บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคมไทย เนื่องจากการศึกษา เป็นกระบวนการที่ช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองทุกด้าน ตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่การวางรากฐานพัฒนาการของชีวิตตั้งแต่แรกเกิด การพัฒนาศักยภาพ และขีดความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีพและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง รวมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539, หน้า 2)

ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นสิ่งที่ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับการพัฒนาสังคมในแต่ละยุคสมัย เมื่อสภาพเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สังคม และความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปจนระบบการศึกษาไม่อาจสร้างคุณภาพของประชากรให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมดังกล่าวได้ บางครั้งการศึกษาจึงกลายเป็นตัวอุปสรรคต่อการพัฒนา จำเป็นที่ระบบการศึกษาจะต้องได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เกิดประโยชน์จนกระทั่งสำเร็จผลความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ ดังคำที่ว่าการศึกษา เป็นเครื่องมือพัฒนาที่ยังต้องพัฒนา (พระเทพเวที (ป.อ.ปยุตโต), 2532, หน้า 5-6)

ในสถานการณ์ปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก คือ กระแสโลกาภิวัตน์ อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ (Informational Technological Revolution) นั้นเป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญนำไปสู่ "สังคมสารสนเทศ" (Information Technological Revolution) ทำให้โลกอยู่ในภาวะไร้พรมแดนมีการติดต่อสัมพันธ์กันได้อย่างรวดเร็ว (เกษียร เตชะพีระ, 2538, หน้า 51) เป็นสภาวะที่เปิดโอกาสให้คนในสังคมสามารถแสวงหาความรู้ได้อย่างหลากหลายทุกทิศทาง ครอบคลุมกิจกรรมทางสังคมทั่วทุกแห่งหน ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความตระหนักและเข้าใจร่วมกันว่า การพัฒนาที่ใช้ทรัพยากรโดยไม่มีขอบเขตจำกัดจะก่อให้เกิดปัญหาในระยะยาว ดังนั้น ประชาคมโลกจำเป็นต้องปรับระบบ และระเบียบของตนเองเสียใหม่เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันในระบบดังกล่าวอย่างยั่งยืน ควบคู่กับการรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างสมดุล กลมกลืนและเกื้อกูลกันตลอดไป

ในทศวรรษ 2530 ที่ผ่านมา ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่หลั่งไหลเข้ามาอย่างรวดเร็วด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสาร ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีและการเมืองการปกครอง ฯลฯ (สกศ., 2539, หน้า 1) ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศปรับเปลี่ยนไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย สังคมชนบทเปลี่ยนจากสังคมเกษตรมาสู่สังคมเมือง ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อวิถีชีวิตที่เรียบง่ายของคนไทย และวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของชาติ และท้องถิ่นเกิดกระแสบริโภคนิยม (วัตถุนิยม) ความอบอุ่นความเอื้ออาทรในสังคมเริ่มสูญหายไป ขณะเดียวกันปัญหาหลายประการก็ขยายตัวและเพิ่มความสลับซับซ้อน เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาล่มสลายของครอบครัวชุมชน ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ปัญหาสุขภาพอนามัย ปัญหามลภาวะ และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ก็ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพของประชาชนทั้งในเมืองและชนบท โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากจนที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ขณะที่สังคมภายในยุคโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดแรงผลักดันให้สังคมไทยจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเอง เพื่อก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติได้มีการปรับแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ที่เน้น "**การพัฒนาคน**" ระบบการศึกษา ที่เคยมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่งในช่วงที่ผ่านมากลับมีปัญหาไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ไม่สนองตอบต่อการพัฒนาคนให้ใฝ่รู้ใฝ่เรียนอันเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นของคนในยุคโลกาภิวัตน์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนา "**คน**" และ "**คุณภาพของคน**" เพราะ คนเป็นทั้งปัจจัยและผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการศึกษาโดยการปฏิรูปการศึกษา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาประเทศของไทยตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) นั้น นับได้ว่าประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง ทำให้ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มของประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตที่รวดเร็วในสายตาของชาวโลก หากพิจารณาทางด้านการจัดการศึกษาของไทย ผลการพัฒนาการศึกษาในของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ต่อเนื่องจนถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) นับว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในด้านปริมาณ แต่ยังมีปัญหาในด้านความเสมอภาคของการให้บริการ ด้านคุณภาพของการศึกษา ด้านประสิทธิภาพของการจัดการศึกษา ตลอดจนการบริหาร

การจัดการที่รวมอำนาจอยู่ส่วนกลางและไม่เปิดโอกาสให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีส่วนร่วมตัดสินใจ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผลการจัดการศึกษาที่ผ่านมายังไม่สนองตอบต่อความต้องการในกระบวนการพัฒนาในสังคมดังเช่นปัจจุบันได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน (สกศ., 2539, หน้า 27-55)

ถึงแม้ว่า การจัดการศึกษาในระยะที่ผ่านมาจะประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่งก็ตาม หากวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าเป็นการประสบผลสำเร็จในด้านปริมาณเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพแล้ว คุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ความรู้ความสามารถของเด็กไทยโดยเฉลี่ยอ่อนลงทั้งในด้านกระบวนการคิดวิเคราะห์อย่างมีเหตุผล ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การแก้ปัญหา ความรู้ทางด้านวิชาการอันได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ รวมทั้งขาดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านความมีคุณธรรม จริยธรรม ความมีระเบียบวินัย การทำงานเป็นหมู่คณะ และด้านลักษณะนิสัยใฝ่รู้ เป็นต้น (สกศ., 2539, หน้า 52)

ในขณะเดียวกัน ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในยุคโลกาภิวัตน์และปัญหาวิกฤติในสังคมที่รุนแรงรอบด้าน เช่น ภาพรวมของระบบราชการอ่อนแอลง คนไทยขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่องว่างคนรวยคนจนมากขึ้น ความล่มสลายของชุมชนในชนบท ความแตกแยกของครอบครัว ความไม่เป็นธรรมในสังคม ระบบการศึกษาในปัจจุบันไม่อาจรองรับการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดอีกต่อไป หากไม่ปรับปรุงระบบการศึกษาและไม่อาจดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป เช่นที่เคยดำเนินการที่ผ่านมาได้อีกต่อไปเช่นกัน

จากแรงผลักดันของสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์และนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 8 พ.ศ.2540-2544 ที่ต้องอาศัยคุณภาพของ "**คน**" เป็นพื้นฐาน กอปรกับรัฐบาลมีนโยบายจะขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือดำเนินการแผน Piece meal ไม่อาจทันต่อการเปลี่ยนแปลงจึงจำเป็นต้องปรับปรุงทั้งระบบ คือ การปฏิรูปการศึกษา (สกศ., 2539, หน้า 72)

ดังนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ จึงตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2538 และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบการดำเนินงานการปฏิรูปเมื่อ 2539 (รัฐบาลชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และนายสุขวิช รังสิตพล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ) และได้ประกาศใช้ทั่วประเทศตามแนวทางปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2539-2550) เมื่อต้นปีการศึกษา 2539 (พฤษภาคม 2539) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับคุณภาพการศึกษาให้มีมาตรฐานระดับสูง โดยมุ่งเน้นการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา
2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา
3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

โดยในระยะแรก ได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงสถานศึกษาให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการปฏิรูปอย่างมีรูปแบบ และพัฒนาโรงเรียนให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามบัญญัติ 10 ประการ

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา คือ มุ่งสู่ความเป็นเลิศปี พ.ศ. 2550 โดยให้ประชาชนทั่วไป ข้าราชการส่วนอื่น ๆ ครู นักเรียน ผู้ปกครอง มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สังคมไทยเป็น "**สังคมแห่งการเรียนรู้**" (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 1- 63)

จากการที่รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การผลักดันของนายสุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ตัดสินใจดำเนินการปฏิรูปการศึกษา เมื่อต้นปีการศึกษา 2539 นับเป็นการจุดประกายความคาดหวังของสังคมไทย เพราะเป็นการตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ นักศึกษา สื่อมวลชนและประชาชน และยังสอดคล้องกับกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การปฏิรูประบบราชการ ตลอดจนการปฏิรูปสังคมไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2517-2518) อย่างเป็นรูปธรรมและอย่างเป็นระบบมาแล้วก็ตาม แต่ในยุคนั้นก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงตามแนวการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาตามรายงานใน พ.ศ.2517 มากนัก นอกเหนือจากการปฏิรูปการศึกษา 2 ครั้ง ก็มีการปรับปรุงการศึกษาบ้างเล็กน้อยตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ หรือตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2539, หน้า 2)

กระแสการปฏิรูปการศึกษาในขณะนั้น (2539-2540) ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวต่อเหตุการณ์ดังกล่าวค่อนข้างมากพอสมควร โดยเฉพาะต่อบุคลากรที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติทุกระดับ แต่การดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาต้องหยุดชะงักงันชั่วระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับในวันที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้ประกาศยุบสภาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป 17 พฤศจิกายน 2539 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีภาพรวม คือ

รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาและขยายโอกาสให้ทั่วถึงคนทุกกลุ่ม เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถเต็มตามศักยภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง โดยดำเนินตามแนวนโยบายด้านการศึกษา 11 ข้อ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539) และมอบหมายภารกิจการบริหารงานกระทรวงศึกษาธิการให้ นายสุขวิช รังสิตพล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสมัยที่ 2 และได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการทำการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทาง 4 ประการ คือ ปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน และปฏิรูประบบการบริหาร เพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของคนไทยให้สูงขึ้นเป็นสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพของการศึกษา...จำเป็นต้องได้มาตรฐานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) โดยมุ่งให้การศึกษาไทยเป็นเลิศในปี 2550 ให้เยาวชนทุกเพศทุกวัยได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรืออาชีวศึกษาตอนต้น โดยจะดำเนินการ สรุปได้ดังนี้ ให้เด็กและเยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 12 ปี รวมทั้ง เด็กยากจนและคนพิการทุกคน, เด็กด้อยโอกาวกลุ่มอายุ 3-5 ปี กลุ่มอายุ 6-11 ปี ได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง, ขยายการศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพในระบบและนอกระบบโรงเรียน, ปฏิรูปการอาชีวศึกษา, นำแนวทางตามโครงการพระราชดำริมาปฏิบัติในการบริหารกิจการของโรงเรียนและสถานศึกษา ส่งเสริมให้ประชาชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยเน้นกรรมการโรงเรียนและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียน, ปฏิรูปหลักสูตรให้ทันสมัย ปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาให้มีความพร้อมเป็นปัจจุบัน, ส่งเสริมให้โรงเรียนเอกชนพัฒนาเพื่อยกระดับคุณภาพให้ได้มาตรฐาน, ยกระดับคุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพครูและแก้ไขปัญหาหนี้สินครูอย่างต่อเนื่อง, จัดสรรงบประมาณในระบบของเงินอุดหนุน, พัฒนาวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี 45 แห่ง และวิทยาลัยประมง 2 แห่ง (โครงการเกษตรเพื่อชีวิต), ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาของพระสงฆ์, ส่งเสริมทำนุบำรุง อนุรักษ์ ฟื้นฟูวัฒนธรรมท้องถิ่นและวัฒนธรรมที่ดีงามของชาติ เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, อัดสำเนา)

ภายหลังจาก นายสุขวิช รังสิตพล ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สมัยที่ 2 ก็ได้พยายามผลักดันนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม โดยดำเนินการเร่งรัด กำกับ ติดตามสั่งการให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบาย เช่น การจัดทำโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน (ตามบัญญัติ 10 ประการ) การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ ซาวนด์แล็บ ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์

การเพิ่มจำนวนนักเรียนนักศึกษาแบบไม่จำกัดจำนวนในสถานศึกษาของรัฐ การปลดหนี้สินครู การเพิ่มระดับของผู้บริหารสถานศึกษา การเปลี่ยนอาจารย์ระดับ 2 อาจารย์ระดับ 3 โดยไม่ต้องทำผลงาน การกระจายอำนาจการบริหารงานไปยังสถานศึกษา การสนับสนุนงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในรูปของเงินอุดหนุน เป็นต้น

การที่รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีนโยบายปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ เป็นความพยายามและมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงระบบการจัดการศึกษาของชาติให้เหมาะสมกับยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกาภิวัตน์ เพื่อพัฒนาคุณภาพของ **"คน"** ให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์แห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยมุ่งหวังว่าเมื่อระบบการศึกษาได้รับการปฏิรูปแล้ว ผู้ที่ผ่านการศึกษาแต่ละคนจะมีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญคือ เป็นผู้ที่มีสุขภาพพลานามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ มีความสามารถในด้านการคิด มีนิสัยใฝ่รู้ และสามารถเสาะแสวงหาความรู้ มีความสามารถในทางวิชาการวิชาชีพ มีความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ เสียสละอดทน มีความเป็นประชาธิปไตย รักชาติศาสนา พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทยและความเหมาะสมของการศึกษาแต่ละระดับ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 1-3)

หากเรามองย้อนกลับไปจะพบว่า การศึกษาของไทยในรอบศตวรรษที่ผ่านมา ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาหลายต่อหลายครั้งที่ผ่านมา ก่อให้เกิดระบบที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ทั้งรูปแบบ วิธีการจัดการ ทรัพยากร บุคลากร รวมทั้งปรัชญาแนวคิด มิหนำซ้ำในบางครั้งฝ่ายปฏิบัติย้ายน้ำหนักความสำคัญจากการเน้นการเรียนรู้ และการพัฒนาผู้เรียนไปอยู่ที่เรื่องอื่น ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบหรือส่วนสนับสนุนเสียอีก เหมือนกับการทิ้งแก่นไปหลงกระพี้นั่นเอง (ทองอยู่ แก้วไทรฮะ, 2539, อัดสำเนา) แต่ความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ทำอยู่ก็ไม่ได้ผิดพลาด แต่สิ่งที่กระทรวงศึกษากำลังทำเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น และความจริงแล้ว เรื่องการจัดการศึกษา จะทำเฉพาะในกระทรวงศึกษาอย่างเดียวไม่ได้อีกต่อไป เพราะการศึกษามีความหมายกว้างขวางกว่าภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นทุกหน่วยงานต้องช่วยกัน โดยปรับแนวคิดทั้งระบบ ทั้งจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน และการบริหารงานในแนวราบ การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติของทุกฝ่าย การปรับปรุงโรงเรียนแต่ละโรงนั้นไม่เพียงพอ ถ้าไม่ปรับปรุงโครงสร้างที่ครอบคลุมนโยบายทั้งหมด

ในขณะเดียวกัน การปฏิรูปการศึกษา ก็ไม่ใช่การปรับปรุงหลักสูตรหรือปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาโดยลอกเลียนแบบจากตะวันตกมาทั้งดุ้น การปฏิรูปการศึกษาไม่ใช่เพียงการขยายการศึกษาภาคบังคับ การปฏิรูปการศึกษาไม่ใช่เพียงการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ให้ทุกโรงเรียน ไม่ใช่เพียงแค่นโยบายปลดหนี้สินให้ครู หรือการเพิ่มตำแหน่ง เพิ่มเงินประจำตำแหน่ง และการปฏิรูปการศึกษาไม่ใช่การนำนโยบายที่สั่งการลงมาไปปฏิบัติอย่างแข็งขันหรือเป็นการสนองนโยบายแก่ผู้มีอำนาจ โดยลืมคิดไปว่ากำลังบริหารงานอยู่บนพื้นฐานของระบบราชการ ฯลฯ อีกต่อไป (อนุสรณ์ ธรรมใจ, มติชนรายวัน 19 มิถุนายน 2540, หน้า 12)

ว่ากันเฉพาะในส่วนของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้สถานการณ์และแรงผลักดันทั้งหลายทั้งปวงนั้นยังคงเป็นการปฏิรูปภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางไม่เปิดโอกาสให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผน แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนมีความอิสระเสรีในการแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์อย่างแท้จริง แนวทางการดำเนินงานเช่นนี้เดินสวนทางกับข้อเท็จจริงและความต้องการของสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบัน การมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางรวมทั้งมีสายบังคับบัญชาที่ยาวลดหลั่นกว่าจะถึงหน่วยปฏิบัติระดับย่อย คือ สถานศึกษา ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติที่สำคัญที่สุดแต่กลับไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วม ต้องคอยสอบถามและรอการติดสินใจหรือการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้น ซึ่งก็มักจะสนใจแต่กฎระเบียบมากกว่าจะห่วงใยการเรียนรู้ของเด็กจริง ๆ และฝ่ายปฏิบัติยังเกิดความสับสน ความไม่ชัดเจนในนโยบาย ขาดข้อมูลข่าวสารและแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้องและชัดเจน มิหนำซ้ำการดำเนินงานในระดับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ต่างก็มีกองแผนงานหรือสำนักนโยบายของตนเองที่ต่างก็จัดทำแผนนโยบายเป็นของตนเอง แม้จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน แต่ก็ยังมีปัญหาความเหลื่อมซ้อนเพราะขาดการประสานงานที่เป็นระบบและสม่ำเสมอ (อุทัย ดุลยเกษม และคณะ, 2539, หน้า 104-112)

