

นิตินโยบาย

ของระบบการพัฒนากุมนามุขยแห่งชาต

กรอบแนวคิดและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป
กฎหมายการศึกษาไทย



ภาวิช ทองโรจน์

นิติสถาปัตยกรรม

ของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ

กรอบแนวคิดและข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาไทย

ภาวิช ทองโรจน์

ประธานศูนย์รวมผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปการศึกษาไทย

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

ที่ปรึกษาทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

สภาผู้แทนราษฎร

เผยแพร่ครั้งแรก ในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง

พระราชบัญญัติการศึกษา เพื่ออนาคตการศึกษาและการวิจัยไทย

วันศุกร์ ที่ 7 สิงหาคม 2569

ศูนย์ประชุม 205 อาคารสถาบัน 3 ถนนพญาไท

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

คำนำ	3
1. เหตุใดจึงต้องคิดใหม่เรื่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	5
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : วิวัฒนาการของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของประเทศ	10
3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : เมื่อ "กฎหมายแม่บท" ค่อย ๆ กลายเป็น "กฎหมายปฏิบัติการ"	15
4. วิฤตการศึกษาไทย : ปัญหาของ "สถาปัตยกรรมระบบ" มากกว่าปัญหาขององค์ประกอบ	21
5. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : การออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ของกฎหมายการศึกษาไทย	22
6. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : กรอบการกำกับดูแลระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ	29
7. โครงสร้างต้นแบบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับใหม่)	35
8. พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน : จากกฎหมายการบริหารราชการสู่กฎหมายเพื่อคุณภาพการเรียนรู้	39
9. การออกแบบระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานใหม่	45
10. โครงสร้างต้นแบบของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน	53
11. ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการศึกษาแห่งอนาคต	65
12. บทสรุป	69

คำนำ

หนังสือเล่มนี้มิได้เริ่มต้นจากคำถามว่าจะปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างไร หากเริ่มต้นจากคำถามที่ใหญ่กว่านั้น คือ ประเทศไทยควรออกแบบ "นิติสถาปัตยกรรม" ของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติอย่างไร เพื่อรองรับความท้าทายของศตวรรษที่ 21 และอนาคตที่ยังไม่อาจคาดการณ์ได้

เพื่ออธิบายแนวคิดดังกล่าว หนังสือเล่มนี้เสนอแนวคิด "นิติสถาปัตยกรรม" (Legislative Architecture) ในฐานะกรอบคิดสำหรับการออกแบบระบบกฎหมายที่ขับเคลื่อนการพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติ โดยใช้การปฏิรูปกฎหมายการศึกษาไทยเป็นกรณีศึกษา แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ประสิทธิภาพของระบบมิได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกฎหมายรายฉบับเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับกรอบความสัมพันธ์ บทบาท และการทำงานร่วมกันของกฎหมายแต่ละระดับภายในสถาปัตยกรรมเดียวกัน

หนังสือเล่มนี้มิได้เกิดจากความต้องการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่ง หากเกิดจากความเชื่อว่าการพัฒนาประเทศในศตวรรษที่ 21 จำเป็นต้องเริ่มต้นจากการออกแบบ "นิติสถาปัตยกรรม" ของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติให้ถูกต้อง เพราะเมื่อสถาปัตยกรรมของระบบถูกออกแบบอย่างเหมาะสม การบริหาร นโยบาย และการปฏิบัติจะสามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันได้อย่างยั่งยืน

หนังสือเล่มนี้เสนอคำว่า "นิติสถาปัตยกรรม" ให้เป็นศัพท์วิชาการภาษาไทย เพื่อใช้อธิบายแนวคิด Legislative Architecture ในความหมายที่ครอบคลุมการออกแบบโครงสร้าง ความสัมพันธ์ ลำดับชั้น และการทำงานร่วมกันของกฎหมายภายในระบบเดียว เพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ

ประเทศไทยมิได้กำลังออกแบบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่เท่านั้น หากกำลังออกแบบ "นิติสถาปัตยกรรม" ของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ ซึ่งจะกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในอีกหลายทศวรรษข้างหน้า

กฎหมายฉบับนี้จึงมิใช่เพียงกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่เป็นกฎหมายที่จะกำหนดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ คุณภาพประชากร ระบบวิจัยและนวัตกรรม ตลอดจนศักยภาพของประเทศไทยในการรับมือกับโลกแห่งปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) สังคมสูงวัย และเศรษฐกิจฐานความรู้

หากตั้งต้นผิด - ประเทศอาจเสียโอกาสไปอีกหลายสิบปี

การศึกษาคือพลังหลักของการพัฒนามนุษย์

“สร้างคน สร้างศักยภาพ สร้างอนาคตประเทศ”

ศตวรรษที่ 21

พัฒนาทุนมนุษย์และทุนปัญญา

ศักยภาพในการเรียนรู้ตลอดชีวิต
(Learning Agility)
เพื่อรองรับโลก AI และสังคมสูงวัย

- ✓ คิดเป็น คิดสร้างสรรค์ คิดเชิงระบบ
- ✓ เรียนรู้ได้ด้วยตนเองตลอดชีวิต
- ✓ มีทักษะดิจิทัลและ AI
- ✓ มีคุณธรรม จริยธรรม และความสุข
- ✓ ปรับตัวได้ในโลกที่เปลี่ยนแปลงเร็ว
- ✓ อยู่ร่วมกันได้ในสังคมที่หลากหลาย

เป้าหมายการพัฒนาทุนมนุษย์ไทย

- 📖 คนไทยเรียนรู้ได้ดี
- 💡 ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 🏗 สร้างนวัตกรรมได้
- 🌱 อยู่ดี มีสุข และรับผิดชอบต่อสังคม
- 🇹🇹 ประเทศไทยเติบโตอย่างยั่งยืน

แนวทางสู่ความสำเร็จ

- ✓ ยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ทุกช่วงวัย
- ✓ ปฏิรูปหลักสูตรสู่สมรรถนะในโลกจริง
- ✓ พัฒนาครูมืออาชีพและสถานศึกษา
- ✓ สร้างระบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น
- ✓ ใช้เทคโนโลยีและ AI อย่างรับผิดชอบ
- ✓ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

การเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ

- ✓ จากท่องจำ → สู่การคิดวิเคราะห์
- ✓ จากเรียนเพื่อสอบ → สู่การเรียนรู้เพื่อชีวิต
- ✓ จากแข่งขันกัน → สู่การเติบโตไปด้วยกัน
- ✓ จากแรงงาน → สู่การสร้างคุณค่า

ยุคอุตสาหกรรม

ผลิตแรงงานตามมาตรฐาน
การศึกษาคือบริการสาธารณะ

- ระบบรวมศูนย์
- เน้นการถ่ายทอดความรู้
- ทักษะตามสายอาชีพ
- เตรียมคนเข้าสู่ตลาดแรงงาน



“คนไทยที่มีศักยภาพสูง คือรากฐานของเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง
และสังคมที่ยั่งยืน”

เหตุใดประเทศไทยจึงต้อง "คิดใหม่" เรื่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

"กฎหมายการศึกษา มิใช่เป็นเพียงกฎหมายสำหรับจัดการศึกษา
หากแต่เป็นกฎหมายที่กำหนดอนาคตของชาติ"

ชาติคือมนุษย์

คุณภาพของชาติ จึงไม่อาจสูงไปกว่าคุณภาพของมนุษย์ที่เป็นเจ้าของชาตินั้น
และการศึกษาคือกระบวนการที่ทรงพลังที่สุดในการสร้างคุณภาพของมนุษย์

1. บทนำ

การจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่รัฐสภาไทยกำลังจะมีการขับเคลื่อนในอนาคตอันใกล้ นับเป็นโอกาสสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งของประเทศไทยในรอบกว่าสองทศวรรษ เพราะกฎหมายนี้สมควรจะมีผลเพียงต่อการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ หรือการจัดการเรียนการสอนในโรงเรียนเท่านั้น หากควรต้องเป็นกลไกที่สำคัญของประเทศในการกำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ระบบการวิจัย และนวัตกรรม ตลอดจนศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

ในช่วงเวลาที่โลกกำลังเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ยุคของปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เศรษฐกิจฐานความรู้ (Knowledge-based Economy) สังคมสูงวัย (Ageing Society) และความผันผวนเชิงโครงสร้างทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และภูมิรัฐศาสตร์ การศึกษาได้เปลี่ยนสถานะจาก "บริการสาธารณะ" (Public Service) ไปเป็น "โครงสร้างพื้นฐานเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ" (Strategic National Infrastructure)

ประเทศที่สามารถพัฒนาระบบการศึกษาให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ย่อมมีศักยภาพในการสร้างนวัตกรรม พัฒนากำลังคน และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่

ประเทศที่ยังคงยึดติดอยู่กับโครงสร้างการศึกษาที่ออกแบบขึ้นสำหรับโลกในศตวรรษที่ผ่านมา ย่อมเผชิญความเสี่ยงต่อการสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน และการติดอยู่ในกับดักการพัฒนาระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายการเมืองกำลังดำเนินการอยู่ขณะนี้ จึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงการแก้ไขกฎหมายของกระทรวงศึกษาธิการ หากแต่เป็นการออกแบบ "สถาปัตยกรรมของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ" (National Human Capital Architecture) สำหรับอนาคต

2. โลกกำลังเปลี่ยนเร็วกว่าระบบการศึกษา

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ถูกออกแบบขึ้นเพื่อรองรับการพัฒนาในยุคอุตสาหกรรม (Industrial Age) เป้าหมายสำคัญคือการผลิตกำลังคนที่มีความรู้พื้นฐาน สามารถชั่ง ตวง วัด ได้ สามารถคำนวณเลขได้ รับและปฏิบัติตามคำสั่ง มีระเบียบวินัย และสามารถปฏิบัติงานตามมาตรฐานเดียวกันในระบบราชการและภาคอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม โลกในศตวรรษที่ 21 ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง

ปัญญาประดิษฐ์กำลังเข้ามาแทนที่งานประจำจำนวนมาก ความรู้มีอายุสั้นลง เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ขณะที่อาชีพใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หลายอาชีพที่ผู้เรียนในปัจจุบันจะประกอบในอนาคตยังไม่มีเคยมีอยู่ในโลกปัจจุบัน และอาชีพปัจจุบันที่เคยมีมาแต่อดีตจำนวนไม่น้อยจะหายไป

ในบริบทเช่นนี้ การศึกษาจึงไม่อาจจำกัดอยู่เพียงการถ่ายทอดความรู้ แต่ต้องสร้าง "ศักยภาพในการเรียนรู้ตลอดชีวิต" (Learning Agility) ความสามารถในการคิดวิเคราะห์ การแก้ปัญหาที่ซับซ้อน การทำงานร่วมกับปัญญาประดิษฐ์ และการสร้างนวัตกรรม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป้าหมายของระบบการศึกษาได้เปลี่ยนจากการผลิต "แรงงาน" ไปสู่การพัฒนา "ทุนมนุษย์" (Human Capital) และ "ทุนปัญญา" (Intellectual Capital) ของประเทศ

3. วิฤตของประเทศไทย มิใช่วิฤตของโรงเรียน หากเป็นวิฤตของระบบ

เมื่อก้าวถึงปัญหาการศึกษาไทย สังคมมักกล่าวถึงผลการประเมิน PISA คะแนน TIMSS คุณภาพครู หลักสูตร การสอบ หรือการบริหารกระทรวงศึกษาธิการ

ประเด็นเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญ แต่แท้จริงแล้วเป็นเพียง "อาการ" (Symptoms) ของปัญหา มิใช่ "ต้นเหตุ" (Root Causes)

ต้นเหตุที่แท้จริงอยู่ที่ "สถาปัตยกรรมของระบบ" (System Architecture)

ระบบการศึกษาไทยในปัจจุบันประกอบด้วยหน่วยงานจำนวนมากที่มีภารกิจเชื่อมโยงกัน ซึ่งเป็นผลมาจากการออกแบบกฎหมายให้เป็นเช่นนั้น แต่ขาดกลไกเชิงระบบในการกำหนดทิศทางร่วมกัน ตั้งแต่การพัฒนาเด็กปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต การผลิตครู การพัฒนาวิชาชีพ การวิจัย และนวัตกรรม

แต่ละส่วนต่างมีกฎหมาย หน่วยงาน และกลไกการบริหารของตนเอง ขณะที่กฎหมายแม่บทกลับมิได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์ประกอบเหล่านี้ให้เป็นระบบเดียวกัน

ผลที่เกิดขึ้นคือ ความพยายามในการปฏิรูปในภาพรวมประสบความสำเร็จเพียงบางส่วน แต่ไม่สามารถยกระดับคุณภาพของระบบทั้งระบบได้

4. การปฏิรูปที่ผ่านมา เน้น "การซ่อมชิ้นส่วน" มากกว่าการออกแบบระบบใหม่

ตลอดกว่า 25 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยดำเนินการปฏิรูปการศึกษามาอย่างต่อเนื่อง ด้วยกระบวนการ “ปรับ” ต่าง ๆ

มีการปรับหลักสูตร ปรับระบบประเมิน ปรับระบบครู ปรับโครงสร้างกระทรวง ปรับหน่วยงาน ปรับวิธีการจัดสรรงบประมาณ

แต่การปฏิรูปส่วนใหญ่ยังคงอยู่บนฐานความคิดเดิม กล่าวคือ พยายามแก้ไของค์ประกอบแต่ละส่วนของระบบ โดยไม่ได้กลับมาตั้งคำถามว่า “โครงสร้างของระบบทั้งหมดถูกออกแบบอย่างเหมาะสมแล้วหรือยัง”

การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายจึงเปรียบเสมือนการซ่อมเครื่องจักรที่ยังใช้แบบแปลนเดิม แม้เปลี่ยนชิ้นส่วนใหม่หลายครั้ง เครื่องจักรก็ยังทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศไทยอาจมิได้ขาดความพยายามในการปฏิรูป หากแต่ยังขาด “กรอบความคิดใหม่” (New Paradigm) สำหรับการออกแบบระบบการศึกษา กิจกรรมหรือความพยายามที่เรียกว่า “การปฏิรูป” จึงเดินมาอย่างสะเปะสะปะ

5. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ : จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง

ในสถานการณ์เช่นนี้ การจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ จึงควรเป็นมากกว่าการปรับปรุงถ้อยคำของกฎหมายเดิม

คำถามสำคัญมิใช่ว่า “ควรเพิ่มหรือลดมาตราใด”

แต่ควรเริ่มจากคำถามที่ลึกกว่านั้น คือ "ประเทศไทยต้องการระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แบบใดสำหรับโลกในอีก 30 ปีข้างหน้า"

เมื่อสามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ จึงค่อยออกแบบกฎหมายให้เป็นกลไกขับเคลื่อนวิสัยทัศน์นั้น

นั่นหมายความว่า การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ควรเริ่มจาก "การออกแบบอนาคต" (Future Design) มิใช่เริ่มจาก "การแก้ไขอดีต"

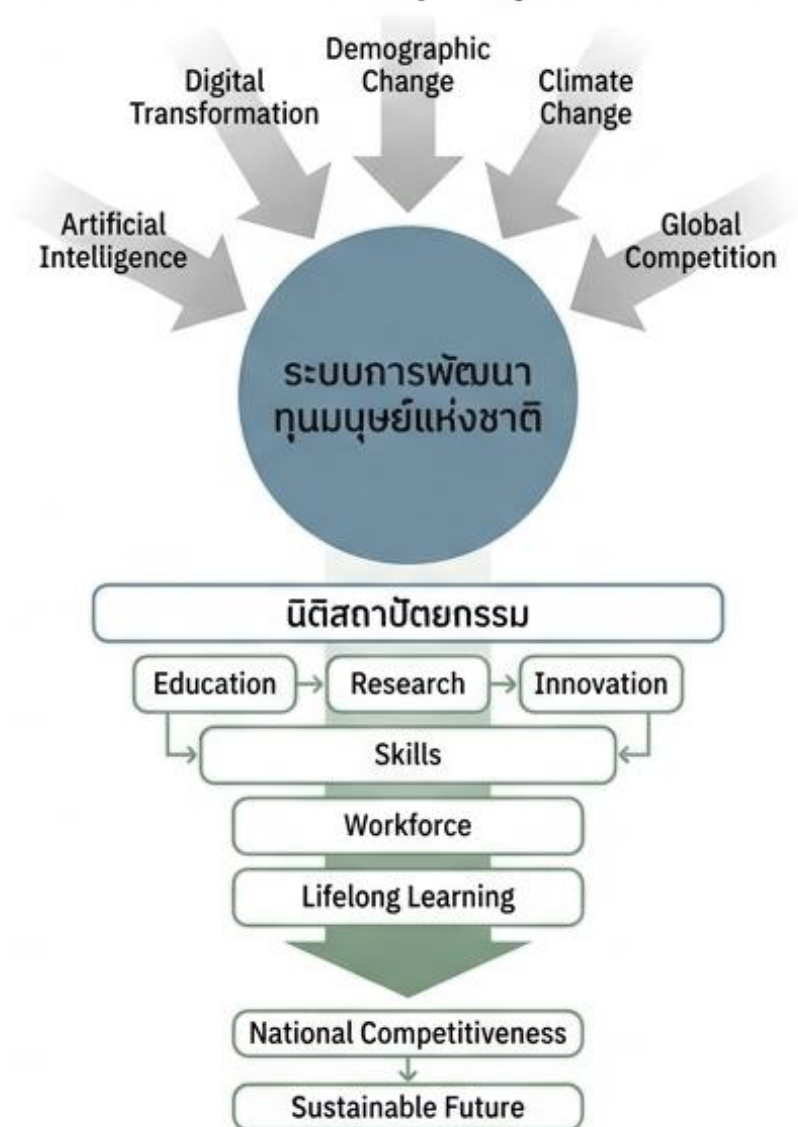
6. คำถามหลักของหนังสือเล่มนี้

บทความในหนังสือนี้มีได้มุ่งเพียงเสนอแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากแต่มุ่งชวนผู้อ่านร่วมตั้งคำถามที่สำคัญกว่านั้น คือ

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรทำหน้าที่อะไรในระบบการศึกษาของประเทศ
- เหตุใดกฎหมายแม่บทจึงควรแยกออกจากกฎหมายเชิงปฏิบัติ
- ระบบกฎหมายการศึกษาของประเทศควรมีโครงสร้างอย่างไรจึงจะรองรับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21
- ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา การวิจัย นวัตกรรม และการพัฒนาประเทศควรถูกออกแบบใหม่อย่างไร
- และเหนือสิ่งอื่นใด ประเทศไทยจะใช้โอกาสของการยกร่างกฎหมายครั้งนี้ เป็นจุดเปลี่ยนของการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริงได้หรือไม่

หนังสือเล่มนี้จะเสนอว่า คำตอบมิได้อยู่ที่การแก้ไขรายละเอียดของกฎหมายเดิม หากแต่อยู่ที่การ "คิดใหม่" เกี่ยวกับบทบาทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้งหมด โดยให้กฎหมายฉบับนี้กลับมาทำหน้าที่เป็น "กฎหมายแม่บท" ที่กำหนดทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติ ขณะที่กฎหมายเฉพาะด้านทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

ประเทศไทยกำลังออกแบบอนาคตของ ระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ



ประเทศไทยมิได้กำลังแก้กฎหมายการศึกษาเท่านั้น
แต่กำลังออกแบบระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : วิวัฒนาการของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของประเทศ

"กฎหมายมิใช่สิ่งที่หยุดนิ่ง หากเป็นภาพสะท้อนของสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อสังคมเปลี่ยน กฎหมายย่อมต้องเปลี่ยนตาม หากแต่การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง มิใช่เพียงการแก้ไขถ้อยคำ หากคือการทบทวนบทบาทของกฎหมายทั้งฉบับ"

1. กฎหมายการศึกษาในฐานะผลผลิตของยุคสมัย

กฎหมายมิได้เกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยว หากแต่เป็นผลผลิตของบริบททางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละยุคสมัย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็เช่นเดียวกัน

การทำความเข้าใจพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงไม่ควรเริ่มต้นจากการอ่านตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากต้องย้อนกลับไปพิจารณาว่า ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายใดในช่วงเวลาที่กฎหมายฉบับนี้ถือกำเนิดขึ้น และสังคมไทยในขณะนั้นคาดหวังให้กฎหมายทำหน้าที่อะไร

การตั้งคำถามเช่นนี้มีความสำคัญ เพราะช่วยให้เราตระหนักว่า กฎหมายที่เหมาะสมที่สุดในช่วงเวลาหนึ่ง อาจไม่ใช่กฎหมายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับอีกช่วงเวลาหนึ่ง หากบริบทของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ควรพิจารณาเพียงว่า "กฎหมายดีหรือไม่ดี" หากควรพิจารณาว่า "กฎหมายยังคงตอบโจทย์ของประเทศในปัจจุบันหรือไม่"

2. การปฏิรูปการศึกษาภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มองการศึกษาเป็นเพียงภารกิจของรัฐ หากแต่

ยกระดับการศึกษาให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และกำหนดให้มีการตรากฎหมายการศึกษาแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปประเทศ

เจตนารมณ์ในขณะนั้นมีความก้าวหน้าอย่างยิ่งสำหรับยุคสมัย โดยมุ่งเปลี่ยนผ่านจากระบบการศึกษาที่เน้นการถ่ายทอดความรู้และการบริหารแบบรวมศูนย์ ไปสู่ระบบที่ให้ความสำคัญกับผู้เรียน การกระจายอำนาจ และการประกันคุณภาพการศึกษา

แนวคิดสำคัญหลายประการที่ยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบัน ล้วนถือกำเนิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด "ผู้เรียนเป็นสำคัญ" การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ) การกระจายอำนาจสู่เขตพื้นที่การศึกษา ตลอดจนการปรับโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการครั้งใหญ่ ซึ่งมีเป้าหมายให้หน่วยงานหลักแต่ละด้านมีบทบาทเฉพาะของตนเอง

หากมองย้อนกลับไปด้วยสายตาของปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้าอย่างมากในบริบทของปลายศตวรรษที่ 20 และเป็นความพยายามครั้งสำคัญในการวางรากฐานใหม่ให้แก่ระบบการศึกษาของไทย

3. บทเรียนจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 : เมื่อปัญหาไม่ได้อยู่ที่กฎหมาย แต่อยู่ที่การนำกฎหมายไปสู่การปฏิบัติ

แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่มีความก้าวหน้าอย่างยิ่งในบริบทของยุคนั้น แต่เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานตลอดเวลาที่ผ่านมามากกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา จะพบว่า หลายเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายกลับไม่สามารถบรรลุผลได้ตามที่บัญญัติไว้

สาเหตุของความล้มเหลวดังกล่าว มิได้เกิดจากข้อบกพร่องของหลักการในกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากเกิดจากความแตกต่างระหว่าง "เจตนารมณ์ของกฎหมาย" กับ "วิธีการนำกฎหมายไปปฏิบัติ" ซึ่งในหลายกรณีกลับเบี่ยงเบนไปจากหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้

ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งกฎหมายมุ่งหมายให้สถานศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ (School Autonomy) เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างคล่องตัวและตอบสนองต่อบริบทของผู้เรียนและชุมชน แต่การดำเนินงานในทางปฏิบัติกลับตีความการกระจายอำนาจว่าเป็นการโอนภารกิจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ศูนย์กลางของอำนาจเพียงย้ายจากหน่วยงานหนึ่งไปสู่อีกหน่วยงานหนึ่ง โดยโรงเรียนยังมิได้รับอำนาจในการกำหนดทิศทางของตนเองตามที่กฎหมายมุ่งหมาย

ในอีกหลายกรณี กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งองค์กรหรือกลไกสำคัญขึ้นรองรับการปฏิรูป แต่กลับไม่เคยมีการดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีทางการศึกษา ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ.

2542 แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการจัดตั้งอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ประเทศขาดกลไกหลักในการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อการเรียนรู้ของชาติ

ขณะเดียวกัน องค์กรบางแห่งแม้ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว แต่แนวทางการดำเนินงานกลับไม่ได้สนับสนุนเป้าหมายของการปฏิรูปอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ระบบการทดสอบระดับชาติ ซึ่งควรเป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาการเรียนรู้ กลับกลายเป็นแรงขับให้โรงเรียนมุ่งสอนเพื่อการสอบ ดังที่มีคำกล่าวกันว่า

"สอบอย่างไร ครูก็สอนอย่างนั้น เด็กก็เรียนอย่างนั้น"

เมื่อเป็นเช่นนี้ การประเมินผลจึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือวัดคุณภาพ แต่กลับกลายเป็นปัจจัยที่กำหนดทิศทางของหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และพฤติกรรมการเรียนรู้ของทั้งระบบ จนในบางช่วงเวลา การสอบได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการศึกษาเสียเอง

ในทำนองเดียวกัน ระบบการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ก็เคยถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เน้นการตรวจสอบเอกสารและการปฏิบัติตามตัวชี้วัดมากกว่าการยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน ส่งผลให้สถานศึกษาจำนวนไม่น้อยต้องทุ่มเททรัพยากรไปกับการเตรียมรับการประเมิน มากกว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง

บทเรียนสำคัญจากประสบการณ์กว่า 25 ปี จึงมิใช่ข้อสรุปว่า "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ล้มเหลว" หากแต่ชี้ให้เห็นว่า **กฎหมายที่ดี มิได้หมายความว่าจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีเสมอไป หากขาดกลไกที่ทำให้การปฏิบัติเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย**

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความล้มเหลวส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น เป็นความล้มเหลวของระบบการกำกับ การตีความ การจัดองค์กร และการบริหาร มากกว่าจะเป็นความล้มเหลวของหลักการทางกฎหมาย

ดังนั้น การยกร่างกฎหมายการศึกษาฉบับใหม่จึงไม่ควรมุ่งเพียงปรับปรุงถ้อยคำหรือเพิ่มมาตรการใหม่เท่านั้น หากต้องออกแบบ "นิติสถาปัตยกรรม" ที่สามารถเชื่อมโยงเจตนารมณ์ของกฎหมายกับการปฏิบัติจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดโอกาสในการตีความที่คลาดเคลื่อน ลดช่องว่างของการบังคับใช้ และสร้างกลไกกำกับติดตามที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องดำเนินการตามหลักการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง

"นิติสถาปัตยกรรมที่ดี มิใช่เพียงกำหนดว่าควรทำอะไร แต่ต้องออกแบบให้การทำผิดจากเจตนารมณ์ของกฎหมายเกิดขึ้นได้ยากที่สุด"

4. จากกฎหมายฉบับเดียว สู่ระบบกฎหมายหลายฉบับ

อย่างไรก็ตาม สังคมมิได้หยุดนิ่ง เช่นเดียวกับระบบการศึกษา

เมื่อการศึกษาแต่ละระดับมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การใช้กฎหมายฉบับเดียวกำกับทุกภาคส่วนเริ่มเผชิญข้อจำกัด ทั้งในด้านความคล่องตัวและความสามารถในการตอบสนองต่อบริบทเฉพาะของแต่ละระบบ

ผลที่เกิดขึ้นคือ ประเทศไทยค่อย ๆ พัฒนากฎหมายเฉพาะด้านขึ้นมารองรับภารกิจแต่ละส่วน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ การอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา การพัฒนาเด็กปฐมวัย การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และกฎหมายด้านความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิใช่สิ่งผิด หากในทางตรงกันข้าม นับเป็นพัฒนาการตามธรรมชาติของระบบกฎหมายในประเทศที่ระบบการศึกษามีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น

การมีกฎหมายเฉพาะด้านช่วยให้แต่ละภาคส่วนสามารถออกแบบกลไกที่เหมาะสมกับพันธกิจของตนได้ดียิ่งขึ้น เช่น มหาวิทยาลัยต้องการความเป็นอิสระในการวิจัยและนวัตกรรม ขณะที่การศึกษาปฐมวัยต้องอาศัยหลักการพัฒนาตามช่วงวัย ซึ่งแตกต่างจากการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างสิ้นเชิง

กล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของกฎหมายเฉพาะด้านมิใช่ "ความผิดพลาด" ของระบบ หากเป็น "วิวัฒนาการ" ของระบบ

5. เมื่อกฎหมายแม่บทเริ่มเปลี่ยนบทบาทโดยไม่รู้ตัว

อย่างไรก็ตาม การพัฒนากฎหมายเฉพาะด้านได้นำมาซึ่งผลกระทบที่ไม่ค่อยมีการกล่าวถึง นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เอง

เมื่อการอุดมศึกษา การอาชีวศึกษา การศึกษาปฐมวัย และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ต่างมีกฎหมายเฉพาะของตนเอง สำคัญจำนวนมากที่เคยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้ทยอยย้ายออกไปอยู่ในกฎหมายเหล่านั้น

สิ่งที่เหลืออยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงมีลักษณะเน้นไปที่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การบริหารหน่วยงานส่วนกลาง ระเบียบวิชาชีพครู และการประกันคุณภาพการศึกษา มากกว่าการทำหน้าที่เป็น "กฎหมายแม่บท" ของระบบการศึกษาทั้งประเทศ

ประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะมิใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหากฎหมาย หากเป็นการเปลี่ยนแปลง "หน้าที่" ของกฎหมายโดยปริยาย

กล่าวคือ แม้ชื่อของกฎหมายยังคงเป็น "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ" แต่บทบาทที่แท้จริงกลับค่อย ๆ เคลื่อนตัวไปสู่การเป็นกฎหมายเชิงปฏิบัติการสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น และนี่เองคือจุดตั้งต้นของข้อเสนอในหนังสือเล่มนี้

6. บทเรียนสำคัญจากวิวัฒนาการของกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้หมายความว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ล้มเหลว ตรงกันข้าม กฎหมายฉบับนี้ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาในบริบทของช่วงเวลาหนึ่ง และเป็นฐานให้เกิดกฎหมายเฉพาะด้านที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการศึกษาในระยะต่อมา

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จนั้นเองได้สร้างเงื่อนไขใหม่ให้แก่ระบบ กล่าวคือ เมื่อภารกิจสำคัญถูกถ่ายโอนไปสู่กฎหมายเฉพาะด้าน กฎหมายแม่บทจึงจำเป็นต้องได้รับการนิยามบทบาทใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบการศึกษายุคปัจจุบัน

หากยังคงใช้กรอบความคิดเดิมในการแก้ไขกฎหมาย ก็อาจทำให้กฎหมายแม่บทต้องแบกรับภารกิจที่ควรเป็นหน้าที่ของกฎหมายเฉพาะด้าน ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศได้อย่างเต็มที่

ด้วยเหตุนี้ คำถามที่สำคัญจึงมีชื่อว่า "ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอย่างไร" แต่คือ

"พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรกลับไปทำหน้าที่อะไร"

คำถามนี้จะป็นหัวใจของบทต่อไป ซึ่งจะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญ มีใช่เพียงปัญหาของตัวบทกฎหมาย หากเป็นปัญหาของ "บทบาท" และ "สถาปัตยกรรม" ของระบบกฎหมายการศึกษาทั้งระบบ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ : เมื่อ "กฎหมายแม่บท" ค่อย ๆ กลายเป็น "กฎหมายปฏิบัติการ"

"กฎหมายมิได้สูญเสียคุณค่า แต่หน้าที่ของกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของระบบการศึกษา การปฏิรูปครั้งใหม่จึงมิใช่การปฏิเสธรอดี หากเป็นการทำให้กฎหมายกลับไปทำหน้าที่ที่ควรจะเป็นอีกครั้ง"

1. คำถามที่ไม่ค่อยมีผู้ตั้ง

ตลอดหลายปีที่ผ่านมา การอภิปรายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มักมุ่งเน้นไปที่ประเด็นต่าง ๆ เช่น

- ควรแก้ไขมาตราใด
- ควรเพิ่มสิทธิอะไร
- ควรปรับโครงสร้างหน่วยงานอย่างไร
- ควรเปลี่ยนระบบครูหรือไม่
- ควรเปลี่ยนหลักสูตรหรือไม่

คำถามเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญ แต่กลับมีคำถามหนึ่งที่แทบไม่มีใครได้ตั้งขึ้น คือ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในปัจจุบัน ยังทำหน้าที่เป็น "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ" อยู่จริงหรือไม่

คำถามนี้อาจฟังดูแปลก แต่หากพิจารณาอย่างเป็นระบบ จะพบว่า นี่อาจเป็นคำถามที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปครั้งนี้

2. ความหมายของ "กฎหมายแม่บท"

ในทางทฤษฎีกฎหมาย กฎหมายแม่บท (Umbrella Law หรือ Framework Law) มิใช่กฎหมายที่พยายามกำหนดรายละเอียดทุกเรื่อง ตรงกันข้าม กฎหมายแม่บทควรมีหน้าที่เพื่อกำหนดประเด็นดังนี้

- ปรัชญา
- หลักการ
- สิทธิ
- เป้าหมายของประเทศ
- โครงสร้างใหญ่ของระบบ
- กลไกกำกับระดับชาติ

นั่นคือสิ่งที่ควรเป็นสาระบัญญัติหลักใน “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ”

ส่วนรายละเอียดเชิงปฏิบัติควรเป็นหน้าที่ของกฎหมายเฉพาะ ตัวอย่างก็มีอยู่แล้ว เช่น พรบ.การศึกษาปฐมวัย พรบ.การอาชีวศึกษา พรบ.อุดมศึกษา เหตุผลมีอยู่เพียงข้อเดียว คือ

รายละเอียดย่อมเปลี่ยนเร็วกว่าหลักการ

ประเทศที่มีกฎหมายแม่บทที่ดี และกฎหมายลูกซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเป็นกลไกการทำงานของระบบที่เหมาะสม ก็จะสามารถปรับปรุงกฎหมายเฉพาะได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บททุกครั้ง

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายแม่บททำหน้าที่ "กำหนดทิศทาง" ส่วนกฎหมายเฉพาะทำหน้าที่ "ขับเคลื่อน"

3. Evolutionary Functional Drift : เมื่อน้ำที่ของกฎหมายค่อย ๆ เปลี่ยนไป

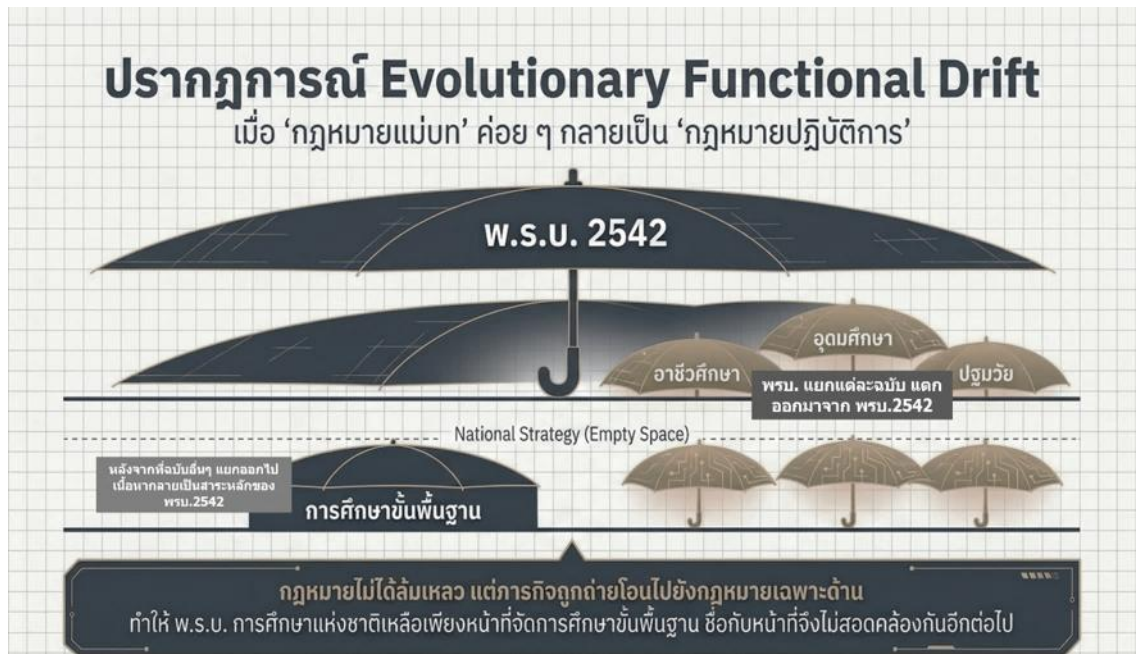
วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจของปรากฏการณ์ที่ผู้เขียนขอเรียกว่า Evolutionary Functional Drift

กล่าวคือ แม้ตัวกฎหมายยังคงใช้ชื่อเดิม แต่หน้าที่ของกฎหมายได้เปลี่ยนไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยไม่มีใครตั้งใจ เมื่อ

- อุดมศึกษามีกฎหมายของตนเอง
- อาชีวศึกษามีกฎหมายของตนเอง
- ปฐมวัยมีกฎหมายของตนเอง
- การเรียนรู้ตลอดชีวิตมีกฎหมายของตนเอง
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคมีกฎหมายของตนเอง

แต่สิ่งที่เหลือปรากฏอยู่ใน “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ” กลับเป็นเนื้อหาที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในเมื่อสาระสำคัญอื่นๆ ที่เคยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้ค่อย ๆ ถูกถ่ายโอนไปยังระบบกฎหมายใหม่ สิ่งที่เหลืออยู่จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ครู

หลักสูตร การประกันคุณภาพ การบริหารหน่วยงาน ซึ่งล้วนเป็น Operational Issues มากกว่า National Issues



4. นี่ไม่ใช่ความผิดพลาด

ผู้เขียนมิได้เห็นว่าวิวัฒนาการดังกล่าวเป็นความผิดพลาด ตรงกันข้าม นี่คือการวิวัฒนาการตามธรรมชาติ (Natural Evolution) ของระบบการศึกษา เมื่อระบบมีความซับซ้อนมากขึ้น ย่อมจำเป็นต้องมีกฎหมาย เฉพาะ ไม่มีประเทศใดใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียวควบคุมการศึกษา การวิจัย AI อาชีวศึกษา มหาวิทยาลัย การเรียนรู้ตลอดชีวิต พร้อมกันทั้งหมด

ดังนั้น สิ่งที่เปลี่ยนไม่ใช่คุณค่าของพระราชบัญญัติ 2542 แต่คือ **บริบทของประเทศ**

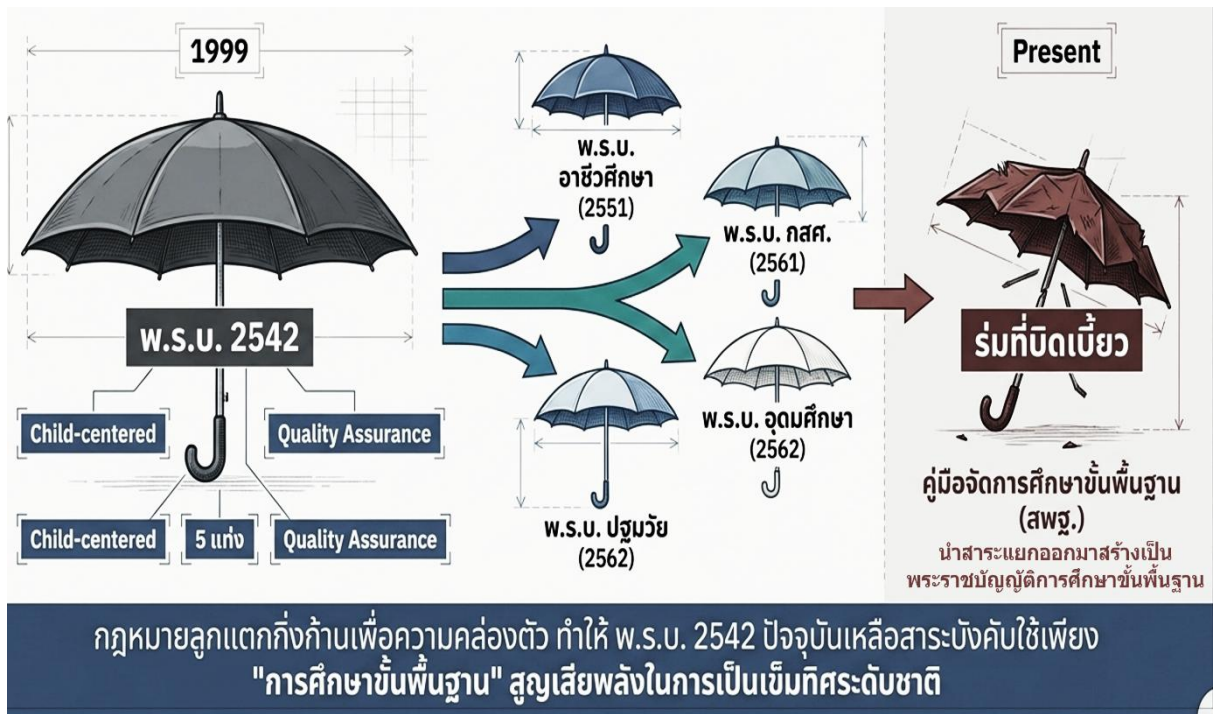
5. ปัญหาจึงมิใช่ "กฎหมายเก่า"

หากแต่เป็น "ข้อบกพร่อง" ที่ไม่สอดคล้องกัน

ดังนั้น ในปัจจุบัน ประเทศไทยมี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แต่สาระสำคัญจำนวนมากของ "การศึกษาแห่งชาติ" กลับถูกเจือจางด้วยสาระบัญญัติในเรื่องที่ควรอยู่ในกฎหมายฉบับอื่น นี่คือการ Conceptual Gap ที่สำคัญที่สุด

กล่าวคือ ชื่อของกฎหมายยังเป็น พระราชบัญญัติการศึกษา “แห่งชาติ” แต่หน้าที่ของกฎหมาย กลับเต็มไปด้วยสาระที่ควรไปปรากฏในกฎหมายเพื่อการจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education Operational Law) มากขึ้นทุกปี

และเมื่อชื่อกับหน้าที่ไม่สอดคล้องกัน การแก้ไขกฎหมายบทโครงสร้างและบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมจึงยิ่งทำได้ยาก เพราะทุกฝ่ายต่างพยายาม "เติม" เนื้อหาใหม่เข้าไปในกฎหมายเดิม แทนที่จะกลับมาตั้งคำถามว่า กฎหมายควรทำหน้าที่อะไร



6. การปฏิรูปที่แท้จริง

จึงมิใช่การเขียนกฎหมายใหม่ แต่คือ การกำหนดบทบาทใหม่ของกฎหมาย

เมื่อมองจากมุมนี้ คำถามของการสัมมนาครั้งนี้จึงเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง จากเดิม "จะแก้ พ.ร.บ. อย่างไร" กลายเป็น "ประเทศไทยควรมีกฎหมายแม่บทแบบใด เพื่อกำหนดอนาคตของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติ"

และเมื่อสามารถตอบคำถามนี้ได้ รายละเอียดของมาตราต่าง ๆ ก็จะเป็นผลลัพธ์ตามมา ไม่ใช่จุดเริ่มต้น

"กฎหมายไม่ได้อ่อนแอลง แต่หน้าที่ของกฎหมายได้เปลี่ยนไป"

ส่วนสาระที่ปัจจุบันกินเนื้อที่หรือเป็นภาระของน้ำหนักอย่างมาก แต่หาใช้สาระที่ควรเป็นประเด็น “แห่งชาติ” ก็ควรถูกนำออกไปสร้างเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ที่เห็นได้ชัดที่สุด คือการควรจะต้องมี “พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน” แยกออกมาเช่นเดียวกันกับ พรบ.ว่าด้วย อาชีวศึกษา, อุดมศึกษา และอื่นๆ เช่นนี้อีกถ้อยคำหนึ่งก็อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติฉบับเดิม จะกลายเป็นต้นกำเนิดของ “พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน” ซึ่งเป็นการปลด เจื่อนออกมากลายเป็นเครื่องมือให้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ และที่ สำคัญที่สุดคือถูกต้องด้วยหลักการ ซึ่งหากได้รับการออกแบบเป็นอย่างดีก็จะทำให้การปฏิรูปการศึกษา ของประเทศบรรลุถึงเป้าหมายได้ต่อไป

7. สรุป: การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่ต้องดำเนินการทันที

จากการวิเคราะห์วิวัฒนาการของระบบการศึกษาไทยและการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในหัวข้อที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้อย่าง ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้รับการออกแบบขึ้นภายใต้บริบทของการ ปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่เมื่อกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของระบบ การศึกษาไทยในปัจจุบันอีกต่อไป

