



บทที่ 1  
บทนำ

**หลักการและเหตุผล**

การกระจายอำนาจทางการศึกษา เป็นการจัดการศึกษาในรูปแบบที่รัฐหรือรัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ผู้อยู่ใกล้ชิดปัญหาในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง ทำให้รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นรูปแบบการจัดการศึกษาที่สามารถจัดความซ้ำซ้อน สามารถจัดประสบการณ์การเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่อง กับสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รูปแบบการกระจายอำนาจการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของท้องถิ่นที่ท้องถิ่นจะนำไปใช้ในการพัฒนาเยาวชนของท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น (ก่อ สวัสดิพานิชย์, 2509)

ลักษณะการจัดการศึกษาของประเทศไทย ตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงปัจจุบันนั้น กล่าวได้ว่า ระบบการบริหารการศึกษาเป็นรูปแบบระบบบริหารราชการอย่างแท้จริง (ประยูร ศรีประสาธน์, 2522) โดยส่วนท้องถิ่นแทบไม่มีบทบาทอย่างใดในการจัดการศึกษาโดยตรงหากแต่เป็นเพียงการให้การสนับสนุนทั้งทางตรงและ/หรือทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ของการจัดตั้งโรงเรียนประชาบาล ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการเมื่อ พ.ศ.2435 และการประกาศให้มีการจัดเก็บเงินศึกษาพลิตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 ในระหว่างปี พ.ศ.2464 - พ.ศ.2473 เป็นต้น เหตุการณ์ข้างต้นจึงเป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึง ลักษณะของการที่ประชาชนมีอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับลูกหลานของตนเองด้วยงบประมาณหรือเงินของตนเอง นั่นคือมีการบริหารการคลังโรงเรียนด้วยท้องถิ่นเอง มีการจัดจ้างครูผู้สอนหรือบริหารงานบุคลากรทางการศึกษาด้วยตนเอง และมีการกำหนดหลักสูตรบางส่วนให้ครูได้สอนให้กับลูกหลานของตนเองโดยผสมผสานกับหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ (หรือกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา) จึงอาจกล่าวได้ว่า ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการอันเป็นภารกิจหลักของโรงเรียน แนวคิดของเหตุการณ์ดังกล่าวจัดได้ว่า เป็นแนวคิดของหลักการกระจายอำนาจอย่างค่อนข้างชัดเจน ในประเด็นที่รัฐให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจ ดำเนินการจัดการศึกษาอันถือได้ว่าเป็นกิจกรรมสาธารณะที่ท้องถิ่นให้บริการแก่ท้องถิ่นนั่นเอง

ในช่วงเวลาต่อมาคืออย่างน้อยที่สุดหลังปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ก็จะพบกับเหตุการณ์ที่น่าสนใจในประเด็นของการกระจายอำนาจอีกลักษณะหนึ่งกล่าวคือ การที่รัฐกำหนดให้หน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ โดยปรากฏเป็นหลักฐานอย่างชัดเจนในสาระบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ เป็นอย่างน้อย

การประกาศให้การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดนัยแห่ง

ความหมายของการกระจายอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างไปจากนัยแห่งความหมายของการกระจายอำนาจในรูปแบบที่กล่าวมาในข้างต้น กล่าวคือ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้กลับเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดการศึกษาให้กับท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งผลที่ปรากฏออกมาก็คือประชาชนหรือชาวบ้านในท้องถิ่นเปลี่ยนบทบาทของตนเองจากการเป็นผู้จัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง มาเป็นผู้รับบริการการศึกษาที่ภาครัฐเป็นผู้จัดให้เท่านั้น (กระทรวงศึกษาธิการ. 2517)

ปัจจุบัน แนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจแก่ท้องถิ่นไปดำเนินการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง ได้กลับมาปรากฏอย่างชัดเจนในกรอบความคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรอบความคิดของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกรอบความคิดของแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ระยะที่ 8 ของกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนแนวความคิดในการพัฒนาขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนด้วย

