การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ปริญญานิพนธ์
ของ
จิรพรรณ ปุณเกษม

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์
มีนาคม 2542
ลิขสิทธิ์เป็นของ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปริญญานิพนธ์
เรื่อง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ :
กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ของ

นางสาวจิรพรรณ ปุณเกษม

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(ศาสตราจารย์ ดร.เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์)
วันที่ /2 เดือนมีนาคม พ.ศ. 2542

คณะกรรมการสอบปริญญานิพนธ์

..... ประธาน

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์)

..... กรรมการ

(ดร.สิริพร บุญญานันต์)

..... กรรมการที่แต่งตั้งเพิ่มเติม

(ดร.วิชัย ตันศิริ)

ประกาศคุณูปการ

ในการจัดทำปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ ได้รับแรงบันดาลใจจาก ดร.รุ่ง แก้วแดง และ ดร.สิริพร บุญญานันต์ ผู้เป็นทั้งครูและผู้บังคับบัญชา โดยท่านทั้งสองได้ให้คำแนะนำและการสนับสนุนที่มีประโยชน์ยิ่ง และงานครั้งนี้จะสำเร็จลงไม่ได้ หากมิได้รับความกรุณาอย่างหาที่เปรียบมิได้ของ ผศ.ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง และ รศ. ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์ ผู้เป็นประธานกรรมการและกรรมการควบคุมปริญญานิพนธ์ ที่ท่านทั้งสองได้สละเวลาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำอย่างไม่คำนึงถึงความเหน็ดเหนื่อย ศิษย์รู้สึกซาบซึ้งในความเป็นครูของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง

งานวิจัยครั้งนี้ได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิในวงการศึกษาหลายท่าน ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต และ ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร ดร.วิชัย ตันศิริ ที่นอกจากจะให้คำแนะนำแล้วยังได้กรุณาสละเวลามาร่วมเป็นกรรมการสอบปากเปล่า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับความอนุเคราะห์จากท่านผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย นักวิชาการศึกษา และแกนนำของกลุ่มภาคประชาชนอีกหลายท่านที่กรุณาสละเวลาแนะนำข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ต่องานวิจัยครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

กราบขอบพระคุณ คุณพ่อผดุง ปุณเกษม และ คุณแม่นรินทร์ ปุณเกษม ที่เป็นผู้ให้กำลังใจ รวมทั้งขอขอบคุณ นายเกรียงไกร ปุณเกษม นางสุวรรณี ปุณเกษม นางสาวกุลวดี ปุณเกษม นายณัฐศิษฏ์ ปุณเกษม เด็กชายนราธิป ปุณเกษม นางเพ็ญพรรณ จิตตะเสนีย์ นางสาววลัยรัตน์ อัศเวศน์ และนายสายนันทน์ หัสดิน ที่ได้ช่วยถอดเทปบันทึกเสียงบทสัมภาษณ์ และนางสาวอารีย์ ป่านเทพ ที่จัดพิมพ์ปริญญานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์

จิรพรรณ ปุณเกษม

สารบัญ

บทที่		หน้า
1	บทนำ	1
	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	วัตถุประสงค์	7
	ขอบเขตของการวิจัย	8
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
2	เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
	แนวคิดเกี่ยวกับความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์	9
	1. ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์	9
	2. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง	11
	3. ตัวแบบดุลยภาพของกลุ่มผลประโยชน์	15
	แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและกระบวนการการรวมตัวและสะสมพลังของกลุ่มผลประโยชน์	17
	1. เงื่อนไขการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์	18
	2. เงื่อนไขของกลุ่มผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรแห่งอำนาจ	19
	3. กระบวนการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์	22
	4. กระบวนการจัดทำความคิดเห็นสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์	24
	แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และยุทธศาสตร์	26
	1. บทบาทและสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์	26
	1.1 สถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ตามตัวแบบอุปถัมภ์	27
	1.2 สถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ตามทฤษฎีกลุ่ม	29
	1.3 โอกาสการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่าง	29
	2. ยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ	31
	2.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ความขัดแย้ง	31
	2.2 ยุทธศาสตร์การแสวงหาอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์	32
	2.3 ยุทธศาสตร์การใช้อำนาจของกลุ่ม	34
	3. วาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม	35
	กรอบความคิดในการวิจัย	37
3	วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า	40
	ผู้ให้ข้อมูลหลักและการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี	41
	การเก็บรวบรวมข้อมูล	42
	การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล	45

สารบัญ(ต่อ)

บทที่ หน้า

4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล 46

ส่วนที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการร่างพระราชบัญญัติและประชาพิจารณ์ 46

ผู้เกี่ยวข้องจำแนกตามลักษณะของหน่วยงาน 47

กระบวนการรับฟังความคิดเห็น 49

ส่วนที่ 2 ปฏิบัติการการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง 49

กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ 50
กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ 58
กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน 66

ส่วนที่ 3 ฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ. และการมีส่วนร่วม 78

ฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 78
ฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม 82

ส่วนที่ 4 ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ 88

การกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วม 89
การทำให้กลุ่มเป็นที่ยอมรับของกลุ่มอื่น 91
กระบวนการการเสริมสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์ 92

ส่วนที่ 5 ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ 102

สถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ 102
สถานการณ์ความขัดแย้ง 103
ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ 108
การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มตัดสินใจ 109

5 บทสรุปผลเชิงทฤษฎี และข้อเสนอแนะ 115
บทสรุปทั่วไป 115
ข้อเสนอเชิงทฤษฎี 117
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 124
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป 125

บรรณานุกรม 126

ภาคผนวก 131

ประวัติย่อผู้วิจัย 138

บัญชีตาราง

ตาราง		หน้า
1	ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง	26
2	สถานภาพและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์จำแนกตามกลุ่มผลประโยชน์	42
3	รายชื่อผู้รู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในการร่าง พ.ร.บ.	93

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ		หน้า
1	ตัวแบบดุลยภาพกลุ่มผลประโยชน์	17
2	กระบวนการกลุ่มทางวิชาการเพื่อสังคม	23
3	กระบวนการการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	48
4	ระบบคู่ขนาน (2 Tracks) ในการปฏิบัติงานร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	53
5	กระบวนการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	55
6	ขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์ร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ของกระทรวงศึกษาธิการ	61
7	ขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์ร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ของกรมและส่วนราชการในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ	62
8	เครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	76
9	ความสัมพันธ์ระหว่างร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ	77
10	กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	123

บทที่ 1
บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเมืองตามแนวระบบประชาธิปไตย มีหลักสำคัญว่า ประชาชนมีสิทธิเสมอกัน ซึ่งจะเกิดขึ้นไม่ได้หากระบบการเมืองไม่สามารถที่จะเสริมสร้างความตื่นตัวทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบ อันได้แก่ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การช่วยผู้สมัครณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การชุมนุมประท้วง การเดินขบวน การแสดงความคิดเห็นและอภิปรายทางการเมือง การเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นกับนักการเมืองหรือผ่านสื่อมวลชน หรือวิ่งเต้น (Lobbying) เพื่อจะให้ผู้นำทางการเมืองออกกฎหมายหรือยอมรับในนโยบายที่ตนเรียกร้อง และทุก ๆ รูปแบบมักมีการเน้นย้ำถึงการมีส่วนร่วมโดยสมัครใจหรือโดยปราศจากการบังคับจากประชาชนหลายฝ่ายในสังคม ทั้งที่ในสภาวะความจริงอาจไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทั้งในแง่การมีส่วนร่วมอย่างไม่สมัครใจ แต่มาร่วมมือเพราะถูกชักนำหรือบังคับ และในแง่เวทีทางการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเสมอกัน

ฮันติงตัน และ เนลสัน (Huntington and Nelson. 1977) (สุจิต บุญบงการ. 2531 : 36-39) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึงกิจกรรมที่บุคคลมีจุดประสงค์เพื่อมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล และกล่าวว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองอาจเป็นไปได้ทั้งจุดมุ่งหมาย (Goals) และวิธีการ (Process) ของการพัฒนา ที่เป็นจุดมุ่งหมายนั้นเป็นเพราะความเชื่อที่ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นลักษณะสำคัญของสังคมที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก็ต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถือว่าเป็นวิธีการนั้น หมายถึงการที่ผู้นำจัดกิจกรรมให้ประชาชนร่วมมือในโครงการเพื่อนำไปสู่จุดประสงค์อย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเพื่อเสริมสร้างอำนาจของผู้นำหรือเพื่อพัฒนาประเทศ ก็ได้ และในบางครั้งโครงการพัฒนาไม่ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อจัดทำโครงการแล้วการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือของประชาชนจะเป็นผลพลอยได้ของการพัฒนา เช่น เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะมีผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองและนำไปสู่การขยายตัวการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น ฮันติงตัน และ เนลสัน จึงได้ข้อสรุปว่า ในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้นำและกลุ่มทางสังคมเป็นผู้กำหนดการที่จะขยายหรือลดบทบาทการมีส่วนร่วม หรือความต้องการการมีส่วนร่วม แบบสมัครใจหรือแบบระดม

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐไว้ในมาตรา 60 มาตรา 170 ซึ่งระบุว่า

> มาตรา 60 บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
>
> มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดให้หมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้
>
> คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย
>
> หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติทั้งสองนี้คุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการกระทำของรัฐตามแนวการพัฒนาการเมืองระบบประชาธิปไตย ที่เน้นว่ากระบวนการร่างกฎหมายของไทยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ อีกทั้งประชาชนยังมีสิทธิที่จะร่วมกันยกร่างกฎหมายทั้งฉบับขึ้นได้ด้วย

การมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิของประชาชน ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะรับรู้และกระตือรือร้นที่จะมามีส่วนร่วมตามสิทธิเสมอไป เพราะมักจะพบว่าประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย มีภาวะวิกฤติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเกิดจากการควบคุมโดยรัฐ จัดให้มีการก่อตั้งเป็นองค์กรเพื่อให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแต่มักเป็นเรื่องที่ถูกชักจูงหรือปลุกปั่นโดยชนชั้นนำ มากกว่าเป็นเรื่องของความต้องการของประชาชนเอง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประชาชนขาดความตื่นตัวทางการเมือง จึงไม่มีการจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองด้วยตนเอง หรืออาจเป็นเพราะกลุ่มทางการเมืองที่มีอยู่อ่อนแอและมีอิทธิพลต่อรองน้อย เพื่อแก้ไขวิกฤติดังกล่าว จึงควรทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขการมีส่วนร่วมเสียใหม่

เหตุผลประการหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ที่ว่า โดยแท้จริงแล้วกลุ่มบุคคลได้ตั้งความคาดหวังบางอย่างต่อการกระทำของรัฐ แต่ความคาดหวังนั้นอาจมีความขัดแย้งกับความต้องการของกลุ่มอื่น จึงจำเป็นต้องติดตามกำกับอย่างใกล้ชิดให้การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐให้สอดคล้องตามความต้องการของกลุ่มตน ซึ่งหน่วยงานของรัฐก็จะต้องจริงใจที่จะรับฟังความคิดเห็นและจริงจังที่จะกลั่นกรองความคิดเห็นต่าง ๆ เหล่านั้นด้วย

กฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเป็นผลผลิตของระบบการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเป็นนโยบายสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนและผู้เกี่ยวข้องในวงการการศึกษาอย่างทั่วหน้า ประเด็นการศึกษาจึงเป็นประเด็นสาธารณะหรือมหาชน กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา อันได้แก่ พระราช-บัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ที่บังคับให้พ่อแม่ต้องส่งบุตรหลานอายุย่างปีที่ 7 เข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่หนึ่ง จนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 หรืออายุครบ 14 ปี พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับข้าราชการครู เป็นต้น ล้วนส่งผลกระทบกับประชาชนและผู้ที่อยู่ในวงการการศึกษา

ในอดีต ชนชั้นนำทางการเมืองของไทยได้ให้ความสนใจกับการศึกษาและเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษามาโดยตลอด กล่าวคือ นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มนำการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนมาใช้แทนการศึกษารูปแบบเดิม ที่บุตรหลานจะเรียนรู้อาชีพจากการถ่ายทอดของครอบครัว ฝึกปรือการงานจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง และเรียนอ่านเขียนหนังสือจากพระสงฆ์ โดยในปี พ.ศ. 2441 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้โครงการการศึกษาขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระบรมราชโองการถือเป็นกฎหมายแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงการศึกษาในครั้งนั้นนับเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ โดยมีการปรับเปลี่ยนทั้งรูปแบบวิธีการและเนื้อหาการเรียนการสอนเป็นตามแนวระบบโรงเรียน เปลี่ยนภารกิจด้านการศึกษาจากครอบครัวและวัดเป็นภารกิจของทางรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ จัดเป็นการปฏิรูปการศึกษาที่ทำได้ทั่วถึงทั้งประเทศ โดยมีพระบรมราชโองการโครงการการศึกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้ในฐานะกฎหมายแห่งชาติเป็นเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาอีกหลายครั้ง โดยใช้แผนการศึกษาระดับชาติเป็นยุทธศาสตร์ในการปรับเปลี่ยน ดังนี้

- หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2475 , 2479 และ 2494 เป็นพระบรมราชโองการ

- หลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2501 เริ่มจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะห้าปี และไทยในขณะนี้ ได้มีแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นฉบับที่ 8

- หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2517 จัดทำแนวคิดเป็นการศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม และปรับแผนการศึกษาแห่งชาติ จากฉบับ พ.ศ. 2503 เป็นฉบับ พ.ศ. 2520

การจัดการศึกษาของไทยในรัชกาลที่ 5 ถือเป็นการปฏิรูปการศึกษาของชาติให้เป็นการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนที่กระทำทั้งประเทศพร้อมกัน ส่วนการพัฒนาการศึกษาในระยะต่อมา ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการศึกษาแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยใช้แผนการศึกษาแห่งชาติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษา และใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะ 5 ปี เป็นเครื่องมือในการจัดการศึกษา ที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มชนชั้นนำในวงการเมืองและวงการศึกษา แต่เป็นความพยายามที่จะปฏิรูปการศึกษาที่ถือได้ว่าไม่ประสบความสำเร็จตามความคาดหวัง ทั้งนี้อาจเนื่องจาก ยุทธศาสตร์ที่มุ่งใช้แผนการศึกษาเป็นเครื่องมือการเปลี่ยนแปลง แตกต่างจากในรัชกาลที่ 5 ได้ทรงใช้ยุทธศาสตร์ทางกฎหมายที่มีอำนาจบังคับ และทรงเป็นศูนย์รวมจิตใจจึงทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามโครงการการศึกษาของพระองค์อย่างเต็มกำลัง

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการศึกษาที่ริเริ่มโดยชนชั้นนำทำได้ประสบความสำเร็จพอสมควร แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาในระบบการศึกษาที่น่าวิตกหลายประการ ได้แก่

1) การศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนพัฒนาล้ำหน้าเกินการศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ทำให้การศึกษาตามแนววิถีชีวิตถูกละเลย

2) ความหมายของการศึกษาไขว้เขวจากจุดมุ่งหมายของการเรียนรู้ เพื่อเป็นคนดีและเก่ง คงเหลือแต่การเรียนเพื่อให้เป็นคนเก่ง

3) ความรู้ภูมิปัญญาไทยไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

4) ให้ความสนใจกับตัวองค์ความรู้มากกว่ากระบวนการแสวงหาและสร้างองค์ความรู้

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มิใช่เกิดจากท่านผู้เกี่ยวข้องในการพัฒนาการศึกษาทุกยุคทุกสมัย ไม่เห็นความสำคัญหรือละเลย ตรงกันข้าม สิ่งเหล่านี้ได้ถูกหยิบยกเป็นปัญหาและพยายามหามาตราเพื่อการแก้ไขมาโดยตลอด แต่การแก้ไขปัญหาการศึกษาที่ถูกผูกขาดด้วยกระจุกคนเพียงไม่กี่กลุ่มไม่สามารถลุล่วงไปได้ และเสมือนขาดความร่วมมือในการปฏิบัติของประชาชน และละเลยการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของเขามาโดยตลอด

ปัญหาการพัฒนาการศึกษาเป็นปัญหาสาธารณะ ที่ต้องใช้กลุ่มสังคมทางการเมืองเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เพราะระบบการเมืองมีหน้าที่หลักในการจัดสรรคุณค่าทางสังคม อันได้แก่คุณค่าด้านการศึกษาให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายพึงพอใจ โดยเปิดโอกาสให้เรียกร้องได้ตามความต้องการของแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้เพราะถ้ากลุ่มใดมีความพอใจในนโยบายการศึกษาประเด็นใดก็ย่อมส่งผลให้กลุ่มมีความยินดีที่จะให้การสนับสนุนที่จะนำนโยบายนั้นสู่การปฏิบัติจนบรรลุผล จากประสบการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของไทยพบว่า การเปลี่ยนแปลงริเริ่มจากผู้นำประเทศและชนชั้นนำทางการเมืองและคนในวงการการศึกษา ซึ่งมียุทธวิธีให้เกิดการบังคับใช้แนวการจัดการศึกษาที่ชนชั้นนำคิดขึ้น โดยการประกาศใช้กฎหมายหรือโดยการประกาศใช้แผนการศึกษาระดับชาติ และกฎหมายมีผลบังคับใช้ได้ดีกว่าแผน แต่สำหรับการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาชิกในสังคมมีความหลากหลาย ซับซ้อนและขัดแย้งระหว่างกันมากขึ้น ยากที่จะจัดทำขึ้นได้ด้วยความริเริ่มของคนเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ในสังคม

นับเป็นโอกาสดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุในมาตรา 81 ไว้ว่า " ... จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม ... ", ซึ่งมีนัยว่าให้ยกร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาขึ้นฉบับหนึ่ง เป็นกฎหมายแม่บทการศึกษา เพื่อกระทำการจัดสรรคุณค่าและความต้องการด้านการศึกษาของประชาชนในสังคมไทยให้สนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ อันได้แก่ การคุ้มครองสิทธิพื้นฐานด้านการศึกษาของประชาชน การจัดสรรอำนาจทางการศึกษาระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างรัฐกับเอกชน อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาในด้านการจัดการศึกษาของเอกชน การปลูกฝังวัฒนธรรมประชาธิปไตย การวิจัย การพัฒนาวิชาชีพครู การส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ควบคู่กับการเร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

เนื่องจากประเด็นการศึกษาเหล่านี้เป็นคุณค่าทางสังคมที่เป็นความต้องการของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม อันได้แก่ บุคคลและเยาวชนโดยทั่วไป กลุ่มผู้พิการ เด็กด้อยโอกาส เด็กที่ต้องการการศึกษาพิเศษ พ่อแม่ กลุ่มธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ผู้บริหารการศึกษา อาจารย์และครู องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษาเอกชน นักวิชาการ ข้าราชการฝ่ายการศึกษา นักการเมือง เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติฯ จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อความต้องการของกลุ่มเหล่านั้นได้รับการตอบสนอง การร่างพระราชบัญญัติฯ จนให้เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายย่อมกระทำได้ยาก

นอกจากนี้ คุณค่าต่าง ๆ ยังมีความขัดแย้งภายในตัวเองอยู่หลายประการ

-ระหว่างการที่รัฐจะจัดการศึกษาให้ประชาชนอย่างทั่วถึงกับผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของภาคเอกชน

- ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของสถานศึกษากับการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง

- การให้สิทธิกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ สามารถจัดการศึกษาด้วยรูปแบบและวิธีที่หลากหลาย แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องควบคุมให้ได้มาตรฐาน

- การจัดสรรงบประมาณที่มีอยู่จำกัดให้กับการพัฒนาคนทั้งประเทศให้ได้รับการศึกษา 12 ปี กับการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาพลังสมองของสังคม

คุณค่าที่ขัดแย้งกันภายในตนเองเหล่านี้ ยิ่งส่งผลให้การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีความสอดคล้องเหมาะสมยิ่งกระทำได้ยากมากขึ้น

กระบวนการทางนิติบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หรือให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง สมาชิกวุฒิสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ผู้เสนอดังกล่าวแล้วเสนอต่อรัฐสภาเป็นผู้พิจารณา รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อน จากนั้นจึงส่งไปให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (มาตรา 94)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่การริเริ่มร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อาจจะมาจากหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ หรือได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการจัดทำร่างขึ้นก่อนก็ได้ ดังนั้น คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ องค์คณะบุคคลที่มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในฐานะสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการฯ ชุดนี้ ถือเป็นภารกิจและริเริ่มยกร่างขึ้น ในขณะเดียวกันกรรมาธิการการศึกษา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ริเริ่มยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติอีกฉบับหนึ่งควบคู่กันไปด้วย

การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีองค์คณะบุคคลที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยตรง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้พิจารณาก่อนนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และกลุ่มผู้จัดทำคือ องค์คณะบุคคลที่ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการ ในระหว่างการจัดทำจะมีกลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มที่สามเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วย โดยคาดหวังให้มีบทบาทเป็นผู้ร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งเป็นแง่มุมที่น่าสนใจทำการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของทั้ง 3 กลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างบทบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติ ซึ่งต่างเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ด้านการศึกษาทั้งสิ้น กลุ่มเหล่านี้จะกระทำการอย่างไรบ้างให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มผู้พิจารณาและการต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ที่มีความต้องการในประเด็นเดียวกัน แต่ขัดแย้งกัน

กลุ่มผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ คือ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายรองรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ คณะนี้มีองค์ประกอบทั้งส่วนที่เป็นนักการเมือง ข้าราชการประจำและผู้ทรงคุณวุฒิ การพิจารณาเพื่อจัดทำข้อสรุป (Consensus) ย่อมขึ้นอยู่ความรู้ ประสบการณ์และสถานภาพ คือ ตำแหน่งของท่านรวมทั้งท่านเหล่านั้นยังได้รับแรงกดดันจากภายนอกเพื่อมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจอีกด้วย

กลุ่มผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ ริเริ่มภารกิจโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา การคัดเลือกผู้มาร่วมงาน การจัดตั้งเป็นคณะอำนวยการหรือคณะวิจัย และการจัดทำข้อสรุปของแนวคิดของกลุ่มคนเหล่านี้ ในการคัดเลือกบุคคลมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อให้มาร่วมบัญญัติเพียงอย่างเดียว หรือมีวัตถุประสงค์อื่นแฝงอยู่ด้วย การที่รวบรวมผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง มาร่วมทำงานตามหลักวิชาการจะปลอดจากมิติทางการเมือง อันหมายถึงการรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงาน องค์กรและพรรคพวกที่แต่ละคนสังกัดอยู่ได้จริงหรือ ถ้าเช่นนั้นการจัดทำข้อสรุปของกลุ่มผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติมีข้อยุติได้อย่างไร

กลุ่มคนภาคประชาชน ทั้งในส่วนผู้รับบริการการศึกษาและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา บางส่วนมีการจัดตั้งเป็นสมาคมหรือองค์กรอยู่แล้ว เป็นกลุ่มที่มีสิทธิแต่ไร้อำนาจในการจัดทำนโยบาย ได้ดำเนินการจูงใจและกระตุ้นความสนใจต่อการร่างพระราชบัญญัติฯ จัดทำข้อเสนอบทบัญญัติของสมาชิกกลุ่ม และมีกลยุทธเข้าถึงกลุ่มผู้พิจารณาหรือกลุ่มผู้จัดทำร่าง และการเจรจาต่อรองเพื่อให้ความต้องการของกลุ่มบรรลุผล

กลุ่มทั้งสามต่างมีการดำเนินการเพื่อเข้ามีส่วนร่วมในการการร่างพระราชบัญญัติ ทั้งในส่วนของการจัดการภายในกลุ่ม และปฏิสัมพันธ์รวมกับกลุ่มอื่น ๆ กล่าวคือ การดำเนินการภายในกลุ่มเพื่อให้ข่าวสารแก่สมาชิก จูงใจและจัดเวทีเปิดโอกาสให้สมาชิกมาร่วมจัดทำข้อสรุปเชิงเนื้อหาของบทบัญญัติ ในขณะเดียวกันการรวมพลังของสมาชิกลุ่มจะเป็นไปเพื่อแสวงหาและสะสมอำนาจของกลุ่ม เพื่อการต่อรองให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการตอบสนอง สำหรับการปฏิสัมพันธ์รวมกับกลุ่มอื่น ๆ จะดำเนินการเพื่อให้กลุ่มของตนมีอิทธิพลต่อการร่างและการตัดสินใจกำหนดบทบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติ ซึ่งย่อมเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ แต่การยุติความขัดแย้งกระทำได้หลายวิธีการ ทั้งโดยวิธีการประนีประนอม การบังคับและการโน้มน้าว เป็นต้น ซึ่งความสำเร็จของการเจรจาจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายชนะ คือ มีความพึงพอใจกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

สิ่งที่เป็นปัจจัยในการต่อรองของกลุ่มประชาชนซึ่งไร้อำนาจหน้าที่ในร่างพระราชบัญญัติการศึกษา ได้แก่

1) การแสวงหาอำนาจเพื่อมีอิทธิพลต่อการเจรจาต่อรอง โดยการขยายความขัดแย้งเป็นวงกว้างขึ้น

2) วาทกรรมหรือการใช้ภาษาในแนวทางที่ส่อให้เห็นถึงการโน้มน้าว ชักจูงหรือบิดเบือนการมีส่วนร่วมจากหลักการการมีส่วนร่วมที่มีอยู่เดิม ที่เน้นความสมัครใจ และมุ่งหมายให้ผลผลิตเป็นผลมาจากการตัดสินใจของกลุ่มอย่างแท้จริง

3) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ยังเกี่ยวข้องกับการเข้าถึง มีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผู้มีอำนาจในการร่างอย่างแท้จริง เช่น ตัวแบบระบบ อุปถัมภ์ วัฒนธรรม การทำงานโดยนักการเมือง ข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไป

4) ที่มาของการรวมกลุ่มและประเภทของกลุ่ม เป็นประเด็นที่ใช้วิเคราะห์สถานภาพของกลุ่มและอำนาจของกลุ่มได้ ประเภทของกลุ่ม

5) คุณลักษณะและขนาดของกลุ่มผลประโยชน์เป็นปัจจัยที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพของกลุ่มในการเจรจาต่อรองให้ได้ผล

ปัจจัยทั้ง 5 มีส่วนช่วยส่งเสริมสนับสนุนความเสมอภาคในโอกาสที่องค์กรซึ่งจัดตั้งโดยประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการศึกษาได้อย่างมีผล การเจรจาต่อรองที่ดี คือ ทุกฝ่ายรู้สึกว่าตนเป็นผู้ชนะในการเจรจานั้น

การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ มีปรากฏการณ์ที่สำคัญเกิดขึ้น กล่าวคือ การร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง บทบัญญัติในแต่ละประเด็นได้รับการถกเถียงในวงกว้าง ซึ่งข้อถกเถียงนี้เป็นปัจจัยนำเข้าอันส่งผลให้มีต่อสู้ระหว่างความขัดแย้งของข้อเรียกร้องที่หลากหลายจากสมาชิกในสังคม แต่การเข้ามีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติของกลุ่มบุคคลมีความแตกต่างกันตามบริบท บทบาทและอำนาจหน้าที่ จึงมีทั้งกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงและกลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการร่างพระราชบัญญัติ โดยที่ทุกกลุ่มมีจุดประสงค์เหมือนกันคือ เพื่อให้ได้บทบัญญัติที่สนองความต้องการของกลุ่ม แต่ติดขัดที่ว่าความต้องการอาจสอดคล้องหรือแตกต่างกัน หากแตกต่างกันก็จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งทุกฝ่ายคาดหวังที่จะเป็นผู้ชนะ คือ บรรลุความต้องการของกลุ่ม โดยอาจเลือกใช้การต่อสู้จนสุดกำลังอำนาจที่มี รวมทั้งอาจขยายการขัดแย้งเพื่อเพิ่มแนวร่วมเป็นพลังอำนาจต่อไป การต่อสู้ก็จะทวีความรุนแรงยากที่จะหาข้อยุติได้ แต่ถ้าหากเลือกใช้ยุทธศาสตร์ในการลดความขัดแย้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในเชิงประนีประนอม หรือการมีอำนาจเหนือการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง ย่อมไม่เกิดผลความรุนแรง และมีข้อยุติซึ่งทุกฝ่ายชนะคือทุกฝ่ายพึงพอใจที่วัตถุประสงค์ของตนบรรลุผล แต่สิ่งที่ได้อาจไม่ใช่สิ่งที่ดีที่สุด ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งลดลงได้เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งมีการต่อรองประสานประโยชน์กันเอง และละทิ้งกลุ่มที่อ่อนแอที่ไม่มีทรัพยากรทางอำนาจในอันที่จะมีอิทธิพลต่อผู้ตัดสินใจ การจัดสรรคุณค่าในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติก็จะไม่สอดคล้องแนวคิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน

กลุ่มทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการแสดงออกในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะหลักการสำคัญของประชาธิปไตย คือการแข่งขันกันในทางสร้างสรรค์ ซึ่งหมายถึงการรักษาผลประโยชน์ การแข่งขันทำให้เกิดความกระตือรือร้น และความสนใจในการเมือง แต่การแข่งขันจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีผลประโยชน์แตกต่างกัน และต่างฝ่ายต่างก็หวงแหนปกปักรักษาผลประโยชน์ของตนด้วยการริเริ่มตั้งกลุ่มการเมืองเลือกตัวแทนไปดำเนินการแทนกลุ่มในกระบวนการทางการเมือง รวมตลอดถึงการกำหนดนโยบายทางการเมือง ดังนั้น รัฐต้องหาทางเพื่อช่วยเหลือให้กิจกรรมทางการเมืองดำเนินไปได้ ทางหนึ่งที่สำคัญก็คือกระตุ้นให้ประชาชนสนใจด้วยการสร้างความเข้าใจถึงกลุ่มผลประโยชน์และคุณค่าที่ประชาชนพึงได้รับจากการเมือง รวมทั้งการให้ความรู้ความคิดเกี่ยวกับวิธีการและความมุ่งหมายทางการเมือง (สมพงศ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ. 2520 : 501)

การส่งเสริมให้กลุ่มผลประโยชน์กระทำกิจกรรมทางการเมืองนั้นนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประชาธิปไตย ดังที่ สุจิต บุญบงการ (2531 : 35) กล่าวว่า " ... ในปัญหาที่สำคัญของกระบวนการพัฒนาทางการเมือง คือ ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ทั้งนี้เพราะการพัฒนาการเมืองตามแนวประชาธิปไตย มีส่วนเกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมกันของประชาชน ความสามารถของระบบการเมืองที่จะดูดซึมกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ที่มีความต้องการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล ... " โดยที่ปัญหาของการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจนโยบาย มีสาเหตุที่หนึ่งมาจากการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มทางสังคมของไทย ประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้นเองแต่มีวัตถุประสงค์มุ่งไปในทางสวัสดิการสังคม อันได้แก่ กลุ่มอาชีพอิสระ สมาคมครู สมาคมพ่อค้า กลุ่มกรรมกร กลุ่มที่ประสงค์จะเอื้อประโยชน์ต่อสังคม กลุ่มทางศาสนา สมาคมคนพิการแห่งประเทศไทย สมาคมครูผู้ปกครอง เป็นต้น อีกประการหนึ่ง อาจเกิดขึ้นในกรณีที่บางกลุ่มไม่อาจรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ได้โดยลำพังได้ เช่น กลุ่มเกษตรกรรม ดังนั้น กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือนจึงต้องเข้าช่วยเหลือในการจัดรวมเข้ากลุ่มขึ้น ผ่านทางพัฒนากรและโครงการพัฒน์ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. 2524 : 285) กลุ่มทางสังคมที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นนี้ในอดีตเป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิและอำนาจหน้าที่โดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ จึงเป็นกลุ่มไร้อำนาจต่อรองในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐบาล แตกต่างจากกลุ่มสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่พรรคการเมือง กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่งมีภารกิจ มีอำนาจและหน้าที่โดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐ และกลุ่มธุรกิจโยงใยกับกลุ่มสถาบันการเมืองด้านเครือข่ายความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ ทำให้เป็นกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองสูงในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ

สาเหตุปัญหาอีกประการหนึ่งในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ถูกเบี่ยงเบนจากหลักอันแท้จริงโดยผู้ปกครองของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ดังคำอธิบายของ สุจิต บุญบงการ (2531 : 43) ว่า " ... การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่ถูกชักจูงหรือปลุกปั่นโดยผู้นำมากกว่าเป็นเรื่องของความต้องการของประชาชนเอง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นเครื่องมือของผู้นำทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจให้กับตน และโค่นล้มผู้นำฝ่ายตรงข้าม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นเรื่องที่ผู้นำบางกลุ่มหยิบยื่นให้กับประชาชนเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มตน ... "

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แสดงว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย แม้จะได้พยายามสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น แต่ก็ยังมีคำถามที่น่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร ทำไมจึงมีลักษณะอย่างนั้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการมีส่วนร่วมเชิงอุดมการณ์ที่มีอยู่ได้หรือไม่ ดังนั้น การศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กรณีศึกษาในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงเป็นบทเรียนสำคัญที่ช่วยให้เห็นแนวทางการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และจัดทำร่างกฎหมายการศึกษาอื่น ๆ ซึ่งในอนาคตมีจุดเน้นที่สำคัญ คือ ในการตัดสินใจของรัฐ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งถือกันว่าเป็นแนวทางการพัฒนาการเมืองตามแนวประชาธิปไตยที่ควรส่งเสริมสนับสนุนให้มีขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาเงื่อนไขและกระบวนการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในการแสวงหาอำนาจเพื่อการต่อรอง สำหรับการนำเสนอความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่ม

2. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และยุทธศาสตร์ที่กลุ่มเลือกใช้เพื่อสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันส่งผลให้ผลประโยชน์ของกลุ่มได้รับการตอบสนอง

2.1 ศึกษาสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์โดยการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และความสามารถในการเข้าถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2.2 ศึกษายุทธศาสตร์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ขอบเขตของการวิจัย

1. การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้รับความสนใจมาก มีหลายหน่วยงานและองค์กรทำการยกร่างพระราชบัญญัติขึ้น แต่เนื่องจากการศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติ ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาการมีส่วนร่วมในการยกร่างฉบับที่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างค่อนข้างมาก และไม่เน้นที่จะติดตามการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทุก ๆ ฉบับ

2. การศึกษากลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติฯ จะศึกษากลุ่มสถาบันและกลุ่มผู้ตัดสินใจ ที่เป็นองค์กรเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฯ โดยจะศึกษาเฉพาะกลุ่มที่ได้ส่งข้อเสนอของกลุ่มมายังคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

3. การศึกษาเรื่องนี้จัดเก็บข้อมูลแล้วเสร็จในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2541 ซึ่งการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้เสร็จสิ้นลง และอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาตามแนวทางนิติบัญญัติ ทำให้ผู้วิจัยไม่อาจติดตามกระบวนการพิจารณาของกลุ่มตัดสินใจ ซึ่งองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองได้โดยตลอด แต่ในแง่ของการศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ ถือได้ว่าสามารถรวบรวมแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่กลุ่มผลประโยชน์ได้ดำเนินการร่วมจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ หรือเข้ามีส่วนร่วมมาก่อนหน้านี้เป็นแรมปี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลของการศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นประโยชน์ในการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และพัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่ม ในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะอันหมายรวมถึงการร่างกฎหมายต่าง ๆ

2. ในการประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสในกลุ่มของผลประโยชน์ได้มีส่วนร่วมอย่างเสมอกัน บทเรียนจากวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใช้ในการมีอิทธิพลต่อการพิจารณาและการตัดสินใจ สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ อย่างมีคุณภาพ อันจะช่วยเสริมสร้างศรัทธาต่อระบบการเมืองระบบประชาธิปไตย

บทที่ 2
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนองค์ความรู้เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำวิจัย ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ มีสาระเกี่ยวกับความหมายของกลุ่มผลประโยชน์และความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งตัวแบบดุลยภาพของกลุ่มผลประโยชน์

แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและกระบวนการการรวมตัวและสะสมพลังของกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวถึงเงื่อนไขการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ และทรัพยากรทางอำนาจของกลุ่ม กระบวนการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และกระบวนการจัดทำความคิดเห็นสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยบทบาทและสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ตามตัวแบบอุปถัมภ์ และตามทฤษฎีกลุ่ม โอกาสการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลประโยชน์ในด้านการวิเคราะห์สถานการณ์ของความขัดแย้ง ยุทธศาสตร์การแสวงหาอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์และการใช้อำนาจของกลุ่ม ทั้งนี้ ได้นำวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม เป็นอีกแง่มุมหนึ่งในการวิเคราะห์ด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

1. ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

ตามทัศนะของ Madison (พลศักดิ์ จิรไกรศิร. 2524 : 167) มีว่า " ... การเกิดกลุ่ม (Faction) มีลักษณะเป็นธรรมชาติอันสืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์มีความคิดที่ไม่สมบูรณ์ ... " ทำให้ทัศนะของมนุษย์มีความแตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่ความแตกต่างทางผลประโยชน์ของต่างคนต่างมีเหตุผลในการดำเนินชีวิตของตน โดยมีพื้นฐานอยู่บนความรักตนเองเป็นสำคัญ และเมื่อบุคคลมาอยู่ร่วมกันก็ย่อมมีบ้างที่เห็นคล้ายกันและคล้อยตามกัน รวมกันเป็นกลุ่มพวก และมีความขัดแย้งกับบางกลุ่มบางพวกอื่น ๆ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะกลุ่มเกิดมาจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของบุคคลในสังคม

กลุ่มทางการเมืองมีความหมายแตกต่างจากฝูงชน ดังที่ Blumer 1946 (Vincent. 1992 : 26) กล่าวถึงฝูงชนและกลุ่มการเมืองว่ามีความเหมือนกันในด้านเป็นการสะสมพลังประชาชนและความตั้งใจ ร่วมกัน ดังนี้ ฝูงชนไม่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรและมักใช้ความรู้สึกต่อปัญหา แต่กลุ่มการเมือง (Pubilc) ใช้ความสามารถในการคิดและให้เหตุผลต่อการกระทำ Blumer กล่าวว่า กลุ่มของประชาชนแบบกลุ่มการเมือง มีสมาชิกเป็นผู้ที่สนใจประเด็นร่วมกัน จึงคิดวิเคราะห์และให้ความสนใจอภิปรายในประเด็นร่วมกัน กลุ่มดังกล่าวนี้อาจมีขนาดและจำนวนสมาชิกที่แตกต่างกัน มีความหลากหลายในแง่บทบาทที่ต้องการแสดงออก มีการจัดกิจกรรมและแรงผลักดันที่จะสร้างสรรค์การกระทำให้ปรากฏ

กรณีที่บุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกันจะมีลักษณะเป็นกลุ่มทุติยภูมิ (พนม ลิ้มอารีย์. 2529 : 27-30) คือสมาชิกของกลุ่มจะมีความสัมพันธ์อย่างห่างเหิน มีการติดต่อกันอย่างเป็นทางการตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และจำนวนสมาชิกก็จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก สมาชิกมารวมกันเพื่อมุ่งหวังที่จะทำอะไรให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายอันเดียวกัน กลุ่มทุติยภูมิมีรูปแบบและชนิดต่างกัน เช่น สมาคม องค์การ สโมสร พรรคการเมือง เป็นต้น ซึ่งตามแนวคิดของทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism) (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. 2534 : 224) มีหลักการว่า ประชาธิปไตยจะมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ก็ด้วยการมีกลุ่มสมาคม องค์การสหพันธ์ต่าง ๆ หลากหลายภายในรัฐ เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาและมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรี และด้วยใจสมัคร อันได้แก่ กลุ่มผลักดัน (Pressure group) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological group)

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) กับคำว่ากลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลักดัน (Pressure group) ผู้วิจัยเห็นว่ามักใช้ปะปนกัน แต่จากคำอธิบายของ Wootton (1970) (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. 2521 : 226) และ (ดิน ปรัชญพฤทธิ์. 2536 : 205) ; (สมพงศ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ. 2520 : 502-503) ได้อธิบายว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) คือกลุ่มหรือองค์กรที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public policy) ตามวิถีทางที่กำหนด ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงในการปกครองประเทศ อันได้แก่ การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อให้มีตัวแทนไปดำเนินการทางการเมือง หรือมีตำแหน่งทางการเมือง แต่กลุ่มผลประโยชน์อาจรวมตัวกันเพื่อให้สามารถมีอำนาจต่อรองในทางการเมือง เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตนโดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political interest group) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมือง กลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน เพราะกลุ่มผลประโยชน์ได้ใช้อิทธิพล "บีบบังคับ" ผู้บริหารประเทศ คำว่า Pressure group จึงเป็นกลุ่มบีบบังคับในทางการเมืองต่อผู้บริหารประเทศ คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ถูกใช้ในความหมายที่เป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง และเป็นที่ยอมรับให้ใช้คำต่อไปนี้แทนกันได้ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. 2521 : 225)

Interest groups	คือ กลุ่มผลประโยชน์
Pressure groups	คือ กลุ่มผลักดัน - กลุ่มอิทธิพล
Organized interests	คือ การรวมกลุ่มของผู้มีผลประโยชน์
Political groups	คือ กลุ่มการเมือง สโมสรการเมือง
Powers groups	คือ กลุ่มพลังต่าง ๆ ขบวนการต่าง ๆ

สมพงศ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ (2520 : 503-505) ได้แยกกล่าวถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ดังนี้

1) กลุ่มธุรกิจ ได้แก่ สมาคมทางการค้า หรือหอการค้าต่าง ๆ กลุ่มนี้จะพยายามเข้าไปมีบทบาททางการเมือง เพื่อพยายามที่จะต่อต้านการออกกฎหมายใด ๆ ที่เห็นว่าขัดผลประโยชน์ของกลุ่ม และสนับสนุนให้บุคคลที่มีนโยบายคล้ายคลึงกับตนให้มีบทบาททางการเมือง

2) กลุ่มวิชาชีพอิสระ (Professional groups) เช่น กลุ่มแพทย์ กลุ่มทนายความ กลุ่มพยาบาล กลุ่มครู-อาจารย์ เป็นต้น มักรวมตัวกันในระหว่างผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน และมีความประสงค์ที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน กลุ่มวิชาชีพอิสระมักมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นหรือชักจูงให้บุคคลอื่นมีความเห็นคล้อยตามความเห็นของกลุ่มได้ง่าย มีลักษณะเป็นตัวการแห่งการเปลี่ยนแปลง (Change agent) เพราะสามารถพูดจาน้อมนำให้ผู้อื่นมีความเห็นสอดคล้องตามตนได้ ทั้งนี้เนื่องจากผู้มาติดต่อมักมีศรัทธาต่อบุคคลเหล่านี้อยู่แล้ว ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ของพวกวิชาชีพอิสระจึงมีอิทธิพลมาก

3) กลุ่มสื่อมวลชน (Mass media groups) มีอิทธิพลต่อการเป็นผู้นำข่าวสารไปสู่ประชาชน โดยทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เสียงตามสาย และการสื่อสารอื่น ๆ สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการเมือง เพราะ

- สามารถเผยแพร่และสอดแทรกความคิดเห็นในเชิงวิจารณ์การเมืองให้ประชาชนทราบ
- สามารถรายงานความเคลื่อนไหวในทางการเมือง
- สามารถถ่ายทอดความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งในด้านการสนับสนุนและคัดค้านการกระทำของรัฐ
- สามารถนำความคิดเห็นของประชาชนเป็นพลังที่เป็นปึกแผ่นได้โดยรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่กระจัดกระจายที่เป็นความเห็นโดดเดี่ยว ให้เป็นความคิดเห็นที่สามารถเข้ากันได้ อันเป็นผลทำให้ประชาชนจำนวนมากได้มีโอกาสมีส่วนร่วมมากขึ้น
- สื่อมวลชนสามารถรวมกลุ่มอาชีพอิสระของตน เพื่อมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ของกลุ่มและส่วนรวมได้

นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวมาแล้ว ในประเทศไทยยังมีกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อีกมาก เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือน สมัชชาคนจน สหพันธ์ชาวนา ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมสหกรณ์ กลุ่มทางศาสนา กลุ่มพิทักษ์จักรี เป็นต้น

สรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมก่อตัวของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเริ่มมีการรวมตัวที่ดำเนินไปได้ด้วยดีและมีการจัดองค์กรที่ดีมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและอำนาจเหนือรัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศนั้นได้

2. ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดาย (Dye. 1995 : 38 - 40) อ้างถึงอีสตันว่ามีทัศนะเกี่ยวกับหน้าที่หลักของการเมือง คือ การจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าคือ อำนาจ ฐานะทางสังคมและความมั่งคั่งให้กับสมาชิกสังคม โดยมีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อระบบการเมืองก็คือ เมื่อสมาชิกของสังคมต้องการให้มีการแบ่งสรรหรือแจกจ่ายสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งมีอยู่จำกัด และข้อเรียกร้องเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งข้อเรียกร้องต่าง ๆ นั้นขัดแย้งกัน การลดความขัดแย้งและการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างข้อเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งการตัดสินใจที่จะประกาศใช้นโยบายจะกระทำได้ยากมาก เนื่องจากย่อมมีกลุ่มที่พอใจเพราะได้ประโยชน์ และกลุ่มที่ไม่พอใจเพราะเสียประโยชน์ หน้าที่หลักของระบบการเมืองก็คือจะต้องแบ่งสรรคุณค่าให้คนส่วนใหญ่พอใจและโน้มน้าวหรือบีบบังคับให้คนส่วนใหญ่ยอมรับนโยบายนั้น ระบบก็จะเกิดความสมดุลขึ้นมาได้

ดาย (Dye. 1995 : 6-7) ได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์สาเหตุและผล (Causes and consequences) ระหว่างองค์ประกอบ 3 ประการคือ นโยบายสาธารณะอันเป็นผลผลิตของระบบการเมือง สถาบันการเมือง กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของสถาบันนั้น ๆ และสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนหนึ่งที่ ดาย ได้กล่าวถึงคือ สถาบันทางการเมือง ระบบราชการ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชน จะมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งในทางกลับกันนโยบายสาธารณะก็จะมีผลหรือผลสะท้อนกลับต่อสถาบันทางการเมือง ระบบราชการ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนนั้น ๆ ด้วย

จากแนวคิดระบบการเมืองของอีสตัน ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อการอยู่รอดของระบบการเมืองอย่างมากและชี้ให้เห็นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างข้อเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ กับผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งก็คือนโยบายอันเกิดจากการตัดสินใจของระบบการเมือง และย้ำเน้นด้วยแนวคิดของ Dye ที่ว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายสาธารณะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายนั้น จึงสมควรที่การพัฒนาการเมืองไทยควรให้ความสนใจต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมการทำงานของรัฐ

บุคคลหนึ่งสามารถเลือกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้หลายรูปแบบ นับตั้งแต่เลือกที่จะไม่ร่วมกิจกรรมทางการเมืองเลย การไปออกเสียงเลือกตั้ง การสนใจการเมืองเป็นครั้งคราว การร่วมอภิปรายทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ การรับเป็นสมาชิกขององค์กรกึ่งการเมืองและองค์กรทางการเมือง การเข้าร่วมประชุมสัมมนา จนเข้าเป็นสมาชิกรับผิดชอบในองค์การที่เกี่ยวข้องทางการเมือง ซึ่ง Rush (1992 : 111-116) จัดลำดับชั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลไว้ถึง 12 ลำดับ และจัดให้ การอุทิศตนทางการเมืองโดยเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรกึ่งการเมือง เป็นอันดับที่ 5 ใน 12 ลำดับ นับเป็นการมีส่วนร่วมอันดับค่อนข้างสูง และการมีส่วนร่วมโดยรวมตัวเป็นกลุ่มนี้จะช่วยให้บุคคลนั้นเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่อยู่อันดับสูงขึ้นไปในลำดับต่อ ๆ ไปอีกด้วย

การอธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง รูปแบบใดก็ตาม อาจกระทำได้หลายมิติ โดย Parry (1972) (Rush. 1992 : 111) เสนอไว้ว่าจะอธิบายได้ 3 ประการ และได้นำการอธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของนักวิชาการท่านอื่น ๆ มาประกอบการอธิบายความหมายได้ ดังนี้

1) แบบแผนการมีส่วนร่วม (Mode of participation) เป็นแบบแผนทั้งในแง่กิจกรรมที่เป็นแบบทางการและแบบไม่เป็นทางการ Roberts (1971) (ชลัช จงสืบพันธ์. 2527 : 13) อธิบายว่า *แบบที่หนึ่ง* เป็นกิจกรรมที่เป็นทางการ อันประกอบด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกของกลุ่มต่าง ๆ การเป็นเจ้าหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง *แบบที่สอง* เป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การอภิปรายทางการเมืองหรือการร่วมฟังเรื่องราวทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งแบบแผนการมีส่วนร่วมแตกต่างกันตามโอกาสเข้าร่วมกิจกรรม ระดับความสนใจและทรัพยากรของบุคคล และทัศนคติของบุคคลนั้นต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง

2) ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วม (Intensity of participation) ค้นหาได้จากการวัดปริมาณการมีส่วนร่วมของบุคคลในกิจกรรมทางการเมือง และความถี่ของการเข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมจะแตกต่างกันตามโอกาสและทรัพยากรทางการเมือง

3) คุณภาพของการมีส่วนร่วม (Quality of participation) การวิเคราะห์พิจารณาจากระดับประสิทธิภาพของการสัมฤทธิผลจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมนั้น รวมทั้งผลกระทบของการขยายการกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย (Policy-making)

นอกจากการอธิบายความหมายในทั้งสามลักษณะข้างต้นแล้ว สิ่งที่นักวิชาการต่าง ๆ เน้นมากคือการมีส่วนร่วมต้องจัดกระทำโดยสมัครใจ ดังเช่น Weiner (1971) (ชลัช จงสืบพันธ์. 2527 : 10) กล่าวว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงการปฏิบัติการโดยสมัครใจ ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จะมีการจัดองค์กรหรือไม่ก็ได้ จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องก็ได้ และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยการกระทำดังกล่าวนี้มุ่งที่จะผลักดันการเลือกใช้นโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ในทางปฏิบัติมักจะพบว่าการดำเนินงานด้านพัฒนาของรัฐจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการระดมคนจำนวนมากมาร่วมในโครงการเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น จุดเน้นในเรื่องความสมัครใจจึงถูกชูขึ้นเป็นประเด็นสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่าเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายของประชาชนซึ่งอาจจะมีมากหรือน้อยก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลในการเลือกหรือกำหนดบุคคลในคณะรัฐบาล หรือการบริหารงานของรัฐบาล โดยแยกความแตกต่างระหว่างการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย (Democratic participation) กับการมีส่วนร่วมแบบพิธีการหรือเพื่อสนับสนุนรัฐ (Ceremonial or support participation) ไว้ว่า การมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยจะเน้นที่การกระทำของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อหวังผลให้ผลประโยชน์อิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐบาลได้ ส่วนการมีส่วนร่วมแบบพิธีการหรือเพื่อสนับสนุนรัฐหมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นการเข้าระดมโดยรัฐ เพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ ซึ่งอาจไม่ได้เป็นโดยสมัครใจ

ความหมายดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับการวิเคราะห์ความหมายของการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของ Oakley and Marsden (นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. 2530 : 19 - 20) กล่าวว่า ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนามีความแตกต่างกัน บางโครงการกล่าวว่าเป็นการพิจารณาถึงการมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจของประชาชน ต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่าง ๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติ แต่ไม่หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการหรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ แต่ในบางโครงการก็เห็นความสำคัญที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอน โดยให้ความหมายไว้ว่า การมีส่วนร่วมคือการให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินโครงการและร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมที่จะประเมินโครงการนั้น ๆ ด้วย การมีส่วนร่วมในลักษณะทั้งสองจะทำให้เห็นความหมายของการมีส่วนร่วมโดยการกระทำ (Active) กับการมีส่วนร่วมลักษณะถูกกระทำ (Passive) ได้ชัดเจนขึ้น ซึ่ง Oakley and Marsden สรุปว่าความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่แท้จริง คือการที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

จากการศึกษาโครงการพัฒนาของประเทศไทย โดย เฮิร์ช (2531 : 109-122) วิเคราะห์ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายในโครงการพัฒนาของรัฐ มักเป็นการมีส่วนร่วมแบบพิธีการหรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่รัฐได้คิดริเริ่มขึ้น และโครงการของรัฐมีจำนวนมาก ซึ่งการพัฒนาตามข้ออ้างที่ว่าประชาชนมีส่วนร่วมมือนี้ได้ส่งผลให้การพัฒนาแยกเป็นส่วน ๆ กลุ่มประชาชนไม่ได้คิดริเริ่มด้วยตนเอง กิจกรรมของกลุ่มจะไม่เข้ากันกับชุมชน และผู้นำกลุ่มไม่ได้เป็นตัวแทนของกลุ่มอย่างแท้จริง การดำเนินงานเป็นวัฒนธรรมแบบไพร่ฟ้า ประชาชนกลับต้องพึ่งพิงบุคคลภายนอกมากขึ้น และเป็นการละทิ้งความคิด ภูมิปัญญาและนำสิ่งใหม่ไปแทนที่ซึ่งไม่เหมาะสมกับเงื่อนไขของชุมชน ในทัศนะของ เฮิร์ช เห็นว่า การดำเนินโครงการพัฒนาในบริบทไทยจะบรรลุผลได้ หากปรับปรุงความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชากรในโครงการพัฒนาต่าง ๆ เสียใหม่ และเน้นให้นำประชาชนที่เคยถูกละเลยมาก่อนนั้น ให้ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมตลอดกระบวนการดำเนินงานของโครงการอย่างแท้จริง เพื่อการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ทางสังคม การจัดทำการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมแท้จริงจะทำได้ 2 ประการ คือ

1) ทบทวนกลยุทธ เริ่มต้นด้วยการให้ประชาชนจัดทำทางเลือกเองแทนการนำกลยุทธจากภายนอกมาใช้

2) ส่งเสริมให้มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นบริษัทในการพัฒนาท้องถิ่นอันจะส่งผลกระทบต่อชีวิตของผู้ที่มาร่วมในโครงการ

การมีส่วนร่วมของพลังหลักในสังคมไทย ตามทัศนะของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538 : 148-161) เสนอให้แบ่งกลุ่มบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจออกเป็น 4 พลังหลัก คือ

กลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ ได้แก่ พรรคการเมือง และ รัฐสภา

กลไกอำนาจรัฐ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม กองทัพ และรัฐวิสาหกิจ

ภาคธุรกิจ เอกชน ได้แก่ บริษัท ธนาคาร สมาคมธุรกิจ และอุตสาหกรรม

ภาคประชาชน ได้แก่ ชุมชน องค์กรเอกชน อาสาสมัคร

กลุ่มบุคคลจากพลังหลักทั้งสี่เข้ามาร่วมเกี่ยวข้องอยู่หลายกลุ่มในสภาพการณ์และแสดงบทบาทที่แตกต่างกันไป คือ อาจจะอยู่ในส่วนของผู้กระทำ (Actors) หรือผู้ตรวจสอบ (Spectators) (Lippmann. 1925) *ผู้กระทำ* เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในองค์กรทางการเมืองที่พยายามมีอิทธิพลโดยตรงต่อการเมือง แต่*ผู้ตรวจสอบ* เป็นผู้ที่แสดงความสนใจตรวจสอบการกระทำ ผู้กระทำและผู้ตรวจสอบถือว่ามีระดับการร่วมมือที่แตกต่างกัน แต่จะจำแนกคนเป็นประเภทใดประเภทหนึ่งย่อมทำได้ยาก เพราะคนหนึ่งจะนำพฤติกรรมปะปนกันไป ตัวอย่างเช่น พรรคการเมือง และกลุ่มอิทธิพล (Pressure groups) มีความแตกต่างเชิงพื้นฐาน คือ กลุ่มอิทธิพลเป็นองค์กรที่คอยสอดส่องดูแลและให้การสนับสนุน ปกป้องหรือเป็นตัวแทนเสนอความต้องการของกลุ่มตามขอบเขตเฉพาะของกลุ่ม ส่วนพรรคการเมืองสอดส่องให้การสนับสนุน ปกป้องและเป็นตัวแทนในการวิเคราะห์เพื่อกลั่นกรองความต้องการที่กลุ่มต่าง ๆ เสนอ Rush (1992) จึงชี้ว่า ในระบบการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มการเมืองอื่น ๆ มักจะเป็นหน่วยงานระดมพลังประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Agents of political mobilization) โดยเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกกระทำกิจกรรมทางการเมืองในการตอบโต้หรือสนองความคิดเห็นที่มีลักษณะจำเพาะของบุคคลและกลุ่มสู่ระบบการเมือง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้หลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินของรัฐด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ อันได้แก่ การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ การมีส่วนร่วมตามบริบทการเมืองไทย สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นประการหลัก คือ การนำกลุ่มคนส่วนใหญ่ ซึ่งในเวลาที่ผ่านมาประชาชนมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองค่อนข้างน้อย ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองให้มากขึ้น ควรมีการส่งเสริมการเป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อรวมพลัง หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจด้านการบริหารและการจัดการของรัฐ เพื่อควบคุมการกระจายทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม การมีส่วนร่วมอาจจัดทำได้ทั้งในรูปแบบทางการ และไม่ใช่รูปแบบทางการ แต่ทั้งสองรูปแบบต้องกระทำโดยสมัครใจ มิใช่เป็นการระดมความร่วมมือโดยรัฐเพียงเพื่อให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ ทั้งที่รัฐไม่เคยคาดหวังที่จะเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติตามข้อเสนอของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์มีความสำคัญมากต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนี้

1) การเรียกร้องของประชาชนที่ผ่านกลุ่มผลประโยชน์ จะช่วยให้การต่อรองกับรัฐบาลได้ผลและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ผู้ที่มีความต้องการหรือผลประโยชน์คล้ายคลึงกันจึงมักรวมกันเป็นกลุ่มและจัดทำข้อเรียกร้องร่วมกัน กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลไกในการดำเนินการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในอาชีพต่าง ๆ มีโอกาสต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของตน

2) กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นผู้คอยสอดส่องดูแลและให้การสนับสนุนปกป้องหรือเป็นตัวแทนเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มของตน ดังนั้น จึงควรจะได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นหนทางสำคัญที่จะให้ประชาชนรวมกลุ่มกันดำเนินงานทางการเมืองและเข้ามามีส่วนร่วมทางการ

เมือง การยินยอมกระตุ้นและสนับสนุนให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจะช่วยเสริมสร้างประสบการณ์ทางการเมืองให้กับกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ ทำให้กลุ่มมีความรับผิดชอบ และสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การปล่อยให้มีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ขึ้น เป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้ไม่มีกลุ่มใดมีอิทธิพลมากพอที่จะผูกขาดอำนาจทางการเมืองไว้ได้ อำนาจและผลประโยชน์จะกระจายไปอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ

3) กลุ่มผลประโยชน์กับพรรคการเมืองมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด กลุ่มผลประโยชน์เป็นหน่วยที่จัดทำข้อเรียกร้องแล้วส่งต่อไปยังพรรคการเมือง พรรคจะรวบรวมข้อเรียกร้องที่คล้ายคลึงกันให้เป็นข้อเรียกร้องเดียวกัน เพื่อลดจำนวนข้อเรียกร้องให้น้อยลง มีผลให้การต่อสู้ข้อเรียกร้องไม่กระจัดกระจาย ซึ่งทำให้รัฐบาลพิจารณาได้ง่ายขึ้น

4) กลุ่มผลประโยชน์ยังช่วยให้มีเสถียรภาพทางการเมืองอีกด้วย Kornhauser (1959) (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2531 : 115) กล่าวว่า " ... กลุ่มเปรียบเทียบเสมือนลิ้นนิรภัยของเครื่องจักร เชื่อมระหว่างบุคคลที่ไม่พอใจเข้ากับระบบการเมือง ... " เพราะบุคคลแต่ละคนอาจมีสมาชิกภาพในหลาย ๆ กลุ่มพร้อม ๆ กันไปย่อมทำให้เขาเกิดความผูกพันต่อการเรียกร้องผลประโยชน์หลากหลายแตกต่างกันไป ความต้องการจึงไม่จำเพาะอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะอาจขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ ที่ตนก็เป็นสมาชิกอยู่ด้วยจึงเป็นการช่วยบรรเทาความขัดแย้งของบุคคลให้ลดความร้ายแรงลงไป

ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนของประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยสูง ย่อมจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ได้จำนวนมาก แต่สำหรับประเทศไทย การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีอยู่จำกัด กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทยยังไม่เป็นกลุ่มที่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง การรวมกลุ่มยังไม่มีความเข้มแข็งเพราะการรวมกลุ่มยังต้องใช้เวลาพัฒนาพอสมควร จึงจะสามารถทำให้เกิดความเข้มแข็งขององค์การได้ และต้องมีการพัฒนาให้กลุ่มมีสมรรถภาพมากขึ้น **ซึ่งในการพัฒนาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ควรจะได้คำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ** (สุจิต บุญบงการ. 2531 : 278-279) ดังต่อไปนี้

1) ควรได้ปรับปรุงองค์กรของการรวมกลุ่มให้มีความเข้มแข็ง และมีลักษณะถาวร การมีองค์กรที่เข้มแข็งช่วยให้กลุ่มนั้น ๆ ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าการรวมกลุ่มที่เกิดขึ้นมีความหละหลวมหรือมีการจัดองค์กรไม่ดี ย่อมไม่สามารถต่อสู้ทางการเมืองได้ ความเข้มแข็งขององค์กรนี้รวมถึงองค์ประกอบบุคคลด้วย จะต้องมีผู้ทำงานที่มีความสามารถ

2) ควรปรับปรุงให้กลุ่มผลประโยชน์ได้รับการสนับสนุนจากบรรดาผู้ที่มีอาชีพเดียวกันอย่างแท้จริง กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นไม่ใช่เป็นการรวมตัวของคนกลุ่มเล็ก ๆ แล้วพยายามอ้างว่ากลุ่มของตนเป็นตัวแทนของคนอาชีพนั้นทั้งหมด กลุ่มผลประโยชน์ควรมีบุคคลในอาชีพนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง เพราะถ้ามีสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมากแล้วย่อมมีผลให้กลุ่มนั้น ๆ ได้รับความชอบธรรม และได้รับการสนับสนุนจากบรรดาบุคคลร่วมอาชีพ รวมทั้งเป็นการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กว้างขวางขึ้นด้วย

๘. ตัวแบบดุลยภาพของกลุ่มผลประโยชน์

การศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบการเมือง พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2531 : 114) แสดงทัศนะว่ามีความแตกต่างกันทางแนวคิดระหว่างทฤษฎีชนชั้นนำนิยมกับทฤษฎีพหุนิยม

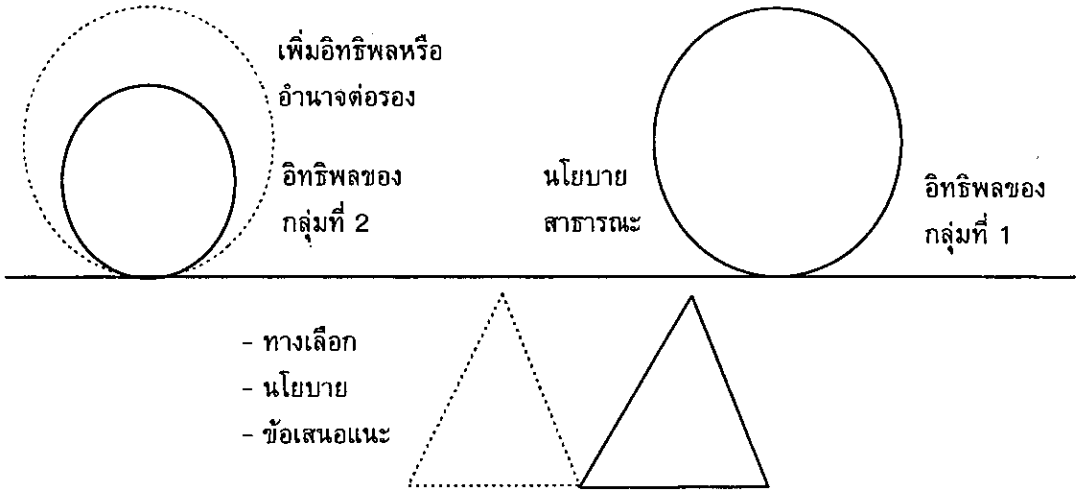
> นักวิจัยทฤษฎีชนชั้นนำนิยม (Elite theory) มีผลการวิจัยว่า กลุ่มที่มีคุณลักษณะเอกพันธ์สูง (Homogeneous group) เพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้นที่ผูกขาดอำนาจของประเทศ และเป็นกุญแจสำคัญในทางการเมือง นักวิจัยกลุ่มนี้ระบุว่าการต่อสู้ระหว่างกลุ่มมีอยู่จริง แต่เป็นเพียงประเด็นปลีกย่อยเสีย เป็นส่วนมาก ในทางตรงกันข้ามนักวิจัยทฤษฎีพหุนิยม (Pluralists) ยืนยันว่า การเมืองคือการต่อสู้ของกลุ่ม ความเชื่อของนักวิจัยทั้งสองกลุ่มนี้ยังมีความขัดแย้งกันอยู่บางส่วน

Truman (1951) (Dye. 1995 : 23 - 25) เห็นว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นระบบที่มีแรงผลักดันและแรงกดดันที่กระทำปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ทั้งนี้โดยปกติปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจะพยายามรวมกลุ่มกันทั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เพื่อเรียกร้องและกดดันให้รัฐบาลตอบแทนการต้องการของตนไปสู่รัฐบาล กลุ่มจึงมีบทบาทในการเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐบาล นโยบายสาธารณะเป็นผลของการต่อสู้ทางการเมือง ลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงดังกล่าวเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) โดยกลุ่มที่มีพลังมากกว่าจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบ ส่วนกลุ่มที่มีพลังน้อยกว่าจะเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบ แต่ถ้าแต่ละกลุ่มผลักดัน (Force) และแรงกดดัน (Pressure) ใกล้เคียงกัน ผลของการต่อรองจะปรากฏออกมาในลักษณะของการประนีประนอม นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจึงเป็นผลผลิตของดุลยภาพระหว่างกลุ่มโดยตรง

Truman ยังกล่าวว่า การเมืองที่แท้จริงก็คือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ ภารกิจของระบบการเมืองคือการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ด้วยวิธีการ ดังนี้

ประการแรก	กำหนดกฎและกติกาการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม
ประการที่สอง	จัดการประนีประนอมและสร้างสมดุลย์เรื่องผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม
ประการที่สาม	กำหนดข้อประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
ประการสุดท้าย	บังคับใช้ข้อประนีประนอมดังกล่าว

โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีกลุ่ม (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2540 : 207-210) ความมุ่งหมายของทฤษฎีกลุ่ม มุ่งจะอธิบายกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบของการดิ้นรนของกลุ่มต่าง ๆ ผู้ร่างนโยบายเป็นผู้ตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ นั้น และตามตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่ม (Group equilibrium model) (ดังภาพประกอบ 1) มีแนวคิดที่สำคัญ คือ **ถือว่านโยบายสาธารณะ ณ เวลาต่าง ๆ ก็คือผลของดุลยภาพจากการดิ้นรนระหว่างกลุ่มต่าง ๆ** ความสมดุลย์เหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ ประนีประนอมกันและจะถูกตัดสินโดยผู้ตัดสินพิจารณาจากอิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบ ตัวอย่างเช่น กลุ่มที่มีอิทธิพลมาก (กลุ่มที่ 1) จะได้รับผลประโยชน์มาก ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อย (กลุ่มที่ 2) จะเป็นผู้ได้ผลประโยชน์น้อยหรือสูญเสียผลประโยชน์ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มที่ 2 ก็คาดไว้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะ หรือนโยบายจะเคลื่อน (สามเหลี่ยมเส้นประ) ไปตามความต้องการของกลุ่มที่มีอิทธิพลเพิ่มขึ้น (วงกลมเส้นประ) และไหลเลื่อนหนีห่างออกกลุ่มที่ไม่เปลี่ยนแปลงอิทธิพล ซึ่งถือได้ว่าขณะนั้นเป็นผู้สูญเสียอิทธิพล นักรัฐศาสตร์ Lathham (1965 : 239) ได้อธิบายนโยบายสาธารณะในมุมมองของทฤษฎีกลุ่มว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างกลุ่ม ณ เวลาใดเวลาหนึ่งโดยมีฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม และเป็นผู้ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงระหว่างกลุ่ม โดยกำหนดเงื่อนไขทั้งทางผู้ที่ชนะและผู้ที่แพ้ไว้ในข้อตกลงดังกล่าวในรูปของกฎหมาย นโยบายสาธารณะจึงเป็นตัวแทนที่แสดงถึงความสมดุลย์ของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่กลุ่มตนต้องการ



ภาพประกอบ 1 ตัวแบบดุลยภาพกลุ่มผลประโยชน์

ด้วยเหตุนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดก็คาดได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์ ซึ่ง Dye (1984 : 25) ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องอิทธิพลของกลุ่มว่า ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิก ความมั่งคั่ง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะของผู้นำ โอกาสในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจและความสามัคคีภายในกลุ่ม

การศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะยังควรให้ความสนใจเกี่ยวกับลักษณะเงื่อนไขบางประการที่แต่ละกลุ่มมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง โดย พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2531 : 113) เสนอว่า ประการแรก บางกลุ่มไม่มีอิทธิพลในทางการเมือง เพราะกลุ่มนั้นไม่ได้มุ่งที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง เงื่อนไขที่สอง บางกลุ่มอยากจะมีอิทธิพลทางการเมือง แต่ไม่สามารถมีอิทธิพลทางการเมืองได้ และประการที่สาม บางกลุ่มสนใจที่จะเข้ามีอิทธิพลทางการเมืองและประสบความสำเร็จในความพยายามดังกล่าว

แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและกระบวนการการรวมตัวและสะสมพลังของกลุ่มผลประโยชน์

สำหรับการวิเคราะห์อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์มีแนวทางในการวิเคราะห์แยกได้เป็น 3 ประการ (จุมพล หนิมพานิช และ กนลา ขันทปราบ. 2527 : 78) ได้แก่

1) วิเคราะห์การจัดองค์กรภายในของกลุ่มความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มย่อยและสมาชิกของกลุ่ม สายการบังคับบัญชาสั่งการ การควบคุมระหว่างของสมาชิกภาพและการจัดองค์กรด้านต่าง ๆ ด้วย

2) วิเคราะห์บทบาทและสถานภาพของกลุ่ม เพื่อจะได้ทราบถึงวิธีการแสวงหาพันธมิตรของกลุ่ม สมาชิกภาพที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างกลุ่มในแง่ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรม ภาษา อาชีพ เป็นต้น รวมทั้งศึกษาถึงการแบ่งแยกกลุ่มออกตามบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างกันไป

3) วิเคราะห์การแสวงหาอำนาจและการใช้อิทธิพลของกลุ่ม โดยศึกษาถึงการเสริมอำนาจการต่อรองของกลุ่มให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นอันรวมถึงจำนวนของสมาชิกของกลุ่ม นโยบายของกลุ่มในการแสวงหาหรือเพิ่มพูนอำนาจการโฆษณาชวนเชื่อหรือการจูงใจโดยมีจุดมุ่งหมายต้องการสร้างประชามติให้ประชาชนมีความคิดเห็นคล้อยตาม รวมทั้งคุณลักษณะของผู้นำกลุ่ม

จากแนวคิดข้างต้น ในข้อแรกเกี่ยวกับการวิเคราะห์การจัดองค์กรภายในของกลุ่มผลประโยชน์ดังได้กล่าวไปแล้ว นับตั้งแต่การที่บุคคลรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ก็เพราะมีจุดมุ่งหมายบางประการร่วมกันและต้องการให้ความมุ่งหมายนั้นได้รับการตอบสนอง และหากความมุ่งหมายขัดแย้งกับความมุ่งหมายของกลุ่มอื่นก็ย่อมต้องแสดงท่าทีของกลุ่มและตอบโต้กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จะต้องศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ ในการสั่งสมอำนาจที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเรื่องนโยบายสาธารณะ และศึกษายุทธศาสตร์ของกลุ่มในการเข้ามีส่วนร่วมเพื่อปรับเปลี่ยนสาระบัญญัติของนโยบายสาธารณะที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ

1. เงื่อนไขการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์

เหตุปัจจุบันที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่ม ตามแนวคิดทางสังคมศาสตร์ (Cart-Wright and Zender. 1953 : 20) " ... มนุษย์มารวมตัวกันเป็นกลุ่มโดยมีความสัมพันธ์ร่วมกัน เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของแต่ละบุคคล ... " กลุ่มเกิดมาจากการที่มนุษย์มีความคิดเห็นและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนั้นยังมีความขัดแย้งกัน ความขัดแย้งทางผลประโยชน์นำไปสู่การต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล หรือของรัฐสภาด้วย นโยบายสาธารณะเป็นผลของความขัดแย้งของกลุ่มที่มีการจัดระเบียบเป็นอย่างดี การก่อให้เกิดกลุ่มหรือการล้มเลิกกลุ่ม จึงมาจากความขัดแย้ง

การอธิบายการรวมกลุ่มอย่างสมเหตุสมผล อาจใช้แนวทางจาก**เน้นทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์** โดย Salisbury (1969) (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. 2524 : 171-176) มีความคิดเห็นว่ากลุ่มเกิดจากการสอดคล้องกับทางผลประโยชน์ระหว่างผู้วิ่งเต้นจัดตั้งกลุ่ม (Group organizer) กับผู้เป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งต่างอยากได้รับจากกลุ่ม อาจจะเป็นด้านวัตถุ ด้านความร่วมมือและด้านอุดมการณ์เพื่อจุดหมายบางอย่าง โดยมีการขัดแย้งเป็นรากเหง้าแห่งการก่อให้เกิดการสร้างกลุ่ม ส่วนสาเหตุของความขัดแย้งอาจจะมาจากการเสียดุลยภาพในความแตกต่างทางผลประโยชน์ หรืออาจเป็นเรื่องของการเพิ่มของผลประโยชน์ให้มีความเฉพาะเจาะจงเป็นรายสาขาหรือรายอาชีพมากขึ้น การสร้างกลุ่มจึงมีรากฐานบนความแตกต่างเฉพาะอย่าง

การรวมกลุ่มอีกแนวทางหนึ่งอธิบายได้จากการขยายตัวของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron-client relationships) และสร้างรูปแบบใยสังคม (Social network) เรียกว่า**ทฤษฎีใยแมงมุม** กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจะมีลักษณะที่เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแบบรวม ๆ กันไป โดยมีรากฐานอยู่บนความสัมพันธ์แบบฉันท์มิตร การเป็นเพื่อนโดยหวังผลประโยชน์นี้เป็นการสร้างหนทางให้ได้เข้าพบและรู้จักเพื่อนของเพื่อนต่อไป และใยแมงมุมระหว่างเพื่อนนี้จะค่อย ๆ กลายเป็นใยอุปถัมภ์ (Patron-client network) เมื่อบุคคลมีทรัพยากรต่างกัน จนทำให้ความสัมพันธ์กลายเป็นความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในที่สุด (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. 2524 : 171-176)

ทุกทฤษฎีที่กล่าวมาต่างได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการประสานผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่ม เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในอันที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ด้วยการมองคนละแง่มุมในสาเหตุความขัดแย้งจึงก่อให้เกิดสมมติฐานและทฤษฎีที่แตกต่างกันไป การนำทฤษฎีมาใช้จึงต้องประยุกต์ในลักษณะผสมผสานทฤษฎี การวิเคราะห์ถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมไทย จะใช้ทั้งทฤษฎีไยแมงมุม และทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ เพราะแม้ว่าการเกิดกลุ่มจะดำเนินไปตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยนนั้น ความสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ยังดำเนินไปตามทฤษฎีไยแมงมุมด้วย

2. เงื่อนไขของกลุ่มผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรแห่งอำนาจ

การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์มีความแตกต่างกันทั้งในด้านโครงสร้าง การปฏิบัติงาน การใช้จ่ายเงินทอง ฐานการสนับสนุน ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน การพบปะสังสรรค์ และการจัดระเบียบของกลุ่มจะสามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภทตามทัศนะของ อัลมอนด์ (จุมพล หนิมพานิช และ กนลา ขันทปราบ. 2527 : 80-83) ดังนี้

1) กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัวกันเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรง (Anomie interest group) เป็นการรวมตัวกันของฝูงชนที่มีอารมณ์รุนแรงขาดการจัดตั้งองค์กรหรือถ้ามีองค์กรก็ไม่ยั่งยืน เป็นกลุ่มที่ไม่มีค่านิยมและแบบแผนในการเข้ามีบทบาททางการเมืองที่แน่นอน การรวมตัวกันของกลุ่มประเภทนี้จากความผิดหวังในการเรียกร้องต่อรัฐบาล อาจลุกลามเป็นการจลาจลที่ไม่สามารถควบคุมได้

2) กลุ่มผลประโยชน์แบบที่ไม่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคม (Non-associational interest group) เป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงความต้องการในผลประโยชน์อย่างเป็นครั้งคราว ขาดการจัดตั้งองค์กรและใช้วิธีการเรียกร้องผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการซึ่งได้แก่กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติและกลุ่มท้องถิ่น เป็นต้น

3) กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัวกันในรูปของสถาบัน (Institutional interest group) กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่สำคัญได้แก่ พรรคการเมือง บรรษัทการค้า กลุ่มธุรกิจ กองทัพ ข้าราชการและศาสนจักร เป็นต้น กลุ่มสถาบันนี้อาจรวมตัวกันเป็นกลุ่มใหญ่ดังกล่าวแล้ว ยังอาจรวมตัวเป็นกลุ่มย่อย ๆ ก็ได้เช่นกัน เช่น สภาคณาจารย์ กลุ่มอธิการบดีมหาวิทยาลัย กรรมาธิการ หรือกลุ่มพรรคฝ่ายค้านในรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันเป็นรูปของสถาบันจะต้องปฏิบัติการช่วงชิงผลประโยชน์กับกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นสถาบันเหมือนกัน กลุ่มผลประโยชน์แบบสถาบันสำหรับในประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ เช่นกลุ่มทหาร และกลุ่มข้าราชการมักจะมีอิทธิพลมาก เพราะมีการจัดตั้งองค์กรเป็นอย่างดี มีงบประมาณในการใช้จ่ายมากมายเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่น ๆ

4) กลุ่มผลประโยชน์แบบที่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคม (Associational interest group) คำว่า "สมาคม" (อุทัย หิรัญโต. 2519 : 7) หมายถึงกลุ่มคนที่มีการก่อตั้งขึ้นเป็นองค์การที่มีลักษณะในแง่ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน มีการปะทะสังสรรค์ต่อกัน และเป็นองค์การที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นระเบียบแบบแผน สมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น มีสิทธิและหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ผูกพันอยู่กับองค์การนั้น ๆ กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ที่สำคัญ ได้แก่ สมาคมเชื้อชาติ องค์กรทางศาสนาและองค์กรเอกชนต่าง ๆ กลุ่มนี้มีลักษณะสำคัญ คือ ทำการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนโดยเฉพาะ และจะทำการจ้างเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอย่างถาวร การเรียกร้องผลประโยชน์ก็ได้กระทำอย่างมีการวางแผนเป็นอย่างดีและมีขั้นตอนของการดำเนินงานที่แน่นอนด้วย

เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันในรูปของสมาคมเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งองค์กรเป็นอย่างดี จึงมักได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ อยู่แล้ว นอกจากนี้ วิธีการและเป้าหมายในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มประเภทนี้ยังได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรมและถูกต้องจากคนส่วนใหญ่ในสังคมอีกด้วย ดังนั้น การที่กลุ่มแบบนี้มีบทบาทเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ในสังคมก็อาจมีผลให้ลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์แบบอื่น ๆ เช่นแบบสถาบันลงได้

ทรัพยากรแห่งอำนาจเป็นทรัพยากรทางการเมืองที่เป็นเครื่องมือให้บุคคลหนึ่งสามารถนำไปใช้แล้วทำให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมต่อบุคคลอื่น ๆ ทรัพยากรที่ว่านี้มีหลายประการ (Dahl. 1975 : 37) เป็นต้นว่า

- การเป็นเจ้าของ เช่น สิ่งของต่าง ๆ เงินทอง ข่าวสาร ความรู้ ความชำนาญ หรือบุคลิกภาพที่ดี ฐานะหรือตำแหน่ง ความนิยมทางสังคม ความมั่นคง
- การเป็นผู้มีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย
- การมีผู้ที่มีอำนาจมอบอำนาจให้
- การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรหรือการเป็นเจ้าขององค์กร

อำนาจทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ พิจารณาได้จากกลุ่มมีความสามารถที่จะผลักดันความต้องการของกลุ่มให้เป็นการกระทำของรัฐได้หรือไม่ และการที่กลุ่มจะทำเช่นนี้ได้ขึ้นอยู่กับองค์ ประกอบภายในที่สำคัญต่อประสิทธิภาพของกลุ่ม 7 ประการ (พนม ลิ้มอารีย์. 2529 : 78) ได้แก่

1) การยึดเหนี่ยวกันและผลผลิตของกลุ่ม (Cohesiveness and productivity) การยึดเหนี่ยว หมายถึง ความรู้สึกและลักษณะต่างที่ปรากฏในกลุ่ม ได้แก่ ความภาคภูมิใจของสมาชิก การยอมปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกลุ่ม ความร่วมแรงร่วมใจกัน อันเกี่ยวเนื่องกับผลงานของกลุ่มที่ได้รับจากการทำงานร่วมกัน ซึ่งถ้าการยึดเหนี่ยวต่ำจะทำให้ผลผลิตต่ำไปด้วย และการที่กลุ่มมีการยึดเหนี่ยวกันสูงจะทำให้ปทัสถานของกลุ่มมีผลเหนือการปฏิบัติตนของสมาชิกทุกคน ซึ่งจะทำให้ผลผลิตที่ได้อยู่ในระดับสูง

2) ขนาดของกลุ่ม การศึกษาพบว่าการเพิ่มจำนวนสมาชิกเข้าไปในกลุ่มไม่ได้ทำให้กลุ่มทำงานได้มากขึ้น แต่ตรงกันข้าม คือ สมาชิกเดิมกลับทำงานได้ผลผลิตน้อยลงไปกว่าเมื่อยังไม่ได้เพิ่มสมาชิกเสียอีก แสดงว่าขนาดของกลุ่มจะมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงานของสมาชิก ซึ่งมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของกลุ่มและกลุ่มขนาดเล็กจะมีการยึดเหนี่ยวสูงกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ สาเหตุที่บุคคลเป็นจำนวนมากไม่ชอบที่จะเป็นสมาชิกของกลุ่มขนาดใหญ่ เพราะยิ่งกลุ่มใหญ่มากเท่าไร ความเป็นอิสระในการแสดงออกของสมาชิกก็ยิ่งน้อยลงทุกที และไม่มีการรับฟังอย่างกว้างขวางเช่นในกลุ่มขนาดเล็ก และในกลุ่มขนาดใหญ่บางคนเท่านั้นที่มีอิทธิพลและต้องการพูด ส่วนกลุ่มขนาดเล็กสมาชิกทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้เท่ากัน กลุ่มขนาดใหญ่มีผลดีอยู่บ้างก็ตรงที่ ยิ่งกลุ่มมีจำนวนคนมาก ความคิดใหม่ ๆ แนวแปลก ๆ ก็อาจมีมากขึ้น

3) จุดมุ่งหมายของกลุ่ม กลุ่มที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีจุดมุ่งหมายของกลุ่มที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป็นที่เข้าใจตรงกันในหมู่สมาชิก ถ้าหากกลุ่มมิได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้ให้แน่นอน สมาชิกไม่อาจทราบได้ว่าอะไรคือความต้องการของกลุ่ม ก็จะทำให้สมาชิกเกิดความสับสนในการแสดงพฤติกรรม

4) ค่านิยมและปทัสถาน ค่านิยมเป็นสิ่งที่บุคคลต้องการหรือปรารถนา เป็นสิ่งที่บุคคลเชื่อถือ ส่วนปทัสถานเกี่ยวกับพฤติกรรมที่คาดหมายให้กระทำ เป็นกฎเกณฑ์ที่กลุ่มตั้งขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกกลุ่มที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีความเชื่อและค่านิยมที่คล้ายคลึงกันบางประการ และปทัสถานที่สมาชิกแต่ละคนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์และยอมรับที่จะยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

5) ลักษณะสมาชิก บุคลิกภาพของสมาชิกย่อมมีผลต่อแบบแผนทางพฤติกรรมของกลุ่ม ลักษณะนิสัยของสมาชิกภายในกลุ่มที่มีลักษณะก้าวร้าว มีความเชื่อมั่นในตนเอง หรือเป็นเผด็จการ ย่อมทำให้การยึดเหนี่ยวกันของกลุ่มและความเป็นกันเองภายในกลุ่มลดน้อยลง แต่อย่างไรก็ตาม การทำงานของกลุ่มมิได้ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของสมาชิกเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับสิ่งต่อไปนี้

- ความคล้ายคลึงกันของกลุ่มสมาชิก ในด้านค่านิยม เจตคติ ความเชื่อ ความคิดเห็นและความสนใจ ซึ่งจะส่งผลดีคือช่วยให้กลุ่มมีความสามัคคีกลมเกลียวและเป็นกันเอง ทำให้ได้ผลผลิตของงานสูง แต่ถ้ากลุ่มคล้ายถึงกันมาก ๆ จะทำให้กลุ่มขาดความคิดริเริ่ม

- ความแตกต่างของสมาชิกในด้านทักษะ ประสบการณ์ ความสนใจ ความเชื่อ เจตคติ จะมีผลต่อกลุ่มคือ ก่อให้เกิดความแตกต่างทางความคิด ย่อมก่อให้เกิดความคิดเห็นใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาและกลุ่มไม่มีอคติเกี่ยวกับความเชื่อ แต่ความแตกต่างมีผลให้ความยึดเหนี่ยวภายในกลุ่มมีน้อย และการพิจารณาหาทางแก้ปัญหาต่าง ๆ หาข้อยุติได้ยาก

- การประนีประนอมกันของกลุ่มสมาชิก งานที่มีความยุ่งยากสูงต้องการการที่สมาชิกเข้ากันได้และมีความประนีประนอมกันมากยิ่งขึ้น

6) ผู้นำ กลุ่มที่มีประสิทธิภาพย่อมจะมีผู้นำที่ดี สามารถจำแนกผู้นำตามบุคลิกภาพและการใช้อำนาจของผู้นำได้ 3 แบบ คือ

- ผู้นำที่มีลักษณะการปกครองแบบอัตตาธิปไตย ผลผลิตของกลุ่มจะมีปริมาณสูงแต่คุณภาพต่ำ

- ผู้นำที่มีลักษณะการปกครองแบบปล่อยเสรีตามสบาย ผลผลิตของกลุ่มจะมีอยู่ในระดับปานกลาง

- ผู้นำที่มีลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตย ผลผลิตของกลุ่มมีปริมาณไม่มากแต่มีคุณภาพสูง

พฤติกรรมของผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับการทำงานของกลุ่ม มี 3 ชนิด คือ

- ผู้นำที่มองบทบาทตนเองในฐานะหัวหน้า ปฏิบัติตนเป็นหัวหน้า ที่กลุ่มยกให้เป็นผู้แทนของสมาชิก ย่อมประสบความสำเร็จในการทำให้กลุ่มเกิดผลผลิตมากกว่า ผู้นำที่ทำตัวไม่แตกต่างไปกว่าสมาชิกในกลุ่ม

- ลักษณะการให้เสรีภาพของผู้นำ กลุ่มที่มีผลผลิตสูง หัวหน้างานมักปล่อยให้ลูกน้องมีการปฏิบัติอย่างเป็นอิสระมากกว่าในกลุ่มที่มีผลผลิตต่ำ เพราะในกลุ่มที่มีผลผลิตต่ำผู้นำมักจะจำกัดการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวที่ตนต้องการฝ่ายเดียว เพราะสมาชิกเกิดความอึดอัดและไม่พอใจ

- เจตคติและความเข้าใจที่ผู้นำมีต่อสมาชิกในกลุ่ม ผู้นำที่มีความสนใจในเรื่องความเดือดร้อนของสมาชิกหรือพยายามเข้าใจสมาชิกย่อมจะช่วยทำให้ผู้นำประสบความสำเร็จและได้รับความรักใคร่จากกลุ่มความสำเร็จของกลุ่มนี้จะมีมากกว่ากลุ่มที่ผู้นำสนใจผลผลิตเพียงอย่างเดียว

7) การสื่อสารภายในกลุ่ม กลุ่มทุกกลุ่มเมื่อตั้งขึ้นมาแล้วย่อมจะมีแบบแผนการสื่อสารเกิดขึ้น สมาชิกจะมีการรับการถ่ายทอดหรือมีการเสนอข้อคิดเห็นเพื่อให้งานของกลุ่มลุล่วงไปตามจุดประสงค์ที่ได้ตั้งเอาไว้ การติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มส่วนใหญ่การสื่อสารมักจะมีแนวโน้มไปสู่บุคคลที่มีสถานภาพในกลุ่มสูงและสถานภาพเท่ากัน แต่ถ้าบุคคลมีสถานภาพเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันหรือสถานภาพไม่เป็นที่บ่งชัดการสื่อสารมักจะไม่ใคร่เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า อำนาจที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง คุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนช่วยทำให้ขนาดของอำนาจแตกต่างกันไป ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ได้แก่ ขนาดองค์กร คุณสมบัติของสมาชิก ระดับแห่งความสามัคคี ความมีระเบียบวินัย ระดับแห่งความมั่นคง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งภาวะผู้นำ เป็นต้น ซึ่ง พลศักดิ์ จิรไกรศิริ (2524 : 256) พิจารณาว่า ทรัพยากรทางอำนาจที่เกี่ยวเนื่องกับการรวมกลุ่มตัวอย่างเหนียวแน่นคือ การมีผลประโยชน์ร่วมกันอย่างถาวร สมาชิกกลุ่มมีบทบาทอย่างต่อเนื่อง กิจกรรมของกลุ่มคงเส้นคงวา และโครงสร้างของกลุ่มมีลักษณะชัดเจนและแน่นอน กลุ่มที่มีประสิทธิภาพหรือกลุ่มที่มีการยึดเหนี่ยวกันของสมาชิกอยู่ในระดับสูง ซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตสูง และเป็นผลเนื่องมาจากที่กลุ่มมีจุดมุ่งหมาย ขนาด ค่านิยมและปทัสถาน ลักษณะของสมาชิก ผู้นำ ตลอดจนกระทั่งการสื่อสารภายในกลุ่มเป็นที่แจ่มชัดและยอมรับจากเหล่าสมาชิก

อย่างไรก็ตาม Dahl (1975 : 51) ได้วิเคราะห์ว่าการขาดแคลนทรัพยากรทางการเมืองเป็นเรื่องปกติ เพราะทรัพยากรทางการเมืองเหล่านี้ได้ถูกกระจายออกไปในวิถีทางที่แตกต่างกัน และเป็นที่แน่นอนว่าทรัพยากรทางการเมืองได้ถูกแบ่งสรรออกไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันในทุกระบบการเมือง ซึ่งทำให้ผู้มีทรัพยากรทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ในทางตรงกันข้ามผู้ไม่มีทรัพยากรทางการเมืองจะเป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองไปด้วย สัดส่วนของอำนาจทางการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กับสัดส่วนของการมีทรัพยากรทางการเมืองของเขาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2522 : 34) แสดงทัศนะว่า มักจะพบว่าการที่กลุ่มหรือองค์กรจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มักจะเกิดขึ้นได้จากทักษะในการเป็นผู้นำการจัดองค์กร ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ๆ ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการประชาธิปไตย และทักษะในการประชาสัมพันธ์ แม้ว่าความมั่นคงหรืออำนาจทางเศรษฐกิจจะเป็นของมีค่าในทางการเมือง แต่ก็เป็นเพียงทรัพยากรอย่างหนึ่งในจำนวนทรัพยากรหลาย ๆ อย่างเท่านั้น

3. กระบวนการรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองอื่น ๆ มักจะเป็นหน่วยงานระดมพลังประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกของสังคมได้กระทำกิจกรรมทางการเมืองในการตอบโต้หรือเสนอความคิดเห็น ดังนั้น บุคคลที่รวมตัวกันจะทำให้เกิดพลังในการทำงาน ดังเช่น ประเวศ วะสี (2535 : 29-36) การรวมตัวของปัจเจกชนเป็นองค์คณะบุคคลทำให้มีพลังทางปัญญา อ้างอิงจากหลักธรรมทางพุทธศาสนาหัวข้อปริหานิยธรรม 7 สองข้อแรก คือ

1) หมั่นประชุมกันเนื่องนิตย์

2) พร้อมเพียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ

สำหรับปัญหาสังคมที่ยาก จะแก้ไขได้ด้วยพลังงานทางสังคม (Social energy) ซึ่งเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยอย่างน้อย 3 ประเภท คือ

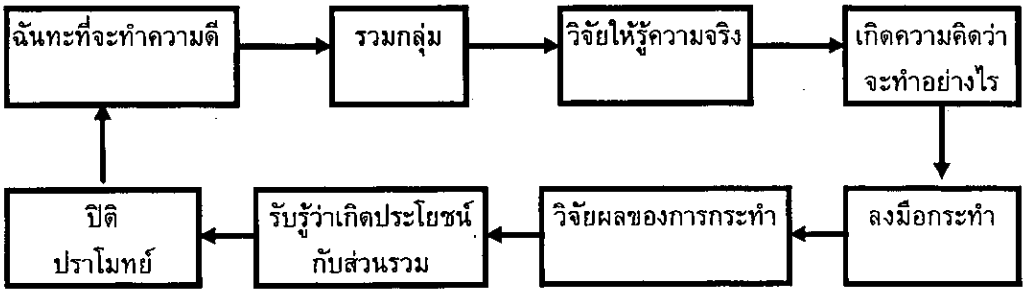
1) การมีคุณค่าอันสูงส่งร่วมกัน (Ideals) กลุ่มต้องมีอุดมการณ์อยากทำความดีร่วมกัน เช่น ความถูกต้องเป็นธรรมในสังคม การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย เป้าหมายขององค์กรที่จะทำเพื่อส่วนรวม เป็นต้น เมื่อแต่ละคนได้โยงกับคุณค่าอันสูงส่งและโยงกันเอง ก็จะเกิดพลังสร้างสรรค์ที่ยิ่งใหญ่พิธีกรรมบางอย่างช่วยโยงจิตใจของกลุ่มไปสู่สิ่งอันสูงส่งร่วมกัน ก็จะช่วยให้เกิดพลัง

2) มีปัญญา กระบวนการกลุ่มต้องมีปัญญาอันนำไปสู่ความคิดที่ดี เช่น ดีปัญหาแตก รู้ว่าอะไรเป็นเรื่องสำคัญต้องทำก่อนหลัง หรือเกิดความคิดใหม่ที่ไปกระตุ้นกลุ่มให้อยากทำอะไรร่วมกัน เพราะฉะนั้นประสบการณ์จากของจริง ระบบข้อมูลข่าวสาร การวิจัย ระบบความคิดที่ดี มีความจำเป็นสำหรับกระบวนการกลุ่มและการเกิดพลังทางสังคม

3) ความเป็นมิตร ซึ่งช่วยให้เกิดพลังงานสร้างสรรค์ทางสังคม การทะเลาะหรือการถกเถียงกันด้วยความไม่เป็นมิตร เป็นการทำลายพลังสร้างสรรค์

ในทัศนะของ Sherrill and Vogler (1982 : 372-374) การร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อแสดงออกทางการเมือง จะเกิดขึ้นได้ก็เมื่อค้นพบความทุกข์ที่ร่วมกัน ซึ่งวิถีทางหนึ่งที่คนจะค้นพบความทุกข์ของตนเอง ก็คือการพูดคุยกับผู้อื่น และบุคคลต้องสำนึกว่าตนเองมีคุณค่าเพียงพอแก่การได้รับความสนใจ จะต้องเชื่อในระบบการเมืองที่มีความเปิดกว้าง และชัยชนะของกลุ่มละเกิดขึ้นได้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งทัศนะนี้สนับสนุนแนวคิดพลังงานทางสังคม ดังกล่าวข้างต้น

ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้เสนอกระบวนการกลุ่มทางวิชาการเพื่อสังคม (Academic social process) สรุปได้ดังนี้



ภาพประกอบ 2 กระบวนการกลุ่มทางวิชาการเพื่อสังคม

จากภาพประกอบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Oakley and Marsden (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2533 : 76-86) ได้พยายามสร้างความเข้าใจว่ากระบวนการที่จะเกิดการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิผลเกิดขึ้นได้อย่างไร โดยการวิเคราะห์กรณีศึกษาโครงการพัฒนา 4 โครงการ ได้แก่ โครงการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย (ประเทศเนปาล) การอนามัยชนบทภูมิลำเนา (ประเทศอินเดีย) การมีส่วนร่วมของชาวประมงสตรี (ประเทศบราซิล) กระบวนการซีมีก้า (ประเทศเอธิโอเปีย) และพยายามอธิบายถึงวิธีที่โครงการเหล่านั้นใช้ ในแง่ของกระบวนการต่าง ๆ เป็นชุด ๆ ของแต่ละขั้นตอนหรือช่วงเวลา พอจะวิเคราะห์ได้ว่าวิธีการที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของโครงการพัฒนาต่าง ๆ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

- ทำการสำรวจ
- มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
- มีการตัดสินใจที่จะเข้าแก้ปัญหา
- มีการสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้น
- มีการตัดสินใจกระทำการ
- มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงาน

ซึ่งจะพบว่าอีกด้วยว่ามีความคล้ายคลึงกันในกิจกรรมบางอย่างคือ การสร้างกลุ่มถาวร และการดำเนินกิจกรรมภายในกลุ่ม โดยมี 4 ขั้นตอนใหญ่ ๆ ในวิธีการที่ใช้คือ

- การติดต่อกับกลุ่มเป้าหมาย
- กระบวนการที่จะทำให้เกิดมีโครงสร้างกลุ่มขึ้น
- เตรียมงานของกลุ่มในแง่ที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมในอนาคต
- มีการดำเนินงานในการมีส่วนร่วมนั้น

และได้ใช้หลักการเบื้องต้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียดได้ว่า จะมีการดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1) การให้การศึกษา การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางด้านการศึกษานอกระบบ โดยใช้กระบวนการพูดคุยหรือเสวนา หรือการอภิปรายปัญหา จะต้องพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระดับเสมอภาคกันจริง ๆ และจัดให้มีการประชุมกลุ่มเป็นประจำตามช่วงเวลาที่เหมาะสม มีกิจกรรมที่ไม่ยุ่งยากใหญ่โตนัก

2) การใช้กลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กร โดยให้รวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอันจะทำให้มีส่วนร่วมเกิดขึ้น ปัจจัยสำคัญในสภาพของกลุ่มที่เน้นการพัฒนาประกอบด้วย **การริเริ่มต่อตั้งกลุ่ม** โดยคนภายในสังคม **ปฏิบัติในเรื่องสมาชิกกลุ่ม** ซึ่งมักอ้างอยู่ในแนวคิดทางด้านการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เน้นโครงสร้างที่สมาชิกจะคิดกำหนดกันขึ้นเองโดยเหมาะสมกับสภาพความจำเป็นในสถานการณ์ของเขา

3) **ผู้นำในการมีส่วนร่วม** ซึ่งมีบทบาทสำคัญที่เน้นให้อำนวยความสะดวกแก่สมาชิก และมุ่งพัฒนาสู่ทางให้การศึกษาแก่สมาชิกลุ่ม คุณลักษณะของผู้นำคือ

- มีบุคลิกภาพถ่อมตน มีความรับผิดชอบ มีความเข้าใจผู้อื่นได้ดี มีความเชื่อมั่นในตนเอง
- มีทักษะในการติดต่อสื่อสารทั้งภาษาพูดและไม่ใช้ภาษาพูด ความสามารถที่จะวิเคราะห์และวินิจฉัยได้ดี
- มีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดประชุมสัมมนา

4. กระบวนการจัดทำความคิดเห็นสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์

การที่กลุ่มรวมพลังเพื่อการต่อสู้ช่วงชิงคุณค่าอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง เป็นการสั่งสมอำนาจของกลุ่มในการใช้ต่อรองกับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ และกับกลุ่มอื่น ๆ ยิ่งความต้องการคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งมีสูงมากขึ้นเท่าไร ยิ่งทำให้พลังที่กลุ่มรวบรวมขึ้นมีมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความต้องการและเห็นความสำคัญของคุณค่าเหล่านี้ จะไม่เกิดขึ้นหากสมาชิกในกลุ่มขาดการรับรู้ข้อมูลดังกล่าว และขาดกิจกรรมในการรวบรวมความคิดเห็นของกลุ่ม นับตั้งแต่การสื่อสารกันของสมาชิกในกลุ่มการพิจารณาและทำข้อตกลงร่วมกัน จึงเป็นขั้นตอนของการสั่งสม**อำนาจ**ของกลุ่ม ที่ไม่อาจละเลยที่จะศึกษาวิเคราะห์ได้

จากทัศนะของ Price (1992 : 71 - 82) ได้เขียนแนวคิดไว้ใน Communication Concepts 4 : Public Opinion ว่าในการจัดทำความคิดเห็นสาธารณะที่เป็นของกลุ่มจะต้องแยกให้ได้ว่าสิ่งไหนเป็นความคิดเห็นสาธารณะรายบุคคล และสิ่งไหนเป็นความคิดเห็นโดยส่วนรวม การสร้างข้อความจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ จะเกิดขึ้นได้เมื่อสมาชิกของกลุ่มเห็นปัญหาร่วมกัน และกลุ่มเห็นพ้องที่จะหาหนทางตอบสนองต่อปัญหาของกลุ่มเห็นปัญหาร่วมกัน "ข้อโต้เถียงสาธารณะ" จะอธิบายถึงการจัดองค์กรของประชาชนจากกลุ่มหนึ่งจนกลายเป็นกลุ่มสาธารณะ หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนจะสำนึกถึงปัญหา สร้างความคิดที่จะตอบโต้ต่อปัญหา พิจารณาทางเลือก และพยายามแก้ปัญหา โดยพยายามสร้างความเห็นพ้องต้องกัน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติขึ้น

การตัดสินใจของกลุ่มมีลักษณะพลวัต การก่อตัวของความคิดเห็นมีความเป็นพลวัต การทำความเข้าใจต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอาจจัดทำได้ง่ายในระดับบุคคลหรือไปกลุ่มเล็ก ๆ ดังนั้น เมื่อกลุ่มใหญ่มีปัญหาที่ไม่ลงรอยกันจะทำได้ยาก และมักจะใช้การติดต่อสื่อสารแบบตัวต่อตัวจะได้ผลดีกว่า ด้วยเหตุนี้การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นสาธารณะของกลุ่ม แทนที่จะศึกษาเน้นไปทั้งเรื่องความคิดเห็นหรือศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาประเด็นสาธาณะเพียงเท่านั้น แต่ให้มุ่งเน้นการศึกษากระบวนการติดต่อสื่อสาร ซึ่งสาธารณชนใช้เป็นช่องทางในการแสดงความคิดเห็นต่อกิจการสาธารณะของสาธารณะของกลุ่ม และเมื่อเป็นกิจกรรมของกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเรื่องของการตีความข้อถกเถียงต่าง ๆ ก็ยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้น การวิเคราะห์วาทกรรมของข้อโต้เถียงสาธารณะของกลุ่มจึงต้องจัดทำเพื่อให้เข้าใจถึงความหมายที่สมาชิกสื่อสารกัน ต่อจากนั้นก็จะสำรวจถึงรูปแบบของข้อโต้เถียงที่แสดงลักษณะของสาธารณะหรือเป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งรูปแบบจะมีหลากหลายองค์ประกอบในรูปแบบทั้งในเรื่องโดยรวม และโดยรายบุคคลที่อยู่ในกระบวนการนั้น ก็จะมีความแตกต่างกันไป

เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็จะมีความพยามที่จะหาความเห็นร่วมกัน กรณีที่เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในกลุ่ม สมาชิกจะพยายามบรรเทาหรือควบคุมความขัดแย้งด้วยการถกเถียงเพื่อจะสร้างความเห็นของกลุ่มขึ้นมาใหม่ หรือเป็นการบูรณาการความเห็นของกลุ่ม ยิ่งความขัดแย้งของสมาชิกในกลุ่มมีสูงขึ้นเท่าใดก็จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการถกเถียงมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการก่อตั้งขึ้นใหม่ของความเห็นภายในกลุ่ม ความพยายามที่จะแก้ไขความขัดแย้งเริ่มจากเมื่อบุคคลได้รับรู้ปัญหา จะสะท้อนความคิดเห็นส่วนตัวออกมา มีการพิจารณาความคิดเห็นของตนและพร้อมกับพิจารณาความคิดเห็นและเจตนารมณ์ของบุคคลอื่น มีการสื่อพูดคุยและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน กระบวนการทั้งหมดนี้เป็นสิ่งสำคัญต่อความอยู่รอดของกลุ่ม และจะทำให้กลุ่มปรับตัวเข้าสู่เงื่อนไขใหม่ของสังคม

ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม เช่น การไม่ลงรอยกัน เป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดท่าทีของกลุ่มต่อสังคมนอกกลุ่ม และมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจรายบุคคล ตัวอย่างเช่น เมื่อทัศนะที่คนส่วนใหญ่ยึดมั่นอย่างเหนียวแน่น ถูกกระทบกระเทือน และถ้าสมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานเดิมของกลุ่มก็จะเกิดการถกเถียงขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐาน ในทางตรงกันข้าม ถ้าการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานเกิดจากความริเริ่มของคนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากสมาชิกส่วนใหญ่ ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับความถูกต้องของบรรทัดฐานจะเกิดขึ้นในจิตใจของสมาชิกส่วนใหญ่ และความไม่แน่ใจนี้เองจะทำให้คนทั้งกลุ่มหันไปหามุมมองอื่นที่เกิดจากคนกลุ่มเล็กกลุ่มอื่น ๆ หรือบุคคลอื่น เมื่อมีมุมมองหลายมุมแสดงออกมา โดยไม่มีมุมมองใดเป็นมุมมองของคนส่วนใหญ่ สมาชิกจะมีแนวโน้มที่จะใช้กระบวนการถ่วเฉลี่ยภายในกลุ่มหรือลงความเห็นว่าจะไม่แสดงอาการไม่เห็นด้วย นอกจากนี้ ความแตกแยกระหว่างกลุ่มใหญ่และกลุ่มเล็ก ๆ จะนำไปสู่ความพยายามของกลุ่มใหญ่ที่จะครอบงำกลุ่มเล็ก และเมื่อกลุ่มเล็กดำเนินการให้ความขัดแย้งขยายวงมากขึ้นจนเกินการควบคุม กลุ่มใหญ่ก็จะยุติความพยายามที่จะครอบงำลงอย่างสิ้นเชิง และกลุ่มเล็กอาจจะถอนตัวหรือคว่ำบาตร

ความหลากหลายของสถานการณ์ ดังกล่าวข้างต้น มีความเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการตอบสนองทางพฤติกรรมรายบุคคล และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงการของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ทั้งนี้ เพราะในระหว่างที่เกิดการถกเถียงภายในกลุ่ม จะมีปรากฏการณ์ 2 อย่างเกิดขึ้น และปรากฏการณ์ทั้งสองนี้มีการสัมพันธ์กัน ประการแรก คือ การริเริ่มที่จะสะสมความคิดเห็นขึ้นในกลุ่ม และก่อให้เกิดข้อคิดเห็นร่วมกันต่อปัญหาสาธารณะ และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ได้แก่ สมาชิก อาจจะตอบสนองต่อข้อเสนอและความคิดเหล่านี้โดยส่วนตัว และหรือในนามของกลุ่มสมาชิก สมาชิกอาจจะปรับตัวให้เข้ากับข้อเสนอใดข้อเสนอหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ต้องร่วมกับสมาชิกอื่นเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านกับสมาชิกกลุ่มคนอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การติดต่อสื่อสารการถกเถียงภายในกลุ่มจึงมีความสำคัญจะทำให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลได้รับการแลกเปลี่ยน ทำให้กลุ่มสร้างความเข้าใจร่วมกัน แต่ถ้าขัดแย้งกันก็จะมีการสร้างแนวทางร่วมเพื่อใช้อ้างอิงที่จะทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันได้

การถกเถียงเป็นสื่อกลางในการแสดงความคิดเห็นและเจรจาปรับความเห็นภายในกลุ่ม แต่กระนั้นการแก้ปัญหาของคนที่ไม่ลงรอยกันโดยใช้การถกเถียงก็จะอยู่บนพื้นฐานที่ไม่มีการเสมอภาค แม้ในกลุ่มเล็กก็ไม่ได้เสมอภาคกัน เพราะความแตกต่างในอำนาจและรูปแบบของการสื่อสารจะก่อให้เกิดการเน้นความสำคัญเป็นพิเศษแก่ความเห็นหนึ่ง และลดทอนความเห็นอื่น ๆ ลักษณะโครงสร้างของกลุ่มสามารถก่อให้เกิดระดับที่แตกต่างกันของการมีส่วนร่วมของสมาชิก เช่น บางคนเป็นสมาชิกใหม่ อาจติดตามการถกเถียงกันด้วยความตั้งใจและสนใจ แต่จะไม่พูด สมาชิกบางคนอาจสนใจบางเรื่องเป็นพิเศษ ซึ่งจะทำให้เขาโต้เถียงในเรื่องนั้นอย่างรุนแรง เราอาจกล่าวได้ว่า แม้กระทั่งในกลุ่มเล็ก ๆ การแบ่งแยกระหว่างผู้แสดงและผู้สังเกตการณ์มีความสำคัญต่อการเข้าใจพลวัตของการก่อตัวและการเปลี่ยนแปลงทางความคิดเห็นของกลุ่ม และการสะสมพลังอำนาจของกลุ่มเพื่อท่าทีของกลุ่มและการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และยุทธศาสตร์

นักวิจัยทฤษฎีพหุนิยม เช่น Truman เห็นว่าการเมืองที่แท้จริงก็คือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ ภารกิจของระบบการเมืองคือ การขจัดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มด้วยเหตุนี้ หากมีการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดก็คาดได้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการภายในกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทและสถานภาพของกลุ่มที่มีผลต่อวิธีการแสวงหาพันธมิตรของกลุ่ม การแสวงหาอำนาจและการใช้อำนาจของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังต่อไปนี้

1. บทบาทและสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีบทบาทหน้าที่ทางการเมือง เพื่อให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพตามแนวคิดโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง ระบบการเมืองมีหน้าที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1) การตอบสนองความต้องการของพลเมืองทั้งที่รวมกลุ่มกันไม่ว่าในระดับใดก็ตามและระดับปัจเจกบุคคล

2) การธำรงรักษาระบบคือ การเลือกสรรบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกของระบบการเมือง

3) การปรับตัวอย่างฉับไวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

การทำหน้าที่ทั้งสามนี้ถือเป็นกระบวนการแปรสภาพ (Conversion process) ที่จะนำปัจจัยนำเข้าที่เป็นความต้องการ การมีส่วนร่วมและการสนับสนุนเข้าไปสู่กระบวนการตัดสินใจแล้วออกมาเป็นผลิตผล อันได้แก่ การระดมและการกระจายทรัพยากร การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายให้แก่สังคม ซึ่งถ้ากลุ่มมีกระบวนการตัดสินใจที่มีสมรรถนะ (Capability) แล้ว ระบบการเมืองก็สามารถจะธำรงรักษาระบบของตัวเองอยู่ได้ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ระบบมีดุลยภาพ (Equilibrium)

ตาราง 1 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง

โครงสร้าง	หน้าที่	หน้าที่ของระบบทั้งหมด
กลุ่มผลประโยชน์	การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์	การเรียนรู้ทางการเมือง
พรรคการเมือง	การรวบรวมผลประโยชน์	การเลือกสรรทางการมือง
รัฐบาล	การจัดทำนโยบาย	การสื่อสารทางการเมือง
รัฐสภา	การกลั่นกรองนโยบายและกฎหมาย	
ระบบราชการ	การปฏิบัติตามนโยบาย	
ศาล	การตัดสินบังคับ	

เนื่องจากในขณะจัดทำงานวิจัยนี้ การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีขั้นตอนอยู่ในช่วงเวลาของการตัดสินใจโดยรัฐบาลในการที่จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อรัฐสภา ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงสนใจเน้นเฉพาะ 3 กลุ่มแรก คือ

- กลุ่มผลประโยชน์
- นักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมือง
- กลุ่มสถาบันหรือข้าราชการ

กลุ่มเหล่านี้และสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันตามบริบทของสังคมไทย ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาว่าสามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตามตัวแบบระบบอุปถัมภ์ เพราะจะทำให้เห็นสถานภาพของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ชัดเจนขึ้น รวมทั้งทำให้เห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันด้วย

1.1 สถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ตามตัวแบบอุปถัมภ์

แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ เป็นทางเลือกหนึ่งที่ได้นำมาใช้พิจารณาโครงสร้างสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลลดหลั่นจากบนมาสู่ล่าง เป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะตำแหน่ง อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่ากับผู้รับอุปถัมภ์ที่มีฐานะต่ำกว่า ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์คู่ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ผลประโยชน์ร่วมกัน แต่ผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยน และข้อผูกพันที่ไม่เท่าเทียมกัน มักจะมีความรู้สึกห่วงใย นอกเหนือจากความสัมพันธ์เชิงกลไก มีลักษณะเป็นการส่วนตัวและเป็นความสัมพันธ์ในเชิงซ้อนที่กระจัดกระจาย เช่น ในแง่ของเศรษฐกิจ การเมืองและเครือญาติ เป็นต้น ข้อผูกพันในการสนองตอบซึ่งกันและกัน ถูกย้ำโดยหลักศีลธรรม การมีบุญคุณ ความซอบธรรมตามประเพณี ความสัมพันธ์ยืนนาน และมีเสถียรภาพสูง ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะของการกดขี่ขูดรีด และโดยที่สุดเป็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันอำนาจนั่นเอง

ความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นญาติห่าง ๆ การเกี่ยวดอง การเป็นเพื่อนบ้าน การเป็นเพื่อนร่วมสถาบัน มีความแตกต่างจากความสัพมธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ตรงที่ว่าเป็นความสัมพันธ์คู่ที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานะเท่าเทียมกัน มีผลประโยชน์และข้อผูกพันร่วมกันที่สมดุล

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่งที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีทรัพยากรต่างกัน ทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงทรัพย์สินแต่เพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงอย่างอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นอำนาจทางการเมืองได้ด้วย การแลกเปลี่ยนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์มีส่วนได้เปรียบอยู่ในเนื้อแท้ของความสัมพันธ์ คือ มีฐานอำนาจในการต่อรองสูงกว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์เป็นรูปแบบทางสังคมที่ยังมีอยู่แพร่หลายภายในระบบราชการ และจากแนวคิดของ ทามาดา (2537 : 75-95) ในบทความเรื่อง "อิทธิพล" และ "อำนาจ" : การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการได้แสดงให้เห็นว่ารูปแบบของความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ปรากฏอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และพ่อค้านักธุรกิจ ซึ่งทั้งสามฝ่ายต่างใช้ "อำนาจ" และ "อิทธิพล" เพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน

เมื่อพิจารณาโดยใช้การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จำแนกความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ดังนี้

1.1.1 กลุ่มสถาบันกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการที่สังคมไทยมีพัฒนาก้าวหน้าจนมีลักษณะของโครงสร้างหน้าที่เฉพาะเจาะจง มีความแตกต่างในทางสังคมมากขึ้น การขาดดุลยภาพในทางสังคมย่อมเกิดขึ้น และนำไปสู่ความขัดแย้ง จึงมีการรวมกลุ่มมากขึ้น กลุ่มต่าง ๆ จะหาหนทางเข้ามาพัวพันกับการเมืองอันเป็นไปตามทฤษฎีเพิ่มขยาย เช่น กลุ่มต่าง ๆ สามารถต่อรองกับรัฐบาลได้ในระดับ "ให้คำปรึกษา" ซึ่งรัฐบาลหรือกลุ่มสถาบันอาจรับฟังหรือไม่ก็ได้ สุดแล้วแต่ว่าข้อเรียกร้องนั้นจะเกี่ยวข้องกับอะไรบ้าง ถ้าเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของกลุ่มสถาบัน (ผู้นำการปกครอง) หรืออาจสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนอันจะกระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพในการปกครองของรัฐบาล กลุ่มสถาบันมักจะไม่ยินยอม

กลุ่มนักธุรกิจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองกับกลุ่มสถาบันหรือข้าราชการที่มีอำนาจรัฐอยู่ในมือ ด้วยสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรกมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ระหว่างกลุ่มสถาบันและกลุ่มอาชีพธุรกิจ โดยกลุ่มอาชีพธุรกิจมักเข้าร่วมในกระบวนกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการเข้าหากลุ่มสถาบันโดยตรงมากกว่าจะพยายามใช้อิทธิพลผ่านทางสภานิติบัญญัติ ประการที่สอง เนื่องจากกลุ่มสถาบันมีความปรารถนาที่จะใช้กลุ่มอาชีพธุรกิจเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้น จึงเท่ากับเปิดโอกาสให้อำนาจต่อรองแก่กลุ่มอาชีพธุรกิจ ในการมีส่วนร่วมวางนโยบายและกำหนดมาตรการในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

1.1.2 กลุ่มสถาบันกับนักการเมือง ระบบราชการเป็นศูนย์อำนาจทางการเมืองและมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นจักรเฟืองสำคัญของระบบ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ยึดคุมอำนาจ แต่ถ้าเมื่อใดมีพรรคการเมืองเกิดขึ้น ศูนย์อำนาจนี้จะถูกระทบกระเทือนอย่างหนัก เพราะจะเปลี่ยนจากระบบราชการไปสู่ความเป็นระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองเป็นตัวจักรสำคัญ และมีรัฐสภาเป็นสถาบันแห่งอำนาจ เพราะเป็นสถาบันที่มีการต่อรองเพื่อกระจายทรัพยากรทางการเมือง ดังนั้น ในสายตาของข้าราชการชั้นสูงจึงมองพรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่มาตักตวงและแบ่งชิงผลประโยชน์ไปจากพวกเขา รวมทั้งเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพทางการเมืองและสังคมอีกด้วย

ในทางตรงข้าม กลุ่มสถาบันก็มีความรู้สึกหวาดกลัวนักการเมือง ในฐานะที่นักการเมืองเปรียบเสมือนผู้ที่สามารถให้ทั้งคุณและโทษแก่พวกเขาได้ นักการเมืองสามารถที่จะเปิดโปงความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือกระทำผิดกฎหมายเสียเองของข้าราชการได้ในสภาผู้แทนราษฎร ความกลัวประการที่สอง คือ นักการเมืองในฝ่ายรัฐบาลสามารถที่จะให้ข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งหรือลดตำแหน่งได้ นักการเมืองจะพยายามโยกย้ายข้าราชการตามใจเสมอ แม้ว่าข้าราชการจะไม่ได้ยินดีกับการแทรกแซงจากภายนอก แต่ด้วยศักยภาพที่นักการเมืองสามารถให้คุณและให้โทษแก่ข้าราชการนั้นน่าเกรงขามเพียงพอที่จะทำให้ข้าราชการต้องเคารพเชื่อฟัง

1.1.3 นักการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมืองโดยนักการเมืองสังกัดพรรคมีหน้าที่ รวบรวมผลประโยชน์ หรือความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และของประชาชน การที่ความต้องการเหล่านี้ได้กลายเป็นนโยบายทางเลือกหลักของพรรคการเมือง ก็เพราะเบื้องหลังของความต้องการมีทรัพยากรทางการเมืองหนุนหลังอยู่ ทรัพยากรทางการเมืองในที่นี้หมายถึงคะแนนเสียงของพลเมืองผู้ซึ่งสนับสนุน ส.ส. ดังนั้น ถ้าพรรคการเมืองต้องการได้รับความสนับสนุนมากขึ้น ก็ต้องพยายามเชื่อมโยงนโยบายทางเลือก (ความต้องการ) กับการระดมคะแนนเสียงของพลเมืองเข้าด้วยกัน พรรคใดทำหน้าที่รวบรวมความต้องการเพื่อให้เป็นนโยบายทางเลือกบกพร่องก็จะได้รับคะแนนนิยมลดน้อยลงไปตามสัดส่วนแห่งความบกพร่องในหน้าที่นั้น ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงต้องพยายามประมวลความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม แล้วสร้างนโยบายทางเลือกบนการประนีประนอม และการต่อรองทางผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม จึงจะได้รับการสนับสนุนจากหลายกลุ่ม การทำหน้าที่ของพรรคการเมืองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้น คือ ขั้นนโยบายและขั้นปฏิบัติ การกล่าวถึงขั้นนโยบายสามารถดูได้จากนโยบายของแต่ละพรรค และขั้นปฏิบัติการอาจดูได้จากกระทู้ถามและพระราชบัญญัติที่แต่ละพรรคได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. 2524 : 115-116) การรวบรวมผลประโยชน์ของพรรคการเมืองในขั้นนโยบาย แม้ว่าจะมีความสำคัญแต่ก็ไม่สำคัญที่สุด ก็คือการรวบรวมผลประโยชน์ในขั้นปฏิบัติจริง ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการร่างพระราชบัญญัติและการตั้งกระทู้ถาม

1.2 สถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ตามทฤษฎีกลุ่ม

การแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีลักษณะของการต่อสู้ช่วงชิงความได้เปรียบในการผลักดันการตัดสินใจของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน โดยแต่ละกลุ่มต่างพยายามมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบาย ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่าอิทธิพลของกลุ่มขึ้นอยู่กับทรัพยากรแห่งอำนาจ อันได้แก่ ขนาดของกลุ่ม ความแข็งแกร่งขององค์การ ความสามัคคีภายในกลุ่ม ภาวะของผู้นำ และหมายรวมถึงระบบการสื่อสารภายใต้กลุ่มหรือการสื่อสารภายนอกกลุ่มด้วย นอกจากนี้ความมุ่งมั่นของกลุ่มที่จะแสดงบทบาททางการเมืองหรือไม่แสดงก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับการช่วงชิงความได้เปรียบในการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นกัน

• จากตัวแบบดุลยภาพของกลุ่มผลประโยชน์ได้อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหมดของระบบการเมืองได้เกาะเกี่ยวกันอย่างมีดุลยภาพด้วยพลังหลายประการ เพื่อไม่ให้เกิดความรุนแรงในระบบการเมือง โดย Truman (Dye. 1995 : 23-25) พิจารณาว่าลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ที่ปรากฏในระบบการเมืองอาจจำแนกได้ ดังนี้

1) กลุ่มขนาดใหญ่ที่สนับสนุนระบบรัฐธรรมนูญและเคารพกติกาที่มีอยู่ของสังคม กลุ่มนี้มักไม่ค่อยมีตัวตนแต่พร้อมเสนอที่จะลุกขึ้นต่อต้านกลุ่มอื่นที่จะมาทำลายระบบและดุลยภาพที่เป็นอยู่ ซึ่งจะเป็นเพราะหากผลประโยชน์ที่ร่วมกันมีหลายประเด็นและกว้างขวางมากจะไม่มีประสิทธิภาพในการจัดองค์กรเพื่อเข้าถึงกระบวนการทางการเมือง

2) กลุ่มที่มีสมาชิกบางส่วนคาบเกี่ยวกับ (Overlapping group membership) จะช่วยรักษาสมดุลระหว่างกลุ่มไว้ได้โดยป้องกันมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเคลื่อนไหวเกินกว่าประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มหรือป้องกันกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจากการได้อำนาจมากเกินไป และการที่บุคคลแต่ละคนเป็นสมาชิกมากกว่าหนึ่งกลุ่ม จะส่งผลให้การเรียกร้องของกลุ่มที่มีต่อกันลดความรุนแรงความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ไว้ เพราะกลุ่มจะหลีกเลี่ยงที่จะต้องปะทะกับสมาชิกของกลุ่มเอง ซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มตรงข้าม

3) การตรวจสอบและถ่วงดุลย์ที่เกิดจากการแข่งขันระหว่างกลุ่ม ลักษณะเช่นนี้จะมีส่วนช่วยในการดำรงรักษาความสมดุลย์ ระหว่างกลุ่มในระบบการเมืองด้วยเช่นกัน เพราะจะไม่มีกลุ่มใดมีเสียงมาก พลังอำนาจของแต่ละกลุ่มจะถูกกดดันให้อยู่ในขอบเขตด้วยพลังของกลุ่มคู่แข่งขัด การคานอำนาจซึ่งกันและกันด้วยการตรวจสอบจะกำหนดขอบเขตหาอิทธิพลหากลุ่มแข่งขัน จึงทำให้ไม่มีกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเอารัดเอาเปรียบกลุ่มอื่นได้โดยง่าย McFarland (1992 : 58-79) ข้อค้นพบจากการศึกษาเกี่ยวกับการเรียกร้องในสังคมพหุ ประเทศสหรัฐอเมริกา การเมืองในสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มจะมีโครงสร้างแบบราบและการตัดสินใจจะเป็นการตัดสินใจหรือจัดทำทางการเมืองเฉพาะสาขามากขึ้น และสาขามีความหลากหลาย ซึ่งปกติจะได้รับการตรวจสอบจากกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะสาขา

1.3 โอกาสการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

นักทฤษฎีพหุนิยมกลุ่มผลประโยชน์ มีความเห็นเกี่ยวกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกัน มีสาระสำคัญ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2522 : 33-34) ดังนี้

1) บุคคลแต่ละคนต่างมีอำนาจในการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกันเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ว่าบุคคลจะมีตำแหน่งทางสังคมหรือเศรษฐกิจอย่างไร เขาจะมีอำนาจในการโน้มน้าวให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้

2) มีกลุ่มชนชั้นนำอยู่หลายกลุ่มในสังคม ไม่ใช่กลุ่มเดียว ผู้ที่ใช้อำนาจในการตัดสินปัญหาเรื่อหนึ่ง ๆ ไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินปัญหาเรื่องอื่น ๆ สรุปว่าไม่มีคนกลุ่มเดียวที่มีอิทธิผลครอบงำการตัดสินปัญหาทุก ๆ ด้าน

3) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินนโยบาย เกิดขึ้นได้จากทักษะในการเป็นผู้นำการจัดองค์กร

แต่แนวคิดเหล่านี้จะต้องคำนึงถึงสิ่งที่ Truman (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2531 : 113) ได้กล่าวว่า " ... กุญแจดอกสำคัญในความสำคัญของกลุ่มที่จะมีอิทธิพลในทางการเมือง คือ **การเข้าถึง (Access)** การเข้าถึงในที่นี้ หมายถึง โอกาสที่แต่ละกลุ่มสามารถที่ปฏิสัมพันธ์กับบุคลากรทางการเมืองโดยอาจจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการก็ได้ ... " จึงเป็นที่น่าสนใจว่าทำไมบางกลุ่มเข้าถึงและบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงได้

การเข้าถึงยังต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เป็นตัวแทนกลุ่มกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ ตัวแทนกลุ่มของผู้นำกลุ่มจะมีโอกาสเข้าถึงสมาชิกคนใดคนหนึ่งของกลุ่มตัดสินใจ โดยใช้วิธีทั้งอย่างเป็นทางการ เช่น การยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงค์ หรือแบบไม่เป็นทางการโดยการใช้รากฐานความสัมพันธ์แบบฉันท์มิตร เช่น การเป็นเพื่อนและรู้จักเพื่อนต่อ ๆ กันไป หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ หรือเป็นผู้ที่ต่างมีผลประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น

นอกจากนี้การเข้าถึงยังต้องคำนึงถึงช่วงจังหวะเวลา หรือขั้นตอนของการกำหนดนโยบายตามช่วงจังหวะเวลา หรือขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างกำหนดนโยบายตามขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่

1.3.1 ผู้เกี่ยวข้องกับขั้นตอนชี้ปัญหา การชี้ปัญหาเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการกำหนดนโยบายและเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะส่งผลกระทบกับขั้นตอนต่อ ๆ ไป การจะชี้ปัญหาได้จะต้องมีผู้มองเห็นปัญหาและรับรู้ว่าเป็นปัญหาสาธารณะ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบุคคล คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องรับรู้ข้อมูลและเป็นความสำคัญของปัญหา ซึ่งปัญหานั้นไม่ใช่ปัญหาของใครคนใดคนหนึ่ง จำเป็นต้องแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบาย บุคคลจะนำเสนอต่อองค์กร หรือกลุ่มสถาบัน ซึ่งหากผู้เห็นปัญหาเป็นสมาชิกที่สำคัญขององค์กรดำรงตำแหน่งในระดับสูง จากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งอาจจะทำให้สามารถเสนอปัญหาที่เขามองเห็นต่อองค์กรได้ดีกว่าบุคคลที่มตำแหน่งในองค์กรที่ต่ำกว่า

บางครั้งบุคคลไม่สามารถทำให้องค์กรมองเห็นปัญหาได้ ทำให้เขาอาจต้องหยุดการดำเนินการ หรือหากไม่ต้องการล้มเลิกก็จะต้องหากลวิธีต่าง ๆ เสริมให้องค์กรเห็นว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ บุคคลอาจใช้การผลักดันด้วยวิธีการนอกเหนือจากองค์กรปกติ ในการส่งปัญหาตรงไปยังบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าขึ้นไป หรือชักนำองค์กรอื่นที่สนใจมาร่วมพิจารณาชี้ปัญหานั้น ๆ ด้วย จึงจำเป็นที่ผู้วิจัยต้องวิเคราะห์ทำความเข้าใจถึงวิธีการต่อสู้ในการมองเห็นปัญหาขององค์กร

เมื่อองค์กรเห็นปัญหาว่าเป็นปัญหาสาธารณะที่สำคัญและการดำเนินการต่อไป Nelkin and Pollack (1982) (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2540 : 326) มีทัศนะให้การพิจารณาปัญหานั้นจะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมทุกด้าน ดังนั้น นักวิเคราะห์ปัญหานโยบายต้องมีความรู้และความชำนาญอย่างแท้จริงจึงจะสามารถระบุปัญหา สาเหตุ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย และทางเลือกของปัญหาได้อย่างเหมาะสม จากตรรกะดังกล่าวจึงทำให้การชี้ปัญหาจะต้องทำโดย "ผู้รู้" หรือผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการ เพื่อจะได้นำหลักการ เทคนิคในสาขาต่าง ๆ ที่เป็นวิทยาศาสตร์และมีความเชื่อถือได้มาใช้

แต่เนื่องจากเป็นปัญหาสาธารณะ จึงต้องไม่ลืมการดำเนินงาน ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน เพราะถ้าประชาชนเห็นด้วยและยอมรับนโยบายก็ย่อมเป็นไปได้ที่นโยบายนั้นจะบรรลุตามเป้าหมาย แต่ถ้าประชาชนไม่เห็นด้วย โอกาสจะประสบความสำเร็จก็ยาก การเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปตลอดจนผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการแก้ไข เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นว่า ความต้องการของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร และให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา นอกจากความชัดเจนในเชิงเนื้อหาสาระแล้วการเปิดโอกาสให้ได้แสดงความคิดเห็น ยังส่งผลในด้านจิตวิทยา คือ ผู้รับรู้ปัญหาได้ระบายความอึดอัดได้บ้าง ก็เป็นการผ่อนปรนความรุนแรงของปัญหา การมีส่วนร่วมนี้ย่อมจะทำให้ผู้มีส่วนร่วมรู้สึกตนว่ามีความสำคัญและมีความหมายต่อการแก้ปัญหา

1.3.2 ผู้เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการสรรหาทางเลือก ภายหลังจากที่ชี้ปัญหานโยบายแล้ว คือ การค้นหาแนวทางหลายทางเพื่อแก้ไขปัญหาการค้นหาทางเลือกแต่ละทางต้องประสบความยุ่งยากอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ความซับซ้อน (Complexity) มีปัจจัยต่าง ๆ ของสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหามากมาย (2) ความไม่แน่นอน (Uncertainty) เกี่ยวกับทางเลือกต่าง ๆ ทั้งในด้านความเป็นไปได้ เวลา ทุน การจัดการองค์กรและข้อจำกัดอื่น ๆ (3) มีปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้ง (Conflict) ของผู้เกี่ยวข้องกับปัญหา ซึ่งได้แก่ **กลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินนโยบาย**

สำหรับการลดความซับซ้อนในการวิเคราะห์ปัญหา และการกำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาในทางเลือกต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจว่าใครจะเป็นผู้กำหนด หรือกำหนดร่วมกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ตัดสินใจเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการที่จะเลือกทางเลือกในนโยบาย ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจนโยบายเป็นผู้กำหนดเป้าหมายเองย่อมสะท้อนให้เห็นว่าผู้ตัดสินนโนบายมีความตั้งใจที่จะแก้ไขปัญหานั้นเพียงใด เพราะฉะนั้น ในทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการกำหนดเป้าหมายจากผู้ตัดสินนโยบาย และให้เป้าหมายที่กำหนดนั้นเป็นเป้าหมายที่เป็นจริง จำเป็นที่ผู้ตัดสินนโยบายและผู้วิเคราะห์นโยบายจะต้องทำงานร่วมกันตั้งแต่ต้น

1.3.3 ผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนโยบาย เป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกลุ่มต้องตัดสินใจ ซึ่งมักจะพบว่าผู้แทนของกลุ่มต่าง ๆ จะมีการติดต่อกับประชาชนกลุ่มผู้ตัดสินใจ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ข้อเสนอได้รับการตอบสนอง อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ตัดสินใจซึ่งก็มีแนวคิดและทัศนะของตนเองอยู่แล้ว ย่อมต้องพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอจำนวนมากที่ถูกนำเสนอเข้ามา

(2) ยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์มีเหตุจากความขัดแย้งของการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเป็นความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมุ่งแก้ไขความขัดแย้ง และดำเนินการให้ความต้องการของกลุ่มได้รับการตอบสนอง ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์สถานการณ์ของความขัดแย้ง

แบบแผนของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ สามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็นใหญ่ (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. 2524 : 188 - 191) คือ

1) พิจารณาในด้านลักษณะทั่วไปของความขัดแย้ง กลุ่มทุกกลุ่มมีความขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เป็นรากฐานแห่งการดำรงอยู่ของความแตกต่างในทางธรรมชาติของมนุษย์ กล่าวคือ เมื่อมีกลุ่มได้ประโยชน์ก็ต้องมีกลุ่มเสียประโยชน์ เมื่อมีกลุ่มที่มีอำนาจก็ย่อมมีกลุ่มที่ไร้อำนาจ เมื่อมีกลุ่มที่มีโอกาสสูงก็ย่อมมีกลุ่มที่ปราศจากโอกาส เหล่านี้ล้วนแต่เป็นลักษณะทั่วไปของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในโครงสร้างทางสังคม

2) พิจารณาในด้านลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม จะเกิดขึ้นเมื่อแต่ละกลุ่มแสดงกิจกรรมออกมา พฤติกรรมในการแสดงกิจกรรมของแต่ละกลุ่มย่อมมีความแตกต่างกัน บ้างแสดงออกมาอย่างรุนแรง บ้างแสดงออกมาอย่างเบาบาง ซึ่งถือเป็นคุณภาพของการแสดงกิจกรรมและด้านคุณภาพของการแสดงกิจกรรมของกลุ่มที่แตกต่างกันนี้ เราจึงสามารถจำแนกกลุ่มออกมาได้อย่างชัดเจน แต่การแสดงกิจกรรมก็คือการแสดงความขัดแย้ง ดังนั้น การแสดงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงมีระดับที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจัดเป็นลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เช่นว่า กลุ่มครู-อาจารย์ในแต่ละระดับการศึกษาหรือในแต่ละพื้นที่ อาจจะแสดงความขัดแย้งรุนแรงต่างกันไปขึ้นอยู่กับภูมิหลังและประสบการณ์ที่เขาเคยได้รับ รวมทั้งทรัพยากรที่กลุ่มมีอยู่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคม ต้องศึกษาในสภาพที่เป็นองค์รวมด้วย กล่าวคือ ในขั้นแรกอาจต้องศึกษาลักษณะความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเป็นคู่ ๆ และขั้นต่อมาจะต้องเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของความขัดแย้งในหนึ่งองค์รวม

การวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2531 : 116-123) คือ

- ขอบข่ายของความขัดแย้ง (Scope of conflict) ซึ่งหมายถึงจำนวนคน และตัวบุคคลที่เข้ามีส่วนในสถานการณ์ที่ขัดแย้ง

- ความเข้มของความขัดแย้ง (Intensity of conflict) หมายถึงความมุ่งมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นขัดแย้ง

- ความสามารถรู้เห็นซึ่งความขัดแย้ง (Visibility of conflict) หมายถึงจำนวนคนที่ตระหนักถึงความขัดแย้งรับรู้ว่ามีความขัดแย้งขึ้น

สถานการณ์ความขัดแย้งจะมีแบบแผนของการขัดแย้ง (Pattern of conflict) ที่แตกต่างกัน ความขัดแย้งในบางสถานการณ์มีคู่กรณีอยู่เพียงสองฝ่ายเท่านั้น ความเข้มของการขัดแย้งจะสูง อีกแบบแผนหนึ่ง หากความแตกแยกทั้งหลายที่มีอยู่ประกอบด้วยฝ่ายต่าง ๆ เป็นจำนวนมากไม่มีลักษณะประจัญหน้ากันระหว่างกลุ่มโดยตรง แบบแผนประเภทนี้มีความเข้มของความขัดแย้งน้อย และจะไม่นำไปสู่ความรุนแรง เพราะการเปลี่ยนแปลงไปมาของสถานการณ์จะไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าตนเป็นผู้สูญเสียตลอดไป

2.2 ยุทธศาสตร์การแสวงหาอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์จะเลือกการใช้อำนาจของกลุ่มได้ ดังนี้

2.2.1 ใช้ทรัพยากรอำนาจเฉพาะของกลุ่มผลประโยชน์

วิธีการดำเนินการบีบบังคับของกลุ่มผลประโยชน์ ปฏิบัติในระดับแตกต่างกัน (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. 2521 : 216-219) คือ อาจดำเนินการบังคับโดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ต่อรัฐมนตรี ต่อสมาชิกรัฐสภา และต่อข้าราชการชั้นสูง และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ หรือการใช้อิทธิพลทางอ้อมต่อสาธารณะเพื่อก่อให้เกิดมติมหาชนกลับไปบีบบังคับผู้บริหารรัฐ หรือองค์กรของรัฐ หรือกลุ่มผู้ตัดสินใจในการที่จะได้มาซึ่งการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการดำเนินการทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อฝ่ายผู้ตัดสินใจและฝ่ายผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ดังนี้

1) การดำเนินงานโดยตรงต่อฝ่ายของรัฐหรือกลุ่มผู้ตัดสินใจ จะพิจารณาเฉพาะการดำเนินงานโดยเปิดเผย หมายถึงการดำเนินการใช้อิทธิพลบีบบังคับโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่อรัฐนั้น กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ คือ เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมด้วย การเรียกร้องโดยเปิดเผยถึงข้อเสนอเงื่อนไขต่าง ๆ ของกลุ่มต่อรัฐ หรือต่อสมาชิกของรัฐสภา หรือต่อประธานองค์คณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา อาจกระทำในลักษณะที่ส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าไปต่อรองกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ รัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีการที่เปิดเผยที่สุดของกลุ่มผลประโยชน์ ที่ใช้อิทธิพลบีบบังคับฝ่ายบ้านเมือง

2) การใช้อิทธิพลทางอ้อมต่อสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์สามารถมีอิทธิพลเหนือรัฐบาลหรือกลุ่มผู้ตัดสินใจโดยทางอ้อม โดยการโฆษณา ชักจูงใจ (Propaganda) กระทำโดยการออกข่าวหรือให้ข่าวที่เป็นประโยชน์เข้าข้างฝ่ายตน ข่าวนั้นเสนอต่อฝ่ายบ้านเมือง และฝ่ายสาธารณชน วิธีการโฆษณาชักชวนจูงใจทำได้ 2 ทาง *ทางแรก* กลุ่มผลประโยชน์จะกระทำต่อสมาชิกของกลุ่มเอง ซึ่งจะได้ผลดีมากในกลุ่มขนาดใหญ่ *ทางที่สอง* กระทำโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาลและต่อสาธารณะ โดยการโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์ หนังสือพิมพ์จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างอิทธิพลต่อสาธารณะ

ทั้งนี้เพราะ Truman (Dye. 1995 : 23-25) ยังเสนอว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มาก ซึ่งมักจะไม่ค่อยมีตัวตน เพราะผลประโยชน์ที่ร่วมกันมีหลายประเด็นและกว้างขวางมาก ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการจัดองค์กรเพื่อเข้าถึงกระบวนการทางการเมือง แต่กลุ่มขนาดใหญ่นี้ ซึ่งมีความมุ่งหมายสนับสนุนระบบรัฐธรรมนูญ และเคารพกติกาที่มีอยู่ในสังคม เมื่อได้รับรู้ข่าวสารที่มีลักษณะเป็นปัญหาสาธารณะจะพร้อมเสมอที่จะลุกขึ้นต่อต้าน กลุ่มอื่นที่จะมาทำลายระบบและดุลยภาพที่เป็นอยู่

กลุ่มผลประโยชน์อาจบีบบังคับรัฐบาลโดยการต่อต้านอีกวิธีหนึ่ง โดยใช้ความรุนแรง เช่น การประท้วง การนัดหยุดงาน ทั้งนี้กลุ่มเชื่อว่าจะดึงดูดมติมหาชนให้คล้อยตามกลุ่มได้

2.2.2 แสวงหาพันธมิตรกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

จากการรวบรวมข้อค้นพบจากงานวิจัยกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดกระทำโดยนักทฤษฎีสังคมพหุกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหมดของระบบการเมืองจะเกาะเกี่ยวกับด้านพลังหลายประการ โดย McFarland (1992 : 58 - 79) ได้แสดงให้เห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์มีกลยุทธในการเสริมพลังอำนาจในการต่อรองหลากหลายวิธี ดังนี้

1) กลุ่มจะต้องแสวงหาอำนาจต่อรอง บางครั้งกลุ่มธุรกิจ 2 คู่ อาจร่วมมือกันเพื่อเป็นคู่กรณีกับกลุ่มธุรกิจอีก 1 กลุ่ม การรวมพลังอาจไม่ได้เกิดจากกลุ่มผลประโยชน์ประเภทเดียวกัน อาทิเช่น อาจพบว่ากลุ่มธุรกิจอาจรวมกับสมาคมวิชาชีพโดยมีกลุ่มธุรกิจเป็นกลุ่มแกนหลัก เพื่อให้มีพลังในการเรียกร้องกับผู้ดูแลงานท้องถิ่นและอื่น ๆ เช่น ตัวแทนเบเกอร์และเครื่องดื่มอาจรวมกับตัวแทนกลุ่มผู้บริโภค เพื่อต่อสู้ให้ส่วนกลางลดราคาน้ำตาล ซึ่งจะส่งผลไปถึงผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาล

2) การเรียกร้องมักจะทำให้เกิดระบบไตรภาคี หรือมีการตกลงแบบสามเส้าขึ้นเพื่อให้มีการจัดการจัดสรรผลประโยชน์ของทุกกลุ่มอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน

3) การจัดองค์กรในลักษณะสมาคมของวิชาชีพจะส่งผลกระทบต่อนโยบายและเมื่อมีความจำเป็นต้องระดมเพื่อการเรียกร้อง จะมีกลไกที่ดำเนินการระดมพลังได้ง่าย

4) ในการจัดทำกฎหมายจะเพิ่มมิติทางการเมือง (High politics) เข้าไปในกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ กล่าวคือ ในการร่างกฎหมายซึ่งเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ (Routine) แต่ก็มักจะพบว่าได้มีการเพิ่มองค์กรหรือหน่วยงานพิเศษมากกว่า 1 หน่วย นอกเหนือจากหน่วยงานประจำเพื่อเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจนโยบายที่มีลักษณะปฏิรูป ตัวอย่างเช่น ได้มีการจัดตั้งองค์กรระดับชาติเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของสหรัฐอเมริกา นอกเหนือจากรัฐมนตรีศึกษาของประเทศแล้ว เรียกว่า คณะที่ปรึกษาเป้าหมาย (Goals panel) เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี รัฐมนตรี และ รัฐสภา และสภามาตรฐานและการปรับปรุงการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจากหลายวงการและหลายอาชีพแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ทั้งสององค์กรจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Goal 2000 : Educate America Act

การรวมพลังทางมิติของการเมือง (High politics coalition) ส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายตามปกติ (ไม่เว้นแม้แต่รัฐสภาและวุฒิสภา) อาจต้องลดอำนาจของหน่วยงานลง เพราะประธานาธิบดีร่วมกับผู้ผลิตและผู้นำการเรียกร้องฝ่ายต่าง ๆ ได้สร้างโครงสร้างใหม่ขึ้นแทน ประธานาธิบดีหรือพรรคการเมืองจึงเป็นกลุ่มเรียกร้องกลุ่มหนึ่งด้วย ซึ่งหากต้องการแยกการรวมพลังทางการเมือง (Split high politics coalitions) ของฝ่ายประธานาธิบดี อาจจัดทำโดยรัฐสภาได้ร่วมมือกับกลุ่มเรียกร้องต่อสู้กับการรวมตัวของประธานาธิบดีกับฝ่ายผู้ผลิต ทั้งหมดนี้จะแสดงให้เห็นว่ามิติทางการเมืองคือการรวมพลังของกลุ่มผลประโยชน์มากกว่า 1 กลุ่ม เพื่อที่จะทำให้มีการต่อรองที่ได้ผลมากขึ้น

2.3 ยุทธศาสตร์การใช้อำนาจของกลุ่ม

วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะดำเนินการให้ข้อเสนอของตนได้รับการตอบสนองจะกระทำได้ 2 แนวทางใหญ่ (อุทัย หิรัญโต. 2519 : 133) ; (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2522 : 30) คือ

2.3.1 การปรับผลประโยชน์เข้าหากัน แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยตามแนวสันติวิธี การประนีประนอม (Compromise) และการต่อรองร่วมกัน (Bargaining) การตอบสนองต่อความขัดแย้งทั้งสองวิธีดังกล่าวข้างต้นจะใช้วิธีการเจรจาเป็นการสื่อสารระหว่างคู่กรณี การวิเคราะห์จึงต้องให้ความสนใจต่อบทสนทนา ความหมายและนัยของถ้อยคำในกรณีที่สนใจวิเคราะห์คำพูดหรือการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนค่านิยมความเชื่อ ทัศนคติและพฤติกรรม เป็นวิธีวิเคราะห์ภาษาเชิงการเมือง (Political linguistics approach) เป็นการวิเคราะห์ถ้อยคำที่ใช้ในเรื่องของอำนาจ อิทธิพล และการบังคับ

2.3.2 พยายามให้ฝ่ายคู่กรณียอม (Submission) โดยอ้อนวอนชี้แจงให้ยอม (Persuasion) หรือโดยการใช้อำนาจทางใดทางหนึ่ง (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2532 : 46-52)

- การบังคับ (Force) การบีบกดผู้ร่วมสัมพันธ์ให้ปฏิบัติทำได้หลายประการ คือ ให้คำมั่นว่าจะให้สิ่งชดเชยหรืองดให้ การใช้กำลังบังคับ การหน่วงเหนี่ยว การชักชวน การขู่ทั้งที่ไม่มีกำลังอยู่จริงก็ถือว่าเป็นการบังคับ ทั้งนี้ พิจารณาตามแนวทฤษฎีพึ่งพา (Dependency theory) ของ Emerson อำนาจเป็นความสัมพันธ์ทางสังคม ที่แต่ละคนที่สัมพันธ์กันนั้นจะต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การที่เขาต้องพึ่งพาเราก็เป็นเหตุให้เรามีอำนาจ

- ภาวะครอบงำ (Dominance) ผู้มีอำนาจชนิดนี้มีคุณลักษณะพิเศษ หรือทำหน้าที่พิเศษทำให้ผู้อื่นต้องพึ่งพา เช่น ครู-อาจารย์มีภาวะครอบงำทางความคิด สื่อมวลชนมีภาวะครอบงำด้านข่าวสาร รัฐบาลมีภาวะครอบงำด้านการตัดสินใจ ซึ่งภาวะการครอบงำเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่พิเศษนั้นตามปกติ

- การสร้างความพึงพอใจ (Appeal) เป็นอำนาจที่เกิดจากความผูกพันทางจิตใจระหว่างผู้ร่วมสัมพันธ์ ซึ่งอาจแบ่งเป็นความผูกพันกับองค์กร คนจังหวัดเดียวกัน เรียนสถาบันเดียวกัน ความรู้สึกชอบพอเพราะความรักความเอ็นดูในบุคคล และบารมี คือความผูกพันกับคนใดคนหนึ่งอันสืบเนื่องมาจากลักษณะพิเศษเหนือหรือผิดมนุษย์ธรรมดา

- การใช้อาณาหรือสิทธิอำนาจ (Authority) เป็นอำนาจหน้าที่หรือได้รับความชอบธรรม (Legitimacy) ผู้ใช้อาณาเป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะใช้อำนาจเพราะมีผู้มอบให้เป็นผู้ใช้ ซึ่งการนำอำนาจเป็นอาณาอาจทำได้ 3 ทาง คือ ตามประเพณี (Tradition) ปฏิบัติตามที่เขาเคยชิน เช่น พระ ผู้สูงอายุ ผู้นำเผ่า ตามกฎหมาย บุคคลที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้มีอาณา และตามหลักเหตุผลหรือความรู้ทางเทคนิคของผู้ใช้อำนาจ (Rationality) โดยวิธีนี้อำนาจเป็นอาณาเพราะมีการพิจารณาตามหลักเหตุผลแล้วทำเป็นกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย หรือผู้คนยอมรับความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่างของผู้ใช้อำนาจนั้น เช่น แพทย์ ทนายความ

- ให้บุคคลอื่นที่มีอำนาจเป็นผู้ตัดสิน ทั้งนี้ใครจะเป็นผู้ยุติความขัดแย้ง Truman (เขียนไว้ใน The Governmental Process) เห็นว่า " ... รัฐบาลเปรียบเสมือนกับกรรมการผู้ชี้ขาดตัดสินการต่อสู้ของกลุ่มและให้สัตยาบันการตัดสินใจของกลุ่ม ... " แต่ Schattschneider ได้เสนอว่า " ... รัฐบาลเป็นกลุ่มชนิดหนึ่งซึ่งอยู่ในเวทีการต่อสู้กับกลุ่มต่าง ๆ ด้วย ... " (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. 2531 : 114)

3. วาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse and discourse analysis)

การศึกษากระบวนการทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารจึงจำเป็นต้องสนใจการใช้ภาษาและการวิเคราะห์ภาษา เพราะแนวคิดในด้านการวิเคราะห์ภาษามีแง่มุมมองภาษาในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางสังคม ซึ่งผูกติดอยู่กับวิถีชีวิตของผู้พูดและผู้ใช้ ความหมายของภาษาที่ใช้อยู่ในแต่ละบริบทในชีวิตประจำวันของเรา ดังเช่นที่ Wittgenstein (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2540 : 47) กล่าวว่า " ... เมื่อพูดถึงภาษาก็ต้องพูดถึงวิถีชีวิตของคนในภาษานั้นไปพร้อม ๆ กันด้วย สิ่งที่คำในภาษาสร้างไม่ใช่วัตถุหรือสิ่งของ แต่เป็นความคิดหรือจินตภาพ (Concept) ตัวอย่างเช่น คำว่า "ฆ้อน" ไม่ได้หมายถึงวัตถุที่เรียกว่าฆ้อนอันใดอันหนึ่งโดยเฉพาะ แต่หมายถึง "ความคิด" เกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่า "ฆ้อน" ความหมายของคำที่บุคคลใช้สื่อสารระหว่างกันภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มเพื่อให้สามารถเข้าใจการสื่อสารหรือที่จริงคือปฏิสัมพันธ์ตอบโต้กันในเชิงวาทกรรม ... ซึ่ง มิเชล ฟูโก (Michel Foucault) ได้ให้ความหมายของวาทกรรมว่า หมายถึงระบบและกระบวนการในการสร้าง/ผลิต (Constitute) เอกลักษณ์ (Identity) และความหมาย (Significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเราอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจหรือตัวตนของเราเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น แนววิเคราะห์ภาษาไม่ให้ความสนใจในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาษากับโลกแห่งความเป็นจริง หรือโลกของวัตถุ แต่สนใจว่าความหมายของภาษาเกิดขึ้นได้อย่างไร และเมื่อความหมายของภาษาไม่ได้อยู่ที่คำแต่อยู่ที่การใช้คำในชีวิตประจำวัน การจัดทำความเข้าใจความหมายของภาษาจึงมิใช่อยู่ที่การศึกษาคำหลักการใช้ภาษาต่าง ๆ แต่อยู่ที่การศึกษาบรรดากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นตัวกำหนดหรือให้ความหมายแก่การใช้คำนั้น ๆ โดยกฎเกณฑ์เหล่านี้ประกอบกันขึ้นเป็นเครือข่ายของจารีตปฏิบัติชุดหนึ่ง (Networks of conventions) และกฎเกณฑ์เหล่านี้เองที่ทำให้คนเราสามารถติดต่อเข้าใจกันได้นอกจากนี้ วาทกรรมยังทำหน้าที่ตรึงสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมในวงกว้าง (Valorize) เรียกว่า "วาทกรรมหลัก" (Dominant discourse) หรือที่ฟูโกเรียกว่า Episteme เพราะฟูโกเองไม่สู้จะเห็นด้วยกับการวิเคราะห์แบบวาทกรรมหลัก เพราะนอกจากจะทำให้มองไม่เห็นความสลับซับซ้อนของการต่อสู้ระหว่างวาทกรรมแล้วยังอาจทำให้เราเข้าใจผิดไปได้ว่ามีการแบ่งแยกกันเด็ดขาดระหว่างวาทกรรมหลักกับวาทกรรมรอง โดยยกให้วาทกรรมหลักเป็นสิ่งที่มีอำนาจสมบูรณ์เด็ดขาด ทำให้มองไม่เห็นการขับเคี่ยวระหว่างวาทกรรม อย่างที่ฟูโกมองว่าวาทกรรมคือ " ... ชุดของส่วนเสี้ยวที่ไม่มีความต่อเนื่องสัมพันธ์กันแต่ต้องมาอยู่รวมกัน และอยู่รวมกันมิใช่ในฐานะที่เป็นเอกภาพหรือมีความมั่นคง ... แต่ในฐานะที่เป็นชุดของวาทกรรมที่มีความแตกต่างและหลากหลายและต่างก็มียุทธศาสตร์เฉพาะตัวที่ไม่เหมือนกันในการมาอยู่ร่วมกัน ... " ขณะเดียวกัน วาทกรรมก็ทำหน้าที่เก็บกด/ปิดกั้นมิให้เอกลักษณ์และความหมายของบางอย่างเกิดขึ้น (Subjugate) หรือไม่ก็ทำให้เอกลักษณ์และความหมายบางสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมเลือนหายไปได้พร้อม ๆ กันด้วย (Displace)

ฟูโก เห็นว่าแหล่งที่สร้างกฎเกณฑ์เหล่านี้ที่สำคัญ คือ อำนาจ (Power) แต่มิใช่อำนาจอย่างการใช้กำลังบีบบังคับ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับการขัดเกลาซักฟอกจนขาวสะอาดในรูปของ "ความรู้" (Knowledge) ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ และมิใช่ความรู้แบบทั่ว ๆ ไปและกว้าง ๆ แต่เป็นความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น ความสำเร็จของอำนาจอยู่ที่ความสามารถในการปกปิดอำพรางกลไกในการทำงานและกลไกที่สำคัญในการ

ทำงานของอำนาจก็ไม่ใช่กฎหมายอย่างที่นักนิยมเข้าใจกัน แต่เป็นกฎเกณฑ์และจารีตปฏิบัติต่าง ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎเกณฑ์และจารีตปฏิบัติของบรรดาผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในรูปของวาทกรรมเฉพาะ/วาทกรรมวิชาการว่าด้วยเรื่องนั้น เพราะฉะนั้น อำนาจจึงไม่ใช่วัตถุธรรมที่เราสามารถเข้าไปจับต้อง/ยึดถือไว้ได้ เช่นสถาบันโครงสร้างหรือกำลัง แต่อำนาจ คือป้ายหรือฉลากที่เราติดให้กับสถานการณ์ที่สลับซับซ้อนของการต่อสู้ช่วงชิงยุทธศาสตร์ในสังคม

ดังนั้น กลุ่มต่าง ๆ อาจนำความรู้ที่ค้นคว้าโดยผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิในวงการการศึกษาที่เกี่ยวกับแนวทางพัฒนาการศึกษามาใช้เชิงวาทกรรม โดยเสนอให้สมาชิกของกลุ่มพิจารณาว่าเป็นคุณค่า จนกระทั่งกลุ่มแสดงเป็นความต้องการร่วมกัน เนื่องจากแต่ละกลุ่มจะได้ใช้วาทกรรมที่หลากหลายมาเสนอแนะในกลุ่ม ดังนั้น ข้อสรุปข้อเสนอแนะของกลุ่มที่ได้มาอาจไม่ใช่ความต้องการของกลุ่มอื่น ๆ และ ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้น

แนวทางวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจ จากที่กล่าวในข้างต้นว่าการวิจัยเกี่ยวกับอำนาจมีปัญหาตั้งแต่การนิยามแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจที่ยังไม่ลงตัว แต่จากลักษณะการก่อเกิดแห่งอำนาจ สามารถนำมาจัดประเภทอำนาจว่าอาศัยฐานอำนาจที่เกิดจากหน้าที่หรือบรรทัดฐาน และฐานะของผู้ใช้อำนาจเป็นผู้มีอิสระจากองค์กรหรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร

อธิบายการเกิดอำนาจอาณาได้โดยอาศัยทฤษฎีความเชื่อถือ (Trust theory) ของ Parsons มีสมมติฐานที่สำคัญคือ เมื่ออำนาจทางสังคมขึ้นอยู่กับการพึ่งพาระหว่างกันของคนที่สัมพันธ์กัน แต่การพึ่งพาขึ้นอยู่กับความเชื่อใจหรือเชื่อถือของผู้อื่นหรือองค์กรอื่น โดยความเชื่อใจจะเกิดเมื่อบุคคลเชื่อว่าคนอื่นหรือองค์กรอื่นนั้นจะทำประโยชน์ให้กับตน ซึ่งความสัมพันธ์ในกลุ่มขนาดเล็ก ความเชื่อใจจะเกิดขึ้นเมื่อมีค่านิยมพ้องกันหรือตกลงปลงใจกัน (Value consensus) แต่ในกลุ่มขนาดใหญ่ ความเชื่อใจจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการรับรองบางอย่าง เช่น มีสัญญาตามกฎหมาย หรือมีวิธีควบคุมทางใดทางหนึ่ง

นอกจากจะพิจารณาอำนาจตามประเภทของอำนาจแล้ว ควรจะได้มีการวิเคราะห์โดยดูที่การแจกกระจาย (Distributive analysis) การวิเคราะห์แบบนี้จะศึกษาตรวจสอบดูว่า ณ ขณะใดขณะหนึ่ง อำนาจถูกจัดสรรแบ่งปันกันอย่างไร ผู้ร่วมสัมพันธ์มีอำนาจเท่าเทียมกันหรือไม่ อำนาจทั้งหมดอยู่ในมือของคน ๆ เดียว กลุ่มเดียว หรือมีเงื่อนไขบางอย่างกำหนดเพื่อให้ทราบว่าใครจะมีอำนาจได้

หลักการวิเคราะห์อำนาจอีกประการหนึ่งที่ละเลยไม่ได้ คือการวิเคราะห์เรื่องอำนาจของฟูโก ฟูโกไม่วิเคราะห์อำนาจตรง ๆ ซึ่งมีความเป็นนามธรรมสูง กลับหันมาวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power relations) และการใช้อำนาจ (Exercise of power) หรือภาคปฏิบัติการจริงของอำนาจนั่นเอง และจากการวิเคราะห์การใช้อำนาจ ฟูโกแสดงให้เห็นว่าอำนาจไม่ใช่เรื่องของความรุนแรง หรือความเห็นพ้องต้องกันเสมอไป แต่อำนาจเป็นเรื่องของการกระทำ (Action) และการใช้อำนาจที่สำคัญคือการสร้างโอกาสและความเป็นไปได้ให้เกิดการกระทำบางอย่างขึ้น การใช้อำนาจการปกครองก็คือการสร้างโอกาสหรือความเป็นไปได้ให้เกิดการกระทำบางอย่างกับประชาชนสังคม เช่นการกระทำต่อเด็ก สตรี ครอบครัว ชุมชน หรือประเทศในทางใดทางหนึ่ง

การวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse analysis) คือการศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์ และรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการสร้างเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งที่ห่อหุ้มเราอยู่ในสังคมในรูปของวาทกรรม และภาคปฏิบัติการของวาทกรรมว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มีความเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการเป็นผู้นำในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ อย่างไรบ้าง มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้าง รวมตลอดถึงการเก็บกดและปิดกั้นสิ่งเหล่านี้ของวาทกรรมมีอย่างไร ซึ่งมี กระบวนการหรือขั้นตอนในการวิเคราะห์วาทกรรม ดังต่อไปนี้

1) เริ่มต้นด้วยคำถามว่า อะไรคือสิ่งที่กำลังพูดถึง วาทกรรมของสิ่งนั้นคืออะไร เป็นการตั้งคำถามเพื่อต้องการตรวจสอบหรือสืบค้นว่าเอกลักษณ์และความหมายของสิ่งนั้นถูกสร้างขึ้นมาได้อย่างไรและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรบ้าง (Formation and transformation) เพื่อศึกษาถึงชุดของกฎเกณฑ์ที่เป็นตัวกำหนดหรือสร้างความหมาย (Forms) ให้กับสิ่งนั้นในรูปของวาทกรรมและภาคปฏิบัติการของวาทกรรมว่าด้วยการนั้น อันจะทำให้โยงใยถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมที่ทำให้สิ่งนั้นดำรงอยู่ รวมทั้งทำให้เราเห็นถึงความลื่นไหลเปลี่ยนแปลงมากกว่าความเป็นเอกภาพแน่นอนตายตัวของสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมด้วยว่าเป็นเพียงผลผลิตของวาทกรรมชุดหนึ่ง

2) ศึกษาว่าสิ่งที่ว่านั้นมีหน้าที่และบทบาทอย่างไรในสังคม คือดูภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมในเรื่องนั้น ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงโยงใยเป็นเครือข่ายของสภาพสังคมที่วาทกรรมชุดนั้นดำรงอยู่ว่ามีรายละเอียดเล่ห์กลอย่างไรบ้าง

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยศึกษาเกี่ยวกับการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในการแสวงหาอำนาจต่อรอง และศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ที่กลุ่มใช้เพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันส่งผลให้ผลประโยชน์ของกลุ่มได้รับการตอบสนอง

กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มคนที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันหรือผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อให้เกิดการรวมพลังให้มีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐในด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ มีโอกาสเสนอข้อเรียกร้องของตน และช่วยให้สามารถต่อรองกับรัฐอย่างได้ผล การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากย่อมทำให้อำนาจและผลประโยชน์กระจายไปอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ไม่ผูกขาดอำนาจการเมืองไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในการพัฒนาทางการเมือง จึงควรมีการปรับปรุงให้มีกลุ่มผลประโยชน์ให้มีอำนาจมากขึ้น และให้เป็นการรวมกลุ่มของคนอาชีพเดียวกันหรือเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นนั้น ๆ อย่างแท้จริง เพื่อให้กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลไกกลั่นกรองข้อเรียกร้อง ลดการกระจัดกระจายของข้อเรียกร้องให้น้อยลง ซึ่งมีผลให้เป้าหมายหรือข้อเรียกร้องของการต่อสู้ไม่กระจัดกระจาย

การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบการเมือง ตามแนวคิดพหุนิยมมีทัศนะว่าการเมืองคือการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีกลุ่มจึงมุ่งที่จะอธิบายกิจกรรมในรูปแบบของการดิ้นรนของกลุ่มต่าง ๆ โดยผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายจะเป็นผู้ถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ โดยอาศัยแนวคิดของตัวแบบดุลยภาพระหว่างกลุ่มซึ่งถือว่านโยบายสาธารณะคือผลของความสมดุลย์ของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ความสมดุลย์เหล่านี้เกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลงประนีประนอมกัน รวมทั้งตัวแบบดุลยภาพกลุ่มผลประโยชน์ยังได้เสนอว่า หากมีการเปลี่ยนแปลงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ใดก็คาดไว้ว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง นโยบายจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีอิทธิพลน้อยกว่าจะเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์

การอธิบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะพิจารณาถึงเงื่อนไขและกระบวนการการรวมตัวและการสะสมพลังของกลุ่มผลประโยชน์ และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และยุทธศาสตร์ที่กลุ่มใช้เพื่อการต่อรองหรือการประนีประนอม โดยทั้งนี้ การอธิบายการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์จะต้องคำนึงว่า ไม่ว่าจะเป็นแบบแผนของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการที่กระทำขึ้นนั้นต้องกระทำโดยความสมัครใจ ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมในการระดมบุคคลส่วนใหญ่ให้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม และคุณภาพของการมีส่วนร่วม คือ การวิเคราะห์ผลของการกระทำกิจกรรมของกลุ่ม รวมทั้งการที่กลุ่มได้รับผลสำเร็จในการขยายการกระจายอำนาจการร่วมตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะได้มากน้อยเพียงใด

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ จะเริ่มจากการศึกษาเงื่อนไขและกระบวนการการริเริ่มที่จะรวมก่อตัวเป็นกลุ่ม ซึ่งมีความคิดว่าการรวมกลุ่มอาจเกิดจากการที่ผู้ริเริ่มจัดตั้งกลุ่มและสมาชิกของกลุ่มต่างมีความต้องการร่วมกันตามแนวทฤษฎีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือมาจากการขยายตัวของการสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ตามแนวทฤษฎีไยแมงมุม ที่กล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีลักษณะที่จะเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแบบรวม ๆ กันไป ซึ่งการรวมตัวของกลุ่มได้รับการจำแนกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การรวมตัวเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรง การรวมตัวเป็นครั้งคราว การรวมตัวเป็นรูปของสถาบันและการรวมตัวในรูปของสมาคม

สำหรับการศึกษาการสะสมทรัพยากรแห่งอำนาจในการต่อรอง จะต้องพิจารณาถึงรูปแบบและวิธีการการรวมตัวของกลุ่มที่มีผลต่อทรัพยากรแห่งอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ อันหมายถึงคุณลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ ขนาดขององค์กร คุณสมบัติของสมาชิก ระดับแห่งความสามัคคี ความมีระเบียบวินัย ระดับแห่งความมั่นคง และประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งภาวะผู้นำ อำนาจทางการเมืองยังหมายถึงการเป็นเจ้าของข่าวสาร ความรู้ความชำนาญ และการเป็นผู้มีสิทธิและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย อีกมุมมองหนึ่งในเชิงวาทกรรม เห็นว่าอำนาจมิใช่อำนาจอย่างการใช้กำลังบีบบังคับ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับการขัดเกลาซักฟอกจนขาวสะอาดในรูปของ “ความรู้” “ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน” ซึ่งบรรดาผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายใช้เป็นสิ่งที่สร้างกฎเกณฑ์และจารีตปฏิบัติต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น กระบวนการภายในของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อจัดทำความคิดเห็นสาธารณะของกลุ่มจนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับความต้องการของกลุ่มนั้น จึงเป็นผลมาจากการสื่อสารภายในกลุ่มที่จะทำให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลได้รับการแลกเปลี่ยน ทำให้กลุ่มสร้างความเข้าใจร่วมกันและการสะสมพลังอำนาจของกลุ่มและการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีกลุ่ม จะอธิบายกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบการดิ้นรนของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีต่อผู้ร่างนโยบายและกลุ่มผู้ตัดสินใจ ซึ่งเป็นผู้ตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ โดยจะทำการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสถาบัน และนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองเฉพาะที่เกี่ยวข้องโดยตรง สำหรับบริบทไทย นักวิชาการสาขาต่าง ๆ มีทัศนะว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเหล่านั้นเป็นไปตามตัวแบบอุปถัมภ์ ซึ่งต่างสัมพันธ์ระหว่างกันแบบไม่เท่าเทียม ระหว่างกลุ่มสถาบันกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น นักธุรกิจระหว่างกลุ่มสถาบันกับนักการเมือง และระหว่างนักการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ ในขณะที่สถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวทฤษฎีกลุ่มเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ได้เกาะเกี่ยวกับด้วยพลังหลายประการ อันได้แก่ (1) กลุ่มพลังเงียบอันเป็นกลุ่มขนาดใหญ่ในสังคมจะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนระบบรัฐธรรมนูญและเคารพกติกาที่มีอยู่ของสังคม และพร้อมจะลุกขึ้นเมื่อเห็นว่าไม่ถูกต้องตามกติกาสังคม (2) การมีสมาชิกคาบเกี่ยวระหว่างกลุ่มจะช่วยลดความรุนแรงของความขัดแย้ง และ (3) การมีกลุ่มมาร่วมแข่งขันมากขึ้นจะช่วยรักษาความสมดุลย์ระหว่างกลุ่มในระบบการเมือง อย่างไรก็ตามแนวคิดทั้งสองได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์โดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน อันมีผลต่อความสามารถในการติดต่อหรือเข้าถึงกลุ่มผู้ร่างหรือกลุ่มผู้ตัดสินใจและการมีอิทธิพลเพื่อการต่อรองระหว่างกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น

การศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีกระบวนการดังนี้ วิเคราะห์สถานการณ์การขัดแย้งว่าเป็นความขัดแย้งในด้านทั่วไป หรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม วิธีการที่แต่ละกลุ่มใช้ติดต่อกับผู้ตัดสินใจ โดยกลุ่มอาจจะพยายามเข้าถึงผู้ตัดสินใจโดยทางตรง แต่ในกรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มและผู้ตัดสินใจไม่ลงรอยกัน และมีความขัดแย้งเกิดขึ้น วิธีการแก้ไขความขัดแย้งของกลุ่ม อาจทำโดยแนวสันติวิธี ประนีประนอม หรือแก้ไขโดยให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมด้วยการใช้กำลัง ใช้การชี้แจงให้ยอม หรือใช้ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปเป็นผู้ตัดสินใจ โดยกลุ่มจะขยายอิทธิพลด้วยการขยายกลุ่มผลประโยชน์ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ใช้วิธีการบีบบังคับทางอ้อมโดยผ่านสื่อมวลชน เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจ หรืออาจร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่น ๆ เพื่อให้ผนึกกำลังและขยายอิทธิพลของกลุ่มแนวร่วมให้มากขึ้น

บทที่ 3
วิธีดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการแสวงหาความรู้เกี่ยวกับโลกของความจริงที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง เพราะทั้งในประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างมีความเกี่ยวข้องกับค่านิยม ความคิด ความเชื่อและทัศนะ อีกทั้งเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในการเข้ามีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องอาศัยวิธีการมองปรากฏการณ์ที่กว้างตามแนววิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานราก (Grounded theory)

วิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานรากจัดเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพวิธีหนึ่ง (นภาภรณ์ หะวานนท์. 539 : 98 - 108) ซึ่งความคิดพื้นฐานของการสร้างความรู้โดยการสร้างทฤษฎีจากฐานรากมาจากความเชื่อที่ว่า มนุษย์ได้สร้างความหมายของสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวขึ้นมาจากการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น ปรากฏการณ์ทางสังคมหรือความจริง (Reality) จึงถูกตีความและให้ความหมายโดยคนที่อยู่ในบริบททางสังคมนั้น หรืออีกนัยหนึ่งความจริงไม่ใช่สิ่งตายตัว แต่เป็นสิ่งที่คนสร้างขึ้นในสังคมของตนเอง (Social construct) ดังนั้น การจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ จำเป็นจะต้องเข้าใจถึงกระบวนการที่บุคคลได้สร้างความหมายให้กับสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่อยู่รอบ ๆ ตัว วัตถุ เหตุการณ์ ฯลฯ เพราะความคิดและการกระทำของมนุษย์มีพื้นฐานสำคัญอยู่ที่ความหมายที่ตนเองมีต่อสิ่งต่าง ๆ วิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานรากจึงเน้นที่การศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม โดยยึดหลักของการทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ จากโลกหรือมุมมองของคนในสังคมนั่นเอง

หลักการสำคัญของวิธีวิทยาในการสร้างทฤษฎีจากฐานราก ซึ่งเน้นการสร้างทฤษฎีจากข้อมูล ผู้วิจัยเป็นปัจจัยหลักของงาน โดยผู้วิจัยจะต้องมีความไว (Theoretical sensitivity) ต่อการที่จะคิดและศึกษาข้อมูลในลักษณะที่จะนำไปสู่การสร้างมโนทัศน์ (Concept) และทฤษฎี โดยผู้วิจัยต้องอาศัยองค์ความรู้และวิธีการมองปัญหาที่กว้าง จากมุมมองของศาสตร์ต่าง ๆ เช่น สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ และจิตวิทยาสังคม ดังนั้น การสร้างทฤษฎี เพื่ออธิบายปรากฏการณ์จึงต้องอาศัยความรู้อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับมโนทัศน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ความรู้นี้จะช่วยให้ผู้วิจัยมีความไวในการสร้างมโนทัศน์ (Conceptualize) ขึ้นมาจากข้อมูล อีกทั้งความไวต่อทฤษฎีนี้ต้องมีอยู่ทุกขั้นตอนของการวิจัยไม่ว่าจะเป็นการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี (Theoretical sampling) การสร้างมโนทัศน์เชิงทฤษฎี (Theoritical coding) รวมทั้งการหาข้อสรุปเชิงทฤษฎี (Theoritical generating)

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยใช้การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรณีศึกษา ปรากฏการณ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มเป็นโลกของความจริงในสังคมไทยเหตุการณ์หนึ่ง ที่กลุ่มคนในสังคมไทยแสดงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยตามขั้นตอนของวิธีวิทยาการสร้างทฤษฎีฐานราก มีวิธีการวิจัย ดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลหลักและการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี

กลุ่มประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วมในการร่างพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงกลุ่มสถาบันที่เป็นองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ และองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงในการยกร่างพระราชบัญญัติ อีกทั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากบทบัญญัติและมีการแสดงการมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการยกร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

นอกจากกลุ่มบุคคลดังกล่าว ยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องตามกระบวนการนิติบัญญัติอีก ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมาธิการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ **นอกขอบเขต**งานวิจัยนี้

ผู้วิจัยเริ่มการศึกษาเอกสารทางราชการ อันได้แก่ จดหมายของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ที่ขอความร่วมมือมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการขอเอกสารร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และขอวิทยากรบรรยาย อีกทั้งจดหมายส่งข้อคิดเห็นของหน่วยงานและองค์กรเหล่านั้น จากนั้นได้เลือกกลุ่มที่จะทำการศึกษาโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นหน่วยงานที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้งฉบับหรือบางส่วน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประถมศึกษาแห่งชาติ และทบวงมหาวิทยาลัย

2) เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการส่งข้อเสนอความคิดเห็นมายังสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ โดยคัดเลือกให้ได้กลุ่มที่มีผลประโยชน์และมีคุณลักษณะสมาชิกต่างกันอย่างละ 1 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มองค์กรวิชาชีพ กลุ่มผู้ปกครอง กลุ่มการศึกษาเอกชน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มสถาบันศาสนา แล้วทำการคัดเลือกกลุ่มที่มีลักษณะ การรวมตัวหรือก่อตั้งเป็นสมาคม สมาพันธ์ ที่มีการดำเนินงานด้านการศึกษามาบ้างแล้วและคัดเลือกไว้ 5 กลุ่ม ได้แก่

- สมาพันธ์สมาคมครูประถมแห่งประเทศไทย
- สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย
- สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย
- กลุ่มองค์กรเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน
- คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย

เมื่อคัดเลือกกลุ่มที่จะทำการศึกษาแล้ว หลักเกณฑ์ในการเลือกตัวอย่างอันเป็นบุคลากรของกลุ่มที่ทำการศึกษาผู้วิจัยจะใช้วิธีการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎี (Theoretical sampling) ตามวิธีวิทยาของกระบวนการสร้างทฤษฎีฐานราก ซึ่งไม่สามารถกำหนดแน่นอนเป็นการล่วงหน้าอย่างเข้มงวดได้ว่า จะเก็บข้อมูลจากใครหรือมีข้อมูลใดที่จำเป็นสำหรับการสร้างทฤษฎี หรือต้องการข้อมูลจำนวนมากเท่าไร แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยจะเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงจากบุคคลของกลุ่มผู้ซึ่งแสดงการมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมักจะเป็นผู้ที่กลุ่มได้มอบหมายให้รับผิดชอบงานนี้โดยตรง โดยการสัมภาษณ์ในครั้งแรกจะสัมภาษณ์จากผู้ที่ประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้ผู้วิจัยเข้าใจข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มและติดต่อนัดหมายที่จะสัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในกลุ่มผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจหรือกรรมการบางท่าน ทั้งนี้ การศึกษาข้อมูลกลุ่มตัวอย่างกลุ่มแรก จะช่วยตัดสินใจในการเลือกตัวอย่างบุคคลจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีคุณลักษณะสถานภาพและแสดงบทบาทหรือท่าทีในการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันออกไป เพื่อได้นำข้อมูลมาจัดกระทำเป็นข้อสรุปเชิงทฤษฎีจนกว่าผู้วิจัยคิดว่าสมบูรณ์แล้ว

การสัมภาษณ์สมาชิกของ 10 กลุ่ม ซึ่งเป็นภาครัฐ 5 กลุ่ม ภาคเอกชน 5 กลุ่ม รวมผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 23 ท่าน บางท่านเป็นสมาชิกของหลายกลุ่ม ในการรายงานส่วนนี้จะจัดท่านไว้ในกลุ่มที่มีบทบาทสูงในกลุ่มนั้นมากกว่ากลุ่มอื่น ดังนี้

ตาราง 2 สถานภาพและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ จำแนกตามกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์	สถานภาพของสมาชิกผู้ให้สัมภาษณ์	จำนวน
✓ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	กรรมการโดยตำแหน่ง	2 ท่าน
	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	2 ท่าน
✓ กรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร	กรรมาธิการผู้รับมอบภารกิจร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	1 ท่าน
✓ กระทรวงศึกษาธิการ	กรรมการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	2 ท่าน
	กรรมการจัดประชาพิจารณ์	2 ท่าน
	เจ้าหน้าที่กฎหมายยกร่าง	1 ท่าน
✓ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	ผู้บริหารระดับสูงและกรรมการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	1 ท่าน
	คณะทำงานร่าง	3 ท่าน
✓ ทบวงมหาวิทยาลัย	ผู้บริหารระดับสูง	1 ท่าน
	ผู้รับมอบภารกิจยกร่างและจัดทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ	1 ท่าน
✓ สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย	แกนนำของสมาพันธ์	1 ท่าน
✓ สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย	แกนนำของสภาฯ	1 ท่าน
	คณะทำงานผู้ได้รับมอบหมาย	1 ท่าน
✓ สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย	คณะกรรมการโดยการเลือกตั้ง	2 ท่าน
✓ กลุ่มการศึกษาเอกชน	แกนนำของกลุ่มเป็นกรรมการระดับสูง	1 ท่าน
✓ คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการฝ่ายการศึกษา	1 ท่าน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจะจัดทำใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากลั่นกรองของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (เฉพาะที่เปิดเผย) หนังสือจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ส่งมายังคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และแบบสำรวจความคิดเห็นต่าง ๆ

2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความละเอียดลุ่มลึก สามารถซักถามรายละเอียดเพิ่มเติมในบางประเด็นที่ต้องการได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อให้ผู้สัมภาษณ์และผู้ถูกสัมภาษณ์เข้าใจได้ตรงกัน โดยบทสัมภาษณ์จะครอบคลุมในเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงการมีส่วนร่วมของกลุ่ม ยุทธศาสตร์ที่กลุ่มใช้ในการต่อรอง และความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่กลุ่มได้รับ ทั้งนี้เพื่อเน้นข้อมูลลุ่มลึกเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกลุ่มต่อการแสดงท่าทีการมีส่วนร่วมในครั้งนี้

วิธีการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะเป็นผู้สัมภาษณ์ด้วยตนเอง ขออนุญาตใช้เครื่องบันทึกเสียงขณะสัมภาษณ์ พร้อมกับจดประเด็นสำคัญไว้ ในกรณีที่ผู้ถูกสัมภาษณ์ไม่อนุญาตให้ใช้เครื่องบันทึกเสียงผู้วิจัยจะใช้วิธีจดย่อขณะสัมภาษณ์ แล้วรีบเขียนรายละเอียดให้สมบูรณ์ภายหลังจากสัมภาษณ์แล้วโดยรวดเร็ว

เนื่องจากผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเป็นผู้ที่บริหารระดับสูงของหน่วยราชการระดับชาติ ซึ่งมีเวลาให้สัมภาษณ์ได้น้อย ผู้วิจัยจึงจัดทำแนวสัมภาษณ์เป็นคำถามตรงประเด็นที่เจาะลึกเกี่ยวกับหลักการและแนวคิดที่ท่านใช้ในการวางแผนการปฏิบัติงานของกลุ่ม ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการทำงานจะวิธีการทำงาน จะสอบถามต่อผู้ที่อยู่ในคณะทำงาน และใช้การค้นคว้าเอกสารประกอบ ผู้วิจัยจึงจัดทำแนวคำถามสัมภาษณ์เป็น 2 ฉบับ ดังนี้

1) แนวคำถามสัมภาษณ์สำหรับผู้รู้ที่เป็นแกนนำของกลุ่มต่าง ๆ

1.1) ท่านมีทัศนะเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติกับการจัดการศึกษาอย่างไร

1.2) ในทัศนะของท่านเห็นว่า องค์ประกอบหรือสาระสำคัญประเด็นใดที่ควรบรรจุไว้ใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ

1.3) ในการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มีความแตกต่างจากการร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่ว่าได้มีการระดมการมีส่วนร่วมจากบุคคลหลายฝ่ายและหลายกลุ่ม การระดมความร่วมมือเช่นนี้มีความจำเป็นอย่างไร

1.4) ท่านคิดว่ากลุ่มใดมีความสำคัญมากต่อการร่างและการผลักดันร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เพราะเหตุใด

1.5) ท่านได้วางยุทธศาสตร์ในการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ อย่างไรบ้าง

1.6) ท่านได้วางยุทธศาสตร์ในการผลักดันร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ อย่างไรบ้าง

1.7) การมีฝ่ายต่าง ๆ และกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มมาร่วมในกระบวนการร่าง กระบวนการประชาพิจารณ์ และต่างพยายามให้ความต้องการของกลุ่มตน บรรจุเป็นบทบัญญัติ ย่อมมีประเด็นที่ไม่เห็นพ้องกัน ท่านได้ดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งนั้นอย่างไร

1.8) ความร่วมมือของกลุ่มใด หรือบุคคลใดที่ถือว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญของความสำเร็จของงานนี้

1.9) ท่านได้ค้นพบบทเรียนสำคัญอย่างไรบ้าง ในการมีส่วนร่วมร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ และนำเสนอ พ.ร.บ. สู่สภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้

1.10) พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ฉบับรัฐบาล ที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ท่านพอใจในประเด็นใด และไม่พอใจในประเด็นใด

2) แนวคำถามสัมภาษณ์สำหรับผู้รับผิดชอบงาน

2.1) ท่านได้รับรู้เรื่องการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติโดยวิธีใด

2.2) ท่านมอง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ กับ การจัดการศึกษาของไทยอย่างไร

2.3) คิดว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่สมาคมต้องเข้าร่วมในกิจกรรมร่างกฎหมาย

2.4) ในทัศนะของท่าน ใครบ้างควรจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการศึกษาของไทย

2.5) คิดว่าสมาคมควรจะมีส่วนร่วมในเรื่องการศึกษาอย่างไรบ้าง และในเรื่องใดบ้าง

2.6) ถ้าสมาคมไม่เข้ามีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ จะมีผลเสียหายอย่างไร

2.7) กรุณาเล่าถึงการดำเนินงานจัดทำประชาพิจารณ์ วิธีการรวบรวมความคิดในการดำเนินงานเห็นจากสมาชิก

2.8) สมาชิกที่มาร่วมงานเกี่ยวกับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เป็นสมาชิกกลุ่มใดในสมาชิกทั้งหมด

2.9) ความสนใจของสมาชิกเป็นอย่างไร และสนใจในประเด็นใด

2.10) วิธีการจัดทำข้อสรุปการประชาพิจารณ์ จัดทำอย่างไร มีการกำหนดหลักเกณฑ์การสังเคราะห์หรือไม่

2.11) สมาชิกมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องใดบ้าง

2.12) กรณีที่ความคิดเห็นกระจัดกระจายได้ลดความแตกต่างอย่างไร หรือหาข้อสรุปของสมาคมอย่างไร

2.13) มติของสมาคมหรือที่ประชุมมักได้มาจากความคิดเห็นของกลุ่มใหญ่ ถ้าเช่นนั้นมีการดำเนินการกับข้อคิดเห็นของสมาชิกกลุ่มน้อยกว่าอย่างไร

2.14) นอกจากการแสดงความคิดเห็นตามวิถีทางที่สมาคมจัดให้แล้ว สมาชิกใช้วิธีการอื่นใดในการแสดงความคิดเห็นมายังคณะกรรมการอีกหรือไม่

2.15) มีการวางแผนเกี่ยวกับการนำเสนอข้อคิดเห็นของสมาคมต่อผู้เกี่ยวข้องกับการร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ อย่างไร

2.16) ท่านได้มีโอกาสร่วมกิจกรรมที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือกระทรวงศึกษาธิการจัดรับฟังประชาพิจารณ์บ้างหรือไม่ ในกิจกรรมใด

2.17) กิจกรรมเช่นนั้นมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสมาคมเพียงใด

2.18) สมาคมของท่านได้มีการชักชวนบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นมาร่วมงานครั้งนี้หรือไม่ ใครบ้างเขาให้ความช่วยเหลืออย่างไร

2.19) กิจกรรมใดที่ไม่ต้องการความร่วมมือจากบุคคลภายนอก

2.20) ในการดำเนินงานได้ติดต่อกับนักการเมืองหรือไม่ และถ้าไม่ติดต่อกับนักการเมืองจะได้หรือไม่ เขาช่วยท่านได้อย่างไร

2.21) ท่านได้นำเสนอความคิดเห็นต่อใคร โดยวิธีการใด

2.22) ช่วงเวลาที่นำเสนอช้าเกินไปหรือเร็วเกินไปหรือไม่

2.23) ความต้องการของสมาคมขัดแย้งกับชมรมหรือสมาคมอื่นหรือไม่ ประเด็นใด

2.24) ท่านดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งอย่างไร

2.25) ท่านมีทัศนะเกี่ยวกับคำว่า "ความสำเร็จ" อย่างไร

2.26) ตามที่ได้นำเสนอความคิดเห็นไปแล้วท่านคิดว่าเรื่องใดที่ประสบความสำเร็จ เรื่องใดไม่ประสบความสำเร็จ

2.27) เรื่องที่ไม่ประสบความสำเร็จมีการติดตามแก้ไขหรือไม่ แก้ไขอย่างไร

2.28) อะไรเป็นอุปสรรคในการทำงาน

2.29) อะไรเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของสมาคมประสบความสำเร็จ

การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

1. การประมวลผล

1) การประมวลผลจากบันทึกการประชุม หนังสือรับเข้าของ กกศ. และ สกศ. ในด้านต่าง ๆ และประมวลผลจากเอกสารของกลุ่มต่าง ๆ ที่กลุ่มเผยแพร่ เพื่อรวบรวมประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานของกลุ่ม การดำเนินงานเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. การดำเนินงานและผลการดำเนินงาน

2) การประมวลผลจากการสัมภาษณ์ ดำเนินการโดยถอดแถบเสียงบันทึกและการเขียนรายละเอียดของการสัมภาษณ์ นำมาตีความหมายของบทสัมภาษณ์แต่ละตอน จัดทำเช่นนี้กับบทสัมภาษณ์ทุกฉบับ

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นทั้งจากเอกสาร อันได้แก่ บันทึกการประชุม เอกสารเผยแพร่ของกลุ่ม อีกทั้งจากคำสัมภาษณ์ของบุคคลที่อยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยในช่วงแรกจะสัมภาษณ์บุคคลที่อยู่ในกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจและกลุ่มผู้มีหน้าที่โดยตรงก่อน นำข้อมูลชุดแรกมาสร้างมโนทัศน์เชิงทฤษฎี (Theoretical coding) ซึ่งเริ่มกระทำโดยนำข้อมูลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากมาแยกส่วน จัดหมวดหมู่ (Categorize) ตามคุณสมบัติ (Properties) การวิเคราะห์ข้อมูลแนวนี้จะต้องอาศัยการตีความ (Interpretation) ของผู้วิจัย กำหนดเป็นมโนทัศน์ (Concepts) ดังนั้น มโนทัศน์จึงไม่ใช่สิ่งที่ได้ฟัง ได้เห็น ได้สัมผัสจากปรากฏการณ์จริง แต่เป็นสิ่งที่ผู้วิจัยต้องสร้างขึ้น (Construct)

การสร้างมโนทัศน์เชิงทฤษฎี จะต้องเป็นกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลกับทฤษฎีด้วย ซึ่งจัดกระทำโดยเปรียบเทียบมโนทัศน์ที่สร้างขึ้นจากข้อมูลของปรากฏการณ์จริง กับมโนทัศน์จากองค์ความรู้เดิม หรือทฤษฎีที่มีอยู่เดิม วิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างของมโนทัศน์ ข้อค้นพบที่ได้ไม่ใช่การพิสูจน์สมมติฐานหรือทฤษฎีที่มีอยู่ก่อนว่าถูกหรือผิด แต่จะเป็นการปรับเปลี่ยนขอบเขตของคำอธิบายของทฤษฎีเดิม คือ อาจขยายขอบเขตของคำอธิบายเดิม หรือจำกัดขอบเขตของคำอธิบายเดิมก็ได้

เมื่อได้สร้างมโนทัศน์ต่าง ๆ ขึ้นแล้ว ผู้วิจัยจะเชื่อมโยงมโนทัศน์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎี (Theoretical generating) การเชื่อมโยงและความเกี่ยวพันระหว่างมโนทัศน์เชิงกระบวนการการดำเนินงานนี้เพื่อสร้างเป็นสมมติฐานชั่วคราว สมมติฐานชั่วคราวจะช่วยให้เราตัดสินใจได้ว่า จะนำสมมติ ฐานนั้นไปใช้เก็บข้อมูลได้เพิ่มเติม และจะเก็บข้อมูลจากใครโดยวิธีใด ทั้งนี้เพื่อตอบข้อคำถามที่ยังไม่ชัดเจนในการจัดทำสมมติฐานชั่วคราว ดังนั้น ผู้วิจัยจำต้องมีความไวต่อทฤษฎีในขั้นตอนการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้จะได้เก็บข้อมูลจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างกันออกไป เพื่อให้ได้ข้อมูลมาจัดทำมโนทัศน์ที่แตกต่างจากที่มีอยู่แล้ว และการเชื่อมโยงระหว่างมโนทัศน์ จะดำเนินการไปเรื่อย ๆ โดยมีการดำเนินการเลือกตัวอย่างเชิงทฤษฎีและการสร้างมโนทัศน์เชิงทฤษฎีควบคู่กันไป จนผู้วิจัยแน่ใจว่าไม่อาจปรับเปลี่ยนมโนทัศน์และการเชื่อมโยงมโนทัศน์ได้อีกแล้ว มีข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่สมบูรณ์แล้วในขณะนั้น

ในการวิเคราะห์ข้อมูลในทุกขั้นตอน ต้องอาศัยความไวทางทฤษฎี (Theoretical sensitivity) ของผู้ วิจัย จึงจะทำให้เกิดความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจะทำงานวิจัยอย่างมีความรับผิดชอบและซื่อสัตย์ต่อการทำงาน รวมทั้งผู้วิจัยจะขอคำแนะนำปรึกษาจากอาจารย์ที่ปรึกษาปริญญานิพนธ์อย่างใกล้ชิดตลอดระยะการทำงาน

บทที่ 4
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร อันได้แก่ คำสั่งของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง บันทึกการประชุม และเอกสารประกอบการประชุม และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งสิ้น 23 คน รายละเอียดดังปรากฏในบทที่ 3 นำมาประมวลและวิเคราะห์ นำเสนอผลการวิเคราะห์เป็น 5 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการร่างพระราชบัญญัติและการประชาพิจารณ์

ส่วนที่ 2 ปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 3 ฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ. และการมีส่วนร่วม

ส่วนที่ 4 ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์

ส่วนที่ 5 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

ส่วนที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการร่างพระราชบัญญัติและการประชาพิจารณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญส่วนหนึ่ง ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีบทบัญญัติหลายมาตราเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายรองหรือกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราช-บัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (มาตรา 92) ทั้งนี้ผู้ที่มีสิทธิในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาสามวาระก่อนจึงจะเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป กำหนดให้มีผู้ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้สามแนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 169)

แนวทางที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 169)

แนวทางที่ 3 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กลุ่มเสนอมาได้ (มารตรา 170) แต่มิให้นำบทบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัตการให้เป็นไปตามบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 335 (4))

ในขณะที่ทำงานวิจัยนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น กระทำได้โดยคณะรัฐมนตรีวิธีหนึ่ง และพรรคการเมืองที่มีมติให้สมาชิกผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนนำเสนอได้อีกวิธีหนึ่งเท่านั้น ส่วนวิธีที่สามยังไม่อาจทำได้จนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร้องขอให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ๆที่กลุ่มเสนอมา

อย่างไรก็ตาม ก่อนจะนำร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะโดยวิถีทางใดนั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการยกร่างพระราชบัญญัติและนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องอันจะมีส่วนได้ส่วนเสียต่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้มีบุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งมีผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

1.1 ผู้เกี่ยวข้องจำแนกตามลักษณะของหน่วยงาน ได้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ

1.1.1 ผู้ยกร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการ หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งยังแบ่งได้เป็น **ผู้ยกร่างพระราชบัญญัติหลัก** ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และพรรคการเมือง และ**ผู้ยกร่างพระราช-บัญญัติรอง** ในฐานะที่เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจบางประการจากผู้กำหนดนโยบายหลักอันหมายถึงส่วนราชการ ทั้งนี้จะมีกฎหมายรองรับหรือได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานให้คำแนะนำเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายต่าง ๆ

1.1.2 ผู้มีส่วนยกร่างพระราชบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ หมายถึง ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการยกร่างพระราชบัญญัติ แต่เป็นผู้ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่าง และนำเสนอข้อเสนอทั้งหมดหรือบางประเด็น ให้แก่ผู้ยกร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการ เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาต่อไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์และองค์การภาคประชาชน

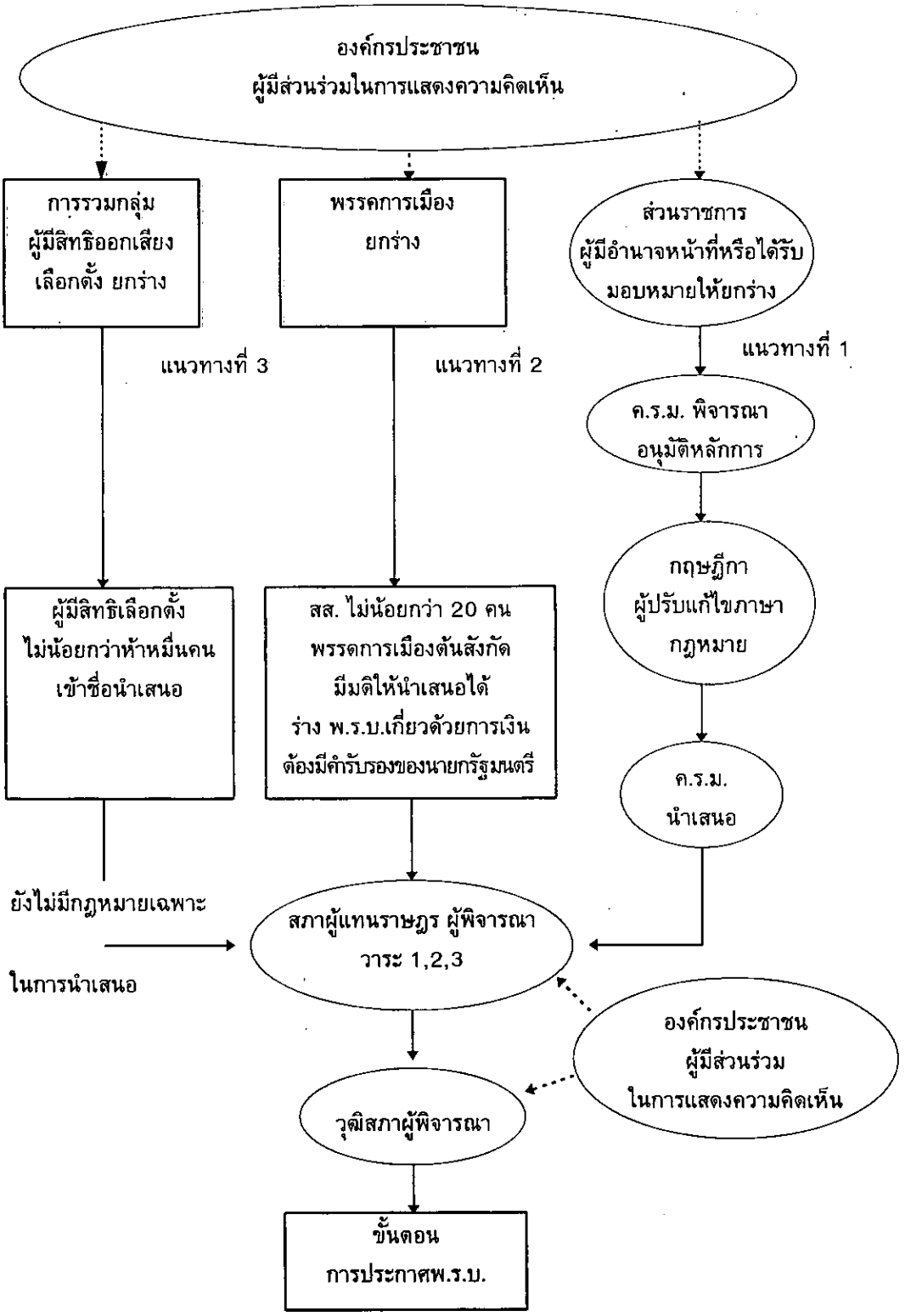
การมีส่วนร่วมของกลุ่มบุคคลทั้งสองประเภท ซึ่งมีสิทธิและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติแตกต่างกันตามที่กล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะยกร่างพระราชบัญญัติและนำเสนอพระราชบัญญัติได ๆ ได้ ในขณะที่กลุ่มบุคคลและองค์กรภาคประชาชนทั่วไป (ยกเว้นผู้มีสิทธออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการร่างและนำเสนอพระราชบัญญัติ แต่ได้รับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39) และมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60)

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการยกร่างและนำเสนอแล้ว ช่องทางการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชน ได้แก่

1) มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบการยกร่าง ซึ่งก็คือพรรคการเมือง หรือส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ยกร่าง

2) มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการพิจารณา อันได้แก่ กรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้พิจารณาวาระ 1, 2 และ 3 หรือสมาชิกวุฒิสภา

ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างและพิจารณาพระราชบัญญัติใด ๆ อาจเขียนเป็นภาพประกอบ ได้ ดังนี้



ภาพประกอบ 3 กระบวนการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.2 กระบวนการการรับฟังความคิดเห็น

สำหรับหลักการที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญนั้น รัฐได้ให้ความสำคัญและสนองเจตนารมณ์โดยการกำหนด **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ.2539** ซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาสาธารณะที่มีความสำคัญของชาติสำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น ๆ ระเบียบนี้ได้กำหนดขั้นตอนของกระบวนการประชาพิจารณ์ไว้ดังนี้

1) สำหรับราชการส่วนกลาง เมื่อรัฐมนตรีเห็นว่าการดำเนินงานเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม สมควรรับฟังความคิดเห็น "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ในประเด็นปัญหานั้น

2) ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่งต้องไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

3) ให้คณะกรรมการประชาพิจารณาดำเนินการดังนี้

- กำหนดสถานที่และเวลา
- ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
- ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน
- นัดประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ
- กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์
- ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

4) คณะกรรมการประชาพิจารณ์เสนอรายงานต่อรัฐมนตรี

5) รัฐมนตรีประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย

6) ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐมิใช่การตัดสินเด็ดขาดที่ต้องดำเนินการตามนั้น

ส่วนที่ 2 ปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งต่อไปจะเรียก "พ.ร.บ." ได้รับความสนใจจากหน่วยงานราชการ องค์กร และกลุ่มบุคคลอย่างกว้างขวาง ปรากฏหลักฐานว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณารับหลักการร่าง พ.ร.บ. ก็มีเอกสารร่าง พ.ร.บ. ที่ยกร่างโดยหน่วยงานภาครัฐ ถึง 4 ฉบับแล้ว ได้แก่ ฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ฉบับคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ และฉบับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งการร่วมยกร่างของทบวงมหาวิทยาลัย และในขั้นตอนพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการหลอมรวมฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ

และข้อสังเกตของทบวงมหาวิทยาลัย ให้เป็นฉบับเดียว เรียกว่า ร่าง พ.ร.บ. ฉบับรัฐบาล และเมื่อวันพุธที่ 21 ตุลาคม 2541 ได้นำเสนอร่าง พ.ร.บ. ฉบับรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกับร่าง พ.ร.บ. จากพรรคการเมืองอีก 4 ฉบับ คือ ฉบับพรรคประชาธิปัตย์ ฉบับพรรคความหวังใหม่ ฉบับพรรคชาติไทยและฉบับพรรคชาติพัฒนา การมีร่าง พ.ร.บ. หลายฉบับแสดงถึงความสนใจของหน่วยงานและองค์กรต่อการศึกษาของชาติ แต่ขณะเดียวกันได้สร้างความสับสนมิใช่น้อยให้แก่ประชาชนทั่วไปและบุคลากรในวงการศึกษาที่ไม่ได้ร่วมในกระบวนการยกร่าง พ.ร.บ. โดยตรง ดังนั้น จึงขอนำเสนอภาคการปฏิบัติการการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการยกร่าง พ.ร.บ. และเสนอความคิดเห็นต่อการร่าง พ.ร.บ. 4 ฉบับ เฉพาะที่หน่วยงานราชการและคณะกรรมาธิการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎรยกร่าง เนื่องจากเป็น พ.ร.บ. ที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างมาก

การรายงานผลการศึกษาข้อมูลในส่วนนี้ เป็นการอธิบายกระบวนการยกร่างและการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานภาครัฐ 5 หน่วยและองค์กรภาคประชาชนบางองค์กร 5 องค์กร ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมตินำเสนอร่าง พ.ร.บ. (ฉบับรัฐบาล) ต่อสภาผู้แทนราษฎร เนื้อหาส่วนใหญ่เป็นการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับข้อสัมภาษณ์ของผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงในการยกร่างและการรับฟังความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ของการรายงานส่วนนี้เพื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจถึงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยงานและองค์กรทั้งสิบที่ยกมาเป็นตัวอย่าง ใน 3 ประเด็น ดังนี้

(1) ภูมิหลังพอสังเขปของหน่วยงาน และองค์กรที่เข้าร่วมยกร่างและเสนอความคิดต่อ พ.ร.บ.

(2) การสำรวจดูความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. และความเข้าใจความสัมพันธ์ของพ.ร.บ.กับการจัดการศึกษาของผู้รับผิดชอบเหล่านั้น

(3) ลำดับเหตุการณ์ที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งในส่วนการยกร่างและการรับฟังความคิดเห็นหรือนำเสนอการคิดเห็น และผลการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์จำแนกตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายรองรับอาจแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ และกลุ่มผู้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพราะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการปฏิบัติตามนโยบาย ดังต่อไปนี้

2.1 กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ

กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายระดับชาติมี 2 หน่วย คือ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ทั้งสองหน่วยมีข้อมูลเบื้องต้นดังนี้

2.1.1 การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กกศ.)

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งจะเรียกว่า "กกศ." เป็นองค์คณะบุคคลที่จัดให้มีขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีหน้าที่พิจารณาและเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แนวนโยบายทางการศึกษา และข้อเสนออื่น ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี กรรมการประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในขณะนั้น คือ นายปัญจะ เกสรทอง เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ในขณะนั้นคือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นรองประธาน กรรมการอื่นประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการและปลัดกระทรวงที่มีหน่วยงานจัดการศึกษา ผู้แทนจากหน่วยงานระดับนโยบายเศรษฐกิจนโยบายระดับชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวนสิบสองคน โดยต้องเป็นภาคเอกชนอย่างน้อยห้าคน เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการฯ คนหนึ่งเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเป็นสำนักงานเลขานุการ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำการประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นด้านการศึกษาของประชาชนและผู้มีเกี่ยวข้อง และนำเสนอบทบัญญัติด้านการศึกษาต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งมีผลให้มีบทบัญญัติด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายมาตรา โดยมีมาตรา 81 ที่กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเป็นข้อเสนอหนึ่งที่ สกศ. ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และ กกศ. ก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะจัดทำร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้

2.1.1.1 การกำหนดความหมายกี่ยวกับ พ.ร.บ.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ตระหนักว่า การจัดการศึกษาที่ผ่านมามีอัตราการพัฒนาที่เป็นปกติ นับตั้งแต่ประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการปฏิรูปการศึกษาในรัชสมัยของสมเด็จพระ-พุทธเจ้าหลวงพระปิยะมหาราช รัชกาลที่ 5 เพียงครั้งเดียว หลังจากนั้นถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการปฏิรูประบบการศึกษา แต่ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่และต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเตรียมการสำหรับเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 โดยจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 แต่ก็ถือว่าไม่ประสบความสำเร็จในระดับที่ไม่น่าพอใจ อีกทั้งการมีแผนการศึกษาแห่งชาติอยู่แล้ว ก็ยังไม่อาจประกันความต่อเนื่องในการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดได้ เนื่องจากแผนการศึกษาแห่งชาติ ไม่มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติ จึงไม่มีผลในการให้บังคับ การเปลี่ยนนโยบายการศึกษาขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและทบวงที่เข้ามาบริหารงานว่าด้วยการศึกษาและการฝึกอบรมเป็นสำคัญ จึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการตามนโยบายทางการศึกษาของประเทศไทย

พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติจึงมีความสำคัญใน 2 ประการ คือ ประการแรกต้องการให้ พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา และประการที่ 2 ต้องการให้ พ.ร.บ.เป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับระบบการศึกษา เพราะเมื่อ พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บทก็คงจะต้องมาทบทวนโครงสร้างและกลไกของการจัดการศึกษาในปัจจุบัน ตั้งแต่ระดับสถานศึกษาจนถึงระดับชาติ เพื่อปรับการบริหารจัดการว่าควรจะจัดอยู่ในรูปแบบใด และปรับปรุงโครงสร้างที่มีอยู่ให้เกิดการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุก ๆ ฝ่าย แต่มีความเป็นเอกภาพ โดย พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ฉบับ กกศ. มีสาระหลักใหญ่ได้แก่ คนทุกคนต้องได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพตลอดชีวิต ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ให้นักเรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้รู้วิธีเรียนรู้ ทุกส่วนของสังคมต้องมีส่วนจัดการศึกษา ต้องปฏิรูประบบการจัดการที่ระดมทรัพยากรและสรรพกำลังเข้ามาช่วยจัดการศึกษา โดยคำนึงถึงสภาพพื้นเพ วัฒนธรรมดั่งเดิม ภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับสภาพความรู้สากล

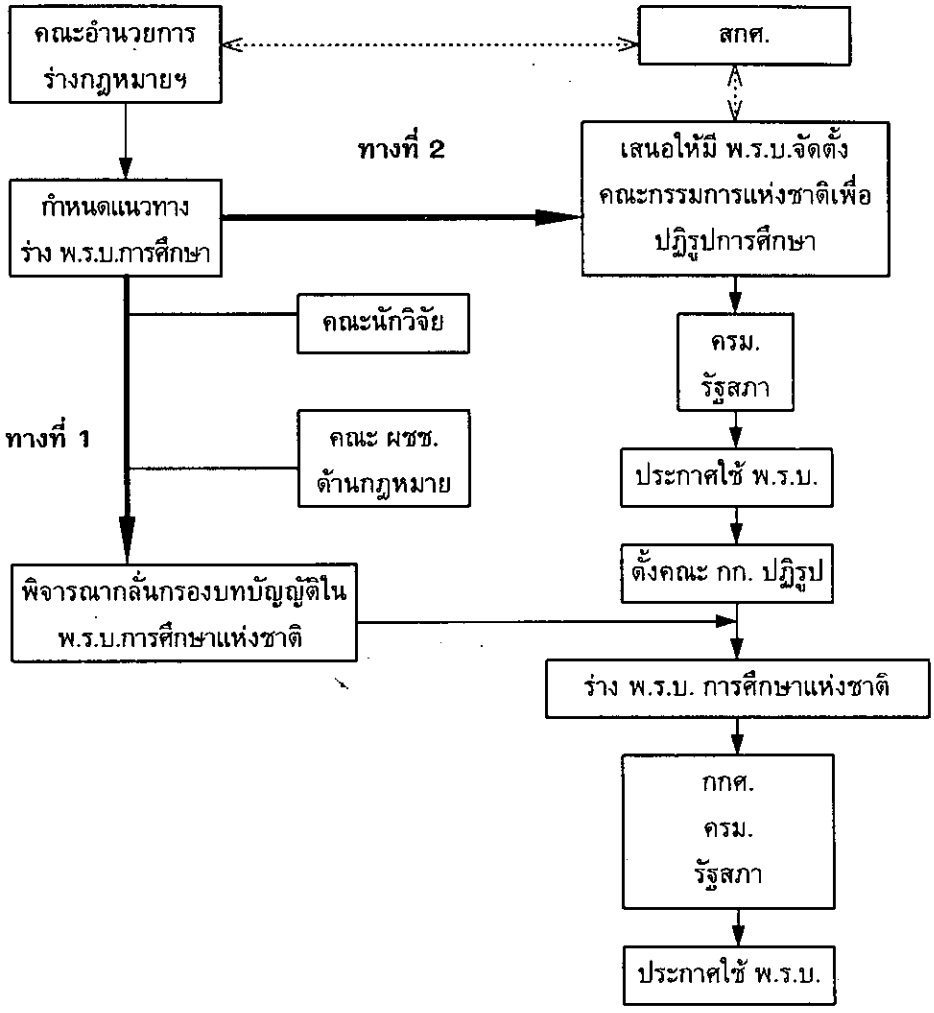
2.1.1.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมจำแนกได้เป็น 2 มุมมอง คือ มุมมองแรกในด้านผลประโยชน์จากการจัดการศึกษาหรือแง่ผู้รับประโยชน์ ซึ่งแยกเป็นลูกค้าและผู้จัดบริการการศึกษา มุมมองที่สองในด้านโอกาสหรือการมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ คือ ระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ไม่มีโอกาสยกร่างและตัดสินใจโดยตรง ระดับกลาง คือนักวิชาการ นักคิดที่มีโอกาสอยู่ในกระบวนการยกร่าง และระดับบนผู้มีส่วนในการตัดสินใจขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ หลักเกณฑ์การมีส่วนร่วมยึดหลักความเท่าเทียมกัน ไม่ควรละเลยคนกลุ่มใดและควรเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ดังที่ในการรับฟังการประชาพิจารณ์ครั้งหนึ่ง วิทยากรของ สกศ. ได้กล่าวว่า " ... การได้เจอคนหลายกลุ่มเป็นนิมิตหมายอันดี เพราะว่าเป็นเรื่องที่เราทุกคนมีส่วนได้ส่วน

เสียเท่ากัน เจตนาการร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติจะให้เป็น พ.ร.บ. ฉบับประชาชน อยากจะให้เป็นเหมือนที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน กกศ. เป็นเพียงหน่วยที่ช่วยกันทำเรื่องนี้ แต่ว่าจริง ๆ แล้ว เรื่องยกมาได้ที่มาจากคนหลากหลายกลุ่มที่ได้ช่วยกัน เราก็ไม่ได้ถือว่าเป็นสมบัติของเราที่ใครแตะไม่ได้ ... เราต้องรับฟังจากหลายด้าน บางครั้ง บางเรื่องที่ท่านเสนอมาอาจจะไม่ได้รับการตอบสนอง 100 เปอร์เซ็นต์ ท่านต้องเข้าใจว่ามีคนอื่นเขาเสนอ เขามีมุมมองต่างกัน แต่เราก็เคารพความคิดของทุกท่าน ไม่เคยที่จะละเลย เรามีหน่วยรวบรวมพวกนี้ไว้ทั้งหมด ... "

2.1.1.3 วิธีการยกร่าง พ.ร.บ. และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้เริ่มดำเนินงานร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2540 โดยได้เรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ ประมาณ 40 ท่านเป็นคณะอำนวยการร่างพระราช-บัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมี ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธาน กำหนดแนวทางการดำเนินงานจัดทำสาระสำคัญและยกร่าง พ.ร.บ. ในช่วงแรก ๆ ของการพิจารณามีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานร่าง พ.ร.บ. คือ *แนวทางที่ 1* คณะอำนวยการร่างฯ พิจารณากลั่นกรองบทบัญญัติใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เสนอ กกศ. และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา หรือ *แนวทางที่ 2* คณะอำนวยการร่างการจัดทำ พ.ร.บ. จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อปฏิรูปการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการฯ ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางที่ 1 จึงได้ดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ. จนแล้วเสร็จ เป็นฉบับวันที่ 23 มกราคม 2540 (ดูรายละเอียดภาพประกอบแสดงแบบคู่ขนาน)



ภาพประกอบ 4 ระบบคู่ขนาน (2 Tracks) ในการปฏิบัติงานร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ในกระบวนการยกร่าง พ.ร.บ นั้น สกศ. ได้ใช้กระบวนการวิจัยเป็นฐานสำคัญ โดยได้เชิญผู้เชี่ยวชาญมาจัดทำวิจัย รวมทั้งสิ้น 42 ประเด็น เมื่อทำการวิจัยไปได้ระยะหนึ่งก็มีการประชุมปรึกษา เพื่อให้นักวิจัยได้นำเสนอข้อค้นพบเกี่ยวกับประเด็นที่ทำการวิจัย ทั้งเรื่องการดำเนินงานที่มีอยู่ในประเทศไทยและที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศต่าง ๆ ผนวกกับงานศึกษาค้นคว้าของ สกศ. เช่น งานปฏิรูปการศึกษา 7 ประเทศ การศึกษาความสามารถในการแข่งขัน และผลจากการศึกษาวิจัยหลายโครงการของ สกศ. ได้นำมาใช้ประกอบด้วย เพื่อจัดทำสาระสำคัญและได้มีคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... เสนอต่อคณะอำนวยการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอ กกศ. ต่อไป

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนักการศึกษาและประชาชนทั่วไปของ สกศ. มีการจัดทำในหลายวิธี ได้แก่

1) การจัดประชุมโต๊ะกลม โดยระดมความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในประเด็นที่ยังต้องการความรู้เพิ่มเติมโดยละเอียด 5 หัวข้อ ได้แก่ เกณฑ์อายุของเด็กที่ควรเริ่มเข้าโรงเรียน แนวการจัดการศึกษาการอาชีวศึกษาและเทคโนโลยี สื่อการศึกษา และเสรีภาพทางวิชาการ ในสัปดาห์แรกของเดือนมกราคม 2541

2) การจัดประชุมระดมความคิดเห็นแบบเสวนาทางวิชาการ โดยเชิญผู้ที่จะได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ครั้งละประมาณ 60 คน เสวนาในประเด็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ปรัชญาการศึกษาไทย ระบบค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา การจัดระบบและการบริหารอุดมศึกษา และระบบบริหารการศึกษา ในสัปดาห์ที่สองของเดือนมกราคม 2541

3) การจัดประชุมสัมมนาร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ ครั้งละ 200-300 คน ในกรุงเทพมหานครและภูมิภาค 4 แห่ง ได้รับความร่วมมือจากสถาบันราชภัฏ 4 แห่ง คือ ลำปาง พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา และสุราษฎรธานี ในสัปดาห์ที่สามและสี่ของเดือนมกราคม 2541

4) การส่งแบบสำรวจความคิดเห็น ซึ่งทำ 2 วิธีการ คือ

4.1) สกศ. ดำเนินการเอง โดยแนบแบบสำรวจความคิดเห็นไปกับเอกสารที่แจกจ่ายในการประชุมประชาพิจารณ์ที่จัดโดยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ โดยรับคืนในวันประชุม และจัดทำสรุปความคิดเห็นโดยเร็ว

4.2) ร่วมกับสวนดุสิตโพล สำรวจ 2 ครั้ง ครั้งแรกในช่วงวันที่ 10 พฤษภาคม - 2 มิถุนายน 2541 จำนวน 12,978 คน ครั้งที่สองระหว่างวันที่ 18 มิถุนายน - 9 กรกฎาคม 2541 จำนวน 10,486 คน

การประชาสัมพันธ์ดำเนินการโดยผ่านช่องทางสื่อสาร ได้แก่

1) ทางโทรทัศน์ ซื้อรายการ "เช้าวันนี้" สถานีโทรทัศน์ช่อง 5 พฤหัสบดีเว้นพฤหัสบดี และซื้อรายการเป็นครั้งคราวในรายการอรุณรุ่งที่เมืองไทย และก้าวต่อก้าว สถานีโทรทัศน์ช่อง 9

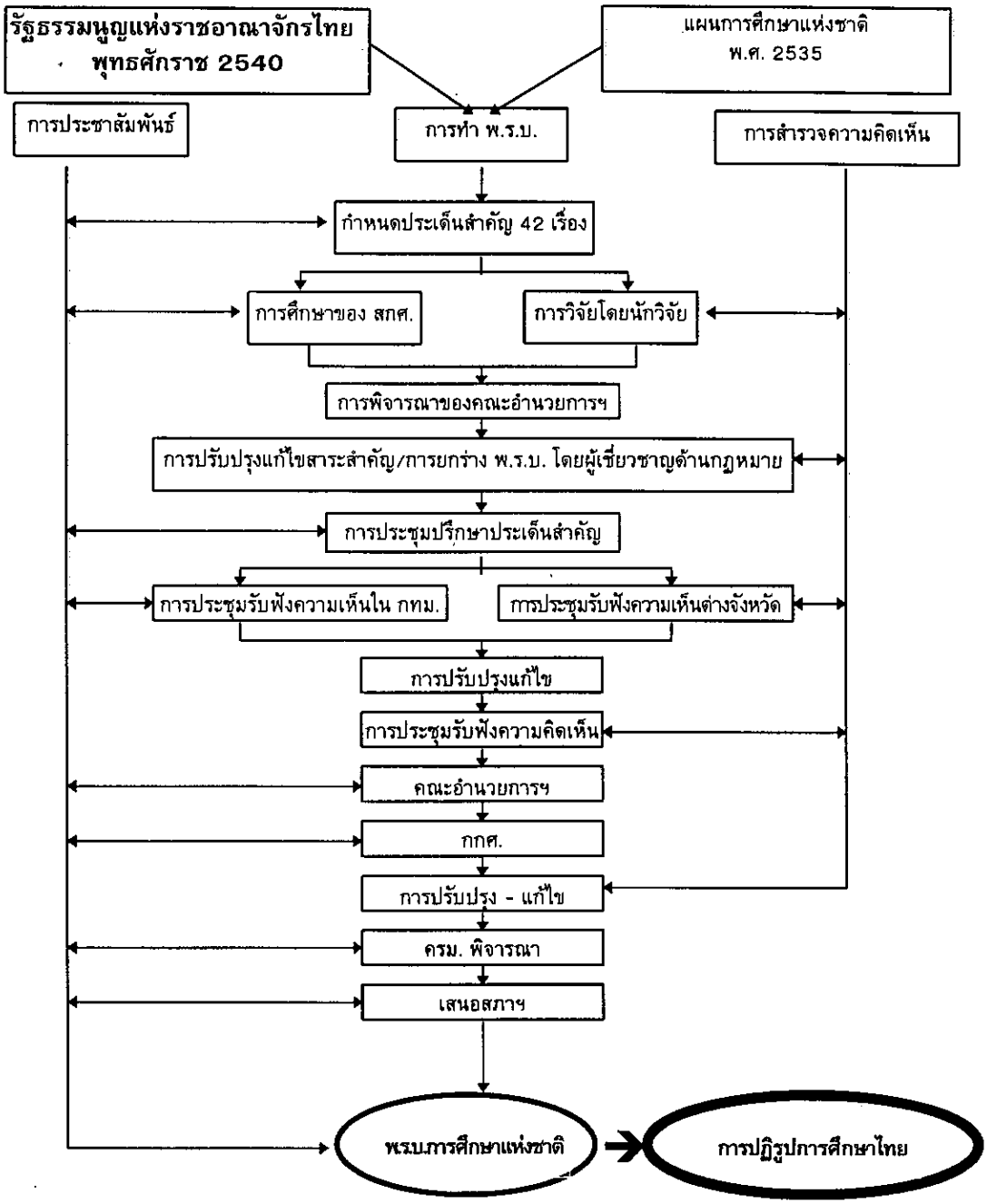
2) ทางวิทยุ FM 97.0 MHz. วันอังคาร เวลา 18.00-19.00 น. รายการ "สนทนาสารพัน" วันพฤหัสบดี เวลา 11.00-12.00 น. ขอความร่วมมือวิทยุแห่งประเทศไทย ออกข่าวในช่วงรายงานข่าว 18.00 น. ประมาณ 10 นาที ใช้การสัมภาษณ์สดทางโทรทัศน์ และขอความร่วมมือ โดยการส่งบทความให้อ่านออกอากาศทางสถานีวิทยุกองพล 1 รักษาพระองค์ รายการ "การศึกษาเพื่อชีวิต" วันเสาร์-อาทิตย์ เวลา 12.30-13.00 น. ออกอากาศ 5 สถานี และวิทยุเครือข่ายทหารกองทัพ 4 ภูมิภาค อีก 19 สถานี ทางคลื่น FM 90.0-98.0 MHz และ AM. 999, 1350 และ 1422 KHz และวิทยุแห่งประเทศไทย

3) สื่อสิ่งพิมพ์ เขียนบทความ ลงมติชนรายวัน และข่าวสด ทุกวันจันทร์ เดลินิวส์ เดือนละ 1 ครั้ง ขวัญเรือน วัฏจักร ตามความเหมาะสม

4) จัดทำ Home Page พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ใน Web Site : www.onec.go.th, E-mial : onec@onec.go.th

5) จัดพิมพ์หนังสือปฏิวัติการศึกษา โดย ดร.รุ่ง แก้วแดง และปฏิรูปการศึกษา โดย ศ.นพ.ประเวศ วะสี

เนื้อหาของข่าวส่วนใหญ่เป็นบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาไทย ความสำเร็จด้านการจัดการศึกษาของประเทศอื่น ๆ ที่ได้ปฏิรูปการศึกษา ความจำเป็นที่ต้องมีพระราชบัญญัติการศึกษา เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาไทยที่ยั่งยืน โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่เป็นนักวิจัย และกรรมการใน กกศ.



ภาพประกอบ 5 กระบวนการในการร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

2.1.1.4 ผลการดำเนินงาน

กกศ. ได้เริ่มพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติในคราวประชุม 25 ธันวาคม 2540 โดยในระหว่างการประชุม กกศ. ถึง 8 ครั้ง ในการพิจารณาได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวจนปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. แล้วเสร็จ และอนุมัติให้นำร่างฉบับ 3 มิถุนายน 2541 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมวันที่ 23 มิถุนายน 2541 และมีมติ "อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ รวมทั้งข้อสังเกตของทบวงมหาวิทยาลัย (ตามหนังสือด่วนมากที่ ทม 0202.8/211037 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2541) ซึ่งเสนอข้อสังเกต 3 ข้อ มาประกอบการพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ช่วงเดือนกรกฎาคม - กันยายน 2541 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 4 โดยมี ศ.ดร.ประยูร กาญจนดุล เป็นประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิ รวม 9 ท่าน พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ. โดยมีผู้แทน สกศ. ศธ. และ ทบวงฯ ร่วมชี้แจง พิจารณาแล้วเสร็จในวันที่ 24 กันยายน 2541 และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 20 ตุลาคม อนุมัติให้นำร่างเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาวาระที่หนึ่ง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 21 ตุลาคม 2541 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) และรวมทั้งร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่พรรคการเมืองนำเสนออีก 4 ร่าง ได้แก่ พรรคความหวังใหม่ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติพัฒนา และพรรคชาติไทย และตั้งกรรมาธิการวิสามัญร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... จำนวน 45 คน ระยะเวลาแปรญัตติ 30 วัน

2.1.2 การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมาธิการสามัญการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติองค์กรหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการศึกษา ซึ่งมีนายเผดิญชัย สะสมทรัพย์ ดำรงตำแหน่งประธาน ตั้งแต่ 25 ธันวาคม 2539 - 16 กุมภาพันธ์ 2541 และนายไชยา สะสมทรัพย์ ดำรงตำแหน่งประธาน ตั้งแต่วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541 จนถึงขณะทำงานวิจัย องค์ประธานคณะกรรมาธิการการศึกษายังประกอบด้วย ส.ส. พรรคต่าง ๆ อีก 16 ท่าน

คณะกรรมาธิการ ฯ ได้เรียนเชิญบุคคลภายนอกมาร่วมระดมความคิดเห็นอีกจำนวนหนึ่งประกอบด้วยที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ 3 ท่าน ผู้ชำนาญการ 8 ท่าน นักวิชาการ 7 ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ 26 ท่าน เลขานุการ 1 ท่าน และผู้ช่วยเลขานุการ 1 ท่าน

คณะกรรมาธิการการศึกษาได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2540 ซึ่งมีนายวิชัย ตันศิริ (รองประธานกรรมาธิการการศึกษาคนหนึ่ง) เป็นประธานกรรมการ และมีอนุกรรมาธิการ อีก 21 คน เพื่อให้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้น พร้อมกับรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการศึกษาและประชาชนทั่วไป โดยจัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น ตลอดถึงสรุปการทำประชาพิจารณ์ โดยต้องรายงานความก้าวหน้าของการทำงานต่อกรรมาธิการทุก 2 เดือน

2.1.2.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

กรรมาธิการการศึกษาท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างแผนการศึกษาแห่งชาติและ พ.ร.บ. ท่านมีทัศนะว่าแผนการศึกษาแห่งชาติเป็นพระบรมราชโองการ ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นกฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายบริหารสำหรับบังคับรัฐหรือฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานตามแผนที่กำหนด ส่วน พระราชบัญญัติต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และทุกส่วนในสังคมสามารถเกี่ยวข้องได้ตามสิทธิของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้บทบัญญัติสามารถใช้บังคับทั้งฝ่ายราชการและฝ่ายไม่ใช่ราชการ

กรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎรได้มีบทบาทเสนอเปลี่ยนแปลงมาตรา 81 แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้มีกฎหมายการศึกษา จึงมีเจตจำนงค์ที่จะจัดทำร่าง พ.ร.บ.เตรียมไว้ก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้ โดยการระดมความคิดเห็นของทุกพรรค เพื่อจะให้เกิดแนวร่วมทางความคิดและเป็นการเตรียมความคิดไว้ก่อน ซึ่งร่าง พ.ร.บ. ฉบับคณะกรรมาธิการนั้นก็ช่วยให้พรรคต่าง ๆ ที่มีตัวแทนในกรรมาธิการได้ถือเป็นแนวทางร่าง พ.ร.บ. ของพรรคตน

จากประสบการณ์ของนักการเมืองที่ได้มีส่วนร่วมร่างกฎหมายต่าง ๆ ให้ทัศนะว่า พ.ร.บ. นี้เป็นกฎหมายที่แตกต่างจากกฎหมายไทยที่เคยมีมา กล่าวคือ แนวคิดดั้งเดิมของนักกฎหมายไทยถือว่ากฎหมายทุกฉบับเท่าเทียมกัน แต่วงการนักการศึกษาถือว่า พ.ร.บ. นี้เป็นกฎหมายแม่บท ที่จะวางนโยบายหลักของการพัฒนาการศึกษา และไม่จำเป็นต้องระบุบทลงโทษไว้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายอาญาและกฎหมายแพ่งที่เคยเขียนกันมาในอดีต

2.1.2.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. ของกรรมาธิการได้เปิดโอกาสให้กลุ่มนักการเมืองมีส่วนร่วมในการยกร่าง พ.ร.บ. นับว่าเป็นการเตรียมการให้นักการเมืองมีความสนใจและให้ความสนใจต่อการปฏิรูปการศึกษา ในกระบวนการร่าง พ.ร.บ.ได้ให้ความสำคัญแก่กลุ่มภาคประชาชน ทั้งนี้ แกนนำของกรรมาธิการเสนอว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดใจกว้างของทุกฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่มีความรู้สึกยึดมั่นถือมั่นว่าตนเป็นเจ้าของ เพราะทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล หรือฝ่ายนักคิดกับผู้ปฏิบัติต่างล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกันในการร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับและการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งจะทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้จนบรรลุผล

สำหรับเงื่อนไขที่คนทั่วไปจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายนั้น มาจากปัจจัยอย่างน้อย 3 อย่างคือ การมีจิตสาธารณะ การมองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตน การทำงานเป็นทีมให้เกียรติซึ่งกันและกัน ไม่เอาเปรียบคนอื่น มีความตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนั้นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต และผู้ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในเรื่องใดก็ตาม เขาต้องมีความรู้ มีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ

2.1.2.3 วิธีการยกร่าง พ.ร.บ. และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

คณะอนุกรรมาธิการ ฯ ได้ดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ. มาตั้งแต่ มีนาคม พ.ศ.2540 ซึ่งแม้ว่าในขณะนั้นยังปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฯ ฉบับเดิมก็ตาม แต่เนื่องจากเห็นว่ามีความจำเป็นเกี่ยวกับการศึกษาจะต้องมีเอกภาพ โดยการมีกฎหมายกลางทางการศึกษาดังกล่าวแล้ว จึงดำเนินการยกร่าง พ.ร.บ. ภายใต้การกลั่นกรองขององค์คณะบุคคล 2 ระดับ คือ คณะที่ปรึกษา คณะนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ คณะหนึ่ง และพิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมาธิการสามัญการศึกษาอีกคณะหนึ่ง ในการยกร่างมีการปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมาธิการจนแล้วเสร็จในเดือนมกราคม พ.ศ. 2541 และจัดทำหนังสือเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในวงการการศึกษาอีกด้วย ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ กกศ. เริ่มพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ครั้งแรก และมีการจัดทำหนังสือเวียนขอความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิในวงการการศึกษาเช่นเดียวกัน ความคาบเกี่ยวของบุคคลที่มีโอกาสร่วมเสนอแนะในรอบแรก ๆ จึงมีผลต่อการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับพร้อมกันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รายนามของบุคคลที่มีส่วนร่วมในทั้งสองคณะ ได้แก่ ศ.สุมน อมรวิวัฒน์ ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต ศ.ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน ศ.นพ.ประเวศ วะสี และ ศ.ดร.เกษม สุวรรณกุล เป็นต้น

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนโดยคณะกรรมาธิการ ฯ เมื่อได้ยกร่าง พ.ร.บ. ฉบับเดือนมกราคม 2541 แล้วเสร็จ ได้นำเสนอในการประชุมประชาพิจารณ์ วันเสาร์ที่ 24 มกราคม 2541 ณ รัฐสภา และในภูมิภาคอีก 3 ครั้ง คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา ใช้งบประมาณของคณะกรรมาธิการซึ่งมีจำกัด ผู้เข้าร่วมประชุมเน้นตัวแทนจากองค์กร NGO และองค์กรภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเชิญผู้แทนองค์กรต่าง ๆ และผู้แทนสถาบันในท้องถิ่นด้วย ซึ่งได้นำผลการรับฟังมาปรับแก้ร่าง พ.ร.บ. จากฉบับแรกที่มี 38 มาตรา จนฉบับสุดท้ายมี 50 มาตรา

2.1.2.4 ผลการดำเนินงาน

ผลงานที่เป็นร่าง พ.ร.บ.ที่ออกสู่สาธารณชนฉบับแรกเดือนมกราคม 2541 และปรับปรุงอีกหลายครั้ง ได้แก่ 11 มีนาคม 2541 ฉบับ 10 มิถุนายน 2541 และฉบับสุดท้าย ฉบับกรกฎาคม 2541 ร่าง พ.ร.บ. ฉบับกรรมาธิการสามัญไม่ได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ระบุผู้เสนอ คือ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน ที่พรรคการเมืองที่ สส. นั้นสังกัดให้การอนุมัติให้นำเสนอได้ แต่กรรมาธิการเป็นองค์คณะบุคคลที่ประกอบมาจาก สส. ของหลายพรรค จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของการนำเสนอดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม แนวคิดจากการที่ สส. พรรคต่าง ๆ ได้มีโอกาสร่วมร่าง พ.ร.บ. ก็ไม่สูญเปล่า เพราะหาก สส. ท่านใดเห็นด้วยกับประเด็นใดที่ได้เคยเสนอใน พ.ร.บ.ฉบับกรรมาธิการ ก็สามารถนำไปบรรจุไว้ในร่าง พ.ร.บ. ฉบับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดได้ ซึ่งส่งผลให้มีการขยายร่างพ.ร.บ. ฉบับกรรมาธิการ ออกเป็นร่าง พ.ร.บ. ฉบับพรรคการเมืองถึง 4 ฉบับ คือ ฉบับพรรคประชาธิปัตย์ ฉบับพรรคความหวังใหม่ ฉบับพรรคชาติไทย และฉบับพรรคชาติพัฒนา

2.2 กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

2.2.1 การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ เป็นส่วนราชการระดับอำนวยการ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม มีส่วนราชการระดับกรม 15 หน่วย(พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534) การที่เป็นหน่วยงานกำกับควบคุมผู้ปฏิบัติย่อมได้รับผลโดยตรงจากการประกาศใช้ พ.ร.บ. และกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ในฐานะผู้ปฏิบัติ ซึ่งย่อมพบเห็นปัญหาหรืออุปสรรค หรือความเป็นไปได้ในการดำเนินการ จึงสมควรเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการร่าง พ.ร.บ. ดังนั้นแม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ร่วมเป็นกรรมการชุด กกศ. อยู่แล้ว แต่กระทรวงศึกษาธิการก็ยังได้จัดทำร่าง พ.ร.บ. ขึ้นอีกฉบับหนึ่งด้วย

2.2.1.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

กระทรวงศึกษาธิการถือว่า พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา ที่จะกำหนดกรอบความคิด หลักการและแนวทางการจัดการศึกษาหลักของประเทศ ซึ่งควรจะเปลี่ยนแปลงไปจากที่จัดอยู่เดิม

2.2.1.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

เจตนาที่สำคัญประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมในการยกร่าง พ.ร.บ. คืออยากจะปลุกกระแสความคิดของคนในกระทรวงศึกษาธิการและทำให้เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ให้ตระหนักถึงภาวะความอ่อนแอของการจัดการศึกษาในปัจจุบัน และถึงเวลาแล้วที่ควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วมจึงเป็นเสมือนการเตรียมคนเพื่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อีกทั้งเพื่อเป็นการพัฒนาทางการเมือง

กล่าวคือ เพื่อปลุกกระแสประชาชนให้สนใจบทบัญญัติด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญ จะได้ติดตามการนำบทบัญญัติด้านการศึกษาในรัฐธรรมนูญสู่การปฏิบัติ การเปิดโอกาสให้เขามีส่วนร่วมเป็นยุทธศาตร์ที่สำคัญที่สุด รับฟังข้อคิด และอุดช่องว่างระหว่างข้าราชการและประชาชน ทั้งนี้ นอกจากจะประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวแล้ว กระบวนการประชาพิจารณ์ ยังต้องการให้ความรู้แก่ประชาชน

2.2.1.3 วิธีการยกร่างและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

กระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งที่ ศธ. 142/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ) ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541 เพื่อยกร่าง พ.ร.บ. ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ นำเสนอต่อที่ประชุมกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อพิจารณาและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายพนม พงษ์ไพบูลย์) รองประธานคนที่ 1 รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายอำรุง จันทวานิช) รองประธานคนที่ 2 หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการ นายไพบูลย์ เสียงก้อง รองประธานกรรมการคนที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน นักกฎหมาย 1 คน นักวิชาการศึกษา 2 คน และผู้บริหารระดับสูงทุกกรมของกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการ

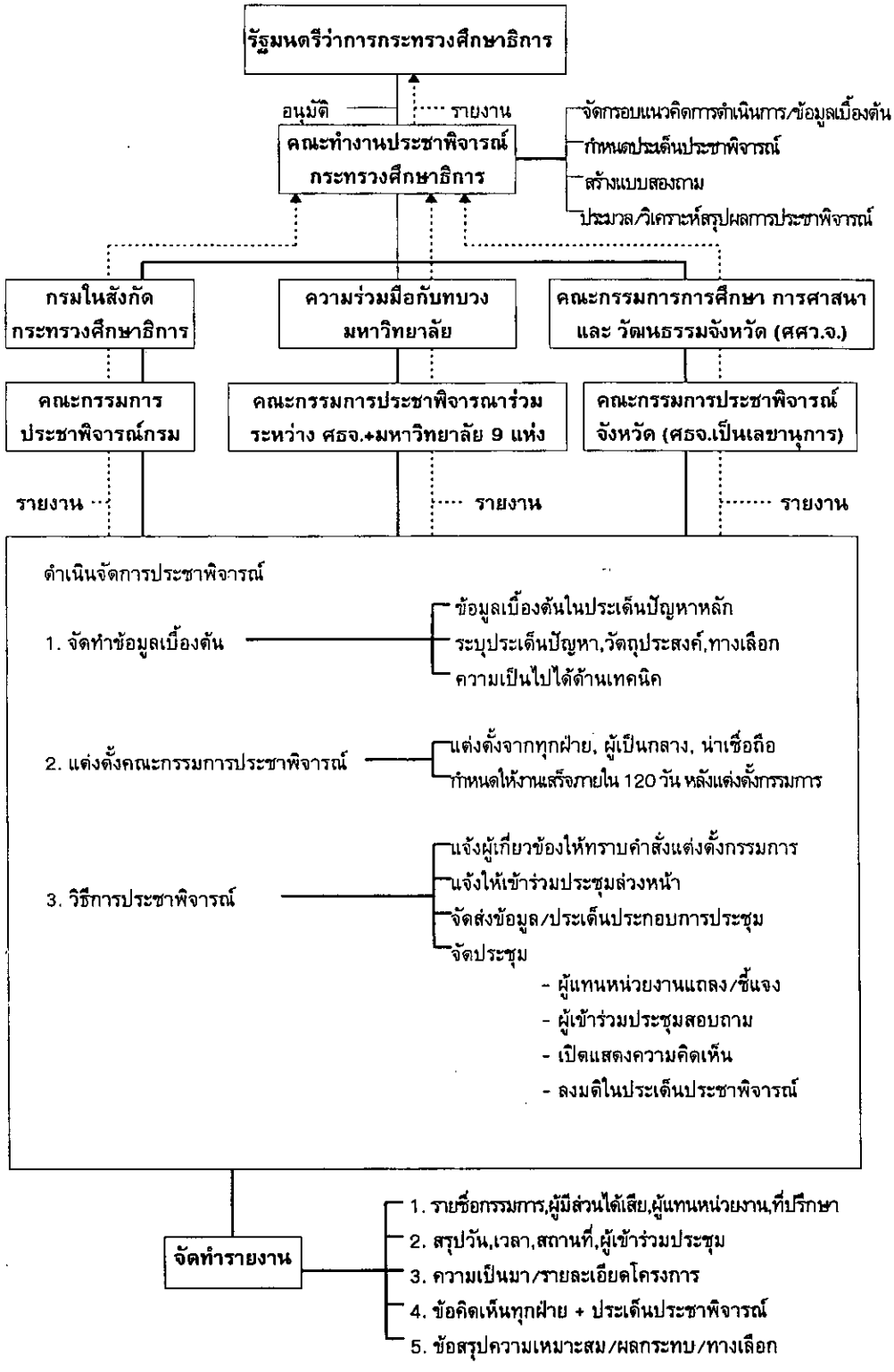
คณะกรรมการยกร่างฯ ดังกล่าวได้มีคำสั่งที่ 1/2541 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2541 แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ) ซึ่งมีผู้ช่วยปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุทัศน์ ทิวทอง) เป็นประธาน แต่ต่อมาวันที่ 17 มีนาคม 2541 มีคำสั่งที่ 2/2541 แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างฯ (ชุดที่ 2) ซึ่งมีรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (นางจรวยพร ธรณินทร์) เป็นประธาน คณะทำงานชุดที่ 2 ได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการการศึกษาแล้วเสร็จเป็นฉบับวันที่ 22 มิถุนายน 2541 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุม 23 มิถุนายน 2541 และมีมติให้ส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับ กกศ.ด้วย

ในส่วนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการและประชาชนทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการ มีคำสั่งที่ สลร. 337/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานประชาพิจารณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2541 ซึ่งมีนางจรวยพร ธรณินทร์ เป็นประธานและนายประพัฒน์พงค์ เสนาฤทธิ์ เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบแนวคิด วางแผนการทำประชาพิจารณ์ และดำเนินการให้มีการประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวาง รวมทั้งสรุปประเด็นจากการทำประชาพิจารณ์ไปสู่การปรับปรุง พ.ร.บ. ทั้งนี้จากเอกสารคู่มือการจัดประชาพิจารณ์ที่คณะทำงานจัดทำขึ้น ได้ระบุว่าจัดทำให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

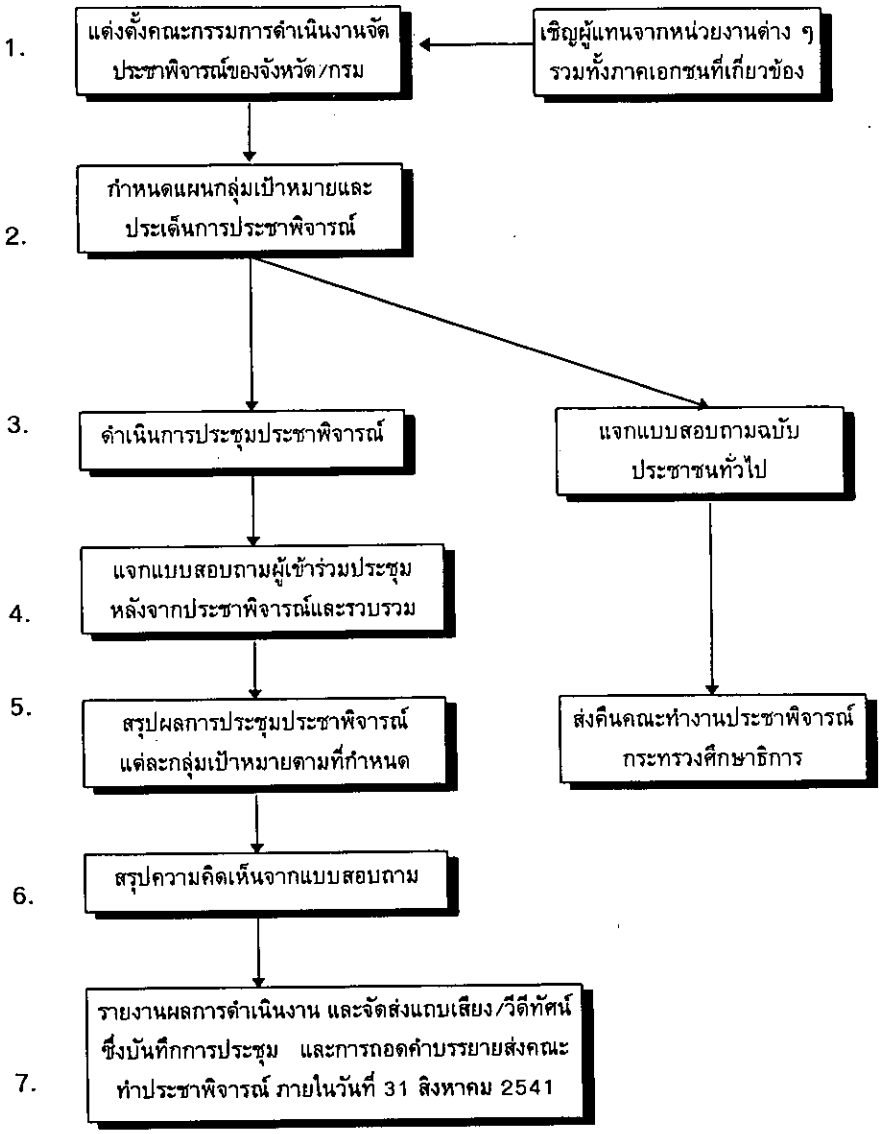
ในการดำเนินงานกระทรวงศึกษาธิการได้จัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ ร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ 4 ฉบับ ไว้ในเล่มเดียวกัน ได้แก่ ฉบับคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (3 มิถุนายน 2541) ฉบับกรรมาธิการการศึกษา (10 มิถุนายน 2541) ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ (22 มิถุนายน 2541) และฉบับ สปช. (3 กรกฎาคม 2541) โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างทั้ง 4 ฉบับไว้ด้วย เพื่อเป็นเอกสารประกอบการบรรยายก่อนการเปิดอภิปรายทั่วไปในการจัดประชาพิจารณ์ ซึ่งสามารถจัดได้ครบทุกจังหวัด

กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการจัดประชาพิจารณ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงทุกจังหวัด โดยความร่วมมือของทุกกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรมจังหวัด (ศศว.จ.) รวมทั้งขอความร่วมมือกับทบวงมหาวิทยาลัย โดยให้ทุกหน่วยที่กล่าวมาแล้วจัดให้มีองค์คณะบุคคลโดยเฉพาะจัดทำการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการดำเนินงานจัดประชาพิจารณ์ของจังหวัด/กรม จะได้รับการชี้แจงและมีคู่มือการจัดประชาพิจารณ์ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประเด็นใน พ.ร.บ.ที่ต้องการให้ประชาพิจารณ์ กระบวนการและวิธีการจัดประชาพิจารณ์ โดยแบ่งเป็น 2 กิจกรรมหลัก คือ แจกแบบสอบถาม ฉบับประชาชนทั่วไป ส่งคืนคณะทำงานประชาพิจารณ์กระทรวงศึกษาธิการ และกิจกรรมดำเนินการประชุมประชาพิจารณ์ แล้วสรุปความคิดเห็นจากการประชุมและจากแบบสอบถามที่แจกในที่ประชุม แล้วรายงานผลการดำเนินงานคณะทำงานประชาพิจารณ์ภายในวันที่ 31 สิงหาคม 2541 ทำให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน 2 ทาง คือ การประชาพิจารณ์จากการประชุม และจากการส่งความคิดเห็นไปยังกระทรวงศึกษาธิการ ตู้ ปณ. 47 ปณฝ. ศึกษาธิการ ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 (ดูรายละเอียดตามภาพประกอบแสดงขั้นตอนการดำเนินการประชาพิจารณ์ของกระทรวงศึกษาธิการ) จัดสรรเงินอุดหนุนให้จังหวัดละ 10,000 บาท หรือตามความเหมาะสม



ภาพประกอบ 6 ขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์ร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ของกระทรวงศึกษาธิการ



ภาพประกอบ 7 ขั้นตอนการดำเนินงานประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ของกรมและส่วนราชการในจังหวัดที่ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

การประชุมประชาพิจารณ์ครั้งแรกจัดขึ้นที่ส่วนกลาง เพื่อประชุมผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ ณ โรงแรมสยามซิตี้ วันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ตั้งแต่เวลา 9.00-12.00 น. ผู้เข้าร่วมระชุมประมาณ 120 คน โดยถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง 11 ในช่วงเช้า และบันทึกเทปโทรทัศน์/วิทยุ การประชุมช่วงบ่ายและค่ำเพื่อเตรียมไว้ออกอากาศทางช่อง 11 ในเวลาที่เหมาะสมต่อไป หลังจากนั้นกรมและจังหวัดได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นทุกจังหวัด รวมทั้งองค์กรเอกชนและกลุ่มภาคประชาชนได้ร่วมจัดการประชุมด้วย

การประชาสัมพันธ์ส่วนราชการของ ศธ. มีช่องทางสื่อมวลชน อันได้แก่ คอลัมภ์ของ กศน. ในหน้าหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ รายการวิทยุของศูนย์ประชาสัมพันธ์ ศธ. สถาบันราชภัฏสวนดุสิต เป็นต้น เนื้อหาข่าวที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นการชี้แจงสาระสำคัญ ใน พ.ร.บ. รายงานผลการประชาพิจารณ์และความเคลื่อนไหวของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

2.2.1.4 ผลการดำเนินงาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับกระทรวงศึกษาธิการ ที่เผยแพร่สู่สธารณชนมีเพียงฉบับเดียวคือฉบับ 22 มิถุนายน 2541 ซึ่งเป็นฉบับที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุมวันที่ 23 มิถุนายน 2541 และได้รับความเห็นชอบให้ใช้ประกอบการพิจารณา พ.ร.บ. ฉบับ กกศ. โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

การจัดรับฟังความคิดเห็นโดยกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งสิ้นมากกว่า 230 ครั้ง จัดโดย สปช. 98 ครั้ง กรมอาชีวศึกษา 75 ครั้ง กรมพลศึกษา 25 ครั้ง กรมสามัญศึกษาจังหวัด 20 ครั้ง และจัดโดยความร่วมมือของกลุ่มภาคเอกชน NGO มากกว่า 13 ครั้ง ทั้งนี้ ผลการประเมินและประมวลผลความคิดเห็นของประชาชน ไม่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. เพราะช่วงเวลานั้น ครม. ได้รับหลักการร่าง พ.ร.บ. ไปแล้ว จึงได้แต่นำมาใช้ประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ในช่วงเดือนกรกฎาคม - ตุลาคม 2541

2.2.2 การร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) จัดเป็นหน่วยงานการศึกษาพื้นฐานที่มีนักเรียนและบุคลากรในสังกัดจำนวนมาก สปช. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเลขาธิการให้กับคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (กปช.) ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษธิการ เป็นประธาน หน้าที่ประการหนึ่งคือ การจัดทำนโยบายการประถมศึกษาและแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาและแผนการศึกษาแห่งชาติ เสนอต่อ กปช. (พระราชบัญญัติคณะกรรมการการประถมศึกษา พ.ศ. 2523) ประธาน กปช. คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการ กกศ. อยู่ด้วย

สปช.ได้ทำการยกร่าง พ.ร.บ. โดยจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจยกร่างแล้วนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยไม่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการ กปช.

2.2.2.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

สปช. เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายหลัก อันได้แก่ พ.ร.บ. ให้เป็นกฎหมายแม่บทในการที่จะยึดถือในการดำเนินการศึกษาต่อไป เพราะที่ผ่านมาการจัดการศึกษาก็ทำไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นเป็นช่วง ๆ ตามรัฐมนตรีแต่ละยุคสมัย ซึ่งอาจจะทำให้การจัดการศึกษาไม่ต่อเนื่อง นอกจากนั้น พ.ร.บ. จะเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษาด้วย ทำให้เนื้อหาของ พ.ร.บ. จะมีผลกระทบต่อหน่วยงานที่จัดการศึกษา ดังนั้นในการร่าง พ.ร.บ. ผู้ยกร่างต้องมองส่วนรวม และกล้าที่จะบรรจุเนื้อหาที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและองค์กรไว้ในร่าง พ.ร.บ.เพื่อให้มีการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการศึกษาได้จริง

คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ปัจจุบัน คือ ศ.นพ.จรัส สุวรรณเวลา) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดทบวงมหาวิทยาลัยคนหนึ่งเป็นกรรมการหรือผู้ช่วยเลขานุการ มีวาระคราวละ 2 ปี

นอกจากนี้ ในการดำเนินการของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยยังรับฟังความคิดเห็นจากที่ประชุมอธิการบดี (ทปอ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาครัฐที่รวมตัวกัน มีการประชุมทุกเดือนอย่างต่อเนื่อง

2.2.3.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

พ.ร.บ.การศึกษาในทัศนะของทบวงฯ เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการพัฒนาแบบยั่งยืน และเป็นการยกร่างขึ้นตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบจัดการร่าง พ.ร.บ. เพื่อที่จะปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก เพราะฉะนั้น พ.ร.บ.จะเป็นพื้นฐานหรือเป็นแกนสำคัญในการพัฒนาประเทศในสาขาต่าง ๆ การศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับก่อนอุดมศึกษาถึงระดับอุดมศึกษา จะเป็นพลังที่จะผลักดันให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน

2.2.3.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม หมายความถึง สิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในการแสดงความคิดเห็น แต่ผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายสาธารณะต้องมีมุมมองเพื่อส่วนรวมกลางมากกว่ามุมมองเพื่อกลุ่มคนที่มีอาชีพเดียวกัน

ผู้ที่จะจัดการประชาพิจารณ์หรือจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นระบบเปิด ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทัศนะของทบวง ฯ เกี่ยวกับการมีหลายกลุ่มหลายฝ่ายจะเข้ามามีส่วนร่วมได้ ต้องให้ความรู้แก่ผู้ที่จะมาร่วมก่อน แล้วกลุ่มจึงจะมีความคิดเห็นเข้ามา เพราะถ้ายังไม่รู้ โอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นก็เป็นไปไม่ได้ นอกจากนี้ในการจัดประชาพิจารณ์ทุกเวทีจะต้องไม่มีการครอบงำจากผู้จัด

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมต้องมีกรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้วย ตัวอย่างเช่น เมื่อเสนอไปที่ กกศ. เสนอไปแล้วและทบวงได้ร่วมชี้แจ้งไปแล้ว ประชุมว่าอย่างไรก็ถือว่าเป็นข้อยุติอย่างนั้น ต้องเคารพกติกาเพราะเป็นหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ

2.2.3.3 วิธีการยกร่าง พ.ร.บ. และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากความเกี่ยวข้องในการร่าง พ.ร.บ. ฉบับ กกศ. เนื่องจากท่านรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จึงอยู่ในกระบวนการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. มาตั้งแต่การประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 25 ธันวาคม 2540 ประกอบกับที่ประชุมอธิการบดี ได้ส่งหนังสือ ที่พิเศษ/2541 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541 ถึงท่านประธาน กกศ. มีข้อเสนอขอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติการอุดมศึกษา และยังมีองค์กรวิชาชีพระดับอุดมศึกษาองค์กรอื่น ๆ เสนอข้อคิดเห็นมาในช่วงเวลาเดียวกัน ในการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2541 วันที่ 4 มีนาคม 2541 ซึ่งได้พิจารณาว่า ควรแยกสาระที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาเป็นอีก 1 หมวด และมอบให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยประสานและดำเนินการยกร่างหมวดว่าด้วยอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ

คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย โดยความร่วมมือกับที่ประชุมอธิการบดี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ลงวันที่ 6 มีนาคม 2541 ประชุม 3 ครั้ง ยกร่างหมวดอุดมศึกษาจำนวน 12 มาตรา เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 9 เมษายน 2541 แต่พิจารณาในการประชุมครั้งที่ 7/2541 วันที่ 4 พฤษภาคม 2541 ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินำร่างหมวดว่าด้วยการอุดมศึกษาที่ทบวงฯ เสนอมานั้นผนวกเข้าไปในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของ ร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ มิให้แยกเป็นอีกหมวดหนึ่งเฉพาะ

ต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ นับเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นครั้งที่สอง คำสั่งที่ 98/2541 ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เพื่อจัดทำข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้นำข้อสังเกตของทบวงมหาวิทยาลัย ส่งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับ กกศ. ด้วย

นอกจากนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับการเชิญชวนจากกระทรวงศึกษาธิการ จัดทำการประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยเห็นสมควรจัดอยู่แล้ว จึงมีการจัดทำประชาพิจารณ์ทั้งหมด 5 ครั้ง ที่กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น

2.2.3.4 ผลการดำเนินงาน

ในช่วงเดือนมีนาคม - เมษายน 2541 ทบวงมหาวิทยาลัยและตัวแทนจากที่ประชุมอธิการบดีที่ร่วมเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจได้จัดทำบทบัญญัติในส่วนของอุดมศึกษาที่ควรบรรจุไว้ใน พ.ร.บ. เสนอไป กกศ. ครั้งหนึ่ง โดยที่ประชุมอธิการบดีได้เสนออีกชุดหนึ่งมาให้พิจารณาพร้อมกัน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการบรรจุไว้โดยผนวกเข้าไปในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ มิได้แยกเป็นหมวดหนึ่งเฉพาะ ต่อมาในการประชุม ครม. เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ทบวงฯ ได้เสนอข้อสังเกตประกอบร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรใหม่ใน พ.ร.บ. ซึ่ง ครม. รับข้อสังเกต และให้นำส่งไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา

ในช่วงเดือนสิงหาคม - กันยายน 2541 ทบวงได้ร่วมกับ ศธ. จัดประชุมและจัดประชาพิจารณ์ 5 ครั้ง ปรากฏว่า ผู้บริหารและคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรเอกชน นักธุรกิจ พ่อค้า และประชาชนเข้าร่วมประชุมประมาณ 1,500 คน

2.3 กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน

กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนหรือองค์กรที่ไม่เป็นส่วนราชการ เป็นผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการยกร่าง พ.ร.บ. แต่จะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและได้รับผลกระทบเมื่อมีการ ประกาศใช้ พ.ร.บ. ประกอบกับกลุ่มเหล่านี้มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นสมาคมหรือองค์กร ที่มีวัตถุประสงค์บางประการเกี่ยวกับการศึกษาไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การร่าง พ.ร.บ. ครั้งนี้จึงอยู่ในความสนใจของกลุ่ม เพราะจะเป็นโอกาสให้กลุ่มได้นำเสนอสิ่งที่กลุ่มได้เคยคาดหวังเกี่ยวกับการศึกษาไว้ในกฎหมาย กลุ่มที่ให้ความสนใจและส่งความคิดเห็นเข้ามามีจำนวนมาก ไม่อาจทำการศึกษาทั้งหมดได้ จึงคัดเลือกกลุ่มโดยมีหลักว่า จะต้องมีการจัดการที่เป็นสมาคมหรือองค์กรที่เคยมีผลงานการต่อสู้ทางการเมืองหรือการต่อรองการศึกษามาบางแล้วในอดีต และเป็นกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบค่อนข้างชัดเจน กลุ่มที่นำมาเป็นตัวอย่างในกรณีศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

- สมาพันธ์สมาคมครูประถมแห่งประเทศไทย
- สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย
- สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย
- กลุ่มองค์กรเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน
- คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย

2.3.1 สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย (สคท.)

สมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นองค์กรวิชาชีพครูระดับประถมศึกษาทั่วประเทศที่ไม่เป็นราชการ บริหารงานโดยมีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากสมาคมครูประถมศึกษาแห่งชาติในภูมิภาค 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ทั้งนี้คณะกรรมการระดับภาคประกอบด้วยตัวแทนจากสมาคมหรือชมรมครูประถมในระดับจังหวัดของภูมิภาคนั้น

ความมุ่งมั่นของสมาพันธ์ ฯ ในด้านการจัดการศึกษาของชาติโดยรวม ได้มีความผลักดันและขับเคลื่อนแนวทางการปฏิรูปการศึกษามาโดยตลอดระยะเวลาประมาณสองทศวรรษ โดยมีประเด็นสำคัญ คือ ปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจให้เป็นการกระจายอำนาจ และประเด็นเรื่องทบวงการศึกษาพื้นฐาน

2.3.1.1 การกำหนดความความหมายเกี่ยวกับพ.ร.บ.

กว่าทศวรรษสมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย พยายามเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์อำนาจที่ไม่เหมาะสม และก็มีการต่อสู้ให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น มาถึงทุกวันนี้มีจุดเน้นเพิ่มมากขึ้นกว่าการกระจายอำนาจ คือ จะต้องมีการปฏิรูประบบและกระบวนการจัดการศึกษาใหม่ทั้งหมด สมาพันธ์ฯ จึงมีความประสงค์ที่จะปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารการศึกษาของชาติให้เป็นเอกภาพเป็นกระทรวงเดียว แต่เน้นเรื่องการกระจายอำนาจแก่สถานศึกษา และการมีองค์คณะบุคคลเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยมีเป้าหมายการต่อสู้ในอดีตคือการจัดตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐาน

สมาพันธ์ฯ สนใจการร่าง พ.ร.บ. เพราะมีความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา แต่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาได้จริงนั้น ก่อนปฏิรูปกระบวนการทั้งหมด จะต้องใช้พลังที่ค่อนข้างมหาศาลมากจากหลายฝ่าย เป็นพลังความตื่นตัวของประชาชนและองค์กรวิชาชีพครู รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้มีภารกิจในการจัดการศึกษาด้วย การจะต้องทำให้ พ.ร.บ. มีพลังที่จะปฏิรูปการศึกษาได้ จึงต้องอาศัยกระบวนการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ในการประสานความคิดของทุกฝ่าย ซึ่งจะเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา เพื่อให้ทุกฝ่ายรู้ทันการเปลี่ยนแปลง

2.3.1.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ทัศนะเรื่องการมีส่วนร่วมของกลุ่ม เห็นว่าผู้ที่สมควรมีส่วนร่วมนั้นมีหลายฝ่าย แต่อาจจำแนกผู้เกี่ยวข้องได้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง คือ ลูกค้าในอันที่ต้องรับบริการการศึกษา เช่น ประชาชน เยาวชน นักเรียน กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่ให้บริการการศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ปฏิบัติงานในทางการศึกษา กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มผู้กำกับควบคุม ผู้มีบทบาทและมีอำนาจในระดับบน ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง เป็นผู้คุมกลไกอำนาจรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สมาชิกของสมาพันธ์ฯ มีจิตสำนึกที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและตระหนักว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ สำหรับสมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรประชาชน มีขอบเขตของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น กล่าวคือไม่มีส่วนในเรื่องของการแปรญัตติในรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้สามารถที่จะประมวลความคิดความเห็น หลักการ และข้อเสนอแนะทั้งหมดให้กับคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างชอบธรรมเท่านั้น แม้จะมีขอบเขตจำกัดแต่ก็เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็น และมีจิตสำนึกเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มาโดยตลอด

อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ สมาพันธ์ฯ มีทัศนะว่า ความเห็นขององค์กรวิชาชีพครูและความเห็นของประชาชนมีความสำคัญ แต่มักจะถูกละเลย โดยกลุ่มนักวิชาการและกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการยกร่างโดยตรง ซึ่ง มักจะคิดและยึดมั่นในความคิดเห็นของตนเอง โดยไม่ยอมรับความคิดเห็นของประชาชน ท้องไร่ท้องนา ที่อยู่ในต่างจังหวัด นี่คือสิ่งที่ต้องระมัดระวังมาก เพราะพฤติกรรมเช่นนี้ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2.3.1.3 วิธีการการมีส่วนร่วม

สมาพันธ์ ฯ ได้ติดตามความเคลื่อนไหวเรื่องการร่าง พ.ร.บ. มาตั้งแต่เมื่อประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีกิจกรรมออกสู่สาธารณชน คือ จัดประชาพิจารณ์เรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาแห่งชาติ ณ หอประชุมคุรุสภา กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 13 มีนาคม 2541 ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมาก ประกอบด้วย นักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชน ตัวแทนองค์กรวิชาชีพครู จำนวนกว่า 600 คน โดยผู้เข้าร่วมประชุม เสียค่าลงทะเบียน ท่านละ 100 บาท ประเด็นที่ให้ความสนใจ ได้แก่

1) หลักการและระบบการจัดการศึกษา
2) โครงสร้างบริหารการจัดการศึกษา
3) การพัฒนาวิชาชีพครู
4) ระบบการจัดสรรงบประมาณเป็นรายหัว
5) สภาปฏิรูปการศึกษา

ในการจัดประชุมครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจาก สปช. ให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ โดยถือเป็นเวลาปฏิบัติราชการ และได้รับงบประมาณสนับสนุนบางส่วน รวมทั้งมีคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะทำงานจัดประชาพิจารณ์และต้องรายงานผลสรุปต่อ สปช. สมาพันธ์ ฯ ยังมีส่วนช่วยในการจัดประชุมประชาพิจารณ์ของ สปช. และ ศธ. ในภูมิภาคและจังหวัดต่างๆ อีกด้วย เพื่อที่จะประมวลความคิดเห็นจากประสบการณ์ของผู้คนหลายฝ่าย และความคิดเห็นมีความรอบคอบมากขึ้น จึงเชิญผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้แทนขององค์กรวิชาชีพครู ชมรมครูประจำอำเภอต่าง ๆ ประจำจังหวัดและระดับภาค บุคลากรที่ไม่ใช่ครูแต่ทำงานสังกัด สปช. เช่น สายบริหารและสายศึกษานิเทศ เพื่อจะให้ผนึกกำลังกัน ให้มีความคิดรอบด้าน ในขณะเดียวกันก็ได้ เก็บเกี่ยวเอาความคิดของผู้ปฏิบัติและประชาชนจากพื้นที่ให้มากที่สุด เพื่อร่วมกันหลอมความคิดเป็นการผนึกกำลังทั้งประเทศ แล้วได้เสนอข้อคิดเห็นต่อ สปช. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นอันดับต่อไป

2.3.2 สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย

กระทรวงศึกษาธิการได้อนุมัติการจัดตั้งสภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515 มีการบริหารงานโดยคณะกรรมการอำนวยการ ซึ่งได้จากการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี และมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนในการดำเนินงาน รวมทั้งควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินงานของสภาฯ ให้เป็นไปตามเป้าหมาย คณะกรรมการชุดปัจจุบัน ประกอบด้วย นายสมนึก บำรุง เป็นประธาน และกรรมการอีก 24 ท่าน

โครงสร้างการบริหารคณะกรรมการอำนวยการจึงได้แต่งตั้งให้มีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นมาบริหารงานตามแผนหรือนโยบาย แบ่งออกเป็น 9 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายเลขาธิการ ฝ่ายเหรัญญิก ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายสวัสดิภาพและสวัสดิการ ฝ่ายส่งเสริมศิลป วัฒนธรรม การกีฬาและสันทนาการ ฝ่ายกิจกรรมพิเศษและวิเทศสัมพันธ์ ฝ่ายหาทุนและประสานการสนับสนุน ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายสมาชิกสัมพันธ์และประสานงานภูมิภาค ทั้งนี้ตามข้อบังคับสภาผู้ปกครองฯ ยังได้กำหนดให้มีประธานกรรมการประสานงานส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภาผู้ปกครองฯ ประจำท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 5 ภาค คือ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออกและภาคใต้

สภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยองค์กรสมาชิกที่เป็นสมาคมผู้ปกครองและครูโรงเรียนต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย ปัจจุบันมีสมาชิก 205 สมาคม มีการประชุมสามัญ 2 ปีต่อ 1 ครั้ง แต่คณะกรรมการอำนวยการมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง

งานด้านการศึกษาที่สภาผู้ปกครองให้ความสนใจ ได้แก่ การสนับสนุนทุนวิจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเด็กและเยาวชนของชาติ การส่งเสริมกิจกรรมดีเด่นของสถานศึกษาต่าง ๆ โครงการสานใจต้านภัยยาเสพติด การปลูกป่าและปลูกจิตสำนึกในการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิเคราะห์ปัญหาการจัดการศึกษาในปัจจุบัน โดยจัดทำการสำรวจความคิดเห็นและการเสวนา เช่น ในเดือนสิงหาคม 2540 ได้จัดเสวนาเรื่อง "การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา : อนาคตที่ยังสับสน"

2.3.2.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

ประสบการณ์ของผู้นำสภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการ เห็นว่าปัญหาการศึกษาของไทยที่เป็นมาตลอดอยู่ที่ว่าผู้มีอำนาจใช้อำนาจนอกกรอบ ใช้อำนาจนอกเหตุผล โดยไม่มีใครกล้าพูดหรือทักท้วง เข้าทำนองว่าใครจะเอากระบวนไปผูกคอแมว ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนระบบคุณธรรมในระบบบริหาร เพราะผู้ใช้อำนาจที่ไม่มีคุณธรรมเข้ามาใช้อำนาจเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับพวกพรรค

ในทัศนะของท่านผู้นี้ให้ความสำคัญกับ พ.ร.บ. ว่าควรจะบรรจุสาระสำคัญได้แก่ หลักการการศึกษาไทยที่ต้องเน้น ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์เป็นแกนหลักของไทย เด็กและเยาวชนทุกกลุ่ม รวมทั้งเด็กความสามารถพิเศษได้รับสิทธิเท่าเทียมในการศึกษาทุกรูประบบ ครูทั้งเอกชนและราชการได้รับการยกย่องให้เกียรติ์ทัดเทียมกัน และควรได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเสมอภาค เป็นต้น นอกจากประเด็นเหล่านี้แล้ว จากประสบการณ์ของผู้นำสภาผู้ปกครอง ฯ เห็นว่า พ.ร.บ. ควรมีการขีดกรอบการใช้อำนาจทางการเมืองหรือนักการเมือง หรือผู้มีอำนาจทางการศึกษา ต้องใช้อำนาจด้วยความชอบธรรม หรือหลักพุทธธรรมต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหามา กระทบกระทั่ง

2.3.2.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

สำหรับหลักการการมีส่วนร่วมของสภาผู้ปกครองฯ ซึ่งมีหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ปกครองและครูที่รวมกันเป็นสภาผู้ปกครองฯ เพื่อที่จะมีพลังในการแสดงความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น จากเอกสารสรุปกิจกรรมคณะกรรมการอำนวยการสภาผู้ปกครองและครูแห่งประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2540-2544 ได้กำหนดหลักการของการปฏิบัติภารกิจไว้ว่า สภาผู้ปกครองฯ มีสิทธิ์ที่จะเสนอความคิดเห็นและแสดงมติต่อนโยบาย และทิศทางการจัดการศึกษาของรัฐ และจะต้องคอยสอดส่องดูแลกฎหมายหรือข้อกำหนดของรัฐบาล หรือราชการที่จะออกมามีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของเยาชน ในกระบวนการมีส่วนร่วมสภาผู้ปกครองเน้นให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียน และถึงแม้จะเกี่ยวข้องกับการเมืองก็ตามสภาผู้ปกครอง ฯ จะต้องปราศจากการครอบงำทางการเมือง และปราศจากอำนาจอิทธิพลใด ๆ

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติภารกิจการมีส่วนร่วมของสภาผู้ปกครอง ฯ จะจำกัดอยู่เฉพาะตัวแทนของสมาคมผู้ปกครองและครูเพื่อเป็นกระจกเงาให้กับมวลสมาชิกและให้ประโยชน์ต่อเยาวชน ในการสนับสนุนส่งเสริม อาจจะให้ข้อมูลต่าง ๆ และให้ความคิดเห็นได้บ้าง แต่จะไม่ชี้ว่าอะไรผิดอะไรถูก ไม่ถึงขั้นที่จะลงไปตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เพราะมีทัศนะว่าเป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิและอำนาจเพียงพอที่จะจัดกิจกรรมการเมืองอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบการทุจริตของการทำงานราชการ

2.3.2.3 วิธีการการมีส่วนร่วม

กิจกรรมที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ "การจัดประชาพิจารณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูและผู้ปกครอง" วันอาทิตย์ที่ 18 ตุลาคม 2541 เวลา 9.00 น. ณ โรงเรียนสตรีวัดระฆัง จำนวนผู้มาร่วมงานเป็นตัวแทนสมาคมผู้ปกครองและครูในส่วนกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ประมาณ 20 สมาคม หรือประมาณ 100 คน มีความสนใจประเด็นใน พ.ร.บ. ได้แก่

1) ให้เพิ่มหลักการการศึกษาไทยเกี่ยวกับ การปลูกจิตสำนักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

2) ไม่ควรระบุสิทธิและหน้าที่ของบิดามารดาและผู้ปกครองไว้อีกแล้ว เพราะข้อความขัดแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) นิยามคำว่า ครู ผู้บริหาร สถานศึกษา ยังไม่เหมาะสม

4) ครูต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู มีบัญชีเงินเดือนครู และการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง และให้ครูประถมศึกษามีโอกาสในการฝึกอบรมทัดเทียมกับครูอาจารย์ระดับการศึกษาอื่น ๆ

5) การศึกษาต้องมีเอกภาพคือมีกระทรวงเดียว

6) การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีแต่ไม่ควรบังคับ 12 ปี เพราะเด็กอาจต้องออกไปเป็นแรงงาน การศึกษาภาคบังคับควรขยายจาก 6 ปีเป็น 9 ปี

7) ในการจัดการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัยได้ถูกละเลยมานาน จึงเห็นด้วยที่ควรเน้นมากขึ้น ทั้งนี้อาจจัดการศึกษาสำหรับพ่อแม่ด้วยวิธีดังกล่าว

8) เน้นภูมิปัญญาไทย

กิจกรรมอื่น ๆ ได้แก่ การส่งหนังสือเวียนต่อสมาชิกในการเผยแพร่ข่าวการปฏิบัติงานของสภาและส่งข้อมูลการจัดการศึกษาแก่สมาชิกให้สม่ำเสมอ

2.3.3 สภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย (สพท.)

สพท. เป็นองค์การประสานงานขององค์กรคนพิการระดับชาติ 4 องค์กร ได้แก่ สมาคมคนหูหนวก สมาคมคนตาบอด สมาคมคนพิการ (หมายถึงคนพิการในการเคลื่อนไหว) และสมาคมเพื่อคนปัญญาอ่อน สพท. บริหารงานโดยมีคณะกรรมการบริหารจำนวน 56 ท่าน มีวาระดำรงตำแหน่ง 2 ปี ประกอบด้วยตัวแทนจากสมาคมทั้งสี่สมาคมละ 14 ท่าน โดยเป็นตัวแทนมาจากระดับภาค 8 ท่าน (ผู้แทนภาค 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน รวม 4 ภาค) ตัวแทนจากแต่ละสมาคมระดับประเทศ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่ละสมาคมเลือกสรรสมาคม ๆ ละ 1 คน รวมเป็นสมาคมละ 14 ท่าน และเพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงานคณะกรรมการบริหารจะแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานประมาณ 20 คน

การดำเนินงานของ สพท. คณะกรรมการบริหารจะมีการประชุมร่วมกันทุก 3 เดือน มีการประชุมสมัชชาปีละ 1-2 ครั้ง จัดทำจุลสาร จดหมายข่าวรายเดือน เสนอสมาชิกและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมอันได้แก่ ประชาสงเคราะห์จังหวัด สามัญศึกษาจังหวัด การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด งานของ สพท. จะดำเนินการเฉพาะที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความต้องการร่วมกันเท่านั้น แต่สมาคมทั้งสี่ยังมีอิสระในการทำงาน ดังเช่นที่ กรรมการบริหารท่านหนึ่ง กล่าวว่า " ... เราทำงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความต้องการร่วมกัน แต่เราจะไม่เข้าไปแทรกแซงในงานของแต่ละสมาคม คือ ไม่ใช่องค์กรอยู่เหนือสมาคม แต่จะเป็นองค์กรร่วม เพราะฉะนั้น ไม่ได้หมายความว่าสมาคมแต่ละความพิการจะต้องขออนุญาต สพท. สพท. ก็ชื่อเป็นสภา เพราะฉะนั้นก็ไม่ได้มีอำนาจจะไปสั่งสมาคมทำงานอะไร ... "

งานของ สพท. ที่เป็นประเด็นกฎหมาย ได้แก่ งานด้านกฎหมายมนุษยชน การแพทย์ การศึกษา ด้านการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านการกีฬาและนันทนาการ ผลงานด้านกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ การผลักดันพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ.2534 และการมีส่วนร่วมผลักดันบทบัญญัติให้บรรจุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันได้แก่ มาตรา 30 มาตรา 50 และมาตรา 80

2.3.2.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

อุดมการณ์ของ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ ควรจะสอดคล้องกับความต้องการของคนพิการที่ว่าอยากจะอยู่ในสังคมโดยไม่เป็นภาระของใคร แต่จากที่ผ่านมา พบว่า การปฏิบัติงานของรัฐในการให้บริการทางการศึกษาแก่คนพิการไม่เพียงพอ ทั่วประเทศมีโรงเรียนสอนคนตาบอดของรัฐอยู่แค่ 2 แห่ง นอกนั้นเป็นโรงเรียนเอกชนหมด ซึ่งแสดงถึงทัศนะโดยรวมของสังคมในอดีตและในปัจจุบันว่า คนพิการต้องรอคอยรับความเมตตา ซึ่งความเมตตาขึ้นอยู่กับผู้ให้ โอกาสทางการศึกษาของคนพิการขึ้นอยู่กับผู้ให้เป็นหลัก จึงทำให้ขาดหลักประกันในการได้รับโอกาสตามสิทธิ ดังนั้น พ.ร.บ. จึงเป็นกฎทางสังคมที่จะประกันสิทธิของคนพิการซึ่งก็ไม่ได้ร้องขอมากเกินไปกว่าที่คนปกติได้รับ

พ.ร.บ. ในความหมายของกลุ่มนี้ เป็นกฎทางสังคมที่จะช่วยประกันสิทธิที่คนพิการได้รับ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขในสองประเด็น คือ *ประการที่หนึ่ง* สังคมก็ต้องปรับแนวคิดเกี่ยวกับคนพิการว่า ยิ่งสังคมทำให้คนพิการช่วยตัวเองได้มากเท่าไร สังคมก็รับภาระน้อยลง การพัฒนาสังคมก็จะเป็นไปด้วยดี แต่ถ้าสังคมไม่พยายามช่วยคนพิการให้ช่วยตัวเองได้ สังคมก็จะพัฒนาได้ช้า เพราะต้องดูแลคนที่ช่วยตนเองไม่ได้อีกส่วนหนึ่ง

ความต้องการของคนพิการต้องการอยู่ในสังคมโดยไม่เป็นภาระของใคร " ... ยิ่งเราทำให้คนช่วยตัวเองได้มากเท่าไร สังคมเราก็ยิ่งเบาสบาย การพัฒนาสังคมก็จะเป็นไปด้วยดี และยิ่งสังคมไม่พยายามทำให้คนช่วยตัวเองได้ สังคมก็จะหนักเดินได้ช้า ไปข้างหน้าก็ไม่ไหวต้องห่วงหน้าพะวงหลัง อันนี้ผมคิดว่าน่าจะเป็นอุดมการณ์ของกฎหมายฉบับนี้ (พ.ร.บ.) ... "

ประการที่สอง ดำเนินงานติดตามการร่าง พ.ร.บ.เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายในอดีตอันมีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการส่งเสริมการศึกษาของคนพิการ ได้แก่ (1) ความบกพร่องของพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 มาตรา 15 ซึ่งพูดถึงการศึกษาสำหรับคนพิการแต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีการออกกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้มีการจัดทำการศึกษาสำหรับคนพิการอย่างแท้จริง (2) ข้อบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่บรรจุอยู่ใน พ.ร.บ.ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ซึ่งมีสาระบัญญัติส่วนหนึ่งกล่าวถึงบิดามารดามีหน้าที่ต้องส่งเด็กอายุย่างปีที่ 7 จนถึงอายุครบ 14 ปี เข้าโรงเรียน แต่มาตรา 8 ได้ยกเว้นไว้ว่าต้องส่งเด็กพิการเข้าเรียนก็ได้ เปิดช่องให้ทั้งบิดามารดาและผู้บริหารไม่ต้องส่งและรับเด็กเข้าเรียน ทำให้เด็กพิการพลาดโอกาสทางการศึกษาและถือว่ารัฐเลือกปฏิบัติต่อคนปรกติและคนพิการไม่เสมอกัน

2.3.3.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จากประสบการณ์ที่รัฐและสังคมเลือกที่จะปฏิบัติกับคนพิการไม่เสมอกับคนปกติทำให้คนพิการขาดโอกาสการรับบริการตามสิทธิพื้นฐาน ดังนั้น สภาคนพิการฯ จึงตระหนักว่า กฎหมายเป็นกฎสังคมที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ กระทั่งภาครัฐจำต้องสนองตอบแล้วตราเป็นกฎหมายให้ตอบสนองความต้องการ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของกลุ่มที่จะต้องติดตามการยกร่าง พ.ร.บ. โดยตลอด จนกระทั่งประสบผลสำเร็จ คือข้อเสนอได้รับการสนองตอบด้วยการตราเป็นบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้

2.3.3.3 วิธีการการมีส่วนร่วม

กิจกรรมเกี่ยวกับ พ.ร.บ. การศึกษา มีการจัดสมัชชาคนพิการแห่งชาติ ครั้งที่ 8 เรื่อง "พ.ร.บ. การฟื้นฟูสมรรถภาพฯ กับการพัฒนาการศึกษาของคนพิการ" ในวันที่ 20-21 มีนาคม 2541 ณ สถานสงเคราะห์เด็กพิจการทางสมองและปัญญาชาย ปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และในการประชุม สพท. ครั้งที่ 2/22541 วันที่ 8 พฤษภาคม 2541 ได้มีมติเสนอข้อความซึ่งผู้แทนคนพิการทุกประเภทได้ให้ความเห็นชอบ มีประเด็นที่สนใจ ได้แก่

1) สิทธิการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับคนพิการ สิทธิการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อและความช่วยเหลืออื่น ๆ ทั้งนี้ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง

2) หลักสูตรต้องมีทักษะหลากหลาย พัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพร่างกาย สติปัญญา และสุขภาพ

3) เครือข่ายและเทคโนโลยีการศึกษาต้องครอบคลุมสื่อสำหรับคนพิการแต่ละประเภท

4) ให้มีตัวแทนขององค์กรคนพิการระดับชาติในคณะกรรมการสภาปฏิรูปการศึกษา

2.3.4 กลุ่มองค์กรเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน

ผู้ประกอบการด้านการศึกษาเอกชน อันได้แก่ เจ้าของและผู้บริหารโรงเรียนราษฎร์/สถานศึกษาเอกชน ทุกระดับและประเภทการศึกษา จะมีองค์กรเพื่อส่งเสริมและประสานความร่วมมือระหว่างผู้ประกอบการ ได้แก่

1) สมาพันธ์การศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย สมาชิกประกอบด้วย สมาคมการศึกษาทุกระดับตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงอาชีวศึกษา

2) สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย สมาชิกประกอบการสมาคมมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งมีเพียง 33 แห่ง

3) สมาคมโรงเรียนเอกชนระดับต่าง ๆ เช่น สมาคมโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น

คณะกรรมการบริหารของสถาบันนี้และสมาคมโดยส่วนใหญ่จากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน มีการประชุมสมาชิกประมาณ 2-3 เดือนต่อครั้ง แต่มีการประชุมคณะกรรมการบริหารทุกเดือน

2.3.4.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

กลุ่มผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนมีประสบการณ์เชิงลบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการศึกษาของรัฐ ที่ไม่ชัดเจนและไม่แน่นอน ในบางครั้งส่วนราชการที่จัดการศึกษาตามนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงที่จัดการศึกษากำหนดขึ้นใหม่ เบี่ยงเบนจากนโยบายหรือแผนการศึกษาที่กำหนดไว้เดิม สถานศึกษาของรัฐก็ไม่พร้อมที่จะเปิด เพราะไม่ได้เตรียมการไว้ก่อน ผลเสียก็ตกอยู่กับผู้เรียน และยังกระทบต่อแผนการลงทุนของกลุ่มผู้ประกอบการสถานศึกษาเอกชนทุกระดับและประเภทการศึกษา ในทัศนะของกลุ่มการศึกษาเอกชนเห็นว่า แผนการศึกษาแห่งชาติ และ พ.ร.บ. มีเจตจำนงค์ที่จะเป็นนโยบายหลักเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเชิงนโยบาย ซึ่งคาดหวังให้แก้ไขปัญหาตรงนี้ แต่แตกต่างกันที่ พ.ร.บ. มีสภาพบังคับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ กล่าวคือแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่เป็นพระบรมราชโองการ แต่ไม่อาจบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติหรือไปสู่ผลได้เท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาและความไม่ชัดเจนขึ้นในการจัดการศึกษา (ซึ่งต่างจากที่กรรมาธิการการศึกษาท่านหนึ่งที่ได้เคยเสนอไว้แล้วว่าพระบรมราชโองการ มีผลใช้บังคับหน่วยงานราชการได้) แต่ถ้าเป็น พ.ร.บ. แล้ว หน่วยราชการก็จะปฏิบัติตามเพราะถือว่า พ.ร.บ.เป็นกฎหมายแม่บท

กลุ่มการศึกษาเอกชนต้องการให้บทบัญญัติใน พ.ร.บ. มีสาระเกี่ยวกับประเด็น ดังต่อไปนี้ ภารกิจในการศึกษาเป็นของทุกคน ซึ่งก็มีความสอดคล้องกันเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 81 "รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม" หลักการที่ว่าภารกิจในการจัดการศึกษาให้ประชาชน ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นของทุกส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน รัฐจะประหยัดงบประมาณได้ เพราะถ้ารัฐไม่ต้องทำทุกอย่างเอง ภาคเอกชนจะต้องเข้ามามีบทบาทและความร่วมมือของทุกฝ่ายจะทำให้การจัดการศึกษาบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.4.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. หรือการกำหนดนโยบายใด ๆ ไม่ควรจำกัดอยู่แต่บุคลากรของรัฐเช่น คนของกระทรวงศึกษาธิการหรือของทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่หมายถึง กลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากการจัดการศึกษา ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง ประชาชน ผู้ประกอบการ ผู้ลงทุน ผู้จัดการศึกษาทั้งรัฐและเอกชน

ในการทำร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ประชาชนในฐานะเป็นผู้ถูกใช้กฎหมายและรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายจะต้องมีส่วนอย่างใกล้ชิดที่สุดในการให้ความเห็น เพื่อการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ไม่ใช่สร้างความโปร่งใส แต่สร้างการรับรู้ให้กับประชาชน มีการสร้างองค์ความรู้ตามหลักวิชาการในประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจนมากขึ้นด้วยการวิจัยโดยนักวิชาการ เปิดการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมมนาและการประชาพิจารณ์อย่างต่อเนื่อง จนเกิดความตื่นตัวและจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม ซึ่งวัดได้จากสังคมไทยมีการพูดคุยกันในประเด็นนั้น ๆ มากขึ้น มีการรับรู้ของประชาชนมากขึ้นและต่อเนื่อง

ประชาชนผู้มีส่วนร่วมก็ต้องปรับตนให้มีหน้าที่เช่นกัน หน้าที่ของประชาชนแต่ละคนจะต้องแสวงหาข้อมูลเพื่อรับทราบและเรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นนั้น หน้าที่ขององค์กรภาคประชาชน คือ สื่อสารข้อมูลจากภาคราชการไปยังสมาชิกและเปิดโอกาสให้เอาประสบการณ์ของแต่ละคนมาร่วมกันคิด จัดส่งข้อคิดเห็นขององค์กร ตลอดจนติดตามการพิจารณาประเด็นกฎหมายของกลุ่มผู้ตัดสินใจ

2.3.4.3 วิธีการการมีส่วนร่วม

กิจกรรมที่เกี่ยวเนื่องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้เรียนเชิญ ดร.วัลลภ สุวรรณดี และคณะ มาจัดทำงานวิจัยเรื่อง "กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ : การศึกษาเอกชน" เพื่อจัดทำข้อเสนอประเด็นที่ควรบรรจุไว้ใน พ.ร.บ. ซึ่งในกระบวนการจัดทำมีขั้นตอนการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนทุกระดับการศึกษาอยู่ด้วย ประกอบกับเนื่องจาก ดร.วัลลภ สุวรรณดี ได้เป็นประธาน/กรรมการบริหารของสมาพันธ์/สมาคมเหล่านั้น จึงได้ให้การประชุมคณะกรรมการบริหารของสมาพันธ์/สมาคมสถาบันการศึกษาเอกชนดังกล่าวพิจารณาจัดทำข้อเสนอต่อ สกศ. มาโดยตลอด

นอกจากนี้ ดร.วัลลภ สุวรรณดี ได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในสัดส่วนของรัฐบาล และได้รับมอบจากที่ประชุม ให้จัดยกร่างหมวดการศึกษาเอกชนขึ้นเป็นการเฉพาะอีกด้วย

2.3.5 กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย

การบริหารกิจการศาสนาอิสลามได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการอิสลามประจำมัสยิด สำหรับกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย จุฬาราชมนตรี เป็นประธาน และมีบุคคลที่ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการอีก 42 ท่าน โดยได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้า เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทย ในกิจการที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลาม และได้แต่งตั้งให้ ดร.โมหัมมัด อับดุลกาเดร์ เป็นประธานฝ่ายการอิสลามศึกษา

2.3.5.1 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับ พ.ร.บ.

ผู้นับถือศาสนาอิสลาม เป็นผู้ปฏิบัติตนตามหลักธรรมคำสอนของศาสนาอย่างเคร่งครัด จะมีข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตหลายด้าน ที่ผ่านมารูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาของไทยมีระเบียบข้อบังคับหลายประการ จึงมีผลกระทบสูงกว่าผู้นับถือศาสนาอื่น เพราะขัดแย้งต่อการปฏิบัติตนอันเป็นวิถีชีวิตของมุสลิม ตัวอย่าง ปัญหากรณีหนึ่ง การใส่เครื่องแบบของนักเรียนหญิง กล่าวคือ ถ้าขยายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี บังคับเด็กนักเรียนหญิงเข้าเรียนระดับมัธยมต้น บางทีมีงานกีฬาเด็กต้องแต่งกายในลักษณะที่โป๊ เด็กผู้ชาย ผู้หญิงปนเปกัน พ่อแม่ก็ไม่อยากส่งเข้ามัธยมศึกษาปีที่ 1 ตัวอย่างปัญหาอีกกรณีหนึ่ง การเรียนการสอนคำสอนของศาสนาอื่นแต่ละเลยการขัดเกลาการเป็นมุสลิมที่ดี ทำให้ผู้เคร่งครัดไม่ต้องการให้ลูกเรียนในโรงเรียนของรัฐ แต่ถ้าหากให้เข้าปฏิบัติศาสนกิจ ได้ละหมาดตามเวลา พ่อแม่ก็จะส่งลูกหลานเรียนมากขึ้น

ด้วยเหตุนี้หากสาระบัญญัติขัดแย้งต่อหลักธรรมของศาสนาอิสลาม ก็จะมีการต่อต้านเมื่อถูกบังคับใช้ เช่น ไม่ปฏิบัติตาม และมีการรวมตัวหรือชุมนุมกัน ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคง และก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นก่อนแล้วจึงมาแก้ปัญหาหรือเจรจาต่อรองนับเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ จึงควรจะมีการป้องกันไว้ก่อนโดยให้มีผู้แทนชาวมุสลิมอยู่ในองค์คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผน เพื่อได้มีโอกาสชี้แจงหลักการของศาสนาว่ามีอะไรบ้างและสามารถปฏิบัติตามนโยบายหรือประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ นั้นได้หรือไม่

ความเห็นของแกนนำในการจัดประชาพิจารณ์เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ฉบับนี้เห็นว่า สาระบัญญัติใน พ.ร.บ.มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของคนในชาติ มีการผสมผสานระหว่างการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และความต้องการที่ชัดเจนมากอีกประการหนึ่ง คือ การมีตัวแทนอยู่ในองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ตั้งแต่ระดับชาติ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

2.3.5.2 การกำหนดความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

ความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กรณีที่เป็นเรื่องกฎหมาย ผู้จัดประชาพิจารณ์ให้ทัศนะว่า คนไทยยังเห็นกฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวจึงไม่ค่อยตื่นตัว แต่หากได้รับทราบข่าวมากขึ้นการมีส่วนร่วมก็น่าจะมีมากขึ้น โดยควรเริ่มจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก่อน เช่น กลุ่มเป้าหมายแรกเป็นบุคลากรทางการศึกษา ในฐานะเป็นผู้บริหารโรงเรียนมีผลกระทบตรงในการบริหารโรงเรียน แล้วกระจายข่าวไปกลุ่มเป้าหมายอื่นต่อไป คือ พี่น้องผู้สนใจทั่วไปในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ส่วนประชาชนโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งมีโอกาสมารับรู้ รับทราบน้อย จะต้องใช้การสื่อสารมวลชนเข้าช่วย

สำหรับการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นองค์กรกลางของพี่น้องชาวมุสลิม เห็นเป็นหน้าที่ในการมีส่วนร่วม โดยต้องมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่าง และติดตามจนถึงขั้นการพิจารณา เพื่อให้มีข้อเสนอของกลุ่มมุสลิมบรรจุเป็นบทบัญญัติใน พ.ร.บ.

2.3.5.3 วิธีการการมีส่วนร่วม

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการร่าง พ.ร.บ. ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำประชาพิจารณ์ ร่าง "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยมีอาจารย์วิศรุต เลาะวิถี ประธาน และอาจารย์รังสรรค์ ทองทา รองประธานคณะทำงาน จัดประชาพิจารณ์ วันเสาร์ที่ 14 พฤศจิกายน 2541 ณ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ประกอบด้วยคณะกรรมการอิสลามประจำกรุงเทพมหานคร ประจำจังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออก ผู้บริหารและครูอาจารย์โรงเรียนเอกชนมุสลิม และประชาชนผู้สนใจประมาณ 150 ท่าน นอกจากนี้พบว่ามัสยิดในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ยังได้จัดประชาพิจารณาอีกหลายครั้ง ทั้งนี้เพื่อรวบรวมความคิดเห็นนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สกศ. และกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

สรุป กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. สิบกลุ่มข้างต้น จำแนกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรก กลุ่มหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอนโยบายระดับชาติ คือ กกศ. และกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร กลุ่มที่สอง กลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ คือ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กลุ่มที่สาม กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน ได้แก่ องค์กรวิชาชีพ องค์กรผู้ปกครอง องค์กรคนพิการ องค์ กรศาสนา และองค์กรเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน เป็นต้น

ภาคปฏิบัติการของทั้งสิบกลุ่มดังกล่าว มีความเกี่ยวข้องกันในด้านการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. และข้อคิดเห็นของกลุ่มต่อหน่วยงานภาครัฐ และในด้านความร่วมมือระหว่างกลุ่ม (โปรดพิจารณารายละเอียดภาพประกอบเครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และภาพประกอบความสัมพันธ์ระหว่างร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ) พบว่า

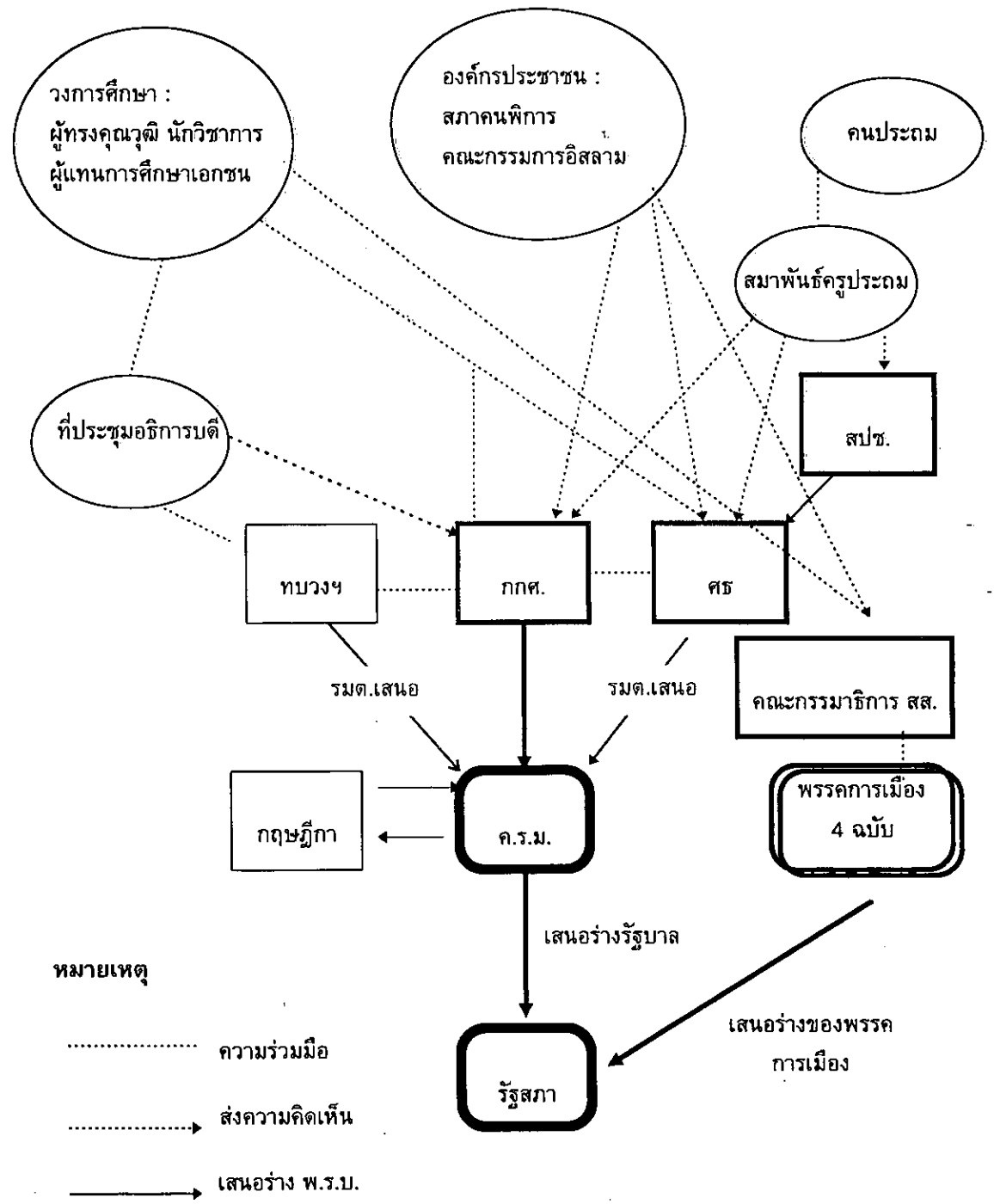
(1) มีกลุ่มบุคคลในแวดวงการศึกษาที่เป็นนักคิดและมีประสบการณ์สูง ซึ่งมีส่วนร่วมอยู่ในหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานอำนวยการภาครัฐ และมีบทบาทอย่างสูงในการยกร่าง พ.ร.บ. 3 ฉบับ คือ ฉบับ กกศ. ฉบับ ศธ. และฉบับกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร

(2) องค์กรที่มีสมาชิกร่วมกัน เช่น องค์กรวิชาชีพ ที่มีสมาชิกเป็นราชการ จะให้ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการที่ตนสังกัด เพื่อยกร่าง พ.ร.บ. บางส่วน หรือทั้งฉบับ แล้วเสนอตามสายบังคับบัญชา

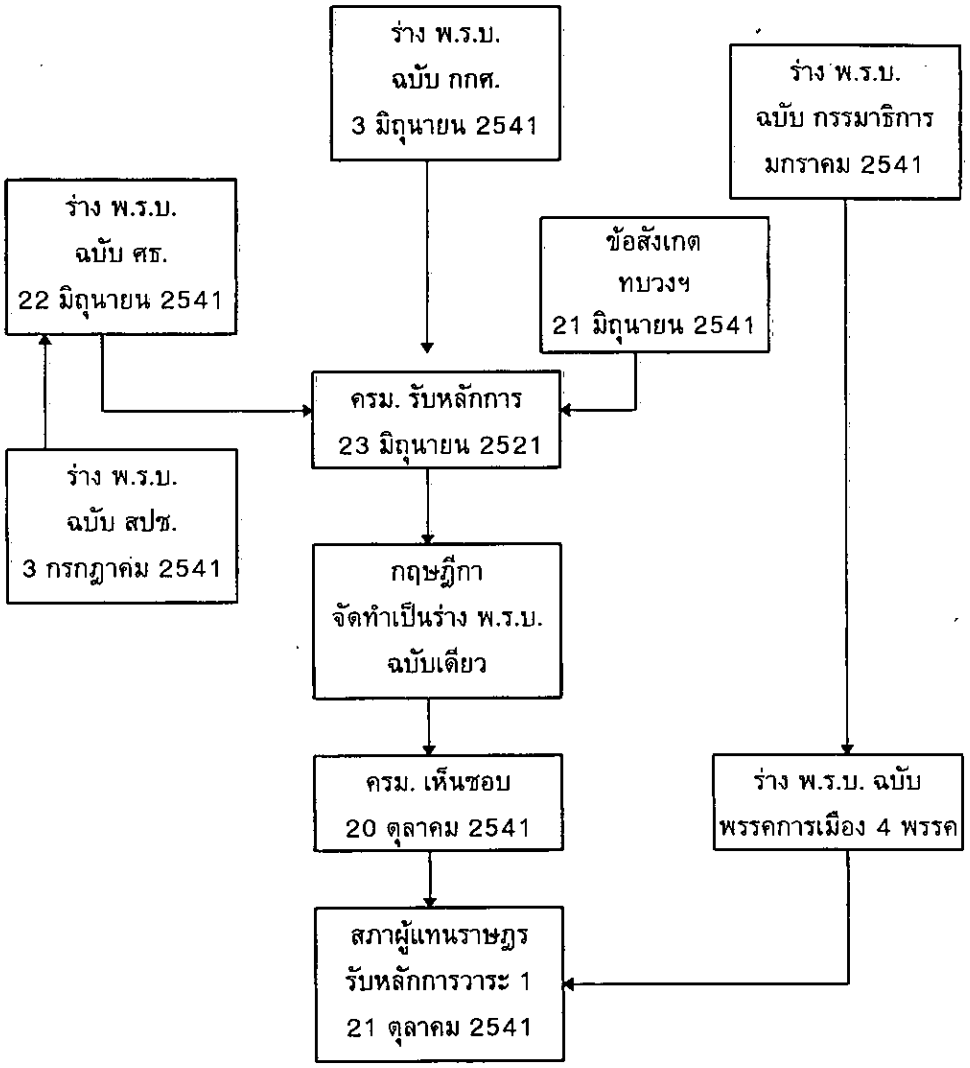
(3) องค์คณะบุคคลกำหนดนโยบาย คือ กกศ. จะมีองค์ประกอบที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานอำนวยการภาคราชการ และเปิดโอกาสให้นักคิดได้เข้ามามีส่วนทั้งขั้นตอนยกร่างและขั้นตอนพิจารณา เช่น ความร่วมมือที่มีกฎหมายรองรับ

(4) ประชาชนจะส่งความคิดเห็นของกลุ่มให้กับทุก ๆ องค์กรที่ตนคิดว่าเกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานกำหนดนโยบายบายและหน่วยงานอำนวยการภาคราชการ และหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยงานอำนวยการภาคราชการ และหน่วยงานกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ

(5) การเสนอร่าง พ.ร.บ. ฉบับต่าง ๆ มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 2 แนวทาง คือ โดยคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมือง ทั้งร่าง พ.ร.บ. ของคณะรัฐมนตรี เป็นการหลอมรวมแนวคิดของหน่วยงานกำหนดนโยบายและหน่วยอำนวยการภาคราชการให้เป็นร่างเดียว



ภาพประกอบ 8 เครือข่ายความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ



ภาพประกอบ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ

ส่วนที่ 3 ฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ.และการมีส่วนร่วม

กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในการร่าง พ.ร.บ. ที่ทำการศึกษาครั้งนี้จำแนกประเภทได้เป็น กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยอำนวยการศึกษาโดยรวม หน่วยอำนวยการศึกษาภาคบังคับ หน่วยอำนวยการศึกษาระดับสูง และกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนประชาชนด้านต่าง ๆ

จากปฏิบัติการการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ พิจารณาได้ว่าการมีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. มีความแตกต่างกัน บางหน่วยงานราชการทำการยกร่าง พ.ร.บ.ทั้งฉบับ ทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าไม่มีช่องทางตามกระบวนการนิติบัญญัติที่จะนำเสนอได้เลย ดังเช่น หน่วยกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งองค์กรเป็นการรวม สส. ที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองหลายพรรค จะไม่อาจเสนอพ.ร.บ.ใด ๆ ได้เลย เพราะกฎหมายเปิดโอกาสให้เสนอร่าง พ.ร.บ. ก็แต่โดยความยินยอมของหัวหน้าพรรค ดังนั้นการที่จะให้หัวหน้าพรรคใดพรรคหนึ่งเสนอร่าง พ.ร.บ. ที่จัดทำโดยองค์กรร่วมที่มีตัวแทนจากหลายพรรคย่อมเป็นไปได้ยาก อีกกรณีหนึ่ง การที่หน่วยงานราชการระดับกรมที่อยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงยกร่าง พ.ร.บ. ของตนเอง โดยเจ้ากระทรวงก็ได้ยกร่างฉบับของกระทรวงเองด้วยนั้น การเสนอร่าง พ.ร.บ. จะเข้าสู่เส้นทางกระบวนการนิติบัญญัติต้องผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งก็ต้องตัดสินใจเลือกเสนอเพียงร่างใดร่างหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น การยกร่าง พ.ร.บ. ของหน่วยงานดังกล่าว จึงมิใช่เป็นเจตจำนงค์เพื่อให้มีร่างบทบัญญัติขึ้นมานำเสนอให้มีการประกาศร่างของตน แต่มีความต้องการเบื้องหลังเกี่ยวกับวิธีการเสนอสาระสำคัญหลักของ พ.ร.บ. และดึงผู้คนให้มามีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ วิธีการเหล่านั้น จัดทำด้วยฐานคติของผู้ดำเนินการอย่างไร

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนที่ส่งข้อเสนอหรือความคิดเห็นเข้าสู่กลุ่มผู้ร่างและกลุ่มผู้ตัดสินใจ ก็มีกิจกรรมในการทำงานที่เข้มข้น และรุกเร้าที่แตกต่างกัน บางกลุ่มเพียงส่งข้อเสนอก็ถือว่าเสร็จภารกิจ บางกลุ่มมีการติดตาม ทักท้วงกับกลุ่มผู้ตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ทุกขั้นตอน บางกลุ่มได้รับโอกาสเป็นพิเศษให้เข้ามามีส่วนในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการร่างและพิจารณา พ.ร.บ. อย่างต่อเนื่อง การดำเนินงานของกลุ่มที่มีรูปแบบแตกต่างกันนี้ เพราะเขาได้กำหนดความหมายต่อ พ.ร.บ. และกำหนดความหมายต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบายของรัฐอย่างไร

3.1 ฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

ฐานคติอันเป็นสิ่งที่บุคคลหรือกลุ่มสร้างขึ้นร่วมกัน เป็นอุดมการณ์ในการปฏิบัติภารกิจของกลุ่ม ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีฐานคติเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ ในส่วนที่เหมือนกันและแตกต่างกัน ดังนี้

3.1.1 พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษา

ความมุ่งหวังของกลุ่มกำหนดนโบายและกลุ่มอำนวยการการศึกษาทุกระดับ ต้องการที่จะให้ พ.ร.บ.เป็นกฎหมายแม่บท เพื่อแก้ไขความบกพร่องอย่างน้อย 2 ประการ คือ การขาดเอกภาพในการบริหารและจัดการการศึกษา และการขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาการศึกษา อันเป็นผลเนื่องมาจากสาเหตุประการแรก ที่ผ่านมากฎหมายด้านการศึกษาของไทยเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นเฉพาะด้าน อาทิ มีกฎหมายเกี่ยวกับครูเป็นการเฉพาะ และกฎหมายเกี่ยวกับครูก็มีหลายฉบับ เพราะการบริหารบุคลากรครูขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ไม่มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับครู เกิดความเหลื่อมล้ำในการปฏิบัติ สาเหตุประการที่สอง เป็นประสบการณ์ของผู้บริหารระดับสูงที่ต้องรับนโยบายในการพัฒนาการศึกษาไปปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามามีอำนาจบริหารในช่วงเวลานั้น ๆ ทั้ง ๆ ที่มีนโบายการศึกษากำหนดไว้เป็นแผนการศึกษาแห่งชาติอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ได้ยึดถือปฏิบัติตามแผน และเกิดผลเสียกับทั้งผู้จัดการศึกษาภาครัฐที่ไม่พร้อมทั้งทางบุคลากรและสิ่งอำนวยความสะดวก และภาคเอกชนที่ไม่อาจวางแผนการลงทุนได้เพราะนโยบายของรัฐไม่แน่นอน จนบางครั้งประสบภาวะขาดทุนต้องปิดโรงเรียน อีกทั้งผู้เรียนเป็นผู้รับผลเสียหาย เพราะไม่ได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพมาตรฐาน แต่ถ้ามี พ.ร.บ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาพิจารณา มีการบังคับใช้กับทุกส่วนในสังคม ก็จะแก้ไขปัญหานี้ได้

การที่ผู้มีอำนาจไม่ยึดนโยบายหลักของชาติในการปฏิบัติงาน ทำให้กลุ่มภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของรัฐที่ไม่แน่นอน กลุ่มการศึกษาเอกชน ให้ทัศนะว่า " ... เท่าที่ผ่านมาเรามีแผนการศึกษาแห่งชาติ ที่เราทราบว่าเป็น พระบรมราชโองการ แต่สภาพบังคับกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ยังไม่นำพาไปสู่ผลเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาและความไม่ชัดเจนขึ้นในการจัดการศึกษา ... ถ้าอ่านแล้ว ทำตามก็ดี ถ้าอ่านแล้วไม่ทำก็ไม่เห็นมีใครว่าอะไร ... การเป็น พ.ร.บ. แล้ว การที่จะไม่ปฏิบัติตามจะทำได้ยากขึ้น และก็ถือเป็นกฎหมายแม่บทจริง ... เมืองไทยนี้น่าเป็นห่วง เราจะมีการจัดการศึกษาโดยกระแส ... การเปิดขยายการศึกษาในสถานศึกษาของรัฐในระดับต่าง ๆ อย่างเช่น วิทยาลัยการอาชีพมีเยอะแยะไม่ทราบกี่แห่ง เปิดมาประมาณ 3 ปีแล้ว จะมีผู้จบแล้วถามว่าเด็กที่เข้าไปเรียนได้อะไรไหม คำตอบคือไม่ได้ อาคารก็ไม่มี ครูและอุปกรณ์ก็ไม่พร้อม ก็ได้ใบ ปวช.ไปใบหนึ่ง ... ผมจึงเรียนว่าตรงนี้เป็นปัญหา ... "

อีกกรณีหนึ่งเป็นทัศนะของอดีตผู้บริหารการศึกษาระดับสูง ที่ขณะนี้เกษียณอายุแล้ว แต่เป็นผู้สนใจการศึกษา แสดงให้เห็นปัญหาการศึกษาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันว่า " ... ปัญหาของการศึกษาเกิดขึ้นอย่างไรรู้ไหม เกิดขึ้นเพราะระบบการใช้อำนาจ ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารโรงเรียน ครู - อาจารย์ไม่ได้หวั่นไหวเรื่องการทำงานไม่ได้ แต่หวั่นไหวเรื่องการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจ ... ท่านที่นั่งอยู่ทุกวันนี้ ไม่มีใครกล้าพูด เข้าทำนองว่าใครจะเอากระบวนไปผูกคอแมว ... นักการเมืองที่ไม่มีคุณธรรมเข้ามาใช้อำนาจเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้กับพวกพรรค ซึ่งมากระทบกระเทือนระบบคุณธรรมในระบบบริหาร ... " ในทัศนะของท่านผู้นี้เห็นว่า พ.ร.บ. ควรจะบรรจุสาระสำคัญได้แก่ หลักการการศึกษาไทยที่ต้องเน้น ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์เป็นแกนหลักของไทย เด็กและเยาวชนทุกกลุ่ม รวมทั้งเด็กความสามารถพิเศษได้รับสิทธิเท่าเทียมในการศึกษาทุกรูประบบ ครูทั้งเอกชนและราชการได้รับการยกย่องให้เกียวทัดเทียมกัน และควรได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเสมอภาค เป็นต้น นอกจากประเด็นเหล่านี้แล้ว จากประสบการณ์ของท่าน ดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พ.ร.บ. ควรมีการขีดกรอบการใช้อำนาจทางการเมืองหรือนักการเมือง ดังนี้ " ... จะเขียนไว้ในบทเรื่องการบริหารว่าในการใช้อำนาจทางการศึกษา ผู้มีอำนาจทางการศึกษา ต้องใช้อำนาจด้วยความชอบธรรม หรือหลักพุทธธรรมต่าง ๆ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหามากระทบกระทั่ง ..."

นักการเมืองจากกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติให้ทัศนะเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างแผนการศึกษาแห่งชาติกับ พ.ร.บ. ดังนี้ " ... พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษา และเป็นการวางพื้นฐานไปสู่การปฏิรูปการศึกษาด้วย เรามีแผนการศึกษาแห่งชาติที่มีฐานะกฎหมายซึ่งเป็นพระบรมราชโองการแต่เป็นการร่างขึ้นโดยฝ่ายบริหารไม่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ... "

แนวคิดที่ต้องการให้ พ.ร.บ. เป็นกฎหมายแม่บท ทำให้กระบวนการและสาระที่จะบรรจุใน พ.ร.บ.มีความแตกต่างจากการร่างกฎหมายตามแนวคิดเดิม คือ ผู้เกี่ยวข้องเห็นด้วยว่าต้องให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่าง ซึ่งจะกล่าวในตอนต่อ ๆ ไป และสาระที่บรรจุใน พ.ร.บ.จะต้องเน้นหลักการการศึกษาไทย เป็นสาระเชิงอุดมการณ์หรือปรัชญาการศึกษา ไม่ใช้บทบัญญัติตามแนวกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ความแตกต่างของวิธีเขียนกฎหมายแนวเดิมและแนวใหม่ก็เป็นประเด็นที่ต้องมีการพูดคุยกันในวงการยกร่างกฎหมาย

นักการเมืองจากกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติให้ทัศนะเกี่ยวกับการร่าง พ.ร.บ. ว่ามีความแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น ดังนี้ " ... กฎหมายการศึกษาไม่ถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ระบุให้มี พวกเรานักการศึกษาถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่จะวางพื้นฐานการศึกษาที่จะวาง Master plan เป็นกฎหมายแม่บท ตรงนี้ที่จะเป็นแนวคิดใหม่ ไม่ได้อยู่ในปรัชญากฎหมายไทย นักกฎหมายฟังแล้วบอกว่าแปลก ... คนที่เขาเรียนกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง เขาไปเน้นว่ากฎหมายทุกแห่งต้องเหมือนกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ซึ่งต้องระบุโทษไว้ชัดเจน แต่กฎหมายของเราเป็นกฎหมายมหาชน ที่คนไทยไม่คุ้นเคยกับกฎหมายมหาชน ไม่มีคนเรียนตรงนี้มากเท่าไร ไม่มีการพัฒนา Concept ของกฎหมายมหาชนเท่าไร ... "

3.1.2 พ.ร.บ. เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษา

แกนนำของกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ได้ตระหนักถึงความอ่อนแอของสังคม ซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาอ่อนล้าของการศึกษา และการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ยิ่งตอกย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการศึกษา หรือจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาครั้งใหญ่เพื่อให้คนรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัฒน์ กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลุ่มส่วนใหญ่ต้องการให้ พ.ร.บ. บรรจุสาระหลักไว้ ได้แก่ แนวทางในการปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ อันหมายถึง แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องปรับเปลี่ยนเป็นเน้นให้ส่วนต่าง ๆ ในสังคมมีส่วนร่วมรับภาระในการจัดการศึกษา และมุ่งพัฒนาให้คนรู้วิธีการเรียนรู้ ในการมีจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ที่พึงประสงค์ สาระหลักใน พ.ร.บ. ยังเกี่ยวเนื่องไปถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการศึกษา ที่ต้องยึดหลักการด้านการมีเอกภาพเชิงนโยบาย การกระจายอำนาจการจัดการและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งมีกลไกที่จะทำให้การปฏิรูปเกิดขึ้นได้อย่างมีคุณภาพและต่อเนื่อง

บทสัมภาษณ์ที่แสดงว่า การศึกษาต้องปฏิรูปครั้งใหญ่ เป็นบทสัมภาษณ์จากนักคิดของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารที่เห็นว่า การศึกษาไม่ควรจัดการตามแนววิธีปฏิบัติแบบราชการ ซึ่งมีลักษณะควบคุม เพราะกำกับและควบคุมมาเกินไปจนไม่อาจก้าวหน้าได้ ทำให้การศึกษาไม่ประสบผลในการสร้างปัญญาให้แก่สังคม และสังคมยากไร้ จึงเสนอว่าควรมีการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ ดังนี้ " ... จิตใจของการปฏิรูปการศึกษา ต้องปฏิรูประบบการศึกษา เพราะระบบการศึกษาที่ใช้อยู่คือใช้ระบบราชการ ระบบราชการกับระบบการศึกษาไม่เหมือนกัน มีความขัดแย้งกัน เพราะระบบราชการคือระบบควบคุม แต่การศึกษาเป็นเรื่องความงอกงาม ที่นี้ถ้าไปคุม การศึกษาก็งอกงามไม่ได้ เหมือนเอาการศึกษามาใส่บอนไซ ใส่กระถางควบคุมก็ตัดศักยภาพลง การปฏิรูปการศึกษาจึงต้องจัดระบบขึ้นใหม่ ... " ในขณะที่นักคิดอีกท่านหนึ่งเพิ่มเติมว่าการที่ประเทศไทยต้องอยู่ร่วมกับสังคมโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงควรที่จะทบทวนการพัฒนาการศึกษาเสียใหม่ โดยได้จัดตั้งองค์คณะบุคคลภาคประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการร่าง พ.ร.บ. ไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อจัดทำการศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการศึกษาไทยและมีข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์ และข้อเสนอดังกล่าวเผยแพร่แก่นักการศึกษา ครู และประชาชนที่สนใจอย่างกว้างขวาง " ... ตอนที่ทำการศึกษาในยุคโลกาภิวัฒน์ตอนนั้นได้ศึกษาดูว่าพื้นเพไทยเป็นอย่างไร เราเผชิญปัญหาอะไรในอนาคตที่โลกจะเป็นโลกยุคโลภาภิวัฒน์ โลกยุคสารสนเทศ และถ้าต้องเผชิญปัญหาแบบนี้จะเตรียมตัวเพื่อเผชิญปัญหาและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักศ์ศรี จะต้องมีความรู้จากการศึกษาอย่างไร ... "

กลุ่มภาคประชาชนตัวแทนวิชาชีพทางการศึกษา ก็ได้ขานรับความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาเช่นเดียวกัน ดังนี้ " ... เราเริ่มไม่ใช่เรื่อง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาตินะ เราเริ่มในการที่คิดจะปฏิรูปการศึกษา ... เห็นความสำคัญนี้มาตั้งเป็น 10 ปีแล้ว สภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทย เรารู้กันมาโดยตลอดว่า กระบวนการจัดการศึกษารวมศูนย์อำนาจ และก็มีการต่อสู้ให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น มาถึงทุกวันนี้ เราบอกว่ากระจายอำนาจมันไม่พอแล้ว จะต้องมีการปฏิรูประบบและกระบวนการใหม่ทั้งหมด การปฏิรูปกระบวนการใหม่ทั้งหมด ... คิดเรื่องการปรับโครงสร้างและระบบของกระทรวงศึกษาธิการ เราคิดมาก่อน สกศ. ด้วยซ้ำไป คิดมาแล้วต่อสู้มาแล้ว โดยมีเป้าหมายเรื่องการจัดตั้งทบวงการศึกษาพื้นฐาน เมื่อก่อนนี้นะ แล้วก็ไม่ประสบความสำเร็จด้วยอำนาจทางการเมือง กลไกทางการเมือง และด้วยพลังอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีอยู่ ... "

เมื่อกลุ่มผลประโยชน์เห็นว่า พ.ร.บ.มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการศึกษา แต่จะทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาได้จริงนั้น จะต้องทำให้ พ.ร.บ. มีพลังที่จะปฏิรูปการศึกษาได้ โดยกระบวนการจัดทำ พ.ร.บ. มีการประสานความคิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ทำให้กระบวนการยกร่างและพิจารณา พ.ร.บ. จึงถูกจัดเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาไปด้วย กล่าวคือ กระบวนการระดมความคิดเห็นจาก

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นสำหรับนำมาใช้ประกอบการพิจารณายกร่าง พ.ร.บ. เท่านั้น แต่การจัดประชุมระดมความคิดเห็นถูกจัดขึ้นเพื่อเป็นการเตรียมนักการเมืองให้เห็นความสำคัญของการศึกษา เพื่อเป็นพลังสำคัญผลักดันกฎหมาย ส่วนการเตรียมการบุคลากรของหน่วยงาน ทั้งระดับผู้บริหารและปฏิบัติ และประชาชนให้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง ก็เพื่อให้ทบทวนบทบาทของตนเพื่อเตรียมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.

จากบทสัมภาษณ์ที่แสดงถึงความจำเป็นที่ต้องระดมความร่วมมือจากทุกฝ่าย เพื่อการเปลี่ยนแปลงการศึกษาหรือการปฏิรูปการศึกษา ผู้ที่เป็นแกนนำของกลุ่มอำนวยการฝ่ายการศึกษาระดับสูง เห็นว่าการปฏิรูปการศึกษาต้องระดมทุกฝ่าย ดังนี้ " ... เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้รับผิดชอบเป็นรัฐบาล จัดการเรื่อง พ.ร.บ.การศึกษา จะคิดไกลไปถึงขนาดที่พูดกันว่าจะปฏิรูปการศึกษา เพราะฉะนั้นก็ไม่มีใครปฏิเสธที่ว่า พ.ร.บ. จะเป็นพื้นฐาน เป็นแกนสำคัญในการพัฒนาประเทศในสาขาต่าง ๆ การศึกษาทั้งหมดไม่ว่าจะต้น กลาง หรืออุดมศึกษา จะเป็นพลังที่จะผลักดันให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานไว้ ... " กลุ่มภาคประชาชนตัวแทนวิชาชีพทางการศึกษา ให้ทัศนะในเรื่องการระดมความร่วมมือว่า "ก่อนปฏิรูปกระบวนการทั้งหมด ไม่ใช่ว่าจะใช้ใครฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะต้องใช้พลังที่ค่อนข้างมหาศาลมาก เป็นพลังความตื่นตัวของประชาชน พลังความตื่นตัวและชัดเจนขององค์กรวิชาชีพครู รวมถึงกระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าของเรื่องในการจัดการศึกษาด้วย ... "

นอกจากนี้ ฐานคติที่ พ.ร.บ. เป็นเครื่องมือปฏิรูปการศึกษามีความแตกต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ จะให้ พ.ร.บ. เป็นแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษา หรือจะให้ พ.ร.บ. เป็นเพียงเครื่องกระตุ้นจิตสำนึกของบุคลากรของกลุ่ม กลุ่มผู้ยกร่างเน้นถึงคุณภาพของข้อเสนอแนะจากการระดมความคิด การสอบถามความคิดเห็นต้องถามจากผู้มีประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ เพราะนักวิชาการมักจะให้ข้อคิดเห็นที่ชัดเจนกว่า และมีผลอย่างสูงต่อการปรับปรุงบทบัญญัติ การดำเนินงานยกร่างของแต่ละกลุ่มจึงจะจัดให้มีองค์คณะบุคคลชุดพิเศษขึ้นทำการยกร่าง พ.ร.บ. องค์ประกอบองค์คณะบุคคลจะประกอบด้วยผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะแตกต่างกันที่สัดส่วนขององค์ประกอบดังกล่าว ส่วนกรณีที่กลุ่มอำนวยการต้องการยกร่างขึ้นเพื่อให้เป็นการตระเตรียมบุคลากรเพื่อการปฏิรูปการศึกษา องค์ประกอบก็จะมีแต่บุคลากรภายในหน่วยงานเป็นหลักใหญ่

3.1.3 พ.ร.บ. เป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการศึกษาแก่ประชาชน

ในอดีตที่ผ่านมา การบริการการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสยังไม่น่าพอใจ เพราะผู้จัดการศึกษาอาจจะให้บริการหรือไม่ให้บริการก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเมตตาของผู้ให้ โอกาสทางการศึกษาของคนด้อยโอกาสอยู่แล้ว เช่น คนพิการขึ้นอยู่กับผู้ให้เป็นหลัก เห็นได้ว่าขาดหลักประกันในการได้รับโอกาสตามสิทธิ ดังนั้น พ.ร.บ. จึงเป็นกฎทางสังคมที่จะประกันสิทธิของคนด้อยโอกาส ซึ่งก็ไม่ได้ขอมากเกินไปกว่าที่คนปกติได้รับ กลุ่มที่ทำหน้าที่เรียกร้องให้แก่คนด้อยโอกาสมองเห็นว่า พ.ร.บ.ในฐานะกฎหมายรองจากรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติที่ลึกและละเอียดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น กลุ่มที่มีประสบการณ์เป็นกลุ่มด้อยโอกาสด้านการศึกษาในอดีตจะให้ความใส่ใจต่อบทบัญญัติด้านสิทธิของกลุ่มด้อยโอกาส และถือเป็นภารกิจที่จะต้องผลักดันให้มีถ้อยคำที่ตนกำหนด บรรจุใน พ.ร.บ. ความเข้มข้นของการมีส่วนร่วมจึงสูงและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

แกนนำคนด้อยโอกาสกล่าวถึงการขาดสิทธิด้านการศึกษาอันเป็นสิทธิพื้นฐานที่ทุกคนพึงได้รับไว้ว่า " ... ทำไมอนาคตของพลเมืองกลุ่มหนึ่งจึงต้องแขวนกับอารมณ์ของคน ในเมื่อคนส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองโดยสิทธิ สิทธินี้ไม่มีอารมณ์ ไม่มีเงื่อนเวลาว่าเมื่อไหร่ให้ เมื่อไหร่ไม่ให้ คนอยู่ร่วมกันต้องมีบรรทัดฐานร่วมกัน คนพิการทำไมต้องมีข้อยกเว้น จะได้เรียนเมื่อเขาเมตตาเท่านั้น ... สิทธิต้องเป็นกฎที่ไม่มีคนใดฝ่าฝืนได้ เราเห็นว่าวิธีการเดียวเท่านั้นที่ถือว่าเป็นการรับประกัน คือตราไว้ในกฎหมายแผ่นดิน ... "

3.1.4 พ.ร.บ.เป็นกฎสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนไทยทุกคน

จากประสบการณ์ของกลุ่มภาคประชาชนด้านศาสนา พบว่าบ่อยครั้งที่นโยบายของรัฐและบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดแย้งต่อวิถีการดำเนินชีวิตตามหลักความเชื่อและคำสอนที่ประชาชนศรัทธา ส่งผลให้ผู้นั้นปฏิบัติตามไม่ได้และถือเป็นการทำผิดกฎหมาย และต้องต่อสู้เพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาที่ประกาศไปแล้ว โดยใช้การต่อสู้ที่รุนแรง เช่น การประท้วง การชุมนุม ซึ่งเป็นการแก้ไขปลายเหตุ จึงควรปรับเปลี่ยนวิธีการเข้ามีส่วนร่วมกับรัฐ โดยเข้าร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่างจะง่ายและมีบรรลุผลได้ดีกว่า กลุ่มที่มีจุดประสงค์เช่นนี้ก็จะมุ่งมั่นและมีการวางแผนการติดตามความเคลื่อนไหวของการพิจารณานโยบายหรือกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

แกนนำในการจัดประชุมประชาพิจารณ์ของกลุ่มภาคประชาชนด้านศาสนา ให้ทัศนะต่อปัญหาการจัดการการศึกษาในอดีตที่กระทบต่อวิถีชีวิตไว้ ดังนี้ " ... มุสลิมมีผลกระทบสูงกว่าศาสนาอื่น ๆ เพราะความเคร่งครัดของพี่น้องมุสลิม ซึ่งที่ทราบกันคือมีข้อจำกัดหลายด้านในการดำเนินชีวิต ... อย่างมัธยมต้นที่เราจะบังคับ 9 ปี ถ้าหากมัธยมต้นที่เข้าไปแล้วเด็กต้องแต่งกายในลักษณะที่โป๊ บางทีมีงานกีฬา เด็กผู้ชาย ผู้หญิงปนเปกัน เขาก็ไม่อยากส่งเข้ามัธยมศึกษาปีที่ 1 นั่นคือปัญหาหนึ่ง ถ้าหากให้เขาปฏิบัติศาสนกิจ ได้ละหมาดเมื่อถึงเวลา เขาก็จะส่งลูกหลานเรียนมากขึ้น ... ปัญหาที่ผ่าน ๆ มาก็คือ เรามักจะแก้กันปลายเหตุ เมื่อมีนโยบายหรือแผนใด ๆ ที่ขัดแย้งต่อหลักการศาสนาแล้วเราก็จะมีการรวมตัว มีการชุมนุมกัน ซึ่งมันมีผลที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งในด้านความมั่นคงของประเทศชาติด้วย ... แต่ถ้าเรามีโอกาสไปกำหนดนโยบายหรือแผนได้ เราก็จะบอกว่าหลักการศาสนานั้นมีอะไรบ้าง ... "

การกำหนดนโยบายสาธารณะในมิติของการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มผลประโยชน์ที่ประสงค์เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะเห็นความสำคัญของประเด็นสาธารณะนั้น ๆ จากฐานคติของกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา พบว่า กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสำคัญกับกฎหมายการศึกษาในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส กฎหมายเป็นกฎสังคมที่กระทบต่อการดำเนินชีวิตตามหลักคำสอนทางศาสนา อีกทั้งเป็นเครื่องมือที่จะใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบการศึกษา โดยสรุป กลุ่มผลประโยชน์มีทัศนะต่อกฎหมายการศึกษาว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ และกระทบต่อภารกิจของผู้ปฏิบัติด้านการศึกษา

3.2 ฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือที่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มักเรียกว่าการตื่นตัวทางการเมือง ในการจัดประชุมประชาพิจารณ์การศึกษาโดยกลุ่มต่าง ๆ มักพบว่า มีผู้มามีส่วนร่วมน้อย ความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของคนไทยอาจเห็นว่ากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวจึงไม่ค่อยตื่นตัว แต่หากประชาชนได้รับทราบข่าวมากขึ้นก่ารมีส่วนร่วมก็น่าจะมีมากขึ้น และเริ่มจากกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก่อน ทั้งนี้นักการเมืองท่านหนึ่งให้ทัศนะว่า " ... การทำให้สังคมตื่นตัว สังคมก็มีหลายระดับ หลายกลุ่ม ไม่ใช่ทุกกลุ่มจะตื่นตัว แต่กลุ่มการศึกษา กลุ่มครูจะตื่นตัวก่อน แล้วก็พ่อแม่ ผู้ปกครอง แล้วก็นักธุรกิจ จุดเน้นต้องให้คนเห็นความสำคัญของการศึกษาเป็นเรื่องของการใส่ Priority คือถ้าอะไรไม่อยู่ใน Line life ก็ไม่อยู่ในสายตาของคน ในฐานะเราเป็นนักการศึกษา เราก็ให้ความสำคัญการศึกษามาก ... "

สำหรับผู้ที่เข้ามีส่วนร่วม ทั้งฝ่ายที่อยู่ในกระบวนการยกร่างกฎหมายโดยตรงและฝ่ายผู้ส่งข้อเสนอความคิดเห็น ที่มีส่วนในกิจกรรมยกร่าง ร่วมประชุมประชาพิจารณ์ ส่งข้อเสนอความคิดเห็น และติดตามความเคลื่อนไหวของการพิจารณานั้น เขาแสดงพฤติกรรมเช่นนั้นเพราะมีความเข้าใจต่อคำว่า " ... การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการร่าง พ.ร.บ. ... " ดังต่อไปนี้

3.2.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นความจำเป็นของวิถีชีวิตและอยู่ในจิตสำนึก

การกำหนดนโยบายสาธารณะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดของรัฐ ผู้ที่ด้อยโอกาสในการรับผลประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ย่อมเห็นความจำเป็นที่จะร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อมีส่วนร่วมจัดสรรทรัพยากรให้เอื้อต่อคนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงฝังอยู่ในจิตใจของคนกลุ่มดังกล่าว

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีทัศนะว่า การมีส่วนร่วมของกลุ่มเป็นการต่อสู้ที่ต้องจัดทำโดยตลอดเวลาให้ความต้องการกลุ่ม คือ ความเสมอกันในสังคมได้รับการตอบสนอง " ... กฎหมายเป็นกฎสังคมที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยความเมตตา แต่เกิดขึ้นจากการต่อสู้ของกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ กระทั่งภาครัฐจำต้องสนองตอบแล้วตราเป็นกฎหมาย ... " กลุ่มองค์กรวิชาชีพซึ่งสมาชิกของกลุ่มอยู่ในภูมิภาค ห่างไกลจากกระบวนการตัดสินใจของรัฐและประสงค์ในการจัดสรรทรัพยากรมีความเสมอกันกับกลุ่มคนในวงการเดียวกัน การต่อสู้ของบุคคลอาชีพเดียวกันที่รวมตัวกันจึงมีจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่จะคานอำนาจกับกลุ่มที่มีอำนาจกว่า อีกทั้งการมีส่วนร่วมยังได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญด้วย

การมีส่วนร่วมของกลุ่มนักการเมืองที่มีความสนใจต่อประเด็นสาธารณะมีผลกระทบในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มนักการเมืองซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สำคัญในการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เพราะหากเขาได้รับรู้ เห็นความสำคัญ สนใจและเข้าใจประเด็นสาธารณะ รวมทั้งมีสำนึกว่าการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญ จะมีผลกระทบต่อการมุ่งมั่นในการพิจารณาประเด็นสาธารณะนั้น ๆ และผลักดันให้ พ.ร.บ. ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ได้โดยเร็ว ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นความจำเป็นและจิตสำนึกของคนทุกระดับ จะละเลยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้

3.2.2 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพของประชาชนตามแนวรัฐธรรมนูญ

ทั้งฝ่ายผู้จัดการประชุมระดมความคิดเห็น และฝ่ายผู้ร่วมระดมความคิดเห็นหรือส่งข้อคิดเห็นต่างตระหนักเช่นเดียวกันถึงสิทธิพื้นฐานด้านนี้ตามแนวรัฐธรรมนูญ

กลุ่มเหล่านี้ตระหนักว่าเขามีสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เป็นประชาธิปไตย มีสิทธิแสดงความคิดเห็น มีสิทธิโต้แย้ง ดังเช่นกลุ่มภาคประชาชนด้านวิชาชีพให้ทัศนะว่า " ... องค์กรของเราเป็น NGO และไม่ได้มีส่วนในเรื่องของการแปรญัตติในรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดช่องให้ว่าเราสามารถที่จะประมวลความคิดความเห็น หลักการ ข้อเสนอแนะทั้งหมด ให้กับกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างชอบธรรมได้ ... การมีส่วนร่วมนี้เป็นการมีส่วนร่วมโดยจิตสำนึก ซึ่งก้าวร่วมดำเนินการกิจกรรมเหล่านี้มาโดยตลอด ที่นี่ถ้าใครมาสกัดให้มีส่วนร่วม ก็ไม่ได้อีก เพราะขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ... "

อาศัยหลักการจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ระบุว่าผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ มิใช่การตัดสินเด็ดขาดที่ต้องดำเนินการตามนั้น จุดนี้เป็นการเปิดช่องแก่ผู้รับฟังความคิดเห็นในการที่จะนำความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจหรือไม่ก็ได้ หรือจะใช้บางส่วน หรือใช้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามการที่ระเบียบเดียวกันนี้มีข้อบังคับให้ผู้รับผิดชอบประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เป็นส่วนหนึ่งที่จะให้หลักประกันว่าประชาชนมีโอกาสรับรู้การตัดสินใจของรัฐในการทำร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ประชาชนในฐานะเป็นผู้ถูกใช้กฎหมายและรัฐเป็นผู้ใช้กฎหมายจะต้องมีส่วนอย่างใกล้ชิดที่สุดในการให้ความเห็นเพื่อการจัดทำร่างกฎหมาย ผู้นำกลุ่มภาคประชาชนท่านหนึ่งเน้นว่าไม่ใช่การตรวจสอบรัฐบาล แต่เป็นสิทธิที่จะรับรู้การตัดสินใจของรัฐ " ... ไม่ใช่สร้างความโปร่งใส แต่สร้างการรับรู้ให้กับประชาชน หลักการดีที่น่าจะนำไปใช้ เช่น การวิจัยโดยนักวิชาการ ในประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจน มีการสัมมนา และมีการประชาพิจารณ์ ทำต่อเนื่องตลอดเวลา ... "

ในการปฏิบัติของกลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการการศึกษา ที่เปิดโอกาสให้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นทั่วประเทศ กลุ่มอำนวยการการศึกษาให้ความสำคัญต่อการเชิญประชาชนมาเข้าประชุมร่วมกับบุคลากรทางการศึกษาด้วย โดยมีทัศนะว่า " ... เดิมเราไม่เคยมองประชาชน และให้ความสนใจความรู้สึกของประชาชนมาก ครั้งนี้เท่ากับเราได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ คือ คืนอำนาจ ถึงให้เขามีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมก็ได้ฟังเสียงสะท้อนจากประชาชนเพื่อนำมาแก้ไขได้ทันที คือคู่ขนานไปกับประชาพิจารณ์ก็ลงมือปฏิรูปไปด้วย ..."

แม้จะเป็นเวทีเปิดโอกาสให้ร่วมแสดงความคิดเห็นได้ แต่จากขั้นตอนการยกร่างและรับฟังความคิดเห็นไม่เหมาะสมหรือสอดรับเลย เช่นเวลาที่ประชาพิจารณ์เป็นเวลาที่รัฐบาลได้พิจารณารับหลักการกฎหมายไปแล้ว จึงเป็นไปได้อยากที่จะนำความคิดเห็นมาใช้ปรับเปลี่ยนได้ทันเวลา เพราะ พ.ร.บ. ได้เคลื่อนเข้าสู่กระบวนการต่อไป ซึ่งไม่ใช่กลุ่มผู้ตัดสินใจกลุ่มเดิมไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ความซ้ำซ้อนของสมาชิกที่เป็นองค์ประกอบของกลุ่ม ผู้ตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ กลับเป็นโอกาสที่จะนำให้ความคิดเห็นของประชาชนซึ่งบุคคลเหล่านั้นได้รับรู้ความต้องการของประชาชนได้นำไปใช้ในกระบวนการตัดสินใจในช่วงเวลาต่อ ๆ ไปได้ด้วย

3.2.3 การมีส่วนร่วมเป็นพลังของสังคม

การที่คนตื่นตัวในเรื่องใดย่อมทำให้เกิดความสนใจและมีการเคลื่อนไหวทางสังคมต่อเรื่องนั้น ๆ แต่ได้มีผู้จำแนกพลังทางสังคมออกไปอีกว่าต้องเป็นพลังที่มีทิศทาง การบังคับทิศทางของกระแสตื่นตัวของบุคลากรในการศึกษาหรือประชาชนจัดกระทำได้ในรูปแบบของการสร้างปัญญาให้กับสังคม คือจัดให้มีการสร้างกระแสการตื่นตัวของบุคลากรในวงการทางการเมือง วงการการศึกษา และประชาชนทั่วไปโดยใช้การให้ความรู้เป็นสิ่งชี้นำทิศทางของกระแส

นักคิดผู้เป็นแกนนำของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร เป็นผู้มีประสบการณ์ในการจัดทำการปฏิรูปการศึกษามาแล้ว เห็นว่าการปลุกกระแสทางการเมืองให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวก่อนจะทำให้เกิดพลังในการเปลี่ยนแปลงสังคม " ... พ.ศ. 2517 มีจุดกระตุ้นคือ การเรียกร้องประชาธิปไตยที่มีนักศึกษาเป็นแกนนำ (14 ตุลาคม 2516) ตอนนั้นพยายามนำยุทธศาสตร์จากระดับกลางดันขึ้นมาบน และดันลงล่าง ซึ่ง (การปฏิรูปการศึกษา) สำเร็จได้ยาก มาถึงตอนนี้มาหารือกันว่าให้เริ่มจากข้างล่างขึ้นมาข้างบน (จัดตั้งเครือข่ายการศึกษาไทยยุคโลกาภิวัฒน์ที่มีสมาชิกกว่า 20,000 คน) เพื่อให้ทุกคนมีส่วนร่วมและทำจากระดับล่างขึ้นมามากกว่าระดับบนลงไป ที่นี้จากระดับล่างขึ้นมา ก็จะต้องมีนักวิชาการ นักคิดด้วย ยุทธศาสตร์หลักจากข้างล่างขึ้นข้างบนนี้เน้นความต้องการของระดับพื้นฐานมากกว่าการที่รัฐบาลสั่งให้ทำออกมา ... "

ส่วนนักการเมืองในกลุ่มกำหนดนโยบายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวถึงแนวโน้มของการจัดทำกฎหมายในปัจจุบันและในอนาคตว่าต้องให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ เพื่อการนำบทบัญญัติไปปฏิบัติอย่างได้ผล ดังนี้ " ... แนวโน้มของการทำงาน เรื่องกฎหมายหรือนโยบายจะมีเสียงเรียกร้องให้คนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้น ... จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนในวงกว้าง ... " และอีกท่านหนึ่งให้การสนับสนุนในแนวเดียวกันว่า "... เป็นเรื่องยากที่จะออก พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับที่ดี ให้เป็นการปฏิรูป แล้วให้คนที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจ มีส่วนร่วมในการยกร่าง ในการผลักดัน และในการนำไปใช้ ฉะนั้น จะต้องการความเข้าใจของคนเยอะ ... ถ้าคนไม่เข้าใจกระบวนการยกร่าง จะยากที่จะยกร่างมาให้ดี และยากที่จะผ่านการรับรองในรัฐสภา ... "

จากบทสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น เน้นว่าประชาชนเป็นพลังสังคม ส่วนการที่จะกระตุ้นประชาชนจัดทำได้โดยการให้ความรู้ ซึ่งอาจจัดทำโดยการจัดประชุมระดมความคิดเห็น ให้ข้อมูลถึงการอ่อนแอของการจัดการศึกษาไทย หลักการการศึกษาไทยที่พึงประสงค์ การให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในขั้นตอนยกร่าง คือ เชิญให้มาร่วมยกร่างเพื่อได้ถกเถียงและเรียนรู้ไปพร้อมกัน ทิศทางของการบัญญัติ พ.ร.บ. จะได้สอดคล้องกัน และโดยไม่ได้นัดหมาย เพราะผู้วิจัยไม่พบว่ากลุ่มต่าง ๆ ได้มีการวางแผนร่วมกัน กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการการศึกษาทุกระดับ ได้มีส่วนจัดทำให้เกิดการเรียนรู้ในกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน แต่ครอบคลุมบุคคลในโครงสร้างส่วนบนอันได้แก่นักการเมือง บุคคลระดับกลางคือ ผู้รู้และนักวิชาการ และบุคคลระดับล่าง คือ ผู้ปฏิบัติ และประชาชน ความหลากหลายของการจัดกิจกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ในแนวคิดที่ว่ากระแสการตื่นตัวเป็นพลังสังคม ซึ่งต้องชี้ทิศทางเดียวกัน คือ การศึกษาอยู่ในความอ่อนล้าและต้องการการปฏิรูป โดยการให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน จึงจะมีกระแสผลักดันในทุกส่วนพร้อม ๆ กัน และมีผลให้มีเป้าหมายเดียวกันที่ว่ามุ่งให้ พ.ร.บ.ประกาศใช้ และสาระบางอย่างที่เคยเป็นข้อโต้แย้งที่ไม่มีข้อยุติในอดีต เช่น การรวมกระทรวงเป็นกระทรวงเดียวกันที่มีความพยายามจัดทำมากกว่า 25 ปี จะสามารถทำให้ยุติได้ในครั้งนี้

แกนนำที่รับผิดชอบการจัดประชาพิจารณ์ของกลุ่มอำนวยการ ซึ่งเป็นหน่วยที่สามารถจัดได้ทั่วทั้งประเทศ มีทัศนะต่อการจัดประชาพิจารณ์ ดังนี้ " ... ความคิดที่อยู่เบื้องหลังการทำประชาพิจารณ์ ก็คือ การปลุกกระแสความคิด ความเชื่อในเรื่องการศึกษา เรียกร้องให้คนของเขาสนใจการศึกษา ถึงเวลาแล้วที่เราต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ถึงเวลาแล้วที่เราต้องคิดและจะต้องติดตามว่าคนอื่นเขากำลังคิดอย่างไร เป็นกระบวนการที่จะสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของเรา และคิดในการที่จะต้องปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของเราให้เหมาะสมยั่งยืน ... อีกประการหนึ่งอยากปลุกกระแสในเรื่องของรัฐธรรมนูญให้คนได้ศึกษาติดตามและเข้าใจรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ผูกพันกับการศึกษา ... กระบวนการประชาพิจารณ์นี้จุดมุ่งหมายหลักคือต้องการปลุกระดมในส่วนนี้ การประชาพิจารณ์เป็นเรื่องของการเตรียมประชาชนด้วย โดยมุ่งให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อการปฏิรูป ... "

3.2.4 การมีส่วนร่วมคือการเคารพกฎกติกา

เมื่อทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น แต่ก็คงไม่อาจสนองความคิดเห็นของทุกคนได้ ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ ได้กำหนดกฎกติกาในการรับฟังความคิดเห็นและการพิจารณา รวมทั้งเพื่อประเมินตนเองในการมีส่วนร่วมด้วย มีกติกา 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การเคารพความคิดเห็นของผู้อื่น การจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นระบบเปิด คือเปิดโอกาสให้รับรู้ข่าวสารข้อมูลระหว่างกันและแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ แม้แต่ผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มอำนวยการการศึกษาระดับหนึ่ง ยังเห็นความสำคัญของบุคลากรทางการศึกษาระดับอื่นด้วย โดยท่านเห็นว่า " ... กระบวนการที่จะให้มีส่วนแสดงความคิดเห็นต้องเป็นระบบเปิด ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความเห็นของผม อุดมจะเก่งไม่ได้เลย ตัวป้อนจากระดับการศึกษาล่างอ่อนล้า ... การมีหลายกลุ่มหลายฝ่ายที่เขาจะมีส่วนร่วม ให้ความรู้เขา ให้เขามีความคิดเห็นเข้ามา สำคัญเหมือนกัน เขาต้องรู้ด้วย เพราะถ้าเขาไม่รู้ โอกาสที่เขาจะแสดงความคิดเห็นก็เป็นไปไม่ได้ ... ในการจัดประชาพิจารณ์ทุกเวทีไม่มีอะไรจากส่วนกลางไปครอบงำเขา ... "

การเคารพความคิดเห็นเป็นกฎกติกาสังคม ที่ว่าความคิดเห็นของคนเพียงกลุ่มเดียวหรือกลุ่มวิชาชีพเดียวไม่พอ แต่ต้องเป็นความคิดเห็นของทุกส่วนในสังคม ดังเช่นกลุ่มภาคประชาชนด้านอาชีพกล่าวว่า " ... การเสนอร่าง พ.ร.บ. โดยประชาชน 5 หมื่นคน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ต้องมีกระบวนการคัดกรองความคิดเห็นมาก่อนเหมือนเชิงประชาพิจารณ์ มีกระบวนการหลอมรวมกันก่อน แต่ถ้าอยู่ ๆ ก็มาลงชื่อกัน 5 หมื่น ก็จะถูกปฏิเสธจากสังคม วิธีการได้ความคิดตรงนี้มานั้นสำคัญกว่าจำนวนคน ... "

ประการที่สอง หลักเกณฑ์ตามหลักวิชาการหรือความมีเหตุมีผล ความคิดเห็นที่ประกอบด้วยการให้เหตุผลตามหลักวิชาการหรือองค์ความรู้ที่ศึกษาดีแล้วและมีความชัดเจนจะได้รับการยอมรับมากกว่าแกนนำของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร เห็นความสำคัญของทุกกลุ่มคน แต่ให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ดังนี้ " ... กลุ่มที่เป็นปัจจัยสำคัญตอบไม่ได้ กลุ่มพ่อแม่ก็สำคัญ ในการร่างเราพยายามให้ทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม แต่โดยธรรมชาตินักวิชาการเป็นผู้ที่พูดและเขียนได้ชัดเจน มีเหตุมีผล กลุ่มพวกนี้อาจจะได้เข้ามาให้ข้อคิดเห็น ให้ Condition ได้สูงกว่า ... "

ประการที่สาม คือ การยอมรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กร การมีส่วนร่วมต้องมีกรอบของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้วย และต้องยอมรับการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่มีกฎหมายรองรับ

ในการปฏิบัติภารกิจของกลุ่มภาคประชาชน ทั้งองค์กรวิชาชีพและผู้แทนผู้ปกครอง ในการมีส่วนร่วมจะจำกัดอยู่เฉพาะตัวแทนขององค์กร และไม่แสดงบทบาทเกินไปกว่าการแสดงความคิดเห็น เพราะมีทัศนะว่าเป็นกลุ่มที่ไม่มีสิทธิและอำนาจเพียงพอที่จะจัดกิจกรรมการเมืองอื่น ๆ ดังเช่น กลุ่มวิชาชีพให้ทัศนะว่า " ... การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับองค์กรประชาชนอย่างเช่นองค์กรวิชาชีพ มีขอบเขตของการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นไปยังกลุ่มผู้ตัดสินใจเท่านั้น แม้จะมีขอบเขตจำกัดแต่ก็เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งจำเป็น และมีจิตสำนึกเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ... " กลุ่มตัวแทนผู้ปกครองก็กำหนดการมีส่วนร่วมเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลต่อรัฐไว้ใช้ประกอบการตัดสินใจ ดังนี้ " ... เราจะเป็นองค์การให้ความคิดเห็นได้ เราลงไปสนับสนุนส่งเสริมและให้ความคิดเห็น เราชี้ว่าอะไรผิดอะไรถูกไม่ได้ เรายังไม่ถึงขั้นที่จะลงไปตรวจสอบเขา เราให้คำแนะนำ เช่น การรับเด็กเรียนต่อระดับมัธยม เราก็พยายามให้คำแนะนำอยู่ อะไรผิดก็ว่าต้องแก้ไข แต่ยังไม่มีกลไกเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบ เราไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง เรื่องความโปร่งใสมาถึงแล้ว เราอาจจะให้ข้อมูลต่าง ๆ ได้บ้าง เพื่อเป็นกระจกเงาให้กับมวลสมาชิกและให้ประโยชน์ต่อเยาวชน อาจทำได้เท่านี้ การเสนอความคิดไปแล้ว จะมีผลหรือไม่มีผล (ต่อการบรรจุในนโยบาย) เราก็คงไม่มีสิทธิพูดอะไรหรอก เราคาดหวังที่จะให้ได้ผล แต่เราไม่มีสิทธิต่อว่าใคร เพราะเราไม่มีอำนาจเพียงแต่เราเป็นผู้ให้ข้อมูล ... และถึงแม้จะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ตาม แต่ต้องปราศจากการครอบงำทางการเมือง และปราศจากอำนาจอิทธิพลใด ๆ ... "

ผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มอำนวยการการศึกษา เห็นว่า แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงต้องรู้บทบาทของตนต่อการมีส่วนร่วม และยอมให้แก่ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ท่านกล่าวว่า " ... มหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระ ไม่ใช่อิสระโดยไม่ขึ้นกับใคร ไม่ใช่อยากทำอะไรได้ตามอำเภอใจ มันจะมีกรอบกติกาบ้านเมือง เรื่องที่เสนอไปที่ กกศ. เสนอไปแล้วประชุมว่าอย่างไร ก็ว่าอย่างนั้น ทบวงฯ เคารพกติกา ไม่ไปยุ่ง ก็ไปร่วมชี้แจงในภาระหน้าที่ของเรา เราก็จะเสนอให้เขาเห็น จะเห็นด้วย ไม่เห็นด้วยก็เสนอไป เสร็จแล้วหน่วยที่เขามีอำนาจหน้าที่เขาตัดสินอย่างไร ทบวงฯ ไม่ติดใจ ... "

3.2.5 การมีส่วนร่วมคือการเปิดใจกว้าง มีจิตสาธารณะ

ทั้งผู้แสดงความคิดเห็นและผู้ฟังต้องมีจิตสาธารณะ ที่จะเปิดใจให้กว้างเข้าหากัน นักการเมืองท่านหนึ่งมีทัศนะว่า " ... ก่อนที่คนไทยจะเล่นบทบาทสาธารณะ เรามาพูดว่าจิตสาธารณะคืออะไร คือว่าต้องไม่ถือบถองกัน อย่าเอาเปรียบคนอื่น ได้หน้าก็ต้องได้เหมือนกัน แล้วก็เปลี่ยนกันได้เกียรติกันบ้าง อย่าทำงานคนเดียว ทำกันเป็นทีม คนที่เขาเก่งเอาเขามาใช้งาน อย่าถีบเขาออกจากวงการ ... " การที่จะมีจิตสาธารณะได้นั้นจะต้องมีการทบทวนแนวคิดที่มีอยู่เดิมและปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่ ได้แก่

ประการแรก แนวคิดเกี่ยวกับการมองผลประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม การที่ทุกคนมีความคิดเห็นของตนเองด้วยกันทั้งนั้น แต่ความคิดเห็นที่มีประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับชาติต้องยึดโยงต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของชาติ ดังเช่นนักการเมืองในกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติเล่าประสบการณ์ของท่านในการประชุมขององค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วยตัวแทนนักการเมืองจากหลายพรรคที่ร่วมคิดงานการศึกษาด้วยกัน ดังนี้ " ... การมี พ.ร.บ.หลายร่างนี้ดี บรรยากาศของกรรมาธิการวิสามัญฯ เป็นบรรยากาศเปิด ไม่มีการยึดโยงในจุดยืนไหนโดยเฉพาะอย่าง เช่น ร่าง พ.ร.บ. ฉบับรัฐบาลเป็นหลักก็จริง แต่ว่าเปิดกว้างให้กรรมาธิการได้เปิดประเด็นและได้หยิบยกข้อดีของร่างไหนมาไว้ได้ ไม่มีความรู้สึกยึดโยงว่าใครเป็นเจ้าของอันไหน เป็นความรู้สึกที่ดี ทั้งฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล ไม่ได้ถือตัวว่าฝ่ายค้านจะสู้ฝ่ายรัฐบาลในเรื่องนี้ ... "

หน่วยงานราชการระดับกรม เมื่อตัดสินใจจะทำการยกร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อคนไทยทั้งประเทศ ก็ได้ตกลงร่วมกันที่จะปฏิบัติงานโดยมองประโยชน์ประเทศชาติเป็นหลัก ดังนี้ " ... ตอนที่เราร่างของกรม เราต้องตกลงกันว่าทุกคนห้ามคิดถึงตนเอง ห้ามคิดถึงตำแหน่งของตนเอง และห้ามวางอนาคตตนเองว่าในอนาคตนั้นตนเองจะไปอยู่ตรงไหน เพราะถ้าคิดถึงตนเองเมื่อไหร่ คิดถึงกลุ่มเมื่อไหร่ จะทำให้เรายึดติด จะไม่มีอิสระในการคิด เพราะฉะนั้นเราทุกคนตกลงกันจะว่าปล่อยวางให้หมด นี่เป็นการเสียสละ ... "

ประการที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับการไม่ครอบงำผู้อื่น การศรัทธาต่อความเชื่อส่วนบุคคลจนเป็นเรื่องของการยึดมั่นถือมั่นทำให้ไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และไม่เข้าใจสิ่งที่เขาพูด กลุ่มภาคประชาชนเห็นว่า การประชาพิจารณ์ที่ประชาชนมีส่วนแสดงความคิดเห็นได้นั้น ไม่เป็นการเปิดโอกาสแท้จริง เพราะท่านผู้รู้ไม่ได้เปิดใจกว้างรับฟังความคิดเห็นนั้นอย่างจริงใจ " ... อีกด้านหนึ่งเราก็ไม่ค่อยไว้วางใจว่า กลุ่มนักวิชาการบรรดา ดร. ทั้งหลาย ซึ่งเข้ามาร่วมกระบวนการ มักจะคิดอะไรในลักษณะอัตวิสัยอยู่ตลอดเวลา โดยไม่ยอมรับความคิดเห็นของประชาชน ท้องไร่ท้องนา ที่อยู่ในต่างจังหวัด นี่คือสิ่งที่เราระมัดระวังมากและติดตามมาตลอด ... "

อีกกรณีหนึ่ง ในกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนรับผิดชอบงานของราชการเช่นเดียวกัน ก็ยังอาจมีความขัดแย้งในประเด็นวิชาการ ทำให้ไม่ใส่ใจกับความคิดของอีกฝ่ายหนึ่ง ท่านผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างสูงท่านหนึ่งเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงต้องเกิดจากความร่วมมือทั้งฝ่ายนักวิชาการและฝ่ายการเมือง ดังนี้ " ... ผมเชื่อว่าสิ่งที่จะเป็นการปฏิรูปจริง ๆ นั้น ทั้งฝ่ายอุดมการณ์ที่เขียนแนวปฏิรูปจากหอคอยงาช้าง จากภาพสมมติขึ้นมาต้องประสานกับฝ่ายผู้ปฏิบัติ เพื่อที่ว่าเขียนอย่างนี้ปฏิบัติได้หรือไม่ ... ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายบริหารรวมกันหมดไม่มีใครจะเก่งกว่าใคร จะไปตั้ง สสร. เป็นสภาการศึกษาพิเศษของประชาชนไม่ให้นักการเมืองมาเกี่ยว ไม่ให้นักวิชาการ ครู หรือโรงเรียนของ ศธ. ไม่ให้ทบวงฯ มาเกี่ยว จะไปร่างอะไรกัน ผมว่าเข้าใจผิด และเป็นการคิดแบบแยกส่วน การคิดอย่างนี้อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจผิดอยู่แล้ว ... "

โดยสรุป การมีส่วนร่วมทางการเมืองเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคนในวงกว้างประชาชน และเป็นจิตสำนึกของประชาชน ซึ่งการใช้สิทธิพื้นฐานนี้จะทำให้เกิดพลังทางสังคม ในการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ แต่พลังนี้อาจมีผลให้เกิดความรุนแรงได้ จึงมีการเตรียมการให้พลังสังคมมีทิศทางเดียวกันโดยการให้ความรู้ และควบคุมด้วยกฎกติกาเชิงอำนาจอาณา เชิงหลักวิชาการ และมารยาททางสังคม ทั้งนี้แนวคิดของการเข้ามีส่วนร่วมต้องไม่ติดยึดกับเรื่องส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม แต่ให้คิดถึงส่วนรวมให้มาก

การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มได้รับการตอบสนอง เพราะกลุ่มผลประโยชน์ตระหนักว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าว เป็นความจำเป็นและมีจิตสำนึกที่จะมีส่วนร่วม โดยรู้ว่ามีกฎหมายรองรับเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยถ้าเรียกร้องผ่านกลุ่มผลประโยชน์จะทำให้เกิดพลังในการต่อรองมากกว่าราย

บุคคล การมีส่วนร่วมโดยเป็นกลุ่มยังช่วยให้มีการหลอมรวมความคิดเห็นที่มีหลากหลาย บนพื้นฐานหลักวิชาการ และให้บุคคลมีมุมมองด้านผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน โดยมีบรรทัดฐานสังคมเกี่ยวกับการเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ไม่ครอบงำ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ประสบความสำเร็จ คือ การเปิดโอกาสของกลุ่มผู้ตัดสินใจ โดยเฉพาะนักการเมืองต้องมีจิตสำนึกต่อประเด็นสาธารณะนั้น ๆ

ส่วนที่ 4 ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์

นโยบายสาธารณะที่อาจประกาศเป็นกฎหมายหรือไม่ก็ตามนี้ เป็นผลการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งเกิดจากการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่จะได้รับผลประโยชน์หรือผลกระทบจากประเด็นสาธารณะนั้น ๆ กล่าวคือ สำหรับกลุ่มที่มีภารกิจต้องนำนโยบายสู่การปฏิบัติใช้นโยบายเป็นเครื่องมือของการเปลี่ยนแปลง ก็อาจต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอยู่ ส่วนกลุ่มรับบริการจากการปฏิบัติตามนโยบายกำหนดความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นกฎสังคมที่อาจจำกัดวิถีการดำเนินชีวิตตามความเชื่อและศรัทธา หรือกฎสังคมนี้อาจไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่ขาดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่แล้ว เหตุผลจากการกำหนดความหมายนโยบายสาธารณะที่กลุ่มต่าง ๆ กำหนดขึ้นข้างต้น ส่งผลให้การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของกลุ่มมีความแตกต่างกัน สำหรับกลุ่มที่ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะเป็นกฎสังคม ตระหนักถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมและดำเนินงานอย่างต่อเนื่องภายใต้ทรัพยากรแห่งอำนาจที่กลุ่มมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ส่วนกลุ่มที่ถือว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง จะให้ความสำคัญกับการระดมการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างจิตสำนึกและความตระหนักให้แก่สมาชิกของกลุ่มเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง และเป็นพลังผลักดันในกระบวนการพิจารณาอนุมัตินโยบายสาธารณะ รวมทั้งมีการเตรียมการให้กลุ่มผู้ตัดสินใจมีสำนึกและเห็นความสำคัญของประเด็นสาธารณะ เพื่อให้เป็นพลังผลักดันในการพิจารณาประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ทุก ๆ กลุ่มรับรู้ว่าการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญ และพร้อมที่จะอ้างถึงบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หากมีผู้ใดขัดขวาง แต่ขณะเดียวกันทุกกลุ่มก็มีกรอบกติกาที่จะจำกัดขอบเขตของการมีส่วนร่วมของตนเอง กติกาเหล่านั้น ได้แก่ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมาย การใช้เหตุผลประกอบการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเคารพซึ่งกันและกัน และจิตสาธารณะ คือ คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม

การอธิบายปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมโดยกลุ่มผลประโยชน์ เริ่มโดยต้องพิจารณาปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้เห็นการรวบรวมความคิดเห็นของสมาชิกและการสะสมพลังอำนาจของกลุ่ม สำหรับใช้ในขั้นตอนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้ตัดสินใจ โดยการศึกษาการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มนั้น ก็เพื่ออธิบายกระบวนการรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ในการแสวงหาและสะสมพลังอำนาจเพื่อการต่อรองกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ จำแนกเป็น 3 ประเด็นหลักคือ

การกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วม

ความถูกต้องในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ตามกฎหมาย

กระบวนการการเสริมสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์

4.1 การกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วม

จากฐานคติเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วม กลุ่มผลประโยชน์ทั้งที่เป็นกลุ่มกำหนดนโยบาย กลุ่มอำนวยการและกลุ่มภาคประชาชนจะกำหนดท่าทีในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้โดยที่แต่ละกลุ่มต่างล้วนมีองค์คณะบุคคลในการบริหารและจัดการของแต่ละองค์กรอยู่แล้ว แต่ในการดำเนินงานจัดทำร่างกฎหมายหรือกำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นภายในเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่อประเด็นสาธารณะนั้น และดำเนินงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายทั้งฉบับหรือบางส่วน หรือจัดทำข้อเสนอความคิดเห็น ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นของการจัดตั้งคณะบุคคลแตกต่างกัน และทำให้คณะมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ฐานการสนับสนุน ความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน รวมทั้งการจัดระเบียบในการทำงานมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะสะท้อนถึงความต่อเนื่องในการแสดงการมีส่วนร่วมและผลสำเร็จของการทำงานของแต่ละกลุ่ม ประเภทขององค์คณะบุคคลจำแนกได้ ดังนี้

4.1.1 กำหนดกระบวนการโดยคณะบุคคลที่เกิดจากความสอดคล้องกันทางผลประโยชน์

กลุ่มอำนวยการระดับกรมที่จัดการศึกษาภาคบังคับมีบุคลากรจำนวนมากมหาศาลเมื่อเทียบกับหน่วยราชการอื่น บุคลากรเป็นผู้มีสถานภาพเป็นข้าราชการและเป็นสมาชิกขององค์กรวิชาชีพไปพร้อมกันหรือเป็นเลือดเนื้อเชื้อไขเดียวกัน ที่เริ่มมีการตื่นตัวต่อการจะมีกฎหมายการศึกษา เนื่องจากมีแรงผลักดันจากบุคลากรที่มีอยู่จำนวนมากนี้เอง ทำให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่าง พ.ร.บ. ประกอบด้วยผู้แทนของกลุ่มบุคลากรของกรม และผู้แทนองค์กรวิชาชีพ ทั้งส่วนกลางและในส่วนจังหวัด เพราะเห็นว่าหน่วยงานของตนมีผู้ปฏิบัติที่มีประสบการณ์ที่หลากหลายเป็นรูปธรรมที่จะเป็นพื้นฐานในการยกร่าง พ.ร.บ. ได้ จากบทสัมภาษณ์ของผู้บริหารในกรม กล่าวถึงเหตุผลที่ดึงเอาองค์กรวิชาชีพมาร่วมมือร่วมแรงกัน เพราะเห็นว่า เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ทั้งยังมีประสบการณ์ที่แตกต่างจากบุคคลที่ปฏิบัติงานในส่วนกลาง อีกประการหนึ่ง การทำงานโดยไม่เป็นส่วนราชการจะมีผลดีกว่าการทำงานเป็นส่วนราชการ ซึ่งอาจเนื่องจากมีสภาพบังคับควบคุมน้อยกว่าราชการ ดังนี้ " ... กลุ่มที่มีบทบาทในกรมของเราคือ กลุ่มขององค์กรวิชาชีพ มีบทบาทในการประชาพิจารณ์มากที่สุด เพราะพวกนี้เขาสัมผัสกับปัญหาโดยตรง เขาอยู่ในพื้นที่ สัมผัสปัญหาโดยตรงและเป็นคนที่อยู่ในหน่วยปฏิบัติและได้ทำพวกนี้มาก ในระบบราชการก็ทำเหมือนกัน แต่ทำน้อย จัดไม่ได้ผลเพราะมันเป็นราชการ แต่เราจัดแบบไม่เป็นราชการ จะได้ความคิดอ่านที่หลากหลายมากกว่า ... " จากบทสัมภาษณ์ยังสะท้อนถึงการประสานงานระหว่างกลุ่มผู้บริหารระดับสูงกับคนระดับล่างที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ทั้งนี้นอกจากการหลอมรวมประสบการณ์จากผู้ปฏิบัติแล้ว ยังได้เครือข่ายของคนระดับล่างที่จะเป็นพลังของกลุ่มโอกาสต่อไปด้วย

อีกกรณีหนึ่งเป็นการร่วมกันระหว่างหน่วยอำนวยการกับองค์กรวิชาชีพเช่นเดียวกัน ทั้งสองหน่วยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการที่จะสนองความต้องการของการจัดการศึกษาระดับที่ตนรับผิดชอบ จึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับที่ตนรับผิดชอบ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยคำสั่งตันสังกัด มีมูลเหตุการจัดตั้งขึ้นเพราะหน่วยอำนวยการกับองค์กรวิชาชีพมีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะบรรจุใน พ.ร.บ. ประกอบกับได้รับมอบจากหน่วยกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร ให้ยกร่างบทบัญญัติเฉพาะหมวดขึ้น คณะกรรมการของกลุ่มนี้มีองค์ ประกอบจากบุคลากรสำคัญที่อยู่ในหน่วยอำนวยการกับองค์กรวิชาชีพ มาร่วมยกร่างเพื่อนำเสนอต่อกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาาร เมื่อเสร็จภารกิจแล้วไม่มีความเคลื่อนไหวอีกเลยในนามของคณะกรรมการชุดนี้ แต่จะมีตัวแทนของหน่วยอำนวยการกับองค์กรวิชาชีพ อยู่ในคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎร ทำการติดตามการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ต่อไป

การรวมตัวแทนกลุ่มอำนวยการและกลุ่มวิชาชีพในการจัดทำความคิดเห็นเกิดขึ้น เพราะมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกัน และยังมีรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ คือ กรณี กลุ่มอำนวยการและกลุ่มวิชาชีพการศึกษาภาคบังคับ สมาชิกของกลุ่มวิชาชีพอยู่ใต้บังคับบัญชาของกลุ่มอำนวยการ การประสานงานใช้การพูดคุยระหว่างแกนนำ มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายและการมีหนังสืออนุญาตให้กระทำได้ การทำงานจะสิ้นสุดเมื่อกลุ่มอำนวยการสั่งการ อีกกรณีหนึ่ง กลุ่มอำนวยการและกลุ่มวิชาชีพของการศึกษาระดับสูง พบว่า องค์กรวิชาชีพการศึกษาระดับสูงเป็นที่ยอมรับของหน่วยอำนวยการเป็นอย่างมาก เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้ถือเป็นสมองของสังคม จึงมีการพึ่งพิงความรู้ประสบการณ์จากกลุ่มวิชาชีพการศึกษาระดับสูงมาก อีกทั้งสถาบันการศึกษาระดับสูงแต่ละแห่งเป็นผู้รวมตัวกันให้มีหน่วยอำนวยการขึ้นทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐบาล ซึ่งผู้บริหารของหน่วยอำนวยการกล่าวถึงองค์กรวิชาชีพว่า " ... ถ้าเขารู้สึกว่ามั่นใจในการประสานของเรา เขาก็ให้เราอยู่ ถ้าตราบใดเราไม่ได้สติ (ไม่เป็นประโยชน์ในการช่วยประสานต่อรัฐบาลได้จริง) พูดตรงไปตรงมาเขาก็ไม่ให้เราอยู่ ... "

4.1.2 กำหนดกระบวนการโดยคณะบุคคลโดยสายบังคับบัญชา

การจัดตั้งกลุ่มโดยบุคคลที่มีฐานะเหนือกว่าผู้ปฏิบัติงาน จึงเป็นการรวมกลุ่มโดยระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ กลุ่มอำนวยการระดับกระทรวงจัดให้มีคณะกรรมการยกร่าง พ.ร.บ. ที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการ เพื่อประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ ในการที่จะยกร่าง พ.ร.บ. เนื่องจากบุคลากรในสังกัดมีอยู่จำนวนมาก จึงมีการดึงตัวแทนของกรมมาเป็นองค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงของกรมต่าง ๆ โดยไม่มีบุคคลภายนอกเลย การดำเนินงานของคณะกรรมการสิ้นสุดลงเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการ

4.1.3 กำหนดกระบวนการโดยคณะบุคคลจากสมาชิกกลุ่มที่มีการประชุมเป็นประจำ

องค์กรภาคประชาชนด้านผู้ด้อยโอกาส ด้านผู้ปกครอง และด้านศาสนา แต่ละกลุ่มได้แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อสะดวกในการตระเตรียมงาน โดยรวบรวมจากสมาชิกที่ให้ความสนใจในการทำงานของกลุ่ม ส่งผลให้การทำงานของแต่ละองค์คณะบุคคลประเภทนี้มักจะมีความต่อเนื่องและมีการติดตามการพิจารณาของกลุ่มผู้ตัดสินใจทุกขั้นตอนเพื่อรับทราบความเคลื่อนไหวของการพิจารณา พ.ร.บ.ต่อไป

การรวบรวมคณะบุคคลจากสมาชิกที่มีความสนใจประเด็นสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเรียนรู้ร่วมกันถึงความสำคัญของปัญหา และหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน อันจะส่งผลกระทบให้การทำงานมีความต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวบรวมนักการเมือง ซึ่งจะเป็นกลุ่มผู้ตัดสินใจเป็นคณะบุคคล เพื่อการพิจารณายกร่าง พ.ร.บ. ไว้ก่อน เป็นการเตรียมการสร้างกระแสและกระตุ้นจิตสำนึกในประเด็นสาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ขั้นตอนการพิจารณาที่มีบุคคลเหล่านี้ร่วมอยู่ด้วยนั้น มีการดำเนินการตามขั้นตอนนั้น ๆ รวดเร็วขึ้น

4.1.4 กำหนดกระบวนการโดยคณะบุคคลจากบุคลากรที่เป็นผู้รู้ภายนอกสังกัด

วิธีที่นิยมใช้ในกลุ่มกำหนดนโยบายทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ จัดตั้งคณะกรรมการโดยเรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ เป็นคณะที่ปรึกษาและอำนวยการร่าง พ.ร.บ. เพื่อระดมความคิดและประสบการณ์ของท่านผู้รู้ มาร่วมพิจารณากลั่นกรองร่าง พ.ร.บ. ก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการชุดที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นคณะกรรมการบริหารของหน่วยงาน นักการเมืองท่านหนึ่งให้เหตุผลว่า " ... เจตจำนงค์ก็คือว่าถือว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องระดมความคิดเห็นของทุกพรรค เพื่อจะให้เกิดแนวร่วมทางความคิด และก็เป็นการเตรียมความคิดไปเรื่อย .... ผมเชื่อว่าสิ่งที่จะเป็นการปฏิรูปจริง ๆ นั้น ทั้งฝ่ายอุดมการณ์ที่เขียนแนวปฏิรูปจากหอคอยงาช้าง จากภาพสมมติขึ้นมาต้องมาประสานกับฝ่ายผู้ปฏิบัติ ผมไม่เชื่อในการแยกส่วน ไม่เชื่อว่านักอุดมการณ์เขียนขึ้นมาแล้วเสร็จสมบูรณ์หรือไม่ ... ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายนักวิชาการ ฝ่ายบริหารรวมกันหมดไม่มีใครจะเก่งกว่าใคร ... "

ส่วนหลักเกณฑ์ในการคัดสรรบุคคล แกนนำของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร ระบุว่าต้องประกอบด้วยคนที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันบางจะได้คัดค้านกัน ทำให้การแสดงความคิดมีความหลากหลาย แต่ต้องจัดสัดส่วนให้เหมาะสมกับงานด้วย ดังที่ท่านกล่าวว่า " ... หากคนที่เป็นนักคิด นักปฏิบัติ หาคนที่มองอนาคตหัวก้าวหน้า ขณะเดียวกันเน้นให้หลากหลายมากที่สุด บางคนก็อนุรักษ์นิยม บางคนก็หัวก้าวหน้า คนหัวอนุรักษ์จะคอยยับยั้งไว้ว่าทำอันนี้แล้วมันจะไกลเกินไป น่าจะทำไม่ได้ จะได้นั่งถกเถียงหารือร่วมกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะงาน ถ้างานเป็นเรื่องบุกเบิกเรื่องปฏิรูปเราก็ต้องเอาคนหัวบุกเบิก หัวปฏิรูป 60-70% งาน พ.ร.บ. เป็นงานบุกเบิกต้องเอาพวกหัวก้าวหน้า คนของรัฐเอาคนที่รู้เรื่องปฏิบัติ เอกชนก็เอาพวกที่เขาเห็นแก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ... "

4.1.5 การรวมตัวเป็นครั้งคราว

กลุ่มภาคเอกชนมีสมาคมแยกตามระดับและประเภทการศึกษาหลายสมาคม แต่ละสมาคมมีการประชุมหารือระหว่างสมาคมอยู่บ้าง จึงไม่จัดตั้งหรือรวมกลุ่มคณะบุคลากรขึ้นใหม่ เนื่องจากแกนนำของกลุ่มท่านหนึ่งได้มีโอกาสร่วมในการจัดทำงานวิจัยของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร และได้รับเงินสนับสนุนบางส่วนเพื่อจัดประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จึงจัดให้มีการประชุมเป็นครั้งคราว แกนนำของกลุ่มนี้กล่าวว่า " ... มีการจัดประชุมเป็น Ad hoc ไม่ใช่เป็นกรรมการโดยถาวร ก็ประชุมกันภายใน 1 วัน ตั้งแต่สมัยทำงานวิจัยให้ท่านเลขาธิการฯ รุ่ง ก็ประชุมมาครั้งหนึ่ง เพื่อที่จะมาสรุปตรงนี้ ... การทำงานให้กับองค์กรคือทำหน้าที่สื่อประสานแนวคิดหรือข้อมูลจากการประชุมภาคราชการ ไปยังสมาคมที่ผมเป็นกรรมการบริหารหลายสมาคม ไปยังกรรมการบริหารของสมาคม ... " และสมาคมย่อยหลายสมาคมเหล่านั้น ยังมีการประชุมพบปะคณะกรรมการบริหารอย่างต่อเนื่อง แกนนำท่านนี้เป็นกรรมการของกลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มตัดสินใจ จึงมีโอกาสได้รับทราบข่าวความเคลื่อนไหวการพิจารณา พ.ร.บ. ต่อเนื่อง และนำมาประสานงานกับสมาชิกกลุ่มเอกชนคนอื่น ๆ ของกลุ่ม

สรุป สำหรับกลุ่มที่มีฐานคติว่ากฎหมายการศึกษาเป็นเครื่องมือการปฏิรูปการศึกษา หากต้องการยกร่างกฎหมายหรือจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ จะจัดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจที่มีบุคคลภายนอกมาเป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย โดยบุคคลภายนอกที่ระดมมานี้ เพื่อระดมความรู้และประสบการณ์ และหากบุคคลภายนอกเป็นผู้ปฏิบัติซึ่งมีจำนวนมากจะเป็นฐานกำลังของกลุ่มด้วย ส่วนกลุ่มที่เห็นว่ากฎหมายเป็นกฎสังคมที่กระทบต่อวิถีชีวิตของสมาชิกในกลุ่ม จะจัดตั้งองค์คณะบุคคลที่ประกอบด้วยคนในกลุ่ม หรือจัดประชุมเป็นครั้งคราวเพื่อระดมความคิดเห็นของสมาชิกเท่านั้น และในกรณีที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมเป็นพลังทางสังคมที่สำคัญจะเน้นการรวมตัวของสมาชิกกลุ่มทั้งในกรณีที่เป็นกลุ่มผู้ตัดสินใจหรือกลุ่มสถาบัน และกลุ่มภาคประชาชน

4.2 การทำให้กลุ่มเป็นที่ยอมรับของกลุ่มอื่น

การทำให้กลุ่มเป็นที่ยอมรับของกลุ่มอื่น หรือการสร้างการยอมรับการรวมตัวของของกลุ่ม จัดทำโดยอ้างอิงความถูกต้องในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ตามที่กฎหมายเกี่ยวกับส่วนราชการนั้น ดังนั้นสิทธิอำนาจตามกฎหมายของกลุ่มเป็นข้อจำกัดที่ทำให้แต่ละกลุ่มตัดสินใจที่จะเลือกรูปแบบการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน เช่น การส่งข้อคิดเห็นไปให้กลุ่มตัดสินใจ หรือการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับ ทั้งที่รู้ว่าไม่มีเส้นทางนิติบัญญัติในการนำแสนอร่างกฎหมายไปสู่กลุ่มตัดสินใจได้ แต่เนื่องจากกลุ่มให้ความสำคัญกับกฎหมายฉบับนี้ว่า เป็นกฎหมายที่กระทบต่อตนเอง จึงต้องจัดทำ การจัดทำงานที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายจำเป็นต้องสร้างความถูกต้องโดยอาศัยบรรทัดฐานของสังคมและทำให้เกิดการยอมรับจากกลุ่มอื่น เพื่ออ้างอิงในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ข้ออ้างอิงเหล่านั้น ได้แก่

4.2.1 หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน

กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการระดับกระทรวง เป็นหน่วยงานที่สามารถอิงกฎหมายของส่วนราชการ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายการศึกษาระดับชาติได้ และเนื่องจากมีฐานคติต่อ พ.ร.บ. ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งจะสำเร็จได้ต้องสร้างความตระหนักของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงและการปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง องค์กรเหล่านี้ล้วนอ้างกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของตน เพื่อที่จะยกร่าง พ.ร.บ. ทั้งฉบับหรือบางส่วน และจัดทำประชาพิจารณ์

4.2.2 เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดว่าบุคคลและการรวมตัวของบุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ดังนั้น สมาพันธ์ สมาคมต่าง ๆ ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำนโยบายและการปฏิบัติงานของรัฐได้ หน่วยงานราชการบางหน่วยที่ไม่มีภารกิจนี้ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน จะใช้เหตุผลนี้ในการจัดตั้งคณะทำงานร่างพระราชบัญญัติฯ ทำการยกร่าง พ.ร.บ.จนแล้วเสร็จ และเสนอต่อสาธารณชน โดยไม่ผ่านการพิจารณากลั่นกรองโดยคณะกรรมการบริหารองค์กรตามกฎหมาย

สำหรับสมาพันธ์และสมาคมต่าง ๆ ถือว่าภารกิจด้านการศึกษาเป็นภารกิจของกลุ่ม โดยมีข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นใช้คุ้มครองสิทธิที่บุคคล กลุ่มบุคคลและองค์กรไว้ใช้อ้างอิง หากถูกจำกัดหรือการเลือกปฏิบัติอันไม่อาจใช้สิทธินั้นได้ แต่ข้อบัญญัตินี้ไม่ได้ประกันว่าองค์กรจะต้องปฏิบัติการมีส่วนร่วม หากแต่องค์กรต่าง ๆ เข้ามีส่วนร่วมโดยสมัครใจ เพราะตระหนักถึงภารกิจด้านการศึกษาเป็นภารกิจของตน

4.3 กระบวนการการเสริมสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์

กลุ่มต่าง ๆ ไม่ได้มีเจตจำนงค์เพียงการจัดทำร่าง พ.ร.บ. หรือการจัดประชุมประชาพิจารณ์รวบรวมความคิดเห็นและนำเสนอความคิดเห็นต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจเท่านั้น แต่พวกเขายังต้องการให้ความคิดเห็นของกลุ่มได้รับการตอบสนอง กระบวนการภายในของกลุ่มที่จะต้องดำเนินขั้นต่อไปก็เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรแห่งอำนาจ สำหรับให้มีกำลังและเป็นฐานสนับสนุนในการเข้าไปเกี่ยวข้องหรือการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง เมื่อพิจารณาจากบทสัมภาษณ์ของแกนนำกลุ่มต่าง ๆ ได้พบว่ามีแนวคิดร่วมกันอยู่บางประการ ซึ่งส่งผลถึงลักษณะต่าง ๆ ของลู่ทางที่จะใช้ในการดำเนินงานระหว่างกลุ่มต่อไป องค์ประกอบที่สำคัญภายในกลุ่มที่เป็นลู่ทางที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบรรลุผลมีดังต่อไปนี้

4.3.1 การระดมทรัพยากรของกลุ่ม

เป็นการดำเนินการภายในกลุ่มจากฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม หลายกลุ่มให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยมีความรู้ในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี เพราะจะทำให้ตนเองมีความชัดเจนในการทำงานและทำให้กลุ่มอื่นยอมรับ การสะสมพลังความรู้จัดทำโดยการระดมผู้รู้มาเป็นพรรคพวก การสะสมขุมทรัพย์ทางปัญญา การส่งเสริมความตระหนักของสมาชิก และการเตรียมช่องทางสื่อสารมวลชน ดังนี้

4.3.1.1 การระดมผู้รู้

ลักษณะของสมาชิกที่มาร่วมเป็นคณะทำงานในกลุ่มย่อมมีผลต่อคุณภาพของผลผลิตและประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่ม กล่าวคือ ความคล้ายคลึงกันของกลุ่มสมาชิกในด้านค่านิยม เจตคติ ความเชื่อ ความคิดเห็นและความสนใจจะส่งผลช่วยให้กลุ่มมีความกลมเกลียวและเป็นกันเอง ทำให้ผลผลิตของงานสูง แต่ถ้าลักษณะสมาชิกคล้ายกันมากไปจะทำให้กลุ่มขาดความคิดริเริ่ม ดังนั้น ความแตกต่างของสมาชิกในด้านประสบการณ์ ความสนใจ จะมีผลก่อให้เกิดความแตกต่างทางความคิด ย่อมทำให้ได้ความคิดเห็นใหม่ ๆ แต่อาจทำให้ความยึดเหนี่ยวภายในกลุ่มมีน้อย การพิจารณาหาข้อคิดค้นหรือทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ย่อมหา

ข้อยุติได้ยาก แต่สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามีส่วนร่วมในการร่าง พ.ร.บ. นอกจากจะอยากได้บทบัญญัติหรือจัดทำข้อเสนอแนะที่มีคุณภาพแล้ว ยังอยากจะให้เป็นกลยุทธสำคัญในการสร้างการยอมรับหรือสามารถทำให้ผู้อื่นสยบหรือจำนนต่อเหตุผลของกลุ่มตนอีกด้วย ทัศนะของกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังเช่น กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารให้ทัศนะต่อเงื่อนไขความสำเร็จของงานว่ามีเหตุปัจจัยจากบุคคลที่มาร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่าง ๆ แกนนำท่านหนึ่งได้เล่าถึงกระบวนการทำงานว่า มีการระดมผู้รู้และนักวิชาการจำนวนมาก "... ได้เริ่มต้นการจัดทำร่างโดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความหลากหลายพอสมควรมาทำการศึกษาประเด็นก่อน เพื่อสร้างกรอบคิดและทิศทางในระดับหนึ่ง ซึ่งเราถือว่าได้จากผู้รู้และผู้มีประสบการณ์ เพราะฉะนั้น การยอมรับก็จะมีขึ้น ...(ท่านตอบคำถามเกี่ยวกับเงื่อนไขของความสำเร็จ) คือการมาร่วมดำเนินงานของผู้นำประเทศของเราหลายคน เช่น นายแพทย์ประเวศ วะสี ท่านอาจารย์สิปปนนท์ เกตุทัต กกศ. ทั้งหมด และรวมถึงคนอื่นในสังคมด้วย ... "

ในการจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นส่งต่อกลุ่มกำหนดตัดสินใจ ที่องค์ประชุมประกอบด้วยผู้รู้หลายท่าน กลุ่มอำนวยการส่วนราชการได้จับมือกับองค์กรวิชาชีพซึ่งมีผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ตรงมาร่วมจัดทำข้อเสนอ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีและเป็นที่ยอมรับ ผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มอำนวยการได้กล่าวว่า " ... มหาวิทยาลัยเขาคิดว่ามี Maturity พอ วุฒิภาวะเขาพอ สติปัญญาอยู่กับเขาทั้งนั้น ประเทศไทยก็เห็นอยู่ชาวมหาวิทยาลัยก็ขึ้นมานั่งเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการ ในหลายกรณีก็เป็นรัฐมนตรีไปเลย ... ทบวงฯ เป็นผู้ประสานงาน เป็นผู้ให้บริการ เป็นผู้รับใช้ เราไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ... "

การระดมผู้รู้ยังเป็นการเตรียมช่องทางสื่อสารถึงเครือข่ายตามกระบวนการนิติบัญญัติอีกด้วย เนื่องจากในการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เกี่ยวกับ พ.ร.บ. โดยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ พบว่าหลายท่านมีรายนามซ้ำซ้อนอยู่ในหลายคณะ ดังนี้

ตาราง 3 รายนามผู้รู้ที่เป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ ในการร่าง พ.ร.บ.

รายนาม	กกศ.	กรรมาธิการ	ศธ.	ทบวง	กฤษฎีกา	กรรมาธิการวิสามัญ
รัฐมนตรีฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	✓					✓
ศ.ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต	✓					✓
ศ.นพ.ประเวศ วะสี	✓		✓			
ดร.พนม พงษ์ไพบูลย์	✓		✓		(ชี้แจง)	✓
ดร.จรวยพร ธรณินทร์			✓			✓
ดร.เกษม สุวรรณกุล	✓			✓	✓	
ดร.วิชัย ตันศิริ		✓				✓
ศ.สุมน อมรวิวัฒน์	✓	✓	✓			
ดร.วัลลภ สุวรรณดี	(นักวิชัย)					✓
ดร.ปราโมทย์ โชติมงคล	✓		✓		(ชี้แจง)	✓
ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน	✓		✓	✓	(ชี้แจง)	✓

การที่หลายท่านได้มีโอกาสร่วมในกรรมการชุดต่าง ๆ นับตั้งแต่ขั้นตอนยกร่างจนถึงขั้นตอนพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นผลดีต่อกลุ่มมากเพราะสามารถสื่อสารแนวคิดเบื้องหลังการยกร่างบทบัญญัติรายมาตราไปยังกลุ่มผู้พิจารณาซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น

4.3.1.2 การสะสมขุมทรัพย์ทางปัญญา

การสะสมขุมทรัพย์ทางปัญญา หมายถึง การรวบรวมองค์ความรู้ โดยที่องค์ความรู้นี้ไม่ใช่ความรู้แบบทั่วไปและกว้าง ๆ แต่เป็นความรู้ที่ค้นคว้าจนเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน องค์ความรู้มี 2 ส่วน คือ ส่วนแรก ให้รับรู้ในวงกว้างเป็นความรู้เพื่อให้ประชาชนตระหนักในความสำคัญของประเด็นสาธารณะ ส่วนที่สอง เป็นความรู้สำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะ เพื่อใช้เป็นเหตุผลในการอธิบายให้กลุ่มอื่นยอมรับ ตัวอย่างแนวคิดในการจัดทำสาระความรู้ศึกษาได้จากบทสัมภาษณ์นักคิด ดังเช่น แกนนำของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารต่างเห็นความสำคัญของการสร้างองค์ความรู้ก่อนการจัดทำกฎหมาย ซึ่งนักคิดท่านหนึ่งให้แนวคิดว่า " ... ต้องมีความรู้ ต้องสร้างความรู้จริงในเรื่องนั้น คือ การมีส่วนร่วมถ้าไม่มีตัวความรู้เป็นหลักมันก็จะไม่มีจุดที่จะร่วมกัน เหมือนการเคลื่อนไหวสังคมไทย ขาดปัญญาจะเคลื่อนไปไม่ได้มาก เพราะฉะนั้นหลักในการเชื่อมสังคม คือ ต้องมีการสังเคราะห์ความรู้ออกมาเป็นข้อเสนอแนะที่ก่อให้เกิดความประทับใจแก่ผู้คน ให้รู้ว่าปัญหามีอย่างนี้ และมันกระทบกับตัวเขาด้วย แล้ววิธีแก้จะต้องทำอย่างไร ถ้าแก้อย่างนี้แล้วจะเกิดอะไร ถ้าไม่แก้จะเกิดปัญหาอะไร ต้องทำให้เห็นชัดเจน จึงต้องการเอกสารหลัก ที่เป็นปัญหาที่มาจากการทบทวนเรื่องราวทั้งโลก ว่าเรื่องนี้เป็นอย่างนี้จึงต้องออกอย่างนี้ เอกสารเป็นปัจจัยที่หนึ่งในการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ถ้าไม่มีเอกสารวิจัยนั้นการทำงานจะเพี้ยน พูดกันแล้วกลายเป็นอื่น ... " ผู้บริหารของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร ยังเล่าถึงวิธีการทำงานว่า การร่างกฎหมายปัจจุบันใช้เวลามากกว่าในอดีต เพราะต้องศึกษาหาความรู้ประเด็นต่าง ๆ ก่อน ท่านกล่าวว่า " ... เราใช้เวลามากกว่าครั้งก่อน ๆ (การร่างกฎหมายในอดีต) คือ การวิจัย ไม่ว่าจะเป็นการวิจัย 42 ประเด็น การวิจัย 8 ประเทศ การวิจัยข้อมูลของ Asia weeks และการแข่งขันโอลิมปิคทางวิชาการ การวิจัยเป็นการสนับสนุนการเปิดข้อมูลแก่ประชาชน ... เมื่อเราทำเป็นระบบอย่างนี้แล้ว โอกาสที่ใครคนใดคนหนึ่งจะลุกมาต่อต้าน โดยไม่ค่อยมีหลักวิชา คนรับฟังเหมือนกันแต่ก็ไม่ค่อยมากเท่าไร ...วิธีการต้องเอานักวิจัยไปทำในแง่มุมต่าง ๆ ... ต้องดูว่าประเทศอยู่ในวงอาเซียน ประเทศรอบโลก เขากำลังทำอะไรเพื่อเราจะได้รู้ว่าเราจะต้องคำนึงถึงพื้นเพของเราอย่างไร ขณะเดียวกันต้องคาดไปในอนาคตว่า โดยจะเผชิญปัญหาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ปัญหาใหม่ ๆ ในอนาคตอย่างไร เพราะว่าการจัดการศึกษานั้นเราจัดเพื่อปัจจุบัน เพื่ออดีต และเพื่ออนาคต ... "

กลุ่มอำนวยการระดับกระทรวง มีเป้าหมายที่การปฏิรูปการศึกษา โดยการประชาพิจารณ์กฎหมายถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา และเห็นว่าการหาความรู้นี้มีความสำคัญที่ต้อเร่งดำเนินการ ดังเช่นกิจกรรมของหน่วยงาน คือ " ... กระทรวงวางแผนว่าประชาพิจารณ์อย่างเดียวไม่พอ ต้องลงมือปฏิรูปด้วย คณะกรรมการนั้นทำงานคู่ขนานไปกับประชาพิจารณ์ เราได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา 4 ชุด มีชุดปฏิรูประบบบริหารจัดการโดย ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นประธาน ชุดการศึกษา 12 ปี อาจารย์เกษม วัฒนชัย การปฏิรูปจังหวัดไปพื้นที่ คุณหมอประเวศ วะสี และการปฏิรูปวิชาชีพครู ดร.โกวิท ประวาลพฤกษ์ ... "

กลุ่มภาคประชาชนหลายกลุ่มก็เห็นความสำคัญของการแสวงหาองค์ความรู้เพื่อช่วยการทำงานของกลุ่ม ดังเช่น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเห็นว่า การพัฒนาพลังของกลุ่มพิการต้องมีความรู้ที่เกิดจากการวิจัยและพัฒนา การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มผู้พิการ และความรู้นี้จะเป็นพลังต่อรองในอนาคต ดังนั้น ความรู้จึงสำคัญพอ ๆ กับขนาดขององค์กร " ... เราเชื่อว่าการศึกษาของคนพิการเองจะไปได้เร็วและเจริญรุดหน้า จะอยู่ที่องค์กรของคนพิการเอง ตั้งแต่เป็นตัวหลักในการหาความรู้ให้เพียงพอที่จะไปแลกเปลี่ยนกับคนอื่นได้ และองค์กรเราก็ต้องร่วมกันใหญ่โตพอที่จะมี Power ไปผลักดันได้ด้วย ... "

กลุ่มภาคประชาชนที่จัดการศึกษาในระบบโรงเรียน มีขุมทรัพย์ความรู้ด้านการศึกษาเอกชนเป็นฐานในการมีส่วนร่วม และการมีความรู้อยู่กับกลุ่มตนนี้เอง ทำให้กลุ่มกำหนดนโยบายต้องเชิญท่านมาร่วมงานอยู่เสมอ ๆ ซึ่งก็ทำให้มีความต่อเนื่องที่จะมีส่วนร่วมในชุดต่าง ๆ ตั้งแต่ชุดกำหนดนโยบาย จนถึงกรรมการชุดที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาตัดสินใจ " ... ในระหว่างร่าง ผมเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นผู้วิจัย ... ในขั้นตอนการร่าง ผมได้นำส่ง (ข้อเสนอ) ต่อ สกศ. และ ดร.พิชัย บูรณสมบัติ ในฐานะที่เป็นผู้แทนกลุ่มการศึกษาเอกชน โดยเป็นนายกสมาพันธ์ด้วย เข้ามาในฐานะเป็นคณะอำนายการร่าง ฯ ก็จัดเป็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้อง พอมาถึงกรรมาธิการผมมาอยู่ในกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ชุดนี้เป็นชุดที่สามแล้ว ... "

4.3.1.3 จิตสำนึกของสมาชิก

จิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของสมาชิกมีความสำคัญต่อการผนึกกำลังของกลุ่ม กลุ่มภาคประชาชนบางกลุ่มมีทรัพยากรจิตสำนึกของสมาชิกมาก สมาชิกมีความตระหนักต่อความสำคัญของประเด็นสาธารณะ แต่ก็พบว่าสมาชิกบางกลุ่มเห็นว่ากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัว จึงจำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อสร้างความตระหนักถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎหมายมหาชนหรือนโยบายสาธารณะ

บทสัมภาษณ์แกนนำกลุ่มภาคประชาชนแสดงความมั่นใจว่าสมาชิกของกลุ่มมีจิตสำนึกต่อการมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะด้านการศึกษา เช่น องค์กรวิชาชีพยืนยันเจตจำนงค์ที่ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนี้ " ... เราไม่มีส่วนร่วมเป็นไปไม่ได้ การมีส่วนร่วมเป็นการมีส่วนร่วมโดยจิตสำนึก ซึ่งต้องร่วมดำเนินกิจกรรมเหล่านี้มาโดยตลอด ทีนี้ถ้าถามว่าใครมาสกัดไม่ให้มีส่วนร่าม ก็ไม่ได้อีก มันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ... "

กลุ่มภาคประชาชนที่เป็นตัวแทนผู้ปกครองเข้ามีส่วนร่วมเพราะสมาชิกต้องการ " ... ถ้ากลุ่มเข้ามีส่วนร่วมจะทำให้ได้ภาพรวมเกี่ยวกับเรื่องของผู้ปกครอง ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อ พ.ร.บ. มากกว่า แต่ถ้าไม่ร่วม สภาฯ อาจจะมีผลบ้างที่สมาชิกเห็นว่าทำไมเราไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในเรื่องนี้ ... "

กลุ่มภาคประชาชนผู้ด้อยโอกาสมีประสบการณ์ในการร่วมร่างนโยบายต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน แต่หากไม่ติดตามก็จะยิ่งมีผลเสียหายอย่างมาก ดังนั้นจึงสมัครใจที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทุก ๆ ครั้ง " ... เราโดนเบี้ยวมาตลอด เราเรียกร้องมาจนเรากลายเป็นพวกต้องทำงานหลายครั้ง เพราะโดนเบี้ยวมาเรื่อย เราบอกกันว่าต้องประกบให้ดีนะ เดี๋ยวโดนเบี้ยว คือประสบการณ์เราเจอมาเรื่อย แล้วเราก็กลัวมาตลอด จึงติดตามดูมาตลอด ต้องมีคนดูตลอด พอรู้ปุ๊บก็ตาม มีคนประกบทันที เป็นบทเรียนซ้ำซาก ... "

กลุ่มภาคประชาชนด้านการศาสนามีทัศนะว่าการมีส่วนร่วมเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะกฎหมายและนโยบายต่างล้วนเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่ต้องดำเนินตามหลักคำสอน การมีส่วนร่วมในขั้นตอนกำหนดนโยบายแต่แรกจะทำให้ได้นโยบายที่ทุกคนปฏิบัติได้ " ... เราปฏิบัติไม่ได้ ในสิ่งที่ผิดศาสนา หรือบางสิ่งบางอย่างที่กำหนดเป็นระเบียบแล้วเราขอว่ามันไม่ถูกต้องตามหลักศาสนา เราต้องขอเปลี่ยนแปลง เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ... แต่ถ้าเรามีโอกาสไปกำหนดนโยบายแผนได้ เราก็จะบอกว่าหลักการศาสนามีอะรไบ้าง ... "

แม้กลุ่มภาคประชาชนจะยืนยันว่า สมาชิกของกลุ่มมีจิตสำนึกการมีส่วนร่วม และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือ แต่เนื่องจากในกรณีที่ประเด็นสาธารณะเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ที่อาจมีสมาชิกบางส่วนเห็นเป็นเรื่องไกลตัว อีกทั้งประเด็นสาธารณะต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้ได้รับผลได้ผลเสียในการนี้ด้วย ดังนั้นกลุ่มต่าง ๆ จึงขยายการสร้างความตระหนักและกระบวนการเรียนรู้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยจัดการประชาพิจารณ์ไปยังกลุ่มประชาชนทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างความตระหนักถึงความจำ

เป็นของการแก้ไขประเด็นปัญหา และตามฐานคติที่ว่า สังคมจะเคลื่อนไปได้ต้องมีความรู้ด้วย เพื่อให้การเคลื่อนไหวมีจุดร่วมกัน กลุ่มจะใช้การประชาพิจารณ์เป็นเวทีสำหรับการเรียนรู้ร่วมกันของสมาชิกและประชาชนทั่วไป ซึ่งการสร้างความตระหนักและกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มจะมีวิธีการที่แตกต่างกัน จำแนกตามผู้ที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประชาชนและกลุ่มคนในวงการการศึกษา จะมีวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

1). กลุ่มประชาชน แนวคิดของผู้ปฏิบัติกลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการจะพยายามสร้างความตระหนักที่ว่า สิทธิการศึกษาเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลที่รัฐต้องคุ้มครอง แต่ตนเองก็ต้องเข้าใจว่าสิทธิต้องมาควบคู่กับหน้าที่ด้วย การศึกษาจึงต้องการความร่วมมือในการพัฒนาจากทุกฝ่ายเพราะการศึกษามีความอ่อนแอ และต้องการปรับเปลี่ยนโดยเร็ว การที่ประชาชนจะตระหนักถึงความจำเป็นในข้อนี้ต้องให้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาการจัดการศึกษา และถ้าเข้ามีส่วนร่วมพัฒนาจะทำให้เกิดความรู้สึกว่าการศึกษาเป็นสิทธิและหน้าที่ของเขา เขาเป็นเจ้าของ และร่วมมือในการพัฒนาต่อไป

บทสัมภาษณ์ที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการยืนยันว่าการประชาพิจารณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อปลุกจิตสำนึกและสร้างความตระหนัก ในขณะเดียวกัน ก็จัดกระบวนการเรียนรู้ให้กับประชาชนด้วย โดยมีวิธีการจัดในรูปแบบการจัดประชุมสัมมนา การแจกเอกสาร การใช้แบบสำรวจกระตุ้นให้คิด โดยสื่อทั้งหมดที่จะสื่อสารกับประชาชนต้องปรับภาษาวิชาการและภาษากฎหมายที่เข้าใจยากให้เป็นภาษาที่ง่าย ๆ และไม่น่าเบื่อหน่าย

กลุ่มอำนวยการที่จัดประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ ชี้แจงแนวคิดเบื้องหลังการปฏิบัติงานว่า " ... ความคิดที่อยู่เบื้องหลังการทำประชาพิจารณ์ ก็คือ อยากปลุกกระแสในเรื่องของรัฐธรรมนูญให้คนได้ ศึกษาติดตามและก็เข้าใจในตัวรัฐธรรมนูญ และมีส่วนที่ผูกพันกับการศึกษา ก็ต้องการให้คนเข้าใจในบทบาทของการศึกษาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญควรจะเป็นอย่างไร กระบวนการประชาพิจารณ์มีจุดมุ่งหมายหลักคือต้องการปลุกระดมในส่วนนี้ ... "

กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร พิจารณาว่าการมีกระแสความตื่นตัวจากส่วนล่างอันได้แก่ประชาชนและผู้ปฏิบัติจะมีผลต่อการผลักดันร่าง พ.ร.บ. ในโอกาสต่อไป ดังที่แกนนำท่านหนึ่งให้ทัศนะต่อการสร้างความตระหนักของคนระดับล่าง ดังนี้ " ... ความสำเร็จมาตราการต่าง ๆ จะเป็นในทางกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ในวันนี้และวันหน้าจะประสบความสำเร็จหรือไม่จะขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความร่วมมือของประชาชนในวงกว้าง ... หน่วยงานหรือกลุ่มที่ทำให้เกิดความตื่นตัว หน่วยหนึ่งก็มี สกศ. อีกอันคือ การศึกษาไทยในยุคโลกาวิวัฒน์ ที่ปลุกจิตสำนึกของประชาชน ... "

ซึ่งวิธีการให้ความรู้แก่ประชาชนต้องทำให้เป็นเรื่องง่าย ดังเช่น กลุ่มอำนวยการเล่าวิธีการให้ความรู้โดยการบรรยายในการประชาพิจารณ์ว่า " ... ขบวนการประชาพิจารณ์เราต้องการ Educate ประชาชน ประชาสัมพันธ์กระตุ้นให้เกิดความตื่นตัว .... ถ้าพูดกับประชาชนเราจะพูดแบบกฎหมาย ชาวบ้านเขาไม่เข้าใจ เราจะพูดถึงแนวคิดการจัดการศึกษา โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ชุมชนแออัดจะพูดในเชิงของการได้รับการศึกษา ได้รับความช่วยเหลือลักษณะนั้นมากกว่าที่เขาจะไปรู้ว่ากฎหมายมาตราไหน มาตราไหนเราไม่คำนึงถึง ... "

อีกวิธีหนึ่งคิดค้นโดยนักคิด ท่านเห็นว่าการจะทำให้คนเข้าใจในเรื่องใดต้องใช้การอ่านอย่าใช้การฟัง แต่ประชาชนทั่วไปต้องอ่านเรื่องสั้น ๆ ที่เข้าใจง่าย ไม่ใช่ให้เขาอ่านหนังสือวิชาการ ท่านมีแนวคิดการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้ " ... สื่อเป็นเอกสารจำเป็น เพราะเรื่องที่ผู้คนจะไม่เข้าใจ นอกจากอ่าน ฟังก็ไม่เข้าใจ ทั้งนักวิชาการ ทั้งสื่อมวลชน ทั้งสาธารณะต้องมีเอกสารหลักเพื่อความเข้าใจ ที่นี้มาดูวิธีทำงาน ดร.รุ่งได้เขียนเอกสารหลักคือ ปฏิวัติการศึกษา อันเป็นเอกสารที่รวบรวมสังเคราะห์มาเยอะมากอันนั้นจะช่วยให้คนได้เข้าใจปัญหาการศึกษา เรื่องนี้ต้องการให้การแก้ไข อันนั้นเป็นเอกสารหลัก ต้องมีเอกสารอีกประเภทสำหรับ

สื่อสาธาณะ เอกสารที่เป็นตำราสาธารณะอ่านไม่ไหว ไม่เข้าใจต้องอ่านแล้วแยกแยะ แต่ต้องการเอกสารเล่มเล็กอ่านง่าย เพราะเล่มใหญ่เขากลัว โดยเฉพาะคนไทยเขากลัว เราจะเอาตำราไปให้เขาอ่านไม่ได้ต้องเป็นเอกสารสาธารณะ เพื่อให้มี Empower สาธารณะ สาธารณะจะมีอำนาจขึ้นก็ต่อเมื่อมีปัญญา มีเอกสารอีกชั้นหนึ่ง ทีนี้เอกสารสำหรับสาธารณะ ผมก็ช่วยเขียนเรื่องการปฏิรูปการศึกษา สังเกตว่าเป็นเล่มเล็ก ผมทำอย่างเดียวกับการปฏิรูปการเมือง ผมเขียนปฏิรูปการเมืองเล่มเล็กและให้คนเข้าใจง่าย ... "

วิธีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันทั้งผู้ให้และผู้รับบริการการศึกษา คือ จัดให้มีเวทีการเรียนรู้ร่วมกัน จัดให้มีการประชุม การอภิปราย การประชาพิจารณ์ประเด็นปัญหาสำคัญ และสื่อสารโดยนำเสนอทางวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้กระบวนการกำหนดนโยบายและการร่างกฎหมายต่อไปนี้เป็นระบบเปิดแก่หลายกลุ่มหลายฝ่าย โดยให้เขามีส่วนร่วม ให้ความรู้เขาโดยวิธีดังกล่าว แล้วให้เขามีความคิดเห็นเข้ามา ถ้าเขาไม่รู้โอกาสที่เขาจะแสดงความคิดเห็นก็เป็นไปไม่ได้ กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติที่มีประสบการณ์ในการสื่อสารกับประชาชนก็ให้การสนับสนุนประเด็นนี้เช่นกัน ดังที่นักการเมืองท่านหนึ่งกล่าวว่า " ... การถามความคิดเห็นของคน เขาจะให้ความเห็นได้ หากเขามีประสบการณ์ นี้เขาไม่มีประสบการณ์ การสอบถามคนประชาชนทั่วไปนั้นมีบางเรื่องที่เขาชอบที่จะตอบ ... ผมไม่ค่อยเล่าเรื่องรายละเอียดและเขาก็ไม่ค่อยติดใจตรงนั้น หลังจากที่ผมพูดในหลักการสำคัญแล้ว ผมต้องการสร้างแนวคิดคนกลุ่มใหญ่ให้เกิดความเข้าใจที่แท้จริงในทางการศึกษา ผมทำให้เห็นว่าหลักการศึกษาที่ถูกต้องคืออะไร ทำไมต้องมีการศึกษาพื้นฐาน ทำไมต้องจัดระบบบริหารใหม่ ทำไมต้องให้เอกชนหรือประชาชนมีส่วนร่วม ... "

สรุปได้ว่าการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อสร้างความตระหนักถึงปัญหาการจัดการศึกษาในปัจจุบันและเห็นความจำเป็นที่ต้องร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษา การให้ความรู้ในวงกว้างจัดทำในรูปแบบของเอกสาร เช่น คณะศึกษายุคโลกาภิวัตน์ได้มีการการสื่อสารกับสมาชิกอย่างต่อเนื่อง โดยมีการทำเอกสารการวิจัยค้นคว้า และสังเคราะห์เป็นเอกสารข้อเสนอการศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ การทำจดหมายข่าว การลงบทความทางสื่อมวลชน ในส่วน กกศ. มีเอกสารเรื่อง "ปฏิรูปการศึกษา ยกเครื่องทางปัญญา ทางรอดจากความหายนะ" (ประเวศ วะสี) แต่การให้ความรู้ที่กลุ่มต่าง ๆ นิยมใช้ คือ การจัดให้มีการบรรยาย ในช่วงแรกของการประชุมประชาพิจารณ์ และเวทีเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นระหว่างประชุมถือเป็นวิธีการเรียนรู้อีกวิธีหนึ่งที่จะสร้างความสนใจแก่ประชาชนได้

2) กลุ่มคนในวงการศึกษา จากฐานคติที่เห็นว่า พ.ร.บ. เป็นเครื่องมือการปฏิรูปการศึกษา กลุ่มบุคคลที่จะรับ พ.ร.บ. ไปปฏิบัติ จึงเป็นเป้าหมายที่กลุ่มอำนวยการและกลุ่มนโยบายเห็นว่าควรจะปลุกจิตสำนึกให้เห็นแก่ส่วนรวม หรือที่เรียกว่าจิตสาธารณะ และให้ความรู้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อความเตรียมพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.

กลุ่มอำนวยการระดับกรมเล็งเห็นปัญหาเกี่ยวกับความกังวลของคนในองค์กร ซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ไม่เร่งแก้ไขอาจจะเกิดการต่อต้าน พ.ร.บ. ได้ ดังที่ผู้บริหารมีทัศนะว่า " ... คนแต่ละกลุ่มที่เขาอยู่ในองค์กรเรา พยายามที่จะคิดถึงสถานภาพที่เขาเป็นอยู่ ความเป็นปัจจุบันที่เขาดำรงอยู่ ความกังวลใจต่อโครงสร้างใหม่ที่จะออกมากระทบกันสิ่งที่เขาเป็นอยู่ พวกนี้เราก็พยายามบอกให้เขาเห็นว่า ถ้าเราทำงานเพื่อบ้านเมือง การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าการเปลี่ยนแปลงต้องมีขึ้น เราต้องยอมรับ ... " ผู้บริหารในระดับเหนือขึ้นไปเล็งเห็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นเช่นกัน และให้แนวทางแก้ไขไว้ว่า " ... เจตนาที่สำคัญอีกประการหนึ่งเราอยากปลุกระดมคนในกระทรวงให้มีความคิด ให้ลุกขึ้นมาสนใจในเรื่องนี้ เป็นการสร้างกระแสความคิดความเชื่อในเรื่องการศึกษา เรียกร้องให้คนของเราสนใจการศึกษา ถึงเวลาแล้วที่เราต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ถึงเวลาแล้วที่เราต้องคิด ถึงเวลาที่ต้องติดตามว่าคนอื่นเขากำลังคิดอย่างไร เป็นกระบวนการที่จะสร้างความตระหนักที่จะให้เห็นความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของเราให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ... "

วิธีการที่จะสื่อสารกับคนในกลุ่ม อาจจัดทำในวงกว้าง คือ การปลุกจิตสำนึกโดยการจัดให้มีการประชุมในนามของการประชาพิจารณ์ อีกวิธีหนึ่ง คือ เชิญบุคคลที่เป็นแกนนำกลุ่มย่อยภายใน เช่น กลุ่มสมาชิกสายวิชาชีพต่าง ๆ หรือผู้บริหารหน่วยงานย่อยภายใน ดังคำแนะนำของผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มอำนวยการ ดังต่อไปนี้ " ... ตรงนี้เราก็คุยกับองค์กรแกนนำโดยตลอด ให้รู้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นมันดีอย่างไร ดีกับนักเรียน ดีกับชาวบ้าน ถ้าดีต่อชาวบ้านเราต้องยอมรับ ทำให้เขาเห็นว่าบ้านเมืองเราอยู่ในระดับที่เราต้องเสียสละ การเสียสละต้องเสียสละทั้งสถานภาพที่เราดำรงอยู่ เสียสละในเรื่องผลกระทบต่อความรู้สึก เราต้องยอมรับสิ่งเหล่านี้ ... " และผู้บริหารอีกท่านให้การสนับสนุนแนวทางนี้โดยท่านได้นำไปใช้จริง ท่านเล่าถึงการทำงานโดยจัดเป็นส่วนย่อย แต่ต้องพูดคุยกับผู้นำกลุ่มย่อยนั้น ๆ ดังนี้ " ... การจัดประชาพิจารณ์ แต่ละกรมเขาจัดของเขาเอง ... เราเอาผู้เชี่ยวชาญ รองอธิบดี หรือว่า หัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศในแต่ละกรมเข้ามา แล้วทำความเข้าใจกับเขาว่าเราต้องการอะไร เวลาเขาจัดประชุมจะจัดอย่างไร และเขาจัดประชุมเราจะช่วยเขาอย่างไร ... "

สรุปได้ว่า จากฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นสิทธิของทุกคน จึงต้องให้ความสำคัญกับทุกคน ทุกกลุ่มทุกส่วนในสังคม แต่ต้องมีการเรียนรู้ร่วมกัน ทำให้แต่ละกลุ่มจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักและกระบวนการเรียนรู้จัดทำให้ทุกระดับตั้งแต่ระดับล่างถึงระดับบน โดยวิธีการสื่อสารให้เหมาะสมกับกลุ่ม เช่น การบรรยายและการอภิปรายในเวทีประชาพิจารณ์ การให้มีส่วนร่วมระดมสมองในการยกร่าง พ.ร.บ. ทั้ง ๆ ที่ก็รู้อยู่แล้วว่าไม่มีอำนาจเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติได้ แต่กระบวนการประชุมระหว่างการยกร่างเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความรู้ประสบการณ์ที่ทำให้มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเป็นอย่างดี

4.3.1.4 การจัดเตรียมช่องทางสื่อสารมวลชน

ปัจจุบันสื่อสารมวลชนมีอิทธิพลสูงต่อการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของประชาชน กลุ่มที่จะมีช่องทางสื่อสารมวลชนเป็นทรัพยากรของกลุ่มเองได้ คือกลุ่มอำนวยการภาคราชการที่มีขนาดใหญ่ และพบว่ากลุ่มดังกล่าวมีช่องทางสื่อสารมวลชนเป็นปรกติและมีจำนวนมาก ผู้รับผิดชอบในการจัดประชาพิจารณ์ท่านหนึ่งกล่าวว่า ไม่ต้องลงทุนเพิ่มก็มีช่องทางสื่อสารมวลชนอยู่แล้วดังนี้ " ... ไม่ซื้อหรอกครับ เพราะว่า กศน. เขาก็มีหน้าหนังสือพิมพ์อยู่ ก็อาจจะให้ข่าวได้ เขาอาจจะให้ข่าวไป ส่วนราชการมี Connection กับสื่อมวลชนอยู่แล้ว เราไม่ถึงกับซื้อหน้าหนังสือพิมพ์ เพียงแต่ว่าถ้าจำเป็นต้องชี้แจงเป็นภาพรวม เราก็จะไปขอรายการวิทยุบ้าง รายการทีวีบ้าง ทางวิทยุที่สวนดุสิตเราก็มีรายการ ผมเคยไปชี้แจงบ้างเหมือนกัน คือเป็นเรื่องขอใช้กลไกที่กระทรวงศึกษามี ทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมาย ... " ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้สื่อสารมวลชนเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่ายสูง ภาคราชการต้องใช้จากทรัพยากรที่มีอยู่ บางหน่วยอาจจะซื้อรายการ แต่เป็นการใช้ช่องทางสื่อสารที่ใช้ร่วมกับกิจกรรมอื่น ๆ ของหน่วยงาน สำหรับภาคประชาชนมีการใช้สื่อสารมวลชนที่กลุ่มจัดรายการอยู่บ้าง เช่น สื่อของคุรุสภา สรุปได้ว่ากลุ่มภาคราชการจะมีทรัพยากรด้านสื่อสารมวลชนมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน

4.3.2 การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มมีกิจกรรมรวบรวมความคิดเห็นในหลายวิธีการ เช่น การจัดการประชุมประชาพิจารณ์ เพื่อให้สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมได้แสดงความคิดเห็นในช่วงการอภิปรายทั่วไป ซึ่งมักเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการหลังการอภิปรายนำ หรือการบรรยายนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่กลุ่มเรียนเชิญ ช่องทางอีกประการ คือ การให้ตอบแบบสอบถามซึ่งมีทั้งแบบคำถามปลายเปิดและคำถามให้เลือกตอบ ถ้อยคำถามจะแตกต่างกันให้เหมาะสมกับกลุ่มที่ต้องการให้ตอบแบบสอบถาม คณะทำงานจะกล่าวว่า การส่งแบบสำรวจความคิดเห็นส่วนใหญ่จะไม่ได้คืนกลับมา ยกเว้นของการทำสำรวจความคิดเห็นของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร ซึ่งจัดจ้างให้หน่วยงานมืออาชีพจัดสำรวจความคิดเห็นซึ่งทำได้ผลอย่างเต็มที่ เพราะมีการกำกับติดตามเก็บแบบสำรวจคืนกลับอย่างเป็นระบบ

ความคิดเห็นของสมาชิกที่มาร่วมแสดงความคิดเห็นจะมีความหลากหลายมาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มขึ้นได้ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการทำงานขึ้น และพบว่ากติกาเป็นบรรทัดฐานของสังคมทั่วๆ ไป ในการแก้ไขความขัดแย้ง กติกาเหล่านั้น ได้แก่

4.3.2.1 การใช้เสียงข้างมากตามแนวประชาธิปไตย

มีหลักการกว้าง ๆ ว่า หากส่วนใหญ่เห็นด้วย หรือส่วนใหญ่เงียบไม่มีเสียงคัดค้าน จะถือว่าประเด็นนั้นกลุ่มเห็นชอบ ทั้งนี้ ต้องไม่ละเลยความคิดเห็นกลุ่มเล็ก เพราะกลุ่มเล็กอาจจะเป็นเสียงที่คัดค้านที่ช่วยให้เห็นทางออกใหม่ ๆ ได้ ดังนั้น หากต้องตัดสินใจหรือหาข้อยุติจึงมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการรับฟังเสียงส่วนใหญ่

กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ใช้หลักการนี้กับประเด็นปัญหาที่หาข้อยุติได้ยาก แต่เป็นประเด็นที่ต้องการความชัดเจน ไม่เช่นนั้นจะทำงานต่อไม่ได้ ดังเช่นการแก้ไขปัญหากรณีหนึ่งกล่าวว่า " ... ส่วนกรณี ซึ่งอาจจะมีความเห็นแตกต่างกัน และเดินเข้าหากันได้ยาก บางประเด็นต้องตัดสินไปให้ชัดเจนว่าจะมีการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ จะมีกี่ปี จะมีกี่กระทรวง อันนี้จะคงอยู่ตรงกลาง (ถัวเฉลี่ย) มีกระทรวงครึ่งคงไม่ได้ อย่างนั้นถึงที่สุดต้องยึดเสียงส่วนใหญ่ ... แต่ว่าการใช้เสียงส่วนใหญ่ จะไม่มีอะไรจำกัดสิทธิเสียงส่วนน้อย ... " หรืออีกกรณี " ... ตัวอย่างเรื่องการรวมกระทรวงฟังแล้วฟังอีก เสียงส่วนใหญ่จะเอาอย่างนั้น และไม่มีใครคัดค้านแต่แรก ... "

กลุ่มภาคเอกชนจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้เสียงข้างมากตามแนวประชาธิปไตยว่า ไม่อาจใช้ได้กับทุกสถานการณ์ แต่ควรรับฟังความคิดเห็นทุก ๆ คน เพราะอาจช่วยหาข้อยุติได้เช่นกันหรืออาจดีกว่าการรับฟังแต่เสียงส่วนใหญ่ " ... (การรับฟังความคิดหลากหลายมีข้อดี) คือ ช่วยชี้บางจุดซึ่งเรามองไม่เห็น ผมว่ากรรมาธิการเอง ผู้ร่างเอง มองไม่เห็นบางจุดของปัญหา แต่ว่าการที่ประชาชนเข้ามาให้ข้อคิดเห็นจะเป็นข้อคิดจากนครศรีธรรมราชเพียงข้อเดียว อาจจะแก้หลายประเด็นในระดับชาติก็ได้ นั้นคือข้อดี ... "

สำหรับกลุ่มองค์กรภาคประชาชน เนื่องจากไม่ต้องทำการตัดสินชี้ขาดประเด็นใด กลุ่มประชาชนจึงมักใช้การประมวลความคิดเห็นทุกแนวคิดในแต่ละประเด็น ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญทั้งเสียงส่วนใหญ่และเสียงส่วนน้อย

4.3.2.2 กรณีกลุ่มเล็กใช้การเจรจาตกลงเพื่อหาข้อยุติ

กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มภาคประชาชนหลายกลุ่ม ที่มีภารกิจด้านการตัดสินใจ ไม่ใช่จัดทำการประมวลความคิดเห็นเท่านั้น มีความจำเป็นต้องใช้การประชุมกลุ่มผู้บริหารภายในองค์กร เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อยุติร่วมกันในกลุ่มย่อย ๆ นั้น

กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร กล่าวว่าวิธีการประชุมกลุ่มเล็ก ๆ จะเปิดโอกาสให้ทุกคนได้พูดและมีข้อยุติร่วมกัน " ... ถ้าเขามีโอกาสได้แลกเปลี่ยน เราต้องพยายามดูว่ามีจุดร่วมตรงไหน แล้วทำงานบนพื้นฐานตรงนั้น ส่วนใหญ่ผมเชื่อว่าความเห็นก็จะปรับเข้าหากันได้ระดับหนึ่ง ก็อาจจะไม่ใครได้ตามใจตนเอง 100% แต่ว่าก็สามารถหาจุดกลางได้ เป็นที่พอใจได้เกือบทุกฝ่าย ... "

กลุ่มภาคประชาชนที่มีสมาชิกจำนวนไม่มากมักจะใช้การประชุมกลุ่มย่อย ที่เรียกว่ากลุ่ม Ad hoc ใช้เวลาในการประชุมเพียง 1 - 2 วัน เพื่อจัดทำข้อเสนอ

กลุ่มภาคประชาชนบางกลุ่มใช้การรับฟังผสมผสานกับการจัดทำข้อตกลงในกลุ่มเล็ก ดังเช่นมีผู้กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินงานว่า " ... ก็จะดูว่าอภิปรายทำไปแล้วเป็นอย่างไร จากแบบสอบถามเป็นอย่างไร แล้วเชิญผู้ใหญ่มาดูอีกที แต่หลักการสรุปต้องอยู่บนหลักการทางวิชาการ ... "

ในกรณีที่มีสมาชิกจำนวนมาก จะใช้การแบ่งพื้นที่ จำแนกสมาชิกเป็นพื้นที่ แล้วให้สมาชิกในพื้นที่จัดทำข้อเสนอเป็นกลุ่มย่อยขึ้นมาก่อน ดังนี้ " ... การประมวลความคิดเห็นจะค่อย ๆ หลอมกันเข้ามา จนกระทั่งมาถึงจุด ๆ หนึ่งเรียกว่า ครูภาคเหนือคิดอย่างไร ครูภาคใต้คิดอย่างไร เป็นภาค ๆ ไป แล้วมาหลอมรวมกันเป็นส่วนกลาง พอเสร็จแล้วเอาทุกภาคมาหลอมรวมกัน โดยให้ตัวแทนของแต่ละภาค ตัวเขี้ยว ๆ แกร่ง ๆ เข้าหลอมรวมกันว่าอะไรคือความคิดที่คุณจะยืนหยัด อะไรคือความคิดที่คุณจะปล่อยวาง เพื่อให้เป็นความคิดของทั้งประเทศ ... "

4.3.2.3 ใช้หลักการพิจารณาผลประโยชน์ส่วนร่วม

เป้าหมายการทำงานร่วมกัน นั่นคือ มองเป้าหมายการจัดการสุดท้ายให้เป็นผลประโยชน์โดยส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เพื่อให้ทุกคนเสียสละ ตัดความเห็นแก่ตัว หรือยึดมั่นอยู่แต่ศรัทธาความเชื่อมั่นของตนเองเกินไป

กลุ่มอำนวยการที่ทำการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ในขณะที่กลุ่มของตนรับผิดชอบการจัดการศึกษาบางส่วน ดังนั้นบุคลากรที่มาร่วมงานยกร่างจะต้องมีการตกลงกันก่อนว่า "... เราต้องตกลงกันว่าทุกคนห้ามคิดถึงตนเอง ห้ามคิดถึงตำแหน่งของตนเอง เพราะถ้าคิดถึงตนเองเมื่อไหร่ จะทำให้เรายึดติด จะไม่มีอิสระในการคิด ฉะนั้น เราทุกคนตกลงกติกากันว่าปล่อยวางให้หมดแล้วหลังจากที่ประกาศใช้ออกมาแล้วเราจะไปอยู่ตรงไหนอย่างไรก็ช่าง นี้ก็เป็นเสียสละ ..."

สรุปได้ว่า ความเห็นที่หลากหลาย แต่พิจารณาแล้วประเด็นใดน่าจะดีที่สุดต่อบ้านเมือง ต่อประชาชน ต่อลูกหลานของเรา ฉะนั้น การตัดสินใจอาจจะกระทบต่อบุคลากรบางส่วน โดยเฉพาะคนปฏิบัติ ซึ่งถ้าคนปฏิบัติอยากได้ดีมีตำแหน่งสูง ๆ แต่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ความคิดเห็นเช่นนี้ทุกกลุ่มเห็นว่าไม่ถูกต้อง

4.3.2.4 หลักเกณฑ์ความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ในการหาข้อยุติข้อถกเถียงที่มีหลากหลาย อาจใช้หลักวิชาการในการจัดทำข้อยุติให้เกิดขึ้น ซึ่งหลายกลุ่มเลือกใช้หลักเกณฑ์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการต่างใช้หลักเกณฑ์นี้ในการจัดทำร่าง พ.ร.บ. ดังเช่น นักการเมืองผู้มีส่วนร่วมร่าง พ.ร.บ. เห็นว่าในปัจจุบันการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแตกต่างจากอดีต คือต้องแลกเปลี่ยนอย่างมีความรู้อย่างมีประสบการณ์จริงจึงจะเกิดผลดีกว่า " ... เวลานี้ความคิดเห็นแล้วต้องมีหลักเกณฑ์ วิชาการถูกต้องสอดคล้องกับแนวและภาคปฏิบัติของเรา ทฤษฎีบนความว่างเปล่า ทฤษฎีหลักวิชาการต้องมาแนบแน่นกับประสบการณ์ภาคปฏิบัติของเราด้วย ... " กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหารที่มีบุคลากรทำงานมากกว่าจะมีการวิเคราะและสังเคราะห์องค์ความรู้ไว้เป็นหลักเกณฑ์ ผู้บริหารของกลุ่มนี้กล่าวว่า " ... ความคิดเห็นที่ได้มาวิเคราะห์ ถ้าเรื่องใดมีความเห็นสอดคล้องคล้องก็สามารถดำเนินไปได้เลย แต่ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้อง และถ้าคนมีความเห็นตรงกันข้ามเป็นจำนวนมาก เรื่องนี้ก็จำเป็นต้องนำหรือยกมาเป็นประเด็น และให้ข้อมูลเพื่อให้คณะกรรมการพิจารณา ถ้าความคิดเห็นที่นำเสนอมามีเหตุผลน่ารับฟังมากกว่าของที่มีอยู่ ก็ควรจะรับฟังความคิดเห็นส่วนมากที่นำเสนอมานั้นด้วย ...

4.3.3 การสร้างเครือข่ายขุมกำลัง

เมื่อพิจารณาในแง่ของขนาดของกลุ่มจะมีผลต่อการมีฐานสนับสนุนในการแสดงข้อเสนอแนะของกลุ่มแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นหน่วยราชการระดับอำนวยการ จะมีสมาชิกโดยตำแหน่งหน้าที่การงานอยู่ในสังกัดจำนวนมาก กลุ่มลักษณะสมาพันธ์และสมาคม ก็มีสมาชิกประจำในสังกัดจำนวนมากเช่นเดียวกัน แต่การยึดเหนี่ยวของสมาชิกจะมากน้อยขึ้นอยู่กับระเบียบภายในของสมาพันธ์และสมาคมเหล่านั้น ที่จะมีระบบความเชื่อมโยงและประสานประโยชน์สูงเพียงใด จะมีการยึดโยงเป็นเครือข่าย แสวงหาข้อมูลและติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิด ในขณะที่บางกลุ่มมีสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นผู้นับถือศาสนาอย่างเคร่งครัด แต่เห็นเรื่องการศึกษาเป็นเรื่องไกลตัวกลับมีความตื่นตัวน้อย เพราะไม่ได้รับข้อมูลและไม่แสวงหาข้อมูล

การสร้างเครือข่ายขุมกำลัง คือ การขยายขนาดของกลุ่มโดยการเพิ่มจำนวนสมาชิก และสร้างความเหนียวแน่นโดยการให้ข้อมูลแก่สมาชิกอย่างต่อเนื่อง การสร้างเครือข่ายขุมกำลังมี 2 วิธีการ ได้แก่

กลุ่มที่มีสมาชิกจำนวนมากอยู่แล้ว จะจัดกิจกรรมในเรื่องการแจกเอกสาร การจัดประชุมเพื่อสร้างความตื่นตัวให้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงและเตรียมการปรับบทบาทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งนั้นเป็นการฟื้นฟูเครือข่ายที่มีอยู่แล้ว เช่น เครือข่ายระดับกรม ระดับภาค และระดับจังหวัด

สำหรับหน่วยงานที่ไม่มีสมาชิกในสังกัดเช่น กลุ่มกำหนดนโยบายซึ่งเป็นส่วนราชการขนาดเล็ก จะมีวิธีการสร้างเครือข่ายขุมกำลังหลายวิธีนั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมายของหน่วยงาน ดังนี้ กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ สนใจสร้างเครือข่ายนักการเมืองเพื่อให้มีจุดยืนร่วมกันในการปฏิรูปการศึกษา และได้รวบรวมผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ และนักวิชาการโดยการแต่งตั้งเป็นคณะที่ปรึกษาและนักวิชาการประจำกลุ่ม

กลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายบริหาร ซึ่งมีภารกิจส่งเสริมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะจัดทำเครือข่ายประชาชนทั่วไปและคนในวงการศึกษา โดยทำใน 2 ลักษณะคือ

วิธีแรก จัดทำทำเนียบเครือข่ายแนวร่วมการพัฒนาการศึกษาของตนเอง จัดทำข้อมูลส่วนบุคคลและสำรวจความสนใจต่อการศึกษาของบุคคลที่ได้เข้าร่วมในกิจกรรมการศึกษาประเด็นใด และจำแนกเป็นหมวดหมู่ ได้แก่ เครือข่ายนักวิชาการ เครือข่ายผู้นำ เครือข่ายนักธุรกิจ เครือข่ายพ่อแม่ เครือข่ายสื่อมวลชน เครือข่ายครู จำนวนประมาณ 3 หมื่นคน สำหรับวิธีการการเชื่อมโยงเครือข่ายของกลุ่มนี้ คือการจัดระบบสื่อสารภายในกลุ่มให้เกิดการสื่อสารสองทาง ดังนี้ " ... หลังจากเขาให้ความเห็นแล้ว เราได้ให้ข้อมูลกับเขากลับไป เขาเป็นเครือข่ายของเรา ดังนั้น บ่อยครั้งใครก็ตามที่ให้ความคิดเห็นดี ๆ เราจะเชิญคนเหล่านั้นมาประชุมสัมมนาในครั้งต่อ ๆ ไป คนกลุ่มนี้เราได้รวบรวมให้ได้จำนวนมากและหลากหลาย บางคนกลายเป็นคณะทำงานที่ถาวรขึ้นมา กลุ่มเหล่านี้จึงเป็นเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ในอนาคตจะสามารถทำให้ได้หลากหลายอาชีพ ประมาณสามหมื่นคน ที่จะเป็นคนเข้ามาช่วยเหลือดูแลการปฏิรูปตรงนี้ ... "

วิธีที่สอง คือการเชื่อมโยงกับกลุ่มที่มีเครือข่ายอยู่แล้ว เช่น กลุ่มการศึกษาโลกาภิวัฒน์ ซึ่งมีรายนามประชาชนผู้สนใจการศึกษาหลากหลายอาชีพประมาณ 2 หมื่นคน และกลุ่มมูลนิธิสดศรี สฤษดิ์วงศ์ ซึ่งมีเครือข่ายนักวิชาการและ NGO จำนวนมาก

การสร้างเครือข่ายขุมกำลังยังหมายถึง ความเหนียวแน่นของสมาชิกที่จะมีต่อกลุ่มด้วย วิธีการสร้างความเหนียวแน่นอาจทำโดยการติดต่อสมาชิกอย่างสม่ำเสมอ มีการสื่อสารสองทาง ให้สมาชิกรู้สึกตนว่ามีความสำคัญกับกลุ่ม และดำรงอยู่เป็นสมาชิกของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารกลุ่มกำหนดนโยบายให้แนวทางปฏิบัติไว้ว่า ผู้ที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นผู้ที่มีความตระหนักถึงการมีส่วนร่วมเป็นอย่างสูง อีกทั้งได้ทำการศึกษาเรื่องที่มาแสดงความคิดเห็นเป็นอย่างดี มีการให้ข้อคิดเห็นตามหลักวิชาการ จึงต้องรักษาผู้นั้นไว้ให้อยู่ในเครือข่าย โดยติดต่อให้มาร่วมงานอย่างต่อเนื่อง " ... เขาให้ความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำ พ.ร.บ. หรือต่อการเตรียมการปฏิรูป หลังจากเขาให้ความเห็นแล้ว เราได้ให้ข้อมูลแก่คนเหล่านั้นเป็นเครือข่าย ดังนั้นมีบ่อยครั้งที่ใครก็ตามที่ความคิดความเห็นดี ๆ เราก็เชิญคนเหล่านี้มาในการประชุมสัมมนาครั้งต่อไป คนกลุ่มนี้เราได้รวบรวมไว้ให้ได้จำนวนมากและหลากหลาย คนเหล่านี้บางคนได้กลายเป็นกลุ่มทำงานที่ถาวรขึ้นมาสำหรับขอความคิดเห็นประเด็นอื่น ๆ ต่อไป กลุ่มคนเหล่านี้จึงเป็นเครือข่ายเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งในอนาคตจะสามารถทำได้ในหลากหลายอาชีพ ประมาณสามหมื่นคน ที่จะเป็นคนเข้ามาช่วยดูแลการปฏิรูปการศึกษาตรงนี้ ... "

ส่วนที่ 5 ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม อันได้แก่ การสร้างการยอมรับองค์กรว่ามีความถูกต้องตามกฎหมาย การกำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมโดยองค์คณะบุคคลเฉพาะกิจ การสะสมทรัพยากรด้านบุคลากร ขุมทรัพย์ทางปัญญา จิตสำนึกและความตระหนักของสมาชิก และการเสริมสร้างพลังโดยการขยายขนาดกลุ่มให้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นและมีความเหนียวแน่นในกลุ่มสมาชิกสูง ก็เพื่อหวังใช้พลังอำนาจให้มีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มตัดสินใจ เพื่อให้ยินยอมตอบสนองความต้องการของกลุ่ม ก้าวต่อไปคือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม หรือกลยุทธ์ที่กลุ่มเลือกใช้ทรัพยากรและพลังงานที่สะสมไว้ ในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกลุ่มและการติดต่อกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มตนระบุไว้ในนโยบายสาธารณะ ซึ่งหากกลุ่มใดมีการเปลี่ยนแปลงพลังด้วยการแสวงหาพันธมิตรของกลุ่ม สร้างความร่วมมือ และใช้ทรัพยากรแห่งอำนาจของกลุ่มได้ดี ก็จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในช่วงเวลานั้น ๆ ได้

แนวทางการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกลุ่มอื่นและกลุ่มตัดสินใจ จะขึ้นอยู่กับสถานภาพของกลุ่มอันเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มตามที่เสนอในส่วนที่ 4 และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของความขัดแย้ง ซึ่งจะกล่าวถึงทั้งสองส่วนนี้ก่อน จึงจะอธิบายปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

สถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์

สถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นคุณลักษณะเชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตนกับกลุ่มอื่น อาจเปรียบเทียบโดยคุณลักษณะของสมาชิก ฐานะเชิงอำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจอาณาของกลุ่ม และโอกาสในการเข้าถึงกลุ่มผู้ตัดสินใจ ดังนี้

1) การเปรียบเทียบด้านคุณลักษณะของสมาชิก กลุ่มที่เกี่ยวข้องในการร่าง พ.ร.บ. ทั้งกลุ่มที่เป็นกลุ่มกำหนดนโยบาย กลุ่มอำนวยการ และกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และสถานภาพของกลุ่มที่แตกต่างกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีคุณลักษณะของสมาชิกที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ

ประการแรก ประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ที่ไม่สังกัดสมาคมใด จะเป็นเป้าหมายที่กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการให้ความสนใจเป็นอย่างสูง ที่จะให้เข้าร่วมกิจกรรมการประชาพิจารณ์ทั้งในการร่วมประชุมและการกรอกแบบสำรวจความคิดเห็น มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่องเพื่อสื่อสารและสร้างความเหนียวแน่นของประชาชนทั่วไปกับกลุ่มของตน สำหรับมีส่วนผลักดันให้การประกาศ พ.ร.บ. ในการนี้การจัดทำของกลุ่มอำนวยการสามารถทำได้กว้างขวางที่สุด อย่างไรก็ตาม ประชาชนจะมีการรวมตัวกันเป็นครั้งคราวในกิจกรรมแสดงความคิดเห็นตามขั้นตอนที่จัดให้เท่านั้น หลังจากนั้นก็จะไม่รวมตัวกันอีก ดังนั้น กลุ่มกำหนดนโยบายจึงได้พยายามนำอีกวิธีมาใช้ วิธีการที่สองนี้ คือ ให้มีการจัดตั้งการรวมตัวเป็นชุมนุมในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเครือข่ายประเภทบุคคลสำหรับการปฏิรูปการศึกษาในโอกาสต่อไปด้วย จะเห็นได้ว่ากลุ่มอำนวยการและกลุ่มกำหนดนโยบาย ต่างก็ถือว่าประชาชนเป็นฝ่ายตน ทั้งเพื่อเพิ่มขนาดของกลุ่มตนให้ใหญ่ขึ้น ด้วยหวังว่ากลุ่มขนาดใหญ่จะช่วยให้กลุ่มตัดสินใจที่เป็นนักการเมืองให้สนใจต่อข้อเรียกร้อง

ประการที่สอง สมาชิกประจำของกลุ่มต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่คาบเกี่ยวกัน ดังเช่น สมาชิกของกลุ่มวิชาชีพจะเป็นสมาชิกของกลุ่มอำนวยการด้วย ซึ่งแกนนำองค์กรวิชาชีพให้ทัศนะว่า เป็นเลือดเนื้อเดียวกัน มีผลให้ความต้องการของกลุ่มน่าจะเป็นแนวคิดเดียวกัน " ... ครูประถมในสายตาของคนนอก บางคนรู้จักสมาพันธ์ฯ เขาก็คิดว่าเป็นสมาพันธ์ บางคนรู้จัก สปช. ก็คิดว่าครูประถมเป็น สปช. สองส่วนนี้แยกกันในการต่อสู้เทคนิคยุทธวิธีในการการต่อสู้แยกกัน .... สมาพันธ์สมาคมครูประถมฯ เริ่มที่จะประสานกับทาง สปช. เพื่อจะได้หลอมรวมความคิดกัน ว่าโดยเลือดเนื้อเชื้อไขแล้วคนทั้งสองส่วนนี้ก็คือครูประถมศึกษาเหมือนกันทั้งหมด ... "

ความคาบเกี่ยวของสมาชิกอีกกรณีหนึ่งเป็นความจงใจให้เกิดขึ้น จากหัวข้อ 4.3.1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการระดมกลุ่มผู้รู้และการเตรียมช่องทางสื่อสารถึงกลุ่มผู้ตัดสินใจ เห็นได้ชัดว่ากลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการมีการดึงบุคคลที่เป็นนักคิดระดับประเทศกลุ่มหนึ่ง เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม โดยต้องการอาศัยความรู้และประสบการณ์ของท่านเหล่านั้น เป็นหลักพึ่งพิงในการปฏิบัติทั้งในขั้นตอนยกร่างนโยบายและขั้นตอนการพิจารณากลั่นกรองนโยบาย

2) การเปรียบเทียบฐานะเชิงอำนาจอาณาของกลุ่ม พบว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละกลุ่มย่อมแตกต่างกัน หน่วยราชการมีสายการบังคับบัญชาที่ทำให้กลุ่มระดับกรมไม่อาจจัดทำข้อเสนอผ่านไปยังกลุ่มผู้ตัดสินใจได้ ถ้าผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวงไม่ยินยอม หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกลุ่มอำนวยการระดับกระทรวงก็มีการเปลี่ยนแนวการปฏิบัติงานอย่างฉับพลันหรือหยุดชงักการทำงาน แม้แต่กลุ่มภาคประชาชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ ก็ต้องนำเสนอผลการทำงานและผลการประชาพิจารณ์ไปยังแหล่งเงินก่อน ข้อค้นพบจากการวิจัยพบว่า ร่าง พ.ร.บ. บางฉบับไม่มีการนำเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ หรือข้อเสนอบางกลุ่มติดค้างอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไป

3) การเปรียบเทียบโอกาสในการมีส่วนร่วมกับกลุ่มตัดสินใจ ตามกระบวนการนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายการศึกษา มีคณะกรรมการหลายชุด ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี กรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พบว่า สมาชิกขององค์คณะบุคคลเหล่านี้ต่างล้วนมีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ หลายชุดในกลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการ จึงเป็นโอกาสให้เข้าใจต่อบทบัญญัติที่ทำการยกร่างขึ้นได้เป็นอย่างดี

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนและองค์กรวิชาชีพ กลุ่มการศึกษาเอกชน กลุ่มสถาบันศาสนา และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีโอกาสการเข้าถึงกลุ่มตัดสินใจน้อยกว่ากลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการ กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนมีโอกาสเพียงการเสนอต่อประธานกลุ่มตัดสินใจและบุคคลที่กลุ่มรู้จัก กลุ่มภาคประชาชนจึงต้องเสนอข้อเสนอแนะของกลุ่มต่อผู้เกี่ยวข้องหลาย ๆ คน และส่งให้บ่อยครั้งเพื่อมีความต่อเนื่องในการติดตามความเคลื่อนไหวของการพิจารณากฎหมาย

กลุ่มด้อยโอกาสได้อธิบายถึงภารกิจที่หนักในการส่งข้อเสนอของกลุ่มต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ และการติดต่อเสนอแนะแบบไม่เป็นทางการ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่กลุ่มต้องแสวงหาโอกาสเข้าถึงกลุ่มผู้ตัดสินใจ ดังนี้ " ... เสนอไปแล้ว ผ่านไปทางท่านอภิสิทธิ์ ผ่านไปทาง ดร.รุ่ง ซึ่งก็โยนให้กลุ่มคุณวิชัย เราก็ไปเสนอกลุ่มคุณวิชัยด้วย แล้วก็ Lobby กรรมาธิการ ใครรู้จักคนไหนก็ Lobby พรรคการเมืองอีกชั้นหนึ่งทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้าน ... "

จะเห็นได้ว่า แม้โอกาสในการเข้าถึงกลุ่มผู้ตัดสินใจจะไม่เท่าเทียมกัน แต่ในปัจจุบันใช่ว่าจะมีอุปสรรค เพราะผู้นำคณะกรรมการพิจารณาชุดต่าง ๆ ล้วนเปิดโอกาสให้นำเสนอได้ และเตรียมช่องทางรับฟังความคิดเห็นอยู่แล้ว สิ่งสำคัญช่วยที่ให้การนำเสนอความคิดเห็นของกลุ่มประสบความสำเร็จคือความต่อเนื่องของการติดตามความเคลื่อนไหว และปฏิบัติให้ทันต่อสภาพการณ์ต่าง ๆ นั้น

สถานการณ์ความขัดแย้ง

สถานการณ์ความขัดแย้งเป็นบริบทของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์จะวิเคราะห์แบบแผนของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับประเด็นสาธารณะนั้น ๆ ว่ามีลักษณะทั่วไปหรือเป็นการขัดแย้งเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติจะวิเคราะห์ความสนใจของสมาชิกกลุ่มผู้ตัดสินใจอันได้แก่นักการเมือง ทั้งนี้เพื่อหาจุดที่เป็นประโยชน์และจุดที่อาจเป็นอุปสรรคเพื่อการแก้ไข ดังต่อไปนี้

1) ความตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะของกลุ่มผู้ตัดสินใจ ในการจัดทำพระราช-บัญญัติที่ไม่ใช่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาในการจัดทำให้แล้วเสร็จ ในอดีตพบว่ามีประเด็นในรัฐธรรมนูญหลายเรื่องที่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ แต่ไม่ระบุเงื่อนไขเวลาจัดทำกฎหมาย กลุ่มผู้ตัดสินใจสามารถเลือกที่จะไม่กระทำร่างกฎหมายเหล่านั้นหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การที่จะผลักดันให้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดก็ตาม จึงต้องวิเคราะห์ความสนใจของกลุ่มผู้ตัดสินใจที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติกฎหมาย ดังเช่น นักการเมืองท่านหนึ่งจะต้องวิเคราะห์ความสนใจของฝ่ายนิติบัญญัติว่า พร้อมที่จะร่วมพิจารณาร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ รวมทั้งได้มีการเตรียมการที่จะตรวจสอบความสนใจของสมาชิกกลุ่มตัดสินใจก่อน เป็นการป้องกันการขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณา ดังคำกล่าวของแกนนำกลุ่มนี้ " ... เราทำงานโดยรู้ว่ามีฝ่ายต่าง ๆ ที่เขาอยากจะทำงานนี้ เช่น กรณีของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้มีคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ได้ยกร่างขึ้นมาเพราะฉะนั้นก็จะพยายามดูว่าสาระนี้สอดคล้องกันมากน้อยแค่ไหน มีอะไรบ้างที่เขาอยากทำ มีอะไรบ้างที่เขายังไม่ทำและเราคิดว่าน่าจะทำ ก็มีติดตามตลอดเวลาและก็กรอบเวลา ระยะเวลาการทำงานก็ค่อนข้างจะควบคู่/คู่ขนานกันไป ... "

ความตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะของกลุ่มผู้ตัดสินใจมิได้เกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติของงาน หากแต่เกิดขึ้นจากการเตรียมการของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ ในการที่จะระดมผู้ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการยกร่างหรือขั้นตอนการพิจารณา มาให้รับรู้ปัญหาร่วมกัน ดังเช่น การสร้างแนวร่วมทางความคิดและกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานร่วมกันขึ้นภายในกลุ่มนักการเมืองผู้ที่เป็นสมาชิกของกลุ่มตัดสินใจสูงสุดของประเทศ คือ รัฐสภา ที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยเปิดเวทีการระดมความคิดในรูปอนุกรรมการยกร่างกฎหมาย เพื่อให้มีโอกาสตกลงแนวคิดที่ควรบรรจุไว้ในกฎหมายเสียก่อนที่กฎหมายนั้นเข้าสภา ในการดำเนินการดังกล่าวมีส่วนช่วยให้กฎหมายผ่านการพิจารณาได้โดยรวดเร็ว

การจัดให้มีอนุกรรมาธิการยกร่าง พ.ร.บ. ของคณะกรรมาธิการช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดในกลุ่มนักการเมืองและมีประโยชน์ต่อทุกคน รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อขั้นตอนการพิจารณา เพราะอย่างน้อยในหลักการใหญ่ ๆ ได้มีการตกลงใจในหลักการแล้ว นักการเมืองท่านหนึ่งเล่าถึงการเตรียมการเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า " ... เนื่องจากมีการร่าง พ.ร.บ. ฉบับกรรมาธิการไว้ก่อนแล้ว พรรคการเมืองที่ส่งผู้แทนเข้ามา คือคนที่อยู่ในกรรมาธิการการศึกษา ได้เล่นเรื่องนี้มาปีเศษแล้ว ฉะนั้น เมื่อมีการแสดงความคิดเห็นในกรรมาธิการวิสามัญ พ.ร.บ. ฉบับนี้จึงเป็นความเห็นที่อยู่ใน Stock อยู่แล้ว ฉะนั้น ทุกอย่างไม่ใช่ของใหม่ แถมจะเรียกว่ามีจุดยืนร่วมกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้อยละ 80 มีจุดยืนร่วมกันในหลายเรื่อง เช่น เรื่องรวมกระทรวง เรื่องมาตราฐานวิชาชีพครู ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง มีจุดยืนร่วมกันโดยไม่ต้อง Lobby ใครเลย ทุกคนคิดเห็นร่วมกัน โดยอ้างพ.ร.บ.ของแต่ละพรรคขึ้นมาเป็นหลัก ... "

2) ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เมื่อพิจารณาแบบแผนความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ซึ่งอาจมีลักษณะความขัดแย้งเป็นเฉพาะระหว่างกลุ่มที่เป็นคู่กรณีกัน โดยมีกลุ่มหนึ่งเป็นผู้ได้ประโยชน์ในขณะเดียวกันก็มีอีกกลุ่มหนึ่งหรือสองกลุ่มเสียประโยชน์ จนสามารถจำแนกกลุ่มที่เป็นคู่กรณีออกมาได้ชัดเจนว่า มีพฤติกรรมของกลุ่มคู่กรณีที่ขัดแย้งกัน ความขัดแย้งลักษณะนี้อาจจะมีความรุนแรงเกิดขึ้นได้ ลักษณะความขัดแย้งอีกประการหนึ่ง เป็นความขัดแย้งแบบทั่วไปที่กลุ่มทุกกลุ่มมีความขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ เมื่อมีกลุ่มได้ประโยชน์ก็ต้องมีกลุ่มเสียประโยชน์ เมื่อมีกลุ่มที่มีโอกาสสูง ก็ย่อมมีกลุ่มที่ปราศจากโอกาส เมื่อมีกลุ่มที่มีอำนาจก็จะมีกลุ่มที่ไร้อำนาจ สำหรับกรณีศึกษาการร่างกฎหมายด้านการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วว่ากลุ่มต่าง ๆ จะเห็นว่าการศึกษาเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม และกลุ่มต่าง ๆ มักมีทิฐิกาในหมู่สมาชิกว่าให้มองผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม การวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มจึงพบว่า มีลักษณะความขัดแย้งแบบทั่วไป ประการแรก ความขัดแย้งทั่วไปเชิงหลักการและแนวคิดของผู้คนในสังคม ประการที่สอง เป็นความขัดแย้งเชิงองค์ความรู้ใช้พิจารณาประเด็นสาธารณะ และประการที่สาม ความขัดแย้งในแนวคิดการเขียนกฎหมาย

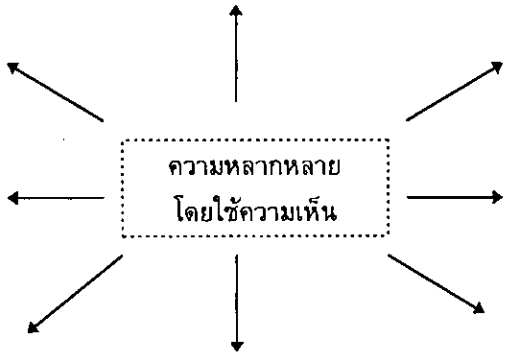
2.1) ความขัดแย้งทั่วไปเชิงหลักการและแนวคิดของผู้คนในสังคม เป็นความขัดแย้งในลักษณะทั่วไปในแง่ของหลักการหรือมโนทัศน์ของสังคม เกี่ยวกับสิทธิของผู้รับบริการการศึกษาและผู้ให้บริการการศึกษา มีบางกลุ่มชี้ให้เห็นความขัดแย้งประเด็นนี้ว่าสังคมไทยเห็นว่าการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐ จนรัฐเองก็ถือเป็นภารกิจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว และละเลยหลักการของรัฐธรรมนูญที่จะต้องสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาด้วย โดยท่านผู้หนึ่งที่เป็นผู้บริหารและเจ้าของสถานศึกษาเอกชน อธิบายถึงผลเสียของความเข้าใจไขว้เขวในเรื่องของหลักการจัดการศึกษา ซึ่งทุกฝ่ายมองว่าการศึกษาเป็นเรื่องของรัฐไว้ว่า " ... เอกชนจะขัดแย้งตรงที่ว่าประเด็นหลักที่เป็นเสาหลักจริง ๆ ว่า หน้าที่ทางการศึกษาให้ประชาชนเป็นของใคร จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐใช่หรือ แล้วเอกชนก็ไม่ต้องมาจัดสิ อันนี้เป็นความขัดแย้ง อันนี้เป็นมุมมองหนึ่งที่นำเรียนไม่ได้เป็นเพราะผมอยู่ในฝ่ายผู้จัดเอกชน ... "

อีกประเด็นหนึ่งต่อเนื่องจากที่รัฐบาลเป็นผู้มีบทบาทจัดสรรทรัพยากรของชาติ ซึ่งมีผู้มองว่าเพราะคนส่วนใหญ่ในสังคมยังไม่เห็นว่าการศึกษาเป็นสิทธิของทุกคน ทั้งคนปกติและคนพิการ แต่รัฐบาลก็ให้บริการศึกษาโดยเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ แม้ถือว่ามีสิทธิเสมอกัน แต่ละเลยที่จะจัดการบางอย่างเป็นพิเศษกับผู้ด้อยโอกาส จึงเป็นการจำกัดคนบางกลุ่มให้ไม่อาจรับบริการการศึกษาได้ ดังนั้น การออกกฎหมายจึงเป็นการท้าทายต่อหลักการคิดของสังคมไทยต่อคำว่า สิทธิทางการศึกษาเป็นของคนไทยทุกคน แกนนำของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ชี้แจงว่า " ... ในอดีตที่ผ่านมา โอกาสของคนพิการขึ้นอยู่กับผู้ให้เป็นหลัก ที่สังคมไทยเราใช้คำว่าเมตตาธรรม แต่มันรับประกันไม่ได้ว่าคนพิการจะได้รับโอกาสการศึกษา ทำไมอนาคตของพลเมืองกลุ่มหนึ่งจึงต้องแขวนกับอารมณ์ของคน ... กฎหมายเป็นหน้าที่ เป็นกฎสังคมที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยความเมตตา ... การออกกฎหมายต้องอาศัยความกล้าทางจริยธรรมของทุกฝ่ายที่จะต้องออก บางครั้งมีความเกรงอกเกรงใจกันมากเกินไป ผมว่าสังคมไทยที่ทำอะไรกันล่าช้าเพราะความเกรงอกเกรงใจ ... สังคมต้องการการปฏิวัติ เราต้องการการปฏิวัติทางจิตใจ การปฏิวัติทางเรื่องของปรัชญาชีวิต ... อย่างน้อยที่สุด มีความสำนึก มีการพูดถึงคนพิการอยู่ในกฎหมายแห่งชาติ ไม่ว่าเขาจะสำนึกโดยเอาไปเป็นจุดขายทางการเมืองหรือสำนักด้วยจิตใจ จิตวิญญาณจริง ๆ ก็เริ่มมีเชื้อไฟเกิดขึ้น แต่ในเนื้อหา (สาระบัญญัติใน พ.ร.บ.) ยังไม่เห็น ก็เห็นได้ชัดเลยว่าในที่สุดก็ตัดสาระสำคัญออกเพราะว่าประโยคที่ท่านเขียนไว้ให้นั้นไม่ได้มีความหมายใดเลยในทางปฏิบัติ พวกเราก็ยังเป็นข้าวคอยฝนเช่นเดิม เพราะว่าปราศจากคำหลัก ๆ ว่าสื่อบริการและบริการด้านการศึกษาช่วยเหลือด้านบริการอื่น ๆ ก็หายไปจากฉบับนี้ สิทธิเหล่านี้เป็นเพียงกระดาษบนหิ้ง ... "

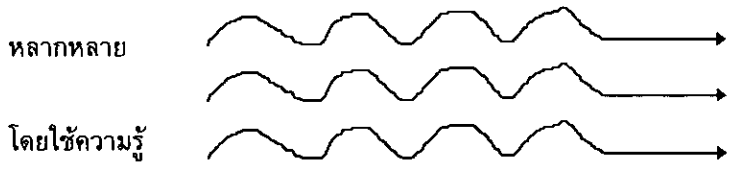
ความขัดแย้งในเชิงหลักการทั้งสองประเด็นอยู่ในสังคมไทยมานานจนเป็นแนวคิดของคนไทยส่วนใหญ่ แกนนำของกลุ่มทั้งสองก็ประเมินว่ามีคนจำนวนมากที่มีทัศนะดังกล่าว และจะเปลี่ยนใจได้ยาก จึงเป็นการยากที่จะปรับเปลี่ยนแก้ไขในเวลาอันสั้น และไม่สามารถทำให้สำเร็จได้เพียงการยกร่าง พ.ร.บ.ขึ้นมา

2.2) ความขัดแย้งทั่วไปเชิงทรัพยากรองค์ความรู้ องค์ความรู้ของโลกปัจจุบันจำแนกเป็นศาสตร์หลายสาขาวิชา ผู้ที่เรียนรู้มาและมีประสบการณ์ในสาขาที่แตกต่างกันก็จะยึดมั่นในหลักการของศาสตร์ที่ตนรู้ ในวงการวิชาการได้มีการทบทวนว่า กรอบความคิดที่จำแนกเป็นหลายศาสตร์อย่างแยกส่วน คงไม่เหมาะสมกับการประยุกต์ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ปัจจุบัน จึงมีการเสนอกรอบแนวคิดอย่างองค์รวม อย่างไรก็ตาม การระดมสมองในแวดวงวิชาการก็ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับการยึดมั่นในกรอบความคิดตามศาสตร์ของตน และหาข้อยุติได้ยาก เป็นความขัดแย้งเชิงทรัพยากรความรู้ที่ตนมีอยู่และจัดเป็นความขัดแย้งทั่วไป เพราะไม่มีแนวคิดใดถูกหรือแนวคิดใดผิดอย่างชัดเจน

นักคิดท่านหนึ่งแสดงทัศนะต่อคำว่า "ความหลากหลายในความคิดเห็น" ว่าอาจจำแนกชนิดของความหลากหลายเป็น 2 ลักษณะ คือ หลากหลายโดยใช้ความเห็นกับความหลากหลายโดยใช้ความรู้ ดังนี้ " ... ความหลากหลายชนิดไปคนละทาง ก็เหมือนกับ แย้ลงรู (แย้ลงรู เป็นกีฬาพื้นบ้านของไทย ลักษณะการเล่นเป็นการประลองพละกำลังของผู้คน เล่น 3 ฝ่าย ๆ ละ 1 คน ใช้เชือกผูกเอวแต่ละคนไว้แล้วนำเชือก 3 เส้นมาผูกติดกัน จากปมเชือกที่อยู่ตรงกลาง ของพื้นที่ที่กำหนด แต่ละคนต้องพยายามเดินแยกจากกันเพื่อไปเอาธงที่ปักอยู่คนละทิศละทาง ซึ่งหมายถึงต้องถึงอีก 2 ฝ่ายให้เดินมาทางเดียวกับตนให้ได้ จึงจะประสบชัยชนะ)



อันที่สองความความหลากหลายชนิดไปทางเดียวกัน คือว่า มันจะไปทางนี้ทางเดียวกัน แต่ภายในหลากหลาย เหมือนกระแสน้ำที่ไหลไปทางเดียวกัน แต่ภายในไหลวนบ้าง มีคลื่นมีพองบ้างไม่เป็นไร



คนไทยเป็นอย่างนี้ เป็นสังคมแย้ลงรู เพราะสังคมไทยใช้ความเห็น ไม่ได้ใช้ความรู้ ถ้าใช้ความเห็นต่างคนก็เห็นไปคนละทาง ต้องใช้ความรู้ เพราะใช้ความรู้จะเห็นตรงกันไป ต้องมีตัวความรู้เป็นหลัก ... "

จากทัศนะนี้ผนวกกับกรอบแนวคิดที่กล่าวในเบื้องต้น ผู้วิจัยขอทำความเข้าใจเพิ่มเติมเกี่ยวคำว่า "ความเห็น" และ "ความรู้" ที่ท่านผู้พูดเสนอไว้ว่า *ความเห็น* คือ การนำเสนอข้อคิดของคน เป็นการเสนอโดยสามัญสำนึก โดยที่ผู้นั้นยังไม่ได้ศึกษาค้นคว้า ขาดความไตร่ตรอง ส่วน *ความรู้* เป็นข้อเสนอที่มีการศึกษาและไตร่ตรองมาดีแล้ว แต่จากการที่ความรู้ปัจจุบันจำแนกเป็นศาสตร์ที่แตกต่างสาขากัน นักวิชาการจากหลายสาขาจึงยังคงมีความขัดแย้งทางความคิดที่มาจากหลักการของศาสตร์ที่ต่างสาขากัน จึงมีการจัดประชุมระดมสมองนักวิชาการให้เป็นเวทีเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อทำการปรับแนวคิดเข้าหาเป็นแนวร่วมทางความคิดเดียวกันก่อน

ดังนั้น จากทัศนะของนักคิดผู้ที่สังคมไทยให้ความเคารพอย่างสูง มีส่วนทำให้กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการ จัดกระบวนการภายในกลุ่มของตน ในการที่จะระดมผู้รู้มาเป็นพรรคพวก และสะสมชุมทรัพย์ทางปัญญา เพื่อทุ่มเทบุคลากรและงบประมาณซึ่งมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่น ๆ มาเป็นทรัพยากรความรู้ ซึ่งเป็นทรัพยากรรูปแบบใหม่ที่กลุ่มดังกล่าวมีฐานคติว่า การมีส่วนร่วมของคนจำนวนมากซึ่งจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างหลากหลาย จำเป็นต้องอาศัยศาสตร์ หรือหลักเกณฑ์ตามหลักวิชาการช่วยประสานความเข้าใจร่วมกัน

ในขณะเดียวกันกลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการจะจัดการประชาพิจารณ์สร้างความเข้าใจร่วมกันให้เกิดขึ้นในหลายฝ่าย และระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ โดยแต่งตั้งนักคิดมาเป็นองค์ประกอบขององค์คณะบุคคลของกลุ่ม การประชุมขององค์คณะบุคคลเป็นเวทีการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจและปรับเปลี่ยนแนวคิดเข้าหากันเป็นทิศทางเดียวกันได้ นักคิดอีกท่านหนึ่งที่มีประสบการณ์ในการพัฒนาการศึกษาชาติ ได้สนับสนุนแนวคิดที่จะใช้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันอันจะช่วยให้ลดหรือป้องกันความขัดแย้งที่จะมีมาในภายหลัง ดังนี้ " ... เห็นได้จากนโยบายหลายด้าน ถ้าขาดการทำความเข้าใจกับสาระของงานที่ทำ จะย้อนกลับมาเป็นปัญหานโยบายได้ เพราะว่าเกิดความสับสน เกิดความไม่เข้าใจ เกิดการต่อต้าน ... ตอนนี้ก็จะเริ่มมีกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์เพิ่มเติมด้วย ฉะนั้น วิธีการอย่างนี้เราคิดว่าน่าจะทำให้มีความตื่นตัวและมีความเข้าใจมีความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น...สำคัญที่ว่าในการเมืองไทยในปัจจุบันมันมาจากหลายฝ่าย รัฐบาลมาจากหลายพรรค เมื่อรัฐบาลมาจากหลายพรรค ซึ่งแต่ละพรรคมีข้อคิดเห็นต่างกัน ฉะนั้น ในการผลักดันเรื่องการปฏิรูปบางอย่างอาจจะสำเร็จได้ยากและชักช้า การมีคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา (คณะกรรมการชุดนี้เป็นกลไกที่บัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ.) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากคนหลายฝ่ายในสังคม เพื่อปฏิบัติภารกิจในการนำ พ.ร.บ.สู่การปฏิบัติ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงได้เดินไปในทางเดียวกัน นั้นผมคิดว่าจำเป็น คณะกรรมการปฏิรูปจะทำในตอนแรก ตอนร่างหรือจะทำในตอนเทคนิคตอนหลังก็ได้ทั้งนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ในแต่ละยุคละสมัย แล้วแต่ใครพร้อมจะทำอย่างไร ใครเป็นรัฐบาลก็ได้ ... "

2.3) ความขัดแย้งทั่วไปเชิงแนวคิดเกี่ยวกับการเขียนกฎหมาย ซึ่งหลายท่านในทัศนะไว้ว่า การร่าง พ.ร.บ.เป็นการเขียนกฎหมายแนวใหม่ ที่เรียกกันว่า "กฎหมายแม่บท" ที่ไม่เคยมีมาก่อนในการเขียนกฎหมายของไทย จึงขัดต่อแนวคิดของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง คือ องค์กรที่ปรึกษาทางกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นกลุ่มตัดสินใจที่พิจาณากฎหมาย ก็ต้องมีการคิดทบทวนแนวคิดในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน

นักการเมืองท่านหนึ่งได้เล่าถึงสถานการณ์ในขั้นตอนพิจารณาร่างกฎหมายของกลุ่มที่ปรึกษาทางกฎหมายและบรรยากาศการประชุมของกลุ่มนิติบัญญัติว่า " ... ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายส่วนหนึ่งซึ่งจะไม่มั่นใจและไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีกฎหมายแม่บทลักษณะนี้ หรือผู้ซึ่งอยากเห็นกฎหมายนี้เขียนในลักษณะที่เหมือนกฎหมายทั่วไปที่เคยทำกันมา เนื่องจากกฎหมายนี้มีลักษณะของการเป็นแผนการศึกษาด้วย ทำให้มีการท้วงติงกันมากว่า ถ้าเขียนแล้วบังคับใช้ไม่ได้ ถ้าเขียนแล้วไม่มีโทษ เขียนแล้วไม่อย่างนั้น ไม่อย่างนี้ จะเขียนไปทำไป นี่เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่ง ซึ่งทำให้การเขียนกฎหมายที่มีความพอดีค่อนข้างยาก ... "

ความเป็นไปได้ของการเขียนกฎหมายแนวใหม่นี้ กล่าวคือ กฎหมายการศึกษาเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีบทบัญญัติในด้านการส่งเสริมให้รัฐและเอกชนต้องปฏิบัติภารกิจในเรื่องใดมากกว่าการจับผิดการปฏิบัติงานเพื่อลงโทษ และในประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายลักษณะนี้ จึงขัดต่อความรู้สึกของนักกฎหมายบางท่าน ดังที่นักการเมืองท่านหนึ่งได้พรรณาถึงเหตุการณ์ที่ท่านได้เคยประสานงานกับที่ปรึกษาทางกฎหมายเพื่อจัดทำกฎหมายต่าง ๆ ว่า " ... คนที่เขาเรียนกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง เขาไปเน้นกฎหมายทุกฉบับต้องเหมือนกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง ซึ่งจะต้องมีระบุโทษไว้ชัดเจน แต่กฎหมายของเราเป็นกฎหมายมหาชน ... กฎหมายที่เป็นมหาชนหรือให้ราชการปฏิบัติมันไม่ค่อยจะบอกกันว่าลงโทษอะไรบ้าง กฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน จะพูดว่าต้องทำโน้นทำนี่ แต่ก็ไม่ได้บอกว่าถ้าไม่ทำแล้วผิดตรงไหน มันเป็นกฎหมายที่สั่งการให้ระบบราชการทำตามนั้นถ้าไม่ทำ ที่จริงก็ฟ้องร้องกันได้ แต่ก็ไม่ได้ระบุโทษไว้ขนาดไหนเพียงผิดวินัย ผิดอะไรต่าง ๆ แต่ถ้าไปกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีการระบุเหมือนกันว่าผิดตรงไหนบ้าง ... กฎหมายอังกฤษในเรื่องการศึกษาก็เหมือนกัน เขาพูดว่าทำอย่างนี้ผิด แต่เขาก็ไม่ได้บอกว่าโดนปรับหรือโดนอะไร ผิดก็คือผิด แต่ต้องมีการไตร่สวนว่าผิด ผิดจะให้ทำอย่างไร ก็ต้องมีองค์กรบอกว่าให้ยกเลิกการบริหารโรงเรียนหรือไม่ ... ที่นี่คนไทยไม่คุ้นเคยกับกฎหมายมหาชน ไม่มีคนเรียนตรงนี้มากเท่าไร ไม่มีการพัฒนา Concept ของกฎหมายมหาชนเท่าไร แล้วเราอย่าไปคิดว่ากฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา จะถูกและเป็นสากลเสมอไป ... "

ความขัดแย้งด้านแนวเขียนกฎหมายนี้ เกิดขึ้นในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ที่จะมีการตรวจสอบการเขียนโดยคณะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล และจะมีการตรวจสอบเพียงขั้นตอนเดียว คือ ก่อนรัฐบาลนำเสนอร่างต่อสภาผู้แทนราษฎร หลังจากขั้นตอนนี้ก็จะเป็นภารกิจของ สส. ซึ่งในขั้นตอนการประชุมกรรมาธิการวิสามัญ ฯ ก็ยังหยิบยกเป็นหัวข้อวิพากษ์ในบางครั้ง

ผู้วิจัยได้ชี้แจ้งถึงสถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และสถานการณ์ที่มีแบบแผนการขัดแย้งลักษณะทั่วไป ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ ในการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และการติดต่อกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มระบุในนโยบายสาธารณะดังต่อไปนี้

5.1 ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ

กลุ่มผลประโยชน์ทั้งหมดของระบบการเมืองจะเกาะเกี่ยวกันด้วยพลังหลายประการ จากปฏิบัติการการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ พบว่า กลุ่มผลประโยชน์มีความร่วมมือกันเป็นพันธมิตรและเป็นแนวร่วมทางความคิด ในขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขความขัดแย้ง

5.1.1 การแสวงหาพันธมิตร

การรวมกลุ่มระหว่างกลุ่มอำนวยการภาคราชการกับกลุ่มวิชาชีพที่เป็นภาคประชาชนสามารถรวมกันได้อย่างสนิท เพราะมีความเป็นเลือดเนื้อเชื้อไขเดียวกัน หมายความว่า ทั้งสองกลุ่มมีสมาชิกที่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลจะแสดงสถานภาพเป็นสมาชิกของกลุ่มใดก็จะแสดงบทบาทมีความแตกต่างกันไปบ้าง ปัจจัยที่ทำให้เป็นกลุ่มพันธมิตรกันอย่างเหนียวแน่นขึ้น ได้แก่ ความเคารพในบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน ดังเช่น กลุ่มอำนวยการอุดมศึกษา มีความเคารพต่อพลังสติปัญญาของผู้ที่อยู่ในองค์กรวิชาชีพ ท่านกล่าวชื่นชมว่า " ... ทบวงฯ ก็ยอมที่ประชุมอธิการบดี ทบวงฯ ยอมรับที่ประชุมสภาอาจารย์ทั่วประเทศ และข้าราชการที่ไม่ใช่อาจารย์ทั่วประเทศ ยอมรับฟังเขา พร้อมกับการรวมกลุ่มที่จะสะท้อนในสิ่งที่เขาคิดเขาเห็น ไม่ใช่เรื่องเสียหาย และถึงแม้จะไม่เป็นองค์กรทางราชการก็สามารถสนับสนุนงบประมาณได้เป็นบางส่วน ... " เป็นถ้อยคำที่ชื่นชอบว่ากลุ่มองค์กรวิชาชีพเป็นสติปัญญาของสังคม ในขณะที่กลุ่มอำนวยการเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ในการประสานงานกับรัฐบาลได้ดี ความร่วมมือกันของทั้งสองกลุ่มจะเกิดผลประโยชน์ต่อองค์กรวิชาชีพเช่นกัน

อีกกรณีที่จะช่วยเน้นให้เห็นถึงความเคารพในบทบาทซึ่งกันและกัน แม้ว่า กลุ่มอำนวยการจะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ปฏิบัติในระดับล่างที่รวมกันเป็นองค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารระดับสูงกลุ่มอำนวยการได้ชี้แจงว่า ขึ้นอยู่กับแกนนำของทั้งสองฝ่าย เช่น สปช. และสมาพันธ์สมาคมครูประถมศึกษาฯ ได้พูดคุยและกำหนดแนวทางการทำงานร่วมกันจัดประชาพิจารณ์มาโดยตลอด แต่อาจจะทำงานต่างบทบาทกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขั้นตอนการนำเสนอได้แยกกันส่งข้อเสนอ และการติดตามความเคลื่อนไหวของการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ถ้าจัดกระทำโดยกลุ่มองค์กรวิชาชีพจะมีความสะดวกกว่า ท่านกล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จของงานเกิดจากความร่วมมือขององค์กรวิชาชีพครู ดังนี้ " ... กลุ่มที่มีบทบาทใน สปช. เราคือกลุ่มองค์กรวิชาชีพครู สมาพันธ์สมาคมครู มีบทบาทมาก เพราะพวกนี้เขาสัมผัสกับปัญหาโดยตรง เขาอยู่ในพื้นที่ สัมผัสปัญหาโดยตรง และเป็นคนที่อยู่ในหน่วยปฏิบัติและได้ทำพวกนี้มาก ในระบบราชการก็ทำเหมือนกันแต่ทำน้อย เช่น สปจ. จัดไม่ได้ผลเพราะมันเป็นราชการ แต่เราจัดแบบไม่เป็นราชการจะได้ความคิดความอ่านที่หลากหลายมากกว่า ... (สำหรับการเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจจะใช้วิธีใด) ... เสนอรวมกันเอามารวมกันทั้ง สปช. บางองค์กรเสนอตรงก็ให้เขาเสนอไปเราไม่บังคับเขา เช่น องค์กรวิชาชีพครูที่เขาต้องการอย่างโน้นอย่างนี้ เขาก็เสนอในนามของสมาคมเขา แต่ที่เราให้จัดในนามของเรา เราก็จะนำรวมกันเป็นเล่มเสนอเข้าไป ... "

5.1.2 ไม่มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น

กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ได้แก่

1) กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนที่กำหนดว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มก็เพื่อจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นให้เป็นข้อมูลแก่กลุ่มตัดสินใจเท่านั้น กลุ่มจึงถือภารกิจแล้วเสร็จเมื่อส่งข้อเสนอความคิดเห็นไปยังกลุ่มผู้ตัดสินใจ และไม่มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มกำหนดนโยบายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีกระบวนการระดมทรัพยากรของกลุ่มทั้งด้านผู้รู้ องค์ความรู้ และช่องทางสื่อสารมวลชน อีกทั้งจัดระบบสื่อสารเพื่อปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้เห็นความสำคัญของประเด็นสาธารณะ เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพได้เปรียบ

5.2 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ตัดสินใจ

กลุ่มผู้ตัดสินใจตามกระบวนการนิติบัญญัติด้านการศึกษา ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎร ผ่านทางคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชนต่างเห็นความสำคัญของกลุ่มตัดสินใจทุก ๆ กลุ่มเสมอกัน สะท้อนเป็นพฤติกรรมที่กลุ่มภาคประชาชนจะนำเสนอข้อคิดเห็นไปยังทุกกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ โดยมีความแตกต่างอยู่ที่วิธีการนำเสนอให้เหมาะกับสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งพบว่า ระดับของการมีส่วนร่วมแบบแผนการนำเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ และวิธีการใช้อำนาจตามทรัพยากรที่กลุ่มมี ได้แก่

5.2.1 ระดับการมีส่วนร่วม

กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการระดับกระทรวง มีระดับการมีส่วนร่วมสูง โดยจัดทำร่างกฎหมายทั้งฉบับ มีตัวแทนของกลุ่มอยู่ในกลุ่มตัดสินใจ กลุ่มภาคประชาชนซึ่งมีฐานคติต่อการมีส่วนร่วมว่ากลุ่มตนมีบทบาทในการร่วมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น จะจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นเพียงบางประเด็นที่ตนสนใจเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่มีทรัพยากรองค์ความรู้มากเช่นกลุ่มการศึกษาเอกชนที่มีองค์ความรู้เฉพาะด้านย่อมมีโอกาสเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มตัดสินใจได้

กลุ่มภาคประชาชนที่ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำนโยบายบนพื้นฐานงานวิจัย เป็นผู้ถือองค์ความรู้ส่วนหนึ่งไว้กับตน จึงได้รับโอกาสเป็นตัวแทนในกลุ่มตัดสินใจหลายขั้นตอน จึงมีโอกาสที่นำเสนอแนวคิดและถกเถียงหาเหตุผลคัดคนในที่ประชุมได้ กลุ่มการศึกษาเอกชน ซึ่งมีตัวแทนไปนั่งอยู่ในชุดต่าง ๆ ได้มีโอกาสนำเสนอบทบัญญัติบางส่วน หรือได้รับมอบหมายให้ยกร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาเอกชน ซึ่งเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะมีโอกาสได้แถลงต่อที่ประชุม ดังนี้ " ... (กลุ่ม Ad hoc จัดทำร่างบทบัญญัติการศึกษาเอกชน) ก็ต้องส่งท่านประธาน เมื่อถึงหมวดแล้วผมต้องแถลงในที่ประชุมด้วย ... "

5.2.2 แบบแผนการนำเสนอกลุ่มผู้ตัดสินใจ

แบบแผนในการนำเสนอกลุ่มผู้ตัดสินใจมี 2 แบบใหญ่ ๆ คือ การนำเสนอโดยตรง จะปฏิบัติโดยเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการซึ่งอาจเรียกว่าเป็นวิธีการที่ไม่เปิดเผย หรือการนำเสนอโดยอ้อมผ่านสื่อมวลชน ดังนี้

5.2.2.1 การนำเสนอโดยตรงกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ มีวิธีการดำเนินงาน 2 อย่าง คือ เสนอแบบเป็นทางการ และเสนอแบบไม่เป็นทางการหรือไม่เปิดเผยโดยผ่านทางตัวแทนของกลุ่มที่อยู่ในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

1) แบบเป็นทางการ กลุ่มผลประโยชน์จะนำเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจตามสายบังคับบัญชาและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ จะมีการเสนอไปยังกลุ่มผู้ตัดสินใจโดยตรงเป็นเอกสารหรือหนังสือนำส่ง วิธีการนำส่งมักจะไปเป็นคณะเพื่อแสดงถึงความมุ่งมั่นของกลุ่ม ในการนำเสนอจัดทำโดยองค์กรแต่ละกลุ่มมักจะไม่เจาะจงที่จะนำเสนอฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่จะส่งไปยังทุกคนหรือทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ยกเว้นกรณีที่มีเวลาไม่มากจะนำเสนอต่อประธานกลุ่มผู้ตัดสินใจในขั้นตอนนั้น

แกนนำของกลุ่มภาคประชาชนจะมีการวางแผนการนำเสนออย่างมีระบบว่า ในขั้นตอนนี้จะนำเสนอไปที่ใครก่อน ซึ่งก็จะเน้นไปที่สายบังคับบัญชาหรือผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำกิจกรรมของกลุ่ม จากนั้นก็เสนอทุกกลุ่มตัดสินใจ ดังเช่น กลุ่มองค์กรวิชาชีพเล่าถึงแผนการทำงานของกลุ่มว่า " ... เราก็ได้ข้อสรุปทั้งหมดแล้วก็ได้พิมพ์เป็นเอกสาร แล้วก็นำเสนอไปที่กรรมาธิการทุกคน ประธานผู้แทนราษฎร ประธานรัฐสภา พรรคการเมืองทุกพรรค และก็จะย้ำไปที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นการเฉพาะด้วย หลังจากเราส่งไปแล้วก็จัดตั้งคณะทำงานติดตามขึ้น ติดตามไปที่กรรมาธิการ ... " ส่วนกลุ่มตัวแทนผู้ปกครองซึ่งก็ได้งบประมาณสนับสนุนจากราชการในการทำงานบางส่วนก็เสนอต่อสายงานสนับสนุนก่อนที่จะเสนอไปยังกลุ่มอื่น " ... เราวางแผนจุดเดียวกัน หลักจากงานนี้ คณะกรรมการอำนวยการจะเข้าพบท่านรัฐมนตรี ซึ่งช่วงนั้นก็พบท่านชุมพล ศิลปอาชา ... เราคงต้องยึดกระทรวงศึกษาธิการเป็นแกนหลัก เพราะสภาผู้ปกครองฯ เราก็เริ่มจากกระทรวงศึกษาธิการ เราได้เงินสนับสนุนสองแสนบาทต่อปีผ่านกรมวิชาการ ซึ่งเราก็ได้ใช้งบตรงนี้ในการจัดการสภาฯ เยอะ ... แต่ผมก็คุยกับท่านประธานฯ ว่าจะไปหลายแห่ง เพราะจะมีผลต่อสิ่งที่เราคาดหวังจะให้เป็น ... "

การนำเสนอข้อคิดเห็นจะดำเนินการอย่างต่อเนื่องมีการมอบหมายสมาชิกแกนนำของกลุ่มในการติดตามข้อมูลความเคลื่อนไหวการพิจารณาร่างกฎหมายจนกว่าจะประกาศใช้ เพื่อใช้ประกอบการปรับแผน ซึ่งอาจต้องใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการมาช่วยภายหลัง ดังเช่น จะมีคณะบุคคลของสถาบันศาสนาสนใจเข้ารับฟังการประชุมของกลุ่มผู้ตัดสินใจทุก ๆ ครั้งที่ได้รับอนุญาต ท่านผู้นี้เล่าถึงภารกิจที่ตนได้รับมอบหมายว่า " ... โดยมีคณะทำงานจัดประชาพิจารณ์คณะหนึ่ง เสร็จแล้วก็ได้รวบรวมผลประชาพิจารณ์เสนอกรรมการ กลางอิสลามแห่งประเทศไทยแล้วก็เสนอกรรมาธิการ 45 คน รวมถึง สส. ตัวแทนมุสลิมที่มาจากภาคใต้ จาก นราธิวาส จากสตูล และจะมีขั้นตอนที่จะนำเสนอพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง ... และกรรมการกลางฯ ได้มอบให้คณะทำงานประชาพิจารณ์ติดตามประเมินผลการประชาพิจารณ์ให้ปรากฏใน พ.ร.บ. การศึกษาด้วย ... " กลุ่มด้อยโอกาสที่มีประสบการณ์ว่า " ... (ช่วงที่ร่าง พ.ร.บ. ยังไม่เข้าสภาผู้แทนราษฎร) ... เราเน้นแต่ของ สกศ. (เน้นพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ฉบับ กกศ.) และท่านประธานสภาฯ ที่ท่านเป็นที่ปรึกษากรรมาธิการการศึกษาจะมีร่าง พ.ร.บ.ฉบับของกรรมาธิการด้วย เราก็ได้เสนอผ่านเข้าไปด้วย (อีกท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์ภายหลังร่างผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว) ... เสนอไปแล้ว ผ่านไปทางท่านอภิสิทธิ์ และผ่านไปทาง ดร.รุ่ง กลุ่มท่านวิชัย แล้วก็ Lobby กรรมาธิการอีก ... "

2) การนำเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจแบบไม่เป็นทางการ จัดทำโดยผ่านผู้เป็นบุคลากรในกลุ่มที่มีโอกาสไปร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มตัดสินใจ หรือโดยการพูดคุยกับผู้ที่เกี่ยวข้องบางท่านที่แสดงความสนใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เคยติดต่อช่วยเหลือกันมานาน ดังนี้

กลุ่มภาคประชาชนได้นำเสนอแบบเป็นทางการแล้วก็จะเสนอแบบไม่เป็นทางการด้วย โดยการติดต่อกับบุคคลที่ตนรู้จักเป็นการส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีการทำงานด้านการต่อสู้มานาน ในบางครั้งสามารถวางคนของตนที่จะเข้าไปอยู่ในกรรมการชุดตัดสินใจด้วย กลุ่มผู้ด้อยโอกาสติดต่อนักการเมืองจนเป็นการรู้จักส่วนตัว และเข้าพบปะโดยตลอด " ... การ Lobby กรรมาธิการ ใครรู้จักคนไหนก็ Lobby พรรคการเมืองอีกชั้นหนึ่ง ทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้าน ... เรื่องแบบนี้เราก็ประจบกันมาโดยตลอด ไม่ใช่ว่าพึ่งมาทำ

ของเราเล่นบทโดยสม่ำเสมอ จนนักการเมืองท่าหนึ่งยังเสนอว่า ก็ออก พ.ร.บ.การศึกษาพิเศษอีกชิ้นหนึ่งสิ เราก็บอกท่านฉบับนี้มาก็ของเสียบฉบับนี้ดูก่อน เพราะว่า พ.ร.บ.การศึกษาพิเศษจะมีสิทธิ์โผล่หรือเปล่า ถ้าเสียบเข้าตรงนี้ไม่ได้ อย่าไปพูดเลย พ.ร.บ.การศึกษาพิเศษ ... ก็นายกรัฐมนตรีก็ไปมาแล้ว ท่านรับปากแล้วและท่านก็มอบให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้ดูแล ... "

กลุ่มองค์กรวิชาชีพวางบุคคลที่เข้าอยู่ในชุดตัดสินใจและได้ทราบความเคลื่อนไหวโดยตลอด " ... ในขณะนี้ในกรรมาธิการเราก็มีคนของเราอยู่คนหนึ่งอยู่ในกลุ่มตัดสินใจเป็นนายกสมาคมของโรงเรียนขยายโอกาสแห่งประเทศไทย และเป็นกรรมการของสมาพันธ์เราอยู่ เพราะฉะนั้นข้อมูลต่าง ๆ ทั้งหลายก็จะเข้าที่เรา พอเข้ามาที่เราปุ๊บ เราก็จะถอดรหัสเอาเหตุผลของข้อมูลเหล่านั้นมา มากำหนดว่าจะทำอย่างไรต่อได้ เพราะฉะนั้นในขณะนี้ถ้าพูดว่าความเคลื่อนไหวการติดตามการดำเนินงานอะไรต่าง ๆ เกี่ยวกับ พ.ร.บ. อยู่ในสายตาของเราโดยตลอดเวลา และเราก็จะปรับวิธีการนำเสนอเข้าไปเป็นระยะ ... "

กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการ ซึ่งมักจะมีผู้รู้และนักคิดเป็นกรรมการยกร่างกฎหมายของตน ในช่วงต่อมาท่านเหล่านั้นก็จะได้รับการเรียนเชิญให้ไปเข้าร่วมอยู่ในกลุ่มพิจารณาหรือเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มผู้ตัดสินในฝ่ายนิติบัญญัติอยู่แล้ว การนำเสนอการคิดแบบไม่เป็นทางการจึงเป็นกลยุทธที่ทุกฝ่ายนิยมใช้ ซึ่งจะได้ผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะตนของผู้นั้น

5.2.2.2 การนำเสนอโดยอ้อม ในการนำเสนอความคิดเห็นต่อผู้ตัดสินใจฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นนักการเมือง ย่อมคำนึงถึงเสียงของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น หากจะให้กลุ่มนักการเมืองรับฟังจะต้องเผยแพร่ข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อให้เห็นความสำคัญและตื่นตัวทางการศึกษา สำหรับการให้ข่าวสารในวงกว้างต้องอาศัยสื่อมวลชน ซึ่งพบว่ากลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการซึ่งได้เตรียมช่องทางสื่อสารไว้อย่างเต็มที่ ได้มีการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์

แกนนำของกลุ่มต่าง ๆ มีทัศนะว่า สื่อมวลชนมีบทบาทมากในปัจจุบัน เพราะสามารถให้ข้อมูลและข้อวิเคราะห์วิจารณ์ในวงกว้างแก่ประชาชน จากบทสัมภาษณ์ของนักคิดแกนนำกลุ่มกำหนดนโยบายเห็นความสำคัญของสื่อมวลชนว่า " ... การให้สัมภาษณ์หรือให้ข้อมูลผ่านสื่อมวลชนเป็นประจำทำให้ประชาชนทั่วไปและโดยส่วนใหญ่ได้เข้าใจและได้แสดงความคิดเห็นกลับคืนมา ในยุคปัจจุบันและอนาคตจะยิ่งมากขึ้น ผมคิดว่าความสำคัญในการทำความเข้าใจในการประกาศไปเพื่อขอความเห็นเพิ่มเติม สื่อมวลชนมีบทบาทสูงมากไม่ว่าจะทำอะไรจะต้องดูเรื่องสื่อมวลชนอยู่มาตลอดเวลา ... "

ยิ่งอิทธิพลของสื่อมวลชนมีสูงมากเท่าไร ก็ยิ่งต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมให้มากขึ้น ผู้บริหารการศึกษากลุ่มอำนวยการศึกษาระดับสูงเห็นว่า ผู้ที่ได้สัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชนต้องมีความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เสนอออกไป และคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง " ... เรื่องที่จะเสนอออกไปจะต้องรับผิดชอบกับ Public เป็นการให้มุมมองหลายมุมมองแก่สังคม เป็นการให้สติ เรื่องที่เราไม่รู้ เราไม่พึงไปแสดง ... " นักการเมืองท่านหนึ่งมีแง่มุมในการมองการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า ในการเสนอข่าวทางสื่อมวลชนนั้นมีประโยชน์ แต่สื่อมวลชนอาจไม่ให้ความสนใจ "... ให้ข่าวมากก็ดี แต่เราไปเข็นนักข่าวเขาไม่ได้ ถ้าเขาไม่มาสัมภาษณ์เรา เขาไม่มาทำข่าวให้เรา เราก็บังคับไม่ได้ จะทำอย่างไรให้ดีนเด้น ทำให้น่าสนุก มันลำบากเหมือนกัน ... " ในขณะที่นักการเมืองอีกท่านหนึ่งมีทัศนะเกี่ยวกับแง่มุมของการเสนอข่าวของสื่อมวลชนว่า อาจไม่ถูกต้องกับข้อมูลจริง " ... ในโลกปัจจุบันนี้มีการชี้แจงและการให้ข้อมูลสำคัญมากเพราะว่าคนอยู่กับสังคมข่าวสาร แต่ว่าขณะเดียวกันการเสนอข่าวสารต่าง ๆ ของสื่อมวลชน หรือการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ อาจจะไม่สอดคล้องกับผู้ที่ทำงานอยากจะสื่อหรือเสนอไป เพราะฉะนั้นผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะต้องมีเวลาในการไปชี้แจงผ่านสื่อต่าง ๆ เหล่านี้มากยิ่งขึ้น ถ้าไม่ทำและมีความสับสนและไม่เข้าใจในสิ่งที่จะทำก็เป็นปัญหาได้ ... "

การนำเสนอโดยอ้อมของกลุ่มผลประโยชน์ผ่านสื่อมวลชนเสนอต่อประชาชน ซึ่งแม้จะได้นำเสนอโดยตรงต่อกลุ่มตัดสินใจไปแล้ว แต่จะมีการใช้สื่อมวลชนในการนำเสนอผลการพิจาณาหรือข้อวิพากษ์เกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งต้องนำเสนอในวงกว้างจึงจัดทำโดยใช้สื่อมวลชนอันจะมีผลสะท้อนให้การเรียกร้องมีเสียงสนับสนุนและมีผลต่อการตัดสินใจของกลุ่ม เช่น แกนนำกลุ่มอำนวยการเล่าถึงการมีบทความคัดค้านการเสนอร่างกฎหมายโดยกลุ่มภาคประชาชนผ่านทางสื่อมวลชนที่จะยับยั้ง พ.ร.บ. แต่งานวิจัยที่นำเสนออยู่นี้ไม่ได้ศึกษากลุ่ม NGO ดังกล่าว เพียงแต่มีบทสัมภาษณ์บางส่วนกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ ท่านได้ตอบข้อซักถามที่ว่า มีผู้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่าให้ประชาพิจารณ์ไปเรื่อย ๆ ก่อนอย่าเร็วเกินไป ดังนี้ " ... เราได้เชิญกลุ่ม NGO มาร่วม ครั้งแรกได้เชิญตัวองค์กร NGO ทุกองค์กรมาร่วมประชุม จากนั้นก็จัดร่วมกับองค์กร NGO ลงไปในภูมิภาคต่าง ๆ (13 ครั้ง) ประเด็นที่เกี่ยวกับความต้องการให้รัฐอุดหนุนการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส คนพิการ คนยากจน ต้องการการศึกษาทางเลือกที่เขาจะมีอิสระคล่องตัว และต้องการเก้าอี้ที่นั่งในห้องเรียนเปิดโอกาสให้เขาได้เรียนถึงมหาวิทยาลัย ความร่วมมือของ NGO ดีมาก สนใจมาก ก็มีแกนนำท่านหนึ่งเขาเข้มแข็ง เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรี เป็นตัวตั้งตัวตี ... "

การใช้สื่อมวลชนเป็นวิธีการที่ใช้ค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้นวิธีการนี้มักจะจัดทำได้โดยกลุ่มอำนวยการและกลุ่มกำหนดนโยบายภาครัฐที่มีงบประมาณปรกติจำนวนมาก ซึ่งก็ไม่ได้มีการวางแผนเพื่อการนี้เป็นพิเศษเพียงแต่ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เท่านั้น ผู้รับผิดชอบในการจัดประชาพิจารณ์ท่านหนึ่งได้เล่าถึงวิธีการเสนอข่าวตามช่องทางสื่อสารที่หน่วยงานมีอยู่แล้ว โดยไม่ต้องลงทุนเพิ่มเติม ดังนี้ " ... ไม่ซื้อหรอกครับ เพราะว่า กศน. เขาก็มีหน้าหนังสือพิมพ์อยู่ ก็อาจจะให้ข่าวได้ เขาอาจจะให้ข่าวไป ส่วนราชการมี Connection กับสื่อมวลชนอยู่แล้ว เราไม่ถึงกับซื้อหน้าหนังสือพิมพ์ เพียงแต่ว่าถ้าจำเป็นต้องชี้แจงเป็นภาพรวม เราก็จะไปขอรายการวิทยุบ้าง รายการ TV บ้าง ทางวิทยุที่สวนดุสิตเราก็มีรายการ ผมก็เคยไปชี้แจงบ้างเหมือนกัน คือเป็นเรื่องของใช้กลไกที่กระทรวงศึกษาธิการมี ทำความเข้าใจกับกลุ่มเป้าหมาย ... "

สำหรับเนื้อหาที่จัดทำเป็นเรื่องของการให้ข้อมูลแก่ประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการศึกษาและเป็นกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่ที่สุด ดังนี้ " ... เราก็นำประชาพิจารณ์ส่งให้กับกรรมาธิการการศึกษา และก็สรุปในสถานีโทรทัศน์ช่อง 7 เพื่อรายงานประชาชนอีกทีในปลายเดือนพฤศจิกายน วัตถุ ประสงค์ของกระทรวงจริง ๆ ไม่ได้ต้องการแก้หรือปรับเปลี่ยนสาระของตัว พ.ร.บ. อันนี้ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลัก แต่ว่าต้องการให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของมีส่วนร่วม ได้เรียนรู้รัฐธรรมนูญ รู้ พ.ร.บ. ไปด้วย ... "

สรุปได้ว่า การนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธาณะหรือการร่างกฎหมายนั้น ทั้งสองวิธีจะได้ผลแตกต่างกัน วิธีการแรก นำเสนอแบบเป็นทางการ จะเห็นผลในทันที คือ กลุ่มภาคประชาชนเมื่อนำเสนอต่อประธานกรรมการแล้ว ประธานก็จะแจ้งให้ที่ประชุมทราบในครั้งต่อไป แต่ที่ประชุมรับรู้แล้วจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไรก็ได้ ไม่อาจกำกับผลสัมฤทธิ์ได้ สำหรับวิธีที่สองการนำเสนอโดยอ้อม เป็นการรายงานความเคลื่อนไหวแก่กลุ่มคนระดับล่างที่เป็นพลังเสียงประชาชน ยิ่งหากกระทำได้ต่อเนื่องและเร้าใจ จะทำให้มีกระแสความตื่นตัวที่จะช่วยให้การผลักดันร่างกฎหมายไปสู่ทิศทางที่ต้องการได้ อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ต้องใช้ค่าใช้จ่ายสูง จึงมักพบว่าไม่อาจนำเสนอผ่านสื่อมวลชนได้นานเท่าที่ควร

5.2.3 วิธีการใช้อำนาจ วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์จะดำเนินการให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการตอบสนอง จะกระทำได้โดยการปรับผลประโยชน์เข้าหากัน อาศัยการเจรจาต่อรองและการประนีประนอม อีกวิธีหนึ่งอาจจะพยายามให้ฝ่ายคู่กรณียอม ด้วยการอ้อนวอนชี้แจงให้ยอม หรือโดยการใช้อำนาจบังคับครอบงำ ใช้อำนาจตามกฎหมาย รวมถึงอาจใช้การสร้างความผูกพันทางจิตใจให้เกิดความพึงพอใจ ในกรณีศึกษานี้ค้นพบว่า กลุ่มมีความขัดแย้งทั่วไปเชิงแนวความคิด กลุ่มจึงใช้อำนาจในรูปแบบของความรู้ความชำนาญในการสยบความขัดแย้งที่หลากหลาย อีกทั้งการผูกพันจิตใจเป็นกลุ่มพวก จนเกิดความพึงพอใจ ดังนี้

1) ใช้เหตุผลที่เหนือกว่าสยบข้อโต้เถียง โดยผู้มีองค์ความรู้มากกว่าจะอธิบายปรากฏการณ์และให้เหตุผลต่อข้อเขียนได้ชัดเจนกว่า ทำให้ผู้ที่ไม่ได้ถกเถียงด้วยความรู้แต่ใช้อารมณ์จะไม่มีผู้รับฟังและนับเป็นพวก ทุกกลุ่มจะพยายามแสดงถึงการมีทรัพยากรแห่งความรู้ที่มีอยู่ โดยการเชิญกลุ่มผู้รู้มาร่วมงานเพื่อให้มีความรู้และประสบการณ์จนความคิดเห็นของกลุ่มได้รับการยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ

ยุทธศาสตร์ในการประสานงานกับพรรคการเมือง โดยใช้เวทีการระดมสมองยกร่าง พ.ร.บ. ของกลุ่มกำหนดนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้นักการเมืองส่วนใหญ่มีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น แม้ว่าแต่ละพรรคจะได้ยกร่าง พ.ร.บ. ของตนเองขึ้นมา แต่ก็มีความแตกต่างกันไม่มาก และมีหลักการใหญ่ร่วมกัน มีผลให้ขั้นตอนการพิจารณามีความร่วมมือสูงระหว่างนักการเมืองแต่ละพรรค เนื่องจากมีเป้าหมายร่วมกัน " ... เงื่อนไขความสำเร็จ คือ ได้วางพื้นฐานมาเรื่อย ๆ ถ้าไม่ได้วางเงื่อนไขป่านนี้ไม่สำเร็จถึงขั้นนี้ ถ้ากรรมาธิการการศึกษาไม่จับเรื่องนี้ตั้งแต่ปีที่แล้ว ปีนี้แต่ละพรรคคงว่ากันไปคนละทิศละทางเลย เรา Clear พื้นที่ในสภาไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีส่งลูกเข้าไปในสภา ... มี พ.ร.บ.หลายร่างแต่ไม่ได้แตกต่างกันในหลักการเรื่องใหญ่ ฉบับรัฐบาลกับฉบับพรรคต่าง ๆ ก็แตกต่างกันในบางจุด ร่างของ 4 พรรค เหมือนกัน ส่วนใหญ่ประมาณ 90% อาจจะเขียนไม่เหมือนกัน ร่างของรัฐบาลกับพรรคเหมือนกันถึง 60-70% ความแตกต่างอาจเป็นเรื่องของความเข้าใจไม่ตรงกันบางประการ ใช้ภาษาไม่ตรงกันแต่เป็นเรื่องของการนำเสนอความเห็นและความคิดอย่างไม่แจ่มชัด ... "

เงื่อนไขของการทำงานให้สำเร็จ โดยไม่มีการต่อต้านอีกประการหนึ่ง จากข้อเสนอของนักการเมืองท่านหนึ่งกล่าวว่า ต้องมีการวางแผนทำความเข้าใจกับกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบก่อนที่จะเสนอร่าง พ.ร.บ. นักการเมืองได้เล่าการปฏิบัติงานของท่านไว้ว่า " ... ตรงนี้เราปูพื้นฐานมาตั้งปีแล้ว พื้นฐานเกี่ยวกับความเข้าใจไปพูดกันเรื่อย ๆ พูดละเอียด องค์กรครูก็เข้ามาฟังตลอดเวลา ชมรมของอาจารย์อมร รักษาสัตย์ ก็เชิญองค์ กรครู และ NGO เข้ามาด้วย ถ้าไม่ทำมาปีที่แล้วป่านนี้อลเวงเลย ถ้าไม่ได้เตรียมตรงนี้ ถ้าไม่ได้ไปพูดให้ครูประถมเข้าใจเรื่องนี้ ป่านนี้เดินขบวนแล้ว ถ้าไม่พูดคุยกับอาจารย์มหาวิทยาลัย ป่านนี้ก็เดินขบวนกันแล้วเหมือนกัน คือถ้าหากเราไม่ได้ประชาสัมพันธ์ดี ๆ เดินขบวนไปแล้ว ... "

ผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มอำนวยการยืนยันว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจความรู้ในการที่จะให้ฝ่ายตรงข้ามยอมกัน ท่านกล่าวถึงการนำความคิดที่หลากหลายของหลายกลุ่มมาพิจารณาร่วมกัน มีการดำเนินการอย่างไรบ้าง ดังนี้ " ... ไม่เรียกประนีประนอม เอาความคิดมาแลกเปลี่ยน อะไรที่จะมาผสมผสานให้เกิดสิ่งที่ดีที่สุดเราก็ต้องทำ แต่บางประเด็นที่ต้องตัดสินใจเราก็ต้องทำ ไม่มีใครผิดและไม่มีใครถูกทั้งหมด ถูกส่วนหนึ่ง ผิดส่วนหนึ่ง ถ้าระบบประชาธิปไตยก็เอาความคิดเสียงข้างมาก ซึ่งตกลงกันไว้ตามกระบวนการ จะมีข้อสังเกตของความคิดเห็นก็ไม่เป็นไร ผมว่าที่เราทำกันมันก็เป็นระบบ มันก็จะพัฒนาไป ไม่ใช่การเอาชนะคะคาน ไม่ใช่การมาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือแบ่งผลประโยชน์ ไม่ใช่อะ ผลประโยชน์ร่วมกันของคนทั้งชาติในอนาคต ... "

กลุ่มภาคประชาชนด้านวิชาชีพ ได้รวมแนวความคิดของผู้รู้เพื่อจัดทำข้อคิดเห็น เพื่อให้ได้ข้อคิดเห็นที่มีหลักการวิชาการสูงขึ้น สำหรับการนำเสนอต่อผู้ตัดสินใจ ดังบทสัมภาษณ์แสดงขั้นตอนการทำงานว่า " ... ช่วงก่อนนี้แน่นอน เราเชิญมาหมดเพื่อที่จะให้ความรู้ความคิดต่าง ๆ ของเราเป็นความคิดที่มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นคนในรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นคนในกระทรวงศึกษาธิการ หรือคนนอก อย่างเช่น ของคณะศึกษาไทยยุคโลกาภิวัตน์ ทั้งหมดเลย เพราะฉะนั้น จะติดต่อประสานงานกันมาโดยตลอด ... ในช่วงนี้เราไม่ได้มองเป็นการเจรจาต่อรอง ช่วงนี้ เป็นช่วงที่เรามองว่าเราจะใช้สิทธิ์ ใช้เสียง ใช้พลังและใช้ความคิดของเราให้เต็มที่ในการที่จะนำเสนอผู้มีอำนาจผู้เกี่ยวข้อง คือ รัฐสภาให้เต็มที่ ... "

2) สร้างความพึงพอใจ โดยการเป็นกลุ่มพวกเดียวกัน อยู่จังหวัดหรือภาคเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน หรือการอยู่ในแวดวงเดียวกัน ทำให้มีการพูดคุยถึงสิ่งที่ต้องการได้มากขึ้น กรณีกลุ่มผู้ด้อยโอกาสจะใช้การประกบตัวบุคคลที่เห็นว่ามความสนใจเรื่องเดียวกัน หรือมีทัศนะและวิสัยทัศน์ตรง หรือสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงขั้นตอนหนึ่งจะใช้ความรู้ในการอธิบายให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน

กลุ่มภาคเอกชน สถาบันศาสนาได้ใช้ความสัมพันธ์ทางจิตวิญญาณ คือ ร่วมศาสนาเดียวกัน ในการที่จะดึงพลังความร่วมมือของกรรมการในกลุ่มผู้ตัดสินใจมาเป็นพรรคพวก ดังบทสัมภาษณ์ที่ว่า " ... คณะทำงานจัดประชาพิจารณ์ ได้รวบรวมผลประชาพิจารณ์เสนอกรรมการสถาบันศาสนา แล้วก็เสนอกรรมาธิการ 45 คน รวมถึง สส. ตัวแทนมุสลิมที่มาจากภาคใต้ จากนราธิวาส จากสตูล ... ต้องเรียนท่านเหล่านั้นจะให้น้ำหนักและความสำคัญเกี่ยวกับศาสนาและวัฒนธรรมไปไว้ใน พ.ร.บ. แต่ถ้าท่านไม่เข้าใจก็คงมีโอกาสยาก ... "

3) การใช้อำนาจเหนือมาบังคับ อันได้แก่ การอ้างอิงกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม มาตรา 30 และกลุ่มภาคประชาชนผู้ด้อยโอกาสจะใช้มาตรานี้ทำการไดร่สวนรัฐ ในกรณีกฎหมาย การศึกษาไม่มีข้อบังคับที่คุ้มครอง สิทธิการศึกษาของคนพิการ เพราะถือว่ารัฐเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้เป็นการบอกเล่าเท่านั้น ยังไม่ได้ปฏิบัติจริง เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายยังไม่สิ้นสุด

โดยสรุป สถานภาพของกลุ่มและสถานการณ์ความขัดแย้งเป็นสิ่งกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มตัดสินใจ โดยกลุ่มที่มีทรัพยากรน้อยจะแสวงหาพันธมิตรหรือสร้างแนวร่วมทางความคิดเพื่อเสริมพลังอำนาจการติดต่อกับกลุ่มตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มตัดสินใจ มีระดับของการมีส่วนร่วม นับตั้งแต่การเข้าเป็นสมาชิกในกลุ่มตัดสินใจ จัดทำร่างกฎหมาย หรือเพียงจัดทำเป็นข้อเสนอความคิดเห็น แบบแผนการนำเสนอต่อกลุ่มตัดสินใจ ก็มีความแตกต่างกัน นับตั้งแต่การเสนอโดยตรงต่อกลุ่มตัดสินใจ ทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการ หรือเสนอโดยอ้อมทางสื่อสารมวลชน ตลอดจนการเลือกวิธีการใช้อำนาจให้มีอิทธิพลต่อกลุ่มตัดสินใจ ซึ่งกลุ่มต่างเน้นการใช้ทรัพยากรองค์ความรู้ในการให้เหตุผลอธิบายเพื่อทำให้ฝ่ายตรงข้ามยอมจำนน และใช้ความพึงพอใจเพราะเป็นพรรคพวกเดียวกันในการเปิดโอกาสเข้าถึงกลุ่มตัดสินใจ

บทที่ 5
บทสรุปเชิงทฤษฎีและข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และประกาศใช้ใน พ.ศ. 2540 กระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เน้นความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ สร้างกระแสความตื่นตัวแก่ชาวไทยต่อกิจกรรมทางการเมืองหลายประการ เริ่มตั้งแต่การเลือกตัวแทนของจังหวัดเพื่อเข้าไปยกร่างเข้าร่วมในกิจกรรมประชาพิจารณ์ที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อผู้ยกร่างโดยตรง ตลอดจนติดตามการพิจารณารัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงการเปลี่ยนแปลงของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไปในทางที่ดี และปรากฏการณ์สำคัญที่ตามมาพร้อมการเมืองวิถีทางใหม่นี้ คือ ความสนใจของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในด้านนโยบายและการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะและกฎหมายลักษณะกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นผลการตัดสินใจของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการเรียกร้องของประชาชนที่ผ่านกลุ่มผลประโยชน์จะช่วยให้การต่อรองกับรัฐบาลได้ผลและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทสรุปทั่วไป

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง สถาบันการเมือง กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมืองของสถาบันต่างๆ ในสังคม และประชาชน นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับทุก ๆ ฝ่าย ดังนั้น การที่จะจัดทำนโยบายสาธารณะและกำหนดเป็นพระราชบัญญัติถึงขั้นการบังคับใช้นั้น การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม จึงนับว่าเป็นหัวใจสำคัญ โดยต้องให้ความสำคัญทุก ๆ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ตัดสินใจอันมีนักการเมืองพรรคต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบ กลุ่มสถาบันราชการ และกลุ่มภาคประชาชน โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในแง่ปัจเจกชนและการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ไม่ได้เกิดขึ้นโดยง่าย หรือเกิดขึ้นได้เพียงเพราะมีบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเท่านั้น หากแต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นประเด็นทางสังคม กล่าวคือ การมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับบริบทในสังคมหลายประการ รวมทั้งการมีส่วนร่วมที่แท้จริง คือ การที่ประชาชนเป็นผู้เรียกร้องการมีส่วนร่วมนั้นเอง การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจจึงมีความสำคัญยิ่งกว่าการมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมาย

การที่ต้องให้ความสนใจต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และจะละเลยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน เพราะในการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายในสังคมเป็นวงกว้าง จึงย่อมมีความต้องการและความจำเป็นที่หลากหลาย ทั้งยังมีส่วนที่อาจจะสอดคล้องหรืออาจจะขัดแย้งกัน ยากที่จะให้ประชาชนยื่นข้อเรียกร้องเป็นรายบุคคล เพราะข้อเรียกร้องโดยปัจเจกชนจะกระจัดกระจาย อีกทั้งข้อเรียกร้องของปัจเจกชนยังขาดอำนาจต่อรองเพื่อให้ข้อเสนอของตนได้รับการตอบสนอง ส่วนการเรียกร้องผ่านกลุ่มจะช่วยให้มีการรวบรวมและการกลั่นกรองข้อเรียกร้องของเหล่าสมาชิกก่อน ทั้งยังมีส่วนช่วยให้การเรียกร้องอันหมายถึงการยื่นข้อเสนอมีพลังในการต่อรองกับกลุ่มผู้ตัดสินใจสูงขึ้น

การศึกษาเป็นประเด็นสาธารณะที่กระทบกับคนทั่วไป อีกทั้งรัฐก็ให้ความสำคัญต่อการศึกษาของประชาชนมาโดยตลอด ในอดีตที่ผ่านมา ชนชั้นนำทางการเมืองของไทยได้ให้ความสนใจกับการศึกษา และเป็นกลุ่มที่นำการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของไทยมาโดยตลอด ซึ่งก็ประสบผลน่าพอใจระดับหนึ่ง แต่โดยที่ชนชั้นใดเป็นกลุ่มผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือออกกฎหมาย ก็ย่อมรู้ถึงความต้องการของกลุ่มตนชัดเจนกว่าความต้องการของกลุ่มอื่น และจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการนั้นได้ดีกว่า ดังนั้น กระบวน

การกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการร่างกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางการศึกษาที่มีหลักการเพื่อการศึกษาสำหรับทุกคนตลอดชีวิต และเน้นให้การจัดการศึกษาเป็นภารกิจของทุกส่วนในสังคม จึงสมควรอย่างยิ่งที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนรับรู้และมีส่วนร่วมในการจัดทำ งานวิจัยนี้จึงสนใจกรณีการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... และนำมาเป็นกรณีศึกษาในการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

การศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยศึกษาใน 2 มิติหลัก คือ การศึกษาปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ และการศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับกลุ่มอื่น และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มได้รับการสนองตอบและบรรจุไว้ในนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้น

การดำเนินงานวิจัยได้ศึกษากรณีการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่ยกร่างขึ้นตามเจตนารมณ์ของมาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยทำการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้แก่ กลุ่มกำหนดนโยบาย กลุ่มอำนวยการจัดการศึกษา กลุ่มภาคประชาชน ทั้งที่เป็นองค์กรวิชาชีพครู องค์กรอาชีพการศึกษาเอกชน ผู้ปกครอง ผู้ด้อยโอกาส และสถาบันศาสนา โดยใช้การวิจัยคุณภาพตามแนววิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานราก ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญในกลุ่มผลประโยชน์ รวม 23 คน จาก 10 กลุ่มผลประโยชน์

การวิจัยครั้งนี้ได้บทสรุป ที่จะอธิบายว่า การมีฐานคติเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งกำหนดการดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวคือ ฐานคติเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความแตกต่างกัน กลุ่มกำหนดนโยบายและกลุ่มอำนวยการจะเห็นว่านโยบายสาธารณะเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาและเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการศึกษา แต่กลุ่มภาคประชาชนให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะว่าเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน รวมทั้งเป็นกฎสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนไทยทุกคน

สำหรับฐานคติเรื่องการมีส่วนร่วม ทุกกลุ่มให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวกับสิ่งต่อไปนี้ การมีส่วนร่วมด้วยจิตสำนึก จิตสาธารณะ การเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และการใช้เหตุผลควบคู่กับแนวหลักประชาธิปไตยในการตกลงกัน ซึ่งกลุ่มที่มีจิตสำนึกสูงต่อการมีส่วนร่วมจะส่งผลให้ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มมีความต่อเนื่องมาก

การปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มเป็นกระบวนการเสริมสร้างพลังของกลุ่มเพื่อการมีอิทธิพลต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ การปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มที่ทุกกลุ่มนำมาใช้ คือ การระดมทรัพยากรของกลุ่ม ได้แก่ การระดมผู้รู้ การแสวงหาองค์ความรู้โดยการเรียนเชิญนักคิดมาเป็นสมาชิกของกลุ่ม และเชิญผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ มาร่วมทำงานวิชาประเด็นต่าง ๆ ผลลัพธ์ที่กลุ่มได้จะมีทั้งองค์ความรู้ที่จะทำให้ข้อเสนอหรือร่างกฎหมายของกลุ่มชัดเจนและจะได้รับการยอมรับจากกลุ่มอื่น ๆ เนื่องจากสามารถให้เหตุผลอธิบายได้เหนือกว่ากลุ่มอื่นที่มีองค์ความรู้ไม่ชัดเจนในประเด็นนั้น ทรัพยากรอย่างอื่น ๆ ได้แก่ การเตรียมช่องทางสื่อสารมวลชน การปลุกจิตสำนึกของสมาชิก การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การขยายขนาดของกลุ่มไปสู่ประชาชนและเพิ่มความเหนียวแน่นของสมาชิกในกลุ่มให้สูงขึ้น เป็นการพัฒนาสถานภาพของกลุ่มให้มีข้อดีหรือข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น อีกทั้งกรณีที่กลุ่มสามารถสื่อสารกับประชาชนในวงกว้างได้ เป็นการสร้างกระแสความตื่นตัวในระดับล่างและระดับปฏิบัติ เพื่อเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

การปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มเพื่อเสริมสร้างสถานภาพของกลุ่มให้ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น และสถานการณ์ความขัดแย้งขณะนั้น เป็นสิ่งกำหนดแนวทางการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ซึ่งงานวิจัยนี้พบว่าสถานการณ์มีแบบแผนความขัดแย้งลักษณะทั่วไป กล่าวคือ เป็นความขัดแย้งที่หาคู่กรณีเป็นการเฉพาะไม่ได้ เพราะประเด็นของความขัดแย้งเป็นเรื่องความแตกต่างของแนวคิดที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคมถือเป็นบรรทัดฐาน แต่ไม่ถูกต้องในแนวคิดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนั้นจะเปลี่ยนแปลงแนวคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคมในระยะเวลาอันสั้นได้ยาก ความขัดแย้งแบบทั่วไปจึงไม่มีความขัดแย้งรุนแรง การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ที่กลุ่มต่าง ๆ เลือกใช้ขึ้นอยู่กับสถานภาพของกลุ่มเป็นหลัก กรณีที่กลุ่มมีคุณลักษณะของกลุ่มต่างเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จะแสดงความเป็นพันธมิตรต่อกันเพื่อยืนยันข้อเสนอที่จัดทำขึ้นร่วมกันนั้นต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ

จากทรัพยากรที่กลุ่มมีอยู่และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตามแนวแสวงหาพันธมิตร การสร้างแนวร่วมและการได้รับความยินยอมจากกลุ่มอื่นแล้ว กลุ่มจะดำเนินการนำเสนอข้อคิดเห็นของกลุ่มต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ซึ่งจัดทำได้ 2 วิธี คือ เสนอโดยตรงต่อกลุ่มผู้ตัดตินใจ ทั้งแบบเป็นทางการและแบบไม่เป็นทางการ โดยอาศัยความพึงพอใจส่วนบุคคลติดต่อสมาชิกบางคนของกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ อีกแนวทางหนึ่งที่จัดทำได้เฉพาะในกลุ่มที่มีทรัพยากรสื่อสารมวลชนอยู่มากและกว้างขวาง คือการเสนอข้อคิดเห็นต่อกลุ่มตัดสินใจทางอ้อม โดยผ่านสื่อมวลชน นอกจากนี้ กลุ่มยังมีวิธีให้คู่กรณียินยอม โดยการใช้เหตุผลที่ดีกว่าสยบข้อโต้เถียง และการสร้างความพึงพอใจเพราะเป็นพรรคพวกเดียวกัน ในขณะเดียวกันก็พบว่ามีบางกลุ่มที่ไม่ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น เพราะมีฐานคติว่าการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป็นเพียงการให้ข้อมูลกับผู้ตัดสินใจเท่านั้น และบางกลุ่มไม่ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ เพราะ สถานภาพของกลุ่มด่อนข้างได้เปรียบกลุ่มอื่น ๆ อยู่แล้ว

การกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะประกาศเป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้ ต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจของนักการเมืองที่เป็นสมาชิกของรัฐสภา จากงานวิจัยนี้พบว่า ได้มีการสร้างความตื่นตัวเกี่ยวกับประเด็นการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ในหมู่นักการเมืองก่อน โดยวิธีการจัดตั้งเป็นองค์คณะบุคคลที่มีผู้แทนพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบ ทำหน้าที่ในการยกร่าง พ.ร.บ. นับว่าเป็นอีกแนวทางหนึ่งเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มนักการเมือง ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งคณะทำงานที่มีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเปิดเวทีระดมความคิดเชิงวิชาการ ทำให้มีการใช้เหตุผลตามหลักวิชาการในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของนโยบายร่วมกัน เป็นการสร้างการรับรู้ถึงความสำคัญและความจำเป็นของประเด็นปฏิรูปการศึกษา อีกทั้งได้มีโอกาสร่วมถกเถียงกับแนวทางและความเป็นไปได้ในการกำหนดแนวทางปฏิรูปการศึกษาจนมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน อันจะส่งผลให้ผู้มีส่วนพิจารณารับร่างกฎหมายมีความเข้าใจร่วมกันก่อน แนวทางนี้จึงจัดเป็นกระบวนการที่สำคัญในการทำให้กฎหมายผ่านรัฐสภา

ข้อเสนอเชิงทฤษฎี

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นสาธารณะนั้น ๆ โดยมีฐานคติของกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและฐานคติ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เป็นเงื่อนไขกำหนดบทบาทของกลุ่มในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ฐานคติหมายถึง การกำหนดความหมายของกลุ่ม ซึ่งฐานคติที่กลุ่มมีต่อนโยบายสาธาณะประกอบด้วยการเป็นกฎสังคมด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันกฎสังคมก็อาจจำกัดการดำเนินชีวิตตามแนวความเชื่อและศรัทธาของประชาชน รวมทั้งนโยบายสาธารณะยังเป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่จะกระทบต่อโครงสร้างและระบบงานของประเด็นสาธารณะ ฐานคติต่อนโยบายสาธารณะจึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มเห็นความสำคัญของประเด็นสาธารณะ และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นเงื่อนไขส่งเสริมบทบาทของกลุ่มในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การตระหนักว่าการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิตามแนวการปกครองประชาธิปไตย และสมาชิกของกลุ่มมีจิตสำนึกต่อภารกิจการมีส่วนร่วมเป็นกลุ่มคณะเพื่อให้ความต้องการของกลุ่มได้รับการตอบสนอง แต่ขณะเดียวกันทุกกลุ่มจำกัดขอบเขตของการมีส่วนร่วมของตนเอง โดยการกำหนดกรอบกติกาการมีส่วนร่วม กติกาเหล่านั้นได้แก่ อำนาจอาณาหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นบนพื้นฐานความรู้ การมีจิตสาธารณะที่เห็นผลประโยชน์ส่วนร่วมมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่ม และการเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกันโดยไม่มีภาวะการครอบงำความคิด

กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการที่จะเสริมสร้างอิทธิพลในการต่อรองกับกลุ่มผู้ตัดสินใจ เพื่อให้ความต้องการของกลุ่มได้รับการตอบสนอง จำแนกเป็น 2 มิติหลัก คือ มิติของการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม และมิติของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

1. ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม

ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะทำให้กลุ่มมีอำนาจและอิทธิพลในการที่จะต่อรองกับกลุ่มอื่นและกลุ่มผู้ตัดสินใจ โดยมีกระบวนการดำเนินงานจัดทำนโยบายสาธารณะหรือข้อเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะ การทำให้กลุ่มอื่นยอมรับผลผลิตของกลุ่ม การเสริมสร้างพลังของกลุ่ม การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการขยายขนาดของกลุ่ม

1.1 งานวิชาการเป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดในการจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะหรือการยกร่างนโยบาย ทุกกลุ่มจึงจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้น โดยองค์ประกอบของคณะทำงานมีความแตกต่างกัน ยุทธศาสตร์ในการเสริมความสามารถทางวิชาการ กระทำโดยเชิญบุคคลภายนอกกลุ่ม ที่เป็น นักคิด นักวิชาการและผู้มีประสบการณ์สูง หรือเชิญตัวแทนของกลุ่มที่มีผลประโยชน์สอดคล้องกันมาร่วมเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่ม สำหรับกลุ่มที่มีทรัพยากรอันเป็นวิชาการอยู่แล้วก็จะระดมทรัพยากรบุคคลของตนมาพัฒนาแนวคิดในลักษณะการระดมสมอง ตลอดจนใช้งานวิจัยเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง

1.2 การสร้างการยอมรับการรวมตัวของกลุ่มหรือการทำให้กลุ่มเป็นที่ยอมรับของกลุ่มอื่นว่ามีความถูกต้อง เข้มแข็งและพร้อมที่จะยกร่างหรือทำข้อเสนอต่าง ๆ เป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่กลุ่มเลือกใช้ และทำควบคู่ไปกับการจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นของกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มอื่นยอมรับผลผลิตของกลุ่มตน วิธีการที่ใช้ได้แก่ เผยแพร่หลักการและเหตุผลที่กลุ่มมาร่วมยกร่างหรือจัดทำข้อเสนอว่า มีความถูกต้องตามภารกิจของหน่วยงาน ถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองเสรีภาพจากรัฐธรรมนูญ

1.3 ทรัพยากรของกลุ่มเป็นพื้นฐานของการเสริมสร้างพลังของกลุ่มเพื่อการมีอิทธิพลในการต่อรองกับกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มผู้ตัดสินใจ โดยทรัพยากรแห่งอำนาจได้แก่ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นนักคิดและผู้มีประสบการณ์ จิตสำนึกการมีส่วนร่วมของสมาชิก และทรัพยากรสื่อสารมวลชน

การระดมทรัพยากรแห่งอำนาจของกลุ่มจัดทำได้ ดังต่อไปนี้

การระดมทรัพยากรบุคคล โดยเชิญนักคิด ผู้มีประสบการณ์และผู้มีสถานภาพสมาชิกในกลุ่มผู้ตัดสินใจมาเป็นคณะทำงานของกลุ่ม

การระดมขุมทรัพย์ทางปัญญา จากการศึกษาวิจัยโดยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เพื่อให้ได้ความรู้ที่ไม่ใช่ความรู้แบบทั่วไปและกว้าง แต่เป็นความรู้ที่ค้นคว้าอย่างดีจนเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน องค์ความรู้ที่ได้จะใช้สำหรับประกอบการยกร่างและจัดทำข้อเสนอความคิดเห็น เพื่อให้ข้อเสนอของกลุ่มมีพื้นฐานทางวิชาการที่จะใช้เป็นเหตุผลอธิบายให้ผู้อื่นยินยอมต่อเหตุผลได้

ทรัพยากรจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของสมาชิก ซึ่งกรณีที่สมาชิกกลุ่มที่ประสบความทุกข์เพราะตระหนักว่ากลุ่มของตนขาดโอกาสหรือไม่ได้รับความเสมอภาค สมาชิกกลุ่มนี้จะมีความตื่นตัวและมีจิตสำนึกเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดโดยกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ส่วนกรณีที่สมาชิกกลุ่มยังไม่มีความสนใจต่อประเด็นสาธารณะนั้น กลุ่มนั้นเองจะต้องจัดกิจกรรมสร้างความตระหนักและความตื่นตัวให้กับสมาชิกของกลุ่มและขยายหรือระดมประชาชนที่สนใจเข้ามาร่วมกิจกรรมของกลุ่มตนด้วย ในการสร้างความตื่นตัวดังกล่าวจะต้องจัดทำทุกกลุ่มคน และทุกระดับ ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ผู้ปฏิบัติงาน และนักการเมือง พร้อมกันไป

ทรัพยากรสื่อสารมวลชน สื่อมวลชนที่มีอิทธิพลคือ โทรทัศน์ แต่ต้องใช้จ่ายสูง สื่อมวลชนที่นิยมรองลงมาคือ สื่อสิ่งพิมพ์ โดยการออกข่าวเองผ่านสื่อหรือการแถลงข่าวให้สื่อต่าง ๆ นำไปเผยแพร่ต่อไป กลุ่มที่สามารถใช้สื่อมวลชนได้มากและมีประสิทธิภาพ มักเป็นกลุ่มราชการ เพราะมีงบประมาณสำหรับใช้จ่ายสูง ในขณะที่ภาคประชาชนต้องคอยให้นักข่าวมาสัมภาษณ์ข่าว ในอดีตสื่อมวลชนอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล จะไม่อาจรายงานข่าวได้มากนัก หรือบางครั้งไม่อาจเปิดเผยบางประเด็นได้ ในปัจจุบันประเด็นนี้คลายการวิดกลง แต่ก็พบข้อจำกัดใหม่ คือ ผู้ให้สัมภาษณ์ที่อธิบายและให้เหตุผลตามหลักวิชาการ จะไม่ได้รับความสนใจจากนักข่าวและไม่เสนอข่าวให้

การเสริมสร้างพลังของกลุ่มอาศัยการสะสมทรัพยากร โดยทรัพยากรบุคคลที่เป็นผู้รู้และผู้มีประสบการณ์และการสะสมความรู้จากการวิจัย จะทำให้กลุ่มมีความสามารถในการตอบโต้กับกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุมีผล อีกทั้งความรู้บางส่วนจะจัดทำเป็นข้อเขียนที่อ่านง่ายเผยแพร่ในวงกว้าง ในการสร้างความตระหนักแก่สมาชิกของกลุ่มและประชาชนตระหนักแก่ประชาชน ซึ่งในการสร้างความตระหนักจัดทำในวงกว้างต้องใช้สื่อมวลชน เนื่องจากสื่อสารมวลชนมีบทบาทและอิทธิพลในการที่จะทำประเด็นของการต่อสู้ ให้เป็นเรื่องสาธารณะ ทำให้เกิดการยอมรับว่าขณะนั้นมีประเด็นเรียกร้องเรื่องนี้ปรากฏในสังคม

1.4 การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นการผนึกพลังของกลุ่ม โดยที่ปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มเดียวกันก็มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันหรือการใช้มุมมองของความรู้ที่แตกต่างกันทำให้หาข้อตัดสินใจได้ยาก กระบวนการที่กลุ่มใช้คือสร้างกติกาของกลุ่ม ซึ่งก็คือ บรรทัดฐานทั่วไปที่สังคมใช้ยุติความขัดแย้ง ได้แก่ การใช้เหตุผลตามหลักวิชาการ โดยยอมรับข้อเสนอของผู้ให้เหตุผลได้ดีกว่า การคำนึงถึงผลประโยชน์ชาติสำคัญกว่าผลประโยชน์ตนหรือของกลุ่ม การใช้เสียงข้างมากตามแนวประชาธิปไตย โดยไม่ริดรอนสิทธิของคนกลุ่มน้อย และอีกวิธีการหนึ่ง คือ การเจรจากลุ่มเล็กหรือกลุ่มแกนนำ รวมทั้งจัดประชุมกลุ่มเล็กโดยการจัดให้มีการประชุมเป็นจังหวัด เป็นเขต ซึ่งจะมีการเหมาะสมกว่าประชุมใหญ่รวมสมาชิกทั้งประเทศ เพราะจะทำให้รับฟังไม่ทั่วถึงและสมาชิกมีความคิดเห็นที่หลากหลายจนไม่มีข้อยุติ

1.5 การขยายขนาดของกลุ่มเป็นการเพิ่มพลังต่อรองให้กับกลุ่ม โดยระดมเครือข่ายขุมกำลังของกลุ่มหรือเพิ่มจำนวนสมาชิกหรือจำนวนผู้รับรู้และยอมรับการดำรงอยู่ของกลุ่ม และรักษาเครือข่ายให้เกาะเกี่ยวกันอย่างเหนียวแน่น โดยใช้วิธีการสร้างเครือข่ายสมาชิก มีระบบการสื่อสารภายในแบบ 2 ทาง เพื่อให้สมาชิกได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง และสามารถติดต่อแสดงความคิดเห็นต่อกรรมการบริหารของกลุ่มโดยตรง

2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นยุทธศาสตร์แสดงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการเสนอความต้องการของกลุ่มต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ทั้งนี้ กลุ่มจะร่วมมือกับกลุ่มอื่น ๆ ก่อน เพื่อขยายขนาดและร่วมผนึกพลังทรัพยากรบุคคลและความรู้ หรือโดยการสร้างแนวร่วมทางความคิด เพื่อป้องกันความขัดแย้ง ซึ่งการกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือการวางแผนกลุ่มกลยุทธของกลุ่มต่อกลุ่มอื่นและกลุ่มผู้ตัดสินใจถูกกำหนดด้วยสถานภาพของกลุ่มในการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น และบริบทหรือสถานการณ์การขัดแย้ง

2.1 สถานภาพของกลุ่ม ได้แก่ ทรัพยากรแห่งอำนาจของกลุ่ม ทั้งในส่วนของทรัพยากรบุคคลที่เป็นผู้รู้ และจำนวนสมาชิก ขุมทรัพย์ทางปัญญา จิตสำนึกของกลุ่ม และการสื่อสารมวลชนของกลุ่ม รวมทั้งโอกาสในการเข้าร่วมอยู่ในกลุ่มผู้ตัดสินใจหรือสามารถที่จะติดต่อกลุ่มตัดสินใจได้ สถานภาพในฐานะที่เข้าเกี่ยวข้องกับกลุ่มอื่น ยังมีความเกี่ยวข้องกับสถานภาพทางกฎหมายอันได้แก่ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานและองค์กรราชการ และบทบัญญัติรับรองสิทธิอำนาจต่อการจัดทำนโยบายหรือการยกร่างและการนำเสนอกฎหมาย

2.2 สถานการณ์ของความขัดแย้งที่เกิดระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพียง 2-3 กลุ่ม จะส่งผลให้เกิดความรุนแรงสูงและกระทบต่อเสถียรภาพของการเมืองขณะนั้นได้ แต่แบบแผนความขัดแย้งลักษณะทั่วไปซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะหาคู่กรณีเป็นการเฉพาะไม่ได้ ทำให้ความขัดแย้งไม่รุนแรง ความขัดแย้งลักษณะทั่วไปจะเกิดขึ้นในประเด็นความแตกต่างของแนวคิดที่กลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคมถือเป็นบรรทัดฐาน แต่ไม่ถูกต้องในแนวคิดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งการแก้ไขความขัดแย้งทั่วไปนี้จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคม ได้แก่ แนวคิดที่ว่าการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐเท่านั้น การให้บริการการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาสเป็นการสงเคราะห์ไม่ใช่เป็นสิทธิพื้นฐาน วิธีการเขียนกฎหมายตามแนวคิดที่เป็นหลักการปฏิบัติมาในอดีตกับแนวทางปฏิบัติตามแนวใหม่ที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ความขัดแย้งทั่วไปเชิงนามธรรมที่เป็นแนวคิดและวิธีคิดของกลุ่มคนส่วนใหญ่ในสังคม ทำให้กลุ่มไม่ได้รับความเสมอภาค และประเด็นขัดแย้งนี้ยากเกินกว่าจะแก้ไข อย่างไรก็ตาม กลุ่มได้เสนอแนวทางไว้ว่า ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีคิดของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยการเผยแพร่แนวคิดอีกทางให้รับรู้เพื่อทบทวนความคิด บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต้องปรับตนเองจากการเป็นกลุ่มร้องทุกข์ที่เป็นกระบอกเสียงของสมาชิกเพียงกิจกรรมเดียว มาเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่จะช่วยการพัฒนาสมาชิกของกลุ่ม และวิธีการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่ม คือจัดให้เป็นองค์กรที่มีความรู้และเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในสาขานั้น ๆ และขณะนี้กลุ่มได้ดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าว

นอกจากนี้ สถานการณ์ภายในกลุ่มผู้ตัดสินใจที่จัดเป็นสถานการณ์เชิงโอกาสทำให้กลุ่มต่าง ๆ ดำเนินการเข้ามีส่วนร่วมยกร่างและเสนอข้อคิดเห็นในประเด็นสาธารณะต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ สถานการณ์ดังกล่าวได้แก่ ความตื่นตัวของกลุ่มผู้ตัดสินใจที่จะพิจารณาประเด็นสาธารณะ ความพร้อมของกลุ่มตัดสินใจที่จะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนร่วมได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากความครอบงำ

2.3 การสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความสำคัญของประเด็นสาธารณะ รวมทั้งการสร้างแนวร่วมเชิงความคิด เพื่อผูกพันพรรคการเมืองหลายพรรคด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน โดยการดึงตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หลาย ๆ กลุ่มมาทำงานร่วมกัน ในระหว่างของการทำงานศึกษาค้นคว้าความรู้และการจัดประชุมระดมความคิดเห็นที่อยู่บนหลักวิชาการ จะมีผลให้เกิดความเรียนรู้ร่วมกันจนกำหนดเป็นเป้าหมายของความมุ่งมั่นทำงานร่วมกัน ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองก็จะได้มีโอกาสตั้ง

เป้าหมายร่วมกัน เมื่อกลับไปสังกัดพรรคจะเป็นผู้เชื่อมโยงและถ่ายทอดแนวคิดที่ได้รับประสบการณ์ร่วมกันมาก่อนให้แก่สมาชิกคนอื่น ๆ ของพรรค วิธีการนี้เป็นการป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย อีกทั้งเป็นการเตรียมการให้พรรคการเมืองมุ่งมั่นต่อการผลักดันร่างกฎหมายร่วมกัน

การเปรียบเทียบสถานภาพของกลุ่มและสถานการณ์ความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อสนเทศในการกำหนดกลยุทธที่กลุ่มจะปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ และกลุ่มผู้ตัดสินใจ ดังจะได้กล่าวต่อไป

2.4 ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่นเชิงพันธมิตรเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองของกลุ่มที่เป็นพันธมิตรซึ่งกันและกัน เพราะกลุ่มขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นบางประการ การแสวงหาพันธมิตร คือการสร้างความร่วมมือในการจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นหรือยกร่างกฎหมายบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งแบ่งย่อยได้อีก 2 ลักษณะ

กรณีที่กลุ่มสองกลุ่มมีสมาชิกเป็นบุคคลพวกเดียวกัน เลือดเนื้อเชื้อไขเดียวกันแต่สภาพการทางกฎหมายต่างกันคือ เป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ถือเป็นมิติใหม่ของการเมืองในระบบราชการ กลุ่มทั้งสองร่วมมือกันได้โดยมีความเคารพซึ่งกันและกัน และต่างเห็นคุณค่าของทรัพยากรที่อีกกลุ่มมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกของกลุ่มที่เป็นระดับปฏิบัติได้รับความใส่ใจต่อความรู้สึกนึกคิดมากขึ้น ความร่วมมือเกิดขึ้นได้ เริ่มต้นจากการพูดคุยในระหว่างแกนนำของทั้งสองกลุ่ม ความร่วมมือที่เกิดขึ้นนี้มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในด้านทรัพยากรที่แต่ละกลุ่มมี โดยการพึ่งพาทางสติปัญญาของผู้รู้ที่มีบทบาทสำคัญในอีกกลุ่มหนึ่งให้มาเป็นสมาชิกสำคัญในกลุ่ม การพึ่งพาทางทรัพยากรเงินและการสื่อสารมวลชนที่อีกกลุ่มมีมากกว่า การพึ่งพาอำนาจบังคับบัญชาที่อีกกลุ่มมีเหนือกว่า การพึ่งพาทรัพยากรทางจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของบุคคลที่ให้ความสำคัญร่วมเป็นสมาชิกขององค์กรที่ไม่ใช่ราชการมากกว่ากลุ่มที่เป็นองค์กรราชการ

กรณีที่สองกลุ่มไม่มีสมาชิกร่วมกันแต่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน ความร่วมมือเกิดขึ้นได้โดยการที่กลุ่มต่างรับทราบเจตจำนงค์ของอีกกลุ่มหนึ่ง และเห็นว่ามีความต้องการสอดคล้องกัน ก็จะติดต่อให้มีการทำงานร่วมกันโดยเกื้อกูลทรัพยากรที่กลุ่มมีอยู่บางส่วนให้ปฏิบัติงานที่ทำการตกลงร่วมกัน

2.5 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผู้ตัดสินใจ มีความแตกต่างกันในเรื่องระดับการการมีส่วนร่วม แบบแผนการนำเสนอ และวิธีการใช้อำนาจเพื่อมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของกลุ่มการตัดสินใจ ทั้งนี้ อำนาจของกลุ่มขึ้นอยู่กับศักยภาพของกลุ่ม พันธมิตรที่กลุ่มติดต่อ และสถานการณ์ ดังต่อไปนี้

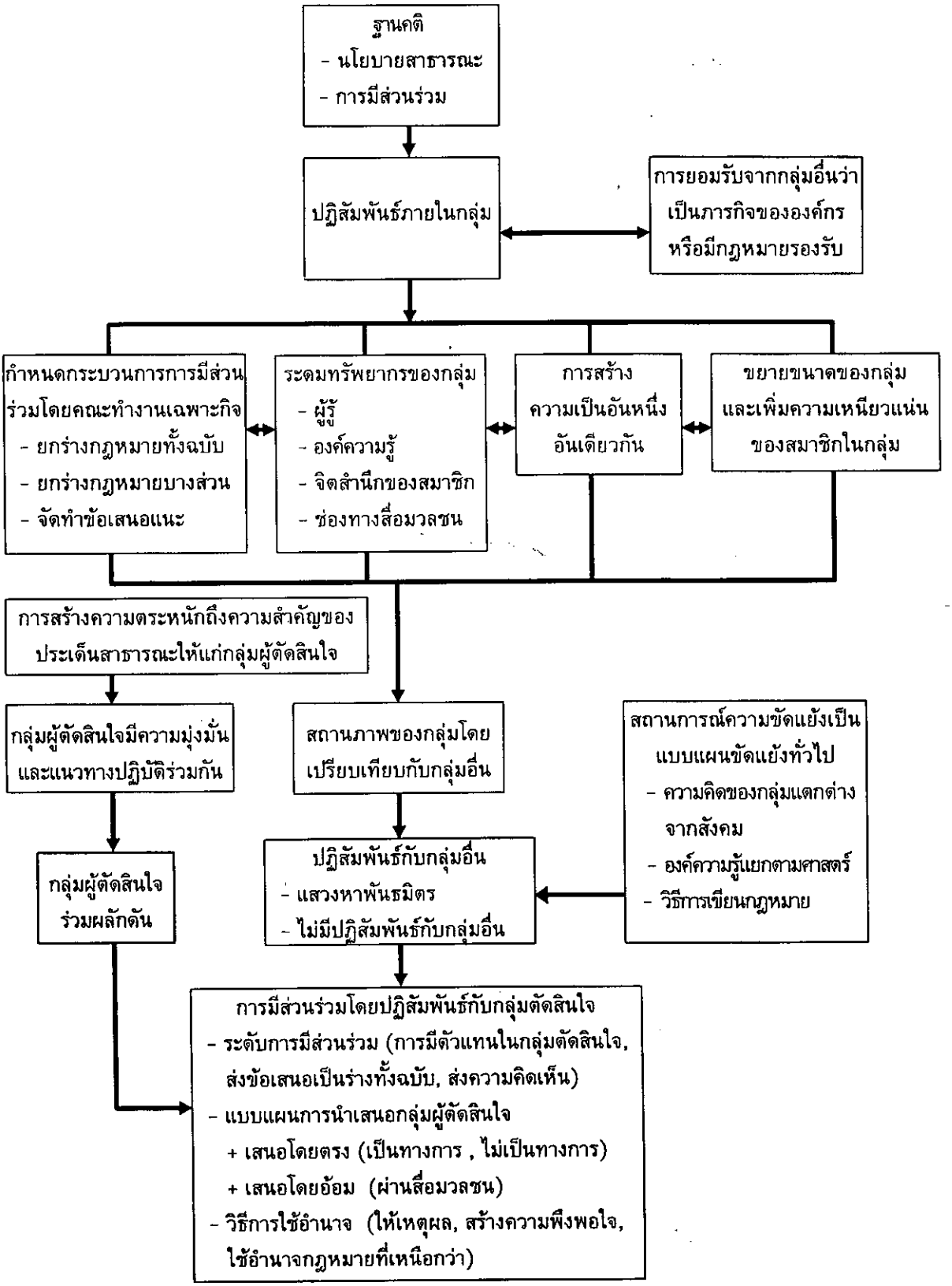
2.5.1 ระดับการมีส่วนร่วม จำแนกได้เป็นระดับการมีส่วนร่วมส่งเพียงความคิดเห็นบางประเด็น หรือส่งยกร่างกฎหมายทั้งฉบับ หรือการมีตัวแทนเป็นสมาชิกอยู่ในกลุ่มผู้ตัดสินใจ สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีทรัพยากรผู้รู้ จะยกร่างกฎหมายทั้งฉบับและมีตัวแทนของกลุ่มเป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ตัดสินใจ กลุ่มที่มีองค์ ความรู้เป็นเฉพาะด้านอย่างเชี่ยวชาญ มีผลให้สมาชิกของกลุ่มได้รับเชิญเข้าเป็นคณะทำงานหรือองค์คณะบุคคลของกลุ่มตัดสินใจ ส่วนกลุ่มที่ขาดบุคคลที่สังคมยอมรับว่าเป็นผู้รู้ และไม่มีการค้นคว้าความรู้เป็นการเฉพาะ จะรวบรวมความคิดเห็นมวลหมู่สมาชิก และจัดทำเป็นจัดข้อคิดเห็นเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจเท่านั้น

2.5.2 แบบแผนการนำเสนอกลุ่มผู้ตัดสินใจ การนำเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจเป็นผลการเลือกใช้ยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับทรัพยากรสื่อสารและช่องทางสื่อสารกับกลุ่มผู้ตัดสินใจที่กลุ่มเตรียมการไว้ในขั้นตอนปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่ม แบบแผนการนำเสนอความต้องการของกลุ่มต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ มีวิธีการนำเสนอ 2 แบบใหญ่ ๆ คือ

แบบแผนที่หนึ่ง การนำเสนอโดยตรงต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ กลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเสนอร่างกฎหมายตามเส้นทางนิติบัญญัติ ส่วนกลุ่มที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กลุ่มจะเสนอร่างกฎหมายทั้งฉบับหรือข้อคิดเห็นของกลุ่มต่อประธานกลุ่มผู้ตัดสินใจทั้งในแบบทางการ คือ ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกลุ่มผู้ตัดสินใจ ในการยื่นจะเดินทางไปยื่นโดยคณะกรรมการบริหารของกลุ่ม จัดทำเอกสารแจกเพียงพอกับจำนวนกรรมการ และมีการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับสมาชิกกลุ่มผู้ตัดสินใจบางท่าน ที่กลุ่มได้จัดเตรียมไว้เป็นช่องทางสื่อสารระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ในบางครั้งกลุ่มจะการยื่นหนังสือจะเสนอต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีก เช่น ยื่นต่อนายกรัฐมนตรี

แบบแผนที่สอง การนำเสนอโดยอ้อมผ่านสื่อมวลชนไปยังกลุ่มผู้ตัดสินใจ ในการนำเสนอความคิดเห็นต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจที่เป็นนักการเมืองหรือราชการก็ตาม นักการเมืองตามแนวทางประชาธิปไตยจะคำนึงถึงเสียงของประชาชนเป็นสำคัญ จึงต้องนำสื่อมวลชนมาจัดทำข่าวเพื่อทำให้ประเด็นนั้น ๆ เป็นประเด็นสาธารณะและแสดงให้เห็นว่าได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แต่การใช้สื่อมวลชนมีค่าใช้จ่ายสูง กลุ่มที่ทำงานด้านนี้จึงมักเป็นกลุ่มที่มีทรัพยากรด้านนี้ในการทำงานปรกติของกลุ่มอยู่แล้ว

2.5.3 วิธีการใช้อำนาจ คือ การใช้ทรัพยากรของกลุ่มหรือทรัพยากรของพันธมิตรของกลุ่มในการมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจ วิธีการที่กลุ่มใช้ ได้แก่ การใช้ความรู้ที่เป็นความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษของกลุ่ม อันเป็นผลมาจากการวิจัยหาความรู้ และมีสมาชิกที่เป็นผู้รู้ สำหรับให้เหตุผลต่อข้อถกเถียงเพราะฐานคติของการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ พร้อมที่จะยอมรับการใช้เหตุผลเชิงหลักวิชาอธิบายต่อประเด็นพิจารณา กลุ่มที่มีการติดต่อกับสมาชิกบางคนของกลุ่มตัดสินใจอย่างต่อเนื่อง จะสามารถใช้ความพึงพอใจเพราะความเป็นกลุ่มพวกเดียวกัน เป็นผู้นับถือศาสนาเดียวกัน อยู่ภาคหรือจังหวัดเดียวกัน การสร้างแนวร่วมเชิงความคิดก็เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกกลุ่มตัดสินใจมีความรู้สึกพึงพอใจในการที่มีความคิดเห็นในแนวเดียวกัน สำหรับกลุ่มที่ขาดทรัพยากรแห่งอำนาจจะใช้อำนาจที่เหนือกว่ากลุ่มผู้ตัดสินใจมาบังคับ อันได้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปมาบีบบังคับ หรือใช้กฎหมายระดับสูง เช่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กรณีที่กลุ่มมีทรัพยากรด้านสื่อมวลชน จะใช้อิทธิพลของสื่อมวลชนบังคับโดยอ้อมต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจให้หันมาสนใจประเด็นที่กลุ่มเสนอ (โปรดดูภาพประกอบต่อไปนี้)



ภาพประกอบ10 กระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกลุ่มผลประโยชน์ มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะการดำเนินงานภายในกลุ่ม จะช่วยกลั่นกรองความต้องการของสมาชิกที่มีหลากหลายและกระจัดกระจายให้เป็นความต้องการที่อยู่บนพื้นฐานวิชาการ ไม่ใช่เกิดขึ้นจากความคิดเห็นที่เป็นสามัญสำนึก ส่วนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มก็จะช่วยให้การนำเสนอข้อคิดเห็นของกลุ่มได้รับการตอบสนอง แต่จะเกิดผลเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการระดมทรัพยากรแห่งอำนาจของกลุ่มและวิธีใช้อำนาจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อกลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทที่สำคัญต่อระบบการเมืองเช่นนี้ จึงควรมีการส่งเสริมบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และพัฒนาความสามารถและความเข้มแข็งของกลุ่มให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การรวมตัวของกลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน เกิดจากจิตสำนึกและความต้องการให้บรรลุเป้าหมายบางประการ ดังนั้น การส่งเสริมการรวมตัวเป็นกลุ่มภาคประชาชนให้มีจำนวนมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนรับรู้ สนใจและเห็นความสำคัญของประเด็นสาธารณะ จนเป็นจิตสำนึกและความต้องการของเขาเอง และรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น

2) งานวิชาการเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดทำข้อเสนอความคิดเห็นให้มีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเสริมสร้างความเข้มแข็งของตน ต่างเห็นความสำคัญของการพัฒนากลุ่มในแง่การเป็นองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น กลุ่มคนพิการ ประสงค์จะให้มีสถาบันวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ กลุ่มองค์กรวิชาชีพครูหันเหการเรียกร้องผลประโยชน์เพื่อมวลสมาชิก มาเป็นการจัดกิจกรรมด้านวิชาชีพให้กับครูในต่างจังหวัด เพราะต้นสังกัดจัดการฝึกอบรมได้ไม่ทั่วถึง กลุ่มสถาบันศาสนาริเริ่มที่จะทบทวนการศึกษาโดยสถาบันศาสนาเสียใหม่ จากแนวความคิดที่กลุ่มผลประโยชน์มีความต้องการพัฒนาวิชาการความรู้ของกลุ่ม และประสงค์จะจัดทำกิจกรรมที่จะเอื้อประโยชน์ต่อส่วนรวมมากขึ้น รัฐควรถือโอกาสนี้สนับสนุนกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของกลุ่มในรูปงบอุดหนุนโครงการบางโครงการ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ครอบงำความคิดและการกำหนดแนวทางปฏิบัติของกลุ่ม

3) มิติใหม่ของการเมืองในระบบราชการที่ว่า กลุ่มอำนวยการภาคราชการและกลุ่มองค์กรวิชาชีพมีความร่วมมือกันมากขึ้น โดยการให้บุคลากรระดับล่างมีส่วนแสดงความคิดเห็นขึ้นมา แต่ผลการแสดงความคิดเห็นไม่ปรากฏความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะการสรุปผลไม่ทันต่อระยะเวลานำเสนอกลุ่มผู้ตัดสินใจ ทั้งนี้เพราะกลุ่มเริ่มดำเนินการช้าต้องอาศัยเวลาในการทำความเข้าใจและมีการพูดคุยกันระหว่างแกนนำก่อน จึงจะเริ่มดำเนินการได้ สาเหตุล่าช้าอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินงานเพื่อกระตุ้นความตื่นตัวของสมาชิกที่มีขนาดใหญ่และใช้วิธีการจัดประชุมทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนงบประมาณในการจัดทำบางส่วน จึงขอเสนอการดำเนินงาน 2 ประการได้แก่ ประการแรก กลุ่มอำนวยการภาคราชการควรส่งเสริมให้มีระบบสื่อสารภายในกลุ่มของกลุ่มองค์กรวิชาชีพ ทั้งนั้นต้องไม่กำกับควบคุมการเผยแพร่ข่าวสารแก่สมาชิก ประการที่สอง ในการดำเนินงานเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะของหน่วยงานส่วนราชการ ควรจัดเตรียมแผนด้านการประชาพิจารณ์ไว้ด้วยเสมอ

4) กลุ่มกำหนดนโยบาย ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในประเด็นสาธารณะ แม้จะได้มีความพยายามจะจัดทำเครือข่ายบุคคลอาชีพต่าง ๆ แล้วก็ตาม อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งบางครั้งยังมีลักษณะเป็นชมรมที่ไม่จดทะเบียน จึงยิ่งขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการมีส่วนร่วมของกลุ่ม กลุ่มกำหนดนโยบายจึงควรมีกิจกรรมด้านการสื่อสารผ่านช่องทางสื่อสารมวลชนให้มาก โดยนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาจัดทำข้อคิดเห็นของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และไม่ควรเป็นการโฆษณาชี้นำเพื่อครอบงำทางความคิด

5) การประชาพิจารณ์ที่กลุ่มต่าง ๆ จัดทำในปัจจุบัน จัดทำโดยกระทันหันและรับฟังความคิดเห็นไม่ทั่วถึง จึงควรมีการวางแผนเพื่อการประชาพิจารณ์ควบคู่ไปกับการเตรียมการร่างนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ให้ยึดหลักการและวิธีการของการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีช่วงเวลาของการเตรียมการแถลงแนวคิดของตนควบคู่กับการแถลงของเจ้าหน้าที่รัฐและนักวิชาการที่เป็นกลาง และมีเวลาอภิปรายเสนอความคิดเห็นให้มาก

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) บทสรุปเชิงทฤษฎีการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนี้ จัดทำจากนโยบายสาธารณะด้านการศึกษา ซึ่งเป็นประเด็นสาธารณะที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์เชิงบวก หรือกล่าวได้ว่า บุคคลและทุกส่วนในสังคมย่อมมีผลได้มากกว่าผลเสีย ข้อค้นพบจึงไม่มีกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งที่รุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งลักษณะเฉพาะกลุ่ม ซึ่งจะมีความรุนแรงสูง จึงควรทำกรณีศึกษาประเด็นสาธารณะสาขาอื่น ๆ

2) การวิจัยครั้งนี้ ศึกษากลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน และสมาคม แต่ไม่ได้ศึกษากลุ่มผลประโยชน์แบบอื่น ๆ อันได้แก่ แบบที่รวมตัวกันเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ร้ายแรง และกลุ่มผลประโยชน์แบบแสดงออกถึงความต้องการในผลประโยชน์อย่างเป็นครั้งคราวแต่ไม่มีการรวมตัวกันเป็นองค์กร จึงควรศึกษาการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่น ๆ ในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐบาลว่า มีการรวมตัวและกระบวนการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มและระหว่างกลุ่มอย่างไร

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กนก วงษ์ตระหง่าน. (2528). *การเมืองในระบอบประชาธิปไตย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กมล สุดประเสริฐ และ สุนทร สุนันท์ชัย. (2540). *รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา.* กรุงเทพฯ: อรรถพลการพิมพ์.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2521). "บทบาทของธุรกิจเอกชนกับการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย," ใน *การประชุมวิชาการ เรื่อง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาธิปไตย.* หน้า 1-54. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา. (2521). *การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม (เล่ม 1) เรื่อง การปฏิรูปการศึกษา (ฉบับย่อ) และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

จุมพล หนิมพานิช, กนลา สุขพานิช - ขันทปราบ และคณะ. (2527). *ระบบการเมืองเปรียบเทียบ.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ชลัช จงสืบพันธ์. (2527). *การศึกษาลักษณะทางชีวสังคม ลักษณะทางบริบท และลักษณะทางจิตวิสัยของนักศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง.* ปริญญานิพนธ์ กศ.ด. (พัฒนศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. ถ่ายเอกสาร.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *ประชาพิจารณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2522). *การเมืองกับการบริหาร.* กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์.

_____. (2538). *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง.* กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.

_____. (2541). *แนวคิด แนวทาง และมาตรการในการจัดการทรัพยากรเพื่อการศึกษา.* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

ชุมพร สังขปรีชา. (2531). *ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2540). *รัฐศาสตร์การบริหารรัฐกิจ : ทฤษฎีหนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกริก.

ดิน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย.* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นภาภรณ์ หะวานนท์. (2539). "ทฤษฎีฐานราก ทางเลือกในการสร้างองค์ความรู้," ใน *พัฒนศาสตร์ศาสตร์แห่งการเรียนรู้และถ่ายทอดการพัฒนา.* หน้า 98-108. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน (เล่ม 2) การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

ประจิต มหาหิง. (2529). *สังคมการเมือง : แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการศึกษา.* ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลา.

ประยูร ศรีประสาธน์. (2520). "สาระสำคัญบางประการในแผนการศึกษาแห่งชาติ (อดีตถึงปัจจุบัน)," ใน *หนังสือที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.กำแหง พลางกูร.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โรงเรียนสตรีเนติศึกษา.

ประเวศ วะสี. (2535). *การพัฒนาพลังสร้างสรรค์ขององค์กร.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.

ปีเตอร์ โอคเลย์ และ เดวิส มาร์สเดน. (2530). *แนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท = Approaches to Participation in Rural Development.* นรินทร์ชัย พัฒนพงศา แปลและเรียบเรียง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

พนม ลิ้มอารีย์. (2529). *กลุ่มสัมพันธ์* พิมพ์ครั้งที่ 3. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

พรศักดิ์ ผ่อนแผ้ว. (2531). *รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ. (2524). *พรรคและกลุ่ม.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. (2515). *สารานุกรมศัพย์ทางสังคมวิทยา.* กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.

ฟิลิป เฮิร์ช. (2531,ธันวาคม - 2532,พฤษภาคม). "ความเปลี่ยนแปลงทางสถาบันและการมีส่วนร่วมของประชาชน : แนวคิดว่าด้วยการพัฒนาชนบท = Rural Development as Hegemonic Institutional Change : Whence Participation?," อู่ทอง ประศาสน์ วินิจฉัย แปลและเรียบเรียง. *มหาวิทยาลัยศิลปากร.* 1 (2) : 109-122 .

มนตรี เจนวิทย์การ. (2521). "อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย," ใน *การประชุมวิชาการ เรื่อง บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อประชาธิปไตย.* หน้า 86 - 92. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____. (2528). *ครูประชาบาล บทบาทการต่อสู้ทางการเมือง.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โยชิฟูมิ ทามาดา. (2539). " "อิทธิพล" และ อำนาจ" : การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ," ใน *ระบบอุปถัมภ์.* อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ลิวอิส เอ. โคเซอร์. (2537). *แนวความคิดทฤษฎีทางสังคมวิทยา ตอน แบซ์ เวเบอร์.* อังกาบ กอศรีพร แปลและเรียบเรียง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วราคม ทีสุกะ. (2527). *สังคมวิทยาสำหรับผู้เริ่มเรียน.* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มิตรสยาม.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2534). *พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.* พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2539, กันยายน). "กฎหมาย : ความหมาย องค์ประกอบ การจัดทำและศักดิ์ของกฎหมาย," *รัฐสภาสาร.* 44 (9) : 1-40.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.* กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

สมพงศ์ เกษมสิน และ จรูญ สุภาพ. (2520). *ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ.* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

สุจิต บุญบงการ. (2531). *การพัฒนาการเมืองของไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ. (2538). *ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์.* พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2532). *สังคมวิทยาการเมือง.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2535). *พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ฯ.

_____. (2522). *สังคมศาสตร์กับการศึกษา.* กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองสาสน์การพิมพ์.

_____. (2540). *ในหลวงกับการศึกษาไทย:ห้าทศวรรษสิริราชสมบัติ.* พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2540). *นโยบายสาธารณะ.* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2538). *สองนัครัฐประชาธิปไตย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.

อุทัย หิรัญโต. (2519). *สังคมวิทยาประยุกต์.* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

ฮันส์ ดีเตอร์ เบ็คเค็ด. (2539). "โครงสร้างสังคมอย่างเป็นทางการกับกฎเกณฑ์พฤติกรรมที่ไม่ได้ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรในชนบทไทย: ตัวแบบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์," ใน *ระบบอุปถัมภ์.* (อมรา พงศ์พิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์ บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Almond, Gabriel A. and Powell, Bingham G. Jr. (1978). *Comparative Politics : System, Process and Policy.* Boston: Lttle, Brown and Company.

Barber, David James. (1972). *Citizen Politics : an Introduction to Political Behavior.* 2nd ed. Chicago: Markham Publishing Company.

Considine, Mark. (1994). *Public Policy : A Critical Approach.* South Melbourne, Australia: MacMillan.

Dahl, Robert A. (1975). *Modern Political Analysis.* Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Dorwin, Cart-Wright and Alwin, Zender. (1953). *Group Dynamics.* Row, Ilinois: Perterson Company.

Dye,Thomas R. (1995). *Understanding Public policy.* 8 th ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Foucault, Michel. (1972). *The Archaeology of Knowledge.* New york: Pantheon Books.

Hirsch, Philip. (1990). *Development Dilemmas in Rural Thailand.* New York: Oxford University press.

Huntington, Samuel P. (1976). *Political Order in Changing Societies.* 11 th ed. Massachusetts: The Colonial Press

Huntington, Samuel P. and Nelson, Joan M. (1977). *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries.* Cambridge: Havard University Press.

Lasswell, Harold D. and Abraham, Kaplan. (1970). *Power and Society.* New Haven: Yale University Press.

Lippmann, W. (1925). *The Phantom public.* New York: Harcourt Brace Jovanivich.

McFarland, S. Andrew. (1992). "Interest Groups and the Policymaking Process : Sources of Counter vailing Power in America," in *The Politics of Interests : Interest Groups Transformed.* Edited by Mark P. Petracea. p.58 - 79. San Francisco: Westview Press.

Moscovici, S. (1976). *Social influence and Social Change.* London: Academic Press.

Moscovici, S. "Social influence and Social influence and conformity," In *Handbook of social psychology.* Vol 2. 3 rd ed. Edited by Lindzey, G. & Aronsone, E. p. 347 - 412. New York: Random House.

Price, Vincent. (1992). *Communication concepts 4 : Public Opinion.* Newbury Park, California: Sage Publication.

Rush, Michael. (1992). *Politics and Society : an Introduction to Political Sociology.* New York: Harvestor Wheatsheaf.

Sherrill, Kenneth S. and Vogler, David J. (1982). *Power, Policy, and Participation.* Second Edition. New York: Harper & Row, Publishers.

Thompson, L. Dennis. (1972). *Polities, Policy, and Natural Resources.* New York: The Free Press.

ภาคผนวก

องค์คณะบุคคลเกี่ยวกับการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

1. องค์คณะบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

1.1 รายนามคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

1) ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายปัญจะ เกสรทอง) ประธานกรรมการ
2) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) รองประธานกรรมการ
3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการ
4) รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการ
5) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรรมการ
6) ปลัดกระทรวงกลาโหม กรรมการ
7) ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการ
8) ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กรรมการ
9) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรรมการ
10) ปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรรมการ
11) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการ
12) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กรรมการ
13) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการ
14) นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม กรรมการ
15) นายเกษม สุวรรณกุล กรรมการ
16) นายจรูญ มิลินทร์ กรรมการ
17) นายประเวศ วะสี กรรมการ
18) นายไพจิตร เอื้อทวีกุล กรรมการ
19) คุณหญิงนิรมล สุริยสัตย์ กรรมการ
20) นายศุภชัย พานิชภักดิ์ กรรมการ
21) นางสายสุรีย์ จุติกุล กรรมการ
22) นายสิปปนนท์ เกตุทัต กรรมการ
23) นางสุมน อมรวิวัฒน์ กรรมการ
24) นายเอกวิทย์ ณ ถลาง กรรมการ
25) คุณหญิงอัมพร มีศุข กรรมการ
26) เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (นายรุ่ง แก้วแดง) กรรมการและเลขานุการ
27) รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (นางนงราม เศรษฐพานิช) ผู้ช่วยเลขานุการ

1.2 รายนามคณะอำนวยการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ

1) ศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ประธาน
2) ดร. กมล สุดประเสริฐ

3) นายกุลพล พลวัน
4) ศาสตราจารย์ นายแพทย์ เกษม วัฒนชัย
5) นายเกษม นาชัยเวียง
6) ดร.โกวิท วรพิพัฒน์
7) ดร.ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์
8) ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช
9) ดร.ชุมพล พรประภา
10) นายธงชาติ รัตนวิชา
11) นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์
12) ภราดาประทีป ม.โกมลมาศ
13) ศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี
14) ดร.ประวิทย์ ทองศรีนุ่น
15) น.ส. พวงเพชร สารคุณ
16) ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย
17) ดร.พิชัย บูรณะสมบัติ
18) พลเอก ไพบูลย์ เอมพันธุ์
19) ศาสตราจารย์ ดร.มนตรี จุฬาวัฒนทล
20) ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน
21) ดร.วิชัย ตันศิริ
22) รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ จิตระดับ
23) นายไสว พราหมณี
24) ดร.สนั่น อินทรประเสริฐ
25) พลอากาศเอก สุวิทย์ จันทประดิษฐ์
26) ศาสตราจารย์ ดร.สุธรรม อารีกุล
27) ศ.สุมน อมรวิวัฒน์
28) รองศาสตราจารย์ ดร.ศรีราชา เจริญพานิช

2. องค์คณะบุคคลของคณะกรรมาธิการการศึกษาสภาผู้แทนราษฎร

2.1 รายนามคณะอนุกรรมาธิการ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .....

1) นายวิชัย ตันศิริ	ประธานคณะอนุกรรมาธิการ
2) นายกฤษฎาง แถวโสภา	อนุกรรมาธิการ
3) นายโชคสมาน สีลาวงษ์	อนุกรรมาธิการ
4) นายอำนวย คลังผา	อนุกรรมาธิการ
5) น.ส. กัญจนา ศิลปอาชา	อนุกรรมาธิการ
6) นายกมล สุดประเสริฐ	อนุกรรมาธิการ
7) นายปรีชา นิพนธ์พิทยา	อนุกรรมาธิการ
8) นายสาโรช วัฒนสโรช	อนุกรรมาธิการ

9) นายอังกูล สมคะเนย์	อนุกรรมาธิการ
10) นายประสพ ชั้นอินทร์งาม	อนุกรรมาธิการ
11) นายชัยวัฒน์ ตระกูลสุนทร	อนุกรรมาธิการ
12) นายรุ่งโรจน์ ตรงสกุล	อนุกรรมาธิการ
13) รศ. สมพงษ์ จิตระดับ	อนุกรรมาธิการ
14) นางพวงพรรณ ขันติธรรมากร	อนุกรรมาธิการ
15) นายจิรพร สมบูรณ์วงศ์	อนุกรรมาธิการ
16) น.ส. พวงเพชร สารคุณ	อนุกรรมาธิการ
17) นายไพฑูรย์ สินลารัตน์	อนุกรรมาธิการ
18) นางสมหมาย วัฒนะคีรี	เลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
19) น.ส. เย็นฤดี วงศ์พุฒ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
20) นายศักรินทร์ สุวรรณโรจน์	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
21) นางศิริพร กิจเกื้อกูล	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ
22) นายนาถะ ดวงวิชัย	ผู้ช่วยเลขานุการคณะอนุกรรมาธิการ

3. องค์คณะบุคคลของกระทรวงศึกษาธิการ

31. รายนามคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ) (คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ ศธ 142/2541)

1) นายสุรัฐ ศิลปอนันต์	ประธานกรรมการ
2) นายพนม พงษ์ไพบูลย์	รองประธานกรรมการ คนที่ 1
3) นายอำรุง จันทวานิช	รองประธานกรรมการ คนที่ 2
4) นายไพบูลย์ เสียงก้อง	รองประธานกรรมการ คนที่ 3
5) รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการทุกท่าน	กรรมการ
6) นายมงคล ศรีไพรวรรณ	กรรมการ
7) นายนิเขต สุทรพิทักษ์	กรรมการ
8) อธิบดีทุกกรมหรือเลขาธิการทุกสำนักงาน หรือรองอธิบดี หรือรองเลขาธิการ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นการถาวร	กรรมการ
9) นายบุญลือ ทองอยู่	กรรมการ
10) น.ส. พวงเพชร สารคุณ	กรรมการ
11) รศ. ดร. อุทัย บุญประเสริฐ	กรรมการ
12) รศ. ดร. ประยูร ศรีประสาธน์	กรรมการ
13) นางจรวยพร ธรณินทร์	กรรมการ
14) นายเดโช บุณยภักดิ์	กรรมการ
15) นายสุทัศน์ ทิวทอง	กรรมการและเลขานุการ
16) นายประพัฒน์พงษ์ เสนาฤทธิ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
17) นายประเสริฐ จริยานุกูล	กรรมการและผช.เลขานุการ

18) นายสมบัติ สุวรรณพิทักษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
19) นางศิริวรรณ จุลโพธิ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

3.2 คณะทำงานประชาพิจารณ์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
(คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ สลร.337/2541)

1) นางจรวยพร ธรณินทร์	ประธานกรรมการ
2) นางอารีรัตน์ วัฒนสิน	คณะทำงาน
3) น.ส.อรวรรณ สุนทรชัย	คณะทำงาน
4) นางบุญศรี พานะจิตต์	คณะทำงาน
5) นายสมบัติ คุรุพันธ์	คณะทำงาน
6) พันโท ต่อพงษ์ กุลดรรชิต	คณะทำงาน
7) นายอมรวิชช์ นาครทรรพ	คณะทำงาน
8) นายศุภชีพ ดิษเทศ	คณะทำงาน
9) นายพยนต์ จันทรวิทูรย์	คณะทำงาน
10) นางทิชา ณ นคร	คณะทำงาน
11) นางสุวรรณี วัดหนู	คณะทำงาน
12) นายประพัฒน์พงษ์ เสนาฤทธิ์	คณะทำงาน
13) นายกมล รอดคล้าย	ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน
14) นางสาวทองพูน บัวศรี	ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงาน

4. องค์คณะบุคคลสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

4.1 คณะทำงานร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

คณะที่ปรึกษา

1) ดร. กษมา วรวรรณ ณ อยุธยา	ประธานที่ปรึกษา
2) นายสมยศ มีเทศน์	ที่ปรึกษา
3) นายประหยัด ทรงคุณ	ที่ปรึกษา
4) นางมณฑา ศังขะกฤษณ์	ที่ปรึกษา

คณะทำงาน

1) นายประสิทธิ์ จันทร์ดา	หัวหน้าคณะทำงาน
2) นายปริญญา กรวยทอง	รองหัวหน้าคณะทำงาน
3) นายสุนันท์ เทพศรี	คณะทำงาน
4) นายสนอง เครือมาก	คณะทำงาน
5) นายพิษณุ ตุลสุข	คณะทำงาน
6) นายสุรัตน์ ดวงชาทม	คณะทำงาน
7) นายวิวัฒน์ อันน่วม	คณะทำงาน

8) นายเลียง ธำรงธรรม	คณะทำงาน
9) นายประเสริฐ ไสยวงศ์	คณะทำงาน
10) นายเทอดสิทธิ์ อุตส่าห์	คณะทำงาน
11) นายเอื้อ เปลี่ยนดิษฐ์	คณะทำงาน
12) นายจรูญ พรหมสุข	คณะทำงาน
13) นายสมศักดิ์ ตาไชย	คณะทำงาน
14) นายคำพันธ์ ป้องปาน	คณะทำงาน
15) นายชาญชัย สรรพโส	คณะทำงาน
16) นายถวิล น้อยเขียว	คณะทำงาน
17) นายสุริยนต์ สุวรรณวงศ์	คณะทำงาน
18) นางฟ้าเลี่ยน อินทรนาค	คณะทำงาน
19) นายสนอง ทาหอม	คณะทำงาน
20) นายนิสิต สินธุไพร	คณะทำงาน
21) นายบุญช่วย ทองศรี	คณะทำงาน
22) ดร. เลิศลักษณ์ สังขวรรณ	คณะทำงาน
23) นายเชาวลิต อินทรปัญญา	คณะทำงานและเลขานุการ
24) นายจำลอง นนท์พละ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
25) นายนรินทร์ฤทธิ์ กลิ่นพิบูลย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
26) น.ส. ทิพย์พร พันธุ์เจริญ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
27) น.ส.บุญญานุช สดคมขำ	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
28) นางจรัญญา สุวรรณเตมีย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

5. องค์คณะบุคคลของทบวงมหาวิทยาลัย

5.1 คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา (คำสั่งสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยที่ 42/2541)

1) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	ประธานกรรมการ
2) ศาสตราจารย์เทียนฉาย กีระนันทน์	รองประธานกรรมการ
3) รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร	กรรมการ
4) ศาสตราจารย์สุจินต์ จินายน	กรรมการ
5) รองศาสตราจารย์สุมณฑา พรหมบุญ	กรรมการ
6) ศาสตราจารย์นายแพทย์สมพล พงศ์ไทย	กรรมการ
7) รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	กรรมการ
8) ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุทัย ชูธรรมชจร	กรรมการ
9) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พฤกษ์ ศิริบรรณพิทักษ์	กรรมการ
10) นายอาจินต์ ฟักทองพรรณ	กรรมการเลขานุการ

5.2 คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
(คำสั่งทบวงมหาวิทยาลัย ที่ 98/2541)

1) ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	ประธานกรรมการ
2) ศาสตราจารย์ วิจิตร ศรีสอ้าน	กรรมการ
3) ศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณเวลา	กรรมการ
4) รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (นายปราโมทย์ โชติมงคล)	กรรมการ
5) รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (รองศาสตราจารย์ทองอินทร์ วงศ์โสธร)	กรรมการ
6) รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย (รองศาสตราจารย์สงคราม เหลืองทองคำ)	กรรมการ
7) ศาสตราจารย์เทียนฉาย กีระนันทน์	กรรมการ
8) รองศาสตราจารย์สุมณฑา พรหมบุญ	กรรมการ
9) ศาสตราจารย์สมหวัง พิธิยานุวัฒน์	กรรมการ
10) รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	กรรมการ
11) นายอาจินต์ ฟักทองพรรณ	กรรมการและเลขานุการ
12) นางอรสา ภาววิมล	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวจิรพรรณ ปุณเกษม
วันเดือนปีเกิด	30 เมษายน 2497
สถานที่เกิด	สัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	55 ซอยสมเด็จพระเจ้าตากสิน 14 ถนนสมเด็จพระเจ้าตากสิน กรุงเทพมหานคร 10600
ตำแหน่งหน้าที่การงานในปัจจุบัน	นักวิชาการศึกษา 8
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ถนนสุโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2515	มัธยมศึกษาปีที่ 5 แผนกวิชาวิทยาศาสตร์ โรงเรียนราชินี
พ.ศ. 2519	ครุศาสตร์บัณฑิต (การสอนคณิตศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2522	คณะครุศาสตร์มหาบัณฑิต (การศึกษาคณิตศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2542	การศึกษาดุษฎีบัณฑิต (สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทร์วิโรฒ

324.4
ก 496ก
ร.2

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

25 พ.ค. 2542

บทคัดย่อ

ของ

จิรพรรณ ปุณเกษม

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุษฎีบัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์
มีนาคม 2542

114994

จิรพรรณ ปุณเกษม. (2542). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ : กรณีศึกษาการร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ*. ปริญญานิพนธ์ กศ.ด. (พัฒนศึกษาศาสตร์). กรุงเทพฯ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรวุฒิ ปัดไธสง, รองศาสตราจารย์ ดร.นภาภรณ์ หะวานนท์, ดร.สิริพร บุญญานันต์.

งานวิจัยนี้เพื่อศึกษาปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยศึกษากระบวนการปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายสาธารณะ งานวิจัยดำเนินการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ได้แก่ กลุ่มผู้ตัดสินใจ กลุ่มกำหนดนโยบาย กลุ่มอำนวยการจัดการศึกษา กลุ่มภาคประชาชน ทั้งที่เป็นองค์กรวิชาชีพครู องค์กรอาชีพการศึกษาเอกชน ผู้ปกครอง ผู้ด้อยโอกาส และสถาบันศาสนา โดยใช้การวิจัยคุณภาพตามแนววิธีวิทยาของการสร้างทฤษฎีฐานราก ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคคลผู้มีบทบาทหลักในกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว

กระบวนการการมีส่วนร่วมของกลุ่มกำหนดขึ้นจากฐานคติที่แต่ละกลุ่มให้ความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะ และฐานคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมด้านจิตสำนึก จิตสาธารณะ การเคารพความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และการใช้เหตุผลควบคู่กับแนวหลักประชาธิปไตยในการตกลงกัน การดำเนินงานปฏิสัมพันธ์ภายในกลุ่มที่ทุกกลุ่มนำมาใช้ คือ การระดมทรัพยากรของกลุ่มเพื่อเตรียมไว้ใช้ต่อรองกับกลุ่มตัดสินใจ ทรัพยากรเหล่านั้นได้แก่ การระดมผู้รู้ การแสวงหาองค์ความรู้ การเตรียมช่องทางสื่อสารมวลชน การปลุกจิตสำนึกของสมาชิก การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การขยายขนาดของกลุ่มหรือจำนวนสมาชิก และเพิ่มความเหนียวแน่นของสมาชิกในกลุ่มให้สูงขึ้น เพื่อเสริมสร้างสถานภาพของกลุ่มให้ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่น

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มถูกกำหนดโดยสถานการณ์ความขัดแย้งขณะนั้น ความสนใจของกลุ่มผู้ตัดสินใจและสถานภาพของกลุ่ม สำหรับสถานการณ์ที่มีแบบแผนความขัดแย้งลักษณะทั่วไป ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่หาคู่กรณีเป็นการเฉพาะไม่ได้ จะไม่มีความขัดแย้งรุนแรง ผนวกกับได้มีการสร้างความมุ่งมั่นของกลุ่มผู้ตัดสินใจร่วมกัน โดยจัดตั้งคณะทำงานที่มีตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ เป็นการเปิดเวทีระดมความคิดเชิงวิชาการ ทำให้มีการใช้เหตุผลตามหลักวิชาการในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางของนโยบายร่วมกัน นับเป็นการป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ก่อนแล้ว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่กลุ่มต่างเลือกใช้จึงขึ้นอยู่กับสถานภาพของกลุ่ม กรณีที่กลุ่มมีคุณลักษณะของกลุ่มต่างเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน จะแสดงความเป็นพันธมิตรต่อกัน ส่วนกลุ่มที่เห็นว่าพลังของกลุ่มเพียงพอกับภารกิจแล้วจะไม่ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น นอกจากนี้กลุ่มยังมีวิธีให้คู่กรณียินยอม โดยการใช้เหตุผลตามหลักวิชาการที่ดีกว่าสยบข้อโต้เถียง และใช้การเป็นพรรคพวกเดียวกันสร้างความพึงพอใจแก่กลุ่มผู้ตัดสินใจ

กลุ่มมีระดับการมีส่วนร่วมตั้งแต่การมีสมาชิกอยู่ในกลุ่มตัดสินใจ จัดทำร่างกฎหมายทั้งฉบับหรือบางส่วน หรือข้อคิดเห็นของกลุ่มเสนอต่อกลุ่มผู้ตัดสินใจ ซึ่งกลุ่มมีวิธีนำเสนอ 2 วิธี คือ เสนอโดยตรงต่อกลุ่มผู้ตัดตินใจ ทั้งแบบเป็นทางการ และแบบไม่เป็นทางการโดยติดต่อสมาชิกของกลุ่มที่มีอำนาจตัดสินใจ หรือเสนอโดยอ้อมที่จัดทำได้เฉพาะกลุ่มที่มีทรัพยากรสื่อมวลชน งานวิจัยนี้ให้ข้อเสนอแนะว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากจะขยายจำนวนสมาชิกและสร้างความเหนียวแน่นของสมาชิกแล้ว กลุ่มควรได้พัฒนาให้เป็นกลุ่มที่มีความรู้ในประเด็นภารกิจของตนเป็นอย่างดี เพื่อใช้เป็นพลังอำนาจของกลุ่มอีกทางหนึ่ง

DISSERTATION TITLE

POLITICAL PARTICIPATION OF INTEREST GROUPS IN PUBLIC POLICY MAKING : A CASE STUDY OF DRAFTING THE NATIONAL EDUCATION BILL

AN ABSTRACT

BY

CHERAPAN POONNAKASEAM

Presented in partial fulfillment of the requirements

for the Doctor of Education degree in Development Education

at Srinakharinwirot University

March 1999

Cherapan Poonnakaseam. (1999). *Political Participation of Interest Groups in Public Policy Making : A Case Study of Drafting the National Education Bill.* Dissertation, Ed.D. (Development Education). Bangkok : Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor Committee: Asst. Prof. Dr. Suravut Padthaisong, Assoc. Prof. Dr. Napaporn Havanon, Dr. Siriporn Boonyananta.

The purpose of this research was to study the phenomenon of participation of the interest groups in public policy making through the study of the interaction process within the interest groups, among different interest groups, and between the interest groups and the groups of those making a decision on public policy. The interest groups studied were the stakeholders and those involved in the provision of education, i.e. policy makers, education providers, and the public including teacher profession organizations, private education profession organizations, parents, the disadvantaged and religious institutions. The methodologies of qualitative research based on the foundation of Grounded Theory were used in the study and the data were collected through the interviews of key persons of those interest groups.

The participation process was determined by the assumption that each group consider how important the public policy was as well as the assumption concerning participation in terms of consciousness, public mind, mutual respect for each other's opinions, and making an agreement through rationalization along with the principle guidelines of democracy. The interaction within one gourp introduced by all members was the resource mobilization of the groups in preparation for making a bargain with the decision making groups. Those resources included mobilization of scholars, search for the body of knowledge, preparation for mass media channel, arousal of members' consciousness, unity building, expansion of the groups and an increase of the solidarity of group members in order to strengthen the group position at its own vantage point.

Interaction among groups was determined by concern of decision making group, group conflicts at the time and each group position against others. With respect to general conflicts of which the particular third party could not be identified, the conflicts would not be so serious. In addition, decision making group concerned in education issues. The interaction among groups were selected according to group position. They would be congenial to each other in case their characteristics were conducive. Another solution to prevent group conflict was to create common course among groups by setting up a committee with representatives from different groups, and brainstorming an academic forum which would facilitate rationalization in neutral determination of the policy targets and guidelines. When the group found its power sufficient for its tasks, it would not interact with other groups. Besides, the group could co-opt the third party by its reasoning and satisfaction caused by joining the same group.

The participation levels of the groups varied from having members decision making groups, to drafting the whole or some parts of the Bill and providing comments of the group to the decision making groups. Their suggestions and comments could be presented directly to decision makers, both formally and informally, through members of decision making group, or indirectly only through groups with mass media resources. This research recommended that in addition to the expansion and an increase of the solidarity of the group, there should be group development in term of knowledge related to its tasks to be used as the power of the group.