



บทที่ 3

พัฒนาการของแผนการศึกษาแห่งชาติ

การศึกษานี้ มุ่งที่จะทราบถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเริ่มมีขึ้นเป็นฉบับแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2441 ณ เวลานั้น ประเทศไทยยังปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนแปลงเป็นฉบับต่างวถึง 12 ฉบับ ฉบับก่อนหน้า ฉบับ พ.ศ. 2535 ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2520

อันหมายความว่า เมื่อพิจารณาพัฒนาการของแผนการศึกษาแห่งชาติให้สัมพันธ์กับระบอบการปกครองแล้ว จะพบว่าแผนการศึกษาแห่งชาติอยู่ในฐานะผลผลิตของระบบการเมือง ทั้งการเมืองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ในช่วงเวลา ก่อน พ.ศ. 2475) และการเมืองระบอบประชาธิปไตย (ในช่วงเวลา หลัง พ.ศ. 2475)

วัตถุประสงค์ของการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า แผนการศึกษาแห่งชาติเริ่มต้นมีขึ้นเมื่อใด ด้วยเป้าหมายใด ที่สำคัญคือกระบวนการกำหนดแผนก่อน พ.ศ. 2475 เป็นอย่างไร เพื่อพิจารณาต่อว่าหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กระบวนการกำหนดแผนฯ เป็นอย่างไร แตกต่างหรือเหมือนกันหรือไม่นี้ กระบวนการกำหนดแผนฯ จะช่วยให้ทราบว่า การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดแผนด้วยหรือไม่ จากนั้นจึงจะได้ตอบคำถามต่อไปว่า แผนการศึกษาแห่งชาติจากสองระบอบการเมืองมีสถานภาพทางกฎหมายเช่นใด

ลำดับการนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการของแผนการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่

- ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดโครงการศึกษา (ชื่อเดิมที่ใช้เรียกแผนการศึกษาแห่งชาติ) ในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็น

ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2475

- ส่วนที่สอง ได้แก่ การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติในการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะแบ่งเป็น 2 ส่วนย่อย ได้แก่ 1. การกำหนดโครงการศึกษา 2475 ถึง การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 และ 2. การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535

ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย : จากสมัยโบราณสู่สมัยใหม่

จากเอกสารที่ศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์การศึกษาในประเทศไทยนั้น พบว่าการศึกษาไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 สมัยใหญ่ ได้แก่ สมัยโบราณและสมัยปัจจุบัน (สมัยใหม่) โดยการศึกษาในสมัยโบราณนั้น การศึกษามีลักษณะออร์นัย (informal education) (สมบูรณ์ , 2524 : 10 -14) ไม่มีโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษา หากแต่เป็นเพียงแนวความคิดที่ยอมรับและสืบทอดกันมาเป็นประเพณีนิยม อาศัยวัดเป็นสถานศึกษาที่ให้ความรู้ในด้านจริยศึกษา และบ้านเป็นแหล่งให้ความรู้ทางค่านิยมชีวิต จุดสุดท้ายของการพัฒนาการศึกษาตามรูปแบบนี้คือการยกย่องผู้ที่ดีที่สุดในทางศีลและทางธรรมและยึดพุทธศาสนาเป็นกระแสหลัก ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสังคมบ้านกับสังคมเมืองไม่ก้าวก้ำกั้นมากนัก การศึกษาคตามแบบเดิมนี้ค่อยๆ เสื่อมไปนับตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา

ส่วนการศึกษาสมัยใหม่หรือสมัยปัจจุบันนั้น เริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีลักษณะสำคัญคือ เริ่มต้นให้มีการจัดการศึกษาเป็นการศึกษาแผนใหม่ตามแบบประเทศตะวันตก ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงย่อยๆ ได้แก่

1. ช่วงก่อน พ.ศ. 2441 เป็นระยะเริ่มต้นของการปรับปรุงการศึกษาไทยให้เป็นการศึกษาแบบตะวันตก ยังไม่ปรากฏว่ามีแบบแผน เช่น โครงการศึกษา มีแต่เพียงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักสูตร ระบบโรงเรียน ระบบการสอบไล่

2. ช่วง พ.ศ.2441-พ.ศ.2474 เป็นช่วงที่อยู่ในรัชสมัยของ ร.5 ถึง ร.7 นับเป็นช่วงที่การจัดการศึกษาไทยตามอย่างตะวันตก เปลี่ยนแปลงก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว โดยมีการจัดทำโครงการศึกษาเพื่อเป็นแผนแม่บทการจัดการศึกษาของชาติ รวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ ได้แก่โครงการศึกษานับ พ.ศ.2441 ฉบับ พ.ศ.2445 ฉบับ พ.ศ.2450 ฉบับ พ.ศ.2452 ฉบับ พ.ศ.2456 ฉบับ พ.ศ.2458 และฉบับ พ.ศ.2464
3. ช่วงหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครอง คือนับตั้งแต่ พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน การศึกษาไทยในช่วงนี้ ปรากฏมีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่แผนการศึกษาชาติฉบับ พ.ศ.2475 ฉบับ พ.ศ.2479 ฉบับ พ.ศ.2503 และแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ.2503 ฉบับ พ.ศ.2520 และฉบับ พ.ศ.2535

แผนการศึกษาแห่งชาติในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : โครงการศึกษา พ.ศ.2441 - โครงการศึกษา พ.ศ.2464

ด้วยสาเหตุการเปิดประเทศนับตั้งแต่ทาสอนธิสัญญาเบาริ่ง เมื่อ พ.ศ.2398 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ทำให้ประเทศไทยเปิดประตูสร้างความสัมพันธ์กับนานาชาติจากโลกด้านตะวันตก ความสัมพันธ์มีสองรูปแบบควบคู่กันทั้งเป็นมิตรที่ดีต่อกัน ทั้งต้องการเข้ามาคุกคามเพื่อยึดครองประเทศไทยตามลัทธิจักรวรรดินิยม โดยเฉพาะการรุกรานของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) จึงทรงมีพระราชดำริวางรากฐานการปรับประเทศเข้าสู่ยุคใหม่ ทั้งเพื่อตอบสนองความต้องการจากภายนอก ได้แก่ ความเจริญและจากปัจจัยภายนอกคือ การรุกรานของลัทธิจักรวรรดินิยม โดยเลือกเอาวิธีสร้างความเจริญตามแบบตะวันตกนั่นเอง เป็นแม่แบบ

แนวทางการปฏิรูปครั้งนี้ ได้แก่ การยอมรับความเจริญที่ชาติตะวันตกมีเหนือกว่าประเทศไทย ด้านเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ (เช่น การพัฒนากองทัพและอาวุธ การแพทย์และการสาธารณสุข

การวางผัง เมืองหรือสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะงามตามแบบตะวันตก การนำอุปกรณ์สมัยใหม่เข้ามาใช้งานกิจการต่าง ๆ เช่น เครื่องดับเพลิง เครื่องหาเหรียญ เครื่องพิมพ์) ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ทรงสนับสนุนการศึกษาให้มีสาระวิชาการเป็นแบบตะวันตก ด้วยการโปรดฯให้จัดหาครูชาวต่างประเทศเข้ามาสอน พระราชโอรส ธิดาและเจ้าจอมในพระบรมมหาราชวัง (วรเดช , 2534 : 4 - 5)

ความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูปประเทศที่พัฒนาต่อมาเป็นการสร้างชาติ(nation building) นั้น สำเร็จลงในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความสำเร็จดังกล่าว ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์ การมีอาณาเขตที่ชัดเจน การศึกษาที่มุ่งผลิตคนสำหรับป้อนระบบราชการสมัยใหม่ การพัฒนากองทัพให้เป็นกองทัพแห่งชาติ การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ ในพ.ศ. 2435 โดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้มีกระทรวง 12 กระทรวง ซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้านต่าง ๆ กระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงหนึ่งที่ตั้งขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการด้านการศึกษา การแพทย์และการอุปถัมภ์พระสงฆ์ โดยมีกรมศึกษาธิการรับผิดชอบดูแลด้านการศึกษา

ลักษณะของการจัดการศึกษาในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2441 อันเป็นปีที่มีการประกาศใช้โครงการศึกษาดับแรกนั้น กล่าวได้ว่ายังคงอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านจากระบบการศึกษาแบบมาเป็นทางการตามสมัยโบราณสู่การริเริ่มเข้าสู่การศึกษาแบบเป็นทางการ เช่นโลกตะวันตก อนึ่ง แม้จะปรากฏว่ากรมศึกษาธิการเสนอแนวคิดเรื่องการกำหนดหลักสูตร ระบบโรงเรียน ระบบการจัดชั้นเรียนและระบบการสอบไล่ก็ตาม แต่แนวความคิดเหล่านี้ยังกระจุกกระจายอยู่จึงมีลักษณะเป็นแนวความคิดขั้นแรกก่อนการ จัดให้มีโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาของไทยในเวลาต่อมา (สมบุญ , 2524 : 591 - 592)

โครงการศึกษาดับที่ 1 (พ.ศ. 2441) ถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2464) นั้น ครอบคลุมเวลารวม 23 ปี ในสมัยการปกครองของพระมหากษัตริย์ 2 พระองค์ คือพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โครงการศึกษาดับต่าง ๆ นั้น ได้แก่ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 โครงการศึกษา พ.ศ. 2452 โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2464

โครงการศึกษาทั้งหลายนี้ถูกจัดทําขึ้น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปรับประเทศให้เข้าสู่ความทันสมัยตามแบบตะวันตกนี้ พระมหากษัตริย์ ขุนนางหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และข้าราชการกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ เป็นบุคคลผู้มีบทบาทหลักในการร่างโครงการศึกษา กระบวนการสุดท้ายของการจัดทำโครงการศึกษาแต่ละฉบับ คือกระบวนการที่พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯให้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้ สถานภาพของโครงการศึกษาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นพระบรมราชโองการ หมายความว่าโครงการศึกษาเหล่านี้มีฐานะ เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ทั้งนี้ ครอบคลุมพิจารณาจากพระราชประสงค์ และการประเพณีปฏิบัติของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระบรมราชโองการนั้น เป็นสำคัญ จากการศึกษา เอกสารประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้โครงการศึกษาแต่ละฉบับแล้ว พบว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชประสงค์ที่จะให้มีผลบังคับเป็นกฎหมาย และ เมื่อศึกษาดูในด้านผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติก็มีการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการนั้นอย่างจริงจัง (คณะทำงาน เรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ , 2517 : 64) ดังนั้นจึงพอสรุปได้ว่า พระบรมราชโองการประกาศใช้โครงการศึกษา หรือแผนการศึกษาของชาติสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีฐานะ เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์

สำหรับระยะเวลาการสิ้นสุดของการใช้โครงการศึกษาแต่ละฉบับนั้น มิได้กำหนดไว้ในเอกสารโครงการฯ แต่การสิ้นสุดจะเกิดขึ้นทันทีเมื่อพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯให้ประกาศใช้พระบรมราชโองการโครงการศึกษานั้นใหม่

โครงการศึกษาดับแรก ถูกร่างขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2440 โดยขุนนางข้าราชการผู้หิรี เริ่มเขียนร่างโครงการศึกษาดับนี้ คือ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ขณะที่ยังเป็นพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์) เขียนขึ้นขณะที่ดำรงตำแหน่งอัครราชทูตพิเศษประจำประเทศอังกฤษ โครงการศึกษานี้เกิดขึ้น เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์ จะเร่งรัดค่าทางการศึกษาไปสู่วัยราษฎร เกิดเป็นมรรคผลขึ้นมาอย่างรวดเร็ว (ก่อ , 2531 : 6 - 7) เพราะแม้จะตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นมาใน พ.ศ. 2435 ก็ไม่ปรากฏว่ากระทรวงธรรมการได้หาการขยายการศึกษาแก่ราษฎรได้มากเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เสด็จประพาสยุโรปในปีพ.ศ. 2440 พระองค์

จึงรับสั่งให้ทูตไทยประจำประเทศอังกฤษศึกษาวิธีการจัดการศึกษาของประเทศนี้ แล้วจัดทำเป็นความเห็น
 นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อมีพระราชวินิจฉัยต่อไป พระยาศุทธิศักดิ์จึงเขียนโครงการขึ้นมาทูลเกล้าฯ
 ถวาย พระองค์ทรงมอบให้กระทรวงธรรมการนำไปพิจารณาเรียบเรียงให้สมบูรณ์ขึ้น แล้วจึงทูลเกล้าฯ
 ถวายเพื่อโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เป็นพระบรมราชโองการเมื่อ พ.ศ.2441 เพื่อทำหน้าที่เป็นแผนหลัก
 ของการจัดการศึกษาชาติ โดยมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติ (ตามระบบกฎหมายปัจจุบัน) หรือกฎหมาย
 การศึกษาคด้วย

โครงการศึกษา ฉบับ พ.ศ.2445 เป็นโครงการศึกษาที่ถูกจัดทำขึ้นในเวลาอีก 3 ปีต่อมา
 อาศัยแนวความคิดการจัดการศึกษาของประเทศไทย ซึ่งจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติโดยศึกษาจากแผน
 การศึกษาของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา โดยผู้ริเริ่มปรับเปลี่ยนคือขุนนางสองท่าน ได้แก่ เจ้า
 พระยาธรรมศักดิ์มนตรีและพระยาศุทธิสุริยศักดิ์ ซึ่งเดินทางไปรับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่
 หัว (ขณะนั้นยังทรงดำรงพระยศเป็นพระบรมโอรสาธิราช) ที่สำเร็จการศึกษากลับมา ณ ประเทศญี่ปุ่น
 ขุนนางทั้งสองท่านเห็นว่าแผนการศึกษาของชาติญี่ปุ่นเป็นโครงการที่ดีมากจึงทำเป็นความเห็นนำให้กระทรวง
 ธรรมการ ทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ท่านทรงเห็นชอบและประกาศใช้แทน
 โครงการศึกษาฉบับ พ.ศ.2441 เมื่อ พ.ศ.2445 (สมบูรณ์ , 2524 : 596 - 598)

เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการศึกษาฉบับแรกและฉบับที่สองนั้นถูกกำหนดขึ้นในเวลาห่างกันเพียง
 4 ปี และเหตุแห่งการปรับเปลี่ยนและประกาศใช้โครงการศึกษาฉบับใหม่นั้น เกิดจากปัจจัยภายนอกเป็น
 สำคัญ อันได้แก่ การเรียนรู้การวางแผนการศึกษาจากชาติอื่นเพิ่มขึ้นและเห็นว่าเหมาะสมกว่า จาก
 สาเหตุดังกล่าวทำให้ทราบถึงสภาพการบริหารการศึกษาของประเทศไทยว่า ณ เวลานั้นการศึกษาไทยยัง
 คงอยู่ในช่วง เวลาแห่งการลองผิดลองถูกของการจัดการศึกษา

ต่อมา กระทรวงธรรมการเสนอให้มีการแก้ไขเนื้อหาของโครงการศึกษา พ.ศ.2445 อีก 2
 ครั้ง คือเมื่อ พ.ศ.2450 และพ.ศ.2452 การเปลี่ยนแปลงเป็นการปรับปรุงระเบียบที่ว่าด้วยการแบ่ง
 ประเภทและระดับชั้นของการศึกษา ซึ่งปรากฏเป็นโครงการศึกษา พ.ศ.2450 และโครงการศึกษา
 พ.ศ.2452

ในปีต่อมาคือ พ.ศ. 2453 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต การปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงเริ่มขึ้น เวลานั้นผลการจัดการศึกษาของประเทศไทยนับแต่มีการจัดตั้งโรงเรียนแผนใหม่ในพระบรมมหาราชวังได้ขยายกว้างขวาง วัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการน่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว แต่ปรากฏว่าความนิยมในอาชีพรับราชการแพร่และเป็นที่นิยมอย่างมาก พ.ศ. 2456 กระทรวงธรรมการจึงประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โดยมีสาเหตุสำคัญอยู่ที่วัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยมุ่งให้มีการศึกษาด้านอาชีพต่างวาทันมากขึ้น นุ่งแต่เข้ารับราชการเท่านั้น

พ.ศ. 2458 กระทรวงธรรมการได้ประกาศแก้ไขประเภทและภาคการศึกษาบางอย่างได้แก่ การเพิ่มชั้นมัธยมวิสามัญศึกษา มีผลทำให้ยกเลิกโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ไป

โครงการศึกษาระดับที่ 7 อันเป็นฉบับสุดท้ายของโครงการศึกษาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้แก่ โครงการศึกษา พ.ศ. 2464 กระทรวงศึกษาธิการ (เปลี่ยนชื่อจากกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. 2462) เป็นผู้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง โดยปรับจากโครงการศึกษา พ.ศ. 2458 เพื่อชี้แจงและแนะนำให้หาทางเลี้ยงชีพอย่างอื่นบ้างมิใช่จะรับราชการแต่เพียงอย่างเดียว (ก่อ , 2531 : 7)

จำนวนโครงการศึกษาทั้งหมด 7 ฉบับ ในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับแต่ พ.ศ. 2441 ถึง พ.ศ. 2464 รวมทั้งสิ้น 23 ปีมีการประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้โครงการศึกษาทั้งสิ้น 7 ฉบับ คือ โดยเฉลี่ยใช้ประมาณฉบับละ 3 ปี (มีเพียงฉบับสุดท้ายเท่านั้นที่ใช้ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. 2475) เป็นผลสะท้อนประการหนึ่งที่ช่วยให้เห็นว่า ในขณะนั้น การจัดการศึกษาของประเทศไทยให้เข้าสู่สมัยใหม่เน้นความเป็นแบบแผนเส้นทางแห่งการแสวงหาอุดมคติลงถูกโดยการปรับแก้จากของเดิมที่ละเล็กละน้อย โดยอาศัยประสบการณ์การจัดการศึกษานานาประเทศเป็นแบบจำลองหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการศึกษา ฉบับที่หนึ่งและสอง ส่วนฉบับที่สามและสี่ออกมาเพื่อปรับแก้ไขโครงการที่นำมาจากต่าง

ประเทศให้เหมาะสมกับสภาพพื้นฐานของประเทศ ส่วนโครงการศึกษามัธยมศึกษา และ เจ็ดชั้นออกมา เพื่อปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการศึกษา เนื่องจากวัตถุประสงค์เดิมประสบความสำเร็จเพียงพอแล้ว การจัดการศึกษาตามช่วง เวลานั้น

ส่วนประเด็นเรื่องกระบวนการกำหนดโครงการศึกษานั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงริเริ่มจัดทำมีเป็น ครั้งแรกนั้น เกิดจากพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ และการประกาศใช้ก็โดยอาศัยอำนาจของพระองค์ สืบเนื่องตลอดมา กระบวนการร่างโครงการกระทำโดยขุนนางข้าราชการชั้นสูงโดยอาศัยข้อมูลตัวอย่าง จากการวางแผนของต่างประเทศ ดังปรากฏเป็นโครงการศึกษามัธยมศึกษาหนึ่งและสอง แต่นับตั้งแต่โครงการศึกษามัธยม พ.ศ. 2450 เป็นต้นมา จากเอกสารทางประวัติศาสตร์ล้วนระบุว่าเป็นการร่างและเสนอ แนวความคิดจากกระทรวงธรรมการ (หรือกระทรวงศึกษาธิการ) ทั้งสิ้น โดยในกระทรวงธรรมการนั้น ย่อมประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นข้าราชการนักการศึกษา และข้าราชการทั้งหลายนี้เองที่เป็นผู้มีส่วนสำคัญ การทำหน้าที่ร่างโครงการศึกษาออกมา เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ เมื่อทรงเห็นชอบจึง โปรดเกล้าฯให้ประกาศใช้ เป็นพระบรมราชโองการและให้ถือปฏิบัติต่อไป

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการทำโครงการศึกษาตลอดมานั้น เป็นการพยายามวางแผนการ ศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง เป็นปัจจัยหลักในการจัดทำ ทั้งการเมืองภายนอก ได้แก่ ลัทธิ จักรวรรดินิยม และการเมืองภายในคือการพยายามสร้างรัฐ - ชาตินิยมใหม่ ซึ่งชนชั้นนำไทยกำหนด ให้ความทันสมัยเป็นเป้าหมายสำคัญ

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองทั้งภายนอกและภายใน ระบบการศึกษาจึงแบ่งเป็นสอง มิติ คือ มิติที่หนึ่ง ได้แก่ การศึกษาเพื่อรวมชาติ จำเป็นต้องสร้างอุดมการณ์ให้เป็นหนึ่งเดียวกันทั่วประเทศ ความจำเป็นเรื่องการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์จึงเกิดขึ้น ขณะที่อีกมิติหนึ่ง (ซึ่งเกิดขึ้นในพระราชวัง และเมืองหลวง) คือการสร้างระบบราชการเพื่อจัดการบริหารประเทศเสียใหม่ การผลิตกำลังคนเพื่อ เข้ารับราชการหรือเป็นชนชั้นปกครองจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้นด้วย ซึ่งการศึกษานานส่วนนี้เป็นการศึกษาที่

ต้องการปริมาณจำกัดรัฐจึงจำกัดการให้การศึกษาเช่นนี้ด้วย แต่ผลจากการจัดการศึกษาที่จัดการโดยชนชั้น
 นาน เพื่อสร้างชนชั้นนานาในช่วงนี้ยังคงกระทบอย่างร้ายแรงต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน นั่นคือการศึกษาแบบที่
 เรียกว่าระบบ"แพ้คัดออก"หรือ"การศึกษาของผู้ชนะ"(เอกวิทย์ อ่างถึงาน เสน่ห์ , 2529 : 40 - 45)

โครงการศึกษา พ.ศ.2464 เป็นฉบับสุดท้ายในการปกครองระบอบนี้โดยมีระยะเวลาการช้
 นานที่สุด ถึง 10 ปี ก่อนที่จะมีการประกาศใช้แผนการศึกษาฉบับใหม่ใน พ.ศ.2475 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง

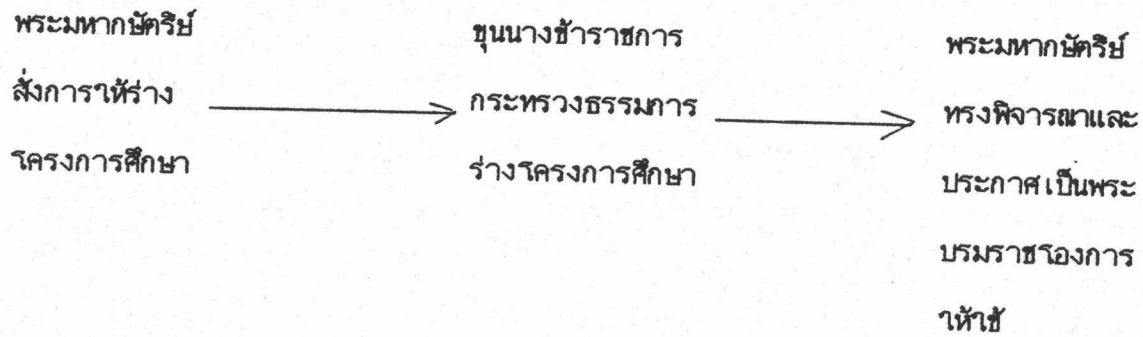
สถานภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ : สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

จากการนำเสนอข้างต้น จะเห็นว่า"โครงการศึกษา" (ชื่อเดิมของแผนการศึกษาแห่งชาติ)
 ฉบับต่างวาระในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นเสมือนองค์สมเด็จพระ
 ทรงอำนาจอธิปไตยสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว นั้น พระราชดำริ พระราชประสงค์หรือพระบรมราชโองการ เป็น
 สิ่งที่เกี่ยวข้องต้องรับไปดำเนินการ มิเช่นนั้นจะถือว่ามีความผิด

โครงการศึกษาในสมัยนี้ มีสถานภาพเป็นพระบรมราชโองการทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา
 จากเจตนารมณ์ในการประกาศพระบรมราชโองการ จะเห็นว่าพระราชประสงค์เรื่องโครงการศึกษานั้น
 ทรงมุ่งที่จะให้มีผลบังคับใช้ ให้มีการนำแบบปฏิบัติ จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติในโครงการศึกษฉบับต่างวาระ
 สมัยการปกครองนี้ เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาจากรูปแบบกระบวนการกำหนดโครงการศึกษาในสมัยสมบูรณาญาสิทธิ
 ราชย์จากแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 3.1 แสดงกระบวนการกำหนดโครงการศึกษาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์



แผนการศึกษาชาติ 5 ฉบับในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย : แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 -
แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520

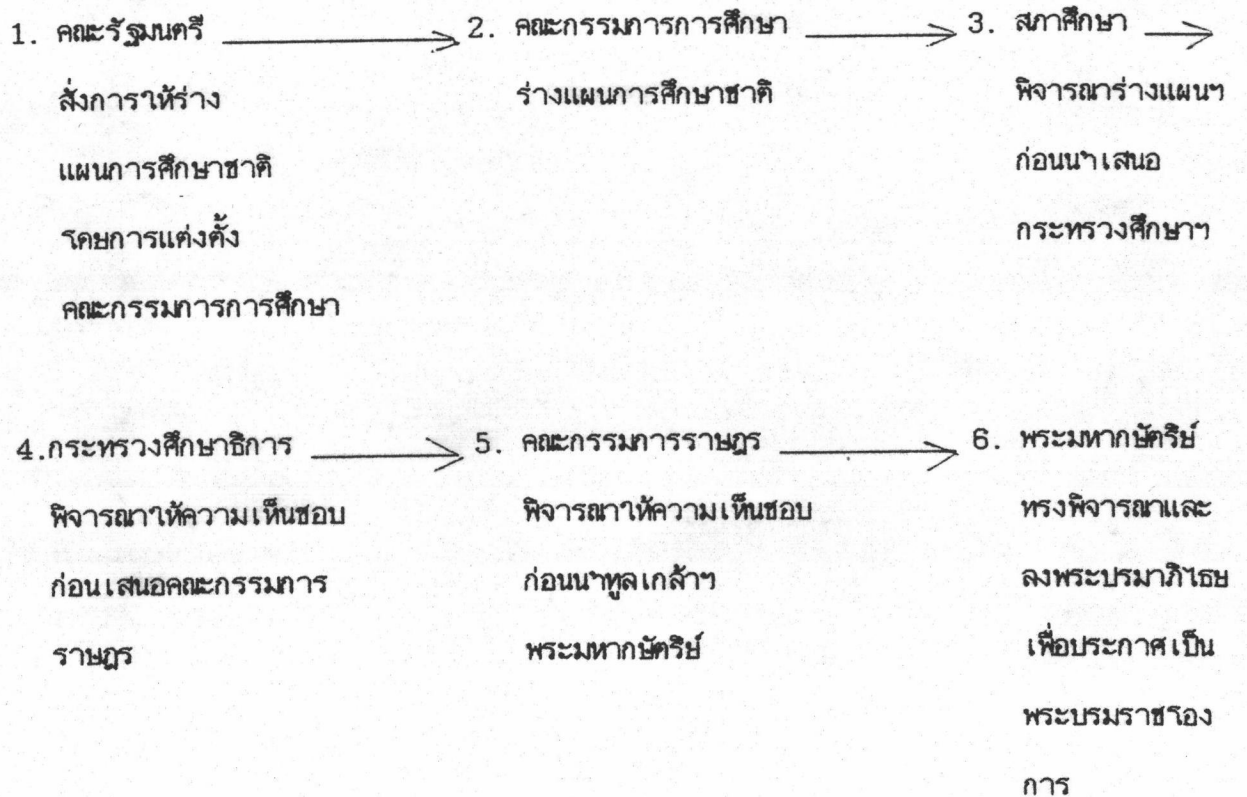
โครงการศึกษา พ.ศ.2464 ถูกใช้ต่อเนื่องมาถึง 10 ปีก่อนที่จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ.2475 ซึ่งมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงการศึกษานับ พ.ศ.2464 เป็นแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 ด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญนั้นคือ เหตุการณ์ที่คณะราษฎร ซึ่งมีนายพันเอกพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าทำการปฏิวัติ ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินประเทศจากพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) และเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (สยามออกมามาเนค , 2531 : 412) และพร้อมกันนั้นคณะราษฎรได้ประกาศ "หลัก 6 ประการ" เพื่อเป็นแนวนโยบายการปกครองของประเทศ ซึ่งนโยบาย "จะให้การศึกษอย่างเต็มที่แก่ราษฎร" เป็นหลักข้อที่ 6 ที่คณะราษฎรประกาศไว้ โครงสร้างทางการเมืองช่วงนี้ประกอบด้วยรัฐบาลซึ่งนำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง 70 คน เรียกว่า "คณะกรรมการราษฎร"