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ก็อยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการที่ดึงตัว มีการบริหารและทำงานแบบส่วนราชการทั่วไป จึงยากที่จะแสดงออกซึ่งสภาวะความเป็นผู้นำโดยหน่วยงานนั้น ๆ อีกทั้งยังตกอยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางการเมืองที่มีผลต่อการดำเนินงานเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานในการผลักดันนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ในปัจจุบันโครงสร้างและองค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาวิกฤตจากความใหญ่เทอะทะอุ้ยอ้าย ปรับตัวช้า ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกรม 15 กรม มีลักษณะอิสระเหมือนกระทรวงเล็กในกระทรวงใหญ่ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ไม่สามารถทำหน้าที่ประสานงาน

ระหว่างกรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ แผนแม่บทในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไม่มีความชัดเจน ข้อสำคัญ หลายกรมมีกฎหมายของตัวเองตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง หรือไม่ต่างก็บัญญัติอำนาจกันเอง

ที่สำคัญที่สุด ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง และระดับล่าง ไม่กล้าลงมือแก้ปัญหาบนพื้นฐานของความเป็นจริง โดยไม่หวั่นไหวกับกลุ่มผลประโยชน์และอำนาจอิทธิพลอันมิชอบใด ๆ โดยเฉพาะในระดับหัวแถว ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางการดำเนินงานในการปฏิรูปการศึกษา ...ตลอดจนต้องระดมทั้งความรู้ความคิดของผู้ชำนาญการทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง โดยให้เขามีอิสระในการแสดงความคิดความรู้อย่างเต็มที่ ไม่ควรให้การกำหนดนโยบาย แผนงาน และการสั่งการเป็นไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ... และผู้มีอำนาจระดับรัฐมนตรีที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาของชาติต้องเป็นบุคคลมีความรู้ มีคุณธรรม มีบารมี ที่เหมาะสมกับงานอันสำคัญนี้อย่างแท้จริง (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 125–128)

งานปฏิรูปการศึกษา คือ การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ทั้งระบบและกระบวนการตั้งแต่ปรัชญาการศึกษาของชาติ นโยบายของรัฐบาล มีขีดความสามารถในการสนองนโยบาย การปฏิรูปในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการเองต้องมีแผนการปฏิรูประดับชาติเหมือนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อให้นักการศึกษา กระทรวง ทบวง กรม เอกชน และประชาชนทั่วทั้งประเทศได้ร่วมกันรับรู้ วิพากษ์วิจารณ์ เพื่อจะได้ "**แม่บท**" ที่ดีที่สุด ใช้เป็นแนวทางปฏิรูปการศึกษาของชาติร่วมกัน (พงษ์ศักดิ์ พยัฆวิเชียร, มติชนรายวัน 7 พฤษภาคม 2540, หน้า 2) สถานการณ์ที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือ กระบวนการจัดทำนโยบายที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการคือจากรัฐมนตรีหรืออธิบดี กระบวนการสั่งการเป็นสายอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง สภาพปัญหาก็คือนโยบายหรือแนวทางจากรัฐมนตรีหรืออธิบดี การวินิจฉัยสั่งการให้แต่ละเรื่องที่เหมาะสมหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะความเป็นผู้นำความมีวิสัยทัศน์ รวมไปถึงการมีหรือใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด (อุทัย ดุลยเกษม และคณะ, 253, หน้า 111)

เอกวิทย์ ณ ถลาง และโกวิท วรพิพัฒน์ อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ทรรศนะในบทความเรื่อง "**6 เดือนในกระทรวงศึกษา ฯ**" (ยกสอง) กับบทบาท "**ปฏิรูปการค้า**" ของ "**สุขวิช**" ไว้ว่า

"ท่าน...เป็นคนที่ตั้งใจจะปฏิรูปการศึกษา ทั้งที่ไม่รู้เรื่องการศึกษา คิดว่าคือ การปรับปรุงโรงเรียน ครู และปูนบำเหน็จ ไม่มีใครว่าเลว แต่ไม่ใช่ประเด็นหลักเราต้องปฏิรูปการศึกษา เพราะการศึกษาล้าสมัย จึงต้องทำให้ทันสมัย ซึ่งท่านอ้างว่าจะให้คอมพิวเตอร์ ซึ่งคือปลายเหตุเท่านั้น ท่านต้องหัดคิดใหม่ การศึกษาต้องดี ทันโลก ครูต้องดี ...ท่านไม่เข้าใจระบบการศึกษา ไม่เข้าใจเรื่องคุณค่าของคน..." (เอกวิทย์ ณ ถลาง, มติชนรายวัน 9 มิถุนายน 2540, หน้า 10) "รัฐมนตรี...เป็นคนตั้งใจทำงาน ขยัน ถ้าท่านทำในสิ่งดี ทุกทางก็จะยิ่งดีไปกันใหญ่ สิ่งที่ผมเป็นห่วงก็คือ ข้อมูลต่าง ๆ ที่ท่านได้รับต้องชัดเจน และที่ปรึกษาของท่านจะต้องแข็งจริง ๆ" (โกวิท วรพิพัฒน์, มติชนรายวัน 9 มิถุนายน 2540, หน้า 10)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา การปฏิรูปการศึกษา จึงต้องเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงคนแต่ละคนเพื่อก่อให้เกิดการใช้ศักยภาพของบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อการพัฒนาตนเองและการสร้างสังคม เพราะถึงแม้ว่าเราจะมีระบบการศึกษาที่ดีที่สุดในโลก หรือมีสภาพแวดล้อมที่สนับสนุนการเรียนรู้ได้เป็นอย่างดี แต่ถ้าเราไม่มีคน ระบบต่าง ๆ ก็สูญค่า ประเด็นสำคัญ คือ ในการปฏิรูปการศึกษานั้นต้องมีการวางแผนอย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหากต้องการให้การปฏิรูปสามารถรักษาความสำเร็จยั่งยืน และขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่ว่านี้ได้แก่ คน ระบบ และบริบทที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาจึงจำเป็นต้องให้ "**คน**" เป็นศูนย์กลาง เป็นจุดเริ่มต้น พร้อม ๆ กับการกำหนดระบบเพื่อให้คนปฏิบัติ รวมทั้งปรับบริบทแวดล้อมให้มีส่วนสนับสนุนการปฏิรูปนั้น ๆ ให้สัมฤทธิ์ผล การกำหนดนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ควรกระทำในรูปของสถาบัน และควรเป็นนโยบายที่ได้รับฉันทานุมัติ หรือเห็นพ้องต้องกันจากทุกคนที่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องสาธารณะผ่านการตรวจสอบและยอมรับจากทุกฝ่ายการปฏิรูปการศึกษาก็จะประสบความสำเร็จ และมีภูมิต้านทานรัฐมนตรีใหม่หรืออธิบดีใหม่ได้ดีกว่านโยบายที่ใช้กรรมวิธีอื่น ๆ ซึ่งแม้ผู้มีอำนาจพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ยังมีคนสานต่อ เพราะได้ร่วมกันคิดและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย

การปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ เท่าที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ หากวิเคราะห์แล้ว เป็นการปรับปรุงแบบธรรมดา ๆ ที่แตกต่างไปจากธรรมดาบ้างก็คือ เป็นการปรับปรุงอย่างเป็นระบบ โดยกำหนดชัดลงไปว่าปรับปรุงในด้านปริมาณและวิธีการ เพียงแต่ทำให้มากขึ้น และเร่งรัดให้เร็วขึ้นเท่านั้น (**"ครูเก่า"**, 11 กรกฎาคม 2540, หน้า 13)

อนึ่ง นับแต่ช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นต้นมา กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง การศึกษาและระบบอื่น ๆ อย่างหนักหน่วงจากแรงกดดันทั้งในและนอกสภา นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 21 (สมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2539) มีการยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานได้ให้ความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิรูปการศึกษา โดยได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ หลายมาตรา จึงนับเป็น **"รัฐธรรมนูญฉบับการศึกษา"** มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลุกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติและให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 51)

ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา, 2542, หน้า 41)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า จะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของรัฐและกลายเป็นความหวังที่จะช่วยกู้วิกฤติการศึกษาของชาติเพื่อสร้างคนที่สมบูรณ์แต่ว่ากุญแจแห่งความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา ขึ้นอยู่กับ "**หนึ่ง** การสร้างความเข้าใจให้ทุกคนตระหนักถึงการปฏิรูปการศึกษาโดยใช้การประชาพิจารณ์ให้ได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย... **สอง** การวางแผนที่ดีว่าจะเปลี่ยนแปลงอะไร แค่ไหน เมื่อไร ใครรับผิดชอบ ซึ่งต้องมีแผนการนำไปสู่การปฏิวัติอย่างชัดเจน และ**สาม**ต้องมีกลไกดูแลในการปฏิรูปในครั้งนี้..." (วิจิตร ศรีสอ้าน, เส้นทางสู่การปฏิรูปการศึกษา, 2541, หน้า 7)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ไม่ใช่ยาสารพัดประโยชน์ที่รักษาได้ทุกโรค เพราะสาระของพระราชบัญญัติเองก็ยังไม่สมบูรณ์ 100% หรืออีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาเป็นเพียงกฎหมายเท่านั้น ประการสำคัญที่สุด **"มิติของการมีส่วนร่วม"** เป็นหลักการเบื้องต้นของการปฏิรูปการศึกษาและเป็น **"หัวใจของการปฏิรูปการศึกษา"** ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรภายในและภายนอกของกระทรวงศึกษาธิการ อีกประการหนึ่ง **"โครงสร้างในด้านของการกระจายอำนาจก็ยังขาดความชัดเจนและความกล้าในการที่จะกำหนดจุดเปลี่ยนการศึกษา อำนาจหน้าที่การเชื่อมโยงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างปฏิรูปยังยึดติดระบบเดิม ไม่มองการปฏิรูปองค์กรแนวทางที่นำเสนอค่อนข้างเป็นอุดมคติ ไม่มั่นใจในการปฏิบัติ"** (สิปปนนท์ เกตุทัต, มติชนรายวัน 9 มีนาคม 2542, หน้า 10) ดูเสมือนว่าเป็นความฝันของนักคิดเท่านั้น แต่จะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา การกระจายอำนาจทางการศึกษาก็ดูจะเป็นการย้ายการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่พื้นที่ที่กระจายไปทั่วประเทศ เพราะแนวทางการดำเนินงานทุกรูปแบบที่กำหนดขึ้นของกระทรวงศึกษาธิการยังอยู่ภายใต้ระบบเดียว คือ **"ระบบราชการ"** เกิดระบบราชการสร้างศูนย์อำนาจแนบแน่นเบ็ดเสร็จในภูมิภาค ยากแก่คณะกรรมการที่มาจากบุคลากรของกระทรวงศึกษา ผู้แทนประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ปกครองจะเข้าไปติดตามตรวจสอบการกำหนดนโยบาย กรรมการแต่ละระดับจะมีสภาพเป็นไม้ประดับที่แทบไม่มีอำนาจและบทบาทใด ๆ เลยเพราะถูกละเลย และไม่ได้รับการพัฒนาอย่างยาวนาน (สมพงษ์ จิตระดับ, มติชนรายวัน 29 กรกฎาคม 2542, หน้า 10)

ความล้มเหลวในอดีตแสดงให้เห็นว่า นักปฏิรูปทั้งหลาย ได้ใช้วิธีการที่อาจจะใหม่เกินไปหรือเน้นทฤษฎีมากเกินไป โดยลืมคิดว่า เราอาจเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ในอดีต และไม่ยอมรับความสำเร็จในอดีต ผลก็คือ ครู ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษาขาดการแนะนำและขาดความเต็มใจที่จะยอมรับและปฏิบัติตามแนวทางการปฏิรูป ความล้มเหลวในอดีต ส่วนใหญ่เกิดจากการที่ไม่ได้ดึงให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ความพยายามปฏิรูปทางการศึกษา โดยการไปจากเบื้องบน หรือภายนอกมักจะเกิดความล้มเหลว ประเทศที่สามารถจัดการปฏิรูปจนได้รับความสำเร็จ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากท้องถิ่น ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างสม่ำเสมอ และโดยการให้ความช่วยเหลือทั้งทางการเงิน เทคนิคและวิชาชีพจากชุมชนท้องถิ่น ซึ่งนับว่ามีบทบาทสำคัญสูงสุดในการที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาเกิดผลสำเร็จ และไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาจะไม่สามารถกระทำได้สำเร็จ หากปราศจากความร่วมมือและการช่วยเหลืออย่างใกล้ชิดของบุคลากรโดยเฉพาะในระดับสถานศึกษา

ในขณะเดียวกัน เรากำลังสร้างสรรประชาธิปไตยขึ้นในชาติ ผู้วิจัยจึงมีความเชื่อพื้นฐานว่า การปฏิรูปการศึกษาที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและที่จีรังยั่งยืนนั้น จักต้องตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตย โดยที่ให้ทุกฝ่าย ทุกระดับ ทุกสังกัด โดยเฉพาะบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมทำการศึกษาวิเคราะห์ วิจารณ์ เสนอแนะ ถกเถียง แลกเปลี่ยน ทำความเข้าใจ เรียนรู้และมีโอกาสรับรู้ ตลอดจนใช้วิจารณญาณอย่างมีอิสระเสรี อันจะนำมาซึ่งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความตระหนักและจิตสำนึกที่มองเห็นคุณค่าและความหมายที่ตรงกันบนฐานของความเต็มใจพึงพอใจในการที่จะร่วมกันปฏิบัติภารกิจและปรับเปลี่ยนวิถีทางพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิรูปโดยการมีส่วนร่วมดังกล่าว จึงจะถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการศึกษาของทุก ๆ คน โดย ทุก ๆ คน เพื่อเยาวชนและประชาชนทุกคน นี่คือ ทิศทางที่ถูกต้องของการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าใจกับกระแสของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ในรอบ 4-5 ปีที่ผ่านมา อย่างเป็นระบบและรอบด้าน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จักต้องมีการวิเคราะห์ สำรวจตรวจสอบที่มาของแนวความคิด ปรัชญา นโยบาย เป้าหมาย วิธีคิดยุทธศาสตร์มาตรการ วิธีดำเนินการหรือการวินิจฉัยและสั่งการเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิธีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยเหนือ ตลอดจนการสำรวจตรวจสอบงานความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่ชี้นำ กำกับ เร่งรัด และติดตามภารกิจของผู้บริหารการศึกษาและบุคลากรที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมกับการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นกลไกที่จะเอื้ออำนวยให้การปฏิรูปการศึกษาบังเกิดประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจและตรวจสอบ ที่มาของปรัชญา/หลักการ และแนวคิด/นโยบาย/การดำเนินงาน/ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดำเนินงานในช่วงปีการศึกษา 2539 ถึง พ.ศ.2540

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ความคิด ความรู้ ความเข้าใจและความคาดหวังของบุคลากรทางการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการมีส่วนร่วมของบุคลากรดังกล่าว

3. เพื่อแสวงหาแนวหาหรือความเป็นไปได้ของการมีส่วนร่วมของบุคลากรดังกล่าวในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด ปรัชญา หลักการ และการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาตามแนวนโยบายของรัฐและกระทรวงศึกษาธิการ ข้อเสนอแนะของนักวิชาการ นักการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วม ความรู้ ความเข้าใจและความคาดหวัง โดยเฉพาะของบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในระดับหน่วยงานสถานศึกษา และเจาะลึกในเรื่องศักยภาพ อุปสรรคปัญหา และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในระดับหน่วยงานสถานศึกษา

กรอบแนวคิด

การปฏิรูปใด ๆ ก็ตามจะพบกับความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ บัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าใจความหมายของสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง ตลอดจนวิธีการในการเปลี่ยนแปลง และการที่จะเข้าใจความหมายได้ดีขึ้น เราต้องเข้าใจทั้งภาพเล็กและภาพใหญ่ของการปฏิรูป ทำไมต้องปฏิรูป ปฏิรูปไปเพื่ออะไร และจะปฏิรูปอย่างไร จึงจะบังเกิดผลดีที่สุดสำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ภายใต้บริบทสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่เปิดโอกาสให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วมคิด เสนอแนะ ถกเถียง แลกเปลี่ยน วิเคราะห์วิจารณ์ อีกทั้งเปิดโอกาสให้บุคลากรได้เรียนรู้และรับรู้ร่วมกัน ร่วมดำเนินการ ร่วมประเมินผลการดำเนินงาน อันจะนำไปสู่ความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันภายใต้กระบวนการรังสรรค์ความหมายร่วมกัน (Shared Meaning)

ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะไม่มีทางบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ใครต่อใครคาดหวังได้ ตราบใดที่บุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (ส่วนใหญ่) ยังไม่มีส่วนร่วมไม่มีความรู้หรือรับรู้ร่วมกัน ยังไม่มีความเข้าใจไม่ชัดเจนตรงกัน ยังมึนงง สับสน ไม่มีความตระหนักและขาดจิตสำนึก มองไม่เห็นคุณค่าความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งภาพเล็กและภาพใหญ่ว่าเราจักต้องทำอะไร? และเขาให้ทำอะไร? อย่างไร?

ในทางกลับกัน ความรู้และความเข้าใจในความหมายร่วมที่ว่านี้ จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ของความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ไม่เฉพาะเพียงของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาโดยรวมของสังคมไทยอีกด้วย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก (Documentaly Research) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา ข้อเขียน บทความ บทสัมภาษณ์ รายงาน ผลงานของผู้บริหารระดับสูง และของผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ

นอกจากนั้น ในส่วนของวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 จะใช้วิธีการศึกษาคล้ายคลึงกันเป็นหลัก แต่จะเพิ่มเติมโดยการสังเกต สอบถามอย่างไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังใช้เทคนิค **"การเงี่ยหูฟัง"** (Eavesdroping) กับบุคลากรทางการศึกษา ที่ดำเนินการปฏิรูปการศึกษา อยู่ในหน่วยงานสถานศึกษาต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบวิเคราะห์ รวมทั้งงานศึกษาวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำเสนอในลักษณะพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ Chiang Mai University

บทที่ 1

ความเคลื่อนไหวและกระแสผลักดันเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทย

ความเคลื่อนไหวที่ทำให้มีการปฏิรูปการศึกษา (Education Reform) เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นระยะ ๆ และมีอยู่ในทุกสังคมที่มีระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการ (Institutionalised Education System–EIS) ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นในระยะเวลาที่ไม่ห่างกันมากนัก บางสังคมอาจจะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ค่อนข้างนาน ความถี่ความห่างของระยะเวลาที่ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้น คงมิใช่เป็นเหตุบังเอิญ แต่เป็นเพราะเงื่อนไขต่าง ๆ ในสังคมนั้น ๆ มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร เงื่อนไขที่กล่าวนี้ คือ เงื่อนไขในด้านการเปลี่ยนแปลงของระบบย่อยอื่น ๆ เช่น การเพิ่มหรือลดของจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงของระบบการเมือง การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ หรือแรงผลักดันจากพลังภายนอกสังคม เป็นต้น

ความพยายามของบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรในสังคมที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษานั้น โดยมากมักจะเป็นผู้เห็นพ้องด้วยจำนวนมาก แต่ในหลาย ๆ กรณี การปฏิรูปการศึกษาก็มิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ประเด็นที่น่าสนใจจึงมีว่า ทั้ง ๆ ที่ผู้คนในสังคมจำนวนมากมีความเห็นพ้องกับการปฏิรูปการศึกษา แต่เพราะเหตุใด? การปฏิรูปอย่างชนิดที่มีความหมาย (Meaningful Education Reform) จึงไม่ค่อยเกิดขึ้น (อุทัย ดุลยเกษม, 2539, หน้า 2) ในสังคมไทยอย่างจริงจัง และอย่างยั่งยืน

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2411 ถึงวันที่ 23 ตุลาคม 2453 ตลอดระยะเวลา 42 ปี ของการเสวยราชย์ของพระองค์ทรงผลักดันให้เกิดการศึกษาแบบใหม่ที่เป็นระบบขึ้นมา เป็นช่วงเวลาที่กลุ่มชนชั้นรุ่นใหม่ที่มีอำนาจเด็ดขาดตามแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และมีความคิดอ่านทันสมัย กระตือรือร้นในการสร้างภาพอันมั่นคงของสถาบันต่าง ๆ ของไทยให้ก้าวสู่ความเป็นรัฐใหม่ เรียกได้ว่าเป็นยุคของการปฏิรูป (Age of Reform) หรือ **"ยุคของการทำประเทศให้ทันสมัย"** (Age of Modernization) อย่างแท้จริง เป็นการปฏิรูปจากเบื้องบน เป็นการเริ่มต้นระบบบริหารราชการแผนใหม่ ซึ่งมีกระทรวงต่าง ๆ รับผิดชอบงานในหน้าที่ (พ.ศ. 2435) และแผ่อำนาจคลอบคลุมทั่วประเทศตามนัยวัฒนธรรมอุตสาหกรรม 6 ประการ คือ รวมศูนย์อำนาจที่ศูนย์กลาง (Centralization) โดยเฉพาะ

ต่อองค์พระมหากษัตริย์ การวางมาตรฐาน (Standardization) ซึ่งเป็นทั้งมาตรฐานในราชสำนักแบบสยามและธรรมเนียมใหม่จากตะวันตก การเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ที่สามารถสนองต่อการขยายตัวของระบบราชการแบบใหม่และเศรษฐกิจแบบใหม่ การสร้างความพร้อมเพรียง (Synchronization) ที่เป็นความสามัคคีในชาติ การรวมหน่วย (Concentralization) ที่ยึดระบบเป็นกระทรวง กรมต่าง ๆ ขยายอำนาจหน้าที่สู่ทุกพื้นที่ของประเทศ และการสร้างคุณค่าสูงสุด (Maximization) ที่เน้นความเป็นชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ (สมโชติ อ๋องสกุล, 2541, อัดสำเนา)

อย่างไรก็ตาม ความเต็มใจหรือความจำเป็นที่กลุ่มผู้นำของไทยได้ผลักดันให้มีการปฏิรูปก็ดำเนินไปพร้อม ๆ กระแสผลักดันรอบด้าน พระองค์ทรงปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และด้วยความระมัดระวังอย่างสุขุมยิ่ง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษามีดังนี้

1. การได้รับการศึกษาตามแบบใหม่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรง เป็นผู้มองการณ์ไกลและตั้งพระทัยอย่างแรงกล้าที่จะทำการปฏิรูปประเทศอย่างเต็มที่ พระองค์ทรงได้รับการศึกษาแบบวัฒนธรรมไทยอย่างดีเลิศตั้งแต่ทรงพระเยาว์ เฉพาะด้านศิลปการปกครองนั้น ทรงได้รับการฝึกสอนจากพระราชบิดาโดยตลอด ส่วนการศึกษาแบบตะวันตก ทรงศึกษาภาษาอังกฤษจากครูชาวอังกฤษคือ นางแอนนา เลียวโนเวนซ์ (Anna H. Leonowens) และต่อมากับหมอจันดเล (John H. Chandler) ชาวอเมริกัน ครั้นเสวยราชสมบัติ แล้วในปี 2416 ทรงศึกษากับนายแปตเตอร์สัน (Fransis G. Patterson) และยังทรงศึกษาด้วยพระองค์เอง (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516, หน้า24-26) จากการที่พระองค์ได้รับการศึกษาอย่างดีทั้งตามแบบวัฒนธรรมไทยและแบบตะวันตก จึงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ความคิดทางด้านการศึกษาของประเทศอย่างมาก

2. การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีการแสวงหาอาณานิคมเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบและขายผลผลิตสำเร็จรูปขยายมายังประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย รัฐไทย ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากสนธิสัญญาเพื่อขจัดข้อพิพาทและแบ่งเขตอิทธิพลของอังกฤษกับฮอลันดา อังกฤษทำสงครามกับพม่า ผลั่งเศสคุกคามต่อไทย จนในที่สุด ไทยต้องเสียเขมรส่วนนอกในปี พ.ศ. 2410 และกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิปกครองบริเวณฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง จนนำไปสู่การปะทะกับทางทหารที่เรียกว่า **"วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112"** จะเห็นได้ว่า ความเป็นความตายของประเทศมีความสำคัญมากขึ้น เพราะมหาอำนาจจักรวรรดินิยมใช้กำลังอาวุธเป็นเครื่องมือสำคัญ เพื่อเรียกร้องสิ่งที่

ต้องการจากไทย ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขามีไปถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเมื่อ 18 มกราคม ร.ศ. 114 ความว่า

> "...การซึ่งจะรักษามิให้มีอันตรายทั้งการบอกภายใน ภายนอกมีอยู่สามประการ คือ พูดจากันโดยตรงทางไมตรีอย่างหนึ่ง มีกำลังพอที่รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง การปกครองให้เสมอกันอย่างหนึ่ง..."

สภาพการณ์ที่ล่อแหลมเช่นนี้ ถือเป็นปัจจัยที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อทำประเทศให้ทันสมัย และทรงเล็งเห็นความสำคัญเป็นอย่างมากโดยการปฏิรูปการศึกษา

3. การได้รับแรงกระตุ้นและแบบอย่างตะวันตก ในระยะแรกของการปฏิรูปการศึกษาไทย ได้รับอิทธิพลทั้งความคิด ความรู้จากตัวบุคคลจากตะวันตก เช่น การตั้งโรงพิมพ์ การออกหนังสือพิมพ์ การรักษาโรคตามการแพทย์สมัยใหม่ ทำให้มีผลกระทบ (Impact) และเกิดการเปลี่ยนแปลงบางอย่างในเมืองไทย เช่น หมอบรัดเลย์ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ศาสนาจารย์แมคฟาร์แลนด์ (Revopennd Mc Farland) ได้เสนอแผนจัดตั้ง **"วิทยาลัย"** เพื่อการศึกษาแก่เด็กหนุ่มสาวไทย ซึ่งพระองค์เห็นชอบโปรดเกล้าฯ ให้ดำเนินงานโรงเรียนสวนอนันต์ ณ วังอนันทอุทยาน โดยเปิดเรียนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2421 (ขณะนั้น นับวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่) โดยมีข้อแม้

> "...การสอนนั้นห้ามไม่ให้สอนศาสนาคริสเตียนเป็นอันขาด ให้สอนแต่ธรรมเนียมการหนังสือและให้ฝึกลายมือให้ใช้เป็นเสมียนได้วิชาคิดเลขและวิชาช่างที่เป็นประโยชน์และธรรมเนียมต่าง ๆ ที่จะเป็นคุณแก่แผ่นดิน..." (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 6)

4. การศึกษาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ทรงศึกษาและทอดพระเนตรจากต่างประเทศในช่วงสมัยของผู้สำเร็จราชการแผ่นดินสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) พระองค์ทรงได้รับการศึกษาที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปรับปรุงบ้านเมืองและจัดการศึกษาของไทย คือ การเสด็จประพาสต่างประเทศสองครั้ง คือ พ.ศ.2413 เสด็จไปสิงคโปร์ บัตตาเวีย สมารัง ครั้งที่สองเสด็จไปอินเดีย พระองค์ทรงทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ของอาณานิคมตะวันตก

อย่างใกล้ชิด เพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงประเทศ (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516, หน้า 31) หลังการเสด็จประพาสต่างประเทศ พระองค์ทรงโปรดให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่างขึ้นในราชสำนักก่อน เช่น จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในกรมหมาดเล็ก พ.ศ.2414 เพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการ จัดตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษ ออกพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ พร้อม ๆ กับการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่สถาบันพระมหากษัตริย์ พระองค์ไม่ประสงค์ที่จะท้าทายโดยตรงและเปิดเผยกับกลุ่มอำนาจทางการเมืองเก่าโดยเฉพาะอย่างยิ่ง **"ตระกูลบุนนาค"** ยังมีอิทธิพลครอบงำอยู่ จึงทรงบริหารประเทศผ่านทาง **"สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน"** (Council of State) และ **"สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์"** (Privy Council) ที่ทรงจัดขึ้นในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน พ.ศ.2417 (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516, หน้า 100-102)

ประการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการปฏิรูปการศึกษาของไทยรวมทั้งการปฏิรูปด้านอื่น ๆ ด้วย คือการเสด็จประพาสยุโรป ครั้งที่ 1 พ.ศ.2440 พระองค์ทรงเห็นว่า นักเรียนไทยที่ส่งไปเรียนต่างประเทศต้องเสียเวลานานเกินไป และไม่ค่อยได้ผลดี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิสุทธิศักดิ์ (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) อัครราชทูตสยามประจำประเทศอังกฤษทำรายงานวิธีปรับปรุงการศึกษาของนักเรียนสยามในต่างประเทศเข้ามากราบบังคมทูลทรงทราบคือ **"ความเห็นในการที่จะจัดการเล่าเรียนของนักเรียนสยามซึ่งมาเล่าเรียนวิชาต่าง ๆ ณ ประเทศอังกฤษให้เจริญขึ้นกว่าแต่ก่อน"** เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2441 จนถือได้ว่าเป็น **"แผนการศึกษา"** ฉบับหนึ่ง ซึ่งความเห็นดังกล่าว เป็นการกระตุ้นให้ผู้นำการศึกษาของไทยสนใจปัญหาการศึกษาภายในประเทศกันอย่างจริงจังและทบทวนการทำงานของกระทรวงธรรมการที่ผ่านมา (ยงยุทธ ไชยสีหา, 2526, หน้า 68-72)

5. การศึกษาเพื่อความอยู่รอด และปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย จะเป็นด้วยความเต็มใจหรือความจำเป็นที่กลุ่มผู้นำไทยผลักดันให้มีการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กับการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก และความขัดแย้งทางความคิด ประการสำคัญ คือ ปัญหาการเมืองภายในประเทศ กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ เมื่อพระชนม์เพียง 15 พรรษา จำเป็นต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ขุนนาง ผู้ใหญ่ที่มีอำนาจมากที่สุดในทางการเมืองขณะนั้น คือ สมเด็จกรมพระราชวังบวรเจ้าพระยามหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ผู้เป็นประธานในการประชุมเลือกพระมหากษัตรย์องค์ใหม่ พร้อมจัดให้มีการเลือกอุปราช (วังหน้า) คือ กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ซึ่งตามประเพณี มหากษัตริย์ทรงเลือกอุปราชด้วยพระองค์เอง

(วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516, หน้า 98) พระองค์จึงมีฐานอำนาจทางการเมืองอ่อนแอมากในขณะนั้น และได้ทรงเปรียบเทียบฐานะของพระองค์ว่า

> "เหมือนตะเกียงริบหรี่จวนจะดับ" และ "เจ้านายทั้งปวงก็ตกอยู่ในอำนาจสมเด็จเจ้าพระยาฯ และต้องรักษาตัว รักษาชีวิต อยู่ด้วยกันทั่วทุกองค์...ในขณะนั้นเปรียบเสมือนคนที่ศีรษะขาดแล้ว ถือเอาแต่ร่างกายนี้ตั้งไว้ในสมมติกษัตริย์" (พระบรมราโชวาทในรัชกาลที่ 5 พระราชทานแด่พระเจ้าลูกเธอฯ พ.ศ.2424)

สถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นอยู่ในสมัยพระองค์ จึงเป็นสาเหตุทำให้การปฏิรูปด้านต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิรูปการศึกษาจึงดำเนินไปอย่างไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเกิดเหตุการณ์ระหว่างเดือนธันวาคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ.2417 ซึ่งเรียกว่า "**วิกฤติการณ์วังหน้า**" (The Wangna Crisis) ทำให้พระองค์ต้องชะงักแผนการปฏิรูปที่สำคัญไว้ถึง 10 ปี กลุ่มปฏิรูปต้องปรับปรุงแนวความคิด ตลอดจนสร้างฐานอำนาจการเมืองให้มั่นคงจากกลุ่มคนรุ่นใหม่ ที่สำคัญ คือ ทรงใช้โรงเรียนแบบใหม่เป็นเครื่องมือ "**สร้างคน**" ของพระองค์ขึ้นมาอย่างช้า แต่มั่นคง ดังจะเห็นได้จากทรงจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2414 และโรงเรียนสวนกุหลาบ (โรงเรียนพลเรือน) พ.ศ. 2424 ในแง่หนึ่งก็เป็นเครื่องลดอิทธิพลของขุนนางที่ครอบงำของขุนนางในหน่วยราชการ พระองค์ทรงพยายามรวมอำนาจเข้าไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์อย่างช้า ๆ รอคอยการเติบโตของคนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะบรรดาพระอนุชา ได้ทรงกรมและทำงานอย่างใกล้ชิด และเป็นสมาชิกที่ปรึกษาราชการในพระองค์

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกิดขึ้นอย่างจริงจังในช่วงหลัง ดังข้อความบางตอนในพระบรมราโชวาท เมื่อพ.ศ. 2427 ที่พระองค์เสด็จไปพระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบว่า

> "...เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นไป จนถึงราษฎรที่ต่ำสุดจะได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกันไม่ว่าเจ้าว่าขุนนางว่าไพร่..."

