

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปการศึกษาในอดีตที่ผ่านมาที่สำคัญหลายครั้ง โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ปรับปรุงระบบการศึกษาไทยให้เป็นไปตามแนวตะวันตกมากขึ้น และการก่อตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นมาดูแลการศึกษาของชาติ ครั้งที่ 2 เริ่มในปี พ.ศ.2517 หลังเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนตุลาคม 2516 โดยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อ การปฏิรูปการศึกษา จุดประสงค์เพื่อวางพื้นฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย และครั้งที่ 3 เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาว่างรัฐธรรมนูญ กล่าวในกรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน แม้ว่าประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและใช้รัฐธรรมนูญมาหลายฉบับแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติที่ผ่านมามีแนวโน้มจะถูกใช้เพื่ออ้างอิงในบทบาทหน้าที่ทางการเมือง สำหรับใช้อำนาจทางการเมือง ส่วนเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนล้วนอนุวรรตไปตามกฎหมายระดับรองทั้งสิ้น ทั้งนี้มีสภาพปัญหาหลักคือ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพหน้าที่พลเมือง การมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบการเมือง เป็นต้น (ปรัชญา เวสารัชช, 2544)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2553) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นปีที่ 52 ในรัชกาลที่ 9 ประกอบด้วย 12 หมวด 336 มาตรา มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาคือ มาตราที่ 43 สิทธิของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 12 ปี และมาตรา 81 รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นที่มาของ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ประกาศใช้ ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2542 แบ่งเป็น 9 หมวด 78 มาตรา โดยมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ทุกหมวดมาตราเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศโดยตรง โดยมีลักษณะของ การปฏิรูปการศึกษาตามที่กฎหมายบัญญัติ เรื่อง การกระจายอำนาจ การเน้นความสำคัญของผู้เรียน การยกระดับวิชาชีพครู การศึกษาตลอดชีวิต การระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2553) เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 18 ซึ่งจัดร่างโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ใน

ระหว่าง พ.ศ. 2549-2550 ภายหลังการรัฐประหารในประเทศโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อคณะเป็น "คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ" (คมช.) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ปีเดียวกัน โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพล อดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน กรุงเทพมหานคร นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก หน้า 1 ในวันเดียวกันนั้น และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายทันที แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้เป็นกฎหมายไทยฉบับแรกที่เมื่อร่างเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการลงประชามติเพื่อขอความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญ ณ วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2550 ผลปรากฏว่าผู้มาลงประชามติร้อยละ 57.81 เห็นชอบ และร้อยละ 42.19 ไม่เห็นชอบ ประธาน สนช. จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย

ยุคปัจจุบัน นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลไทย ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนโยบายด้านการศึกษากำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต รวม 8 ประการ ประการที่ 8 มีรายละเอียดดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2553)

“นโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการในทุกระดับ การศึกษาและในชุมชน โดยใช้พื้นที่และโรงเรียนเป็นฐานบูรณาการทุกมิติ และยึดเกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นหลักในการยกระดับคุณภาพโรงเรียนที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และส่งเสริมความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและวิจัยพัฒนาในภูมิภาค รวมทั้งเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในชุมชน โดยเชื่อมโยงบทบาทสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา และสถาบันทางศาสนา”

หากมองย้อนจากจุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนปฏิรูปการศึกษาและนโยบายการศึกษาของรัฐบาล จะมองเห็นประเด็นขัดแย้งที่เกิดจากมุมมองที่ต่างกันระหว่างนักการศึกษา นักวิชาการ ที่ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติและรัฐบาล

ที่ถือว่าเป็นฝ่ายนโยบายทั้งทางด้านปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการด้านปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ ด้านปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนด้านปฏิรูปหลักสูตรซึ่งต่างมีเหตุผลของตนเองทั้งสิ้น

ผู้ศึกษาค้นคว้าจึงพิจารณาเห็นว่า การวิเคราะห์นโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ตลอดจนแผนงานของรัฐบาล จะนำไปสู่ความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งทำให้เห็นความสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2545 - 2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ที่ดำเนินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ตลอดจนทำให้รัฐบาลทราบถึงผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ที่รองรับนโยบาย การเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจและพัฒนานโยบาย และเป็นข้อมูลสำหรับผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

