

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา
และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย

ธนุ ขวัญเดช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2559

**Legal problems regarding the promotion and support of a lifetime
academic and learning system for people in Thailand**

Tanoo Kwandech

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2016

ไม่มีเอกสารจากต้นฉบับ
หน้า ในบรรดงวิทยานิพนธ์

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	ธนู ขวัญเดช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย รวมไปถึงศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตในต่างประเทศ และประเทศไทย ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย อีกทั้ง ยังเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย เพื่อให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สืบต่อไปในอนาคต

จากการศึกษา เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3 ประการ โดยประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ตลอดจนประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาทั้ง 3 ประการข้างต้น ถือเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ล่าช้าเกี่ยวกับการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรนำแนวคิด หรือกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา รวมถึงนำทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำแนวคิดและหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนไทย และกฎที่เกี่ยวข้อง มาปรับใช้กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน อีกทั้งผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมีการกำหนดให้มีเนื้อหาและสาระสำคัญ ในเรื่องของการมีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน อีกทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป



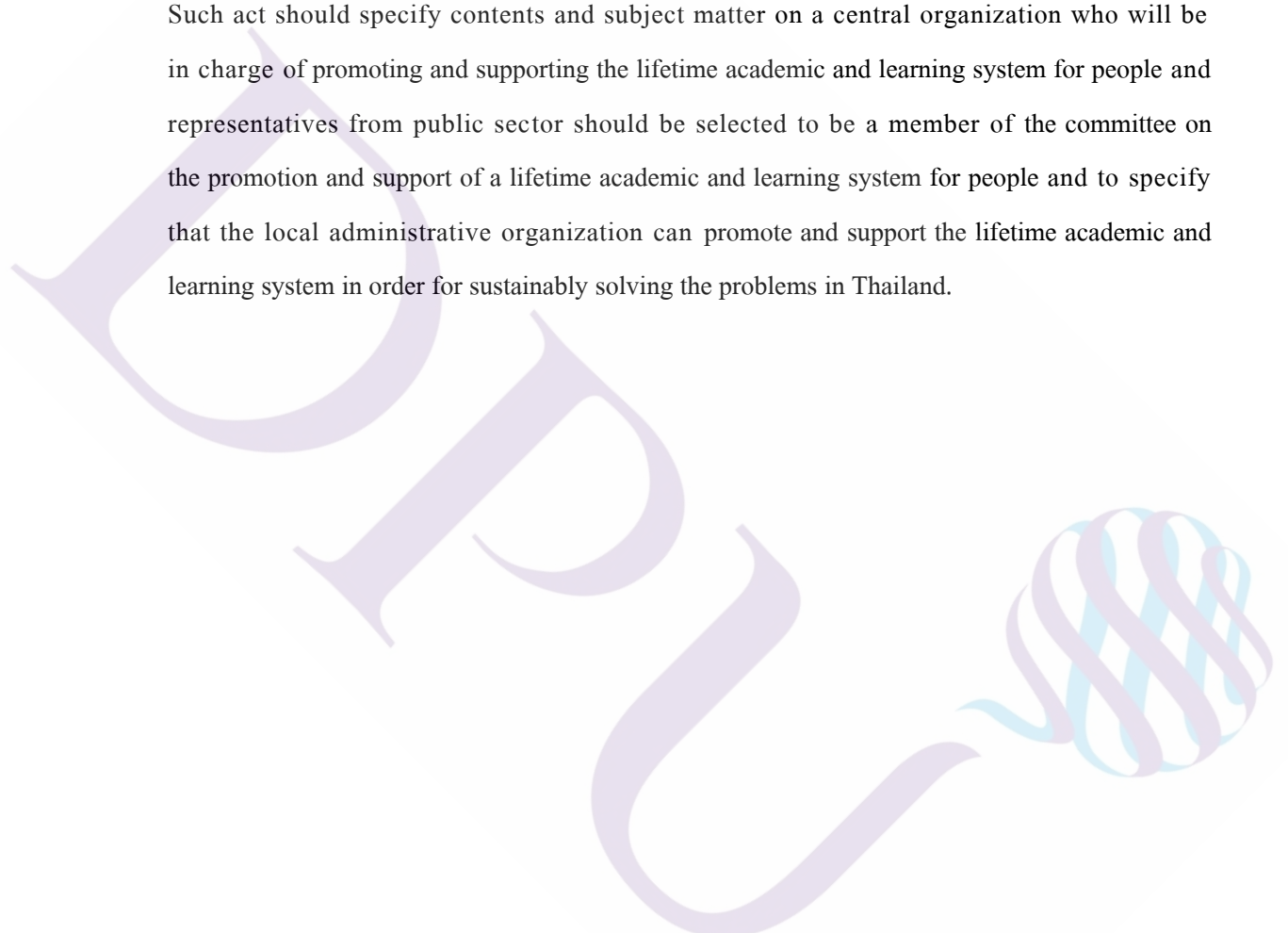
Thesis Title	Legal problems regarding the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in Thailand
Author	Tanoo Khuandeja
Thesis Advisor	Assistant Professor Dr. Paisit Phipatthanakul
Department	Law
Academic Year	2015

ABSTRACT

The objectives of the thesis were: to study the concept, theory and criteria of the public law regarding the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in Thailand; to study the law regarding the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in overseas and Thailand; to study and analyze the law regarding the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in Thailand; as well as to give recommendations on appropriate guidelines for solving problems which arise from the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in Thailand in order for sustainably developing the lifetime learning in future.

On the basis of the results of this research, it can be concluded that, currently, from an enforcement of the Non-Formal and Courtesy Educations Act, B.E. 2551 and relevant laws, it found that there are 3 problems arising from the promotion and support of a lifetime academic and learning system: Firstly, it is a problem regarding the lack of a central organization who will be in charge of promoting and supporting the lifetime academic and learning system for people. Secondly, it is a problem regarding the authorities and lack of participation of people in the committee on the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people. Last but not least is that a problem regarding the promotion and support of the lifetime academic and learning system conducted by local administrative organizations. The above three problems are considered as the obstruction of the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people in Thailand affecting the academic development of the lifetime academic and learning system in Thailand delayed.

From the study, the Author considers that foreign concepts and laws from Japan, the Republic of Korea, the United Kingdom and the United states including the theory of public law and the concepts and criteria of law regarding the promotion and support of the lifetime academic and learning system for Thai people and relevant should be applied to the law on the lifetime academy and learning for people. In addition, the Author considers that a specific act on the lifetime academic and learning system for people should be enacted. Such act should specify contents and subject matter on a central organization who will be in charge of promoting and supporting the lifetime academic and learning system for people and representatives from public sector should be selected to be a member of the committee on the promotion and support of a lifetime academic and learning system for people and to specify that the local administrative organization can promote and support the lifetime academic and learning system in order for sustainably solving the problems in Thailand.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย โดยได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งสละเวลารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นທີ່ปรึกษาพิเศษ ซึ่งผลักดันให้ผู้เขียนมีความมุ่งมั่นในการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และท่านยังได้ให้คำแนะนำ คำชี้แนะ และให้แนวความคิดทางด้านวิชาการ ทั้งด้านแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งท่านได้ให้ความดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิด และท่านได้ตรวจทานพร้อมทั้งแนะนำข้อบกพร่องต่างๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำ คำชี้แนะในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้แนวความคิดทางด้านวิชาการ อีกทั้งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และรองศาสตราจารย์ ดร.สุเมธ เดียวอิสเรศ ซึ่งกรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ นายแพทย์ กำจร ดติยทวี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์พศธร พันธุ์สุวรรณ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษาพิเศษ และอาจารย์จรูณี ลิปิพันธ์ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ผลักดัน และเสนอแนะหลักการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมไปถึงข้อมูลทางวิชาการและประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เกิดความสมบูรณ์ และมีความถูกต้องมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ นายวรวิทย์ เหล่าบ้านคือ ผู้ช่วยวิจัยที่ปรึกษาพิเศษ ซึ่งได้ให้คำแนะนำ และความช่วยเหลืออย่างมิตรที่ดี ดูแลอำนวยความสะดวกอย่างมากที่สุดในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงพระคุณของบิดามารดาซึ่งถือเสมือนเป็นแรงบันดาลใจและแรงผลักดันอันยิ่งใหญ่ให้ผู้เขียนมุ่งมั่น บากบั่น ศึกษาจนสามารถสำเร็จการศึกษาในระดับสูง ตลอดจนขอขอบคุณ นางสาวกรรชรส วันดี และเด็กหญิงณิชาธิ์ ขวัญเดช ภริยา และบุตรสาว ซึ่งคอยเติมเต็มกำลังใจให้กับผู้เขียนทุกครั้งทีรู้สึกเหนื่อยล้า และอ่อนแอ จนทำให้ผู้เขียนสามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ นานา ไปได้ทุกครั้งที่

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์ใด ๆ แก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ผู้เขียนขอมอบความดีทั้งหมดดังกล่าวแต่บิดามารดา ครู อาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกท่าน ตลอดจนผู้แต่งหนังสือ ตำรา บทความและข้อเขียนทั้งหลายที่ผู้เขียนได้ใช้ศึกษา ค้นคว้าในการวิจัยและอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตาม หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ธนุ ขวัญเดช



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	9
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของประชาชนในประเทศไทย	11
2.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต	11
2.2 หลักภารกิจของรัฐ.....	23
2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	38
2.4 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง.....	53
3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตในต่างประเทศ และประเทศไทย.....	63
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตในต่างประเทศ.....	63
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตในประเทศไทย.....	87

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	118
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน	118
4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน	124
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	132
4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	139
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	147
5.1 บทสรุป.....	147
5.2 ข้อเสนอแนะ	153
บรรณานุกรม	154
ภาคผนวก	159
ก. การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการ ของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน	159
ข. ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต พ.ศ.	164
ประวัติผู้เขียน	180

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีจุดมุ่งหมายมากกว่าการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส หรือให้โอกาสที่สองแก่ผู้ที่ไม่จบการศึกษาในระบบโรงเรียน หรือเพื่อการฝึกอบรมแก่ผู้ใหญ่ในระบบโรงเรียน การเรียนรู้ตลอดชีวิตควรเป็นเป้าหมายสำหรับทุกคน ซึ่งการประชุมรัฐมนตรีศึกษาของประเทศกลุ่มอุตสาหกรรม (OECD Education Meeting) ในปี ค.ศ. 1996 ได้ระบุว่า การเรียนรู้ตลอดชีวิต ควรเป็นแนวทางของการมีส่วนร่วมและสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ช่วยส่งเสริมระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ และสนับสนุนให้เกิดสมานฉันท์ในสังคมประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกพยายามพัฒนาศักยภาพของแรงงาน ด้วยการเพิ่มทักษะ ฝีมือ และสมรรถนะ เพื่อเพิ่มสัดส่วนการผลิตและผลผลิต แต่ละประเทศจำเป็นต้องหายุทธศาสตร์สำหรับการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่เหมาะสมกับประเทศของตนที่ต้องแข่งขันในสังคมฐานความรู้ (Knowledge-based Society) เพราะต้องก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้มนุษย์ทุกคนต้องแสวงหาความรู้เพื่อความอยู่รอด การเรียนรู้ที่สำคัญต่อการอยู่รอดอาจไม่ใช่การเรียนรู้เพื่อได้สิ่งใหม่หรือการเรียนรู้ตามกระแสนิยม แต่อาจจะเป็นการเรียนรู้ที่นำประสบการณ์เดิมมาปรับปรุง แก้ไขพัฒนาให้ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น สถาบันการศึกษาจึงมีใ้มุ่งแต่จะผลิตบุคคลที่มีแต่ทักษะเฉพาะด้านแต่อย่างเดียว แต่ต้องพัฒนาให้คนรู้จักการตัดสินใจ มีทักษะในการแก้ปัญหา และสอนให้คนรู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง ระบบการศึกษาจึงต้องเน้นที่การศึกษาตลอดชีวิต¹ ทั้งนี้ ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของมนุษย์ ทำให้หนักการศึกษาตลอดชีวิตต้องตระหนักถึงบทบาทของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษาตลอดชีวิต หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต² ซึ่งหลักการสำคัญของการศึกษาตลอดชีวิต เป็นการจัดการศึกษาให้บุคคล

¹ จาก การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต : กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 8), โดย ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด

² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

ได้รับการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทางกาย ปัญญา สังคม อารมณ์ และจิตใจ จัดให้ครอบคลุมวิถีชีวิตในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว การทำงาน ชุมชน และสังคม การใช้เวลาว่างพักผ่อน หรือท่องเที่ยว ใช้วิธีการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น หลากหลายในเนื้อหาสาระ ครอบคลุมทั้งในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัย โดยจัดให้ต่อเนื่องไปตลอดชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย วิธีการจัดมีลักษณะยืดหยุ่น หลากหลายโดยต้องมีการสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (Learning Environment) มีแหล่งการเรียนรู้และเครือข่ายการเรียนรู้ที่หลากหลาย มีระบบการสร้างแรงจูงใจให้บุคคลสนใจใฝ่รู้ได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเคยบังคับใช้ในอดีตได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ³ ตลอดจนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการศึกษาได้กำหนดให้การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ⁴ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ดังนี้

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของ บุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่ง ความรู้อื่น ๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49.

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษา ตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสม ของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้⁵

(1) ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทยและระบบการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างสมดุลยั่งยืน

(3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ ภูมิปัญญา

(4) ความรู้ และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทยอย่างถูกต้อง

(5) ความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานั้น ให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างทั่วถึง และมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยให้บุคคลซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยได้⁶ อีกทั้ง การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมายในเรื่อง 1) ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพกำลังคนและสังคม ที่ใช้ความรู้ และภูมิปัญญาเป็นฐานในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ 2) ภาศึ

⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

เครือข่ายเกิดแรงจูงใจและมีความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดกิจกรรมการศึกษา⁷ และการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัยให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมาย ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ผู้เรียนได้รับความรู้ และทักษะพื้นฐานในการแสวงหาความรู้ ที่จะเอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(2) ผู้เรียนได้เรียนรู้สาระที่สอดคล้องกับความสนใจและความจำเป็นในการยกระดับคุณภาพชีวิต ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(3) ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์และเทียบโอนผลการเรียนกับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ⁸ได้

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย 3 ประการ ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงปัญหาทั้งหมด ดังนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้วางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องให้กับคนทุกกลุ่ม ทุกวัย ให้สามารถเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้และองค์ความรู้ที่หลากหลายทั้งที่เป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และองค์ความรู้ใหม่ รวมทั้งความพยายามของรัฐที่จะจัดโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึงให้สอดคล้องกับโลกในศตวรรษที่ 21 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี เพื่อให้ประชาชนมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ และมีศักยภาพการแข่งขันกับประเทศอื่นในระดับสากล ด้วยกลไกหลักในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการและการให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการและแก้ปัญหาทางการศึกษานอกระบบโรงเรียน ให้กับประชาชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาในระบบ โรงเรียนอย่างหลากหลายรูปแบบ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคม ตอบสนองได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงาน กศน. ที่มีเลขาธิการ กศน. เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการจัดการและการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7.

⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 8.

ที่อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย หากแต่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรม จึงส่งผล ทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้การบริหารงานของสำนักงาน กศน. ไม่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ ทั้งนี้ การบริหารสำนักงาน กศน. ต้องรอสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการ หรือมอบอำนาจให้สำนักงาน กศน. ในการดำเนินการนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยแยกออกมาเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ หากยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารและการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของสำนักงาน กศน. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ได้มาตรฐานตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จะยึดหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การให้มีการจัดการศึกษาเป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ซึ่งเป็นการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตนี้ สามารถแบ่งความหมายได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

1. การศึกษาตลอดชีวิต หมายความว่า การศึกษาที่จัดให้กับประชาชน ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาที่ผสมผสานการศึกษาทั้งสามรูปแบบที่เหมาะสมกับบุคคล อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพ ความสนใจ และสภาพแวดล้อมของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

2. การเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายความว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลอันเป็นผลมาจากการได้รับความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษา หรือจากกิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตั้งแต่เกิดจนตาย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวน 21 คน โดยกรรมการกึ่งหนึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎดังกล่าว ยังได้กำหนดกระบวนการสรรหาและวิธีการเลือกกรรมการทั้ง 2 ประเภทที่เหลือ โดยเมื่อพิจารณากระบวนการสรรหาตามกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทั้งกระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน รวมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเลือกคณะกรรมการในขั้นตอนสุดท้ายและแต่งตั้งเป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการบังคับใช้กฎดังกล่าว เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เพราะมีแนวโน้มว่ารัฐมนตรีจะพิจารณาเลือกบุคคลที่มีความคุ้นเคยกับตนเอง มาทำงานในตำแหน่งของกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่งผลทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่มีการกำหนดโครงสร้างให้แก่ตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้หรือแสดงความต้องการของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยในที่นี้เน้นที่ระบบการศึกษานอกระบบ และระบบการศึกษาตามอัธยาศัยเท่านั้น การกำหนดกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จึงส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนในด้านการศึกษาอย่างชัดเจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยส่งผลทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในการใช้สิทธิของตนเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งการที่รัฐไม่มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ส่งผลทำให้รัฐ ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ต่อเนื่องตามระบบการศึกษาทั้งสามระบบตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงยังส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 ในอดีต ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนอย่างเหมาะสม โดยรัฐตลอดจนกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์กฎหมายในระดับแม่บท เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกรูปแบบ ซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายจากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น ผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ในด้านการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน จะส่งผลทำให้ประชาชนทุกคนในประเทศ ไม่สามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองในตลอดอายุขัยของตน อีกทั้งเมื่อประชากรทุกคนที่ถือเป็นทรัพยากรอันมีคุณค่าของประเทศหยุดการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ ก็จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการดำรงอยู่ประเทศไทยอย่างชัดเจน ประการสุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประชาชนชาติไทย นั่นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ การศึกษาที่จัดให้กับประชาชนทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาที่ผสมผสานการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบที่เหมาะสมกับบุคคล อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพ ความสนใจ และสภาพแวดล้อมของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและพัฒนาความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษาจากกิจกรรมในชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตั้งแต่เกิดจนตาย และปัจจุบันจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทำให้การศึกษาตลอดชีวิตจะมีส่วนสำคัญในการสร้างศักยภาพของคนไทยให้สามารถมีส่วนร่วมในความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในปัจจุบัน

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดเนื้อหาในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้อย่างกว้างโดยไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่จะต้องส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างแท้จริง เพียงกำหนดให้

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในภาคีเครือข่ายที่สามารถส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ การที่กฎหมายกำหนดเรื่องหน่วยงานที่จะส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ไว้อย่างกว้างนั้น ส่งผลให้การส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมิได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ และไม่สามารถทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประชาชนในท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตจากรัฐที่เหมาะสมได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เคยบังคับใช้ในอดีต ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนอย่างเหมาะสมโดยรัฐ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้การส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยไม่ได้รับการพัฒนาตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังกระทบถึงโครงสร้างและระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไม่สามารถยกระดับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทยให้เทียบเท่าประเทศอาเซียน และนานาประเทศ

ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย และศึกษาแนวคิดหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของต่างประเทศ เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย อีกทั้งยังสามารถพัฒนาระบบการศึกษาในทุกระบบของประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในต่างประเทศ และประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย เพื่อให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สืบต่อไปในอนาคต

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า เกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3 ประการ โดยประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดความร่วมมือของประชาชนในการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ตลอดจนประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตขึ้น เฉพาะ โดยมีการกำหนดให้มีเนื้อหาและสาระสำคัญ ในเรื่องของการมีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน อีกทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ โดยนำแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ตลอดจนนำข้อกฎหมายของต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กฎระเบียบ ประกาศและข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานส่งเสริมการศึกษา

นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อีกทั้ง ศึกษากฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบ การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับ การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย เพื่อให้เป็นสากล และทัดเทียม นานาประเทศต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาค้นคว้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 อีกทั้ง วิเคราะห์ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาค้นคว้าหาข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตในต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา เพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา ที่เกิดจากการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ในประเทศไทย เพื่อให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน สืบต่อไปในอนาคต

บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของประชาชนในประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอลำถึงแนวคิดพื้นฐาน หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน โดยในปัจจุบันนี้การเรียนรู้ตลอดชีวิตถือเป็นสิ่งสำคัญมาก การเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นไม่ใช่ว่าเป็นการเรียนรู้เฉพาะผู้ที่ไม่ได้เรียนในระบบของการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้เท่านั้น แต่การเรียนรู้ตลอดชีวิตคือการเรียนรู้ตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะผู้เรียนสามารถพัฒนาความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ การศึกษาจากกิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ซึ่งผู้เขียนจะขอลำถึงแนวคิดพื้นฐาน หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ความเจริญก้าวหน้าของโลกมนุษย์ในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี การศึกษา อาชีพ เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น มนุษย์จำเป็นจะต้องศึกษาหาความรู้ตลอดเวลา เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงความรู้ให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่องด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงจะดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขเพราะการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม และการสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อมสังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต¹

¹ จาก การจัดการศึกษาตลอดชีวิต (น. 3), โดย ประเสริฐ บุญเรือง, 2555, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด

การศึกษาที่มีความจำเป็นสำหรับบุคคลในทุกช่วงชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย บุคคลมีความสามารถที่จะเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต การศึกษามีได้สิ้นสุดเมื่อบุคคลจบจากโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา การศึกษาตลอดชีวิตเป็นภาพรวมของการศึกษาทั้งหมดครอบคลุมการศึกษาทุกประเภททุกระดับ² การศึกษาตลอดชีวิตเน้นความเสมอภาคความเท่าเทียมกันในโอกาสทางการศึกษา การศึกษาตลอดชีวิตควรมีความยืดหยุ่นหลากหลายรูปแบบและวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกคนเรียนรู้ได้ทุกสถานที่ทุกเวลา ควรสร้างแรงจูงใจให้บุคคลเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ จัดการศึกษาหรือการเรียนรู้ให้ผสมกลมกลืนไปกับการดำเนินชีวิต ให้อิสระแก่บุคคลในการเลือกสิ่งที่ต้องการจะเรียนรู้สามารถเลือกวิธีเรียนที่เหมาะสมกับความสามารถของตน การศึกษาตลอดชีวิตมุ่งให้บุคคลได้พัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ พัฒนาคุณภาพชีวิตและพึ่งตนเองได้ สิ่งที่ทำให้บุคคลเรียนรู้ควรสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับชีวิตควรได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นในการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ รวมทั้งทักษะในการแสวงหาความรู้ หรือมีเครื่องมือในการแสวงหาความรู้ต่อไป การศึกษามีได้เกิดขึ้นได้เฉพาะในสถาบันเท่านั้น แต่สามารถเกิดขึ้นได้ที่บ้าน ที่ทำงาน ศาสนสถาน สวนสาธารณะ และในชุมชน เพราะฉะนั้น บ้านและชุมชนจึงเป็นแหล่งการศึกษาตลอดชีวิต และที่สำคัญการศึกษาตลอดชีวิตจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความร่วมมือกันของทุกฝ่ายทุกแห่งเรียนรู้รวมทั้งประชาชนในชุมชน

2.1.1 สิทธิในการศึกษา

การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้ และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต³

การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย⁴ นอกจากนี้การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการหรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ การศึกษาสำหรับคนพิการนั้น ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสีย

² จาก *ยุทธศาสตร์การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสังคมไทยในศตวรรษที่ 21* (น. 9), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.), 2543. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

ค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว⁵

นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาบันประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นมีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน⁶

สิทธิประโยชน์ของบิดาและมารดา

บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์⁷ ดังต่อไปนี้

(1) การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษาแก่บุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแล

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ซึ่งสนับสนุนหรือจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามควรแก่กรณี⁸ ดังต่อไปนี้

(1) การสนับสนุนจากรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดูบุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

2.1.2 ความหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) เป็นมุมมองของผู้เรียนทุกคนที่เรียนรู้ตลอดชีวิตตั้งแต่เกิดจนตาย การศึกษาตลอดชีวิตกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นเรื่องเดียวกันเหมือนมองเหรียญอันเดียวกัน แต่คนละด้าน⁹ สำหรับความหมายเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตนั้น มีนักการศึกษาคนหนึ่งที่ได้นิยาม “การศึกษาตลอดชีวิต” เป็นแนวคิดที่พยายามมองการศึกษาในภาพรวมซึ่งได้รวมเอาการศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) การศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non-formal Education) และการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) ให้มีการประสานสัมพันธ์ทั้งในด้านของความต้องการของเวลา (ช่วงชีวิตคน) และเนื้อหาสาระที่คนต้องนำความรู้ไปใช้ การศึกษาตลอดชีวิตจะต้องมีลักษณะที่ยืดหยุ่นในด้านเวลา สถานที่เนื้อหา และเทคนิคการเรียนการสอน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-directed Learning) การแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน และมีใจกว้างยอมรับว่าการเรียนรู้มีหลายรูปแบบและหลายวิธีการ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่องนิยามของคำว่า การศึกษาตลอดชีวิต หมายถึง การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต¹⁰

2.1.3 แนวคิดเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แนวคิดเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้รับการนำขึ้นมาพิจารณาอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในการประชุมนานาชาติ “The Third International Committee for Facilitating Adult Education” ซึ่งจัดโดย UNESCO เมื่อปี พ.ศ. 2507 หลังจากนั้นการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้กลายมาเป็นแนวความคิด และแนวทางที่มีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดการศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์อย่างแท้จริง UNESCO ได้เพียรหาความชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาตลอดชีวิตอย่างต่อเนื่อง และได้จัดพิมพ์เอกสารว่าด้วย “Lifelong Education” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2513 ในปีเดียวกันนี้เอง UNESCO ก็ได้จัดพิมพ์เอกสารชื่อ “An Introduction to Lifelong Education” ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2515 UNESCO ได้จัดพิมพ์เอกสารเล่มสำคัญ Faure Report: Learning to Be (1972) ซึ่งเป็นรายงานผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเรียนรู้ตลอดชีวิตกับการเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) โดยได้กล่าวไว้ว่า การเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ กระบวนการผสาน

⁹ จาก การส่งเสริมการจัดการศึกษาตลอดชีวิตโดยระบบเครือข่าย, โดย รุ่ง แก้วแดง, 2555, วารสาร การศึกษาตลอดชีวิต, 1(1), น. 13-15.

¹⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

สัมพันธภาพทางการศึกษาที่เข้ากับวิถีชีวิตของคนในชุมชนจนเป็นหนึ่งในผลยังผลให้เกิดสังคมแห่งการเรียนรู้¹¹

การเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นอาศัยหลักสำคัญ 4 ประการ¹² คือ การเรียนเพื่อรู้ การเรียนรู้เพื่อปฏิบัติได้จริง การเรียนรู้เพื่อที่จะอยู่ร่วมกัน และการเรียนรู้เพื่อชีวิต

1) การเรียนเพื่อรู้ โดยผสมผสานความรู้ทั่วไปที่กว้างขวางเพียงพอเข้ากับโอกาสที่จะศึกษาบางวิชาอย่างละเอียดลึกซึ้ง การเรียนเพื่อรู้ หมายถึง การฝึกฝนในวิธีเรียนรู้เพื่อจะได้ตกลงประโยชน์จากการศึกษาไปจนตลอดชีวิต

2) การเรียนรู้เพื่อปฏิบัติได้จริงเพื่อจะได้ไม่เพียงแต่มีความชำนาญทางด้านวิชาชีพเท่านั้น แต่จะต้องสามารถรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ และปฏิบัติงานเป็นหมู่คณะ ซึ่งเป็นการเรียนรู้โดยอาศัยประสบการณ์ต่าง ๆ ทางสังคมและในการประกอบอาชีพ อาจเป็นการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนจากสภาพในท้องถิ่นหรือประเทศนั้น ๆ หรืออาจเป็นการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน โดยใช้หลักสูตรซึ่งประกอบด้วยการเรียนรู้ในภาคทฤษฎีสลับกับการฝึกปฏิบัติงาน

3) การเรียนรู้เพื่อจะอยู่ร่วมกัน เป็นการเรียนรู้เพื่อให้เข้าใจผู้อื่นและตระหนักว่ามนุษย์เราจะต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดำเนินโครงการร่วมกันและเรียนรู้วิธีแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ โดยชี้ให้เห็นว่าความหลากหลายความเข้าใจอันดีต่อกัน และสันติภาพมีคุณค่าควรจะรักษาไว้

4) การเรียนรู้เพื่อชีวิต เพื่อจะได้สามารถปรับปรุงบุคลิกภาพของตนได้ดีขึ้น ดำเนินงานต่าง ๆ โดยอิสระเสรียิ่งขึ้น มีดุลยพินิจ และความรับผิดชอบต่อตนเองมากขึ้น ในการจัดการศึกษาจะต้องจัดให้ครอบคลุมทุกด้าน คือ ด้านความจำ การใช้เหตุผล ความซาบซึ้งในสุนทรียภาพ สมรรถนะทางร่างกาย และทักษะในการสื่อสารกับผู้อื่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบัญญัติในการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต¹³ มีดังนี้

¹¹ จาก การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 5), โดย ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ, 2555, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

¹² จาก การจัดการศึกษาตลอดชีวิต (น. 3 - 4), โดย ประเสริฐ บุญเรือง, 2555, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

¹³ แหล่งเดิม. (น. 6).

- 1) เพิ่มโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีคุณภาพให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง
- 2) สนองความจำเป็นและความต้องการในการเรียนรู้ของบุคคลและชุมชน
- 3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตลอดชีวิตอย่างต่อเนื่อง
- 4) ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนของสังคมเป็นภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการศึกษาตลอดชีวิต

2.1.4 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทย

การศึกษามีความจำเป็นต่อมนุษย์ทุกช่วงวัย เพราะมนุษย์จำเป็นต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงจากสังคมและสิ่งแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา¹⁴ สถานการณ์จัดการศึกษาของประเทศไทยยังคงดำเนินการภายใต้รวมศูนย์นโยบาย หลักสูตรเชิงเนื้อหา 8 กลุ่มสาระ 67 มาตรฐาน การให้ความสำคัญเชิงการประกันคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์การศึกษาระบบสอบคัดเลือก ADMISSION ล้วนส่งผลให้เกิดการศึกษาหลัก “ส่ง แข่งขัน กวดวิชา” จนมีผู้พ่ายแพ้ หลุดจากระบบการศึกษาหลัก โดยที่จำนวนหนึ่งได้เข้าสู่บริการการศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (กศน.) ประมาณ 1,288,583 ล้านคน ยังมีจำนวนประชาชนผู้ยากไร้ เด็กนอกระบบ เยาวชนผู้ด้อยโอกาสอีกมากมายที่จำเป็นต้องได้รับการศึกษาที่ยืดหยุ่น หลากหลายสอดคล้องกับวิถีชีวิต ความจำเป็นของสภาพปัญหา ความต้องการ วัฒนธรรมย่อยของแต่ละวัย กลุ่มอายุ สภาพพื้นที่ สังคมบริบท และอื่น ๆ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีแนวนโยบายของรัฐ วิสัยทัศน์แห่งความเท่าเทียม การเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา และความยกระดับคุณภาพการศึกษาที่ต้องแตกต่างจากระบบการศึกษาหลักที่มีอยู่ ความสำคัญและความจำเป็นดังกล่าวรัฐไทยจึงต้องเปิดการศึกษาทางเลือก การศึกษาตลอดชีวิตจึงเป็นแนวทางที่เปิดกว้างขึ้นเพื่อครอบคลุมและการเข้าถึงทุกเพศ ทุกวัย ทุกปัญหา ทุกความต้องการ¹⁵ ได้อย่างแท้จริง

ในขณะที่การศึกษาดำเนินอยู่ตลอดเวลาควบคู่กับชีวิตเรา และขยายวงกว้างออกไปเพื่อครอบคลุมทั้งสังคม ซึ่งเรียกว่า “การศึกษาตลอดชีวิต” การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นกุญแจสู่ศตวรรษที่ 21 และจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปรับเปลี่ยนเพื่อสนองความต้องการของ

¹⁴ จาก แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษานอกระบบ (รายงานผลการวิจัย) (น. 141), โดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2556, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

¹⁵ จาก ประเทศไทย...เตรียมการ...การศึกษาตลอดชีวิต (น. 6), ประเสริฐ บุญเรือง, 2555, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

ตลาดแรงงาน ซึ่งวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับช่วงเวลาและจังหวะชีวิตของมนุษย์ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การจัดการศึกษาตลอดชีวิตจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมไทย¹⁶ ด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของบุคคล บุคคลจะมีการเจริญเติบโตและมีพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ทุกช่วงชีวิตตั้งแต่วัยทารก วัยเด็ก วัยรุ่น วัยผู้ใหญ่และวัยสูงอายุ ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านร่างกาย สติปัญญา อารมณ์ และสังคม การศึกษาจะช่วยให้บุคคลสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตามพัฒนาการทุกช่วงชีวิตตั้งแต่วัยทารกจนถึงวัยสูงอายุ

2. การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของบุคคล มนุษย์ทุกคนจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงบทบาททางสังคมทุกช่วงอายุ การศึกษาจะช่วยให้บุคคลสามารถปฏิบัติตามบทบาทในแต่ละช่วงชีวิตได้อย่างเหมาะสมและสมบูรณ์ เช่น วัยเด็กจะมีบทบาทในการศึกษาเล่าเรียน เมื่อวัยผู้ใหญ่จะมีบทบาทในการประกอบอาชีพการงาน การมีครอบครัว เป็นสามี ภรรยา เป็นพ่อแม่ เป็นสมาชิกที่ดีของสังคม เมื่อวัยสูงอายุจะมีบทบาทเป็นปู่ย่า ตายาย เป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา แก่บุตรหลาน การศึกษาจะช่วยให้บุคคลดำเนินตามบทบาทในแต่ละบทบาทได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3. ความเปลี่ยนแปลงของสังคม ในสภาวะปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ปัญหาสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น สังคมชนบทมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นสังคมเมืองมากขึ้น สภาพความเป็นอยู่ สภาพการดำเนินชีวิตของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปจากการพึ่งพาอาศัยเอื้อเพื่อช่วยเหลือกันมาเป็นลักษณะต่างคนต่างอยู่ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม มีการอพยพย้ายถิ่นจากเมืองเล็กมาสู่เมืองใหญ่มากขึ้น ขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมถูกรอบงำด้วยวัฒนธรรมใหม่ ซึ่งเผยแพร่จากสังคมอื่นมาสู่วิถีชีวิต โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ ความเชื่อและค่านิยมในสังคมเปลี่ยนแปลงไป พ่อแม่ไม่มีเวลาให้กับลูก ครอบครัวแตกแยก เด็กกลายเป็นเด็กมีปัญหา ปัญหาในสังคมมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น เช่น ปัญหาความเป็นอยู่ ปัญหาชุมชนแออัด ความยากจน การด้อยโอกาสทางการศึกษา อาชญากรรม ยาเสพติด ครอบครัวแตกแยก เด็กเร่ร่อน ปัญหาสุขภาพ

¹⁶ การจัดการศึกษาตลอดชีวิต (น. 4). เล่มเดิม.

4. ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจของโลกและประเทศเปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลา หลายประเทศโดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมต้องมีการนำความรู้ มีทักษะเฉพาะ ด้านมากขึ้น¹⁷ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต ของประชาชน เพราะเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินชีวิต เช่น ด้านอุตสาหกรรมมีการนำ เทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต ดังนั้น จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ทักษะที่ทัน ต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเกษตรกรรมมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคม อุตสาหกรรมมากขึ้น ลักษณะการทำงานและทักษะที่ใช้ในการทำงานต้องเปลี่ยนไป เพราะฉะนั้น ตลาดแรงงานจึงต้องการบุคลากรและแรงงานที่มีความรู้ความสามารถ และทักษะเพียงพอกับกิจการ อุตสาหกรรม นอกจากนั้น การติดต่อในเชิงธุรกิจ การซื้อในประเทศและระหว่างประเทศมีการ ขยายตัวอย่างกว้างขวางมากขึ้น ทำให้ผู้ผลิตต้องพยายามผลิตสินค้าและปรับปรุงรูปแบบของผลผลิต ของสินค้าให้ตรงกับความต้องการของผู้ซื้อมากขึ้น ทำให้ตลาดแรงงานต้องการแรงงานที่มีความรู้ และทักษะในการทำงานในลักษณะเฉพาะมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้และทักษะทางด้าน วิชาการและวิชาชีพเพียงพอและสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน นอกจากนั้นยังต้อง ให้ความรู้และทักษะที่ช่วยให้บุคคลสามารถพึ่งตนเองได้ สามารถสร้างงานของตนเองได้ สามารถ เลือกรับพัฒนาอาชีพได้อย่างเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและสังคม จึงจำเป็นที่บุคคลจะต้องเพิ่มพูน ความรู้อยู่ตลอดเวลา

5. ความก้าวหน้าของวิทยาการและเทคโนโลยี ความรู้วิทยาการและเทคโนโลยี มีพัฒนาการที่ก้าวหน้าและรวดเร็วมาก มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชา ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งความรู้ในด้านอุตสาหกรรม สถาปัตยกรรม วิทยาศาสตร์ เกษตร สาธารณสุข การสื่อสาร การคมนาคม ฯลฯ ความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการและเทคโนโลยี ดังกล่าว มีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น ในการประกอบอาชีพ การคมนาคม การติดต่อสื่อสาร การแพทย์ มีการพัฒนาไม่หยุดยั้ง ซึ่งประชาชนจะต้องติดตาม ข่าวสารข้อมูลในด้านต่าง ๆ

¹⁷ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการ ส่งเสริมการศึกษาลดชีวิต (น. 143). เล่มเดิม.

6. การแพร่กระจายและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของข้อมูลข่าวสาร ปัจจุบันมีแหล่งที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารมากมาย และข้อมูลข่าวสารนี้สามารถเผยแพร่ด้วยสื่อประเภทต่าง ๆ ไปยังประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะ Internet นับวันจะมีบทบาทมากขึ้น นอกจากนี้ ความรู้ข่าวสารยังมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากผลจากการศึกษา ค้นคว้า วิจัย มีการเผยแพร่วิทยุมูลฐาน ข้อมูลข่าวสารอย่างมากมาย เช่น ความรู้ข้อมูลเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ในการประกอบอาชีพ สุขภาพ พละนาถัย อาหาร ครอบครวั ที่อยู่อาศัย สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะฉะนั้นบุคคลจะต้องแสวงหาความรู้เหล่านี้ และควรมีทักษะที่จะเข้าถึงความรู้ เพื่อให้รู้เท่าทันและนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และประการสำคัญข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่อยู่มากมายนั้น มีทั้งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ไม่เป็นประโยชน์ และเป็นโทษ ประชาชนจะต้องสามารถวิเคราะห์และคัดสรร ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองให้มากที่สุด¹⁸ ในยุคปัจจุบันด้วย

7. ความเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรของประเทศ เมื่อก่อนประชากรในวัยเด็กจะมีมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปิรามิดก็จะเป็นส่วนฐานกว้าง แต่ปัจจุบันประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน และมีแนวโน้มว่าจะมีผู้สูงอายุมากขึ้น การให้การศึกษาจึงไม่อาจมุ่งให้แก่เด็กเช่นเดิมได้¹⁹ ดังนั้น จึงต้องมีการเตรียมการรองรับการดูแลผู้สูงอายุที่จะเพิ่มขึ้นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น การออกกำลังกาย การรับประทานอาหาร การดูแลสุขภาพ การทำงานอดิเรก หรืออาชีพสำหรับผู้สูงอายุ การศึกษาตลอดชีวิตจึงมีบทบาทสำคัญในพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ

8. ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ มีสิทธิเสรีภาพในการศึกษาหาความรู้ รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และพัฒนาประเทศชาติ ดังนั้น จึงมีนโยบายในการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีสิทธิได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาค การศึกษาจึงถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยมีนโยบายในการขยายโอกาสทางการศึกษา 4 ด้าน²⁰ คือ

¹⁸ การจัดการศึกษาตลอดชีวิต (น. 5). เล่มเดิม.