แนวความคิดที่จะปฏิรูปการศึกษาของไทยจึงเป็นนโยบายของพระองค์อย่างเด่นชัด และทรงมอบหมายให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ขยายการจัดตั้งโรงเรียนให้แพร่หลายออกไปเป็นประโยชน์แก่ราษฎรทั่วไปด้วย ดังนั้น โรงเรียนราษฎรแห่งแรกจึงถือกำเนิดขึ้น ในปี พ.ศ.2428 คือ **"โรงเรียนวัดมหรรณพาราม"** (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2516, หน้า 57-58)

ภายหลังจากได้มีการประกาศจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการขึ้น รับผิดชอบการจัดการศึกษาของชาติ การจัดการศึกษาของไทยในระยะเริ่มแรก ได้ดำเนินการตามแนวของกระทรวงการ พ.ศ. 2435 เรื่อยมา จนกระทั่ง พ.ศ.2441 มีโครงการศึกษาฉบับแรกขึ้นเรียกว่า **"โครงการศึกษา พ.ศ. 2441"** นับเป็นจุดเริ่มแรกที่แสดงให้เห็นถึงการจัดการศึกษาอย่างมีระบบ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการปฏิรูปการศึกษาทั่วประเทศ และดำเนินการตามแบบแผนของอังกฤษ โดยพยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดองค์กรการศึกษาให้มีรูปแบบที่แน่นอน ครอบคลุมงานของกระทรวงธรรมการทุกอย่าง ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ประชาชนมีความรู้เสมอกัน เพื่อสนองความต้องการของบ้านเมืองที่ต้องการคนเข้ารับราชการ และเตรียมความรู้นักเรียนระดับสูงก่อนส่งออกไปศึกษาต่างประเทศ

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง ใน พ.ศ. 2445 ได้มีประกาศใช้ **"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ พ.ศ.2445"** กำหนดหน้าที่ของวัดไว้ว่า **"วัดมีหน้าที่สอนกุลบุตร"** (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507, หน้า 185) จึงเห็นได้ว่า เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการอาศัยวัดและพระสงฆ์เป็นกำลังสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา

และในปี พ.ศ.2452 ได้มีการปรับจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา เป็นการศึกษา **"เพื่อทวยราษฎร์"** มุ่งให้ราษฎรได้รับความรู้ความสมควรแก่อัตภาพ มุ่งให้พลเมืองมีความรู้ความสามารถ **"อ่านหนังสือออก"** ถือเป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Fundamental Education) ของไทยในยุคต่อมา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 63-87) วันที่ 1 ตุลาคม 2464 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินค่าประถมศึกษาฉบับแรกของไทย มีการกำหนดการจัดเก็บ **"เงินศึกษาพลี"** เพื่อใช้จ่ายสำหรับการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของโรงเรียนประชาบาล แต่ได้มีการประกาศยกเลิกในภายหลังเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (พ.ศ.2464-2474) ทำให้ความหวังของกระทรวงธรรมการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาและเกิดความรู้สึกว่าการประถมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนที่จะต้องบำรุงควบคุมดูแลเป็นอันหมดไปด้วย (ระลึก ธานี, 2527, หน้า 46)

อนึ่ง ผลจากการปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ทำให้การจัดการศึกษาของไทยมีระบบแบบแผน (Formal Education) โรงเรียนและระบบราชการกลายเป็นสถาบันหลักของการจัดการศึกษา เป้าหมายของการจัดการศึกษายังอยู่ในวงแคบ คือมุ่งที่จะผลิตคนมีความรู้ไปรับราชการ และ **"ให้การศึกษาเป็นสิ่งพยุงฐานะของเชื้อพระวงศ์ไม่ให้ตกต่ำ"** อย่างไรก็ตาม ผลิตผลของการจัดการศึกษาแบบใหม่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้เล่าเรียนสามารถไต่เต้าเลื่อนฐานะของสังคมคือ **"กลุ่มขุนนาง"** อันได้แก่ชนชั้นข้าราชการแบบใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นกลุ่มคนสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง หรืออีกนัยหนึ่งกระแสลัทธิล่าอาณานิคมมีผลต่อการพยายามปฏิรูปสังคมของผู้นำไทย ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคม โดยเฉพาะ **"กลุ่มข้าราชการสมัยใหม่"** ซึ่งมีความคิดแบบใหม่ เมื่อเกิดกระแสประชาธิปไตยจากโลกภายนอก จึงรับเอาความคิดดังกล่าว และเป็นกลุ่มสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อนำระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ในสังคมไทยและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ดังจะเห็นได้จาก **"กบฏ ร.ศ.130"** พยายามที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย แต่ไม่สำเร็จ แม้กบฏจะถูกจับกุม แต่ก็ถือว่าเป็นเหตุการณ์ที่สั่นคลอนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง นับเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติประชาธิปไตยในเวลาต่อมาโดย **"กลุ่มขุนนาง"** คือ **"คณะราษฎร 2475"**

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ชาติไทยในทุก ๆ ด้าน ในด้านการศึกษาปรากฏใน **"ประกาศคณะราษฎร์ ฉบับที่** 1 (24 มิถุนายน 2475) ได้กำหนดความสำคัญอันเป็นหลัก และเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ 6 ประการ มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (ข้อ 6) ว่า **"จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร"** (ส.ศิวรักษ์, 2540, หน้า 191) **"พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช** 2475" และ **"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.** 2475" ก็ได้กำหนดเงื่อนของการจัดการศึกษากับการปกครองตามระบบประชาธิปไตยไว้ว่า

> "เมื่อประชาชนได้รับการจัดการศึกษาจนจบประโยคประถมศึกษาเกินครึ่งของจำนวนประชาชนทั้งหมด หรืออย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี ประชาชนชาวไทยจะมีโอกาสเลือกผู้แทนอย่างเต็มที่"

และปรากฏในการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ 2 ฉบับ คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2475 และพ.ศ.2479 ได้กำหนดหลักการและจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน ดังความตอนหนึ่งว่า

> "...ให้พลเมืองทุกคนไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษาพอเหมาะแก่อัตภาพของตน..." และ "...รัฐมีความมุ่งหมายที่จะให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาเพื่อจะได้ทำหน้าที่พลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญได้โดยเต็มที่..." "...รัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการจัดการศึกษาแก่พลเมือง รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจการควบคุมการอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาในโรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนราษฎร์..."

และมีปรากฏชัดเจนตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2495 มาตรา 63 ว่า **"การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐ"** (อุทัย ดุลยเกษม, 2531 หน้า, 16-17)

จะสังเกตเห็นได้ว่า รัฐได้ยึดถือแนวคิดที่ว่า รัฐเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการศึกษา (Education Managementic State Monopoly) อนึ่ง ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2484 ถึงกลางปี พ.ศ.2488 ได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ส่วนใหญ่จึงเน้นหนักไปทางด้านการทหารและการป้องกันประเทศเป็นสำคัญ นโยบายด้านการศึกษาได้ริเริ่มสร้างระบบยุวชนทหารขึ้นซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการทำกระทรวงศึกษาธิการให้กลายเป็นกระทรวงทหาร (เสน่ห์ จามริก, 2523, หน้า 111)

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ ในขณะที่การปฏิวัติทางการเมืองในปี พ.ศ.2475 จะมีผลกระทบต่อโครงสร้างการศึกษาในระดับบน คือ ระดับอุดมศึกษา แต่การศึกษาในระดับล่าง คือ ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษายังไม่มีการเปลี่ยนแปลงระดับโครงสร้าง ในทางตรงกันข้าม การศึกษาระดับล่างกลับถูกระบบราชการที่มีศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางเข้าไปควบคุมและครอบงำมากขึ้น กล่าวคือ **"คณะราษฎร"** มีความเกรงอยู่ส่วนหนึ่งว่า จะมีการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่าที่กระจายอยู่ทั่วไปตามหัวเมือง ด้วยภาวะความไม่มั่นคงทางการเมืองจึงทำให้รัฐบาล

ต้องพะว้าพะวงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลเอง มากกว่าที่จะดำเนินการปรับปรุงการศึกษาเป็นจุดของ **"การก้าวถอยหลังของการศึกษา"** และได้เริ่มขึ้นอย่างแท้จริง ในปี พ.ศ.2478 เมื่อรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการก้าวเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่การจัดการศึกษาประชาบาลในลักษณะของผู้หวังดี เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศยกฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการ สังกัดกรมสามัญ ในปี พ.ศ.2491 และจะปรากฏชัดเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 การปรับปรุงระบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการโดยการเข้ามามีส่วนครอบงำการจัดการศึกษาของท้องถิ่นอย่างเต็มตัว ความสัมพันธ์ในการจัดการศึกษาจึงเป็นลักษณะของราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค นับเป็นจุดบอดของการจัดการศึกษาอย่างแท้จริง (อภิชัย พันธเสน, 2518, หน้า 35-36)

จากผลของการปรับปรุงดังกล่าว ทำให้ระบบการศึกษาของไทยมีลักษณะกระจัดกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ การประสานงานเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งระบบบริหารการศึกษายังเป็นไปโดยผูกพันกับระบบบริหารราชการแผ่นดินอำนาจสั่งการ และการตัดสินใจถูกวางอยู่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคก็เพียงแต่รับคำสั่งโดยตลอดมา (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 241) ผลจากการปรับปรุงระบบบริหารดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารระดับจังหวัด อำเภอ โรงเรียนมีโอกาสน้อยในการวางแผน ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์ นับเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษาของไทยในเวลาต่อ ๆ มา

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

แนวความคิดที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาการศึกษาของชาติจนก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา ในพ.ศ.2503 นั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ.2490 ดังปาฐกถาของนายเดือน บุนนาค พ.ศ. 2490 ว่า

> "...มั่นใจว่าด้านการศึกษาแม้จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม คณะรัฐบาลที่มาใหม่จะต้องมุ่งดำเนินการให้ยิ่ง ๆ ขึ้นไป...การศึกษามิใช่จะทำได้แต่ลำพังผู้เดียวจะต้องปรึกษากันถึงการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติ ปรับปรุงการศึกษาเป็นการใหญ่ โดยถือว่าการให้การศึกษายุวชนเป็นรากฐานของความเจริญแห่งประเทศชาติ..."

ประกอบกับประเทศไทยได้สมัครเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (UNO 15 ธันวาคม 2489) และองค์การศึกษาและวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO 1 มกราคม 2492) จึงทำให้คณะผู้เชี่ยวชาญขององค์การฯ เข้ามาสำรวจสภาพการศึกษาของไทยเพื่อหาแนวทางหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 181-182) ขณะเดียวกันประเทศไทยได้มีการส่งข้าราชการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ข้าราชการกลุ่มนี้ภายหลังได้เข้ามามีบทบาทต่อการปรับปรุงการศึกษาของไทย ซึ่งปรากฏชัดเจนเมื่อมีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494 คือ มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการศึกษาให้มีองค์สี่แห่งการจัดการศึกษา (จริยศึกษา พลศึกษา พุทธิศึกษา และหัตถศึกษา) นับเป็นแผนการศึกษาฉบับแรกที่มีองค์แห่งการศึกษาสมบูรณ์ โดยเป็นแนวความคิด หรือวิธีการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเน้นสี่ส่วนเช่นกัน คือ Head Education, Heart Eeucation, Heath Eeucation, Hand Education (ระลึก ธานี, 2525, หน้า 105) และหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2498 ก็ยังได้รับอิทธิพลปรัชญาการศึกษาของอเมริกัน (จอร์น ดิวอี้) ซึ่งเน้นหลักสูตรที่มีแนวการสอนแผนใหม่ที่เรียกว่า "**การศึกษาแบบพิพัฒนาการ**" (Pregressivism) การที่ไทย การลอกเลียนแบบการจัดการศึกษาของอเมริกา โดยที่เรามิได้พิจารณาสภาพแวดล้อมของสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง จึงทำให้เกิดผลกระทบก็ คือ ไม่สามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้ นับเป็นความผิดพลาดเป็นอย่างยิ่ง (Deadful Mistake) ของกลุ่มผู้นำในยุคสมัยนั้น

..ต่อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ใน พ.ศ.2494 นั้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษา โดยเฉพาะในสมัยพลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการยกฐานะกองโรงเรียนประชาบาลเป็นกรมประชาบาล (พ.ศ.2494) ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 (ปรับปรุงระเบียบบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค) จัดตั้งกรมการฝึกหัดครู (พ.ศ.2497) จัดตั้งวิทยาลัยวิชาการศึกษาที่ประสานมิตร (พ.ศ.2498) ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ (พ.ศ.2499) และที่สำคัญยิ่งคือ พ.ศ.2502 ได้มีการตั้ง "**สภาการศึกษาแห่งชาติ**" ซึ่งมีคณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลอาชีพต่าง ๆ จำนวน 77 คน นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การศึกษาของไทย ที่มีคณะบุคคลจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนการศึกษาของชาติ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 191-194)

แนวความคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ปลัดกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น ได้รับเชิญจากองค์การ UNESCO ให้เป็นผู้อำนวยการจัดประชุม เรื่อง การศึกษาผู้ใหญ่ในชนบท ณ ประเทศอินเดีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2492 ท่านจึงนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาจัดประชุมสัมมนา เรื่อง **"การศึกษาประชาบาล"** ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทุกระดับ รวม 84 คน เพื่อรวบรวมข้อมูลปัญหา และอุปสรรคตลอดจนแนวความคิด วิธีการแก้ไข ในการจัดการศึกษาประชาบาลที่สำคัญ 5 เรื่อง คือ

1. การดำเนินงานการศึกษาประชาบาลตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ
2. การก่อสร้างและการรักษาอาคารสถานที่ของโรงเรียนประชาบาล
3. การจัดหา ฝึกอบรมและส่งเสริมการควบคุมประชาบาล
4. หลักสูตร แบบเรียน วิธีสอน เครื่องประกอบการสอนและอุปกรณ์การสอนในโรงเรียนประชาบาล
5. การอบรมนักเรียนในโรงเรียนประชาบาล

อนึ่ง แนวความคิดที่ถือว่ามีอิทธิพล และมีความสำคัญทั้งก่อนและหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี พ.ศ.2503 เกิดจากการที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้จัดประชุมเรื่อง การประถมศึกษาและการศึกษาภาคบังคับ ที่บอมเบย์ใน พ.ศ.2495 จัดสัมมนาเรื่อง หลักสูตรการประถมศึกษา ที่การาจีใน พ.ศ.2499 สัมนาเรื่อง การปฏิรูปทางการศึกษาที่นิวเดลลีใน พ.ศ.2501 ที่ประชุมได้เชิญชวนให้ประเทศสมาชิก ฯ จัดการศึกษาทุกระดับ เพื่อให้พลเมืองทุกคนได้มีโอกาสเข้าศึกษาเล่าเรียนอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะการขยายการศึกษาภาคบังคับให้เปล่าแก่เด็กทั้งสายวิชาการ อาชีพ และอุดมศึกษาให้กว้างขวาง เพื่อให้เยาวชนมีโอกาสเข้ารับการศึกษาตามความสามารถ และสอดคล้องเหมาะสมกับการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยต้องการความช่วยเหลือจากองค์การฯ เนื่องจากการปฏิรูปการศึกษาจะต้องอาศัยงบประมาณและวิทยาการที่ทันสมัย ซึ่งขณะนั้นฐานะทางเศรษฐกิจและวิทยาการต่าง ๆ ของไทยก็ไม่เอื้ออำนวย และในห้วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยได้ขอความร่วมมือจากธนาคารโลก (World Bank) (IBRD, International Bank For Reconstruction and Development) ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสำรวจสภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ.2500 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาของไทย เพื่อมุ่งผลักดันให้สังคมไทยมีความเจริญทางเศรษฐกิจแบบระบบทุนนิยมเสรี เป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งออก ในทางการเมืองก็มุ่งที่จะให้เกิดรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบตะวันตก (รูปแบบ) ในทาง

สังคมก็มีพัฒนาสังคมในลักษณะสังคมเมือง (Urbanizzation) ให้เป็นสังคมเมืองทันสมัย (Modernization) และเป็นสังคมแบบตะวันตก (Westernization) ในทางวัฒนธรรมก็มุ่งที่จะให้เป็นวัฒนธรรมสากล (World Culture) การจัดการศึกษาจึงเป็นไปตามแนวคิดที่ว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาประเทศมากกว่าที่จะเป็นภารกิจและความรับผิดชอบที่จัดการศึกษาให้กับประชาชน กล่าวคือ เป็นการจัดการศึกษาที่จะผลิตคนให้กับตลาดแรงงานเพื่อการอุตสาหกรรม (ทั้งด้านการผลิตและการบริหาร) (อุทัย ดุลยเกษม, 2531, หน้า 22-23) ซึ่งถือเป็นนโยบายที่ผิดพลาดก่อให้เกิดผลกระทบมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังที่เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติจึงได้มีประกาศใช้ **"พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502"** ได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอย่างมีแผนชัดเจนจริงจังของไทย ด้วยความมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาสำคัญในประเทศไทยขณะนั้น 3 ประการ คือ

1. ความยากจนข้นแค้น (Poverty)
2. ความไม่รู้หนังสือหรือความโง่เขลาเบาปัญญา (Ignobaneci)
3. ความเจ็บไข้ได้ป่วยมีโรคภัยไข้เจ็บมาก (Disease)

(พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), 2539, หน้า 12-18)

เป้าหมายในตอนต้นนอกจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างเป็นด้านหลักแล้ว ก็พยายามที่จะ **"ปฏิรูปการศึกษา"** เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจการเมือง และสังคม ซึ่งเห็นได้จากคณะปฏิวัติ (พ.ศ.2501) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน 12 ท่าน โดยพันเอกหลวงวิจิตรวาทการ เป็นประธานดำเนินการปรับปรุงแผนการศึกษาของชาติให้สอดคล้อง กับนโยบายที่วางไว้แต่ยังไม่แล้วเสร็จคณะปฏิวัติฯ ได้ยกเลิกคณะกรรมการชุดดังกล่าว และได้ประกาศจัดตั้ง **"สภาการศึกษาแห่งชาติ"** เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2502 มีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ ดร. กำแหง พลางกูร เป็นเลขานุการ มีคณะกรรมการ 77 ท่าน ทำหน้าที่ยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ (ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ) ซึ่งในความเป็นจริง สภาฯ ได้มอบหมายให้หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสมัยนั้น (พ.ศ. 2502) เป็นประธานยกร่างแล้วนำมาเสนอสภาการศึกษาแห่งชาติรับรอง นำทูลเกล้าถวายเพื่อประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้ **"แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503"** (สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 231) มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2504 นับเป็นแผน

การศึกษาแห่งชาติฉบับแรกของไทย ที่ใช้ชื่อแผนการศึกษาว่า **"แห่งชาติ"** ที่เกิดจากจากการพิจารณาระดมความคิดเห็นจากกลุ่มข้าราชการระดับผู้นำ

การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาของชาติให้เข้ากับระบบสากล คือ จัดระบบชั้นเรียนเป็น 4 – 3 – 3 – 2 เน้นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและแผนการปกครองของประเทศเป็นองค์สี่แห่งการศึกษา และครอบคลุมการศึกษาทุกแขนง ซึ่งเป็นแนวความคิดของประเทศตะวันตก ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงาน หรือหลักสูตรก็สอดคล้องกับลัทธิปรัชญาแบบ **"สารัตถนิยม"** (Essentiallism) คือ เน้นเฉพาะการถ่ายทอดความรู้ แต่ขาดการเน้นทางด้านปฏิบัติ มีลักษณะไม่สอดคล้องกับสภาพบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวิถีชีวิตของคนไทย โดยส่วนรวมทำให้มีการจัดการศึกษาของไทย **"ขาดทิศทางอุดมการณ์"** หรือปรัชญาการศึกษาที่แน่นอนเด่นชัด จึงทำให้มีการจัดการศึกษาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535, หน้า 309)

แต่ในขณะเดียวกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุเป้าหมายและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ก็ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษา ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาการศึกษา โดยเน้นการพัฒนาการศึกษาภาคบังคับ (7 ปี) และมุ่งเน้นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในด้านกำลังคนสาขาวิชาชีพต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะการผลิตกำลังคนในระดับกลาง และการให้การสนับสนุนการฝึกหัดครู

อนึ่ง ในห้วงระยะเวลารัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502-2506) และรัฐบาลชุดจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2507-2511) แนวนโยบายแห่งรัฐ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกำหนดจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาและขยายการศึกษาตลอดจนพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการมีหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีติดต่อกันถึงสามสมัย (พ.ศ.2500-2501, 2502–2506, 2507–2511) เป็นผลให้การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างสอดคล้องและต่อเนื่อง ผลจึงเกิดการขยายตัวทางการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ คือ มีการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมแบบประสม จัดตั้งและพัฒนาวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเกษตรกรรม วิทยาลัยพาณิชยกรรม ทำให้การดำเนินการด้านอาชีวศึกษามีการขยายตัวเป็นจำนวนมาก ส่งเสริมสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาเอกชน และระดับอุดมศึกษา โดยกรมมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไปสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2502) และมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นในประเทศอีกด้วย

จากแนวนโยบายแห่งรัฐ ทำให้ครูไม่เพียงพอต่อความต้องการ รัฐจึงได้เพิ่มการผลิตครู ดังจะเห็นได้จากช่วงปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่สองผลิตครูโดยเฉพาะ ระดับ ป.กศ.ต้น และ ป.กศ. สูง จากเป้าหมาย 9,720 คน ผลิตได้ 21,920 คน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535, หน้า 150) แต่เหตุผลประการหนึ่งในการขยายการผลิตครู คือ ปัญหานักเรียนจบชั้นมัธยมศึกษาจำนวนมากหาที่เรียนไม่ได้ บรรดาผู้ปกครองจึงร้องเรียนผ่านนักการเมืองให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา อันเป็นการสนองนโยบายเฉพาะกิจนักการเมือง ประกอบกับค่านิยมการเข้ารับราชการ นักศึกษาครูจึงเพิ่มขึ้นทั้งภาคปกติและภาคสมทบ จนไม่สามารถควบคุมปริมาณได้ จนเป็นจุดที่ถูกโจมตีว่าการผลิตครูมากมายจนล้นงานและคุณภาพไม่ดีพอ กลายเป็นปัญหาที่สั่งสมมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักงานปลัด กระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 259-260)

ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจของการจัดการศึกษาในห้วงเวลานี้คือ เราได้จัดการศึกษาภายใต้เผด็จการทางการเมือง (พ.ศ.2500-2516) หมดสิ้นลงที่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2476 และอีก 1 ปี สมัยธานินทร์ กรัยวิชียร (พ.ศ.2519-2520) รวมเป็นเวลายาวนานถึง 17 ปี มีการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการบ่อย ๆ ทำให้การบริหารการศึกษาสะดุดและรวนเร เพราะแน่นอนแต่ละครั้งผู้ใช้อำนาจรัฐเหล่านี้ย่อมต่างความคิด ต่างนิสัย เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. การดำเนินนโยบายรวนเร เพราะผู้มีอำนาจส่วนมากจะเลือกทางที่ช่วยให้ตนมีอำนาจมั่นคง ตลอดจนได้ประโยชน์เกิดผลตามประสงค์

2. อำนาจการบริหารอันแท้จริงตกแก่ข้าราชการประจำ เนื่องจากความแปรปรวนทางการเมือง หากข้าราชการประจำมีความรู้ ความเข้าใจ ในปัญหาของประเทศ (การศึกษา) ดูแลแผนงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกำหนดก็จะเป็นการพิทักษ์รักษา มิให้งานของชาติเสียหายตามกิเลสตัณหาของนักการเมือง หากข้าราชการจงใจหลงมัวเมาอำนาจและทำตามอำเภอใจกันเป็นเรื่องเสียหายยิ่ง (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 144-145)

หากจะวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กร โครงสร้าง และกลไกการบริหารการศึกษาก็มีขนาดเติบโตขึ้นหลายเท่าตัว ไม่ว่าจะมองในด้านงบประมาณ กำลังคน จำนวนครู นักเรียนและความหลากหลายซับซ้อนของภารกิจ โดยกฎธรรมชาติขององค์กร จะต้องมีการแยกส่วนงานให้สามารถบริหารได้โดยอิสระมากขึ้น (Autonomy) แต่ในกรณีของการบริหารการศึกษามีการรวมศูนย์การบริหารไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้น โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนมีเสียงในการจัดการศึกษาเพื่อลูกหลานของเขาเองก็ลดน้อยถอยลง...ระบบการบริหารการศึกษาของไทย เป็นไปโดยผูกพันอยู่กับระบบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ แบ่งเป็นการบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น

เรย์จี – ฮาร์เบอร์ และสมชัย วุฑฒิปรีชา ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของการจัดการศึกษาไทยว่า

> "...อำนาจการบริหารอยู่ที่ส่วนกลางเฉพาะกรุงเทพฯ เท่านั้น ผู้บริหารส่วนกลางจะสั่งตรงไปจังหวัด อำเภอ และตำบลอีกต่อหนึ่ง ทำให้ผู้บริหารระดับจังหวัด อำเภอ โรงเรียน มีโอกาสน้อยในการวางแผน ขาดความริเริ่มสร้างสรรค์..." (เรย์จี–ฮาร์เบอร์ และสมชัย วุฑฒิปรีชา, 2521, หน้า 1)

สิ่งที่ปรากฏก็คือ การบริหารการศึกษาจึงอุ้ยอ้าย ไร้ประสิทธิภาพ ดังที่ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2524) ได้เปรียบเทียบระบบบริหารการศึกษาไทย ว่า

> "เหมือนเรือเอี้ยมจุ๊นในแม่น้ำ เพราะขนาดใหญ่อุ้ยอ้าย จะเลี้ยวโค้งหรือกลับลำแต่ละทีจึงเชื่องช้ายากลำบากไม่ทะมัดทะแมงเลย"

รอยจารึกที่กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทย **"มีส่วนร่วม"** กันทำลายคุณภาพของการศึกษาโดยเฉพาะ **"การศึกษาประชาบาล"** ทำให้ระบบการจัดการศึกษาของไทยต้องกระจัดกระจายกันอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ การประสานงานกันเป็นไปอย่างล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องต้องกัน มีผู้รับผิดชอบหลายฝ่าย คือ **"รัฐบาลเผด็จการ"** มีความเกรงว่า ครูอาจารย์และบุคลากรในวงการศึกษา จะตกเป็นเหยื่อของการแทรกแซงของลัทธิทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับตน อันจะเป็นการทำลายอำนาจเผด็จการของตน ตลอดจนผลประโยชน์อันมหาศาล หากขืนปล่อยให้ครูประชาบาลอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 115-116) ในปี พ.ศ.2504 จึงโอนการศึกษาประชาบาลที่จัดการศึกษาภาคบังคับประมาณ 26,000 โรง ยกเว้นโรงเรียนที่สงวนไว้ปรับปรุง 493 โรง และงานทางด้านหลักสูตรเท่านั้นยังคงอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, หน้า 242) ไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผล **"เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในทางปฏิบัติผูกขาดอำนาจและกำกับการโดยฝ่ายปกครองโดยสิ้นเชิง"**

ความคาดหวังที่นำไปสู่ความล้มเหลวในด้านนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ คือ การยกระดับคุณภาพมาตรฐานของครูให้สูงขึ้น ที่ให้กรมการฝึกหัดครูทำหน้าที่เพิ่มวิทยฐานะของครู กลับกลายเป็นการเพิ่มปัญหาใหม่ขึ้นอีก ทั้งนี้เพราะทำให้ครูจะต้องมุ่งมั่นศึกษาเพื่อ "**ความรู้**" (วุฒิ) คุณภาพขั้นสูงขึ้นไปโดยไม่มีวันที่สิ้นสุด ทำให้ขาดความเอาใจใส่ในการสอนอย่างแท้จริง (อภิชัย พันธเสน, 2528, หน้า 382) ในด้านของศักดิ์ศรีที่ไร้ความเท่าเทียม เอกวิทย์ ณ ถลาง ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับการที่ครูส่วนมากหันมาเพิ่มวิทยฐานะแก่ตนเองอย่างไม่น่าจะมองข้ามว่า

> "...สำหรับครูที่อยู่ในวงการอาชีพครู ความก้าวหน้าในวิชาชีพ แม้จะดีขึ้นกว่าในอดีตแล้วก็ตาม ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่า ยังมีวรรณะทางการศึกษาอยู่มาก ครูประถมและครูมัธยมถูกจัดไว้วรรณะต่ำสุด.."

ในขณะที่ ภาระความรับผิดชอบหนักที่สุด มหาวิทยาลัยเบาที่สุด ผลตอบแทนในด้านความดีความชอบ เกียรติยศก็ได้มากกว่ากัน... "**ในแง่ของการบริหาร**" ครูมีฐานะเป็นข้าราชการ จึงต้องเอากฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติมาบังคับใช้กับครู มีการปกครองบังคับบัญชาตามวิถีของราชการมากกว่าจะปกครองฉันพี่น้อง หรือเพื่อนร่วมอาชีพที่นับถือในอาวุโสคุณความดี ความสามารถของกัน และโรคติดต่อตามวิถีราชการเป็นกันมาก คือ การให้ความเอาใจใส่ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งมากกว่าการเอาใจใส่ภาระหน้าที่การสอนในฐานะ "**ครูและศิษย์**" (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 109) ดังนั้น 75 ปีที่ผ่านมา (หลังการเปลี่ยนการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงพ.ศ.2543) เป็น "**ยุคมืด**" ของบรรดาครูและบุคลากรทางการศึกษาของชาติอันยาวนาน จึงเป็นคำถามเสมอมาว่า เป็นความสำเร็จ ความล้มเหลว ภารกิจสืบเนื่อง ?

