



การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณี

การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535

นางสาวกรรช ศิริโชค

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาตรีศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-632-195-1

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

16482444

PUBLIC POLICY - MAKING IN THE THAI POLITICAL SYSTEM : A CASE STUDY
OF THE POLICY - MAKING OF THE 1992 NATIONAL SCHEME OF EDUCATION

Miss.Korakoch Sirichoke

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-632-195-1

พิมพ์ต้นฉบับบทความวิจัยวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

กรภข ศิริโชค : การกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองไทย : ศึกษากรณีการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 (PUBLIC POLICY - MAKING IN THE THAI POLITICAL SYSTEM : A CASE STUDY OF THE POLICY - MAKING OF THE 1992 NATIONAL SCHEME OF EDUCATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.อนุสรณ์ สัมมณี 214 หน้า. ISBN 974-632-195-1

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ว่ามีกระบวนการกำหนดแผนฯ ตามลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบที่เรียกว่า "อำมาตยาธิปไตย"หรือไม่ อย่างไร และศึกษาว่าปัจจัยแวดล้อมใด เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดแผนฯฉบับนี้ด้วย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 ซึ่งครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2529 ถึง พ.ศ.2535 นั้น แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่รวมสามครั้ง ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองแบบกึ่งประชาธิปไตย (พ.ศ.2529 - 2531) แบบประชาธิปไตย (พ.ศ.2531 - 2534) และแบบเผด็จการ (พ.ศ.2534 - 2535) แต่กระบวนการกำหนดแผนฯ ทั้งในขั้นตอนของการเรียกร้อง การรวบรวมข้อเรียกร้องและการกำหนดแผนฯนั้น ตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักทั้งสามขั้นตอนดังกล่าว ได้แก่ ข้าราชการประจำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า ระบบการเมืองไทย เป็นแบบอำมาตยาธิปไตย ทั้งนี้ การทำหน้าที่ของข้าราชการประจำอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2521 ที่สภานิติบัญญัติมอบอำนาจให้หน่วยงานราชการทำหน้าที่พิจารณาจัดทำแผนฯ และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้หน่วยงานราชการยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทหลักในการกำหนดแผนฯ ได้แก่ ความล้มเหลวทุกครั้งที่มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้แผนการศึกษาแห่งชาติเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ นอกจากนี้ การศึกษาวิจัยยังพบว่า ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 10 เปอร์เซ็นต์ต่อเนื่องกันในช่วง พ.ศ.2529 - 2531 เป็นปัจจัยแวดล้อมสำคัญที่มีอิทธิพลในการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับพุทธศักราช 2535 นี้.



ภาควิชา..... การปกครอง.....
สาขาวิชา..... การปกครอง.....
ปีการศึกษา..... 2537.....

ลายมือชื่อนิติกร..... กรภข ศิริโชค.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

C 430077: MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: THAI POLITICAL SYSTEM : / PUBLIC POLICY-MAKING PROCESS / THE 1992 NATIONAL SCHEME OF EDUCATION

KORAKOCH SIRICHOKE : PUBLIC POLICY-MAKING IN THE THAI POLITICAL SYSTEM : A CASE STUDY OF THE POLICY-MAKING OF THE 1992 NATIONAL SCHEME OF EDUCATION. THESIS ADVISOR : ASSO.PROF. ANUSORN LIMMANEE, Ph.D. 217pp. ISBN 974-632-195-1

The policy-making process of the 1992 National Scheme of Education and its environment factors are the main focus of this research. It is found that despite the three substantial political changes from the periods of semi-democracy to democracy and to dictatorship, the policy-making process has been still dominated by public bureaucrats, the bureaucratic polity pattern. This is because on the one hand the 1978 National Education Committee Act authorizes them to play the role, and on the other hand the many time failure of the Parliament to bring the formulation of the policy into its own control. In addition, the rapid economic growth since 1986 is also discovered to have a very strong impact on the policy-making of the 1992 National Scheme of Education.

ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2537

ลายมือชื่อนิติ..... กรกช ศิริโชค

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของข้าพเจ้า สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่านในด้านต่าง ๆ กัน

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอย่างยิ่งต่อความอนุเคราะห์ของอาจารย์อนุสรณ์ ลิ้มมณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาตอบรับทั้งปัญหาและให้คำแนะนำสั่งสอนที่มีคุณค่าแก่ข้าพเจ้าตลอดมา ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่ออาจารย์จรรยา สุภาพ อาจารย์ไชยันต์ ไชยพรและอาจารย์สมบูรณ์ สุขसारานย ซึ่งท่านกรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนคณาจารย์ที่ให้ความรู้แก่ข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาการเรียน รวมทั้งพี่ ๆ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษา ห้องภาคปกครอง และห้องสมุดที่ให้การบริการอย่างเอื้ออารีแก่ข้าพเจ้าเสมอมา

และในการค้นคว้าเพื่อหาการศึกษาวิทยานิพนธ์ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอย่างสูงต่ออาจารย์เสน่ห์ จามริก คุณอรนุช คุปรัตน์ คุณเกษม วรรณศิริ ดร.สิลาภรณ์ นาครทรพร ที่ให้ความอนุเคราะห์ในการ เข้าพบเพื่อสัมภาษณ์ รวมทั้ง คุณกุลวิตรา กังคานนท์และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ให้ความช่วยเหลือข้าพเจ้าในการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลอย่างดียิ่ง

บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ข้าพเจ้าขอแสดงความขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ คือ นางฉันทกัญญา พัลลภรักษา วลัยพรรณ คอสุพรรณ และสันติ จิยะพันธ์ ที่ให้กำลังใจ คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาการศึกษาที่ผ่านมา

บุคคลสำคัญอีกท่านที่ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอย่างสูง คืออาจารย์ชัชจิด จิตเสวี ที่กรุณาให้โอกาสข้าพเจ้าสอบถามปัญหาต่าง ๆ ให้คำสอนเรื่องการสร้างองค์ความรู้ ตลอดจนนัดทักเตือนให้ข้าพเจ้ามีวินัยทางความคิดตลอดมา

และหากไม่มีท่านทั้งหลายก่อนนี้ โอกาสที่จะได้เรียนและศึกษาจนสำเร็จ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อคุณพ่อทวีชัย คุณแม่ชูชื่น พี่บุษกรและพี่ทวีศักดิ์ ศิริโชค ซึ่งท่านเป็นผู้มอบแรงบันดาลใจและทุนทรัพย์ในการศึกษา เพื่อให้ข้าพเจ้ามีสติปัญญาและวิชาความรู้ที่จะนำไปใช้ให้เกิดคุณประโยชน์ต่อสังคม คนรอบข้างและตนเองต่อไป.



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฆ
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญแผนภาพ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนา.....	1
✓ ความสำคัญของปัญหา.....	1
✓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
ขอบเขตของการศึกษา.....	7
สมมติฐานการศึกษา.....	8
วิธีการศึกษา.....	8
✓ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
บทที่ 2 กรอบการวิเคราะห์และปริทัศน์วรรณกรรม.....	10
กรอบการวิเคราะห์.....	10
ปริทัศน์วรรณกรรม.....	22
บทที่ 3 พัฒนาการของแผนการศึกษาแห่งชาติ.....	25
ประวัติศาสตร์ของการศึกษาไทย : จากโบราณสู่สมัยใหม่.....	26
แผนการศึกษาแห่งชาติ 7 ฉบับในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ : โครงการศึกษา พ.ศ.2441 โครงการศึกษา พ.ศ.2464.....	27

สถานภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ : สมัยการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	33
แผนการศึกษาแห่งชาติ 5 ฉบับในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย : แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475 - แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520.....	34
สถานภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ : สมัยการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย.....	51
บทที่ 4 การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ในบริบทของพัฒนาการทาง เศรษฐกิจ	53
แนวโน้มของพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535	54
- ช่วงริเริ่มให้มีการร่างแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ : อิทธิพลจากแนวคิด การผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศตามตัวแบบนิคส์เป็นหลัก.....	54
- ช่วงหาทิศทางของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ : อิทธิพลจากแนวคิดการ พัฒนาให้สมดุล.....	74
มิติทางเศรษฐกิจกับการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ : จาก "เพื่อเศรษฐกิจของชาติ" ถึง "เพื่อคนทั้งมวล".....	86
บทที่ 5 การกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 : ความต่อเนื่องของ กระบวนการในระบอบราชการกับความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย.....	91
ความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองไทย : พ.ศ.2523 - 2535.....	92
ความต่อเนื่องของกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 โดย ระบบราชการ	101
สาเหตุสำคัญ 2 ประการที่ทำให้ระบบราชการครองอำนาจในการพิจารณา แผนการศึกษาแห่งชาติ	119

	๗
บทที่ 6 บทสรุป	140
✓รายการอ้างอิง	156
การสัมภาษณ์	172
ภาคผนวก ก แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535	174
ภาคผนวก ข เอกสารแนวทางการจัดการศึกษาในอนาคต	193
ภาคผนวก ค พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2521	204
ภาคผนวก ฉ พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535	209
ภาคผนวก ง ตารางแสดงการ เปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติใน พรบ.คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2521 กับร่างแก้ไขที่เสนอสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม 2531 และ เสนอสมัยรัฐบาลนายอานันท์ 2535 และใน พรบ.คณะ กรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2535	214
ภาคผนวก จ แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย	216
ประวัติผู้เขียน	217

สารบัญแผนภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 2.1	แสดงกรอบการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลหลักต่อการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535	11
แผนภาพที่ 2.2	แสดงการทำงานของระบบการเมืองตามแนวความคิดเรื่องการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย	15
แผนภาพที่ 3.1	แสดงกระบวนการกำหนดโครงการศึกษาในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์	34
แผนภาพที่ 3.2	แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2475	35
แผนภาพที่ 3.3	แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาชาติ พุทธศักราช 2479 - 2494	36
แผนภาพที่ 3.4	แสดงกระบวนการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2503	40
แผนภาพที่ 3.5	แสดงการเปรียบเทียบสถานภาพทางกฎหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติ ก่อนหน้าและภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	52
แผนภาพที่ 4.1	แสดงอัตราส่วนร้อยละของจำนวนนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ พ.ศ.2529 หรือปีรามิดทางการศึกษา	59

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 แสดงอัตราการผลิตเกิดของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ พ.ศ.2528 - 2533	56
ตารางที่ 4.2 แสดงสัดส่วนการส่งออกจำแนกตามสาขาการผลิต พ.ศ.2523 , 2528 - 2533	57
ตารางที่ 4.3 แสดงการเปรียบเทียบอัตราส่วนร้อยละของนักเรียนต่อประชากรกลุ่มอายุ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศอุตสาหกรรมใหม่	60
ตารางที่ 4.4 แสดงการคาดคะเนความต้องการบุคลากรทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความแนวทางการพัฒนาประเทศอุตสาหกรรมใหม่	61
ตารางที่ 4.5 ประมาณการกำลังการผลิตและความต้องการวิศวกรในสาขาต่างๆ พ.ศ.2531 - 2534	61
ตารางที่ 4.6 แสดงค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าจ้างเฉลี่ยแรงงานไร้ฝีมือของประเทศต่างๆ พ.ศ.2531.	68
ตารางที่ 4.7 แสดงการกระจายสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จำแนกตามรายภาค พ.ศ.2525 - 2532	77 - 78