¹⁹ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาคลลชีวิต (น. 145). เล่มเดิม.

²⁰ การจัดการศึกษาตลอดชีวิต (น. 5). เล่มเดิม.

1) โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร สิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

2) โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการศึกษา

3) โอกาสในการเพิ่มพูนและฝึกฝนทักษะ และ

4) โอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

9. การจัดการศึกษาในปัจจุบันยังไม่เอื้อให้บุคคลได้รับการศึกษาตลอดชีวิต การจัดการศึกษาเน้นการศึกษาในระบบ โรงเรียน ซึ่งเป็นการศึกษาในช่วงชีวิตตอนต้นเท่านั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่ลงทุนทางการศึกษาในระบบสูงมากประเทศหนึ่งของโลก มีสถาบันการศึกษาในระบบตั้งแต่ชั้นอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา แต่เนื่องจากที่ผ่านมามีการศึกษาในระบบขาดความยืดหยุ่นและไม่เอื้อต่อการศึกษาดำเนินชีวิต²¹ ในขณะที่การจัดการศึกษาสำหรับช่วงวัยอื่น ๆ ก็มีความสำคัญเช่นกัน คือ การจัดการศึกษาต่อเนื่องให้กับบุคคลหลังวัยเรียน จัดการศึกษาให้แก่ผู้พลาดโอกาสในวัยเรียนและผู้ที่ยบในระบบโรงเรียนมาแล้วและการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่งที่จะส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน แต่ยังไม่ทำได้ดีไม่มากนักเมื่อเทียบกับการศึกษาในระบบโรงเรียน และจำนวนกลุ่มเป้าหมาย

10. ความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษา แม้จะมีการพัฒนาการศึกษาในระบบเป็นอย่างมาก แต่ยังคงพบว่าประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล มีฐานะยากจนได้รับการศึกษาเพียงการศึกษาภาคบังคับ ต้องออกมาช่วยครอบครัวประกอบอาชีพ หรือต้องอพยพตามครอบครัวไปหาอาชีพตามที่ต่าง ๆ ความไม่เท่าเทียมกันโอกาสทางการศึกษาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม คือ คนที่ได้รับการศึกษาสูงจะมีงานทำที่ดีกว่ามีรายได้สูง มีฐานะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคมที่ดีกว่าและสภาพการณ์จะเป็นเช่นนี้ตลอดไป ถ้าประชาชนที่ยากจนที่อยู่ในชนบทจะไม่มีโอกาสของชีวิต ในการยกฐานะของตนเองได้เลยตราบดีที่สภาพการจัดการศึกษายังไม่ส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้ตลอดชีวิต²² ดังนั้น ความเท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง สืบไป

²¹ การส่งเสริมการจัดการศึกษาดำเนินชีวิต โดยระบบเครือข่าย (น. 12). เล่มเดิม.

²² การจัดการศึกษาดำเนินชีวิต (น. 6). เล่มเดิม.

2.1.5 สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ในอดีตการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้น เป็นของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งกรมการศึกษานอกโรงเรียนมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาในระบบโรงเรียน จัดการการศึกษานอกโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยมีกระบวนการดำเนินงาน²³ ดังนี้

1. จัดทำนโยบายการศึกษานอกโรงเรียนแห่งชาติ วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
2. จัดทำแผนงานและโครงการการศึกษานอกโรงเรียน วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา และเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
3. จัดทำงบประมาณ
4. พัฒนารูปแบบและหลักสูตรการจัดการศึกษานอกโรงเรียน พัฒนางานวิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาและพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
5. จัดทำมาตรฐานการศึกษานอกโรงเรียน วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษาและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
6. จัดการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย และส่งเสริมการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน
7. ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน องค์กร ชุมชน ตลอดจนภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเครือข่ายในการจัดการศึกษานอกโรงเรียน
8. ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ และมีการยุบรวมกรมต่าง ๆ ของกระทรวง ศึกษาธิการจากเดิม 14 กรม เหลือเพียง 5 สำนักงาน ทำให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนถูกยุบรวมเป็นสำนักงานบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ ต่อมาตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับบทบาทภารกิจของสำนักงานบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนดังกล่าวเป็นสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ซึ่งเป็น

²³ จาก การจัดการองค์กรและระบบบริหารการศึกษานอกโรงเรียน (น. 15), โดย กรมการศึกษานอกโรงเรียน, 2538, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.

หน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่หน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในประเทศไทย²⁴

เหตุผลการจัดโครงสร้างให้ สำนักงาน กศน. เป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับกรม

เมื่อพิจารณาความเป็นนิติบุคคลเป็นหน่วยงานราชการระดับกรมมีผลดีโดยตรงต่อการบริหารจัดการงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาศัยหลักการบริหารจัดการงานในหลักของ 4M+2T สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) คน (Man) หมายถึง ข้าราชการและบุคลากรที่มีบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย มีความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินงานได้มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการลดขั้นตอนการบริหารจัดการให้น้อยลง และจะทำให้การพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน กศน. ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับผู้บริหารมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น เพราะเมื่อ สำนักงาน กศน. ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้โครงสร้างของหน่วยงาน กำหนดเป็นกลุ่มงานไม่ใช่เป็นกองหรือสำนัก หัวหน้ากลุ่มงานหรือผู้อำนวยการกลุ่มงานเป็นเพียงนักวิชาการ จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้บริหารระดับรองอธิบดีได้ ทำให้การพัฒนาบุคลากรขาดประสิทธิภาพ

2) เงิน (Money) หมายถึง ความคล่องตัวในการจัดตั้งงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ ตลอดจนการบริหารจัดการงบประมาณและยังอยู่ในระเบียบการใช้จ่ายงบประมาณและอำนาจในการอนุมัติและสั่งจ่ายงบประมาณในแต่ละวงเงิน

3) วัสดุ อุปกรณ์ (Material) ความคล่องตัวในการจัดหา การใช้และการบำรุงรักษา จะมีความคล่องตัวมากขึ้น

4) การบริหารจัดการ (Management) ความคล่องตัวในการบริหารจัดการมีมากขึ้น ลดขั้นตอนการบริหารจัดการ พร้อมทั้งเป็นลดภาระการบริหารงานของผู้บริหารสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

5) เวลา (Time) เกิดความคล่องตัวและทำให้การบริหารจัดการรวดเร็วยิ่งขึ้นเมื่อลดขั้นตอนการบริหารจัดการจะทำให้ลดเวลาการปฏิบัติงานไปด้วย

6) เทคโนโลยี (Technology) การจัดหาเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จะมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

²⁴ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย. โดย วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, 2558, สืบค้น จาก <https://th.wikipedia.org/wiki/สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย>

2.2 หลักภารกิจของรัฐ

การศึกษาเรื่องภารกิจของรัฐจะช่วยให้มีการเข้าใจลักษณะการกระทำและการจัดระเบียบองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินให้บรรลุภารกิจหรือจุดประสงค์ของรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐแต่ละรัฐอาจมีภารกิจที่แตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐที่ยอมรับนับถือหลักประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของภารกิจหลักของรัฐในการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ ตลอดจนภารกิจลำดับรองที่รัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.1 ความเป็นมาของภารกิจของรัฐ

การพิจารณาเกี่ยวกับภารกิจของรัฐหรือวัตถุประสงค์ของการมีรัฐนั้นมีมุมมองในการพิจารณาอย่างหยابที่สุดได้สองแนวทางด้วยกัน

แนวทางแรก เป็นแนวทางเชิงปฏิเสธ โดยปฏิเสธว่ารัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใด ๆ ด้วย ผู้ที่มีแนวความคิดนี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความเห็นในทางที่ว่าองค์พระมหากษัตริย์นั่นเองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มีความเพียบพร้อมสมบูรณ์ในตนเองอยู่แล้วไม่จำเป็นที่จะต้องมีวัตถุประสงค์ใด ๆ มาเป็นตัวกำกับอีก ดังที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสเคยตรัสว่า “L’Etat, c’est moi.” หรือ “รัฐคือตัวข้าเอง”²⁵

ส่วนแนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรก กล่าวคือ เป็นแนวทางที่ต่างจากแนวทางแรก ยอมรับว่ารัฐมิใช่สิ่งที่มีวัตถุประสงค์ในตัวเอง หากแต่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจ และประชาชนย่อมสามารถตรวจสอบได้เสมอว่า การบริหารประเทศหรือการบริหารรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐจะเป็นอย่างไรนั้น อาจมีแนวทางการศึกษาได้หลายวิธี²⁶ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอนำเสนอเพียงสองวิธี ดังต่อไปนี้

วิธีแรก คือ การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ โดยศึกษาว่าตั้งแต่อดีตเท่าที่ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์มาจนถึงปัจจุบัน มีประเด็นที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐอย่างไรบ้าง วิธีการเช่นนี้ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ที่อาจนำมาสรุปเป็นแนวทางต่าง ๆ ต่อไป

²⁵ H. (1990). Quaritsch. Staat und Souveranitat. (อ้างถึงใน *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 91), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2557, กรุงเทพฯ ฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

²⁶ แหล่งเดิม. (น. 91).

วิธีที่สอง คือ การศึกษาเชิงทฤษฎี โดยการใช้เหตุผลเป็นเกณฑ์ในการแยกแยะและจัดหมวดหมู่ของแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐ เช่น ช่วยให้ผู้ศึกษาเกิดความเข้าใจในภาพรวมได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การแยกแยะดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในชีวิตประจำวันนัก โดยในทางปฏิบัติตามความเป็นจริงอาจจะมีการผสมผสานกันระหว่างแนวความคิดเชิงทฤษฎีหลาย ๆ แนวก็ได้

นอกจากนี้ การศึกษาภารกิจของรัฐในทางทฤษฎีนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว²⁷ คือ ทฤษฎีสัมบูรณ์ (Absolute Theory) และทฤษฎีสัมพัทธ์ (Relative Theory)

ทฤษฎีสัมบูรณ์ เห็นว่า ภารกิจของรัฐมีอยู่ประการเดียวและไม่เปลี่ยนแปลงด้วย เช่น ทฤษฎีแนวเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “นิติรัฐ (Rechtsstaat)” หรือ “รัฐคนเฟียยาม” แต่ถ้าเป็นทฤษฎีเผด็จการจะเน้นภารกิจการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่สนใจสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐตามแนวความคิดนี้เน้นการขยายอำนาจรัฐ มิใช่จำกัดอำนาจรัฐทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมซึ่งนำไปสู่รูปแบบของรัฐที่เรียกว่า “รัฐตำรวจ (Police State)”

ทฤษฎีสัมพัทธ์ เห็นว่า รัฐมีภารกิจได้หลายอย่างและเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

สำหรับในส่วน of แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมพัทธ์นั้น จะพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ของภารกิจของรัฐย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคตามสมัย แนวความคิดดังกล่าวนี้จะทำให้การศึกษาให้ได้รับความกระจ่างว่ามีภารกิจใดบ้างที่รัฐสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวแล้วก็จะกำหนดกรอบภารกิจของรัฐให้เป็นการแน่นอนและเมื่อแน่ใจแล้วว่า รัฐไม่อาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ในสิ่งที่เป็นเรื่องภายในจิตใจของมนุษย์ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในด้านดังกล่าวเฉพาะในส่วนของการสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมให้มนุษย์สามารถพัฒนาจิตใจของตนเองไปได้อย่างเสรี ส่วนในเชิงกายภาพ รัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปกำหนดความเป็นไปของสุขภาพอนามัย การมีอายุที่ยืนยาวของประชาชนได้โดยตรงเท่าที่ทำได้ก็เพียงแต่กำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการวางมาตรฐานสำหรับทางด้านสุขภาพอนามัย²⁸

นอกจากนี้ การแยกแยะเชิงทฤษฎีระดับพื้นฐานที่สุดก็คือ การแยกแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐออกเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมบูรณ์ (Absolute) และแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมพัทธ์ (Relative)

²⁷ จาก *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (น. 137 - 138), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2556, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

²⁸ แหล่งเดิม. (น. 92 - 94).

2.2.2 ประเภทของภารกิจของรัฐ

ปัจจุบันด้วยระบบการปกครองของรัฐสมัยใหม่ รัฐจะต้องมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องจัดทำให้แก่ประชาชน โดยภารกิจของรัฐกับการบริการสาธารณะ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจของรัฐ อีกทั้งยังเป็นมาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน และเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่สามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ ภารกิจนี้จึงเป็นภารกิจที่เน้นสาระสำคัญของความเป็นรัฐที่เรียกว่า ภารกิจหลักของรัฐ และภารกิจที่รัฐอาจจะกระทำก็ได้ไม่กระทำก็ได้ที่เรียกว่า ภารกิจลำดับรอง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.2.1 ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไป เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ²⁹ ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม³⁰ ภารกิจหลักของรัฐนั้นแบ่งออกเป็นภารกิจภายนอก และภารกิจภายใน ดังที่ผู้เขียนจะขอล่าวต่อไปนี้

1) ภารกิจภายนอก

ภารกิจภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ สำหรับกิจการทหารรัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหม และกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าว ส่วนกิจการด้านต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็จะมีคามมั่นคงปลอดภัยซึ่งแยกออกได้ ดังนี้

(1) อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับ (หรือหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ)

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ ภารกิจนี้เป็นภารกิจดั้งเดิม เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุผลจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในรัฐนั้นในอีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพ

²⁹ กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 138). เล่มเดิม.

³⁰ จาก กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 212), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย³¹ หน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอกเป็นของกองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลและนักการเมืองที่เป็นพลเมือง

ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศนั้น เป็นของตำรวจ รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการใช้กำลังบังคับเช่นว่าเป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ชัดเจนของกฎหมาย

(2) อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (หรือหน้าที่ทางการทูต)

กิจการด้านการต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นย่อมมีความมั่นคงและปลอดภัย เพราะหากศัตรูมารุกราน ภารกิจด้านนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือกระทรวงการต่างประเทศ โดยต้องดำเนินงานด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค หรือสร้างความเข้มแข็งหรือความเจริญมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ³² รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจออกกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตนโดยการทำสนธิสัญญาข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น³³

ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็ถือเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ³⁴ อีกทางหนึ่งด้วย

2) ภารกิจภายใน

ภารกิจภายในประเทศ คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง และอำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดี ดังนี้

(1) อำนาจผูกขาดในด้านเงินตราและการคลัง (หรือหน้าที่ทางงบประมาณ)

³¹ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 75), โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

³² กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 138). เล่มเดิม.

³³ กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 213). เล่มเดิม.

³⁴ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 75). เล่มเดิม.

ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะ ก็คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา

หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้มาจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน

(2) อำนาจผูกขาดในการอำนวยความสะดวก (หรือหน้าที่ในการพิจารณาคดี)

การชำระไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกไว้ว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การอำนวยความสะดวกจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล³⁵ เพื่อประโยชน์ของการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

2.2.2.2 ภารกิจลำดับรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตมีความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง³⁶ โดยรัฐอาจทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ รัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยองค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน³⁷

ภารกิจรองของรัฐ แบ่งได้เป็น 2 ประเภท³⁸ คือ ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม และภารกิจด้านเศรษฐกิจ

1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม

³⁵ กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 212 - 213). เล่มเดิม.

³⁶ กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 138). เล่มเดิม.

³⁷ กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ (น. 212 - 213). เล่มเดิม.

³⁸ กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 140). เล่มเดิม.

ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรมแบ่งออกเป็น การจัดการศึกษาและทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม การพิทักษ์รักษา สิ่งแวดล้อม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตย และนิติรัฐ รัฐมีภารกิจทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดทำการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ ชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่รัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจาก เป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความ เชื่อมั่น รัฐย่อมเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การยึดเหยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันใดอันหนึ่งให้แก่ พลเมืองของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวัง มิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือ บังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ³⁹

(2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม การทำให้ชีวิต ของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอาจปฏิเสธให้ กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมาย ในฐานะที่เป็นมนุษย์ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐาน ให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบำนาญหรือเงินสงเคราะห์คนชรา

(3) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจ ที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐ ในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชา กฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็เป็วิชาที่ถือกำเนิดขึ้นในราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ในยุโรป การพิทักษ์ รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาสภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่รบกวนหรือก่อให้เกิด ความเสียหายต่อสภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาสภาวะ

³⁹ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 76). เล่มเดิม.

ธรรมชาติมีทั้งกรณีที่จะแจ้งไปในส่วนหนึ่งของสถานะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกันในสถานะแวดล้อมทั้งหมด⁴⁰

2) การกิจด้านเศรษฐกิจ

ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ คือ ภารกิจในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยวิธีการ ดังนี้⁴¹

(1) ควบคุมให้วิสาหกิจเอกชนปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือระเบียบที่รัฐวางไว้ เช่น กำหนดราคาสินค้า กำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ควบคุมมาตรฐานการผลิต การแลกเปลี่ยน ควบคุมการค้า กำไร กำหนดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

(2) ส่งเสริมช่วยเหลือวิสาหกิจเอกชน เช่น ให้เงินอุดหนุนการผลิต ตั้งกำแพงภาษีสินค้านำเข้าต่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ เป็นต้น

(3) บังคับให้เอกชนขออนุญาตก่อนที่จะเริ่มดำเนินการบางประเภท เช่น ขออนุญาตส่งออกหรือนำเข้าสินค้าบางอย่างและในปริมาณที่รัฐกำหนด ขออนุญาตตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ขออนุญาตประกอบกิจการน้ำมัน และก๊าซ เป็นต้น

ภารกิจของรัฐในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ คือ การที่รัฐลงมือประกอบการในทางเศรษฐกิจเสียเอง โดยจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขึ้นดำเนินการโดยตรงหรือโดยผ่านส่วนราชการเป็นผู้จัดทำแล้วแต่กรณี⁴²

ในการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยเรื่องการแข่งขันและผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังต้องเข้าไปดำเนินการในเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้อีกด้วย⁴³

การมอบหมายความรับผิดชอบในการทำภารกิจรองเหล่านี้ให้แก่รัฐจึงเป็นทางเลือกทางการเมือง ดังนั้น ขอบข่ายภารกิจรองของรัฐในระบบเสรีประชาธิปไตยและในระบบคอมมิวนิสต์จึงแตกต่างกัน⁴⁴

⁴⁰ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 76 - 77). เล่มเดิม.

⁴¹ กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 142). เล่มเดิม.

⁴² แหล่งเดิม. (น. 142 - 143).

⁴³ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 77). เล่มเดิม.

⁴⁴ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 213), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

2.2.3 ภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะ

ปัจจุบันนอกจากการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว องค์กรของรัฐยังมีหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) คือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่อาจตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) นับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ที่จัดทำให้กับประชาชน⁴⁵

2.2.3.1 ความหมายบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁴⁶

บริการสาธารณะจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 2 ประการ⁴⁷ คือ

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึงกรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง อันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

2.2.3.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น⁴⁸ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 5 ประการ ดังนี้

⁴⁵ จาก *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 141), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁴⁶ จาก *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (น. 108), โดย ประยูร กาญจนกุล, 2538, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁴⁷ จาก *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (น. 9), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

⁴⁸ *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (น. 44). เล่มเดิม.

1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง

การอำนาจ หมายถึง การเข้าทำกิจการเอง โดยเข้าไปบังคับบัญชาสั่งการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และกำกับดูแลรับผิดชอบในกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างเต็มที่ เช่น อธิบดีมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาสั่งการข้าราชการในสังกัดได้ เป็นต้น

การควบคุม หมายถึง การกำกับดูแลกิจการที่ผู้อื่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะทำได้ อย่างอิสระ โดยมีได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ แต่คอยดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมเทศบาล แต่เทศบาลมีความอิสระที่จะปฏิบัติกิจการในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลได้เอง โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น⁴⁹

บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่โดยทั่วไปแล้วรัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้ เนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำ รวมทั้ง “อำนาจพิเศษ” ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการได้

บริการสาธารณะทางปกครองได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น⁵⁰

2) บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ความต้องการส่วนรวมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้สองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยอย่างหนึ่ง และความต้องการได้รับความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอีกอย่างหนึ่ง ฉะนั้น บริการสาธารณะจึงต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าวนี้ เพราะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะโดยตรง กิจการใดที่ฝ่ายปกครองเห็นว่าจำเป็นต่อประชาชนก็ต้องเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะ เพราะถ้าจะปล่อยให้เอกชนทำโดยลำพังแล้วความต้องการของประชาชนจะไม่มีทางได้รับสนองอย่างเต็มที่ เนื่องจากการสนองความต้องการส่วนรวมบางอย่างของประชาชนนั้นเอกชนมิได้จัดทำหรือบางทีก็จัดทำอย่างไม่เพียงพอ ฝ่ายปกครองจึงเข้าแทรกแซงจัดทำกิจการนั้น ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในทุกวันนี้การแทรกแซง

⁴⁹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (น. 110). เล่มเดิม.

⁵⁰ จาก กฎหมายปกครอง (น. 339), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ของฝ่ายปกครอง ได้ขยายตัวออกไปเป็นอันมากทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ฝ่ายปกครองเข้าจัดทำกิจการหลายอย่างซึ่งเคยเป็นกิจการที่เอกชนเคยทำ แต่อย่างไรก็ดี กิจการที่เอกชนจัดทำและกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำเป็นบริการสาธารณะนั้น ถึงแม้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงใดก็ตาม แต่ก็มีข้อแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้⁵¹ คือ

(1) กิจการของเอกชนนั้นเอกชนเป็นผู้ก่อตั้งและดำเนินงาน ส่วนบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้น รัฐเป็นผู้ก่อตั้งขึ้นและฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

(2) หลักกฎหมายที่ใช้บังคับแก่บริการสาธารณะบางอย่างย่อมไม่ใช่บังคับแก่กิจของเอกชน

ตามปกติบริการสาธารณะประเภทที่ทำเป็นราชการย่อมอยู่ภายใต้ระบบพิเศษของกฎหมาย กล่าวคือ หลักกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นหลักของกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน ไม่ถือตามหลักกฎหมายเอกชนเหมือนกับกิจการของเอกชน ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

3) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น กิจการใดที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใด โดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เพราะประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และประชาชนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

4) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใดๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหาย เช่น สมมติว่าบริการเกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำประปา หรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างที่จะประมาณไม่ได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการจึงถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องทำให้ติดต่อกันโดยสม่ำเสมอเป็นนิจ เพราะความต้องการของประชาชนย่อมมีอยู่ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองก็ได้รับอำนาจจากกฎหมายที่จะจัดการให้บริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ หากมีผู้ใดมาทำให้บริการสาธารณะต้องหยุดชะงักก็มีอำนาจที่จะปราบปรามได้ สำหรับข้าราชการเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินราชการต้องหยุดลง จึงมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐนัดหยุดงานได้เหมือนกับลูกจ้างเอกชน

⁵¹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 111 - 112). เล่มเดิม.

โดยถือว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดอาญา⁵² ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 166 ที่บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานละทิ้งงานหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น หลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจนจากคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่ได้มีการกล่าวหาพิงหรือให้ข้อคิดเห็นในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า โดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป ที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป⁵³ บริการสาธารณะนั้นก็อาจจะได้รับการเปลี่ยนแปลงความต้องการจากประชาชนไปด้วย

2.2.3.3 บริการสาธารณะที่จัดทำในรูปของฝ่ายปกครอง

บริการสาธารณะแบ่งเป็นสองประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งโดยสภาพของบริการสาธารณะประเภทนี้เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน เช่น การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุขของชุมชน โดยกิจกรรมประเภทนี้ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการจัดทำ คือ ต้องมีกฎหมายรับรองชัดเจน และบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่ง คือ บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยบริการสาธารณะรูปแบบนี้จะคล้ายกับวิสาหกิจของเอกชนทุกอย่าง แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบริการสาธารณะทางปกครองหรือบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองต้องทำเองเท่านั้น

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่เมื่อพิจารณาจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นแล้ว เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้จัดทำ หรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศอย่างทั่วถึง ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

⁵² คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 114). เล่มเดิม.

⁵³ จาก *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (น. 101), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

1) บริการสาธารณะระดับชาติ

บริการสาธารณะระดับชาติ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ อันได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั่วทั้งประเทศ สามารถแบ่งได้เป็น 7 ประเภท⁵⁴ ด้วยกัน

(1) บริการสาธารณะทางด้านยุติธรรม สิ่งแรกที่สมควรกล่าวถึงก็คือ กระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศสซึ่งเป็นสาธารณะประเภทหนึ่ง มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกระบวนการยุติธรรมในหลาย ๆ ประเทศ กล่าวคือ ระบบศาลในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ อันประกอบด้วยศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่จะแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน โดยมีการแบ่งแยกศาลตามความชำนาญพิเศษของผู้พิพากษาออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรมซึ่งมีความชำนาญพิเศษด้านกฎหมายเอกชน และศาลปกครองซึ่งมีความชำนาญพิเศษด้านกฎหมายมหาชน

(2) บริการสาธารณะทางการรักษาความปลอดภัยทางสังคม หมายถึง การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอันเป็นหน้าที่ที่สำคัญของรัฐประการหนึ่ง ประกอบด้วยสาระสำคัญ 4 ประการ คือ

(2.1) การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของสังคม

(2.2) การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(2.3) การรักษาความสะอาดในชุมชน ขยะมูลฝอย คุณแลความสะอาด ถนนหนทาง และการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(2.4) การรักษาความสงบในที่สาธารณะ

การรักษาความปลอดภัยของสังคมทั้ง 4 ประการดังกล่าวมานี้ เป็นหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจตำรวจทางปกครองที่จะดำเนินการ

(3) บริการสาธารณะทางด้านรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และนอกจากนี้ ในปัจจุบันอาวุธยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ มีความร้ายแรงและมีราคาสูง จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่รัฐจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อจัดหายุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ มาไว้ในครอบครอง รวมทั้งยังต้องค้นหาวิธีป้องกันภัยจากการรุกรานของผู้อื่น

⁵⁴ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 48). เล่มเดิม.

(4) บริการสาธารณะทางการศึกษาของชาติ ในสมัยโบราณโรงเรียนถูกดำเนินการควบคุมโดยวัด ต่อมาภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ การให้การศึกษแก่ประชาชนได้กลายมาเป็นหน้าที่ของรัฐ ต่อจากนั้นมาก็ได้มีกฎหมายตามมาอีกหลายฉบับเกี่ยวกับการศึกษาขั้นต้นภาคบังคับแก่เด็ก 6 - 13 ปี การศึกษาจึงกลายเป็นบริการสาธารณะระดับชาติตั้งแต่นั้นมา โดยมีหลัก 3 ประการ⁵⁵ ในการจัดให้มีการศึกษา คือ

(4.1) การศึกษาภาคบังคับ มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้การศึกษาภาคบังคับแก่เด็กอายุ 6 - 13 ปี ต่อมามีการขยายจากอายุ 13 ปี เป็น 16 ปี และต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่เด็กอายุตั้งแต่ 3 ขวบขึ้นไป

(4.2) การให้เปล่า การให้การศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เป็นหน้าที่ของรัฐที่ได้มีการดำเนินการมา แต่อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีการศึกษาแบบให้เปล่านั้นคงมีการศึกษาชั้นประถมเท่านั้น ต่อมา จึงได้มีการขยายขอบเขตการศึกษาแบบให้เปล่าจนไปถึงการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา

(4.3) การศึกษาทางโลก หมายถึง การศึกษาที่ทำการสอนอย่างอิสระ คือ เป็นสถานศึกษาที่รัฐจัดตั้งขึ้นอย่างอิสระเพื่อทำการสอนวิชาความรู้ทั่ว ๆ ไป ที่มีใช้การให้การศึกษาเฉพาะหลักศาสนาดังที่เคยเป็นมาใน โรงเรียนที่วัดเป็นคนจัดทำที่สอนเฉพาะเรื่องศาสนา

(5) บริการสาธารณะทางด้านสังคม การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้านสังคม มีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว โดยรัฐเป็นผู้จัดทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจน คนด้อยโอกาส ซึ่งมีการให้ความช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(5.1) การจัดหางาน การจัดหางานเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินการเพื่อให้มีคนว่างงานน้อยที่สุด ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นมาหลายระดับเพื่อให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานและการฝึกอาชีพ

(5.2) การจัดหาที่พักอาศัย รัฐได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่พักอาศัยโดยการสร้างที่พักอาศัยราคาถูกให้แก่ประชาชน และสามารถผ่อนชำระได้ในระยะยาว โดยที่ที่พักอาศัยเหล่านี้จะสร้างอยู่ในเขตชุมชนกระจายไปทั่วประเทศ

(6) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม ในสมัยโบราณราชวงศ์มีความพึงพอใจที่จะห้อมล้อมด้วยบุคคลผู้มีคุณสมบัติพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านศิลปวัฒนธรรม

(7) บริการสาธารณะทางการท่องเที่ยว บทบาทของรัฐที่มีต่อการท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเสริม สนับสนุน ประชาสัมพันธ์ ซ่อมแซม ดูแลรักษาสถานที่ท่องเที่ยว สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้คนเดินทางมาท่องเที่ยวให้มากขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะทางการท่องเที่ยวเป็นนโยบายระดับชาติที่มีหน่วยงานระดับกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ

⁵⁵ มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 100 - 101). เล่มเดิม.

2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของตน ดังนั้น องค์กรเช่นว่านี้ จึงมีความเป็นนิติบุคคลอันทำให้ตนสามารถมีและจัดการทรัพย์สินได้ นอกจากนี้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระในการเลือกตั้งสภาและผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกด้วย⁵⁶

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้จัดทำดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท บริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท⁵⁷ คือ

(1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาค ระดับจังหวัด และในเทศบาลขนาดใหญ่บางแห่งมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการทางด้านสุขอนามัย เนื่องจากเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องทำภายใต้ที่กฎหมายกำหนดบริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัยแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

- (1.1) บริการสาธารณะเกี่ยวกับสุสานและพิธีศพ
- (1.2) การจัดให้มีน้ำสะอาด
- (1.3) การทำให้น้ำสะอาดเพื่อนำมาใช้ใหม่
- (1.4) การเก็บขยะและของเหลือใช้

(2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจได้ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(2.1) ตลาด ส่วนใหญ่แล้วเป็นงานที่เทศบาลจะเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลที่ดิน ในเขตเทศบาล จึงสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะจัดให้มีตลาดหรือตลาดนัดในเขตเทศบาล

(2.2) การขนส่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีการขนส่งมวลชนและการขนส่งนักเรียนในเขตของตน

(3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษาประเภทต่าง ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

⁵⁶ จาก กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ (น. 96 - 97), โดย รวิทร์ สีละพัฒนา, 2555, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁵⁷ มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 107). เล่มเดิม.

(3.1) ด้านสวัสดิการสังคม จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะด้านสวัสดิการประเภทต่าง ๆ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับเด็กหรือคนพิการ สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เช่น การฉีดวัคซีนเด็ก เป็นต้น รวมถึงจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อความช่วยเหลือของประชาชน เช่น ที่พักคนชรา คนพิการ คนปัญญาอ่อน เป็นต้น

(3.2) ด้านการศึกษาเมื่อมีกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ จึงได้มีการมอบความรับผิดชอบบางประการที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) บริการสาธารณะทางด้านกีฬา และวัฒนธรรม เป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำได้ ดังนี้⁵⁸

(4.1) บริการสาธารณะทางการกีฬา (Services public du sport) บริการสาธารณะทางการกีฬาเป็นบริการสาธารณะ “ทางปกครอง” ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำศาลปกครองได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยหลายคดีด้วยกัน ดังเช่นในคดี Epoux Hebert ศาลปกครองได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยลงวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1963 ว่าการจัดทำสระว่ายน้ำโดยเทศบาลถือว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครอง ซึ่งก่อนหน้านี้นศาลปกครองได้เคยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยเรื่อง Commune d' Huez ลงวันที่ 23 มกราคม ค.ศ. 1959 ว่าการสร้างกระเช้าเพื่อขึ้นไปยังสถานีเล่นสกีบนภูเขาเป็นบริการสาธารณะเช่นเดียวกับสนามกีฬา (Stade) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการเล่นกีฬาและเสริมสุขภาพถือว่าเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดี Vill de Toulouse c/Association Toulouse Football Club ลงวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1961

ต่อมาในระยะหลัง เมื่อมีการมอบให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสนามกีฬา และจัดให้มีสถานที่เล่นกีฬา รวมทั้งฝึกนักกีฬาให้เป็นนักกีฬา “ระดับชาติ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1975 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1984 สภาพของบริการสาธารณะทางกีฬาที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครองจึงเปลี่ยนเป็นบริการสาธารณะประเภทใหม่ที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมได้

(4.2) พิพิธภัณฑสถาน มีทั้งพิพิธภัณฑสถานระดับชาติและพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น

(4.3) หอจดหมายเหตุ รัฐบัญญัติได้มอบอำนาจหน้าที่ในการเก็บรักษาเอกสารทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐให้แก่จังหวัด โดยจังหวัดมีหน้าที่ดูแลและดำเนินเก็บรักษาเอกสารสำคัญทางประวัติศาสตร์ของจังหวัดและในเขตเทศบาลภายในจังหวัด

⁵⁸ บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (น. 16). เล่มเดิม.

(4.4) การศึกษาโบราณสถาน เป็นหน้าที่รัฐที่จะดำเนินการในเรื่องการรักษาโบราณสถาน โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการประกาศว่าสิ่งใดเป็นโบราณสถาน การขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และการดูแลรักษาโบราณสถาน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐในการดูแลรักษาโบราณสถาน

2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใด ก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง ยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้ง ความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง⁵⁹

2.3.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่า หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนระดับต่าง ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง ๆ โดยความสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้น ในกระบวนการตัดสินใจมีการกำหนดเป้าหมายของสังคม และกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นบรรลุ โดยมีแนวทางพื้นฐานอยู่ 3 ประการ⁶⁰ ที่จะทำความเข้าใจกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ

ประการที่หนึ่ง ร่วมตัดสินใจในการพัฒนา

ประการที่สอง ร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา

ประการที่สาม ร่วมรับผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทาง ที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วม

⁵⁹ จาก *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ* (น. 26), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2542, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁶⁰ จาก *ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน* (น. 16 - 17), โดย สร ปิ่นอักษรสกุล, 2548, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็น โดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติ

จากคำกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้ดังนี้ คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ⁶¹

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ - เรียนรู้ การปรับเปลี่ยน โครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย⁶²

2.3.2 เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องมีเงื่อนไขสำคัญดังนี้ คือ⁶³

⁶¹ จาก หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (น. 25), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2549, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁶² การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ (น. 18 - 19). เล่มเดิม.

⁶³ จาก แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออกกรุงเทพมหานคร (รายงานผลการวิจัย) (น. 10), โดย คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participate) หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participate) ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

2.3.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองได้หลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนดังกล่าว ได้มีวิวัฒนาการมายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองเข้ากับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อพิจารณาถึงการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจแบ่งรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้

1) ประชาธิปไตยทางตรง

ประชาธิปไตยทางตรงมีต้นกำเนิดจากในนครรัฐเอเธนส์ ซึ่งเป็นสถานที่ที่ทุกคนในนครรัฐมารวมตัวกันเพื่ออภิปรายประเด็นปัญหาต่าง ๆ โดยมีการลงคะแนนเสียงด้วยการยกมือในปัญหาที่ต้องการตัดสินใจร่วมกัน แต่การมารวมตัวกันและการลงคะแนนเสียงดังกล่าวให้สิทธิเฉพาะผู้ชายที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น เด็ก สตรี และทาส ไม่สามารถออกเสียงลงคะแนนได้ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้มีข้อดี คือ เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองโดยตรง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย แต่การใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงเช่นนี้จะมีองค์ประกอบอยู่สองส่วน⁶⁴ คือ

(1) ประชาชนจะต้องเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ

(2) ประชาชนจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย

⁶⁴ จาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง, โดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541, วารสารกฎหมายปกครอง, 7(2). น. 69.

องค์ประกอบทั้งสองจะต้องมีอยู่ด้วยกัน การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งย่อมทำให้รูปแบบการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งโดยทั่วไปนักวิชาการในยุโรปถือว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันและเป็นที่รู้จักกันดีมีอยู่หลายอย่าง เช่น การออกเสียงลงประชามติ การถอดถอน รวมถึงการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าองค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงจะมีอยู่สองส่วนดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องริเริ่มกระบวนการหรือให้อำนาจองค์กรอื่น นอกจากประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการ องค์ประกอบของประชาธิปไตยทางตรงก็จะเหลือเพียงองค์ประกอบเดียวคือ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะต้องเป็นของประชาชน เช่น กรณีกฎหมายบังคับให้ต้องมีการออกเสียงลงประชามติ อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ต้องเป็นของประชาชนจึงจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ ในทางกลับกันหากเป็นกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มกระบวนการไม่ว่าจะเป็นกระบวนการทำประชามติที่ริเริ่มโดยประชาชน หรือการเสนอขอถอดถอนโดยประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ และในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการริเริ่มกระบวนการและอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไม่ได้อยู่ที่ประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ และในกรณีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนในการริเริ่มกระบวนการและอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ไม่ได้อยู่ที่ประชาชน⁶⁵ การมีส่วนร่วมดังกล่าวก็เป็นการเพียงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น มิใช่ประชาธิปไตยทางตรงแต่อย่างใด

2) ประชาธิปไตยแบบผู้แทน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากในความเป็นจริงรัฐสมัยใหม่ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐ และมีประชาชนเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน การที่จะให้ประชาชนทุกคนร่วมแสดงออกในทางการเมืองแบบทางตรง จึงเป็นไปได้ในความเป็นจริง และที่สำคัญก็คือ ในสภาพสังคมสมัยใหม่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นมวลชน ประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเป็นระบบที่มีเหตุผลอยู่ในตัวเอง ดังนั้น หากต้องการที่ปรึกษาหารือและการตัดสินใจ

⁶⁵ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง (น. 69). เล่มเดิม.

ที่มีประสิทธิภาพก็ต้องยอมให้คนจำนวนน้อยแสดงเจตนาแทนเช่นเดียวกับความสำนึกในความรับผิดชอบ ในหลายประเทศจึงหันมาให้ความนิยมการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนควบคู่ไปกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งอาจเรียกประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ประชาธิปไตยทางอ้อม โดยการให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ได้รับเลือกไปแต่งตั้งฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองประเทศต่อไป แต่ในกรณีที่ประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองระบอบประธานาธิบดี ประชาชนก็จะเป็นผู้เลือกตั้งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองในเรื่องสำคัญซึ่งเป็นรูปแบบที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบตรง โดยการใช้อำนาจควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบผู้แทน⁶⁶

อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็อาจมีข้อเสียจากการที่ผู้แทนของประชาชนได้เอาอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงไปจากประชาชน เนื่องจากในความเป็นจริงการบริหารประเทศได้เริ่มมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน ประชาชนจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเข้าใจและรอบรู้ถึงปัญหาที่แท้จริงของการบริหารประเทศได้ อีกทั้งยังไม่มีเวลาเพียงพอที่จะติดตามการบริหารประเทศและติดตามพฤติกรรมของผู้แทนของตนได้ ประชาชนจึงไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจต่อปัญหาที่เกิดขึ้น โดยมีพื้นฐานข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนถูกต้องและมีความรอบรู้อย่างพอเพียง ดังนั้น มาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรบางมาตรการจึงหายไปจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่รัฐได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ออกไปพร้อม ๆ กับการขยายอำนาจของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนมากขึ้นเพียงใด โอกาสบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้แทนราษฎรและนักการเมืองก็มีมากขึ้นเพียงนั้น ดังนั้น เมื่อประกอบกับการบริหารประเทศที่มีความสลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้การควบคุมโดยตรงโดยประชาชนลดผล ผลก็คือทำให้เกิดช่องว่างอันกว้างใหญ่ของการบริหารประเทศที่ผู้แทนราษฎรจะเอาอำนาจอธิปไตยไปจากประชาชน⁶⁷

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

ลักษณะสำคัญของรูปแบบในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เน้นการปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพลเมือง ย่อมแตกต่างจากการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างที่เป็นอยู่ซึ่งมักจะเป็นการสื่อสาร

⁶⁶ หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (น. 146). เล่มเดิม.

⁶⁷ จาก “วันเลือกตั้ง: บทสุดท้าย หรือบทเริ่มต้นของพลังประชาธิปไตย,” ใน *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์* (น. 66), โดย อมร จันทรสมบูรณ์, 2537, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ทางเดียว หรือถ้าเป็นการสื่อสารสองทาง ก็ไม่ใช่การสื่อสารที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพเหมือนกัน ส่งผลให้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก ในการสร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ดังนั้น หากกระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสมาพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันลดลงไปได้ เพราะระยะห่างระหว่างบุคคลในสังคมถูกทำให้ลดลง โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้โอกาสสร้างความไว้วางใจผ่านการรณรงค์การเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ⁶⁸

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเชื่อว่าความไม่เห็นพ้อง หรือไม่ลงรอยกันดังกล่าวจะสามารถบรรเทาหรือแก้ไขให้เบาบางลงได้ด้วยการเปิดโอกาสให้แนวความคิดของฝ่ายต่าง ๆ สามารถประสานหรือสมานฉันท์กันได้โดยผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยน ร่วมปรึกษาหารือระหว่างพลเมืองที่เป็นอิสระและมีความเท่าเทียมกัน การมาร่วมปรึกษาหารือกันเพื่อแสวงหาหนทางที่น่าจะสร้างความพึงพอใจแก่ทุก ๆ คนในสังคมได้ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงมีความแตกต่างจากรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วตัวแทนเหล่านี้ก็ผ่านกระบวนการร่วมปรึกษาหารือในสภาและดำเนินการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ เพื่อคนส่วนใหญ่ แต่กลับไม่สะท้อนความต้องการของคนส่วนใหญ่⁶⁹

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น เพราะประชาชนมิใช่มีหน้าที่เพียงออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น จึงจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองได้ แต่ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการอื่น ๆ ได้อีกด้วย⁷⁰ เช่น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เป็นต้น

⁶⁸ Warren Mark. (1999). *Democracy and Trust*. pp. 18. (อ้างถึงใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) (น. 22), โดย ชมัยพร ชมกุล, 2552, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

⁶⁹ Smith, Graham and Wales, Corinne. (2000). "Citizens' Juries and Deliberative Democracy." *Policy Study*, 48. pp.51. (อ้างถึงใน *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น* (น. 23), เล่มเดิม).

⁷⁰ จาก *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีตามมาตรา 291 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) (น. 55), โดย จรรย์ชัย ชัยพิพัฒนานันท์, 2553, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วยกันเองให้มีความเท่าเทียมกัน⁷¹ ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และ มีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (Accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นอีกด้วย⁷²

รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น อาจแบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ วิธีการให้ข้อมูลอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลพินิจในการให้หรือไม่ให้ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน ต้องมีข้อกำหนดให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำและกระทำอย่างทั่วถึงด้วย ยกเว้นข้อมูลบางประเภท เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นต้น อนึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ประชาชนควรได้รับต้องเป็นข้อมูลที่มีความถูกต้อง ประชาชนได้รับทราบในเวลาที่เหมาะสมถูกต้องหรือทันเหตุการณ์ มีปริมาณของข้อมูลที่พอเพียงที่จะเข้าใจได้

⁷¹ แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก (14 - 15). เล่มเดิม.

⁷² หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (น.26 - 27). เล่มเดิม.

และมีภาษาที่เข้าใจได้ง่ายด้วย ตลอดจนมีช่องทางการเข้าถึงที่ไม่ยุ่งยาก และฟรีหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

2) การร่วมคิดร่วมปรึกษาหารือ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะประกอบทางเลือก ซึ่งจะเป็นโยบายที่สำคัญต่อการพิจารณาโครงการ อีกทั้งยังเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนทั่วไปและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความเข้าใจในโครงการและกิจการต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

3) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น⁷³

4) การร่วมกันในการตัดสินใจ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมุ่งที่จะให้ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ เช่น คนที่อาศัยในพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจ โดยอาจจะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจตัดสินใจด้วย

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย เป็น “แบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทางอ้อมรูปแบบหนึ่ง” ด้วยการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ เนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม และเป็นการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าสมควรจะได้รับ⁷⁴

นอกจากรูปแบบที่ได้กล่าวข้างต้น การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้โดยวิธีการอื่น ๆ เช่น การลงคะแนนเสียงโดยประชาชน การลงมติด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการตัดสินใจในประเด็นหนึ่ง ๆ ในชุมชนหนึ่ง ๆ ซึ่งจะเป็นโยบายที่มีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อการลงคะแนนเสียงของประชาชนในชุมชนดังกล่าวเป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่หากการตัดสินใจส่งผลกระทบต่อคนในหลายชุมชน การลงมติด้วยการตัดสินใจจากชุมชนเพียงชุมชนเดียวก็คงจะไม่เหมาะสม หรือการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนด้วยการจัดทำโพล ซึ่งเป็นการประเมินความคิดเห็นสาธารณะเพื่อนำมาใช้ในการช่วยตัดสินใจ โดยคำถามที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็น

⁷³ แหล่งเดิม. (น. 29).

⁷⁴ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน, โดย ฌรัฐพร อรุณทอง, 2556, วารสารวิชาการศาลปกครอง, 13(2), น. 26 - 28.

หรือการจัดทำโพลจะต้องมีความชัดเจนและปราศจากอคติ ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างต้องมีความน่าเชื่อถือและเป็นไปตามหลักการวิจัยทางสถิติ ทั้งนี้ เพื่อนำผลการสำรวจเชิงปริมาณมาใช้ในการอ้างอิงประกอบการตัดสินใจได้

2.3.4 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ดังนี้⁷⁵

1. เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะช่วยให้เกิดการกระจ่างในวัตถุประสงค์ และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต

2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว รวมทั้งเกิดการยอมรับระหว่างกลุ่มขึ้น

4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยา การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้งก็ควรใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและประชาชนมีส่วนร่วม

7. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชนผู้มีส่วนร่วม ไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหา แต่เขายังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

⁷⁵ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) (น. 10 - 11), โดย กัทราฐ มกรเวส, 2553, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

2.3.5 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเมืองในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยที่ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือ โดยความยินยอมของประชาชน⁷⁶ กล่าวคือ แม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการดำเนินการปกครองด้วยตนเองโดยตรงตลอดเวลา แต่ก็ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนา รณรงค์ความต้องการของเขาว่าต้องการที่จะได้บุคคลใด หรือกลุ่มใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจทางการเมืองต่าง ๆ สามารถสนับสนุนผู้ที่เขาเห็นว่าเหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองผู้บริหารประเทศ ต้องมีโอกาสดูติดตามข่าวสารทางการเมือง มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้อง และมีโอกาสที่จะทักท้วงหรือจนกระทั่งประท้วงเมื่อไม่เห็นด้วยกับนโยบายกระบวนการเหล่านี้ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศ และที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐและควบคุมการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมือง ยังเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง คือ เป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ พิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยที่สังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ แสดงว่าสังคมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยต่ำ ถ้ามีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูง แสดงว่าสังคมนั้นมีการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยสูง อีกทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวบ่งบอกถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนในชาติได้อีกด้วย⁷⁷

⁷⁶ จาก การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล (รายงานผลการวิจัย) (น. 3), โดย นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, 2541, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

⁷⁷ จาก การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 10 - 11), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

การมีส่วนร่วมทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ⁷⁸

1. ระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (Onlookers) คือ การให้ความสนใจต่อข่าวสารและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การถกเถียงปัญหาทางการเมือง การไปใช้สิทธิออกเสียง การเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ และการร่วมชุมนุมทางการเมือง

2. ระดับกลางหรือระดับผู้มีส่วนร่วม (Participants) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

3. ระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (Activists) ได้แก่ การเป็นผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ การมีตำแหน่งและทำงานเต็มเวลา ได้แก่ พรรคการเมือง และได้รับตำแหน่งทางการเมือง

2.3.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย เป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นธรรม หากประชาชนเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีไม่เสนอร่างกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนก็มีสิทธิรวมกลุ่มกันใช้อำนาจโดยเสนอร่างกฎหมายนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเองได้ ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนั้นเป็นการกระตุ้นเตือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เห็นถึงความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งอาจจะมีผลกระทบให้ร่างกฎหมายนั้นได้รับความสนใจจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนเป็นพิเศษ⁷⁹

การริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน กระทำได้ 2 วิธี ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยเอเธนส์ ศตวรรษที่ 12 - 13 นำมาใช้ในสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1640 ใช้ในเมืองแถบนิวอิงแลนด์ ของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Town Meeting” ทำกฎหมายออกมามั้งคับใช้ ต่อมารัฐแมสซาชูเซตและรัฐนิวแฮมป์เชียร์ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้นำรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแล้ว ให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อนบังคับใช้ เช่น รัฐคอนเน็คติคัต ไอโอว่า เท็กซัส วิสคอนซิน แคลิฟอร์เนีย และกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติว่าก่อนรับรัฐใดเข้ามาเป็นสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน ต่อมา ให้สิทธิประชาชนเสนอร่างกฎหมายได้โดยตรงในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากเรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เช่น ประเด็นการลดภาษี การจำกัดพื้นที่สูบ

⁷⁸ แหล่งเดิม. (น. 11 - 12).

⁷⁹ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (น. 20). เล่มเดิม.

บุหรี การห้ามให้การส่งเสริมพวกร่วมเพศในโรงเรียนของรัฐ และการยุติอาชุนิวเคลียร์ เป็นต้น⁸⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ใน หมวด 7 การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยกำหนดว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายเสนอมาคด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และจัดให้มีคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย⁸¹

2.3.7 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ

การออกเสียงประชามติเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่ทำให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของประเทศ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความต้องการที่แท้จริงของตนให้รัฐบาลทราบ

การลงประชามตินั้นสามารถแบ่งแยกประเภทได้ ดังนี้⁸²

- (1) การออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- (2) การออกเสียงประชามติก่อนที่รัฐสภาจะลงมติในร่างกฎหมาย คือ การขอร้องให้ประชาชนแสดงความเห็นแนะนำ ในเรื่องสำคัญที่รัฐสภาคิดจะจัดทำเป็นกฎหมายออกใช้ และการออกเสียงประชามติภายหลังที่รัฐสภาได้ลงมติในร่างกฎหมายแล้ว คือ การขอให้ประชาชนรับรองว่าร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติแล้วนั้นจะใช้ได้หรือไม่ ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันหรือให้สัตยาบันในสิ่งที่รัฐสภาได้กระทำไปแล้ว

⁸⁰ จาก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (รายงานผลการวิจัย) (น. 15 - 16), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2552, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163.

⁸² จาก คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 165 - 166), โดย ไพโรจน์ ชัยนาม, 2495, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(3) การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับ คือ การที่กฎหมายบังคับให้ต้องนำร่างกฎหมาย นโยบาย หรือการกระทำใด มาให้ประชาชนออกเสียงรับรองก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ และการออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจทำได้ คือ การที่กฎหมายกำหนดให้รัฐสภา รัฐบาล หรือประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สามารถที่จะริเริ่มขอให้มีการออกเสียงประชามติในร่างกฎหมายหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ตามที่เห็นสมควร

(4) การออกเสียงประชามติในทางบังคับ คือ การที่ค่าบังคับของกฎหมายหรือเรื่องใดที่ประชาชนลงมติ เป็นไปในทางบังคับให้รัฐสภาหรือรัฐบาลต้องผูกพันปฏิบัติตามเจตนาของประชาชนที่แสดงออกมา และการออกเสียงประชามติในเชิงหารือ ที่การลงมติของประชาชนเป็นเพียงการให้ความเห็นเท่านั้น รัฐสภาหรือรัฐบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้⁸³

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

ทั้งนี้ การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ⁸⁴

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้ ซึ่งก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้อง

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคหนึ่ง.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคสอง.

กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ⁸⁵

2.3.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จะช่วยเสริมให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมมีความสมบูรณ์ โดยการที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จะทำให้ทราบและเล็งเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนั้น เป็นการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 และมาตรา 65 ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในการครอบครองของราชการและกำหนดให้สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากราชการ ก่อนการอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดที่สำคัญต่อตนหรือชุมชนท้องถิ่น และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของตน⁸⁶

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยมีหลักการ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐ โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วย⁸⁷ โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ดังต่อไปนี้

1) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องพิมพ์เผยแพร่

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยกำหนดให้ทางราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังต่อไปนี้

1.1) หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา⁸⁸

(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 165 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า.

⁸⁶ จาก โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา ปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (รายงานผลการวิจัย) (น. 145), โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

⁸⁷ จาก สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (น. 11), โดย สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2549, กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

⁸⁸ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7.

- (2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- (3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสาร หรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้น โดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

- (5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

1.2) ให้นำหน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร⁸⁹

1.3) ข้อมูลข่าวสารที่เป็นกฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ นั้น ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ ผู้นั้นจะารู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร⁹⁰

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารดังต่อไปนี้ได้⁹¹

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

- (2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- (3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

- (5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

⁸⁹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 7 วรรคสาม.

⁹⁰ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 8.

⁹¹ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9.

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และในกรณีที่สมควรหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ โดยให้คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น⁹²

3) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนอาจขอได้

นอกจากข้อมูลข่าวสารที่กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 หรือให้ “หน่วยงานของรัฐ” ต้องจัดเตรียมไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจค้น ตามมาตรา 9 หรือที่จัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้วนั้น หากมีข้อมูลข่าวสารอื่นที่ประชาชนต้องการรับทราบ ก็สามารถขอให้ “หน่วยงานของรัฐ” จัดหาให้แก่ตนเองได้ ทั้งนี้ ต้องระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเข้าใจได้ตามสมควร เว้นแต่บุคคลนั้นจะขอข้อมูลข่าวสารจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนกรวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์ หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด⁹³

2.4 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักในการกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นการที่รัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงหลักการและสาระสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง ดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางปกครอง

หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

⁹² พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9 วรรคสาม.

⁹³ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 11.

โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ⁹⁴

การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นอีกวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁹⁵

2.4.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

ในเรื่องของลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีอยู่ 3 ประการ⁹⁶ ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ซึ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

2) มีการเลือกตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี หลักการนี้กำหนดให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจออกเสียงเลือกผู้แทนของตนเอง โดยไม่ตกอยู่ในอิทธิพลหรือการบังคับข่มขู่โดยบุคคลอื่นใด ด้วยเหตุนี้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งจึงต้องกำหนดห้ามมิให้มีการใช้อิทธิพลใด ๆ ครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การใช้อิทธิพลใด ๆ ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่หมายถึงการห้ามใช้กลไก ตลอดจนเครื่องมือต่าง ๆ ของรัฐกระทำการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาลอยู่ในขณะที่มีการเลือกตั้ง การโฆษณาหาเสียง

⁹⁴ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 183). เล่มเดิม.

⁹⁵ จาก การปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 23.), โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

⁹⁶ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 183 - 185). เล่มเดิม.

ของเอกชนต่าง ๆ จะถือเป็นการใช้อิทธิพลครอบงำการตัดสินใจของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
ก็ต่อเมื่อมีการหลอกลวงหรือใช้ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าเข้ากระทำการจนเห็นได้ชัดว่าระบบ
กฎหมายไม่อนุญาตให้การหาเสียงเลือกตั้งดำเนินไปในลักษณะดังกล่าวได้⁹⁷

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีอิสระ กล่าวคือ มีความอิสระ
ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น
ของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและได้
ด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีอิสระ
เช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง
หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

สำหรับขอบเขตในการกระจายอำนาจปกครอง อธิบายได้ว่าการกระจายอำนาจปกครอง
ทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน และโดยวิธีกระจายอำนาจทางบริการให้แก่
องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบ
อำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการ
ควบคุมดูแลหรือกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ส่วนการกระจายอำนาจ
ทางบริการให้แก่องค์การก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ จะมอบ
กิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้ และต้องมีการ
ควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้ กิจการที่มอบให้จัดทำได้อ่อนั้น
ท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐบาลจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดย
กฎหมายของรัฐ⁹⁸

ข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจ
ให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์การอื่นนอกจาก
องค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้นมิได้กระจายอำนาจอื่นๆ เช่น อำนาจทาง
การเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ (Federalism)⁹⁹

⁹⁷ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 218). เล่มเดิม.

⁹⁸ จาก ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย:
ศึกษารณีสืบเสาะ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) (น. 8 - 9), โดย พสธร พันธุ์สุวรรณ, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิต.

⁹⁹ คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 186). เล่มเดิม.

2.4.3 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะ¹⁰⁰ คือ

2.4.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ทั้งนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกกำจัดการขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”¹⁰¹

ดังนั้น การกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาล แต่ละแห่งเป็นต้น วิธีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง เกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹⁰²

2.4.3.2 การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการ ซึ่งเป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้มีใช้การกระจายอำนาจปกครองเหมือนวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำเพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้ และข้อแตกต่างอีกอย่างก็คือ การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการนั้นไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ องค์กรอาจจัดทำกิจการได้ทั่วประเทศหรือทำในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์กรนั้น¹⁰³

¹⁰⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 99 - 100), โดย ชาญชัย แสงวงศ์, 2542, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. และ *Droit Administratif* (p. 326), by Jean Rivero, 2004, Paris: Précis droit public. (อ้างอิงใน *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (น. 18), โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา).

¹⁰¹ แหล่งเดิม. (น 18).

¹⁰² คำบรรยายกฎหมายปกครอง (น. 185). เล่มเดิม.

¹⁰³ แหล่งเดิม. (น. 185 - 186).

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการ อาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจให้จัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรรัฐที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการนี้ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน¹⁰⁴

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่นำมาใช้กันในประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบราชการบริหารภายในประเทศ โดยหากประเทศใดที่สภาพพลเมืองยังไม่มีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ในทางตรงกันข้ามหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง¹⁰⁵

2.4.4 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราจำเป็นต้องตอบคำถามสำคัญเสียก่อนว่า ภารกิจหน้าที่ใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น และภารกิจหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาลระดับชาติ และการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลในทั้งสองระดับนั้นเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์เช่นไร¹⁰⁶

โดยทั่วไปแล้ว ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นถือว่าเป็นกิจกรรมในกลุ่มเดียวกัน นั่นคือ มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Services) ซึ่งถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจของรัฐ หรือเป็นบริการที่รัฐมีอำนาจจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งตอบสนองความจำเป็นและต้องการของประชาชนเป็นการทั่วไป หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การบริการสาธารณะจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ แต่ในการจัดทำหรือจัดให้มีบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ นั้น ไม่จำเป็นที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งหมด แต่โดยทั่วไปจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำออกไปยังองค์กรทางการปกครองอื่น ๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งเราเรียก

¹⁰⁴ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น (น 18 - 19). เล่มเดิม.

¹⁰⁵ การปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 24). เล่มเดิม.

¹⁰⁶ จาก สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 6 - 12), โดย วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

บริการสาธารณะเหล่านี้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ นอกจากนี้ ยังปรากฏลักษณะที่รัฐได้ “มอบอำนาจ” ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่องค์กรในภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนรัฐได้ แต่ทั้งนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล กำหนดหลักเกณฑ์ หรือวางมาตรฐานของบริการโดยรัฐ ซึ่งเราเรียกกิจกรรมเหล่านี้ว่าบริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน¹⁰⁷

สำหรับบริการสาธารณะที่ถือเป็นภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น จะหมายถึงบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่เป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว หรือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะปรากฏการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการดังกล่าวระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับระดับท้องถิ่นจึงทำให้บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ สามารถแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประการที่หนึ่ง บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) ซึ่งหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ ทั้งนี้ จะมีคุณลักษณะสำคัญ ได้แก่

- 1) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ เช่น กองทัพ งานข่าวกรอง งานรักษาความมั่นคงอื่น ๆ เป็นต้น
- 2) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการทางยุติธรรม เช่น กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม เป็นต้น
- 3) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “ความเป็นตัวแทน” (Representative) ของรัฐโดยรวม เช่น กิจกรรมทางด้านการทูตและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น
- 4) เป็นกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษาแห่งชาติ การสาธารณสุขแห่งชาติ ระบบแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะระดับชาติ จะเป็นกิจกรรมที่มุ่งสร้างความเป็นเอกภาพภายในรัฐ รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่สังคมโดยรวม มากกว่าการมุ่งเน้นไปยังพื้นที่หรือชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นการเฉพาะ

ประการที่สอง บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) จะหมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ซึ่งมุ่งจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ ดังนั้น กิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความ

¹⁰⁷ หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (น. 55 - 77). เล่มเดิม.

เป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนหนึ่ง ๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้น เป็นการเฉพาะ¹⁰⁸

บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่แท้ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้จัดทำสิ่งที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท¹⁰⁹ คือ

- 1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย
- 2) บริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ
- 3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา
- 4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

จากที่กล่าวมา สามารถแบ่งแยกกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะระดับชาติออกจากบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นได้บ้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วการจะกำหนดว่ากิจกรรมใดควรเป็นบริการสาธารณะระดับชาติและกิจกรรมใดควรเป็นของท้องถิ่นนั้น มิได้มีข้อกำหนดที่เป็นสากลทั่วไป หากแต่ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยภายในของรัฐหนึ่ง ๆ รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา เช่น พัฒนาการของรัฐ ระดับของการกระจายอำนาจภายในรัฐ ระดับของความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นโยบายของรัฐบาลแห่งชาติในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เป็นต้น

เพื่อความเข้าใจที่เพิ่มขึ้น จึงจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏโดยทั่วไปว่า มีหลักการและรูปแบบใด การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะอะไรได้นั้น วางอยู่บนหลักการแนวคิดและข้อกำหนดอะไร และในภารกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นจัดทำนั้น มีเงื่อนไขกำกับหรือไม่ และถ้ามีเงื่อนไขนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อันใด

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงกลายเป็นหลักการสำคัญที่ส่งผลต่อการวางหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น มีอยู่ด้วยกัน 3 แนวคิด¹¹⁰ ดังที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

- 1) ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติในกฎหมาย

¹⁰⁸ ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล (น. 22). เล่มเดิม.

¹⁰⁹ มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย (น. 103). เล่มเดิม.

¹¹⁰ ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล (น. 23 - 24). เล่มเดิม.

หลักการกำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ จะหมายถึงว่าภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบข่ายเพียงใดและครอบคลุม ในกิจกรรมอะไรบ้างนั้น จะถูกกำหนดโดยกฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำได้ในภารกิจนั้น ๆ กล่าวในอีกแง่หนึ่งย่อมแสดงว่า ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้นั้น จะต้องมิใช่กฎหมายรับรองหรือระบุเอาไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำการกิจบางด้าน ที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถ กระทำได้หรือเป็นการใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายที่กำหนดให้ไว้ ดังนั้น ภายใต้หลักการเช่นนี้ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายนั่นเอง

2) ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป

ภายในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการจัดการกิจหน้าที่ไปตามหลักความสามารถ ทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำการกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุม เก่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ นั่นคือ เป็นการถือหลักความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลัก หากชุมชนท้องถิ่นเกิด ข้อเรียกร้องหรือต้องการอะไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการในกิจกรรมนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนได้ ดังนั้น ในทางกฎหมายถึงไม่ปรากฏว่า มีการระบุภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายการกิจกรรม แต่จะให้อิสระกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมอะไรก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการภายใน ชุมชนของตนเอง

การจัดการกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงวางน้ำหนักไปที่ความต้องการของ “ชุมชนท้องถิ่น” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะบริการสาธารณะที่ตนเองจัดทำอยู่ ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็น และความต้องการของชุมชนท้องถิ่นด้วยนั่นเอง ตัวอย่างเช่น ในอนาคตประชาชนของชุมชน ท้องถิ่นมีการขยายตัวและเติบโตเป็นเมืองมากขึ้น ความจำเป็นระบบขนส่งมวลชนภายในท้องถิ่น กลายเป็นเรื่องที่สำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำการกิจนั้น ๆ ได้ทันที หากตนเองมีศักยภาพเพียงพอที่จะกระทำได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายให้อำนาจในการ จัดทำการกิจนั้น ๆ เป็นต้น¹¹¹

¹¹¹ ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อความคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล (น. 25). เล่มเดิม.

อย่างไรก็ดี แม่นว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่าหลักความสามารถทั่วไปนี้จะสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อจำกัดในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลังทำให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะในเพียงบางด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับของความเป็นเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมั่งบประมาณและฐานการจัดเก็บรายได้ที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว เกินขีดความสามารถของตนเองที่จะจัดทำได้ เป็นต้น

3) ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

โดยทั่วไปแล้ว หลักการที่กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ ดังที่กล่าวข้างต้นแต่ยังปรากฏหลักการจัดการภารกิจในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งมักจะปรากฏซ้อนทับอยู่ภายใน ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหมายถึงหลักการจัดการกิจสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่า ภารกิจหน้าที่ในกลุ่มนี้เป็นภารกิจของรัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น หากแต่รัฐได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดในสองประการแรก ที่ถือว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ แต่ภารกิจตามแนวคิดนี้ถือเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ

ภารกิจในกลุ่มนี้มักจะ ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้น ภายใต้กรอบวิธีการที่รัฐได้กำหนดไว้ หากแต่ด้วยเหตุผลความจำเป็น รัฐจึงได้ “มอบหมาย” หรือ “มอบอำนาจ” (Delegate) ภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน ในทางปฏิบัติจึงถือว่า ภารกิจในกลุ่มนี้ถือเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำ และการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทาง และวิธีปฏิบัติที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ตัวอย่างของกลุ่มภารกิจด้านนี้ ได้แก่ การสำรวจสำมะโนประชากรงานด้านการทะเบียนราษฎร การจัดการเลือกตั้ง งานด้านการขึ้นทะเบียนและคัดเลือกรักษา¹¹² เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แม่นว่าหลักการทั่วไปในด้านภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปภายใต้ “หลักการบริหารโดยอิสระ” หรือหลักความสามารถทั่วไป แต่ในกฎหมายยังได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ

¹¹² จาก *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (น. 121 - 122), โดย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เทศบาลหรือ “คอมมูน” (Commune) ซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จะมีฐานะ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในเวลาเดียวกันด้วยในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายกเทศมนตรีจะต้องมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของการกระทำและกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์แห่งชาติ และมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (Compulsory Functions) เช่น การประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนรับทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

ในอีกกรณีหนึ่งที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระสูงในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งวางอยู่บนหลักความสามารถทั่วไป อีกทั้งศักยภาพทางการคลังก็มีสูง แต่ประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่ถกเถียงกันมากก็คือ ในกรณีของญี่ปุ่นนั้น ภารกิจจำนวนไม่น้อย ได้ถูกจัดกลุ่มให้เป็นภารกิจที่รัฐมอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำ ผ่านการกำหนดข้อกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ มีหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับกับกรณีของฝรั่งเศส พิจารณาในแง่นี้ย่อมหมายความว่า นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “มีหน้าที่” จะต้องจัดทำภารกิจดังกล่าวแล้ว การจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปภายในแบบแผนและข้อกำหนดของรัฐด้วย เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการแก้ไขในระยะปลายศตวรรษที่ 20 ที่ผ่านมา เนื่องจากเห็นว่า จะเป็นการขัดกับหลักกระจายอำนาจ และยังเป็นช่องทางสำคัญในการเข้ามาแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลแห่งชาติ เนื่องจากบริการดังกล่าวนั้นถูกกำหนดให้เป็นภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย¹¹³ นั่นเอง

¹¹³ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (น. 6 - 12). เล่มเดิม.

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ ตลอดชีวิตในต่างประเทศ และประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอก้าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตในต่างประเทศและประเทศไทย ซึ่งในแต่ละประเทศก็ได้มีการจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตเช่นเดียวกัน แต่จะเหมือนหรือแตกต่างกันไปนั้นก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของแต่ละประเทศ และระบบการเมืองการปกครองรวมถึงระบบของการบริหารจัดการด้านการศึกษาแห่งชาติของประเทศนั้น ๆ โดยผู้เขียนจะขอก้าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร รวมถึงสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติและกฎที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเทศไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ในต่างประเทศ

การจัดการศึกษาตลอดชีวิต หรือการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของแต่ละประเทศจะเหมือนกัน และแตกต่างกันตามนโยบายบริบท เศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศ¹ โดยในปัจจุบันแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้ความสำคัญกับการศึกษาของปวงชน และแหล่งการเรียนรู้ในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งผู้เขียนจะขอก้าวถึงทั้งหมด 4 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

¹ จาก การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 10), โดย ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ, 2555, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

3.1.1 ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เริ่มพัฒนาการศึกษาในยุคเดียวกับประเทศไทย แต่ต่อมาเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ซึ่งเน้นเรื่องประชาธิปไตยอิสระ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐ รวมทั้งระบบการศึกษา โดยในรัฐธรรมนูญมีการกำหนดแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการศึกษาให้กับประชาชน ความเสมอภาคกันในโอกาสทางการศึกษาสำหรับประชาชนทุกคน โดยมีการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายในการศึกษาให้ทันสมัยและถือปฏิบัติเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาอย่างยั่งยืน มั่นคงสืบมาจนถึงปัจจุบัน²

3.1.1.1 การจัดการศึกษาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1990 (Lifelong Learning Promotion Law A.C. 1990 (in Japan)) กฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนโดยรัฐจะต้องสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดมาตรการที่จะนำไปสู่การพัฒนาโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนโดยรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งพิจารณาจากความสนใจความสมัครใจการประกอบอาชีพของผู้เข้ารับการศึกษาควบคู่กันไปด้วย และในแต่ละจังหวัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดมีหน้าที่พัฒนาระบบการดำเนินการและพัฒนาความร่วมมือให้การศึกษาดูตลอดชีวิตเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ³ โดยการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้หมายถึง การดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสังคมและการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นโดยคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของท้องถิ่นให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกใหม่ ๆ ญี่ปุ่นสามารถจัดการศึกษาให้ประชาชนได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษา ร้อยละ 99.77 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 99.92 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 51.5 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 10.1 แต่ภายในระยะเวลา 30 ปี ระดับประถมศึกษา ร้อยละ 99.99 ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ร้อยละ 99.99 ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ร้อยละ 95.9 และระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 37.7 ซึ่งหมายถึงคนญี่ปุ่นเกือบทุกคนได้รับ

² จาก แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต (น. 50), โดย สุรพล นิธิไกรพจน์ และคณะ, 2556, กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

³ Anthony C. Ogden, A brief overview of lifelong learning in Japan, The Language Teacher: 34.6, Special issue on lifelong language learning, Dec. 2010, pp.5-11.

การศึกษาอย่างน้อยถึงระดับมัธยมตอนปลาย ทั้งนี้การที่ญี่ปุ่นสามารถจัดการศึกษาให้คนในชาติมีการศึกษาสูงถึงอย่างน้อย 12 ปี เช่นนี้ คงเป็นเครื่องยืนยันได้ว่าการมีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติอย่างเป็นทางการเป็นระบบและสมบูรณ์นั้นนับเป็นกลไกหรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถส่งเสริมการศึกษาของชาติได้อย่างเป็นระบบ มีความต่อเนื่อง มีเอกภาพ มีนโยบายและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน กฎหมายการศึกษาจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง⁴

3.1.1.2 นโยบายเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของญี่ปุ่น เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 โดยเริ่มพัฒนานโยบายด้านการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาชุมชน และนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตในปี ค.ศ. 1960 - 1980 และนโยบายการศึกษาต่อเนื่องปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา และในขณะนี้ได้มีการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาขึ้นพื้นฐานกฎหมายอื่น ๆ ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษานอกระบบเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ในปี ค.ศ. 1984 ญี่ปุ่นจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อปฏิรูปการศึกษา โดยยึดโครงสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ในปี ค.ศ. 1987 ได้ยกฐานะของกรมการศึกษานอกโรงเรียนให้เป็น “สำนักงานส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต” ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดูแลการศึกษาทั้งในโรงเรียน นอกโรงเรียน การกีฬา วัฒนธรรม ตลอดจนหน่วยงานกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงสาธารณสุข และสถานประกอบการในการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต ที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1990 ทำให้มีการจัดตั้งสภาการเรียนรู้ตลอดชีวิตในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต และส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่จัดทำแผน วิจัย ให้คำปรึกษา และบริการแหล่งข้อมูลทำให้หน่วยงานทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

⁴ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต (น. 53). เล่มเดิม.

⁵ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 12). เล่มเดิม.

แก่ประชาชนทุกระดับ และต่อมาได้มีการพัฒนาเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ⁶

3.1.1.3 โครงสร้างการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบ

การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นเพื่อเข้ามามีบทบาทในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ประชาชนทุกระดับ แบ่งออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค⁷ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ส่วนกลาง

(1) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) จะเป็นองค์กรหลักของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานการศึกษา มีอำนาจพัฒนา กำหนดนโยบาย ดำเนินงานร่วมกับองค์กรท้องถิ่นในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิต ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น พิพิธภัณฑ์ หอสมุด ฯลฯ

(2) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี จะดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามที่นโยบายกำหนดไว้โดยร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ เช่น ด้านแรงงานร่วมกับกระทรวง เศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) ดำเนินโครงการฝึกอบรมทักษะให้เจ้าของสถานประกอบการธุรกิจขนาดย่อย ระบบสนับสนุนการศึกษาและการฝึกอบรม (Subsidy System for Education and Training) อันเป็นส่วนหนึ่งของการประกันการจ้างงานแก่คนงานให้คนงานมีโอกาสพัฒนาทักษะและศักยภาพการทำงานให้มีประสิทธิภาพด้านสาธารณสุขกำหนดนโยบายส่งเสริมการรณรงค์การสร้างสุขภาพแห่งชาติสำหรับศตวรรษที่ 21 (The National Health Building Campaign for the 21st Century) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ดำเนินการจัดระบบเครือข่ายข่าวสารทางการศึกษาและการสื่อสาร (Educational Information and Communication Network System “el-Net”) เพื่อขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดวิธีการที่ง่ายแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการศึกษาได้ทุกเวลาที่ไหนก็ได้

(3) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต

⁶ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 54). เล่มเดิม.

⁷ แหล่งเดิม. (น. 54).

(4) สภาการศึกษาส่วนกลาง (Central Council for Education) จะเป็นหน่วยงานกำหนดมาตรฐานการจัด สาขาการเรียนรู้ที่จะจัด กลุ่มเป้าหมาย ต้นทุน แหล่งเงิน ทั้งนี้ ให้มีกลไกเพื่อมั่นใจในประสิทธิภาพการดำเนินงาน การประเมินสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียนให้ได้มาตรฐานแห่งชาติ โดยมีการกำกับ ประเมิน และการประกันคุณภาพการศึกษาที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัด

(5) สำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีหน้าที่ตรวจสอบทิศทางการศึกษา โดยวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยทำงานร่วมกับสถานศึกษา ครอบครัวยุ ชุมชน ตลอดจนการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาสำนักรนี้ ประกอบด้วยหน่วยงาน ดังต่อไปนี้⁸

- (5.1) กองวางแผนนโยบายและประสานงาน
- (5.2) กองวิเคราะห์การวางแผนวิจัย
- (5.3) กองการศึกษาสังคม
- (5.4) กองการเรียนรู้ความเสมอภาคทางเพศ
- (5.5) กองการสื่อสารและนโยบายข่าวสารสารสนเทศ

(6) สถาบันวิจัยทางการศึกษา (National Institute for Educational Research) เป็นหน่วยงานสนับสนุนให้จัดทำวิจัย แสวงหานวัตกรรมใหม่ ๆ และผลงานดีเด่น ด้านการศึกษาผู้ใหญ่ และการศึกษาดูตลอดชีวิต โดยศึกษาแนวโน้มการจัดการเรียนรู้ผู้ใหญ่เพื่อสามารถตัดสินใจด้านนโยบายทางการศึกษาสำหรับอนาคต⁹ ได้ถูกต้อง

2) ส่วนท้องถิ่น

(1) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมิทัง) จะทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่คนในชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และกำลังพัฒนาให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรณีตัวอย่างเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City) ได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City Lifelong Learning Community Centre) ขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศญี่ปุ่น มีหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการแก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมิทัง) 7 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น 2 แห่ง ที่อยู่ในเมืองคิมิตสึ ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตแห่งนี้ ตั้งอยู่ใจกลางเมือง เป็นอาคารทันสมัย มีห้องจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประเภทต่าง ๆ เช่น กิจกรรมฝึกร้องเพลงของผู้สูงอายุ การฝึกเล่นไฟ

⁸ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต (น. 55). เล่มเดิม.

⁹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 12). เล่มเดิม.

โบราณของญี่ปุ่น ห้องฝึกเล่นเกมสำหรับเด็กเล็ก ห้องฝึกวาดภาพศิลปะ ฯลฯ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดต่าง ๆ จะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเก่าแก่ Yaehara Kominkan มีอาคาร 8 เหลี่ยม มีห้องว่างสำหรับจัดกิจกรรมตามความต้องการของผู้เรียน เช่น กีฬาป้องกันตัวของญี่ปุ่น การฝึกต่อกลอนด้วยบัตรคล้ายไพ่บนกระบอกของจีน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดเล็ก Koito Kominkan ใกล้เคียงเขาจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายประเภทต่าง ๆ เช่น เด็กประถมศึกษาฝึกทำอาหารขนมประเภทต่าง ๆ โดยศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้ทำข้อตกลงกับโรงเรียนในการจัดส่งเด็กมาฝึกทำอาหารขนมเดือนละครั้ง ในวันอาทิตย์ เวลา 9.00 - 12.00 บางครั้งผู้ปกครอง ภูมิปัญญาท้องถิ่น อาสาสมัครเป็นวิทยากรด้วย เรียก Challenged School ทำให้เด็กรู้จักผู้อาวุโสในชุมชน เด็ก ๆ ต่างโรงเรียนได้รู้จักกันเองมากขึ้น สำหรับผู้ใหญ่ฝึกทำอาหาร เพื่อเป็นอาชีพเสริม เด็กและผู้ใหญ่ในท้องถิ่นสามารถเล่นกีฬาในสนามใกล้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน¹⁰

(2) แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ห้องสมุด ฯลฯ จะเป็นหน่วยงานเครือข่ายของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเชื่อมโยงกัน และหลากหลาย สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ซึ่งพบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ¹¹

รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในการสร้างอาคารศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยสนับสนุนงบประมาณ กำหนดบทบาทชัดเจนในพระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยการศึกษาและการศึกษาเพื่อสังคม (Education and Social Education) กำหนดมาตรฐานการดำเนินงาน คุณสมบัติและคุณวุฒิของบุคลากร การจัดกิจกรรมของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิต เพื่อช่วยให้สตรีชนบทมีสถานภาพที่ดีขึ้นช่วยให้มีสุขอนามัยที่ดี และเพิ่มรายได้แก่ครอบครัว ขณะนี้ญี่ปุ่นมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนจำนวน 17,143 แห่ง และกำลังปรับเป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตจัดกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตแก่เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ โดยร่วมมือกับเครือข่ายการเรียนรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ โรงเรียน ศูนย์สุขภาพประชาชน สมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน ชุมชน เป็นต้น ซึ่งห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ ต่างก็มีพระราชบัญญัติของตนเองที่กำหนดบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทำให้สถานศึกษาในชุมชนจัดกิจกรรมหลังเรียนร่วมกับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนและเครือข่ายการเรียนรู้ต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะกฎหมาย

¹⁰ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 55 - 56). เล่มเดิม.

¹¹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 13). เล่มเดิม.

ได้นิยามการศึกษาเพื่อสังคม (Social Education) หมายถึง กิจกรรมทางการศึกษา รวมทั้งกิจกรรมพลศึกษา และกิจกรรมนันทนาการ สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่นอกโรงเรียน และกิจกรรมที่จัดขึ้นอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรในโรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียน

3.1.1.4 หลักสูตรและรูปแบบการจัดการศึกษา

หลักสูตรและรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตสามารถแบ่งออกได้ 4 หลักสูตร¹² ดังต่อไปนี้

1) หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายและอุดมศึกษา ซึ่งจะเปิดสอนภาคสมทบหรือเรียนทางไปรษณีย์ เรียนทางไกลและมหาวิทยาลัยทางอากาศ (University of the Air) สำหรับกลุ่มเป้าหมายผู้เรียนที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ประชาชนที่ทำงานเต็มเวลา กลุ่มแม่บ้าน คนทำงานครึ่งเวลา บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

2) หลักสูตรวิชาชีพ จะจัดให้กับเยาวชนที่จบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ไปเรียนต่อและประชาชนทั่วไป เข้าฝึกอบรมวิชาชีพด้านช่างและวิชาชีพอื่น ๆ เช่น ด้านธุรกิจ เทคโนโลยีสาขาต่าง ๆ เป็นต้น โดยใช้เวลาเรียน 3 เดือน ถึง 1 ปี นอกจากนี้ยังมีหลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพที่บริษัท ฝึกอบรมให้กับพนักงานของตน แต่บริษัทขนาดกลางและเล็กต้องการการชี้แนะจากภาครัฐ สถาบันฝึกอบรมวิชาชีพของรัฐ ทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดฝึกอบรมวิชาชีพแก่ประชาชน ซึ่งจัดโดยหน่วยงานของกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์¹³

3) โปรแกรมกิจกรรมด้านศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา และนันทนาการ จัดสอนรายวิชาต่าง ๆ เกี่ยวกับศิลปะ วัฒนธรรม กีฬา และนันทนาการแก่ผู้สนใจทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่จัดโดยองค์กรในชุมชน

4) โปรแกรมส่งเสริมการศึกษาเพื่อสังคม จัดในลักษณะของการส่งเสริมการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น กิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Kominkan) พิพิธภัณฑ์ ศูนย์เยาวชนศูนย์เด็ก ศูนย์การศึกษาสตรี ศูนย์โสตทัศนศึกษา ซึ่งจัดโดยเทศบาลนคร/เมือง องค์กรเอกชน ซึ่งศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (Kominkan) หลายแห่ง ได้ออกแบบให้เป็นศูนย์พักพิง หากเกิดพิบัติภัยธรรมชาติ เพื่อสามารถจัดกิจกรรมฝึกอบรม และให้ประชาชนอยู่อาศัยชั่วคราวได้

¹² แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษตลอดชีวิต (น. 57). เล่มเดิม.

¹³ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ. (น. 14). เล่มเดิม.

3.1.1.5 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นดำเนินการจัดการศึกษาตลอดชีวิต โดยมีการวางเป้าหมายเพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้ให้กับประชาชน สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต การขยายโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การให้ทุกหน่วยในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม โปรแกรมการเรียนรู้ การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ เครือข่ายการเรียนรู้และการส่งเสริมสนับสนุนงบประมาณซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ หลายประการ¹⁴ ดังนี้

1) มีองค์กรรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิตโดยตรง

ญี่ปุ่นมีองค์กรรับผิดชอบการศึกษาตลอดชีวิตโดยตรงที่ชัดเจนตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนกลางมีการจัดตั้งกรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม ในระดับท้องถิ่นมีสภาการเรียนรู้ตลอดชีวิตระดับจังหวัด ระดับชุมชน ประกอบด้วย ผู้แทนจากประชาชนและองค์กรต่าง ๆ เป็นกรรมการวางแผนกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้กับชุมชน

2) มีทุกกระทรวง ทบวง กรม ร่วมจัดการศึกษาตลอดชีวิต

ญี่ปุ่นถือเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าทุกกระทรวง ทบวง กรม ต้องจัดทำการศึกษาตลอดชีวิต โดยจัดทำโปรแกรมการเรียนรู้และร่วมกันในการเรียนรู้และร่วมกันจัดการเรียนรู้

3) ออกกฎหมายการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนากลไกและมาตรการสำหรับส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Law Concerning the Development of Mechanisms and Measures for Promoting Lifelong Learning) ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับกำหนดบทบาทในการบริหารจัดการขององค์กร และเป็นมาตรฐานในการร่วมมือกัน

4) ปรับการศึกษาทุกระบบให้เอื้อต่อการศึกษาตลอดชีวิต

มีการปรับการศึกษาทุกระบบให้เอื้อไปในทิศทางของการศึกษาตลอดชีวิต โดยเฉพาะการศึกษาในระบบจัดให้เปิดกว้าง และเอื้อกับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

¹⁴ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 57). เล่มเดิม.

3.1.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในกระแสของโลกาภิวัตน์ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม สังคมวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่มีการพัฒนารูปแบบบริหารการศึกษา เพื่อสร้างคนในชาติให้มีคุณภาพโดยการใช้การศึกษาเป็นพื้นฐานและกลไกสำคัญในการพัฒนา เดิมเกาหลีเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แต่ปัจจุบันได้กลายมาเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับทั่วโลก ขณะเดียวกันก็ยังอนุรักษ์ภูมิปัญญา ทั้งทางด้านวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม¹⁵ มาจนถึงทุกวันนี้

3.1.2.1 แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลี

นโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลี แบ่งเป็น 3 ระยะ คือ ระยะ ค.ศ. 1945 - 1950 เป็นช่วงที่ได้รับเอกราช และในปี ค.ศ. 1949 ได้มีกฎหมายการศึกษาเป็นครั้งแรก ซึ่งเน้นการศึกษาในระบบโรงเรียน นับตั้งแต่สาธารณรัฐเกาหลีได้รับอิสรภาพจากญี่ปุ่นโดยทหารอเมริกันในปี ค.ศ. 1945 นั้น ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ รวมทั้งการวางระบบการศึกษาด้วยจนถึงปลายปี ค.ศ. 1950 นโยบายการศึกษาได้มุ่งเน้นการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาในระบบโรงเรียน ลดอัตราการไม่รู้หนังสือ การกำหนดการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี สร้างโรงเรียนใหม่ ๆ ฝึกอบรมครู โดยเฉพาะครูที่ได้รับอิทธิพลจากญี่ปุ่น ผู้ใหญ่เข้ามาเรียนจำนวนมาก ทำให้สามารถลดจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือถึง 5,400,000 คน กล่าวคือ ลดอัตราคนไม่รู้หนังสือจากร้อยละ 78 เหลือร้อยละ 42 ได้มีการรณรงค์การส่งเสริมการรู้หนังสือแห่งชาติ สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานให้ความรู้ อบรมผู้ใหญ่ ผลិតคือ คู่มือครู รัฐส่งเสริมสนับสนุนให้มีนักการศึกษาผู้ใหญ่ แนวคิดการศึกษาตลอดชีวิตของ UNESCO ในปี ค.ศ. 1970 ได้แพร่หลายเข้าไปในนักการศึกษาของเกาหลีเช่นกัน และรัฐบาลได้กำหนดให้การศึกษาตลอดชีวิตเป็นนโยบายสำคัญในปี ค.ศ. 1980 เนื่องจากในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต และออกรัฐบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษานอกระบบ ในปี ค.ศ. 1982 ต่อมารัฐได้ออกรัฐบัญญัติห้องสมุด รัฐบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่องการปฏิรูปการศึกษาในปี ค.ศ. 1995 ได้เน้นย้ำความสำคัญของการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ทุกคนมีโอกาสที่จะเรียนที่ไหน เมื่อใดก็ได้ ทำให้เกิดวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเปิด เพื่อให้เยาวชนวัยแรงงาน ประชาชน มีโอกาสเพิ่มพูนทักษะอาชีพ ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้ระหว่างทำงาน ระบบการเรียนรู้ด้วยตนเองนำมาใช้ วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเปิดหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่องมากขึ้น สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย นอกจากนี้ หน่วยงาน

¹⁵ แหล่งเดิม. (น. 58).

อื่น ๆ เช่น ห้องสมุดศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ศูนย์ศิลปะ ศูนย์วัฒนธรรม วัด โบสถ์ องค์กรภาคเอกชน สังคม จัดกิจกรรมการเรียนรู้แก่เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และกรรมกร¹⁶ เป็นต้น

ปัจจุบัน สาธารณรัฐเกาหลีมีรัฐบัญญัติการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ค.ศ. 1999 (Lifelong Education Act A.C. 1999) เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่ออธิบายหลักสำคัญพื้นฐานที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องคำนึงถึงในการกำหนดระบบและการดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและแผนแม่บทการศึกษาแห่งชาติ¹⁷ ซึ่งได้ให้ความหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ดังนี้¹⁸

การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายถึง ระบบการศึกษาและกิจกรรมทุกประเภท ที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบการศึกษาตามหลักสูตร การศึกษาที่สนับสนุนการเพิ่มประสิทธิภาพให้ประสบความสำเร็จ การศึกษาเพื่อการเรียนรู้สำหรับผู้ใหญ่ การศึกษาเพื่อการประกอบวิชาชีพและการประกอบวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการเรียนรู้ด้านมานุษยวิทยา การเรียนรู้อย่างเสรี ศิลปวัฒนธรรม และการศึกษามีส่วนร่วมของประชาชน

สถาบันเพื่อการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายถึง การกระทำใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับการก่อตั้งการทำความร่วมมือขององค์กรต่าง ๆ รวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งการจัดทำความร่วมมือการรับอนุญาตให้ดำเนินการจดทะเบียนหรือการรายงานตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด

(2) สถาบันของเอกชนที่จัดให้มีการฝึกอบรมด้านอาชีพและเพิ่มพูนประสบการณ์การเรียนรู้ Dad นอกหลักสูตรภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งและดำเนินการของสถาบันการศึกษาเอกชน รวมถึงการเรียนรู้นอกหลักสูตรอื่น ๆ ด้วย

(3) การจัดตั้งการจัดทำความร่วมมือหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(4) ดำเนินการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอันหมายถึง โครงการที่เกี่ยวกับระบบการศึกษาที่สามารถทำให้ประชาชนมีความสามารถในการดำรงชีวิต รวมถึงการเรียนรู้เพื่อการอ่านออกเขียนได้ในการทำงานในสังคมและวัฒนธรรมประจำวัน

¹⁶ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 10). เล่มเดิม.

¹⁷ Lifelong Education Act A.C.1999 Section 1.

¹⁸ Lifelong Education Act A.C.1999 Section 2.

3.1.2.2 โครงสร้างการบริหารการศึกษาตลอดชีวิต

รัฐจะต้องจัดให้มีสถาบันการศึกษาเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต¹⁹ และให้สถาบันการศึกษาเพื่อการศึกษาตลอดชีวิตเป็นนิติบุคคล โดยสถาบันการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตจะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในพื้นที่ที่มีสำนักงานหรือตัวแทนตั้งอยู่

สถาบันการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีหน้าที่²⁰ ดังต่อไปนี้

- (1) สนับสนุนและตรวจสอบการส่งเสริมการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (2) สนับสนุนให้คณะกรรมการการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตพิจารณาการทำแผนแม่บท
- (3) สนับสนุนให้มีการพัฒนาชุดโครงการเพื่อส่งเสริมการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (4) อบรมและฝึกฝนรวมถึงให้การรับรองผู้เข้ารับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (5) สร้างระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ต่อเนื่องระหว่างสถาบันต่าง ๆ
- (6) สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นและจังหวัด
- (7) สร้างและดำเนินการระบบข้อมูลและความเข้าใจสำหรับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (8) การกำหนดสาระสำคัญในการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ตราเป็นกฎหมาย
- (9) รวบรวมการจัดการและการดำเนินการบันทึกข้อมูลการศึกษาต่าง ๆ
- (10) ทำหน้าที่ติดตามเรื่องอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมาย
- (11) ทำหน้าที่อื่น ๆ ตามความจำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

¹⁹ Lifelong Education Act A.C.1999 Section 19.

²⁰ Lifelong Education Act A.C.1999 Section 19 (4).

โครงสร้างการบริหารการศึกษาตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อให้การดำเนินการด้านการศึกษาตลอดชีวิตสามารถบรรลุเป้าหมาย แบ่งเป็น 3 ระดับ²¹ คือ

- (1) ส่วนกลาง ให้มีสถาบันการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติ
- (2) ระดับจังหวัด ประกอบด้วยสถาบันการศึกษาตลอดชีวิตแห่งจังหวัด
- (3) ระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยสภาสถาบันการศึกษาตลอดชีวิตท้องถิ่น

การดำเนินงานแต่ละระดับจะประกอบด้วย²² คณะกรรมการแต่ละระดับ สำหรับสถานศึกษาการศึกษาตลอดชีวิตแต่ละประเภทที่จัดหลักสูตร หรือกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิต จะดำเนินงานตามระเบียบ และกฎกระทรวงที่ตราไว้ในรัฐบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต สำหรับระบบบริหารนั้นรัฐกำหนดแผนการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตแห่งชาติแบบรวมโดยส่งเสริมให้ทุกหน่วยงาน สถาบันนำแผนส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตไปใช้มุ่งส่งเสริมขยายกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตแก่กลุ่มเป้าหมายด้วยโอกาสทุกประเภท อาทิ การส่งเสริมการรู้หนังสือ การยกระดับความตระหนักทางการศึกษาของประชาชน และการเผยแพร่วัฒนธรรม

ทั้งนี้ รัฐได้ตราบัญญัติคุณสมบัติผู้สำเร็จการศึกษา กำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ของโครงการการศึกษาตลอดชีวิต การขยายโครงการการเทียบโอนหน่วยกิตการศึกษา (Academic Credit Bank) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยส่งเสริมการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสถาบันต่าง ๆ อาทิ การมอบรางวัลการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งชาติ การฉลองเทศกาลกิจกรรมการเรียนรู้แห่งชาติ สนับสนุนให้สถาบันต่าง ๆ จัดกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตที่หลากหลาย กิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตสุดสัปดาห์²³

²¹ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 62). เล่มเดิม.

²² การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 11). เล่มเดิม.

²³ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 62). เล่มเดิม.

3.1.2.3 รูปแบบการจัดกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิต

จากแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต นำไปสู่รูปแบบกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตซึ่งมีหลัก ๆ²⁴ ดังนี้

(1) การศึกษาตลอดชีวิตที่เน้นมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลาง (Lifelong Education Centred University) จัดให้ประชาชนที่ต้องการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา ในระดับมหาวิทยาลัย

(2) เมืองแห่งการเรียนรู้ (Lifelong Learning City) เป็นโครงการระดับภูมิภาค ที่มุ่งประกันสิทธิของประชาชนในการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสามารถบูรณาการด้านสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

(3) ระบบธนาคารหน่วยกิตการศึกษา (Academic Credit Bank System) ยอมรับประสบการณ์การเรียนรู้ของบุคคลในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยอนุญาตให้ประชาชนที่มีพื้นฐานความรู้ที่แตกต่างเข้ารับการศึกษ ในระดับที่สูงกว่าจนถึงระดับปริญญาตรี

(4) การรู้หนังสือผู้ใหญ่ (Adult Literacy) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้ไม่รู้หนังสือ ให้เงินสนับสนุนหน่วยงานที่จัดโครงการส่งเสริมการรู้หนังสือ และวิจัยงานส่งเสริมการรู้หนังสือ

(5) การฝึกอบรมผู้ใหญ่ (Adult Training) จัดโครงการฝึกอบรมแก่นักการศึกษา หรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานการศึกษาตลอดชีวิต ให้การสนับสนุนนักการศึกษาและบุคลากรการศึกษาตลอดชีวิตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต

สำหรับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนถือเป็นหน่วยดำเนินงานการศึกษาตลอดชีวิตในท้องถิ่น ซึ่งนับรวมห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์สวัสดิการสังคมท้องถิ่น ศูนย์การศึกษาสตรี ท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ รัฐได้นำระบบบัญชีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Account System) มาจัดการบันทึกการเรียนรู้ของปัจเจกบุคคล และชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้ที่พึงมีสิทธิ์ได้²⁵

²⁴ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 11). เล่มเดิม.

²⁵ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 63). เล่มเดิม.

3.1.2.4 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลี

การจัดการศึกษาตลอดชีวิตของสาธารณรัฐเกาหลีจัดทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการลงสู่จังหวัดและอำเภอโดยมีกฎหมายบังคับ สถาบันการศึกษาจัดการศึกษาที่หลากหลาย เปิดกว้างและยืดหยุ่นในกฎระเบียบ เพื่อให้ทุกคนเข้ารับการศึกษได้ ซึ่งมีประเด็นที่ควรพิจารณา²⁶ มีการวางแผนการดำเนินงานที่เป็นขั้นตอนชัดเจน โดยเริ่มตั้งแต่กำหนดปรัชญา แนวคิด แนวปฏิบัติ และการสร้างระบบสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต ตลอดจนปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) กำหนดปรัชญา แนวคิด แนวปฏิบัติ สาธารณรัฐเกาหลีได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลใน 4 เรื่องหลัก คือ

- (1) ศึกษาสังคมที่พึงปรารถนาในอนาคต
- (2) คนที่พึงปรารถนา
- (3) การศึกษาที่พึงปรารถนา
- (4) จะจัดการศึกษาอย่างไรให้ไปสู่เป้าหมายนั้น

2) การสร้างระบบสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

- (1) จัดตั้งกองทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อระดมเงินมาสนับสนุนการศึกษา
- (2) จัดตั้งศูนย์มัลติมีเดียเพื่อการศึกษา เพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน

และช่วยทำให้การศึกษาเป็นระบบเปิดสำหรับทุกคน

- (3) จัดตั้งเครือข่ายแห่งชาติเพื่อบริการข้อมูลทางการศึกษาให้เชื่อมโยงกับโรงเรียน มหาวิทยาลัย ห้างสมุด องค์กรธุรกิจ หน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ

3) เปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานใหม่ โดยมีการปรับระบบการทำงานในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่

(1) กระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงสู่จังหวัดและอำเภอ ระดมผู้มีความรู้และประสบการณ์จากท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมบริหารการศึกษา

- (2) ปรับเรื่องการลงทุนทางการศึกษา เพิ่มงบประมาณทางการศึกษา
- (3) ส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

(4) การจัดการศึกษาหลากหลายรูปแบบ ประเภท และวิธีเรียนให้บุคคลทุกกลุ่มอายุสามารถเข้าศึกษาได้ ปรับโครงสร้างของสถาบันศึกษาให้เป็นระบบปิด โดยเฉพาะการศึกษาในระบบต้องเปิดกว้างสู่ประชาชนมากขึ้น

- (5) ให้มีการศึกษาแบบสะสมหน่วยกิต จากการเรียนโดยวิธีใดก็ได้

²⁶ แหล่งเดิม. (น. 63).

(6) ปรับปรุงระบบพัฒนาการศึกษาทั้งระบบ ทั้งในเรื่องหลักสูตร การเรียนการสอน การวัดประเมินผล และการพัฒนาครู

(7) ปรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อให้จัดการศึกษาทั้งระบบมีความหลากหลายเป็นรูปแบบของการศึกษาตลอดชีวิต

3.1.3 สหราชอาณาจักร

ระบบการศึกษาในสหราชอาณาจักรอาจถือได้ว่าเป็นการศึกษาตลอดชีวิต เพราะได้มีการจัดการศึกษาครบวงจรชีวิตมนุษย์ตั้งแต่ในระบบอนุบาลถึงระดับมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปที่ไม่ได้พูดถึงการจัดการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างชัดเจน แต่ระบบการเรียนรู้ นั้นเป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งการศึกษาผู้ใหญ่ การศึกษาเป็นระยะ ๆ หลังจากการศึกษาในแต่ละระดับนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตลอดชีวิต²⁷

3.1.3.1 ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิต

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) เป็นประเทศหนึ่งที่มีแผนการสร้างสรรค์สังคม การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ ตั้งแต่ครั้งนายโทนี แบลร์ เป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และนาย เดวิด บลิ่งเคตต์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาของพรรคแรงงานซึ่งต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา ต่อเนื่องและการเรียนรู้ตลอดชีวิตขึ้น เมื่อเดือนมิถุนายน 2540 คณะกรรมการได้จัดทำข้อเสนอแนะ เรียกว่า “Learning for the Twenty-First Century” ข้อเสนอแนะให้พัฒนาวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ ของประชาชนทั่วประเทศ และประกาศโครงการหลัก 4 โครงการที่จะส่งผลต่อการเรียนรู้ คือ โครงการข้อตกลงใหม่ โครงการมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม โครงการเปิดบัญชีการเรียนรู้ส่วนบุคคล และโครงการจัดสร้างเครือข่ายการเรียนรู้แห่งชาติ นอกจากนั้นได้เสนอยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอด ชีวิต 10 ประการ²⁸ ดังนี้

1) การวางกรอบงานในเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ การสร้างวิสัยทัศน์การเรียนรู้ตลอดชีวิต ของปวงชนที่ชัดเจน โดยครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาภาคบังคับและการศึกษาหลังออกจากโรงเรียน ที่จะครอบคลุมแก่นของหลักการ รวม 8 เรื่อง²⁹ คือ

²⁷ แหล่งเดิม. (น. 64).

²⁸ จาก ยุทธศาสตร์การเรียนรู้ตลอดชีวิตในศตวรรษที่ 21: สหราชอาณาจักร (อ้างถึงใน แนวทาง และความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดำเนินชีวิต (น. 66). เล่มเดิม).

²⁹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 17). เล่มเดิม.

- (1) การต่อเนื่อง
- (2) ความเสมอภาค
- (3) ความสำคัญของคน
- (4) วิธีการที่หลากหลาย
- (5) ทุกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง
- (6) คุณภาพกับความยืดหยุ่น
- (7) การร่วมงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- (8) ความรับผิดชอบ

จากแก่นทั้ง 8 เรื่องข้างต้นนั้น ต้องทำให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจร่วมกัน เมื่อชัดเจนแล้วให้ใช้เป็นมาตรฐานและกำหนดเกณฑ์เพื่อการประเมินผล

2) การปฏิวัติเจตคติ เน้นการรณรงค์ทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเจตคติให้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นของการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต บุคคลแต่ละคนยอมรับว่าตนเองมีส่วนเป็นอย่างมากในการควบคุมพัฒนาการเรียนรู้ของตนเอง ท่ามกลางแหล่งการเรียนรู้ที่สามารถเข้าถึงและเลือกที่เรียนรู้ได้ตามความต้องการ รัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนเจตคติ โดยการปรับระบบการบริหารงบประมาณ ภาษี รวมทั้งนโยบายการให้ทุนสนับสนุน เพื่อให้เกิดการพัฒนาโครงการริเริ่มต่าง ๆ เช่น โครงการข้อตกลงใหม่ และโครงการเปิดบัญชีการเรียนรู้

3) การขยายขอบเขตการเข้ามามีส่วนร่วมและผลสัมฤทธิ์ให้กว้างไกล คือ ยุทธศาสตร์การยกย่องและให้รางวัลแก่สถาบันหรือองค์กรที่ดำเนินการ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตประสบความสำเร็จ คณะกรรมการกองทุนอุดมศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง รวมทั้งหน่วยงานด้านกองทุนอื่น ๆ ควรพัฒนากลไก ขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ เพื่อการใช้และให้งบประมาณสนับสนุนทั้งหมดมุ่งสู่การเรียนรู้ตลอดชีวิต และตัวผู้เรียน นอกจากนี้ ในทุกปีผู้ให้การเรียนรู้ของผู้เรียน และให้การขยายขอบเขตการเข้ามามีส่วนร่วม³⁰

4) ความสำคัญของบ้าน ชุมชน และสถานประกอบการ คือ การทำให้การเรียนรู้เกิดขึ้นได้ทุกสถานที่ สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นกับสังคมว่า บ้าน ชุมชน และสถานประกอบการ คือ ศูนย์กลางการพัฒนาวัฒนธรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของปวงชน สร้างโครงการริเริ่มใหม่ ๆ คือ

³⁰ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 66). เล่มเดิม.

โครงการแห่งชาติเพื่อการเรียนรู้ ดำเนินงาน โครงการมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม สนับสนุนให้เกิดโครงการริเริ่มระดับชุมชน เกิดการเรียนรู้กันระหว่างผู้ประกอบการกับลูก

5) การปรับระบบ ระเบียบให้เรียบง่ายและการบูรณาการ คือ การสร้างความคล่องตัวลดขั้นตอนความยุ่งยากของระบบราชการ ปรับระบบให้เข้าใจง่าย โปร่งใส และยืดหยุ่นเท่าที่จะเป็นไปได้ การดำเนินงานดังกล่าวนี้ต้องผสมผสานความร่วมมือระหว่างผู้นำที่มีประสิทธิภาพ และผู้จัดการระดับมืออาชีพ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับงานนี้ในลำดับต้น โดยการเรียกร้องเชิญชวน สนับสนุน พร้อมรายงานความก้าวหน้าต่อสาธารณชน ในส่วนของการบูรณาการ คือ การพัฒนาระบบสะสมหน่วยกิตสำหรับการศึกษาต่อเนื่อง และระบบการรับรองวิทยฐานะของหน่วยการเรียนรู้ โดยระบบดังกล่าวนี้จะเหมือน “แฟ้มความก้าวหน้า”³¹ ที่จะทำให้ผู้เรียนรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของและผู้จัดการเส้นทางการเรียนรู้ของตน

6) การประสานแผนหุ้นส่วน และความร่วมแรงร่วมใจ ยุทธศาสตร์นี้ คือ การสร้างหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นทุกระดับ ตั้งแต่ระดับภูมิภาค อนุภูมิภาค ท้องถิ่น และสถานประกอบการ ดำเนินการโดยจัดประชุมทุกระดับ เพื่อทำความเข้าใจเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทบทวนความต้องการของท้องถิ่น กลุ่มเป้าหมาย เตรียมการประสานความร่วมมือ เปิดเส้นทางการเรียนรู้ และติดตามความก้าวหน้า โดยที่การจัดการทั้งหมดเป็นเรื่องของท้องถิ่นมีทุกฝ่ายเป็นเหมือนหุ้นส่วนร่วมแรงร่วมใจทำงาน ซึ่งทั้งนี้รัฐบาลจะต้องเป็นที่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำที่จำเป็น

7) การเข้าถึงสารสนเทศ คำปรึกษา และการแนะแนว มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการที่มีคุณภาพสูงในการรับรู้ข้อมูลและให้การศึกษา โดยมีจุดบริการที่ไม่คิดค่าใช้จ่าย มีผู้เชี่ยวชาญให้คำปรึกษาและการแนะแนวการใช้บริการ โดยเก็บค่าใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย

8) ความถูกต้องของข้อมูล เป้าหมาย และมาตรฐาน เน้นข้อมูลที่ทันสมัย ถูกต้องแม่นยำที่จะมองเห็นถึงความต้องการที่ชัดเจนในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมทั้งในส่วนต่าง ๆ ของภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้นำในการจัดเวทีอภิปรายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้เชี่ยวชาญด้านสถิติ และการวิจัยในมหาวิทยาลัย เพื่อดูความเหมาะสมและระดับของข้อมูล ควรจัดประชาพิจารณ์ เรื่อง เป้าหมายทางการศึกษา และฝึกอบรมแห่งชาติ เพื่อทราบเป้าหมาย ทิศทาง รวมทั้งการตรวจสอบความก้าวหน้าด้วยตัวชี้วัดที่จำแนกตามกลุ่ม และระดับ

9) การพัฒนาเทคโนโลยีในการสื่อสารและการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร รัฐควรจัดให้มีการอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการกระจายเสียงแพร่ภาพ และหน่วยงานที่กำกับดูแล เพื่อค้นหาแนวทางที่ดีที่สุดในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

³¹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 17). เล่มเดิม.

โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ความรู้ความสามารถในการเข้าถึง และใช้เทคโนโลยีนั้น ๆ ได้เต็มศักยภาพ ควรมีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อก่อตั้งศูนย์การเรียนรู้ระดับท้องถิ่น และองค์กรดูแล รวมทั้งมีแผนงานเรื่องนี้อยู่ในหลักสูตรของชาติทุกระดับ ทุกโปรแกรมของการศึกษาต่อเนื่อง และระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของชาติใหม่ เพื่อเชื่อมต่อระบบที่ติดตั้งอยู่เดิมให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²

10) การจัดสรรเงินทุนกับการใช้จ่าย จัดสรรเงินทุน ควรที่จะทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติ รวมทั้งการดำเนินการสร้างมาตรฐานหัวใจให้กลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการเรียนรู้ตลอดชีวิตมากขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลต้องมีความมุ่งมั่นอย่างเป็นระบบในการสนับสนุนงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อการนี้ โดยรวมหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ผู้ประกอบการ องค์กรการกุศล และประชาชนทั่วไป

กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์ได้มีการเสนอรายงานทบทวนสภาพการณ์ของการศึกษาต่อเนื่องและการอุดมศึกษาของเฮเลนา เคนเนดี และรายงานคุณวุฒิในการเรียนรู้และการอุดมศึกษาของเซอร์รอน เดยริงก์ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้นำดำเนินการที่เวลส์ คือ ระบบการสะสมหน่วยกิตสำหรับการศึกษาต่อเนื่อง ที่เรียกว่า CREDIS นอกจากนี้ยังพัฒนาหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านคุณวุฒิและหลักสูตร เป็นผู้นำการพัฒนากระบวนการรับรองวิทยฐานะของหน่วยการเรียนรู้ หรือที่เรียกว่าระเบียบการเรียนรู้ ซึ่งพัฒนาจากแนวคิดของ เซอร์นิโคลัส กูดสัน และรายงานข้างต้น วิธีนี้ช่วยให้ผู้เรียนรู้ว่าตนเป็นเจ้าของ และผู้จัดการเส้นทางการเรียนรู้ของตนเอง ซึ่งจะกระตุ้นให้เข้ามาดูแลติดตาม ตรวจสอบความก้าวหน้าของตนเองไปจนตลอดชีวิต³³

3.1.3.2 รูปแบบและนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

สหราชอาณาจักรได้นำนวัตกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตมาใช้หลายรูปแบบ³⁴ ดังต่อไปนี้

1) โครงการเปิดบัญชีการเรียนรู้ส่วนบุคคลหรือการนำระบบบัญชีการเรียนรู้มาใช้ในรัฐอิงค์แลนด์ (England) เมื่อฤดูใบไม้ผลิ ปี ค.ศ. 2000 โดยใช้เงินทุน 150 ล้านปอนด์จากสภาฝึกอบรมและรัฐวิสาหกิจ (Training and Enterprise Councils (TECs) ซึ่งเคยให้เงินอุดหนุนแก่บุคคล

³² แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 68). เล่มเดิม.

³³ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 17). เล่มเดิม.

³⁴ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 69). เล่มเดิม.

25 ปอนด์ เป็น 150 ปอนด์ สำหรับบุคคลอายุ 19 ปี ขึ้นไป เพื่อให้บุคคลเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเลือกเรียน วางแผน จัดการการเรียนรู้ด้วยตนเอง แต่ไม่ใช่การเรียนรู้ในระบบโรงเรียนเป็นการส่งเสริมให้นายจ้าง สถานประกอบการ บริษัทหันมาบริจาคเงินทุนเพื่อพัฒนาบุคลากรมากขึ้น ซึ่งสนับสนุนให้บุคคลหันมาลงทะเบียนเข้าโครงการ โดยมีส่วนลดการลงทุนในการเรียนรู้ของบุคลากร เป็นแรงจูงใจให้คนมาเรียนมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหนุ่มสาว อายุ 21 - 30 ปี มีโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองให้สูงขึ้น³⁵

2) โครงการมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์มหาชนในเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต สนับสนุนการให้บริการสารสนเทศ การแนะแนว และการให้คำปรึกษาที่มีคุณภาพ เป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงปัจเจกชนและบริษัทห้างร้านเข้ากับโครงการเรียนรู้ที่สนองความต้องการของแต่ละฝ่าย ผลิตวัสดุและโครงการเรียนรู้ที่ทันสมัยเพื่ออุดช่องว่างในการให้บริการทางการศึกษา และบริการสารสนเทศ การตลาดคุณภาพสูง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความต้องการด้านความรู้และทักษะในอนาคต

3) โครงการจัดสร้างโครงข่ายการเรียนรู้แห่งชาติ โดยนำประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อเปิดเส้นทางการเรียนรู้ของประชาชนให้กว้างขึ้น

3.1.3.3 การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในสหราชอาณาจักร

จากการศึกษาการจัดการศึกษาตลอดชีวิต พบว่า มีรายละเอียดต่าง ๆ ที่ชัดเจนโดยสรุปประเด็นหลัก ๆ ได้ ดังนี้³⁶

1) กำหนดหลักการ วิสัยทัศน์ กรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน
สหราชอาณาจักรมุ่งจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึงในการดำเนินการได้มีการกำหนดหลักการวิสัยทัศน์ กรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน

2) สร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ปวงชน

สหราชอาณาจักร ได้เน้นการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ปวงชน ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนว่าต้องให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ให้ผสมกลมกลืนไปกับการดำเนินชีวิตของปวงชน ไม่ให้การศึกษาแปลกแยกออกจากการดำเนินชีวิต

³⁵ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 17 - 18). เล่มเดิม.

³⁶ รายงานการสัมมนา เรื่อง นโยบายส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิตของประเทศไทย, โดย สุมาลี สังข์ศรี (อ้างถึงใน แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดูตลอดชีวิต (น. 69). เล่มเดิม.

3) พัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้

สหราชอาณาจักรได้มีการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ พัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นการยากมากและต้องใช้เวลาอย่างไรก็ตาม ได้พยายามที่จะพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ได้ถึง 12 เมืองแล้ว³⁷ เช่น เมืองเบอร์มิงแฮม เซฟฟิลด์ เป็นต้น

4) เชื่อมโยงการศึกษา ทั้ง 3 รูปแบบ และการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต

เน้นเรื่องการเชื่อมโยงการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ ว่าการศึกษาแต่ละรูปแบบควรจะทำให้บุคคลที่เรียนด้วยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ไม่ว่าเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย สามารถเทียบโอนกันได้ โดยมีเกณฑ์ และวิธีการของการเทียบโอน นอกจากนั้น ได้เน้นการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต คือ ให้ทุกคนสามารถสะสมหน่วยกิตได้ ตลอดชีวิต

3.1.4 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ไม่ว่าจะอยู่ในเมือง หรือชนบท ได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถเผชิญกับ สภาพการณ์และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทั้งสภาพความเป็นอยู่ อาชีพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยเน้นว่าการศึกษาต้องสัมพันธ์กับอาชีพการงานและการดำเนิน ชีวิต

3.1.4.1 รูปแบบการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

รูปแบบการจัดการศึกษาตลอดชีวิตในสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญ ของชาติ โดยออกกฎหมายการศึกษาตลอดชีวิตขึ้น โดยเฉพาะ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีกรอบ ทิศทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน³⁸ และวุฒิสมาชิก Walter Mondale ได้เสนอกฎหมายชื่อกฎหมาย การศึกษาตลอดชีวิต (The Lifelong Education Act) ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เมื่อปี ค.ศ. 1976 กฎหมายนี้กำหนดการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ 19 ประเภท จากการศึกษาพื้นฐานสำหรับ ผู้ใหญ่ไปจนถึงการเรียนรู้เพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวและการพัฒนาส่วนบุคคล นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีศูนย์ข้อมูล เพื่อสนับสนุนการวิจัย เพื่อค้นหาปัจจัยที่กีดกันมิให้บุคคล

³⁷ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการ ส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 69). เล่มเดิม.

³⁸ จาก การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 (รายงานผลการวิจัย) (น. 136 - 137), โดย สุมาลี สังข์ศรี, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.

ได้มีโอกาสในการเรียนรู้³⁹ ส่วนการดำเนินการเน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่รัฐ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด การจัดการศึกษายึดหลักการในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และถือว่าเป็นสิทธิของทุกคนที่จะเข้าถึงโอกาสในการเรียนรู้ได้อย่างสะดวก โดยหน่วยจัดการเรียนรู้หรือแหล่งการเรียนรู้ต้องหาวิธีการจัดการศึกษาให้ยืดหยุ่น เปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและสะดวก ส่งเสริมให้มีแหล่งการเรียนรู้ในชุมชน หรือที่เรียกว่าการจัดการศึกษาตลอดชีวิตโดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน ส่งเสริมความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญแก่บ้านว่าเป็นแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สำคัญ เป็นแหล่งบ่มพื้นฐานชีวิตของบุคคลส่งเสริมการใช้สื่อเทคโนโลยีอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ให้ประชาชนรับความรู้ได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ มีนโยบายเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ

ในด้านของประชากรกลุ่มเป้าหมายนั้น สหรัฐอเมริกาได้ใช้ยุทธศาสตร์ในการปรับแนวคิด ปรับทัศนคติของประชาชนให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการศึกษาตลอดชีวิต สิ่งที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ เป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับชีวิตและอาชีพการงาน ซึ่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “หลักสูตรชีวิต” การถ่ายทอดความรู้ต้องปลูกฝังทักษะในการแสวงหาความรู้ เพื่อให้ประชาชนรู้วิธีที่จะแสวงหาความรู้ได้ตลอดชีวิต ผู้มีส่วนในการให้ความรู้ให้การศึกษาตลอดชีวิตนั้นมีมากมาย มิได้จำกัดเฉพาะนักการศึกษาอาชีพเท่านั้น แต่ยังมีการศึกษาชีวิต คือ ผู้ซึ่งมีความรู้มีประสบการณ์มาจากการดำเนินชีวิต จากการประกอบอาชีพมิใช่จากการฝึกอบรม สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญแก่การพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ด้วย ผู้จัดการศึกษาตลอดชีวิตควรเป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตด้วย⁴⁰ อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนในด้านงบประมาณไม่เพียงพอที่จะทำให้กฎหมายนี้ได้บรรลุผลตามที่วางเป้าหมายไว้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะยกตัวอย่างศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตของบางมลรัฐ⁴¹

3.1.4.1 การส่งเสริมการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

สหรัฐอเมริกามีศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตของบางมลรัฐเท่านั้น ในที่นี้ผู้เขียนขอกล่าวถึง ดังนี้

1) ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตของสภาการศึกษาอเมริกัน (ACE’s Center for Lifelong Learning) เป็นศูนย์ที่จัดตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อส่งเสริมการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ปัจจุบันเป็นผู้มีระดับชาติ ในการปรับนโยบาย แนวปฏิบัติ และแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาต่อเนื่อง

³⁹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 14). เล่มเดิม.

⁴⁰ การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 (น. 137 - 138). เล่มเดิม.

⁴¹ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 14). เล่มเดิม.

จัดโปรแกรม ให้บริการการศึกษาแก่ผู้เรียนผู้ใหญ่ จัดหาเครื่องมือ ทำวิจัยเพื่อลดช่องว่างในการให้บริการกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย ลดการขาดแรงงานสาขาวิชาต่าง ๆ โดยเฉพาะในระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา ทั้งนี้ ให้สอดคล้องกับนโยบายทางการศึกษาของประธานาธิบดีโอบามา

ศูนย์แห่งนี้ดำเนินการโดยคณะกรรมการการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประกอบด้วยกรรมการระดับสูงของสถานศึกษา ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษา และสมาคมการศึกษาดำรงตำแหน่ง 3 ปี มีหน้าที่ ดังนี้

1. เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำการจัดกิจกรรม หลักสูตรของศูนย์
2. ให้คำแนะนำคณะกรรมการที่ทำงานในศูนย์เกี่ยวกับการให้บริการรูปแบบกิจกรรม แนวโน้มการจัดการเรียนรู้ในอนาคต
3. ทบทวนนโยบาย แนวทาง หลักการในประเด็นของการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ที่ดี กรณีศึกษาที่ประสบผลสำเร็จหรือที่เหมาะสม ให้คำรับรองการดำเนินงานของศูนย์

โปรแกรมการจัดกิจกรรม

1. โปรแกรมการศึกษาสำหรับทหารการจัดกิจกรรมการเรียนรู้แก่ทหารทุกเหล่าและอาสาสมัคร
2. โปรแกรมความร่วมมือ ที่ดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งการประเมินการเทียบโอน การลงทะเบียน
3. การดำเนินงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่

2) ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตมอนทานา (Lifelong Learning Center Montana) ตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1957 จากจัดชั้นเรียนสอนทักษะการเชื่อมแก่ช่างไม้ 20 คน จนขยายเติบโตมาเป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต มีผู้ลงทะเบียน 11,500 คน เมื่อปี ค.ศ. 2009 ดำเนินการโดยเทศบาลเมืองมอนทานา เปิดหลักสูตรที่หลากหลาย เพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนกลุ่มต่าง ๆ ผู้สมัครเรียนต้องมีอายุตั้งแต่ 16 ปี ขึ้นไป⁴² ดังนี้

ประเภทกิจกรรม

โปรแกรมการศึกษาผู้ใหญ่ขั้นพื้นฐาน (Adult Basic Education) จัดฟรีสำหรับผู้ใหญ่ที่ยังต้องพัฒนาทักษะการอ่านเขียน คณิตเลข หรือผู้ที่ต้องสอบ GED การหางานทำ การรักษาสุขภาพ การจ้างงาน ผู้ที่ต้องการเข้าศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งรัฐ และท้องถิ่นเป็นผู้สนับสนุนเงินอุดหนุนทั้งหมด

⁴² การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 15). เล่มเดิม.

โปรแกรมสำหรับทั้งครอบครัว (Even Start Family Literacy Program) มีทั้งโปรแกรมที่ศูนย์จัด และที่โปรแกรมตามความต้องการของแต่ละครอบครัว เพื่อส่งเสริมให้ทั้งครอบครัวเรียนรู้ได้แก่

1. หลักสูตรการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education) เพื่อให้ผู้ใหญ่เรียนเพื่อพัฒนาทักษะการอ่าน การเขียน คอมพิวเตอร์ และการฝึกการทำงานเพื่อการจ้างงาน
2. หลักสูตรการศึกษาก่อนปฐมวัย (Early Childhood Education) เพื่อให้เด็กเล็กที่ยังไม่เข้าโรงเรียนได้ฝึกทักษะการอ่าน เล่น เขียน ศิลปะ วิทยาศาสตร์ และการปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และเปิดโอกาสให้พ่อแม่ ผู้ปกครองร่วมกิจกรรมด้วย
3. หลักสูตรสำหรับพ่อแม่และเด็ก (Parent and Child Time) เพื่อให้พ่อแม่ และเด็ก ๆ ได้เรียนและเล่นร่วมกัน สร้างความตระหนักกับพ่อแม่ว่าลูกเรียนรู้อย่างไร
4. เวลาสำหรับพ่อแม่ (Parent Time) เป็นการสร้างโอกาสให้พ่อแม่เรียนรู้เกี่ยวกับการพัฒนาการและการเติบโตของลูก ๆ พ่อแม่ แต่ละครอบครัวเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อค้นหาวิธีการส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาและการพัฒนาการรู้หนังสือของลูก

โปรแกรมสุขภาพและความปลอดภัย (Health & Safety) ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตจัดโปรแกรมด้านสุขภาพและความปลอดภัย

โปรแกรมวุฒิบัตร (Certificates Program) ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิตยังจัดหลักสูตรต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับวุฒิบัตร เช่น หลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพระยะสั้น 150 - 170 ชั่วโมง เช่น การถ่ายภาพ หรือ 140 - 150 ชั่วโมง เช่น การออกแบบเว็บไซต์ (Web Design) หรือ โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนค่ำ (Night High School) เพื่อให้ผู้ที่เรียนไม่จบมาเรียนและประเมินผล เพื่อเป็นหลักฐานในการสมัครเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หลักสูตรเหล่านี้ เปิดสอน ปีละ 4 ครั้ง

บทเรียนเพื่อการประยุกต์ใช้

จากการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของสหรัฐอเมริกา อาจสรุปประเด็นที่เป็นจุดเด่นที่จะนำมาประยุกต์เป็นแนวทางในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศไทยได้⁴³ ดังนี้

1. การออกกฎหมายสำหรับการศึกษาตลอดชีวิตเป็นการเฉพาะ
2. การกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้แก่รัฐแต่ละมลรัฐสามารถกำหนดนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของตนเอง
3. การทำให้การเรียนรู้หรือการศึกษาเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ง่ายและสะดวก
4. การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ในชุมชน การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ การจัดการศึกษาตลอดชีวิตโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน

⁴³ การศึกษาตลอดชีวิตเพื่อสังคมไทยในศตวรรษที่ 21 (น. 138 - 139). เล่มเดิม.

5. สิ่งที่ทำให้กลุ่มเป้าหมายเรียนรู้เป็นหลักสูตรชีวิต
6. การส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตที่บ้าน ให้ความสำคัญกับพ่อแม่
7. การใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต โดยการกำหนดนโยบายการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเพื่อการศึกษาทั้งในระดับชาติ และระดับมลรัฐ
8. การสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตแก่ประชาชน และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
9. การปลูกฝังทักษะในการแสวงหาความรู้ให้แก่ประชาชน
10. การพัฒนาบุคลากรผู้จัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งกลุ่มนักศึกษาอาชีพ และนักการศึกษาชีวิต

บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตของแต่ละประเทศมีแนวทางการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีแนวทางในการกำหนดนโยบายคล้าย ๆ กัน⁴⁴ ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงรายละเอียด ดังนี้

- (1) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่มีการให้ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยมีเป้าหมายในการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ ซึ่งรัฐบาลให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่
- (2) มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเฉพาะสำหรับการทำการศึกษา และรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล
- (3) มีโครงสร้างหรือกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่เป็นรูปธรรม สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้
- (4) มียุทธศาสตร์การดำเนินงานและแรงจูงใจ โดยเฉพาะการสนับสนุนของรัฐบาล การร่วมลงทุนระหว่างสถานประกอบการ รัฐ และบุคคล
- (5) ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยไม่จำกัดสถานที่ เช่น ที่บ้าน ชุมชน หรือสถานประกอบการ
- (6) มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อวางรากฐานสำหรับระบบการเรียนรู้บนโครงข่ายสารสนเทศ และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลความรู้ได้มากขึ้น⁴⁵

⁴⁴ การสังเคราะห์นโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศที่คัดสรรเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำกฎหมายการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย, โดย อัมพร พงษ์กัสนนันท์ (อ้างถึงใน แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 72). เล่มเดิม).

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญการจัดการศึกษา/การเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์การศึกษาตลอดชีวิต ตลอดจนการกำหนดบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหานวัตกรรมใหม่ ๆ โดยการดำเนินการวิจัยเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา/การเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ถูกต้อง เช่น การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเข้าถึงแหล่งบริการการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ง่ายขึ้น การนำระบบบัญชีการเรียนรู้ส่วนบุคคลมาใช้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางการศึกษา แก่ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น บทบาทการจัดการศึกษา/การเรียนรู้ตลอดชีวิตของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนจะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในส่วนกลางจะเน้นการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา และด้านอื่น ๆ ร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายการศึกษาตลอดชีวิตจะมีลักษณะของการบูรณาการมากขึ้น ทำหน้าที่กำกับ ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพให้ได้มาตรฐาน ตลอดจนการทำวิจัยเพื่อพัฒนางานการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เหมาะสม สำหรับหน่วยงานส่วนระดับภูมิภาค และท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายยุทธศาสตร์ที่วางไว้ โดยดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานเครือข่ายและชุมชน ระดมสรรพกำลังในท้องถิ่นมาใช้อย่างเต็มที่⁴⁶ ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้นำข้อมูลด้านกฎหมายของการศึกษาตลอดชีวิตของต่างประเทศทั้ง 3 ข้างต้น ไปวิเคราะห์กับกฎหมายการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย ต่อไปในบทวิเคราะห์

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาในประเทศไทย มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตหลายฉบับ พระราชบัญญัติ ตลอดจนกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษาของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญ

⁴⁵ แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (น. 72). เล่มเดิม.

⁴⁶ การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ (น. 18 - 19). เล่มเดิม.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่มีการใช้บังคับในปัจจุบัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁴⁷ และยังกำหนดเรื่องสิทธิในด้านการศึกษา โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

นอกจากนี้ การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง⁴⁸ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่คล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น⁴⁹ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชนการเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

นอกจากนี้ ยังกำหนดเรื่องเสรีภาพ โดยให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน⁵⁰

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 42.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43.

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 50.

3.2.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แม้จะไม่ได้กำหนดสิทธิทางการศึกษาไว้ แต่ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ สักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้⁵¹

3.2.2 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

สำหรับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยในระดับพระราชบัญญัติมีด้วยกันทั้งหมด 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.2.2.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁵² ซึ่งได้กำหนดโครงสร้างของระบบการศึกษาทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนขอกล่าวถึงรายละเอียด ดังนี้

1) นิยามศัพท์ทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดคตินิยามความหมาย⁵³ ของคำสำคัญต่าง ๆ ไว้ดังนี้

การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคล และสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์ จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4.

⁵² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

⁵³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา

การศึกษาตลอดชีวิต หมายความว่า การศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

สถานศึกษา หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรฐานการศึกษา หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพที่พึงประสงค์ และมาตรฐานที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสถานศึกษาทุกแห่ง และเพื่อใช้เป็นหลักในการเทียบเคียง สำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพทางการศึกษา

การประกันคุณภาพภายใน หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบ คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายใน โดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้น

การประกันคุณภาพภายนอก หมายความว่า การประเมินผลและการติดตามตรวจสอบ คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก โดยสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษาหรือบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกที่สำนักงานดังกล่าวรับรอง เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา

ผู้สอน หมายความว่า ครูและคณาจารย์ในสถานศึกษาระดับต่าง ๆ

ครู หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการเรียนการสอนและการส่งเสริมการเรียนรู้ของผู้เรียนด้วยวิธีการต่าง ๆ ในสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

คณาจารย์ หมายความว่า บุคลากรซึ่งทำหน้าที่หลักทางด้านการสอนและการวิจัย ในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐและเอกชน

ผู้บริหารสถานศึกษา หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารสถานศึกษา แต่ละแห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน

ผู้บริหารการศึกษา หมายความว่า บุคลากรวิชาชีพที่รับผิดชอบการบริหารการศึกษานอกสถานศึกษาตั้งแต่ระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นไป

บุคลากรทางการศึกษา หมายความว่า ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา รวมทั้งผู้สนับสนุนการศึกษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ให้บริการ หรือปฏิบัติงานเกี่ยวเนื่องกับการจัดกระบวนการเรียนการสอน การนิเทศ และการบริหารการศึกษาในหน่วยงานการศึกษาต่าง ๆ

2) ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข⁵⁴ และในกระบวนการเรียนรู้ต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพ ความเคารพกฎหมาย ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง⁵⁵

ในการจัดการศึกษานั้นให้ยึดหลัก⁵⁶ ดังนี้

- (1) เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน
- (2) ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
- (3) การพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ การจัดระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลัก⁵⁷ ดังนี้

- (1) มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- (2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
- (4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- (5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา

⁵⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

(6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น

3) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย⁵⁸ ทั้งนี้ การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคล ซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ การศึกษาสำหรับคนพิการ ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา⁵⁹ และการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

นอกจากนี้ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์⁶⁰ ในทางการศึกษาดังต่อไปนี้

(1) การสนับสนุนจากรัฐ ให้มีความรู้ความสามารถในการอบรมเลี้ยงดู และการให้การศึกษากับบุตรหรือบุคคล ซึ่งอยู่ในความดูแล

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตรหรือบุคคล ซึ่งอยู่ในความดูแลที่ครอบครัวจัดให้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีสำหรับค่าใช้จ่ายการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด

⁵⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

⁵⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคสาม.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

4) ระบบการศึกษา

ปัจจุบัน การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ⁶¹ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้และให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบตามอัธยาศัย การฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน

การศึกษาในระบบ มี 2 ระดับ⁶² คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย การศึกษาซึ่งจัดไม่น้อยกว่าสิบสองปีก่อนระดับอุดมศึกษา การแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ การศึกษาระดับอุดมศึกษาแบ่งเป็นสองระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา

5) แนวการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาต้องยึดหลักว่าผู้เรียนทุกคนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด⁶³ การจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องต่อไปนี้⁶⁴

⁶¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁶² พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

⁶³ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

⁶⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

(1) ความรู้เรื่องเกี่ยวกับตนเอง และความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ได้แก่ ครอบครัว ชุมชน ชาติ และสังคมโลก รวมถึงความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสังคมไทย และระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รวมทั้งความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์เรื่องของการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลยั่งยืน

(3) ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย และการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญา

(4) ความรู้ และทักษะด้านคณิตศาสตร์ และด้านภาษา เน้นการใช้ภาษาไทย อย่างถูกต้อง

(5) ความรู้ และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

นอกจากนี้ รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การกีฬาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ⁶⁵ ตลอดจนให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ภายในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีการจัดการศึกษาอบรม มีการแสวงหาความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และรู้จักเลือกสรรภูมิปัญญาและวิทยาการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาและความต้องการ รวมทั้งหาวิธีการสนับสนุนให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา ระหว่างชุมชน⁶⁶

6) การบริหารและการจัดการศึกษา

สำหรับการบริหารและการจัดการศึกษานั้น แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหาร และการจัดการศึกษาของรัฐ การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ

กระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุก ประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม

⁶⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

⁶⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 29.

และประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้ง การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง⁶⁷ การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาโดยคำนึงถึงระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวนสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรมและความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

(2) การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น⁶⁸ และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน

การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระโดยมีการกำกับติดตามการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ⁶⁹ และให้สถานศึกษาเอกชนเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนผู้รับใบอนุญาต ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนครู ผู้แทนศิษย์เก่า และผู้ทรงคุณวุฒิ⁷⁰

อย่างไรก็ตาม ให้สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท การศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนในด้านการศึกษา⁷¹ การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาของรัฐของเขตพื้นที่การศึกษา หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้คำนึงถึงผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเอกชน โดยให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับฟังความคิดเห็นของเอกชนและประชาชนประกอบการพิจารณาด้วย

⁶⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31.

⁶⁸ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41.

⁶⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 43.

⁷⁰ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 44.

⁷¹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

นอกจากนี้ ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญา ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

3.2.2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการในเขตพื้นที่การศึกษากำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่การศึกษาประกอบด้วยการศึกษาระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานรวมอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการ สมควรแยกเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา เพื่อให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการพัฒนาการศึกษาแก่นักเรียนในช่วงชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ให้สัมฤทธิ์ผลและมีคุณภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง⁷² ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้⁷³

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 9.

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 10.

ในการจัดระเบียบราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ให้กระทรวงศึกษาธิการ มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่⁷⁴ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามแผนงานของกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้ ในกรณีที่มิทรงปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่⁷⁵ ดังนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานใดสำนักงานหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ

(2) ประสานงานต่าง ๆ ในกระทรวง และดำเนินงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นงานที่ต้องปฏิบัติตามสายงานการบังคับบัญชาอันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งจะต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกำหนดในกฎหมายอื่น

(3) จัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่มีได้อยู่ในอำนาจของส่วนราชการอื่น

(5) ดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 23.

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 24.

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นองค์กร ให้คำปรึกษา และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ว่าด้วยการดังกล่าว ทั้งนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นไป ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁷⁶

3.2.2.3 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งดำเนินการ โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนตามกฎหมายที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา ที่ได้บัญญัติไว้แล้ว⁷⁷

1) บทนิยามความหมาย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทนิยามความหมาย⁷⁸ ของคำสำคัญต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

“การศึกษานอกระบบ” หมายความว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ และวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียน หรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ ของกลุ่มเป้าหมายนั้นและมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิ ทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้

“การศึกษาตามอัธยาศัย” หมายความว่า กิจกรรมการเรียนรู้ในวิถีชีวิตประจำวันของ บุคคลซึ่งบุคคลสามารถเลือกที่จะเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความต้องการ โอกาสความพร้อม และศักยภาพในการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัยในสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

“ภาคีเครือข่าย” หมายความว่า บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นองค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่น รวมทั้ง สถานศึกษาอื่นที่มีได้สังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่มีส่วนร่วมหรือมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 27.

⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 3.

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4.

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

2) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติโดยให้บุคคล ซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตามมีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยได้ ดังต่อไปนี้⁷⁹

2.1) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ

การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ ให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมายในเรื่อง⁸⁰ ดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาศักยภาพกำลังคนและสังคมที่ใช้ความรู้และภูมิปัญญาเป็นฐานในการพัฒนา ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง และคุณภาพชีวิตทั้งนี้ ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ

(2) ภาวการณ์เอื้ออำนวยให้เกิดแรงจูงใจและความพร้อมในการมีส่วนร่วมเพื่อจัดกิจกรรมการศึกษา

2.2) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย

การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย ให้ดำเนินการเพื่อเป้าหมายในเรื่อง⁸¹ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้เรียนได้รับความรู้และทักษะพื้นฐานในการแสวงหาความรู้ที่จะเอื้อต่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(2) ผู้เรียนได้เรียนรู้สาระที่สอดคล้องกับความสนใจและความจำเป็นในการยกระดับคุณภาพชีวิตทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

(3) ผู้เรียนสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์และเทียบโอนผลการเรียนกับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5.

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7.

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 8.

นอกจากนี้ ยังให้กระทรวงศึกษาธิการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้ความสำคัญแก่ผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทและหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁸²

(1) ผู้เรียน ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และสามารถเลือกรับบริการ ได้หลากหลายตามความต้องการของตนเอง

(2) ผู้จัดการเรียนรู้สำหรับการศึกษานอกระบบ และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้สำหรับการศึกษตามอัธยาศัย มีการดำเนินการที่หลากหลายตามศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียน โดยบูรณาการความรู้ ปุถุคฝงคุณธรรม และค่านิยมที่ดีงาม

(3) ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งเป็นผู้เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เรียนและผู้จัดการเรียนรู้ มีการดำเนินการที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

3) คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีอำนาจหน้าที่⁸³ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) กำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำและการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(5) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

⁸² พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 9.

⁸³ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12.

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัด⁸⁴ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขานุการ กศน. ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน เป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. กทม. เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด แรงงานจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน เป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในพื้นที่ของจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

จากที่กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดมีอำนาจหน้าที่⁸⁵ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาและร่วมมือในการพัฒนาการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกับภาคีเครือข่าย

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีเครือข่าย เพื่อจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด

(3) ติดตามการดำเนินการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของสถานศึกษาและหน่วยงานที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศรวมทั้งความต้องการเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น

(4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

⁸⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 15.

⁸⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 16.

4) สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า เลขาธิการ กศน. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน⁸⁶ และให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่⁸⁷ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) จัดทำข้อเสนอแนะ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผน และมาตรฐานการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยต่อคณะกรรมการ

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการ การวิจัย การพัฒนา หลักสูตรและนวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากร และระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษา

(5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(6) จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษา วิทยุชุมชน ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา ห้องสมุดประชาชนพิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และแหล่งการเรียนรู้อื่น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างต่อเนื่องของประชาชน

(7) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(8) ปฏิบัติงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

⁸⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 14.

⁸⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 14 วรรคสอง.

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัด⁸⁸ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. กทม. เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงาน และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่บริหารการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในกรุงเทพมหานคร

(2) ในจังหวัดอื่น ให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด เรียกโดยย่อว่า สำนักงาน กศน. จังหวัด เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงาน และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดและมีอำนาจหน้าที่บริหารการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภายในจังหวัด

ให้หน่วยงานการศึกษาข้างต้น มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสำนักงาน กศน. กทม. หรือสำนักงาน กศน. จังหวัด แล้วแต่กรณี รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบและมีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตลอดจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานดังกล่าว และให้สถานศึกษาทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงาน และจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยร่วมกับภาคีเครือข่าย⁸⁹ การดำเนินงานของสถานศึกษาโดยอาจจัดให้มีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเป็นหน่วยจัดกิจกรรมและสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนก็ได้

3.2.2.4 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งก็ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร

⁸⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 17.

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 18.

ส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง⁹⁰ ดังนี้

- (1) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (2) การจัดการศึกษา

ในท้องถิ่นของตนเอง⁹¹ ดังนี้

- (1) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (2) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

- (3) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (4) การจัดการศึกษา
- (5) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (6) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาถือเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้กับประชาชน ตลอดจนการสนับสนุนให้ท้องถิ่นของตนเองมีแหล่งเรียนรู้เพื่อจะได้ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย

3.2.3 กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

สำหรับกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น ผู้เขียนขอยกกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

⁹⁰ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

⁹¹ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.3.1 กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยไว้ ดังต่อไปนี้

ในส่วนของความหมายกฎกระทรวงนี้⁹² ได้กำหนดความหมายของคำสำคัญไว้ ดังนี้

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

กรรมการ หมายความว่า กรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

องค์กรเอกชน หมายความว่า สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ ต้องดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี

สำหรับคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้นให้มีจำนวน 21 คน⁹³ ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

⁹² กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 1.

⁹³ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 2.

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน จำนวน 2 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษา ด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจและบริการ ด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศาสนาศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน

(5) ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม⁹⁴ ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

- (4) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ไม่เคยมีประวัติเสื่อมเสียทางจริยธรรม จรรยาบรรณ และการประกอบวิชาชีพ
- (7) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(8) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง

นอกจากนี้ ในการสรรหาและการเลือกกรรมการมีหลักเกณฑ์และวิธีการ⁹⁵ ดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาและการเลือกกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชน ในห้องกรรเอกชน เสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 แห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือสองเท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนด

⁹⁴ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 3.

⁹⁵ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 4.

(2) การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการโดยตำแหน่งเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 เป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนด

เมื่อดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการเสร็จสิ้นแล้วให้นำรายชื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนดแล้วแต่งตั้งเป็นกรรมการ

กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้⁹⁶

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ⁹⁷

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3

(4) คณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียบกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

ในกรณีที่กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระให้ดำเนินการสรรหาเลือก และแต่งตั้งกรรมการแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 90 วัน จะไม่ดำเนินการก็ได้ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่⁹⁸

3.2.3.2 กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 วรรคสอง และมาตรา 25 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 รัฐมนตรี

⁹⁶ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 6.

⁹⁷ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 7.

⁹⁸ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ข้อ 9.

ว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่ายไว้ ดังต่อไปนี้

ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายใดประสงค์จะให้การส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อาจดำเนินการส่งเสริม และสนับสนุนในเรื่อง⁹⁹ ดังต่อไปนี้

(1) สื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จำเป็นสำหรับการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยและการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ

(2) การจัดการศึกษา การพัฒนาวิชาการและบุคลากร รวมทั้งการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรเพื่อการศึกษา

(3) การสร้างและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้เรียนของการศึกษา ตามอัธยาศัยสามารถเข้าถึงได้ตามความเหมาะสม

(4) ทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บุคคลและชุมชนได้เรียนรู้ ตามความสนใจและความต้องการที่สอดคล้องกับความจำเป็นในสังคมของการศึกษาตามอัธยาศัย

การรับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้สำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด และสถานศึกษา คำนึงถึงเรื่อง¹⁰⁰ ดังต่อไปนี้

(1) ประโยชน์ที่สถานศึกษา ผู้เรียน ผู้จัดการเรียนรู้และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้จะได้รับ

(2) ภาระที่เกิดขึ้นกับสถานศึกษา ผู้เรียน ผู้จัดการเรียนรู้และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(3) ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

นอกจากนี้ ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายใดประสงค์จะให้การ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้แจ้งความประสงค์ ต่อสำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี¹⁰¹ เมื่อสำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษาแล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งความประสงค์จากส่วน

⁹⁹ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 1.

¹⁰⁰ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 2.

¹⁰¹ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 3.

ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายแล้วหากเห็นว่าการรับการส่งเสริมและสนับสนุน ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แล้วให้แจ้งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคี เครือข่ายทราบ¹⁰²

สำหรับกรณีที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคี เครือข่ายเป็นการให้เงินหรือทรัพย์สิน ให้สำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษา แล้วแต่กรณี ออกหลักฐานและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของทางราชการ¹⁰³

อย่างไรก็ตาม ให้สำนักงาน กศน. กทม. สำนักงาน กศน. จังหวัด หรือสถานศึกษาจัดทำ รายงานการรับการส่งเสริมและสนับสนุนจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่าย เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง¹⁰⁴

3.2.3.3 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ สถานศึกษา

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษาออก โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จึงกำหนดอำนาจ และหน้าที่ของสถานศึกษา ในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัยจำนวน 964 แห่ง ดังนี้

ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอ เรียกโดยย่อว่า กศน.อำเภอ และศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเขต เรียกโดยย่อว่า กศน.เขต มีอำนาจ และหน้าที่¹⁰⁵ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานภาคีเครือข่าย เพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

¹⁰² กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

¹⁰³ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 5.

¹⁰⁴ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ข้อ 6.

¹⁰⁵ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 1.

- (3) ดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐบาลและงานเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ
 - (4) จัด ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานการจัดการศึกษาตาม โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริในพื้นที่
 - (5) จัด ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - (6) วิจัยและพัฒนาคุณภาพหลักสูตร สื่อ กระบวนการเรียนรู้ และมาตรฐานการศึกษานอกระบบ
 - (7) ดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้และประสบการณ์
 - (8) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ นิเทศภายใน ติดตามประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
 - (9) พัฒนาคู และบุคลากรทางการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
 - (10) ระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดและพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
 - (11) ดำเนินการประกันคุณภาพภายใน ให้สอดคล้องกับระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด
 - (12) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่¹⁰⁶ ดังต่อไปนี้
- (1) จัดการศึกษานอกระบบประเภทการศึกษาต่อเนื่องที่ต้องใช้ทักษะ เทคนิค ความชำนาญการเป็นพิเศษ
 - (2) จัดการศึกษานอกระบบหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.)
 - (3) จัดการศึกษานอกระบบสำหรับกลุ่มเป้าหมายพิเศษที่มีวิธีการจัดการศึกษาเป็นพิเศษ เช่น ผู้สูงอายุ คนพิการ เด็กด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น
 - (4) วิจัยและพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่รับผิดชอบ
 - (5) ศึกษารูปแบบ ทดลอง นำร่องการจัดการเรียนการสอนสำหรับชุมชนเมือง
 - (6) เป็นศูนย์ประเมินความรู้ ประสบการณ์และเทียบระดับการศึกษาในพื้นที่ที่รับผิดชอบ
 - (7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

¹⁰⁶ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 12.

สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร แต่ละแห่งรับผิดชอบพื้นที่¹⁰⁷ ดังนี้

(1) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร 1 เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.กทม. 1 รับผิดชอบพื้นที่บริการ 20 เขต คือ ภาษีเจริญ บางแค บางขุนเทียน บางบอน ทุ่งครุ ราษฎร์บูรณะ จอมทอง ธนบุรี ดลิ่งชัน ทวีวัฒนา บางพลัด หนองแขม บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ คลองสาน ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ พระนคร ดุสิต และราชเทวี

(2) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร 2 เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.กทม. 2 รับผิดชอบพื้นที่บริการ 15 เขต คือ ยานนาวา คลองเตย บางคอแหลม วัฒนา ประเวศ สวนหลวง บางกะปิ ลาดพร้าว สาทร วังทองหลาง พญาไท บางรัก ปทุมวัน พระโขนง และบางนา

(3) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร 3 เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน. กทม. 3 รับผิดชอบพื้นที่บริการ 15 เขต คือ บึงกุ่ม คันนายาว บางเขน สายไหม ดอนเมือง หลักสี่ จตุจักร บางซื่อ ห้วยขวาง ดินแดง สะพานสูง หนองจอก คลองสามวา มีนบุรี และลาดกระบัง

สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาค มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁰⁸

(1) จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยประเภทการศึกษาต่อเนื่อง ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความสนใจของกลุ่มเป้าหมายและประชาชนในภูมิภาค

(2) วิจัย และพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่สอดคล้องกับบริบทของภาค

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนา คุณภาพทางวิชาการ หลักสูตร สื่อ เทคโนโลยี นวัตกรรมทางการศึกษา บุคลากรและระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยแก่สถานศึกษาในภูมิภาคและภาคีเครือข่าย

(4) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

¹⁰⁷ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 12 วรรคสอง.

¹⁰⁸ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 13.

นอกจากนี้ สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคแต่ละแห่งรับผิดชอบพื้นที่¹⁰⁹ ดังนี้

(1) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคกลาง เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.ภาคกลาง รับผิดชอบพื้นที่บริการ 16 จังหวัด คือ เพชรบุรี กาญจนบุรี ชัยนาท นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ พระนครศรีอยุธยา ราชบุรี ลพบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี และอ่างทอง

(2) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคตะวันออก เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.ภาคตะวันออก รับผิดชอบพื้นที่บริการ 9 จังหวัด คือ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง สมุทรปราการ และสระแก้ว

(3) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รับผิดชอบพื้นที่บริการ 19 จังหวัด คือ เลย กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์ และอุบลราชธานี

(4) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคเหนือ เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.ภาคเหนือ รับผิดชอบพื้นที่บริการ 17 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี

(5) สถาบันพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า สถาบัน กศน.ภาคใต้ รับผิดชอบพื้นที่บริการ 14 จังหวัด คือ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี

3.2.4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาคณะผู้สังคมนักเรียนรู้อุดมคติอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคนทุกช่วงวัยให้เข้าสู่สังคมนักเรียนรู้อุดมคติอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการนำหลักคิดหลักปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเสริมสร้างศักยภาพของคนในทุกมิติ ทั้งด้านร่างกายที่สมบูรณ์ แข็งแรง มีสติปัญญาที่รอบรู้ และมีจิตใจที่สำนึกในศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม

¹⁰⁹ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา ข้อ 13 วรรคสอง.

และความเพียร มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการเสริมสร้างสภาพแวดล้อมในสังคม และหนุนเสริมสถาบันทางสังคมให้แข็งแกร่งและเอื้อต่อการพัฒนาคน¹¹⁰ ดังนี้

1) การส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพอย่างเป็นองค์รวม

การสร้างเสริมสุขภาพจะควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพระบบบริการสาธารณสุข¹¹¹ ดังนี้

(1) การสร้างเสริมสุขภาพของคนไทยให้มีความสมบูรณ์แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจ โดยการพัฒนาความรู้และทักษะในการดูแลสุขภาพของตนเอง ครอบครัว ชุมชน การลดปัจจัยเสี่ยง จากสภาพแวดล้อมและการประกอบอาชีพที่มีผลต่อสุขภาพ การพัฒนาระบบและกลไกเฝ้าระวัง ความมั่นคงทางสุขภาพจากปัจจัยคุกคามสุขภาพที่แฝงมากับกระบวนการพัฒนา รวมทั้งมุ่งสร้าง กระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อสุขภาพ การใช้ประโยชน์จากยา สมุนไพรเพื่อการป้องกันและการรักษาเบื้องต้น และการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสื่อสาร ต่อสังคมเพื่อการส่งเสริมสุขภาพเชิงรุก

(2) พัฒนาระบบบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะระบบบริการ ขั้นพื้นฐาน ควบคู่กับการส่งเสริมการแพทย์ทางเลือก การพัฒนาด้านเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ การพัฒนา ระบบฐานข้อมูลสุขภาพของประเทศ การพัฒนาบุคลากรด้านสาธารณสุขให้เหมาะสม ทั้งการผลิต และการกระจายบุคลากร ค่าตอบแทน และการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อเป็น สิ่งจูงใจให้บุคลากรมีการกระจายที่เหมาะสม รวมทั้งการใช้มาตรการการเงินการคลังเพื่อสุขภาพ ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

2) การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การสร้างโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องให้คนทุกกลุ่มทุกวัยสามารถเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ และองค์ความรู้ที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และองค์ความรู้ใหม่¹¹² ดังนี้

(1) สร้างกระแสสังคมให้การเรียนรู้เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน มีนิสัยใฝ่รู้ รักการ อ่านตั้งแต่วัยเด็ก และส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของคนต่างวัย ควบคู่กับการส่งเสริมให้องค์กร กลุ่มบุคคล ชุมชน ประชาชน และสื่อทุกประเภทเป็นแหล่งเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ สื่อสารด้วยภาษา ที่เข้าใจง่าย

¹¹⁰ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 45), โดย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹¹¹ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 48), โดย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

¹¹² จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 48-49), โดย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

(2) ส่งเสริมการศึกษาทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน

(2.1) จัดการศึกษาและการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ ยืดหยุ่น หลากหลาย เข้าถึงได้ง่าย ที่สัมพันธ์สอดคล้องกับวัฒนธรรม วิถีชีวิต และการประกอบอาชีพในแต่ละท้องถิ่น โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญ ให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง เรียนรู้เป็นกลุ่มจนคิดเป็นนิสัยใฝ่เรียนรู้

(2.2) มีระบบเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ ปรับระบบการวัดประเมินผลผู้เรียน และระบบการเข้ารับการศึกษาต่อให้เอื้อต่อการจัดการศึกษาทางเลือกในประชากรทุกกลุ่ม ตามศักยภาพของผู้เรียน

(2.3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาบทเรียนผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และการใช้มาตรการทางภาษีในการสนับสนุนการผลิตสื่อเพื่อการเรียนรู้ และเป็นช่องทางสำหรับคนทุกกลุ่มวัย แสดงออกอย่างสร้างสรรค์

3) สนับสนุนการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และปัจจัยสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต¹¹³

(3.1) เสริมสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาในระดับท้องถิ่น ชุมชน และประเทศ โดยพัฒนาโครงข่ายโทรคมนาคมและบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศพัฒนาแหล่งเรียนรู้ของชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายสอดคล้องกับภูมิสังคม และพัฒนาระดับศูนย์ความเป็นเลิศด้านต่าง ๆ สู่ภูมิภาคและชุมชน รวมทั้งการปรับปรุงและผลักดันกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนมาตรการภาษีที่เกี่ยวข้อง ให้เอื้ออำนวยและส่งเสริมให้เกิดการจัดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

(3.2) พัฒนาและเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนได้ใช้ประโยชน์จากแหล่งเรียนรู้ทั่วไป อาทิ สถานศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ศูนย์การเรียนรู้ ศูนย์กีฬาและนันทนาการ รวมทั้งเปิดพื้นที่/เวทีสาธารณะให้เป็นศูนย์รวมการแลกเปลี่ยนให้กับนักคิด และนำเสนอผลงานเชิงสร้างสรรค์ โดยกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันเริ่มตั้งแต่วัยเด็ก เยาวชน และประชาชน ให้เข้าถึงอย่างสะดวกและใช้บริการได้เต็มศักยภาพมีการผสมผสานภูมิปัญญาท้องถิ่นและความรู้สมัยใหม่ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ได้

¹¹³ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 49), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

(3.3) พัฒนาองค์ความรู้ของท้องถิ่นทั้งจากผู้รู้ ปราชญ์ชาวบ้าน และจัดให้มีการวิจัยเชิงประจักษ์ของชุมชน การจัดการองค์ความรู้ในชุมชนอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการพัฒนาทักษะด้านภาษาและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาให้เอื้อต่อการเข้าถึงแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลาย ตลอดจนเนื้อหาสาระที่เหมาะสมกับการพัฒนาการเรียนรู้ด้วยตนเอง

(3.4) สร้างโอกาสในการเรียนรู้และการพัฒนาคนทุกคนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเด็กเยาวชนและประชาชนที่อยู่นอกระบบ ทั้งที่เป็นเด็กในวัยเรียนที่ออกกลางคัน เด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เพื่อส่งต่อเข้าสู่ระบบการศึกษาหรือให้ได้เรียนรู้ตามศักยภาพและตามสภาพแวดล้อม รวมทั้งประชาชนที่ต้องการทักษะเพิ่มเติมในการประกอบสัมมาอาชีพ โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในระดับจังหวัดและในระดับท้องถิ่นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่อยู่นอกระบบและการบริหารจัดการให้เกิดการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม

การส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนนำค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีงามของไทยเป็นฐานในการพัฒนาคนและสังคม¹¹⁴ ซึ่งมีดังต่อไปนี้

(1) เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวในการบ่มเพาะให้คนมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรมในวิถีชีวิต

(1.1) พัฒนาศักยภาพครอบครัว โดยส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้ที่แน่นอน สามารถดำรงชีวิตอย่างพอเพียง สนับสนุนการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับศักยภาพของครอบครัว มีการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การเรียนรู้ร่วมกันเพื่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างสมาชิกในครอบครัวและเชื่อมโยงกับเครือข่ายครอบครัว ให้สิ่งจูงใจแก่ครอบครัวที่มีปฏิสัมพันธ์ที่ดี รวมทั้งพัฒนาความรู้ทางเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับพ่อแม่และผู้ปกครอง โดยสร้างโอกาสในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและรู้จักใช้ประโยชน์อย่างมีคุณค่าเพื่อลดช่องว่างระหว่างครอบครัว

(1.2) ฟื้นฟูวัฒนธรรมที่ดีและนำคุณค่าอันดีงามของครอบครัวไทย อาทิ ความเอื้ออาทรและการเป็นเครือญาติมาใช้ในวิถีชีวิต ควบคู่กับการปลูกฝังศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้สมาชิกในครอบครัวรู้จักใช้ปัญญาในทางที่ถูกต้อง และมีจิตสำนึกในการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมที่จะมีผลกระทบต่อการเบี่ยงเบนทางวัฒนธรรม

¹¹⁴ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 50), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

(1.3) ผลักดันให้ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการเปิดพื้นที่สาธารณะในการจัดกิจกรรมสร้างสัมพันธ์อันดีต่อครอบครัวและชุมชน และภาคธุรกิจจัดกิจกรรมทั้งภายในและภายนอกองค์กรเพื่อส่งเสริมให้ครอบครัวมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

(2) พัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เข้มแข็งและสามารถสร้างภูมิคุ้มกันให้คนในชุมชน โดยแบ่งเป็น 3 เรื่อง¹¹⁵ ดังนี้

(2.1) สนับสนุนการค้นหาอัตลักษณ์อันโดดเด่นของชุมชน การสร้างกระบวนการเรียนรู้และปลูกฝังความเป็นอัตลักษณ์ของชุมชน โดยอนุรักษ์และฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมกลไกเชิงสถาบันในชุมชนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจในพฤติกรรม สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความมั่นคงทางวัฒนธรรมและดำรงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของชุมชน

(2.2) สนับสนุนให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมคิดและร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นบนหลักการพึ่งพาตนเองที่คำนึงถึงศักยภาพ ทรัพยากร ภูมิปัญญา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมในชุมชนเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับการจัดการการเรียนรู้ในชุมชน การศึกษา ถอดองค์ความรู้ของชุมชนและชุมชนต้นแบบ การจัดการตนเองได้ตามบริบทของพื้นที่ และการถ่ายทอดภูมิปัญญาที่ช่วยพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ

(2.3) ส่งเสริมการขยายผลและพัฒนาศักยภาพของคนสามวัย เพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้และสร้างความเข้าใจที่จะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในการอยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชน อย่างอบอุ่นและเข้มแข็งควบคู่กับการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนกับเครือข่ายภาคประชาสังคม และภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบเฝ้าระวังปัญหาทางด้านสังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนในชุมชน

(3) ส่งเสริมภาคประชาสังคมและองค์กรธุรกิจเอกชนในการทำงานเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกับกลไกภาครัฐ และร่วมกันสร้างจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการส่งเสริมภาคเอกชนที่ประกอบกิจการเพื่อสังคมที่สร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของชุมชนและสังคม โดยเฉพาะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้และจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานในสถานประกอบการหรือบริเวณใกล้เคียง การยกย่ององค์กรธุรกิจเอกชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมให้เป็นแบบอย่างที่ดีต่อสาธารณะ ตลอดจนการยกย่องคนดีในสังคมให้เป็นต้นแบบและตัวอย่างที่ดีผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง

¹¹⁵ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 52), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

(4) ฟื้นฟูบทบาทของสถาบันศาสนาในการส่งเสริมศีลธรรมและเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ โดยสนับสนุนให้สถาบันศาสนาเผยแพร่แก่นของศาสนาที่ถูกต้องและจัดพื้นที่ในการปฏิบัติธรรม อย่างทั่วถึง รวมทั้งมีการสร้างนวัตกรรมการและกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน ให้มีศีลธรรม คุณธรรมจริยธรรมตามหลักคำสอนทางศาสนา

(5) พัฒนาบทบาทของสถาบันทางสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน โดยสามารถแบ่ง ออกเป็น 3 เรื่อง¹¹⁶ ดังนี้

(5.1) ส่งเสริมให้สถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่หรือจังหวัดต่าง ๆ มีบทบาทหน้าที่ สำคัญในการพัฒนาคน ชุมชน และสังคมในพื้นที่อย่างเป็นองค์รวม

(5.2) ส่งเสริมความร่วมมือของสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา ในการปลูกฝังกระบวนการคิดที่อยู่บนฐานของศีลธรรม การยอมรับความแตกต่าง สำนึกความเป็น พลเมือง และวัฒนธรรมประชาธิปไตย รวมทั้งการใช้ประโยชน์ทุนทางสังคมในการหล่อหลอม และสร้างค่านิยมที่ดี การฟื้นฟูวัฒนธรรมที่ดีงาม

(5.3) สร้างเสริมความเข้มแข็งของเครือข่ายสังคมออนไลน์ให้เป็นพลังสำคัญ ที่มีบทบาทต่อการสะท้อนความต้องการของประชาชน รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ โดยจัดสรรพื้นที่ออนไลน์เพื่อการเรียนรู้ตามความสนใจ วิเคราะห์แนวทางการใช้ประโยชน์ในการ ใช้สื่อออนไลน์ และมีการจัดระบบระเบียบการบริหารจัดการอย่างเข้มงวด

(6) สร้างค่านิยมให้คนไทยภาคภูมิใจในวัฒนธรรมไทย และยอมรับความแตกต่าง ของความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งทางความคิด และสร้างความเป็น เอกภาพในสังคม ตลอดจนสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางวัฒนธรรมร่วมกับประชาคมโลก โดยเฉพาะประชาคมอาเซียนเพื่อให้เกิดการไหลเวียนทางวัฒนธรรมในรูปแบบการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจระหว่างประชาชนในการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และการ รับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน

¹¹⁶ จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 – 2559 (น. 53), โดย สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2559, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในบทนี้ เป็นการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย โดยมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายสามประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ปัจจุบันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ได้วางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน โดยการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องให้กับคนทุกกลุ่ม ทุกวัย ให้สามารถเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้และองค์ความรู้ที่หลากหลายทั้งที่เป็นวัฒนธรรม ภูมิปัญญาและองค์ความรู้ใหม่ รวมทั้งความพยายามของรัฐที่จะจัดโอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างมีคุณภาพ และทั่วถึง ให้สอดคล้องกับโลกในศตวรรษที่ 21 ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี เพื่อให้ประชาชนมีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ใฝ่รู้ ใฝ่เรียน สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ และมีศักยภาพการแข่งขันกับประเทศอื่นในระดับสากล ด้วยกลไกหลักในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ และการให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ

และแก้ปัญหาทางการศึกษานอกโรงเรียน ให้กับประชาชนที่อยู่นอกระบบการศึกษาในระบบโรงเรียนอย่างหลากหลายรูปแบบ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสังคม ตอบสนองได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง ดังนั้น เพื่อขับเคลื่อนการศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของแผนดังกล่าว จึงต้องมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนดังกล่าว

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัด ในกรุงเทพมหานครให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน. กทม.” และในจังหวัดอื่น ให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน. จังหวัด”

นอกจากนี้ ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขาธิการ กศน. ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนเป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนซึ่งเกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. กทม. เป็นกรรมการและเลขานุการ และในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด เกษตรจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด แรงงานจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด นายก่องการบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคนเป็นกรรมการ ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในพื้นที่ของจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน และให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ ในภารกิจลำดับรองในด้านการจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ที่มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ภารกิจลำดับรองของรัฐ หมายถึง ภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น หรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีจึงเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง โดยรัฐอาจทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ รัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยองค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน

การจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจทำให้ประชาชนสามารถแสดงศักยภาพของมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมวิชาชีพ การสอนให้รู้จักอดทนอดกลั้นต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้คนในสังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตในสังคมร่วมกันอย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่ที่รัฐสามารถกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อ นั้น รัฐย่อมเคารพสิทธิในความคิดความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การขัดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันใดอันหนึ่งให้แก่พลเมืองของตนเอง ในส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามต้องการของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงาน กศน. ที่มีเลขาธิการ กศน. เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการจัดการและการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาตลอดชีวิตที่อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งสำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หากแต่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรม จึงส่งผลทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้การบริหารงานของ

สำนักงาน กศน. ไม่มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ ทั้งนี้ การบริหารสำนักงาน กศน. ต้องรอสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการ หรือมอบอำนาจให้สำนักงาน กศน. ในการดำเนินการนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เลขาธิการ กศน. เป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในการดำเนินและบริหารสำนักงาน กศน. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต แต่แผนการดำเนินงานทั้งหมดของสำนักงาน กศน. จะต้องผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นผู้อนุมัติ ทั้งนี้ สำนักงาน กศน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการกำหนดนโยบาย ด้านงบประมาณ และด้านการพัฒนาบุคลากรแล้ว ส่งผลให้สำนักงาน กศน. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่สามารถสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานได้นั้นส่งผลกระทบต่อการบริหารและการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะทำให้การบริหารงานของสำนักงาน กศน. ไม่คล่องตัว อีกทั้งยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการขอบประมาณของสำนักงาน กศน. ที่ไม่สามารถขอบประมาณได้เอง เนื่องจากการขอบประมาณของสำนักงาน กศน. ต้องเสนอผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะต้นสังกัด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้สำนักงาน กศน. ไม่มีอิสระในการใช้งบประมาณที่ได้รับจัดสรร กล่าวคือ เลขาธิการ กศน. มีเพียงอำนาจในการใช้งบประมาณเท่าที่ได้รับจัดสรรและเท่าที่ได้รับมอบจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น โครงการการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวทำให้ไม่เอื้อต่อการทำภารกิจของสำนักงาน กศน. ที่มีปริมาณงานที่เพิ่มสูงขึ้นและมีการจัดทำกระบวนการเรียนการสอนที่ยุ่ยากและสลับซับซ้อนตามความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย และมีพื้นที่ปฏิบัติงานที่ห่างไกลความเจริญ

อย่างไรก็ตาม การไม่กำหนดให้สำนักงาน กศน. เป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมไปถึงการกำหนดนโยบาย งบประมาณ อีกทั้งบุคลากรทางการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตออกจาก การควบคุมดูแลของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น ทำให้การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงาน กศน. และเลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ได้ เพราะต้องรอคำสั่งของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้จึงไม่เป็นไปตาม

แผนการดำเนินงานของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพราะต้องเสนอแผนนโยบายและการดำเนินงานผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นจึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการจลัดบรองของรัฐ เพราะรัฐต้องมีภารกิจภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านส่งเสริมการจัดการศึกษาและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิตได้

จากการศึกษาข้อเท็จจริงโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และเลขาธิการ สำนักงาน กศน. ซึ่งได้ให้ความเห็น ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1 จากการสัมภาษณ์เชิงลึก รองศาสตราจารย์ นายแพทย์กำจร ตติยกวี¹ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้ให้ความเห็น ดังต่อไปนี้

สำนักงาน กศน. มีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งและน่าจะทำบทบาทให้สำคัญยิ่งขึ้นได้อีก แต่ว่าองคาพยพของสำนักงาน กศน. ที่อยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นปัญหาในเรื่องของการบริหารจัดการอยู่พอสมควร เนื่องจากยังต้องมีการดำเนินการตามนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ทำให้การดูแลการศึกษาตลอดชีวิตนั้นมีการขาดช่วงในระยะเวลาที่ผ่านมา มีนโยบายของรัฐที่ดูเหมือนเป็นลักษณะประชานิยมทำให้การจัดการศึกษาไม่มุ่งเน้นไปที่การจัดการศึกษาอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การที่สำนักงาน กศน. ไม่เป็นนิติบุคคลนั้น การทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งก็มีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ข้อดีก็คือการจัดงบประมาณ สามารถจะไต่ถามงบประมาณอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจากรัฐบาลพอสมควร ข้อจำกัดก็คือ มีการเปลี่ยนนโยบายอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากสำนักงาน กศน. มีความเป็นอิสระซึ่งอาจจะเป็นองค์กรมหาชนหรือหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ ก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ และสามารถจะดำเนินการกิจในเรื่องของการให้การศึกษาตลอดชีวิตได้อย่างต่อเนื่อง

ข้อเท็จจริงที่ 2 จากการสัมภาษณ์เชิงลึก นายสุรพงษ์ จำจด² เลขาธิการสำนักงาน กศน. ซึ่งได้ให้ความเห็น ดังต่อไปนี้

ความไม่เป็นนิติบุคคลของ สำนักงาน กศน. ในปัจจุบัน ทำให้ขาดความคล่องตัวในการทำงาน เนื่องจากจะทำให้งานช้าลงไปบ้าง แต่ว่าอันนี้คือระบบ ถ้าช่วงไหนที่ท่านปลัดกระทรวง

¹ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2559 เวลา 16.30 น. ที่ห้องทำงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ชั้น 1 อาคารราชวัลลภ กระทรวงศึกษาธิการ.

² สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2559 เวลา 18.30 น. ที่ห้องทำงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ชั้น 2 อาคารสพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ.

มีความเข้าใจในงาน งานของสำนักงาน กศน. ก็จะสิ้นไหลดี แต่ถ้ายุคใดสมัยใดที่ท่าน ปลัดกระทรวง ไม่มีความเข้าใจงานเรื่องการศึกษาดีพอ มองงานไม่ออก เมื่อเสนองานเรื่องใดขึ้นไป โดยเฉพาะที่ต้องตัดสินใจด่วน ๆ เมื่อปลัดกระทรวงไม่อนุมัติหรือเห็นชอบ โดยทันที งานก็จะสะดุด แต่ถ้ามีโอกาสสำนักงาน กศน. ได้เป็นนิติบุคคล การทำงานก็จะรวดเร็วและสามารถสนองตอบความต้องการของพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์ คิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศมากกว่า แต่การจะดำเนินการในเรื่องนี้ได้ อาจจะต้องแก้กฎหมายหรือวางระบบกฎหมายกันใหม่ เพื่อกระจายและสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชน ซึ่งหากทำได้จริงการแก้ปัญหาเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับประชาชนก็น่าจะมีเป้าหมายชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หากแต่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรม ทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้การบริหารงานของสำนักงาน กศน. ไม่คล่องตัว ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนต้องได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้ตลอดชีวิตตามกระแสการเปลี่ยนแปลงให้ทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระจากสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยแยกออกมาเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนดนโยบาย และแผนการดำเนินงานในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตตามการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ หากยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารและการดำเนินงานด้านการส่งเสริมสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของสำนักงาน กศน. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ได้มาตรฐานตามสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ในปัจจุบันแผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559 จัดทำขึ้นภายใต้กรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 และสอดคล้องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาทั้งด้านการส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน ด้านคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ ตลอดจนสภาพการบริหารและจัดการศึกษาที่ยังต้องเพิ่มเติมในด้านประสิทธิภาพเพื่อที่จะยกระดับคุณภาพและมาตรฐานผู้เรียน ครู คณาจารย์ บุคลากรทางการศึกษา และสถานศึกษา การผลิตและพัฒนาคุณภาพกำลังคนรองรับการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันของประเทศ การส่งเสริมงานวิจัยและพัฒนาถ่ายทอดองค์ความรู้เทคโนโลยีและนวัตกรรม การขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางการศึกษาและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารจัดการและส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อีกทั้งได้กำหนดกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการไว้อย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จะยึดหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้มีการจัดการศึกษาเป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ซึ่งเป็นการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตนี้ สามารถแบ่งความหมายได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) การศึกษาตลอดชีวิตหมายความว่าการศึกษาที่จัดให้กับประชาชน ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาที่ผสมผสานการศึกษาทั้งสามรูปแบบที่เหมาะสมกับบุคคล อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพ ความสนใจ และสภาพแวดล้อมของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2) การเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายความว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกิดขึ้นในตัวบุคคลอันเป็นผลมาจากการได้รับความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษา หรือจากกิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตั้งแต่เกิดจนตาย

จากการศึกษา พบว่า มีกฎหมายในระดับแม่บทและกฎที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ทั้งในส่วนของ

การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของ การศึกษานอกระบบ ให้มีความหมายว่า กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการและวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ที่ชัดเจน มีรูปแบบ หลักสูตร วิธีการจัดและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ยืดหยุ่นและหลากหลายตามสภาพความต้องการและศักยภาพในการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายนั้นและมีวิธีการวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ที่มีมาตรฐานเพื่อรับคุณวุฒิทางการศึกษา หรือเพื่อจัดระดับผลการเรียนรู้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว ยังได้กำหนดความหมายของการศึกษาตามอัธยาศัย ให้มีความหมายว่า กิจกรรมการเรียนรู้ในวิถีชีวิตประจำวันของบุคคลซึ่งบุคคลสามารถเลือกที่จะเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความต้องการ โอกาส ความพร้อม และศักยภาพในการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวยังได้กำหนดความหมายของ คณะกรรมการให้มีความหมายถึง คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งกฎหมายคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 27 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นองค์กรให้ คำปรึกษาโดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริม การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มาตรา 12 โดยกำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (2) กำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐบาลกิจ และภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- (4) เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำและการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

(5) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำหรับจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการคณะนี้ถูกกำหนดในกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 โดยกฎดังกล่าวได้กำหนดให้ คณะกรรมการมีจำนวน 21 คน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจและบริการด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน

(5) ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ
อนึ่ง ในกระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตาม (3) (4) มีหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการตาม (3) โดยให้องค์กรเอกชนเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย แห่งละหนึ่งคน จากนั้นให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเลือกกันเองให้เหลือ 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3)

ประการที่สอง การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (4) ให้กรรมการโดยตำแหน่งเสนอรายชื่อผู้ที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวน 2 เท่าของจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (4)

เมื่อดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตาม ประการที่หนึ่งและ ประการที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้นำรายชื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเลือกให้เหลือเท่ากับจำนวนกรรมการที่กำหนดตาม (3) หรือ (4) แล้วแต่งตั้งเป็นกรรมการต่อไป

นอกจากนี้ จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีใจความสำคัญของหลักการ ดังต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งของหน่วยงานภาครัฐเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม เริ่มตั้งแต่การที่ประชาชนเกิดจิตสำนึกในตนเอง และถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตนเองอยู่ ร่วมคิดร่วมวางแผนร่วมดำเนินงาน ร่วมติดตามประเมินผลและร่วมรับผลประโยชน์ ทั้งนี้เงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน จะต้องเกิดจากความเต็มใจและความตั้งใจของประชาชนในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่น ๆ และมีขีดความสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมได้ อีกทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในระบบประชาธิปไตย เพราะตามระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน กล่าวคือแม้ประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยตรง แต่ก็ต้องมีโอกาสที่จะแสดงเจตนารมณ์ตามความต้องการของเขาว่า ต้องการบุคคลใดเป็นตัวแทนในการตัดสินใจในทางการเมืองต่าง ๆ ในทางการเมืองการมีสิทธิออกฉันทมติ เสนอกฎหมาย มีโอกาสที่จะติดตามข่าวสารทางการเมือง แสดงความคิดเห็น เสนอข้อเรียกร้องไม่เห็นด้วยกับนโยบาย มาตรการ หรือการดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการเหล่านี้คือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายของรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ซึ่งรู้ปัญหาและความต้องการของตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร

และกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ของชุมชนและของชาติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากจะต้องเป็นไปตามความต้องการอันแท้จริงของประชาชน ในการกำหนดความเป็นไปของสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่สำคัญ คือ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีจำนวน 21 คน โดยกรรมการกึ่งหนึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎดังกล่าว ยังได้กำหนดกระบวนการสรรหาและวิธีการเลือกกรรมการทั้ง 2 ประเภทที่เหลือ โดยเมื่อพิจารณา กระบวนการสรรหาตามกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ทั้งกระบวนการสรรหาและการเลือก กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน รวมถึงกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษา ตามอัธยาศัย จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเลือกคณะกรรมการในขั้นตอนสุดท้าย และแต่งตั้งเป็นกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการบังคับใช้กฎดังกล่าว เกิดช่องว่างทางกฎหมาย เพราะมีแนวโน้มว่ารัฐมนตรีจะพิจารณาเลือกบุคคลที่มีความคุ้นเคยกับ ตนเอง มาทำงานในตำแหน่งของกรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่งผลทำให้องค์กรประกอบของคณะกรรมการไม่มีการ กำหนดโครงสร้างให้แก่ตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้หรือแสดงความต้องการของ ประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยในที่นี้เน้นที่ระบบการศึกษานอกระบบ และระบบการศึกษาตามอัธยาศัยเท่านั้น ส่งผลทำให้การกำหนดกฎหมายในลักษณะ ดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐเพื่อพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของตนในด้านการศึกษาอย่างชัดเจน

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสาน ความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พบว่า กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม อัธยาศัย โดยให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งบทบาทหน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการดังกล่าว จะมุ่งเน้นไปในเรื่องการกำหนดนโยบาย และแผนการส่งเสริมสนับสนุน ตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงานการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบ

และการศึกษาตามอัธยาศัย อีกทั้งยังมีหน้าที่เสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการจัดทำและการพัฒนาระบบ การเทียบโอนผลการเรียนจากการเรียนรู้ในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการทำหน้าที่เป็น ศูนย์กลางในการเสนอแนะและพัฒนาระบบการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่อยู่ในระบบการศึกษา ภาคบังคับมากกว่า

ดังนั้น การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย จึงปฏิบัติหน้าที่ได้เพียง บางส่วนของวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด เพราะการทำหน้าที่ดังกล่าวจะไม่เน้นความสัมพันธ์ ของระบบการศึกษาที่มีในประเทศ โดยในระบบการศึกษาของประเทศไทย จะแบ่งระบบการศึกษา เป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบการศึกษาภาคบังคับ ระบบการศึกษานอกระบบ และระบบการศึกษาตาม อัธยาศัย ซึ่งทั้ง 3 ระบบ มีชื่อเรียกรวมกันว่า การศึกษาตลอดชีวิต ส่งผลทำให้คณะกรรมการคณะนี้ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ ต้องการให้ประเทศไทยมีองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการ กำหนดนโยบายและประสานความร่วมมือของทั้ง 3 ระบบการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และจะต้องทำงานให้มีความสอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติ ในกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ให้มีคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของ ประชาชน ส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายด้านการศึกษาได้ อย่างแท้จริง เพราะไม่สามารถมีองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและประสานความ ร่วมมือของทั้ง 3 ระบบการศึกษาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และทำงานให้มีความสอดคล้องกับ แผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกทั้งเมื่อพิจารณา องค์ประกอบของกฎหมาย ที่กำหนดการทำหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พบว่า กฎหมาย คือ กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 ยังไม่มีการ กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว การกำหนด

บทบัญญัติของกฎหมายและกฎในลักษณะนี้ จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษาข้อเท็จจริงโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน โดย นายสุรพงษ์ จำจด³ เลขธิการสำนักงาน กศน. ซึ่งได้ให้ความเห็น ดังต่อไปนี้

“ปัญหาของการจัดการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยปัจจุบันนี้น่าจะเป็นเรื่องของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาหรือโอกาสในการเรียนรู้ของคน โดยเฉพาะหากจะมองในบทบาทของการจัดการศึกษาของสำนักงาน กศน. ก็จะพบว่า รัฐก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้บุคคลมีโอกาสในการศึกษาได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ถ้าเราจะแก้ปัญหาก็เกี่ยวกับการจัดการศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ก็ต้องแก้ปัญหในเรื่องของการสร้างโอกาสให้กับคนได้มีช่องทางในการเข้าถึงการศึกษาให้มากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งสามารถทำได้ด้วยกลไกต่าง ๆ และการสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน หมายความว่า ถ้าจะทำให้คนมีโอกาสในการศึกษามากขึ้น ก็แปลว่ารัฐก็ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษา โดยการส่งเสริมหรือกระจายอำนาจให้องค์กรอื่น ๆ สามารถจัดการศึกษาได้ด้วย ไม่ใช่เพียงแค่ให้รัฐเท่านั้นเป็นฝ่ายจัด เนื่องจาก การให้รัฐทำหน้าที่จัดการศึกษาเอง มีข้อจำกัดหลาย เช่น ในบทบาทของ สำนักงาน กศน. ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัย นั้น ก็มีบุคลากรประมาณ 20,000 คน เท่านั้น เมื่อมีทรัพยากรเท่านั้น สำนักงาน กศน. ก็สามารถจัดการศึกษาได้ในระดับหนึ่ง ในขณะที่มีประชาชนที่ต้องการการเรียนรู้ตลอดชีวิตมากกว่า 50 ล้านคน ดังนั้น เป้าหมายที่จะทำให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยการจัดการศึกษาของสำนักงาน กศน. จึงเป็นเป้าหมายที่ยากจะบรรลุผล แต่ไม่ว่าจะเป็นไปไม่ได้ เพียงแต่รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจในด้านการศึกษาใหม่ดังที่กล่าวมา โดยจะกล่าวอีกครั้งว่า คงต้องพยายามส่งเสริมให้องค์กรต่าง ๆ ทุกภาคส่วนมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ด้วย เพราะการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะเป็นทางออกของปัญหาในเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต เนื่องจาก หลักคิดของการจัดการศึกษาของประเทศ เราบอกว่าประชาชนมีสิทธิได้รับโอกาสทางการศึกษา ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ โดยตัวบทกฎหมายกำหนดว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับโอกาสทางการศึกษาที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่ในทางปฏิบัติรัฐกลับไม่มีกลไกที่เพียงพอที่จะทำให้สิทธิดังกล่าวของประชาชนเกิดผลเป็นรูปธรรม ดังนั้น ถ้าจะแก้ปัญหาก็ต้องแก้ที่ต้นเหตุหรือปรับเปลี่ยนแนวคิดใหม่ เนื่องจากแทนที่เราจะบอกให้

³ สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2559 เวลา 18.30 น. ที่ห้องทำงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ชั้น 2 อาคาร สพฐ. กระทรวงศึกษาธิการ.

ประชาชนทุกคนมีสิทธิได้รับโอกาสเราต้องกำหนดใหม่ว่าให้ประชาชน ทุกคนมีสิทธิในการจัดการศึกษาได้ หรือไม่ก็ให้ประชาชนทุกคนได้รับโอกาสในการจัดการศึกษา เหล่านี้เป็นต้น หากเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็จะลุกขึ้นมาทำ ลุกขึ้นมาจัดการศึกษาในสิ่งที่ประชาชน ชุมชน หมู่บ้านต่าง ๆ อยากรู้เอง และเมื่อเป็นเช่นนั้นสังคมโดยรวมของประเทศก็จะเป็นสังคมของการเรียนรู้อย่างแท้จริง เพียงเท่านี้ ก็จะสามารถปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตจากเดิมที่คอยรับจากรัฐเป็นร่วมคิดร่วมทำไปกับรัฐ เพราะฉะนั้นในทางกฎหมายบ้านเมืองก็อาจจะบัญญัติข้อกำหนดใหม่ให้สอดคล้องกัน นี่เป็นแนวคิดที่น่าจะทำให้สังคมตระหนักถึงการศึกษามากขึ้น”

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายในระดับแม่บทและกฎของประเทศ ไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อีกทั้งยังไม่มีกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนเป็นการเฉพาะ ส่งผลกระทบต่อการศึกษาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนที่ไม่สามารถใช้สิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และไม่สามารถได้รับการจัดทำบริการสาธารณะได้ ตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนความต้องการของแต่ละชุมชนและท้องถิ่นของตนผ่านการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากการที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยส่งผลทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในการใช้สิทธิของตนเพื่อเข้าสู่ระบบการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งการที่รัฐไม่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ต่อเนื่องตามระบบการศึกษาทั้งสามระบบตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงยังผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนอย่างเหมาะสมโดยรัฐ ตลอดจนกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์กฎหมายในระดับแม่บท เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงาน

และการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกรูปแบบ ซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายจากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น ผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน จะส่งผลทำให้ประชาชนทุกคนในประเทศ ไม่สามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองในตลอดอายุขัยของตน อีกทั้งเมื่อประชากรทุกคนที่ถือเป็นทรัพยากรอันมีคุณค่าของประเทศหยุดการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อ ระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการดำรงอยู่ประเทศไทยอย่างชัดเจน ประการสุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประเทศไทย นั่นเอง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเรียนรู้ตลอดชีวิตคือการศึกษาที่จัดให้กับประชาชนทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาที่ผสมผสานการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบที่เหมาะสมกับบุคคล อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพ ความสนใจ และสภาพแวดล้อมของผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตและพัฒนาความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษาจากกิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตั้งแต่เกิดจนตาย และปัจจุบันจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทำให้การศึกษาดูแลชีวิตจะมีส่วนสำคัญในการสร้างศักยภาพของคนไทยให้สามารถมีส่วนร่วมในความร่วมมือกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเรียนรู้ตลอดชีวิตจึงเป็นสิ่งที่สำคัญในปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีจุดมุ่งหมายมากกว่าการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือให้โอกาสที่สองแก่ผู้ที่ไม่จบการศึกษาในระบบโรงเรียนหรือเพื่อการฝึกอบรมแก่ผู้ใหญ่ในระบบโรงเรียน แต่การเรียนรู้ตลอดชีวิตควรเป็นเป้าหมายสำหรับทุกคน ซึ่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นเป็นการมองในแง่ของตัวผู้เรียนโดยมีความเชื่อว่าตัวบุคคลคือผู้ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้เป็นกิจกรรมของผู้เรียนการศึกษาดูแลชีวิตจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวทางหรือการเป็นผู้จัดที่จะต้องเตรียมกระบวนการหรือประสบการณ์อย่างไรจึงจะทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างเหมาะสมตลอดชีวิตของผู้นั้น และจุดหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิตหรือการศึกษาดูแลชีวิตเป็นสิ่งเดียวกันคือความต้องการให้บุคคลได้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตของตนโดยเรียนรู้อย่างเหมาะสมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคม

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตนั้น บัญญัติเรื่องของสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับ การศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น ส่วนการจัดการศึกษาอบรมของ องค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษาและให้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการศึกษา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหา ที่เกี่ยวกับการศึกษาได้กำหนดให้การจัดการศึกษา มี 3 รูปแบบ คือ (1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษากำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตรระยะเวลาของการศึกษา การวัด และประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน (2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษามีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของ การศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหา และหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคล แต่ละกลุ่ม (3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาคือให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ สถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบ ก็ได้ให้มีการเทียบโอนผลการเรียนที่ผู้เรียนสะสมไว้ในระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบได้ ไม่ว่าจะเป็นผลการเรียนจากสถานศึกษาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งจากการเรียนรู้นอกระบบ ตาม อัธยาศัยการฝึกอาชีพ หรือจากประสบการณ์การทำงาน โดยรัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการ จัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวน สัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การศึกษา และนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้กันอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติโดยให้บุคคลซึ่งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปแล้วหรือไม่ก็ตามมีสิทธิได้รับการศึกษาในรูปแบบการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย อาจดำเนินการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องสื่อและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาที่จำเป็นสำหรับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย และการช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการจัดการศึกษานอกระบบและการจัดการศึกษา การพัฒนาวิชาการและบุคลากร การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการยกย่องประกาศเกียรติคุณสำหรับผู้จัดการเรียนรู้การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยรวมถึงการสร้างและพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลายเพื่อให้ผู้เรียนของการศึกษาตามอัธยาศัยสามารถเข้าถึงได้ตามความเหมาะสมพร้อมทั้งทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บุคคลและชุมชนได้เรียนรู้ตามความสนใจและความต้องการที่สอดคล้องกับความจำเป็นในสังคมของการศึกษาตามอัธยาศัยได้ตลอดจนการจัดและพัฒนาการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยนั้นให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมมือกับภาคีเครือข่าย เพื่อดำเนินการในเรื่องส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ จากการศึกษาหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของอำนาจการสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่

ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร จึงไม่อาจตัดสินใจในการกระทำใด ๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นหมายถึงความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน ดังนี้ ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล ต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ต้องมีองค์กรของตนเอง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี ต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น ต้องมีการคลังของตนเอง ซึ่งมาตรการดังกล่าวเป็นเครื่องชี้ได้อย่างชัดเจนว่า ท้องถิ่นรูปแบบใดมีอิสระมากน้อยกว่ากัน

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตทุกรูปแบบ ได้แก่ ห้องสมุดประชาชน พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสัตว์ สวนสาธารณะ สวนพฤกษศาสตร์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์การศึกษาและนันทนาการ แหล่งข้อมูล และแหล่งการเรียนรู้อื่นอย่างพอเพียง และมีประสิทธิภาพ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ก็ได้กำหนดเนื้อหาในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้อย่างกว้างโดยไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่จะต้องส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างแท้จริง เพียงกำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือภาคีเครือข่ายในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อยู่ในภาคีเครือข่ายที่สามารถส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ การที่กฎหมายกำหนดเรื่องหน่วยงานที่จะส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ไว้อย่างกว้างนั้น ส่งผลให้การส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไม่ตรงไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างชัดเจน โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทหนึ่ง ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง และได้รับอำนาจจากการกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้เป็นองค์กรที่รัฐสภาพ

บริบทและการดำรงชีวิตของชุมชน อีกทั้งหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การดำรงอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพในการจัดระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ แต่เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของประเทศไทยในปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

อย่างไรก็ตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 ก็ไม่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างอิสระ และไม่มีการกระจายอำนาจปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดเนื้อหาในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งถือว่าการศึกษาทั้งสองระบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่ายใดประสงค์จะให้การส่งเสริมและสนับสนุนต้องแจ้งความประสงค์ต่อสำนักงาน กศน. กทม. หรือ กศน. จังหวัด เพื่อตรวจหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนว่าตรงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นภาคีที่สามารถส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวก็ไม่ได้เอื้ออำนาจและกำหนดขั้นตอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างเต็มที่ เพราะอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอยู่ที่สำนักงาน กศน. กทม. หรือ กศน. จังหวัด และต้องแจ้งความประสงค์ต่อคณะกรรมการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเสียก่อน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีเนื้อหาในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น เป็นการกำหนดบทบาทกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ แต่ปัจจุบันกฎหมายที่มีเนื้อหาในการส่งเสริมการศึกษาของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดเกี่ยวกับระบบการศึกษาในรูปแบบของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งการศึกษาทั้งสองระบบถือว่าเป็นการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นยังไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาจะเน้นไปที่การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา

นอกระบบเป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

ดังนั้น การที่รัฐมิได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพราะสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองคือการที่องค์กรทางปกครองมีอิสระในการปกครองตนเอง และมีอิสระในด้านการคลัง ทั้งนี้เมื่อรัฐไม่ได้กำหนดให้อำนาจจึงทำให้องค์กรของรัฐในระบบท้องถิ่นไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ ตลอดจนการกระทำดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เพราะประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตที่เหมาะสม แต่กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนี้ไม่เอื้อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้จริง การกระทำดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1

นายสุพล ฟองงาม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กล่าวเปิดงาน “มหกรรมการจัดการศึกษาท้องถิ่น ประจำปี 2551” ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับเทศบาลนครนนทบุรี จัดขึ้นที่อิมแพค ชาลเลนเจอร์ 2 เมืองทองธานี เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ว่า การจัดการศึกษาท้องถิ่นคือการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดการศึกษาทุกระบบ ทั้งในระบบ นอกระบบ รวมทั้งการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย ภารกิจด้านการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ เพราะการเรียนรู้ ความรู้ นวัตกรรม สื่อ และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาสู่สังคมแห่งความรู้ การส่งเสริมและสร้างกลไกเพื่อให้คนไทยทุกคนมีโอกาสและทางเลือกที่จะเข้าถึงปัจจัยการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

ด้านนายสมพร ไร่บางยาง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวว่า การจัดงานมหกรรมการศึกษาท้องถิ่น ประจำปี 2551 เกิดขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น และเป็นการกระตุ้นให้ อปท. เกิดแนวคิดในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพ⁴

⁴ อปท. โชน์แผนการศึกษาท้องถิ่น สร้างสังคมการเรียนรู้. โดย มติชนออนไลน์, 2559 สืบค้น จาก <http://www.matichon.co.th/>

ข้อเท็จจริงที่ 2

งานสภาการศึกษาเสวนา (OEC Forum) ครั้งที่ 1 เรื่อง “มองไปข้างหน้าอย่างท้าทาย : บทบาทผู้นำการปฏิรูปการศึกษาของสภาการศึกษา” นายตวง อันทะไชย ประธานคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) กล่าวว่า ข้อเสนอในการปฏิรูปการศึกษาของ สนช. คือ จะต้องมีการปฏิรูประบบหลักสูตรการเรียนการสอน ให้ครูมีอำนาจจัดการเรียนการสอนที่เหมาะสมกับผู้เรียน มีการกระจายอำนาจให้ถึงสถานศึกษาให้เป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจบริหารงาน 4 ด้าน ได้แก่ บุคคล เงิน วิชาการ และทั่วไป ทั้งนี้ควรมีการจัดตั้งสำนักงานนิติบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อดำเนินการกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษา

นอกจากนี้ ยังต้องมีการแก้ไขกฎหมายการศึกษาที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษาในรอบนี้ ทั้งแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งหมดให้สอดคล้องกับการปฏิรูป รวมทั้ง ร่าง พ.ร.บ.คณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ หรือซูเปอร์บอร์ดการศึกษาด้วย ด้าน ดร.กมล รอดคล้าย เลขาธิการสภาการศึกษา กล่าวว่า สกศ.ได้รวบรวมข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษา จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีข้อเสนอตรงกันหลายเรื่อง เช่น

1. การกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคม
2. จัดระบบให้สายบังคับบัญชาสั้น มีธรรมาภิบาลทุกระดับประเภทการศึกษา
3. ปรับปรุงโครงสร้าง
4. มีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนามนุษย์แห่งชาติ
5. สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล
6. จัดระบบการคัดสรรและการบริหารบุคคลที่มีประสิทธิภาพ
7. ปรับปรุงระบบการผลิตพัฒนาและประเมินครู
8. ปฏิรูประบบการเรียนรู้ทั้งระบบ
9. ขยายการเรียนรู้สู่กำลังแรงงาน ผู้สูงอายุ
10. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
11. ปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังไม่มีบทบาทบัญญัติทางกฎหมายที่มอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพราะองค์กร

⁵ สนช. ขูปฏิรูปหลักสูตร-กระจายอำนาจ. โดย ไทยรัฐออนไลน์, 2558, สืบค้น จาก <http://www.thairath.co.th/>.

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคลมหาชนที่ได้รับการกระจายอำนาจทางปกครอง จากส่วนกลาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีอิสระในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการ ค้ำครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับการศึกษาที่เหมาะสม ซึ่งการศึกษาก็ถือว่าเป็น หน้าที่หนึ่งที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตน การที่รัฐไม่ได้ มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงทำ ให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมิได้กำหนดให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น ทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นของตนได้ และไม่สามารถทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัด การศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประชาชนในท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอด ชีวิตจากรัฐที่เหมาะสมได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เคยบังคับใช้ ในอดีต ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของประชาชนอย่างเหมาะสมโดยรัฐ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเพื่อการ เรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้การส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยไม่ได้รับการ พัฒนาตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังกระทบถึงโครงสร้างและระบบ การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไม่สามารถยกระดับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประเทศไทย ให้เทียบเท่าประเทศอาเซียน และนานาประเทศ

4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการสนับสนุนและส่งเสริมระบบ การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย ไม่มีการกำหนดเรื่องการสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ ในกฎหมายฉบับใดชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่จะสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาและการ เรียนรู้ตลอดชีวิตทำหน้าที่ไม่ได้เต็มที่ และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลในเรื่องนี้ไม่มี ตัวแทนของปวงชนในการทำส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้ง องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ได้อย่างเต็มตัว เพราะปัจจุบันสำนักงาน กศน. และคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งอยู่ภายใต้ของสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ดูแลเรื่องการศึกษาตลอดชีวิตในประเทศไทย หากมีกฎหมายเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ก็จะทำให้การส่งเสริมเรียนรู้ตลอดชีวิตมีประสิทธิภาพสืบต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องการสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้เป็นการเฉพาะ เช่น

ญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1990 (Lifelong Learning Promotion Law A.C. 1990 (in Japan)) กฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนโดยรัฐจะต้องสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดมาตรการที่จะนำไปสู่การพัฒนาโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน โดยรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งพิจารณาจากความสนใจความสมัครใจการประกอบอาชีพของผู้เข้ารับการศึกษาควบคู่กันไปด้วย และในแต่ละจังหวัดให้มีคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดมีหน้าที่พัฒนาระบบการดำเนินการและพัฒนาความร่วมมือให้การศึกษาดูตลอดชีวิตเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้หมายถึง การดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนสังคมและการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น โดยคณะกรรมการการศึกษาประจำจังหวัดมีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของท้องถิ่นให้เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นเพื่อเข้ามามีบทบาทในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่ประชาชนทุกระดับ แบ่งออกเป็น ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) ส่วนกลาง

(1) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) จะเป็นองค์กรหลักของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบงานการศึกษา มีอำนาจพัฒนา กำหนดนโยบาย ดำเนินงานร่วมกับองค์กรท้องถิ่นในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิต ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ฯลฯ

(2) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามที่นโยบายกำหนดไว้โดยร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ เช่น ด้านแรงงานร่วมกับกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) ดำเนิน

โครงการฝึกอบรมทักษะให้เจ้าของสถานประกอบการธุรกิจขนาดย่อม ระบบสนับสนุนการศึกษา และการฝึกอบรม (Subsidy System for Education and Training) อันเป็นส่วนหนึ่งของการประกัน การจ้างงานแก่คนงานให้คนงานมีโอกาสพัฒนาทักษะและศักยภาพการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ด้านสาธารณสุขกำหนดนโยบายส่งเสริมการรณรงค์การสร้างสุขภาพแห่งชาติสำหรับศตวรรษที่ 21 (The National Health Building Campaign for the 21st Century) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศได้ ดำเนินการจัดระบบเครือข่ายข่าวสารทางการศึกษาและการสื่อสาร (Educational Information and Communication Network System “el-Net”) เพื่อขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตและจัดวิธีการ ที่ง่ายแก่ประชาชนให้สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการศึกษาได้ตลอดเวลาทุกหนทุกแห่ง

(3) รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตาม นโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(4) สภาการศึกษาส่วนกลาง (Central Council for Education) จะเป็นหน่วยงานกำหนด มาตรฐานการจัด สาขาการเรียนรู้ที่จะจัด กลุ่มเป้าหมาย ต้นทุน แหล่งเงิน ทั้งนี้ ให้มีกลไกเพื่อมั่นใจ ในประสิทธิภาพการดำเนินงาน การประเมินสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียนให้ได้มาตรฐานแห่งชาติ โดยมีการกำกับ ประเมิน และการประกันคุณภาพการศึกษาที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจัด

(5) สำนักนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีหน้าที่ตรวจสอบทิศทางการศึกษา โดยวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยทำงานร่วมกับสถานศึกษา ครอบครัวยุวมชน ตลอดจนการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา

(6) สถาบันวิจัยทางการศึกษา (National Institute for Educational Research) เป็น หน่วยงานสนับสนุนให้จัดทำวิจัย แสวงหานวัตกรรมใหม่ๆ และผลงานดีเด่น ด้านการศึกษาผู้ใหญ่ และการศึกษาตลอดชีวิต โดยศึกษาแนวโน้มการจัดการเรียนรู้ผู้ใหญ่เพื่อสามารถตัดสินใจด้าน นโยบายทางการศึกษาสำหรับอนาคตได้ถูกต้อง

2) ส่วนท้องถิ่น

(1) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมินกัง) จะทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่คน ในชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ และกำลังพัฒนาให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต กรณีตัวอย่างเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City) ได้จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตเมืองคิมิตสึ (Kimitsu City Lifelong Learning Community Centre) ขึ้นตรงกับกระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น มีหน้าที่กำกับ ดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการแก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน (โคมินกัง) 7 แห่ง ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น 2 แห่ง ที่อยู่ในเมืองคิมิตสึ ซึ่งเป็นหน่วยงาน ท้องถิ่นศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตลอดชีวิตแห่งนี้ ตั้งอยู่ใจกลางเมือง เป็นอาคารทันสมัย มีห้องจัด กิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ประเภทต่าง ๆ เช่น กิจกรรมฝึกร้องเพลงของผู้สูงอายุ การฝึกเล่นไพ่

โบราณของญี่ปุ่น ห้องฝึกเล่นเกมสำหรับเด็กเล็ก ห้องฝึกวาดภาพศิลปะ ฯลฯ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดต่าง ๆ จะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนเก่าแก่ Yaehara Kominkan มีอาคาร 8 เหลี่ยม มีห้องว่างสำหรับจัดกิจกรรมตามความต้องการของผู้เรียน เช่น กีฬาป้องกันตัวของญี่ปุ่น การฝึกต่อกลอนด้วยบัตรคล้ายไพ่หงกระจอกของจีน ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนขนาดเล็ก Koito Kominkan ใกล้เคียงเขาจัดกิจกรรมสำหรับกลุ่มเป้าหมายประเภทต่าง ๆ เช่น เด็กประถมศึกษาฝึกทำอาหารขนมประเภทต่าง ๆ โดยศูนย์การเรียนรู้ชุมชนแห่งนี้ทำข้อตกลงกับโรงเรียนในการจัดส่งเด็กมาฝึกทำอาหารขนมเดือนละครั้ง ในวันอาทิตย์ เวลา 9.00 – 12.00 บางครั้งผู้ปกครอง ภูมิปัญญาท้องถิ่น อาสาสมัครเป็นวิทยากรด้วย เรียก Challenged School ทำให้เด็กรู้จักผู้อาวุโสในชุมชน เด็ก ๆ ต่างโรงเรียนได้รู้จักกันเองมากขึ้น สำหรับผู้ใหญ่ฝึกทำอาหาร เพื่อเป็นอาชีพเสริม เด็กและผู้ใหญ่ในท้องถิ่นสามารถเล่นกีฬาในสนามใกล้ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

(2) แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ห้องสมุด ฯลฯ จะเป็นหน่วยงานเครือข่ายของศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำให้การจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเชื่อมโยงกันและหลากหลาย สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ ซึ่งพบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเข้าร่วมกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

สาธารณรัฐเกาหลีมีรัฐบัญญัติการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้ ค.ศ. 1999 (Lifelong Education Act A.C.1999) เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่ออธิบายหลักสำคัญพื้นฐานที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องคำนึงถึงในการกำหนดระบบและการดำเนินการอันเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและแผนแม่บทการศึกษาแห่งชาติ

รูปแบบการจัดกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตในสาธารณรัฐเกาหลีนั้น จากแนวทางการปฏิรูปการศึกษา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต นำไปสู่รูปแบบกิจกรรมการศึกษาตลอดชีวิตซึ่งมีหลัก ๆ ดังนี้

(1) การศึกษาตลอดชีวิตที่เน้นมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลาง (Lifelong Education Centred University) จัดให้ประชาชนที่ต้องการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาในระดับมหาวิทยาลัย

(2) เมืองแห่งการเรียนรู้ (Lifelong Learning City) เป็นโครงการระดับภูมิภาคที่มุ่งประกันสิทธิของประชาชนในการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อสามารถบูรณาการด้านสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ

(3) ระบบธนาคารหน่วยกิตการศึกษา (Academic Credit Bank System) ยอมรับประสบการณ์การเรียนรู้ของบุคคลในโรงเรียนและนอกโรงเรียน โดยอนุญาตให้ประชาชนที่มีพื้นฐานความรู้ที่แตกต่างเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงกว่าจนถึงระดับปริญญาตรี

(4) การรู้หนังสือผู้ใหญ่ (Adult Literacy) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ผู้ไม่รู้หนังสือ ให้เงินสนับสนุนหน่วยงานที่จัดโครงการส่งเสริมการรู้หนังสือ และวิจัยงานส่งเสริมการรู้หนังสือ

(5) การฝึกอบรมผู้ใหญ่ (Adult Training) จัดโครงการฝึกอบรมแก่นักการศึกษาหรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานการศึกษาตลอดชีวิต ให้การสนับสนุนนักการศึกษาและบุคลากรการศึกษาตลอดชีวิตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต

สำหรับศูนย์การเรียนรู้ชุมชนถือเป็นหน่วยดำเนินการศึกษาตลอดชีวิตในท้องถิ่น ซึ่งนับรวมห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์สวัสดิการสังคมท้องถิ่น ศูนย์การศึกษาสตรีท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งนี้ รัฐได้นำระบบบัญชีการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Account System) มาจัดการบันทึกการเรียนรู้ของปัจเจกบุคคล และชดเชยสำหรับค่าใช้จ่ายในการเรียนรู้ที่พึงมีสิทธิ์ได้

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) เป็นประเทศหนึ่งที่มีแผนการสร้างสรรค์สังคมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ ตั้งแต่ครั้งนายโทนี แบลร์ เป็นหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน และนายเดวิด บลิงเคตต์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาของพรรคแรงงาน ซึ่งต่อมาได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและการจ้างงาน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องและการเรียนรู้ตลอดชีวิตขึ้น เมื่อเดือนมิถุนายน 2540 คณะกรรมการได้จัดทำข้อเสนอแนะเรียกชื่อว่า “Learning for the Twenty-First Century” เสนอแนะให้พัฒนาวัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้ของประชาชนทั่วประเทศ และประกาศโครงการหลัก 4 โครงการที่จะส่งผลต่อการเรียนรู้ คือ โครงการข้อตกลงใหม่ โครงการมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรม โครงการเปิดบัญชีการเรียนรู้ส่วนบุคคล และโครงการจัดสร้างเครือข่ายการเรียนรู้แห่งชาติ

สหราชอาณาจักรมีการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยจากการศึกษาการจัดการศึกษาตลอดชีวิต พบว่า มีรายละเอียดต่าง ๆ ที่ชัดเจนโดยสรุปประเด็นหลัก ๆ ได้ ดังนี้

1) กำหนดหลักการ วิสัยทัศน์ กรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน

สหราชอาณาจักรมุ่งจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง ในการดำเนินการได้มีการกำหนดหลักการวิสัยทัศน์ กรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ชัดเจน

2) สร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ปวงชน

สหราชอาณาจักรได้เน้นการสร้างวัฒนธรรมการเรียนรู้แก่ปวงชน ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนว่าต้องให้การเรียนรู้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิต ให้ผสมกลมกลืนไปกับการดำเนินชีวิตของปวงชน ไม่ให้การศึกษาแปลกแยกออกจากการดำเนินชีวิต

3) พัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้

สหราชอาณาจักรได้มีการพัฒนาชุมชนแห่งการเรียนรู้ พัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ ซึ่งเป็นการยากมากและต้องใช้เวลา อย่างไรก็ตาม ได้พยายามที่จะพัฒนาเมืองแห่งการเรียนรู้ได้ถึง 12 เมืองแล้ว เช่น เมืองเบอร์มิงแฮม เซฟฟิลด์ เป็นต้น

4) เชื่อมโยงการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ และการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต

เน้นเรื่องการศึกษาทั้ง 3 รูปแบบ ว่าการศึกษาแต่ละรูปแบบควรจะทำให้บุคคลที่เรียนด้วยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ไม่ว่าเป็นการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย สามารถเทียบโอนกันได้ โดยมีเกณฑ์ และวิธีการของการเทียบโอน นอกจากนั้น ได้เน้นการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต คือ ให้ทุกคนสามารถสะสมหน่วยกิตได้ตลอดชีวิต

สหรัฐอเมริกาจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อให้ประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ไม่ว่าจะอยู่ในเมืองหรือชนบท ได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถเผชิญกับสภาพการณ์และปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ทั้งสภาพความเป็นอยู่ อาชีพ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยเน้นว่าการศึกษาต้องสัมพันธ์กับอาชีพการงานและการดำเนินชีวิต

รูปแบบการจัดการศึกษาตลอดชีวิตในสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญของชาติ โดยออกกฎหมายการศึกษาตลอดชีวิตขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีกรอบทิศทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน และวุฒิสมาชิก Walter Mondale ได้เสนอกฎหมายชื่อกฎหมายการศึกษาตลอดชีวิต (The Lifelong Education Act) ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เมื่อปี ค.ศ. 1976 กฎหมายนี้กำหนดการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้ 19 ประเภท จากการศึกษาพื้นฐานสำหรับผู้ใหญ่ไปจนถึงการเรียนรู้เพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวและการพัฒนาส่วนบุคคล นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีศูนย์ข้อมูล เพื่อสนับสนุนการวิจัย เพื่อค้นหาปัจจัยที่กีดกันมิให้บุคคลได้มีโอกาสในการเรียนรู้ ส่วนการดำเนินการเน้นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่รัฐ เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด การจัดการศึกษายึดหลักการในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงโอกาสการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน และถือว่าเป็นสิทธิของทุกคนที่จะเข้าถึงโอกาสในการเรียนรู้ได้อย่างสะดวก โดยหน่วยจัดการเรียนรู้หรือแหล่งการเรียนรู้ต้องหาวิธีการจัดการศึกษาให้ยืดหยุ่น เปิดกว้างเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย และสะดวก ส่งเสริมให้มีแหล่งการเรียนรู้ในชุมชน หรือที่เรียกว่าการจัดการศึกษาตลอดชีวิตโดยใช้ชุมชนเป็นพื้นฐาน ส่งเสริมความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญแก่บ้านว่าเป็นแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่สำคัญ เป็นแหล่งปูพื้นฐาน

ชีวิตของบุคคลส่งเสริมการใช้สื่อเทคโนโลยีอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ให้ประชาชนรับความรู้ได้ตลอดเวลา ทุกสถานที่ มีนโยบายเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะ

ในด้านของประชากรกลุ่มเป้าหมายนั้น สหรัฐอเมริกาได้ใช้ยุทธศาสตร์ในการปรับแนวคิด ปรับทัศนคติของประชาชนให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญของการศึกษาตลอดชีวิต ที่จัดให้ประชาชนได้เรียนรู้ เป็นเรื่องที่สัมพันธ์กับชีวิตและอาชีพการงาน ซึ่งสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “หลักสูตรชีวิต” การถ่ายทอดความรู้ต้องปลูกฝังทักษะในการแสวงหาความรู้ เพื่อให้ประชาชนรู้วิธีที่จะแสวงหาความรู้ได้ตลอดชีวิต ผู้มีส่วนในการให้ความรู้ให้การศึกษาตลอดชีวิตนั้นมีมากมาย มิได้จำกัดเฉพาะนักการศึกษาอาชีพเท่านั้น แต่ยังมีการศึกษาชีวิต คือ ผู้ที่มีความรู้มีประสบการณ์มาจากการดำเนินชีวิต จากการประกอบอาชีพมิใช่จากการฝึกอบรม สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญแก่การพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ด้วย ผู้จัดการศึกษาตลอดชีวิตควรเป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตด้วย อย่างไรก็ตาม การสนับสนุนในด้านงบประมาณไม่เพียงพอที่จะทำให้อนุหานี้ได้บรรลุผลตามที่วางเป้าหมายไว้อย่างเต็มที่

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยต้องนำแนวคิด และหลักการในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เพราะต่างประเทศให้ความสำคัญกับการศึกษาทุกระบบ รวมถึงการศึกษาตลอดชีวิตด้วย และได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับหลักการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต ไว้เป็นการเฉพาะ และมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งยังส่งเสริมให้ในแต่ละท้องถิ่นสามารถพัฒนาแหล่งเรียนรู้ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ และภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้จากสิ่งเหล่านี้ได้ตลอดชีวิต ตลอดจนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตร่วมกับภาครัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนพัฒนาแหล่งเรียนรู้ภายในท้องถิ่น วิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมไปถึงภูมิปัญญาที่สืบทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษให้เป็นแหล่งเรียนรู้กับประชาชนในปัจจุบันเพื่อให้ศึกษาและเรียนรู้ได้ตลอดชีวิตนั้น จะส่งผลให้ประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านการศึกษาตลอดชีวิตได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการ

ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้จริง ทำให้เกิดผลดีต่อประชาชนที่จะได้รับการศึกษาแบบตลอดชีวิต ซึ่งถือเป็นการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และเป็นการส่งเสริมแหล่งเรียนรู้ของแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างยั่งยืน สืบต่อเนื่องไปในอนาคต

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุน และส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้มีเนื้อหาและใจความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ให้มีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงานส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยตนเอง

2) ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตขึ้น โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชน เข้าไปเป็นคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อบริหารงาน กำหนดแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต และส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

3) ให้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายในท้องถิ่นของตนเอง ได้ โดยมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่คนในชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการแก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ห้องสมุดประชาชน และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ฯลฯ โดยจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เชื่อมโยงกันและหลากหลาย สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันระบบการศึกษาของประเทศไทยนั้น ได้มีการจัดการศึกษาออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1. การศึกษาในระบบ คือ การศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตรระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน 2. การศึกษานอกระบบ คือ การศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบวิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม และ 3. การศึกษาตามอัธยาศัย คือ การศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง ตามความสนใจศรัทธา ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ ซึ่งการศึกษาทั้งสามระบบนั้นถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้ตลอดชีวิตถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก การเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นไม่ใช่ว่าเป็นการเรียนรู้เฉพาะผู้ที่ไม่ได้เรียนในระบบของการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้เท่านั้น แต่การเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ การเรียนรู้ตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และพัฒนาความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษาจากกิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้รัฐจึงให้ความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ทั้งในด้านการขาดหน่วยงานกลาง ในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตลอดจนการส่งเสริมระบบการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหา ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ในปัจจุบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต คือ สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหน้าที่ในการดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย รวมถึงส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และองค์กรอื่นรวมตัวกันเป็นภาคีเครือข่าย เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

จากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศน.” โดยมีเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ กศน.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการดำเนินงานของสำนักงาน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัด

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย หากแต่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่มีสถานะเป็นกรม ทำให้เลขาธิการ กศน. ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต หรือสั่งการใด ๆ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่จะได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้การบริหารงานของสำนักงาน กศน. ไม่คล่องตัว ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งประชาชนต้องได้รับผลกระทบต่อการดำรงชีวิต ประชาชนจำเป็นต้องเรียนรู้อย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้ตลอดชีวิตตามกระแสการเปลี่ยนแปลงให้ทันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทั้งนี้ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสำนักงาน กศน. ไม่มีความเป็นอิสระจากสำนักงาน ปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ โดยแยกออกมาเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นนิติบุคคลทำหน้าที่ ในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยเฉพาะ ซึ่งมีการกำหนด นโยบาย และแผนการดำเนินงานในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ตามการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบัน ทั้งนี้ หากยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารและการดำเนินงานด้านการส่งเสริม สนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของสำนักงาน กศน. ไม่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้ได้มาตรฐานตาม สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจุบัน

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต ของประชาชน

แผนพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จะยึดหลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือการให้มีการจัดการศึกษาเป็นระบบการศึกษาตลอดชีวิต สำหรับประชาชน ซึ่งเป็นการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งการ เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตนี้ สามารถแบ่งความหมายได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) การศึกษาตลอดชีวิตหมายความว่าการศึกษาที่จัดให้กับประชาชน ทั้งการศึกษา ในระบบการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการศึกษาที่ผสมผสานการศึกษา ทั้งสามรูปแบบที่เหมาะสมกับบุคคล อายุ พื้นฐานการศึกษา อาชีพ ความสนใจ และสภาพแวดล้อม ของผู้เรียนเพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

(2) การเรียนรู้ตลอดชีวิต หมายความว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกิดขึ้น ในตัวบุคคลอันเป็นผลมาจากการได้รับความรู้ ทักษะหรือประสบการณ์จากการศึกษา หรือจาก กิจกรรมในวิถีชีวิตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาตั้งแต่เกิดจนตาย

นอกจากนี้ จำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการคณะนี้ถูกกำหนด ในกฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548 โดยกฎ ดังกล่าวได้กำหนดให้ คณะกรรมการมีจำนวน 21 คน ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการสำนักบริหารงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน

(3) กรรมการที่เป็นผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวน 2 คน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงในด้านการศึกษานอกระบบ ด้านการศึกษาตามอัธยาศัย ด้านวิทยาศาสตร์ด้านเทคโนโลยี ด้านสื่อการศึกษาด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้านอุตสาหกรรม ด้านธุรกิจและบริการ ด้านการศึกษาเพื่อคนพิการ ด้านการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส ด้านการศึกษาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษ ด้านการบริหารการศึกษา ด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการกีฬา และด้านการศึกษาเอกชนด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านรวมกัน

(5) ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน เป็นกรรมการและเลขานุการ จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาที่กฎหมายในระดับแม่บทและกฎของประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุน และประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย อีกทั้งยังไม่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนเป็นการเฉพาะ ส่งผลกระทบต่อการศึกษานอกระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ที่ไม่สามารถใช้สิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และไม่สามารถได้รับการจัดทำบริการสาธารณะได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนความต้องการของแต่ละชุมชนและท้องถิ่นของตนผ่านการทำงานของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยส่งผลทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายที่เป็นการตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในการใช้สิทธิของตนเพื่อเข้าสู่ระบบ

การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต อีกทั้งการที่รัฐไม่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน ส่งผลทำให้รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้ต่อเนื่องตามระบบการศึกษาทั้งสามระบบตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงยังผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนอย่างเหมาะสมโดยรัฐ ตลอดจนกระทบต่อวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์กฎหมายในระดับแม่บท เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตในทุกรูปแบบ ซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายจากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น ผลกระทบโดยตรงต่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน จะส่งผลทำให้ประชาชนทุกคนในประเทศ ไม่สามารถที่จะศึกษาและเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองในตลอดอายุขัยของตน อีกทั้งเมื่อประชากรทุกคนที่ถือเป็นทรัพยากรอันมีคุณค่าของประเทศหยุดการเรียนรู้ในด้านต่าง ๆ ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อ ระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการดำรงอยู่ประเทศไทยอย่างชัดเจน ประการสุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ประชาชนชาติไทยนั่นเอง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการเรียนรู้ตลอดชีวิตมีจุดมุ่งหมายมากกว่าการจัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือให้โอกาสที่สองแก่ผู้ที่ไม่จบการศึกษาในระบบโรงเรียนหรือเพื่อการฝึกอบรมแก่ผู้ใหญ่ในระบบโรงเรียน แต่การเรียนรู้ตลอดชีวิตควรเป็นเป้าหมายสำหรับทุกคน ซึ่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นเป็นการมองในแง่ของตัวผู้เรียน โดยมีความเชื่อว่าตัวบุคคลคือผู้ที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ เป็นกิจกรรมของผู้เรียนการศึกษาตลอดชีวิตจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวทางหรือการเป็นผู้จัดว่าจำเป็นต้องเตรียมกระบวนการหรือประสบการณ์อย่างไรจึงจะทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างเหมาะสมตลอดชีวิตของผู้เรียน และจุดหมายของการเรียนรู้ตลอดชีวิตหรือการศึกษาตลอดชีวิตเป็นสิ่งเดียวกัน คือความต้องการให้บุคคลได้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตของตนโดยเรียนรู้อย่างเหมาะสมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและสังคม

จากการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีตนั้นบัญญัติเรื่องของสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและผู้ยากไร้ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ

เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น ส่วนการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ อีกทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในด้านการจัดการศึกษา และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในการจัดการศึกษา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีเนื้อหาในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้น เป็นการกำหนดบทกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ แต่ปัจจุบันกฎหมายที่มีเนื้อหาในการส่งเสริมการศึกษาของประเทศไทยนั้นมีการกำหนดเกี่ยวกับระบบการศึกษาในรูปแบบของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งการศึกษาทั้งสองระบบถือว่าเป็นการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตนั้นยังไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาจะเน้นไปที่การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบเป็นสำคัญ ซึ่งขัดกับบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

ดังนั้น การที่รัฐมิได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เพราะสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองคือการที่องค์กรทางปกครองมีอิสระในการปกครองตนเอง และมีอิสระในด้านการคลัง ทั้งนี้ เมื่อรัฐไม่ได้กำหนดให้อำนาจจึงทำให้องค์กรของรัฐในระบบท้องถิ่นไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะด้านการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ ตลอดจนการกระทำดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เพราะประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตที่เหมาะสม แต่กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนี้ไม่เอื้อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้จริง การกระทำดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

5.2 ข้อเสนอแนะ

สำหรับแนวทางการแก้ไขการส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนในประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตในประเทศไทยขึ้นมาใหม่ โดยกำหนดให้มีเนื้อหาและใจความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ให้มีหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชนขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินงานส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วยตนเอง

2) ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตขึ้น โดยให้มีตัวแทนจากภาคประชาชนเข้าไปเป็นคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อบริหารงาน กำหนดแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต และส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตของประชาชน

3) ให้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งเสริมและสนับสนุนระบบการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิตภายในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ทำหน้าที่จัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแก่คนในชุมชนตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ กำกับดูแล ตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำด้านวิชาการแก่ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ห้องสมุดประชาชน และพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เช่น สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด ฯลฯ โดยจัดกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้เชื่อมโยงกันและหลากหลาย สามารถสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้ และประชาชนเองก็สามารถรวมกลุ่มเพื่อจัดกิจกรรมในศูนย์การเรียนรู้ชุมชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคี เครือข่าย พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงกำหนดจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและ ประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2548
คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบัน พระปกเกล้า.

เจมส์ แอล เครตัน. (2547). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรัชการ พิมพ์.

ณัฐพร อรุณทอง. (2556). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม: ศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อน. วารสารวิชาการ ศาลปกครอง, 13(2).*

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ บริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2557). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (2541). *การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2549). *หนังสือชุดความรู้ด้านการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี เล่มที่ 3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2542). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2557). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษา
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ บุญเรือง. (2555). *การจัดการศึกษาตลอดชีวิต*. กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง*. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 17(2), 57-81.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)
- พนม เอี่ยมประยูร. (2545). *หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีคำบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ*. ใน *หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพรวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร*.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- พรชัย รัศมีแพทย. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พลธร พันธุ์สุวรรณ. (2555). *ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภัทรารุช มกรเวส. (2553). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในอำนาจตุลาการ* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- รวินท์ ติละพัฒน. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น อธิบายหลักกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารการประกอบสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ. (2553). *การจัดการศึกษาระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด
- ศรีสว่าง เลี้ยววาริณ. (2555). *การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต: กรณีศึกษาในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด

ไทยรัฐออนไลน์. (2558). *สนช.ชูปฏิรูปหลักสูตร-กระจายอำนาจ*. สืบค้น จาก <https://www.thairath.co.th/content/540116>

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2553). *โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา ปรับปรุงระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สร ปิ่นอักษรสกุล. (2548). *ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมกับการมีส่วนร่วมของประชาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2556). *แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจบทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิต* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: บริษัท นำทองการพิมพ์ จำกัด.

สุมาลี สังข์ศรี. (2543). *นโยบายส่งเสริมการศึกษาดลอดชีวิตของประเทศไทย* (รายงานการสัมมนา). กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *รวมบทความกฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมยศ เชื้อไทย. (2556). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2549). *สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

มติชนออนไลน์. (2559). *อปท. โห้วแผนการศึกษาท้องถิ่น สร้างสังคมการเรียนรู้*. สืบค้น จาก <http://www.matichon.co.th/>

อมร จันทรมบูรณ์. (2537). *รวมบทความเกี่ยวกับ โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทรรศนะของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

อัมพร พงษ์กัสนนันท์. (2550). การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบในสถานศึกษา
ขั้นพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต (วิทยานิพนธ์ดุขฎีบัณฑิต). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

ภาษาต่างประเทศ

ACE's Center for Lifelong Learning

Anthony C. Ogden, A brief overview of lifelong learning in Japan, The Language Teacher: 34.6,
Special issue on lifelong language learning, Dec. 2010

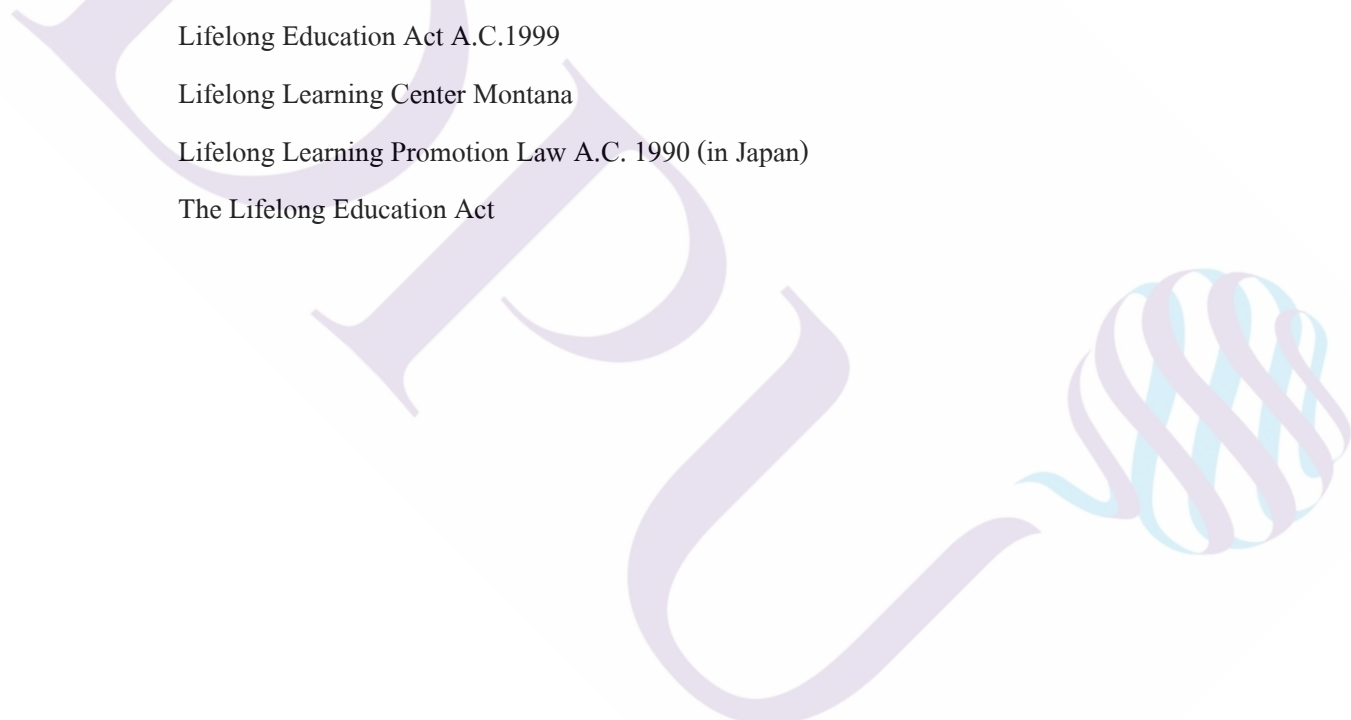
Law Concerning the Development of Mechanisms and Measures for Promoting Lifelong
Learning

Lifelong Education Act A.C.1999

Lifelong Learning Center Montana

Lifelong Learning Promotion Law A.C. 1990 (in Japan)

The Lifelong Education Act





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการ
ของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน



การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

(มาตรา ๙) "การจัดระบบ โครงสร้าง ให้ยึดหลัก มีเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขต พื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๐ กำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและ กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและ ทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริม และประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อ การศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัด การศึกษาและราชการอื่นตามที่มี กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือส่วนราชการที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ และมาตรา ๔๑ การจัดระเบียบราชการ กระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

การจัดระเบียบราชการ กระทรวงศึกษาธิการ

- ๑) ระเบียบบริหารราชการ ในส่วนกลาง
- ๒) ระเบียบบริหารราชการ เขตพื้นที่การศึกษา
- ๓) ระเบียบบริหารราชการ ในสถานศึกษาของรัฐที่ ปฏิญญาที่เป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง

- ๑) สำนักงานปลัดกระทรวง
- ๒) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่
 - (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
 - (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
 - (๓) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
 - (๔) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - (๕) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
 - (๖) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

-ทั้งนี้กำหนดให้ส่วนราชการ (๒)-(๖) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ยกเว้นสำนักงานรัฐมนตรีไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล)

-กำหนดให้ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ มีเลขาธิการซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็น ผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ (มาตรา ๒๙)

การจัดระเบียบบริหารราชการเขตพื้นที่การศึกษา

- (๑) สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
- (๒) สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การจัดระเบียบบริหารราชการในสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับ ปฏิญญาที่เป็นนิติบุคคล

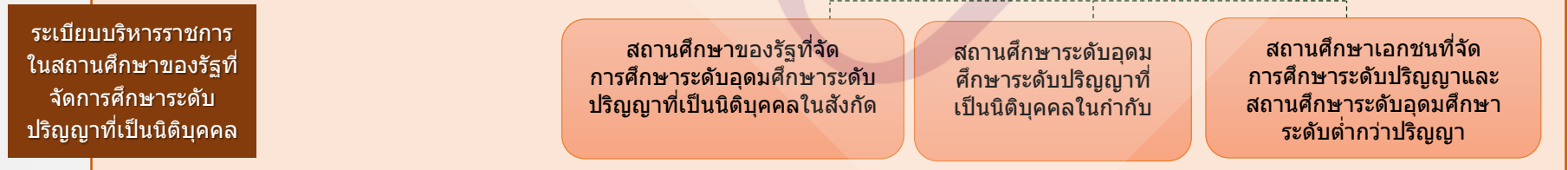
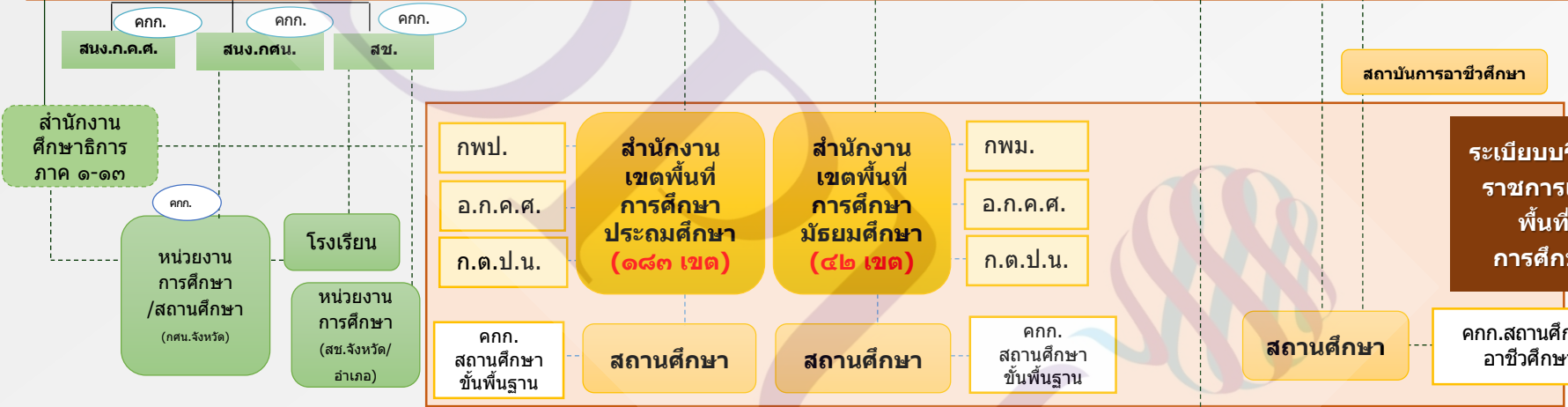
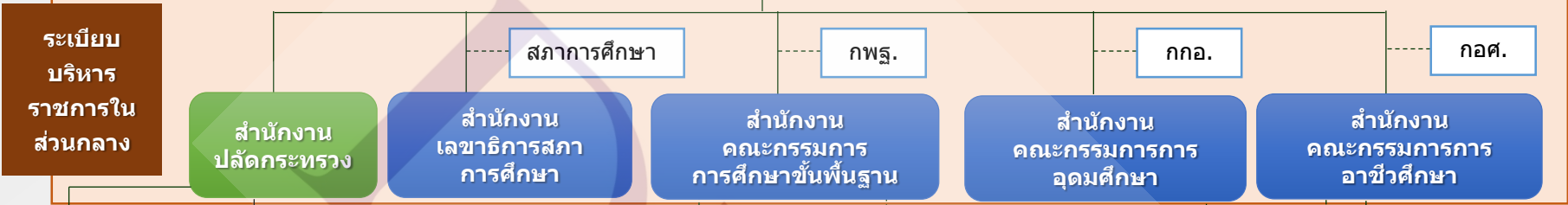
ระเบียบปฏิบัติราชการหรือระเบียบปฏิบัติงานของสถานศึกษาของรัฐที่จัด การศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ทั้งที่เป็นสถานศึกษาใน สังกัดและที่เป็นสถานศึกษาในกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการดังกล่าว

การจัดระเบียบบริหารราชการและการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐมนตรีว่าการ ศธ.

สำนักงานรัฐมนตรี

องค์การมหาชน: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (สคพ.),
โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)
หน่วยงานในกำกับ: สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.), สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ (สลช.)



*สำนักงาน ก.ค.ศ. จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
 *สำนักงาน กศน. และสำนักงาน กศน. จังหวัด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๔๑
 *สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔
 *สำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด และอำเภอ (เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้) จัดตั้งตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓
 *สำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓ จัดตั้งตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นหน่วยงานภายในที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

"สถานศึกษา" หมายความว่า สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย โรงเรียน ศูนย์การเรียนรู้ วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย หน่วยงานการศึกษา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานรัฐมนตรี

องค์การมหาชน: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (สคพ.), โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)
หน่วยงานในกำกับ: สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.), สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ (สลช.)

สภาคการศึกษา

กพฐ.

กกอ.

กอศ.

สำนักงานปลัดกระทรวง

ภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนายุทธศาสตร์ การเปลี่ยนนโยบายของกระทรวงเป็นแผนปฏิบัติ ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จัดทำงบประมาณและบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวง เพื่อการบรรลุเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของกระทรวง

- (๑) ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง
- (๒) พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง
- (๓) เปลี่ยนนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ
- (๔) จัดทำงบประมาณและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจราชการและการตรวจสอบภายในราชการทั่วไปของกระทรวง
- (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานลูกเสือ ยุวกาชาดและกิจการนักเรียน
- (๗) ส่งเสริมสนับสนุนงานการศึกษาอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย คณะกรรมการการศึกษาเอกชน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และสถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- (๘) ส่งเสริมประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬา
- (๙) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในสังกัดกระทรวง
- (๑๐) ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกกระทรวง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับงานความช่วยเหลือและความร่วมมือกับต่างประเทศในส่วนที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดกระทรวง
- (๑๑) พัฒนาระบบและเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานของกระทรวง
- (๑๒) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งมีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดกระทรวง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

ภารกิจเกี่ยวกับการเสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและการกีฬาการศึกษาทุกระดับ การเสนอแนะนโยบายและแผนสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา และการประเมินผลการจัดการศึกษา

- (๑) จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬาการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและแผนในการสนับสนุนทรัพยากรด้านการศึกษาของชาติ
- (๒) ประสานการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ
- (๓) วิจัยและประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การวิจัยและพัฒนาการเรียนรู้อะนุกรม การพัฒนาเครือข่ายการเรียนรู้และภูมิปัญญาของชาติ ตลอดจนการรวบรวมและพัฒนาแบบเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการพัฒนา นโยบาย และแผนการศึกษาของชาติ
- (๔) ดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับความเ็นหรือคำ เสนอในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ภารกิจเกี่ยวกับการจัดและการส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- (๑) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา การศึกษา มาตรฐานการจัดการศึกษา และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และดำเนินการ เกี่ยวกับการสนับสนุนทรัพยากร การจัดสรร ทรัพยากรและบริหารงบประมาณอุดหนุน การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (๓) พัฒนาระบบการบริหาร และส่งเสริม ประสานงานเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศ การนำ เทคโนโลยีสารสนเทศไปใช้ในการเรียน การสอน รวมทั้งส่งเสริมการนิเทศการบริหาร การจัดการศึกษา
- (๔) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเขตพื้นที่การศึกษา
- (๕) พัฒนวัตกรรมการจัดการศึกษา ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแล การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาเพื่อคนพิการ ผู้ด้อยโอกาสและผู้มีความสามารถพิเศษ และ ประสานส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถาน ประกอบการและสถาบันสังคมอื่นของเขตพื้นที่ การศึกษา
- (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริมการอาชีวศึกษา และการฝึกอบรมวิชาชีพ โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเป็นเลิศทางวิชาชีพ

- (๑) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา มาตรฐานและหลักสูตรการอาชีวศึกษาทุกระดับ
- (๒) ดำเนินการและประสานงานเกี่ยวกับ มาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ
- (๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัด สนับสนุนทรัพยากร และการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุน
- (๔) ส่งเสริมประสานงานการจัดอาชีวศึกษา ของรัฐและเอกชน รวมทั้งกำหนด หลักเกณฑ์และรูปแบบความร่วมมือกับ หน่วยงานอื่นและสถานประกอบการ
- (๕) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการ จัดการอาชีวศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน
- (๖) จัดระบบ ส่งเสริมและประสานงาน เครือข่ายข้อมูลสารสนเทศและการนำ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมา ใช้ในการอาชีวศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพ
- (๗) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ คณะกรรมการการอาชีวศึกษาและ ประสานงานตามที่คณะกรรมการการ อาชีวศึกษามอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ภารกิจเกี่ยวกับการจัดและส่งเสริม การศึกษาระดับอุดมศึกษา โดย คำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็น เลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับ ปริญญา

- (๑) จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและมาตรฐาน การอุดมศึกษาและแผนพัฒนาการ อุดมศึกษา รวมทั้งงานด้านความสัมพันธ์ ระดับอุดมศึกษากับต่างประเทศ
- (๒) จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางการ สนับสนุนทรัพยากร และการจัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุน สถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน
- (๓) ประสานและส่งเสริมการดำเนินงาน พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพ นักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และผู้มีความสามารถพิเศษในระบบ อุดมศึกษา และประสาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ ใหม่และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ
- (๔) เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกลักษณะอุดมศึกษา และวิทยาลัยชุมชน
- (๕) ดำเนินการเกี่ยวกับการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการ อุดมศึกษาตามที่คณะกรรมการการ อุดมศึกษามอบหมาย รวมทั้งการรวบรวม ข้อมูลและจัดทำสารสนเทศด้านการ อุดมศึกษา
- (๖) ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของ คณะกรรมการการอุดมศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ

การแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และการแบ่งส่วนราชการเป็นการภายใน ของส่วนราชการ (๕ องค์ครหลัก) กระทรวงศึกษาธิการ

ส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ / ตาม พ.ร.บ. เป็นการเฉพาะ

การแบ่งส่วนราชการเป็นการภายใน (ตามประกาศกระทรวง / มติ ครม.)

สำนักงานรัฐมนตรี

องค์การมหาชน: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (สคท.), โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)
หน่วยงานในกำกับ: สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.), สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ (สลช.)

สภาการศึกษา

กพฐ.

กกอ.

กอศ.

สำนักงานปลัดกระทรวง (สป.)

สำนักงานเลขาธิการ สภาการศึกษา (สกศ.)

สำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.)

สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา (สกอ.)

สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา (สอศ.)

- สำนักอำนวยการ
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- สถาบันพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา
- สำนักการลูกเสือ ยุวกาชาด และกิจการนักเรียน
- สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ
- สำนักตรวจราชการและติดตามประเมินผล
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
- สำนักนิติการ
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน
- กลุ่มตรวจสอบภายใน
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต
- หน่วยตรวจสอบภายใน สป.
- สำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓
- สำนักส่งเสริมกิจการการศึกษา
- สำนักงานเลขานุการกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
- สำนักประสานงานและบูรณาการศึกษาระดับจังหวัดชายแดนภาคใต้
- ศูนย์ประสานและบริหารการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้
- สำนักงานประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา กระทรวงศึกษาธิการ
- * สำนักงานคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

- สำนักอำนวยการ
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษา
- สำนักประเมินผลการจัดการศึกษา
- สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา
- สำนักมาตรฐานการศึกษาและพัฒนาระบบการเรียนรู้
- สำนักวิจัยและพัฒนาการศึกษา
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- สำนักนโยบายความร่วมมือกับต่างประเทศ
- สำนักสื่อสารและประชาสัมพันธ์
- กลุ่มงานตรวจสอบภายใน

* มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๔ "๒. เห็นชอบกับมติคณะกรรมการบริหารราชการในต่างประเทศในสามคำขอเปิดสำนักงาน/เพิ่มบุคลากรในต่างประเทศของหน่วยงาน ๔ แห่ง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง (กรมศุลกากร) กระทรวงศึกษาธิการ และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) สำหรับกรอัตรากำลัง และงบประมาณค่าใช้จ่ายให้แต่ละหน่วยงานตกลงรายละเอียดกับสำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ แล้วดำเนินการต่อไป"

(มติ กบค. เห็นชอบให้เปิดสำนักงานคณะผู้แทนถาวรไทยฯ กรุงปารีส โดยมีข้าราชการ ๑ คน และลูกจ้าง ๒ คน ตามหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ที่ กค ๑๒๐๐.๔/๒๒๑๑ ลง ๒๕ มี.ย. ๕๔)

- สำนักอำนวยการ
- สำนักการคลังและสินทรัพย์
- สำนักติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักทดสอบทางการศึกษา
- สำนักเทคโนโลยีเพื่อการเรียนการสอน
- สำนักนโยบายและแผนการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ
- สำนักพัฒนานวัตกรรมการจัดการศึกษา
- สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลและนิติการ
- สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา
- กลุ่มตรวจสอบภายใน
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- สำนักพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักพัฒนากิจกรรมนักเรียน
- สถาบันภาษาอังกฤษ
- สำนักพัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- สำนักบริหารงานการมัธยมศึกษาตอนปลาย
- สำนักบริหารงานการศึกษาภาคบังคับ
- ศูนย์พัฒนาการนิเทศและเร่งรัดคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- ศูนย์เฉพาะกิจคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กนักเรียน
- ศูนย์พัฒนาคุณภาพการศึกษาด้วยเทคโนโลยีการศึกษาทางไกล
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (๑๘๓ เขต)
- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (๔๒ เขต)

- สำนักอำนวยการ
- สำนักทดสอบกลาง
- สำนักนโยบายและแผนการอุดมศึกษา
- สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน
- สำนักประสานและส่งเสริมกิจการอุดมศึกษา
- สำนักมาตรฐานและประเมินผลอุดมศึกษา
- สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ
- สำนักส่งเสริมและพัฒนาศึกษภาพนักศึกษานักศึกษา
- สำนักส่งเสริมและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร
- กลุ่มตรวจสอบภายใน
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- สำนักติดตามและประเมินผลอุดมศึกษา
- สำนักนิติการ
- สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
- สำนักงานบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษา (UniNet)
- โครงการมหาวิทยาลัยไซเบอร์ไทย (TCU)
- สำนักพัฒนานับถือศึกษาและวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- สถาบันคลังสมองของชาติ

- สำนักอำนวยการ
- สำนักความร่วมมือ
- สำนักติดตามและประเมินผลการอาชีวศึกษา
- สำนักนโยบายและแผนการอาชีวศึกษา
- สำนักพัฒนาสมรรถนะครูและบุคลากรอาชีวศึกษา
- สำนักมาตรฐานการอาชีวศึกษาและวิชาชีพ
- สำนักวิจัยและพัฒนาการอาชีวศึกษา
- กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- หน่วยตรวจสอบภายใน
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและกำลังคนอาชีวศึกษา
- ศูนย์พัฒนาส่งเสริมประสานงานกิจการนักศึกษาและกิจการพิเศษ
- ศูนย์พัฒนาการศึกษาเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจจังหวัดชายแดนภาคใต้
- หน่วยศึกษานินเทศก์
- ศูนย์ประสานงานสถาบันการอาชีวศึกษา
- ศูนย์อาชีวศึกษาทวิภาคี
- ศูนย์ประสานงานอาชีวศึกษาระหว่างประเทศ
- ศูนย์ส่งเสริมการอาชีวศึกษาเอกชน
- สถาบันการอาชีวศึกษา (๑๙ สถาบัน)
- สถาบันการอาชีวศึกษาเกษตร (๔ สถาบัน)

กลไกการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการสู่การปฏิบัติ

- สำนักงาน ก.ค.ศ. จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗
- สำนักงาน กศน. และสำนักงาน กศน. จังหวัด จัดตั้งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๑
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จัดตั้งตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔
- สำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด และอำเภอ (เฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้) จัดตั้งตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๓
- สำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓ จัดตั้งตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นหน่วยงานภายในที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ

องค์การมหาชน: สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการคำและการพัฒนา (องค์การมหาชน) (สคพ.), โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์, สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.) สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.)
หน่วยงานในกำกับ: สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.), สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.), สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ (สลช.)

สำนักงานรัฐมนตรี

สภาการศึกษา

กพร.

กกอ.

กคศ.

สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

คกก.

คกก.

คกก.

คกก.

สนง.ก.ค.ศ.

สนง.กศน.

สลช.

สำนักบริหารการศึกษาพิเศษ

กลุ่มจังหวัด

สำนักงานศึกษาธิการภาค ๑-๑๓

สถาบันพัฒนาการศึกษา
นอกระบบและ
การศึกษาตาม
อัธยาศัยภาค

ศูนย์
การศึกษา
พิเศษเขต
การศึกษา

• สถาบันการอาชีวศึกษา
(๑๙ แห่ง)
• สถาบันการอาชีวศึกษา
(เกษตร ๔ แห่ง)

สำนักงานส่งเสริม
การศึกษานอกระบบ
และการศึกษาตาม
อัธยาศัยจังหวัด /
กทม. (สำนักงาน
กศน.จังหวัด) (๗๗)

สำนักงาน
การศึกษาเอกชน
จังหวัด (สงขลา ,
สตูล , ยะลา,
ปัตตานี ,
นราธิวาส) (๕)

*คณะกรรมการ
ประสานและ
ส่งเสริม
การศึกษา
เอกชนจังหวัด
(ปลศกข.)

ศูนย์
การศึกษา
พิเศษประจำ
จังหวัด (๗๗)

สำนักงานเขต
พื้นที่
การศึกษา
ประถมศึกษา
(สพป.)
(๑๘๓๓)

สำนักงาน
เขตพื้นที่
การศึกษา
มัธยมศึกษา
(สพม.)
(๔๒)

มหาวิทยาลัย/
สถาบัน

วิทยาลัย
ชุมชน

วิทยาลัย

**คณะกรรมการ
อาชีวศึกษาจังหวัด
(อศจ.) /
อาชีวศึกษา
กรุงเทพ (อศก.)
และ อาชีวศึกษา
มหานคร (อศม.)

สถานศึกษา
(กศน.อำเภอ)
(๘๗๗)

โรงเรียนเอกชน
จัดตั้ง.

โรงเรียนเอกชน

โรงเรียนเฉพาะความ
พิการ (๔๖ โรงเรียน)
โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์
(๔๑ โรงเรียน)

โรงเรียน
ประถมศึกษา
และขยาย
โอกาส

โรงเรียน
มัธยมศึกษา

* ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการประสานและส่งเสริมการศึกษานอกระบบและส่งเสริมการศึกษานอกระบบจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ ก.พ. ๒๕๕๗

** ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาว่าด้วยการบริหารอาชีวศึกษาจังหวัดและอาชีวศึกษาภาค พ.ศ.๒๕๕๓

ภาคผนวก ข.

ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต พ.ศ.



ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต

พ.ศ.

.....

 โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาตลอดชีวิต

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“การศึกษาตลอดชีวิต” หมายความว่า กระบวนการจัดการศึกษาที่ผสมผสานระหว่างการศึกษาระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ทุกรูปแบบเพื่อให้ประชาชนทุกช่วงวัยที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษาระบบ มีความเชี่ยวชาญตามความถนัดของตน มีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตมีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิต ให้มีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์อย่างเพียงพอต่อการดำรงชีวิต ประกอบอาชีพ และสามารถรู้เท่าทัน ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม สังคม ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

“กระบวนการจัดการเรียนรู้ในชุมชน” หมายความว่า การบูรณาการระหว่างการดำรงชีวิตการทำงาน และการเรียนรู้ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ด้วยการใช้องค์ความรู้ หรือภูมิปัญญาในชุมชนร่วมกับเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เหมาะสมจากภายนอกอย่างผสมกลมกลืน โดยกระบวนการมีส่วนร่วม และใช้ชุมชนเป็นฐาน เพื่อเป้าหมายการพัฒนาคุณภาพชีวิตตามวิถีชุมชนและสามารถปรับตัวได้ทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

“การเรียนรู้ตลอดชีวิต” หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่เกิดขึ้นในบุคคลอันเป็นผลมาจากการได้รับความรู้ ทักษะ หรือประสบการณ์ และเจตคติอย่างต่อเนื่องทุกช่วงวัยของชีวิต

“ผู้รับบริการ” หมายความว่า ประชาชนทุกช่วงวัยเข้าถึงบริการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้รับการศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานการศึกษา” หมายความว่า หน่วยงานการศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

“สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัด” หมายความว่า สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

“สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตอำเภอ” หมายความว่า สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตอำเภอและเขต

“สถานศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัด ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการศึกษาตลอดชีวิตในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต และภาคีเครือข่าย

“ภาคีเครือข่าย” หมายความว่า ส่วนราชการสังกัดอื่น องค์กรมหาชน องค์กรในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ที่มีส่วนร่วมในการจัด ส่งเสริม สนับสนุน ดำเนินงานการศึกษาตลอดชีวิต

“เอกชน” หมายความว่า บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถานประกอบการ สถาบันศาสนา หรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต

“กระทรวง” หมายความว่า กระทรวงศึกษาธิการ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ ติความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 ให้มีสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศช.” มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต เป็นนิติบุคคล

มาตรา 7 การศึกษาตลอดชีวิต มีเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการศึกษาเพื่อทางรอด เพื่อชีวิต สังคม ความมั่นคง และความมั่งคั่งของชาติ อย่างยั่งยืน และพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยกระบวนการเรียนรู้ในชุมชน
- (2) เป็นการพัฒนาประชาชนทุกช่วงวัย ให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ มีความเชี่ยวชาญตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ สามารถดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก
- (3) เป็นการศึกษาเพื่อภูมิสังคมและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงทั้งระดับท้องถิ่น ประเทศ และสากล
- (4) เป็นการระดมทรัพยากรเพื่อส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ
- (5) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาภาคีเครือข่าย ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงตามนโยบายของชาติ
- (6) เป็นการดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ และสร้างแรงจูงใจในการจัดบริการทางการศึกษาของภาคีเครือข่ายและผู้รับบริการตามแนวทางพระราชรัฐ

มาตรา 8 ประชาชนมีสิทธิจัดการศึกษาตลอดชีวิต รับบริการการศึกษาตลอดชีวิต และพัฒนาทักษะชีวิตอย่างต่อเนื่อง โดยบูรณาการการศึกษาทุกรูปแบบ หรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมตามความต้องการและความจำเป็นของผู้รับบริการ

มาตรา 9 การจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของผู้รับบริการ ดังต่อไปนี้

- (1) ได้รับการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม อย่างเหมาะสม มีคุณภาพ มีความเสมอภาค และเป็นธรรม
- (2) ได้รับการพัฒนาให้มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ดังต่อไปนี้
 - (ก) คิดเป็น ทำเป็น แก้ปัญหาเป็น และรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง
 - (ข) เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ ใฝ่รู้ใฝ่เรียน มีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง มีนิสัยรักการอ่านและการเรียนรู้
 - (ค) เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ และมีความเชี่ยวชาญตามความถนัดของตน
 - (ง) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์ จริยธรรม และค่านิยมที่ดีงาม

(จ) เชื่อมมั่นในวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดำเนินชีวิตตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

(ฉ) มีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ รวมทั้งมีจิตสาธารณะ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 10 เพื่อประโยชน์ในการจัด ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ให้มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อประชาชนทุกช่วงวัย สำนักงาน และภาคีเครือข่าย ร่วมดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศการศึกษาตลอดชีวิต
- (2) จัดให้มีแผนพัฒนาการจัดการศึกษาตลอดชีวิตทั้งระยะสั้น และระยะยาว เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน
- (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการระดมทุนในการจัดสรรทรัพยากร และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการดำเนินงานการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้เกิดความร่วมมือและการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง
- (4) จัดให้มีการพัฒนาหลักสูตร สื่อ รูปแบบ กระบวนการจัดการเรียนรู้ และการวัดผลประเมินผล รวมทั้งมาตรฐานการศึกษา
- (5) จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้ และกระบวนการจัดการความรู้ โดยใช้แหล่งการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน สื่อและเทคโนโลยีที่หลากหลายเพื่อให้ผู้รับบริการได้มีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ สะดวกและทั่วถึง รวมทั้งให้เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานองค์กร ภาคีเครือข่าย ผู้รับบริการทั้งในและต่างประเทศ
- (6) จัดให้มีการพัฒนาความรู้วิชาการ และการพัฒนาบุคลากรทั้งในสังกัดสำนักงาน และภาคีเครือข่าย
- (7) กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาตลอดชีวิตมีคุณภาพได้มาตรฐานหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 11 ส่งเสริมให้กลุ่มทางสังคม เช่น สภากาแฟ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ ชมรม สมาคม มูลนิธิ กองทุนสตรี กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น จัดการความรู้ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เพื่อพัฒนาศักยภาพและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามแนวทางการศึกษาตลอดชีวิต

หมวด 2
คณะกรรมการการ

มาตรา 12 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

(3) ผู้แทนเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวเนื่องกับการจัดการศึกษาตลอดชีวิต การศึกษาทางเลือก การเรียนรู้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และผู้แทนภาคีเครือข่ายจำนวนไม่เกินสิบสามคน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาตลอดชีวิตจากสถาบันอุดมศึกษา ด้านภูมิปัญญาชุมชน จำนวนไม่เกินห้าคน

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต เป็นกรรมการและเลขานุการ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตที่ได้รับมอบหมายจำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การได้มาซึ่งกรรมการภาคีเครือข่าย (3) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (4) คุณสมบัติหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหากรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวง

ให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม

(2) ให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานการส่งเสริมการประสานงาน และการพัฒนาภาคีเครือข่าย รวมทั้งการระดมทรัพยากร

(3) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

(4) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย หลักสูตร มาตรฐาน และกรอบคุณวุฒิการศึกษาตลอดชีวิต

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตภาค ดังต่อไปนี้

(1) ประธานกรรมการ

(2) กรรมการ ได้แก่ ศึกษาธิการภาคนั้น ๆ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนหน่วยงานความมั่นคงแห่งชาติในพื้นที่ ผู้แทนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม ผู้แทนหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่เกินสามคน ผู้แทนภาคีเครือข่ายเอกชนจำนวนไม่เกินสามคน ผู้แทนสำนักงาน กศช.จังหวัดจำนวนไม่เกินสามคน ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาค เป็นกรรมการและเลขานุการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต จำนวนไม่เกินเจ็ดคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษาตลอดชีวิตในพื้นที่ของภาคจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การได้มาซึ่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคีเครือข่ายเอกชน และผู้แทนสำนักงาน กศช.จังหวัด ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตภาค มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะนโยบาย และแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(2) ให้ความสำคัญเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานส่งเสริมการประสานงาน และการพัฒนาภาคีเครือข่าย รวมทั้งการระดมทรัพยากร เพื่อการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตในพื้นที่รับผิดชอบ

(3) ส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

(4) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนา หลักสูตร มาตรฐาน และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

(6) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตภาคหรือตามที่สำนักงานมอบหมาย

มาตรา 14 ให้มีสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาค เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศช. ภาค” เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน กศช. และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่บริหาร จัด ส่งเสริม และสนับสนุน การศึกษาตลอดชีวิตในพื้นที่รับผิดชอบ ยึดสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ ทั้งนี้ การกำหนดจำนวนและพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาค ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

หน่วยงานการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พนักงาน และลูกจ้างที่อยู่ในสำนักงาน กศช. ภาค และหน่วยงานการศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบ มีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในการปฏิบัติราชการของผู้ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาคตามวรรคหนึ่ง ให้รองผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พนักงาน และลูกจ้าง รองจากผู้ผู้อำนวยการเพื่อช่วยปฏิบัติราชการ

ให้สำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตภาค มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ขับเคลื่อนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(2) ศึกษา วิจัย และพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่รับผิดชอบ

(3) พัฒนาหลักสูตรการศึกษาตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ที่รับผิดชอบ และจัดทำคลังหลักสูตรระดับภาค

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาคุณภาพวิชาการ สื่อเทคโนโลยี นวัตกรรมทางการศึกษาตลอดชีวิต พัฒนาบุคลากรในพื้นที่ที่รับผิดชอบและภาคีเครือข่าย

(5) ดำเนินการพัฒนาและส่งเสริมการเทียบโอนความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งการประเมินเทียบระดับการศึกษา

(6) พัฒนาและส่งเสริมการทดสอบ การวัดและประเมินผลการศึกษา รวมทั้งการจัดทำคลังข้อสอบระดับภาค

(7) ปฏิบัติงานหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของภาคีเครือข่าย หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

มาตรา 15 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัดทุกจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) ในจังหวัด ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัด จำนวนไม่เกินยี่สิบสามคน ประกอบด้วย

ก. ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนไม่เกินสิบหกคน ได้แก่ ศึกษาธิการภาค ศึกษาธิการจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) ผู้บังคับการตำรวจจังหวัด นายกองตรีการบริหารส่วนจังหวัด พัฒนาการจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ประธานหอการค้าจังหวัด ประธานอุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานจังหวัด ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาการประถมศึกษาที่สำนักงาน กศช. จังหวัดตั้งอยู่ ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาการมัธยมศึกษา ประธานอาชีวศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

ค. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต จำนวนไม่เกินหกคน โดยในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษาตลอดชีวิตในพื้นที่ของจังหวัด จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

(2) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตกรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

ก. ประธานกรรมการ ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนไม่เกินสิบสี่คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้แทนผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้แทน ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ประธานหอการค้ากรุงเทพมหานคร ประธานอุตสาหกรรมกรุงเทพมหานคร ประธานอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ประธานอาชีวศึกษากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษาการมัธยมศึกษาที่สำนักงาน กศช. กรุงเทพมหานครตั้งอยู่ ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิต กรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ค. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต จำนวนไม่เกินหกคน ในจำนวนนี้จะต้องแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติงานในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษาตลอดชีวิต ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน

คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการตาม (1) ค. และ (2) ค. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัดหรือกรุงเทพมหานครตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้มีคุณภาพ มาตรฐานตามที่กำหนด และสอดคล้องกับความต้องการเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น
- (2) ส่งเสริมสนับสนุนภาคีเครือข่าย เพื่อจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาตลอดชีวิต
- (3) ให้คำปรึกษาและร่วมมือในการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตกับภาคีเครือข่าย
- (4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่สำนักงานมอบหมาย

มาตรา 16 ให้มีสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศช. จังหวัด” เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน กศช. และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีอำนาจหน้าที่บริหาร จัด ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตในจังหวัด

หน่วยงานการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่อยู่ในสำนักงาน กศช. จังหวัด สำนักงาน กศช.อำเภอ และสถานศึกษาในสังกัด มีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในการปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการสำนักงาน กศช.จังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้รองผู้อำนวยการสำนักงาน กศช.จังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รองจากผู้อำนวยการเพื่อช่วยปฏิบัติราชการ

ให้สำนักงาน กศช.จังหวัด ตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาตลอดชีวิตระดับจังหวัด

(2) จัดทำยุทธศาสตร์ เป้าหมายและแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการเรียนรู้ ตามสภาพของภูมิสังคม

(3) วิเคราะห์ ขอจัดตั้ง และจัดสรรเงินงบประมาณให้กับหน่วยงาน สถานศึกษา และภาคีเครือข่ายที่จัดการศึกษาตลอดชีวิต

(4) ส่งเสริมและพัฒนาหลักสูตร สื่อ นวัตกรรม และเทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อการเรียนรู้ ร่วมกับสถานศึกษาและภาคีเครือข่าย

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาตลอดชีวิตของสถานศึกษาในสังกัด ตามที่กฎหมายกำหนด

(6) พัฒนางานด้านวิชาการ และควบคุมมาตรฐานการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

(7) บริหาร กำกับ ดูแล นิเทศ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานสำนักงาน กศช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(8) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย หรือที่กฎหมายกำหนด
มาตรา 17 ให้มีคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิตอำเภอ จำนวนไม่เกินยี่สิบเอ็ดคน ดังต่อไปนี้

(1) ประธานกรรมการ ได้แก่ นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนไม่เกินสิบห้าคน ได้แก่ ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรที่สำนักงาน กศช. อำเภอ ตั้งอยู่ พัฒนาการอำเภอ เกษตรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ วัฒนธรรมอำเภอ สัสดีอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ ผู้แทนผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในท้องที่ จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนศาสนาจำนวนไม่เกินสามคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนภาคีเครือข่าย จำนวนไม่เกินสองคน ผู้อำนวยการสำนักงาน กศช.อำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์ด้านการศึกษาตลอดชีวิต จำนวนไม่เกินห้าคน

การได้มาซึ่งกรรมการ (2) ได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้แทนศาสนา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนภาคีเครือข่าย ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น กรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ (3) คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหากรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ กศช. อำเภอ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการตามมาตรารวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ข้อเสนอแนะการดำเนินการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้มีคุณภาพและมาตรฐานตามที่กำหนด และสอดคล้องกับความต้องการเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีเครือข่าย เพื่อจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

(3) ให้คำปรึกษาและร่วมมือในการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตกับภาคีเครือข่าย

(4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ให้มีสำนักงานการศึกษาตลอดชีวิตอำเภอ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กศช.อำเภอ” เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน กศช.จังหวัด และเป็นหน่วยงานการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีอำนาจหน้าที่บริหาร จัด ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตในอำเภอ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศช. อำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พนักงาน และลูกจ้าง ที่อยู่ในสำนักงาน กศช. อำเภอ และสถานศึกษาที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ มีฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

ในการปฏิบัติราชการของผู้ผู้อำนวยการสำนักงาน กศช.อำเภอ ให้รองผู้อำนวยการสำนักงาน กศช.อำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง รองจากผู้ผู้อำนวยการ เพื่อช่วยปฏิบัติราชการ

ให้สำนักงาน กศช.อำเภอ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาตลอดชีวิตระดับอำเภอ

(2) จัดทำยุทธศาสตร์ เป้าหมายและแผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต ให้สอดคล้องกับนโยบาย มาตรฐานการเรียนรู้ ตามสภาพของภูมิสังคม

(3) ขับเคลื่อนให้ทุกภาคส่วนเป็นหุ้นส่วน จัด ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตในชุมชน เพื่อให้ประชาชนทุกช่วงวัยได้เข้าถึงโอกาสทางการศึกษาตามศักยภาพอย่างต่อเนื่อง

(4) ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาตลอดชีวิตของสถานศึกษาและภาคีเครือข่าย

- (5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาตลอดชีวิตของสถานศึกษาในสังกัด
- (6) ส่งเสริมและสนับสนุนการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (7) พัฒนางานด้านวิชาการ และควบคุมมาตรฐานการจัดการศึกษาตลอดชีวิต
- (8) ระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อการมีส่วนร่วมในการส่งเสริม สนับสนุนการจัดและพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต
- (9) บริหาร กำกับ ดูแล นิเทศ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการของสำนักงาน กศช.อำเภอ เพื่อรายงานสำนักงาน กศช.จังหวัด
- (10) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย หรือที่กฎหมายกำหนด

หมวด 3

การส่งเสริมและการสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต

มาตรา 18 ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยใช้สื่อและเทคโนโลยี ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อการกระจายเสียง และสัญญาณภาพ สำหรับให้บริการโปรแกรมการศึกษาและการเรียนรู้ เพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนทุกช่วงวัย
- (2) ให้สื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และสื่อดิจิทัล จัดให้มีการเผยแพร่เนื้อหาส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ให้กับประชาชนทุกช่วงวัยอย่างเหมาะสม
- (3) ให้มีการใช้ประโยชน์จากสื่อเทคโนโลยี และเทคโนโลยีสารสนเทศระดับชุมชน เช่น หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน สถานีโทรทัศน์ชุมชน เป็นต้น เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- (4) หน่วยงานการศึกษา สถานศึกษา และภาคีเครือข่าย สามารถขอรับการสนับสนุนเงินจากกองทุนเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

มาตรา 19 การจัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้จัดได้ในสถานศึกษา สำนักงาน สถานศึกษา ภาคีเครือข่ายสำนักงาน หน่วยงานการศึกษาหรือที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นในสังกัดสำนักงาน และภาคีเครือข่ายอื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

สำนักงานอาจจัดให้มีหน่วยงานการศึกษา สถานศึกษา สถาบันทางการศึกษาที่จัดกิจกรรมตลอดชีวิตในลักษณะเฉพาะทางหรือลักษณะอื่นได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือกระทรวงกำหนด

สำนักงานอาจจัดการศึกษาที่สูงกว่าระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ตามความเหมาะสมตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 20 ให้สถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษ่อื่นในสังกัดสำนักงาน ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงานการจัดการศึกษาตลอดชีวิตร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาคีเครือข่าย

การจัดการศึกษาตลอดชีวิตโดยภาคีเครือข่ายที่เป็นเอกชน การศึกษาทางเลือก ให้มีการจัดแจ้งการประกอบการ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 21 ให้สำนักงานบริหารราชการ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้เลขาธิการ กคช. ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี และเป็นหัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งรับผิดชอบการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และมีรองเลขาธิการ กคช. เป็นผู้ปฏิบัติราชการตามที่เลขาธิการมอบหมาย

ให้สำนักงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ นโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต มาตรฐานการศึกษาตลอดชีวิต และทรัพยากรทางการศึกษา

(2) พิจารณาส่งเสริม สนับสนุนงบประมาณ เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ให้แก่ผู้รับบริการ หน่วยงาน สถานศึกษา และภาคีเครือข่ายทั้งในและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตตามแผนค่าใช้จ่ายประจำปี

(3) จัด ส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อสร้าง โอกาสทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งการศึกษาเพื่อพัฒนาอาชีพ การศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง การศึกษาเพื่อเป็นทางเลือก และการศึกษาประเภทอื่นให้กับผู้รับบริการ

(4) จัดทำแนวทางการดำเนินการเทียบโอนผลการเรียน การเทียบโอนความรู้ และประสบการณ์ และการเทียบระดับการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(5) ส่งเสริม สนับสนุน ดำเนินการพัฒนาบุคลากร พัฒนาคุณภาพด้านวิชาการ การวิจัย การพัฒนาหลักสูตร การแนะแนว และนวัตกรรมทางการศึกษา การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสารเป็นเครื่องมือในการเรียนรู้และการบริหารการจัดการศึกษาตลอดชีวิต

(6) จัด ส่งเสริม สนับสนุนให้มีรูปแบบ หรือช่องทางการเรียนรู้ที่เหมาะสมในทุกพื้นที่ เพื่อขยายโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่หลากหลายให้แก่ผู้รับบริการ นำไปสู่การสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้และการพัฒนาที่ยั่งยืน

(7) ดำเนินการ ส่งเสริม สนับสนุนการจัด และพัฒนาคุณภาพการศึกษาตลอดชีวิตของหน่วยงาน สถานศึกษา และภาคีเครือข่าย

(8) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน การศึกษาตลอดชีวิตให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบาย

(9) ปฏิบัติงานอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 22 ให้สำนักงานจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตลอดชีวิต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 23 ให้สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต โดยให้ความสำคัญแก่ผู้เกี่ยวข้องตามบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับบริการ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ และสามารถเลือกรับบริการได้หลากหลายตามความต้องการของตนเอง

(2) ผู้จัดการศึกษา และผู้จัดแหล่งการเรียนรู้การศึกษาตลอดชีวิต มีการดำเนินการที่หลากหลายตามศักยภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ โดยบูรณาการความรู้ ปลูกฝัง คุณธรรม จริยธรรมและค่านิยมที่ดีงาม

(3) ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งเป็นผู้เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการและผู้จัดการศึกษาหรือผู้จัดแหล่งการเรียนรู้การศึกษาตลอดชีวิต มีการดำเนินการที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

การยกย่องประกาศเกียรติคุณ หรือการให้ได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ แก่ผู้ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 24 การจัดการศึกษาตลอดชีวิตของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานให้จัดดังต่อไปนี้

- (1) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนประจำตำบล
- (2) ศูนย์การเรียนรู้ชุมชนชาวไทยภูเขาแม่ฟ้าหลวง
- (3) ศูนย์การเรียนรู้
- (4) แหล่งการเรียนรู้

(5) อื่น ๆ ที่สำนักงานกำหนด

มาตรา 25 ให้มีสถานศึกษาที่จัด ส่งเสริม สนับสนุน และประสานความร่วมมือ การศึกษาตลอดชีวิตที่สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและความต้องการของผู้รับบริการ ด้านอาชีพ ภูมิปัญญาไทย หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้ตามความ จำเป็นและเหมาะสม

หมวด 4

บทเฉพาะกาล

มาตรา 26 ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ รายได้ หนี้ สิทธิ ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงาน และอัตรากำลังของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอก ระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ข้าราชการซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาตลอดชีวิต ตามพระราชบัญญัตินี้ ยังคงดำรงตำแหน่งและรับเงินเดือน เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง ตลอดจนได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าเดิมต่อไปจนกว่าจะได้รับแต่งตั้งใหม่ตามกฎหมายว่าด้วย การนั้น

การจัดตั้ง ยุบ รวม เลิก และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถานศึกษาตาม พระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

การดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา ยกเว้น สถานศึกษาภาคีเครือข่าย ให้พิจารณาตามความเหมาะสม

จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของประธานและกรรมการ วาระ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษาตาม วรรคสี่ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎกระทรวง กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศและคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่ใช้บังคับอยู่ใน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะที่เกี่ยวกับสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม

อัยยาศัย และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นายธนู ขวัญเดช

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2540 ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2550 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ผู้อำนวยการสำนักนิติการ

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ

