



# วิจัยสภาสาร

ปีที่ ๔๕ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม ๒๕๔๐

## เรื่องในเล่ม

- ปฏิรูปครอบครัว : *สู่ยุคเรื่อรของของเมืองไทย (1) ปฏิรูปการศึกษา* ๑  
 ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
- การปฏิรูปการศึกษา : *กรณีไทยและต่างประเทศ* ๙  
 ดร.วิชัย ตันศิริ
- การปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ๒๙  
 วรียพร แสงนภาพวร
- บัณฑิตศึกษาศาสตร์ในอนาคต ๓๕  
 ดร.ปฐมพงศ์ นฤพฤตพิพงศ์
- อำนาจทางการศึกษา : *ความเป็นไปได้ของการเป็นอำนาจอธิปไตยที่ 4* ๔๕  
 ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์
- ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร ๖๗  
 ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรรศร
- รายงานผลการวิจัย เรื่อง *ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ* ๙๗  
*สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (ส่วนที่ 2)*  
 รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ
- ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน* ๑๒๙  
 ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา





# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ  
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070 - 2441071

## สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323 - 2441324

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ  
ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300  
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน  
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LI RT



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 45 ฉบับที่ 10 เดือน ตุลาคม 2540 ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

การศึกษานับว่าเป็นสิ่งสำคัญประการแรกในการพัฒนาประชาชน หากประชาชนในชาติได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ประเทศชาติจะเจริญก้าวหน้าและพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยได้กำหนดในมาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...”

ประเทศไทยเริ่มมีการปฏิรูปการศึกษาเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยได้ทรงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการศึกษาและได้จัดตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการจัดการศึกษาขั้นมูลฐานให้แก่ประชาชน หลังจากนั้นได้มีความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาขึ้นอีกหลายครั้งด้วยกัน ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐบาลได้ตระหนักดีว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับรัฐสภาสารฉบับนี้มุ่งนำเสนอบทความที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา คือ เรื่องปฏิรูปครบวงจร : สูญคเรืองรองของเมืองไทย (1) ปฏิรูปการศึกษา, การปฏิรูปการศึกษา : กรณีของไทยและต่างประเทศ, การปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น, บัณฑิตศึกษาศาสตร์ในอนาคต, อำนาจทางการศึกษา : ความเป็นไปได้ของการเป็นอำนาจอธิปไตย 40 ปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร และบทความ เรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย สำหรับท่านผู้อ่านศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

**ปฏิรูปครบวงจร :**  
**สู่ยุคเรืองรองของเมืองไทย (1)**  
**ปฏิรูปการศึกษา**

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์  
ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา





ปัญหาการขาดแคลนปริมาณครูอาจารย์ รวมทั้งครูอาจารย์ที่มีอยู่ก็ขาดประสิทธิภาพ บางครั้งไม่มีใจรักในการสอนอย่างแท้จริง อันเป็นผลสืบเนื่องจากทางเลือกของนักศึกษาต่อ การเรียนวิชาชีพครูในปัจจุบันกลายเป็นทางเลือกสุดท้าย แสดงให้เห็นว่าคนในสังคมไม่ ค่อยเห็นคุณค่าอาชีพครูและเมื่อรวมกับรายได้ที่ค่อนข้างน้อยกว่าวิชาชีพอื่น ครูจำนวนมากจึงไม่มีภาระใจในการสอนอย่างแท้จริง หลายคนติดภาระหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่เป็น แบบอย่างชีวิตที่ดี

ปัญหาการศึกษาที่ไม่มีความเป็นท้องถิ่นอย่างเพียงพอจนทำให้คนที่สำเร็จการ ศึกษาในระดับสูงๆ โดยส่วนใหญ่จะกระจุกตัวทำงานในตัวเมืองใหญ่ ก่อให้เกิดปัญหาท้อง ถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาอย่างที่น่าจะทำได้

ปัญหาการปลูกฝังแนวคิดและค่านิยมที่ไม่ถูกต้องให้คนในสังคมผ่านระบบการ ศึกษา หลักสูตรการศึกษาของประเทศไทยเลียนแบบการศึกษาของต่างประเทศ การศึกษา ของไทยจึงมีลักษณะแยกส่วน คือ สอนให้คนสามารถประกอบอาชีพได้ แต่ขาดการสร้าง ปรัชญาความคิดเชิงบูรณาการ (integration) ให้สอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตจริงในความ เป็นมนุษย์ ระบบการศึกษาไม่ได้ช่วยให้ผู้มีการศึกษาตอบคำถามให้กับชีวิตของตนเองได้

ปัญหาค่านิยมของคนไทยที่มักจะไม่มีความเอาใจใส่ต่อการศึกษาที่แท้จริง โดยคิด ไปว่าการศึกษาเป็นเพียงเรื่องกระบวนการปฏิบัติภายในโรงเรียนเท่านั้น เป็นผลทำให้คน ไทยไม่ใส่ใจในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และทำให้การลงทุนเวลาให้กับการศึกษามีน้อยในขณะที่ ส่วนใหญ่ของเวลาและทรัพยากรจะเข้าไปกับเรื่องบันเทิงคดี เช่น การดูละคร การคุยเล่น และกิจกรรมอื่นๆ ที่มักไม่เสริมภูมิปัญญา

ปัญหาบริบทแวดล้อมไม่ได้เอื้อต่อการเรียนรู้ของประชาชน เช่น สื่อมวลชนมุ่งเน้น การให้ข่าวสารด้านความบันเทิงมากกว่าความรู้ที่มีสาระ ครอบครัวและชุมชนขาดการส่งเสริมให้คนรักการเรียนรู้มากเท่าที่ควรจะเป็น ฯลฯ

ปัญหาด้านต่างๆ เหล่านี้เป็นเพียงบางตัวอย่างของปัญหาการศึกษาที่ส่งผลร้ายต่อ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสังคมให้บิดเบี้ยวไป รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและ

ทางอ้อมต่อการพัฒนาประเทศโดยรวมด้วยทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการอพยพย้ายถิ่นเข้าเมืองใหญ่ของชาวชนบท ปัญหาช่องว่างทางรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนที่ห่างกันมากขึ้น ปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือระดับสูง ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น

ปัจจุบัน “การปฏิรูปการศึกษา” จึงเป็นประเด็นศึกษาที่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนน่าจะให้ความสนใจอย่างมาก เนื่องจากหากระบบการศึกษาไทยไม่ได้รับการปฏิรูป แม้ว่าเราจะพยายามขยายโอกาสทางการศึกษาออกไปเป็น 9 ปี หรือ 12 ปี ก็จะได้ช่วยสร้างคนในชาติให้มีความรู้ความสามารถอย่างที่เราควรจะเป็น แต่ทว่ารัฐบาลและพรรคการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งในปัจจุบัน มักจะพิจารณาและจัดอันดับให้ “กระทรวงศึกษาธิการ” กลายเป็นกระทรวงเกรด “ซี” ที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก เพราะเป็นกระทรวงที่ในอดีตมีผลประโยชน์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับกระทรวงบางแห่งเมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่ได้รับความเอาใจใส่มากเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่ควรให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ เช่น กระทรวงเกรด “เอ” กระทรวงหนึ่งหากการจัดอันดับมองจากผลประโยชน์ประเทศชาติเป็นที่ตั้ง

## วางรากฐานปฏิรูปการศึกษา

### สร้างโอกาสให้คนสร้างชาติ

การปฏิรูปการศึกษาด้วยการจัดระบบการศึกษาใหม่ทั้งระบบเป็นเรื่องสำคัญที่ไม่อาจเพิกเฉยได้อีกต่อไป เพราะนานาประเทศได้ยอมรับแล้วว่า “คน” เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของทุกระบบในโลกนี้ ประเทศไทยก็ได้เริ่มตระหนักโดยให้คนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) การศึกษาจึงเป็นการกำหนดนโยบายระดับชาติที่จะส่งผลกระทบต่อความเป็นไปของประเทศในอนาคต ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาจึงต้องเกี่ยวข้องกับกาเปลี่ยนแปลงคนแต่ละคน เพื่อ



ก่อให้เกิดการใช้ศักยภาพของบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาตนเองและการสร้างสังคมนั้น

ผมได้นำเสนอแนวทางการปฏิรูประบบการศึกษาไทยไว้ในหนังสือ “ศึกษิตแห่งศตวรรษที่ 21 : แนวคิดปฏิรูประบบการศึกษาไทย” โดยได้นำเสนอว่าการปฏิรูปการศึกษานั้นต้องเริ่มต้นปฏิรูปที่ปริญญาของการศึกษาที่ถูกต้องก่อน โดยมุ่งการปฏิรูปการศึกษาเพื่อสร้างสรรค์คนให้มีความเข้าใจจุดประสงค์ของการศึกษา ซึ่งแจกแจงให้เห็นได้ 3 ประการ คือ

1. การศึกษาเพื่ออัตรา เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์สูงสุดที่พึงได้แก่ตนเอง ด้านหนึ่งเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพ การเรียนจึงควรเรียนในสาขาที่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน สามารถใช้ประโยชน์ได้และช่วยให้หน่วยงานในองค์กรเอกชน องค์กรรัฐบาลต่างๆ สามารถคัดเลือกคนมีคุณสมบัติตามที่ต้องการได้ง่ายขึ้น และอีกด้านหนึ่งมิใช่การศึกษาเพื่ออาชีพอย่างเดียว แต่เป็นการศึกษาเพื่อเข้าถึงแก่นแท้ของปรัชญาการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อชีวิตของผู้เรียนด้วย

2. การศึกษาเพื่อชีวิต เป็นวัตถุประสงค์การศึกษาที่ยกระดับคุณภาพจิตใจและปูพื้นฐานคุณธรรมแก่เยาวชนอันเป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่ในระบบการศึกษาของไทย การศึกษาเพื่อชีวิตเป็นการศึกษาที่กระตุ้นให้คนไทยทุกคนจะได้รับการสร้างให้เป็นคนที่สมบูรณ์แบบมีคุณธรรม จริยธรรม มีความเข้าใจในความเป็นมนุษย์อย่างถูกต้องร่วมกับผู้อื่น และรับค่านิยมที่ถูกต้องอันมีประโยชน์ในการดำรงชีวิต

3. การศึกษาเพื่อปวงประชา วัตถุประสงค์ที่จะศึกษาเพื่อปวงประชา เพื่อให้ความรู้ ความสามารถที่ได้จากการศึกษามาช่วยสร้างประโยชน์ให้แก่ชุมชน สังคม เช่น การศึกษาที่ช่วยขัดเกลาให้บุคคลสามารถเป็นผู้นำที่รับใช้ปวงชนได้อย่างแท้จริง ไม่ได้เป็นผู้นำที่ต้องการเพียงอำนาจ ชื่อเสียง เกียรติยศเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสในการปฏิรูปเพื่อการ “สร้างคน” และคนๆ นั้นมีโอกาสกลับมา “สร้างชาติ” ได้อีกครั้งหนึ่ง ผู้บริหารประเทศที่ดี



จึงควรสรรหารัฐมนตรีที่มีคุณภาพ คักยภาพ และความรู้ความสามารถเพื่อรับผิดชอบดูแลและ  
ร่วมมือในการวางนโยบายปฏิรูปการศึกษาให้เกิดขึ้นโดยเร็ว เพราะหากปล่อยทิ้งไว้โดยไม่  
ได้รับการใส่ใจหรือไม่เห็นความสำคัญเพียงพอ อนาคตของประเทศไทยจะไม่สดใสอย่างที่  
พึงจะเป็น

## ปฏิรูปการศึกษาอย่างครบถ้วน

### ต้องปฏิรูป “คน ระบบ บริบท”

นอกจากนี้ผมขอเสนอว่า แนวทางปฏิรูปการศึกษาต้องวางอยู่บนพื้นฐานของแนว  
ทางการปฏิรูปดังนี้ “การวางระบบใดๆ ก็ตาม เพื่อให้คนปฏิบัติตามนั้น จำเป็นต้องให้  
“คน” เป็นศูนย์กลาง เป็นจุดเริ่มต้นพร้อมๆ กับการกำหนดระบบเพื่อให้คนปฏิบัติอยู่ใน  
กรอบที่ได้วางขึ้นมา และปรับบริบทหรือสภาพแวดล้อมให้มีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปนั้นให้  
สัมฤทธิ์ผล” แนวทางการปฏิรูปจึงจำเป็นต้องปฏิรูป 3 องค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการ  
ศึกษาในลักษณะ 3 ประสาน คือ

#### 1. การปฏิรูปคนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

คนที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปแบ่งออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่ 1. การปฏิรูป  
คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อระบบการศึกษา อาทิ ครู อาจารย์ ผู้บริหารการศึกษา  
ผู้เรียน รวมไปถึง พ่อแม่ ผู้ปกครอง 2. การปฏิรูปคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อมต่อ  
ระบบการศึกษา อันได้แก่ สื่อมวลชน นักการเมือง ผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับ  
กฎหมาย ผู้นำองค์กร ผู้นำชุมชน นักเขียน นักแต่งวรรณกรรม นักร้อง นักแสดง ศิลปิน ผู้มี  
อำนาจทางเศรษฐกิจ

การปฏิรูปกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง คนทุกกลุ่มใน  
สังคมจะต้องสามารถมีส่วนร่วมถ่ายทอดอิทธิพลแห่งอุดมการณ์ทางการศึกษาตามแนว  
ทางที่ต้องการปฏิรูปให้กับเด็กๆ และเยาวชนของชาติ อันจะเป็นการช่วยให้เกิดพัฒนาการ  
ทางการศึกษาให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีพลังมากยิ่งขึ้น การปฏิรูปมุ่งเน้นให้กลุ่มคน



เหล่านี้มีคุณสมบัติเพียงพอในการทำหน้าที่เป็นต้นแบบให้กับคนรุ่นต่อๆ ไปในสังคม และคำตอบสำหรับประเด็นหลังก็คือ เราจำเป็นต้องปฏิรูปกลุ่มคนเหล่านี้ด้วยเช่นกัน หากเราต้องการให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นไปได้อย่างครอบคลุมและประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

## 2. ปฏิรูประบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของไทยก็เช่นเดียวกันที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการสร้างคนตามความสามารถที่แต่ละคนพึงมีให้มากที่สุด เราจึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการศึกษาทั้งระบบ อันได้แก่

1. ปฏิรูปการปลูกฝังปรัชญาแนวความคิดและค่านิยมที่ถูกต้อง
2. ปฏิรูประบบการสอนให้คนคิดเป็น วิเคราะห์เป็น ประยุกต์ใช้เป็น
3. ปฏิรูปการสอนโดยเป็นต้นแบบหรือแบบอย่างให้นักศึกษากระทำตาม (Role Modelling)
4. ปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาที่มีความสมดุลระหว่างความเป็นท้องถิ่นพร้อม ๆ กับความเป็นสากล
5. ปฏิรูประบบการศึกษาที่มีความสมดุลระหว่างการศึกษาดังทฤษฎีกับความสอดคล้องในชีวิตจริง
6. การปฏิรูประบบการเรียนการสอนที่เน้นสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ที่มีอยู่ในประเทศไทย
7. ปฏิรูประบบการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทุกเพศ ทุกวัย ทุกอาชีพ ทุกเชื้อชาติ ทุกกลุ่มคนในสังคม
8. ปฏิรูประบบการเปิดเสรีให้เอกชนเข้ามาบริหาร (Privatization)
9. ปฏิรูประบบการศึกษาเพื่อให้มีลักษณะเป็นพลวัต สามารถเปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างรวดเร็ว



10. ปฏิรูประบบการวางแผนการจัดการการศึกษา ให้การศึกษามีส่วนสนับสนุนการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น การศึกษาเพื่อพึ่งตนเองในด้านเศรษฐกิจ การศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย การศึกษาเพื่อสันติภาพ การศึกษาเพื่ออนุรักษ์พัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
11. ปฏิรูปรูปแบบการจัดการศึกษา จัดหลักสูตรการเรียนการสอนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะของเด็กแต่ละกลุ่มตามความสามารถในการเรียนรู้ แบ่งเป็นนักเรียนที่มีความสามารถสูง ความสามารถปานกลาง และความสามารถต่ำ
12. ปฏิรูปองค์ประกอบของการศึกษา ควรมีครบ 3 ด้าน คือ ความรู้ คุณลักษณะชีวิต และทักษะ

การปฏิรูประบบใดๆ ก็ตาม จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์วิจัยอย่างละเอียดรอบคอบในทุกขั้นตอน ก่อนการลงมือปฏิบัติจริงเพื่อลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ข้อเสนอการปฏิรูประบบการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเป็นการวางกรอบที่ช่วยสนับสนุน “คน” ให้สามารถเดินไปในแนวทางที่จะเอื้อประโยชน์สูงสุดได้ ผลที่ได้จะก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ชุมชนท้องถิ่นที่อาศัยอยู่ให้มีความเจริญก้าวหน้าพร้อมๆ กับสามารถติดตามก้าวหน้าทันโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วย

### 3. ปฏิรูปบริบทแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษา

การปฏิรูปบริบทในที่นี้หมายถึง การปฏิรูปสภาพแวดล้อมที่สามารถส่งผลกระทบต่อเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา ทั้งในแง่ของการส่งเสริม สนับสนุน หรือเป็นอุปสรรค บริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานี้มีอิทธิพลอย่างมาก เพราะแม้ว่าเราจะปฏิรูปคนได้สำเร็จ หรือปฏิรูประบบต่างๆ ได้สำเร็จ แต่หากบริบทที่แวดล้อมอยู่ไม่ได้รับการปฏิรูปก็จะส่งผลให้การปฏิรูปทั้งระบบไม่สมบูรณ์อย่างแท้จริง และอาจล้มเหลวได้ในที่สุด การปฏิรูปบริบทพร้อมๆ กับการปฏิรูปคนและระบบ จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้การปฏิรูปการศึกษาสามารถ

ดำเนินไปได้อย่างราบรื่นในระยะยาว ช่วยป้องกันอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ บริบทต่างๆ ที่มีส่วนเกื้อกูลต่อระบบการศึกษา สามารถผลักดันให้การปฏิรูปสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น ได้แก่

1. บริบทครอบครัว
2. บริบทการเมือง
3. บริบทภาคราชการ
4. บริบทภาคเอกชน
5. บริบทสื่อต่างๆ ในสังคม
6. บริบทสังคมแห่งการเรียนรู้

ปัจจุบันบทบาทของบริบททั้ง 6 ด้านนี้ หลายประการเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาให้ประสบความสำเร็จตามแนวทางที่ตั้งไว้ เนื่องจากผู้ที่อยู่ในบริบทเหล่านี้อาจมิได้ตระหนักว่าตนเองต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นที่บริบทเหล่านี้ต้องได้รับการปฏิรูปในบางด้านเพื่อให้เป็นส่วนสนับสนุนการศึกษา ในแง่มุมต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค โดยจำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาวอย่างครบถ้วน หากละเลยที่จะพิจารณาบริบทแวดล้อมเหล่านี้ การปฏิรูปทางการศึกษาจะเกิดอุปสรรคมาก แม้ว่าอาจจะไม่เกิดในขณะนี้ แต่ในระยะยาวจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

นโยบายภาครัฐและบุคลากรที่รับผิดชอบคือ ผู้ว่าดภาพฝันอนาคตของชาติให้เป็นรูปธรรม ผ่านการผลักดันและสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการปฏิรูปการศึกษาอย่างครบถ้วนทุกด้าน โดยการเรียนรู้บทเรียนจากอดีต และวิเคราะห์จากสภาพความเสื่อมของระบบการศึกษาปัจจุบัน หากยังคงละเลยและเพิกเฉยต่อการให้ความสำคัญกับการศึกษา ก็เท่ากับว่ากำลัง “ทำลาย” อนาคตของประเทศชาติในระยะต่อไป แต่หากเราผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษาสำเร็จ ก็เท่ากับกระทำคุณอนันต์ให้กับประเทศชาติบ้านเมืองที่รักยิ่งของเรา



# การปฏิรูปการศึกษา : กรณีของไทยและต่างประเทศ

ดร.วิชัย ตันศิริ



Legislative Institutional Repository of Thailand

นักประวัติศาสตร์นามอูโม่เซ ชื่อ เอ็ช จี เวลส์ ได้เคยกล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์โลกเป็นกรรวิงโล่กวตกันระหว่างความหายนะและการศึกษา หากการศึกษาตามไม่ทันความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก โลกคงจะถึงจุดอวสานอย่างแน่นอน

คำกล่าวดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาต่อการดำรงอยู่ของอารยธรรมในโลกปัจจุบัน แต่การศึกษาจะมีความสำคัญถึงขนาดนั้นหรือไม่ ก็ยังไม่ควรจะปักใจให้ความเชื่อถืออย่างปราศจากข้อสงสัย เพราะคำว่า การศึกษา เป็นคำที่ค่อนข้างกำกวม แต่ละคนอาจเข้าใจคำว่า การศึกษาแตกต่างกัน กลุ่มหนึ่งอาจเข้าใจว่าเป็นการศึกษาที่เยาวชนของเราได้รับอยู่แล้วในสถานศึกษา ซึ่งก็มีส่วนถูกต้อง แต่อีกกลุ่มหนึ่งอาจจะเล็งเห็นว่า การศึกษาที่แท้จริง คือ การพัฒนาจิตใจ ซึ่ง การศึกษาในโรงเรียนก็ยังไม่สมบูรณ์แบบ และก็ยังอาจมีอีกกลุ่มหนึ่งที่คิดในเชิงเศรษฐกิจเรื่องการพัฒนากำลังคนที่สงสัยว่าการศึกษาที่จัดกันอยู่ในปัจจุบันนี้ พัฒนากำลังคนได้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ได้หรือไม่ และก็ยังมียีกกลุ่มหนึ่งที่มองการศึกษาในมุมกว้าง และเข้าใจว่าการศึกษาที่แท้จริง คือ การเรียนรู้ ที่อาจเกิดขึ้นในสถานศึกษา หรือนอกสถานศึกษา การเรียนรู้อาจเกิดขึ้นในสถานการณต่างๆ จะมีครูหรือไม่มีครูชี้้นำก็อาจเกิดขึ้นได้ทั้งนั้น การเรียนรู้เกิดจากตัวผู้ชอบคิดชอบวิเคราะห์ อาจเกิดจากการกระทำและการแก้ไขปัญหาประจำวันก็ได้

ฉะนั้นจากมุมมองต่าง ๆ ในความหมายของคำว่า การศึกษา จะเห็นได้ว่ากระบวนการศึกษาเป็นเรื่องที่ซับซ้อน สามารถตีความได้ต่าง ๆ นานา และที่พูดคุยกันว่า จะพัฒนาการศึกษา ผู้พูดอาจจะมุ่งหมายกันคนละอย่าง ไม่ตรงกัน และเมื่อนำรายละเอียดของแผนปฏิบัติของแต่ละฝ่ายมาคลี่ดู ก็อาจจะเห็นได้ชัดเจนว่า มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ระหว่างแผนของผู้หนึ่งกับแผนของอีกผู้หนึ่ง

หากแนวคิดในเรื่องของการจัดการศึกษามีความแตกต่างกันตามข้อสมมติฐานเบื้องต้นของแต่ละคน แนวทางการปฏิรูปการศึกษาก็คงจะมีความแตกต่างกันได้เช่นกัน

ระหว่างแนวคิดของคนกลุ่มหนึ่งกับแนวคิดของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ระหว่างการปฏิรูปการศึกษาของประเทศหนึ่งกับการปฏิรูปการศึกษาของอีกประเทศหนึ่ง แต่ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันอย่างไร เราก็ควรมีข้อคิดที่ใกล้เคียงกันในเรื่องของความหมายกว้าง ๆ ของการปฏิรูปว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ที่เปลี่ยนทั้งระบบ

คำว่าเปลี่ยนทั้งระบบ กับเปลี่ยนบางส่วนของระบบนี้อย่างไร? อาจจะต้องทำความเข้าใจกันเบื้องต้นเสียก่อนว่า ระบบการศึกษาประกอบด้วยอะไรบ้าง อย่างน้อยระบบการศึกษาจะต้องประกอบด้วยปรัชญามุ่งหมายของการศึกษา หลักสูตรโครงสร้างของระบบโรงเรียนและระบบนอกโรงเรียน และโครงสร้างของระบบการบริหารจัดการด้านการศึกษา รายละเอียดปลีกย่อย เช่น ระบบการประเมินผล ระบบการนิเทศก์ การฝึกหัดครู อาจพิจารณาเป็นส่วนประกอบของระบบการบริหารจัดการได้

ฉะนั้น หากกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการฝึกหัดครู โดยไม่กล่าวถึงระบบทั้งหมด จะเรียกว่าเป็นการปฏิรูปก็คงยาก หรือปรับแต่เพียงหลักสูตรแต่ไม่ปรับส่วนอื่นๆ ของระบบ จะเรียกว่าปฏิรูปก็คงเรียกได้ไม่เต็มปาก ยิ่งบางท่านพูดแต่เพียงการเพิ่มจำนวนนักเรียนและนักศึกษาในแต่ละระดับ และเหมาเอาว่าเป็นการปฏิรูป ยิ่งจะเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง หรือดังที่เป็นประเด็นในปัจจุบัน เรื่องการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษายังเป็นรายละเอียดปลีกย่อย ถึงแม้ไม่มีปฏิรูปการศึกษาก็ต้องทำอยู่แล้ว ตามพอเหมาะพอควรแก่อัตภาพของเรา

เมื่อผู้เขียนใช้คำว่า การปฏิรูป คือ การปรับเปลี่ยนทั้งระบบเป็นการใช้ความหมายในลักษณะของความหมายที่สมบูรณ์แบบ แต่แน่นอนหลาย ๆ ประเทศอาจจะมีการปรับเปลี่ยนมากมาย หรือ 70 - 80 % ของระบบ ก็ยังอนุโลมได้ว่าเป็นการปฏิรูป เช่น อังกฤษ สมัยรัฐบาลของพรรคคอนเซอร์วาทีฟในช่วง ค.ศ. 1989 - 1995 ประเทศไทยหากจะมีการปฏิรูปกันจริง ๆ จะปรับเปลี่ยนสักแค่ไหน เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาทบทวนกันอีกเช่นกัน



แต่จะปรับเปลี่ยนทั้งระบบ หรือส่วนใหญ่ของระบบ การปรับเปลี่ยนนั้นจะเป็น การปฏิรูปไม่ได้ หากขาดเข็มมุ่งหรือปรัชญาจุดมุ่งหมายของการปรับเปลี่ยน รากศัพท์เดิม ของคำว่า “ปฏิรูป” คือ การปรับเข้าไปสู่รูปดั้งเดิมของสรรพสิ่งที่มีความสมบูรณ์ในตนเองอยู่แล้วตามธรรมชาติของสรรพสิ่ง การศึกษานั้นมีจุดมุ่งหมายดั้งเดิมที่จะพัฒนาคนให้ เป็นคนที่มีความสมบูรณ์ มีจิตสำนึกของความเป็นมนุษย์สูง การปฏิรูปการศึกษาจึงมี เข็มมุ่งในด้านการพัฒนาความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์เป็นแกนหลัก และมีส่วนประกอบของ การปรับโครงสร้างเป็นฐานรองรับ ในรูปธรรมของสถานะที่เป็นจริง หากปรับเฉพาะปรัชญา จุดมุ่งหมายดังกล่าว โดยที่ไม่มีความจำเป็นต้องปรับที่โครงสร้างของระบบโรงเรียน โครง สร้างการบริหารจัดการ หากทำได้เช่นนั้น จะเรียกว่าเป็นการปฏิรูปหรือไม่ น่าจะเป็น ประเด็นปัญหาที่ยังสรุปโดยด่วนมิได้ แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงทุกวันนี้ที่ต้องพูดถึงความ จำเป็นต้องปรับทั้งโครงสร้างทั้งระบบ ก็เพราะว่าหากไม่ทำดังกล่าว จะไม่มีโอกาสที่จะ พัฒนาคนให้มีความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้เลย นี่คือข้อสมมติฐานเบื้องต้นของนักปฏิรูป จากสำนักอุดมการณ์นิยม หรือ จิตนิยม

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาหลักการและอุดมการณ์ของการปฏิรูปก็เป็น ประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพกว้าง ภาพรวมในลักษณะของนามธรรม เสียก่อน แต่ในการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบที่เกิดขึ้นจริงในกระแสสังคมโลกปัจจุบัน จำเป็นต้องยกตัวอย่างของกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจริงในประเทศต่าง ๆ และในการนี้ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องยกตัวอย่างของประเทศตะวันตกบางประเทศมาเป็นอุทาหรณ์ มิใช่ว่าสิ่ง ที่เกิดขึ้นในประเทศยุโรป อเมริกา จะถูกต้องเสมอไป แต่เพราะโลกปัจจุบันอิทธิพลของชาว ตะวันตกยังเป็นกระแสสังคมที่ทรงพลัง หากในอนาคตแนวคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษา ไทย จะมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลแนวคิดแบบตะวันตก หรือมีความเป็นตัวของตัวเอง มากยิ่งขึ้น หรือมีอิทธิพลของอารยธรรมของชาวตะวันออกมากยิ่งขึ้น ก็อาจจะเป็นตัวอย่าง ที่น่าจะได้หยิบยกขึ้นมาให้ชาวโลกได้พิจารณาเช่นกัน

จะขอยกตัวอย่างของกรณีการปฏิรูปการศึกษาในประเทศอังกฤษเป็นอันดับแรก

## การปฏิรูปการศึกษาในอังกฤษและเวลส์

ก่อนอื่นควรทราบระบบการศึกษาของอังกฤษเสียก่อน พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 ที่เรียกว่า “Butler Act” เป็นพระราชบัญญัติการศึกษาที่สำคัญที่สุดที่ใช้ในการบริหารและจัดการการศึกษาของอังกฤษในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งได้มีการปรับปรุงและการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลพรรคคอนเซอร์วาทีฟ ค.ศ. 1979 - 1995

พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1944 มีข้อกำหนดที่สำคัญหลายประการ<sup>1</sup> เช่น

1. กำหนดหรือบังคับให้เด็กทุกคนอายุตั้งแต่ 5 ขวบ ถึง 15 ขวบ ต้องเข้าเรียนหนังสือ

2. จัดตั้งระบบโรงเรียนมัธยมศึกษาให้ประกอบด้วย 3 ประเภท คือ

2.1 โรงเรียนสายสามัญศึกษา ที่เรียกว่า “Grammar School”

2.2 โรงเรียนมัธยมศึกษาสมัยใหม่ “Secondary modern”

2.3 โรงเรียนมัธยมศึกษาสายเทคนิค “Technical School”

3. นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษา อายุ 11 ขวบ จะเข้าไปโรงเรียนประเภทไหน ระหว่าง 3 ประเภทดังกล่าว จะต้องสอบที่เรียกว่า “eleven-plus” examination คือสอบเมื่ออายุ 11 ขวบกว่า ๆ หากสอบได้คะแนนดีจึงจะมีสิทธิไปเรียนโรงเรียนแกรมมา สกูล หากคะแนนไม่ดีนัก ก็ต้องไปเรียนสายอาชีพในประเภทที่ 2 และ 3

นอกจากโรงเรียนของรัฐบาลแล้ว อังกฤษยังมีโรงเรียนของเอกชนที่เรารู้จักกันส่วนใหญ่ก็คือ “public school” เช่น อีตัน และแฮโรว แต่ที่เรียกกันเป็นภาษาทางการจะเรียกโรงเรียนที่องค์การศาสนา หรือมูลนิธิ หรือเอกชนจัดตั้งว่า “Voluntary school” หรือบางทีก็เรียกว่า “independent school” โรงเรียนเอกชนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นของศาสนา และมักจะมี 2 แบบ คือ แบบที่พึ่งพางบประมาณของรัฐจริง ๆ จะเรียกว่า “Voluntary

<sup>1</sup> Letwin, S.R. The Anatomy of Thatcherism, Fortana, 1992 หน้า 229



controlled school ” ซึ่งรัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลส่วนใหญ่ และในรูปแบบที่สองเป็นโรงเรียน “ Voluntary aided ” ซึ่งรัฐบาลจะช่วยเหลือเงินลงทุนบางส่วน โดยที่องค์กรศาสนาจะยังคงมีบทบาทควบคุมโรงเรียน

ควรทราบอย่างคร่าว ๆ ว่า นักเรียนส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 90 จะเรียนในโรงเรียนของรัฐ แต่ที่ต้องนำเรื่องโรงเรียนเอกชนของศาสนาออกมากล่าวก็เพราะว่า การปฏิรูปการศึกษาในสมัยที่นางแทตเชอร์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จะเริ่มที่โรงเรียนเอกชน

ควรทราบไว้เช่นกันว่า ระบบการบริหารการศึกษาของอังกฤษเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งแต่เบื้องต้นของการจัดการศึกษาของรัฐ ในช่วงเวลาหลายร้อยปีมาแล้ว ก่อนที่รัฐจะให้ความสนใจเรื่องการศึกษา องค์กรศาสนาและเอกชนเป็นผู้จัดการศึกษา แต่มาถึงยุคสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม (ศตวรรษที่ 18 - 19) เกิดชนชั้นกรรมกรในสังคม และประจวบเหมาะกับการขยายสิทธิให้ประชาชนได้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการปกครอง ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 รัฐบาลอังกฤษจึงเห็นความสำคัญของการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน นายกรัฐมนตรีอังกฤษที่ชื่อว่า ดิสเรออลี่ กล่าวเป็นเชิงโวหารไว้ว่า “เราจะต้องให้การศึกษาแก่ผู้เป็นนายของเรา” และใน ค.ศ. 1870 ได้นำเสนอพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับแรกที่บังคับให้ประชาชนต้องส่งลูกหลานเข้าเรียนหนังสือในชั้นประถมศึกษา และจัดตั้ง “Boards” เพื่อดูแลการจัดการศึกษา คำว่า “Board” ในภาษาอังกฤษนั้น ยากที่จะหาคำแปลได้ตามตัวอักษร หากแปลว่า “คณะกรรมการ” ก็จะมีคามหมายน้อยไปเพราะ “Board” เป็นทั้งคณะกรรมการและเป็นทั้งองค์กรจัดการ คือรวมทั้งคณะกรรมการกับสำนักงานคณะกรรมการเข้าไว้ในคำๆ เดียวกัน “School Board” ก็คือองค์กรที่มีคณะกรรมการจากการเลือกตั้ง เพื่อจัดการศึกษาในท้องถิ่นของตน ฉะนั้น ในเบื้องต้นเมื่อรัฐบาลอังกฤษเข้ามาจัดการศึกษา ก็ได้จัดองค์กรบริหารในรูปแบบที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และ “School Board” ที่เริ่มในทศวรรษ 1870 นั้น ก็วิวัฒนาการมาเป็น “Local Education Authorities” ใน ค.ศ. 1902 และดำรงสภาพนี้มาจนถึงปัจจุบัน LEA

คำย่อของ Local Education Authorities ก็คือองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ที่มีคณะกรรมการจากการเลือกตั้ง โดยทั่ว ๆ ไป เทศมนตรีจากสภาเทศบาลจะมานั่งเป็นประธานของคณะกรรมการ

ฉะนั้น จากแรกเริ่มจนปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการมิได้บริหารหรือมีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับการศึกษา แต่ทำหน้าที่ในลักษณะกำกับด้านนโยบายและมาตรฐาน โดยมีคณะผู้ตรวจการศึกษาที่เรียกกันว่า “Her Majesty Inspector - General” ผู้ตรวจการศึกษาของพระบรมราชินีนาถ เพื่อไปตรวจดูการศึกษาของ LEA ต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณมาให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ข้าราชการและครูที่จัดการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นทั้งนั้น แม้แต่ในเรื่องหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งการโดยตรง นี่คือสภาพก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988

ระบบการศึกษาดังที่ได้อธิบายมานี้ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการ ในยุคสมัยที่พรรคเลเบอร์เข้ามาบริหารบ้านเมือง โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 1965 เป็นต้นไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ที่สำคัญคือ นโยบายที่จะสร้างความเสมอภาคของโอกาส โดยจัดระบบโรงเรียนที่เรียกว่า โรงเรียนมัธยมแบบผสม “Comprehensive School” ซึ่งเป็นโรงเรียนที่รวมทั้งสายสามัญและอาชีพเข้าด้วยกัน นักเรียนทุกคนเมื่อพ้นวัยการศึกษาระดับประถมศึกษาแล้ว ให้เข้าเรียนที่โรงเรียนมัธยมศึกษาแบบผสม ไม่ต้องมีการสอบ

สำหรับโรงเรียน “แกรมม่า สกูล” ในระยะแรกยังคงให้มีได้ แต่ในระยะหลังรัฐมนตรีศึกษาและวิทยาศาสตร์ นางเซอร์รี วิลเลียม ได้ประกาศว่าจะยุบให้หมด รัฐบาลพรรคเลเบอร์ได้ออกพระราชบัญญัติบังคับให้องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่นทุกแห่งจัดตั้งโรงเรียนมัธยมศึกษาแบบผสม และให้ยุบเลิกโรงเรียน “Grammar School”

นอกจากการเปลี่ยนแปลงในเรื่องระบบโรงเรียนแล้ว ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านแนวคิดและปรัชญาการศึกษา นักการศึกษาของอังกฤษได้รับอิทธิพลแนวปรัชญาการ



ศึกษาของสำนัก “ก้าวหน้านิยม” (Progressivism) ซึ่ง จอห์น ดิวอี้ เป็นต้นตำหรับในสหรัฐอเมริกา การศึกษาในทัศนะของสำนักก้าวหน้านิยม ยึดถือการเรียนรู้จากประสบการณ์มากเท่า ๆ กับการเรียนรู้จากตำรา หรืออาจจะมีค่าสำคัญมากกว่า การเรียนเป็นกระบวนการปลดปล่อยให้นักเรียนใช้ศักยภาพของตนให้มากที่สุด มิใช่เป็นเรื่องของการแข่งงวดกวดขันกันด้านวินัย มารยาท การท่องบ่นจดจำความรู้ซึ่งเป็นลักษณะการเรียนรู้ที่เรียกว่า “passive learning” แต่การเรียนจะต้องให้อิสระเสรีภาพต่อผู้เรียนที่จะแสวงหาความรู้จากการแก้ไข ปัญหา และการสัมผัสกับปัญหาและประสบการณ์จริง

อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ นี้ เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์ระบบการศึกษามากขึ้น แม้แต่อดีตนายกรัฐมนตรี นายคาลักหัน ( James Callaghan) ซึ่งเป็นผู้นำของพรรคกรรมกร ก็ยังเคยวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบการศึกษาค่อนข้างจะกลายเป็นระบบที่ยึดโยงกับความคิดทัศนคติและผลประโยชน์ของผู้จัด (Producer-directed)<sup>2</sup> มากกว่าที่จะเป็นระบบที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภค (Market-directed) ส่วนกลุ่มบุคคลฝ่ายอนุรักษ์นิยม คือ พรรคคอนเซอร์วาทีฟก็มีความรู้สึกว่าการศึกษาสสมัยใหม่นี้ค่อนข้างจะหละหลวมต่อการรักษามาตรฐานด้านวิชาการ ไม่เข้มงวดในวินัย และละเลยต่อระบบคุณค่าดั้งเดิมของชาวอังกฤษ ทำให้ชาวอังกฤษรุ่นใหม่อ่อนแอ ไม่เข้มแข็ง หรือขาดคุณธรรม ที่กลุ่มนิยมลัทธิมากาแร็ท เทอร์เซอร์ เรียกว่า “rigorous virtues” อาจแปลว่าคุณธรรมที่ทำให้เกิดความเข้มแข็ง

ฉะนั้น เมื่อนางมากาเร็ต แท็ตเซอร์ ได้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้พิจารณาที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปการศึกษา โดยยึดหลักการที่จะให้เกิดการแข่งขัน ใช้ระบบการตลาด หรือความต้องการของผู้บริโภค ได้แก่ พ่อแม่เด็กเป็นหลักการ

2

Maclure Stuart, Education Reformed, Headway : Hodder &amp; Stoughton, หน้า Introduction, XI.

ที่สำคัญ และจะส่งเสริมให้โรงเรียนทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น “พ่อแม่จำลอง” “Surrogate parents” ที่จะให้ความเอาใจใส่ต่อการพัฒนาเด็กเสมือนหนึ่งเป็นลูกหลานของตนเอง<sup>3</sup>

นอกจากนั้นยังมีเหตุผลของปัญหาการแข่งขันกับเศรษฐกิจโลก ที่อังกฤษต้องการจะพัฒนาทักษะวิชาชีพของเยาวชนให้สูงขึ้นถึงระดับมาตรฐานโลก และปัญหาของการเมือง ที่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น (LEA) ส่วนใหญ่อยู่ในกำกับดูแลของพรรคเลเบอร์ และมีหลายแห่งที่ท้าทายต่ออำนาจส่วนกลาง คือไม่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การปฏิรูปการศึกษาจึงมุ่งหมายจะแก้ไขปัญหเหล่านี้

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยของนางแทตเชอร์ (ค.ศ. 1989 - 1992) มีขอบเขตกว้างขวางทั้งในระดับการศึกษาประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา แต่ในบทความนี้จะเลือกหยิบยกเพียงบางส่วนขึ้นมาวิเคราะห์เป็นอุทธาหรณ์ โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

1. ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อส่งเสริมให้การจัดการศึกษาตอบสนองต่อผู้บริโภค โดยให้การสนับสนุนโดยตรงแก่ตัวนักเรียน

ความคิดแรก คือ การจัดบัตรการศึกษา (Education Voucher) ให้แก่ตัวนักเรียนโดยตรง เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้พ่อแม่ผู้ปกครองเด็กมีเสรีภาพจะเลือกไปเข้าสถานศึกษาใดก็ได้ เป็นการเพิ่มทางเลือกของพ่อแม่ผู้ปกครอง (parental choice) บัตรการศึกษาจะมีมูลค่าเท่ากับค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน ที่รัฐบาลจัดให้แก่สถานศึกษาของรัฐ แต่ต่อไปถ้าหากมีการสนับสนุนในรูปของบัตรการศึกษา รัฐบาลก็จะปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณแก่สถานศึกษาโดยคิดตามจำนวนบัตรการศึกษาที่แต่ละสถานศึกษาได้รับจากตัวนักเรียน วิธีนี้น่าจะทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างสถานศึกษา เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาเพื่อดึงดูด “ลูกค้า”

<sup>3</sup> Letwin . อ้างแล้ว, หน้า 228

แนวคิดเรื่อง “บัตรการศึกษา” นี้มีใช้เรื่องใหม่ เคยพูดกันมาในวงการศึกษาดั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 แล้ว แต่เพิ่งจะมาเป็นประเด็นให้รัฐบาลพรรคคอนเซอ์วาทีฟได้พิจารณากันจริง ๆ ในช่วงปีแรกของสมัยนางมากาเร็ต แทตเชอร์ แต่ในที่สุดเสียงคัดค้านก็มีมาก จากแนวคิดเรื่องนี้ก็เลยปรับลดลงมาเพียงการให้ความช่วยเหลือนักเรียนที่พ่อแม่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีนัก แต่ปรารถนาจะส่งลูกไปเรียนที่โรงเรียนเอกชน ที่เรียกว่า โรงเรียน “Voluntary School” ดังที่ได้อธิบายไว้มาแล้ว

พระราชบัญญัติ ค.ศ. 1980 ได้กำหนดให้มีโครงการช่วยเหลือสถานที่นั่งในโรงเรียนที่เรียกว่า “Assisted Places Scheme” ซึ่งรัฐบาลจะจัดหาที่นั่งในโรงเรียนเอกชนให้แก่เด็กนักเรียนประมาณ 5,000 ที่นั่ง โดยรัฐบาลจะจ่ายค่าเล่าเรียนให้ แต่มีข้อแม้ว่านักเรียนจะต้องสอบผ่านการคัดเลือกเข้าโรงเรียนเอกชนเหล่านี้ และการศึกษาในสถานศึกษาเหล่านี้เป็นการเตรียมตัวเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา<sup>4</sup>

ฉะนั้น ระบบ “บัตรการศึกษา” ซึ่งมุ่งหมายจะเป็นวิธีการจัดสรรงบประมาณที่ย้ายจากการให้เงินแก่องค์กรบริหารท้องถิ่นและสถานศึกษา มาเป็นการให้การสนับสนุนแก่ตัวนักเรียนโดยตรง จึงได้ลดขอบเขตของการนำไปใช้ได้ เหลือเพียงเป็นโครงการช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่ง เพียงปีละ 5,000 คน ที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชน

2. กระจายอำนาจการศึกษาถึงสถานศึกษาเพื่อให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ ฉบับ ค.ศ. 1986 และ ค.ศ. 1988 ถือว่าเป็นจุดสำคัญของการปฏิรูปการศึกษายุคสมัยนี้ ที่สำคัญคือกระจายอำนาจให้สถานศึกษาที่มีนักเรียนตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป มีอำนาจที่จะจัดสรรงบประมาณ สรรหาและจ้างครู และปรับหลักสูตรได้ส่วนหนึ่ง แต่อำนาจนี้กระจายจากองค์

<sup>4</sup> Letwin, อ้างแล้ว, หน้า 237 - 240



การบริหารการศึกษาท้องถิ่น LEA ไปสู่คณะกรรมการบริหารของโรงเรียนที่เรียกว่า Board of Governors

ในภาคปฏิบัติ กระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ จะจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายรายหัวให้แก่องค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น และกำหนดให้องค์กรนี้จ่ายเป็นเงินก้อนตามจำนวนรายหัวให้แก่สถานศึกษา โดยหักค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารไว้ให้น้อยที่สุด

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารโรงเรียน จะประกอบด้วย ผู้ปกครองนักเรียนที่ได้รับการเลือกตั้งจากผู้ปกครองนักเรียนทั้งหมด ผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งจากองค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ผู้แทนครู ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกและอาจารย์ใหญ่ จำนวนคณะกรรมการมีตั้งแต่ 7 คน อย่างต่ำ ถึง 19 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของโรงเรียน

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ยังได้ยกเลิกหลักการของการจำกัดรับนักเรียนเฉพาะภายในเขตบริการโรงเรียนที่เรียกว่า "Catchment area" ของโรงเรียนเท่านั้น แต่ให้อำนาจรับนักเรียนจากนอกเขตได้หากมีที่นั่งพอเพียง

จุดประสงค์ของมาตรการเหล่านี้ ดังที่พอจะคาดการณ์ได้ก็คือ ต้องการปลดปล่อยให้สถานศึกษามีอิสระจากการบริหารขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ต้องการให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ให้สถานศึกษาสามารถปรับตนเองให้ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน และให้เกิดการแข่งขันเพื่อยกระดับมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะหากโรงเรียนใดมีมาตรฐานดี เป็นที่นิยมของพ่อแม่ผู้ปกครอง ก็จะส่งเด็กมาเรียนมากขึ้น โรงเรียนก็จะมีเงินสนับสนุนจากองค์กร LEA มากขึ้น

3. ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 หากสถานศึกษาใด ที่คณะกรรมการบริหาร (Board of Governor) และผู้ปกครองนักเรียนลงคะแนนเสียงโดยมติเสียงส่วนใหญ่แล้วที่จะให้แยกตนเป็นอิสระจากองค์กร LEA เพื่อมาขึ้นกับรัฐบาลกลางโดยตรงย่อมทำได้ การมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์โดยตรงนั้น จะทำให้โรงเรียนนั้นได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมหน่วย นั่นก็คือ หากโดยปกติ เมื่อกระทรวงจัดสรรเงินให้



องค์กรบริหาร การศึกษาท้องถิ่น องค์กรดังกล่าวก็มักจะหักไว้ 20 -25 % เพื่อไว้การบริหาร แต่ถ้าหากมาขึ้นโดยตรงกับส่วนกลางแล้ว สถานศึกษานั้น ๆ จะได้เงินเต็มจำนวนโดยไม่ถูกหัก โรงเรียนประเภทใหม่นี้เรียกว่า "direct-grant"

#### 4. การวางมาตรฐานหลักสูตรระดับชาติและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน

มาตรการนี้ดูออกจะแปลกสำหรับเราชาวไทย เพราะในสังคมไทย กระทรวงศึกษาได้ควบคุมการใช้หลักสูตรระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษามานานแล้ว แต่ในอังกฤษดังที่ได้อธิบายไว้เบื้องต้นแล้ว ไม่มีหลักสูตรระดับชาติ ฉะนั้นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเรียนการสอน คือ ระบบการสอบขององค์กรทดสอบมหาวิทยาลัย ที่เรียกว่า การสอบเพื่อได้ประกาศนียบัตร General Certificate Of Education (GCE) ซึ่งมีทั้งระดับสามัญ (Ordinary level) และระดับสูง (Advanced level) ประกาศนียบัตร GCE ทั้งสองระดับนี้คือ ใบผ่านทางสำหรับผู้ที่จะเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัย ศูนย์ทดสอบของมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือ เคมบริดจ์ หรือลอนดอน จัดการบริหารการทดสอบดังกล่าวและมาตรฐานของศูนย์การทดสอบของมหาวิทยาลัยเหล่านี้ถือว่าเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตาม นอกจากระบบการสอบของ จีซีอี แล้ว อังกฤษไม่มีระบบการตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา นอกจากการให้ผู้ตรวจการศึกษาลงไปตรวจสอบ แต่พระราชบัญญัติการปฏิรูป ค.ศ. 1988 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีศึกษาและวิทยาศาสตร์มีหน้าที่กำหนดหลักสูตรระดับชาติ ระดับประถม - มัธยมศึกษา และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Council) และคณะกรรมการการทดสอบและประเมินผล เพื่อให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Maclure, อ้างแล้ว, กล่าวถึงพระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 และบทสรุปในบทความสรุปย่อจากหนังสือเล่มนี้

ต่อมาภายหลังได้มีการจัดตั้งสำนักงานประเมินผลทางการศึกษาที่เรียกว่า OFSTED. ซึ่งมีฐานะเป็นอิสระขึ้นโดยตรงแก่รัฐมนตรี และองค์กรนี้ทำหน้าที่ประเมินผลโรงเรียนประถม - มัธยมศึกษาทั่วประเทศ จัดทำบัญชีรายชื่อโรงเรียนที่มีมาตรฐานลำดับที่ต่าง ๆ ที่เรียกว่า School League Table ที่ลือลั่นไปทั่วโลก

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า การปฏิรูปในอังกฤษนั้น มีทั้งขบวนการกระจายอำนาจจากองค์กรบริหารท้องถิ่นไปสู่สถานศึกษาและชุมชนมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีมาตรการที่จะเพิ่มอำนาจในการกำหนดมาตรฐานให้แก่รัฐบาลกลางในทิศทางหนึ่งต้องการจะให้สถานศึกษาร่วมกับชุมชนกำหนดหลักสูตรของตนเอง แต่ในอีกทิศทางหนึ่งต้องการให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดมาตรฐานกลางไว้ได้ด้วย จะถือว่าเป็นปฏิปจน์ (paradox) ทางการศึกษา หรือเป็นการสร้างความสมดุลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางธรรมชาติของสรรพสิ่ง นอกจากนั้นก็ยังมีส่วนของ “Market-driven” (กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดทิศทางการผลิต) หลักของ “Parental Choice” หลักของการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งหมดทั้งปวงก็เพื่อที่จะจัดการศึกษาเพื่อสร้างคนใหม่ในอุดมการณ์ของลัทธิเท็ดเชอร์นิเยมที่เน้นคุณธรรมที่เข้มแข็ง “rigorous virtues” ของคนอังกฤษมากกว่าคุณธรรมของความอ่อนโยน ความเมตตาปราณี ความรักสงบและสันติ

### การปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

ด้วยความจำกัดของหน้ากระดาษในบทความนี้ คงไม่สามารถกล่าวได้มากมายเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เป็นสหพันธรัฐ มิใช่รัฐเดี่ยว เช่น อังกฤษ ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นภาระหน้าที่ของแต่ละมลรัฐมากกว่าจะเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลสหพันธรัฐ ซึ่งโดยแท้จริงแล้วไม่เคยมีกระทรวงศึกษาธิการระดับสหพันธรัฐจนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้

การศึกษาของสหรัฐอเมริกาจึงมีความหลากหลาย แตกต่างกันในรายละเอียดระหว่างรัฐต่าง ๆ แต่โดยภาพรวมแล้วคล้ายกัน ในแต่ละมลรัฐจะมีกระทรวงศึกษาธิการ มี

สภาการศึกษา ที่เรียกว่า State Board of Education กำกับด้านนโยบายใน ระดับปฏิบัติ  
มลรัฐจะแบ่งเขตการศึกษา และจัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาที่เรียกว่า Board of  
Education ในแต่ละเขตเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ

ขบวนการปฏิรูปการศึกษาในสหรัฐอเมริกาในสมัยแรกในทศวรรษ 1970 และ  
1980 จึงเกิดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ และยังไม่ประสบความสำเร็จ แต่ในทศวรรษ 1990 รัฐบาล  
ของยุคสมัยประธานาธิบดี คลินตัน ได้เริ่มขบวนการปฏิรูปจากเบื้องบน โดยออกกฎหมาย  
ชื่อว่า “Goal 2000 : Educate America Act” เพื่อกำหนดเป้าหมายการศึกษาในปี ค.ศ.  
2000 และส่งเสริมให้มลรัฐต่าง ๆ ปฏิรูปการศึกษา ในการจัดทำเป้าหมายปี ค.ศ. 2000  
นั้น ได้ใช้กระบวนการสร้างวิสัยทัศน์ในอนาคต หรือ สังคมที่พึงปรารถนาของสหรัฐ  
เป้าหมายปี ค.ศ. 2000 นี้ มี 8 ประการ ได้แก่

1. ความพร้อมที่จะเรียน (School Readiness)

ในปี ค.ศ. 2000 เด็กทุกคนในอเมริกาเมื่อเข้าโรงเรียน จะต้องพร้อมที่เรียนได้

2. การเรียนจบ

ในปี ค.ศ. 2000 อัตราการเรียนจบมัธยมศึกษาตอนปลาย เพิ่มขึ้นอย่างน้อยถึง  
ร้อยละ 90

3. ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและความเป็นพลเมือง

ในปี ค.ศ. 2000 เด็กนักเรียนทุกคนในทุกระดับชั้นต้องมีผลสัมฤทธิ์ทางการ  
เรียนในวิชาต่าง ๆ ถึงมาตรฐานและมีความพร้อมในฐานะเป็นพลเมืองที่ดี และ  
แรงงานที่มีผลผลิตในทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ของชาติ

4. การศึกษาของครูและการพัฒนาอาชีพครู

ในปี ค.ศ. 2000 ครูทุกคนจะได้รับการพัฒนาวิชาชีพของตนอย่างได้มาตรฐาน

5. คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

ในปี ค.ศ. 2000 นักเรียนของสหรัฐอเมริกาต้องเป็นที่หนึ่งในโลกในผลสัมฤทธิ์  
ทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์



6. การรู้หนังสือของผู้ใหญ่กับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ในปี ค.ศ. 2000 ผู้ใหญ่ของอเมริกันทุกคนต้องรู้หนังสือและมีความรู้ทักษะที่จำเป็นต่อการแข่งขันในทางเศรษฐกิจของโลก

7. โรงเรียนมีระเบียบวินัยและมีความปลอดภัยจากสารเสพติด

8. การมีส่วนร่วมของพ่อแม่นักเรียน

การกำหนดเป้าหมายทางการศึกษา และรายละเอียดของมาตรการที่จะให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น และนำไปจัดทำเป็นกฎหมาย เพื่อให้มลรัฐต่าง ๆ ยึดถือ นี่คือยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินงาน สำหรับชาวไทยอาจจะฟังดูแล้วเห็นว่าแปลก เพราะในสังคมการเมืองไทย รัฐบาลสามารถกำหนดเป้าหมายได้ และมอบให้กระทรวงนำไปปฏิบัติ แต่ที่สหรัฐอเมริกาต้องดำเนินการดังกล่าวในรูปแบบของกฎหมาย ก็เพราะอเมริกาเป็นสหพันธรัฐ มีมลรัฐต่าง ๆ บริหารกิจการภายในของตน เช่น เรื่องการตำรวจ การศึกษา การอนามัย เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของมลรัฐ รัฐบาลกลางแทบไม่เคยจะต้องอย่างนี้ก็จัดงบประมาณให้แต่ละมลรัฐให้ดำเนินการโครงการเฉพาะเรื่อง แต่ในปัจจุบันเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป บทบาทของรัฐบาลกลางก็เริ่มจะมากขึ้น ฉะนั้นกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกา จึงมีลักษณะของการสั่งการหรือริเริ่มมาจากส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ขบวนการปฏิรูปในอเมริกาก็มิได้ฟังจะมาเริ่มต้นในสมัยคลินตัน แต่เริ่มมาก่อนหน้าแล้วอย่างน้อยหนึ่งทศวรรษ และเป็นกรเริ่มจากภายในของแต่ละมลรัฐ และมาปัจจุบันเมื่อเกิดการริเริ่มจากส่วนกลาง ก็เป็นนโยบายของประธานาธิบดี ยุทธศาสตร์หลักในการปฏิรูป คือ “ขบวนการปรับหรือโครงสร้าง” (Restructuring Movement) ที่ยึดหลักของการวางแผนแบบแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เริ่มต้นด้วยการสร้างวิสัยทัศน์. การกำหนดภารกิจหลัก (Mission) การกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์การดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามในขั้นรายละเอียด รูปแบบของการปรับหรือโครงสร้างที่สำคัญ และมีลักษณะที่คล้ายกันในหลาย ๆ มลรัฐก็คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจการจัดการ



ไปให้สถานศึกษา เพื่อให้ชุมชนหรือผู้ปกครองที่มักเรียกกันว่า “Stakeholders” มีส่วนร่วม รูปแบบของซิกาโก มลรัฐอิลลินอยส์ คือ สภาพโรงเรียน รูปแบบของไมอามี มลรัฐฟลอริดา เรียกว่า “Site - based Management” (การบริหารจัดการระดับพื้นที่) เป็นต้น<sup>6</sup>

### การปฏิรูปในออสเตรเลีย

ตัวอย่างของการปฏิรูปในออสเตรเลีย ก็คือรูปแบบของการกระจายอำนาจให้สถานศึกษา ที่เรียกว่า โครงการ “Self - Management School” ที่มลรัฐวิคตอเรีย ซึ่งโรงเรียนใดต้องการจะบริหารตนเอง ทั้งเรื่องการบริหารงบประมาณ การบริหารบุคคล การจัดหลักสูตร ก็อาจจะเสนอเป็นรูปโครงการให้กระทรวงที่เมลเบิร์นพิจารณา กระทรวงฯ พิจารณาเห็นชอบแล้วก็จะมอบธรรมนูญการปกครองให้เป็นพิเศษ เรียกว่า “Charter” โรงเรียนที่มีธรรมนูญการปกครองพิเศษเช่นนี้ ก็จะมีอิสระจะทดลองระบบการเรียนการสอนอย่างใดก็ได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารโรงเรียน ซึ่งมีผู้ปกครองนักเรียนเข้ามา มีบทบาทสำคัญ

ตัวอย่างของการปฏิรูปในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า มีทั้งความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันของการปฏิรูปการศึกษา ที่สังคมไทยน่าจะจะได้เรียนรู้เป็นบทเรียน ขณะเดียวกันถ้าหากจะปฏิรูปการศึกษาไทยกันจริง ๆ ก็น่าจะต้องมีแนวคิดหลัก ๆ บางประการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมไทย

<sup>6</sup> กมล สุตประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย, รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา, เนื้อหาเรื่อง การปฏิรูปในสหรัฐฯ ย่อจากหนังสือของสองท่านนี้

## การปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย

เมื่อกล่าวถึงการปฏิรูปในประเทศไทย ครั้งแรกที่มีการปฏิบัติกันจริง ๆ ดังความหมายของการเปลี่ยนระบบทั้งระบบ ก็คือ การปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้ทรงดำเนินการเปลี่ยนแปลงปรับระบบการบริหารการปกครองระบบการจัดการศึกษา ตลอดจนการปฏิรูปสังคมไทย ในทางการศึกษา การเปลี่ยนแปลงตลอดรัชสมัยถือว่าการเปลี่ยนอย่างขนานใหญ่ จากเดิมที่เรามีการศึกษาเฉพาะในวัดเป็นการศึกษาที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการศาสนามากกว่าจะเป็นการจัดการศึกษาเพื่อฆราวาส เมื่อถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 เนื่องจากพระองค์ทรงได้รับการศึกษาในวังตามแบบฉบับของอังกฤษที่มีการสอนวิชาภาษาไทย - อังกฤษ เลขคณิต วิทยาศาสตร์และสังคม ที่เราเรียกกันว่า วิชาสามัญศึกษา อันเป็นการศึกษาตามแบบสมัยใหม่ ฉะนั้นพระองค์จึงนำแบบฉบับดังกล่าว ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในวัง มาจัดเป็นระบบโรงเรียนมหาดเล็กหลวง และต่อมาก็ได้จัดตั้งกระทรวงธรรมการ เพื่อให้ดำเนินการจัดการศึกษาขั้นมูลฐาน (คือระดับประถมศึกษา) ให้แก่ปวงชนชาวไทย นี่คือตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบที่สุดของการปฏิรูปการศึกษาไทย

ในสมัยปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาที่สำคัญ ๆ หลายครั้ง เช่น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรใน พ.ศ. 2503 แต่ที่เกิดเป็นขบวนการปฏิรูปก็คงจะเป็นในสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งเป็นช่วงสมัยหลังการนองเลือด 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 รัฐบาลได้มีนโยบายให้เกิดการปฏิรูปทางการศึกษา โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวางพื้นฐานการปฏิรูป

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปเป็นไปอย่างกว้างขวาง เช่น จะปรับเข็มมุ่งทางการศึกษาให้เป็นการศึกษาเพื่อชีวิต จะจัดการศึกษาตลอดชีวิต จะปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาให้มีความเป็นเอกภาพ ฯลฯ (ในสมัยนั้นการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และอุดมศึกษาขึ้นอยู่กับสภาการศึกษา สำนักนายกรัฐมนตรี)



ผลสำเร็จเชิงรูปธรรมของขบวนการปฏิรูปครั้งนั้น ก็คือการปรับระบบโรงเรียนจากระบบ 4-3-3-2 ให้เป็น ระบบ 6-3-3 กล่าวคือ ปรับระบบการศึกษาระดับประถมศึกษาซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต้น 4 ปี และระดับปลาย 3 ปี ให้เป็นระบบหนึ่งเดียว คือ การประถมศึกษาภาคบังคับ 6 ปี ส่วนระดับมัธยมศึกษาที่ปรับจากระบบมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี ให้เป็น 3-3 เท่ากัน คือ ยึดมัธยมศึกษาตอนปลายไปอีก 1 ปี ซึ่งถึงแม้ว่าจำนวนปีการศึกษาทั้งหมดจะยังคงเป็น 12 ปี เท่าเดิม แต่เนื้อหาสาระจะมากขึ้น หรือมีมาตรฐานสูงขึ้นในระดับ ม.ปลาย

พร้อมทั้งการปรับระบบโรงเรียน ก็มีการปรับหลักสูตรควบคู่ไปด้วย โดยปรับหลักสูตรประถมศึกษาให้มีลักษณะบูรณาการมากยิ่งขึ้น ปรับหลักสูตรมัธยมศึกษาให้ใกล้เคียงกับระบบมัธยมศึกษาแบบผสม ซึ่งทดลองจัดตั้งมาหลายปีแล้วที่จังหวัดนครราชสีมา และที่อื่น ๆ อีก 30 กว่าแห่ง

นอกจากนั้นได้ปรับหลักสูตรการศึกษานอกระบบให้ควบคู่ขนานไปกับการศึกษาในระบบ ทั้งนี้เพื่อปูทางไปสู่การศึกษาตลอดชีวิต

ส่วนการปรับโครงสร้างการบริหารในปีต่อ ๆ มา ได้โอนโรงเรียนประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนตำบลมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ โดยจัดตั้งในรูปของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด

ผลที่ดีในการปรับเปลี่ยนในช่วง 2517 - 2523 จะมากน้อยแค่ไหนและยังมีสิ่งใดที่เป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคมิให้การปฏิรูปบรรลุเป้าหมาย เป็นประเด็นที่น่าจะหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์วิจารณ์ได้ ถ้าหากจะริเริ่มการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่งในสังคมการศึกษาไทย

### ขบวนการปฏิรูปการศึกษาไทยในปัจจุบัน

การปฏิรูปการศึกษาในปัจจุบันและอนาคตยังมิได้เกิดขึ้นจริง แม้จะมีข้อเสนอจากหลายแห่ง และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติก็ได้ริเริ่มจุดไฟของแนวคิด



ในช่วงปลายทศวรรษที่แล้ว แต่ก็ยังมีได้มีการนำความคิดไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นระบบครบวงจร

ในความจำกัดของหน้ากระดาษของบทความนี้ จะขอกล่าวโดยย่อว่า หากจะปฏิรูปการศึกษาในยุคสมัยปัจจุบันก็สามารถจะกำหนดแนวทางได้ และนักวิชาการจะมีความคิดเห็นตรงกันในหลาย ๆ ประเด็น แต่ควรจะต้องเริ่มต้นที่ปรัชญา หรือเข็มมุ่งทางการศึกษาเสียก่อนว่า มีความคิดเห็นสอดคล้องกันแค่ไหนเพียงใด และในการนี้ก็จะต้องเริ่มที่การสร้างวิสัยทัศน์ของสังคมไทยในอนาคตเสียก่อน

วิกฤติการณ์ค่าเงินบาท เศรษฐกิจฟองสบู่และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของชาวไทย รวมทั้งพฤติกรรมทางการเมือง ควรจะเป็นประเด็นเบื้องต้นที่นำไปสู่การวาดวิสัยทัศน์ของสังคมไทยในอนาคตว่า ระบบการศึกษาควรจะสร้างบุคลิกนิสัยของชาวไทยอย่างไร หากระบบการศึกษาไม่สามารถจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาบุคลิกภาพ ชีวิตจิตใจ และทัศนคติของการดำเนินชีวิตของชาวไทยให้ดีขึ้นกว่าเดิมได้ ความหวังจากการปฏิรูปการศึกษาก็คงลดน้อยถอยลง และหากเราจะคิดถึงเรื่องการปฏิรูปการศึกษาโดยไม่หวังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของคน ก็คงป่วยการเปล่า

หากจริงจังและจริงใจที่จะปรับระบบการศึกษาเพื่อยกฐานะคนไทยทั้งชาติให้มีบุคลิกภาพตามอุดมการณ์อันสูงส่ง ประเด็นของการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูปก็จะเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาในอันดับต่อมา

ประเด็นที่ควรหยิบขึ้นมาพิจารณาในเบื้องต้น ก็คือ การแบ่งบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลกลาง (กระทรวงศึกษาและทบวงมหาวิทยาลัย) กับบทบาทและหน้าที่ของชุมชนและผู้ปกครองให้ชัดเจนเสียก่อน ในลักษณะคล้าย ๆ กับกรณีของสหรัฐอเมริกา ที่รัฐบาลของสหพันธรัฐออกกฎหมายว่าด้วย “Goal 2000 : Educate America Act” ส่วนภาคดำเนินการและปรับรายละเอียดอื่น ๆ เป็นเรื่องของมลรัฐ เขตการศึกษา และชุมชน

ยุทธศาสตร์ประการที่สาม ก็คือ การพิจารณายุทธศาสตร์ของการจัดดำเนินการ เช่น เน้นการจัดสรร งบประมาณให้แก่ตัวนักเรียน นักศึกษา มากกว่าให้สถาบันการ



ศึกษา เน้นความเป็นอิสระและภาวะผู้นำของสถานศึกษามากกว่าการควบคุมดูแลตามระเบียบกฎเกณฑ์ของราชการ เน้นระบบการตรวจสอบและการประกันคุณภาพ มากกว่าการควบคุมกระบวนการ เน้นการแข่งขันระหว่างสถาบันศึกษาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้บริโภคผลผลิตทางการศึกษา และผู้ปกครองนักเรียน ประเด็นเหล่านี้ น่าจะเป็นประเด็นสำคัญของยุทธศาสตร์การจัดการ

บทบาทของรัฐ (รัฐบาลส่วนกลาง) จึงควรเน้นไปที่กำหนดเป้าหมายหลักในการสร้างคน สร้างพลเมือง และการฝึกหัดครู และการพัฒนาครู วิจัยและพัฒนาหลักสูตร การประเมินผล การฝึกอบรม ฯลฯ

บทบาทขององค์กรบริหารการศึกษาท้องถิ่น ควรเน้นไปที่เป็นผู้ประสานระหว่างรัฐบาลกลางกับสถานศึกษา

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ น่าจะเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาในการปฏิรูปการศึกษาของไทยในสมัยปัจจุบันและอนาคต



# การปฏิรูปการศึกษา ของประเทศไทยนั้น

วรัญพร แสงนภาพร



Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทนำ

ในสภาวะปัจจุบันที่ประเทศไทยต้องเพิ่มความสามารถในการแข่งขันกับสังคมโลก ทำให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ และการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งก็ได้รับการสนองตอบจากพรรคการเมืองเกือบทุกพรรค จนเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการหาเสียงในการเลือกตั้งที่ผ่านมา และได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้วในปัจจุบัน

ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ผู้นำทางความคิดที่สำคัญในเรื่องการปฏิรูป ทั้ง 3 ด้าน ได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า “การปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูประบบราชการ จะไม่ประสบความสำเร็จ ถ้าไม่มีการปฏิรูปการศึกษา” นี่ย่อมเป็นการเน้นย้ำว่า การศึกษามีความสำคัญ และเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทุกด้าน

ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา หลายประเทศทั่วโลกได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น เกาหลี นิวซีแลนด์ เป็นต้น ประเทศไทยก็กำลังดำเนินการในเรื่องนี้อยู่บางส่วน ที่ประกาศออกมาชัดเจนก็คือ ส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ แต่การศึกษาของไทยอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานมากมาย นอกจากกระทรวงศึกษาธิการแล้วก็คือ กรุงเทพมหานคร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน ทบวงมหาวิทยาลัย ฯลฯ การปฏิรูปการศึกษาในภาพรวมจึงยังไม่เกิดขึ้น

การเปรียบเทียบกับการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอื่น ๆ ที่ได้ดำเนินการแล้วอาจเป็นข้อมูลเพื่อความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาไทยได้ บทความนี้จึงขอนำเสนอเรื่อง การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย เพราะการปฏิรูปการศึกษาของญี่ปุ่นมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และได้นำไปปฏิบัติแล้วอย่างเป็นรูปธรรม

คำว่า “Reform” หมายความว่า “make or become better by removing or putting right what is bad or wrong” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำว่า “ปฏิรูป”



คำว่า “ปฏิรูป” ตามพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 หมายถึง “ปรับปรุงให้สมควร” ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษา จึงมีความหมายว่า ปรับปรุงการศึกษาให้สมควร หรือให้ดีขึ้น โดยแก้ไขสิ่งที่ผิดให้ถูกต้อง

### ความเป็นมาของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทย

ประเทศไทยได้ปฏิรูปการศึกษาแล้วรวม 3 ครั้ง ครั้งแรกคือ เมื่อนำระบบการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาในสมัยเมจิ ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5 ของไทย ครั้งที่สองคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 คือปัจจุบัน เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2530

เหตุผลที่ญี่ปุ่นต้องปฏิรูปการศึกษาในครั้งแรกก็เพราะ เมื่อเริ่มเปิดประเทศอีกครั้ง หลังจากไม่ติดต่อกับโลกภายนอกมาเป็นเวลากว่า 200 ปี ญี่ปุ่นพบว่าตนเองล้าหลังประเทศตะวันตกอย่างมาก ระบบการศึกษาแต่เดิมของญี่ปุ่นซึ่งรับมาจากจีนโบราณก็ไม่เหมาะกับยุคสมัย นักวิชาการศึกษาคนสำคัญเช่น ฟูกุซาวา ได้เสนอนโยบายหรือว่า “มุ่งตะวันตก หันหลังให้เอเชีย” ญี่ปุ่นจึงรับระบบการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามา ซึ่งส่งผลให้ญี่ปุ่นมีความรู้ที่ทันสมัยมาสร้างความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมและการทหารจนทัดเทียมกับชาติตะวันตกในเวลาไม่กี่สิบปีต่อมา

การปฏิรูปการศึกษาญี่ปุ่นครั้งที่ 2 มีขึ้นเนื่องจากญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความผิดพลาดของการศึกษาที่รวมอำนาจทางการบริหารอยู่ที่กระทรวงศึกษามากเกินไป และการศึกษากลับเป็นเครื่องมือของเผด็จการทหาร ซึ่งได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือปลุกฝังให้เด็กชื่นชมกับการทำสงคราม จนกระทั่งนำประเทศไปสู่หายนะในที่สุด

ฉะนั้น หลังสงครามโลก การปฏิรูปการศึกษาจึงมุ่งปรับปรุงเนื้อหาให้คนไทยมุ่งแสวงหาสันติภาพในระบอบประชาธิปไตย มีระบบการบริหารการศึกษาที่กระจายอำนาจจากกระทรวงไปยังคณะกรรมการการศึกษาจังหวัดและคณะกรรมการการศึกษาอำเภอ และระบบการศึกษาเป็น 6-3-3 คือ ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และมัธยม



ศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี และให้โอกาสทางการศึกษาแก่สตรีมากขึ้น

จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของการปฏิรูปการศึกษารั้งนั้นก็คือ การกำหนดเรื่องการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกันตามความสามารถและตามกฎหมาย” และ “ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ให้บุตรธิดาในความปกครองเข้ารับการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด การศึกษาภาคบังคับเช่นนั้นจะต้องเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า” และจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีการตรากฎหมายพื้นฐานทางการศึกษา ( The Fundamental Law of Education ) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหัวข้อสำคัญ ๆ ทางการศึกษา ได้แก่ จุดมุ่งหมายของการศึกษา ความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษา การศึกษาภาคบังคับ สหศึกษา การศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน การบริหารโรงเรียน ฯลฯ ซึ่งเป็นแม่บทของกฎหมายทางการศึกษาอื่น ๆ อีกมากมาย

การปฏิรูปการศึกษารั้งล่าสุดนี้ เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1984 ความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปก็คือ

1. เพื่อเตรียมประเทศเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นยุคข้อมูลข่าวสารในโลกไร้พรมแดน และมีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ
2. เพื่อความเป็นนานาชาตินิยม (Internationalization)
3. เพื่อแก้ปัญหาการศึกษาของญี่ปุ่น

ปัญหาการศึกษาของญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากการที่ให้ความสำคัญกับสถาบันที่จบการศึกษามากเกินไป จนกระทั่งก่อให้เกิดความเครียดจากการแข่งขันอย่างรุนแรงในการสอบเข้ามหาวิทยาลัย ประกอบกับความไม่ยืดหยุ่นในเนื้อหาและระบบการเรียนทำให้เกิดปัญหาความรุนแรง การหนีเรียน และการรังแกกันในโรงเรียน

จากเหตุผลของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยทั้ง 3 ครั้ง จะเห็นได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาไม่ใช่เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ มีการแก้ไข



โครงสร้างระบบใหญ่ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหาร ระบบการศึกษา ฯลฯ โดยมอง  
วิสัยทัศน์ที่กว้างไกลของชาติเป็นเป้าหมาย

กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่ มีขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาด  
ของระบบในปัจจุบัน และเพื่อเตรียมคนของประเทศไปสู่อนาคต

### วิธีดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของญี่ปุ่นเริ่มโดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการตั้ง  
คณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (Law for the Establishment of a National  
Council on Educational Reform) กฎหมายนี้บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ระบุโดยมติคณะรัฐมนตรี  
และสิ้นสุดภายใน 3 ปี

วันที่ 21 สิงหาคม 1984 มีการตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษา  
(National Council on Educational Reform)

คณะกรรมการชุดนี้เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรี  
มีคณะกรรมการจำนวน 25 คน ซึ่งประกอบด้วยนักวิชาการจากสภาส่งเสริม  
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อาจารย์มหาวิทยาลัย ที่ปรึกษาระดับสูงของธนาคาร  
หนังสือพิมพ์ มูลนิธิเศรษฐกิจญี่ปุ่น ที่ปรึกษาสหพันธ์แรงงาน ผู้อำนวยการโรงพยาบาลเด็ก  
ศึกษาศึกษาธิการมหานครโตเกียว นักประพันธ์ ประธานโรงละครแห่งชาติ เลขาธิการคณะ  
กรรมการโอลิมปิก ผู้บริหารโรงเรียน ครู นักแนะแนว ฯลฯ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 คณะ  
กรรมการชุดย่อย (Sub-committee) ตามเนื้อหาของการปฏิรูปได้แก่

ชุดที่ 1 เรื่อง ระบบการศึกษาสำหรับศตวรรษที่ 21

ชุดที่ 2 เรื่อง การกำหนดหน้าที่ของสังคมด้านการศึกษา

ชุดที่ 3 เรื่อง การปฏิรูปประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

ชุดที่ 4 เรื่อง การปฏิรูปอุดมศึกษา



LIART

นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการพิเศษ ที่แต่งตั้งเพิ่มในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1984 อีกจำนวน 20 คน เป็นนักธุรกิจอุตสาหกรรม นักหนังสือพิมพ์ นักจัดรายการโทรทัศน์ ผู้บริหารสมาคมภาคเอกชนต่าง ๆ และอาจารย์สถาบันอุดมศึกษา

กล่าวได้ว่า การปฏิรูปการศึกษาของญี่ปุ่นครั้งนี้ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนหลายสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นต่ออนาคตการศึกษาของชาติ ทำให้ได้แนวทางปฏิรูปการศึกษาที่สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างกว้างขวาง

# บันทึกศึกษาศาสตร์ในอนาคต

ดร.ปฐมพงศ์ นฤพฤตพงศ์  
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



Legislative Institutional Repository of Thailand

### ความนำ

เราคงจะต้องมองย้อนอดีตที่บันทึกทางการศึกษามีไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงาน จึงได้มีการจัดทำดำเนินการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ ประสบการณ์ แตกต่างกันได้ศึกษาเรียนรู้วิชาการศึกษาด້วยตนเองบ้าง โดยการเปิดสอนหลักสูตรระยะสั้นบ้าง ซึ่งก็พอจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้บ้างในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หลังจากช่วงนั้นมา เล็กน้อยการผลิตบัณฑิตทางการศึกษาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ การเพิ่มปริมาณของสถาบันการศึกษาเพื่อการฝึกหัดครู และเพื่อบัณฑิตทางการศึกษาใน ทุกส่วนภูมิภาคของประเทศ

การเพิ่มจำนวนสถาบันฝึกหัดครู หรือสถาบันเพื่อผลิตบัณฑิตทางการศึกษานั้น นอกจากจะไม่มีกำหนดนโยบายและวางแผนกันอย่างรัดกุมแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดบางประการเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูด้วย เช่น การบริหารที่ขาดหลักการการ ส่งเสริมสนับสนุนในด้านสวัสดิการ และที่ซ้ำร้ายยิ่งไปกว่านั้นคือการว่างงานของบัณฑิต ทางการศึกษาเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่มีตัวแปรที่แน่นอนอยู่ในระบบการบริหารของกรม การฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว

ทุกคนกำลังจ้องมองดูอยู่ว่าในอนาคตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในส่วนของแผนพัฒนาการศึกษานั้น รัฐบาลได้ กำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหาร การผลิตบัณฑิตทางการศึกษาไว้อย่างไรบ้าง...หาก จะเปรียบเทียบกับตัวเลขระหว่างความต้องการของตลาดแรงงานและภาวะการว่างงาน ของบัณฑิตทางการศึกษาและความต้องการในการผลิตบุคลากรทางการศึกษาตามความ จำเป็นและความต้องการของสังคมในอนาคตนั้น

รัฐบาลคงจะต้องเป็นผู้บอกตัวเลขแก่ผู้บริหารสถาบันการศึกษา (ทางการศึกษา) ว่า ควรจัดทำหลักสูตรการศึกษาอย่างไร... และจะต้องผลิตบุคลากรทางการศึกษาให้ได้ปริมาณ

เท่าใด เท่าที่ตลาดต้องการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มิใช่จะปล่อยให้เวลาล่วงเลยไปโดยมิได้คิดการณ์ไกลในอันที่จะแก้ปัญหาในอนาคตเลย

### 1. นโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิตบัณฑิตสาขาศึกษาศาสตร์ในสมัยก่อนได้ตั้งเป้าหมายที่จะสร้างคนให้เป็นครูของนักเรียนและเพื่อที่จะให้คนเหล่านี้ยึดมั่นในอาชีพและมีความเสียสละความสุขส่วนตัวเพื่ออนุชนรุ่นหลัง และในระยะเวลาที่กำลังศึกษาวิชาครุก็มีการเตรียมการที่จะก้าวไปสู่ความเป็นแม่แบบพ่อพิมพ์ของนักเรียนและการยอมรับของชุมชน ตลอดจนการรักษาสถานภาพของความเป็นครูไว้ โดยการรักษาวรรยาบรรณครูอย่างเคร่งครัด

เมื่อครุมีจิตสำนึกต่ออาชีพและจรรยาบรรณเช่นนี้ประชาชนส่วนใหญ่ก็อยากจะส่งบุตรหลานของตนให้ศึกษาเล่าเรียนวิชาครู เพราะอาชีพครูนอกจากจะได้รับเกียรติอย่างสูงจากสังคมชุมชนแล้วก็ยังเป็นที่รักใคร่ ย้ำเกรง เคารพของนักเรียนและประชาชนด้วย ดังนั้นครูในสมัยก่อนหน้าจึงอาจเรียกได้ว่า “เป็นปูชนียบุคคล” ที่แท้จริงในสังคม

เมื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีมากขึ้น ประชาชนก็เริ่มสนใจสิ่งใหม่ ๆ และความเจริญใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยพยายามเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและวิถีชีวิตแบบสังคมบ้านนามาเป็นสังคมเมืองและนครตามลำดับ เนื่องจากสังคมเมืองเป็นสังคมอุตสาหกรรม และการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ การดัดแปลงเปลี่ยนแปลงของเก่าที่ล้าสมัยด้วยคุณภาพให้มีความทันสมัย เช่น การเปลี่ยนแปลงร้านอาหารเป็นภัตตาคาร การเปลี่ยนแปลงโรงแรมเล็ก ๆ ให้เป็นโรงแรมใหญ่ ๆ การเปลี่ยนแปลงบ้านพักเป็นอพาร์ทเมนต์ และคอนโดมิเนียม การเปลี่ยนแปลงร้านค้าเล็ก ๆ เป็นซูเปอร์มาร์เก็ต การเปลี่ยนแปลงโรงภาพยนตร์เล็ก ๆ มาเป็นโรงภาพยนตร์ชั้นหนึ่ง เป็นต้น

นอกจากกล่าวแล้ว ในขณะที่พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเจริญรุดหน้าไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งนำเอาระบบคอมพิวเตอร์มาใช้งานแทนแรงงานต่าง ๆ แล้วเรายังพยายามที่จะก้าวต่อไปเพื่อพัฒนาเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ เช่นการโทรคมนาคม การ



ขนส่ง และการพลังงาน เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยที่รัฐควรนำมาพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับคุ้มค่างับคุณค่าทางวัฒนธรรม และคุณค่าทางศีลธรรมจรรยาของประชาชนในสังคมเราหรือไม่... สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความกดดันทางสติปัญญาแนวความคิดของนักเรียน นักศึกษา และประชาชนหรือไม่...

หากการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้นในสังคมรวดเร็วเกินไป ก็จะทำให้บังเกิดผลกระทบต่อสังคมอย่างรวดเร็วเช่นกัน ถ้าหากผลกระทบที่มีผลต่อสังคมเป็นไปในทางบวก นั้นก็หมายความว่าความเจริญก้าวหน้าทางสังคมอย่างรวดเร็วจะต้องเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แต่ถ้าหากผลกระทบนั้นเป็นไปในทางลบ นั้นก็คงหมายถึงความเสื่อมสลายทางวัฒนธรรม ซึ่งจะเป็นผลสะท้อนจากภาพลวงตาให้เราได้เห็นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น หากบุคคลในสังคมไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเช่นนั้นได้ทันหรือปรับตัวได้ทันอย่างรวดเร็วโดยขาดหลักการในเรื่องคุณค่าและค่านิยมทางสังคมวัฒนธรรมของตน

แต่ถ้าหากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางสังคมไทยในปัจจุบันเกิดจากคุณค่า ค่านิยมทางวัฒนธรรมตะวันตก ก็จะทำให้บังเกิดผลทั้งทางบวกและทางลบได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปอย่างมีเหตุผล ตัวอย่างที่เห็นได้ในอดีตคือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรมอินเดียระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ 8 ถึงศตวรรษที่ 17 โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นได้เกิดขึ้นเนื่องจากการรุกราน และครอบครองของชาวมุสลิม ซึ่งมีราชวงศ์โมกุลเป็นผู้นำ และของชาวอังกฤษ (สมัยพระนางเจ้าวิคตอเรีย) ซึ่งแม้จะเป็นช่วงระยะเวลาเป็น 10 ศตวรรษก็ตามก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงสังคมวัฒนธรรมดั้งเดิมของอินเดียได้เลย

เมื่อทราบและเข้าใจอย่างนี้แล้วเราก็ควรจะมองย้อนมาดูที่ตัวเราเองว่าเราต้องการที่จะพัฒนาสังคมของเราอย่างมีเหตุผลได้อย่างไร หรือเราต้องการจะพัฒนาบุคลากรของเราให้ยึดมั่นในอุดมการณ์เช่นไร เช่นควรจะให้บุคลากรของเรายึดมั่นในอุดมการณ์ตะวันออกที่ทันสมัย เป็นชาวตะวันออกสมัยใหม่ หรือว่าควรให้เขาเหล่านั้นมีสภาพการพัฒนาบุคลิกภาพคล้าย ๆ กับชาวตะวันตก โดยมองเห็นคุณค่าวัฒนธรรมความทันสมัย ความ

เจริญก้าวหน้าอย่างชาวตะวันตก หรือว่าควรให้มีการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมตะวันตกและวัฒนธรรมตะวันออกเข้าด้วยกัน

ปัญหาที่เรากำลังประสบอยู่ในปัจจุบันก็คือปัญหาสังคมวัยรุ่นและในอนาคตนั้น ปัญหาเช่นนี้ยิ่งจะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ และเราก็ควรจะปฏิเสธอีกไม่ได้เช่นกันว่าเรากำลังขาดทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรบุคคลเช่นเดียวกับที่เคยขาดทรัพยากรวัสดุ ทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรบุคลากรทางการบริหาร-บริการในหน่วยงานราชการต่าง ๆ เมื่อไม่นานมานี้ และในขณะนี้เราไม่อาจจะปฏิเสธได้อีกเช่นกันว่าขณะนี้เราจะต้องปรับเปลี่ยนทิศทาง หรือ เบี่ยงเบนแนวความคิดเกี่ยวกับทิศทางในการพัฒนาระบบการเรียนการสอนของเราให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเราสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของเราแตกต่างจากสภาพแวดล้อมของชาวตะวันตกจะเป็นเพราะพฤติกรรมใด ๆ ก็ตาม ก็ไม่อาจจะมองไปให้ไกลได้ว่าในอนาคตนั้นสังคมของเราอาจพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในชาติ ให้ไปยึดมั่นในศิลปวัฒนธรรมตามแบบชาวตะวันตกได้ อย่างน้อยเราก็ไม่สามารถนำเอา หอไอเฟล อนุสาวรีย์เทพีเสรีภาพมาตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ ได้ และนครวัด นครธมก็ไม่อาจถูก ย้ายไปอยู่ที่ยุโรป-อเมริกาได้เช่นเดียวกันเราไม่อาจนำเอาหิมะที่ไอร์แลนด์มาตกลงใน กรุงเทพฯ ได้

นี่คือข้อสันนิษฐานเปรียบเทียบให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางสังคมไม่อาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลได้อย่างถาวรแน่นอนเสมอไป แม้สิ่งเหล่านี้จะเป็นที่พอใจ เป็นที่สนใจของใคร ๆ ก็ได้ที่อยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกันนั้น

## 2. องค์การบริหาร

การบริหารวิชาการระดับอุดมศึกษานั้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสาขาวิชาการศึกษามีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาบุคลากร ทรัพยากรมนุษย์ในสังคม ครู-อาจารย์ทั้งหลายก็คือแม่บทพ่อแบบพิมพ์ซึ่งจำลองลักษณะของความเป็นผู้นำในสังคมและจำลองลักษณะพฤติกรรมของบุคคลในสังคมด้วย ความสามารถในการถ่ายทอดวิทยาการต่าง ๆ



ไปสู่นักเรียน-นักศึกษาโดยพหุนัยต่าง ๆ นั้น ย่อมหมายถึงครู-อาจารย์ได้ถ่ายทอดพฤติกรรมทางสังคมให้แก่บุคคลและสังคมด้วย

ความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ที่นักศึกษา นักเรียนได้เรียนรู้จากครู-อาจารย์จะเป็นเครื่องวัดระดับความสามารถของเขาเองว่ามีความพร้อมแค่ไหนเพียงใดในการได้เรียนรู้วิทยาการ วิชาชีพต่าง ๆ จากครู-อาจารย์ของเขา เช่นบางคนอาจจะใช้ทักษะและประสบการณ์ไม่เหมือนกันในขณะที่บางคนก็อาศัยความรู้ ทักษะ และประสบการณ์จากการเรียนในโรงเรียน แต่บางคนก็อาศัยทักษะ และประสบการณ์จากภาวะแวดล้อมทางครอบครัว สังคม เป็นต้น

ลักษณะการเรียนรู้ ทักษะ และประสบการณ์ดังกล่าวข้างต้นอาจตั้งข้อสังเกตและข้อสมมุติฐานได้ เช่นการกำหนดโครงสร้างหลักสูตร การฝึกฝนบุคลากร ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคลากรผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนตลอดทั้งการศึกษาหาเป้าหมายที่อาจจำกัดลงได้รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ประกอบการสอนชนิดต่าง ๆ ด้วย

การกำหนดโครงสร้างหลักสูตรสาขาวิชาศึกษาศาสตร์หรือครุศาสตร์นั้นควรครอบคลุมเนื้อหาสาระที่จะอำนวยความสะดวกให้กับผู้เรียนเป็นสำคัญ และจะต้องสอดคล้องกับภาวะความจำเป็นและความต้องการของสังคมด้วยนั่นคือ เราจะต้องตรวจสอบหาความเป็นไปได้และความต้องการที่อาจพัฒนาไปในแนวทางที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เรียนและสังคมมากที่สุด โดยคำนึงถึงลักษณะของสังคมผู้เรียนและความเป็นไปได้ของสังคมอันพึงปรารถนาในอนาคตด้วย

### 3. ปรัชญาศาสตรศึกษา

ศาสตรศึกษาหรือการศึกษาศาสตร์ต่าง ๆ นั้นจะต้องอาศัยหลักการ ทฤษฎีทางการศึกษาเป็นสำคัญ ดังนั้นการศึกษาปรัชญาแห่งศาสตร์ทั้งหลายนั้นจะต้องอาศัยหลักการ ทฤษฎีทางการศึกษาเป็นต้นนำ นักเรียนนักศึกษาโดยส่วนมากมักจะไม่เข้าใจในการ

ศึกษาปรัชญาศาสตร์ศึกษาหรือศาสตร์ปรัชญาดีเท่าใดนัก ดังนั้นการศึกษาศาสตร์ต่าง ๆ จึงศึกษาเรียนรู้ได้ตามอัธยาศัยเท่านั้น

การศึกษาศาสตร์ศึกษานั้นจะต้องอาศัยหลักการและทฤษฎีความเป็นจริงที่อาจทดสอบและพิสูจน์ได้ เช่น ยกตัวอย่างนักศึกษาต้องการจะทราบว่า ไฟมีความร้อนจริงหรือเปล่า... นักศึกษาก็จะต้องศึกษา ทดสอบหรือทดลองดูโดยวิธีการง่าย ๆ เช่นในฤดูหนาวอากาศก็จะหนาว เราก็หาฟืนมาก่อไฟขึ้น แล้วทดสอบโดยเข้าไปอยู่ใกล้ ๆ กองไฟที่ก่อกขึ้นจากฟืนก็จะมีความรู้สึกว่ามีความอบอุ่นและลดความหนาวลงได้นั่นก็แสดงว่าไฟมีความร้อนจริง ๆ หรือเราอาจทดสอบได้โดยวิธีการอื่น ๆ เช่นต้มน้ำด้วยไฟหรือไฟฟ้า น้ำก็จะร้อนและเดือด เป็นต้น

ที่กล่าวว่ปรัชญาเป็นศาสตร์ทางการศึกษา หรือเป็นการศึกษาเพื่อค้นหาหลักการ ทฤษฎี และเหตุผลของศาสตร์ทั้งหลายนั้น จึงควรทำความเข้าใจด้วยว่าเราศึกษาศาสตร์หรือวิทยาการทั้งหลายด้วยเหตุผลอันใด... เพื่อประกอบอาชีพเพื่อความรู้-ความรอบรู้เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี เพื่อการเอาตัวรอดอยู่ในสังคม เพื่อคุณภาพของชีวิตที่ดีกว่าในสังคม เพื่อรักษาสุขภาพทางสังคม เพื่อช่วยเหลือตนเองและเพื่อนมนุษย์ ฯลฯ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวแล้วเป็นต้น นั้นเป็นเพียงตัวอย่างที่แต่ละคนอาจจะมีเหตุผลของตนเองในการศึกษาศาสตร์หรือวิทยาการต่าง ๆ แตกต่างกันไป ก่อนที่เราจะศึกษาศาสตร์หรือวิทยาการสาขาต่าง ๆ นั้นเราจะต้องศึกษาตัวของเราเองก่อนว่า เราต้องการศึกษาศาสตร์ หรือวิทยาการต่าง ๆ นั้นเพื่อประโยชน์หรือด้วยเหตุผลอันใด แล้วจึงจำกัดสาขาวิชาที่จะต้องศึกษาลงไปว่าจะต้องศึกษาจนสามารถเข้าใจได้ จนเกิดทักษะเกิดความชำนาญเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ

มีข้อควรนำมาเป็นที่สังเกตได้ว่า การศึกษาศาสตร์ทางการศึกษานั้นแตกต่างจากระบบวิธีการศึกษา - วิจัยที่มุ่งเน้นเฉพาะปัญหาที่อยู่ในความมืดบอดทางปัญญาที่มนุษย์บุคคลไม่สามารถจะแก้ไขได้ด้วยตนเองในขณะนั้น ส่วนการศึกษาศาสตร์สาขาวิชาการศึกษาหรือศาสตร์ทางการศึกษานั้นมุ่งไปยังความรู้ ความรอบรู้ซึ่งไม่อาจจำกัดขอบข่ายการ



ศึกษาไว้ เช่น นักศึกษาทำการศึกษาคาสตร์ทางการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมการณ์บริโภคของมนุษย์ ก็อาจจะเข้าใจและเรียนรู้ศาสตร์ทางสังคม ศาสตร์ทางการเมือง ศาสตร์ทางธุรกิจ ศาสตร์ทางเศรษฐศาสตร์ และตลอดไปจนกระทั่งสาขาวิชาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

#### 4. เป้าหมายการผลิตบัณฑิตทางการศึกษา

นโยบายการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาศึกษาศาสตร์หรือสาขาวิชาการศึกษานั้น รัฐบาลมิได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างเด่นชัด ในระยะเวลาที่ผ่านมาเป้าหมายการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาการศึกษาคิดตั้งอยู่บนรากฐานการแก้ปัญหาการขาดแคลนครูเฉพาะหน้า เพราะเท่าที่สังเกตได้ในปัจจุบันนี้นั้น บัณฑิตทางการศึกษาที่ผลิตออกมาสู่ตลาดแรงงานไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ ไม่ตรงกับความต้องการของสังคม ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ การว่างงานของบัณฑิตสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ในระยะของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 4 - 6 และจนกระทั่งบัดนี้ซึ่งอยู่ในช่วงสุดท้ายของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 7 และคงจะมีการถกเถียงกันอีกว่า ในระยะของแผนฯ ระยะที่ 8 และ 9 ข้างหน้าในอนาคตอันใกล้นี้จะมีการกำหนดนโยบายการผลิตบัณฑิตสาขาศึกษาศาสตร์กันอย่างไร...เราก็คงจะหาข้อผิดพลาดของใคร ๆ ไม่ได้อีกเช่นเคย เพราะเชื่อว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบทั้งหลายคงจะปล่อยให้เป็นเรื่องของกรรมไป เพราะโดยส่วนมากเราก็มองในเรื่องของกรรมกันมาช้านานแล้ว

ไหน ๆ เราก็มองในเรื่องของกรรมกันไปแล้ว บัดนี้เราก็มหันมาช่วยกันหาวิธีการที่จะนำเอากรรมดีออกมาใช้บ้าง กรรมดีเกี่ยวกับการผลิตบัณฑิตสาขาศึกษาศาสตร์มีหลายอย่าง เช่น อย่าปล่อยให้เด็กหนีโรงเรียน หรือรังเกียจโรงเรียน ครู-อาจารย์ทั้งหลายควรเด็กนิสัยความเป็นมือรับจ้าง และที่สำคัญนอกเหนือไปจากนี้คือ ครู-อาจารย์ทั้งหลายที่เป็นทั้งนักวิชาการและนักบริหาร นักบริหารทั้งหลายควรกำหนดทิศทางการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยเราด้วย การเรียนการสอนประวัติศาสตร์นอกบ้านนั้นยังไม่



จำเป็นเท่ากับประวัติศาสตร์ไทย หรืออย่างมากก็ไม่ควรเกินประวัติศาสตร์เอเชีย เด็กควรรู้จักบ้านเมืองของตนทั้งในอดีต ปัจจุบัน และควรจะชี้ให้ได้ว่าอนาคตจะเป็นอย่างไรด้วย นักเรียน นักศึกษาควรจะเรียนรู้แนวโน้มของการพัฒนาการทางการศึกษา และวิทยาการทางการศึกษาใหม่ ๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้ในชีวิตประจำวันในปัจจุบัน ตลอดทั้งการเรียนรู้ การปรับตัวให้ทันสภาพการเปลี่ยนแปลงที่จะบังเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

จากเสียงเรียกร้องความต้องการเพื่อให้มีการปรับแผนการผลิตบุคลากรด้านศึกษาศาสตร์ให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานนั้น จึงอยากจะเสนอแนะแนวทางสำหรับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าว่า ด้วยในขณะนี้ปรากฏว่าบัณฑิตตกงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือบัณฑิตสาขาสังคมศาสตร์ จะเป็นแขนงวิชาใด ๆ ก็ตามก็ถือได้ว่า บัณฑิตเหล่านั้นได้ผ่านกระบวนการเรียนรู้ระดับอุดมศึกษาระยะหนึ่งมาแล้ว แต่เขาเหล่านั้นอาจจะไม่เรียนรู้ศาสตร์ทางการศึกษา เช่น วิธีการเรียนการสอน พัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็ก ตลอดทั้งจรรยาบรรณของครู เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องของเส้นผมบังภูเขาคือ ผู้เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาทั้งหลายไม่ควรวิตกกังวลมากนัก เพราะเขาเหล่านั้นสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นครู-อาจารย์ที่ดีได้ หากจะช่วยกันฝึกฝนอบรมให้เขาเหล่านั้นได้เรียนรู้วิชาชีพของเขาชั่วระยะเวลาหนึ่งตั้งแต่ 3 เดือนถึง 6 เดือน ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความพอใจและความสนใจในอาชีพและวิชาชีพของเขาด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เป้าหมายการผลิตบัณฑิตสาขาศึกษาศาสตร์นั้น จะต้องสนองตอบต่อความต้องการของตลาดแรงงานและจะต้องมีคุณภาพตรงตามที่ตลาดแรงงานต้องการด้วย ทั้งนี้ต้องอาศัยผลการสำรวจและผลการวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอน และการผลิตบัณฑิตศึกษาศาสตร์ทั้งหลายด้วย

## 5. อนาคตของบัณฑิตศึกษาศาสตร์

บัณฑิตศึกษาศาสตร์หรือบัณฑิตทางการศึกษานั้น ถ้าเปรียบเทียบกับสาขาวิชาอื่น ๆ แล้ว จะมีปริมาณของการว่างงานน้อยกว่าสาขาวิชารัฐศาสตร์ มนุษยศาสตร์ นิติศาสตร์ และ



LIART

บริหารธุรกิจ แต่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 8 นี้ บัณฑิตศึกษาศาสตร์มีแนวโน้มว่าจะไม่พอกับความต้องการของตลาดแรงงานซึ่งนั่นก็หมายความว่า บัณฑิตทางการศึกษานั้นจะตกงานน้อยลง หรือแทบจะไม่ตกงานเลย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นสถาบันผู้ผลิตทั้งหลายจะต้องผลิตบัณฑิตให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานนั่นคือการกำหนดโครงสร้างหลักสูตรใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นและความต้องการของสังคมและความต้องการของตลาดแรงงานด้วย ซึ่งในปัจจุบันและในอนาคตนั้นกำลังต้องการครูสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และบริหารธุรกิจอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งความต้องการของตลาดแรงงานด้านนี้เมื่อเข้าสู่แผนฯ ที่ 8 ก็ยิ่งจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น สิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาทั้งหลายควรจะทำในขณะนี้คือจะต้องสำรวจข้อมูลดูว่ามีบัณฑิตศึกษาศาสตร์ตกงานอยู่จำนวนเท่าใดและมีตำแหน่งงานว่างอยู่ที่ตำแหน่ง และควรจำต้องสำรวจความต้องการของบัณฑิตตกงานเหล่านั้นด้วย

ข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจจากสถาบันต่าง ๆ ทั้งหมดนั้นจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าในอนาคตนั้นเราจะต้องผลิตบัณฑิตอันพึงปรารถนาของสังคมมากขึ้น และตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานได้มากขึ้น ซึ่งในระยะของแผนฯ ระยะที่ 7 นี้ ก็มีแนวโน้มว่าการผลิตบัณฑิตสาขาศึกษาศาสตร์นั้น หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาสาขาวิชานี้แล้วก็จะเกิดภาวะการขาดแคลนครู เหมือนกับที่เคยขาดแคลนมาแล้วประมาณ 25 - 30 ปีก่อนหน้านี้

อนาคตของบัณฑิตศึกษาศาสตร์นั้นจะต้องผลิตให้มีคุณภาพตรงกับความเป็นจริงและความต้องการของสังคมไทย นั่นคือประเทศไทยกำลังต้องการทรัพยากรมนุษย์ที่มีความทันสมัยในเชิงปรัชญาการศึกษาที่พัฒนาทั้งทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้มีผลผลิตทั้งทางด้านเกษตรและอุตสาหกรรม ตลอดทั้งการฝึกฝนอบรมบ่มนิสัยให้เป็นพลเมืองดีของสังคม ซึ่งจะเป็นการลดช่องว่างทางสังคมได้มากขึ้น และตลอดทั้งจะเป็นการลดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาสังคมของประเทศได้อีกทางหนึ่งด้วย



### บทสรุป

แนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการผลิตบุคลากรด้านศึกษาศาสตร์เท่าที่ประสบกับปัญหานานาประการในช่วงของแผนพัฒนาการศึกษาระยะที่ 1 เป็นลำดับมาจนกระทั่งปัจจุบัน (แผนฯ ที่ 7) เพราะเนื่องมาจากในระยะเวลาที่ผ่านมาไม่มีความชัดเจนในจุดหมายปลายทางที่เด่นชัดและแน่นอน และเพราะตลอดระยะเวลาในช่วงของแผนฯ ที่ 1-7 นั้นคงจะกำหนดเป็นแนวทางไว้เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีได้คำนึงถึงว่าในอนาคตนั้นอาชีพครู จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการธำรงรักษาอาชีพครูไว้ให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ซึ่งสังคมได้มอบความไว้วางใจและความหวังไว้กับอาชีพนี้อย่างสูง ดังนั้นการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนตลอดทั้งการวิจัยที่เคยยึดหลักปรัชญาการศึกษาตะวันตกมากกว่าการยึดหลักปรัชญาของตนเองนั้น ควรจะได้มีการทบทวนตรวจสอบอีกครั้งว่าเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของสังคมไทยหรือไม่.....

นอกจากนโยบายที่เด่นชัดของรัฐบาลแล้ว องค์กรที่จะสนับสนุนส่งเสริมให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายได้นั้นก็คือ องค์การบริหารในสถาบันผลิตบัณฑิตศึกษาศาสตร์ทั้งหลายที่มีการวางแผนงานการผลิตบัณฑิตอย่างรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ความต้องการของตลาดแรงงาน ความต้องการของสังคมประเทศชาติในขณะนี้ ตลอดทั้งความเข้าใจในสภาพอนาคตของความจำเป็นและความต้องการของสังคมของเราเองด้วย

ข้อผิดพลาดจากอดีตที่ผ่านมาได้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการทางการศึกษาไทยในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง แต่ข้อผิดพลาดเหล่านั้นอาจนำมาเป็นข้อมูลเพื่อศึกษาหาข้อยุติ เพื่อการขจัดปัญหาข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้



# LIIRT

**อำนาจทางการศึกษา :  
ความเป็นไปได้ของการเป็น  
อำนาจอธิปไตยที่ 4**

ภาณุวัฒน์ ภัคดีวงศ์  
นิสิตดุสิตบัณฑิตสาขาพัฒนศึกษา ภาควิชาสารัตถศึกษา  
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การเมือง เป็นคำสำคัญคำหนึ่งที่แสดงถึงความมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดรวมถึงทรัพยากรการบริหารและการจัดการในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อการให้บริการแก่สังคม ดังนั้น ระบบการเมืองจึงเป็นระบบของการแสวงหา การร่ำรวยรักษา และการใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเอง กลุ่มการเมือง และสังคม

การศึกษา เป็นคำสำคัญอีกคำหนึ่งที่สังคมไทยในปัจจุบัน กำลังมีการตื่นตัวอย่างมากมาย ในสถานภาพที่การศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือทางสังคม (social things) สำหรับพัฒนาคนในสังคมให้มีศักยภาพในการพัฒนาสังคมของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ปัจจุบัน คนในสังคมไทยเริ่มเห็นความสำคัญและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษามากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า บุคคลนอกภาครัฐการเริ่มมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการจัดการศึกษามากขึ้น ซึ่งสิ่งที่เป็นประจักษ์พยานที่ชัดเจนที่สุดคือการที่บุคคลนอกภาครัฐการได้มีการเรียกร้องให้ภาครัฐการได้กระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับท้องถิ่นหรือประชาชนได้จัดการศึกษาด้วยตนเอง หรือกรณีของการที่นายแพทย์ผู้หนึ่งจัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของตนเองที่บ้านพักของตนเอง หรือกรณีของการปฏิรูประบบการจัดการศึกษาที่ภาครัฐการโดยกระทรวงศึกษาธิการขององค์การการพัฒนาเอกชนบางองค์การได้กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

กรณีต่าง ๆ ดังกล่าว ทำให้เห็นได้อย่างค่อนข้างชัดเจนถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐการในการจัดการศึกษาให้กับสมาชิกชุมชนเยาว์ของสังคม

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ปัจจุบันของสังคมไทยที่ปรากฏขณะนี้คือ ปรากฏการณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจประเภทต่าง ๆ ลงไปให้ถึงมือท้องถิ่นหรือประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจที่เห็นได้อย่างค่อนข้างชัดเจนในปัจจุบันคือปรากฏการณ์ของการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นหรือประชาชนในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. โดยกระทรวงมหาดไทย



นั่นเอง และได้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประมวลรัษฎากรบางฉบับ อันเป็นการกระจายอำนาจในรูปของการมอบอำนาจทางการคลังไปให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

โดยปรากฏการณ์ดังกล่าว การจัดการศึกษา ได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ (authority) หนึ่งขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น ทำให้มองเห็นได้ว่า ภาคราชการเองที่เป็นผู้เขียนกฎหมายฉบับดังกล่าวเองก็ยิ่งเห็นคุณค่าของการศึกษาที่เป็นเครื่องมือของสังคมในการพัฒนาสังคมที่นั่นๆ และยังเมื่อพิจารณาข้อเรียกร้องของประชาชนในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว ก็ยิ่งจะทำให้เห็นความสำคัญของการเรียกร้องอำนาจในการจัดการศึกษาของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการเรียกร้องของประชาชนในลักษณะที่ว่า ภาคราชการควรอย่างยิ่งที่จะต้องกระจายอำนาจทางการศึกษาไปให้กับท้องถิ่นหรือประชาชน ได้ดำเนินการจัดการศึกษาให้กับสมาชิกชุมชนเยาว์ของสังคมด้วยตัวของเขาเอง นั่นเอง

บทความนี้จึงมีความประสงค์ที่จะท้าทายสังคมว่า

1. จะมีความเป็นไปได้สักเท่าไร ที่ประเทศไทยจะมีการแบ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนได้มากกว่า 3 อำนาจ
2. จะมีความเป็นไปได้สักเพียงไร ที่ประเทศไทยจะยกอำนาจทางการศึกษา (ซึ่งในที่นี้หมายความถึง อำนาจของปวงชนชาวไทยในการจัดการศึกษาให้กับสมาชิกของสังคมไทย โดยเป็นการใช้อำนาจผ่านทางองค์คณะบุคคลคณะหนึ่งที่ผ่านมาการเลือกสรรในวิธีการหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นการเลือกสรรโดยตรงหรือการเลือกสรรโดยอ้อม และได้รับการยอมรับจากสภานิติบัญญัติอันเป็นสภาที่ถือว่า เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยทั้งหมด เพื่อการบริหารและการจัดบริการการศึกษาให้กับปวงชนชาวไทยทุกคน ทุกเพศ และทุกวัย อย่างเท่าเทียมกันทั้งในแง่ของโอกาสในการได้รับการศึกษา และเท่าเทียมกันในแง่ของคุณภาพในการให้บริการการศึกษาเท่าที่จะเป็นไปได้และเหมาะสมกับสภาพภูมิประเทศที่มณฑลประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ อาศัยอยู่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นและประเทศชาติในที่สุด) ให้เป็นอำนาจอธิปไตยที่ 4 ในการบริหารและปกครองประเทศ



ดังนั้น ผู้เขียน จึงขออธิบายถึงความสำคัญของการศึกษาในการพัฒนาประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษา รวมถึงความสำคัญของการที่น่าจะกำหนดให้อำนาจทางการศึกษาเป็นอำนาจอัติโดยหนึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

### ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการศึกษา

อุทัย บุญประเสริฐ (2527) กล่าวถึงหน้าที่ของการศึกษาที่มีต่อระบบการเมืองคือ การทำหน้าที่รับผิดชอบในการปลูกฝังอุดมคติ อุดมการณ์ และความรู้ทางการเมือง (Indoctrination) เพื่อเชื่อมโยงให้เยาวชนยอมรับ (Accept) ในระบบสังคม เศรษฐกิจ และระบบการเมืองตามที่รัฐปรารถนา โดยจะพิจารณาตามหลักการในเนื้อหาของหลักสูตรในระบบการศึกษา กับได้กล่าวถึงหน้าที่ของการศึกษาโดยเฉพาะไว้อีกอย่างหนึ่งว่า ทำหน้าที่ในการสร้างกลุ่มพลังทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะการเลือกหรือคัดสรรชนชั้นนำ ชนชั้นสูง หรือชนชั้นปกครองประเทศ หรือกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการคัดเลือกคนให้เข้าสู่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ เช่นกัน

นอกจากนี้ ชนิตา รัชพลเมือง (2532 : 98) กล่าวถึง ลักษณะของการศึกษาสมัยใหม่ไว้ว่า

1. การศึกษากลายเป็นสื่อของการเลือกสรรอาชีพและการเลื่อนฐานะทางสังคมมากยิ่งขึ้น
2. การศึกษามีความสัมพันธ์กับสถานภาพทางเศรษฐกิจ อาชีพ และสังคมมากยิ่งขึ้น
3. ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และโอกาสที่จะเกิดความตึงเครียดระหว่างระบบย่อยของระบบการศึกษา และระหว่างระบบการศึกษากับระบบที่อยู่สูงกว่ามีมากขึ้น ยังผลให้การวางแผนการศึกษาต้องคำนึงถึงความต้องการใหม่ ๆ ด้วย
4. ลักษณะธรรมชาติของการจำแนกแยกแยะทางการศึกษา (Education Differentiation) ขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมซึ่งจัดการศึกษานั้น



และเมื่อพิจารณาถึงทัศนคติของนักรัฐศาสตร์ที่มองว่า การศึกษาเป็นกระบวนการสร้างประชาธิปไตย (Democratization Process) แล้วจึงทำให้มีมุมมองที่ว่า การศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชน ดังนั้นจึงต้องแสวงหาหนทางให้การศึกษาระบายไปให้คนได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกันหรือมีความเสมอภาค และโอกาสทางการศึกษา ดังนั้นการศึกษาจึงมีหน้าที่ทางการเมืองใน 3 ลักษณะ คือ 1) การขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) 2) การเลือกสรรทางการเมือง (Political Recruitment) และ 3) การสร้างบูรณาการทางการเมือง (Political integration)

จากแนวความคิดของนักการศึกษาทั้งสองท่าน ทำให้มองเห็นว่า การศึกษาเองก็เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้เข้าสู่ระบบการเมือง ในลักษณะของการเลือกสรรเข้าสู่ระบบชนชั้นซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางการเมืองอีกด้วย เช่นกัน นอกจากนี้จะทำหน้าที่ในการปลูกฝังทัศนคติ และค่านิยมทางการเมืองแล้ว

ในประเด็นของบุคลากรการศึกษาที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองนั้น Ginsberg (1992) กล่าวว่า นักการศึกษาจะมีความคิดในลักษณะผู้ไม่สนใจทางการเมือง (Apolitical man) ไม่ได้แล้ว เพราะนักการศึกษาต้องกระทำ ต้องพิจารณา และต้องตัดสินใจเหมือนนักการเมืองด้วย เพราะตัวนักการศึกษาเองก็ไม่สามารถที่จะสร้างความเป็นกลางในตัวเองได้ โดยนักการศึกษาต้องเลือกข้างใดข้างหนึ่งของกลุ่มชนที่แบ่งแยกเป็นชนชั้น กรณีดังกล่าวก็คือ การก่อกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์ทางการศึกษานั้นเอง และหากจะกล่าวถึงความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างการศึกษากับการเมืองแล้ว Ginsberg กล่าวว่า การเกี่ยวเนื่องดังกล่าว จะมีอยู่ด้วยกัน 7 ประเด็น คือ

1. การตัดสินใจในการกำหนดหลักสูตร (Curriculum decision making) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่มุมมองของการสร้างความสัมพันธ์ของพลังอำนาจทางการเมือง และระหว่างชนชั้น
2. การเมืองในวิชาชีพ (The Politics of Pedagogy) เพื่อการฝึกปฏิบัติทางการเมือง
3. การเมืองในการประเมินนักเรียน (The Politics of Student Evaluation) เพื่อการเลือกสรรบุคคลเข้าสู่ระบบชนชั้น

4. การใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือ (Research as political work)
5. การเป็นสถาบันทางการเมือง (Institutional Politics : The politics of the work places) ในแง่ของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในโรงเรียน
6. การเป็นลักษณะขององค์กรทางการเมืองทั้งในระบบการศึกษา และนอกระบบการศึกษา (Educator's Union/Association and Political works) เช่น การก่อตั้งองค์กรครู สมาคมวิชาชีพครู หรือสมาคมครูและผู้ปกครอง เป็นต้น
7. ความสัมพันธ์กับชุมชน (Political works in Communications) ในลักษณะของผู้นำชุมชน เพื่อการพัฒนาชุมชน หรือการพัฒนาการเมือง

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นประเด็นของนักการศึกษาและระบบการศึกษาต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง หรือกระบวนการทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาในประเด็นที่แอบแฝงอยู่ก็คือ ประเด็นของการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของนักการศึกษา และประชาชน โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเมือง ซึ่งในประเด็นเหล่านี้ สุจิต บุญบงการ (2532 : 96 - 97) กล่าวว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์โดยมองว่า การศึกษาจะช่วยให้คนมีสำนึกทางการเมือง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ระบบการศึกษาของไทยยังไม่ได้ปลูกฝังความเลื่อมใสในลัทธิประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะว่าการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้น ระบบการศึกษามีได้ทำลายแนวคิดทางการเมืองแบบเก่า ๆ ของคนไทยลงไป และมีได้ถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเท่าใดนัก แนวความคิดดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับโครงสร้างทางสังคมของไทยที่มีการแบ่งแยกเป็นชนชั้นอย่างชัดเจนว่ามีอยู่ 4 ชนชั้น คือ ชนชั้นชาวนา - พ่อค้า - ข้าราชการ และคณะผู้ปกครอง ซึ่งจะทำให้เห็นถึงลักษณะของชนชั้นกลางที่เป็นปัจจัยการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยที่สังคมไทยขาดมาตั้งแต่แรกเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งระบบการศึกษาของไทยในปัจจุบันก็ยังคงด้อยประสิทธิภาพในการจัดสร้างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้



และในประเด็นของการใช้การศึกษาเพื่อพัฒนาการเมืองนี้นั้น ลิขิต ธีรเวคิน (2536) กล่าวว่า ความเจริญด้านการศึกษาย่อมนำไปสู่การพัฒนา และเชื่อว่าการศึกษาคงจะดูแลปริมาณอย่างเดียวไม่ได้ จะต้องพิจารณาถึงระบบและจุดมุ่งหมายด้วยว่า จะเกื้อหนุนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่ และอย่างไร นอกจากนี้ ลิขิต ธีรเวคิน ยังกล่าวต่อไปว่า การศึกษาที่สำคัญอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความสำคัญ และจำเป็นมากต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็คือ การศึกษาทางการเมือง (Political Education) อันได้แก่ การศึกษาภาคปฏิบัติ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเช่น การลงคะแนนเสียง การช่วยหาเสียง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น ลิขิต ธีรเวคิน เชื่อว่าถ้าประชาชนมีโอกาสดังกล่าว แม้ระดับการศึกษาจะไม่สูงนัก แต่ถ้าพอมีความเข้าใจการเมืองได้ การดำเนินการดังกล่าวก็จะส่งผลดังกล่าวต่อการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งและมีพลังอำนาจทางการเมืองได้

จะเห็นได้ว่า ประเด็นหลักของการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในแนวคิดนี้ก็คือการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์นั่นเอง โดยอาจเป็นการนำไปสู่การก่อตัวขององค์กรครู องค์กรผู้ปกครอง หรือองค์กรครูรวมผู้ปกครอง เช่นในปัจจุบันก็ได้ อย่างไรก็ตามเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ที่เห็นเด่นชัดในปัจจุบันของวงการศึกษาไทย ก็คือ องค์กรครูต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น สมาพันธ์ครูประถมศึกษาระดับประเทศ สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย ที่ได้มีการผลักดัน นายสุชน ชาลีเครือ สมาชิกระดับนำในองค์กรผู้หนึ่งเข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือการผลักดันข้าราชการครูให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

วีระ บำรุงรักษ์ (2534) ทำการวิจัยเรื่อง การจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า (2535 - 2635) พบว่า ในอนาคตประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประเด็นดังกล่าวจะสอดคล้องกับการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในอนาคตด้วยเช่นกัน และสอดคล้องกับทิศทางการบริหารการศึกษาไทยในอนาคตระยะสั้น ที่กระทรวงศึกษาธิการได้



มีนโยบายในการกระจายอำนาจการบริหาร และการจัดการศึกษาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประชากรให้สามารถรับมือกับผลกระทบต่อสังคมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการอบรมแบบอย่างพฤติกรรมที่พึงประสงค์ต่อสมาชิกของสังคมตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนถึงความพยายามในการที่จะดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง อันจะเป็นการพัฒนากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในการพัฒนาการศึกษาในที่สุด

โดยสรุปแล้ว ในประเด็นของอิทธิพลที่ทั้งสองระบบสังคมย่อยมีต่อกันนั้น มูเรย์ (1983) ได้กล่าวไว้ว่า อิทธิพลของการเมืองที่มีต่อการศึกษา และอิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อการเมือง จะมีลักษณะที่ส่งอิทธิพลต่อกันดังนี้

1. ในแง่ของอิทธิพลของการเมืองที่มีต่อการศึกษา จะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ คือ

1.1 สิทธิในการเข้ารับการศึกษา ซึ่งจะเกี่ยวกับการให้การสนับสนุน (Support) และการเข้าสู่ระบบการศึกษา (access to Education)

1.2 ลักษณะการจัดการศึกษาภายในระบบ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ

1.2.1 การกำหนดปรัชญาการศึกษา เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการศึกษา ในประเด็นนี้ยังมีประเด็นย่อยที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ - การเมือง ค่านิยมของปรัชญา และจริยธรรม ธรรมชาติของระบบสากล, การสื่อสารมวลชนและการสืบสวน กับทักษะอาชีพ

1.2.2 กิจกรรมในการบริหาร

1.2.3 หลักสูตร กระบวนการเรียนการสอน และวัสดุการศึกษา

1.2.4 กระบวนการวัดผลประเมินผล

1.2.5 กระบวนการรับรองวิชาชีพ (Certificate Diploma and licenses)

1.2.6 การจัดสรรนักเรียน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ สิทธิในการเข้ารับการศึกษา

ลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียนเมื่อสำเร็จการศึกษา และกิจกรรมทางการเมือง และสังคมของนักเรียน



1.2.7 สมาชิกของกลุ่ม ซึ่งเกี่ยวกับการจัดสรรและการควบคุมของกลุ่ม

1.3 พฤติกรรมทางการเมืองและสังคมของนักเรียน ทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

2. ในแง่ของอิทธิพลของการศึกษาที่มีต่อการเมือง มีปัจจัยที่จะส่งอิทธิพลต่อระบบการเมืองอยู่ 7 ประเด็นด้วยกันคือ

2.1 การกล่อมเกลาก่อนทางการเมือง หรือการอบรมลักษณะของพลเมือง ในแง่ของการถ่ายทอดอุดมการณ์ทางการเมือง

2.2 ความชอบธรรมทางการเมือง (Political Legitimation)

2.3 การผลิตกำลังแรงงาน (Manpower Production)

2.4 การจัดสรรเยาวชน ให้มีบุคลิกลักษณะที่หลากหลายสำหรับสังคมการเมืองในลำดับต่าง ๆ (Sorting and selecting personnel for society's political - economic hierarchy)

2.5 การประเมินและการแปรความหมาย จากปรากฏการณ์ในสังคมของกลุ่มที่มีความหลากหลายในสังคม ในอันที่จะก่อให้เกิดความหลากหลายของระบบสังคมด้วยเช่นเดียวกัน (Social assessment and Interpretation)

2.6 การควบคุมในสังคม (Social Control and Conscience) เป็นการสร้างความรู้สึกรับผิดชอบชั่วดีในสังคม และสร้างมโนธรรมให้เกิดขึ้น ในสมาชิกของสังคม เพื่อก่อให้เกิดการควบคุมในสังคม อันจะทำให้สังคมมีความสงบสุขในการอยู่ร่วมกัน และปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคม (Social Order)

2.7 เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม (Stimulation of social change)

**ความสำคัญของการศึกษาในการพัฒนาประเทศ**

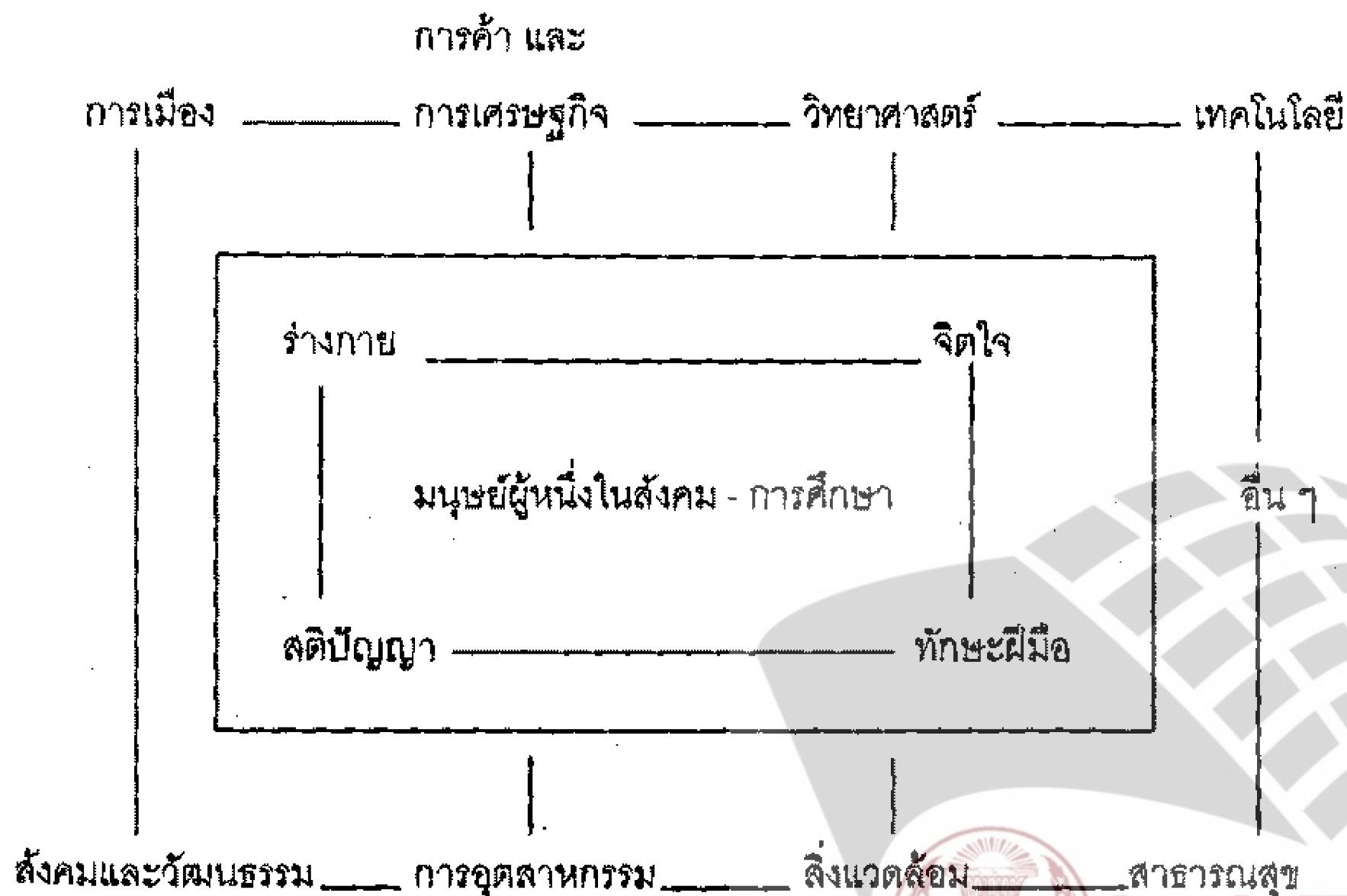
ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือทางสังคมชนิดหนึ่งเหมือนกับตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมสังคม เหมือนกับกระบวนการกำหนดตัวบทกฎหมาย และก็



LIERT

เหมือนกับการสถาปนากระบวนการนำตัวบทกฎหมายเหล่านั้นไปใช้ในสังคม เพื่อเป้าหมายสุดท้ายที่ทุกสังคมต้องการก็คือ ความสงบสุขของสังคม ความยุติกันดีและความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในสังคม นั้นเอง

นอกจากนี้ โดยหน้าที่ของการศึกษาที่มีต่อสังคมในฐานะที่เป็นเครื่องมือของสังคม ในการสร้างสังคมก็คือ การถ่ายทอดประสบการณ์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และวิถีการปฏิบัติในการดำเนินชีวิตจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกชนรุ่นหนึ่ง และให้มีการพัฒนา ประสบการณ์ วัฒนธรรม ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และวิถีการปฏิบัติในการดำเนินชีวิต จากชนรุ่นปัจจุบันไปสู่อีกชนรุ่นอนาคตอีกด้วย ซึ่งเมื่อหน้าที่ของการศึกษาเป็นเช่นนี้แล้ว ทำให้มองเห็นความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาคนในสังคมในทุกด้านของการดำเนินชีวิต โดยเริ่มต้นจากการพัฒนากาย ใจ และสมองของคน ๆ หนึ่งก่อน และจึงพัฒนาศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของคนเหล่านั้น ซึ่งหากจะเขียนเป็นแผนภาพแล้ว จะได้แผนภาพที่จะนำไปอธิบายถึงความสำคัญของการศึกษาได้ดังนี้



ดังนั้น ในการพัฒนาคนดังกล่าว สังคมต้องการคนที่มีศักยภาพในการพัฒนา ร่างกาย จิตใจ สมอง และทักษะฝีมืออย่างสมบูรณ์ เพื่อก่อให้เกิดศักยภาพในการผลักดัน การพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามกระแสแห่งการพัฒนา และให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย ที่กลุ่มของตนได้กำหนดขึ้นมาทั้งสิ้น การพัฒนาดังกล่าวนี้อาจสังคมต้องการให้เกิดการบูรณา การศักยภาพของมิติต่าง ๆ ในสังคมเพื่อการผลักดันการพัฒนาคนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ไว้แล้วดังกล่าว

การจัดการศึกษาในลักษณะนี้ จึงเป็นการจัดการศึกษาที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดและ บริหารการจัดการศึกษา เพื่อสนองตอบต่อความต้องการการเรียนรู้ของประชาชน และ ชุมชนสำหรับรองรับการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ในลักษณะสหวิทยาการ และบูรณาการทรัพยากรการศึกษาในด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อใช้ในการจัดและบริหารการ จัดการศึกษา

ท้องถิ่นในที่นี้ ควรจะเป็นท้องถิ่นที่เป็นทั้งองค์กรนิติบุคคลและองค์กรที่ไม่เป็น นิติบุคคล กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การปกครององค์กรการจัดการศึกษาก็น่าที่จะเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ส่วนกรณีที่เป็นการจัดการศึกษาในพื้นที่ที่ไม่ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองมารองรับองค์กรการจัดการศึกษาก็น่าที่จะเป็นองค์ กรที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยน่าที่จะเป็นการจัดการศึกษาในรูปของคณะกรรมการศึกษา ประจำพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งในระยะเริ่มแรกอาจประกอบด้วยภูมิปัญญาท้องถิ่นข้าราชการที่เกี่ยวข้อง นักธุรกิจ และกลุ่มประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ เข้ามาร่วมกันจัดการศึกษาโดยมีเป้าหมายของ การจัดการศึกษาคือ เป็นไปเพื่อพัฒนาคนให้มีคุณลักษณะของการเป็นปัจจัยในการพัฒนา สังคมให้บรรลุผลของการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์

จากแนวคิดดังกล่าวที่ทำให้เห็นได้ว่า พื้นฐานขององค์กรที่ใช้ในการพัฒนาการ ศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศก็คือ ท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาหนทางปฏิบัติในปัจจุบันของ ทั้งของสังคมและของกระทรวงศึกษาธิการเองก็จะพบกับแนวคิดหนึ่งที่เหมือนกันคือ แนว

ความคิดในการปฏิรูปการศึกษาและแนวคิดอื่น ๆ เช่น แนวคิดการปฏิรูปการเมือง แนวคิดการปฏิรูปสังคม ก็จะพบว่า มีแนวทางการดำเนินการที่เหมือนกันคือ ใช้การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นเครื่องมือในการปฏิรูป โดยต้องมีลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการปกครอง ควบคู่กันและก็ควรที่จะต้องสอดคล้องกับการกระจายอำนาจในมิติอื่น ๆ ด้วย

กรณีนี้เมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจการจัดการศึกษาที่ระบุไว้ว่า ต้องมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้ชุมชนได้จัดการศึกษาด้วยตนเองนั้น ผลของการจัดการศึกษาด้วยตนเองดังกล่าว มิใช่มีผลแต่เพียงความต้องการให้ท้องถิ่นใช้การจัดการศึกษาเป็นเครื่องมือการปกครองในระบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ว่าผลของการดำเนินการดังกล่าว ควรที่จะสอดคล้องกับลักษณะของการปกครองตนเองของชุมชน ซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากการพัฒนาการเมืองตามกระแสของการขยายตัวของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง และเป็นผลต่อเนื่องของการยืนหยัดด้วยตนเองในการที่จะต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมภายนอกอีกด้วย

ในกรณีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าว แนวคิดต่าง ๆ ได้เน้นการดำเนินการจัดการศึกษาโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มรูป แต่อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังคงจะต้องควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการให้ข้าราชการของรัฐบาลส่วนกลาง เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาบางส่วน โดยต้องมีการกำหนดภารกิจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง อันได้แก่ ข้าราชการจากรัฐบาลส่วนกลาง และองค์กรบริหารการปกครองในท้องถิ่นอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของภาระหน้าที่ และขอบเขตของภารกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบายและการวางแผนการจัดการศึกษา การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคลากรทางการศึกษา การบริหารงานมาตรฐานวิชาการ และการบริหารงบประมาณทำให้พื้นฐานของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาดังกล่าวเกี่ยวพันกับการกระจายอำนาจทางการเมือง การบริหาร การปกครอง ตลอดจนถึงการคลังด้วย โดยมีความมุ่งหวังสุดท้ายอยู่ที่การปกครอง

ตนเองของท้องถิ่น หรือในลักษณะขององค์การปกครองท้องถิ่นในรูปของ Local Self Government

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในที่สุดแล้ว ประชาสังคมก็จะเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ที่มีการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องด้วยกำลังสติปัญญาและความสามารถของประชาคมเอง และน่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ภาระของการจัดการศึกษาในอนาคต ก็ควรจะเป็นเรื่องของทุกคน ในสังคมที่จะเข้ามาร่วมมือกันร่วมแรงร่วมใจกันจัดการศึกษา มิใช่ที่จะมอบภาระของการจัดการศึกษาในอนาคตให้เป็นเรื่องของรัฐแต่เพียงผู้เดียว การจัดการศึกษาในลักษณะนี้นั้น รัฐต้องกระจายอำนาจทางการศึกษาให้กับประชาชนหรือท้องถิ่นอย่างแท้จริงเสียก่อน

**อำนาจทางการศึกษา : อำนาจอธิปไตยที่ 4 ในร่างรัฐธรรมนูญ**

ปัจจุบันระบบการเมืองของไทยเป็นระบบสังคมนิยมแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งระบบสังคมนิยมแบบเสรีประชาธิปไตย โดยทั่วไปถือว่า ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยสูงสุด และใช้อำนาจรัฐที่เกิดจากอำนาจอธิปไตย ผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามระบบประชาธิปไตยแบบใช้ตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งสมาชิกดังกล่าวจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล เพื่อใช้อำนาจรัฐดังกล่าวตามรูปแบบการปกครองที่สังคมได้กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกในสังคมหรือประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในท้องถิ่น

รูปแบบของการปกครองแบบการกระจายอำนาจด้วยการให้อำนาจการปกครองตนเองนั้น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการใช้อำนาจอิสระในการตัดสินใจ มีความเข้มแข็งในการจัดการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน และเป็นแหล่งฝึกฝนตนเองทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย ความเข้มแข็งของประชาชนที่ได้จากกระบวนการต่าง ๆ ดังกล่าว จะก่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องและ



LI RT

เหมาะสมกับท้องถิ่น อันมีผลต่อเนื่องถึงการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน และนำไปสู่ความสงบสุขของชุมชน ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจใด ๆ แม้แต่การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้เป็นผลสำเร็จนั้น จะต้องมีเงื่อนไขในการกระจายอำนาจทางการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ต้องมีการกระจายอำนาจในส่วนอื่น ๆ คือ การเมือง การปกครอง และการคลัง ติดตามไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกัน
2. ในส่วนของระบบบริหารการศึกษาและด้านบุคลากรทางการศึกษา ต้องมีการปรับปรุงทั้งกระบวนการและพฤติกรรมให้เข้ากับโครงสร้างด้วย
3. มีการจัดระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจทางการศึกษา คือมีความยืดหยุ่นมากกว่าความตึงตัว
4. มีการจัดการดำเนินงานที่เอื้อต่อระบบการศึกษาเมื่อมีการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาออกไปให้กับท้องถิ่นแล้ว ทั้งในแง่ของระบบการจัดการ และระบบการติดตามประเมินผล

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การเรียกร้องอำนาจทางการศึกษาของปวงชนชาวไทยในปัจจุบันจึงเป็นเสมือนหนึ่ง การเรียกร้องอำนาจอธิปไตยในการที่ปวงประชาชนต้องการที่จัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเอง ซึ่งอาจจะเป็นไปโดยการดำเนินงานผ่านทางองค์คณะบุคคลที่ตนเองคัดเลือกมาในรูปองค์คณะบุคคลที่เป็นกลาง หรือจะเป็นการดำเนินการเอง หรือกระทำร่วมกับผู้อื่น เช่น ข้าราชการ หรือองค์กรพัฒนาเอกชน ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแนวคิดของการดำเนินงานที่จะปรากฏขึ้นในอนาคต

อำนาจดังกล่าว เป็นสิทธิอันหนึ่งของประชาชนซึ่งปรากฏในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้มาหลายฉบับแล้ว นับเนื่องแต่ปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา แต่อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐที่คงไว้เพื่อการจัดการและบริหารการศึกษา อันเป็นบริการสาธารณะให้กับประชาชนเท่านั้น มิได้เป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนในการ



จัดการศึกษาโดยตรงซึ่งผิดแผกแตกต่างกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของประชาชนในอดีตที่ผ่านมา (ก่อนปีพุทธศักราช 2435 อันเป็นปีที่มีการประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษาอย่างเป็นทางการ) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นทั้งอำนาจหน้าที่ (authority) และความเป็นอิสระในการจัดการ (autonomy) อย่างแท้จริงและเป็นสิทธิอันชอบธรรมประการหนึ่งของประชาชนในการดำเนินการอีกด้วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจอธิปไตย (soverignty) อีกอำนาจหนึ่งของประชาชนในขณะนั้นที่ตนเองสามารถดำเนินการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเองได้ด้วยตนเอง

ปัจจุบัน แนวคิดของประชาชนในการร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้ปรากฏแนวคิดของการให้ความสำคัญแก่การศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของแนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กับแนวคิดของโครงการการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ที่ธนาคารกสิกรไทย เป็นผู้ให้การสนับสนุนนั้น ต่างก็ปรากฏถึงความสำคัญของการศึกษาในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้นประกอบกับกระแสพัฒนาในระดับโลกที่หลังไหลเข้ามาในสังคมไทย ทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวในประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาของภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อมาคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการจัดการศึกษาด้วยตนเองตามโครงสร้างรัฐธรรมนูญ ก็จะพบกับคำถามที่น่าสนใจทั้งสองคำถามที่ว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่อำนาจอธิปไตยจะมีได้มากกว่าสามอำนาจ และเป็นไปได้หรือไม่ที่อำนาจอธิปไตยที่ 4 นั้นคืออำนาจทางการศึกษาของประชาชน ด้วยเหตุผลที่ว่า

1. ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาของภาครัฐยังคงด้อยต่อการให้บริการการศึกษาแก่ประชาชน
2. ความตื่นตัวของประชาชนในการเรียกร้องบริการการศึกษาในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ จากภาครัฐ ซึ่งบางกรณีภาครัฐก็ไม่สามารถสนองตอบต่อการเรียกร้องดังกล่าวของประชาชนได้
3. เดิมทีแล้ว ประชาชนเป็นผู้จัดการศึกษาให้กับบุตรหลานของตนเอง และภาครัฐได้ค่อย ๆ รวบอำนาจในการจัดการศึกษาของภาคประชาชนดังกล่าวมาเป็นผู้ดำเนินการ

เอง ด้วยเหตุผลทางการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย นับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2435 เป็นต้นมา

4. ความจำเป็นจากการกดดันของกระแสการพัฒนาที่หลั่งไหลจากภายนอกประเทศเข้ามาสู่ภายในประเทศ ทำให้เกิดการแตกกระเปาะเปิดของความต้องการการเรียนรู้ขององค์ความรู้ในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เป็นองค์ความรู้ในระดับท้องถิ่น องค์ความรู้ในระดับสังคม และองค์ความรู้ในระดับสังคมโลก ซึ่งประเด็นนี้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับระบบการให้บริการทางการศึกษาอย่างรุนแรงและค่อนข้างจะเข้มข้นในการดำเนินการ

5. กระแสการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มีความรุนแรงในระบบโลก ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่จะเรียกร้องสิทธิทางการเมืองและสิทธิข้อบธรรมทั้งปวงในการที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตนเอง และผลประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษาก็เป็นหนึ่งในผลประโยชน์เหล่านั้นด้วย

การดังกล่าว จึงเกิดปรากฏการณ์ของการเรียกร้องการกระจายอำนาจทางการศึกษาจากภาครัฐไปสู่ภาคประชาชนโดยผ่านทางองค์กรการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั่นเอง

จากเหตุผลทั้ง 5 ประการดังกล่าว นำที่จะเป็นเครื่องยืนยันให้เห็นได้ว่า อำนาจทางการศึกษาของประชาชน นำที่จะเป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย และเมื่อเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยแล้ว ก็นำที่จะได้รับการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ โดยมีการศึกษาถึงวิธีการได้มา วิธีการใช้ วิธีการบำรุงรักษา และองค์กรผู้ใช้อำนาจต่อไป ซึ่งหากอำนาจทางการศึกษาดังกล่าวได้อยู่ในมือประชาชนอย่างแท้จริงแล้วก็นำที่จะคาดเดาได้ถึงผลของการพัฒนาประเทศในอนาคตได้อย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขที่ว่า

1. ภาครัฐต้องให้ความพร้อม ความมั่นใจแก่ประชาชนในระดับล่างที่อยู่ตามชนบทในระดับหนึ่งที่พวกเขามั่นใจว่า เขาทำได้เสียก่อน



2. ภาครัฐและภาคการเมืองต้องมีความตั้งใจจริงในการกระทำความดีข้างต้น

3. ภาครัฐและภาคการเมืองต้องทำให้อำนาจแก่ภาคประชาชน และจริงใจที่จะปฏิบัติกรสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชน

หากเป็นเช่นนี้แล้ว อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยคงจะไม่มีเพียงสามอำนาจเฉกเช่นปัจจุบัน แต่อาจมีอำนาจอธิปไตยที่ 4 เกิดขึ้น นั่นคือ อำนาจทางการศึกษาของประชาชน นั่นเอง



## หนังสืออ้างอิง

### ภาษาไทย

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐศาสตร์และการเมือง.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. 2538.

จรรยา สุภาพ. การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะอิทธิพลทางการเมือง. ใน คณะ

รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การเมืองและสังคม. กรุงเทพฯ : หน่วยผลิตเอกสารมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2519.

จรรยา สุภาพ. ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2519.

จุมพล นิมพานิช. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2532.

เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ : บทความประกอบการสัมมนาถึงศตวรรษธรรมศาสตร์ 2477 - 2527. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2527.

ชนิดา รัชพลเมือง. การศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์. 2532.

เชิญ ขวียนนท์ สุวรรณมงคล. ทฤษฎีวิเคราะห์ระบบการเมือง. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2534.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2536.



LI RT

ทศพร ศิริสัมพันธ์. เทคนิคการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. 2536.

นิพนธ์ มาศะวิสุทธิ. ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคม  
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2515.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพฯ :  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย. 2538.

ประทีป คลังทอง. ระบบการเมืองของไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัย  
ป้องกันราชอาณาจักร. 2522.

ปรีดี เกษมทรัพย์. ประชาธิปไตยชนชั้นกลาง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2535.

พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2535.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. การเมืองเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 2524.

พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย. 2535.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการเรียนชุดวิชาการบริหารการปกครอง  
ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2531.

ราชบัณฑิตยสถาน. ศัพท์รัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ. บริษัทสหธรรมิก จำกัด. 2536.

ลิขิต อีร์เวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2536.

วรเดช จันทรศร. การปฏิรูปและการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย. กรุงเทพฯ :  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย. 2534.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในเอกสารประกอบการ  
สัมมนาศาลปกครอง



LIIRT

วิชัย ดันศิริ. รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และ

กฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน. 2536.

วิชฌุ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์. 2523.

วิภาวรรณ ตีรยานนท์ (แปล) . มองเตลกีเออร์ (เขียน) . เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2528.

วีระ บำรุงรักษา. การจัดการศึกษาไทยในศตวรรษหน้า (2535 - 2635) . เอกสารการวิจัยส่วน

บุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 35.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน : ข้อสังเกตและเชิงอรรถเรียงมาตรา.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2540.

สมพร เพ็ญจันทร์. ทฤษฎีและแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์. สงขลา :

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2529.

สมบัติ อารงธัญวงศ์. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ . สถาบันบัณฑิตพัฒน-

บริหารศาสตร์. ม.ป.ป.

สิทธิพันธ์ พุทธหูน (แปล) แซมมวล.พี.ฮันดิงตัน และ เนลสัน. (แต่ง). ทางเลือกที่ไม่ง่ายนัก :

การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2529.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. สังคมวิทยาการเมือง. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2532.

แสง รัตนมงคลมาศ. กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการ

เปลี่ยนแปลง ในสัตว์การเมือง. 2518 .

สุจิต บุญบงการ. ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเอกสารชุดวิชาปัญหา

การเมืองไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

อมร จันทรสมบูรณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ม.ป.ป.



LIART

อุทัย บุญประเสริฐ. การศึกษาและการพัฒนาประเทศ : แนวความคิดพื้นฐาน. กรุงเทพฯ : สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย, 2527.

### ภาษาอังกฤษ

Almond,G.A. and Powell,G.B.. Comparative Politics : A Developmental Approach. 1965.

Almond, Gabriel A. and Verba, Sydney, The Civic Culture, Princeton :Princeton University Press, 1993.

Anderson, James E. Policymaking : An Introduction. New York ; Holt Rinehart and Winston. 1984.

Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press. 1984.

David Easton, The Analysis of Political Structure.

Edward conrad smith and ArnoldJohn Zucher (Ed). Dictionary of America Politics.

Harold d. Laeswell and Abraham Kaplan, Power and Society.

Jack C.Plano. Dictionary of concepts an American Politics.

James Macgregors Bums and Others. Government by the people.

Lindblom, Charles E and Woodhouse, Edward J. The Policy-Making Process. Prentice-Hall Inc. New Jersay. 1993

Lipset, S.M.. Political man.

Mark B. Ginsberg and others. "Educators/Politics" in Comparative Education Review. Vol. 36. No. 4 November. 1992.

Muray Thomas.R, Polotics & Education : Cases from eleven Nations. Pergaman Press UK. 1983.



Robert A. Dahl , Modern Political Analysis.

Robert A. Dahl . liberty and Quality.

Sharfritz, Jay.M. The dorsey Dictionary of American Government and Politics.

Thomas Dye, Understanding Public Policy, 7<sup>th</sup> edition, (EngleWood Cliffs, NewJersey :  
Prentice Hall, 1992.

Whisker, James B. A dictionary of Concept on American Politics. Canada. John Wily &  
Son Inc. 1980.



**ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ  
ความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร**

ศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรศรี



Legislative Institutional Repository of Thailand

จากการศึกษาสภาพความเป็นจริงของประเทศกำลังพัฒนาโดยนักวิชาการท่านหนึ่งพบว่า อุปสรรคอันยิ่งใหญ่ของการพัฒนาประเทศก็คือ ปัญหาทางการบริหาร แทนที่จะเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐกิจหรือปัญหาทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรมชาติ<sup>1</sup> ปัญหาทางการบริหารดังกล่าว นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้เน้นย้ำว่า ไม่เป็นแต่เพียงอุปสรรคเฉพาะต่อการพัฒนาประเทศเท่านั้น แต่ยังจะคุกคามถึงความอยู่รอดของระบบบริหารนั้น ๆ อีกด้วย<sup>2</sup> ดังนั้นการปฏิรูปการบริหาร (administrative reform) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในตัวเองในฐานะที่เป็นเสมือนหนึ่งเครื่องมือในการแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหาร ตลอดจนเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหารเพื่อให้ระบบบริหารของประเทศหนึ่ง ๆ สามารถที่จะสนองตอบต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และความต้องการที่เพิ่มขึ้นของคนในชาติ

การศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจและหาทางสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปการบริหารจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สามารถส่งประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้อย่างกว้างขวาง ข้อเขียนนี้เป็นความพยายามที่จะสนองตอบต่อความมุ่งหวังข้างต้น โดยการศึกษาสำรวจแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปการบริหาร ตลอดจนสำรวจผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ (เท่าที่สามารถจะทำได้โดยสังเขป) ทั้งนี้เพื่อที่จะเสนอเป็นข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร โดยนัยดังกล่าวกรอบการเสนอเรื่องในข้อเขียนนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วย “แนวคิดในการปฏิรูปการบริหาร” ส่วนที่สองว่าด้วย “แนวทางในการปฏิรูปการบริหาร” ส่วนที่สามซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของข้อเขียนนี้จะเป็นการเสนอสมมติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิบัติการบริหาร และส่วนที่สี่ซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายจะเป็นการสรุปให้เห็นถึงสาระสำคัญของข้อเขียนนี้



### แนวคิดในการปฏิรูปการบริหาร

แนวคิดในการปฏิรูปการบริหารมีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปการบริหารมีความหมายแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการให้คำจำกัดความของนักวิชาการแต่ละคน โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีคำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเป็นการปฏิรูปการบริหาร เจรالدด์ ไคเดน (Gerald E. Caiden) ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจังผู้หนึ่งชี้ให้เห็นว่า การขาดคำจำกัดความที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการได้ทำให้การศึกษาการปฏิรูปการบริหารประสบปัญหาทั้งในด้านของการวิจัย การสร้างทฤษฎี ตลอดจนต้นแบบที่จะใช้ในการศึกษาหรือคาดคะเนปัจจัยและกลยุทธ์ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร<sup>3</sup>

นานาทัศนะเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความของการปฏิรูปการบริหารหากเริ่มจากความหมายที่กว้างที่สุดน่าจะได้แก่ทัศนะของ วิลเลียม ฟินแนน (William F. Finan) และ แอลแลน ดีน (Alan L. Dean) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการบริหาร หมายถึง “การปรับปรุงหรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามซึ่งทำให้คุณภาพของการบริหารงานในกลไกของรัฐดีขึ้น”<sup>4</sup> ในความหมายเชิงนามธรรม ไคเดนเห็นว่าการปฏิรูปการบริหาร “เน้นการชักจูงใจหรือชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารโดยผ่านพลังต่อต้านที่มีอยู่”<sup>5</sup> ในความหมายอย่างแคบ เฟรดเดอริค โมเชอร์ (Frederick C. Mosher) เห็นว่า “การปฏิรูปการบริหารก็คือสิ่งเดียวกับการปรับปรุงองค์การทางการบริหาร” (administrative reorganization)<sup>6</sup> ในความหมายที่กว้างและมีความเจาะจงครอบคลุมขึ้น โจเซ อะโบวา (Jose V. Abueva) เห็นว่าการปฏิรูปการบริหารมีความหมายที่กว้าง ครอบคลุมทั้งการปรับปรุงองค์การ (reorganization) และนวัตกรรมองค์การ (innovation)<sup>7</sup> และอะโบวาให้คำจำกัดความของการปฏิรูปการบริหารว่า “การปฏิรูปการบริหารก็คือความพยายามอย่างจริงจังที่จะใช้อำนาจหน้าที่และอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย โครงสร้างหรือกระบวนการในการทำงานของระบบราชการ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนพฤติกรรมของข้าราชการด้วย”<sup>8</sup> ฮาน-บีน ลี (Hahn-Been Lee) ได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปการบริหารนั้นไม่ได้มีความหมายแต่เพียงการเปลี่ยนชื่อและ

โครงสร้างขององค์การทางการบริหารเท่านั้น แต่ยังมีความหมายถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายด้วย และในประการสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน สำหรับลี ความหมายที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการปฏิรูปการบริหารคือ “ความพยายามที่จะนำความคิดใหม่ ๆ หรือผสมผสานความคิดต่าง ๆ เข้าไปสู่ระบบบริหารงานภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อที่จะปรับปรุงระบบให้ดีขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ”<sup>9</sup>

ภายใต้ตัวอย่างที่เด่น ๆ ของทัศนคติที่แตกต่างกันนี้ ผู้เขียนเห็นว่าพอจะประมวลหรือสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารได้ว่า การปฏิรูปการบริหารไม่ใช่การปรับปรุงองค์การและนวัตกรรมองค์การเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปการบริหารมีขอบข่ายที่กว้างกว่า มีการเน้นการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระบวนการในการทำงาน และพฤติกรรม ในอีกนัยหนึ่งการปรับปรุงองค์การและนวัตกรรมองค์การจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหาร การปฏิรูปการบริหารยังอาจพิจารณาได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมืองและสังคมของประเทศ ทั้งนี้เพราะระบบบริหารเป็นระบบย่อยของระบบสังคมและระบบการเมือง เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองหรือสังคม การปฏิรูปทางการเมืองบริหารก็มักจะติดตามมาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการเพื่อที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองหรือสังคม นอกจากนี้การปฏิรูปการบริหารยังจำเป็นที่จะต้องมีความหมายที่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของประเทศ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในระยะหลังนี้ความสนใจของการปฏิรูปการบริหารจะมุ่งไปที่การสนองตอบต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศเป็นหลักมากกว่าเป้าหมายที่ค่อนข้างจำกัดในอดีต เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การเก็บภาษีอากร และการป้องกันประเทศ ดังเช่นที่ พิเนน และ ดิน ระบุว่า

“เป้าหมายประสงค์หลักของการปฏิรูปการบริหารก็คือ การพัฒนา และการทำให้เกิดผล การเปลี่ยนแปลงในทางที่ต้องการ เพื่อให้กลไกทางการบริหารของรัฐสามารถดำเนินการ



นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ...และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างแท้จริง”<sup>10</sup>

การปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศในตัวเองยังแฝงไว้ด้วยเป้าหมายย่อยๆ หลายๆ ด้าน ซึ่งโดยทั่วไปจะได้แก่ เป้าหมายทางด้านประสิทธิภาพและประหยัด (efficiency and economy) และเป้าหมายทางด้านประสิทธิภาพของนโยบาย (policy effectiveness) เป็นอาทิ เป้าหมายย่อยแต่ละด้านนี้อาจจะแยกออกจากกันและกันไม่ได้โดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งยังมีลักษณะผสมผสานกันอยู่ในตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพปัญหาแต่ละจุด หรือแต่ละขั้นตอน

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศมีจุดเน้นหนักไปที่การสร้างประสิทธิภาพและประหยัด ย่อมแสดงให้เห็นสภาพปัญหาของการให้บริหารสาธารณะที่ยังคงมีลักษณะของความซ้ำซ้อนหรือมีการใช้ทรัพยากรกันอย่างสิ้นเปลือง ตลอดจนมีความขัดแย้งที่เกิดจากความซ้ำซ้อนในภาระหน้าที่เกิดขึ้น โดยนัยดังกล่าวรูปแบบของการปฏิรูปการบริหารก็อาจจะมีการเน้นไปที่การลดกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกันขึ้น การลดค่าใช้จ่ายซึ่งเกิดจากความซ้ำซ้อนนั้น โดยจัดให้มีการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจุดที่มีการให้บริการสาธารณะ รวมตลอดจนมีการลดค่าใช้จ่ายทางการบริหารที่มีมากเกินความจำเป็น จากการมีโครงการที่ซ้ำซ้อนกัน

หากเป้าหมายของการปฏิรูปการบริหารเพื่อการพัฒนาประเทศมีจุดเน้นหนักไปที่การสร้างประสิทธิผลของนโยบายย่อมแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในส่วนของผลผลิตจากการให้บริการซึ่งยังไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการหรือประชาชนผู้บริโภคได้อย่างเพียงพอ โดยนัยดังกล่าวรูปแบบของการปฏิรูปการบริหารก็อาจจะมีการมุ่งไปที่การหาวิธีการในการบรรลุเป้าหมายเสียใหม่ เพื่อขจัดข้อบกพร่องในการบริหารและเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร ซึ่งอาจจะมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหาร ปรับปรุงคุณภาพของบุคลากร ปรับปรุงวิธีการในการปฏิบัติงาน หรือจัด

ลำดับความสำคัญของโครงการในการพัฒนาเสียใหม่ให้ตรงตามลำดับความเร่งด่วนของประเทศในขณะนั้น การปฏิรูปการบริหารในลักษณะนี้จะเป็นทั้งเครื่องมือของนโยบายและทางเลือกของนโยบายไปในตัว แนวนอนการปฏิรูปการบริหารในลักษณะนี้จึงไม่ได้มีการเน้นประสิทธิภาพหรือการประหยัดโดยตรง แต่เน้นว่าวิธีการใดจะทำให้เกิดผลลัพธ์ออกมาตามที่คาดหวังไว้ การตัดสินใจเพื่อการปฏิรูปการบริหารที่เกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นเรื่องของการตัดสินใจในเชิงนโยบาย (policy decisions) ซึ่งจะต้องเผชิญกับกระบวนการในการต่อรองและการต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการตัดสินใจในเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific decision) ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับผลได้ ผลเสียเชิงรูปธรรมเปรียบเทียบออกมาให้เห็นโดยตรง

### แนวทางในการปฏิรูปการบริหาร

แนวทางในการปฏิรูปการบริหารของประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ แม้ว่านักวิชาการต่าง ๆ จะได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปการบริหารแตกต่างกันออกไป แต่นักวิชาการเหล่านั้นโดยส่วนใหญ่ก็ยอมรับว่าไม่มีแนวทางใดในการปฏิรูปการบริหารที่จะเป็นแม่แบบได้

จากการศึกษาประสบการณ์ในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ โดยโคเดนพบว่า<sup>11</sup> สภาพของแต่ละประเทศส่งผลทำให้รูปแบบหรือแนวทางในการปฏิรูปการบริหารมีลักษณะแตกต่างกันไป ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเพียงเพื่อที่จะรักษาสถานภาพเดิมของกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้ปกครองในเวลานั้นเท่านั้น ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเนื่องจากมีความต้องการอย่างแท้จริงที่จะแก้ปัญหาทางการบริหารอย่างจริงจัง ในบางประเทศการปฏิรูปการบริหารเกิดขึ้นเพียงแต่เป็นสัญลักษณ์หรือไม่ก็ได้รับประสบการณ์หรืออิทธิพลจากต่างประเทศเท่านั้น แม้ว่าผลงานของโคเดนจะไม่ได้ชี้ให้เห็นชัดถึงแนวทางในการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม แต่การแบ่งประสบการณ์ที่ได้จากประเทศต่าง ๆ ก็สามารถช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการปฏิรูปความผูกพันที่มีต่อการปฏิรูปและสาระหรือขอบข่ายของการปฏิรูปได้บ้างพอสมควร

นอกเหนือจากผลงานของโคเดเนแล้ว ผลงานของ เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) เป็นผลงานชิ้นหนึ่งที่ชี้ให้เห็นแนวทางของการปฏิรูปได้อย่างเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ริกส์เห็นว่า<sup>12</sup> แนวทางในการปฏิรูปการบริหารในแต่ละกรณีในแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าใจปัญหาและข้อมูลที่เที่ยงตรงเกี่ยวกับสมรรถนะทางการบริหารของประเทศนั้น ๆ แน่แน่นอนถ้าสภาพปัญหามีมาก การปฏิรูปการบริหารอาจจะต้องเน้นไปที่แนวทางแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive) มากกว่าแนวทางในการปฏิรูปเฉพาะส่วนย่อย แต่อย่างไรก็ดี การปฏิรูปการบริหารแบบเบ็ดเสร็จจะเป็นไปได้เพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัย อาทิเช่น สถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้น ช่วงเวลาที่มีอยู่สำหรับการปฏิรูป ตลอดจนทรัพยากรบุคคล และค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการปฏิรูป เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วในประเทศที่กำลังพัฒนาประสบการณ์ของการปฏิรูปแบบเบ็ดเสร็จไม่ได้สร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นตามที่ต้องการ ทั้งนี้เพราะการขาดแคลนทางด้านทรัพยากรต่าง ๆ ได้ส่งผลทำให้เกิดเงื่อนไขของสภาพปัญหาทางด้านสมรรถนะและคุณภาพของกำลังคนที่ไม่ตกและทับถมกันมากขึ้น ๆ ในทุกช่วงของการปฏิรูป ในอีกนัยหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ได้รับการมองว่าพยายามจะแก้ไขหรือพยายามปฏิรูปทุกสิ่งทุกอย่างมากขึ้นเกินไป และเร็วจนเกินไป

แนวทางในการปฏิรูปโดยเน้นการปฏิรูปเฉพาะจุดจึงค่อนข้างจะได้รับการสนับสนุนจากริกส์และนักวิชาการอื่น ๆ ทั่วไป<sup>13</sup> ทั้งนี้เพราะแนวทางดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เอื้ออำนวยให้มีการทดลองและแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน ทำให้เพิ่มความมั่นใจแก่ผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิรูปที่จะสามารถควบคุมและบริหารขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปในทางที่ต้องการได้ แต่อย่างไรก็ดี โดยที่แนวทางนี้มักจะมีวัตถุประสงค์ที่จำกัด จึงมักจะไม่ได้รับความสนับสนุนอย่างเต็มที่จากฝ่ายการเมืองในระดับสูงสุดเท่าที่ควร เข้าทำนองเป็นเรื่องเล็ก มีเรื่องหรือปัญหาอื่นที่สำคัญเร่งด่วนกว่าหรือมีผลกระทบค่อนข้างน้อยจนเกินไป แนวทางในการปฏิรูปการบริหารแบบเฉพาะจุด เมื่อได้มีการ

ปฏิบัติไประยะหนึ่งจึงมักมีความพยายามในการขยายขอบข่ายให้กว้างขึ้น เพื่อที่จะให้ได้ รับความสนใจ และความสนับสนุนทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดีการขยายขอบข่ายดังกล่าว มักก่อให้เกิดผลในทางปฏิภาคนกลับในทางที่ทำให้โอกาสของการที่จะนำการปฏิรูปการ บริหารไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จลดน้อยลงยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้ในระยะเวลาต่อมา ความพยายามในการปฏิรูปก็จะถูกลดขอบเขตลงไป

ลักษณะที่กลับไปกลับมาข้างต้นนี้ทำให้เกิดคำถามว่ามีเงื่อนไขหรือในสภาวะใดที่ ควรจะมีการใช้แนวทางในการปฏิรูปการบริหารแบบเบ็ดเสร็จหรือแบบเฉพาะส่วน คำตอบ จากคำถามนี้อาจจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสี่ประการภายใต้ปัจจัยหลักสองประการคือ เวลาและ ภาวะผู้นำ<sup>14</sup> เงื่อนไขประการแรก แนวทางการปฏิรูปแบบเบ็ดเสร็จอาจจะสามารถนำมา ใช้ได้ หากมีช่วงเวลาของการปฏิรูปที่เพียงพอและต่อเนื่อง และมีผู้นำที่มีความสามารถ เพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมให้เกิดการนำนโยบายการปฏิรูปไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เงื่อนไขประการที่สอง หากเวลาและภาวะผู้นำไม่อำนวย การปฏิรูปการบริหารอาจจำเป็นที่ จะต้องทำแบบเฉพาะจุดและค่อยเป็นค่อยไป เงื่อนไขประการที่สาม หากช่วงเวลาหรือ สถานการณ์มีลักษณะที่เอื้ออำนวยแต่ขาดปัจจัยทางด้านผู้นำ การปฏิรูปการบริหารก็คงจะ จำเป็นที่ต้องใช้แนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไป เงื่อนไขในประการสุดท้าย หากภาวะผู้นำเอื้อ อำนวยต่อการปฏิรูปแต่ช่วงเวลาของการปฏิรูปยังไม่เหมาะสมหรือสุกงอมเพียงพอแนวทาง ในการปฏิรูปก็คงจะต้องใช้แบบค่อยเป็นค่อยไปอีกเช่นกัน

อย่างไรก็ตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้การปฏิรูปในแนวใดตามที่ได้เสนอในส่วนนี้ อาจกล่าวได้ว่ายังเป็นเงื่อนไขอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่น่าจะมีอิทธิพล ต่อความเป็นไปได้ของการยอมรับแผนการปฏิรูปและต่อความสำเร็จของการนำแผนการ ปฏิรูปไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะได้วิเคราะห์และชี้ให้เห็นในส่วนต่อไป



**ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร : สมมติฐานเบื้องต้น**

การจะสร้างกรอบเค้าโครงแนวคิด หรือตัวแบบที่ครอบคลุมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่า การปฏิรูปการบริหารเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (continuing process) มีจุดเริ่มต้น และมีผลที่จะต้องได้รับการพิจารณาในแต่ละช่วงเวลา ปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหารจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่เป็นปัจจัยทั่วไปอย่างกว้าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำหรือช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปฏิรูปเท่านั้น กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้นปัจจัยในการคาดคะเนความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารควรจะต้องครอบคลุมถึงกระบวนการในการปฏิรูปทั้งหมด ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวจะต้องเป็นตัวแปรที่อธิบายความเป็นไปทางการเมืองได้ เช่น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับหรือไม่ยอมรับแผนการปฏิรูป ในขณะที่เดียวกันก็ต้องมีตัวแปรหรือปัจจัยจะสามารถอธิบายหรือคาดการณ์ผลของการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถประเมินค่านิยมของการปฏิรูป และสามารถประเมินผลของกานำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติได้ และโดยเฉพาะจะต้องมีปัจจัยสามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงการปฏิรูปที่แตกต่างกันอย่างเฉพาะเจาะจงได้พอสมควร

จากการสำรวจผลงานทางด้าน การปฏิรูปการบริหารที่สำคัญ ๆ อาจกล่าวได้ว่ามีปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ และหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหาร ซึ่งวัดได้จากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ(adoption) และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ (implementation) อยู่อย่างน้อย 10 ปัจจัย คือ

1. ขอบข่ายของการปฏิรูป
2. เวลาที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล
3. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป
4. ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป
5. เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

6. ทรัพยากรที่จะใช้ในการปฏิรูป
7. กิจกรรมนำเข้า (input activities) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
8. ผลผลิตของกิจกรรม (activity outputs) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการติดตามและประเมินผลการปฏิรูป
9. การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป
10. การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป

ปัจจัยทั้ง 10 ปัจจัยนี้เป็นตัวแปรอิสระ (independent variables) ที่ได้รับการพิจารณาว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (dependent variables) ซึ่งในที่นี้ได้แก่ โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันได้เป็นลำดับไปดังนี้

#### ขอบข่ายของการปฏิรูป

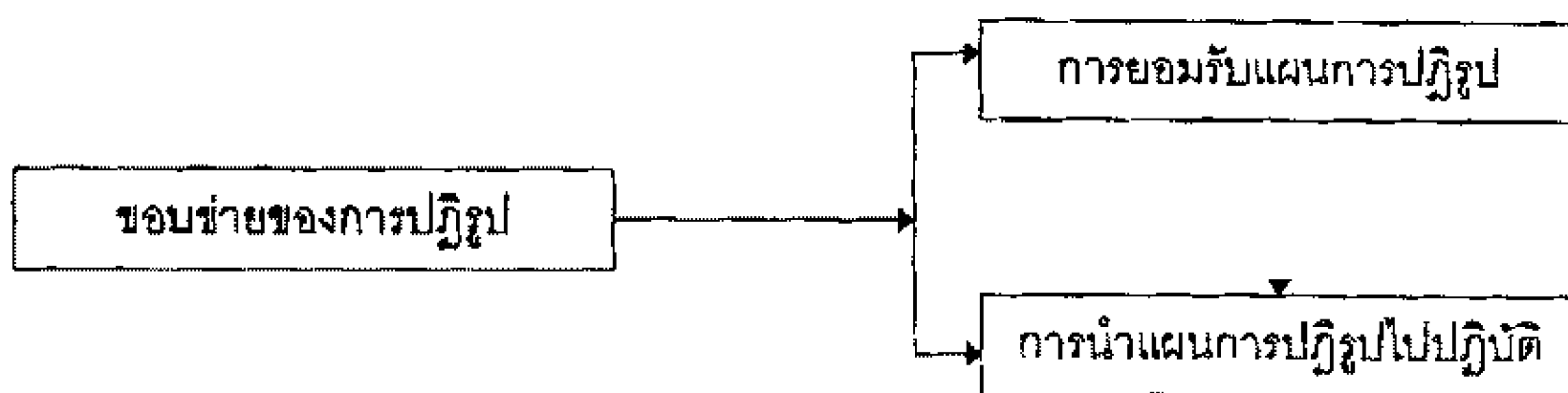
ขอบข่ายของการปฏิรูป พิจารณาได้จากความต้องการที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างองค์กร ผลการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น แผนการปฏิรูปอาจจะกำหนดให้มีการรวมหน่วยงานวางแผนส่วนกลางของรัฐ (เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในกรณีประเทศไทย) เข้าเป็นหน่วยเดียวกันหรือสังกัดอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้การกำหนดนโยบายทางด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้องกันมากขึ้น หรือข้อเสนอในการปฏิรูปอาจมุ่งให้หน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงวิทยาการหรือเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี หรือข้อเสนอในการปฏิรูปอาจมุ่งให้หน่วยงานของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการเสียใหม่ หรือ



มุ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายขององค์การหรือวิธีการวัดผลการปฏิบัติงานเสียใหม่ เป็นต้น

ปัจจัยทางด้านขอบข่ายนี้จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อความเป็นไปได้ในการยอมรับแผนการปฏิรูป และต่อโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ยิ่งขอบข่ายของการปฏิรูปมีความกว้างขวางเพียงใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับหรือเห็นชอบก็ยิ่งจะมีน้อยลง และหากมีการยอมรับ โอกาสที่จะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะมีสูงขึ้นและแน่นอน ยิ่งแผนการปฏิรูปที่ได้รับการยอมรับมีขอบข่ายที่กว้างขวางมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอในการปฏิรูปจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีน้อยลงเท่านั้น (ดูภาพที่ 1)

ภาพที่ 1



เหตุผลสำคัญที่รองรับสมมติฐานดังกล่าวก็คือ ขอบข่ายของการปฏิรูปที่กว้างขวาง จำเป็นอย่างมากที่จะต้องได้รับการยอมรับหรือสนับสนุนทางการเมืองอย่างเต็มที่ ประสบการณ์ของการปฏิรูปการบริหารในบางประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เวเนซุเอล่า และออสเตรเลีย พบว่า<sup>15</sup> การแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองหลาย ๆ ฝ่ายเป็นเรื่องยาก ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองเหล่านั้นมีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปมักจะเผชิญกับการต่อต้านจากข้าราชการอย่างแพร่หลาย เนื่อง



จากขอบข่ายของการปฏิรูปมีผลต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบราชการทุก ๆ ระดับ ในประเทศไทย ในระยะหลังนี้ได้มีผู้เสนอให้มีการปฏิรูปการบริหารอย่างครอบคลุมในหลาย ๆ ด้าน อาทิ เช่น ม.ร.ว. จันทรมศิริโชค จันทรทัต เสนอให้มีการปฏิรูปโดยการจักระบบองค์กรใหม่ทั้งในระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งการปรับปรุงเครื่องมือช่วยในการบริหารและการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล<sup>16</sup> อมร รักษาสัตย์ เสนอให้มีการปรับปรุงโดยครอบคลุมทั้งโครงสร้างการจัดองค์กร ระบบรองของระบบบริหารราชการและพฤติกรรม และทัศนคติของข้าราชการ<sup>17</sup> อนุวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ เสนอให้มีการปรับปรุงโดยเน้นการปรับปรุงองค์การทั้งหมด การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล การปรับปรุงระบบการจัดงาน และการปรับปรุงระบบการบริการประชาชน<sup>18</sup> โดยหลักการแล้วอาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอเหล่านี้เป็นข้อเสนอที่มีประโยชน์ แต่จะเห็นได้ว่ามีความกว้างขวางมากจนเกินไปและจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

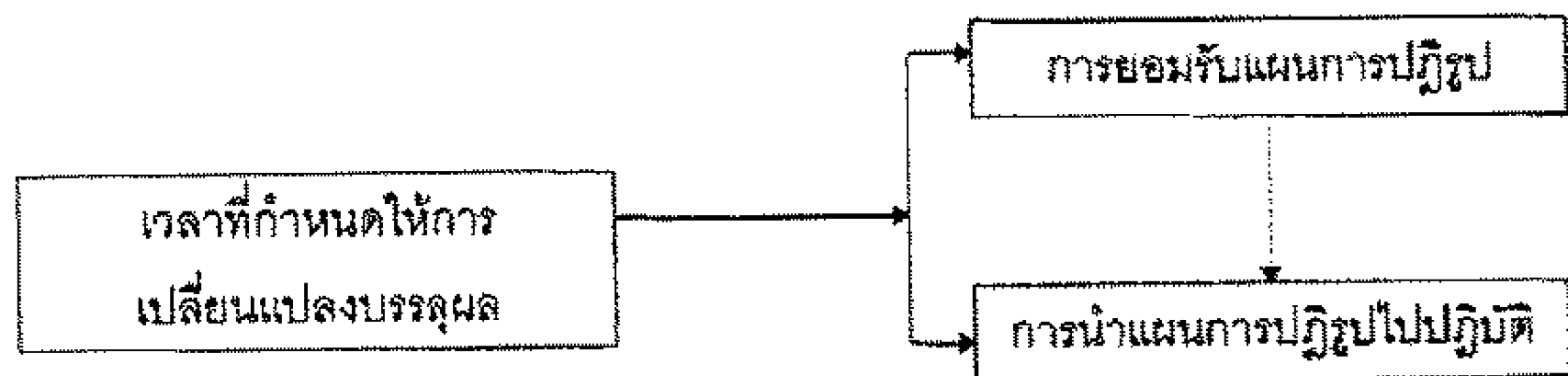
อนึ่ง ข้อเสนอฐานดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในกรณีที่เกิดสถานการณ์วิกฤติ (crisis) ในประเทศ มีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นของกลุ่มการเมือง หรือมีการเปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ โดยนัยนี้โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจะมีมากขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่เหมาะสมด้วย กรณีการปฏิรูปการบริหารของประเทศบราซิล ในช่วงทศวรรษ 1930 และการปฏิรูปการบริหารของประเทศเลบานอน ในช่วง ค.ศ. 1958-1959 อาจจัดเข้าอยู่ในข่ายนี้ได้<sup>19</sup>

### เวลาที่คาดว่าการเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งแผนการปฏิรูปมุ่งจะให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุผล หรือเสร็จสิ้นรวดเร็วยิ่งใด โอกาสที่แผนหรือข้อเสนอ นั้นจะได้รับการยอมรับก็มีน้อยลง (ยกเว้นในกรณีวิกฤติ) และหากมีการยอมรับโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะถูกแก้ไขให้บรรลุผล ในเวลาที่ยาวนานขึ้นก็จะมีสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงที่ทำรวดเร็วมักเกินไป จะทำ

ให้เกิดการต่อต้านสูงขึ้น เพราะช่วงเวลาที่จะสร้างความเข้าใจให้กับผู้ถูกปฏิรูปจะมี น้อยลง ยิ่งไปกว่านั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจะทำให้ เกิดความรู้สึกสูญเสียประโยชน์หรือมีความรู้สึกไม่มั่นคง (insecure) สูงขึ้น ซึ่งแน่นอนจะทำให้ การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติมีความล่าช้ายิ่งขึ้น ประสบการณ์ในทำนองนี้เคยเกิดขึ้น ในกรณีการปรับปรุงกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1960<sup>20</sup>

ภาพที่ 2



ในทำนองกลับกัน ถ้าข้อเสนอในการปฏิรูปมุ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผล กระทบล่าช้าหรือเนิ่นนานขึ้นเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะที่ช่วงเวลาที่จะเกิดผลมีความเนิ่นนานขึ้น ความรู้สึกที่การปฏิรูปนั้นจะ คุกคามความมั่นคงหรือผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้องก็จะมีน้อยลงไป แต่โอกาสที่การปฏิรูป จะถูกนำไปปฏิบัติก็อาจจะลดน้อยลงไปด้วย เพราะเวลาที่เนิ่นนานออกไปจะทำให้แผนการ ปฏิรูปได้รับการพิจารณาว่ามีลำดับความสำคัญเร่งด่วนน้อยลง แต่ทั้งนี้อาจจะมีข้อยกเว้น ได้ ถ้าหากผู้นำในการปฏิรูปมีความตั้งใจจริงและสนับสนุนนโยบายหรือแผนการปฏิรูป อย่างต่อเนื่องและเป็นขั้นตอน (ดูภาพที่ 2) กรณีของประเทศไทย จากประสบการณ์ในการ ปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ห้าพบว่า<sup>21</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะผู้นำการปฏิรูป แม้จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจอย่างเด็ดขาด เนื่องจากเป็นพระ มหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ก็พบแรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากเจ้าเมือง

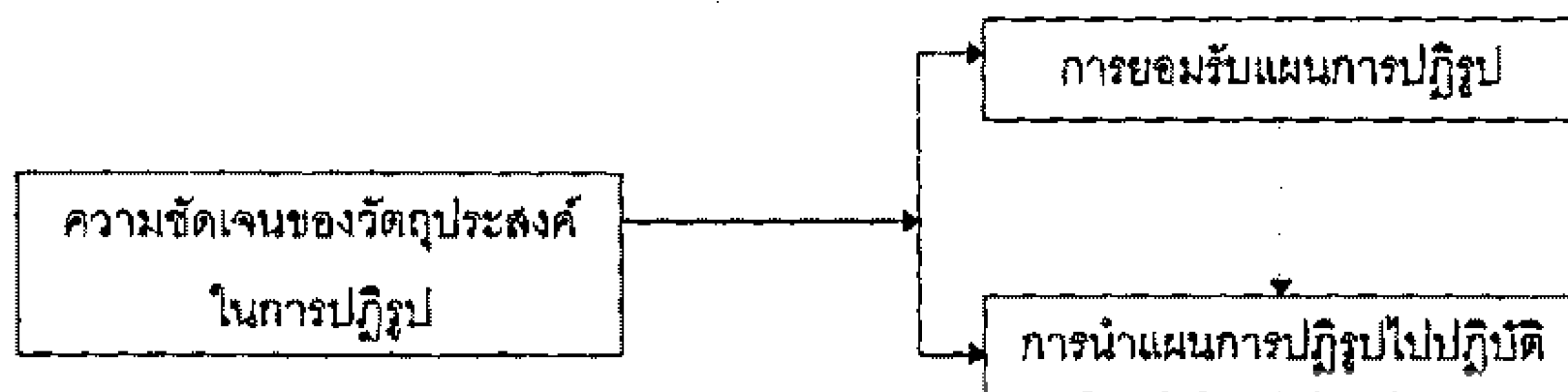


ขุนนางผู้เสียผลประโยชน์ จนทำให้พระองค์ต้องทำการวางแผนการปฏิรูปอย่างเป็นขั้นเป็นตอนไม่เร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว และต้องใช้เวลาถึงร่วม 30 ปี ในการนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติจนบังเกิดผล

### ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ถ้าวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปมีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงมากเพียงใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับจะมีสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะความคลุมเครือสามารถขจัดความขัดแย้งทางความคิดและเอื้ออำนวยให้เกิดข้อตกลงในหลักการของการปฏิรูปได้ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อแผนดังกล่าวได้รับการยอมรับจะทำให้โอกาสที่การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติให้บังเกิดผลจะน้อยลง เพราะแผนที่คลุมเครือย่อมทำให้เกิดความยากลำบากในการปฏิบัติ ตลอดจนการที่จะตรวจสอบและควบคุมความก้าวหน้าของผลการ ปฏิบัติได้ (ดูภาพที่ 3)

ภาพที่ 3



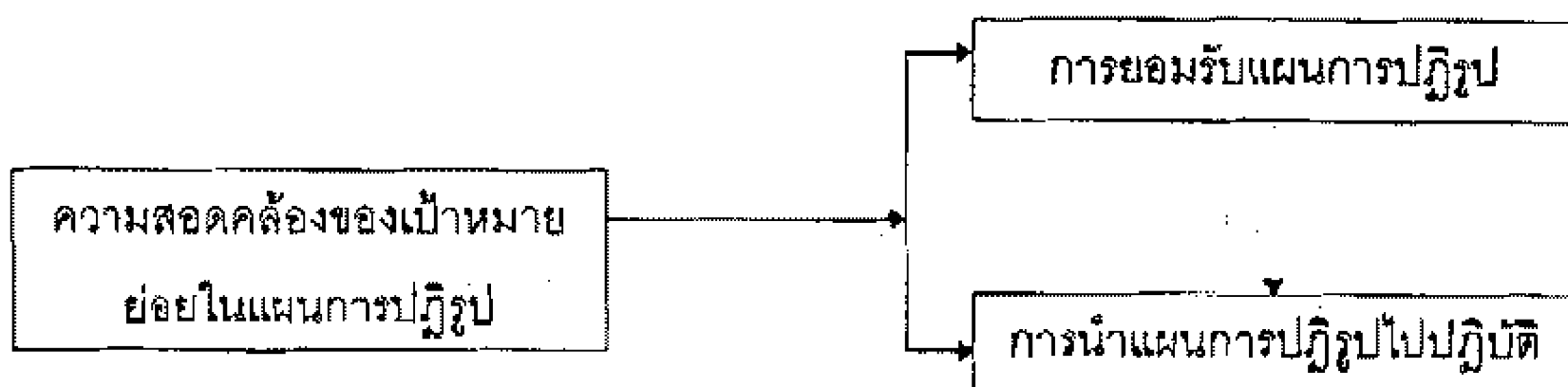
ข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น จากผลงานของทิพาวดี เมฆสวรรค์<sup>22</sup> เจอรัลด์ ไคเดน<sup>23</sup> เยเฮสเกล ดรอร์ (Yehezkel Dror)<sup>24</sup> และ ไฮริช ซีเดนโทฟ (Heinrich Seidentopf)<sup>25</sup> โดยเฉพาะนักวิชาการท่านหลังนี้ได้นำประสบการณ์การปฏิรูปกฎหมายข้าราชการพลเรือน

ของประเทศเยอรมันตะวันตก มาชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการปฏิรูปดังกล่าวที่สืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ที่ขาดความชัดเจนในการปฏิรูป

### ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูปมีความสอดคล้องกันเท่าไร โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับจะมีสูงขึ้น และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะถูกนำไปปฏิบัติให้เป็นผลก็มีสูงขึ้นด้วย (ดูภาพที่ 4)

ภาพที่ 4



ทั้งนี้เพราะความไม่สอดคล้องทางเป้าหมายย่อยจะส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งและจะนำไปสู่ความเคลือบแคลงไม่เชื่อถือในแผนหรือข้อเสนอในการปฏิรูปโดยส่วนรวมทั้งหมด ยิ่งกว่านั้น ในช่วงกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ ความไม่สอดคล้องของเป้าหมายย่อยจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน มีความผูกพัน (commitment) ลดน้อยลง และในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งในเป้าหมายย่อยจะเห็นได้ชัดขึ้นในส่วนของแผนปฏิบัติการแต่ละด้าน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติต้องพิจารณาเลือกข้อเสนอเฉพาะบางส่วนที่ปฏิบัติได้ หรือมีเหตุมีผลมากกว่าที่จะปฏิบัติตามองค์ประกอบต่าง ๆ ของภาพรวมทั้งหมด

สมมติฐานดังกล่าวนี้ ได้รับการสนับสนุนจากประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศหลายประเทศในเอเชีย<sup>26</sup> เช่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และเนปาล นโยบาย



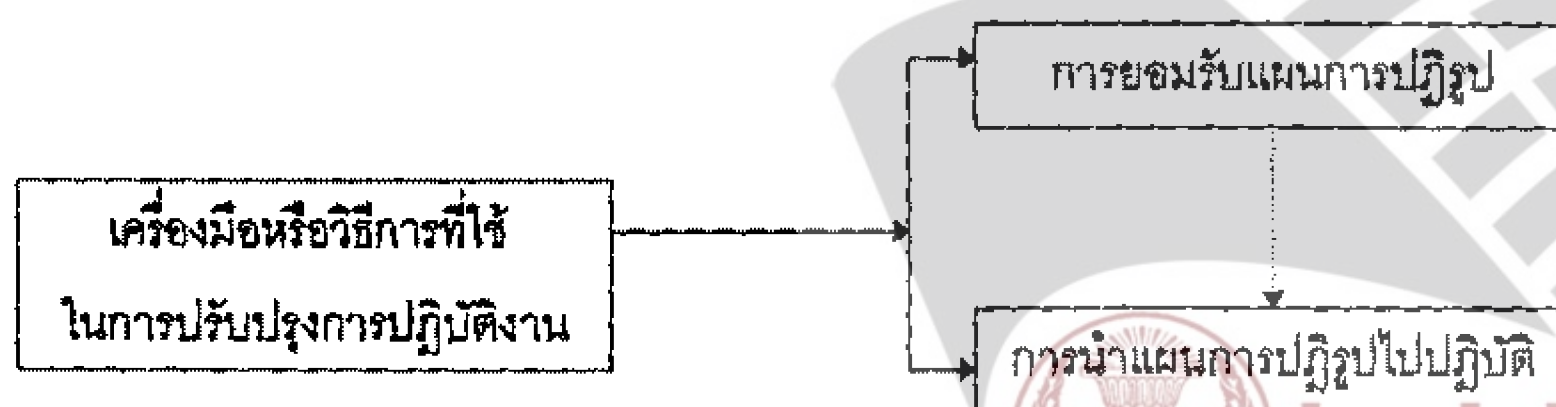
พัฒนาในสาขาสถาธรรณสุข การเกษตรของสองประเทศแรกประสบความสำเร็จได้โดยส่วนหนึ่ง เนื่องจากมีการแปลงวัตถุประสงค์หลักออกเป็นเป้าหมายย่อยที่สอดคล้องกัน ง่ายต่อการติดตามและประเมินผล ในขณะที่นโยบายพัฒนาสาขาเกษตรของประเทศสุดท้าย คือ เนปาล ประสบความล้มเหลว เนื่องจากความสับสนของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้ อย่างแตกต่างกันทั้งในระดับเขตและในระดับปฏิบัติการ

### เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน

การปฏิรูปการบริหารในส่วนนี้หมายถึง การนำวิธีการใหม่ ๆ หรือเครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่เข้ามาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน เช่น การนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้จัดเก็บข้อมูลของหน่วยราชการ เครื่องมือที่นำมาใช้ในการปฏิรูปในลักษณะนี้จะต้องพิจารณาว่ามีความสลับซับซ้อนในการใช้หรือยากต่อการทำความเข้าใจหรือไม่ การนำมาใช้จะสอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติงานประจำวันของผู้ปฏิบัติหรือไม่ จะมีผลทำให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของการปฏิบัติงานประจำวันของผู้ปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ถ้าหากเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูปมีความสลับซับซ้อนยากที่จะทำความเข้าใจ หรือมีประโยชน์น้อย หรือวิธีการที่นำมาใช้ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือพฤติกรรมดั้งเดิมของผู้ปฏิบัติ หรือผู้เกี่ยวข้อง โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับก็น้อย และถึงได้รับการยอมรับ โอกาสที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะน้อยลงตามไปด้วย (ดูภาพที่ 5)

ภาพที่ 5

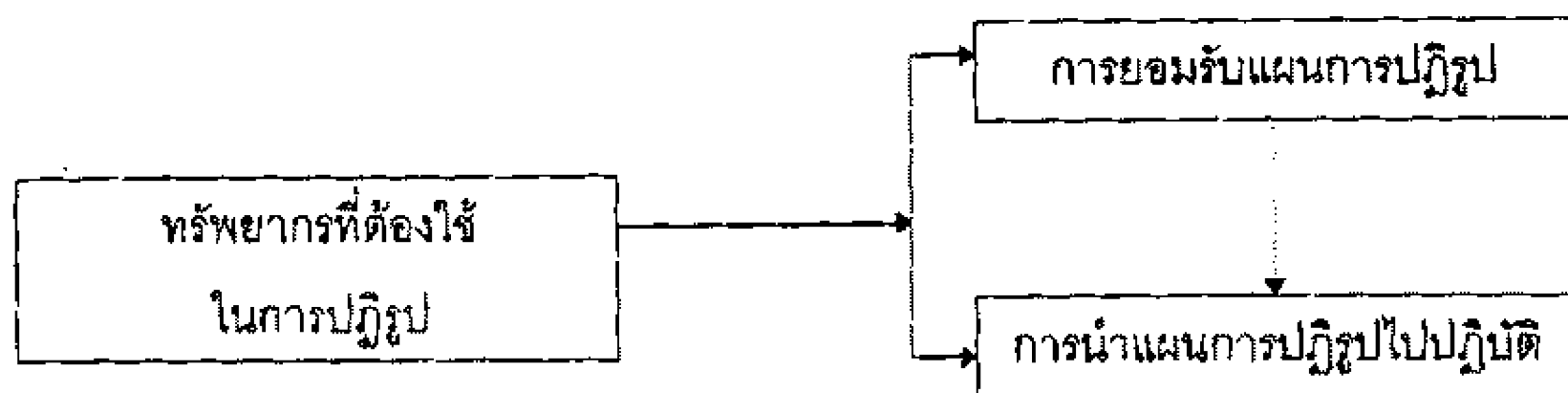


สมมติฐานดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนโดยนักวิชาการหลายท่าน เจอราลด์ บริตัน (Gerald M. Britan) เป็นอาทิ เสนอว่า<sup>27</sup> การที่จะเปลี่ยนแปลงระบบหรือสอดแทรกสิ่งใหม่เข้าไปในระบบ ควรใช้วิธีการที่ธรรมดาหลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อนให้มากที่สุด และควรเริ่มจากกิจกรรมที่ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำจะเหมาะสมที่สุด ส่วนโรเบิร์ต ยิน<sup>28</sup> จากการศึกษาการปฏิรูปการบริหาร โดยการนำเทคโนโลยี (คอมพิวเตอร์) เข้ามาใช้ในกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 100 แห่งในสหรัฐอเมริกา พบว่ามีปัญหาทางด้านการยอมรับและการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติยอมรับและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน จำเป็นที่ต้องอาศัยมาตรการต่าง ๆ เช่น การอบรมและการจูงใจเข้าช่วย และจะต้องใช้เวลาในการปรับพฤติกรรมนานพอสมควร ในประการสำคัญยิ่งพบว่า การยึดเยียดเครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานจะไร้ประโยชน์หรือไม่เกิดผลแต่อย่างใด หากไม่มีมาตรการอื่น ๆ ช่วยในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

### ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งข้อเสนอหรือแผนการปฏิรูปต้องการทรัพยากร ซึ่งได้แก่ เงินหรืองบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้และวิทยาการมาใช้ในการดำเนินการปฏิรูปมากเท่าใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปนั้นจะได้รับการยอมรับและได้รับการนำไปปฏิบัติก็จะมีน้อยลง (ดูภาพที่ 6) ในอีกนัยหนึ่ง ยิ่งรัฐบาลมีทรัพยากรเหล่านั้นมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีสูงขึ้น หรือยิ่งหน่วยงานในระบบราชการมีทรัพยากรเหล่านั้นมากเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น

ภาพที่ 6

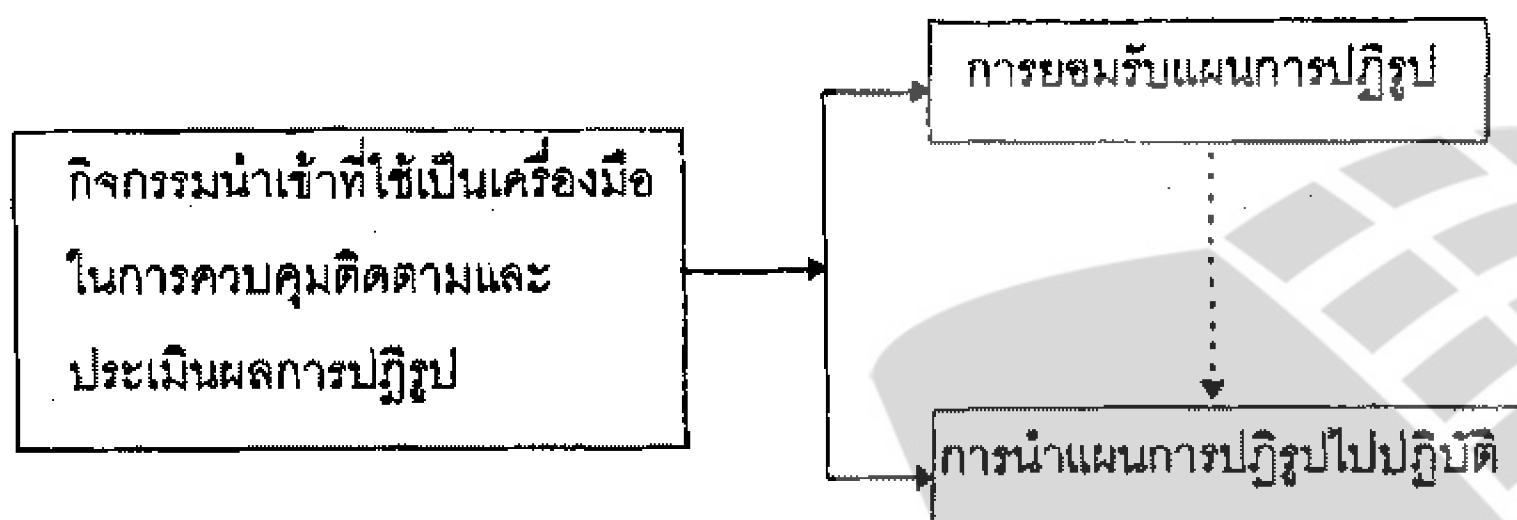


สมมติฐานดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากประสบการณ์ในการปฏิรูประบบราชการของไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จากการศึกษาของ สุมาลี บำรุงสุข<sup>29</sup> และรำไพ อุดมไพจิตรกุล<sup>30</sup> พบว่าการปฏิรูปการคลังเป็นจุดเริ่มต้นอย่างสำคัญซึ่งทำให้รัฐประสบความสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของแผ่นดิน ทำให้รัชกาลที่ห้าทรงมีทรัพยากรทางด้านการเงินอย่างเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการวางแผนปฏิรูประบบการบริหารในส่วนอื่น ๆ ได้ สำหรับประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา<sup>31</sup> ได้มีการดำเนินการปฏิรูปการบริหารโดยใช้หลักประหยัคมุ่งจะใช้ทรัพยากรในการปฏิรูปให้น้อยที่สุด วิธีดำเนินการก็คือ นำหลักลดการบริการของรัฐไปมองให้เอกชนทำให้มากที่สุด ตลอดจนนำวิธีการของธุรกิจเอกชนมาใช้มากยิ่งขึ้น การลดการพึ่งพาทรัพยากรในการปฏิรูปโดยคล้ายภารกิจไปให้เอกชนดังกล่าว เป็นผลให้แผนการปฏิรูปได้รับการยอมรับจากกลุ่มการเมืองเป็นอย่างมาก และก็ปรากฏว่าการนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จอย่างเป็นที่น่าพอใจ

กิจกรรมนำเข้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูปแผนการปฏิรูปที่มีกิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลมากเพียงใด โอกาสที่แผนนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีสูงขึ้นและในทำนองเดียวกันโอกาสที่แผนนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลก็จะมีมากขึ้น (ดูภาพที่ 7) กิจกรรมที่ใช้เป็น

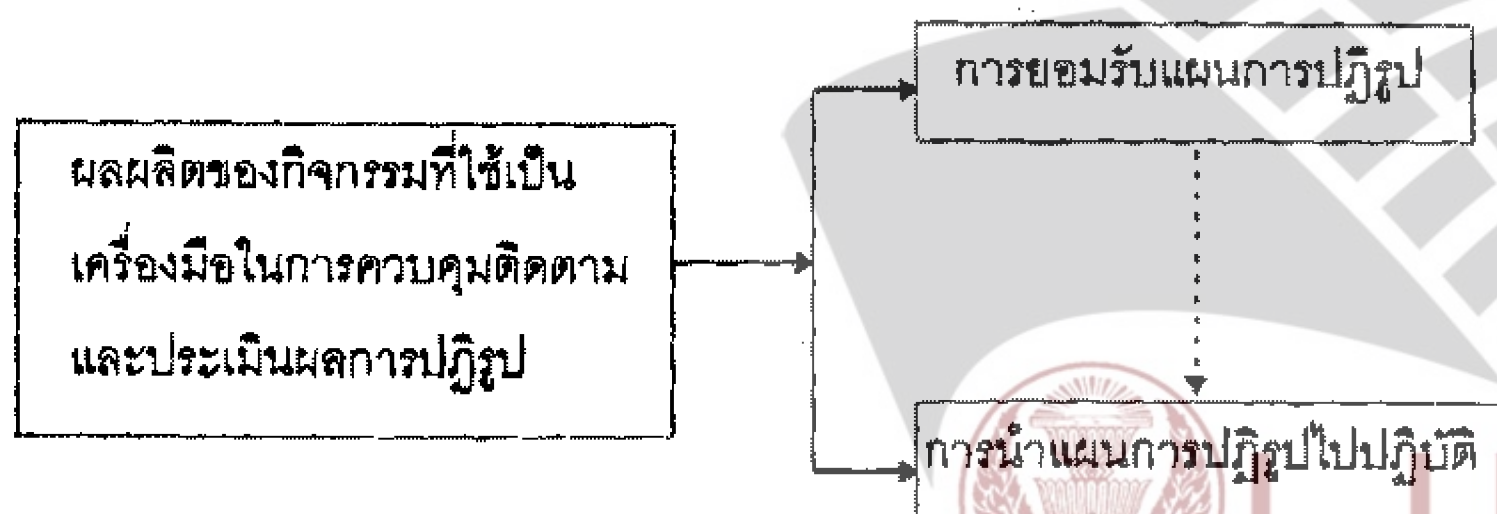
เครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลนั้นจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ (implementation process) เช่น จำนวนหลักสูตรฝึกอบรมที่จัดให้แก่ข้าราชการ จำนวนบุคลากรที่ถูกคัดเลือกเข้ามาปฏิบัติงานใหม่ในแต่ละช่วงเวลา จำนวนบุคลากรที่ถูกสับเปลี่ยนตำแหน่งเพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติงานในแต่ละช่วงเวลา จำนวนทรัพยากรหรืองบประมาณที่ใช้ไปในกิจกรรมการปฏิรูปการบริหารแต่ละด้านในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ จำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่จัดซื้อใหม่ในแต่ละช่วงเวลา จำนวนกฎระเบียบที่ล้าสมัยที่ถูกยกเลิกไปในแต่ละช่วงเวลา เป็นต้น แนวนอนการใช้กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป จะทำให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปสามารถควบคุมและตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิรูปและสามารถแก้ไขสภาพปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการปฏิรูปได้ในแต่ละช่วงเวลา มีผลงานทางวิชาการด้านการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation studies) เป็นจำนวนมาก เช่น ของ พอล เบอร์แมน (Paul Berman) และ มิลเบรย์ วอลลีน แมคลาฟลิน (Milbrey Wallin McLaughlin)<sup>32</sup> ตลอดจนของ The Comptroller General แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>33</sup> เป็นอาทิ ที่พบว่าปัจจัยนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลาย ๆ ด้าน

ภาพที่ 7



ผลผลิตของกิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตามและประเมินผลการปฏิรูป การติดตามประเมินผลการปฏิรูปโดยพิจารณาจากกิจกรรมนำเข้าแต่เพียงด้านเดียว อาจยังไม่สามารถประกันความสำเร็จของการนำไปปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติอาจเน้นการให้ความสำคัญแก่กิจกรรมนำเข้ามากจนละเลย ถึงการมุ่งบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูป ฉะนั้นแผนการปฏิรูปที่สมบูรณ์จึงจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือที่สามารถใช้วัดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) และความเป็นธรรม (equity) ของกิจกรรมไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงระบบบริหารเพื่อให้การบริการประชาชนมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น จำเป็นที่จะต้องมิตัวชี้วัดทั้งในด้านปริมาณ (quantity) และคุณภาพ (quality) ของผลการให้บริการประกอบกับกิจกรรมนำเข้าที่ใช้ในการปรับปรุงด้วย ตัววัดในลักษณะนี้จะต้องเป็นตัววัดที่หลากหลาย (multiple indicators) ซึ่งอาจดูได้จากจำนวนประชาชนที่มารับบริการต่อหน่วยของเวลา เวลาเฉลี่ยที่ประชาชนต้องใช้ในการติดต่อราชการ แต่ละเรื่อง ตลอดจนดูจากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ เป็นต้น แต่เนื่องจากวิธีการวัดประสิทธิผลเป็นเรื่องค่อนข้างยาก โอกาสที่ข้อเสนอหรือแผนการปฏิรูปนั้นจะได้รับการยอมรับอาจจะน้อยลง เพราะอาจจะมีข้อโต้แย้งและความไม่เห็นพ้องต้องกันเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ปัญหาดังกล่าวอาจจะมีไม่มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม หากแผนการปฏิรูปดังกล่าวได้รับการยอมรับแล้ว โอกาสที่แผนนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น (ดูภาพที่ 8) ข้อสมมติฐานดังกล่าวนี้ตรงกับผลการศึกษาของ อลิส ริฟลิน (Alice Rivlin)<sup>34</sup>

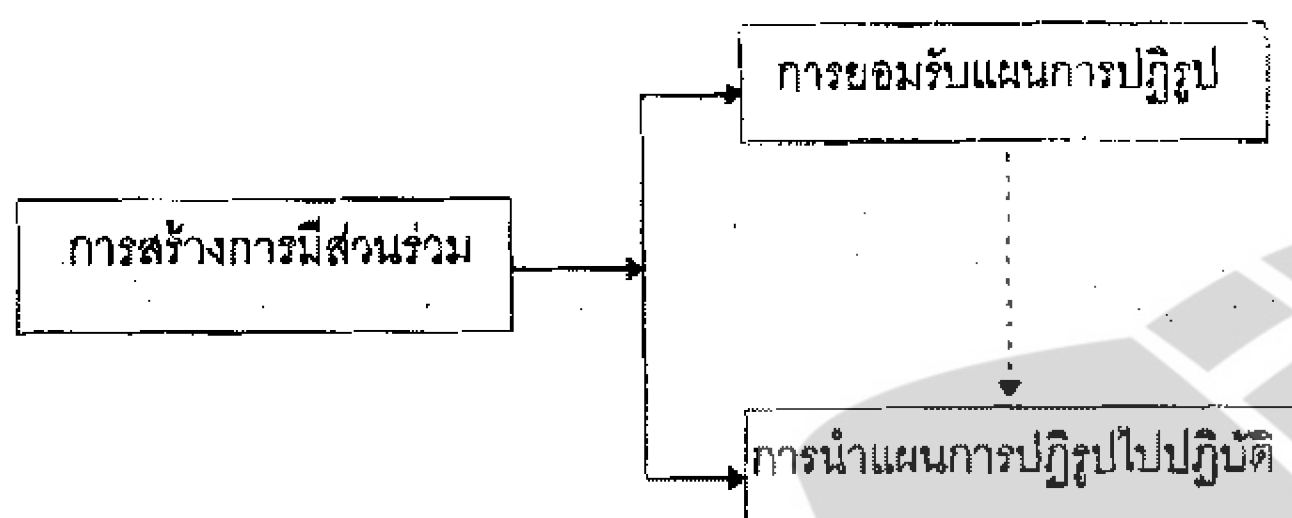
ภาพที่ 8



### การสร้างการมีส่วนร่วม

ในกระบวนการของการปฏิรูปจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิรูปจะต้องหาทางสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นแก่ทุกฝ่าย ทั้งในขั้นตอนของการยอมรับและในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ ในแง่อุดมคติการปฏิรูปที่จะประสบความสำเร็จได้ควรจะเริ่มต้นจากการกระตุ้นให้ประชาชนและข้าราชการตระหนักรู้ถึงปัญหาและสนใจในการปฏิรูป เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองกลุ่มหลากหลายในสังคมรวมตลอดถึงฝ่ายธุรกิจเอกชนรู้เห็นถึงปัญหา มีโอกาสในการชี้แนะสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการควรจะเริ่มให้ข้าราชการได้มีโอกาสเข้าใจปัญหาด้วยตนเอง และเกิดการยอมรับโดยชี้ให้เห็นว่าหากไม่ทำการแก้ไขปัญหาก็จะเกิดผลเสียอะไรบ้าง ผลได้กับผลเสียมีความแตกต่างกันอย่างไร มีการเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ภายในหน่วยราชการมีส่วนร่วมช่วยในการแก้ปัญหา เปิดโอกาสให้ช่วยกันคิดหาทางเลือกในการแก้ปัญหาไว้หลาย ๆ ทาง แนวทางของการสร้างมีส่วนร่วมนี้ จะทำให้โอกาสที่ข้อเสนอในการปฏิรูปได้รับการยอมรับสูงขึ้น รวมตลอดถึงเกิดความร่วมมือและความเข้าใจเพื่อทำให้การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติมีโอกาสบังเกิดผลสำเร็จสูงขึ้น (ดูภาพที่ 9)

ภาพที่ 9



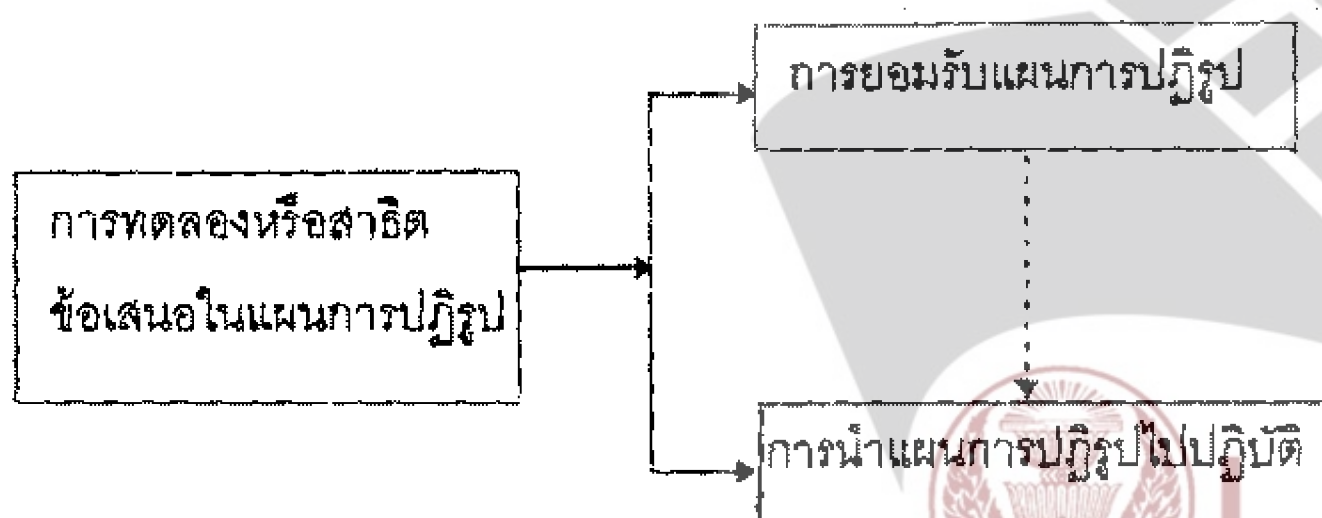
LIART

เหตุผลที่รองรับข้อสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้รับการสนับสนุนจากผลงานทางวิชาการเป็นจำนวนมาก วอร์เรน เบนนิส (Warren Bennis)<sup>35</sup> ริชาร์ด เบกฮาร์ด (Richard Beckhard)<sup>36</sup> เรนซิส ลีเคิร์ต (Rensis Likert)<sup>37</sup> นิวตัน มาร์กุลลี (Newton Margulies) และ แอนโทนี ราเอีย (Antony P. Raia)<sup>38</sup> เป็นอาทิต่างชี้ให้เห็นว่า การสร้างการมีส่วนร่วมเป็นกุญแจสำคัญสำหรับการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในแผนการเปลี่ยนแปลงองค์การ เบอร์แมน และแมคลาฟลิน ได้พบว่า<sup>39</sup> การมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จในการปฏิรูประบบการเรียนการสอนของโรงเรียนของรัฐบาลต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา โคนาวด์ วอร์วิก พบว่า<sup>40</sup> การขาดการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลทำให้การปฏิรูปกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 1960 ประสบความล้มเหลว

#### การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งข้อเสนอในแผนการปฏิรูปได้มีโอกาสถูกทดลองหรือสาธิตมากครั้งเพียงใด โอกาสที่ข้อเสนอนั้นจะได้รับการยอมรับก็จะมีสูงขึ้น และหากแผนการปฏิรูปนั้นได้รับการยอมรับ โอกาสที่จะได้มีการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลก็จะมีสูงขึ้น (ดูภาพที่ 10) ทั้งนี้เพราะการทดลองหากทำมากครั้งและมีผลกระทบบอกมาในทางบวก ก็จะสามารถขยายผลประชาสัมพันธุ์ ตลอดจนสามารถลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการของการยอมรับและในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติให้น้อยลงไปได้

ภาพที่ 10



ประโยชน์ของการทดลองหรือสาธิตดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้รับการเสนอว่าเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปการบริหาร โดยนักวิชาการเป็นจำนวนมาก เช่น ไคเดน โมเซอร์ กอร์ดอน ลิปปิทท์ (Gordon P. Lippitt) และวิฟลิน เป็นอาทิ<sup>41</sup> ประสพการณ์ของประเทศไทยในการปฏิรูปการบริหารในสมัยรัชกาลที่ห้าก็เช่นกัน พระองค์ได้ทรงกำหนดขั้นตอนของการปฏิรูปออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ<sup>42</sup> (1) *ขั้นเตรียมการ* รัชกาลที่ห้า ทรงเน้นการสำรวจค้นคว้า เพื่อเป็นรากฐานในการตัดสินใจพระทัย มีการสร้างผู้ปฏิบัติงานที่จะเข้าไปรับผิดชอบงานนั้น ๆ และเน้นความถูกต้องของแผนงาน (2) *ขั้นทดลองปฏิบัติ* ทรงเน้นให้มีการปฏิบัติตามแผนส่วนหนึ่งก่อน พิจารณาจุดดีจุดด้อยของแผนและอุปสรรคในการดำเนินการตามแผน เมื่อดำเนินการเป็นผลสำเร็จและปรับแผนแล้วจึงดำเนินการขั้นต่อไป (3) *ขั้นลงมือปฏิบัติ* ทรงเน้นการแบ่งขั้นตอนของการดำเนินงานออกเป็นหลายขั้นตอนย่อย และ (4) *ในขั้นสร้างความมั่นคงให้แก่ผลงาน (routinization)* ทรงเน้นคุณภาพของคนที่จะรับผิดชอบหรือทรงเน้นคุณภาพของผู้นำ ในภาพรวมการปฏิรูปใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกเป้าหมายในแต่ละขั้นตอนจึงใช้เวลานาน แม้จะมีการต่อต้าน แต่ก็สามารถลดพลังของการต่อต้านลงได้จนประสบความสำเร็จในการปฏิรูป

## สรุป

ข้อเขียนนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิดและแนวทางในการปฏิรูปการบริหาร ตลอดจนสำรวจผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปการบริหารของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อที่จะเสนอเป็นสมมติฐานเบื้องต้นว่ามีปัจจัยใดที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหาร

แม้ว่าอาจจะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารเป็นจำนวนมากมาย แต่จากการที่ได้สำรวจผลงานทางด้านต่าง ๆ ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารแล้ว อาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับและโอกาสที่การนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 10 ปัจจัยดังที่ได้ระบุมาแล้ว แม้ว่าในขณะนี้สมมติฐานเบื้องต้นดังกล่าวจะยังไม่ได้รับการพิสูจน์และยืนยันตามนี้โดยการวิจัยอย่างจริงจังก็ตาม แต่เราก็อาจที่จะนำเงื่อนไขและหลักเหตุผลที่ได้จากสมมติฐานเบื้องต้นนี้มาประกอบในการออกแบบกลยุทธ์ และกำหนดแผนการปฏิรูป เพื่อเพิ่มโอกาสของการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นได้มากยิ่งขึ้น ...



---

**เชิงอรรถ**

<sup>1</sup> Donald C. Stone, "Government Machinery Necessary for Development," in Martin Kriesberg (ed.), *Public Administration in Developing Countries* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1965,) p.53 อ้างใน ปฐม มณีโรจน์ ทฤษฎี และแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : เอกสารการศึกษาลาชาารัฐประศาสนศาสตร์เลขที่ 18 มิถุนายน 2518) หน้า 33 - 34.

<sup>2</sup> David S. Brown, "The Key to Self-Help: Improving the Administrative Capability of the Aid-Receiving Countries," *Public Administration Review*, Vol.24, No.2 (June 1964), pp. 67-68 อ้างใน เพิ่งอ้าง หน้า 34.

<sup>3</sup> Gerald E. Caiden, *Administrative Reform* (London : The Penguin Press, 1969), p. 43.

<sup>4</sup> William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 23 (1957), p. 437.

<sup>5</sup> Caiden, *op.cit.*, p. 1.

<sup>6</sup> Frederick C. Mosher, "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy : Essays in Honor of Paul H. Appleby* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1965), p. 129.

<sup>7</sup> Jose V. Abueva, "Administrative Reform and Culture," in Hahn-Been Lee and Abelardo G. Samonte (eds.), *Administrative Reforms in Asia* (Manila : Eastern Regional Organization for Public Administration, 1970, p. 22.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>9</sup> Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: an Introduction," in *ibid.*, p. 7."

<sup>10</sup> William F. Finan and Alan L. Dean, "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms," *op.cit.*, p. 438.

<sup>11</sup> Caiden, *op.cit.*, pp. 90-97.

<sup>12</sup> Fred W. Riggs, "Administrative Reform as a Problem of Dynamic Balancing," *Philippine Journal of Public Administration*, vol.14, No. 2 (April 1970), pp. 129-132.

<sup>13</sup> โปรดพิจารณา Jon S.T. Quah, "Administrative Reform: A Conceptual Analysis," *Philippine Journal of Public Administrative*, Vol. 20, No. 1 (January 1976), p. 61.

<sup>14</sup> Hahn-Been Lee, "The Concept, Structure and Strategy of Administrative Reform: An Introduction," in Lee and Samonte (eds.), *op.cit.*, pp. 18-19.

<sup>15</sup> โปรดศึกษารายละเอียดใน Carol H. Weiss and Allen H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work* (Beverly Hills, California: Sage Publications, Inc., 1980); Laurence O'Toole, Jr., *American Public Administration and the Idea of Reform* "Administration and Society, Vol. 16, No.2 (August 1984), pp. 141-166; Roderick T. Groves, *Administrative Reform and the Politics of Reform: The Case of Venezuela*, "Public Administration Review, Vol.27, No. 5 (December 1967), pp. 436-445;



LI RT

Peter Wilenski, "Administrative Reform in Australia," in Gerald E. Caiden and Heinrich Seidentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and company, 1982), pp. 123-128.

<sup>16</sup> ม.ร.ว. จันทรมศิริโชค จันทรทัต "แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงราชการพลเรือน" รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษ 1980 จัดโดย สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย ณ โรงแรมสยามเบซอร์ พทยา จังหวัดชลบุรี 26-28 พฤศจิกายน 2525 และดูภาพรวมของแนวการแก้ปัญหาการเมืองการบริหารใน ทินพันธุ์ นาคะตะ "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ ธวัชชัย ยงกิตติกุล และ ทินพันธุ์ นาคะตะ ประเทศไทยทศวรรษ 1980 : กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : เทพรัตน์การพิมพ์ 2526) หน้า 143-202 และโดยเฉพาะหน้า 165-172.

<sup>17</sup> อมร รักษาสัตย์ การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ : เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 54 กรกฎาคม 2529)

<sup>18</sup> อнуวรรตน์ วัฒนพงษ์ศิริ "ปัญหาและหลักในการปฏิรูประบบราชการ" ในวาระเศษ จันทรศร และ วินิต ทรงประทุน (บรรณาธิการ) ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน (กรุงเทพฯ : สหายบลิ๊อคการพิมพ์ 2528) หน้า 104-106.

<sup>19</sup> โปรดศึกษารายละเอียดใน Gilbert B. Siegel , "The Strategy of Public Administration Reform: The Case of Brazil," *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 1 (March 1966), pp. 45-55; Ralph E. Crow and Adnan Iskandar, "Administrative Reform in Lebanon 1958-1959," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 27, No. 3 (1961), pp. 293-307.



LIIRT

<sup>20</sup> ดู Donald P. Warwick, *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, personality, and Organization in the State Department* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975).

<sup>21</sup> โปรดพิจารณา ชัยอนันต์ สมุทวณิช การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย พ.ศ. 2411-2475 (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2519) หน้า 34-41 วุฒิ สุจริตกุล “แนวคิดจากการปฏิรูปใหญ่ของพระปิยมหาราชเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ” เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2527, บัณฑิต แทนพิทักษ์, “การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” ปรินญาณิพนธ์ หลักสูตรการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2528.

<sup>22</sup> ทิพาวดี เมฆสวรรค์. “ความหมาย จุดอ่อน และแนวทางของการปฏิรูประบบราชการไทย”. ใน วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ), *อ้างแล้ว*, หน้า 99.

<sup>23</sup> Caiden, *op.cit.*

<sup>24</sup> Yehezkel Dror. “Strategies for Administrative Reform”, *Development and Change*, Vol. 2, No.2 (1970-1971), p. 22

<sup>25</sup> Heinrich Seidentopf, “The Federal Republic of Germany: From Big Design to Stumbling Centipede”, in Gerald E. Caiden and Heinrich Seidentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company, 1982), pp. 153-169.

<sup>26</sup> ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร “การนำนโยบายไปปฏิบัติตัวแบบและคุณค่า”, *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527), หน้า 538-539.

<sup>27</sup> Gerald M. Britan, *Bureaucracy and Innovation : An Etthnography of Policy Change* (Beverly Hills : Sage Publications, 1981).



<sup>28</sup> Robert K. Yin. *Changing Urban Bureaucracies : How New Practices Become Routinized* (Lexington, Mass Lexingtons Books, 1979).

<sup>29</sup> สุมาลี บำรุงสุข, “การรวบรวมรายได้แผ่นดินในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2416-2453)”, วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

<sup>30</sup> จำไพ อุดมไพจิตรกุล, “การแสวงหารายได้ของแผ่นดินภายในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2398-2458”, วิทยานิพนธ์หลักสูตรอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

<sup>31</sup> ดุรายละเอียดใน อมร รักษาสัตย์ การปฏิรูปการบริหารในอังกฤษ อเมริกา และเกาหลี (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2528) หน้า 1-54.

<sup>32</sup> Paul Berman and Milbrey Wallin McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII Factors Affecting Implementation and Continuation* (Santa Monica, California: The Rand Corporation, 1997).

<sup>33</sup> The Comptroller General, “Implementation: The Missing Link in Planning Reorganization,” Report to the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, March 1981.

<sup>34</sup> Alice M. Rivlin, *Systematic Thinking for Social Action* (Washington, D.C.: The Brooking Institution, 1971).

<sup>35</sup> Warren G. Bennis, *Organization Development : Its Nature, Origins, and Prospects* (Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Co., 1969).

<sup>36</sup> Richard Beckhard, *Organization Development : Strategies and Models* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co., 1969).



LIART

---

<sup>37</sup> Rensis Likert, *The Human Organization : Its Management and Value* (Tokyo : McGraw-Hill Kogakasha, Ltd., 1967).

<sup>38</sup> Newton Margulies and Anthony P. Raia, *Conceptual Foundation of Organization Development* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1978).

<sup>39</sup> Berman and McLaughlin, *op.cit.*

<sup>40</sup> Warwick, *op.cit.*

<sup>41</sup> Caiden, *op,cit.*; Frederick C. Mosher (ed.). *Governmental Reorganization: Cases and Commentary* (Indianapolis, New York: Bobbs-Merril Company, Inc., 1967); Gordon Lippitt, *Strategies of Organization Development* (Washington, D.C.: Development Publication, 1973); Rivlin, *op,cit.*

<sup>42</sup> โปรดศึกษารายละเอียดใน วุฒิ สุจริตกุล อ่างแล้ว.



**รายงานผลการวิจัย เรื่อง**  
**ผู้ว่าราชการจังหวัด : วิเคราะห์เปรียบเทียบ**  
**สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย**  
**( ส่วนที่ 2 )**

**Governors**

**The United States of America,  
France, Japan, and Thailand :  
Comparative and Analytical Studies**

รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ



Legislative Institutional Repository of Thailand

(ส่วนที่ 2)

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศส

การพิจารณาศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสในที่นี้ แบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่

- 2.1 ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2.2 รูปแบบและโครงสร้างจังหวัด
- 2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.1 ภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดิน

ฝรั่งเศสเป็นรัฐชาติ (nation-state) ที่เก่าแก่ประเทศหนึ่งในยุโรป รัฐธรรมนูญที่ฝรั่งเศสใช้อยู่ในปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 นับตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส (French Revolution) ในปี ค.ศ.1789 ที่ล้มล้างการปกครองแบบราชาธิปไตย (monarchy)<sup>1</sup> และเปลี่ยนเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ (republic) ปัจจุบันฝรั่งเศสเป็นประเทศอุตสาหกรรมขั้นสูง (highly industrialized country) มีประชากรประมาณ 56 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1990<sup>2</sup> ส่วนขนาดพื้นที่ของประเทศนั้นเล็กกว่ามลรัฐเท็กซัส (Texas)

---

<sup>1</sup> Henry W. Ehrmann, "Politics in France," in Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors), *Comparative Politics Today : A World View* (Third Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1984), pp. 199,202.

<sup>2</sup> James C.F. Wang, *Comparative Asia Politics : Power, Policy, and Change* (Eaglewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1994), p. 17.



ของสหรัฐอเมริกาไม่มาก<sup>3</sup> หรือมีขนาดใหญ่เป็นที่สามของยุโรปรองจากรัสเซีย (Russia) และยูเครน (Ukraine) ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่สำคัญประเทศแรกในยุโรปที่ทำการปฏิวัติและนำหลักการบริหารและการปกครองแบบสาธารณรัฐ (republican rule) มาใช้ รวมทั้งส่งออกอุดมคติประชาธิปไตย (democratic ideals) ไปยังต่างประเทศ<sup>4</sup> ความมั่นคงของการบริหารและการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันได้สร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนฝรั่งเศสและประชาชนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก<sup>5</sup> ในส่วนลักษณะของรัฐนั้น ฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว หรือเอกรัฐ (unitary state) เช่นเดียวกับอังกฤษและญี่ปุ่นซึ่งล้วนรวมอำนาจไว้ในเมืองหลวงของประเทศ<sup>6</sup> ที่สำคัญคือ ฝรั่งเศสยังได้ชื่อว่าเป็นแม่บทของระบบกึ่งประธานาธิบดี (semi-presidential system) หรือระบบผสม (multi-system) อันเป็นการผสมผสานระหว่างระบบประธานาธิบดี (presidential system) กับระบบรัฐสภา (parliamentary system) คูภาพที่ 2.1 ประกอบ

---

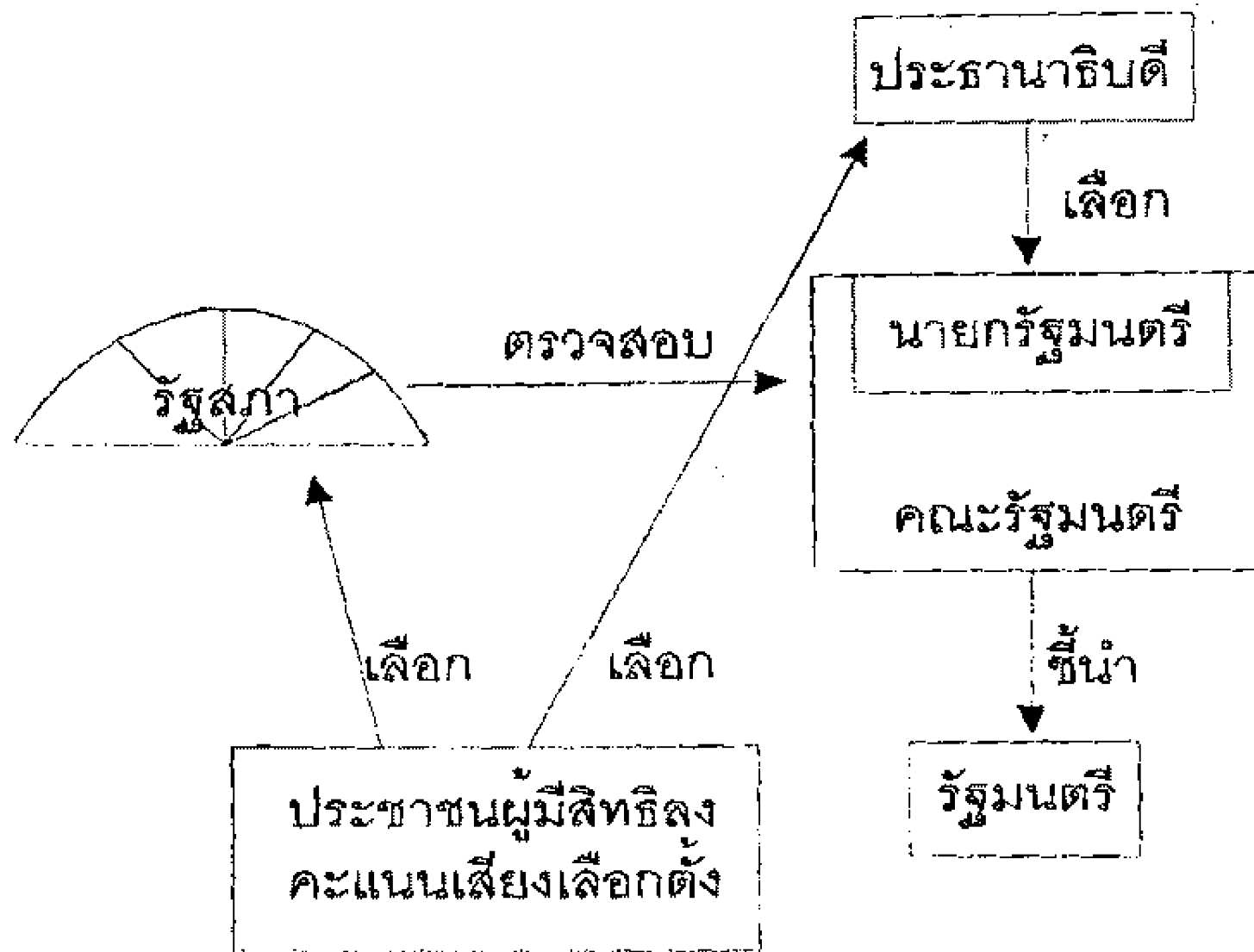
<sup>3</sup> Roy C. Macridis, "Politics of France," in Roy C. Macridis (editor), *Modern Political Systems : Europe* (Fourth Edition, Eaglewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978), p. 95.

<sup>4</sup> William Safran, *The French Polity* (Fourth Edition, White Plains, New York : Longman Publishers, 1995), p. 199.

<sup>5</sup> Henry W. Ehrmann, *op.cit.*, p. 199.

<sup>6</sup> Michael G. Roskin, *Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics* (Fourth Edition, Eaglewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1992) , p. 98.

ภาพที่ 2.1 ระบบกึ่งประธานาธิบดีของฝรั่งเศส



ที่มา : Michael G. Roskin; *Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics* (Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1992), p. 90.

นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านการเมืองและการบริหารสืบต่อกันมาช้านาน ในอดีตจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝรั่งเศสมีอาณานิคมในแอฟริกา (Africa) ตะวันออกกลาง (Middle East) และตะวันออกไกล (Far East) มากเป็นอันดับสองรองจากสหราชอาณาจักร (Britain) โดยรวมประชากรที่อยู่ภายใต้อาณานิคมหรือการปกครองของฝรั่งเศสประมาณ 100 ล้านคน ปัจจุบันประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสส่วนใหญ่ยังคงผูกพันกับฝรั่งเศสทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ตลอดจนงาน



เมือง การปกครอง และการบริหาร ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ แนวคิดทางการเมือง การปกครอง และการบริหารของฝรั่งเศสยังคงติดตรึงและมีอิทธิพลต่อโลกตราบจนปัจจุบัน<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลในส่วนของกลางของฝรั่งเศสก็มีข้อบกพร่องบางประการด้วย โดยข้อบกพร่องเกิดขึ้นเป็นขั้นตอนดังนี้ 1) การนำระบบการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนแบบสัดส่วน (proportional representation) มาใช้ 2) จะส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองหรือพรรคการเมืองแตกออกเป็นหลายพรรค หรือเป็นลักษณะของรัฐบาลผสม (the fragmentation of the party system) 3) จากนั้น แต่ละลัทธิหรือขั้วอำนาจหรือแต่ละพรรคการเมืองจะขัดแย้งกันมากขึ้น (ideological extremism) 4) อันจะนำไปสู่การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในส่วนของกลาง (cabinet instability) และ 5) ในที่สุดก็จะส่งผลให้ประชาธิปไตยของฝรั่งเศสล้มเหลว (breakdown of democracy)<sup>8</sup>

สำหรับภาพรวมการบริหาร แผ่นดินของฝรั่งเศสมีสาระสำคัญดังนี้

2.1.1 ระบบกึ่งประธานาธิบดีเป็นระบบที่มีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ ประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (direct popular election) อยู่ในตำแหน่งวาระละ 7 ปี<sup>9</sup> และมีบทบาทมากในการใช้อำนาจอธิปไตยของฝรั่งเศส เห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีมีอำนาจกว้างขวางมาก เช่น มีอำนาจกลางในฐานะเป็นประมุขของรัฐ และผู้นำประเทศ มีอำนาจในฐานะผู้นำประเทศที่กำหนดนโยบายของรัฐ มีอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่าสภาแห่งชาติ<sup>10</sup> (National Assembly) เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานาธิบดีเข้าไปมีบทบาทสำคัญทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ดูภาพที่ 2.2 ประกอบ

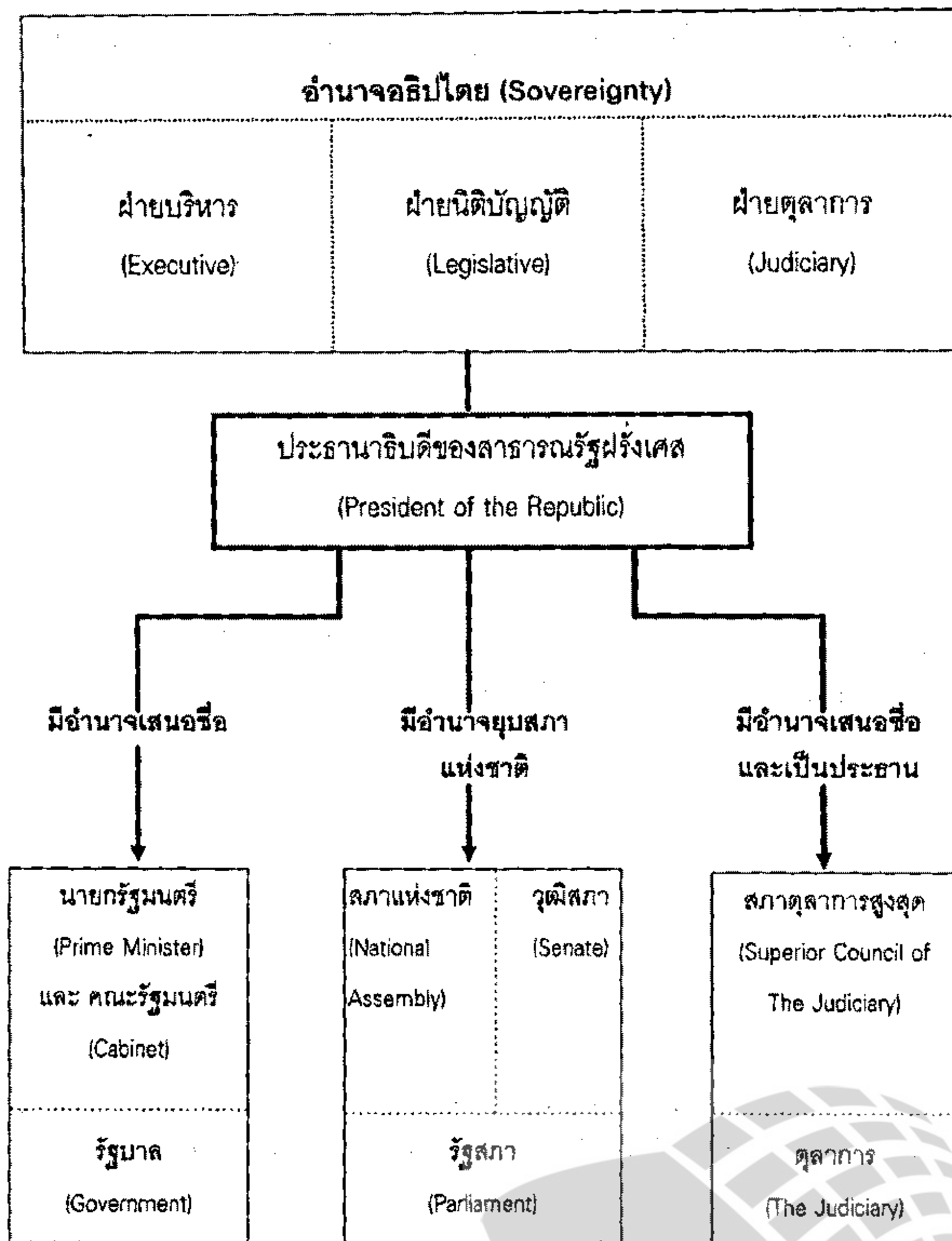
<sup>7</sup> Roy C. Macridis, *op.cit.*, p. 95.

<sup>8</sup> Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden, *Comparative Politics : Nations and Theories in a Changing World* (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1993), p. 46.

<sup>9</sup> Roy C. Macridis, *op.cit.*, p. 115.

<sup>10</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 17.

ภาพที่ 2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยของประธานาธิบดีฝรั่งเศส



ที่มา : ปรับปรุงจาก Henry W. Ehrmann, "Politics in France," in Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors), *Comparative Politics Today: A World View* (Third Edition, Boston: Little, Brown and Company, 1984), p. 204.

2.1.2 ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น รัฐสภา (Parliament) ประกอบด้วย สภาแห่งชาติ (the National Assembly) และวุฒิสภา (the Senate) สมาชิกของสภาแห่งชาติมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct election) ของประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 5 ปี กระนั้นก็ตาม สภาแห่งชาติก็อาจถูกประธานาธิบดียุบ (dissolve) ได้ ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) กล่าวคือมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college) และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 9 ปี สำหรับคณะผู้เลือกตั้งนั้นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่น (local government officials) เป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมและมีอำนาจเหนือสภาทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร<sup>11</sup>

2.1.3 หากพิจารณาอย่างผิวเผินจะพบว่า ฝรั่งเศสแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนคือ

2.1.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารงานของกระทรวงต่าง ๆ (Ministries) เช่น กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลใน ส่วนกลาง กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของฝรั่งเศสมีลักษณะรวมอำนาจ (centralization) และฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่มีลักษณะรวมอำนาจมากที่สุด<sup>12</sup> ดังนั้น ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นไปในลักษณะเดียวกันด้วย การบริหารราชการส่วนกลางของฝรั่งเศสนับตั้งแต่สิ้นสุดการปกครองของกษัตริย์นั้น รวมอำนาจอย่างมากไว้ที่กระทรวงต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงปารีส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่สมัยนโปเลียน (Napoleon) เป็นต้นมา<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Henry W. Ehrmann, *op.cit.*, p. 203.

<sup>12</sup> Taylor Cole (editor), *European Political Systems*. (Second Edition, New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1961), p. 231

<sup>13</sup> Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogeden, *op.cit.*, p. 143.

2.1.3.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป มี 2 ระดับหรือ 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก เป็นการบริหารรูปแบบจังหวัด (departments หรือ prefectures) ที่มีอยู่ 96 จังหวัด<sup>14</sup> เช่น ในเขตจังหวัดปารีส หรือปารีส (Paris Department)<sup>15</sup> จังหวัดแองเดร (Indre Department) และจังหวัดลัวร์ (Loiret) เป็นต้น ทั้งนี้ถือว่าการบริหารรูปแบบจังหวัด เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่เป็นอิสระเนื่องจากมีผู้แทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ในสภาแห่งชาติและวุฒิสภาด้วย<sup>16</sup> ส่วนรูปแบบที่สองเป็นการบริหารรูปแบบเทศบาล (communes) ซึ่งมีมาช้านานก่อนปี ค.ศ. 1789<sup>17</sup> แต่จัดตั้งขึ้นอย่างชัดเจนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ปัจจุบันมีเทศบาลมากกว่า 36,400 แห่ง และมีสมาชิกสภาเทศบาล (communal councilors) ประมาณ 500,000 คน<sup>18</sup> ตัวอย่าง เช่น เทศบาลนครปารีส (City of Paris) มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 163 คน เทศบาลนครมาเซล (City of Marseilles) มีจำนวน 101 คน และเทศบาลนครลียง (City of Lyons) มีจำนวน 73 คน เป็นต้น<sup>19</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงฐานะของจังหวัดในฝรั่งเศสทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติแล้ว ก็พบว่า จังหวัดของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า นอกจากไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสให้จังหวัดเป็น

<sup>14</sup> Jean Blondel, "The Government of France," in Michael Curtis (editor), *Introduction to Comparative Government* (Third Edition, New York: Harper Collins College Publishers, 1993), p. 161.

<sup>15</sup> การบริหารงานในจังหวัดปารีสแตกต่างจากการบริหารงานในจังหวัดอื่น ๆ ของฝรั่งเศส เพราะจังหวัดปารีสนอกจากมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งแล้ว ยังมีฐานะพิเศษ คือเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงของประเทศและเป็นหน้าเป็นตาของประเทศอีกด้วย ดู William Safran, *op.cit.*, pp. 265-266.

<sup>16</sup> อุษา ไบหยก, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 44.

<sup>17</sup> Waiter Darnell Jacobs and Harold Zink, *Modern Governments* (Third Edition, New York : D. Van Nostrand Company, Inc., 1966), p. 327.

<sup>18</sup> William Safran, *op.cit.*, pp. 254, 256.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 256.

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว จังหวัดยังเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด (prefect) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of power) บางส่วนจากส่วนกลางหรือรัฐบาลในส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนหรือตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางกับจังหวัด<sup>20</sup> และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลางผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (Minister of Interior) หรืออาจเรียกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลจังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่นทั่วประเทศ<sup>21</sup> ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำของรัฐบาลในส่วนกลางหรือรัฐบาลในระดับชาติ (national civil servants) ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจถอดถอน สับเปลี่ยนโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดไปบริหารงานตามจังหวัดต่าง ๆ ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสมอ<sup>22</sup> เหล่านี้มีส่วนสนับสนุนให้จังหวัดของฝรั่งเศสเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวนี้คล้ายคลึงกับจังหวัดของไทยมาก อาจกล่าวได้ว่า มีเพียง 2 ประเทศในโลกเท่านั้นที่มีลักษณะเช่นนี้ เพราะฉะนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นส่วนตัวว่า การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคมิใช่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดูภาพที่ 2.3 - 2.4 ประกอบ

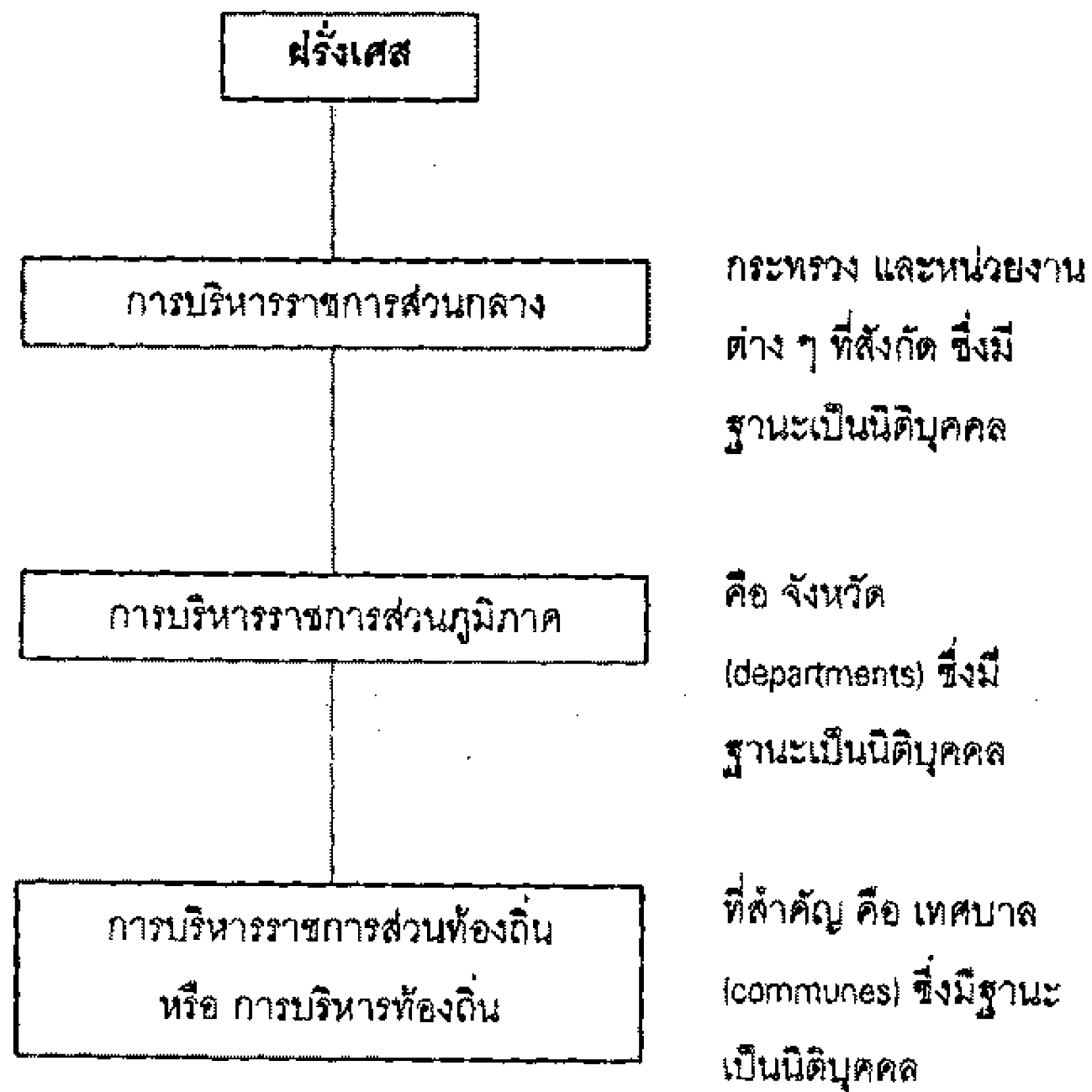
<sup>20</sup> Jean Blondel, *op.cit.*, p. 162.

<sup>21</sup> Roy C. Macridis, *op.cit.*, p. 127.

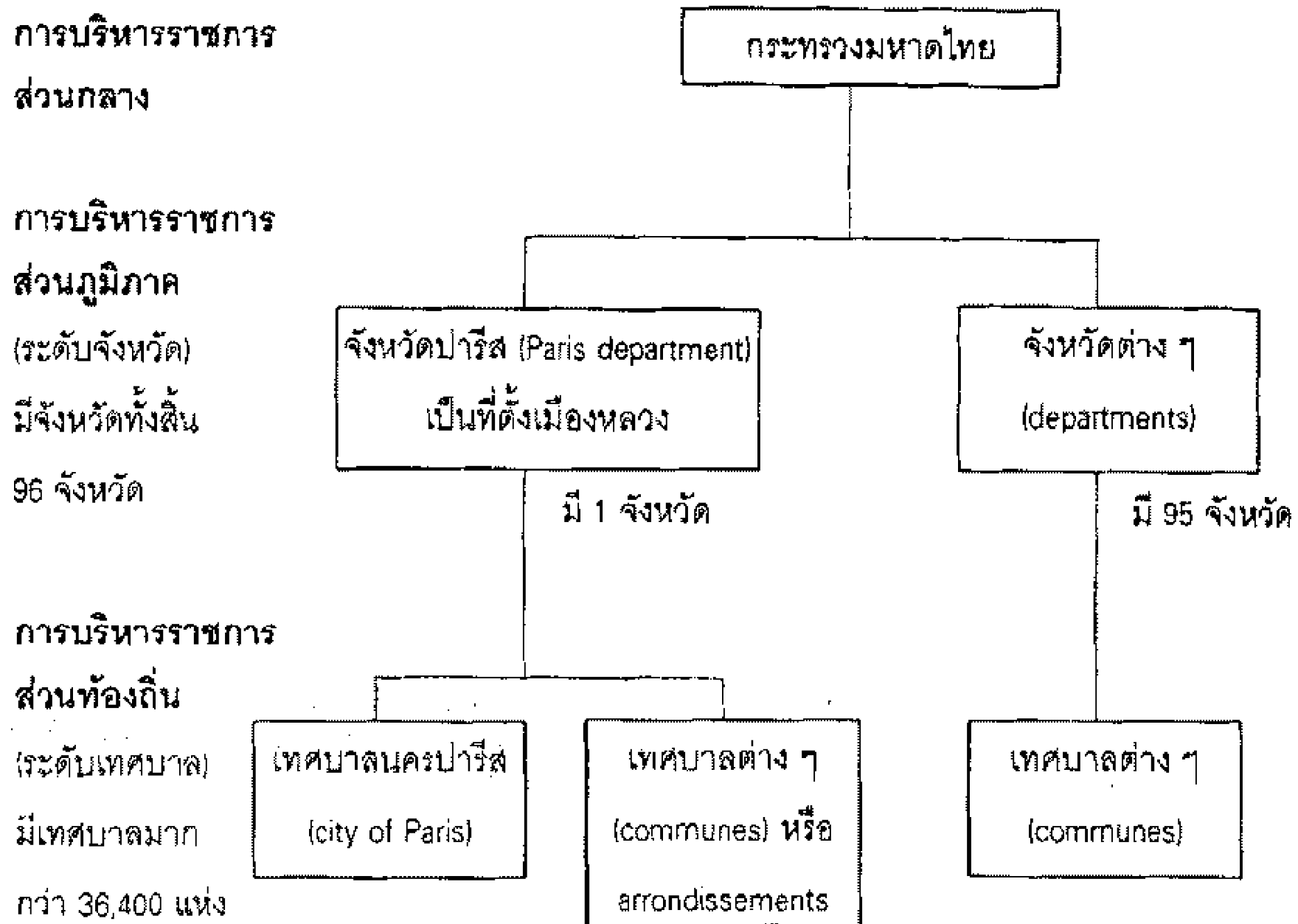
<sup>22</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 254.



ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่าง ๆ ของฝรั่งเศส



ภาพที่ 2.4 ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่สำคัญในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส



2.1.4 ในแต่ละจังหวัด แบ่งออกเป็น arrondissements (ซึ่งอาจเรียกว่า districts) และในแต่ละ arrondissement ยังแบ่งเป็น cantons พร้อมกันนั้น ในแต่ละ canton ยังแบ่งเป็น communes ตัวอย่างเช่น ในกรุงปารีสซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศและถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่งที่มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นด้วย ได้แบ่งเป็น 20-22 เทศบาล หรืออาจเรียกว่า arrondissements<sup>23</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบริหารที่สำคัญซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและได้รับการกล่าวถึงอย่างมากมายมีเพียง 2 รูปแบบคือ จังหวัด และเทศบาล ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบนี้ฐานะเป็น

<sup>23</sup> *ibid.*, p. 265.



นิติบุคคล ส่วน cantons เป็นการจัดแบ่งเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับกิจการตำรวจ และ arrondissements จัดแบ่งเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการเลือกตั้งเป็นหลัก<sup>24</sup> หัวหน้าฝ่ายบริหารของ arrondissements คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลในส่วนกลาง<sup>25</sup>

2.1.5 ไม่เพียงแต่เท่านั้น กฎหมายของฝรั่งเศสยังบัญญัติให้มี ภาค (region) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงขอบเขตสำหรับการบริหาร (administrative purposes)<sup>26</sup> ปัจจุบันมีทั้งหมด 22 ภาคในผืนแผ่นดินใหญ่ และยังมีอีก 4 ภาคในดินแดนโพ้นทะเล (overseas regions) ของฝรั่งเศส<sup>27</sup> ในแต่ละภาคประกอบด้วยจังหวัดตั้งแต่ 2-8 จังหวัด<sup>28</sup> เช่น ภาค Center ภาค Champagne และภาค Limousin ประกอบด้วย 6, 4, และ 3 จังหวัด ตามลำดับ เป็นต้น ขณะเดียวกัน ในแต่ละภาคประกอบด้วย สภาภาค (regional council) คณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Committee) และผู้ว่าราชการภาค (prefect of region หรือ regional prefect) ในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับภาค โดยกำหนดให้เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหนึ่งในแต่ละภาคว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษ (superprefect) ผู้ว่าราชการจังหวัดพิเศษนั้นมิได้เข้ามาทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่ แต่เป็นเพียงผู้ประสานงานและจัดประชุม โดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนด้านคำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับความต้องการตลอดจนอนาคตของภาคจากคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจภาค (Regional Economic Development Commissions)<sup>29</sup> เดิมภาคมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยไม่มาก เห็นได้จากสมาชิกสภาภาคมิได้มาจาก

<sup>24</sup> L. Neveill Brown and J.F. Garner, *French Administrative Law* (Second Edition, London : Butterworths & Co., 1973), pp. 11-12.

<sup>25</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 333.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 264.

<sup>28</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 100.

<sup>29</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 258.

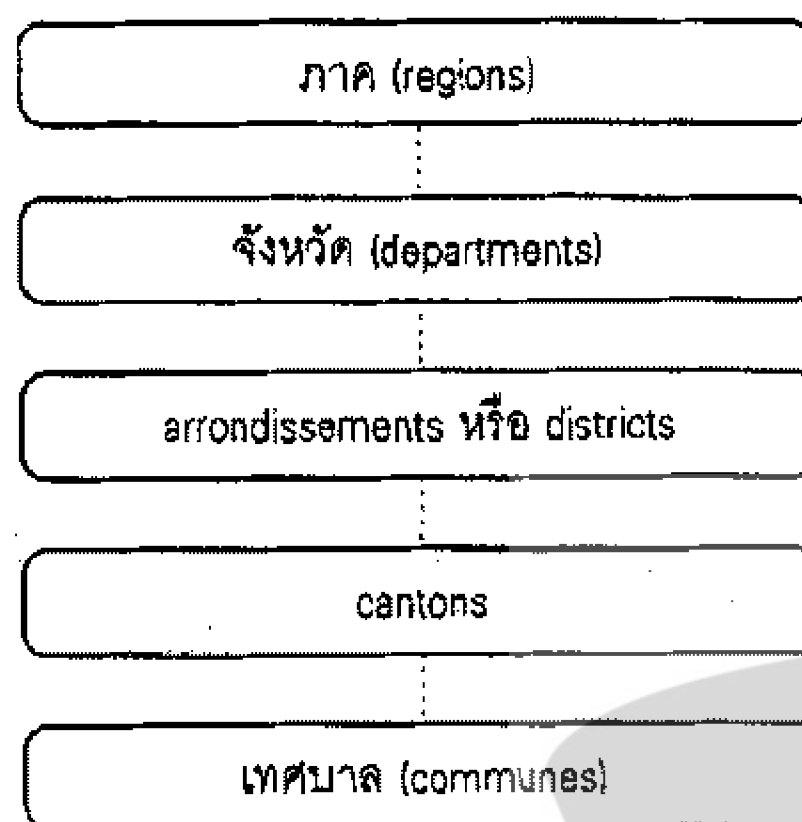


การเลือกตั้งทางตรง โดยประกอบด้วยตัวแทนจากจังหวัด เทศบาล และตัวแทนจากกลุ่ม เศรษฐกิจและสังคม แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา ภาคมีความเป็นอิสระมากขึ้นมี การเลือกตั้งฝ่ายบริหาร<sup>30</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล พร้อมทั้งไม่มีฐานะเป็นการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับจังหวัด เนื่องจาก ภาคจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของการแบ่งอำนาจ (deconcentration) จากรัฐบาลในส่วน กลางสู่ส่วนภูมิภาคหรือจังหวัด มิใช่เพื่อการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการ กระจายอำนาจหมายถึง รัฐบาลในส่วนกลางหรือข้าราชการประจำกระจายอำนาจไปให้กับ หน่วยการบริหารในท้องถิ่น แต่ถ้าหากอำนาจยังคงอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลาง หรืออยู่ที่ ข้าราชการประจำ<sup>31</sup> เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วลักษณะเช่นนี้ ไม่เรียกว่ากระจายอำนาจ

กล่าวโดยย่อ นอกเหนือจากการบริหารราชการในส่วนกลางแล้ว การบริหารรูปแบบอื่น ๆ ของฝรั่งเศส มีดังนี้ รูปภาพที่ 2.5 ประกอบ

ภาพที่ 2.5 การบริหารรูปแบบต่าง ๆ ของฝรั่งเศส นอกเหนือจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง



<sup>30</sup> Jean Blondel, *op.cit.*, . 162.

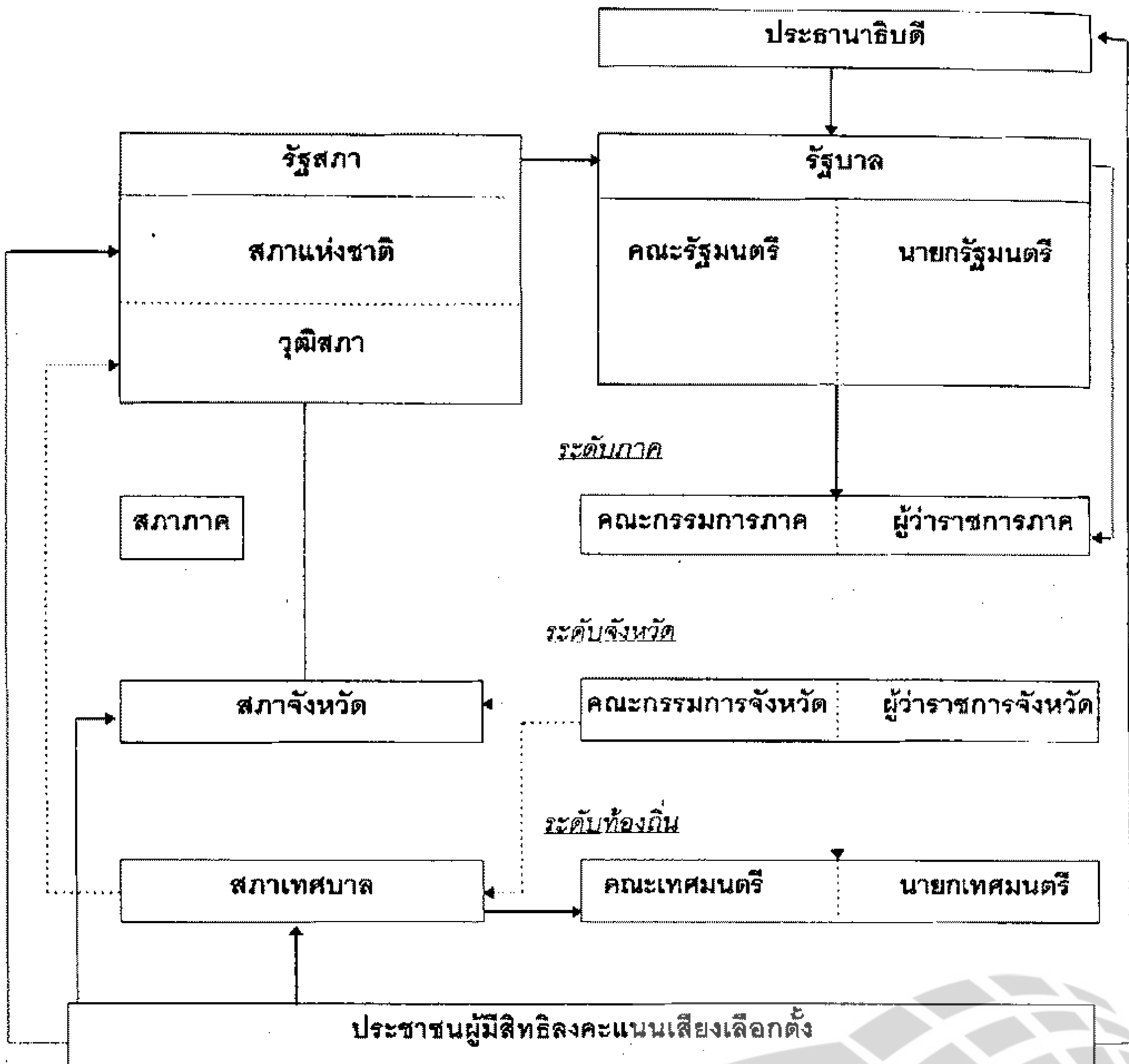
<sup>31</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 126.



2.1.6 นอกเหนือจากนี้แล้ว ฝรั่งเศสยังมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีก เช่น urban communities, districts, และ syndicats des communes แต่อาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการบริหารท้องถิ่นระดับล่างที่สำคัญของฝรั่งเศสมีเพียงรูปแบบเดียวกัน คือ เทศบาล เท่านั้น ส่วนรูปแบบอื่น ๆ ที่กล่าวมานี้ ถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขรูปแบบเทศบาล

แม้ฝรั่งเศสจะมีภาคและหน่วยการบริหารอื่น ๆ ดังที่นำเสนอผ่านมานี้ แต่ก็ไม่ได้มีบทบาทเด่นเหมือนกับรูปแบบจังหวัดและเทศบาล อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโครงสร้างและการบริหารของรัฐบาลฝรั่งเศสในระดับต่าง ๆ ซึ่งรวมระดับภาคได้ด้วย อาจนำเสนอได้ดังนี้ ดูภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6 โครงสร้างและการบริหารของรัฐบาลฝรั่งเศสในระดับต่าง ๆ  
ระดับชาติ



- > มาจากการเลือกตั้งทางตรง และตรวจสอบ (censuring) หรือเสนอชื่อ (nonomination)
- .....> มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม หรือ ให้คำแนะนำปรึกษา (tutelage)

ที่มา : Henry W. Ehrmann, "Politics in France," in Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors), *Comparative Politics Today : A World View* (Third Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1984), p. 205.

## 2.2 รูปแบบและโครงสร้างจังหวัด

2.2.1 ก่อนการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส (French Revolution) ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1789 การบริหารราชการแผ่นดินนอกเหนือจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลางได้แบ่งเป็น (1) เขตการบริหารที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม (old provinces) (2) เขตการบริหารทั่วไป (generality) ซึ่งเป็นพื้นที่การบริหารของรัฐบาลในส่วนกลางหรือของกรุงปารีส และ (3) เทศบาล (communes)<sup>32</sup> ต่อมาหลังจากการปฏิวัติใหญ่ สภาปฏิวัติแห่งชาติ (the revolutionary National Assembly) ได้ยกเลิกเขตการบริหารที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม และเขตการบริหารทั่วไปดังกล่าว คงเหลือไว้แต่เทศบาล ในเวลาเดียวกันก็ได้จัดตั้งการบริหารรูปแบบจังหวัด (departments) ขึ้น ซึ่งในช่วงเวลานั้นได้จัดตั้งขึ้นประมาณ 80 จังหวัด<sup>33</sup> หรือกล่าวได้ว่า ประมาณปี ค.ศ. 1800 นโปเลียน โบนาปาร์ต (Naoleon Bonaparte) ซึ่งอยู่ในตำแหน่งระหว่าง ค.ศ. 1799 - 1814 ได้ยกเลิกเขตการบริหารที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม (abolished the historical provinces or old provinces) และจัดตั้งหน่วยการบริหารที่มีขนาดเล็กกว่าเดิม<sup>34</sup> ซึ่งเรียกว่า จังหวัด (departments) ขึ้นมาแทน โดยชื่อจังหวัดเป็นจำนวนมากตั้งตามชื่อของแม่น้ำ<sup>35</sup> หรือภูเขา<sup>36</sup> รูปแบบจังหวัดจัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐบาลในส่วนกลางที่กรุงปารีส โดยรัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานของจังหวัด พร้อมกับเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (prefects) และรองผู้ว่าราชการจังหวัด (subprefects) ถึงกับกล่าวกันว่าเมืองในต่างจังหวัดจำเป็นต้องขออนุญาตจากกรุงปารีสก่อนการติดตั้งสัญญาณไฟจราจรใหม่หรือสร้างทางเดินเท้าใหม่<sup>37</sup> อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า

<sup>32</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 327.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 253.

<sup>35</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 99.

<sup>36</sup> Jean Blondel, *op.cit.*, p. 161.

<sup>37</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 99.

ประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะฝรั่งเศสมีการปกครองโดยกษัตริย์ (French kings) รวมทั้งมีการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Republic) ดังเช่นในสมัยของนโปเลียน การบริหารงานรูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเกิดขึ้นในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งมีการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมอำนาจ เพราะประเทศต้องการความเข้มแข็งและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้น จึงส่งผลให้รูปแบบจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสมีลักษณะรวมอำนาจด้วย<sup>38</sup> รูปแบบจังหวัดได้มีวิวัฒนาการมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเป็นไปในทิศทางที่เป็นอิสระและกระจายอำนาจมากขึ้น<sup>39</sup>

2.2.2 รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศส ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้บัญญัติไว้มาตรา 72 วรรคแรก ว่า “หน่วยการบริหารในดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (the territorial units of the Republic) ประกอบด้วย เทศบาล และจังหวัด ตลอดจนดินแดนโพ้นทะเล (the Overseas Territories) สำหรับหน่วยการบริหารในดินแดนของฝรั่งเศสอื่น นอกจากที่กล่าวมานี้ อาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย”

ในวรรคสอง บัญญัติว่า “หน่วยการบริหารดังกล่าวจะมีอิสระในการบริหารงานของตนเองผ่านทางสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (elected councils) และภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย”

ในวรรคสาม บัญญัติว่า “ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ นั้น การมอบอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางต้องสนองผลประโยชน์ของประเทศชาติ และสอดคล้องกับการควบคุมดูแลทางด้านการบริหาร รวมทั้งต้องให้กฎหมายได้รับความเคารพยำเกรง”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมิได้บัญญัติให้จังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพียงแต่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจังหวัดเป็นหน่วยการบริหาร

<sup>38</sup> Jean Blondel, *op.cit.*, p. 115.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 162.



หน่วยหนึ่งในดินแดนของฝรั่งเศส เช่นเดียวกับเทศบาลและหน่วยการบริหารอื่น ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ดังนั้น การที่ผู้เขียนได้แสดงความคิดเห็นไว้ข้างต้นว่า รูปแบบจังหวัดเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความเป็นไปได้มากขึ้น

2.2.3 กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานรูปแบบจังหวัด คือ กฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ. 1871 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ได้บัญญัติให้โครงสร้างสำคัญของจังหวัดแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

2.2.3.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ คณะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด (cabinet of prefect) การบริหารงานรูปแบบจังหวัดของฝรั่งเศสที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งสิ้น 96 จังหวัดนั้น ในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร<sup>40</sup> และมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด (subprefect) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางเป็นผู้ช่วย สำหรับคณะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกิจการสาธารณะ ด้านเกษตรกรรม ด้านการประปา ด้านสาธารณสุข ด้านที่อยู่อาศัยและด้านการเงิน เป็นต้น<sup>41</sup> คณะผู้บริหารมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาด้านการเมืองและด้านเศรษฐกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ในคณะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นยังมีตำแหน่งที่สำคัญคือ director of cabinet และ secretary general of prefecture ทั้งสองตำแหน่งนี้เทียบเท่าตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยตำแหน่งแรก เป็นผู้อำนวยการของคณะผู้บริหาร ส่วนตำแหน่งหลังเป็น ปลัดจังหวัด

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว ในจังหวัดยังมีข้าราชการประจำของจังหวัด ซึ่งแต่เดิมแต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดหาเองและได้รับเงินเดือนจากจังหวัดนั้น ๆ โดยตรง ข้าราชการดังกล่าวนี้ไม่อาจสับเปลี่ยนโยกย้ายไปอยู่จังหวัดอื่น ๆ ได้ แต่ต่อมาในปี ค.ศ.

<sup>40</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 99.

<sup>41</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 254



1940 ได้มีกฎหมายเปลี่ยนแปลงให้ข้าราชการประจำของจังหวัดในทุกจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ โดยอยู่ภายใต้ระเบียบของข้าราชการของรัฐ ทำให้มีโอกาสสับเปลี่ยนโยกย้ายได้เหมือนกับข้าราชการประจำของรัฐทั่วไป<sup>42</sup>

2.2.3.2 ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด (council general) ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด และหน่วยงานของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัดมีจำนวนแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น สภาจังหวัดปารีสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 109 คน โดยทั่วไปแล้วสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดมีความเป็นอิสระพอสมควร พร้อมทั้งมีอำนาจบริหารบางประการนอกเหนือจากการอนุมัติงบประมาณประจำปีและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>43</sup> อย่างไรก็ตาม สภาจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง แต่สมาชิกสภาจังหวัดมีบทบาทเป็นผู้ช่วยหรือผู้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>44</sup> สมาชิกสภาจังหวัดมีความเป็นอิสระไม่มาก การตัดสินใจของสภาจังหวัดบางส่วนต้องได้รับการยอมรับจากผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามานั้น จะเลือกประธานสภาจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาจังหวัดอีก 5-6 คน ประธานสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของสภาจังหวัด โดยต้องให้ความร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2.4 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลฝรั่งเศสหลายชุดได้พัฒนาหรือปฏิรูปการบริหารรูปแบบจังหวัด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ (1) ประชาชนย้ายถิ่นที่อยู่มากขึ้น ส่งผลให้บางจังหวัดมีจำนวนประชากรแตกต่างจากจังหวัดอื่นมาก (2) เกิดความต้องการรูปแบบการบริหารใหม่เนื่องจากรูปแบบเดิมมีข้อบกพร่องไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้ (3) เกิดปัญหาการเลียนแบบและการขาดประสิทธิภาพในการ

<sup>42</sup> อูซา ไบหยก, *op.cit.*, หน้า 49-50.

<sup>43</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 332.

<sup>44</sup> L. Neveill Brown and J.F. Garner, *op.cit.*, p. 12.



บริหารงาน (4) การตระหนักในข้อเท็จจริงที่ว่า ภาคและจังหวัดบางแห่งมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการบริหาร แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคจากการรวมอำนาจที่มากเกินไปและ (5) ประชาชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการบริหารและการเมืองมากขึ้น ปรัชญาการณืทำนองนี้เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศทางยุโรปตะวันตกหลายประเทศ<sup>45</sup>

2.2.5 รัฐบาลในส่วนกลางของฝรั่งเศสมีการควบคุมหน่วยงานบริหารรูปแบบจังหวัดหลายวิธีคือ ที่สำคัญคือ การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร (administrative control) ซึ่งหมายถึง กฎหมายมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้รัฐบาลในส่วนกลางเข้าไปควบคุม ดูแล และแนะนำการบริหารงานของจังหวัดและหน่วยการบริหารท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การบริหารงานของจังหวัดไม่สร้างผลเสียต่อประชาชนพร้อมทั้งช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพขึ้น<sup>46</sup> นอกจากนี้ จังหวัดยังถูกควบคุมโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลรวมทั้งศาลปกครอง ( Conseil d'Etat ) หากเจ้าหน้าที่ของจังหวัดกระทำความผิดหรือละเมิดต่อประชาชนหรือนิติบุคคล ก็อาจถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีได้ การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการรวมทั้งศาลปกครองนั้นมีส่วนช่วยให้ประชาชนในจังหวัดได้รับความยุติธรรมและช่วยให้จังหวัดบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสได้รับการกล่าวขวัญบ่อยครั้งว่าเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส (the pivot of French administration)<sup>47</sup> ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีวิวัฒนาการมาช้านาน ประกอบ

<sup>45</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 257.

<sup>46</sup> ละอานต์ ปายะนันท์, *การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ* (กรุงเทพมหานคร : อ.ส. การพิมพ์, 2527), หน้า 170.

<sup>47</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 331.



กับผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทั้งทางราชการและประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าวในทึนี้ จึงให้ความสนใจและแบ่งการพิจารณาศึกษาเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดออกเป็น 2 ส่วนคือ ความเป็นมาและที่มา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ ดังจะได้นำเสนอตามลำดับ

### 2.3.1 ความเป็นมาและที่มา

2.3.1.1 ความเป็นมา ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 กษัตริย์ของฝรั่งเศสหลายพระองค์ได้ทรงแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวง (intendant of Richelieu หรือ Richelieu's old intendant) เพื่อทำหน้าที่เก็บภาษีหรือทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายในเขตการบริหารที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม (the historical provinces)<sup>48</sup> ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ช่วงหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ฝรั่งเศสได้จัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่รวมทั้งจัดตั้งการบริหารรูปแบบจังหวัด และประมาณปี ค.ศ. 1800 พระเจ้านโปเลียนที่ 1 (Napoleon I) หรือนโปเลียน โบนาปาร์ต (Naoleon Bonaparte) เป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้น ตำแหน่งนี้สืบทอดหรือมีที่มาจากตำแหน่งข้าหลวงดังกล่าว<sup>49</sup> ปัจจุบันเรียกตำแหน่งนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefect) โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำในสังกัดของกระทรวงมหาดไทยในช่วงเริ่มแรกนั้น พระเจ้านโปเลียนที่ 1 ได้ฟื้นฟูระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และได้จัดตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นมืออาชีพและมีความรู้ความสามารถ (professionalism and merit)<sup>50</sup> เพื่อขยายอำนาจของรัฐออกไปทั่วราชอาณาจักรพร้อมกันนั้น ได้จัดให้มีการบริหารงานรูปแบบจังหวัดขึ้นด้วย ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงแรก ๆ นั้น เป็นข้าหลวงที่รัฐบาลในส่วนกลางจัดส่งไปบริหารงานในจังหวัดต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจบริหารตนเองอย่างแท้จริงเหมือนกับลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) แต่สอดคล้องกับลักษณะของการ

<sup>48</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 241.

<sup>49</sup> L. Neveil Brown and J.F. Garner, *op.cit.*, p. 12; and Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 99.

<sup>50</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 241.

บริหารราชการส่วนภูมิภาคที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ ข้ำหลวง (deconcentration)<sup>51</sup> ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าหลวงเป็นตัวแทนหรือแขนงขาของ รัฐบาลในส่วนกลางหรือกระทรวงต่าง ๆ พร้อมกันนั้น ยังเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลใน ส่วนกลางกับจังหวัดหรือส่วนภูมิภาค ลักษณะเช่นนี้ ได้สืบต่อกันมาและยังคงปรากฏอยู่ใน ปัจจุบัน

2.3.1.2 ที่มา ในทางกฎหมาย การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำ โดยคำสั่งของประธานาธิบดี (presidential decree)<sup>52</sup> ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีวาระอยู่ใน ตำแหน่งที่แน่นอน (no fixed term) แต่โดยทั่วไปแล้วประมาณ 2-3 ปี<sup>53</sup> รัฐบาลในส่วนกลาง ที่สำคัญคือ กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Interior) หรืออาจเรียกว่า กระทรวง มหาดไทยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้คัด เลือกและแต่งตั้งข้าราชการประจำในส่วนกลางหรือในระดับชาติ (national civil servants) เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งอาจแต่งตั้งจากข้าราชการประจำในกระทรวง มหาดไทยหรือข้าราชการอื่นได้<sup>54</sup> ตามความเหมาะสม การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อจำกัดเป็นพิเศษ แต่แต่งตั้งโดยใช้ดุลยพินิจหรือความเห็นชอบของ รัฐบาลในส่วนกลาง พร้อมกันนั้น รัฐบาลในส่วนกลางหรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องยังมี อำนาจปูนบำเหน็จรางวัล โยกย้าย ลงโทษและปลดผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องผูกพันและขึ้นตรงต่อรัฐบาลในส่วนกลาง รวมทั้ง นักการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1934 เป็นต้นมา แม้ผู้ว่า ราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำซึ่งบริหารงานให้แก่ทางราชการ ในเวลาเดียวกันก็ต้อง มีลักษณะพร้อมทั้งการกระทำที่จงรักภักดีและสนองความต้องการของนักการเมืองเพื่อให้

<sup>51</sup> อูซา ไบหยก, *op.cit.*, หน้า 45.

<sup>52</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 330.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Taylor Cole (editor), *op.cit.*, p. 232.

ตนเองได้ตำแหน่งและอยู่ในตำแหน่งต่อไปด้วย<sup>55</sup> อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนใหญ่จะคำนึงถึงความสามารถในการบริหารงาน รวมทั้งความรู้ความสามารถทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยีควบคู่ไปด้วย<sup>56</sup> บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและผ่านการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี<sup>57</sup> โดยบางส่วนสำเร็จการศึกษาจากสถาบันการบริหารแห่งชาติ (Ecole National d' Administration, ENA.) ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรของไทย

2.3.1.3 นอกจากแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจบังคับบัญชา สับเปลี่ยนโยกย้าย และถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดถูกพักราชการน้อยมาก แต่ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1974 มีผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 27 คนถูกพักราชการโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยเหตุผลการปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จากนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1981 - 1982 เมื่อรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคสังคมนิยม (Socialist government) เข้ามาบริหารประเทศ ได้มีคำสั่งเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 103 คน จากจำนวน 124 คน ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่ดินใหญ่และในดินแดนโพ้นทะเล (overseas departments) ของฝรั่งเศส และต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1986 - 1987 ได้มีการเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดจำนวน 69 คน<sup>58</sup>

2.3.1.4 ปัจจุบันฝรั่งเศสมีข้าราชการประจำที่รับเงินเดือนและได้รับการว่าจ้างโดยรัฐประมาณ 2.6 ล้านคน<sup>59</sup> และการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสเป็น

<sup>55</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, pp. 330-331.

<sup>56</sup> อุษษา ไบทยก, *op.cit.*, หน้า 46.

<sup>57</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 99.

<sup>58</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 254.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 242.



ข้าราชการประจำนั้น ได้มีส่วนสำคัญทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีพฤติกรรมเช่นเดียวกับข้าราชการประจำทั่วไปของฝรั่งเศส เช่น ขาดหรือไม่อาจใช้ความคิดสร้างสรรค์ (non-creative) ติดยึดอยู่กับระเบียบข้อบังคับ (routinized) ทำตัวเป็นนายประชาชน (arrogant) ตลอดจนไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ตอบสนองความต้องการของสาธารณชน (insensitive to public needs and expectations)<sup>60</sup> ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการประจำส่วนใหญ่ยังต้องผูกพันกับระบบราชการซึ่งมีลักษณะเป็นวงจรชั่วร้าย (bureaucratic vicious circle) พร้อมทั้งเป็นระบบที่เข้มแข็งซึ่งไม่อาจปรับปรุงแก้ไขได้ง่าย (cannot correct its behavior by learning from its errors)<sup>61</sup>

2.3.1.5 ในขณะที่นักการเมืองในระดับชาติของฝรั่งเศสส่วนใหญ่มีพื้นฐานหรือมีประสบการณ์มาจากการเป็นนักการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น เคยเป็นนายกเทศมนตรี หรือ สมาชิกสภาเทศบาล มาก่อน เป็นต้น<sup>62</sup> แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศส นั้น มีที่มาแตกต่างจากที่กล่าวมานี้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำ ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีประสบการณ์หรือประสบความสำเร็จในหน้าที่ราชการมาก่อน

2.3.1.6 ในแต่ละจังหวัดจะมีที่ทำการของจังหวัด (Hotel of Prefecture) ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพียงใช้สถานที่นี้เป็นที่พักอาศัยเท่านั้น แต่ยังใช้เป็นสถานที่ประชุมสภาจังหวัด พร้อมทั้งเป็นสถานที่ทำงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2-3 คน เลขาธิการของจังหวัด (secretary general) รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น การคลัง การศึกษา การสุขภาพ และทางหลวง<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden, *op.cit.*, p. 144.

<sup>61</sup> Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago : University of Chicago Press, 1964), pp. 187, 193-194.

<sup>62</sup> Henry W. Ehrmann, *op.cit.*, p. 213.

<sup>63</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 332.

## 2.3.2 อำนาจหน้าที่

2.3.2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละช่วงเวลามีความเป็นมาแตกต่างกัน ในที่นี้พิจารณาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ถึงปัจจุบัน

1) นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 หรือหลังจากประชาชนทำลายคุกบาสติล (the Bastille) และเกิดการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 6 กระทรวง ในจำนวนนี้กระทรวงที่มีบทบาทสำคัญคือ กระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยได้รับผิดชอบกิจการภายในประเทศเกือบทุกอย่าง นับตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การสาธารณสุข การศึกษา การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และโยธาธิการ ขณะเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยก็ได้ส่งตัวแทนในกระทรวงของตนไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อบริหารงานในระดับจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะแรกนี้จึงกว้างขวางครอบคลุมกิจการภายในเกือบทุกอย่างดังกล่าว

2) ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 ปริมาณงานภายในประเทศได้เพิ่มมากขึ้น ประกอบกับงานใหม่ที่ต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เพิ่มขึ้นด้วย สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดการจัดแบ่งงานระดับกระทรวงกันใหม่ เพื่อให้ชัดเจนและตรงตามลักษณะงานของแต่ละกระทรวงมากขึ้น กระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงโยธาธิการ ตลอดจนกระทรวงสื่อสารและคมนาคม จึงดึงหรือขอแบ่งงานที่เคยอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยไป ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อใดที่จัดตั้งกระทรวงใหม่ กระทรวงนั้นก็จะจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านของตนเองไปรับผิดชอบหรือไปเป็นสาขาของกระทรวงของตนเองในจังหวัดต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนทำให้งานในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกแบ่งออกไป

3) จนกระทั่งศตวรรษที่ 20 หรือช่วงปี ค.ศ. 1950 - 1960 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นผู้ประสานงาน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในงานพิธีต่าง ๆ งานในหน้าที่ตำรวจ พร้อมทั้งเป็นผู้ควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่นต่าง ๆ ในจังหวัด

เป็นต้น เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1960 ปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรืออำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับความสนใจอย่างมาก มีข้อโต้เถียงเกิดขึ้นว่า

3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในระดับจังหวัด ซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยนั้น หรือ

3.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานงานของหน่วยงานทุกกระทรวงในระดับจังหวัด

ในที่สุด รัฐบาลในส่วนกลางก็ได้ออกกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติงานเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1964 เพื่อยุติข้อโต้เถียงและความสับสนเกี่ยวกับฐานะหรืออำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัดเป็นผู้มีและใช้อำนาจของรัฐเพื่อควบคุม ดูแล ตลอดจนนำกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลางไปใช้บังคับในจังหวัด รวมตลอดไปถึงการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางและเป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐมนตรีทุกกระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบและนำอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัดหรือในส่วนภูมิภาค เช่น การก่อสร้างสะพานและถนน ตลอดจนการศึกษา ถึงแม้ว่างานดังกล่าวจะไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ก็ตาม ขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหน้าที่ของรัฐที่เป็นตัวเชื่อมหรือเป็นผู้ประสานงานระหว่างระดับบนคือกระทรวงมหาดไทยแบระดับล่างคือหน่วยการบริหารท้องถิ่น หรือระหว่างระดับล่างกับระดับบน พร้อมกันนั้นยังรับผิดชอบในเรื่องกฎ ระเบียบ ความสงบเรียบร้อย ตลอดจนความปลอดภัยภายในจังหวัดด้วย

4) อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลในส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติกับรัฐบาลในท้องถิ่น มีอยู่จนกระทั่งปี ค.ศ. 1982<sup>64</sup>

<sup>64</sup> William Safran, *op.cit.*, p. 164.



ในปีเดียวกันนั้น ประธานาธิบดีมิตเตอรอง (Mitterand) ได้ออกกฎหมายลดอำนาจบางส่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดและเพิ่มความเป็นอิสระให้กับหน่วยการบริหารท้องถิ่น<sup>65</sup>

2.3.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดของฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ 2 สถานะ สถานะแรก เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลาง (agent of the national government) ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดในทุกจังหวัดเป็นกลไกหรือเครื่องมือ (instruments) ที่สำคัญที่สุดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและเป็นตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่มาจากรัฐบาลในส่วนกลางซึ่งเป็นการบริหารงานในลักษณะรวมอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง งบประมาณ ตลอดจนการตัดสินใจของรัฐบาลในส่วนกลางไปดำเนินการในจังหวัดที่ตนเองปฏิบัติหน้าที่<sup>66</sup> ถึงกับมีคำกล่าวว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ตา หู และเป็นปากเสียงของรัฐบาลในส่วนกลาง<sup>67</sup> โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด (subprefects) จำนวนหนึ่งและมีสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ช่วย<sup>68</sup> ส่วน อีกฐานะหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในท้องถิ่น (local government official)<sup>69</sup> โดยเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยการบริหารท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น เทศบาล (communes) ในจังหวัด ถึงกับกล่าวกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางของการทำกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่น ถึงกับกล่าวกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นศูนย์กลางของการทำกิจการต่าง ๆ ในท้องถิ่น (the hub of local affairs)<sup>70</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีมากทั้งในฐานะตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางและในฐานะผู้บริหารของรัฐบาลในท้องถิ่น

<sup>65</sup> Michael G. Roskin, *op.cit.*, p. 100.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>67</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 331.

<sup>68</sup> Roy C. Macridis, *op.cit.*, pp. 127 - 128.

<sup>69</sup> Henry W. Ehrmann, *op.cit.*, p. 213.

<sup>70</sup> Taylor Cole (editor), *op.cit.*, p. 232.



2.3.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สำคัญคือ

1) บริหารงานทั่วไปภายในจังหวัด ในฐานะเป็น  
หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด

2) มีอำนาจควบคุมดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
จังหวัด<sup>71</sup> ตลอดจนมีสิทธิเข้าฟังการประชุมของสภาจังหวัด และจะนั่งอยู่ทางขวามือของ  
ประธานสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิพิเศษที่จะแถลงหรือให้คำชี้แจงต่อสภา  
จังหวัดได้

3) บังคับใช้กฎหมาย

4) เก็บภาษี

5) บริหารงานในจังหวัดตามคำสั่งที่ได้รับจาก  
รัฐบาลในส่วนกลาง<sup>72</sup>

6) แต่งตั้งข้าราชการของจังหวัด เช่น พนักงาน  
เก็บภาษี ครู นายไปรษณีย์ (postmasters) และเจ้าหน้าที่สุขาภิบาล เป็นต้น

7) ควบคุมดูแลการให้บริการสาธารณะแก่  
ประชาชน การประกันสังคม การศึกษา การก่อสร้างทางหลวง และการนำกฎระเบียบของ  
จังหวัดไปปฏิบัติ

8) รับเรื่องราวร้องทุกข์

9) ควบคุมดูแลการเลือกตั้ง

10) ประสานงานกับจังหวัดต่าง ๆ<sup>73</sup>

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>72</sup> Anthony H. Birch, *The British System of Government* (Nine Edition, London : Routledge, 1993), p. 195.

<sup>73</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink. *op.cit.*, p. 331.



- 11) รับผิดชอบในเรื่องกฎ ระเบียบ ความสงบเรียบร้อยตลอดจนความปลอดภัย (internal order and security) ภายในจังหวัด<sup>74</sup>
- 12) เสนอร่างกฎหมายของจังหวัด
- 13) เรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยพิเศษ (call special meeting)<sup>75</sup>
- 14) บริหารท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมทั้งการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในคำแนะนำปรึกษา (tutelage) แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นในจังหวัดของตน<sup>76</sup> มีอำนาจถอดถอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้ง เช่น นายกเทศมนตรี (mayor) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล (communes) ออกจากตำแหน่งได้อีก ทั้งยังมีอำนาจยกเลิกการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นได้ในบางกรณีด้วย ลักษณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปรึกษานานหรือและตกลงต่อรองกัน<sup>77</sup>

<sup>74</sup> L. Neveill Brown and J.F. Garner, *op.cit.*, p. 12.

<sup>75</sup> Walter Darnell Jacobs and Harold Zink, *op.cit.*, p. 332.

<sup>76</sup> Taylor Cole (editor), *op.cit.*, p. 231.

<sup>77</sup> Henry W. Ehrmann, *op.cit.*, p. 213.

สรุป

ฝรั่งเศสแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็คือการบริหารราชการส่วนกลางนั่นเอง เพราะส่วนกลางมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่ส่วนภูมิภาค ฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นสาธารณรัฐที่มีการรวมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่รัฐบาลในส่วนกลางมากที่สุด สำหรับจังหวัดของฝรั่งเศสนั้นเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นภายหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ในแต่ละจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดของจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลในส่วนกลางนั้นได้รับยกย่องว่าเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีด้วยกันทั้งหมด 3 ระดับ กล่าวคือ ระดับชาติ มีอำนาจบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลในส่วนกลาง ระดับจังหวัดหรือระดับภูมิภาคมีอำนาจในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดและเป็นผู้ประสานงาน ส่วนระดับท้องถิ่นมีอำนาจให้คำแนะนำปรึกษา ถอดถอน และยกเลิกการตัดสินใจของหน่วยการบริหารท้องถิ่นได้ ในปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้าและความเป็นประชาธิปไตยมีเพิ่มมากขึ้นได้ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวโน้มลดลง ในเวลาเดียวกัน ความเป็นอิสระของหน่วยการบริหารท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น



## บรรณานุกรม

- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์, 2540.
- สะอาด ปายะนันนท์. *การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ*. กรุงเทพมหานคร : อ.ส. การพิมพ์, 2527.
- อุษา ไบหยก. *การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- Anthony H. Birch. *The British System of Government*. Nine Edition, London : Routledge, 1993.
- Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. (editors). *Comparative Politics Today : A World View*. Third Edition, Boston : Little, Brown and Company, 1984.
- James C.F. Wang. *Comparative Asia Politics : Power, Policy, and Change*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1994.
- Lawrence C. Mayer, John H. Burnett, and Suzanne Ogden. *Comparative Politics : Nations and Theories in a Changing World*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1993.
- L.Neveill Brown and J.F. Garner. *French Administrative Law*. Second Edition, London : Butter Worths & Co., 1973.
- Michael Curtis (editor). *Introduction to Comparative Government*. Third Edition, New York : Harper Collins College Publishers, 1993.



Michael G. Roskin. *Countries and Concepts : An Introduction to Comparative Politics*. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1992.

Michel Crozier. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago ; University of Chicago Press, 1964.

Roy C. Macridis (editor). *Modern Political Systems : Europe*. Fourth Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978.

Taylor Cole (editor). *European Political Systems*. Second Edition, New York : Alfred A. Knopf, Inc., 1961.

Walter Darnell Jacobs and Harold Zink. *Modern Governments*. Third Edition, New York : D. Van Nostrand Company, Inc., 1966.

William Safran. *The French Polity*. Fourth Edition, White Plains, New York : Longman Publishers, 1995.

# ข่าวที่น่าสนใจประจำเดือน

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา



11 ตุลาคม 2540

- พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้คณะบุคคลดังต่อไปนี้ เข้าเฝ้าเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รวม 7 ท่าน ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน ในสภาผู้แทนราษฎร พร้อมทั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา

หลังจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540

14 ตุลาคม 2540

- ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง จำนวน 5 ตำแหน่ง คือ นายชนะศักดิ์ ยุวบูรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย นายสุประดิษฐ์ หุตะสิงห์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม พล.อ.บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ พล.อ.ชาญ บุญประเสริฐ เสนาธิการทหารบก และ พล.ต.อ.สลิ้ง นูนาค รองอธิบดีกรมตำรวจ

15 ตุลาคม 2540

- นายสุนัย จุลพงศธร รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แถลงเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการกั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจ ว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีมติแต่งตั้ง นายกร ทัพพะรังสี รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการกั่นกรอง



LI RT

ฝ่ายเศรษฐกิจ โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านเศรษฐกิจ เพื่อที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี อีกทั้งทำหน้าที่ประสานนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านเศรษฐกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ จะต้องปฏิบัติงานตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

22 ตุลาคม 2540

- ที่รัฐสภา มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) โดยมี นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 7 ฉบับคือ
  1. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. ....
  2. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  3. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
  4. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ....



LIART

5. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....
6. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ....
7. พิจารณากรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

24 ตุลาคม 2540

- ที่รัฐสภา มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้ตั้งซ่อมกรรมาธิการแทนตำแหน่งที่ว่างรวม 3 คนะ ดังนี้
  1. ตั้งซ่อมกรรมาธิการการปกครองแทนตำแหน่งที่ว่างลง 1 ตำแหน่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก นายชนะศักดิ์ ยวนบูรณ์
  2. ตั้งซ่อมกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมแทนตำแหน่งที่ว่างลง 2 ตำแหน่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก พลเอกบุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ และนายสุประดิษฐ์ หุดะสิงห์
  3. ตั้งซ่อมกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมแทนตำแหน่งที่ว่างลง 1 ตำแหน่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเลือก พลตำรวจเอก สล้าง บุญนาค

จากนั้น ประธานในที่ประชุม ได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระเรื่องด่วนตามลำดับ ดังนี้

1. ญัตติ เรื่อง ร่างข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ซึ่งนายไพศาล กุมาลวิสัย กับคณะ เป็นผู้เสนอ

ที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยกับหลักการ แห่งร่างข้อบังคับฯ ฉบับนี้ และเนื่องจากที่ประชุมได้ลงมติ อนุมัติให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ตามที่ผู้เสนอ ร้องขอ ที่ประชุมจึงพิจารณาในวาระที่ 2 เริ่มต้นด้วยข้อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับข้อจนจบร่าง และลงมติใน วาระที่ 3 เห็นชอบด้วยร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

2. ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ยกร่างข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา จำนวน 15 คน

3. ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 จำนวน 11 คน

4. ที่ประชุมได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อ ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 จำนวน 11 คน

5. พิจารณาให้ความเห็นชอบ เรื่องแต่งตั้งประธาน กรรมการ และกรรมการในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และเนื่องจากคณะรัฐมนตรี

ขอให้ประชุมลับ ประธานในที่ประชุมจึงได้ดำเนินการประชุมลับเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว ที่ประชุมได้มีมติให้ความเห็นชอบกับผู้ที่ถูกเสนอชื่อมาเป็น ปปป. จำนวน 7 คน และไม่ให้ความเห็นชอบกับรายชื่อในการแต่งตั้ง จำนวน 3 คน

จากนั้น ประธานในที่ประชุมได้ให้เลขาธิการวุฒิสภาอ่านพระบรมราชโองการประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2540 ให้ที่ประชุมทราบ

- ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง รัฐมนตรีลาออก กล่าวคือ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ขอลาออกจากตำแหน่ง ดังนี้

1. นายมนตรี พงษ์พานิช รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

2. นายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

3. นายปิยะนัฐ วัชรภรณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

4. นายวีระกร คำประกอบ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

5. นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

6. นายทอง พิทยะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง



7. นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงการคลัง

8. นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงการคลัง

9. นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงการต่างประเทศ

10. นายกรีช กงเพชร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์

11. นายสำเภา ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

12. นายดิเรก เจริญผล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง  
คมนาคม

13. นายสมศักดิ์ เทพสุทิน รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงคมนาคม

14. นายณรงค์ชัย อัครเศรณี รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงพาณิชย์

15. นายเฉลิมพล สนิทวงศ์ชัย รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงพาณิชย์

16. นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย

17. นายพูนศักดิ์ มุลศาสตร์ลาทร รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

18. นายสมภพ อมาตยกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการ  
กระทรวงอุตสาหกรรม



19. นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ในวันเดียวกันนี้ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

1. นายสุวิทย์ คุณกิตติ เป็น รองนายกรัฐมนตรี อีกตำแหน่งหนึ่ง

2. นายสัมพันธ์ เลิศนุวัตร เป็น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

3. นายภูษณ ปรีธะมาโนช เป็น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

4. นายพิทักษ์ อินทวิทยนันท์ เป็น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

5. นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

6. นายสุรศักดิ์ นานานุกูล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

7. นายมารวย ผดุงสิทธิ์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

8. นายธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

9. นายฉัตรชัย เอียสกุล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

10. นายอุดมศักดิ์ ทังทอง เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



11. นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม
12. นายสม จาตุศรีพิทักษ์ เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
13. นายวิชัย ชัยจิตวณิชกุล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
14. นายพจน์ วิเทศยนตรกิจ เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์
15. นายลิขิต ธีรเวคิน เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
16. นายทศพร มูลศาสตร์สาทร เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
17. นายพจน์ สะเพียรชัย เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
18. นายสมศักดิ์ เทพสุทิน เป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
19. นายสมชาย เบนญรงค์กุล เป็น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข
20. คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี เป็น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย



29 ตุลาคม 2540

- พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่ทรงพระราชดำริว่า มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ สมควรที่จะเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 162 มาตรา 164 และมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2540

