทรงคุณวุฒิของกระทรวงศึกษาธิการได้ให้สัมภาษณ์ ว่ากระบวนการจัดทำกฎหมายมีหลายขั้นตอน มีบ้างที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกัน แต่สิ่งที่มีความเห็นไม่ตรงกันเป็นเพียงประเด็นย่อยๆ ไม่ใช่ข้อขัดแย้งที่รุนแรงอะไร มักจะเป็นในลักษณะแก้ไขเล็กๆ น้อยๆ เช่นเมื่อ ร่างพ.ร.บ.เข้าคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องมีการแก้ไขภาษากฎหมายเข้าสภาผู้แทนราษฎร ก็มีการแก้ไขสภา การเจรจาต่อรองในที่นี้จึงมีลักษณะเป็นการนั่งทำงาน

ร่วมกัน มีอะไรก็พูดกันในที่ประชุม ผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านกล่าวว่า “ในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ไม่มีอะไรที่ต้องเจรจาและประสานประโยชน์ เนื่องจากหลัก การปรับโครงสร้างหรือคุณภาพการศึกษาไม่เป็นปัญหา ร่างฯ ของแต่ละหน่วยงานมีความสอดคล้องกันเป็นหลักการ เป็นกฎหมายที่เป็นหลักในการจัดการศึกษา การบริหารการศึกษา การ เรียนรู้ เป้าหมายโดยมีเด็กเป็นศูนย์กลาง หลักสูตรต้องผสมผสานระหว่างหลักสูตรส่วนกลางและ หลักสูตรท้องถิ่น การบริหารต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ไม่มีข้อโต้แย้ง ผ่านด้วยดี ทั้งกระแส สังคมยอมรับ คนในกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้โต้แย้งอะไรและยังช่วยกันสนับสนุนให้มี พ.ร.บ.” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)

ลักษณะของการเจรจาต่อรองประสานประโยชน์ในขณะยกร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นการเจรจาหาข้อยุติ โดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการประชุมเป็นวงเล็กๆ เปิดโอกาสให้ทุกคนได้พูด และหาข้อยุติร่วมกัน ให้โอกาสในการแลกเปลี่ยน หากจุดร่วม ซึ่งก็ปรับหากันได้ในระดับหนึ่ง โดย หลักการสรุปอยู่บนหลักทางวิชาการ ซึ่งก็สามารถหาจุดกลางได้และเป็นทีพอใจของทุกฝ่าย

ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า ความขัดแย้งในกระบวนการนโยบาย (Policy Process) สัญลักษณ์อยู่ที่สี่เหลี่ยมข้าวหลามตัด ในกระบวนการของการพัฒนานโยบายจุดการตัดสินใจของ ความขัดแย้ง จะเป็นจุดๆ โดยผู้ทรงคุณวุฒิได้ยกตัวอย่างให้เป็นเป็นรูปธรรมว่า “ในขั้นเตรียมการ ของสภาการศึกษา การขัดแย้งระหว่างบุคคล ระหว่างนักวิชาการในเรื่องข้อเสนอง จุดตัดสินใจของ ความขัดแย้งอยู่ที่สภาการศึกษา การขัดแย้งจะจบที่มติของสภาการศึกษา ถ้าเกี่ยวข้องกับหน่วย งานหลายหน่วย จุดตัดสินใจอยู่ที่ ครม. มติจึงเป็นหนึ่งจุดสำคัญของการตัดสินใจ ถ้าออกจาก ครม.เข้าสภาผู้แทนฯ ที่มีหลาย ๆ ร่างฯ การตัดสินใจอยู่ในขั้นของสภาผู้แทน แล้วเดินต่อไปที่วุฒิสภา กระบวนการยุติความขัดแย้ง สิ้นสุดอยู่ที่ Body แห่งอำนาจในการตัดสินใจ ” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งไม่ได้สิ้นสุดที่การเจรจาต่อรอง ไม่ได้จบที่เหตุผล แต่จะมี หลายองค์ประกอบ การเจรจาต่อรองเป็นเทคนิคหนึ่งที่จะใช้ในการแก้ไขความขัดแย้ง แต่ความขัดแย้งจะสิ้นสุดจริง ๆ ที่การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในขณะนั้นๆ และได้ยกตัวอย่าง อีกว่า “ในช่วงของสภาการศึกษา power ของงานวิจัยเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่ power ของประธานที่สรุป เป็นเรื่องสำคัญกว่า”

สิ่งที่นำมาซึ่งความขัดแย้งคือกฎหมายลูก ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจาก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยการปรับโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ มีการ กำหนดให้มี พ.ร.บ.ว่าด้วยครูและบุคลากรทางการศึกษา จะต้องมี พ.ร.บ.ปรับโครงสร้างของครู สภา มี พ.ร.บ.ที่ว่าด้วยเงินเดือนครู ฯลฯ ซึ่งในบางเรื่องผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับว่าการโต้แย้งเกิดจาก

ข้าราชการบางคนเห็นแก่ตัว กลัวจะกระทบกระเทือนประโยชน์ส่วนตัว เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล เพราะกระทบตัวหรือหน่วยงาน เป็นการมองในแง่ของผลประโยชน์ แต่บางเรื่องมองต่างมุมกันในแง่ของหลักการ ขององค์กรและบทบาทความเป็นผู้นำในองค์กร สอดคล้องกับผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นว่าความขัดแย้งที่แท้จริงอยู่ตรงที่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในกระบวนการร่างกฎหมาย สภาการศึกษาต่างๆ บนพื้นฐานองค์ความรู้ แต่หน่วยอื่นต่างๆ จากประสบการณ์และปัญหาในองค์กรตนเอง แต่ละกลุ่มมีความคิดของตัวเอง เป็นเพียงการมองต่างมุม แต่สุดท้ายรัฐบาลให้เอาร่างฯ ของ สกศ. เป็นร่างฯ หลักเข้าสภา ซึ่งสามารถสรุปได้ว่าในช่วงการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความเห็นที่ไม่เหมือนกันบ้าง แต่ไม่ถึงขั้นขัดแย้งรุนแรง แล้วก็ยังสามารถแก้ไขและยุติได้ที่รัฐสภา ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ตอนนั้นทุกคนคิดจะปฏิรูป ยังไม่คิดว่าจะมีอะไรมาถึงตัว พอถึงขั้น implement จริง จะมีสิ่งที่มากระทบขัดขึ้น ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น ในช่วงที่ พ.ร.บ. ออกมาใหม่ๆ ไม่ค่อยจะมีเสียงอะไรขัดนัก แต่พอตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาดำเนินการ ก็เกิดความเห็นไม่ตรงกันเกิดขึ้น” (สุวัฒน์ เงินจ๋า, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546)

ส่วนกรณีของการอาชีวศึกษา ตามกรอบ พ.ร.บ. อาชีวศึกษาจะถูกทอนเป็นท่อนอยู่ที่พื้นฐาน และอุดมศึกษา แต่กรมอาชีวศึกษามีความคิดว่าอาชีวศึกษาไม่ใช่แค่การศึกษาพื้นฐานที่เป็นสายสามัญ และคิดว่าอาชีวศึกษามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มีการศึกษาพบว่าบางประเทศมีการแยกเป็นหน่วยงานเฉพาะออกมาต่างหาก ซึ่งปัญหาโครงสร้างของอาชีวศึกษามีมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2522-23 ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการทำให้ปฏิรูปโครงสร้างไม่สำเร็จ เพราะกรมอาชีวศึกษาไม่ยอม จึงเป็นเรื่องยากที่จะวิเคราะห์ว่าผิดหรือถูก และช่วงการทำประชาพิจารณ์ ไม่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ อาจเนื่องมาจากผู้นำของกรมอาชีวศึกษายังไม่สนใจ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษากล่าวว่ากรมเพิ่งมาสะดุ้งตอน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำลังอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติ มีการเจรจาต่อรองกับ กรมการศึกษานอกโรงเรียนไว้มาตราหนึ่ง ให้มีกฎหมายเกี่ยวกับอาชีวศึกษา “ผมเขียนให้ เพื่อเป็นขั้นตอนให้งอกงามต่อไป คุณชนะ (ดร.ชนะ กลีฬา) ก็ดีใจที่เสนอให้ใส่ได้ ก็เลยมีมาตรานี้” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) แสดงให้เห็นว่ากรมอาชีวศึกษาได้เจรจาต่อรองประสานประโยชน์กับนักการเมือง เพื่อให้เปิดช่องว่างทางกฎหมายไว้เป็นทางในอนาคต ซึ่งก็ได้โอกาสเมื่อผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนเป็น รัฐมนตรีสุวิทย์ คุณกิตติ และ “นับว่าได้ใช้พลังทางการเมืองในแง่อาชีวศึกษา เพราะมีการเปลี่ยนแก้ไข พ.ร.บ. ในเวลาต่อมา” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546) และ “ทาง กศน. ก็ได้มีการเจรจาต่อรองกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน ในวุฒิสภา เพื่อขอ ม.25 เพิ่มแหล่งเรียนรู้” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นหลังจากมีความขัดแย้งกัน แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ในช่วงระหว่างการยกร่างฯ และช่วงกระบวนการทางนิติ

บัญญัติ ไม่มีอะไรที่รุนแรง ความขัดแย้งปรากฏชัดขึ้น เมื่อมีการตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งในขอบเขตของงานวิจัยเรื่องนี้ไม่ได้ครอบคลุมเหตุการณ์หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลความขัดแย้งต่างๆ ภายหลังจากใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นสิ่งที่ควรจะมีการบันทึกไว้ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้ผู้สนใจในกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะจะได้ศึกษากระบวนการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่ต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการสร้างสมดุลใหม่ในระบบการศึกษาของประเทศไทย ที่มีปัจจัยหลักมาจากอิทธิพลทางการเมืองและการขาดการประสานการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและจริงใจ โดยผู้ทรงคุณวุฒิในกระทรวงศึกษาธิการระบุว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นกับคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ปัญหาเกิดจากการที่กระทรวงศึกษาธิการมองว่าคณะกรรมการฯ ใช้ความรู้สึก ความคาดการณ์ของตนเองของผู้เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการปฏิรูปฯ มีความรู้พื้นฐานที่ต่างกัน ทำให้มาตรฐานของแต่ละคณะทำงานต่างกัน กลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และการขัดแย้งทางด้านความคิด ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการกล่าวว่า “ได้ขอเข้าไปแสดงความความคิดเห็น ก็ถูกหาว่าไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการประนีประนอมและยอมรับฟังซึ่งกันและกัน ความขัดแย้งนี้ก็ไม่เกิด” แต่ผู้ทรงคุณวุฒิก็ยังยอมรับว่าบางคนในกระทรวงศึกษาธิการก็มีบางส่วนที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม ไม่ยอมเปลี่ยนแปลง ซึ่งก็มีเป็นจำนวนไม่น้อยเหมือนกัน

ความขัดแย้งเกิดจากลักษณะและบรรยากาศของความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กระทรวงศึกษาธิการใช้วิธีการถอนตัวในลักษณะถอยออกมา ผู้ทรงคุณวุฒิ (พนม พงษ์ไพบูลย์) กล่าวว่า “ตอนแรกได้เข้าไปมีส่วนร่วมแต่ตอนหลังไปค้ำในเรื่องเขตพื้นที่เข้า เขาก็เลยไม่เชิญมาอีก ส่วนเวลาที่มีการประชาพิจารณ์ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีโอกาสแสดงความเห็น เพราะเวลาไม่มี เป็นการประชุมที่ฝ่ายเสนอเป็นคนพูดเป็นคนอธิบาย” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547) และอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า การรอเวลา คอยโอกาสที่เหมาะสมและเอื้ออำนวย จึงทำให้คนภายนอกเข้าใจว่า กระทรวงศึกษาธิการยื้อเวลา ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งให้ความคิดเห็นที่ “ถ้าหากว่าตอนแรกใช้ 2 ระบบ การทำงานร่วมกันจะง่ายกว่า ที่ผ่านมาจะเป็นอุทธรณ์สำหรับการทำงานครั้งหน้าว่าควรจะทำ *outside in* และ *inside out* ไปด้วยกัน หมายความว่า ต้องมีทั้งสองส่วนเข้ามารวมกันทำ เป็นการรวมความคิดเห็นที่แตกต่างจาก 2 กลุ่ม กลุ่มปฏิรูปมองว่าต้องผ่าตัด แต่คนที่เกี่ยวข้องที่ต้องถูกผ่าตัด บอกว่าเป็นไปไม่ได้ เราเป็นผู้อยู่กับปัญหา รู้จากประสบการณ์รู้ว่าควรจะแก้ไขตรงจุดไหน” (ไพบูลย์ เสียงก้อง, สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546)

ปัญหาได้แย้งที่รุนแรงเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตพื้นที่การศึกษา เป็นข้อโต้แย้งระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาฯ สปศ.เสนอมา 295

เขต ทางกระทรวงศึกษาธิการเสนอ 75 เขตตามจำนวนจังหวัด และให้สามารถยืดหยุ่นได้ ประมาณ 100-120 เขต เขตใหญ่แบ่งซอยได้ แต่ควรยึดจังหวัดเป็นหลัก ประเด็นที่ไม่อยากแบ่งเขตย่อยเกินไปเพราะจะกระทบต่อการบริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เมื่อ *implement* ไปแล้ว จึงค่อยๆ ท่อย่อยแบ่ง จะได้ไม่มีปัญหาเรื่องการ *Transition* จะได้ *smooth* ไม่ได้บอกว่าอย่าแบ่ง” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)” และผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่นก็มีทัศนะที่คล้ายคลึงกัน “การตัดสินใจเรื่องโครงสร้างกระทบมากที่สุด และที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้คือเรื่องทรัพยากร ไม่มีหลักการอะไรที่จะเอาไปใช้ได้ เป็นภาระของผู้ปฏิบัติค่อนข้างเยอะ เช่นค่าใช้จ่ายรายหัวในระดับขั้นพื้นฐาน ที่บอกว่าการศึกษาคงต้องมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ไม่มีหลักการอะไร ไม่มีนิยาม ค่าใช้จ่ายคือเรื่องอะไรบ้าง และการได้มาซึ่งทรัพยากรนอกจากเงินรัฐบาล ที่เสนอมาไม่ชัดเจน เช่นมีการลดภาษีจากการบริจาคเพิ่มเป็น 10 % ไม่มีอะไรบรรลุผล พอเราทำมีปัญหา” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546) และดูเหมือนคณะกรรมการปฏิรูปจะไม่ค่อยรับฟังกระทรวงศึกษาธิการนัก เช่นกรมศาสนา ขอต่อรองเป็นกรมก่อน เพราะศาสนาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ส่วน กศน.ก็ไม่เหมือนโรงเรียนปกติ ถ้าเข้าเขตพื้นที่ งานจะบกพร่อง สปศ.คิดว่าทุกเรื่องบริหารที่เขตพื้นที่ได้ แต่ความจริงบางเรื่องไม่ได้ เช่น โบราณสถาน คนในเขตพื้นที่ไม่เข้าใจ ได้มีการขอต่อรองให้ขึ้นกันส่วนกลาง แต่ไม่ได้ผล ทำให้ความรู้สึกมีข้อขัดแย้งค่อยๆ ก่อตัวขึ้นเรื่อยๆ” พอ สปศ.ทำร่างออกมา ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ได้ขอปรับปรุง แต่สุดท้ายกฎหมายออกมาเหมือนเดิม

จากความขัดแย้ง การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ได้เกิดขึ้นในช่วงของการทำงานของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา “มีคนมา *lobby* เยอะ แต่ สปศ.ยืนอยู่บนหลักการ เจตนารมณ์ และสาระของกฎหมายของ พ.ร.บ.ตั้งเราให้มาทำงานตามนี้ เรามีกรอบในการทำงาน” (สุวัฒน์ เงินฉ่ำ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546) โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษาจะใช้วิธีการประชุมพูดคุยและปรึกษาหารือกับทุกกรม พร้อมกันนี้ สปศ. จะมีหน่วยงานด้านกฎหมาย ด้านโครงสร้าง ด้านบุคคล ด้านทรัพยากร ฯลฯ หน่วยงานด้านโครงสร้างและกฎหมาย จะนัดประชุมชี้แจงกับทุกกรมว่ากรอบจะเป็นแบบไหน ทางกรมมีข้อคิดเห็นอย่างไร ซึ่งบางกรมก็เอาผลวิจัยของกรมมาเสนอ สปศ.จะพิจารณาว่าอะไรที่เป็นไปได้ อะไรที่ขัดกับเจตนารมณ์หรือหลักการ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เราไม่สามารถให้ตามได้หมด ถ้าผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย เรามีการพูดคุยกันหลายตลบหลายครั้งมาก บางทีเขาก็ชวนพวกผมไปกินข้าว ก็คุยกัน” (สุวัฒน์ เงินฉ่ำ, สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546)

กรณีความขัดแย้งเรื่องเขตพื้นที่ สปศ.ออกแบบไว้ 295 เขต แต่กระทรวงศึกษาธิการใช้ระบบ GIS เป็นรายเขตพื้นที่ ตัดสินว่า 175 เขต น่าจะเหมาะสมกว่า ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เราดูตัวแปรในพื้นที่ เช่น โรงเรียน จำนวนประชากร อาณาบริเวณภูมิศาสตร์ และมีการทดสอบว่า ถ้า

รับเด็กครบ 100 % น่าจะพอ ถ้าแบ่ง 295 เขตจริง ปัญหาจะมีมากในเรื่องการกระจายของบุคลากร จากทรัพยากรในขณะนี้ สามารถบอกได้ชัดเจนว่า บางเขตมีคนยังไม่ไปอยู่ตั้งหลายเขต ถ้าเป็น 295 อาจมีเขตละ 2 คน มีแค่ ผอ. และเจ้าหน้าที่ที่จะทำงานได้อย่างไร ความคิดที่เราพยายามต่อสู้ กับ สปศ. ก็ออกมา แต่พอผลประเมินพบว่าจำนวนโรงเรียนในบางเขตไม่เหมาะสม เราก็ยอมรับว่าอาจดูแลไม่ถ่วงถึง ซึ่งก็เพิ่มเขตได้ เราดูเบื้องต้นมาพอสมควร เดิมมีแนวคิดสองอัน ใส่ไว้มาก พอเจริญขึ้นค่อยลด ซึ่งทำยาก สู้ให้น้อย ๆ เกิดความพร้อมแล้วค่อยๆ พัฒนาจะดีกว่า” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)

การเจรจาต่อรองที่กระทรวงศึกษาธิการ การชี้แจงในเรื่องเขตพื้นที่ ได้มีการหาข้อมูลมาสนับสนุนในเสนอต่อคณะกรรมการฯ ชุดที่พิจารณา “ไปต่อสู้ในคณะกรรมการ พยายาม โน้มน้าวให้กรรมการเห็นด้วยกับการแบ่งเขตพื้นที่เป็น 175 เขต การใช้วิธีการ lobby ก็มี การพูดคุยกันก่อนเข้าประชุม มีการนัดหารือในกรรมการที่เป็นคนดูแลที่เป็นตัวหลักๆ มีการชี้แจงกัน ทำความเข้าใจกันว่า เหตุผลของเราคืออะไร จำนวน 295 จะใช้คนเงินเดือนหรือการสร้างอาคารเท่าไร เราคิดว่าตัวเลขให้ดูว่ารัฐบาลไม่สามารถจะรับภาระได้ คิดเป็น model ให้เห็น เป็นความเห็นร่วมกัน และสุดท้ายก็ยอมโดยมีเงื่อนไขต้องมีการประเมิน” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

ส่วนในกรณีที่รัฐมนตรีสุวิทย์ คุณกิตติ เสนอ 400 เขต ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เป็นข้อเสนอที่ไม่ได้ยึดจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ ให้ยึดอำเภอ 400 อำเภอเป็นเขต ฐานคิดมาจากระบบการศึกษาไม่สามารถแยกตัวเองออกมาจากระบบบริหารราชการแผ่นดินส่วนอื่นๆ ได้ ต้องมีการพึ่งพาและยึดโยงกัน เช่นสาธารณสุข ดูแลป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้เด็ก หรือมหาดไทยก็ต้องพึ่งพาอาศัยกัน แม้แต่การระดมทุน ลูกเสือ ยุวกาชาด ยังมีความต้องการโครงสร้างตรงนี้ ถ้าแบ่ง 295 เขต ไม่รู้ว่ายึดอะไรเป็นหลัก และจะไม่มีที่พึ่งพิง” ส่วนงานวิจัยเขตพื้นที่ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ผมค้านมาตั้งแต่ต้น หลักการเอาประชากรในเขตพื้นที่เป็นตัวแปรต้น แล้วเอาประชากรไป ผมค้านอยู่เรื่องเดียวคือเรื่องเขตพื้นที่การศึกษา อย่างอื่นผมสนับสนุนทั้งหมด ผมค้านเปิดเผย สุดท้ายก็ประนีประนอมกัน” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)

ผลสรุปจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่การศึกษาเป็น 175 เขตในปัจจุบัน การเจรจาต่อรอง จบลงที่การเมืองเป็นผู้ตัดสิน ส่วนการป้องกันความขัดแย้ง ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่าสามารถทำได้เหมือนกันถ้ามีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการฯ บางท่าน “อยากเปลี่ยนคณะกรรมการปฏิรูป แต่ก็เห็นใจ สปศ. ที่เวลาจำกัด และมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลเดิม ทำให้เกิดช่องว่างที่ใครได้แย้งหรือต่อสู้ได้ในช่วงเปลี่ยนรัฐบาล แรงต้านที่ไม่พอใจก็มีทางออก ก็วิ่งไปหาจุดพลังเพื่อขอปรับ ตรงนี้มันไม่ดี มันน่าจะจบใน สปศ. ถ้าเป็นความเห็นที่มีเหตุผล ถ้าเปลี่ยนได้ อยากเปลี่ยนตรงนี้ ให้ทุกอย่างตรงกัน จะได้เร็ว ไม่งั้นยื้อกัน” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

ในมุมมองกลับ ถ้าผู้บริหารของกระทรวงศึกษาธิการเป็นหนึ่งใน สปศ. เหตุการณ์นี้จะไม่เกิดหรือไม่ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ไม่แน่ใจ ที่จริง sense ว่าจะมีปัญหาอย่างนี้ ได้พยายามเสนอตัวเองเข้าไป เพื่อจะได้เป็นตัวกลาง ผมเสนอตัวเองเป็นคณะกรรมการใน สปศ. แต่ดูว่าคู่แข่งส่วนใหญ่เขารังเกียจผม ผมก็ไม่เข้า” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547) แต่บางท่านได้ให้ทัศนะว่า “ถ้าไม่เปลี่ยนรัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการก็ต้องรับ ลักษณะที่เหมาะสมสำหรับคนไทยนั้น อาจต้องใช้เวลาสักระยะหนึ่ง ส่วนการทำเป็นเป็น phase ก็อาจจะยื้อกันได้อีก เพราะไม่ยอมเข้าใจกัน ถ้ายอมรับการเปลี่ยนแปลง มีเป้าหมายร่วมกัน โดยไม่เอาความเห็นส่วนตัวเข้าไป การลดขนาดหน่วยงานส่วนกลางให้เล็กลงก็ถูกต้อง ไม่ใช่ยื้อเพื่อให้มีตำแหน่งอยู่ต่อตามเดิม” (สมเกียรติ ชอบผล, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546)

ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งกล่าวว่า “ต้นตอปัญหาเข้าใจว่าอยู่ที่การไม่รับฟังความคิดเห็นจากคนในกระทรวง หลักที่ขัดแย้งกันคือที่เขตพื้นที่...ไม่ได้ได้แย้งที่การปฏิรูปโครงสร้าง แต่อยากให้อ่อยๆ ทำเป็นขั้นเป็นตอน แทนที่จะปรับปรับใหญ่ ให้ปรับทีละขั้น ประกาศให้แต่ละจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ก่อน แทนที่จะยุบอำเภอ ควรให้อำเภอยังมีที่ทำงานอยู่ ไม่ใช่เลิกไปหมดเลยทีเดียว เมื่อปรับได้ดีแล้วและเห็นว่าใหญ่ไป ก็แบ่งพื้นที่เพิ่มเติม ทำทีละขั้น ทีละตอน เราเป็นผู้ปฏิบัติ เราเป็นผู้ทำงาน เรามองเห็นปัญหา” (พนม พงษ์ไพบูลย์, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547)

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการให้ความเห็นว่า ธรรมชาติของงานในกระทรวงศึกษาธิการและสกศ.ไม่เหมือนกัน งานสกศ.เป็นงานเน้นวิชาการ มีนักวิจัย นักพัฒนานโยบาย นักคิด ใช้วิธีการทำงานโดยวิธีระดมความคิดจากผู้รู้ต่างๆ ไม่ติดกรอบ เป็นการทำงานแบบระดมพลจากมหาวิทยาลัยมาช่วยกันคิด ทำงานในลักษณะนักวิชาการ แต่กระทรวงฯ เน้นการปฏิบัติด้านการจัดการศึกษา มีหน่วยงานวิชาการอยู่บ้างเช่น กองแผนงาน ศึกษานิเทศก์ กองวิชาการ ส่วนใหญ่เป็นงานบริหารคน เงิน วิชาการ บริหารทั่วไป อยู่กับการบริหาร ทำให้ธรรมชาติของคนในกระทรวง เมื่อไปทำงานบริหารอาจจะมีลักษณะการติดเรื่องอำนาจ บางทีอำนาจมันมาไม่รู้ตัว มาจากการทำงาน เมื่อมีอำนาจในการย้าย การกำหนดตำแหน่ง การจัดสรรทรัพยากร บังคับบัญชาสถานศึกษา เป็นอำนาจโดยงาน บางทีก็อยู่ที่พฤติกรรมของคนที่มีอำนาจด้วย

ดร.สุวัฒน์ เงินจ๋า ได้สรุปว่าเมื่อพื้นฐานต่างกัน จะทำให้มุมมองต่างกัน เวลากระทรวงมองจะมองว่าปฏิบัติได้หรือเปล่า มีปัญหาหรือไม่ โดยเอาประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นหลัก แต่ทาง สกศ. เองงานวิจัยเป็นตัวตั้ง ตัวตั้งต่างกัน ดังนั้นการทำงานที่มีการตัดสินใจด้วยคณะกรรมการ (Board) ซึ่งมาจากคนทุกแห่งและผู้ทรงคุณวุฒิ จะเป็นจุดที่หล่อหลอมเชื่อมโยง อีกจุดคือรัฐมนตรี ต้องเข้าใจโครงสร้างใหม่ จะมีสำนักรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกรมเป็นตัวที่ช่วยประสานเรื่องเหล่านี้ จุดเชื่อมมี 3 จุด ได้แก่ 1) รัฐมนตรี 2) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และ 3) คณะกรรมการ จุดดี คือจะทำให้งานเร็วขึ้น มีเอกภาพในงาน ในแห่งมีมาก คล้ายกระทรวงกลาโหม ที่มีสภากลาโหมมีรัฐมนตรีเป็น

ประธาน เป็นตัวเชื่อมเหล่าทัพต่างๆ โดย สกศ. จะมีบทบาทมากขึ้นในภาพรวม จะบูรณาการและทิศทางที่ชัดเจน และต้องขึ้นกับรัฐมนตรีซึ่งต้องเข้าใจในระบบและโครงสร้างนี้ และใช้สภาให้เป็นประโยชน์ในการหลอมทิศทางรวม

ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ พบว่าประเด็นข้อขัดแย้งเรื่องจำนวนเขตพื้นที่การศึกษากลายเป็นตัวแปรแทรกซ้อนที่สำคัญ เนื่องจากผลของการปฏิรูประบบราชการ การศาสนา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมไปอยู่กระทรวงใหม่ ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีงานน้อยลงจึงมีการศึกษาทบพวใหม่ลดเหลือ 230 เขต แต่รัฐมนตรีสุวิทย์ คุณกิตติอยากได้ 400 เขต เถิดยเปลี่ยนรัฐมนตรีก่อน ประเด็นที่นำมาพิจารณาคือค่าใช้จ่าย งบประมาณไปที่โรงเรียนจำนวนโรงเรียนและนักเรียน การแบ่งเขตมาก เวลาจะยุบจะลำบาก แต่เขตน้อยเพิ่มได้ และมีความขัดแย้งในเรื่องการจัดโครงสร้างการบริหาร การเพิ่มแท่งอาชีวะ เนื่องจากกรมอาชีวะศึกษาอยากรักษาความเป็นกรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลก็สนับสนุน คนที่เห็นด้วยก็มีมาก เพราะไม่มีแรงงานระดับกลาง และมี ศ.ดร.วิจิตร เป็นผู้ประนีประนอม “ช่วงก่อนออก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส.ส.ยังรวมตัวไม่ติด และกรมอาชีวะยังคิดวิธีการไม่ออก มาทำสำเร็จในปี 2545 มีการพูดกันในวุฒิสภา มีการเอานักวิชาการจากต่างประเทศมาช่วยวิเคราะห์ว่าต่างประเทศเคยทำ โดยเอาอาชีวะรวมกับพื้นฐาน แต่พบว่าอ่อนแอและต้องลงทุนสูง จัดให้ครบทุกเขตไม่ไหว จึงหลุดออกจากเขตพื้นที่เหมือนมหาวิทยาลัย หนีนี้ผ่านได้ เพราะมีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศมาช่วยดู... ส่วนความขัดแย้งของครูสภา เดิมเน้นสวัสดิการ ถ้าตั้งใหม่จะบรรลุล่วงวัตถุประสงค์ได้มากกว่า แต่ครูสภาไม่ยอมแพ้ จึงแบ่งองค์กรเป็นสำนักงานสวัสดิการค้ำชายและ สวัสดิภาพครูบุคลากรการศึกษาและสภาครู มีเลขาธิการ 2 คน เป็นการประนีประนอมกัน ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยากรักษาความเป็นกรมคือกรมการศึกษานอกโรงเรียน แต่ช่วงนั้นยังมีแรงสนับสนุนไม่มากพอ” (พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์, สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546)

ในทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิทางการเมืองเห็นว่า "ตัว พ.ร.บ.ไม่ค่อยเป็นปัญหา คิดว่าส่วนหนึ่งคือกระแสปฏิรูปที่เป็นตัวนำเรียกร้องการเปลี่ยนแปลง ผมเคยพูดไว้หลายโอกาสว่า ตอนออก พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 คนยังไม่ค้านหรอก แต่ไม่มีการปฏิรูปอะไรที่ไม่มีคนคัดค้าน ก็คิดว่าเมื่อลงไปถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก็เจอการต่อต้าน ก็เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้เราจึงต้องตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ไม่ปล่อยให้หน่วยงานประจำเป็นคนคิดโครงสร้างใหม่” (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547) และเห็นว่าในช่วงการยกร่างฯ พ.ร.บ. ปัญหาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ สกศ.และทบวงฯ มีน้อย เพราะว่าต่างยอมรับในความจำเป็นและหลักการ พรรคต่างๆ ก็ไม่ได้คัดค้าน มีแต่รองนายกรัฐมนตรี สุวิทย์ คุณกิตติคัดค้าน ข้อถกเถียงกันส่วนใหญ่ไปหาข้อยุติได้ที่คณะกรรมการฯ และได้กล่าวถึง “อุปสรรคใหญ่ที่สุดกลับกลายเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะร่างของ สกศ. และกระทรวงฯ ที่เสนอเข้าไปเป็นลักษณะของ

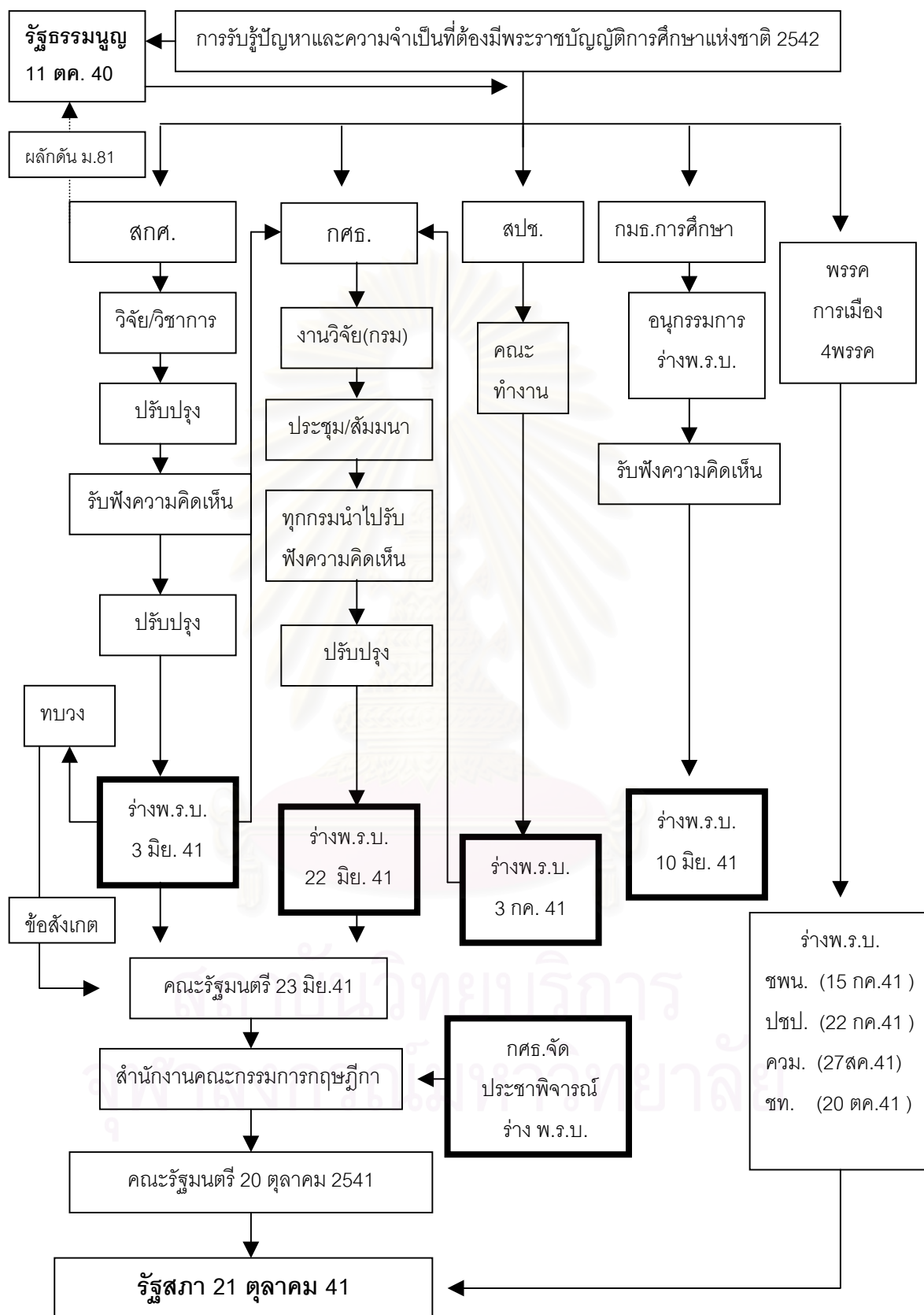
กฎหมายที่ไม่เหมือนกฎหมายอื่นๆ เป็นกฎหมายเชิงนโยบายและเชิงปฏิรูปด้วย คล้ายแผนการศึกษา ตอนส่งไปสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงใช้เวลาค่อนข้างนาน และมีการปรับแก้เยอะมาก กฎหมายที่ออกมาจากกฤษฎีกาก็บับของ สกศ. หรือกระทรวงจะแตกต่างกันเยอะ แต่ผมก็ตัดสินใจว่าใช้ฉบับของกฤษฎีกาที่สำเร็จออกมา เพราะจะได้ไม่ต้องเถียงกัน ส่งเข้าสภาไปก่อน แล้วเข้าไปแก้ในสภา ในขั้นกรรมาธิการ เพราะกรรมาธิการค่อนข้างจะคล้อยตามแนวคิดเดิม” และได้มีการกล่าวถึงความขัดแย้งในกรณีกฎหมายลูกว่า มีความผิดพลาดจากผู้ที่มาบริหารตามกฎหมาย ที่อาจไม่เข้าใจและลึกๆ อาจจะไม่เห็นด้วย ก็เลยเป็นปัญหาขึ้นมา โดยกล่าวว่า “ผมก็คิดไม่ออกว่า เราจะสามารถป้องกันกฎหมายโดยใช้กฎหมายได้อย่างไร หมายความว่าเราจะย้อนกลับหาทางบังคับรัฐบาลชุดต่อๆ มาให้ทำตามกฎหมายได้อย่างไร เพราะเราเห็นว่ารัฐจงใจทำผิดกฎหมายด้วย จึงได้ยื่นถอดถอนรัฐมนตรี เราคิดว่าสถานะของกฎหมายน่าจะเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลต้องเคารพเจตนารมณ์ของกฎหมาย” (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547)

จากสาระ ข้อมูลและประเด็นจากการศึกษา วิเคราะห์สรุปได้ว่าความขัดแย้งที่รุนแรงไม่ได้เกิดขึ้นในช่วงการร่าง พ.ร.บ.ฯ การเจรจาต่อรองประสานประโยชน์ได้นำมาใช้เป็นวิถีในการแก้ไขความขัดแย้งของกลุ่ม ซึ่งทำได้โดยสันติวิธี ด้วยการใช้วิธีการประนีประนอมในวงเล็กๆ เช่นในการประชุมปรึกษาหารือ การชี้แจง ฯลฯ แต่ความเข้มของความขัดแย้ง (Intensity of Conflict) ปรากฏเพิ่มขึ้น ในช่วง สปศ.ยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา จำนวน 23 ฉบับภายในระยะเวลา 3 ปี อาจทำให้ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมและประสานความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายเข้าด้วยกัน ก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งกันระหว่าง สปศ.และหน่วยงานที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรใหม่ และจากการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนรัฐมนตรี ในช่วงการจัดทำร่าง พ.ร.บ. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคือนายสมศักดิ์ ปรีศนานันทกุล จากพรรคชาติไทย โดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะจากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทั้งสองแม้ว่าจะอยู่ต่างพรรค แต่ร่วมรัฐบาลในชุดที่มีนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่ผลักดันกฎหมายการศึกษาอย่างเต็มที่ จนทำให้ภาพลักษณ์ของ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติเสมือนเป็นผลงานของพรรคประชาธิปัตย์

ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป

จากการศึกษาวิเคราะห์กลไกและกระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องในส่วนต่างๆ ที่ได้นำเสนอในตอนต้นนี้ เมื่อแยกแยะออกเป็นการดำเนินงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในกระบวนการก่อรูปนโยบายทางการศึกษา (Educational Policy Formation) อาจสรุปได้ว่า มีขั้นตอนการดำเนิน

งานที่สำคัญ ๆ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 15 ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป

จากแผนภูมิแสดงให้เห็นได้ว่า ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูปประกอบ
ด้วย

1. การรับรู้ปัญหาและความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติ
2. การผลักดันให้มีมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
3. หน่วยงานราชการและฝ่ายนิติบัญญัติริเริ่มการก่อรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
ชาติอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้
 - 3.1 มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศและสร้างความรู้ใหม่โดยวิธีการวิจัย
 - 3.2 มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติ
 - 3.3 มีการนำผลจากการมีส่วนร่วมมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ
 - 3.4 เสนอร่างฯ ต่อคณะรัฐมนตรี
4. คณะรัฐมนตรีรับร่างฯ ของหน่วยงานราชการ (สกศ.และกระทรวงศึกษาธิการ) ส่งต่อ
ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ยี่ดร่างของ สกศ.เป็นหลัก
5. คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เมื่อแล้วเสร็จ
จะส่งคืนคณะรัฐมนตรี

ส่วนร่างฯ ของพรรคการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ จะส่งเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงเลย ไม่ต้อง
ผ่านการตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
6. คณะรัฐมนตรีส่งร่างฯ เข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

สรุปได้ว่าขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูปประกอบด้วย 6 ขั้นตอน และจาก
การศึกษาวิเคราะห์ สามารถประมวลได้ว่าขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการก่อรูป คือการผลั
กดันให้มีมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การที่มีมาตรา 81 เป็น
การบังคับให้รัฐบาลต้องมีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้น หน่วยงานที่ริเริ่มจัดทำ
ร่างฯ เห็นเป้าหมายที่ชัดเจน และมีกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นระบบ

ดร. สุวัฒน์ เงินจ๋า (สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546) ผู้บริหารการศึกษากล่าวถึงขั้นตอนทั้ง
หมดว่า“กระบวนการที่สำคัญเกิดจากการหาองค์ความรู้จากการวิจัย และรับฟังความคิดเห็น ยก
ร่าง เอร่างไปรับฟังความคิดเห็น แล้วเอามาปรับปรุง เสร็จก็นำเข้า ครม. ไปกฤษฎีกา เมื่อผ่านกษ
ฎีกาเสร็จ ก็กลับมา ครม.และเมื่อ ครม.ให้ความเห็นชอบก็นำเสนอ ส่งต่อเข้าสู่รัฐสภา” ส่วน
ดร.สมเกียรติ ขอบผล (สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546) ผู้บริหารการศึกษาได้กล่าวว่า “ขั้นตอน
สำคัญคือ มีข้อมูลสนับสนุนที่ชัดเจนโดยการศึกษาวิจัยที่เป็นระบบ ตอบข้อโต้แย้งได้ และการทำ
ประชาพิจารณ์”

ดร.รุ่ง แก้วแดง ให้สัมภาษณ์ (สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) สรุปได้ว่า **การพัฒนา นโยบายดี ๆ จะต้องประกอบด้วย**

1. ต้องใช้องค์ความรู้ประกอบ ต้องเป็นมืออาชีพทางการทำนโยบาย (Professional) ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ การพัฒนานโยบายสาธารณะใด ๆ จะต้องเปิดเผย การอธิบายกับคนอื่นที่ไม่เห็นด้วยหรือต่อต้าน ต้องอธิบายด้วยเทคนิคและวิชาการ จะอธิบายด้วยการใช้อารมณ์ไม่ได้ การที่ผู้อื่นไม่เห็นด้วยแสดงว่าตัวองค์ความรู้หรือเทคนิควิธีไม่น่าเชื่อถือ ไม่สามารถจูงใจให้คล้อยตามได้

2. การมีส่วนร่วมจากกลุ่มคนที่หลากหลาย การเสนอนโยบายจำเป็นจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มคนต่าง ๆ ที่หลากหลาย เพราะฉะนั้น การทำงานพัฒนานโยบายต่อไปนี้จะค่อนข้างยากกว่าเดิม ความสำเร็จของงานจะออกมาในลักษณะเป็นเอกสารนโยบายที่พัฒนาขึ้นไปสู่ระดับอาชีพมากขึ้น

สรุป

การวิเคราะห์การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนนี้ เป็นการศึกษาวเคราะห์เชิงนโยบายในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา มุ่งค้นหาต้นกำเนิดของร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติว่า เกิดขึ้นได้อย่างไร ด้วยเหตุใด เมื่อไรและมีผู้ใดบ้างที่มีบทบาทที่สำคัญ ที่เกี่ยวข้อง บริบทของการเมืองการปกครองกับการศึกษา เศรษฐกิจกับการศึกษา สังคมกับการศึกษา และเทคโนโลยีกับการศึกษา ฯลฯ มีลักษณะเป็นอย่างไร

จากการวิเคราะห์ ได้เห็นถึงวิวัฒนาการ ลักษณะ สภาพและปัญหาที่เกี่ยวข้อง และได้พบว่า สืบเนื่องจากการที่แผนการศึกษาแห่งชาติไม่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ ไม่มีอำนาจหรือมีผลในการบังคับใช้ การเปลี่ยนนโยบายและการดำเนินงานทางการศึกษามักจะขึ้นอยู่กับแต่ละคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ที่เข้ามาบริหารงานการศึกษา ซึ่งมักจะขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามนโยบายทางการศึกษาของประเทศ

เมื่อการเมืองเปิดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายแห่งชาติขึ้น จากกรณีที่ ส.ส.ร.สายการศึกษา ร่วมกันต่อรองให้มีมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่เป็นมาตราสำคัญทางการศึกษา เป็นจุดสำคัญที่ทำให้ต้องมีการตรากฎหมายทางการศึกษา และการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีบทบาทสนับสนุนเป็นหลักในการจัดทำรายละเอียดประกอบกฎหมายดังกล่าว โดยมี ดร.รุ่ง แก้วแดงเป็นแกนนำสำคัญ การก่อรูปครั้งนี้จึงประสบผลสำเร็จ ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนและมีความเป็นไปได้ทางเทคนิคในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ผนวกกับกระแสปฏิรูปการศึกษาที่ มาแรง รวมทั้งค่านิยมจากสาธารณชนที่ให้การยอมรับและเห็นความสำคัญของการปฏิรูปการ

ศึกษา ทำให้ฝ่ายการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนต้องให้ความสนใจและยอมรับในการปฏิรูป เช่นกัน ทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องต้องกันว่าต้องมีการจัดทำพระราชบัญญัติขึ้นมา เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาไทย

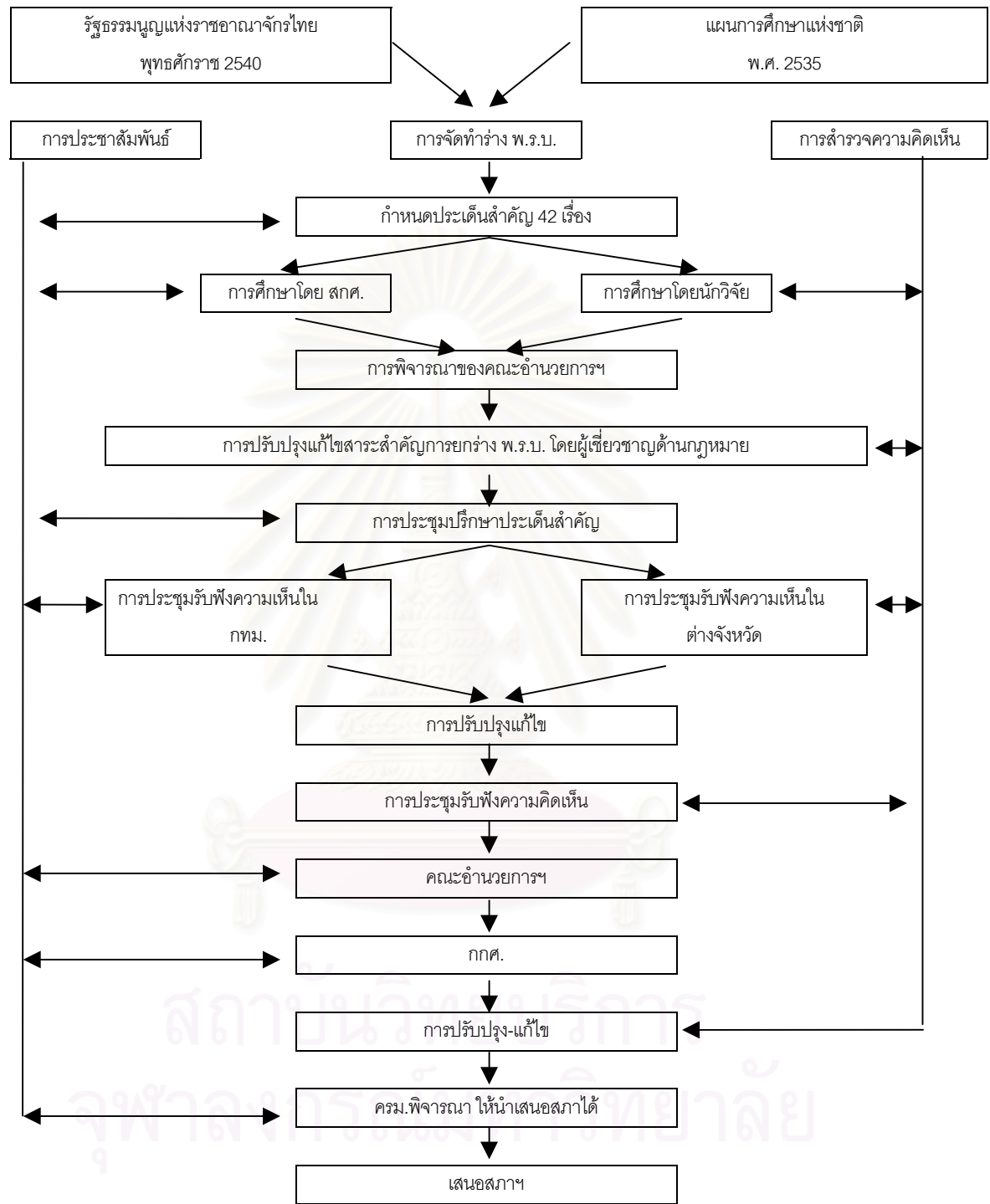
ในการก่อรูปของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้มีการจัดทำฐานวิชาการขึ้นรองรับการกำหนดเนื้อหาสาระและประเด็นในมาตราต่างๆ ในร่างพระราชบัญญัติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ด้วยความร่วมมือของนักวิชาการจากหลายฝ่าย ได้มีการศึกษาวิจัย 42 ประเด็นเชิงวิชาการในสาระที่นำมาสู่การกำหนดประเด็นในร่าง พ.ร.บ. โดยมีกระบวนการจัดทำอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดสาระและประเด็นเป้าหมายรองรับทุกหมวด ทุกมาตรา ในร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับเชิญมาเป็นนักวิจัย ล้วนแต่เป็นผู้มีชื่อเสียง เป็นผู้นำทางวิชาการ ซึ่งกระบวนการวิจัยดังกล่าวได้กลายเป็นการสร้างงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง และสร้างกลุ่มคนที่ร่วมสนับสนุนอีกทางหนึ่งอีกด้วย ในการดำเนินงานส่วนนี้ปรากฏว่า ดร.รุ่ง แก้วแดง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการประสานส่งเสริมและมีส่วนสนับสนุนคณะ ส.ส.ร. ในการกำหนดมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญฯ และในการวิจัย 42 ประเด็น เพื่อสนับสนุนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ มาตราต่างๆ นอกจากนั้นยังมี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาททางการเมืองค่อนข้างสูง ในรัฐบาลขณะนั้น ให้ความสำคัญและร่วมมีบทบาทเกี่ยวข้องอย่างสำคัญในกระบวนการตราพระราชบัญญัติในระยะต่อมาอีกด้วย

ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้นโยบายการศึกษาขณะนั้น กลายเป็นนโยบายที่มีความเป็นการเมืองสูง ทำให้การก่อรูปเป็นพระราชบัญญัติฯ เป็นไปได้มาก เป็นไปได้สะดวกขึ้น มีลักษณะเป็นกฎหมายที่กลุ่มคนชั้นนำ ชั้นปกครองและคนชั้นสูง (Elite Group) เป็นผู้ผลักดัน

จากการวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจาก พ.ร.บ.ฯ ปรากฏว่าได้มีการใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นหลัก มีการการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ครู ผู้บริหารการศึกษา ผู้ปกครอง ผู้เรียนและประชาชนทั่วไป ผ่านสื่อที่หลากหลายทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ส่วนที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์นั้น ในขั้นการก่อรูปร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็ได้พบว่าไม่ปรากฏข้อขัดแย้งที่รุนแรง ส่วนใหญ่จะใช้เหตุผลตามหลักวิชาการ และโดยการยอมรับข้อเสนอของผู้ที่ให้เหตุผลได้ดีกว่า ตลอดจนบางส่วนมีการใช้การลงมติด้วยเสียงข้างมากประกอบในส่วนต่าง ๆ ตามแนวประชาธิปไตย มีการใช้เทคนิคการเสนอความคิดเห็นและต่อรองกันในกลุ่มเล็กๆ เป็นหลัก และจะยุติความขัดแย้งได้โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจในขณะนั้น

จากการวิเคราะห์ห้วงจรหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูปของร่างพระราช

บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีลักษณะดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 16 กระบวนการในการก่อรูป (ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) ที่มา : ปรับปรุงจาก สกศ.ช., 2546 : 38

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยในการตราพระราชบัญญัติฯ แห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากการศึกษา วิเคราะห์กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในรัฐสภาไทย เริ่มต้นเมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติสู่สภาฯ และดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังรายละเอียดเกี่ยวกับผลจากการศึกษา วิเคราะห์และรายงานซึ่งจะนำเสนอและครอบคลุมในประเด็นต่อไปนี้

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ รายละเอียด และประเด็นการแปรญัตติของกรรมาธิการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญในวุฒิสภา
3. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในการพิจารณาร่างของรัฐสภา

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ที่ถูกนำเสนอสู่ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีรวมทั้งหมด 5 ฉบับ ได้แก่

1. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของพรรคชาติพัฒนา โดยนายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย และคณะเป็นผู้เสนอ ในวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 มีเลขที่รับที่ (ญัตติ สผ.) 0059/ 2541
2. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายวิชัย ตันศิริและคณะเป็นผู้เสนอ ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2541 มีเลขที่รับที่ (ญัตติ สผ.) 0066/ 2541
3. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของพรรคความหวังใหม่ โดยนายเจริญ การุณและคณะเป็นผู้เสนอ ในวันที่ 27 สิงหาคม 2541 มีเลขที่รับที่ (ญัตติ สผ.) 0104/ 2541
4. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2541 มีเลขที่รับที่ (ญัตติ สผ.) 0162/ 2541
5. ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของพรรคชาติไทย โดยนางสาวกัญญา ศิลปอาชาและคณะเป็นผู้เสนอ ในวันที่ 20 ตุลาคม 2541 มีเลขที่รับที่ (ญัตติ สผ.) 0164/ 2541

ในส่วนที่เป็นร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ... โดยให้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้ดำเนินการใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยด่วน สำนักนายกรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีจึงได้ให้ส่งร่าง พ.ร.บ. พร้อมบันทึกหลักการและเหตุผล ตามหนังสือด่วนที่สุดที่ นร 0204/ 13916 เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ขอให้นำเสนอวุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญฯ ต่อไป ซึ่งฝ่าย

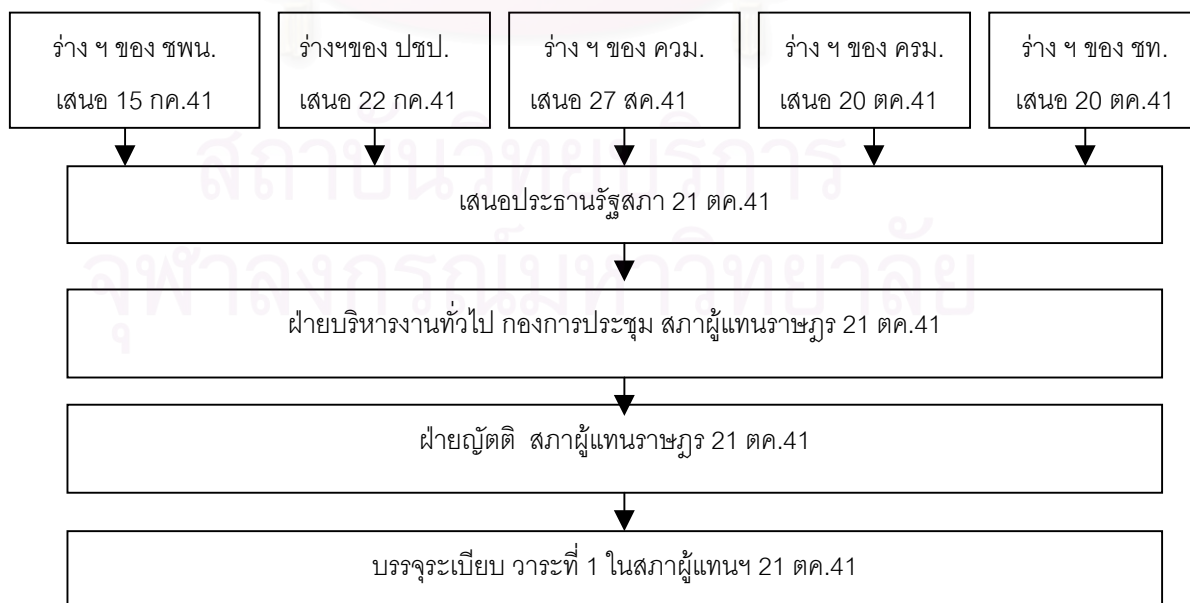
บริหารทั่วไป กองการประชุม สภาผู้แทนราษฎรได้รับไว้ เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2541 แล้วส่งต่อไปให้ฝ่ายนิติ สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไปในวันเดียวกัน

ส่วนร่าง พ.ร.บ.ของพรรคการเมืองอีก 4 พรรค โดย ส.ส.ของพรรคและคณะ 20 คน ได้ผ่านความเห็นชอบของหัวหน้าพรรคและได้ลงนามเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกัน

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาแห่งชาติขึ้น มีการโอนกิจการทรัพย์สิน หนี้สิน และจัดบุคลากรให้เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารการศึกษาใหม่ มีผลให้รัฐต้องจัดสรรและโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินมาดำเนินการ จึงได้ให้บรรจระบุเบียบวาระ ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันที่ 21 ตุลาคม 2541 โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวันเดียวกันนั่นเอง เนื่องจากเป็นวันสุดท้ายของสมัยประชุม (รัฐสภา เอกสารลำดับที่ 87/42)

ผู้ทรงคุณวุฒิเล่าว่า “ในช่วงที่ร่างฯ ของ สกศ.เสร็จพร้อม จะเข้าสภา ก็มีร่างฯของพรรคการเมืองต่างๆเข้ามาประกบเยอะเยอะ แต่คณะรัฐมนตรีให้เอาร่างฯ ของ สกศ.เป็นหลัก และให้พิจารณาอันอื่นประกอบด้วย” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) “รัฐบาลให้เอาร่างฯ ของสภาการศึกษาเป็นหลัก ส่วนร่างฯ ของพรรคไม่ได้นำเสนอไปด้วย เพราะถือว่าเป็นเรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถนำเสนอเข้าสภาได้เลยโดยตรง การเสนอก่อนหลังจะ ไม่มีผล แต่ส่วนใหญ่จะพยายามให้เข้าไปพร้อมๆ กัน ทุกฉบับจึงออกมาในวันใกล้เคียงกัน”(วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 17 ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแต่ละฉบับ จะมีสาระสำคัญประกอบด้วย หลักการและเหตุผล เนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติซึ่งส่วนใหญ่สอดคล้องกัน ดังรายละเอียด ในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ความแตกต่างและความสอดคล้องในสาระของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างฯ ของรัฐบาล มี 8 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 62 มาตรา	ร่างฯ ของพรรคปชป. มี 10 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 50 มาตรา	ร่างฯ ของพรรคชท. มี 8 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 46 มาตรา	ร่างฯ ของชพน. มี 10 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 50 มาตรา	ร่างฯ ของ ควม. มี 6 หมวด 1 บทเฉพาะกาล 51 มาตรา
1.บททั่วไป	เหมือนกัน	เหมือนกัน	เหมือนกัน	เหมือนกัน (เพิ่ม)กระทรวงการศึกษา แห่งชาติ)
2.สิทธิและหน้าที่ของ บุคคลในด้านการศึกษา	-(เพิ่ม)ความมุ่งหมายและ หลักการ	-(เพิ่ม)หลักการและความ มุ่งหมาย สิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของบุคคล	-(เพิ่ม)ความมุ่งหมายและ หลักการ	ไม่มี
3.ระบบการศึกษา	เหมือนกัน	(รวม)ระบบการศึกษา และแนวทางจัดการ ศึกษา	เหมือนกัน	ไม่มี
4.แนวทางจัดการศึกษา	ไม่มี		ไม่มี	ไม่มี
5.การบริหารและจัดการ ศึกษา	เหมือนกัน	เหมือนกัน	เหมือนกัน	-การบริหารและการจัด ระบบการศึกษา
6.คุณภาพและมาตรฐาน การศึกษา	-(เพิ่ม)หลักสูตรและมาตร ฐานการศึกษา การ ประกันคุณภาพและมาตร ฐานการศึกษา	เหมือนกัน	-(เพิ่ม)หลักสูตรและมาตร ฐานการศึกษา การ ประกันคุณภาพและมาตร ฐานการศึกษา	-กรรมการการศึกษาแห่ง ชาติเป็นผู้กำหนด
7.ทรัพยากรเพื่อการ ศึกษา (รายบุคคล)	-ตามแผนงานและโครง การ	-(เปลี่ยนชื่อ)ทรัพยากร สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการ ศึกษา ให้ตามแผนงาน และโครงการ	-(เปลี่ยนชื่อ)ทรัพยากร ทางการศึกษา ให้ตาม แผนงานและโครงการ	-ให้ตามแผนงานและโครง การ
8.การปฏิรูปการศึกษา (คณะกรรมการปฏิรูปการ ศึกษา)	-คณะกรรมการปฏิรูปการ ศึกษา	-ส่วนราชการและองค์กร การศึกษาปรับระบบ	-คณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ	-คณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ
อื่น ๆ	-(เพิ่ม)ครูและบุคลากร ทางการศึกษา -(เพิ่ม)การมีส่วนร่วมของ ภาคเอกชน -(เพิ่ม)การศึกษาตลอด ชีวิต	-(เพิ่ม)ครูและบุคลากร ทางการศึกษา	-(เพิ่ม)ครูและบุคลากร ทางการศึกษา -(เพิ่ม)การมีส่วนร่วมของ ภาคเอกชน -(เพิ่ม)การศึกษาตลอด ชีวิต	-(เพิ่ม) ครูและบุคลากร ทางการศึกษา

สกศ. ได้วิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ. ทั้ง 5 ฉบับ ในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2541 (สกศ.,2543: 5-7) และได้ให้ข้อสรุปไว้ดังนี้

ประเด็นที่สอดคล้องกันของร่าง ฯ ทั้ง 5 ฉบับ คือเรื่องโครงสร้างร่าง พ.ร.บ.ทุกฉบับกว่าร้อยละ 90 สอดคล้องกัน

ประเด็นที่ตรงกันในทุกร่าง คือเรื่องหลักการจัดการศึกษาที่ให้โอกาสทุกคนได้รับการศึกษา และให้ทุกภาคของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา สิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในด้านการศึกษา โดยเฉพาะสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ระบบการจัดการศึกษาที่แบ่งเป็นการศึกษาในระบบ นอกระบบ และตามอัธยาศัย และ แนวทางการจัดการศึกษาที่ถือว่าผู้เรียนสำคัญที่สุด

ประเด็นที่ต่างกันบางส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลาง ร่างของรัฐบาลให้มีกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงฯ และ สกศ. เหมือนเดิม (เป็นร่างฯ ที่ผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ความเห็นยังไม่ยุติ) ในขณะที่ร่างฉบับอื่นให้มีกระทรวงเดียว

2. เรื่องครูและผู้บริหารการศึกษา ร่างของรัฐบาลกำหนดให้ คณะกรรมการการปฏิรูปการศึกษาเป็นผู้กำหนด ร่างฉบับอื่นให้กำหนดขึ้นเป็นอีกหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ

3. คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา มีระบบประเมินที่คล้ายกัน แต่วิธีดำเนินการต่างกัน ในร่างของรัฐบาลและพรรคชาติไทย กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ ส่วนร่างของพรรคความหวังใหม่ กำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำหนดคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

4. เรื่องทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่วนที่ต่างกันคือร่างของรัฐบาลกำหนดจัดสรรให้เป็นรายบุคคล ส่วนอีก 4 ร่างให้พิจารณาตามแผนงานและโครงการเป็นหลัก

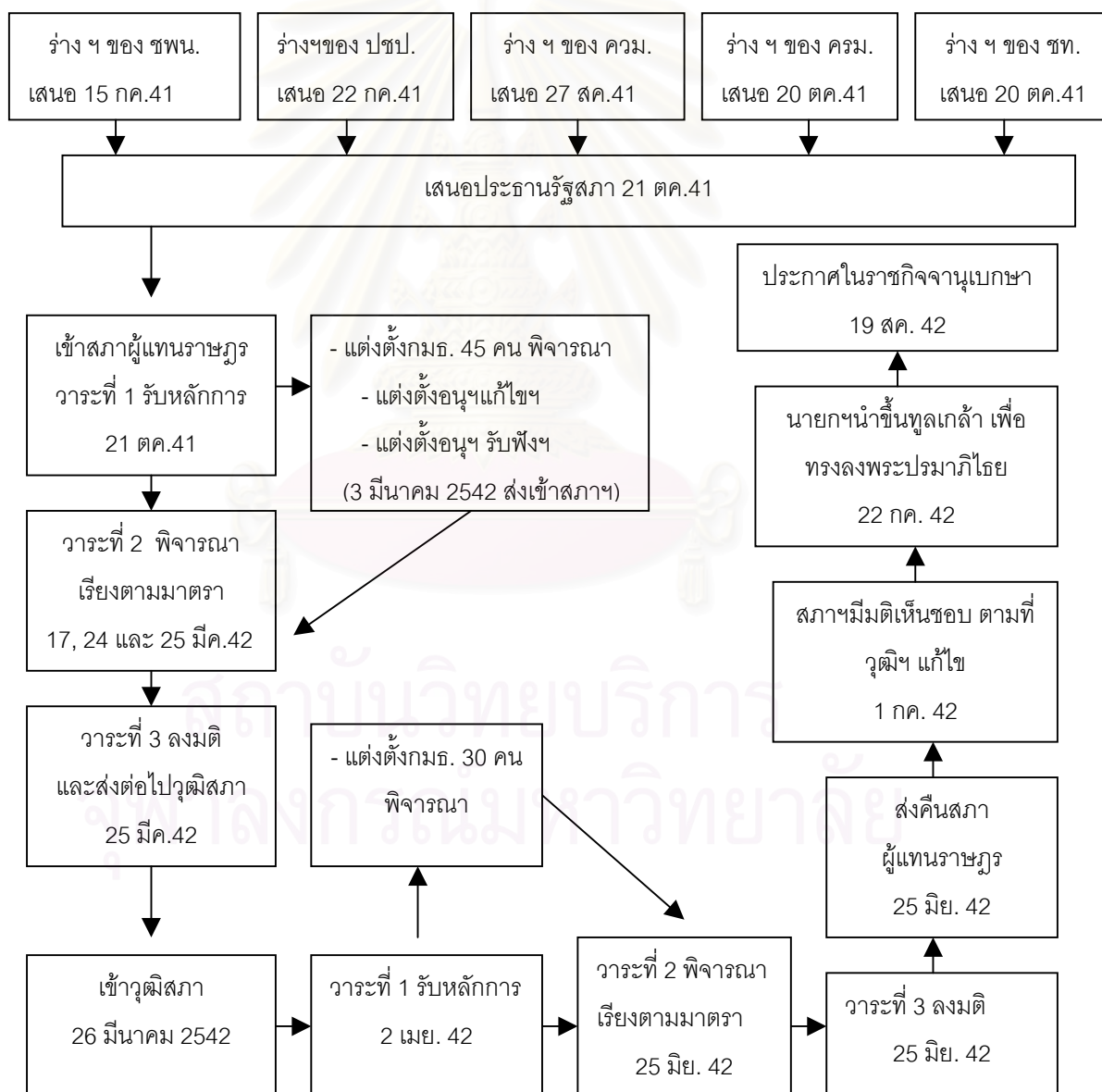
5. การปฏิรูปการศึกษา ร่างของรัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา โดยร่างรัฐบาลเน้นจัดการปฏิรูปไปแล้วเสร็จภายใน 5 ปี ส่วนพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติพัฒนา ให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือคณะกรรมการโดยปกติ ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามบทเฉพาะกาลของแต่ละฉบับ สำหรับพรรคชาติไทย ให้ส่วนราชการและองค์กรการศึกษาปรับระบบให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.ภายในกำหนด 3 ปี

สรุปได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาไทย เป็นไปตามข้อกำหนดแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ พรรคการเมืองต่างๆ ที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เสนอได้ในนามพรรค ส่วนร่าง พ.ร.บ. ฉบับของรัฐบาล(ฉบับ สกศ.) เสนอในนามของรัฐบาล โดยได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็น

ภาษาทางกฎหมาย และได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างฯ เดิมค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นร่าง พ.ร.บ.ที่เป็นกฎหมายแนวใหม่ที่เป็นกฎหมายเชิงนโยบายการศึกษา ไม่เหมือนร่างอื่น แต่ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่ร่างฯ และรัฐบาลก็ไม่ได้ทักท้วง เพราะใกล้เวลาที่สภาผู้แทนราษฎรกำลัง จะปิดสมัยประชุม แต่ทว่าสิ่งที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แก้ไขไปนั้น ในภายหลังปรากฏว่า ได้มีการนำกลับมาพิจารณาใหม่ในช่วงการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กระบวนการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติของรัฐสภา สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาร่างพระราช บัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภูมิที่ 18 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาในรัฐสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 3 วาระตามลำดับ ดังนี้ 1) ชั้นรับหลักการ 2) ชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ 3) การลงมติและส่งต่อไปยังวุฒิสภา

การพิจารณาวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 นี้ สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งตามหลักการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546 : 37) และในกรณีที่ สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภามีมติรับหลักการแล้ว สภาจะลงมติว่า จะให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ซึ่งผลการพิจารณาในวาระนี้ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎร มีมติให้ถือเอา ร่างพระราชบัญญัติฉบับของรัฐบาลเป็นร่างหลักในการพิจารณา และในช่วงเวลานั้น ได้มีเหตุการณ์ต่างๆ ที่สำคัญดังนี้

21 ตุลาคม พ.ศ. 2541 เป็นวันสุดท้ายของสมัยการประชุม การอภิปรายรับหลักการจึงใช้เวลาสั้นมาก อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เตรียมตัวกันมาก่อน ในที่สุดที่ประชุมก็รับหลักการ ผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวว่า “ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฯ อาจจะไม่ได้เข้าสภาก็ได้ในวาระนั้น เพราะจะหมดเวลาแล้ว คุณอภิสิทธิ์มีมาหรือว่า วิปจะไม่เอาของเราเข้าวาระ เพราะมีกฎหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ผมไม่ยอม ผมได้ชี้แจงในที่ประชุมพรรคว่า ผมขอเอาร่างการศึกษามาก่อนทางพรรคาก็ขอสัญญาว่า อย่าพูดกันยาว เนื่องจากกลัวการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการฯ (first reading) ที่จะพูดกันยาว แต่ในที่สุดแล้วก็เอาเข้า และเป็นร่าง พ.ร.บ.ฉบับ first reading ที่มีกรรมาธิการฯ เยอะที่สุด” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

ในเรื่องนี้ ดร. รุ่ง แก้วแดง กล่าวว่า “ถ้าไม่มีท่านอภิสิทธิ์มาเป็นผู้นำ การจัดทำ พ.ร.บ.อาจจะยากมาก อาจจะมี พ.ร.บ.ได้เหมือนกัน แต่อาจจะไม่ออกมาเร็วอย่างนี้ เพราะท่านกล้าตัดสินใจ เข้าร่วมการประชุมโดยตลอด และจังหวะตอนนั้นท่านบัญญัติ เกสรทองเป็นรองนายกฯ ซึ่งลักษณะที่เป็นระบบแบบไทยๆ ช่วยได้มาก คือ ท่าน บัญจะเป็นคนใช้ของคุณพ่อท่านอภิสิทธิ์ มีความชื่นชมในตัวท่านอภิสิทธิ์ในฐานะลูกหมอบประจำตัว จากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลน่าจะมีส่วนสำคัญอยู่ด้วยที่ทำให้ท่านบัญญัติจะเป็นผู้คอยประสานกับพรรคชาติไทยให้” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

ภายหลังการพิจารณารับหลักการ และมีมติให้เอาร่าง ๙ ของ สกศ. เป็นหลักแล้ว ที่ประชุมได้ให้แต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งตั้งตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคที่มีอยู่ในสภาขณะนั้น ซึ่งได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ 9 คน พรรคความหวังใหม่ 8 คน พรรคชาติพัฒนา 3 คน พรรคชาติไทย 2 คน พรรคกิจสังคม 1 คน พรรคประชากรไทย 1 คน พรรคเสรีธรรม 1 คน พรรคเอกภาพ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิกายนอกอีก 19 คน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิมายังมาจากคณะรัฐมนตรีและพรรคต่างๆ เป็นผู้เสนอเข้ามาในโควตาของตนเอง รวมทั้งหมด 45 คน (สมภพ โรจนพันธ์และคณะ, ม.ป.ป. : 22-39) โดยผู้ทรงคุณวุฒิในการวิจัยนี้กล่าวว่า

“ต้นร่างของคณะรัฐมนตรีจะได้รับการพิจารณาเป็นหลัก ส่วนฉบับอื่นๆ เป็นเพียงประกอบเท่านั้น การพิจารณาที่สำคัญที่สุดอยู่ในช่วงวาระที่ 2 หลังจากรับหลักการในวาระแรกแล้ว เพราะจะมีการแปรญัตติได้ ซึ่งจะทำให้ภายในเวลา 1 อาทิตย์เท่านั้น ดังนั้นสมาชิกสภา ๙ จะต้องมีความพร้อมอยู่แล้ว จึงจะสามารถทำหน้าที่นั้นได้ทันเวลาที่ แต่ก็ยากที่จะได้ผลในทางปฏิบัติ หากไม่มีการทำ lobby มาอย่างดี และอาจมีการเจรจาต่อรองนอกรอบมาก่อน โดยเฉพาะการพยายามสื่อสารกับ ส.ส. หรือ ส.ว. หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. นั้นๆ ให้ตระหนักถึงปัญหา ตลอดจนแนวทางเลือกที่เหมาะสมกับสังคมไทยอย่างแท้จริง และช่องทางที่เหมาะสมที่สุดคือ การพยายามผลักดันให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการ ของทั้ง 2 สภาได้ ก็จะเป็นประโยชน์ที่สุด” (ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 2547) การพิจารณาในกรรมาธิการฯ ค่อนข้างจะลื่นไหล มีจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิกายนอกสภา ถึง 19 คนในกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

วันที่มีการพิจารณารับหลักการวาระที่ 1 เป็นวันสุดท้ายของสมัยการประชุมรัฐสภา มีผู้อภิปรายตั้งข้อสังเกตว่าเป็นร่าง พ.ร.บ. ที่ลวกหลวม ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ ความจริงมีอยู่ว่าถ้าร่าง พ.ร.บ. ผ่านวาระที่ 1 แล้ว พ.ร.บ. จะไม่ตกไป ถึงแม้จะมีอุปสรรค เรื่องก็จะค้างอยู่ สภาใหม่สามารถดูในวาระที่ 2 และที่ 3 ต่อไปได้ ” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

สรุปแล้วการเร่งรีบนำเข้าสู่สภา ในวันสุดท้ายของสมัยการประชุมฯ เป็นความต้องการให้ร่าง พ.ร.บ. ๙ ดังกล่าวค้างอยู่ในสภา ในเรื่องนี้ได้รับคำอธิบายว่า เพราะนักวิชาการเคยมีประสบการณ์ที่ต้องเริ่มต้นร่าง พ.ร.บ. กันใหม่ หลังจากมีการยุบสภา ซึ่งเรื่องการยุบสภานั้นในอดีตเป็นเรื่องปกติทางการเมือง

การพิจารณาวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการฯ และการแปรญัตติ

30 ตุลาคม พ.ศ. 2541 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ประชุมกันครั้งแรก และได้เลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยให้มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน มีนายวิชัย ดันศิริเป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการฯ การพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติใช้เวลา 4 เดือนในการพิจารณา ใช้เวลาประชุมทั้งวัน สัปดาห์ ละหนึ่งวัน และบางครั้งต้องประชุมวันหยุดสุดสัปดาห์ มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน คณะกรรมาธิการ รองประธานมี 4 คน ตามลำดับ คือ นายสมศักดิ์ ปรีศนานันทกุล นายบุญชู วิสุมหามาย นายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัย และ นายไชยา สะสมทรัพย์ สำหรับเลขาธิการคือนายวิชัย ต้นศิริ และผู้ช่วยเลขาธิการ 4 คน ตามลำดับ คือ นายรุ่ง แก้วแดง นางจรรยาพร ธรนิษฐ์ นาย ขจิตร์ ชัยนิคม และ นางสาวธารทอง ทองสวัสดิ์ ส่วนโฆษกของคณะกรรมาธิการวิสามัญมี 5 คน คือนางสาวกัญญา ศิลปอาชา นายสนั่น สุภากุล นายอรรถสิทธิ์ ทรัพย์สิทธิ นายกฤษฎา แถวโสภา และนางลลิตา ฤกษ์สำราญ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “สภาฯ ได้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญที่ใหญ่ที่สุด เท่ากับคณะที่ดูเรื่องงบประมาณ” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

5 พฤศจิกายน 2541 คณะกรรมาธิการวิสามัญเริ่มพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฯ โดยใช้ร่าง พ.ร.บ.ของรัฐบาลเป็นหลัก ร่วมกับฉบับของพรรคการเมืองต่างๆ โดยมีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติทุกวันพุธ เป็นการประชุมเต็มวัน เพื่อจะให้การพิจารณาเสร็จสิ้นโดยเร็ว การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการฯ แม้ว่าจะมี ร่าง พ.ร.บ.หลายร่างแต่ก็ไม่นับอุปสรรคในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ไม่ว่าจะเป็กร่างจากฝ่ายค้านหรือจากฝ่ายรัฐบาล เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการยกร่างฯ ของคณะกรรมาธิการการศึกษา และร่างฯ ของพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งในกระบวนการร่างฯ ได้มีการระดมผู้เกี่ยวข้องให้รับรู้ปัญหาร่วมกัน เป็นการสร้างแนวร่วมทางความคิดและกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกันภายในกลุ่มนักรบการเมือง ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของประเทศ และมีเวทีการระดมความคิดในรูปแบบอนุกรรมการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีโอกาสตกลงในแนวคิดที่ควรบรรจุไว้ใน พ.ร.บ. ก่อนการพิจารณาในวาระที่ 2 การดำเนินการดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติผ่านการพิจารณาได้โดยเร็ว โดยผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ในคณะกรรมาธิการฯ จะเอาร่างต่างๆ มาวิเคราะห์ ทำเป็นตารางดูว่าของรัฐบาลเป็นอย่างนี้ ร่างฯ อื่นเป็นอย่างนี้ เรียงไล่กันมา ทุกร่างฯ มีโอกาสที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ส่วนร่างของกระทรวงศึกษาธิการไปรวมกับ สกศ. เพราะถือว่าเป็นร่างของหน่วยงานราชการ การพิจารณาช่วงแรกจะหยิบประเด็นที่ตรงกันขึ้นมาก่อน บางประเด็นที่แย้งกัน จะมาดูทีหลัง พยายามหาว่าในคำอธิบายทั้งสองฝ่าย ถ้าต่างกันควรเป็นอย่างไร หลังการอภิปราย และลงมติในชั้นของกรรมาธิการฯ ถ้า ส.ส.ไม่เห็นด้วยกับร่างของรัฐบาล แต่เห็นด้วยกับร่างที่เสนออีกร่างหนึ่ง ก็สามารถสงวนญัตติ เอาไว้พูดในสภาได้ ซึ่งก็มีไม่มาก เรื่องไหนเรียบร้อยก็ไม่เสนอ ...เป็นกระบวนการทางการเมือง” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547))

ในขั้นตอนนี้คณะกรรมาธิการวิสามัญได้แต่งตั้งอนุกรรมาธิการเพิ่ม 2 คณะ เพื่อปรับปรุงร่างพ.ร.บ. และรับฟังความคิดเห็น แต่ละคณะมีหน้าที่ ดังนี้

คณะที่ 1 คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เพื่อดำเนินการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.และในรายละเอียดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมติของคณะกรรมการฯ โดยมี ดร.วิชัย ต้นศิริ ประธานคณะอนุกรรมการ และมี ดร.สิริพร บุญญานันต์ เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ และกรรมการท่านอื่นๆ รวม 21 ท่าน เพื่อดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในรายละเอียดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมติของคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขจะประชุมคณะกรรมการฯ ในบ่ายวันอังคาร เพื่อนำเสนอคณะกรรมการฯ ในเช้าวันพุธ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กรรมการวิสามัญตั้งคณะอนุกรรมการเข้าไปช่วยกัน ตอนนั้นมีการปรับแก้มาก เมื่อเทียบจะไม่ตรงกับร่างเดิม มีการถกเถียงกันมากในอนุกรรมการ ในทุกๆ ประเด็น ชุดที่อาจารย์วิชัย เป็นประธานต้องแก้ทั้งหมด เพื่อให้กลมกลืนกัน” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) และการเปลี่ยนแปลงในคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ท่านรุ่งยอม เพราะสิ่งที่ถูกตัดออกไปแล้วจะกลับเข้ามาใหม่ตอนเข้ากรรมการวิสามัญในสภา มาเจอนักการเมืองที่เป็นนักการศึกษา เขายังล้อว่าคณะปฏิรูปมีแต่เลขาและอดีตเลขาธิการ ความคิดตรงกันอยู่แล้ว นักวิชาการที่มีผลมาก มีอยู่ 4 คนคือท่านรุ่ง ท่านลิปพนนท์ ท่านวิจิตร และผม คนอื่นก็ไม่อยากเข้ามายุ่ง” (วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

เทคนิคการแก้ไขปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

การปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิให้ทัศนะว่า สาระบัญญัติเพิ่มได้ง่ายกว่าการแก้ไขของเดิม เพราะการแก้คำจะยาก ต้องเปลี่ยนคำให้เหมาะสม บางอันเดิมแล้วไม่เข้าของเดิม การแก้ไขเพิ่มคำจึงเป็นเทคนิคที่ยากที่สุด ซึ่งวิธีการของกรรมการฯ จึงเอาฉบับร่างเอาหลัก และพิจารณาส่วนอื่นเป็นส่วนๆ โดยเฉพาะหมวดที่สี่ แนวการจัดการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “อันเก้ารุ่ง ดร.วิจิตร อยากให้เขียนรวม ผมปวดหัวเลย ในใจคิดว่าจะเขียนได้หรือ ก็เขียนเท่าที่เขียนได้ แต่ ดร.สิริพรเป็นนักภาษา เป็นเลขาฯ ช่วยได้มาก คำว่านักเรียนเป็นศูนย์กลาง ผมบอกว่าให้ใช้คำว่านักเรียนเป็นสิ่งสำคัญจะดีที่สุด และแต่ละองค์ประกอบในแต่ละระดับ จะเขียนอย่างไร วิชาจะเขียนอย่างไร ถ้าเขียนเป็นวิชา บางคนไม่ยอม เลยเขียนเป็น abstract แทน” และยังกล่าวอีกว่าการเขียนแต่ละมาตราเขียนยาก เพราะความคิดของกรรมการฯ แต่ละคนจะไม่เหมือนกัน “ผมเป็นเลขา ผมจะเงี้ยๆ ที่อภิปรายกันมากก็มี ดร.วิจิตร ดร.ลลิตา และคุณกฤษฎาง จากพรรคชาติพัฒนา โคราช” (วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) และ “กรรมการบางท่านเคยเป็นอาจารย์และลูกศิษย์กันมาก่อน อย่างเช่น ดร.ลลิตากับดร.วิจิตร เป็นต้น และกรรมการฯ ส่วนใหญ่ประมาณ 90 % จะฟัง ดร.วิจิตร เพราะมีความเคารพกัน”(รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) ส่วนหมวดประกันคุณภาพ มี ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน เป็นตัวหลัก มีเลขาฯ คือ ดร.สิริพร บุญญานันต์ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า

“ศ. วิจิตรมีภาษาที่สละสลวย ไพเราะ มีความหมาย ช่วงที่ทำ ท่านมาเป็นประจำ และบางครั้งก็ไปใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่ มสธ. ตอนนั้นท่านเป็นอธิการ”(รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) และผู้ทรงคุณวุฒิยังกล่าวอีกว่า “ช่วงเข้าสภา การผลักดัน พ.ร.บ.ฯ จะใช้วิธีคุยกัน เช่นบางกลุ่มที่ไม่เข้าใจ ก็จะนัดมาคุยกันเป็นพิเศษเพื่อทำความเข้าใจกัน เช่น ถ้าไม่ชอบตรงนี้ จะให้ปรับอย่างไร รับได้หรือไม่ได้แค่ไหน ทำเป็นวงเล็กๆ อาจารย์วิชัยก็รับฟัง มาปรับแก้ มาทำอะไรเยอะ” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546)

ผลการพิจารณาในคณะกรรมการอธิการวิสามัญ ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ประเด็นหลักการ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า มีผู้อภิปรายมาก แต่ไม่มีผู้ใดสงวนความเห็น เพราะเห็นด้วยว่าต้องมีหลักการและความมุ่งหมายทั่วไป จึงเป็นที่มาของหมวดนี้ แม้ว่านักกฎหมายจะไม่ยอม แต่กรรมการวิสามัญเห็นว่าเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ จึงเพิ่มขึ้นมาใหม่

2. ประเด็นอาชีวศึกษา ในมาตรา 20 (พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542) บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ต้องมี พ.ร.บ.ประกอบ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เป็นหลักที่เขียนให้เป็นขั้นตอนให้งอกงามต่อไป เหนือ ดร.วิจิตร ไม่ได้อภิปราย มาตรานี้ก็เลยออกมา แต่จริงๆ ผมอยากใส่ตรงระดับการศึกษา ให้มีการศึกษาสองระดับ สองประเภท ซึ่งได้แก่ฝึกหัดครู และการอาชีวศึกษา แต่ ดร.วิจิตรไม่ยอม ผมเลยมาซ่อนในมาตรา 20 แทน” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

3. ประเด็นศาสนา ตอนแรกเขียนไว้ว่าโรงเรียนสอนศาสนา โรงเรียนปริยัติธรรมและสังกัดศาสนาอื่น ๆ กรรมการฯ ส่วนใหญ่ให้เอาออก โดยบอกว่าเป็นเรื่องทางจิตใจ เลยแก้เป็นโรงเรียนที่สังกัดศาสนา

ประเด็นที่มีความคิดเห็นไม่สอดคล้องกัน

ในการพิจารณาของคณะกรรมการอธิการวิสามัญ บางกรณีอาจมีกรรมการบางท่าน ไม่เห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างมาก กรรมการเสียงข้างน้อยสามารถขอสงวนความคิดเห็นเพื่อไปอภิปรายในสภาได้ โดยคำว่าสงวนความเห็นนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิให้ทัศนะว่า “เราไม่ได้ตั้งใจจะเอาชนะ แต่ถ้าชนะได้ก็จะได้ เราสงวนความเห็นเพื่อยืนยันความคิดเห็นของเรา เพื่อวันข้างหน้า อาจถูกกล่าวหาว่าตอนนั้นทำไมคุณไม่แย้ง จะได้เป็นหลักฐานประวัติศาสตร์ว่าเราเคยไม่เห็นด้วย” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) โดยมีประเด็นในมาตราต่างๆ ที่ขอสงวนความคิดเห็น ดังนี้

1. มาตรา 7 นายกฤษฎางค์ แก้วโสภาก และนางวลิตา ฤกษ์ (กรรมการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความว่า “การศึกษาอบรมสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่เริ่มแรกที่

ปรากฏ หรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2. มาตรา 27 นายวิชัย ตันศิริและนางลลิตา ฤกษ์สำราญ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยแก้ความเป็นดังนี้ “ให้ราชการส่วนกลางระดับกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องและกำกับดูแลการศึกษาแห่งชาติทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน กำหนดและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม กำกับดูแลรวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ โดยให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนงานหรือโครงการปฏิรูปการศึกษา ศาสนา ศิลปะและมาตรฐานการศึกษาแห่งชาติวัฒนธรรม”

เนื่องจากกรรมาธิการเสียงข้างน้อยเห็นว่าร่างเดิมจะให้ส่วนกลางทำนโยบาย เขตทำหน้าที่ แต่มีหลายอย่างที่เขตทำไม่ได้ เช่นการศึกษาพิเศษ การตั้งโรงเรียนคนตาบอดระดับชาติ เขตจะไม่สามารถตั้งได้ เพราะระดับชาติจะต้องให้คนทุกคนเข้าเรียนได้ ไม่ใช่เฉพาะเขตไหนเขตนี้ หรือโครงการระดับชาติต่างๆ จึงต้องให้กระทรวงมีโอกาสทำได้บ้าง แต่ถ้าอยู่ในขอบเขตของเขต ก็ให้เขตทำ ส่วนกลางกำกับ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ผมอยากเขียนให้มีลักษณะอย่างนี้ แต่ ดร.วิจิตรบอกว่าไม่ต้อง เป็นความเห็นที่แตกต่างกัน ผมก็เลยขอสงวนความเห็น ดร.ลลิตาก็เห็นด้วยกัน” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) ซึ่งวิธีของประธานฯ ไม่อยากขัดแย้งกับใคร ถ้าแกนหลักคือ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน ยืนยัน กรรมาธิการคนอื่นจะเงี่ยบ และเพื่อให้เรื่องผ่าน กรรมาธิการเสียงข้างน้อยก็จะขอสงวนความเห็นไว้พูดในสภา

3. มาตรา 43 ตี๋ นายขจิตร์ ชัยนิคม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้เพิ่มความดังนี้ “ให้มืองค์กรวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาศึกษาครูและผู้บริหารการศึกษา ให้ครู ผู้บริหารการศึกษา และศึกษานิเทศก์ ทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ความในวรรคสองไม่ใช่บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาตามมาตรา 12 (3) และวิทยากรพิเศษทางการศึกษา”

4. มาตรา 43 ข นายกฤษฎาง แถวโสภา และนายชจิตร ชัยนิคม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยตัดออกทั้งหมด

5. มาตรา 46 นายกฤษฎาง แถวโสภา และนายคำพันธ์ บ็องปาน (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้เพิ่มความใน (1) และ (4) ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลให้เพียงพอแก่ผู้เรียนสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน”

(4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา”

6. มาตรา 53 เบญจ นายสืบแสง พรหมบุญ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็นโดยให้เพิ่ม “มาตรา 53 เบญจ ผู้เรียนมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษานอกโอกาสแรกที่มีทำได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความพร้อมของผู้เรียน เพื่อให้มีทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษานอกโอกาสแรกด้วยตนเองได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”

7. มาตรา 62 ทวี นายชจิตร ชัยนิคม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นดังนี้ “บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและคำสั่งเกี่ยวกับการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

8. มาตรา 62 ตรี นายชจิตร ชัยนิคม (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นดังนี้ “ให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษาและสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการจัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

9. มาตรา 62 จัตวา นางลลิตา ฤกษ์สำราญ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นในวรรคสามเป็นดังนี้ “ภายในห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงจัดให้มีการประเมินผลภายนอกครั้งแรกของสถานศึกษา”

10. มาตรา 62 เบญจ นายกฤษฎาง แถวโสภา (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นดังนี้ “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา และหมวด 6 ทวี ครูและบุคลากรทางการศึกษา มาใช้บังคับ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครู

พุทธศักราช 2488 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งต้องไม่เกิน ห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

ประเด็นที่มีผู้ขอแปรญัตติแล้วคณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย และผู้แปรญัตติได้ขอสงวนไว้เพื่ออภิปรายในสภาฯ

ภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว จะมีเวลา 1 สัปดาห์ที่สมาชิกสภาฯ จะสามารถแปรญัตติได้ ซึ่งใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฯ มีผู้แปรญัตติ จำนวน 3 คน คือ นายประกอบ จิรกิติ นางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ และนายอำนาจ สุวรรณศิริ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. มาตรา 3 นายประกอบ จิรกิติ ขอแปรญัตติแก้ความเป็นดังนี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น” ซึ่งคณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนญัตติเพื่อไปอภิปรายในสภาฯ

2. มาตรา 17 ทวิ นายอำนาจ สุวรรณศิริ ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นดังนี้ “การจัดระบบการศาสนศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น” คณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนฯ

3. มาตรา 20 นายอำนาจ สุวรรณศิริ ขอแปรญัตติแก้ความใน (6) เป็นดังนี้” การนำหลักธรรมของพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นที่ผู้เรียนนับถือมาใช้เสริมสร้างคุณธรรมและค่านิยมที่ดีงาม พัฒนาคุณภาพชีวิต คณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนฯ

4. มาตรา 21 นายอำนาจ สุวรรณศิริ ขอแปรญัตติแก้ความใน (3) และ (5) เป็นดังนี้“(3) จัดกิจกรรมให้ผู้เรียน เรียนรู้จากประสบการณ์ได้จริง รวบรวมความรู้จากผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้านและเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร ฝึกการปฏิบัติให้ทำได้และเป็นและทำชอบ เรียนรู้ทักษะชีวิต และเกิดการใฝ่รู้อย่างต่อเนื่อง”และ (5) ครูต้องเป็นผู้จัดบรรยากาศ สภาพแวดล้อม สื่อการเรียนและอำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ ส่งเสริมผู้เรียนให้คิดเป็น ทำเป็น และคิดชอบ ทำชอบ ใช้การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเรียนรู้ ครูเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง และบุคคลในชุมชนทุกฝ่าย เพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพ” คณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวน

5. มาตรา 23 นายอำนาจ สุวรรณศิริ ขอแปรญัตติแก้ความในวรรคหนึ่งเป็นดังนี้ “ให้ราชการส่วนกลางระดับกระทรวงตามมาตรา 27 หรือส่วนราชการในพื้นที่ตามมาตรา 29 ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางนั้น จัดหลักสูตรการศึกษาในส่วนสาระหลักที่เป็นแกนกลางสำหรับการดำรงชีวิต ความเป็นไทยและความเป็นพลเมืองดีมีคุณธรรมและค่านิยมที่ดีงาม ตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นที่ผู้เรียนนับถือ” คณะกรรมการธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนฯ

6. มาตรา 43 ทวิ นายอานวย สุวรรณศิริ ขอแปรญัตติเพิ่มความเป็นดังนี้ "คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนว่าด้วยงานนั้น" คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนฯ

ประเด็นที่มีผู้ขอแปรญัตติ คณะกรรมาธิการชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

นายอานวย สุวรรณศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ขอแปรญัตติในมาตรา 30,34 50, 54 ทวิ และนางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ ได้ขอแปรญัตติในมาตรา 46 (ทวิ) แต่หลังจากคณะกรรมาธิการได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ จึงไม่มีการสงวนญัตติ

การมอบหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการฯ

การบริหารจัดการภายในคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรนั้น ประธานคณะกรรมาธิการฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จะแบ่งงานให้ ดร.วิชัย ต้นศิริ ดูแลด้านบริหารทั่วไป หลักสูตรและอื่นๆ และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน จะดูแลเรื่องการบริหารการศึกษา ส่วนประธานจะดูแลภาพรวมทั้งหมด

ส่วนการเตรียมผู้แทนกรรมาธิการที่จะชี้แจงประเด็นต่างๆ ในวาระที่ 2 นั้น จะมีการระดมตัวกรรมาธิการที่มีความรู้ ความสามารถในหมวดต่างๆ ไว้ชี้แจง โดยจะมีกรรมาธิการคนอื่นๆ ช่วยเสริม ทั้งนี้ประธานคณะกรรมาธิการฯ จะเป็นผู้สรุปอีกครั้ง

ความขัดแย้งของกรรมาธิการฯ ปัญหาจะเกิดขึ้นได้ ถ้ากรรมาธิการฯ เสียแตกเป็นเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อย จะทำให้การประชุมไม่ราบรื่น เพราะถ้ากรรมาธิการเสียงส่วนน้อยไม่เอาด้วย คนของเขาจะดึงเรื่องต่อไป จะต้องใช้เทคนิคการประนีประนอมให้ผ่านไปได้ การที่มีร่างฯ ของกรรมาธิการการศึกษาเป็นการสร้างแนวร่วมทางการเมืองมาล่วงหน้า ซึ่งเป็นเทคนิคทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งในการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า *"ผมมีประสบการณ์ การปฏิรูปการศึกษาเคยพังเพราะการเมือง พอครั้งนี้สำเร็จ ทุกคนกลับคิดว่าง่ายดี"* (วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) และการขัดแย้งขึ้นอยู่กับการ lobby ทางการเมืองในช่วงนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า *"ถ้าประเด็นไหนมีปัญหา เราก็พูดคุยกันตัวต่อตัวบ้าง พูดกับกลุ่มนักวิชาการบ้าง พูดกับตัวรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีพูดกับรัฐมนตรีบ้าง"* (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) และส่วนใหญ่ประเด็นข้อขัดแย้งไม่ได้รุนแรงมาก ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า *"มีบางเรื่องที่ขัดแย้งกันนิดหน่อย แต่ก็ไม่อยากให้ขัดแย้ง เหมือนเราอยู่บ้านเดียวกัน ไม่แย้งกันให้คนอื่นเขาหรือให้นักการเมืองเห็น เช่น คำนิยามบางเรื่อง บางที่ท่านสืบบนหน้ และท่านวิจิตรก็ไม่เหมือนกัน"* (วิชัย ต้นศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547)

ประธานคณะกรรมการ (วิชัย ตันศิริ, 2542 : 178) ได้สรุปไว้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นการพิจารณาที่กรมการส่วนใหญ่มีความสบายใจ เนื่องจากไม่มีแนวอุดมการณ์ของพรรคเป็นอุปสรรค ไม่มีใครครอบงำความคิดใคร ฝ่ายรัฐบาลก็เปิดใจไม่ยึดติดกับร่างของฝ่ายรัฐบาลเอง การแก้ไขจึงมีมากมาย แทบทุกมาตรา ทุกบรรทัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ใช่ร่างของใคร แต่เป็นของทุก ๆ คน รวมทั้งของผู้ประชาพิจารณ์ จึงควรที่จะบันทึกในประวัติศาสตร์การศึกษาว่า นี่คือผลสำเร็จของขบวนการปฏิรูปการศึกษา อย่างน้อยในด้านแนวคิดที่จะส่งผลถึงการกระทำต่อไป

การจัดให้มีคณะกรรมการชุดนี้ช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดในกลุ่มนักการเมือง เป็นประโยชน์ในขั้นตอนการพิจารณา เพราะหลักการใหญ่ๆ จะได้รับการยอมรับ และตกลงในหลักการ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เนื่องจาก ร่างฯ พ.ร.บ.ฉบับกรมการศึกษาศึกษา สภาผู้แทนราษฎรได้ปูพื้นฐานและเตรียมความพร้อมให้กับนักการเมืองเป็นอย่างดี พรรคการเมืองที่ส่งผู้แทนเข้ามาช่วยได้นำแนวคิดมายกร่าง พ.ร.บ.ของพรรคตัวเอง มีจุดยืนร่วมกันโดยไม่ต้องมีการ Lobby ร่าง พ.ร.บ.ฉบับที่นำมาพิจารณาจึงไม่ใช่ของใหม่ ทำให้ทุกคนมีความเห็นที่สอดคล้องกันมากกว่า 80 %” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547) และร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขเสร็จ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2541 และประธานคณะกรรมการฯ เช่นลงนามเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันเดียวกันและประธานสภาบรรจุเข้าวาระทันที

คณะที่ 2 คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....มี ศ. ดร. สิปปนนท์ เกตุทัตเป็นประธานฯ และนายรุ่ง แก้วแดง เป็นเลขานุการและมีคณะอนุกรรมการอีก 9 คน ได้แก่ นายเจริญ การุญ นายพา อักษรเสื่อ นายสืบแสง พรหมบุญ นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ นายกฤษฏาง แกวโสภา นายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ นายเชิดศิริ เขียวเขว่า และนายสุขุม เฉลยทรัพย์ เพื่อทำหน้าที่ 1) รวบรวมความคิดเห็น ความเห็น และสำรวจความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาของชาติที่องค์กรต่างๆ ได้จัดทำไว้แล้ว 2) รวบรวมความคิดเห็น ความเห็น ที่ประชาชน คณะบุคคล และองค์กรต่างๆ ส่งเข้ามาเป็นรายสัปดาห์ 3)สำรวจความคิดเห็นโดยจัดทำแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นที่สำคัญและหาข้อยุติไม่ได้ โดยจัดทำเป็นระยะๆ และจัดสัมมนาประชาพิจารณ์ โดยจัดสัมมนาใหญ่ จัดประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการกับกลุ่มบุคคลต่างๆ และจัดประชุมย่อยเป็นระยะๆ ตามความจำเป็น โดยได้แบ่งงานออกเป็น 3 ฝ่าย (สกศ., 2543 : 8) ดังนี้

1. ฝ่ายรวบรวมความคิดเห็น มีหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นและสรุปสาระสำคัญจากการสำรวจที่แต่ละทุกองค์กรทำไว้ รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นที่ส่งเข้ามาเป็นรายสัปดาห์ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

2. ฝ่ายสำรวจความคิดเห็นมีหน้าที่จัดทำโพล (Poll) สำรวจความคิดเห็นประเด็นที่สำคัญ และยังหาข้อสรุปไม่ได้

3. ฝ่ายจัดสัมมนาและอภิปราย รับผิดชอบเรื่องการจัดสัมมนาและอภิปรายรับฟังความคิดเห็น และจัดประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการธิการและบุคคลกลุ่มต่าง ๆ

คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ได้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่โดยจัดทำแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นที่สำคัญและหาข้อยุติไม่ได้ เช่นประเด็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเด็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น เป็นต้น และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้ร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า“ช่วงอาจารย์สิปปนนท์ออกเดินสายประชาสัมพันธ์ มีคนเสนอความเห็นเข้ามามากมายทั่วประเทศ เป็นการทำจริง ๆ ใช้เวลาทั้งวัน ทำตามระบบการรับฟังความคิดเห็น คนเข้าร่วม 60-70 % เป็นคนในวงการศึกษา ที่เป็นพ่อแม่และชาวบ้านมีประมาณ 30 % บางที่มีมหาวิทยาลัยหรือสมาคมจัด เราก็ไปช่วย เพื่อให้คนรู้สึกว่ามีสิทธิ์และมีส่วนร่วม” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546) โดยทางคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ได้จัดโครงการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ : จากประชาชนสู่กรรมการฯ โดยจัดประชุมสัมมนาขึ้นที่ 7 จังหวัดใน 4 ภาค ดังนี้

ครั้งที่ 1 วันที่ 8 ธันวาคม 2541 ที่โรงแรมลายทอง จ.อุบลราชธานี ประธานการจัดสัมมนา คือนายประชาธิปไตย คำสิงห์นอก

ครั้งที่ 2 วันที่ 18 ธันวาคม 2541 ที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จ. นครศรีธรรมราช ประธานการจัดสัมมนาคือนายสัมพันธ์ ทองสมัคร

ครั้งที่ 3 วันที่ 22 ธันวาคม 2541 ที่รัฐสภา ประธานการจัดสัมมนาคือนายสืบแสง พรหมบุญ

ครั้งที่ 4 วันที่ 8 มกราคม 2542 ที่สถาบันราชภัฏลำปาง จ.ลำปาง ประธานการจัดสัมมนาคือนางสาวธารทอง ทองสวัสดิ์

ครั้งที่ 5 วันที่ 9 มกราคม 2542 ที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จ. นครราชสีมา ประธานการจัดสัมมนาคือนายกฤษฎา แก้วโสภา

ครั้งที่ 6 วันที่ 12 มกราคม 2542 ที่มหาวิทยาลัยบูรพา จ.ชลบุรี ประธานการจัดสัมมนาคือนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ

ครั้งที่ 7 วันที่ 16 มกราคม 2542 ที่โรงเรียนอุดรพิทยานุกูล ประธานการจัดสัมมนาคือนายคำพันธ์ ป๋องปาน

ผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาแต่ละครั้งประกอบด้วย ประชาชนทั่วไป ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำทางศาสนา นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ ผู้นำกลุ่มวิชาชีพ นักเรียน นิสิตนักศึกษา ครู ผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา ครั้งละประมาณ 200 คน

หลังจากรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเสร็จสิ้น คณะอนุกรรมการฯ ได้รวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการศึกษาไทยในชุดโลกาภิวัตน์ จากการจัดประชาพิจารณ์ และจากการทำโพล (Poll) สำรวจความคิดเห็นของประชาชน ผลปรากฏว่ามีประชาชนมากมาย จากหลายกลุ่มได้เสนอความคิดเห็นเช่น สมาคมศึกษานานาชาติแห่งประเทศไทย ชมรมพ่อแม่ปกป้องลูก คณะทำงานด้านเด็ก เครือข่ายกลุ่มแม่บ้านสลัม 4 ภาค สมาชิก อบต. องค์กรคนพิการ 24 องค์กร สมาคมคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษแห่งประเทศไทย International School of Bangkok (ISB) สมาคมนักการศึกษาคาทอลิก สมาคมสมาพันธ์โรงเรียนราษฎร์ ผู้แทนมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยและพระเถรานุเถระ ผู้บริหารสถานศึกษาคณะสงฆ์ เป็นต้น

ข้อเสนอที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่

1. การศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ควรระบุให้ชัดว่าค่าใช้จ่ายอะไรบ้างที่ไม่เรียกเก็บจากผู้เรียน
2. ควรมีความชัดเจนเรื่องสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด และอำเภอ (สปจ.) และ (สปอ.) ว่าต่อไปจะต้องขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือไม่
3. การกำหนดพื้นที่เพื่อกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ส่วนใหญ่เห็นว่าควรกำหนดตามเขตจังหวัด และควรให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาเองได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบที่รัฐกำหนด

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของคณะกรรมการวิสามัญดำเนินไปตามแนวปฏิบัติของรัฐสภา โดยพิจารณาร่างหลัก ฉบับของรัฐบาลเป็นรายมาตรา บางมาตราคงไว้ตามร่างเดิม บางมาตราตัดทอนเพิ่มเติมแก้ไข บางมาตราตัดออกทั้งหมด บางมาตราร่างขึ้นใหม่ ซึ่งไม่ว่าร่างที่กรรมาธิการวิสามัญปรับปรุงแก้ไขจะเหลือหรือเพิ่มกี่มาตรา สาระสำคัญไม่แตกต่างไปจากฉบับของรัฐบาลและร่างฉบับต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองและหน่วยงานนำเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กรรมาธิการฯ ได้เลือกเอาส่วนที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดกับเมืองไทย สังคมไทยและคนไทย โดยพิจารณาจากการฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการทำประชาพิจารณ์ และข้อมูลที่ได้รับจากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งจากผู้ที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจาก พ.ร.บ.” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) โดยผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นมาจาก 8 หน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานรัฐมนตรี ประกอบด้วยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานประมาณ
2. สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ประกอบด้วยกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ

3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยกรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร
5. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยสำนักงานปลัดกระทรวง กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
6. กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงฯ ครูสภา
7. กระทรวงสาธารณสุข
8. ทบวงมหาวิทยาลัย

สาระของร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่กรมการศึกษาวินิจฉัยเห็นชอบแล้ว มีเรื่องที่สำคัญๆ เช่น เรื่องระบบการศึกษาในมาตรา 11 กำหนดไว้มีเพียง 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาปฐมวัย และการศึกษาระดับชั้นที่ 1 - 12 การศึกษาระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา ระบบบริหารการศึกษาให้มีกระทรวงรับผิดชอบเพียงกระทรวงเดียวให้ชื่อว่า "กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม" บทบาทหน้าที่ของกระทรวงดังกล่าว ให้เป็นการกำกับดูแลการจัดการศึกษา ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมทุกระดับทุกประเภท

3 มีนาคม 2542 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้ส่งร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติพร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ตามหนังสือที่ สผ.0017.13/350 เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาวาระที่ 2 โดยนายวิชัย ตันศิริ เลขาธิการคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมด้วยรายงานสรุปผลการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ในช่วงนี้ไม่มีที่เจรจาต่อรองกันมาก เพราะวาระร่างพ.ร.บ.ฯ ทำเสร็จแล้ว” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547)

สรุปได้ว่า หลังจากคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างฯ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับของ สกศ. ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาปรับภาษากฎหมาย และตรวจสอบความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น โดยให้พิจารณาประกอบกับร่างของกระทรวงศึกษาธิการและข้อสังเกตจากทบวงมหาวิทยาลัยประกอบด้วย ซึ่งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ส่งต่อไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในวันเดียวกันพร้อมกับร่างฯ ของพรรคชาติไทย (ส่วนร่างฯของพรรคการเมืองต่างๆ อีก 3 ฉบับ ได้เข้าไปรออยู่แล้ว) ซึ่งเป็นวันสุดท้ายของสมัยการประชุมของผู้แทนราษฎรพอดี เหตุการณ์ช่วงนี้ มีความรีบเร่งมาก หากไม่ทันสมัยการประชุมครั้งนี้แล้ว จะต้องรอการเปิดประชุมสมัยหน้า ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเกิดการยุบสภา จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติต้องกลับไปเริ่มต้น

ใหม่อีกครั้ง การเตรียมการต่างๆ ที่ผ่านมามีทั้งหมดจะล้มเหลว ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงได้พยายามช่วยกันผลักดันด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการเจรจาต่อรอง การประสานโดยตรงโดยอาศัยความคุ้นเคยส่วนตัว จนสามารถนำเข้าวาระที่ 1 ได้ทันก่อนการปิดสมัยการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

การประชุมในวาระที่ 1 สภาฯ ได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้ง 5 ฉบับ และให้ยึดร่างฯ ของ สกศ.เป็นร่างหลัก เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของสภาฯ ที่จะยึดร่างฯ ของรัฐบาลเป็นร่างหลักเสมอ และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา จำนวน 45 คน นับว่าเป็นคณะกรรมการที่มีจำนวนมากกว่าคณะกรรมการโดยปกติ และมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่อยู่ในแวดวงการศึกษาและไม่ใช่ ส.ส. เป็นจำนวนมากถึง 19 คน การพิจารณาในคณะกรรมการเป็นไปอย่างค่อนข้างราบรื่น เนื่องจากร่าง พ.ร.บ.ฯ อยู่ในความสนใจของประชาชนและนับเป็นร่าง พ.ร.บ.ฉบับแรกที่เป็นแม่บททางการศึกษา คณะกรรมการจึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 2 คณะ คือคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็น ทั้งสองคณะได้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างดียิ่ง คณะฯ รับฟังความคิดเห็นได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งประเด็นที่หาข้อยุติไม่ได้ ซึ่งได้ข้อเสนอจากการรับฟังความคิดเห็น ที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขร่างฯ โดยคณะฯ ปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.อย่างเป็นทางการ

ปรากฏว่าข้อความที่ปรับปรุงกลับไปใกล้เคียงกับร่างฯ เดิมของ สกศ.และพรรคการเมืองต่างๆ อีกครั้ง โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นเป็นประเด็นสู่การปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการได้พิจารณาร่างฯ พ.ร.บ. แล้วเสร็จ และได้นำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ได้โดยมีผู้ขอแปรญัตติ 3 คน และในขณะการพิจารณาในชั้นของกรรมาธิการวิสามัญ ก็ได้มีกรรมาธิการผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับมติของกรรมาธิการเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นกรรมาธิการเสียงข้างน้อย มีสิทธิ์ส่งวนความเห็นเพื่ออภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งก่อนที่จะลงมติ ซึ่งรายละเอียดและมาตราต่างๆ ที่ได้แก้ไขปรับปรุงได้นำเข้าสู่การพิจารณาเรียงตามมาตรา ดังต่อไปนี้

ขั้นพิจารณาเรียงตามรายมาตราในสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาวาระที่ 2

การพิจารณาวาระที่ 2 ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาเรียงตามรายมาตราในสภาผู้แทนราษฎร มีรายละเอียดที่สำคัญๆ ดังนี้

การประชุมพิจารณาครั้งแรกวันที่ 17 มีนาคม 2542 เริ่มตั้งแต่เวลา 18.00 น. ถึง 22.00 น. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประธานกรรมาธิการวิสามัญ แถลงให้ที่ประชุมทราบถึงผลการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติของคณะกรรมาธิการฯ ซึ่งในช่วงนี้ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “เวลานำเสนอความเห็น ภาวะผู้นำของคนที่เป็นรัฐมนตรี การทำการบ้านเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ตอนนั้นท่านอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นคนหนุ่มที่มีความรู้ ความเข้าใจ และสนใจศึกษา ตอนแรกๆ...ก่อนที่จะเข้าสภาไปได้มีปัญหาเยอะมาก แต่พอเข้าสภา ท่านอภิสิทธิ์ได้ชี้แจง จนท่านรัฐมนตรีศึกษาธิการไม่คัดค้านและไม่ขัดข้อง ทั้งที่พูดกันข้างนอกยากมาก ท่านอภิสิทธิ์ชี้แจงได้ทุกประเด็น อธิบายได้หมด” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พย. 2547) และท่านผู้ทรงคุณวุฒิยังได้กล่าวอีกด้วยว่า “ต้องบันทึกไว้ว่า กฎหมายจะสำเร็จได้อย่างไรดีด้วยความรู้ ความสนใจและภาวะผู้นำของคนที่เป็นรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญสูงมาก”

การเตรียมการของ สกศ. ในการประชุมวาระที่ 2 นี้ มีการทำเอกสารประกอบารชี้แจงอย่างดี แต่นักการเมืองฝ่ายรัฐบาลส่วนใหญ่จะได้รับเอกสารในวันจันทร์ ทั้งๆ ที่จะประชุมวันอังคาร ทำให้ไม่ค่อยมีใครได้อ่าน สิ่งที่ สกศ. ใช้เป็นยุทธศาสตร์ที่ได้ผลมาก คือการประชาสัมพันธ์ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “คนที่เป็นผู้แทนหรือรัฐมนตรี จะไม่ค่อยมีโอกาสได้อ่านเอกสารอย่างละเอียด เพราะช่วงวันศุกร์ เสาร์ อาทิตย์ จันทร์ จะต้องกลับไปลงพื้นที่ กว่าจะนั่งเครื่องบินกลับมาประชุมสภา ก็คือคืนวันจันทร์ หากเราสามารถเขียนบทความ ทำเป็นข่าวให้หนังสือพิมพ์ลงช่วงวันจันทร์ ซึ่ง ส.ส.หลายคนเดินทางกลับ เขาจะอ่านหนังสือพิมพ์บนเครื่องบิน เขาจะรู้เรื่องดีกว่ามานั่งฟังการสรุป เพราะว่าวาระการประชุมมีมาก ในแต่ละครั้งจะมีวาระเรื่องเพื่อทราบเกือบสามสิบเรื่อง มีวาระเพื่อพิจารณาอีก 20 วาระ แล้วยังมีวาระทักท้วงอีก เฉลี่ยแล้วประชุมครั้งหนึ่งเกือบร้อยเรื่อง ซึ่งเกินสติปัญญาของมนุษย์ที่จะอ่านและทำความเข้าใจได้สมบูรณ์ในทุกเรื่อง”(รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พย. 2547)

นอกเหนือจากนี้ ดร.รุ่งยังได้ให้ทัศนะว่า”ภาวะผู้นำที่มี academic leadership ก็เป็นเรื่องสำคัญมากเช่นเดียวกับ ความสามารถในการประสานผลประโยชน์ ผู้ที่เป็นประธานต้องมีเทคนิคเยอะ เช่นประชุมกันแล้ว หาข้อยุติไม่ได้ ก็ไปนั่งกินข้าวกันตามร้านอาหาร ถือโอกาสชี้แจง เพราะบางครั้งเวลาเกิดปัญหาขึ้น คนที่เป็นกรรมาธิการที่เข้ามาแบบมีคนสนับสนุน เขาจะตัดสินใจในห้องประชุมไม่ได้ เพราะจะเสียฟอร์ม จึงต้องไปคุยกันในร้านอาหาร มีเทคนิคเยอะ เป็นเรื่องผสมผสาน” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พย. 2547)

เทคนิคอีกอย่างที่ใช้คือการโหวตแบบเป็นเอกฉันท์ ใช้ในกรณีที่พรรคการเมืองหรือฝ่ายรัฐบาลจะโหวตเหมือนกันหมด ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า “ในร่าง พ.ร.บ. นี้ การ block vote มีบ้าง ผู้ที่อธิบายดีๆ สามารถเข้าใจง่าย ถ้าไม่ใช่เหตุผลทางการเมือง ก็มักจะผ่าน เพราะในวาระที่ 2 คณะกรรมาธิการฯ จะมีการเตรียมการกันมาก่อน มีการระบุตัวผู้ชี้แจง ซึ่งจะทำให้การบ้านมาอย่างดี แต่

ถ้าชี้แจงไม่ผ่าน คนอื่นก็จะยกมือแล้วช่วยพูด ...อาจารย์ ดร.วิจิตรเป็นกรรมาธิการคนสำคัญ เพราะบุคลิกเป็นคนพูดเก่ง มี academic reference สูง มีการศึกษามาก เป็นกรรมาธิการที่ขยัน และมีความสามารถทางอักษรศาสตร์” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พย. 2547)

ส่วนปัญหาอุปสรรคในช่วงการพิจารณาในสภา ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “พ.ร.บ.ฯ มี ปัญหาตอนที่เข้าไปในสภาใหญ่ มีการอภิปรายในวาระที่ 2 และ 3 มีการยกมือทักท้วงว่าไม่ต่อเนื่อง เช่นวาระสุดท้ายตอนที่ลงมติผ่าน พ.ร.บ.ฯ ก็มีการเสนอเรื่องบุคลากร ศึกษานิเทศก์เข้าไปอีก อะไรอย่างนี้ ไม่ได้ smooth 100 % ต้องมีการโหวตลับ บางเรื่องก็ขลุกขลักนิดหน่อย แม้แต่เรื่องนิยามคำศัพท์” (สิริพร บุญญานันต์, สัมภาษณ์, 30 กย.2546)

การประชุมในวันแรกของวาระที่ 2 ใช้เวลาเกือบ 4 ชั่วโมงเต็ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ร่วมกันพิจารณาและร่วมอภิปรายในมาตราต่าง ๆ โดยเริ่มต้นจากประธานสภา ให้เลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการอ่านรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่ผ่านการ พิจารณาจากคณะกรรมการเรียงตามรายมาตราตั้งแต่ต้น เมื่อถึงมาตราที่มีการสงวนความเห็นหรือสงวนญัตติ ก็จะเปิดโอกาสให้กรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ได้สงวนความเห็น และสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่ได้สงวนญัตติ ได้อภิปรายสลับกับการชี้แจงของคณะกรรมการ โดยมี ส.ส. คนอื่นร่วมอภิปราย สนับสนุนเพิ่มเติม และกรรมาธิการคนอื่น ๆ จะชี้แจงเพิ่มเติม หากการชี้แจง ของกรรมาธิการไม่ผ่าน ไม่สามารถทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคล้อยตามได้ ประธานสภา จะ ให้ใช้วิธีการลงมติ โดยการลงคะแนนด้วยวิธีการกดปุ่ม ถ้าเห็นด้วยกับที่ร่างฯ ที่คณะกรรมการฯ แก้ไขก็ให้กดปุ่มลงคะแนนเห็นด้วย แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับร่างฯ ของกรรมาธิการฯ ให้กดปุ่มไม่เห็น ด้วย เมื่อ ส.ส.ลงคะแนนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่สภา จะรวมคะแนน แล้วประธานสภา จะ อ่านคะแนนให้ที่ประชุมทราบ ตลอดการประชุมในวาระที่ 2 ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติในสภาผู้แทนราษฎร ใช้วิธีการลงมติทั้งหมดรวม 5 ครั้ง ซึ่งผลการลงมติทุกครั้ง สมาชิก ส่วนใหญ่ในที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการแก้ไข

การดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติให้เป็นกฎหมายที่ดีที่สุดสำหรับสังคมไทย ซึ่งการพิจารณาในวาระที่สองนี้ ผู้ทรง คุณวุฒิกล่าวว่า “ประชุมกันถึงดึก เพราะว่าหาเวลาไม่ได้ เนื่องจากมีกฎหมายอื่นเข้ามารออยู่ การ ประชุมวาระที่สองนี้ ประชุมราวสามครั้ง ถือว่าใช้เวลาน้อยแล้วผ่านได้เร็ว ราบรื่น” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547) และ “ประเด็นที่แปรญัตติ...ความจริงสำคัญทุกมาตรา...การขัดแย้งก็มีแพชชนะ แต่บางที่เราชี้แจงแล้ว เขาเข้าใจ ขึ้นอยู่กับการทำความเข้าใจ ส่วนมากจะผ่าน”

จากเอกสารรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ 17 24 และ 25 มีนาคม 2542 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542) ได้บันทึกการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สามารถสรุปได้ 41 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 3 ประเด็นคำจำกัดความของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากเดิม “การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา” ซึ่งนายประกอบ จิรจิตติ (จากพรรคประชาธิปัตย์ กทม.) ได้ขอแปรญัตติแก้ความเป็นดังนี้ “การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา จนถึงมัธยมศึกษาตอนต้น” ซึ่งคณะกรรมการฯ ไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนญัตติ และได้อภิปรายในวาระที่ 2 ของสภาฯ โดยผู้แปรญัตติได้ อภิปรายว่า มีผลการวิจัยเรื่องการพัฒนาความพร้อมของเด็กตั้งแต่ก่อนวัยเรียน จะช่วยให้เด็กมีความพร้อมในการเรียนระดับประถมศึกษา จนจบ ม.ต้น เป็นการเรียน 12 ปี ซึ่งสามารถเรียนต่ออีกได้ และสามารถเข้าตลาดแรงงานก็ได้ และยังเป็นทางเลือกสำหรับผู้ปกครอง โดยมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเป็นผู้สนับสนุน โดย กล่าวว่ ถ้าคำจำกัดความคลุมเครือจะนำไปใช้ในการปฏิบัติอย่างไร จึงขอต่อรองกับคณะกรรมการฯ ให้เปลี่ยนเป็นก่อนประถมถึงมัธยมต้น

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ฯ กรรมาธิการ (โดย ศ.ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน) ได้ชี้แจงว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา ซึ่งหมายถึงการศึกษาจะมี 2 ระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าต้องจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี จะครอบคลุมถึงระดับใด ให้เป็นเรื่องของการกำหนดรายละเอียดในกฎกระทรวง แต่แนวคิดก็ไม่ได้ละทิ้งเด็กเล็ก ถ้าประเทศไทยมีความพร้อม อาจกำหนดตั้งแต่ปฐมวัยขึ้นไปจนถึง ม.ปลายก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญเปิดทางไว้แล้วว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 12 ปี และ ประธานคณะกรรมการฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา จะครอบคลุมรวมถึง การศึกษาในระดับอนุบาล และการที่กำหนดการศึกษาไว้ 12 ปี เป็นการเปิดกว้างไว้ ซึ่งวันข้างหน้าเชื่อว่าสามารถขยายได้ ถ้าเขียนตามนิยามที่ผู้แปรญัตติเสนอจะถูกจำกัดเฉพาะ ม.ต้นเท่านั้น จึงขอให้ยืดหยุ่น และกรรมาธิการฯ ได้ตระหนักว่าการจัดการศึกษาให้เด็กปฐมวัยเป็นเรื่องสำคัญ แต่ควรจัดในลักษณะการเตรียมความพร้อมและหลากหลาย ถ้าเอาเข้ามาในการศึกษาขั้นพื้นฐานเกรงว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการยึดเยียดเนื้อหาสาระในเด็กวัยนี้ ซึ่งเป็นปัญหาอย่างยิ่งสำหรับระบบการศึกษาโดยรวม แต่อย่างไรก็ไม่ได้ละเลยและไม่ทอดทิ้ง และมีหลายหน่วยงานที่มีแผนปฏิบัติการในการดูแลเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงวัยที่จะเข้าประถม

2. คำจำกัดความของคำว่ามาตรฐานการศึกษา เดิม “มาตรฐานการศึกษา หมายความว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ทางการศึกษา เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่งและเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับการส่งเสริม

และกำกับดูแลการตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งซึ่งใจที่ใช้คำว่ามาตรฐานขั้นต่ำ มาตรฐานการศึกษาไม่น่าจะมีความหมายในทางลบ ควรตัดคำว่าขั้นต่ำออก ซึ่งสอดคล้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกท่าน (ส.ส. ลำปาง) ที่กล่าวว่ามาตรฐานการศึกษาหมายความว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ทางการศึกษา ใช้เป็นหลักในการเทียบเคียงสำหรับส่งเสริมกำกับดูแล ตรวจสอบการประเมินผลและการประกันคุณภาพทางการศึกษา จึงเห็นว่าควรตัดคำว่าขั้นต่ำออก

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ประธานคณะกรรมาธิการฯ(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้ชี้แจงว่าคณะกรรมาธิการฯ ได้ปรึกษากันแล้วเห็นควรปรับปรุงแก้ไขโดยตัดคำว่าขั้นต่ำออก และขอปรับถ้อยคำเพิ่มเป็นคุณภาพที่พึงประสงค์และมาตรฐานทางการศึกษาที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง

จะเห็นได้ว่าการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีเหตุผล คณะกรรมาธิการวิสามัญก็ยอมรับและแก้ไขปรับปรุงตามถ้อยคำที่เสนอ

3. คำจำกัดความของการประกันคุณภาพภายใน เดิม "การประกันคุณภาพภายใน หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น" ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน ถามว่าการประเมินผลที่ปรับเปลี่ยนเป็นการประกันคุณภาพภายในและภายนอก มีความแตกต่างจากคำเดิมอย่างไร และในพจนานุกรม คำว่าการประกันแปลว่ารับรองว่าจะรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือแปลว่ารับรองว่าจะมีหรือไม่มีเหตุการณ์นั้นๆ แต่คำนิยามการประกันคุณภาพภายในหมายถึงการประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเองหรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา และยังคงกล่าวอีกว่าการเขียนกฎหมายให้คนอ่านแล้วเข้าใจ รู้เรื่อง ไม่สะดุด ต้องเขียนต่อว่าประกันแล้วจะได้ผลอย่างไร ต้องเขียนให้ครบ และ ส.ส. อีกหลายท่านกล่าวว่าควรเดิมคำว่าประเมินผลภายใน ที่โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการเองและประเมินผลภายนอก คือบุคคลอื่นเข้าไปดำเนินการเป็นเฉพาะกิจ เป็นครั้งคราว จะชัดเจนและไม่ต้องอธิบายมาก และเห็นว่าเป็นการบัญญัติศัพท์มาแทนการประเมินผลเท่านั้น ถ้าเป็นการประกันคุณภาพในระดับที่สูงขึ้น จะเริ่มต้นจากการคิดที่จะต้องวางแผนปรับปรุงคุณภาพ วางแผนที่จะต้องควบคุมคุณภาพทั้งหมดก่อนถึงขั้นประกันคุณภาพ และไม่เชื่อว่าทุกสถาบันการศึกษาจะสามารถทำการประกันคุณภาพใน ในมาตรฐานที่เท่าเทียมกัน จึงเห็นว่าควรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การประเมินผลภายในที่เป็นศัพท์เดิมและเพิ่มส่วนของการประกันคุณภาพ เพื่อให้ในสถาบันแต่ละระดับที่มีความแตกต่างกัน และไม่มีกรกล่าวถึงการ

ประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอกใน พ.ร.บ.นี้ ในมาตรา 5 วรรค (3) ใช้คำว่าประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 52 ใช้คำว่าหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก ไม่ได้กล่าวถึงการประกันภายในและภายนอก ซึ่งไม่มีแล้วจะใส่ไว้ทำไม รวมทั้งถามว่าในกระทรวงศึกษามีสำนักนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติหรือชื่ออื่น แล้วเมื่อเสนอแผนงานไปแล้ว เวลาประเมินกลับต้องไปอาศัยสำนักงานคุณภาพการศึกษาหรือจะใช้ของตนเอง ประเมิน จะเกิดความซ้ำซ้อนหรือไม่

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ (ดร.วิชัย ตันศิริ กมธ. กทม.) ได้ชี้แจงว่าการประกันคุณภาพภายในและภายนอกเป็นการบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมมากกว่าการประเมินคุณภาพภายในและภายนอก เพราะการประกันคุณภาพหมายถึงการประกันทั้งเรื่องคุณภาพของครู ประกันทั้งกระบวนการเรียนการสอน ประกันทั้งผลสัมฤทธิ์ของ นักเรียน เป็นความคิดที่กว้างขึ้น ถูกต้องและตรงตามแนวการปฏิรูป แนวคิดของการประกันมาจาก Quality assurance ไม่ใช่ Quality insurance คำว่า assurance ทำให้เกิดความมั่นใจว่าเราจะมีคุณภาพ และกรรมาธิการอีกท่านได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าหลักของการประเมินคือเรื่องมาตรฐาน ซึ่งมีหน่วยกำหนด สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม จะเป็นแหล่งกลางในการกำหนดมาตรฐาน โดยทำงานสัมพันธ์กับ คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อร่วมกันกำหนดมาตรฐาน การศึกษาทุกระดับทุกประเภท ให้เป็นมาตรฐานที่พึงประสงค์ของประเทศ ถ้าใช้วิธีเดิมคือจัดเอง กำหนดมาตรฐานเอง ประเมินเองแล้วก็บอกว่าดี คุณภาพการศึกษาก็น่าเป็นห่วง ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน การศึกษาของเราถดถอย ขณะที่เขาก้าวหน้าขึ้น การประเมินตนเองอย่างเดียวไม่น่าเป็นวิธีที่ประกันคุณภาพได้ และคำว่าประกันคุณภาพ ทางกรรมาธิการฯ ได้ตรวจสอบก่อนร่าง พ.ร.บ.ฯ พบว่าระบบประกันจะทำ 3 อย่าง ได้แก่ควบคุมคุณภาพมาตรฐาน ติดตามตรวจสอบและประเมิน ซึ่งทบวงฯ ได้มีการประกาศเป็นทางการ เป็นคำมาตรฐานที่ใช้กันอยู่ในมหาวิทยาลัย ตามนิยามที่คล้ายกันกับร่างนี้ ส่วนกระทรวงศึกษาธิการก็มีประกาศเป็นทางการ สถานศึกษาต่าง ๆ ก็ใช้คำนี้เป็นที่ยอมรับเข้าใจว่าหมายถึงระบบและวิธีการที่จะควบคุมตรวจสอบและประเมิน ส่วนการประเมินผลในความหมายเดิมค่อนข้างแคบ บางที่เรียกการวัดและประเมินผล ส่วนมากจัดสอบแล้วเอาผลมาดู แต่ในข้อเท็จจริง เรื่องการประกันคุณภาพตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการที่ใช้ ผลผลิต และมีเกณฑ์ มีดัชนีชี้วัด ที่ทำให้เชื่อมั่นได้ว่าการจัดการศึกษามีคุณภาพ

ดังนั้น การประกันที่ใช้ในแวดวงการศึกษาจะไม่เหมือนกับการประกันชีวิต การประกันภัย แต่เป็นการบอกว่่าสิ่งที่ทำแล้ว จะสามารถชี้วัดได้ว่าคุณภาพเราอยู่ตรงไหน ได้ตามมาตรฐานหรือไม่ โดยประธานคณะกรรมาธิการฯ กล่าวเพิ่มเติมว่าในมาตรา 38 ทวิ มาตรา 39 มาตรา 41 การประกันครอบคลุมถึงกระบวนการหลายกระบวนการ และการประเมินเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกัน การประเมิน คือการเข้าไปวัดผล แต่กระบวนการวัดผลจะไม่สิ้นสุดเพียงเท่านั้น ต้องมีการ

ติดตาม มีการไปตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่าสถานศึกษาจัดกระบวนการศึกษาได้มาตรฐานตามที่กำหนดใน ร่าง พ.ร.บ. ส่วนการตั้งสำนักงานฯ และหน่วยงานในกระทรวงมีความสัมพันธ์กันอย่างไรนั้น ประธานกรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่าการกำหนดมาตรฐานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานในกระทรวง ในร่างนี้หมายถึงสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเป็นผู้ดำเนินการ แต่สำนักงานที่จัดตั้งตาม ร่าง พ.ร.บ. เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ เป็นผู้มาทำหน้าที่ประเมินเป็นการเฉพาะ เป็นการถ่วงดุลและให้เกิดความมั่นใจว่าการประเมินผล ไม่ได้เกิดจากหน่วยงานภายใน แต่มีหน่วยงานอิสระและไม่อยู่ในระบบราชการมาทำหน้าที่นี้ และมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดมาตรฐานซึ่งเกิดโดยราชการเอง

4. คำจำกัดความผู้สอนกับครู เดิม“ผู้สอน หมายความว่า ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่างๆ” และ“ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน” ซึ่งสมาชิกผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้อภิปรายและให้ความเห็นว่าควรนิยามคำว่าครูให้ครอบคลุมผู้สอนและคณาจารย์ เพราะมีความหมายกินใจ และคำว่าคณาจารย์หมายถึงอาจารย์ทั้งคณะ เขียนบัญญัติอย่างนี้คงจะไม่ถูกต้อง และอีกท่านให้ความเห็นว่า คำว่าครูในความหมายเดิม เป็นผู้สนับสนุนให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ ผู้ให้ความรู้ ผู้ฝึกหรืออบรม น่าจะชัดเจนกว่าอันใหม่ທີ່หมายถึงบุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ โดย ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) ชี้แจงว่า คำนียามคำว่าผู้สอน หมายความว่าครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่างๆ เพราะถ้ากล่าวคำว่าครูจะไม่คลุมถึงระดับมหาวิทยาลัย เพราะในมหาวิทยาลัยผู้สอนเรียกว่าคณาจารย์ และมีตำแหน่งทางวิชาการคือ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ ถ้าใช้อาจารย์เฉยๆ อาจหมายถึงตำแหน่งทางวิชาการ ดังนั้นในมาตราใดที่อยากให้คลุมทุกระดับจะใช้คำว่าผู้สอน และ ประธานคณะกรรมาธิการฯ ได้เพิ่มเติมว่ากฎหมายอุดมศึกษา ใช้คำว่าคณาจารย์ เพราะคำว่าอาจารย์เป็นชื่อตำแหน่งเฉพาะทางวิชาการ ลำดับของการจัดค่านิยามไม่ได้แสดงว่าอะไรด้อยหรืออะไรดีกว่ากัน ในกฎหมายไม่ได้มีความหมายเช่นนั้น คำนียามต่างกันเพราะคำว่าผู้สอนจะไปปรับกับหมวดที่เกี่ยวข้อง เมื่อตรวจสอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้สอนคือครู ส่วนระดับอุดมศึกษา ผู้สอนคือคณาจารย์ จึงเป็นที่มาของนิยามคำว่าผู้สอนที่ครอบคลุมทั้งหมด คำว่าครูมีความหมายที่โยงกับบทบัญญัติในหมวดครูและบุคลากรทางการศึกษา เรื่องวิชาชีพ ขวัญและกำลังใจ ใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งไม่คลุมผู้สอนประเภทอื่น ส่วน ดร.วิชัย ต้นศิริ (กมธ.ปชป. กทม.) กรรมาธิการอีกท่าน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าครูในความหมายเดิมเป็นความหมาย

ทางอุดมการณ์ การเขียนกฎหมายเพื่อต้องการให้รู้ว่าควรทำอะไร ให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้

5. **คำจำกัดความของบุคลากรทางการศึกษา** เดิมคำว่า“บุคลากรทางการศึกษา” หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษาซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งขอตัดคำว่า การนิเทศออก แล้วเพิ่มคำผู้นิเทศการศึกษาแทน เนื่องจากผู้นิเทศการศึกษารับผิดชอบในการนิเทศ ประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และจะเสียหายอะไรหากใหม่ ถ้าเพิ่มคำนิยามผู้นิเทศการศึกษา และขอต่อรองว่าคำจำกัดความของบุคลากรทางการศึกษา ได้แก่ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา ผู้นิเทศการศึกษา หรืออย่างใดอย่างหนึ่ง และ ส.ส. หลายท่านได้ เพิ่มเติมว่าผู้ที่จะมีใบประกอบวิชาชีพ ไม่ได้รวมถึงผู้สนับสนุน ถ้าศึกษานิเทศเป็นผู้สนับสนุนแสดงว่าไม่สามารถมีใบประกอบวิชาชีพ

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ประธานคณะกรรมาธิการ(นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) รูปประโยคของคำนิยามของบุคลากรทางการศึกษา หมายถึงผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่างๆ คำว่า “ผู้” ปรากฏในฐานะผู้สนับสนุนการศึกษา ผู้นิเทศเป็นส่วนหนึ่งของผู้สนับสนุนการศึกษา ถ้าแยกออกมาต่างหาก จะมีผู้สนับสนุนการศึกษาประเภทอื่นๆ หรือไม่ ที่จะขอให้มีการกำหนดกลุ่มของเขา การบัญญัติคำว่าผู้นิเทศการศึกษาคงไม่ใช่คำที่มีความเสียหาย แต่จะเกิดปัญหาตามมาในกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในกระบวนการของการสนับสนุนการศึกษาเช่นครูแนะแนว ต้องบัญญัติหรือไม่ ส่วนใบประกอบวิชาชีพนั้น ในกระบวนการนิเทศ มีการสร้างระบบคุณภาพขึ้นมาใหม่ ในเรื่องของการประกันคุณภาพภายในและภายนอก โครงสร้างเชื่อมโยงวิธีการทำงานตรงนี้ ยังเป็นประเด็นที่ต้องดำเนินการต่อไป กรรมาธิการ พยายามไม่เขียนอะไรที่ทำให้เกิดความแย้งตัวและไม่สามารถไปปรับได้ และโดยหลักแล้วผู้นิเทศจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพของความเป็นครูมาก่อนแล้ว

6. **คำจำกัดความของกระทรวง** เดิม “กระทรวง หมายความว่า กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งกล่าวว่าร่างนี้มีการแก้ทุกมาตรา น่าจะไม่ใช้ร่างของรัฐบาลแต่เป็นร่างของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และถามว่าการใช้ชื่อกระทรวง การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ใช้หลักเกณฑ์อะไรในการตั้งชื่อ ทำไมไม่ใช้กระทรวงการศึกษา แห่งชาติ ทบวงฯ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน มีความเห็นอย่างไร มีความเห็นตรง

กันหรือไม่ ได้เชิญทุกหน่วยงานมาพิจารณาหรือไม่ ซึ่งยาวเกินไปหรือไม่ แล้วเข้าวุฒิสภาก็จะมีการแก้ไขอีกใหม่ เพราะมีวุฒิสภา บางคนอยู่ที่นี้ อีกทั้งในร่างฯ นี้ ไม่มีหมวดไหนเกี่ยวกับศาสนาและวัฒนธรรม และในหลักการเขียนว่าให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ แต่นี้เป็นกลายเป็นร่าง พ.ร.บ.จัดตั้งกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม กระทรวงฯ ทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ ผิดหลักการตามกฎหมายหรือไม่ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกท่านได้อภิปรายเพิ่มเติมว่าทำไมไม่ชื่อว่าการกระทรวงการศึกษาแห่งชาติ และไม่รู้ว่ากระทรวงในความหมายใหม่จะครอบคลุมศิลปะ การกีฬาหรือไม่

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ (ดร.วิชัย ต้นศิริ) ได้ชี้แจงว่าในช่วงรับหลักการมีร่างฯ 4 ฉบับ กรรมาธิการฯ ได้นำหลักการของทุกๆ พรรคมาดูด้วยกัน กลั่นกรองเอาสิ่งที่ตั้งถามมาไว้ด้วยกัน เขียนให้เกิดความสอดคล้องกัน และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน (กมธ.) ชี้แจงเพิ่มเติมว่าการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบระดับชาติตามแนวการปฏิรูปการศึกษา มาจากการระดมพลังจากทุกฝ่ายเข้ามาช่วยจัดการศึกษา มุ่งที่จะสร้างเอกภาพทางนโยบาย เชิงมาตรฐาน เชิงการสนับสนุนทรัพยากร และลดการซ้ำซ้อน และได้มีการทำประชาพิจารณ์ ผลคือถึงเวลาแล้วที่ให้มีหน่วยงานบริหารการศึกษาระดับชาติเพียงกระทรวงเดียว ซึ่งได้หารือกับทบวงฯ สกศ. และกระทรวงศึกษาธิการ เห็นพ้องกันในหลักการว่าถ้าสามารถมีกระทรวงเดียวทำหน้าที่กำกับดูแลด้านนโยบาย ด้านแผน ด้านมาตรฐานการศึกษา ก็จะมีเอกภาพตามที่พึงประสงค์ ส่วนชื่อกระทรวงการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม ได้มีการวิเคราะห์ขอบเขตภารกิจและงานสำคัญของกระทรวงจากสภาพปัจจุบัน ส่วนของการศึกษามีทั้งส่วนที่เกี่ยวกับศาสนา และศิลปะ วัฒนธรรม และได้ศึกษาว่าเทียบเคียงว่าหน่วยงานองค์การโลกที่เป็นองค์การทางด้านการศึกษาเรียกว่า องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และในข้อเท็จจริงการศึกษา การศาสนา วัฒนธรรม มีความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกัน ชื่อจึงครอบคลุมกลุ่มงานสำคัญ และประเทศไทยไม่มีกระทรวงไหนที่มีคำว่าแห่งชาติ คำว่าแห่งชาติปกติจะใช้กับหน่วยงานระดับกรม จึงเห็นว่าไม่เหมาะสม และเนื่องจากกระทรวงก็เป็นระดับชาติอยู่แล้ว ส่วนการที่ไม่มีหมวดของการศาสนาและวัฒนธรรมเป็นการเฉพาะ เพราะร่างฯ นี้ เป็นร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เรื่องของศาสนา เรื่องของวัฒนธรรม จะมี พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ จึงเลือกเฉพาะส่วนที่เชื่อมโยงเข้าสู่กระทรวงใหม่ในหมวด 5 ซึ่งเป็นเรื่องแนวการจัดการศึกษา เมื่อ พ.ร.บ.ฯ ออกบังคับใช้ กระทรวงใหม่ต้องไปปรับปรุง พ.ร.บ. ที่ว่าด้วยการศาสนา ศิลป วัฒนธรรมอีกมาก ส่วนศิลปะและการกีฬาไม่อยู่ในชื่อกระทรวง เพราะไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเอาการกีฬาแห่งประเทศไทยเข้ามา กีฬาในกระทรวงเดิมและกระทรวงใหม่ มีเรื่องของพลศึกษา ที่สอดแทรกในหลักสูตรทุกระดับ เราใช้พลศึกษาเป็นการพัฒนาความเจริญเติบโตของเด็ก แต่ในแง่การกีฬาที่เป็นเรื่องการแข่งขันหรือการส่งเสริมจะต่างกัน ถ้ามีคำว่ากีฬาจะสับสนทันที ส่วนศิลปะมีอยู่ 2 ส่วน คือ 1) ศิลปะเป็นส่วนของการศึกษาตั้งแต่เด็กถึงมหาวิทยาลัย 2)

กรรมวิธีการฯ เห็นว่าศิลปะน่าจะเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม ศาสนา และศิลปวัฒนธรรม น่าจะรวมกันภายใต้คำว่าวัฒนธรรม เหมือนองค์การโลก คือองค์การศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม และในรัฐธรรมนูญฯ ได้มีการระบุเรื่องศาสนาไว้ และให้ความสำคัญ ซึ่งกรรมวิธีการฯ เห็นว่าการใส่คำว่าศาสนาน่าจะทำให้ครอบคลุมชัดเจนมากขึ้น

สุดท้าย ประธานคณะกรรมการฯ ได้เพิ่มเติมในเรื่องผิดเทคนิคหรือหลักการหรือไม่ โดยกล่าวว่าร่าง พ.ร.บ.ฯ ที่สภารับหลักการแล้วส่งไปให้กรรมวิธีการฯ มี 5 ฉบับ ในหลักการของร่างฯ แต่ละฉบับเขียนไว้ว่า เพื่อให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และมีร่างฯ หลายฉบับที่กำหนดให้มีกระทรวงใหม่ขึ้นมา ร่างฯ นี้จึงไม่ได้เป็นกฎหมายเพื่อจัดตั้งหรือปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แต่เป็นการจัดทำกฎหมายแม่บททางการศึกษาที่มีเอกภาพในการบริหาร ยึดหลักการกระจายอำนาจ และมีความหลากหลายต้องในทางปฏิบัติมีความชัดเจน

ข้อขัดแย้งในประเด็นนี้ต้องอาศัยการลงมติ ผลการรวมคะแนนมีผู้เห็นด้วยกับคณะกรรมการฯ 165 เสียง ไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการฯ 34 เสียง และไม่ลงคะแนน 2 เสียง

7. มาตรา 5 “การศึกษามีความสำคัญสูงสุดและมีบทบาทต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ฉะนั้นต้องจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านเห็นว่า “ไม่ควรเอาศัพท์ทางการศึกษามาลงในกฎหมายที่บังคับใช้กับคนทั่วไป และอยากทราบเหตุผลที่เปลี่ยนแปลง เพราะคิดว่าร่างเดิมดีอยู่แล้ว และได้ขอแก้ไขข้อความเป็นการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเห็นว่าการใช้คำว่า ฉะนั้น (There for) ในร่างฯ ไม่ใช่ภาษาทางกฎหมาย ควรจะตัดออก และถามว่ามาตรา 5 (4) เก่าหายไปไหน ส่วนอีกท่านถามว่าการเขียนกฎหมายการศึกษาเป็นไปตามการเขียนกฎหมายปกติหรือไม่ ถ้าเขียนตามปกติ ต้องเขียนว่ารัฐหรือใครก็ตามต้องจัดการศึกษาเพื่อ ...ไม่ใช่เขียนว่าการศึกษามีความสำคัญสูงสุด และมีบทบาทต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ดังนั้นจะต้องทำ.... ปกติการเขียนกฎหมายต้องเขียนให้ข้อความในแต่ละบรรทัด แต่ละถ้อยคำไปบังคับคนในสังคมในประเทศให้ต้องปฏิบัติตามนั้น การเขียนกฎหมาย ต้องเอาเหตุผลไปไว้ตอนต้น ซึ่งอาจจะใช้ข้อความที่เสนอหรือจะเพิ่มประธานของประโยคก็ใส่เข้าไปได้ และอีกท่านกล่าวว่าการเขียนคำว่าศึกษามีความสำคัญสูงสุด ในแง่กฎหมายผิดหลักการหรือไม่ ถ้ารัฐบาลจัดงบประมาณน้อยกว่ากระทรวงอื่น และคำว่า..อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ถ้าเด็กทะเลาะกัน จะฟ้องโรงเรียนได้ไหม ควรนำไปเขียนในอารัมภบทของร่างฯ จะดีกว่านำมาเขียนเป็นมาตรานี้ และถามว่าความมุ่งหมายและหลักการตรงนี้มีความหมายเช่นเดียวกันกับของหลักการของการเสนอร่างใช้หรือไม่

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ประธานคณะกรรมาธิการฯ กล่าวว่าคณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บท สมควรที่จะได้มีการแสดงเจตนารมณ์ถึงความมุ่งหมายโดยรวม ส่วนถ้อยคำในร่างเดิมไปปรากฏใน มาตรา 5 ทวิ และมาตรา 5 ตริ โดยข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นการนำเอาแผนการศึกษาแห่งชาติมาเปลี่ยนสถานะเป็นกฎหมาย จึงทำให้มีความคิดที่แตกต่างออกไป ว่าสมควรจะได้มีการกำหนดหรือประกาศเจตนารมณ์ถึงความมุ่งหมายเอาไว้ และถ้อยคำในรายละเอียด เช่น คำว่า ฉะนั้น ได้สอบถามผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ยืนยันว่ามีการใช้ถ้อยคำลักษณะนี้อยู่ แต่เหตุผลที่อภิปรายในสภาภัก็น่ารับฟัง จึงขอปรับมาตรา 5 โดยตัดบรรทัดแรกออก ก็เป็นการจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทย และต่อด้วยข้อความเดิมต่อเนื่องไป และดร.วิชัย ตันศิริ (กมธ.) ได้เพิ่มเติมว่าหมวด 1 ได้เพิ่มความมุ่งหมายและหลักการ เพราะอยากให้เห็นภาพรวมทั้งหมดของร่าง พ.ร.บ. จึงเอาความมุ่งหมายขึ้นมาก่อน เพื่อต้องการเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษา ที่ทำให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักสำคัญของประโยคที่สำคัญที่สุดคือ ต้องจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นภาษาไทยและไม่ใช้ภาษาของนักการศึกษา

หมายเหตุ ในประเด็นที่มีผู้กล่าวว่าร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ คล้ายกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กฎหมายมีสองแบบ สายฝรั่งเศส เป็นกฎหมายที่ห้าม แต่กฎหมายสายอเมริกา สายญี่ปุ่น การให้แนวนโยบายสามารถปรับเป็นกฎหมายได้ ตอนหลังท่านบรรดาศักดิ์ก็ยอมรับว่านี่คือกฎหมายในรูปแบบใหม่ การที่เราศึกษากฎหมายต่างประเทศหลาย ๆ ฉบับ เราได้เรียนรู้ ได้ประโยชน์ค่อนข้างมากเป็นการฉีกแนวของกฎหมายไทย ซึ่งเดิมอยู่ในวงของกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายในเชิง policy ไม่ค่อยมี แต่กฎหมายการศึกษาเป็นกฎหมายเชิงนโยบาย และเป็น policy ที่แปลกใหม่ คือหลายเรื่องบังคับ หรือบอกให้รัฐทำตรงนั้น ทำตรงนี้ มีการระบุเวลาที่ชัดเจน” (รุ่ง แก้วแดง, สัมภาษณ์, 9 พย. 2547) และในประเทศไทยยังไม่เคยมีการจัดทำกฎหมายในลักษณะนี้มาก่อนอย่างที่เรียกกันว่า “กฎหมายแม่บท” ที่มีลักษณะของแผนการศึกษา ทำให้มีเสียงท้วงติงกันมากกว่าถ้าเขียนกฎหมายแล้วบังคับไม่ได้ ลงโทษไม่ได้ จึงขัดต่อความรู้สึกของนักกฎหมายบางท่าน ซึ่งในช่วงการพิจารณาของกรรมาธิการฯ ประเด็นความมุ่งหมายและหลักการ ก็มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “พ.ร.บ.นี้ต้องมีอะไรแตกต่างจากกฎหมายอื่น เพราะเป็นทำกฎหมายแม่บทจะต้องมีหลักการทั่วไป ให้เห็นภาพรวมเสียก่อน เป็นการสรุปหลักการทั่วไป จนสุดท้ายทุกคนเห็นด้วย จึงให้มีหมวดทั่วไป มี 3-4 มาตรา ซึ่งนักกฎหมายไม่ยอม แต่ผมว่านี่เป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ” (วิชัย ตันศิริ, สัมภาษณ์, 1 ตค. 2547)

8. มาตรา 5 ทวิ “ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลป วัฒนธรรมไทย การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รู้จักพึ่งตนเอง ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเอง” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้อภิปรายว่าตอนท้ายของมาตรานี้ .. ความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รู้จักพึ่งตนเอง ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเอง น่าจะเพิ่มเรียนรู้ด้วยการเรียนรู้ร่วมกับผู้อื่นด้วย และ ข้องใจคำว่ากระบวนการเรียนรู้ที่ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึก ควรจะต้องมีคำนิยาม และขอเติมคำว่ารู้จักช่วยเหลือซึ่งกันและกันก่อนคำว่าใฝ่รู้ในตอนท้ายของมาตรา และอีกท่านได้ขอเพิ่มคำว่าใฝ่รู้และคิดเป็นทำเป็น สามารถเรียนรู้กับผู้อื่น รวมทั้งถามว่ามาตรา 5 และมาตรา 5 ทวิ แตกต่างกันอย่างไรร ถ้า มาตรา 5 ทวิ เป็น learning process ทั้งในระบบและนอกระบบ การเรียนรู้ร่วมกับผู้อื่นก็เป็นสิ่งสำคัญ

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ดร.วิชัย ตันศิริ (กมธ.) ชี้แจงว่าการเรียนรู้ด้วยตนเองเป็นการจับประโยคด้วยความหมายว่าเมื่อให้การศึกษาแก่นักเรียนแล้ว นักเรียนจะสามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ต้องกลับไปพึ่งอาจารย์ เป็นความคิดที่อยากให้เป็นอิสระ ปลดปล่อยจากความเขลาของตนเอง และคำว่าเรียนรู้ร่วมกันกับผู้อื่นได้เขียนในมาตรา 5 ที่เป็นกรอบแล้ว ในมาตรา 5 ทวิเป็นพฤติกรรมรายละเอียดลงมาของกระบวนการเรียนรู้ สอดคล้องกับการพัฒนาเกี่ยวกับจิตสำนึกที่จะให้สอดคล้องกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่าต้องทำงานกับผู้อื่นได้ จับประโยคด้วยการรู้จักพึ่งตนเอง ให้คนไทยเป็นอิสระ พึ่งตนเองได้ ใฝ่รู้และเรียนรู้ตลอดชีวิตสอดคล้องกับเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาคือการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) ได้เพิ่มเติมคำว่าเรียนรู้ด้วยตนเอง ไม่ได้หมายความว่าเรียนรู้กับผู้อื่นไม่ได้ แต่จะเน้นว่าคนแต่ละคนเมื่อได้เรียนรู้ จะเรียนรู้ด้วยตนเองถึงจะเรียนรู้ร่วมกับคนอื่น ถ้าเขียนว่าเรียนรู้ด้วยตนเอง และเรียนรู้ร่วมกับผู้อื่น รู้จักพึ่งตนเองก็ต้องเขียนว่ารู้จักพึ่งคนอื่น กรรมาธิการฯ ไม่ได้หมายความว่าเขียนอย่างนี้แล้วจะเรียนรู้ร่วมกับคนอื่นไม่ได้ เพียงแต่อยากเน้นว่าคนไทยขาดการเรียนรู้ด้วยตนเอง ต้องการให้ใฝ่รู้เพื่อให้เป็นการศึกษาตลอดชีวิต และมาตรานี้เป็นส่วนของความมุ่งหมายและหลักการ ส่วนที่อภิปรายจะอยู่ในแนวการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในมาตรา 20

9. มาตรา 5 ตริ การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาไทยให้ยึดหลัก ดังนี้ (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนโดยทั่วไป (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกล่าวว่าสิ่งที่กรรมาธิการฯ เพิ่มขึ้นใน (1) ว่าตลอดชีวิต มีเหตุผลอะไร

เพราะของเดิมคืออยู่แล้ว และ (3) กรรมการฯ เพิ่มการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง การเพิ่มคำว่าสาระ เพิ่มมาเพราะอะไร และว่าที่พันตรี สรรชาติ สุวรรณพรหม (ควม.หนองบัวลำภู) ถามเพิ่มใน (3) ต้องสม่ำเสมอและต่อเนื่องเท่านั้นหรือ เพราะกระบวนการเรียนรู้บางครั้งจะเป็นแบบก้าวกระโดด หรือเรียนลัดเหมือนการปรับโครงสร้าง รีเอ็นจีเนียร์ ซึ่งไม่ได้ต่อเนื่องและไม่สม่ำเสมอ ส่วนอีกท่าน ถามว่า (1) เป็นการวางหลักและในทางปฏิบัติจะมีหน่วยงานไหนมาจัดการศึกษา ถ้าเป็นการศึกษาตลอดชีวิตแล้ว นักเรียนจะใช้หลักอะไร และอยู่ในมาตราไหน

คำชี้แจงของกรรมการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน (กมธ.) ชี้แจงว่าใน (1) การศึกษาตลอดชีวิต เป็นหลักการจัดการศึกษาทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันโลกเปลี่ยนแปลงเร็ว ถ้าไม่ใ้รู้หรือเพิ่มพูนความรู้จะไม่ทันโลก การเขียนเช่นนี้เพื่อเป็นการวางหลัก เมื่อถึงการจัดระบบและแนวการจัดการศึกษาต้องดูว่าจะจัดอย่างไรจึงเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทั่วไปด้วย ไม่จำกัดเฉพาะผู้เรียน และเมื่อกล่าวถึงระบบการศึกษาจะมี 3 ระบบคือในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย โดยสาระและกระบวนการเรียนรู้ หมายถึงสาระความรู้ที่บรรจุในหลักสูตร ไม่เพียงพัฒนากระบวนการเรียนรู้ แต่ต้องพัฒนาสาระให้ทันสมัยทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้วย ส่วนคำว่าสม่ำเสมอเป็นคำย่อ ใช้คู่กับคำว่าต่อเนื่อง ไม่ได้เป็นคำพุ่มเฟือย และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานคณะกรรมาธิการฯ) ได้กล่าวว่าคณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาแล้วและไม่ขัดข้องที่จะตัดคำว่าสม่ำเสมอออก และการศึกษาในระบบ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตลอดชีวิตตามที่นิยามไว้ในมาตรา 3