#### **จุดมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง**

1. เพื่อศึกษาสภาพและความต้องการจำเป็นปัญหา นโยบาย โดยการวิเคราะห์ความสอดคล้องของนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. เพื่อศึกษาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ที่รองรับนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
3. เพื่อศึกษาปัญหา และข้อเสนอแนะของการนำนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการไปปฏิบัติ

#### **ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง**

1. เป็นภาพสะท้อนถึงการกำหนดนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ว่ามีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มากหรือน้อยเพียงใด

2. ทำให้รัฐบาลทราบถึงผลการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ ที่รองรับนโยบาย การเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และสามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจและพัฒนานโยบาย

3. เป็นข้อมูลสำหรับผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา เพื่อใช้เป็น แนวทางในการตัดสินใจและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

### **ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง**

#### **1. ขอบเขตของระยะเวลา**

ผลการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองครั้งนี้ เป็นเอกสารที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและ เก็บรวบรวมข้อมูลที่กล่าวถึงการดำเนินงาน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2552 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม 2553

#### **2. ขอบเขตของเนื้อหา**

วิจัยเอกสาร(Documentary Research) การวิเคราะห์เฉพาะนโยบายการเร่งรัด การลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ.2552 – 2553)

#### **3. ขอบเขตของตัวแปร**

ตัวแปรที่ศึกษา ได้แก่

3.1 สภาพนโยบาย ประกอบด้วย ชนิด ประเภท คุณลักษณะ ปัญหา นโยบาย และวัตถุประสงค์

3.2 ความต้องการจำเป็นปัญหา นโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายกับ

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.2.2 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559)

3.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554)

3.3 ผลการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยปฏิบัติในกระทรวงศึกษาธิการ

3.4 ปัญหาของการนำนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมี บูรณาการไปปฏิบัติ

3.5 ข้อเสนอแนะของการนำนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้ อย่างมีบูรณาการไปปฏิบัติ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การแยกแยะรายละเอียดพิจารณานโยบาย การเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้เข้าใจโดยการจำแนกเป็นสภาพ ความต้องการจำเป็นปัญหา นโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการ ผลการดำเนินงานตามนโยบาย และปัญหา และข้อเสนอแนะของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. นโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการ หมายถึง นโยบายของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ณ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งนโยบายด้านการศึกษาได้กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสังคมและคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ข้อที่ 8 มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานนโยบาย ดังนี้

2.1 การเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษา

2.2 การเรียนรู้อย่างมีบูรณาการในทุกระดับการศึกษาและในชุมชน

2.3 การยกระดับคุณภาพโรงเรียนที่ต่ำกว่ามาตรฐานโดยยึดเกณฑ์การประเมินของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

2.4 การส่งเสริมความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา และวิจัยพัฒนาในภูมิภาค

2.5 การเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในชุมชน

3. สภาพนโยบาย หมายถึง ลักษณะของตัวนโยบาย ประเภท และชนิดตลอดจนวัตถุประสงค์ และประเด็นปัญหาที่มีอยู่เบื้องหลังนโยบายการเร่งรัดการลงทุนด้านการศึกษาและเรียนรู้อย่างมีบูรณาการของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

4. ความต้องการจำเป็นปัญหา นโยบาย หมายถึง เนื้อหาของนโยบายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ. 2545 - 2559) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 -2554) ซึ่งเป็นแผนแม่บทของสังคมไทยที่ระบุถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมืองไทย ตลอดจนความต้องการพัฒนาของสังคมไทย

5. ปัญหา นโยบาย หมายถึง ปัญหา หรืออุปสรรคที่เป็นปัญหาหลักหรือปัญหาสำคัญหนึ่งหรือสองปัญหาของสังคมที่นำมาใช้กำหนดเป็นนโยบาย

