



## บทที่ 5

### การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 : ความต่อเนื่องของกระบวนการ ในระบบราชการกับความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย

วัตถุประสงค์ของการนำเสนอเรื่องนี้ เพื่อเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยต่างๆของระบบการเมืองไทยในการทำหน้าที่ผลิตนโยบายออกมาสู่สังคม โดยมีรากฐานความคิดว่า การเมืองในระบบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยรับเป็นระบอบการเมืองของคนนั้น สถาบันทางการเมืองทั้งหลายในระบบการเมืองต่างมีส่วนสำคัญในการจรรโลงไว้ซึ่งระบอบดังกล่าว โดยมีเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการเมืองระบอบนี้ คือการที่ประชาชนรู้จักผลประโยชน์ของตนเอง และมีความต้องการที่จะแสดงออกซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้น ด้วยการแข่งขันอย่างสันติเพื่อให้ผลประโยชน์ของตนได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากรัฐบาล อำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยจึงกระจายอยู่ตามสถาบันทางการเมืองต่างๆ กล่าวคือไม่ให้อำนาจตกอยู่ที่สถาบันใดสถาบันหนึ่ง การเมืองไทยยึดถือระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองมาเป็นเวลา 60 ปีแล้ว แต่ลักษณะของระบอบการเมืองไทยที่ผ่านมานั้น กลับมีลักษณะที่เรียกว่า "ระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย" อันมีลักษณะสำคัญคือระบอบราชการซึ่งมีรากฐานและการเติบโตที่มั่นคงมากท่ามกลางความไร้เสถียรภาพทางการเมือง จนทำให้สถาบันทางการเมืองที่สำคัญระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ สภานิติบัญญัติและพรรคการเมืองอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพ ระบอบราชการจึงเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งในขั้นตอนของการเรียกร้องผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์เข้าสู่ระบบการเมืองและการกำหนดนโยบายออกมา

การนำเสนอเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อค้นคว้าถึงบทบาทและหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองต่างๆที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองหลายครั้งว่ามีสถาบันใดทำหน้าที่หลัก ด้วยอำนาจของกฎหมายใด และมีความพยายามที่จะ เปลี่ยนกระบวนการกำหนดแผนดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในการเมืองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

การนำเสนอผลการศึกษา จะประกอบด้วยเนื้อหาสองส่วนสำคัญ ตามการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่สองและสามที่ค้างไว้ ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การนำเสนอเรื่องความต่อเนื่องของกระบวนการในระบบราชการกับความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย อันเป็นการนำเสนอศึกษาค้นคว้าเพื่อพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 2 และส่วนที่สอง ได้แก่ การนำเสนอถึงเครื่องมือที่ระบบราชการใช้ครอบงำอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดแผนฯ และความพยายามปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดแผนฯ อันเป็นการนำเสนอเพื่อพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 3

**ความต่อเนื่องของกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในระบบราชการกับความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย**

การนำเสนอส่วนนี้เพื่อพิสูจน์สมมติฐานการศึกษาข้อที่ 2 ที่ว่า ในกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นั้น ไม่ว่าโครงสร้างทางการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปเช่นใดก็ตาม ระบบราชการยังคงเป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ในการก่อตัวและกำหนดแผนฯ

**ความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย : พ.ศ. 2523 - 2535**

ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2534 อันเป็นช่วงเวลาที่การก่อตัวและกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นั้น พิจารณาในแง่โครงสร้างทางการเมืองตามลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญแล้วจัดอยู่ในช่วงรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 (1 มีนาคม 2534 จัดทำโดย สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (9 ธันวาคม 2534)

รัฐธรรมนูญฉบับ 2521 มีรูปแบบเรียกว่า "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" หรือ semi - democratic pattern (Chai - anan , 1989 : 320 - 322) อันมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ นายกรัฐมนตรีแม้จำเป็นต้อง เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงทั้งที่เป็นนายทหารและพลเรือน

และจำนวนรวมของสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเกือบจะเท่ากับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป

ธรรมนูญการปกครอง ฉบับ 2534 ถูกจัดทำขึ้นในเวลาต่อมา โดยสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ มีลักษณะ "เผด็จการ" หรือ "ไม่เป็นประชาธิปไตย" (undemocratic pattern) กล่าวคือ ไม่มีสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง คงมีเพียงสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งมีหน้าที่เพียง เป็นตราประทับรับรองการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่ต้องการให้เป็นกฎหมายเท่านั้น ภายใต้การปกครองตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ พรรคการเมืองถูกบังคับให้สนับสนุนหาหน้าทีและให้มีการเลือกตั้ง (Chai - anan , 1989 : 320 - 322) ธรรมนูญการปกครองนี้เป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวใช้ถึงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534

ต่อมาจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2521 คือเป็นรูปแบบกึ่งประชาธิปไตย เปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีนั้นจำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และให้อำนาจประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหาหน้าทีรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 120 วัน ( 22 มีนาคม พ.ศ. 2535)

แต่เมื่อถึงช่วงเวลาประกาศใช้แผนการศึกษาฉบับใหม่ เดือนมิถุนายน 2535 ในแง่โครงสร้างทางการเมือง ตามลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญแล้ว นับว่าอยู่ในช่วงของการปกครองโดยรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้ง ภายหลังเกิดวิกฤตการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2534 ให้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญตามรูปแบบที่เรียกว่า "ประชาธิปไตย" อาทิ เมื่อ 10 กันยายน 2535 ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2534 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 ที่กำหนดว่าคุณสมบัติที่เหมาะสมของนายกรัฐมนตรีนั้นคือต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาคงที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 (ราชกิจจานุเบก

ษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 146 ลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2521) มีกระจายอยู่ตามหมวดต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 35 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการศึกษาอบรมเมื่อไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษา หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 52 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 60 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดค่าให้โดยไม่เสียค่าเล่าเรียน การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษารัฐพึงจัดค่าให้สถานศึกษาค่าเป็นกิจการของตนเองได้โดยอิสระ ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2534 ปรากฏกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา ดังนี้ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 56 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ตามที่กฎหมายบัญญัติ หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดค่าให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและค่านายหน้าอื่นใดอย่างมีประสิทธิผล การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดค่าให้สถานศึกษาค่าเป็นกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ

โดยรวม ช่วงเวลาดังกล่าว (พ.ศ.2523 - 2535) มีรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับ รัฐบาล 10 ชุด นายกรัฐมนตรี 4 คน การก่อกบฏ 2 ครั้ง การรัฐประหารยึดอำนาจ 1 ครั้ง รัฐสภาเมืองคัมภีร์ประกอบทั้งที่

เป็นสภาเดี่ยวและสองสภา และสามารถจำแนกรูปแบบของโครงสร้างทางการเมืองได้ 3 ลักษณะสำคัญ คือ รูปแบบกึ่งประชาธิปไตย (พ.ศ.2523 - 2531) รูปแบบประชาธิปไตย (พ.ศ.2531 - 2534) และ รูปแบบเผด็จการ (พ.ศ.2534 - 2535) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### โครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบกึ่งประชาธิปไตย : สมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์

หลังจากพลเอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันทน์ ประกาศลาออกจากการเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2523 คณะทหารเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองอีกครั้งด้วยการสนับสนุนและจัดการให้อธิบดีผู้บัญชาการทหารบก และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสมัยรัฐบาลพลเอก เกอริ่งศักดิ์ คือ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเสร็จเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2523 รัฐบาลชุดที่ 43 ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย และรัฐบาลที่ 1 ของพลเอก เปรม เป็นรัฐบาลผสมจากบุคคลภายนอกซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง 5 พรรค ซึ่งได้รับการเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ.2522 โดยมีได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พรรคการเมืองทั้ง 5 นั้นได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปไตย พรรคสยามประชาธิปไตย และพรรคชาติประชาชน คณะรัฐมนตรีมีจำนวนทั้งสิ้น 36 คน ซึ่งมีภูมิหลังทางอาชีพเป็นนายทหาร - ตำรวจ 7 คน (19.4%) ข้าราชการพลเรือน 6 คน (16.7%) นักธุรกิจ 18 คน (50.0%) และอื่นๆ 5 คน (13.9%) (Christensen : 1991b , p. 59 )

ส่วนสภานิติบัญญัตินั้นประกอบด้วย 2 สภา รวม 526 คน แบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 301 คน และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้ง 225 คน

รัฐบาลชุดที่ 43 นี้ บริหารประเทศโดยมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีก 2 ครั้ง ได้แก่ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2524 เนื่องจากเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลคือพรรคกิจสังคม และพรรคชาติไทย เกี่ยวกับการจัดซื้อน้ำมันจากประเทศซาอุดีอาระเบีย รัฐมนตรีจำนวนหนึ่งจึงลาออกเพื่อเปิดโอกาสให้ปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่

รัฐบาลชุดที่ 44 ประกอบด้วยบุคคลภายนอกและพรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคสยามประชาธิปไตย พรรครวมไทย พรรคแนวมหาชน พรรคเสรีธรรม ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น 39 คน และสามารถแยกพิจารณาภูมิหลังทางอาชีพได้ ดังนี้ ค้ารวจ - ทหาร 11 คน (28.2%) ข้าราชการพลเรือน 10 คน (25.6%) นักธุรกิจ 11 คน (28.2%) และอื่นๆ 7 คน (18.0%) รัฐบาลชุดที่ 44 บริหารงานต่อเนื่องมาจนถึง 19 ธันวาคม พ.ศ.2524 เมื่อพลเอก กฤษ สังขทรัพย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสียชีวิตและมีรัฐมนตรีบางคนลาออก จำเป็นต้องปรับคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง พรรคร่วมรัฐบาลชุดใหม่ประกอบด้วย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย พรรคประชาธิปัตย์และพรรครวมไทย มีรัฐมนตรีรวม 40 คน ซึ่งมีภูมิหลังทางอาชีพแตกต่างกันไป ดังนี้ ค้ารวจ - ทหาร 10 คน (24.4%) ข้าราชการพลเรือน 7 คน (17.0%) นักธุรกิจ 16 คน (39.0%) และอื่นๆ 8 คน (19.6%) นับตั้งแต่พลเอก เปรม เข้ามาบริหารประเทศเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ.2523 และมีการปรับคณะรัฐมนตรี 2 ครั้งนั้น บุคคลในฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจเป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 ในสมัยนี้คือ รองนายกรัฐมนตรี พลเอก เสริม ณ นคร โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายสมศักดิ์ ชุณหะวัณ (มีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) รับผิดชอบดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ศ.ดร.สิบบนน์ เกตุทัต (อดีตข้าราชการพลเรือน ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมิได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนข้าราชการประจำที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ นาย พงษ์ สะเพียรชัย

ต่อมาเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีที่เป็นประธาน กกศ. คือ พลเอกประจวบ สุนทรางกูร (มีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คือ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ (มีได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังคงเป็นบุคคลเดิม

ต่อมาได้มีการปรับคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง บุคคลจากฝ่ายบริหารที่เข้ารับตำแหน่งทางการศึกษา

คือ พลเอกประจวบ สุนทรางกูร (มิได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) รองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังคงเป็น นายพจน์ สะเพียรชัย เช่นเดิม

นับแต่พลเอก เปรม คิณสุสานนท์ เข้ารับตำแหน่งตั้งแต่ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2523 สถานการณ์ทางการเมืองได้วิวัฒนาการไปตามรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยโดยอาศัยการจัดตั้งรัฐบาลผสม และมีการปรับคณะรัฐมนตรีตามความจำเป็น ดัง เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา ด้วยเหตุผลว่า "เนื่องจากมีการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่สมาชิกสภาและประชาชนยังคงมีความคิดเห็นแตกต่างกันอยู่ หากให้มีการเลือกตั้งตามวิธีการใหม่อาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองได้ จึงให้ยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามวิธีการเดิมไปก่อน" (พิทักษ์ , 2535 : 143) โดยที่พลเอก เปรม ยังคงไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งต่ออย่างใด

ผลการเลือกตั้งวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2526 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 324 คนและวุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง 243 คน รวมสมาชิกรัฐสภาในครั้งนั้น 567 คน

ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลนั้น พลเอก เปรมได้รับการสนับสนุนให้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง โดยจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสมจากบุคคลภายนอกและ 4 พรรคการเมือง ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย พรรครวมไทย และจากบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสามารถพิจารณาอนุมัติหลังทางอาชีพของคณะรัฐมนตรีได้ ดังนี้ เป็นทหาร - ตำรวจ 6 คน (13.9%) ข้าราชการพลเรือน 6 คน (13.9%) นักธุรกิจ 18 คน (41.8%) และอื่นๆ 13 คน (30.2%) รวม 43 คนโดยแต่งตั้งให้ พลเอกประจวบ สุนทรางกูร (มิได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายกระมล ทองธรรมชาติ รับผิดชอบดูแลงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

แห่งชาติ โดยในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ(สทศ.) นั้น เลขานุการยังคงเป็น นายพจน์ สะเพียรชัย

รัฐบาลชุดที่ 46 และชุดที่ 4 ภายใต้การนำของพลเอก เปรมตั้งแต่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2526 บริหารประเทศมาจนถึงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2529 ก็มีเหตุทางการเมืองที่ทาให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกายุบสภา ด้วยเหตุผลว่า สภาผู้แทนราษฎรมิได้อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.2522 พ.ศ.2529 และจากการพิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่ยอมอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐบาลเห็นว่า สภาผู้แทนฯมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่องมาจากความแตกแยกในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางพรรค และหากให้สภาผู้แทนฯ ชุดนี้ยังคงทำหน้าที่นี้ต่อไปย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงให้ยุบสภาผู้แทนฯ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ 14 นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 จึงถูกจัดขึ้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ.2529 ผลการเลือกตั้งทำให้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ 347 คน วุฒิสมาชิกซึ่งมาจากการแต่งตั้ง 260 คน องค์ประกอบของสภานิติบัญญัติ มีสองสภาจึงรวมจำนวน 607 คน และไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับการเลือกตั้งด้วยจำนวนเสียงเด็ดขาดอีก เช่นเดิม ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรูปรัฐบาลผสม โดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพเป็นหลักและพรรคการเมืองต่างๆ ให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้นำรัฐบาลอีกสมัยหนึ่งนับเป็นสมัยที่ 5 และมีพรรคการเมืองเข้าร่วมรัฐบาล 5 พรรค ได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคสหประชาชาติไทย พรรคราษฎร และบุคคลภายนอกผู้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯอีกจำนวนหนึ่ง รวมจำนวนรัฐมนตรีเข้าร่วมการบริหารราชการประเทศ 45 คน ซึ่งสามารถจำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพได้เป็นอัตราส่วน ดังนี้ เป็นทหาร - ตำรวจ 9 คน (20.0%) ข้าราชการพลเรือน 5 คน (11.1%) นักธุรกิจ 23 คน (51.1%)และอื่นๆ 8 คน (17.8%)



นายกรัฐมนตรี้แต่งตั้งให้ พลเอกเทียนชัย สิริสัมพันธ์ (พรรคราษฎร) รองนายกรัฐมนตรี้เป็น ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รัฐมนตรี้ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี้ นายวิศิต แสงทอง (ไม่ได้ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) คูแกลงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ส่วนสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ นายพจน์ สะเพียรชัย เป็นเลขาธิการต่อจนถึง พ.ศ.2528 แล้วจึงมี การเปลี่ยนแปลงเป็น นาย พนม พงษ์ใหญ่ ในพ.ศ.2528 (พ.ศ.2528 - 2535)

### โครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตย : สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

การเลือกตั้งทั่วไปจึงเกิดขึ้นในวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้รับเลือกตั้งอีก เช่นเดิม ผลการเลือกตั้งหาให้มีสมาชิกสภาผู้แทนฯ 357 คน วุฒิสมาชิกซึ่งมา จากการแต่งตั้ง 268 คน รวมสมาชิกรัฐสภา 625 คน

ส่วนการจัดตั้งรัฐบาลนั้น พรรคการเมืองขอให้พลเอก เปรมเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี้อีก สมัยหนึ่งแต่พลเอก เปรมไม่ยอมรับตำแหน่งอีก ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลตนเอง โดยพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด หัวหน้าที่เป็นแกนนำในการตั้ง รัฐบาลผสม โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี้ (เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531) มี พรรคการเมืองร่วมรัฐบาล 6 พรรค ได้แก่ พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรค ราษฎร พรรคมวลชน พรรคสยามประชาธิปไตย โดยมีรัฐมนตรีเข้าร่วมรัฐบาล 45 คน ซึ่งรัฐมนตรี จำนวนมาก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามา มีเพียง 1 คน คือ นายมีชัย ฤชุพันธ์ เท่านั้นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ อย่างไรก็ตาม สามารถงานตามกฎหมายหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี ได้ดังนี้ ทหาร - คาราวง คน (11.1%) ข้าราชการพลเรือน 1 คน (2.2%) นักธุรกิจ 27 คน (60.0%) และอื่น ๆ 12 คน (26.7%) นายกรัฐมนตรี้แต่งตั้ง นายพิชัย รัตตกุล (พรรคประชาธิปัตย์) รองนายกรัฐมนตรี้เป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คุณหญิงสุภัทรา มาศดิตถ์ (พรรคประชาธิปัตย์) รัฐมนตรี้ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี้กำกับคูแกลงของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สืบเนื่อง ต่อจากรัฐบาลพลเอก เปรมเช่นเดิม และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ในช่วงรัฐบาลนี้คือ นายพนม พงษ์ใหญ่ (พ.ศ.2528 - 2535)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีความจำเป็นต้องปรับปรุงคณะรัฐมนตรีชุดที่ 48 หลังจากการบริหารงานต่อเนื่องมาถึง 2 ปีเต็ม การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอีก 2 ครั้งภายในระยะเวลา 6 เดือน ก่อนที่จะถูกทหารรัฐประหาร คือการเปลี่ยนแปลงเป็นรัฐบาลชุดที่ 49 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ไม่มีพรรคการเมืองใดออกจากการร่วมรัฐบาล แต่นำพรรคบางชนชาวไทยเข้ามาร่วมรัฐบาลด้วย อีกพรรคหนึ่ง รัฐบาลชุดที่ 49 บริหารงานอยู่ถึงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2533 (รวมระยะเวลา 4 เดือน) เกิดการปรับรัฐบาลอีกครั้ง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2533 โดยพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคม และพรรคมวลชน ออกจากการเป็นพรรคร่วมรัฐบาล และพรรคเอกภาพ พรรคประชากรไทย เข้ามาร่วมรัฐบาลแทน การดำเนินงานจัดตั้งรัฐบาลใหม่ใช้เวลาเกือบสองเดือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขั้นตอนการกำหนดตัวรัฐมนตรีซึ่งเมื่อดำเนินการเสร็จ และเมื่อกำลังจะนำไปทูลเกล้าถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ แต่งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะทหารในนามคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติทำการรัฐประหาร เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นผลสำเร็จ

#### โครงสร้างทางการเมืองในรูปแบบเผด็จการ : สมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน

ภายหลังที่คณะทหารในนาม "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รสช.) ยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณแล้ว คณะทหารผู้ก่อการได้แต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน (ผู้เคยรับราชการเป็นข้าราชการระดับสูงและเป็นนักบริหารธุรกิจ 12 ปี) ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2534 ในเวลาต่อมา นายอานันท์กับคณะทหารได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นชุดหนึ่ง รวม 35 คน ซึ่งสามารถจมนอกตามภูมิหลังทางอาชีพ เป็นพลเรือน 26 คน ทหาร 1 คนและทหาร 8 คนโดยแต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีนางสายสุรี จุติกุล กำกับดูแลงานของ สกศ. โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ยังคงเป็นบุคคลเดิมคือนายพนม พงษ์ใหญ่ส์ ไม่มีารเปลี่ยนแปลง

ต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ แต่งตั้งสมาชิกสมานิติบัญญัติตามมาตรา 7 แห่ง

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 จำนวน 292 คน (มีสภาเดียว) ประกอบด้วยนายทหารและตำรวจ 152 คน และพลเรือน 140 คน ทำหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย

เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ 2534 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงต้องพ้นจากตำแหน่งไป ทั้งนี้ ภายหลังจากการเลือกตั้ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติต้องการให้บุคคลในคณะของตนเข้าสืบท่ออำนาจการปกครอง พลเอกสุจินดา คราประยูร จึงเข้ารับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2535 แต่ขณะเดียวกันนั้นเกิดความไม่พอใจอย่างกว้างขวางโดยทั่วไปในสังคมไทย เหตุการณ์ร้ายแรงทางการเมืองจึงเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม นายกรัฐมนตรีจากทหารจำเป็นต้องประกาศลาออก และนายอานันท์กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง

เมื่อวิกฤตการณ์รุนแรงทางการเมืองสิ้นสุดลง นายอานันท์ กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีรักษาการอีกครั้งตามการแต่งตั้งโดยประธานสภานิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535 เพื่อเตรียมให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น

**ความต่อเนื่องของกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดยระบบราชการ**

กระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ถูกกำหนดอย่างเป็นทางการไว้แต่แรกโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าจะเริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2531 และจะสิ้นสุดลงใน พ.ศ.2535 จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการและข้าราชการเป็นตัวแทนแสดงทางการเมืองที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่หลักในกระบวนการกำหนดแผนฯ ทั้งในขั้นการก่อตัวและการพิจารณากำหนดแผนฯ โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างทางการเมืองเกิดขึ้นหลายครั้ง (ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น) นำได้มีผลกระทบต่อบริการการตั้งกล่าวแต่อย่างใด ทั้งในแง่เวลาเริ่มและสิ้นสุดกระบวนการ และในแง่ตัวแทนแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนฯ ทั้งในขั้นตอนของการเรียกร้อง การรวบรวมข้อเรียกร้องและการกำหนดแผนฯ ดังมีรายละเอียดเรื่องความต่อเนื่องของกระบวนการโดยระบบราชการ ต่อไปนี้

การดำเนินการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

**การแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับเก่าและการแสวงหา**

**ทิศทางสำหรับแผนฉบับใหม่** การประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2531 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กคศ.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สคศ.) (เป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ให้ทำหน้าที่พิจารณากำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ) โดยนายพิชัย รัตกุล รองนายกรัฐมนตรี คุณหญิงสุหัตถรา มาศดิตถ์ รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลงาน สคศ. และนายพจน์ สะเพียรชัย เลขาธิการ สคศ. ได้ดำเนินการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการศึกษาของประเทศอีก 2 งาน ซึ่งเป็นงานรับส่ง ต่อเนื่องกันระหว่างกระบวนการสุดท้ายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ 2520 ได้แก่ งานทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2520 อันเป็นกระบวนการประเมินผลของการนำนโยบายไปใช้ และกระบวนการขั้นต้นของแผนฉบับใหม่หรือกระบวนการก่อตัว (formulation) ของแผนฉบับใหม่ คือ งานการศึกษาหาแนวทางสำหรับการพัฒนาการศึกษานอนภาค งานนี้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงต้นปี พ.ศ. 2531 โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด เพื่อทำงานดังกล่าว

คณะกรรมการทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ประกอบด้วย

อนุกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
  2. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
  3. ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต                      อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- ประธานกรรมการฯ ได้แก่
4. ก่อ สวัสดิพาณิชย์                      อดีตปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- รองประธานอนุกรรมการ
5. นายพนม พงษ์ไพบูลย์                      เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

อนุกรรมการ ประกอบด้วย

6. นายเกษม สุวรรณกุล อธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. นายกว้าง รอบคอบ กระทรวงศึกษาธิการ
8. นายกำจัต มงคลกุล กระทรวงศึกษาธิการ
9. นายภวิท วรพิพัฒน์ กระทรวงศึกษาธิการ
10. นายชาติรี เมืองนาจพิธี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
11. นายเชาวน์วัศ สุกลาภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
12. นายจิตติยา สุวรรณชญ สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์
13. นายเทียนฉาย กีระนันท์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
14. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ ผู้ช่วยเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
15. นายบังจัย บุณนาค รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
16. นายไพฑูรย์ สีนลารัตน์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
17. นายไพโรจน์ เกษแม่นกิจ กระทรวงศึกษาธิการ
18. นายรุ่ง แก้วแดง กระทรวงศึกษาธิการ
19. นางศรีเครือ ใจหาทอง กระทรวงศึกษาธิการ
20. นายสนอง สันสนุทธ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
21. นายสมหวัง พิธิยานุวัฒน์ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
22. นางสาวสุรี จุติกุล สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ กระทรวงศึกษาฯ
23. นายเสน่ห์ จามริก นักวิชาการอิสระ
24. นายอภิชัย พันธเสน คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
25. นายอุทัย คุลยเกษม คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

อนุกรรมการและเลขานุการ ประกอบด้วย

26. นางสาวเจือจันทร์ จงสถิตอยู่ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านนโยบายและแผนการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
27. ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
28. ผู้อำนวยการกองประเมินผลการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการศึกษาหาแนวทางสำหรับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต ประกอบด้วย

ประธานคณะอนุกรรมการ

1. ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก นักวิชาการอิสระ

คณะอนุกรรมการ ประกอบด้วย

2. ดร.เกษมา วรารธรรม ผู้อำนวยการกองแผนงานและวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน
3. ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
4. ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
5. ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. ดร.มงคล คำธนาปินทร์ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น
7. อ.รังสรรค์ ธนะพรพันธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
8. ดร.จรัล จันทลักษณ์ รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
9. ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อนุกรรมการและเลขานุการ

10. ดร.เจือจันทร์ จงสถิตอยู่ ผู้เชี่ยวชาญนโยบายและแผนการศึกษาแห่งชาติ สทศ.
11. นางสาวจิรพรรณ นุชเกษม นักวิชาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
12. นางสาวสีลาภรณ์ นาคทรพรพ นักวิชาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติทั้งสองนี้ ที่ประชุมคณะกรรมการ

การการศึกษาแห่งชาติ (กศ.) มีเกณฑ์ในการแต่งตั้ง คือเป็นบุคคลที่มีความชำนาญ และมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบในค่านับว่า ซึ่งโดยมากจะเป็นข้าราชการประจำระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและอีกส่วนหนึ่งคือบุคคลในวงการวิชาการ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่มีความสามารถความรู้ระดับ top brain และได้รับการยอมรับโดยทั่วไป (สีลาภรณ์ , สัมภาษณ์ , 2538) ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าบุคคลเหล่านี้ล้วนเป็นชนชั้นทางปัญญา (intellectual elite) ในสังคม

ที่ตั้งคณะกรรมการทบทวนแผน ประกอบด้วย อดีตข้าราชการนักการศึกษา 2 คน ข้าราชการการประจํานักการศึกษา 15 คน ข้าราชการประจำของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง 1 คน นักวิชาการในมหาวิทยาลัย 7 คน นักวิชาการอิสระ 1 คน นักการเมือง 1 คน ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน 1 คน

ส่วนคณะกรรมการหาแนวทางสำหรับพัฒนาการศึกษาในอนาคต ประกอบด้วย นักวิชาการอิสระ 1 คน นักวิชาการสังกัดมหาวิทยาลัยของรัฐ 6 คน ข้าราชการประจำจากกระทรวงศึกษาธิการ 1 คน ข้าราชการประจำสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 3 คน

ข้อแตกต่าง เรื่องคุณสมบัติของบุคคลระหว่างสองคณะกรรมการนี้ จึงอยู่ที่ ชุดทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ยังคงกำหนดให้ประกอบด้วยข้าราชการประจํานักการศึกษาทั้งที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัยและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ค่อนข้างเน้นให้คนกลุ่มนี้เป็นหลัก เพราะเป็นผู้นําแผนการศึกษาแห่งชาติมาใช้ ในขณะที่ ชุดหาแนวทางสำหรับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต กำหนดให้สัดส่วนของคณะกรรมการประกอบด้วยนักวิชาการสังกัดมหาวิทยาลัยเป็นหลัก เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่สามารถใช้ความรู้ได้อย่างมีวิสัยทัศน์ (vision) มากกว่า ไกลกว่าและมีพลังกว่า (สีลาภรณ์ , สัมภาษณ์ , 2538) ซึ่งรายละเอียดของงานชุดนี้จำเป็นต้องกระทำเพื่อ "หาทิศ" นักวิชาการปัญญาชนจึงถูกกำหนดให้เป็นหลักของการทํางานนี้ อย่างไรก็ตามในการทํางานของคณะกรรมการชุดนี้ จะแยกเป็นคณะทํางานชุดต่าง ๆ 6 ชุด ที่ประกอบด้วย ข้าราชการ

การนักวิชาการระดับกลางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) รวม 23 คนอีกด้วย

การกำหนดให้บุคคลเหล่านี้เป็นอนุกรรมการ ปรึกษาหารือ กกศ. (ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำ) เมื่อจะต้องแต่งตั้งคณะอนุกรรมการทำงานต่างๆ ก็ยังประกอบด้วยข้าราชการประจำด้านการศึกษาอีก เช่นกัน จึงเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะ เรื่องการศึกษานี้ ถูกยึดครองอำนาจไว้โดยระบบราชการ ทั้งในเรื่ององค์การ กระบวนการ และแบบแผนในการกำหนด โดยที่สถาบันอื่นนอกระบบราชการที่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องและในที่สุดก็เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลมาก คือ นักวิชาการหรือชนชั้นนำทางปัญญาทั้งที่เป็นอิสระและเป็นนักวิชาการในมหาวิทยาลัย ที่ดูเหมือนว่าแม้จะไม่ได้รวมตัวกันเป็นสถาบันใด แต่ด้วยสถานการณ์ที่เกิดจากความรู้ ความคิดและความเชี่ยวชาญดังกล่าว ก็สามารถเข้ามาวางตัวหรือมีบทบาทได้ ด้วยเหตุผลสองประการ หนึ่งคือมีสถานภาพในสังกัดราชการ ทำให้ฝ่ายระบบราชการ เองจะไม่รู้สึกขัดข้องต่อการทำงานร่วมกัน และประการที่สองคนกลุ่มนี้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญและมีอิทธิพลทางความคิดสูง เมื่อเข้ามาทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์แทนประชาชนจึงเป็นประโยชน์มาก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแง่มุมทางประวัติศาสตร์ เรื่องหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบด้านการศึกษา ซึ่งมีจำนวนมากทำให้เกิดความสับสนในอำนาจ การมอบหมายอำนาจระหว่างหน่วยงานใหม่กับหน่วยงานเก่า ได้แก่ กรณีคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2502 และดูเหมือนหลังจากหันรัฐบาลใน "ระบอบปฏิวัติ" ที่เป็นผู้ก่อตั้งก่อตั้งก็ถูกลดสถานภาพลงมาจากเดิม) กับกระทรวงศึกษาธิการ (มีกำเนิดและความเป็นมาต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2435 และรับผิดชอบงานกว้างขวาง อาทิ การวางแผนการศึกษาแห่งชาติและการปฏิบัติ) ด้วยสาเหตุทั้งในด้านประวัติศาสตร์ โครงสร้างที่ใหญ่กว่าเล็กกว่าต่างกัน ลักษณะการทำงานระหว่างแบบอนุรักษ์นิยมของกระทรวงศึกษาธิการ กับแบบก้าวหน้าและรวดเร็วของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือระหว่างหน่วยงานใหม่ทั้งคู่ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ สกศ. ที่มีลักษณะงานด้านการวางแผนซ้ำซ้อนกัน โดยมีความรู้ที่ใช้ในการทำงานแตกต่างกัน คือทั้งสองหน่วยงานต่างรู้หลักของคณาธิการทำงาน ไม่ได้ใช้ความรู้ในลักษณะสหวิชาที่มากพอในการ



ทำงาน คงจะเห็นได้จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ใช้หลักความรู้ทาง เศรษฐศาสตร์ ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สศ.) ก็ใช้ความรู้ด้านการวางแผนการศึกษาหรือการบริหารการศึกษาเป็นหลัก ตลอดจนความระจึกกระจายของหน่วยงานต่างว่ที่หาหน้าที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษาค้วย (โปรดดู ภาคผนวก จ แผนภูมิโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาของประเทศไทย)

เหตุผลเหล่านี้เป็นเงื่อนงายสำคัญทาให้จาเป็นต้องมีบุคคลประเภทนักวิชาการอิสระหรือสังกัดคานมหาวิทยาลัย เข้าไปร่วมงานค้วย เพื่อถ่วงดุลย์ในการทำงาน กล่าวคือเป็นตัวกลางไว้จัดการความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณีต่างว่ หรือการเมืองระหว่างหน่วยงานดังกล่าว การให้นักวิชาการส่วนนี้เข้าร่วมกระบวนการ ก็เท่ากับสามารถบอกกล่าวแก่ประชาชนทั่วไปได้โดยอ้อมว่า ได้รับฟังความคิดความเห็นจากบุคคลภายนอกแล้วได้ค้วย

การกำหนดกระบวนการการทำงานเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งในด้านการทบทวนและการหาแนวทางสำหรับแผนใหม่ ได้ถูกระบุกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วจาก สศช. ว่าจะเริ่มดำเนินการขึ้นตอนแรกใน พ.ศ. 2531 - 2532 และจะไปสิ้นสุดที่การกำหนดนั้นในเวลาเกี่ยวกับการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 คือ พ.ศ. 2535 (พม , 2531 : 10 ) การกำหนดระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าถูกระบุไว้ยาวนาน และผลที่เกิดก็เป็นไปตามที่หน่วยราชการนี้คาดการณ์ไว้ลักษณะ เช่นนี้จะช่วยให้อหุสรูปเป็นข้อสัง เกศได้ ว่าแท้จริงแล้วการดำเนินการจัดทำแผนนั้น นมีเหตุผลมากกนกว่าเป็นเพียงการทำงานประจำ (routine) ของหน่วยราชการ ซึ่งต่างจากงานประจำที่ทาทุกวันเป็นทา 10 ปีค้อ หนึ่งครั้ง จนเป็นประเพณีหรือแบบแผนการปฏิบัติภารกิจนี้ไป ต่อจากนั้นจึงอ้างว่า เพราะบริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไป

คณะอนุกรรมการที่ทำงานทั้งสองนี้เริ่มทำงานตั้งแต่เดือนมีนาคม พ.ศ. 2531 (สมัยรัฐบาลชุดที่ 47 พลเอก เปรมเป็นนายกรัฐมนตรี) และดำเนินการต่อเนื่องจนสำเร็จงานเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2532 (สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ)

เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองที่ส่งผลให้เปลี่ยนรัฐบาล ใดๆ มากแล้ว ถ้างานเรื่องใดที่คงดำเนินการไม่กระทบต่อโครงสร้างอำนาจแบบเก่า ก็จะไม่ค่อยหยุดชะงักหรือขาด ทั้งนี้ อาจนับเป็นคุณประโยชน์ของระบบราชการแบบเก่าหนึ่ง คืออย่างไรเสียก็ยังช่วยรักษาความต่อเนื่องไว้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ได้แก่ การสืบต่องานเรื่องสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจากรัฐบาลพลเอก เกอริงศักดิ์มาสู่รัฐบาลพลเอก เปรม และงานทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ 2520 กับงานหาแนวทางแผนการศึกษาแห่งชาติ 2535 ที่รัฐบาลพลเอกชาติชายรับดำเนินการต่อมา

เนื่องจากยังไม่เห็นที่คณะกรรมการทั้งสองชุดจะทำงานสำเร็จ สถานการณ์ทางการเมือง เกิดวิกฤตครั้งสำคัญขึ้นอีกครั้งคือการคัดสรรใจตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาของนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2531 ด้วยเหตุผลว่า เนื่องจากพรรคการเมืองต่างวทหลายพรรคไม่สามารถจะดำเนินการในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคการเมือง ยังไม่ยอมรับรู้ความคิดเห็นหรือมติของสมาชิกฝ่ายข้างมากในพรรคของตน อันเป็นการขัดต่อวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงให้ยุบสภาผู้แทนฯ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่

สรุปได้ว่า การเมืองในช่วงรัฐบาลพลเอก เปรม ซึ่งเป็นการเมืองในลักษณะกึ่งประชาธิปไตย นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยทั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ และบุคคลภายนอกที่รับการแต่งตั้ง เข้ามา ใดๆ ที่สภานิติบัญญัติมีสองสภานั้น การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติยังอาศัย พรบ. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ในการหาหน้าที่พิจารณาหาหน้าร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ อยู่ ดังนั้น ข้าราชการทางการเมืองที่จะสามารถเข้าไปหาหน้าที่เกี่ยวข้องกับภารร่างแผนฯ ได้มีเพียง 1 คนเท่านั้น คือรองนายกรัฐมนตรีที่เข้ามามีฐานะประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หมายความว่าในการดำเนินการร่างแผนการศึกษาแห่งชาตินั้น ระบบราชการยังคงส่งมอบอำนาจไว้เฉพาะหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก แต่ก็เปิดโอกาสให้ชนชั้นนักวิชาการ เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยได้ส่วนหนึ่ง

การดำเนินการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 : สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

งานแรกที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนฉบับใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นงานที่ประสบความสำเร็จหลังจากเริ่มกระตือรือร้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม คือ การดำเนินการประเมินผลแผนฉบับเก่า และการแสวงหาทิศทางสำหรับแผนฉบับใหม่ ได้แก่ งานทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 และงานหาแนวทางการพัฒนาการศึกษาสำหรับอนาคต โดยงานทั้งสองนี้เริ่มทำตั้งแต่ประมาณเดือนมีนาคม พ.ศ. 2531 และใช้เวลาดำเนินการต่อเนื่องจนเสร็จเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2532 ซึ่งมาจบที่การสรุปร่วมกันว่า "สมควร เปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษา" (เจ็จันท์ , 2534 :9)

ช่วง เวลาต่อมาคือระหว่างกรกฎาคมถึงกันยายน พ.ศ. 2532 สกศ. จึงดำเนินการขึ้นต่อมาคือ ขั้นตอนการจัดทำเอกสาร เรื่องแนวคิดการจัดการศึกษาในอนาคต และเผยแพร่ไปทั่วประเทศ พร้อมทั้งจัดสัมมนา เรื่องแนวคิดการจัดการศึกษาในอนาคต ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และกระจายข่าวทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย

การประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2532 เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2532 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการจัดสัมมนาที่รวบรวมมานั้นนำเสนอต่อ กกศ. ซึ่ง กกศ. ให้ความเห็นชอบในหลักการและให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม ทั้งมีมติให้ความเห็นชอบให้ สกศ. นำไปใช้เป็นแนวทางหลักสำหรับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับต่อไป การปรับปรุงเอกสารเดิม คือแนวคิดการจัดการศึกษาในอนาคตเป็นเอกสาร "แนวทางการจัดการศึกษาในอนาคต" (รายละเอียด โปรดดูภาคผนวก ข ) สำเร็จลง เมื่อเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2532

ต่อจากนั้น ได้ดำเนินการจัดทำโครงร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ กล่าวคือ ในการประชุมครั้งที่ 8/2532 นี้เช่นกัน คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) ให้ความเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) จัดทำโครงร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ (โดยใช้เอกสารแนวทางการจัดการศึกษาในอนาคตเป็นแนวทางหลัก) และพร้อมกันนี้ กกศ. ได้พิจารณาแต่งตั้งอนุ

กรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติและคณะกรรมการด้านต่าง่อีกจำนวน 5 คณะ ดังรายชื่อคณะกรรมการต่างวและหน้าที่ ต่อมาดังนี้

คณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ

ประธานอนุกรรมการ

1. ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

รองประธานอนุกรรมการ ประกอบด้วย

2. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

3. นายก่อ สวัสดิพิทักษ์

4. นายสิบบนนท์ เกตุทัต

อนุกรรมการ ประกอบด้วย

5. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

6. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

7. ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน

8. ปลัดกระทรวงมหาดไทย

9. ปลัดกรุงเทพมหานคร

10. นายทวีทย์ วรพิพัฒน์ กระทรวงศึกษาธิการ

11. นายศึกษา สุวรรณเขต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

12. นายเทียนฉาย กีระนันท์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

13. นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ ผู้ช่วยเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

14. นายเชาวน์วัศ สุกลาภ สมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร

15. นายบุญเยี่ยม เจริญยิ่ง กระทรวงศึกษาธิการ

16. นายประเวศ วะสี โรงพยาบาลศิริราช

17. นายพจน์ สะเพียรชัย อธิการบดี มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (อดีต เลขาธิการ สกส.)