เพื่อให้การจัดการศึกษาคตามหลักข้อที่ 6 ประสบผลสำเร็จ คณะรัฐบาลจึงแต่งตั้ง "คณะกรรมการการศึกษา" ขึ้น ให้ทำหน้าที่ร่างแผนการศึกษาชาติ โดยมี "สภาศึกษา" ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการและพิจารณาร่างแผนการศึกษาชาติที่คณะกรรมการการศึกษาเสนอมา แล้วจึงนำเสนอกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเห็นชอบแล้วจึงได้เสนอต่อคณะกรรมการราษฎร เพื่อถวายให้ทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2475 นี้ต่อไป (สมบูรณ , 2524 : 607)

การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้จึงเป็นแผนฉบับแรก และเพียงฉบับเดียวที่กระบวนการจัดทำนั้นผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติก่อนประกาศเป็นพระบรมราชโองการ

แผนภาพที่ 3.2 แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2475

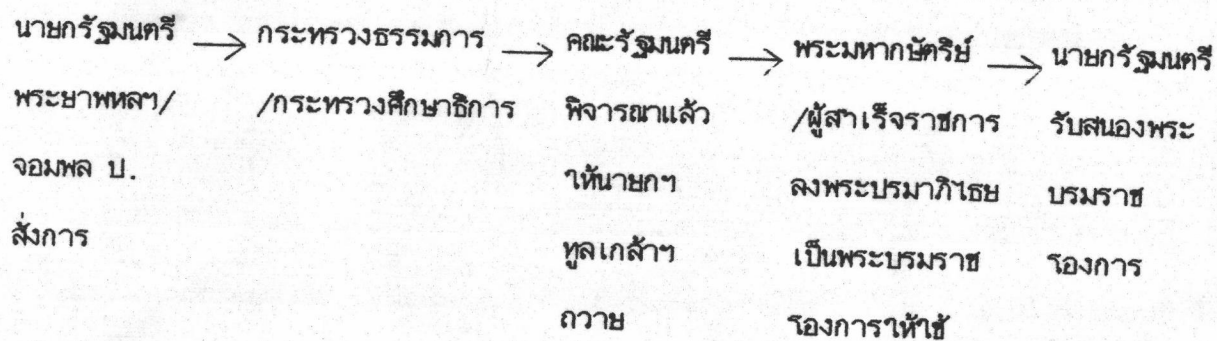


ส่วนเนื้อหาของแผนานั้น เป็นแผนที่เขียนโดยมุ่งหวังที่จะขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทุกคน
ให้ประเทศได้รับอย่างเสมอภาคกันเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของคณะราษฎร(ก่อ , 2531 : 8)

แผนการศึกษาชาติฉบับที่ 2 ในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตยถูกจัดทำในเวลาต่อมา
คือ พ.ศ.2479 ในสมัยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาและรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
(พ.ศ.2477 - 2489) แผนฉบับนี้จัดทำโดยกระทรวงธรรมการและถูกใช้ต่อเนื่องถึง 14 ปี ครอบคลุม
ช่วงเวลาของสงครามโลกครั้งที่ 2 แผนการศึกษาชาติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ประชาชนเห็น
ความสำคัญของการเรียนสายอาชีพควบคู่กับการเรียนสายสามัญ คั้งที่ได้ตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาขึ้นทุก
จังหวัดพร้อมกันในพ.ศ.2481 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม(เช่น การออกกฎหมาย
ควบคุมการประกอบอาชีพของคนจีน) ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น แผนานี้ใช้ต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ.2494

เพื่อความเข้าใจกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาชาติพ.ศ.2479 - 2494 สามารถพิจารณา
จากแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 3.3 แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2479 - 2494



แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2494 เป็นแผนที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นแผนการ
ศึกษาชาติฉบับแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) และอยู่ใน

ช่วงการปกครองของรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม อันเป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร มีอุดมการณ์ชาตินิยมเป็นอุดมการณ์หลัก เนื้อหาของแผนมีแนวทางการศึกษากว้างขึ้น มีการกำหนดการศึกษาพิเศษ การศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชั้นอุดมศึกษาเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม ร่างของแผนการศึกษาชาติฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยกระทรวงศึกษาธิการ แผนการศึกษาชาติฉบับนี้ใช้ต่อเนื่องเป็นเวลานานถึง 9 ปี รัฐบาลจึงจัดทำแผนฉบับใหม่และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2503

ช่วงระยะเวลาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น สถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ภายใต้สภาพสงครามเย็น โลกถูกแบ่งเป็นสองฝ่ายตามอุดมการณ์ที่แตกต่างกันและแต่ละฝ่ายต่างมีประเทศมหาอำนาจเป็นผู้นำ และต่างก็พยายามแย่งชิงประเทศต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกตามอุดมการณ์ของตน ประเทศไทยก็หลีกเลี่ยงไม่พ้น และด้วยภัยพิบัติเนื่องจากความมั่งคั่งอันมั่นคงของประเทศไทยในการเลือกข้างในสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล แปลก จำเป็นต้องคัดลึงใจเปิดความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจค่ายโลก เสรีอย่าง เป็นทางการ ส่วนอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ซึ่งประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซียเป็นผู้นำนั้น ประเทศไทยมิได้ให้การยอมรับอย่างเป็นทางการในตอนแรกและต่อมาจึงได้ระบุด้วยว่าเป็นอุดมการณ์ที่ผิดกฎหมาย ทั้งยังเป็นภัยคุกคามต่อ "ความมั่นคง" อันกลายเป็นข้อควรตระหนักของรัฐบาลภายใต้การปกครองของระบอบเผด็จการทหารตลอดมา

การเปิดรับประเทศตะวันตกหรือโลก เสรีนิยมนี้ านทางปฏิบัติหมายถึงรวมถึงการรับอุดมการณ์เสรีนิยม การรับความช่วยเหลือทั้งในรูปเงิน เทคโนโลยี วิชาการความรู้และผู้เชี่ยวชาญ โดยมีเป้าหมายคือ "การพัฒนา" เพื่อให้ประเทศไทยแข็งแรงพอที่ต่อสู้และป้องกันตนเองจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์อันเป็นอุดมการณ์ของฝ่ายตรงข้ามได้โดยประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา ซึ่ง "การพัฒนา" กลายเป็นทั้งเป้าหมายทั้ง เป็นอุดมการณ์และทั้ง เป็นวิธีการ ตลอดจนเป็นรากฐานสำคัญของประเทศไทยตลอดมา

สำหรับสถานการณ์ภายในประเทศนั้น การปกครองยังอยู่ในความรับผิดชอบของคณะทหาร แต่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ได้แก่ ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุค "ระบอบปฏิวัติ" โดยการปฏิวัติยึด

อำนาจการปกครองประเทศโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2501 มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและยุบเลิกพรรคการเมือง ประเทศไทยจึงอยู่ในยุคระบอบปฏิวัตินับแต่นั้นมาจนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ.2516 รวมเวลา 14 ปี แต่ถือได้ว่าเป็นการบริหารประเทศไทยไปในแนวทางเดียวกันและคณะบริหารชุดเดียวกันมาโดยตลอด

ผู้เชี่ยวชาญที่เข้ามาประเทศไทยมาจากสังกัดต่างๆ ทั้งประเทศและองค์การระหว่างประเทศ (อาทิ จาก ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาหรือธนาคารโลก จาก UNESCO และ จากประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น) เข้ามาพร้อมกับแนวคิดที่ว่าด้วย "ความเจริญทางเศรษฐกิจ (economic growth) ด้วยการพัฒนา (development) อย่างมีการวางแผน (planning)" ข้อเสนอเริ่มต้นคือควรจัดให้มีการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจัง โดยมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่วางแผน โดยเฉพาะ และเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วต้องอยู่ภายใต้การดูแลของนายกรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ในทางรูปธรรมในเวลาต่อมาว่ารัฐบาลได้จัดตั้งให้องค์กรด้านการวางแผน ซึ่งมีโครงสร้างเป็น สภามีสถาบันงานทำหน้าที่เป็นเลขาธิการ ที่สำคัญ ได้แก่ สภากพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภากพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ.2502 ต่อมาเปลี่ยนเป็นสภากพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนหน่วยงานด้านการวางแผนทางการศึกษามีการก่อตั้งขึ้นเช่นกัน ได้แก่ สภากการศึกษาแห่งชาติ

ความเป็นมาของ "สภากการศึกษาแห่งชาติ" แห่งนี้เริ่มจากเมื่อ วันที่ 11 มกราคม พ.ศ.2499 รัฐบาลจอมพลป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้น ให้เป็นทบวงการเมืองเพียบพร้อม โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาตินี้ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการที่เป็นโดยคณาแห่ง 12 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คน ทำหน้าที่ในการกำหนดและตั้งงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่างๆ พิจารณานโยบายการจัดตั้งแผนกและคณะวิชาต่างๆ ตลอดจนการอนุมัติหลักสูตรการสอนและการแต่งตั้งคณาแห่งทางวิชาการ

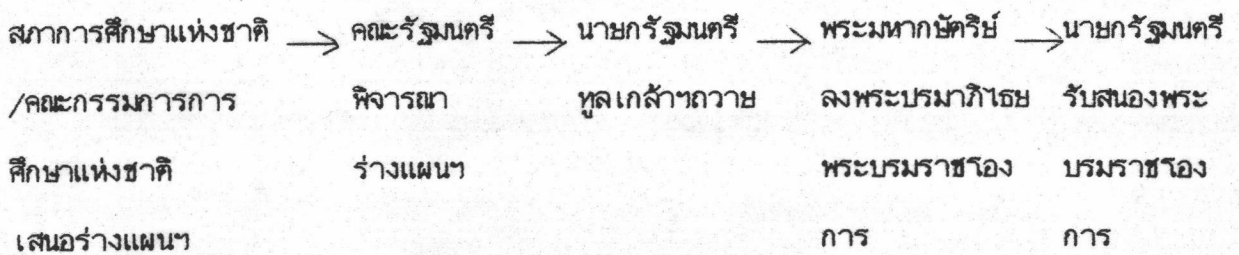
ต่อมาเมื่อ พ.ศ.2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ 2502 และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น แทนสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ กรรมการของสภาการศึกษาประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน อธิการบดีของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นอีก 67 คน สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจเพิ่มจากสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติคือ มาตรา 10 ข้อ 1 ให้พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการศึกษาแห่งชาติ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัยและให้สอดคล้องกับแผนการเศรษฐกิจ และการปกครอง ก่อนเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี (สำนักนายกรัฐมนตรี , 2503 : 119 - 120)

การตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นดังกล่าว นับว่าเป็นการนำระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง ให้ทำหน้าที่ ด้านการตัดสินใจทางการเมืองโดยเปิดเผย ในลักษณะ Legal-Institutional Approach ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ในระบบการเมืองแบบเปิดหรือเป็นการเมืองระบอบเผด็จการ ระบบการเมืองไทยในขณะนั้น ถือได้ว่าเป็นการเมืองแบบปิด ภายใต้ระบอบปฏิวัติ ที่นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งรับอุดมการณ์พัฒนาเข้ามาเป็นอุดมการณ์หลักของประเทศ โดยให้สภาการศึกษาทำหน้าที่ทั้งการอำนวยความสะดวก การปฏิบัติภารกิจควบคู่กันไป กล่าวคือกำหนดให้เป็นหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดคนรับขาย แต่ในขณะเดียวกันก็รับงานด้านการรับรองวิทยฐานะ การดูแลมาตรฐานการศึกษาและหลักสูตร รวมทั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัยไปด้วย เนื่องจาก เป็นส่วนที่จะผลิตกำลังคนระดับสูงและกลางออกมาได้ ซึ่งจะรองรับอุดมการณ์พัฒนา ซึ่งมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหลักอยู่ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาบุคคลที่เข้าเป็นสภาการศึกษาที่โดยมากล้วนเป็นคณะกรรมการในคณะปฏิวัติ พ.ศ.2501 และข้าราชการประจำระดับสูงทั้งสิ้น

สภาการศึกษาแห่งชาติจึงเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502 โดยมีโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลที่มาจากอาชีพต่างๆ จำนวน 77 คน (ปัจจุบันคือคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) ทำหน้าที่วางแผนการศึกษาระดับชาติและความคุ้มครองดูแลการดำเนินงานการศึกษาระดับอุดมศึกษา

คือมหาวิทยาลัยทั้งหมด งานแรกของสภาการศึกษาแห่งชาติภายหลังก่อตั้งคือการรับงานจาก "คณะกรรมการปรับปรุงแผนการศึกษา" ซึ่งกำลังหาหน้าที่พัฒนาปรับปรุงแผนการศึกษาของชาติให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการจนถึงเดือนกันยายน พ.ศ.2502 จึงมีประกาศของคณะปฏิวัติยุบเลิกคณะกรรมการดังกล่าว งานการปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติที่ยังไม่สำเร็จจึงถูกรโอนไปให้สภาการศึกษาแห่งชาติทำต่อไป โดยสภาการศึกษาแห่งชาติมอบหมายให้ "คณะกรรมการบริหาร" ของสภาฯหาหน้าที่ในการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต่อ เมื่อร่างเสร็จนำเสนอต่อสภาการศึกษาแห่งชาติและเมื่อสภาพิจารณาและแก้ไขเสร็จสิ้นจึงเสนอไปยังคณะรัฐบาลพิจารณาอีกครั้ง นายกรัฐมนตรีจึงนำทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯประกาศเป็นพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2503 เนื้อหาของแผนเห็นได้ชัดว่ามีความคิดที่จะทำให้การศึกษาช่วงนั้น สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ (ก้อ , 2531 : 9) เพื่อความเข้าใจกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ 2503 สามารถพิจารณาจากแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 3.4 แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503



ความแตกต่างของการร่างแผนฉบับนี้กับฉบับก่อนหน้านั้นเกิดขึ้นทั้งในเชิงกระบวนการ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้อง ตลอดจนปัจจัยภายนอกที่มีเข้ามาเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการร่างแผนฯนี้มีกระทรวงศึกษาธิการ เช่น เคมที่ได้นับตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ.2441 หากแต่คือสภาการศึกษาแห่งชาติ หน่วยงานใหม่ในการดูแลสั่งการโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีในระบอบปฏิวัติ เมื่อพิจารณากลับไปจะเห็นได้ว่า การตั้งหน่วยงานสภาการศึกษาแห่งชาตินี้ประสบผลอยู่บ้างในช่วงแรก แต่

เมื่อดำเนินการผ่านพบเกิดผลเป็นความมั่นใจเอกภาพ และสถานภาพของแต่ละหน่วยงานที่แน่ชัดเจน ทั้งกับกระทรวงศึกษาธิการที่ดูแลเรื่องการศึกษาและวางแผนการศึกษาตลอดตั้งแต่ พ.ศ.2441 และกับสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งโดยสถานภาพช่วงแรกตั้งนั้นดูเหมือนมีเจตนาให้สอดคล้องกัน ดังที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แถลงไว้ว่า

"ปัญหาที่สำคัญที่สุดของบ้านเมือง คือเรื่องเศรษฐกิจ.. งานปฏิวัติครั้งนี้เอง จุดประสงค์อันใหญ่อยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจ.. ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและประมุขของรัฐบาลปัจจุบัน ได้ยึดมั่นหลัก 2 ประการ เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ประการหนึ่งคือ งานพัฒนาเศรษฐกิจกับการศึกษาจะต้องเดินควบคู่กันไป .. ในทันทีที่เริ่มงานปฏิวัติ ในขณะที่ยังเป็นกองบัญชาการปฏิวัติ ข้าพเจ้าก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนโครงการ เศรษฐกิจและการศึกษา ต่อมาเมื่อได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นแล้ว ก็ได้จัดการให้ออกพระราชบัญญัติตั้งสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ และสภาการศึกษาแห่งชาติซึ่งที่ผ่านทั้งหลายทราบอยู่แล้ว"

(สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ , 2504 : ก - ข)

ทั้งนี้ จอมพลสฤษดิ์ แถลงไว้ด้วยว่าการดำเนินการของทั้งสองสภาจะเป็นไปโดยอาศัยหลักวิชาซึ่งมาจากนักวิชาการทั้งหลาย ดังคำแถลงว่า

"จำเป็นจะต้องอาศัยฟังความคิดเห็นของผู้ที่ศึกษาค้นคว้ามาจริงจัง เป็นเรื่องวาง ยึดหลักวิชาไว้แล้ววางแนวปฏิบัติตามที่เหมาะสม คิดว่าที่จะวางนโยบายโดยขานถึงหลักวิชาเลย ด้วยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงได้เรียกกรรมการนักวิชาการทั้งหลายเข้ามาช่วยกัน สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติและสภาการศึกษาจึงเป็นสภาใหญ่ ประกอบด้วยผู้ที่ได้เล่าเรียนศึกษามาจริงจัง และยังมีสภาวิจัยซึ่งเป็นสภาสูงสุดทางวิชาการช่วยอยู่เบื้องหลังอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่ออาศัยสติปัญญาที่เรามีอยู่อย่างเต็มที่ ช่วยกันพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ"

(สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ , 2504 : ข - ค)

ยุคนี้จึงนับเป็นการเริ่มต้นของการเข้ามาสู่ระบอบราชการของ นักวิชาการ ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่หากให้ระบอบราชการในระบบการเมืองไทยมีประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญมากกว่าโครงสร้างหรือสถาบันอื่นใดในสังคมไทย โดยเฉพาะ เมื่อเทียบกับสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

โดย อาทิ พรรคการเมือง สภานิติบัญญัติ ที่ขาดความต่อเนื่องในการสร้างสถาบัน เนื่องจากการรัฐประหาร ยุบเลิกพรรคการเมือง เสียหลายครั้ง ซึ่งต่อเนื่องมาเป็นการขาดประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญ

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 : ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางการเมืองกับกระบวนการก่อตัว กระบวนการกำหนดและผู้มีบทบาทสำคัญ

แนวความคิดและข้อเสนอแนะขอให้มีการปฏิรูปหรือทำการยกร่างแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้นมาใหม่ ประกาศใช้แทนแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2512 ได้เริ่มก่อตัวขึ้น ตั้งแต่ พ.ศ.2512 อันเป็นเวลาช่วงหลังของการปกครองระบอบปฏิวัติ ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง คามลาคับ ดังต่อไปนี้

- เดือนสิงหาคม พ.ศ.2512 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการจัดประชุมทางวิชาการ เรื่อง "บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา"

- เดือนมิถุนายน พ.ศ.2514 คณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียนใหม่ ต่อคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ประเด็นสำคัญประการหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดชั้นเรียนตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพ.ศ.2503 คือระบบ 7 : 3 : 2 เป็นระบบ 6 : 3 : 3 โดยให้เหตุผลว่า"การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปีนั้น หากสำเร็จได้ยาก จึงควรจำกัดการศึกษาบังคับเพียง 6 ปีดีเสียก่อน"(เกษม , 2520 : 2)

- เดือนมกราคม พ.ศ.2515 ข้าราชการประจำสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คือ ดร.ธารง บัวศรี (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งวิทยากรพิเศษ) นำเสนอ"ข้อเสนอการปฏิรูประบบโรงเรียนของประเทศไทย" ต่อคณะปฏิวัติ ซึ่งอยู่ภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร และรายงานข้อเสนอดังกล่าวทางคณะปฏิวัติได้นำส่งให้สภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาให้ข้อเสนอแนะ เพื่อทำการวินิจฉัยต่อไป

- เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2515 มีการประชุมคณะกรรมการบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติ โดย นายสุกิจ นิมมานเหมินทร์ เป็นประธานพิจารณาว่าให้ชะลอการปรับปรุงระบบการศึกษาคามข้อเสนอจาก

ทั้ง 3 แห่งดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อให้สภาการศึกษาแห่งชาติทำการศึกษาเพิ่มเติม และให้ความเห็นว่าการปรับปรุงระบบการศึกษาต้องปรับปรุงที่แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2503 เพื่อให้แผนฯ หนึ่งที่เกิดขึ้นเป็นแผนแม่บทหลักในการปรับปรุงระบบการศึกษาต่อไป

- พ.ศ. 2515 ภายหลังจากการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 กระทรวงศึกษาธิการ เสนอให้ทำการยกร่าง "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ" เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายการศึกษาทุกฉบับ ซึ่งผู้อำนวยการกองอำนวยการฝ่ายพลเรือน ในฐานะประธานฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุขของคณะปฏิวัติ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เห็นชอบตามข้อเสนอมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง ซึ่งใช้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ นายบุญถิ่น อัตถากร แต่งตั้งคณะทำงาน ขึ้นทำการ ยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดย เชิญ ม.ล. ปิ่น มาลากุล อธิการบดีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน การยกร่างพรบ. การศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีผลทำให้การดำเนินงานปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติชะงักไว้ก่อน สำคัญของร่างพรบ. การศึกษาแห่งชาติฉบับนี้คือจัดระเบียบงานการดำเนินการศึกษาให้เป็นหลักฐาน ให้มีเอกภาพในการบริหารและให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อผลสำเร็จในการ สร้างพลเมืองดี และกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการระบบการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เริ่มจากกระทรวงศึกษาธิการนำเสนอถึงร่างพระราชบัญญัตินี้ ต่อคณะปฏิวัติฝ่ายอำนวยการศึกษาและสาธารณสุขและ เข้าสู่ที่ประชุมสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 โดยที่ประชุมมีมติให้นำส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการพิจารณาก่อนรับหลักการ

- เดือนมีนาคม พ.ศ. 2516 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี เรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สรุปได้ว่าร่างพรบ. ฉบับนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะรับหลักการ

- 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติออกประกาศคณะปฏิวัติที่ 320 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้ดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง

เมื่อการเมืองในช่วงนี้เป็นระบบปิด ทั้งยังขาดเสถียรภาพ ในขณะที่สิ่งที่สังคมทั่วไปเกิดสภาวะความคับข้องใจอันเกิดจากระบบการปกครองแบบเผด็จการ การสนับสนุนระบอบการปกครองดังกล่าวจึงลดน้อยลง กระแสความไม่พอใจเกิดขึ้น เป็นระยะทั้งในประเด็นการกระจายรายได้ที่ใหม่เป็น

ธรรมระหว่างภาคเมืองกับชนบท ระหว่างชนชั้นผู้นำการปกครองกับประชาชนคนธรรมดา และการฉ้อโกงของชนชั้นผู้นำทางการเมือง ปัญหาดังกล่าวสะสมต่อเนื่องนับแต่ พ.ศ.2501 อันเป็นการเริ่มระบอบปฏิวัติ รัฐบาลชุดนี้ พยายามที่จะรักษาเสถียรภาพของคนในสถานการณ์ที่คาดว่าจะรุนแรงถึงขั้นเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างสังคม ด้วยการเสนอแนะให้เปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูป เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ จะชะลอสถานการณ์ไว้ได้ ภัยที่น่าท้อให้ชนชั้นของคนเสียอำนาจมากนัก

ในที่สุดระบบการเมืองในระบอบปฏิวัติของจอมพลถนอมสามารถผลิตนโยบายการศึกษาได้เพียงคั้งทางมหาวิทยาลัยขึ้น การดำเนินการเช่นนี้ นับเป็นการเปลี่ยนที่นายกรัฐมนตรีแพบ่มเสียอำนาจเพียงแต่ย้ายระบบการบริหารเท่านั้น ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนประเด็นเพื่อจะรักษาสถานภาพการนาทั้งหมดไว้ กล่าวโดยสรุป การร่างแผนการศึกษาแห่งชาติในช่วงนี้จึงยังไม่อาจกระทำให้สำเร็จ ภัยได้มีการนาทกลับใบศึกษาเพิ่มเติมอีก ซึ่งก็เท่ากับหมายถึงการชะลอปัญหาไว้ก่อน

ในขณะที่กระบวนการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต้องชะลอตัวลง ในพ.ศ.2515 ก็ได้เกิดเหตุการณ์ทางการเมืองอันจะมีผลต่อกระบวนการร่างแผนขึ้นต่อไปอีก

เหตุการณ์ทางการเมืองครั้งใหญ่นี้ คือ การเรียกร้องระบอบการปกครองประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เกิดขึ้นเพื่อยุติการปกครองระบอบปฏิวัติ นับแต่นั้นมาจนถึง เดือนตุลาคม พ.ศ.2519 ประเทศไทยจึงก้าวเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย กระแสการเรียกร้องถึงสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคแพร่กระจายโดยทั่วไป รัฐบาลระบอบประชาธิปไตยในช่วงเวลานั้นเพียง 3 ปี มีลักษณะเป็นรัฐบาลที่ล้มมีเสถียรภาพต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง รวมมีรัฐบาลถึง 6 ชุด ได้แก่ รัฐบาลชุดที่ 34 นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (14 ตุลาคม 2516 - 22 พฤษภาคม 2517) รัฐบาลชุดที่ 35 นายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี (27 พฤษภาคม 2517 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) รัฐบาลชุดที่ 36 มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (15 กุมภาพันธ์ 2518 - 18 มีนาคม 2518) รัฐบาลชุดที่ 37 มรว.ศีกฤทธิ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (19 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519) รัฐบาลชุดที่ 38 มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (20 เมษายน 2519 - 24 กันยายน 2519)

รัฐบาลชุดที่ 39 มรว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (25 กันยายน 2519 - 6 ตุลาคม 2519)

บรรยากาศทางการเมืองประชาธิปไตย มีผลเห็นนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ เหล่านี้ ล้วนเชื้อ
อำนวยการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายและวิธีการของการศึกษา ผลงานด้านการศึกษาของรัฐบาลนาย
สัญญา ธรรมศักดิ์ ชุดที่สอง ที่สำคัญคือกระทรวงศึกษาธิการได้ทำการร่างแผนการศึกษาดับใหม่เสร็จ
สมบูรณ์ และนำเสนอให้กรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ ผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2517 เพื่อทำการพิจารณาใช้แทนแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 ต่อ
มา ต่อมา ในการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ที่ประชุมเห็นว่าการ
ที่จะกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติเพื่อให้เป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษานั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและ
เป็นงานใหญ่ ควรที่จะเชิญบุคคลทั้งในวงการศึกษานอกวงการศึกษามาร่วมประชุมแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็น เพื่อให้ได้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่กว้างขวาง เป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่
การจัดการศึกษาของประเทศมากที่สุด ที่ประชุมจึงลงมติให้จัดสัมมนาเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้น ณ
โรงแรมราฟ จังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างวันที่ 14 - 17 กันยายน 2517

หลังเกิดเหตุการณ์ทางการเมือง ระบบราชการพยายามที่จะเข้ามาเป็นสถาบันสำคัญในการคัด
สินงานนโยบายอีก แต่เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลยังงั้นให้ชะลอกระบวนการพยายามการครองการคัดสินใจ
โดยหน่วยราชการ ด้วยการพยายามเปิดโอกาสออกสู่สาธารณชนเพื่อให้ร่วมกันคิดอย่างกว้างขวาง เสียก่อน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา คือวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2517 มีการประชุมคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล
ชุดที่ 35) พิจารณาเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงศึกษาธิการ (อันมีนายเกรียง กิริติกร เป็นรัฐมนตรี
และนายก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ) ที่เสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูป
การศึกษา ให้เหมาะสมกับยุคสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระบอบประชา
ธิปไตย คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเชิญจากหน่วยงานและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
จำนวน 22 คน ส่วนมากเป็นบุคคลในวงการบริหารการศึกษา จะต่างออกมาบ้างก็คือนักวิชาการใน
มหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการนี้นับว่า สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาดัง
กล่าวซึ่งระบุไว้ว่า "...จะวางรากฐานและแนวทางปฏิรูประบบการศึกษา..." (ประยูร , 2527 : 92)

ข้อสรุปของการสัมมนาเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาซึ่งนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2517 ในรูปของ"รายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม" มีสาระสำคัญเป็นหลักการในการปฏิรูปการศึกษา 10 ประการ คือ รัฐจะสนับสนุนและปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาทุกระดับให้เท่าเทียมกัน จะให้การศึกษาระบบเปิดมากขึ้น ยืดหยุ่นมากขึ้น ให้ความสำคัญปรับปรุงเนื้อหาสาระกระบวนการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายแต่ละระดับ แต่ละประเภทและแต่ละท้องถิ่น ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและฐานะของครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เข้ากับสภาพของการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป จัดระบบการศึกษาให้มีเอกภาพทั้งด้านนโยบายและการบริหาร จัดทำอุดมศึกษามีเสรีภาพทางวิชาการ สนับสนุนให้เอกชนรับภาระจัดการศึกษาที่มุ่งใช้ภาคบังคับและฝึกหัดครู จัดทำแหล่งทรัพยากรและการลงทุนจากแหล่งต่าง ๆ มาจัดการศึกษา และหาวิธีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและมีความเป็นธรรมทางการศึกษา จัดระบบโครงสร้างของกฎหมายการศึกษาให้ครอบคลุมในการปฏิรูปการศึกษา (ประไพ และผ่องพรรณ , 2535 : 151)

ข้อสรุปและรายงานคั่งกล่าวส่งผลให้คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติภายใต้รัฐบาลของมรว. ศึกฤทธิ์ ปราโมช (รัฐบาลชุดที่ 37) ซึ่งเห็นเหตุผลสมควรที่จะเร่งรัดให้มีการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติและลงมติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติขึ้น (เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2518) คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่พิจารณาร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยประกอบด้วยข้าราชการประจำระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา 19 คน และจากภาคเอกชนที่ดำเนินการด้านการศึกษา 1 คน (คือ ภราดาประทีป ม. โภกสมมาศ) และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย 1 คน (คือ นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์) คณะกรรมการคั่งกล่าวจะเป็นผู้ประมวลความคิดเห็นจากร่างแผนการศึกษาแห่งชาติของกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ. 2517) จากผลการสัมมนาเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติที่จังหวัดเชียงใหม่ และจากข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า การริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษานับเป็นฉบับ 2520 นั้น เกิดจากกระแสการเรียกร้องจากสังคมขณะนั้นอย่างกว้างขวาง ถึงสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค แต่กระบวนการก็ยังคงเกิดขึ้นอย่างซับซ้อน ระบบราชการอันเป็นกลไกของรัฐทั้งที่มีอยู่เดิมและตั้งขึ้นใหม่

หลายส่วนหาหน้าที่รายงานข้อเสนอหรือการเรียกร้อง หน่วยงานราชการที่สำคัญ คือกระทรวงศึกษาธิการ และคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา รายงานดังกล่าวเป็นตัวกำหนดว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนฯ

ต่อมาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 (รัฐบาลมรว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) มีมติให้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา" ขึ้นอีก เพื่อให้หาหน้าที่สำคัญในการนำเอาหลัก เกณฑ์ ที่คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาเสนอและคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบมาวางเป็นแผนปฏิบัติการ คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวนรวม 30 คน ในตอนแรกตั้ง และแต่งตั้งเพิ่มเติมอีก 8 คน ส่วนมากล้วนเป็นข้าราชการประจำระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งรวมทั้งนายแพทย์บุณสม มาร์ติน ในฐานะประธานกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ ด้วยผู้หนึ่ง

การเมือง เรื่องการกำหนดนโยบายการศึกษาของประเทศไทย น่าจะเป็นไปตามกระบวนการหรือรูปแบบของประชาธิปไตยแบบได้แม้ในช่วงเวลาสั้นๆ ที่เรียกได้ว่าเป็นการเมืองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลไทยยังใช้สถาบันราชการเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเป็นหลัก และเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความสัมพันธ์ที่ฉกฉวยระหว่างสภาการศึกษาแห่งชาติ (ซึ่งเป็นพรรคทางอำนาจของกลุ่มผู้มีอำนาจปกครองในระบอบปฏิวัติ) กับกระทรวงศึกษาธิการ รัฐบาลยังคงเลือกใช้กลไกนอกสถาบันทางการเมืองอย่างเป็นทางการ คือการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีก ปัญหาที่เกิดขึ้นคืองานซ้ำซ้อน แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังพอมีประโยชน์ในด้านเนื้อหาของข้อเสนอที่สามารถรับฟัง รวบรวมข้อเรียกร้องจากสังคมอย่างกว้างขวางและลดทอนอุดมการณ์หรือวิสัยทัศน์หรือมองปัญหาแบบราชการแบบได้บ้าง

คณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษาสามารถถล่มกรง ประมวลข้อเรียกร้องที่มีอยู่กว้างขวางจากสภาวะความคับข้องใจในสังคมที่ถูกกำหนดโดยระบอบการเมืองปฏิวัติยาวนานเป็น "รายงานการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม" ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือให้ความเสมอภาคทางการศึกษาออกมาได้ แต่

เมื่อรัฐบาลยังตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาขึ้นมาอีกนั้น แสดงว่า รัฐบาลได้ตั้งเรื่องการศึกษากลับเข้าไปสู่ระบบราชการอีกครั้ง โดยแสดงผ่านเหตุผลเรื่องความสามารถในการแปรหลักการบริหารงานดังกล่าว เป็นหลักปฏิบัติ

คณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษาทางานที่ได้รับมอบหมายระหว่างช่วงเวลาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลายครั้ง นับแต่การยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรใหม่เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2519 ผลปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ของ มรว.เสนีย์ ปราโมช ได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อบริหารประเทศ ในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2519 โดยมี มรว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และพลเรือตรีศิริ ศิริโยธินเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมา มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีอีก เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2519 และต่อมาในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจการบริหารแผ่นดินอีกครั้ง โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่

หลังเหตุการณ์สงบ วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ.2519 ประเทศทยอยยุติการเมืองระบอบประชาธิปไตยในช่วงเวลาสั้นวลง และเข้าสู่ช่วงการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน(ซึ่งครอบคลุมถึงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2522) นายธานินทร์ กรัยวิเชียร รับสนองพระบรมราชโองการเป็นนายกรัฐมนตรีและประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2519 โดยแต่งตั้ง นายวิญญู สาทร เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับพุทธศักราช 2520 จึงเป็นแผนที่ก่อตัวและร่างจนเกือบเสร็จสมบูรณ์ในช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นช่วงเวลาเพียงสั้นๆของการเมืองไทย แต่ในที่สุดการกำหนดแผนกลับจำเป็นต้องไปดำเนินการต่อในช่วงเวลาของ"คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" กล่าวคือ แผนการศึกษาแห่งชาติร่างเสร็จเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม พ.ศ.2519 แต่ก่อนหน้านั้น ในการประชุม

คณะกรรมการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ.2519 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการคนแรกของช่วงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คือ ดร.วิญญู สาทร มอบหมายให้นายสนั่น อินทรประเสริฐ ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองแผนงานการศึกษา สำนักปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) นำเสนอร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ต่อที่ประชุม โดยระบุว่า เป็นร่างแผนที่อาศัยร่างแผนฯของคณะกรรมการ เป็นพื้นฐาน กระบวนการที่แทรกเข้ามาหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนี้ หากให้การดำเนินการของคณะกรรมการร่างแผนที่ต้องทบทวนสาระในร่างของแผนที่ที่เกือบเสร็จแล้วใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลยุค "ปฏิรูป" และต่อมาในวันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2520 สภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้ประชุมพิจารณาร่างแผนที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติแล้ว ที่ประชุมให้ความเห็นชอบต่อร่างแผนที่ดังกล่าวอย่าง เป็นเอกฉันท์ และมีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินำไปปรับปรุงรายละเอียดบางประการตามที่ผู้เสนอแนะในที่ประชุม แล้วให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อไป ต่อมาวันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2520 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาปรับปรุงตามแนวทางที่ผู้เสนอแนะในที่ประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ แล้วจึงนำเข้าปรึกษากับคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาซึ่งก็ได้ให้ความเห็นชอบด้วย

สภาการศึกษาแห่งชาติ โดย ดร.ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์ ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ นำเสนอร่างแผนการศึกษาแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทำการพิจารณา คณะรัฐมนตรีชุดที่ 40 ซึ่งนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2520 และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2520 ให้ประกาศเป็นพระบรมราชโองการเพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดการศึกษาของประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2520

แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับ พ.ศ.2520 จึงมีลักษณะพิเศษอยู่ที่การรวมขอบ ผลผสมผสานความต้องการระหว่างชนชั้นผู้นำ 2 ยุค โดยมีได้มีการปฏิรูปอย่างแท้จริง กล่าวคือ แผนการศึกษา

แห่งชาติ พ.ศ. 2520 เป็นแผนที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานความคิดสองประการคือประการหลัก ได้แก่ อุคม การณ์ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ อันเป็นอุดมการณ์แห่งความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งมีตลอดมาใน ทุกแผนฯ ก่อนหน้า กับข้อเรียกร้องที่ปฏิเสธได้ยาก เรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาซึ่งเป็นเนื้อหาที่เพิ่ม ขึ้นมาใหม่จากแนวคิดปฏิรูป และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาใช้ส่วนอยู่ในสภาวะการเมืองแบบประชาธิปไตย ไม่เต็มรูป ชาคการณ์เสถียรภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยหาที่เนื้อหาของแผนฯ ส่วนของอุดมการณ์ ทางการเมืองแห่งความมั่นคงได้รับการปฏิบัติไปได้มากกว่า เพราะมีความสอดคล้องกับระบอบการเมืองที่ เป็นอยู่จริง ซึ่งสามารถเห็นได้จากการประสบความสำเร็จของการศึกษาก่อนบังคับที่มีหลักสูตร เน้นอุดม การณ์ทางการเมือง เรื่องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ ส่วนเนื้อหาหรือเจตนารมณ์ แห่งปฏิรูปนั้น ผลการศึกษาที่ปรากฏออกมาว่ายังมีโครงสร้างเป็นปริมณฑลการศึกษา คือเมื่อผ่านการศึกษาก่อน บังคับไปได้แล้ว มีเยาวชนเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถศึกษาในระดับสูงขึ้นไปได้ แสดงว่าการ จัดการศึกษายังไม่ประสบความสำเร็จตามหลักการปฏิรูป

สรุปได้ว่า แผนการศึกษาแห่งชาติเกิดขึ้นจากกระแสทั่วไปของสังคมในช่วงเวลา 15 ปีหลัง การปกครองโดยคณะปฏิวัติ ที่แม้จะมีสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตย คือ สภานิติบัญญัติและ นายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้ง บรรยากาศและสถานการณ์ทางการเมืองก็ยังไม่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลหลายชุด สำหรับการตัดสินใจการตัดสินใจเรื่องแผนฯ ฉบับใหม่หรือการปฏิรูปการศึกษานั้น รัฐบาลแต่ละชุดยังต้องอาศัยการตัดสินใจในรูปของคณะกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งขึ้นจาก ข้าราชการประจำระดับสูงผู้มีความเชี่ยวชาญหรือรับผิดชอบยาวนานเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม กล ภากรู้หน้าใหม่ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นนายรูปคณะกรรมการนี้ แม้จะพยายามรับฟังข้อเรียกร้องจากสังคมเพื่อ จัดทำเป็นข้อเสนอต่อรัฐบาล แต่กระบวนการกำหนดและการใช้มีลักษณะ เหมือนอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการ อีกครั้ง การนี้หาที่เนื้อหาและเจตนารมณ์ของแผนฯ ชาคเอกภาพและทิศทางอันแน่นอน

สถานการณ์ทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ : สมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แม้ระบอบการ เมืองไทยจะ เปลี่ยนแปลง เป็นประชาธิปไตยมาแล้วถึง 60 ปี แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ยังคงอาศัยระบอบราชการและฝ่ายบริหาร เป็นหลักในการร่างและกำหนดแผนฯ โดยมิได้ให้สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นสถาบันสำคัญในการพิจารณาคนโยบายสาธารณะ ในการ เมืองระบอบประชาธิปไตย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนฯแต่อย่างใด

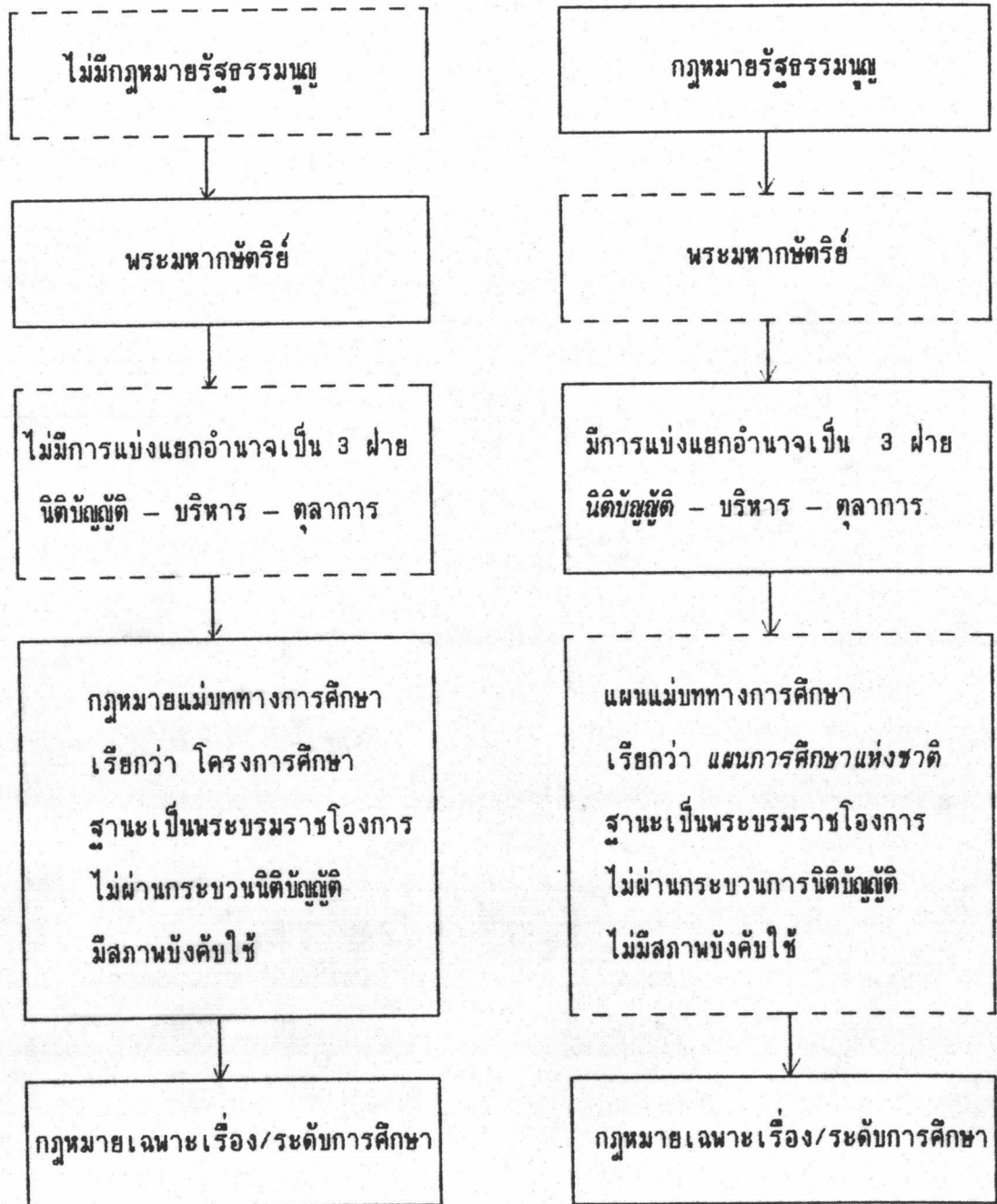
สถานการณ์ทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงมิได้มี พัฒนาการที่สอดคล้องกับระบอบการ เมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือยังรักษาสถานภาพการ เป็นพระบรมราชโองการไว้ โดยมิได้คำนึงว่าแม้จะเป็นพระบรมราชโองการอยู่ แต่สภาพการบังคับใช้นั้นแตกต่างกันไปมากแล้ว ในความเป็นจริง เมื่อมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครองมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย มีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามระบอบการปกครอง พระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ย่อมต้องถูก เปลี่ยนแปลงให้มีสถานภาพเป็นกฎหมาย คือผ่านการ พิจารณาของสถาบันนิติบัญญัติและบังคับใช้ได้จริง

สภาพของปัญหาในปัจจุบัน คือ การที่พระบรมราชโองการประกาศให้ใช้แผนการศึกษาในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์มีสภาพบังคับและมีสถานภาพเป็นกฎหมายทางการศึกษา ส่วนพระบรมราชโองการ ประกาศให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตยกลับไม่มีสภาพการบังคับใช้ เพียงมีสถานภาพเป็นแผนแม่บททางการศึกษาเท่านั้น ดังจะพิจารณาได้จาก การเปรียบเทียบสถานภาพ ทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติก่อนหน้า และภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ความที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และอาจจะนำเสนอในรูปของแผนภาพ แสดงการเปรียบเทียบสถานภาพ ทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติก่อนหน้า และภายหลังการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3.5 แสดงการเปรียบเทียบสถานะภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติก่อนหน้าและภาย
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง



———— หมายถึงมีอำนาจบังคับใช้จริง - - - - - และหรือตัวอักษรเอียง หมายถึงไม่มีอำนาจบังคับใช้จริง