

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง **“นโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคต”** ในครั้งนี้ ได้มี  
การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอ ดังนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอนาคตศึกษาและการศึกษาอนาคต
  - 1.1 แนวคิดอนาคตศึกษา
  - 1.2 แนวคิดอนาคตศึกษากับการพัฒนาสังคม
  - 1.3 แนวคิดและวิธีการศึกษาอนาคต
  - 1.4 แนวคิดการมองอนาคตและวิธีการมองอนาคต
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์
  - 2.1 แนวคิดนโยบายและนโยบายสาธารณะ
  - 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
  - 2.3 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การศึกษาแบบมุ่งอนาคต
  - 2.4 ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเด็กและเยาวชนในประเทศไทย
3. สรุป : กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอนาคตศึกษาและการศึกษาอนาคต

##### 1.1 แนวคิดอนาคตศึกษา

เนื่องจากการวิจัยชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับแนวคิดการศึกษาแบบมุ่งอนาคต ซึ่งมีฐานคิดที่พัฒนา  
มาจากแนวคิดอนาคตศึกษา ดังนั้นการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงได้เสนอแนวคิด หลักการ  
และพัฒนาการเกี่ยวกับอนาคตศึกษาซึ่งเป็นรากฐานความคิดของแนวคิดการศึกษาแบบมุ่งอนาคต

##### 1.1.1 แนวคิดและนิยามของอนาคตศึกษา

อนาคตศึกษาเป็นคำที่แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Futures Studies ซึ่งหมายถึงวิชาสาขา  
ใหม่ที่ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาอนาคต ตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา  
แนวโน้ม และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2548) ทั้งนี้ที่มาของ  
อนาคตศึกษาเริ่มมาจากมุมมองความเชื่อและความสนใจศึกษาถึงความเป็นไปได้ในอนาคตอย่างเป็น  
ระบบ จึงมีผู้ให้นิยามเกี่ยวกับอนาคตศึกษาที่มีนัยรวมถึงการศึกษาอนาคตไว้ ดังเช่น

Joseph (1974) ได้กล่าวถึงการศึกษาอนาคตในความหมายของการคาดการณ์ (forecasting)  
ว่าเป็นวิธีดำเนินการที่เป็นระบบและระเบียบ สำหรับกำหนดความเป็นไปได้ของอนาคต เพื่อจะให้เรามุ่ง  
ไปยังอนาคตนั้นได้อย่างนอกเหนือการคาดเดาอย่างบริสุทธิ์ นอกจากนี้ยังจำแนกความแตกต่างระหว่าง  
การคาดการณ์กับการพยากรณ์ด้วยว่า การพยากรณ์ (predicting) เป็นการถามข้อความในลักษณะ  
“อะไรจะเกิดขึ้น” ในขณะที่การคาดการณ์ (forecasting) เป็นการถามข้อความในลักษณะ “อะไรจะ  
เกิดขึ้น ถ้า.....”

Cornish และคณะ (1977) ได้กล่าวถึงการทำนาย โดยนำไปเปรียบเทียบกับความหมายของคำว่าการดูโชคชะตา (fortune telling) ว่า แม้คำทั้งสองจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคาดการณ์ถึงอนาคตเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกัน คือ การทำนายนั้นเชื่อว่าโลกแห่งอนาคตสามารถจะก่อกำเนิดขึ้นด้วยการตัดสินใจและการกระทำของมนุษย์ มากกว่าจะเป็นเรื่องของโชคชะตา ยิ่งกว่านั้นการทำนายจะอาศัยวิธีการเชิงเหตุผลหรือเชิงวิทยาศาสตร์ มิได้อาศัยไฟ ถ้วยแก้ว ไบชา หรืออื่นๆ ดังเช่นการดูโชคชะตา และที่สำคัญการดูโชคชะตาจะเกี่ยวข้องกับอนาคตของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ส่วนการทำนายนั้นจะเกี่ยวข้องกับส่วนรวมและความเจริญรุ่งเรืองของอนาคตนั้น นั่นคือนักอนาคตจะไม่ตอบคำถามลักษณะที่ว่า "สมศรีจะแต่งงานในปีนี้หรือไม่" แต่จะตอบคำถามในลักษณะที่ว่า "รูปแบบการแต่งงานในทศวรรษหน้าจะเป็นอย่างไร" เป็นต้น

ส่วน ปราวีณา สุวรรณรัฐโชติ (2547) กล่าวถึงเรื่องอนาคตศึกษาในมิติของการศึกษาอนาคต โดยเรียกคำว่า "future research" ว่าเป็นการศึกษาที่ต้องการได้รับคำตอบหรือสิ่งที่แจ้งให้ทราบถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้น แต่ไม่ใช่เป็นการทำนายว่าจะเกิดขึ้นจริงทั้งหมด ซึ่งสามารถแบ่งการคาดการณ์อนาคตดังกล่าวเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1. การคาดการณ์จากค่ากลาง (normative forecasting) มุ่งที่คำถามว่า อะไรเป็นอนาคตที่ต้องการ การคาดการณ์แบบนี้ใช้เทคนิคในการตอบคำถามถึงอนาคตที่พึงประสงค์ และอนาคตที่ต้องการจะเป็น

2. การคาดการณ์จากการค้นหาคำตอบ (exploratory forecasting) การคาดการณ์แบบนี้ใช้เทคนิคค้นหาคำตอบว่า สิ่งที่จะเกิดขึ้นมีอะไร ไม่ว่าสิ่งนั้นจะดีหรือไม่ดีก็ตาม

วิโรจน์ สารรัตนะ (2548) กล่าวว่า การศึกษาอนาคตเป็นการทำนายถึงสภาพปัญหาและโอกาสที่เป็นไปได้ของเหตุการณ์ในอนาคตของสังคมด้านต่างๆ เช่น ด้านตัวบุคคล ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง อันเป็นผลเนื่องจากแหล่ง (sources) ที่เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจะ เป็นปัจจัยภายในประเทศและภายนอกประเทศ ปัจจัยด้านที่เป็นความคิดหรืออุดมการณ์และด้านที่เป็นวัตถุ หรือทั้งจากปัจจัยที่เป็นมนุษย์และที่มิใช่มนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็น

จากนันททัศนะที่กล่าวจะเห็นได้ว่า อนาคตศึกษาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงสิ่งที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจุมพล พูลภทรชิวิน (2548) กล่าวว่า คำว่าอนาคตศึกษาแม้จะแปลมาจากคำว่า Futures Studies แต่ก็อาจจะพบคำอื่นๆ ที่มีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกับคำนี้อีกหลายคำ เช่น Futurics, Futurology, Futuribles, Prognostics, และ Anticipatory Science เป็นต้น โดยแต่ละคำก็มีความหมายและลักษณะพิเศษเฉพาะตัวตามแนวคิดของคนที่คิดขึ้น แต่สิ่งที่เหมือนกันคือการเน้นเรื่องอนาคต ซึ่งภาพรวมประกอบไปด้วยเนื้อหาอย่างน้อย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

- 1) ส่วนที่เป็นแนวคิด (perspectives) และทฤษฎี (theories) ซึ่งอาจใช้คำรวมว่าอนาคตนิยม (futurism) โดยเป็นมุมมองความคิดที่มุ่งเน้นการมองไกลออกไปในอนาคต เพื่อสร้างอนาคต มองถึงแนวโน้มในอนาคตทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อมองออกไปในสิ่งที่จะสร้างให้เกิด หรืออีกนัยคือพยายามจะทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าข้อเท็จจริง (fact) ในอนาคต

- 2) ส่วนที่เป็นระเบียบวิธี (methodologies) ซึ่งอาจเรียกว่าการวิจัยอนาคต (Futures research) ซึ่งเป็นเรื่องของวิธีการศึกษาเกี่ยวกับอนาคตที่มิใช่เน้นข้อเท็จจริง (fact) เช่นงานวิจัยทั่วไป

แต่เป็นเรื่องวิธีการศึกษาแนวโน้มน้ำและสิ่งที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต หรือแนวโน้มที่มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ ทางเลือกหลายทางที่จะเป็นไปได้ แนวโน้มที่เป็นทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด

จุมพล ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าผู้ที่ทำการศึกษาอนาคตอย่างเป็นระบบโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยอนาคตแบบต่างๆ เรียกว่า นักอนาคตนิยม ซึ่งจะมีความแตกต่างจากหมอดูอยู่หลายประการคล้ายกับที่ Cornish และคณะได้เคยกล่าวไว้ ซึ่งมีลักษณะสำคัญที่ต่างกันดังนี้

#### ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างนักอนาคตนิยมกับหมอดู

นักอนาคตนิยม	หมอดู
1) เชื่อว่าอนาคตเป็นสิ่งที่ควบคุมได้และเปลี่ยนแปลงไปตามการตัดสินใจ และการกระทำของมนุษย์ มนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและผู้ทำลาย มนุษย์เป็นผู้กำหนดและให้ความหมายแก่สรรพสิ่ง 2) ใช้เหตุผล และวิธีทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษาความเป็นไปได้ของอนาคตในรูปแบบต่างๆ 3) เน้นการศึกษาถึงอนาคตของมนุษย์โดยส่วนรวม เช่น ลักษณะของครอบครัวไทยใน 20 ปีข้างหน้า 4) ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้แนวโน้ม	1) อนาคตเป็นไปตามโชคชะตาราசி ดวงดาว หรือพรหมลิขิต นั่นคือเชื่อว่ามีผู้อื่น หรือสิ่งอื่นเป็นผู้กำหนดอนาคต ไม่ใช่มนุษย์ 2) ใช้ไฟ ลายมือ วันเกิด เวลาตกฟาก ดูโหงวเฮ้ง...ในการทำนายอนาคต 3) เน้นอนาคตของแต่ละบุคคลเป็นส่วนใหญ่ เช่น นาย ก. จะพบเนื้อคู่เมื่อไหร่เป็นคนอย่างไร เป็นต้น 4) หมอดูเป็นผู้ให้ข้อมูล

ที่มา : จุมพล พูลภัทรชีวิน (2548)

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า อนาคตศึกษา หมายถึง แนวคิดทฤษฎี และระเบียบวิธีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอนาคต ทั้งในแง่การศึกษาแนวโน้ม และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต มีนักอนาคตเป็นผู้ทำการศึกษาอย่างเป็นระบบโดยอาศัยตรรกะเหตุผล มากกว่าการคาดเดาหรือทำนายโชคโดยปราศจากความเป็นไปได้หรือเหตุผลรองรับ

#### 1.1.2 พัฒนาการทางความคิดจากอนาคตนิยมสู่อนาคตศึกษา

แนวคิดอนาคตศึกษา (future study) ได้เริ่มต้นมาจากมุมมองอนาคตนิยม ซึ่งมีพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ จนกระทั่งต่อมาได้มีความสนใจอนาคตศึกษาอย่างจริงจัง และพัฒนาวิธีการศึกษาอนาคตอย่างเป็นระบบจนที่สุดได้กลายเป็นศาสตร์ "อนาคตศึกษา" อย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน

Edward Cornish (2005) ได้กล่าวถึงพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับแนวคิดอนาคตนิยมไว้ว่า บุคคลสำคัญที่นับว่ามีอิทธิพลต่อการพัฒนาความคิดของอนาคตนิยมสมัยใหม่คือ Plato เพราะเขาได้เขียนเรื่อง *Republic* ซึ่งได้กล่าวถึงคนในอุดมคติ สังคมอุดมคติ และรัฐในอุดมคติ (utopia) โดยชี้ว่าสังคมที่พัฒนาหรือสังคมในอนาคตจะอยู่ร่วมกันได้อย่างดีต้องมีคนที่มีความรู้ และผู้ปกครองที่เป็นนักคิด อย่างไรก็ตามอิทธิพลทางความคิดเรื่อง "ยูโทเปีย" ของ Plato ยังได้ส่งผลต่องานในยุคต่อๆ มา เช่นงานของ Sir Thomas More ที่กล่าวถึงเรื่องยูโทเปียและสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งภายหลังได้พัฒนาไปสู่ความคิดหรือมุมมองเชิงอนาคต โดย Harvey Cox ซึ่ง Cox ได้เสนอมุมมองอนาคตไว้ 3 มุมมอง นั่นคือ

(1) apocalyptic เป็นมุมมองความเชื่อที่เชื่อมความคิดระหว่างสิ่งศักดิ์สิทธิ์กับสิ่งที่ปรากฏเห็นได้ในโลกนี้และโลกหน้า

(2) teleological เป็นการมองภาพอนาคตตามความเป็นไปตามธรรมชาติ

(3) prophetic เป็นการทำนายว่าจะเป็นอย่างไรวินวันข้างหน้า โดยมองว่าวันพรุ่งนี้มีใช้เพียงสิ่งที่ออกหรือแผ่ขยายจากอดีต แต่เป็นอะไรที่รวมสิ่งนี้อาจไม่เคยคาดคิดมาก่อนหรือสิ่งแปลกใหม่ที่เกินการคาดเดา

ความคิดเรื่องอนาคตนิยมจะแพร่มากขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 13-15 ซึ่งเป็นช่วงที่นักคิดในยุโรปให้ความสนใจเกี่ยวกับการเขียนถึงการค้นพบโลกใหม่ การล่าอาณานิคม การพัฒนาวิทยาศาสตร์ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ในประเทศอังกฤษ Sir Thomas More ได้เขียนเรื่องเกี่ยวกับเกาะยูโทเปีย โดยพูดถึงดินแดนที่อุดมสมบูรณ์ ผู้คนมีการศึกษา มีการทำงานทุกวัน มีนักปรัชญา และปัจเจกบุคคลล้วนแล้วแต่มีสามัญสำนึกที่ดี ซึ่งแนวคิดยูโทเปียของ More นี้ได้กลายเป็นภาพสังคมอุดมคติที่มีอิทธิพลต่อนักคิด นักปรัชญา นักสังคม และนักอนาคตนิยมในยุคต่อๆ มา (Cornish, 2005)

Sir Francis Bacon (1626) เป็นอีกผู้หนึ่งที่รับอิทธิพลดังกล่าว เขาได้เขียนเรื่อง *New Atlantis* ซึ่งพูดถึงสังคมอุดมคติเช่นกัน แต่ต่างจากความเชื่อของ More ตรงที่ว่า เขาเชื่อในการพิสูจน์และมองว่าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นวิถีทาง "สร้างเพื่อให้เกิดประโยชน์" อย่างไรก็ตามงานเขียนดังกล่าวได้ส่งผลไปถึงการทำ encyclopedia ของฝรั่งเศส และส่งผลกระทบต่อสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สังคม วัฒนธรรม ซึ่งถือได้ว่า Bacon คือผู้บุกเบิกอุดมการณ์ความก้าวหน้าและทำให้เรื่องความสนใจต่ออนาคตเติบโตอย่างชัดเจนในช่วงยุคศตวรรษที่ 17 และศตวรรษที่ 18 งานเขียนของเขายังได้มีการมองและเตือนล่วงหน้าเกี่ยวกับการพัฒนาในศตวรรษที่ 19 และ 20 และได้เล่าไกลไปถึงการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ด้วย ซึ่งต่อมา J.B. Bury ได้ช่วยอธิบายขยายความคิดดังกล่าวจนกว้างขวางออกไป

Marquis de Condorcet (1795 in June Barraclough 1955) ได้เขียนหนังสือเรื่อง *Fragment on Atlantis* โดยอ้างถึงแนวคิดของ Bacon ด้วย เขายังเป็นบุคคลสำคัญที่ได้คาดการณ์เกี่ยวกับชัยชนะของอเมริกากับขบวนการเคลื่อนไหวของทาส รวมไปถึงเรื่องการปฏิวัติในยุโรป ซึ่งคำทำนายดังกล่าวถูกต้องในแง่ที่ว่า การล่าอาณานิคมในโลกใหม่จะกลายมาเป็นนโยบายเอกราชของยุโรป นอกจากนี้ในงานเขียนอีกเล่มที่มีชื่อว่า *Sketch* (1795) ก็ยังได้มีการคาดการณ์เกี่ยวกับความก้าวหน้าในด้านอื่นๆ เช่น มองว่าวิทยาศาสตร์จะนำมาซึ่งความก้าวหน้าในการผลิต เป็นต้น ลักษณะการคาดการณ์ของเขามักจะมองจากปัจจัยเงื่อนไขว่า "จะเกิดอะไรขึ้น ถ้า มีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น"

อย่างไรก็ดี การศึกษาด้วยวิธีการทำนายอนาคตได้เริ่มทำกันอย่างจริงจังในปี ค.ศ.1907 โดย S. Colum Gilfillan ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มกำหนดวิธีการทำนายที่เรียกชื่อกันในปัจจุบันนี้ว่า การทำนายเชิงปทัสฐานและเชิงสำรวจ (normative & exploratory forecasting) ต่อมาในตอนปลายทศวรรษที่ 1930 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจสนับสนุนด้านการเงิน เพื่อพัฒนาเทคนิคการทำนายขึ้นใหม่อีกหลายวิธี จนกระทั่งในปี ค.ศ.1944 Assip K. Flechtheim เป็นผู้เริ่มใช้คำว่า "อนาคตวิทยา" (futurology) อย่างเป็นทางการ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการศึกษอนาคตเป็นวิทยาศาสตร์ แต่กระนั้นอนาคตวิทยาในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่อาจถือเป็นการศึกษาเชิงวิทยาศาสตร์ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังอาศัยการคาดเดาอยู่มาก (วิโรจน์ สารรัตน์, 2547)

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบของสงครามโลกครั้งที่สอง ได้ทำให้แนวคิดความคิดเกี่ยวกับอนาคต นิยมหรือการศึกษาอนาคตถูกปลุกเร้าขึ้นอีกครั้ง โดยในฝั่งยุโรปมีกลุ่มนักปรัชญานิยม (existentialists) และกลุ่มนักคิดชาวฝรั่งเศสเป็นแกนนำของการศึกษาอนาคตอย่างจริงจัง เริ่มจากวางแผนทางเศรษฐกิจ ระยะ 5 ปีของรัฐบาลฝรั่งเศส และพัฒนาไปสู่การวางแผนอนาคตของรัฐบาลและในแวดวงต่างๆ โดยเริ่ม มีการตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับสิ่งที่อาจเกิดขึ้นในปีนี้ ปีหน้า และปีถัดๆ ไป นอกจากนี้ในทางฝรั่งเศสเองก็ได้เริ่มหันมาสนใจหาความรู้เกี่ยวกับการคิดถึงอนาคตและวิธีการศึกษาอนาคตที่ผ่านทางการเขียน และเอกสารต่างๆ เช่น แนวคิดการคาดคิดถึงอนาคต (prospective) ที่วารสารเล่มหนึ่งได้พูดถึงความแตกต่างของทิศทางของอนาคต และได้ถูกนำไปใช้ในการวางแผนโดยเรียกว่าเป็นวิธีการคาดคิดถึงอนาคต (prospective group) ซึ่งกลุ่มที่ศึกษาจะมีความเป็นสหวิทยาการคือเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ต่างสาขาที่มาร่วมมองไปข้างหน้า ซึ่งที่สุดได้พัฒนาไปสู่แนวทางการจัดการแบบมุ่งอนาคต (future-oriented) ที่ขยายวิธีการศึกษาโดยรวมไปถึงการจัดเตรียมเบื้องหลังและข้อมูลต่างๆ ของการศึกษาเพื่อช่วยในการตัดสินใจ

Bertrand De Jouvenel นักอนาคตและนักเศรษฐศาสตร์ที่ถือเป็นแกนนำในฝรั่งเศส เขาได้ริเริ่มโครงการ Futuribles Project ในปีค.ศ.1960 โดยรวบรวมกลุ่มนักคิดนักวิชาการในสาขาต่างๆ ของฝรั่งเศสมารวมกันมองสังคมในอนาคต ซึ่งผลของโครงการดังกล่าวได้ทำให้เกิดการพัฒนาวิธีการเฉพาะเกี่ยวกับอนาคต โดยเฉพาะการให้มีผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการมาร่วมคิดเกี่ยวกับอนาคต ซึ่งกลายมาเป็นวิธีการที่นักวิชาการใช้ในการคาดการณ์ต่างๆ ไปด้วยในภายหลัง (<http://www.futuribles.com>)

ในขณะที่ทางฝั่งประเทศสหรัฐอเมริกากลับมีแนวทางต่างจากฝรั่งเศส นั่นคือผลพวงจากชัยชนะสงครามโลกครั้งที่สองของอเมริกา ทำให้ประเทศนี้มุ่งพัฒนาเรื่องทางการทหารมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักอนาคตอเมริกันได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการร่วมคิดยุทธศาสตร์การสงคราม ทั้งในแง่การป้องกันตั้งรับและการบุกรุกโจมตีคู่ต่อสู้ต่างๆ โดยแข่งกับประเทศมหาอำนาจด้วยกันอย่างรัสเซีย ตัวอย่างโครงการ Air Force's Project Forecast ในปีค.ศ.1963 ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีความก้าวหน้าสมัยใหม่ในการคาดการณ์แนวโน้ม เพื่อให้ได้ข้อมูลและแนวทางการจัดการ และยุทธศาสตร์การทำงานที่ดีขึ้น ซึ่งถือเป็นโครงการสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้ความคิดเรื่องอนาคตนิยมขยายวงกว้าง นอกจากนี้อิทธิพลของบริษัท The RAND Corporation's Influence ที่ก่อตั้งในปีค.ศ.1960 เพื่อเป็นสถาบัน Think-Tank ที่รวมนักคิดนักวิชาการเกี่ยวกับอนาคตมาร่วมทำงานพัฒนาวิชาการและงานวิทยาศาสตร์อนาคตนั้น ยังก่อให้เกิดคณาจารย์การต่อวงการอนาคตในอเมริกาอย่างมากมายไปถึงประเทศอื่นๆ

## 1.2 แนวคิดอนาคตศึกษากับการพัฒนาสังคม

### 1.2.1 อนาคตศึกษาในบริบทการพัฒนาสังคมแบบทันสมัยนิยม

หลังจากที่ธนาคารโลกประกาศทศวรรษแห่งการพัฒนาปีค.ศ.1950 เป็นต้นมา กระแสแนวคิดเรื่อง "การพัฒนาตามภาวะทันสมัย" (modernization) ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (economic growth) ได้กลายเป็นแนวคิดหลักของการพัฒนาในนานาประเทศ โดยเชื่อว่าการพัฒนาตามแบบทันสมัยนิยมนี้ (modernism) คือวิถีทางที่จะนำประเทศไปสู่สังคมอุดมคติที่มีความเจริญมั่งคั่ง และทันสมัยตามแบบประเทศตะวันตก (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545)

ท่ามกลางบริบทดังกล่าวแนวคิดอนาคตศึกษาได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบในฐานะเครื่องมือช่วยวางแผนการพัฒนา และในทางเดียวกันก็ได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตทางวิชาการด้านศาสตร์อนาคตศึกษาควบคู่ไปด้วย โดยจากที่ความสนใจในการศึกษาอนาคตเคยจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มบุคคลบางกลุ่มก็ได้ขยายวงกว้างไปสู่กลุ่มคนที่หลากหลายสาขามากขึ้น นอกจากนี้อิทธิพลจากแนวคิดวิวัฒนาการแนวคิดปฏิฐานนิยม และทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (structural-functionalism) แนวคิดอุดมการณ์ความก้าวหน้า และวิทยาศาสตร์ ที่เป็นรากฐานความคิดแบบทันสมัยนิยมนี้ ก็ยังได้ส่งผลต่อการเติบโตทางแนวคิดของการศึกษาอนาคตด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทัศน์แบบทันสมัยนิยมที่มีต่อแนวคิดอนาคตศึกษาในยุคนี้ก็คือ กระบวนการทัศน์แบบทันสมัยนิยมมองว่า สังคมมีความสลับซับซ้อน (complex) มีความเป็นทวิสังคม (dualism) คือมีประเทศพัฒนาแล้ว (developed country) กับประเทศด้อยพัฒนา (underdeveloped country) และความด้อยพัฒนาก็เป็นเพราะโครงสร้างสังคมและปัจจัยภายในของประเทศนั้นๆ ฉะนั้นแนวทางที่จะสร้างสังคมไปสู่ความศิวิไลซ์ได้ก็ต้องสร้าง "ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ" (economic growth) ให้ได้ แนวทางของการพัฒนาตามทฤษฎีภาวะทันสมัยจึงเน้นการพัฒนาสังคมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม (industrialization) และเน้นระบบทุนนิยมเป็นตัวขับเคลื่อนการพัฒนา (capitalization) โดยจุดมุ่งหมายของการพัฒนาจึงเป็นการสร้างสังคมให้เจริญเหมือนกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก (westernization/US/Euro) ทิศทางการพัฒนาจึงมีลักษณะเส้นตรง (linear) ดังเช่นแนวคิดขั้นของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (stage of economic growth) ซึ่งเป้าหมายคือ หวังว่าจะนำพาประเทศด้อยพัฒนาไปสู่สังคมอุดมคติที่คนในสังคมเป็น "คนทันสมัย" (modern man) และสังคมสมัยใหม่ที่พัฒนาแล้ว (modern society)

จากความเชื่อพื้นฐานบางประการในกระบวนการทัศน์ทันสมัยนิยมได้ส่งผลต่อมุมมองความคิดของอนาคตศึกษาในยุคนี้อันมีลักษณะสำคัญร่วมกันบางประการ อาทิ

- การมองสังคมอุดมคติแบบยูโทเปียนิยม (utopianism) มุ่งสร้างความศิวิไลซ์ทันสมัยที่สามารถเกิดขึ้นได้โดยการพัฒนา
  - เชื่อในหลักความเป็นสากลหนึ่งเดียว (universal optimism)
  - เชื่อในความเป็นทวินิยม (dualism) ที่มองวิถีทางพัฒนาไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง
  - เน้นเทคนิควิธีวิทยาการศึกษาอนาคตที่เป็นวิทยาศาสตร์ (science) อย่างเป็นระบบ
  - เน้นให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญ (scientist-technocrat) ที่จะเป็นผู้ชี้นำการพัฒนา
  - เชื่อในความเป็นระบบ (system) เป็นระบบแบบเส้นตรงหรือระนาบเดียวที่มองเป็นปัจจัยป้อน กระบวนการ ผลลัพธ์และผลกระทบ (input --> process--> output--> impact)
  - มองเรื่องส่วนรวม (wholistic) [ต่างจากการมองแบบองค์รวม (holistic) ที่มีความหมายกว้างกว่า wholistic] นั่นคือมองว่าส่วนรวม (whole) หมายถึงการทำความเข้าใจในส่วนย่อยๆ และเชื่อว่าเมื่อเข้าใจส่วนย่อยจะนำไปสู่ความเข้าใจส่วนรวม (parts compromise the whole)
  - เชื่อในอิทธิพลของเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ที่จะนำมาซึ่งความก้าวหน้า

- เชื่อในการออกแบบยุทธศาสตร์ซึ่งจะนำไปสู่ชัยชนะ สามารถแข่งขันได้เปรียบ (competitive)

นอกจากอิทธิพลของกระบวนทัศน์การพัฒนาแบบทันสมัยนิยมที่มีต่อแนวคิดอนาคตศึกษาแล้ว ในทางตรงกันข้ามแนวคิดอนาคตศึกษาก็ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนทัศน์และทิศทางการพัฒนาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการวางแผนหรือยุทธศาสตร์การพัฒนา

ทั้งนี้ นักอนาคตเชื่อว่า มนุษย์มีระเบียบวิธีในการศึกษาแนวโน้มในอนาคตอย่างเป็นระบบซึ่งอยู่ในรูปของการวิจัยในอนาคต ความเชื่อของมนุษย์เกี่ยวกับอนาคตย่อมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจ และเชื่อว่ากลุ่มผู้เชี่ยวชาญมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้จุดมุ่งหมายของการทำนายอนาคตไม่ใช่ต้องการให้เกิดเหตุการณ์ที่แม่นยำ แต่เพื่อนำแนวโน้มเหล่านั้นมาพิจารณาระหว่างแนวโน้มที่พึงประสงค์ และไม่พึงประสงค์ เพื่อเลือกวิถีทางสร้างแนวโน้มที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้น หรือสกัดกันไม่ให้เกิดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ เป็นต้น กล่าวก็คือนักอนาคตเชื่อว่า *มนุษย์สามารถจะควบคุม ทำลายและสร้างอนาคตได้* การวางแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ จึงมีผลต่อการกำหนดอนาคต ซึ่งสอดคล้องแนวคิดทันสมัยนิยมที่มองว่า การพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นได้เอง ต้องมีการวางแผน กำหนดทิศทาง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ปรารถนาและต้องตามค่านิยมของสังคม กล่าวคือการพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยกระบวนการสร้างความทันสมัย (modernization process) (ชนิตา รัชพลเมือง, 2546)

ด้วยเหตุนี้ นักอนาคตจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางของการพัฒนาประเทศนอกเหนือจากกลุ่มนักวิชาการทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มนักอนาคตศึกษาในประเทศตะวันตกซึ่งมีบทบาทในการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งในระดับประเทศและประชาคมโลก

กล่าวโดยสรุปคือ นับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา กระแสความคิดการพัฒนาแบบทันสมัยนิยม (modernism) ได้แพร่กระจายไปทั่วทุกมุมโลก ซึ่งในช่วงยุคสมัยดังกล่าวนี้เองที่แนวคิดเรื่องอนาคตศึกษา (future study) ได้เติบโตขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากใช้เพื่อวางยุทธศาสตร์พัฒนาด้านการทหารของประเทศมหาอำนาจตะวันตกและได้ขยายไปสู่ทางด้านวิทยาศาสตร์และสาขาอื่นๆ จนที่สุดในกลายเป็นแนวคิดสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการวางนโยบาย กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ดังเห็นได้จากแผนพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆ เป็นต้น

### 1.2.2 อนาคตศึกษาในบริบทการพัฒนาสังคมแบบหลังทันสมัยนิยม

ผลพวงของการพัฒนาดังแต่ยุค 1950 มา แม้จะทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับนำมาซึ่งวิกฤตการณ์มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการขาดแคลนทรัพยากร ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคม ปัญหาความล่มสลายของครอบครัวและชุมชน เป็นต้น ซึ่งที่สุดได้นำมาสู่กระแสความคิดที่เรียกว่า “หลังทันสมัยนิยม” (postmodernism) ที่เริ่มตั้งคำถามเชิงวิพากษ์ต่อกระบวนทัศน์การพัฒนาและแนวคิดทฤษฎีต่างๆ แบบทันสมัยนิยมว่า ไม่ได้ให้คำตอบของการพัฒนาอย่างที่มีมั่งหวัง

ดังนั้น หลังทศวรรษที่ 1960 เรื่อยมา จึงเป็นช่วงแห่งการเริ่มต้นกระแสความคิดยุคหลังทันสมัย (postmodern) ซึ่งแม้จะยังไม่ชัดเจนนัก แต่ก็ในช่วงเวลานี้เองได้เริ่มมีแนวคิดใหม่ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น แนวคิดทฤษฎีระบบโลก (world system theory) ที่ให้ความสนใจกับระบบและความสัมพันธ์ในการพึ่งพาอาศัยกันและกัน (interdependency) แนวคิดปรากฏการณ์นิยม (phenomenism) ที่เชื่อว่าสังคม

เต็มไปด้วยปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน แนวคิดวิทยาศาสตร์ของไอสไตน์ในเรื่องสัมพัทธภาพนิยม (relativism) ฯลฯ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญในช่วงนี้คือ เริ่มมีกระแสการวิพากษ์ถึงกระบวนทัศน์ “การพัฒนา” ที่ได้ก้าวสู่จุดจบของ “สังคมทันสมัย” (modern sociality) มากขึ้น และมองว่า “สังคมอุดมคติ” (utopia) นั้นเป็นเรื่องที่ไม่เป็นจริง มีการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบใหม่ๆ ที่หันมาเน้นคนและสิ่งแวดล้อม เช่น การพัฒนามนุษย์ที่ยึดปรัชญามนุษย์นิยม การพัฒนาแบบยั่งยืนที่เน้นสิ่งแวดล้อมเป็นฐาน เป็นต้น แม้แต่แวดวงอนาคตศึกษาก็มีการตั้งคำถามต่อกระบวนทัศน์การศึกษาอนาคตอยู่น้อย เช่น การศึกษาอนาคตโดยเน้นความสำคัญเฉพาะวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีหรือด้านใดด้านหนึ่งนั้นพอเพียงต่อการทำความเข้าใจกับพลวัตโลกที่เปลี่ยนไปจริงหรือ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงในแนวคิดและแนวทางของอนาคตศึกษาจากยุคทันสมัยนิยมมาสู่ยุคหลังทันสมัยนิยม สามารถเห็นได้ชัดเจนอยู่หลายประการ เช่น จากความเชื่อพื้นฐานที่มองสังคมตามแนวคิดสังคมอุดมคติแบบยูโทเปียนิยม (utopianism) ก็ได้แปรเปลี่ยนมามองสังคมที่พึงประสงค์ใหม่ (neo-utopian) ที่คำนึงถึงความเป็นพหุนิยม (pluralism) มากขึ้น และเชื่อว่าโลกมีความแตกต่างหลากหลาย (diversity) การพัฒนาไม่จำเป็นต้องเป็นเอกภาพหรือเหมือนกันทั้งโลก (unity) อีกทั้งมองว่าโลกเต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน (complex) ซึ่งมีลักษณะ “chaos” ที่ว่า ไม่ได้เป็นแบบแผนง่ายๆ ที่คำนวณหรือคาดการณ์ได้ชัดเจน มีความไม่แน่นอน (uncertainty) หรือเป็น “อนิจจัง” อีกทั้งยังมีความแปลกประหลาดที่อาจคาดเดาไม่ได้ด้วย เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นโลกก็มีระบบในตัวเอง โดยเป็นระบบที่ความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (systems-interrelatedness) ดังนั้นการจะเข้าใจโลกหรือสังคมได้ต้องมององค์รวม (holistic) เข้าใจในธรรมชาติของโลกที่เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงและเป็นพลวัต (change/dynamic) ทั้งนี้มนุษย์ในสังคมยุคหลังทันสมัยจึงต้องมีความยืดหยุ่นสูง (high flexible) เพื่อที่จะสามารถปรับตัวกับความไม่แน่นอนและพลวัตต่างๆ มากกว่านั้นยังเชื่อว่า มนุษย์ไม่สามารถหาคำตอบที่สุดท้ายตายตัว หากแต่มีคำถามที่นำไปสู่การค้นหาคำตอบที่ไม่สิ้นสุด (ธีรยุทธ บุญมี, 2546, จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2548)

ในแง่ของเทคนิควิธีวิทยาการศึกษาอนาคตในยุคนี้ก็แปรเปลี่ยนไปจากวิธีการศึกษาในยุคทันสมัยนิยม นั่นคือ แต่เดิมแนวคิดการศึกษาอนาคตจะมุ่งเน้นตรรกะทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบเน้นกระบวนการศึกษาที่นำเอาบทเรียนจากอดีตมาคาดการณ์แนวโน้มหลัก มองอนาคตภาพที่พึงประสงค์เพียงภาพเดียว เน้นการวางยุทธศาสตร์สำคัญเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของธนาคารโลกหรือประเทศมหาอำนาจ ให้ความสำคัญกับผู้เชี่ยวชาญและเครื่องมือที่เที่ยงตรงแน่นอน เช่น การสำรวจเดลฟาย (delphi surveys) แบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น ขณะที่วิธีวิทยาการศึกษาอนาคตในหลังยุคหลังทันสมัยนิยมนี้ได้แปรเปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับการศึกษาแนวโน้มหลายๆ แนวโน้ม โดยมองอนาคตและภาพอนาคตที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นได้หลายภาพและทางเลือกที่หลากหลายที่เป็นไปได้ วิธีการศึกษาก็มียืดหยุ่นมากขึ้น (flexible) สามารถผสมผสานเทคนิควิธีต่างๆ ไว้ด้วยกัน เช่น เทคนิค EDFR เทคนิคการมองอนาคต (foresight) และไม่ได้ยึดผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญฝ่ายเดียวอย่างเคย แต่ยังเน้นกลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องด้วย เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวล้วนมีผลต่อแนวทางการพัฒนาแบบมุ่งอนาคต (future-oriented development) ในปัจจุบัน



กล่าวโดยสรุปได้ว่า อิทธิพลทางความคิดแบบหลังทันสมัยนิยมได้ส่งผลต่อแนวคิดอนาคตศึกษาอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการเปลี่ยนมุมมองใหม่ต่อการมองอนาคตที่ว่า โลกเต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงและเป็นพลวัตที่สลับซับซ้อน ซึ่งทำให้แนวคิดอนาคตศึกษาได้หันมาสนใจกับการมองทางเลือกต่างๆ หลายทางที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นหรือเป็นไปได้ในอนาคต มากกว่าเน้นทางเลือกหนึ่งเดียวเป็นสำคัญอย่างที่เคยมองกันในช่วงยุคทันสมัยนิยม หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า กระบวนทัศน์นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในยุคทันสมัยจะมีลักษณะเน้นการ “ชี้้นำการพัฒนา” ขณะที่ในปัจจุบันกระบวนทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนายุคใหม่จะเน้น “ชี้้นำและให้ทางเลือกการพัฒนา” มากขึ้น (Jan Nederveen Pieterse, 2004)

ตารางที่ 2 อิทธิพลของกระแสการพัฒนาเกี่ยวกับแนวคิดอนาคตศึกษา

แนวคิด	ปี 1950 → การพัฒนาแบบทันสมัยนิยม (modernism)	ปี 1975 → การพัฒนาแบบยุคหลังทันสมัยนิยม (postmodernism)
กระแสหลักการพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> <li>สังคมอุดมคติที่พึงประสงค์ มีอายุขรรคมตามประเทศตะวันตก (modern/civilize)</li> <li>หลักการพัฒนาตามภาวะทันสมัย (modernization) มองแบบปฏิฐานนิยม</li> <li>แนวคิดทฤษฎีหลักที่ใช้ในการพัฒนาประเทศ คือ แนวคิดทันสมัยนิยม (modernism) เน้นทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (structural-function alternative )</li> <li>เน้นพัฒนาเศรษฐกิจ และการเติบโตทางเศรษฐกิจ</li> <li>เน้นตรรกะและวิธีการวิทยาศาสตร์ในการศึกษาวิจัย เน้นความรู้สากล มหภาค (macro)</li> <li>เน้นผู้เชี่ยวชาญตะวันตก/นักวิทยาศาสตร์เป็นผู้ชี้้นำการพัฒนาประเทศ</li> <li>ผลลัพธ์คือความเจริญทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พหุสังคมที่พึงประสงค์ “อยู่เย็นเป็นสุข”</li> <li>หลักการพัฒนาตามภาวะหลังทันสมัย (post-modernization) มองแบบปรากฏการณ์นิยม</li> <li>แนวคิดทฤษฎีหลักที่ใช้ในการพัฒนา คือ แนวคิดหลังทันสมัยนิยม (postmodernism) เน้นทฤษฎีการรื้อสร้างและการสร้างใหม่ ( deconstruct-reconstructions theory)</li> <li>เน้นพัฒนาสังคมพหุลักษณะ ความเข้มแข็งของท้องถิ่น และการพึ่งพาของประชาคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์</li> <li>เน้นตรรกะแบบพหุทัศน์ และวิธีแบบพหุวิทยา เน้นความรู้ฐานรากที่ผสมผสานกับสากล</li> <li>คนคือศูนย์กลาง ประชาคมเป็นผู้กำหนดทิศทางพัฒนา</li> <li>ผลลัพธ์คือประเทศมั่นคงเข้มแข็ง มีสันติ</li> </ul>
ตัวอย่างกระแสความคิดร่วมสมัยที่เกิดขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>แนวคิดการพึ่งพาตนเอง (dependencia)</li> <li>แนวคิดสังคมนิยม (socialism /communism) เช่น แนวคิดมากซ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>แนวคิด neoliberalism</li> <li>แนวคิดทางเลือกการพัฒนา (alternative development) เช่น การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development)</li> <li>แนวคิดการพัฒนามนุษย์ (human development)</li> <li>แนวคิดต่อต้านการพัฒนา (anti-development) เช่น แนวคิดการวิเคราะห์วาทกรรม ( discourse analysis)</li> </ul>
แนวคิดอนาคตศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>สังคมอุดมคติที่พึงประสงค์ (utopia) สังคมที่ทันสมัย</li> <li>พื้นฐานความคิดจากแนวคิดสังคมนิยม (utopianism) แนวคิดอุดมการณ์ความก้าวหน้า (progressivism) กลุ่ม existentialists แนวคิดวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (since-technology)</li> <li>การพัฒนาตามภาวะทันสมัย (modernization) ใช้บทเรียนจากอดีตมามองแนวโน้ม</li> <li>คาดการณ์อนาคต มองแนวโน้มหลัก ภาพอนาคตที่พึงประสงค์หลัก และยุทธศาสตร์สำคัญเฉพาะเพื่อการวางแผนและวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของธนาคารโลก และประเทศต่างๆ</li> <li>เน้นตรรกะและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษาวิจัยอนาคตอย่างเป็นระบบ นำเชื่อถือ เช่น การสำรวจเคลฟาย การระดมสมอง (brainstorming)</li> <li>เน้นผู้เชี่ยวชาญ นักอนาคต นักวางยุทธศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์เป็นผู้ชี้้นำการพัฒนาประเทศ</li> <li>ผลลัพธ์คือแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบ ticker-down เพื่อใช้ประกอบการวางนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศในด้านต่างๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สังคมที่พึงประสงค์ใหม่ (neo-utopia)</li> <li>พื้นฐานความคิดจากแนวคิดสังคมนิยม (utopianisms) แนวคิดพหุนิยม (pluralism) แนวคิดสัมพัทธ์ภาพ (relativisms) แนวคิดไร้ระเบียบ (chaco theory) แนวคิดเรื่องจักรวาลทัศน์ (เน้นองค์รวม holistic)</li> <li>การพัฒนาตามภาวะหลังทันสมัย (post-modernization) และแนวโน้มโลกอนาคต (global trend)</li> <li>ศึกษาแนวโน้มหลายแนว เน้นการมองอนาคต และภาพอนาคตที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นและทางเลือกที่หลากหลายที่มีโอกาสจะเกิดขึ้นการ เพื่อให้เกิดทางเลือกในการวางแผนและวางยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ</li> <li>เน้นตรรกะและวิธีการการศึกษาวิจัยอนาคต หลากวิธียืดหยุ่น (flexible) ผสมผสานวิธีการร่วมกัน เช่น การมองอนาคต (foresight), EDFR</li> <li>เน้นผู้เชี่ยวชาญ นักอนาคต นักวางยุทธศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ และผู้มีส่วนร่วม (stakeholder) ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ชี้้นำการพัฒนาประเทศ</li> <li>ผลลัพธ์คือแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ให้ทางเลือกหลายทาง เพื่อใช้ประกอบการวางนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศในด้านต่างๆ</li> </ul>
future-oriented	ชี้้นำการพัฒนา	ชี้นำและให้ทางเลือกการพัฒนา

### 1.3 แนวคิดและวิธีการศึกษานาครด

#### 1.3.1 หลักการของการศึกษานาครด

การศึกษานาครดตั้งอยู่บนหลักการที่ว่านาครดไม่สามารถบอกล่วงหน้าได้อย่างถูกต้องแน่นอน มีแต่เพียงความเป็นไปได้หรือความน่าจะเป็นเท่านั้น โดยมีฐานคิดสำคัญ ได้แก่

1) การคิดเชิงระบบทั่วไป (general systems theory/thinking-GST) ซึ่งคำว่า systems ที่เป็น "พหุพจน" นี้ต่างจาก system ในความหมายเดิมที่มีลักษณะเป็น "เอกพจน" ที่หมายถึงระบบเดี่ยวๆ หรือระบบที่มองแบบเส้นตรงหรือแนวระนาบเดี่ยว (input-process-output-impact) ขณะที่การคิดเชิงระบบในหลักการใหม่นี้ว่าในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "systems" หรือ "systemic" ซึ่งหมายถึงการศึกษา ระบบหลายๆ ระบบที่ไม่ใช่เส้นตรง แต่เป็นระบบหลายระบบที่มีความสัมพันธ์สัมพันธ์กัน

กล่าวอีกนัยคือ จุดเน้นของนาครดมุ่งที่ความสัมพันธ์ของระบบที่มีทิศทางของความสัมพันธ์ที่ หลากหลาย (multi-direction) เป็นระบบความคิดทั่วไป (general systems theory/thinking) มากกว่า ระบบปกติ (system) ซึ่งระบบต่างๆ เหล่านี้จะต้องมีลักษณะสำคัญ ได้แก่

1.1) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันและกัน (interrelatedness)

1.2) ความเป็น "องค์รวม" ที่มากกว่า "ส่วนรวม" (holistic vs wholistic) โดยเชื่อว่า องค์รวมเป็นมากกว่าการเอาส่วนย่อยมารวมกัน (holistic) ซึ่งต่างจากความคิดส่วนรวมแบบเดิมที่เชื่อว่า เมื่อเข้าใจส่วนย่อยก็จะสามารถเข้าใจส่วนรวม (wholistic/parts) ทั้งนี้นักวิชาการได้อธิบายว่า คำว่า holistic ที่ไม่มี w นำหน้า มีความหมายระดับกว้างและมีลักษณะที่เรียกว่าองค์รวมของทั้งหมดมากกว่า wholistic ที่มีความหมายเพียงว่าส่วนรวม อย่างไรก็ตามนักวิชาการมองว่าคำว่า holistic เป็นวาทกรรม ของการต่อสู้เชิงกระบวนทัศน์ที่มีต่อโลกและสรรพสิ่งต่างๆ ที่ต่างไปจากกระบวนทัศน์เดิมนั้นเอง (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2547)

1.3) มีการเชื่อมโยงพึ่งพิงอิงอาศัยซึ่งกันและกัน (interdependent)

1.4) มีลักษณะร่วมมือและร่วมพลังกัน (cooperatives/collaborative) มากกว่าการ แข่งขัน (competitive)

1.5) ความเป็นเอกภาพบนความหลากหลาย (unity through diversity)

ภายใต้หลักการดังกล่าว การศึกษานาครดจึงมีลักษณะที่พยายามจะทำความเข้าใจและอธิบาย ความสัมพันธ์ทั้งภายในและระหว่างระบบที่สลับซับซ้อนของส่วนประกอบต่างๆ ในธรรมชาติของสังคม และโลก เช่น ระบบรัฐ/ประเทศ ระบบนิเวศวิทยา ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น องค์ประกอบสำคัญของการศึกษานาครดประการหนึ่งคือการมุ่งมองไปในภาพรวมรอบด้าน รวมไปถึงการมองไปข้างหน้า เพื่อให้เห็นภัยคุกคามและข้อจำกัดสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยเชื่อว่ามนุษย์อาศัยอยู่ในโลกที่จำกัดซึ่งต้อง พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และร่วมมือกันเพื่อสันติภาพระยะยาว (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2548)

2) การเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงผันแปรและพลวัต (change/dynamism) เนื่องจากโลก เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเต็มไปด้วยพลวัตที่หลากหลาย มีความสลับซับซ้อน (complex) มี ลักษณะ "chaos" ซึ่งมนุษย์จึงจำเป็นต้องเข้าใจในสิ่งเหล่านี้ ดังนั้นการศึกษานาครดจึงมิใช่ เพียงการทำนายความเปลี่ยนแปลง แต่ยังคงเครื่องมือที่จะช่วยบุคคลในการเตรียมการเผชิญกับการ เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความรับผิดชอบต่อการดำรงชีวิตในสังคมวันหน้าด้วย

หรือกล่าวอีกนัยก็คือ การศึกษาอนาคตเป็นการมองไปในอนาคตข้างหน้า มองเห็นการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดและทำให้มองเห็นโลกที่อาศัยอยู่ในปัจจุบันได้อย่างเข้าใจขึ้น

3) *การมีความยืดหยุ่นสูง (high flexibility)* การศึกษาอนาคตเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขยายมุมมองที่กว้างไกลเป็นการมองไปในสังคมข้างหน้า ดังนั้นสาระสำคัญของการศึกษาอนาคตมิได้จำกัดอยู่ด้วยขอบเขตของวิชาการแบบดั้งเดิมที่ติดอยู่ภายใต้กรอบทฤษฎีและวิธีการอธิบายแบบใดแบบหนึ่ง แต่เป็นการมองไปข้างหน้าอย่างเป็นสหวิทยาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคใหม่มีความไม่แน่นอนสูง (uncertainty) ฉะนั้นการมีความยืดหยุ่นสูงก็จะช่วยให้เกิดการจินตนาการถึงสิ่งที่ไม่คาดคิดที่อาจเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า รวมถึงมองเห็นทางเลือกที่หลากหลายในอนาคต และยังช่วยในการปรับตัวท่ามกลางความเป็นพลวัตที่ไม่แน่นอนได้เมื่อวันนั้นมาถึง

กล่าวก็คือ จุดมุ่งหมายของการศึกษาอนาคตนั้น มิใช่การศึกษาข้อเท็จจริงเพื่อความถูกต้องแม่นยำ หากแต่เป็นการคาดการณ์สิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจริงได้ และแม้ในอนาคตจะใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นฐาน แต่ก็มีความแตกต่างจากนักวิทยาศาสตร์ตรงที่นักวิทยาศาสตร์จะให้ความสนใจมากกับการพิสูจน์สมมติฐานหรือสิ่งที่เชื่อ แต่นักอนาคตจะใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์บวกกับจินตนาการความคิดเชิงอนาคตว่า “ถ้าเกิดสิ่ง...ต่อไป เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความคิด ฯลฯ จะเป็นอย่างไรอีก...ปีข้างหน้า” นั่นคือนักอนาคตจะดูแนวโน้ม (trend) หรือความเป็นไปได้ในสิ่งที่จะเกิดพร้อมกับจินตนาการต่อสิ่งที่คาดว่าจะเป็นไปได้เหล่านั้นโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์อย่างนักวิทยาศาสตร์ ดังที่ จุมพล พูลภัทรชีวิน (2548) กล่าวว่า

*เป้าหมายหลักของการศึกษาและการวิจัยอนาคต มิใช่อยู่ที่การทำนายที่ถูกต้องแม่นยำ เพราะเรื่องของอนาคตเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีข้อเท็จจริง (facts) เกี่ยวกับอนาคต มีแต่เพียงการคาดการณ์และความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มที่เป็นทางเลือกที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้ (possible alternative trends) เท่านั้น . . . หลักการสำคัญของอนาคตนิยมจึงอยู่ที่การสร้างอนาคตที่พึงประสงค์มากกว่าการตามแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น*

นอกจากหลักการที่อนาคตศึกษาเน้นมากอีกประการหนึ่งคือ การเน้นความสำคัญของการรับผิดชอบของสมาชิกในสังคมต่ออนาคตตั้งแต่วันนี้ ดังคำที่ว่า **“The Future is Now”** โดยถือว่าการกระทำใดๆ ในวันนี้ล้วนส่งผลต่ออนาคตในวันหน้าทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุปก็คือ อนาคตศึกษาและการศึกษาอนาคตมิใช่เพียงแต่การคาดการณ์สิ่งที่เกิดหรือทางเลือกต่างๆ ที่เป็นไปได้ในอนาคตเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการมีความรับผิดชอบต่อสังคมในวันนี้ด้วย อันหมายรวมว่าอนาคตมิใช่สิ่งที่เกิดต่อจากปัจจุบันเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้จากการตัดสินใจและการกระทำในปัจจุบัน ดังนั้นด้วยหลักการเหล่านี้ แนวคิดอนาคตศึกษาและการศึกษาอนาคตจึงมีบทบาทสำคัญตั้งแต่ระดับประเทศในการวางนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา รวมถึงระดับปัจเจกบุคคลในการดำเนินชีวิตอย่างมี “สติ”

### 1.3.2 การศึกษาอนาคตกับวิธีการวิจัยอนาคต

แนวคิดอนาคตศึกษาที่แพร่หลายไปอย่างกว้างขวางในปัจจุบันนั้น ยังกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาระเบียบวิธีเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยอนาคต (future research) ไปด้วย ปัจจุบันมีการใช้วิธีวิจัยอนาคตในหลากหลายรูปแบบ เช่น วิธีการสำรวจเดลฟาย (delphi surveys) ที่ใช้ในการทำนายการเกิดแนวโน้มด้านต่างๆ เพื่อประกอบการวางแผนหรือพัฒนานโยบาย วิธีการวิจัยอนาคตเชิงชาติพันธุ์วรรณา (ethnographic future research, EFR) ที่เน้นการศึกษาวิจัยปัญหาที่สลับซับซ้อนเกี่ยวกับระบบสังคมและวัฒนธรรมในอนาคตทั้งในแง่ของความเป็นไปได้ ความน่าจะเป็นหรือสิ่งที่คาดหวังจะให้เกิด/ให้เป็น (ลิปพนนท์ เกตุทัต, 2535) วิธี EDFR เป็นเทคนิคที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคเดลฟายและเทคนิค EFR ซึ่งการผสมวิธีการทั้งสองแบบนี้ช่วยกำจัดจุดอ่อนและเสริมจุดแข็งให้กับวิจัยอนาคตแบบเดิม ทำให้ได้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2530) วิธีการขยายแนวโน้ม (extrapolation หรือ trend analysis) เป็นเทคนิคที่เก็บรวบรวมข้อมูลหรือตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากอดีตและปัจจุบันเพื่อสรุปทิศทางหรือแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต วิธีการสร้างภาพอนาคต (scenario planning) เป็นเทคนิคที่เน้นการสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากโครงเรื่องที่มีเหตุและผลชัดเจน โดยให้พิจารณาถึงปัจจัยความไม่แน่นอน (uncertainties) ที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่คาดฝันและมีผลกระทบสูงต่อเรื่องนั้นๆ เพื่อให้เห็นภาพอนาคตที่เป็นไปได้ นอกจากนี้ยังมีความพยายามพัฒนาวิธีการมองอนาคต (foresight) เพื่อใช้ในคาดการณ์แนวโน้ม มองอนาคตและภาพอนาคตหลายภาพที่มีโอกาสเกิดขึ้น เพื่อย้อนกลับมา (backcast) วางแผน และหาแนวทางรับมือกับภาพอนาคตเหล่านั้น เป็นต้น

โดยสรุปวิธีการวิจัยอนาคตเหล่านี้แม้จะแตกต่างกันในเชิงเทคนิควิธี หากแต่มีจุดเน้นร่วมกันตรงที่มุ่งสำรวจและศึกษาแนวโน้มที่เป็นไปได้ หรือความน่าจะเป็นของเรื่องที่ศึกษาให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ เพื่อหาทางทำให้แนวโน้มที่พึงประสงค์เกิดขึ้น และหาทางป้องกันหรือขจัดแนวโน้มที่ไม่พึงประสงค์ด้วยการกระทำในปัจจุบัน (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2548)

#### ตารางที่ 3 แสดงจุดร่วมและจุดต่างของวิธีการศึกษาอนาคตแต่ละวิธี

วิธีการ	โดยวิธีการ		โดยจุดประสงค์	
	เชิงปริมาณ	เชิงคุณภาพ	Normative	Exploratory
การตรวจตราสภาพแวดล้อม (environmental scanning)	X	X	X	X
การวิเคราะห์ผลกระทบไขว้ (cross impact analysis)	X	X	X	X
การวิเคราะห์การตัดสินใจ (decision analysis)	X		X	
รูปจำลองการตัดสินใจ (decision models)	X			X
เทคนิค delphi		X	X	X
เทคนิค econometrics	X		X	X
กงล้ออนาคต (futures wheel)		X	X	X
เกมส์และสถานการณ์จำลอง (gaming and simulation)	X	X	X	X
การพยากรณ์อัจฉริยะ (genius forecasting)		X	X	X
เทคนิค morphological analysis		X	X	
วิธีการมีส่วนร่วม (participatory methods)		X	X	
เทคนิคต้นไม้สมพันธ์ (relevance trees)		X	X	
การสร้างภาพอนาคต (scenarios)	X	X	X	X
หุ่นจำลองทางสถิติ (statistical modeling)				X
เทคนิค system dynamics	X			X
การวิเคราะห์โครงสร้าง (structural analysis)		X		
การวิเคราะห์อนุกรมเทคโนโลยี (technology sequence analysis)		X	X	X
เทคนิค time series forecasts	X			X
การวิเคราะห์ผลกระทบแนวโน้ม (trend impact analysis)	X	X		X

ที่มา : Glenn, 1994

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เน้นแนวคิดและวิธีการมองอนาคต ผู้วิจัยจึงได้ ทํางานศึกษาและสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง อาทิ เอกสารจากศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องโดยผ่านการสืบค้นจาก เว็บไซต์ [www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th) และการศึกษางานวิจัยเรื่อง อนาคตภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการเรียนรู้ : กระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงจากฐานราก โดยศูนย์นวัตกรรม นโยบาย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2545) รวมถึงเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวกับการวิจัยอนาคต เพื่อนำเสนอแนวคิดการมองอนาคตและวิธีการมองอนาคต ซึ่งจะกล่าวต่อไป

## 1.4 แนวคิดการมองอนาคตและวิธีการมองอนาคต

### 1.4.1 แนวคิดการมองอนาคต (foresight)

การมองอนาคต (foresight) เป็นแนวคิดและวิธีวิจัยอนาคตศึกษาที่เติบโตและพัฒนาขึ้นใช้ใน แวดวงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิทยาศาสตร์ ซึ่งในยุคแรกใช้คาดการณ์ พัฒนาการ และแนวโน้มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อจัดอันดับความสำคัญ ของการศึกษาค้นคว้าและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ต่องานด้านวิทยาศาสตร์

ขณะที่ในยุคที่สอง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา กระบวนการมองภาพอนาคตได้ถูก นำไปใช้คาดการณ์และพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและภาคเศรษฐกิจ ต่อมาในยุคที่สาม การมองภาพอนาคตได้มีการเชื่อมโยงประเด็นด้านสังคมเข้ามาด้วย โดยเพิ่มมิติของ การคาดการณ์อนาคตที่สนใจเรื่องสังคมและเศรษฐกิจ เน้นทั้งข้อมูลจากกระแสพัฒนาการทาง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แนวโน้มต่างๆ ปัจจัย แรงขับเคลื่อน และผลกระทบทั้งทางสังคมและ เศรษฐกิจร่วมด้วย ซึ่งยุคนี้จึงมีการเรียกการมองภาพอนาคตว่า “foresight” แทนคำว่า “technology foresight” เพื่อสร้างความเข้าใจว่ามีใช่เป็นเพียงแค่การมองอนาคตเฉพาะในด้านเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอย่างในยุคแรกเริ่ม ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญที่ทำให้การมองอนาคตได้รับความสนใจและถูกนำมาใช้ในแวดวง วิจัยมากขึ้นก็เพราะว่า การมองอนาคตมิใช่เป็นการพยากรณ์หรือคาดการณ์อนาคต (forecast) ที่มองว่า อนาคตมีเพียงเหตุการณ์เดียว (single future) สามารถทำนายได้ (predictable) หรือในการวางแผน จัดการอนาคตก็มักจะคาดการณ์จากสภาพบริบทปัจจุบันไปสู่ภาพอนาคตที่คิดว่าน่าจะเกิดเพียงแบบ เดียว (extrapolation) หรือที่ประสงค์จะให้เกิด (desired future) โดยไม่ได้คิดถึงความไม่แน่นอนที่จะ เกิดขึ้น (uncertainties) ซึ่งนักมองอนาคตมองว่านั่นเป็นกระบวนการแบบเดิมของการวางยุทธศาสตร์ (traditional strategic planning) หรือการศึกษาอนาคตแบบเดิมที่ใช้กันมานาน

ตรงกันข้ามกับการมองอนาคต (foresight) ที่เชื่อว่า อนาคตเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน สามารถ ผันแปรได้ตลอดเวลา (contingent) ดังนั้นอนาคตจึงเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ (possible futures) อนาคต แบบใดจะเกิดขึ้นจริงก็ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจและการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น การทำนายหรือ พยากรณ์อนาคตล่วงหน้าจึงไม่สามารถกระทำได้ (unpredictable) ดังนั้นในกระบวนการวางแผน ยุทธศาสตร์จึงเริ่มจากการคาดการณ์อนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งอาจมีทั้งดีและไม่ดีปะปนกันไป แล้วจึง

ย้อนกลับมามองแผน (backcast) เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับอนาคตในรูปแบบต่างๆ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางดั้งเดิม

หลักการสำคัญของการมองอนาคตจึงมีได้มุ่งที่จะทำนายว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร แต่เป็นการพยายามคาดการณ์ว่าอนาคตลักษณะใดน่าจะเกิดขึ้นได้บ้าง เพื่อจะได้เตรียมตัวหาแนวทางรับมือกับเหตุการณ์เหล่านั้น พร้อมกับช่วยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้กำหนดยุทธศาสตร์และบังคับทิศทางของอนาคตให้เป็นไปในทางเลือกที่เหมาะสม (not simply preparing for future but shaping the future) ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

จากประสบการณ์การมองอนาคตที่ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการมา พบว่า มีการนำแนวคิดมองอนาคตไปประยุกต์ใช้ใน 4 ลักษณะด้วยกัน คือ ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

1. การมองอนาคตของเทคโนโลยีเพื่อการวางแผน การกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของเทคโนโลยีที่มุ่งเป้าหมาย (foresight about future of technology aimed at technology planning and priority setting)

2. การมองอนาคตของเทคโนโลยีเพื่อระบุเทคโนโลยีที่จะเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม (foresight about future of technology aimed at identifying technologies might contribute to economic and social change)

3. การมองอนาคตของความต้องการทางสังคมและเศรษฐกิจและหาวิธีที่จะตอบรับด้วยเทคโนโลยี (foresight about social and economic needs and the way in which these might be solved with the help of technology)

4. การมองอนาคตของความต้องการทางสังคมและเศรษฐกิจและหาวิธีที่จะตอบรับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดในอนาคต ซึ่งอาจไม่มีองค์ประกอบของเทคโนโลยี (foresight about social and economic aimed at identifying ways to alleviate these)

อย่างไรก็ตามการมองอนาคตได้มีการพัฒนามาโดยตลอด ซึ่งภายหลังได้ขยายไปสู่กลุ่มเป้าหมายกว้างขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างที่เคยทำมา แต่กลับมุ่งไปสู่กลุ่มบุคคลอื่นมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแวดวงอุตสาหกรรม องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มประเทศสมาชิกเอเปคหรือกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยก่อตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2541 ทำหน้าที่ดำเนินการส่งเสริมให้บริการความรู้ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลทางด้านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการมองอนาคตเพื่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (APEC-Wide Foresight) ภายใต้ความเชื่อว่าการมองอนาคตจะเป็นแนวทางหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ในหลายประเทศ ตลอดจนสามารถวางแนวทางในการพัฒนาประเทศในภูมิภาคนี้ได้อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ผู้บุกเบิกการมองอนาคตในประเทศไทย ได้แก่ ดร.ชาติรี ศรีไพพรรณ ผู้อำนวยการศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค โดยร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากประเทศสมาชิกเอเปค ซึ่งท่านเหล่านี้ได้นำวิธีการมองอนาคต (foresight) มาใช้ตั้งแต่ในปีพ.ศ.2541 ในโครงการจัดการทรัพยากรน้ำในภูมิภาค

เอเชียแปซิฟิก (Water Supply and Management in the APEC Region 2010) ในพ.ศ.2542 ได้มีการดำเนินโครงการมองอนาคตภายใต้ชื่อโครงการว่า เทคโนโลยีอนาคตเพื่อการเรียนรู้และวัฒนธรรม ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ปีพ.ศ.2553 (Technology for Learning and Couture in APEC Region in 2010) โดยมีผู้แทนจากภาคการศึกษาและเทคโนโลยีสารสนเทศจากประเทศสมาชิกราว 12 ประเทศ มาร่วมมองอนาคต กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ดำเนินการร่วมกัน ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

นอกจากนี้ศูนย์คาดการณ์เอเปคยังได้ดำเนินโครงการวิจัยและโครงการต่างๆ อีกหลายเรื่อง อาทิ เรื่องโครงการพัฒนาระบบขนส่งแบบยั่งยืนสำหรับเมืองขนาดใหญ่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Sustainable Transport for APEC Megacities) ในปีพ.ศ.2542 รวมไปถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง ได้แก่ โครงการศึกษาการคาดการณ์เทคโนโลยีเรื่อง เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา (Technology Foresight on IT for Education) พ.ศ.2543-2545 หรือที่ชื่อ อนาคตภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้: กระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลงจากฐานราก โดยได้มีการระดมความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหากระบวนทัศน์และยุทธศาสตร์ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

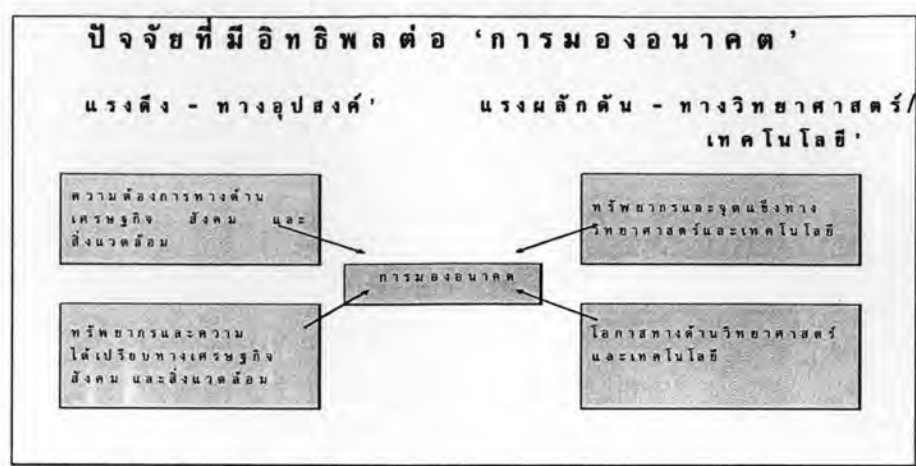
จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การมองอนาคต (foresight) ถือเป็นแนวคิดหนึ่งของการศึกษอนาคตที่มีรากฐานมาจากกลุ่มการศึกษาวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หากแต่ภายหลังได้มีการพัฒนาแนวคิดมุมมองในมิติใหม่ๆ มากขึ้น ตลอดจนขยายขอบเขตของการศึกษาไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น รวมถึงวงวิชาการด้านการศึกษาที่หันมาสนใจและใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาโดยเฉพาะ

#### 1.4.1.1 นวัตกรรมและแนวคิดเชิงปฏิบัติการ

ภายใต้หลักการพื้นฐานที่เชื่อว่าอนาคตมิได้มีเพียงภาพเดียว ทำให้การมองอนาคตถูกนำไปใช้มากยิ่งขึ้น จนมีผู้ให้คำนิยามการมองอนาคต (foresight) ไว้มากมาย ดังเช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของนิวซีแลนด์ (Ministry of Research, Science & Technology) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การมองอนาคตคือกระบวนการที่เปิดเผยให้เห็นหนทางสู่อนาคตที่พึงปรารถนา และหลอมรวมจินตนาการ พร้อมกลยุทธ์เพื่อการรังสรรค์อนาคตนั้นๆ เข้าไว้ด้วย” ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

อย่างไรก็ดี นิยามที่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง ซึ่งชาติรี โพรพรณ (2545) แห่งศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ได้กล่าวสรุปไว้ก็คือ “การมองอนาคต (foresight) คือ กระบวนการศึกษาอนาคตของสังคม เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี อย่างเป็นระบบ ศึกษาปฏิสัมพันธ์ที่แต่ละด้านมีต่อกัน เพื่อหาวิธีส่งเสริมให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม” หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการมองอนาคตเป็นกระบวนการวิเคราะห์ทางยุทธศาสตร์ที่อาศัยข้อมูลทั้งในแง่ของแรงผลักดันทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (science & technology-push) และแรงดึงดูดจากความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (demand-pull) รวมทั้งวิเคราะห์โอกาสและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เพื่อค้นหาภาพอนาคตที่พึงประสงค์และเป็นจริงได้ (plausible scenarios) ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่เป็นรูปธรรมในการนำสังคมไปสู่ภาพอนาคตนั้น ซึ่งนั่นหมายถึงว่า กระบวนการมองภาพอนาคตนั้นไม่เพียงแต่การรอคอยหรือเตรียมตัวรอรับอนาคตที่จะเกิดขึ้น หากเป็นการวางแผนสร้างอนาคตที่ต้องการให้เกิดขึ้น

แผนภาพที่ 2 การมองอนาคต : อิทธิพลของปัจจัยที่เกี่ยวข้อง



ที่มา : ชาตรี ศรีไพพรรณ, 2545

ดังนั้นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการมองอนาคต จึงมิใช่เป็นเพียงเทคนิคหรือวิธีการ แต่เป็นกระบวนการมุ่งสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างมีขั้นตอนและเป็นระบบระเบียบ ซึ่งจำแนกได้ดังที่ศูนย์นวัตกรรมนโยบาย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (2545 : บทที่ 3- 4) ระบุไว้ดังนี้

- **ขั้นเตรียมการ (pre-foresight stage)** เป็นการตัดสินใจที่จะจัดกิจกรรมมองอนาคต กำหนดคณะทำงาน (steering group) เพื่อออกแบบกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ภายใต้หลักการวิจัย เช่น หัวข้อ วัตถุประสงค์ แนวทางศึกษา ระยะเวลาดำเนินการ กลุ่มเป้าหมายหรือผู้เข้าร่วมมองอนาคต ผล/เป้าหมายที่ต้องการ ฯลฯ ตลอดจนการศึกษาค้นคว้ากิจกรรมการมองอนาคตและเรื่องที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้ในกระบวนการ
- **ขั้นปฏิบัติการ (main-foresight stage)** เริ่มจากการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือเรื่องที่จะศึกษา เช่น กระแสสำคัญ แนวโน้ม วิสัยทัศน์ สภาพบริบทในด้านต่าง ๆ ฯลฯ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการเทียบเคียงในขั้นปฏิบัติการกิจกรรมมองอนาคต ซึ่งเป็นช่วงสำคัญที่เน้นให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมร่วมกันมองอนาคต โดยคณะทำงานอาจเลือกใช้เทคนิคใดเทคนิคหนึ่งหรือผสมหลายวิธี เช่น การสร้างภาพอนาคต (scenario planning), การสำรวจเดลฟาย (delphi survey) ฯลฯ เพื่อให้เหมาะสมกับเรื่องที่จะศึกษา
- **ขั้นสุดท้าย (post-foresight stage)** เป็นการวิเคราะห์ตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้จากการมองอนาคต ทั้งในแง่โอกาส อุปสรรค และกลยุทธ์ที่ต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาสิ่งเหล่านี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อรับมือกับอนาคตที่จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว แต่ละขั้นตอนสามารถปรับแต่งหรือเพิ่มเติมรายละเอียด ตลอดจนประยุกต์วิธีการต่าง ๆ มาใช้เพื่อความเหมาะสมได้ ดังนั้นด้วยลักษณะของการมองอนาคตที่มีกระบวนการดำเนินการอย่างเป็นระบบจึงไม่เพียงแต่ให้ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม (concrete outputs) แต่ยังสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์อื่น ๆ ตามมาอีกจากกระบวนการ (process benefit) ดังที่ศาสตราจารย์ Greg Tegart ที่ปรึกษาด้านการบริหารของศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค ได้กล่าวถึงคุณประโยชน์ของกระบวนการมองอนาคตไว้ 6 ประการ (6C's) ดังนี้ (เรื่องเดิม, บทที่ 3 : 5)



- (1) **Communication** กระบวนการมองอนาคตเป็นช่องทางที่เชื่อมโยงให้บุคคลหลากหลายกลุ่มมีโอกาสสื่อสารแลกเปลี่ยนความคิดระหว่างกัน
- (2) **Concentration** กระบวนการมองอนาคตสนับสนุนให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการสามารถมองอนาคตได้อย่างเป็นระบบและในระยะยาวกว่าที่เคยมอง
- (3) **Coordination** กระบวนการมองอนาคตส่งเสริมให้เกิดการประสานความร่วมมือกันของบุคคลที่ได้เข้าร่วมมองอนาคต
- (4) **Consensus** กระบวนการมองอนาคตทำให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันทางความคิดเกี่ยวกับทิศทาง ลำดับความสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอนาคต
- (5) **Commitment** กระบวนการมองอนาคตทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการเกิดความผูกพันและมีส่วนในความเป็นเจ้าของกับผลลัพธ์ของการมองอนาคต
- (6) **Comprehensive** กระบวนการมองอนาคตทำให้ผู้มีส่วนร่วมเกิดความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกที่จะเกิดกับกลุ่มธุรกิจ ชุมชน ภูมิภาคหรือระดับประเทศ และสามารถควบคุมเหตุการณ์ดังกล่าวได้

แม้กระบวนการมองอนาคตจะก่อให้เกิดประโยชน์ในหลากหลายทาง แต่องค์ประกอบพื้นฐานที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นคือ การกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนตั้งแต่เริ่มกระบวนการ การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายเข้าร่วมกระบวนการ การมีช่องทางที่จะนำผลของการมองอนาคตไปปฏิบัติให้เกิดผล การมีการทำซ้ำเป็นระยะๆ มิใช่เพียงทำครั้งเดียวแล้วสิ้นสุด เพื่อให้สอดคล้องกับเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

โดยนัยนี้ การมองอนาคตจึงทำได้หลายระดับ ทั้งในระดับนานาชาติ ระดับชาติ ระดับสาขา ระดับสถาบัน/ระดับองค์กร ระดับย่อย โดยมีเป้าหมาย ขั้นตอน ผลที่คาดหวัง แตกต่างกันไป แต่ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับใดก็ตาม **หัวใจของการมองอนาคตอยู่ที่การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางและอย่างต่อเนื่อง** ดังนั้นในกระบวนการจึงไม่เพียงจะต้องระบุเป้าหมายให้ชัดเจนแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญการศึกษาและวิเคราะห์บริบทต่างๆ อย่างรอบด้าน ภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือและร่วมมือกันของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบด้วย ซึ่งจะช่วยให้การวางแผน การจัดอันดับความสำคัญของงาน การตัดสินใจหรือเลือกกระทำทางใดๆ ทั้งในแง่การคาดการณ์อนาคต การตรวจสอบผลลัพธ์หรือการวิเคราะห์อุปสรรคหรือโอกาสต่างๆ เพื่อเตรียมรับมือล่วงหน้าเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์ต่องานในระดับนั้นอย่างสูงสุด

#### 1.4.1.2 วิธีการมองอนาคต

จากยุคแรกของการมองอนาคตที่เน้นความคิดสร้างสรรค์ ปฏิสัมพันธ์ และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก โดยใช้กระบวนการประชุมปฏิบัติการ (panel discussion) การใช้เทคนิคเดลฟายซึ่งภายหลังได้มีการพัฒนาไปสู่การให้ความสำคัญในเรื่องการปฏิสัมพันธ์ของผู้เข้าร่วมกระบวนการมองอนาคตร่วมกัน อาทิ ในลักษณะของกิจกรรมประชุมเชิงปฏิบัติการสร้างภาพอนาคต (scenario planning workshop) เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้ต่างมีจุดเด่นจุดด้อยต่างกัน ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับเลือกใช้วิธีการให้เหมาะสมกับเรื่องที่ศึกษา ซึ่งเทคนิคที่นิยมใช้โดยส่วนใหญ่ ได้แก่ ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

(1) การสำรวจเดลฟาย (delphi surveys) เป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมแพร่หลายในการมองอนาคต ซึ่งแต่เดิมถูกพัฒนาขึ้นโดยบริษัท Rand Corporation ซึ่งใช้คาดการณ์เทคโนโลยี (technology forecast) เพื่อวางนโยบายพัฒนาเทคโนโลยี โดยภายหลังได้กลายเป็นวิธีหนึ่งที่ใช้มองอนาคตแทนการคาดการณ์เทคโนโลยีที่ถูกลดความนิยมลงไป

การสำรวจเดลฟาย (delphi surveys) เป็นวิธีเน้นความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเป็นสำคัญ โดยมองภาพอนาคตผ่านการตอบข้อคำถามในแบบสำรวจ ซึ่งกระบวนการสำรวจเดลฟาย สรุปได้ดังนี้

1. การตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดรายละเอียด ขอบข่าย แนวทางศึกษาและสร้างแบบสอบถาม
2. ส่งแบบสำรวจให้ผู้เชี่ยวชาญแสดงความคิดเห็น (ครั้งที่ 1)
3. ส่งแบบสำรวจเดิมหรือฉบับปรับปรุงเพิ่มเติมให้ผู้เชี่ยวชาญกลุ่มเดิม (ครั้งที่ 2) พร้อมผลการสำรวจครั้งที่ 1 (เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทราบความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ และเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นใหม่ หรือยืนยันความคิดเห็นเดิมภายใต้เหตุผลประกอบ)
4. ส่งแบบสำรวจครั้งที่ 3 (หากจำเป็น)
5. วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ และสรุปผล

#### ตารางที่ 4 ตัวอย่างแบบสำรวจเดลฟายในงานวิจัยวิวัฒนาการและอนาคตภาพการศึกษาคาทอลิกกับการพัฒนาสังคมไทย

ส่วนที่ 4 หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ของการศึกษาคาทอลิกในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้า	โอกาสที่จะเกิดขึ้น/เป็นจริง					ภาพอนาคต		เหตุผล (ถ้ามี)
	5	4	3	2	1	พึงประสงค์ %	ไม่พึงประสงค์ %	
1. การศึกษาคาทอลิกมีหลักสูตรที่เป็นเอกลักษณ์ เน้นการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมและความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์						100.0 0	0.0	
2. การศึกษาคาทอลิกมีหลักสูตรนานาชาติ เพื่อสนองความต้องการของสังคม						92.6	7.4	
3. โรงเรียนคาทอลิกให้ความสำคัญกับผู้ปกครอง ชุมชน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหลักสูตร และการเรียนการสอนของโรงเรียน						93.5	6.5	
4. โรงเรียนคาทอลิกมีการจัดการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการของผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยครูเป็นผู้ดำเนินการ สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้						93.3	6.7	
5. โรงเรียนคาทอลิกเป็นผู้นำและต้นแบบในการปฏิรูปการเรียนรู้						96.8	3.2	

ที่มา : วิวัฒน์ แพรศิริ, 2544

จุดเด่นที่สำคัญของวิธีการสำรวจเดลฟาย คือ สามารถดำเนินการมองอนาคตกับผู้เชี่ยวชาญกลุ่มใหญ่ได้ (a very large number of people) คือประมวลแนวคิดได้หลากหลายแง่มุม มีการทำซ้ำมากกว่า 1 ครั้งและมีการวิเคราะห์ผลทางสถิติร่วมด้วย จึงทำให้มีความน่าเชื่อถือสูง ประกอบกับการที่ผู้เชี่ยวชาญไม่จำเป็นต้องเผชิญกันหรือมีปฏิสัมพันธ์กัน ทำให้สามารถแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระได้เต็มที่ ซึ่งลดปัญหาเรื่องการครอบงำทางคิดไปด้วย แต่ในอีกทางหนึ่งการสำรวจเดลฟายก็ทำให้ต้องเสียระยะเวลาและค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้หากข้อคำถามของแบบสำรวจไม่ตรงประเด็นหรือไม่ชัดเจนดีพอก็อาจทำให้การมองอนาคตนั้นไม่บรรลุผลเกิดความสูญเปล่า

(2) **การขยายแนวโน้ม** (extrapolation หรือ trend analysis) เป็นเทคนิคที่มองว่าอนาคตเป็นตอนต่อจากปัจจุบัน และปัจจุบันก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากอดีต ภายใต้สมมติฐานนี้จึงเชื่อว่าสิ่งที่ปรากฏในอดีต และปัจจุบันย่อมปรากฏในอนาคตด้วย ดังนั้นจึงเน้นการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากอดีตและปัจจุบันเพื่อสรุปทิศทางหรือแนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้เทคนิคดังกล่าวจะยุ่งยากซับซ้อนน้อยที่สุด เพราะสนใจแต่ข้อมูลที่เคยปรากฏมาแล้ว แต่ในอีกแง่หนึ่งกลับกลายเป็นข้อจำกัดของวิธีการมองอนาคตเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองอนาคตต่อจากปัจจุบัน อาจทำให้ขาดการคิดถึงเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้เหนือความคาดหมาย (unexpected events)

(3) **การปรึกษาหารือ** (consultation) เน้นความคิดเห็นของการมีส่วนร่วมของบุคคลหลายฝ่าย ทั้งผู้เชี่ยวชาญ องค์กรสถาบัน และปัจเจกชนทั่วไป โดยรวมมุมมองอนาคตใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) อนาคตที่คาดไว้ (expected futures) ที่ได้จากการวิเคราะห์สภาพการณ์และแนวโน้มต่างๆ ณ ปัจจุบัน 2) อนาคตที่เป็นไปได้ (possible futures) 3) อนาคตที่ต้องการจะบรรลุ (preferred futures) และนำอนาคตทั้งสามแบบมาเปรียบเทียบเพื่อบ่งชี้ถึงประเด็นหรือแรงผลักดันของการเปลี่ยนแปลง เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงให้ไปสู่อนาคตที่ต้องการ ดังนั้นจุดเด่นของวิธีการปรึกษาหารือจึงนอกจากจะมีการมองอนาคตในหลายมิติแล้ว กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลยังช่วยสร้างความผูกพันกับผลที่จะนำไปปฏิบัติด้วย แต่เทคนิคนี้ก็มีจุดด้อยที่ใช้เวลามาก ค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ระหว่างการศึกษาหารืออาจมีการชี้นำความคิดหรือเกิดขัดแย้งทางความคิดระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม และบางครั้งการปรึกษาหารืออาจจะได้ข้อสรุปหรือไม่ก็ได้ ฉะนั้นผู้วิจัยต้องมีการจัดการและดำเนินการที่ดีพอ รวมถึงต้องใช้ดุลยพินิจสูงในการตัดสินใจหรือสรุปข้อมูลที่ได้

(4) **การสร้างภาพอนาคต** (scenario planning) เป็นเทคนิคที่เป็นที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง เพราะมีลักษณะเด่นตรงที่มีใช่เป็นการทำนายอนาคตจากสถานการณ์ปัจจุบันหรือสร้างนวนิยายอนาคต แต่เน้นการสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากโครงเรื่องที่มีเหตุและผลชัดเจน ผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ เน้นการมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์ การใช้ความรู้ จินตนาการ ประสบการณ์และความคิดสร้างสรรค์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น อีกทั้งในกระบวนการยังให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงปัจจัยความไม่แน่นอน (uncertainties) ที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่คาดฝันและมีผลกระทบสูงต่อเรื่องนั้นๆ อย่างไม่อาจทราบแน่ชัดได้ว่าจะปัจจัยดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ และจะส่งผลกระทบต่ออนาคต ซึ่งถือว่าเป็นข้อได้เปรียบที่มักไม่ปรากฏในกระบวนการวางแผนทั่วไป และยังทำให้ประโยชน์จากกระบวนการ (process benefit) เกิดขึ้นได้ครบทั้ง 6 ประการ (6C's)

ทั้งนี้ แม้จะมีวิธีการมองอนาคตในหลากหลายรูปแบบ แต่เทคนิคต่างๆ เหล่านี้ก็มีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความโน้มเอียงทางความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูล (bias) ทั้งในระดับอคติส่วนบุคคล รวมถึงระดับความสามารถในการมองแนวโน้มในอนาคตซึ่งอาจถูกครอบงำทางความคิดจากการได้ยินได้ฟังในเรื่องนั้นๆ บ่อยๆ (well-publicized trends) และมองข้ามสิ่งที่ไม่ค่อยถูกกล่าวถึง (less-publicized trends) อีกทั้งส่วนใหญ่มนุษย์มักจะมองอนาคตภายใต้อิทธิพลของแนวคิดหลัก ณ ช่วงเวลานั้น (dominant thought of the times) ทำให้การมองอนาคตเป็นเสมือนการบรรยายภาพอนาคตภายใต้กระบวนทัศน์หลักของสังคม ณ ปัจจุบันขณะนั้น (social paradigm of today) แทนที่จะคาดการณ์อนาคตอย่างที่ควรจะเป็นซึ่งอาจมีสิ่งเกิดขึ้นได้โดยไม่คาดคิด นอกจากนี้การมองอนาคตจากการ

ประนีประนอมความคิดโดยอิงความเห็นของคนหมู่มากก็อาจทำให้ขาดความคิดที่ สุดโต่ง (extremes) ที่อาจมีความสำคัญแต่ได้ถูกมองข้ามไป ซึ่งเทคนิคเดลฟายมักถูกตั้งข้อสังเกตในเรื่องนี้ ทั้งนี้ประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวนี้โดยเฉพาะเรื่องความเป็นกลาง (subjectivity) ของผู้ให้ความเห็นก็ยังไม่มียุทธวิธีที่แน่ชัดว่าเป็นจริงหรือไม่เพียงใด

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญของการศึกษาอนาคตอยู่ที่ความต้องการความคิดที่หลากหลาย ทั้งการคิดเชิงเหตุผล การคิดสร้างสรรค์ การคิดแบบสืบเสาะและการคิดสร้างภาพอนาคต ดังนั้นในการศึกษาจึงอาจนำเทคนิควิธีการต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ร่วมด้วยก็ย่อมได้ เช่น การใช้แผนที่ความคิด (mapping our ideas) หรือแม้แต่การระดมสมอง (brainstorming) ซึ่งเป็นวิธีที่ช่วยในการมองอนาคตและเชื่อมโยงความคิดได้มาก หรือวิธีการคิดคาดการณ์ต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่ายที่เรียกว่าเครือข่ายอนาคต (futures web) ซึ่งช่วยทำให้มองอนาคตและสิ่งที่จะเกิดไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเงื่อนไข สถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน นอกจากนี้การใช้แผนภูมิต้นไม้สัมพันธ์ (relevance tree) ก็เป็นวิธีที่ทำให้เกิดการคิดและการมองเห็นช่องทางเลือกหลายทาง ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจต่อทางเลือกต่าง ๆ ในประเด็นนั้น ๆ ได้ดียิ่งขึ้น

โดยภาพรวมแล้วอาจกล่าวได้ว่าเทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้มองอนาคตล้วนแล้วแต่มีข้อดีข้อด้อยต่างกัน ไปขึ้นอยู่กับทางเลือกสรรใช้ให้เหมาะกับงานที่จะศึกษา ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้เน้นการมองอนาคตโดยให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) มาร่วมกระบวนการสร้างภาพอนาคตและกำหนดทิศทางจัดการอนาคตร่วมกัน ซึ่งรายละเอียดของวิธีการจะได้นำเสนอให้ชัดเจนต่อไป

ตารางที่ 5 สรุปข้อดีและข้อจำกัดของตัวอย่างวิธีการศึกษาแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในการมองอนาคต

วิธีการ	ข้อดี	ข้อจำกัด
การสำรวจเดลฟาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ได้รับความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มใหญ่ได้ โดยผู้เชี่ยวชาญไม่จำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กัน ลดปัญหาการครอบงำทางคิด</li> <li>• ประมวลผลแนวคิดได้หลากหลายแง่มุม</li> <li>• การทำซ้ำมากกว่า 1 ครั้ง เท่ากับเป็นการช่วยตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล</li> <li>• มีการวิเคราะห์ผลทางสถิติร่วมทำให้มีความน่าเชื่อถือได้สูง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เสียระยะเวลาและค่าใช้จ่ายสูง</li> <li>• เน้นผลลัพธ์ร่วมที่ผู้เชี่ยวชาญเห็นพ้องต้องกัน จึงอาจทำให้ขาดความคิดสุดโต่ง ได้แต่ความคิดกลาง ๆ เป็นหลัก</li> <li>• การคิดข้อคำถามของแบบสำรวจ หากไม่ตรงประเด็น/ไม่ชัดเจนดีพออาจทำให้การมองอนาคตไม่บรรลุผล/เกิดความสูญเปล่า</li> </ul>
การขยายแนวโน้ม	<ul style="list-style-type: none"> <li>• มองเห็นความต่อเนื่องระหว่างอดีต ปัจจุบัน อนาคต</li> <li>• เก็บรวบรวมข้อมูล/ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งจากอดีตและปัจจุบันเพื่อสรุปทิศทาง/แนวโน้มที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต</li> <li>• ไม่ค่อยยุ่งยากซับซ้อนเพราะสนใจข้อมูลที่เคยปรากฏมาแล้ว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• การมองแต่ความต่อเนื่องอาจทำให้ขาดการคิดถึงเหตุการณ์เหนือความคาดหมาย</li> </ul>
การปรึกษาหารือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ เป็นความคิดเห็นจากบุคคลหลากหลายที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญ</li> <li>• ให้ความสำคัญกับมองอนาคต และเปรียบเทียบอนาคตในหลายมิติที่ต่างกัน เช่น อนาคตที่คาดไว้ อนาคตที่เป็นไปได้ อนาคตที่ต้องการจะบรรลุ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม</li> <li>• เกิดการมีส่วนร่วมหลายฝ่าย ทั้งผู้เชี่ยวชาญ องค์กรสถาบัน และปัจเจกชนทั่วไป</li> <li>• กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีผลต่อการนำไปปฏิบัติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ใช้เวลามากและค่าใช้จ่ายสูง</li> <li>• อาจมีการชี้นำความคิดหรือเกิดขัดแย้งทางความคิดระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม</li> <li>• หากขาดการจัดการและดำเนินการที่ดีพออาจเป็นผลร้ายมากกว่าผลดี</li> <li>• อาจจะได้ข้อสรุปหรือไม่ก็ได้ก็ได้ ต้องใช้ดุลยพินิจสูงในการตัดสินใจหรือสรุปข้อมูล</li> </ul>
การสร้างภาพอนาคต	<ul style="list-style-type: none"> <li>• เน้นการสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากโครงเรื่องที่มีเหตุผลชัดเจน ผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ</li> <li>• สนใจกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น</li> <li>• เน้นการมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์ การใช้ความรู้ จินตนาการ ประสบการณ์และความคิดสร้างสรรค์</li> <li>• เน้นให้พิจารณาถึงปัจจัยความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้โดยไม่คาดฝันและมีผลกระทบสูงต่อเรื่องนั้น ๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ผู้เข้าร่วมสร้างภาพอนาคตต้องเป็นผู้มีจินตนาการสูง มีความคิดสร้างสรรค์ ไม่ยึดติดกับกรอบความคิดเดิม หรือสถานการณ์ปัจจุบันเกินไป</li> <li>• การจินตนาการต้องไม่เกินขอบเขตความเป็นจริงจนไร้เหตุผล</li> <li>• ต้องอาศัยมุมมองรอบด้าน โดยเฉพาะการคำนึงถึงบริบทและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ มาประกอบการสร้างภาพอนาคต</li> </ul>

### 1.4.2 แนวคิดและวิธีการสร้างภาพอนาคต

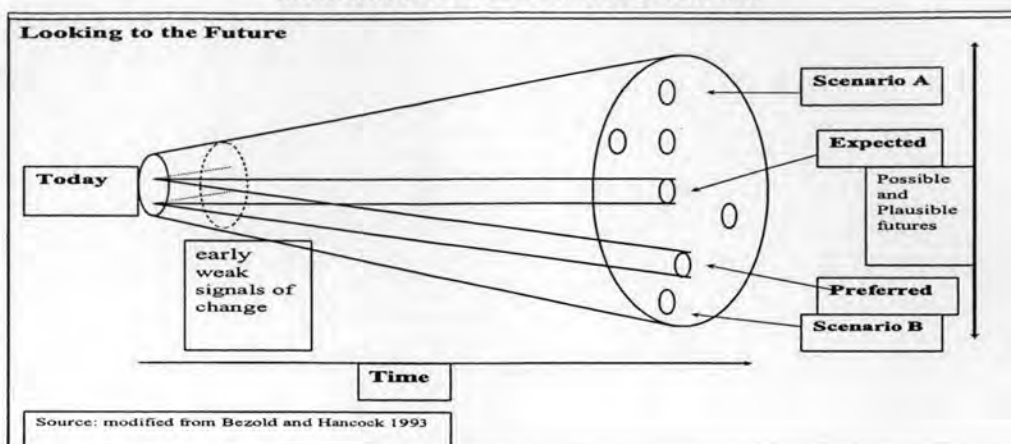
การมองอนาคตมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับภาพอนาคต ซึ่งหมายความว่าในกระบวนการมองอนาคตจะต้องมีการวาดภาพเกี่ยวกับอนาคต (scenario) ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้หรือมีโอกาสเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นด้วย

ที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างภาพอนาคตเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในเอกสารของศูนย์คาดการณ์เทคโนโลยีเอเปค ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th)) ได้กล่าวถึงแนวคิดดังกล่าวว่าถูกนำมาใช้เป็นรูปแบบในการวางแผนทางทหารของกองทัพสหรัฐอเมริกา โดยมีการจินตนาการว่าศัตรูจะโจมตีด้วยวิธีการใด และจะหาวิธีการรับมือหรือตอบโต้เช่นไรจึงประสบความสำเร็จ ซึ่งต่อมาในต้นทศวรรษที่ 60 ได้มีการอาศัยแนวคิดดังกล่าวในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์โดยมี Herman Kahn นักอนาคตเข้ามาร่วมวางแผนจินตนาการอนาคตทางการทหารของกองทัพอากาศ ขณะเดียวกันเขาได้พยายามถอดองค์ความรู้ชุดนี้จากประสบการณ์ โดยประยุกต์ไปสู่การพยากรณ์อนาคตในภาคการเมือง เศรษฐกิจ จนได้รับยกย่องเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับ top futurist ของโลก ซึ่งภายหลัง 10 ปีต่อมา Pierre Wack หัวหน้าการวางแผนในหน่วยงานวางแผน group planning ของบริษัทเชลล์ที่กรุงลอนดอน ได้นำแนวคิดของ Kahn มาปรับปรุงและพัฒนาขึ้นมาใหม่โดยเป็นเทคนิคการสร้างภาพอนาคตสำหรับวางแผนพัฒนาองค์กร

วิธีการของ Wack และคณะ คือ การเขียน scenarios ขึ้นมาจำนวน 2 ชุด เพื่อค้นหาปัจจัยและเหตุการณ์ที่อาจนำไปสู่ผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันในอนาคต โดยมีการเขียนสถานการณ์จำลองเหตุการณ์ ราคาน้ำมันและเรื่องราวต่างๆ ที่เสร็จสมบูรณ์ในตัว พร้อมกำหนดเค้าโครงเรื่องอนาคตที่อาจเป็นไปได้ แต่ scenarios นี้ก็ยังได้รับความสนใจจากผู้บริหารบริษัทเชลล์หรือนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิบัติไม่มากนัก ต่อมาภายหลังเขาได้พยายามพัฒนาวิธีการ scenarios ในมิติใหม่ที่เพิ่มความไม่คาดฝันให้สมจริงสมจังขึ้น จนท้ายที่สุดได้กลายเป็นเหตุการณ์จริงเมื่อเกิดสงครามตะวันออกกลางที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันโดยกลุ่มโอเปค ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ค้าน้ำมันทั้งหลาย ขณะที่บริษัทเชลล์กลับเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดไว้แล้วจากการทำ scenarios planning ทำให้อีกไม่กี่ปีถัดมา ธุรกิจเชลล์ได้กลายเป็นบริษัทที่กำไรได้มากที่สุดและเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลกจากที่เคยเป็นบริษัทที่อ่อนแอที่สุดใน 7 บริษัทน้ำมันใหญ่

อย่างไรก็ตาม จากแนวคิด scenarios planning ต้นแบบของ Royal Dutch Shell Company นี้ก็ได้กระจายไปสู่องค์กรต่างๆ มากขึ้น และได้มีการพัฒนาแนวทางสร้างภาพอนาคต (scenario) และกำหนดยุทธศาสตร์จัดการที่เหมาะสมกับงาน ภายใต้หลักการหรือพื้นฐานความเชื่อที่ว่า ภาพอนาคตคือภาพที่เป็นจริงได้ (plausible) หลายภาพ มิใช่ภาพที่น่าจะเป็น (expected) หรือควรจะเป็น (preferred) รวมถึงมิใช่เป็นการคาดการณ์อนาคต (forecasting) จากแนวโน้มที่เห็นในปัจจุบัน (extrapolation) แต่เป็นเรื่องราวที่เกี่ยวกับอนาคตที่เกิดขึ้นจากทางเลือกของการกระทำในปัจจุบัน โดยมีการผูกเรื่องจากความจริงผสมจินตนาการเพื่อให้เกิดความคิดใหม่ๆ และมีเค้าโครงเรื่องมาจากแนวโน้มของตัวแปรหลัก พร้อมกับมีความไม่แน่นอนเป็นตัวพลิกผันเหตุการณ์ ซึ่งภาพอนาคตที่ได้ต้องแตกต่างกันเชิงสาระ มิใช่ที่ระดับของผลกระทบจากเหตุการณ์ (high, medium, low)

### แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดการมองอนาคต



ที่มา : [www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th)

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าการสร้างภาพอนาคต (scenario planning) เป็นเทคนิคการมองอนาคตที่เป็นที่นิยมใช้อย่างกว้างขวาง เพราะคุณลักษณะเด่นที่มีใช้เป็นการทำนายอนาคตจากสถานการณ์ปัจจุบันหรือสร้างนวนิยายอนาคต แต่เน้นการสร้างเรื่องราวเกี่ยวกับอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นจากโครงเรื่องที่มีเหตุและผลชัดเจน ผ่านกระบวนการที่เป็นระบบ ซึ่งมีลักษณะเด่นที่ได้เปรียบวิธีการอื่นหลายประการ อาทิ ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th))

- การสร้างภาพอนาคตเชื่อว่าอนาคตเป็นสิ่งไม่แน่นอน สามารถผันแปรได้ตลอดเวลาและมีหลายมิติหลายลักษณะ ดังนั้นการสร้างภาพอนาคตมิได้มุ่งที่จะทำนายว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร แต่เป็นการพยายามคาดการณ์ว่าอนาคตลักษณะใดน่าจะเกิดขึ้นได้บ้าง เพื่อจะได้เตรียมการรับมือกับเหตุการณ์เหล่านั้น พร้อมกันช่วยให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียกำหนดกลยุทธ์และบังคับทิศทางของอนาคตให้เป็นไปในทางเลือกที่เหมาะสม

- การสร้างภาพอนาคตเป็นการคาดการณ์อนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น แล้วจึงย้อนกลับมาวางแผน เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับอนาคตที่จะเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างจากแนวทางดั้งเดิมที่มองจากปัจจุบันและวางแผนไปสู่อนาคต

- การสร้างภาพอนาคตเน้นการมีส่วนร่วมปฏิสัมพันธ์ การใช้ความรู้ ประสบการณ์และความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมมากกว่าความคิดของปัจเจกบุคคล และเน้นการมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่จำกัดเฉพาะผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น

- จินตนาการและความคิดสร้างสรรค์เป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการสร้างภาพอนาคต ควบคู่กับการลงมือปฏิบัติมากกว่าการอ่านหรือการวิเคราะห์เหตุผล

- กระบวนการสร้างภาพอนาคตมุ่งที่กระบวนการเรียนรู้ที่หลากหลาย และการสร้างทางเลือกสำหรับการจัดการอนาคตให้พึงประสงค์

- กระบวนการสร้างภาพอนาคตสามารถสร้างประโยชน์ครบทั้ง 6 ประการ (6C's)

นอกจากนี้แล้วการสร้างภาพอนาคตยังมีจุดเด่นอีกหลายอย่าง เช่น ก่อให้เกิดการสร้างมุมมองต่อมิติใหม่ ๆ ของอนาคตที่ไม่อาจคาดเดาได้ หรือทำให้เกิดการระลึกถึงสิ่งที่ไม่คาดฝันที่สามารถอาจเกิดขึ้นได้อย่างเป็นเหตุผลโดยมีปัจจัยสำคัญรองรับ ดังนั้นประโยชน์ของภาพอนาคตจึงเป็นการลดสิ่ง

ขวางกั้นการคิดอย่างสร้างสรรค์เกี่ยวกับอนาคต โดยทำให้ได้เรื่องราวชุดหนึ่งที่จะใช้ตรวจสอบโครงการหรือการตัดสินใจได้และยังเป็นพื้นฐานในการวางยุทธศาสตร์ที่ดี ซึ่งนั่นหมายรวมถึงการเป็นกระบวนการหรือเครื่องมือเตรียมการวางแผนป้องกันรับมือ การแสวงหาทางเลือกของการพัฒนาที่เหมาะสม ตลอดจนกำหนดยุทธศาสตร์และวางแผนทางมุ่งสู่ออนาคตที่ดีกว่าได้ด้วยเช่นกัน

ในด้านเทคนิคและกระบวนการสร้างภาพอนาคต Peter Schwartz (<http://www.innovation.com>) ผู้เชี่ยวชาญด้านการสร้างภาพอนาคต (scenario planning) ได้กล่าวถึงกระบวนการสร้างภาพอนาคตว่ามี 8 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) ขั้นตอนที่ 1 เปิดเผยกระบวนการตัดสินใจ
- 2) ขั้นตอนที่ 2 ค้นหาและรวบรวมข้อมูล
- 3) ขั้นตอนที่ 3 ระบุแรงผลักดันของ scenario
- 4) ขั้นตอนที่ 4 เปิดเผยปัจจัยที่เกิดขึ้นก่อน
- 5) ขั้นตอนที่ 5 ระบุความไม่แน่นอนอย่างวิกฤต
- 6) ขั้นตอนที่ 6 เขียนภาพอนาคต
- 7) ขั้นตอนที่ 7 วิเคราะห์การนำกระบวนการตัดสินใจไปใช้ตาม scenario
- 8) ขั้นตอนที่ 8 เลือกดัชนีและเครื่องหมายที่เป็นตัวชี้หน้า

ส่วน Ron Johnston ([www.apectf.nstda.or.th](http://www.apectf.nstda.or.th)) ได้เสนอขั้นตอนการสร้างภาพอนาคตไว้ โดยแบ่งกระบวนการเป็น 3 ช่วง 10 ขั้นตอน ดังนี้

### ช่วงที่ 1 เตรียมการ

**ขั้นตอนที่ 1** ระบุหัวข้อและขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ ระยะเวลาดำเนินการและผู้เข้าร่วมสร้างภาพอนาคตที่เหมาะสม

### ช่วงที่ 2 ดำเนินการสร้างภาพอนาคต

**ขั้นตอนที่ 2** การวิเคราะห์ประเด็นสำคัญ (key issues) รอบด้าน โดยให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมระดมความคิดระบุประเด็น เหตุการณ์สำคัญๆ ในปัจจุบันที่อาจมีอิทธิพลต่อเรื่องที่ศึกษา

**ขั้นตอนที่ 3** การระบุปัจจัยสำคัญที่คาดว่าจะเกิด (predetermined/certain factors) และระบุแรงผลักดัน (driving force) ของปัจจัยเหล่านั้น เป็นขั้นตอนที่ผู้เข้าร่วมกิจกรรมจัดอันดับความสำคัญของปัจจัยต่างๆ ที่ผู้เข้าร่วมคิดว่ามีผลสูงต่อเรื่องที่ทำการศึกษา และมีแนวโน้มว่าจะเกิดสูงมากจนเสี่ยงไต่ยากในอนาคต รวมถึงระบุว่าแรงผลักดัน (driving forces) นั้นคืออะไร

**ขั้นตอนที่ 4** การระบุสิ่งที่ไม่แน่นอนในอนาคต (uncertainties) เป็นขั้นตอนให้ผู้เข้าร่วมระบุปัจจัยหรือเหตุการณ์หากเกิดขึ้นจะทำให้อนาคตไม่สืบเนื่องต่อจากปัจจุบัน และสร้างผลกระทบอย่างสูงซึ่งอาจเป็นทางดีหรือไม่ดีต่อเรื่องที่กำลังศึกษา และผู้เข้าร่วมกิจกรรมยังไม่แน่ใจและไม่ทราบว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่และจะมีผลกระทบอย่างไร

**ขั้นตอนที่ 5** การจัดกลุ่มปัจจัย เนื่องจากในขั้นตอนที่ 3 และ 4 มีปัจจัยจำนวนมาก ในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องจัดกลุ่มปัจจัยเหล่านั้น ทั้งในปัจจัยที่แน่นอนและไม่แน่นอน เพื่อสะดวกในการสร้างภาพอนาคตต่อไป โดยอาจจัดเป็นกลุ่มปัจจัยด้านสังคม เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมืองตามหรือที่เรียกกว่าจัดแบบ STEEP (social, technology, economic, environment and political factors)

**ขั้นตอนที่ 6** การจัดลำดับปัจจัยเพื่อสร้างชุดแรงผลักดันหลักที่จะทำให้อนาคตเปลี่ยนรูปไป (key drivers of changes) เนื่องจากการจัดปัจจัยสำคัญที่จะเกิดขึ้นแน่นอน (predetermined factors) ตามลำดับความสำคัญต่ออนาคต และให้ผู้เข้าร่วมจัดลำดับสิ่งไม่แน่นอน (uncertainty) ซึ่งระดับความไม่แน่นอนนั้นไม่ใช่ความแน่นอนของความเป็นไปได้ว่าจะเกิด แต่เป็นระดับของความไม่รู้ของกลุ่มผู้เข้าร่วมกิจกรรมว่าจะเกิดหรือไม่ และมีผลกระทบขนาดไหน อย่างไร

**ขั้นตอนที่ 7** การเลือกตรรกะของภาพอนาคต โดยเลือกตรรกะจำนวน 2-3 ชุด โดยพิจารณาจากชุดแรงผลักดันที่ได้ในขั้นตอนที่ 6 เพื่อเตรียมไว้ให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาเป็นภาพอนาคต

**ขั้นตอนที่ 8** การพัฒนาภาพอนาคต ผู้เข้าร่วมประชุมเขียนบรรยายลักษณะภาพอนาคตสั้น ๆ (200-300 คำ) ตามตรรกะที่ถูกเลือกไว้ในขั้นตอนที่ 7

**ขั้นตอนที่ 9** การประเมินความชัดเจนและความเป็นเหตุเป็นผลของภาพอนาคต  
**ช่วงที่ 3 ตรวจสอบนัยความหมายจากภาพเพื่อการวางแผน**

**ขั้นตอนที่ 10** การประเมินนัยความหมายของภาพอนาคตเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ให้ผู้เข้าร่วมกิจกรรมวิเคราะห์ภาพอนาคตที่ได้ และระบุยุทธศาสตร์ที่จำเป็นในการทำให้ภาพที่พึงประสงค์เกิดขึ้นหรือป้องกันไม่ให้เกิดภาพที่ไม่พึงประสงค์ พร้อมทั้งเปรียบเทียบกับยุทธศาสตร์ที่ใช้ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ กระบวนการสร้างภาพอนาคตจากที่กล่าวไปนี้เป็นเพียงแนวทางเบื้องต้น ซึ่งในการสร้างภาพอนาคต ผู้ศึกษาหรือนักอนาคตสามารถปรับแต่งกระบวนการในแต่ละขั้นตอนให้เหมาะกับวัตถุประสงค์และบริบทของการศึกษา เพื่อช่วยให้เกิดภาพอนาคตที่มีความเป็นไปได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการมองอนาคตจึงขึ้นอยู่กับจุดประสงค์และเป้าหมายของผู้ศึกษาหรือองค์กรต่างๆ ดังตัวอย่างของสถาบัน ACIC ซึ่งเป็นองค์กรนำร่องที่ให้คำแนะนำและพัฒนาเทคนิควางแผนเกี่ยวกับอนาคตของประเทศออสเตรเลียได้พัฒนาและปรับปรุงกระบวนการมองอนาคตไปใช้โดยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้ (ศูนย์นวัตกรรมนโยบาย, 2545 : บทที่ 3 : 11)

1. เพื่อจัดอันดับความสำคัญของการวิจัยระดับชาติ
2. เพื่อยกประเด็นเกี่ยวกับการรับรู้ของอนาคตที่เป็นไปได้
3. เพื่อวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับการวิจัยในทวีปแอนตาร์กติกา
4. เพื่อพัฒนากลยุทธ์สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำ
5. เพื่อวางแผน R&D และจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณสุขทางน้ำในประเทศออสเตรเลีย
6. เพื่อพัฒนากลยุทธ์ในการจัดการชุมชนให้เป็นการพัฒนาชุมชนแนวใหม่
7. เพื่อวางแผนระยะยาวในการพัฒนามหาวิทยาลัย
8. เพื่อประเมินการใช้และการจัดการน้ำในภูมิภาคตะวันตก

ด้วยคุณลักษณะเด่นและความสามารถในการก่อประโยชน์ที่หลากหลาย จึงทำให้การมองอนาคตด้วยวิธีการสร้างภาพอนาคตเป็นได้รับความนิยมและใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรต่างๆ มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามภาพอนาคตจำนวนไม่น้อยถูกเขียนขึ้นเนื่องจากความเคลื่อนไหวทางด้านธุรกิจ การพัฒนาและการใช้ภาพอนาคตในองค์กรต่างๆ จึงไม่เพียงช่วยในการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์สำหรับองค์กรแล้ว ยังช่วยในการวางแผนอนาคตในระยะยาวขององค์กรนั้นๆ ด้วย



อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ศาสตร์ของการมองอนาคตและสร้างภาพอนาคตได้ก้าวหน้าไปไกลเกินกว่างานด้านเทคโนโลยีและภาคธุรกิจ โดยในมหาวิทยาลัย หน่วยงานวิจัยและหน่วยงานรัฐบาลหลายแห่งต่างหันมาสนใจการมองอนาคตและภาพอนาคตขององค์กรและงานต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เป้าหมายของการนำไปใช้ก็มีใช้เพียงการมองอนาคตเพื่อศึกษาแนวโน้มเท่านั้น แต่ยังมีเน้นเพื่อการออกแบบ เพื่อการกำหนดนโยบาย เพื่อการวางยุทธศาสตร์ เพื่อการทำแผนที่ทางเดินด้านต่างๆ หรือ “roadmap” หรือเพื่อวางแผนอนาคตขององค์กร เป็นต้น นอกจากนี้การใช้เครื่องมือมองอนาคตก็มีวิธีการที่หลากหลาย เช่น การอภิปรายกลุ่ม การตรวจตราสภาพแวดล้อม (environmental scanning) การทำแผนที่ทางเดิน (roadmap) การสร้างภาพอนาคต (scenario planning) การใช้แผนที่ความคิด (mapping our ideas) หรือแม้แต่การระดมสมอง (brainstorming) เป็นต้น ดังนั้นการเลือกใช้วิธีการต่างๆ จึงขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมายและบริบทของงานหรือองค์กรว่าต้องการมองอนาคตเพื่อประการใด

ตารางที่ 6 ตัวอย่างความเคลื่อนไหวด้านการมองอนาคตในนานาประเทศ (โครงการช่วงค.ศ. 2003-2005)

โครงการของประเทศ	วัตถุประสงค์หลัก	เครื่องมือมองอนาคต
<b>บรูไน</b> “เทคนิคอาชีพศึกษา และการฝึกอบรม (VTET) ในบรูไน ดร.สลาม 2024- การสร้างอนาคต”	เพื่อศึกษาความต้องการกำลังคนที่มีอยู่และกำลังจะมีในประเทศ และเพื่อทบทวนโปรแกรมการฝึกอบรมที่มีอยู่และหลักสูตรเทคนิคอาชีพศึกษาภายใต้ความจำเป็นเร่งด่วนด้านกำลังคนที่มีทักษะ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การอภิปรายสนทนากลุ่ม (focus group discussion)</li> <li>การตรวจตราสภาพแวดล้อม (environmental scanning)</li> </ul>
<b>อินโดนีเซีย</b> “แผนที่ทางเดินด้านเทคโนโลยี ของอุตสาหกรรมส่วนประกอบของเครื่องจักรในอินโดนีเซีย”	เพื่อปรับปรุงปริมาณและคุณภาพของอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดกลางในท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>แผนที่ทางเดินด้านเทคโนโลยี (technology roadmap)</li> </ul>
<b>ลาว (Lao PDR)</b> “การมองอนาคตด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับอุตสาหกรรมเนื้อวัวในลาว”	เพื่อเพิ่มผลิตภัณฑ์ปศุสัตว์ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพโดยขณะเดียวกันก็พัฒนาประสิทธิภาพในอนาคตระหว่างผู้วางแผนนโยบายและอื่นๆ	<ul style="list-style-type: none"> <li>การสร้างภาพอนาคต (scenario planning)</li> </ul>
<b>มาเลเซีย</b> “การมองอนาคตด้านเทคโนโลยีสำหรับอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพด้านพันธุ์พืช”	เพื่อควบคุมการมองอนาคตจากการนำนโยบายมาใช้และผลิตภัณฑ์ของเทคโนโลยีชีวภาพด้านพันธุ์พืช	<ul style="list-style-type: none"> <li>การตรวจตราสภาพแวดล้อม</li> <li>การสร้างภาพอนาคต</li> <li>การสำรวจเดลฟาย</li> <li>แผนที่ทางเดินด้านเทคโนโลยี</li> </ul>
<b>พม่า</b> การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กและระดับกลางในพม่า	เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนา SMIs, SME ในพม่า	<ul style="list-style-type: none"> <li>การสร้างภาพอนาคต</li> </ul>
<b>ฟิลิปปินส์</b> “ประสิทธิภาพการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการรองรับการสร้างสรรค์ผู้ชนะเลิศเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมสำคัญ : อิเล็กทรอนิกส์”	เพื่อให้คุ้นเคยกับผลประโยชน์ของการใช้เครื่องมืออนาคตที่มีต่อตัวแทนรัฐบาลและหน่วยงานการต่างๆ สถาบันการศึกษาในสาขาวิศวกรรมและอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>การตรวจตราสภาพแวดล้อม</li> <li>การสร้างภาพอนาคต</li> <li>แผนที่ทางเดินด้านเทคโนโลยี</li> </ul>
<b>ไทย</b> “การมองอนาคตการพัฒนากำลังคนด้านเทคโนโลยีชีวภาพ”	เพื่อทราบความต้องการในด้านทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ เพื่อวางกรอบความคิดการทำงานของ NBPF ในปี 2004-2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>การสร้างภาพอนาคต</li> <li>การอภิปรายสนทนากลุ่ม</li> </ul>
<b>เวียดนาม</b> “การทำแผนที่ทางเดินการพัฒนาด้านเทคโนโลยีชีวภาพของเวียดนามในระหว่างปี 2006-2010”	เพื่อศึกษาแนวโน้มโลกและเทคโนโลยีชีวภาพของเวียดนามและเพื่อตรวจสอบความต้องการด้านกำลังคน ห้องปฏิบัติการหน่วยปมเพาะด้านเทคโนโลยีชีวภาพ และการจัดเตรียมสถาบัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>แผนที่ทางเดินด้านเทคโนโลยี</li> </ul>

ที่มา : <http://www.apecforesight.org>

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย และยุทธศาสตร์

### 2.1 แนวคิดนโยบายและนโยบายสาธารณะ

#### 2.1.1 ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่าง “นโยบาย” และ “นโยบายสาธารณะ”

คำว่า “นโยบาย” (policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (public policy) เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือมักถูกใช้แทนกัน อย่างไรก็ตามมีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับคำทั้งสองคำไว้หลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของแต่ละบุคคล

Harold Lasswell (1951) ผู้ริเริ่มการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่เรียกว่า “นโยบายศาสตร์” (policy sciences) ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบาย” ร่วมกับ Abraham Kaplan (1970) ว่า “นโยบายหมายถึงแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ”

David Easton (1960 : 129) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบาย โดยเฉพาะนโยบายของรัฐว่าคือการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมาย (authoritative allocation of values) และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนร่วม ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่คล้ายคลึงกับที่ Morton Kroll (1960 : 9) ได้กล่าวไว้ว่า “นโยบายของรัฐนั้นได้แก่โครงร่างแห่งคุณค่าและพฤติกรรมต่างๆ ที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติของรัฐบาล”

อมร รักษาสัตย์ (2520) ได้กล่าวถึงคำว่านโยบายไว้ในเอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ว่าหมายถึงแนวทาง โดยคำว่า นโยบายมาจากคำว่า นย + อุบาย ซึ่งคืออุบายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นอุบายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 (2526 : 422) ระบุไว้ว่า นโยบาย น.หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ (ป.นย + อุบาย). นั่นคือ คำว่า นโยบาย มาจากคำ “นย + อุบาย” นย-, นยะ น.

ส่วนจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2522 : 57) ได้ศึกษาความหมายของคำว่า นโยบายจากตำราทางรัฐศาสตร์และสาธาณบริหารศาสตร์ และได้ให้ความหมายของนโยบายไว้ว่าเป็น “แนวการดำเนินงาน (course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลายๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ”

จากที่กล่าวพอสรุปได้ว่า คำว่า นโยบายมีความหมายเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าโดยผู้มีอำนาจหรือรัฐได้ให้แนวทางดำเนินงานต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อสังคม หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

ส่วนคำว่า “นโยบายสาธารณะ” มีผู้ให้คำนิยามไว้ เช่น Ira Sharkansky (1970 : 1) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เช่น การบริหารสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจเอกชน การแสดงออกในทางสัญลักษณ์ต่างๆ ตลอดจนการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองแบบอื่นๆ

James E. Anderson (1979 : 3) ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า “คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนาเพื่อแก้ปัญหา”

Thomas R. Dye (1981 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรม

ที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์ (2540 : 56) ได้สังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะจากนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย เช่น Thomas Dye ทศพร สิริสัมพันธ์ อมร รักษาสัตย์ กุลธน ธนาพงศธร เป็นต้น ได้สรุปความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาส่วนรวมของสังคมปัญหาใดปัญหาหนึ่งด้วยการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลประโยชน์ที่จะได้รับให้ชัดเจนพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรอันทรงคุณค่าของสังคมให้กับแนวทางปฏิบัติงานนั้นๆ ด้วยการประกาศใช้นโยบายจะกระทำในรูปของตราตัวบท กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ พร้อมกับการทำความเข้าใจและชี้แจงให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามในอนาคต นอกจากนี้รัฐบาลยังสามารถที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำกับปัญหา นโยบายนั้นๆ ได้

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (อ้างถึงใน พงศ์เทพ สุธีรัฐภูมิ, 2548) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะใน 2 ลักษณะ คือ

1) นโยบายสาธารณะเป็นทิศทาง หรือแนวทางที่สังคมโดยภาพรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น ซึ่งทิศทางหรือแนวทางนั้นอาจเกิดขึ้นมาจากความริเริ่มของรัฐบาล ภาคเอกชน หรือของภาคประชาชนก็ได้ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความหมายกว้างขวาง โดยรวมถึงนโยบายของรัฐบาล กฎหมายจากรัฐสภา นโยบายขององค์กรท้องถิ่น และการปฏิบัติการในระดับสาธารณะของภาคประชาชนรวมถึงภาคเอกชน

2) นโยบายสาธารณะคือนโยบายใดๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากหน่วยงานใด จะมีการดำเนินการตามนโยบายนั้นแล้วหรือไม่ก็ตาม หากมีผลกระทบต่อสังคม ชุมชน หรือสาธารณะ ถือเป็นนโยบายสาธารณะ

ขณะที่ อำพล จินดาวัฒนะ (2548) ผู้ให้ความสำคัญกับงานขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในมิติสุขภาพ ได้กล่าวถึงคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่า ในแต่ละสังคมมีนโยบายสาธารณะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉพาะที่เป็นนโยบายทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ นโยบายของรัฐบาล นโยบายในแผนพัฒนาของชาติ หรือนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เท่านั้น แต่นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากภาคประชาชน ภาคเอกชน ชุมชน และสังคมด้วย นโยบายสาธารณะในความหมายนี้ จึงมีใช้นโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรที่กำหนดมาจากรัฐบาล หรือราชการเพียงเท่านั้น แต่ นโยบายสาธารณะในความหมายนี้คือ "ทิศทาง หรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่า หรือเชื่อว่า ควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น" ซึ่ง พงศ์เทพ สุธีรัฐภูมิ (2548) ยังได้กล่าวเสริมอีกด้วยว่า นโยบายสาธารณะคือ ทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยส่วนรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่า ควรที่จะดำเนินการไปในทางนั้น โดยเป็นแนวทางที่เป็นสัมมาทริฎิภายใต้พื้นฐานแห่งศีลธรรมและความสมดุลทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่า คำว่านโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างที่มากกว่าคำว่า "นโยบาย" หากแต่ยังหมายรวมถึงนโยบายหรือแนวทางการดำเนินการที่คำนึงถึงผลกระทบต่อส่วนรวมและผลประโยชน์ของสังคมด้วย ดังที่ ชูชัย ศุภวงศ์ แห่งมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (อ้างถึงใน พงศ์เทพ สุธีรัฐภูมิ, 2548) ได้ให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะว่า นโยบายคือ ทิศทางของการกระทำที่ชัดเจนที่ได้ชี้นำ

และกำหนดการตัดสินใจ ส่วนนโยบายสาธารณะคือ การตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อสังคมที่ได้แสดงออกมาในการออกกฎหมาย หรืออาจจะมาจากการตัดสินใจของบริษัทเอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดได้ชี้ให้เห็นว่า คำว่านโยบายและนโยบายสาธารณะมีความสัมพันธ์กันทั้งในแง่ของความหมายที่เกี่ยวข้องกับทิศทางหรือแนวทางโดยผู้มีอำนาจหน้าที่หรือรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์หรือแก้ปัญหาส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะซึ่งมีความหมายรวมไปถึงทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นหรือเชื่อว่า ควรจะดำเนินการไปในทิศทางนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และผลกระทบต่อส่วนรวม ซึ่งมีผู้กำหนดโดยรัฐบาลฝ่ายเดียว แต่เน้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ในทุกระดับ รวมถึงผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายต่าง ๆ ดังนั้นคำว่า “นโยบายสาธารณะ” (public policy) จึงหมายถึง “นโยบาย” (policy) ที่มีนัยของทิศทางหรือแนวทางดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และโดยการมีส่วนร่วมของสังคม

### 2.1.2 วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ

John Dewey อาจนับเป็นบุคคลแรกที่มีความคิดว่าควรจะศึกษานโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ความสนใจต่อการศึกษานโยบายสาธารณะก็มีมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการศึกษาปรากฏการณ์การบริหารของนักวิชาการด้านรัฐประศาสตร์มากที่สุด โดยเป็นการศึกษาถึงนโยบายสาธารณะว่า ควรจะมีลักษณะประการใด เพื่อนำมาใช้อธิบายกระบวนการนโยบายเป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษา ซึ่งเป็นแนวรัฐศาสตร์ (พิทยา บวรวัฒนา, 2535) แต่กระนั้นภายหลังการศึกษานโยบายได้กลายเป็นที่สนใจในหลายสาขาวิชามากขึ้น รวมถึงสาขาสังคมศาสตร์ อาทิ ด้านสาธารณสุขบริหารศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ ตลอดจนสาขาศึกษาศาสตร์ เป็นต้น

ความสนใจต่อการศึกษานโยบายทำให้มีการพัฒนาแนวทางการศึกษานโยบาย ซึ่งในมุมมองของนโยบายศาสตร์ (policy science) ถือเป็นการศึกษาที่ต้องการจะดึงทฤษฎีและการปฏิบัติเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อหานโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาในเชิงสหวิทยาการ โดยแนวทางศึกษามีหลายแนวทาง อาทิ แนวการศึกษา นโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา (descriptive approach) หรือเรียกว่าเป็นนโยบายศึกษา (policy studies) แนวการศึกษา นโยบายเชิงเสนอแนะ (prescriptive approach) ที่เน้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (policy analysis) เป็นต้น

ในเอกสารแผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) ได้อธิบายถึงแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะโดยแบ่งเป็น 2 แนวทางไว้ดังนี้

1) การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงพรรณนา (descriptive approach) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับตัวนโยบายและกระบวนการ

1.1) การศึกษาเนื้อหาสาระนโยบาย (policy content) ศึกษาความเป็นมา สาเหตุ รวมทั้งวิธีดำเนินการนโยบาย

1.2) การศึกษากระบวนการนโยบาย (policy process) อธิบายว่านโยบายนั้นกำหนดขึ้นมาอย่างไรมีขั้นตอนอะไร และในแต่ละขั้นตอนมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง

1.3) ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (policy determinants) และผลผลิตนโยบาย (policy outputs) เป็นการทำความเข้าใจว่าปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตของนโยบายเป็นอย่างไร

1.4) ศึกษาถึงผลลัพธ์ (policy outcome) และผลกระทบของนโยบาย (policy impact) เช่น นโยบายการศึกษา ตัวบ่งคือนักศึกษาที่เข้าเรียน ผลผลิตเชิงนโยบายคือนักศึกษาที่เรียนจบ ผลลัพธ์เชิงนโยบายคือนักศึกษาที่จบแล้วมีงานทำงาน การศึกษาผลลัพธ์และผลกระทบเป็นการศึกษาถึงผลที่ตั้งใจให้เกิดและผลที่ไม่ตั้งใจ

2) การศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะ (prescriptive approach) ได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการแบบสมัยใหม่ มีเทคนิควิธีและเครื่องมือต่าง ๆ มากมายเน้นแสวงหาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย

2.1) การศึกษาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย (information for policy making) มีการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

2.2) การให้การสนับสนุนนโยบาย (policy advocacy) มีการจัดวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ผลการวิเคราะห์จะนำมาเป็นแนวทางในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ดังนั้นแนวทางที่ตัดสินใจจึงมีเหตุผลรองรับว่าทำไมจึงตัดสินใจเลือกและสนับสนุนแนวทางนี้

ทั้งนี้ในการศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะที่มุ่งวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น พงศ์เทพ สุธีรวิทย์ (2548) กล่าวว่า มีหลายรูปแบบ และหลายวิธีการ ตัวอย่างการวิเคราะห์ตามแนวทางกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การศึกษาตัวกำหนดของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ (public policy determination) เป็นการค้นหาประเด็นปัญหาหรือประเด็นการสร้างวาระนโยบาย (issue search or agenda-setting) และศึกษาถึงสาเหตุหรือที่มาของนโยบายสาธารณะ วิธีการประกอบด้วย

- การศึกษาอนาคตศาสตร์ เพื่อคาดการณ์ พยากรณ์ สังคม แนวโน้มของปัญหาในอนาคต วิธีการศึกษา ได้แก่ การคาดการณ์ (forecasting) การมองอนาคต (foresight) การจินตภาพ (envisioning) และการทำการทดสอบทางเลือก (testing options) นอกจากนี้ยังใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากสถิติต่าง ๆ (statistical data analysis) การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) การวิเคราะห์ปัจจัย (factor analysis) รวมถึงการประเมินผล (evaluation)

- การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยตัวแปรต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม เช่น ทิศทางสังคมระดับรายได้ การมีส่วนร่วมทางการเมือง การศึกษา การพัฒนาเมือง สภาวะเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้จะทำให้ทราบถึงสถานะของปัญหาหรือวาระนโยบายนั้น ๆ ในสถานการณ์นั้น ซึ่งในปัจจุบันมักใช้การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ โดยใช้การศึกษาทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

- การวางทิศทาง จุดหมาย เป้าหมายของการพัฒนา ซึ่งเป็นแนวทางที่สังคมเห็นร่วมกัน โดยอาศัยข้อมูลจากการศึกษาอนาคตศาสตร์ และการวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก ประกอบในกระบวนการ ขั้นตอนการวางทิศทาง จุดหมาย อาจใช้การสำรวจทัศนคติ (opinion surveys) ก่อสร้างเวทีสาธารณะ การประชุมกลุ่มย่อยของผู้เกี่ยวข้อง การประชุมเชิงปฏิบัติการ ทั้งนี้เพื่อการระดมความเห็นและสร้างข้อตกลงร่วมกัน

(2) การศึกษาทางเลือกของนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจ (public policy choice and decision making) เป็นการกลั่นกรองและทำประเด็นปัญหาเชิงนโยบายนั้นให้ชัด แล้วจึงคิดและพิจารณาทางเลือก โดยการจัดลำดับความสำคัญและการวิเคราะห์ทางเลือก (setting objectives and priorities & options analysis) ใช้การเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางเลือก แล้วนำมาจัดลำดับความสำคัญ (prioritization) หรือความชอบ (preference)

วิธีที่ใช้ในการศึกษาทางเลือกของนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจ ได้แก่ การสร้างเกณฑ์ ประเด็นความสำคัญในมิติต่างๆ แล้วกำหนดลำดับความสำคัญ (priority matrix) การใช้เทคนิคการตัดสินใจแบบ decision tree การตัดสินใจแบบ pareto analysis การตัดสินใจแบบ paired comparison analysis การตัดสินใจแบบ PMI 'plus/minus/implications' การตัดสินใจแบบ grid analysis การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ (cost/benefit analysis) วิธีทางเศรษฐมิติ (econometric methods) การวิเคราะห์อนุกรมเวลา (time-Series analysis) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) นอกจากนี้ ยังใช้วิธีการศึกษาอื่นๆ เช่น วิธีเดลฟาย (delphi technic) วิธีลงความเห็น (judgment methods) การระดมสมอง (brainstorming) เป็นต้น

(3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การติดตามและควบคุม (public policy implementation, monitoring & control) การวิเคราะห์จะต้องสามารถตอบคำถามสำคัญคือ จะมีกระบวนการเปลี่ยนนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้อย่างไร ซึ่งอาจพิจารณาไปถึงกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน การดูตัวบ่งชี้ถึงระดับความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวทางการควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและตามนโยบาย ซึ่งขั้นตอนนี้จะมีการจัดทำยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน จึงต้องวิเคราะห์ถึงที่มาที่ไป รวมถึงการถอดความรู้จากสิ่งเหล่านี้

นอกจากที่กล่าวแล้ว ยังมีแนวทางการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งถือเป็นวิธีการศึกษาที่เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นจริงในการบริหารในแต่กรณีได้อย่างถ่องแท้ การศึกษานโยบายสาธารณะแบบเฉพาะกรณีมักปรากฏในรูปความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง โดยใช้วิธีการศึกษาแบบประวัติศาสตร์และแบบพฤติกรรมศาสตร์เข้าช่วย อย่างไรก็ตามการศึกษาแบบนี้เน้นการศึกษาสภาพจริงที่แม้จะให้ความกระจ่างเข้าใจในเฉพาะเรื่อง แต่ก็ยังมีข้อจำกัดที่ยากต่อการโยงสู่ข้อสรุปทั่วไป (generalization) (<http://www.cs.su.ac.th>)

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะนั้น มีแนวทางศึกษาอย่างเป็นระบบและมีวิธีการศึกษาหลายแบบที่สามารถนำไปใช้ให้เหมาะกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งบางที่ลักษณะของการศึกษาเช่นนี้ยังถูกเรียกว่าเป็นการวิจัยนโยบายไปด้วยในขณะเดียวกัน ปัจจุบันความสนใจในการ

วิจัยนโยบายนั้นมักกว้างขวางในหลากหลายสาขา และมีการศึกษาวิจัยนโยบายในหลายลักษณะ ซึ่ง ชื่นชนก โควินทร์ (2547) กล่าวถึงแนวทางการศึกษาวิจัยนโยบายใน 3 แนวทาง ดังนี้

1) การศึกษาตัวนโยบาย เน้นการศึกษาที่มา/สาเหตุแห่งนโยบาย ศึกษาระยะเวลาที่นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ การปรับแก้ไขนโยบาย ศึกษาทัศนคติของกลุ่มต่างๆ ที่มีต่อนโยบาย การเปรียบเทียบกับนโยบายอื่น ศึกษาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบาย และส่วนที่ปรับเปลี่ยนได้ของนโยบายเพื่อสนองตอบ การเปลี่ยนแปลงด้านอื่น

2) การศึกษาผลหรือประสิทธิผลของนโยบาย เป็นการศึกษาพิจารณาถึงบางส่วนหรือทั้งหมด ของผลการดำเนินงานองค์กร/ระบบ ซึ่งอาจจะเป็นเพียงแค่การเสนอข้อเท็จจริง (fact-finding) หรือการ เสนอแนะข้อพึงปฏิบัติด้วย (action-oriented)

3) การวิเคราะห์นโยบาย เป็นการศึกษาถึงทางเลือกของนโยบายอย่างเป็นระบบเพื่อที่จะนำ เสนอข้อสนับสนุนหรือข้อโต้แย้งของแต่ละทางเลือกของนโยบายนั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่เหมาะสม

ชื่นชนก โควินทร์ (2547) ยังกล่าวอีกว่าการวิจัยนโยบายนั้นมีลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ

1) มีความหลากหลายมิติ 2) มีลักษณะที่เป็นเชิงประจักษ์/อุปนัย 3) มุ่งตัวแปรที่ควบคุมได้ 4) ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ 5) แฝงค่านิยม/ความเชื่อของผู้วิจัย ทั้งนี้ในกระบวนการวิจัย นโยบายยังประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นตอนกำหนดเป้าหมาย ขั้นตอนหาวิธี/กระทำ การวิจัย ขั้นตอนวิเคราะห์ผล/กำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย ขั้นตอนสื่อสารกับผู้กำหนดนโยบาย

อย่างไรก็ตามในการวิจัยนโยบาย ชื่นชนกได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้ 1) เลือกวิธีการวิจัยให้เข้า กับประเด็นหรือคำถามวิจัย 2) ใช้รูปแบบการวิจัยหลากหลายผสมผสาน 3) ใช้ข้อมูลที่มีอยู่ให้มากที่สุด 4) ไม่จำเป็นต้องกำหนดรูปแบบการวิจัยในตอนแรก เพราะมีลักษณะเป็นการอุปนัยเชิงประจักษ์ (empirical-inductive) 5) การออกแบบการวิจัย ควรสนองตอบผู้ใช้งานวิจัย 6) พึงพิจารณาดูว่าข้อเสนอ เิงนโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับได้ทางการเมืองหรือไม่

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า แนวการศึกษานโยบายสาธารณะมีแนวทางที่ผสมระหว่างแนวคิดเชิง ทฤษฎีกับแนววิธีการศึกษา อีกทั้งยังสนใจศึกษาทั้งในเชิงพรรณนาที่เน้นการศึกษานโยบาย และ การศึกษาเชิงเสนอแนะที่เน้นการวิเคราะห์นโยบาย โดยต่างมีวิธีการศึกษาหลายรูปแบบ ซึ่งขึ้น อยู่กับจุดมุ่งหมายของการศึกษา ทั้งนี้การศึกษานโยบายอย่างเป็นระบบยังถือเป็นการวิจัยนโยบายที่ นอกจากจะได้ประโยชน์ในแง่ของการทำให้เกิดความเข้าใจในการศึกษานโยบายที่ศึกษานั้นแล้ว ยังนำ ไปสู่การสร้างองค์ความรู้เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับประเทศไทย เช่นที่ ประเวศ วะสี (2547 : 2) กล่าวไว้ว่า “การวิจัยนโยบาย” หรือ “การสังเคราะห์ นโยบาย” อย่างมีคุณภาพ เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำกันให้มาก เพื่อเป็นเครื่องมือเคลื่อนสังคมไปให้ “แผ่นดินมีธรรมครอง” และเป็นไป “เพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม”

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบแนวทางและลักษณะสำคัญของการศึกษานโยบายแต่ละประเภท

แนวทางการศึกษานโยบาย	การศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive approach)	การศึกษาเชิงเสนอแนะ (prescriptive approach)
จุดเห็น	<ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นการศึกษานโยบาย หรือนโยบายศึกษา (policy studies)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นการวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis)</li> </ul>
จุดมุ่งหมาย	<ul style="list-style-type: none"> <li>เพื่อทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาที่ไปของนโยบาย กระบวนการ และผลของนโยบายต่างๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่เป็นปัจจัยเงื่อนไขต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย รวมถึงทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย ให้ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ</li> </ul>
สิ่งที่สนใจ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ศึกษาด้านนโยบาย เนื้อหาสาระนโยบาย กระบวนการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ผลสัมฤทธิ์ ผลลัพธ์ ผลกระทบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>วิเคราะห์นโยบาย กระบวนการกำหนดนโยบาย ทางเลือกนโยบายต่างๆ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย การจัดลำดับความสำคัญ การใช้เทคนิคการตัดสินใจแบบต่างๆ ฯลฯ</li> </ul>
วิธีการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>การศึกษาเชิงพรรณนา การศึกษาเปรียบเทียบ การประเมิน</li> <li>การศึกษาเชิงปริมาณ สำนวจความคิดเห็น การวิเคราะห์เชิงสถิติต่างๆ</li> <li>การศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูล กระบวนการจัดทำนโยบายขององค์กร การศึกษาปัจจัยเงื่อนไข ผลลัพธ์ ผลกระทบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทัศนคติของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนโยบาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การวิเคราะห์ด้วยวิธีต่างๆ เช่น การวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์ปัจจัย วิเคราะห์ความเสี่ยง วิเคราะห์ SWOT วิเคราะห์ยุทธศาสตร์ ฯลฯ รวมถึงการสังเคราะห์นโยบาย</li> <li>การศึกษานาटक เช่น การคาดการณ์อนาคต การมองอนาคต การทำการทดสอบทางเลือก ฯลฯ</li> </ul>
ประโยชน์ในการนำไปใช้	<ul style="list-style-type: none"> <li>องค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายต่างๆ สำหรับการปรับและพัฒนานโยบายต่อไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและทางเลือกนโยบายต่างๆ รวมถึงยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนนโยบาย</li> </ul>

### 2.1.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

กระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีผู้ให้แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายไว้ในลักษณะต่างๆ

Thomas Dye (1981 อ้างถึงใน พิมลจรรย์ นามวัฒน์, 2534) กล่าวถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือกระบวนการนโยบายไว้ดังนี้

1) ชั้นระบุปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความต้องการต่างๆ ที่เรียกร้องการกระทำของรัฐบาล

2) ชั้นจัดทำข้อเสนอแนะ เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อให้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา

สองชั้นตอนนี้ Dye กล่าวว่าเป็นสองชั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการนโยบายซึ่งอาจรวมเรียกว่า ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระ (agenda setting)

3) ชั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกข้อเสนอแนะนโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใช้นโยบาย



4) ขั้นการดำเนินตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหา  
ค่าใช้จ่าย หรือบริการที่จำเป็นให้ และทำการจัดเก็บภาษีอากร

5) ชั้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่างๆ รายงานผลที่เกิดจาก  
แผนงานเหล่านั้น ประเมินผลกระทบของโครงการที่มีต่อสังคม ทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและกลุ่มที่ไม่เป็น  
เป้าหมายด้วย รวมตลอดถึงเสนอแนะถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงต่อไป

Randall B.Ripley and Grace Franklin (1984) กล่าวถึง กระบวนการนโยบายว่าประกอบไป  
ด้วย 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

1) การจัดระเบียบวาระ เป็นขั้นตอนที่เป็นการรับรู้ปัญหาที่เกิดขึ้น สมควรที่รัฐบาลจะให้  
ความสนใจ และรัฐบาลจะบอกได้ว่า จะทำอะไร และจะดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างไร

2) การจัดทำและประกาศใช้นโยบายและแผนงาน ซึ่งจะมีการต่อสู้ และขัดแย้งต่อกัน  
จากนั้นจึงมีการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาและทำการคัดเลือกชุดของการกระทำที่ได้วางแผนไว้  
เป็นอย่างดี

3) ขั้นของการตัดสินใจนำไปปฏิบัติ โดยมีการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน มีการ  
จัดสรรแสวงหาทรัพยากรการบริหาร มีการตีความกฎหมาย จัดระเบียบข้อบังคับ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่  
และให้บริการ

4) เกิดผลกระทบของการปฏิบัติต่อสังคม

5) มีการประเมินผล ผลกระทบของปฏิบัติต่อสังคม

ส่วน Palumbo (1987 อ้างถึงใน สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2548) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบาย  
ไว้ว่า มี 7 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การบรรจุวาระ 2) การกำหนดนโยบาย 3) การออกแบบนโยบาย  
4) การกำหนดหลักการนโยบาย 5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 6) การประเมินผลกระทบของนโยบาย  
7) การสิ้นสุดนโยบาย ทั้งนี้ในกระบวนการดังกล่าวมีรายละเอียดที่สรุปเป็นแผนภาพวงล้อนโยบาย ดังนี้

### แผนภาพที่ 4 วงล้อนโยบาย



ที่มา ประยุกต์แบบ Palumbo (1987: figure 1.1 อ้างถึงใน สมชัย ศรีสุทธิยากร, 2548))

Jame E. Anderson (1990 : 35) ได้กล่าวถึงกระบวนการนโยบาย (the policy process) 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การระบุและรวบรวมปัญหา (problem identification and agenda formation) เช่น อะไรคือปัญหาเชิงนโยบาย อะไรก่อให้เกิดปัญหาเชิงนโยบาย ทำอย่างไรจึงจะมีการผลักดันปัญหาเชิงนโยบายนั้นๆ เข้าสู่วาระของรัฐบาล ทำไมปัญหาเชิงนโยบายบางปัญหา จึงไม่สามารถถูกผลักดันเข้าสู่วาระของรัฐบาล

2) การกำหนดนโยบาย (formulation) จะเกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะมีการสร้างทางเลือก ได้อย่างไรที่จะสอดคล้องกับปัญหาเชิงนโยบายนั้นๆ มีใครบ้างที่จะเข้ามาร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

3) การทำนโยบายให้ได้มีการยอมรับ (adoption) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ว่า ทำอย่างไรทางเลือกนโยบายจึงจะได้รับการยอมรับหรือได้รับการประกาศใช้ มีข้อเรียกร้องใดบ้างที่ยังคงมีความต้องการ ใครเป็นผู้ทำให้มีการยอมรับนโยบาย จะใช้กระบวนการเช่นไร อะไรคือสาระสำคัญของนโยบายที่จะได้รับการยอมรับ

4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation) ได้แก่ ใครเป็นผู้เข้ามาร่วมด้วย จะเกิดผลกระทบอย่างไร เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเกิดผลต่อเนื้ออย่างไร

5) การประเมินผล (evaluation) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับประสิทธิผลและผลต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไบบ้าง ใครเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย การประเมินจะมีลำดับขั้นตอนอย่างไร จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบายหรือไม่

ทั้งนี้ สามารถสรุปแนวคิดกระบวนการนโยบายของ Anderson ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 8 แนวคิดกระบวนการนโยบายของ Anderson

ศัพท์เชิงนโยบาย	ขั้น 1 ระบุปัญหา นโยบาย	ขั้น 2 การกำหนด นโยบาย	ขั้น 3 การทำ นโยบายให้ได้รับ การยอมรับ	ขั้น 4 การนำ นโยบายไปปฏิบัติ	ขั้น 5 การ ประเมินผล นโยบาย
นิยาม (Definition)	ปัญหาที่ได้รับ ความสนใจสูงจาก ข้าราชการ	เสนอแนวทาง จัดการกับปัญหา	สนับสนุนข้อเสนอ อย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นนโยบาย โดยชอบธรรม	นำนโยบายไป ปฏิบัติโดยฝ่าย บริหาร	รัฐบาลพิจารณา ตัดสินใจว่านโยบาย ได้ผลหรือไม่และ เพราะอะไร
Common sense	ทำให้รัฐบาล พิจารณา แก้ไขปัญหา	เสนอแนะการ แก้ปัญหา	ทำให้รัฐบาล ยอมรับแนวทาง แก้ปัญหา	นำนโยบายของ รัฐบาลไป ดำเนินการ แก้ปัญหา	นโยบายเหมาะสม ใหม่

ที่มา Anderson (1994 อ้างถึงใน สมบัติ ช่างธัญวงศ์ และ ศศิชา สืบแสง, 2548)

ส่วนนักวิชาการไทยได้มีการกล่าวถึงกระบวนการนโยบายไว้ต่างกัน อาทิ

อมร รักษาสัตย์ (2520) ได้จำแนกกระบวนการนโยบายไว้เป็น 10 ขั้นตอนได้แก่ 1) การสร้างสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดนโยบาย 2) การเพาะตัวของนโยบาย 3) การริเริ่มนโยบาย 4) การก่อรูปของนโยบาย 5) การกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย 6) การวิเคราะห์นโยบาย 7) ทางออกของ

นโยบาย 8) การกำหนดสูตรของนโยบาย 9) การตัดสินใจนโยบาย 10) ผลของนโยบาย ซึ่งแสดงออกในรูปของกฎหมาย การตัดสินใจการจัดสรรทรัพยากรให้แก่หน่วยที่จะไปปฏิบัติ และการออกคำสั่งหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร

กุลธนะ ธนาพงศธร (2522) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายมี 7 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการการแก้ไข โดยการค้นหา รวบรวม ปัญหา จัดลำดับความสำคัญ และตัดสินใจเลือกปัญหาที่จะแก้ไข

2) ขั้นตอนการเสนอความคิดริเริ่ม ซึ่งจะมีการนำเสนอทางเลือกของวิธีแก้ไขปัญหา

3) ขั้นตอนการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ

4) ขั้นตอนการร่างนโยบายเบื้องต้น

5) ขั้นตอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย

6) ขั้นตอนการกำหนดหรือวางนโยบาย

7) ขั้นตอนการประกาศใช้นโยบาย

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ และ ศศิชา สืบแสง (2548) กล่าวว่า กระบวนการนโยบายมี 4 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การก่อรูปนโยบาย (policy formation) 2) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบาย (policy alternative development & policy decision-making) 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) 4) การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่านักวิชาการต่างกล่าวถึงกระบวนการนโยบายที่มีขั้นตอนแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามจากการประมวลทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมา รวมถึงนักวิชาการท่านอื่น เช่น Hoggwood, Gunn, สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ภาณุวัฒน์ ภักดีวงศ์, พงศ์เทพ สุธีรุณี พอสรุปกระบวนการและขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ (public policy process) ได้ 5 ขั้นตอนหลักๆ ดังนี้

1) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ (public policy formation) เป็นขั้นตอนที่ชี้ให้เห็นว่าทำไมจึงต้องมีนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้นๆ โดยมักมักเริ่มจากปัญหาสาธารณะ (public problem) หรือปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศเป็นปัญหาระดับชาติ (policy issue) ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่กำลังเกิดอยู่ในปัจจุบันหรือคาดว่าจะมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออาจเริ่มจากนวัตกรรมและนำไปสู่การพัฒนาในเชิงนโยบายต่อ ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายสาธารณะสามารถใช้วิธีการต่างๆ เช่น การคาดการณ์อนาคต การสำรวจสถานการณ์ การระบุและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์สาเหตุ เพื่อให้เห็นปัญหาและความสำคัญของปัญหา

2) การกำหนดทางเลือก และการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ (public policy alternative development and decision making) เป็นการพิจารณาว่า ปัญหาหรือสถานการณ์ที่มีอยู่จะมีทางเลือกเชิงนโยบายอะไรบ้างในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาและจะเลือกทางเลือกใด ทั้งนี้ลักษณะสำคัญของทางเลือกเชิงนโยบาย คือ ต้องมีจินตนาการ (imagination) ต้องมีความคิดสร้างสรรค์ (creativity) และเป็นนวัตกรรม (innovation) ส่วนในการตัดสินใจเลือกนโยบายอาจใช้แนวคิดหรือทฤษฎี เช่น แนวคิดหลักการเหตุผล (rational comprehensive) ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (incremental theory) และทฤษฎีการผสมผสานระหว่างทางกว้างและลึก เป็นต้น

3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (public policy implementation) เป็นขั้นที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการแปลงนโยบายไปสู่แผนปฏิบัติงานได้จริง ซึ่งควรจะต้องมีกระบวนการทำแผนงานรองรับนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงการมีตัวบ่งชี้ถึงระดับความมีประสิทธิภาพของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและตามนโยบาย รวมถึงการจัดยุทธศาสตร์ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การควบคุมการดำเนินงานตามแผน เพื่อช่วยในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

4) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (public policy evaluation) เพื่อให้ทราบถึงระดับของความสำเร็จ หรือผลที่เกิดขึ้นเพื่อการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ การประเมินผลอาจมีหลายวิธี เช่น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามกระบวนการหรือขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ การประเมินตาม CIPP-model ซึ่งจะประเมินผลการดำเนินงานทั้งบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลลัพธ์ รวมถึงการประเมินผลกระทบจากนโยบายสาธารณะด้านต่างๆ เป็นต้น

5) ความต่อเนื่อง การทดแทนและการสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ (public policy maintenance succession & termination) เป็นขั้นตอนในการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายนั้นๆ หรือยกเลิก หรือจะพัฒนาต่อ ซึ่งการประเมินผลจะเป็นการให้ข้อมูลป้อนกลับที่ดีที่สุดสำหรับการนำมาวิเคราะห์ และพิจารณา ทบทวนถึงนโยบายว่า บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ หากไม่บรรลุผลก็จะได้แก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ในกรณีที่นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไกการดำเนินนโยบาย สาธารณะอย่างต่อเนื่องหรือกลไกเสริมเพื่อสนับสนุนให้นโยบายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนนโยบาย สาธารณะที่ไม่ประสบความสำเร็จก็อาจจะยกเลิกหรือมีนโยบายอื่นๆ มาทดแทนนโยบายนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม ประเวศ วะสี (2547) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดี คือ นโยบายสาธารณะที่ นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน โดยควรมีกระบวนการนโยบายสาธารณะ แบบมีส่วนร่วม (Participatory Public Policy Process, PPP) ซึ่งเป็นกระบวนการทางปัญญา กระบวนการทางสังคมและกระบวนการทางศีลธรรม เพื่อสนองพระปฐมบรมราชโองการ ให้แผ่นดินนี้มี ธรรมครองและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของมหาชนชาวสยาม ขณะที่ วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) ได้ให้ ความหมายของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นนโยบายที่กำหนดออกไปโดยเป็น ที่เข้าใจและยอมรับ เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงด้วยสันติวิธี

จากที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถสรุปถึงกระบวนการนโยบายที่ประกอบไปด้วยขั้นตอนต่างๆ ที่ เป็นกรอบความคิดสำคัญได้ว่า มี 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นที่ 1 การก่อตัวนโยบาย ซึ่งเกิดขึ้นจากประเด็นปัญหาสาธารณะ โดยประเด็นปัญหาดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้จาก 1) บทเรียนในอดีตที่ชี้ให้เห็นประเด็นความสำคัญที่ควรกำหนดเป็นนโยบาย เช่น ปัญหาหนี้สินครู 2) จากสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น สถานการณ์เด็กติดเกมส์ 3) จากการคาดการณ์ แนวโน้มอนาคต เช่น ผลกระทบของ FTA ที่มีต่อการศึกษา เป็นต้น

ขั้นที่ 2 การกำหนดทางเลือกและตัดสินใจนโยบาย เป็นขั้นการนำประเด็นนโยบายมาวิเคราะห์ เพื่อกำหนดทางเลือกเชิงนโยบาย และการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายเพื่อเป้าหมายอะไร เป้าหมาย ที่ว่านี่คือสิ่งที่คาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งทางเลือกนโยบายอาจมีหลายทาง เช่น เพื่อแก้ ปัญหา หรือเพื่อสร้างหรือพัฒนาอะไร กล่าวอีกนัยคือเท่ากับเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย นั้นๆ ว่ามีขึ้นเพื่ออะไร

ขั้นที่ 3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยเป็นขั้นที่ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์สำคัญๆ โดยอาศัยการคาดการณ์อนาคตว่า เป้าหมายที่อยากให้เกิดนั้น ต้องใช้วิธีการใดจึงจะไปสู่เป้าหมายนั้นได้ ซึ่งวิธีการที่ว่านี้คือยุทธศาสตร์ อาจมีหลายยุทธศาสตร์ และจากยุทธศาสตร์จะนำไปสู่แผนยุทธศาสตร์เพื่อการดำเนินงานในภาคปฏิบัติ

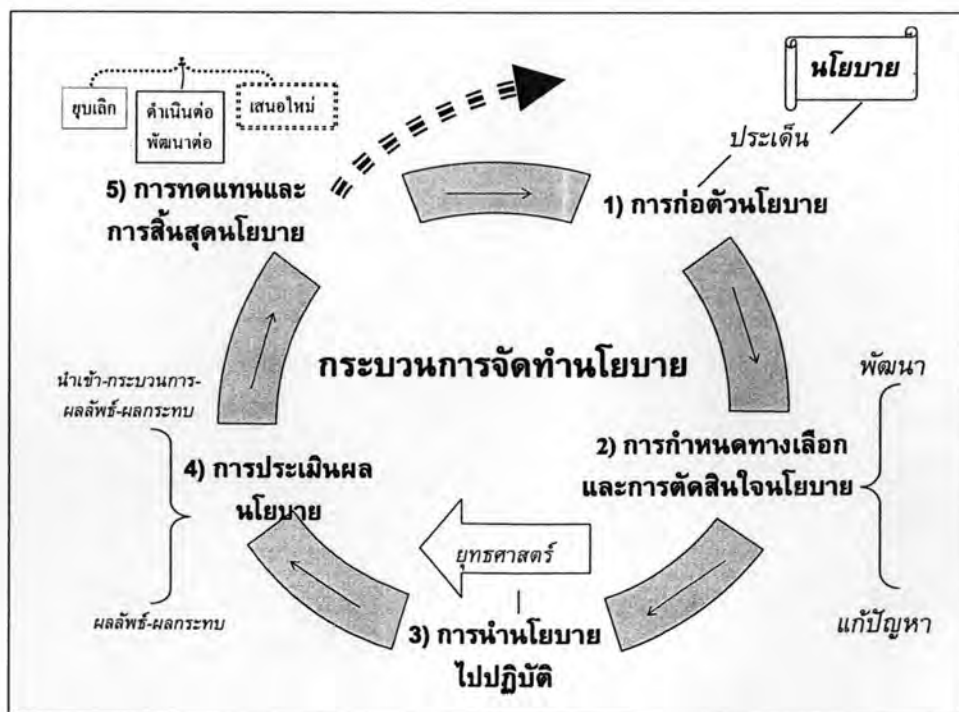
ขั้นที่ 4 การประเมินผลนโยบาย เป็นการติดตามและประเมินผลนโยบายที่นำไปใช้ว่า ได้ผลเป็นอย่างไร โดยอาจประเมินกระบวนการนโยบายทั้งระบบก็ได้ เช่น พิจารณาตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นของนโยบายนั้นๆ หรือจะมุ่งประเมินผลของนโยบายเป็นหลักก็ได้ เช่น พิจารณาผลผลิต ผลลัพธ์หรือผลกระทบที่ตามมาจากนโยบายนั้น

ขั้นที่ 5 การทดแทนหรือสิ้นสุดนโยบาย ข้อมูลจากการประเมินนโยบายจะนำไปสู่การพิจารณาว่า จะดำเนินนโยบายนั้นต่อไปหรือไม่อย่างไร เช่น 1) ยุบเลิก ในกรณีที่นโยบายนั้นไม่ประสบความสำเร็จ 2) ดำเนินการต่อหรือพัฒนาต่อ ในกรณีที่นโยบายนั้นได้ผลและความมีการดำเนินงานต่อเนื่องต่อ 3) เสนอนโยบายใหม่ หากผลการประเมินนโยบายนั้นได้ให้ข้อเสนอเชิงนโยบายใหม่ที่น่าจะทำความคู่กับนโยบายเดิม เป็นต้น

กระบวนการนโยบายเมื่อมาถึงขั้นที่ 5 หรือการสิ้นสุดนโยบายแล้ว ผลที่เกิดจากขั้นที่ 5 ก็อาจนำไปสู่การก่อตัวนโยบายในขั้นที่ 1 ขึ้นใหม่ ซึ่งอาจเป็นการพัฒนาจากนโยบายเดิมหรือเสนอนโยบายใหม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหาที่จะนำไปสู่ประเด็นนโยบายต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่กล่าวนี้ สามารถสรุปกรอบความคิดเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

**แผนภาพที่ 5** สรุปกรอบความคิดกระบวนการและแนวทางการจัดทำนโยบายสาธารณะ



## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

### 2.2.1 ความหมายของ "ยุทธศาสตร์"

คำว่า "ยุทธศาสตร์" หรือ strategy มาจากคำในภาษากรีก คือ "Strategos" แปลว่า ผู้นำทัพ หรือความเป็นแม่ทัพ (generalship) ซึ่งในพจนานุกรมทหารอากาศ อังกฤษ-ไทย เล่ม 2 ปี พ.ศ.2520 ได้ระบุว่า ยุทธศาสตร์ คือ ศิลป์และศาสตร์ ในการพัฒนาและการใช้กำลังทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และทางการทหารของชาติ ทั้งในยามสงบและสภาวะสงครามให้สามารถสนองนโยบายของชาติได้ประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อเพิ่มโอกาสและอำนาจการให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบ หรือชัยชนะเหนือคู่ต่อสู้/ปิดโอกาสแห่งความพ่ายแพ้ทั้งปวง

อย่างไรก็ตามนักยุทธศาสตร์ต่างก็ได้ให้คำนิยามต่อคำดังกล่าวไว้หลากหลาย ซึ่งเอกชัย ศรีวิลาศ (คลังสมองวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพื่อสังคม, มปป.) ได้ทำการศึกษาความหมายและอธิบายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ คือ ศิลป์และศาสตร์ในการใช้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น เวลา สถานที่ สภาพภูมิศาสตร์ การเมือง แนวโน้มของสถานการณ์ รวมถึงพลังอำนาจที่มีอยู่หรือศักยภาพที่จะมีได้ เพื่อทำให้บรรลุจุดประสงค์ที่ต้องการตามที่คาดไว้ก่อนล่วงหน้า เพื่อสร้างสภาวะความได้เปรียบต่อข้าศึก หรือเพื่อที่จะบีบบังคับให้ข้าศึกยอมแพ้ ทำตามความปรารถนาของฝ่ายเรา

- ยุทธศาสตร์ คือ กรรมวิธี กลวิธี หรือการปฏิบัติที่ดีที่สุดและมีผลมากที่สุดในการสร้างสภาวะความได้เปรียบต่อศัตรู คู่แข่ง ไม่ว่าจะผ่านทางธุรกิจการค้า การเมืองหรือทางการทหาร เพื่อให้ฝ่ายเราเข้มแข็งขึ้น หรือเพื่อการทำลายการต่อต้านทั้งปวงของศัตรูหรือปิดโอกาสของความพ่ายแพ้ของฝ่ายเรา และทำให้ได้ชัยชนะอย่างเด็ดขาดในที่สุด

- ยุทธศาสตร์ คือ แผนการปฏิบัติซึ่งรวมความพยายามทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

- ยุทธศาสตร์ คือ กระบวนการตัดสินใจอันซับซ้อน ซึ่งเชื่อมโยงวัตถุประสงค์กับวิธีการอันจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น

- ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะแห่งธรรมชาติทั้งหมดที่มีคุณลักษณะเด่น คือ ความเป็นเอกภาพ และความเบ็ดเสร็จ หรือแผนการกระทำทั้งหมดที่รวบรวมสาระความคิดทั่วไป รวมไปถึงสัมพันธภาพภายในของรายละเอียดต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน

- ยุทธศาสตร์ คือ ระบบของหนทางปฏิบัติที่ดีทั้งหลายที่มากกว่าจะเป็นเพียงศาสตร์ ซึ่งนำเอาความรู้ทั้งหมดมาใช้ในการดำรงชีวิต การพัฒนาหนทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และเป็นศิลปะของการปฏิบัติภายใต้สถานการณ์ที่ยากลำบากและมีความกดดัน

- ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะของความเข้าใจ ในทิศทางแห่งอำนาจ ให้สามารถควบคุมสถานการณ์ ผู้คน และดินแดนเอาไว้ให้ได้เพื่อดำรงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์

- ยุทธศาสตร์ เป็นทฤษฎีแห่งการยุทธ เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการสงคราม

- ยุทธศาสตร์ คือ ศิลปะในการใช้พลังอำนาจ

นอกจากนี้ ฆตรัฐ ณะสมบุรณ์ (2547) ยังกล่าวถึงความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ที่ปรากฏใช้กันทั่วไปว่า หมายถึง “วิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผน ประกอบด้วย หน้าที่หลัก ทางด้านการตลาด การเงิน ทรัพยากรมนุษย์ และการผลิต วิธีการต่างๆ ที่จะทำให้สำเร็จตาม จุดมุ่งหมาย”

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า คำว่า ยุทธศาสตร์ (strategy) หมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการใช้พลังอำนาจหรือศักยภาพที่มีอยู่ในการปฏิบัติการด้านต่างๆ เพื่อให้วัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปัจจุบันมีการใช้คำว่า “ยุทธศาสตร์” กันมาก และในบางแห่งยังเรียกว่า “กลยุทธ์” อีกด้วย จึงดูเหมือนว่าคำว่ายุทธศาสตร์และคำว่ากลยุทธ์สามารถนำมาใช้แทนกันได้จนบางครั้งทำให้เกิดความสับสน แต่นักยุทธศาสตร์การทหารก็ได้จำแนกระหว่างคำว่า ยุทธศาสตร์ (strategy) ยุทธวิธี กลวิธี บางแห่งเรียกว่ากลยุทธ์ (tactics) ยุทธการ (operation) ไว้ต่างกัน ดังที่ กฤษญา เฟื่องระบิล (2548) กล่าวว่า

*Clausewitz ได้จำแนกว่า “ยุทธวิธีคือการใช้ประโยชน์กองทัพในการรบ (tactics : the use of armed forces in the engagement) ส่วนยุทธศาสตร์นั้น คือ การใช้ประโยชน์จากการรบเพื่อวัตถุประสงค์แห่งสงคราม (strategy : the use of engagements for the objectives of war)” ต่อมาได้มีนักค้นคว้าเขียนหนังสือหลายคนได้ระบุว่าควรมีระดับกลางขั้นระหว่างยุทธศาสตร์และยุทธวิธี เพื่อความเหมาะสมสำหรับการวางแผนและปฏิบัติการรบให้ประสบผลสำเร็จใน Theater of War ซึ่งเรียกว่า “ระดับยุทธการของสงคราม” การวางแผนและการดำเนินการการรบระดับการทัพ โดยทั้งสองแบบตามที่กล่าวมาแนวจะเป็นระดับยุทธการ (operational) มิใช่ระดับยุทธศาสตร์*

พลุ เดชะรินทร์ (2548) กล่าวว่า ในทางทหารแปลความหมายว่า strategy คือ “ยุทธศาสตร์” ส่วน “กลยุทธ์” คือ tactics ซึ่งก็แปลเป็นนัยได้ว่า ยุทธศาสตร์ใหญ่กว่ากลยุทธ์ นั่นคือจะต้องมียุทธศาสตร์ก่อนแล้วค่อยกำหนดกลยุทธ์

ทั้งนี้แม้คำว่ายุทธศาสตร์จะมีที่มาจากศัพท์วิชาการทางทหาร แต่ ฆตรัฐ ณะสมบุรณ์ (2547) มองว่า โดยความหมายแล้วคำดังกล่าวมีนัยกว้างและเป็นการมองในภาพรวม (มหภาค) มากกว่าคำว่า “กลยุทธ์” หรือ “ยุทธวิธี” ซึ่งเป็นการมองในความหมายที่แคบกว่า (จุลภาค) หรือมองเฉพาะเรื่อง ดังนั้น กลยุทธ์จึงเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ หรือที่มีระดับการเรียกต่างกันได้นั้นคือ

- ทางการบริหาร เรียก ยุทธศาสตร์
- ทางการค้า เรียก กลยุทธ์
- ทางทหาร เรียก ยุทธวิธี
- ทางวรรณคดี เรียก กุศโลบาย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเรียกที่ต่างกัน แต่ดูเหมือนปัจจุบันจะมีการนำเอายุทธศาสตร์มาใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายระดับและหลายสถานการณ์ และบ่อยครั้งก็ยังพบว่า มีการใช้คำว่า กลยุทธ์ (strategies) ด้วยนัยความหมายที่คล้ายกับคำว่ายุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับองค์กรหรือภาคพาณิชย์ ซึ่งมองว่ากลยุทธ์เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมายด้านต่างๆ ส่วนยุทธศาสตร์เป็นวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนของหน่วยงานนั้น การวางแผนกำหนดยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ เหล่านี้จะทำให้รู้ว่า “องค์กรจะไปสู่จุดหมาย ได้อย่างไร?” (ฆตรัฐ ณะสมบุรณ์, 2547)

จากที่กล่าวพอสรุปได้ว่า คำว่ายุทธศาสตร์เป็นศัพท์ที่เกิดขึ้นจากวงการทหาร ซึ่งมีนัยเกี่ยวกับวิธีการเอาชนะคู่ต่อสู้ชาติ แต่ปัจจุบันคำว่ายุทธศาสตร์ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในภาคธุรกิจและองค์กรทั่วไป ในแง่ของการหมายถึงวิธีการต่างๆ ที่จะเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและเพื่อความเจริญก้าวหน้าของงาน หน่วยงาน หรือองค์กรตามเป้าหมายที่วางไว้ อย่างไรก็ตามโดยรวมของคำว่า “ยุทธศาสตร์” (strategy) อาจสรุปได้ว่าหมายถึงศาสตร์และศิลป์ในการใช้พลังหรือศักยภาพที่มีอยู่ในการปฏิบัติการหรือใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งกล่าวโดยอุปมาได้กับการที่นักเดินทางคนหนึ่งที่ต้องการไปถึงที่หมายหนึ่งๆ ภายในเวลาที่กำหนด โดยจะต้องเลือกวิธีเดินทางที่ดีและวางแผนการเดินทางให้ดีเพื่อนำตนไปสู่ที่หมายให้ได้ ดังนั้นยุทธศาสตร์จึงเปรียบเสมือนวิธีการและแผนการเดินทางที่นักเดินทางเลือกใช้เพื่อไปให้ถึงที่หมายนั่นเอง

## 2.2.2 แนวคิดและการศึกษายุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์เป็นแผนหรือวิธีการทำงาน ที่จะช่วยให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งความสนใจต่อการศึกษายุทธศาสตร์มีมาตั้งแต่สมัยอดีต โดยถือว่าตำราพิชัยสงคราม ซุน วู (Sun Wo Tzu) ของจีนเมื่อประมาณ 500 ปีมาแล้ว เป็นบทเรียนสำคัญที่ได้วางรากฐานแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategic thinking) ที่มีอิทธิพลมาจนถึงทุกวันนี้

ปัจจุบันได้มีการรวบรวมและศึกษายุทธศาสตร์มากมายเพื่อเป็นหลักในการวางแผน ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจในเรื่องปัจจัยสำคัญ ตลอดจนหลักการ และแนวคิดทางยุทธศาสตร์ในแต่ละยุคสมัย รวมทั้งต้องเรียนรู้ถึงลักษณะของยุทธศาสตร์ในมิติต่างๆ และแนวคิดการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้นการศึกษาถึงพัฒนาการของแนวความคิดเชิงยุทธศาสตร์ (strategic thinking) ของนักยุทธศาสตร์เหล่านี้ทำให้สามารถเข้าใจและมองภาพของอนาคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะยุทธศาสตร์ มีหลายระดับ เช่น ยุทธศาสตร์โลก ยุทธศาสตร์ภูมิภาค ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์เฉพาะเรื่อง (<http://web.schq.mi.th>)

ในปัจจุบันได้มีการประยุกต์แนวคิดและวิธีการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในการดำเนินงานกันอย่างกว้างขวางมากขึ้น เริ่มจากภาคเอกชนนำไปใช้ในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยคำนึงถึง “การแข่งขันให้อยู่รอดและการมุ่งหวังผลกำไร” เป็นหลัก ส่วนภาครัฐภายหลังก็ได้นำแนวคิดยุทธศาสตร์มาใช้ประยุกต์ต่อ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถปรับกลไกได้ทันยุคสมัย โดยคำนึงถึง “การสนองความต้องการของประชาชน” เป็นหลัก (<http://www.rtafsf.rtaf.mi.th>) ซึ่งการประยุกต์แนวคิดและวิธีการของแผนยุทธศาสตร์ไปใช้ในงานที่หลากหลายสาขามากขึ้น ได้ทำให้เรื่องการศึกษายุทธศาสตร์มีกลายเป็นเรื่องสำคัญที่มีทำการศึกษาอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่ง กระจ่าง พันธุมนาวิณ (2548) ได้จำแนกและสรุปความต่างของระดับยุทธศาสตร์ไว้ดังแผนภาพข้างล่างนี้



## แผนภาพที่ 6 ลำดับชั้นของยุทธศาสตร์



ที่มา : กระจ่าง พันธุมนาวิณ, 2548

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษายุทธศาสตร์ นักยุทธศาสตร์ต่างๆ ได้เสนอว่าควรจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาองค์ประกอบสำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านองค์ประกอบของยุทธศาสตร์ชาติ 3 ประการ 2) ด้านลักษณะของยุทธศาสตร์ 3) ด้านการศึกษาอนาคตศาสตร์ ซึ่งการศึกษาองค์ประกอบทั้ง 3 ด้านนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ได้ชัดเจนขึ้น และจะทำให้การศึกษายุทธศาสตร์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังที่เอกสารของสถาบันคลังสมองวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพื่อสังคม โดยเอกชัย ศรีวิลาศ (2548) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบต่างๆ ไว้ดังมีรายละเอียดดังนี้

### 1) องค์ประกอบของยุทธศาสตร์ 3 ประการ

องค์ประกอบของยุทธศาสตร์ 3 ประการอันมีจุดหมายปลายทาง (end) กรอบแนวทางหรือนโยบาย (ways) และทรัพยากรที่นำมาใช้ (mean) ซึ่งในการศึกษาจะให้ความสำคัญกับการมองถึงจุดหมายปลายทาง คือผลประโยชน์แห่งชาติเป็นการพิจารณาว่าอะไรคือส่วนได้ส่วนเสียของชาติ ซึ่งศาสตราจารย์ Frankel ได้ให้คำนิยามผลประโยชน์แห่งชาติว่าหมายถึงจุดหมายต่างๆ ไป และความต่อเนื่องของการดำเนินการของชาติ ซึ่งจะต้องมีแนวทางของชาติในรูปแบบนโยบายแห่งชาติ (way) ที่เป็นกรอบให้หน่วยงานต่างๆ ได้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของชาติ และการบูรณาการด้วยการนำทรัพยากรของชาติมาใช้ให้เหมาะสมหรือออกมาในรูปของมาตรการเฉพาะ (specific measurement)

### 2) ลักษณะของยุทธศาสตร์ (characteristics)

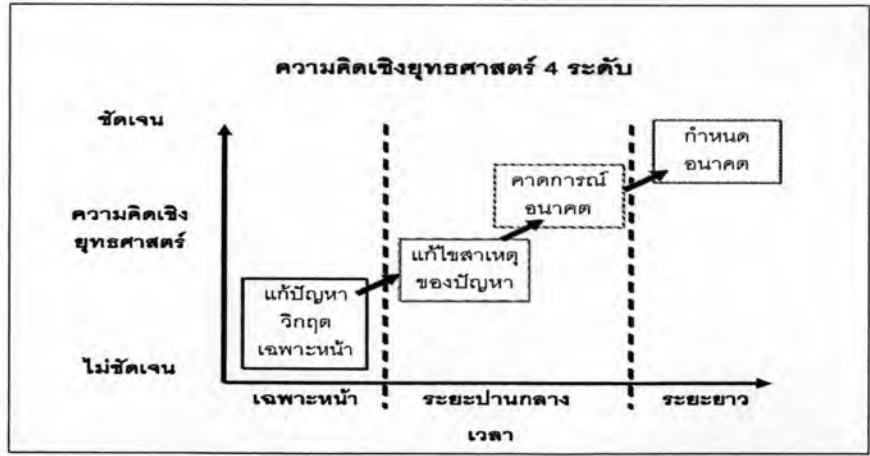
ยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนที่มีหลายมิติที่จะต้องพิจารณาในหลายมุมมอง มีองค์ประกอบที่หลากหลาย เพราะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีประสบการณ์สูง ทั้งนี้ในมุมมองของนักวางแผนยุทธศาสตร์จะกล่าวถึงลักษณะของยุทธศาสตร์ไว้ในมิติต่างๆ เช่น มิติอนาคต (future) การสามารถเชื่อมโยงสู่การปฏิบัติ (action) การเข้าใจความสลับซับซ้อน (complexity) การมีนัยสำคัญ (significant) การเชื่อมโยงแบบบูรณาการ (comprehensive) ระยะเวลา (time) ความเฉพาะเจาะจง (specific) ความอ่อนตัว (flexibility) ความสมบูรณ์ (completeness) ความถี่อย่างต่อเนื่อง (frequency) เป็นความลับหรือไม่ (secret) รูปแบบการเป็นทางการ (formality) อำนาจหน้าที่ (authorization) ความง่ายในการนำไปปฏิบัติ (easy of implementation) และง่ายต่อการควบคุม (easy of control)

### 3) การศึกษาอนาคตศาสตร์

อนาคตศาสตร์เป็นสิ่งสำคัญที่นักยุทธศาสตร์จะต้องศึกษา เพราะเป็นการศึกษาถึงวิธีการคาดการณ์อนาคต โดยในระยะหลังประมาณกว่า 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และระเบียบวิธีเกี่ยวกับอนาคตศาสตร์ซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อที่จะช่วยให้การคาดการณ์สถานการณ์หรือสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ถูกต้องอย่างมีเหตุมีผล รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบแต่ละรูปแบบ และเทคนิควิธีการที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคาดการณ์อนาคต ซึ่งมีการคิดสร้างวิธีขึ้นมาหลายวิธี อาทิ วิธีการศึกษาแนวโน้ม (trend extrapolation) การศึกษาอนาคตจากความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (expert opinion) เช่น เทคนิคเดลฟาย (delphi technic) การสร้างภาพอนาคต (scenario) การตรวจตรา/กวาดภาพหรือการแจ้งเตือน (scanning/monitoring) ฯลฯ ตลอดจนการศึกษาในเรื่องของอนาคตศาสตร์เชิงประยุกต์ ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีจุดเด่นจุดด้อยที่แตกต่างกัน เหมาะที่จะใช้ในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งบางครั้งอาจใช้หลายๆ วิธีควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี นักวิชาการและนักยุทธศาสตร์ส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่า การมองและคิดเชิงยุทธศาสตร์จะมีความชัดเจนเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการมองอนาคตและการกำหนดอนาคตที่ชัดเจนด้วย ดังนั้นการศึกษาอนาคตจึงมีความสำคัญสำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์ ดังที่ กระจ่าง พันธุมนาวิน (2548) ได้สรุปความคิดเชิงยุทธศาสตร์ไว้ในแผนภาพข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 7 ความคิดเชิงยุทธศาสตร์ 4 ระดับ



ที่มา : กระจ่าง พันธุมนาวิน, 2548

ทั้งนี้ หลักการคิด การมองและกำหนดยุทธศาสตร์ จะต้องสามารถตอบคำถาม 3 ข้อให้ได้ นั่นคือ (<http://www.rtafsf.rtaf.mi.th>)

(1) “เรากำลังจะไปไหน” (Where are you going to?) ในทางการบริหารแล้วข้อนี้สำคัญมาก เพราะต้องกำหนดเป้าหมายไว้เสมอ ซึ่งอาจหมายถึงผลกำไรหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับ หรืออาจเป็นความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานหรือประชาชน ฯลฯ ทั้งนี้แล้วแต่ภารกิจของหน่วยนั้นๆ ซึ่งจะมีคำว่า วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ เป้าหมาย ฯลฯ อยู่ด้วยเสมอ ความจริงคำเหล่านี้บอกถึงความหมายเดียวกัน แต่อยู่ในรูปแบบที่เฉพาะเจาะจงแตกต่างกัน

(2) “เราอยู่ที่ไหน” (Where are you now?) เพื่อที่จะทำให้ทราบว่าคุณภาพหรือสถานการณ์ขององค์กรหรือปัญหาในปัจจุบันเป็นอย่างไร หากไม่สามารถหาคำตอบข้อนี้ได้ การเดินทางไปยังเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็อาจจะผิดพลาดได้เช่นกัน วิธีการหาคำตอบของข้อนี้อาจใช้การวิเคราะห์ SWOT ซึ่งเป็น การวิเคราะห์ที่เน้นการตรวจสอบสภาวะแวดล้อมภายนอกและภายใน และการมองเห็นจุดแข็ง จุดอ่อน วิฤต และโอกาสต่าง ๆ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์นั่นเอง

(3) “จะไปถึงที่นั่นได้อย่างไร” (How to get there?) ซึ่งนี่คือ “ยุทธศาสตร์” เพราะจะชี้ถึงแนวทางหรือวิธีการที่จะไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ในอนาคตได้ โดยอาจจะมียุทธศาสตร์หลายๆ ยุทธศาสตร์ ที่มาประกอบกันจนสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

ในการตอบคำถามเหล่านี้ นักยุทธศาสตร์ยังควรมีการประเมินสถานการณ์แวดล้อมหรือบริบทด้านต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ด้วย เช่น การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจการค้า (FTA) การจัดระเบียบโลกใหม่ (new world order) กระแสเสรีประชาธิปไตย กระแสโลกาภิวัตน์ การใช้เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ สิทธิมนุษยชน และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงยุทธศาสตร์ที่มีและพึงจะมี รวมถึงการวางยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักการสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์คือจำเป็นต้องมีข้อมูลที่รอบด้านหรือที่เรียกว่า การ “รู้เขา-รู้เรา” ซึ่งถือว่าเป็นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญ และภายใต้หลักการนี้จึงมักใช้มีการทำวิเคราะห์ SWOT เพื่อจะทำให้รู้จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม ดังนั้นการวิเคราะห์ SWOT นี้จึงเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อกำหนดทิศทางและวิธีการหรือยุทธศาสตร์ไปสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (ดำรงค์ วัฒนา, 2548)

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของหลักการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ SWOT นั้น จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปแนวทางได้เพื่อความเข้าใจในเบื้องต้นได้ ดังนี้

1) การประเมินขีดความสามารถขององค์กรให้รู้จุดแข็ง (strengths) และจุดอ่อน (weakness) หรือเรียกว่าประเมินภายในที่เน้นการวิเคราะห์ S & W

2) การประเมินองค์กรเพื่อให้เห็นช่องทางโอกาส (opportunities) และภัยคุกคาม (threats) หรือเรียกว่าการประเมินภายนอกที่เน้นการวิเคราะห์ O & T

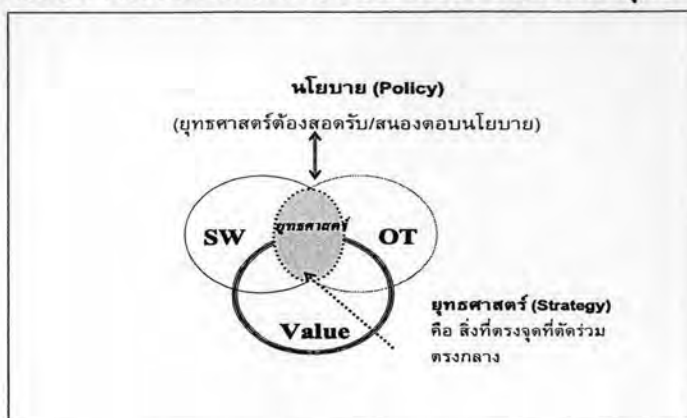
3) การวิเคราะห์จตุรรวมจากข้อมูลที่ได้จากการประเมินภายในและภายนอก วิเคราะห์มุมมองหลายมิติ หลายแนวคิด และหลายประเด็นที่จะเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาที่เรียกว่า “ประเด็นยุทธศาสตร์” (strategic issue)

4) ประเด็นยุทธศาสตร์ จะกำหนดให้ชัดได้โดยอาศัยพันธกิจที่บ่งบอกถึงบทบาทหน้าที่ว่าจะทำอะไร กับใคร แคไหน อย่างไร และเชื่อว่าดีมีประโยชน์หรือมีคุณค่า หรือที่เรียกว่า “ค่านิยม” ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมาเป็นตัวตัดสินใจคัดเลือกประเด็นยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นสำหรับนำไปใช้

5) สิ่งที่ถูกกำหนดเป็น “ยุทธศาสตร์” คือวิธีการที่ถูกเลือก หรือสิ่งที่เป็นทางเลือกสำคัญที่เชื่อว่าเมื่อเลือกไปปฏิบัติการแล้วจะนำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้อย่างแน่นอน

จากที่กล่าว สามารถสรุปกรอบแนวคิดการวิเคราะห์ SWOT เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ได้ดังแผนภาพข้างล่างนี้

## แผนภาพที่ 8 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ SWOT เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์



กล่าวโดยสรุปคือ แนวคิดยุทธศาสตร์และการศึกษายุทธศาสตร์มีความสำคัญยิ่งที่จะทำให้เกิดความเข้าใจทั้งในเชิงการรู้ถึงแนวคิด หลักการ สาระสำคัญ และที่มาที่ไปของยุทธศาสตร์หนึ่ง ๆ ที่เป็นฐานคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์ต่างๆ เพื่อประโยชน์ขององค์กรและการขับเคลื่อนงานเชิงนโยบาย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการศึกษายุทธศาสตร์ในปัจจุบันประการหนึ่ง คือนักยุทธศาสตร์หรือนักวางแผนองค์กรในทุกระดับส่วนใหญ่อยังขาดความรู้ความเข้าใจ และไม่ให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ อาศัยเพียงหลักการวางแผนที่แบบเดิมโดยไม่เน้นหน้าที่สำคัญ แผนที่ได้จึงไม่ครอบคลุมทุกด้าน หรือขาดความต่อเนื่องเชื่อมโยงในภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และยุทธศาสตร์ เป็นต้น (ชตริฐ ณะสมบุรณ์, 2547) ซึ่งทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์เป็นเพียงแผนการ แต่ไม่นำไปสู่ยุทธศาสตร์ที่ใช้ประโยชน์ได้จริง ดังนั้นความสำคัญของแนวคิดยุทธศาสตร์และการศึกษายุทธศาสตร์จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับนักยุทธศาสตร์ รวมถึงนักนโยบาย และนักวิชาการด้านการศึกษาและการพัฒนาในปัจจุบัน

### 2.2.3 การกำหนดยุทธศาสตร์ และพัฒนาแผนยุทธศาสตร์

การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ซึ่งในเอกสารแนวคิดและการกำหนดยุทธศาสตร์ เช่น กระจ่าง พันธุมนาวิน, ชตริฐ ณะสมบุรณ์, ดำรง วัฒนา ฯลฯ ได้กล่าวถึงแนวทางการวางยุทธศาสตร์หรือการเขียนแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีคำสำคัญที่เกี่ยวข้อง อาทิ

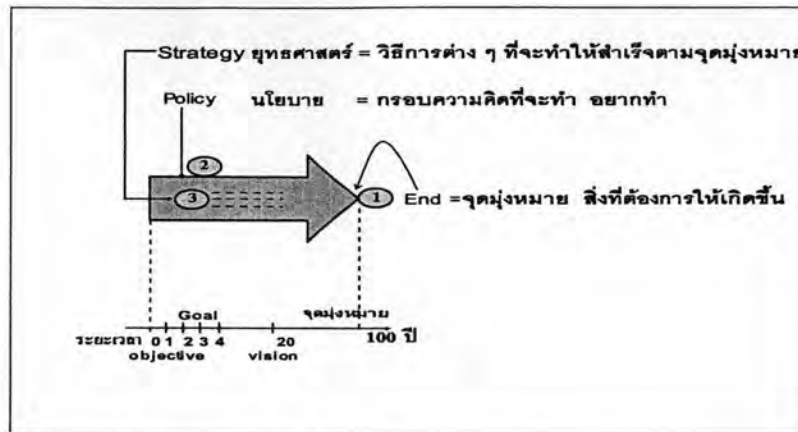
- จุดมุ่งหมายหรือเป้าหมาย (end) คือ สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต
- วิสัยทัศน์ (vision) คือ เป็นเป้าหมายที่อยู่ในลักษณะกว้างๆ เฉพาะเจาะจงน้อย
- วัตถุประสงค์ (objective) หรือปลายทางของแผน ซึ่งหน่วยงานต้องทำให้สำเร็จ หรือปลายทางที่พึงจะเป็น
- นโยบาย (policy) เป็นกรอบความคิด/แนวคิด/ลู่ทาง ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร
- ยุทธศาสตร์ (strategy) หรือการกำหนดวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผน
- การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ กระบวนการซึ่งผู้บริหารระดับสูงกำหนดวัตถุประสงค์ แนวปฏิบัติ และวิธีการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ ตลอดจนกำหนดแผนระยะสั้น เพื่อความมั่นใจว่ายุทธศาสตร์นี้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้อง

- พันธกิจ หรือภารกิจ (mission) คือการกำหนดจุดมุ่งหมายเบื้องต้นที่สำคัญขององค์กร โดยผ่านคำขวัญ วัฒนธรรม หรือระบบคุณค่าที่องค์กรยึดถือ การตระหนักถึงภารกิจเพื่อให้รู้ว่า กำลังทำอะไรอยู่

- ยุทธวิธี (tactic) เป็นวิธีการในการบรรลุเป้าหมายด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้สามารถสรุปความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ได้เป็นแผนภาพข้างล่างนี้

### แผนภาพที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์



ที่มา : ชาติรัฐ ณะสมบูรณ์ (2547)

จากแผนภาพนี้จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เกิดขึ้นจากการมองเห็นจุดมุ่งหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดเป็นโจทย์สำคัญ ซึ่งจากจุดมุ่งหมายที่คาดหวังนี้จะนำมาซึ่งการกำหนดวิสัยทัศน์ที่เป็น การคิดหรือมองล่วงหน้าว่าหวังจะให้เกิดอะไรภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาที่หวังไว้ ตามด้วยการกำหนด วัตถุประสงค์ และนโยบายที่เป็นกรอบความคิดหรือทิศทางที่พึงจะทำ จากนั้นจึงเป็นการแปลงนโยบาย ไปสู่ยุทธศาสตร์หรือวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ซึ่งจะมีการกำหนดภารกิจสำคัญหรือสิ่งที่ จะปฏิบัติไว้ และอาจมีการกำหนดยุทธวิธีในการทำงานและแผนการจัดการยุทธวิธีต่าง ๆ ให้มี ประสิทธิภาพ เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่วางไว้นำไปสู่การบรรลุผลในเชิงนโยบายและจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

สิ่งสำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์และพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ คือจะต้องมองไปถึงกระบวนการ บริหารเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งที่ต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนด ยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ควรคำนึงถึงกลไกการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) ที่ถือว่าเป็น กลไกสำคัญที่จะทำให้เกิดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม และถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งนักวิชาการ ต่างเสนอแนวทางในการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ต่างกันไป อาทิ

ชาติรัฐ ณะสมบูรณ์ (2547) กล่าวว่าในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์และแผนยุทธศาสตร์ว่า ควรมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้ 1) นโยบาย 2) อาณัติ 3) ภารกิจ 4) การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก และ ภายใน 5) การกำหนดประเด็น 6) การกำหนดยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์ 7) การเลือก/ตัดสินใจดำเนิน ยุทธศาสตร์ 8) การประกาศวิสัยทัศน์ 9) การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ 10) การประเมินผล

กระจำง พันธุมนาวิน (2548) เห็นว่า ในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ นอกจากจะคำนึงถึง เป้าหมายหรือวิสัยทัศน์องค์กร (mission-vision) แล้ว ควรคำนึงถึงกระบวนการต่อไปนี้

- 1) วิเคราะห์กิจการขององค์กร
- 2) วิเคราะห์องค์กร
- 3) วิเคราะห์ "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย"
- 4) วิเคราะห์สถานการณ์แข่งขัน
- 5) วิเคราะห์ SWOT
- 6) สร้างหรือกำหนดยุทธศาสตร์ที่สนองพันธกิจ  
ทั้งนี้ในขั้นที่ 1) ถึง 6) จะเป็นกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์
- 7) กำหนดเป้าหมายของแต่ละยุทธศาสตร์
- 8) สนิทเข้ากับกระบวนการ scorecard
- 9) กำหนดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม
- 10) กำหนด ดัชนีชี้วัดความสำเร็จ แผนปฏิบัติการ ระบบติดตามประเมินผล  
ส่วนในขั้นที่ 7) - 10) จะเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

ขณะที่ ดำรง วัฒนา (2548) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ในเรื่องการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ หรือที่ ดำรง เรียกว่าเป็น "การจัดการเชิงกลยุทธ์" (strategic management) ว่าเป็น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ซึ่งประกอบด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

1) การจัดทำกลยุทธ์ (strategy formulation) หรือการวางแผนยุทธศาสตร์ (strategic planning) ได้แก่

1.1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อหาโอกาสและภัยคุกคามโดยพิจารณาในแง่ต่างๆ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การต่างประเทศ ตลาด ลูกค้า คู่แข่ง ผู้สนับสนุน วัตถุดิบ และตลาดแรงงาน ฯลฯ

1.2) การวิเคราะห์สถานการณ์ภายในเพื่อหาจุดแข็งและจุดอ่อน เช่น ความสามารถด้านการตลาด การผลิต การเงิน สารสนเทศ กฎระเบียบ การจัดการ และทรัพยากรบุคคล ฯลฯ

1.3) การกำหนดบทบาทวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรเพื่อกำหนดให้แน่ชัดว่า องค์กรนั้นๆ มีลักษณะเช่นใด มีหน้าที่บริการอะไร แก่ใครบ้าง โดยมีปรัชญาในการดำเนินการเช่นใด

1.4) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร

1.5) การวิเคราะห์และเลือกกำหนดกลยุทธ์และแนวทางพัฒนาองค์กร

2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (strategic implementation)

2.1) การกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน

2.2) การวางแผนปฏิบัติการ (action plan)

2.3) การปรับปรุงและพัฒนาองค์กร เช่น ในด้านโครงสร้าง ด้านระบบงาน ด้านทรัพยากร ด้านบุคคล ด้านวัฒนธรรมองค์กรและปัจจัยการบริการต่างๆ ในองค์กร

3) การควบคุมและประเมินผลเชิงกลยุทธ์ (strategic control & evaluation)

3.1) การติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน

### 3.2) การติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์จะถูกกำหนดขึ้นจากกระบวนการคิดและวิเคราะห์ถึง จุดแข็ง จุดอ่อน การมองเห็นภัยคุกคามและโอกาส ซึ่งถือว่าการวิเคราะห์ถึงสิ่งเหล่านี้จะทำให้ได้มาซึ่ง ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่ การปฏิบัติก็ช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่เกิดผลเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ใช้จะมี ประสิทธิภาพหรือก่อประสิทธิผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ การควบคุมและประเมินผลเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลป้อนกลับสำหรับการพัฒนายุทธศาสตร์ต่อเนื่องไป

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ง่ายอาจสรุปวงจรการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ได้ ดังที่ กระจ่าง พันธมนาวิน (2548) ได้สรุปไว้ในแผนภาพข้างล่างนี้

**แผนภาพที่ 10 วงจรการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการยุทธศาสตร์**



ที่มา : กระจ่าง พันธมนาวิน, 2548

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ คือการคิดตั้งเป้าหมายไว้ก่อน แล้วหาวิธีการทำให้สิ่งที่อยากให้เกิดหรือเป้าหมายที่มุ่งหวังให้สามารถเกิดขึ้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งนอกจากจะต้องศึกษาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และพิจารณาองค์ประกอบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการทางยุทธศาสตร์ รวมถึงกระบวนการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งไม่เพียงแต่จะช่วยทำให้เห็นภาพรวมและความเชื่อมโยงสอดคล้องระหว่างนโยบายและยุทธศาสตร์ และองค์ประกอบต่างๆ แล้ว ยังเป็นบทเรียนสำคัญที่จะช่วยให้กระบวนการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างเหมาะสมและสามารถนำไปใช้ได้ตามที่มุ่งหมายด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดทำยุทธศาสตร์จะต้องเกิดจากการระดมความคิดที่หลากหลายและการมีข้อมูลรอบด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัด “แผนยุทธศาสตร์” ซึ่งจะเป็นกรอบแนวทางการบริหารเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

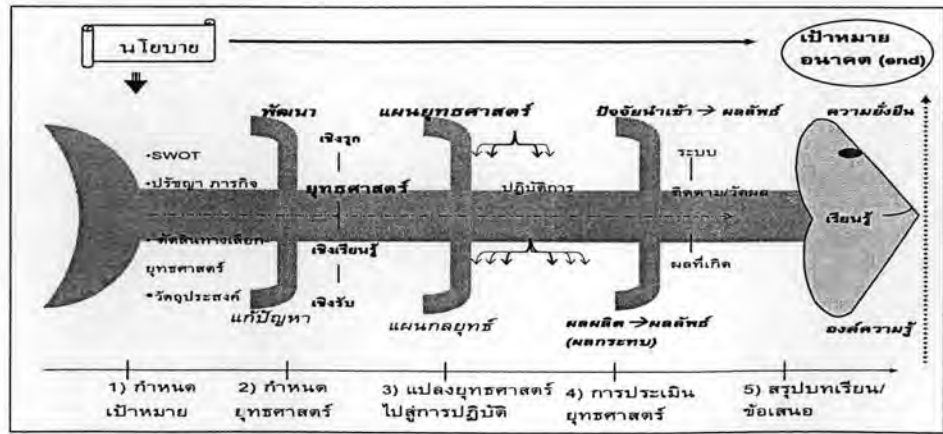
จากที่กล่าวมาทั้งหมดได้สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการคิดและการกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง ดังนั้นในการกำหนดยุทธศาสตร์จึงมิใช่เพียงแต่เป็นการ

เลือกวิธีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลในห้วงเวลาตามเป้าหมายที่ปรารถนาเท่านั้น หากแต่ยังต้องมีการคาดการณ์ถึงการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ หรือมองไปถึงผลกระทบในอนาคตจากการใช้ยุทธศาสตร์ที่เลือกไว้ด้วย ฉะนั้นกระบวนการคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ดีจึงต้องให้ความสำคัญกับการคิดแบบบูรณาการ การคิดเชิงอนาคต และอาศัยพลังการมีส่วนร่วมในกำหนดยุทธศาสตร์ด้วย เรียกได้ว่า การกำหนดยุทธศาสตร์จำเป็นต้องอาศัยความรู้หรือปัญญา และพลังของผู้รู้ในด้านต่างๆ มาร่วมกันวางยุทธศาสตร์ด้วย ดังข้อคิดจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (<http://www.thaigov.go.th>) ที่ได้กล่าวว่า

“...วันนี้เมื่อโลกสิ้นสุดยุคสงครามเย็น ค่ายเสรีประชาธิปไตยชนะเด็ดขาด สิ่งก็ตามมา คือ ระบบการทำมาหากินที่เรียกว่า ระบบทุนนิยม ซึ่งเป็นการแข่งขันกันเพื่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ แข่งขันกันใหญ่ แข่งขันกันโต โดยสะสมทรัพย์สินทางปัญญา หรือความมั่งคั่งทางปัญญาและการเข้าแหล่งทุน นอกจากนี้เทคโนโลยีสมัยใหม่ยังเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการนำความรู้ ความรู้จะเป็นหัวใจสำคัญในการนำไปสู่การดำรงชีวิตในยุคทุนนิยม และเมื่อโลกเปลี่ยนมาถึงยุคที่สาม ซึ่งเป็นยุคของ Internet นั้น ทำให้ข้อมูลสามารถหลั่งไหลถ่ายเทได้สะดวกมาก จนกระทั่งข้ามวัฒนธรรม จึงมีข้อมูลมากเหลือเกินที่เข้ามาสู่มนุษย์ จนต้องหาเครื่องมือในการค้นหาต่างๆ (search engine) มาใช้ ฉะนั้นวันนี้มีข้อมูลอย่างเดี๋ยวมื้อพอ สิ่งสำคัญคือ ความรู้ในการเลือกใช้ข้อมูล ที่ถูกต้อง และเอาข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์วิจัยจนเกิดความรู้ขึ้นมา เพราะฉะนั้นความรู้คือพลัง”

กล่าวโดยสรุปคือ ยุทธศาสตร์คือวิธีการนำพาสิ่งต่างๆ ไปสู่เป้าหมาย สำหรับประเทศไทยกำลังต้องการยุทธศาสตร์การพัฒนาที่จะพาประเทศไปสู่อนาคตที่พึงประสงค์ ซึ่งประเวศ วะสี (2546) เห็นว่าคือ ยุทธศาสตร์ทางปัญญา ดังนั้นเมื่อหันมามองในมิติการศึกษาในฐานะเครื่องมือสร้างปัญญาจะเห็นได้ชัดว่า หากสามารถวางยุทธศาสตร์ทางการศึกษาเพื่อสร้างเด็กและเยาวชนไทยรุ่นใหม่ได้อย่างเหมาะสมแล้ว ก็คาดการณ์ได้ว่า ในอีกสิบปีข้างหน้าเด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ก็จะกลายเป็นพลังสำคัญของการสร้างอนาคตประเทศต่อไปในภายหน้าเช่นกัน

**แผนภาพที่ 11 สรุปกรอบแนวคิดการทำยุทธศาสตร์และจัดการยุทธศาสตร์**





## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาและการพัฒนา

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การศึกษาแบบมุ่งอนาคต

หลังทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา แนวคิดการศึกษาอนาคต (future study) ได้แพร่กระจายไปวงกว้างมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเครื่องมือวิจัยอนาคตที่เที่ยงตรงแน่นอนมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในงานสาขาต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร การวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ที่หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับงานด้านการศึกษา (education)

Edward Cornish (2005) มองว่า อิทธิพลทางความคิดอนาคตได้เปลี่ยนมุมมองต่อการศึกษา ด้วยการจุดประกายให้เห็นว่า มนุษย์เราเป็นผู้ตัดสินใจและมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างอนาคต โดยไม่ว่าอนาคตนั้นจะดีหรือไม่ มนุษย์ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างอนาคตไม่ว่าทางใดทางหนึ่งเสมอ อนาคตจึงมิใช่สิ่งที่เป็นพรหมลิขิตหรือถูกกำหนดขึ้นมาก่อน ดังนั้นภาระหน้าที่ของมนุษย์ในปัจจุบันจึงมีนัยต่ออนาคตในวันข้างหน้าด้วย Cornish ยังได้ย้ำว่าภารกิจการศึกษาและให้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคตสำหรับคนรุ่นใหม่คือภารกิจสำคัญยิ่งของมนุษย์ในวันนี้ เพราะการศึกษาคือเครื่องมือสร้างคน สร้างอนาคตสังคมที่ดีในวันหน้า

ดังนั้นในมิติการศึกษา กระแสทั่วโลกจึงเริ่มหันมาให้ความสนใจต่อมุมมองแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาใหม่ โดยประยุกต์แนวคิดอนาคตศึกษา (future study) ที่สนใจการศึกษาอนาคต ตลอดจนวิธีวิทยาที่ใช้ในการศึกษาแนวโน้ม และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต (alternatives futures) (จุมพล พูลภักธีร์ชิน, 2547) มาเป็นฐานในการมองเรื่องการศึกษา (education) รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากการประยุกต์แนวคิดอนาคตศึกษามาใช้ในการวางวิสัยทัศน์ นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาด้วยเช่นกัน

ความเคลื่อนไหวในวงวิชาการด้านการศึกษา การวิจัยและการพัฒนาที่เห็นได้ชัด เช่น ความสนใจต่อการศึกษาแนวโน้มต่างๆ รวมถึงแนวโน้มของการศึกษา (education trend) พร้อมกับการเปิดประเด็นเกี่ยวกับแนวคิดการศึกษาในอนาคต (future education) ที่คาดว่าจะมีโฉมหน้าเปลี่ยนไปโดยมีความหลากหลายทั้งในด้านการจัดการศึกษาและหลักสูตร รวมทั้งการมีนิยามของผู้เรียนที่เปลี่ยนไปที่ครอบคลุมคนทุกเพศทุกวัย ตลอดจนบทบาทใหม่ของครูในอนาคต เป็นต้น นอกจากนี้เรื่องของยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคต (future-oriented education) ก็ถูกเน้นหนักมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเชิงของการวางแผนนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษา และนัยของการเป็นนวัตกรรมการจัดการศึกษาแบบมุ่งอนาคต

กล่าวคือ ความเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ใหม่ของการศึกษาเพื่อการพัฒนาอยู่ไม่น้อย นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ทั้งวงการศึกษาอนาคต และศาสตร์ด้านการศึกษา (education) ต่างก็เริ่มเกิดการเรียนรู้ว่า การศึกษาอนาคตจะไม่สามารถกำหนดรูปแบบการศึกษาและมุ่งตรงไปยังอนาคตทางการศึกษาที่พึงปรารถนาได้ หากว่าการศึกษาอนาคตนั้นไม่ได้คำนึงถึงอนาคตของสังคมในด้านอื่นๆ เช่น ด้านรัฐบาล ชุมชน ธุรกิจ และอุตสาหกรรม ตลอดจนตัวแปรด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม เทคโนโลยี เป็นต้น (วิโรจน์ สารรัตนะ, 2547) ดังนั้นจึงทำให้แนวคิดทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคต (future-oriented education) หันมาให้ความสนใจต่อการมองแนวโน้มในหลากหลายด้านเพิ่มขึ้น รวมถึงแรงขับหรือเงื่อนไขที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นความ

แน่นอนหรือไม่ เพื่อให้มองเห็นสิ่งที่คาดว่าจะเกิด รวมถึงทางเลือกต่างๆ และสามารถวางแผนสำหรับอนาคต หรือตัดสินใจในปัจจุบันได้อย่างรอบคอบ

**ตารางที่ 9 ลักษณะสำคัญของระหว่างแนวคิดเรื่องอนาคตศึกษา การศึกษาในอนาคต และการศึกษาแบบมุ่งอนาคต**

จุดเน้น	อนาคตศึกษา (future study)	การศึกษาในอนาคต (future education) vs การศึกษาแบบมุ่งอนาคต (future-oriented education)	
		ลักษณะที่ 1	ลักษณะที่ 2
กรอบความคิด	วิชาสาขาใหม่ที่ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการศึกษาอนาคต ตลอดจนระเบียบวิธีที่ใช้ในการศึกษา แนวโน้ม และทางเลือกต่างๆ ที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต	การกล่าวถึงแนวคิดของการศึกษาในอนาคตว่ามีลักษณะอย่างไร มีระบบหรือแนวทางการจัดการศึกษาเช่นใด เช่น ลักษณะของห้องเรียนที่เปิดกว้าง การเรียนรู้ที่มีลักษณะเปลี่ยนไปหลากหลายรูปแบบ บทบาทของครูในอนาคต	แนวคิดและแนวทางการจัดการศึกษาที่อาศัยอนาคตเป็นตัวตั้ง เช่น แนวโน้มด้านต่างๆ การคิดถึงอนาคตที่คาดว่าจะเกิด จินตภาพเกี่ยวกับอนาคต เป็นต้น มาเป็นเงื่อนไขจัดการศึกษาหรือการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนมองเห็นสิ่งที่คาดว่าจะเกิด และทางเลือกต่างๆ สามารถวางแผนสำหรับอนาคต หรือตัดสินใจในปัจจุบันได้อย่างรอบคอบ
หลักการพื้นฐาน	เชื่อว่าอนาคตเป็นสิ่งที่ควบคุมได้ ใช้เหตุผลและวิธีทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษาความเป็นไปของอนาคตในรูปแบบต่างๆ มีเงื่อนไขของระยะเวลาในอนาคต เน้นผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ให้แนวโน้มและข้อมูลสำคัญ (จุมพล พูลภัทรชีวิน, 2548)	การศึกษามีหลายรูปแบบหลายระบบ ลักษณะของการศึกษาในอนาคตแปรเปลี่ยนไปขึ้นอยู่กับพลวัตที่เปลี่ยนแปลง ขึ้นอยู่กับปรัชญาของการศึกษาแต่ละแบบ แนวโน้มและภาพอุดมคติที่มุ่งหวัง	การกระตุ้นให้เกิดกระบวนการทางการศึกษาหรือการเรียนรู้ที่ผู้เรียนได้มองเห็นแนวโน้ม คิดล่วงหน้า มองอนาคต หรือมีจินตนาการเกี่ยวกับอนาคตที่จะมาถึงภายใต้แนวโน้มต่างๆ หรือจินตนาภาพที่วาดไว้
เป้าหมายการสร้างคน	<ul style="list-style-type: none"> <li>มุ่งสร้างนักอนาคตศึกษานักวิทยาศาสตร์ ผู้สนใจเกี่ยวกับการศึกษาอนาคต (future study)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มุ่งสร้างผู้เรียนกลุ่มเป้าหมายกว้าง โดยไม่จำกัดวัยและเพศ ให้เป็นบุคคลที่พึงประสงค์ในมิติต่างๆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ในระดับกว้าง คือมุ่งสร้างผู้เรียนทั่วไปไม่จำกัดวัยเพศ</li> <li>ในระดับแคบ คือมุ่งสร้างผู้เรียนรุ่นใหม่ที่มีเข้าใจความเปลี่ยนแปลง สามารถปรับตัวกับพลวัตและแนวโน้มใหม่ได้ เป็นผู้ผลิต นักนโยบาย นักวางแผน และผู้นำรุ่นใหม่ในสาขาต่างๆ</li> </ul>
บทบาทของผู้ศึกษา/ผู้เรียน	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเข้าไปศึกษาเรื่องเกี่ยวกับอนาคตอย่างเป็นระบบ เช่น แนวโน้ม การคาดการณ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การตื่นตัวต่อการเรียนรู้ สนใจค้นคว้าเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นคนแห่งการเรียนรู้ และใฝ่เรียนรู้ตลอดชีวิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การศึกษาแนวโน้ม การคิดถึงอนาคต และการออกแบบ วางแผนหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการรับมือกับอนาคตที่จะมาถึง</li> </ul>
บทบาทของผู้ให้ข้อมูลความรู้/ผู้จัดการศึกษา/ผู้สอน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้เชี่ยวชาญที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มได้รอบด้าน สามารถมองเห็นโอกาสที่จะเกิดขึ้น และทางเลือกต่างๆ ที่จะเป็นไปได้ในอนาคต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีความรู้รอบด้าน สามารถจัดการศึกษา และอำนวยความสะดวกให้เกิดการเรียนรู้ และการเรียนรู้ที่พึงประสงค์ และเรียนรู้ร่วมกับผู้เรียน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีความรู้รอบด้าน สามารถจัดการศึกษา และอำนวยความสะดวกให้เกิดกระบวนการทางการศึกษาหรือการเรียนรู้ที่มองเห็นแนวโน้ม โอกาสและความเป็นไปได้ของสิ่งที่จะเกิดขึ้น เพื่อเตรียมการในปัจจุบัน</li> </ul>

โดยสรุปคือความเคลื่อนไหวด้านแนวคิดการศึกษาแบบมุ่งอนาคต นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เรื่อยมา นานาประเทศต่างให้ความสนใจกับเรื่องนี้กันมากยิ่งขึ้นทั้งในเชิงแนวคิด หลักการ และวิธีการ จนนำไปสู่การมีนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคตในหลายประเทศ ซึ่งยังคงปรากฏความเคลื่อนไหวในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบัน อาทิ

ประเทศเนเธอร์แลนด์มีเป้าหมายที่จะมุ่งพัฒนาประเทศให้เติบโตทางด้านอุตสาหกรรม พร้อมกับประกาศ *"Create The Future"* และยุทธศาสตร์การศึกษาแบบมุ่งอนาคต (future-oriented education) ที่เน้นการสร้างนักออกแบบวิศวกรรมรุ่นใหม่ เพื่อเป็นแกนนำประเทศให้ก้าวทันโลก ในทศวรรษหน้า เช่น การปฏิรูปหลักสูตรอุดมศึกษา สภาพแวดล้อมและกิจกรรมการเรียนการสอนให้เอื้อต่อการเรียนรู้ในสาขาการออกแบบวิศวกรรม ทั้งผู้เรียนจะต้องสามารถออกแบบอุตสาหกรรมและนวัตกรรมการผลิตใหม่ๆ จากบทเรียนในอดีตและการคาดการณ์แนวโน้มด้านอุตสาหกรรม รวมถึงการให้ผู้เรียนสร้างภาพหรือวาดภาพอนาคต (scenario) เพื่อดูความเป็นไปได้และแนวทางที่จะทำให้เกิดหรือนำนวัตกรรมใหม่ๆ นั้นไปใช้ได้จริง (Eger, Lutters and Houten, 2004)

ขณะที่ยุทธศาสตร์ของประเทศเยอรมัน มีการพัฒนามหาวิทยาลัย International Tele-University Germany (INTUG) (<http://www.iued.uni-heidelberg.de>) ที่เน้นรูปแบบการจัดการแบบมุ่งอนาคต (future-oriented model) ภายใต้ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe และ Mannheim โดยเน้นการเชื่อมโยงระบบการศึกษาและรูปแบบการเรียนรู้ของมหาวิทยาลัยไปกับสถานการณ์ความเคลื่อนไหวด้านต่างๆ ในตลาดโลก และภายใต้แนวทางการพัฒนาประเทศของเยอรมัน

นอกจากนี้ยังมีความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับโรงเรียนอนาคตในโครงการนำร่องต่างๆ เช่น งานขององค์กร OECD/CERI (2001: 120) ที่เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาที่ดำเนิน *"โครงการโรงเรียนเพื่อวันพรุ่งนี้"* โดยได้มีการศึกษาและจัดทำภาพอนาคต 6 ภาพสำหรับโรงเรียนแห่งอนาคต โดยภาพอนาคตนั้นมีองค์ประกอบที่แตกต่างกันทั้งแนวโน้มความเป็นไปได้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ และแนวทางสำหรับการจัดทำนโยบายพร้อมๆ กับข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ทางการศึกษาเพื่อขับเคลื่อนโครงการดังกล่าวให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริงด้วย

นอกเหนือจากนั้นในรายงาน World Future Society (WFS, 2004) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่แนวคิดและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคตจะยิ่งทวีความสำคัญไปทั่วโลกมากขึ้น โดยอ้างถึงผลสัมมนาเกี่ยวกับการมองอนาคตโลก มองอนาคตการศึกษาที่ได้จัดขึ้นที่มหาวิทยาลัย Tamkang ในประเทศไต้หวันเมื่อปีค.ศ.2004 ว่า ผลของสัมมนาร่วมกันระหว่างนักวิชาการที่เป็นตัวแทนจากประเทศไต้หวัน ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนักอนาคตสถาบันด้านอนาคต ซึ่งต่างเห็นพ้องต้องกันว่าภายใต้พลวัตของโลกและแนวโน้มใหม่ๆ จำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์ทางการศึกษาเพื่อที่จะสร้างคนยุคใหม่ โดยเฉพาะกับผู้นำรุ่นใหม่ที่มีความคิดความสามารถในการมองไกล คิดไกล มีความรู้รอบ เข้าใจความเปลี่ยนแปลง ยืดหยุ่นและรู้จักเตรียมการวางแผน หรือเสนอทางเลือกที่หลากหลายสำหรับรับมือหรือจัดการกับอนาคตที่จะมาถึงได้ รวมถึงมีจิตสำนึกอนาคตโดยมีความรับผิดชอบต่อแผนการและกระทำในปัจจุบัน โดยข้อสรุปของรายงานฉบับนี้ได้ย้ำความสำคัญของยุทธศาสตร์ดังกล่าวอันเป็นคำตอบสำหรับการศึกษาและการพัฒนาคนยุคใหม่ ซึ่งเสนอให้มีการพัฒนามหาวิทยาลัยแห่งอนาคต ซึ่งมหาวิทยาลัย

Tamkang ของประเทศไต้หวันก็ได้เสนอตัวที่ขับเคลื่อนด้านนี้ นอกจากนี้รายงานฉบับนี้ยังเสนอให้มีการให้ความร่วมมือส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาแบบมุ่งอนาคตของการศึกษาในระดับต่างๆ ทั้งในระบบและนอกระบบให้มากขึ้นด้วย โดยอาศัยเครือข่ายวิชาการระหว่างประเทศทั้งที่เป็นนักนโยบายและยุทธศาสตร์ นักการศึกษา นักวิชาการ นักพัฒนา และนักอนาคต เป็นต้น

เมื่อเจาะลึกลงไปใ้ในมิติของการศึกษาเพื่อตอบสนองแนวโน้มในอนาคตเฉพาะด้านก็พบความเคลื่อนไหวที่น่าสนใจเช่นกัน ทั้งนี้หลายประเทศได้มีความเคลื่อนไหวในการวางนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่อิงแนวโน้มต่างๆ อาทิ ภายใต้แนวโน้มของความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ตลอดจนแนวโน้มสังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ หลายประเทศหันมาให้ความสำคัญกับดำเนินยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนาในด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นประเทศนิวซีแลนด์ อังกฤษ จีน สหรัฐอเมริกา ไทย หรือแม้แต่ประเทศเกาหลี ซึ่งกรณีประเทศเกาหลีนั้นได้ประกาศแผนการขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งจะดำเนินการภายใต้โครงการ 21st Century Frontier R & D Project หรือตัวอย่างประเทศเยอรมัน ดังในเอกสารนโยบายเร่งด่วนด้านการศึกษาและการวิจัยของ The Federal Ministry of Education and Research (BMBF) ของรัฐบาลเยอรมันเรื่อง *Education, Research, Innovation – Shaping our Future* (<http://www.BMBF>) ที่ว่า

“ถ้าเราหยุดการฝึกอบรมนักวิทยาศาสตร์รุ่นใหม่ เราก็คงจะไม่มียานวิจัยชั้นยอด ถ้าเราหยุดฝึกอบรมด้านทักษะอาชีพต่างๆ เราก็คงจะขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานด้วย **เราจำเป็นต้องให้การศึกษที่ดีและการฝึกอบรมที่ดีสำหรับประชาชนในเยอรมันให้ทั่วทุกระดับและในทุกพื้นที่ การให้การศึกษที่ดีและการฝึกอบรมที่ดีแก่ประชาชนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดสำหรับอนาคต สิ่งเหล่านี้คือพื้นฐานสำหรับการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของพวกเรา** การศึกษาและการฝึกอบรมส่งผลต่อโอกาสของชีวิตบุคคล การศึกษาคือหัวใจสำคัญ คือสิ่งที่ประชาชนสามารถจะมีส่วนร่วมในการสร้างสังคม และการศึกษานำเอาคุณค่าความรู้และการปรับตัวให้เข้ากับโลกที่สลับซับซ้อน นี่จึงเป็นสิ่งที่ว่าทำไมเราจึงต้องการการการศึกษ การฝึกอบรมที่ดีที่สุด รวมถึงการฝึกอบรมในอนาคตสำหรับประชาชนทุกคน โดยไม่ต้องใส่ใจว่าพวกเขาอยู่ที่ไหน และควรจัดให้มากเท่าที่พวกเขาควรจะได้รับ **เราปรารถนาให้เกิดการศึกษาส่วนบุคคลของเด็ก ๆ ตั้งแต่แรกเริ่มที่เป็นไปได้** คนรุ่นใหม่ทุกคนต้องได้รับการฝึกอบรมอาชีพ ประชาชนจำนวนมากต้องได้เข้าศึกษาต่อในอุดมศึกษา นักวิทยาศาสตร์ต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ ผู้หญิงจะมีความเสมอภาคในวงการวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม และการเรียนรู้ตลอดชีวิตจะนำไปสู่การพัฒนาศักยภาพในตนของทุกคน”

ในทำนองเดียวกัน แนวโน้มและทิศทางการพัฒนาประเทศของ **รัฐบาลสวีเดน** ก็หันมาเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อิงกับแนวโน้มอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับยุทธศาสตร์ทางการศึกษาเพื่อรับรองรูปแบบการทำงานในระบบเศรษฐกิจใหม่ ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดช่องว่างของการเข้าถึงความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลสวีเดนได้มุ่งยกระดับทักษะ การฝึกอบรมบนฐานอาชีพ และการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย นอกเหนือจากการฝึกอบรมและการให้การศึกษสำหรับผู้ใหญ่หรือทักษะความรู้สมัยใหม่ทั่วไป ดังที่ว่า (<http://www.bwpat.de>)

“เมื่อมองไปข้างหน้า มันคือความจำเป็นที่จะต้องคาดการณ์เกี่ยวกับยุทธศาสตร์สำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ต้องเหนือยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่ผ่านมา มันไม่ใช่ยุทธศาสตร์ทั่วไป

อย่างยุทธศาสตร์การศึกษาในระบบที่เพียงแต่ให้คนเข้าเรียนในโรงเรียนและใช้เวลาในการศึกษาเท่าที่กำหนด แต่ด้วยการศึกษาและทักษะความชำนาญยุคใหม่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงความคิดและรูปแบบการศึกษาและการเรียนรู้ด้วย **ดังนั้นแนวโน้มและช่องว่างความรู้ในอนาคตในสังคมจะเป็นแรงผลักดันให้การศึกษา การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและการเข้าใจในการมีสิทธิเสียง และความหมายของความรู้เศรษฐกิจยุคใหม่คือสิ่งจำเป็นยิ่งสำคัญสำหรับเอกัตบุคคล"**

กล่าวโดยรวมคือ แนวโน้มของการศึกษาที่จะทวีความสำคัญมากขึ้นทั้งในระดับปัจเจกที่เป็นทางเลือกของการเรียนรู้และยกระดับคุณภาพชีวิต ระดับสังคมที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคม และระดับประเทศที่เป็นเรื่องการวางรากฐานอนาคตที่ดีของประเทศ

แนวโน้มการจัดการศึกษาในอนาคตที่หลายประเทศให้ความสำคัญยังเน้นไปที่รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจการแข่งขัน และแนวโน้มการเป็นเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-based economy) และธุรกิจประกอบการขนาดย่อมที่ต้องการทั้ง **"คนงานความรู้"** (knowledge worker) และผู้ประกอบการรุ่นใหม่ที่สามารถปรับตัวกับรูปแบบการทำงานยุคใหม่ที่เน้นความรู้ความชำนาญและทักษะหลายด้าน รวมถึงความสามารถของการเป็นผู้ประกอบการด้วยตนเอง (self-employment) แนวโน้มเหล่านี้ทำให้หลายประเทศ อาทิ จีน เกาหลี อังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ต่างมุ่งขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาที่หันมาให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการทางธุรกิจศึกษา ด้านอาชีวศึกษา รวมถึงเรื่องการศึกษาสำหรับสถานประกอบการและการฝึกอบรมใหม่ (retraining) ในลักษณะต่าง ๆ และการศึกษาต่อเนื่องหรือการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่มากยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้ง University for Industry ของประเทศอังกฤษ หรือการดำเนินยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิตของสหรัฐอเมริกาทั้งในระบบและนอกระบบ เช่น การจัดค่ายสอนทักษะทางธุรกิจ (business-themed camps) ในภาคฤดูร้อนสำหรับนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา เพื่อปลูกฝังทักษะการเป็นผู้ประกอบการรุ่นใหม่และทักษะการจัดการการเงินให้แก่เยาวชนรุ่นใหม่ (entrepreneurship and financial literacy) ใน 30 มลรัฐ เป็นต้น (Education week, 13 กรกฎาคม 2548)

ในทางเดียวกัน ท่ามกลางสังคมยุคดิจิทัลหรือยุคแห่งข่าวสารที่มีแนวโน้มมุ่งสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นแรงขับให้ยุทธศาสตร์การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้ถูกเน้นหนักในหลายประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ จีน สิงคโปร์ มาเลเซีย อินเดีย เป็นต้น บรรดาประเทศเหล่านี้ นอกจากจะประกาศตัวจะเป็น "E-country" พร้อมกับการขับเคลื่อนเรื่องยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาที่เรียกว่า **"การศึกษาเสมือน"** (virtual education / virtual learning) รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาแบบใหม่ที่เรียกว่า **"วิทยาเขตเสมือน"** (virtual campus) แล้ว เรื่องการเรียนรู้ทางไกลที่ไม่จำกัดว่าจะเรียนจากโรงเรียน (school-based learning) การเรียนที่บ้าน (home-based learning) หรือการเรียนในสถานประกอบการ (office-based learning) ก็ถูกเชื่อมโยงไปกับโลกของการศึกษาและการเรียนรู้เสมือนด้วย

นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ยังให้ความสำคัญกับการดำเนินยุทธศาสตร์การศึกษาตลอดชีวิตในหลากหลายรูปแบบตามวัยและกลุ่มเป้าหมายของผู้เรียน โดยถือว่าภายใต้สังคมข่าวสารและแนวโน้มสังคมแห่งการเรียนรู้ คนรุ่นใหม่ต้องมีทักษะด้านสารสนเทศและการสื่อสารที่ดี รวมถึงรู้จักปรับตัวทั้งจากเผชิญหน้ากับการไหลบ่าของข้อมูลข่าวสาร และฉกฉวยประโยชน์จากเทคโนโลยียุคใหม่ ตลอดจนจน

สามารถจัดการความรู้และรู้จักใช้โอกาสจากความมั่งคั่งทางข้อมูลเหล่านี้ได้อย่างมีความรู้เท่าทัน ซึ่งล้วนเป็นทักษะที่จำเป็นสำหรับสังคมอนาคต

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวโน้มในอนาคตด้านต่างๆ เป็นแรงผลักดันให้ยุทธศาสตร์ทางการศึกษาต้องหันมาเน้นบทบาท "ชี้นำการพัฒนา" มากยิ่งขึ้นด้วย ซึ่งครอบคลุมแนวโน้มการศึกษาเพื่อสร้าง "สังคมแห่งการเรียนรู้" (learning society) ที่ต้องการคนยุคใหม่ที่มีความรู้ ทักษะและความสามารถในการแก้ปัญหาสูงขึ้น "การศึกษาเพื่อกลุ่มเป้าหมายกว้าง" (mass education) เพื่อคนทุกเพศทุกวัยทุกอาชีพและต่อเนื่อง การศึกษาเพื่อส่งเสริม "การเรียนรู้จากทุกที่ทุกเมื่อ" (education on-demand) ภายใต้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะทำให้การศึกษาวิ่งไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่กว้างขึ้น เร็วขึ้น จนไปสู่ทุกที่ทุกเมื่อ (anytime-anywhere learning) "การศึกษาเพื่อสร้างความเป็น นักจัดการมืออาชีพ" (professionalism) ให้แก่คนรุ่นใหม่ นอกจากนี้ยังรวมถึงมิติทางสังคม เช่น "การศึกษาเพื่อเยียวยาสังคม" (social illness) จากอาการเจ็บป่วยทางสังคมและจิตวิญญาณ "การศึกษาเพื่อตัวตนทางวัฒนธรรมและการดูแลตนเองของชุมชน" (localization vs globalization) เพื่อการรู้เท่าทันข่าวสารข้อมูลและการมีอำนาจปกครองตนเอง ภาคภูมิในวิถีท้องถิ่นและยืนหยัดในกระแสโลกาภิวัตน์อย่างเท่าทัน (อมรรวิษฐ์ นาครทรรพ, 2546)

### 2.3.2 นโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาไทย

ความเคลื่อนไหวด้านการศึกษาในประเทศไทยก็มีเป้าหมายไม่ต่างจากนานาชาตินัก ทั้งในมิติของการสร้างพลโลกรุ่นใหม่ที่มีคุณภาพมีความสามารถและศักยภาพสูงในทุกด้าน ทั้งด้านความเก่งทางความรู้ และทักษะการปฏิบัติ โดยมีคุณลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ เช่น "รักเรียน เพียรรู้ ทำเป็น คิดได้ ใจสร้างสรรค์" และ "การรู้จักพอดี มีสุขบนความพอเพียง" ซึ่งนับว่ามีนัยต่อการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน การผลิตและพัฒนาครู การปฏิรูปห้องเรียนหรือสนามแห่งการเรียนรู้ เป็นต้น หรือแม้แต่ในมิติของการสร้างสังคมใหม่ที่มุ่งสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน สังคมแห่งความสุข ซึ่งสะท้อนนัยแห่งการปฏิรูปการศึกษาในด้านโครงสร้างและระบบบริหารจัดการที่มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างพลังความร่วมมือของชุมชนในการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และความมั่นคงทางสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

อย่างไรก็ตาม กระแสการปฏิรูปการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ได้เริ่มมีความเคลื่อนไหวทางสังคมมาบ้างแล้วนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2539 โดยการผลักดันของกลุ่มนักวิชาการการศึกษา แต่ได้ปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ประกาศเจตนารมณ์ด้านการศึกษาโดยให้สิทธิประชาชนในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีอย่างมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังระบุให้มี "กฎหมายการศึกษา" อันก่อให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาพ.ศ.2542 ตามมา

ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้มีสาระบัญญัติสำคัญหลายมาตราที่เปิดมิติใหม่เกี่ยวกับการเรียนรู้ เช่น เรื่องสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิของครอบครัว สถาบันศาสนา องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน และสถาบันสังคมอื่นๆ ที่เข้ามาร่วมจัดการศึกษา การเชื่อมโยงการศึกษาทั้งสามระบบให้สามารถเทียบโอนผลการเรียนระหว่างกันได้

ตลอดจนแนวคิดสำคัญของการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ให้ผู้เรียนมีประสบการณ์การเรียนรู้ในรูปแบบใหม่ตามความถนัดและความสนใจ การได้สัมผัสกับแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย การเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริง การให้ผู้สอนและผู้เรียนรู้จักกันคว่ำวิจัยสร้างความรู้ด้วยตนเองเพื่อพัฒนา เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545) โดยเป้าหมายสำคัญคือ “การสร้างผู้เรียนที่เก่ง ดี มีสุข”

อย่างไรก็ตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาภายใต้บริบทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นี้ ดูเหมือนจะนำมาซึ่งมิติใหม่ที่ท้าทายผู้ที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาอยู่หลายหมวดหลายมาตรา อาทิ

- แนวการจัดการศึกษาในหมวด 4 ที่มุ่งการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ หรือเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้
- การบริหารและจัดการศึกษาในหมวด 5 ที่เน้นการกระจายอำนาจและการกำหนดให้มี “เขตพื้นที่การศึกษา”
- มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาในหมวด 6 ระบุให้มีระบบประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ และการตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- เรื่องทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาในหมวด 8 ที่เน้นการระดมทรัพยากรและลงทุนทางการศึกษา รวมถึงการตั้งกองทุนต่าง ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษา
- ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาในหมวด 7 ที่มุ่งพัฒนาครูคุณภาพ การกำหนดให้ครู “มีใบประกอบวิชาชีพ”

ความเคลื่อนไหวด้านการปฏิรูปการศึกษาในรอบ 6 ปี นับแต่มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 นั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าในทางหนึ่งได้แสดงให้เห็นความก้าวหน้าหลายด้าน อาทิ เรื่องการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การปฏิรูปแนวการจัดการศึกษาหลักสูตรขั้นพื้นฐาน 12 ปี การยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่มีการดำเนินงานที่คืบหน้าไปมาก แต่ในอีกทางหนึ่งก็ปรากฏผลที่ชี้ให้เห็นความล่าช้าของการปฏิรูปในอีกหลายด้านหรือมีระดับความก้าวหน้า น้อย อาทิ เรื่องการศึกษาเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการพิเศษ เรื่องการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อ เรื่องการเทียบโอนระบบการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่อาจเป็นแรงผลักดันและแรงดันของการปฏิรูปการศึกษาให้สำเร็จหรือล้มเหลวก็เป็นได้ (อมรวิรัช นาคทรพรพ, 2548)

นอกจากนี้ยังมีความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้อง อาทิ

- ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ เพื่อนำไปสู่สังคมภูมิปัญญา การศึกษาเพื่อเท่าทันโลกาภิวัตน์และยืนหยัดในท้องถิ่น ซึ่งผ่านองค์กรภาครัฐและภาคประชาชนที่ทำงานในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการศึกษาหรือความรู้เพื่อการพัฒนา เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มูลนิธิภูมิปัญญา สถาบันจัดการความรู้ (สคส.) โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข (สรส.)

- นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ การวิจัยเพื่อพัฒนาการศึกษาตามแนวทางพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542 ยุทธศาสตร์การวิจัยและพัฒนาเพื่อปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน โดยการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2543) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2545-2547)

- ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของกลุ่มการศึกษาทางเลือก ซึ่งมีความเคลื่อนไหวทั้งในเชิงการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาทางเลือก และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับยุทธศาสตร์จัดการเรียนรู้ทางเลือก ซึ่งมีการจัดการ 7 ลักษณะ คือ 1) กลุ่มการจัดการศึกษาโดยครอบครัว (home school) ปัจจุบันมีประมาณ 100 ครอบครัวกำลังขับเคลื่อนในเชิงกฎหมายและกฎกระทรวง 2) กลุ่มการเรียนรู้ที่อยู่นอกระบบ เช่น มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน โรงเรียนไต้ร่มไม้ ซึ่งมีวิธีการต่อการต่อสู้เรื่องการสร้างความรู้เชิงวาทกรรม 3) กลุ่มที่อยู่ในสังกัดของระบบแต่สามารถสร้างนวัตกรรมความรู้ใหม่ๆ ที่เอาชีวิตผู้เรียนเป็นตัวตั้ง เช่น โรงเรียนรุ่งอรุณ 4) กลุ่มการเรียนรู้หรือความรู้ที่เกิดจากผู้รู้หรือครูภูมิปัญญาทั่วทุกภาค เช่น โรงเรียนหมอลำที่จังหวัดร้อยเอ็ด พ่อหลวงจอนิเดโอซา 5) กลุ่มความรู้ที่เกิดจากศาสนาและการปฏิบัติธรรม เช่น สันตือโสภ 6) กลุ่มที่ทำงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ เช่น อัมพร ด้วงปาน ผู้ริเริ่มกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ บ้านน้ำขาว หรือพระสุบิน ปณีโด กลุ่มสัจจะสะสมทรัพย์ คลองเปี้ยะ 7) กลุ่มที่เกี่ยวกับ "สื่อมวลชน" เช่น รายการ "ชีวิตและสุขภาพ" ของ นพ.อำพล สุวอำพันธ์ รายการ "ทุ่งแสงตะวัน" ของนิรมล เมธีสุวกุล (สุชาดา จักรพิสุทธิ์ อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน, 2546)

## 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเด็กและเยาวชนในประเทศไทย

### 2.4.1 นิยามเด็กและเยาวชน

นิยามของคำว่า “เด็ก” และ “เยาวชน” นั้นมีความหมายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ในระดับสากล องค์การสหประชาชาติได้กำหนดนิยามของคำว่า “เด็กและเยาวชน” ให้มีความหมายครอบคลุมกันโดยเรียกว่า “เด็ก” ปัจจุบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ ค.ศ.1989 (Convention on the Rights of the Child) หมายถึง “มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี นอกเสียจากว่าภายใต้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ต่อเด็กผู้นั้นได้มีการกำหนดอายุการบรรลุนิติภาวะของการเป็นผู้ใหญ่ไว้ต่ำกว่านั้น”

ขณะที่ในประเทศไทยมีการให้คำนิยาม “เด็ก” แตกต่างกัน โดยเฉพาะคำนิยามในทางกฎหมาย ที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศ หรือระเบียบต่างๆ ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 19 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมพ้นจากภาวะผู้เยาว์ และบรรลุนิติภาวะ เมื่อมีอายุยี่สิบปีบริบูรณ์” อย่างไรก็ตามบุคคลอาจจะพ้นจากการเป็นผู้เยาว์ได้หากทำการสมรสก่อนอายุยี่สิบปี กล่าวคือ เมื่อมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์หรือตามอายุที่ศาลอนุญาตให้ทำการสมรสได้ก่อน

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 74 บัญญัติว่า “เด็กอายุเกินกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่เกินสิบสี่ปีกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ” มาตรา 75 บัญญัติว่า “ผู้ใดอายุเกินกว่าสิบสี่ปี แต่ยังไม่เกินสิบเจ็ดปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด ให้ศาลพิจารณาถึงความรับผิดชอบและสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้นั้น ในอันที่จะควรวินิจฉัยว่าสมควรพิพากษาลงโทษผู้นั้นหรือไม่”



พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2521 มาตรา 3 กำหนดว่า “เยาวชน หมายความว่าบุคคลซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 4 บัญญัติว่า “เด็ก หมายความว่าถึง บุคคลอายุเกินเจ็ดปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่เกินสิบสี่ปีบริบูรณ์” “เยาวชน หมายความว่าถึง บุคคลอายุเกินสิบสี่ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์”

พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ.2523 มาตรา 6 กำหนด “ให้ผู้ปกครองของเด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่แปดส่งเด็กนักเรียนนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า...”

พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ.2523 มาตรา 4 ให้คำนิยาม “บุตร หมายความว่า บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี ในวันที่ 1 พฤษภาคม ของทุกปี...”

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์เด็กภายในครอบครัว พ.ศ.2529 ข้อ 4 บัญญัติว่า

“เด็กซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยที่เพิ่งได้รับการสงเคราะห์ตามระเบียบนั้น ต้องอายุไม่เกิน 18 ปี หรือที่อยู่ในระหว่างการศึกษามีอายุไม่เกิน 20 ปี บริบูรณ์...”

ในนโยบายเยาวชนแห่งชาติ (2516) ระบุว่า “เยาวชน” หมายถึงครอบคลุมเด็กตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า การให้คำนิยาม “เด็ก” ในทางกฎหมายมีความแตกต่างกันขึ้นกับลักษณะของกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะเรื่องกำหนดอายุเด็กและเยาวชน ซึ่งบางครั้งมีการทับซ้อนหรือเหลื่อมล้ำกันอยู่ นอกจากนี้แล้ว คำว่า “เด็ก” ยังมีความหมายใกล้เคียงหรืออาจใช้คำอื่นๆ แทนได้ เช่น คำว่า “เยาวชน” “ผู้เยาว์” หรือ “บุตร” อีกด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ (กมลจันทร์ พิณีจิวาดล, 2541)

กล่าวโดยสรุปคือคำว่า “เด็ก” และ “เยาวชน” เป็นคำที่มีผู้ให้นิยามความหมายทั้งในแง่ที่ต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับวัย และเงื่อนไขทางสังคมในกำหนดนิยาม นอกจากนี้ยังพบว่า คำว่าเด็กและเยาวชน บางครั้งยังใช้แทนกันได้ขึ้นอยู่กับบริบทและสถานการณ์ของการใช้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องต่างๆ

#### 2.4.2 นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเด็กและเยาวชนไทย

ในรายงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548) ได้กล่าวว่า ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะพัฒนาพลังเยาวชนของชาติ ตั้งแต่พ.ศ.2454 เมื่อรัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระราชทานกำเนิดลูกเสือไทย ด้วยทรงมีแนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนไว้ว่า “**เยาวชนเป็นสมาชิกสำคัญของครอบครัวและสังคมประเทศชาติ มีความต้องการที่จะสร้างเยาวชนให้เป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพด้วยการพัฒนาตนเอง พัฒนากลุ่มและบำเพ็ญประโยชน์ต่อผู้อื่น**”

นับจากนั้นแนวคิดและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนก็ได้ถูกชูเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้น จนกระทั่งการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) มีเริ่มมีแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนที่เป็นทางการมากยิ่งขึ้น และมีการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับแรก เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2516 เป็นต้นมา โดย**นโยบายเยาวชนแห่งชาติ** ถือ

เป็นกรอบแนวคิดหลักในการพัฒนาเยาวชนตั้งแต่แรกเกิดจนถึงอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ เพื่อให้การพัฒนาเยาวชนของชาติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้นโยบายเยาวชน นำไปสู่การปฏิบัติได้ จึงกำหนดเป็นแผนพัฒนาเยาวชน เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาจกล่าวได้ว่า นโยบายเยาวชน และแผนพัฒนาเยาวชนเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ทั้งนี้ประเทศไทยมีการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติมาแล้ว 5 ฉบับ ได้แก่

- 1) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2516
- 2) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2520 (ห่างจากฉบับที่ 1 เป็นเวลา 4 ปี)
- 3) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522 (ห่างจากฉบับที่ 2 เป็นเวลา 2 ปี)
- 4) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 (ห่างจากฉบับที่ 3 เป็นเวลา 15 ปี)
- 5) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 (ฉบับปัจจุบันห่างจากฉบับที่ 4 เป็นเวลา 8 ปี)

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเอกสารของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548) ซึ่งได้สรุปถึงที่มาและพัฒนาการของนโยบายเยาวชนแห่งชาติภายใต้บริบทของแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญที่กล่าวไว้ดังนี้

#### ก. ในช่วงก่อนมีนโยบายเยาวชนแห่งชาติ

- ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) แนวคิดการพัฒนาประเทศได้รับอิทธิพลจากนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาซึ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก มีการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 นี้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเยาวชนแห่งชาติขึ้นเมื่อพ.ศ. 2508 เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสภาวิจัยแห่งชาติ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติคือเพื่อการแก้ปัญหาเยาวชน และการศึกษาวิจัยปัญหาที่เกิดขึ้นกับเยาวชน เพื่อการนำไปสู่การจัดกิจกรรม การให้บริการ การป้องกัน และการแก้ไข้ปัญหา ทั้งนี้ลักษณะงานของสำนักงานเยาวชนแห่งชาติเป็นเรื่องของการประสานและส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน

- ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2514) เป็นช่วงที่ยังคงให้ความสำคัญของเศรษฐกิจและการกระจายความเจริญจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค การพัฒนาสังคมเป็นเรื่องของการสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยกระจายการวางแผนไปสู่ระดับกระทรวง (sector) เน้นการวิเคราะห์เป็นรายสาขา (sectoral analysis) ให้นำหนักกับการวางแผนกำลังคนของประเทศ

ในช่วงนี้ยังมุ่งให้ความสำคัญกับระบบการศึกษา โดยถือว่าการศึกษเป็นรากฐานของความเจริญมีการตั้งโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในชนบท ขณะเดียวกันได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยเปิด และจัดตั้งกลไกระดับชาติขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานเยาวชน คือ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (กยช.) ในปีพ.ศ.2511 ในช่วงนี้มีการวางแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนขึ้น 2 ฉบับ ฉบับหนึ่งร่างโดยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และอีกฉบับหนึ่งคือ แผนการส่งเสริมเยาวชน

แห่งชาติ กำหนดลักษณะการส่งเสริมเยาวชนในด้านการศึกษาวิจัย ส่งเสริมงานอาสาพัฒนาเยาวชน ในเมืองและส่งเสริมการปลูกฝังวัฒนธรรมและความรักชาติบ้านเมือง

## ข. ช่วงมีนโยบายเยาวชนแห่งชาติ

### 1) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2516

- ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ในช่วงที่รัฐบาลเริ่มตระหนักในความไม่สมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม หลายด้าน อาทิ ปัญหาการว่างงานและการย้ายถิ่นของประชาชนเข้าไปกระจุกตัวอยู่ในเมือง เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนาประเทศจึงเริ่มเห็นความสำคัญของการพัฒนาทางสังคม โดยเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาการว่างงานและการย้ายถิ่น จึงมีการกำหนดนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรกที่เน้นการลดอัตราการเพิ่มประชากรเป็นหลัก รวมทั้งการกระจายรายได้และบริการทางสังคม

ในปีพ.ศ.2516 สำนักงานเยาวชนแห่งชาติยกฐานะขึ้นเป็นกรม ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติเป็นฉบับแรก แม้จะมีเหตุการณ์เรียกร้องของขบวนการนักศึกษา 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 เพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่โคกนาฏกรรมทางสังคม แต่ก็ถือได้ว่าช่วงนี้เป็นช่วงที่นักศึกษาที่มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่การประกาศนโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับแรก ก็ถือเป็นสัญญาณที่ดีของการให้ความสำคัญกับเด็กและเยาวชนอย่างชัดเจน โดยเป้าหมายของนโยบายคือ เพื่อพัฒนาเยาวชนให้เป็นผู้มีคุณลักษณะที่ศรัทธาต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีระเบียบวินัยยึดมั่นในความสามัคคี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความคิดริเริ่ม นิยมและภูมิใจในความเป็นไทย ตลอดจนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งกายและใจ เป็นต้น เป็นผลให้เยาวชนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยและนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายได้มีโอกาสจัดทำและเข้าร่วมกิจกรรมนอกหลักสูตรที่สัมพันธ์กับชีวิตชนบท และประชาธิปไตยมากขึ้น

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517 จนถึงปีพ.ศ.2519 มีการเปลี่ยนรัฐบาล 2 ชุด เกิดวิกฤตการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเหตุการณ์ประท้วงจากกลุ่มต่างๆ รวมถึงขบวนการนักศึกษา 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 ซึ่งมีผลให้ภายหลังได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ให้ยกเลิกระเบียบข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับองค์การและกิจกรรมนิสิตนักศึกษาและนักเรียนโดยให้ระงับกิจกรรมต่างๆ แต่อนุญาตให้จัดเฉพาะกิจกรรมเสริมหลักสูตรทางด้านกีฬา ศิลปวัฒนธรรม และการบำเพ็ญประโยชน์ตามความจำเป็นเท่านั้น ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าสถานศึกษาเสียก่อน พร้อมกับประกาศยุบสำนักงานเยาวชนแห่งชาติและโอนทรัพย์สินต่างๆ ของสำนักงานเข้าไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ

### 2) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2520

- ช่วงเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ได้มีการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2520 โดยมีแนวคิดว่ายาวชนเป็นผู้สืบทอดวัฒนธรรมจึงต้องแสวงหาความรู้จากการศึกษาเล่าเรียนเสียก่อนในวัยนี้ เพื่อจะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมในวันหน้า

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 62 ระบุไว้ว่า รัฐพึงสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อความมั่นคงของรัฐ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2521 พร้อมกับประกาศตั้งสำนักงานเยาวชนแห่งชาติขึ้นใหม่ ใช้ชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบาย ประเมินผล และส่งเสริมประสานงานการพัฒนาเยาวชน

### 3) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522

- ในช่วงกลางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ได้ประกาศนโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับที่ 3 เมื่อ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2522 ซึ่งนโยบายฉบับนี้ได้ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 รวม 3 แผน

ในปีพ.ศ.2522 สหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีเด็กสากล ประเทศไทยร่วมรณรงค์ให้ทุกภาคส่วนของสังคมเห็นความสำคัญของเด็กและเยาวชนอย่างกว้างขวาง มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาเด็กกระยะยาว 0-14 ปีขึ้น ซึ่งใช้เป็นแนวทางหลักในการจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงานในเวลาต่อมา ในปีพ.ศ.2523-2524 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาเยาวชนระยะยาว 15-25 ปี เสร็จเรียบร้อย

นโยบายและแผนพัฒนาเด็กกระยะยาว และนโยบายและแผนพัฒนาเยาวชนระยะยาวครอบคลุมการพัฒนาในช่วง 20 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2524-2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นและเร่งรัดให้ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนและประชาชนทั่วไปได้ตระหนักถึงความสำคัญของเยาวชนที่มีต่อสังคมและเข้าใจกระบวนการพัฒนาเด็กและเยาวชน นอกจากนี้นับตั้งแต่ปีพ.ศ.2523 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา ทุกรัฐบาลได้สนับสนุนนโยบายเยาวชนแห่งชาติโดยกำหนดไว้เป็นหัวข้อหนึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522 ยังใช้อยู่จนถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) โดยได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระดับแผนรวม เป็นส่วนหนึ่งในภาคผนวกของแผนพัฒนาฯ กำลังคน พ.ศ.2525-2529 เป็นการพัฒนาผู้เยาว์ทางกาย สติปัญญา และบุคลิกภาพพื้นฐาน นอกจากนี้ยังได้จัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระดับแผนงานและโครงการ ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) จุดเน้นการพัฒนามี 6 ด้าน คือ 1) ด้านโภชนาการ 2) ด้านสุขภาพกาย 3) ด้านสุขภาพจิต 4) ด้านสติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน 5) ด้านสังคมจริยธรรม และวัฒนธรรม 6) ด้านการเตรียมให้มีอาชีพ

ในปีพ.ศ.2528 สหประชาชาติประกาศให้เป็นปีเยาวชนสากล เชิญชวนนานาประเทศร่วมกันจัดกิจกรรมเยาวชนเฉลิมฉลองปีเยาวชนสากล ภายใต้คำขวัญ "Participation Development and Peace" ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติร่วม

กับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมดำเนินการจัดกิจกรรมเยาวชนตลอดทั้งปีภายใต้คำขวัญ "ร่วมแรงแข่งขัน ช่วยกันพัฒนา ใฝ่หาสันติ" และเนื่องจากวันที่ 20 กันยายน เป็นวันคล้ายวันพระราชสมภพของพระมหากษัตริย์ไทย 2 พระองค์คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล ซึ่งเสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติตั้งแต่องค์ที่ 9 ถึงองค์ที่ 10 รัฐบาลจึงได้กำหนดให้วันที่ 20 กันยายนของทุกปีเป็นวันเยาวชนแห่งชาติ ซึ่งในวันพิธีเปิดงานวันเยาวชนแห่งชาติ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมาร ทรงเป็นองค์ประธานเปิดงานวันเยาวชนแห่งชาติ ณ ศูนย์เยาวชนกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2529 เป็นต้นมา

- ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2535) แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในแผนพัฒนาฉบับนี้ คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติมีมติให้ใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติมาเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2528 และได้นำเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2535) ซึ่งในแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนฉบับนี้แบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 3 ช่วงวัยคือกลุ่มอายุ 0-5 ปี 6-14 ปี และ 15-25 ปี มีจุดเน้นการพัฒนา 6 ด้าน คือ 1) ด้านสุขภาพการสุขภาพจิต 2) ด้านโภชนาการ 3) ด้านสติปัญญาและความสามารถพื้นฐาน 4) ด้านการเตรียมให้มีอาชีพ 5) ด้านสังคม วัฒนธรรมและจริยธรรม 6) ด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งเน้นให้ความสำคัญกับสถาบันครอบครัว และการประสานงานพัฒนาเด็กและเยาวชนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในปีพ.ศ.2534 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 กำหนดไว้ในมาตรา 69 ระบุว่า รัฐพึงสนับสนุนและส่งเสริมพลเมืองของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรมและจริยธรรม

อย่างไรก็ตาม นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้ถูกใช้ติดต่อกันมาจนถึงปีพ.ศ.2536 เป็นเวลาถึง 15 ปี จึงได้มีการยกร่างนโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4

#### 4) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537

- ในช่วงแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) มีการประกาศนโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 เพื่อใช้เป็นแนวทางหลักให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีสาระสำคัญ คือการปลูกฝังเยาวชนตระหนักในความมั่นคงของประเทศ สำนึกในหน้าที่ มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีสุขภาพแข็งแรง บุคลิกภาพดี มีคุณธรรมจริยธรรม รู้จักป้องกันตนเอง จากอบายมุข ได้รับการสงเคราะห์ ฟื้นฟู พัฒนาและพิทักษ์สิทธิ โดยเฉพาะเด็กในสภาวะยากลำบากให้สามารถพึ่งตนเองได้ ตลอดจนการส่งเสริมมิตรภาพและความเข้าใจอันดีระหว่างเยาวชนในประเทศกับต่างประเทศเพื่อสันติสุขโลก

นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 ได้ถูกนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ด้วย โดยมีจุดเน้น 7 ประการ คือ 1) เร่งขยายการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กวัยประถมศึกษา อายุ 0-5 ปี ทั้งปริมาณและคุณภาพ 2) เร่งรัดการฝึกอาชีพแก่เยาวชนนอกระบบโรงเรียน อายุ 14-25 ปี

ทั้งปริมาณและคุณภาพ 3) ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี สำหรับเด็กอายุ 6-14 ปี 4) มุ่งพัฒนาด้านคุณธรรม จริยธรรมพื้นฐาน เจตคติ ค่านิยม และวิถีชีวิตประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิตที่เหมาะสมแก่เด็กและเยาวชน เพื่อให้เป็นคนดี มีความรับผิดชอบ มีคุณภาพ และรู้จักอยู่ร่วมกันโดยสันติ 5) เร่งรัดการป้องกัน ฝึกระวังและรักษาพยาบาลแก่เด็กและเยาวชนที่ป่วยเป็นโรคเอดส์ มีอาการสัมพันธ์กับเอดส์ 6) เร่งดำเนินการป้องกัน คุ้มครอง แก่ไข พิ้นฟู และพัฒนาเด็กและเยาวชนที่อยู่ในภาวะยากลำบากเป็นพิเศษ 7) ส่งเสริมเด็กและเยาวชนที่มีสติปัญญาเลิศ

นอกจากนี้ในการดำเนินงานด้านการพัฒนาเด็กและเยาวชนนั้น ยังมีส่วนประกอบที่เป็นกรอบแนวคิดเพิ่มเติมจากปัจจัยภายนอก คือ ปฏิญญาโลก 1990 ที่กำหนดให้เด็กคือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นพันธสัญญาระหว่างประเทศสมาชิกที่ได้เข้าร่วมประชุมสุดยอดด้านเด็ก (World Summit for Children 1990s) ณ กรุงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามรับรองการปฏิบัติตามปฏิญญาโลก ว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้องและการพัฒนาเพื่อเด็กระหว่างปีค.ศ.1990-2000 (พ.ศ.2533-2543) รวมถึงอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งประเทศไทยร่วมลงนามทำภาคยานุวัติสารในปีพ.ศ.2534 มีหลักการในเรื่องความอยู่รอด การปกป้อง การพัฒนาและการมีส่วนร่วมสำหรับเด็ก โดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีปฏิญญาลิสบอนว่าด้วยนโยบาย และโครงการวัยรุ่น ค.ศ.1998 (พ.ศ.2541)

- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 ยังคงใช้เป็นกรอบในการกำหนดแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลพวงจากการพัฒนาที่ไม่สมดุลทำให้แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนฉบับนี้ หันมาเน้นการพัฒนาเด็กและเยาวชนในลักษณะองค์รวม และเน้นดำเนินการอย่างรอบด้าน ครอบคลุมการพัฒนาครอบครัว ชุมชน และระบบบริหารจัดการของหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีการบูรณาการโครงการโดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม เพื่อให้การพัฒนาครอบคลุมทั้งกลุ่มปกติทั่วไป กลุ่มที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก และกลุ่มเด็กที่มีความสามารถพิเศษซึ่งรวมกลุ่มปัญญาเลิศเข้าไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนา 3 ประเด็นหลัก คือ 1) การพัฒนาศักยภาพของเด็กและเยาวชนให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งกำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็กและเยาวชน อันได้แก่ การมีครอบครัวอบอุ่นเจริญเติบโตสมวัย คิดเป็น สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีส่วนร่วมในกิจการของชุมชนและสังคม และรู้จักพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง 2) การพัฒนาปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาเด็กและเยาวชน 3) พัฒนาระบบการบริหารและการจัดการให้มีการดำเนินการในรูปแบบพหุภาคี

#### **5) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545**

- ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549 เป็นช่วงที่มีการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 เพื่อเป็นแนวทางหลักให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนนำไปใช้ดำเนินการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้สอดคล้องและบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งมีสาระไม่แตกต่างจากฉบับที่ 4 คือ ยังคงเน้นการปลูกฝังเยาวชนให้ตระหนักในความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ สำนึกในหน้าที่ มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม การได้รับการส่งเสริมสุขภาพ มี

คุณธรรมจริยธรรม ให้รู้จักช่วยเหลือ ป้องกันตนเองให้รอดพ้นจากอบายมุข การได้รับการพัฒนา พื้นฟู ปกป้อง พิทักษ์สิทธิและการส่งเสริมมิตรภาพระหว่างเยาวชนในประเทศกับต่างประเทศตามนโยบาย ของรัฐ

ทั้งนี้ นโยบายเยาวชนแห่งชาติแต่ละฉบับ รัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม และประสานงานเยาวชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบ และใช้เป็นกรอบในการจัดทำเป็นแผน พัฒนาเด็กและเยาวชนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อแบ่งงานที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

ในพ.ศ.2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ.2545 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 110 ปีของระบบราชการ ไทย โดยมีการก่อตั้ง "กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์" จากการยุบหน่วยงาน สำคัญๆ หลายแห่งเข้าไว้ด้วยกัน ได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ บางส่วนของสำนักงานเร่งรัดพัฒนา ชนบท บางส่วนของกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชน แห่งชาติซึ่งได้สลายตัวมีฐานะเทียบเท่ากอง คือ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก และสำนักส่งเสริมและ พิทักษ์เยาวชน ในสังกัดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

อย่างไรก็ดี นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ยังคงถูกใช้เป็นกรอบแนวทางในการ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว พ.ศ.2545-2554 แผนแก้ไขปัญหาค่าเด็กใน ภาวะยากลำบาก และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับ ที่ 9 พ.ศ.2545-2549 ซึ่งใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเยาวชนของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อย โอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ จนถึงปัจจุบัน

จากนโยบายเยาวชนแห่งชาติที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1-3 (พ.ศ.2516 พ.ศ.2520 และพ.ศ.2522) ถูกกำหนดเป็นกรอบแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชน ซึ่ง จุดเน้นของการพัฒนาแปรเปลี่ยนไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมือง ในช่วงแรกของ นโยบายเยาวชนมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเยาวชนให้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับนำไปสู่ขบวนการ เคลื่อนไหวเยาวชนที่ต้องแลกด้วยเลือดเนื้อ ขณะเดียวกันด้วยความผันผวนทางการเมืองการปกครอง ของไทย ทำให้นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับ ๑ ต่อมาหันมาเน้นการปลูกฝังให้เยาวชนตระหนักใน ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ และการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการพัฒนาสังคมซึ่งเกิดขึ้นจาก บัจจัยภายในเป็นส่วนใหญ่ โดยช่วงเวลาของการกำหนดนโยบายเยาวชนไม่ห่างกันมากนัก

ขณะที่ภายหลังการประกาศใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 ซึ่งห่างจากฉบับ ที่ 3 ถึง 15 ปี แนวคิดการพัฒนาได้รับอิทธิพลจากบัจจัยภายนอกเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ พันธกรณีต่างๆ เช่น ปฏิญญาโลกว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้องและการพัฒนาเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และ การเป็นภาคีองค์การการค้าโลก การพัฒนาเยาวชนถูกมองอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น แต่การนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดเป็นแผนพัฒนาฯ กลับไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องบริหารงานตามภารกิจเป็นหลักและมีลักษณะตั้งรับ จึงทำให้เกิดแผนงานย่อยๆ มีลักษณะแยก ส่วน แต่กระนั้นก็นับว่า นโยบายเยาวชนฯ ฉบับที่ 4 มีฐานแนวคิดที่กว้างขึ้น และใช้เป็นกรอบแนวคิด

ในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7-8 เช่นเดียวกับนโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ที่ยังคงถูกใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว พ.ศ.2545-2554 และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549 รวมถึงเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเยาวชนของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินงานด้านเด็กและเยาวชน

#### ตารางที่ 10 พัฒนาการและจุดเน้นของนโยบายเยาวชนแห่งชาติ

ช่วงเวลา-ทิศทางการพัฒนาประเทศ	บริบทและความเคลื่อนไหวทางสังคม	จุดเน้นของนโยบายเยาวชนแห่งชาติ
<p>ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2541)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นการเร่งรัดพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การสร้างรายได้ การสะสมทุน ปรับปรุงโครงสร้างการผลิต และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ</li> <li>ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510-2541) เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลดผลผลิตในสาขาเกษตรกรรม การเพิ่มอัตราการสะสมทุน และให้ความสำคัญกับการจัดหาบริการทางสังคม</li> </ul>	<p>ก่อนมีนโยบายเยาวชนแห่งชาติ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ปีพ.ศ.2511มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (กยช.) มีการวางแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน 2 ฉบับ</li> <li>เน้นการส่งเสริมเยาวชนในด้านการศึกษาวินัย ส่งเสริมงานอาสาพัฒนาเยาวชนในเมืองและส่งเสริมการปลูกฝังวัฒนธรรมและความรักชาติบ้านเมือง</li> </ul>	-
<p>ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นแก้ปัญหาการว่างงานและการย้ายถิ่น มีการกำหนดนโยบายด้านประชากรเป็นครั้งแรกที่เน้นการลดอัตราการเพิ่มประชากรเป็นหลัก รวมทั้งการกระจายรายได้และบริการทางสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พ.ศ.2516 ตั้งสำนักงานเยาวชนแห่งชาติ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> <li>การเรียกร้องของขบวนการนักศึกษา 14 ตุลาคม พ.ศ.2516</li> <li>ประกาศรัฐธรรมนูญ 7 ตุลาคม พ.ศ.2517</li> <li>เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนรัฐบาล 2 ชุด</li> <li>เกิดขบวนการนักศึกษา 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และเหตุการณ์ประท้วงจากกลุ่มต่างๆ</li> <li>พ.ศ.2519 ยุบสำนักงานเยาวชนแห่งชาติและโอนทรัพย์สินต่างๆ ของสำนักงานเข้าไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2516</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มุ่งเน้นที่จะพัฒนาเยาวชนให้ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย</li> </ul>
<p>แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นในด้านของความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ แก้ปัญหาการว่างงาน เน้นการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 (มาตรา 62 ส่งเสริมการพัฒนาเยาวชน)</li> <li>ประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.2521</li> <li>ตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2520</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มุ่งพัฒนาเยาวชนของชาติให้เป็นผู้มีคุณสมบัติทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาเพื่ออนาคตประเทศ</li> </ul>
<p>ช่วงกลางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) - ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>พ.ศ.2522 สหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีเด็กสากล ประเทศไทยมีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาเด็กระยะยาว 0-14 ปี</li> <li>พ.ศ.2523-2524 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาเยาวชนระยะยาว 15-25 ปี และรัฐบาลได้สนับสนุนนโยบายเยาวชนแห่งชาติเป็นหัวข้อหนึ่งในการแถลงนโยบาย</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับที่ 3 พ.ศ.2522</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เน้นสนับสนุนและส่งเสริมพลเมืองในการเห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กและเยาวชน ฯลฯ</li> </ul>



ตารางที่ 10 พัฒนาการและจุดเน้นของนโยบายเยาวชนแห่งชาติ (ต่อ)

ช่วงเวลา-ทิศทางการพัฒนาประเทศ	บริบทและความเคลื่อนไหวทางสังคม	จุดเน้นของนโยบายเยาวชนแห่งชาติ
<ul style="list-style-type: none"> <li>• แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เน้นแนวทางการพัฒนาเป็นการฟื้นฟูฐานะทางการเงิน การปรับโครงสร้างและประสิทธิภาพการผลิตให้ความสำคัญกับปัญหาความยากจน</li> <li>• แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) เน้นการพัฒนาไปที่การสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ มีแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เกิดขึ้น</li> <li>• นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับที่ 3 ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4-6 รวม 3 แผน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระดับแผนรวมเป็นส่วนหนึ่งในภาคผนวกของแผนพัฒนา กำลังคน พ.ศ.2525-2529</li> <li>• พ.ศ.2528 สหประชาชาติประกาศให้เป็นปีเยาวชนสากล ภายใต้คำขวัญ "Participation Development and Peace"</li> <li>• รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ 20 กันยายนของทุกปีเป็นวันเยาวชนแห่งชาติ</li> <li>• ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2535) คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติมีมติให้ใช้นโยบายเยาวชนแห่งชาติมาเป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ</li> <li>• พ.ศ.2534 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 กำหนดไว้ในมาตรา 69 ระบุว่า รัฐพึงสนับสนุนและส่งเสริมพลเมืองของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กและเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรมและจริยธรรม</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เน้นสนับสนุนและส่งเสริมพลเมืองในการเห็นความสำคัญของการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม จริยธรรม และเน้นการมีส่วนร่วมของเยาวชนในการพัฒนาสังคม</li> </ul>
<p>ช่วงแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) - ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เน้นสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เน้นการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค ให้ความสำคัญต่อการเร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น</li> <li>• ช่วงแผนเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544 เน้นการพัฒนาด้านและสิ่งแวดล้อมให้มีความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ เปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมการพัฒนา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 ได้ถูกนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539)</li> <li>• ประเทศไทยร่วมลงนามรับรองการปฏิบัติตามปฏิญญาโลกว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้องและการพัฒนาเพื่อเด็ก ระหว่างปีค.ศ.1990-2000 (พ.ศ.2533-2543) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และปฏิญญาอิสบอนว่าด้วยนโยบายและโครงการวัยรุ่น ค.ศ.1998 (พ.ศ.2541)</li> <li>• ในช่วงแผนพัฒนาฯฉบับที่8 (พ.ศ.2540-2544) นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537 ยังคงใช้เป็นกรอบในการกำหนดแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนที่เน้นการพัฒนาเด็กและเยาวชนในลักษณะองค์รวม</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2537</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เน้นการปลูกฝังเยาวชนตระหนักในความมั่นคงของประเทศ มีความรับผิดชอบ มีสุขภาพดี มีคุณธรรมได้รับการสงเคราะห์ ฟื้นฟู พัฒนา และพิทักษ์สิทธิ ส่งเสริมมิตรภาพระหว่างหมู่เยาวชนเพื่อสันติสุขโลก</li> <li>• ช่วงปีพ.ศ.2540 เน้นพัฒนาเด็กและเยาวชนในลักษณะองค์รวมรอบด้าน</li> </ul>
<p>ช่วงแผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา" ในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุล ทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างระบบบริหารจัดการภายในที่ดีให้เกิดขึ้นในทุกระดับภายใต้ "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ในพ.ศ.2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มีการก่อตั้ง "กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์"</li> <li>• ให้ยุบรวมสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติมีฐานะเทียบเท่ากอง คือ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก และสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน ในสังกัดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์</li> <li>• นโยบายเยาวชนแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 ถูกใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาวพ.ศ.2545-2554 แผนแก้ไขปัญหาลูกในภาวะยากลำบาก และแผนพัฒนาเด็กและเยาวชน ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549 ซึ่งใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาเยาวชนของสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อย โอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ จนถึงปัจจุบัน</li> </ul>	<p>นโยบายเยาวชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2545</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• เน้นการปลูกฝังเยาวชนตระหนักในความมั่นคง มีความรับผิดชอบ และการพัฒนาเด็กและเยาวชนในลักษณะองค์รวมรอบด้าน ครอบคลุมการพัฒนาครอบครัว ชุมชน และระบบบริหารจัดการของหน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>

### 2.4.3 องค์การภาคีที่ดำเนินนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านเด็กและเยาวชนไทย

• **สภาองค์การพัฒนาคเด็กและเยาวชน** (<http://www.dordek.org>) ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2527 โดยมี ผู้บริหารองค์กรเอกชนด้านเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ ได้มาร่วมประชุมกัน ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล และมีมติให้จัดตั้งสภาองค์การพัฒนาคเด็กและเยาวชน (สอ.ดย.) ขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคเด็กและเยาวชนในประเทศไทย ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรต่างประเทศ รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศ โดยจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ในรูปสมาคมเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ.2528

วัตถุประสงค์มุ่งที่การพัฒนาคเด็กและเยาวชนอันเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในอนาคตเป็นงานที่ทุกฝ่ายเล็งเห็นและตระหนักในความจำเป็น และความสำคัญที่จะต้องร่วมมือ กันอย่างจริงจังทั้งในภาครัฐและเอกชน ปัจจุบันในภาคเอกชนมีหน่วยงาน องค์กร กลุ่ม และชมรมจำนวนมาก ได้ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคเด็กและเยาวชนอยู่ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามบทบาทและความสำเร็จขององค์กรภาคเอกชนดังกล่าวยังถูกจำกัดอยู่มาก ด้วยเหตุที่การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะที่เป็นเอกเทศ ขาดระบบของความร่วมมือประสานงานที่เป็นระบบจริงจัง ดังนั้นสภาองค์การพัฒนาคเด็กและเยาวชน จึงรับหน้าที่เป็นองค์กรสนับสนุน และมีบทบาทในการส่งเสริมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ดังมีนโยบายขององค์กรดังต่อไปนี้

- 1) เป็นศูนย์กลางเพื่อประสานงานองค์กรเอกชนในด้านนโยบาย แผนงานและโครงการพัฒนาคเด็กและเยาวชน
- 2) เป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานพัฒนาคเด็กและเยาวชนขององค์กรเอกชน
- 3) เป็นศูนย์กลางส่งเสริมและสนับสนุน และดำเนินงานพัฒนาคเด็กและเยาวชนขององค์กรเอกชน
- 4) เป็นตัวแทนองค์กรเอกชนในการส่งเสริม และติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ
- 5) เผยแพร่ข่าวสารในหนังสือพิมพ์ และสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ของ สอ.ดย.

ปัจจุบันได้มีการจัดทำโครงการการจัดการเพื่อเพิ่มคุณภาพโครงการกลุ่มเด็กและเยาวชนในมิติอนุภูมิภาคและจังหวัด ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่พฤษภาคม พ.ศ.2546-เมษายน พ.ศ.2549 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดให้มีระบบในการพัฒนาโครงการสร้างเสริมสุขภาพด้านเด็กและเยาวชนอย่างมีคุณภาพ โดยครอบคลุมทุกพื้นที่ทุกประเด็น เพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาสมรรถนะกลุ่มเด็กและเยาวชนให้มีส่วนร่วมและคิดค้น ริเริ่มดำเนินโครงการ และเป็นแกนนำในกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพด้วยตนเอง เพื่อสร้างต้นแบบการดำเนินงานสำหรับขยายผลและการผลักดันในระดับสังคมต่อไป

• **สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เยาวชน** (<http://oppy.opp.go.th>) ในสังกัดสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีวิสัยทัศน์ที่จะ "ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเยาวชน โดยกำหนดมาตรการกลไกส่งเสริมสนับสนุนภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการ ตามนโยบาย

และมาตรการที่กำหนด เพื่อให้เยาวชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข มีศักดิ์ศรีพึ่งพาตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคม โดยแสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วน” โดยให้ความสำคัญกับ **เยาวชนอายุ 18-25 ปี** แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ **(1) กลุ่มเยาวชนปกติ (2) กลุ่มเยาวชนที่มีความสามารถพิเศษ (3) กลุ่มเยาวชนที่อยู่ในภาวะยากลำบาก** โดยมีพันธกิจหลักได้แก่

- 1) พัฒนามาตรการและกลไกส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เยาวชน ทั้งในระดับชุมชนและในระดับชาติ
- 2) พัฒนาองค์ความรู้ ความเข้าใจในแนวคิดการพัฒนา ส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เยาวชนและเพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลด้านเยาวชน
- 3) พัฒนาศักยภาพเยาวชนให้เป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาเพื่อให้มีบทบาทในสังคมพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในสังคมโลก
- 4) ประสานทุกส่วนของสังคมให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเยาวชนอย่างบูรณาการเพื่อสร้างเครือข่ายในลักษณะภาคีพัฒนา
- 5) ระดมทรัพยากรและสรรพกำลังเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เยาวชน
- 6) สร้างตัวชี้วัดเป็นกลไกติดตามตรวจสอบและการประเมินผลเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทั้งนี้มียุทธศาสตร์ดำเนินงาน 4 ด้านหลักๆ คือ (1) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเยาวชน (2) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการคุ้มครอง การพิทักษ์สิทธิเยาวชน (3) ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ ริเริ่มรูปแบบและกระบวนการพัฒนาเยาวชน (4) ยุทธศาสตร์เชิงรุก เป็นต้น ซึ่งภายใต้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ยังมีการกำหนดมาตรการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนงานด้านเด็กและเยาวชนด้วย ตัวอย่างเช่นยุทธศาสตร์ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชนได้มีการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ผลักดันให้เกิดเวทีสมัชชาเยาวชนแห่งชาติอีกด้วย

● **สำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)** (<http://www.thaihealth.or.th>) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีโชส่วนราชการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ.2544 เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ.2544 ซึ่งมีหน้าที่มีหน้าที่ผลักดัน กระตุ้น สนับสนุน และร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในสังคมในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างเสริมสุขภาพ เพื่อให้บรรลุผลในการลดอัตราการเจ็บป่วยและเสียชีวิตก่อนวัยอันควร กระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและความเชื่อ และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อคุณภาพชีวิต ช่วยลดภาระทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้สสส.ได้มีการกำหนดแผนงาน 11 แผน ซึ่งในแผนงานที่ 5 คือแผนการเรียนรู้เพื่อสุขภาวะ เป็นแผนงานที่ครอบคลุมงานเด็กเยาวชน และครอบครัว โดยมีขอบข่ายการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อเยาวชนและครอบครัว

แผนงานดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา ยกกระดับคุณค่าของครอบครัว และการส่งเสริมสื่อเพื่อเยาวชนและครอบครัว ซึ่งสสส. ได้สนับสนุนนโยบายดังกล่าวเพื่อมุ่งให้เกิดกระแสการปฏิรูปการเรียนรู้ของสังคมในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยผลักดันงานในหลายส่วน ดังนี้ (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2546 : 50)

1) การพัฒนาสื่อเพื่อเยาวชนและครอบครัว ผ่านการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพ โดยการมีส่วนร่วมของเครือข่ายกลุ่มเป้าหมาย

2) การพัฒนาการเรียนรู้ในโรงเรียน โดยสนับสนุนกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนาเครือข่ายโรงเรียนต้นแบบที่บูรณาการของการปฏิรูปการเรียนรู้เพื่อสุขภาวะผ่านการเรียนรู้ประสบการณ์ชีวิต การกีฬา วัฒนธรรม และการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม

3) การพัฒนาการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน สสส.ได้ค้นหาและให้การสนับสนุนแก่กรณีตัวอย่างที่ดีของการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนอันรวมถึงการเรียนรู้ของครอบครัวและในชุมชน การเรียนรู้ที่เกิดจากการทำงาน สื่อชุมชน เป็นต้น รวมถึงจะได้เผยแพร่ตัวอย่างที่ดีออกสู่สาธารณะ และสนับสนุนการขยายเครือข่ายการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน

4) การเฝ้าระวังและปกป้องเยาวชน โดยสนับสนุนเครือข่ายองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาเยาวชนกลุ่มที่มีปัญหาหนักเป็นพิเศษ เช่น แรงงานเด็ก เด็กกำพร้า เด็กในสลัมหรือพื้นที่เสี่ยง เป็นต้น ในการคุ้มครอง ปกป้องและพัฒนาเยาวชนเหล่านี้ ตลอดจนพัฒนาระบบข้อมูลติดตามสุขภาวะและเฝ้าระวังภัยคุกคามทางสังคมต่อเยาวชน

● **สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.)** (<http://www.hsro.or.th>) เป็นสำนักงานอิสระในสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเพื่อทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (คปรส.) ที่ตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2543 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีวัตถุประสงค์หลักคือ สร้างกระแสการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตด้านสุขภาพของคนไทยจากการชอมสุขภาพมาสู่การสร้างสุขภาพ เพื่อการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า สนับสนุนการเคลื่อนไหวของสังคม โดยการเข้าร่วมและสนับสนุนกิจกรรมที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน สังคม และองค์กรทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ สนับสนุนกิจกรรมทางวิชาการเพื่อสังเคราะห์องค์ความรู้ในประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบสุขภาพ สำหรับบรรจุเป็นสาระบัญญัติในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ และเพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพอย่างเป็นรูปธรรมในระยะถัดไป ประสานงานกับภาคการเมือง ภาคราชการ หน่วยงาน องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความร่วมมือผลักดันการปฏิรูประบบสุขภาพอย่างกว้างขวาง

ทั้งนี้ภายใต้วัตถุประสงค์ที่กล่าว งานของสปรส.ยังครอบคลุมไปถึงการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูประบบสุขภาพในมิติเด็กและเยาวชนด้วย อาทิการสนับสนุนให้มีสมัชชาสุขภาพตามแนวคิดที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ....ได้กำหนดความหมายของ **"สมัชชาสุขภาพ"** ไว้ว่าหมายถึง "กระบวนการที่ให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และเรียนรู้โดยใช้ปัญญาและสมานฉันท์ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ หรือความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างมีระบบและอย่างมีส่วนร่วม" โดยมีการทดลองจัดสมัชชาสุขภาพมาแล้วตั้งแต่ปีพ.ศ.2544 จนถึงขณะนี้ในรอบปีที่ 5 แล้ว โดยมีการสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น รวม 67 เวที กระจายทั่วประเทศ แบ่งได้เป็น 6 กลุ่มเรื่อง คือ อาหารและการเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ นโยบายสาธารณะด้านสิ่งแวดล้อม

**เด็ก เยาวชนและครอบครัว** สื่อสารสาธารณะ ภูมิปัญญาท้องถิ่น และสุขภาวะชุมชน โดยปีพ.ศ.2548  
เน้นประเด็น **“ความอยู่เย็นเป็นสุข”**

นอกจากนี้สปรส. ยังสนับสนุนและร่วมมือกับภาคีองค์กรที่ทำงานด้านเด็กในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดทำโครงการค่าย *“We Volunteer”* โดยร่วมกับแผนงานเยาวชนสร้างสรรค์ (ยสส.) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และ คณะทำงานเด็กเยาวชนจาก 6 จังหวัดอันดามันและโรงเรียนสตรีพังงา มีเด็กและเยาวชนจากคณะทำงานเด็กเยาวชนจาก 76 จังหวัดทั่วประเทศจังหวัดละ 11 คน ร่วมกับเด็กเยาวชนในพื้นที่ รวมทั้งสิ้นประมาณ 1200 คน เพื่อร่วมกันทำกิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์ในพื้นที่ประสบภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิ โดยใช้กระบวนการค่ายในการพัฒนาจิตสำนึกอาสาสมัครโดยหวังว่าเมื่อสิ้นสุดค่ายนี้แล้วเด็กและเยาวชนจะนำประสบการณ์กลับไปพัฒนาบ้านเกิดในลักษณะอาสาสมัครต่อไป ตามคำขวัญที่ว่า *“อาสาสมัครเพื่ออันดามัน สู่อสาสมัครพัฒนาบ้านเกิด”* และมุ่งมั่นที่จะสร้างให้เด็กและเยาวชนเป็นหน่ออ่อนของการทำงานอาสาสมัครให้ทั่วประเทศ เป็นต้น

- **มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)** (<http://www.thainhf.org>) ได้เชื่อมโยงกระบวนการทัศนสุขภาวะ คือสุขภาพองค์รวมเข้าไปกับกระบวนการทัศนสิทธิมนุษยชน โดยมี **“แผนงานส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองสุขภาพและสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว (พ.ศ.2547-2550)”** โดยเริ่มต้นทำการศึกษา ทบทวนความรู้ โยบาย แผนงาน กฎหมาย ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับและคณะอนุกรรมการด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งได้จัดประชุมระดมสมองกับหน่วยงานต่างๆ และผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง จนในที่สุดได้ข้อสรุปเป็นแผนงานดังกล่าว โดยการสนับสนุนทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ภายใต้แผนงานนี้ มสช. ได้ดำเนิน**โครงการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสุขภาพและสิทธิมนุษยชนด้านเด็ก เยาวชน และครอบครัว** มุ่งหวังสร้างเสริมสุขภาพและสิทธิของเด็ก เยาวชน และครอบครัว โดยใช้ฐานข้อมูลและความรู้ จากการเคลื่อนไหวทางวิชาการและสังคม เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการทำงานจนถึงระดับนโยบาย กฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติต่อไป โดยมีภารกิจสำคัญคือ

- 1) งานทบทวนความรู้ที่มีอยู่และการแสวงหาความรู้ใหม่
- 2) งานเคลื่อนไหวทางวิชาการและทางสังคม
- 3) การสร้างและพัฒนาเครือข่ายที่ขยายผลออกไปอย่างยั่งยืน การจัดเวทีเสนอผลงานวิชาการ การประชุมวิชาการประจำปีหรือเวทีนโยบายสาธารณะ
- 4) การสนับสนุนให้เกิดกลไกเฝ้าระวังและตรวจสอบสถานที่ หน่วยงาน องค์กร พื้นที่ที่เสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเด็กและเยาวชน เพื่อให้เกิดความตื่นตัวและตระหนักในภาระหน้าที่ที่จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ของตน
- 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเด็กในการพิทักษ์สิทธิของตน และให้ความเคารพในสิทธิของคนอื่น ตั้งแต่ในวัยเยาว์ด้วย เช่น จัดเวทีเด็กสัญจร การอบรมเรื่องสิทธิเด็กให้กับเด็ก เยาวชน ครอบครัว และชุมชน เป็นต้น รวมทั้งให้เด็กมีส่วนร่วมในการวิจัยและการสื่อสารสาธารณะ

จากตัวอย่างความเคลื่อนไหวขององค์กรภาคีต่างๆ ที่ทำงานขับเคลื่อนเชิงนโยบายด้านเด็กและเยาวชน ได้ชี้ให้เห็นว่าแต่ละองค์กรต่างให้ความสำคัญของงานด้านนี้อยู่มาก อย่างไรก็ตามในเชิงยุทธศาสตร์นั้น แต่ละองค์กรหรือหน่วยงานต่างมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป แต่ที่น่าสังเกตคือ งานขององค์กรส่วนใหญ่เหล่านี้จะมีจุดร่วมที่คล้ายกันตรงการมียุทธศาสตร์ดำเนินงานที่ครอบคลุมงานที่

เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์เชิงให้ข้อเสนอหรือขับเคลื่อนนโยบาย ยุทธศาสตร์วิจัยหรือสร้างองค์ความรู้ ยุทธศาสตร์เครือข่ายการเรียนรู้ ยุทธศาสตร์ถ่ายทอดและสื่อสารความรู้ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นโจทย์ที่ท้าทายเช่นกันว่า ภายใต้พลวัตของโลกาภิวัตน์และแนวโน้มต่าง ๆ ในอีก 10 ปีข้างหน้า นโยบายและยุทธศาสตร์สำหรับเด็กและเยาวชนไทยจะมีโฉมหน้าอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคตเพื่อเด็กและเยาวชนไทย

**3. สรุป : กรอบแนวคิดการวิจัย**

จากการสังเคราะห์เอกสารงานวิจัยข้างต้นได้นำมาสู่วงกรอบแนวคิดในการวิจัยนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคตเพื่อเด็กและเยาวชนไทย ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดสำคัญ ดังนี้

1) แนวคิดอนาคตศึกษา แนวคิดการพัฒนาสังคม และการศึกษาแนวโน้ม นำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาและคาดการณ์ (forecasting) แนวโน้มสำคัญที่จะมีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชนไทยในอีก 10 ปีข้างหน้า

2) แนวคิดการมองอนาคตและสร้างภาพอนาคต นำมาใช้เป็นกรอบในการมองอนาคต (foresight) และสร้างภาพอนาคต (scenario planning) ทางการศึกษาในหลายภาพฉายที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้จริง เช่น ภาพอนาคตเชิงบวกหรือภาพที่พึงประสงค์ ภาพอนาคตเชิงลบหรือภาพที่ไม่พึงประสงค์ และภาพอนาคตที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้จริงมากที่สุด

3) แนวคิดนโยบายและยุทธศาสตร์ ด้านการศึกษา การพัฒนาเด็กและเยาวชน นำมาใช้สำหรับมองภาพอนาคตเหล่านั้นเพื่อมองย้อนกลับ (backcasting) ให้เห็นทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งทางเลือกในระดับนโยบายและทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ทางการศึกษาแบบมุ่งอนาคตเพื่อเด็กและเยาวชนไทย

ทั้งนี้ จากแนวคิดข้างต้นได้พัฒนาเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

**แผนภาพที่ 12 สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย**

