

ประวัติศาสตร์การศึกษาไทยภายใต้การรวม
ศูนย์อำนาจของรัฐ (พ.ศ. 2490 - 2562)
(History of Thai Education under the
State's Centralization (1947 - 2019))

ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์*
(Pinyapan Potjanalawan)

Received: May 7, 2021
Revised: November 10, 2021
Accepted: January 4, 2022

บทความวิจัย
-
วิชาการ

* รองศาสตราจารย์ ดร. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
ลำปาง (Associate Professor Dr., Faculty of Humanities and Social
Sciences, Lampang Rajabhat University).

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์ 2 ประการ นั่นคือ เพื่ออธิบายพลวัตของระบบการศึกษาของไทยผ่านนโยบายการศึกษาที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ของความพยายามปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์โดยศึกษาผ่านการใช้อเอกสารชั้นต้นและชั้นรอง ผลการวิจัยพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 - 2562 นั้นสังคมไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองที่มีกลไกการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่หัวหน้าคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนในประเทศ การดำรงอำนาจของคณะรัฐมนตรีแสดงให้เห็นภาวะรวมศูนย์อำนาจอย่างชัดเจนและที่สำคัญการครองอำนาจการรวมศูนย์เป็นไปอย่างยาวนานกว่าครึ่งหนึ่งของขอบเขตการวิจัย ลักษณะดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาไทยทั้งระบบไปด้วย ช่วงสำคัญ 2 ช่วงที่สะท้อนได้ดีถึงการรวมศูนย์อำนาจที่ส่งผลต่อการศึกษา ได้แก่ การครองอำนาจอย่างยาวนานของคณะรัฐมนตรีในช่วง พ.ศ. 2500 - 2516 และ พ.ศ. 2557 - 2562 แนวทางการศึกษาถูกกระชับอำนาจเพื่อสร้างแผนการใหญ่และขับเคลื่อนประเทศ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างฉันทามติทางการศึกษาร่วมกัน การเพิ่มอำนาจในการควบคุมพลเมืองในระบบการศึกษาด้วยระเบียบวินัยบนเรือนร่างก็เข้มข้นมากขึ้น ดังนั้นระบบการศึกษาที่รวมศูนย์นี้จึงเสี่ยงไม่พ้นที่จะต้องพิจารณามิติทางการเมืองที่มีบทบาทอย่างเข้มข้นไปด้วย

คำสำคัญ: รัฐประหาร, การรวมศูนย์อำนาจ, อำนาจ - ความรู้, การศึกษา, ความเหลื่อมล้ำ

ABSTRACT

The purposes of this research article are twofold: first, to explain the dynamics of Thai educational system through centralized educational policies; and second, to illustrate the history of educational reform by the Thai state. The study uses historical research method. Data was collected from primary and secondary sources. Results show that from the year 1947 to 2019 Thai society had been under coup d'état governments headed by coup leaders and National Legislative Assembly which did not at all relate to the people. The occupancy of coup d'état governments for a long period of time clearly illustrated the centralization of power which affected the entire system of education. During the year 1957 - 1973 and 2014 - 2019 in particular, the government grasped power from the education and launched a mega project for the nation's educational development without people consensus. Moreover, it increased the level of control over education through the surveillance of body. Therefore, the centralization of educational system is dominated by politics.

Keywords: Coup d'état, Centralization, Power - knowledge, Education, Inequality

บทนำ

การรายงานข่าวของสื่อมวลชนในช่วงหลายปีที่ผ่านมาสะท้อนถึงความตกต่ำและล้าหลังของระบบการศึกษาไทย โดยเฉพาะเมื่อเกิดการเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านที่สังคมไทยมักเคยดูถูกดูแคลนมาก่อน ไม่เพียงความหมกมุ่นเรื่องภาษากับเวทีนานาชาติ ปัญหาของระบบการศึกษาเป็นที่ตระหนักกันอย่างดีทั้งในและนอวงวงการการศึกษา ระบบการศึกษาของไทยที่ใหญ่โตครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา สายอาชีพ และมหาวิทยาลัย รวมไปถึงการสนับสนุนการวิจัยและการศึกษาด้านต่าง ๆ ทั้งที่กระทรวงศึกษาธิการมีงบประมาณมหาศาล แต่การแก้ไขปัญหาที่ดูราวกับยังไม่ไปสู่เป้าหมายเสียที งานศึกษาด้านประวัติศาสตร์ของระบบการศึกษาไทยที่ผ่านมาได้มีการอธิบายถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาในช่วงเวลาต่าง ๆ โดยเฉพาะการเน้นการศึกษาสมัยใหม่ที่เริ่มตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบการศึกษาศูนย์ปฏิวัติสยาม 2475 การศึกษาศูนย์อิทธิพลขององค์การสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกา ขาดแคลนการศึกษาประวัติศาสตร์ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการเมืองและสังคมร่วมสมัย ในทางกลับกัน การศึกษาเกี่ยวกับระบบการศึกษาด้วยเงื่อนไขและปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ หรือการเมืองก็มีลักษณะที่จำกัดขอบเขตเป็นประเด็นหรือข้อปลีกย่อย หรือมีช่วงเวลาการศึกษาเพียงระยะสั้น ดังนั้น งานวิจัยนี้มีเป้าหมายจะเสนอว่า ระบบการศึกษาไทยนั้นเชื่อมโยงไม่พ้นกับการข้องเกี่ยวกับการเมืองและอำนาจรัฐ ความเปลี่ยนแปลงในห้วง 7 ทศวรรษ นับตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2490 จนถึง พ.ศ. 2562 ที่พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวมีรัฐประหารเกิดขึ้นกว่า 10 ครั้ง นั่นคือ พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2491 พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2514 พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 เฉลี่ยแล้วทุก 7 ปี ประเทศไทยมีรัฐประหาร 1 ครั้ง ปัญหาของการรัฐประหาร ไม่ใช่เพียงการทำลายนิติรัฐและยึดอำนาจมาจากประชาชน แต่มันยังนำมาซึ่งนโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และทำให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนอ่อนแอลง ขณะที่นักวิชาการภาครัฐก็อาศัยช่วงเวลาดังกล่าวผลักดันนโยบายโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนไปด้วย

งานวิจัยนี้มุ่งจะอธิบายพลวัตของระบบการศึกษาในภาพรวมเพื่อจะชี้ว่ารากฐานของปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนั้นซับซ้อน และเกี่ยวพัน

อย่างลึกซึ้งกับระบบการศึกษาของประเทศเพียงใด รัฐประหารทำให้เกิดการชะงักงันของการกระจายอำนาจทางการศึกษาและการใช้อำนาจการสั่งการเพื่อบงการพลเมืองอย่างไร และเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาอย่างเสรีและการศึกษาเพื่อความเป็นธรรมของสังคมอย่างไร ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์อยู่ 2 ส่วน ได้แก่ เพื่ออธิบายพลวัตของระบบการศึกษาของไทยผ่านนโยบายการศึกษาที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ และเพื่อแสดงให้เห็นถึงประวัติศาสตร์ของความพยายามปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย และมีขอบเขตด้านเวลา ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 นับแต่การรัฐประหารครั้งแรกที่มีการทำลายรัฐธรรมนูญแล้วเขียนขึ้นใหม่โดยคณะรัฐประหาร และทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงมาจนถึง พ.ศ. 2562 โดยทำความเข้าใจในภาพรวมของประเทศไทย โดยมีสมมติฐานว่า พลังสำคัญที่ส่งผลต่อระบบการศึกษาคือ โครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอันส่งผลต่อระบบการศึกษาไทยไปด้วย โดยเฉพาะความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากรัฐประหารบ่อยครั้ง ทำให้การกระจายอำนาจทางการเมืองมีปัญหา เช่นเดียวกับการจัดการด้านการศึกษาในทุกระดับ แม้จะมีความพยายามปฏิรูปการศึกษาแต่ก็เป็นไปได้ไม่ดีในช่วงเวลาสั้น ๆ ระบบการศึกษาไทยจึงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบหนึ่งที่อำนาจอยู่ภายใต้ระบอบราชการ ผู้สอนและโรงเรียน ไม่ใช่ผู้เรียนและชุมชน งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์โดยศึกษาผ่านการใช้อเอกสารชั้นต้น เช่น ราชกิจจานุเบกษา และชั้นรอง เช่น งานวิจัยต่าง ๆ ด้วยการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ แล้วนำมาอภิปรายให้เห็นถึงพลวัตที่เกิดขึ้น

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475 ของวารุณี โอสธารมย์ นับเป็นงานศึกษาระบบการศึกษาไทยเชิงประวัติศาสตร์ชิ้นแรก ๆ ที่แสดงให้เห็นภาพรวม โดยศึกษาผ่านกระบวนการทางการศึกษาและผลกระทบที่มีต่อสังคมไทยที่ในที่สุดจะกลายเป็นส่วนผลักดันให้เกิดการปฏิวัติสยาม 2475 โดยที่ผู้นำรัฐไม่สามารถควบคุมได้ งานชิ้นนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การศึกษามีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการฝึกหัดพลเมืองในสังคมตามอุดมการณ์ความเชื่อทางสังคม และยังเน้นการศึกษาเพื่อสร้างบุคลากรป้อนระบอบราชการมากกว่าจะให้ความสำคัญกับ

การศึกษาวิชาชีพ และกลุ่มข้าราชการใหม่นี้เองจะมีบทบาทสำคัญในการปฏิวัติสยามในเวลาต่อมา (Osatharom 1981) ส่วน *การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย* (Tupprasert 1985) ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2520 ซึ่งให้เห็นถึงนโยบายแนวความคิด ปัญหา อุปสรรค ความสำเร็จ กระทั่งข้อผิดพลาดในการจัดการศึกษาภาคบังคับ สอดคล้องกับงานของวารุณี (1981) ที่ชี้ว่า รัฐเน้นผลิตคนเข้ารับราชการหลังปฏิวัติสยาม 2475 พบว่านโยบายไม่ค่อยต่อเนื่องนัก เนื่องจากมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีบ่อย แต่มีนโยบายต่อเนื่องแนวเดิมนั้นคือ การขยายปริมาณผู้เข้าเรียนจนสามารถขยายการศึกษาภาคบังคับได้ครบทุกตำบลใน พ.ศ. 2478 แต่ด้านคุณภาพยังเป็นปัญหาเนื่องจากไม่บรรลุเป้าหมายประชาชนสอบไล่ชั้นประถมศึกษาเกินจำนวนครั้งหนึ่ง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การยูเนสโกส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจที่ไทยใน พ.ศ. 2492 และปรับปรุงการศึกษาแผนใหม่ทดลองที่จังหวัดฉะเชิงเทราใน พ.ศ. 2494 อันเป็นการวางแผนพัฒนาร่วมกันของประเทศกำลังพัฒนาในภาคพื้นเอเชีย การจัดเรียนประถมศึกษา 7 ปี เป็นข้อตกลงร่วมกัน ต่อเนื่องไปยังแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ที่เริ่มกำหนดจุดมุ่งหมายในการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของสังคมและบุคคล แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นจริง แบบแผนดังกล่าวได้ถูกเปลี่ยนแปลงจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กระแสการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการดำรงชีวิตของประชาชน การปรับปรุงแก้ไขการศึกษาระยะนี้จึงเรียกกันว่า "การปฏิรูปการศึกษา" และเกิดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตามงานนี้ไม่เห็นถึงบริบททางการเมืองที่รัฐได้สถาปนาอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยมเข้าครอบงำโดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

การศึกษาสถาบันอุดมศึกษาเชิงวิพากษ์ของ Rattana Lao ใน *A Critical Study of Thailand's Higher Education Reforms: The culture of borrowing* (Lao 2015) ชี้ให้เห็นว่า การศึกษาระดับอุดมศึกษาในไทยได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ที่ทำให้รัฐเปลี่ยนแปลงบทบาทและการบริหารสถาบันอุดมศึกษาใหม่ มหาวิทยาลัยต้องไปสัมพันธ์กับระบบจัดอันดับ (ranking) ส่งผลต่อการปฏิรูปการเรียนการสอน การวิจัยและการประเมินผลต่าง ๆ ตามมา งานชิ้นนี้ใช้กรอบแนวคิด

การหิบบ่มทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามการปฏิรูปดังกล่าว นำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า reform fatigue (ความอ่อนล้าเนื่องจากการปฏิรูป) 4 ประการ ประกอบด้วย ประการที่หนึ่ง การมุ่งเน้นประโยชน์นิยมในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ประการที่สอง ความท้าทายให้เพิ่มผลผลิตเชิงปริมาณภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด ประการที่สาม ปัญหาภายในระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่วางอยู่บนรากฐานการสอนมากกว่าการวิจัย ประการที่สี่ ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ และโครงสร้างที่มีลำดับศักดิ์อาวุโสที่ส่งผลต่อคุณภาพของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ส่วนบทความของ สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ “บททดลองนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการอุดมศึกษาไทยภายใต้สงครามเย็น: กำเนิดวงวิชาการไทย นักวิชาการชาตินิยมและชาตินิยมทางปัญญา ภายใต้เงาอินทรี” (Eaksittipong 2018: 59 - 87) ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ถึงทศวรรษ 2530 เป็นมรดกจากอิทธิพลและความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาได้ปรับสงครามเย็น เช่นเดียวกับการบริหารงานและวางแผนจากบนลงล่างจากหน่วยราชการไทย ดังนั้นปลายทศวรรษ 2500 วงวิชาการไทยเริ่มมองอเมริกันว่าได้เข้ามาสร้าง “อาณานิคมทางปัญญา” (intellectual imperialism) นำไปสู่การก่อตัวของกระแส “ชาตินิยมทางปัญญา” (intellectual nationalism) ในวงวิชาการไทยจึงเกิด “นักวิชาการชาตินิยม” (nationalist scholars) ที่มีภารกิจปลดปล่อยวงการไทยจากสถานะ “อาณานิคมทางปัญญา”

โรงเรียนและความรู้มิได้เป็นสถาบันที่มีความเป็นกลางอย่างที่คิด แต่เป็นพื้นที่แห่งอำนาจ การศึกษาของผู้ถูกกดขี่ (Faire 2016) มองการศึกษาในแว่นของฝ่ายซ้าย ที่ให้ความสำคัญกับ “ผู้ถูกกดขี่” จากโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะโรงเรียนและผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา งานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้วยศัพท์ฝ่ายซ้ายอย่างเช่น “การปฏิวัติ” โดยการเน้นความเป็นมนุษย์ที่เน้นให้ซักถาม คิด วิเคราะห์ ให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วม เสนอให้ทฤษฎีและปฏิบัติเดินไปด้วยกัน ส่วนบทความ “การศึกษา: มายาการความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม” (Tanosawan & Ponprachatham 2010) ในหนังสือ ความรุนแรงซ่อน / ทาสังคมไทย ได้สะท้อนให้เห็นความรุนแรงในโรงเรียนเป็นอย่างดีทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ และการอภิปรายปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในโรงเรียนไทยทั้งระบบ ที่ทำงานร่วมกับการจัดระเบียบ

ร่างกาย เวลา ความรู้ พื้นที่ และภาษา ขณะที่ การศึกษาของผู้หญิง ตัวตนและพื้นที่ ความรู้ (Nawarat 2561) แสดงให้เห็นถึงการสร้างตัวตนและความรู้ของผู้หญิงที่มีมิติทางประวัติศาสตร์ โดยมองผ่านกรอบแนวคิดสตรีนิยม ทั้งยังชี้ให้เห็นถึงโอกาสทางการศึกษาของเด็กและผู้หญิงในประเทศไทยภายใต้สภาพการศึกษาที่ถูกควบคุมด้วยแนวคิดชายเป็นใหญ่ ปฏิบัติการเชิงอำนาจในโรงเรียนจะช่วยเผยให้เห็นอำนาจในชีวิตประจำวันในพื้นที่ขนาดเล็กที่จะช่วยเผยให้เห็นการครอบงำด้านการศึกษา มากกว่าการวิเคราะห์นโยบายและโครงสร้างหลักสูตร

ผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการทางประวัติศาสตร์ในการวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเฉพาะทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันอันส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาไทย จึงได้แบ่งการอภิปรายออกเป็น 5 ช่วง นับตั้งแต่การรัฐประหาร เมื่อ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมาได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง การศึกษารวมศูนย์ของไทยหลังรัฐประหาร 2490 จนถึงรัฐประหาร 2500 (พ.ศ. 2490 - 2500) ช่วงที่สอง การศึกษารวมศูนย์ของไทยในห้วงสงครามเย็น (พ.ศ. 2500 - 2525) ช่วงที่สาม การศึกษาไทยยุคเศรษฐกิจฟองสบู่กับตลาดการศึกษาที่ขยายตัว (พ.ศ. 2525 - 2540) ช่วงที่สี่ การศึกษาไทยกับฉันทามติหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 และช่วงที่ห้า การศึกษาไทยหลังรัฐประหารกับฉันทามติที่ขาดการมีส่วนร่วม (พ.ศ. 2549 - 2562)

1) การศึกษารวมศูนย์ของไทยหลังรัฐประหาร 2490 จนถึงรัฐประหาร 2500 (พ.ศ. 2490 - 2500)

ความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลของสังคมไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์และวิถีคิดทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความเป็นชาติที่ต่างออกไปจากจินตนาการเดิมของคณะราษฎรในช่วงก่อนสงคราม แนวคิดแบบอนุรักษนิยมมีบทบาทมากยิ่งขึ้น การใช้กำลังทางทหารเพื่อยึดอำนาจจะกลายเป็นสิ่งสามัญที่ใช้ช่วงชิงอำนาจของชนชั้นนำของประเทศ การยึดอำนาจในยุคนี้ไม่จำเป็นต้องมีการยึดโยงกับระบบประชาธิปไตยที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางอีกต่อไป รัฐยังพยายามรวมศูนย์อำนาจโดยใช้การศึกษาเป็นฐานเพื่อกล่อมเกล้าและสร้างพลเมืองที่เชื่อฟัง วิชาศีลธรรมและหน้าที่พลเมืองได้รับความสำคัญมากขึ้น โดยสถานภาพของพลเมืองใน

ที่นี้ ไม่จำเป็นต้องเชื่อมโยงกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย หลักฐานที่พอจะเป็นภาพแทนพิมพ์เขียวทางการศึกษาชาติในยุคนี้ คือ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 อย่างไรก็ตาม การศึกษาระดับต่าง ๆ ยังไม่มีความลงตัวมากนัก อาจเป็นเพราะประชากรที่เรียนนอกระบบการศึกษาภาคบังคับยังมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากกระแสอนุรักษ์นิยมแล้ว ยังมีพัฒนาการการศึกษาแบบเสรีนิยมที่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นจากอิทธิพลแบบอเมริกันที่เข้ามาแทนจักรวรรดิอังกฤษ เห็นได้จากการสนับสนุนจากองค์การยูเนสโกของสหประชาชาติที่เข้าไปมีบทบาทในประเทศด้วยพัฒนาทั่วโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม งบประมาณดังกล่าวก็จำกัดอยู่ในบางพื้นที่ จึงมีอาจที่จะจัดการศึกษาได้ทั้งระบบและทั่วถึงทั่วประเทศ การศึกษาชั้นสูงในระดับอุดมศึกษา แม้จะเริ่มต้นมาก่อนหน้านี้ แต่ก็ถือว่ากระจุกตัวอยู่ภายในเมืองหลวงยากที่จะเป็นโอกาสให้กับคนต่างจังหวัดที่จะเข้ามาเรียนในกรุงเทพฯ ได้ เริ่มมีการเรียกร้องให้รัฐบาลสร้างมหาวิทยาลัยที่อยู่นอกกรุงเทพฯ แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นดังกล่าวของคนนอกกรุงเทพฯ เป็นอย่างดี ลักษณะที่ขาดแคลนเช่นนี้มีความแตกต่างจากยุคต่อไปที่ได้นำพาความเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากให้แก่วัฒนธรรมไทยในนามของยุคพัฒนาและการปกครองของเผด็จการและคณะรัฐประหาร

2) การศึกษารวมศูนย์ของไทยในทิวังสงครามเย็น (พ.ศ. 2500 - 2525)

จุดเปลี่ยนสำคัญของหน่วยงานทางการศึกษาระดับชาติมีสันปันน้ำที่เป็นเส้นแบ่งความเปลี่ยนแปลงอยู่ที่ พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2521 เส้นแรกคือความพยายามสถาปนาการศึกษาให้เข้ากับระบอบเผด็จการที่มุ่งมั่นจะพัฒนาประเทศ ขณะที่ พ.ศ. 2515 เป็นช่วงท้ายของรัฐบาลเผด็จการที่สืบเนื่องมาจากทศวรรษท่ามกลางพลวัตของสังคม เศรษฐกิจไทยที่เปลี่ยนผันไปอย่างก้าวกระโดด ส่วน พ.ศ. 2521 เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาจากระบบ 4 - 3 - 3 - 2 เป็น 6 - 3 - 3 รวมถึงหลักสูตรการเรียนการสอนที่ต่างไปจากเดิมทั้งกระบวนการและเนื้อหา (Buakamsri 2009) ก่อนหน้านั้นหนึ่งปี เกิดแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 สอดแทรกประเด็นอย่างความเสมอภาคสนับสนุนตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นกรรมการบริหารการศึกษาในท้องถิ่น (Tupprasert 1985: 254) เรียกได้ว่าเนื้อหาที่มีความก้าวหน้ากว่าแผนการศึกษาที่ผ่านมาอย่างยิ่ง แต่หากมองในเชิงการเมืองจะเห็นว่าแผนดังกล่าวเกิดขึ้น

ในช่วงความเปลี่ยนแปลงผ่านสำคัญนั้นคือ หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และการรัฐประหารแผนดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ผสมผสานกันระหว่างกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยในช่วงเริ่มแรกการร่าง และอีกส่วนหนึ่งคือ การผลักดันในช่วงที่สังคมไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างถึงที่สุด

มีการประเมินว่า แม้ในเชิงปริมาณ การศึกษาภาคบังคับจะขยายออกไปได้อย่างกว้างขวาง แต่คุณภาพทางการศึกษานั้นประสบปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการสอบตกซ้ำชั้นและการออกกลางคันจากระบบการศึกษา สถิติใน พ.ศ. 2504 นักเรียน ป.1 - ป.4 สอบตก 424,992 คน หรือร้อยละ 13.84 ของนักเรียนทั้งหมด มีนักเรียนต้องซ้ำชั้นเนื่องมาจากสอบตกและขาดสอบถึง 705,028 คน นับเป็นร้อยละ 21.05 ใน พ.ศ. 2503 นักเรียนขาดสอบในชั้น ป.1 มีสูงกว่าสอบตกร้อยละ 39.87 นอกจากนี้ยังมีข้อวิจารณ์ใน พ.ศ. 2511 ว่านักเรียนที่จบชั้น ป.4 นั้นด้อยคุณภาพ “เด็กอ่านหนังสือเกือบไม่รู้เรื่องเลย สำหรับการเขียนนั้นอ่านเกือบไม่ออก” ถือว่ามาตรฐานต่ำเกินไป รายงานวิจัยใน พ.ศ. 2512 ชี้ว่า ผู้จบชั้น ป.4 ที่มีความรู้ความสามารถในการทำเลข อ่านและเขียนพอที่จะนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้มีเพียงร้อยละ 67 นั้นหมายถึงมีผู้ที่ไม่ถึงขั้นมากถึงร้อยละ 33 มีการวิเคราะห์ว่า ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาคุณภาพของครูที่มีวุฒิต่ำและไม่มีวุฒิทางครู โดยเฉพาะ พ.ศ. 2504 ผู้ที่มีวุฒิก่อนมีเพียงร้อยละ 25.5 ส่วนที่ไม่มีวุฒิก่อนมีมากถึงร้อยละ 74.5 แม้ถึง พ.ศ. 2515 จะมีผู้ที่มีวุฒิก่อนร้อยละ 63.58 แต่ก็ยังไม่นับว่าอยู่ในเกณฑ์ดีนัก จำนวนครูที่ไม่เพียงพอก็เช่นกัน พบว่าในปีเดียวกัน มีโรงเรียนที่มีครูเพียงคนเดียวมากถึง 922 โรงเรียน กระจายตัวอยู่ในอุบลราชธานี นครพนม กาฬสินธุ์ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด ส่วนปัญหาหลักสูตร พบงานวิจัยชี้ว่า หลักสูตรชั้นประถมศึกษาเป็นทฤษฎีเกินไป และไม่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ทั้งยังเนื้อหาหนักเกินไป ผลสัมฤทธิ์ในการเรียนก็ต่ำมากเมื่อเทียบกับความคาดหวังของหลักสูตร และปัญหาด้านงบประมาณก็เป็นปัญหาใหญ่ การสำรวจใน พ.ศ. 2506 - 2514 จาก 64 โรงเรียนพบว่า มีมากถึง 51 โรงเรียน ที่มีปัญหาทางการเงิน และ 29 โรงเรียน ที่ขาดแคลนมาก (Tupprasert 1985: 198 - 199, 203, 205 - 206, 209)

ด้วยนโยบายความมั่นคง ทำให้รัฐบาลพยายามกระจายอำนาจออกไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษา ดังเช่นการถ่ายโอน

โรงเรียนประชาบาลไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นั้น แต่ปัญหาสำคัญก็คือ มีความลักลั่นเนื่องด้วยโครงสร้างของ อบจ. ในยุคดังกล่าวมิได้มีความเป็นอิสระ หากถูกควบคุมด้วยกระทรวงมหาดไทย และระบบราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ส่วนการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาที่สังกัดอยู่กับกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นหน่วยงานของส่วนกลางทั้งสิ้น ส่วนวิทยาลัยอาชีวศึกษาก็สังกัดภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ เช่นเดียวกับวิทยาลัยครูและวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา แม้จะอยู่ในต่างจังหวัดก็สังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ไม่ได้ยึดโยงอะไรกับท้องถิ่น แบบเดียวกับวิทยาลัยท้องถิ่นในต่างประเทศ ความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกส่วนของการศึกษาภาคบังคับก็คือ การรวมศูนย์อำนาจการศึกษาที่กระจัดกระจายผ่านพระราชบัญญัติประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 ได้ให้อำนาจการจัดการโรงเรียนประถมศึกษาไว้กับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่มีสายบังคับบัญชาไปยังคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด และคณะกรรมการการศึกษาอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่มีอำนาจกำหนดให้ผู้ปกครองส่งเด็กเข้าเรียนและยกเว้นให้เด็กที่มีลักษณะบางประการไม่ต้องเข้าเรียน หรือผ่อนผันในท้องที่ที่ยังไม่พร้อม (Rajjakijjanubeksa 1980: 31 - 36) สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2523 (Rajjakijjanubeksa 1980: 22 - 30) การโอนกิจการบุคลากร และทรัพยากรไปสังกัดคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แสดงให้เห็นถึงการพยายามสร้างเอกภาพด้วยการรวมศูนย์การศึกษาภาคบังคับที่เคยกระจายไปอยู่กับกระทรวงมหาดไทยที่ควบคุมท้องที่อยู่มากมายได้เริ่มเดียวกันคือ กระทรวงศึกษาธิการ ในเชิงพื้นที่โรงเรียนจะสังกัดอยู่กับสำนักงานประถมศึกษาเขต กิ่งอำเภอ อำเภอ และจังหวัดไปตามลำดับ แม้จะพยายามรวมศูนย์ไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่สามารถทำได้จริง ในที่สุดก็ได้มอบอำนาจเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนโดยมีอำนาจให้โทษกับข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา (Rajjakijjanubeksa 1981: 15 - 16)

พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2502 (Rajjakijjanu beksa 1959: 1 - 8) เกิดขึ้นสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครองประเทศภายใต้รัฐบาลเผด็จการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองโดยอ้างสถานการณ์ความมั่นคงในช่วงสงครามเย็น กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2499 มีเหตุผลเพื่อโอนกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติ และเพื่อทำให้การศึกษาแห่งชาติอยู่ในระดับที่มีมาตรฐานดียิ่งขึ้นด้วยสภาการศึกษาแห่งชาติมีส่วนร่วมสำคัญในการสนับสนุนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาคอย่าง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (Sinlarat et al 2007: 95) สภาการศึกษาแห่งชาติและที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2515 ได้นำเสนอความเห็นต่อ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีขณะนั้นว่า “มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการในการถ่ายทอดและแสวงหาความรู้ โดยถือหลักความเป็นเลิศทางวิชาการ” จึงควรแยกมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล หากยังไม่สามารถดำเนินการได้ ควรจัดตั้งทบวงอิสระหรือทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Office of the Higher Education Commission 2020) นำมาสู่การเกิดขึ้นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 258 ใน พ.ศ. 2515 (Rajjakijjanubeksa 1962: 7 - 8) ช่วงก่อนเวลาดังกล่าว ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยหลายแห่ง โดยโครงสร้างของพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย ภายในสภามหาวิทยาลัยปราศจากตัวแทนของบุคลากรที่มาจาก การเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม วิทยาลัยครูและวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษากลับไปสังกัดอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ได้สังกัดในทบวงนี้

ยุคนี้ยังถือได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสถาบันการศึกษาสอดคล้องไปกับสังคมภายใต้เผด็จการ นั่นคือ เพิ่มน้ำหนักการควบคุมวินัยและเรื่อร่างของนักเรียนทั้งด้านเครื่องแบบและการจัดการทรงผมและรูปลักษณ์ที่แสดงออกภายนอกอันเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอำนาจนิยมในโรงเรียนไปด้วย สอดคล้องไปกับความพยายามควบคุมเด็กและเยาวชนอย่างเคร่งครัด ท่ามกลางความตื่นตระหนกของสังคมที่มีต่อพฤติกรรมเยาวชนที่ปรากฏตามหน้าสื่อมวลชน (Potjanalawan 2013: 153 - 169)

ขณะที่การสร้างองค์ความรู้และการเผยแพร่ความรู้ก็อยู่ในการควบคุมจากส่วนกลางอย่างชัดเจน ภายใต้สถานการณ์อันไม่น่าไว้วางใจของชนชั้นนำ ทั้งกระบวนการและเนื้อหาขององค์ความรู้ทั้งหลายถูกสถาปนาขึ้นพร้อมกับการตั้งมั่นของความรู้ระดับสูงที่เชื่อมโยงกับระดับอุดมศึกษาทั้งในสายวิทยาศาสตร์ - เทคโนโลยี และมนุษยศาสตร์ - สังคมศาสตร์ (See, Kitirianglarp 2018, Kitirianglarp 2019: 71 - 72) การศึกษาไทยจึงผูกอยู่กับการรวมศูนย์อย่างแจ่มชัดในยุคนี้

3) การศึกษาไทยยุคเศรษฐกิจฟองสบู่กับตลาดการศึกษาที่ขยายตัว (พ.ศ. 2525 - 2540)

ความเปลี่ยนแปลงมหากาลของสังคมไทยในช่วง พ.ศ. 2525 - 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษาอย่างเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ทำให้สังคมไทยกล้าฝันที่จะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่เทียบเท่ากับประเทศญี่ปุ่นได้วัน หรือความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังรัฐประหาร 2534 ไม่เพียงเท่านั้น ระบบการศึกษาที่มีพื้นฐานที่ตอบสนองโจทย์ความมั่นคงของประเทศเริ่มมีข้อจำกัด การขยายตัวของการศึกษาทั้งในระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เห็นได้จากตารางที่ 1 สอดคล้องกับตลาดแรงงานที่เปิดกว้างมากขึ้น มหาวิทยาลัยทั้งในส่วนที่เป็นวิทยาเขต และมหาวิทยาลัยแห่งใหม่เกิดขึ้นไปในภูมิภาคต่าง ๆ อย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน ระบบการศึกษาจึงกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของธุรกิจประเภทต่าง ๆ ผลผลิตของระบบการศึกษาจึงเน้นด้านปริมาณเพื่อตอบโจทย์ดังกล่าว และนำไปซึ่งปัญหาทางการศึกษาที่จะนำไปสู่การผลักดันการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษ 2540 ต่อไป

ตารางที่ 1: จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ปีการศึกษา 2535 - 2540
(Office of the National Economic and Social Development Board 2020)

ระดับ / ประเภทการศึกษา	2535	2536	2537	2538	2539	2540
รวมทั้งหมด	1,868,808	1,944,247	2,067,100	2,164,834	2,288,485	2,431,000
ระดับ การศึกษาระดับ ปริญญา	1,696,857	1,750,736	1,856,560	1,932,226	2,025,382	2,120,137
ประถมศึกษา	996,333	975,086	987,528	948,956	938,258	940,585
ม.ต้น	456,968	510,448	579,968	657,188	719,636	759,061
ม.ปลาย หรือ เทียบเท่า	243,556	265,202	289,064	326,082	367,488	420,491
ม.6	125,886	136,191	150,083	173,082	197,286	243,526
ปวช.	117,670	129,011	138,981	153,000	170,202	176,965

ตารางที่ 1: จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ปีการศึกษา 2535 - 2540
(Office of the National Economic and Social Development Board 2020) (ต่อ)

ระดับ / ประเภทการศึกษา		2535	2536	2537	2538	2539	2540
ระดับอุดมศึกษา	รวม	171,951	193,511	210,540	232,608	263,103	310,863
	ต่ำกว่าปริญญาตรี	78,483	85,835	94,632	112,137	131,478	156,467
	ต่ำกว่าปวส. / อนุปริญญา	1,095	1,058	1,515	1,523	1,017	1,154
	ปวส. / อนุปริญญา	77,388	84,777	93,117	110,614	130,461	155,313
	ปริญญาตรี	85,930	98,699	105,478	109,246	118,297	137,080
	สูงกว่าปริญญาตรี	7,538	8,977	10,430	11,225	13,328	17,316
	ประกาศนียบัตร	945	945	1,030	864	970	1,204
	ปริญญาโท	6,494	7,928	9,297	10,248	12,143	15,967
	ปริญญาเอก	99	104	103	113	215	145

ปัญหาความฉ้อฉลของนักการเมืองในทศวรรษ 2530 ที่เกิดขึ้นและรับรู้อย่างแพร่หลาย นำไปสู่การสร้างความชอบธรรมในการรัฐประหารใน พ.ศ. 2534 ทั้งที่จริง ความไม่ชอบมาพากลเหล่านี้ ควรจะรวมไปถึงระบบข้าราชการและข้าราชการทั้งหลายด้วย ทำให้นักการเมืองและการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้กลายเป็น “จำเลย” ของสังคม เห็นได้จากการขานรับการบริหารประเทศในช่วงรัฐประหารโดยเครือข่ายนักวิชาการที่มีสายสัมพันธ์กับนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ดังนั้นห้วงรัฐประหารจึงยังเป็นพื้นที่และโอกาสในการทำงานของนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่อาศัยขณะที่รัฐบาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการผลักดันวาระของตน

ภายใต้การเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ทุกคนในกระแสทุนนิยมที่ได้รับประโยชน์ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังถือเป็นโจทย์ใหญ่ บางหน่วยงานได้รับแต้มต่อทั้งด้านทรัพยากรและงบประมาณ เช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการที่ยังทำงานอย่างซื่อสัตย์ และได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างสังคมที่เสมอภาคได้ ขณะที่สถาบันกวดวิชาอันเป็นการศึกษานอกระบบที่รัฐบาลจัดการศึกษาให้ กลายเป็นธุรกิจทางการศึกษาที่ทำกำไรได้มหาศาล (Premsothe 2008) จนเริ่มกลายเป็นปัญหาต่อโรงเรียนในระบบมากขึ้นเรื่อย ๆ อันจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการทดสอบเข้ามหาวิทยาลัยในยุคหน้า ขณะที่การควบคุมระเบียบวินัยของเด็กและเยาวชน นอกจากภายในโรงเรียนแล้ว กิจกรรมรับน้องกลับกลายเป็นพื้นที่การควบคุมของนักศึกษามหาวิทยาลัยขึ้นมาภายใต้การรับรู้ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสร้างองค์ความรู้ให้กับประเทศ ก็เริ่มปรากฏหน่วยงานที่พยายามบริหารนอกระบบราชการที่เป็นปัญหาอยู่โดยกลุ่มนักวิชาการที่อาศัย เช่น การก่อตั้งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2527 (Nunbhakdi 2015) การก่อตั้งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ใน พ.ศ. 2535 (Rajakijjanubeksa 1992: 21 - 27)

4) การศึกษาไทยกับฉันทามติหลังวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

ปัญหาที่หมักหมมมาจากทศวรรษ 2530 ได้รับความสนใจในการแก้ไขอย่างกระตือรือร้น ทั้งปัญหาจากการก้าวกระโดดของเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ หรือสิ่งที่ตามมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ ตลอดจนผลพวงจากรัฐประหาร 2534 ทำให้สังคมไทยเห็นว่า กองทัพไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและหลังจากนั้นคือ ยุคของการฟื้นฟูประชาธิปไตยกลับมามีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 (Rajjakijjanubeksa 1999: 21 - 27) ได้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยดังที่กล่าวมาแล้ว เนื้อหาภายในได้เน้นย้ำถึงฉันทามติร่วมกันและเจตนารมณ์ที่มาจากรัฐธรรมนูญ 2540 ความเปลี่ยนแปลงอันเป็นหมุดหมายสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงกลไกการบริหารที่เปลี่ยนแปลง นั่นก็คือ การกำหนดหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544 อันมีพื้นฐานมาจากการปฏิรูปการศึกษาที่ได้กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยพยายามสร้างหลักสูตรแกนกลางที่มีโครงสร้างยืดหยุ่นและสร้างมาตรฐานการเรียนรู้ในภาพรวม 12 ปี และแบ่งสาระการเรียนรู้เป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม สุขศึกษาและพลศึกษา ศิลปะ การงานพื้นฐานอาชีพและเทคโนโลยี และภาษาต่างประเทศ ส่วนมาตรฐานการเรียนรู้เป็นช่วงชั้นละ 3 ปี ได้แก่ ป.1 - ป.3 ป.4 - ป.6 ม.1 - ม.3 และ ม.4 - ม.6) ทั้งยังเน้นความร่วมมือกับผู้ปกครองและบุคคลในชุมชน (Ministry of Education 2001: 2 - 4) *พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พุทธศักราช 2545* (Rajjakijjanubeksa 2002: 11 - 14) อันเนื่องมาจากการยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2523 เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2546 ได้มีการออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พุทธศักราช 2546 (Rajjakijjanubeksa 2003: 17 - 43) และการกำหนด “เขตพื้นที่การศึกษา” ในปีเดียวกัน (Rajjakijjanubeksa 2003: 1 - 31) อาจพบว่า พ.ศ. 2546 เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลในวงการศึกษาระดับปฏิบัติที่ดำเนินการสอดรับลงมาตั้งแต่การออกกฎหมายของรัฐสภา การดำเนินงานของกระทรวงและการทำให้เขต

พื้นที่การศึกษาเกิดขึ้นจริง นับแต่ พ.ศ. 2544 ที่มีการจัดหลักสูตรใหม่เป็นหลักสูตรแกนกลางจนถึง พ.ศ. 2546 นอกจากเป็นไปตามฉันทามติ 2540 แล้ว พลังทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่บริหารแบบรวดเร็วถือว่าส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไปด้วย ในทางปฏิบัติการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ยังมีลักษณะกึ่งกลางระหว่างการทำงานของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนหลังแล้ว อาจพิจารณาได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของอำนาจในการบริหารจัดการในฐานะคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา จริงอยู่ที่อาจมีโรงเรียนที่สังกัดท้องถิ่นอยู่บ้าง เช่น โรงเรียนสังกัดเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่โรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาส่วนใหญ่สังกัดอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ นั่นหมายถึงอำนาจการให้คุณให้โทษ ปรับเงินเดือน และสวัสดิการต่าง ๆ ไม่ได้อยู่กับท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษาจึงมีลักษณะที่ลึกลับ เนื่องจากภายในจังหวัดส่วนใหญ่มีมากกว่า 1 เขตพื้นที่

ฐานคิดเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นต่างกันไปอย่างสิ้นเชิงกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั่นคือ อย่างหลังรัฐพยายามคุ้มครองให้อยู่ในระบบราชการ แต่อย่างแรกนั้น รัฐมีแนวความคิดที่จะผลักดันให้ออกไปรับผิดชอบของตัวเองในฐานะบรรษัททางการศึกษาในอนาคต มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังที่เคยทดลองมาแล้ว จากตัวอย่างใน 3 มหาวิทยาลัยภูมิภาค ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงไปสู่ตลาดเสรีนิยม ธุรกิจการศึกษาระดับอุดมศึกษาก็อยู่ในตลาดแข่งขันเหล่านั้นไปด้วย ในระดับอุดมศึกษาการกล่าวถึงการกระจายอำนาจและการยึดโยงกับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงและคำนึงถึงน้อยมาก (Lao 2015)

ในยุคนี้ แม้จะเป็นช่วงเวลาเพียงทศวรรษเดียว แต่ความเติบโตของระบบการศึกษาไทยออกไปอย่างกว้างขวางและมีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ มิใช่เพราะพรรคการเมืองที่เป็นผู้นำรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและมีวิสัยทัศน์เพียงอย่างเดียว แต่เป็นองคาพยพของสังคมที่มีโอกาสสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นช่วงทศวรรษที่ปราศจากรัฐประหาร ทั้งยังมีแนวโน้มการกระจายอำนาจมากกว่าที่เคยเกิดขึ้นมาทุกยุคซึ่งในงานวิจัยนี้จะเรียกว่า “ฉันทามติ 2540” ที่แต่ละกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับการพยายามปฏิรูปการศึกษาเพื่ออนาคตของประเทศ

ความน่าสนใจของการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาไม่เพียงประเด็นฉันทามติ 2540 เท่านั้น แต่พบว่า มีความพยายามลดช่องว่างของโอกาสทางการศึกษามากขึ้น การศึกษาในระบบอาชีวศึกษาได้รับการเอาใจใส่และปรับปรุงภาพลักษณ์ ขณะที่สถาบันการศึกษาในต่างจังหวัดได้รับการยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล แม้ความไม่เป็นธรรมของการจัดสรรงบประมาณยังถือว่าไม่ได้รับการแก้ไข แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า ในยุคนี้ระบบการศึกษาถือว่าได้สร้างความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่ผ่านมา ไม่เพียงมิติทางการเมืองยังพบว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจยังส่งผลต่อการขยายตัวของสาขาวิชาต่าง ๆ ในฐานะธุรกิจการศึกษา การพยายามสร้างดัชนีชี้วัดเพื่อการวัดและประเมินผลที่อ้างว่าเพื่อต้องการสร้างคุณภาพในสถานศึกษา กลับกลายเป็นการสร้างปัญหาใหม่ขึ้นในแวดวงการศึกษา (Laungaramsri 2015)

5) การศึกษาไทยหลังรัฐประหาร และฉันทามติที่ขาดการมีส่วนร่วม (พ.ศ. 2549 - 2562)

ในเวลาเพียง 13 ปี พบว่ามีความเปลี่ยนแปลงจากทศวรรษ 2540 อย่างมีนัยสำคัญ สอดคล้องกับบรรยากาศของสังคมไทยที่ไม่สามารถหาฉันทามติใหญ่ร่วมกันได้อีกต่อไป การเมืองแบบมวลชนที่กลายเป็นการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างรุนแรง การกลับมาเรืองอำนาจของกองทัพ ตั้งแต่ พ.ศ. 2549 การบริหารที่รวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางและการไว้วางใจให้ระบบราชการกลายเป็นหัวเรือที่นำพาการเปลี่ยนแปลงของประเทศได้ย่นเวลาให้สังคมไทยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับในช่วงทศวรรษ 2520 แต่ก็ได้เป็นเช่นนั้นเสียทีเดียวนัก เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาก็ยังพอมิให้เห็น แต่ความพยายามดังกล่าวนั้นก็กลับอยู่ภายใต้ความหวังดีที่จะสร้างฉันทามติจากส่วนกลาง ฉันทามติที่เกิดขึ้นจึงมิได้เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือภาคส่วนต่าง ๆ อย่างที่ควรจะเป็น ที่น่าจะมีพาดานอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าทศวรรษ 2540

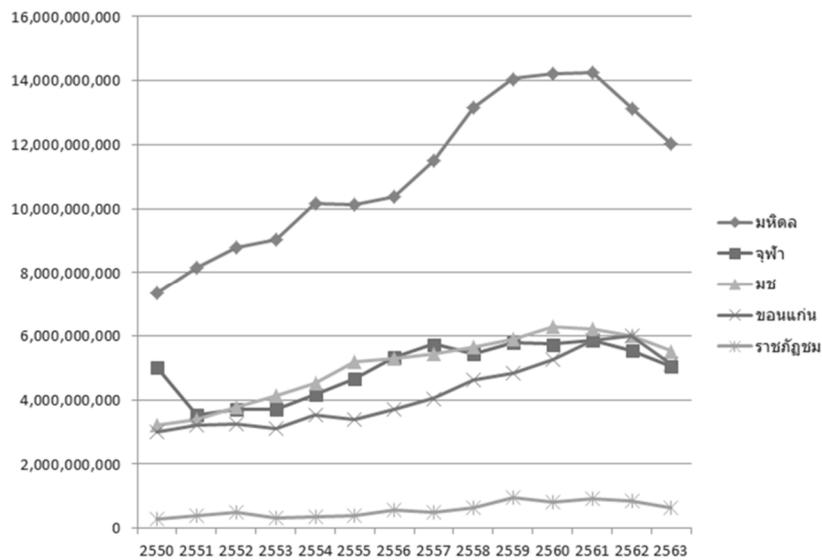
แม้ว่าทศวรรษ 2540 การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะยังไม่สำเร็จ ทั้งการถ่ายโอนโรงเรียน หรือการออกแบบพื้นที่การศึกษาที่ลึกลับไม่สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจทางการเมือง แต่ก็นับว่าเป็นความพยายามที่น่าสนใจผิดกับหลังรัฐประหาร 2549 ที่นโยบายและแนวปฏิบัติที่เน้นผูกมัดรวมอยู่กับส่วนกลางเป็นอย่างยิ่ง ปัญหา

เรื้อรังอย่างหนึ่งก็คือ ความไม่สมดุลของการจัดสรรทรัพยากรทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา ตลอดจนระดับอุดมศึกษา แต่ละแห่งได้เผชิญหน้ากับปัญหาความเหลื่อมล้ำที่แตกต่างกันไป ก่อนรัฐประหาร 2557 มีความพยายามปฏิรูปการศึกษารอบที่ 2 ทั้งจากรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี และข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ แนวคิดการพัฒนาทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ถูกยกขึ้นมาเป็นหัวข้อในการถกเถียง อย่างไรก็ตาม บรรยากาศทางสังคมการเมืองนั้นไม่เอื้อเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการแตกตัวของกลุ่มการเมืองจนยากที่จะหาฉันทามติร่วมกันได้อย่างที่ควรจะเป็น

การรวมศูนย์อำนาจเกิดขึ้นอย่างชัดเจนภายใต้คณะรัฐประหาร ช่วง พ.ศ. 2557 - 2562 ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาโดยตรงทั้งภาพรวมและการจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กร ระบบการผลิตครูที่เร่งรัดจนสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาด หรือกระทั่งการปลูกฝังค่านิยมในชีวิตประจำวัน เห็นได้จากการผลักดันตั้งแต่การปลูกแนวคิดอนุรักษนิยมด้วยค่านิยม 12 ประการ (Jaktreemongkol 2005: 2) การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ (Rajjakijjanubeksa 2017) การลดอำนาจเขตพื้นที่การศึกษาและซ้อนทับด้วยศึกษาธิการจังหวัด อันเป็นโครงสร้างที่คล้ายกับช่วง พ.ศ. 2520 ที่อำนาจไม่ได้อยู่ในพื้นที่อีกต่อไป (Rajjakijjanubeksa 2016: 1 - 5) การควบคุมและเปลี่ยนแปลงการผลิตครู (Prachachat 2561)

ปัญหาการศึกษาขั้นพื้นฐานที่หมักหมมมานาน รัฐบาลรัฐประหารไม่ได้แก้ไขด้วยการกระจายอำนาจ แต่กลับเป็นการลดบทบาทพื้นที่เขตการศึกษา และสร้างกลไกที่ควบคุมโดยส่วนกลางเข้ามาซ้อนอีกชั้น แทนที่ประชาคมและชุมชนของโรงเรียนจะมีบทบาทจัดการโรงเรียนมากยิ่งขึ้น กลายเป็นว่าส่วนกลางได้พยายามสร้างระบบตรวจสอบที่ยึดโยงกับองค์ประกอบดังกล่าวน้อยเกินไป ความพยายามยึดเยียดนโยบายต่าง ๆ ที่บางครั้งก็ขัดกันเอง ขณะที่การศึกษาระดับอาชีวศึกษา รัฐบาลและเอกชนเริ่มตระหนักถึงความขาดแคลนแรงงาน จึงพยายามสนับสนุนมากขึ้น แต่หารู้ไม่ว่าพื้นฐานความขาดแคลนดังกล่าวมาจากความเหลื่อมล้ำของการจ้างงานและสวัสดิการ ยังไม่นับเรื่องปัญหาชนชั้นที่มาพร้อมกับวุฒิการศึกษาของสังคมไทย ส่วนมหาวิทยาลัยเองแม้จะเฟื่องฟูอย่างยิ่งจากค่านิยมการเลือกเรียนระดับปริญญาตรี แต่ความเหลื่อมล้ำก็ยังทวีสูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังภาพที่ 1 ได้แสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของ

งบประมาณ อาจอธิบายได้ว่ามีลักษณะดัง “ปากจระเข้” ที่มหาวิทยาลัยบางแห่งได้งบประมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่มหาวิทยาลัยระดับรองในภูมิภาคกลับแทบจะไม่เพิ่มขึ้นในตลอดทศวรรษ ข้อสังเกตสำคัญอีกประการก็คือ สถาบันอุดมศึกษานั้นเข้ากันได้ดีกับคณะรัฐประหารตั้งแต่ พ.ศ. 2549 เป็นอย่างซ้ำ การได้มีตำแหน่งแห่งที่ในสถานิติบัญญัติแห่งชาติ กับ การผลักดันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของมหาวิทยาลัยระดับแนวหน้าของประเทศไทยในช่วงหลังรัฐประหาร 2549 และ 2557 เป็นหลักฐานแสดงได้อย่างชัดเจน พร้อมไปกับการจัดระเบียบควบคุมวินัยเด็กและเยาวชน ที่ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพอย่างในสังคมประชาธิปไตยอีกต่อไป ไม่ใช่เพราะอำนาจของเผด็จการอย่างเดียว แต่การโยกถ่ายอำนาจในการควบคุมเด็กและเยาวชนยังคงมีพลังอยู่เสมอในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ



ภาพที่ 1 แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบความเหลื่อมล้ำของงบประมาณระหว่างมหาวิทยาลัยมหิดล จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (Rajjakijjanubeksa 2007: 1 - 68, Rajjakijjanubeksa 2008: 1 - 95, Rajjakijjanubeksa 2009: 1 - 70, Rajjakijjanubeksa 2010: 1 - 89, Rajjakijjanubeksa 2011: 1 - 100, Rajjakijjanubeksa 2012: 1 - 91, Rajjakijjanubeksa 2013: 1 - 110, Rajjakijjanubeksa 2014: 1 - 110, Rajjakijjanubeksa 2015: 1 - 86, Rajjakijjanubeksa 2016: 17 - 101, Rajjakijjanubeksa 2017: 1 - 150, Rajjakijjanubeksa 2018: 1 - 175, Rajjakijjanubeksa 2019: 1 - 177, Rajjakijjanubeksa 2020: 1 - 166)

สรุปผล

พลวัตของระบบการศึกษาไทยนั้นสัมพันธ์ไปกับอำนาจทางการเมืองในระดับชาติเป็นอย่างยิ่ง แต่การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์การศึกษาที่ผ่านมานั้นมักไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร นับตั้งแต่การรัฐประหารใน พ.ศ. 2490 ประเทศไทยเผชิญกับการรัฐประหารที่สำเร็จอีกหลายครั้ง นำมาซึ่งการมีสภาพสังคมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ความไม่เป็นประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่หมายถึงการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นตัวแทนในรัฐสภา ต่างกับการปกครองภายใต้รัฐประหารที่แต่งตั้งสภานิติบัญญัติไปทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่ไม่สะท้อนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในประเทศอย่างที่เราควรจะเป็น ไม่เพียงเท่านั้นสังคมประชาธิปไตยยังพอจะประกันสิทธิความเป็นพลเมืองที่สามารถจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง การตัดสินใจเชิงนโยบายโดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวว่ารัฐบาลจะใช้อำนาจไม่ชอบธรรมจากการอ้างถึงกฎหมายที่พวกเขาเขียนขึ้น

ตั้งแต่ พ.ศ. 2490 - 2562 สังคมไทยอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหาร ที่มีกลไกการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่หัวหน้าคณะรัฐประหาร และฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนในประเทศ ช่วงเวลาดังกล่าวยาวนานกว่าครึ่งหนึ่งของห้วงเวลาในการวิจัย ประเทศไทยจึงมีแนวโน้มที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างยิ่ง อันส่งผลต่อพลวัตของระบบการศึกษาอีกด้วย

ทศวรรษดังกล่าวคือ ห้วงเวลาของความเปลี่ยนแปลงที่เป็นรากฐานของการรัฐประหารในยุคต่อมา กองทัพเข้ามามีบทบาทใช้ความรุนแรงในการยึดอำนาจจากรัฐบาล พร้อมกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่สังคมไทยทยอยฟื้นตัวจากความเสียหายช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การปราบปรามอาชญากรรมที่ขยายตัวขึ้นก็ทำให้บทบาทของรัฐที่เน้นไปทางการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจมีมากขึ้นไปด้วย แม้จะมีการประกาศแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494 แต่พบว่าการศึกษาของรัฐขยายตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะว่าขาดแคลนงบประมาณ ในอีกทางพบว่ามีองค์กรระดับนานาชาติเข้ามามีส่วนในการวางแผนการศึกษาในช่วงนี้ มีความพยายามทดลองโครงการด้านการศึกษาในจังหวัดต่าง ๆ ไม่เพียงเท่านั้น หากพิจารณาจากกฎหมายและระเบียบ การเน้นเป็นพิเศษก็คือ ระเบียบการแต่งกายผ่านเครื่องแบบนักเรียน อันจะกลายเป็นการสถาปนา

อำนาจของสถาบันการศึกษาเหนือเรือนร่างของนักเรียน ทำให้อำนาจไม่ได้อยู่ในห้องเรียนหรือหลักสูตรเท่านั้น แต่เป็นอำนาจที่ใช้ควบคุมอยู่ตลอดเวลาที่นักเรียนอยู่ในเครื่องแบบ ขณะที่การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษายังกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองหลวง ทั้งที่มีความพยายามเรียกร้องให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคขึ้นแล้ว

ในงานวิจัยนี้เห็นว่า ช่วงที่สำคัญ 2 ช่วงที่สะท้อนได้ดีถึงการรวมศูนย์อำนาจที่ส่งผลต่อการศึกษา ได้แก่ ช่วง พ.ศ. 2500 - 2516 (หากกล่าวอย่างเคร่งครัดอาจไม่นับช่วงที่มีรัฐบาลที่มีการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 - 2514) และช่วง พ.ศ. 2557 - 2562 เป็นช่วงเวลาสำคัญที่ระบบการศึกษาอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหารอย่างยาวนาน ช่วงแรกนับได้ถึง 17 ปี ช่วงหลังอยู่มาอย่างยาวนานถึง 6 ปี ถึงจะยอมให้มีการเลือกตั้งได้ ต่างจากรัฐประหารครั้งอื่นที่คณะรัฐประหารไม่สามารถอยู่ได้ยาวนานขนาดนั้น สำหรับช่วงแรก การปกครองภายใต้คณะรัฐประหารอย่างยาวนานสัมพันธ์กับเงื่อนไขช่วงสงครามเย็นและการทำสงครามกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญเป็นสองช่วงนั้นคือ พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2520 ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2520 ได้มีการปรับช่วงชั้นของการศึกษาภาคบังคับจากระบบ 4 - 3 - 3 - 2 (ป.1 - ป.4, ป.5 - ป.7, มศ.1 - มศ. 3, มศ.4 - มศ. 5) เป็น ระบบ 6 - 3 - 3 (ป.1 - ป.6, ม.1 - ม.3, ม.4 - ม.6) ไม่เพียงแผนการศึกษาชาติ ช่วงนี้รัฐไทยยังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านอย่างมหาศาลไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การที่เงินช่วยเหลือและลงทุนไหลเข้ามาในประเทศจากสหรัฐอเมริกาที่อาศัยไทยเป็นฐานในการต่อสู้กับกองกำลังคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การขยายตัวของมหาวิทยาลัยไปทุกภูมิภาคนอกจากเพิ่มโอกาสทางการศึกษาแล้วยังเป็นการสถาปนาการอุดมศึกษาที่แนบชิดกับเทคโนโลยีและการศึกษาที่ทำงานกับคณะรัฐประหารที่ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ไม่ใช่เรื่องน่าแปลกใจที่นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยเกือบทุกแห่ง สภามหาวิทยาลัยอันเป็นกลไกสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด ไม่มีสภาที่เป็นปากเสียงให้กับบุคลากรในมหาวิทยาลัยใด ๆ ขณะที่การศึกษาสายอาชีพศึกษาก็ขยายตัวอย่างกว้างขวางตอบรับกับตลาดแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวขึ้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2515) กลายเป็นต้นแบบสำคัญของการใช้อำนาจในชีวิตประจำวันของ

นักเรียนในสถานศึกษา การควบคุมพฤติกรรม การจัดระเบียบเรื่องเครื่องแบบ รวมไปถึง นับเป็นครั้งแรกที่มีการออกระเบียบเพื่อควบคุมทรงผมและการแต่งหน้าของนักเรียน การควบคุมเหล่านี้จะกลายเป็น “ระเบียบการแต่งกายและทรงผมฉบับวัฒนธรรม” ที่สร้างความชอบธรรมให้กับครู ผู้บริหารโรงเรียนหรือกระทั่งผู้ปกครองที่เห็นดีเห็นงามกับการควบคุมวินัยและเรื่อร่างของนักเรียน ที่แม้ในช่วงหลังจะมีการออกกฎหมายมายกเลิก แต่สำนึกดังกล่าวยังสืบทอดต่อมาอีกด้วย ไม่เพียงเท่านั้นยุคนี้ยังมีการสถาปนาองค์กรที่สร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคมไทยทั้งสายวิทยาศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ระดับสูงที่สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของประเทศในยุคสงครามเย็น

ช่วงสำคัญที่ 2 (พ.ศ. 2557 - 2562) นับเป็นห้วงต่อเนื่องของความขัดแย้งทางการเมืองในปลายทศวรรษ 2540 และรัฐประหาร พ.ศ. 2549 อาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่รัฐประหาร พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา ได้ทำลายมรดกของฉันทามติ พ.ศ. 2540 ทั้งเรื่องการปฏิรูปการเมือง การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการศึกษาที่อาศัยการมีส่วนร่วม ข้อสังเกตสำคัญก็คือ ความใกล้ชิดของผู้บริหารชั้นสูงของมหาวิทยาลัยรัฐ กับคณะรัฐประหาร ในรัฐประหารทั้ง พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 อธิการบดีไม่น้อยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอันเป็นกลไกทางนิติบัญญัติของรัฐประหาร ผลพวงจากครั้งนั้นทำให้มหาวิทยาลัยหลายแห่งสามารถแปลงสถานะภาพให้กลายเป็น “สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” ได้ ทั้งที่ในระยะเวลาที่อยู่ในรัฐบาลประชาธิปไตย ไม่สามารถผลักดันกฎหมายเปลี่ยนสถานภาพดังกล่าวได้ ไม่เพียงเท่านั้นตัวเลขงบประมาณเปรียบเทียบของมหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างมหาวิทยาลัยระดับชาติกับมหาวิทยาลัยในภูมิภาค และมหาวิทยาลัยระดับรองที่มีช่องว่างที่ห่างมากขึ้นในทุกปี ซึ่งมหาวิทยาลัยระดับรองไม่ได้มีอำนาจต่อรองเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยใหญ่ที่เป็นสมาชิกในที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.)

รัฐประหารจึงเป็นการผนวกเอาวงการการศึกษาเข้ามาอยู่ใกล้ตัว พยายามสร้างฉันทามติที่ไม่ได้เป็นมติร่วมกันของสังคมอย่างกว้างขวาง แม้แต่ประชามติการรับร่างรัฐธรรมนูญเอง ก็ยังไม่อยู่ในสถานการณ์ปกติ ผู้คัดค้าน วิพากษ์วิจารณ์มีความเสี่ยงที่จะถูกจับกุมดำเนินคดี รัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่กินเวลากว่า 7 ปี ได้สร้างความ

เปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ไม่ว่าจะเป็นการทำลายระบบกระจายอำนาจอย่างการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา และสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจในนามศึกษาธิการจังหวัดที่ขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นตัวแทนของระบบราชการส่วนภูมิภาคที่ควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานด้านจัดการความรู้ได้ถอยกลับไปรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ระบบราชการอีกครั้งหนึ่ง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ที่เคยเป็นหน่วยงานอิสระก็ถูกควบรวมอยู่ภายใต้สภาวิจัยแห่งชาติ (วช.) ที่มีโครงสร้างแบบระบบราชการ

ข้อสังเกตสำคัญในทั้งสองช่วงที่กล่าวมานี้คือ การพยายามรวมศูนย์อำนาจการบริหารและวางนโยบายอย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบการศึกษา ตั้งแต่การศึกษาภาคบังคับมาจนถึงระดับอุดมศึกษา ที่ผ่านมากการวิเคราะห์ระบบการศึกษาเน้นไปที่ตัวบทของหลักสูตร และโครงสร้างการศึกษา แต่มักละเลยที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นจึงไม่น่าแปลกใจที่เหตุใดโรงเรียนจึงทรงอำนาจอย่างมากในดุลพินิจการจัดการวินัยและการลงทัณฑ์ราวกับว่าเป็นรัฐอิสระมีอธิปไตยของตน โดยไม่ต้องใส่ใจเรื่องสิทธิมนุษยชนใด ๆ ก็ได้ ส่วนการศึกษาในระดับบนสุดคือ ระดับอุดมศึกษาก็มีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารมากกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

อย่างไรก็ตามความเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ไม่กล่าวถึงไม่ได้คือ การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจไทยและตลาดการศึกษาที่ขยายตัวต่อเนื่องมาจนถึงทศวรรษ 2540 ที่เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สัมพันธ์ไปกับการเติบโตของระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ หลังช่วงสงครามเย็นที่อาจนับได้ตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 จนถึง พ.ศ. 2540 เมื่อระบบการเมืองเริ่มคลายตัวจากความตึงเครียดในภูมิภาค นโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า การเมืองรัฐสภาที่มีบทบาทจนอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงประชาธิปไตยเต็มใบ แต่กระนั้นก็ถูกรัฐประหารยึดอำนาจใน พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่สังคมไทยไฝฝืนที่จะกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ระบบเศรษฐกิจขยายตัว การลงทุนและตลาดหลักทรัพย์ขยายตัว การศึกษาที่ต่อเนื่องจากการศึกษาภาคบังคับเป็นที่ต้องการโดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา เกิดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในต่างจังหวัดทั้งในรฐณะมหาวิทยาลัยใหม่และการเกิดขึ้นของวิทยาเขต สถาบันกวดวิชาเริ่มเป็นธุรกิจการศึกษาที่ทำกำไร

มหาศาล ในด้านองค์ความรู้ เกิดหน่วยงานอย่าง สกว.ที่มีบทบาทแตกต่างไปจาก วช. เนื่องจากค่อนข้างเป็นอิสระจากระบบราชการ และมีผลงานวิจัยที่กว้างขวางและหลากหลาย

ส่วนช่วงสิบปีนับแต่ พ.ศ. 2540 แม้ว่าจะเป็นจุดขบเซาทางเศรษฐกิจ หลังจากระลอกวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง แต่กลับเป็นช่วงเฟื่องฟูของการปฏิรูปการเมืองและระบบการศึกษา นักคิด นักวิชาการ และประชาชนมีส่วนร่วมในการผลักดัน ต่อรองวาระที่ตนเองสนใจ เจตนารมณ์ที่มุ่งมั่นสะท้อนออกมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 อันเกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้เชี่ยวชาญอย่างกว้างขวาง ผิดกับก่อนหน้านั้นที่มีกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นที่มีบทบาทครอบงำการปฏิรูปการศึกษามากเกินไป เงื่อนไขเช่นนี้มาพร้อมกับการขยายตัวของแนวคิดการกระจายอำนาจอีกด้วย ผู้วิจัยเรียกการศึกษาช่วงนี้ว่าเป็นการศึกษาที่อยู่ในห้วงของ “ฉันทามติ 2540” ที่ยึดโยงกับประชาชน ผู้เชี่ยวชาญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สอดรับกับการเข้ามาบริหารประเทศของพรรคไทยรักไทย โครงสร้างของสังคมไทยและระบบการศึกษาที่ทำงานกันมาก่อนรัฐบาลนี้ได้เอื้อให้มีการผลักดันกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการศึกษา อย่างไรก็ตาม พรรคไทยรักไทยก็ถูกวิจารณ์ถึงนโยบายที่หือหวาอย่างเช่น โครงการ 1 อำเภอ 1 ทุน หรือการไม่ให้ความสำคัญกับกระทรวงศึกษาธิการเนื่องจากการเปลี่ยนรัฐมนตรีบ่อยครั้ง พลังของฉันทามติ 2540 ได้ตั้งคำถามกับระเบียบเครื่องแต่งกายและทรงผมฉบับวัฒนธรรม อำนาจในโรงเรียน ด้านหนึ่ง คือ การแทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132 (พ.ศ. 2515) ด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พุทธศักราช 2546 ขณะที่ยังคงองค์การที่เกี่ยวข้องกับการสร้างองค์ความรู้ที่เป็นผลงานสำคัญของพรรคไทยรักไทยก็คือ การจัดสำนักงานจัดการบริหารองค์ความรู้ (สปร.) (องค์การมหาชน) ที่เป็นร่วมใหญ่ให้กับองค์กรที่รู้จักกันดีในนาม TK Park มิวเซียมสยาม TCDC เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ฉันทามติ 2540 ก็มีได้เป็นเครื่องมือพิเศษที่จะเนรมิตระบบการศึกษาให้ดิงามไร้ที่ติ ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนปรากฏในระบบการคัดเลือกเข้าศึกษาระดับมหาวิทยาลัยที่ทำให้ระบบซับซ้อนกว่าที่ควรจะเป็น หรือการสร้างระบบมาตรฐานที่เน้นรูปแบบจนทำให้การวัดและประเมินผลไม่ได้กลายเป็นเครื่องมือ

สนับสนุนการเรียนรู้แต่กลายเป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอน และการปฏิรูป ทศวรรษ 2540 ไม่ได้ขุดลึกลงไปถึงการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์เชิงอำนาจและการ กระจายอำนาจทางการเมืองและการศึกษาอย่างที่ควรจะเป็น

สำหรับการปฏิรูป ปฏิเสธไม่ได้ว่า เป็นงานที่ไม่มีวันเสร็จสิ้นพอ ๆ กับความ พยายามเปลี่ยนประเทศไทยให้เป็น “ประชาธิปไตย” เป็น “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” เส้นทางดังกล่าวจึงสัมพันธ์กับสภาพทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อ เกิดปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่สร้างปัญหาเป็นข่าวตามหน้าสื่อ ยิ่ง เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้รัฐจัดการผ่านระบบการศึกษา การปฏิรูปในยุคที่เป็นรัฐบาลอำนาจ นิยมอย่างคณะรัฐประหารก็จะใช้อำนาจอย่างเข้มข้นในการผลักดันการแก้ไขปัญหาค าวอย่างเปรียบเทียบที่เห็นได้เป็นอย่างดีก็คือ ความพยายามของรัฐบาลรัฐประหาร ทศวรรษ 2500 จนถึง 2510 และรัฐประหาร 2557 ที่รวบอำนาจในการจัดการปฏิรูป ทั้งระบบโดยใช้อำนาจแบบสั่งการจากบนลงล่าง แตกต่างจากกระแสการปฏิรูปใน ทศวรรษ 2540 ที่เน้นการมีส่วนร่วมและการเปลี่ยนแปลงในแนวราบ

การอภิปรายผลการวิจัย

จากงานวิจัยด้านประวัติศาสตร์ การศึกษาส่วนใหญ่จะพบว่าไม่ได้ให้ ความสำคัญกับการเผยให้เห็นการรวมศูนย์อำนาจของการศึกษาไทย ทั้งยังมีลักษณะ จำกัลดบริบทและเวลาที่ไม่ครอบคลุมมากนัก *การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475* (Osatharom 1981) ก็เป็นงานก่อนปฏิวัติสยาม 2475 อันจะเป็นฐานใน ระบอบใหม่ต่อมา ขณะที่งานศึกษาช่วงยาวอีกชิ้นคือ *การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย* (Tupprasert 1985) ระหว่าง พ.ศ. 2464 - 2520 แม้จะศึกษาในช่วงที่ยาวนานแต่ก็เป็นเพียงการศึกษาภาคบังคับ ทั้งยังเป็นมุมมองจากนโยบายของรัฐ ไม่เห็นปฏิบัติการในชีวิตประจำวันที่แฝงตัวอยู่ใน สถานศึกษาด้วยความรุนแรงที่มองไม่เห็น งานวิชาการอีกส่วนที่เข้าไปในอาณาบริเวณ ของสถาบันอุดมศึกษาก็คือ *A Critical Study of Thailand's Higher Education Reforms: The culture of borrowin* (Lao 2015) ซึ่งให้เห็นถึงประวัติศาสตร์การ ปฏิรูปของสถาบันอุดมศึกษาไทยที่ได้รับผลกระทบมาจากการหยิบยืมวัฒนธรรม ตะวันตกจากช่วงโลกาภิวัตน์ ขณะที่ “บททดลองนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการอุดมศึกษา

ไทยภายใต้สงครามเย็น: กำเนิดวงวิชาการไทย นักวิชาการชาตินิยมและชาตินิยมทางปัญญา ภายใต้เงาอินทรี” (Eaksittipong 2018) ก็ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลการศึกษาแบบอเมริกาที่ส่งผลต่อระบบอุดมศึกษาไทย กระนั้นงานเขียนที่ผ่านมาก็ไม่เห็นว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษามีตำแหน่งแห่งที่อย่างไรในระบบการศึกษาไทย และภายในกลไกนั้นสัมพันธ์อย่างไรกับรัฐและนโยบายรัฐ การจัดสรรงบประมาณอย่างเหลื่อมล้ำนั้นเกิดขึ้นบนเงื่อนไขใดและส่งผลอย่างไรต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาในภาพรวม “การศึกษา: มายาการความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม” (Tanosawan & Ponprachataam 2010) ได้ชี้ให้เห็นภาพของอำนาจที่กระทำภายในสถานศึกษาระดับโรงเรียน โดยอ่านผ่านปฏิบัติการความรุนแรงผ่านการจัดระเบียบร่างกาย เวลา ความรู้ พื้นที่ และภาษา เผยให้เห็นอำนาจในชีวิตประจำวันที่แฝงตัวอย่างแนบเนียนภายในพื้นที่ของโรงเรียน แต่เป็นที่น่าเสียดายที่งานศึกษาชิ้นนี้ขาดพลวัตของความเปลี่ยนแปลงเชิงประวัติศาสตร์ และพื้นที่การศึกษาที่กว้างขวางไปกว่าโรงเรียน ขณะที่ *การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542* (Pipatrojanakamol 2004) แสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการปฏิรูปการศึกษาผ่านพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่สัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นจุดตั้งต้นที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ทำให้เกิดพื้นที่การต่อรองนำมาซึ่งการเจรจาและประสานประโยชน์ 2 เงื่อนไขที่ทำให้การผลักดันสำเร็จก็คือ ผู้นำทางการเมืองและการศึกษาที่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหา ผู้ปฏิบัติงานได้อุทิศตนอย่างเต็มที่ และกระบวนการผลักดันให้กฎหมายนั้นผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษามีบทบาทในฐานะคณะกรรมการวิสามัญ การชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรอยู่บนฐานงานวิจัย รวมไปถึงแรงผลักดันทางการเมืองและความยอมรับของสังคม อย่างไรก็ตาม งานชิ้นนี้มุ่งเน้นไปที่ตัวบทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่ทำให้การศึกษาเน้นไปที่ประเด็นเทคนิคทางกฎหมายและปฏิบัติงานมากกว่าจะเห็นเงื่อนไขทางสังคมที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้เป็นไปได้ ทั้งที่ทิศทางและเป้าหมายการปฏิรูปแยกไม่ขาดไปจากสังคมและระบบการเมืองที่ครอบงำสังคมไทยอยู่ด้วย เงื่อนไขของทศวรรษ 2540 คือบรรยากาศที่เปิดกว้างเนื่องมาจากความเบ่งบานของแนวคิดเสรีประชาธิปไตย การเรียกร้องสิทธิ

เสรีภาพ และการมีส่วนร่วม

ส่วนงานวิจัยของผู้เขียนมีลักษณะเป็นส่วนเชื่อมต่อไปยังงานวิจัยทั้งหลายนั้น ชาติไป นั่นคือ การแสดงให้เห็นว่าพลังความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้เกิดความรุนแรงเชิงวัฒนธรรมนั้น มาจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐที่มีฐานสำคัญมาจากการรัฐประหารที่มีบทบาทในสังคมการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา ผลพวงดังกล่าวทำให้ระบบการศึกษาและกลไกสนับสนุนต่าง ๆ ภายใต้อำนาจเปลี่ยนแปลงผ่านสู่ยุคต่าง ๆ ความรุนแรงที่งานวิจัยนี้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ การหมกมุ่นอยู่กับวินัย และการจัดระเบียบร่างกายของนักเรียนรวมไปถึงนักศึกษาที่ค่อย ๆ สั่งสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จากเพียงแค่เครื่องแบบ ไปสู่การจัดระเบียบทรงผมจนทำให้ทรงผมเกรียนสำหรับผู้ชาย และผมสั้นติดตั้งสำหรับผู้หญิง กลายเป็นเรือนร่างต้นแบบของนักเรียนที่ควรจะเป็น หรือการเข้าไปควบคุมนักศึกษาผ่านกิจกรรมในมหาวิทยาลัยอย่างที่นักศึกษาในยุค 14 ตุลาคม 2516 จะจินตนาการไม่ออกว่ามหาวิทยาลัยจะเข้ามาแทรกแซงชีวิตของพวกเขาได้อย่างไร งานวิจัยนี้ยังชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา งบประมาณมหาศาลของมหาวิทยาลัยบางแห่งที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วงแตกต่างกับมหาวิทยาลัยต่างจังหวัดอย่างเหลือเชื่อ และความไม่เป็นประชาธิปไตยหรือการไร้การคานอำนาจและตรวจสอบในแทบทุกสถาบันการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีอยู่ยุคหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย การถ่ายโอนและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถูกตั้งคำถามและรังเกียจ ขณะที่การยึดอำนาจโดยกองทัพ กลับไม่มีใครในวงการศึกษาสงสัยคัดค้าน การศึกษาในประเทศที่ถูกรวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างยิ่งจึงมีการตั้งคำถามที่น้อยยิ่งกว่าน้อย

ยกเว้นงานวิจัยของทีดีอาร์ไอที่วิเคราะห์อย่างละเอียด แสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาไทยไม่เอื้อต่อระบบการรับผิดชอบ หลักสูตรและตำรายังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาทักษะแห่งศตวรรษที่ 21 อันมีผลต่อการเรียนการสอน ด้วยเห็นว่าใจกลางปัญหาไม่ใช่การขาดทรัพยากรแต่เป็นการขาดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร อันเนื่องมาจากการขาดความรับผิดชอบของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครอง โดยเห็นว่าที่ผ่านมา สบายความรับผิดชอบจากพ่อแม่ผู้ปกครองไปยังครูนั้นยาวเกินไป จึงเห็นว่าควรทำให้สายความรับผิดชอบสั้นลง (Tangkijvanich et al

2013: 1, 3) ทั้งยังเสนอแนวทางปฏิรูปการศึกษาอันได้แก่ข้อเสนอ 5 ประเด็นในการพัฒนาระบบการศึกษาไทยคือ การปรับหลักสูตรแกนกลางและสื่อการเรียนรู้ตามแนวทางการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 การปฏิรูปการทดสอบให้เป็นการสอบมาตรฐานเพื่อวัดทักษะและความเข้าใจ การพัฒนาคุณภาพครูยุคใหม่ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา และแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ และการพัฒนาทรัพยากรเพื่อการศึกษา

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดรัฐประหาร 2557 การปฏิรูปการศึกษาที่มีก็กลายเป็นกระบวนการที่ไร้การมีส่วนร่วม สังคมที่พึงปรารถนาของคนบางพวกอาจมิใช่การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาจากการกระจายอำนาจ แต่เป็นสังคมที่ “สงบสุข” ผู้คน “มีระเบียบวินัย” กระทั่งเป็น “คนดีมีศีลธรรม” โดยไม่จำเป็นต้องมีสังคมที่เปิดกว้างเสมอภาคและเป็นธรรมก็เป็นได้

สำหรับผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นสำคัญที่ถูกกละเลยไปอย่างยิ่งคือ การกระจายอำนาจและการสร้างการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น การกระจายอำนาจที่ว่าคือ การกระจายอำนาจในทุกช่วงชั้นการศึกษาตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐานไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ไม่เพียงเท่านั้น หากสถานศึกษาเป็นสนามแห่งการใช้อำนาจ อำนาจที่ไร้การถ่วงดุลตรวจสอบมีความเสี่ยงอย่างยิ่งที่จะฉ้อฉล ที่ผ่านมานั้นการตรวจสอบจะเกิดขึ้นจากไม่กี่มิติ นั่นคือ การกระพือขึ้นของข่าวในสื่อมวลชนที่จะมีผลต่อต้านสังกัดในระบบราชการที่ไม่อาจอยู่เฉยได้ ดังนั้น ควรออกแบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจในทุกระดับการศึกษา ไม่ว่าจะมาจากตัวผู้เรียนเองในกรณีโรงเรียนมัธยมศึกษาขึ้นไป สมาคมผู้ปกครอง หรือกระทั่งชุมชน ดังนั้น ความรุนแรงในสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ จึงมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นได้ตามโครงสร้างความรุนแรงที่เอื้อให้เกิดขึ้น トラบดที่การทำรัฐประหารในประเทศนี้ยังมีโอกาสเกิดขึ้นได้ โครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจที่นำมาซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ก่อความรุนแรง สร้างความไม่เท่าเทียมให้กับสังคมไทย ระบบการศึกษาที่เป็นพื้นที่และกลไกสำคัญของรัฐเองก็หลีกเลี่ยงความรุนแรงเช่นนั้นได้ยากไปด้วย

References

- Buakamsri, T. (2009). *กัมพูชาในแบบเรียนของไทย* [Cambodia in Thai text]. Bangkok: Matichon.
- Champung, P. (1996). *ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาด้านระบบบริหารการศึกษา ตามโครงการปฏิรูปการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ* [Opinions of educational administrators and school administrators concerning the education reform policy in the area of educational administrative system according to the education reform project, ministry of education]. (Master of Education's thesis, department of Educational Administration, graduate school, Chulalongkorn university).
- Eaksittipong, S. (2018). บททดลองนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการอุดมศึกษาไทยภายใต้สงครามเย็น: กำเนิดวงวิชาการไทย นักวิชาการชาตินิยมและชาตินิยมทางปัญญาภายใต้เงาอินทรี [A Preliminary Studies on the Development of Thai Higher Education in the Cold War Context: The Rise of Thai Academia, Nationalist Scholars and Intellectual Nationalism under the Eagle's Shadow]. *INTHANINTHAKSIN JOURNAL*, 13(2), 60 - 87.
- Faire, P. (2016). *การศึกษาของผู้ถูกกดขี่* [Pedagogy of the Oppressed]. Bangkok: Jumping fish.
- Jaktreemongkol, U. (2015). *การพัฒนามาตรฐานประเมินค่านิยมหลัก 12 ประการสำหรับผู้เรียนอายุระหว่าง 12 - 14 ปี* [A construction of assessment scales of the 12 core values for the 12 - 14 years old students]. Research paper, National Institute of Educational Testing Service (Public Organization).
- Kitirianglarp, K. (2018). *แผนที่สร้างชาติ* [Map for building a Nation]. Bangkok: Illuminations Editions.

- Kitirianglarp, K. (2019). *เขียนชนบทให้เป็นชาติ กำเนิดมานุษยวิทยาไทยในยุคสงครามเย็น* [Writing rural to be a Nation]. Bangkok: Matichon.
- Lao, R. (2015). *A Critical Study of Thailand's Higher Education Reforms: The culture of borrowing*, London and New York: Routledge.
- Laungaramsri, P and Siriphon, A. (2015). *ย้อนพินิจการประกันคุณภาพอุดมศึกษา ด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา* [Analyzing the Educational Quality Assurance in Sociology and Anthropology]. Chiang Mai: Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University.
- Ministry of Education. (2001). *หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2544* [Basic Curriculum B.E. 2544]. Bangkok: Ministry of Education.
- Nawarat, N. (2018). *การศึกษาของผู้หญิง ตัวตนและพื้นที่ความรู้* [Women's education: Identity and knowledge space] (3rd ed.). Chiang Mai: Friedrich - Ebert Foundation.
- Nunbhakdi, E. (2015). *การทำงานของทีดีอาร์ไอในการเมืองไทย* [The Workings Of TDRI In Thai Politics]. (Dissertation for Philosophy in Political Science, Faculty of Political Science, Thammasat university).
- Office of the Higher Education Commission. (2020). *ประวัติทบวงมหาวิทยาลัย* [History of Ministry of University Affairs]. Retrieved May 20, 2020, from <http://www.mua.go.th/history.html>.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2020). *จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ปีการศึกษา 2535 - 2559* [Numbers of graduates classifying toward levels and types of education]. Retrieved May 27, 2020, from http://social.nesdc.go.th/SocialStat/StatReport_Final.aspx?reportid=3609&template=3R1C&yeartype=M&subcatid=23.
- Osatharom, W. (1981). *การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2475* [Education in Thai society 1868 - 1932]. (M.A.'s thesis in History, Department of History, Chulalongkorn university).

- Pipatrojanakamol, S. (2004). *การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542* [An analysis of policy formation and legislative process of the National Education Act B.E. 2542]. (Dissertation for Philosophy in Education Administration, department of education policy, graduate school, Chulalongkorn university).
- Potjanalawan, P. (2013). *กาลเทศะในวันเด็กแห่งชาติ และความเป็นเด็กในพลเมืองไทยยุคพัฒนา* [Time and space in national Children day and childhood in Thai citizen in Development era]. *Art and culture magazine*, 34, 3.
- Prachachat. (2018). *เรียนครู “4 ปี” หรือ “5 ปี” หลักสูตรไหนได้ “คุณภาพ” มากกว่า?* [Four or five - year curriculum, which is better quality?]. Retrieved May 9, 2020, from <https://www.prachachat.net/education/news-244000>.
- Premsothe, S. (2008). *โรงเรียนกวดวิชา ปัจจัยที่ห้าของครอบครัวยุคใหม่* [Tutoring school: The 5th Basic Necessity For Living of new family]. Retrieved May 20, 2020, from <https://www.sarakadee.com/2008/11/01/tutor>.
- Rajjakijjanubeksa*. (1959). September 2, Volume 76.
- _____. (1962). November 23, Volume 89.
- _____. (1980). October 13, Volume 97.
- _____. (1981). January 23, Volume 98.
- _____. (1992). April 2, Volume 109.
- _____. (2002). December 13, Volume 119.
- _____. (2003). July 13, Volume 120.
- _____. (2007). January 9, Volume 124.
- _____. (2008). September 25, Volume 124.
- _____. (2009). October 14, Volume 125.
- _____. (2010). October 14, Volume 126.

Rajjakijanubeksa. (2011). September 28, Volume 127.

_____. (2012). February 8, Volume 129.

_____. (2013). September 30, Volume 129.

_____. (2014). October 11, Volume 130.

_____. (2015). September 30, Volume 131.

_____. (2016). March 21, Volume 133.

_____. (2016). September 25, Volume 132.

_____. (2017). April 6, Volume 134.

_____. (2017). September 23, Volume 133.

_____. (2018). October 2, Volume 134.

_____. (2019). September 17, Volume 135.

_____. (2020). February 26, Volume 137.

Sinlarat, P. et al. (2007). *อิทธิพลทางการศึกษาของต่างประเทศที่มีต่อการจัดการศึกษาของไทย* [The Study of foreign educational impacts on Thai educational management]. Research paper, faculty of Education, Chulalongkorn university.

Tangkijvanich, S. et al (2013). *การจัดทำยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานให้เกิดความรับผิดชอบ* [Making the strategy of basic education reformation for responsibility]. Research paper presenting to Office of the Basic Education Commission, Thailand Development Research Institute Foundation.

Tanosawan, U. & Ponprachata, S. (2010). การศึกษา: มายาการความรุนแรงเชิงวัฒนธรรม [Education: cultural violence illusion]. Satha-Anand, C. (ed.), *ความรุนแรงซ่อน / ทาลังคมไทย* [Violence Hide / Seek Thai society]. Bangkok: Matichon.

Tupprasert, P. (1985). *การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย* [Historical analysis of practices in Thai compulsory education]. (Master of Education's thesis, department of Foundations of Education, graduate school, Chulalongkorn university).