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่สำคัญในช่วง พ.ศ.2500-2520 บรรยากาศในการพัฒนาการศึกษา กล่าวได้ว่าเป็น "**ยุคการแสวงหาทิศทางการศึกษาและปฏิรูปการศึกษา**" เพราะรัฐบาลแต่ละชุดมีนโยบายระดมความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของคนไทยมาช่วยพัฒนาปรับปรุงส่วนราชการหลายกรม หลายกระทรวง ในด้านการศึกษามีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ.2503) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1-4 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1–4 เป็นกรอบ และทิศทางในการจัดการศึกษา ในความรู้สึกของคนส่วนใหญ่ในวงการศึกษา และประชาชนโดยทั่วไป เป็นช่วงเวลาแห่งความหวังมีบรรยากาศแจ่มใสมาก มีการพัฒนาอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ผู้นำทางด้านการศึกษาระดับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดีในกระทรวงศึกษาธิการและสภาการศึกษา มีความฝันอันรุ่งโรจน์ มีอุดมคติ มีบารมี

มีคุณธรรมและมีความสามารถ อีกทั้งองค์การระหว่างประเทศและต่างชาติ เช่น UNESCO, UNICEF, US/AID, FULLBRIGHT ฯลฯ กระตือรือร้นที่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุน การศึกษาของไทยน่าจะก้าวกระโดดอย่างงดงาม แต่ก็มีอันเป็นไปด้วยเหตุผลทางการเมือง และความอ่อนแอของผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ประกอบกับผู้นำทางการศึกษาในครั้งนั้น เป็น **"นักคิดริเริ่ม" "นักฝัน"** มากกว่า **"นักทำ"** ผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศก็ไม่รู้ไม่เข้าใจข้อเท็จจริงในบ้านเมืองเรา นักบริหารการศึกษารุ่นใหม่ที่สำเร็จจากต่างประเทศกลับมาก็มีไม่น้อย **"แต่อ่อนด้วยประสบการณ์" "มองอะไรคล้ายฝรั่ง" "มองอะไรสดใสง่ายดายเกินความเป็นจริง"**... " (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 117-118)

หากจะกล่าวว่า การดำเนินการพัฒนาการศึกษาจะล้มเหลวเสียทีเดียวก็ดูจะไม่เป็นธรรม (ความสำเร็จ ความล้มเหลว ภารกิจสืบเนื่อง) เพียงแต่ขาดทักษะในการสร้าง **"วิกฤตให้เป็นโอกาส"** และในห้วงเวลาดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารหลายประการ เช่น การปรับปรุงระบบบริหารตาม ปว. 216 ปว. 218 และมีการตรากฎหมาย ยุบ โอน ตั้ง ตลอดจนแบ่งส่วนราชการหลายฉบับ แต่ **"สาระสำคัญ"** หาได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง **"ในเชิงปฏิรูป"** มากนัก ระบบบริหารราชการแผ่นดินกลับขยายขอบเขตใหญ่โตกว้างขวางขึ้น แต่อำนาจหน้าที่และขั้นตอนการบริหารยังรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ทำให้ระบบราชการไทยเติบโตโดยขนาดยิ่งกว่าครั้งใด ๆ แต่มิได้มีการปฏิรูปอย่างจริงจังในหลักการ การเปลี่ยนแปลงบ้างก็แต่ในเชิงพัฒนาการอย่างไม่มีทิศทาง แต่ในความล้มเหลวดังกล่าวก็ยังมีความคิดใหม่ ๆ หลายประการก็ได้เกิดขึ้นและกระจายออกไป ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยน ก่อให้เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมาก็คือนักการศึกษาพยายามแสวงหาแนวทางใหม่ของการจัดการศึกษา โดยระดมความคิด ศึกษาแนวทางของการบริหาร และกุศโลบายทางการศึกษา พื้นฐานการศึกษา แนวโน้มและทฤษฎีการศึกษา และนำเสนอเมื่อสิงหาคม 2512 คือ **"บทเรียนจากการศึกษาในร้อยปีที่ผ่านมา"** และพฤษภาคม 2516 ได้นำเสนอเรื่อง **"บนเส้นทางแสวงหาโฉมใหม่ทางการศึกษา"** จากข้อมูล ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งกระตุ้นและนำทางให้นักการศึกษาคิดค้น และแสดงหาคำตอบที่พึงประสงค์ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะเมื่อมีการการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 อันนำไปสู่กระแสเรียกร้องให้รัฐบาล **"ปฏิรูปการศึกษา"** อีกครั้งหนึ่งของสังคมไทย

การปฏิรูปการศึกษา หลังเหตุการณ์ ตุลาคม 2516

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากอิทธิพลของตะวันตก บวกกับการเปลี่ยนแปลงภายในของสังคมไทย อันมีผลมาจากการพยายามพัฒนาระบบบริหารระบบกฎหมาย รวมทั้งด้านวิทยาการ เพื่อให้ใกล้เคียงกับประเทศตะวันตก แต่เนื่องมาจากความไม่พร้อมของสังคมไทย ในส่วนของประชาชนและวัฒนธรรมทางความเชื่อตลอดจนวิถีการดำเนินชีวิตก็ไม่สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ลอกเลียนแบบมาจากตะวันตก และกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบต่าง ๆ เพื่อตอบการท้าทายของกระแสล่าอาณานิคมก็ได้เข้าเติมช่องว่างทางการเมือง กลุ่มข้าราชการกลับได้ทวนกระแสประชาธิปไตยด้วยระบอบอมาตยาธิปไตย อีกทั้งกระแสการคุกคามจาก "**กระแสลัทธิคอมมิวนิสต์**" ในยุคดังกล่าวจึงเป็นเรื่องความมั่นคงของชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อมิให้ความยากจนอันเป็นตัวแปรสำคัญที่จะนำไปสู่ "**การปฏิวัติมวลชน**" ความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปสู่ความจำเป็นของการพัฒนาองค์กรต่าง ๆ ในภาคเอกชน เช่น สถาบันการเงิน สถาบันการค้าหรืออุตสาหกรรม ที่สำคัญคือ "**ขยายการศึกษา**" ได้มีส่วนนำไปสู่ความเจริญเติบโตของกลุ่มธุรกิจและชนชั้นกลางที่มีการศึกษา ในขณะที่กระบวนการต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ด้วยการมีรัฐบาลเผด็จการหรือกึ่งเผด็จการ การพัฒนาเศรษฐกิจนั้นกลายเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์สำคัญคือ "**เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516**" เป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นกลางนักธุรกิจวงไพบูลย์ของระบอบอมาตยาธิปไตย และกลุ่มชนชั้นกลางกระแสต่อต้านลัทธิสังคมนิยมและการพัฒนาเศรษฐกิจได้นำไปสู่การถดถอยของกระแสประชาธิปไตย จนเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นความพยายามของอมาตยาธิปไตยที่พยายามกลับมาสู่อำนาจทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 เป็นจุดทำให้นิสิต นักศึกษา และประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ และเป็นแรงกระตุ้นปลุกให้สังคมไทยตื่นตัวพิจารณาความเป็นมาของสังคมยิ่งกว่าครั้งใด ๆ ทุกฝ่ายมีความประสงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว ความกดดันทั้งหลายได้ปะทุออกมาทั้ง ๆ ที่โครงสร้างทางสังคมทางการเมืองทางการปกครองยังไม่พร้อม คือ มิได้เตรียมตัวเพื่อการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เลย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2525, หน้า 175) โดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้น ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก จากทั้งผู้เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาและผู้สนใจทั่วไปว่า การศึกษาของไทยไม่เหมาะกับกาลเวลาทั้งปวง กลายเป็นแรงกระตุ้นต่อการเร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา (คณะกรรมการ

วางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา, 2517, ความนำ, หน้า 3) สิปปนนท์ เกตุทัต (พ.ศ.2518, หน้า 28) ได้กล่าวไว้ในงานวิจัย "การศึกษากับความมั่นคงแห่งชาติ-การปฏิรูปการศึกษา" ว่า

> "...ทุกคนมักจะชี้มายังเป้าหมายสำคัญว่า มูลเหตุแห่งปัญหาคือ นิสิตนักศึกษาและการศึกษา มีการกล่าวว่า การศึกษามิได้เตรียมคนให้พร้อมในการเป็นประชาธิปไตย มิได้เตรียมพร้อมในทางการเมือง มิได้เตรียมตัวให้พร้อมที่จะประกอบอาชีพ หากปฏิรูปการศึกษาได้คงทำให้บ้านเมืองกลับเข้ามาสู่สภาพเรียบร้อยโดยฉับพลัน เกือบทุกคนคิดว่าการศึกษาเป็นยาเอนกประสงค์..." (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2518–2519, หน้า 28-29)

ความเปลี่ยนแปลง 14 ตุลาคม 2516 จึงเป็นการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและการศึกษา คือทำให้เกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 และรัฐบาลชุด ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้ง **"คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา"** โดยมี นายสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน นายเอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นรองประธาน ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25มิถุนายน 2517 ทั้งนี้ให้คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ **"พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียน นอกระบบโรงเรียนและลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชาธิปไตย"** และให้ **"เป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม"** สาระสำคัญของรายงานการปฏิรูปการศึกษา พยายามชี้ให้เห็นสภาวะเหลื่อมล้ำต่ำสูงในสังคม อันมีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและระบบการศึกษาเอง พร้อมกับเน้นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขโดยสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ เพื่อช่วยส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคมระบอบประชาธิปไตย (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2517, หน้า 20-75) และคณะกรรมการฯ ได้ตั้งปัญหาเพื่อหาคำตอบไว้ 4 ประการ ที่ใช้เป็นแนวทางในการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ดังนี้

1. การศึกษาที่พึงประสงค์คืออะไร
2. จะจัดการศึกษาเพื่ออะไร
3. จะจัดการศึกษาเพื่อใคร
4. จะจัดการศึกษาอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาจึงเสนอข้อสรุปในการปฏิรูปการศึกษาไว้ 10 ประการ คือ

1. ให้มีความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อช่วยส่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย

2. ให้ระบบการศึกษาเป็นระบบเปิดมากขึ้น ยืดหยุ่นขึ้น โดยให้การศึกษาในโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียนสัมพันธ์กัน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อหาสาระและระบอบการเรียนรู้ เพื่อสนองความมุ่งหมายทางการศึกษาของแต่ละระดับ แต่ละประเภท โดยให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการศึกษาตามแนวทางที่พึงประสงค์

4. ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บทบาทและฐานะของครู และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นขุมกำลังเพื่อการศึกษา

5. ให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบและโครงสร้างการศึกษา ระดับอุดมศึกษา เพื่อสร้างเอกภาพของระบบบริหารทางการศึกษา โดยส่วนรวมและระดับอุดมศึกษา เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินธุรกิจ สนองตอบความต้องการของสังคมมากยิ่งขึ้น

6. ในการจัดการศึกษาเอกชนระยะยาวให้รัฐเป็นผู้รับจัดการศึกษาภาคบังคับให้สมบูรณ์ ตามเจตนารมย์แห่งรัฐธรรมนูญ ให้เอกชนที่มีเจตนาและมีความสามารถเข้ามาร่วมรับภาระจัดการศึกษาที่มิใช่ภาคบังคับได้โดยมีเงื่อนไขว่า ไม่เป็นการมุ่งทำกำไรและต้องอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ

7. ให้มีเอกภาพในด้านนโยบาย และทางการบริหารการศึกษาทั้งในส่วนกลาง และในท้องถิ่น พร้อมทั้งกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยยึดหลักให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบเพื่อให้มีการบริหารที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้เหมาะสมลักษณะงานในท้องถิ่น

8. ให้ระดมเลือกสรรทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งรัฐบาล เอกชนและผู้รับการศึกษามาใช้ในการศึกษา และวิธีจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ เพื่อจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อเร่งการขยายการศึกษาให้กว้างขวางทั่วถึงและเป็นธรรม

9. ให้มีโครงสร้างระบบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาที่มีเอกภาพ เพื่อให้มีความสอดคล้องในด้านสารบัญญัติทั้งหลาย เกี่ยวกับการศึกษาและให้มีบทบัญญัติที่จะทำให้การปฏิรูปการศึกษาได้บรรจุผลตามความคาดหมาย

10. ให้มีการปฏิรูประบบและโครงสร้างอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อเสริมสร้างแนวทางสังคมที่พึงประสงค์

อนึ่ง ข้อเสนอของคณะกรรมการ ฯ ดังกล่าวข้างต้น จะบรรจุผลตามความคาดหมายเพียงไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอันสำคัญ 2 ประการคือ จะต้องปฏิรูปการศึกษาทั้งหลักสูตรและกระบวนการโดยมิใช่เพียงแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพียงบางเรื่อง และจะต้องปฏิรูประบบและโครงสร้างอื่น ๆ ให้เกื้อกูลกันด้วย (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2517, หน้า 21-24)

ประการสำคัญคณะกรรมการฯ ได้ตระหนักว่า การปฏิรูปการศึกษาจะบรรจุผลความคาดหมายได้ก็ต้องอยู่ที่ความเห็นชอบสนับสนุนและความร่วมมือของชาวไทยทุกคน นั่นก็คือ "**การมีส่วนร่วม**" ในการปฏิรูปการศึกษา "**ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน**"

ภายหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และได้มีมติรับหลักการเมื่อ 24 ธันวาคม 2517 แต่ปรากฏว่าวันที่ 14 มกราคม 2518 คณะรัฐมนตรีชุด ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ (สมัยที่ 2) มีมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติพิจารณาโดยให้กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาก่อน (ด้วยเหตุผลทางการเมือง) และมีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษานำเสนอรัฐมนตรีชุด ฯพณฯ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ.2518) พิจารณาใหม่และมีมติรับหลักการ เมื่อ 20 พฤษภาคม 2518 จึงได้แต่งตั้ง "**คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา**" โดยมี นายนิพนธ์ ศศิธร รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่ได้เกิดเหตุการณ์ปฏิรูปปกครองแผ่นดิน โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครอง เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 (กระทรวงศึกษาธิการ, 2532, หน้า 180-181)

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดและการดำเนินงานพัฒนาการศึกษาหลัง พ.ศ.2519 เป็นต้นมาได้มีความพยายามที่จะนำเอาหลักการและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษามาปฏิบัติเป็นบางส่วน ที่เห็นได้ชัด คือ การประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ซึ่งได้กำหนดแนวทางจัดการศึกษาเป็น "**การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม**" และเป็น "**กระบวนการที่ต่อเนื่องตลอดชีวิต**" และมีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา 2521 หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น 2521 หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย 2524 แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) และแผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ในส่วนเกี่ยวกับหลักสูตรความไม่เสมอภาคของการศึกษา และมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรมหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ โดยโอนอำนาจการบริหารการประถมศึกษาจาก

กระทรวงมหาดไทยมาอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อ พ.ศ.2523 มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งหมด ยกเว้นการประถมศึกษาในความรับผิดชอบของเทศบาล นอกจากนั้นได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาผู้บริหาร เป็นต้น

หลักการและแนวปฏิบัติตามแนวทางของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ยังมีอีกหลายประการที่หน่วยงานของรัฐยังไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น หลักการและแนวทางของการกระจายอำนาจการศึกษาไปยังท้องถิ่น การจัดการศึกษาเอกชน การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการจัดการฝึกหัดครู อย่างไรก็ดี การพัฒนาทางการศึกษาเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง "**การปฏิรูปการศึกษา**" จะสำเร็จลงได้จะต้องอาศัยเวลาและการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนตลอดจน "**การมีส่วนร่วม**" ของประชาชน และบุคลากรทั้งในสังกัดและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ แม้ว่ารัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2521 เป็นต้นมา โดยมุ่งหวังที่จะพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาตน การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาสังคม เพื่อเตรียมการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งมีแนวโน้มที่จะพัฒนาประเทศเพื่อเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ.2535–2539 ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมือง สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเวศ วะสี (2537, แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทยบทวิเคราะห์เบื้องต้น, คำนำ) ได้ให้ทรรศนะการจัดการการศึกษาของไทยที่มุ่งสนองการพัฒนาด้านเศรษฐกิจว่า

ผลการดำเนินงานก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม ซึ่งรวมถึงการขาดการพัฒนาทางการเมือง เพราะเป็นระบบการศึกษาที่ "**ต้อน**" นักเรียนทั้งหมดเข้ามาเพื่อจะคัดเลือกเฉพาะบางคนไปรับราชการและทำงานในภาคเศรษฐกิจส่วนแคบ โดยทิ้งคนส่วนใหญ่ให้ถูกกระทำทั้งทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม ...เป็นระบบการศึกษาที่ฆ่าคนทั้งเป็น ความเดือดร้อนทุรนทุรายและขัดแย้งของพ่อแม่ทั้งหลายในเรื่องการเรียนของลูก ก็คือ ความพยายามที่จะไม่ให้ลูกถูกฆ่าทางเศรษฐกิจ จิตใจ และสังคมโดยระบบการศึกษา แต่ส่วนใหญ่ต้องประสบกับความผิดหวัง โทมนัส อุปายาส เพราะความจำกัดของภาคราชการและภาคเศรษฐกิจส่วนแคบ... เพราะนักวิชาการไปเรียนมาจากอัสดงคตประเทศในยามที่พัฒนาการในประเทศของเรากับประเทศตะวันตกอยู่คนละช่วง (เฟส) และจัดการศึกษาเหมือนเขาซึ่งเหมาะสำหรับสังคมเมือง ในขณะที่สังคมส่วนใหญ่ของเรายังเป็นชนบท (ประเวศ วะสี, 2537, แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย

บทวิเคราะห์เบื้องต้น, คำนำ) ผู้คนและชีวิตเป็นไปของชนบท ซึ่งต้องประสบกับความยากจน เพราะผลกระทบจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งระบบการศึกษาสมัยใหม่เองที่เบียดบังเอาทรัพยากรคนไปจากชนบทมาโดยตลอด ก็กลับได้ประจักษ์เห็นความพยายามริเริ่ม และสร้างสรรค์หลายอย่างหลายประการที่มีนัยและผลสำคัญยิ่งต่อการศึกษาตามความหมายที่เป็นจริง ความพยายามริเริ่มอย่างมีข้อจำกัดและกระจัดกระจาย ยังต้องอาศัยการปรับปรุงหนุนเนื่องอีกมากมาย จึงเพียงพอที่จะจุดประกายให้เห็นถึงศักยภาพ และทิศทางที่การศึกษาไทยจะพึงปรับและดำเนินการไปในอนาคต เป็นการแสวงหาคำตอบและยังเป็นภารกิจสืบเนื่องต่อไป

การปฏิรูปการศึกษาภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535

สามทศวรรษที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมอย่างเป็นด้านหลัก ตามแนวแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นช่วง ๆ ตามขั้นตอน โดยเริ่มแรกมุ่งเน้นอยู่ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทั้งหมดนี้ก็เพื่อนำไปสู่การลงทุนในด้านอุตสาหกรรมและบริการเพื่อทดแทนการนำเข้า และเพื่อการส่งออก ผู้วางแผน ได้แก่ นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ มีความเชื่อเต็มเปี่ยมว่า แนวทางการพัฒนาดังกล่าวเป็นแนวทางที่ถูกต้องแน่นอนและจะนำพาประเทศชาติไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

เสน่ห์ จามริก ได้ให้ข้อสังเกตผลของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไว้ว่า ผู้วางแผนเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นผู้ซึ่งได้รับศึกษามาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา รูปแบบของการพัฒนาจึงเดินตามแนวทฤษฎีหลักการและความเชื่อเศรษฐกิจทุนนิยมโดยใช้กลไกของตลาดการค้าเสรี ซึ่งรากลึกทางความคิดของวิกฤตดังกล่าว คือ มิจฉาคติ เรื่องเศรษฐกิจตลาดเสรีและแนวทางพัฒนาแบบอุตสาหกรรมนิยม ซึ่งชนชั้นนำและของไทยลอกเลียนแบบมาจากตะวันตก (เสน่ห์ จามริก, 2540, หน้า 9- 40) การมุ่งเน้นไปที่ตัวแปรทางเศรษฐกิจโดยมองข้ามตัวแปรทางการเมือง สังคม และด้านอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมา เป็นต้นว่า ปัญหาโสเภณีและแรงงานเด็ก ครอบครัวล่มสลาย ทรัพยากรถูกทำลายอย่างรุนแรง ปัญหาการว่างงาน ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดและโรคเอดส์ ฯลฯ

ในทางการเมืองนั้นเกิดความวุ่นวายทางการเมือง กล่าวคือ กลุ่มนักธุรกิจซึ่งเติบโตมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากที่สุด ฉกฉวยโอกาสที่ระบบการเมืองแบบเปิดยังมีความอ่อนแอและใช้ระบบการเมืองดังกล่าวแสวงหาอำนาจ โดยการใช้เงินซื้อเสียงจนนำไปสู่กระบวนการธุรกิจการเมือง (ธนาธิปไตย) แต่ก็ต้องเผชิญกับกระแสสำคัญของโลก คือ "**กระแสโลกาภิวัตน์**" (Globalization) ที่เป็นกระแสของสังคมข่าวสารข้อมูล โลกมี

ลักษณะไร้พรมแดน ฯลฯ ลักษณะใหญ่ ๆ ของกระแสอันใหม่ คือ การเน้นที่ระบบการเมืองแบบเปิด การค้าเสรี การเคารพสิทธิมนุษยชน และการรักษาสภาพแวดล้อม ประเด็นสำคัญของ โลกาภิวัตน์ ก็คือ การมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พร้อม ๆ กับการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนอันเนื่องมาจากการพัฒนาของวิทยาการข่าวสารข้อมูล กระแสดังกล่าว เป็นกระแสที่รุนแรง ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อการท้าทายของกระแสดังกล่าวจึงมีราคาสูง

กรณีนองเลือด **"พฤษภาคม 2535"** เป็นกรณีทางการเมืองที่มีความรุนแรงเป็นการปะทะระหว่างกระแสใหม่ของโลก คือ กระแสประชาธิปไตย (กระจายอำนาจ) กับกระแสอนุรักษ์ (กลุ่มนักธุรกิจการเมืองรวมศูนย์) เมื่อเกิดเหตุการณ์ปะทะกันขึ้นรัฐบาลได้ออกคำสั่งปราบปรามประชาชนด้วยความรุนแรงมีผู้ล้มตายและสูญหายเป็นจำนวนมาก

หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 จึงเกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปการศึกษาและระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งและอย่างหนักหน่วง ขณะที่กระแสการเมืองเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 (ฉบับ รสช.) กระแสการเมืองได้รุกขยายตัวให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ มีการกดดันทางการเมือง ทั้งจากนอกและในรัฐสภา รัฐสภายุคนายมารุต บุนนาค เป็นประธานฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เมื่อ 9 มิถุนายน 2537 มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน และ คพป. ได้เสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย เมื่อเมษายน 2538 แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐสภาและรัฐบาลเท่าที่ควร รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก (พ.ศ.2535-2538) ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ 22 ร่าง แต่ก็ผ่านความเห็นชอบรัฐบาลยุคนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย (สมัยแรก) เพียง 8 ร่าง ขณะที่กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองมีสูงมากขึ้น ซึ่งมีผลต่อการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 18 ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 หลังการยุบสภาของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย เพราะการหาเสียงครั้งนั้นได้มีการชูประเด็นการปฏิรูปการเมืองเป็นสำคัญ โดยเฉพาะพรรคชาติไทย ได้หาเสียงด้วยการสัญญาจะผลักดันการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. จนส่งผลให้ได้รับเลือกตั้งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลผสม 7 พรรค คือพรรคชาติไทย ความหวังใหม่ นำไทย ประชากรไทย กิจสังคม มวลชนและพลังธรรม รัฐบาลผสมของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้รับแรงกดดันทั้งในและนอกสภา ให้ดำเนินการปฏิรูปการเมือง จนส่งผลให้สภามีมติแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และรัฐบาลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางต่อรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมตินำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ต่อรัฐสภาลงมติเห็นชอบ ในวันที่ 26 ธันวาคม 2539 รัฐสภาได้ลงมติเลือกสมาชิก

สภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ซึ่งมีนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นประธาน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันและ สสร.ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฯ เสนอต่อรัฐสภา เมื่อ 15 สิงหาคม 2540 ผ่านความเห็นชอบประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้วันที่ 11 ตุลาคม 2540

ข้อสังเกตที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งก็คือ คุณูปการของเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่ผู้คนในสังคมไทยกลับมองข้าม มองอย่างไร้คุณค่า โดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการศึกษาน่าจะหันกลับมาทบทวนเป็นอย่างยิ่งเนื่องเพราะว่า "**เหตุการณ์พฤษภาคม 2535**" เป็นเหตุการณ์ที่นำไปสู่ "**การเปิดประตู**" เพื่อการปฏิรูปการศึกษา "**ในยุคปัจจุบัน**" คือก่อให้เกิดกระแสผลักดันให้มีการระบุเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิรูปศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 อย่างชัดเจน กล่าวคือ เหตุการณ์พฤษภาคม 2535 เป็นกระแสผลักดันให้เกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง (แก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534) ในท่ามกลางกระแสดังกล่าว ยังมีความเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูประบบอื่น ๆ ที่สำคัญด้วยคือ "**การปฏิรูประบบการศึกษา**" และ "**การปฏิรูประบบราชการ**" โดยเฉพาะความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ (สมโชติ อ๋องสกุล, 2541, อัดสำเนา, หน้า 1–19)

1. **คณะนักวิชาการที่นำโดย เสน่ห์ จามริก** ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สมัย ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์ เป็นเลขาธิการฯ เมื่อ พ.ศ.2532 เรียกว่า คณะอนุกรรมการการศึกษาหาแนวทางสำหรับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต จำนวน 5 คณะ ประกอบด้วยนักวิชาการคนสำคัญ เช่น กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา, เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ประเวศ วะสี, จรัญ จันทลักขณา, นิธิ เอียวศรีวงศ์, อานันท์ กาญจนพันธุ์, รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ ฯลฯ มีคณะที่ปรึกษา เช่น ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, ประเวศ วะสี, ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, เอกวิทย์ ณ ถลาง, ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ฯลฯ แบ่งงานศึกษาวิจัยเป็นคณะย่อยประกอบด้วยเรื่อง

1. รายงานผลการศึกษาสภาพหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน
2. ลักษณะเฉพาะท้องถิ่นเพื่อจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
3. รายงานผลการศึกษาภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. รายงานผลการศึกษาศักยภาพของสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ
5. บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อชุมชนท้องถิ่น
6. การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา

(เสน่ห์ จามริก, แนวทางการพัฒนาการศึกษาไทย : บทวิเคราะห์เบื้องต้น, 2533)

2. **คณะนักวิชาการที่นำโดย นายแพทย์ประเวศ วะสี** ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิสดศรี–สฤษดิ์วงศ์ จัดโครงการสรรปัญหาเพื่ออนาคตของมนุษยชาติ อาราธนาพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ที่ปรึกษามูลนิธิ แสดงปาฐกถา เรื่องการสร้างสรรค์ปัญญาเพื่ออนาคตของมนุษยชาติ เมื่อ 19 มีนาคม 2538 และจัดประชุมเรื่อง "**ปฏิรูปการศึกษา : หนทางสู่การปฏิบัติ**" เมื่อ 16 มีนาคม 2539 ในวาระมูลนิธิครบรอบ 1 ปี และได้จัดทำเป็นหนังสือ "**ปฏิรูปการศึกษา : การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา**" เอกสารดังกล่าว นายแพทย์ประเวศ วะสี เสนอการปฏิรูปการศึกษาการยกเครื่องทางปัญญา ด้วย "**สัมมาทรรศนะ**" 4 ประเด็น คือ

1. มนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นคน และมีศักยภาพในการเรียนรู้สูงยิ่ง
2. การเรียนรู้สำคัญกว่าความรู้ สำคัญกว่าการท่องจำ สำคัญกว่าการสอน
3. การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียนเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของทุกส่วนในสังคม
4. การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาและเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งทางปัญญา

และได้เสนอให้มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป 3 ประการ ดังนี้

1. เป็นการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education For All)
2. สังคมทั้งมวลเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (All For Education)
3. เป็นการศึกษาที่แก้ปัญหาทั้งมวล (Education For All Problems)

โดยต้องปฏิรูป 3 ด้าน คือ

1. ปฏิรูประบบการศึกษา ให้มีความทั่วถึง ความหลากหลาย ความยืดหยุ่น ความสอดคล้อง ความเชื่อมโยงและมีประสิทธิภาพ
2. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางปัญญา
3. ปฏิรูปการจัดการศึกษา โดยให้มีการสร้างกลไกการจัดการเพื่อปฏิรูปการศึกษา 4 ประการ คือ

3.1 กระจายอำนาจให้คิดเองทำเองให้มากที่สุด

3.2 สร้างแรงจูงใจให้มีการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ

3.3 สร้างกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งทางวิชาการ

3.4 มีการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ อันย้อนไปมีผลสร้างแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติ

ซึ่งจากหลักการดังกล่าว ได้เสนอเป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา 10 ข้อ ดังนี้

1. การมี "**ส่วนร่วมของคนทั้งประเทศ**" เพื่อทำให้มีการศึกษาเป็นประเด็นทางการเมือง ทำสังคมเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยทุกส่วนของสังคมเข้ามาเสนอแนะ ผลักดันนโยบาย มีส่วนร่วมในการจัดการ และกำกับตรวจสอบ

2. เปิดและสร้างโอกาสทางการเรียนรู้ทั่วประเทศ

3. ส่งเสริมบทบาทของชุมชน ประชาคม และการสร้างประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการเรียนรู้แบบมี "**ส่วนร่วม**" (Particitory Learning)

4. ส่งเสริมบทบาทของการจัดและกองทัพ

5. ส่งเสริมเพื่อการศึกษา

6. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดความเข้มแข็งทางปัญญา

7. ส่งเสริมความเข้มแข็งทางวิชาการการศึกษา

8. ให้บทบาทธุรกิจในการศึกษา

9. ปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา

10. ปฏิรูปการศึกษาเป็นรายจังหวัด โดยเอาพื้นที่เป็นตัวตั้ง ส่วนกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน (ประเวศ วะสี, 2539, หน้า 69-99)

และในปี 2538 ประเวศ วะสี ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในหนังสือเรื่อง **"ยุทธศาสตร์ทางปัญญาแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของสังคมทั้งหมดร่วมกัน"** โดยเสนอ 7 ยุทธศาสตร์ คือ

1. ยุทธศาสตร์ญาณวิทยา ควรมีการบูรณาการปัญหาทั้ง 4 ประเภท คือ วิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์สังคม ศาสนา และการจัดการเข้ามาใช้ให้ครบถ้วน

2. ยุทธศาสตร์ครอบครัว

3. ยุทธศาสตร์เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

4. ยุทธศาสตร์ปฏิรูปการเรียนรู้ในสถาบันการศึกษา

5. ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ในองค์กรและบทบาทของกองทัพ

6. ยุทธศาสตร์การวิจัย

7. ยุทธศาสตร์การจัดการเพื่อความเข้มแข็งทางปัญญา

3. **คณะนักวิชาการที่นำโดยสิปปนนท์ เกตุทัต** อดีตประธานคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2517 และประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับสนับสนุนทุนจากธนาคารกสิกรไทย ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาไทยยุคโลกาภิวัตน์ มีการประชุมสัมมนา ระดมความคิดเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในส่วนภูมิภาค เช่น ลำปาง สงขลา เมื่อ พ.ศ.2538 และจัดสัมมนาระดับชาติ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ จัดทำรายงานการสัมมนา และข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั้งในสื่อโทรทัศน์รายการ **"จากความฝันสู่ปัญญาเพื่ออนาคต"** ในเครือข่ายอินเตอร์เนต Website http: thaideu.tfb.co.th และจัดทำหนังสือ **"ความฝันของแผ่นดิน" "ความจริงของแผ่นดิน 1 และ 2"** โดยมีเป้าหมาย จุดประกาย ขยายความคิด พิชิตความเปลี่ยนแปลง โดยเริ่มจากระดับล่าง สู่ระดับบน มีสาระสำคัญที่น่าสนใจ เช่น สังคมไทยจะต้องสามารถดำรงอยู่มั่นคงในประชาคมโลก มีความพอดีระหว่างความมั่งคั่งทางวัตถุกับความเจริญของจิตใจ คนในสังคมต้องมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน สังคมเป็นสังคมแห่งภูมิปัญญา คนมีการเรียนรู้และพัฒนาตนเองตลอดเวลาเป็นชีวิตแห่งการเรียนรู้ เรียนรู้ได้จากทุกที่ทุกเมื่อ ไม่ต้องมี **"ผู้แพ้"** ในระบบการศึกษามี **"ความพอดี"** ในตัวเอง เป็นต้น และได้เสนอยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อการปฏิรูปการศึกษาไว้ 4 ประการ คือ

1. เร่งขยายโอกาสทางการศึกษาพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ ให้ปวงชนทุกคนเข้าถึงและมีโอกาสพัฒนาเต็มความศักยภาพ มุ่งสร้างรากฐานคุณภาพของประชากรตลอดชีวิตนับตั้งแต่ปฏิสนธิ

2. เพิ่มขีดความสามารถของสังคมไทยในการแข่งขันและร่วมมือกับเพื่อนบ้านภูมิภาคและมิตรประเทศ ความมั่นคงและความก้าวหน้าของเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลกบนพื้นฐานของความเป็นไทย

3. เสริมสร้างและพัฒนาบทบาทของครอบครัว ความเข้มแข็งของชุมชน สถาบันศาสนา มุ่งเกื้อหนุนการเรียนรู้ เครือข่ายของการเรียนรู้ สร้างสรรค์ปัญญา และความเป็นปึกแผ่นของสังคม

4. ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษา มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพให้ทั่วถึงประชาชน (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2538, หน้า 31-37)

สิปปนน์ เกตุทัต และคณะ ยังได้มีจดหมายเปิดผนึกเรียกร้องให้พรรคการเมืองเห็นความสำคัญ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาด้วย โดยเสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษาด้วยการ **"เปลี่ยนวิธีคิด"** เกี่ยวกับการจัดการศึกษามาเป็น **"การเรียนรู้ตลอดชีวิต"** ยกระดับการศึกษาและ **"ความสามารถในการเรียนรู้"** ของคนไทยด้วยการขยายการศึกษา พัฒนาการสอนของครู การใช้

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นสื่อนำการเรียนรู้สู่ทุกคนทุกที่ทุกเวลา รวมทั้งพัฒนาฝีมือแรงงานทุกระดับอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้คนไทยทุกคนในทุกภาคการผลิต และภาคบริการเป็นกำลังที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันและร่วมมือกับนานาชาติได้อย่างดี และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิต และสิ่งแวดล้อมโดยต้องมีการทุ่มเทกำลังทรัพยากรเพื่อการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจัง ต้องมีการกระจายอำนาจจากภาครัฐสู่ภาคประชาชน เปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมให้การศึกษาแก่คนในสังคม โดยเชื่อมั่นว่าการศึกษาที่สร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนคู่ขนานไปกับแผนปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจที่กระจายอำนาจและผลิตสู่ท้องถิ่น จะเป็นกุญแจไขไปสู่การกระจายความมั่งคั่งสู่ชนบทลดความเหลื่อมล้ำที่กำลังทวีมากขึ้นในสังคมไทย (สิปปนนท์ เกตุทัต, 1 พ.ย. 2539)

4. **มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย** (TDRI : Thailand Development Research Institute Foundation) ได้สนับสนุนโครงการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งให้ความสำคัญแก่การบริหารการศึกษา โดยลิขิต ธีรเวคิน วิจัยเรื่องกระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป (พ.ศ. 2534) ได้เสนอแนวทาง ปฏิรูปการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ เป็น 2 ระยะ คือ ระยะยาว และระยะสั้น ในระยะยาวต้องปฏิรูป 3 ประการ คือ

1. ปฏิรูปโครงสร้าง

2. แก้ปัญหาการบริหารการศึกษาของภูมิภาคโดยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และให้มีผู้รับผิดชอบเรื่องการศึกษาในจังหวัดในลักษณะเอกภาพ

3. การมีธรรมนูญการศึกษา หรือกฎหมายหลักเป็นแม่บทให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาถือเป็นแนวปฏิบัติ

และในระยะสั้นมี 4 ประการ คือ

1. การตั้ง 5 สำนักในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ คือ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานสวัสดิการ สำนักงานพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน สำนักงานพัฒนาคุณธรรม สำนักงานพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

2. การปรับปรุงศูนย์สารสนเทศ

3. การพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ/กิ่งอำเภอ

4. เพิ่มตำแหน่งศึกษาธิการตำบล ปฏิบัติหน้าที่ในระดับตำบล เช่นเดียวกับเกษตรตำบล สาธารณสุขตำบลหรือพัฒนากรตำบล

5. **สถาบันวิจัยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่** จัดสัมมนาหัวข้อ **"การเมืองการศึกษาในสังคมไทยถึงเวลาต้องปฏิรูป : ทำไม อะไร อย่างไร"** ณ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ตลอดภาคเรียนที่ 2/2537 เพื่อระดมความคิดเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปการเมืองการศึกษาในสังคมไทย โดยคาดหวังได้แนวทางบางประการเสนอแนะผ่านทางคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้เชิญปัญญาชนทั้งในและนอกระบบ ทั้งที่เป็นพระสงฆ์และฆราวาส เป็นองค์ปาฐก คือ พระมหาจรรยา วัดอุโมงค์ จ.เชียงใหม่ สุลักษณ ศิวรักษ์, นิธิ เอียวศรีวงศ์, ระพี สาคริก, อเนก นาคะบุตร, พ่อหลวงจอนิ เทพศิริ สุขโสภา, เสรี พงษ์พิศ, วัฒนะ วัฒนาพันธุ์, ประศักดิ์ ถาวรวุฒิการณ์, สุรศักดิ์ บำรุงวงศ์ เป็นต้น ผลการสัมมนาได้ชี้ให้เห็น "**ภาวะวิกฤติ**" (Crisis) ของการเมืองการศึกษาในสังคมไทย ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ การเปลี่ยนการใช้ทรัพยากร การถูกมอมเมาค่านิยมเพื่อรับใช้บริโภคนิยม ทุนนิยมและการรวมศูนย์อำนาจ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง "**ความคิด**" ครั้งใหญ่ นับเป็นกรณีเดียวของส่วนภูมิภาคที่มุ่งหวังระดมความคิดเพื่อแสวงหาแนวทางปฏิรูปการเมืองและปฏิรูปการศึกษาในช่วงนั้น (สมโชติ อ๋องสกุล, **ความเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการเมือง การศึกษาในสังคมไทย**, 2541, หน้า 8)

6. **กระทรวงศึกษาธิการ** ในฐานะส่วนราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาแห่งชาติ ได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการศึกษาจากภายในเองบ้าง (ถูกภาวะกดดันรอบด้าน) จากนโยบายของนักการเมืองที่เข้ามาคุมนโยบายบ้าง เช่น การเตรียมแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ระยะ 15 ปี (พ.ศ.2538-2554) แต่ล้มเหลวในทางปฏิบัติและท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา ในเดือนธันวาคม พ.ศ.2538 กระทรวงศึกษาธิการ โดยนายสุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้น ก็ได้มีเอกสารแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2539-2550 เผยแพร่ออกมา โดยให้ความหมายของการปฏิรูปการศึกษา คือ การปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการโดยการเลือกสรรเปลี่ยนแปลงแปลงและเพิ่มเติมแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิม ด้วยความคาดหมายว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลงหรือหมดไป โดยได้กำหนดจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการศึกษาว่าเพื่อสร้างบุคคลแห่งการเรียนรู้ องค์กรแห่งการเรียนรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้นกำหนดแนวทางการปฏิรูป 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา โดยเร่งรัดให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับจัดการศึกษาให้มีมาตรฐาน คุณภาพทัดเทียมกันและกระจายการจัดบริการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่

2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยเร่งปฏิรูประบบการผลิตการสรรหาและการพัฒนาครู ทั้งที่ทำการสอนในสถานศึกษาของรัฐ และเอกชนอย่างครบวงจร พัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนทุกระดับ ทุกประเภท

4. การปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา มุ่งกระจายอำนาจเพื่อเอื้อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจด้านการบริหาร และการจัดบริการทางการศึกษาที่เหมาะสม สอดคล้องกับวิถีชีวิตในท้องถิ่นมากที่สุด พัฒนาองค์กรรองรับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้เข้มแข็ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชนและเอกชน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2538, หน้า 1-14)

7. **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** สำนักนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) มีแนวทางการจัดทำที่ต่างจากการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯ ฉบับที่ 1-7 โดยเปิดโอกาสให้ตัวแทนทุกสาขาอาชีพและทุกภูมิภาคของประเทศ มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน แทนการกำหนดแผนจากภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง **"จุดเน้น"** การพัฒนาจากเดิมซึ่งเคยเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจมาเป็นการเน้น **"คนเป็นศูนย์กลาง"** ของการพัฒนา กำหนดเป้าหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ดังนี้

1. เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) อย่างมีคุณภาพ

2. เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน (ซึ่งช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฯ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535–2539 กำหนดการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี มีผู้เรียนร้อยละ 97.7) และเตรียมขยายโอกาสทางการศึกษาเป็น 12 ปี ให้ครูอาจารย์ทุกคนได้รับการฝึกอบรมต่อเนื่อง

3. ยกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานในแก่แรงงานในสถานประกอบการโดยให้ความสำคัญแก่กลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี

4. ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับโอกาสทางการพัฒนาเต็มศักยภาพ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544 หน้า 4) โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

4.1 การพัฒนาศักยภาพคน

4.2 การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน

4.3 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท เพื่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง

4.4 การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาคน และคุณภาพชีวิต

4.5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนอย่างแท้จริง

4.6 การพัฒนาประชารัฐ สนับสนุนให้ประชาชนทุกส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของภาครัฐ โดยจัดตั้งประชาคมจังหวัดเป็นภาคีเพื่อการพัฒนา และ

4.7 การบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ โดยแผนฯ 8 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนทั้งด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญาให้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ สามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง

เพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมไทยให้มีความมั่นคงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน

เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคง และสมดุล (เป้าหมายรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี และคาดหวังว่าภายในปี พ.ศ. 2563 คนไทยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่ต่ำกว่า 3 แสนบาทต่อปี สัดส่วนคนยากจนลดต่ำกว่าร้อยละ 5)

เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์ ความสามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน

เพื่อจัดระบบบริหารจัดการ เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น (แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540–2544, 2538, หน้า 184) กรอบความคิดดังกล่าวจะได้รับการสานต่อจากภาคราชการโดยรัฐบาลที่ผ่านการเลือกตั้งใช้เป็นส่วนสำคัญในการร่างนโยบายของรัฐบาลและกำหนดงบประมาณในแต่ละปี

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีเลขาธิการ คือ ดร.รุ่ง แก้วแดง ได้ระดมนักคิด นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติมาร่วมกันหารือปัญหาการศึกษางานของประเทศ เปรียบเทียบกับต่างประเทศ สรุปออกมาได้ว่า สำหรับประเทศไทยมีปัญหาการศึกษา 42 ประเด็น จึงได้ตั้งคณะทำงานศึกษาวิจัยขึ้นมา 42 ประเด็น รวมเป็นเอกสารหลายพันหน้า เปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ที่ประสบกับความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะสิงคโปร์ มาเลเซีย เวียดนาม จีน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา บางมลรัฐ ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่ปฏิรูปการศึกษาโดยออกกฎหมายปฏิรูป **"กลุ่มนักวิชาการไทย"** ในยุคนี้จึงมีความเห็นตรงกันว่า ถ้าจะปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จต้อง **"ออกกฎหมาย"** เพื่อความต่อเนื่องของการปฏิรูป

อนึ่ง ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีการจัดตั้ง **"สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ"** และสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) กว่าสิบท่านเป็นนักการศึกษา อดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของวงการศึกษาทุกระดับ สสร. เหล่านี้ได้หารือร่วมกับคณะที่กำลังศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาและมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ถ้าจะปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จจะต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญระบุให้ชัดเจน ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งตราไว้ ณ วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จึงมีมาตรา 81 ระบุให้จัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และยังมีมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยอ้อม ดังนั้น เมื่อเกิดสถาพการบังคับโดยรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายแม่บททางการศึกษา ราวเดือนสิงหาคม 2540 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้เริ่มกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยนำผลงานของนักวิจัย 42 ประเด็นนำเสนอคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกานำไปพิจารณาร่วมกับร่าง พ.ร.บ. ที่ฝ่ายอื่น ๆ ที่เสนอมา

สภาผู้แทนราษฎรได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ รวม 45 คน ประกอบด้วยผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ผู้แทนรัฐบาล นักการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิจากทั้งภาครัฐและเอกชน นำร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 17, 24 และ 25 มีนาคม 2542 และประกาศพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542

หลักและเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการยึดหลักการ สรุปได้ 3 ประการ คือ

1. ประชาชนทุกคนไม่ว่ายาก ดี มี จน หรืออยู่ห่างไกล หรือพิการ หรือมีความสามารถพิเศษต้องได้รับการศึกษาตลอดชีวิต

2. ทุกส่วนของสังคมต้องผนึกกำลังกันสนับสนุนการศึกษา ดังนั้น ต้องปฏิรูประบบบริหารจัดการ

3. ต้องประชุมเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ฉะนั้น ในการจัดการศึกษาต้องยึดแนวทางดังนี้

3.1 มีเอกภาพด้านนโยบายหลากหลายในการปฏิบัติ

3.2 มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา เขตพื้นที่การศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม

3.3 มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา

3.4 มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู บุคลากรทางการศึกษา และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

3.5 ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

3.6 ให้ประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคม สถาบันศาสนาและสถานประกอบการมีส่วนร่วม (สิปปนนท์ เกตุทัต, **วิทยาจารย์**, ธันวาคม 2542, หน้า 7–13)

ทั้งนี้ ในเนื้อหาสาระ มี 78 มาตรา 1 บทเฉพาะกาล แบ่งออกเป็น 9 หมวด ดังนี้

หมวดที่ 1 บททั่วไปและ ความมุ่งหมายและหลักการ

หมวดที่ 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

หมวดที่ 3 ระบบการศึกษา

หมวดที่ 4 แนวการจัดการศึกษา

หมวดที่ 5 การบริหารและการจัดการศึกษา

หมวดที่ 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

หมวดที่ 7 ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

หมวดที่ 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา

หมวดที่ 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

"**อะไรจะเกิดขึ้น**" เมื่อมี พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ที่แน่นอนก็คือ "**ระบบการศึกษาไทยจะมีการเปลี่ยนแปลง**" และจะเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ เปลี่ยนแปลงทั้งระบบ โดยเฉพาะภายในระยะ 3 ปี จะมีการเปลี่ยนแปลงโดย "**การปฏิรูป**" อาทิ

1. การศึกษามีเพียง 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา) ละการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2. รัฐต้องจัดการศึกษาอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึง มีคุณภาพและไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยในระบบโรงเรียน นอกระบบโรงเรียนและตามอัธยาศัย

3. มีการกระจายอำนาจการบริหารงาน การบริหารเงินงบประมาณและการบริหารบุคลากรจากหน่วยงานในส่วนกลางไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

4. การจัดระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมจะมีหน่วยงานระดับกระทรวงเพียงกระทรวงเดียว

5. ผู้บริหารและครูจะต้องมีใบประกอบวิชาชีพ โดยอาศัยระบบประเมินคุณภาพผลการปฏิบัติงาน และมีระบบบัญชีเงินเดือนค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะ

6. ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อกำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ

จากกระแสความเคลื่อนไหวที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 5 ครั้งที่ผ่านมา เห็นได้ชัดว่าความคิดเรื่อง "**การปฏิรูป**" ในสังคมไทยดำเนินสืบทอดมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน ทั้งเป็นผลสำเร็จ ความล้มเหลวและกลายเป็นภารกิจสืบเนื่อง เนื่องเพราะขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานสานต่อ และมักแยกส่วนกันระหว่างการเมืองกับการศึกษา โดยในส่วนของผู้เสนอแนวปฏิรูปการศึกษา มักคิดอย่างมีพื้นฐานความเชื่อ (Assumption) ว่าระบบการศึกษาเป็น "**ตัวแปร**" (Variable) สำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ในสังคม เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม

ความเคลื่อนไหวและกระแสผลักดันเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทย ที่ผ่านมาจะเกิดจากแนวความคิดสองแนวทาง คือ แนวความคิดแรกมองระบบการจัดการศึกษาที่ผ่านมาผลผลิตออกมาขาด "**คุณภาพ**" ในด้านใดด้านหนึ่งไม่เป็นที่พึงพอใจ อะไรเป็นสาเหตุก็คิด "**ปฏิรูป**" สิ่งนั้น ๆ ส่วนนั้น ๆ โดยเชื่อว่าหลังปฏิรูประบบการศึกษาจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการสร้างผลลัพธ์ของการศึกษาที่สังคมพึงประสงค์ (Desirable Education Orteome) แนวความคิด

ในทางที่ดีขึ้น ซึ่งก็สำเร็จได้ยาก เพราะตัวแปรด้านการศึกษากลายเป็นตัวแปรผลลัพธ์ มากกว่าที่จะเป็นตัวแปรสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงในสังคม แม้จะมีอิทธิพลต่อกันและกันพลังของระบบการศึกษาต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมก็มีน้อยกว่าพลังของระบบเศรษฐกิจและระบบการเมืองที่มีต่อระบบการศึกษา ทั้งสองแนวคิดดังกล่าวนี้เห็นได้จากแนวการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านมาซึ่งประสบกับความล้มเหลวมาตลอด (อุทัย ดุลยเกษม, 2539, หน้า 211-221)

ดังนั้น "**การปฏิรูปการศึกษา**" จะบรรลุตามความมุ่งหวังของสังคมไทย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปอย่างเป็นระบบและรอบด้าน หากสามารถปฏิรูปครบทุกด้าน เช่น ปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปเศรษฐกิจ ปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปสังคม ปฏิรูปสื่อมวลชน ปฏิรูปครอบครัว ปฏิรูประบบกฎหมาย ปฏิรูปคุณธรรม จริยธรรม ฯลฯ ซึ่งต่างก็เกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน สังคมไทยจะเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ตามเป้าประสงค์ของการปฏิรูป แม้ "**การปฏิรูป**" ในอีกนัยหนึ่ง คือการจัดการอำนาจใหม่ก็ตาม (สมโชติ อ๋องสกุล, 2541, อัดสำเนา, หน้า 1-19)