การปรากฏขึ้นของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาในครั้งนี้ จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของแนวคิดการกระจายตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษาในรูปแบบการให้อำนาจการให้อำนาจทางการศึกษาแก่ท้องถิ่น ที่เคยมีเหตุการณ์บางอย่างได้แสดงให้เห็นถึงการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของลักษณะการกระจายอำนาจในรูปแบบดังกล่าวมาก่อนแล้ว แต่ได้เลือนหายไปภายหลัง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการศึกษาของไทยได้ปรากฏแนวคิดของการกระจายอำนาจที่ผสมผสานกันในรูปแบบของการมอบอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการให้อำนาจมาเนิ่นนานแล้ว แต่ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าการดำเนินนโยบายมักเป็นไปในรูปของการรวมอำนาจ การมอบอำนาจ และการแบ่งอำนาจมาโดยตลอด โดยที่แนวความคิดในรูปแบบการให้อำนาจมีอาจเข้าไปมีบทบาทแต่อย่างใดในทางปฏิบัติต่อการจัดการและการบริหารการศึกษาในระบบการศึกษาของไทยเลย หรือหากจะมี ก็คงเป็นเพียงแต่การเข้าไปมีบทบาทอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และมโนทัศน์ในการกำหนดนโยบายเท่านั้น โดยไม่มีผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อการปฏิบัติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกระจายอำนาจในมิติอื่น ๆ เช่น ด้านการปกครอง การวางแผนพัฒนา การงบประมาณ เป็นต้น (ภิญโญ สาธร. 2522)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดแนวคิดการกระจายตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษาและกระบวนการกำหนดนโยบายที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานของทางราชการ ก็จะต้องพบว่า แนวความคิดของนโยบายกระจายอำนาจทั้งสองลักษณะ

ดังกล่าว มีความต่อเนื่องกันมาโดยตลอด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา หากแต่ว่า มีนัยของพัฒนาการของรูปแบบของการกระจายอำนาจตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาในแง่มุมมองของกระบวนการนโยบาย ก็จะพบกับปรากฏการณ์ในเชิงนโยบายที่น่าสนใจในเชิงกระบวนการประการหนึ่งว่า กระบวนการนโยบายดังกล่าวอาจมิได้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันในเชิงวงจรมติแบบนโยบายกล่าวคือ ในแต่ละช่วงเวลาของกระบวนการนโยบายจะมีการดำเนินกระบวนการนโยบายไม่ครบทั้งกระบวนการ หรืออาจมีการดำเนินการตามกระบวนการนโยบายครบถ้วนแต่ผลของการดำเนินนโยบายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงนโยบายกระจายอำนาจการศึกษา ทั้งในแง่ของพัฒนาการของรูปแบบและแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษา และกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นในอดีต กับต้องการที่จะวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายดังกล่าว เนื่องจากกระบวนการนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองอย่างใกล้ชิด จากนั้นผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาถึงแนวทางในการแสวงหาทางเลือกในการพัฒนา นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ให้สามารถที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และได้ผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดปัญหาในการวิจัยไว้ว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พัฒนาการของแนวคิดและรูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษาของระบบการศึกษาไทยมีลักษณะเป็นเช่นไร มีปัจจัยเชิงการเมืองที่เป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการอะไรบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และมีทางเลือกใดบ้างที่จะพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยการวิเคราะห์ในเชิงการเมือง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษากระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในเชิงการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย
2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา
3. เพื่อวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ประโยชน์ในเชิงวิชาการ ผลการวิจัย จะทำให้ทราบถึงพัฒนาการของแนวคิดกับพัฒนาการของรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา และผลของการปฏิบัติจากเหตุการณ์ของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นจริงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบัน รวมถึงทำให้ทราบถึงปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และทราบถึงทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวได้สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ในที่สุด

2. ประโยชน์ในทางปฏิบัติ ผลการวิจัยจะช่วยสร้างความชัดเจนของรูปแบบความหมาย และผลของการนำนโยบายการกระจายอำนาจการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาการศึกษาของไทย โดยผลการวิจัยจะช่วยทำให้ทราบถึงพัฒนาการของแนวคิดและรูปแบบ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และรวมถึงทางเลือกในการพัฒนานโยบาย

นอกจากนี้ ผลการวิจัยจะเป็นเครื่องชี้นำการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในอนาคตได้ว่า หากมีการกระจายอำนาจการศึกษาให้กับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงแล้ว จะทำให้ผลการพัฒนาการศึกษาของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่น

3. ประโยชน์ในทางการวิจัย ผลของการวิจัย จะช่วยเป็นเครื่องชี้นำถึงแนวความคิดของการพัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจทางการศึกษาให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจในมิติอื่นโดยจะส่งผลให้เกิดการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่นในมิติอื่น ต่อไป และยังสามารถเป็นแนวทางในการค้นหาองค์ความรู้ด้านโครงสร้างของการกระจายอำนาจทางการศึกษาของระบบการศึกษาไทยและการพัฒนานโยบายการศึกษาอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

4. ประโยชน์ในเชิงการเมือง ผลการวิจัยจะช่วยให้นักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจ ทางการศึกษา ได้เข้าใจถึงพัฒนาการของนโยบายปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และได้รับรู้ทางเลือกในการพัฒนานโยบาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อนักการเมืองในฐานะผู้ตัดสินใจนโยบาย ที่จะทำให้ง่ายต่อการตัดสินใจและพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาในรูปแบบที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศต่อไป กับจะเป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอีกด้วย

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์เชิงการเมืองของพัฒนาการและทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่ปรากฏขึ้นในระบบการศึกษาของไทย โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยรวม 3 ข้อด้วยกันคือ การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาของไทย การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และการวิเคราะห์ทางเลือกในการพัฒนานโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การวิเคราะห์ดังกล่าว เป็นการวิเคราะห์เชิงการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา โดยกำหนดขอบเขตของการวิจัยได้ดังนี้

1. ขอบเขตในการวิเคราะห์ด้านการเมือง จะมีขอบเขตเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงความคิดทางการเมืองในบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาเท่านั้น

2. ระบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา จะมุ่งศึกษาในขอบเขตเฉพาะของการศึกษาในระบบโรงเรียนของรัฐ และเน้นเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา หรือส่วนที่เกี่ยวข้องเช่น กรณีการโอนอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการไปสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น การวิเคราะห์ในกรณีผู้รับอำนาจหรือผู้ให้อำนาจ จึงวิเคราะห์จากพื้นฐานของอำนาจรัฐในการจัดการและบริหารการศึกษา ซึ่งหมายรวมถึงของอำนาจหน้าที่ในการจัดการและบริหารของรัฐด้วย

3. ช่วงระยะเวลาในการศึกษา จะเน้นเฉพาะช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 - 2538 โดยเน้นในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

4. ปัจจัยทางการเมืองที่ศึกษา กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะปัจจัยทางการเมืองในเชิงโครงสร้างทางการเมือง และปัจจัยทางการเมืองในเชิงกระบวนการทางการเมือง ดังนี้

### 4.1 ปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมือง

4.1.1 โครงสร้างส่วนบนของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย  
จำแนกเป็น รัฐธรรมนูญ กลุ่มการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาลกับระบบราชการและข้าราชการ

4.1.2 โครงสร้างส่วนกลางของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย  
จำแนกเป็น สื่อมวลชนกับกลุ่มการเมือง

4.1.3 โครงสร้างส่วนล่างของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จำแนกเป็น การปกครองท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น

4.1.4 บริบททางสังคม จำแนกเป็นบริบททางเศรษฐกิจ บริบททางสังคม ซึ่งแยกย่อยเป็นโครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคมกับวัฒนธรรมทางการเมืองและบริบททางการศึกษา

#### 4.2 ปัจจัยทางกระบวนการทางการเมือง ได้แก่

- 4.2.1 การกล่อมเกลารวมทางการเมือง (political socialization)
- 4.2.2 การเลือกสรรทางการเมือง (political recruitment)
- 4.2.3 การบูรณาการทางการเมือง (political integration)
- 4.2.4 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)
- 4.2.5 ความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimation)

5. การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา และเป็นการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายดังกล่าวจะใช้รูปแบบของกระบวนการที่ได้จากการสรุปตามแนวคิดของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร สิริสัมพันธ์ และ Thomas Dye ซึ่งสรุปได้เป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่

- 5.1 ขั้นการก่อตัวของนโยบาย
- 5.2 ขั้นการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย
- 5.3 ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5.4 ขั้นการประเมินผลนโยบาย
- 5.5 ขั้นการต่อเนื่อง-สิ้นสุด-ธำรงรักษานโยบาย

#### 6. กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ในกรณีนี้ได้แก่

6.1 กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนบนในสังคม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองจากพรรคการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่อยู่ในตำแหน่งทางการบริหารระดับสูง และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

6.2 กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนกลางในสังคม ในที่นี้ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มองค์กรเอกชน กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาที่กระทรวงศึกษาแต่งตั้งไว้ในคณะกรรมการการศึกษาในระดับและคณะต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ทั้งระดับกระทรวง และระดับจังหวัด เป็นต้น

6.3 กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนล่างในสังคม ในที่นี้ได้แก่ กลุ่มประชาชนทั่วไป เพื่อให้การตัดสินใจของประชาชนได้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึง

กำหนดให้กลุ่มประชากรดังกล่าวหมายถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้นำชุมชน ผู้นำองค์กรการปกครองท้องถิ่น และกรรมการศึกษาของโรงเรียน ด้วย

### นิยามศัพท์เฉพาะ

ผู้วิจัยกำหนดความหมายของคำศัพท์ที่จะใช้ในการวิจัยครั้งนี้ไว้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลกลางได้แบ่งหรือมอบ หรือให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นหรือผู้ปฏิบัติ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ระบุไว้ในหนังสือชื่อ Decentralization for National and Local development ว่ามีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบคือ

1. การให้อำนาจ (Devolution) หมายถึง การที่รัฐให้อำนาจในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับอำนาจโดยชอบธรรม (Authority) และเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นใด ๆ ด้วยตนเอง (Autonomy) โดยรัฐมิเข้าไปมีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจดังกล่าว แต่ยังคงอำนาจในการกำกับดูแลการตัดสินใจที่อาจผิดหรือเกินขอบเขตที่รัฐกำหนดไว้ ทั้งนี้การตัดสินใจดังกล่าวจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพของชาติและความมั่นคงภายใน ตลอดจนไม่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจการตัดสินใจในลักษณะที่รัฐบาลกลางได้แบ่งอำนาจการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะไปให้กับเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคอาจมีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้บ้าง แต่ก็ยังต้องได้รับการอนุมัติผลของการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางเสียก่อน

3. การมอบอำนาจ (Delegation) หมายถึง ลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ที่มอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติ โดยส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การที่รัฐหรือรัฐบาลส่วนกลางให้อำนาจการตัดสินใจในกิจกรรมต่าง ๆ กับส่วนราชการในระดับภูมิภาค หรือส่วนราชการในระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติการตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้นำไปใช้ในการจัดการศึกษาโดยตรง

รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการศึกษา เมื่อนำมาเทียบเคียงกับรูปแบบการกระจายอำนาจตามแนวคิดขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดไว้ในหนังสือชื่อ

Decentralization for National and Local development ซึ่งจำแนกรูปแบบตามลักษณะของการใช้อำนาจและผู้ใช้อำนาจในการจัดการศึกษา จะจำแนกได้อย่างน้อย 2 ลักษณะคือ

1. ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการศึกษา การจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรทางการศึกษา การบริหารบุคลากรทางการศึกษา หรือการจัดการศึกษา ลักษณะดังกล่าวนี้ เรียกว่า การรวมอำนาจทางการศึกษา (Centralization)

2. ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับผู้อื่นไปดำเนินการเอง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการศึกษา การจัดสรรเงินงบประมาณหรือทรัพยากรทางการศึกษา การบริหารบุคลากรทางการศึกษา การจัดการศึกษา ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา (Educational Decentralization) ซึ่งยังจำแนกออกไปได้อีกเป็น 3 ลักษณะคือ

2.1 ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้กับหน่วยปฏิบัติของรัฐบาลกลางที่ไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นไปดำเนินการเองนี้ โดยลักษณะของการดำเนินการดังกล่าวนี้กระทำเป็นรายกรณี ลักษณะการจัดการศึกษาแบบนี้เรียกว่า การมอบอำนาจ (Delegation)

2.2 ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาให้กับหน่วยปฏิบัติของรัฐบาลกลางที่ไปปฏิบัติงานให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดของรัฐบาลกลาง ลักษณะการจัดการศึกษาแบบนี้เรียกว่า การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

2.3 ลักษณะของการจัดการศึกษาที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบอำนาจในการดำเนินการจัดการศึกษาไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายการศึกษา การจัดสรรงบประมาณหรือทรัพยากรทางการศึกษา การบริหารบุคลากรทางการศึกษา หรือการจัดการศึกษา โดยที่รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงผลการตัดสินใจใด ๆ ของท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งสิ้นลักษณะดังกล่าวนี้ เรียกว่า การให้อำนาจ (Devolution)

เกณฑ์ในการจำแนกลักษณะของการใช้อำนาจในการจัดการศึกษาและบริหารการศึกษา มีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะได้แก่ 1) อำนาจในการตัดสินใจ (Discretion of Power) 2) ความเป็นอิสระในการดำเนินการ (Autonomy) และ 3) การที่ผู้ใช้อำนาจได้รับอำนาจอย่างชอบธรรม (Authority)

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการกระจายตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษาอีก รูปแบบหนึ่งที่เป็นผลผสมผสานลักษณะการให้อำนาจทางการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นกับข้าราชการในรูปองค์คณะบุคคล ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากรูปแบบทั้งสามข้างต้น รูปแบบดัง



กล่าวนี้ผู้วิจัยให้ชื่อในเบื้องต้นว่า รูปแบบการกระจายอำนาจเชิงบริหาร ( Administration Decentralization )

รูปแบบการกระจายตัวของอำนาจรัฐทางการศึกษา จะพบว่ามียู่ด้วยกันถึง 4 รูปแบบเป็นอย่างน้อย และต่างก็ใช้คำรวมเรียกอย่างเดียวกันว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา และจะทำให้เกิดความสับสนในการให้ความหมายของรูปแบบได้ ผู้วิจัยจึงใช้คำเรียกรวมรูปแบบทั้ง 4 ว่า การกระจายตัวของอำนาจหน้าที่ของรัฐ

กระบวนการนโยบาย หมายถึง กระบวนการนโยบายที่สรุปได้จากแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ลิริสัมพันธ์ และ Thomas Dye กระบวนการนโยบายทั้ง 5 ขั้นตอนได้แก่

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย ที่ประเด็นสำคัญของนโยบายกำลังอยู่ในระหว่างการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มการเมือง เพื่อให้ประเด็นนโยบาย นั้น ๆ ได้ถูกนำไปพัฒนาเป็นนโยบาย
2. ขั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนที่ประเด็นนโยบายนั้น ๆ ได้ผ่านกระบวนการทางการเมืองในเวทีการเมืองเช่นรัฐสภา และมีการประกาศออกมาในรูปของเอกสารหลักฐานของทางราชการ
3. ขั้นการดำเนินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการนำนโยบายที่รัฐบาลประกาศรับรองแล้ว ออกไปสู่การปฏิบัติในเวทีสาธารณะหรือท้องถิ่น
4. ขั้นการประเมินนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตรวจ ติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่าประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร และควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร
5. ขั้นการติดตามและธำรงรักษานโยบาย หมายถึง ขั้นตอนในการตัดสินผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ว่า ควรจะดำเนินต่อไป หรือจะพัฒนาให้ก้าวหน้าต่อไป เพื่อการแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของกลุ่มการเมืองอื่น ๆ

กลุ่มการเมือง หมายถึง พรรคการเมือง กลุ่มประชาชน กลุ่มข้าราชการ กลุ่มองค์กรเอกชน กลุ่มกบฏ หรือกลุ่มอื่น ๆ ในลักษณะที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ในที่นี้กำหนดเป็น 3 กลุ่มตามลักษณะโครงสร้างทางการเมืองที่กำหนดโดย ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีระเวคิน (2535) ดังนี้

1. กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนบนในสังคม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองจากพรรคการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา ที่อยู่ในตำแหน่งทางการบริหารระดับสูง และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

2. กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มองค์กรเอกชน กลุ่มสื่อมวลชน และกลุ่มสมาชิกคณะกรรมการการศึกษาที่กระทรวงศึกษาแต่งตั้งไว้ในคณะกรรมการการศึกษาในระดับและคณะต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ หรือคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม ทั้งระดับกระทรวง และระดับจังหวัด เป็นต้น

3. กลุ่มที่เป็นตัวแทนโครงสร้างอำนาจส่วนล่าง ในที่นี้ได้แก่กลุ่มประชาชนทั่วไป แต่เพื่อให้การคัดสรรกลุ่มประชากรได้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงกำหนดให้กลุ่มประชากรดังกล่าวหมายถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้นำชุมชน กลุ่มผู้นำองค์กรการปกครองท้องถิ่น และรวมถึงกรรมการศึกษาโรงเรียน ด้วย

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่บุคคลมีจุดประสงค์ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล พฤติกรรมที่เกิดขึ้นดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มีใช่เป็นไปโดยทัศนคติ แต่เป็นเรื่องของการแสดงออกของความต้องการของบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

ปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง หมายถึง ปัจจัยทางการเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายการกระจายอำนาจทางการศึกษาจำแนกเป็นกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะปัจจัยทางการเมืองในเชิงโครงสร้างทางการเมือง และปัจจัยทางการเมืองในเชิงกระบวนการทางการเมืองจำแนกเป็น

1. ปัจจัยทางโครงสร้างทางการเมือง อันเป็นปัจจัยที่มุ่งมองถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการดำเนินงานทางการเมือง ปัจจัยดังกล่าวจำแนกออกได้เป็น

1.1 โครงสร้างส่วนบนของระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยจำแนกเป็นรัฐธรรมนูญ กลุ่มการเมือง การเลือกตั้ง รัฐสภา รัฐบาลกับระบบราชการและข้าราชการ

1.2 โครงสร้างส่วนกลางของระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยจำแนกเป็น สื่อมวลชนกับกลุ่มการเมืองที่ทำหน้าที่ในการเป็นตัวกลางรองรับความต้องการของประชาชนเพื่อส่งมอบต่อกลุ่มการเมืองในโครงสร้างส่วนบน

1.3 โครงสร้างส่วนล่างของระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย จำแนกเป็น การปกครองท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น

1.4 บริบททางสังคม จำแนกเป็นบริบททางเศรษฐกิจ บริบททางสังคม ซึ่งแยกย่อยเป็นโครงสร้างทางช่วงชั้นของสังคมกับวัฒนธรรมทางการเมือง และบริบททางการศึกษาในช่วงเวลาต่าง ๆ

2. ปัจจัยทางกระบวนการทางการเมือง เป็นปัจจัยที่มองถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับพฤติกรรมทางการเมือง ปัจจัยดังกล่าวจำแนกออกได้ดังนี้

- 2.1 การกล่อมเกลາทางการเมือง (political socialization)
- 2.2 การเลือกสรรทางการเมือง (political recruitment)
- 2.3 การบูรณาการทางการเมือง (political integration)
- 2.4 การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation)
- 2.5 ความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimation)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย