

บทที่ 3

ความคาดหวังและความเป็นจริงในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกโดยทั่วไป

ในขณะที่บริบทสังคมโลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว จากบริบทสังคมนานาชาติที่ต้องแข่งขันระหว่างกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การทหาร สังคม จิตวิทยา ตลอดจนทั้งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กลายเป็นสังคมนานาชาติแห่งการร่วมมือ การรวมกลุ่มและการกระจายอำนาจเป็นประการสำคัญ กระแสความเปลี่ยนแปลงนี้ แม้หลายชาติไม่มั่นใจมากนัก แต่เป็นที่ทราบและตระหนักกันโดยทั่วไปว่าเป็นกระแสใหม่ของโลก (New World Order) หรือการเคลื่อนเข้าสู่สภาวะการเป็นโลกเดียวกัน (One World Order) มากขึ้น ถึงแม้จะมีบรรยากาศการแข่งขันอยู่บ้าง แต่ภาพแห่งความร่วมมือในทุกด้านปรากฏชัดยิ่งขึ้น

ถ้าเราจะพิจารณากระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการคิดและคำอธิบายของจอห์น ไนสบิตต์ (John Naisbitt) และแพทริเซีย อเบอร์ดีน (Patricia Aburdene) ในหนังสือเรื่อง อภินวนิยมโลก (Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives) และในเรื่อง อภินวนิยมโลกก่อนปี ค.ศ. 2000 (Megatrends 2000) ของจอห์น ไนสบิตต์ รวมทั้งความคิดและคำอธิบายในหนังสือเรื่อง อำนาจใหม่ (Power Shift) ของอัลวิน ทอฟฟเลอร์ (Alvin Toffler) เราก็จะพบว่า โดยธรรมชาติแล้วพลังอำนาจมีอยู่ 3 ประการคือ พลังอำนาจทางกายภาพ (Physical Power) พลังอำนาจทางการเงินและเศรษฐกิจ (Economic and Monetary Power) พลังอำนาจทางปัญญาความรู้ (Power of Knowledge) ซึ่งพลังอำนาจทางปัญญาความรู้จะมีความโดดเด่นมากกว่าพลังอำนาจอื่น ๆ ดังนั้นความหมายสำคัญของเรื่องการเปลี่ยนของพลังอำนาจ คือ ขณะนี้เป็นยุคของการใช้พลังอำนาจทางปัญญาความรู้เป็นพลังหลัก

จะสังเกตได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่วนมาก ได้หลั่งไหลเข้ามาสู่สังคมไทยมากขึ้นทุกขณะ โดยเฉพาะในภาคธุรกิจเอกชน ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับบริษัทข้ามชาติทั้งหลาย สำหรับในภาคราชการนั้น ถึงแม้ความเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า แต่จะต้องเกิดขึ้นในระบบบริหารงานของไทยในที่สุด ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่า จากทศวรรษนี้เป็นต้นไป การเปลี่ยนแปลงได้ครอบคลุมทุกระบบ ทุกส่วนในระบบสังคมไทย และย่อมหมายความว่า ระบบการศึกษาของไทยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ตามไปด้วย

ความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย

ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมเนื่องด้วยอิทธิพลของกระแสโลกและนโยบาย เปิดประเทศของไทย ทำให้ประเทศไทยถูกดึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจการเมืองโลก อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินวิถีชีวิตของคนไทยในทุก ๆ ด้านเปลี่ยนแปลงไป ทั้งที่เกิดผลดีกับ ประเทศในด้านต่าง ๆ และที่เกิดปัญหาตามมานับประการ อาทิ การทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ฯลฯ

ในขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจภายในประเทศอยู่ในสภาวะแปรปรวน คนไทยมีค่านิยม การบริโภคที่ขาดความยั่งยืน และเป็นสังคมที่บริโภคเทคโนโลยีโดยขาดการพิจารณาซึ่งไม่ได้สร้าง มากับมือตนเอง...สภาพชีวิตจิตใจขาดความใฝ่รู้ มีความเชื่อมงาย ขาดวิจารณญาณไตร่ตรอง (พระธรรมปิฎก (ปอ.ปยุตโต), 2539, หน้า 22) ทำให้เศรษฐกิจของแต่ละครอบครัวกระทบกระเทือน การกระจายรายได้ขาดความเป็นธรรม เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน นักธุรกิจซึ่งเป็น ฝ่ายจัดการมีฐานะร่ำรวย คนมีความรู้ความชำนาญได้เปรียบคนที่มีการศึกษาน้อย คนในเมืองได้ เปรียบคนชนบท ความไม่สมดุลของโครงสร้างการผลิต การกระจุกตัวของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ ในเมืองใหญ่ ๆ และความไม่สมดุลของระบบการศึกษา ซึ่งรากเหง้าแห่งวิกฤติที่เกิดผลกระทบต่อ วิถีการดำเนินชีวิตของคนไทย สรุปได้ 3 ประการ คือ

1. วิกฤตทางเศรษฐกิจ คนส่วนใหญ่ถูกครอบงำให้คิดอยู่ในกรอบของการพัฒนา เศรษฐกิจแบบตะวันตกที่เป็นการกั๊กยืม การส่งเสริมบรรษัทข้ามชาติมาพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออก เน้นการแข่งขันหาเงินและเพิ่มการบริโภคของปัจเจกชน สังคมเป็นหนี้สิน ถูกครอบงำ เกิดความ เหลื่อมล้ำต่ำสูง และมลภาวะทั้งทางธรรมชาติและสังคมวัฒนธรรมวิถีการดำเนินชีวิต

2. วิกฤตทางการเมือง การที่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียง 4-5พรรค และบรรดานักการเมืองเหล่านั้น สามารถใช้ความได้เปรียบด้วยอำนาจเงินอิทธิพล บารมีทักษะในการหาเสียง เล่นการเมืองแบบเจ้าพ่ออุปถัมภ์ และสามารถครอบงำข้าราชการ ตลอดจนประชาชนที่ยากจนและ ขาดความรู้ ทำให้อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยกลุ่มคนที่คิดแต่ประโยชน์ตัวเองและพรรคพวก ทั้งแนวนโยบายและพฤติกรรมไม่ต่างกัน

3. วิกฤตทางกรอบความคิดจิตสำนึกและภูมิปัญญา อิทธิพลของวัฒนธรรมเจ้าขุน มูลนายบวกกับทุนนิยมบริวาร ทำให้คนไทยมีค่านิยมแบบฟุ้งพาและยกย่องและยอมรับโดยุษณี กับกลุ่มคนที่มีอำนาจ คนรวยที่อาจจะให้ความอุปถัมภ์ หรือสิทธิพิเศษ ทำให้กลไกทางราชการ และคนไทยไม่ค่อยกล้าคิดอย่างมีอิสระอย่างมีศักดิ์ศรี (ของความเป็นมนุษย์) มีความภูมิใจใน

ตนเอง อยากร่วมกลุ่มพวกอภิสิทธิ์ชนมากกว่าจะต่อสู้เพื่อเสรีภาพ ความเสมอภาคอย่างแท้จริง (วิทยากร เชียงกุล, มติชนรายวัน, 5 มกราคม 2543, หน้า 6)

ถ้าเราจะมองปัญหาแบบเชื่อมโยงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวมแล้ว จะเห็นว่าไม่ได้เกิดจากการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของชนชั้นนำทางการเมือง ราชการและธุรกิจเท่านั้น หากยังเกิดจากการที่ชนชั้นนำขาดการมองการณ์ไกล การขาดความรู้ความสามารถในการบริหารและพัฒนาเศรษฐกิจ การเมืองโดยส่วนรวม ด้วยวิกฤตสังคมไทยนับเป็นวิกฤตภูมิปัญญา ด้วยเหตุการณ์ศึกษาของไทยเท่าที่ผ่านมานอกจากจะไม่สามารถสร้างคนเก่งและฉลาดในการมองการณ์ไกล มีจิตสำนึกทางสังคม ที่เห็นแก่ส่วนรวมแล้ว ยังมีบทบาทสนับสนุนแนวทางการพัฒนาประเทศแบบเน้นความเจริญเติบโตทางวัตถุ และเน้นการบริโภค จนเป็นต้นเหตุที่นำไปสู่วิกฤตทางสังคมโดยรวม นั่นคือ "ทันสมัย แต่ไม่พัฒนา" (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ท่านได้อธิบายถึงสาเหตุของการศึกษาที่พัฒนาแต่ด้านอื่น ๆ แต่ขาดการพัฒนาทางด้านจิตใจ)

อนึ่ง การที่ประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในปี 2540-2541 ซึ่งทำให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำและล้มละลาย มีผลกระทบในทางลบต่อการจัดการศึกษา ภาครัฐต้องตัดทอนงบประมาณด้านการศึกษา พ่อแม่ผู้ปกครองที่ตกงานประสบกับความยากลำบากในการส่งลูกหลานเรียนต่อ จำนวนนักเรียนนักศึกษาที่เข้าเรียนในปีการศึกษา 2541 ลดลง การออกกลางคันและการไม่ได้เรียนต่อมีมากขึ้น ในด้านสังคมก็เกิดปัญหาความรุนแรง อาชญากรรม การแพร่ระบาดของยาเสพติด ส่งผลกระทบต่อบุคคลในวงการศึกษาทั้งทางตรงและทางอ้อม ฯลฯ นั้น แต่คนไทยยังมองวิกฤตว่าเป็นปัญหาทางเทคนิค การจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และไม่ได้เกิดความตื่นตัวที่จะแปรวิกฤตให้เป็นโอกาส นับเป็นบทตอกย้ำที่แสดงให้เห็นว่า สังคมไทยต้องเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจและภูมิปัญญา วิกฤตทางการเมือง และประการสำคัญ คือ วิกฤตทางกรอบความคิดจิตสำนึก

วิกฤตทางสังคม จึงเป็นบริบทที่ช่วยตอกย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขด้วยการปฏิรูปปฏิวัติทางเศรษฐกิจ การเมืองและทางการศึกษาครั้งใหญ่ โดยเฉพาะ "การปฏิรูปการศึกษา" เพื่อสร้าง "คน" ให้เกิด "ปัญญา" และ "ความคิด จิตสำนึก" ที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งจากบริสังคมไทย และบริบทของสังคมโลก

วิกฤตทางการศึกษาของไทย

ระบบการศึกษาของไทยในปัจจุบัน เป็นผลมาจากการพยายามพัฒนาประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตก แต่เราเลียนแบบได้เฉพาะรูปแบบภายนอกของเขามากกว่าที่จะเข้าถึงปรัชญาเนื้อแท้ของการศึกษาของตะวันตกมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับสังคมไทย และที่พอจะนำมา ก็มักจะเป็นของตะวันตกเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว ดังนั้นในภาวะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเราจึงต้องการความรู้และการจัดการใหม่ ๆ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

โดยเฉพาะในปัจจุบันเป็นยุค "สังคมสารสนเทศ" ซึ่งแตกต่างไปจากศตวรรษที่ผ่านมาอย่างมากมาย เป็นการก้าวข้ามไปสู่ยุคใหม่ที่เรียกว่า "โลกไร้พรมแดน" และ "ยุคข้อมูลข่าวสาร" บริบทสังคมโลกแต่ละภูมิภาค มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนและสังคม การเตรียมคนเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 จึงเป็นภารกิจของ "การศึกษา" โดยตรง จึงจำเป็นต้องกลับมาทบทวนและออกแบบการศึกษาใหม่ ด้วยเหตุที่ว่าตั้งแต่ประเทศไทยนำรูปแบบ "การศึกษาแผนใหม่" จากตะวันตกเข้ามาใช้ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 เราก็ได้จัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาโดยตลอด โดยเฉพาะการบริหารและการจัดการมีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กระทรวงศึกษาธิการ ที่เต็มไปด้วยลัทธิอำนาจนิยม จารีตนิยม มีรูปแบบการบริหารแบบแนวตั้งที่ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบาย และสั่งการตามลำดับชั้น ขาดความคล่องตัว และขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกัน ก็ขาดเอกภาพในเชิงนโยบายเพราะหลายกรมหรือกระทรวงไม่สามารถประสานกันทั้งภายในและภายนอก หรือกระทรวงอื่น ๆ ประชาชน ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่น ๆ มีส่วนร่วมน้อยมาก การกระจายอำนาจยังเป็นการแบ่งปันภารกิจจากเบื้องบนสู่ระดับปฏิบัติ ยากนักที่ผู้บริหารสถานศึกษาจะมีโอกาสตัดสินใจลงมือทำในทิศทางที่ท้าทาย "แนวคิด" ของผู้บังคับบัญชา บทบาทของคณะกรรมการการศึกษาแต่ละระดับยังไม่เด่นชัด ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานการศึกษาเพื่อลูกหลานของเขา กระบวนการบริหารของการศึกษาไทยจึงมีลักษณะที่ "พึ่งพาและยอมจำนน" (สุมน อมรวิวัฒน์, 2541, หน้า 21) อีกทั้งกระทรวงศึกษาธิการ มีครูอาจารย์ หน่วยงาน สถานที่ศึกษากระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากที่จะบริหารจากส่วนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะพยายามทำการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.ดิปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน เมื่อ พ.ศ.2517 แต่ต้องเผชิญอุปสรรคขัดขวางจากกลุ่มคนหัวเก่ามาก จนไม่อาจดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับผู้นำระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง และผู้นำ

ระดับกลาง เช่น ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้นำชุมชนองค์กรต่าง ๆ ของไทยยังขาดวิสัยทัศน์ ไม่เข้าใจว่าการปฏิรูปการศึกษาในความหมายของการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของทั้งระบบการเรียนรู้ของสังคมนั้น เป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่อย่างยั่งยืน โดยที่พวกเขามองว่าการศึกษาคือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแง่ของการลงทุนสร้างกำลังคนที่มีความรู้และทักษะต่าง ๆ ไปทำงานเพื่อพัฒนาให้เศรษฐกิจโดยรวมเจริญเติบโตขึ้น และพวกเขามองการศึกษาในเชิงการเพิ่มปริมาณมากกว่าการพัฒนาคุณภาพ มองการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าจะมองว่าเป็นจุดมุ่งหมายในตัวเอง ไม่ได้สนใจหรือเข้าใจความลึกซึ้งของปรัชญาความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบอย่างเพียงพอ (วิทยากร เชียงกูล, 2542, หน้า 145)

ผลจากการมองการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาวิกฤตทางการศึกษาจนแทบที่จะยากเย็นยวร้ายกว่าซึ่งพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้ทรรศนะวิกฤตการศึกษาของไทยว่า "การศึกษามัธยมใหม่ได้แยกนักเรียนออกจากชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากการเรียนการสอนทั้งหมดเป็นไปตามหลักสูตรจากส่วนกลาง (ความแปลกแยก)... การศึกษาดึงคนจากชนบทเข้าเมือง มุ่งผลิตคนเพื่อรองรับอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคทางโอกาสในการศึกษา ปัญหาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคมกับการศึกษา เพราะการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยด้วยการสร้างความสำเร็จทางวัตถุกลายเป็นสังคมที่บริโภคความนิยมและฟุ่มเฟือย เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและจิตใจ ความเสื่อมโทรมทางคุณธรรม จริยธรรม สถาบันครูเกิดความเสื่อมโทรมสังคมไม่ยอมรับฐานะของครู และการจัดการศึกษาโดยรวมไม่มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน" (อ้างใน รุ่ง แก้วแดง, 2541, หน้า 4-6)

ปัญหาการศึกษาของไทยดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องวิกฤตมากและเป็นตัวชี้วัดถึงความล้มเหลวของระบบการศึกษาของไทยภายใต้แนวนโยบายของรัฐ และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตสะสมพอกพูนมาจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าการศึกษาของไทยจะประสบกับปัญหาวิกฤตมานานปีการ แต่ความต้องการทางการศึกษาก็เพิ่มมากขึ้นในทุกด้าน เกินกว่าระบบการศึกษาที่ออกแบบไว้เดิมเมื่อ 100 กว่าปีก่อนจะรองรับได้ อนึ่ง พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้ให้แง่คิด ข้อสังเกตเกี่ยวกับปฏิรูปการศึกษาว่า "การปฏิรูป" นั้นมี 2 ความหมาย คือ

1. **ทำให้กลับเข้ารูปเดิม** เพราะคำว่า "ปฏิ" คือ กลับไปเป็นอย่างเก่า หรือกลับเข้าที่ ส่วน "รูป" ก็คือ รูปแบบ เมื่อรวมเป็น "ปฏิรูป" จึงแปลว่า ปรับรูป หรือปรับให้กลับเข้าที่ คือ อาจจะเกิดความคาดเคลื่อนออกไป ก็ทำให้เข้ารูปเดิมที่ถูกต้อง

2. **ทำให้เหมาะสม** หมายความว่า ปรับแก้ให้เหมาะกับสภาพที่เป็นอยู่ เพื่อให้ได้ผลดี ตามวัตถุประสงค์การปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะของไทย ในขณะนี้มันยั้งทั้งสองประการ กล่าวคือ การจัดการศึกษาของเราเกิดความคลาดเคลื่อนออกไปจากที่ควรจะเป็น หรือมีปัญหาภายในของ ระบบการจัดการศึกษาและนอกจากนี้ยังไปสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), 2541, หน้า 2) ดังนั้น เราจำเป็นที่จะต้อง **"สร้างพลังเจตนารมณ์ของสังคมร่วมกันทั้งประเทศ"** เพื่อปรับเปลี่ยน ปรับปรุงระบบการจัดการศึกษาของไทยให้ดีขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหาของระบบการศึกษาที่เรากำลัง เผชิญอยู่ในปัจจุบัน และจะเป็นการเปลี่ยนระบบความคิดหรือกระบวนทัศน์ (Paradigm) ทางการศึกษาของไทยทั้งระบบ เพื่อ **"การปฏิรูปการศึกษา"** บรรลุผลสำเร็จตามความคาดหวัง ความฝันของสังคมไทยในปัจจุบันและอนาคต

การปฏิรูปการศึกษา : ความคาดหวัง และ ความฝันของแผ่นดิน

กว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวความคิด ความคาดหวังของการปฏิรูปการศึกษาไทย ที่ปรากฏชัดเจน ได้แก่แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูป การศึกษา ในปี 2517 โดยได้มีการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากมาร่วมคิดและวางพื้นฐานการปฏิรูป ได้อย่างชัดเจน โดยมุ่งหวังที่จะเป็นการศึกษาที่เสริมสร้างความรู้ ความคิดทักษะ และทัศนคติ ให้คนไทยรู้จักตนเอง รู้จักชีวิต เข้าใจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ และนำความรู้ ความเข้าใจมาใช้แก้ไขปัญหาและเสริมสร้างชีวิต และสังคมให้ดีขึ้น โดยกลมกลืนกับธรรมชาติ นั่นคือ **"การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม"** อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ปฏิรูปจนบรรลุจุดมุ่งหมายแล้ว ก็จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษาให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัยอีกต่อไปไม่หยุดยั้ง (ลีปพนนท์ เกตุทัต, 2518, หน้า 21-22) จะเห็นได้ว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือในการ พัฒนา (คน) แต่ยังคงต้องได้รับพัฒนาอย่างต่อเนื่องมิหยุดยั้ง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าข้อเสนอแนะทั้งหมดยังไม่อาจดำเนินการได้

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 กระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและความเคลื่อนไหวให้มีการปฏิรูประบบอื่น ๆ เช่น การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูปการเมือง ฯลฯ โดยเฉพาะแนวความคิดในการปฏิรูปการศึกษา เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนในหมู่นักวิชาการ นักการศึกษา ทั้งจากภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ สื่อมวลชนและประชาชน โดยมีมุ่งหวังให้มีการปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาให้เป็นการศึกษาที่ดี มีคุณภาพได้มาตรฐาน สามารถผลิตคนที่มีคุณภาพ

กระแสผลักดันให้รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการปฏิรูปการศึกษามีความคาดหวังว่า “ประเทศไทยจะมีศักยภาพในการแข่งขันและยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงและมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคนไทย” เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิรูปการศึกษาเพื่อพัฒนา “คน” และ “คุณภาพของคน” เพราะ “คนเป็นทั้งปัจจัยและผลลัพธ์ที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาประเทศ” และการศึกษาก็เป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้า และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม การศึกษาจึงเป็นกระบวนการพัฒนาตนเอง ครอบครัว ชุมชนและสังคม และนำคนไทยสังคมไทยก้าวสู่ยุคใหม่อย่างมั่นคงและยั่งยืน

กระแสแห่งความคาดหวังของกลุ่มนักคิด นักวิชาการ นักการศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชน ประชาชน สื่อมวลชน ฯลฯ ที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษาของรัฐโดยกระทรวงศึกษาธิการซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. คณะศึกษาโครงการ “การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : สู่มั่นคงก้าวหน้าและความมั่นคงของชาติในศตวรรษหน้า” ธนาคารกสิกรไทย โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน ได้ศึกษาสังเคราะห์ วิเคราะห์และรวบรวมแนวคิดจากบุคคลหลายฝ่าย และได้เสนอความคาดหวังได้ดังนี้

หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาไทย อยู่ที่ “การปฏิรูปความคิด” ที่เน้นว่า การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาของคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และด้วยเหตุนี้ไม่เพียงหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรงของภาครัฐ แต่สถาบันต่าง ๆ ในสังคม นับตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา ชุมชน สื่อมวลชน องค์กรธุรกิจเอกชนและองค์กรสาธารณประโยชน์ ล้วนต้องลุกขึ้นมาใส่ใจ และทำหน้าที่ของตนเพื่อปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง

เจตนารมณ์หรือความคาดหวังสูงสุดในการปฏิรูปการศึกษา คือ เพื่อสร้างสรรค์คนไทย ให้คน “มุ่งก้าวมัน รู้ทันโลก” โดยมีลักษณะ “มองกว้าง คิดไกล ใฝ่รู้” อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติ “คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน” ควรคู่ไปกับความเป็นปึกแผ่นมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” และสร้างสังคมไทยให้เป็น “สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้” เพื่อการก้าวสู่ศตวรรษใหม่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีและสง่างาม การที่สังคมไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมแห่งปัญญาและการเรียนรู้ได้นั้น จะต้องให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใน 3 องค์ประกอบใหญ่ ๆ คือ

1. ทุกส่วนของสังคม ตั้งแต่ประชาชน ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางสังคม องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์และสื่อมวลชน “มีส่วนร่วมและรับผิดชอบ” ในการจัดการศึกษาอย่าง “เต็มศักยภาพ”
2. ปรับระบบการจัดการศึกษาที่รัฐและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางเท่าที่จำเป็นที่ผู้ตัดสินใจในเรื่องใหญ่ หน่วยงานระดับต่าง ๆ มีการตัดสินใจตามลักษณะภารกิจ และความรับผิดชอบ
3. มีการตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพการเรียนรู้ (สิปปนนท์ เกตุทัต, 2539, หน้าบทนำ)

ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาไทย ขึ้นอยู่ความร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเฉพาะที่สำคัญที่สุด คือ ครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา ภาคเอกชน สื่อมวลชน รัฐบาลและหน่วยงานในภาครัฐ ร่วมมือกันเป็นระบบเครือข่าย นับเป็นความพยายามที่น่าชื่นชมทั้งได้รวบรวมความคิดของหลากหลายกลุ่มอาชีพจากทุกภาค เป็นภาคความฝันและความคาดหวังค่อนข้างมีพลัง ก่อให้เกิด “กระแสการปฏิรูปการศึกษาในวงกว้าง”

2. การปฏิรูปการศึกษาไทย (การยกเครื่องทางปัญญา) ข้อเสนอทางยุทธศาสตร์และมาตรการ ความฝันของ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้เสนอเรื่อง การปฏิรูปการศึกษา หรือการยกเครื่องทางปัญญาเพื่อให้เกิดอภิวินัยการพัฒนา “คน” เป็นยุทธศาสตร์ที่จะนำสังคมไทยออกจากวิกฤติตามที่ได้ไปสู่ความเจริญอย่างแท้จริง โดยคนไทยทุกคนทุกส่วนของสังคมสมควรทำความเข้าใจและร่วมกันปฏิรูปการศึกษา ความเข้มแข็งทางปัญญาของสังคมทั้งหมด คือ กุญแจที่จะนำไปสู่การจัดระบบการดำรงชีวิตร่วมกันอย่างได้สมดุลในสภาพการณ์ใหม่ โดยให้ความหมายไว้ว่า ความเข้มแข็งทางปัญญาของชาติ จะเกิดจากลักษณะ 5 ประการ คือ

1. สติปัญญาทั้งหมด
2. โครงสร้างทางสมอง
3. กระบวนการเรียนรู้ที่สร้างความเข้มแข็งทางปัญญา
4. การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต
5. ความสามารถในการสร้างองค์ความรู้ใหม่

โดยได้นำเสนอยุทธศาสตร์ทางปัญญา 8 ประการ คือ

1. ยุทธศาสตร์ญาณวิทยา
2. ยุทธศาสตร์ครอบครัว
3. ยุทธศาสตร์เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน
4. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการเรียนรู้ในสถาบันการศึกษา
5. ยุทธศาสตร์สื่อสารมวลชน
6. ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ในองค์กรและบทบาทของกองทัพ
7. ยุทธศาสตร์การวิจัย
8. ยุทธศาสตร์การจัดการเพื่อความเข้มแข็งทางปัญญา

ในเรื่องของ “การปฏิรูปการศึกษาไทย” เพื่อการยกเครื่องทางปัญญา ซึ่งมีสาระที่น่าสนใจ ดังนี้

1. โจทย์ที่เป็นปัญหาของระบบการศึกษาไทย ที่สำคัญ คือ

- 1.1 ทำอย่างไรลูกจะเข้ามหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องสอบ
- 1.2 ทำอย่างไรลูกไปโรงเรียนแล้วจะปลอดภัยจากยาเสพติดและจากความรุนแรง

ต่าง ๆ

- 1.3 เรียนอย่างไรนักเรียนจะไม่ต้องเครียดกันทั้งประเทศ
- 1.4 เรียนรู้อย่างไรจึงจะหายจน
- 1.5 เรียนรู้อย่างไรจึงจะหายเจ็บ
- 1.6 เรียนรู้อย่างไรจึงจะมีความสุข
- 1.7 เรียนรู้อย่างไรจึงจะเป็นคนดี
- 1.8 เรียนรู้อย่างไรประเทศชาติบ้านเมืองจึงจะดี

2. การปฏิรูปความเข้าใจ (สัมมาทัศนนะ)

การปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จได้นั้น ก่อนอื่นจะต้องปฏิรูปความเข้าใจในประเด็นที่สำคัญ คือ

- 2.1 มนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นคน และมีศักยภาพในการรู้สูงยิ่ง
- 2.2 การเรียนรู้สำคัญกว่าความรู้ สำคัญกว่าการท่องจำ สำคัญกว่าการสอน
- 2.3 การศึกษาไม่ใช่เรื่องของครูและโรงเรียนเท่านั้น แต่เป็นเรื่อง "ทุกส่วน" ของสังคม
- 2.4 การวิจัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาและเป็นเครื่องมือที่ทำให้เกิดความ

เข้มแข็งทางปัญญา

3. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษามี 3 ประการ คือ

- 3.1 เป็นการศึกษาเพื่อคนทั้งหมด (Education For All)
- 3.2 สังคมทั้งหมดเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษา (All For Education)
- 3.3 เป็นการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาคนทั้งหมด (Education For All Problem)

แนวคิดหลักในการปฏิรูปการศึกษา 3 ส่วน คือ

1. ปฏิรูประบบการศึกษา
2. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้
3. ปฏิรูปการจัดการศึกษา

4. สร้างกลไกการจัดการเป็นเครื่องมือของการปฏิรูป

- 4.1 การกระจายอำนาจให้คิดเองทำเองให้มากที่สุด
- 4.2 สร้างแรงจูงใจให้มีการริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ ๆ
- 4.3 สร้างกลไกสนับสนุนความเข้มแข็งทางวิชาการ
- 4.4 มีการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ อันย้อนไปมีผลสร้างแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติ

5. ยุทธศาสตร์เพื่อการดำเนินงาน 10 ยุทธศาสตร์ คือ

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การมีส่วนร่วมของคนทั้งประเทศ
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 เปิดและสร้างโอกาสการเรียนรู้ทั่วประเทศ
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมบทบาทของชุมชน ประชาคมและการสร้างประชาคม

(Civil Society)

- ยุทธศาสตร์ที่ 4 ส่งเสริมบทบาทของวัด และกองทัพ
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 ส่งเสริมเพื่อการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 6 ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้เกิดความเข้มแข็งทางปัญญา

ยุทธศาสตร์ที่ 7 ส่งเสริมความเข้มแข็งทางวิชาการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 8 บทบาทภาคธุรกิจในการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 9 ปฏิรูปการบริหารจัดการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ 10 ปฏิรูปการศึกษาเป็นรายจังหวัด

6. ยุทธศาสตร์การนำแผนการปฏิรูปการศึกษาสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา 9 แนวทาง คือ

6.1 สร้างสัมมาทศิฐิเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อเน้นทางออกหรือความหวังของประเทศ

