

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

Factors that Affect Law Enforcement on Promotion of Non-Formal and Informal Education

*วัยวุฒิ บุญลอย**
*มิ่งขวัญ คงเจริญ***
*ชนกนารถ บุญวัฒนะกุล***
*วิรุฬห์ นิลโมจน์*****

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยในระยะช่วงแรกจากหัวข้อวิจัยเรื่อง การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 งานวิจัยมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 2) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และ 3) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การดำเนินการวิจัยประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ 1) การสำรวจปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และ 2) การตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรครวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 นำผลที่ได้จากการสำรวจมาทำการวิเคราะห์เพื่อให้ได้ประเด็นที่สำคัญสำหรับใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริม

*นิสิตปริญญาเอก คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
**อาจารย์ ดร.ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
***ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
****ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมมาตรฐานการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย กระทรวงศึกษาธิการ

การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาจากสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพมหานครและจังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น ระยอง นนทบุรี และสุราษฎร์ธานี และศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเขต/อำเภอ ซึ่งความเป็นตัวแทนได้จากการใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) ดำเนินการสุ่มแบบแบ่งชั้นตามขนาดของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (simple random sampling) สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการทางสถิติประกอบด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายมีดังนี้ ในส่วนของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มีประเด็นดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. สำหรับผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มีขอบเขตดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหา สาระ และ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข

คำสำคัญ : การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

Abstract

This article is part of research in the early stages of research on the topic is a study of law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551. The objectives of this research are: 1) to study problem and obstacle to enforce the law, promote non-formal and informal education act, B.E.2551 2) to analyze the factors that affect law enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E.2551 and 3) to prepare guidelines for enforcement of this act to be more effective. The study consisted of two phases: 1) to explore the factors effecting law enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E. 2551 and 2) to verify and make recommendations on them. A study of obstacle to various factors. Affecting law

enforcement, promote non-formal and informal education act, B.E. 2551. The results of the survey were analyzed in order to get important issues for the proposed guidelines for enforcing of non-formal and informal education act, B.E. 2551 study by the Office of the samples of non-formal and informal education, Bangkok and Chiang Mai Khon Kaen Rayong Nonthaburi and Surat Thani, non-formal and informal education area /district. This is represented by the use of multi-stage random sampling method conducted a random stratified according to the size of the office promoting non-formal and informal education Province/ Bangkok. The sampling is simple random sampling for instruments used in the research consisted of questionnaires and interview schedule and statistical methods used in the research were frequency, percentage, mean, standard deviation and content analysis.

The results of the analysis of the factors that affect law enforcement are as follows. In law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551 with the following issues: 1) Educational Management 2) Educational Administration and Management 3) the involvement of partners 4) equality 5) the right to be educated 6) the role and authority of the commission and 7) the role and authority of the office of non-formal, for law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551 in each region are as follows: 1) participation, 2) knowledge and understanding, 3) use the law 4) the independence and flexibility 5) clarity and appropriateness of content and 6) time to enforce and revision

Keywords : education, non-formal, informal education, factors that affect law enforcement on promotion of non-formal and informal education act, B.E.2551

บทนำ

เมื่อปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารจัดการศึกษาของชาติกระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการการศึกษาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งระบบ ได้มีการปฏิบัติมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 303 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ในประเด็น

กฎหมายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของชาติ ในส่วนของการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาในระบบ การศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต ฯลฯ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม[1] จึงได้มีการดำเนินการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งต่อมากระทรวงศึกษาธิการจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างให้เป็นไปตามพระราช-บัญญัตินี้ ตามมาตรา 10 แบ่งออกเป็น 6 สำนักงาน สำหรับสถานะของสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนนั้น เมื่อพิจารณากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นส่วนราชการภายในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ ตามข้อ 3 (10) แห่งกฎกระทรวงให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ดังนั้นสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนจึงไม่มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ[2]

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ด้วยเหตุผลที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดหลักการจัดการศึกษาที่สำคัญ คือ การจัดการศึกษาที่ยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน และให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมทั้งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบก็ได้ โดยเป็นการผสมผสานระหว่างการศึกษาทั้งสามรูปแบบ เพื่อให้สามารถพัฒนาการศึกษาและคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน ยกฐานะเป็นสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) เลขาธิการกศน. เป็นผู้บริหารสำนักงานมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี เป็นส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการเหมือนเดิม และไม่เป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม การมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ส่งผลให้การดำเนินการส่งเสริม

---

[1]วนิดา แสงสารพันธ์และคนอื่นๆ, *โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ* (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) 1.

[2]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *เรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2547* (29 มีนาคม 2559) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา <http: //61.19.241.70/rkj/uploadword/691240.doc>

และสนับสนุนการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ให้กับประชาชนได้รับการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีแนวทางที่ชัดเจนและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นหลังจากที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ประกาศใช้แล้วพบว่ามีปัญหาดังนี้[3]

1) โครงสร้างการบริหารไม่สอดรับกับปริมาณงานทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เนื่องจากสำนักงาน กศน. มีสถานะเป็นเพียงระดับสำนักในสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การกำหนดโครงสร้างการบริหารภายในจึงไม่สามารถกำหนดให้มีหน่วยงานระดับกองได้

2) กระบวนการพิจารณาการออกกฎกระทรวงตามมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 นั้น มีความล่าช้า ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎกระทรวงในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาทำให้สำนักงาน กศน. ไม่มีเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งส่งผลให้ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบ พ.ศ. 2551

3) ข้อจำกัดของอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต สั่งการตามที่กฎหมายบัญญัติ เพราะสถานะของสำนักงาน กศน. ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้สำนักงาน กศน. มีเพียงอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต สั่งการตามกฎหมาย ตามที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายเท่านั้น[4]

4) การส่งเสริมและสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของภาคีเครือข่าย พบว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปี หลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่จะเข้ามาในการดำเนินงานด้านการศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ

5) เนื่องจากการไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อไม่มีบทลงโทษความรู้สึกที่ต้องทำตามก็น้อยลงและไม่มีความผิด

---

[3]สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, บุญชนะ ล้อมสิริอุด เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2555, เบญจพร จั่นเจริญ เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2555, ประสิทธิ์ แสงพินิจ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555, ดิสกุล เกษมสวัสดิ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2555, คมกฤช จันทร์ขจร ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. เขตราษฎรบูรณะ, ลัดดาวัลย์ เลิศเพ็ญเมธา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน.จังหวัดนครนายก, ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์ ตำแหน่ง รองเลขาธิการสำนักงาน กศน., นายวราวุฒิ พยัคฆพงษ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ประเสริฐ หอมดี ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคเหนือ

[4]สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, *รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต* (กรุงเทพฯ: บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556) 44-46.

6) ปัญหาของจำนวนผู้เรียนในการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่มีจำนวนอยู่ปริมาณมาก จากสถิติจำนวนผู้เรียนการศึกษานอกระบบโรงเรียน จำแนกตามระดับการศึกษาของหลักสูตรการศึกษานอกระบบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ตั้งแต่ปีการศึกษา 2557-2558 พบว่าภาพรวมทั้งหมดมีจำนวนประมาณปีละ 1 ล้านคนขึ้นไป ซึ่งมีข้อมูลในแต่ละปีการศึกษาตามลำดับดังนี้ ปีการศึกษา 2557 มีจำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,222,450 คน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 112,401 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 471,120 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 638,929 คน ส่วนปีการศึกษา 2558 มีจำนวนนักศึกษาทั้งหมด 1,202,3081 คน แบ่งเป็นระดับประถมศึกษา 92,558 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 470,371 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 639,379 คน[5] และเมื่อจำแนกประเภทนักศึกษาตามกลุ่มเป้าหมายแล้วพบว่ามีกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายดังนี้คือ เด็กด้อยโอกาส สตรีกลุ่มเสี่ยง ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้นำท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ต้องขัง ทหารกองประจำการ ผู้ใช้แรงงาน แรงงานต่างด้าว เกษตรกร ชาวไทยภูเขา นักศึกษาในสถาบันศึกษาปอเนาะ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ผู้ปฏิบัติศาสนกิจคนไทยในต่างประเทศ เยาวชน เด็กต่างด้าว (อายุ 6-15 ปี) เด็กชาวเล เด็กเร่ร่อน ผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงฯ เป็นต้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 มาจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้ต้องมีการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 เพื่อหาคำตอบทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และเพื่อให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางให้เกิดความทันสมัยและเหมาะสมกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

2. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในงานวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่วิจัยและขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัยดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่วิจัย

การศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตาม

[5]สำนักงาน กศน, *จำนวนนักศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย* (1 มีนาคม 2559) ระบบสารสนเทศ สำนักงาน กศน. <http://203.172.142.230/mis-dashboard>.

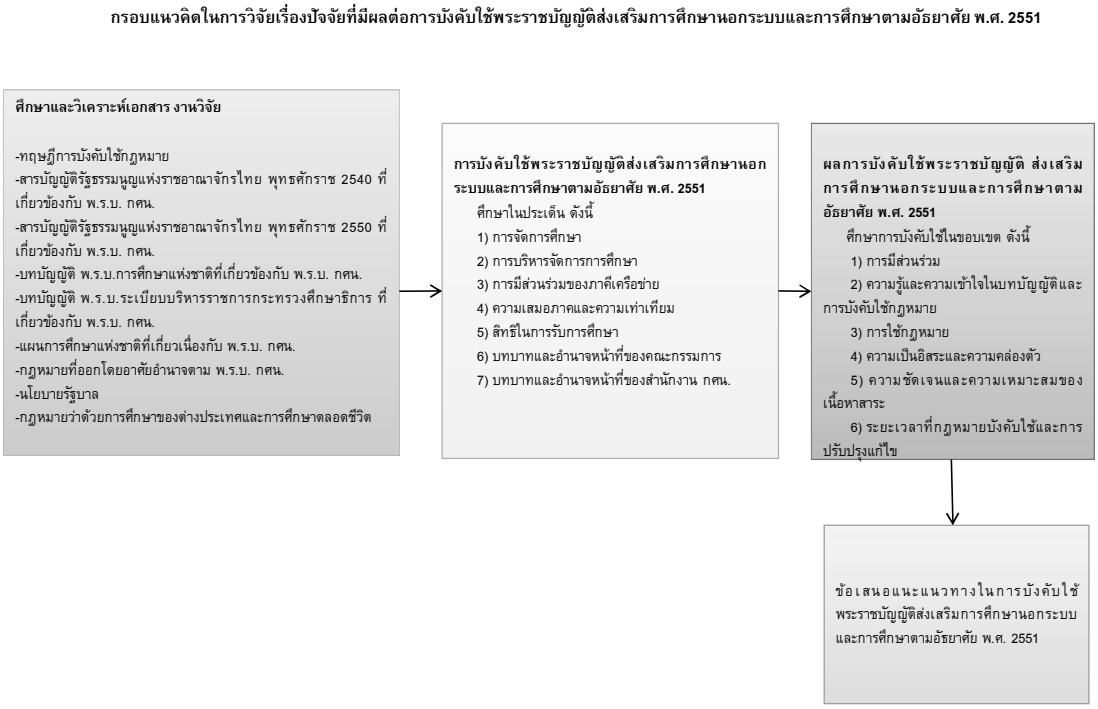
อัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้ดำเนินการทำวิจัยในช่วงแรกจากการศึกษาสภาพ ปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้ต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 และปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 จากการวิเคราะห์เอกสารและการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้มีประสบการณ์ของหน่วยงานและสถานศึกษาของสำนักงาน กศน. ในกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ ขอนแก่น ระยอง นนทบุรี และสุราษฎร์ธานี

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้และปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในประเด็นต่อไปนี้ ได้แก่

ขอบเขตของการศึกษา

โดยกรอบแนวคิดในการวิจัยมีดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

1. การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

การศึกษานอกระบบ[6] คือ รูปแบบหนึ่งของการจัดการศึกษา เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาในการศึกษา การวัดและประเมินผล โดยเป็นการจัดการศึกษาที่เป็นกิจกรรมแก่กลุ่มเป้าหมายที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการการเรียนรู้เฉพาะกลุ่มต่าง ๆ ของประชากร ตามความเหมาะสม

การศึกษาตามอัธยาศัย[7] คือ การศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส อีกทั้งเป็นการจัดกิจกรรมที่เป็นกระบวนการ หรือเป็นการจัดสภาพแวดล้อมสถานการณ์ และเป็นการศึกษาที่เกิดขึ้นตามวิถีชีวิต ตามความต้องการ โดยเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ซึ่งอาศัยการเรียนรู้จากสิ่งรอบตัวขยายออกไปสู่ภายนอกอย่างตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งในแง่มุมของผู้เรียนในแง่มุมของผู้จัด หรือสภาพการที่เอื้อต่อการเรียนรู้

2. ทฤษฎีการบังคับใช้กฎหมาย

ส่วนที่ 1 การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไปมีดังนี้ ความหมายของการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป เป็นการปรับใช้กฎหมายหรือการใช้ การตีความกฎหมาย ในสองลักษณะด้วยกันคือ ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นการปรับใช้กฎหมายแบบ Active และการปรับใช้องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ดำเนินการปรับใช้กฎหมายแบบ Passive[8] การใช้กฎหมายตามวิชานิติศาสตร์โดยแท้ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการคือ ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมาย และความรู้ในเรื่องนิติวิธี[9] ส่วนการใช้กฎหมายทั่วไป เป็นการนำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปสู่การบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และการเข้าใจกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมีความสำคัญที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการต่าง ๆ ในกฎหมาย ผ่านกระบวนการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะกิจกรรม ได้แก่ การบันทึกเจตนารมณ์ของกฎหมาย การจัดทำคู่มือหรือเอกสารประกอบการบังคับใช้กฎหมาย การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย การกำหนดผู้รับผิดชอบที่มีความพร้อม การสนับสนุนการใช้กฎหมาย การติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย[10] ส่วนการตีความเป็นกระบวนการ (process) ค้นหาความหมายของกฎหมายจาก

---

[6]ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555) 373.

[7]เพิ่งอ้าง, 374.

[8]เจตน์ สถาวรศีลพร, "การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วย กฎหมายกับการบังคับใช้ และความยุติธรรมกับสังคม" ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553) 255, 255-256.

[9]สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2540) 18-19.

[10]สำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, *รายงานการวิจัยการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2551) 2.

การอ่านพิเคราะห์ถ้อยคำตัวอักษรของกฎหมาย คำนึงถึงเหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่องนั้น ๆ และขอบเขตในแง่ของเวลาการใช้บังคับของกฎหมาย ประกาศเมื่อใดก็มีผลการบังคับใช้เมื่อนั้น[11]

ส่วนที่ 2 การบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต[12] เป็นการนำกฎหมายมาใช้พิจารณาจากปัจจัยสำคัญใน 2 ประการคือ ด้านระยะเวลา พิจารณาจากระยะเวลาที่กฎหมายบังคับใช้ และการปรับปรุงแก้ไขศึกษาให้เหมาะสมกับลักษณะของกลุ่มเป้าหมายการศึกษาต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ ความต้องการของตลาดแรงงาน และสภาพแวดล้อมต่างๆ ทางการเรียนรู้ที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และด้านขอบเขตของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในการศึกษาหรือการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต มีประเด็นของขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การบริการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสวัสดิการ 2) การส่งเสริมความเป็นอิสระและคล่องตัว ตามหลักการกระจายอำนาจ 3) ความหลากหลายของกฎหมาย กิจกรรม กลุ่มเป้าหมายการศึกษา 4) การมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมเพื่อการสนับสนุนและพัฒนาด้านการศึกษาตลอดชีวิต และ 5) สิทธิประโยชน์ สำหรับในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมีความชัดเจนในการระบุถึงแนวทางในการส่งเสริมการพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิต

ส่วนที่ 3 การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551[13] ประกอบด้วย 1) ขั้นตอน วิธีการ และการนำกฎหมายไปปฏิบัติใช้ นั้นเป็นขอบเขตด้านภารกิจที่ต้องดำเนินการตามพันธกิจของสำนักงาน กศน. มีดังนี้คือ ขั้นตอน กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายจากแนวการปฏิบัติงานประจำปีของแต่ละปี และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องศึกษากฎหมายให้ถ่องแท้แล้วดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด 2) วิธีการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการนำนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นจากแนวทางการปฏิบัติงานประจำปีไปสู่การปฏิบัติได้จริง กำหนดกลไกและวิธีการในการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของโครงการและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ และผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งประชาชนที่จะได้รับประโยชน์ต้องมีการตรวจสอบ ติดตาม ผู้ที่นำกฎหมายไปใช้ปฏิบัติ

---

[11]สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว 9, 149.

[12]สนอง โลหิตวิเศษ, *เอกสารปรับปรุงชุดวิชา 26301 การศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษานอกระบบโครงร่างหน่วยที่ 9 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศ* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557), 58-66.

[13]สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2555, คมกฤช จันทร์ขจร ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงาน กศน. เขตราษฎรบูรณะ, ชัยยศ อิ่มสุวรรณ์ ตำแหน่ง รองเลขาธิการสำนักงาน กศน., นายวราวุฒิ พยัคฆพงษ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ประเสริฐ หอมดี ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถาบันสำนักงาน กศน. ภาคเหนือ

ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551[14] มีดังนี้ 1) กระบวนการพิจารณาการออกกฎกระทรวงตามมาตราในพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ล่าช้าติดขั้นตอนการพิจารณาจากหน่วยงาน คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง 2) ประเด็นภาคีเครือข่าย การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคีเครือข่ายตาม มาตรา 10 และมาตรา 11 เช่น การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมให้แก่ประชาชน การมีส่วนร่วมและความช่วยเหลือจากเครือข่ายในด้านการบริหารจัดการ การระดมทรัพยากรทุกเรื่อง เป็นต้น 3) การไม่มีบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย 4) การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้ เช่น แหล่งการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนชุมชน สื่อและเทคโนโลยีที่หลากหลาย เพื่อให้ผู้เรียนมีโอกาสเข้าถึงการเรียนรู้ และ 5) ประเด็นอื่น ๆ มีดังนี้ (1) เรื่องความชัดเจนทางกฎหมาย (2) เรื่องการบริหารจัดการภายในองค์กร

3. สารบัญญัติของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540[15] และพุทธศักราช 2550[16] ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับผ่านการลงประชามติ 7 สิงหาคม 2559) เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเด็นเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และสิทธิในการศึกษาในการได้รับการศึกษาฟรีไม่น้อยกว่าสิบห้าปีจากรัฐ หรือไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งรัฐต้องกำหนดแผนในการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้แก่ นโยบายด้านการศึกษาให้กับประชาชน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว

3.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542[17] แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษามีดังนี้ การจัดการศึกษา ยึดหลักการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน การมีส่วนร่วมของสังคม และการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง สิทธิของบุคคล จัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ 1) การศึกษาในระบบ 2) การศึกษานอกระบบ และ 3) การศึกษา

---

[14]สัมภาษณ์บุคลากรของสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, อ้างแล้ว

[15]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก* (23 พฤษภาคม 2558) ราชกิจจานุเบกษา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>.

[16]ธีรพล อรุณะกสิกรและคณะ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550) 28.

[17]กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการวิเคราะห์สาระสำคัญ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542) 45-47.

ตามอัธยาศัย แนวทางการจัดการศึกษา ถือหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และถือว่าผู้เรียนมีความสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ และถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คือ บุคคล ชุมชน สถาบันศาสนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน สถานศึกษา สถานประกอบการ และสถาบัน องค์กรต่าง ๆ การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการจากส่วนกลางไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษา การพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เป็นต้น และการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา อันจะนำไปสู่การแสวงหาความรู้ได้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

3.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546[18] เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน มีการแบ่งส่วนราชการ กำหนดให้สำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียนเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงตามมาตรา 25 และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาตามมาตรา 27 ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้

3.4 พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551[19] และกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญและเป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยมีสาระสำคัญดังนี้

1) หลักการเป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษา

2) ลักษณะของการศึกษานอกระบบ คือ กิจกรรมการศึกษาที่มีกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ มีวัตถุประสงค์ที่มีลักษณะเฉพาะ การกำหนด รูปแบบและระยะเวลาเรียนหรือฝึกอบรมที่ชัดเจนในลักษณะยืดหยุ่นตามศักยภาพของผู้เรียน

3) ส่วนการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นการเรียนรู้ของบุคคลที่สามารถเลือกกิจกรรม

---

[18]ราชกิจจานุเบกษา, *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 62 ก* (10 ตุลาคม 2556) ราชกิจจานุเบกษา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>.

[19]นัฑ ผาสุกและคณะ, *พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553) 1-8.

ที่จะเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ตามความสนใจ ความพร้อมและโอกาสของผู้เรียน ตามศักยภาพของแต่ละบุคคล การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสความเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษาที่นอกเหนือจากการศึกษาในระบบโรงเรียน การกระจายอำนาจแก่สถานศึกษาและการให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งการเรียนรู้ที่สอดคล้องตามความสนใจของผู้เรียน การพัฒนาแหล่งการเรียนรู้ให้มีความหลากหลาย

4) เป้าหมายของการศึกษานอกระบบ เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้ภาคีเครือข่ายเกิดแรงจูงใจและมีความพร้อมส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมทางการศึกษา

5) เป้าหมายของการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้ผู้เรียนได้รับความรู้ ทักษะพื้นฐานในการแสวงหาความรู้สอดคล้องกับความสนใจและสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ และการเทียบโอนผลการเรียนกับการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ

6) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ส่วนราชการของรัฐที่เกี่ยวข้องและภาคีเครือข่าย ใน 5 เรื่อง ได้แก่ (1) สื่อและเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา งบประมาณด้านการเงิน รวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา (2) การจัดการศึกษา การพัฒนาทางวิชาการและบุคลากร (3) การสร้างพัฒนาแหล่งเรียนรู้ที่หลากหลายและเหมาะสมกับผู้เรียน (4) สิทธิประโยชน์ตามความเหมาะสมให้แก่ผู้ส่งเสริมและสนับสนุน และ (5) ทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้บุคคลได้เรียนรู้ตามความสนใจและความต้องการ

7) ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภาคีเครือข่าย ใน 3 เรื่อง ได้แก่ (1) จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเรียนรู้ที่มีความหลากหลายแก่ผู้เรียน ได้แก่ แหล่งการเรียนรู้ ศูนย์การเรียนชุมชน และสื่อและเทคโนโลยี (2) ให้ภาคีเครือข่ายมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และ (3) เปิดโอกาสให้ภาคีเครือข่ายได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องทรัพยากร และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนต่าง ๆ

8) การกำหนดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การกำหนดจำนวนอนุกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของประธานและอนุกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมสนับสนุนและประสานความร่วมมือการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย คณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดและกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย และคณะกรรมการสถานศึกษา การบริหารและการจัดตั้งสำนักงาน กศน. ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

3.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559[20] ระบุว่า การสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ทุกคนในสังคมไทยสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ มีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและโครงสร้างพื้นฐานในการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคง สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน การพัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งพัฒนาคุณภาพคนไทยทุกช่วงวัย สอดแทรกการพัฒนาคนด้วยกระบวนการเรียนรู้ที่เสริมสร้างวัฒนธรรมการเกื้อกูล พัฒนาทักษะให้คนมีการเรียนรู้ต่อเนื่องตลอดชีวิต และการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3.6 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559[21] ระบุว่า การจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติฯ ได้คำนึงถึงการพัฒนาการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และให้ความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้คนไทยได้เรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ พัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุลเพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา เมื่อพิจารณาจากกรอบ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต เพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ เป็นขั้นตอนกระบวนการที่ต้องให้การส่งเสริมการจัดการศึกษา อบรมและเรียนรู้ของสถาบันศาสนาและสถาบันทางสังคมทุกระบบการศึกษา และนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา การร่วมมือกันของภาคเอกชน ชุมชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

3.7 นโยบายรัฐบาล[22] แนวนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลที่ผ่านมาสามสมัยซึ่งอยู่ในช่วงคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของอดีตนายกรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และปัจจุบันภายใต้การนำของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการ การปฏิรูประบบความรู้และการเรียนรู้ของสังคมไทย เพื่อให้ได้มาตรฐานสากล การมีส่วนร่วมในการศึกษาเพื่อให้ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การพัฒนาการศึกษา การมีโอกาสทางการศึกษา จากการได้รับการศึกษาฟรี เพื่อให้เกิดความเสมอภาค

---

[20]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559* (14 กรกฎาคม 2555) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <www.nesdb.go.th/Default.aspx?2554>.

[21]กล้า สมตระกูล, *ประมวลสาระชุดวิชา ปรัชญาและหลักการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หน่วยที่ 8-15* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554) 48-50.

[22]คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2551, (25 พฤษภาคม 2558) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2554, (14 กรกฎาคม 2555) คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2557, (25 พฤษภาคม 2558)

และความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน การพัฒนาครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ได้ปฏิรูปครูยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูง ปฏิรูประบบการผลิตครูให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ เป็นต้น การยกระดับคุณภาพมาตรฐานการศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริมอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ตลอดจนสร้างแรงงานที่มีทักษะเพื่อให้ตรงกับความต้องการแรงงาน การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงในเรื่องการเงินสำหรับใช้ในการศึกษา ส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการ เพื่อเสริมสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถมีความรู้และทักษะใหม่ที่สามารถประกอบอาชีพได้หลากหลาย และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษาให้เท่าเทียมนานาชาติ ใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งยกระดับคุณภาพ และการกระจายโอกาสทางการศึกษา

4. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของต่างประเทศ

สรุปกฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิต มีประเด็นสาระสำคัญที่นำมาใช้ดังนี้คือ

4.1 กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประกอบด้วย สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศเดนมาร์ก มีสาระสำคัญดังนี้

1) มีโครงสร้างการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ในการจัดการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต คณะกรรมการเฉพาะเพื่อการส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตแห่งชาติ และคณะกรรมการความร่วมมือทางด้านการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการศึกษาตลอดชีวิตตามพระราชบัญญัติการศึกษาตลอดชีวิต[23]

2) มีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต มีการกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การศึกษาตลอดชีวิตที่เน้นมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลาง เมืองแห่งการเรียนรู้ การรู้หนังสือผู้ใหญ่ การฝึกอบรมผู้ใหญ่ และระบบธนาคารหน่วยกิตการศึกษา (ACBS)[24] เพื่อเป็นช่องทางให้กับผู้เรียนที่มีปัญหาอุปสรรคในการศึกษาในระบบ มีระบบการศึกษาที่วางแผนจากรัฐบาลกลาง และในรูปของกิจกรรมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

3) มีกฎหมายกองทุนการบริจาคเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อการพัฒนาทักษะ และทักษะความรู้ และเพื่อยกระดับพัฒนาทักษะของบุคคลต่าง ๆ ในการเข้าสู่การเข้าทำงาน และการส่งเสริมในการพัฒนาทักษะ ความรู้ และ

---

[23]สุมาลี สังข์ศรี, *การเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทย* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556) 144-145.

[24]National Institute for Lifelong Education, *The Academic Credit Bank System (ACBS)* (4 May 2013) National Institute for Lifelong Education <http://www.nile.or.kr/eng/contents/contents.jsp>.

ยกระดับของทักษะในการเข้าสู่ความสามารถในการทำงาน[25]

4) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมกันจัดการศึกษา และปัจจัยสำคัญของการเป็น Nordic countries มีลักษณะสำคัญสองประการ คือ ความเท่าเทียมกันผ่านทางการศึกษา และการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีนโยบายโมบิเคชั่น (policy of mobication) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างนโยบายการจ้างแรงงานและนโยบายด้านการศึกษา[26]

4.2 กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่พัฒนาใหม่ ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประกอบด้วย สาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล มีสาระสำคัญดังนี้

1) การส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐเพิ่มการลงทุนด้านการศึกษา และในเมืองต่างๆ สร้างศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนประเภทศูนย์วัฒนธรรม ศูนย์วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ศูนย์กีฬา หรือศูนย์บันเทิง ตลอดจนมีการกำหนดหลักสูตรและกิจกรรมการจัดการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน[27] และรูปแบบการศึกษาชุมชน "Shequ education"[28] ตามนโยบายการบริหารชุมชนใหม่จากระบบการจัดการชุมชนที่ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแลโดยตรงจากหน่วยงานภาครัฐที่ตั้งอยู่ในชุมชนท้องถิ่น มาเป็นการจัดกลุ่มตามขนาดของชุมชนในส่วนราชการที่เล็กกว่าอำเภอ

2) การรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรับรองให้การศึกษาเป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับอย่างทั่วถึงตามแนวคิดการศึกษาเพื่อปวงชน รวมถึงบุคคลที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาในระบบ การศึกษาฟรีจากรัฐ[29] คือ เท่าเทียมกันเกี่ยวกับเงินทุนด้านการศึกษา การโอนเงินสดตามเงื่อนไข ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่ให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินแก่ครอบครัวที่ยากจน มีรูปแบบที่ใช้คือ "บราซิลโมเดล"[30] คือ มุ่งเน้นเฝ้าระวังเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง การให้ความสำคัญกับครูในพื้นที่ยากลำบาก และอุดหนุนครอบครัวของเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยง

---

[25]Attorney General's Chambers Singapore, *Lifelong Learning Endowment Fund Act (CHAPTER 162 A)* (9 January 2014) Attorney General's Chambers Singapore <http://statutes.agc.gov.sg/aol/>.

[26]Claus Holm, "Lifelong Learning-Policy and Vision" (Paper presented Proceedings of The Policy Forum on 47th SEAMEO Council Conference (SEAMEC 47), (Vietnam, 20 March, 2013) 23-24.

[27]มูลนิธิสุข-แก้ว แก้วแดง, *รายงานการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กศน. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558* (กรุงเทพ: สำนักงานส่งเสริมนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, 2556) 53-54.

[28]Soonghee Han and Makino Atsushi, *Learning Cities in China. ASEM Education and Research Hub for Lifelong Learning Policy Briefs* (11June 2014) AARHUS University < http://asemlllhub.org/policy-briefs/learning-cities-in-china/>.

[29]Wikipedia, *Brazil–Education policy* (13 December 2013) Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Education_policy_in_Brazil>.

[30]สกู๊ปแนวหน้า, *บทเรียนจาก "บราซิลโมเดล" สู่ทางออก "ปฏิรูปการศึกษาไทย" หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดี ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2556* (9 มิถุนายน 2557) แนวหน้า <http://www.naewna.com/scoop/81413>.

4.3 กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ในที่นี้ขอยกตัวอย่างประกอบด้วย ประเทศภูฏาน สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธรัฐมาเลเซีย มีสาระสำคัญดังนี้

1) การรับรองสิทธิทางการศึกษา[31] ครอบคลุมแก่ประชาชนทุกกลุ่ม การส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ในลักษณะให้เปล่าและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ

2) ความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา เพื่อการพัฒนา เพิ่มพูนความรู้ ค่านิยมและทักษะของประชากรทั้งหมด ส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา ส่งเสริมความสามารถและศักยภาพของประชาชน ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและการเชื่อมโยงการเรียนรู้สู่การปฏิบัติ เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร งานวิจัย ได้ตัวแปรที่ศึกษาดังนี้

1. ตัวแปรต้น คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย (ที่สำคัญ) ได้แก่ ปัจจัยด้านกฎหมาย (พ.ร.บ.กศน.) ปัจจัยด้านผู้นำกฎหมายไปใช้และปัจจัยด้านกลไกสนับสนุน ดังนั้น จึงควรจะประกอบด้วย 1) ความชัดเจนของเจตนารมณ์ของกฎหมาย 2) ความชัดเจนของข้อความสารบัญญัติ 3) ความครอบคลุมของสารบัญญัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย 4) ความชัดเจนของหลักประกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย 5) ความสอดคล้องของกฎหมายกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ และนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง 6) ความชัดเจนในการกำหนดกลไกเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ของกฎหมาย 7) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากรกศน. 8) เจตคติของผู้บริหารและบุคลากรกศน.และภาคีเครือข่ายต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และ 9) ความพร้อมของกลไกการบังคับใช้กฎหมาย

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์เอกสารพบว่าตัวแปรต้นได้แก่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในแต่ละประเด็นความสำคัญตามลำดับจากมากไปน้อยดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. มีที่มาจากการวิเคราะห์ตามตารางดังต่อไปนี้

[31]สนอง โลหิตวิเศษ, อ้างแล้ว 12, 47-50.

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ประเด็น \ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	รวม
1.ความเสมอภาคและความเท่าเทียม																						**9**
2.สิทธิในการรับการศึกษา																						**8**
3.การจัดการศึกษา																						**16**
4.การบริหารจัดการการศึกษา																						**15**
5.การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย																						**12**
6.บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ																						**8**
7.บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน.																						**1**

หมายเหตุ : แหล่งที่มาตามหมายเลขเอกสาร กฎหมาย นโยบายการศึกษา เอกสารและงานวิจัย

1. การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ผ่านการลงประชามติ 7 สิงหาคม 2559)
3. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่11 พ.ศ. 2555-2559
7. แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2552-2559

8. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555
9. กฎกระทรวงกำหนดจำนวนอนุกรรมการ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาของประธานและอนุกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการภาคีเครือข่าย พ.ศ. 2555
10. กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยกรุงเทพฯ และคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัด พ.ศ. 2555
11. กฎกระทรวงกำหนดระบบ หลักเกณฑ์และวิธีการประกันคุณภาพภายใน สำหรับสถานศึกษาที่จัดการศึกษานอกระบบ พ.ศ. 2555
12. นโยบายของรัฐบาล
13. ยุทธศาสตร์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยเพื่อการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนของสำนักงาน กศน.
14. การประเมินการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาปี 2548
15. รายงานสรุปผลการติดตามและประเมินความก้าวหน้าของการปฏิรูปการศึกษาในวาระครบรอบ 6 ปี ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
16. การติดตามและประเมินผลการจัดการเรียนรู้นอกระบบและตามอัธยาศัย ปี 2549–2550
17. Hong Kong Qualifications Framework: A Catalyst to Lifelong Learning
18. Adult Educations' Perceptions of Their Organization Promoting Learning Practices and Culture
19. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ 1) สาธารณรัฐเกาหลีใต้ 2) ประเทศญี่ปุ่น 3) สาธารณรัฐสิงคโปร์ 4) ประเทศเดนมาร์ก
20. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่พัฒนาใหม่ ได้แก่ 1) สาธารณรัฐประชาชนจีน 2) สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล
21. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ 1) ประเทศภูฏาน 2) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม 3) สหพันธรัฐมาเลเซีย

2. ตัวแปรตาม หมายถึง ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในแต่ละขอบเขตความสำคัญตามลำดับจากมากไปน้อย ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ และ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้ และการปรับปรุงแก้ไข มีที่มาจากการวิเคราะห์ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 การวิเคราะห์ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ประเด็น / เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	รวม
1. ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้													**7**
2. ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ													**3**
3. ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข													**2**
4. ความเป็นอิสระและความคล่องตัว													**5**
5. การใช้กฎหมาย													**5**
6. การมีส่วนร่วม													**8**

หมายเหตุ : แหล่งที่มาตามหมายเลขเอกสารกฎหมาย เอกสารและงานวิจัย

1. สาระสำคัญพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
2. สภาพการใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
3. การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไป
4. การบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต
5. การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
6. การวิจัยการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน
7. การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมกับมลพิษทางน้ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8. การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมยาแผนโบราณตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510
9. การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทิ้งมูลฝอยจากชุมชนในเขต กทม.
10. การประเมินการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
11. A decade of education reform in Thailand: broken promise or impossible dream
12. Comparing the characteristics of lifelong learning cities in Korea and Japan: A historical sociological approach

ผลการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

การวิจัยเพื่อการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยในลักษณะผสมผสาน (Mixed Research) ด้วยการวิจัยเอกสาร (Document Research) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งมีผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในแต่ละประเด็นดังนี้ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษา 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ 7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. โดยมีที่มาจากการวิเคราะห์ดังนี้

1. จากแนวคิด หลักการของการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยในเรื่องของการจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของการจัดการศึกษานอกระบบที่มีความยืดหยุ่นสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนนอกระบบโรงเรียนและการศึกษาตามอัธยาศัย ที่ให้ความสำคัญในการจัดกิจกรรมและแหล่งเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลายสำหรับการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง

2. กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ได้แก่ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิในการรับการศึกษา (2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 ที่เน้นในเรื่องการจัดการศึกษาตลอดชีวิตให้กับ ประชาชนที่ประกอบด้วย 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการในระดับนโยบายเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (4) พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายหลักที่ใช้โดยตรงในการเป็นเครื่องมือและกลไกในการปฏิบัติงานในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่อง หลักการ แนวคิดในการจัดการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา อำนาจและหน้าที่ตามโครงสร้างของสำนักงาน กศน.ในระดับส่วนกลางและในระดับภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ การได้มาของคณะอนุกรรมการภาคเครือข่ายตามกฎกระทรวงที่เป็นกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา และคณะกรรมการสำนักงานส่งเสริมและ

สนับสนุนการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยจังหวัดทุกจังหวัดที่มีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษาด้วยเช่นกัน และที่สำคัญการมีคณะกรรมการสถานศึกษาในระดับอำเภอและตำบลที่ทำงานในเชิงปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งมีส่วนอย่างมากในการทำงานด้านการจัดการศึกษาให้กับประชาชน (5) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมการบริหารจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย (6) แผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2555-2559 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียม การจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และ (7) นโยบายของรัฐบาล ได้ให้ความสำคัญในเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียม สิทธิในการรับการศึกษา การจัดการศึกษา การบริหารจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายด้วยเช่นกัน

3. กฎหมายและนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศ นั้นได้ให้ความสำคัญในเรื่อง 1) มีโครงสร้างการบริหารและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 2) มีการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษาตลอดชีวิต 3) มีกฎหมายกองทุนการบริจาคเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต 4) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนร่วมกันจัดการศึกษา 5) การส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษา และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐเพิ่มการลงทุนด้านการศึกษา และในเมืองต่าง ๆ 6) การรับรองสิทธิความเป็นพลเมือง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรับรองให้การศึกษาเป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับอย่างทั่วถึงตามแนวคิดการศึกษาเพื่อปวงชน

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิในการรับการศึกษา การจัดการศึกษา การบริหารจัดการการศึกษา การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายตลอดจนบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มี 6 ขอบเขตดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหา สาระและ6) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข โดยมีที่มาจากการวิเคราะห์ดังนี้

1. สาระสำคัญ สภาพการใช้และการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ในเรื่องของ (1) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวตามหลักการการกระจายอำนาจ (2) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย (3) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย (4) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระของกฎหมาย และ (5) การใช้กฎหมาย

2. การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะทั่วไปและการบังคับใช้กฎหมายในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต ในเรื่องของ (1) ความรู้และ

ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย (2) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (3) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวตามหลักการการกระจายอำนาจ (4) การใช้กฎหมาย และ (5) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งได้ให้ความสำคัญในเรื่องของ (1) ความรู้และความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย (2) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย (3) การใช้กฎหมาย (4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัวตามหลักการการกระจายอำนาจ (5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระของกฎหมาย

บทสรุป

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551

ปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ได้ผลสรุปดังนี้ ประเด็นการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มี 7 ประเด็นได้แก่ 1) การจัดการศึกษา 2) การบริหารจัดการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 3) การมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย 4) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม 5) สิทธิในการรับการศึกษา 6) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ7) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน กศน. และขอบเขตผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 มี 6 ขอบเขต ดังนี้ 1) การมีส่วนร่วม 2) ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมาย 3) การใช้กฎหมาย 4) ความเป็นอิสระและความคล่องตัว 5) ความชัดเจนและความเหมาะสมของเนื้อหาสาระและ 6) ระยะเวลาที่บังคับใช้และการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น จากปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งในระดับการบริหาร ระดับการปฏิบัติงานและผู้ที่มีส่วนร่วมที่สำคัญ ดังนี้คือ 1. ความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากร กศน. และภาคีเครือข่าย 2. เจตคติที่มีต่อกฎหมายของผู้บริหารและบุคลากร กศน.และภาคีเครือข่าย และ 3. มาตรการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ต่อไป



บรรณานุกรม

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, *พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการวิเคราะห์สาระสำคัญ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542)

กล้า สมตระกูล, *ประมวลสาระชุดวิชา ปรัชญาและหลักการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย หน่วยที่ 8-15* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554)

เจตน์ สถาวรศีลพร, "การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม : ข้อพิจารณาบางประการว่าด้วย กฎหมายกับการบังคับใช้ และความยุติธรรมกับสังคม" ใน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (บรรณาธิการ), *รวมบทความที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2553)

ธีรพล อรุณะกสิกรและคณะ, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2550)

นัฑ ผาสุกและคณะ, *พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 : พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติ* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553)

มูลนิธิสูข-แก้ว แก้วแดง, *รายงานการศึกษาวิเคราะห์ศักยภาพและแนวทางในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนของสำนักงาน กศน. เพื่อสนับสนุนการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2558* (กรุงเทพ : สำนักงานส่งเสริมนอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย, 2556)

ราชกิจจานุเบกษา, *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 62 ก.* (10 ตุลาคม 2556) ราชกิจจานุเบกษา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>.

ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมศัพท์ศึกษาศาสตร์* (กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์, 2555)

ราชกิจจานุเบกษา, *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก* (23 พฤษภาคม 2558) ราชกิจจานุเบกษา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>.

วนิดา แสงสารพันธ์และคนอื่นๆ, *โครงการศึกษากฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ* (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

สกู๊ปแนวหน้า, *บทเรียนจาก "บราซิลโมเดล" สู่ทางออก "ปฏิรูปการศึกษาไทย" หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดี ที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2556* (9 มิถุนายน 2557) แนวหน้า <http://www.naewna.com/scoop/81413>.

สนอง โลหิตวิเศษ, *เอกสารปรับปรุงชุดวิชา 26301 การศึกษาตลอดชีวิตและการศึกษานอกระบบโครงร่างหน่วยที่ 9 กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิตในต่างประเทศ* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2557)

สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบาย วิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป เล่ม 1 ความรู้กฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพฯ: บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2540)

สำนักงาน กศน, *จำนวนนักศึกษาของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย* (1 มีนาคม 2559) ระบบสารสนเทศ สำนักงาน กศน. <http://203.172.142.230/mis-dashboard>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *เรื่องการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งสำนักบริหารงานการศึกษานอกโรงเรียน พ.ศ. 2547* (29 มีนาคม 2559) <http: //61.19.241.70/rkj/uploadword/691240.doc>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559* (14 กรกฎาคม 2555) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ <www.nesdb.go.th/Default.aspx?2554>.

สำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ, *รายงานการวิจัยการติดตามประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2551* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2551)

สุมาลี สังข์ศรี, *การเรียนรู้ตลอดชีวิตสำหรับประเทศไทย* (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2556)

สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, *รายงานการวิจัย เรื่องแนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนภารกิจ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย (สำนักงาน กศน.) ให้สอดคล้องกับแนวคิดในเรื่อง การส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต* (กรุงเทพฯ: บริษัทนำทองการพิมพ์ จำกัด, 2556)

Attorney General's Chambers Singapore, *Lifelong Learning Endowment Fund Act (CHAPTER 162 A)* (9January 2014) Attorney General's Chambers Singapore <http://statutes.agc.gov.sg/aol/>

Claus. Holm, "Lifelong Learning-Policy and Vision" (Paper presented Proceedings of The Policy Forum on 47th SEAMEO Council Conference (SEAMEC 47), Vietnam, 20 March 2013)

National Institute for Lifelong Education, *The Academic Credit Bank System (ACBS)* (4 May 2013) National Institute for Lifelong Education <http://www.nile.or.kr/eng/contents/contents.jsp>

Soonghee Han and Makino Atsushi, *Learning Cities in China. ASEM Education and Research Hub for Lifelong Learning Policy Briefs* (11June 2014) AARHUS University < http://asemlllhub.org/policy-briefs/learning-cities-in-china/>

Wikipedia, *Brazil–Education policy* (13 December 2013) Wikipedia <http://en.wikipedia.org/wiki/Education_policy_in_Brazil>