ประเด็นสำคัญมิใช่เพียงเพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวมีอายุการใช้งานยาวนาน หากแต่เป็นเพราะ "นิติ สถาปัตยกรรม" (Legislative Architecture) ของกฎหมายฉบับนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว กล่าวคือ กฎหมายแม่บทฉบับเดียวได้รวบรวมทั้งหลักการพื้นฐานของระบบการศึกษา และรายละเอียด จำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ส่งผลให้บทบัญญัติที่ ควรมีลักษณะเป็นหลักการระยะยาว (Foundational Principles) ปะปนอยู่กับบทบัญญัติที่เป็นมาตรการ เชิงปฏิบัติและการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามพัฒนาการของสังคมและระบบ การศึกษาอยู่เสมอ

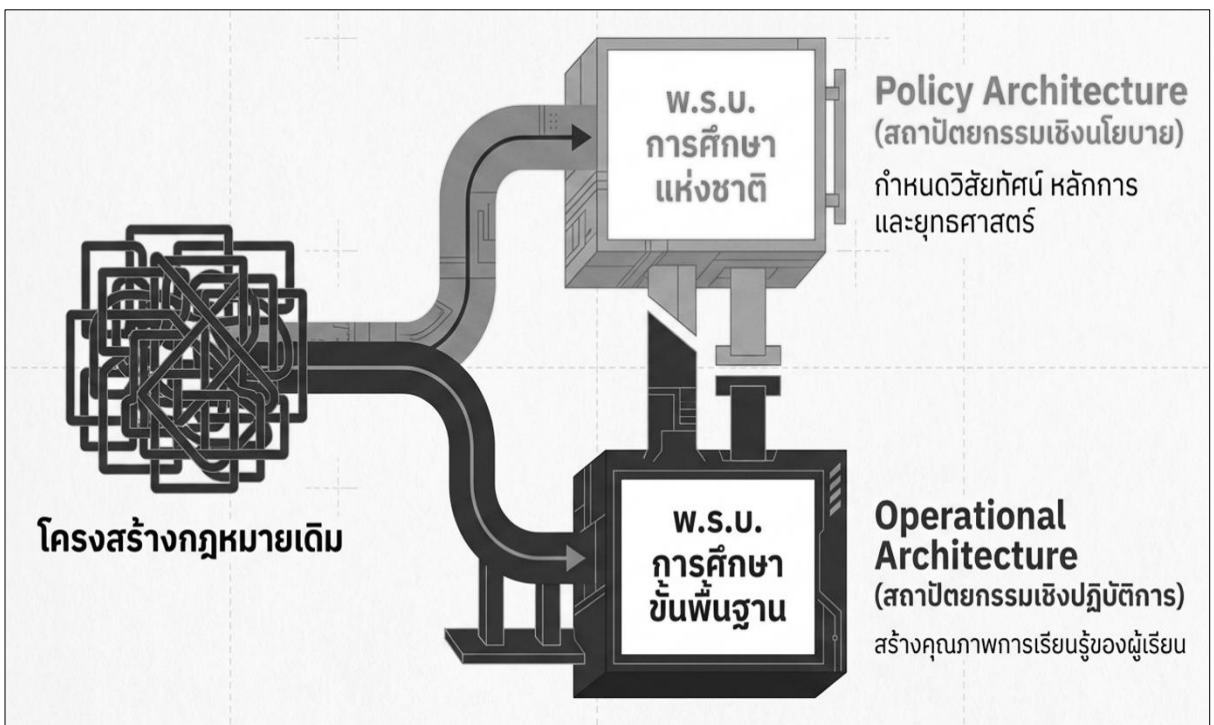
ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และการแยก ภารกิจด้านการอุดมศึกษาออกจากกระทรวงศึกษาธิการ โครงสร้างการกำกับดูแลการศึกษาของประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิง ขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21 ยังครอบคลุมประเด็นที่ กว้างขวางกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการอาชีวศึกษา การอุดมศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนากำลังคน การยกระดับทักษะ (Upskilling) การสร้างทักษะใหม่ (Reskilling) และการเรียนรู้ใน ยุคปัญญาประดิษฐ์ ซึ่งล้วนต้องการกรอบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การยกร่างกฎหมายการศึกษาครั้งใหม่จึงไม่ควรเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หากแต่ควรเริ่มต้นจากการปรับโครงสร้างทางกฎหมายใหม่ ทั้งระบบ โดยการแยกกฎหมายเดิมออกเป็นอย่างน้อยสองฉบับ ได้แก่

- 1) **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ** ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บท กำหนดปรัชญา หลักการ เป้าหมาย โครงสร้างระบบการศึกษา สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา กลไกนโยบายระดับชาติ ตลอดจนหลักการพื้นฐานในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ
- 2) **พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ทำหน้าที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้าน กำหนดหลักเกณฑ์ ระบบ กลไก และรายละเอียดทั้งหมดที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่การจัด หลักสูตร การบริหารสถานศึกษา คุณภาพการศึกษา การพัฒนาครู การประกันคุณภาพ การ จัดสรรงบประมาณ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของผู้เรียน ผู้ปกครอง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การแยกกฎหมายออกเป็นสองฉบับดังกล่าว มิใช่เป็นเพียงการแบ่งเนื้อหาออกจากกัน หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนนิติสถาปัตยกรรมของระบบกฎหมายการศึกษาไทยให้สอดคล้องกับหลักการออกแบบ กฎหมายสมัยใหม่ ซึ่งแยก "กฎหมายแม่บท" ออกจาก "กฎหมายเฉพาะด้าน" อย่างชัดเจน ทำให้แต่ละ ฉบับสามารถพัฒนา ปรับปรุง และตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ กระทบต่อเสถียรภาพของหลักการพื้นฐานของระบบการศึกษาทั้งประเทศ

ข้อเสนอนี้จึงมิใช่เพียงการปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่เป็นจุดเริ่มต้นของ การออกแบบนิติสถาปัตยกรรมใหม่สำหรับระบบการศึกษาไทย เพื่อให้โครงสร้างกฎหมายของประเทศ สอดคล้องกับความเป็นจริงของศตวรรษที่ 21 และรองรับการพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติได้อย่างยั่งยืนใน ระยะยาว



วิกฤตการศึกษาไทย :

ปัญหาของ "สถาปัตยกรรมระบบ" มากกว่าปัญหาขององค์ประกอบ

"เมื่ออาคารเกิดรอยร้าว เราอาจซ่อมผนัง เปลี่ยนประตู หรือทาสีใหม่ได้ แต่หากปัญหาอยู่ที่ฐานราก การซ่อมส่วนต่าง ๆ ย่อมไม่ทำให้อาคารแข็งแรงขึ้น"

1. เรากำลังวิเคราะห์ปัญหาถูกระดับหรือไม่

การอภิปรายเรื่องการศึกษาไทยในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา มักเริ่มต้นจากปัญหาที่สังคมมองเห็นได้ชัดเจน เช่น คะแนน PISA ที่ลดลง คุณภาพครูที่ไม่สม่ำเสมอ ภาระงานของครู หลักสูตรที่แน่นเกินไป ความเหลื่อมล้ำของโรงเรียน หรือระบบการสอบเข้าศึกษาต่อ

ประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นความจริง และสมควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในเชิงวิศวกรรมระบบ (Systems Engineering) จะพบว่า สิ่งที่เรากำลังอภิปรายกันส่วนใหญ่เป็น **องค์ประกอบของระบบ (Components)** มากกว่าตัว **สถาปัตยกรรมของระบบ (System Architecture)**

การมุ่งแก้ไขเฉพาะองค์ประกอบโดยไม่ทบทวนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ เปรียบเสมือนการปรับแต่งชิ้นส่วนของเครื่องจักรโดยไม่ตรวจสอบแบบแปลนของเครื่องจักรทั้งเครื่อง ผลลัพธ์คือ แต่ละส่วนอาจดีขึ้น แต่ประสิทธิภาพของระบบโดยรวมกลับไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

นี่คือบทเรียนสำคัญจากการปฏิรูปการศึกษาของหลายประเทศ และเป็นประเด็นที่ประเทศไทยควรนำมาพิจารณาในการออกแบบกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

การออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ของกฎหมายการศึกษาไทย

จาก "กฎหมายบริหารการศึกษา" สู่ "รัฐธรรมนูญแห่งการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ของชาติ"

"การปฏิรูปที่แท้จริงมิใช่การเขียนกฎหมายใหม่ แต่คือการออกแบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ สังคม สถานศึกษา และผู้เรียน เพื่อให้ทั้งระบบสามารถเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง"

1. จุดเปลี่ยนของแนวคิด

หากยอมรับข้อค้นพบจากบทที่ผ่านมา ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ค่อย ๆ เปลี่ยน บทบาทจาก "กฎหมายแม่บท" ไปเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติการมากขึ้น คำถามสำคัญที่ตามมา คือ ประเทศไทยควรออกแบบกฎหมายการศึกษาแห่งชาติใหม่สำหรับอนาคตอย่างไร

การตอบคำถามนี้ไม่ควรเริ่มต้นจากการแก้ไขถ้อยคำในมาตราต่าง ๆ หากแต่ต้องย้อนกลับไปสู่คำถาม พื้นฐานที่สุดว่า....

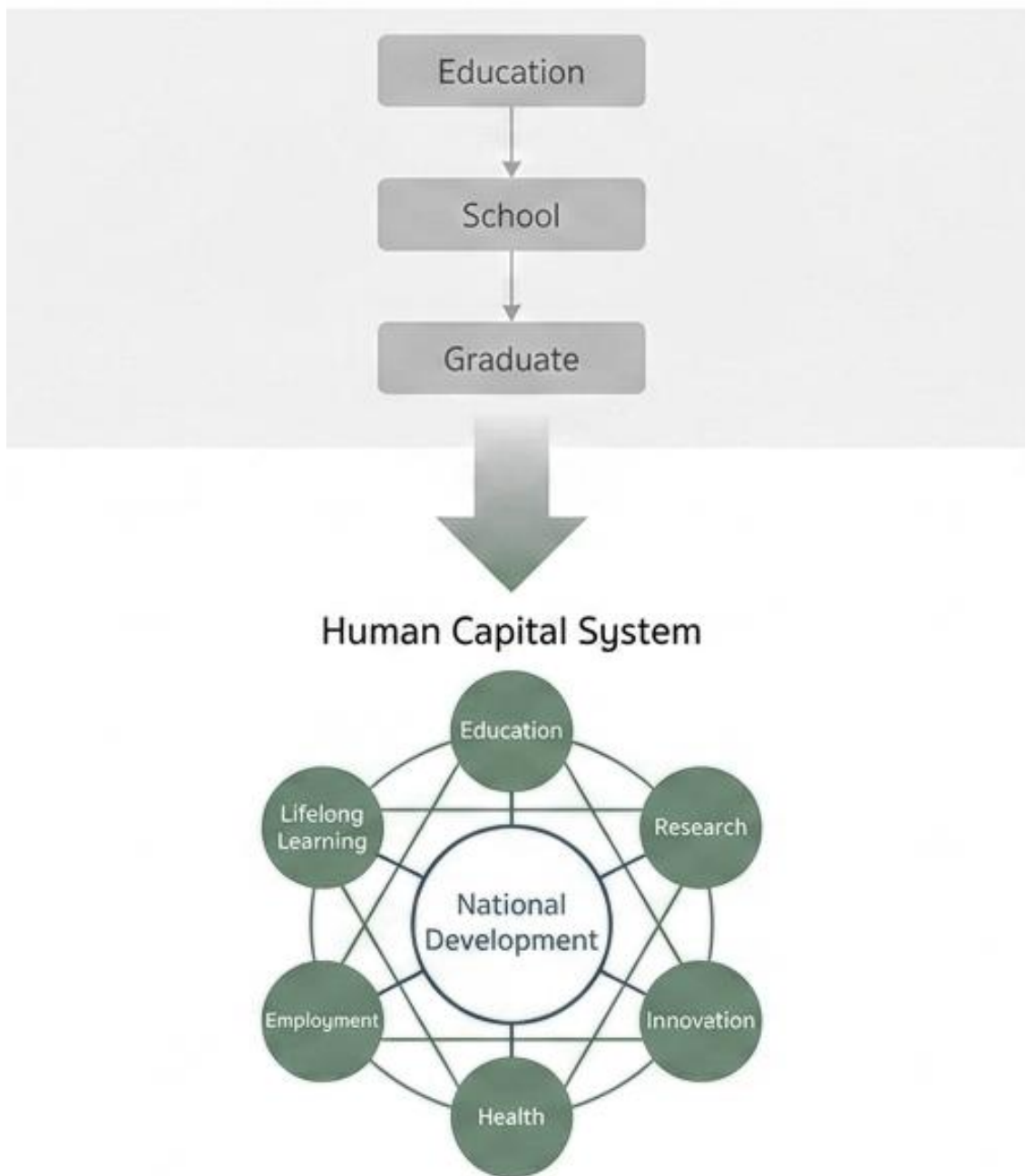
2. กฎหมายแม่บทของประเทศควรทำหน้าที่อะไร

ผู้เขียนเห็นว่า การออกแบบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ ควรเริ่มจากการออกแบบ "สถาปัตยกรรมของระบบ" (System Architecture) ก่อนรายละเอียดของกฎหมายเสมอ เพราะหาก สถาปัตยกรรมไม่ถูกต้อง ไม่ว่ารายละเอียดของแต่ละมาตราจะสมบูรณ์เพียงใด ระบบโดยรวมก็ยังคง ทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แนวทางปฏิบัติเช่นนี้ นักพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ หรืองานทางด้านวิศวกรรมจะเข้าใจเป็นอย่างดี เมื่อจะ เขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์เราจะต้องกำหนดความต้องการก่อนว่าต้องการให้โปรแกรมทำหน้าที่อะไร เรื่อยไปจนถึงการกำหนด algorithm เบื้องต้น และกำหนด pseudocode แล้วจึงลงมือเขียนโปรแกรม หรือ coding ในที่สุด

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเขียนกฎหมายควรเป็น "ผลลัพธ์" ของการออกแบบระบบ มิใช่เป็นจุดเริ่มต้นของการ ปฏิรูป

จาก ‘การศึกษา’ สู่ ‘การพัฒนาทุนมนุษย์’



การศึกษาเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ

3. จาก Education System สู่ Human Capital System

แนวคิดสำคัญที่หนังสือเล่มนี้ต้องการเสนอ คือ ประเทศไทยควรเปลี่ยนกรอบความคิดจากการมองว่า "การศึกษา" เป็นภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการ ไปสู่การมองว่า "การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์" เป็นยุทธศาสตร์หลักของประเทศ

ในศตวรรษที่ 21 ทุนที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุน หรือแม้แต่โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ หากแต่คือ **ทุนมนุษย์ (Human Capital)** ซึ่งเป็นผลรวมของความรู้ ทักษะ สมรรถนะ คุณธรรม สุขภาพ ความคิดสร้างสรรค์ และความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ดังนั้น ระบบการศึกษาไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงระบบการจัดการเรียนการสอน หากแต่เป็นองค์ประกอบหนึ่งของ "ระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ" (National Human Capital System) ที่เชื่อมโยงตั้งแต่การพัฒนาเด็กปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษา การพัฒนาทักษะกำลังแรงงาน การวิจัยและนวัตกรรม ตลอดจนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

เมื่อกรอบความคิดเปลี่ยน บทบาทของกฎหมายแม่บทก็ต้องเปลี่ยนตามไปด้วย

4. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในฐานะ "รัฐธรรมนูญของระบบ"

ผู้เขียนขอเสนอให้กำหนดสถานะใหม่ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยให้มีลักษณะเป็น **Framework Law** หรือ **Umbrella Law** ซึ่งทำหน้าที่คล้าย "รัฐธรรมนูญเฉพาะด้าน" (Sectoral Constitution) ของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

หน้าที่ของกฎหมายแม่บทในลักษณะนี้ มิใช่การกำหนดวิธีดำเนินงานของโรงเรียน หรือกำหนดรายละเอียดของหลักสูตร แต่เป็นการกำหนดกรอบคิด หลักการ และโครงสร้างการกำกับดูแลในระดับมหภาค

กล่าวคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรตอบคำถามสำคัญหกประการ ได้แก่

1. ประเทศต้องการพัฒนาคนแบบใด
2. ระบบการศึกษามีพันธกิจต่อการพัฒนาชาติอย่างไร
3. หน่วยงานต่าง ๆ มีบทบาทและความสัมพันธ์กันอย่างไร
4. กลไกการกำหนดยุทธศาสตร์ การติดตาม และการประเมินผลควรเป็นอย่างไร
5. สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ คืออะไร
6. ระบบจะสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างไร

หลักการของ “Adaptive Legislation”



หลักการสำคัญประกอบด้วย

1 หลักการมากกว่า “วิธีการ”

กฎหมายควรกำหนด “หลักการ” มากกว่า “วิธีการ”

หลักการมีความมั่นคงและเปลี่ยนแปลงช้า ขณะที่วิธีการต้องสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามเทคโนโลยี สภาพเศรษฐกิจและความต้องการของสังคม



2 สร้างพื้นที่สำหรับนวัตกรรม

กฎหมายควรสร้างพื้นที่สำหรับนวัตกรรม

ระบบการศึกษาที่มีพลวัตจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้เกิดการทดลองนโยบาย (Policy Sandbox) การพัฒนาหลักสูตรใหม่ รูปแบบการเรียนรู้ใหม่ และกลไกการประเมินผลที่หลากหลาย โดยยังคงอยู่ภายใต้กรอบของเป้าหมายระดับชาติ



3 สร้างวงจรการเรียนรู้ของระบบ (Learning Feedback Loop)

กฎหมายควรสร้างวงจรการเรียนรู้ของระบบ (Learning Feedback Loop)

ระบบการศึกษางานพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อข้อมูลจากผลการดำเนินงานสามารถย้อนกลับไปสู่การกำหนดนโยบาย การปรับปรุงหลักสูตร การพัฒนาครู และการจัดสรรทรัพยากรได้อย่างต่อเนื่อง มิใช่เป็นเพียงการประเมินเพื่อการตรวจสอบเท่านั้น



ดังนั้น กฎหมายแม่บทควรเปลี่ยนบทบาทของรัฐจาก "ผู้สั่งการ" (Command and Control) ไปเป็น "ผู้กำหนดทิศทางและกำกับเชิงยุทธศาสตร์" (Strategic Stewardship)

ในระบบดังกล่าว รัฐกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานระดับชาติ แต่เปิดพื้นที่ให้โรงเรียน มหาวิทยาลัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมกันออกแบบวิธีการที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ภายใต้หลักความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Accountability for Outcomes)

การเปลี่ยนผ่านเช่นนี้มีใช้การลดบทบาทของรัฐ หากแต่เป็นการยกระดับบทบาทของรัฐจากการบริหารงานประจำไปสู่การเป็น "สถาปนิกของระบบ" (System Architect)

5. หลักการออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ผู้เขียนขอเสนอหลักการออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ 8 ประการ ดังนี้

- 1) **Principle of Purpose** กฎหมายต้องเริ่มจากเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ มิใช่เริ่มจากโครงสร้างของกระทรวง
- 2) **Principle of Architecture** กฎหมายแม่บทต้องกำหนดสถาปัตยกรรมของระบบ มากกว่ารายละเอียดของหน่วยงาน
- 3) **Principle of Integration** เชื่อมโยงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย นวัตกรรม การพัฒนา กำลังคน และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เป็นระบบเดียวกัน
- 4) **Principle of Subsidiarity** การตัดสินใจควรอยู่ในระดับที่ใกล้ผู้เรียนที่สุด ขณะที่ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ
- 5) **Principle of Adaptability** ระบบต้องสามารถปรับตัวต่อเทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างต่อเนื่อง
- 6) **Principle of Accountability** ทุกภาคส่วนต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเรียนรู้ มากกว่าการปฏิบัติตามระเบียบ
- 7) **Principle of Evidence-informed Policy** การกำหนดนโยบายต้องอาศัยข้อมูล การวิจัย และหลักฐานเชิงประจักษ์ มากกว่าความเห็นหรือกระแสทางการเมือง
- 8) **Principle of Sustainability** ระบบต้องสามารถดำรงและพัฒนาได้ต่อเนื่อง แม้รัฐบาลหรือผู้บริหารจะเปลี่ยนแปลงไป

หลักการออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่ ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์ทั้งหมด ผู้เขียนขอเสนอหลักการออกแบบสถาปัตยกรรมใหม่
ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ 8 ประการ ดังนี้



1		Principle of Purpose	กฎหมายต้องเริ่มจากเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ มิใช่เริ่มจากโครงสร้างของกระทรวง
2		Principle of Architecture	กฎหมายแม่บทต้องกำหนดสถาปัตยกรรมของระบบมากกว่ารายละเอียดของหน่วยงาน
3		Principle of Integration	เชื่อมโยงการศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย นวัตกรรม การพัฒนากำลังคน และการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เป็นระบบเดียวกัน
4		Principle of Subsidiarity	การตัดสินใจควรอยู่ในระดับที่ใกล้ผู้เรียนที่สุด ขณะที่ส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ
5		Principle of Adaptability	ระบบต้องสามารถปรับตัวต่อเทคโนโลยีและความเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างต่อเนื่อง
6		Principle of Accountability	ทุกภาคส่วนต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเรียนรู้มากกว่าการปฏิบัติตามระเบียบ
7		Principle of Evidence-informed Policy	การกำหนดนโยบายต้องอาศัยข้อมูล การวิจัย และหลักฐานเชิงประจักษ์ มากกว่าความเห็นหรือกระแสทางการเมือง
8		Principle of Sustainability	ระบบต้องสามารถดำรงและพัฒนาได้ต่อเนื่อง แม้รัฐบาลหรือผู้บริหารจะเปลี่ยนแปลงไป

5.7 บทสรุป



ข้อเสนอของบทนี้มีใช้การปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้ทันสมัยขึ้นเท่านั้น หากเป็นการเสนอใช้ “นิยามใหม่” บทบาทของกฎหมายดังกล่าวแล้วเสียใหม่



พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในอนาคตไม่ควรเป็นเพียงกฎหมายที่ใช้บริหารการศึกษา แต่ควรเป็นกรอบยุทธศาสตร์สูงสุดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เป็นกฎหมายที่เชื่อมโยงการศึกษาเข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความสามารถในการแข่งขันของชาติอย่างเป็นระบบ



เมื่อสถาปัตยกรรมของกฎหมายได้รับการออกแบบใหม่ คำถามสำคัญลำดับถัดไปจึงมีชื่อว่า “จะมีมาตราใดบ้าง” หากแต่เป็นว่า สถาปัตยกรรมดังกล่าวควรแปลงไปสู่ โครงสร้างการกำกับดูแลประเทศอย่างไร



และนั่นคือประเด็นของบทถัดไป ซึ่งจะนำเสนอแบบจำลองการกำกับดูแลระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Human Capital Governance Framework) อันเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หลักการในกฎหมายแม่บทสามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม



นั่นคือ **Human Capital Architecture Theory (HCAT)**
ทฤษฎีสถาปัตยกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

6. บทสรุป

ข้อเสนอของบทนี้มีใช้การปรับปรุงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้ทันสมัยขึ้นเท่านั้น หากเป็นการเสนอให้ "นิยาม" บทบาทของกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่

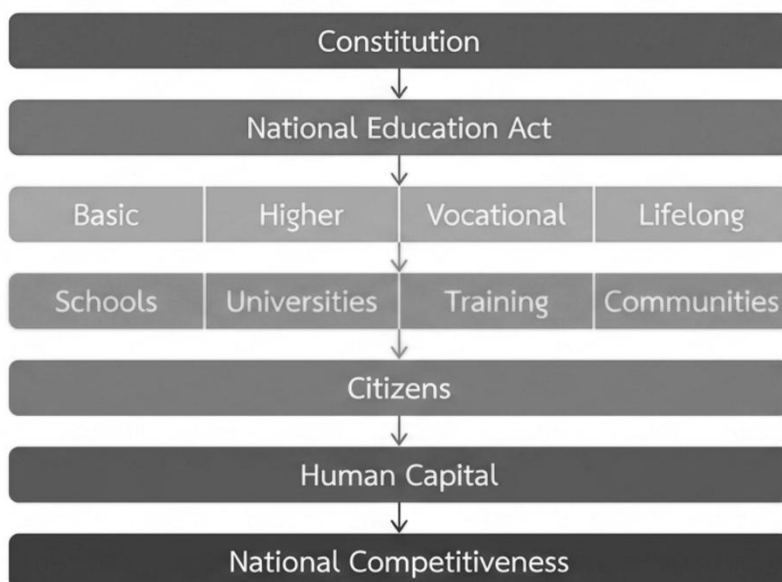
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในอนาคตไม่ควรเป็นเพียงกฎหมายที่ใช้บริหารการศึกษา แต่ควรเป็นกรอบยุทธศาสตร์สูงสุดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เป็นกฎหมายที่เชื่อมโยงการศึกษาเข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความสามารถในการแข่งขันของชาติอย่างเป็นระบบ

เมื่อสถาปัตยกรรมของกฎหมายได้รับการออกแบบใหม่ คำถามสำคัญลำดับถัดไปจึงมีไว้ว่า "จะมีมาตราใดบ้าง" หากแต่เป็นว่า สถาปัตยกรรมดังกล่าวควรแปลงไปสู่โครงสร้างการกำกับดูแลประเทศอย่างไร

และนั่นคือประเด็นของบทถัดไป ซึ่งจะนำเสนอ แบบจำลองการกำกับดูแลระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Human Capital Governance Framework) อันเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หลักการในกฎหมายแม่บทสามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

นั่นคือ Human Capital Architecture Theory (HCAT) ทฤษฎีสถาปัตยกรรมการพัฒนาทุนมนุษย์

นิติสถาปัตยกรรมของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ



ระบบกฎหมายทั้งหมดทำงานร่วมกันเพื่อสร้างทุนมนุษย์ของประเทศ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ กรอบการกำกับดูแลระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ (National Human Capital Governance Framework)

"ประเทศที่สามารถพัฒนาทุนมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่อง มิใช่ประเทศที่มีโรงเรียนดีที่สุด แต่คือประเทศที่มีระบบกำกับดูแลที่ทำให้ทุกองค์ประกอบของระบบการเรียนรู้และพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน"

1. การปฏิรูปการศึกษาคือการปฏิรูปธรรมาภิบาล

การอภิปรายเรื่องการปฏิรูปการศึกษาในประเทศไทยตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา มักมุ่งความสนใจไปที่ "เนื้อหา" ของการศึกษา เช่น หลักสูตร ครู งบประมาณ เทคโนโลยี หรือรูปแบบการเรียนรู้ ขณะที่ประเด็นเรื่อง **ธรรมาภิบาลของระบบ (Governance)** กลับได้รับความสนใจน้อยกว่าที่ควร

ในความเป็นจริง ระบบการศึกษาจะมีคุณภาพเพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพขององค์ประกอบแต่ละส่วนเท่านั้น หากขึ้นอยู่กับ "วิธีที่องค์ประกอบเหล่านั้นเชื่อมโยงและทำงานร่วมกัน" ด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสำเร็จของระบบมิได้เกิดจากการมีหน่วยงานที่ดีหลายหน่วย หากเกิดจากการมี **ระบบกำกับดูแลที่ดี (Good Governance System)**

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การปฏิรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรให้ความสำคัญกับการออกแบบธรรมาภิบาลของระบบพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควบคู่ไปกับการออกแบบสาระของกฎหมาย

2. ข้อจำกัดของโครงสร้างปัจจุบัน

แม้ประเทศไทยจะมีหน่วยงานด้านการศึกษาหลายแห่งที่มีภารกิจสำคัญ แต่การทำงานยังมีลักษณะ "แยกส่วน" (Fragmentation)

กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม รับผิดชอบอุดมศึกษา การวิจัย และนวัตกรรม กระทรวงแรงงานรับผิดชอบการพัฒนาทักษะ

แรงงาน กระทรวงมหาดไทยกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดการศึกษาในหลายพื้นที่ กระทรวงดิจิทัลฯ รับผิดชอบโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัล

ขณะที่ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และองค์กรวิชาชีพ ต่างก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เช่นเดียวกัน

ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การมีหลายหน่วยงาน

แต่คือ **ไม่มีสถาปัตยกรรมที่เชื่อมโยงทุกฝ่ายเข้าด้วยกัน**

ผลที่เกิดขึ้นคือ

- เป้าหมายไม่สอดคล้องกัน
- ใช้ข้อมูลคนละชุด
- วางแผนกำลังคนแยกจากระบบการศึกษา
- การวิจัยไม่เชื่อมกับการเรียนการสอน
- หลักสูตรไม่เชื่อมกับความต้องการของประเทศ
- งบประมาณกระจายตามหน่วยงาน มากกว่าตามยุทธศาสตร์

นี่คือปัญหาของ **Governance Architecture** มากกว่าปัญหาขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง

3. จาก "Administrative Governance" สู่ "Strategic Governance"

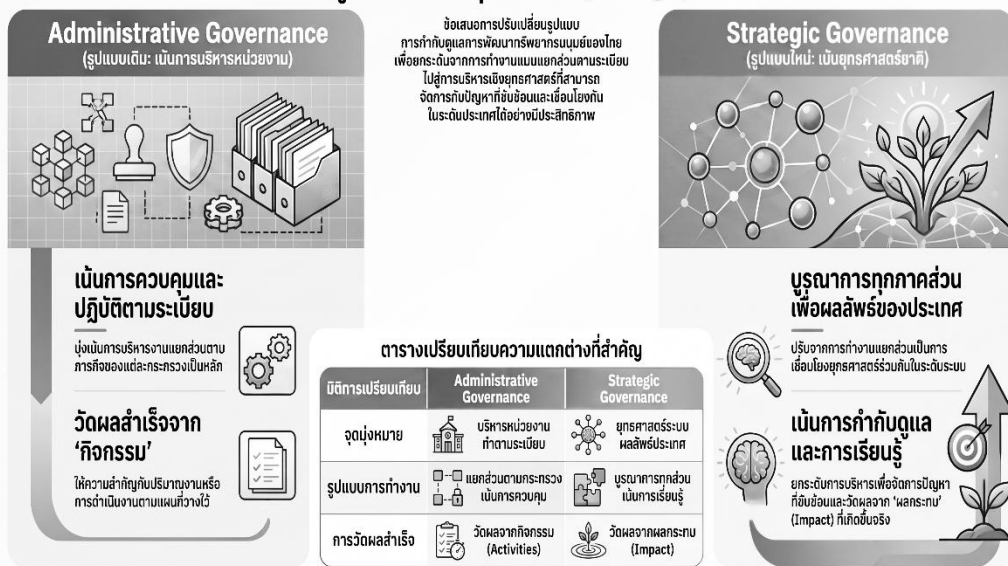
ผู้เขียนเสนอว่า การกำกับดูแลระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศควรเปลี่ยนจากรูปแบบ **Administrative Governance** ไปสู่ **Strategic Governance**

ความแตกต่างระหว่างสองแนวคิดนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่ง

Administrative Governance	Strategic Governance
บริหารหน่วยงาน	กำหนดยุทธศาสตร์ของระบบ
มุ่งปฏิบัติตามระเบียบ	มุ่งผลลัพธ์ของประเทศ
แยกส่วนตามกระทรวง	บูรณาการทุกภาคส่วน
วัดผลจากกิจกรรม	วัดผลจากผลกระทบ
เน้นการควบคุม	เน้นการกำกับและการเรียนรู้

การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวมิได้หมายถึงการลดบทบาทของกระทรวง แต่เป็นการยกระดับการบริหารประเทศให้สามารถจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกันมากขึ้น

การปฏิรูปการพัฒนาคน: จากการบริหารตามระเบียบ (Administrative) สู่การกำกับเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic)



4. ข้อเสนอ : คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ

เพื่อให้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทอย่างแท้จริง ผู้เขียนเสนอให้จัดตั้ง

คณะกรรมการนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ

(National Human Capital Policy Board)

เป็นองค์กรกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ประกอบด้วย

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อว.
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลฯ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

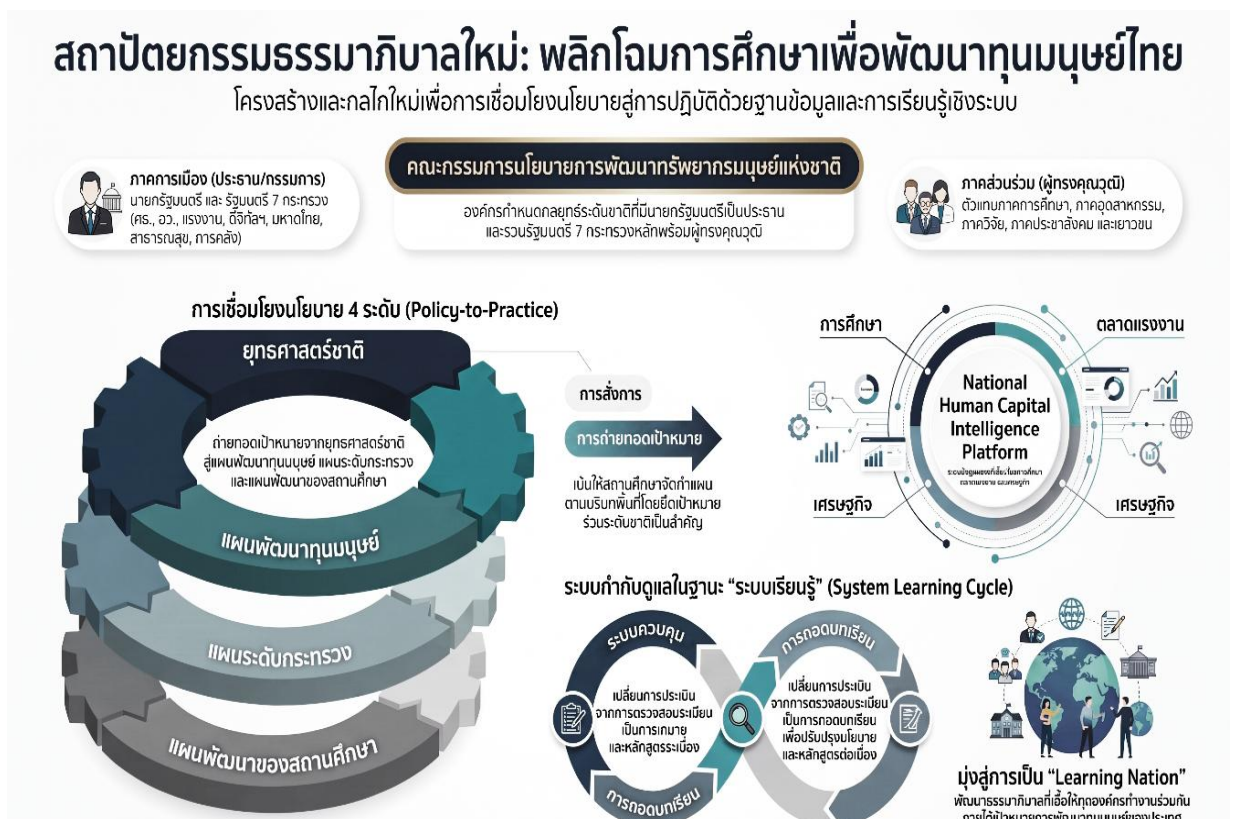
พร้อมด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคการศึกษา ภาคอุตสาหกรรม ภาควิจัย ภาคประชาสังคม และผู้แทนเยาวชน

เพื่อให้การกำหนดยุทธศาสตร์สะท้อนมุมมองของทุกภาคส่วน คณะกรรมการดังกล่าวไม่ควรเข้าไปบริหารหน่วยงาน แต่ควรทำหน้าที่

- กำหนดยุทธศาสตร์
- กำหนดตัวชี้วัดระดับชาติ
- กำหนดเป้าหมายระยะยาว
- ติดตามผล
- รายงานต่อรัฐสภาและสาธารณชน

5. กลไกการเชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติ

หนึ่งในจุดอ่อนของระบบการศึกษาไทย คือ ช่องว่างระหว่าง "นโยบาย" กับ "การปฏิบัติ" นโยบายจำนวนมากได้รับการประกาศอย่างกว้างขวาง แต่กลับไม่สามารถแปลงไปสู่การเปลี่ยนแปลงในระดับสถานศึกษาได้อย่างแท้จริง



ผู้เขียนเสนอว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรกำหนดกลไกเชื่อมโยงนโยบายกับการปฏิบัติผ่านองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ

(1) ยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy)

กำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมายระยะยาวของประเทศ

(2) แผนพัฒนาทุนมนุษย์ (National Human Capital Plan)

แปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติที่มีระยะเวลาและตัวชี้วัดที่ชัดเจน

(3) แผนระดับกระทรวง (Sectoral Implementation Plans)

แต่ละกระทรวงและหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการของตนให้สอดคล้องกับเป้าหมายร่วม

(4) แผนพัฒนาระดับสถานศึกษา (Institutional Development Plans)

โรงเรียน มหาวิทยาลัย และหน่วยงานระดับพื้นที่จัดทำแผนพัฒนาของตนเองโดยอาศัยข้อมูลและบริบทของพื้นที่

โครงสร้างเช่นนี้ทำให้การกำหนดนโยบายเป็น "การถ่ายทอดเป้าหมาย" มากกว่าการถ่ายทอดคำสั่ง

6. ระบบข้อมูล : โครงสร้างพื้นฐานใหม่ของธรรมาภิบาล

ในศตวรรษที่ 21 ข้อมูลมีบทบาทไม่ต่างจากระบบประสาทของร่างกาย หากข้อมูลไม่เชื่อมโยง การตัดสินใจย่อมล่าช้าและคลาดเคลื่อน

ผู้เขียนจึงเสนอให้จัดตั้ง **National Human Capital Intelligence Platform** ซึ่งเป็นระบบข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลด้านการศึกษา กำลังคน วิจัย นวัตกรรม เศรษฐกิจ และตลาดแรงงาน

ระบบดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสถานศึกษา หากแต่เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของทุกระดับ ตั้งแต่รัฐบาล กระทรวง เขตพื้นที่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย ไปจนถึงผู้เรียนและผู้ปกครอง

การกำหนดนโยบายจึงเปลี่ยนจากการอาศัยประสบการณ์ส่วนบุคคล ไปสู่ **Evidence-informed Governance**

7. ระบบกำกับดูแลในฐานะ "ระบบเรียนรู้"

ข้อเสนอสำคัญที่สุดของบทนี้ คือ การมองธรรมาภิบาลว่ามีใช่เป็นระบบการควบคุม หากแต่เป็น "ระบบการเรียนรู้"

ในอดีต การกำกับดูแลมักมุ่งตรวจสอบว่าหน่วยงานปฏิบัติตามระเบียบหรือไม่ ในอนาคต การกำกับดูแลควรมุ่งตอบคำถามว่า

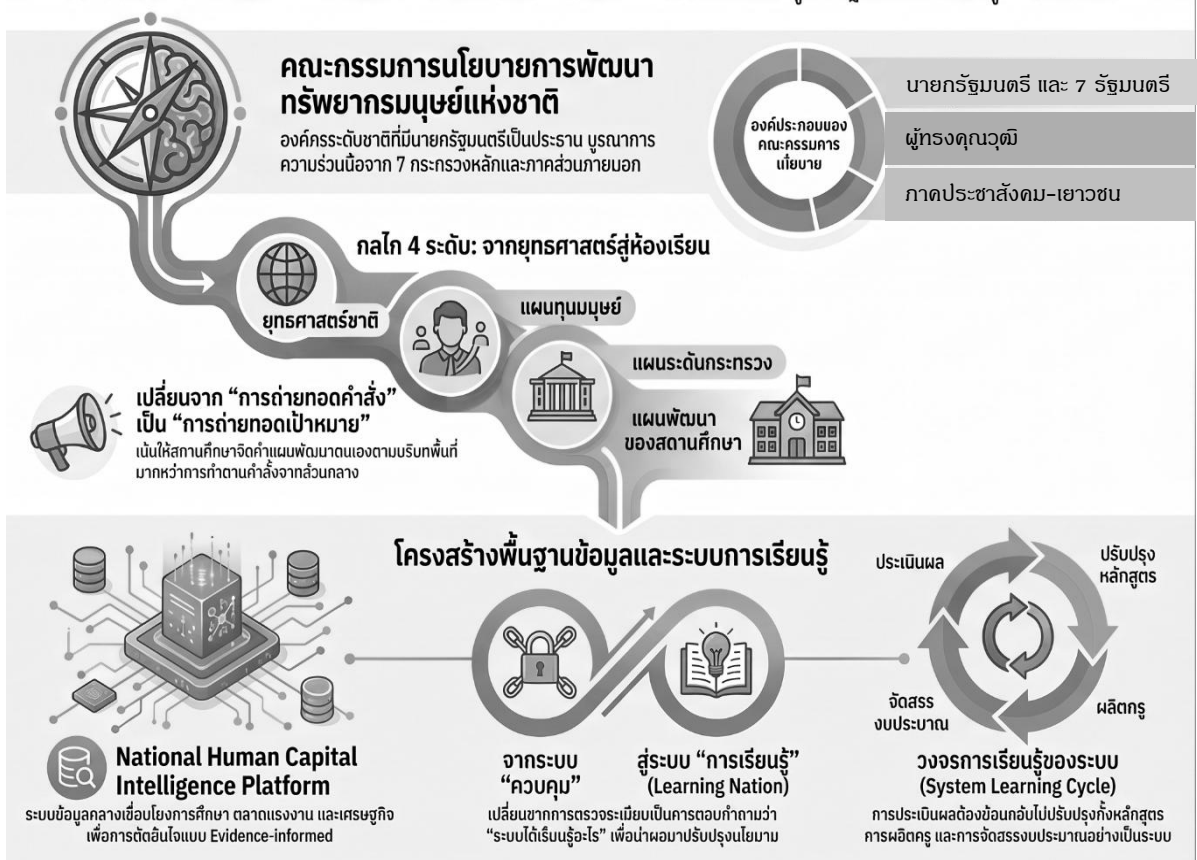
"ระบบได้เรียนรู้อะไร และจะพัฒนาอย่างไร"

ดังนั้น การประเมินผลจึงไม่ควรจบลงที่รายงานประจำปี แต่ต้องย้อนกลับไปสู่การปรับปรุงนโยบาย หลักสูตร การผลิตครู การจัดสรรงบประมาณ และการพัฒนาสถานศึกษา เกิดเป็นวงจรการเรียนรู้ของระบบ (System Learning Cycle)

แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) และสามารถขยายสู่ระดับประเทศในฐานะ "Learning Nation"

สถาปัตยกรรมธรรมาภิบาลใหม่: ขับเคลื่อนทุนมนุษย์ไทยสู่ศตวรรษที่ 21

เพื่อนำเสนอโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการการศึกษาแนวใหม่ที่มีการเชื่อมโยงนโยบายสู่การปฏิบัติและการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ



โครงสร้างต้นแบบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับใหม่) (Blueprint of the National Education Act)

ตลอดบทที่ผ่านมา ผู้เขียนได้อภิปรายถึงปรัชญา หลักการ และสถาปัตยกรรมของกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ แต่หลักการจะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อสามารถแปลงเป็นโครงสร้างของกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น บทนี้จึงนำเสนอ "แบบพิมพ์เขียว" (Blueprint) ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นว่า กฎหมายแม่บทควรประกอบด้วยสาระสำคัญใดบ้าง และแต่ละองค์ประกอบมีบทบาทอย่างไรในการขับเคลื่อนระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

โครงสร้างที่พึงมีของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

1. ปรัชญาแห่งการศึกษาของชาติ (National Philosophy of Education)

กำหนดปรัชญาพื้นฐานของการศึกษาไทยว่า

- การศึกษามีเป้าหมายเพื่อพัฒนามนุษย์อย่างสมบูรณ์
- พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
- สร้างทุนมนุษย์ของประเทศ
- สร้างสังคมแห่งการเรียนรู้
- ส่งเสริมประชาธิปไตย คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม

กฎหมายแม่บทควรตอบคำถามว่า ประเทศไทยต้องการ "คนแบบใด" ไม่ใช่เพียง โรงเรียนต้องทำอะไร

2. เป้าหมายของประเทศ (National Human Capital Goals)

กำหนดเป้าหมายระดับชาติ เช่น ชีตความสามารถในการแข่งขัน นวัตกรรม Productivity Sustainable Development Social Equity Lifelong Employability Well-being ของประชาชน

ส่วนนี้ของกฎหมาย คือ ดาวนำทาง หรือ "North Star" ของทั้งระบบ

3. สิทธิและหน้าที่ด้านการศึกษา (Educational Rights and Responsibilities)

กำหนด สิทธิของประชาชน เช่น สิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ สิทธิในการ Reskill/Upskill

พร้อมทั้งหน้าที่ของ รัฐ ครอบครัวยุติธรรม ผู้เรียน นายจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน

4. หลักการพื้นฐานของระบบการศึกษา (Fundamental Principles)

กำหนดหลักการพื้นฐานที่ระบบการศึกษาไทยพึงต้องจัดให้มี หรือสร้างขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ เช่น หลักของ Equity Excellence Inclusion Flexibility Accountability Subsidiarity Academic Freedom Institutional Autonomy Innovation Adaptability

หมวดนี้คือ "Constitutional Principles"

5. สถาปัตยกรรมของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กำหนดว่าระบบของประเทศประกอบด้วย การศึกษาปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน อาชีวศึกษา อุดมศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต Workforce Development Science Research Innovation

พร้อมกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบเหล่านี้โดยไม่ใช่แยกเป็นไซโล

หมวดนี้จะว่าด้วยหลักการ ซึ่งได้แก่พิมพ์เขียวหลักของระบบ โดยชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบย่อย ซึ่งแต่ละส่วนอาจมีกฎหมายกำกับดำเนินการเป็นการเฉพาะ เช่น พรบ.อาชีวศึกษา พรบ.อุดมศึกษา และ พรบ.การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ที่กำลังจะต้องเกิดขึ้นใหม่) รวมทั้งหลักการและแนวปฏิบัติอื่นๆ เช่น ระบบการทดสอบทางการศึกษา ระบบควบคุมมาตรฐานการศึกษา ฯลฯ

6. โครงสร้างการกำกับดูแลระดับชาติ

กำหนด National Governance เช่น National Human Capital Council หรือ National Education Board เพื่อหน้าที่ กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย ตัวชี้วัด แต่ต้องไม่ใช่หน้าที่ในการบริหารโรงเรียน

7. หลักความเป็นอิสระของระบบ

กำหนดระดับของ Autonomy ความเป็นอิสระของระบบจัดการการศึกษา เช่น ระดับชาติ ระดับจังหวัด เขตพื้นที่ สถานศึกษา ครู

ซึ่งแต่ละระดับต้องมีความสมดุลระหว่าง Authority Responsibility และ Accountability

8. ระบบประกันคุณภาพ

กำหนดหลักการว่า Quality Assurance คือ Continuous Improvement ซึ่งไม่ใช่ Inspection

แต่นั่น Learning Outcome มากกว่า การรับและปฏิบัติตามคำสั่งการจากหน่วยเหนือ (Compliance)

9. ระบบข้อมูล การวิจัย และการเรียนรู้ของระบบ

กำหนดให้มี National Education Data Platform, Evidence-informed Policy, Learning Feedback Loop, Policy Sandbox, Curriculum Evolution

ทั้งหมดให้มีการบัญญัติเป็นหลักการอยู่ในกฎหมายแม่บท ซึ่งอาจชี้ถึงกฎหมายอื่นที่เป็นกฎหมายเพื่อการปฏิบัติต่อไป

10. หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตลอดชีวิต

กำหนด Lifelong Learning, Lifelong Employability, Reskilling, Upskilling, Recognition of Prior Learning, Credit Bank, Microcredential

หลักการนี้ต้องให้ใช้ได้กับประชาชนทุกคน ไม่ใช่จำกัดเฉพาะเด็กในโรงเรียน

11. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Whole-of-Society Participation)

กฎหมายควรกำหนดว่าการพัฒนาคนเป็นหน้าที่ร่วมของ รัฐ ครอบครัวยุทธ ชุมชน ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัย องค์กรวิชาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม

ไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพียงแห่งเดียว กฎหมายอาจจะระบุว่า ภาคเอกชน ได้แก่ อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ได้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับการพัฒนามาจากระบบการศึกษาของชาติจะต้องมีหน้าที่ในการร่วมจัดการศึกษาด้วย ประเด็นนี้ควรกำหนดเป็นหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าจะปล่อยไปตามยถากรรมเช่นที่เกิดอยู่ในระบบสหกิจศึกษา หรือระบบทวิภาคี

12. กลไกการปรับตัวของระบบ (Adaptive Mechanism)

กำหนดให้ระบบสามารถ ปรับตัว ทดลอง เรียนรู้ แก้ไข ประเมิน ทบทวน

โดยไม่ต้องแก้พระราชบัญญัติทุกครั้ง นี่คือหัวใจของ Adaptive Legislation

13. หลักการเชื่อมโยงการศึกษากับการพัฒนาประเทศ (Education-National Development Nexus)

หมวดนี้ควรกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ระบบการศึกษาเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แห่งชาติ และต้องเชื่อมโยงกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ วิจัย นวัตกรรม สาธารณสุข วัฒนธรรม ตลาดแรงงาน และการพัฒนาสังคม เพื่อร่วมกันสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน คุณภาพชีวิต และความมั่นคงของประเทศ

14. ตารางแสดงสถาปัตยกรรมของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ"

(Architecture Blueprint of the National Education Act)

องค์ประกอบของกฎหมาย	สิ่งที่กฎหมายแม่บทควรกำหนด	สิ่งที่ไม่ควรกำหนด	กฎหมายลำดับรองที่รองรับ
ปรัชญาและเป้าหมาย	วิสัยทัศน์ เป้าหมายชาติ หลักการ	รายละเอียด โครงการ	-
โครงสร้างระบบ	สถาปัตยกรรมของระบบ	โครงสร้างภายในหน่วยงาน	กฎหมายเฉพาะ
การกำกับดูแล	หลักการและกลไก	ขั้นตอนปฏิบัติ	กฎกระทรวง/ระเบียบ
คุณภาพและการเรียนรู้	หลักการประกันคุณภาพ และระบบข้อมูล	วิธีประเมินเฉพาะ	กฎหมายหรือประกาศที่เกี่ยวข้อง
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	หลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการเชื่อมโยงกำลังคน	รายละเอียด หลักสูตร	กฎหมายรายสาขา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่เสนอในหนังสือเล่มนี้ มิใช่กฎหมายเพื่อบริหารกระทรวงศึกษาธิการ หากเป็นกฎหมายแม่บทเพื่อออกแบบ "สถาปัตยกรรมของระบบการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติ" กำหนดเป้าหมาย หลักการ โครงสร้าง และกลไกการกำกับดูแลของระบบ โดยเปิดพื้นที่ให้กฎหมายลำดับรองสามารถพัฒนาและปรับตัวได้อย่างต่อเนื่องตามบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลง

พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน :
จากกฎหมายการบริหารราชการ สู่กฎหมายเพื่อคุณภาพการเรียนรู้

"เมื่อกฎหมายแม่บททำหน้าที่กำหนดทิศทางของประเทศ กฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงควรทำหน้าที่สร้างคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน มิใช่เป็นเพียงกฎหมายกำกับการบริหารราชการ"

1 เหตุผลของการแยกกฎหมาย

ข้อเสนอให้แยก พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน ออกจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มิได้เกิดจากความต้องการเพิ่มจำนวนกฎหมาย หากเกิดจากหลักการพื้นฐานของการออกแบบระบบ (System Architecture)

ในระบบที่มีความซับซ้อน กฎหมายแต่ละฉบับควรมี "พันธกิจ" (Mission) ที่ชัดเจน และไม่ควรแบกรับภารกิจหลายระดับพร้อมกัน

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่ทั้งในระดับปรัชญา เป้าหมายของชาติ สิทธิทางการศึกษา การกำหนดนโยบาย การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การพัฒนาครู การประกันคุณภาพ และการบริหารองค์กร การรวมภารกิจที่แตกต่างกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียวทำให้เกิดความตึงเครียดระหว่าง "ความมั่นคงของหลักการ" กับ "ความยืดหยุ่นของการบริหาร"

การแยกกฎหมายจึงมิใช่การแยกเนื้อหา หากเป็นการแยก "ระดับของการกำกับดูแล"

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่กำหนด Policy Architecture
- พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำหนด Operational Architecture

เมื่อหน้าที่ของกฎหมายชัดเจน การแก้ไขปรับปรุงก็จะทำได้ตรงประเด็นและคล่องตัวมากขึ้น



2 พันธกิจของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผู้เขียนเสนอว่า พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานควรมุ่งตอบคำถามสำคัญเพียงข้อเดียว คือ

"จะออกแบบระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไร เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ และพร้อมสำหรับโลกแห่งอนาคต"

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้ควรครอบคลุมประเด็นหลัก ได้แก่

- โครงสร้างของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ
- ระบบหลักสูตรและการเรียนรู้
- ระบบการประเมินผลการเรียนรู้
- การพัฒนาวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา
- หลักการกระจายอำนาจโดยแยกระบบการจัดการศึกษาออกจากกระบบราชการ และกระจายความเป็นอิสระทั้งทางการบริหารและวิชาการสู่สถานศึกษา
- ระบบประกันคุณภาพที่มุ่งพัฒนา ซึ่งในที่สุดอาจต้องมีข้อเสนอให้แก่กฎหมายเกี่ยวกับ สทศ.
- การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้
- กลไกการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และภาคเอกชน
- ระบบติดตามผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน

จะเห็นได้ว่า จุดเน้นทั้งหมดอยู่ที่ "คุณภาพของการเรียนรู้" มิใช่ "กระบวนการบริหาร"



กฎหมายฉบับนี้มุ่งตอบคำถามสำคัญเพียงข้อเดียว :

"จะออกแบบระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างไร เพื่อให้ผู้เรียนทุกคนสามารถพัฒนาศักยภาพได้อย่างเต็มที่ และพร้อมสำหรับโลกแห่งอนาคต"



จุดเน้นของกฎหมายฉบับนี้ คือ **"คุณภาพของการเรียนรู้"** $\neq$ มีใช้ "กระบวนการบริหาร"



3 การเปลี่ยนจาก Input-based Education สู่ Outcome-based Education

ข้อจำกัดสำคัญของระบบการศึกษาที่ผ่านมา คือ การให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (Inputs) และ กระบวนการ (Processes) มากกว่าผลลัพธ์ (Outcomes)

ตัวอย่างเช่น

- จำนวนชั่วโมงเรียน
- จำนวนครู
- จำนวนห้องเรียน
- จำนวนหนังสือ
- การปฏิบัติตามระเบียบ
- การจัดทำเอกสาร

ล้วนเป็นสิ่งสำคัญ แต่ไม่ใช่คำตอบสุดท้ายของการศึกษา

กฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับใหม่ควรกำหนดให้ "ผลลัพธ์ของผู้เรียน" เป็นศูนย์กลางของระบบ โดยพิจารณาทั้งด้านความรู้ ทักษะ การคิดวิเคราะห์ ความคิดสร้างสรรค์ ความรับผิดชอบต่อสังคม ความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และความเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ

การเปลี่ยนกรอบคิดดังกล่าวจะส่งผลต่อทุกองค์ประกอบของระบบ ตั้งแต่หลักสูตร การจัดการเรียนรู้ การประเมินผล การพัฒนาครู ไปจนถึงการจัดสรรงบประมาณ

4 โรงเรียนในฐานะองค์กรแห่งการเรียนรู้

กฎหมายฉบับใหม่ควรเปลี่ยนบทบาทของโรงเรียนจาก "หน่วยปฏิบัติตามคำสั่ง" ไปสู่ "องค์กรแห่งการเรียนรู้" (Learning Organization) โรงเรียนควรมีอิสระในการออกแบบวิธีการเรียนรู้ การใช้ทรัพยากร การสร้างนวัตกรรม และการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา ภายใต้กรอบมาตรฐานและเป้าหมายระดับชาติ

การกระจายอำนาจในที่นี้มิใช่การปล่อยให้แต่ละโรงเรียนดำเนินการโดยลำพัง แต่เป็นการสร้างสมดุลระหว่าง

- **Autonomy** (อิสระในการตัดสินใจ)
- **Accountability** (ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์)
- **Support** (การสนับสนุนจากรัฐ)

ทั้งสามองค์ประกอบต้องดำเนินไปพร้อมกัน จึงจะเกิดการพัฒนาคุณภาพอย่างยั่งยืน

5 หลักสูตร : จากเอกสารสู่ระบบการเรียนรู้

ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายไม่ควรกำหนดรายละเอียดของหลักสูตร แต่ควรกำหนด "หลักการของระบบหลักสูตร"

กล่าวคือ

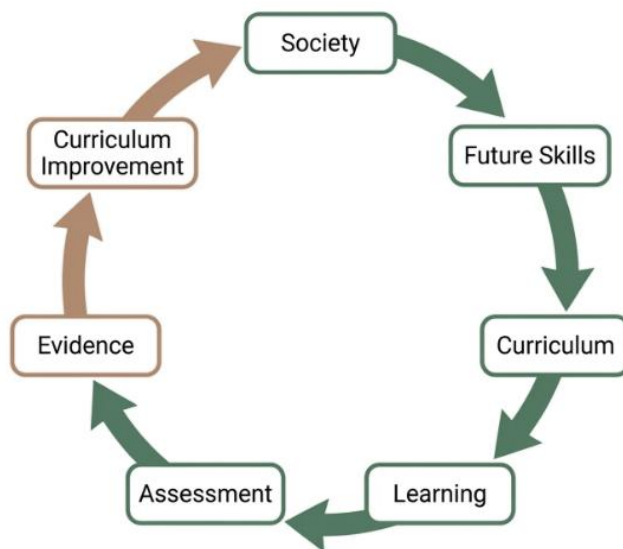
- หลักสูตรต้องมีความยืดหยุ่น
- หลักสูตรต้องปรับปรุงได้อย่างต่อเนื่อง
- หลักสูตรต้องเชื่อมโยงกับสมรรถนะที่จำเป็นในอนาคต
- หลักสูตรต้องเปิดพื้นที่ให้โรงเรียนและชุมชนร่วมออกแบบการเรียนรู้
- หลักสูตรต้องเชื่อมโยงกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ด้วยเหตุนี้ จึงควรจัดตั้ง สถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute for Curriculum and Learning) ซึ่งทำหน้าที่วิจัย พัฒนา และปรับปรุงหลักสูตรอย่างต่อเนื่องบนฐานข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ แทนการปรับปรุงหลักสูตรเป็นช่วง ๆ ทุกหลายปี

ณ จุดเริ่มต้นก่อนปล่อยให้ระบบหลักสูตรเป็นระบบที่มีชีวิต อาจจัดให้มีหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นการนำร่องก่อน โดยการระดมผู้รู้ออกแบบหลักสูตรในอุดมคติ ซึ่งวางหลักการของระบบความรู้ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศไทย แต่ขณะเดียวกันก็เปิดช่องในการพัฒนาต่อเนื่องไปได้โดยสถานศึกษา

แนวคิดนี้สอดคล้องกับข้อเสนอ Curriculum Chain Reaction ที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ก่อนหน้านี้ กล่าวคือ หลักสูตรควรมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่อง มิใช่เปลี่ยนแปลงแบบเป็นรอบใหญ่แล้วหยุดนิ่งเป็นเวลานาน

หลักสูตรในฐานะระบบวิวัฒน์



หลักสูตรต้องวิวัฒน์อย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่รอการปฏิรูปครั้งใหญ่ทุกหลายสิบปี

6 ระบบประกันคุณภาพเพื่อการพัฒนา

อีกประเด็นหนึ่งที่ต้องได้รับการทบทวน คือ บทบาทของระบบประกันคุณภาพ

ในอดีต ระบบประกันคุณภาพมักถูกมองว่าเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐาน ส่งผลให้สถานศึกษาจำนวนมากให้ความสำคัญกับการจัดทำเอกสารมากกว่าการพัฒนาคุณภาพการเรียนรู้

ผู้เขียนเสนอให้เปลี่ยนแนวคิดไปสู่ Quality Improvement System โดยใช้ข้อมูลผลการเรียนรู้ การประเมินภายใน การวิจัยในชั้นเรียน และการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างโรงเรียน เป็นเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพ

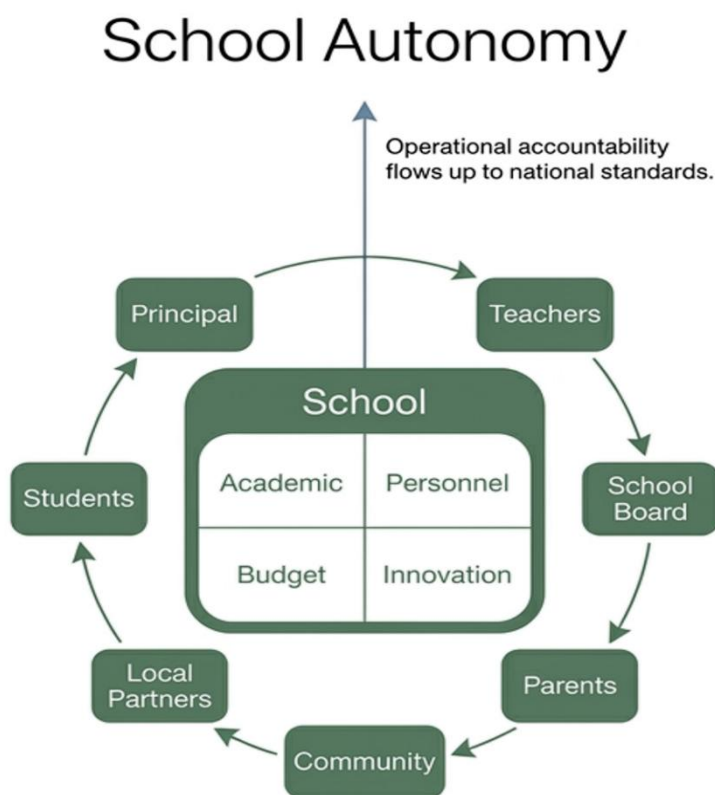
การประกันคุณภาพจึงควรเป็น "กระบวนการเรียนรู้ขององค์กร" มากกว่าจะเป็น "กระบวนการตรวจสอบ"

7. บทสรุป

พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานในอนาคตควรเป็นกฎหมายที่มุ่งสร้าง "คุณภาพของการเรียนรู้" มากกว่าการควบคุม "กระบวนการบริหาร"

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดวิสัยทัศน์ หลักการ และสถาปัตยกรรมของระบบ พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานก็จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนหลักการเหล่านั้นไปสู่ การปฏิบัติในระดับโรงเรียน ห้องเรียน และผู้เรียน

ทั้งสองฉบับจึงมีใช้กฎหมายที่แข่งขันกัน หากเป็นกฎหมายที่มีบทบาทต่างกันแต่เกี่ยวพันกันภายใต้กรอบ เดียวกันของ National Human Capital Architecture



โรงเรียนมีอิสระในการบริหาร
แต่รับผิดชอบต่อผลลัพธ์และมาตรฐานของชาติ

การออกแบบระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานใหม่

จากระบบราชการสู่ระบบที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

บทเรียนจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

"การปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริง มิใช่การเปลี่ยนหลักสูตรหรือเปลี่ยนรัฐมนตรี หากคือการออกแบบระบบที่ทำให้โรงเรียนสามารถพัฒนาผู้เรียนได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ถูกจำกัดด้วยข้อบกพร่องของโครงสร้างการบริหาร"

1. การปฏิรูปที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นับเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างครั้งสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งของการศึกษาไทย ได้มีการยกเลิกโครงสร้างเดิมของกระทรวงศึกษาธิการ ยุบทบวงมหาวิทยาลัย และจัดตั้งองค์กรหลักด้านการศึกษาในรูปแบบใหม่ เพื่อให้การบริหารการศึกษามีเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อมองย้อนกลับจากปัจจุบัน จะพบว่าการปฏิรูปครั้งนั้นยังเป็นเพียง "การปรับโครงสร้างของหน่วยงาน" มากกว่าการ "ออกแบบสถาปัตยกรรมของระบบ"

โครงสร้างใหม่ยังคงตั้งอยู่บนฐานคิดของระบบราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งเหมาะสมกับบริบทของศตวรรษที่ 20 แต่เริ่มไม่สอดคล้องกับความต้องการของการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ที่ต้องอาศัยความคล่องตัว การเรียนรู้จากข้อมูล และนวัตกรรมในระดับโรงเรียน

ดังนั้น การปฏิรูปครั้งใหม่จึงมิใช่การปฏิเสธความสำเร็จของการปฏิรูปในอดีต หากเป็นการต่อยอดให้ก้าวไปอีกระดับหนึ่ง โดยเปลี่ยนจาก Administrative Reform ไปสู่ System Architecture Reform

2. คำสาปของระบบราชการและวงจรการเมือง

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานไทย มิใช่การขาดบุคลากรหรือทรัพยากร หากคือการที่ระบบการบริหารถูกกำหนดโดยแรงขับสองประการซึ่งมีธรรมชาติแตกต่างจากธรรมชาติของการพัฒนาการศึกษา ได้แก่

ระบบราชการ ซึ่งให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบ ขั้นตอน และสายการบังคับบัญชา

และ

ระบบการเมือง ซึ่งมีพลวัตตามวาระของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี และนโยบายระยะสั้น

การทำงานร่วมกันของสองระบบนี้ ทำให้การศึกษาซึ่งควรเป็นภารกิจระยะยาว กลับต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนอย่างต่อเนื่อง

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาค่อนข้างสั้น และโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยของรัฐมนตรีแต่ละคนมีไม่ถึงหนึ่งปี สถานการณ์เช่นนี้ทำให้การกำหนดนโยบายด้านการศึกษาขาดความต่อเนื่อง นโยบายจำนวนไม่น้อยเพิ่งเริ่มดำเนินการและยังไม่ทันปรากฏผลลัพธ์ ก็ถูกยกเลิกหรือถูกแทนที่ด้วยนโยบายใหม่ตามการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารทางการเมือง

ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งจำนวนไม่น้อยมิได้มีพื้นฐานหรือความเข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับธรรมชาติของระบบการศึกษา ซึ่งเป็นระบบที่มีความซับซ้อน ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้าน และต้องการการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระยะยาว นโยบายหลายประการจึงมิได้ตั้งอยู่บนการวิเคราะห์ปัญหาเชิงระบบหรือหลักฐานเชิงประจักษ์ หากแต่เป็นมาตรการที่ตอบสนองต่อกระแสทางการเมือง ความคาดหวังเฉพาะหน้า หรือประเด็นที่ได้รับความสนใจในช่วงเวลานั้น มากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษา

ผลที่เกิดขึ้นคือ ระบบการศึกษาของประเทศต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายอยู่ตลอดเวลา แต่กลับไม่สามารถสร้างความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญในประเด็นที่เป็นหัวใจของการปฏิรูป โดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพผู้เรียน คุณภาพครู และสมรรถนะของระบบการศึกษาโดยรวม ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

เมื่อการขาดความต่อเนื่องของนโยบายประกอบเข้ากับการขาดความเข้าใจเชิงระบบของผู้กำหนดนโยบาย การปฏิรูปการศึกษาจึงมักเบี่ยงเบนไปจากปัญหาที่แท้จริง เกิดการริเริ่มโครงการใหม่ซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่ไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้อย่างยั่งยืน สถานการณ์ดังกล่าวจึงมิใช่เพียงข้อจำกัดในการบริหารราชการ หากแต่เป็นวิกฤตของธรรมาภิบาลทางการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของระบบการศึกษาและต่อศักยภาพของประเทศในระยะยาว

ขณะเดียวกัน ระบบราชการก็มีแรงจูงใจตามธรรมชาติที่จะรักษาความมั่นคงของกระบวนการ มากกว่าการสร้างนวัตกรรม ส่งผลให้การดำเนินงานจำนวนมากมุ่งเน้นการปฏิบัติตามโครงการและระเบียบ มากกว่าการพัฒนาผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน

ผลที่เกิดขึ้น คือ **ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Discontinuity)** ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปการศึกษาไทย

เมื่อยุทธศาสตร์เปลี่ยนไปพร้อมกับรัฐบาล และโครงการเปลี่ยนไปพร้อมกับผู้บริหาร การพัฒนาระยะยาวของโรงเรียน ครู และผู้เรียนย่อมไม่อาจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้

ผลจาก “คุณภาพการศึกษา” ที่ไม่ได้รับการพัฒนานี้เป็นสิ่งที่จู่ครั้งประเทศไทยให้จม ปลักอยู่ในความล้าหลังทั้งทางด้าน ปัญญา เศรษฐกิจ และสังคมมาเป็นเวลาอันยาวนาน ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะฟื้นตัวได้ หากยังไม่มีการแก้ไขการศึกษาอย่างจริงจัง

นี่มิใช่ปัญหาของบุคคล หากเป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการออกแบบสถาปัตยกรรมของระบบ

3. หลักการใหม่ : แยก "การกำหนดนโยบาย" ออกจาก "การจัดการระบบ"

ข้อเสนอสำคัญของหนังสือเล่มนี้ คือ การแยกบทบาทของ **การเมือง** ออกจาก **การบริหารจัดการการศึกษา** โดยมีได้หมายถึงการตัดการเมืองออกจากระบบการศึกษา หากเป็นการกำหนดขอบเขตของแต่ละฝ่ายให้เหมาะสมกับพันธกิจของตน

ในระบบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการระบบการศึกษาซึ่งต้องอาศัยความต่อเนื่อง ความเชี่ยวชาญ และการวางแผนระยะยาว ควรดำเนินการโดยองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการคุ้มครองจากความผันผวนทางการเมืองภายใต้กรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด

แนวคิดเช่นนี้มีไข่มุกใหม่ในระบบการบริหารรัฐสมัยใหม่

ธนาคารกลางดำเนินนโยบายการเงินภายใต้กรอบนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่มีความเป็นอิสระในเชิงวิชาชีพ

ศาลยุติธรรมดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ไม่อยู่ภายใต้การสั่งการของฝ่ายบริหารในคดีเฉพาะ

องค์กรอิสระหลายแห่งได้รับการออกแบบขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องอาศัยความเป็นกลางและความต่อเนื่อง

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาวที่สุดของประเทศ ก็ควรได้รับการออกแบบบนหลักการเดียวกัน

4. ข้อเสนอ : ระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบสองเสาหลัก (Dual-Pillar Governance)

ผู้เขียนขอเสนอรูปแบบการกำกับดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานใหม่ ซึ่งประกอบด้วย "สองเสาหลัก" ที่ทำงานคู่ขนานและเกื้อหนุนกัน

เสาหลักที่หนึ่ง : ระบบนโยบาย (Policy Pillar)

รับผิดชอบโดยฝ่ายการเมือง ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และกลไกนโยบายระดับชาติ

หน้าที่หลัก ได้แก่

- กำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศ
- กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ
- เสนอและจัดสรรงบประมาณ
- ตรากฎหมาย
- กำกับควบคุมรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านรัฐสภา

เสาหลักที่สอง : ระบบการจัดการวิชาชีพ (Professional Management Pillar)

รับผิดชอบโดยองค์กรบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนขอใช้ชื่อชั่วคราวว่า

สำนักงานคณะกรรมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ

องค์กรนี้ไม่ใช่หน่วยงานราชการในความหมายเดิม ไม่ใช่ สพฐ. ในเสียใหม่ แต่เป็นองค์กรสาธารณะที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้กรอบนโยบายระดับชาติ และมีพันธกิจในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่อง

หลักการสำคัญคือ

รัฐบาลกำหนด "ว่าจะไปที่ไหน" ส่วนองค์กรวิชาชีพกำหนด "จะไปอย่างไร"

การแบ่งบทบาทเช่นนี้จะช่วยลดความผันผวนของระบบ โดยไม่ลดทอนความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง

ข้อเสนอ : ระบบการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบสองเสาหลัก (Dual-Pillar Governance)

ระบบการกำกับดูแลการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สมดุล ระหว่างนโยบายระดับชาติและการจัดการวิชาชีพ เพื่อคุณภาพผู้เรียนอย่างยั่งยืน



การแบ่งบทบาทเช่นนี้จะช่วยลดความผันผวนของระบบ โดยไม่ลดทอนความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

การบริหารแบบ Cascade : จากยุทธศาสตร์ชาติสู่ห้องเรียน



จุดหมายสูงสุด : School Autonomy ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์



เป้าหมายของระบบใหม่มิใช่การกระจายอำนาจเพื่อกระจายอำนาจ หากเป็นการกระจายอำนาจเพื่อ **เพิ่มคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน**

5. การบริหารแบบ Cascade : จากยุทธศาสตร์ชาติสู่ห้องเรียน

โครงสร้างใหม่ควรออกแบบให้การกำกับดูแลเป็นไปตามลำดับชั้นอย่างมีเหตุผล แต่ไม่ใช้การรวมศูนย์อำนาจ

ผู้เขียนเสนอให้มีการบริหารในลักษณะ Strategic Cascade ดังนี้

- **ระดับชาติ** ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ มาตรฐาน และติดตามผล
- **ระดับภูมิภาคหรือกลุ่มจังหวัด** ทำหน้าที่สนับสนุนและพัฒนาศักยภาพ
- **ระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่** ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการทางวิชาการและการบริหาร มีใช้หน่วยควบคุม
- **ระดับสถานศึกษา** เป็นหน่วยหลักของการตัดสินใจด้านการเรียนรู้ การจัดหลักสูตร การใช้ทรัพยากร และการพัฒนาผู้เรียน

แนวคิดนี้สะท้อนหลัก **Subsidiarity** คือ การตัดสินใจควรเกิดขึ้นในระดับที่ใกล้ผู้เรียนที่สุด ขณะที่ส่วนกลางทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรม สนับสนุน และรักษามาตรฐานของประเทศ

6. จุดหมายสูงสุด : School Autonomy ภายใต้ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์

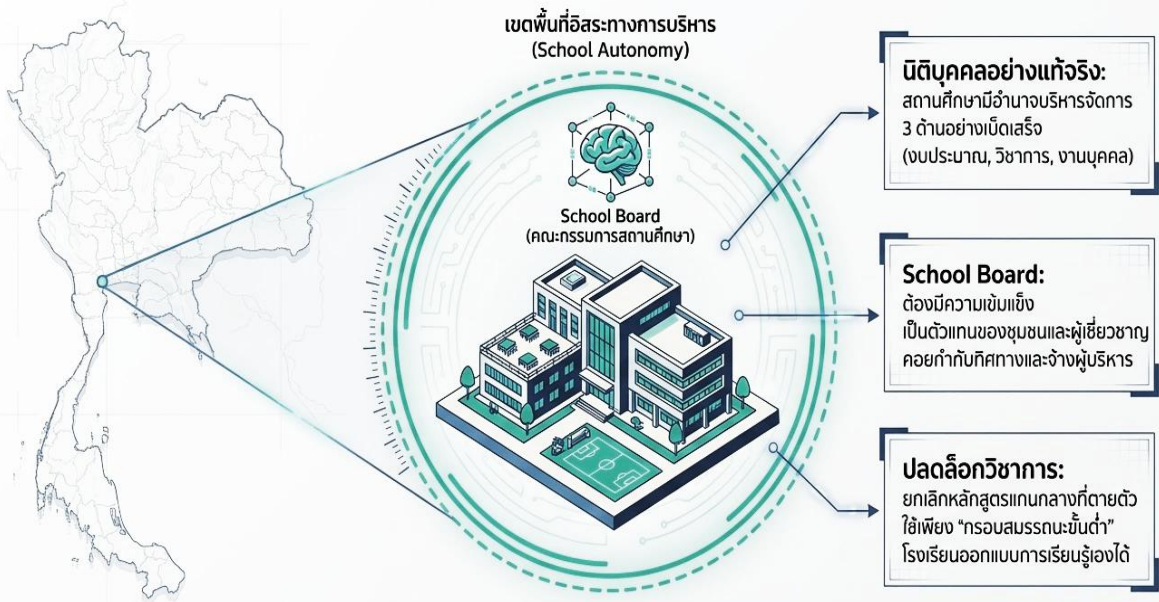
หากระบบการบริหารใหม่ยังไม่สามารถนำไปสู่ **School Autonomy** ก็ย่อมถือว่ายังไม่บรรลุเป้าหมายของการปฏิรูป

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของโรงเรียนมิใช่ความเป็นอิสระจากความรับผิดชอบ แต่เป็นความเป็นอิสระในการเลือกวิธีการ ภายใต้เป้าหมายร่วมของประเทศ

โรงเรียนควรมีอำนาจในการออกแบบการเรียนรู้ การจัดบุคลากร การบริหารทรัพยากร การสร้างนวัตกรรม และการเชื่อมโยงกับชุมชน ขณะที่รัฐประเมินผลจากคุณภาพของผู้เรียน ความเสมอภาค และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

กล่าวได้ว่า เป้าหมายของระบบใหม่มิใช่การกระจายอำนาจเพื่อกระจายอำนาจ หากเป็นการกระจายอำนาจเพื่อเพิ่มคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการสร้างความเป็นอิสระทางการศึกษา (Academic Freedom) ซึ่งเป็นหลักการที่ระบบการศึกษาชั้นนำทั้งหลายทั่วโลกปฏิบัติกัน

School Autonomy: ปลดล็อกห้องเรียนด้วย คณะกรรมการสถานศึกษา



7. การออกแบบโครงสร้างการศึกษาภาคบังคับใหม่ : จากประวัติศาสตร์การบริหารสู่ วิทยาศาสตร์การเรียนรู้

หากการปฏิรูปการบริหารเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น การปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาขั้นพื้นฐานก็เป็นเงื่อนไขที่ขาดไม่ได้

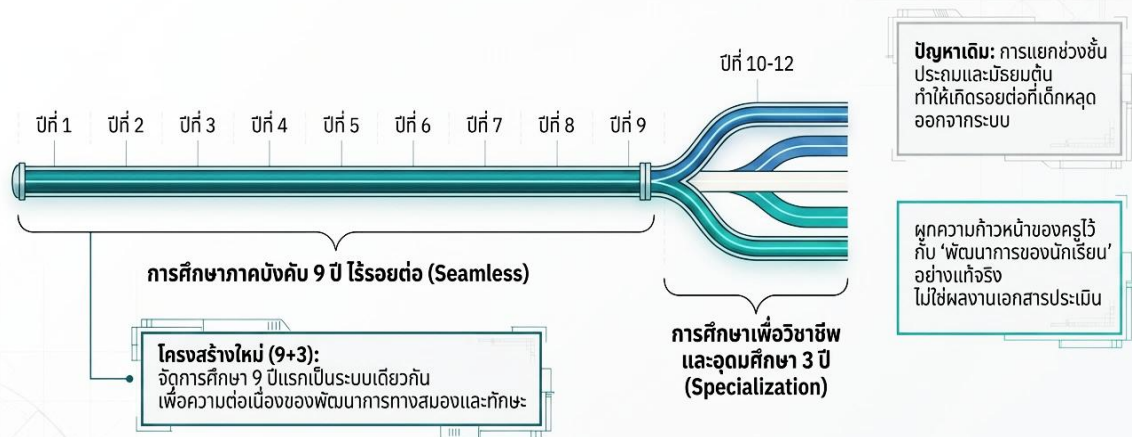
โครงสร้าง ประถมศึกษา 6 ปี และมีมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี ที่ใช้ในปัจจุบัน มีรากฐานมาจากวิวัฒนาการของการบริหารการศึกษาและการจัดองค์กรของรัฐในอดีต มากกว่าจะตั้งอยู่บนองค์ความรู้ร่วมสมัยด้านพัฒนาการของมนุษย์

ในทางตรงกันข้าม หลักฐานจากประสาทวิทยาศาสตร์พัฒนาการ (Developmental Neuroscience) และจิตวิทยาพัฒนาการชี้ให้เห็นว่า ช่วงอายุประมาณ 6-15 ปี เป็นช่วงต่อเนื่องของการพัฒนาความสามารถด้านภาษา การคิดเชิงเหตุผล การควบคุมตนเอง ความจำเพื่อการทำงาน (Working Memory) การทำงานของสมองส่วนหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน (Executive Functions) และการสร้างอัตลักษณ์ของผู้เรียน

การแบ่งผู้เรียนออกเป็นสองระบบที่มีหลักสูตร วัฒนธรรมโรงเรียน รูปแบบการบริหาร และระบบครูที่แตกต่างกัน จึงอาจก่อให้เกิด "รอยต่อเชิงระบบ" (Systemic Discontinuity) ที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของการเรียนรู้

ผู้เขียนจึงเสนอให้กำหนด การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (Grade 1–Grade 9) เป็นช่วงพัฒนาการเดียว ทั้งในเชิงหลักสูตร การบริหาร และการพัฒนาครู โดยออกแบบความต่อเนื่องของการเรียนรู้บนฐานของวิทยาศาสตร์การเรียนรู้และพัฒนาการของสมอง มากกว่าการสืบทอดโครงสร้างทางราชการจากอดีต

รื้อโครงสร้างช่วงชั้น: ไร้รอยต่อ ป้องกันความสูญเปล่า (Learning Loss)



8. บทสรุป

การปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานจะไม่เกิดผลอย่างแท้จริง หากยังคงใช้สถาปัตยกรรมการบริหารแบบเดิมที่เปิดให้ความผันผวนของระบบราชการและการเมืองส่งผลโดยตรงต่อการเรียนรู้ของผู้เรียน

ข้อเสนอในบทนี้จึงมิใช่เพียงการจัดตั้งองค์กรใหม่ แต่เป็นการออกแบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่าง **นโยบาย การบริหาร และโรงเรียน** เพื่อให้แต่ละส่วนทำหน้าที่ที่ตนถนัดและเกื้อหนุนกันอย่างต่อเนื่อง

ท้ายที่สุด การปฏิรูปโครงสร้างการศึกษาขั้นพื้นฐานจะมีความหมายก็ต่อเมื่อเชื่อมโยงกับระบบการอุดมศึกษา การวิจัย นวัตกรรม และการพัฒนากำลังคนของประเทศเป็นห่วงโซ่เดียวกัน ซึ่งจะเป็นประเด็นของบทถัดไป ว่าด้วย **ระบบนิเวศการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ (National Human Capital Ecosystem)**

นั่นคือ **The Continuity Principle of Education Governance** หลักความต่อเนื่องของธรรมาภิบาลการศึกษา

โครงสร้างต้นแบบของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Blueprint of the Basic Education Act)

เมื่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดปรัชญา หลักการ เป้าหมาย และโครงสร้างใหญ่ของระบบการศึกษาของประเทศแล้ว การทำให้หลักการเหล่านั้นเกิดผลขึ้นจริง จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นระบบการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้เรียน ครอบครัว ครู และสถานศึกษาจำนวนมากที่สุดของประเทศ บทนี้จึงมุ่งนำเสนอ “โครงสร้างต้นแบบของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน” เพื่อแสดงให้เห็นหน้าตาและองค์ประกอบสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่ ตั้งแต่โครงสร้างของระบบการศึกษา หลักการของหลักสูตรและการเรียนรู้ ระบบครูและทรัพยากร ไปจนถึงการออกแบบธรรมาภิบาลใหม่ (New Governance) ที่แยกบทบาทด้านนโยบาย การกำกับ และการบริหารออกจากกันอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งกระจายอำนาจและความเป็นอิสระลงไปถึงสถานศึกษา ภายใต้ระบบความรับผิดชอบต่อคุณภาพและผลลัพธ์ของผู้เรียน กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นการกำหนด “ทิศทางและสถาปัตยกรรมใหญ่” ของการศึกษาไทย พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานก็คือการวาง “ระบบปฏิบัติการ” ที่ทำให้สถาปัตยกรรมนั้นสามารถทำงานได้จริง

1. เหตุผลและความจำเป็นของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 พยายามใช้กฎหมายฉบับเดียวครอบคลุมการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา แต่เมื่อระบบการศึกษามีความซับซ้อนมากขึ้น การรวมทุกอย่างไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกลับทำให้การบริหารจัดการขาดความชัดเจน

การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระบบการศึกษาที่มีผู้เรียนมากที่สุด มีโรงเรียนมากที่สุด และมีผลกระทบต่ออนาคตของประเทศมากที่สุด จึงควรมีกฎหมายเฉพาะของตนเอง

พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับใหม่นี้ จึงมิใช่เพียงกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดการจัดการศึกษา หากแต่เป็นกฎหมายที่ออกแบบ “ระบบ” ใหม่ของการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระบบ

2. ปรัชญาของกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 5 ประการ

1. ผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของระบบ
2. โรงเรียนเป็นหน่วยหลักของการพัฒนา
3. รัฐทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับคุณภาพ มิใช่ควบคุมรายละเอียดทุกเรื่อง
4. หลักสูตรต้องสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง
5. ระบบทั้งหมดต้องมีความคล่องตัว (Adaptive Education System)

3. โครงสร้างของพระราชบัญญัติ

หมวดที่ 1: บททั่วไป

- วัตถุประสงค์
- นิยาม
- ขอบเขตของการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สิทธิของผู้เรียน

หมวดที่ 2: สิทธิ หน้าที่ และความเสมอภาคทางการศึกษา

- สิทธิในการเข้าถึงการศึกษา
- ความเสมอภาค
- การศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษ
- ระบบช่วยเหลือผู้เรียน

หมวดที่ 3: โครงสร้างระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน

กำหนดโครงสร้างใหม่ เช่น

- Early Childhood
- Basic Education
- Upper Secondary

กำหนดเส้นทางการเรียนที่หลากหลาย

- Academic
- Technical
- Vocational
- Hybrid

- Digital Learning
- Lifelong Learning

หมวดที่ 4: ระบบธรรมาภิบาลใหม่ (New Governance)

บทนี้ถือเป็น "หัวใจ" ของกฎหมาย โดยเปลี่ยนจาก Centralized Bureaucracy ไปสู่ Network Governance ซึ่งประกอบด้วย

(1). **National Basic Education Board** ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ไม่บริหารโรงเรียน ไม่จัดซื้อ ไม่สั่งการรายวัน ฯลฯ

(2). **Basic Education Executive Agency** เป็นหน่วยบริหารมืออาชีพ มีหน้าที่รับผิดชอบระบบการบริหารทั้งสิ้น เช่น งบประมาณ บุคลากร การดำเนินงานทุกส่วน

(3). **National Institute of Curriculum and Learning** เป็นองค์กรอิสระโดยไม่ขึ้นต่อการเมือง ที่กฎหมายฉบับนี้ระบุให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นกฎหมายลูก เช่น พระราชกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบ หลักสูตร, การเรียนรู้, Learning Standards, Assessment Framework, AI Curriculum, Future Skills, STEM, Digital Learning ฯลฯ

(4). **National Institute for Educational Assessment** เป็นองค์กรอิสระโดยไม่ขึ้นต่อการเมือง ที่กฎหมายฉบับนี้ระบุให้จัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นกฎหมายลูก เช่น พระราชกฤษฎีกา โดยในการดำเนินการจริงอาจดำเนินการได้ในสองลักษณะคือ จัดเป็นองค์กรเดียวกับกับ ข้อ 3 ดังตัวอย่างเช่น Korean Institute of Curriculum and Evaluation (KICE) หรืออีกแนวทางหนึ่งอาจพัฒนาขึ้นมาจาก สำนักทดสอบทางการศึกษา (สทศ.) โดยการแก้กฎหมาย เพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่กรอบการดำเนินการเสียใหม่ ให้ต่างไปจากปัจจุบันซึ่งมักปรากฏว่า สทศ. มีบทบาทย้อนกลับมาสู่ระบบการเรียนการสอนที่เดินผิดทาง เนื่องจาก สทศ. ทำการทดสอบในแนวทางที่ไม่เหมาะสมกับระบบการเรียนรู้ในยุคใหม่

โดยระบบการประเมินนั้น ต้องแยกการประเมินระบบการจัดการศึกษาออกจากผู้จัดการศึกษาคลายกับกรณีของ Office for Standards in Education, Children's Services and Skill (OFSTED) ของรัฐบาลอังกฤษ England หรือ Education Review Office ของประเทศ New Zealand หรือแม้แต่ KICE ของเกาหลี

หมวดที่ 5: ระบบครูและบุคลากรทางการศึกษา

(1) สถาบันวิชาชีพครูแห่งชาติ (National Teacher Professional Institute)

ข้อเสนอนี้ให้จัดตั้ง สถาบันวิชาชีพครูแห่งชาติ (National Teacher Professional Institute) เป็นองค์กรอิสระด้านวิชาชีพ ทำหน้าที่กำกับ ดูแล และส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพครูของประเทศ โดยมีสถานะเป็น

องค์กรกำกับมาตรฐานวิชาชีพ (Professional Regulatory Body) ที่ดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักวิชาการ ความเป็นอิสระ และจริยธรรมของวิชาชีพ ทั้งนี้ เพื่อยกระดับวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงที่ได้รับความเชื่อมั่นจากสังคม และสามารถพัฒนาคุณภาพได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอนี้มีได้มุ่งหมายให้จัดตั้งองค์กรใหม่โดยไม่มีเหตุผล หากแต่ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงว่า แม้ประเทศไทยจะมีองค์กรวิชาชีพครูอยู่แล้ว แต่กลไกที่มีอยู่ยังไม่สามารถทำหน้าที่กำกับและพัฒนาวิชาชีพได้อย่างครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของการเป็นองค์กรวิชาชีพสมัยใหม่ ดังนั้น แนวทางดำเนินการอาจเป็นได้ทั้งการจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการปฏิรูปครูสภาอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษา ทั้งนี้ การเลือกแนวทางใดควรตั้งอยู่บนฉันทามติของผู้ประกอบวิชาชีพครูและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบการศึกษา

สถาบันวิชาชีพครูแห่งชาติควรรับผิดชอบภารกิจสำคัญ ได้แก่ การกำหนดและพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู การกำหนดกรอบสมรรถนะของวิชาชีพ (Teacher Competency Framework) การกำกับดูแลการออกใบอนุญาต การพักใช้ และการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ตลอดจนการกำกับดูแลจรรยาบรรณวิชาชีพ (Teacher Licensing and Ethics) รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (Continuing Professional Development: CPD) และการรับรองคุณภาพของหลักสูตรหรือกิจกรรมพัฒนาวิชาชีพครูในระดับประเทศ

การมีองค์กรกำกับวิชาชีพที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ จะทำให้มาตรฐานวิชาชีพครูได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีความน่าเชื่อถือ และสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองสังคมกับการส่งเสริมความก้าวหน้าของวิชาชีพ อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของประเทศในระยะยาว

นอกจากนี้ ระบบวิชาชีพครูควรเปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษาหรือผู้มีประสบการณ์จากวิชาชีพอื่นที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และศักยภาพในการจัดการเรียนรู้ สามารถเข้าสู่การประกอบวิชาชีพครูได้ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่สถาบันวิชาชีพครูแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวควรมุ่งประเมินสมรรถนะ ความพร้อมในการประกอบวิชาชีพ และความสามารถในการพัฒนาผู้เรียน มากกว่าการยึดติดกับคุณวุฒิทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว

การกำหนดมาตรฐานเพื่อเข้าสู่วิชาชีพครูจึงควรมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคุณภาพของวิชาชีพและผู้เรียนมิใช่เพื่อสร้างข้อจำกัดหรือกีดกันผู้มีศักยภาพจากวิชาชีพอื่น การเปิดโอกาสเช่นนี้จะช่วยให้วิชาชีพครูได้รับองค์ความรู้ ประสบการณ์ และมุมมองที่หลากหลายจากสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดพลวัตใหม่ในการจัดการเรียนรู้ และส่งเสริมให้วิชาชีพครูสามารถพัฒนาและปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 ได้ดียิ่งขึ้น

(2) ระบบกำลังคนด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Workforce System)

นอกเหนือจากการกำกับมาตรฐานของวิชาชีพแล้ว ประเทศยังจำเป็นต้องมีระบบบริหารกำลังคนด้านการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้สามารถวางแผน ผลิต พัฒนา กระจาย และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลทางการศึกษาได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของประเทศ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และสาขาความเชี่ยวชาญ

ที่ผ่านมา การบริหารกำลังคนครูของประเทศไทยดำเนินไปในลักษณะที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบภารกิจของตนเองเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตครู การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา หรือการบริหารอัตรากำลังส่งผลให้ขาดกลไกในการวางแผนกำลังคนระดับชาติอย่างเป็นระบบ เกิดปัญหาการผลิตครูไม่สอดคล้องกับความต้องการ การกระจายครูที่ไม่สมดุล การขาดแคลนครูในบางสาขา ขณะที่บางสาขากลับมีครูเกินความจำเป็น รวมทั้งขาดข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบาย

พระราชบัญญัติฉบับใหม่จึงควรกำหนดให้มี ระบบกำลังคนด้านการศึกษาแห่งชาติ (National Education Workforce System) ซึ่งทำหน้าที่วางแผนและบริหารกำลังคนของระบบการศึกษาทั้งประเทศ โดยครอบคลุมครู ผู้บริหารสถานศึกษา ศึกษานิเทศก์ บุคลากรสนับสนุนการเรียนรู้ ตลอดจนวิชาชีพด้านการศึกษาอื่นที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21

องค์ประกอบสำคัญของระบบดังกล่าว ได้แก่ การวางแผนกำลังคนด้านการศึกษาในระยะสั้นและระยะยาว (Education Workforce Planning) การพัฒนาฐานข้อมูลกำลังคนแห่งชาติ (National Education Workforce Database) การวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานของกำลังคน (Workforce Analytics) การคาดการณ์ความต้องการกำลังคนในอนาคต (Workforce Forecasting) การบริหารการกระจายและการเคลื่อนย้ายกำลังคน (Workforce Mobility) ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และระบบวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย

การมีระบบกำลังคนด้านการศึกษาที่ทันสมัยจะทำให้การผลิตและการใช้กำลังคนของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการขาดแคลนและการผลิตเกินความต้องการ ยกกระดับคุณภาพของบุคลากรทางการศึกษา และทำให้การลงทุนด้านการศึกษาของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

รัฐมีหน้าที่วางแผนและกำหนดขนาดการผลิตกำลังคนด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประเทศในแต่ละช่วงเวลา โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ การคาดการณ์แนวโน้มประชากร การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างระบบการศึกษา และความต้องการกำลังคนในแต่ละสาขาวิชาและแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นไปอย่างสมดุล มีประสิทธิภาพ และสามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้อย่างเหมาะสม

ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว รัฐต้องคำนึงถึงโอกาสการมีงานทำจริงของผู้สำเร็จการศึกษาเป็นสำคัญ และควรหลีกเลี่ยงการผลิตบัณฑิตเกินกว่าความต้องการของประเทศจนก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานหรือการประกอบอาชีพไม่ตรงกับสาขาที่ศึกษา การวางแผนกำลังคนด้านการศึกษาจึงมิใช่เพียงการบริหารระบบการผลิตครู หากแต่เป็นความรับผิดชอบของรัฐในการรักษาดุลยภาพระหว่างการผลิต การใช้ และการพัฒนากำลังคน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อผู้ประกอบการวิชาชีพ ระบบการศึกษา และประเทศโดยรวม

หมวดที่ 6: ศูนย์ข้อมูลและการวิเคราะห์การศึกษาแห่งชาติ (Education Data and Analytics Center)

ข้อเสนอนี้ให้จัดตั้ง ศูนย์ข้อมูลและการวิเคราะห์การศึกษาแห่งชาติ (Education Data and Analytics Center) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของระบบข้อมูลการศึกษาของประเทศ เพื่อรวบรวม เชื่อมโยง วิเคราะห์ และบริหารจัดการข้อมูลด้านการศึกษาอย่างเป็นเอกภาพ ครอบคลุมข้อมูลผู้เรียน ครู บุคลากร สถานศึกษา หลักสูตร งบประมาณ ตลอดจนผลลัพธ์การเรียนรู้และตัวชี้วัดสำคัญของระบบการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ และการติดตามประเมินผลตั้งอยู่บนหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence-based Policy) มากกว่าการตัดสินใจบนพื้นฐานของความรู้สึกหรือข้อมูลที่กระจัดกระจาย

ศูนย์ดังกล่าวควรพัฒนาระบบ Big Data ด้านการศึกษา ควบคู่กับการใช้ Learning Analytics เพื่อวิเคราะห์พัฒนาการและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนในทุกระดับ ตลอดจนประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ ในการจัดทำ AI Dashboard และระบบ Educational Intelligence เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารการศึกษา และสถานศึกษาในทุกระดับได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์

นอกจากการสนับสนุนการบริหารจัดการแล้ว ศูนย์ข้อมูลและการวิเคราะห์การศึกษาแห่งชาติยังควรทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการคาดการณ์แนวโน้ม (Educational Forecasting) การวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนของประเทศ การติดตามความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การประเมินผลกระทบของนโยบาย และการเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นต่อสาธารณะ ทั้งนี้เพื่อยกระดับการบริหารการศึกษาของประเทศไทยให้ก้าวสู่ระบบ Data-driven Education ซึ่งใช้ข้อมูลและองค์ความรู้เป็นฐานในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

หมวดที่ 7: หลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Framework)

พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับใหม่ควรกำหนดเพียงกรอบหลักสูตรแห่งชาติ (National Curriculum Framework) ในระดับของหลักการและทิศทางการพัฒนาผู้เรียน โดยไม่กำหนดรายละเอียดของหลักสูตรหรือสาระการเรียนรู้ในระดับรายวิชาไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ระบบหลักสูตรมี

ความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางวิชาการ เทคโนโลยี และ บริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติทุกครั้งที่มีการปรับปรุงหลักสูตร

กรอบหลักสูตรแห่งชาติควรกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่สะท้อนวิสัยทัศน์และเป้าหมายของการศึกษาของประเทศ ได้แก่ สมรรถนะหลักของผู้เรียน (National Competencies) ค่านิยมและคุณลักษณะอันพึงประสงค์ (Core Values) โครงสร้างสาระการเรียนรู้ (Learning Domains) ตลอดจนสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับโลกอนาคต เช่น Future Skills, STEM, Digital Literacy, AI Literacy และ Civic Education เพื่อใช้เป็นกรอบอ้างอิงร่วมของการจัดการศึกษาทุกระดับ

ส่วนการพัฒนาหลักสูตรแกนกลาง การปรับปรุงมาตรฐานการเรียนรู้ การออกแบบแนวทางการจัดการเรียนรู้ ตลอดจนการพัฒนาวัตกรรมการเรียนรู้อันเป็นหน้าที่ของ สถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning) ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและคล่องตัว ภายใต้หลักวิชาการและการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องผูกพันกับกระบวนการแก้ไขกฎหมาย

หมวดที่ 8: ความเป็นอิสระของสถานศึกษา (School Autonomy)

หัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานคือการกระจายอำนาจและสร้างความเป็นอิสระให้แก่สถานศึกษา เนื่องจากโรงเรียนเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับผู้เรียนมากที่สุด และเป็นผู้ที่เข้าใจบริบท ความต้องการ และศักยภาพของชุมชนได้ดีกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์จากส่วนกลาง การให้อำนาจในการตัดสินใจแก่สถานศึกษาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง

ภายใต้โครงสร้างใหม่นี้ สถานศึกษาควรมีอำนาจในการบริหารจัดการด้านบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ การออกแบบหลักสูตรสถานศึกษา การเลือกใช้ตำราเรียน สื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษา การออกแบบกระบวนการเรียนรู้ การกำหนดรูปแบบการประเมินผลผู้เรียน การบริหารเวลาเรียน ตลอดจนการสร้างความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย ภาควิชาการ ภาครัฐกิจ และองค์กรในชุมชน เพื่อให้การจัดการศึกษาสอดคล้องกับบริบทและความต้องการของผู้เรียนในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวต้องดำเนินควบคู่กับระบบความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Outcome-based Accountability) กล่าวคือ โรงเรียนมีอิสระในการเลือกวิธีดำเนินงาน แต่ต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของผู้เรียน ความโปร่งใสในการบริหาร และผลการดำเนินงานที่สามารถตรวจสอบได้ต่อสาธารณะ

หมวดที่ 9: ระบบประกันคุณภาพการศึกษาแนวใหม่ (A New Quality Assurance System)

พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เสนอให้ปรับเปลี่ยนระบบประกันคุณภาพการศึกษาจากแนวคิดที่เน้นการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบ (Compliance-based Quality Assurance) ไปสู่ระบบที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Improvement-based Quality Assurance) โดยถือว่าการประเมินคุณภาพไม่ใช่เครื่องมือในการควบคุมสถานศึกษา หากแต่เป็นกลไกในการสนับสนุนให้โรงเรียนสามารถยกระดับคุณภาพของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

การประเมินคุณภาพควรใช้วิธีการที่หลากหลายและสะท้อนสภาพการดำเนินงานที่แท้จริงของสถานศึกษา เช่น การทบทวนโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ (Data Review) การติดตามผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน (Learning Outcomes) ตลอดจนการประเมินศักยภาพด้านนวัตกรรม การพัฒนาผู้เรียน และการสร้างคุณค่าให้แก่ชุมชน มากกว่าการตรวจสอบเอกสารหรือความครบถ้วนของขั้นตอนการปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียว

หมวดที่ 10: ระบบการเงินเพื่อการศึกษา (Education Financing System)

การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาควรเปลี่ยนจากการจัดสรรตามโครงสร้างหน่วยงาน ไปสู่การจัดสรรที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (Funding Follows Students) เพื่อให้ทรัพยากรทางการศึกษาถูกจัดสรรอย่างเป็นธรรม สอดคล้องกับจำนวนผู้เรียน ความจำเป็นเฉพาะของแต่ละพื้นที่ และระดับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

นอกจากงบประมาณพื้นฐานสำหรับการจัดการศึกษาแล้ว กฎหมายควรกำหนดให้มีกลไกด้านการเงินที่สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพในมิติต่าง ๆ เช่น กองทุนพัฒนาโรงเรียน (School Development Grants) กองทุนนวัตกรรมการศึกษา (Innovation Fund) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (Equity Fund) กองทุนเพื่อการศึกษาพิเศษ (Special Education Fund) และกองทุนเพื่อการยกระดับคุณภาพสถานศึกษา (Performance Improvement Fund) เพื่อให้การลงทุนด้านการศึกษามีความยืดหยุ่น สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หมวดที่ 11: ระบบดิจิทัลเพื่อการศึกษา (National Digital Education Infrastructure)

โครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลควรถูกกำหนดให้เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการศึกษาสมัยใหม่ ไม่ใช่เพียงเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานเท่านั้น หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ (Public Digital Infrastructure) ที่เชื่อมโยงข้อมูล กระบวนการเรียนรู้ และการบริหารจัดการของทุกภาคส่วนในระบบการศึกษาเข้าด้วยกัน

กฎหมายควรกำหนดให้มีระบบสำคัญในระดับประเทศ ได้แก่ National Education Cloud, Student Digital ID, Learning Passport, National Learning Platform, Digital Credential, AI Learning Companion และ National Education Data Exchange เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และการให้บริการทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องในอนาคต

หมวดที่12: กลไกการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และภาคีการพัฒนา (Stakeholder Participation and Educational Partnership)

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมิใช่เป็นภารกิจของรัฐหรือสถานศึกษาเพียงฝ่ายเดียว หากแต่เป็นความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับใหม่จึงควรกำหนดกลไกที่ส่งเสริมและคุ้มครองการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน สถาบันอุดมศึกษา องค์กรวิชาชีพ องค์กรภาคประชาสังคม และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถมีบทบาทในการร่วมพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการให้คำปรึกษาหรือการสนับสนุนทรัพยากรเท่านั้น หากแต่ควรครอบคลุมการมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสถานศึกษา การจัดทำแผนพัฒนาสถานศึกษา การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น การส่งเสริมการเรียนรู้จากแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกับภาคอุตสาหกรรมและสถานประกอบการ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

กฎหมายควรส่งเสริมให้เกิดรูปแบบความร่วมมือ (Educational Partnership) ที่หลากหลายและยืดหยุ่น ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับมหาวิทยาลัย ภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรม หน่วยงานของรัฐ องค์กรวิชาชีพ องค์กรสาธารณประโยชน์ หรือเครือข่ายผู้ปกครองและศิษย์เก่า เพื่อให้สถานศึกษาสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ เทคโนโลยี นวัตกรรม บุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม อันจะช่วยยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถานศึกษาในระยะยาว

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ควรตั้งอยู่บนหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบร่วม และการเคารพในความเป็นอิสระทางวิชาการของสถานศึกษา โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือการพัฒนาผู้เรียนให้มีศักยภาพสูงสุด และสร้างระบบการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศและสังคมในอนาคต

ในหลักการพื้นฐาน โรงเรียนไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในชุมชน หากแต่ควรได้รับการยอมรับว่าเป็น **สถาบันของชุมชนที่รัฐร่วมรับผิดชอบในการพัฒนา** การสร้างกลไกให้ทุกภาคส่วนมี

ส่วนร่วมอย่างแท้จริง จึงมิใช่เพียงการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการ หากแต่เป็นการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของสังคมต่อการศึกษา ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

หมวดที่ 13: ระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)

พระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้เสนอให้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากระบบการตรวจราชการ (Inspection) ซึ่งมุ่งควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ ไปสู่ระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ที่มุ่งเปิดเผยผลการดำเนินงานของสถานศึกษาให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนสามารถรับรู้ ตรวจสอบ และใช้ประกอบการตัดสินใจได้

กลไกสำคัญของระบบดังกล่าว ได้แก่ School Dashboard, Learning Dashboard และ School Report Card ซึ่งแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน คุณภาพการจัดการศึกษา การใช้ทรัพยากร และการพัฒนาของสถานศึกษาในมิติต่าง ๆ ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศ

หมวดที่ 14: ความเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

แม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นกฎหมายคนละฉบับ แต่ทั้งสองฉบับมีความเชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันอย่างเป็นระบบ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดปรัชญา หลักการ เป้าหมาย และสถาปัตยกรรมโดยรวมของระบบการศึกษาของประเทศ ขณะที่พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่กำหนดกลไก โครงสร้าง และกระบวนการที่ทำให้หลักการเหล่านั้นเกิดผลขึ้นจริงในระดับการปฏิบัติ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตอบคำถามว่า "ประเทศไทยควรมีระบบการศึกษาอย่างไร" ส่วนพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานตอบคำถามว่า "ระบบดังกล่าวจะได้รับการออกแบบบริหารจัดการ และขับเคลื่อนอย่างไร เพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท" ความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้กฎหมายทั้งสองฉบับทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ โดยฉบับหนึ่งกำหนดทิศทาง ส่วนอีกฉบับหนึ่งสร้างกลไกในการนำทิศทางนั้นไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

4. หลักการของโครงสร้างใหม่ของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานฉบับใหม่นี้มิได้มุ่งเพียงปรับปรุงกฎหมายเดิม แต่เป็นการออกแบบ "สถาปัตยกรรมใหม่" (New Architecture) ของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานไทย โดยเปลี่ยนจากระบบราชการแบบรวมศูนย์ (Centralized Bureaucracy) ไปสู่ระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ (New Governance) ที่ยึดหลักการกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการโดยองค์กรวิชาชีพที่มี

ความเป็นอิสระ และการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษาอย่างแท้จริง ภายใต้กลไกความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (Outcome-based Accountability)

การปฏิรูปครั้งนี้มิใช่เพียงการเปลี่ยนบทบัญญัติของกฎหมาย หากเป็นการวางรากฐานของระบบการศึกษาที่สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง (Adaptive Education System) เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในศตวรรษที่ 21 และสร้างศักยภาพของผู้เรียนไทยให้สามารถแข่งขันและดำรงชีวิตในอนาคตได้อย่างมั่นคง

5. บทสรุป : สถาปัตยกรรมธรรมาภิบาลใหม่ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(The New Governance Architecture for Basic Education)

ข้อเสนอการจัดตั้งองค์กรทั้งหมัได้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนหน่วยงานของรัฐ หากแต่เป็นการออกแบบ สถาปัตยกรรมธรรมาภิบาล (Governance Architecture) ขึ้นใหม่ เพื่อแยกบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรให้ชัดเจนตามหลักการบริหารจัดการสมัยใหม่ ลดการรวมศูนย์อำนาจ และลดความซ้ำซ้อนของภารกิจที่มักเกิดขึ้นในระบบราชการแบบดั้งเดิม

ภายใต้โครงสร้างดังกล่าว

- 1) คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งชาติ (National Basic Education Board) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางของระบบ
- 2) สำนักงานบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education Executive Agency) รับผิดชอบการบริหารจัดการและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 3) สถาบันหลักสูตรและการเรียนรู้แห่งชาติ (National Institute of Curriculum and Learning) ทำหน้าที่พัฒนาหลักสูตรและนวัตกรรมการเรียนรู้
- 4) สถาบันประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ (National Institute for Educational Assessment) รับผิดชอบการประเมินคุณภาพและการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
- 5) สถาบันวิชาชีพครูแห่งชาติ (National Teacher Professional Institute) ทำหน้าที่กำกับและพัฒนาวิชาชีพครู
- 6) ศูนย์ข้อมูลและการวิเคราะห์การศึกษาแห่งชาติ (Education Data and Analytics Center) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางข้อมูลและองค์ความรู้ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการบริหารจัดการบนฐานของหลักฐานเชิงประจักษ์

เมื่อพิจารณาร่วมกัน องค์กรทั้งหมัใช้หน่วยงานที่แยกขาดจากกัน หากแต่เป็นองค์ประกอบที่เชื่อมโยงและเกื้อหนุนกันเป็นระบบเดียว เปรียบเสมือน "ระบบประสาท" ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การพัฒนาหลักสูตร การประเมินคุณภาพ การพัฒนาวิชาชีพครู และ

การใช้ข้อมูลสารสนเทศดำเนินไปอย่างสอดประสาน ภายใต้เป้าหมายร่วมกันคือการยกระดับคุณภาพ การศึกษาของประเทศ

หัวใจสำคัญของโครงสร้างใหม่นี้มิใช่การสร้างระบบราชการรูปแบบใหม่ หากแต่เป็นการเปลี่ยนผ่านจาก การบริหารแบบรวมศูนย์ (Centralized Bureaucracy) ไปสู่ ระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ (New Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ความเป็นอิสระทางวิชาการ ความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ การตัดสินใจบนฐานข้อมูล และการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา เพื่อให้ โรงเรียนสามารถพัฒนาผู้เรียนได้อย่างเต็มศักยภาพ ขณะเดียวกันยังคงรักษามาตรฐานและความ รับผิดชอบต่อสังคมในระดับประเทศไว้อย่างสมดุล



ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนผ่านสู่ระบบการศึกษาแห่งอนาคต

(Transforming Thailand's Basic Education System)

"การปฏิรูปที่ยั่งยืนมิได้วัดจากการออกกฎหมายฉบับใหม่ หากวัดจากความสามารถในการเปลี่ยนผ่านจากระบบเดิมไปสู่ระบบใหม่ โดยไม่ทำให้การเรียนรู้ของผู้เรียนสะดุดลงแม้แต่วันเดียว"

1. การเปลี่ยนผ่าน : ความท้าทายที่สำคัญกว่าการออกกฎหมาย

ประสบการณ์จากการปฏิรูปการศึกษาในหลายประเทศสะท้อนให้เห็นว่า ความสำเร็จของการปฏิรูปมิได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากขึ้นอยู่กับความสามารถในการเปลี่ยนผ่าน (Transition) จากระบบเดิมไปสู่ระบบใหม่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ในอดีต ประเทศไทยได้ประกาศนโยบายปฏิรูปการศึกษาหลายครั้ง และมีการตรากฎหมายที่มีความก้าวหน้าในหลายประเด็น แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกลับต่ำกว่าความคาดหวัง ส่วนหนึ่งมิใช่เพราะแนวคิดของกฎหมายไม่ถูกต้อง หากเป็นเพราะการดำเนินการขาดกลไกการเปลี่ยนผ่านที่ชัดเจน ทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ความสับสนในการปฏิบัติ และการต่อต้านจากระบบเดิม ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติครั้งใหม่ จึงต้องให้ความสำคัญกับ "การออกแบบการเปลี่ยนผ่าน" พอ ๆ กับการออกแบบโครงสร้างของระบบใหม่

กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายไม่ควรเพียงกำหนดว่า "ระบบใหม่ควรเป็นอย่างไร" แต่ควรกำหนดด้วยว่า "ประเทศจะเดินไปสู่ระบบใหม่นั้นอย่างไร"

2. หลักการของการเปลี่ยนผ่าน

ผู้เขียนเสนอว่า การเปลี่ยนผ่านควรตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 5 ประการ

ประการแรก ความต่อเนื่องของผู้เรียน (Learner Continuity)

การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ต้องไม่กระทบต่อสิทธิและโอกาสในการเรียนรู้ของผู้เรียน การจัดการศึกษาในทุกโรงเรียนต้องดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น แม้จะมีการปรับโครงสร้างองค์กรหรือการถ่ายโอนภารกิจ

ประการที่สอง ความต่อเนื่องของวิชาชีพครู (Professional Continuity)

ครูและผู้บริหารสถานศึกษาไม่ควรเป็นผู้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างโดยไม่จำเป็น การปฏิรูปควรมุ่งปลดภาระด้านการบริหารและเอกสาร เพื่อให้ครูกลับมาทุ่มเน้นการจัดการเรียนรู้

ประการที่สาม ความต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Continuity)

แม้รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงตามวิถีประชาธิปไตย แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรดำเนินต่อเนื่องภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรบริหารวิชาชีพที่มีเสถียรภาพ

ประการที่สี่ การเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Phased Transformation)

การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันควรดำเนินการเป็นระยะ (phasing) โดยกำหนดเป้าหมายและกรอบเวลาที่ชัดเจน พร้อมประเมินผลและปรับปรุงในแต่ละช่วง

ประการที่ห้า การบริหารบนฐานข้อมูล (Evidence-informed Transition)

ทุกขั้นตอนของการเปลี่ยนผ่านควรอาศัยข้อมูล หลักฐานเชิงประจักษ์ และการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถปรับปรุงการดำเนินงานได้อย่างทันทั่วถึง

3. การเปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบรวมศูนย์สู่การกระจายอำนาจอย่างมีความรับผิดชอบ

หัวใจของการปฏิรูปมิใช่การย้ายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นโดยปราศจากการเตรียมความพร้อม หากคือการสร้างสมดุลใหม่ระหว่าง มาตรฐานระดับชาติ และ ความยืดหยุ่นในระดับสถานศึกษา

ภายใต้ระบบใหม่ ส่วนกลางยังคงรับผิดชอบการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย มาตรฐาน และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ ขณะที่การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้ การพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา การบริหารทรัพยากร และการสร้างนวัตกรรม ควรเกิดขึ้นในระดับโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดกับ ผู้เรียนมากที่สุด

การกระจายอำนาจในที่นี้จึงมิใช่การลดบทบาทของรัฐ แต่เป็นการเปลี่ยนบทบาทของรัฐจาก "ผู้ควบคุม" ไปสู่ "ผู้กำกับ สนับสนุน และสร้างขีดความสามารถ"

แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุด การ “กระจายอำนาจ” ต้องไม่ใช่การ “เปลี่ยนอำนาจ” จากส่วนกลางไปยัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเพียงการ “เปลี่ยนเจ้านาย” อย่างที่ทำผิดมาแล้วในอดีต การกระจายอำนาจที่ถูกต้องในที่นี้หมายถึงการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งประเทศไทยจะต้องทำความเข้าใจกับปรัชญาและแนวปฏิบัติของกระบวนการนี้ให้ถูกต้อง

4. การพัฒนาศักยภาพขององค์กรและบุคลากร

การเปลี่ยนผ่านจะไม่ประสบความสำเร็จ หากจำกัดอยู่เพียงการปรับโครงสร้างองค์กร เพราะโครงสร้างใหม่จะไม่สามารถทำงานได้ หากบุคลากรยังคงใช้วิธีคิดและวิธีปฏิบัติแบบเดิม

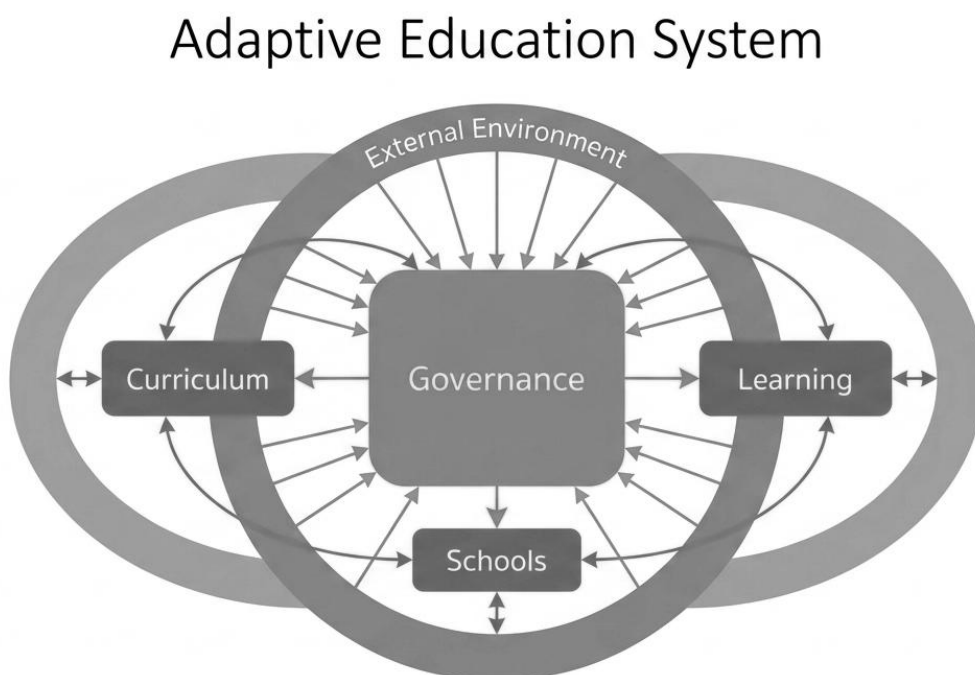
ดังนั้น การปฏิรูปจึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทุกระดับ ตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับชาติ ผู้บริหารระดับพื้นที่ ผู้บริหารสถานศึกษา ไปจนถึงครูผู้สอน

การพัฒนาดังกล่าวควรมุ่งสร้างสมรรถนะด้านภาวะผู้นำเชิงระบบ (Systems Leadership) การบริหารบนฐานข้อมูล การสร้างนวัตกรรม และการจัดการการเปลี่ยนแปลง มากกว่าการเพิ่มพูนความรู้ด้านระเบียบหรือขั้นตอนการบริหาร

5. การปฏิรูปในฐานะกระบวนการเรียนรู้ของประเทศ

ข้อเสนอในหนังสือเล่มนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ไม่มีระบบการศึกษาระบบใดสมบูรณ์แบบตั้งแต่เริ่มต้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่จึงไม่ควรออกแบบระบบที่ตายตัว หากควรออกแบบ "ระบบที่สามารถเรียนรู้และปรับตัวได้"



ระบบการศึกษาต้องเรียนรู้และปรับตัวได้เช่นเดียวกับผู้เรียน

การติดตามผล การประเมินผล การวิจัยเชิงนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ควรเป็นกลไกที่ทำให้ระบบสามารถปรับปรุงตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักการของ **Adaptive Governance** ซึ่งมองว่าความสามารถในการเรียนรู้และปรับตัวของระบบ เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของความยั่งยืนในโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

6. จากการปฏิรูปการศึกษา สู่การปฏิรูปการพัฒนาทุนมนุษย์

ข้อเสนอทั้งหมดในหนังสือเล่มนี้นำไปสู่ข้อสรุปสำคัญประการหนึ่ง คือ ประเทศไทยไม่ควรมองการศึกษาเป็นระบบที่แยกขาดจากการพัฒนาประเทศ หากควรมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ

การศึกษาขั้นพื้นฐาน การอุดมศึกษา การอาชีวศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต การวิจัย นวัตกรรม การพัฒนากำลังคน และตลาดแรงงาน ล้วนเป็นองค์ประกอบของระบบเดียวกัน ซึ่งต้องได้รับการออกแบบและกำกับดูแลอย่างสอดคล้องประสาน

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงมิใช่เพียงกฎหมายว่าด้วยการศึกษา แต่ควรเป็นกฎหมายที่วางสถาปัตยกรรมของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ทั้งประเทศ

7. บทสรุป

การปฏิรูปการศึกษาในศตวรรษที่ 21 ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงเฉพาะหลักสูตร องค์กร หรือบุคลากร หากต้องเป็นการเปลี่ยนผ่านทั้งระบบ โดยมีเป้าหมายร่วมคือการสร้างศักยภาพของผู้เรียนและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ความสำเร็จของการเปลี่ยนผ่านจึงมิได้วัดจากความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลง แต่จากความสามารถในการรักษาความต่อเนื่องของการเรียนรู้ ขณะเดียวกันก็สร้างระบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่น โปร่งใส และพร้อมปรับตัวต่อความท้าทายในอนาคต

บทสุดท้ายของหนังสือจะสรุปข้อเสนอทั้งหมดในฐานะกรอบแนวคิดสำหรับการปฏิรูปพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และเสนอหลักการพื้นฐานที่ควรใช้เป็นรากฐานของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศไทยในศตวรรษที่ 21

บทสรุป

การออกแบบสถาปัตยกรรมกฎหมายการศึกษาไทยใหม่

จากกฎหมายการศึกษา สู่ระบบกฎหมายเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติ

"การปฏิรูปการศึกษาจะไม่เกิดขึ้นจากการแก้ไขกฎหมายเพียงฉบับเดียว หากเกิดจากการออกแบบสถาปัตยกรรมของระบบกฎหมายทั้งระบบ ให้แต่ละฉบับทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม และทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายเดียว คือ การพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติ"

1. การปฏิรูปกฎหมาย มิใช่การแก้ไขกฎหมายเพียงฉบับเดียว

ตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา การอภิปรายเรื่องการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยมักมุ่งความสนใจไปที่การแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นสำคัญ ราวกับว่าปัญหาของระบบการศึกษาทั้งหมดสามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงกฎหมายแม่บทเพียงฉบับเดียว

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของหนังสือเล่มนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่แตกต่างออกไป กล่าวคือ ปัญหาที่แท้จริงมิได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมายเพียงฉบับใดฉบับหนึ่ง หากอยู่ที่ การออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายแต่ละระดับ ซึ่งร่วมกันกำหนดวิธีการทำงานของระบบการศึกษาทั้งประเทศ

การปฏิรูปกฎหมายการศึกษาจึงต้องมองในมิติของ "สถาปัตยกรรมของระบบกฎหมาย" มากกว่าการแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

2. สถาปัตยกรรมกฎหมายการศึกษาไทยใหม่

หนังสือเล่มนี้เสนอให้ประเทศไทยปรับโครงสร้างกฎหมายการศึกษาเป็นระบบที่มีลำดับชั้นของหน้าที่ (Functional Legislative Architecture) อย่างชัดเจน โดยกฎหมายแต่ละฉบับทำหน้าที่แตกต่างกัน แต่เชื่อมโยงและสนับสนุนกันภายใต้เป้าหมายเดียวกัน

ในระดับบนสุด คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งควรทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บท (Framework Law) หรือ "รัฐธรรมนูญแห่งการพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติ"

กฎหมายฉบับนี้ไม่ควรลงรายละเอียดด้านการบริหารหรือการปฏิบัติ หากควรกำหนดเพียง

- ปรัชญาและเป้าหมายของการพัฒนาทุนมนุษย์
- หลักการพื้นฐานของระบบการศึกษา
- สถาปัตยกรรมของระบบธรรมาภิบาล
- ความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ
- กลไกเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ
- หลักการประกันคุณภาพ การประเมินผล และการเรียนรู้ของระบบ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรตอบคำถามว่า

"ประเทศไทยต้องการระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แบบใด" มิใช่ "โรงเรียนควรดำเนินการอย่างไร"

3. พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน : กลไกหลักของการปฏิรูป

หากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็น "เข็มทิศ" ของประเทศ

พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานก็คือ "เครื่องยนต์" ของการปฏิรูป

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติที่สำคัญเกือบทั้งหมดของหนังสือเล่มนี้ ไม่ว่าจะเป็น

- การจัดตั้งระบบบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานรูปแบบใหม่
- การแยกบทบาทของการกำหนดนโยบายออกจากการบริหารจัดการวิชาชีพ
- การสร้างความต่อเนื่องของนโยบาย
- การสร้าง School Autonomy
- ประเด็นตามสี่ข้อข้างต้น เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด และเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จของการปฏิรูป แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากที่สุด
- การปรับโครงสร้างการศึกษาภาคบังคับเป็น G1-G9
- การออกแบบเขตพื้นที่การศึกษาใหม่
- การพัฒนาวิชาชีพครู
- ระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร (Education Data Platform)
- ระบบประกันคุณภาพและการประเมินผล
- การส่งเสริมนวัตกรรมและพื้นที่ทดลองเชิงนโยบาย (Educational Sandbox)

ล้วนควรได้รับการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน มิใช่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ เพราะรายละเอียดดังกล่าวเป็นกลไกการบริหารจัดการ ซึ่งจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นและสามารถพัฒนาได้ตามบริบทของสังคมและองค์ความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไป

4. กฎหมายเฉพาะด้าน : ระบบสนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์

เหนือไปกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประเทศไทยยังจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะด้านที่รองรับการพัฒนาทุนมนุษย์ในแต่ละช่วงของชีวิตและแต่ละภารกิจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น

- การอาชีวศึกษา
- การอุดมศึกษา
- การเรียนรู้ตลอดชีวิต
- การพัฒนากำลังคน
- การวิจัยและนวัตกรรม
- การพัฒนาวิชาชีพครู

กฎหมายเหล่านี้ไม่ควรดำเนินไปอย่างแยกส่วน หากควรเชื่อมโยงกันภายใต้หลักการเดียวกันที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงควรเปลี่ยนจาก "การมีกฎหมายหลายฉบับ" ไปสู่ "การมีระบบกฎหมายที่ทำงานร่วมกัน" และข้อเสนออีกด้านหนึ่งของหนังสือนี้ คือในวาระที่มีการร่างกฎหมายการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่นี้ สมควรที่จะได้มีการปรับแก้กฎหมายฉบับอื่นๆ ที่เป็นส่วนของระบบใหญ่นี้ตามสมควรแก่สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปด้วย

5. จากการบริหารการศึกษา สู่การกำกับดูแลระบบการพัฒนาทุนมนุษย์

ข้อเสนอที่สำคัญที่สุดของหนังสือเล่มนี้ มิใช่การเปลี่ยนชื่อหน่วยงาน หรือการจัดตั้งองค์กรใหม่ หากคือการเปลี่ยนกรอบความคิดในการกำหนดนโยบายของประเทศ การศึกษาไม่ควรถูกมองเป็นเพียงบริการสาธารณะด้านหนึ่งของรัฐ หากควรถูกมองว่าเป็นกลไกหลักของการสร้างทุนมนุษย์ ซึ่งเป็นทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดของประเทศ

เมื่อกรอบความคิดเปลี่ยน การออกแบบกฎหมายก็ต้องเปลี่ยนตาม เมื่อการออกแบบกฎหมายเปลี่ยน การกำกับดูแลระบบก็ต้องเปลี่ยนตาม และเมื่อระบบเปลี่ยน ผลลัพธ์ของผู้เรียนและศักยภาพของประเทศ ก็จะเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน

6. หลักการสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาไทย

ข้อเสนอทั้งหมดในหนังสือเล่มนี้สามารถสรุปเป็นหลักการพื้นฐานเบื้องต้นเฉพาะกิจได้ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่เป็น **Framework Law** ของระบบการพัฒนาทุนมนุษย์แห่งชาติ
- 2) พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานทำหน้าที่เป็นกฎหมายหลักของการปฏิรูปเชิงปฏิบัติ

- 3) กฎหมายการศึกษาเฉพาะด้านทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ในแต่ละภารกิจและแต่ละช่วงวัย
- 4) การกำกับดูแลต้องแยกบทบาทของการกำหนดนโยบายออกจากการบริหารจัดการวิชาชีพ ภายใต้ระบบเดียวและเป้าหมายเดียว
- 5) โรงเรียนต้องเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจด้านการเรียนรู้ ภายใต้ความรับผิดชอบต่อคุณภาพของผู้เรียน
- 6) ระบบทั้งหมดต้องสามารถเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนาได้อย่างต่อเนื่องบนฐานของข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์

7. ปัจฉิมบท : ถึงเวลาคิดใหม่ทั้งระบบ

หนังสือเล่มนี้มิได้เสนอให้ประเทศไทยเพียง "แก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ" แต่เสนอให้ **คิดใหม่** ต่อระบบกฎหมายการศึกษาไทยทั้งระบบ

การปฏิรูปที่แท้จริงมิได้เริ่มต้นจากการเขียนกฎหมายให้ยาวขึ้น หรือเพิ่มรายละเอียดให้มากขึ้น หากเริ่มต้นจากการกำหนดให้กฎหมายแต่ละฉบับทำหน้าที่ของตนอย่างถูกต้อง และเชื่อมโยงกันภายใต้สถาปัตยกรรมเดียว

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรทำหน้าที่กำหนด "ทิศทาง"
- พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานควรทำหน้าที่ขับเคลื่อน "การเปลี่ยนแปลง"
- กฎหมายเฉพาะด้านควรทำหน้าที่สนับสนุน "การพัฒนาทุนมนุษย์ในทุกช่วงชีวิต"

เมื่อกฎหมายแต่ละฉบับทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม ประเทศไทยก็จะไม่ได้มีเพียง "ระบบการศึกษา" ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่จะมี "ระบบการพัฒนาทุนมนุษย์ของชาติ" ที่สามารถเรียนรู้ ปรับตัว และสร้างศักยภาพของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง

หากเราเชื่อว่า "ชาติคือมนุษย์" การศึกษาก็ย่อมเป็นกระบวนการสร้างชาติที่สำคัญที่สุด และเมื่อทุกข้อเสนอได้ถูกนำเสนอไว้แล้ว คำถามสุดท้ายจึงมิใช่ว่า ประเทศไทยควรปฏิรูปการศึกษาหรือไม่ หากแต่คือ ประเทศไทยพร้อมหรือยังที่จะลงมือปฏิรูปอย่างจริงจัง ก่อนที่เวลาจะเป็นฝ่ายตัดสินอนาคตของชาติแทนเรา



เกี่ยวกับผู้เขียน

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ภาวิช ทองโรจน์
ศาสตราจารย์พิเศษ

โรงเรียนหลักเมืองมหาสารคาม

โรงเรียนสารคามพิทยาคม

โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย OSK78

ภบ. (จุฬาฯ), MSc in Neurobiology (London),
PhD in Neuropharmacology (UCL)
Postdoctoral in Neurophysiology
(University of Tokyo) (JSPS Fellow)

เภสัชศาสตร์ดุสิตบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (จุฬาฯ)
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร วปรอ.๔๒๑๒

ศาสตราจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยนเรศวร
ศาสตราจารย์พิเศษ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
กรรมการสภามหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
ประธาน ศูนย์รวมผู้เชี่ยวชาญด้านการ
ปฏิรูปการศึกษา สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ
ที่ปรึกษาทรงคุณวุฒิคณะกรรมการการอุดมศึกษา
วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, สภาผู้แทนราษฎร



อดีต

- เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- อธิการบดีผู้ก่อตั้ง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- รักษาการอธิการบดี สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
- รักษาการอธิการบดีมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
- รักษาการอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนม
- คณบดี คณะเภสัชศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประธานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์
- ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษาธิการ
- ประธานเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน
- ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.)
- ประธานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาวิทยาศาสตร์เคมีและเภสัช
- ประธานคณะกรรมการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและตำราเรียนแห่งชาติ
- ประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเงินเพื่อการอุดมศึกษา
- เลขาธิการ SEMEO-RIHED
- รักษาการประธานคณะกรรมการสถาบันทดสอบทางการศึกษา
- กรรมการ สภาการศึกษา, สฟฐ, สอศ, สทศ. สมศ, สวทช, Biotec
- นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
- นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์
- นายกสภามหาวิทยาลัยนครพนม
- กรรมการสภามหาวิทยาลัย (หลายแห่ง)
- ฯลฯ

“หนังสือเล่มนี้เกิดจากความมุ่งมั่นที่จะออกแบบกฎหมายการศึกษา
ให้สอดคล้องกับบริบทโลกยุคใหม่ และเป้าหมายของการพัฒนา
ทุนมนุษย์ของประเทศไทยอย่างยั่งยืน”