- |   |                                     |                               |
|---|-------------------------------------|-------------------------------|
| 18. นายพะยอม แก้วกำเนิก                         | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 19. นายพิชัย บุรณะสมบัติ                        | ภาคเอกชนผู้ลงทุนธุรกิจด้านการศึกษา  |                               |
| 20. นายไพจิตร เอื้อทวีกุล                       | สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย   |                               |
| 21. นายไพฑูรย์ สินลารัตน์                       | คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  |                               |
| 22. นายวิทิศ มันทาภรณ์                          | คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |                               |
| 23. นายสมชัย วุฒิบรีชา                          | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 24. นางสาวสุรีย์ จุติกุล                        | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 25. นายสุรัฐ ศิลปอนันต์                         | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 26. นายเสน่ห์ จามริก                            | นักวิชาการอิสระ                     |                               |
| 27. นายอรุณ งามดี                               | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 28. นายอานวย ทะพิงค์แก                          | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 29. นายเอกวิทย์ ณ ถลาง                          | กระทรวงศึกษาธิการ                   |                               |
| 30. เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ |                                     | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| 31. นางสาวเจือจันทร์ จงสถิตอยู่                 |                                     | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 32. ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนการศึกษา สกศ.     |                                     | "                             |
| 33. ผู้อำนวยการกองประเมินผลการศึกษา สกศ.        |                                     | "                             |

หน้าที่ของคณะอนุกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ

1. พิจารณารายละเอียด และข้อ เสนอแนะด้านต่างๆที่จำเป็นต่อการวางแผนฯ
2. จัดทำร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช....
3. จัดทำมาตรการและขั้นตอน เพื่อให้มีการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช....
4. แต่งตั้งคณะทำงานคณะต่างๆได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

คณะอนุกรรมการนี้ ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) โดยคำแนะนำของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เช่นกันกับองค์ประกอบของคณะอนุกรม

การทบทวนแผนการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการหาแนวทางสำหรับพัฒนาการศึกษาในอนาคต การจัดองค์ประกอบในคณะกรรมการร่างแผนการศึกษาดังใหม่ก็เป็นลักษณะเช่นเดิม คือ ประกอบด้วยอดีตข้าราชการนักการศึกษาจำนวน 2 คน ข้าราชการประจำระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (ซึ่งมีหลายหน่วยงาน) จำนวน 21 คน ข้าราชการประจำจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 1 คน นักการเมือง 1 คน ฝ่ายบริหาร 2 คน นักวิชาการอิสระและสังกัดมหาวิทยาลัยที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการตัดสินใจการเมืองระหว่างหน่วยงานที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วย และในขณะเดียวกันก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เชื่อมต่อกันระหว่างสังคมกับกระบวนการกลางในนโยบายจำนวน 5 คน จากภาคเอกชน 1 คน (คือ ดร.พิชัย บุรณะสมบัติ)

คณะกรรมการนี้ทำงานเป็นส่วนกลางของการดำเนินการร่างแผน เพราะยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการทำงานด้านต่าง ๆ อีก 5 ชุด ซึ่งมีลักษณะเป็นกลุ่มย่อยอีกระดับหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนผู้ร่วมงานเพียง 3 ถึง 6 คน คณะกรรมการในแต่ละชุดนี้ ประกอบด้วยอดีตนักการศึกษา ข้าราชการประจำจากกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการประจำระดับสูงและกลางจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เป็นหลัก ดังมีรายละเอียดทั้งชื่อและหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

คณะกรรมการดำเนินการด้านโครงสร้างของระบบการศึกษาและ เครือข่ายของการ เรียนรู้

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| 1. นายก่อ สวัสดิพิทักษ์         | ประธานกรรมการ                           |
| 2. นายเรือง เจริญชัย            | อนุกรรมการ                              |
| 3. นายภวิท วรพิพัฒน์            | อนุกรรมการ                              |
| 4. นายพนม พงษ์เพ็ญสัย           | รองประธานอนุกรรมการและเลขานุการ         |
| 5. นางสาวเจ็องจันทร์ จงสถิตอยู่ | รองประธานอนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ |

หน้าที่ของคณะกรรมการ

1. ศึกษาและจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดโครงสร้างของระบบการศึกษาที่ชัดเจนและการจัด เครือข่ายของการ เรียนรู้

2. เสนอแนะมาตรการและขั้นตอนสำหรับการดำเนินงานตาม ข้อ 1

คณะอนุกรรมการดำเนินการด้านเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| 1. พระเทพเวที            | อนุกรรมการที่ปรึกษา    |
| 2. นายเสน่ห์ จามริก      | อนุกรรมการที่ปรึกษา    |
| 3. นายพนอม แก้วกาเนิด    | ประธานอนุกรรมการ       |
| 4. นายนิเชต สุนทรพิทักษ์ | รองประธานอนุกรรมการ    |
| 5. นายวิเชียร เกตุสิงห์  | อนุกรรมการและเลขานุการ |

หน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ

1. จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสาระและวิธีการจัดเนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน ตามหลักของการจัดการศึกษา 4 ประการ คือ ความกว้างขวางและเป็นธรรม ความสมดุล ความสอดคล้อง และความหลากหลาย
2. เสนอแนะมาตรการและขั้นตอนสำหรับการดำเนินงานตาม ข้อ 1

คณะอนุกรรมการดำเนินการด้านครูและบุคลากรทางการศึกษา

- |                        |                        |
|------------------------|------------------------|
| 1. นายแพทย์ประเวศ วะสี | อนุกรรมการที่ปรึกษา    |
| 2. นายพจน์ สะเพียรชัย  | ประธานอนุกรรมการ       |
| 3. นายสุวรรณ จันทร์สม  | อนุกรรมการ             |
| 4. นายจิระศักดิ์ พุฒผล | รองประธานอนุกรรมการ    |
| 5. นางสาวมยุรี จารุपाल | อนุกรรมการและเลขานุการ |

หน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ

1. ศึกษารายละเอียดและจัดทำข้อเสนอแนะ เพื่อพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. เสนอแนะมาตรการและขั้นตอนเพื่อดำเนินการตาม ข้อ 1

คณะอนุกรรมการดำเนินการด้านการบริหารและการจัดการศึกษา

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| 1. นายก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ | อนุกรรมการที่ปรึกษา    |
| 2. นายจิตตา สุวรรณชัย    | ประธานอนุกรรมการ       |
| 3. นายพนม พงษ์ใหญ่       | อนุกรรมการ             |
| 4. นายกาแพง สิริกุล      | อนุกรรมการ             |
| 5. นายรุ่ง แก้วแดง       | รองประธานอนุกรรมการ    |
| 6. นายอรุณ จันทวานิช     | อนุกรรมการและเลขานุการ |

หน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ

1. จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
2. จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ เอกชน องค์กรต่างๆ และชุมชนในการแบ่งรับภาระการให้บริการการศึกษาและการจัดการศึกษา
3. เสนอแนะมาตรการและขั้นตอนเพื่อดำเนินการตาม ข้อ 1 และ 2

คณะอนุกรรมการดำเนินการด้านค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อการศึกษา

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| 1. นายเทียนฉาย กีระนันท์  | ประธานอนุกรรมการ       |
| 2. นายไพโรจน์ เกษมเม้งกิจ | รองประธานอนุกรรมการ    |
| 3. นางนงราม เศรษฐพานิช    | อนุกรรมการและเลขานุการ |

หน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ

1. ศึกษาค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับต่างๆ
2. ศึกษากระบวนการและวิธีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาของรัฐ
3. เสนอแนะวิธีการและมาตรการ ระดมและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

เกณฑ์การเลือกคณะอนุกรรมการ เพื่อทำงานเฉพาะด้านต่าง เหล่านี้ เห็นได้ว่าจำกัดให้เป็นเพียง ความรับผิดชอบของหน่วยราชการ ด้วยเหตุว่าต้องใช้ความชำนาญเฉพาะ เป็นสำคัญ



นอกจากนั้น สภานิติบัญญัติในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการเมืองระบอบประชาธิปไตยในสมัยนี้ที่โครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติได้พยายามแสดงบทบาททางด้านการศึกษา ได้แก่ การดำเนินการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องการปฏิรูปการศึกษาของชาติ กล่าวคือ ภายหลังจากได้รับเลือกตั้งเข้ามาเมื่อ วันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ.2531 นั้น ต่อมาอีกประมาณสองเดือนกว่าสภาผู้แทนราษฎรให้ความสนใจต่อการดำเนินงานด้านการศึกษาของประเทศ ในเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของชาติ ดังในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8 / 2531 (สมัยสามัญ) เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2531 ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้กรรมการการศึกษา มีอำนาจการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดอันเกี่ยวกับการศึกษา ตามนัยมาตรา 138 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 โดยคณะกรรมการเห็นว่าในการที่จะปฏิรูปการศึกษาของชาติให้ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีการศึกษาสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในทุกด้าน และจะต้องมีการพิจารณาศึกษาข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบโดยจะต้องมีการรับฟังข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่มีส่วนในการรับผิดชอบด้านการศึกษาของชาติด้วย คณะกรรมการจึงมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาหลักการสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาของชาติ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของชาติในด้านต่าง ๆ จำนวน 16 คน ได้แก่

1. นายเสนิย์ มะคากะกุล ประธานอนุกรรมการ  
อนุกรรมการ ประกอบด้วย
2. นางลลิตา ฤกษ์สาราย สมาชิกสภานิติบัญญัติ
3. นายสมาน ใจปราณี สมาชิกสภานิติบัญญัติ
4. นายสังข์ทอง ศรีธเรศ สมาชิกสภานิติบัญญัติ
5. นายหิณิจ สิทธิเท สมาชิกสภานิติบัญญัติ
6. นายอาจอง ชุ่มสาย สมาชิกสภานิติบัญญัติ
7. นายเกษ สนวนานนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ
8. คุณหญิงอารี กุลคัมภ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ
9. นายวิจิตร ศรีสอ้าน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
10. นายพนธ์ สะเพียรชัย รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

11. นายบรรจง ชูสกุลชาติ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
12. นายเรือง เจริญชัย รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
13. นายพะยอม แก้วกาเน็ค อธิบดีกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ
14. นายสมชัย วุฒิบรีชา เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
15. นายพนม พงษ์ใหญ่ชัย เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
16. นางศรีวิการ์ เมฆธวัชชัยกุล เลขาธิการคณะกรรมการการ

การดำเนินงานของคณะกรรมการชั้นต่อไปคือการ เชิญบุคคลและ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมา  
ชี้แจง ซึ่งประกอบด้วย

1. นายแสวง บินมณี ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนการศึกษา สกศ.
2. นายสำเร็จ ประเสริฐสุข ผู้เชี่ยวชาญด้านแผนงานการศึกษา สกศ.
3. นายวีระ บำรุงรักษ์ รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กระทรวงศึกษาธิการ
4. นายเมืองชัย ทาเจริญศักดิ์ศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
5. นายเดโช บุญภักดิ์ ศึกษานิเทศก์ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

คณะกรรมการได้รับทราบรายงานจากคณะกรรมการและผู้มาชี้แจง หวังนำเสนอต่อสภาผู้  
แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้เห็นชอบกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ และ  
จะนำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการดำเนินการปฏิรูปการศึกษา  
ของชาติ โดยคณะกรรมการได้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการศึกษา ด้วยการดำเนินการที่สำคัญ  
ได้แก่ ให้ดำเนินการหลอมรวมอำนาจในการจัดการและบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม  
ซึ่งเป็นงานสร้างคนหรืองานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติที่ระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ มาอยู่ใน  
ความรับผิดชอบของกระทรวงเดียวกัน และเพื่อให้การดำเนินการแนวทางการปฏิรูปดังกล่าวบรรลุผล  
คณะกรรมการเสนอว่า สภาผู้แทนราษฎรควรสนับสนุนการดำเนินการของรัฐในการออกกฎหมายที่  
จำเป็น คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการทางการศึกษาและ  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2531ก : 141

จากการทำงานของคณะกรรมการการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นความพยายามที่จะมีบทบาททางการศึกษานับแต่ด้วยอุปสรรคด้านความเชี่ยวชาญ ความรู้ที่จะสามารถสั่งการและหาวิธีการปฏิรูปการศึกษาเองไม่ได้เพียงพอ การที่คณะกรรมการต้องอาศัยการทำงานของคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงของหน่วยงานทางการศึกษา และคณะอนุกรรมการยังต้องอาศัยข้าราชการจากหน่วยงานวางแผนการศึกษา ทั้งจากกระทรวงศึกษาธิการและสทศ. เพื่อศึกษาและหาความเห็นเรื่องการศึกษาที่หาให้เห็นว่า สภานิติบัญญัติขาดความรู้ความสามารถด้านนี้ และเมื่อจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานราชการที่ต้องการสงวนอำนาจของไว้อย่างยิ่งแล้ว ผลในทางปฏิบัติย่อมจะไม่ได้อะไรมากไปกว่ารายงานสรุปและข้อ เสนอแนะ เท่านั้น คงจะเห็นได้ว่านอกจากรายงานดังกล่าวที่ระบุปัญหาทางการศึกษาที่สำคัญทั้งสิ้นแล้ว ข้อ เสนอแนะก็ล้วนเป็นสิ่งที่ยากที่จะกระทำให้สำเร็จลงได้ ทั้งนี้แม้ในรายงานดังกล่าวจะ เสนอว่า ให้สภานิติบัญญัติร่วมมือกันในการผ่านร่างกฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษา ต่อมา ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย มีสมาชิกสภาผู้แทน เสนอร่างพรบ. ดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการส่งให้รัฐบาลพิจารณาไปได้ ซึ่งจะได้อีกส่วนในประเด็นต่อมา

ผลด้านดีที่พอจะเห็นบ้างของการดำเนินงานการศึกษาโดยสภาผู้แทนราษฎรนี้คือการที่สภาผู้แทนราษฎร แสดงความพยายามที่จะมีบทบาทด้านการศึกษาบ้าง แต่อุปสรรคที่ชื่ออยู่นั้นเกิดจากทั้งจากฝ่ายตนเองที่ขาดประสิทธิภาพ กับฝ่ายระบบราชการที่ชื่อเรื่องนี้เป็นอำนาจของคนอยู่นาน (คือตลอดมานับแต่ที่จัดการศึกษาแบบสมัยใหม่ ตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนเปลี่ยนแปลงการปกครอง และในปัจจุบัน)

#### การดำเนินการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้ดำเนินการต่อจากรัฐบาลเดิม คือ ได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ งานร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ สืบต่อจากการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่างแผนด้านต่างๆ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2532 แล้ว ต่อมา มีการจัดประชุมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และนำเสนอร่างแผนการศึกษาแห่ง

ชาติต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในการประชุม ครั้งที่ 3/2534 มิถุนายน พ.ศ.2534 กกศ.ลงมติเห็นชอบในหลักการ และให้สำนักงานฯปรับปรุงแก้ไขพิจารณาเพิ่มเติมบางประเด็น ได้แก่ ระเบียบเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ การสร้างความคล่องตัวสำหรับภาคเอกชนในการจัดการศึกษาและการเน้นพัฒนาบุคคลเพื่อเตรียมรับกับบทบาทใหม่ของประเทศไทยในประชาคมโลก จากนั้นได้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ และการนำเสนอคณะรัฐมนตรี กล่าวคือเมื่อการประชุมครั้งที่ 4/2534 กกศ.มีมติให้ตั้งคณะกรรมการกลางซึ่งมีคณะกรรมการ ได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นคณะกรรมการ และเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นคณะกรรมการ หน้าที่ของคณะกรรมการ คือ การพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขเอกสารร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งในการประชุม กกศ. ครั้งที่ 8/2534 แต่งตั้งคณะกรรมการอีก 2 คน คือ นางกาญจนา นาคสกุล และนายวิษณุ เครืองาม

ต่อมาในการประชุม กกศ. ครั้งที่ 1/2535 วันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2535 ได้พิจารณาสาระสำคัญของร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ โดยเปรียบเทียบกับฉบับเดิมและมีมติเห็นชอบร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช..... โดยให้ สกศ. นำข้อสังเกตเพิ่มเติมของที่ประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความมุ่งหมาย แนวนโยบายและแนวทางการจัดการศึกษาไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและเสนอคณะกรรมการกลางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป พร้อมกับให้ส่งไปยังกรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อทราบด้วย สำนักงานฯ ได้ปรับปรุงแก้ไขร่างแผนการศึกษาแห่งชาติตามมติของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และได้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่ง ครม.มีมติเมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ.2535 อนุมัติร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช... ในหลักการและมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปจัดทำแผนที่เป็นรูปธรรม เพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของแนวนโยบายหลักในเรื่องการปรับระบบการเรียนการสอน การปรับปรุงคุณภาพครู และการจัดการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่ง สกศ.นำข้อคิดเห็นดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ

ต่อมา การเมืองไทยเข้าสู่สภาวะในช่วงเวลา ตั้งแต่ เดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ย่อมทำให้ส่วนต่างๆในสังคมต้องอยู่ในภาวะหยุดนิ่งไป นับแต่วันมีมติแผนการศึกษาแห่งชาติ

ซึ่งตามความจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีนำโดยนายอาพันธ์ สมัยแรกมีมติเห็นชอบไปแล้วตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม 2535 แต่ครั้งเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองร้ายแรง แผนการศึกษาแห่งชาติจึงถูกชะลอการดำเนินการขึ้นก่อนออกไปก่อนช่วงเวลาหนึ่ง (สีลากรณ์ , สัมภาษณ์ , 2538)

และเมื่อในเวลาต่อมา สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มสงบลง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เสนอร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต่อสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2535

กล่าวโดยสรุป คือแม้ว่าระบบการเมืองไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างทางการเมืองในช่วงเวลาพิจารณาที่กำหนดแผนฯ หลายครั้ง ทั้งที่เป็นรูปแบบทั้งประชาธิปไตย ประชาธิปไตยและเผด็จการ แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดแผนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่สัดส่วนของที่มา (หรือสังกัด) ของบุคคลที่มาร่วมทำงานอันเกี่ยวข้องกับพิจารณาฯ กำหนดแผน ชำระการประจำที่ดูแลการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติอันเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่กำหนดแผนฯ (เลขาธิการ สกศ.) ตลอดจนมิได้กระทบต่อกำหนดระยะเวลาการดำเนินการจัดทำแผนฯตามที่ตั้งไว้ ยกเว้นในช่วงท้ายของกระบวนการที่เกิดเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองที่ทำให้กระบวนการชะงักตัวลงไปบ้างในช่วงระยะเวลาสั้นๆ

**สาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทำให้ระบบราชการครอบงำอำนาจการพิจารณาฯ กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ**

การนำเสนอส่วนนี้เพื่อพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 3 ที่ว่า "สาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทำให้ระบบราชการยังคงเป็นสถาบันหลักในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ประการที่หนึ่ง ได้แก่ การอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งสภานิติบัญญัติที่มีเพียงสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้งในขณะนั้น มอบอำนาจให้แก่ระบบราชการในการทำหน้าที่พิจารณาฯ กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ และประการที่สองได้แก่ ความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติผ่านสภานิติบัญญัติทุกฉบับที่มีการเสนอมา" ดังมีรายละเอียดผลการศึกษา ต่อไปนี้

**สาเหตุที่ 1 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ : เครื่องมือที่สภานิติบัญญัติมอบอำนาจให้  
ระบบราชการในหน้าที่กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ**

การนำเสนอส่วนนี้ เป็นการศึกษาเพื่อหาการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 3 ตามที่ตั้งไว้ว่าสาเหตุประการหนึ่งที่ระบบราชการครอบครองอำนาจในการพิจารณาฯ กำหนดแผนฯ 2535 ได้ นั้น เนื่องจากอาศัยความตามกฎหมายฉบับหนึ่งที่ให้อำนาจระบบราชการ (ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) ในการทำหน้าที่ดังกล่าวไว้ กฎหมายฉบับนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ซึ่งมีจุดกำเนิดจากพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502 ในสมัยการปกครอง "ระบอบปฏิวัติ" โดยการนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และมีการปรับปรุงในช่วงเวลาต่อมาอีก 3 ครั้ง ครั้งสุดท้าย ได้แก่ การพัฒนามาเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 ซึ่งประกาศใช้ในสมัยการปกครองที่มีโครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการ (สมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) อันอยู่ภายใต้ลักษณะของระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยของประเทศไทย

**พัฒนาการของพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ**

การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เนื่องจาก เป็นกฎหมายที่ตั้งหน่วยงานราชการและให้อำนาจหน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณาฯ กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กคศ.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สคศ.) ซึ่งจัดตั้งให้มีขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งแต่ พ.ศ.2502 และใช้ต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน (แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับก่อนหน้า พ.ศ.2502 หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำ คือ กระทรวงศึกษาธิการ สืบเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ.2441 และเพื่อให้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการของแผนฯ มากขึ้น โปรดดูบทที่ 3) โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข 3 ครั้ง ได้แก่ เมื่อ พ.ศ. 2512 พ.ศ.2515 และ พ.ศ.2521 ทั้งนี้ การศึกษาเรื่องการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในระบบการเมืองไทย (ที่เรียกว่า ระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย) ได้ดียิ่งขึ้น จาก

เป็นจะต้องทราบถึงพัฒนาการของกฎหมายฉบับนี้ว่า มีจุดกำเนิดอย่างไร การเปลี่ยนแปลง เกิดขึ้นด้วยเหตุ  
ผลใด และในบริบททางการเมืองอย่างไร เพื่อจะได้ทราบว่า การเป็นกฎหมายที่สภานิติบัญญัติมอบอำนาจ  
ให้แก่หน่วยงานราชการในการพิจารณา กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ มีพัฒนาการ ความเป็นมา และลักษณะ  
อย่างไร

**พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ : พุทธศักราช 2502 / 2512 / 2512 แก้ไข 2515**

เมื่อ พ.ศ. 2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติ  
สภาการศึกษาแห่งชาติ 2502 และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น แทนสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ  
กรรมการของสภาการศึกษา ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประ  
ธาน อธิการบดีของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ผู้อำนวยการสำนักงานประมวณ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่ง  
ชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นอีก 67 คน สภาการ  
ศึกษาแห่งชาติมีอำนาจเพิ่มจากสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ โดยอาศัยความตาม มาตรา 10 ข้อ 1 ที่ให้  
พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการศึกษาแห่งชาติ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผน  
การเศรษฐกิจและการปกครอง ก่อนเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี (สำนักนายกรัฐมนตรี , 2503 :  
119 - 120)

ต่อมา พ.ศ. 2512 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติสภาการศึกษา  
แห่งชาติ 2502 และให้ใช้พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ 2512 แทน พรบ.ฉบับนี้ กำหนดให้มีสภา  
การศึกษามีโครงสร้างการทำงาน 3 ส่วน คือ 1) สภาการศึกษาแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน  
รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีกรรมการทั้งโดยตำแหน่งและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสิ้น ไม่เกิน 70  
คน ทั้งนี้ โดยมีเลขาธิการสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้รัฐมนตรี  
ทุกกระทรวงเป็นที่ปรึกษา 2) คณะกรรมการบริหาร ให้เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติและเลขาธิการ  
สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนั้นคณะรัฐมนตรีจะตั้งกรรม  
การจากผู้ทรงคุณวุฒิอีก 8 คน 3) สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นนิติบุคคลมีฐานะเทียบเท่ากรม  
มีหน้าที่ เสนอแนะนโยบายและแผนการศึกษา แนวทางแก้ไขปัญหาการศึกษา การรวบรวมข้อมูลทางการ  
ศึกษา

ขั้นตอนการทำงานของ 3 ส่วนนี้ คือ สำหรับเรื่องทั่วๆไปที่มาขอแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานที่มีหน้าที่ศึกษาและพิจารณาเรื่องต่างๆ แล้วเสนอให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาตัดสินแทนสภาการศึกษาก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ยกเว้นเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ที่กฎหมายกำหนดให้นำเสนอสภาการศึกษาแห่งชาติก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินี้ โดยสาระและอำนาจหน้าที่แล้วมิได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หากแต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบของโครงสร้างเท่านั้น จากเดิม มี 2 ส่วน คือ สภาการศึกษาแห่งชาติกับสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เปลี่ยนเป็น 3 ส่วน คือ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยที่จำนวนสภานั้นก็ยังคงมากถึง 67 คนดังเดิม ซึ่งบุคคลที่เข้ามาเป็นสภาได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่เป็นทหารในคณะปฏิวัติ ข้าราชการประจำระดับสูงเช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเพียงการปรับรูปแบบเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่ารัฐบาลยังคงบริหารประเทศอยู่ โดยมีได้ลกออำนาจที่แท้จริงแต่อย่างใด

ต่อมา ในปี 2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ข้อ 6 และข้อ 7 ให้โอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ และเงินงบประมาณของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แต่มิได้ระบุให้มีการเปลี่ยนชื่อและฐานะ ตลอดจนองค์ประกอบของทั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการบริหารแต่อย่างใด โครงสร้างทั้งสองส่วนนี้จึงยังคงสภาพเดิม (ตามพรบ.สภาการศึกษาแห่งชาติ 2512)

ส่วนบทบาทของสภาการศึกษาแห่งชาติมีการเปลี่ยนแปลงมาจนบัดนี้เช่นกัน อันเนื่องจากการปรับปรุงส่วนราชการ ได้แก่ การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ทำให้หน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติต้องเปลี่ยนจุดเน้นจากการศึกษาระดับอุดมศึกษา มาหาหน้าที่ด้านนโยบายและแผนการศึกษาทุกระดับ จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีวัตถุประสงค์และ



รูปแบบการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับครั้งก่อน เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันราชการใน  
 งานการบริหารงานที่ลดงานด้านการศึกษานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีลงไปเพียงเล็กน้อย แต่ได้แบ่งบัน  
 อำนาจไปให้บุคคลในฝ่ายบริหารบางคนมากขึ้น ประการนี้แตกต่างจากสถานการณ์เดิมเมื่อ พ.ศ.2502  
 ที่นายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์) ให้ความสำคัญต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษามากในช่วงต้นของยุคพัฒนา  
 จึงกำหนดให้อยู่ในความดูแลของตนเองโดยตรง

**พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 : บริบททางการเมือง การอภิปราย  
 ในสภานิติบัญญัติและสาระสำคัญ**

ต่อมา พ.ศ.2521 ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ การเมืองไทยเข้าสู่ยุค "ปฏิรูปการบ  
 ครง" ภายหลังยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ไปแล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติ  
 ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.(...) ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่ง  
 มีเพียงสภาแต่งตั้งสภาเดียว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 ที่ประกาศใช้วัน  
 ที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ.2520

นายสมภพ จุฑระกิตย รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ส่งจดหมายลงวันที่  
 16 ตุลาคมพ.ศ.2521 ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อความแสดงถึงหลักการว่าปรับปรุงกฎหมาย  
 สภาการศึกษาแห่งชาติ และให้เหตุผลว่าเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสภาการศึกษาแห่ง  
 ชาติ เพื่อให้เหมาะสมกับการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน  
 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ รัฐบาลคายนายสมภพ  
 จุฑระกิตย เป็นผู้กล่าวนำเสนอหลักการและเหตุผล การพิจารณาด้วยการอภิปรายถกเถียงก่อนลงมตินั้น  
 มีสมาชิกสภานิติบัญญัติเพียง 2 คนที่ขออภิปราย คนแรก ได้แก่ นายเกรียง กิริติกร (อดีตรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลชุดที่ 35 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี 27 พฤษภาคม พ.ศ.  
 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) อภิปรายสนับสนุนร่าง พรบ.นี้ โดยมีประเด็นสำคัญคือ

"หลังจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธานะรัชต์ เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ.2512 คูเหมือนรัฐบาลจริงใจต่อการ

ศึกษาของชาติ แต่หลังจากนั้นมารัฐบาลไม่มีความจริงจังต่อสภาการศึกษาแห่งชาติ ไม่ได้พยายามที่จะใช้สภาการศึกษาแห่งชาติเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ตรงกันข้ามรัฐบาลกลับไปเกรงใจเจ้าอาณัติกรแห่งการศึกษาต่างๆ การศึกษาจึงตกเป็นเสี่ยงวาระหลังและรัฐบาลก็ไปเกรงใจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง" ทั้งสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเหลือเพียง 18 คน ของกฎหมายฉบับใหม่ (สำนักเลขาธิการรัฐสภา , 2534 : 200)

สมาชิกสภานิติบัญญัติคนที่ 2 ที่ขออภิปรายคือ นายชนะ รุ่งแสง ประเด็นการอภิปราย คือ เรื่องโครงสร้างคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าเหตุใดจึงไม่มีผู้แทนจากครูสภา (สำนักเลขาธิการรัฐสภา : 2534 , น.201) ซึ่งนายสมภพ โทตระภิกษย์ ได้ชี้แจงตอบไป เมื่อลงมติสมาชิกสภานิติบัญญัติเห็นสมควรรับหลักการฯ ผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ 109 คน และไม่มีผู้ใดไม่เห็นด้วย (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2534 : 202 - 203)

ดังนี้ พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ 2512 จึงถูกยกเลิกไปและประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 แทน (เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ.2521) และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 56 วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2521 ฉบับพิเศษ หน้า 19 - 26 (รายละเอียด พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 โปรดดู ภาคผนวก ค ) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ในการพิจารณาหาแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติก็อาศัยกฎหมายนี้ในการทำหน้าที่ดังกล่าว

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของกรรมการ คือตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ประกอบด้วยคณะกรรมการชุดเดียว เรียกว่า คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จำนวน 18 คน ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี หัวหน้าที่ประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง 7 คน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อธิบดีกรมการปกครอง ผู้อำนวยการ

การสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษา และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คนได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี โดยจะต้องเป็นข้าราชการประจำมากกว่าหรือเท่ากับ 4 คน โดยหนึ่งคนนั้นจะหาหน้าที่เป็นรองประธานกรรมการ และจากที่อื่นมากกว่าหรือเท่ากับ 3 คน ทั้งนี้ โดยมีเลขาธิการสำนักงานฯ และรองเลขาธิการสำนักงานฯ อีก 2 คน เป็นกรรมการเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ส่วนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) พระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ในมาตรา 10 ให้คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) มีอำนาจหน้าที่พิจารณา กำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติแล้วหาความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (ข้อ 3) ทั้งยังกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กำกับและติดตามการดำเนินงานการศึกษาให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติแล้วหาความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นครั้งคราว (ข้อ 6) ด้วย

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดไว้ในมาตรา 5 ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่สำคัญ ได้แก่ (ข้อ 1) สืบสวน ศึกษาและวิเคราะห์วิจัยสภาวะทางการศึกษาทั้งการศึกษาระบบโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเสนอแนะจุดมุ่งหมาย นโยบาย การศึกษา วางแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติให้สอดคล้องกับพัฒนาประเทศ (ข้อ 2) พิจารณาและประสานโครงการพัฒนาและแผนงานการศึกษาทุกระดับและประเภทของกระทรวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ (ข้อ 3) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาแก่ กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น (โปรดดู ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ)

เมื่อการ เมือง เปลี่ยนจาก "ระบอบปฏิวัติ" อันยาวนาน เข้าสู่การ เมืองระบอบประชาธิปไตยในช่วงสั้น (พ.ศ. 2516 - 2519) ความเคลื่อนไหวทางการศึกษาในช่วงนั้น มุ่งเน้นที่การหาคำตอบทางปรัชญาการศึกษาที่ควรจะเป็นอันสังคมไทยเป็นหลัก และคาดการณ์ว่าการปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่หาคำตอบเรื่องปรัชญาการศึกษาได้แล้ว ในช่วงระยะเวลาของการ เมืองระบอบประชาธิปไตยสั้นนั้นจึงยังไม่มีประเด็นเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ 2512 แต่อย่างใด จนในเวลาต่อมาการ เมือง เกิดวิกฤตการณ์กลับสู่ระบอบเผด็จการอีกครั้ง คณะผู้แทนทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป เกณฑ์การจัดสรรอำนาจแบบที่กล่าวอ้างตามรูปแบบว่าได้รับอำนาจอย่างเป็นทางการ (authority) ที่ใช้กันมาในการตัดสินใจบนนโยบายสาธารณะก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่า พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ขึ้นดำรงตำแหน่งจากการแต่งตั้งหลังการปฏิวัติรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร โดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ สภานิติบัญญัติมีเพียงสภาที่มาจากการแต่งตั้งสภาเดียว การเสนอขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติโดยรัฐบาลจึงเกิดขึ้น และถูกแก้ไขได้อย่างรวดเร็ว อันจัดเป็นการ เปลี่ยนแปลงกติกากการ เมือง ซึ่งเป็นระบอบย่อยระบบหนึ่งของสังคมที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และถือเป็นการสิ้นสุดอำนาจของคณะผู้ปกครองในยุคนิติวัติโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากกรณการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ไม่มีผู้ใดอภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งในแง่องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และของสำนักงานฯ แต่อย่างใด มีเพียงผู้อภิปรายสนับสนุนคนหนึ่งและอีกคนหนึ่งที่ถามรายละเอียดว่า เหตุใดไม่มีผู้แทนครูสภาในองค์ประกอบคณะกรรมการด้วยอีกคนหนึ่งซึ่งก็เป็นเพียงการต่อรองให้จัดสรรอำนาจให้หน่วยราชการอีกหน่วยหนึ่ง

ในระบอบการ เมืองแบบปิดเช่นนี้ ผู้นำมาจากอำนาจของกองทัพพร้อมเมื่อกับข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ กลายเป็นโครงสร้างที่หาหน้าที่ในการตัดสินใจทางการ เมือง กล่าวคือการออกกฎหมาย ผลการ เปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่ได้จัดสรรอำนาจไปสู่โครงสร้างหรือสถาบันอื่นใดของสังคม หากแต่อำนาจเรื่องวางแผนการศึกษาของประเทศก็ยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ระบอบราชการเป็นหลัก เช่นเดิม แม้จำนวนคณะกรรมการจะเพิ่มสูงถึงจำนวน 67 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี เช่นพระราชบัญญัติเดิม แต่ลดลงเหลือเพียง 18 คน ที่ประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงถึง

14 คน ข้าราชการการเมือง 1 คน และระบุว่าจากอื่น ๆ น้อยกว่าหรือเท่ากับ 3 คน

แสดงว่าเกณฑ์ในการให้อำนาจอย่างเป็นทางการต่อหน่วยงานหรือบุคคล เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ ยังมุ่งไปที่โครงสร้างเดิมที่ครองอำนาจทางการเมืองไทยอย่างแท้จริงตลอดมา คือใช้ระบบราชการในการปกครอง ดังที่ข้าราชการการเมืองก็ได้รับการจัดสรรเข้าเพียง 1 ตำแหน่ง ในตำแหน่งประธานคณะกรรมการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และเปลี่ยนจากแต่เดิมที่ตำแหน่งประธานคณะกรรมการดังกล่าวนั้น ผู้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเอง ถูกเปลี่ยนเป็นเพียงรองนายกรัฐมนตรี ดังนั้น เมื่อพิจารณาเชิงสภาพของสถาบันหรือหน่วยงาน จึงเท่ากับว่าสภาพภาพย่อมถูกลดลงด้วย ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กำหนดให้ต้องได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี นั้น มีการเปิดส่วนหนึ่งว่าให้ตั้ง "บุคคลที่มีเชื้ข้าราชการประจำ" ด้วย แต่เมื่อดูจากจำนวนที่เปิดช่องไว้ก็เป็นเพียงส่วนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการประจำระดับสูงที่กำหนดไว้ให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อีกทั้งมีข้อกำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าจะต้องเป็นบุคคลนอกกระบวนราชการ (จากภาคเอกชน ประชาสังคม) ผลคือในทางปฏิบัติ รัฐบาลคณะรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำที่ทำงานด้านการศึกษาที่ออกจากราชการไปแล้ว อาทิ ศ.ดร.ก่อ สวัสดิพิพาณิชย์ ศ.ดร.ลิบบนทร์ เกตุทัต เป็นต้น

พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ระบบราชการอ้างอิงถึงอำนาจหน้าที่ที่ได้รับอย่างเป็นทางการจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่พิจารณาแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยมี หน่วยงานสนับสนุนคือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วหาความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 5 ข้อ 3) อนึ่ง ในการร่างและกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ 2535 ก็อาศัยอ้างอิงอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบการทำงานจากกฎหมายฉบับนี้

**ความพยายามแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 : บริบททางการเมืองและสาระสำคัญ**

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาของการก่อตัวและกำหนดแผนฯ 2535 นี้ มีความพยายามของผู้นำทางการเมืองหลายครั้งที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง สัง

คมที่เปลี่ยนแปลง เริ่มจากสมัยรัฐบาลพลเอก เปรมและการเปลี่ยนแปลงมาสำเร็จลงในสมัยรัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม มีการริเริ่มให้ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยการเสนอแนะของพลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ ประธานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกับงานของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) นายวิเชต แสงทอง ซึ่งได้มอบหมายต่อให้ สทศ. พิจารณาร่างและนำเสนอ ต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อ พิจารณาคำเป็นการต่อใบเคยมีประเด็นสำคัญที่เสนอให้แก้ไข (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2531จ : 4 - 5) ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กทศ.) ในมาตรา 4 โดยได้เพิ่ม รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากเดิม 7 คนเป็น 9 คน

ข้อเสนอนี้ เป็นการเพิ่มจำนวนคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้รัฐมนตรีประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าเป็นกรรมการด้วย จากองค์ประกอบตามกฎหมายเดิมที่ในมีการกำหนดให้ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีข้าราชการการเมืองเป็นกรรมการ ทั้งที่ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเพิ่มข้าราชการประจำ จากหน่วยงานอื่นอีก 2 ตำแหน่ง และเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 2 ตำแหน่ง

การเสนอให้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบดังกล่าวนี้เป็นความพยายามของฝ่ายบริหารที่จะเข้าไป มีอำนาจหน้าที่อย่าง เป็นทางการในกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ การเสนอ เพิ่มรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล สทศ. อยู่แล้วนั้น เข้าไปเป็นกรรมการการศึก ษาแห่งชาติ (กทศ.) นั้น ฝ่ายบริหารจึงเห็นว่าจำเป็น ดังที่พลเอก เทียนชัย สิริสัมพันธ์ ได้ทักท้วงเชิง อุบาทุบณ์ว่า "น่าให้ยกมีกระบองได้อย่างไร" (อรนุช , สัมภาษณ์ , 2538) ซึ่งแสดงเจตนาที่ จะกำหนดผู้มีอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายใหม่ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากสถาบันทางการ เมืองมากยิ่งขึ้น

แต่ในคราวเดียวกันนี้ ก็มีการเสนอให้ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน และปลัดกระทรวงมหาดไทย เข้าเป็น กกศ. ด้วยนั้น นับเป็นแบบแผนที่ประเทศไทยภายใต้การ เมืองแบบ อำมาตยาธิปไตย ใช้เป็นกลไกในการตกลงใจในนโยบายสาธารณะ เสมอมา คือรูปแบบที่เรียกว่าการปกครองโดยคณะกรรมการ (government by committee) ซึ่งมาจากข้าราชการประจำระดับสูง เป็นการร่วมกันยึดครองอำนาจของหน่วยราชการต่างๆไว้ และพยายามหลีกเลี่ยงสถาบันทางการเมือง ทั้งที่ ผลการบริหารงานหรือการตัดสินใจรูปคณะกรรมการฯ ดังกล่าวจะ เกิดขึ้นล่าช้ากว่าทันสถานการณ์ (อานันท์ , 2528 .: 123 - 128 )

ข้อเสนอมให้เปลี่ยนสองส่วนนี้จึงแสดงให้เห็นว่า มีการพยายามวางดุลย์โดยระบบราชการ เนื่องจากฝ่ายการเมืองจะได้รับจัดสรรอำนาจในคณะกรรมการฯ เพิ่มขึ้น

ต่อมา เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย การดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 ยังคงกระทำต่อจากรัฐบาลเปรม โดย การพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เสนอเรื่องเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีชุดนี้ เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2531 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ และได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา uly ให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างมาตรา 5 (3) และมาตรา 10 บางตอน

การกำหนดพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 : ความสำเร็จในสมัยรัฐบาล เผด็จการ

เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง เข้าสู่ระบอบเผด็จการอีกครั้งในสมัยรัฐบาลพลเรือนที่ แต่งตั้งโดยคณะทหาร คือรัฐบาลนายอานันท์ การดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (พ.ศ....) ได้เข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ซึ่งมีองค์ประกอบ เพียงสภาเดียวที่มาจากการแต่งตั้ง กล่าวคือ การแก้ไขร่างกฎหมาย พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ถูกนำขึ้นมาพิจารณา โดยเนื้อหาของพรบ.ที่จะแก้ไข เปลี่ยนจากเดิมที่เสนอโดย รัฐบาลสมัยพลเอก เปรม ที่ขอให้มีการ เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเพิ่มให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายก

ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เป็นกรรมการโดย  
 ตำแหน่งและให้เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้น 2 คนแห่งด้วย ข้อเสนอนี้ คณะรัฐมนตรีสมัยพลเอก  
 ชาติชายมีมติรับหลักการแล้วส่งให้กฤษฎีกาศึกษา กระบวนการนี้ยาวนานต่อเนื่องมาจนกระทั่งนำเข้า  
 มาสู่สภานิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาแก้ไขในสมัยนี้

เนื้อความในจดหมายจากนายกรัฐมนตรีถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์  
 2535 ระบุว่าคณะรัฐมนตรีลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....  
 ต่อสภานิติบัญญัติ (หาหน้าทีรัฐสภา) โดยมีหลักการว่า "ปรับปรุงกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ" และ เหตุ  
 ผล คือ "คดีที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้เหมาะสม  
 ชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินงานด้านการพัฒนาการศึกษาของชาติในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้" (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2537ก : 519 - 533) ทั้งนี้ร่าง พรบ.  
 ฉบับที่เสนอเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณา เมื่อการประชุมครั้งที่ 14/2535 วันศุกร์ที่ 28 กุมภาพันธ์ 2535 ดังมี  
 รายละเอียดสำคัญคือ เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ให้ประกอบด้วย (มาตรา  
 4) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประ  
 จาสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
 ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิ  
 การ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะ  
 กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
 โดยต้องแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้ เป็นข้าราชการประจำอย่างน้อยห้าคนเป็นกรรมการ และให้เลขา  
 ธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ ตามร่างที่เสนอเข้าสภานี้ กำหนด  
 องค์ประกอบของคณะกรรมการไว้ใกล้เคียงกับที่ ทหาร่างแก้ไขขึ้นมาครั้งแรก เมื่อ สมัยรัฐบาลพลเอก เปรม  
 คือเพิ่มรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ  
 แยกต่างตรงที่ร่าง เดิมมาได้ให้ปรับเรื่องประธานกรรมการว่าเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่



ได้รับมอบหมาย ยังกคง เหมือนพรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 คือรองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ (เบรคดู ภาคผนวก ง)

ส่วนเนื้อหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเดิมใน พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521 นั้น อยู่ในมาตรา 10 แต่ในร่างที่เสนอนี้เปลี่ยนมาอยู่ในมาตรา 5

การอภิปรายเริ่มขึ้นด้วยการกล่าวถึงหลักการและเหตุผลโดยรัฐมนตรี นางสายสุรี จุติกุล มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4 คน ขออภิปราย นายวิชัย โฉมสุวรรณ์จินดา ให้อภิปรายประเด็นสำคัญ คือเห็น ควรให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นกรรมการการศึกษาแห่งชาติด้วย และให้รองเลขาธิการ สกศ. เป็น กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการด้วย และเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมาตรา 5 ข้อที่ 1 ที่ระบุว่ากำกับดูแลงานของ สกศ. นั้น "น่าจะไม่ใช่เพียงพอ คงจะต้องกำกับดูแลไปถึงกระทรวง ศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา" (สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา , 2537ก : 528) และให้ความเห็นว่าคณะกรรมการการศึกษาควรจะมีอำนาจทั้ง ที่ปรึกษาได้ด้วย มิใช่เพียงสามารถตั้งคณะอนุกรรมการ (มาตรา 15)

สมาชิกผู้อภิปรายคนที่ 2 คือ คุณหญิงศศิมา ศรีวิกรม์ อภิปรายสนับสนุนให้มีการแก้ไข พรบ. พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็น ในมาตรา 4 เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่า

"ไม่มีภาระระบุถึงผู้แทนจากภาคเอกชนเลย... ไม่ได้มีการระบุถึงผู้แทนจากภาคเอกชนเลย... ใน ปัจจุบันเน้นนโยบายของชาติก็ชัดเจนแล้วว่า ต้องการที่จะส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนกับ ภาครัฐบาลให้มากขึ้น ทั้งในด้านนโยบายและภาคปฏิบัติ แม้แต่การส่งเสริมเกี่ยวกับทางด้านธุรกิจเอกชนก็มี กรอ. ซึ่งทำให้เกิดผลที่ดีมาก..ท่านอาจจะตอบว่าจะอยู่ในมาตรา 4 ของร่าง พรบ.ในเรื่อง ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำอย่างน้อย 5 คน อาจจะ คั้งคอก เคอร์อะไรต่ออะไรของท่านก็ได้" และจึงขอ เสนอให้ระบุดานแห่งของภาคเอกชนเข้าไปเป็น

กรรมการโยธาให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นเกียรติกับภาคเอกชน อาจตั้งจาก สมาพันธ์ศึกษา สมาพันธ์โรงเรียน  
 ราษฎร สมาพันธ์การศึกษาเอกชน สมาคมโรงเรียนราษฎร สมาคมอาชีพหรือสมาคมอะไรก็ได้ ซึ่งผู้  
 อภิปรายก็แสดงความเห็นใจออกมาเองด้วยว่า จะระบุจากที่ไหนนั้นยาก เพราะกระจัดกระจายกันมาก  
 (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2537ก : 530 - 31)

ผู้อภิปรายคนที่ 3 คือนายสุธรรม จันทร์สม อภิปรายสนับสนุนการแก้ไข และให้ความเห็นว่า  
 หน่วยงานอื่นที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับศึกษานั้น อาจนำมาใช้ในรูปของการศึกษาเท่านั้น ควร  
 หมายถึงการพัฒนาหรือการฝึกอบรมด้วย ผู้อภิปรายคนที่ 4 นายพิชัย วาสนาสง อภิปรายไกลประเด็น  
 พรบ. ในถึง เรื่องการสร้างระเบียบวินัยว่าประเทศชาติกำลังต้องแก้ไข โดยยกตัวอย่างชุมชนทหารสมัย  
 ก่อน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2537ก : 529 - 533)

การอภิปรายดังกล่าว โดยเฉพาะของ นายวิชัย โภสุธรรมจินดาและคุณหญิงศศิมา ศรีวิกรม์  
 ที่เกิดขึ้นเป็นการต่อรองการจ้องค้ำประกอบของกรรมการผู้ที่จะได้รับอำนาจใหม่ ส่วนหนึ่งหาหน้าที่  
 เรียกร้องให้ข้าราชการประจำหน่วยงานราชการ เข้ามาเป็นกรรมการ ทั้งนี้อาจด้วยเจตนาดีที่จะให้  
 ทหารได้ร่วมงานและฟังความคิดเห็นฝ่ายพลเรือนบ้าง ขณะที่คุณหญิงศศิมา อาชีพนักธุรกิจหลายประ  
 เภท ประเภทหนึ่งคือโรงเรียน ทั้งนี้ ในการอภิปรายครั้งนี้ ประเด็นจึงอยู่ที่ต้องการให้ภาคเอกชนผู้  
 ลงทุนด้านการศึกษาเข้าไปเป็นกรรมการบ้าง เมื่อการอภิปรายเสร็จลง ไม่มีสมาชิกยกมือคัดค้านมารับ  
 หลักการ การดำเนินการแก้ไขจึงไปสู่การแปรญัตติโดยคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม ตามข้อ  
 บังคับภายใน 7 วัน ต่อมา ในการประชุมสภาครั้งที่ 17/2535 ประธานคณะกรรมการการศึกษา  
 และวัฒนธรรม ซึ่งประกอบด้วย นายทหาร 7 คน และข้าราชการพลเรือน 7 คน และพลเรือน 4 คน  
 ทั้งนี้ นายวิจิตร ศรีสุอาน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธานคณะกรรมการรายงานผลการแปรญัตติ  
 3 ประการ คือ (สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา , 2537ข : 115) การประกาศชื่อบุคคลผู้ที่คณะรัฐมนตรี  
 มอบหมายให้มาชี้แจงแสดงความเห็น ได้แก่ นายอรุณ จันทวานิช รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการ

การการศึกษาแห่งชาติ นายแสง ปิ่นมณี ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และนายธวัช หนังส้อมพร นิติกร 6 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศรายชื่อผู้เสนอคำแปรญัตติ มี 2 คน คือ นายวิชัย โภสุวรรณจินดา และนายธรรมบุญ ลักพลี

และประการที่สาม รายงานผลการพิจารณาว่า มีการแก้ไขใน มาตรา 3 เพิ่มคำและลดคำ บางคำมาตรา 4 แก้ไขให้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดกระทรวงกลาโหม เป็นกรรมการ และให้เพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากที่เสนอ 9 คนเป็น 12 คน และเปลี่ยนข้อความ"ที่มีได้เป็นข้าราชการประจำ" เป็นจากภาคเอกชน และให้รองเลขาธิการ สกศ. คนหนึ่ง เป็นผู้ช่วยเลขานุการ มาตรา 5 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ กกศ. เลื่อนลำดับ ข้อ 1 กับกับคุณเลงานของ สกศ. ในร่างที่เสนอไปเป็น ข้อ 6 มาตรา 7 เพิ่มคำว่าทรงคุณวุฒิ มาตรา 11 เปลี่ยนแปลงคำว่า"ส่วนท้องถิ่น" เป็น "(หน่วยงาน) ของรัฐที่เกี่ยวกับการศึกษา" มาตรา 11 ทวิ เปลี่ยนขึ้นมา จากมาตรา 13 ในร่างที่เสนอ คือ ให้ กกศ. หรือ สกศ. เชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำ ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็นหรือคำแนะนำได้ มาตรา 13 ตัดออก เปลี่ยนแปลงเป็นมาตรา 11 ทวิ

เมื่อถึงวาระ 3 ที่ให้สมาชิกสภาลงมติให้ใช้ร่างพรบ.นี้หรือไม่ ปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดคัดค้าน (รายละเอียด พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ปรคตญ ภาคผนวก ข) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแล้วนี้ จึงถูกนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2535 ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์ ยังคงรักษาการอยู่ ส่วนการลงประกาศในพระราชกิจจานุเบกษานั้น ประกาศเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2535 ในสมัยของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร

ทั้งนี้ นับเป็นความสำเร็จของโครงสร้างทางการ เมืองในรูปแบบเผด็จการที่มีสมาชิกสภานิติ

บัญญัติแห่งชาติที่มีเพียงสภาเดียวและสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง สามารถผลักดันให้กฎหมายฉบับนี้ ผ่านการพิจารณาออกมาใช้เป็นกฎหมายได้ โดยการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของข้าราชการการเมือง เพิ่มขึ้นเป็น 4 คน แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มจำนวนข้าราชการประจำระดับสูงขึ้น 4 คน จนน่าจะกล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จในการลดทอนพลังอำนาจสภาเดียว เป็นเพียงความสำเร็จ ในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของนักการเมืองในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น (บรรดคุณภาพของ การวางแสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ใน พรบ. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2521 กับ ร่างแก้ไข พรบ. ที่เสนอในรัฐบาลพลเอกเปรม เมื่อ 2531 และ เสนอสมัยรัฐบาลนายอานันท์ เมื่อ 2534 และใน พรบ. คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2535)

## สาเหตุที่ 2 ความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติผ่านสภานิติบัญญัติ

นอกจากสมมติฐานที่สาม จะกล่าวถึงสาเหตุของการครอบงำอำนาจของระบบราชการในการพิจารณากำหนดแผนว่า มาจากการอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติฉบับต่างๆแล้ว ยังระบุไว้อีกด้วยว่า สาเหตุอีกประการหนึ่ง คือ ความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติทุกฉบับที่มีการเสนอมา (กล่าวคือ เปลี่ยนสถานภาพทางกฎหมายของแผนฯ ซึ่งปัจจุบันเป็นเพียงแผนแม่บททางการศึกษา เป็นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา)

จากการศึกษาค้นคว้า พบว่า ในช่วง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2535 มีหน่วยงานราชการและสมาชิกสภานิติบัญญัติพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ รวม 6 ครั้ง แต่ก็ล้มเหลวไปทุกครั้ง ทำให้กระบวนการพิจารณาที่กำหนดแผนฯ 2535 ยังมีหน่วยงานราชการและข้าราชการเป็นตัวแสดงทางการเมืองหลักในการทำหน้าที่ของระบบการเมืองของรัฐไทย

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย มีการพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายแม่บททางการศึกษา เพื่อให้แผนการศึกษาแห่งชาติให้ผ่านการพิจารณาและกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อยกระดับของสถานภาพทางกฎหมายให้แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ) จำนวน 3 ร่าง ทั้งจากหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงศึกษาธิการ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับแรก และฉบับที่สอง เสนอโดย กระทรวงศึกษาธิการสาระสำคัญของร่างทั้งสองคล้ายกัน ร่างที่ 1 มีเนื้อหาครอบคลุมการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม มี 7 หมวด รวม 73 มาตรา ส่วนร่างที่ 2 มี 4 หมวด รวม 42 มาตรา โดยแบ่งเรื่องการศึกษาและการวัฒนธรรมไว้ในเรื่องการศึกษาจึงหาให้ะหัดรัดสั้นกว่าร่างที่ 1

กระทรวงศึกษาธิการ นำร่างทั้งสองเสนอในที่ประชุมเพื่อพิจารณาระบบบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 2 ครั้ง การประชุมครั้งแรก ประกอบด้วย ปลัดกระทรวง อธิบดี และข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ การประชุมครั้งที่ 2 ประกอบด้วย ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

ผลการประชุมมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะประเด็นการรวมหน่วยงานจัดการศึกษาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการเสนอ ร่าง พรบ.นี้ อันเป็นปัญหาที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ง่าย และในที่สุดจึงยังไม่มีการดำเนินการเข้าสู่คณะรัฐมนตรีและกระบวนการนิติบัญญัติต่อไปแต่อย่างใด ดังนั้น อุปสรรคสำคัญที่เป็นสาเหตุให้เกิดความล้มเหลวของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินี้จึง ได้แก่ การยึดครองอำนาจการจัดการศึกษาระหว่างหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก (โปรดดู แผนภาพโครงสร้างการบริหารการศึกษา ภาคผนวก จ )

เนื่องจากการ เสนอร่างนี้มีเป้าหมายสำคัญ คือการรวมอำนาจในการจัดการศึกษาไว้ในหน่วยงานเดียว การที่กระทรวงศึกษาธิการพยายามเสนอร่างนี้ขึ้นมา จึงอาจเป็นการพยายามรวมอำนาจอันเป็นศูนย์กลาง ของการจัดการศึกษาคืนกลับบทบาทที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์ (กระทรวงศึกษาธิการ หรือ กระทรวง ธรรมการ หาดหน้าทีดูแลเรื่องการจัดการศึกษามาตั้งแต่ พ.ศ.2435 ในขณะที่ สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ เพิ่งก่อตั้ง เมื่อ พ.ศ.2502)

อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ.2533 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พยายามเสนอร่าง พรบ.การศึกษา แห่งชาติต่อประธานสภานิติบัญญัติอีกสามครั้ง โดยใช้ร่าง พรบ. ฉบับเดียวกัน ได้แก่ การเสนอของ นายเชาวน์ศรี สุตลาภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคราษฎร เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2533 นายสมาน ใจปราณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2533 และนายนิยม คำแหง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคกิจสังคม เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ.2533

ร่าง พรบ. นี้ อยู่ในขั้นตอนการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับการศึกษา สำนักนายกรัฐมนตรีจึงส่งร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านมาถึงสำนักงานคณะกรรมการ การการศึกษาแห่งชาติเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (โพยม , 2537 : 6 - 12)

สาระสำคัญของร่าง พรบ.การศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ ได้แก่ กำหนดให้การจัดการศึกษาเป็น หน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือภาคบังคับซึ่งรัฐจะต้องจัดหาให้ ทั่วถึงและให้เปล่า สำหรับการศึกษาของชาติมี 3 ระดับ คือการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 9 ปี และ ไม่เกิน 12 ปี การศึกษาระดับปริญาและการศึกษาระดับปริญาขึ้นไป และในด้านการบริหารการ ศึกษาให้มีสภาการศึกษาสภาหนึ่ง เป็นองค์กรสูงสุดในโครงสร้างบริหารการศึกษา มีนายกรัฐมนตรีหรือ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภาการศึกษา สภาการศึกษาทำหน้าที่จัดหาแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ นอกจากนี้ กงาหนดให้กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาค้นคว้าระดับปริญญาตรี ส่วนวงมหาวิทยาลัยรับผิดชอบการศึกษาระดับอนุปริญญาและระดับปริญญาชั้นใบ พิจารณาจากสาระของร่าง พรบ. นี้ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับการจัดการศึกษาในปัจจุบัน การเสนอร่างพรบ. นี้เกิดขึ้นในช่วงที่โครงการสร้างการ เมือง เป็นแบบประชาธิปไตยเต็มรูป จึงน่าจะเป็นเหตุให้สถาบันนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่าง พรบ. เพื่อให้การพิจารณากำหนดแผนฯผ่านการพิจารณาออกเป็นกฎหมายโดยสภานิติบัญญัติ เป็นสำคัญ

ความล้มเหลวของการ เสนอร่าง พรบ. ฉบับนี้ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร คือ การที่ร่างนี้ถูกยื้อถ่วงกลับมาอยู่ที่ขั้นตอนการนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ซึ่งเป็นเหตุให้สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีส่งต่อมายัง สกศ. เพื่อพิจารณา รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารและหน่วยงานราชการอันเป็นกลไกการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงเป็นไปในทิศทางแตกต่างจากหลักการเมืองระบอบประชาธิปไตย คือ น่าที่จะเป็นหน้าที่การออกกฎหมาย การกำหนดนโยบายสาธารณะและการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะนั้น อำนาจหน้าที่ที่แท้จริงอยู่ที่หน่วยงานราชการและฝ่ายบริหาร เป็นหลัก แม้แต่ในเวลาทีรูปแบบของโครงสร้างทางการเมืองการบริหารมีลักษณะ เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยก็ตาม

ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ มี ความพยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในช่วง เวลาเกี่ยวกับการขึ้นคอนแก๊เซร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่คณะอนุกรรมการร่างแผนฯจัดทำเสร็จแล้ว คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.) โดย นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธาน กกศ. นำประเด็นเรื่องสถานการณ์ของแผนฯว่า ควรเป็นกฎหมายหรือไม่เข้ามาพิจารณาอีกครั้ง เมื่อการประชุม กกศ. ครั้งที่ 2/2534 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2534 ด้วย การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่าง พรบ. การศึกษาแห่งชาติ... เพื่อพิจารณาร่าง พรบ. การศึกษาแห่งชาติ

ขึ้นใช้ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษารองรับจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดเอกภาพทาง  
นโยบายการจัดการศึกษาของประเทศ(สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2534ค : 49)

คณะอนุกรรมการร่าง พรบ. ได้แต่งตั้งคณะทำงานร่าง พรบ.การศึกษาแห่งชาติขึ้นอีกชุดหนึ่ง  
ผลการทำงานเรื่องศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการมี พรบ.การศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอต่อ กกศ.  
เมื่อการประชุมครั้งที่ 7/2534 ว่า"ยังไม่สมควรร่าง พรบ.การศึกษาแห่งชาติ เพราะอาจแก้ปัญหา  
ต่างๆได้ด้วยการปรับปรุงแก้ไข พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและ  
บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ รวมทั้งของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ" (สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2534ค : 110)

ทั้งนี้ ในกระบวนการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ สกศ.ได้สอบถามไปยังสำนักงานคณะ  
กรรมการกฤษฎีกา เรื่องสถานภาพของแผนการศึกษาแห่งชาติว่าจำเป็นหรือไม่ ที่จะเปลี่ยนแปลง เป็น  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จากการสอบถามและศึกษาร่วมกันของทั้งสองหน่วยงาน ให้ข้อสรุปว่า  
"ไม่ควรเปลี่ยนแปลงสถานภาพด้วยเหตุผล 3 ประการสำคัญ ดังนี้

1. ถ้าเป็นพระราชบัญญัติต้องมีบทลงโทษ แต่ในเมื่อ เป็นสิ่งที่ประกาศออกมาในลักษณะแนว  
นโยบายก็ไม่ควรเป็นกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ

2. จากที่ได้ทราบกระบวนการมาแล้ว จะเห็นว่ามีการซับซ้อนและละเอียดถี่ถ้วนมาก  
ดังนั้น ถ้าต้องนำร่างนี้ผ่านเข้าสู่สภา จะประกันไม่ได้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น เรา (คณะอนุกรรมการและ  
คณะทำงานชุดต่างๆ) screen กัน word by word หลักคิดแต่ละตัวมันอาจจะเลื่อน เช่น เครือ  
ข่ายการเรียนรู้กับเครือข่ายสารสนเทศ ที่แม้แต่นักการศึกษาของหน่วยงานอื่นบางท่านก็คิดว่าเป็นสิ่ง  
เดียวกัน ทั้งที่แตกต่างกัน เมื่อผ่านเข้าสู่สภาจะประกันผลที่ออกมาไม่ได้ว่าทิศทางการศึกษาของประ  
เทศจะเป็นอย่างไร



3. แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นสิ่งที่ต้องปรับเปลี่ยนเป็นระยะๆ และนับแต่นี้ไปแผนฯจะมี rate ของการเปลี่ยนแปลงเร็วขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหากเป็นกฎหมายการแก้ไขจะทำได้ลำบาก" (ข้าราชการประจำสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , สัมภาษณ์ : 2538)

โดยสรุป เมื่อร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติยังไม่เป็นกฎหมาย สภานิติบัญญัติในฐานะสถาบันทางการเมืองสำคัญของระบอบประชาธิปไตยจึงยังไม่มีอำนาจในการมีส่วนร่วมพิจารณากำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ 2535 ปล่อยให้หน่วยงานราชการเป็นสถาบันหลักที่ทำหน้าที่กำหนดแผนฯแทน เช่น เดิมต่อไป