10. มาตรา 6 การศึกษาไทยมีหลักสามประการ คือ (1) เป็นการศึกษาสำหรับคนทั้งมวลตลอดชีวิต (2) ให้สังคมทั้งมวลมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (3) ให้มีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอแต่ต่อเนื่อง ให้มีการจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามหลักทั้งสามประการตามวรรคหนึ่ง **คณะกรรมการตัดออก** ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งถามว่ามาตรา 6 ทำไมต้องตัดออกหรือนำไปฝากไว้ที่ไหน ถ้านับตามศักดิ์ มาตรา 6 จะสำคัญกว่าทวิ ตี ตามกฎหมาย มาตรา 6 ผู้เรียนเป็นหลักในกระบวนการจัดการศึกษา น่าจะถูกต้องและ อีกท่านกล่าวว่าน่าจะคงผู้เรียนเป็นหลักในกระบวนการจัดการศึกษา และอีกท่านยังกล่าวว่าปัญหาเกิดจากการเติมคำว่าความมุ่งหมายและหลักการเข้าไปในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเดิมมาตรา 5 มาตรา 6 มีความสำคัญ และฐานะสูงกว่าเพราะอยู่ในบททั่วไป (เดิม) ย้ายไปมาตรา 20 เป็นการลดฐานะ และมีการเปลี่ยนสาระสำคัญ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณารอบคอบแล้วหรือไม่ และในมาตรา 6 เจตนาให้สถานศึกษามีการจัดการศึกษา 3 แบบ แต่ในมาตรา 20 ไม่ได้ใช้คำว่าสถาน ไม่ได้บังคับสถานศึกษา ขอเหตุผลในการย้ายที่และเปลี่ยนสาระด้วย

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ(ประธานคณะกรรมาธิการฯ) กล่าวว่า ได้ย้ายมาตราบนี้ไปไว้ในที่ที่เหมาะสมตามคำนิยามและแนวการจัดการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อหมวด และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสะอ้าน (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าการเปลี่ยนชื่อจากหมวดเดิมคือบททั่วไป เป็นความมุ่งหมายและหลักการ สาระก็คือความมุ่งหมาย การย้ายมาตรา เพื่อความเหมาะสม ถ้าเอามาตรา 6 ไว้ตรงนี้ จะหมายถึงการศึกษาที่จัดในสถานศึกษาเท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงแล้วผู้จัดการศึกษามีตั้งแต่ครอบครัว องค์กร สถาบันศาสนา โรงเรียน สถานศึกษา นี่เป็นเหตุผลที่กระจายสาระของมาตรา 6 ส่วนมาตรา 10 การจัดการศึกษา 3 แบบ ไม่ได้บอกว่าให้จัดในสถานศึกษา สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือ 3 รูปแบบก็ได้ แต่ในข้อเท็จจริงการศึกษาตามอัยยาศัยไม่ได้จัดในสถานศึกษา ส่วนใหญ่จัดในหน่วยงานอื่น เช่น สื่อมวลชนหรือพิพิธภัณฑ์ต่างๆ

เวลา 22.00 น. ประธานรัฐสภาได้ปิดการประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาศึกษารายละเอียดอย่างรอบคอบ เพื่อช่วยกันปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษามากที่สุด โดยจะพิจารณากันต่อในวันที่ 24 มีนาคม 2542

การประชุมพิจารณาครั้งที่สอง วันที่ 24 มีนาคม 2542 เริ่มพิจารณาเวลา 14.15 และสิ้นสุดการประชุมเวลา 22.20 น. ประธานให้สมาชิกฯ พิจารณามาตรา 7 ต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว โดยมีสาระสำคัญในการพิจารณามาตราต่างๆ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มาตรา 7 “การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคล ซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

การศึกษอาบรมสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดตามรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น”

ซึ่งนายกฤษฎาง แก้วโสภา และดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นวรรค 3 ดังนี้ ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการเป็นให้จัดตั้งแต่เริ่มแรก

ที่ปรากฏ หรือพบความพิการ ส่วนนางสุดารัตน์ เกยุราพันธ์ ขอแปรญัตติ แต่คณะกรรมการฯ ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

ในมาตรา ๓๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งสงสัยคำว่า “เป็นพิเศษ” หมายถึงรัฐต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ หมายถึงรวมถึงการจัดบ้าน ที่พักอาศัย อาหารหรือไม่ และได้ขอขอบคุณ กรรมการฯ ที่ได้เพิ่มคำว่าโอกาสในวรรคสอง ซึ่งหมายถึงมีการบังคับในการปฏิบัติที่จะต้องออกกฎกระทรวงในอนาคต ส่วนกรรมการฯ เสียงข้างน้อยกล่าวว่าจัดการศึกษาสำหรับคนพิการตั้งแต่แรกเกิด ที่กรรมการฯ เคยให้คำอธิบายว่าเป็นการให้กับพ่อแม่ของเด็ก ในการที่จะให้การอบรมเลี้ยงดูเด็กพิการให้เติบโตใหญ่ในสังคมเหมือนคนปกติ ถ้าจะให้ไม่ต้องตีความมาก น่าจะเขียนตามที่ได้สงวนความเห็นไว้ และกรรมการฯ เสียงข้างน้อยอีกท่านขอคำอธิบายคำว่า “แรกเกิด” และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกท่านได้ขอเปลี่ยนคำว่า “ตั้งแต่” เป็น “ให้จัดโดยเร็วเมื่อพบความพิการ”

คำชี้แจงของกรรมการฯ ดร.สืบแสง พรหมบุญ (กมธ. กทม.) กล่าวว่าคำว่าไม่มีผู้ดูแล รวมถึงผู้ที่ถูกทอดทิ้ง เช่นผู้ที่บิดา มารดาได้เสียชีวิตไปจากโรคเอดส์ เป็นต้น และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน (กมธ.) ได้ชี้แจงเพิ่มว่า เรื่องโอกาสในการศึกษา มาจากมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้ผู้จัดการศึกษาตระหนักว่าเมื่อเป็นสิทธิแล้ว ทำอย่างไรจะทำให้ได้รับสิทธิเต็มที่ และ คำว่าโอกาสเป็นคำเสริมเพื่อจะให้การรับสิทธิสมบูรณ์ขึ้น และได้ชี้แจงว่าได้ตัดคำว่า “หลักเกณฑ์วิธีการกำหนดโดยกฎกระทรวง เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ จะมีเงื่อนไขมากกำหนดไม่ได้ ส่วนเรื่องการอุดหนุน การจะช่วยเหลือ ได้ยกรายละเอียดไว้ในมาตรา 46 ในหมวดทรัพยากรเพื่อการศึกษา เป็นเรื่องรัฐจะอุดหนุนอย่างไร เพื่อให้คนได้รับสิทธิอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาส ส่วนวรรคสามเขียนว่า ต้องกำหนดในกฎกระทรวง เพราะไม่ใช่เรื่องค่าใช้จ่ายอย่างเดียว ยังมีเรื่องความสะดวก เรื่องสื่อ เรื่องอื่นๆ ที่ต้องช่วยเหลือ ตรงนี้จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ เพื่อให้ได้รับอย่างเสมอหน้า ถูกต้องเหมาะสม และ อีกท่านได้เพิ่มเติมคำว่าแรกเกิดจะสัมพันธ์กับหลักการมีสิทธิของบุคคลที่ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 บุคคลจะมีสิทธิตั้งแต่แรกเกิด โดยใช้คำว่าสภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารก ส่วนอีกท่านระบุว่า การจัดตั้งแต่แรกเกิดจะให้ความชัดเจนหนักแน่น ในความรับผิดชอบที่ภาครัฐจะมีต่อการจัดกระบวนการศึกษา เป็นประโยชน์ต่อผู้พิการมากที่สุด ส่วนรายละเอียดอื่นๆ จะอยู่ในกฎกระทรวง

สุดท้ายมาตรานี้ใช้วิธีการลงมติ ผลปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยตามกรรมการฯ เสียงข้างมาก 145 เสียงไม่เห็นด้วย 22 เสียง

หมายเหตุ การติดตามผลการดำเนินการ พบว่าได้มีการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลือ

อื่นใดทางการศึกษา พ.ศ. 2545 โดยประกาศใช้ในวันที่ 2 กันยายน 2545 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, ข้อมูลวันที่ 29 ธค. 2547)

2. **มาตรา 20** “การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้

(1) ความรู้เกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ครอบครัว ชุมชนชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของสังคมไทยและระบบการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวมทั้งความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน

(3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา

(4) ความรู้ และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

(5) ความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข “

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ต้องการให้ใช้คำว่าภูมิปัญญาท้องถิ่น แทนคำว่าภูมิปัญญาไทย จะได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 69 ที่เขียนว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ ..สืบสานศิลปะ วัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น” และ พ.ร.บ.นี้เป็นมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญฯ จึงต้องยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญฯเป็นแม่แบบ ส่วน (4) เขียนว่าเน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง ผู้อภิปรายเห็นว่าภาษาถิ่นก็เป็นภาษาไทย จะเป็นการรुकล้ำทางด้านวัฒนธรรม และทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกท่านกล่าวว่าใน (1) เป็นการปิดกั้นไม่ให้เด็กไปศึกษาระบบการเมืองอื่น และไม่ให้ศึกษาระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรืออย่างไร และนายจตุรงค์ ฉายแสง (ควม.ฉะเชิงเทรา) กล่าวว่าการสอนที่เน้นระบบประชาธิปไตยอย่างเดียวไม่น่าจะถูกต้องในแง่หลักการของการศึกษา ควรจะต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบกัน ถ้าจะคงไว้ที่น่าจะมีเรื่องการปลูกฝังจิตสำนึกให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วน (3) น่าจะไม่ตรงกับคำว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฯ การเขียนเขียนว่าภูมิปัญญาไทย จะตีความอย่างไร ใน และ(4) เน้นการใช้ภาษาไทยที่ถูกต้อง หมายถึงอะไร ภาษาภาคไหน ๆ ก็เป็นภาษาไทยทั้งนั้น ใครจะเป็นคนวัดว่าถูกต้อง การใช้คำว่า “ไทย”ในมาตรานี้น่าจะตัดออก ส่วนอีกท่านให้ความเห็นว่าการใช้คำว่าภูมิปัญญาไทย ด้วยความรู้สึกว่าภูมิปัญญาไทยกว้างกว่า

ภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ดีต้องการให้ใช้คำตามรัฐธรรมนูญฯ ด้วย จึงอยากให้คุณะกรรมาธิการฯ ประนีประนอม

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ดร.วิชัย ตันศิริ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่ามาตรา 20 เป็นหลัก
 สูตรแกนกลาง จึงใช้คำว่าภูมิปัญญาไทย ส่วนภูมิปัญญาท้องถิ่นจะเกี่ยวกับหลักสูตรท้องถิ่น และ
 อยู่ในมาตรา 23 วรรคสอง ที่ให้สถานศึกษาจัดหลักสูตรพื้นฐานให้ตอบสนองต่อชุมชนและสังคม
 การเป็นภูมิปัญญาไทยได้ต้องผ่านการเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นมาก่อน ส่วนเรื่องของการใช้ภาษา
 ไทยอย่างถูกต้องคือการใช้ถูกไวยากรณ์ และ (1) ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี
 พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาพื้นฐาน การศึกษาเปรียบ
 เทียบในระบอบการปกครองอื่นๆ จะปรากฏอยู่ในการศึกษาในระดับ ม.ปลาย และ อีกท่านได้ชี้แจง
 (3) ว่าภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือภูมิปัญญาส่วนกลางต่างก็เป็นภูมิปัญญาไทย เพียงแต่เน้นว่าให้ใช้ให้
 ถูกต้อง และ อีกท่านได้เพิ่มเติมว่าใน (1) ความรู้ระบบการปกครองอื่น มีอยู่ในอนุมาตราเดียวกัน
 โดยใช้คำว่าสังคมโลก เป็นคำรวมที่ต้องเรียนรู้ และสถานศึกษาเป็นคนจัดหลักสูตร กรณีเรื่อง
 ภูมิปัญญาไทย เอกลักษณะของแต่ละท้องถิ่น เป็นภูมิปัญญาไทยทั้งนั้น ในอดีตหลักสูตรไปจากส่วน
 กลาง แต่ พ.ร.บ.นี้กระจายอำนาจตามมาตรา 23 การจัดหลักสูตรแกนกลางจะจัดเท่าที่จำเป็น ที่
 จะดำรงความเป็นพลเมืองของชาติ ความเป็นชาติไทย เอกลักษณะไทย แต่สถานศึกษาสามารถจัด
 หลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น มรดกทางวัฒนธรรม และศิลปะท้องถิ่นได้
 ส่วนเรื่องภาษาใน (4) เน้นภาษาทุกภาษาแล้วแต่หลักสูตรที่จะกำหนด แต่ให้ความสำคัญกับสิ่งที่
 เป็นปัญหาเช่นการออกเสียง ร ล เขียนแล้วอ่านไม่รู้เรื่อง พูดแล้วฟังไม่รู้เรื่อง ภาษาไทยเป็นเอก
 ลักษณะของชาติไทย ต้องใช้ให้ถูกต้อง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานกรรมาธิการฯ) ได้ชี้แจงเพิ่ม
 เต็มว่า กรณีภูมิปัญญาท้องถิ่น กรรมาธิการฯ ต้องการความชัดเจนเช่นกัน ดังนั้นในมาตรา 23
 วรรคสองเป็นการเขียนให้เรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นเรื่องของสถานศึกษาชั้นพื้นฐานเป็นผู้กำหนด
 เป็นการกระจายอำนาจลงไปในระดับต่ำสุดที่ฟังจะทำได้ในสถานศึกษา ส่วนมาตรา 20 เป็นการ
 มองคนละมุม มาตรา 20 เป็นเรื่องที่เน้นการสอนและการเรียนรู้ในเรื่องทั่วไป จุดเน้นคือเน้นไทย
 เมื่อเทียบกับสากล ไม่ใช่เรื่องเน้นไทยที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศแล้วไปเทียบกับท้องถิ่น
 สังเกตได้จาก (3) ภูมิปัญญาไทย กรรมาธิการฯ ไม่ได้เพิ่ม ข้อความเดิมมีอยู่แล้ว และเพิ่มข้อความ
 ประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาเข้าไป ส่วนเรื่องการเน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง เจตนารมณ์เป็นเรื่อง
 เทียบเคียงกับความจริงว่า กรรมาธิการฯ กังวลและเป็นปัญหาในปัจจุบันคือ การใช้ภาษาไทยไม่
 ถูกต้อง ไม่ใช่ประเด็นการใช้ภาษาถิ่น

มาตรานี้มีการอภิปรายกันมาก ในที่สุดใช้วิธีลงมติ ผลการลงคะแนนเห็นด้วยกับคณะ
 กรรมาธิการฯ 161 เสียง ไม่เห็นด้วย 17 เสียงและงดออกเสียง 1 เสียง

3. มาตรา 23 “ให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อความเป็นไทย ความเป็นพลเมืองที่ดีของชาติ การดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ ตลอดจนเพื่อการศึกษาต่อ

ให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีหน้าที่จัดทำสาระของหลักสูตรในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาในชุมชนและสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น คุณลักษณะอันพึงประสงค์ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชนและสังคม”

นายอานวย สุวรรณศิริ (ปชป.สงขลา) ขอแปรญัตติแก้ความในวรรคหนึ่งดังนี้ “ให้ราชการส่วนกลางระดับกระทรวงตามมาตรา 27 หรือส่วนราชการในพื้นที่ตามมาตรา 29 ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางนั้น จัดหลักสูตรการศึกษาในส่วนสาระหลักที่เป็นแกนกลางสำหรับการดำรงชีวิต ความเป็นไทยและความเป็นพลเมืองดีมีคุณธรรมและค่านิยมที่ดีงาม ตามหลักธรรมของพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นที่ผู้เรียนนับถือ” แต่คณะกรรมการฯไม่เห็นด้วย ผู้แปรญัตติจึงขอสงวนญัตติ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งถามว่าในมาตรา 22 เขียนเป็นสถานศึกษา แต่มาตรา 23 วรรคสอง เขียนเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ความหมายแคบลงไป มีเจตนาอะไร ไม่เต็มคำว่าขั้นพื้นฐานได้หรือไม่ เหมือนกับไม่เห็นความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฯ และอีกท่านถามว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดหลักสูตร เป็นอย่างไร จะสอดคล้องกับความคิดของชุมชนหรือไม่ แล้วมีหลักประกันอย่างไรว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานจะนำสาระของหลักสูตรไปจัดการศึกษา การแปลเป็นสาระสำคัญและกรอบความคิดเป็นอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งสนับสนุนผู้สงวนญัตติ โดยกล่าวว่าต้องระบุให้ชัดเจนว่าความเป็นพลเมืองดีนั้นคืออะไร มาตรฐานเป็นอย่างไร ส่วนอีกท่านถามเพื่อขอความเข้าใจว่า ให้ต่างโรงเรียนต่างกำหนดใช่หรือไม่ และมีหลักประกันอย่างไร แกนหลักต้องสอดคล้องกับการประกันคุณภาพทางการเรียนการสอนหรือไม่ และขอตัวอย่างหลักสูตรนอกศาสนาเป็นอย่างไร

คำชี้แจงของกรรมาธิการ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานกรรมาธิการ) กล่าวว่า เป็นวิธีการเขียนเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ คือถ้าเขียนทุกมาตรา เด็กในกรุงเทพฯจะไม่มีโอกาสเรียนรู้ภูมิปัญญาหรือภาษาของภาคอื่นเลย เพราะท้องถิ่นก็คือกรุงเทพฯ ถ้าเขียนว่าภูมิปัญญาไทย จะสามารถเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมจากภาคอื่นได้ด้วย ถ้าเอามาโยงกัน ทุกท้องถิ่นมีโอกาสเรียนรู้เกี่ยวกับตนเอง การใช้คำว่าภูมิปัญญาไทย จะเปิดโอกาสให้ทุกท้องถิ่นเรียนรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นได้ด้วย และมาตรา 22 ใช้กับการศึกษาทุกระดับ ส่วน มาตรา 23 กล่าวถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน จะมีการแบ่งแยกชัดว่าส่วนใดกำหนดจากส่วนกลาง ส่วนใดสถานศึกษากำหนดได้เอง นอกจากสถานศึกษาขั้นพื้นฐานแล้วยังมีการศึกษาของอุดมศึกษา ซึ่งมีกฎหมายของสถาบันในการจัดหลักสูตร ตลอดจนวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษามีความแตก

ต่างกัน และ ดร.วิชัย ตันศิริ กรรมการอีกท่านได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า มาตรา 23 แบ่งเป็น 2 ส่วน เนื่องจาก 1) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นส่วนสำคัญของกระทรวงใหม่ เป็นผู้กำหนดหลักสูตรแกนกลาง ให้เกิดความเป็นไทย พลเมืองที่ดีของชาติ 2) ส่วนสถานศึกษาทำหลักสูตรที่เน้นเรื่องปัญหาของ ชุมชนและท้องถิ่น 2 ส่วนนี้ประกอบเป็นหลักสูตรของสถานศึกษา ส่วนเรื่องธรรมะตามศาสนา เพราะมีธรรมะที่แยกเป็นอิสระจากศาสนาก็มี เลยเขียนให้เป็นกลางๆ เช่น นักปราชญ์ อริสโตเติล พลาโต ไม่มีศาสนา เป็นการพูดถึงความดีเกิดขึ้นได้อย่างไร เป็นต้น ส่วน ดร.รุ่ง แก้วแดง (กมธ.) อีกท่านได้ย่ำว่าหลักสูตรใหม่แบ่งเป็น 2 ส่วน คือหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรของสถานศึกษา

มาตรานี้ ในที่สุดต้องใช้วิธีลงมติ ผลการลงคะแนนเห็นด้วยกับคณะกรรมการฯ 119 เสียง ไม่เห็นด้วย 40 เสียง

4. มาตรา 23 ทวิ “หลักสูตรการศึกษาในระดับต่างๆ รวมทั้งหลักสูตรการศึกษาสำหรับบุคคลตามมาตรา 7 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ต้องมีลักษณะที่หลากหลาย ทั้งนี้ ให้จัดตามความเหมาะสมของแต่ละระดับ โดยมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมตามวัยและตามศักยภาพ

สาระของหลักสูตร ทั้งที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ ต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุลทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม

สำหรับหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากคุณลักษณะในวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว ยังมีความมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูงและการค้นคว้า วิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ขอคำอธิบายในวรรคสองคำว่า “ให้เกิดความสมดุล” สมดุลคือเท่ากัน หรืออะไร ในรูปธรรมหมายถึงการให้น้ำหนักของหลักสูตรที่จะจัดเพื่อการพัฒนาวิชาชีพ การพัฒนาทางวิชาการ น้ำหนักเท่า ๆ กัน ใช่หรือไม่ น่าจะใช้ข้อความอื่นแทน และอีกท่านถามว่าเป็นสมดุลของหลักความรู้ หลักความคิด หลักความสามารถ หลักความดีและหลักความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่ ส่วนอีกท่านกล่าวว่าสมดุลคือเท่าเทียมกันหมด ต้องตีความตามกฎหมาย และขอเสนอคำว่าต้องมุ่งพัฒนาให้มีลักษณะผสมผสานทั้งทางด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ หรือใช้คำว่าต้องมุ่งพัฒนาคนให้มีลักษณะประกอบกันทั้งทางด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคม และให้ความเห็นว่าร่างนี้เป็นร่างกฎหมาย ไม่ใช่ร่างหลักวิชาการทางการศึกษา ต้องให้คนอื่นอ่านแล้วเข้าใจ และตีความไปในทางเดียวกัน

คำชี้แจงของกรรมการฯ ดร.รุ่ง แก้วแดง (กรรมการฯ) ชี้แจงว่าสมดุลหมายถึงถึงวิชาการและวิชาชีพที่จัดให้สมดุลซึ่งกันและกัน ไม่เน้นอย่างใดอย่างหนึ่งมากเกินไป และ ดร.ลลิตา

ฤกษ์สำราญ (กมธ.) ได้เพิ่มเติมว่าหลักสูตรบางหลักสูตรใส่เนื้อหาวิชาการมากเกินไป ขาดเรื่องการเน้นความเป็นคน ไม่ใช่เพียงแต่รู้อย่างเดียว ต้องเป็นคนดี รับผิดชอบต่อสังคมด้วย สมดุลคือไม่แตกต่างกันมากนัก เป็นศัพท์ที่ใช้ในวงการศึกษาคำว่าผสมผสานความหมายไม่ตรงกับที่กรรมาธิการฯ ใช้ สมดุลในเรื่องเนื้อหาสาระที่จะให้เกิดทางด้านใดด้านหนึ่งไม่ถึงขนาดเท่ากันในเชิงคณิตศาสตร์

มาตรานี้ ใช้วิธีลงมติ ผลการลงคะแนนเห็นด้วยกับคณะกรรมาธิการฯ 150 เสียง ไม่เห็นด้วย 7 เสียง

ข้อสังเกต จะพบว่ามีการวางตัวผู้ที่จะชี้แจงไว้ล่วงหน้า ผู้ที่ได้รับมอบหมายจะมีการเตรียมตัวในประเด็นที่ได้รับมอบหมายเป็นอย่างดี ดังนั้นในประเด็นอื่นที่ถูกพาดพิง อาจมีข้อมูลไม่เพียงพอจึงไม่ขอชี้แจง

5. **มาตรา 25** “ให้สถานศึกษาพัฒนากระบวนการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้ผู้สอนสามารถทำการวิจัย เพื่อพัฒนาการเรียนรู้อย่างเหมาะสมกับผู้เรียนในแต่ละระดับการศึกษา” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งกล่าวว่าภารกิจเดิมของครุมี 3-4 ภารกิจ มาตรานี้เหลือภารกิจเดียว “สถานศึกษาพัฒนาการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพโดยการส่งเสริมให้ครูสามารถทำการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้อย่างเหมาะสมกับผู้เรียนในระดับการศึกษา” ต้องการแก้ไข 1) คำว่า โดย แก้ไขเป็น รวมทั้ง และ 2) คำว่าผู้สอน อยากให้ขยายครอบคลุมมากขึ้น

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) กล่าวว่ามาตรา 25 เป็นหมวดแนวการจัดการศึกษา เรื่องการพัฒนานุเคราะห์และอื่นๆ ย้ายไปหมวดครูและบุคลากรทางการศึกษา เป็นการโยกสาระไปในที่ที่เหมาะสม ถ้อยคำที่บอกว่า โดยการส่งเสริม เปลี่ยนเป็นรวมทั้ง ความไม่เปลี่ยน แต่คำอาจจะอ่อนกว่า และ ประธานกรรมาธิการฯ ได้เพิ่มเติมว่า กรรมาธิการฯไม่ขัดข้องที่จะเปลี่ยนจาก “โดย” เป็น “รวมทั้ง” แทน

หมายเหตุ มาตรานี้เป็นการประนีประนอมกันระหว่างกรรมาธิการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

6. **มาตรา 27** “ให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม กำหนดนโยบายแผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

มาตรา 27 ทวิ ให้กระทรวงมีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภา หรือในรูปคณะกรรมการจำนวน 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา และคณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม

เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 27 ตี สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณา กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ นโยบายและแผนด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การสนับสนุนทรัพยากร การประเมินผลการจัดการศึกษา การดำเนินการด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งการพิจารณากลับกรองกฎหมายและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ให้คณะกรรมการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีเป็นรองประธาน โดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนกรรมการประเภทอื่นรวมกัน

ให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติเป็นนิติบุคคล และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 27 จัตวา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานอุดมศึกษา ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม มีหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบาย แผนพัฒนา ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม”

ในมาตรานี้ มีหลายอนุมาตราที่เชื่อมโยงกัน การอธิบายจึงเป็นการอธิบายรวมทั้งมาตรา ซึ่ง ดร.วิชัย ตันศิริและดร.ลลิตา ฤกษ์สำราญ (กรรมาธิการ) ขอสงวนความเห็น โดยขอแก้ไขข้อความในมาตรา 27 เป็นดังนี้ “ให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่จัดและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท การศาสนา ศิลปวัฒนธรรม กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ได้ถามว่ากระทรวงสามารถกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และสามารถตรวจสอบ จัดทำมาตรฐานได้จริงหรือไม่ โดยไม่มีองค์กรอื่นมาซ้อนทับ และคณะกรรมการสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ ประธานคือนายกฯ ที่มีศักดิ์เหนือกว่ารัฐมนตรีจะบริหารงานอย่างไร ส่วนอีกท่านอภิปรายว่าเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ ที่ไม่เหมือนการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ และไม่ส่งเสริมระบบการบริหารแบบรัฐสภาที่มีระบบพรรคการเมือง เป็นเรื่องการใช้ระบบคณะกรรมการ กระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวง คณะกรรมการฯ มีนายกฯ เป็นประธาน คณะกรรมการมีหน้าที่กำหนดนโยบาย รัฐมนตรีมีหน้าที่ทำตามนั้น เป็นเรื่องสับสนมาก รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมือง รับผิดชอบต่ออนโยบายและการดำเนินนโยบายต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐมนตรีกำหนดนโยบายไม่ได้เลย เป็นองค์กรครอบกระทรวง ข้างล่างมีคณะกรรมการ เป็นระบบที่ปฏิเสธรระบบการเลือกตั้ง ในอดีตระบบคณะกรรมการ และที่ว่าเป็นประชาธิปไตยมากๆ อย่างระบบของการประถมศึกษาแห่งชาติ พิสูจน์ได้ว่าเป็นระบบประชาธิปไตยในหมู่คณะกรรมการที่มีหน้าที่โดยตรง รัฐมนตรีสั่งอะไรไม่ค่อยได้ และขณะนี้คณะกรรมการฯ ได้ออกแบบระบบที่ไม่สอดคล้องกับการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับระบบที่จะส่งเสริมให้พรรคการเมืองพัฒนา จุดอ่อนอีกอย่างคือ การเขียนกฎหมายในลักษณะที่แสดงคำแถลง เจตนารมณ์ อุดมการณ์เข้าไปในกฎหมาย พอหมวด 5 ไปใช้คำว่าตามที่กฎหมายกำหนด แล้วมีหลักประกันอะไร ต้องเขียนให้ชัด เดี่ยวจะกลายเป็นเขียนไม่เสร็จ เขียนให้เสร็จคือบัญญัติไปเลย จะรอทำไม คนที่พิจารณาคือคนในที่ประชุมนี้เหมือนกัน ประเด็นก็คือต้องการความชัดเจนของอำนาจคณะกรรมการที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล ในร่างฯ เขียนไว้ว่าคณะกรรมการฯ มีหน้าที่พิจารณา กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาต่างๆ แล้วรัฐมนตรีจะกำกับอย่างไร เมื่อก่อนก็เคยเป็นปัญหา ให้รัฐมนตรีดูแลกระทรวงฯ แล้วมี รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัย มีรองนายกฯ มากำกับ สภาการศึกษา รองนายกกับรัฐมนตรี ความเห็นไม่ตรงกัน สั่งการได้ไม่เต็มที่ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซี 10 ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง ซี 11 ก็ประสานกันไม่ค่อยได้ แต่นโยบายใหญ่มาจากสภาการศึกษา ซึ่งเป็น ซี 10 และยังเป็นลูกน้องเก่า ก็บริหารไม่ได้ มาจัดแบบนี้หวังแก้ปัญหาเรื่องนี้ แต่ก็มีปัญหาอีกคือองค์กรลึกลับ ใครจะอยู่ได้บังคับบัญชาใคร องค์กรได้กระทรวงทำไมไม่เอารัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนมาตรา 27 จัดว่าถ้าแก้ได้ก็จะหมดความกังวลในเรื่องการไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง / ระบบรัฐสภา ทางระบบบริหารราชการอธิบายไม่ได้ว่าหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวง แต่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการฯ ถ้าจะเอานายกรัฐมนตรีก็ต้องเป็นหน่วยงานนอกกระทรวง ซึ่งก็จะมีปัญหาแบบเดิม การอธิบายว่าถ้าเป็นนายกรัฐมนตรีก็จะประสานงานได้ดี การอธิบายเหตุผลอย่างนี้ไม่เหมาะสม ฉะนั้นกระทรวงอื่นๆ ก็ต้องเอานายกฯ เป็นประธานหมด และอีกท่านกล่าวว่าคณะกรรมการต่างๆ ที่เข้ามารับผิดชอบต่อแนวทาง แต่ละคณะไม่ได้มีหน้าที่มากำหนดนโยบายระดับชาติ และควรให้

รัฐมนตรีเป็นประธานของคณะกรรมการทุกชุด ขอให้กรมการศึกษาคิดทบทวนและพิจารณาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนอีกท่านยังติดใจเรื่องกรณีพิเศษ ในมาตรา 27 จัตวา ขอตัดคำว่า “ติดตาม” ออก และเพิ่มคำว่า “กรณีพิเศษ” แทน เพราะมีความสำคัญ มีบทบาทในการปรับปรุงการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐาน และพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้ดีขึ้น และถามว่าถ้าไม่เพิ่ม จะมีผลกระทบต่อใบประกอบวิชาชีพหรือไม่ และจะสามารถเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนในหมวด 6 หรือไม่ เป็นการขอเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการนิเทศกำกับดูแลสถานศึกษา ส่วนอีกท่านถามว่าการกำหนดเขตงานบริหารทางการศึกษาโดยคำนึงจากจำนวนประชากรเป็นหลัก มีพื้นความคิดอย่างไร ในร่างเดิมพอเห็นเค้าโครงว่าประกอบด้วยคณะบุคคลอย่างไร เท่าไร สัดส่วนอย่างไร แต่ในมาตรานี้ไม่ได้บอกไว้ ควรมีกรอบที่ชัดเจนมากกว่านี้ ขอความชัดเจน ทำไมเขียนเปิดประเด็นไว้

คำชี้แจงของกรมการศึกษ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประธานกรมการศึกษชี้แจงว่าความมุ่งหมายของมาตรานี้ต้องการให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหาร และเป็นเหตุผลให้มีการรวมหน่วยงานจัดรูปเป็นกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ประเด็นปัญหาคือสภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ มีภารกิจซับซ้อนคาบเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นหลายกระทรวง มีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาระดมความคิดเห็นทุกฝ่าย ประธานจึงน่าจะอยู่ในฐานะที่ระดมความร่วมมือได้เต็มที่คือนายกรัฐมนตรี / รองนายกฯ ที่ได้รับมอบหมาย และมีความเห็นที่สอดคล้องเพื่อไม่ให้เป็นการซ้ำซ้อนที่มากครอบกระทรวง จึงกำหนดใน มาตรา 27 ทวิ ส่วนถ้อยคำที่อาจเป็นปัญหา คือคำว่า “พิจารณากำหนดนโยบาย” จึงขอหารือที่ประชุม เปลี่ยนเป็น “การพิจารณาและเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย” ในมาตรา 27 จัตวา คณะกรรมการฯ เห็นว่าเพื่อให้เกิดความชัดเจนจะใช้คำว่า “พิจารณาเสนอแนะนโยบาย” ไม่ใช่ “กำหนดนโยบาย” ส่วนปัญหาอื่นจะหมดไป เมื่อมาอยู่สังกัดเดียวกัน เหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาคือฐานะของประธานคณะกรรมการสภาฯ และกรมการศึกษฯ ไม่ขัดข้องที่จะให้รัฐมนตรีเป็น และเพื่อรักษาหลักการที่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และนายชัชชาติ ชัยนิคม (กมธ.) กรรมาธิการอีกท่านได้เพิ่มเติมว่าองค์ประกอบของสภาฯ นอกจากข้าราชการแล้ว ยังมีผู้แทนจากองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรวิชาชีพ ผู้ทรงคุณวุฒิ และในช่วง 5 ปีต่อจากนี้ จะมีการปฏิรูปและการดำเนินการแก้ไขกฎหมายจำนวน 70-80 ฉบับ จึงควรให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วน ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุอาน (กมธ.) เพิ่มเติมว่าการออกแบบโครงสร้างการจักระบบบริหารการศึกษา ในหมวดนี้ยึดหลัก 3 ประการ คือ 1) เป็นระบบที่กระจายอำนาจ องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นหน้าที่ขององค์กรภาคประชาชน ที่เป็นจุดแข็งที่สุดของรัฐธรรมนูญ 2) การกระจายอำนาจที่ดีต้องเน้นการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของประชาชน ของชุมชน ของท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) สิ่งที่ต้องระวังคือการกระจายอำนาจและการรักษาไว้ซึ่งเอกภาพทางด้านนโยบาย มีนโยบายการศึกษาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวไม่ว่าใครจัด เอกภาพทางด้านมาตรฐาน ไม่ว่าจะ

ใครจัดต้องจัดได้มาตรฐานใกล้เคียงกัน และเมื่อได้ 3 หลักแล้ว ก็นำมาจัดโครงสร้าง โดย1) ปรับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางแทนที่จะกำหนดนโยบายเอง จัดเอง บริหารเอง โรงเรียนทุกโรงเรียนขึ้นกับกระทรวง ส่วนกลางไปติดตามประเมินผล ซึ่งพบว่ามีปัญหามาก จึงปรับบทบาทให้เป็นฝ่ายนโยบายทำหน้าที่กำกับดูแลเรื่องนโยบายและมาตรฐานไม่ว่าใครจัด เป็นการปรับจากกรม नियมโดยรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรมและ โรงเรียนทุกโรงเรียนขึ้นกับกรม เป็นการบริหารในรูปองค์คณะบุคคลสำคัญ 4 องค์คณะ คือสภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งการจัดโครงสร้าง คณะกรรมการฯ ตระหนักว่าต้องไม่เป็นการขัดขวางในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองหรือการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของฝ่ายบริหาร หน้าที่ของ 4 คณะตามมาตรา 27 ทวิ ไม่ใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ แต่มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรี โดยชี้แจงว่าทำไมไม่กำหนดให้เบ็ดเสร็จ จะได้ไม่ต้องเขียนว่าตามที่กฎหมายกำหนด เพราะ ร่าง พ.ร.บ.นี้รวมทบวงมหาวิทยาลัย รวมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ปรับโครงสร้างขนานใหญ่พอสมควร เพื่อให้เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงและเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นอีกเกือบ 70 ฉบับ ถ้าไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องจะเกิดภาวะสับสนวุ่นวาย และกฎหมายแม่บทจะกลายเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน จึงเพียงวางหลักไว้ในกฎหมายแม่บท ส่วนรายละเอียดการออกกฎหมายเฉพาะการยุบรวมหน่วยงานต้องมี พ.ร.บ.รองรับ และต้องไปแก้กฎหมายอีกมาก กฎหมายแม่บทนี้ไม่น่าจะทำได้ จึงเอาไปไว้บทเฉพาะกาล คือองค์กรมหาชนเฉพาะกิจ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีหน้าที่จัดโครงสร้างองค์กรให้ชัด ออกกฎหมายรองรับ และเลิกกฎหมายเดิมที่ขัดแย้ง ภายในเวลา 3 ปี ส่วนคำถามที่ว่าทำไมสภาการศึกษาแห่งชาติ จึงต้องให้นายกฯ /ผู้ที่นายกฯ มอบ /รองนายกฯ ที่เหนือกว่ารัฐมนตรีกระทรวงศึกษามาเป็นประธาน เนื่องจากคณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนแล้ว และเห็นว่าเรื่องนี้สำคัญที่สุด เพราะสามารถเชื่อมโยงไปสู่คณะรัฐมนตรีได้ง่ายและดีขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาเฉพาะกิจที่กระจายอยู่ 6-7 กระทรวง ที่กฎหมายนี้ไม่สามารถดึงมาอยู่ในกระทรวงศึกษาและไม่สมควรดึงมาด้วย การศึกษาจะไปอยู่กับองค์กรส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ สภาการศึกษาจะเป็นสภากลางที่ดูแลนโยบายทั้งระบบ เป็นหน่วยงานในกระทรวง รายงานตรงต่อรัฐมนตรี แต่ให้นายกฯเป็นประธาน ส่วนอีก 3 คณะฯ จะมีรัฐมนตรีเป็นประธาน ยกเว้นอุดมฯ ที่ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธาน แต่ผู้สั่งการคือ รัฐมนตรี การเปลี่ยน สปช. สปจ. สปอ. เป็นเขตการศึกษาในพื้นที่จะอยู่ในกำกับของรัฐมนตรี การมีคณะกรรมการฯ เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ส่วนกรณีศึกษานิตเทศที่ไม่แน่ใจว่าจะใส่ตรงไหน เนื่องจากระบบปัจจุบันเป็นระบบที่ศึกษานิตเทศอยู่ที่ส่วนกลาง แต่อนาคตอาจอยู่ที่เขตการศึกษา ถ้าใส่ผิดที่ในกฎหมายนี้ แล้วเกิดปฏิบัติไม่ได้ตามกฎหมายใหม่ ซึ่งมีการกระจายอำนาจลงไป จะมีปัญหาที่หลัง จึงน่าจะใช้คำกลาง ๆ ว่าการติดตามตรวจสอบแทน

ส่วนหลักการกำหนดพื้นที่การศึกษาต้องมีขนาดพอดี ไม่เล็ก ไม่ใหญ่เกินไป สามารถเป็นช่องทางที่จะทำให้ผู้แทนชุมชน มามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ เป็นลักษณะคล้ายๆ องค์กรคู่เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดพื้นที่เหมือนกัน และพื้นที่กับโครงสร้างของคณะกรรมการจะมีความผันแปรตามกัน ถ้าพื้นที่แบ่งเป็นจังหวัดหรือเป็น 2-3 อำเภอ โครงสร้างของคณะกรรมการจะไม่เหมือนกัน จึงกำหนดเพียงองค์ประกอบหลักๆ ส่วนวิธีการได้มาของคณะกรรมการฯ ให้กำหนดในกฎกระทรวง เพราะอำนาจในการกำหนดเขตการศึกษาเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ร่างฯ เดิมสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจ ผูกกับจังหวัด และตอนนี้กระทรวงมีการศึกษาทำแผนที่ของที่ตั้งของสถานศึกษา มีการเตรียมการแล้วอีก 6 เดือนจะมีความชัดเจน และดร.วิชัย ตันศิริ (กมธ.) กรรมการอีกท่านได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่ารูปแบบนี้ คณะกรรมการฯ คิดมาจากรูปแบบที่หลากหลายๆ ประเทศได้พยายามทำเป็นรูปแบบรัฐธรรมนูญที่จะให้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีความเป็นเหตุผล โปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น รูปแบบการจัดให้มีคณะกรรมการฯ ซึ่งมีตัวแทนจากทุกส่วนของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมาเป็นผู้ร่วมในการจัด โดยมีคณะกรรมการเสนอแนะนโยบายที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของส่วนต่างๆ และมีตัวแทนองค์กรที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายควบคุมด้วย คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ที่เขียนว่ากระทรวงมีอำนาจหมายถึงรัฐมนตรี ส่วนการให้เปลี่ยนคำเป็น "การนิเทศ" ในมาตรา 27 เป็นการเขียนภารกิจหลัก ไม่ได้เขียนองค์ประกอบ การนิเทศเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงกระบวนการเรียนการสอนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่เรียกว่ามาตรฐานการศึกษา

ดร.สืบแสง พรหมบุญ กรรมการอีกท่านเสนอให้เพิ่มเติมว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการที่จะกำกับดูแลในเรื่องต่างๆ ไม่ใช่มีหน้าที่ไปนิเทศ และการนิเทศมีความหมายและมีอำนาจที่ชัดเจนกว้างขวางมากขึ้น สามารถจะทำหน้าที่ได้หลายระดับ อย่าไปจำกัดบทบาทเฉพาะการนิเทศเหมือนในปัจจุบัน

หมายเหตุ การพยายามต่อรองให้มีการนิเทศไม่เป็นผล หลังจากได้พยายามชี้แจงแล้ว นับได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนี้ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ ส่วนประเด็นที่ประธานคณะกรรมการฯ เสนอ ก็ ได้มีการอภิปรายอย่างมีเหตุผล มีบทเรียนในอดีตประกอบการอภิปราย กรรมการสามารถชี้แจงและตอบประเด็นคำถามได้ชัดเจน ในที่สุดมีการประนีประนอมกัน มีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำที่เหมาะสมแทน

7. มาตรา 33 ทวิ "ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงาน

การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง หลักเกณฑ์และวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่าไม่มีความมั่นใจในคณะบุคคลที่จะมาดำเนินการ เพราะทุกคนไม่อยากจะเลยซึ่งอำนาจ และคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาหรือเอาอะไรมาเป็นหลักคิดว่าควรจะกำหนดการกระจายไว้ในลักษณะอย่างไร แค่นั้น เพียงใด รายงานการศึกษาได้เจาะลึกหรือไม่ และสมาชิก ท่านอื่นได้ถามว่าในการกระจายอำนาจทางวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารทั่วไปให้สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีสภาพเป็นนิติบุคคล ทางคณะกรรมการฯ ได้ศึกษารายละเอียดหรือไม่ว่า การให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลจะมีผลดีผลเสียอย่างไร สถาบันราชภัฏโดยรวมเป็นนิติบุคคล (สภาราชภัฏ) แล้วแต่จะแห่งเป็นนิติบุคคลได้อีกหรือไม่

คำชี้แจงของกรรมการฯ ดร.วิชัย ต้นศิริ (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าไม่ได้ให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล เพราะการเป็นนิติบุคคลต้องมีภารกิจเพิ่มขึ้น ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องรับผิดชอบหลายๆ อย่าง สามารถทำอะไรได้อิสระ แต่ก็อาจถูกฟ้องได้ จำนวนนักเรียนต้องพอเหมาะ และสามารถมีรายได้ของตนเอง แต่สภาพโรงเรียนมีหลายขนาด จำนวนครูมีน้อย แบ่งมาช่วยงานด้านบริหารได้น้อย แต่ในอนาคต สถานศึกษาเป็นนิติบุคคลได้เช่นกัน และประธานกรรมการฯ ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่านิติบุคคลไม่เป็นปัญหาสำหรับสถาบันการศึกษาที่มีกฎหมายเฉพาะของตัวเอง และบังเอิญสภาราชภัฏเป็นนิติบุคคล ตามหลักกฎหมาย หากหน่วยงานระดับกรมเป็นนิติบุคคล หน่วยงานในสายการบังคับบัญชาจะเป็นนิติบุคคลซ้อนทับไม่ได้ ปัญหาจึงเกิดกับสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถาบันการศึกษา ที่แม้ว่าจะเป็นระดับอุดมศึกษา แต่ยังสังกัดกรม แต่อำนาจความเป็นไปได้ที่จะมีการปรับฐานะขึ้นมา ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานในหมวดการบริหารและจัดการเรื่องทรัพยากร เป็นการเพิ่มความคล่องตัวให้สถานศึกษา แม้ว่าจะไม่ได้เป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ก็มีช่องทางของกฎหมายองค์การมหาชนที่เปิดทางให้ในรูปแบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ

ข้อสังเกต ในช่วงนี้ มีการอภิปรายที่ยืดเยื้อและเผ็ดร้อนมาก ในรายงานการประชุมมีการบันทึกว่า มีการประกาศกลางสภา ว่ามีแขกต้องการพบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านที่อภิปรายที่ห้องรับรองของประธานสภา เป็นการส่งสัญญาณเตือน ที่ขอให้จบการอภิปรายให้ทันในวันนี้ เมื่อผ่านมาตรา 34 ส.ส.ที่ถูกอ้างถึงก็ได้ชี้แจงว่าคนที่มาขอพบ ได้เขียนจดหมายมาบอกว่าขอให้ทำหน้าที่ต่อ ซึ่งมีนัยหมายถึง การไม่ยอมให้แต่ละมาตราผ่านไปง่ายๆ โดยไม่มีการพิจารณาตรวจ สอบอย่างรอบคอบ

8. มาตรา 34 “ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจ

การของสถานศึกษา ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิ...” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งซึ่งใจที่คณะกรรมการฯ มีอำนาจเพิ่มเติมจากร่างเดิม คือกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ในขณะที่มาตรา 35 มีรายละเอียดแต่ได้ถูกตัดออกไปแล้ว

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ได้ชี้แจงเชื่อมโยงมาตรา 33 ทวิและมาตรา 34 ว่าปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายของสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ ของทบวงฯ เป็นกฎหมายการจัดสรรอำนาจหน้าที่ จึงน่าจะมี พ.ร.บ.ระเบียบบริหารการศึกษ่อีก 1 ฉบับเพื่อรองรับการกระจายอำนาจหลักๆ ในมาตรา 33 จึงเขียนกรอบไว้ แล้วให้คณะปฏิรูปฯ ไปทำรายละเอียด ส่วนมาตรา 34 จากที่กำหนดไว้ชัดเจนในร่างเดิม เพราะต้องรอรายละเอียดการกระจายอำนาจ จากกระทรวงกลางมายังเขตการศึกษา และการร่วมใช้อำนาจระหว่างเขตการศึกษา กับสถานศึกษา ถ้าเขียนไว้ หากไม่สัมพันธ์กันจะเกิดปัญหาตามมา จึงเพียงแต่กำหนดกรอบหลักๆ ไว้

9. มาตรา 35 ทวิ และมาตรา 35 ตริ โดยมาตรา 35 ทวิ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น” และมาตรา 35 ตริ “ให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งถามว่าเป็นการแทรกแซงการบริหารส่วนท้องถิ่นและขัดกับรัฐธรรมนูญหมวดที่ 9 มาตรา 289 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ นายสาทิพย์ วงศ์หนองเตย กรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่า ในรัฐธรรมนูญ เขียนไว้ชัดว่า ต้องไม่ขัดกับมาตรา 43 และมาตรา 81 ดังนั้นในมาตรา 35 ทวิ จึงเขียนเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการศึกษา ส่วนมาตรา 35 ตริ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดในระดับใดนั้น กระทรวงศึกษาจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ซึ่งไม่เป็นการแทรกแซงแต่ประการใด

10. มาตรา 36 “การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา เช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ” ซึ่ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งตั้งคำถามว่ามาตรานี้ คณะกรรมการฯ เพิ่มมา ทำให้รัฐต้องทำหน้าที่ในการอุดหนุนเพิ่มเติม อยากทราบว่า มีขอบเขตการอุดหนุนแค่ไหน

คำชี้แจงของกรรมการฯ นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย (กมธ.) ได้กล่าวว่มาตรานี้ได้มีการระดมความคิดเห็นจากฝ่ายการศึกษาเอกชนหลายฝ่าย และได้มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์ และจากมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ รัฐต้องจัดการศึกษาให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย เดิมเอกชนแบ่งเป็น 2 ส่วนคือส่วนที่ได้รับเงินอุดหนุนและไม่ได้รับเงินอุดหนุน แต่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ ให้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน ส่วนกรอบ เกณฑ์ และความพร้อม ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

11. มาตรา 36 ทวิ ให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 12 (2) เป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งถามว่ามีเหตุผลอย่างไรที่โรงเรียนเอกชนเป็นนิติบุคคล ตัดใจว่าการบริหารงานที่เป็นนิติบุคคลมีความหมายมากในทางกฎหมาย ใดๆ ก็อยากได้

คำชี้แจงของกรรมการฯ นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย กรรมการฯ ได้ชี้แจงว่ามาตรานี้บัญญัติให้สถานศึกษาเอกชนตามมาตรา 12(2) เป็นนิติบุคคล เป็นการจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาพื้นฐาน ไม่ได้ทำให้มีสิทธิเหนือโรงเรียนของรัฐ เพราะปกติโรงเรียนเอกชนก็ทำโดยบุคคล มีกฎเกณฑ์ มีกติกาในการปฏิบัติหน้าที่ มีการตรวจสอบทางบัญชี เจตนารมณ์คือจะทำให้สถานศึกษาเอกชนมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและสามารถตรวจสอบได้

12. มาตรา 36 ตริ “ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา

การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐ ของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย”

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งข้ใจว่า การให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภทการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด และในวรรค 2 นโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐ ของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน ทำให้วิตกว่าจะเป็นภาระของรัฐ ในเรื่องงบประมาณ

มาตรานี้ถ้าเป็นไปได้ ควรตัดออก ซึ่งก็ไม่เสียสาระอะไรของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำชี้แจงของกรรมาธิการ นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย (กมธ.) ได้ชี้แจงว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 81 ระบุว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม เจตนารมณ์ตรงนี้ คือยอมรับบทบาทของภาคเอกชนที่จะมาร่วมแบ่งเบาในการจัดการศึกษา และในข้อเท็จจริงปรากฏว่าเอกชนจัดการศึกษาทุกระดับอยู่แล้ว การเขียนเป็นการรองรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญและปรากฏการณ์ที่เป็นจริง รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาในการสนับสนุน และให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน เจตนารมณ์คือร่วมกันแบ่งเบาการจัดการศึกษา ไม่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนทางด้านงบประมาณและภาระหน้าที่ และเป็นการประหยัดการคำนึงถึงผลกระทบได้เขียนไว้ชัดเจนในข้อต่อไป ให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการการศึกษา ในเขตพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย ส่วนประเด็นรัฐต้องให้การสนับสนุนด้านการเงิน อุดหนุน ให้การลดหย่อน หรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ปัจจุบันรัฐก็มีการสนับสนุนอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนเอกชนการกุศล ซึ่งรัฐช่วยเหลือ 100 % หรือโรงเรียนที่จัดตั้งก่อนปี 2517 ซึ่งให้การอุดหนุนเป็นรายหัว อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีกองทุนหมุนเวียนในการสนับสนุนให้โรงเรียนเอกชน มีความสามารถในการจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพได้ มาตรา 36 จัดว่า จึงเป็นการรองรับสิทธิที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ ๙

13. มาตรา 36 จัดว่า “รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีและสิทธิประโยชน์อื่นที่เป็นประโยชน์ในทางศึกษาแก่สถานศึกษาเอกชนตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งขอตัดมาตรานี้ เพราะเป็นประเด็นที่รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านการเงิน อุดหนุน การลดหย่อน หรือการยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์อื่นให้กับสถานศึกษาเอกชน เพื่อให้สถานศึกษามีมาตรฐานและพึ่งตนเองได้ โดยเห็นว่าไม่จำเป็นที่ต้องไปจ่ายงบประมาณให้ ส่วนอีกท่านถามว่าถ้ามีมาตรา 36 ตี และ 36 จัดว่า ต่อไปนี้สถานศึกษาเอกชนในระดับอุดมศึกษาจะมีมากขึ้น มีมาตรการการควบคุมมาตรฐาน หรือไม่ และอยู่ในมาตราไหน

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ดร.รุ่ง แก้วแดง (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าการอุดหนุนตามมาตรา 36 จัดว่า เขียนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ค่าใช้จ่ายในส่วนของเอกชนจะได้รับการอุดหนุนเท่าเทียมกับรัฐ ส่วนเรื่องการควบคุมมาตรฐานการจัดการศึกษาของรัฐและเอกชนอยู่ภายใต้มาตรฐานในหมวด 6

14. หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท่านหนึ่งกล่าวว่าชื่อเดิมเหมาะสมกว่าและถ้าจะให้ชื่อตรงกับหมวดจริงๆ น่าจะเป็นหมวดจัดการ การด้านคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะต่อเนื่องจากหมวด 4 หมวด 5 และต้องครอบคลุมด้านคุณภาพ เป็นหลัก เดิมนั้นตั้งใจเอาแค่การประเมินภายนอกและภายใน แต่ไปแก้เป็นหมวดประกันคุณภาพ การศึกษาไปเลย หมวด 6 ก็เป็นกระบวนการเป็นการจัดการด้านคุณภาพ (Quality Management) ชื่อเต็ม ๆ ต้องมีคำว่าคุณภาพ มาตรฐานและประกัน ต้องตั้งชื่อหมวดให้เป็น กระบวนการด้วย คนอ่านแล้วจะได้เข้าใจทันทีและ อีกท่านอภิปรายว่าหมวดนี้เป็นหมวดมาตรฐาน และเข้าไปติดตามประเมินผลว่าได้คุณภาพตามที่กำหนดหรือไม่และประกันว่าผลผลิตที่ออกมาจะ ได้มาตรฐานตามที่กำหนด การประเมินผลภายในทำได้โดยการ record ข้อมูล หรือดึงข้อมูลมา ประมวลผลได้ การประเมินผลภายนอกโดยการ link ข้อมูลเชื่อมในระบบการบริหารตามเขตการ ศึกษา แต่ไม่อยากเห็นว่ามี 5 ปีประเมินครั้ง เพราะเห็นว่ามันนานเกินไป

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ดร.สืบแสง พรหมบุญ (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าเดิมใช้คำว่าคุณ ภาพและมาตรฐานการศึกษา คำว่าคุณภาพไม่ได้หายไป แต่จะอยู่ภายใต้คำว่าประกันและคุณ ภาพการศึกษา จึงเอามาเรียงต่อกันว่ามาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา การประกัน คุณภาพการศึกษามีหลักการ 3 ประการ คือ 1) การติดตามและควบคุมคุณภาพ (Quality Control) 2) การตรวจสอบคุณภาพ (Quality Audit) 3) การประเมินคุณภาพ (Quality Assessment) เป็น การประเมินหน่วยงานทั้ง 3 อย่าง ทำได้ทั้งกลไกภายในและกลไกภายนอก ซึ่งจะต้องมีการกำหนด หลักเกณฑ์ กติกา และดัชนีบ่งชี้ ซึ่งจะสัมพันธ์กันทั้งสามประการ และ ดร.รุ่ง แก้วแดง (กมธ.) อีก ท่านได้กล่าวว่าชื่อหมวดนั้นถูกต้องแล้ว สถานศึกษาทุกแห่งประกาศมาตรฐานที่โรงเรียนจัดทำให้ สาธารณะทราบ และประเมินตามเกณฑ์ที่ประกาศไว้ เป็นการประเมินภายในปีละ 1 ครั้ง ซึ่งจะ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาคุณภาพ หรือเป็นระบบบริหารการศึกษาภายใน แล้วมีองค์กรภาย นอกที่เป็นองค์กรอิสระ มาช่วยตรวจสอบตามมาตรฐาน ส่วน ดร.วิชัย ต้นศิริ (กมธ.) เพิ่มเติมว่าแต่ ละคำที่ใช้เป็นคำที่เหมาะสมแล้ว ซึ่งประธานกรรมาธิการฯ ได้สรุปว่า ในนิยามได้พูดถึงคำว่า มาตรฐานกับการประกันคุณภาพแล้ว ชื่อหมวดก็สอดคล้องกัน กรรมาธิการฯ ขอยืนยันตามร่างฯ เดิม

ข้อสังเกต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านที่ขอสงวนคำแปรญัตติ (นายอำนาจ สุวรรณศิริ ส.ส.สงขลา) ได้ขอให้อภิปรายทั้งหมวด แล้วโหวตเลย จะได้เสร็จเร็ว ทั้งที่ยังติดใจในประเด็น ศาสนา และในหลักการ การเป็น ส.ส.ฝ่ายรัฐบาล ถ้าไม่จำเป็นอย่างมากจะพยายามไม่พูด แต่มี สมาชิกพาดพิงว่าทำไมแปรญัตติแล้วไม่พูด ที่แปรญัตติไว้ 7 มาตรา ก็รู้สึกพอใจในคำชี้แจงของ กรรมาธิการเป็นส่วนใหญ่ แต่อยากฝากว่าเรื่องศาสนศึกษาับการศึกษาในระดับสากลเป็นคนละ เรื่องกัน การที่สงวนญัตติ เพื่อจะได้มีการบันทึกความเห็นไว้ในสภา จะเห็นได้ว่าการพิจารณาใน

วาระที่ 2 ส.ส. บางคน ได้ส่งนวนฤตติไว้ แต่ไม่ได้ใช้สิทธิ์ในการอภิปราย เพราะต้องการให้ร่างฯ ผ่านโดยเร็ว

15. มาตรา 38 ทวิ “ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายใน และระบบการประกันคุณภาพภายนอก

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งอภิปรายว่าการเขียนกฎหมายของนักการศึกษาไม่ได้เขียนให้ประชาชนทั่วไปอ่าน และศัพท์บัญญัติต่างๆ ถ้าไม่จำเป็นก็ควรตัดออกไป และอีกท่านกล่าวว่า การตัดมาตรา 38 ออก แล้วมาเพิ่มมาตรา 38 ทวิ แล้วใครเป็นคนกำหนดหลักเกณฑ์ และอยู่ในมาตราใด ส่วนอีกท่านกล่าวว่าแม้ว่าอยากให้ร่าง พ.ร.บ.ผ่านไปเร็ว ๆ แต่ก็ต้องละเอียดรอบคอบกันบ้าง เพราะเป็นร่างฯ ที่แก้กันมาก คำนิยามก็เปลี่ยนไป แก่คำว่าประเมินเป็นประกันไปหมด แต่มา มาตรา 41 ใช้คำว่าประเมิน ไม่ใช่ประกัน จะมีก็ในมาตรา 38 ทวิ ที่มีอยู่คำเดียว

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุอาน (กมธ.) ได้ชี้แจงเรื่องการกำหนดมาตรฐานการศึกษาอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องของการบริหารและการจัดการศึกษา ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงและองค์กรที่จะทำหน้าที่นี้ องค์กรที่หนึ่งคือสภาการศึกษาแห่งชาติ ดูแลมาตรฐานทั้งระบบ สองคือคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสามคือคณะกรรมการอุดมศึกษา และประธานกรรมาธิการฯเพิ่มเติมว่าที่สมาชิกฯ ให้ข้อสังเกตมานั้นถูกต้อง คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียด เพราะว่าการประกันกับการประเมินไม่ตรงกันทีเดียว กระบวนการประเมินเป็นส่วนหนึ่งของการประกัน ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการประเมินภายนอก ใช้คำว่าประเมิน เพราะประเมินคุณภาพภายนอกดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐในรูปแบบขององค์การมหาชน ไม่ใช่ส่วนราชการ แต่ว่าในกรอบแนวคิดของการประกันจะต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ จึงจะมีอำนาจในการจัดระบบของการประกันได้ ดังนั้นส่วนใดที่ดำเนินการโดยองค์การมหาชนจะต้องใช้คำว่าประเมิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกัน

16. มาตรา 41 “ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาไทยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งอภิปรายว่า สำนักงานรับรองคุณภาพและ

ประเมินคุณภาพการศึกษา ทำ 2 หน้าที่ไม่แน่ใจว่าจะบรรลุเป้าหมายทั้ง 2 ด้าน และประเมินทุก 5 ปีใช้เวลานานไปหรือไม่ และอีกท่านถามว่าเมื่อการตรวจสอบภายในและภายนอกขัดแย้งกันเอง โรงเรียนมีสิทธิ์อุทธรณ์หรือไม่ ใครจะเป็นผู้วินิจฉัย จะหาองค์กรกลางที่อยู่เหนือการตรวจสอบภายในและภายนอก เป็นที่พึ่งได้หรือไม่ และน่าจะเป็น 3 ปีประเมินครั้ง เพื่อกระตุ้นสำนักมาตรฐานให้ทำงานตรวจสอบจริง ๆ

คำชี้แจงของกรรมการฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานกรรมการฯ) ได้ชี้แจงว่า ประเด็นองค์กรมหาชนถ้าเขียนเต็มคือ หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ใช้เรียกตามกฎหมายองค์การมหาชนเพื่อความกระชับ ส่วนประเด็นเวลา 5 ปี จะนานเกินไปหรือไม่ จริงๆ แล้วอยากให้เวลาสั้นลง แต่เมื่อดูจากประสบการณ์ในต่างประเทศ และสภาพความเป็นจริงที่มีสถานศึกษาอยู่เป็นหมื่นแห่ง การประเมินรอบแรกจะยากลำบากที่สุด เพราะเป็นเรื่องการจัดระบบข้อมูล ฐานข้อมูลยังไม่ค่อยดีเท่าที่ควร การประเมินรอบแรกจะใช้ระยะเวลาที่นานที่สุด ส่วนรอบต่อ ๆ ไปจะสั้นลง เพราะรอบแรกจะเป็นพื้นฐานในการดำเนินการครั้งต่อไป ประเด็นการอุทธรณ์ ปัญหาจะเกิดเมื่อหน่วยงานที่ไปประเมินเห็นว่าการจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ในมาตรา 42 ต้องรายงานไปต้นสังกัด เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไข ถ้ายังไม่แก้ไข ก็รายงานไปที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรืออุดมศึกษาเพื่อดำเนินการตามกรณี มีลำดับชั้นของกระบวนการอยู่แล้ว

17. มาตรา 41 ทวิ “ให้สถานศึกษาให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่างๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการของสถานศึกษา รวมทั้งผู้ปกครองและและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ให้ข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่พิจารณาเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการของสถานศึกษา ตามคำร้องขอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง ที่ทำการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษานั้น”

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งอภิปรายว่าร่างฯ นี้โดยรัฐธรรมนูญฯ จะต้องมิใช่ภายใน 5 ปี ถ้าฉบับนี้ 3 ปีมีผล ไปตรวจวัดอีก 5 ปี รวมเป็น 8 ปี นานเกินไป และอีกท่านอภิปรายว่าการประกันคุณภาพต้องไปดูตั้งแต่แผนคุณภาพทั้งหมดว่ามีการวางแผนด้านคุณภาพอย่างไร ตั้งแต่เริ่มต้น การปรับปรุงคุณภาพ ควบคุมคุณภาพ มีความยุ่งยากและมาตรฐานสูงมาก แล้วองค์กรมหาชนจะตั้งเมื่อไร เพียงพอหรือไม่ในการที่จะต้องไปตรวจสอบดูแลกระบวนการทั้งหมด การประเมินผลเป็นการประเมินก่อนการปฏิบัติ ขณะปฏิบัติ และหลังปฏิบัติ แต่การประกันคุณภาพต่างกว่ามาก การทำต้องใช้งบประมาณเท่าไร ได้คิดไว้หรือไม่ ถ้าทำล้อย ๆ จะไม่ได้รับความเชื่อถือจากต่างประเทศ

คำชี้แจงของกรรมการฯ ดร.วิชัย ต้นศิริ (กมธ.) ได้ชี้แจงว่า ตัวชี้วัดต่างๆ ในการประเมินภายในและประกันคุณภาพภายใน เป็นเรื่องของต้นสังกัด เช่นเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาจัดขึ้นมา แต่ละเขตมีอิสระในการทำตรงนี้ เป็นเรื่องภายในสถานศึกษา ส่วนระยะเวลา 5 ปี ไม่ได้ทำบ่อยๆ ทำเพื่อดูมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาทั่วประเทศ เปรียบเทียบสถานศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศทางด้านคุณภาพของการจัดสถานศึกษา เป็นการประกาศว่าอยู่ที่เท่าไร จึงต้องใช้เวลาไม่นาน เพราะจะเปรียบเทียบจากภายนอกและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด ในร่างนี้เป็นการเขียนกลไก เขียนกติกา

ข้อสังเกต

1. จะเห็นว่าการประกันคุณภาพที่กรรมการชี้แจง มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบสถานศึกษาด้วย แต่การดำเนินการของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่ทำการประเมินภายนอกในรอบแรกนี้ สมศ.ตระหนักว่าโรงเรียนมีความพร้อมที่ไม่เหมือนกัน โรงเรียนในจังหวัดไกลๆ ยังมีช่องว่างมากเมื่อเทียบกับโรงเรียนในส่วนกลางหรือโรงเรียนในตัวจังหวัด ซึ่งจะไม่ยุติธรรมกับโรงเรียนเล็กๆ การประเมินในรอบแรก สมศ.จึงให้ความสำคัญในการพัฒนา ชี้นำและสนับสนุนโรงเรียนให้เข้าสู่มาตรฐานการศึกษา ก่อนเป็นลำดับแรก

2. พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาตินับว่าเป็นกฎหมายการปฏิรูปอย่างแท้จริง เพราะมีการบอกเงื่อนไขที่ต้องทำเสร็จ ใน พ.ร.บ. ช่วงเวลาที่ยาวที่สุดคือ 6 ปี คือ การประเมินภายนอกของ สมศ. เนื่องจากมีสถานศึกษาถึงสี่หมื่นกว่าสถานศึกษา ถ้าให้เวลาน้อยจะทำไม่ทัน เพราะไปกำหนดไว้ด้วยว่าแต่ละแห่งจะถูกประเมินไม่น้อยกว่า 1 ครั้งใน 5 ปี ในกฎหมายส่วนนี้เลยให้เวลาหกปี ซึ่งรวมทั้งเวลาจัดตั้ง สมศ.ด้วย (วิจิตร ศรีสอ้าน, บรรยาย, 22 กันยายน 2547)

การเจรจาต่อรองในสภา การพิจารณาร่างฯ ครั้งนี้ ใช้เวลาพิจารณาและอภิปรายตั้งแต่บ่าย 2 ถึง 4 ทุ่ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้ขอให้เลิกประชุม โดยให้เหตุผลว่าพิจารณามานานพอสมควรแล้ว และสมองล้า ขอพักการประชุมไว้แค่นี้ก่อน แต่ทว่ารองประธานสภาคนที่หนึ่ง (นายโสภณ เพชรสว่าง) ได้ขอต่อรอง ให้พิจารณาเสร็จอีกหมวดหนึ่งก่อน แต่ ส.ส.อีกท่านหนึ่งได้กล่าวว่าได้ขอหารือและได้ไปประนีประนอมกับชีกิ้น (กมธ.) ขอความอนุเคราะห์แล้ว เพราะไม่ไหว ขอเลื่อนเป็นพรุ่งนี้ต่อ และอีกท่านได้ขอต่อรองว่าวันนี้เหนื่อย พรุ่งนี้จะพิจารณาให้เสร็จเลย และกรรมการท่านหนึ่งได้เสริมว่า หมวด 6 เป็นหมวดที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อครูทั่วประเทศ เห็นด้วยถ้าเลื่อนเป็นพรุ่งนี้ วันนี้ทำงานกัน 8 ชม.แล้วและไม่อยากให้เกิดการนัดองค์ประชุมกัน เพราะต้องขานชื่อเป็นชั่วโมง ให้สัญญาว่าพรุ่งนี้พิจารณาให้จบอย่างแน่นอน แต่ก็ มี ส.ส.อีกท่านกล่าวว่าไม่เห็นด้วย ถ้ามีการสร้างเงื่อนไขว่าจะต้องจบในวันพรุ่งนี้

ข้อสังเกต การเจรจาต่อรองมีการสร้างเงื่อนไขว่าจะนับองค์ประชุม ถ้าไม่ให้เลิกการประชุม ซึ่งเป็นเทคนิคอย่างหนึ่ง เนื่องจากถ้ามีการนับองค์ประชุมแล้ว อย่างไรก็ตามก็ต้องเลิกประชุม เพราะว่าองค์ประชุมไม่ครบ ดังนั้น รองประธานสภาฯ คนที่หนึ่งกล่าวว่ารู้สึกเห็นใจสมาชิกแต่ขอหารือให้ผ่านหมวด 6 ทวิ ก่อน เพราะพวุงนี้ทุกคนมีภารกิจอยากกลับบ้าน ขออีกไม่กี่มาตรา โดยนายประเสริฐ พงษ์สุวรรณศิริ (ปชป.ยะลา) ได้สนับสนุนรองประธานสภาฯ ว่าเป็นความหวังดีและเห็นด้วยกับประธาน น่าจะต่อไปถึง 5 ทุ่มครึ่ง พวุงนี้จะได้ใช้เวลาน้อยลง แต่สุดท้ายสรุปได้ว่าขอคำสัญญาว่าพวุงนี้ต้องจบ

การเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ ตามปกติจะมีวิธีดำเนินการอยู่ 2 วิธีคือ 1) แบบเป็นทางการที่จะเสนอข้อคิดเห็นต่อทุกฝ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติ จะเสนอไปยังกลุ่มผู้เกี่ยวข้องโดยตรง โดยจัดเป็นเอกสารหรือหนังสือนำเสนอ และ 2) แบบไม่เป็นทางการหรือไม่เปิดเผยผ่านทางตัวแทนของกลุ่มที่อยู่ในคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยการติดต่อบุคคลที่รู้จักเป็นการส่วนตัว เป็นการ Lobby ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ตลอดจนใช้ช่องทางทางสื่อมวลชน โดยการสัมภาษณ์หรือให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนเป็นประจำ

หมายเหตุ การติดตามผลด้านการออกกฎหมายในประเด็นมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา พบว่ามีการออกกฎกระทรวง จำนวน 3 ฉบับได้แก่ (1) กฎกระทรวงว่าด้วยระบบหลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 ประกาศใช้ 9 สิงหาคม 2546 (2) กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2546 ประกาศใช้ 8 สิงหาคม 2546 (3) ร่างกฎหมายว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ประกันคุณภาพภายนอก พ.ศ....กำลังอยู่ในชั้นกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 29 ตุลาคม 2547)

การประชุมพิจารณาครั้งที่สาม วันที่ 25 มีนาคม 2542 ได้พิจารณามาตรา 43 ต่อจากการประชุมครั้งที่ 2 วันที่ 24 มีนาคม 2542 เป็นเรื่องที่ค้างการพิจารณา โดยมีสาระสำคัญของการพิจารณาในแต่ละมาตรา สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. **มาตรา 43 ตี** “ให้มีองค์การวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรอิสระภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ในกำกับของกระทรวง มีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา

ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ

การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ความในวรรคสองไม่ใช้บังคับแก่บุคลากรทางการศึกษาที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย สถานศึกษาตามมาตรา 12 (3) และวิทยากรพิเศษทางการศึกษา

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา”

คณะกรรมการฯ เสียข้งน่อยขอสงวนคำแปรญัตติ กล่าววามাত্রานี้เป็นมาตราที่คณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้นและขอเสนอให้วรรค 2 เพิ่มคำว่า ศึกษานิเทศก์ ในข้อความเดิมที่ว่า “ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ” โดยให้เหตุผลว่าศึกษานิเทศก์เป็นบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างนโยบายแนวปฏิบัติมาตรฐานการศึกษา ขณะนี้มีศึกษานิเทศก์ประมาณ 1 หมื่นคน และขอต่อรองกับกรรมการฯ เพราะยังมีอีกมาตราที่ขอสงวนความเห็น โดยขอให้ตัดข้อความสุดท้ายในมาตรา 43 ตรี ที่ว่า “ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาในระดับอุดมศึกษาระดับปริญญา”

เนื่องจากหลักการควรครอบคลุม และต้องให้อยู่ในกฎหมายเดียวกัน แต่หลักการของกรรมการฯ คือจะเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของการศึกษาทุกส่วน ทำให้การศึกษาของชาติกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างคนในชาติไปสู่การพัฒนา แต่การที่จะให้อาจารย์มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้องค์กรวิชาชีพหรือไม่ให้มีใบประกอบวิชาชีพ น่าจะเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง และได้ขอประนีประนอม ถ้าต่อรองไม่ได้ ขอกลับไปเดิม คือตัดมาตรา 43 ตรีวรรคท้ายและตัดมาตรา 43 ฉ ทั้งหมด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกท่านได้เพิ่มเติมว่าศึกษานิเทศก์เหมือนพี่เลี้ยงครู มีการอบรมเฉพาะด้าน ที่ต้องการขอเพิ่มตรงนี้ เพราะจะต้องไปแก้ไขระเบียบข้าราชการครู ปี 2523 ส่วนอีกท่านกล่าวว่าศึกษานิเทศก์ได้ไปที่พรรคความหวังใหม่ ได้ยื่นหนังสือเพื่อขอชี้แจงหลักการและเหตุผล คุณประโยชน์ที่ได้ทำต่อภารกิจการศึกษา ศึกษานิเทศก์ควรมีใบประกอบวิชาชีพ เพราะต่อไปใบประกอบวิชาชีพจะมีความสำคัญ ต่อความก้าวหน้าทางการศึกษา และเป็นประเด็นที่ควรจะต้องมีการไกล่เกลี่ยความคิดให้บรรจไว้ในร่าง พ.ร.บ.นี้ด้วย และอีกท่านได้กล่าวว่าไม่ได้ขัดแย้งในหลักการ แต่ขัดแย้งในเรื่องแนวคิด ในร่างของพรรคความหวังใหม่ มีคำว่าศึกษานิเทศก์อยู่ในวรรคนี้ด้วย และขอให้เพิ่มคำว่า “และบุคลากรทางการศึกษาของทั้งรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตและประกอบวิชาชีพ”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ขอตัดมาตรานี้เพราะว่าให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษามีใบประกอบวิชาชีพ แต่ทำไมไม่ให้คณาจารย์ในระดับอุดมศึกษาที่สอนตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไปมีใบประกอบวิชาชีพ ผู้ที่เป็นอาจารย์ หรือคณาจารย์ในระดับที่สอนคนมาเป็นครู

ควรผ่านการตรวจสอบด้วย และมีจรรยาบรรณวิชาชีพด้วย และมีผู้อภิปรายคำว่าคณาจารย์ไม่มีคำนิยาม และเป็นคำพหูพจน์ จะใช้เรียกครูที่สอนในระดับมหาวิทยาลัยว่าเป็นคณาจารย์ไม่ได้ สอดคล้องกับ อีกท่านที่กล่าวว่าคณาจารย์เป็นคำสนธิหรือสมาส ค้นจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน คณาจารย์หมายความว่าคณะอาจารย์ ซึ่งไม่ควรอ้างกฎหมายฉบับอื่น เพราะกฎหมายนี้เป็นกฎหมายแม่บท ควรจะสมบูรณ์ในตัวเอง และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ จึงขอตัดมาตรานี้ออก และมีผู้ถามว่าใน พ.ร.บ.ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ได้พูดเรื่องจรรยาบรรณชัดเจนไหมและเอกภาพอยู่ตรงไหน โดยมีท่านหนึ่งอภิปรายเพิ่มว่าถ้าตัดมาตรานี้ออกจะทำลายกำแพงแห่งชนชั้น เกิดความสัมพันธ์ทั้งระบบ เกิดการพึ่งพาอาศัยกัน และบางท่านไม่เห็นด้วยที่จะตัดมาตรา 43 อ แต่ให้ตัดวรรคสุดท้ายของมาตรา 43 ตรี และการมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณ แต่การที่สอนหนังสือทุกระดับต้องมีจรรยาบรรณ

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ดร.รุ่ง แก้วแดง (กมธ.) ได้ชี้แจงกรณีศึกษานีเทศก์ มีการกำหนดใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามมาตรา 43 จัตวา และจะไปอยู่ในหมวดนั้น จะอยู่ในส่วนของกฎหมายย่อย คำว่าครู ผู้บริหารเป็นคำรวมๆ แต่คำว่าศึกษานีเทศก์เป็นตำแหน่งเฉพาะ และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) กรรมาธิการอีกท่านได้เพิ่มเติมว่าการให้ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพจะคิดถึงกลุ่มหลักที่ต้องสัมผัสกับเด็กโดยตรง เป็นการมองจากฝั่งผู้รับบริการ เป็นการคุ้มครองผู้รับบริการ ไม่ได้หมายถึงประกันคนที่ได้ใบอนุญาตปกติใบอนุญาตจะไม่ออกกันมาก เพราะจะกระทบต่อสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้รับบริการ ส่วนการสอนในระดับอุดมศึกษาจะผูกพันกับสาขาวิชาชีพและลักษณะวิชาชีพของผู้สอน คือความจำเป็นที่ต้องมีมาตรา 43 อ และจำเป็นที่ต้องยกเว้นไว้ตามมาตรา 43 ตรี แต่ถ้าอยากให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเฉพาะสาขาศึกษาศาสตร์ / ครูศาสตร์ การเติมคำว่าบุคลากรอื่นจะเป็นการเปิดทางให้สามารถกำหนดได้โดยใช้มาตรา 43 ตรี ส่วนประธานกรรมาธิการฯ ได้เพิ่มเติมว่าบทบาทและกระบวนการนิเทศ ได้มีการบันทึกไว้แล้ว เพื่อเป็นข้อสังเกตสำหรับผู้ที่จะไปทำงานนี้ต่อไป และชี้แจงว่าไม่ควรกำหนดโครงสร้าง กำหนดชื่อ กำหนดกลุ่มบุคคลที่จะทำให้เกิดความแข็งตัวจนเกินไป จึงขอไม่บรรจุเอาไว้ในมาตรา 43 ตรี วรรคสอง และขอยืนยันว่าไม่ใช่บุคลากรทางการศึกษาทุกประเภทที่จะต้องมีการประกอบวิชาชีพ และได้สรุปว่า หมวด 6 ทวิ คณะกรรมาธิการฯ เสนอให้แก้ไขมาตรา 43 ตรี ในวรรค 2 จะใช้ข้อความว่า”ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด วรรค 3 การจัดทำเมืองค์วิชาชีพครู ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการในการออก และเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และยินดีที่จะให้มีการเขียนข้อสังเกตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการที่จะพัฒนามาตรฐานวิชาชีพของกลุ่มบุคคลที่ใช้คำว่าครูของครู ส่วน ดร.วิชัย ตันศิริ (กมธ.) ได้เพิ่มเติมหลักการ

ของการมีใบประกอบวิชาชีพว่า ประการที่ 1. ต้องมีความใกล้ชิดกับผู้รับบริการ ประการที่ 2 ในการออกใบอนุญาตต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มีความเสมอภาคกัน แต่ตำแหน่งศึกษานิเทศก์มีหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนไปเรื่อยๆ มีผลวัตของการได้มาซึ่งศึกษานิเทศก์ ซึ่งในการปฏิรูประบบใหม่ พ.ร.บ. บริหารข้าราชการครู ภารกิจงานใหม่จะก้ำกึ่งเรื่องผู้ตรวจนิเทศก์ ซึ่งจะมีนิเทศภายในที่อยู่ในสถานศึกษา และนิเทศภายนอกที่อยู่ในระดับของกระทรวงหรือเขตพื้นที่

ประธานกรรมการฯ กล่าวว่าคำที่ใช้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ไม่ได้ใช้คำว่า อาจารย์ เนื่องจากอาจารย์กลายเป็นตำแหน่งเฉพาะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ภาควิชาจะครอบคลุมถึงตำแหน่งอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ และยินดีนิยามคำว่าคณาจารย์ต่อจากนิยามของครู ถ้าสภาฯ จะอนุญาต เพราะเข้ามาตราในเรื่อมนิยามได้ผ่านไปแล้ว โดยนิยามของคำว่าคณาจารย์หมายถึงบุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัยในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน และกรรมการท่านอื่นได้เพิ่มเติมคำว่าคณาจารย์ดูเหมือนว่าเป็นคณะอาจารย์ เป็นคำสนธิ แต่ในภาษาไทย บางทีคำว่าครูหมายถึงกลุ่มก็ได้ เช่นการไหว้ครู และ พ.ร.บ.มหาวิทยาลัย ก็ชัดเจนอยู่แล้วเลยไม่ได้นิยามขึ้นมาใหม่ แต่ควรบันทึกเป็นข้อสังเกตว่าคนที่สอนทางครุศาสตร์ / ศึกษาศาสตร์น่าจะมีใบอนุญาตครู และต้องเขียนรองรับเมื่อมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ ซึ่งจะกลายเป็นพนักงานของรัฐ ส่วนหลักของเอกภาพหมายถึงการร่วมนโยบาย การร่วมหลักการ แต่มีความหลากหลายทางการปฏิบัติ ให้แต่ละสาย แต่ละกลุ่ม แต่ละประเภทของการศึกษาพัฒนาไปตามปรัชญาของตัวเอง ไม่ใช่ตัวเล็กตัวใหญ่ใส่เสื้อเบอร์เดียวกัน กรณีนี้จะเป็นประวัติศาสตร์ที่ซ้ำรอยเดิมอุดมศึกษาอยู่กับกระทรวงศึกษา เป็นสมาชิกครุสภา ในที่สุดก็อยู่ไม่ได้ เพราะพยายามจะให้เหมือนในสิ่งที่เหมือนกันไม่ได้ ชาวอุดมศึกษาไม่ได้มองชนชั้น การมารวมเป็นกระทรวงเดียวกันก็ไม่เคยคัดค้าน การรวมกันโดยหลักการก็เห็นด้วย

ข้อสังเกต ประธานสภาฯ ขอให้ประนีประนอมกัน เนื่องจากประเด็นศึกษานิเทศก์มีการอภิปรายทุกมาตราที่เกี่ยวข้อง จากการประชุมครั้งที่สอง คล้ายกับประเด็นนี้อ่อนลง แต่เมื่อประชุมครั้งที่สาม ได้มีการถกเถียงในเรื่องนี้อีกครั้ง แสดงถึงพลังที่อยู่เบื้องหลังของการอภิปรายนี้ได้เป็นอย่างดี การอภิปรายเสนอความเห็นเป็นหนทางหนึ่งที่มีเจตนาให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทราบว่าได้ทำสุดความสามารถแล้ว (การพิจารณาในวาระ 2 ปกติจะมีการถ่ายทอดสดทางวิทยุแห่งรัฐสภา FM 87.5 MHz) แต่อย่างไรก็ตามประธานคณะกรรมการฯ ได้พยายามประนีประนอมหาทางออกที่นุ่มนวล

สุดท้ายมาตราที่ใช้วิธีการลงมติ ผลปรากฏว่าเห็นด้วยกับกรรมการเสียงข้างมาก 145 เสียง ไม่เห็นด้วย 13 เสียง

หมายเหตุ

1. มีผู้อภิปรายว่าร่างฯ นี้เป็นฉบับที่ผ่านการแก้กันอย่างยับเยิน ซึ่งกรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้แก้ไขเยอะจริง แต่ไม่ได้แก้ยับเยิน (เป็นการเล่นคำในสภาฯ) และแก้ไขให้ดีขึ้น เนื่องจากเป็นโอกาสเดียวที่จะปฏิรูปการศึกษาได้อย่างแท้จริง และกรรมาธิการฯ มีความรู้สึกว่าร่างกฎหมายของทุกพรรค มีความสอดคล้องกัน ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างแท้จริง จึงเป็นที่มาของการตั้งคณะกรรมาธิการฯ ใหญ่เป็นพิเศษถึง 45 คน ทำให้มีคนนอกได้มีโอกาสเข้ามาได้ร่วมได้มากขึ้น และทำให้กลุ่มต่างๆ มีโอกาสเสนอบุคคลเข้ามาในสัดส่วนของพรรคและของรัฐบาลด้วย เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2. คำว่าคณาจารย์ เคยมีการอภิปรายก่อนหน้านี้อแล้ว ในมาตรา 3 โดยมีข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการฯ ในประเด็นการผลิตและพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา จำเป็นต้องมีคณาจารย์ที่มีความรู้ ความสามารถ และเป็นผู้ที่หนัก และวิธีการสอนเป็นแบบอย่างที่ดี จึงควรมีการกำหนดมาตรฐาน จรรยาบรรณวิชาชีพ และใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสำหรับคณาจารย์ ในระดับอุดมศึกษา ระดับปริญญาที่ทำการสอนในคณะศึกษาศาสตร์หรือครุศาสตร์

3. การสงวนความเห็นของกรรมาธิการเสียงข้างน้อย มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทักท้วงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่มีการบันทึกไว้เป็นประวัติศาสตร์

4. กฎหมายเมื่อมีผลบังคับใช้แล้ว การแก้ไขจะเป็นไปอย่างยากลำบาก การอภิปรายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มเติมหรือแก้ไข จึงต้องใช้ความพยายามอย่างสูง ดังเช่นกรณีของศึกษานิเทศก์ที่ต้องการมีใบประกอบวิชาชีพ แต่เมื่อบริบททางการเมืองเปลี่ยนไป ผนวกกับการสนับสนุนของผู้สูญเสียผลประโยชน์ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุด คือมติคณะกรรมการครุสภา ครั้งที่ 5 / 2547 วันที่ 2 กรกฎาคม 2547 พิจารณาผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ สรุปได้ว่าผู้ที่จะมีใบประกอบวิชาชีพ (WWW.KSP.OR.TH 14 มกราคม 2548) ได้แก่

4.1 ครูที่เป็นสมาชิกของครุสภาตาม พ.ร.บ.ครู พ.ศ.2488 ก่อนวันที่ 12 มิถุนายน 2546 รวมทั้งผู้ที่เป็นครูที่ได้เกษียณราชการไปแล้ว

4.2 ผู้ที่เป็นครูหลังวันที่ 11 มิถุนายน 2546 และครูอัตราจ้าง ที่มีวุฒิปริญญาทางการศึกษาหรือปริญญาอื่นที่ กค.กำหนด เป็นผู้มีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ทั้งนี้ ภายใน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2546

5. ในการอภิปราย ส.ส.บางคนจะอภิปรายเป็นรายมาตรา บางคนจะอภิปรายรวมในส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

2. หมวด 7 ทรัพยากรเพื่อการศึกษา ขอบอภิปรายรวมกันทั้งหมด

มาตรา 44 (1) “ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ให้

เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และ (2) ให้ครอบครัว ชุมชน เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันสังคมอื่น และสถานประกอบการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา บริจาคทรัพย์สิน และทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษาและมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมและให้แรงจูงใจในการระดมทรัพยากรดังกล่าว โดยการสนับสนุน การอุดหนุนและใช้มาตรการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งระบุว่า “อาจจัดภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด” ฝิดรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ที่ไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ ใน (2) เป็นการบังคับภาคเอกชนและภาคประชาชนในการระดมทรัพยากร นำจะผิดกฎหมาย และ ส.ส.ท่านอื่นได้กล่าวว่าในวรรคท้ายที่ระบุว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด หมายความว่าไม่มีกฎหมายอยู่แล้วหรือจะต้องออกกฎหมายอนุดิตตามนี้ และมีความเป็นห่วงเรื่องระเบียบวิธีการออกกฎหมาย เพราะข้อความที่แตกต่างกัน บางแห่งใช้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือกฎหมายกำหนด แต่รัฐธรรมนูญ ใช้คำว่ากฎหมายบัญญัติ อยากราบความแตกต่างของข้อความ ทำไมไม่ใช้คำเดียวกัน

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ดร.สืบแสง พรหมบุญ (กมธ.) ได้ชี้แจงว่ามาตรา 44 (1) ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตามพันธะสัญญาของมาตรา 43 รัฐและองค์กรต่างๆ จะต้องจัดการศึกษาโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียน แต่การที่ไม่เก็บค่าใช้จ่าย จะต้องมีการระดมทรัพยากรจากทุกส่วนของสังคม ไม่ได้เก็บจากผู้เรียน นอกจากระดมแล้วก็เปิดโอกาสว่าถ้าจะจัดเก็บภาษีตามความเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดก็สามารถทำได้ ส่วนใน (2) เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้ทุกส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และมีมาตรา 9 ทวิ (3) จะมีการยกเว้นภาษีผู้ที่บริจาคเพื่อการศึกษา และมีวรรคสุดท้ายเขียนไว้ว่าให้ทำด้วยการจูงใจ ไม่ใช่บังคับ ซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือจะต้องไปแก้กฎหมายที่มีอยู่แล้วของกระทรวงการคลัง ซึ่งตัวแทนกระทรวงการคลังบอกว่าสามารถทำได้ และดร.รุ่ง แก้วแดง ได้ชี้แจงเรื่องความแตกต่างของคำว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายกำหนดเพิ่มเติมว่า ใน พ.ร.บ.นี้ ใช้ทั้งสองอย่าง ถ้าเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม เรียกว่าตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ถ้าต้องร่างใหม่จะใช้คำว่าตามที่กฎหมายกำหนด

3. มาตรา 45 ทวิ “ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากการบริหารของสถานศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ ภารกิจหลักของ

สถานศึกษา และพรรคสาม บรรดา รายได้ และผลประโยชน์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากที่ราชพัสดุ เบี้ยปรับจากการผิดสัญญาการศึกษา และเบี้ยปรับที่เกิดจากการผิดสัญญาการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้งบประมาณ ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถามว่าทรัพย์สินของสถานศึกษา ส่วนหนึ่งเป็นทรัพย์สินบริจาค การที่อนุญาตให้สถานศึกษาหาผลประโยชน์น่าจะผิดเจตนารมณ์ของผู้บริจาคทรัพย์สินนั้น รวมทั้งการหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุ และอีกท่านได้ถามว่ามาตรานี้เข้าช้อนกับ พ.ร.บ.อื่นหรือไม่ และโรงเรียนต่างๆ ก็จะได้อันสงค้ไปด้วย แต่ที่น่าสังเกตคือในวรรค 3 “ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” เป็นการใช้เฉพาะกับระดับอุดมศึกษา ทำไมไม่ให้กับสถานศึกษาที่ไม่ใช่นิติบุคคล ขอถาม 2 ประเด็น 1) ถ้าเป็นระเบียบอื่นนอกจากกระทรวงการคลังทำได้ไหม 2) ถ้าใช้ข้อความว่ารายได้ที่หามา ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามระเบียบวิธีงบประมาณเหมือนมหาวิทยาลัยจะได้หรือไม่ และขอทราบเหตุผลและมีหลักประกันอะไรว่า งบประมาณจะไม่รั่วไหล

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุอาน (กมธ.) ได้ชี้แจงว่ามาตรา 45 ทวิเป็นเรื่องที่มีอยู่ใน พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยทุกฉบับและข้อความเหมือนกันทุกตัวอักษร การเพิ่มวรรคสุดท้ายเพื่อให้สถานศึกษาที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลได้รับประโยชน์บางอย่างเพิ่มขึ้น เรื่องนี้มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ และมีการหารือร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่าไม่ขัดกับกฎหมาย ที่มาของเรื่องนี้เกิดจากการที่รัฐบาลต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาพึ่งตนเองให้มากขึ้น สถาบันจะได้รับผลประโยชน์โดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ และไม่ขัดกับการศึกษา แทนที่จะปล่อยให้รกร้างทิ้งเปล่า จะเป็นการแบ่งเบาภาระงบประมาณแผ่นดิน ความหมายของการไม่ต้องนำส่งคลัง ไม่ได้หมายถึงมหาวิทยาลัยจะนำเงินนี้ไปใช้ตามอำเภอใจ เพราะจะมีระเบียบกำกับแล้วมีสภามหาวิทยาลัยดูแลแล้วมี สตง.ตรวจสอบ มีระเบียบรัดกุม ถ้าบริหารไม่ดี จะกลายเป็นโทษ ชาวมหาวิทยาลัยถือว่าเป็นภาระ และต่อไปทรัพยากรของรัฐจะลงไปสนับสนุนการศึกษา 12 ปี ก็จะไม่มีการไปอุดหนุนระดับอุดมศึกษามากนัก มาตรานี้จะไปรองรับเรื่องการที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยทั้งหมดออกนอกระบบ ถ้าไม่ให้ช่องทางหารายได้ด้วยตนเอง ก็จะเป็นอุปสรรค ประเด็นนี้ไม่มีอะไรใหม่เพียงแต่เอาของเก่ามายืนยัน และจะเป็นหลักประกันสำหรับการที่มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ การที่เขียนในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อที่จะได้ไม่ต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายฉบับ สามารถใช้กฎหมายแม่บทเป็นหลักได้ และประการต่อมาจะไม่เกิดการลักลั่นระหว่างมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องมีมาตรานี้ และกล่าวว่าตอนที่ร่างฯ อยากให้เป็นอย่างเดียวกัน แต่ในคณะกรรมาธิการฯ มีตัวแทนกระทรวงการคลัง ตัวแทนที่ราชพัสดุตัวแทนสำนักงานงบประมาณ ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นว่าสถานศึกษาไม่ใช่นิติบุคคล จึงทำนิติกรรมไม่ได้ และการที่ไม่ต้องนำเงินส่ง

คลัง สถานศึกษาสามารถจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาได้ เพียงแต่ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด และปัจจุบันนี้ค่าบำรุงการศึกษาก็ไม่ต้องส่งคลังอยู่แล้ว แต่โรงเรียนต้องใช้จ่ายไปตามระเบียบที่ทำการตกลงกับกระทรวงการคลัง ซึ่งสอดคล้องกับแนวปฏิบัติในปัจจุบัน เพียงแต่แนวปฏิบัติปัจจุบันในเรื่องที่จะได้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุ เบี่ยงปรับต่างๆ ต้องส่งคลังหมด ตอนนั้นก็เท่ากับเอววรรณนั้นมาทำให้สถานศึกษาที่ไม่เป็นนิติบุคคลมีรายได้จากที่ไม่เคยได้ แต่รายได้ที่เคยได้หมดไป คือเงินค่าบำรุงไม่มีอีกแล้ว เพราะนักเรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

สรุปแล้ว ในวรรณนี้ทำให้รายได้ประเภทเหล่านี้ตัดแก่สถานศึกษา การใช้จ่ายยังคงคล่องตัวตามเดิม คือไม่ต้องส่งคลัง แต่ต้องใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

4. มาตรา 46 “ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยจัดสรรเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา ดังนี้ (1) จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นค่าใช้จ่ายรายบุคคลที่เหมาะสมแก่ผู้เรียนการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นพื้นฐานที่จัดโดยรัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน และ (4) จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการ และงบลงทุนให้สถานศึกษาของรัฐตามนโยบาย แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และภารกิจของสถานศึกษา โดยให้มีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา” ซึ่งกรมการศึกษานโยบายฯ ได้ยื่นขอเปลี่ยนคำว่า “เงินอุดหนุน” เป็น “เงินอุดหนุนทั่วไป” โดยให้เหตุผลเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท คือเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะ เงินอุดหนุนทั่วไปสามารถโอนเข้าบัญชีของสถานศึกษา แล้วก็ดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการใช้เงินอุดหนุน คือต้องการซื้อวัสดุ ซื้อสื่อการเรียนการสอนก็ดำเนินการตามระเบียบวิธีการใช้เงินอุดหนุน เสร็จแล้วก็มาเบิกจากบัญชีเงินของสถานศึกษา ถ้าเขียนคำว่าเงินอุดหนุนเฉยๆ จะแปลความหมายว่าเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะก็ได้ ระเบียบว่าด้วยการใช้เงินอุดหนุนเฉพาะจะโอนไปตั้งไว้ที่คลังจังหวัด เมื่อมีการจัดซื้อ จัดจ้างตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ 2535 ก็ต้องมาเบิกเงินจากคลังจังหวัด ซึ่งร้านค้าวัสดุจะบวกดอกเบี้ยเข้าไปด้วย ถ้าเขียนว่าอุดหนุนทั่วไปจะสะดวกกว่า ซึ่งระดับอุดมศึกษา จะเขียนว่าอุดหนุนทั่วไป แต่ทำไม่ระดับพื้นฐานไม่เหมือนกัน และมีส.ส.บางท่านขอตัดประโยคที่ว่า “ในฐานะที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ” ข้อความนี้ได้มีการอภิปรายและตัดออกไปแล้ว ขอให้ตัดไปเพื่อความสอดคล้อง ส่วนอีกท่านได้กล่าวว่าได้รับฝากจากที่มีผู้ที่เสนอแปรญัตติไว้ว่า ควรจัดเป็นหมวดอุดหนุนทั่วไปและควรกระจายอำนาจให้สถานศึกษาสามารถตัดสินใจดำเนินการได้ จะทำให้มีอำนาจต่อรอง อำนาจการจัดซื้อ ซึ่งเป็นศักยภาพในการใช้เงินมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่ง ส.ส.บางท่านมีความเห็นว่าใน (1) คำว่า “รัฐและเอกชนให้เท่าเทียมกัน” ถ้าคนยากจนบางคนไม่มีที่เรียน ต้องไปเรียนเอกชนที่เสียค่าใช้จ่ายมาก เอกชนได้รับจากรัฐและยังไปรับจากผู้

ปกครองอีก อะไรคือหลักประกันและข้อความใน (2) “ตามความเหมาะสมและความจำเป็น” ต้องการให้ตัดคำว่าตามความจำเป็นออก เพื่อเปิดช่องไว้

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ประธานกรรมาธิการฯชี้แจงว่าใน (1) ไม่ขัดข้องที่จะปรับเปลี่ยนเป็นงบอุดหนุนทั่วไป แต่ในกรณีของงบดำเนินการอาจมีปัญหาทางเทคนิค บางหมวดไม่สามารถจัดเป็นรูปอุดหนุนทั่วไปได้ กรรมาธิการฯ เห็นด้วยที่จะดำเนินการให้สอดคล้อง และเป็นการจัดสรรที่มุ่งไปที่ผู้เรียน โดยหลักไม่เก็บค่าใช้จ่าย ส่วนเอกชนให้การสนับสนุนบางส่วน เพราะบางสาขารัฐต้องพึ่งเอกชนจัดการศึกษาให้ ซึ่งหลักประกันเดิมคือการได้รับการอุดหนุนจากรัฐจะผูกอยู่กับเรื่องเงื่อนไขของการเก็บค่าใช้จ่าย เมื่อมีมาตรา 43 ก็เป็นการปรับโดยอาศัยหลักเดิม ถ้านักเรียนไปเรียนสถานศึกษาเอกชนเพราะไม่มีทางเลือกก็ไม่ควรเก็บค่าใช้จ่าย แต่ถ้าสมัครใจไปและเป็นการจัดการศึกษาที่เห็นได้ชัดว่ามีการลงทุนมากเป็นพิเศษ ก็พึ่งอุดหนุนเท่าที่พึ่งจะอุดหนุนเท่ากับการเรียนในภาครัฐ ส่วน (2) กรรมาธิการฯ พยายามเพื่อให้เกิดความสมดุล มองในแง่ภาครัฐ ถ้าเปิดกว้างต้องยอมรับความเป็นจริงว่า ภาวะเศรษฐกิจหรือภาวะการเงินไม่เอื้อให้ทำทั้งหมด เป็นการคำนึงถึงภาระที่เกิดกับรัฐกับความจำเป็นของผู้มีรายได้น้อย ส่วน ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) ได้เพิ่มเติมในหลักการว่าเห็นด้วย แต่ในสถานศึกษาทุกคนเป็นข้าราชการ มี พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญ ที่ข้าราชการต้องรับเงินเดือนจากหมวดเงินเดือน ถ้าเขียนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป การเขียนต้องยกเว้นหมวดเงินเดือน และข้อเท็จจริงค่าใช้จ่ายของโรงเรียนก็อยู่ในหมวดเงินเดือน ก็เลยหาวิธีเขียนไม่ได้ เลยต้องใช้คำว่า “โดยมีอิสระในการบริหารงบประมาณ” ถ้าจะใส่คำว่าอุดหนุนทั่วไปต้องขยายความว่าจะยกเว้นอะไร เป็นสิ่งที่ต้องแลกกันระหว่างข้อความที่ว่าให้มีอิสระในการบริหารการเงิน

5. **มาตรา 52** “ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับหลักการศึกษา แนวการจัดการศึกษาและคุณภาพมาตรฐานการศึกษา โดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายนอก” ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายว่ามาตรานี้น่าจะเป็นระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ดูแลงบประมาณเพื่อให้เห็นว่ามีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ มากน้อยขนาดไหน แล้วมีประสิทธิผลตามที่วางเอาไว้หรือไม่ในด้านการลงทุนการศึกษา และต้องเขียนว่าวิธีการในการตรวจสอบและการประเมินต้องเป็น “การประเมินผล” การประเมินคือ Appraisal การประเมินผลคือ Evaluation เป็นกระบวนการคนละอย่างกัน การประเมินคือประเมินดูก่อน ส่วนประเมินผลคือหลังการดำเนินการแล้ว ดังนั้นจึงควรใช้คำว่าประเมินผลแทน

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ดร.รุ่ง แก้วแดง (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบคือการตรวจสอบติดตาม และคำว่าประเมิน คือการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลทาง

การศึกษา และต้องสอดคล้องกับหลักการจัดการศึกษา เขียนไว้ตรงกันและเป็นเรื่องเดียวกัน และประธานกรรมาธิการฯสรุปว่าถ้อยคำที่ปรากฏในวรรคสอง เริ่มต้นด้วยคำว่าหลักเกณฑ์และวิธีการ รับกับวรรคแรก กรรมาธิการฯ เอาตามหลักการที่เสนอ แต่ถ้อยคำตามเดิม

หมายเหตุ การติดตามการออกกฎกระทรวง ขณะนี้กำลังยกร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบ ติดตามและประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ การจัดการศึกษา พ.ศ....(สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ข้อมูลวันที่ 29 ธันวาคม 2547 : 47)

6. มาตรา 53 ทวิ “รัฐต้องจัดสรรคลื่นความถี่ สื่อตัวนำและโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่จำเป็นต่อการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ วิทยุโทรคมนาคม และการสื่อสารในรูปแบบอื่น เพื่อให้ประโยชน์สำหรับการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การทะนุบำรุง ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมอย่างทั่วถึงและเพียงพอ” ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถามว่าจะมีการหาประโยชน์จากมาตรานี้ได้หรือไม่ ควรวางระเบียบไว้ จะได้จำกัดและกีดขวางกลายเป็นกฎกระทรวง และอีกท่านได้อภิปรายว่ามาตรานี้เพื่อให้สถานศึกษาทั้งนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคลสามารถหาผลประโยชน์โดยไม่ต้องเก็บเข้าเป็นรายได้แผ่นดินตามวิธีงบประมาณ ซึ่งการจัดสรรคลื่นความถี่ ทั้งวิทยุและโทรทัศน์ จะทำได้หรือ ขณะนี้สถานีวิทยุสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลถูกนำมาใช้เพื่อการพาณิชย์ จะแก้ปัญหาได้อย่างไร และการยกเลิกสัมปทานเก่าจะอย่างไร และมีบางท่านถามว่าคำว่า“ทั่วถึง” ใครจะเป็นคนชี้ว่าทั่วถึง ซึ่งปฏิบัติไม่ได้ จึงขอตัดคำว่า“อย่างทั่วถึง และเพียงพอออก” และเติมคำว่า“เท่านั้น” แทน

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุขอาน (กมธ.) ได้ชี้แจงว่ามาตรานี้เขียนให้สอดคล้องกับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฯ ต้องจัดสรรและนำมาใช้ประโยชน์ และตนเองได้เป็นหัวหน้าคณะทำงาน มีหน้าที่จัดองค์ริสระตามมาตรา 40 ว่าจะมีรูปแบบใด และจะมีการจัดสรรคลื่นความถี่อย่างไร ช่วงเวลาที่ผ่านมามีแผนแม่บทด้านนี้ เลยกกลายเป็นธุรกิจไป ตอนนี้ได้ทำแผนหลักของการใช้สื่อทางด้านวิทยุโทรทัศน์ เทคโนโลยีสารสนเทศและคมนาคม เพื่อพัฒนาคนและสังคม จะมี 1 เครือข่ายของกระทรวงที่คลุมไปทุกระดับท้องถิ่น ร่วมใช้ในวงการศึกษา มาตรานี้จำเป็นมาก ไม่เช่นนั้นจะไม่รองรับมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฯ ประเด็นนี้มีจุดคูกคือ มีแผนหลักบอกความต้องการและความจำเป็นไว้ และองค์ริสระจะจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับดูแลการประกอบกรไปด้วย ซึ่งไม่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง เพราะจะไปกำกับองค์ริสระไม่ได้ ส่วนถ้อยคำ“เท่านั้น” ที่ใช้แทนคำว่า“ทั่วถึงและเพียงพอ” เกรงว่าจะปฏิบัติไม่ได้ ให้สมาชิกสภาฯ ลองเสนอถ้อยคำที่เป็นไปตามเจตนารมณ์และการที่ใช้คำว่าทั่วถึงเพราะสื่อบางประเภท ถ้าหากไม่ครอบคลุมพื้นที่ จะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในหมู่ผู้เรียน

7. **มาตรา 53 ตริ** “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิต และพัฒนาแบบเรียน ตำรา หนังสือทางวิชาการ สื่อสิ่งอื่น วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น โดยเร่งรัด พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต จัดให้มีเงินสนับสนุนการผลิตและมีการให้แรงจูงใจแก่ผู้ผลิต และพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ โดยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง ได้ตั้งข้อสงสัยว่าจะส่งเสริมรัฐหรือเอกชน มาตรานี้ใช้คำกว้างมาก ปฏิบัติได้ยาก เป็นการส่งเสริมใคร วิธีการส่งเสริมเป็นอย่างไร ขอบเขตในการส่งเสริมและคำว่าเพื่อการศึกษาอื่น คืออะไรและคำว่าพัฒนาเทคโนโลยีและการศึกษามี 2 ครั้ง 2 แห่งในวรรคเดียวซ้ำกันหรือไม่ และมี ส.ส.อีกท่านได้ระบุถึงประโยคสุดท้ายที่ว่า “โดยเปิดให้มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” ปัจจุบันมีคุรุสภาอยู่ ถ้ามีการแข่งขันกัน คุรุสภาจะถูกละเลยไป และจะมีรายใหญ่มาผูกขาดอีก เป็นการเปิดเสรีทางการค้าขายตำราและเทคโนโลยีทางการศึกษา ส่วนอีกท่านเป็นห่วงว่าจะอธิบายอย่างไรกับประชาชน เพราะเขียนสวยงามสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ แต่ทางปฏิบัติจะเป็นอย่างไร และถ้าโรงเรียนผลิตอุปกรณ์การเรียนการสอนเอง รัฐจะให้การสนับสนุนงบประมาณหรือไม่

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ประธานกรรมาธิการฯ ชี้แจงว่าการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมไม่มีการผูกขาด อดีตมีผู้ประกอบการที่มีศักยภาพ แต่มาติดปัญหาเรื่องการผูกขาด และการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ และ ดร.วิชัย ตันศิริ (กมธ.) กรรมาธิการท่านอื่นได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการผลิตมีวิธีมากมาย เช่น นโยบายภาษีกระดาษ การพัฒนาอบรมผู้ที่จะแต่งตำราเรียน ส่วนคำว่าเสรีหมายถึงเสรีอย่างเป็นธรรม หมายถึงเอกชนและรัฐต้องเป็น partner กัน และจะมีองค์กรที่คอยสอดส่องดูแลไม่ให้มีภัยใหญ่ที่เข้ามาผูกขาด และ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่าคำว่าเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาอื่น เนื่องจากคำที่มาข้างหน้าเป็นเรื่องแบบเรียน ตำรา หนังสือ วิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ วัสดุ อุปกรณ์ เป็นเทคโนโลยีทั้งสิ้น กล่าวว่าจะเขียนคลุมไม่หมด และอยากให้คุณไปถึงเทคโนโลยีการศึกษาอื่น ซึ่งมีมาในรูปของบทเรียนคอมพิวเตอร์และอื่นๆ

การประท้วงการประชุม ได้มีการประท้วงการประชุมว่า คณะกรรมาธิการฯ ควรจะชี้แจงและนำเสนอสิ่งที่มีการแก้ไขนั้นคือแก้ไขอะไร ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับสิ่งที่กรรมาธิการฯ แก้ไขก็ควรจะบอกว่าไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการฯในเรื่องอะไร ตรงไหนอยากให้ตัดอะไรก็ขอแก้ แต่ตอนนี้กลายเป็นเรื่องของการขอความรู้ ซึ่งกรรมาธิการฯ ก็ขยันตอบ ตอนนี้เวลาประมาณ 3 ทุ่มกว่า และยังมีมาตราที่สำคัญอีก อยากจะประท้วงประธาน ขอให้ควบคุมการประชุมว่าไม่เห็นด้วยตรงไหน ควรจะเป็นอย่างไร และกรรมาธิการก็ควรตอบให้ตรงประเด็นว่าไม่เห็นด้วยตรงไหน ควรจะเป็นอย่างไร ถ้าไปอธิบายสารพัดถะ โยงออกไปข้างนอก ดีหนึ่งก็ไม่จบ เรื่องบทเฉพาะกาลยังมีอีก อยากให้

พระราชบัญญัติฯ จบในวันนี้ และอยากให้การประชุมเป็นไปอย่างที่เรียกว่าตรงไปตรงมา ทั้งฝ่ายถามก็ถามให้ตรง ฝ่ายตอบก็ตอบให้ตรง ซึ่งประธานสภาฯ ได้ชี้แจงว่าบางอย่าง สมาชิกสภาฯ ไม่ได้ศึกษารายละเอียดมาก่อน ก็มาดูมาพิจารณาที่นี่ตรงนี้ และขอความรู้ ทำให้ยึดเยื่อไปบ้าง และในเวลาเดียวกันก็มีผู้ขอประท้วงผู้ประท้วง และขอท้วงติง เพราะเป็นร่างฯ ที่เขียนขึ้นใหม่ เพิ่มมาตราขึ้นใหม่ ก็เพิ่งได้อ่าน อ่านแล้วก็ไม่เข้าใจ ก็ต้องถามก่อนที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย เป็นความจำเป็น แต่ก็ได้ใช้วิธีการถามที่ประหยัดถ้อยคำ เจียมเนื้อเจียมตัว หรือถ้าสมาชิกฯ เหน็ดเหนื่อยมาก ก็เลื่อนไปวันใหม่ได้ สภาไม่ใช่จะยุบพรุ่งนี้ หรือปิดสมัยประชุมพรุ่งนี้

ข้อสังเกต กรรมการบริหารท่านใจร้อน อยากให้การพิจารณาเสร็จโดยเร็ว จึงประท้วงเพื่อให้ประธานฯ เร่งการประชุมทางอ้อม

8. มาตรา 53 จัดว่า “ให้มีการพัฒนาบุคลากรทั้งด้านผู้ผลิต และผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษ เพื่อให้เกิดความรู้ ความสามารถและทักษะในการผลิต รวมทั้งการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม มีคุณภาพและประสิทธิภาพ” ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งขอความรู้คำว่า “บุคลากรด้านผู้ผลิต ผู้ใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา” มีความหมายกว้างขวางแค่ไหน

คำชี้แจงของกรรมการฯ อภิสสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานกรรมการฯ) ได้ชี้แจงว่าในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาจะต้องประกอบด้วยการผลิตเทคโนโลยีขึ้นมา ซึ่งจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีทักษะ มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ และเมื่อมีแล้ว บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา จะนำเทคโนโลยีมาใช้ จะต้องได้รับการพัฒนาเพื่อสามารถใช้เทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองเป้าหมายทางการศึกษาได้ดี

9. มาตรา 53 เบื้อง “เด็กไทยมีสิทธิได้รับการพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาในโอกาสแรกที่ทำได้ เพื่อให้มีทักษะเพียงพอที่จะใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้เกิดการใช้ที่คุ้มค่าและเหมาะสมกับกระบวนการเรียนรู้ของคนไทย “

ซึ่ง ดร.สืบแสง พรหมบุญ (กรรมการฯ) ขอสงวนความเห็นโดยให้เปลี่ยนคำว่า “เด็กไทย” เป็น “ผู้เรียน” เพราะ คำว่าเด็กไทย อายุไม่เท่ากัน อาจเป็น 16,18,25 ปี ก็ได้และขัดกับมาตราอื่นที่ใช้คำว่าผู้เรียนหมด และเกรงว่าถ้าไม่ระมัดระวังจะทำให้เร่งรัดเด็กมากเกินไป ซึ่งความพร้อมอาจยังไม่มี และ มีส.ส.บางท่านข้องใจคำว่าเด็กไทยมีสิทธิ หมายความว่าเด็กไทยมีหลายระดับ มีหลายชั้น บางคนมีสิทธิ บางคนไม่มีสิทธิ ใช่หรือไม่

คำชี้แจงของกรรมการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าคำว่าเด็กไทย เป็นการจงใจ ที่จะให้ได้รับการพัฒนาขีดความสามารถนี้ตั้งแต่เด็ก เด็กไทยมีความหมายถึงอายุต่าง ๆ จะแก้ไขก็ไม่ขัดข้อง แต่ระวังคำว่าผู้เรียนหมายถึงเด็กที่อยู่ในสถานศึกษาเท่านั้น ถ้าเข้าใจตรงกันว่าผู้เรียนไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานศึกษา กรรมการฯ ก็ไม่ขัดข้อง

10. **มาตรา 53 อัญญา** “รัฐต้องจัดให้มีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพ และประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา” ซึ่งมี ส.ส. ท่านหนึ่งถามว่าหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนส่งเสริมและประสานการวิจัย...เป็นหน่วยงานที่สังกัดใคร เป็นอำนาจที่เกินขอบเขตหรือไม่ จึงขอแปรญัตติว่าเพียงแค่การพิจารณาเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนก็เพียงพอ

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ศ.ดร. วิจิตร ศรีสอาน ได้ชี้แจงว่ากรรมาธิการยินดีที่จะแก้ไข “ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย” เป็น “ทำหน้าที่พิจารณาเสนอ” ให้สอดคล้องกัน ส่วนสังกัดใคร รูปแบบไหน ฐานอะไร ไม่ได้เสนอไว้ตายตัว อาจจะใช้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น สภาการศึกษาก็ได้

11. **มาตรา 62 จัตวา** “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 11 ทวิมาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับ”

ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวง ตาม มาตรา 11 วรรคสอง และวรรคสี่ ให้แล้วเสร็จ

ภายในเจ็ดปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงจัดให้มีการประเมินผลภายนอกครั้งแรกของสถานศึกษาทุกแห่ง ซึ่งกรรมาธิการเสียงข้างน้อยได้ขอสงวนความเห็น”ภายในเจ็ดปี ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กระทรวงจัดให้มีการประเมินผลภายนอกครั้งแรกของสถานศึกษา” ขอแปรเป็นภายในห้าปี แทน เพราะตอนที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ ก็มีมติว่าห้าปี แต่ตอนมาตรวจดูร่างกลายเป็นเจ็ดปี ไม่เข้าใจว่ากรรมาธิการฯเสียงข้างมากใช้เหตุผลอะไรในการแก้ไข ทั้งๆ ที่พิจารณาร่วมกันมาตลอด ถ้าไม่เขียนกฎหมายเร่งรัดเพื่อให้เกิดการปฏิบัติ จะเขียนไปเพื่ออะไร และขอตัดคำว่า”ทุกแห่ง” ออก เพื่อเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการได้ ถ้ามาตรานี้มีการลงมติ แน่ใจว่าจะแพ้โหวต จึงขอนับองค์ประชุมแทน โดยกล่าวว่าในชีวิตการเป็นผู้แทนไม่เคยใช้เรื่องของการนับองค์ประชุมมาเป็นการต่อรอง ทุกคนอยากเร่งรัดให้พิจารณาเสร็จเร็ว และตนเป็นคนลุกขึ้นประท้วงเองว่าประธานปล่อยให้การประชุมยืดเยื้อ ในที่สุดได้ขอประนีประนอมเป็นหกปี เพื่ออย่างน้อยให้การทำงานเร็วขึ้น ให้เวลาจัดตั้งองค์การหนึ่งปี ส่วนอีกห้าปีเป็นการประเมินภายนอก

คำชี้แจงของกรรมาธิการ ประธานกรรมาธิการฯ ชี้แจงว่าสมาชิกฯ ก็ทักท้วงว่านานไป อาจจะให้ทำทุกอย่างให้เสร็จสิ้นเร็ว แต่คณะกรรมาธิการฯ ยังยืนยันเหมือนเดิม เพราะตระหนักถึงข้อจำกัด หน่วยงานจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ตามแผนการประเมินน่าจะสามารถดำเนินการประเมินได้ปีละหมื่นโรง แต่หาเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ก็เผื่อเอาไว้ รอบแรกจะยาวกว่ารอบ

อื่นๆ เพราะรอบแรกจะยาก ฐานข้อมูลยังมีน้อย แต่ก็คิดว่าในทางปฏิบัติน่าจะใช้เวลาน้อยกว่า 7 ปี แต่ไม่อยากสร้างเงื่อนไข และเพื่อให้เกิดความมั่นใจ แต่ที่ไม่มีอะไรห้ามที่จะทำให้เสร็จในห้าปี และการประเมินภายในต้องทำทุกปี กรรมาธิการ เพื่อเวลาไว้สำหรับการจัดตั้งหน่วยงานและการพัฒนาระบบการประกันและการประเมินภายใน ประเด็นเรื่องเงื่อนไขที่ห่างกันสองปี วางแผนเพื่อให้ระบบการประกันคุณภาพภายในด้วย คิดว่าไม่ใช่เรื่องขัดแย้งรุนแรงถึงขั้นที่จะต้องนับองค์ประชุม ที่จะทำให้ไม่สามารถพิจารณากฎหมายต่อไปได้ และในที่สุดก็ยอมประนีประนอมที่ระยะเวลา 6 ปี

ข้อสังเกต มีหลายครั้งที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยมีประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้งที่รุนแรงพยายามแสดงเหตุผลต่อรอง ซึ่งคณะกรรมาธิการ ก็ไม่ได้ยอมทุกประเด็น เพราะกรรมาธิการต้องมีหลักของกรรมาธิการ การตรวจสอบนับองค์ประชุมเพื่อการต่อรอง เป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหลายท่านไม่ได้ทำ ประเด็นระยะเวลาของการประเมินผลภายนอกเป็นประเด็นที่มีการอภิปรายเป็นอย่างมาก ตั้งแต่ในชั้นความเห็นของกรรมาธิการ โดยผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “ร่างฯ ที่มีการแก้ไขมากมายขนาดนี้ ก็มีสิ่งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ก็ต้องยอมรับมติเสียงข้างมาก” (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547) การใช้วิธีนับองค์ประชุมเป็นเทคนิคที่ใช้ได้ผลในการต่อรอง เพราะถ้ามีการนับองค์ประชุมจริง ย่อมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ต้องเลิกการประชุมโดยปริยาย การพิจารณาในวาระที่ 2 ก็ยืดเยื้อไม่จบโดยเร็ว

ขณะเดียวกัน ได้มี ส.ส.ท่านหนึ่งขอวิงวอนต่อที่ประชุมให้มีความอดทน เพื่อจะให้การพิจารณาเสร็จในวันนี้ เพราะประชาชนได้เฝ้าตามเรื่องนี้อยู่ตลอดเวลา ส่วนท่านอื่นกล่าวว่าสาระผ่านหมดแล้ว เหลือแค่บทเฉพาะกาล ใช้เวลาในการพิจารณามาแปดชั่วโมงแล้ว ขอยกไปพิจารณาต่อในวันพรุ่งนี้ เพราะในสภา เหลือสมาชิก อีกไม่กี่คน ซึ่งประธานกรรมาธิการได้ใช้ความนุ่มนวลและเจรจาประนีประนอมว่า ความจริงวันนี้ก็มีการพิจารณาด้วยดี เหลือเพียง 4-5 มาตราเท่านั้น แล้วการประชุมครั้งนี้เริ่มช้าไปบ้างและกรรมาธิการ ก็พยายามอธิบายให้ครบถ้วน เพราะทราบดีว่าผู้อภิปรายสนใจซักถามและอยากใช้เหตุผลกัน เมื่อวานที่ยกมาวันนี้ เพราะเข้าใจว่าวันนี้จะสามารถดำเนินการได้เสร็จ แต่ก็แล้วแต่ประธานรัฐสภา จะพิจารณา ซึ่งประธานสภา ก็ให้ดำเนินการต่อ

12. มาตรา 62 เบญจ นายกฤษฎา แก้วโสภณ (กมธ.) ได้ขอสงวนความเห็น โดยให้เพิ่มความเป็นอย่างนี้ “มาตรา 62 เบญจ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา และหมวด 6 ทวิ ครูและบุคลากรทางการศึกษา มาใช้บังคับ จนกว่าจะได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติครูพุทธศักราช 2488 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ซึ่งต้องไม่เกิน สามปี **ขอ**

แก้ไขเป็นห้าปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” แต่นายกฤษฎางค์ แกวโสภาก ขอดอนญัตติที่สงวนความเห็นไว้ เพื่อให้การอภิปรายจบได้ในวันนี้ และมี ส.ส.ท่านหนึ่งถามว่ามาตรานี้มีกรอบภาระมากมาย สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจะทำทันหรือไม่ และองค์ประกอบเป็นอย่างไร

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสุอาน (กมธ.) ได้ชี้แจงว่าใน พ.ร.บ.ฉบับนี้มีเรื่องที่สามารถทำได้ทันทีและมีเรื่องที่ต้องรอ 3 ปี เรื่องที่ต้องรอมี 1) โครงสร้างองค์กร การแบ่งส่วนงานคือหมวด 5 ทั้งหมด 2) เรื่องครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งหมด และ 3) การเสนอทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา ซึ่งมีการสำรวจตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดแล้วคิดว่าน่าจะทำได้

13. มาตรา 62 สัตต “ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้

(2) เสนอการจัดระบบครูและบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ทวิ ของพระราชบัญญัตินี้

(3) เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัตินี้

(4) เสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3)

(5) เสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่บังคับใช้อยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อใจใน (4) “เสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตาม(1) (2) และ (3) แล้วใน (5) เสนอการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย จึงขอตัด (4) ออกทั้งหมด และ (5) ขอตัดเฉพาะคำว่า”กฎหมาย” เพราะองค์กรเสนอกฎหมายไม่ได้ ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไม่ได้บอกให้กระทรวง ทบวง กรม มีสิทธิเสนอกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมาย ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้ร่าง แล้วเอาคณะกรรมการกฤษฎีกาไปไว้ที่ไหน

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ประธานกรรมาธิการฯ) ได้ชี้แจงว่า องค์การมหาชนอยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี การเสนอใน (4) และ (5) คือเสนอต่อนายกฯ เพื่อความชัดเจนขอเติมคำว่าเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และกรอบแนวคิด บทบัญญัติใน พ.ร.บ.นี้ มีหลายมาตรา ซึ่งมีผลที่จะทำให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ค่อนข้างกว้างขวาง เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และขอปรับเป็น (4) เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตาม (1) (2) (3) ต่อคณะรัฐมนตรีและ (5) ปรับเป็นเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ... เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.นี้ ต่อคณะรัฐมนตรี

ข้อสังเกต ประธานคณะกรรมการการศึกษา กล่าวว่า ถ้าจะปฏิรูปแล้ว จะมาเกรงใจไม่ได้ องค์การเป็นผู้ร่างกฎหมายคือสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีสิทธิเสนอร่างฯ พ.ร.บ.ให้คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา มีบทบาทในฐานะผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียกับการปฏิรูปโดยตรง

14.มาตรา 62 อัญฐ และ นว โดยมาตรา 62 อัญฐ “ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จำนวนเก้าคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และมีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารการศึกษา การบริหารรัฐกิจ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และการคลัง กฎหมายมหาชน และกฎหมายการศึกษา ทั้งนี้ จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีใช้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย ไม่น้อยกว่าสามคนคณะกรรมการบริหารและเลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระเดียว เป็นเวลาสามปี เมื่อครบวาระแล้วให้ยุบเลิกตำแหน่งและสำนักงานปฏิรูปการศึกษา” และมาตรา 62 นว “(1) ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษา ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ”

ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งถามว่าฐานตัวเลขเก้าคนและการกำหนดดำรงตำแหน่งสามปีมาจากไหน และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี ห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษา ปลัดทบวงฯ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ น่าจะมีสภาพพัฒนาด้วย และมีท่านอื่นเพิ่มเติมว่าน่าจะมีสำนักงาน กพ. ด้วย เพราะมีหน้าที่ดูแลงานบุคคลทั่วประเทศ

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ชี้แจงว่าที่มาของคณะกรรมการ 9 คน มาจาก 1) มีการกำหนดไว้ในกฎหมายมหาชนว่าคณะกรรมการขององค์กรมหาชน มีไม่เกิน 15 คน ซึ่งกฎหมายนั้นยังใช้บังคับอยู่ 2) มาจากหลักที่ว่าจำเป็นต้องมีผู้ทรงคุณที่ด้าน จึงจะทำงานได้ คือต้องมีความเชี่ยวชาญด้านบริหารการศึกษา บริหารรัฐกิจ บริหารบุคคล งบประมาณการเงินการคลัง กฎหมายมหาชน กฎหมายการศึกษา คือที่มาของจำนวนกรรมาธิการฯ เก้าคน ที่ครอบคลุมทุกๆ ความเชี่ยวชาญ และจะทำให้การประชุมกระทัดรัด ไม่เยิ่นเย้อ ไม่สิ้นเปลือง ส่วนการกำหนดเวลา 3 ปีมาจากสิ่งที่ต้องทำคือ 3 เรื่องในมาตรา 62 สัตต ให้เสร็จใน 3 ปี เป็นการบังคับต้องทำให้เสร็จ

แล้วต้องยุบเลิกภายใน 3 ปีให้สอดคล้องกัน และพยายามทำให้กระทัดรัด ประหยัด เลือกคนที่เกี่ยวข้องจริงๆ กรรมการบริหารสำนักงานฯ ถ้าเพิ่มก็ต้องเพิ่มอีก แขนงหลักสำคัญคือปลัดกระทรวงศึกษา ปลัดทบวง เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มาดูกฎหมายที่จะช่วยในการเสนอร่างได้ ซึ่งปลัดกระทรวงศึกษาเป็นเลขา กพ. ซึ่งรู้เรื่องบุคคลดี และทั้ง 5 คนเป็นข้าราชการ กพ. และ กรรมการท่านอื่นได้เพิ่มเติมว่าใน 5 คนนี้เป็นกรรมการสรรหา 9 คนที่จะมาเป็นคณะกรรมการบริหารสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

การอภิปรายได้สิ้นสุดลง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่ 2 ที่ได้รับมอบหมายจากประธานสภา ได้สรุปอีกครั้งตามข้อบังคับ ข้อ 107 ของรัฐสภา ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดขอแก้ไขด้วยคำอีก จึงถือว่าจบการพิจารณาในวาระที่ 2 และขอมติที่ประชุมให้สมาชิกลงคะแนนเสียงว่าจะเห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในวาระที่ 3 หรือไม่

วาระที่ 3 ลงมติ และส่งต่อไปยังวุฒิสภา

ผลการลงมติในวาระที่ 3 ของสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 156 เสียง ไม่เห็นด้วยไม่มี สรุปแล้วที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นด้วยอย่างเป็นเอกฉันท์ และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติไปยังวุฒิสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป ปิดประชุม 22.55 น.

สรุป

ในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในวาระที่ 2 นี้ พิจารณากัน 3 ครั้ง คือวันที่ 17 24 และ 25 มีนาคม 2542 และมีการลงมติเห็นชอบและให้ส่งต่อไปยังวุฒิสภาในวาระที่ 3 ในวันที่ 25 มีนาคม 2542

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงตามมาตราตามร่างฯ ที่ได้ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ รวม 77 มาตรา ประเด็นสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและซักถามมี 41 ประเด็น ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ สามารถชี้แจงและตอบประเด็นคำถามได้ชัดเจนเป็นส่วนใหญ่ มีเพียง 7 ประเด็นเท่านั้นที่ต้องใช้วิธีการลงมติ และผลการลงมติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของคณะกรรมการฯ ส่วนวาระที่ 3 สมาชิกสภาฯ ต่างลงมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และให้เสนอต่อวุฒิสภาตามขั้นตอนการพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งที่มาจากพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลต่างเสนอความคิดเห็นอย่างตั้งอกตั้งใจ ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่าน ที่นำเสนอต่อสภาจะเห็นได้

ว่า เป็นความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ แสดงว่าได้มีการเตรียมตัวมาเป็นอย่างดี ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมาธิการวิสามัญ ก็ได้ชี้แจง ให้คำอธิบายอย่างมีเหตุผล แสดงถึงความละเอียด รอบคอบ ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ก่อนที่จะนำเสนอต่อสภา

รวมทั้งคณะกรรมาธิการฯ ได้เปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นและยอมรับคำทักท้วง และนำมาปรับปรุงแก้ไขในประเด็นที่มีการอภิปราย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการศึกษาของชาติในอนาคต ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายร่วมกันเสริมสร้างปรับปรุง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติให้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาอย่างดียิ่ง และในการพิจารณาในวาระ 2 และวาระ 3 การอภิปรายของสมาชิกฯ ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่วนนายกรัฐมนตรีนางนันทวัน นายชวน หลีกภัย ซึ่งก็ปรากฏว่าได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับนี้อย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการอยู่ร่วมประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้อยู่ตลอดเวลา จนกระทั่งสภาฯ มีมติให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย และปิดประชุมเมื่อเวลา 22.55 น.

การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาฯ ในวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ได้ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เข้าสู่วุฒิสภาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2542 โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) เป็นผู้ลงนาม ตามหนังสือที่ สผ 0008/2667 เรื่องร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ..... ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญทั่วไป) วันที่ 25 มีนาคม 2542 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาฯ และให้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 174

กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วาระเช่นกัน ได้แก่

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ (วุฒิสภาได้ประชุมรับหลักการในวันที่ 2 เมษายน 2542 และแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 30 คน)

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาในกรรมาธิการและวุฒิสมาชิก (ใช้เวลา 1 วัน ในวันที่ 25 มิถุนายน 2542)

วาระที่ 3 ขั้นลงมติ (หลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระที่ 2 ที่ประชุมวุฒิสภา ได้ลงมติและส่งร่างฯ คืนสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 25 มิถุนายน 2542)

โดยแต่ละขั้นตอน มีรายละเอียดที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

26 มีนาคม 2542 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ต่อประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาได้สั่งให้บรรจุเข้าวาระที่ 1 ทันที

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

2 เมษายน 2542 จากรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญทั่วไป) ได้บันทึกไว้ว่า ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ... และวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 30 คนเพื่อพิจารณา โดยกำหนดการแปรญัตติภายใน 7 วัน ตามข้อบังคับ และร่างฯ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม) โดยวุฒิสภาได้รับเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2542

วันแรกที่วุฒิสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ วุฒิสมาชิกได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และให้ความสำคัญกับร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฯ ฉบับนี้มาก ซึ่งเห็นได้จากประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้ขอความเห็นที่ประชุม ขอให้ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเดิมอยู่วาระที่ 6 ขึ้นมาพิจารณาเป็นวาระที่ 4 โดยที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบ และที่ประชุมได้เริ่มอภิปรายกันตั้งแต่เวลา 12.00 น. มีวุฒิสมาชิกอภิปรายในประเด็นต่างๆ ประมาณ 9 คน และนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงตอบประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจน จนสมาชิกวุฒิสภาพอใจ และในช่วงท้ายของการประชุม ได้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 30 คน เพื่อพิจารณาร่างฯ โดยมีรายละเอียดการอภิปราย ที่มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งแสดงความเป็นห่วงและกล่าวว่า พ.ร.บ. ยังมีจุดอ่อนหลายจุดที่คณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่ ต้องนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไข เช่นโอกาสทางการศึกษาที่ปรับเปลี่ยนเป็นภาคบังคับเป็น 9 ปี การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี และต้องให้ครอบคลุมคนด้อยโอกาสและคนพิการ เป็นการขยายสัดส่วนเชิงปริมาณ ซึ่งไม่แน่ใจว่าการปฏิบัติจริงจะทำได้หรือไม่ เพราะตัวเลขของกระทรวงฯ บ่งชี้ว่าเด็กที่มีโอกาสศึกษา 12 ปีมีเพียงร้อยละ 33 และเรื่องกรอบเชิงคุณภาพทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและด้านจริยธรรมควรต้องครบทุกด้าน อีกทั้งประสิทธิภาพของข้าราชการ ครู สติชนุชน สติชนุชน สติชนุชน ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และการประกันความปลอดภัยในระบบการศึกษาจะเป็นอย่างไร เช่นกรณีครูละเมิดสิทธิเด็กหรือยาเสพติดในโรงเรียน เป็นต้น

วุฒิสมาชิกท่านที่สอง ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่รัฐจะจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และยังมีอีกหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เห็นว่าน่าจะจัดลำดับความสำคัญไว้ด้วย และถามว่าการกระจายอำนาจการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น การกำหนดเขตจะกีดกันกับระบบการบริหารในส่วนภูมิภาคเมื่อไร

และโดยวิธีใด และภาวะคนว่างงาน ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจจะแก้ไขอย่างไร และเห็นว่ายังไม่ให้ความสำคัญต่อผู้บริหารการศึกษาเท่าที่ควร ตลอดจนมาตรา 23 ไม่ได้พูดถึงพลศึกษา

วุฒิสมาชิกท่านที่สามได้อภิปราย เรื่องคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่า ควรจะมีความแตกต่างจากคณะกรรมการอื่น และถามว่าผู้บริหารระดับสูง อธิบดี ปลัดกระทรวงฯ ต้องมีใบประกอบอาชีพด้วยหรือไม่

วุฒิสมาชิกอีกท่านหนึ่งอภิปรายว่า การวางจุดมุ่งหมายในลักษณะกว้างๆ ยังห่างเหินกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยในปัจจุบัน เช่นเรื่องความปลอดภัยในโรงเรียน ยาเสพติด การมีงานทำ และเรื่องคุณธรรม ส่วนด้านการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีควรเขียนให้สอดคล้องกับการผลิต โดยเฉพาะการเกษตร ส่วนการประเมินผลภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งน่าจะออกมาใช้ได้เลย และมาตรา 23 กับมาตรา 20 น่าจะสัมพันธ์กัน โดยเฉพาะคณะกรรมการการศึกษาพื้นฐาน ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักสูตร และเรื่องคุณธรรม ความรู้ และทักษะการปกครอง ส่วนโรงเรียนเอกชนไม่ทราบว่ามีใครดูแล และเห็นว่ามาตรา 62 ทวิและจัตวาขัดแย้งกัน

ศ. ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต (วุฒิสมาชิก) ได้อภิปรายและขอให้วุฒิสมาชิกให้การสนับสนุนร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ เพราะจะเป็นการปูทางให้ประเทศไทยสามารถอยู่ในประชาคมสังคมโลก แข่งขันเป็น ร่วมมือเป็น ได้อย่างสมศักดิ์ศรี และได้กล่าวถึงเหตุผลที่ไม่ต้องปฏิรูปการศึกษา ทำไมต้องมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ และเหตุผลที่ต้องมีกฎหมายแม่บททางการศึกษา เนื่องจาก

1. ปัญหาของประเทศไทยมีมากมาย ถ้าแก้เป็นจุด ๆ คิดว่าไม่สำเร็จ ในปัจจุบันมี พ.ร.บ. ว่าด้วยการศึกษาและที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมาณ 70 ฉบับ ถ้าจะแก้ให้หมด เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางและทิศทางใหม่ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ ค่อนข้างจะเหลือวิสัย วิธีการที่จะทำได้คือร่าง พ.ร.บ.แม่บทหลัก ฉบับนี้ขึ้นมา

2. ปัญหาทั้งโลก ทั้งสังคมไทย มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันมีประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในอดีต แต่ไม่ทันการณ์ อีกทั้งการจัดการศึกษาในปัจจุบันมีความไม่เสมอภาค ทั้งสิทธิในการเข้าศึกษา และโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ

3. คุณภาพไม่ทัดเทียมกันและอ่อนมาก เมื่อเทียบกับต่างประเทศและกลุ่มประเทศเอเชีย

4. การรวมศูนย์สู่ศูนย์กลางยังมาก ไม่มีการประสานกันในภาคปฏิบัติ ไม่มีเอกภาพทางนโยบาย และการรวมศูนย์สู่ศูนย์กลางยังขาดเอกภาพ

5. การประเมินสถานะจากการแข่งขัน ปี 2540 อยู่ในลำดับที่ 29 ปี 2541 อยู่ในลำดับที่ 39 ตกลงมาเรื่อยๆ

6. เป็นประเทศเดียวที่มีการกวาดวิชาเพื่อเข้าอนุบาล

และกล่าวอีกว่า โดยหลักๆ แล้ว พ.ร.บ.นี้จะมีปฏิรูป 3 เรื่อง ดังนี้

1.ให้คนไทยทุกคนไม่ว่ายากดีมีจน ไม่ว่าทุพพลภาพ ไม่ว่าอยู่ห่างไกล ไม่ว่าพิการต้องได้รับการศึกษาด้วยคุณภาพตลอดชีวิต และเรียน 12 ปี โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายทุกคน

2 ทุกส่วนของสังคมต้องผนึกกำลังช่วยการศึกษา ต้องปฏิรูประบบบริหารและจัดการ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจไปให้ใกล้โรงเรียนมากที่สุด ให้โรงเรียนเป็นหน่วยที่จะจัดบริหารการศึกษา หน่วยอื่นทำหน้าที่นโยบายและสนับสนุน ต้องยกเครื่อง ต้องปฏิรูประบบบริหารจัดการ

3 ต้องปฏิรูประบบและการเรียนรู้ทั้งหมด ไม่ใช่ท่องจำ กาถูกกาผิด ไม่ทำโรงเรียนให้เป็นโรงเรียน

หลักการของร่าง พ.ร.บ.นี้ จะเป็นแนวทางการจัดการศึกษาแบบใหม่ คือ

1. แนวทางการจัดคือ ต้องมีเอกภาพทางนโยบาย แต่หลากหลายในการปฏิบัติ พ่อแม่มีส่วนทำได้ เด็กป่วยใน รพ.พยาบาลก็ช่วยทำได้ ฯลฯ

2. ต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารไปไว้ที่ระดับโรงเรียน สถานศึกษาให้มากที่สุด เปิดโอกาสให้พ่อแม่อยากจะทำก็ได้ แต่เมื่อกระจายอำนาจไปแล้วต้องมีมาตรฐานประเมินทั้งภายในและภายนอก แต่สถานศึกษามีมาก ทำวันเดียวไม่ได้ ในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีการต่อรองกันทางการเมืองที่ระยะเวลา 6 ปี

3. ต้องส่งเสริมให้มีมาตรฐานวิชาชีพครู เพราะครูไทยไม่เคยได้รับการอบรมเลยหลังจากที่เรียนจบมาแล้ว แต่โลกเปลี่ยนไปมาก ทำอย่างไรจึงจะมีมาตรฐานวิชาชีพครู มีกองทุนสนับสนุนครู

4. ต้องมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ ส่วนนี้ต้องไปแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

5.ให้องค์กร ประชาชน พ่อแม่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการโรงเรียน เป็นกรรมการในระดับต่างๆ ซึ่งยอมไม่ต้องการให้ลูกติดยาเสพติด ไม่ยอมให้ครูมากลั่นแกล้งลูก

6. ต้องมีเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามา อาจทำไม่ได้ในวันเดียว เพราะต้องใช้เงินจำนวนมาก แต่ต้องทำ

จะได้อะไรจาก พ.ร.บ.

เมื่อได้กระจายอำนาจ เมื่อได้ทำอะไรแล้ว พ่อแม่มีส่วนร่วมแล้ว พ่อแม่น่าจะเบาใจขึ้น คุณภาพน่าจะดีขึ้น เด็กน่าจะมีความสุขมากขึ้น เพราะได้แสดงออก และเด็กเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้

เงื่อนไขสู่การนำพ.ร.บ.สู่ความสำเร็จ

1. ต้องมีความต่อเนื่อง การเมืองต้องจริงจัง และจริงใจ เพราะเคยมีประสบการณ์เมื่อ พ.ศ.2517 การเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย เพราะฉะนั้น ต้องมีความต่อเนื่อง ต้องมีกฎหมาย

2. คืบการศึกษาให้กับประชาชน ไม่ถูกกดด้วยกฎระเบียบ ตัวแสดงจริงๆ ต้องเป็นโรงเรียน ต้องเป็นครูใหญ่ ต้องเป็นพ่อแม่ ต้องเป็นนักเรียนที่เป็นหัวใจสำคัญ

3. พ่อแม่ต้องมาช่วยด้วย โดยการเป็นกรรมการในระดับต่างๆ

นอกจากนี้ยังมีวุฒิสมาชิกอีกบางท่านที่ตั้งข้อสังเกตและมีคำถามที่ข้องใจเช่นสาระตาม มาตรา 16,17,18 ในเรื่องการออกกำหนดกฎเกณฑ์ การเพิ่มสาระในมาตรา 9 คืออยากให้เพิ่มการ ศาสนาด้วย เพื่อให้เป็นความรู้คู่คุณธรรม เรื่องการอาชีวศึกษา เรื่องจัดให้มีองค์วิชาชีพครู เรื่องสังกัดของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ เป็นต้น

ประธานวุฒิสภาได้ขอหารือกับสมาชิก เนื่องจากวาระนี้เป็นวาระรับหลักการของร่าง กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะประธานคณะกรรมการฯ ชี้แจง ต่อวุฒิสภา เมื่อได้ชี้แจงในทุกประเด็นได้ชัดเจน เป็นที่พอใจของวุฒิสภาแล้ว เมื่อเวลา 15.30 น. วุฒิสภาได้มีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นชอบในหลักการของร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติในวาระแรก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงและตอบคำถามประเด็นต่างๆ ที่สำคัญของสมาชิกวุฒิสภา มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงว่า ถึงแม้ว่าการยกร่าง พ.ร.บ.นี้ ได้มีพยายามเปิดกว้าง ให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วม แต่ก็ได้ตระหนักดีว่ายังมีบุคคลอยู่อีกหลายกลุ่ม ยังมีความรู้สึกว่าจะยังไม่ได้เข้ามา มีส่วนร่วมเท่าที่ควร และได้อธิบายถึงการดำเนินงานตั้งแต่ต้น ที่เริ่มจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ตั้งคณะทำงาน คณะวิจัยหลายสิบคณะ เชิญผู้รู้ในแต่ละประเด็น มาค้นหาปัญหา หาข้อยุติและวิธีแก้ไข ที่นำมาสู่การยกร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ จากนั้นกระทรวง ศึกษาธิการได้เข้ามาร่วมในการยกร่างในกฎหมายฉบับนี้อีกด้วย และได้มีการนำร่างฯ ขึ้นต้นนี้เข้าสู่ กระบวนการประชาพิจารณ์ ที่ดำเนินการแบบครอบคลุมทั่วประเทศ และในที่สุดเมื่อคณะ รัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว และสภาผู้แทนฯ ได้รับหลักการ ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญใน สภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวน 45 ท่าน เพราะพยายามเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วน ร่วม นอกจากนั้นยังได้ตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน มี ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานอนุกรรมการฯ และได้นำผลของการประชา พิจารณ์ ผลการสำรวจแบบต่างๆ มาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างฯ

งานที่ผ่านมามีความซับซ้อนและยากลำบาก แต่ก็มีความเห็นว่า เมื่อกฎหมายออกไป จะ มีงานที่ยากกว่ารออยู่ข้างหน้า และมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องทำให้กระบวนการปฏิบัติตาม กฎหมายเป็นกระบวนการที่เปิดกว้าง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนเรื่องโอกาสการ ศึกษา และความกังวลต่อสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่พบว่า จำนวนนักเรียนที่เข้าเรียน ป.1 แล้วเรียนจบครบ 12 ปี มีร้อยละ 33 เท่านั้น เรื่องนี้เป็นประเด็นที่ต้องรีบเร่งดำเนินการแก้ไขต่อไป

2. กรณีที่เกี่ยวข้องกับความกังวลเรื่องปัญหาเสพยาเสพติด ปัญหาความปลอดภัย ปัญหาคนว่างงาน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงว่า สิ่งที่น่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาได้ คือ หมดครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงทั้งในเรื่องขององค์วิชาชีพ มาตรฐาน จริยธรรม จรรยาบรรณของวิชาชีพ และองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และยึดหลักสำคัญให้ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารสถานศึกษาและจัดการศึกษา

3. เรื่องข้อจำกัดของงบประมาณ ตามในมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะบทเฉพาะกาล มาตรา 335 (3) ซึ่งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ต้องให้แล้วเสร็จใน 5 ปี ซึ่งขณะนี้เหลือเวลาอีก 3 ปีเศษ เป็นประเด็นผูกพันที่ปฏิเสธไม่ได้ งบประมาณต้องให้เพิ่มจากปัจจุบันอีกประมาณ 20,000 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ได้ แต่สิ่งที่จะเกิดควบคู่กันมาคือการปฏิรูประบบการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพ การปฏิรูปโครงสร้าง หวังผลว่าประสิทธิภาพของการบริหารจะนำมาสู่การประหยัดทรัพยากร ส่วนกรณีองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังไม่ชัดเจนในภาพใหญ่หรือภาพรวม จะทำให้กำหนดกติกาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้อย่างไร นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 289 ได้บัญญัติชัดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และมีกฎหมายที่ออกตามมาตรา 284 ว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งตระหนักว่าการกระจายอำนาจเพื่อนำไปสู่ประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงความพร้อม ทางออกที่เหมาะสมคือการกำหนดลักษณะของเขตพื้นที่การศึกษา หมายความว่า การจัดการเป็นการจัดระหว่างท้องถิ่นและตัวแทนของส่วนกลาง แต่จะมุ่งให้การบริหารจัดการนั้นกระจายอำนาจลงไปสู่ระดับพื้นที่ ถ้าเป็นไปได้ไปสู่สถานศึกษา จะได้ไม่กังวลว่าการกระจายอำนาจจะกลับไปสู่ยุคเดิม เช่นกรณีโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดท้องถิ่น แล้วมีเกิดปัญหาในการกำกับดูแล ส่วนปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การว่างงาน เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเขียนกฎหมายแม่บททางการศึกษาเพื่อมารองรับวิกฤตการณ์เฉพาะหน้าได้ การแก้ปัญหานี้ต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ ของรัฐบาล และในหมวดว่าด้วยครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้ให้ความสำคัญอย่างชัดเจน มีมาตรา 52 ว่าผู้บริหารสถานศึกษาเป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งซึ่งจะต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และจะต้องมีองค์วิชาชีพขึ้นมาดูแล ส่วนเรื่องพละ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตร ที่ได้กำหนดอยู่ในกรอบรวม ในหมวดของแนวการจัดการศึกษา

4. เรื่องที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาว่า สมควรหรือไม่ที่จะมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ เช่นเดียวกับกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงว่า เป็นข้อสังเกตที่ดี คงจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าแตกต่างกันอย่างไร โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องนั้นน่าจะอยู่ในรูปแบบไหน อย่างไร ส่วนมาตรา 52 ที่คำว่าผู้บริหารการศึกษา จะครอบคลุมผู้บริหารระดับสูงหรือไม่ ถ้า

ดูจากคำนิยามปัจจุบันคงไปถึง เพราะระบุไว้ว่าเป็นเขตพื้นที่การศึกษา ส่วนตรงนี้อาจไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งต้องพิจารณาต่อไป

5. ข้อห่วงใยถึงเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะด้านการประเมินภายนอกที่สงสัยว่าทำไมต้องรอ 6 ปีนั้น เนื่องจากสถานศึกษาที่ต้องประเมินมีหลายหมื่นโรง สิ่งที่ยากที่สุดคือการประเมินในรอบแรก ซึ่งจะเป็นการจัดทำฐานข้อมูลด้วย และจะเป็นประโยชน์ในการจัดตั้งสำนักงานประเมินและรับรองคุณภาพหรือมาตรฐานการศึกษาที่เป็นองค์วิชาชีพ ที่มีความเป็นอิสระคล้ายกับองค์วิชาชีพอื่น ที่มีการเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร ส่วนประเด็นการอุดหนุนโรงเรียนเอกชนว่า มีความเหมาะสมเพียงใด ขอโยงกลับไปมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ถ้าประชาชนมีทางเลือกและรัฐจัดให้เพียงพอ ก็ไม่ต้องไปอุดหนุนโรงเรียนเอกชน การให้การอุดหนุนมีความสัมพันธ์กับการเก็บค่าเล่าเรียนได้มากน้อยแค่ไหน โรงเรียนมีเพดานค่าเล่าเรียนหรือไม่ ค่าเล่าเรียนลอยตัวหรือไม่ การส่งลูกไปโรงเรียนเอกชน ถ้าผู้ปกครองสมัครใจก็ต้องรับภาระหรือได้รับการอุดหนุนเทียบเคียงกับที่พึงได้รับ หากว่าอยู่โรงเรียนรัฐ ส่วนกรอบเวลาเป็นการรองรับว่าในระหว่างที่กฎหมายประกาศใช้ แต่มีกฎหมายหลายฉบับยังไม่ได้รับการแก้ไข เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องช่องว่างของระยะเวลา ให้ใช้กฎหมายเดิมไปก่อน โดยจะมีการแก้ไขกฎหมายภายในเวลา 3 ปี สอดคล้องกับระยะเวลาที่ สปศ. จัดตั้งขึ้นมาดำเนินการ

6. ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตามมาตรา 16-18 ว่าเป็นอำนาจของใคร นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ชี้แจงว่า หลักคือการแบ่งระดับและระบบการศึกษา และให้กำหนดเป็นเรื่องของกฎกระทรวง เพราะประเด็นนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ส่วนการศึกษามาคบบังคับ กับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่เหมือนกันทีเดียว การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของประชาชน และรัฐจัดให้ 12 ปี ส่วนการศึกษามาคบบังคับ 9 ปี นับจากอายุย่าง 7 ปีถึง 16 ปี และอีก 3 ปีรัฐจัดการศึกษาให้ตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่บังคับ แล้วแต่จะตัดสินใจเองว่าจะใช้สิทธิตรงนี้ หรือไม่

7. เรื่องแนวทางการจัดการศึกษา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ชี้แจงว่าเรื่องนี้มีความเห็นที่หลากหลาย แต่หลักที่ใหญ่ ๆ จะปรากฏในมาตรา 6 และหมวด 4 ว่าด้วยแนวทางจัดการศึกษา

8. เรื่องการแบ่งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับระดับอุดมศึกษานั้น นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ชี้แจงว่า การศึกษาระดับพื้นฐานนับจาก ป.1-ม.6 และมีโอกาสนับเพิ่มถอยหลังได้ถึงระดับอนุบาล และจะรวมสายอาชีพในระดับหนึ่งด้วย เหนือจากนั้นเป็นอุดมศึกษา ที่มีทั้งต่ำกว่าปริญญาตรี โท เอก ส่วนการแยกครูกับอาจารย์เป็นทำนองเดียวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา เพราะบทบาทปฏิบัติไม่เหมือนกัน พัฒนาการของอุดมศึกษามีมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ควรบังคับให้อยู่ในรอบเดียวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และได้มีข้อสังเกตจากสภาผู้แทนราษฎรส่งไปให้รัฐบาล ในกรณีคณะครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ น่าจะมีความเข้มงวดกวดขันในเรื่อง

จรรยาบรรณ ส่วนการจัดตั้งกระทรวง รัฐมนตรีต่างๆ ต้องอาศัยกฎหมายปัจจุบัน รักษาการณ์ตามกฎหมายนั้น ๆ แต่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาใช้ พ.ร.บ.องค์กรมหาชน จะต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อน

9. ในส่วนที่เป็นข้ออภิปรายเรื่องศาสนา นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะได้ชี้แจงว่า กรณีนี้น่าจะมีการตรากฎหมายต่างหาก เพราะเกรงว่าจะสับสนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่พอเหมาะ ส่วนการระดมทรัพยากรเพิ่มเติมที่มีอยู่ในสังคม เช่นพิพิธภัณฑสถาน เป็นเรื่องที่ดี เรื่องเกี่ยวกับการสอบเทียบที่มากคือ การให้ความสำคัญกับการรับรองวุฒิมากกว่าความรู้ ทักษะและคุณธรรม ค่านิยมในสังคม

หลังจากที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ชี้แจงแต่ละประเด็นคำถามครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว วุฒิสภาก็มีมติรับหลักการในวาระที่ 1 และที่ประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....จำนวน 30 คน จากวุฒิสภา 25 คน คือ (1) นายเกษม วัฒนชัย (2) นายเกษม สุวรรณกุล (3) พลเรือเอกเกาะหลัก เจริญรุทซ์ (4) นายโกวิท วรพิพัฒน์ (5) คุณหญิงไขศรี ศรีอรุณ (6) นายจำนงค์ ทองประเสริฐ (7) นายณรงค์ ปฏิบัติสรกิจ (8) นายดำรง พุฒตาล (9) นายธนู กุลชล (10) นายนรนิติ เศรษฐบุตร (11) นายนิเชต สุนทรพิทักษ์ (12) นายนิพนธ์ วิสิทธิ์ยุทธศาสตร์ (13) นายนิมุคตาร์ วาบา (14) นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา (15) นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (16) นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล (17) นายวัลลภ ตั้งคนานุรักษ์ (18) ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอาน (19) นายวินัย สมะมะอูน (20) นางสายสุรี จุติกุล (21) ศ.ดร.ลีปนพนธ์ เกตุทัต (22) นายสุจินต์ จินายน (23) นายสุชน ชาลีเครือ (24) นายสุรัฐศิลป์อนันต์ และ (25) คุณหญิงอัมพร มีสุข

ซึ่งที่ประชุมให้ความเห็นชอบเป็นมติเอกฉันท์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงได้ขอโควตากรรมการวิสามัญจากฝ่ายรัฐบาล 5 คน คือ (1) นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2) นายวิชัย ตันศิริ (3) นายรุ่ง แก้วแดง (4) นายพนม พงษ์ไพบูลย์ และ (5) นายปราโมทย์ โชติมงคล

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ นับตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2542 – 11 มิถุนายน 2542 ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติก็ได้เข้าสู่การพิจารณาในวาระ 2 และ 3 ของวุฒิสภา ตามลำดับ โดยในช่วงการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา มีรายละเอียดการพิจารณาที่สำคัญ ๆ ดังนี้

7 เมษายน 2542 คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้เริ่มพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....เป็นครั้งแรก และมีมติเลือก ศ.ดร.เกษม สุวรรณกุล เป็นประธานฯ โดยมี ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอานและนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นรองประธานคนที่หนึ่งและสองตามลำดับ ดร.วิชัย ตันศิริ เป็นเลขานุการ นายจำนงค์ ทองประเสริฐ และ ดร.รุ่ง แก้วแดง เป็นผู้ช่วย

เลขานุการคนที่หนึ่งและที่สองตามลำดับ โดยมีนายวัลลภ ตังคณานุก์ช เป็นโฆษกคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา

ที่ประชุมคณะกรรมการฯ วุฒิสภาได้กำหนดให้มีการประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เป็นประจำทุกวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 09.30 น.เป็นต้นไป โดยเริ่มตั้งแต่วันศุกร์ที่ 16 เมษายน 2542 โดยการประชุมในครั้งนี้ประธานฯได้ให้ ดร. รุ่ง แก้วแดง สรุปลงสาระในร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติและประเด็นสำคัญ ๆ ที่ได้มีการอภิปราย ตลอดจนข้อสังเกตในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ จากนั้นได้อภิปรายทั่วไปในภาพรวม โดยมีประเด็นการอภิปรายที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1. เจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ มุ่งเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง แต่สาระยังระบุได้ไม่เด่นชัด ทำนองเดียวกับการฝึกอาชีพยังไม่มีระบบที่ชัดเจน

2. มีข้อสังเกตว่าตามมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญฯ เจตนารมณ์ต้องการบังคับรัฐให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ จึงไม่เห็นด้วยที่ระบุให้มีการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ซึ่งคณะผู้ร่างฯ ได้ชี้แจงว่าเป็นการบังคับผู้เรียนตามมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญฯ ที่ระบุให้บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม และมีกรรมการฯ บางท่านมีคำถามว่าหากไม่ดำเนินการตาม พ.ร.บ.นี้แล้วจะมีบทลงโทษสถานใดหรือไม่

3. การศึกษาปฐมวัย ยังไม่ได้มีการระบุ และเพื่อให้เห็นความสำคัญที่โดดเด่น เช่น ครูและบุคลากรของการศึกษาปฐมวัย ก็ควรให้มีมาตรฐานด้วย และการลงทุนทางการศึกษา เพื่อดำเนินการศึกษาปฐมวัยยังไม่ชัดเจน

4. ร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้เป็นเพียงการบอกหลักการกว้าง ๆ เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษานำไปปฏิบัติหรืออย่างไร ในประเด็นนี้ ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่ากฎหมายฉบับนี้มีฐานะเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา และเป็นการนำเอาสาระของการปฏิรูปการศึกษา มาบัญญัติไว้ อะไรที่สามารถดำเนินการได้เลย ก็ระบุไว้ในกฎหมายฉบับนี้ อะไรที่ต้องการปรับหรือแก้ไขกฎระเบียบ คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาจะต้องนำไปปรับให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี เช่น การปรับโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษา ครู และบุคลากรทางการศึกษา และทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา จะมีการกำหนดในบทเฉพาะกาล เป็นต้น

หลังจากนั้นคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาสาระใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติเรียงตามมาตราคือ มาตราชื่อพระราชบัญญัติ มาตรา 2 วันที่ใช้บังคับ มาตรา 3 กฎหรือข้อบังคับที่ขัดแย้ง สำหรับในมาตรา 4 คำนิยาม คณะกรรมการฯ ให้ความสำคัญและใช้เวลาในการพิจารณาค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่สำคัญและมีคำนิยามหลายคำ คำที่กรรมการให้ความสำคัญคือคำว่า "การศึกษา" ร่าง พ.ร.บ.ให้ความหมายว่า "กระบวนการเรียนรู้ของบุคลากรและสังคม การถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์

จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต" แต่กรรมการฯ เห็นว่าค่านิยมของ "การศึกษา" เป็นหัวใจของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ดังนั้นควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และขอให้คณะกรรมการได้พิจารณาให้ได้ครบทุกมาตราก่อน แล้วจึงย้อนมาทบทวนและให้ค่านิยมของ "การศึกษา" อีกครั้ง

จากนั้นได้มีการพิจารณาค่านิยมอื่น ๆ ได้แก่ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาตลอดชีวิต สถานศึกษา มาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพภายใน ประกันคุณภาพภายนอก ผู้สอน ครู คณาจารย์ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา บุคลากรทางการศึกษา กระทรวง และรัฐมนตรี ตามลำดับ

การพิจารณาในหมวดที่ 1 บททั่วไป ที่กำหนดว่า มาตรา 6 "การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข" ซึ่งได้มีการพิจารณาบางคนเสนอให้ตัดคำว่า "ไทย" ออก แต่กรรมการฯหลายคนเห็นว่าควรคงไว้โดยที่ พ.ร.บ.การศึกษาเป็นของประเทศไทย จึงควรให้คงคำว่า "ไทย" เอาไว้

23 เมษายน 2542 คณะกรรมการวิสามัญ ได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ โดยมี ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน การประชุมครั้งนี้เริ่มพิจารณาเรียงตามรายมาตราต่อจากการประชุมครั้งที่แล้ว

มาตรา 7 จากการประชุมครั้งที่แล้วได้มอบกรรมการฯ ปรับปรุงถ้อยคำ กรรมการฯ หลายคนได้เพิ่มข้อความเพื่อความสมบูรณ์และชัดเจนดังนี้ "ในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้ และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง"

มาตรา 8 ที่ประชุมได้ให้แก้ไขใหม่ เป็นการจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน และ (2) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

มาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักดังนี้

1. มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
2. มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา ทุกระดับ และประเภทการศึกษา

4. มีหลักการส่งเสริม มาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาและและการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

5. ระดมทรัพยากร จากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

6. การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กร ชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคม สถาบันศาสนา สถานประกอบการและประชาชน

มาตรา 10 ซึ่งอยู่ในหมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา คณะกรรมการฯ ได้ให้ความสำคัญและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็น การไม่เก็บค่าใช้จ่ายว่า ครอบคลุมอะไรบ้าง และการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความสามารถพิเศษ **“ต้องจัดตามรูปแบบที่เหมาะสม” ให้เปลี่ยนเป็น “ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม...”**

จากการที่คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติครั้งแรก เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2542 และมีมตินัดประชุมทุกวันศุกร์ ต่อมาคณะกรรมการฯ เห็นว่ามีสาระสำคัญ ที่ควรพิจารณาให้รอบคอบ จึงได้เพิ่มวันประชุมทุกวันจันทร์ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 24 พฤษภาคม 2542 ผลการประชุมการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ส่วนใหญ่ไม่มีการเปลี่ยนสาระสำคัญไปจากที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ มีเพียงการปรับเปลี่ยนถ้อยคำเพื่อให้สอดคล้องและมีความสมบูรณ์ชัดเจนมากขึ้นเท่านั้น

28 พฤษภาคม 2542 ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้พิจารณาบททวนอำนาจหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาของคณะกรรมการการอุดมศึกษา เห็นควรให้เพิ่มข้อความ ใน**มาตรา 33 วรรค 2** เพื่อให้สอดคล้องกับ**มาตรา 35 วรรค 2** ดังนี้ "โดยคำนึงถึงความ เป็นอิสระ และเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา แต่ละแห่งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง"

มาตรา 44 เพิ่มวรรค 3 เพื่อให้การจัดการศึกษาของเอกชน มีความสอดคล้องกับ**มาตรา 35 วรรค 2** ดังนี้ "ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ดำเนินกิจการ ได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน"

สำหรับการพิจารณาในหมวด 7 ว่าด้วยครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ประชุมได้ขอปรับชื่อหมวดใหม่เป็น **"ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา"** และปรับวรรคสองของ**มาตรา 51** เป็น **"รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ"**

มาตรา 54 ปรึบเป็น "รัฐพึงจัดสรรงบประมาณ และจัดตั้งกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เพื่อเป็นเงินอุดหนุนงานริเริ่มสร้างสรรค์ ผลงานดีเด่น เป็นรางวัลเชิดชูเกียรติครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

4 มิถุนายน 2542 คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....รอบแรกจบทุกหมวดและทุกมาตรา

7 มิถุนายน 2542 เริ่มพิจารณาทบทวนอีกครั้ง โดยทบทวนในแต่ละประเด็นที่รอการพิจารณาและข้อสังเกตต่าง ๆ รวมทั้งคำแปรญัตติที่มีผู้เสนอ สำหรับสาระสำคัญของการพิจารณาคั้งล่ำสุดนั้น ได้เพิ่มเติมเกี่ยวกับคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศาสนาและวัฒนธรรม ใน**มาตรา 32 วรรค 2** ดังนี้ "จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกประธานกรรมการและกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการแต่ละคณะ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความแตกต่างของภารกิจในความรับผิดชอบของคณะกรรมการแต่ละคณะด้วย"

หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา มาตรา 57 (1) ได้ปรับให้สอดคล้องกันกับข้อความในรัฐธรรมนูญ โดยตัด "ที่มีความพร้อมในการจัดการศึกษา" ออกเป็น "ให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยอาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด"

มาตรา 59 (7) ที่ประชุมให้เพิ่มคำว่า "และเอกชน" เนื่องจากเห็นว่าภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมรับภาระจัดการศึกษาด้วย

นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตว่า กรณีให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ควรจะเขียนบังคับไว้ในบทเฉพาะกาล หรือเขียนไว้ในลักษณะเป็นแรงจูงใจเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบ ซึ่งประเด็นนี้จะนำเข้าพิจารณาในวุฒิสภา โดยข้อสังเกตของกรรมาธิการฯ มีดังต่อไปนี้

ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา

1. ปัจจุบันการศึกษาสำหรับเด็กปฐมวัย คือการพัฒนาเด็กวัย 0-5 ปี ยังไม่ได้กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ วัยนี้เป็นช่วงของการพัฒนาวิกฤตและมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับชีวิต และเป็นการวางรากฐานสำหรับการเรียนรู้และการพัฒนาในระดับต่อไป

ดังนั้นรัฐควรมีบทบาทโดยตรงหรือมีส่วนร่วมและส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา

สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กปฐมวัยให้ทั่วถึง มีคุณภาพ และมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน

2. ในการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี ตาม พ.ร.บ. นี้ รัฐไม่ควรบัญญัติให้มีสาระเกี่ยวกับการยกเว้นเด็กเข้าเรียน และควรให้ความสำคัญในมาตรการด้านการส่งเสริมมากกว่าลงโทษทางอาญา กับผู้ปกครองที่ไม่สามารถส่งบุตรหรือเด็กที่อยู่ในความปกครองเข้ารับการศึกษได้

สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่พึงได้รับนั้น รัฐควรมีมาตรการเชิงรุกที่จะทำให้ประชาชนได้รับโอกาส 12 ปี อย่างกว้างขวางขึ้น

3. เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดไว้ในมาตรการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชน และในการบริหารการศึกษานั้น มีสถานศึกษาอยู่หลายประเภท น่าจะต้องพิจารณาให้ผู้แทนของสถานศึกษากลุ่มต่างๆ ที่รวมถึงในรูปสมาคมที่เป็นนิติบุคคลอยู่ในขอบเขตของผู้แทนเอกชนด้วย

4. รัฐบาลจะต้องมีนโยบายชัดเจน และต้องเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ทั้งที่กำลังอยู่ในระหว่างพัฒนาให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐโดยสมบูรณ์ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันอื่นที่กำลังพัฒนาไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการได้โดยอิสระ มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ที่แข่งขันกับนานาชาติได้

ทั้งนี้ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังกล่าว พัฒนาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐตามมาตรา 35 ภายใน 3 ปี นับแต่ พ.ร.บ. ใช้บังคับ ได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

1. ได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไปอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษา สำหรับในส่วนของงบประมาณ เงินเดือนและสวัสดิการให้ได้เพิ่มขึ้นเฉพาะผู้ผ่านการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของที่เคยได้รับ เพื่อให้สามารถสร้างและพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถให้อยู่ในระบบอย่างเป็นธรรมชาติ

2. สามารถลงทุนและร่วมทุนในกิจการตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น เพื่อเป็นการเสริมรายได้ของสถานศึกษา โดยรัฐใช้มาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจ

3. ภายใน 6 ปี นับจาก พ.ร.บ. ใช้บังคับ รัฐจะสมทบเงินกองทุน ที่สถานศึกษาระดมมาได้ ในรูปของพันธบัตร ในสัดส่วนที่เหมาะสม

ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีหน่วยงานที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้มาชี้แจง และแสดงความคิดเห็น ได้แก่ผู้แทนจากหน่วยงานดังต่อไปนี้

- สำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา
- กระทรวงสาธารณสุข
- กระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย กรมการปกครอง และกรุงเทพมหานคร

ในกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ของคณะกรรมการฯ มีผู้เสนอคำแปรญัตติ 2 คนคือ นายปกิต พัฒนกุลและนายวิชัย พรหมศิลป์ โดยขอแปรญัตติ ในประเด็นดังต่อไปนี้

มาตรา 6 นายปกิต พัฒนกุล ขอแปรญัตติแก้ความในมาตรา 6 คณะกรรมการธิการเห็นด้วย และนำไปบัญญัติในมาตรา 7 แล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

มาตรา 20 นายวิชัย พรหมศิลป์ ขอแปรญัตติโดยเพิ่มความเป็นมาตรา 20 ทวิ และมาตรา 20 ตริ ไว้ คณะกรรมการฯได้ชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

มาตรา 33 นายวิชัย พรหมศิลป์ ขอแปรญัตติแก้ความในมาตรา 31 คณะกรรมการฯชี้แจงแล้ว ผู้แปรญัตติพอใจ

ส่วนกรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ได้ขอสงวนความเห็น ได้แก่นายวินัย สະมะอุน และนายธนู กุลชน ได้ขอสงวนความเห็นในมาตรา 18 โดยขอแก้ความใน (2) เป็นดังนี้ “โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธ-ศาสนาหรือศาสนาอื่น”

สรุปแล้ว ร่าง พ.ร.บ.ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภา มีการแก้ไขเพิ่มเติม 37 มาตรา แก้ไขชื่อหมวดจำนวน 1 หมวด และคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มเติมใหม่ 1 มาตรา คือมาตรา 24 ทวิ

11 มิถุนายน 2542 คณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว และได้ส่งให้ประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าบรรจุในการประชุม เพื่อพิจารณาวาระที่ 2 ต่อไป

การพิจารณาของวุฒิสมาชิก ในวาระที่ 2

การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ของร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของวุฒิสภา ใช้การพิจารณาในวาระที่ 2 เรียงตามรายมาตราและลงมติในวาระที่ 3 ต่อเนื่องกันไป โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

25 มิถุนายน 2542 ประธานวุฒิสภาได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมครั้งที่ 1 เป็นเรื่องด่วน เพราะร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน (วันในสมัยประชุม) และสามารถขยายเวลาได้หนึ่งครั้ง เป็นเวลาอีก 30 วัน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “วาระที่ 2 ของวุฒิสภา การพิจารณาดำเนินการค่อนข้างเร็ว เพราะมีกรอบเวลาตามรัฐธรรมนูญบังคับอยู่แล้ว การพิจารณาให้ไม่เกิน 30 วัน และเพิ่มได้อีกไม่เกิน 30 วัน” (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)

ที่ประชุมวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาได้ให้เลขาธิการวุฒิสภา อ่านร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการวิสามัญ วุฒิสภาเป็นรายมาตรา ในกรณีที่วุฒิสภาหรือกรรมาธิการคนใด ที่ได้ส่งความเห็นหรือส่งวญัตติไว้ หรือวุฒิสมาชิกคนใดที่ต้องการอภิปรายในมาตรานั้นๆ จะยกมือขออภิปราย ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้อนุญาต ให้วุฒิสมาชิกอภิปรายได้ การอภิปรายจะสลับกันระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุนหรือกรรมาธิการวิสามัญ โดยมีประเด็นอภิปรายที่สำคัญๆ ในวาระที่ 2 รวม 5 ประเด็น และมี 2 ประเด็นที่ต้องใช้วิธีการลงมติ โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

1. คำนิยาม “สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ที่คณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้นใหม่นั้น วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งอภิปรายว่าการเพิ่มนิยามคำว่า “สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน” อาจไม่จำเป็นต้อง เพราะมีบัญญัติไว้ในมาตรา 26 วรรคสองแล้ว น่าจะตัดออก

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ ชี้แจงว่าคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ายังไม่ชัดเจน และในรัฐธรรมนูญใช้คำว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน พอเป็นการศึกษาระดับอื่น ใช้คำว่าระดับ จึงเห็นว่าควรนิยามว่าหมายถึงสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อคงคำในรัฐธรรมนูญ และประการที่ 2 คำนี้มีใช้อยู่หลายมาตรา ซึ่งได้ตรวจสอบแล้ว จึงนำมานิยามไว้

2. มาตรา 12 “นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” (คำที่ขีดเส้นใต้คือคำที่กรรมาธิการฯ เพิ่มขึ้น) วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งถามว่ามาตรานี้ แสดงว่าทุกคนสามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ และเห็นว่าร่างเดิมเขียนไว้ครอบคลุมอยู่แล้ว จะตัดออกได้ไหม และรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และ 81 ไม่ได้เขียนถึงขยายความไปถึงครอบครัว บุคคล ชุมชน มาตรานี้จะเป็นการขยายความที่กว้างขวางมากเกินไป

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่าเนื่องจาก รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าร่วมรับผิดชอบจัดการศึกษา นอกเหนือจากรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วก็ให้สถาบันอื่นๆ ในสังคมได้มีส่วนร่วมด้วย ในร่างฯเดิม เขียนไม่ครบถ้วน จึงต้องเติมให้ครบ คำว่าครอบครัวที่มีข้อสังเกต เนื่องจากในระยะหลังนี้ ได้มีเรื่องของการศึกษาทางเลือก ซึ่งไม่ได้ใช้คำนี้ใน พ.ร.บ. แต่ให้ครอบครัวเป็นผู้จัดการศึกษาได้ คำว่าครอบครัว หมายความว่าองค์กรทางสังคมมากกว่าที่จะเป็นนิติบุคคล และทางออกจะปรากฏในที่วรรคท้าย โดยกฎกระทรวงต้องไปกำหนดเรื่องเหล่านี้เพิ่มเติม และเนื่องจากร่างฯ ที่ผ่านสภาผู้แทนมีคำว่า บุคคล องค์กรเอกชน สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น สะท้อนเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องการให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะจากประชาชน การบัญญัติเพิ่มเพียงทำให้ชัดเจน คำว่า สถาบันสังคม น่าจะจำแนกให้ครบถ้วน

3. มาตรา 18 “การจัดการศึกษาปฐมวัยและการศึกษาขั้นพื้นฐานให้จัดในสถานศึกษาดังต่อไปนี้

(1) สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ได้แก่ ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนเกณฑ์ของสถาบันศาสนา ศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มของเด็กพิการ และเด็กซึ่งมีความต้องการพิเศษ หรือสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียน ที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น

(3) ศูนย์การเรียน ได้แก่ สถานที่เรียน ที่หน่วยงานจัดการศึกษานอกโรงเรียน บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ โรงพยาบาล สถาบันทางการแพทย์ สถานสงเคราะห์ และสถาบันสังคมอื่น เป็นผู้จัด”

ซึ่งนายวินัย สมะอุณ และนายธนู กุลชน ขอสงวนความเห็น โดยขอแก้ความใน (2) เป็นดังนี้ “โรงเรียน ได้แก่ โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และโรงเรียนที่สังกัดสถาบันพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่น” โดยนายธนู กุลชนได้ขอแก้ความเป็นสถาบันศาสนา เพราะเห็นว่าคำนี้สามารถครอบคลุมทุกศาสนา และประเด็นสำคัญคือ ร่างฯนี้ ใช้คำว่าสถาบันศาสนา อย่างน้อย มีใน 10 มาตรา คือมาตรา 8(6) ,12,14,18 (1),และ (3) ,28,37 ,57วรรคแรก ,57 (2) และ 60

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ ชี้แจงว่ามาตรานี้ เป็นการคงร่างเดิมไว้ ในช่วงที่สภาผู้แทนฯ พิจารณา โรงเรียนของพระพุทธศาสนาคือโรงเรียนปริยัติธรรม และชั้นเปรียญติได้ให้ระบุชื่อโรงเรียนด้วย ส่วนโรงเรียนในศาสนาอื่นมีฐานะเป็นโรงเรียนเอกชน กรรมาธิการฯ จึง

ใส่คำว่าพระพุทธศาสนา เพื่อรับกับสภาพความเป็นอยู่ และเปิดโอกาสให้ศาสนาอื่นทำได้ด้วย คำนี้จึงเป็นคำคู่

มาตรานี้ได้มีการอธิบายอย่างกว้างขวาง สุดท้ายใช้วิธีการลงมติจากที่ประชุม โดยประธานวุฒิสภาได้ให้เกณฑ์ว่า ถ้าเห็นด้วยกับคำสงวนความเห็น ให้ลงคะแนนว่าเห็นด้วย ถ้าไม่เห็นด้วย ให้ลงคะแนนว่าไม่เห็นด้วย ผลปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วยกับคำสงวนฯ 67 เสียง ไม่เห็นด้วย 72 เสียง

4. หมวด 7 **ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา** เดิมชื่อหมวด 7 คือ ครู และบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมาธิการเพิ่มคำว่า “คณาจารย์” ซึ่งวุฒิสมาชิกได้อธิบายว่าการเพิ่มคำคณาจารย์เข้าไปในมาตรานี้ เป็นสิ่งไม่จำเป็น เมื่อเทียบกับมาตราอื่น ถ้ามองผิวเผินจะไม่มีอะไร แต่คณาจารย์ในที่นี้ มุ่งตรงไปที่อาจารย์ในสถาบันระดับอุดมศึกษา ถ้าต่ำกว่าอุดมฯ เรียกครู แม้ว่าจะจบปริญญาก็ตาม คนทั่วไปเข้าใจว่า สิ่งที่เพิ่มขึ้นมานั้น มีวัตถุประสงค์ที่อยากจะเข้าไปมีส่วนร่วมในเงินกองทุน การที่จะเอาเงินกองทุนไปพัฒนาครู อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาต้องเจียดมาจากสถานศึกษาที่ต่ำกว่าอุดมฯ จึงเป็นข้อความที่ไม่น่าถูกต้อง

คำชี้แจงของกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ ได้ชี้แจงว่าการเติมคำ “คณาจารย์” ในหมวด 7 คณะกรรมาธิการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่ากระบวนการของการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา น่าจะครอบคลุมหมดทุกประเภท เมื่อร่างฯ มีการยุบรวมเหลือกระทรวงฯ เดียว คณะกรรมาธิการจึงเติมข้อความให้สมบูรณ์ ไม่ได้มีเจตนาว่าตรงนี้เป็นกองทุน และในมาตรา 54 มีเรื่องกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์ อยู่แล้ว แต่เผชิญกรรมาธิการฯ ไปแยกเป็น 2 กองทุน เพื่อให้กองทุนหนึ่งเป็นกองทุนพัฒนา อีกกองทุนหนึ่งเป็นกองทุนส่งเสริม ในแง่ที่จะให้ขวัญและกำลังใจ มีการเปลี่ยนชื่อกองทุนในมาตรา 54 เลยต้องมีการย้ายมาไว้ในมาตรา 51(1) เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์

5. **มาตรา 74** “ให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชนเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงานตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้

(2) เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาตามที่บัญญัติ ไว้ในหมวด 7 ของพระราชบัญญัตินี้

(3) เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 8 ของพระราชบัญญัตินี้

(4) เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เพื่อรองรับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3)

ต่อคณะรัฐมนตรี

(5) เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่ บังคับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม (1) (2) และ (3) เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี

(6) อำนวยหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย”

ซึ่งมีวุฒิสมาชิกท่านหนึ่งถามว่ามาตรานี้ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน จะมีกรอบความคิดและแนวทางอย่างไร ในการรับฟังความคิดเห็น และเสนอว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ควรจะกระทำอย่างกว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ เพราะปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น จากการสะท้อนความคิดเห็นพบว่า ประชาชนบอกว่าไม่รู้ว่ามีกรทำกันที่ไหน เพราะฉะนั้น ควรคำนึงถึงเรื่องนี้ด้วย และวุฒิสมาชิกอีกท่านเสนอให้มีการทำประชาพิจารณ์ให้ชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการที่จะออกกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและคนหมู่มาก กฎหมายฉบับนี้จะจัดทำโดยคณะปฏิรูปฯ ตามอำเภอใจไม่ได้ จะต้องมีการตรวจสอบ มีการฟังความคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐ ให้มีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหา

คำชี้แจงของกรรมาธิการ กรรมาธิการฯ ชี้แจงว่าคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาและสำนักงานซึ่งจะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 74 ครอบคลุมงานจะอยู่ในหมวด 5 หมวด 7 และหมวด 8 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเข้าใจว่าทำตามร่างฯ พ.ร.บ.นี้ ที่ทำตัวอย่างไว้ ดีแล้ว เพราะไม่ว่าใครร่างฯ จะมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง แม้มาถึงขั้นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีอนุกรรมาธิการฯ รับฟังความคิดเห็น เจตนารมณ์คือต้องการให้ทำต่อเนื่องไป เพื่อที่นำมากำหนดเป็นรายละเอียด ที่มีความเห็นพ้องกันทุกฝ่าย และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ส่วนวิธีการยกให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา และ ศ.ดร.สีปพนนท์ เกตุทัต กรรมาธิการอีกท่านหนึ่งได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การใช้คำว่า **ประชาพิจารณ์** จะโยงไปถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำลังร่างเป็นกฎหมายอยู่ในขณะนี้ คำนี้เป็นคำเฉพาะทางกฎหมาย คณะกรรมาธิการฯ มีความเห็นว่าถ้าทำประชาพิจารณ์จะใช้เวลายืดเยื้อมาก และเกรงว่าจะทำไม่ทัน โดยได้ยกตัวอย่าง กรณีโรง ไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบฯ การประชาพิจารณ์จะมีขั้นตอนทั้งหมดประมาณ 17 ขั้นตอน และหากใช้ตามระเบียบจะต้องประชุม 17 ครั้ง เพื่อพยายามทำความเข้าใจ พยายามให้มีจุดร่วมมากที่สุด มีการประชุมไป 127 วัน แต่ยังไม่เสร็จ ต้องมีการขอต่อเวลาอีก 120 วัน และในกรณีร่างฯ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ผู้เกี่ยวข้องกับการศึกษาประมาณ 20 ล้านคน ถ้าใช้ระเบียบของการประชาพิจารณ์ ที่จำเป็นต้องใช้กระบวนการเหมือนโรงไฟฟ้าฯ คาดว่าการประชาพิจารณ์ ไม่น่าจะแล้วเสร็จภายใน 3 ปี อาจจะต้องใช้เวลา 30 ปี เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่า ควรใช้คำว่ารับฟัง

ความคิดเห็นและมีการสำรวจความคิดเห็นให้กว้างขวาง ดังนั้นจึง **ไม่ใช่คำว่าประชาธิปไตย** ใน มาตรานี้

มาตรานี้ได้มีการลงมติจากที่ประชุม ผลปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วยกับกรรมาธิการ 141 เสียง ไม่เห็นด้วย 3 เสียง

วาระที่ 3 การพิจารณา ลงมติและสง่างพระราชบัญญัติฯกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังการพิจารณาในวาระ 2 เสร็จสิ้นทุกมาตราแล้ว ประธานวุฒิสภาได้ขอมติในวาระที่ 3 ว่า จะเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ หรือไม่ ซึ่งผลการลงคะแนน มีผู้เห็นด้วย 141 คะแนน และไม่เห็นด้วย 3 คะแนน

หลังจากนั้น ประธานวุฒิสภาได้ให้อภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อสังเกต 4 ประการ ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ คือ “รัฐบาลจะต้องมีนโยบายชัดเจนและต้องเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่องแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ทั้งที่กำลังอยู่ในระหว่างพัฒนาให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐโดยสมบูรณ์ ได้แก่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันอื่นที่กำลังพัฒนาไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการได้โดยอิสระมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการที่แข่งขันกับนานาชาติได้ ทั้งนี้ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังกล่าว พัฒนาเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐตามมาตรา 35 ภายใน 3 ปี นับแต่ พ.ร.บ. ใช้งบฯ ได้รับสิทธิประโยชน์ดังนี้

1. ได้รับการจัดสรร งบประมาณอุดหนุนทั่วไปอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถสร้างประสิทธิภาพและคุณภาพของการศึกษา สำหรับในส่วนของงบประมาณเงินเดือนและสวัสดิการให้ได้เพิ่มขึ้นเฉพาะผู้ผ่านการประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของที่เคยได้รับ เพื่อให้สามารถสร้างและพัฒนาบุคลากรที่มีความสามารถให้อยู่ในระบบอย่างเป็นธรรมชาติ

2. สามารถลงทุนและร่วมทุนในกิจการตามวัตถุประสงค์ของสถานศึกษานั้น เพื่อเป็นการเสริมรายได้ของสถานศึกษา โดยรัฐใช้มาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจ

3. ภายใน 6 ปี นับจาก พ.ร.บ. ใช้งบฯ ใช้งบฯ รัฐจะสมทบเงินกองทุนที่สถานศึกษาระดมมาได้ ในรูปของพันธบัตร ในสัดส่วนที่เหมาะสม”

กรรมาธิการได้ชี้แจงว่าข้อสังเกตข้อนี้ เป็นการสร้างแรงจูงใจ ระยะเวลาภายใน 3 ปีที่กำหนด เพื่อให้สอดคล้องกับที่รัฐบาลทำข้อตกลงกับธนาคารพัฒนาเอเซียที่ไปกู้เงิน แต่หลักใหญ่คือสถาบันอุดมศึกษาควรมีอิสระในการดำเนินงานภายในและมีความคล่องตัวเพื่อจะทำภารกิจให้สมกับเป็นสถาบันอุดมศึกษา ที่ช่วยสนองตอบต่อสังคม ช่วยขึ้นนำสังคม และช่วยเตือนสติสังคม

ส่วนเรื่องการเงินที่เพิ่มขึ้น เพื่อดึงดูดผู้ที่มีความรู้และความสามารถ ให้อยู่ในมหาวิทยาลัย แทนที่จะไปอยู่เอกชนที่มีเงินเดือนเป็นแสน ในระยะยาวจะเป็นการประหยัดเงินอีกทางหนึ่งด้วย

ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภานี้ สรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติถูกส่งมาถึงวุฒิสภา ในวันที่ 26 มีนาคม 2542 และเข้าวาระที่ 1 เพื่อพิจารณาชั้นรับหลักการ ในวันที่ 2 เมษายน 2542 หลังจากรับหลักการแล้ว ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากสมาชิกวุฒิสภา 25 คน และจากรัฐบาล 5 คน รวมเป็น 30 คน คณะกรรมาธิการฯ กรรมาธิการฯ บางคนเป็นกรรมาธิการฯ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ในวันที่ 25 มิถุนายน 2542 เป็นไปค่อนข้างราบรื่น ประเด็นที่วุฒิสมาชิกซักถามมีเพียง 5 ประเด็น ซึ่งคณะกรรมาธิการฯ สามารถชี้แจงได้อย่างชัดเจน แต่มีบางประเด็นที่ต้องใช้วิธีการลงมติ ซึ่งผลปรากฏว่าวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่เห็นพ้องกับร่างฯ ของกรรมาธิการฯ

ส่วนผลการลงมติในวาระที่ 3 วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หลังผ่านวาระที่ 3 ที่วุฒิสมาชิกมีมติเห็นชอบแล้ว ประธานวุฒิสภาส่งร่างฯ กลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างฯ อีกครั้ง หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขจากวุฒิสภา ก็จะส่งไปยังรัฐบาลเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป โดยมีรายละเอียดในขั้นตอนต่อไป ดังนี้

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อลงมติเห็นชอบกับร่างที่ผ่านวุฒิสภา

การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรส่วนสุดท้ายของการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ เป็นการพิจารณาว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มายังประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ให้บรรจวาระเป็นเรื่องด่วน เพื่อพิจารณากฎนี้วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....ตามมาตรา 175 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 มีสมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวน 10 คนอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ผลการประชุมสมาชิกผู้แทนราษฎรทั้งหมดเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

1. ร่าง พ.ร.บ.ฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งไปยังวุฒิสภาพิจารณามีทั้งหมด 77 มาตรา ซึ่งวุฒิสมาชิกได้พิจารณาและอภิปรายและสุดท้ายแล้วได้มีการแก้ไข 38 มาตรา และบัญญัติเพิ่มเติม 1 มาตรา การแก้ไขจำแนกได้ดังนี้

การแก้ไขโดยการเรียงข้อความและชื่อองค์กรใหม่ การแก้ไขชื่อองค์กร ได้แก่ มาตรา 9 (6) มาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 18(3) มาตรา 28 มาตรา 57 (2) และมาตรา 60 และการเรียง

ข้อความเช่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น เป็นต้น เป็นการจับคำเหล่านี้มาเรียง ซึ่งไม่เสียสาระอะไร เพียงแต่จัดวางใหม่จากบุคคลไปสู่องค์กร ซึ่งเห็นว่าคำที่เพิ่มมาใหม่ ไม่ได้ทำให้เสียสาระอะไร เช่นครู เดิมเขียนไว้ว่าครู หมายความว่าบุคคลากรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอนในสถานศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชน วุฒิสมาชิกเพิ่มขึ้นใหม่ว่าครู หมายความว่าบุคคลากรวิชาชีพที่หน้าที่เกี่ยวกับการสอน การเรียน และการจัดประสบการณ์เรียนรู้อื่นๆ ในสถานศึกษาของรัฐและของเอกชน

ส่วน มาตรา 8 มาตรา 11 มาตรา 15 มาตรา 19 มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 37 (3) มาตรา 44 มาตรา 48 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 54 มาตรา 58 มาตรา 65 มาตรา 69 มาตรา 72 มาตรา 74 เป็นมาตราที่เพิ่มให้สมบูรณ์ขึ้น เช่น มาตรา 26 จากสภาผู้แทนคือ เพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชนและสังคม วุฒิสมาชิกตัดคำว่าและ ออกเพิ่มคำว่าและ ประเทศชาติ เป็นเพื่อเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว ชุมชนและสังคมและประเทศชาติ มาตรา 69 เพิ่มคำจากบรรดากฎหมายเป็น บรรดาบทกฎหมาย

มาตรา 24 ทวิ เป็นมาตราที่ตราขึ้นใหม่ คือคือรัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงาน และการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ เช่นห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูลและแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ เป็นการจัดการศึกษาให้สมบูรณ์ขึ้น

มาตรา 8 เดิม มีการตัดข้อความออกและไปเพิ่มในข้ออื่น เช่นจากการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา... วุฒิสมาชิกให้ตัดตรงการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการเหลือเฉพาะหลักการในมาตรา 8 แล้วเอาข้อความนี้ไปใส่ในมาตรา 9 การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษา ซึ่งอย่างอื่นคงเดิม

มาตรา 51 วรรคสอง จากรัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนสำหรับการพัฒนาครู... วุฒิสมาชิกตัดคำว่า สำหรับการ ออก เป็น รัฐพึงจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู ก็ได้ทำให้กองทุนพัฒนาครูเสียหายไปไหน ยังมีอยู่ และสุดท้ายสรุปว่าควรให้ความเห็นชอบตามวุฒิสมาชิกแก้ไขมา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

2. สมาชิกผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งกล่าวว่าร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากวุฒิสภา มีบางข้อดีขึ้น บางอย่างกลับยุ่งเหยิง โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ภาษา โดยได้ยกตัวอย่างดังนี้

มาตรา 15 (1) มีคำว่าการวัดและการประเมินผล ส่วนการศึกษานอกระบบ (2) ใช้คำว่า การวัดและประเมินผล ควรใช้การวัดและการประเมินผล ให้สอดคล้องกันและไม่ได้กระทบในสาระ ใดๆ

มาตรา 51 ตัดคำว่าสำหรับออก ทำให้น้ำหนักซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์กับครูลดหายไป

มาตรา 55 วรรคสองเขียนว่าให้มีกองทุนส่งเสริมและพัฒนาครู วุฒิสภาคัดคำว่าพัฒนา ออก ซึ่งเป็นกองทุนที่ครูจะไปพัฒนาตนเอง โดยเฉพาะการขาดแคลนครูบางสาขา

เป็นสิ่งที่วุฒิสภาแก้ไขแล้วครูเสียผลประโยชน์ ขอฟากเป็นข้อสังเกตไว้ หากมีกรรมวิธีการร่วม ก็อยากให้แก้ไขในประเด็นนี้ด้วย แต่ว่าผู้ประสานงานรัฐบาล (วิป) ได้มีการประสานงานด้วยความ ที่อยากให้ออกไปใช้ แล้วก็ไม่ได้ขอให้ตั้งกรรมวิธีการร่วมกัน เพราะเกรงว่าจะยืดเยื้อ ได้ บอกว่าไม่เป็นไร รัฐบาลจะไปตั้งกองทุนที่หลังได้

หมายเหตุ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในรอบนี้ มุ่งหวังให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติการศึกษาโดยเร็ว ผู้ประสานงานรัฐบาลได้ประสานงานกับสมาชิกผู้แทนราษฎรฝ่าย รัฐบาล ไม่ให้ตั้งกรรมวิธีการร่วมสองสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง ซึ่งต้องใช้เวลา นานในการดำเนินการ

3. สมาชิกผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งได้กล่าวถึงมาตรา 74 ที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษามีเงื่อน เวลา 3 ปี และกรรมการบริหารมาจากการสรรหา 15 คน และคัดเลือก 9 วุฒิสภาได้เพิ่มคำใน มาตรานี้ว่า “ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย” มีความเห็นว่าเป็นคำที่สวย แต่ต้องการอะไร เพราะใน พ.ร.บ.ฉบับนี้ได้มีการทำประชาพิจารณ์ 105 ครั้งใน กระทรวง ศึกษาธิการและ สกศ.ทำอีกนับเป็น 100 กว่าครั้งแล้ว และตอนเข้ากรรมวิธีการฯ ก็มีคณะ อนุ กรรมการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีส่วนร่วมทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ จึงเห็นว่าสำนักงาน ปฏิรูปการศึกษาควรทำงานในหน้าที่รับผิดชอบให้ทันเวลาจะดีกว่า

4. สมาชิกผู้แทนราษฎรอีกท่านกล่าวเห็นด้วยกับมาตรา 51 และมาตรา 54 วรรคสอง เพราะทำให้ความหมายแคบลง แต่ว่ากองทุนนี้ยังคงมี 2 กองทุน แต่มีประเด็นที่ต้องการให้บันทึก ในสภาฯ ถ้าหากมีโอกาสแล้วน่าจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในอนาคต คือมาตรา 52 วรรคหนึ่ง จะ ขัดกับวรรค 3 องค์กรวิชาชีพที่มี 3 กลุ่ม คือผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากร ทางการศึกษาอื่น และสำนักงานปฏิรูปการศึกษาต้องทำกฎหมายลูกอีก เป็นพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับ กฎกระทรวง 15 ฉบับ ระเบียบ 1 ฉบับ ประกาศของกระทรวงใหม่ 1 ฉบับ มาตรา 74 ก่อนจะ ตระกกฎหมายออกมาจะต้องทำประชาพิจารณ์ด้วย แต่ก็เห็นด้วยที่จะให้ พ.ร.บ.ผ่าน

5. สมาชิกผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งกล่าวชมว่าการเพิ่มมาตรา 24 ทวิ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 43 และมาตรา 81 เป็นสิ่งที่ดี แต่ในแง่ปฏิบัติอาจจะปฏิบัติไม่ได้หรือไม่ได้เต็มที่ และรัฐธรรมนูญมาตรา 56 อาจมีการฟ้องร้องให้ปฏิบัติตาม ซึ่งจะยากในการปฏิบัติ ใน 77 มาตรา กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการทำประชาพิจารณ์จากทุกกระทรวง ทบวง กรม เดินทางไปทุกจังหวัด มีการวางแผนระดับกระทรวง ระดับพื้นที่ ในเขตพื้นที่ 326 เขตกับ 1 เขต พิเศษที่กรุงเทพฯ หรือระดับสถานศึกษา ได้เตรียมพร้อมอยู่แล้ว ขอผ่าน พ.ร.บ.นี้เพื่อเป็นของขวัญให้ประชาชน

6. สมาชิกผู้แทนราษฎรอีกท่าน กล่าวว่าประทับใจในประเด็นของอุดมศึกษา ที่ประกัน ความเป็นอิสระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แม้จะมีการยุบรวมเป็นกระทรวงเดียว และ ขอบมาตรา 11 ที่ได้เพิ่มวรรค 2 โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของ สถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง ส่วนปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่การศึกษาขาดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย ปัญหากระบวนการศึกษาที่ติดเรื่องคุณภาพการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา ปัญหา การรวมอำนาจที่ส่วนกลาง การปิดกั้นหรือมีช่องว่างระหว่างราชการกับประชาชน ปัญหาการแทรก แชงของทางฝ่ายการเมือง ปัญหาเหล่านี้จะมีการคลี่คลายและมีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้น ทำให้ ประชาชนมีความมั่นใจว่าต่อไปนี้การจัดการศึกษาของชาติ โดยมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติเป็น หลัก จะทำให้มีความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย มีระบบในการประกันคุณภาพการศึกษา มีระบบ ในการประกันมาตรฐานทางการศึกษา มีระบบที่จะกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ลงไปยัง ท้องถิ่นและประชาชนมากขึ้น มีการเปิดช่องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ในการ จัดการศึกษา มีระบบที่มั่นใจได้ว่าการเมืองจะไม่เข้าไปแทรกแซงจนทำให้ทิศทางการจัดการศึกษา แกว่งไปตามกระแสการเมือง

สรุปผลการลงมติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างเห็นชอบกับร่างฯ ที่วุฒิสภาแก้ไข 192 เสียง ณ เวลา 18.07 น. วันที่ 1 กรกฎาคม 2542 ด้วยมติที่เป็นเอกฉันท์แสดงว่าทุกฝ่ายมีความ เห็นตรงกันและต้องการให้เป็นของขวัญแก่ประชาชนทั่วประเทศ

หลังจากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ต่อนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2542 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 19 สิงหาคม 2542

ขั้นตอนการดำเนินการที่สำคัญในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาตามลำดับเวลา

21 ตุลาคม 2541 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ในวาระที่ 1 และตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างฯ จำนวน 45 คน

30 ตุลาคม 2541 คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุม เพื่อเลือก ประธานและกรรมการตำแหน่งต่างๆ

5 พฤศจิกายน 2541 คณะกรรมาธิการฯ ได้ประชุมนัดแรกเพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ โดยใช้ฉบับของรัฐบาลเป็นหลัก ร่วมกับฉบับของพรรคการเมืองต่าง ๆ

17 มีนาคม 2542 สภาผู้แทนราษฎรประชุมพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ที่ คณะกรรมาธิการฯ ได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแล้ว และประชุมต่อในวันที่ 24 – 25 มีนาคม 2542

25 มีนาคม 2542 สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฉบับ คณะกรรมาธิการฯ แก้ไขปรับปรุงในวาระที่ 3 และนำเสนอวุฒิสภาในวันต่อมา

2 เมษายน 2542 วุฒิสภามีมติเห็นชอบรับหลักการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติฯ ใน วาระที่ 1 ตามที่สภาผู้แทนราษฎรนำเสนอ และตั้งกรรมาธิการวิสามัญจำนวน 30 คน เพื่อ พิจารณาร่างฯ

7 เมษายน 2542 คณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา ประชุมเพื่อเลือกประธาน รอง ประธาน เลขานุการ พร้อมผู้ช่วยเลขานุการและโฆษกคณะกรรมาธิการฯ

25 มิถุนายน 2542 วุฒิสภามีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติในวาระที่ 2 และ 3 ตามที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุง ตามคณะกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา

1 กรกฎาคม 2542 สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติที่ได้ ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว

22 กรกฎาคม 2542 นายกรัฐมนตรีนำร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ทูลเกล้าฯ เพื่อ ทรงลงพระปรมาภิไธย

14 สิงหาคม 2542 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยใน พ.ร.บ. การ ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

19 สิงหาคม 2542 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

20 สิงหาคม 2542 พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับตามที่ได้ บัญญัติไว้ ยกเว้นบางมาตราที่ต้องรอเงื่อนไขเวลาตามบทเฉพาะกาล

บทที่ 5

บทสรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงนโยบาย ที่เป็นนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ในประเด็นการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีขอบเขตการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกเป็นการศึกษาการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งครอบคลุมลักษณะ สภาพ ปัญหาและความจำเป็นในการออกพระราชบัญญัติ การวิเคราะห์ วิจัยและการศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องจากพระราชบัญญัติ การประชาสัมพันธ์ และการนำผลจากการประชาสัมพันธ์มาปรับปรุงพระราชบัญญัติ รวมทั้งกระบวนการเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง และสรุปเป็นขั้นตอนที่สำคัญในขั้นการก่อรูปและในกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาของรัฐสภาไทย

ส่วนขั้นตอนต่อมาคือกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาฯ ครอบคลุมกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยศึกษาในรายละเอียดที่เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ศึกษาวิเคราะห์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในรายละเอียดและประเด็นการแปรญัตติต่างๆ ของกรรมาธิการวิสามัญของทั้ง 2 สภา รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาดังกล่าวของรัฐสภา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหาสาระ มุ่งตอบคำถามนำสำหรับการวิจัยที่สำคัญ 2 ข้อ ดังนี้

1. ในขั้นการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีที่มา สภาพและปัญหาแวดล้อมอย่างไร ที่นำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ และกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนการก่อรูปในส่วนต่างๆ มีรายละเอียดและกลไกที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง อย่างไรและมีขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญอะไรบ้าง

2. ในขั้นกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในรัฐสภา มีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร มีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องอะไรบ้าง การแปรญัตติมีในประเด็นใดบ้าง มีรายละเอียดอย่างไร และผลเป็นอย่างไร ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฯ ในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญใดบ้าง

สรุปผลการวิจัย

การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในขั้นการก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สรุปผลจากการวิจัยได้ดังนี้

1. ลักษณะ ที่มา และสภาพที่นำไปสู่การริเริ่มจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พบว่า ได้มีวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ ตามบริบทที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศไทย ทั้งในด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านเทคโนโลยี ปัญหาทางการศึกษามีลักษณะเป็นการสะสมเพิ่มพูนขึ้นตามลำดับในด้านต่าง ๆ แม้จะเคยมีความพยายามแก้ไขปัญหา โดยการใช้แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ แต่กลับไม่มีผลในการใช้บังคับ ประกอบทั้งรัฐมนตรีที่ดูแลหน่วยงานทางการศึกษาทั้ง 3 หน่วยงานหลัก ต่างก็มาจากต่างพรรคการเมือง การอยู่ในตำแหน่งสั้น ๆ โดยเฉลี่ยประมาณคนละ 6-12 เดือน ทำให้นโยบายทางการศึกษาไม่ต่อเนื่อง และไม่มีความเชื่อมโยงกันอย่างจริงจังต่อเนื่องทั้งในระดับแผน นโยบาย ปัญหา ด้านการบริหารจัดการศึกษา ด้านคุณภาพ ด้านระบบตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพ ด้านความเสมอภาคในสิทธิ โอกาสและการรับเข้าศึกษา และด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา จึงยังไม่มี การแก้ไขอย่างเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาต่างตระหนักและเห็นความจำเป็นของการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การก่อรูปประสบผลสำเร็จคือ การมีมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ และมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ในช่วงนั้น) ที่ใช้ยุทธศาสตร์เชิงรุก ในการผลักดันและให้การสนับสนุนข้อมูลทางวิชาการแก่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสายการศึกษา จนส่งผลให้มีมาตรา 81 และนำไปสู่การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในระยะเวลาดังกล่าว

2. กระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนการก่อรูปและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง พบว่าหน่วยงานที่จัดทำร่าง พ.ร.บ. มีทั้งหมด 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ในขณะนั้น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา โดยมีรายละเอียดและกลไกที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ วิจัย และศึกษาทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่จัดทำร่าง พ.ร.บ.๗ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้วิชาการเป็นฐานสนับสนุนในการบัญญัติสาระในหมวดต่างๆ รวมทั้งใช้ในการพัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย

2.2 การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ถูกกระทบจากพระราชบัญญัติฯ ส่วนใหญ่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมโดยวิธีการประชุมปรึกษาหารือ การทำวิจัย การประชุมโต๊ะกลม การระดมความคิดเห็นแบบเสวนาทางวิชาการ และร่วมประชุมสัมมนา ร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ รวมทั้งการสำรวจความคิดเห็นทางโพล (Poll) การแถลงข่าว และการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางรายการโทรทัศน์ วิทยุ นิตยสาร หนังสือพิมพ์ เอกสารวิชาการและเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

2.3 การนำผลจากการมีส่วนร่วมมาปรับปรุงพระราชบัญญัติ ผลจากกระบวนการมีส่วนร่วมได้ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ฯ อย่างเป็นรูปธรรม

2.4 การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์จากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่ใช้วิธีการประชุมเป็นวงเล็ก ๆ เปิดโอกาสให้ทุกคนได้พูด ได้แลกเปลี่ยน ได้อภิปราย เพื่อหาจุดร่วมและหาข้อยุติร่วมกัน การเจรจาต่อรองจะอยู่บนหลักทางวิชาการ ยอมรับข้อเสนอของผู้ที่ให้เหตุผลได้ดีกว่า บางครั้งจะมีการใช้มติเสียงข้างมากตามแนวทางประชาธิปไตย

3. ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป ขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูป จนกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย

3.1 การรับรู้ปัญหาและความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

3.2 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้การสนับสนุนและผลักดัน จนมีมาตรา 81 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.3 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและฝ่ายนิติบัญญัติ ริเริ่มก่อรูปร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นรูปธรรม โดยได้มีการรวบรวมข้อมูลสารสนเทศและสร้างองค์ความรู้ใหม่โดยใช้การศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเชิงวิชาการ ตลอดจนใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกผลกระทบจากพระราชบัญญัติฯ โดยผลจากการมีส่วนร่วมได้นำมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ

3.4 หน่วยงานราชการที่จัดทำร่าง พ.ร. บ.ฯ เสนอร่างฯ ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติรับร่างฯ ของหน่วยงานราชการหลัก (สทศ.และกระทรวงศึกษาธิการ) แล้วส่งต่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ก่อนส่งร่างฯ เข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในรัฐสภา

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในรัฐสภา สรุปผลได้ดังนี้

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พบว่ามาจาก 2 ทางคือ (1) ร่างฯ ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยใช้ร่างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ที่ได้หลอมรวมกับร่างฯ ของกระทรวงศึกษาธิการและข้อสังเกตของ

ทบวงมหาวิทยาลัย และได้ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับ (2) ร่างฯ จากพรรคการเมืองอีก 4 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติไทย และ พรรคชาติพัฒนา ร่างฯ ทั้ง 5 ฉบับได้เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรในเวลาที่ใกล้เคียงกัน จากการวิเคราะห์ ปรากฏว่าสาระสำคัญของทุกร่างฯ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันมากกว่า 90 %

2. การพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ในกระบวนการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ประกอบด้วยการดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1 สภาฯ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้ง 5 ฉบับ โดยให้ยี่ด่างฯ ของรัฐบาลเป็นร่างหลัก

2.2 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา จำนวน 45 คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคต่างๆ 26 คน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่อยู่ในแวดวงการศึกษา 19 คน

2.3 คณะกรรมาธิการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้น 2 คณะ คือคณะอนุกรรมาธิการปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ และคณะอนุกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็น

2.4 การพิจารณาในคณะกรรมาธิการเป็นไปอย่างค่อนข้างราบรื่น การพิจารณายึดหลักการปฏิรูปการศึกษา โดยใช้หลักวิชาเป็นฐานสำคัญประกอบการพิจารณา และสิ่งที่สามารถลดการโต้แย้งในกระบวนการพิจารณาของกรรมาธิการได้เป็นอย่างดี คือรายงานการศึกษาวิเคราะห์ งานวิจัยสนับสนุนในรายมาตราต่างๆ ที่ สกศ.ได้เตรียมการและจัดทำสนับสนุน

2.5 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งได้ขอแปรญัตติไว้ แต่เมื่อถึงเวลาที่พิจารณาจริงในการอภิปรายในวาระที่ 2 ไม่ได้ใช้สิทธิ์นั้น โดยให้เหตุผลว่ารู้สึกพอใจในคำชี้แจงของกรรมาธิการเป็นส่วนใหญ่แล้ว แต่ที่ได้สงวนขอแปรญัตติไว้ เพื่อจะได้มีการบันทึกความเห็นไว้ในสภา

2.6 การลงมติทุกครั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่จะลงมติเห็นชอบกับคณะกรรมาธิการ

3. ประเด็นการแปรญัตติที่สำคัญ

3.1 ประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอแปรญัตติ ได้แก่ ประเด็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเด็นการจัดสรรงบประมาณการศึกษา และประเด็นศาสนา

3.2 ประเด็นที่กรรมาธิการฯ สภาผู้แทนราษฎร ขอสงวนความเห็น ได้แก่ เรื่องการศึกษาของผู้พิการ เรื่องอำนาจหน้าที่ของกระทรวง เรื่องศึกษานิเทศก์ เรื่องเงินอุดหนุนทั่วไป และเรื่องระยะเวลาในการบังคับใช้สาระบัญญัติในมาตรา

3.3 ประเด็นที่มีการอภิปรายกันในสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ เรื่องคำจำกัดความของกระทรวง เรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น เรื่องหลักสูตรแกนกลางและหลักสูตรของสถานศึกษา และเรื่องความสมดุลทางวิชาการ ฯลฯ

3.4 ประเด็นที่กรรมาธิการ วุฒิสภาขอสงวนความเห็น ได้แก่ เรื่องศาสนา

4. ขั้นตอนสำคัญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภา ขั้นตอนสำคัญในการพิจารณามีเรียงตามลำดับ ดังนี้

4.1 สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ

4.2 การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ปรับปรุงและแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาให้ครอบคลุม ในช่วงนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะขอแปรญัตติและสงวนญัตติในประเด็นที่เห็นว่ายังไม่ชัดเจนและกรรมาธิการเสียงข้างน้อย ที่ไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างมากจะขอสงวนความเห็น เพื่อนำมาอภิปรายในสภาฯ

4.3 สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามมาตรา ตามระเบียบการพิจารณาของรัฐสภา

4.4 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติและส่งต่อไปยังวุฒิสภา

4.5 สมาชิกวุฒิสภารับหลักการ

4.6 วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาปรับปรุงและแก้ไข พ.ร.บ. โดยวุฒิสมาชิกจะขอแปรญัตติและสงวนญัตติในประเด็นที่เห็นว่ายังไม่ชัดเจน ส่วนกรรมาธิการเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับกรรมาธิการเสียงข้างมากจะขอสงวนความเห็น เพื่อนำมาอภิปรายในวุฒิสภา

4.7 สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาเรียงตามมาตรา ตามระเบียบข้อบังคับของรัฐสภา

4.8 สมาชิกวุฒิสภาลงมติและส่งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร

4.9 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงมติเห็นชอบกับร่างที่ผ่านวุฒิสภา

4.10 นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ในวันที่ 20 สิงหาคม 2542

อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นการวิจัย 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนการวิเคราะห์กระบวนการก่อรูปและขั้นตอนการวิเคราะห์กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากการวิจัยเรื่องนี้ได้พบประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องการระบุปัญหาทางการศึกษา องค์การที่ริเริ่มการก่อรูป การกำหนดทางเลือกของนโยบายสาธารณะ

ด้านการศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การเจรจาและประสานประโยชน์ การกำหนดระเบียบวาระในรัฐสภา การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ประเด็นที่มีการแปรญัตติ การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา บทเรียนที่สำคัญในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา และปัจจัยแห่งความสำเร็จของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนการวิเคราะห์กระบวนการก่อรูป พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1.1 การระบุปัญหาทางการศึกษา จากการศึกษาลักษณะและสภาพปัญหาทางการศึกษากับบริบทด้านการเมือง การปกครอง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านเทคโนโลยีกับการศึกษาพบว่าส่งผลเชื่อมโยงกัน ซึ่งสอดคล้องกับ Lindblom (1968 : 4) และ Anderson (1984 : 7) ที่กล่าวว่าชั้นแรกของการกำหนดนโยบายต้องค้นหาปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการศึกษาว่าปัญหาเกิดจากอะไร ซึ่งสอดคล้องกับศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 37-56) ที่กล่าวว่าปัญหานโยบายทางการศึกษา มักไม่สามารถพิจารณาแยกเด็ดขาดจากปัญหาเรื่องอื่นๆ (Interdependence) และจากเหตุการณ์การก่อรูปทางการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2517 ที่ประสบความล้มเหลว เพราะฝ่ายรัฐบาลในช่วงนั้น ไม่ได้รับรู้ในสิ่งเดียวกันนั้น สอดคล้องกับที่ กุลธนา ธนาพงศธร (2522: 247-250) และศุภชัย ยาวะประภาส (2540 : 37-56) ที่กล่าวว่าปัญหาจะขึ้นกับการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย และการนิยามของแต่ละกลุ่มบุคคล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้กำหนดนโยบาย ปัญหานโยบายจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย นั่นคือลักษณะความเป็นอัตนัยของปัญหา (Subjectivity) หรือความไม่มีตัวตนแท้จริงของปัญหา (Artificiality) การรับรู้สิ่งที่เป็นปัญหาสำหรับผู้หนึ่งอาจไม่เป็นปัญหาสำหรับผู้หนึ่ง ขึ้นกับการจัดลำดับความสำคัญและเลือกปัญหาที่มีความริบด่วนที่สุดมากำหนดเป็นนโยบาย

1.2 องค์การริเริ่มการก่อรูป หน่วยงานทางการศึกษา ได้รับรู้ปัญหาทางการศึกษามาเป็นเวลานาน และต่างเห็นความจำเป็นและได้ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับของตนเอง เพื่อนำเสนอเป็นทางเลือกเชิงนโยบายต่อรัฐบาล สอดคล้องกับ Boyer (1971 : 120) กุลธนา ธนาพงศธร (2522: 247-250) และ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2544 : 318-354) ที่กล่าวว่าโดยทั่วไปฝ่ายริเริ่มเสนอนโยบายได้แก่กลุ่มคนในรัฐสภา รัฐบาล และกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีปฏิสัมพันธ์กับการรับรู้ปัญหา โดยสถาบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหา จะนำเสนอทางเลือกในการเข้าไปแก้ปัญหาให้กับรัฐบาล

1.3 การกำหนดทางเลือกของนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา หน่วยงานที่จัดทำร่าง พ.ร.บ.ฯ ได้ใช้กระบวนการวิจัย เพื่อศึกษาหาทางเลือกเชิงนโยบายเชิงนโยบาย (Policy Research) เพื่อให้มั่นใจว่าปัญหานี้เป็นปัญหาที่มีความเหมาะสมและจำเป็นอย่างแท้จริง

สามารถตอบวัตถุประสงค์ และให้แนวทางในการปฏิรูปได้อย่างแท้จริง ซึ่งสอดคล้องกับ Lindblom (1968 : 4) และ Dunn (1981 : 44-50) ที่กล่าวว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบายจะรวมขั้นตอนการประมวลรวบรวมทางเลือกต่างๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ ทุกทางเลือกต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ปรากฏ สัมพันธ์กับเป้าหมาย การวางแผนและกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และค่านิยมของผู้ตัดสินใจ และสอดคล้องกับอุทัย บุญประเสริฐ (2528:3) ที่กล่าวว่าการกำหนดข้อความนโยบายทางการศึกษา ต้องสามารถสนองต่อปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริง

1.4 การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมแทรกอยู่ในกระบวนการก่อรูป และกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้วางรากฐานแห่งการมีส่วนร่วมในกระบวนการสาธารณะ (Public Policy Process) โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2544 : 455-457) และ Boyer (1971 : 120) ได้กล่าวว่าการเข้ามามีส่วนร่วมอาจทำได้โดยการขอประชามติ การจัดประชุมตัวแทนของประชาชน เพื่อขอความเห็นชอบและคำแนะนำ และสอดคล้องกับบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (2544: 10) ที่กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องจะเป็นการมีส่วนร่วมในระดับ การร่วมให้ความเห็น ร่วมริเริ่ม ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบ

ในเรื่องนี้ กุลธณ ธนาพงศธร (2522 : 247-250) ได้กล่าวว่าการรับฟังความคิดเห็น ทศนคติ และปฏิกริยาจากประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงทัศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่าง พ.ร.บ. เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายมีเวลาตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้มีความรอบคอบรัดกุมมากขึ้น

นับได้ว่ากระบวนการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ทางสังคมอย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ผลพลอยได้จากกระบวนการมีส่วนร่วม คือการมีเครือข่ายทางการศึกษา (Thailand Education Network) เกิดขึ้น นับว่าเป็นสิ่งดีงามที่ทุกภาคส่วนได้ให้ความสนใจกับการศึกษามากขึ้นกว่าในอดีต และผลจากการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่ได้นำมาปรับปรุงพระราชบัญญัติ และมีข้อสังเกตว่าในการใช้คำว่าการศึกษาจะใช้ในมิติของการรับฟังความคิดเห็นมากกว่าใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1.5 การเจรจาและประสานประโยชน์ ในขณะยกร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ไม่ปรากฏมีข้อขัดแย้งที่รุนแรง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้ลงลึกถึงแนวทางการปฏิบัติ แต่การขัดแย้งที่รุนแรงได้ปรากฏขึ้นหลังจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับยุดา รักไทย และปานจิตต์ โภญจนาวรรณ (2545 : 54) ที่กล่าวว่าความขัดแย้งเกิดจากผลประโยชน์ การ

เปลี่ยนแปลง การจัดระบบใหม่ ความพยายามปกป้องผลประโยชน์และตำแหน่งอันจะก่อให้เกิดอำนาจอิทธิพล

2. ขั้นตอนการวิเคราะห์กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีดังนี้

2.1 **การกำหนดระเบียบวาระในรัฐสภา** การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เสนอต่อสภาฯ ในวันสุดท้ายของสมัยการประชุมฯ จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดวาระในสภาผู้แทนราษฎร มีลักษณะเชิงการเมืองอย่างแท้จริง สอดคล้องกับที่สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2544 : 318 - 354) กล่าวว่านักการเมือง มีอิทธิพลต่อการจัดลำดับความสำคัญของวาระการพิจารณา เพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และค่านิยมทางการเมืองมากที่สุด ร่าง พ.ร.บ. ฯ จึงได้ถูกหยิบยกเข้าสู่การประชุมวาระที่ 1 ได้ทันเวลา

2.2 **การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ** มีจำนวนมากถึง 45 คน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมากถึง 19 คน แสดงให้เห็นว่านักวิชาการด้านการศึกษาได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นผลดีที่ทำให้ร่าง พ.ร.บ. กลับสู่ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์แห่งการปฏิรูปของหน่วยงานที่ร่างฯ และทำให้การพิจารณาในคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างรวดเร็ว

2.3 **ประเด็นที่มีการแปรญัตติ** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้ขอสงวนคำแปรญัตติไว้ แต่เมื่อถึงเวลาอภิปรายจริง กลับไม่ใช้สิทธิ์ เนื่องจากต้องการให้ร่าง พ.ร.บ. ผ่านสภาฯ โดยเร็ว แสดงว่าผู้ประสานงานฝ่ายรัฐบาลอาจมีการประสานงานค่อนข้างดี จึงมีผู้คัดค้านน้อยที่สุดในที่สุด

2.4 **การอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งคณะกรรมการต่างมีการเตรียมตัวมาเป็นอย่างดี บางประเด็นที่มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันต้องอาศัยการลงมติ ซึ่งการลงมติทุกครั้งฝ่ายกรรมาธิการจะมีเสียงข้างมากสนับสนุน แสดงให้เห็นว่าการชี้แจงของกรรมาธิการมีหลักการและมีเหตุผลดี ทำให้สมาชิกในสภาให้ความเห็นชอบและให้การสนับสนุน ประกอบกับวิถีทางการเมืองที่ฝ่ายรัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากได้

2.5 **ประเด็นอื่นที่เป็นข้อสังเกตและน่าจะเป็นบทเรียนที่สำคัญในขั้นการพิจารณาของรัฐสภา** ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้พบข้อสังเกตที่น่าจะเป็นบทเรียนที่สำคัญๆ สามารถสรุปได้ 4 ประการ ดังนี้

2.5.1 **การทำงานของคณะกรรมการฯของทั้งสองสภา** ในการทำงานของคณะกรรมการฯของทั้งสองสภานั้น นับได้ว่าเป็นภาระที่หนักมาก เพราะความเห็นในคณะกรรมการฯจะมีความหลากหลาย ประธานกรรมาธิการฯ จะต้องมีการชี้แจง และมีภาวะผู้นำเป็นอย่างสูง เพราะกรรมาธิการฯ ทุกคนล้วนมีศักยภาพและสามารถออกความเห็นที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาได้ทั้งหมดทุกเรื่อง และมีส่วนร่วมค่อนข้างจริงจัง อีกทั้งประเด็นกฎหมายการศึกษาจะ

ครอบคลุมกว้างมาก การถกเถียงอภิปรายจะมากกว่าคณะกรรมการชุดอื่น ๆ เป็นพิเศษ การที่มีกรรมการจากภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสม และโดยเฉพาะการที่ให้ผู้ร่างฯ พ.ร.บ. ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการด้วย

2.5.2 การอภิปรายในสภา การอภิปรายและการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในสภา ทั้งโดยสมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของทุกฝ่าย ที่ต้องการให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างจริงจัง กรรมการหรือสมาชิกสภา ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลมาเป็นอย่างดี เนื่องจากการอภิปรายในสภาจะใช้เหตุผล ในการหักล้างความเห็นกัน

2.5.3 แรงผลักดันทางการเมือง จากปัญหาทางการศึกษาที่สะสมมาช้านาน นำไปสู่การกำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษา ประสบการณ์จากความล้มเหลวในอดีต นำสู่การวางแผนทางการเมืองที่จัดทำในระยะเวลาที่เหมาะสม และโอกาสทางการเมืองที่มีมาตรา 81 ที่เปรียบเสมือนกุญแจแห่งการปฏิรูปการศึกษา ผนวกกับแรงผลักดันทางการเมืองที่พรรครัฐบาล และนักการเมืองต่างสนใจในประเด็นการศึกษากันอย่างมากในขณะนั้น โดยเฉพาะในช่วงการนำร่าง พ.ร.บ. เข้าสู่สภาในวาระที่ 1 ถ้าไม่มีนักการเมืองที่มีบารมีเป็นที่ยอมรับของพรรคมากพอ ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฯ อาจถูกพิจารณาเป็นร่างฯ ท้ายๆ หรืออาจเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก่อน ก็อาจเป็นไปได้

2.5.4 การยอมรับทางสังคม ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เป็นร่างที่ได้รับ ความสนใจจากประชาชนและสังคมอย่างกว้างขวาง การทำโพลแต่ละฉบับแสดงถึงความเห็นของสาธารณะที่มีต่อร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อการจัดวาระทางการเมือง กลายเป็นสิ่งสนับสนุนให้ฝ่ายการเมืองต้องหันมาให้ความสนใจในสิ่งที่ประชาชนสนใจ เพราะนักการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในระบบประชาธิปไตย อาชีพนักการเมืองจะดำรงอยู่ได้ ถ้าเสียงของประชาชนสนับสนุน

3. ปัจจัยแห่งความสำเร็จของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กล่าวได้ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา กรณีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประสบความสำเร็จได้ มาจากปัจจัยหลักๆ 8 ปัจจัย ซึ่งสอดคล้องกับประยูร ศรีประสาธน์ (2545 : 33 - 37) ที่กล่าวว่าปัจจัยแห่งความสำเร็จประกอบด้วย

3.1 นโยบายของรัฐบาล ในช่วงนั้นพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นโยบายของพรรคได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอันดับต้นๆ

3.2 สภาพทางการเมือง พ.ศ. 2540 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่ ซึ่งทำให้มีการปฏิรูปการเมือง การบริหารและการจัดการในรูปแบบที่หลากหลาย รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาของชาติ อันเป็นที่มาของมาตรา 81 และเป็นที่มาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พ.ศ. 2542 ที่จะต้องมีการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางบริบทของประเทศไทย

3.3 เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ในช่วงนั้นการเมืองค่อนข้างมั่นคง มีเสถียรภาพ ไม่มีการปฏิวัติและไม่มีการยุบสภา

3.4 สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ในช่วงนั้น แม้ว่าจะมีวิกฤตทางเศรษฐกิจ และสังคม แต่ ส.ส.ร.ทางการศึกษาได้พลิกวิกฤตให้เป็นโอกาส โดยการชี้ว่าการศึกษาเป็นตัวแปรต้น ถ้าจะป้องกันการเกิดวิกฤตซ้ำ จะต้องเร่งพัฒนาและปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม

3.5 ความจริงใจ และภาวะผู้นำของผู้รับผิดชอบ ปัจจุบันนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนนว่า นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนักการเมืองที่มีภาวะผู้นำสูง มีความจริงใจในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ฯ และอีกท่านหนึ่งที่ต้องบันทึกไว้ก็คือ ดร.รุ่ง แก้วแดง ที่มีวิสัยทัศน์ มีภาวะผู้นำ และจริงใจในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยไม่หวั่นเกรงอุปสรรคใดๆ

3.6 การได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชน ครู บุคลากรทางการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนทั่วไป การใช้กระบวนการมีส่วนร่วม ตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ ร่วมริเริ่ม ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ จากกลุ่มคนที่หลากหลาย ทำให้ได้รับการสนับสนุนโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยการประชาสัมพันธ์เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ทำให้เกิดการตื่นตัว มีการรับรู้กระแสการปฏิรูปอย่างถ้วนหน้า และผลการรับฟังความคิดเห็น ก็ได้มีการนำไปปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรม

3.7 สถานภาพของข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการศึกษา มาตรการต่างๆ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาจากการพัฒนานโยบายบนฐานวิชาการ ทำให้สถานภาพของข้อเสนอมั่นคง ดังเช่น ดร.รุ่ง แก้วแดง กล่าวว่า การพัฒนานโยบายดีๆ ต้องใช้องค์ความรู้มาก การอธิบายกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือต่อต้าน ต้องอธิบายด้วยข้อมูลเชิงเทคนิคและวิชาการ

3.8 การปฏิบัติตามเงื่อนไขการปฏิรูปการศึกษา เมื่อพิจารณาปัจจุบันแล้ว พบว่า ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง แต่อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ยังอยู่ในกรอบของการปฏิรูป แม้ว่าอาจต้องใช้เวลามากกว่าเดิม สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงความเป็นพลวัตของนโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากการวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูป และกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ข้อค้นพบและบทเรียนที่สำคัญ ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ในด้านการบริหารการศึกษาได้ดังนี้

1. **สำหรับระดับผู้นำ / ผู้บริหารในหน่วยงาน** ภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญ การก่อรูปของนโยบายด้านการศึกษาใดๆ จะสามารถประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องอาศัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร ที่ต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีวิสัยทัศน์ มองการณ์ไกล ต้องกล้าตัดสินใจ และรู้วิธีพลิกภาวะวิกฤติให้เป็นโอกาส การมีผู้นำที่มีความจริงใจและเห็นความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา จะสามารถประสานและผลักดันให้กระบวนการปฏิรูปเลื่อนไหลไปอย่างรวดเร็ว

2 **สำหรับกรรมาธิการฯ ในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา** ผู้ที่เป็นกรรมาธิการจะต้องมีความรอบรู้ในเรื่องที่จะพิจารณา สามารถพัฒนาสาระบัญญัติตามแนวคิด หลักการและเหตุผลตามร่างพระราชบัญญัติได้ การคัดเลือกกรรมาธิการนอกจากเป็นหน้าที่ของสภาฯ ที่จะเป็นผู้แต่งตั้งแล้ว การประสานงาน (lobby) เป็นสิ่งที่จำเป็นที่หน่วยงานเจ้าของร่างฯ จะต้องดำเนินการขอโควตาจากพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถเข้าไปร่วมในกระบวนการตัดสินใจในคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาเข้าไปร่วมเป็นจำนวนที่สูงมากถึง 19 คน ในคณะกรรมาธิการ ซึ่งมีจำนวนรวม 45 คน

3. **การสร้างความเข้มแข็งทางวิชาการ** ในการก่อรูปและการพัฒนานโยบายใด ๆ ต้องอาศัยฐานความรู้ทางวิชาการ / องค์ความรู้ / ข้อมูลทางวิชาการที่น่าเชื่อถือมารองรับ ซึ่งจะทำให้สามารถค้นหาทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานทางการศึกษาจึงควรมีการเตรียมความพร้อมทางวิชาการ ให้กับบุคลากรในหน่วยงานให้มีความสามารถและทักษะในการทำวิจัย และการประสานงานวิจัย ในกรณีที่เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาทำการวิจัยให้

4. **การสร้างฐานข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา** หน่วยงานที่จัดทำนโยบายควรมีการจัดการข้อมูลสารสนเทศอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งจะใช้งานได้ทันที่ เนื่องจากกาหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีข้อมูลที่รอบด้าน และทันสมัย เพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหาร หากข้อมูลข่าวสารไม่เป็นปัจจุบันแล้ว การกำหนดนโยบายอาจมีข้อบกพร่องได้

5. **การใช้กระบวนการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง** กระแสการมีส่วนร่วมในสังคมโลกาภิวัตน์ ทำให้การเสนอนโยบายจะต้องอาศัยการสนับสนุนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เริ่มตั้งแต่มีส่วน

ร่วมในการกำหนดนโยบาย มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีส่วนร่วมในการประเมินผลตรวจสอบนโยบาย ซึ่งการมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจากนโยบายได้มีโอกาสชี้แจง ให้ความคิดเห็น ฯลฯ ซึ่งจะสามารถลดปัญหาความไม่เข้าใจ และความขัดแย้งและก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในนโยบายได้เป็นอย่างดี

ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

1. จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า การเข้าถึงข้อมูลบางอย่างเป็นข้อจำกัดในการวิจัย เนื่องจากระบบการเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถได้ข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ หากหน่วยงานที่ริเริ่มก่อรูปพระราชบัญญัติการศึกษาและอยู่ในกระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นผู้ดำเนินการวิจัยเอง น่าจะได้ข้อมูลที่ลึก และช่วยให้ความกระจ่างมากกว่าการวิจัยครั้งนี้

2. การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเบื้องต้น เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ กรณีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การวิจัยในขั้นก้าวหน้าที่สามารถใช้ฐานจากการวิจัยเรื่องนี้ได้ คือการวิจัยเชิงนโยบายทุกระดับ เช่น

2.1 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีหัวข้อการวิจัยที่น่าสนใจมีหลายประเด็น เช่น การกระจายอำนาจโดยใช้กลไกของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อมุ่งหวังให้แก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการศึกษา ในสภาพการณ์และบริบทที่เป็นจริง มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง จะต้องมีการทบทวนนโยบายหรือปรับปรุงสิ่งใด หรือจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยเงื่อนไขอะไร เป็นต้น ข้อมูลที่ได้จะสามารถนำมาปรับปรุงพัฒนานโยบายได้เป็นอย่างดี

2.2 การประเมินผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหลายประเด็นที่สามารถประเมินผล เพื่อที่จะนำข้อมูลมาพัฒนาปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง และหากผลประเมินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ก็สามารถนำข้อมูลมายืนยันเพื่อยุติโครงการได้ ในประเด็นนี้มีข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป เช่น การวิจัยประเมินผลเชิงคุณภาพในวาทกรรม “เอกภาพทางนโยบาย หลากหลายในทางปฏิบัติ” เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา มีกระบวนการหลอมรวมเพื่อเป็นเอกภาพทางนโยบายอย่างไร ความหลากหลายในทางปฏิบัติ มีกระบวนการดำเนินการอย่างไร เชื่อมโยงร้อยเรียงกันได้ในระดับไหน หรือเป็นกระบวนการที่ต่างคนต่างทำ ขนานกัน หรือเป็นกระบวนการที่ปฏิบัติตามๆ กันมาในระบบเดิม ผลการวิจัยจะเป็นการวิจัยประเมินผลเชิงคุณภาพเพื่อตีแผ่ความจริงในวงการศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจเช่นเดียวกัน เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรกช ศิริโชค. การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. ภาคศึกษารัฐศาสตร์(การปกครอง) บัณฑิตวิทยาลัย, 2537.
- กมล รอดคล้าย. ผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล กระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, 29 สิงหาคม 2546.
- กวรรณิการ์ บรรเทาจิตร์. รองผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 11 กันยายน 2546.
- กระทรวงศึกษาธิการ. สำนักนิติการ. การติดตามการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาด้านการออกกฎกระทรวง. ข้อมูลวันที่ 29 ธค. 2547. เอกสารอัดสำเนา. ม.ป.ท. ม.ป.ป.
- กระทรวงศึกษาธิการ. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารอัดสำเนา. ม.ป.ท. ม.ป.ป.
- กฤตธี กิจปฏิพัทธ์และธนพิพัฒน์ เจนนพกาญจน์. ไม่ปฏิเสธ ยุทธวิธีจัดการกับคนชอบปฏิเสธ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ผู้จัดการ , 2536.
- กิตติรัตน์ มังคละศิริ. นิตินกร 8 สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546.
- กุลธน ธนาพงศธร. นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม และอย่างไร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- กุลธน ธนาพงศธร. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและขอบข่ายวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ. ในเอกสารการสอนชุดวิชา สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ., 2538.
- เกษม วัฒนชัย. การผลิตและพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ พิมพ์ดี, 2545.
- เกษม วัฒนชัย . การบริหารเพื่อพัฒนาคุณภาพ. เอกสารประกอบการบรรยายในการประชุมของ สมศ. ณ อิมแพค เมืองทองธานี 2546.
- แก้วสรร อติโพธิ. ประชาพิจารณ์ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ก. **แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545-2549).**

กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค, 2545.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **กว่าจะเป็น พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ.** กรุงเทพฯ : วีทีซี คอมมิวนิเคชั่น, 2543.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **ทำเนียบนักวิจัยโครงการร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ.** เอกสารอัดสำเนา, ตุลาคม 2540.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **สรุปสาระสำคัญของแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา.** กรุงเทพฯ : พริกหวานกราฟฟิค, 2544.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ก. **ถักทอและสานฝัน มุ่งมั่นปฏิรูปการศึกษา : บันทึกพันธะสัญญา 3 ปี พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ.** กรุงเทพฯ : 21 เซ็นจูรี่, 2546.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ข. **สกศ.กับการพัฒนาการศึกษาไทย.** กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี, 2545.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ข. **สภาการศึกษา : จากอดีตถึงปัจจุบัน สู่มิติใหม่ในการพัฒนานโยบายการศึกษาของชาติในอนาคต.** กรุงเทพฯ : 21 เซ็นจูรี่, 2546.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาปฏิรูปการศึกษา พ.ศ....**เอกสารอัดสำเนา, พฤศจิกายน 2540.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. **ปฏิรูปการเรียนรู้ ผู้เรียนสำคัญที่สุด.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2543.

คณิศร ศรีบัวเหลี่ยม, พัชรี สีโรรสและถวิลวดี บุรีกุล . **ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.** พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

จรรยาพร ธรณินทร์. **ก้าวต่อไปของปฏิรูปการศึกษาไทย.** เอกสารวิจัยฉบับสรุปสำหรับผู้บริหารเพื่อใช้เป็นเอกสารสมุดปกขาว วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 43 ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2543-2544. (ม.ป.ท.), 2544.

จรัส สุวรรณมาลา. **นโยบายและการกำหนดนโยบาย.** ในเอกสารการสอนชุดวิชา สาขารัฐศาสตรมหาวิทาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ., 2538.

จันทนา เลือดกรุงศรี. **สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงศึกษาธิการ.** สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2546.

จิรวรรณ ปุณเกษม. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, วิทยานิพนธ์ดุสิตวิทยานิพนธ์ สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์, 2542.

ชลัท ประเทืองรัตนา. การเมืองของการประชาพิจารณ์ : กรณีการแก้ไขความขัดแย้งโครงการกำจัดกากอุตสาหกรรม ต. ตาสีหี อ.ปลวกแดง จ. ระยอง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ชัชชนันท์ ลีระเดิมพงษ์. ประชาพิจารณ์กับการตัดสินใจของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนบ้านคว่ำ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้. ในปฏิรูปการศึกษาไทย พิทยา วงศ์กุล บรรณาธิการ, กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยทัศน์, 2542.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

ดาสนี มาลัยพงษ์. บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ. 2507-2516. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดผิงษ์. การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2540.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. เทคนิควิธี การวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ทินพันธ์ นาคะตะ. นโยบายการพัฒนาและวิชาการ. พัฒนบริหารศาสตร์ ปี 23 เล่ม 1 มกราคม 2526 : กรุงเทพฯ, 2526.

ธรรมเกียรติ กั่นอริ. รายงานสภาวะการศึกษาไทย ปี 2542/2543 พลิกสถานการณ์บนพื้นฐานกฎหมายปฏิรูปการศึกษา. สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 9 /2544. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2543.

ธีระ รุญเจริญ. สภาพและปัญหาการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : วี ที ซี คอมมิวนิเคชั่น, 2545.

นริศ มีสมบุญ. บทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษาบทบาทคณะราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติระหว่าง พ.ศ. 2475-2489. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

นันทวรรณ ชื่นศิริ. **นโยบายของรัฐกับการแก้ไขปัญหากลุ่มผลประโยชน์ : ศึกษากรณี**

สมัชชาคนจน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ใน**

ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. คเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, พัชรี สิโรตและถวิลวดี บุรีกุล บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.

บุญศรี พาหะจิตร. **รองผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.** สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. **ก. การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.** กรุงเทพฯ : บุญศิริการพิมพ์, 2544.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. **ข. รายงานปฏิรูปการศึกษาต่อประชาชน.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2544.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. **ทำไมการปฏิรูปการศึกษาต้องทำทั้งระบบ.** กรุงเทพฯ : บุญศิริการพิมพ์, 2545.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี.** 5. กรุงเทพฯ : ภาควิชาบริหารการศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2527.

ประยูร ศรีประสาธน์. **ความพยายาม ความสำเร็จ และความขัดแย้งเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2517-2521.** กรุงเทพฯ : 21 เซ็นจูรี่, 2545.

ประวิทย์ ทองศรีนุ่น. **อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ.** สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546.

ประวิทย์ ทองศรีนุ่น. **แนว/สาระของความคิดของมาตราต่างๆ ตามแหล่งความคิด.** เอกสารอัดสำเนา, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

ประเวศ วะสี. **ปฏิรูปการศึกษา ยกเครื่องทางปัญญา : ทางรอดจากความหายนะ.** กรุงเทพฯ : มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2541.

ปราณี พนมเริงไชย. **การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับชุมชนแออัด.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. สาขาพัฒนาสังคม (นโยบายและการวางแผนทางสังคม). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.

ปัญญา ประเสริฐศรี. **นิตกร 8 สำนักนิตกร กระทรวงศึกษาธิการ.** สัมภาษณ์, 23 กันยายน 2546 และ 11 กุมภาพันธ์ 2548.

พนม พงษ์ไพบูลย์. **บันทึกปลัดกระทรวงฯ.** กรุงเทพฯ : คุรุสภา, 2543.

- พนม พงษ์ไพบูลย์. **อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2547.**
- พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์. **คอมพิวเตอร์และครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2546.**
- พวงรัตน์ ทวีรัตน์. **วิธีการวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2543.**
- พิทยา ว่องกุล. **ปฏิวัติการศึกษาไทย.ชุดโลกาภิวัตน์. ลำดับที่ 13 .กรุงเทพฯ : โครงการวิจัยทรรศน์. 2542.**
- พินิต อารยะศิริ. **กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2534**
- พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : เจริญรัฐ การพิมพ์, ม.ป.ป.**
- พิมลจรรย์ นามวัฒน์. **การกำหนดนโยบายสาธารณะ. ในเอกสารการสอนชุดวิชา สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ. 2538.**
- พูลศักดิ์ พุ่มวิเศษ. **ผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก. สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2546.**
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตันและธรรมเกียรติ กันอริ บรรณาธิการ. **ปัญหาการศึกษาไทยปัจจุบันและแนวทางแก้ไข. ในรายงานการอภิปรายระดมความคิด. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.**
- ไพบูลย์ เสี่ยงก้อง. **รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. สัมภาษณ์, 6 ตุลาคม 2546.**
- โกคิน พลกุล. **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ : กราฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), 2540.**
- โกคิน พลกุลและชาญชัย แสงศักดิ์. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.**
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **การวางนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ. เอกสารการสอนชุดวิชา สาขารัฐศาสตร์. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ., 2538.**
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน. เอกสารการสอนชุดวิชาสาขาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มสธ., 2538.**
- มานพ จันท์เทศ. **การนำเสนอรูปแบบการพัฒนานโยบายของสถาบันราชภัฏ. วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.**

มานิตย์ จุมปา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ความรู้เบื้องต้น).

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.

มาริสสา ไททยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

มาลัย หุวะนันทน์. วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน. รัฐประศาสนศาสตร์. ปี 1 ฉบับที่ 3
มกราคม 2504 : กรุงเทพฯ.2504

มีชัย ฤชุพันธ์. การปรับตัวของการเมืองการปกครองไทยตามนัยของรัฐธรรมนูญฉบับ

ใหม่. ในรายงานโครงการธนาคารข้อมูลและเผยแพร่งานวิจัย ประจำปีงบประมาณ 2542.

กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2544. (เอกสารอัด
สำเนา)

ยูดา รักไทยและปานจิตต์ โกญจนาวรรณ . คนฉลาดฟัง. กรุงเทพฯ : อีทซ์เปอร์เน็ท , 2542.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชา
พิจารณ์ พศ. 2539.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 114 ตอนที่ 55
ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540.

รัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เอกสารลำดับที่ 87/42 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . ผู้เสนอ : คณะรัฐมนตรี (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เอกสารลำดับที่ 88/42 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผู้เสนอ : นายวุฒิชัย สงวนวงศ์ชัยกับคณะ พรรคชาติพัฒนา.
(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เอกสารลำดับที่ 89/42 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . ผู้เสนอ : นายวิชัย ตันศิริกับคณะ พรรคประชาธิปัตย์.
(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เอกสารลำดับที่ 90/42 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . ผู้เสนอ : นายเจริญ กาؤونกับคณะ พรรคความหวังใหม่.
(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

รัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.... เอกสารลำดับที่ 91/42 สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร . ผู้เสนอ : นส.กัญญา ศิลปอาชา กับคณะ พรรคชาติไทย.
(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
อักษรเจริญทัศน์, 2525

รุ่ง แก้วแดง. **แนวความคิด ที่มา และแนวดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษา.** เอกสารอัดสำเนา (ม.ป.ท. ม.ป.ป.)

รุ่ง แก้วแดง. **ปฏิวัติการศึกษาไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2542.

รุ่ง แก้วแดง. **รวมบทความทางการศึกษา การศึกษาไทยในเวทีโลก ในรอบปี พ.ศ. 2540-2541.** กรุงเทพฯ : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2541.

รุ่ง แก้วแดง. **อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 9 พฤศจิกายน 2547**

เลขาธิการรัฐสภา, สำนักงาน. **กระบวนการตราพระราชบัญญัติ.** กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2533.

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. **รายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 25 มิถุนายน 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. **รายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 2 เมษายน 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2542 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 17 มีนาคม 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 24 มีนาคม 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 25 มีนาคม 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)**

วิจิตร ศรีสอาน. **การวิจัยเชิงนโยบายกับการพัฒนาการศึกษา. ในการวิจัยเชิงนโยบาย : รูปลักษณ์ใหม่ของการกำหนดอนาคต. สมหวัง พิธิยานุวัฒน์และदनัย เทียนพุด, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ทำปกเจริญผล, 2532) หน้า 26-27.**

- วิจิตร ศรีธำรง. ผลกระทบของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยต่อสังคมฐานความรู้. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาแนวโน้มการศึกษาไทย. คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2547.
- วิชัย ต้นศิริ. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2547
- วิชัย ต้นศิริ. **โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต : แนวคิดสู่การปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษา.** พิมพ์ครั้งที่ 2. ชุดความคิด-ความรู้ อันดับที่ 10. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- วิพุธ พูลเจริญ และคณะ. **สู่การปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2543.
- วิพุธ พูลเจริญและคณะ. **นโยบายสาธารณะ.** ในเอกสารสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : 2544.
- วิชญ์ เครืองาม. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน. ในเอกสารการสอนชุดวิชามหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2534.
- ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์. อดีตสมาชิกวุฒิสภาสัมภาษณ์, สัมภาษณ์, 31 ตุลาคม 25
- ศุภชัย ยาวะประภาส. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สถาบันพระปกเกล้า. **โครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- สมเกียรติ ชอบผล. ผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. ที่ปรึกษาด้านนโยบายและยุทธศาสตร์. สัมภาษณ์, 1 ตุลาคม 2546.
- สมชาย หิรัญกิตติ. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** กรุงเทพฯ : ธีระฟิล์ม และไซเท็กซ์, 2542.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. **การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบายการประถมศึกษาของไทย(พ.ศ.2523-2527).** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2544
- สมภพ โรจนพันธ์และคณะ. **อรุณรุ่งแห่งการศึกษา สิทธิ และโอกาสของคนไทย.** (ม.ป.ท. ม.ป.ป.)

สมเกียรติ ลิ้มเทียมเจริญ. บทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการ
นิติบัญญัติไทยในระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 19 มีนาคม 2526. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 2541.

ลีปนันท เกตุทัต. **รายงานปฏิรูปการศึกษาไทย.** ฉบับพิเศษ 47 ปี สกศ. หน้า 15, ปีที่ 5
 ฉบับที่ 62, 15 กุมภาพันธ์ 2546.

ลีปนันท เกตุทัต. **จากอดีตและปัจจุบัน สู่อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาไทย : สู่
 สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้.** เนื่องในการสัมมนาทางวิชาการ 5 ทศวรรษ สกศ.
 กับการพัฒนาการศึกษาไทย (ม.ป.ท.), 2545.

สิริพร บุญญานันต์. **รองเลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.**
 สัมภาษณ์, 30 กันยายน 2546.

สุทิน บุญญาธิการ,ดวงพร บุญครบ และรักกิจ ศรีสรินทร์. **การบริหารการมีส่วนร่วมของ
 ประชาชน : กรณีศึกษาที่มีผลกระทบต่อประชาชน.** กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
 กรมการปกครอง, 2539.

สุมน อมรวิวัฒน์. **ทำไมต้องปฏิรูปการเรียนรู้. ใน การปฏิรูปการเรียนรู้ตามแนวคิด 5 ทฤษฎี.**
 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไอดีเอสแควร์, 2541.

สุรพล นิติไกรพจน์. **แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้
 กรอบความคิดทางกฎหมายมหาชน. ในรายงานโครงการธนาคารข้อมูลและเผยแพร่
 แพร่งานวิจัย ประจำปีงบประมาณ 2542.** กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544. (เอกสารอัดสำเนา).

สุรสิทธิ์ วชิรขจร. **การก่อตัวของปัญหาและปัญหาเชิงนโยบาย : กระบวนการนโยบายที่มักจะ
 ถูกมองข้าม. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 39 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2542 หน้า 87-97.

สุรางคนา มัถยานนท์. **การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายมัธยมศึกษาด้านการศึกษาเพื่อ
 ส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7
 (พ.ศ.2535-2539).** วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต ภาควิชา
 บริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

สุวัฒน์ เงินฉ่ำ. **ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้น
 พื้นฐาน.** สัมภาษณ์, 29 กันยายน 2546.

สุวัฒน์ เงินฉ่ำ. **รายงานปฏิรูปการศึกษาต่อประชาชน.** กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับ
 ลิชซิง, 2544.

- สุวิมล ตีรกาพันธ์. **ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ : แนวทางสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542. (215-223)
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2547
- อมร รักษาสัตย์. สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาในนโยบายในประเทศไทย. **พัฒนาบริหารศาสตร์** ปี 15 เล่ม 1 มกราคม 2518 : กรุงเทพฯ, 2518.
- อมร รักษาสัตย์. การพัฒนานโยบาย. **เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์** ฉบับที่ 27 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522.
- อมรวิทย์ นาครทรรพ. **ความฝันของแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์ตะวันออก จำกัด, 2540.
- อรรถธรรม พรหมมะ. **การใช้เทคนิคการวิเคราะห์นโยบายในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจและสังคม**. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ (การบริหารการพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.
- อำพล จินดาวัฒนะ. ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546.
- อุทัย บุญประเสริฐ. **การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายในการพัฒนาการศึกษาในระดับจังหวัด**. ในโครงการพัฒนาระบบการวางแผนและบริหารการศึกษา กองนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2528.
- อุทัย บุญประเสริฐ. **การพัฒนานโยบาย : กรณีการพัฒนานโยบายพัฒนาการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระยะที่ 5 (2525-2529) (เอกสารเผยแพร่ของฝ่ายวางแผนและพัฒนา สำนักงานอธิการบดี) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.**
- อุทัย บุญประเสริฐ. **การพัฒนานโยบาย**. ในโครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการวางแผนและการบริหารการประถมศึกษาระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ, 2527.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, James E. **Public Policy-Making**. New York : Praeger , 1975.
- Anderson, J. (Ed.). **Case in Public Policy**. New York : Holt, Rinehart & Winston, 1976.
- Anderson, James E. **Public Policy Making**. 3rd New York : Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Baker, Robert F. et al. **Public Policy Development**. USA : John Wiley & son, 1975.

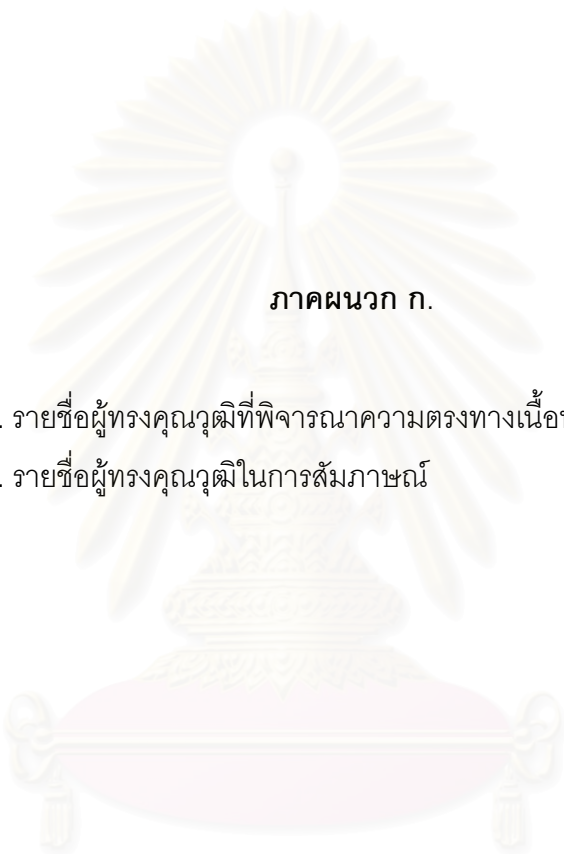
- Batteson, Charles. **Autobiographies and interviews as means of "access" to elite policy making in education.** *British Journal of Educational Studies*; v.43 (June 1995) 201-216.
- Breuer, Garry D., & Peter deLeon. **The foundation of Policy Analysis.** Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1983.
- Bohac, Veronika Elizabeth. **Management and Finance Plan: A Case Study of Public Policy-Making in Alberta Education.** *Dissertation Abstracts international.* University of Alberta Canada, 1989.
- Boyer, William W., **Policy Making by Government Agencies : The National Administrative System.** New York : John Wiley & Sons, 1971.
- Douglass, M. **Some Perspective on the Phenomenon of Participation.** *Adult Education Journal.* 20(2) : 88 – 98 : 1970.
- Dror, Yehezkel, **Public Policy Making Reexamined.** Scranton, Penn : Chandler Publishing, 1968.
- Dunn, William N. **Public Policy Analysis : An Introduction.** Englewood Cliffs N.J. : Prentice- Hall , 1981.
- Dye, R. Thomas. **Understanding Public Policy.** 4th Englewood Cliffs N.J. : Prentice-Hall, 1984.
- Eyestone Robert. **Public Policy Formation.** Greenwich Conn : Jai press, 1984.
- Harrison, Roger. **Role Negotiation : A Tough Minded Approach to Team Building.** In Robert T. Golembiewski and William Eddy (ed) **Organization Development in Public Administration, part 2.** New York : Marcel Dekker, 1978.
- Jones, Charles O. **An Introduction to the study of Public Policy.** 2nd. California : Mass Duxbury Press, 1970.
- Lasswell Harold D. **A Preview of Policy Sciences.** New York : American Elsevier Publishing , 1971.
- Lasswell Harold D. and Kaplan Abraham. **Power and Society : A Framework for Political Inquiry.** New Haven : Yale University Press, 1951.
- Lasswell Harold D. **The Future of Policy Science .** Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, 1963.

- Lee Jaekyung. **State activism in education reform : applying the Rasch model to measure trends and examine policy coherence** . Educational Evaluation & Policy Analysis ; v.19 (spring 1997) 29-43.
- Lerner Daniel & Lasswell D Karold . **The Policy Sciences Recent Development in Scope and Method**. California : Stanford University Press,1951.
- Lewin Y. Arie & Shakun F Melvin. **Policy Sciences : methodologies and Cases**. New York : Pergamon Press, 1976.
- Lewis, Anne C. Making collaboration happen. **Phi Delta Kappan** v. 75 Dec. 1993. 284-5.
- Lewis, Anne C. Spotlight on state departments. **Phi Delta Kappan** v. 75 Apr.1994. 580-1.
- Lindblom Charles E. **The Policy-Making Process**. Englewood Cliffs, N.J. :Prentice-Hall. 1968.
- Mazzeo, Christopher. Frameworks of state : assessment policy in historical Perspective. **Teachers College Record** ; v 103 no 3 (June 2001) 367-97.
- Nagel Stuart S. **Public Policy Goals, Means and Method**. N.Y. : St Martin's Press, 1984.
- Nakamura Robert T. and smallwood Frank. **The politics of Policy Implementation**. New York : St. Martin's Press, 1980.
- OECD. **The Design and Use of Regulatory Checklists in OECD Countries**. PUMA/REG , (93).
- Patton Carl V. & Sawicki S David. **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. 2nd. Englewood Cliffs New Jersey : Prentice Hall ,1993.
- Ripley B. Randall and Grace A.Franklin. **Congress, The Bureaucracy and Public Policy**. Revised Edition, Illinois : The Dorsey Press, 1980.
- Sharkansky, Ira . **Policy Analysis in Political Science**. Chicago : Markham Publishing , 1970.
- Soucek, Victor. Public education and the post-Fordist accumulation regime : a case study of Australia. **Interchange** v.26 no 2 . 1995, 127-59.
- Walton ,R. E., and McKersie, R . B. **A Behavioral theory of labor negotiations**. 2nd New York : ILR Press, 1991.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก.

1. รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาความตรงทางเนื้อหาของแบบนำเสนอสัมภาษณ์
2. รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาความตรงทางเนื้อหาของแบบนำสัมภาษณ์ ได้แก่

1. ศ.ดร.พจน์ สะเพียรชัย อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
2. นายแพทย์อำพล จินดาวัฒนะ ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ
3. รศ.ดร.सनานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ นักวิชาการด้านการศึกษา
4. รศ.พรธนิภา บุรพาชีพ อาจารย์ผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน
มหาวิทยาลัยมหิดล
5. อาจารย์ ดร.ปองสิน วิเศษศิริ อาจารย์สาขาวิชาบริหารการศึกษา ครุศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในการสัมภาษณ์

- 1.กมล รอดคล้าย. ผู้อำนวยการสำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล กระทรวงศึกษาธิการ
- 2.กรรณิการ์ บรรเทิงจิตร. ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ
- 3.กิตติรัตน์ มังคละศิริ. นิตกร 8 สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- 4.จันทนา เลือดกรุงศรี. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงศึกษาธิการ
- 5.บุญศรี พาหะจิตร์. รองผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- 6.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น. อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ
- 7.ปัญญา ประเสริฐศรี. นิตกร 8 สำนักนิตกร กระทรวงศึกษาธิการ
- 8.พนม พงษ์ไพบูลย์. อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- 9.พทุทธิ ศิริบรรณพิทักษ์. คณบดีคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 10.พูนศักดิ์ พุ่มวิเศษ. ผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก
- 11.ไพบูลย์ เสี่ยงก้อน. รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 12.รุ่ง แก้วแดง. อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- 13.วิชัย ตันศิริ. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 14.ศรีสว่าง พ่วงวงศ์แพทย์. อดีตสมาชิกวุฒิสภา
- 15.สมเกียรติ ชอบผล. ผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. ที่ปรึกษาด้านนโยบายและยุทธศาสตร์
- 16.สิริพร บุญญานันต์. รองเลขาธิการสภาการศึกษา, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- 17.สุวัฒน์ เงินจ๋า. ที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, ประธานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 18.อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 19.อำพล จินดาวัฒนะ. ผู้อำนวยการสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ

ภาคผนวก ข.

ตัวอย่างแบบบันทึกข้อมูลและแบบนำสัมภาษณ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบบันทึกข้อมูลการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ประเภทเอกสาร.....

วัน/เดือน/ปี.....

แหล่งข้อมูล(สำนักงาน/บุคคล).....

สาระสำคัญ	หมวดที่1*	หมวดที่2*	หมวดที่3*	หมวดที่4*	หมวดที่5*	หมวดที่6*	หมวดที่7*	หมวดที่8*	หมวดที่9*
การก่อรูปของพระราชบัญญัติ - ลักษณะและสภาพของปัญหา ความจำเป็นของการออก พรบ.									
- การวิเคราะห์ วิจัยศึกษาทางเลือกเชิงนโยบาย									
- การมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ถูกกระทบจาก พรบ.									
- การประชาพิจารณ์และการนำผลการประชาพิจารณ์มาปรับปรุง พรบ.									
- การเจรจาต่อรองและการประสานประโยชน์									
กระบวนการตราพระราชบัญญัติ - การเสนอร่างพระราชบัญญัติ									
-การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรและชั้นตอนของวุฒิสภา									
-วงจรหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในชั้นการก่อรูป									

หมายเหตุ หมวดต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 9 หมวด ประกอบด้วย

- 1) บททั่วไป
- 2) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา
- 3) ระบบการศึกษา
- 4) แนวการจัดการศึกษา
- 5) การบริหารและการจัดการศึกษา
- 6) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา
- 7) ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- 8) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา
- 9) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ตัวอย่างแบบนำสัมภาษณ์

การก่อรูปของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ....

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์สถานที่สัมภาษณ์.....

วัน/เดือน/ปี.....เวลา.....

1. ในช่วงก่อนที่จะมีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีปัญหาอะไรบ้างที่เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ต้องมีการริเริ่มจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
2. ลักษณะของสภาพของปัญหาที่มีความจำเป็นที่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่
() จำเป็น เนื่องจาก..... () ไม่จำเป็น
3. ลักษณะของปัญหาได้มีการค้นหาและรวบรวมข้อมูลโดยผู้ใดหรือหน่วยงานใดบ้าง
หน่วยงานราชการ.....
หน่วยงานอื่นๆ.....
4. มีการศึกษาทางเลือกหรือไม่
() มี เนื่องจาก..... () ไม่มี
 - 4.1 การจัดลำดับทางเลือก หรือการให้ความสำคัญของทางเลือก พิจารณาจากสิ่งใด
 - 4.2 การตัดสินใจเลือกทางเลือกในร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ตัดสินใจจากอะไร
- 5.การมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและผู้ถูกระทบจากร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดยวิธี
 - 5.1 การให้ข้อมูลข่าวสารทาง () จดหมายข่าว () แผ่นพับ () ข่าวแจก
() บทความเฉพาะเรื่อง () การแถลงข่าว () อื่นๆ เช่น.....
 - 5.2 การสำรวจสาธารณะ เช่น.....
 - 5.3 การรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการก่อนมีการยกร่าง พ.ร.บ. และการรับฟังความคิดเห็นในระยะสุดท้ายก่อนนำร่าง พ.ร.บ. เสนอรัฐสภา โดยเทคนิควิธีบ้าง และหลังจากการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ได้ดำเนินการต่อไปอย่างไร อะไรบ้าง
5. ในกระบวนการก่อรูปดังกล่าวข้างต้น มีความขัดแย้งในกระบวนการมีส่วนร่วมหรือประชาพิจารณ์หรือไม่ ถ้ามีได้แก้ไขโดยวิธีใด นอกจากนี้ยังมีการนำเทคนิควิธีการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์มาใช้หรือไม่ () ไม่ได้ใช้ () ใช้ในลักษณะ..... ผลที่ได้ คือ.....
6. โดยสรุปแล้ว ท่านเห็นว่าวาทกรรมหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการก่อรูปนี้ประกอบด้วยอะไรบ้าง.....

.....

ตัวอย่างแบบนำสัมภาษณ์
กระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....
สถานที่สัมภาษณ์.....
วัน/เดือน/ปี.....เวลา.....

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.....มีผู้เสนอร่างฯ เข้าสู่สภา กี่ร่าง และ ใคร เป็นผู้เสนอ เพราะอะไร
2. ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่ง พ.ศ.....ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา มีระเบียบวิธีปฏิบัติและสาระของร่างพระราชบัญญัติอย่างไรบ้าง และในแต่ละวาระมีเหตุการณ์อะไรที่สำคัญๆ และมีสาระสำคัญอะไรที่ได้นำสู่การอภิปราย แปรญัตติ มีการหาข้อมูลเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง
วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ.....
วาระที่ 2 ชั้นพิจารณา.....
วาระที่ 3 ชั้นลงมติ.....
3. วงจรหรือขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างไร
.....

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสุรณี พิพัฒน์โรจนกมล เกิดวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2504 สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรพยาบาลศาสตร์และผดุงครรภ์ชั้นสูง จากวิทยาลัยพยาบาลสภราชพิทยาสรรพ์ จ.อุบลฯ ในปีการศึกษา 2526 และสำเร็จการศึกษาคณะครุศาสตร์ สาขาวิชาวิจักษณ์การศึกษา ภาควิชาวิจักษณ์การศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2536 และเข้าศึกษาในสาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2543 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 8 ณ สถาบันพระบรมราชชนก สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย