

บทที่ 2

บทบาทของกระทรวงศึกษาธิการในการปฏิรูปการศึกษาก่อน พ.ศ. 2538

การจัดการศึกษาของไทยสมัยรัชกาลที่ 5-พ.ศ.2503

ก่อนการปฏิรูปการศึกษาศสมัยรัชกาลที่ 5 การศึกษาของไทย เป็นระบบอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Education) โดยมีวัง วัดและบ้านเป็นศูนย์กลางของการให้การศึกษา เป็นการศึกษาเพื่อรักษาและสืบทอดระบบสังคมดั้งเดิมให้ดำเนินสืบไปได้ การศึกษาจากวัง เป็นการศึกษาที่เน้นอักษรวิธี คิดเลขเป็น ในขณะที่การศึกษาในบ้าน เป็นการศึกษาที่ไม่เน้นอักษรวิธี จึงต้องเรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ส่วนการศึกษาในวัด มีทั้งเน้นอักษรวิธีและแบบไม่เน้นอักษรวิธี

จุดเปลี่ยนที่น่าสนใจ เกี่ยวกับการศึกษาของไทย ก็คือการวางรากฐานการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการ (Formal Education) อย่างเป็นทางการและมีแบบแผน คือ การจัดตั้งสถาบันการศึกษาโดยตรง (กระทรวงธรรมการ 1 เมษายน 2435)

การปฏิรูปโดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร เพื่อให้ระบบราชการเป็นฐานอำนาจหรือกลไกสำคัญของกษัตริย์ในการบริหารประเทศแทนฐานอำนาจเดิม พร้อมทั้งเตรียมรับสถานการณ์การคุกคามจากจักรวรรดินิยม จึงจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้น

ฉะนั้น ผลที่ตามมาจากการปฏิรูปการเมืองการปกครอง จึงส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งสถาบันการศึกษาอย่างเป็นทางการเพื่อสร้างคนให้กับระบบราชการและระบบเศรษฐกิจที่ถูกปฏิรูปใหม่

แม้ว่า ในระยะต่อมาจะมีความพยายามขยายการศึกษาออกไปยังประชาชนทั่วไป มีการจัดตั้งกระทรวงธรรมการ (ต่อมาเรียกกระทรวงศึกษาธิการ) ขึ้นมารับผิดชอบในการจัดการศึกษา เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 และมีการประกาศ “โครงการศึกษา พ.ศ. 2441” ซึ่งถือว่าเป็น “แผนการศึกษา” ฉบับแรกที่กระทรวงธรรมการนำมาเป็นนโยบายในการจัดการศึกษาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ชั้นมูลศึกษาจนกระทั่งถึงชั้นมหาวิทยาลัย และมีการปรับเปลี่ยนจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา ในปี พ.ศ. 2452 อันเป็นการจัดการศึกษา “เพื่อทวยราษฎร์” มุ่งให้ราษฎรได้รับความรู้ตามสมควรแก่อัตภาพ “อ่านหนังสือออก” เป็นรูปแบบของการจัดการศึกษาขั้นมูลฐาน (Basic Fundamental Education) ของไทยในยุคต่อมาก็ตาม และในสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาในช่วงแรกเป็นไปเพื่อการพัฒนาาระบบราชการเป็นหลัก การสร้างข้าราชการในระดับต่าง ๆ การจัดการศึกษา

จึงส่งเสริมการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่หัวรวบรวมนดินแดนไทย ซึ่งยังมีความหลากหลายทางวัฒนธรรมให้สามารถอยู่ภายใต้การปกครองอันเดียวกันได้ ชนชั้นนำที่ศูนย์กลางจึงเป็นผู้มีอำนาจเหนือในการจัดการศึกษา การกำหนดนโยบาย แนวปฏิบัติทางการศึกษาเสมอมา ในขณะที่ผู้เข้ารับ "การศึกษา" ก็มุ่งเข้ารับราชการ การจัดการศึกษากลายเป็น "เครื่องเปลี่ยนพื้นเพไปทางใหม่" การจัดการศึกษาของไทยจึงมีสภาพเป็นเพียง "ต้นไม้" "ในกระถาง" (กระทรวงธรรมการ)

อย่างไรก็ดี การจัดการศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ.2475-2520 นับเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญช่วงหนึ่งของการจัดการศึกษาของชาติ ทั้งนี้เพราะเป็นช่วงที่เชื่อมโยงระหว่างการจัดการศึกษาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชกับปัจจุบัน ซึ่งมีหลักการ แนวความคิด วิธีการในการจัดการศึกษาที่แปลกและแตกต่างกันมาก นับเป็นช่วงของการเปลี่ยนแปลงในแทบทุกด้าน อาทิ ด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ในด้านการศึกษานั้นมีแนวคิดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ปรากฏใน "ประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1" (24 มิถุนายน 2475) ความตอนหนึ่งว่า "จะต้องให้การศึกษอย่างเต็มที่แก่ราษฎร" ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ 2 ฉบับ คือ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2475 และ พ.ศ.2479 ได้กำหนดหลักการและจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาว่า "...ให้พลเมืองทุกคนไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา ได้รับการศึกษาพอเหมาะแก่สภาพของตน..." และ "รัฐมีความมุ่งหมายที่จะให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาเพื่อที่จะได้ทำหน้าที่พลเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญได้โดยเต็มที่..."

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2494 เป็นแผนที่กำหนดนโยบายที่ชัดเจน โดยกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาไว้เป็น 4 ส่วน (พุทธศึกษา, จริยศึกษา, พลศึกษา และหัตถศึกษา) โดยได้รับอิทธิพลและแนวคิดการจัดการศึกษามาจากสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐว่า "...รัฐพึงถือว่าการศึกษามีความสำคัญเป็นลำดับแรกแห่งกิจการของรัฐ..." และ "...พึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา..."

ในส่วนนโยบายของรัฐบาล ในระหว่าง พ.ศ.2475-2485 มีรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน 9 ชุด นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาลเกือบทุกชุดจะเน้นในเรื่องการขยายการประถมศึกษาออกไปให้แพร่หลายเป็นสำคัญกว่าระดับอื่น ๆ และเน้นการผลิตครู การศึกษาวิชาชีพ และอุดมศึกษา เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2 เมื่อ 20 ธันวาคม 2475 มีข้อความบางตอนว่า

“...จะประกาศให้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ให้ทั่วทั้งกรุงเทพ และหัวเมืองเพื่อให้ได้ปริมาณตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ...” และ “...ในส่วนของปรับปรุงคุณสมบัติแห่งการศึกษาทั่วไปจะแก้ไขให้พิเศษขึ้นด้วย ทั้งวิธีการฝึกหัดครูทุกประเภท ทุกชั้นจนพอแก่การ...”

ส่วนการจัดการศึกษาระหว่างสงครามโลก (พ.ศ.2484-2488) นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเน้นหนักไปในด้านการทหารและการป้องกันประเทศ โดยแทรกเข้าสู่นโยบายด้านการศึกษาด้วย

เป็นที่น่าสังเกตอย่างหนึ่ง คือ ระหว่าง พ.ศ.2494-2500 มี พลเอกมังกร พรหมโยธี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยตลอด มีแนวนโยบายในการจัดการศึกษาที่รับแนวคิดและวิธีการจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ และพยายามจะขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี และได้กำหนดเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐอย่างชัดเจน ว่า

“รัฐพึงถือว่า การศึกษามีความสำคัญเป็นอันดับแรกในกิจการของรัฐ” และ “รัฐพึงส่งเสริมบำรุงการศึกษา”

อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการศึกษาในหลายด้าน หลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อการปฏิบัติงาน อาทิ การประกาศใช้แผนการศึกษาเป็นแม่บทในการจัดการศึกษาของชาติถึง 3 ฉบับ เป็นก้าวใหม่สำคัญก้าวหนึ่งของแนวคิดในการจัดการศึกษาของนักการศึกษาไทย เป็นผลให้มีการขยายตัวในด้านปริมาณในทุกๆระดับ ส่วนในด้านคุณภาพรัฐบาลได้พยายามดำเนินโครงการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษา อันเป็นผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาหลาย ๆ โครงการ แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคในหลายด้าน เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาการขาดแคลนครู ความไม่นิยมในการศึกษาของประชาชน ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป การจัดการศึกษาระหว่าง พ.ศ.2475-2503 ที่กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินตามแนวทางของแผนการศึกษาแห่งชาติ แนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้พลเมืองได้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ ปัญหาของอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การศึกษากลายเป็นเครื่องมือรับใช้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม โดยอาศัยวาทศิลป์ของนโยบาย และเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (พ.ศ.2475 และ 2479) ว่าการศึกษา จะช่วยสร้างพลเมืองให้มีโลกทัศน์แบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ในกรณีของ “คณะราษฎร” ที่ทำการยึดอำนาจและการเปลี่ยนแปลง (รูปแบบ) การปกครองครั้งใหม่ ในปี พ.ศ.2475 ได้นำเอา เรื่องการศึกษามาเป็นเงื่อนไขในการร่างรัฐธรรมนูญด้วย

อีกกรณีหนึ่ง คือ เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ.2464 ซึ่งเรียกว่า “การศึกษาประชาบาล” เป็นการศึกษาที่ประชาชนเป็นผู้ให้การสนับสนุนอย่างแท้จริง เพราะรายได้ ที่นำมาใช้นั้นเป็นรายได้จากการเก็บภาษีจากประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วในท้องถิ่นนั้น ๆ (เรียกว่า เงินศึกษาพลี โดยเก็บจากชายฉกรรจ์ อายุ 16-60 ปี, 1-3 บาทต่อคน) มาจัดการศึกษา ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหาร และการปกครอง ธุรกรรมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางเมื่อ พ.ศ.2478 กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ได้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการจัดการศึกษาโดยตรง และยิ่งกว่านั้น ในปี พ.ศ.2491 ได้มีการเปลี่ยนฐานะครูประชาบาลให้เป็นข้าราชการกรมสามัญศึกษา สังกัดกระทรวง ศึกษาธิการ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนครอบงำกลไกการศึกษาท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (อภิชาติ พันธเสน, 2518, หน้า 374-383)

เอกวิทย์ ณ ถลาง (2532, หน้า 109) ได้ให้แง่คิดการบริหารงานในสมัยนั้น ว่า เมื่อ “ครู” มีฐานะเป็นข้าราชการ จึงต้องเอากฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติมาบังคับใช้กับครู มีการปกครอง บังคับบัญชาตามวิถีของราชการมากกว่าการปกครอง ที่นับถือความอาวุโส คุณความดี ความสามารถของกันและกันตามวิถีราชการที่เป็นกันมากก็คือ การให้ความเอาใจใส่การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งมากกว่าการเอาใจใส่ในภาระหน้าที่การสอนในฐานะครูของศิษย์ วิธีการของระบบ ราชการเช่นนี้ ดูเผิน ๆ ไม่น่าจะมีปัญหา แต่ในทางปฏิบัติ เป็นปัญหาที่รอคอยการปรับแก้ให้รับกับ สภาพที่แท้จริงจนถึงยุคสมัยปัจจุบัน (เอกวิทย์ ณ ถลาง, 2532, หน้า 109)

ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษา ระหว่าง พ.ศ.2475-2503 มีหลายประการ เช่น ปัญหาในด้านงบประมาณ การขาดแคลนครู และปัญหาความไม่นิยมในการศึกษาของประชาชน เพราะทำให้การเกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียนไม่ได้ผลตามเป้าหมาย โดยสรุปแล้วนับเป็นความพยายาม ของรัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนพลเมืองได้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติ ในช่วงแรก ๆ ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้มุ่งเน้นในเชิงปริมาณเป็นสำคัญ และในระยะเวลาต่อมารัฐบาลก็ได้พยายามปรับปรุงคุณภาพ

การศึกษาในทุกระดับ อย่างไรก็ตามก็ยังมีปัญหาแม้ว่าไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด แต่ก็ลดความรุนแรงของปัญหาลงได้บ้าง

การจัดการศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ.2503-2520

การจัดการศึกษาช่วง พ.ศ. 2503-2520 เป็นผลจากความพยายามที่จะขยายการศึกษาทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ (ระหว่าง พ.ศ.2494-2510) ซึ่งในช่วงดังกล่าวได้มีโครงการทดลองและโครงการพัฒนาการศึกษาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจี โครงการส่งเสริมการศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นต้น และได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาที่สำคัญ คือ มีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี ใน (พ.ศ. 2506) ต่อมา (พ.ศ. 2509) ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลว่าจะสามารถกระจายการศึกษาภาคบังคับไปสู่ส่วนท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการศึกษาโดยมีการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในแต่ละช่วง นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐบาล ระหว่าง พ.ศ.2502-2506 ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502) และหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2502) ได้กำหนดแนวนโยบายด้านการศึกษาไว้ว่า

“...จะจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น เพื่อวางโครงการถาวรเหมาะสมกับความจำเป็นของชาติ และสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองประเทศ จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดย รัฐบาลถือหลักว่า จะเพียงแต่ควบคุมให้เป็นไปตามโครงการศึกษาแห่งชาติ และให้ความอนุเคราะห์ตามความจำเป็น...”

จากนโยบายดังกล่าว จึงได้ออกเป็นพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ เมื่อ 28 สิงหาคม 2502 และประกาศจัดตั้ง “สภาการศึกษาแห่งชาติ” โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธาน มี ดร.กำแหง พลางกูร เป็นเลขาธิการ มีคณะกรรมการ 77 ท่าน ทำหน้าที่ยกร่างแผนการศึกษา (ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะปฏิวัติ) สภาฯ ได้มอบหมายให้หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นประธานยกร่างนำเสนอต่อสภาการศึกษาแห่งชาติรับรอง รัฐบาลนำทูลเกล้า

ถวายเพื่อประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้ “แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503” มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้เข้ากับระบบสากล คือ จัดระบบชั้นเรียนเป็น 4 - 3 - 3 - 2 และเน้นการจัดการศึกษา 4 ประการคือ พุทธิศึกษา จริยศึกษา พลศึกษาและหัตถศึกษา ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำมาจากจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นแนวปรัชญา “สารัตถนิยม” (Essentialism) ที่เน้นการถ่ายทอดความรู้ วิชาการเน้นในด้านปฏิบัติ การจัดการศึกษาของไทยจึงขาดทิศทางการพัฒนาที่เป็นของตนเอง หรือปรัชญาการศึกษาที่ไม่แน่นอนและชัดเจน

ในขณะเดียวกัน เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติบรรลุเป้าหมายและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) เพื่อเป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาการศึกษา โดยเน้นการพัฒนาการศึกษาภาคบังคับ 7 ปี และมุ่งเน้นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในด้านกำลังคนสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยเฉพาะการผลิตกำลังคนในระดับกลาง

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2509 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารประการหนึ่งคือ การแย่งคุมการศึกษาประชาบาล ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ สาเหตุเพราะข้าราชการที่มากทั้งปริมาณ และกระจายอยู่ตามชนบทมากที่สุด คือ “ครูประชาบาล” ลักษณะเช่นนี้เชื้ออำนาจให้ผู้ต้องการและรักษาอำนาจทางการเมืองให้เป็นฐานอำนาจของตนเองได้เป็นอย่างดี หากสามารถควบคุมได้เพื่อ “อำนาจ ผลประโยชน์ สถานภาพทางสังคม” อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวในนโยบายที่จะโอนการศึกษาให้ ไปขึ้น อยู่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้เริ่มเคลื่อนไหว ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2502 ภายหลังจากยึดอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้สำเร็จลงในปี พ.ศ.2509 (สมัยจอมพลถนอม กิตติขจร) เหตุผลในการโอนโดยอ้างหลักการกระจายอำนาจที่จะให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง แต่ความเป็นจริงที่อยู่เบื้องหลังนโยบายนี้ คือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น เป็นผู้ควบคุมกระทรวงมหาดไทย และต้องการให้ครูประชาบาลเป็นฐานอำนาจทางการเมืองเมื่อมีการเลือกตั้ง และการนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กระจายให้กับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในส่วนภูมิภาค และที่สำคัญยิ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่บริสุทธิ์ใจ โดยอ้างถึงหลักกระจายอำนาจเพื่อการปกครองท้องถิ่น เพราะโดยสภาพที่เป็นอยู่ องค์กรปกครองท้องถิ่นเองแทบทุกองค์กรก็ถูกควบคุมโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแทบทั้งสิ้น การดำเนินการดังกล่าวกลับมีปฏิริยาน้อยมาก จากกระทรวงศึกษาธิการ เพราะอยู่ในยุคของการปกครอง “เผด็จการทหาร”

ต่อมาหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) รัฐบาลซึ่งมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี และ หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินนโยบายการพัฒนาการศึกษาที่มุ่งเน้นความต้องการกำลังคน ตลอดจนเทคนิคและความรู้ในด้านการพัฒนาสาขาต่าง ๆ โดยการผลิตกำลังคนในระดับกลาง ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้สนองความต้องการทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514)

อย่างไรก็ดี ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนในการผลิตกำลังคนในระดับกลางซึ่งในขณะนั้นเป็นช่วงที่ประเทศเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม ซึ่งเห็นได้จากการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) โดยรัฐบาลชุด จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมี นายอภัย จันทวิมล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา ได้แถลงนโยบายการศึกษาว่า

“...รัฐบาลนี้จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยจะปรับปรุงและส่งเสริมทั้งในด้านการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งจะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น”

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์สำคัญที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้มีการ “ปฏิรูป” ในด้านอื่น ๆ รวมทั้ง “การปฏิรูปการศึกษา” คือ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้สังคมไทยมีความตื่นตัวและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ขณะเดียวกันได้มีแนวความคิดที่จะปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ จึงมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา” เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2517 โดยมี นายสิปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน นายเอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นรองประธาน ระยะนี้กระทรวงศึกษาธิการ มีนายเกรียง กิริติก เป็นรัฐมนตรีว่าการ แนวความคิดในการปฏิรูปการศึกษาจึงได้ถูกกำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งได้ประกาศเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2517 ที่ว่า

“จะเร่งรัดการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย
เน้นในเรื่องการอบรมศีลธรรมและวัฒนธรรม และการศึกษาเพื่อประกอบ
อาชีพ... จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูปการศึกษา”

ต่อมาในสมัยหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี นายก่อ สวัสดิ์พาณิชย์
เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้กล่าวถึงนโยบายการปฏิรูปการศึกษาศึกษาในวัน
แถลงนโยบาย วันที่ 6 มกราคม 2518 ว่า

“รัฐบาลนี้ จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ
สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม จะปลูกฝังเยาวชนของชาติให้มีทัศนคติ
ที่ดีงาม และมีความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม...”

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระหว่าง พ.ศ.2518–2519 เป็นช่วงที่มีรัฐบาลบริหารประเทศถึง
4 ชุด ถึงแม้ว่ารัฐบาลแต่ละชุดมีการแถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาที่ต่อเนื่องกับรัฐบาล
สมัยก่อนเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา การขยายการศึกษาทุกระดับ แต่ที่สำคัญคือ การนำแนวทาง
ในการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการฯ ไปดำเนินการเริ่มปรากฏชัดขึ้นในสมัยที่หม่อมราชวงศ์
ติงอภรณ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2518) และนายนิพนธ์ ศศิธร เป็นรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงศึกษาธิการ (ดูในภาคผนวก)

ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ.2518 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีความพยายามที่จะนำเอา
หลักการ และแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในเอกสารรายงานของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูป
การศึกษามาใช้ค่อนข้างมากที่เห็นได้ชัด คือ สารสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520–2525) และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ
ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และ 6 (พ.ศ.2530-2534)

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ระหว่าง พ.ศ.2503–
2520 เป็นช่วงของ “การแสวงหารูปแบบเพื่อพัฒนาการศึกษา” การขยายตัวทางการศึกษา
การพัฒนามาตรฐานและคุณภาพการศึกษา ซึ่งสะท้อนภาพของทิศทางการศึกษาและปรัชญา
การศึกษาของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการ ความคิดและความพยายามที่จะหารูปแบบในการ
พัฒนาการศึกษานั้น เริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่ปี พ.ศ.2494 เป็นต้นมา จากการศึกษาที่ประเทศไทยเข้าเป็น
สมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (UNO 15 ธันวาคม 2489) องค์การศึกษาศาสตร์และ

วัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO 1 มกราคม 2492) ตลอดจนการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2494 และการประชุมคันทัวร์อาบรัม เรื่อง การศึกษาประชาบาล ในสมัยหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2506) นับเป็น "จุดเริ่มต้น" ที่สำคัญต่อการปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาในระยะเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี จากนโยบายที่ปรากฏแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) และฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) มีความสอดคล้องต้องกันในเรื่องของการขยายการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ มีมาตรฐานเร่งการผลิตครูให้เพียงพอกับการขยายตัวของสถานศึกษา เป็นต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษารวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีแนวคิดและหาแนวทางที่จะพัฒนามาตรฐาน และคุณภาพการศึกษาควบคู่ไปกับการขยายตัวทางด้านปริมาณ ได้แก่ การพัฒนาหลักสูตร การแนะแนวการศึกษาและอาชีพ การวิจัยการศึกษา การทดลองวัดผลประเมินผลนวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา และการวางแผนการศึกษา ฯลฯ

อย่างไรก็ดี หลังมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยมี นายสีปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน นายเอกวิทย์ ณ ถลาง เป็นรองประธาน โดยมีหน้าที่พิจารณาเสนอแนวทางการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน และลักษณะอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระบอบประชาธิปไตย และมุ่งให้ "เป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม" นั้น ภายหลังจาก พ.ศ.2518 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการก็ได้มีความพยายามที่จะนำเอาหลักการและแนวปฏิบัติของคณะกรรมการฯ มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา ดังปรากฏในสาระสำคัญในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ.2521 และหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย พ.ศ.2524 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามแนวทางของคณะกรรมการฯ มีผลต่อเนื่องมาอีกหลายประการ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางการจัดตั้งหรือขยายหน่วยงานมากกว่าการปฏิรูปเนื้อหาสาระของการศึกษาที่แท้จริง ดังเช่น การจัดตั้งกรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สำนักงานข้าราชการครู สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และสถาบันพัฒนาผู้บริหาร เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการจัดการศึกษาในช่วงระยะเวลาี้ ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาปรับปรุง การศึกษา และแสวงหาแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา แต่ก็ยังมีปัญหาทางการศึกษา อีกมาก อาทิ การขยายการศึกษาภาคบังคับไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ปัญหาคุณภาพของการศึกษาใน ทุกระดับ ความไม่เสมอภาคและโอกาสทางการศึกษา และระบบบริหารการศึกษาไม่เป็นเอกภาพ มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ตลอดจนปัญหาด้านการศึกษาอื่น ๆ อีกจำนวนมาก

การจัดการศึกษาของไทยระหว่าง พ.ศ.2520-2538

การจัดการศึกษาในช่วง พ.ศ.2520-2535 เป็นการจัดการศึกษาที่มีเป้าหมาย "เพื่อชีวิต และสังคม" เน้นตัวผู้เรียนเป็นหลัก เพื่อให้สามารถนำความรู้พัฒนาตนเอง สร้างจิตสำนึกใน ตนเองว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยรัฐได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ซึ่งเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลง ระบบการศึกษาจาก 4 : 3 : 2 เป็น 6 : 3 : 3 ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงกับยุคสมัยหลัง 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นยุคสมัยที่มีปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ จุดเน้นของแผนการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2520 จึงพุ่งเป้าไปที่การสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ความมั่นคงทางการเมือง และ การสร้างระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การให้การศึกษาด้านวัฒนธรรมไทย และจุดเน้นเรื่องภาษาไทยจึงเป็นจุดเด่นของแผนการศึกษาฉบับนี้ (วิชัย ตันศิริ, 2536, หน้า 3)

การจัดการศึกษาในช่วงนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการอย่างมีระบบ โดยมีการ วางแผนการศึกษาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะเวลาที่ 4-6 (พ.ศ.2520-2534) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเพื่ออาชีพ ขยายโอกาสทาง การศึกษา กล่าวคือ แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และศิลปวัฒนธรรม ระยะเวลาที่ 4 (พ.ศ.2520- 2524) มีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งพัฒนาการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท ให้เหมาะสมกับสภาพ ที่เป็นจริงของประเทศ โดยมุ่งเสริมสร้างคุณภาพและประสิทธิภาพของพลเมืองไทย ส่วนแผนพัฒนา การศึกษาฯ ระยะเวลาที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีจุดเน้นในการเสริมสร้างบุคคลใน ด้านอาชีพ จริยธรรม คุณธรรม และมีพละนาถมายที่สมบูรณ์ สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะเวลาที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคลากรเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะเวลาที่ 5 (พ.ศ.2525- 2529) คือ ให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม และเป็นกำลังในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะเวลาที่ 7 (พ.ศ.2535- 2539) เป็นแผน พัฒนาต่อเนื่องจากแผนพัฒนาการศึกษาฯ ระยะเวลาที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) มุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความ สามารถพื้นฐานในการแก้ปัญหา การดำรงชีวิต มีความซาบซึ้ง และตระหนักในคุณค่าของศิลป

วัฒนธรรมทั้งของท้องถิ่น ของชาติ และของนานาชาติ มีการพัฒนาค่านิยมที่ถูกต้องทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

จากการที่รัฐได้ประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 กระทรวงศึกษาธิการได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงหลักสูตรทุกระดับชั้น การปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการศึกษา ในระบบโรงเรียน และประกาศนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษา แก่นักเรียนที่จบชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 ให้ได้รับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นโดยไม่บังคับ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการ ดังนี้

ในระดับประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการได้เริ่มประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ.2521 โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ไปปีละชั้นจนครบชั้นประถมปีที่ 6 โดยมีหลักการ "เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน" มุ่งให้ผู้เรียนทำประสบการณ์ที่ได้รับจากการเรียนไปใช้ประโยชน์ ในการดำรงชีวิต และเป็นการศึกษาที่มุ่งสร้างเอกภาพของชาติ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ท้องถิ่น จัดหลักสูตรบางส่วนให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการได้ จุดหมายของหลักสูตรประถมศึกษาได้ กำหนดสิ่งที่เกิดในตัวผู้เรียน 4 ส่วน ได้แก่

1. คุณสมบัติที่ต้องการเน้น เช่น ความเสียสละ ความมีวินัยในตนเอง รู้จักคิดและ วิจัย เป็นต้น
2. ความรู้และทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต มีสุขนิสัยส่วนตัว และส่วนรวมทั้งทางกาย จิตใจ และรู้กฎหมายที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน
3. มีชีวิตที่เป็นสุข เช่น รู้จักปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมสิ่งแวดล้อม และวิทยาการใหม่ ๆ รู้จักใช้เวลาให้เป็นประโยชน์มีอิสระในการคิด เป็นต้น
4. ให้เป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนและชาติ เช่น ให้มีความเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีความรู้สำนึกในหน้าที่ สิทธิของตน รู้คุณค่าแห่งความเป็นไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หลังจากได้ประกาศใช้หลักสูตรมาระยะหนึ่ง ได้มีการปรับปรุงหลักสูตร โดยกระทรวงศึกษาธิการ ได้ประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ.2533) หลักสูตรฉบับปรับปรุงจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดหลักสูตรบางส่วนให้เหมาะสมสภาพ ของท้องถิ่น และเน้นการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามทักษะกระบวนการ

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้ประกาศใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น พ.ศ.2521 ที่มีหลักการและจุดหมายสอดคล้องและต่อเนื่องกับหลักสูตรประถมศึกษา ที่เน้นพื้นฐานการประกอบอาชีพและการศึกษาต่อและพัฒนาบุคลิกภาพเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กวัยรุ่นได้ค้นพบความสามารถ ความสนใจและความถนัดเฉพาะตน มุ่งเน้นสนองความต้องการของท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถหาความรู้นอกห้องเรียน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน เพื่อให้การศึกษาเป็นระบบที่ต่อเนื่องกัน สำหรับบุคคลที่จะเรียนในระดับสูงขึ้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้เปลี่ยนแปลงหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น และประกาศใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2524 เป็นต้นมา

หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลาย มีหลักการและจุดหมายในการอบรมคนให้รู้จักการดำรงชีวิตบนพื้นฐานแห่งคุณธรรม ให้รู้จักวิธีการเรียนรู้ คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น มีทักษะและความรู้เพียงพอในการประกอบอาชีพ เห็นคุณค่าในศิลปวัฒนธรรมและวิทยาการต่าง ๆ ให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ มีความสำนึกในความเป็นไทยร่วมกัน และเข้าใจพื้นฐานปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

อย่างไรก็ดี ปี พ.ศ.2533 ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรมัธยมทั้ง 2 ระดับอีกครั้งหนึ่ง มีจุดหมายที่ส่งเสริมให้ครูพัฒนาการเรียนการสอนที่เน้นทักษะกระบวนการทางด้านความคิดและการปฏิบัติ นอกจากนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตรให้กระชับและชัดเจนยิ่งขึ้นบูรณาการเนื้อหาสาระให้มีคุณประโยชน์ที่แท้จริงต่อการพัฒนาชีวิต เศรษฐกิจสังคม ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นเอง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535, หน้า 155)

ส่วนในด้านของการปรับเปลี่ยนระบบบริหาร ซึ่งแต่เดิมในช่วง พ.ศ.2509-2522 องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา นอกเขตเทศบาล กรมสามัญศึกษารับผิดชอบโรงเรียนประถมศึกษาที่ส่งวนไว้เพื่อจัดเป็นตัวอย่างของแต่ละจังหวัด ตั้งแต่ พ.ศ.2523 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงรับผิดชอบงานการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา และการประถมศึกษา

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง ในห้วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2518-2523 สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเสนอร่าง พ.ร.บ.โอนการศึกษาประชาบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (27 มิถุนายน 2518) โดยอ้างเหตุผล "เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษา" แต่ถูกกระแสคัดค้านจากครูประชาบาลกลุ่มหนึ่ง แต่ความเคลื่อนไหวดังกล่าวหยุดชะงักลง เมื่อเกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเดือนตุลาคม 2519 (รัฐบาลชุนดาธารินทร์ ภัยวิเชียร) แต่สิ่งที่รัฐบาลได้ทิ้งไว้เป็นประทุให้เกิดความเคลื่อนไหวในเวลาต่อมา (28 ตุลาคม 2520) ก็คือ

“การสัญญาว่าจะจ่ายเงินค่าครองชีพชั่วคราวให้กับข้าราชการและลูกจ้างประจำของทางราชการ” ทำให้ครูประชาบาล เทศบาล และสมาชิกบาล “ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ” เนื่องจากมิได้อยู่ในข่ายของการได้รับเงินช่วยเหลือ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7 (28 ตุลาคม 2520) จนนำไปสู่การประท้วงใหญ่ของกลุ่มครูประชาบาล จนในที่สุดรัฐบาลได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติจำนวน 8 ฉบับ และได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เมื่อ 27 ตุลาคม 2523 (มนตรี เจนวิทย์การ, 2526, หน้า 45)

ด้วยเหตุการณ์ดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับฐานะของครูประชาบาลทั่วประเทศ ซึ่งเดิมมีตำแหน่งเป็นลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นข้าราชการประจำและโอนการจัดการศึกษาจากส่วนท้องถิ่นมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สพช.) มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 26) พ.ศ.2523 เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2523 เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการประถมศึกษา และเพื่อให้ระบบบริหารการจัดการประถมศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลสมัยนั้นก็ได้อตราพระราชบัญญัติอื่น ๆ เพื่อให้การประถมศึกษาเป็นเอกภาพ ได้แก่ พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 และที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 เพื่อพัฒนาระบบบริหารการประถมศึกษาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ผลจากการที่รัฐบาลตัดสินใจโอนการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนที่สังกัดกรมสามัญ กระทรวงศึกษาธิการ มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ทำให้ฐานะของครูประถมศึกษาซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ก็ได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการจัดระบบการบริหารการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ.2523 มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นคณะกรรมการและส่วนที่เป็นสำนักงาน การบริหารแบบนี้โดยทั่วไปมักจะเรียกว่า “การบริหารโดยองค์คณะบุคคล” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535, หน้า 153-159)

ในด้านการขยายโอกาสทางการศึกษา ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 ให้ดำเนินการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-ม.3) โดยไม่บังคับ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ.2530-2534 ซึ่งได้ระบุว่า

“เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้วไม่ได้ศึกษาต่อ ควรได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาให้มีจำนวนมากที่สุด ในรูปแบบต่าง ๆ “

ซึ่งในขณะนั้นปัญหาของการที่เด็กจบชั้นประถมปีที่ 6 แล้ว ไม่ได้ศึกษาต่อก็เนื่องมาจากปัญหาต่าง ๆ เช่น

1. ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี
2. ไม่เห็นคุณค่าของการเรียนในระดับมัธยมศึกษา
3. ผู้ปกครองต้องการใช้แรงงานเด็ก
4. ปัญหาการเดินทางระยะจากบ้านกับโรงเรียน

จากปัญหาดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดให้มีโครงการขยายโอกาสการศึกษาขั้น โดยถือเป็นโครงการร่วมของกรมต่าง ๆ ในสังกัดที่มีภาระหน้าที่มีความพร้อม มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ ทั้งในระบบโรงเรียน และนอกระบบโรงเรียน เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนพร้อมทั้ง พระภิกษุ สามเณร ที่ได้ผ่านการเรียนระดับประถมศึกษามาแล้ว ได้รับการสนับสนุนให้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษา ตอนต้นให้มากที่สุด

อย่างไรก็ดี ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วง พ.ศ.2520-2535 ก็ได้มีการรวมโรงเรียนประเภทคหกรรม ช่างอุตสาหกรรม และหลักสูตรพิเศษที่มี อยู่ในจังหวัดเข้าด้วยกันเป็น “วิทยาลัย” และ “สหวิทยาลัย” มีการจัดตั้งสถาบันครูอาชีวศึกษา (พ.ศ.2532) การยกฐานะวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมนฑล (พ.ศ.2518) และได้มีการยกเลิกการผลิตครู ป.ก.ศ. และ ป.ก.ศ. สูง (พ.ศ.2521 เป็นต้นมา) นอกจากนี้ยังมีการจัดทำโครงการครูทายาท ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และจัดฝึกอบรมครูประจำการ เป็นต้น (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535, หน้า 161-168)

ถึงแม้ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 แต่ส่วนใหญ่แล้วที่เป็นรูปธรรมจะเน้นการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง และการจัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษาขึ้นมารองรับกฎหมายที่ประกาศใช้ มากกว่าที่จะเป็นการปฏิรูปในเนื้อหาสาระที่แท้จริง แม้ว่า ในระยะต่อมาจะได้มีการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 อีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2533 ก็ตาม แต่ผลการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวก็ยังไม่ปรากฏชัดเจน และยังคงก่อให้เกิดเป็นปัญหาที่สั่งสมมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2544)

อนึ่ง ในปี พ.ศ.2532 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาหาแนวทางสำหรับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต โดยมี ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก เป็นประธาน ทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ

1. ศึกษาแนวทางการพัฒนาการศึกษาให้มีบทบาทหลักในการนำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปในทิศทางที่พึงประสงค์

2. ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการศึกษา อันจะเป็นประโยชน์ต่อ "การทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520" และงานนโยบายการศึกษาอื่น ๆ

ซึ่งคณะกรรมการฯ และคณะเจ้าหน้าที่ ได้แบ่งกลุ่มศึกษาเฉพาะประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ สภาพหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่น เพื่อจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศักยภาพของสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อชุมชน และท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการลงทุนทางการศึกษา และคณะกรรมการฯ ได้จัดสัมมนาการพิจารณาผลการศึกษาข้อมูลฯ เมื่อ 3-5 มีนาคม 2532 ณ โรงแรมหาดทรายทอง จังหวัดชลบุรี (เสน่ห์ จามริก, 2532 , หน้า 6-7)

ซึ่งก็เป็นความพยายามร่วมกันของคณะกรรมการฯ ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงหลักการอันผิดเพี้ยน และวิกฤตความสูญเสียเปล่าของระบบการศึกษาในปัจจุบัน (พ.ศ.2532) พร้อมทั้งเสนอแนวทางปฏิรูปทั้งในด้าน เนื้อหาสาระ และกระบวนการเรียนรู้ ในรูปแบบ "โรงเรียนชุมชน"

เนื่องด้วยสภาพการจัดการศึกษาในเวลานั้น (พ.ศ.2532) ระบบการศึกษาก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม ซึ่งรวมถึงการขาดการพัฒนาทางการเมือง ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเห็นได้ชัด เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์ และระบบการสื่อสาร รวมทั้งประเทศไทยมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาคมโลกอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้บุคคล และสังคมปรับตัวตามไม่ทัน ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของการพัฒนาในหลายลักษณะ ทั้งในด้านความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนา

ทางวัตถุกับการพัฒนาจิตใจ ระหว่างการใช้กับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลง ระหว่างการให้ความสำคัญแก่วิทยาการสมัยใหม่และวัฒนธรรมภายนอกชุมชน กับภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างการพึ่งพาอาศัยกับการพึ่งตนเองทั้งในระดับบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 มีหลักการที่เน้น ความสมดุล 4 ประการ

1. ความสมดุลระหว่างความเจริญทางจิตใจ กับความเจริญทางวัตถุ
2. ความสมดุลระหว่างการใช้ทรัพยากร และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ
3. ความสมดุลระหว่างความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการสมัยใหม่กับภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของท้องถิ่น
4. ความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกับการพึ่งพาตนเอง

"การศึกษา" ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 หมายถึง "เป็นกระบวนการที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน สามารถดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีสันติสุข และสามารถเกื้อหนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้านของชาติ" โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อพัฒนาบุคคลใน 4 ด้าน คือ ด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม จัดระบบการศึกษาเป็น "กระบวนการศึกษาตลอดชีวิต" ใน 2 ระบบ คือ การศึกษาตามแนวระบบโรงเรียน และการศึกษาที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ในวิถีชีวิต

แนวคิดที่ปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 นั้น ได้กำหนดให้ระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน ซึ่งเป็นแนวความคิดใหม่ที่องค์การยูเนสโก และธนาคารโลก ได้นำมาเป็นประเด็นสำคัญเมื่อคราวประชุมระดับโลก เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน ที่หาดจอมเทียน พัทยา พ.ศ.2533 นอกจากนี้ยังเน้นเรื่อง การปฏิรูปการฝึกหัดครูและการพัฒนาครูประจำ และสนับสนุนบทบาทของครอบครัว ชุมชน สถาบันอื่น ๆ และสื่อมวลชนให้ "มีส่วนร่วม" ในกระบวนการของการศึกษา (Education for all, and all for Education) และที่สำคัญที่สุด ก็คือ นโยบายปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มี "เอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา" (ที่นำสังเกตคือ "เอกภาพด้านนโยบาย" แต่มิใช่ "ด้านการบริหาร") รวมทั้งให้กระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และ "สถานศึกษา" ให้ความสำคัญกับสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคลากรและองค์กรในชุมชน "มีส่วนร่วม" ในการ "ตัดสินใจ" และการจัดการศึกษาของชุมชน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการจัดการศึกษาของชาติในช่วงเวลาต่อ ๆ มาของกระทรวงศึกษาธิการก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง กระทรวงศึกษาธิการก็ยังไม่สามารถดำเนินการตามกรอบและทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ ดังเช่น เสน่ห์ จามริก (2537, หน้า 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐบาล โดยกระทรวงศึกษาธิการในช่วงเวลานั้น ว่า

“แม้ข้อคิดหลัก ๆ จะได้รับการบรรจุอยู่ในแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (พ.ศ.2535) อยู่บ้าง แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริง ในแวดวงการศึกษา ไม่ได้มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอะไรที่เป็นขึ้นเป็นอัน ความคิดความอ่าน และวิธีการมองประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก็ยังคงว่ายเวียนอยู่ในวัฏจักรของตัว “ระบบ” ที่ก่อปัญหาทั้งหลายเหล่านั้น สถานการณ์เป็นอยู่อย่างนี้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า จนทำให้เกิดความรู้สึกว่า ทุกวันนี้เรามีแต่ผู้บริหารจัดการศึกษา ซึ่งปฏิบัติกรวณอยู่แต่ในกรอบที่นักเศรษฐศาสตร์ และนักวางแผนพัฒนาขีดวงเอาไว้ให้เท่านั้น แต่เราไม่มี “นักการศึกษา” ที่สามารถมองทะลุถึงเรื่อง “คนและคุณค่าของคน” อย่างเช่น เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้เคยเป็นแบบอย่างไว้ในแวดวงการศึกษาของไทยในอดีต” (เสน่ห์ จามริก, 2537, หน้า 9-10)

อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ ก่อนที่กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ภายใต้การผลักดันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสุวิช รั้งจิตพล (พ.ศ.2538) นั้น กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีนายสัมพันธ์ ทองสมัคร สส. จังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ เป็นรัฐมนตรีว่าการฯ ในรัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย (พ.ศ.2535-2537) มีนโยบายในการกระจายอำนาจมาสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา นโยบายการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา จะถูกกำหนดขึ้นจากส่วนกลาง เพื่อให้ภูมิภาคต่าง ๆ นำมาปฏิบัติ ซึ่งบางนโยบายไม่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการและการพัฒนาของแต่ละพื้นที่ กระทรวงศึกษาธิการ โดยการเสนอของรัฐมนตรีว่าการฯ (นายสัมพันธ์ ทองสมัคร) จึงมอบหมายให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา โดยได้มีการจัดประชุมสัมมนา เพื่อระดมรับฟังความคิดเห็น ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ จากผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการผู้แทนกรมที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งภาครัฐและธุรกิจเอกชนครั้งแรก ณ โรงแรมลิตเติ้ลดัก จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ 13-15 มกราคม 2537 ผลการประชุมฯ ได้ข้อสรุป ให้มีการปรับแผนโดยให้แต่ละจังหวัดเป็นผู้จัดทำรายละเอียด เป็นแผนของจังหวัดและภูมิภาค (กำหนดเป็นแผนฯ ระยะ 15 ปี) โดยแบ่งการพัฒนาฯ ออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ระยะเร่งรัด (พ.ศ.2538-2539)

ระยะที่ 2 ระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

ระยะที่ 3 ระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2554)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า ในแต่ละภูมิภาคจะได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาระยะ 15 ปี ตามนโยบายและแนวทางของ กระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่ามีได้ถูกนำมาปฏิบัติเป็น รูปธรรม และมิได้รับการสานต่อในรัฐบาลชุดต่อมา (นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และนายสุวัชร วังสิตพล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2538)

อย่างไรก็ตามในความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะดำเนินการจัดการศึกษา ในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ประสบการณ์ในอดีตที่เคยมีความพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการศึกษา ได้ชี้ให้เห็นว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วน บางเรื่องหรือบางขั้นตอน ของการศึกษา การเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ มักไม่บรรลุผล ซ้ำยังก่อให้เกิดปัญหาเพิ่มเติมขึ้นมาอีกเป็น หลายกรณี นอกจากนี้ การแก้ไขเฉพาะแต่ในเนื้อหางานของการศึกษาเองก็ไม่ประสบผลสำเร็จนัก เพราะการศึกษาย่อมสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ในสังคม

จากการดำเนินการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ในอดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า มีอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงานที่ต้องคอยปรับปรุงแก้ไขตลอดมา ทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดจาก ปัจจัยภายในของกระทรวงศึกษาธิการเอง และปัจจัยแวดล้อมที่เป็นพลังกดดันให้การดำเนินงาน ด้านการจัดการศึกษาต้องชะงักงันในหลาย ๆ ครั้ง ถึงแม้ว่า จะมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน มาตรการในการดำเนินงานที่ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่การศึกษาเป็นภารกิจที่กว้างเกินกว่าที่กระทรวง ศึกษาจะดำเนินการได้ เพราะมีปัญหาลูกผสมมากมาย ซึ่งทุกส่วนของสังคมจะต้องเข้าไปมี ส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขจึงจะทำให้ระบบการจัดการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ ทุกส่วนได้คาดหวัง อีกทั้งระบบบริหารการจัดการของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้ระบบราชการ ที่รวมศูนย์ ซึ่งลิขิต วีระเวทิน (2534, หน้า 28-39) ตั้งข้อสังเกตปัญหาการดำเนินงานของกระทรวง ศึกษาธิการ ไว้ว่า

"ปัญหาของการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการนั้น มีหลายแง่ หลายมุมทั้งในเรื่องคุณภาพ ความเสมอภาคของโอกาส ระบบบริหารฯ ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ คงไม่ใช่แค่กรณีเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น แต่เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงใหญ่ สัมพันธ์กับ สังคมจำนวนมาก ทำให้ลักษณะงานมีมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ"

และได้สรุปปัญหาในการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ 3 ปัญหาใหญ่ ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้าง และการจัดองค์กรภายในกระทรวงศึกษาธิการ โครงสร้างและการจัดองค์กรเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การปฏิบัติงานของหน่วยงาน ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการมีปัญหาเรื่องโครงสร้าง และการจัดองค์กร จนกล่าวได้ว่าเป็น ปัจจัยหลัก และต้นตอของปัญหา กล่าวคือ

1.1 ความใหญ่โตของกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ประกอบด้วยหน่วยงาน ระดับกรม 15 กรม ซึ่งมีจำนวนมากยากต่อการบังคับบัญชา การที่มีหน่วยงานมากและขอบข่าย งานกว้างขวาง คือ การศึกษา การศาสนา และวัฒนธรรมทำให้กิจกรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ครอบคลุมเนื้อหาและขอบเขตกว้างไกล ประกอบกับขาดกฎหมายหลัก ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท จึงมีความยุ่งอ้าย ปรับตัวได้ช้า

1.2 ความเป็นอิสระของกรม กระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะเป็น 15 กรม ซึ่งรวมกัน อย่างหลวม ๆ ข้อสำคัญ คือ หลายกรมมีกฎหมายเป็นของตนเองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือไม่ ต่างก็มีบัญญัติอำนาจกันเอง เพราะไม่มีกฎหมายที่แน่ชัดในเรื่องอำนาจ ขาดแผนงานกลาง ในแง่ของอธิบดี ปลัดกระทรวงมิได้เป็นผู้แต่งตั้ง อธิบดี แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ทำให้การบริหารงาน บุคคลมีปัญหา ฯลฯ

1.3 โครงสร้างและการจัดองค์กรที่ไม่สอดคล้องกัน กระทรวงศึกษาธิการมีเพียง สำนักงานปลัดฯ เท่านั้นที่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงาน ศึกษาธิการอำเภอ ส่วนกรมอื่น ๆ ไม่มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค แม้จะมีกิจกรรมที่อยู่ในภูมิภาค รวมทั้งมีสถานศึกษาที่ส่วนภูมิภาคก็ตาม ผลกระทบที่สำคัญอันเกิดจากการขาดความสอดคล้อง ของโครงสร้าง และการจัดองค์กรก็คือ ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจการบริหาร

1.4 ปัญหาการซ้ำซ้อนของหน่วยงานและกิจกรรม เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการ มีขอบข่ายงานกว้างขวาง กรมต่าง ๆ จึงสามารถขยายกิจกรรมของตน ดังนั้นแต่ละกรมจึงพยายาม ขยายงานเพิ่มเติม เพิ่มกิจกรรมเพื่อผลทางงบประมาณและบุคลากร และเน้นการสร้าง ความ เบ็ดเสร็จให้แก่องค์กรซึ่งเป็นปกติวิสัยของระบบราชการ

1.5 ปัญหาเรื่องการประสานงาน เนื่องจากแต่ละกรมของกระทรวงศึกษาธิการมี ลักษณะอิสระและเบ็ดเสร็จ การประสานงานภายในกรมที่ลดหลั่นตามสายงาน ในขณะเดียวกัน การประสานงานระดับแนวอนระหว่างกรมก็มีปัญหา สำนักงานปลัดฯ ก็ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ เพราะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ไม่ประสานสอดคล้องกัน

1.6 ปัญหาเรื่องแรงหนีศูนย์กลาง เนื่องจากความมีอิสระของกรมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการศึกษาที่มีการสอน ขณะเดียวกันมีความเบ็ดเสร็จในตัวและขยายงานโดยไม่มีข้อจำกัด ทำให้เกิดความพยายามแยกตัวออกจากกระทรวงศึกษาธิการ

1.7 ปัญหาเรื่องระบบบริหารบุคลากร ปัญหาเรื่องบุคลากรที่เป็นครูอยู่ภายใต้กฎหมายหรือระบบบริหารบุคลากรที่ต่างกันนั้นเป็นเรื่องของระบบการศึกษาทั้งระบบ ครูอยู่ภายใต้ระบบ ก.ค. คือ คณะกรรมการข้าราชการครูเกิดขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนที่ประจำสำนักงานทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้ระบบ ก.พ. หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่เกิดตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 (พ.ศ. 2518) ผลที่ตามมาคือ ข้าราชการครูเลื่อนระดับเร็วกว่าข้าราชการสามัญพลเรือน เกิดผลกระทบทางจิตวิทยาและการบังคับบัญชา

1.8 ปัญหาการใช้ข้อมูลร่วมกัน ข้อมูลเป็นส่วนสำคัญขององค์กรและการตัดสินใจในทุก ๆ ด้าน กระทรวงศึกษาธิการมีศูนย์ข้อมูลสารสนเทศ และพยายามเชื่อมข้อมูลระหว่างกรม ปัญหาอยู่ที่ที่มาของข้อมูลและฐานของข้อมูลที่ต่างกัน

1.9 ปัญหาเรื่องปรัชญาและอุดมการณ์การศึกษา เนื่องจากการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่และละเอียดอ่อน ต่างทฤษฎี ต่างสำนึก คำถามจึงมีอยู่ว่า การศึกษาเป็นของใคร และจะทำเพื่อใคร การศึกษาเพื่อสังคม เพื่อระบบราชการ เพื่อพัฒนาสร้างปัจเจกบุคคล ถกเถียงกันไม่มีที่สิ้นสุด ที่สำคัญกลุ่มที่ชนะอาจเป็นกลุ่มที่มีโอกาสวางนโยบาย และใช้ทรัพยากรเพื่อการนั้น แต่อาจเป็นกลุ่มที่ผิด อาจหลงทาง ผลสุดท้ายก็อาจนำไปสู่ความเสียหาย แม้ว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหา “สากล” แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ยังคงเผชิญกับปัญหาดังกล่าว ยังไม่มีผู้นำคนใดกล่าวออกมาชัดเจนว่า ปรัชญา อุดมการณ์ และ ทิศทางระบบการศึกษาไทยจะไปทางไหน เป็นต้น

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบราชการ

กระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาที่เกิดจากระบบราชการที่เกิดจากโครงสร้างและการจัดองค์กรซับซ้อนยิ่ง และมีส่วนเสริมหรือสร้างปัญหาเพิ่มขึ้น เช่น ความไม่สอดคล้องของระบบบริหารการศึกษา การไม่สามารถควบคุมแผนงาน และงบประมาณของใครของมัน การขาดอำนาจบังคับบัญชาของตัวแทนกระทรวง การถูกหน่วยงานอื่นแย่งงาน การไม่สามารถประสานงานกันภายในกระทรวง และภายนอกกระทรวง

จะเห็นได้ว่า นอกจากปัญหาของตนเองแล้ว กระทรวงศึกษาธิการ ยิ่งถูกระบบราชการและหน่วยงานอื่นเสริมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น หรือในบางกรณีปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการถูกหน่วยงานอื่น ๆ กระตุ้นให้เกิด

3. ปัญหาที่เกิดจากการเมือง และตัวแปรนอกระบบราชการ

ปัญหาดังกล่าว มีส่วนช่วยทำให้ปัญหาโครงสร้างและการจัดองค์กร ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงานของกระทรวงศึกษาธิการเลวลง ปัญหาดังกล่าว เช่น การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงโดยรัฐมนตรี อำนาจทางการเมืองและการต่อรอง ความปั่นป่วนของการบริหาร และการปฏิบัติงานเนื่องจากตัวแปรทางการเมือง (ระบบต่างตอบแทน) หน้าที่โดยอภินิติทางการเมือง (การแทรกแซงแผนปฏิบัติงาน) ทำให้เกิดความล่าช้า และผลกระทบจากอิทธิภายนอก ระบบราชการ (การแต่งตั้ง โยกย้าย การโอน การรับฝากเด็กเข้าเรียน) เป็นต้น (ลิขิต ธีรเวคิน, กระทรวงศึกษาธิการ : ปัญหาและการปฏิรูป , 2534, หน้า 28-39)

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการ อันเกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้างและการจัดองค์กร ปัญหาอันเกิดจากระบบราชการ การแทรกแซงทางการเมือง ล้วนแล้วแต่ทำให้กระทรวงศึกษาธิการมีอุปสรรคนานัปการ ต่อบทบาทและภารกิจหลักในการจัดการศึกษามาโดยตลอดจนเรียกได้ว่า เป็นปัจจัยที่ทำให้ "การปฏิรูปการศึกษา" ของกระทรวงศึกษาธิการ ในอดีตล้มเหลวมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และของสังคมไทยโดยรวม จะบรรลุผลสำเร็จตามความคาดหวังนั้น ทุกส่วนในสังคมไทยจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการอย่างจริงจัง