6.2 สร้างเจตนารมณ์ร่วมกัน

6.3 ทำสัญญาประชาคม

6.4 ทำแผนปฏิบัติการร่วมกัน

6.5 ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้

6.6 จัดระบบการเงินการคลังเพื่อการศึกษา

6.7 ประเมินสภาพการศึกษาไทยทุกปี

6.8 จัดให้มีสมัชชาการศึกษาแห่งชาติ

6.9 ออกกฎหมายการปฏิรูปการศึกษาไทย

โดยสรุปมุมมองและความคาดหวัง ก็คือ การศึกษาไทยมีปัญหาอยู่ในภาวะวิกฤตถึงขั้นจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปเพื่อให้คนไทยได้รับการศึกษาที่ดีที่สุด "ต้องสร้างพลังเจตนารมณ์ของสังคมร่วมกันทั้งประเทศ" เพื่อทำให้เรื่องการศึกษาเป็นประเด็นทางการเมือง (Political Issue) และการที่จะสร้างกระแสให้เกิดพลังเจตนารมณ์ได้นั้น จะต้องมีการสร้างความรู้จริงและการมีส่วนร่วมของสังคม (Social Learning และ Social Participation) จึงจะทำให้การปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จ (ประเวศ วะสี, 2539, หน้า 63-69)

3. การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษของพระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต)

พระธรรมปิฎกเป็นนักคิดของไทยที่องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติยกย่องให้เป็นนักการศึกษาเพื่อสันติภาพ ท่านมองมนุษย์ในอนาคตว่า

ระบบสังคมในปัจจุบันและค่านิยมต่าง ๆ ตลอดจนระบบการศึกษา กำลังจะนำพาเราไปเห็นจุดหมายที่แท้จริง คือ ความสำเร็จของมนุษย์อันนำไปสู่สังคมระบบการแข่งขันทางผลประโยชน์ เน้นจุดหมายของชีวิตและจุดหมายของจิตวิญญาณและจุดหมายของโลก แต่ความสำเร็จที่แท้จริง ระบบการศึกษาควรสร้างสรรคชีวิตที่ดีงาม สร้างสรรคสังคมให้มีสันติสุข และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

วิสัยทัศน์ของคนในปัจจุบันและอนาคต คือ การศึกษาจะต้องสร้างเด็กให้มีความสามารถในตัวเอง รู้จักคิด รู้จักพิจารณา ท่านเรียกว่า "โยนิโส-มนสิการ" คือ การรู้จักคิด คิดเป็น คิดอย่างเป็นเหตุเป็นผลคิดในทางที่จะเข้าถึงความจริงของสิ่งทั้งหลาย คิดในทางที่ทำให้รู้จักสิ่งทั้งหลายให้เป็นประโยชน์ หาประโยชน์ได้ในสิ่งต่าง ๆ จากประสบการณ์และสภาพการณ์ทั้งหลาย พร้อมทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เรียกว่า องค์ประกอบภายใน เช่น ความใฝ่รู้ ใฝ่สร้างสรรค์ อันตะจิตสำนึก ที่เรียกว่า "อัตตสังขาน" ความไม่ประมาท ความกระตือรือร้นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการรู้จักธรรมชาติ รู้จักในการฝึกตน

ดังนั้น ชีวิตมนุษย์ถ้าจะเป็นชีวิตที่ดีต้องมีการศึกษาตลอดเวลา คือ ต้องเพิ่มชีวิตแห่งการศึกษา คือ เรียนรู้ ฝึกหัด จะเป็น "ชีวิตที่ประเสริฐ" เกิดจากการศึกษา จนเกิดเป็น "พรหมจริยะ" คือ จริยะอันประเสริฐ อันได้แก่ ศีล สมาธิ ปัญญา (ไตรสิกขา) คือ ฝึกพฤติกรรม ฝึกจิตใจ ฝึกปัญญา โดยสรุปแล้ว การศึกษาจะต้องพัฒนาคนโดยมีจุดหมาย ให้เป็นชีวิตที่มีคุณค่าในตัวของเขาเอง ให้เห็นชีวิตที่ดั่งงามและสมบูรณ์ในตัวเอง "เพื่อความ เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์" (พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), 2539, หน้า 1-17)

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นแผนที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับก่อน ๆ แต่แผนฯ 8 เน้นเรื่องการพัฒนา "คน" เพื่อให้ "คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" และยังเป็นแผนที่จัดทำโดยประมวลความคิดมาจากระดับประชาชนเป็นพื้นฐาน มิใช่แผนที่ร่างโดยกลุ่มนักวิชาการเป็นหลัก

การพัฒนาคนตามแผนฯ 8 มีเป้าหมายเกี่ยวกับการศึกษา คือ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพของคนทุกคนในด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ให้มีสุขภาพพลานามัยแข็งแรง มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพ และสามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคน รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

เป้าหมายที่เป็นเครื่องชี้วัดผลการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้

1. เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย (0-5 ปี) อย่างมีคุณภาพ

2. เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปีแก่เด็กในวัยเรียนทุกคนและการเตรียมการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี รวมทั้งให้มีการอบรมครูอาจารย์ทุกคนอย่างต่อเนื่อง

3. ยกกระตักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ (25-45 ปี)

4. ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับโอกาสทางการพัฒนาเต็มศักยภาพและได้รับบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาคน ที่สำคัญมี 2 ประการคือ

1. การพัฒนาศักยภาพของคนด้านจิตใจ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพของคนให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีระเบียบวินัย มีค่านิยมที่ดีงาม และมีจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อตนเองและสังคม โดยการสนับสนุนให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาจิตใจ

2. การพัฒนาสติปัญญา ทักษะ และฝีมือแรงงาน โดยเริ่มตั้งแต่การเตรียมความพร้อมเด็กปฐมวัย การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การพัฒนาคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการพึ่งตนเองทางเทคโนโลยีมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ การปรับปรุงระบบบริหารจัดการศึกษาและฝึกอบรมให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในเรื่องการศึกษาและพัฒนาคนแล้วจะเห็นว่าเป็นแผนที่ดี ครอบคลุมเนื้อหาในทุกเรื่องแต่เนื่องจากผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจ ในปี 2540 จึงทำให้การนำแผนฯ 8 ไปสู่การปฏิบัติไม่ปรากฏผลเป็นรูปธรรมชัดเจนมากนัก แต่ก็ถือว่าเป็นความฝันความตั้งใจที่จะพัฒนาคนของชาติ

5. แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544)

เป็นแผนที่จัดทำขึ้นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นหลัก โดยยึดหลักการพัฒนา "คน" เดิมเรามุ่งไปที่การพัฒนาประเทศโดยลืมเรื่องการพัฒนาคุณภาพของคน แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงมุ่งหวังให้ทุกหน่วยงานทางการศึกษานำแผนฉบับนี้ไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้การศึกษาเข้ามาเป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพของคน เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพ และคนที่มีคุณภาพก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 จึงเป็นแผนแห่งความหวัง และเป็นแผนแห่งอนาคตของสังคมไทย

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของการศึกษาไว้
2 ประการ คือ

1. พัฒนามนุษย์ที่สมบูรณ์ การศึกษามุ่งพัฒนาคนที่สมดุลทั้งด้านร่างกาย ปัญญา
จิตใจและสังคม เพื่อให้มีคุณภาพที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

- พัฒนาให้คนไทย “มองกว้าง คิดไกล ใฝ่รู้” เป็นผู้ใฝ่การเรียนรู้ รู้จักคิดและ
วิเคราะห์ ใช้เหตุผลและยกเชิงวิทยาศาสตร์ มีความคิดรวบยอด มีจินตนาการ และความคิดริเริ่ม
สร้างสรรค์

- พัฒนาคนไทยให้มีวินัยในตนเอง รับผิดชอบต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และ
สังคม เคารพและรักษากฎเกณฑ์ของตนเอง

- พัฒนาคนไทยให้มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตใน
โลกยุคโลกาภิวัตน์ เช่น ภาษาต่างประเทศและคอมพิวเตอร์ เน้นความสำคัญของวิทยาศาสตร์
สมัยใหม่ควบคู่กับภูมิปัญญาไทย

2. การศึกษาสอดคล้องกับวิถีชีวิต การศึกษาที่จัดควรสอดคล้องกับความต้องการ
ของบุคคล ชุมชน สังคมและประเทศชาติ สอดคล้องกับความเป็นจริง ในวิถีชีวิตของคนกับ
ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและคุณค่าในสังคมไทย เพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตอย่างสมดุล ทั้งด้าน
สังคม การเมือง การปกครอง รวมทั้งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมของประเทศให้
สามารถร่วมมือและแข่งขัน โดยเฉพาะการศึกษาจะต้องสร้างคนให้รู้จักสร้างงานด้วยตนเอง
มีโอกาสมีงานทำอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง

นโยบายการพัฒนาการศึกษา

เพื่อให้การพัฒนาการศึกษาของประเทศในช่วงปี 2540-2544 เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ที่กำหนดไว้ จึงกำหนดนโยบายฯ ไว้ 5 ด้าน คือ

1. เร่งขยายและยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนทั้งหมด มุ่งให้
ประชาชนเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางโดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

2. ปฏิรูประบบการเรียนการสอน ให้เอื้อต่อการพัฒนาขีดความสามารถของผู้เรียน
ให้เต็มตามศักยภาพ ตามจุดประสงค์ของแต่ละระดับประเภทการศึกษา เพื่อให้มีคุณลักษณะ
ที่พึงประสงค์ ใฝ่การเรียนรู้ มีระเบียบวินัย มีคุณธรรมในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม

3. **ปฏิรูประบบการผลิตและการพัฒนาครู** มุ่งปรับปรุงและพัฒนากระบวนการผลิต การฝึกอบรมและพัฒนาครูประจำการ ให้ครูมีศักยภาพเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และอบรม สั่งสอนผู้เรียนให้มีคุณภาพ รวมทั้งพัฒนาวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง เป็นที่ยอมรับและยกย่อง ในสังคม

4. **เร่งผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางและสูง** มุ่งสร้างศักยภาพของ ประเทศในการพึ่งพาตนเอง และสร้างความก้าวหน้าและมั่นคงของเศรษฐกิจไทยในประชาคมโลก บนฐานแห่งความเป็นไทย

5. **ปฏิรูประบบบริหารและจัดการศึกษา** มุ่งปรับเปลี่ยน "แนวความคิด" เกี่ยวกับการบริหารจัดการของรัฐใหม่ เพื่อให้มีการจัดการศึกษามีอิสระและเสรีภาพมากขึ้น ปรับเปลี่ยน "การตัดสินใจ" จากกรมในส่วนกลาง เป็นการตัดสินใจในพื้นที่ทุกส่วนของสังคม มีรูปแบบของการจัดการศึกษาที่หลากหลาย ได้คุณภาพ และสร้างความเป็นธรรมแก่คนในสังคมสามารถตอบสนองความต้องการของบุคคล สังคม ประเทศได้อย่างรวดเร็วตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

แผนงานหลักเพื่อการพัฒนาการศึกษา

เพื่อให้มีแนวทางการจัดการศึกษาในช่วงปี 2540-2544 ตามนโยบายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม สกศ. ได้กำหนดแผนงานหลักเพื่อพัฒนาการศึกษา 9 แผนงานดังนี้

- แผนงานหลักที่ 1 การยกระดับการศึกษาพื้นฐานของปวงชน
- แผนงานหลักที่ 2 การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน
- แผนงานหลักที่ 3 การพัฒนาการผลิตครู และการฝึกอบรมและพัฒนาครูประจำการ
- แผนงานหลักที่ 4 การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและด้านสังคมศาสตร์
- แผนงานหลักที่ 5 การวิจัยและพัฒนา
- แผนงานหลักที่ 6 การพัฒนาระบบบริการและการจัดการ
- แผนงานหลักที่ 7 การพัฒนาระบบอุดมศึกษา
- แผนงานหลักที่ 8 การระดมสรรพกำลังเพื่อจัดการศึกษา
- แผนงานหลักที่ 9 การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อจัดการศึกษา

(สกศ. 2540, หน้า 56-99)

ข้อที่น่าสังเกตในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เป็นการวางแผน "เชิงรุก" และ "เชิงรับ" โดยวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของกระแสโลกที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย และวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาประเทศไทย โดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ผลการพัฒนาการด้านการศึกษา รวมทั้งปัญหาหลักของการจัดการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อทบทวนและหาแนวทางไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา ตลอดจนหาทิศทางการพัฒนา "คุณภาพคนไทย" อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มุ่งมั่น รู้ทันโลก

ประการสำคัญ คือ การจัดทำแผนฯ สกศ. ได้ใช้ยุทธวิธีระดมความคิดและความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งจากนักคิด นักวิชาการ นักการศึกษา นักการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิสภาต่าง ๆ ทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ รวมทั้งผู้ปกครอง ครู/อาจารย์ ประชาชน นักธุรกิจ และสื่อมวลชนหลายครั้ง ทั้งในระดับมหภาคและเฉพาะระดับและประเภทการศึกษาเพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำแผนตั้งแต่ต้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและหน่วยปฏิบัติทางการศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรต่าง ๆ ในสังคม นำไปจัดทำแผนปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ

เพื่อให้สังคมไทยเป็น "สังคมแห่งการเรียนรู้ รู้เท่าทันโลก แข่งขันและร่วมมือ เป็น มีสมรรถภาพ วินัย คุณธรรมตามหลักธรรมศาสนา เสรีภาพ ความยุติธรรม เมตตา กรุณา คนมีความสุข ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติ เศรษฐกิจสมดุล มีเสถียรภาพ สิ่งแวดล้อมยั่งยืน เคารพในสิทธิมนุษยชน ประเทศชาติมีความมั่นคง และ สันติกับธรรมชาติ" (สกศ., 2540, หน้า 3-4, 21)

6. ความคาดหวังของกระทรวงศึกษาธิการในการพัฒนาการศึกษาของชาติตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อ 15 กรกฎาคม 2540

โดยภารกิจที่สำคัญยิ่งของกระทรวงศึกษาธิการ คือการพัฒนาคนประกอบกับการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เน้น "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตั้งปณิธานการพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ไว้ดังนี้

“กระทรวงศึกษาธิการมุ่งมั่นจะพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาคนอย่างเหมาะสม ทั้งด้านจิตใจ สังคม สติ ปัญญา สุขภาพ พละนามัยและการประกอบอาชีพ เพื่อให้ประชากรในชาติ มีนิสัยรักการพัฒนาตนเอง มีหลักศาสนาเป็นครรลองชีวิต มีจิตสำนึกใน ความเป็นไทย ดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างสันติสุข มีส่วนร่วมรับผิดชอบ การพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืนของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชุมชน สังคม ประเทศชาติ ตลอดจนมนุษยในประชาคมโลก”

จุดเริ่มต้นที่สำคัญยิ่งที่จะนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ก็คือคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของคนไทย โดยจะต้องเอื้อและสอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงและแนวทางการพัฒนาประเทศในอนาคต ดังนี้

คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของคนไทยในอนาคต

ด้านจิตใจและสังคม วินัย มีความซื่อสัตย์ สุจริต ขยัน อดทน มีจริยธรรม มีคุณธรรม ความเป็นประชาธิปไตย มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม ร่วมในกระบวนการ พัฒนา ความเป็นไทย ร่วมอนุรักษ์และพัฒนาวัฒนธรรมไทย ทศพิธยการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ด้านสติปัญญา คิดกว้าง คิดไกล ใฝ่เรียน ใฝ่รู้ สามารถแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รักการประดิษฐ์ ค้นคว้า รู้เท่าทันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและ สามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

ด้านสุขภาพพละนามัย มีสุขภาพจิตดี เจริญเติบโตสมวัย ร่างกายแข็งแรง ปลอดภัยจาก โรคภัยที่ป้องกันได้ ปราศจากสารพิษและสารเสพติด

ด้านการประกอบอาชีพ มีทักษะ มีคุณธรรม และเจตคติที่ดีต่อการประกอบ สัมมาชีพ และสามารถสร้างและพัฒนาสัมมาชีพ

ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่สู่ภาวะการพัฒนาที่ “คนมีความสุข ครอบคลุมอบอุ่น ชุมชน เข้มแข็ง สังคมสันติและสิ่งแวดล้อมยั่งยืน”

จุดเน้นการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 8 ประการ ดังนี้

1. การศึกษาขั้นพื้นฐานให้สูงขึ้นถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
2. การพัฒนาสุขภาพ พละนามัย
3. การพัฒนาจริยธรรม คุณธรรม
4. การผลิตและพัฒนากำลังคนระดับต่าง ๆ

5. การรักษา ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การอนุรักษ์ ฟื้นฟูและสืบทอดศิลปะและวัฒนธรรม
7. การพัฒนาการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. การพัฒนาประชาธิปไตย

เพื่อที่จะบรรลุผลการพัฒนาตามปณิธาน และจุดเน้นการพัฒนาดังกล่าว จึงกำหนด ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา โดยเร่งรัดการปฏิรูปการดำเนินงาน การจัดการศึกษา ศาสนาและ วัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

1. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้
2. ปฏิรูปการผลิต การสรรหา และพัฒนาครู-อาจารย์และบุคลากร
3. จัดหาและระดมทรัพยากรให้เพียงพอ รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้
4. ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุ ชุมชน องค์กรพัฒนา

เอกชน และภาคเอกชนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษา

5. สร้างและกระจายเครือข่ายความรู้
6. ปฏิรูปการบริหารและการจัดการ

วัตถุประสงค์ด้านการศึกษา

เพื่อพัฒนาการศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ให้เป็นกลไกในการสร้างคน ให้เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ สร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ และสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ เพื่อให้ ปวงชนชาวไทยมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถอยู่อย่างไทยในสังคม โลกอย่างเป็นสุข รวมทั้งก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติให้ก้าวหน้า มั่นคง สมดุลและ ยั่งยืนโดยให้ผู้ผ่านการศึกษามีความรู้ความสามารถและคุณลักษณะสำคัญ ดังคุณลักษณะอันพึง ประสงค์ของคนไทยที่กำหนดไว้ ซึ่งได้กำหนดนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับด้านการศึกษา 6 ประการคือ

นโยบายข้อที่ 1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน

เร่งรัดจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ตั้งแต่ ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม

นโยบายข้อที่ 2 การผลิตและพัฒนากำลังคน

เร่งรัดผลิตและพัฒนากำลังคนให้สามารถประกอบอาชีพ และพัฒนาอาชีพได้อย่างมี ประสิทธิภาพและเอื้อต่อความต้องการและพัฒนาของชุมชน สังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะ กำลังคนระดับกลางและระดับสูงในสาขาที่ขาดแคลน

นโยบายข้อที่ 3 การปฏิรูปกระบวนการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

ปฏิรูปกระบวนการพัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนทุกระดับทุกประเภท โดยเน้นให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของคนไทยในอนาคต รวมทั้งให้หลักสูตรมีความคล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน ชุมชน สังคม ประเทศชาติ และการพัฒนาประชาคมโลก

นโยบายข้อที่ 4 การปฏิรูประบบการสรรหา การผลิตและการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา

ปฏิรูประบบการสรรหา การผลิต และการพัฒนาครูรวมทั้งบุคลากรทางการศึกษา ให้มีคุณภาพประสิทธิภาพและจรรยาบรรณในอาชีพ เพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนและจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต

นโยบายข้อที่ 5 การเรียนรู้ตลอดชีวิต

ส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยพัฒนากระบวนการเรียนรู้ เครือข่ายการเรียนรู้ระบบข้อมูลข่าวสาร และการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น การวิจัยและพัฒนา ให้นำไปสู่องค์กรและสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุล

นโยบายข้อที่ 6 การปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษา

ปฏิรูปการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ โดยมุ่งให้เกิดความสมานฉันท์ระหว่างบุคลากรและหน่วยงาน รวมทั้งการพัฒนาโครงสร้าง องค์กร การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน หน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน มีส่วนร่วมและรับผิดชอบในการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2541, หน้า 1-81)

อย่างไรก็ตาม กระแสแห่งความฝัน ความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจะบรรลุผลสำเร็จดังปณิธานที่วางไว้จะประสบผลสำเร็จมากน้อยแค่ไหน ก็ขึ้นอยู่กับว่า กระทรวงศึกษาธิการจะต้องทำความเข้าใจในความหมายของการปฏิรูปการศึกษาเป็นอันดับแรก เพราะความเข้าใจเป็นพลังหรืออำนาจอันยิ่งใหญ่ คือ "อำนาจแห่งความเข้าใจ" (Power of Understanding) กับทุกคน ทุกกลุ่มคน ทั้งประชาชน ชุมชน เอกชน รัฐบาล นักการเมือง และบุคคลในองค์กรศึกษาเพื่อให้มีมโนทัศน์ทางการศึกษาตรงกัน คือ มีความเห็นพ้องต้องกันว่า จุดศูนย์กลางของการพัฒนาของการพัฒนาอยู่ที่ "คน" ซึ่ง "คน" ก็เป็นผลของการพัฒนา

อีกทั้ง รัฐบาลจะต้องแสดงเจตจำนงทางการเมือง (Political will) ให้ปรากฏแก่สาธารณชน ในอันที่จะให้การสนับสนุนแนวนโยบายและมาตรการในการปฏิรูปการศึกษา

ประการสำคัญ ความฝัน ความหวังที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาได้นั้นองค์ประกอบสำคัญได้แก่ “ผู้บริหารการศึกษาในทุกระดับกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และสถานศึกษา จะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดกว้างไกล มีสภาวะความเป็นผู้นำ กล้าคิด กล้าเปลี่ยนแปลง (ความคิดและพฤติกรรม) กล้าทำ กล้าตัดสินใจ ตระหนักในความสำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางมีความสามารถในการจัดการประสานประโยชน์กับทุก ๆ ฝ่ายเพื่อผลประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ ผู้บริหารที่มีคุณลักษณะดังกล่าวจึงจะทำให้การศึกษาเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้”

ความคาดหวังกับความเป็นจริงในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ

ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่หลังไหลเข้ามาอย่างรวดเร็วด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี การเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการพัฒนาประเทศโดยมุ่งเน้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมเป็นหลัก ได้ก่อให้เกิดปัญหาของการพัฒนาที่ขาดความสมดุล หากไม่แก้ไขให้ทันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาการศึกษาในระยะเวลาที่ผ่านมา ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านปริมาณภายใต้บริบทหรือสภาวะแวดล้อมในขณะนั้น ขณะเดียวกันก็มีปัญหาที่สั่งสมจนนำไปสู่ผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยโดยรวม นำไปสู่รากเหง้าแห่งวิกฤตเศรษฐกิจและภูมิปัญญาการเมืองและกรอบความคิด จิตสำนึก ในบริบทของวิกฤตดังกล่าว ระบบการศึกษาที่เคยมีประสิทธิภาพในช่วงที่ผ่านมา มีปัญหาไม่เหมาะสมกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลง ไม่สนองตอบต่อการพัฒนาคนให้ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน อันเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นของคนยุคโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการศึกษา โดยการปฏิรูปการศึกษาซึ่งมีนัยของการเปลี่ยนแปลงอย่างมีระบบ

และในห้วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีกระแสความเคลื่อนไหวจากกลุ่มนักคิด นักการศึกษา องค์การภาครัฐ องค์การเอกชน สื่อมวลชนและประชาชนจำนวนมาก ได้มีการประชุม สัมมนา ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมมากมาย ซึ่งให้เห็นถึงผลกระทบมาจากการจัดการศึกษาที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของความเปลี่ยนแปลง

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่และภารกิจโดยตรง คือ จัดการศึกษาให้กับบุคลากรของชาติ ให้มีความรู้ความสามารถและศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข และร่วมกันพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวทันกับอารยประเทศ

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงระบบจัดการศึกษาใหม่ โดยให้มี "การปฏิรูปการศึกษา" กอปรกับรัฐบาล (ชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2538) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษา เมื่อ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า

6. นโยบายการศึกษา

"รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะพัฒนาคน ในฐานะที่เป็นจุดศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งปวง โดยขยายการศึกษาภาคบังคับพื้นฐาน พร้อมด้วยสวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็น การให้องค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียนโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย..." โดยจะดำเนินการ "ขยายการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงทั้งในและนอกระบบโรงเรียน โดยมีเป้าหมายขยายการศึกษาภาคบังคับให้ถึง 12 ปีโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดสวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่นักเรียน" (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2538, หน้า 7-19)

ในขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภาที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ วันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในด้านการศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

"นโยบายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี จะจัดให้นักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทุกคน ได้รับการศึกษาในระดับมัธยมภายในปี พ.ศ. 2540 โดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนในสภาพศึกษาของรัฐ"

"นโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 12 ปี จะดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับให้นักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทุกคน ได้รับการศึกษาในระดับมัธยมปลายอย่างทั่วถึงภายในปี พ.ศ.2541 โดยไม่เสียค่าเล่าเรียนในสภาพศึกษาของรัฐทั้งสายสามัญและสายอาชีพ"

ในส่วนที่สำคัญและเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาโดยตรงได้แก่ นโยบายการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน และ นโยบายการบริหารและการกระจายอำนาจ กระทรวงศึกษาธิการ จะดำเนินการปรับรื้อระบบการบริหารงานขององค์กรในทุกระดับกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ให้องค์กรของกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัด สามารถกำหนดนโยบายการศึกษา พัฒนาการเรียนการสอน สนับสนุนความก้าวหน้าของบุคลากร และจัดสรรงบประมาณให้ภายในจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากแนวนโยบายของรัฐบาล ชูदनายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี และ กระทรวงศึกษาธิการภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ รังสิตพล พ.ศ.2538) กระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดให้มีการสัมมนา เพื่อพิจารณารายละเอียดจัดทำร่างแนวทางปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2539-2550) โดยกำหนดกรอบและแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ใน 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียนและสภาพศึกษา การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตรและการเรียนการสอน การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา และนำร่างแนวทางการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน เสนอต่อที่ประชุมผู้บริหารการศึกษาทั้งประเทศในส่วนภูมิภาค เพื่อพัฒนาความเป็นไปได้ จำนวน 6 ครั้ง คือ จังหวัดเชียงราย ชลบุรี นครปฐม สุราษฎร์ธานี ขอนแก่น และกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณารูปแบบแนวทางความเป็นไปได้ในการนำลงสู่ การปฏิบัติจริง โดยเริ่มดำเนินการเป็นโครงการนำร่องในจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อ 21-23 ธันวาคม 2538 โดยให้ผู้บริหารระดับผู้อำนวยการกองทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการ ลงไปสำรวจโรงเรียน ใน 11 อำเภอของจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อนำประสบการณ์ไปใช้ปฏิบัติเป็นโครงการนำร่องอีก 11 จังหวัดทั่วประเทศในเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 2539 และขยายให้ครบทั่วประเทศภายในเดือน เมษายน 2539 โดยที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาทั่วประเทศ ในเดือน พฤษภาคม 2539

นับเป็น "จุดเริ่มต้น" ของการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2539) ที่เกิดจากความพยายาม ของผู้บริหารและบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ร่วมมือกันวางพื้นฐานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ อย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ให้มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันเวลาของปีการศึกษา 2539 (สำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 3-31)

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2539-2550

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หมายถึงการปรับปรุงการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยการเลือกสรรเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมแนวทางการดำเนินงานที่มีอยู่เดิมด้วยความคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เดิมให้เบาบางลงหรือหมดไปและสามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายความเป็นเลิศทางการศึกษาในปี พ.ศ.2550 ดังนี้

จุดมุ่งหมายสูงสุด เพื่อให้ประชาชนไทย มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพัฒนาประเทศชาติให้สามารถอยู่ในสังคมโลกอย่างเป็นสุข

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อสร้างบุคคล แห่งการเรียนรู้องค์การแห่งการเรียนรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น โดยผู้ผ่านการศึกษาแต่ละคนจะมีความสามารถและคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสุขภาพพลานามัยดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ เป็นผู้มีความสามารถในการคิด เป็นผู้ใฝ่รู้และสามารถแสวงหาความรู้ เป็นผู้มีความสามารถในทางวิชาการและวิชาชีพ เป็นผู้มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ไม่เห็นแก่ตัว เสียสละและอดทนร่วมมือกับผู้อื่นได้ ความเป็นประชาธิปไตย มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานทางวัฒนธรรมไทยและความเหมาะสมของการศึกษาแต่ละระดับ

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมีแนวทางการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ

1. การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา

เร่งรัดให้โรงเรียนและสถานศึกษาทุกระดับจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานคุณภาพทัดเทียมกัน และให้กระจายการจัดบริการครอบคลุมทุกพื้นที่

2. การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา

เร่งปฏิรูปการผลิต การสรรหา การพัฒนาครู ทั้งที่ทำการสอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน อย่างครบวงจร รวมทั้งพัฒนาผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

3. การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน

เร่งปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน เพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาทุกระดับทุกประเภท

4. การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา

มุ่งกระจายอำนาจ เพื่อเอื้อให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจด้านการบริหารและการจัดการบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องสภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในท้องถิ่นมากที่สุด พัฒนาระบบการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดให้เข้มแข็ง พร้อมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของครอบครัวชุมชนและเอกชน

และได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงสถานศึกษาให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการอย่างมีรูปแบบ โดยพัฒนาโรงเรียนให้เป็น "โรงเรียนในอุดมคติ" ตามบัญญัติ 10 ประการ ดังนี้

1. ผู้บริหาร ครูใหญ่ อาจารย์ใหญ่ ผู้อำนวยการ มีจิตสำนึกในการที่จะพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและยกระดับมาตรฐานการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้บริหารควรมีเวลาอยู่ประจำสถานที่ศึกษา เพื่อดูแลการปฏิบัติงานภายในให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อย
2. มีบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนหรือสถานที่เอื้อต่อการเรียนการสอนเพื่อให้นักเรียนได้เรียนอย่างมีความสุข มุ่งเน้นการเรียนการสอนตามธรรมชาติ โดยให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติจริง และปลูกฝังเรื่อง ความสะอาด ความมีวินัย เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มีความรักสามัคคี รวมทั้งการจัดทำให้โรงเรียนมีความร่มรื่น มีต้นไม้ แหล่งน้ำไว้ฝุ่น ไร้มลภาวะ
3. เป็นโรงเรียนที่มีความพร้อม มีผังเต็มรูปแบบ มีห้องเรียน ห้องสมุด ห้องคอมพิวเตอร์ ห้อง ทดลอง ห้องปฏิบัติการ ตลอดจนมีสนามกีฬาครบครัน โดยให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น
4. มีอุปกรณ์การเรียนการสอนครบครัน โดยจัดซื้อในราคาท้องตลาดที่เป็นธรรม ทั้งให้เหมาะสมกับการใช้ให้เกิดประโยชน์
5. มีบุคลากร ครูผู้สอนครบตามเกณฑ์ หากขาดแคลนครู ให้ครูที่เกษียณอายุ หรือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนคุณวุฒิมหาช่วยสอน และหรือให้มีระบบการศึกษาผ่านดาวเทียม
6. องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้านวิชาการ หรือบริหาร เช่น กำหนดหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ การสอนภาษาอังกฤษตั้งแต่ระดับประถมศึกษา การสอนวิชาชีพ การเกษตร การก่อสร้าง การไฟฟ้า เป็นต้น
7. มีการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา เพื่อพัฒนาสถานศึกษา และจัดอุปกรณ์การเรียนการสอนให้ครบครัน ทั้งนี้ให้ยกเว้นค่าเล่าเรียนสำหรับเด็กยากจน และค่าใช้จ่ายตอบแทนให้นักเรียนในการพัฒนา หรือฝึกปฏิบัติ ฝึกอาชีพ ที่เกิดจากรายได้และเป็นประโยชน์แก่โรงเรียน เช่น การปลูกพืชสวนครัว การเลี้ยงไก่ เลี้ยงปลา เป็นต้น
8. มีการส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลหรือชุมชนมีส่วนร่วมในการแสวงหาทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการบริหาร การจัดการของสถานศึกษา การจัดสวัสดิการให้กับครู เช่น การจัดที่พัก ค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา ค่าสอนพิเศษ ค่าฝึกอบรม ตลอดจนแก้ปัญหาหนี้สินของครู
9. มีการวัดผลและประเมินผลทางการศึกษาที่มุ่งเน้นผลผลิตคือ คุณภาพของนักเรียน ตามที่กำหนดไว้ในหลักสูตร
10. เป็นโรงเรียนที่ผู้นำท้องถิ่นและผู้ปกครองทุกระดับ ทุกประเภท ยอมรับว่าเป็นโรงเรียนที่มีคุณภาพและมาตรฐาน

เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา คือ มุ่งสู่ความเป็นเลิศ พ.ศ.2550 โดยให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามา "มีส่วนร่วม" การปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สังคมเป็น "สังคมแห่งการเรียนรู้" กระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้กรอบความคิดของ นายสุวิทย์ รั้งสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นั้นเป็นความพยายามที่จะดำเนินการปฏิรูปการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อกระแสแห่งความคาดหวังในสังคมไทย ก่อให้เกิดความตื่นตัวโดยเฉพาะบุคลากรที่มีส่วนรับผิดชอบในการจัดการศึกษาชาติทุกระดับเป็นวงกว้าง

แต่การดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการต้องหยุดชะงักชั่วระยะเวลาหนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล พ.ศ.2539 และความไม่เข้าใจของผู้บริหารโรงเรียนและประชาชน ภายหลังจากรัฐบาลชุด พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2539) และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษา คือ

"รัฐบาลจะมุ่งมั่นที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาและขยายโอกาสให้ทั่วถึงทุกคนทุกกลุ่ม เพื่อให้การศึกษาเป็นกระบวนการพัฒนาคนให้มีขีดความสามารถเต็มตามศักยภาพ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและเป็นแรงผลักดันที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง" โดยดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการศึกษา 11 ข้อ ที่สำคัญ คือ

"ส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กและเยาวชนทุกคนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง 12 ปี..." (คำแถลงนโยบายของ คณะรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539) และได้มอบหมายภารกิจการบริหารงานกระทรวงศึกษาธิการให้นายสุวิทย์ รั้งสิตพล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสมัยที่ 2 (พ.ศ.2539) และเพื่อให้การนำนโยบายและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึง ได้มีการมอบหมายงานให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบ กำกับดูแลงานของกระทรวงตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ทั้ง 4 ด้าน กล่าวคือ นายสังข์ทอง ศรีธเรศ (รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ พ.ศ.2539 ถึงแก่กรรมเมื่อ พ.ศ.2543) รับผิดชอบด้านการปฏิรูป/พัฒนาสถานศึกษา นายจำลอง ครุฑขุนทด (รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ พ.ศ.2539) รับผิดชอบด้านการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่วนด้านการปฏิรูประบบบริหารและการจัดการศึกษานั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบกำกับดูแลเอง ซึ่งเป็นการแบ่งและมอบหมายงานตามนโยบาย ไม่มอบหมายงานเป็นรายการ ดังที่เคยปฏิบัติมา เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาการบริหารการศึกษาที่มีอยู่เดิมในระบบราชการที่ล่าช้า อนุรักษ์นิยม ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองบีบคั้นกดดันอำนาจในส่วนกลาง โดยเฉพาะในส่วนของ 14 กรม ถดถอยลง และอำนาจ

การบริหารงานของ 14 กรมกลับมารวมอยู่ที่ศูนย์กลางของรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวแบบเบ็ดเสร็จ...
ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการจึงกลายเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากกว่า
เนื้อของกระทรวงศึกษาจริง ๆ (สมพงษ์ จิตระดับ, มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2540, หน้า 10)

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้สถานการณ์และแรงผลักดันทาง
การเมืองภายใต้ระบบราชการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางได้พยายามดำเนินการเร่งรัด กำกับ
ติดตาม สั่งการให้แต่ละหน่วยงานดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายเช่นนี้ ทำให้ฝ่ายปฏิบัติ
เกิดความสับสน มึนงง ไม่รู้ ไม่เข้าใจ ไม่รับรู้ว่านโยบายการปฏิรูปการศึกษาคืออะไร? ของใคร?
“แม่บท” ของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ไหน อะไรบ้าง คู่มือและแนวทางการ
การดำเนินงานเป็นอย่างไร? ฝ่ายปฏิบัติที่ต้องดำเนินงานตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา
ของกระทรวงศึกษาธิการย่อมต้องรับภารกิจที่หนักยิ่ง ที่จะมุ่งทำให้โรงเรียนเป็นโรงเรียนใน
“อุดมคติ” ได้อย่างไร?

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระราชดำริถึงความหมายของคำว่า อุดมคติ
ที่ทรงพระราชทานแก่พลเรือนเนื่องในวันข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2540 ว่า

“...อันสิ่งที่เรียกว่ากันว่า “อุดมคติ” นั้น ก็คือ มโนภาพหรือความนึกคิด
ถึงความดีความงามอันเลอเลิศในสิ่งหนึ่งสิ่งใด ซึ่งถ้าเป็นไปตามมโนภาพ
แล้ว ก็จักจัดว่าเป็นของที่ดีที่งามเลิศด้วยประการทั้งปวง กล่าวโดยทั่วไป
มนุษย์เราย่อมปรารถนาจะประสบแต่สิ่งที่ดีงามเจริญตาเจริญใจ จึงควรจะได้
มีอุดมคติด้วยกันทั้งนั้น แต่หากควรเป็นไปในทางไม่ก่อความเบียดเบียน
ผู้อื่น โดยมุ่งถึงประโยชน์สุขของผู้อื่นหรือส่วนรวมด้วยการเล็งผลดีหรือ
งาม งามเลิศดังว่านี้ ถ้าหากเป็นไปเพียงแต่เพื่อประโยชน์สุขของตนเอง
เท่านั้น และเป็นการเบียดเบียนประโยชน์ของผู้อื่นแล้ว ก็จักกลายเป็นความ
เห็นแก่ตัวหาควรได้ชื่อว่า “อุดมคติ” ไม่...”

อย่างไรก็ดีหน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาต่าง ๆ ก็ได้มีความพยายามที่จะ
ปฏิรูปการศึกษา “ตามความเข้าใจของตนเอง” กลายเป็นว่า “ต่างคนต่างทำ” ดังนั้นเมื่อ
กระทรวงศึกษาธิการเริ่มต้นจะดำเนินการปฏิรูปการศึกษา (2539) ก็เกิดความสับสน ความไม่รู้
ไม่เข้าใจ ไม่รับรู้ ไม่เข้าใจในความหมายภาพใหญ่หรือภาพเล็กอันเนื่องมาจากดำเนินการขาด
“การมีส่วนร่วม” ซึ่งเป็น “หลักการเบื้องต้น” ของการปฏิรูปการศึกษา หรือแม้แต่การปฏิรูป

ในด้านอื่น ๆ การปฏิรูปในหลาย ๆ เรื่องไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะบุคลากรทุกระดับไม่เข้าใจ ไม่มีส่วนร่วม ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้าน โดยเฉพาะบุคลากรในระดับปฏิบัติในภาคสนาม ซึ่งเป็นกลไกการเผยแพร่การเรียนรู้อย่างกว้าง ซึ่ง วิจิตร ศรีสอ้าน (พ.ศ.2542) ได้ให้ข้อคิดถึงการเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ว่า

“...ต้องเริ่มต้นจากคนวงในกระทรวงศึกษาธิการก่อน เป็นภารกิจเร่งด่วนที่ต้องทำ ...ภารกิจที่สำคัญ คือการทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทั้งวงการนักการศึกษา ครูอาจารย์ และผู้รับบริการทางการศึกษา นักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง ต้องสร้างกระบวนการ “มีส่วนร่วม” อย่างกว้างขวางซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับการเปลี่ยนแปลง ของผู้เกี่ยวข้องทุกระดับ” (วิจิตร ศรีสอ้าน, “การปฏิรูปการศึกษาที่ขาดการมีส่วนร่วม” วารสารปฏิรูปการศึกษา, 16-11 สิงหาคม 2542, หน้า 8-9)

ความพยายามดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาเอง ภายใต้การนำของรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้แปลว่าสิ่งที่ทำหรือดำเนินการมาแต่เดิมไม่ดี แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดภาวะใหม่แห่งการพัฒนาเพราะ การปฏิรูปการศึกษา “...ไม่ใช่เรื่องของครู โรงเรียนหรือกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น แต่ทุกส่วนของสังคมต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา หรือสังคมทั้งสังคมต้องเป็นไปเพื่อการศึกษา นั่นคือเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) เช่น ครอบครัว ชุมชน วัด กองทัพ หน่วยงานราชการทุกกระทรวง รัฐวิสาหกิจ ภาคธุรกิจ เอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์ สื่อสารมวลชน...” (ประเวศ วะสี, 2539, หน้า 7-11)

ในประเด็นของการกำหนดนโยบายแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้ง 4 ด้านและบัญญัติ 10 ประการ ผู้วิจัยได้พูดคุยกับบรรดาผู้บริหารในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ สถานศึกษาและบรรดาบุคลากรในสถานศึกษา และบุคคลโดยทั่วไปถึงที่มาหรือการมีส่วนร่วมในการกำหนดวางแผน หรือคิดวิเคราะห์ เสนอแนะแนวทาง ก็พบว่าส่วนใหญ่มักจะตอบว่าไม่ทราบ ไม่รู้ หรือไม่เข้าใจทิศทาง แนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ว่าการปฏิรูปการศึกษาคืออะไร ทราบเพียงแต่ว่า “เป็นนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ” ที่กำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ที่สั่งการลงมาให้ทุกส่วน ทุกระดับดำเนินงานสนองนโยบายดังกล่าว อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของระบบราชการที่ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐมนตรี ก็มักจะมีการเปลี่ยนนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานเช่นนี้ตลอดมา

ซึ่งแก่นแท้ของเรื่องนี้ ก็สอดคล้องกับความเข้าใจของบุคคลากรดังกล่าว เพราะความจริงก็เกิดขึ้นจากแนวความคิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุวิฑูรย์ รัชสิตผล) ได้กล่าวถึงที่มาของแนวความคิดในการปฏิรูปการศึกษาการศึกษาเมื่อ พ.ศ.2538 ไว้ดังนี้

"ในเวลาสี่-ห้าเดือนที่ผมเข้ามา นั้น เมื่อดูทุกอย่าง จะเห็นว่า มี 3 อย่างใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง เรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ ...สอง ปัญหาเรื่องครูขาดแคลน เช่น ครูวิทยาศาสตร์ ครูคอมพิวเตอร์ฯฯ ...คือเริ่มต้นที่โรงเรียนไม่มีอุปกรณ์ทางการศึกษา ...สาม ปัญหาด้านการบริหารการศึกษาที่ไม่เป็นเอกภาพ ...เราจึงได้ระดมสมองกัน ทั้งในระดับอธิบดี ระดับเลขาธิการ รองปลัดกระทรวง ผู้ตรวจกระทรวงจนถึงปลัดกระทรวง ...ให้ทุกหน่วยงานคิดออกมาเป็นนโยบายแล้วเอานโยบายนั้นลงสู่การพิจารณา 6 จังหวัด คือ จังหวัด เชียงราย (1 พฤศจิกายน 2538) ชลบุรี (18 พฤศจิกายน 2538) สุราษฎร์ธานี (23 พฤศจิกายน 2538) นครปฐม (27 พฤศจิกายน 2538) ขอนแก่น (29 พฤศจิกายน 2538) และกรุงเทพมหานคร (2 ธันวาคม 2538) ...เมื่อเอามารวมแล้วจึงเป็นรูปของนโยบายการปฏิรูปการศึกษา..." (สำนักนโยบายและแผนกระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 120-139)

ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษาในลักษณะดังกล่าว แม้ว่าจะได้พอมีการระดมความคิดจากฝ่ายต่าง ๆ ของประเทศก็ตาม แต่แก่นแท้แล้วปรากฏว่าคณะหรือผู้เข้าร่วมกิจกรรมในแต่ละครั้งก็ล้วนเป็นชุดเดิม จะมีเพิ่มก็เฉพาะในจังหวัดที่เปิดสัมมนาเท่านั้น ผู้ร่วมสัมมนาก็ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการระดับต่าง ๆ ที่มีกรอบความคิดแบบราชการทั้งสิ้น แต่ก็ยังมีข้าราชการครูจำนวนมากและประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่รู้ และไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ โดยเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานสถานศึกษาซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

อรอนพ พงษ์วาท (2542, หน้า, 130-132) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2538-2539) ว่า

"ที่น่าแปลกมากไปกว่านี้ ก็คือว่า เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ยังไม่ปรากฏว่ามีความพยายามอย่างจริงจัง และอย่างสม่ำเสมอและอย่างเป็นระบบจากฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการในอันที่จะประสานเชื่อมโยงกับฝ่ายอื่น ๆ นอกจากกระทรวงดังกล่าวเพื่อร้อยรัดเอาแนวคิด ยุทธศาสตร์ มาตรการ และวิธีการปฏิรูปการศึกษาของทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อที่ทางฝ่ายกระทรวงฯ ซึ่งก็ถือว่าเป็นตัวแสดงหลักในเวทีปฏิรูปการศึกษา จะได้มี

กำหนดทำที่ของตนเองได้อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับตัวแสดงอื่น ๆ ...เลยอดคิดไม่ได้ว่าคงไม่มีใครอีกแล้วในกระทรวงฯ (หรือไม่มีใครอยากหรือกล้า) ที่จะเสนอแนะและผลักดันให้เกิดการเชื่อมโยงกับพลังการปฏิรูปการศึกษาภายนอกกระทรวงฯ " เข้าทำนองว่า "ของท่านท่านก็ว่ากันไปของเราเราก็ว่ากันไป" ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดายจุดเชื่อมต่อที่ขาดหายไป นั้น อาจจะเป็นตัวแปรสำคัญยิ่งที่จะตัดสินในบั้นปลายว่า การปฏิรูปการศึกษาของสังคมไทยโดยรวม จะไปรอดหรือไม่ จะพบกับความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความฝันของแผ่นดินจะเกิดเป็นจริงหรือไม่

ศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต (อ้างในคณะศึกษาฯ ธนาคารกสิกรไทย, 2539, บทนำ) ได้เสนอแนะว่า หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาไทยอยู่ที่ การปฏิรูปความคิด ซึ่งเน้นว่าการศึกษายเป็นกระบวนการพัฒนาของคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและด้วยเหตุผลนั้นไม่เพียงแต่หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรงของภาครัฐเท่านั้น แต่สถาบันต่าง ๆ ในสังคมนับตั้งแต่ครอบครัว สถานศึกษา สถาบันศาสนา ชุมชน สื่อมวลชน องค์กรธุรกิจเอกชน ล้วนจะต้องเอาใจใส่และทำหน้าที่เพื่อการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง ดังนั้นด้านการบริหารการศึกษาจะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพราะการบริหารแบบมีส่วนร่วมจัดได้ว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เป็นที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบัน

แม้ว่านโยบายและแนวคิดการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการจะดีเลิศเพียงใดก็ตาม หากการนำมาปฏิบัติย่อมไร้ผลหากระบบบริหารจัดการศึกษายังมิได้เปลี่ยนแปลง การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2539-2540) ยังเป็นระบบที่ผูกขาดโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว และยังมีรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจโดยส่วนกลางและมีการจัดการที่อิงระเบียบกฎเกณฑ์ ใช้วิธีสั่งงานเป็นสายงานหลัก ไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติร่วมกับโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรในระดับปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงเพียงแต่รับรู้ข่าวสารทางสื่อมวลชนเท่านั้น เพราะวิธีการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการดำเนินงานจากระดับบนสู่ระดับล่าง ยังมีข้อจำกัด ไม่เปิดโอกาสให้มีการนำความคิดจากบุคคลที่หลากหลายโดยเฉพาะในระดับล่างมาประกอบการพิจารณาหาแนวทางหรือวิธีการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขาดความชัดเจน การปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงการพัฒนา (เร่งรัด) ปรับปรุงงานการศึกษาที่มีอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม เป็นการปฏิรูปแบบ "กดปุ่มรีโมท คอนโทรล" เป็นการปฏิรูปโดยการสั่งการจากเบื้องบน เป็นการปฏิรูปที่เกิดจากความคิดและความเชื่อของ

ผู้บริหารระดับสูง (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) ที่ผู้ปฏิบัติ (ทั้งสายผู้บริหารและสายบุคลากรของโรงเรียนสถานศึกษา สำนักงานและครูผู้สอน) ระดับถัดลงมาเป็นผู้รับ “คำสั่ง” “แนวทาง” “แนวปฏิบัติ” “มาตรการ” และ “วิธีการ” ฯลฯ เหล่านั้นไปลงมือทำเท่านั้น เป็นการปฏิรูปที่ผู้มีอำนาจสั่งการระดับสูงเท่านั้นที่อ้างว่ามองเห็นทั้งภาพใหญ่และภาพเล็กของการปฏิรูป ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่าง ๆ โดยเฉพาะระดับปฏิบัติที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการทางการศึกษา มากที่สุด คือระดับโรงเรียน เป็นเพียงตัวแปรตามที่มีหน้าที่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการของผู้สั่งการ โดยที่ไม่มีโอกาสได้มองเห็นภาพใหญ่ และความหมายที่แท้จริงของการปฏิรูป (อรรถพงษ์วาท, 2542, หน้า 140-141)

เมื่อสถานะการณ์เป็นเช่นนี้ กล่าวคือ บุคลากรส่วนใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการยังไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง ร่วมคิดวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะแนวทาง 'ไม่รู้ ไม่เข้าใจ' ในความหมายของการปฏิรูป มองไม่เห็นคุณค่าความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา ฯลฯ ถึงแม้ว่าจะมีหลักการ แนวคิด หรือแม้กระทั่งมีโรงเรียนดี ๆ นับหมื่นโรงเรียน การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการคงจะล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น ดังเช่นกรณีผู้อำนวยการวิทยาลัยเกษตรกรรมและเทคโนโลยีของจังหวัดหนึ่ง * ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับนโยบายโครงการปฏิรูปการศึกษาเกษตรเพื่อชีวิตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุวิทย์ รังสิตพล) ว่า

"เป็นโครงการที่ดี มีประโยชน์มหาศาลต่อเด็กที่ด้อยโอกาส ...อย่างไรก็ตามโครงการนี้จะต้องมีขั้นตอน มีแนวทางปฏิบัติที่ดีชัดเจน ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงกะทันหัน ก่อให้เกิดผลกระทบ 3 ประการคือ 1. ความไม่เข้าใจ 2. บุคลากรท้อแท้ และ 3. ผู้บริหารระดับกลางแทบจะไม่มีทิศทางที่แน่นอนเมื่อรับนโยบายมาแล้วให้ปฏิบัติเลย

ขณะที่แนวความคิดที่จะร่วมกันยังไม่ได้เกิด ซึ่งหากมีความคิดร่วมกันในระดับล่าง แล้วเบื้องบนสั่งมาก็ประสบความสำเร็จอย่างมหาศาลต่อประเทศชาติ ...ฉะนั้นต้องมาคิดว่าจะทำอย่างไรในการปูพื้นฐานให้สำเร็จให้เข้าใจร่วมกันได้ อยากให้นำนโยบายนี้ไปคิดมาก่อน แต่ตอนนี้มันวุ่นวายตรงที่มีการสั่งการให้ปฏิบัติเป็นผลรายวัน บางทีสั่งลงมาแล้วเร่งรัดให้ทำโดยทันที ซึ่งเรายังไม่รู้เลยว่าจะทำอย่างไร ตรงนี้แสดงว่ายังไม่ให้โอกาสเบื้องล่างแสดงความคิดเห็น

...ประเทศไทยต้องพัฒนาไปในทำนองนี้ ถ้าไม่ผ่าตัดก็ตาม ประเทศอื่นไม่ทัน เพราะไทยมีระบบเก่า ๆ ล้าหลังมานาน เช่น เคยทำตามใจตัวเองแม้แต่ข้าราชการหรือภารโรงก็ตาม " (มติชนรายวัน, 13 กรกฎาคม 2540, หน้า 11)

เกี่ยวกับเรื่องทำนองนี้ ศาสตราจารย์ AS.Brian Caldwell แห่งมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น รัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย (อ้างในสำนักนโยบายและแผนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2543, หน้า 2) ได้กล่าวถึง ประสบการณ์ในการปฏิรูปการศึกษา ของรัฐวิกตอเรียว่า รัฐวิกตอเรียต้องใช้เวลาในการสร้างความเข้าใจกับครู บุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง ถึง 25 ปี จึงทำได้สำเร็จ ซึ่งก็เท่ากับเตือนให้เราระมัดระวังเรื่องนี้ด้วย นับเป็นประสบการณ์อันมีค่า ที่ประเทศไทยต้องตระหนัก เพราะถ้าครูและบุคลากรที่เกี่ยวข้องยังไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่ตระหนัก ต่อการเปลี่ยนแปลงอันยิ่งใหญ่หลวง (ปฏิรูป) ที่จะเกิดขึ้น ก็จะเป็นการยากที่การดำเนินการปฏิรูป การศึกษาจะบรรลุผลสำเร็จ หรืออาจล้มเหลวเสียแต่ระยะแรก ๆ ก็เป็นไปได้ และถ้าครู บุคลากรที่เกี่ยวข้องยังไม่รู้ ไม่เข้าใจและไม่ตระหนักต่อการเปลี่ยนแปลงเสียแล้ว (บุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการ, ผู้วิจัย) จะมุ่งหวังให้ประชาชนได้รู้ เข้าใจและตระหนักได้อย่างไร

ปัจจัยสำคัญที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ ผู้บริหารระดับ กระทรวง ระดับจังหวัดและท้องถิ่นตลอดจนบุคลากรระดับปฏิบัติมาทำงานร่วมกัน เข้าใจใน กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ว่ามี ความต้องการร่วมกัน เพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นอกจากนี้การปฏิรูปการศึกษา จะไม่สร้างความสับสนนิ่ง หากผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติมีเป้าหมายร่วมกันที่ชัดเจน มีความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนเกี่ยวกับมิติต่าง ๆ ของ การปฏิรูปและทำความเข้าใจการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป็นวิธีการทำงาน ที่ใช้ยุทธวิธีในการส่งเสริมร่วมกัน คือ การทำงานร่วมกันในระยะยาวเพื่อพัฒนาระบบทั้งหมด ดังนั้น การปฏิรูปการศึกษา (ของกระทรวงศึกษาธิการ) จึงไม่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดย ทันควันได้ เพราะเป็นเรื่องใหญ่และละเอียดอ่อน มิใช่เปลี่ยนแปลงโดยกฎระเบียบหรือการสั่งการ

สาเหตุหนึ่งของการที่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษา ไม่มีส่วนร่วม ไม่รู้ ไม่เข้าใจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ก็คือ ความเร่งรัดในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตาม นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในการปฏิรูปการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาสู่ ความเป็นเลิศ ในปี พ.ศ.2550 ตามแนวทางการดำเนินงาน 4 ด้าน โดยพัฒนาโรงเรียนให้เป็น โรงเรียนในอุดมคติตามบัญญัติ 10 ประการ

จากประสบการณ์ภาคสนาม และการพูดคุยกับผู้บริหารการศึกษาตลอดจนบุคลากรสายผู้สอนที่ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์ จะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาที่กำลังเร่งดำเนินการในขณะนั้น ขาดความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติ ไม่รู้ ไม่เข้าใจ ว่ากระทรวงฯ ให้ปฏิรูปอะไร และจะต้องปฏิรูปอะไร จนเกิดความกังวล สับสน เนื่องจากเบื้องบนสั่งการลงมาให้ต้องปฏิบัติให้ได้ ไม่เช่นนั้นจะต้องมีการพิจารณา (ตามระบบของราชการ) คาดโทษกันต่าง ๆ นานา

อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การกำกับเร่งรัดนโยบายของรัฐมนตรีว่าการฯ และรัฐมนตรีช่วยการฯ ช่วง พ.ศ.2539 ก็ได้มีการแบ่งงานกันเพื่อกำกับนโยบายฯ ทั้ง 4 ด้าน และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สป 35/2540 ลงวันที่ 15 มกราคม 2540 และคณะอนุกรมฝ่ายต่าง ๆ เพื่อคอยกำกับ เร่งรัด จัดทำแนวทางการดำเนินงานฯ ในการกำหนดหลักการ มาตรการ และหรือวิธีการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาทั้ง 4 ด้าน ตามแนวนโยบาย 10 ประการ แต่ก็ไม่มีความสอดคล้องต้องกันในเชิงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ อีกทั้งไม่มีเอกสาร หรือคู่มือในการดำเนินงาน หรือมีก็ขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดความสับสน ในหมู่ผู้บริหารหน่วยงานทางการศึกษา ผู้บริหารสถานศึกษา และครูเป็นอย่างยิ่ง กลายเป็นว่าต่างคนต่างคิด พิจารณา วิเคราะห์ ดีความ หรือไม่ก็รอการสั่งการจากเบื้องบนตลอดเวลา

อัลวิน ทอฟเลอร์ ได้กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (อำนาจใหม่, 2537, คำนำผู้เขียน) ไว้ว่า

“การเปลี่ยนแปลง (การปฏิรูปการศึกษา) ที่เกิดขึ้นในอัตราเร่งนั้น เรา (บุคลากรฝ่ายปฏิบัติ) ตกอยู่ท่ามกลางข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลที่ไม่ปะติดปะต่อ ข้อมูลและความคิดจากผู้เชี่ยวชาญ (เบื้องบน) มีมากเป็นภูเขาเลากา แต่ก็มีลักษณะเฉพาะด้าน นักคาดการณ์อนาคตที่มีชื่อเสียงต่างก็มีความเห็นเกี่ยวกับกับแนวโน้มในทิศทางที่ไม่สัมพันธ์กัน “ปราศจากแบบการจำลอง” (คู่มือ, แนวทางการดำเนินงานให้แก่ฝ่ายปฏิบัติ) ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของกันและกัน หรือชี้ให้เห็น “พลัง” ที่ขับเคลื่อนให้มีการเปลี่ยนแปลง ก็เลยทำให้การเปลี่ยนแปลง (การปฏิรูปการศึกษา) ที่มาถึงนั้น ทุกคนมองว่าเป็นความวุ่นวาย ความสับสน ความมึนงง หรือเป็นเรื่องบ้าๆ บอ ไปเสียเลย” (ขุนทอง ลอสุรีวานิช, 2537, หน้าคำนำ)

ถึงแม้ว่า ในการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาจะมีการแบ่งงานในการกำกับ หรือแม้กระทั่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการในระดับกระทรวงเพื่อจัดทำแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดก็ตาม แต่ก็มิได้มีการหลอมรวมแนวทาง เอกสารหรือคู่มือในการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

กรณีการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา เป็นงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสังข์ทอง ศรีธเรศ ถึงแก่กรรม พ.ศ.2543) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาสถานศึกษาใน 4 องค์ประกอบ คือ ด้านอาคารเรียนและอาคารประกอบ ด้านสถานที่ในโรงเรียน ด้านสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน ด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ที่มีคุณภาพเหมาะสม โดยมุ่งเน้นให้สถานศึกษาทุกแห่งได้พัฒนาคุณภาพมาตรฐานเป็นโรงเรียนอุดมคติ ตามแนวบัญญัติ 10 ประการ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปการศึกษาที่มีอยู่ โดยทำโรงเรียนให้เป็นปัจจุบันอย่างถ้วนทั่ว และจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนในสถานศึกษาทุกแห่งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการพร้อมกันทั่วประเทศ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม สามารถประเมินผลเพื่อนำไปสู่การเร่งรัดพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขและวางแผนเพื่อระดมสรรพกำลังทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประสานความร่วมมือกันทุกระดับตั้งแต่สถานศึกษาถึงกระทรวง ฯลฯ อีกทั้งให้สถานศึกษาต้องรายงานผลการพัฒนาสถานศึกษาเป็นภาพรวมของสถานศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศ

เพราะฉะนั้นบรรดาผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรครูและผู้บริหารคนอื่น ๆ ต่างก็มีความไปในทางเดียวกันว่า "เป็นภารกิจและงานประจำ" อีกขึ้นหนึ่งที่ต้องดำเนินการ เห็นผลที่ปรากฏออกมา ขึ้นอยู่กับศักยภาพและปัจจัยแวดล้อมในการดำเนินงาน ภาวะความเป็นผู้นำและศักยภาพของบุคลากร งบประมาณตลอดจนปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ (โรงเรียนในพื้นที่ราบ หรือ เขตพื้นที่สูง) เป็นต้น แต่แนวทางของกระทรวงศึกษาธิการในการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาที่ได้เร่งรัดและสั่งการจากเบื้องบนในลักษณะของ "พิมพ์เขียว" โดยมิได้คำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมและศักยภาพของแต่ละสถานศึกษาดังกล่าว ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในระดับสถานศึกษา อำเภอ จังหวัด กรมและกระทรวง ก็อยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการที่ตึงตัว ฯลฯ งานปฏิรูปที่ทำ กลับกลายเป็นภาระที่ตกหนักแก่บุคลากรระดับโรงเรียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อภารกิจในด้านอื่นๆ อีกด้วย ในส่วนงานด้านการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุพร ดนัยตั้งตระกูล) ก็ได้จัดให้มีโครงการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัด มีการนำเสนอโครงการที่ยึดหลักการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา ให้จังหวัดได้ระดมทรัพยากร ทั้งบุคลากร

วัสดุ อุปกรณ์ และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางทั้งของภาครัฐและภาคธุรกิจ เพื่อร่วมมือกันในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ทั้งนี้ ระดับจังหวัดนั้น ต้องทำหน้าที่ “ประสานงาน” ใน “แนวนอน” ระหว่างหน่วยงานต่างๆ โดยการ “ร่วมมือร่วมใจ” วางแผนพัฒนาการศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของระดับจังหวัด “ด้วยองค์คณะบุคคล” ระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอนในระดับสถานศึกษาให้เกิดผลเป็น “รูปธรรม” ต่อไป โครงการดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายพื้นที่และระยะเวลาดำเนินการเป็น 2 คือ ระยะที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2540 ดำเนินการในจังหวัดต้นแบบ 16 จังหวัด และระยะที่ 2 กรกฎาคม 2540 เป็นต้นไป จะดำเนินการขยายผลครอบคลุมทุกจังหวัดทั่วประเทศ

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ แนวคิดในการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนของกระทรวงศึกษาธิการ มุ่งเน้นเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำบรรยายพิเศษของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุพรรณ ดนัยตั้งตระกูล) ในการประชุมสัมมนาเรื่องแนวทางการปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาคนให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม จังหวัดตากความตอนหนึ่งว่า “แนวนอน” การทำให้คน 40 ล้านคนอยู่ระบบการศึกษาถึง 12 ปี เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ แต่การจะทำให้คนเหล่านั้นมีศักยภาพในการเติบโตและส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ต้องเป็นภารกิจร่วมกัน อย่างมีทิศทางและมีเป้าหมาย มีปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการมีคุณภาพมีมาตรฐาน... อยู่ที่กระบวนการกระจายโอกาสให้แก่ชนบทหรือท้องถิ่นทั้ง “คนคิดและคนสร้าง” ...จังหวัดต้องร่วมกันกับภาคเอกชน และภาครัฐอื่นๆ เป็นผู้กำหนดหลักสูตร สาขาวิชาเรียน กำหนดทิศทาง การเติบโตของขนาดระดับการศึกษาโดยการวางแผนร่วมกัน...” (คณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน กระทรวงศึกษาธิการ, 2540, หน้า 7-14) โดยกระทรวงเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน/แผน/มาตรฐานการศึกษาแล้วแจ้งให้กรมเป็น “ผู้สั่งการ” ให้จังหวัดให้ความร่วมมือประสานแผนการดำเนินงานตามบทบาท

และให้ “กรมมอบอำนาจการบริหารงาน ” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ลงไปยังจังหวัดหรือผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อให้การดำเนินตามโครงการฯ มีความคล่องตัวและเกิดการประสานและใช้ทรัพยากรร่วมกับ ในขณะเดียวกัน แนวทางการดำเนินงานระดับจังหวัดก็กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรระดับจังหวัดเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามโครงการเป็นการนำองค์กรที่มีอยู่เดิมในระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมระดับจังหวัด (ศศว.จ) และ/หรือ

พิจารณาสรรหาผู้แทนหน่วยงาน/องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาเป็น คณะกรรมการเพิ่มเติมองค์กรที่มีอยู่เดิม หรือ แต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นใหม่เป็น "การเฉพาะกิจ" ภายใต้หลักการ "กระจายอำนาจ" และ "มีส่วนร่วมในการบริหารงาน"

ขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการก็คาดหวังไว้ว่า "ความสำเร็จของการปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน อยู่ที่ "...การเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการจัดการการเรียนการสอนของครู ในโรงเรียน ในห้องเรียน การให้ความสำคัญกับผู้เรียน การใช้สื่อการสอนและนวัตกรรมต่าง ๆ มีการสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในแต่ละระดับการศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัด "ใน ส่วนกลาง" จะต้องมอบอำนาจ "และ" กระจายอำนาจ การจัดการศึกษาไปให้ "หน่วยปฏิบัติ" ในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว..." (คณะกรรมการปฏิรูปหลักสูตร และกระบวนการเรียนการสอน, 2540, คำนำ)

จากประสบการณ์ของผู้วิจัยที่ได้สัมผัสกับผู้บริหาร บุคลากรฝ่ายปฏิบัติระดับ ศึกษานิเทศก์จังหวัด ผู้อำนวยการจังหวัด ศึกษานิเทศก์อำเภอ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ ฯลฯ พบว่า บุคคลเหล่านั้นต่างก็รู้สึกสับสน ไม่เข้าใจในแนวปฏิบัติในการดำเนินงานตามโครงการฯ เพราะในทางปฏิบัติ หน่วยงานสถานศึกษาทั้งในทุกสังกัดต่างได้รับการสั่งการให้ดำเนินการ เมื่อมีการดำเนินโครงการนำร่องก็เกิดความสับสน เพราะความไม่ชัดเจน ความไม่สอดคล้องต้องกันของ นโยบาย อีกทั้งเป็นการกำหนดมาจากส่วนกลางขาดการมีส่วนร่วม ซึ่งก็ขัดแย้งกับหลักการ/ แนวทางที่กำหนดในเรื่อง "การกระจายอำนาจ" และ "มีส่วนร่วมในการบริหารงาน" แม้จะให้ จังหวัดดำเนินการภายใต้องค์คณะบุคคล (ศสว.จ. หรือ เฉพาะกิจ) ในทางปฏิบัติ บทบาทในการจัดทำแผนฯ ที่แท้จริงจะมีลักษณะให้แต่ละฝ่ายต่างคนต่างจัดทำและนำมา "รวม" กันมากกว่าที่จะ ดำเนินการคิดวิเคราะห์ วิจัยตามหลักการจัดทำแผนที่แท้จริง และอีกทั้งแต่ละสังกัด มักจะมีการ สั่งการจากหน่วยเหนือให้ดำเนินการภายใต้ระบบราชการรวมศูนย์ แต่ละกรมต่างก็มีกฎหมายและ พระราชบัญญัติรองรับ แม้จะมีหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทำหน้าที่ ประสานงาน แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปด้วยความอยากลำบาก และบางครั้งที่มีการประชุมเพื่อ พิจารณาการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หลาย ๆ หน่วยงานกลับส่งผู้แทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในการพิจารณาเข้าเป็นกรรมการ/ร่วมประชุมจึงเป็นการยากมากที่จะดำเนินการ "สร้างเครือข่าย" เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ทั้ง ผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ สถานศึกษา รวมถึงบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ ต่างก็สับสนในกรณีที่ว่า ส่วนกลางมอบอำนาจอะไรในการจัดการศึกษาให้หน่วยปฏิบัติในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เพราะลำพังเพียงแต่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ ก็เกิดความยุ่งยาก ความไม่รู้จักความไม่เข้าใจต่างคนต่างวิเคราะห์ตีความ ซึ่งหน่วยงานสถานศึกษาจะต้องจัดทำตามแนวทาง “สั่งการ” มาจากเบื้องบน แผนยุทธศาสตร์ที่ต้องดำเนินก็คือ “การจัดทำธรรมนูญโรงเรียนหรือแผนกลยุทธ์” (Strategic Plan) ซึ่งผู้ที่จะจัดทำได้จะต้องมีความรู้พื้นฐานในการจัดทำแผนเป็นอย่างดี ถึงแม้จะมีการจัดประชุม อบรม หรือสัมมนา แต่จะเป็นผู้บริหารส่วนใหญ่ เมื่อกลับมาก็จะมอบให้บุคลากร/ครูที่รับผิดชอบดำเนินการ แม้จะมีการถ่ายทอดความรู้จากการผ่านการอบรมมา แต่ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและยังเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ฝ่ายปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

ในกรณีของการปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา ภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายจำลอง ครุฑขุนทด) ก็ไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมเช่นกัน นโยบายที่ได้รับความสนใจและเฝ้าติดตามจากบุคลากรในกระทรวงศึกษาธิการคือ “นโยบาย” การเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 6 เป็นตำแหน่งอาจารย์ 2 ระดับ 7 โดยที่ไม่ต้องทำผลงานทางวิชาการ และนโยบายการแก้ไขหนี้สินของครู มากกว่าการพัฒนางานทางวิชาการหรืองานที่เกี่ยวกับบทบาทภารกิจของครูที่แท้จริง หรืองานการพัฒนาตัวครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยตรง

กรณีแนวทางการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูปที่มีความสำคัญและอาจจะเรียกได้ว่า สำคัญมากที่สุด เพราะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของทุกส่วน สังคมต้องการจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ และเป็นความคาดหวังโดยรวมของสังคมไทย ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การควบคุม กำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา (นายสุวิทย์ รังสิตพล) โดยมีจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการศึกษา คือ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ โดยให้มีองค์ประกอบของบัญญัติ 10 ประการ เพื่อสร้างผลผลิตของนักเรียนให้ได้มาตรฐานการศึกษาในทุกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ นั่นคือ “เพื่อเป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้” “เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้” (สถานศึกษาและสำนักงาน) และนำสังคมไปสู่ “สังคมแห่งการเรียนรู้”

แต่ด้วยความเร่งรีบ เร่งรัดในการทำนโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการภายใต้การผลักดันของรัฐมนตรีว่าการฯ ด้วยวิธีการเรียกประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงฯ ไปรับทราบนโยบายของรัฐบาลเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มีลักษณะเน้นสูตรสำเร็จ "พิมพ์เขียว" ของบรรดารัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ฯ และอธิบดี ฯลฯ โดยเหตุที่บรรดาผู้ที่เข้าร่วมประชุมรับนโยบายจาก "เบื้องบน" (ผู้บริหารระดับจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา) อยู่ภายใต้วัฒนธรรมราชการที่จะต้องตอบสนองตามนโยบาย และตามคำสั่งของหน่วยเหนือ ตลอดจนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ที่ได้กำหนดกรอบและทิศทางปฏิบัติไว้แล้ว ในขณะที่บรรดาผู้ที่ต้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต่างก็เผชิญกับภารกิจงานประจำและงานเร่งรัดเฉพาะกิจตามนโยบายของหน่วยเหนือรุมเร้าอยู่ตลอดเวลาจนเกือบไม่มีที่ทางในระบบความคิด และการสั่งการของสมองเหลือเพียงพอที่จะคิดวิเคราะห์ "องค์ความรู้" ดังนั้น ในตัวของฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ โดยตัวของพวกเขาเอง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการรับแนวคิด แนวทางการปฏิรูปความต้องการและ/หรือนโยบายซึ่งเป็นสิ่งที่เตะต้องไม่ได้ วัฒนธรรมราชการก็ไม่นิยมชมชอบหรือยกย่องข้าราชการ "ชั้นผู้น้อย" ที่เป็นนักคิด นักวิเคราะห์ นักโต้แย้ง เป็นวัฒนธรรม "นาย-ลูกน้อง" ที่ฝ่ายหลังต้องปฏิบัติตามความต้องการและนโยบายของ "เบื้องบน" ฝ่ายปฏิบัติ / ผู้รับนโยบายมีสิทธิเฉพาะที่จะคิดใคร่ครวญแสวงหา "วิธีการ" ที่จะนำเอานโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติให้เกิดมรรคผล ซึ่งไม่มีทางที่จะเอื้อต่อความ "จินตนาการ" ทางความคิดที่จะสร้างสรรค์องค์ความรู้ที่จะมีผลในทางปฏิบัติซึ่งต่างฝ่ายต่างก็ไม่ชัดเจนว่า เขาให้ปฏิบัติอย่างไร และเราจะทำอย่างไร จะก้าวไปยังทิศทางใด แต่แต่ละฝ่ายต่างก็แบกเอาปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องเผชิญอยู่นำไปปฏิบัติให้เกิดเป็น "รูปธรรม" เท่านั้น

ในขณะที่เดียวกับบรรดา "ผู้รับทราบนโยบาย" ต่างก็เร่งรีบรับและนำนโยบายจากความคิด การสั่งการจากผู้บริหารเบื้องสูง ถ่ายทอดไปสู่ฝ่ายปฏิบัติตาม "แนวปฏิบัติ มาตรการ และวิธีการ" อย่างแข็งขัน โรงเรียนจึงกลายเป็นเพียงแค่ตอบสนองของความต้องการของผู้สั่งการ โดยได้รับ "แบบจำลอง" หรือคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานจากกระทรวงศึกษาธิการที่มีลักษณะที่คลุมเครือ ขาดความชัดเจน และไม่สอดคล้องต้องกัน ในภาพรวมของ "การปฏิรูปการศึกษา" ที่ถูกยึดเยื่อมาจากเบื้องบนจนเกิดความสับสน ความลังเล ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการเช่นไร ซึ่ง เอกวิทย์ ณ ถลาง อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งข้อสังเกตไว้ตอนหนึ่งว่า

“...การปฏิรูปการศึกษาทำไมไม่เอาข้อเสนอที่ท่านลิปพนนท์
เกตุทัต หรือ หมอประเวศ วะสี มาประมวล เพราะท่านเป็นแม่ทัพใหญ่
แต่ี่จะเป็นแม่ทัพใหญ่เองทั้งๆ ที่ไม่รู้เรื่องการศึกษา...” (เอกวิทย์ ณ ถลาง,
มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2540, หน้า 9)

ในความเป็นจริงดังกล่าว จากการพบปะ พูดคุย และร่วมงานในภาคสนามของผู้วิจัย
สิ่งที่พบหรือข้อค้นพบก็คือ เกิดความสับสนกันไปหมดทั้งในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หน่วยงาน
สถานศึกษา โดยเฉพาะบุคลากรในระดับสถานศึกษา ก็เนื่องมาจากความเร่งรีบ เร่งรัดในการจัดทำ
นโยบายและการทำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขาด “การมีส่วนร่วม” หากเปิดโอกาสให้ทุกฝ่าย
ทั้งบุคคลภายในและภายนอกกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วม
ดำเนินการตั้งแต่แรก ดังเช่น การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.
2540-2544) กล่าวคือ เริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้ทุกกลุ่มสาขาอาชีพและภูมิภาคของประเทศ
เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางตั้งแต่การเริ่มจัด
ทำแผน แทนการกำหนดแผนจากภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว ก็จะเอื้อประโยชน์ให้กับการปฏิรูป
การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและเป็นการเอื้อต่อการปฏิรูปการศึกษาโดยองค์การร่วมของ
สังคมไทยโดยแน่แท้

อีกประการหนึ่ง หากกระทรวงศึกษาธิการ ได้นำเอาแนวทางของคณะกรรมการการวาง
พื้นฐานเพื่อการศึกษา (พ.ศ.2517) ผู้ที่มีส่วนในการจัดทำนโยบายและกำหนดแนวทาง
การปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ หลายท่านเคยเป็นคณะกรรมการในชุดดังกล่าว ซึ่งได้ใช้ระยะเวลาใน
การศึกษาข้อมูลเป็นระยะเวลาถึง 6 เดือน ในการรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชน
จากวงกว้างมวลชน รายงานการวิจัยและรายงานสภาพและปัญหาทางการศึกษาของจังหวัด
ต่าง ๆ ย้อนหลังไปประมาณ 3-5 ปี มาประกอบการพิจารณา ซึ่งถือว่าครอบคลุมกว่าแนวทาง
การจัดทำนโยบายและแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในครั้งนี้ให้เห็น
ได้ชัด กระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการฯ ได้นำเอาหลักการปฏิรูปของคณะกรรมการฯ
มาประกอบการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานก็คงจะไม่ก่อให้เกิดความสับสนอลเวง และไม่เกิด
ปัญหามากนัก ซึ่งหากได้ยึดหลักการปฏิรูปของคณะกรรมการปฏิรูปเมื่อ 2517 ที่ว่า

“...การเปลี่ยนแปลงกิจการใด ๆ ในสังคมนั้นย่อมจะต้องมีปัญหาติดตามมาด้วย... คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาหาแนวทางที่จะนำไปปฏิบัติได้ โดยพยายามหลีกเลี่ยง ความสับสน อลเวงให้มากที่สุด”

ประเวศ วะสี ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษา ว่า “...กระทรวงศึกษาธิการต้องเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา...แต่ที่ทำไม่ได้เพราะระบบราชการเป็นต้นเหตุทำให้คนไม่อยากคิดอะไร... กระทรวงศึกษาธิการพยายามปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนแต่ตนเห็นว่า นายสุวิทย์มุ่งมั่นเอาภาระงานมาก เก่งด้านการบริหาร หลุดพ้นจากการติดขัดเรื่องงบประมาณ จากการที่บุกงานเร็วกว่าให้ข้าราชการช็อกเพราะตามไม่ทัน ทั้งเรื่องการโยกย้ายคนนั้นคนนี้ ข้าราชการเลยไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ภาพนายสุวิทย์ จึงออกมาเป็นแบบเผด็จการ ...นายสุวิทย์ ควรปรับตรงนี้ให้คนเข้ามาร่วมคิด เพราะจะทำให้งานประสบความสำเร็จ ขณะที่ที่จัดการแบบเก่าซึ่งใช้อำนาจไม่ได้ผล เพราะเมื่อพ้นอำนาจไปแล้วไม่ทราบว่าจะมีคนมาสานต่อหรือไม่ ต่างจากการร่วมคิดร่วมทำ ซึ่งแม้พ้นตำแหน่งไปแล้วก็ยังมีคนสานต่อ เพราะได้ร่วมคิดด้วย...” (ประเวศ วะสี, มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2540, หน้า 9)

การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้เป็นการเปลี่ยนแปลง “ทั้งในความคิดและวิธีการปฏิบัติ” (ที่ถูกกำหนดจากเบื้องบน) เพื่อให้สถานศึกษามีศักยภาพเพียงพอต่อการยกระดับมาตรฐานให้สูงขึ้น และได้กำหนดกระบวนการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาไว้ 6 ขั้นตอน กล่าวคือ

- ขั้นที่ 1 การจัดตั้งกรรมการโรงเรียน
- ขั้นที่ 2 การประเมินความต้องการในการพัฒนา
- ขั้นที่ 3 การสร้างแผนปรับปรุงโรงเรียน
- ขั้นที่ 4 การปฏิบัติตามแผนและทำให้เกิดผลจริง
- ขั้นที่ 5 การรายงานความก้าวหน้าต่อประชาชน
- ขั้นที่ 6 การประเมินและปรับปรุงให้เป็นแผนต่อเนื่อง

เพื่อให้เกิดความกระฉ่งในแนวปฏิบัติแต่ละขั้นตอน กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำ

“คู่มือการปฏิรูปการศึกษา ในแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในบัญญัติ 10 ประการ เพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู กรรมการโรงเรียน ผู้บริหารการศึกษา ผู้สนับสนุนการศึกษา และผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา ได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ” แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ตอนที่ 1 เป็นแนวคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพัฒนาการศึกษาไปสู่ความเป็นเลิศในปี พ.ศ. 2550

ตอนที่ 2 เป็นกระบวนการ "ปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน" ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียนเพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม พัฒนาค่านิยม และเรียนรู้การดำรงชีวิตตามธรรมชาติ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ให้สอดคล้องกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ ส่วนราชการในท้องถิ่น "จะต้อง" เข้ามาสนับสนุน โดยถือว่าการพัฒนาโรงเรียนและสถานศึกษาเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นส่วนหนึ่งของการนำความเจริญทางด้านเศรษฐกิจไปสู่ท้องถิ่นด้วย (กระทรวงศึกษาธิการ, มปปพ, หน้า 9-10)

เมื่อศึกษารายละเอียดจากเอกสาร "คู่มือฯ" ดังกล่าวจะพบหลาย ๆ สิ่งที่ได้ออกแบบให้โรงเรียนทำ และหลาย ๆ สิ่งก็พรังพรุดตามมา จนฝ่ายปฏิบัติตามแทบไม่ทันดังคำสัมภาษณ์พิเศษของ กมล ภูประเสริฐ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติในขณะ (พ.ศ. 2539) นั้น กล่าวว่

"การปฏิรูปการศึกษาต้องใช้เวลา" เพราะเราต้องปฏิรูปหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเน้นการปฏิรูปหลักสูตรกระบวนการเรียนการสอน ครู บุคลากร และระบบบริหาร เช่น การปฏิรูปโรงเรียน เราพยายามทำให้โรงเรียนเป็นปัจจุบัน ซึ่งตอนนี้ได้เตรียมการให้โรงเรียนวางแผนเกี่ยวกับการวางแผนให้เต็มรูปแบบ และ "กำลังคิดว่า" จะทำสคูแลมปี้ง เพื่อไปดูถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของกรมสามัญฯ ด้วย ด้านการปฏิรูปหลักสูตร "ในช่วงต่อไป" "จะเน้นเรื่องท้องถิ่น ในส่วนของการเรียนการสอน เราต้องเปลี่ยนแปลง" ...ซึ่งต้องใช้เวลาทำความเข้าใจกับครู..." (กมล ภูประเสริฐ, 2539, ข่าวประถมศึกษา 15 ธันวาคม 2539, หน้า 4)

จะเห็นได้ว่าแนวทางของการปฏิรูปการศึกษาต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กันในหลาย ๆ ด้าน แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการสัมมนาผู้บริหารระดับจังหวัด อำเภอและสถานศึกษาว่าด้วยนโยบาย แนวทาง มาตรการที่กำหนด จากเบื้องบนกำหนดจะรับได้/ไม่ได้ก็ตาม (เห็นด้วยไม่เห็นด้วย ไม่พูด ไม่กล้าพูด พูดไม่ได้) บรรดาผู้บริหารจำเป็นต้องนำนโยบายเหล่านั้นไปขยายผล

“อธิบาย” ให้กับบุคลากรฝ่ายปฏิบัติในหน่วยงาน/สถานศึกษา นำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม แต่ในความเป็นจริงในภาคปฏิบัติจากการที่ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสัมมนาและได้พูดคุยกับบรรดาผู้บริหารในสังกัดหน่วยงาน สปช. สามัญศึกษา อาชีวศึกษา ราชวมงคล และ กศน. ต่างก็มีความเห็นที่ไม่เข้าใจ มีความไม่ชัดเจน ไม่แน่ใจว่าจริง ๆ แล้ว “คู่มือฯ” การปฏิรูปการศึกษา มีเป้าหมายที่แท้จริงคืออะไร จะต้องปฏิรูพอะไรก่อน-หลัง เช่น กรณีการทำโรงเรียนให้เห็นปัจจุบันตามบัญญัติ 10 ประการ การตั้งคณะกรรมการโรงเรียน หรือการจัดทำธรรมนูญโรงเรียน การวางแผนยุทธศาสตร์คืออะไร เป็นต้น นี่คือนี่สิ่งที่เกิดขึ้น เพราะความเร่งรีบให้ดำเนินการปฏิรูป แบบไม่มีแผนขั้นตอนรองรับที่ชัดเจน ทุกฝ่าย ทุกหน่วย ทุกระดับ ต้องปฏิบัติตาม เพราะวัฒนธรรมราชการเป็น “วัฒนธรรมยอมจำนน” รอคำสั่ง ไม่สั่ง ก็ไม่ทำ เลิกคำถึงความคิดสร้างสรรค์และจินตนาการต่างคนต่างคิด ต่างตีความอย่างสะเปะสะปะไร้ทิศทางขาดความชัดเจน

อรอนพ พงษ์วาท (2542, หน้า 133) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คงจะไม่มีใครจะปฏิเสธได้ว่า ผู้คนหรือฝ่ายที่ต้องรับภาระการปฏิรูปที่หนักอึ้งมากที่สุดในขณะนั้น คือ บุคลากรระดับโรงเรียนและสถานศึกษาที่กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศ เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้เรียน และชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด ครูและผู้บริหารโรงเรียน/กลายมาเป็นเป้าหมายหลัก (ซึ่งในแง่หนึ่งก็น่าจะถูกต้องแล้ว) ของความพยายามในการปฏิรูปการศึกษาในทุก ๆ ด้าน พวกเขาได้รับการคาดหวังให้มีความรู้ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรมและศักยภาพเพื่อที่จะนำเอาแนวที่ถูกกำหนดไว้แล้วลงมือปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูป พวกเขา (โดยเฉพาะบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ) ได้รับการคาดหวังให้เป็นมนุษยสัมพันธ์จรรยา ที่จะสามารถสนองต่อความคาดหวังทั้งหลายทั้งปวงของหน่วยเหนือหรือต้นสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการให้เกิดเป็นจริงขึ้น พวกเขาจะถูกตราหน้าว่าต่อต้านการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูป หรือถูกประณามว่าไร้สมรรถภาพ ถ้าพบว่าพวกเขาไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางหรือคู่มือทำให้เกิดผลจริงขึ้นมาได้

เมื่อทำการศึกษาในรายละเอียดของเอกสารคู่มือการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้บริหารสถานศึกษา ครู ตลอดจนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปฏิรูปการศึกษา ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติแล้วมีความไม่ชัดเจน และความสับสนในการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไปปฏิบัติด้วยความไม่เข้าใจหลายประการ อาทิ เช่น

โดยภารกิจหลักแล้วกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้ความรู้แก่คนในชาติ แต่ในการจัดทำเอกสารคู่มือการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายนั้น ปรากฏว่าไม่ได้ระบุถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ และไม่มี การตรวจสอบความถูกต้อง ความคล่องของเอกสาร/คู่มือ ในแต่ละเล่ม และแต่

ละขั้นตอนของการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน 4 ด้าน ประการต่อมา การใช้คำนิยามที่สับสน เช่น คำว่า "คณะกรรมการโรงเรียน" (คู่มือฯ, หน้า 37) และคำว่า "คณะกรรมการประจำโรงเรียน" (คู่มือฯ, หน้า 57) และคำว่า "กรรมการศึกษา" ที่เกิดความสับสน ก็ด้วยเหตุที่ว่า เดิม (ก่อนพ.ศ.2539) กระทรวงศึกษาธิการให้สถานศึกษา จัดตั้งคณะกรรมการประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 เมื่อกระทรวงศึกษาได้ประกาศนโยบายปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2539 ได้มีประกาศใช้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย คณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2539 ซึ่งคำว่า "แต่งตั้ง" ขาดหายไป

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง ก็คือ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศให้โรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เริ่มดำเนินการปฏิรูปพร้อมกันทั่วประเทศ เมื่อ พฤษภาคม 2539 แต่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยกรรมการโรงเรียนฯ พ.ศ.2539 ประกาศใช้เมื่อ 1 ตุลาคม 2539 ซึ่งช้ากว่าการดำเนินงานที่กระทรวงศึกษากำหนดให้ทุกสถานศึกษาดำเนินการปฏิรูปถึง 6 เดือน แต่คู่มือปฏิรูปการศึกษาฯ ได้ระบุให้โรงเรียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียน จึงทำให้นักกลางฝ่ายปฏิบัติในสถานศึกษา เกิดความสับสน ต่อการดำเนินงานตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้โรงเรียนต้องปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาในรายละเอียดของคู่มือการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษาให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามองค์ประกอบ 10 ประการ ในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน ได้กำหนดเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาในระดับโรงเรียน คือ "แผนปรับปรุงโรงเรียน" (School Improvement Plan) ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) ของโรงเรียน เป็นแผนที่จัดทำเพื่อแก้ปัญหาและสนองความต้องการเฉพาะโรงเรียนหนึ่ง ๆ เท่านั้น และมีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการ 6 ขั้นตอน นั้น

จากประสบการณ์ภาคสนาม ที่ผู้วิจัยได้พบปะพูดคุย และได้รับทราบจากบรรดาผู้บริหารและครูในสถานศึกษาประสบกับปัญหา ก็คือ กระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน ที่กำหนดให้โรงเรียนต้องดำเนินการตามขั้นตอนนั้น ผู้บริหารและครู เกิดความสับสน ไม่เข้าใจว่าจะเริ่มดำเนินการอย่างไร และใครเป็นผู้ดำเนินการ เมื่อมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ดำเนินการแก้ไขโดยสอบถามจากผู้บริหารหรือครูในพื้นที่เดียวกัน หรือจากหน่วยงานระดับอำเภอ จังหวัด ต่างก็ไม่เข้าใจและให้คำตอบที่ไม่ชัดเจน จึงต้องดำเนินการไปตามแต่ผู้บริหารและครูแต่ละแห่ง แต่สิ่งที่จะตีความประการสำคัญ ก็คือ แผนปรับปรุงโรงเรียน ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ จะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ และมีเทคนิคในการวางแผนเป็นผู้ดำเนินการ หรือเป็นผู้แนะนำ เพราะถ้าหากผิดพลาดตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดทำแผน แผนดังกล่าวย่อมไม่มีประสิทธิภาพ และในความเป็นจริงผู้บริหารก็มักจะมอบหมาย

ให้ครูเป็นผู้จัดทำแผน ในขณะที่เดียวกันครูก็มีภารกิจหลักคือต้องจัดการเรียนการสอน ในกรณีที่ว่านี้ ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้กับครู และเป็นการเพิ่มในสิ่งที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่เข้าใจ และสับสนในการ ดำเนินงานเช่นนี้ ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลย่อมไม่เกิดขึ้น

ในขณะที่ครูและผู้บริหารต้องรับภารกิจที่ได้รับการสั่งการให้ดำเนินการจัดทำแผน ฯ เป็น ภาระที่เร่งด่วนเช่นนี้ ก็เกิดผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน ซึ่งย่อมต้องส่งผลกระทบต่อตัวเด็ก และในขณะเดียวกันนโยบายการทำโรงเรียน ให้เป็นปัจจุบัน (การปฏิรูปด้านอาคารสถานที่) ใน ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีช่วยว่าการ นายสังข์ทอง ศรีธเรศ ก็ได้มีการสั่งการให้สถานการศึกษา พัฒนาโรงเรียนให้เป็นปัจจุบันให้แล้วเสร็จทุกโรงเรียน ภายในเดือนธันวาคม 2539 โดยให้ดำเนินการ ตามเอกสารคู่มือ "แนวทางการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา ตามนโยบายการปฏิรูป การศึกษา" โดยมุ่งเน้นการพัฒนาสถานศึกษาใน 4 องค์ประกอบ คือ ด้านอาคาร ด้านสถานที่ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านน้ำดื่ม น้ำใช้ โดยจะต้องดำเนินการ "โดยเร่งรัด" "จะต้องให้เกิดผล เป็นรูปธรรม" และ "จะต้องระดมสรรพกำลังทั้งภาครัฐ และเอกชน" โดยการ "ประสาน ความร่วมมือกันทุกระดับ"

อย่างไรก็ดี งานการพัฒนาโรงเรียนให้เป็นปัจจุบัน ตามคู่มือฯ ดังกล่าว ความจริงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน แสดงให้เห็นว่าในระดับเบื้องต้นไม่มีการ ดำเนินการโดยการประสานสอดคล้องกัน ทั้งในด้านการวางแผน การจัดทำเอกสารคู่มือ การสั่งการ การอำนวยความสะดวก หรือการสร้างใจให้แกผู้บริหารหรือครูในระดับปฏิบัติ เบื้องบนก็ต่างคน ต่างทำและสั่งการ จนผู้บริหารและครูเกิดความสับสนมีงง อีกทั้งงานเดิม (กระบวนการปฏิรูป การศึกษาในโรงเรียน) ก็ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ งานทำโรงเรียนปัจจุบันก็เร่งรัดให้ดำเนินการ และหน่วยงานในระดับอำเภอ จังหวัดก็เร่งรัดให้รายงานผลการดำเนินงาน และรายงานเป็น ภาพรวม ตามระดับจนถึงระดับกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่าสังเกต ก็คือ ศักยภาพของ ครู และผู้บริหาร ตลอดจนปัจจัยแวดล้อม และทรัพยากรการบริหารของแต่ละสถานศึกษา แต่ละ แห่งก็แตกต่างกันไปตามแต่ว่าจะอยู่แห่งหนตำบลใด ซึ่งก็กระจัดกระจายกันทั่วประเทศ ดังนั้นเมื่อ สถานการณ์เป็นเช่นนี้ ผู้บริหารและครูต้องรับภาระที่ต้องปฏิบัติด้วยความเร่งด่วน และไม่เข้าใจ สับสนในแนวทางการดำเนินงาน ปัญหาที่ตามมา ก็คือ ทำให้ครูและผู้บริหารเสียขวัญ และกำลังใจ ในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง ก็คือ แนวทางการปฏิรูปการศึกษาในแนวทางการปฏิรูป สถานศึกษา ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า

“เป็นกระบวนการปฏิรูปการศึกษาในโรงเรียน ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปสู่โรงเรียน เพื่อให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหาร...” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2539, หน้า 10)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาแล้วการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา (ด้านที่ 4) ภายใต้การกำกับเร่งรัดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสุวิทย์ รังสิตพล ความจริงโรงเรียนมิได้มีอำนาจ หรือได้รับมอบอำนาจใด ๆ ที่ปรากฏอย่างชัดเจนจากกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินนโยบายปฏิรูปการศึกษา แต่อย่างใด โรงเรียนเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติการตามกรอบภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ภายใต้การ “สั่งการ” ตามระบบราชการรวมศูนย์จากส่วนกลาง แม้แต่อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการโรงเรียนฯ กลับเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการประถมศึกษาอำเภอเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง

ดังนั้น ในความเข้าใจของผู้บริหารสถานศึกษา และครูในสถานศึกษา ต่างก็เข้าใจว่า คู่มือของกระทรวงฯ เป็นคู่มือในการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา แม้แต่ระดับผู้อำนวยการประถมศึกษา ศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษา ศึกษาธิการอำเภอ ฯลฯ ก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากในแนวทางการสั่งการให้ยึดถือคู่มือฯ เป็นแนวปฏิบัติ เพื่อมุ่งให้หน่วยงานสถานศึกษานำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม

ความจริงแล้ว การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการในช่วง พ.ศ. 2539-2541 กำหนดไว้ นั้น มีมากกว่าการปฏิรูปทั้ง 4 ด้าน ที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการได้มีแนวคิดการปฏิรูปในส่วนอื่น ๆ ที่พุ่งพรูออกมาเพื่อรองรับนโยบายอีกหลายเรื่อง ซึ่งผู้บริหารการศึกษา ครูอาจารย์ ปฏิบัติแทบไม่ทัน จึงเกิดเป็นภาพซ้อนที่ว่าขณะที่โรงเรียนดำเนินงานอยู่ บรรดารัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/อธิบดี ต่างก็ดำเนินการปฏิรูปตามแนวทางทั้ง 4 ด้าน อีกระดับหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็น่าจะมีคู่มือหรือแนวทางให้หน่วยงานระดับอำเภอ/จังหวัดต้องดำเนินการปฏิรูปอีกระดับหนึ่ง แต่กลับไม่มีการปฏิรูปใด ๆ ในระดับสำนักงานทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด ฯลฯ ซึ่งไม่มีแม้กระทั่งสัญญาณใด ๆ ที่ปรากฏหรือบ่งบอกว่ามีการปฏิรูปในระดับสำนักงานฯ ด้วยเลย

ถึงแม้ว่า จะมีครูและผู้บริหารหลาย ๆ โรงเรียน ได้ดำเนินการตามแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการ คือ ได้มีความพยายามดำเนินการ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategic Plan) เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาของแต่ละโรงเรียน คือ แผนปรับปรุงโรงเรียน (School Improvement Plan) ซึ่งเป็นแผนเฉพาะของแต่ละโรงเรียนโดยยึดหลักการให้ชุมชนใน

ท้องถิ่นเข้ามามี "ส่วนร่วม" ในรูปแบบของการจัดตั้ง "คณะกรรมการโรงเรียน" เพื่อที่จะให้ชุมชน และท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้านการปฏิรูปการศึกษา เพื่อมุ่งให้เน้นโรงเรียนในอุดมคติ ตามบัญญัติ 10 ประการ

แต่การดำเนินงานที่ผ่านมา ผู้ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียนตามหน้าที่ และบทบาทที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง กรณีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการแต่งตั้งกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2525 (ฉบับเดิม) ก็เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียน มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่โรงเรียนในการกำหนดแนวทางการพัฒนา แสวงหาความร่วมมือจากประชาชน ประสานงานกับชุมชนและหน่วยงานอื่น ๆ

สถุษฐ์ มินทระ (2536, หน้า 102-103) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษาในสังคมไทยพบว่า ถ้าดูตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาแล้วจะเห็นว่า ระเบียบฯ ได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการฯ มีส่วนร่วมกับโรงเรียนในทุกกรณี แต่การปฏิบัติจริงที่ไม่สามารถเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ดังกล่าว น่าจะมาจากข้าราชการหรือฝ่ายโรงเรียนเป็นฝ่ายกำหนดบทบาทมากกว่า จะให้มีส่วนร่วมก็เฉพาะที่อยากจะให้ร่วมเท่านั้น เช่น บริจาคทรัพย์สิน และแรงงานเท่านั้น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ก็พอมีช่องทางที่จะทำงานได้ เพียงแต่ว่า มีความคิด ความพร้อม และหลุดพ้นจากการครอบงำของวัฒนธรรมราชการแล้วหรือยังเท่านั้นเอง

อรรถนพ พงษ์วาท (2528, หน้า 383-384) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตามบทบาทของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา ว่าจะมีส่วนร่วมในส่วนที่โรงเรียนต้องการให้ร่วมเท่านั้น และส่วนมากจะเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนด้านแรงงานเป็นหลัก แต่ยังไม่ใส่ใจหัวใจของการมีส่วนร่วมที่จะเปิดโอกาสให้คณะกรรมการประจำโรงเรียนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหา กำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพจริงและความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดได้ จึงออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2539 ให้โรงเรียนถือปฏิบัติ โดยคาดหวังว่าจะแก้ไขข้อจำกัดของระเบียบฯ พ.ศ.2525 ซึ่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย... พ.ศ.2539 ได้กำหนดนโยบายแผนแม่บทและแผนพัฒนาให้ความเห็นชอบ แผนปฏิบัติการประจำปี ให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทาง และมีส่วนร่วมในการบริหารเงินและงบประมาณ การแสวงหาและให้การสนับสนุนด้านการเงิน วัสดุ คุรุภัณฑ์ จัดกิจกรรมเสริมสร้างการพัฒนาของนักเรียนทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน รับทราบความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนประสานงานกับองค์กรทั้งภายในท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ฯลฯ ตลอดจนแต่งตั้งที่ปรึกษา และหรือคณะอนุกรรมการฯ

นิภา วรรณารักษ์ (2541, หน้า 205-216) เรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียนตามแนวทางการปฏิรูปสถานศึกษา พบว่า การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาตามกระบวนการทั้ง 6 ชั้น นั้น คณะกรรมการโรงเรียนส่วนใหญ่ดำเนินงานตามกระบวนการที่กำหนดไว้ไม่ครบทั้ง 6 ชั้น ผลการปฏิบัติงานการดำเนินงานของกรรมการโรงเรียนไม่ตรงตามบทบาทหน้าที่อย่างแท้จริง เพราะผู้บริหารโรงเรียนและครูส่วนใหญ่ยังยึดติดกับความคิดเดิม ๆ ที่ไม่เชื่อว่าชุมชนจะปฏิบัติงานตามบทบาทใหม่ วิธีการทำงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมน้อยมาก ลักษณะการปฏิบัติงานโรงเรียน/ครูเป็นผู้มีบทบาทนำให้ชุมชนทำตาม ดังนั้นชุมชนจึงไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ผู้บริหารโรงเรียน ครูและตัวแทนชุมชนมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากระบวนการปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษาทั้ง 6 นั้นสามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้น้อย

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้น จึงสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานตามบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการศึกษาประจำโรงเรียนเดิม และคณะกรรมการโรงเรียนใน "ยุคปฏิรูปการศึกษา" ก็ไม่มีอะไรแตกต่างไปจากเดิม ถึงแม้ว่าหลายฝ่ายจะมีแนวคิดที่ว่า "การศึกษาเป็นเรื่องของทุกคนในสังคม" เพราะแนวความคิดหรือความคาดหวัง กับแนวทางปฏิบัติหรือความเป็นจริงนั้น มักจะมีลักษณะของ "เส้นคู่ขนาน" ที่จะต้องใช้เวลาและปรับเปลี่ยน วิธีคิด วิธีปฏิบัติ (พฤติกรรม) ภายใต้กรอบวัฒนธรรมราชการแบบอนุรักษ์ของสังคมไทย

แนวของกระทรวงศึกษาธิการที่ว่า การปฏิรูปการศึกษา เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีคิด และวิธีปฏิบัติ "โดยส่วนกลางทำ ท้องถิ่นผลักดัน" จึงเป็นการผลักทั้งส่วนกลางและท้องถิ่นล้มลุกคลุกคลาน อันเนื่องมาจากการที่บุคลากรทั้งในและนอกกระทรวงไม่ได้รับรู้ รับทราบ ไม่เข้าใจ ไม่มี ความชัดเจน ไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการปฏิรูปตั้งแต่ต้น ดังความเห็นของ ไพฑูรย์ สินลารัตน์ (2540, หน้า18) เกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ว่า

"...ไม่มีความชัดเจน คำว่า ปฏิรูป เพราะการปฏิรูปต้องการพลิกโฉมเปลี่ยนแปลงทุกส่วนไปในทิศทางเดียวกัน ...การกระจายอำนาจต้องกระจายอำนาจให้สถานศึกษาบริหารจัดการเองทั้งหมด... วิธีการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการเป็นการดำเนินการจากบนสู่ระดับล่าง ยังมีข้อจำกัดไม่เปิดโอกาสนำความคิดจากบุคคลที่หลากหลาย โดยเฉพาะในระดับล่าง แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นการพัฒนาปรับปรุงการศึกษาที่มีอยู่ให้ดีขึ้น มากกว่าจะเป็นการปฏิรูป..."

แม้ว่าการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินงานใน 4 ด้าน คือ การปฏิรูปโรงเรียนและสถานศึกษา การปฏิรูปครูและบุคลากรทางการศึกษา การปฏิรูปหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา มุ่งให้เป็นโรงเรียนในอุดมคติ ตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ในบัญญัติ 10 ประการ โดยมีเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา คือ มุ่งสู่ความเป็นเลิศ พ.ศ.2550 โดยเปิดโอกาสให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามา "มีส่วนร่วม" นั้น ความจริงที่เกิดจากแนวคิดของรัฐมนตรี และบรรดาผู้บริหารในระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ และเป็นผู้กำหนดนโยบายมาตรการ วิธีการดำเนินงาน และสั่งการเร่งรัดให้ดำเนินการไปตามระบบ และขั้นตอนของทางราชการ โดยที่บรรดาบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ และทุกส่วนของสังคมไม่มี "ส่วนร่วม" วิพากษ์วิจารณ์ หรือเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ทำให้การกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินที่ไม่สอดคล้องต้องกัน นอกจากนั้นหน่วยปฏิบัติยังขาดแคลนแบบจำลอง คู่มือในการดำเนินงาน ส่วนที่ปรากฏก็ไม่มี ความสอดคล้องต้องกัน หรือดำเนินการหลวมรวมให้เกิดเป็นแนวทางที่ชัดเจนก่อให้เกิดประสิทธิภาพในทางปฏิบัติต่อผู้บริหารระดับกลางตลอดจนบุคลากรในสถานศึกษาของแต่ละสังกัดในทุกพื้นที่

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่า กระทรวงศึกษาธิการจะจัดให้มีการประชุม สัมมนาหรืออบรมเพื่อชี้แจงนโยบาย และแนวทางในการดำเนินงาน ผู้บริหารสถานศึกษาในหลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมาก็เพื่อที่จะได้นำไปขยายผลยังสถานศึกษาให้เกิดเป็นรูปธรรม แต่ในความเป็นจริงการเข้าไปร่วมรับฟังนโยบาย การบรรยาย การนำเสนอหรือเข้าร่วมสัมมนาในหัวข้อต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา หรือหัวข้อใกล้เคียงอยู่เสมอ ๆ ของบรรดาผู้บริหารโรงเรียน ครูผู้สอน (จำนวนน้อย) หาใช้หลักประกันแต่อย่างใดไม่ ว่าผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว จะสามารถดูดซับเอาเนื้อหาสาระ นโยบาย วิธีการจากผู้บรรยาย ผู้เสนอ ด้วยความสนใจ ตั้งใจและเต็มใจได้อย่างเท่าเทียมกันและสามารถนำเอาแก่นหรือเนื้อหาสาระที่จะไปตอบ อธิบายขยายผลแก่สมาชิกเพื่อนร่วมงาน ชุมชน ได้รับรู้ในลักษณะของการขยายผล ซึ่งวิธีการที่ได้พบเห็นเป็นประจำผู้วิจัยได้สัมผัสได้พบเห็นเป็นประจำในภาคสนามจะมีลักษณะ "แจ้งให้ทราบ" "สั่งการให้ปฏิบัติ" เพื่อสนองนโยบายของผู้บังคับบัญชาในระดับกรมในระดับกระทรวง (ไม่สั่งไม่ทำ) ดังนั้น ภารกิจหลักของการปฏิรูปการศึกษาโดยส่วนมากจึงกลายเป็นภาระของบุคลากรในระดับปฏิบัติ คือ "ครูสายผู้สอน" ตลอดมา

จากการที่ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็น ความในใจของ "ครู" ต่างก็บอกว่าพวกเขาถูกสังคมคาดหวัง และเชื่อว่าพวกเขาเป็น "คน" สำคัญที่สุดในการปฏิรูปการศึกษา คือ "ครูและผู้บริหารการศึกษา" ซึ่งความจริง ครูหรือบุคลากรในสถานศึกษาที่มีจำนวนมาก แต่ไม่มีพลังอำนาจ (ถูกรอบด้วยวัฒนธรรมอนุรักษนิยม หรือบางครั้งยอมให้ถูกโดยดุษณี) ในส่วนผู้บริหาร

การศึกษาทั้งในระดับล่าง ระดับกลางและระดับสูงมีจำนวนน้อยกว่า แต่มีอิทธิพลสูงและมีอำนาจควบคุม เพราะนอกจากจะเป็นผู้ “จัดการ” แล้วยังเป็น “นาย” ของครูอีกด้วย อีกทั้งไม่ค่อยมีโอกาสได้รับฟังการชี้แจงนโยบายและแนวทางการดำเนินงานจากผู้บริหารในระดับสูง ทำให้พวกเขาไม่สามารถสนองตอบความคาดหวังของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดีมูลเหตุหนึ่งของปัญหาของการปฏิรูปการศึกษา คือ “ครู” ไม่ใช่เรื่องปริมาณหรือคุณภาพ แต่เป็นเพราะระบบโครงสร้างการบริหารของครูภายใต้วัฒนธรรมราชการแบบอนุรักษนิยมในกระทรวงศึกษาธิการเอง ครูส่วนใหญ่เป็น “ข้าราชการ” ครูเหล่านั้นมีว่างเดียว แต่ มีสองบทบาท คือ หนึ่ง บทบาทของข้าราชการ สอง บทบาทครู ซึ่งต้องทำใจเป็นครูและเป็นข้าราชการไปพร้อม ๆ กัน เมื่อ “ระบบราชการ” เข้ามาเกี่ยวข้องและอิทธิพลสูงต่อผู้ประกอบการวิชาชีพทุกอาชีพ ไม่ว่าจะ เป็น หมอ วิศวกร บัญชี สถาปนิก ระบบราชการ (ซึ่งได้ชื่อว่าร่ำรวยกว่าระบบอื่นใด) จะชี้นำชีวิตของข้าราชการจนงานด้านวิชาชีพ “แผ่วเบา” ลงไป

ประการสำคัญ งานของครูไม่ได้มีแต่เฉพาะงานพัฒนานักเรียนเท่านั้น ยังต้องมียานนโยบายสารพัดทั้งนโยบายรายวัน รายเดือนและรายปีจากเบื้องบน จากกระแสสังคมที่พยายามผลักดันและคาดหวังให้ครูคิด ให้ครูปฏิบัติเหมือนกับ “นักมวย” แต่พวกเขาเหล่านั้นออกคำสั่งเหมือนกับว่าเป็น “พี่เลี้ยงนักมวย” แต่เขาเหล่านั้น “ไม่เคยชกมวย” ไม่เคยมีประสบการณ์เป็นนักมวย ในทำนองเดียวกันกับครูต้องทำงานตามคำสั่ง และเร่งรัดให้ครูต้องปฏิบัติ ซึ่งบางเรื่องก็เกี่ยวกับการศึกษา บางเรื่องก็ห่างไกล แต่ที่แน่ๆ ก็คือ ต้องตอบสนองวัฒนธรรมข้าราชการ คือ “รู้จักเอาใจนาย” ประจบให้เป็น จนมีคำดังกล่าวที่ว่า “ทำเพื่อนายหนึ่งคน ได้ดีกว่าทำเพื่อศิษย์ร้อยคน” ซึ่งเรื่องทำนองนี้มีได้หมายความว่าเกิดขึ้นเฉพาะในสังคมของครู ในสังคมอื่น ๆ มีเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ครูยังต้องเผชิญกับปัญหาด้านขวัญและกำลังใจ การขอย้ายกลับภูมิลำเนาหรือจำนวนครูในเขตเมืองมีมากเกินไปเกินเกณฑ์ แต่ในเขตชนบทครูกลับขาด/ต่ำกว่าเกณฑ์ ปัจจุบันครูเข้าโครงการเกษียณก่อนกำหนดจำนวนมากทำให้ครูขาดหายไป ผู้บริหารระดับต้นไม่สามารถจัดหาครูมาทดแทนให้ (ด้วยข้อจำกัดในทางปฏิบัติมากมายภายใต้ระบบราชการ) หรือไม่มีใครทำอะไรได้ คงปล่อยให้หน้าหน้าที่ของครูต้องทำตามวิธีการแก้ปัญหาของผู้บริหารเบื้องต้น (เฉลี่ยและเพิ่มชั่วโมงสอนของแต่ละคน) บางครั้งต้องทำหน้าที่แทนผู้ช่วย หรือผู้บริหาร งานธุรการ งานการเงิน วัตถุประสงค์เพื่อสนองงานวิจัยต่าง ๆ (ตามนโยบายเร่งด่วน) ที่ทางหน่วยเหนือจัดส่งมาให้ดำเนินการ ทำหน้าที่งานสาธารณสุข พานักเรียนไปร่วมงาน (ตามคำเชิญเพื่อเป็นเกียรติ ฯ) ให้ความร่วมมือกับต่างกระทรวง เช่น โครงการปลูกต้นไม้ โรงเรียนสีขาว โรงเรียนอนามัย ซึ่งงานเหล่านี้มักจะมีเป็น

คำสั่งมาจากหน่วยเหนือเพื่อสนองนโยบาย...(ตามแต่นักวิชาการในห้องแอร์ทั้งในและนอก
กระทรวงจะสรรหามา/คิดขึ้นมา) แต่ครูไม่มีทางเลือก ผู้บริหารโรงเรียนต้องปฏิบัติเพราะเป็น
นโยบาย โดยใช้ครูเป็นผู้ทำ

จะเห็นได้ว่า ลำพองงานของครูเกินกำลังอยู่แล้ว โดยเฉพาะในปัจจุบันสังคมคาดหวัง
ในเรื่องของการปฏิรูปการศึกษา ภารกิจยิ่งซับซ้อนมากกว่าเดิมต้องสนองต่อความต้องการต่อ
กระแสเรียกร้องจากสังคมทุกฝ่ายจนเกิดความเครียดและล้าไปในที่สุด นี่คือสภาพความเป็นจริงที่
จะพบเห็นได้โดยทั่วไปโดยเฉพาะในพื้นที่ที่ห่างไกลหรือแม้แต่ในเขตปริมณฑล

ดังนั้น เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดด้วย
ความเร่งรีบ เร่งรัดการดำเนินงานเพื่อสนองนโยบายโดยที่ครูไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้น จึงเกิด
ความไม่รู้ ไม่เข้าใจ เกิดความสับสน เกิดความวิตกกังวลเป็นวงกว้าง เพราะวัฒนธรรมของระบบ
ราชการไม่เอื้อต่อการที่ผู้น้อยจะได้แย้งกับผู้ใหญ่ การมีส่วนร่วมทางความคิด (Cognitive
Participation) จึงเป็นเพียงวาทิลลปีในวงราชการเท่านั้น สิ่งนี้ข้าราชการเกือบทุกคนรู้ว่าความจริง
เป็นเช่นไร วิธีคิดและการดำเนินงานของหน่วยงานจึงแยกไม่ออกจากความคิดและการดำเนินงาน
ของตัวผู้บริหาร โอกาสและความเป็นไปได้ของครูในสถานศึกษาที่จะแลกเปลี่ยนแนวคิด และ
ทัศนคติเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดจากความไม่เข้าใจ ความสับสน ความไม่รู้กับผู้บริหารหรือ
แม้แต่เพื่อนร่วมงานจึงมีอย่างจำกัด เพราะส่วนใหญ่ถูกงานประจำและงานเร่งรัดเฉพาะกิจ
จนเกือบจะไม่มีเวลา ไม่มีที่ทางใช้ระบบความคิด และระบบการสั่งการของสมองเหลือเพียงพอที่จะ
บริโภคแนวความคิดนวัตกรรมหรือวิธีใหม่ ๆ ในการปฏิบัติงาน อีกทั้งโดยส่วนตัว คือ ลักษณะนิสัย
ของบุคลากรในระดับปฏิบัติในพื้นที่ชนบทจะไม่ค่อยชอบอ่านหนังสือ/ไม่มีที่/สถานที่ให้บริการ
ข่าวสาร จึงเป็นสิ่งที่ยากยิ่งที่จะทำให้บุคลากรเหล่านั้น "เป็น" ผู้นำการเรียนรู้ "เพื่อนำสังคมไทย
ให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้" ได้อย่างแท้จริง

ในขณะที่เดียวกัน บรรดาผู้บริหารทั้งหลาย ก็ไม่มีความรู้ ไม่เข้าใจ สับสน ไม่มีส่วนร่วม
ในการกำหนดนโยบาย/แนวทางการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวง ถึงแม้ว่าจะได้มีการ
การแจ้ง/สั่งการให้เข้าร่วมประชุม รับฟังนโยบาย หรือสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่ก็อยู่ใน
ลักษณะเช่นเดียวกับบุคลากรในสถานศึกษา คือ "รับคำสั่ง" และนำไปปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรม
ให้ได้ แต่ก็ยังมีทางออกคือ "สั่งต่อ" ไปยังผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเองไปตามลำดับภายใต้
ระบบราชการ นอกจากนี้ผู้บริหารทั้งในระดับสถานศึกษา ระดับกอง กรม กระทรวงก็ยังคงคอยรับ
สนองตอบนโยบายการปฏิรูปการศึกษาในด้านอื่น ๆ จนแทบที่จะนำมาปฏิบัติแทบไม่ทันจาก
รัฐมนตรีว่าการฯ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ซึ่งแล้วแต่จะคิดและสรรหามาให้ปฏิบัติ เช่น นโยบาย

ตามโครงการเกษตรเพื่อชีวิต การรับนักศึกษาพระราชกฤษฎีกาไม่จำกัดจำนวน นโยบายการปลดเปลื้องหนี้สินของครู นโยบายการรับเด็กนักเรียน ม.1-ม.4 ใกล้เคียง 100% หรือการจัดทำห้องปฏิบัติการชาวดีแลป เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดี แต่ในทางปฏิบัติบางครั้งเกินกว่าความสามารถของครูที่จะทำได้

ความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ ความสับสน หรือไม่ได้มีส่วนร่วมที่บรรดาผู้บริหารของกระทรวงศึกษาทั้งหลายต่างก็รู้ที่มาก แต่ติดขัดที่ไม่กล้า "ขัดคำสั่ง" หรือใครจะกล้า ตัวอย่างเช่น กรณีสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีไม่สามารถรับนักเรียน นักศึกษา อย่างไม่จำกัดจำนวนตามนโยบายของกระทรวงฯ กลับถูกมองว่า "ไม่สนองนโยบายผู้บริหารระดับสูง" ...ยังมีปัญหาสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชชมงคลไม่สนองนโยบายรับนักศึกษาเพิ่มเท่าที่ควร... สถาบันราชภัฏบางแห่งยังต่อต้านนโยบายกระทรวงฝักมากกับผู้ปกครอง ทำให้รัฐมนตรีไม่พอใจและให้หาข้อมูลว่าใครเป็นคนพูด เพราะเป็นอาจารย์ไม่สมควรพูดเช่นนั้น ถ้าเจออาจต้องหาที่อยู่ใหม่ ?..." (มติชนรายวัน, 15 มิถุนายน 2540, หน้า 10) ดังนั้น คนในกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับบนจนถึงผู้บริหารระดับล่าง จึงต้องปฏิบัติ ปฏิบัติไปด้วยเหตุ แบบยอมจำนน ต้องอดทนเพราะอยู่ภายใต้ระบบราชการ

ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิในสังคมไทย หลาย ๆ ท่าน ให้ข้อสังเกตของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้อย่างแท้จริงแล้วเป็นการพยายามปฏิรูปการทำงานของบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ (เฉพาะครูและผู้บริหารสถานศึกษา) เท่านั้น มากกว่าที่จะพยายามในการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง (ทั้งระบบ) อาทิเช่น เอกวิทย์ ฤณ กลาง (มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2540, หน้า 9)

"...เป็นคนที่ตั้งใจปฏิรูปการศึกษา ทั้งที่ไม่รู้เรื่องการศึกษา คิดว่า คือ การปรับปรุงโรงเรียน ครูและป้อนบำเหน็จไม่มีใครว่าเลย แต่ไม่ใช่ประเด็นหลัก... ท่านต้องหัดคิดใหม่ การศึกษาต้องดี ทำไม่ไม่ปรับเรื่องครูเวลานี้ให้สถาบันราชภัฏรับเด็กเพิ่มถึง 6 หมื่นคน และจะให้รับเด็กเพิ่มอีก 1 หมื่นคน ปับหนักขนาดนี้รับเหมือนขึ้นมัธยม ราชภัฏมีหน้าที่ผลิตครูทั้งเก่งและดีแต่รับไม่อื่นอย่างนี้จะสำเร็จได้อย่างไร... เวลานี้ให้จบ ๆ จำกัดแต่เรียกร้องให้เขาทำงานหนักมากขึ้น ไม่มีการเรียนรู้ระบบการคิดที่ดี ท่านไม่เข้าใจระบบการศึกษา ไม่เข้าใจเรื่องคุณค่าของคน จะต้องยกระดับความรู้ครูทั่วประเทศ เวลานั้นทางวิทยาลัยผลิตบัณฑิตมาก เรียกว่าผลิตออกมาเป็นทาสช่วงใช้ "ทำไม่ไม่ผลิตเสรีชนให้ใ้รู้ มีความคิด" ไม่ใช่ให้ใครจงจุมูกได้ง่าย "ครูต้องมีคุณธรรม ความรู้ มีความคิดเสรี แต่ท่านบอกว่าต้องไว้ใจผู้บริหารสถานศึกษา ซึ่งเป็นเรื่องที่พูดง่าย...."

ที่หนังสือพิมพ์สรุปว่า ปฏิรูปการค้ำเป็นข้อสรุปที่คมมาก อะไรเป็นอะไรก็รู้ ๆ กันอยู่ การศึกษาต้องศึกษาเสียก่อนว่ามีทั้งศาสตร์และศิลป์เป็นอย่างไร แต่ท่านมาจากภาคธุรกิจและนึกว่าเป็นเรื่องง่าย จริง ๆ แล้ว จะต้องศึกษาจิตวิทยาเรื่องคน ต้องทำอย่างไรให้คนทุ่มเททำงานมาก ๆ แต่นี่ย้ายกันชนิดว่าใครไม่สนองนโยบายก็ย้าย... ไม่รู้ว่าคนทั่วไปจะคิดอย่างไร เสียกำลังใจหวั่นไหว แล้วจะเอาขวัญและกำลังใจที่ไหนมาทำงานย้ายกันบ่อย ๆ ไม่รู้จะไรกันนักหนา ไม่รู้คิดว่ายึดอะไรเป็นหลัก... เวลานี้ข้าราชการคงทำอะไรไม่ได้ ใครจะกล้าใช้ปัญญาหรือพูดอะไรที่ตรงกับความจริง... ช่วง 6 เดือนที่ผ่านมาถือว่าการปฏิรูปการศึกษาล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง..."

สีปพนนท์ เกตุทัต (มติชนรายวัน, 1 มกราคม 2540, หน้า 21) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการว่า

"การปฏิรูปที่กระทรวงศึกษาธิการทำอยู่ก็ไม่ได้ผิดพลาด แต่สิ่งที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังทำในขณะนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น และความจริงแล้วเรื่องของการจัดการศึกษาจะทำเฉพาะในกระทรวงศึกษาอย่างเดียวไม่พอ เพราะการศึกษากว้างกว่ากระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นทุกหน่วยงานต้องช่วยกันในเรื่องของการศึกษา ทั้งนี้เรื่องของการจัดการศึกษาว่าจะเห็นผลคงต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 15 ปี ต้องทำด้วยความอดทนและต้องมีการติดตาม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ หัวใจสำคัญที่สุด คือ ผู้ตัดสินใจจะต้องฟังเป็นระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ได้ เก็บข้อมูลของเขามาแล้วคิด แล้วให้เขาปฏิบัติเพราะที่เมื่อไรที่เราสั่ง คนที่เราทำด้วยใจรัก สมอง มือ งานจะออกมาดี แต่เมื่อไรที่สั่งให้ทำลูกน้องก็จะทำเหมือนกัน แต่ทำด้วยใจไม่รัก สมองไม่คิด งานก็จะออกมาไม่ดีและการที่คิดคนเดียวจะผิดพลาดได้ง่ายกว่าหลายคนคิด สิ่งที่ดีเป็นห่วงคือการกระทำใด ๆ ต้องโน้มน้าวให้ทุกคนเห็นด้วยกันก่อน

วิจิตร ศรีสอาน (มติชนรายวัน, 20 กันยายน 2540, หน้า 11) ได้ให้ความเห็นที่สอดคล้องกันกับ สีปพนนท์ เกตุทัต และประเวศ วะสี ว่า " การปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้ปฏิรูปเท่าที่ควรปัญหาเกิดจากการไม่ได้ปฏิรูประบบบริหารและการจัดการ ต้องยกเลิกการสั่งการจากข้างบนลงมาข้างล่าง ให้สถานศึกษามีอำนาจตัดสินใจ โดย ศธ. ควรเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกแต่เข้ม และต้องมีหน่วยงานดูแลมาตรฐานคุณภาพการศึกษา"

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าประหลาดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากที่สุดในการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จากการผลักดันของรัฐมนตรีว่าการกลับมาเป็นเรื่องนโยบายการเพิ่มระดับ 6-7 เป็น 7-8 ของผู้บริหารสถานศึกษาเปลี่ยนอาจารย์ 2 เป็นอาจารย์ 3 โดยไม่ต้องทำผลงานทางวิชาการและการได้รับงบประมาณในด้านการจัดการศึกษาของกระทรวงฯ ดังคำกล่าวของ โกวิท วรพิพัฒน์ พ.ศ.2536-2537 (มติชนรายวัน, 9 มิถุนายน 2540, หน้า 11 เสียชีวิตเมื่อ พ.ศ. 2544) อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการว่า

“รัฐมนตรีสุวิทย์ ท่านเป็นทั้งรองนายกรัฐมนตรี คุณทั้ง ก.พ. ทั้งสำนักงบประมาณ เพราะฉะนั้นท่านจึงมีงานเยอะ อันที่จริงท่านเป็นคนตั้งใจทำงาน ชยัน ถ้าท่านทำในสิ่งที่ดี ถูกทางก็จะยิ่งดีกันไปใหญ่ที่ผมเห็นว่าเป็นนโยบายที่ถูกก็คือ ท่านเป็นผู้ตั้งงบประมาณมาให้กระทรวงศึกษาธิการได้มาก ทำให้งบประมาณด้านการศึกษาที่เรียกร่องกันว่าควรจะมีสัดส่วน 5 เปอร์เซ็นต์ ของรายได้ประชาชาติ (จีดีพี) เดิมนั้นได้มากถึง 4 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่เมื่อก่อนได้รับแค่เพียง 3 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อการบริหารการศึกษา อย่างน้อยที่เห็น ๆ โรงเรียนต่าง ๆ ก็มีคอมพิวเตอร์ใช้ มีอะไรต่าง ๆ ให้นักเรียนได้เรียนรู้...”

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาน่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีความหมายที่แท้จริงกว่าที่เป็นอยู่ หรือเป็นที่พึงพอใจของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ด้วยเหตุที่ว่า คนส่วนมากในวงการศึกษา ไม่ค่อยจะตั้งคำถามอย่างจริงจังเกี่ยวกับนโยบาย แนวความคิด ปรัชญา เป้าหมาย และวิธีการปฏิรูปที่หลั่งไหลลงมาจากเบื้องบนของปริมิตทางการบริหารการศึกษาที่ซึมผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบจนลงมาถึงตัวผู้ปฏิบัติจำนวนนับแสน ๆ คน ที่กระจัดกระจายอยู่ทุกพื้นที่ของประเทศ ถ้ามองในแง่หนึ่งโดยเฉพาะมุมมองหรือ “กระบวนทัศน์” (Paradigm) หลักซึ่งเป็นผลของระบบราชการดั้งเดิมของบรรดาผู้บริหารระดับสูง และระดับต่ำ ๆ ลงมา ก่อนถึงผู้ปฏิบัติจริง จำนวนไม่น้อยจะมองว่าเป็นเรื่องดี โดยใช้เหตุผลว่า “ข้างบน” ได้คิดมาอย่างดีแล้ว “ข้างล่าง” มีหน้าที่เพียงลงมือปฏิบัติตามคำสั่งและแนวทางปฏิบัติเท่านั้น แต่ถ้าเรามองอีกมุม/ด้านหนึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวบ่งบอกถึง “จุดบอด” ที่สำคัญยิ่งของระบบการศึกษาทั้งระบบโดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หากไม่เริ่มหรือดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูป “ความคิด” “ความเข้าใจ” การมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดวิพากษ์วิจารณ์ในการเปลี่ยนแปลง และยิ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบ “แนวตั้ง” (Top – Down Reform) ก็จะมีคนเพียงจำนวนหนึ่งที่ตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลง (ปฏิรูปการศึกษา) และจะไม่เกิดผลกระทบต่อกิจกรรมหลัก เพราะการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นคำสั่งจากเบื้องบนที่สั่งการลงมาให้ปฏิบัติ และหน่วยปฏิบัติก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งเพียงเพื่อเป็นการสนองนโยบายเท่านั้น

ประเวศ วะสี (2540, หน้า 24-32) ได้ให้ข้อสังเกตของการขาดสภาพความเป็นผู้นำของผู้บริหารในกระทรวงศึกษาธิการว่า เมื่อผู้บริหารระดับสูงๆ ขาดการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันเหมือนกับ "ไก่ที่อยู่ในเข่ง" จิกดีกันอยู่รำไปโดยไม่มีจุดหมายร่วมกันรอเวลาถูกเขานำไปเชือดมืออยู่ทุกแห่งหนทุกระดับในระบบการศึกษาของไทย ซึ่งเป็นระบบวัฒนธรรมของอำนาจ ทั้งผู้บริหารและบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ จึงไม่สนใจการเรียนรู้ การสร้างความรู้ ละการใช้ความรู้เท่าใด แม้เราจะมีโครงสร้างของระบบโรงเรียนที่ค่อนข้างกว้างขวาง แต่เป็นระบบที่ขาดการเรียนรู้ ไม่รับรู้ไม่สนใจ หรือยอมจำนนระบบเช่นนี้ย่อมขาดจุดหมายร่วมกัน พลังย่อมกระจัดกระจายไปในทิศทางต่าง ๆ หรือ "จิกดี" กันระบบเช่นนี้ทำอะไรให้สำเร็จได้ยาก เพราะเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันในทางตั้ง (Vertical Relationship) ทำให้เป็นสิ่งสกัดกั้น "การมีส่วนร่วม" เป็นการใช้อำนาจขาดการเรียนรู้และสร้างความรู้ ผู้มีอำนาจก็ใช้อำนาจสั่งให้ปฏิบัติ ผู้รับคำสั่งก็ทำตามคำสั่ง ไม่ต้องไปคิดวิเคราะห์หาความรู้อะไร เรียกว่า "อ่อนแอทางปัญญา" หรือ "ปัญญาอ่อน" ขาดความร่วมมือกันในทางราบ มีการวิ่งเต้นเส้นสายกันมากเพื่อแสวงหาอำนาจอื่น ๆ มาคุ้มครองเกื้อหนุน ขาดความรักภักดีต่อส่วนรวม (ประเวศ วะสี, 2540, หน้า 24-32) ซึ่งเราจะพบเห็นได้ในวงการการศึกษา

ซึ่งก็สอดคล้องกับความเห็นของ โกวิท ประวาลพุกฤษ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (พ.ศ.2540) เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเริ่มดำเนินการปฏิรูปการศึกษา (พ.ศ.2539) ว่า ปัจจุบันไม่มีการประชุมระหว่างกรม เพื่อหารือกันในเรื่องวิชาการด้วยสาเหตุ ประการแรก บางกรมโยกย้ายบ่อย ประการที่สอง ต่างคนต่างทำงานไม่มีความร่วมมือและประสานซึ่งกันและกันจึงขาดความเป็นเอกภาพและเป็นหนึ่งกัน และประการที่สาม ทำงานเป็นทีมไม่เป็น... โดยเฉพาะเมื่อนโยบายปฏิรูปการศึกษา ซึ่งต่างคนต่างทำงาน และต่างให้ข่าวไม่ตรงกัน "ทำให้โรงเรียนสับสน" (มติชนรายสัปดาห์, ฉบับที่ 2 พฤษภาคม 2541, หน้า 11)

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ที่ออกมาในลักษณะที่ว่านี้ การดำเนินงานตามแนวทางหรือตามนโยบายเกิดความผิดพลาดก็โยนความผิดให้ข้าราชการประจำหรือฯ ได้บังคับบัญชา กล่าวคือเมื่อรัฐมนตรีดำเนินงานผิดก็โยนความผิดให้ปลัดกระทรวงฯ ๆ ก็โยนความผิดให้อธิบดีกรม ๆ ก็โยนความผิดให้ผู้อำนวยการกอง และผลบั่นปลายคือ ผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรในสถานศึกษาจึงเกิดมีคำถามที่ว่า ใครสมควรถูกมองเป็นผู้ที่ไม่ยอมเปลี่ยนแปลง "พฤติกรรม" เพื่อการปฏิรูปการศึกษา

อย่างไรก็ตามกระทรวงศึกษาธิการขึ้นมา การบริหารงานและพฤติกรรมการทำงานสมควรต้องมีการปฏิรูปความสัมพันธ์ทำงานเชิงนโยบาย ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของการบริหารเพราะระบบราชการกับระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากระบบราชการเป็นระบบของการ "ควบคุม" ในขณะที่ระบบการศึกษาเป็นระบบของความเจริญงอกงาม อีกทั้งไม่มีระบบการจัดการที่ดี จึงทำให้การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นไม่เป็นไปในทิศทางที่ควร สิ่งที่สำคัญ กระทรวงศึกษาธิการ จะต้องดำเนินการปฏิรูปความสัมพันธ์เชิงนโยบาย คิดเรื่องทิศทาง หาทรัพยากรสนับสนุนและประเมิน หากแต่บังคับ หรือสั่งการ การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการอย่างมีพลังและจริงจังก็คงจะสำเร็จได้ยาก

อย่างไรก็ดีในการจัดทำนโยบายจะต้องมีวิสัยทัศน์ ความรอบรู้และกำหนดทิศทางจัดสรรทรัพยากรอันจำเป็นต่อการปฏิรูปการศึกษาให้มากที่สุด ซึ่งตรงจุดนี้ต้องปรับให้คนเข้ามาร่วมกันคิด เพราะจะทำให้งานปฏิรูปการศึกษาประสบผลสำเร็จ การปฏิรูปการศึกษาภายใต้การจัดการแบบเก่า ซึ่งใช้ "อำนาจ" จะไม่เกิดผลเพราะเมื่อพ้นอำนาจไปแล้วก็ไม่ทราบจะมีคนมาสานต่อหรือไม่ แต่ในสภาพของความเป็นจริง ผู้บริหารระดับเจ้ากระทรวง เจ้ากรม ถึงระดับโรงเรียน...เป็นผู้มองไม่เห็น ไม่เข้าใจ "ความหมาย" ที่ชัดเจนของการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา (ปฏิรูปการศึกษา) พวกเขาไม่เข้าใจว่า มันคืออะไรที่แท้จริง เปลี่ยนแปลงเพื่ออะไร และเปลี่ยนแปลงอย่างไร ต่างหาก

อนึ่ง ในช่วงระหว่างที่กระทรวงศึกษาธิการ กำลังดำเนินการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางที่กำหนดไว้ดังกล่าวในตอนต้นนั้น รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ถูกฝ่ายค้านเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและมีการพลาตฟิงถึงการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ตามนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุวิทย์ รังสิตพล) จนถึง 15 สิงหาคม 2540 และท่ามกลางวิกฤตทางเศรษฐกิจ จนต้องขอกู้เงินจาก IMF อีกครั้งหนึ่ง (ครั้งแรกในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2535) และ วิกฤตศรัทธาต่อผู้นำ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงปรับคณะรัฐมนตรี (15 สิงหาคม 2540) โดยเฉพาะสายการศึกษาถูกเปลี่ยนแปลงทั้งหมด โดยให้นายสุวิทย์ รังสิตพล พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้นายชิงชัย มงคลธรรม (สส.จังหวัด กาฬสินธุ์ พรรคความหวังใหม่) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แทนนายสุวิทย์ รังสิตพล นายอารีเพ็ญ อุตรสินธุ์ (สส.จังหวัด ยะลา พรรคความหวังใหม่) และพลตำรวจตรีวุฒิ สุโกศล (สส. จังหวัดนครราชสีมาพรรคชาติพัฒนา) เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แต่ท่ามกลางกระแสวิกฤตศรัทธาผู้นำรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้ปรับคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2540 ก่อนประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540

นายชวน หลีกภัย ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา จากพรรคชาติไทย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล (สส. จังหวัดอ่างทอง พรรคชาติไทย) และนายอาคม เ่องฉ้วน (สส. จังหวัด กระบี่ พรรคประชาธิปัตย์) เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงเวลาเพียง 1 ปีเศษของการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรี จำนวนถึง 3 คน ในขณะที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อของการปฏิรูปการศึกษาทุกครั้งที่การเมืองเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดการศึกษาอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยง เช่นกรณี นายทองอยู่ แก้วไทรยะ (พ.ศ.2540) อธิบดีกรมอาชีวศึกษาในขณะนั้น (มติชนรายวัน, 13 กันยายน 2540 หน้า 11) ได้กล่าวถึงนโยบายผลที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีว่าการ ฯ “โครงการ เกษตรเชิงธุรกิจ” ซึ่งเป็นโครงการที่กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการในขณะที่ยนายสุขวิช รังสิตพล เป็นรัฐมนตรีฯ เพื่อให้ นักศึกษาวิทยาลัยเกษตร และเทคโนโลยีฯ 45 แห่งทั่วประเทศ กู้ยืมเป็นค่า เล่าเรียนเชิงธุรกิจ (หารายได้ระหว่างเรียน) ว่า

“...แม้ว่าผู้บริหารฯ (ระดับกรม) ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับโครงการนี้ แต่ยังไม่สามารถสรุปลงนโยบาย จากนายชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงฯ ก่อนที่จะให้ สานต่อโครงการเดิมหรือไม่...” ซึ่งก็ความจริงที่ว่าหลังการที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีฯ การดำเนิน นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นได้ปรับรับ และมีได้มีการสานต่อ นโยบายเช่นเดียวกับนโยบายการศึกษาในอดีตที่ผ่านมา

ในกรณีเช่นนี้ อรรถนพ พงษ์วาท (2542, หน้า 130-132) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ก็เป็นเรื่องที่ ออกแปลก ๆ อยู่ไม่น้อยเพราะกลับกลายเป็นว่า รองประธานสภามนตรีสมาพันธ์ครูประถมศึกษา แห่งประเทศไทย (สคท.) ซึ่งเป็นผู้ที่มีใกล้ชิดสนิทสนมกับอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ท่านหนึ่ง (นายชิงชัย มงคลธรรม) ได้ “ประสานกับนายสิปปนนท์ เกตุทัต ในฐานะประธานคณะ ศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารกสิกรไทย ในการประมวลหลักการ และทิศทางการปฏิรูปการศึกษาไทยจนเป็นระบบและชัดเจนที่สุดเท่าที่เคยมีมาซึ่งต่อมาได้รวบรวม จัดทำเป็นหนังสือ “ความฝันของแผ่นดิน” ออกเผยแพร่ในงานนี้มาวิเคราะห์ได้ดัดแปลงเป็นนโยบาย และแนวทางในการปฏิรูปเสนอ นาย ชิงชัย มงคลธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่สนใจ เรื่องนี้อยู่แล้ว เพราะถือว่านาย สิปปนนท์ เกตุทัตมีวัตถุประสงค์ คืองานวิเคราะห์นี้แต่ต้องอาศัยอำนาจ ของนายชิงชัย หากได้หลอมรวมเข้าด้วยกัน เชื่อได้ว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในระบบ การศึกษาไทย จากนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามีการพัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรมใดที่พอเชื่อได้ว่า ได้มีการ ดำเนินการจนเป็นรูปเป็นร่าง ...ที่น่าแปลกซ้ำสอง ก็คือ ทำไมต้องเป็นความคิดริเริ่มของ สคท.

ซึ่งมีหน่วยงานปฏิบัติของกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด เลยทำให้หอดคิดไม่ได้ว่าคงไม่มีอีกแล้ว ในกระทรวงฯ (หรือไม่มีใครอยากจะกล้า) ที่จะเสนอแนะและผลักดันให้เกิดการเชื่อมโยงกับพลัง การปฏิรูปการศึกษาภายนอกกระทรวงฯ

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ พฤษภาคม 2535 ก็ได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง ปฏิรูประบบราชการ และปฏิรูปการศึกษา และพรรคการเมืองต่าง ๆ ชูประเด็นหาเสียงในการเลือกตั้งโดยการจะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 211 และได้เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในช่วงรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2538) ประกอบกับการที่กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศดำเนินการปฏิรูปการศึกษา ตามนโยบายของรัฐบาล (กระแสภาคราชการ) ทำให้เกิดกระแสความตื่นตัวและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษา ในวงกว้าง (กระแสภาคประชาชน)

ในช่วง พ.ศ. 2540 ขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีกลุ่มผู้สนใจในวงการศึกษาทั้งในระดับกลุ่มและระดับองค์กรภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน ได้มีพุดถึงประเด็นทางการศึกษาที่ควรมีในรัฐธรรมนูญ และได้นำเสนอความเห็นต่อ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) โดยเฉพาะ สสร. สายการศึกษาที่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาของชาติ โดยรับฟังการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และนำประเด็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการศึกษามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็น "รัฐธรรมนูญฉบับการศึกษา" ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการศึกษาอย่างชัดเจนและสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่ประเทศไทยเคยมีรัฐธรรมนูญมา ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งก็มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหลายประเด็น คือ

มาตรา 42 ได้ให้หลักประกันด้าน "เสรีภาพ" ทางการศึกษาไว้ดังนี้

"บุคคลย่อมมี เสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียน การสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน"

มาตรา 43 ได้ระบุสิทธิทางการศึกษา ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกัน ในการรับการศึกษาอบรมขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง “การมีส่วนร่วม” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

มาตรา 69 ได้ระบุหน้าที่ด้านการศึกษา ดังนี้

“บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรม ของชาติ...”

มาตรา 81 ได้กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของรัฐ ดังนี้

“รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษา ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้ และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ”

อย่างไรก็ตาม ภารกิจด้านการศึกษาตามรัฐธรรมนูญ ยังไม่ถือว่าสิ้นสุด จะต้องดำเนินการจัดทำรายละเอียดในขั้นต่อไป ตามมาตรา 81 คือ การยกร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา พัฒนาคนไทยทั้งประเทศ

ข้อสังเกตประการหนึ่ง ในการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สกศ. ในฐานะหน่วยงานกลางด้านการวางแผนและกำหนดนโยบายการศึกษาของชาติ ได้พยายามผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาอย่างจริงจัง เริ่มตั้งแต่วิจัยการปฏิรูปการศึกษาของประเทศที่สำเร็จแล้ว 12 ประเทศ วิจัยสาระ บัญญัติการศึกษาในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญจนกระทั่งคนไทยได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีบทบัญญัติตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 เป็นต้นมา สกศ. ก็ได้ร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้ร่วมกันยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญว่า "...จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของชาติ..." โดยอาศัยข้อมูลพื้นฐานทางวิชาการที่ สกศ. ได้วิจัยสาระสำคัญเกี่ยวกับการศึกษา 42 ประเด็น โดยได้รับความร่วมมืออย่างดีจากนักวิชาการ นักวิจัย คณาจารย์ และนักกฎหมาย ประสานความคิด การสืบค้นรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารงานวิจัย จากทั้งในประเทศและต่างประเทศ ภายใต้คณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมี นายสิปพนธ์ เกตุทัต เป็นประธาน ได้มีการจัดประชุมสัมมนาและทำประชาพิจารณ์ ประชาสัมพันธ์ สัมภาษณ์ความคิดเห็น เพื่อให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วม และได้นำเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2540

ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ กลับมิได้แสดงบทบาทเป็นผู้นำตั้งแต่ระยะเริ่มแรก หรือก้าวตามหลังอยู่ตลอด อีกทั้งในการดำเนินงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับของกระทรวงศึกษาธิการก็ขาดความเป็นหนึ่งคือ มีทั้งฉบับร่างของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ส.ป.ช.) ทั้งที่เป็นหน่วยงานที่มีฐานะกรมอยู่ในสังกัดกระทรวง ทำให้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอำนาจ และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายมากกว่าจะเป็นเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และได้ประกาศใช้เป็น "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542" และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ล้วนมุ่งไปที่การปฏิรูป การเรียนเป็นหลัก เช่น

หมวด 1 ว่าด้วยความมุ่งหมายและหลักการ ให้ยึดหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ทั้งของผู้เรียนและผู้จัด

หมวด 3 ว่าด้วยระบบการจัดการศึกษา มี 3 รูปแบบ และมีแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย

หมวด 4 ว่าด้วยแนวทางการจัดการศึกษา ยึดหลักว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด ทุกคน สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ (ถือว่าเป็นหมวดสำคัญที่สุด)

ส่วนหมวดอื่น ๆ จะช่วยสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเรียนรู้ประสบผลสำเร็จ เช่น

หมวด 5 ว่าด้วยการบริหารและการจัดการศึกษา

หมวด 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

หมวด 7 ว่าด้วยเรื่องครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา

หมวด 8 ว่าด้วยทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และ

หมวด 9 ว่าด้วยเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งจะสนับสนุนให้กระบวนการและโอกาส ในการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้มีมากและหลากหลายยิ่งขึ้น

เป้าหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปการศึกษาในครั้งนี้ หากวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ก็คือ

“การพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติ ปัญญาความรู้และคุณธรรม มีจริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปีพ.ศ.2539-2540 ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ของกระทรวงศึกษาธิการ เพราะมีรัฐมนตรีว่าการฯ เปลี่ยนเข้ารับตำแหน่งถึง 3 คน ทำให้นโยบาย ด้านการปฏิรูปการศึกษา ต้องดำเนินไปด้วยความไม่ต่อเนื่อง จนเกือบต้องนับหนึ่งใหม่หลายครั้ง แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่จะจริงจังกับการปฏิรูปการศึกษามากนัก เพิ่งจะมีความกระตือรือร้นตื่นตัว กับการปฏิรูปการศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ในปี 2541 ก็ด้วยเหตุ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และในหมวดที่ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 ที่ว่า

“รัฐต้องจัดการศึกษาอบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษา
อบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
แห่งชาติ...”

นับว่า เป็นนิมิตหมายอันดีที่คนไทยส่วนใหญ่สนใจและตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของไทย ก็เพราะบทบัญญัติที่ชัดเจนของรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา 8 ทำให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาไม่ว่าจะเป็นกระทรวงศึกษาธิการ สกศ. และคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ต่างก็เสนอแนวทางของตนในการปฏิรูปการศึกษาของชาติอย่าง รวมไปถึงพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคได้เสนอแนวคิด แนวทางของตนด้วยเช่นกัน จนสุดท้ายได้ถูกผนึกเป็นหนึ่งเดียว คือ “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542...” นโยบายของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงนี้จะให้ความสำคัญกับการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายชุมพล ศิลปอาชา (พ.ศ.2542) ได้ประกาศเป็นนโยบายของกรมกองต่าง ๆ และได้จัดทำประชาพิจารณ์ทั้งในหมู่บุคลากรในสังกัด และประชาชนทั่วไป เพื่อระดมความคิดเห็นประกอบการพิจารณาของผู้เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายการทำประชาพิจารณ์ 150 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความตื่นตัวให้ประชาชนสนใจงานด้านการศึกษา และมีความเข้าใจถึงความสำคัญของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จากประสบการณ์ของผู้วิจัย มีความเห็นว่าการดำเนินการจัดทำ “ประชาพิจารณ์” ของกระทรวงศึกษาธิการที่ผ่านมา น่าจะเป็น “ครูพิจารณ์” มากกว่าด้วยเหตุที่ว่า ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการสั่งการให้ครูไปร่วมกิจกรรมโดยมีการแบ่งโควต้าไปตามกลุ่ม/ฝ่ายต่าง ๆ ในระหว่างการดำเนินการส่วนใหญ่ “ครู” โดยเฉพาะผู้บริหารจะเป็นผู้แสดง หรือออกความเห็น หรือแม้กระทั่งครูที่ไม่ร่วมประชาพิจารณ์และประชาชนหลาย ๆ คนที่เข้าร่วม ไม่มีความรู้เกี่ยวกับ พ.ร.บ. การศึกษาเลยแม้แต่น้อยแต่ก็ถือว่าเป็นความพยายามของกระทรวงศึกษาธิการ ที่จะมีการให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมได้รับรู้ รับทราบและสาระของการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ

อย่างไรก็ดีแม้ว่า การดำเนินงานตามแนวนโยบายสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับใหม่เพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีลักษณะเป็นการเตรียมและเป็นโครงการนำร่องมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉม โดยกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวนโยบายสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาร่าง ให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติใน 4 ประเด็น คือ

1. **ปฏิรูปหลักสูตร** เพื่อให้เนื้อหา มีความเชื่อมโยงกันในทุกระดับ โดยให้ผู้ปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดหลักสูตร และเพื่อให้มีหลักสูตรกลาง และท้องถิ่นที่เป็นมาตรฐาน ชัดเจน

2. **ปฏิรูปการเรียนรู้** โดยเน้นผู้เรียนให้เป็นศูนย์กลาง ผู้เรียนเรียนด้วยตนเอง ขณะเดียวกัน ก็ปรับบทบาทของครูให้เป็นผู้ชี้แนะมากกว่าเป็นผู้ถ่ายทอด ส่วนรูปแบบการเรียนก็ต้องมีความ หลากหลาย มีการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีมากขึ้น

3. **ปฏิรูปวิชาชีพครู** เพื่อพัฒนาครูเป็นมืออาชีพ โดยมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู มีการรับรองระดับความเป็นวิชาชีพ และมีการประกันเสรีภาพและสิทธิของครูด้วย

4. **ปฏิรูประบบบริหารจัดการ** ด้วยการกระจายอำนาจไปยังหน่วยปฏิบัติให้ผู้ปกครอง ชุมชนภายนอกมีส่วนร่วมในการบริหาร

สำหรับยุทธศาสตร์ที่จะนำไปสู่เป้าหมายนั้น กระทรวงศึกษาธิการได้วางกรอบไว้ 5 ยุทธศาสตร์ คือ

1. การกระจายอำนาจ ให้สถานศึกษามีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหาร ตามสภาพของท้องถิ่น ขณะหน่วยงานกลางจะต้องลดบทบาทลง

2. การมีส่วนร่วมคือ เปิดให้บุคคลหรือองค์กรภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการจัด การศึกษา และตรวจสอบคุณภาพได้ ขณะเดียวกันก็ต้องมีการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนิ การ

ต่าง ๆ ต่อสาธารณชนด้วย

3. เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ผู้เรียนรู้ด้วยตนเอง ส่วนรัฐทำหน้าที่จัดทรัพยากร สนับสนุนการเรียน

4. แผนยุทธศาสตร์ จะต้องมีการวางระบบและแผนการทำงานที่ชัดเจน และต้องมีกลไก ในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

5. การประกันคุณภาพ ด้วยการกำหนดมาตรฐานการศึกษา กำหนดระบบควบคุม คุณภาพจากภายในสถานศึกษา ที่สำคัญต้องมีการตรวจสอบคุณภาพทั้งภายในและภายนอกด้วย

อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามนำแนวทางการปฏิรูปการศึกษาไปทำ ความเข้าใจกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อเกิดความชัดเจน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ พร้อมกับ รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยใช้วิธีการจัดสัมมนาแนวทางการปฏิรูปการศึกษาในเขตการศึกษาต่าง ๆ 4 ภาค คือ ที่จังหวัดพิษณุโลก ภูเก็ต สุพรรณบุรี และ ขอนแก่น และเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2542 กระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้จัดให้ผู้บริหารทุกระดับใน สังเกตกระทรวงศึกษาธิการประชุมสัมมนาเรื่องแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ด้วยการถ่ายทอดแพร่ภาพออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 11 พร้อมกันทั่วประเทศ

ผลการประชุมในวันนั้น สาระสำคัญส่วนใหญ่ของการจัดประชุมสัมมนาเน้นหนักในเรื่องของการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของพ.ร.บ.การศึกษา และแต่ละกรมได้ดำเนินการอย่างไรบ้าง วิธีการนำเสนอก็ให้อธิบดีของแต่ละกรมได้ชี้แจงว่าแต่ละกรมดำเนินการอย่างไรบ้าง จึงดูเหมือนว่าเป็นการสรุปรายงานผลดำเนินงานของแต่ละกรมเท่านั้น และผู้ที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บริหารหน่วยงาน/สำนักงานฯ หรือผู้บริหารที่ได้มีโอกาสรับฟัง อีกทั้งเป็นการถ่ายทอดสดจากทั่วภูมิภาค (4 จังหวัด) จึงมีข้อจำกัดในการโต้ตอบซักถามปัญหาในด้านการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ ประการสำคัญจะเป็นการซักถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการเข้าสู่โครงสร้างใหม่ (เพราะความสับสน) เนื้อหาสาระของการปฏิรูปจริง ๆ กลับมีน้อยมาก จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่าบุคลากรส่วนใหญ่ในสถานศึกษาจึงยังไม่เข้าใจ และยังมีความสับสนอยู่อีกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี ในหลักการมุ่งกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษา นั้น กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งที่ 324/2541 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2541 โดยมีนายวิจิตร ศรีสุอานเป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. พิจารณาศึกษาแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้าง และกระบวนการบริหารการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับการศึกษา ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและระดับสถานศึกษา โดยคำนึงถึงเอกภาพความคล่องตัว และการจัดองค์กรที่กระชับรัดและประหยัดแต่มีประสิทธิภาพสูง
2. พิจารณาศึกษาแนวทางในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. พิจารณาศึกษาแนวทางในการส่งเสริมองค์กรวิชาชีพ องค์กรเอกชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
5. ดำเนินการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมายให้มีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง และให้ข้อมูลได้ตามความเหมาะสม

ในขณะเดียวกัน กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เพื่อปรับปรุงพัฒนาทางการศึกษาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 8 คณะ คือ

1. คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา
2. คณะกรรมการการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา

3. คณะกรรมการปฏิรูปหลักสูตร
 4. คณะกรรมการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน
 5. คณะกรรมการพัฒนาวิชาชีพครูผู้บริหารและบุคลากรทางการศึกษา
 6. คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษา
 7. คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา
 8. คณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการศึกษาพื้นฐาน 12 ปี
- (บรรลือศักดิ์ จ้างงค์, สถานปฏิรูป, 15-30 กันยายน 2541, หน้า 20)

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการประเมินผลและการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละหน่วยงานสถานศึกษาเพื่อรองรับการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการได้มีนโยบายให้หน่วยงานระดับกรมดำเนินการเอง กรมที่ดำเนินการคืบหน้าไปบ้าง คือ สำนักงานสถาบันราชภัฏ กรมอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และสำนักงานสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมอื่น ๆ กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ (วิทยากร เชียงกุล, 2542, หน้า 97-98, 105)

ในขณะเดียวกัน สกศ. ได้จัดทำโครงการครูแห่งชาติและครูแนวใหม่ โดยมีหลักการเพื่อพัฒนาคุณภาพของครูไทยทั่วประเทศ แต่เนื่องจากเป็นโครงการใหม่ มีอุปสรรคในด้านการสื่อสารความไม่ชำนาญในการเสนอโครงการ จึงทำให้การคัด “ครูแห่งชาติ” ได้เพียง 4 จากร้อยกว่าคน ส่วน “ครูแนวใหม่” คัดได้ 6 คน จากครู 57 คน ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่า การจะปฏิรูปครู รายได้และระบบราชการยังมีข้อจำกัดอยู่มาก รวมทั้งครูดี ๆ อาจหาได้ยากกว่าที่คาดไว้ตอนแรกอีกด้วย (วิทยากร เชียงกุล, 2542, หน้า 97-98, 105) แต่ก็เป็นสัญญาณที่ดีว่าหน่วยงานต่าง ๆ ตื่นตัวและมีการผลักดันงานปฏิรูปการศึกษากันมาอย่างต่อเนื่อง แต่ถึงอย่างไรก็ตามพึงตระหนักว่า สิ่งทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาเป็นเพียง “มูมมอง” ของผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ ที่ยังไม่เห็นผลกระทบในทางปฏิบัติที่ชัดเจน และเป็นเพียงการริเริ่มงานของเบื้องบน (ที่กล่าวอ้างเอา พ.ร.บ. เป็นเครื่องมือในการสั่งการไปยังบุคลากรฝ่ายปฏิบัติต้อง “ปฏิบัติ” ตาม) ที่ยังไม่รู้ว่าจะผลิตดอกออกผลแก่กระบวนการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายและยังไม่ว่า “เด็กไทย” จะได้รับการจัดการศึกษาที่ดีงาม “ทั่วถึง” ตามแนวปฏิรูปจริงหรือไม่

เพราะการมียุทธศาสตร์ออกมาจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างคับคั่ง ยังไม่ได้เป็นหลักประกันการนำไปปฏิบัติอย่างทั่วถึง

เพราะการมีร่างกฎหมายเฉพาะด้านต่าง ๆ ออกมายังไม่ได้เป็นหลักประกันการบังคับใช้ เพราะการมีการประชุมสัมมนา ประชาสัมพันธ์ และประชาสัมพันธ์ ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่า ข้อพิจารณาต่าง ๆ ได้ยุติลงแล้ว

ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง ก็คือ พ.ร.บ. การศึกษามีระบบการจัดการศึกษา 3 ระบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อย่างไรก็ตามแนวทาง การปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามที่กำหนดไว้ยังไม่มี ความชัดเจน ประการสำคัญของการจัดการ การศึกษา คือ การศึกษาที่ 90% ถูกผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งถือว่าไร้สมรรถนะที่สูง และไม่ได้มีการพูดถึงการนำระบบการศึกษาออกจากระบบราชการ และวิธีการคิดก็ยังเป็นวิธีการคิดแบบเดิมของ ราชการ ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแต่ก็ยังเป็น คนของราชการอยู่ เพราะการจัดตั้ง กรรมการก็ชุดต่อก็ชุดไม่อาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและทัศนคติของคนที่จัดการศึกษาในระบบอยู่ ทุกวันนี้ (โดยเฉพาะระดับการสั่งการ) และตรวบไต่ที่ครูยังอยู่ในระบบวัฒนธรรมของราชการ ก็อย่าหวังว่าจะมีการปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาได้ถ้าปัญหาของระบบ (ราชการ) ยังไม่ได้รับการ แก้ไข โดยจะสังเกตเห็นได้ว่า มักจะมีการกำกับไว้ตอนท้ายของมาตราต่าง ๆ ว่า "ทั้งนี้ให้เป็นไป ตามกฎกระทรวง" ซึ่งกฎกระทรวงก็เขียนโดยคนของราชการ โดยเฉพาะคนที่มี "อำนาจ" ใน ระดับปลัดกระทรวง/อธิบดี ซึ่งบุคลากรในระดับปฏิบัติคงไม่มีโอกาสและ "มีส่วนร่วม" ก็คงจะต้อง ออกมาในรูปแบบ "พิมพ์เขียว" แบบเดิม (วุฒิสภ�์ เปรียบจริยวัฒน์, เดลินิวส์, 19 มีนาคม 2542, หน้า 12)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ 9 กรกฎาคม 2542) ได้วิจารณ์ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และแนวคิดแนวทางการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการที่เน้นแต่การศึกษา ในระบบว่า

"การปฏิรูปการศึกษาไม่น่าสำเร็จได้เพียงเพราะการออกกฎหมาย ใหม่ตามความใฝ่ฝันของบุคคลบางกลุ่มที่มองการปฏิรูปการศึกษาแบบ สำเร็จรูปเป็นกอง ๆ และอิงอำนาจในโครงสร้างแบบราชการ สิ่งที่สำคัญ คือ การลงมือทำการปฏิรูปการศึกษาโดยบุคคลและองค์กรประชาชนที่ หลากหลาย เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กในชุมชนต่าง ๆ ที่ประชาชนจัดตั้งกันเอง โรงเรียนในบ้านตนเอง โรงเรียนทางเลือกแบบต่าง ๆ ฯลฯ ถ้าได้มีการ

รวบรวมสิ่งเหล่านี้เป็นองค์ความรู้ก็จะทำให้เนื้อหาของการศึกษาที่จะปฏิรูป
เข้มแข็งขึ้นกว่าการดีแต่พูด ๆ กัน (ปฏิรูปการศึกษานอกห้องสี่พัน) อีกทั้ง
การศึกษานอกระบบและการตามอัธยาศัย ได้รับคามสนใจน้อยมาก
โดยยังฝากไว้กับการศึกษาในระบบเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ 2 อย่างที่กล่าวมาเป็น
หัวหอกในการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง แต่กลับเป็นโครงสร้างราชการมาก"

อย่างไรก็ตามแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการในช่วง
ระหว่างการจัดทำ พ.ร.บ.การศึกษา และ พ.ร.บ. การศึกษามีผลบังคับใช้ (20 สิงหาคม 2542) นั้น
ได้มีนักการศึกษา นักวิชาการหลาย ๆ อาทิ เช่น รุ่ง แก้วแดง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, วิจิตร
ศรีธำณ, เอกวิทย์ ณ ถลาง, ไพฑูรย์ สินลารัตน์ และ อภิสสิทธิ์ เวชชาชีวะ (มติชนรายวัน,
ฉบับวันที่ 1 มกราคม 2542, หน้า 10) ได้ให้ทรรศนะในการปฏิรูปการศึกษา สรุปได้ว่า

สาระสำคัญของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นจุดของการปฏิรูปการศึกษา
ของไทย แม้ว่าไม่มีสภาพบังคับ แต่มีสภาพเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา หน้าที่หลักคือให้
แนวทาง ให้นโยบายของการจัดการศึกษาส่วนการบังคับตามกฎหมายจริง ๆ ต้องมีการออก
กฎหมายลูกอีกประมาณ 10 กว่าฉบับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติจะเปลี่ยนแปลงแนวความคิด
การจัดการศึกษาทั้งหมด คือ การจัดการศึกษาเป็นสิทธิของคนไทยทุกคน "รัฐ" มีหน้าที่จัดการศึกษา
ให้มีการระดมทรัพยากรและบุคคลเพื่อการศึกษา ทุกคนสามารถเป็นผู้สอนหรือผู้ถ่ายทอดได้
การศึกษาจะไม่จำกัดอยู่แต่ในโรงเรียนเท่านั้นทุกคนจะเป็นทั้งผู้เรียนและผู้สอน และสามารถเรียนรู้
ได้ตลอดชีวิตซึ่งถือเป็น "หัวใจ" ที่สำคัญ

วิธีการจัดการศึกษาจะต้องเป็นที่ผู้เรียนตามความถนัดและความสนใจ รูปแบบการเรียน
การสอน คือ การเรียนอย่างมีความสุขและมีมาตรฐานการศึกษา โดยจะมีการประเมินคุณภาพ
ภายในของสถานศึกษาและประเมินภายนอกสถานศึกษา เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพสอดคล้องกับ
คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์

ระบบบริหาร ยึดหลักการบริหารเพื่อผู้เรียน โดยจะกระจายไปสู่โรงเรียนเมืองค์ประกอบ
2 ส่วน คือ ผู้บริหารสถานศึกษา และคณะกรรมการศึกษาจากชุมชนและผู้ปกครอง ซึ่งจะเป็น
ตัวแทนของผู้เรียน สถานศึกษาจะทำหน้าที่พร้อมกัน 3 เรื่อง คือ 1. ทำการศึกษาสำหรับเด็กใน
โรงเรียน 2. ทำการศึกษาสำหรับผู้เรียนนอกสถานศึกษา และ 3. การศึกษาอัธยาศัยคือการเรียนรู้
ของคนในชุมชน สถานศึกษาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบเป็นการ "คืนอำนาจให้กับ
ประชาชน"

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปการศึกษา 1 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2540-2541) ยังไม่มีสิ่งใดที่เกิดขึ้นเป็นขึ้นเป็นอัน มีเพียงการเตรียมความพร้อมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารการศึกษา การปรับปรุงหลักสูตรขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญใหม่

ในส่วนที่เป็นรูปธรรมก็คือ ความตื่นตัว ความสนใจของประชาชนที่เกิดการยอมรับว่า จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูปการศึกษาและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดศึกษา ดังนั้น 1 ปีที่ผ่านมาเป็นการสร้างกรอบแนวคิดเรื่องการศึกษาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาตินั้น ยังเกิดความ "สับสน" สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นเพียง "ความรู้สึก" ของประชาชนที่ตรงกันว่า การศึกษาอยู่กับที่ไม่ได้แล้ว กรณีของการเอาระบบ ISO 9000 หรือ ISO 14000 เข้ามาใช้ในโรงเรียน เป็นการรับใช้ระบบอุตสาหกรรมโลก อยู่ๆ จะทำให้นักเรียนซึ่งมีจิตวิญญาณ มีมาตรฐานเช่นเดียวกับมาตรฐานสินค้าไม่ได้ (การประกันคุณภาพ) และสำหรับการกระจายอำนาจการบริหารนั้น ไม่แน่ใจว่าเกิดจากความจริงใจ (เบื้องบน) หรือไม่ (ถูก พ.ร.บ. บังคับตามหลักสภาพการ) เพราะคงจะเป็นข้อความของกฎหมายที่สับสน เช่นเดียวกันกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของสังคมไทยมักจะพูดถึงคำว่าประชาธิปไตย แต่ใจก็ยังเป็นทาสอยู่นั่นเอง เรื่องนี้ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด

ในด้านหลักสูตร การเอาเด็กมาเป็นศูนย์กลางการเรียนนั้นเป็นเพียงการนำ "กระพี้" มาเป็น "แก่น" เพราะเป็นรายละเอียดวิธีการเท่านั้น แต่ที่สำคัญ คือ "สาระของหลักสูตร" ที่ต้องทำให้เด็กพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ให้เด็กได้รู้จักถิ่นฐานบ้านเมืองของตนเอง ซึ่งดีกว่าการสร้างเด็กไปแข่งขันกับต่างประเทศ (ข้ออ้างของนักวิชาการทั้งหลาย) เป็นที่ซ้ำรับใช้ทุนนิยม แต่ต้องทำให้เด็กมี "จิตและวิญญาณ" รู้เท่าทันโลกเพื่อเป็นตัวของตัวเองดีกว่าที่จะสร้างเด็กให้เป็น "ยักษ์" เป็น "เทวดา"

อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการควรส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาทางเลือก เพราะต่อไปการปฏิรูปการศึกษาตามแนวทาง พ.ร.บ. การศึกษาต้องขยายไปสู่ชุมชน ท้องถิ่น บ้าน วัด การศึกษาต้องเปลี่ยนแปลง ต้องมีทางเลือก ปัจจุบันเทคโนโลยีสมัยใหม่มีความก้าวหน้าและจำนวนมากขึ้นทั้ง วิทยุ โทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นทางเลือกที่หลากหลาย การศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นเพียง "ทางเลือกหนึ่ง" เท่านั้น

อนึ่ง จากการที่ผู้วิจัยได้สังเกต สอบถาม พูดคุย กับบรรดา ครู ผู้บริหารระดับสถานศึกษา อำเภอ จังหวัด ได้พบกับความจริงที่ว่า

"ทำอย่างไรกรอบแนวคิด หลักการ นโยบาย เป้าหมาย และสาระสำคัญที่สวหยุด (อุดมคติ) ที่บรรดาท่านทั้งหลาย ต่างคิดและวาดฝันไว้ในกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ จึงจะยืนอยู่ในข้างที่ฝ่ายปฏิบัติสามารถทำได้ไม่ใช่อยู่ข้างที่ผู้สั่ง ผู้ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ ด้านเดียว แต่ผู้รับทำไม่ได้ หรือทำได้ระดับหนึ่ง แต่มีปัญหาอุปสรรคมากมาย (ความเป็นจริง) จนเกิดความสับสน ความกังวลและท้อถอย ทั้งๆ ที่ผู้สั่งหรือผู้ออกคำสั่งต่างก็รู้แต่ก็มองข้าม หรือไม่เคยคิดที่จะมอง (ความเป็นจริง)" เพราะการปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติในครั้งนี้ หลายคนที่อยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ จำนวนหนึ่งตระหนกตกใจ เสียขวัญเพราะการรับรู้ข้อมูลข่าวสารมากันหลายทิศทาง หลายกระแส หลายข่าวสารที่ออกมา เชื่อมโยง และขาดคำอธิบายหรือไม่เข้าใจชัดเจน ในเชิงเหตุผลไม่สามารถระบุที่มาที่ไปได้ชัดเจน บางครั้งมีการเชื่อมโยงกันให้เห็นภาพการปฏิรูปไม่ว่าจะเป็นการจัดองค์กร และการแบ่งส่วนงาน การบริหารการจัดการศึกษา การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษา จะทำให้สถานภาพต่าง ๆ ของข้าราชการทุกระดับในกระทรวงศึกษาธิการ ทุกระดับเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

ถึงแม้ว่า จะมีการอบรม ประชุมสัมมนาทั้งในระดับผู้บริหารสถานศึกษาครูสายผู้สอน ทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด หรือการชี้แจงทางสถานีโทรทัศน์ คำถามหรือการแสดงความคิดเห็น มักจะมีเฉพาะเรื่องดังกล่าว ไม่มีการพูดถึงเป้าหมายสุดท้าย คือ ตัวผู้เรียนจะได้อะไรเมื่อกลับ สถานที่ทำงาน ก็มีได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดหรือปฏิบัติเช่นไร แนวทางการปฏิรูปที่ผ่านมา (พ.ศ. 2539-2541) (บัญญัติ 10 ประการ) ก็มีได้ถูกสานต่อหรือละเลย อีกทั้งนโยบายใหม่ ๆ เข้ามาก็ยังมีได้ดำเนินการ เอกสารการอบรม คู่มือ แนวทางถูกจัดเก็บอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยในตู้เก็บเอกสาร หรือห้องสมุด (หรือไม่ก็เก็บไว้อย่างดีในท้ายรถ) หรือจะมีบางกลุ่มบางคนที่กระตือรือร้น และสนใจ ก็คือ เฉพาะโรงเรียนที่มีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน หรือศึกษาเพื่อจัดทำผลงานทางวิชาการ (อาจารย์ 3/ผู้อำนวยการ 8) หรือเพื่อจัดทำรายงานทางวิชาการกรณีศึกษาต่อ (เพื่อปรับวุฒิรองรับ พ.ร.บ.๙) หรือถูกสั่งให้ทำการศึกษาตามตารางที่ถูกกำหนดไปจากส่วนกลางทั้งกรณี การศึกษาจากเอกสาร และหรือประกอบแผ่นเทป/ซีดีพร้อม บางกรณีศึกษาจากการถ่ายทอดจาก สถานีโทรทัศน์ ฯลฯ เป็นต้น

ในบางครั้งหรือหลาย ๆ ครั้งได้มีหนังสือแจ้งประชาสัมพันธ์เชิญชม (คำสั่ง) ให้บรรดาครู ผู้บริหารสถานศึกษาอรับฟังการชี้แจงบรรยายทางสถานีโทรทัศน์ จากนักวิชาการ ผู้บริหารระดับสูงของกรม ของกระทรวงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา บรรดาบทความ หรือคำบรรยาย ทั้งหลายทั้งปวง ที่มาจากบรรดาของท่านทั้งหลายที่ได้รับฟัง และคิดวาดหวังไว้สวหยุดและอธิบาย

ได้อย่างน่าประทับใจนั้น สามารถนำไปปฏิบัติได้แค่นั้นเพราะ “ความจริง” ประการหนึ่ง เราเก่งในเรื่องของการเขียนแผน แต่ในทางปฏิบัติ (ตามวัฒนธรรมราชการ) เรากลับไม่เน้นเท่าไรนัก และข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง แผนการปฏิรูปการศึกษาที่มีออกมาให้ปฏิบัติกันนั้นมี “อุดมคติ” ที่น่าประทับใจยิ่ง ซึ่งมักจะเน้นไปที่ “เด็ก” แต่มักจะไม่ค่อยพูดถึง “ผู้ใหญ่” จนทำให้ถอดคิดไม่ได้ว่าเราปฏิรูประบบบริหารการศึกษาเพื่อ “ผู้เรียน” หรือเพื่อบรรดา “ผู้บริหารหรือบุคลากรทางการศึกษา” กันแน่

ปัญหาในทางปฏิบัติอีกประเด็นหนึ่งที่มีส่วนสัมพันธ์กับการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา ๗ มา คือ นับว่าเป็นความโชคดีที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงฯ หรืออธิบดี จะมีนโยบายใหม่ที่มอบให้บรรดาผู้บริหารสถานศึกษาหรือบุคลากรได้นำไปสู่การปฏิบัติ เช่น นโยบาย “3 ประกัน” คือ

การประกันโอกาส ให้เด็กทุกคนในความรับผิดชอบได้รับบริการก่อนประถมศึกษาอย่างน้อย 2 ปี ได้เรียนประถมศึกษาอย่างทั่วถึงต่อเนื่องจนจบ และได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอย่างครบถ้วน

การประกันคุณภาพ พัฒนาเด็กทุกคนให้มีคุณลักษณะตามที่เกณฑ์มาตรฐานกำหนด รวมทั้งได้รับการพัฒนาตามศักยภาพที่แต่ละคนมีอย่างเต็มที่

การประกันประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ความโปร่งใสการประหยัดลดความยืดหยุ่นจับใจในการทำงาน

เมื่อผู้บริหารสถานศึกษาและครู ได้รับการสั่งการให้ดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวโดยให้มีการรายงานผลตามที่กำหนด ซึ่งก็ได้เร่งรีบดำเนินการดำเนินการยังไม่ครบ/เรียบร้อย เบื้องบนก็ได้คิดเพิ่มเติมให้มาอีก 1 ประกัน คือ การประกันความปลอดภัย เป็นต้น เป็นเรื่องของความไม่แน่นอน แล้วแต่ว่าจะสรรหาเพื่อสนองตอบซึ่งก็มักจะเปลี่ยนแปลง เมื่อเปลี่ยนตัวหรือผู้บริหารระดับอธิบดี ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนในการนำไปปฏิบัติและเพิ่มภาระกิจฯ อยู่ตลอดเวลา

อนึ่ง ในปลายเดือนกันยายน 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชุมพล ศิลปอาชา) ได้ประกาศการลาออกจากการเป็น สส. และสมาชิกพรรคชาติไทย ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง และนายปัญญา เกสรทอง (สส. จังหวัดเพชรบูรณ์ พรรคชาติไทย) รองนายกรัฐมนตรี ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ อีกตำแหน่งหนึ่ง แต่ก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัยได้มีการปรับรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2542 โดยมอบหมายให้นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล สส.จังหวัดอ่างทอง พรรคชาติไทย ดำรงตำแหน่ง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีนางสาวกัญญา ศิลปอาชา สส. จังหวัดสุพรรณบุรี นายไพโรจน์ โฉมสุทร สส.จังหวัดลำปาง พรรคชาติพัฒนา และดร.วิชัย ต้นศิริ สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และภายหลังจากการที่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ เมื่อ 20 สิงหาคม 2542 แนวทางการดำเนินการปฏิรูป การศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการได้เร่งรัดดำเนินการทั้งระบบเพื่อให้บังเกิดผลตามเป้าหมาย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างครบถ้วน และด้วยภารกิจการปฏิรูป การศึกษามีความหลากหลายและต้องดำเนินงานร่วมกันหลายหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง กระทรวง ศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2542 จำนวน 42 คน โดยมีนายบรรหาร ศิลปอาชา (หัวหน้าพรรคชาติไทย) เป็น ประธานที่ปรึกษา นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน กรรมการ และนายพนม พงษ์ไพบูลย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการและเลขานุการ ต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสำนักงานการปฏิรูปการศึกษา เป็นคณะกรรมการปฏิรูป การศึกษาเพิ่มเติมอีก จำนวน 8 คนและผู้ทรงคุณวุฒิ รวมคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด 52 คน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดนโยบายปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ
2. ให้ความเห็นชอบของแผนงานหลัก แผนปฏิบัติการเพื่อปฏิรูปการศึกษาของกระทรวง ศึกษาธิการ
3. ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็น ตลอดจนให้การสนับสนุน ติดตาม กำกับ ดูแล การดำเนินงานปฏิรูปการศึกษา
4. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ให้ดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามที่เห็นสมควร

เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ สามารถปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์ จึงได้จัดตั้ง "ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา" ขึ้น เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2542 แต่งตั้ง นางกษมา วรวรรณ ณ อยุธยา เลขาธิการคณะกรรมการประถมศึกษา แห่งชาติ เป็นผู้อำนวยการ นายประพัฒน์พงศ์ เสนาฤทธิ์ รองอธิบดีกรมสามัญศึกษา และ นายปราโมทย์ เจนการ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2543 เป็นรองผู้อำนวยการ และมี เจ้าหน้าที่จากกรมต่าง ๆ มาช่วยปฏิบัติราชการ โดยให้ศูนย์ปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา กระทรวง ศึกษาธิการ มีหน้าที่ดังนี้

1. ประสานการจัดทำแผนปฏิรูปการศึกษาทุกแผนงาน
2. ติดตาม สนับสนุนการดำเนินงานตามแผนปฏิรูปการศึกษา
3. ประมวลผลและรายงานผลการดำเนินงานตามแผนปฏิรูปการศึกษาต่อกระทรวงศึกษาธิการและสาธารณชน
4. รับฟังข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นในการปฏิรูปการศึกษา
5. เผยแพร่ข่าวสารข้อมูลการปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจและรายงานผลการดำเนินงานอย่างถูกต้องและรวดเร็ว
6. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2543, หน้า 5-7)

นับตั้งแต่กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 โดยสถานการณ์ในอนาคตกระทรวงศึกษาธิการได้เน้นการพัฒนา "คุณภาพการศึกษา" โดยเฉพาะคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน การปฏิรูปหลักสูตร การปฏิรูปวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และการปฏิรูประบบการบริหารจัดการ และกำหนดเป้าหมายไว้ว่า

"ให้การจัดการศึกษาเป็นเลิศ โดยโรงเรียนมีคุณภาพ การเรียนมีคุณภาพ ห้องเรียนมีคุณภาพ และผู้เรียนมีคุณภาพได้มาตรฐานสูงในระดับสากล ภายในปี 2550"

อย่างไรก็ตามการปฏิรูปการศึกษาไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายได้นั้นต้องมีการผสมผสานขององค์ประกอบ 3 มิติด้วยกัน อันได้แก่ มิติทางด้านองค์ประกอบ ด้านยุทธศาสตร์ และด้านปัจจัยสร้างเสริมการเรียนรู้การดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษา โดยมีองค์ประกอบ 4 ด้าน ได้แก่ การปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน การปฏิรูปหลักสูตร การปฏิรูปวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา และการปฏิรูประบบบริหาร โดยใช้ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การใช้แผนยุทธศาสตร์ การประกันคุณภาพ และการยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยสร้างเสริมการเรียนรู้ คือ ภาวะผู้นำทางการเรียนการสอน ความคาดหวังผลสัมฤทธิ์สูง จุดเน้นทางการสอน สร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่เอื้อกู่ด มีการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงาน การมีส่วนร่วม และการให้ความสำคัญเวลาที่ใช้ในการเรียน

กระทรวงศึกษาธิการ ยึดหลักการการปฏิรูปการศึกษา เป็นการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม คือ “ความคิด ความเชื่อ วิธีปฏิบัติ” (กระทรวงศึกษาธิการ, 2542, หน้า 1-15)

ปัจจัยความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา 3 ประการ คือ

1. การมีส่วนร่วม Participation
2. ความร่วมมือ Collaboration
3. ภาวะผู้นำ Leadership

เงื่อนไขความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา 3 ประการ คือ

1. เวลา Time
2. การฝึกอบรม Training
3. การสื่อสาร Communication

มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งว่า แนวทางการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้มีการกำหนดภารกิจและบทบาทหน้าที่ทั้ง 4 ระดับ คือ หน่วยงานระดับสถานศึกษา หน่วยงานระดับจังหวัด/เขตพื้นที่ หน่วยงานระดับกรม/สำนักงานคณะกรรมการฯ และหน่วยงานระดับกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการคาดหวังว่า พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ เป็นเสมือนแผนที่ หรือแนวทางการบริหารและจัดการศึกษาในอนาคตให้มีคุณภาพตามที่พึงปรารถนา กระแสของการปฏิรูปการศึกษาจึงถือเป็นกลไกสำคัญที่ต้องใช้ผลวัดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคมให้สอดคล้อง และเป็นไปตามทิศทางที่บัญญัติไว้ ภารกิจเร่งด่วนกระทรวงศึกษาธิการต้องสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากรในสังกัดฯ ซึ่งถือเป็นกลไกในการนำนโยบาย แนวทางการปฏิรูปการศึกษาที่สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติเกิดเป็นรูปธรรมตามที่คาดหวังไว้

แต่อย่างไรก็ตาม จากกระแสแห่งความตื่นตัวของบรรดาบุคลากรในสังกัดจากการได้รับข้อมูลข่าวสารหลายทิศทาง จากการรับทราบนโยบาย จากผู้บังคับบัญชาจากเพื่อนร่วมงาน และสื่อต่าง ๆ ก่อให้เกิดความสับสน อาจก่อให้เกิดขาดความเชื่อมั่น หรือเสียหลักการ ดังเล เช่นคำว่า “หัวใจของการปฏิรูปการศึกษาอยู่ที่... การปฏิรูปการศึกษา/การปฏิรูปครู/การมีส่วนร่วม/การปฏิรูปการเรียนการสอน...” นอกจากนี้เมื่อมีการปฏิรูปการศึกษาตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ย่อมต้องมีการปฏิรูปกันอย่างขนานใหญ่ ครูย่อมหลีกเลี่ยงจากความสับสนไม่พ้นตัวอย่างเช่น กรณีนายศักรินทร์ สุวรรณโรจน์ รองเลขาธิการ ก.ค. ในขณะนั้น (พ.ศ. 2542) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า (มติชนรายวัน, 4 กันยายน 2543, หน้า 10) ในช่วงนี้ผมมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางไปต่างจังหวัดพบเพื่อนครูเป็นจำนวนมาก เนื่องมาจากการปฏิรูปการศึกษา คือเมื่อมีการปฏิรูปการศึกษากัน ...จะต้องมีการปฏิรูปกันหลายเรื่อง

"โดยเฉพาะครูเองเกิดความสับสน" เพราะนักปฏิรูปการศึกษาทั้งหลาย มักจะพูดเป็นเรื่องเดียวกันว่า การปฏิรูปการศึกษาจะได้ผลจริง ๆ นั้น "จะต้องปฏิรูปครู" ตรงนี้แหละที่ครูทั้งหลาย เพราะทำไปทำไม ก็มาลงที่ครู ครูก็เลยสงสัย ว่าที่จะปฏิรูปครูนั้น จะปฏิรูปอะไร และปฏิรูปอย่างไร เพราะครูได้ยื่นแต่ข่าวเนื่องจากได้ยื่นแต่นักวิชาการ หรือปฏิรูปการศึกษาเขาพูดกัน อภิปรายกัน เช่น ต่อไปนี้ครูต้องมีใบอนุญาต เกิดการเสียขวัญลาออกก่อนเกษียณไปก็มี ซึ่งครูต่างจังหวัดสับสนจริง ๆ "(มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ 4 กันยายน 2543, หน้า 10)

อนึ่ง ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษามุ่งสู่ความเป็นจริงนั้นย่อมต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก "การมีส่วนร่วม" ในการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์เสนอแนะแนวทาง นโยบาย วิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค ความคาดหวัง โดยเฉพาะจากบุคลากรในระดับปฏิบัติ เพราะพวกเขาเป็นกลุ่มที่ต้องเผชิญกับสภาพของความเป็นจริงในการดำเนินงาน ประการที่สอง "การสร้างความเข้าใจ" และ "สื่อ" ความเข้าใจที่ถูกต้องและชัดเจนตรงกัน ตลอดจนกำหนดวิสัยทัศน์หรือภาพอนาคตที่ชัดเจน ในภาพใหญ่และภาพเล็กของการปฏิรูปการศึกษา ตลอดจนการฝึกอบรมในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา โดยเฉพาะการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

ภารกิจเร่งด่วนที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ การปฏิรูปการเรียนรู้ และถือเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอื่น ๆ ตามมา

ดังนั้น กระบวนการจัดการศึกษาจึงถือว่าผู้เรียน มีความสำคัญที่สุด ต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มศักยภาพ คือให้ "ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง" เพื่อพัฒนาให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ เป็นคนดี คนเก่ง และมีความสุขต่อไป การเรียนการสอนที่ยึดเด็กเป็นศูนย์กลางไม่ใช่เป็นแนวการสอนที่เพ่งคิด มีการเรียนการสอนในคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ ในระดับมหาวิทยาลัยเมืองไทยมากกว่า 20 ปีแล้ว แนวการสอนดังกล่าวยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากพฤติกรรมการสอนถูกกลบกลืนด้วยบุคลากรการศึกษาเก่า ๆ ที่เป็นแบบอย่างจนฝังลึกตลอดมา

แต่อย่างไรก็ดี การจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เป็นเรื่องที่ไม่ง่าย เหมือนการพลิกฝ่ามือ ไม่อาจยึดรูปแบบหรือเทคนิควิธีสอนอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นต้นแบบตายตัว เนื่องจากเรายึดหลักความสนใจและความแตกต่างระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ ผู้สอนเข้าใจว่าเป็นภาระที่ทำให้การปฏิรูปการเรียนรู้ประสบความล้มเหลว และท่ามกลางกระแสการปฏิรูปการศึกษาที่หลายฝ่ายต่างพูดอย่างภาคภูมิใจว่า ถึงเวลาที่ต้องพัฒนาคนไทยให้เป็นคนสมบูรณ์ สามารถพึ่งตนเองได้ ตามวิถีชีวิตของไทย ไม่ตกเป็นทาสกระแสความนิยม กระแสบริโภคนิยม เพื่อปลูกกระแสการปฏิรูปการเรียนรู้ กลับลอกเอาแบบมาจากฝรั่งทั้งดุ้น

“นี่คือ สิ่งที่ผู้ปฏิรูปการศึกษาพึงตระหนัก เพราะท่านเองก็ยังไม่อาจสลัดทัศนคติ ตะวันตก ออกไปได้เลย” (มติชนรายวัน, 25 กรกฎาคม 2543, หน้า 10)

แต่ก็มีสิ่งที่น่าประหลาดใจ ต่อรายงานการปฏิรูปการศึกษา 1 ปี หลัง พ.ร.บ. การศึกษา แห่งชาติ (มติชนรายวัน, 24 สิงหาคม 2543, หน้า 10) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้ทำการสำรวจความเข้าใจและพฤติกรรมการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญของครูที่สอนระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐานทุกสังกัด โดยสุ่มตัวอย่างสถานศึกษาจำนวน 1,653 แห่งทั่วประเทศ ให้ครู ทั้งหมดในแต่ละสถานศึกษาตอบแบบสอบถามและประเมินตนเองมีครูที่ตอบแบบสอบถาม จำนวน 37,534 คน

สรุปผลได้ว่า ครูที่สอนนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมดมีความเข้าใจถูกต้อง เกี่ยวกับการสอนโดยเป็นผู้เรียนสำคัญที่สุด คิดเป็นค่าเฉลี่ยร้อยละ 87.1 และผลการประเมิน พฤติกรรมการสอนของครูตามแนวทางการเรียนรู้โดยเป็นผู้เรียนสำคัญที่สุด พบว่า ครูทั้งหมด “ประเมินตนเอง” มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 74.8

เมื่อผลของการวิจัยออกมาเช่นนี้ ส.ก.ศ. จึงกล่าวว่า 1 ปีที่ผ่านมาการปฏิรูปการศึกษา ของไทยมีความก้าวหน้าไปมาก และเป็นที่น่ายินดีที่ ครู-อาจารย์ส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้น และตั้งใจที่จะปฏิบัติการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวทางในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ (มติชนรายวัน, 5 กรกฎาคม 2543, หน้า 10)

เจือจันทร์ จงสถิตย์อยู่ เลขาธิการ สปศ. (2542) (มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ 21 สิงหาคม 2543, หน้า 10) ได้กล่าวสอดคล้องกับ สกศ. ว่า “เวลานี้ครูตื่นตัวมาก สามารถปฏิบัติตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เช่น การจัดการเรียนการสอนโดยให้เด็กเป็นศูนย์กลาง....”

ซึ่งก็สอดคล้องกันกับ อภิสสิทธิ์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ดูแล งานด้านการศึกษา (มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม 2543, หน้า 10) ว่า “ทั้งนี้ในรอบ 1 ปี ที่ผ่านมามีสิ่งที่เป็นหัวใจและน่าชื่นชม คือกระบวนการปฏิรูปการเรียนรู้ สามารถทำได้ทันที และยินดี ที่รู้ว่า 1 ปี การปฏิรูปการเรียนรู้นั้นก้าวหน้ามากที่สุด...”

อย่างไรก็ดี จากรายงานผลการตรวจราชการโรงเรียน ประจำปีงบประมาณ 2542 ของ ผู้ตรวจราชการทั้ง 12 เขตการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการกลับพบว่า โรงเรียนทั่วไปยังมีวิธีการ จัดการเรียนการสอนแบบเก่าที่มุ่งสอนตามตำราประกอบกับความด้อยประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการด้านอื่น ๆ ของโรงเรียน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนโดยรวมของนักเรียนในระดับ ชั้นต่าง ๆ ต่ำกว่าเกณฑ์

จึงสรุปได้ว่า ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมาพบว่าไม่มีองค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการเรียน การสอนที่เห็นผู้เรียนเป็นสำคัญ แม้ ศ.ก.ศ. จะพยายามรวบรวมองค์ความรู้ มาตั้งแต่ปี 2540 และมีโครงการอบรมตัวแทนต้นสังกัด เพื่อนำไปขยายผลเป็นความรู้แก่ครูต่อ ๆ ไป ก็ยังไม่ประสบผล สำเร็จ เนื่องจากผู้ให้และผู้รับการอบรมต่างยังไม่มี ความเข้าใจทางทฤษฎี และปฏิบัติทำให้ไม่ สามารถนำไปขยายผลได้

ถึงแม้ว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเรียนรู้ กระทรวงศึกษาธิการ จะมีมติให้จัดทำโครงการ พัฒนาครูแกนนำสู่ครูต้นแบบขึ้นเมื่อประมาณปลายปี 2542 เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถเรื่อง การปฏิรูปการเรียนรู้ ของครูให้ครบทุกคน ทุกสังกัด ในปี 2545 หากนับแต่เริ่มโครงการก็มีปัญหา ติดขัดเรื่องการสรรหาครูแกนนำของแต่ละสังกัดให้ครบ 10% เนื่องจากครูในแต่ละกรมต้นสังกัด ที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ยังมีจำนวนน้อย และมีข้อจำกัดในเรื่องขยายผลด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ภาพรวมของการดำเนินการเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ของโรงเรียนทั่วไปยังไม่ สามารถเคลื่อนไปได้เพราะปรากฏว่า **“ครูส่วนใหญ่ยังมีแนวการจัดการเรียนการสอน แบบเดิม”**

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการปฏิรูปการเรียนรู้ของโรงเรียนทั่วไป ไม่สามารถเคลื่อนไปได้คือ ผู้บริหารสถานศึกษาส่วนใหญ่ยังขาดคุณภาพ เนื่องจากในการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา พบว่ามีผู้บริหารจำนวนไม่น้อยที่ไม่ให้โอกาสและส่งเสริมการพัฒนา ความรู้ความสามารถของครูเท่านั้น การพัฒนาครูของผู้บริหารสถานศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่มัก เป็นเพียงการแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาที่ส่วนต่าง ๆ แจ้งไปยังโรงเรียนให้ครูทราบ ในลักษณะของหนังสือเวียน อีกทั้งด้วยสาเหตุที่ผู้บริหารสถานศึกษาเหล่านั้นยังไม่มีความรู้ความ เข้าใจพอเรื่องการเรียนรู้ จึงไม่สามารถให้คำปรึกษาและความรู้ความเข้าใจแก่ครูได้

ด้วยความไม่สนใจ ไม่เข้าใจ และขาดความรู้ความสามารถของผู้บริหารดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้การดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษาของโรงเรียน โดยเฉพาะการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจแก่ครูในเรื่องการจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูป การเรียนรู้ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เป็นภาพที่ยังไม่เกิดขึ้นในโรงเรียนทั่วไปส่วนใหญ่

“เมื่อตัวผู้บริหารสถานศึกษาไม่สนใจและบอกว่า การปฏิรูปการเรียนรู้ทำไม่ได้ ก็คงเป็นไปได้ยากที่ครูผู้น้อยจะลุกขึ้นมาต่อสู้ฝ่าฟัน พัฒนาความรู้ความสามารถกันเอง” (วีรบุรุษ พิณทวณิช, 4 พฤษภาคม 2543, หน้า 15-18)

ในกรณีเช่นนี้ หากผู้บริหารไม่มีคุณภาพ ทั้งในเรื่องความรู้ความสามารถและจริยธรรม ยังใช้ "อำนาจ" ในการบริหารเป็นหลัก ขาดการสื่อสารกับครูในลักษณะของกัลยาณมิตร ทำให้การปฏิรูปการเรียนรู้ของโรงเรียนไม่อาจเคลื่อนไปข้างหน้าได้ และผู้บริหารสถานศึกษาในฐานะหัวเรือใหญ่ ยังด้วยคุณภาพอยู่เป็นจำนวนมาก การพัฒนาความรู้ความสามารถ และการปฏิรูปการเรียนรู้ของครูก็เป็นเรื่องยาก

ถึงแม้ว่า สกศ. และ กระทรวงศึกษาธิการตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้พยายามเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจดังกล่าว ทั้งด้วยการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับองค์ความรู้ในการจัดการเรียนการสอนแก่ครู การเผยแพร่ทางสื่อมวลชนต่าง ๆ แต่แนวทางดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาได้อย่างกว้างขวางได้ เนื่องจากส่วนหนึ่งเป็นเพียงการสร้างกระแส และเสริมความรู้ความเข้าใจของครูในรูปแบบเอกสาร หนังสือ แต่ยังขาดมาตรการจูงใจบังคับเพียงพอที่จะทำให้ครู ผู้บริหาร สถานศึกษาเร่งศึกษา และปฏิบัติตามเพื่อขับเคลื่อนให้การปฏิรูปการเรียนรู้ให้ขยายในวงกว้างเท่าที่เป็นอยู่ได้ ส่วนการขยายผลด้วยการจัดการอบรมเชิงปฏิบัติการให้แก่ครูนั้น นอกจากโครงการครูแกนนำยังมีครูเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ที่จะได้รับการประเมินผู้ครูต้นแบบ และทำการขยายผลแก่เพื่อนครูอีก 10 คน ก็ดูจะยังไม่มีความโดดเด่นที่จะสร้างความเข้าใจและขยายผลในทางปฏิบัติแก่ครูได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (ชัยพฤกษ์ เสรีรักษ์, สถานปฏิรูป, (ฉบับที่ 26 พฤษภาคม 2543), หน้า 20)

นอกจากการที่ผู้บริหารสถานศึกษา และบรรดาครูทั่ว ๆ ไปจะเกิดความสับสนในด้านองค์ความรู้ที่จะนำไปสู่กระบวนการจัดการเรียนการสอนโดยเป็นผู้เรียนสำคัญแล้ว หน่วยงานด้านการศึกษา และบรรดานักวิชาการที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย และกรอบทิศทางในการปฏิบัติ ยังมีส่วนทำให้เกิดความสับสน ลังเล ขาดความเชื่อมั่นในสิ่งที่พวกเขากำลังดำเนินการอยู่ และดูเหมือนว่าพวกเขากลายเป็น "เครื่องทดลอง" ทางการศึกษาไปแล้วหรือ

ดังกรณีเมื่อเริ่มต้นในการดำเนินงานการปฏิรูปการศึกษา บรรดาผู้บริหารระดับสูงตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง ต่างก็กล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างชื่นชมยินดีในข้อคิด ข้อเสนอ ที่บรรดาแนวทางที่ได้จัดทำ นำเสนอให้แก่ผู้บริหารสถานศึกษาและครู โดยทั่ว ๆ ไปดังจะเห็นได้จากกรณำเสนอผ่านสื่อต่าง ๆ และพยายามเร่งรัด รีบเร่งดำเนินการให้สถานศึกษา ครูนำไปปฏิบัติ แต่ในที่สุดสิ่งที่คาดหวังปรากฏผลออกมาอีกทิศทางหนึ่ง ความมั่นใจ ความเชื่อมั่นเหล่านั้นย่อมมีผลต่อทางจิตวิทยาโดยรวมของบุคลากรฝ่ายปฏิบัติ จากการสุ่มตัวอย่างของครู (สถานปฏิรูป, ฉบับที่ 29 สิงหาคม 2543, หน้า 18) ประมาณ 300 คน ในทุกจังหวัดพบว่า ครูกว่าร้อยละ 50 ยังไม่ค่อยเข้าใจแนวทางการปฏิรูปการเรียนรู้ในประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการเรียนรู้แบบเด็กเป็นศูนย์กลาง การพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น การวิจัยในชั้นเรียน ฯลฯ

ครูส่วนใหญ่ร้อยละ 65 ยังไม่ได้รับการสนับสนุนในการพัฒนาความรู้ความสามารถเท่าที่ควร ทั้งจากผู้บริหารสถานศึกษา และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยการขาดความรู้ความสามารถในการปฏิรูปการเรียนรู้ และพัฒนาการศึกษาของผู้บริหาร ตลอดจนไม่ค่อยให้การสนับสนุนการดำเนินงานของครู ยิ่งไปกว่านั้นการที่ยังขาดองค์ความรู้ที่สมบูรณ์ชัดเจนพอ ดูจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ในรอบปีที่ผ่านมา ทั้งครูและผู้บริหารจำนวนมากยัง "สับสน" และ "เข้าใจไม่ตรงกัน"

หรือแม้แต่ กรมต้นสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการที่รับผิดชอบงานปฏิรูปการศึกษาก็จะ "ไม่มีความรู้ ความเข้าใจชัดเจน" ว่า "เด็กเป็นศูนย์กลาง (Child-centered) คืออะไร จะปฏิบัติอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ "ครู" ในฐานะผู้ปฏิบัติจึงมีความเข้าใจแตกต่างกันไป บ้างเข้าใจว่าการปฏิรูปการเรียนรู้ คือการบูรณาการ บ้างตั้งคำถามว่า คือโยแมงมุม (Mind Mapping) หรือการที่ต้องคอยถามเด็กก่อนหรือว่าอยากเรียนอะไร บ้างก็เข้าใจว่าแนวการสอนแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลางนั้นใช้ได้แก่เฉพาะวิชาสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต เป็นต้น" (สวนปฏิรูป, ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2543, หน้า 18)

ขณะเดียวกัน กษมา วรวรรณ ณ ออยุธยา (พ.ศ.2544) (มติชนรายวัน, ฉบับวันที่ 21 เมษายน 2544, หน้า 10) อธิบดีกรมสามัญ ก็กล่าวยอมรับว่า "ขณะนี้ปัญหาสำคัญของการปฏิรูปการเรียนรู้ ก็คือ ครูมัธยมส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจการสอนโดยยึดหลักผู้เรียนเป็นสำคัญ คิดว่าวิธีการคิดแบบใหม่ คือ การยึดตัวเด็กเป็นหลักทั้งที่จริง ๆ แล้ว การเรียนการสอนจะต้องคำนึงถึงจุดเด่น จุดด้อยของเด็ก และปรับการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับแต่ละคน"

อย่างไรก็ดี แม้ว่า รุ่ง แก้วแดง เลขาธิการ สกศ. จะกล่าวถึงผลงานการปฏิรูปการเรียนรู้ในรอบปีว่า "มีความก้าวหน้าอย่างมาก และคาดว่าภายในปี 2544 ทุกห้องเรียนจะเรียนแบบผู้เรียนเป็นศูนย์กลางทุกห้อง"

หากแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์) พ.ศ.2543 กลับแถลงข่าว เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ว่า

"ขณะนี้ เป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่างานปฏิรูปการเรียนรู้ดำเนินการไปได้มากน้อยแค่ไหน คงต้องใช้เวลาอย่างน้อยประมาณ 4-5 ปี จึงจะเป็นผล" (อ้างใน สวนปฏิรูป, ฉบับที่ 29 สิงหาคม 2543, หน้า 18)

ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าประหลาดใจไม่น้อยว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษาก็ยังมีความ "สับสน" และ "ไม่เข้าใจ" ในเรื่องของการปฏิรูปการเรียนรู้โดยเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หากแต่วิธีการดำเนินงานที่ผ่านมาก็ยังมิได้ประสานแนวทางการดำเนินงานแล้วผู้บริหารสถานศึกษา และครูทั่วไปที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ จะหันหน้าไปพึ่งใคร

รุ่ง แก้วแดง (มติชนรายวัน, ฉบับที่ 30 มีนาคม 2544, หน้า 3) ได้กล่าวยอมรับว่า จากการประเมินผล 1 ปี 6 เดือน พบว่าในระดับนโยบาย คือ กระทรวงศึกษาธิการ มีการวางแผนที่ชัดเจน แต่ยังมีปัญหาในระดับปฏิบัติ เช่น ครูและผู้บริหาร ผู้ปกครองที่มีเจตคติที่ถูกต้องนำไปสู่การปฏิบัติได้น้อย มีครูและบุคลากรยังไม่มีความมั่นใจในการปฏิรูป และเกิดความ "สับสน"

อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพบังคับของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 การปฏิรูปการศึกษาจะใช้องค์ประกอบ หรือวิธีการปกติไม่ได้อีกแล้ว เพราะขณะนี้เหลือเวลาเพียง 1 ปี 4 เดือน ฝ่ายเสนาธิการ ได้แก่ สกศ., สปศ. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติได้ร่างกฎหมายต่าง ๆ เสร็จแล้วกว่า 90% ซึ่งรอเพียงการตัดสินใจเพื่อนำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งยังมีเรื่องที่ฝ่ายปฏิบัติมีความเห็นไม่สอดคล้องตรงกัน และรอการตัดสินใจจากรัฐบาล 4 เรื่อง คือ (ลีปนันทน์ เกตุทัต, มติชนรายวัน, ฉบับที่ 30 มีนาคม 2544, หน้า 3)

1. การปฏิรูปการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นการจัดการเรียนการสอนที่เน้นให้เด็กเป็นศูนย์กลางแห่งการเรียนรู้ ซึ่งขณะนี้ยังไม่มี "คำสั่ง" ให้ปรับเปลี่ยนวิธีการสอน จึงไม่มีการประชุมปฏิบัติการเพื่อให้ครูทั่วประเทศสอนแบบใหม่

2. เรื่องการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาซึ่งยังไม่มีข้อมูล

3. เรื่องสายการบังคับบัญชาของเขตพื้นที่ ซึ่งคงต้องรอการตัดสินใจจากนายกรัฐมนตรี

4. การระดมทรัพยากรและกองทุน

การปรับอำนาจหน้าที่ในกฎหมายไม่ยาก แต่กระบวนการที่ "ยากกว่า" คือ การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของคนให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลง สามารถทำงานในระบบที่เปลี่ยนแปลงใหม่ได้ และเกิดประโยชน์โดยรวมและส่วนตัว

และด้วยสภาพการบังคับของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พวกเรา (ฝ่ายปฏิบัติ) ควรที่จะปรับเปลี่ยน วิธีคิด วิธีการปฏิบัติ ตลอดจนพฤติกรรมการทำงานเพื่อร่วมแรง ร่วมใจกันในอันที่จะพัฒนาการศึกษาของชาติ เพื่อให้บรรลุจุดหมาย นั่นคือ พัฒนาคนไทยให้มีความเป็น "มนุษย์ที่สมบูรณ์" ในที่สุด

การปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ นับตั้ง พ.ศ.2539 เป็นต้นมา เป็นการปฏิรูปที่เกิดจากความคิด ของคนส่วนน้อยและมีอำนาจ เป็นผู้กำหนดและหยิบยื่น (โดยการบังคับและสั่งการ) แนวความคิด เหตุผล นโยบาย และหลักการทั้งหลายทั้งปวง ตลอดจนภาระหน้าที่ในการปฏิรูปการศึกษา ให้คนส่วนใหญ่ในระบบปฏิบัติ ไม่ได้มีโอกาสหรือมีส่วนร่วม และก็ไม่แน่ชัดว่าผู้สั่ง ผู้ปฏิบัติ เข้าใจธรรมชาติปัญหาอย่างลึกซึ้ง ตลอดจนสามารถแยกแยะประเภทของปัญหาที่เผชิญอยู่ แต่กลับมีพลังอำนาจ Authority ในสายบังคับบัญชา สั่งการลงไปให้คนเรื้อนหมื่นเรือนแสนในระบบทำให้ปฏิบัติด้วยความไม่รู้ ไม่เข้าใจ สับสนและกังวล บางครั้งจนเกิดความกลัวเมื่อเกิดผิดพลาดไม่สามารถหรือไม่อาจปฏิบัติตามแนวนโยบายคำสั่งและสูตรสำเร็จจากเบื้องบนได้ ผู้ปฏิบัติกลับถูกประณามว่า ไม่มีประสิทธิภาพหรือไร้ความสามารถ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีกระแสเรียกร้องทางการเมือง การปฏิรูปการศึกษาถูกผลักดันเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และมีผลบังคับให้ออกเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แต่การปฏิรูปการศึกษาก็มีอาจจะเกิดขึ้นได้อย่างจริงจังเพราะเพียงการออกกฎหมายเท่านั้น トラバโดผู้ออกกฎหมาย ผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติ ก็ยังมีความเข้าใจไม่ชัดเจนตรงกัน และไม่ยอมปรับเปลี่ยนวิธีการคิด การปฏิบัติพฤติกรรม การปฏิรูปการศึกษาตามที่ทุกฝ่ายคาดไว้ก็คงยังไม่เกิดขึ้น

ผู้วิจัยมีความเชื่อว่า トラバโดที่สถานการณ์ยังเป็นเช่นนี้วิธีการจัดการและการดำเนินการ และการกำหนดนโยบายยังเป็นแบบนี้ บุคลากรส่วนใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ "ยังไม่รู้ ไม่รับรู้ ไม่เข้าใจ สับสน มินง ไม่มีส่วนร่วม และมองไม่เห็นคุณค่า ความสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา" ถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และมีโรงเรียนในโครงการปฏิรูปการศึกษาที่มีความพร้อมนับพัน นับหมื่นโรงเรียน หากบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทุกระดับ ยังไม่ปรับเปลี่ยนวิธีการคิด วิธีการปฏิบัติ และพฤติกรรมการทำงาน การปฏิรูปการศึกษาตามแนวทางของกระทรวงศึกษาธิการ ก็คงจะไม่บรรลุตามเป้าหมาย

อานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2535) ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา (มติชนรายวัน, 23 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 10) ไว้ว่า "การปฏิรูปทุกเรื่องเป็นเรื่องของกระบวนการปฏิบัติ ไม่ได้เกิดจากการออก พ.ร.บ.เพียงอย่างเดียว สิ่งสำคัญ คือ ผู้ที่จะทำการปฏิรูปต้องเข้าใจแก่นสารและเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้ทันต่อเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อม การปฏิรูปการศึกษาจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้ดำเนินการปฏิรูปเป็นสำคัญ"

"นี่คือสิ่งที่เป็นจริง" ของกระทรวงศึกษาธิการ "คาดหวัง" และ "ฝัน" ไว้หากจะให้
เป็นจริง ต้องให้เสรีภาพโดยเฉพาะเสรีภาพแก่ผู้บริหารสถานศึกษา และครูได้มีส่วนร่วมคิด วิเคราะห์
วิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนะและรวมพลังเป็นหนึ่งด้วยวิธีการปฏิรูปการคิด ปฏิรูปวิธีการปฏิบัติ
ปฏิรูปพฤติกรรมเพื่อเป็น "บุคคลแห่งการเรียนรู้" และ "สังคมแห่งการเรียนรู้"

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Chiang Mai University