

Chapter

10

สัญญา ธรรมศักดิ์ กับการบริหารราชการไทย

Sanya Dharmasakti
and Thai Public Administration

สุจิตรา ปานพุ่ม (Sujutra Panpum)*
วรเดช จันทรศร (Voradej Chandarasorn)**

-
- * นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร
Doctor of Public Administration Program (Public Administration)
- ** ศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษา สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และธรรมมาภิบาล มหาวิทยาลัยชินวัตร
Prof. Dr., The Institute of Public Administration and Governance, Shinawatra University

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง “สัญญา ธรรมศักดิ์ กับการบริหารราชการไทย” มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตามหลักปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสารถึงประวัติผลงานการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นำมาวิเคราะห์ถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายกับหลักปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมทั้งสัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้บริหาร และบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ

ผลการวิจัยพบว่า (1) นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย นโยบายด้านแรงงาน นโยบายด้านการเกษตรกรรม และนโยบายด้านการศึกษา จำแนกเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ นโยบายแรงงานสัมพันธ์ และนโยบายที่ไม่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบายการศึกษา (2) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ กับหลักปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ พบว่า นโยบายแรงงานสัมพันธ์เป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นไปตามหลักปรัชญาของโทมัส คิวินาส ที่ว่ารัฐต้องเข้าไปดูแลเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรรคร : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ส่วนนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบาย

การศึกษานั้น ถึงแม้จะสอดคล้องกับหลักปรัชญาของโธมัส ฮอบส์ ที่ว่า รัฐต้องจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อความผาสุกของประชาชน และนโยบายการศึกษา ที่สอดคล้องกับปรัชญาของอริสโตเติลและปรัชญาของโสกราตีส ที่ว่าการทำให้ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีจะต้องให้การศึกษา นั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบบนลงล่าง ที่ให้ความสำคัญ ที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายว่า มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติ ระดับล่าง ดังนั้น ความล้มเหลวของนโยบาย จึงเกิดจากโครงสร้างหลัก ไม่ได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีที่เหมาะสม มีหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนในการสั่งการและประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งขาดความเชื่อมโยงและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อค้นพบนี้ตามงานวิจัยของเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี

คำสำคัญ: สัญญา ธรรมศักดิ์/ การบริหารราชการไทย

Abstract

The research on "Sanya Dharmasakti and Thai Public Administration" aims to 1) analyze the public administrative policy of Professor Sanya Dharmasakti while holding his position as the prime minister 2) analyze the public administrative policy of Professor Sanya Dharmasakti according to the principles of philosophy, concepts and theories in terms of political sciences. This research was qualitatively conducted by studying documents related to Professor Sanya Dharmasakti's gospel performance of policymaking and public administration while holding his position

as a prime minister. The researchers used the collected documents to analyze either for the success or failure of the policy regarding philosophy, concepts and theories in terms of political science. Interviewing scholars, administrators and persons who had responsibility to put the policy into practice was also implemented.

The findings were as follows: 1) the public administrative policy of Professor Sanya Dharmasakti while holding position of prime minister consisted of workforce policy, agricultural policy and educational policy. The policy that was practically successful such as labor relations. The policy that was not successful was found in policy of land reformation for agriculture and education policy; 2) the results of the comparative analysis of Professor Sanya Dharmasakti's administrative public policy and principles of philosophy, concepts and theories in terms of public administration found that policy of labor relations was the successful policy due to the following of Thomas Aquinas's philosophy that nation must take responsibility of their people and raise the level of their quality of life and Voradej Chandarasorn's rational model of theories public policy implementation. Although the implementation of agricultural land reform and education policy were related to Thomas Hobbes's philosophy that public needs to divide land for people's earning to live happily and education policy that related to Aristotle and Socrates's philosophy in that education can make people have good life quality, these

policies were not successful. This is attributable to top-down policy implementation, where the policy maker gives higher priority to the policy itself and control over policy implementation as important to the success of policy implementation, more than the lower level practitioner. Therefore policy failure results from having a main structure that is not based upon a suitable theory, having the involvement of several agencies, complexities in command and joint coordination between agencies, as well as lack of connectivity and continuity in policy implementation. This finding is in line with the research of Pressman and Wildavsky.

Keywords: Sanya Dharmasakti/ Thai Public Administration

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่ 12 ของประเทศไทย ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลจังหวัดอยุธยา ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา และระหว่างดำรงตำแหน่งนี้เองก็ได้รับความไว้วางใจให้ร่วมทำงานอันสำคัญยิ่งของแผ่นดิน นั่นคือ ตำแหน่งเลขาธิการ งาน “สอบสวนพฤติการณ์ในการที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จสวรรคต” (นรินดี เศรษฐบุตร, 2545, หน้า 21) หลังจากนั้นได้รับตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ข้าหลวงยุติธรรมภาค 4 (จังหวัดเชียงใหม่) ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลฎีกา รองประธานสภาข้าราชการราษฎรธรรมนุญ ในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (นรินดี เศรษฐบุตร, 2545, หน้า 23) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ประธานศาลฎีกา องคมนตรี คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิการบดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประธานองคมนตรี (รัฐบาลไทย, ม.ป.ป.) และ

ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรี ในขณะที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งได้รับฉายานามว่า “นายกรัฐมนตรีพระราชทาน” ที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเชื่อมต่อระหว่างรัฐบาลเผด็จการทหาร ที่เป็นคณาธิปไตยกับรัฐบาลพลเรือนที่เป็นประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาบริหารบ้านเมืองในช่วงหลัง วิกฤตการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง การปกครองครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์ไทย โดยอุบัติขึ้น จากการสะสมความกดดันทางการเมืองการปกครองของไทยที่อยู่ใต้ระบอบ เผด็จการทหารมายาวนานกว่าทศวรรษ มีการยึดอำนาจ ปฏิวัติ รัฐประหาร ครั้งแล้วครั้งเล่า ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่แล้วฉีกทิ้งทำลาย อำนาจทางการเมืองการปกครองตกอยู่ในมือของคณาธิปไตย ทั้งนี้ โดยอาศัยกลไกของรัฐ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และพลเรือนเป็นเครื่องมือ สังคมไทยในขณะนั้น ได้รับผลกระทบจากการเมืองของโลกในยุคสงครามเย็น มีการต่อต้านและ ปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง (สุเทพ บุรีรัมย์, 2555) ในขณะที่ บ้านเมืองขาดสิทธิ เสรีภาพ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นักเรียน นิสิต นักศึกษาในทศวรรษ 2510 เติบโตในบรรยากาศของการพัฒนา เศรษฐกิจ แต่การพัฒนานำมาซึ่งปัญหามากมาย รวมทั้งช่องว่างระหว่าง ชนบทกับเมือง ระหว่างคนจนกับคนรวย ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับ ภาคอุตสาหกรรม การสะสมปัญหาจากการใช้อำนาจของคณาธิปไตย การปิดกั้นสิทธิเสรีภาพ ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ ข้าราชการหมกแมง การใช้อภิสิทธิ์ การเล่นพรรค เล่นพวก จากปัญหาดังกล่าว นำมาซึ่งการชุมนุมครั้งใหญ่ของนิสิตนักศึกษา ร่วมกับประชาชนเรียกร้องให้รัฐบาลคณาธิปไตย ปลดปล่อยผู้ต้องหาที่ถูกจับกุม เนื่องจากดำเนินการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จนนำมาซึ่งการใช้กำลังทหาร ในการปราบปรามประชาชน และนำไปสู่การลาออกและเดินทางออกนอกประเทศ

ของผู้นำรัฐบาลคณะปฏิวัติและได้รัฐบาลชุดศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาบริหารประเทศแทน โดยมีภาระอันสำคัญยิ่งในการแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ให้คืนสู่ความสงบโดยเร็ว และเร่งร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไป ให้กับประชาชน แต่จากการสะสมของปัญหามากมายและการถูกกดทับจากรัฐบาลเผด็จการทหารมายาวนานกว่าทศวรรษ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำอยู่ในขณะนั้น ปัญหาปากท้องของประชาชนกลับเป็นปัญหาสำคัญที่หลีกเลี่ยงเสียไม่ได้ ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนอย่างรุนแรง จึงชุมนุมเรียกร้องในเรื่องราวต่าง ๆ มากมาย เมื่อศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เข้ามาบริหารประเทศทำให้เกิดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ หลายนโยบาย อันได้แก่ นโยบายแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบายการศึกษา ซึ่งทั้ง 3 นโยบายที่เลือกนำมาศึกษาในงานวิจัยนี้สืบเนื่องมาจากการชุมนุมประท้วงที่ขยายวงกว้างออกไปในเวลานั้น และทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมาก ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน นอกจากจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินแล้วยังส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง ความมั่นคง และประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ดำเนินการดังนี้ (1) ผลักดันให้เกิดนโยบายแรงงานสัมพันธ์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและความไม่ทั่วถึงของอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ (เชษฐา ทองยิ่ง, 2557, หน้า 1) และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง รวมถึงการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดองให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (กรมสวัสดิการ

และคุ้มครองแรงงาน, 2518, หน้า 45) (2) ผลักดันนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เกิดขึ้น เนื่องจากการชุมนุมเรียกร้องของชาวนาไร่ชาวนาที่กำลังเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินทำกินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราผลิตผลทางการเกษตรอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบเช่าที่ดิน และเพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2518, หน้า 15) และ (3) นโยบายการศึกษา โดยส่งเสริมการศึกษาทั้งวิชาความรู้และในด้านจิตใจ เพื่อให้มีความยึดมั่นในหลักธรรมแห่งศาสนา บำเพ็ญตนให้เป็นคนมีประโยชน์ มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนให้ช่วยกันบำรุงศิลปวัฒนธรรม อันเป็นสัญลักษณ์และสมบัติของชาติไทย และส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพ และมีความรับผิดชอบทางวิชาการ มีอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในทางการเงิน และการบริหารงานบุคคล ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างนิสิต นักศึกษากับรัฐบาล และสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2516, หน้า 11) ซึ่งนโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นหัวใจหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ โดยทั้งสามนโยบายดังที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขมาโดยตลอดในทุกรัฐบาลแต่ยังคงส่งผลกระทบต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และยังคงเป็นปัญหาหลักทำให้เกิดการชุมนุมเรียกร้องในหลายรูปแบบ อีกทั้งยังเป็นนโยบายอันสำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องใช้เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

จะเห็นได้ว่านโยบายที่ให้ประโยชน์กับประชาชนเริ่มมาในสมัยของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งจากความเป็นมาและความสำคัญดังกล่าว

ผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะศึกษาเรื่อง “สัญญา ธรรมศักดิ์ กับการบริหารราชการไทย” เพื่อดูว่านโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ มีความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพียงใด สอดคล้องหรือขัดแย้งกับปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยครอบคลุมนโยบายแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และนโยบายการศึกษา ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปใช้ในการวิเคราะห์และพัฒนา พร้อมทั้งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตามหลักปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย

1. การวิจัยเชิงเอกสาร
 - 1.1 ประวัติการศึกษา การทำงาน การเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตลอดจนความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี
 - 1.2 นโยบายสาธารณะที่ประกาศใช้ในสมัยรัฐบาลศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แก่ นโยบายด้านแรงงาน ที่ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ

แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 นโยบายด้านการเกษตรกรรม ที่ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และนโยบายด้านการศึกษาที่แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทั้ง 3 นโยบายเป็นนโยบายเร่งด่วนในขณะนั้น เนื่องจากการชุมนุมประท้วงของประชาชน

1.3 ปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1.4 เกณฑ์ในการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

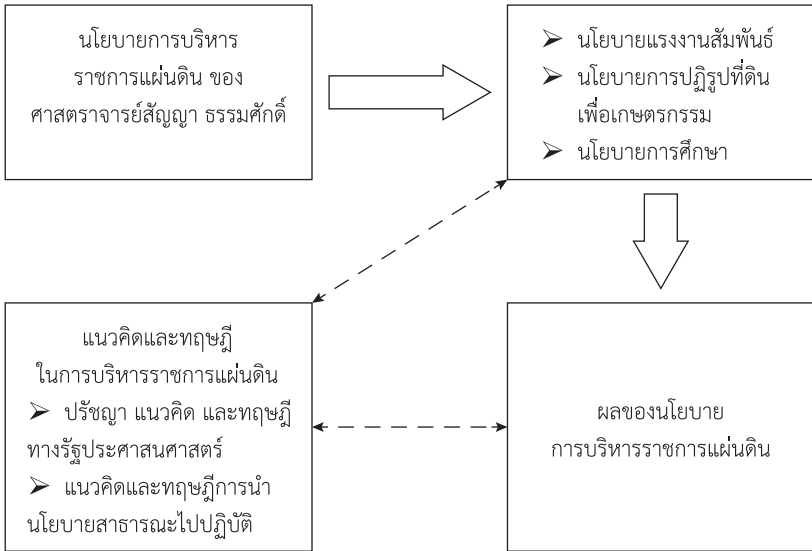
2. การวิเคราะห์นโยบายเบื้องต้น

2.1 นโยบายที่ประสบความสำเร็จ และนโยบายที่ไม่ประสบความสำเร็จ ทำอย่างไร

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบตามหลักปรัชญา แนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

2.3 สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันผลการวิเคราะห์ตามข้อ 2.1 และ 2.2

3. ทำแผนภูมิแสดงกรอบแนวคิดและขั้นตอนในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดและการวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัย

ข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ไม่สามารถทำการศึกษาถึงนโยบายทุกนโยบายได้ เนื่องจากนโยบายมีขอบเขต ที่กว้าง และนโยบายยังมีมากมายหลายด้าน ผู้วิจัยจึงเลือกสะท้อนออกมา ให้เห็น 3 นโยบาย ประกอบด้วย นโยบายแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบายการศึกษา ที่เป็นนโยบายเร่งด่วน โดยเฉพาะ 2 นโยบายแรก ที่ส่งผลกระทบต่อปากท้องของประชาชนจนนำไปสู่การชุมนุม เรียกร้องและส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง การปกครองอย่างมาก และประกอบกับระยะเวลาในการวิจัยมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การวิจัยเรื่อง “สัญญา ธรรมศักดิ์ กับการบริหารราชการไทย” ในครั้งนี้ ไม่สามารถทำการวิจัยในทุก ๆ นโยบายได้อย่างครอบคลุม

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) หมายถึง การดำเนินการในเรื่องการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารว่าจะ จัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมือง ไปในแนวทางใดและใช้มาตรการใดในการแก้ปัญหาต่าง ๆ จึงจะเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นจาก 3 นโยบาย ประกอบด้วย นโยบายแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบาย การศึกษา ตามกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัย

นโยบายแรงงานสัมพันธ์ หมายถึง นโยบายที่ได้ดำเนินงานตาม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมายถึง นโยบายที่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

นโยบายการศึกษา หมายถึง นโยบายที่ได้กำหนดและดำเนินนโยบายตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ณ วันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ตามนโยบายข้อที่ 10 และนโยบายข้อที่ 13 และนโยบายที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ตามนโยบายข้อที่ 3.15 และนโยบายข้อที่ 3.18

ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย หมายถึง ระดับความก้าวหน้าของนโยบายและความสามารถในการคลี่คลายปัญหาและอุปสรรค

ผลการวิจัย

นโยบายที่ 1 นโยบายแรงงานสัมพันธ์

หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มีการนัดหยุดงานของผู้ใช้แรงงานเพิ่มมากขึ้นจากปัญหาที่สะสมมายาวนานกว่าทศวรรษภายใต้การนำของรัฐบาลทหาร จนนำไปสู่การชุมนุมประท้วงของผู้ใช้แรงงานครั้งใหญ่ที่ท้องสนามหลวงในวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2517 เพื่อให้รัฐบาลภายใต้การนำของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ แก้ไขกฎหมายแรงงานรวม 5 เรื่อง 1) ไม่ให้ปลดคนงานออก ไม่ว่าจะลดการผลิตลงเท่าใด 2) ให้สมาคมลูกจ้างมีสิทธิในการพิจารณาปลดลูกจ้างว่ามีความผิด โดยเฉพาะผู้ที่มาร่วมชุมนุมในครั้งนี้ 3) ให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศรับรองคณะกรรมการของสมาคมลูกจ้างให้มีอำนาจเข้าตรวจสอบสภาพการจ้างของลูกจ้างทุกแห่ง และให้มีสิทธิลาไปทำธุระของสมาคมโดยไม่ถูกตัดค่าจ้าง 4) ให้ปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 25 บาท นับตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน เป็นต้นไป และ 5) ให้แก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องการชดเชยจากการชดเชยให้ 30 วัน

เป็นผู้ที่ทำงานเกินกว่า 120 วัน เป็น 3 เดือน ผู้ที่ทำ 1-5 ปี เป็น 6 เดือน ผู้ที่ทำเกินกว่า 5 ปี เป็น 12 เดือน (ประชาธิปไตย, 2517, หน้า 1, หน้า 12) ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงาน และได้ผลักดันให้ออกประกาศกำหนดค่าแรงงานขั้นต่ำทั่วประเทศได้สำเร็จ ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และอนุมัติให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 16 บาท สำหรับทุกจังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยกเว้นจังหวัดอุดรธานี จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดอุบลราชธานี ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 18 บาท และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 18 บาท สำหรับทุกจังหวัดในภาคกลางและภาคใต้ ทั้งนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้จะไม่ใช้บังคับแก่งานเกษตรกรรมกับเห็นควรประกาศในวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2517 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2517 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อปัญหาด้านแรงงานจนมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2517 เรื่องปัญหาแรงงาน คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่ประธานคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเสนอเกี่ยวกับปัญหาแรงงาน รวม 3 ประการคือ 1) เรื่องค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ให้ส่งคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา 2) เรื่องแรงงานสัมพันธ์ ให้กระทรวงมหาดไทยรับไปประกอบการพิจารณาในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 3) เรื่องสวัสดิการแรงงาน ให้กระทรวงมหาดไทย (กรมแรงงาน) คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ร่วมกันพิจารณา (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.) จนในที่สุดสามารถผลักดันค่าแรงงานขั้นต่ำเพิ่มขึ้นได้ จนมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม

พ.ศ. 2517 เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการค่าจ้างที่ให้ปรับปรุงอัตราจ้างขั้นต่ำจากวันละ 20 บาท เป็นวันละ 25 บาท และให้มีผลใช้บังคับในเขต 6 จังหวัด ตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป และให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการประกาศโดยด่วนที่สุด (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

หลังจากการกำหนดค่าแรงงานทั่วประเทศแล้ว ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ยังผลักดันนโยบายแรงงานสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องจากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ในช่วงของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 2 ตามนโยบายข้อที่ 3.13 โดยจะส่งเสริมปรับปรุงแรงงานให้มีฝีมือและสมรรถภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถมีบทบาทที่จะร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีสวัสดิภาพมากยิ่งขึ้น เร่งรัดสร้างหรือขยายแหล่งงานเพื่อให้ประชากรมีงานทำอย่างทั่วถึง ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างทุนและแรงงานอย่างเป็นธรรม (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2516, หน้า 13) ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เล็งเห็นว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 มีข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับการบังคับใช้ของกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับมีการชุมนุมเรียกร้องสิทธิของผู้ใช้แรงงานในด้านต่าง ๆ เป็นเหตุให้ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ให้ความสำคัญต่อปัญหาแรงงานอย่างจริงจัง จึงได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ออกบังคับใช้ โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ยังมีวิธีการไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ขึ้นแทน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงาน

เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการจ้าง การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และหาทางปรองดอง ให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมีผลดียิ่งขึ้น จึงได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ม.ป.ป.)

ภายหลังการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พบว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้แรงงานและนายจ้าง ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้ 1) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงของสภาพการจ้างงาน วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดงานและการนัดหยุดงาน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการลูกจ้างและสมามคนนายจ้าง 2) มีหลักฐานเชิงประจักษ์รองรับในด้านแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจถึงลักษณะและสภาพของปัญหา ตลอดจนวิธีการที่เหมาะสมที่จะช่วยขจัดปัญหาความเข้าใจผิดและข้อขัดแย้งอื่น ๆ 3) มีผลผลิต - ผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยมีการจัดตั้งสมามคนนายจ้างเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน การจัดสวัสดิการ และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกัน 4) มุ่งองค์ความรู้ทางวิชาการรองรับ โดยนโยบายนี้สอดคล้องกับปรัชญาของนักบุญโทมัส คิวินาส (Thomas Aquinas, A.D. 1227-1274) ซึ่งนักบุญโทมัส คิวินาส เห็นว่า ควรมีรัฐสวัสดิการที่เข้าไปดูแลชีวิต และกิจกรรมของประชาชนโดยตรง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของ

ประชาชนให้เกิดความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม (วรเดช จันทรศร, 2555, หน้า 16) ซึ่งสอดคล้องในการที่ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้าไปดูแลและให้ความสำคัญในการคุ้มครองแรงงานและนายจ้าง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การจัดสวัสดิการ รวมถึงการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกิดผลดียิ่งขึ้น 5) มีเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง คือ ระบบการจัดการฐานข้อมูลแรงงาน มีการจดทะเบียนต่อนายทะเบียน และระบบการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการสหภาพแรงงานและคณะกรรมการสหพันธ์นายจ้างตามองค์ประกอบของโครงสร้างสหภาพแรงงาน 6) มีพลังในด้านการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในการยื่นข้อเรียกร้องและการระงับข้อพิพาทแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

นโยบายแรงงานสัมพันธ์ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เมื่อเทียบกับการที่ประชาชนมีงานทำ และได้รับอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่สูงขึ้น มีการจัดตั้งสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน เพื่อลดข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งตรงกับตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) นี้ ยึดฐานคติที่ว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การมีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 130) ซึ่งผลปรากฏว่า นโยบายแรงงานสัมพันธ์ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับจากทั้งนายจ้างและลูกจ้างมีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างน้อย เนื่องจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนในแง่

ของการมุ่งระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจน โดยให้นายจ้างจัดตั้งสมาคมนายจ้างและลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดสวัสดิการมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ตลอดจนให้ลูกจ้างจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างเป็นองค์กรในการหารือในกิจการต่าง ๆ กับนายจ้าง เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและหาทางปรองดอง ให้การทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกิดผลดียิ่งขึ้น มีระบบการวัดผลที่สามารถทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ และบุคลากรง่ายต่อการติดตามประเมินผล มีระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัด ย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเที่ยงธรรม พร้อมทั้งเสริมสร้างความเป็นธรรมในระบบแรงงานให้เหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นโยบายแรงงานสัมพันธ์นี้ ยังสอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ธนินิติ เศรษฐบุตร ที่ว่า “จากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 นับจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนั้น ทำให้มีการปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานในทางที่ดีขึ้นได้ค่าแรงงานมากขึ้น และทำให้ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิ์ มีเสียงมากขึ้น” จึงถือได้ว่านโยบายแรงงานสัมพันธ์ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพราะมีความก้าวหน้าของนโยบายและสามารถคลี่คลายปัญหาและอุปสรรคได้เป็นอย่างดี

นโยบายที่ 2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการชุมนุมเรียกร้องของชาวนาชาวไร่หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 อย่างต่อเนื่อง นำไปสู่การชุมนุมครั้งใหญ่ที่ท้องสนามหลวงในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2517 (ประชาธิปไตย, 2517, หน้า 1, หน้า 12) ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้คำมั่นว่าจะทำตามสัญญาของชาวนา ชาวไร่ และให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหานี้ โดยผลักดันนโยบายการปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ดังจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 2 ตามนโยบายข้อที่ 3.1 โดยจะจัดที่ดินทำกินให้ชาวไร่ชาวนาที่เดือดร้อน ให้ได้รับความเป็นธรรมโดยเร็ว และข้อที่ 3.18 จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษา และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ดำเนินการผลักดันนโยบายนี้ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2517 เรื่องนโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการนโยบายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่ได้รับทราบไปจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.) และดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจนมีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2517 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ได้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วโดยให้แก้ไขเล็กน้อย และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาพิจารณาเป็นเรื่องด่วน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.) ในที่สุดจึงตรากฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินออกบังคับใช้ที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยมีเหตุผลในการตรากฎหมายดังกล่าวว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพในการเกษตร ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของ

การผลิตทางการเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันปรากฏว่าเกษตรกรกำลังประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา จึงทำให้อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลิตผลตลอดมา ซึ่งส่งผลให้เกิดภาวะความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยด่วนที่สุด โดยวิธีการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนองนโยบายแห่งรัฐ ในการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในช่วงที่รัฐบาลภายใต้การนำของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ โกลั้หมตวาระลง แต่ผลจากการที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ พบว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังประสบปัญหาหลายด้านเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเนื่องมาจาก 1) มาตรการทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ซึ่งเป็นช่องว่างที่ทำให้ผู้ไม่สุจริตนำมาตีความเพื่อให้ตนเองได้รับสิทธิตามกฎหมายทั้ง ๆ ที่ผิดไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย การที่กฎหมายบัญญัติให้มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) (มาตรา 6) เป็นหน่วยงานหลักในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งในทางปฏิบัติ (ส.ป.ก.) เป็นเพียงหน่วยงานทางธุรการที่ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ กับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ นอกจากนี้ ยังประสบปัญหาจากการประกาศบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวหลายด้าน ได้แก่ การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเนื่องจาก (ส.ป.ก.) ไม่มีที่ดินของตนเอง ที่จะนำมาปฏิรูปจึงต้องขอรับการส่งมอบที่ดินจากกรมป่าไม้ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีที่ดินอยู่ในความครอบครองแต่ที่ดิน

ดังกล่าวอยู่ในภาวะเสื่อมโทรม จึงจำเป็นต้องนำที่ดินเหล่านั้นมาปฏิรูป เป็นผลให้เกิดการโต้แย้งจากประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากการประกาศ เขตปฏิรูปดังกล่าว ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้น ขัดแย้งกันเอง และไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เนื่องจากมีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำ นโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย มีความสลับ ซับซ้อนและขาดความเชื่อมโยง ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงาน และบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสังคมไม่เกิดผลใน ทางปฏิบัติเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการตกทอดทางมรดก ของผู้ถือครองที่ดินในเขต (ส.ป.ก.) ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่บัญญัติให้ที่ดินตกทอดแก่ทายาท โดยธรรม โดยไม่มีบทบัญญัติยกเว้นว่าทายาทดังกล่าวมีฐานะยากจนหรือไม่ และประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือไม่ แต่เมื่อเป็นทายาทแล้วย่อมมีสิทธิ์ได้รับ มรดกที่ดินในเขต (ส.ป.ก.) ทันที นอกจากนี้ ปัญหาตามบทบัญญัติในมาตรา 39 ยังทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งและปัญหาในการตีความ ซึ่งเป็นช่องว่างและ เป็นเหตุให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถคุ้มครองที่ดิน ที่เกษตรกรผู้ยากไร้ใช้เป็นที่ดินทำกินได้ การออกกฎหมายดังกล่าวโดยมุ่งหวัง ให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในด้าน เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ แต่กลับไม่สามารถลดปัญหาลงได้ การที่รัฐบาลภายใต้การนำของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตรากฎหมาย ดังกล่าว ออกมาบังคับใช้ทั้ง ๆ ที่ยังมีข้อบกพร่อง มีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง จึงถือได้ว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการออก กฎหมายมาบังคับใช้ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ 2) มีหลักฐาน เจริญประจักษ์ อันได้แก่ การกระจายการถือครองที่ดินไปยังเกษตรกรผู้ยากไร้ เพิ่มมากขึ้น 3) ให้ผลลัพธ์ คือ เกษตรกรได้รับการจัดสรรที่ดินเพื่อการทำกิน ได้ผลลัพธ์ คือ เกษตรกรมีอาชีพสามารถสร้างรายได้เลี้ยงครอบครัว 4) มีทฤษฎี

ทางวิชาการรองรับที่ไม่ชัดเจน เพราะเป็นการจัดสรรที่ดินทำกินที่ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนยังคงมีปัญหาเรื่องการจัดสรรที่ดินระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ 5) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง คือ วิธีการและขั้นตอนในการกำหนดแนวเขตเพื่อการถือครองที่ดินที่ชัดเจนมากขึ้น 6) มีพลังบังคับใช้โดยมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน โดยห้ามผู้ครอบครองที่ดินในเขต (ส.ป.ก.) ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับ ส.ป.ก. ในเรื่องที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ (มาตรา 37) ห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดก หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ (ส.ป.ก.) (มาตรา 39) ผู้ได้ชดชวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 23 มาตรา 27 ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 47) ผู้ไต่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรี ซึ่งออกตามมาตรา 33 ระวังโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ในการครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยหลักเกณฑ์ คือ ผู้ที่สามารถครอบครองที่ดินเหล่านี้ได้จะต้องเป็นเกษตรกร หรืออาจมีประสบการณ์ทางด้านการเกษตรมาก่อน ที่ดิน ส.ป.ก. นี้ ห้ามผู้ครอบครองขาย หรือเปลี่ยนมือให้แก่ผู้อื่น ยกเว้นการเป็นมรดกตกทอดให้แก่ทายาทต่อไป ที่ดินนี้จะต้องใช้ประโยชน์ในด้านการเกษตร ห้ามนำมาใช้ทำประโยชน์อย่างอื่นเด็ดขาด หากเมื่อไหร่ที่ดินนี้ไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว ทางผู้ครอบครองต้องคืนให้แก่รัฐบาล หากเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวน หรือเขตอุทยาน หรือบนที่เนินที่ลาด 35 ดีกรีหรือมากกว่านี้ บุคคลไม่สามารถครอบครองได้ บุคคลผู้ครอบครองที่ดินนี้ได้จะครอบครองได้ไม่เกิน 25 ไร่ ส่วนครอบครัวมีสิทธิในการครอบครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ยังประสบปัญหาการถือครองที่ดินอยู่ ซึ่งความล้มเหลวนี้สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีรเวคินพบว่า บทบัญญัติบางมาตรา มีถ้อยคำที่ทำให้เกิดปัญหาข้อโต้เถียงและปัญหา

ในการตีความ และในบางครั้งก็เป็นช่องว่างอันทำให้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ไม่สามารถคุ้มครองที่ดินที่เกษตรกรเช่าซื้อ ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่น ที่ดินเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท และต้องเป็น คนยากจน แต่หากทายาทผู้ถือครองที่ดิน (ส.ป.ก.) ประกอบอาชีพอื่น เช่น แพทย์ หรือรับราชการ จะถือว่าเป็นผู้ยากไร้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่กฎหมาย ชัดกัตนเอง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดปัญหามากมาย

นโยบายดังกล่าวขัดแย้งกับตัวแบบทางการเมืองของทฤษฎีการนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยที่ตัวแบบทางการเมือง (Political model) เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถ ของบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัย ภายนอกองค์การ การสร้างการยอมรับ และการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากที่จะ เกิดขึ้น แต่ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบ สังคม การที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือ การเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 139) ดังจะเห็นได้ว่า นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติค่อนข้างมาก ขาดอำนาจในการสั่งการ ไม่ได้ผนึกกำลังในการปฏิบัติงานร่วมกัน ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย มีหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนและขาดความเชื่อมโยง ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ประสบผลสำเร็จ

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แต่กลับปรากฏว่า เกิดผลแบบที่ไม่ คาดหมาย คือ การมุ่งหวังให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและเป็นการลด ความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

กลับกลายเป็นว่าสามารถลดปัญหาลัทธิคอมมิวนิสต์ลงได้ เนื่องจากประชาชน มุ่งเน้นที่จะมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้ไม่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ แห่งประเทศไทย สถานการณ์ในแต่ละจังหวัดจึงสงบลง เพราะประชาชน กลับมาทำประโยชน์ในที่ดินทำกินของตนเอง ซึ่งผลดังกล่าวสอดคล้อง กับแนวคิดจากการสัมมนาวิชาศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรรคร พบว่า จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2518 ชาวนา มีที่ดินเป็นของตนเองจึงทำให้ไม่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แม้จะไม่ประสบผลสำเร็จ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แต่ถือเป็นนโยบายที่ดี ที่สอดคล้องกับปรัชญาของโรมัส ฮอบส์ ชาวอังกฤษ (Thomas Hobbes, A.D. 1588-1579) ซึ่งโรมัส ฮอบส์ ให้ความสำคัญกับการที่รัฐมีหน้าที่ให้ผู้ที่ปกครอง มีความเสมอภาคทางกฎหมายแล้ว รัฐยังต้องให้ประชาชนมีงานทำและมีที่ดิน ทำกินเป็นของตนเองอีกด้วย (วรเดช จันทรรคร, 2555, หน้า 21) ซึ่งการที่ รัฐเข้าไปจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน เป็นของตนเองนั้น จึงถือได้ว่านโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสอดคล้อง กับปรัชญาทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบบนลงล่าง (Top-Down) ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง และความล้มเหลวของนโยบาย ยังมาจากการที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากทำให้เกิดความล่าช้า ขาดความเชื่อมโยงและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำให้ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ ตามงานวิจัยของเพรสแมน และวิลด์ฟสกี

นโยบายที่ 3 นโยบายการศึกษา

รัฐบาลภายใต้การนำของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แถลงนโยบายด้านการศึกษาไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ตามนโยบายข้อที่ 10 ที่ระบุว่ารัฐบาลนี้ จะส่งเสริมการศึกษาทั้งในด้านวิชาความรู้ และในด้านจิตใจ เพื่อให้มีความยึดมั่นในหลักธรรมแห่งศาสนา บำเพ็ญตนให้เป็นคนมีประโยชน์ มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ตลอดจนให้ช่วยกันบำรุงรักษาศิลปะ วัฒนธรรม อันเป็นสัญลักษณ์และสมบัติของชาติไทย และนโยบายข้อที่ 13 รัฐบาลนี้จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพ และมีความรับผิดชอบทางวิชาการ มีความอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานบุคคล ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างนิสิต นักศึกษากับรัฐบาล และสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2516, หน้า 11) แต่การผลักดันนโยบายยังไม่คืบหน้า กลับเกิดเหตุการณ์ที่ครูชุมนุมขับไล่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายแพทย์บุญสม มาร์ติน เนื่องจากรับปากว่าจะแก้ไขปัญหาการถูกลอยแพของครูโรงเรียนราษฎร์ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ จึงได้เรียกตัวนายแพทย์บุญสม มาร์ติน และเจ้าของโรงเรียนราษฎร์กลุ่มหนึ่งเข้าพบที่สำนักนายกรัฐมนตรี (ประชาธิปไตย, 2517, หน้า 1, หน้า 12) ท้ายที่สุด รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายแพทย์บุญสม มาร์ติน จึงต้องลาออกจากตำแหน่งเพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาคครูได้ตามที่ต้องการ

ข้อเรียกร้องของครูได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ศูนย์พิทักษ์สิทธิครูจึงออกแถลงการณ์ ณ หอประชุมคุรุสภา ว่าการประชุมของครูมิใช่เพื่อให้ครูกลับเข้าทำงานเพียงอย่างเดียว เป้าหมายคือการปฏิรูปการศึกษาของชาติเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมโดยมีเป้าหมาย 4 ข้อ คือ

1) ครูที่ถูกกลอยแพต้องได้เข้าทำงานทั้งหมด และมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง 2) ต้องไม่มีการเก็บค่าแป๊ะเจี๊ยะและเงินนอกเหนือจากที่ระบุไว้ 3) ตามระเบียบจะต้องปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้ทุกคนได้รับการศึกษาอย่างเสมอภาคกัน และ 4) ทั้ง 3 ข้อจะสำเร็จได้ในขั้นแรกต้องเปลี่ยนตัวผู้บริหารสูงสุดก่อน (ประชาธิปไตย, 2517, หน้า 1, หน้า 12) ท้ายที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายอภัย จันทวิมล ได้ลาออกจากตำแหน่งเพื่อลดแรงกดดันดังกล่าว ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การลาออกจากตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งชุดต้องสิ้นสภาพตามไปด้วยเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 (ประชาธิปไตย, 2517, หน้า 1, หน้า 12)

ภายหลังการเข้าบริหารประเทศของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 และได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ตามนโยบายข้อที่ 3.15 จะเร่งรัดการศึกษอบรมเพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เน้นในเรื่องการอบรมศีลธรรมและวัฒนธรรมและการศึกษา เพื่อการประกอบอาชีพในด้านอุดมศึกษา จะสนับสนุนความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ทั้งด้านวิชาการและการบริหารของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดูแลและส่งเสริมให้วิทยาลัยเอกชนสามารถผลิตบัณฑิตที่ได้มาตรฐาน และตามนโยบายข้อที่ 3.18 จะวางรากฐานและแนวทางปฏิบัติในการปฏิรูประบบการศึกษาและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กลับพบว่าการส่งเสริมการศึกษาทั้งในด้านวิชาความรู้ และในด้านจิตใจไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ รูปแบบการจัดการศึกษายังคงยึดถือ และใช้รูปแบบเดิม ๆ ที่เคยยึดถือและปฏิบัติกันมา ไม่มีการกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลต่อการส่งเสริมการศึกษาดังที่แถลงนโยบายไว้ ดังนั้น การนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติจึงล้มเหลว เนื่องจากขาดการฝึกหัดครู และการส่งเสริมฐานะ

ของครู ขาดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการทางการศึกษา ระหว่างเมืองกับชนบท โครงสร้างหลักของการบริหารงานทางการศึกษาที่ไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไข แต่กลับกลายเป็นว่านโยบายการศึกษามีโครงสร้างทางการศึกษาเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้ามาอยู่ในส่วนกลาง ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่น ซึ่งขัดแย้งกับตัวแบบด้านการจัดการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กรจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งด้านการบริหาร และด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ และองค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 133) ซึ่งพบว่า นโยบายการศึกษาไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากนโยบายการศึกษามีโครงสร้างทางการศึกษาเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้ามาอยู่ในส่วนกลาง ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่น ขาดการปรับปรุงบุคลากร การฝึกหัดครู และส่งเสริมฐานะของครู ขาดงบประมาณในการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน และขยายโอกาสทางการศึกษา อีกทั้งยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นประโยชน์ต่อสื่อการเรียนการสอน ทำให้ไม่สามารถนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติที่ได้ผล

นอกจากนี้ การนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติที่ไม่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรศร พบว่า “การรวมอำนาจทางการศึกษา ยังไม่สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ

ในการบริหารการศึกษาให้เกิดขึ้นได้ และการรวมอำนาจการศึกษาเข้าสู่ส่วนกลางเป็นเพียงการสร้างมาตรฐานเดียวกันของการศึกษาที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้บริหาร แต่ไม่เอื้อประโยชน์แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการศึกษาที่เท่าเทียมกัน”

นโยบายการศึกษาของรัฐบาลศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ตามนโยบายข้อที่ 13 ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 1 และนโยบายข้อที่ 3.15 ในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวาระที่ 2 มีความสอดคล้องกับแนวคิดของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ในการรับน้องใหม่ ในขณะที่ท่านดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ความว่า “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีเสรีภาพทุกตารางนิ้ว” (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2545, หน้า 30) ซึ่งเป็นไปตามสถานการณ์ยามที่บ้านเมืองเรียกร้องหาประชาธิปไตยอยู่ในขณะนั้น และสอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร ที่ว่า “ส่วนนโยบายการศึกษาก็มองว่าเหมือนเดิม แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้และได้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ คือการให้เสรีภาพทางวิชาการแก่มหาวิทยาลัย สิ่งนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่เป็นมรดกตกทอดมาถึงทุกวันนี้” แม้ว่่านโยบายการศึกษาจะไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย แต่ถือเป็นนโยบายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาของอริสโตเติล (Aristotle, 384 BC–322 BC) ซึ่งรัฐที่ดีต้องสามารถช่วยทำให้พลเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการจัดระบบการศึกษาของรัฐให้กับประชาชนและการให้การสนับสนุนกับประชาชนอย่างเต็มที่ และมีการปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของรัฐ (วรเดช จันทรรคร, 2555, หน้า 13)

นอกจากนั้นนโยบายการศึกษายังสอดคล้องกับปรัชญาของโสกราตีส (Socrates, 469 BC–399 BC) นักปราชญ์ชาวกรีก ได้ให้ความสำคัญต่อบุคคลในฐานะที่เป็นพลเมืองและได้เสนอปรัชญาว่า ความรู้คือคุณธรรม

(Knowledge is virtue) รัฐที่ดีที่สุดคือ รัฐที่ทำให้คนมีความรู้มากที่สุด คนที่มีความรู้มาก จะมีความยับยั้งชั่งใจในการกระทำความชั่วได้ดีกว่าคนที่ไม่มีความรู้ ความเจริญของรัฐจึงอยู่ที่การให้ความรู้กับประชาชนเป็นสำคัญ (วรเดช จันทรศร, 2555, หน้า 9) จึงถือได้ว่านโยบายการศึกษาแม้ว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบบนลงล่าง (Top - Down) ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว ซึ่งเกิดจากโครงสร้างหลักในการบริหารงาน มีหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนในการสั่งการและประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งขาดความเชื่อมโยงและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อค้นพบนี้ ตามงานวิจัยของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี

สรุปผลการวิจัย

<p>นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์</p>	<p>ความสำเร็จและ/ หรือความสำเร็จของ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ</p>	<p>แนวคิด/ ทฤษฎี/ ปรัชญา</p>
<p>1. นโยบายแรงงานสัมพันธ์</p>	<p>การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ แรงงานมีงานทำและได้รับค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น เนื่องจากการตั้งเอาจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ขบวนการสามารถลดข้อพิพาทแรงงานและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางด้านแรงงานยังคงต้องการส่งเสริมและขับเคลื่อนการพัฒนาแบบบูรณาการในทุกมิติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ ท่านศาสตราจารย์นริศ เศรษฐบุตร - สอดคล้องสอดคล้องกับตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) ของทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรรศ, 2556, หน้า 130) - สอดคล้องกับปรัชญาของเฮอร์สต์ ควีนสโลซีริตของประชาชน (วรเดช จันทรรศ, 2555, หน้า 16)

<p>นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์</p>	<p>ความสำเร็จและ/ หรือความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ</p>	<p>แนวคิด/ ทฤษฎี/ ปรัชญา</p>
<p>2. นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดอำนาจในการสั่งการและประสานงาน รวมถึงไม่ได้มีกำลังในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมกับมีปัญหาด้านการศึกษาทางกฎหมาย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย - เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบ Top - Down ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง และความล้มเหลวของนโยบายมาจากการที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องมากทำให้เกิดความล่าช้า จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ - สะท้อนให้เห็นว่า การตรา พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นเพียงการแก้ไข 	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ ดร. ลีจิต ธีระเวทิน - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรรต - ชัดแย้งกับตัวแบบทางการเมือง (Political model) ของทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรรต, 2556, หน้า 139) - สอดคล้องกับปรัชญาของโรมัส ฮอบส์ ที่ว่ารัฐต้องจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อความผาสุกของประชาชน (วรเดช จันทรรต, 2555, หน้า 21) - ความล้มเหลวของนโยบายสอดคล้องกับงานวิจัยของ เพ็รสมันและวิรัตน์ (วรเดช จันทรรต, 2556, หน้า 76-77)

<p>นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์</p>	<p>ความสำเร็จและ/ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ</p>	<p>แนวคิด/ ทฤษฎี/ ปรัชญา</p>
<p>3. นโยบายการศึกษา</p>	<p>ปัญหาเกษตรกรรม และปัญหาทางการเมืองเฉพาะหน้าเท่านั้น ส.ป.ก. ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าและพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ และยังคงมีปัญหาค่าที่ดินทางการศึกษาทางกฎหมายในการตกทอดที่ดิน ส.ป.ก. แก่ทายาทอีกด้วย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่กล่าวสุนทรพจน์ในการรับน้องใหม่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (นรมิติ เศรษฐบุตร, 2545, หน้า 30) - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ นรมิติ เศรษฐบุตร - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรรศ
<p>3. นโยบายการศึกษา</p>	<p>การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากขาดการกระจายอำนาจทางการศึกษา ซึ่งเป็นมาจากโครงสร้างหลักที่รวมอำนาจในการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นกรนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบ Top - Down ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบายว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง จึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์สัญญา ธรรมศักดิ์ ที่กล่าวสุนทรพจน์ในการรับน้องใหม่ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (นรมิติ เศรษฐบุตร, 2545, หน้า 30) - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ นรมิติ เศรษฐบุตร - สอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ท่านศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรรศ

<p>นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์</p>	<p>ความสำเร็จและ/ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ</p>	<p>แนวคิด/ ทฤษฎี/ ปรัชญา</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - สะท้อนให้เห็นว่า ขาดการพัฒนาหลักสูตรการศึกษา ขาดการพัฒนาบุคลากร ครู อาจารย์ ขาดการสร้างโอกาสการเข้าถึงการศึกษาาระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท ซึ่งสิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาที่สะสมมาจนถึงปัจจุบัน 	<ul style="list-style-type: none"> - ขัดแย้งกับตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) ของทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วเรเดช จันทิศ, 2556, หน้า 133) - สอดคล้องกับปรัชญาของฮิโรโตเดสที่ว่าให้พลเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้โดยให้การศึกษา (วเรเดช จันทิศ, 2555, หน้า 13) - สอดคล้องกับปรัชญาของโสกราตีส ที่มุ่งเน้นการให้การศึกษาแก่ประชาชน (วเรเดช จันทิศ, 2555, หน้า 9) - ความล้มเหลวของนโยบายสอดคล้องกับงานวิจัยของเพรสแมนและวิลด์ฟัสท์ (วเรเดช จันทิศ, 2556, หน้า 76-77)

อภิปรายผล

การวิจัย เรื่อง “สัญญา ธรรมศักดิ์ กับการบริหารราชการไทย” นั้น ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามหลักปรัชญา แนวคิดและ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยสะท้อนออกมา 3 นโยบาย ประกอบด้วย นโยบายแรงงานสัมพันธ์ นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และนโยบาย การศึกษา ซึ่งสามารถอภิปรายและสรุปได้ดังนี้

นโยบายที่ 1 นโยบายแรงงานสัมพันธ์ สะท้อนความสำเร็จของการนำ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อนำไปปฏิบัติ ได้รับการยอมรับ มีปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ น้อย มีความก้าวหน้าของนโยบายอย่างต่อเนื่อง สามารถคลี่คลายปัญหาและอุปสรรค ได้ดี นำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของผู้ใช้แรงงาน ลดข้อพิพาทระหว่าง นายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับ ลูกจ้าง ซึ่งมีความสอดคล้องกับปรัชญาของโทมัส คิวินาส ที่ว่ารัฐต้องเข้าไป ดูแลเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สอดคล้องกับแนวคิดของ ผู้ให้สัมภาษณ์และสอดคล้องกับตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลของทฤษฎีการนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวรเดช จันทรรศ (2556, หน้า 130) และสามารถพัฒนาเป็นนโยบายที่ดีในการนำไปปฏิบัติได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า มีการพัฒนาเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่บังคับใช้มาจน ปัจจุบันนี้

นโยบายที่ 2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สะท้อน ความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ เนื่องจากประสบ ปัญหาจากการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน มีปัญหาด้านการตีความทางกฎหมาย การตกทอดทางมรดกของผู้ถือครองที่ดินในเขต ส.ป.ก. และปัญหานั้นยังคง

มีอยู่ในปัจจุบัน และขัดแย้งกับตัวแบบทางการเมือง (Political model) ของ วรเดช จันทรศร (2556, หน้า 139) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ลุล่วง ขาดความคืบหน้าของนโยบาย มีข้อขัดแย้งในการตีความทางกฎหมายหลายประการ ได้แก่ การประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การตกทอดการถือครองที่ดิน นโยบายขาดความต่อเนื่อง มีความสลับซับซ้อน และขาดความเชื่อมโยงในการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ทำให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในสังคมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ และความล้มเหลวของนโยบายมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบบนลงล่าง (Top-Down) ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง ความล้มเหลวของนโยบายจึงเกิดจากโครงสร้างหลักไม่ได้ตั้งอยู่บนทฤษฎีที่เหมาะสม มีหน่วยงานเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนในการสั่งการและประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งขาดความเชื่อมโยงและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อค้นพบนี้ ตามงานวิจัยของเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (วรเดช จันทรศร, 2556, หน้า 76 - 77) แต่ปรากฏว่าเกิดผลแบบที่ไม่คาดหมาย กลับกลายเป็นว่าสามารถลดปัญหาลัทธิคอมมิวนิสต์ลงได้ เนื่องจากประชาชนมุ่งที่จะกลับมาทำประโยชน์ในที่ดินทำกินของตนเอง ไม่เข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ และจากการวิเคราะห์พบว่า นโยบายนี้ยังสอดคล้องกับปรัชญาของโรนัลด์ ฮอบส์ ที่ว่ารัฐต้องจัดสรรที่ดินทำกินเพื่อความผาสุกของประชาชน (วรเดช จันทรศร, 2555, หน้า 21)

นโยบายที่ 3 นโยบายการศึกษา สะท้อนความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เนื่องจากขาดการฝึกหัดครู และการส่งเสริมฐานะของครู ขาดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการทางการศึกษาระหว่างเมืองกับชนบท และขัดแย้งกับตัวแบบด้านการจัดการ (Management model) ของทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (วรเดช จันทรรคร, 2556, หน้า 133) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ลุล่วง ขาดความคืบหน้าของนโยบาย เนื่องจากโครงสร้างหลักของการบริหารการศึกษา ที่มีโครงสร้างทางการศึกษาเป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้ามาอยู่ในส่วนกลาง ไม่ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังท้องถิ่น ขาดการปรับปรุงบุคลากรการฝึกหัดครูและส่งเสริมฐานะของครู ขาดงบประมาณในการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน และขยายโอกาสทางการศึกษา อีกทั้งยังขาดความพร้อมด้านสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นประโยชน์ต่อสื่อการเรียนการสอน คุณภาพการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดจากการสัมภาษณ์ และความล้มเหลวของนโยบายการศึกษามาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบบนลงล่าง (Top - Down) ที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง มีความสลับซับซ้อนในการสั่งการและประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งขาดความเชื่อมโยงและความต่อเนื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อค้นพบนี้ ตามงานวิจัยของเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี (วรเดช จันทรรคร, 2556, หน้า 76 - 77) แม้ว่านโยบายการศึกษาจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่นโยบายนี้สอดคล้องกับปรัชญาของอริสโตเติลที่ว่า ให้พลเมืองมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยให้การศึกษา (วรเดช จันทรรคร, 2555, หน้า 13) และสอดคล้องกับปรัชญาของโสกราตีส ที่มุ่งเน้นการให้การศึกษาแก่ประชาชน (วรเดช จันทรรคร, 2555, หน้า 9)

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. นโยบายแรงงานสัมพันธ์แม้จะสามารถลดข้อพิพาทแรงงานระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้นได้ แต่ในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในเมืองไทยจำนวนมาก ดังนั้น ควรขับเคลื่อนนโยบายด้านแรงงานโดยการส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานไทย มีการพัฒนาคุณภาพฝีมือแรงงาน และให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งงานให้มากขึ้น ควรจัดค่าแรงงานตามกำลังฝีมือแรงงาน ส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองแรงงาน รวมถึงต้องบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในทุกมิติไม่ว่าจะเป็นค่าแรง ชีวิตความเป็นอยู่ และการสาธารณสุขมูลฐาน การดูแลด้านสุขอนามัย การป้องกันโรคติดต่อและอาชญากรรม เพื่อให้เกิดผลในการพัฒนาประเทศต่อไป

2. นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรจะมีการปรับปรุงอำนาจในการที่จะเชื่อมโยงการประสานงานเข้าด้วยกัน เพราะหลายหน่วยงานทำงานไม่ประสานกัน มีปัญหาด้านการตีความทางกฎหมาย ในการตกทอดที่ดิน ส.ป.ก. แก่ทายาทโดยธรรม ควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง เพื่อลดความล้มเหลวของนโยบาย โดย ส.ป.ก. ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าและพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการบูรณาการเกษตรกรรมแบบมีส่วนร่วม ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผนวกกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อขยายผลในด้านการพัฒนาปัจจัยการผลิตและภาคการตลาดต่อไป

3. นโยบายการศึกษาควรมีการปรับปรุงโครงสร้างหลักในการบริหารงาน โดยการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง ครอบคลุมอย่างเสมอภาค ต้องเร่งพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาและคุณภาพผู้ศึกษา โดยการปฏิรูปหลักสูตร การศึกษาทุกระดับชั้น การผลิตและการพัฒนากำลังคนให้ตรงกับความต้องการ

ทั้งภายในประเทศและระดับสากล พร้อมทั้งปลูกฝังคุณธรรมและจิตสำนึก ประชาธิปไตย การพัฒนาคุณภาพครู อาจารย์ผู้สอน รวมถึงการบูรณาการ การทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ ขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ในอนาคตควรมีการศึกษานโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เพิ่มเติมว่า นโยบายด้านอื่น ๆ มีความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

2. การวิจัยในครั้งนี้ หากจะพัฒนาให้สมบูรณ์ขึ้น ควรจะมีการทำซ้ำ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารราชการ แผ่นดินในขณะนั้น เพื่อยืนยันความถูกต้องพร้อมกับพัฒนาให้มีความสมบูรณ์ และมีความเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักแรงงานสัมพันธ์. (ม.ป.ป). *พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518*. วันที่ค้นข้อมูล 18 มกราคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://relation.labour.go.th/attachments/article/75/law%202518.pdf>
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (ม.ป.ป). *พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2518*. วันที่ค้นข้อมูล 20 มกราคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.fio.co.th/south/law/4/41.pdf>
- กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป). *ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103*. วันที่ค้นข้อมูล 21 ธันวาคม 2558, เข้าถึงได้จาก http://203.157.80.2/reply-images/20131217_11571527.pdf
- คนงานทอผ้าเปลี่ยนเป้าสู้ สมาคมลูกจ้างขัดแย้งกันเอง. (2517, 11 มิถุนายน). *ประชาธิปไตย*, 41(161), 1, 12.
- ครูชุมนุมขับ ร.ม.ช.ศึกษาวันนี้. (2517, 10 พฤษภาคม). *ประชาธิปไตย*, 41(128), 1, 12.
- ครูประท้วงประกาศปฏิรูปการศึกษา. (2517, 16 พฤษภาคม). *ประชาธิปไตย*, 41(134), 1, 12.
- เชษฐา ทองยิ่ง. (2557). นโยบายค่าจ้างแรงงานวันละ 300 บาท. *Academic Focus*. (5). 1-20. วันที่ค้นข้อมูล 15 มกราคม 2559, เข้าถึงได้จาก http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/may2557-3.pdf.

นรนิติ เศรษฐบุตตร. (2545). *หนังสือที่ระลึกพิธีพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อโรงพยาบาลธรรมศาสตร์เฉลิมพระเกียรติ.

วรเดช จันทรรคร. (2555). *ปรัชญาของการบริหารภาครัฐแนวใหม่: ทฤษฎีองค์การและการปฏิรูป = Philosophy of new public administration: theories, bodies of knowledge and Reform*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

วรเดช จันทรรคร. (2556). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.

รัฐบาลไทย. (ม.ป.ป). *นายกรัฐมนตรีคนที่ 12 นายสัญญา ธรรมศักดิ์*. วันที่ค้นข้อมูล 4 สิงหาคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/primeminster/item/78218>

รัฐบาลลาออกแล้ว-ศูนย์ น.ศ.ประกาศด้านปฏิวัติ. (2517, 22 พฤษภาคม). *ประชาธิปไตย*, 41(141), 1, 12.

รัฐบาลให้สัญญา 9 ข้อ แก่ชาวนา ตัวแทนวิตกเจ้าที่ไม่ปฏิบัติ. (2517, 1 ธันวาคม). *ประชาธิปไตย*, 41(334), 1, 12.

สุเทพ บุรีรัมย์. (2555). *บันทึกเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516*, วันที่ค้นข้อมูล 5 มิถุนายน 2559, from https://www.youtube.com/watch?v=KLgNO9KX_qA

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2516). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. วันที่ค้นข้อมูล 31 มีนาคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/370829>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2559). *มติคณะรัฐมนตรี (क्रम.ที่ 25/10/2516 ถึง 14/02/2518)*. วันที่ค้นข้อมูล 11 สิงหาคม 2559, เข้าถึงได้จาก <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2->
