



บทที่ 5

สรุปและข้อ เสนอแนะ

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เกี่ยวกับ เรื่องสถานการณ์ทางการ เมือง ในประเทศไทยระหว่างปีพุทธศักราช 2518 ถึง 2532 ที่มีผลต่อนโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตร และการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา พบว่า การเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะ ของความสัมพันธ์เชิงพลวัต ระหว่างการเมืองกับการศึกษา กล่าวคือ ในการพัฒนาประเทศนั้น การ พัฒนาและการขยายตัวของระบบการศึกษาในช่วงก่อน 14 ตุลาคม 2516 มีส่วนอย่างมากในการ สร้างความสำนึกทางการเมือง ทั้งในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนทั่วไปให้มองเห็นปัญหาด้านการเมือง การบริหารประเทศ ซึ่งนำไปสู่ความไม่พึงพอใจ และการเดินขบวนเรียกร้องรัฐธรรมนูญในเดือนตุลาคม 2516 ในขณะเดียวกันในส่วนของระบบการศึกษาเองก็ประสบปัญหาของการพัฒนาที่ยังคง เป็นไปตาม แนวของแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 ซึ่ง เริ่มจะล่าช้าหลังสำหรับการพัฒนาประเทศใน ทศวรรษถัดมา ปัญหาที่ประสบได้แก่ ปัญหาความสูญเปล่าทางการศึกษา ปัญหาการไม่รู้หนังสือ ปัญหา ความไม่เสมอภาคในโอกาสและบริการ ปัญหาหลักสูตรไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และ ปัญหาเอกภาพในการบริหารการศึกษา เป็นต้น ความพยายามในหมู่นักการศึกษาและนักวิชาการที่ เกี่ยวข้อง ในอันที่จะแก้ไขปัญหการศึกษาที่สะสมมานี้ เริ่มตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา อันเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่สถานการณ์ทางการเมืองเริ่มมีความตื่นตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิสิต นักศึกษาในช่วงนี้ มีบทความ เอกสาร สิ่งพิมพ์ การประชุม และการอภิปรายจำนวนมาก จนเป็นเครื่องชี้ ให้เห็นว่าระบบการศึกษากำลังจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับระบบอื่น ๆ ในสังคม อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 เป็นสิ่งที่ทำให้ความเคลื่อนไหวเพื่อการ ปฏิรูปการศึกษานี้บรรลุผลเร็วขึ้น กล่าวคือ หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งนี้ไม่นานก็มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา อันมี ดร.ลิปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน เมื่อ เดือนมิถุนายน 2517 คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำข้อ เสนอ เพื่อการปฏิรูปการศึกษาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อ เดือนธันวาคม 2517

นอกจากบรรยากาศทางการเมืองจะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงแล้ว การปฏิรูปการศึกษานี้ยังได้รับอิทธิพลทางการเมืองในลักษณะอื่นคือ ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับนักการศึกษา กล่าวคือ ในช่วงใดที่ผู้ที่ย้ายตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ สนับสนุนหรือมีความคิดเห็นสอดคล้องกับงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา ในช่วงนั้นงานการปฏิรูปก็จะดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ในทางกลับกันถ้าผู้ที่ย้ายตำแหน่งดังกล่าวไม่สนใจหรือมีความคิดเห็นคัดค้านแนวทางตามข้อเสนอของคณะกรรมการวางพื้นฐานปฏิรูปการศึกษา การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปปฏิบัติก็จะประสบความล่าช้าหรือเบี่ยงเบนไปจากแนวทางตามข้อเสนอเดิม

ดังนั้น ความสำเร็จของการดำเนินงานเพื่อวางพื้นฐานการปฏิรูปการศึกษาในขั้นต้นนั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับคนที่บุคคลที่เหมาะสมเข้ามาดำเนินงานในช่วงเวลาที่เหมาะสม คือ เมื่อบรรยากาศทางการเมืองกำลังเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง

ส่วนความแตกต่างระหว่างข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษากับแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 โดยเนื้อหาสาระแล้วเอกสารทั้ง 2 ฉบับนี้ไม่มีความแตกต่างกันเท่าใดนัก แม้ว่าข้อเสนอของคณะกรรมการการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาจะจัดทำในช่วงที่บรรยากาศทางการเมืองมีลักษณะค่อนข้างเสรีนิยม มีเพียงบางเรื่องได้แก่ เรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารการศึกษา และการให้รัฐเป็นผู้จัดการศึกษาภาคบังคับแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่ไม่ได้ถูกบรรจุไว้ในแผน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากแรงต่อต้านจากระบบราชการ และความไม่พร้อมทางฐานะเศรษฐกิจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามก็มีความแตกต่างระหว่างเอกสารทั้งสองฉบับนี้อาจอยู่ที่เจตนารมณ์ของผู้จัดทำหรือผู้แก้ไข กล่าวคือแนวทางคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษามุ่งที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนาคน ทั้งในแง่สติปัญญาและทักษะวิชาชีพ ส่วนแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นั้น มุ่งเน้นการถ่ายทอดลัทธิ ค่านิยม พฤติกรรมและหลักความเชื่อตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้แผนฉบับนี้มีลักษณะต่อต้านลัทธิอื่นทุกรูปแบบอย่างเห็นได้ชัด (พิจารณาจากถ้อยคำที่ใช้ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520) ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลขณะนั้นเป็นรัฐบาลที่มีแนวนโยบายต่อต้านลัทธิเสรีนิยมและสังคมนิยม ช่วง พ.ศ. 2516-2519 อย่างรุนแรง

การที่แผนการศึกษาแห่งชาติได้วางข้อกำหนดไว้กว้าง ๆ ไม่ชัดเจน และในบางหลักการ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางของคณะกรรมการการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา อาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองแบบอนุรักษ์นิยมในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสำคัญ ๆ ของการบริหารการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนไปถึงโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน แผนการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดหลักการที่ค่อนข้างขาดความชัดเจน อย่างไรก็ตามความไม่ชัดเจนดังกล่าวในหลาย ๆ ประเด็นก็มีลักษณะที่เปิดทางให้กับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการศึกษาที่อาจจะตามมาในภายหลังได้ หากหน่วยงานที่รับนโยบายจากแผนการศึกษาแห่งชาติไม่ปฏิบัติ และริเริ่มดำเนินการ

จากการเปลี่ยนแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503 มาใช้ฉบับพุทธศักราช 2520 พบว่าในภาพรวมมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง หลักการและเนื้อหาสาระทางการศึกษาในระดับประถมศึกษา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระบบโรงเรียนเป็นระบบ 6:3:3 ซึ่งได้ส่งผลให้นโยบายการจัดการศึกษาภาคบังคับสามารถดำเนินการได้ค่อนข้างกว้างขวางและทั่วถึงทุกกลุ่มประชากรที่แตกต่างกันด้วยฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคม และได้เปลี่ยนหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2503 เป็นหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระและการเรียนรู้ไปเป็นอันมาก นอกจากนี้ในปีพุทธศักราช 2523 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษาโดยโอนโรงเรียนประชาบาลจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดกระทรวงมหาดไทย มาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

สาเหตุที่การเปลี่ยนแปลงระบบบริหารการประถมศึกษามีความล่าช้านั้น อาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างระบบราชการ เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาในเรื่องของโครงสร้างการบริหารการประถมศึกษาที่กระจายอำนาจการบริหารออกไปสู่ท้องถิ่น พร้อม ๆ กับการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ระบบราชการโดยทั่วไปมีลักษณะที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และมีแรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทุกรูปแบบอย่างมาก
2. นโยบายการปฏิรูปการศึกษานี้ได้จัดทำกันใน เฉพาะหมู่ข้าราชการศึกษาและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงขาดแรงสนับสนุนจากมหาชนที่จะผลักดันให้การปฏิรูปการศึกษามรรลุเป้าหมาย

สาเหตุแห่งความล่าช้าสองประการนี้ ตรงกับทฤษฎีการเผยแพร่ของ ล่าลี ทองอิ้ว (2526) ที่กล่าว เน้นถึงการดึงความร่วมมือของปวงชนมาร่วมกำหนดนโยบายการศึกษา เพื่อผลักดันให้การปฏิรูปบรรลุเป้าหมาย ไม่มีลักษณะของการต่อต้าน ดังในเหตุการณ์ 2 ข้อที่กล่าวมา

นอกจากนี้ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรระดับประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นั้นมีปัญหาในการดำเนินการจัดการเรียนการสอน ดังนี้ คือ

1. การอบรมครูเพื่อให้สามารถดำเนินการสอนตามหลักสูตรใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั้น ยังกระทำไม่ได้เต็มที่ เพราะใช้เวลาในการอบรมน้อยเกินไปและยังไม่ทั่วถึง เนื่องจากได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถสร้างเสริมพฤติกรรมอันพึงประสงค์ของครูตามแนวหลักสูตรใหม่ได้

2. งบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน เช่น วัสดุอุปกรณ์ ยังไม่เพียงพอที่จะสามารถยกระดับมาตรฐานการเรียนการสอนให้ดีขึ้น เพราะงบประมาณด้านวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนที่เพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น

3. การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ยังเน้นการขยายการศึกษาในด้านปริมาณ การพัฒนาในด้านคุณภาพจึงถูกจำกัด ยังไม่สามารถพัฒนาได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ยังพบว่าผู้นำทางด้านการเมืองให้ความสนใจ และให้การสนับสนุนทางการศึกษาน้อย ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ และสังคม

อาจสรุปได้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงปีพุทธศักราช 2516 ถึง 2532 ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา เปลี่ยนแปลงไป ก็คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. จุดมุ่งหมายของการศึกษาเปลี่ยนเป็น " การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม "
2. ทำให้การจัดการศึกษาเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ทำให้เกิดวิชาเลือกและเกิดแนวทางประชาธิปไตยในการจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน

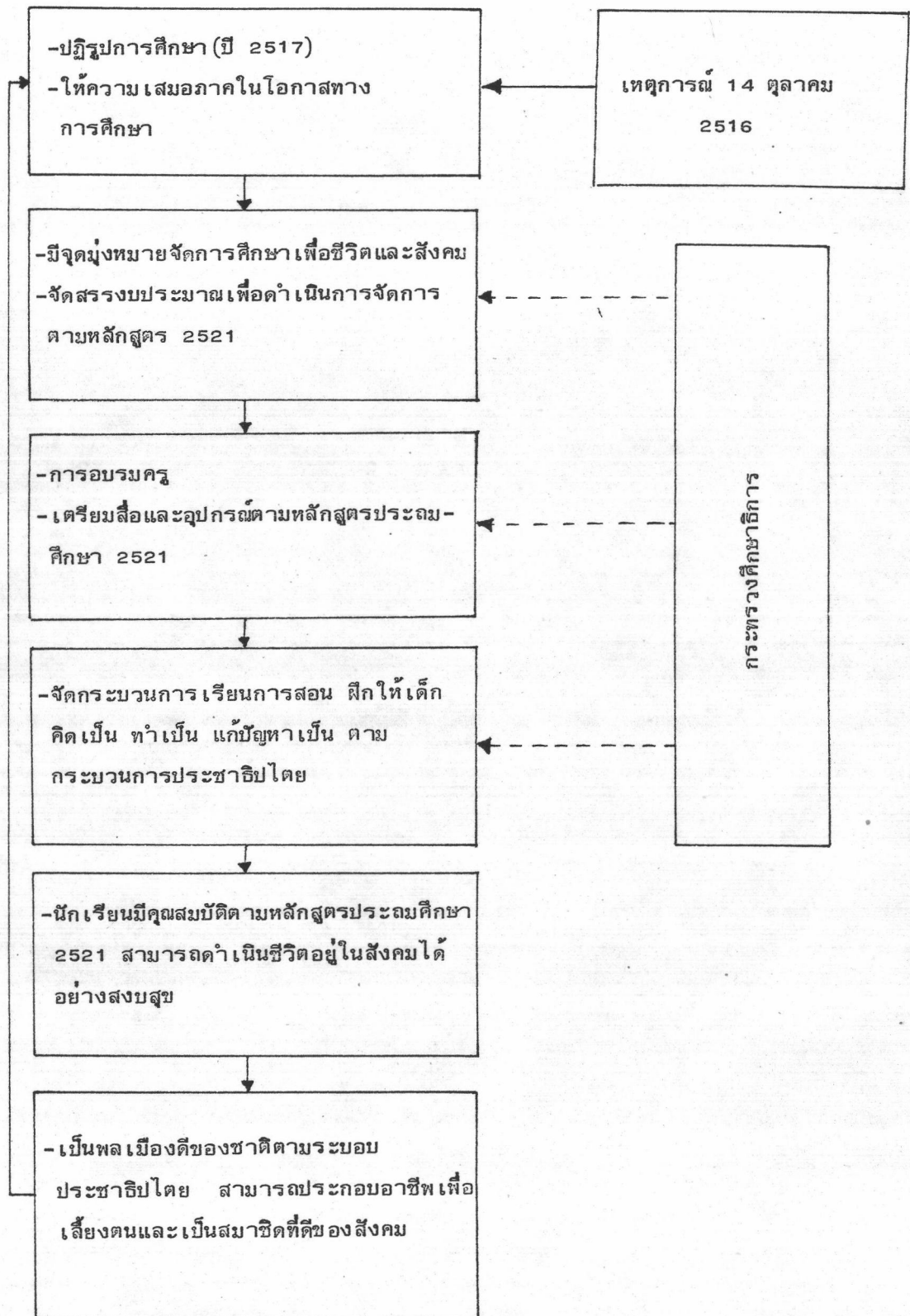
3. การมีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจ
การประถมศึกษาสู่ท้องถิ่น

4. มีการประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช พุทธศักราช 2521
จัดวิชาเป็นกลุ่มวิชา และกลุ่มที่ถือว่าเป็นผลมาจากทางการเมือง ก็คือ กลุ่มสร้างเสริม
ประสบการณ์ชีวิต โดยเฉพาะหมวดที่ 4 เรื่องการมีชีวิตที่สงบสุข

5. ได้มีการจัดการศึกษาออกสู่ชนบทและการกระจายโอกาสทางการศึกษา

สถานการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการศึกษาและ
การจัดหลักสูตรศึกษามากที่สุด ในช่วงปี 2516 - 2532 ผลกระทบของเหตุการณ์นี้ได้สรุป
ไว้แล้วข้างต้น และสามารถวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีของเลวินได้ตั้งแผนภูมิที่ 9 หน้า 279 และ
ได้สรุปประเด็นที่พบจากการวิจัยครั้งนี้ไว้ตารางที่ 9 หน้า 280

แผนภูมิที่ 9 สรุปสถานการณ์ทางการเมือง 14 ตุลาคม 2516 ที่มีผลต่อนโยบายการศึกษา
การจัดหลักสูตรการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษา (ตามแนวทฤษฎีของ เลวิน)



ตารางที่ 9 สรุปประเด็นที่พบจากการศึกษาเรื่องสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศไทย
ระหว่างปี 2516-2532 ที่มีผลต่อนโยบายการศึกษา การจัดหลักสูตรการ
เรียนการสอนในระดับประถมศึกษา

สถานการณ์ทางการเมือง	การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา
<p>1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรง มีผู้เข้าร่วมเหตุการณ์จำนวนมาก จนต้องมีการเปลี่ยนรัฐบาล และมีผลให้สภาพบรรยากาศทางการเมืองเปลี่ยนไปจากเผด็จการเป็นเสรีประชาธิปไตย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการศึกษาให้สอดคล้องกับทางการเมือง - มีปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรตลอดจนกระบวนการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม - เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการศึกษาโดยสิ้นเชิง หรือเรียกว่า "การปฏิรูปการศึกษา"
<p>2. เมื่อกลุ่มอำนาจเดิมพยายามเข้ามามีอำนาจ โดยการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีผลให้เปลี่ยนรัฐบาล และสภาพทางการเมืองเปลี่ยนไปเป็นแบบอนุรักษนิยม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการศึกษา มาเป็นแนวอนุรักษนิยม - ไม่เปลี่ยนแปลงหลักสูตรทั้งหมด แต่จะสอดแทรกบางเนื้อหาเข้าไปในหลักสูตร - ไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการศึกษา
<p>3. เมื่อมีการปฏิวัติ และหัวหน้าปฏิวัติได้เข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาล (ซึ่งจะมีอำนาจอย่างมากในการปกครองประเทศ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการศึกษา และโครงสร้างการบริหารการศึกษา
<p>4. เมื่อมีการยุบสภา หรือนายกรัฐมนตรีลาออก แล้วกลับเข้ามาบริหารประเทศต่อ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มี การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษา หลักสูตร และวิธีสอน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการวิจัยโดยใช้วิธีประวัติศาสตร์จากการบอกเล่าในเรื่องที่เกี่ยวข้องระหว่างการเมืองกับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ในช่วงระยะเวลาย้อนหลังไม่เกิน 50 ปี เพื่อจะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทั้งทางการเมืองและการศึกษา

2. การวิจัยประวัติศาสตร์จากการบอกเล่า เป็นงานวิจัยที่ใช้เวลามากพอสมควร จากการวิจัยนี้ ผู้วิจัยพบปัญหาที่ทำให้งานวิจัยล่าช้าประการหนึ่งก็คือ การติดต่อขอความร่วมมือจากผู้ให้สัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลสำคัญ มีภารกิจที่ต้องทำมาก ไม่ค่อยมีเวลาว่าง เป็นเหตุให้การขอนัดเวลาสัมภาษณ์เป็นไปอย่างลำบาก และต้องใช้เวลามากพอสมควร ดังนั้น ผู้วิจัยควรคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีคุณสมบัติและบทบาทใกล้เคียงกันไว้สำรองด้วย จะทำให้การดำเนินงานวิจัยใช้เวลาอันน้อยลง จะได้มีเวลาเหลือที่จะนำข้อสงสัยต่าง ๆ ไปสอบถามผู้ให้สัมภาษณ์ที่สัมภาษณ์ครั้งหนึ่งแล้ว (หากมีข้อสงสัยในข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์)