

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง :ฐานรากของการเมืองภาคพลเมือง

ศรัณยู หมั่นทรัพย์*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ขยายพื้นที่ของการเมืองภาคพลเมืองผ่านช่องทางและกระบวนการต่างๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะในมาตรา 87 (4) “ส่งเสริมให้ประชาชนเข้มแข็งทางใน และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง...” เพื่อคุณภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้การเคลื่อนไหวของการเมืองภาคพลเมืองชัดเจนขึ้นทั้งตามประเด็นปัญหาและตามพื้นที่ที่มีประเด็นร่วม ซึ่งนัยของการเมืองภาคพลเมืองที่ต้องการตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้หมายความว่าเพียงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของการกดดันรัฐเพื่อแก้ไขปัญหา และการรวมตัวเพื่อต่อต้านรัฐ แต่หมายความว่ารวมถึงภาคพลเมืองที่ใส่ใจในประเด็นสาธารณะทั้งป้องกัน แก้ไข หรือคาดการณ์ ตรวจสอบ ด้วยความตระหนักในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหน้าที่และหน้าที่แห่งความเป็นพลเมืองของตน

การเรียนรู้ความเป็นพลเมืองของไทยก็เฉกเช่นเดียวกับประชาชนในหลายประเทศทั่วโลกที่เรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยผ่านการศึกษาในระบบ และ กระบวนการทางการเมืองและสังคม และเช่นเดียวกันในหลายประเทศที่พัฒนาการเมืองกลับมีทิศทางไปสู่การสร้างอำนาจสมบูรณ์ (Absolute power) ของผู้ปกครอง นักการเมืองมีพฤติกรรมการซื้อเสียงเพื่อในการได้มาซึ่งเสียงข้างมากในสภาและเกาะกุมผลประโยชน์ของรัฐ มีการใช้อิทธิพลและเครือข่ายเชื่อมต่อบริบทอุปถัมภ์ในพื้นที่เลือกตั้ง มีการใช้อำนาจเหนือข้าราชการประจำ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ชักนำและเบี่ยงเบนความเข้าใจที่ถูกต้องและทำให้เกิดการเรียนรู้ด้านลบต่อการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการสร้างพลเมือง และหากยิ่งประชาชนไม่ได้รับการปรับความคิดแก้ทัศนคติให้มีความรู้ ความเข้าใจต่อระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้องยิ่งจะทำให้ความเป็นพลเมืองของประชาชนในประเทศหดหายไป การเมืองจะคงอยู่แต่ในรัฐสภาและเป็นรัฐสภาที่ไร้ประสิทธิภาพเพราะพลเมืองไม่มีทักษะพอในการเลือกตั้งผู้แทนที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม พลเมืองขาดทักษะการมีส่วนร่วมทางการเมือง เห็นว่าการเมืองห่างไกลจากชีวิตตนเอง รู้สึกแปลกแยกเฉก และไม่สนใจการเมืองในที่สุด

ในประเทศไทย ความเข้าใจต่อประชาธิปไตยในกลุ่มเยาวชนตามรายงานการวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า¹ พบว่าเยาวชนมีความสับสนต่อ “ประชาธิปไตย” ขาดการวิเคราะห์เหตุผลและมองไม่เห็น

* นักวิชาการฝึกอบรม สำนักฝึกอบรม เผยแพร่และประชาสัมพันธ์

ภาพของการมีประชาธิปไตย ไม่ทราบว่าหากขาดการเคารพสิทธิผู้อื่นแล้วจะเกิดอะไรขึ้น ยึดความเห็นของตนเองโดยไม่สนใจความคิดเห็นของเพื่อนร่วมงาน และเห็นว่าการเอาเปรียบบุคคลอื่นเป็นเรื่องธรรมดา ด้านจิตสำนึกรับผิดชอบของนิสิตนักศึกษาไทยตามรายงานการสำรวจของกรุงเทพโพลล์² พบว่าร้อยละ 49.2 ของนิสิตนักศึกษาไม่สนใจติดตามข่าวสารความเป็นไปของสังคมและประเทศชาติ ร้อยละ 44.8 ไม่สนใจความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และร้อยละ 2.2 พุดคุยกันเรื่องการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ ภาพความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากความความคิดเห็นที่แตกต่างที่ต่างฝ่ายต่างไม่ยอมรับในความเห็นต่างนั้น หรือการชุมนุมทางการเมืองที่มีข้อกังขาเรื่องการรุกรานสิทธิ หรือการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนที่โน้มนำไปสู่ความรุนแรง

ข้อมูลข้อเท็จจริงเหล่านี้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการพัฒนาฐานรากของการเมืองภาคพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งด้วยการสร้างพลเมืองที่พร้อมด้วยหลักแนวคิดประชาธิปไตย และเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizen) ให้มากขึ้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนและนำเสนอแนวคิดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองเพื่อเกิดแนวทางในการพัฒนาพลเมืองและการเมืองภาคพลเมืองต่อไป

การเมืองภาคพลเมืองของไทยจะไร้ฐานราก

หากประชาชนไม่เข้มแข็ง

โดยทั่วไปการเมืองภาคพลเมืองมีความหมายหลากหลายตามเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น (1) การเมืองภาคปริมณฑลสาธารณะ (Public sphere) ที่มุ่งสร้างพื้นที่ เวที กลไกส่วนกลางที่ไม่ใช่รัฐสภาที่จะถกเถียง สร้างประเด็นต่างๆ ขยายสิทธิอำนาจต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม (2) การเมืองภาคประชาสังคม (Civil society) หรือการเมืองภาคพลเมือง (Citizen politics) ที่เน้นการมีส่วนร่วมที่แข็งขันของบุคคล องค์กรต่างๆ ในสังคมที่จะถกเถียงและบรรลุข้อตกลงในประเด็นปัญหาต่างๆ หรือผลักดันบางประเด็นให้เป็นนโยบายของรัฐ (3) การเมืองภาคประชาชน (People's politics) หรือ ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนูปแบบใหม่ (New Social Movement) ที่มุ่งเคลื่อนไหวสร้างจิตสำนึกในประเด็นผลประโยชน์ร่วมของมนุษยชาติ ได้แก่ สภาพแวดล้อมโลก สภาพทุนโลก การคัดค้านโลกาภิวัตน์ เป็นต้น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการเมืองภาคพลเมืองในรูปแบบใด การเคลื่อนไหวภาคประชาสังคม (Civil society movement) หรือภาคพลเมืองดังกล่าวมีองค์ประกอบสำคัญคือ พลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizen) มุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิและมุ่งประโยชน์สาธารณะ (Common good) เป็นพลังสำคัญ

¹ ถวิลวดี บุรีกุล นำเสนอในการสัมมนา “บทบาทของการพัฒนาพลเมือง (Civic Education) เพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ไทย-เยอรมนี” วันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มูลนิธิ ฟรีดริค เอแบร์ท

² ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพลล์, จิตสำนึกรับผิดชอบของนิสิตนักศึกษาไทยในปัจจุบัน. (20 ต.ค. 2549)

นับโดยทั่วไปของ “พลเมือง (Citizen)” กำหนดไว้ 2 ระดับคือ

ระดับของการเป็นพลเมืองตามสภาพทางกฎหมายและการเมือง ซึ่งเป็นความหมายพื้นฐานที่ว่า พลเมืองคือฐานะสมาชิกของรัฐและชุมชน มีสิทธิและความรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น การเคารพกฎหมาย การออกเสียงเลือกตั้ง การชำระภาษี และการเป็นทหาร

ระดับของการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ (Public life) ซึ่งหมายถึงพฤติกรรมที่แสดงออกต่อ กิจการสาธารณะที่มุ่งให้ชีวิตสาธารณะหรือชีวิตส่วนรวมดีขึ้น มีการแสดงความคิดเห็นและ วิพากษ์วิจารณ์อย่างสร้างสรรค์ต่อสภาพส่วนรวมและการเมือง มีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพทาง การเมืองและชีวิตสาธารณะซึ่งสามารถปฏิบัติได้ตั้งแต่ การออกเสียงเลือกตั้ง การวิพากษ์วิจารณ์ การกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย การเคลื่อนไหวทางการเมือง การยื่นหยัดทางการเมืองในประเด็น ต่างๆ หรือการแสดงพลังในการผลักดันทิศทางการเมือง

แรงบันดาลใจของพลเมืองกับการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะพลเมืองจะเกิดจากความ ต้องการ 3 ประการ คือ ³ (1) ความต้องการควบคุมความไม่แน่นอนในอนาคต (2) ความต้องการ แก้ปัญหาหรือทำให้ดีขึ้นของชีวิตสาธารณะของตน ซึ่งรัฐหรือ การเมืองในรูปแบบที่คุ้นเคยแก้ไข ไม่ได้หรือไม่เคยแก้ไข และ (3) ความต้องการเยียวยาความสัมพันธ์ที่อ่อนแอของชุมชนและความ เสื่อมถอยทางการเมือง ด้วยการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง

พลเมืองในการเมืองภาคพลเมืองจะครอบคลุมทั้ง 2 ระดับของการเป็นพลเมือง ด้วยสำนึก พื้นฐานของการเป็นพลเมืองในการเมืองภาคพลเมืองเป็นดังนี้

1. การมีเสรีภาพในการปกครองตนเอง ตระหนักในอำนาจอธิปไตยของตนเอง
2. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่พลเมือง ตระหนักได้ว่าการหน้าที่ของตนอย่างเต็มตัว รู้เท่าทัน และใช้ปัญญา และมีส่วนร่วมคือการกำหนดชีวิตสาธารณะของตนเอง (Self-determination)
3. พลเมืองต้องทำงานร่วมกับรัฐและการเมืองระบบตัวแทน เป็นหุ้นส่วนที่สนับสนุนและ เกื้อกูลกัน ไม่ล้มล้างหรืออยู่คนละฝ่าย เพราะพลเมืองต้องอาศัยการทำงานเชิงโครงสร้าง โดยภาครัฐ เพื่อประโยชน์ต่อบ้านเมืองและสังคม ดังนั้นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ และภาคประชาสังคมจึงเป็นของคู่กัน
4. การเป็นพลเมืองไม่มีความหมายเพียงพลเมืองแห่งประเทศใด แต่ในระบอบประชาธิปไตย เสรี (Liberal democracy) ที่เปิดกว้างในความเท่าเทียมและสิทธิ เสรีภาพระดับโลก พลเมืองจึงต้องตระหนักรู้ในระดับสากลร่วมด้วย

³ Mathews, Forrest David. *Politics for People : Finding a Responsible Public Voice*. 2nd edition, University of Illinois Press, 1999. Chapter 7

การเมืองภาคพลเมืองในที่นี้จึงเป็นการรวมตัวของพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจการปกครองตนเอง (Self government) มีความเชื่อมั่นในการกำหนดอนาคตประเทศชาติ (Self determination) มีอำนาจในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปโดยชอบธรรม

พลังทางการเมืองภาคพลเมืองจึงต้องประกอบด้วยพลเมืองที่มีอำนาจ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจโดยความรู้ หมายถึง ความรู้และเข้าใจเรื่องการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ โครงสร้างรัฐ อำนาจของรัฐ องค์กรและสถาบันที่เกี่ยวข้อง สิทธิ เสรีภาพ ช่องทางการใช้อำนาจของตน หน้าที่ของตน ท้องถิ่น ชุมชน และสังคมโลก เป็นต้น
2. อำนาจในการปฏิบัติ หมายถึง การมีทักษะทางการเมืองที่มีใช้เพียงการเลือกตั้ง แต่รวมถึงทักษะการรวมกลุ่ม การแสดงความคิดเห็นและการอภิปรายอย่างมีเหตุผล การมีส่วนร่วม การคิดวิเคราะห์ ไตร่ตรองและใคร่ครวญ (Deliberative) และการค้นหาและการใช้ข้อมูลข้อเท็จจริง และการเคลื่อนไหวทางการเมือง เป็นต้น
3. อำนาจของความคิดและทัศนคติของพลเมือง หมายถึง การมีทัศนคติและแนวโน้มของความคิดตามวิถีประชาธิปไตยซึ่งจะแสดงออกทางพฤติกรรมที่เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย เช่น การยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมชาติ การแสดงความคิดเห็น การเคารพสิทธิของผู้อื่น การเคารพความแตกต่างและความเห็นต่างของบุคคล มีความรับผิดชอบในการหน้าที่พลเมืองของตน เป็นต้น

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง ความหมาย แนวคิดและรูปแบบ

เมื่อการเรียนรู้ผ่านกระบวนการจัดกลาทางสังคมโดยปราศจากการจัดระบบความคิดนั้นไม่อาจเอื้อต่อการสร้างความเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizen) การศึกษาในฐานะกลไกเพาะบ่มลักษณะที่พึงประสงค์ของพลเมือง จึงต้องทำหน้าที่ดังกล่าวเพื่อผลักดันความสำเร็จของการสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แนวคิดการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างพลเมืองดังกล่าวมีมานับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ด้วยตระหนักว่าประชาธิปไตยจะพัฒนาได้ประชาชนต้องมีการศึกษาและมีความรู้เป็นพื้นฐาน แผนการศึกษาแห่งชาติมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อความเหมาะสมตามสถานการณ์บ้านเมืองและความต้องการสร้างพลเมืองของยุคสมัยเสมอมา

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง หมายถึง การศึกษาที่มุ่งปลูกฝังให้ประชาชนของรัฐมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่เหมาะสม มีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นต่อการปกครอง รู้จักสิทธิ หน้าที่และการปกป้องสิทธิของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ มีความรู้ มีความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีคุณภาพ

และอยู่บนข้อเท็จจริงและเหตุผล และรวมถึงการมีทักษะในการเป็นพลเมืองด้วย⁴

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง หมายถึง การศึกษาที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของทุกคน สามารถเข้าถึงได้ มีสิทธิและสามารถในการใช้อำนาจทางการเมืองและมีทักษะในการเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างเท่าเทียม โดยปราศจากการครอบงำทางการเมือง มีความเป็นกลาง และมีจรรยาบรรณ มีการส่งเสริมให้เกิดความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในการเมืองและเรื่องทางการเมืองมีผลต่อชีวิตตัวเอง⁵

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง หมายถึง การสร้างบุคคลให้มีความรู้เรื่องระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีทัศนคติที่ดีต่อประชาธิปไตย และมีทักษะในการมีส่วนร่วม ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ และมีความรับผิดชอบต่อน้ำที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁶

โดยสรุป การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง คือ การจัดการเรียนรู้ที่ทำให้ผู้เรียนมีความรู้ ตระหนักและมั่นใจในการเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทักษะเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เกิดทัศนคติและแรงจูงใจในการกระทำหรือมีพฤติกรรมที่แสดงถึงวิถีแห่งประชาธิปไตย

แนวคิดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง

ใน *ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี* ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการเมืองการปกครองและวิถีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาด้านการเมืองในระดับประเทศและระดับมลรัฐ กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาต่อเนื่องของรัฐ เข้าทุกกลุ่มชนเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน แหล่งความรู้มีความหลากหลาย วิธีการให้ความรู้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย ต้องมีการสนับสนุนและความร่วมมือกันของหลายฝ่ายทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชน มูลนิธิหรือสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองที่ได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากฝ่ายการเมืองต้องมีความเป็นกลาง⁷ มีการตั้งศูนย์การศึกษาการเมืองเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครอง กลุ่มเป้าหมายหลักคือเยาวชน⁸ มุ่งเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของประชาชนต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะ

⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย. (20 มกราคม 2550)

⁵ รายงานการสัมมนา “บทบาทของการพัฒนาพลเมือง (Civic Education) เพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ไทย-เยอรมนี” วันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มูลนิธิ ฟรีดริค เอแบร์ท

⁶ Hebert, Yvonne and Sears, Alan. 2007 (May, 25). Citizenship Education.

⁷ นายโรนัลด์ ไวลด์ ปาฐกถาในการสัมมนา “บทบาทของการพัฒนาพลเมือง (Civic Education) เพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ไทย-เยอรมนี” วันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มูลนิธิ ฟรีดริค เอแบร์ท

⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย. สภาการศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตยในต่างประเทศ (20 มกราคม 2550)

ประชาธิปไตยยั่งยืนได้ประชาชนต้องเห็นพ้องและให้การสนับสนุนจากประชาชน และการเอาใจใส่ยืนยันสิทธิประโยชน์ของของผู้มีส่วนได้เสียในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย (Pluralism)

เนื้อหาการศึกษาประกอบด้วย สถาบันทางการเมือง รัฐธรรมนูญและกฎหมาย เศรษฐกิจ ประวัติศาสตร์ คุณค่าประชาธิปไตย จริยธรรม แนวคิดทางการเมือง สันติमानฉันท์และการป้องกันการใช้ความรุนแรง ความหลากหลายและทางวัฒนธรรม มิติหญิงชาย สื่อ สิ่งแวดล้อม ประชาคมยุโรป โลกาภิวัตน์ และสมรรถนะด้านองค์การและการสื่อสาร

ใน *ประเทศแคนาดา* การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง ต้องมีความเหมาะสมกับบริบท สภาพแวดล้อม และวัฒนธรรม การพัฒนาหลักสูตรเพื่อสร้างพลเมือง จึงมีความแตกต่างกันไปตามรัฐ มีการเปิดสอนในภาษาทางการทั้งสองภาษาคืออังกฤษและฝรั่งเศส และมีการสนับสนุนโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระดับประเทศด้วย โดยมุ่งสร้างพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active citizenship) เข้าร่วมทางการเมืองและการจัดการชุมชน (Public participation) มีความเชื่อมั่นว่าประชาชนมีศักยภาพในการใช้อำนาจในการปกครองของตนเอง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมือง (Politics) มีทัศนคติที่ดีต่อประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม รวมทั้งมีความรู้ด้านสังคม และเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และการร่วมมือของชุมชน (Culture and Collaboration) ที่สัมพันธ์กับชีวิตของตนด้วย

ใน *ประเทศสหรัฐอเมริกา* แนวคิดด้านการจัดการการเรียนการสอนและการอบรมเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐ โดยการศึกษาวิจัย และพัฒนาอย่างต่อเนื่องของเป็นแบบเรียนและตำรามาตรฐานกลางสำหรับเป็นพื้นฐานในการเรียนการสอน ที่มีความเหมาะสมกับระดับชั้นและวัยของผู้เรียน การเรียนการสอนมุ่งสร้างให้พลเมืองเกิดความรู้ ทักษะ และ ทัศนคติต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขอบเขตการศึกษา ประกอบด้วย เรื่องของการเป็นพลเมืองในบริบทของสิทธิมนุษยชน ภายใต้สังคมเปิดและการเมืองโลก ระบอบการปกครอง รัฐ สถาบัน และกระบวนการอันเกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวอยู่ภายใต้ศูนย์การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองที่ทรงอิทธิพลมากของประเทศชื่อว่า Center for Civic Education ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ

ใน *ประเทศอังกฤษ* หลักการสอนความเป็นพลเมืองให้ความสำคัญกับหลัก 3 ประการดังนี้ (1) ความรับผิดชอบของพลเมืองต่อสังคมและจริยธรรม (Social and moral responsibility) (2) ความรู้ด้านการเมืองการปกครอง (Political literacy) และ (3) การมีส่วนร่วมในชุมชน (Community involvement)

รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง

ทั้งประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้าที่เผชิญกับปัญหาการคงอยู่ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับความเป็นปัจเจก และเสรีภาพส่วนบุคคลเช่นพลเมืองอเมริกัน⁹ หรือประเทศประชาธิปไตยที่ไม่สามารถ

⁹ Kahne, Joseph E. and Others Developing Citizen : The Impact of Civic Learning Opportunity on Student's Commitment to Civic Participation. Paper presented at The Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, 2007 p.7

ด้านกระแสประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการค้าเสรีไม่ได้ต่างให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง

ตารางที่ 1 และ 2 แสดงการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในประเทศต่างๆ ในช่วงประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

ตารางที่ 1 โครงสร้างการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในช่วงประถมศึกษา (อายุระหว่าง 5-11 ปี)

ประเทศ	ข้อเรื่องที่ใช้ในการศึกษา	วิธีการที่ใช้ศึกษา	จำนวนชั่วโมงเรียน
อังกฤษ	การศึกษาเพื่อการเป็นพลเมืองที่ดี	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/สอนข้ามรายวิชา	โรงเรียนผู้เป็นกำหนด
ออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์	สังคมมนุษย์และสิ่งแวดล้อม	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ การศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
แคนาดา	สังคมศึกษา	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ การศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
ฝรั่งเศส	พลเมืองดีกับการเป็นส่วนหนึ่งของการค้นพบโลก	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และศึกษาเชิงบูรณาการ	4 ชั่วโมง จาก 26 ชั่วโมง
เยอรมัน	สังคมศึกษา	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ การศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
ฮังการี	มนุษย์และสังคม	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	4-7 % ของเวลาในหลักสูตร
อิตาลี	สังคมศาสตร์	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
ญี่ปุ่น	สังคมศึกษาประสบการณ์ชีวิตและ ศีลธรรมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และศึกษาเชิงบูรณาการ	175 x 45 นาทีต่อปี
เกาหลี	วินัยในชีวิตและศีลธรรม	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และศึกษาเชิงบูรณาการ	แตกต่างกันตามชั้นปี
เนเธอร์แลนด์	โครงสร้างสังคมและทักษะในชีวิต	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	80-100 ชม.ต่อปี
นิวซีแลนด์	สังคมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
สิงคโปร์	พลเมืองและศีลธรรมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และบูรณาการ	3 x 30 นาที/บทเรียน
สเปน	การศึกษาธรรมชาติ สังคม และ วัฒนธรรมแวดล้อม	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ศึกษา เชิงบูรณาการ	170 ชม.ต่อปี
สวีเดน	สังคมศาสตร์เชิงบูรณาการ	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ศึกษา เชิงบูรณาการ	885 ชม.มากกว่า 9 ปี ของการศึกษาก่อนบังคับ
สวิตเซอร์แลนด์	สังคมศึกษา	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับทางราชการ/ศึกษา เชิงบูรณาการ	ไม่ได้รับรู้ไว้
สหรัฐอเมริกา รัฐ เคนตักกี	สังคมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	เวลาในแต่ละสัปดาห์ แตกต่างกันในแต่ละรัฐ

ตารางที่ 2 โครงสร้างการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในช่วงมัธยมศึกษา (อายุระหว่าง 11-18 ปี)

ประเทศ	ข้อร้องที่ใช้ในการศึกษา	วิธีการที่ใช้ศึกษา	จำนวนชั่วโมงเรียน
อังกฤษ	การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง	กำหนดเป็นข้อบังคับ มีการสอนข้ามรายวิชา	โรงเรียนเป็นผู้กำหนด
ออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์	สังคมมนุษย์และสิ่งแวดล้อม	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/การศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้ระบุไว้
แคนาดา	สังคมศึกษา และประวัติศาสตร์ กฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้ระบุไว้
ฝรั่งเศส	พลเมือง โดยเชื่อมโยงกับ ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และศึกษาเชิงบูรณาการ	3 -4 ชั่วโมง จาก 26 ชั่วโมง
เยอรมัน	สังคมศึกษาโดยเชื่อมโยงกับ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และ เศรษฐศาสตร์	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/การศึกษาเชิง บูรณาการ	ไม่ได้ระบุไว้
ฮังการี	มนุษย์และสังคม โดยเน้นสังคม ศึกษา พลเมือง และเศรษฐศาสตร์	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ และเจาะจงบางเรื่อง	10-14 % ของเวลาใน หลักสูตร
อิตาลี	พลเมืองในมิติ เชื่อมโยงกับ ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาในรายวิชาและ เชิงบูรณาการ	4 ชม.
ญี่ปุ่น	สังคมศึกษา ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ พลเมือง และ จริยธรรม ศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ และเจาะจงบางหัวข้อ	175 x 50 นาทีต่อปี (ปี 7 และ 8) 140 x 50 นาทีต่อ ปี (ปีที่ 9) และ (มัธยมศึกษาตอนปลาย)
เกาหลี	สังคมศึกษาและจริยธรรมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ และเจาะจงบางหัวข้อ	170 x 45 นาทีต่อปี ถึง 204 x 45 นาทีต่อปี
เนเธอร์แลนด์	พลเมืองและความเป็นพลเมือง รวมทั้งสังคมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	180 ชม. มากกว่า 3 xu (อายุ 12-15 ปี) 2 ถึง 4 ชม. ต่อสัปดาห์ (อายุ 16- 18 ปี)
นิวซีแลนด์	สังคมศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ	ไม่ได้ระบุไว้
สิงคโปร์	พลเมืองและจริยศึกษา	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณาการ และเจาะจงบางหัวข้อ	2 x 30 นาที/บทเรียน
สเปน	พลเมือง โดยเชื่อมโยงกับ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และ สังคมศาสตร์	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา และเชิงบูรณาการ	3 ชม.ต่อสัปดาห์
สวีเดน	สังคมศาสตร์ รวมถึงประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และสังคมศึกษา	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณา การ	885 ชม.มากกว่า 9 ปี ของการศึกษาภาคบังคับ
สวิสเซอร์แลนด์	สังคมศึกษา	ไม่กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเชิงบูรณา การ	ไม่ได้ระบุไว้
สหรัฐอเมริกา รัฐ	สังคมศึกษา รวมถึงพลเมืองและ	กำหนดเป็นข้อบังคับ/ศึกษาเป็นรายวิชา	เวลาที่กำหนดในแต่ละ

เคนดัลล์	รัฐบาล	และเชิงบูรณาการ	สัปดาห์แตกต่างกันใน แต่ละรัฐ
----------	--------	-----------------	---------------------------------

Denis Lawton, Jo Cairns and Roy Gardner (2000) Education for Citizenship. p. 211-215 อ้างถึงใน สักดิ์ชัย นิรัฐทวี¹⁰

ตารางทั้งสองแสดงให้เห็นว่าการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาสำหรับนักเรียนในทุกช่วงอายุในโรงเรียนของทุกประเทศ บ้างกำหนดเป็นข้อบังคับบ้างเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้วางแนวทางของตนเอง วิธีการที่นิยมใช้มีทั้งการเรียนรู้เป็นรายวิชา การศึกษาข้ามรายวิชาโดยสอดแทรกไว้ในทุกรายวิชาทั้งหลักสูตร หรืออาจใช้การผสมผสานและเน้นการเรียนรู้แบบบูรณาการระดับประถมศึกษาและเน้นการเรียนรู้รายวิชาในระดับมัธยมและขยายขอบเขตไปในวิชาเศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ รัฐศาสตร์ และกฎหมาย สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับศีลธรรม และจริยธรรมเป็นองค์ประกอบด้วย

แนวทางการเรียนการสอนเพื่อสร้างพลเมืองในประเทศส่วนใหญ่สอดแทรกในกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการจัดให้ผู้เรียนได้รับประสบการณ์จากชีวิตจริงนอกเหนือจากการเรียนรู้ในชั้นเรียน ในประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา โรงเรียนจะสอดแทรกกิจกรรมต่างๆ ที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนท้องถิ่น โดยกำหนดให้กิจกรรมเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการสร้างพลเมืองในโรงเรียน ในประเทศฝรั่งเศสใช้กิจกรรม (Activity methods) เช่น การเรียนรู้จากสิ่งแวดล้อมโดยมีครูเป็นที่ปรึกษา ประเทศสวีเดนให้หลักการสอนแบบการทำงาน (Work methods) เชื่อมโยงระหว่างชีวิตจริงกับการสอน และเชื่อมโยงสู่โครงการพัฒนาต่างๆ เช่น งานสหกรณ์ งานสื่อ หรือแม้แต่บริษัท ภายใต้คำปรึกษาของครูเช่นกัน ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียนรู้ผ่านงานบริการ (Service learning) ด้วยหลักคิดว่าความสมดุลของประชาธิปไตยอยู่ที่สิทธิของพลเมืองกับภาระหน้าที่ต่อสังคม ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีสอนด้วยตัวอย่าง กิจกรรม ปัญหาจากประสบการณ์ การอภิปรายและการเสวนา โดยมีการติดตามประเมินผลและมีการเปรียบเทียบกับทำให้การศึกษาเพื่อพัฒนาพลเมืองในประเทศอื่นๆ ทั้งยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นด้วย

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในประเทศไทย

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองของไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดการพัฒนาพลเมืองผ่านแผนการศึกษาระดับต่างๆ ดังนี้¹¹

¹⁰ สักดิ์ชัย นิรัฐทวี. รายงานการวิจัยเอกสาร การจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นพลเมืองดี. น. 28-33

¹¹ สักดิ์ชัย นิรัฐทวี. อ้างแล้ว. น. 4-7

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2475 มีจุดมุ่งหมายในตอนหนึ่งว่า ...พลเมืองแห่งสยาม คือ เป็นพลเมืองผู้สามารถประกอบอาชีพได้ เป็นผู้รู้จัก สิทธิและหน้าที่แห่งพลเมือง...

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494 มีความมุ่งหมาย ในข้อ (1) ...ให้พลเมืองได้รับการศึกษา...มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพและมีจิตใจเป็นประชาธิปไตย และในข้อ (4) ให้มี จริยศึกษา มีวัฒนธรรมดีงาม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน

ใน พ.ศ. 2520 หลังการเรียนรู้ทางการเมืองแผนการศึกษาที่แสดงให้เห็นชัดเจนว่าการศึกษาคือทำหน้าที่ในการสร้างพลเมืองอย่างแท้จริง แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 จึงมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

- (1) ให้มีความเคารพในสิทธิและหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่น มีระเบียบวินัย มีความเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ศาสนา และหลักธรรม
- (2) ให้มีความเข้าใจและกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยึดมั่นในสถาบันชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์
- (3) ให้มีความรับผิดชอบต่อชาติ ต่อท้องถิ่น ต่อครอบครัว และตนเอง
- (4) ให้มีสำนึกในการเป็นคนไทยร่วมกันและการเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยชาติ มีความรักชาติตระหนักในความมั่นคงปลอดภัยของชาติและการมีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ
- (5) ให้มีความยึดมั่นและผูกความเสมอภาค ความสุจริตและความยุติธรรม

-
- (8) ให้มีความสามารถในการติดต่อทำความเข้าใจและร่วมมือซึ่งกันและกัน รู้จักการแสวงหาความจริง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รู้จักแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งด้วยสติปัญญาและสันติวิธี

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 7 เน้น ...ให้กระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพ เคารพกฎหมาย ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ...

แนวทางการจัดการศึกษาแบ่งเป็นระดับชั้นต่างๆ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษากำหนดให้โรงเรียนสอนความรู้พื้นฐานประชาธิปไตย ใช้กิจกรรมเป็นช่องทางสอดแทรกเรื่องวิถีประชาธิปไตย กำหนดให้โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนการสอนเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยควบคู่ไปกับการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามหลักสูตร และให้นักเรียนได้ฝึกปฏิบัติจริง

ระดับมัธยมศึกษา ได้เรียนรู้เรื่อง การปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามระบอบการปกครอง มุ่งทำประโยชน์ให้สังคม และยึดมั่นวิถีประชาธิปไตย เกิดกิจกรรมส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เช่น ชมรม กลุ่มชุมนุม กิจกรรมสหกรณ์ การเลือกตั้งกรรมการนักเรียน กิจกรรมค่าย

ระดับอุดมศึกษา การเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมืองกระทำผ่านกลุ่ม ชมรม หรือการรวมตัวของนักศึกษา ซึ่งไม่มีรูปแบบและไม่มีกำกับการไว้ในหลักสูตรหรือการเรียนการสอน

การศึกษานอกโรงเรียน ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในสังคม มุ่งเครือข่ายการเรียนรู้และพัฒนาชุมชน มีความรับผิดชอบต่อกองครัวและสังคม จัดกิจกรรมส่งเสริมการทำงานโดยกระบวนการกลุ่มในการบำเพ็ญประโยชน์ต่อชุมชน มีความรับผิดชอบและเสียสละเพื่อส่วนรวม

ปัจจุบันมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามีส่วนร่วมทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรเอกชน (NGO) องค์กรอิสระ ทั้งสนับสนุนการจัด จัดการศึกษาเอง และพัฒนาหลักสูตร โครงการ และกิจกรรม ที่หลากหลาย

ข้อเสนอต่อการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองของไทย

ผลการศึกษาด้านจิตสำนึกความรับผิดชอบ และความสนใจต่อบ้านเมือง และความเข้าใจต่อประชาธิปไตยของเยาวชนรุ่นใหม่ที่เป็นผลพวงจากตลอดระยะเวลาการให้การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองนั้น จึงควรทบทวนการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง ดังข้อเสนอต่อไปนี้

แนวทางตามหลักการเรียนการสอน

เพื่อให้ผู้เรียนเกิด พุทธิพิสัย (Cognitive domain) ทักษะพิสัย (Psychomotor domain) และจิตพิสัย (Affective domain) การเรียนการสอนต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนการสอนใน 3 ประการดังนี้

1. การสร้างให้เกิดความรู้ความเข้าใจ (Cognitive domain) และนำไปประยุกต์ใช้ได้ ความรู้ที่สำคัญสำหรับพลเมือง (Civic knowledge) ได้แก่ เนื้อหาความรู้ที่เป็นหลักและแนวคิดเรื่องระบบการปกครอง สถาบันทางการเมือง รัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายและการกำหนดนโยบาย หลักนิติธรรม หลักฉันทามติ หลักการจัดการความขัดแย้ง เป็นต้น ความรู้เหล่านั้นจะใช้เป็นหลักคิดในการจำแนกรูปแบบของรัฐบาลแบบประชาธิปไตยกับแบบอื่น วิเคราะห์การใช้อำนาจและความสามารถของรัฐ และความเข้าใจได้ว่าประชาธิปไตยจะล้มเหลวหากรัฐบาลมีอำนาจมากเกินไปหรือน้อยเกินไป และไม่สนใจเสียงส่วนน้อย เป็นต้น

2. การสร้างทักษะในการเป็นพลเมือง (Psychomotor domain) คือมุ่งให้ผู้เรียนเกิดทักษะที่สำคัญสำหรับพลเมือง (Civic skills) ความรู้ต้องได้รับการประยุกต์ใช้ให้เป็นผลต่อชีวิตของพลเมือง มีการพัฒนาทักษะทางสติปัญญา (Intellectual skills) และทักษะการมีส่วนร่วม (Participatory skills) ที่ทำให้พลเมืองสามารถคิดและแสดงสิทธิของตน ดังนี้ ทักษะทางสติปัญญาจะทำให้พลเมืองสามารถคิด วิเคราะห์ สังเคราะห์ ข้อมูลและข่าวสารอันเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ ชีวิตส่วนรวมและประโยชน์ร่วมของชุมชน รัฐ และประเทศชาติ และสามารถตัดสินใจในประเด็นเหล่านั้นได้ การเรียนทั้งในและนอกห้องเรียน ผู้เรียนต้องถูกท้าทายให้ใช้ความคิดและข่าวสาร ทั้งโดยปัจเจกบุคคลและร่วมกันคิด ทักษะการมีส่วนร่วมสามารถผลักดันให้พลเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

3. การสร้างทัศนคติหรือเจตคติต่อประชาธิปไตย (Affective domain) ได้แก่ ผู้เรียนต้องเกิดความรู้

ตระหนัก ความเต็มใจและมีทัศนคติประชาธิปไตยต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหรือเผชิญอยู่ เช่น เต็มใจในการเคารพกฎหมาย เห็นความสำคัญของความคิดเห็นที่แตกต่างและรับฟังอย่างเคารพในความเห็นต่างนั้นเชื่อมั่นในตนในฐานะเจ้าของอำนาจการ จิตพิสัยที่สำคัญคือ การมีคุณธรรมของพลเมือง (Civic virtue) ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะของบุคคลที่จะช่วยยกระดับและรักษาประชาธิปไตยให้ยั่งยืน ดังนั้นถ้าหากพลเมืองต้องการความมั่นคงปลอดภัยของสิทธิของตนในระบอบประชาธิปไตยแล้ว พลเมืองต้องมีความรับผิดชอบต่อสิทธิเหล่านั้นด้วยการเคารพต่อสิทธิบุคคลอื่น ต้องกระทำหรือปฏิบัติการใดๆ ในการป้องกันสิทธิของตนเองและผู้อื่นจากการคุกคามของบุคคลอื่น ใช้สิทธิของตนในการทำให้ประชาธิปไตยทำงาน เช่น การใช้สิทธิออกเสียง การใช้เสรีภาพในการพูดและแสดงออก การมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะต่างๆ การมีวินัยในตนเอง การให้อภัย การเคารพศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ การทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม

แนวทางตามกระบวนการเรียนรู้

1. **ใช้กิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการเรียนรู้** การเรียนการสอนเพื่อสร้างพลเมืองเกี่ยวข้องกับ การเรียนรู้สิ่งที่เป็นนามธรรม เช่น ประชาธิปไตย อำนาจการปกครอง นโยบาย การเรียนการสอนจึงต้องใช้กิจกรรมเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการเรียนรู้ควบคู่ไปด้วยเสมอ

อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมืองที่เป็นไปอย่างสวนทิศทางกับกระแสวัฒนธรรม ความคิดและสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ พฤติกรรมการไม่กล้าแสดงความคิดเห็น ไม่ชอบมีส่วนร่วม พวกมากลากไป ไม่สนใจชุมชน ใช้การเป็นพวกพ้องมากกว่าความสามารถในการเลือกตั้ง การซื้อ-ขายเสียงในการเลือกตั้งผู้แทนโรงเรียน สิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยกระบวนการเรียนการสอนที่ไม่ทำให้ผู้เรียนเกิดความรู้สึกคับข้องใจกับการฝึกปฏิบัติหรือกิจกรรมที่ขัดแย้งกับความเคยชินและวัฒนธรรมความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ และการปรับพฤติกรรมความนำมาใช้เพื่อป้องกันทัศนคติทางลบต่อวิถีประชาธิปไตย

2. **การปรับแก้ (Correct) ความเข้าใจและทัศนคติให้ถูกต้อง** ความเข้าใจและทัศนคติที่เรียนรู้ผ่านตัวแบบและพฤติกรรมทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้าใจที่บิดเบี้ยวต่อระบอบประชาธิปไตยและอำนาจแห่งพลเมืองจำเป็นต้องแก้ไขในทันทีและเป็นหน้าที่ของครูผู้สอน พฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นบทเรียน กระตุ้นการคิดวิเคราะห์และการใช้ปัญญาเพื่อพัฒนาความเป็นพลเมืองได้ กระบวนการเรียนการสอนเพื่อการปรับแต่งความเข้าใจและทัศนคติที่ถูกต้องคือ **การสะท้อนการเรียนรู้** เพื่อจัดระเบียบความคิดของผู้รับรู้ จำแนกความเข้าใจต่อความถูกต้อง และเรียนรู้สิ่งที่เป็นรากฐานของคุณธรรม และเพื่อให้ผู้เรียนได้ปรับปรุงและปรับแต่งความคิดอย่างเป็นขั้นตอน

3. **“ชุมชน” พื้นที่แห่งการเรียนรู้** จิตสำนึกสาธารณะและการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมสามารถเรียนรู้ได้ผ่านชุมชน ดังนั้นความร่วมมือของชุมชนและการสนับสนุนของท้องถิ่นจึงเป็นหัวใจสำคัญต่อการเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมือง จนอาจกล่าวได้ว่า “การสร้างพลเมืองเป็นเรื่องของท้องถิ่น” ตัวอย่าง

ความสำเร็จครบวงจรของการเรียนรู้ของนักเรียนในโรงเรียนบ้านหัวช้าง อ. นาเชือก จ. มหาสารคาม¹² ที่เกิดจากการต้องการของชุมชนพร้อมกับการให้การเกื้อกูล ผลักดัน ร่วมคิด ตัดสินใจ กำหนดวิธีการและสาระ ตลอดจนร่วมดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์ทั้งทางตรงทางอ้อม ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการสร้างพลเมืองนี้เองก็จะกลับมาเป็นกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) และสร้างการเมืองภาคพลเมืองของทุกคนในชุมชนเช่นกัน

4. ปัจจัยสำคัญในการจัดกระบวนการเรียนการสอน

- 4.1 โอกาสการเรียนรู้ในห้องเรียน ต้องมีการจัดสรรบรรยากาศการเรียนรู้ที่ดี ใช้การเรียนรู้ผ่านปัญหาสาธารณะ ให้เหตุการณ์จำลองช่วยกระตุ้นแนวคิดประชาธิปไตย สร้างโอกาสทำกิจกรรมร่วมกับบุคคลอื่นแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับ “สิ่งที่รัฐทำ” และ “สิ่งที่รัฐควรทำ” เป็นต้น
- 4.2 การสนับสนุนทางวิชาการและพัฒนาทางสังคมโดยโรงเรียนเป็นศูนย์กลาง การสนับสนุนกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและผู้เรียน มีการศึกษาพบว่าเด็กและเยาวชนที่ทำกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร เช่น การร่วมกิจกรรมชมรม เป็นสมาชิกกลุ่มในชุมชน จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในอนาคตมากกว่า
- 4.3 สร้างครอบครัว เพื่อนบ้าน และชุมชนที่กระตือรือร้นและ มีส่วนร่วม ครูและโรงเรียนต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับชุมชน สร้างกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชนกระตุ้นการพูดคุยเรื่องการเมืองกันภายในชุมชน ซึ่งจะส่งผลให้เยาวชนมีความเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นและเข้ามีส่วนร่วมในชุมชนและทางการเมืองได้มากกว่า

แนวทางการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองโดยภาพรวม

ในความสำเร็จของการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองกลไกและปัจจัยสำคัญโดยภาพรวมที่ต้องคำนึงถึงคือ

1. **ความร่วมมือระหว่างองค์กร** หน่วยงานด้านการศึกษา และผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาทั้งระบบ เพื่อพัฒนาหลักสูตรที่สามารถเกิดการเรียนรู้ สร้างทักษะ และ ปรับเจตคติที่ดีได้จริง ให้สอดคล้องอยู่ในทุกระดับการศึกษาและทำอย่างต่อเนื่อง กำหนดเป็นนโยบายและบรรจุในหลักสูตรการศึกษาสำหรับเยาวชนทุกระดับและบูรณาการให้เข้ากับหลายวิชา การบรรจุไว้ในหลักสูตรและกำหนดเป็นนโยบายมีความจำเป็นต่อความยั่งยืนต่อเนื่องของการสั่งสมความรู้ ทักษะ และปรับเจตคติของเยาวชน ตลอดจนไม่ทำให้โครงการเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยกลายเป็นโครงการหรือกิจกรรมเสริม เพิ่มภาระงานและเสียเวลา สร้างความเครียดให้กับทั้งผู้เรียนและผู้สอน และยังช่วยให้นโยบายพัฒนาครูและผู้บริหารเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยสามารถกระทำได้โดยตรงของหน่วยงาน

¹² สัมภาษณ์ นาย นฤกุล สิงสุพรรณ และทีมงานวิจัย 28 กพ. 2551

ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งทางการศึกษาและหน่วยงานอื่นต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องยาวนาน
ดังนี้

การเรียนรู้เบื้องต้น ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐให้มีการกำหนดหลักสูตรและขับเคลื่อนโดย
โรงเรียน ครูด้วยวัตถุประสงค์การสอนที่มุ่งมั่นในการสร้างความคิดให้มีความสามารถและให้ลงมือปฏิบัติ
ได้จริง

หน่วยสังคมที่ใกล้ชิดตัวนักเรียนที่สุดและเป็นหน่วยเร่งด่วนในการสร้างปัจจัยแวดล้อมเพื่อพลเมือง
คือ ครอบครัว และ โรงเรียน ต้องมีการสร้างตัวแบบ จากพ่อแม่ ครู ผู้บริหาร เพื่อเพาะบ่มแนวคิดและ
ฝึกฝนวิถีประชาธิปไตย

การเรียนรู้ในระดับสังคมและชุมชน ท้องถิ่นและชุมชนต้องทำหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมและ
สร้างการเรียนรู้วิถีประชาธิปไตยผ่านชุมชนและสังคม ครัวเรือน หมู่บ้าน ชุมชน และท้องถิ่นเป็นกลไก
สำคัญของกระบวนการ

ในระยะกลางต้องผลักดันสู่ระดับนโยบายและสร้างระบบการศึกษาที่สอดคล้องกันในทุกระดับด้วย
หลักสูตร กิจกรรม และระเบียบที่ช่วยเอื้อให้สภาพแวดล้อมมีความเหมาะสม

ในระยะยาวต้องพัฒนาระบบสร้างความยั่งยืนของประชาธิปไตย อำนวยการเรียนรู้ในระดับมหภาค
ด้วยสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศ เช่น การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ตัวแบบ
สถาบันทางการเมืองที่ดี การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกิดประสิทธิผล และสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

2. มีศูนย์กลางประสานงานความร่วมมือและทรัพยากรจากทุกฝ่าย กำหนดพันธกิจที่ชัดเจน มี
การศึกษาวิจัยและพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสม มองรอบถึงมิติทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและบริบท
แวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น มีการฝึกอบรม สร้างนวัตกรรมการเรียนการสอน ติดตามประเมินอย่างเป็น
ระบบต่อเนื่อง ผลักดันด้วยการเรียนรู้ที่เป็นองค์รวมและเป็นการศึกษาตลอดชีวิต

3. สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ประชาธิปไตย ให้ประชาธิปไตยเป็นกระบวนการเรียนรู้ (Learning
process) พัฒนาแนวคิดต่อการเมืองว่าเป็นเรื่องของชีวิตประจำวัน การเคลื่อนไหวทางการเมืองเป็นเรื่องที่
ทุกคนต้อง “รับรู้” และ “เรียนรู้” เพื่อค้นหาบทเรียนและคำตอบ โดยยึดหลักการและปรัชญาประชาธิปไตย
และนำวิถีประชาธิปไตยที่ถูกต้องสู่การปฏิบัติผ่านกิจกรรมทางการเมือง (Civic action) สร้างบรรยากาศ
แห่งการพูดคุยทางการเมืองอย่างเสรี (Public discourse) สร้างประสบการณ์และการให้เรียนรู้ในลักษณะ
ของ Functional literacy เช่นเดียวกับการเรียนรู้การทำงานในชีวิตประจำวัน สังคมแห่งการเรียนรู้ดังกล่าว
เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นและมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการศึกษาในระบบ
โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ทางการเมืองการปกครองมีพลวัตร และผู้คนเริ่มเข้าใจใน “ความเป็น
การเมือง (The political)” ว่าเป็นความสัมพันธ์ของคนในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเป็นตัวกำหนดการ
ดำรงอยู่และความเป็นตัวตนของพวกเขา กลไกสำคัญที่มีส่วนผลักดันให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้คือ
สื่อมวลชน

4. ความอิสระของการเรียนรู้เพื่อสร้างความเป็นพลเมือง จะต้องมียุทธศาสตร์จากเศรษฐกิจ และอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้นพร้อมกับการพัฒนาประชาชนเพื่อเป็นพลเมือง การจัดการการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (Civic Education) จึงต้องจัดการเรื่องความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและทางการเมืองควบคู่กันไป

5. เริ่มต้นได้ที่ท้องถิ่น การเรียนการสอนเพื่อสร้างพลเมืองดังกล่าวควรเริ่มต้นได้ในช่วงเวลาของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้มแข็งและคุณภาพของชุมชนและท้องถิ่นเอง

สรุป

เมื่อกล่าวถึงการเมืองภาคพลเมืองย่อมหลีกเลี่ยงการพูดถึงพลเมืองที่มีประสิทธิภาพมีคุณภาพและมีความกระตือรือร้นไม่ได้ กระนั้นการพัฒนาคนและการสร้างพลเมืองต้องใช้เวลาดังต่อเนื่องและสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนานั้น การพัฒนาพลเมืองจึงไม่มีวิธีการใดเหมาะสมเท่ากับการบรรจุไว้ในกำหนดยุทธศาสตร์หลัก บรรจุเป็นหลักสูตรการศึกษา พร้อมกับการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองที่สนับสนุนการสร้างพลเมือง เป็นแรงขับเคลื่อนทางสังคม เป็นแรงเสริมต่อกระบวนการเรียนรู้ และให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของทุกคน เพราะการเมืองภาคพลเมืองคือการเมืองของทุกคนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน พลเมืองเป็นฐานรากของการเมืองภาคพลเมืองพลเมืองที่กระตือรือร้นสร้างการเมืองภาคพลเมืองขณะเดียวกันการเมืองภาคพลเมืองที่มีคุณภาพก็เพาะบ่มพลเมืองได้เช่นกัน

ทั้งสองจึงเปรียบดังส่วนหนึ่งของกันและกัน การเรียนรู้การเมืองภาคพลเมืองและการสร้างพลเมืองจึงแยกจากกันไม่ได้ และต้องอาศัยความตั้งใจเรียนรู้ในปรัชญาประชาธิปไตยที่แท้อย่างมีสติใช้ปัญญา และการฝึกฝนในการเป็นพลเมืองคุณภาพของประเทศเท่านั้นจึงเป็นคำตอบ

บรรณานุกรม

ศิริกาญจน์ โกสุมภ์. รายงานการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 2. โรงพิมพ์ ไพน์เน็กซ์, กรุงเทพมหานคร, 2543.

ศักดิ์ชัย นิรัญทวี. รายงานการวิจัยเอกสาร การจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้เป็นพลเมืองดี. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, พิมพ์ดีการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร, 2548
รายงานการสัมมนา “บทบาทของการพัฒนาพลเมือง (Civic Education) เพื่อประชาธิปไตยที่ยั่งยืน: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ไทย-เยอรมนี” วันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ร่วมกับ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ มูลนิธิ ฟรีดริค เอแบร์ท (เอกสารสำเนา)

Kahne, Joseph E. and Others. Developing Citizen : The Impact of Civic Learning Opportunity on Student's Commitment to Civic Participation. Paper presented at The Annual Meeting of the American Political Science Association. Chicago, Illinois, 2007

Mathews, Forrest David. Politics for People : Finding a Responsible Public Voice. 2nd edition, University of Illinois Press, 1999.

เว็บไซต์ต่างประเทศ

Hebert, Yvonne and Sears, Alan. 2007(May, 25). Citizenship Education. (online) Available URL :

http://www.cea-ace.ca/media/en/Citizenship_Education.pdf

Patrick, John J. 2007 (June, 30). The Concept of Citizenship in Education for Democracy.

(online).AvailableURL:

http://eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdoc2sql/content_storage_01/0000019b/80/17/a8/d3.pdf

เว็บไซต์ประเทศไทย

ศูนย์วิจัยกรุงเทพโพลล์, จัดสำนักวิจัยวิจัยของนิสิตนักศึกษาไทยในปัจจุบัน. (20 ต.ค. 2549) เข้าชมได้

จาก <http://www.ry9.com/news/2004=10=13/ique6c6290c533c668c2bc50d16099c64>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย. (20 มกราคม 2550) เข้าชมได้

จาก <http://www.onec.go.th/Act/democ/content.htm>

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. (15 กรกฎาคม 2551)

เข้าชมได้จาก <http://www.onec.go.th/Act/acteng/01/0101-a.pdf>

แผนจัดการเรียนรู้. เรื่องความเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตย ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เข้าชมได้จาก

www.wt.ac.th/~lampong/plan.doc และ www.wt.ac.th/~waraporn.s/31101.doc และ

http://www.bcc.ac.th/web2006/departement/vichakarn/obj_sco/matthayom/m1/so

31101.doc

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โครงการลูกเสืออาสาสมัครกรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สร้างวิถี

ประชาธิปไตย (23 พฤษภาคม 2550) เข้าชมได้จาก

<http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=>

[408921&Ntype=1](http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay=show&ac=article&Id=408921&Ntype=1)

ชุดวิชาการศึกษานอกโรงเรียน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น. กระบวนการประชาธิปไตยในชีวิตประจำวัน

(23 พฤษภาคม 2550) เข้าชมได้จาก <http://www.samutprakan.net/5800/dataebook/>

[s02ebook.pdf](http://www.samutprakan.net/5800/dataebook/s02ebook.pdf)

การศึกษากับชุมชน. รูปแบบการจัดการเรียนรู้วิถีชีวิตภูมิปัญญาชุมชนให้กับนักเรียนโดยการมีส่วนร่วม

ของโรงเรียน ชุมชน และองค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก ภูมิศึกษา : โรงเรียนบ้านหัวช้าง

ตำบลนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม (25 มีนาคม 2551)เข้าชมได้จาก

http://www.vijai.org/research/project_content.asp?projID=RDG49E0006