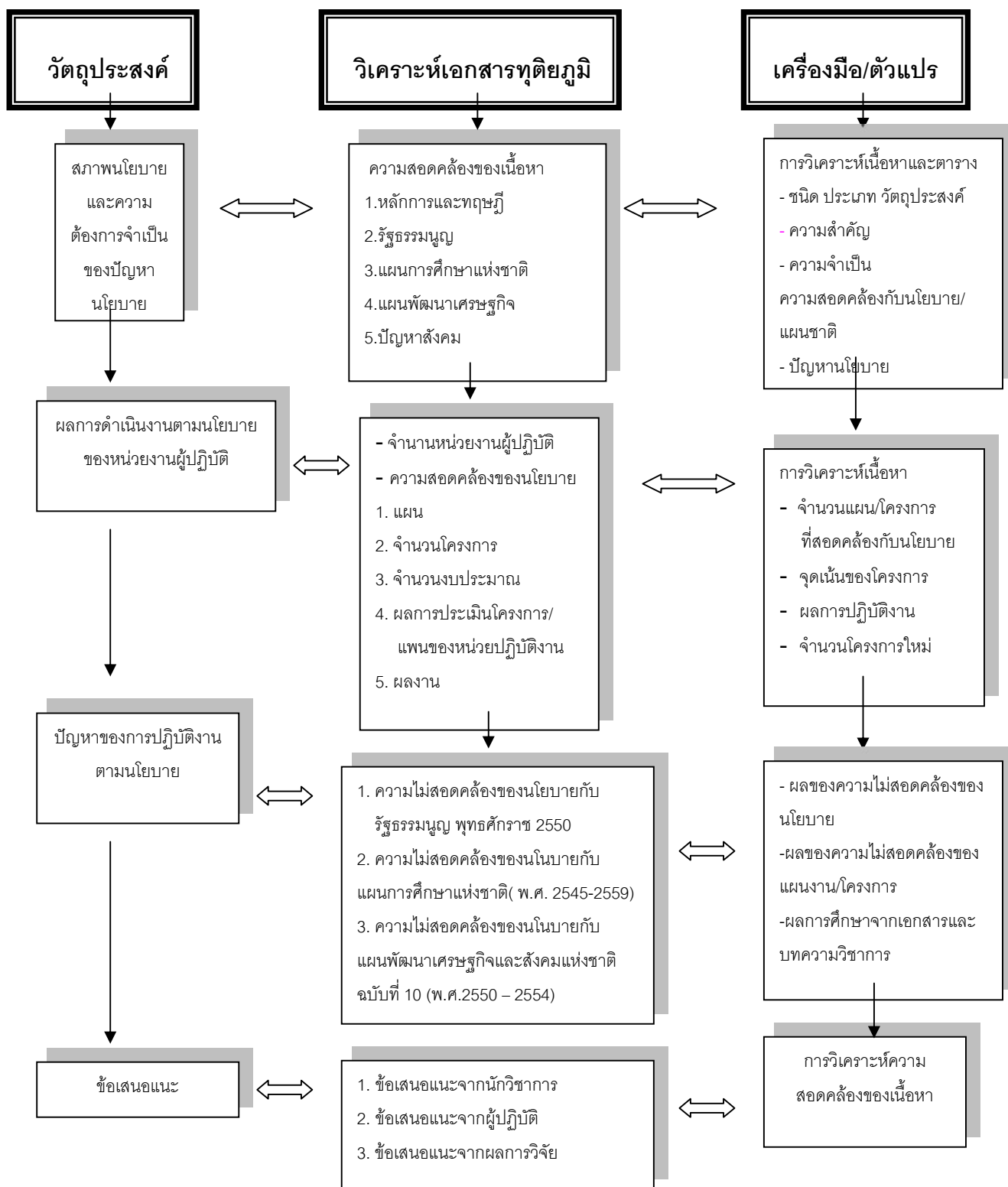
6. แผนงาน หมายถึง กลุ่มงาน/โครงการด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

7. โครงการ หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมด้านการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายของรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

8. ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน โดยศึกษาความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาโยบายกับแผน โครงการและการจัดสรรงบประมาณ

9. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สภาพและความต้องการจำเป็นของสังคมที่จะต้องมีความรู้ในการตัดสินใจดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย หรือความต้องการของสังคม

10. ข้อเสนอแนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาของบทความ ผลการวิจัย และผลการประเมินโครงการของนโยบาย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัยเอกสาร