



กรอบการวิเคราะห์และบริบทวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง "การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการ เมืองไทย : ศึกษากรณีการกำหนด แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535" มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ สังคมในด้านนโยบายการศึกษา ในสภาพสังคมช่วงกำลังพัฒนา โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการก่อตัวและกำหนด แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

เพื่อพิสูจน์สมมติฐานการศึกษาตามที่ระบุไว้ในบทที่ 1 (หน้า 8) จึงกำหนดให้กรอบการศึกษา เรื่องนี้มี **ทฤษฎีระบบการ เมือง** เป็นแกนหลักในการศึกษา โดยในการศึกษาจะแบ่งเป็นสองส่วน ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจความเข้าใจว่าทั้งสองส่วนแบ่งสำหรับใช้ในการศึกษานี้ ความทฤษฎีระบบการ เมืองแล้ว เป็นสอง ส่วนที่ต้อง เกี่ยวข้องและต่อเนื่องกัน

ส่วนที่ 1 การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการ เมืองกับสภาพแวดล้อม อันได้แก่ ระบบ เศรษฐกิจและระบบการศึกษา ระบบทั้งสามมีฐานะ เป็นอนุระบบหนึ่งในงานหลายอนุระบบที่อยู่ในโครง สร้างของสังคม ซึ่งส่วนเป็นระบบเปิด ที่มีความสัมพันธ์กันทั้งในทางตรงและทางอ้อม เป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะปฏิสัมพันธ์ คือมีการส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน หรืออีกนัยหนึ่งคือต่างก็เป็นเหตุเป็นผลซึ่งกัน และกัน

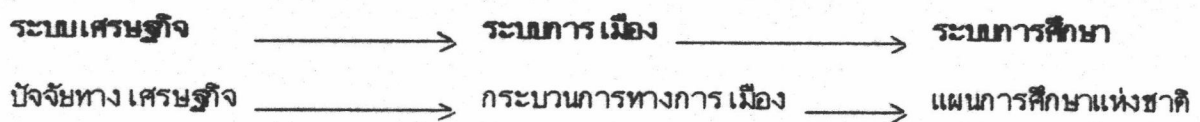
อีกนัยหนึ่ง การศึกษาระดับนี้ เป็นการศึกษากระบวนการศึกษาในระบบการ เมืองไทย ระบบการ เมืองไทยในระบบสังคมไทย และระบบสังคมไทยในระบบโลก ทั้งนี้ อาณาเขตของระบบอื่นนอกระบบ การ เมืองในสังคม อันเป็นส่วนสภาพแวดล้อมนั้น ย่อมไม่สามารถกำหนดได้แน่ชัด แต่หมายถึงทุกส่วนของ ระบบสังคมยก เว้นตัวของระบบการ เมืองเอง จึงหมายความว่า สภาพแวดล้อมของระบบการ เมืองย่อม เกี่ยวข้องไปถึงระบบทุนนิยมโลกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ทฤษฎีระบบการ เมืองจะช่วยให้เห็นความ สัมพันธ์ของระบบ เศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อระบบการศึกษาด้วย

ดังนั้น ทิศทางของระบบการศึกษาจึงสามารถส่งผลมาถึงแนวทางการผลิตกำลังคน อันเป็นหน้าที่ของระบบการศึกษา ซึ่งจะเป็นอย่างไรย่อมต้องผ่านระบบการเมือง ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายก่อน

การทำหน้าที่ของระบบการศึกษา ยังอาจส่งผลกระทบต่อระบบอื่นในสังคมได้ด้วย อาจจะเป็นโครงการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตของคน หรือการถ่ายทอดผ่านรูปแบบทางวัฒนธรรมที่มากับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลียนแบบสังคมโลกตะวันตก เป็นต้น และในขณะเดียวกัน ระบบการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งในด้านทักษะ วิชาชีพ ทัศนคติ คุณธรรม จริยธรรม ต่างวั้น ก็สามารถส่งผลไปถึงระบบการผลิตของประเทศ ระบบค่านิยม ตลอดจนพฤติกรรมทางการเมืองของคนในสังคมได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อพิสูจน์สมมติฐานข้อ 3 ที่ตั้งไว้ (บรรทัดฐานที่ 1 หรือ หน้า 8) การศึกษาเรื่องนี้ จะจำกัดกรอบการศึกษาในความสัมพันธ์แบบทิศทางเดียว ได้แก่ จะศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจหรือระบบเศรษฐกิจ อาทิ นโยบายสร้างความเจริญทาง เศรษฐกิจของรัฐบาล ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในกรอบของทุนนิยมโลกที่ฟานมา ตลอดจน อุปสงค์ของภาคธุรกิจเอกชน ที่ต้องการให้รัฐพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามสอดคล้องกับความต้องการของคน เป็นปัจจัยที่เข้ามาสู่ระบบการเมืองและมีอิทธิพลหลักต่อการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 หรือไม่ และอย่างไร บรรทัดฐานภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 2.1 แสดงกรอบการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ ที่มีอิทธิพลหลักต่อการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535



ส่วนที่ 2 การศึกษาความสัมพันธ์ภายในระบบการเมืองเอง หมายถึงการศึกษากระบวนการที่หาหน้าทีโดยหน่วยย่อยต่างๆของระบบการเมือง ภายใต้อำนาจความคิดว่าระบบการเมืองคือรูปแบบของปฏิสัมพันธ์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถแยกออกได้จากปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ได้แก่ การที่การเมืองเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมโดยอำนาจรัฐ การแบ่งปันทางสังคมนี้กระทำโดยกลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมือง ดังนั้น การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติจึงเป็นหน้าที่ของระบบการเมือง หรืออีกนัยหนึ่ง แผนการศึกษาแห่งชาติคือผลลัพธ์ของระบบการเมือง

ระบบการเมืองจึงเป็นกลไกของการที่มีปัจจัยต่างๆป้อนเข้าสู่กลไกนั้น และกลไกนั้นแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าออกมาเป็นนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งทฤษฎีระบบการเมืองได้ถูกนำมาพัฒนาเป็นกรอบการวิเคราะห์อีกหลายรูปแบบตามจุดเน้นของการศึกษาต่างๆกัน ที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบัน (Institutionalism Approach) ที่มีรากความคิดทางการเมืองที่ต้องการแสวงหากฎและมาตรการในการจัดความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เหมาะสม ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ซึ่งมี 2 ระดับ คือ

- ระดับกลไกกำหนดความสัมพันธ์ภายในสถาบันการปกครองของรัฐ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และศาล

- ระดับกลไกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของรัฐกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง เป็นสถาบันที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน ได้แก่ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ โดยที่พรรคการเมือง เป็นสถาบันที่ช่วยให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแสดงเจตนารมณ์ของคนได้ในกระบวนการทางการเมือง

ตัวแบบการวิเคราะห์เชิงสถาบันในการศึกษาระบบการเมืองระดับนี้ มีรากฐานความคิดจากทฤษฎีประชาธิปไตยที่ตระหนักว่าอำนาจเป็นรากฐานของการเมือง และในระบบการเมืองประชาธิปไตย

การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามหลักการของเสมอภาค ความยุติธรรมและการปกครองโดยกฎหมาย

การศึกษาเรื่องนี้จึงยึดถือว่า สถาบันทางการเมืองทั้งหลายในระบบการเมืองต่างมีส่วนสำคัญในการจรรโลงไว้ซึ่งระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย เงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเมืองระบอบนี้ได้แก่ การที่ประชาชนรู้อิทธิพลประโยชน์ของตนเอง และมีความต้องการที่จะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้นด้วยการแข่งขันกันอย่างสันติ เพื่อให้ผลประโยชน์ของประชาชนได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากรัฐบาลอำนาจทางการเมืองในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงกระจายอยู่ตามสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีได้กระจุกตัวหรือรวมศูนย์อยู่ที่ใดที่หนึ่ง ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีความสำคัญยิ่ง เพราะคือการที่ประชาชนมีอิทธิพลต่อสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ และนำมาให้อำนาจตกอยู่ในสถาบันใดสถาบันหนึ่ง การวิเคราะห์ระบบการเมืองด้วยตัวแบบนี้จะศึกษาลักษณะของสถาบันแต่ละสถาบัน ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบัน การปรับปรุงกลไกและวิธีต่าง ๆ ที่สถาบันแต่ละสถาบันมีอยู่เพื่อส่งเสริมให้ระบบการเมืองสามารถคงอยู่ได้ โดยรักษาไว้ได้ทั้ง เสรีภาพและ เสถียรภาพ (ชัชอนันต์ , 2526 : 75 - 79)

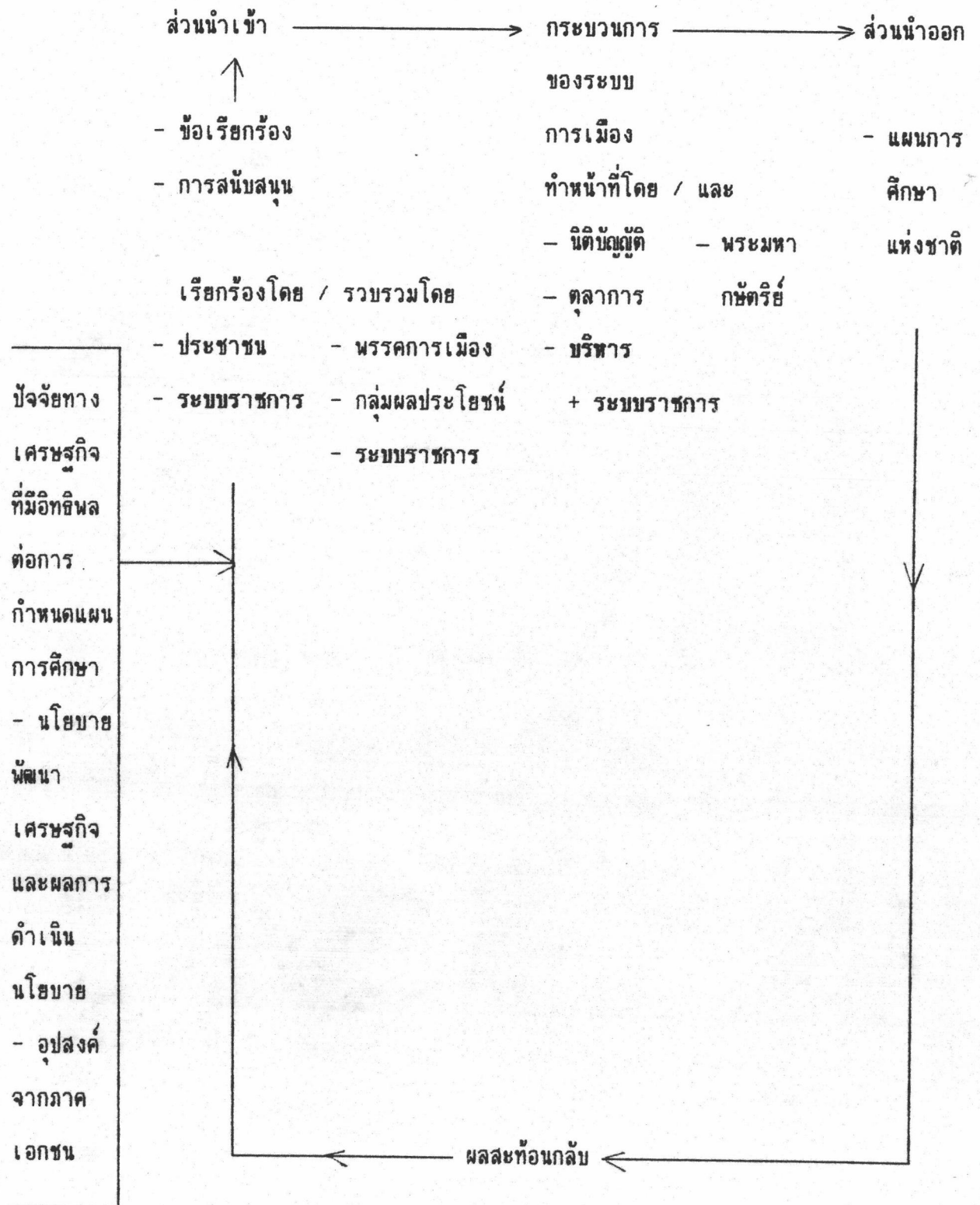
ทั้งนี้ จะอาศัยแนวความคิดเรื่องการเมืองของประเทศที่เรียกโดยทั่วไปว่า แบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) อันเกิดจากผลจากความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นกลไกในการบริหารประเทศ โดยไม่ได้มีความพยายามสร้างระบบการเมืองหรือโครงสร้างการเมืองอื่นเป็นต้นว่า สถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เช่น พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สภานิติบัญญัติ ผนวกกับระบอบประชาธิปไตยที่เข้มงวดมากตลอด เนื่องจากการยึดอำนาจโดยการรัฐประหารของคณะทหาร ทหารให้ระบบราชการเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบการเมืองไทย การเมืองไทยจึงถูกเรียกว่ารัฐข้าราชการหรือการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยตลอดมา (ลิขิต , 2536 : 172 - 173) ข้อสรุปจากการศึกษาดังกล่าวแสดงถึงลักษณะของการเมืองไทยที่ยอมรับกันทั่วไป

โดยข้อสรุปที่มีอิทธิพลสำคัญเป็นของนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันคนสำคัญ ในสำนักพัฒนาการทางการเมือง คือ นายเฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) จากผลงานหนังสือ Thailand : Modernization of the Bureaucratic Polity. (1968)

แนวความคิดนี้ จะเป็นแนวทางศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างระบบการศึกษาในระบบการเมืองไทยนั้น กระบวนการทำงานกำหนดนโยบายการศึกษาของระบบการเมืองไทย ก็อยู่ภายใต้แนวความคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตยธิปไตย คือระบบราชการเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการกำหนดแผนฯ แทนการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง แม้ว่าการเมืองระบอบประชาธิปไตยจะสถาปนาครบปีที่ 60 และระดับความเป็นประชาธิปไตยที่วัดจากโครงสร้างทางการเมืองในช่วง เวลาที่กำหนดแผนฯ จะมีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างกันก็ตาม

โปรดดูแผนภาพ แสดงกระบวนการของการเมืองระบอบประชาธิปไตยแบบอำมาตยาธิปไตยในการกำหนดแผนฯ ที่มีลักษณะสำคัญคือมีระบบราชการเป็นที่รวมศูนย์อำนาจการกำหนดแผนฯ ตั้งแต่กระบวนการก่อตัวและกำหนดแผนฯ

แผนภาพที่ 2.2 แสดงการทำงานของระบบการเมืองตามแนวความคิดเรื่องการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย



ตัวอักษรสีเข้ม คือ สถาบันที่ทำหน้าที่หลักในการกำหนดแผนฯตามกรอบความคิดเรื่องอำมาตยาธิปไตย

และจะอาศัยแนวความคิดเรื่องนโยบายสาธารณะ เพื่อช่วยเป็นเครื่องมือการอธิบายในเรื่อง กลไกและผลของนโยบายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการกำหนดแผนฯ ในฐานะที่นโยบายสาธารณะ เป็นผลผลิต หรือส่วนนำออกของระบบการเมือง ว่ามีลักษณะกระบวนการ เช่นไร มีลักษณะโครงสร้างการตัดสินใจรวม ศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำ ที่ประกอบด้วยผู้นำกลุ่มน้อย คือข้าราชการประจำ ทหาร ความแนวคิดของ Caidan and Wildowsky (1980) เรื่องการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะของสังคมกำลังพัฒนาหรือใหม่

โดยสรุปคือการกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมกำลังพัฒนา ผู้ที่มีอิทธิพลในกระบวนการ ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ข้าราชการระดับสูงสามารถจะทำการเปลี่ยนแปลง นโยบายได้ แต่พวกเขา ก็ต้องรับฟังการตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง และไม่ว่าอะไรที่เป็นการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เป็นอยู่ หากผู้นำเหล่านี้จึงชอบทำงานภายใต้โครงสร้างการเมืองแบบ ปิดมากกว่าการเมืองแบบเปิด ท้าให้การเจรจาต่อรอง การอภิปรายสาธารณะ ฯลฯ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ ธรรมดาของกระบวนการตัดสินใจในสังคมพัฒนาแล้ว ชาติหลายใบในสังคมกำลังพัฒนา จะเห็นได้ว่า กระบวนการก่อตัวของนโยบายในประเทศกำลังพัฒนานั้น การขาดแคลนทรัพยากรทำให้กระบวนการขั้นนี้ มีลักษณะที่เป็นการเมืองอย่างมาก ผู้ที่มีบทบาทเด่นชัดในขั้นนี้ ได้แก่ ผู้นำการเมือง และข้าราชการจะกีดกันมิให้กลุ่มอื่นที่อ่อนแอกว่า เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มชานาหรือกรรมกรเข้ามามีส่วนร่วม นักธุรกิจอาจจะมีโอกาสเข้ามาบ้าง แต่โดยทั่วไปกระบวนการมักมีลักษณะรวมอำนาจ ลักษณะ เช่นนี้แตกต่างกับในประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกซึ่งมีระบบการเมืองเปิด กลุ่มต่างๆมีโอกาสเข้า มาร่วมในกระบวนการได้มากกว่า ท้าให้กระบวนการก่อตัวของนโยบายมีลักษณะกระจายอำนาจกว่าในประเทศกำลังพัฒนาโดยเปรียบเทียบ (พัชรี , 2534 : 64 - 65)

และเพื่อศึกษาว่าส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์และกระบวนการกำหนดแผนฯ เป็นไปโดยชนชั้นนำ เพื่อการผลิตชนชั้นนำให้ต่อเนื่องในสังคม (Social Reproduction) หรือใหม่ อย่างไร จะอาศัยตัว แบบสำคัญ ได้แก่ **ความเบียดเบียนปกครอง** หรือแม้แต่เพื่อศึกษาว่าการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ

เป็นเรื่องของความพอใจคุณค่าและหน้าที่ของชนชั้นปกครอง (policy as elite preference) มิได้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นความต้องการของประชาชน นโยบายไม่เช่ถูกกำหนดโดยเสียงเรียกร้องจากเบื้องล่างแต่เป็นความเห็นชอบจากเบื้องบน อย่างไรก็ตาม การกำหนดแผนฯโดยชนชั้นปกครองก็ไม่ได้หมายความว่า แผนฯจะขัดกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง จะต้องขัดกับผลประโยชน์ของมหาชนเสมอไป ความต้องการของคนสองกลุ่มนี้อาจจะสอดคล้องกันก็ได้ หรือชนชั้นปกครองอาจจะมีสำนึกที่ดีที่จะกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ได้อีกเช่นกัน จุดสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่านโยบายจะเป็นผลประโยชน์ของใครมากเท่ากับว่าใคร เป็นผู้กำหนดนโยบายนี้ นอกจากนั้น ภาวณกลุ่มของชนชั้นปกครองเอง ก็อาจจะมีการแข่งขันกันอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มย่อยของคนผู้ให้คำอธิบายตัวแบบนี้ ได้แก่ Thomas R. Dye & Harman Zeigler (1981) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. นโยบายจะประกอบด้วยคนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจ และคนกลุ่มใหญ่ที่ปราศจากอำนาจ คนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่เป็นผู้จัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ขณะที่คนกลุ่มใหญ่ไม่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวเลย
2. คนกลุ่มน้อยที่ทำการปกครองนี้ โดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากคนกลุ่มใหญ่ ส่วนใหญ่มาจากคนในส่วนของสังคมที่มีสถานภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมสูง
3. การเลื่อนชั้นของผู้ที่นำชนชั้นปกครองมาเป็นชนชั้นปกครอง เป็นเบ็ดเตล็ดและช้า ผู้ที่นำชนชั้นปกครอง ซึ่งยอมรับค่านิยมร่วมของชนชั้นปกครองเท่านั้น ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่วงการปกครองได้
4. กลวิธีการปกป้องระบบให้มีเสถียรภาพ ชนชั้นปกครองจะสร้างความเห็นร่วมโดยกล่าวอ้างว่าเป็นค่านิยมพื้นฐานของสังคม
5. เมื่อเป็นเช่นดังกล่าว นโยบายของรัฐโดยทั่วไปจึงมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชน แต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นปกครองมากกว่า และการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน

6. ชนชั้นปกครองมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่ มากกว่าคนส่วนใหญ่มีอิทธิพลต่อชนชั้นปกครอง

เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาที่มีอยู่หลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอื่นๆ ฯลฯ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานเป็นไปอย่างไร และก่อให้เกิดผลประการใดต่อการกำหนดแผนงานบ้างหรือมั่งนั้น ในที่นี้จะอาศัย**ตัวแบบสถาบัน**เป็นเครื่องมือช่วยศึกษา

ตัวแบบนี้มีการวิเคราะห์ที่ถือว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือผลผลิตของสถาบันต่างๆหรือองค์กรของรัฐบาล (policy as institutional activity) ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายของรัฐนั้น องค์กรของรัฐเป็นผู้กำหนด นำไปปฏิบัติและบังคับใช้ ดังนั้น รูปแบบของสถาบันจึงจะต้องส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของนโยบาย นอกจากนี้ แนวการวิเคราะห์ตามตัวแบบนี้ยังมองไปถึงว่า รูปแบบของสถาบันมีส่วนกำหนดพฤติกรรมของคนและกลุ่มในองค์กรด้วย โดยพฤติกรรมเหล่านั้นก็จะมีผลต่อเนื้อหาของนโยบาย โดยอาจจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนนโยบายบางเรื่อง หรือเป็นอุปสรรคขัดขวางแนวทางนโยบายในบางเรื่อง ทั้งนี้ ก็โดยที่มีผลประโยชน์ของตัวสถาบันเอง เข้ามาเกี่ยวข้องกับด้วย

ตัวแบบนี้จะช่วยพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานของรัฐ ที่จะมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ทั้งจะช่วยตอบคำถามที่ว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือมั่งด้วย อย่างไรก็ตาม ตัวแบบนี้เป็นเพียงทางเลือกหรือข้อเสนออันหนึ่ง เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงว่าแนวทางปฏิบัตินั้น โครงสร้างของสถาบันมีผลต่อนโยบายมากน้อยเพียงไรและอย่างไร มิใช่เป็นทฤษฎีที่ระบุว่าสถาบันจะต้องมีอิทธิพลต่อรูปแบบของนโยบาย หรือว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบัน จะต้องหมายถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้วยเสมอไป

ตัวแบบอีกชนิดหนึ่งที่จะใช้ในที่นี้ คือ **ตัวแบบกลุ่มผลประโยชน์** ซึ่งจะช่วยให้เป็นแนวทางการศึกษาในประเด็นว่า การกำหนดแผนงานนั้น เปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หาหน้าหรือรวบรวมชื่อ เรียกร่องกลุ่ม

โคเข้ามามีส่วนร่วมบ้างหรือไม่ เพื่อช่วยตรวจสอบว่ามีสถาบันอื่นใดนอกเหนือจากระบบราชการ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนหรือไม่

ตามหลักการของตัวแบบนี้ แผนการศึกษาแห่งชาติจะเป็นคุณลักษณะที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (policy as group equilibrium) ตัวแบบนี้ถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของการมีอิทธิพลต่อกันระหว่างกลุ่มเหล่านั้น คือบุคคลผู้มีประโยชน์ร่วมกันจะรวมตัวกัน เรียกร้องให้รัฐบาลทำตามความต้องการของกลุ่ม กิจกรรมทางการเมืองเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ ดังนั้น ระบบการเมืองจึงคือการจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้นด้วยการสร้างกฎต่างๆ ประนีประนอมผลประโยชน์ต่างๆ เข้าด้วยกัน ออกกฎหมายแล้วบังคับให้เป็นไปตามนั้น หากกลุ่มใดมีอิทธิพลขึ้นมาเรื่อยๆ ย่อมจะมีผลเห็นนโยบายสาธารณะ เปลี่ยนไปตามที่กลุ่มคนต้องการ อิทธิพลของกลุ่มขึ้นกับจำนวนสมาชิก เงิน หลังขององค์กร ผู้นำ ความเชี่ยวชาญ และความเป็นปึกแผ่นของกลุ่ม ผู้กำหนดนโยบายมีหน้าที่สนองต่อการเรียกร้องของกลุ่มหรือการรวมตัวของกลุ่มเหล่านี้ ทั้งนี้ปัจจัยที่มีผลสำคัญต่อนโยบายคืออำนาจถ่วงดุลย์หรือน้ำหนักของแต่ละกลุ่ม ด้วยเหตุนี้ ผู้กำหนดนโยบายต้องพร้อมเสมอที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายตามแรงผลักดันของกลุ่ม

โดยนัยนี้ ในการวิเคราะห์เชิงที่มา ผลกระทบตลอดจนกระบวนการของการกำหนดนโยบาย จะต้องมีส่วนตอน ดังนี้ ประการแรก จะต้องพิจารณาถึงกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ซึ่งรวมถึงกลุ่มที่เป็นพลังเงียบที่มักจะเป็นคนส่วนใหญ่น้อย ประการที่สอง ต้องพิจารณาถึงลักษณะของการที่คนคนหนึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหลายกลุ่ม ซึ่งลักษณะนี้เป็นการดึงให้ผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่บ้างและนั่นถึงกับแตกต่างกันมากนัก ประการที่สาม จะต้องพิจารณาถึงการคานอำนาจที่เป็นผลมาจากการแข่งขันระหว่างกลุ่ม ซึ่งจะช่วยในการรักษาสมดุลย์ของระบบให้คงที่ คราบเท่าที่ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสมาชิกหรือผลประโยชน์ของกลุ่ม ผู้ที่ให้ความสำคัญกับ David B. Truman

การศึกษาเบื้องต้นพบว่าผลจากกระบวนการกำหนดแผนที่ผ่านมา (ซึ่งมีลักษณะการกำหนดนโยบายโดยชนชั้นนำ ระบบราชการ และมีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการ) ส่งผลให้แผนการศึกษาในอดีตมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมรัฐในช่วงก่อนๆ และเพื่อตอบคำถามต่อไปว่าผลการกำหนดแผนฉบับ 2535 นี้มีลักษณะ เช่นนั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องอาศัย **ตัวแบบส่วนเพิ่มกิจกรรมของรัฐที่ผ่านมา** ตัวแบบนี้พิจารณาว่านโยบายสาธารณะ เป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมต่างๆในอดีตของรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขของเดิมที่มีอยู่ (policy as variation on the past) ผู้วินิจฉัยสั่งการไม่ได้พิจารณาทางเลือกที่เสนอขึ้นมาหรือที่มีอยู่ได้ทั้งหมด ทั้งนี้แค่มองหาเป้าหมายต่างๆของสังคม

ตัวแบบนี้เห็นว่านโยบายของรัฐมีลักษณะอนุรักษ์นิยม โดยต้องอาศัยนโยบายที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก นโยบายเป็นเรื่องของการเพิ่มลดงบประมาณหรือการปรับปรุงแก้ไขนโยบายเดิม โดยทั่วไป ผู้กำหนดมักยอมรับความเหมาะสมของสิ่งที่มีอยู่แล้ว และเห็นด้วยกับการที่จะให้มันนโยบายเดิมต่อไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความมั่นใจในงานผลที่จะเกิดขึ้นจากการมีนโยบายใหม่ และด้วยเหตุผลทางการเมือง อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิมทำให้มีความยุ่งยากน้อยกว่าเพราะมีข้อขัดแย้งกันน้อย ผู้กำหนดคนนโยบายมักจะตอบสนองความต้องการหนึ่งๆโดยเฉพาะ มากกว่าที่จะแสวงหาวิธีที่ดีที่สุด เพื่อบรรลุผลเลิศจากคุณค่าทั้งสิ้นที่มีอยู่ ในสังคมที่มีกลุ่มต่างๆมากจะหาเป้าหมายหรือคุณค่าที่จะได้รับการยอมรับกันทั้งสังคมนั้นเป็นไปได้ยาก การทำต่อจากนโยบายเดิมจึงง่ายกว่า **ตัวแบบส่วนเพิ่มกิจกรรมของรัฐที่ผ่านมานี้** เป็นวิธีการสมจริง โดยนโยบายใหม่ที่ต่อเติมเข้ามาเล็กน้อยนั้น อาจจะไม่ได้เป็นสิ่งที่จะสะท้อนถึงประโยชน์สูงสุดสำหรับส่วนรวม แต่อาจเป็นเพียงระดับที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และในขณะเดียวกันก็ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมืองด้วย ผู้ที่หาคำอธิบายเกี่ยวกับตัวแบบนี้ ได้แก่ Charles E. Lindblom (1959)

กล่าวโดยสรุป กรอบการวิเคราะห์การศึกษาเรื่องนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสำคัญ คือ ทฤษฎีระบบการเมือง ที่นอกจากจะเป็นภาพกว้าง เพื่อช่วยให้เห็นความสัมพันธ์ของระบบการศึกษาระบบ

การเมืองกับระบบอื่นอันสังคม เช่น ระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังช่วยเป็นแนวทางการศึกษาเรื่องกระบวนการทำงานและองค์ประกอบของตัวระบบการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของระบบการเมืองในการก่อตัวและกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

ทั้งนี้ หน่วยการวิเคราะห์ในทฤษฎีระบบการเมืองที่จะนำมาใช้เป็นหลักในการศึกษาเรื่องนี้จะประกอบด้วย 4 ส่วน ได้แก่

1. ส่วนสภาพแวดล้อม ซึ่งย่อมมีความสัมพันธ์กับระบบการศึกษาและระบบการเมือง ในลักษณะ "ปฏิสัมพันธ์" ในการศึกษาเรื่องนี้จะมุ่งศึกษาที่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
2. ส่วนนำเข้า ที่ประกอบด้วยข้อเรียกร้องและการสนับสนุน ซึ่งหาหน้าที่ของสถาบันต่างๆ อาทิ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ระบบราชการ
3. กระบวนการของระบบการเมือง จะเกี่ยวข้องกับสถาบัน และการทำหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง
4. ส่วนนำออก คือ นโยบาย ในที่นี้แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 เป็นจุดมุ่งหมายในการศึกษา

ปริทัศน์วรรณกรรม (Survey Literature)

เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทยมีจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาที่เป็นศาสตร์เฉพาะตัวของการศึกษา อาทิ การจัดการศึกษาประเภทและระดับต่างๆ อาทิ "การศึกษาภาคบังคับ : หลักการ จุดมุ่งหมาย และแนวทางปฏิบัติ" ของ บัญญัติ ใจบรรจง (2530) "การประมวศึกษานานชนบทไทย" ของ ประชญา เวสารัชช (2527) เป็นต้น หรือการศึกษาเชิงเทคนิคที่เกี่ยวกับการศึกษา เช่น การวัดผลการศึกษา

นอกเหนือจากนั้น งานวิจัยการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาอื่นก็มีอยู่บ้างแต่เป็นจำนวนน้อย และล้วนแต่เป็นงานวิจัยทางวิชาการระดับสูง อาทิ งาน "ปรัชญาการศึกษาไทย พ.ศ. 2411 - 2475" ของ วิทย์ วิศทเวทย์ (2526) เป็นงานทางปรัชญาที่พยายามตอบคำถามหลัก 2 คำถาม เพื่อนำไปวิเคราะห์ก็คือว่าคำตอบของคำถามทั้งสองนั้นมีความสัมพันธ์กับโลกทัศน์ของชนชั้นนำผู้จัดการศึกษาอย่างไร คำถามทั้งสอง ได้แก่ ระบบการศึกษาควรมีตำแหน่งอยู่ ณ ที่ใดในโครงสร้างของสังคม หรืออีกนัยหนึ่ง การจัดการศึกษาสมัยนี้สัมพันธ์กับนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรมอย่างไร และคำถามที่สองคือการจัดการศึกษาสมัยนี้มุ่งจะสร้างให้บุคคลมีลักษณะอย่างไร โดยพิจารณาจากความคิดของผู้จัดการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของความรู้ จุดหมายของการศึกษา การจัดหลักสูตร การสอนและบทบาทของครูกับโรงเรียน (วิทย์ , 2526 : 1 - 4) งาน "การศึกษา ปฏิรูปหรือปฏิวัติ" ของ อภิชัย พันธเสน (2518) งานนี้จัดประเภทตัวเองว่าเป็นงานเศรษฐศาสตร์การศึกษา ประเด็นที่สนใจวิธีเข้าสู่ปัญหา และข้อเสนอมุมมองเป็นวิธีคิดทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การพิจารณาอุปสงค์ - อุปทาน การพิจารณาข้อได้ประโยชน์ - ข้อเสียประโยชน์จากทางเลือกสาธารณะที่มีอยู่หลายทาง เป็นหลักแต่ก็มีได้ละเอียดที่จะมองจากแง่มุมทางการเมืองและสังคมด้วย ตัวอย่างเรื่องที่น่าสนใจ เช่น การตอบสนองของระบบมหาวิทยาลัยของไทยในการผลิตกำลังคนระดับสูง ปัญหาการศึกษาและกำลังคนของประเทศไทย ควรจะให้เอกชนจัดการศึกษาหรือไม่ เป็นต้น งานประวัติศาสตร์การศึกษาเรื่องสำคัญ คือ "การปฏิรูปการศึกษานานรัชกาลที่ 5" (2516) "สองศตวรรษของการศึกษาไทย" (2525) และ "แนวความคิดทางการศึกษา พ.ศ. 2411 - 2475" (2526) ของ วุฒิชัย มูลศิลป์ เป็นงานการศึกษาที่พยายามรวบรวมข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในด้านต่างๆ ทั้งทาง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองแล้วนำมาอธิบายด้วย

วิธีการทางประวัติศาสตร์ นอกจากนั้นงานประเภทการเมือง เรื่องการศึกษาที่มีปรากฏอยู่บ้างที่สำคัญ ได้แก่ งาน "การเมืองกับการศึกษาของไทย" (2526) ซึ่งมุ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะสัมพันธ์เชื่อมระหว่างระบบการศึกษากับโครงสร้างและกระบวนการด้านอื่นว่านสังคม และงาน "การศึกษากับประชาธิปไตย" (2535) งานทั้งสองนำไปสู่ข้อสรุปประการหนึ่งว่า "ระบบการศึกษาแบบที่เรียกว่าชนชั้นผู้นำนิยม ซึ่งมักเป็นแนวโน้มเอียงของระบบการศึกษาทั่วไป รวมทั้งของไทยและซึ่งยังคงครองอิทธิพลสืบต่อมาจนปัจจุบันนี้นั้นก็เป็นเครื่องสะท้อนและสืบเนื่องมาจากผลความคิดและการกระทำของกลุ่มชนชั้นผู้นำ ในฐานะเป็นชนชั้นปกครองทางการเมืองการควบคุมและจัดการศึกษา" (เสนห์ , 2526 : 40) อันนำไปสู่ปัญหาเรื่อง สิทธิ ความเสมอภาคและคุณภาพทางการศึกษา (เสนห์ , 2526 : 49 - 51) งานทั้งหลายดังกล่าวมานั้นล้วนเป็นเอกสารหลักสำคัญในทุกกระบวนการของการศึกษาเรื่องนี้ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม การวิจัยการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดแผนหรือนโยบายการศึกษานั้นมีอยู่น้อยมาก การสำรวจงานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้องต่อการศึกษา เรื่อง "การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535" นั้นสามารถเลือกสรรเฉพาะที่สำคัญ อาทิ "พัฒนาการศึกษาของไทย : อดีต ปัจจุบันและอนาคต โดยเน้นที่ช่วง 3 ทศวรรษนี้" ของ ส. ศิวรักษ์ (2531) "การศึกษาของไทย" ของ วรวิทย์ วัฒนสารการ (2519) เอกสารเรื่อง "ระบบการศึกษาไทยในรอบ 200 ปี : สมรรถนะของระบบ ผลกระทบและแนวโน้ม" ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ม.ป.ป.) ซึ่งเป็นงานที่พยายามให้ข้อเท็จจริงและคำอธิบายเกี่ยวกับการศึกษาไทยครอบคลุมมิติของสังคมหลายด้านทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยอาศัยทฤษฎีระบบเป็นกรอบในการศึกษา งาน "การพัฒนาการศึกษาในรอบ 25 ปี" ของ เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ (2527) งาน "นโยบายการศึกษาของไทยในยุครัตนโกสินทร์" ของ ประยูร ศรีประสาธน์ และนิรมล กิตติวิบูลย์ (2525) งาน "จากสภาการศึกษาแห่งชาติถึงคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ : สถานภาพและพัฒนาการ" ของ โภษม วรรณศิริ (2522) งาน "บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา" ของ นิรมล กิตติวิบูลย์ (2527) เป็นต้น งานทั้งหลายเหล่านี้เป็นงานที่มีคุณภาพต่อการศึกษาเรื่องนี้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเป็นเอกสารหลักด้านข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์และความคิดซึ่งผ่านการสังเคราะห์และวิเคราะห์มาแล้ว

อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจเอกสาร งานที่นำเสนอประเด็นการกำหนดนโยบายการศึกษา
ของประเทศไทยโดยตรงนั้นยังมีงานวิชาการเรื่องใดที่เสนอไว้ ประเภทของที่น่าจะเกี่ยวข้องดังที่กล่าวมา
แล้วจึงสามารถแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ งานวิจัยระดับชาติที่กล่าวถึงการกำหนดนโยบายการศึกษาไว้
เป็นเพียงส่วนหนึ่ง เอกสารของทางราชการที่ระบุถึงการกำหนดนโยบายการศึกษาที่เป็นอยู่และข้อเสนอ
แนะ อาทิ รายงานสำรวจสภาวะการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2526) และ
อีกประเภทหนึ่งนั้นส่วนใหญ่เป็นบทความทางวิชาการซึ่งโดยมากเขียนโดยข้าราชการนักการศึกษา ปรากฏ
เป็นข้อควรสังเกตุคือยังมีงานประเภทนี้เรื่องใดที่มุ่งศึกษาประเด็นการกำหนดนโยบายการศึกษา ส่วน
งานการที่มุ่งศึกษาประเด็นนี้จากนักวิชาการอิสระนั้นพบน้อยมาก