

7

**การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง:
กรณีการศึกษาในระบบโรงเรียน**

เลิศชาย ศิริชัย



จัดทำโดย

โครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

โครงการสนับสนุนของ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)



การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง: กรณีการศึกษาในระบบโรงเรียน^{*}

ดร.เลิศชาย ศิริชัย

บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

แนวความคิดเรื่องการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง

1. ความเป็นมา และความหมาย

เมื่อประเทศในยุโรปและอเมริกาเปลี่ยนแปลงเข้าสู่การปกครองแบบใหม่ ไม่ว่าจะเรียกว่าเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรี หรือประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมก็ตาม การศึกษาที่เรียกว่า “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (civic education)” ได้ถูกนำมาใช้เพื่อฝึกอบรมคนให้มีคุณลักษณะของพลเมืองที่ดีและเหมาะสมสำหรับการปกครองแบบใหม่ ทั้งนี้เพราะการปกครองแบบใหม่มีอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังอย่างชัดเจน อุดมการณ์ดังกล่าวมุ่งไปที่การจัดระเบียบการปกครองแบบใหม่ที่มีความสำคัญกับประชาชนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการอ้างถึงหลักของการมีส่วนร่วมหลักของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ของอุดมการณ์แบบประชาธิปไตยเสรี หรือหลักประชาชนเป็นใหญ่ของประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมก็ตาม สิ่งที่เป็นสำหรับการไปสู่อุดมการณ์ดังกล่าวคือการเปลี่ยนแปลงคนในประเทศให้มีคุณลักษณะที่แสดงถึงแก่นแท้ของอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการปกครองนั้น เพื่อให้เห็นว่าอุดมการณ์สามารถแปรผลให้ออกมาเป็นความเป็นจริงได้ และเพื่อให้คนสามารถแสดงบทบาทที่เหมาะสมแก่การดำรงอยู่และการพัฒนาทั้งของปัจเจกบุคคลและของสังคมโดยรวม

การทำความเข้าใจเรื่องการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (civic education) ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในทัศน์ “ความเป็นพลเมือง (citizenship)” ซึ่งได้รับการนิยามในรูปของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ จุดเน้นอยู่ที่ความเกี่ยวข้องกันเกี่ยวกับสาธารณะ มีมโนทัศน์ “ความเป็นพลเมือง” ที่แตกต่างกันมากมายได้รับการเสนอและอธิบาย มโนทัศน์ดังกล่าวเกิดขึ้นมาโดยการตีความธรรมชาติของมนุษย์ โดยเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ และโดยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจและสังคม

^{*} บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งในองค์ประกอบที่ 1 ของโครงการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

มโนทัศน์เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยได้รับการพิจารณาตั้งแต่ยุคกรีกคลาสสิก กรีกในระยะต้นเชื่อว่าสมรรถนะที่เป็นเลิศของมนุษย์ (uniquely human capacities) สามารถพัฒนาให้สมบูรณ์ได้ โดยผ่านการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในชุมชนทางการเมืองของนครรัฐอริสโตเติล (Aristotle) เสนอว่าภายนอกนครรัฐมนุษย์จะเป็นสัตว์ป่าหรือไม่ก็พระเจ้า¹ สมรรถนะของมนุษย์ไม่อาจได้รับการพัฒนาได้ถ้าแยกตัวออกมาจากชุมชนทางการเมือง ข้อเสนอสมัยกรีกเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองได้แก่การมีส่วนร่วมโดยตรงในการพิจารณาประเด็นปัญหาของสาธารณะ มโนทัศน์ของกรีกได้เน้นถึงหน้าที่ทางสาธารณะว่าต้องเหนือกว่าความสนใจเรื่องผลประโยชน์เอกชน

ทัศนะแบบเสรีเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยที่ได้รับการพัฒนาในศตวรรษ 17 และ 18 มีข้อแตกต่างกันโดยพื้นฐานจากความคิดสมัยกรีก การให้ความสนใจผลประโยชน์ของภาคเอกชนโดยรัฐแทรกแซงน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ได้รับการพัฒนาว่าเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ความสุขและความก้าวหน้าของมนุษย์ หน้าที่ทางสาธารณะและความเกี่ยวข้องกันในชุมชนไม่ได้รับความสนใจเท่ากับมโนทัศน์ของกรีก เสรีภาพจะไม่ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้โดยผ่านชีวิตในชุมชนทางการเมืองแต่ต้องเกิดจากการจำกัดขอบเขตกิจกรรมของรัฐและหน้าที่ทางการเมือง

แต่ภายในทัศนะแบบเสรีในเรื่องความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตย ได้เกิดความตึงเครียดเกี่ยวกับระดับที่รัฐบาลสามารถและควรจะถูกใช้ในลักษณะเครื่องมือสำหรับทำให้เกิดความสุขและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นักปรัชญาชื่อมาร์ติน ไดอะมอน (Martin Diamond) ได้จัดแบ่งทัศนะเกี่ยวกับประชาธิปไตยเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก คือ ทัศนะแบบเจตจำนงเสรีนิยม (libertarian perspective) เป็นทัศนะที่เน้นความสำคัญของเอกชน และย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งรัฐบาลและป้องกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ลักษณะที่สอง คือ ทัศนะแบบคนส่วนมาก (majoritarian view) เป็นทัศนะแบบเน้นงานของรัฐบาลที่จะยกระดับและช่วยเหลือคนส่วนใหญ่² ความขัดแย้งของสองทัศนะนี้ชัดเจนมากในปัจจุบัน ในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ ข้อเสนอเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจของรัฐบาลที่เหมาะสม, ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมือง, และขอบเขต วัตถุประสงค์ และพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของพลเมืองได้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามทฤษฎีและการปฏิบัติในสองลักษณะข้างต้น ปัจจุบันความตึงเครียดดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่

ความหมายของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่เป็นกระแสหลักอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏออกมาในลักษณะที่เน้นให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของทัศนะแบบเสรี และมีแนวโน้มที่จะให้

¹ Elizabeth C. Farquhar and Karen S. Dawson, *Citizen Education Today : Developing Civic Competencies*, p. 3.

² *Ibid.* p. 4.

ความสำคัญทัศนแบบเจตจำนงเสรี คือให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกบุคคล และลดอำนาจการแทรกแซงของรัฐ ดังความหมายต่อไปนี้

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองหมายถึงการศึกษาที่นำไปสู่ความสามารถในการปกครองตนเอง โดยที่การปกครองตนเองหมายถึงการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น ไม่ยอมรับการกระทำของผู้อื่นอย่างเชื่อง ๆ ทั้งนี้การปกครองตนเองที่สมบูรณ์จะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อพลเมืองยึดมั่นในความดีร่วม (common good) และการปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคล เพราะไม่มีศักยภาพในการเป็นพลเมืองของใครที่จะเต็มเปี่ยมโดยปราศจากการก่อรูปและดำเนินไปภายใต้ความดีร่วม การปกป้องสิทธิของปัจเจกบุคคลจากการใช้อำนาจไม่ชอบธรรมของรัฐบาล และจากการล่วงล้ำสิทธิดังกล่าวจากอำนาจอื่น ๆ ทั้งจากสาธารณะและจากบุคคล นอกจากนี้พลเมืองที่สามารถปกครองตนเองต้องแสวงหาความรู้ สติปัญญา เพื่อที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของสาธารณะได้ และต้องพัฒนาทักษะในการใช้ความรู้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่คุณค่าความสามารถในการมองปัญหา (perspectives) ความรู้ และทักษะ เกี่ยวกับเรื่องของการเป็นพลเมือง จะทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีประสิทธิภาพมีความเป็นไปได้³

กล่าวโดยสรุปการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองคือการศึกษาที่มุ่งปลูกฝังให้สมาชิกของสังคมมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองที่เหมาะสม ได้แก่คุณลักษณะที่แสดงถึงความสามารถในการปกครองตนเอง ซึ่งหมายถึงการมีความสามารถคิดและตัดสินใจ และมีส่วนร่วมในนโยบายทางสาธารณะอย่างมีจิตสำนึก ภายใต้การให้ความสำคัญในสิทธิของปัจเจกบุคคลและความดีร่วม การที่พลเมืองจะมีคุณลักษณะเช่นนี้ได้จะต้องได้รับความรู้หรือประสบการณ์ที่เหมาะสมเพื่อจะได้มีทักษะการมีส่วนร่วมและคุณธรรมสำหรับพลเมืองที่เหมาะสม การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจึงเกิดขึ้นเพื่อรับหน้าที่ดังกล่าว

การเป็นพลเมืองที่เหมาะสมในปัจจุบันไม่ถูกจำกัดด้วยขอบเขตของประเทศ หรือวัฒนธรรม เพราะทุกประเทศไม่ว่าจะอยู่ซอกมุมไหนของโลกได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนเดียวกันโดยการปฏิวัติด้านการสื่อสารและการขนส่ง ประเทศหนึ่ง ๆ จึงเป็นเหมือนดาวเคราะห์ดวงหนึ่งที่อยู่ในกลุ่มดาว จึงมีปัญหามากมายที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่อยู่เหนือขอบเขตของแต่ละประเทศ วิธีการทำความเข้าใจปัญหาต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับเตรียมการเพื่อความเป็นพลเมืองของโลกจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น ซึ่งอาจเรียกว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองสำหรับความเข้าใจโลก (global understanding) ซึ่งนอกจากรวมถึงข้อผูกพันที่ถูกสร้างขึ้นใหม่เพื่อความเป็นพลเมืองของชาติตน การศึกษาที่ชัดเจนและต่อเนื่องเกี่ยวกับมโนทัศน์ และคุณค่า ที่เป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยในประเทศของตนแล้ว

³ Charis F. Bahmuelier. The core Ideas of "CIVITUS" : A Framework for Civic Education. p. 1-2.

ยังต้องรวมถึงการตระหนักรู้ว่าประเทศของตนตั้งอยู่ในกลุ่มประเทศมากมาย ซึ่งจะมีลักษณะเหมือนหมู่บ้านของโลก (global village) ลักษณะเช่นนี้ต้องการความตั้งใจและการกระทำที่อยู่บนมาตรวัด (scale) ที่พันขอบเขตของประเทศ และข้ามวัฒนธรรม⁴ ดังนั้นการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจึงต้องขยายขอบเขตความหมายไปถึง civic education for global understanding ด้วย

ทั้งนี้จะเห็นว่าความหมายของการศึกษาที่แพร่หลายเป็นกระแสหลักดังที่กล่าวมาเป็นความคิดที่เกิดขึ้นในสังคมการปกครองประชาธิปไตยแบบเสรี หรือแบบตะวันตก เพราะเน้นการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งนักวิชาการทางตะวันตกเห็นว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศเผด็จการทั้งหลายรวมทั้งประเทศสังคมนิยมนั้นมีลักษณะแตกต่างออกไป ดังความคิดที่ว่า “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศที่ปกครองแบบอำนาจนิยมหรือแบบเผด็จการนั้นจะมีลักษณะตรงกันข้าม คือจะเน้นการส่งเสริมในลักษณะด้านเดียวของทัศนะแบบถือข้าง ผู้เรียนจะมีโอกาสน้อยมากในการพัฒนาความสามารถเพื่อการคิดและการกระทำอย่างเสรี”⁵ ต่อมาเมื่อผ่านสังคมนิยมพังทลายลง ประเทศในยุโรปตะวันออกที่เคยเป็นประเทศสังคมนิยมได้หันมาพัฒนาประชาธิปไตยแบบประเทศตะวันตก การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองตามแบบตะวันตกกลายเป็นการศึกษาที่มีบทบาทอย่างมากในประเทศเหล่านี้ในปัจจุบัน

2. การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในระบบโรงเรียน

การให้การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองแก่สมาชิกของสังคมนั้นหลายฝ่ายในสังคมสามารถที่จะสร้างโอกาสให้เกิดการเรียนรู้ในเรื่องดังกล่าวได้ เช่น ครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน กลุ่มสมัครใจ สื่อ ฯลฯ โรงเรียนเป็นสถาบันหนึ่งที่สังคมคาดหวังว่าจะทำหน้าที่นี้ได้มาก ทั้งนี้เพราะผู้ใหญ่ที่สังคมคาดหวังว่าจะเป็นพลเมืองที่มีคุณลักษณะเหมาะสมกับสังคมประชาธิปไตยนั้นจะต้องได้รับการปลูกฝังมาตั้งแต่เด็ก และสถาบันที่ทำหน้าที่ปลูกฝังเด็กโดยตรงและเป็นระบบอีกทั้งมีความต่อเนื่อง คือ โรงเรียน

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในวัยเด็กจะเกี่ยวข้องกับการสร้างบริบทพื้นฐานภายในสิ่งซึ่งการเป็นพลเมืองในอนาคตจะค่อย ๆ ได้รับการพัฒนาขึ้น สิ่งทีกล่าวนี้นรวมถึงข่าวสารทั่วไปและแนวโน้มเกี่ยวกับระบบสังคม-การเมืองที่เด็กอาศัยอยู่ และทักษะพื้นฐานที่จำเป็นต่อการมีปฏิสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพกับสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ความกว้างขวางของประสบการณ์การเรียนรู้และการเปิดออกสู่ความหลากหลายของการกระทำทางสังคมจะเริ่มจากชีวิตจำกัดแล้ว ๆ จะค่อย ๆ

⁴ Charls Titus. Civic Education for Gobar Understanding. p.1.

⁵ John D. Hoge. Civic Education in School. p.1-2.

เพิ่มขึ้นตามอายุ⁶ ซึ่งโรงเรียนสามารถที่จะจัดการศึกษาในลักษณะดังกล่าวได้ต่อเนื่องและเป็นระบบสอดคล้องกับสมรรถนะของเด็กในแต่ละวัย

2.1 สถานะของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง

เพื่อให้การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในโรงเรียนบรรลุวัตถุประสงค์ ประเด็นที่ควรทำความเข้าใจเป็นเบื้องต้นก็คือ การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองควรจะมีสถานะอย่างไรในความสัมพันธ์กับวิชา (disciplines) อื่น ๆ ควรจะถูกทำให้พอดีในโปรแกรมของโรงเรียนอย่างไร และควรอยู่ตรงไหน

จากการศึกษาขององค์การยูเนสโก (UNESCO) พบว่าการบูรณาการการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองเข้าไปสู่การกระทำทั้งหมดของโรงเรียน คือยุทธวิธีพื้นฐานที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายมากที่สุด⁷ คือโรงเรียนจะต้องอาศัยกิจกรรมการเรียนการสอนและกิจกรรมอื่นทั้งหมดให้มีส่วนต่อการปลูกฝังความเป็นพลเมืองให้กับเด็ก แต่ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าว จะต้องเริ่มต้นด้วยการกำหนดรายวิชาหรือกลุ่มวิชาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองไว้ในหลักสูตรออกมาต่างหากอย่างชัดเจน พร้อม ๆ กับการได้รับการสนับสนุนจากรายวิชากลุ่มอื่น ๆ ด้วย ที่ต้องแยกรายวิชาหรือกลุ่มวิชาออกมาเฉพาะ ก็เพราะพบว่าถ้ามีการบูรณาการเพียงให้การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองไปอยู่เป็นส่วนย่อยในรายวิชาต่าง ๆ จะเกิดความเจือจาง ไม่ชัดเจน และมีรูปร่างที่ไม่แน่นอน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ครูในรายวิชาต่าง ๆ ไม่ถนัดที่จะเป็นผู้ดำเนินการเรื่องนี้ อีกทั้งยังพบว่าเกิดความไม่เชื่อมโยงสอดคล้องกันระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ ซึ่งต้องดำเนินการสอนโดยหลายฝ่าย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีรายวิชาในกลุ่มวิชาหรือกลุ่มที่เป็นแกนหลักไว้

แต่การให้มีรายวิชาหรือกลุ่มวิชาเป็นแกนหลักไว้ไม่ใช่สิ่งรับประกันว่าการศึกษาด้านนี้จะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับว่าหลักสูตรนั้นให้ความสำคัญกับรายวิชาหรือกลุ่มวิชาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองมากน้อยแค่ไหน จากผลการศึกษาเรื่อง “Civic Education in Ten Countries” ของ จูดิธ วี. ทอร์เนย์ และคณะ⁸ สอดคล้องกับผลการศึกษาขององค์การยูเนสโกดังกล่าวข้างต้นว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะรายวิชาหรือกลุ่มวิชาด้านนี้ไม่ได้รับความสำคัญเมื่อเทียบกับวิชากลุ่มอื่น ที่สำคัญได้แก่การให้เวลาในการเรียนการสอนน้อยเกินไป แม้รายงานในประเทศสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันก็พบว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เช่นพบว่าวัยรุ่นอเมริกัน (young adults) มากกว่าครึ่งยังขาดความรู้ ทักษะ และทักษะที่จะนำไปสู่ความเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบ สาเหตุ

⁶ Elizabeth C. Farquhar and Karen S. Dawson. *op.cit.*, p. 34.

⁷ UNESCO. *Civic Education in five Unesco Member states* 47 p.

⁸ Judith V. Torney and others. *Civic Education in Ten Countries*. 339 p.

สำคัญประการหนึ่งก็คือเขาผ่านการศึกษาจากโรงเรียนที่มีจำนวนรายวิชาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองและเวลาทีให้สำหรับวิชานี้น้อยเกินไป⁹

นอกจากนี้ยังพบว่าในบางประเทศเด็กและผู้ปกครองจะไม่สนใจรายวิชาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองเลยเพราะวิชาดังกล่าวไม่ได้มีส่วนสำคัญในการวัดผลการศึกษา หมายความว่าในการสอบเลื่อนชั้นหรือสอบเรียนต่อความรู้ ประสบการณ์ หรืออื่น ๆ ที่ได้จากรายวิชาที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะไม่ถูกนำไปเป็นส่วนหนึ่งในการวัดผล หรือไม่ก็เป็นส่วนที่สำคัญน้อยมาก กล่าวโดยสรุปคือการจะให้การศึกษาศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในโรงเรียนบรรลุผลนั้นจะต้องกำหนดให้สาระต่าง ๆ ของรายวิชานี้ได้ถูกนำไปเป็นส่วนสำคัญในการวัดผลการศึกษาด้วย

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองไม่เพียงได้รับความสำคัญในฐานะเป็นกลุ่มของรายวิชาที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากลุ่มวิชาอื่นแล้ว แต่ยังต้องได้รับการช่วยเหลือจากรายวิชาอื่นด้วย เพราะจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองไม่ใช่เพียงการเรียนรู้เนื้อหาวิชาหนึ่ง ๆ เช่นเดียวกับรายวิชากลุ่มอื่น แต่เรียนเพื่อจะออกไปเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม การแยกเรียนเพียงรายวิชาของตนไม่เกี่ยวข้องกับรายวิชาอื่นจึงไม่ถูกต้อง รายวิชาอื่น ๆ จึงควรมีส่วนเสริมในการสร้างความเป็นพลเมืองให้กับเด็กด้วย บางวิชาอาจจะเสริมในเรื่ององค์ความรู้ เช่น ปรัชญา ภูมิศาสตร์ บางวิชาอาจจะช่วยเสริมในเรื่องคุณค่า เช่น วรรณคดี บางวิชาอาจจะช่วยเสริมในเรื่องทักษะในการปฏิบัติ เช่น การเกษตร พลศึกษา ดนตรี

ที่สำคัญ คือรายวิชาการเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะต้องมีลักษณะพิเศษมากกว่ารายวิชาอื่น ๆ เพราะไม่ใช่มีเพียงห้องเรียนเป็นที่เรียนเท่านั้น แต่ **“โรงเรียนต้องจัดเตรียมประสบการณ์ที่จะให้เกิดภาพที่เป็นประโยชน์ หรือนำนักเรียนเข้าสู่สถาบันหรือกระบวนการทางการเมือง โรงเรียนสามารถเสนอสิ่งแวดล้อมที่จะสร้างความเป็นไปได้สำหรับแบบฝึกหัดที่ดีในการนำไปสู่การเป็นพลเมืองที่ดี ทั้งภายในขอบเขตสิ่งแวดล้อมของโรงเรียนและของชุมชนโดยรอบ”**¹⁰ หรือ **“ชั้นเรียนจะประกอบด้วย 1 ชั่วโมงสำหรับการอภิปรายหรือฟังคำบรรยาย และ 2 ชั่วโมงสำหรับบริการชุมชน (community service) ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทที่สัมพันธ์กับรายวิชา”**¹¹ ซึ่งหมายความว่ารายวิชาที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์กับบรรยากาศของโรงเรียนทั้งหมด มีความสัมพันธ์กับชุมชนต่าง ๆ การเรียนรู้ตามเป้าหมายถึงจะเป็นจริงได้ โรงเรียนจะไม่ปล่อยให้ครูผู้สอนรายวิชานี้เป็นผู้รับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียวในการจัดประสบการณ์ให้เด็ก แต่โรงเรียนจะต้องเข้ามารับผิดชอบเป็น

⁹ John D. Hoge. *op.cit.*, p. 3-4

¹⁰ UNESCO. *op.cit.*, p. 45.

¹¹ Kate Chester. *Civic education Classes Take Holistic Approach.* p.1.

พิเศษ ซึ่งมักจะได้แก่การจัดตั้งเป็นโปรแกรมพิเศษให้หลายฝ่ายมาร่วมกันเป็นกรรมการดำเนินการ

นอกจากนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีหลักสูตรพิเศษเสริมหลักสูตรทั่วไป เพราะการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองต้องการให้นักเรียนเรียนรู้ในชีวิตความเป็นจริงที่หลากหลายของพวกเขาเอง หลักสูตรพิเศษจะช่วยเสริมความหลากหลายและความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่น เช่นหลักสูตรเกี่ยวกับการเรียนรู้ชุมชน การบริการชุมชน เป็นต้น หลักสูตรพิเศษนี้จะนำนักเรียนไปเรียนรู้จากการปฏิบัติจริงมากขึ้น ทำให้นักเรียนสามารถสร้างความต่อเนื่องระหว่างสิ่งที่เขาเรียนกับการดำเนินชีวิตจริง ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง

2.2 คุณลักษณะของพลเมืองที่การศึกษาควรทำให้เกิดขึ้น

การสอนวิชาเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองให้กับนักเรียนนั้น มีลักษณะพิเศษเป็นของตนเอง เพราะจุดมุ่งหมายสำคัญอยู่ที่การสร้างคนให้มีคุณลักษณะของความเป็นพลเมือง (citizenship) มีการคิดกันอย่างมากและจริงจังว่าจะสอนหรือฝึกฝนอะไรให้นักเรียนมีคุณลักษณะใดบ้าง ซึ่งมีผู้เสนอความคิดไว้พอสมควร เช่นเมื่อ จูดิธ วี. ทอร์เนย์ และคณะ สำรวจการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองใน 10 ประเทศ (เริ่มงานวิจัยในปี 2510 ประเทศที่สำรวจได้แก่ฟินแลนด์ อิสราเอล อิตาลี สวีเดน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อิหร่าน ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์) ได้จำแนกคุณลักษณะของพลเมืองที่นักเรียนควรจะได้รับจากการปลูกฝังให้เกิดขึ้นออกเป็น 3 ลักษณะ คือ คุณลักษณะที่เป็นความรู้ความเข้าใจ (cognitive content) คุณลักษณะที่เป็นทัศนคติ (affective content) และคุณลักษณะที่เป็นพฤติกรรม (behavioral content) โดยคุณลักษณะแต่ละด้านที่กำหนดขึ้นนี้คณะวิจัยได้ประมวลจากเอกสารเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่ปรากฏในแต่ละประเทศที่สำรวจ โดยแต่ละคุณลักษณะมีรายละเอียดดังนี้¹²

- (1) คุณลักษณะที่เป็นความรู้ความเข้าใจ หมายความว่านักเรียนควรจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ
 - กรอบของรัฐธรรมนูญ
 - ความหมายของมโนทัศน์ที่สัมพันธ์ต่อความเป็นพลเมือง เช่น ความรักชาติ หน้าที่ อำนาจหน้าที่
 - การพัฒนาประวัติศาสตร์ของประเทศ
 - โครงสร้างรัฐบาล, องค์กร และสถาบันในระดับต่าง ๆ
 - กระบวนการทางการเมือง ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และการออกเสียง

¹² Judith V. Torney and others. *op.cit.*, p. 41-42 .

- อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร และอำนาจในการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ
 - ระบบราชการและการบริการประชาชน
 - เรื่องเกี่ยวกับการต่างประเทศ และองค์กรนานาชาติ
 - รัฐบาลและเศรษฐกิจ รวมถึงการเก็บภาษี
 - รัฐบาลและการบริการสังคม รวมถึงสวัสดิการ
 - การสื่อสารและสื่อสารมวลชน
 - สังคมศาสตร์และวิธีในการอธิบายปัญหา
 - มนุษย์ในฐานะสัตว์สังคมและสัตว์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน
- (2) คุณลักษณะที่เป็นทัศนคติ หมายความว่านักเรียนควรมีทัศนคติดังนี้
- ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ได้แก่ การเคารพผู้อื่น การให้อภัย ความซื่อสัตย์ ความเชื่อในความเท่าเทียมกัน การเคารพกฎหมาย ความปรารถนาที่จะต่อสู้เพื่อมาตุภูมิ
 - การสนับสนุนวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การเชื่อในเสรีภาพของปัจเจกบุคคล สิทธิของประชาชนที่จะแสดงความไม่เห็นด้วย สิทธิที่จะเสนอความเห็น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง
 - การตระหนักเห็นถึงการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและสัมพันธ์ไมตรีที่มีต่อกันของประเทศต่าง ๆ ในโลก
 - การเคารพรัฐบาล และประเพณีของชาติ โดยปราศจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ
 - การเคารพความแตกต่างกันของคุณค่าทางศาสนาและศีลธรรม พอ ๆ กับเคารพความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน
 - การสนใจในเหตุการณ์ปัจจุบันและปัญหาสังคม ทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ
- (3) คุณลักษณะที่เป็นพฤติกรรม หมายความว่านักเรียนควรมีพฤติกรรมในลักษณะต่อไปนี้
- เจตต์จำนงที่จะเชื่อฟังกฎหมาย เสียภาษี ยอมรับหน้าที่ในการเป็นทหาร มีส่วนร่วมในพิธีกรรมเกี่ยวกับความรักชาติ
 - การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่ม โดยการแสดงความคิดเห็นร่วมกัน การนำ และการออกเสียงภายในกลุ่ม
 - การปฏิบัติเกี่ยวกับการให้อภัย และการแสดงให้เห็นถึงการเคารพผู้อื่น

สำหรับในห้วงเวลาปัจจุบัน จอห์น เจ แพทริก (John J. Patrick)¹³ ได้ชี้ให้เห็นว่าความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ประชาธิปไตย และลัทธิรัฐธรรมนูญ ได้เฟื่องฟูขึ้นเป็นกระแสที่เด่นชัดของโลกในทศวรรษ 1990 เมื่อป้อมปราการหลักของลัทธิคอมมิวนิสต์ล่มสลายลง การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยก็ได้รับการผลักดันให้เป็นกระแสหลักของโลกด้วย เขาเสนอหลักการพื้นฐานของคุณลักษณะของพลเมืองที่การศึกษาจะต้องทำให้เกิดขึ้น โดยเขาชี้ให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวจะไม่ถูกจำกัดด้วยความแตกต่าง ๆ กันด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และทรัพยากร หรือกล่าวง่าย ๆ คือทุกประเทศสามารถใช้หลักการนี้ได้

แพทริก ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นจะมุ่งปลูกฝังคุณลักษณะบางประการให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียน คือ ความรู้สำหรับพลเมือง (civic knowledges) ทักษะสำหรับพลเมือง (civic skills) และคุณธรรมสำหรับพลเมือง (civic virtues) โดยหลักการนี้สามารถที่จะนำไปปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ กันได้ในแต่ละประเทศ แต่จะมีสาระัตถะอยู่ในหลักการกว้าง ๆ เดียวกัน เขาย้ำว่าหลักการดังกล่าวผู้ที่รับผิดชอบในการสอนการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เด็ดขาด หลักการที่แพทริกเสนอสรุปได้ดังนี้

1/ ความรู้ที่สำคัญสำหรับพลเมือง

จุดมุ่งหมายแรกสุดของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองคือสอนความหมายของความคิดที่พื้นฐานที่สุด เพื่อนักเรียนจะสามารถรู้ว่าอะไรเป็นประชาธิปไตยอะไรไม่ใช่ ถ้าจะเตรียมนักเรียนเพื่อไปสู่การกระทำในฐานะพลเมืองของระบอบประชาธิปไตยนักเรียนจะต้องรู้วิธียกแยะรัฐบาลแบบหนึ่งออกจากอีกแบบหนึ่ง โดยไม่หลงติดอยู่ที่ป้ายหรือคำขวัญที่นำมาโฆษณาชวน

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะต้องจัดประสบการณ์ให้เด็กสามารถที่จะพัฒนาการหลักการคิดอย่างวิพากษ์วิจารณ์และการประเมินผลขอบเขตที่รัฐบาลของพวกเขาและรัฐบาลอื่น ๆ ทั่วโลกว่าได้ทำหน้าที่หรือไม่ทำหน้าที่ในฐานะรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มโนทัศน์ที่จะเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความเข้าใจประเด็นนี้อย่างลึกซึ้ง คือต้องให้เด็กเรียนรู้เกี่ยวกับ หลักนิติธรรม รัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด รัฐบาลแบบตัวแทน สิทธิของปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมการเมืองในฐานะที่อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน และประชาสังคม (civil society) ฯลฯ นักเรียนจะต้องเรียนรู้วิธีที่มโนทัศน์ที่เป็นกุญแจสำคัญเหล่านี้ถูกจัดขึ้นเป็นสถาบันและถูกนำไปปฏิบัติในประเทศของตน และประเทศอื่น ๆ

สุดท้ายนักเรียนควรจะติดตามข่าวคราวเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในประเทศต่าง ๆ เช่น วิธีที่จะรวมกันได้ระหว่างเสรีภาพกับระเบียบกฎเกณฑ์ การปกครองของคนส่วนใหญ่ที่คำนึงถึงสิทธิของคนกลุ่มน้อย และสิทธิของเอกชนกับความดีสาธารณะ นักเรียนจะต้องเข้าใจว่า

¹³ John J. Patrick. Civic education for Constitution democracy: An International Perspective. p. 1-4.

การปกครองแบบประชาธิปไตยจะล้มเหลว (1) ถ้ารัฐบาลมีอำนาจมากเกินไปหรือน้อยเกินไป (2) ถ้ารัฐบาลเน้นที่การปกครองของคนส่วนใหญ่มากเกินไปโดยไม่สนใจสิทธิของคนส่วนน้อยหรือตรงกันข้าม วิธีปฏิบัติที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุดในทางเลือกระหว่าง 2 ขั้วดังกล่าวนี้คือสิ่งที่ท้าทายความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและผู้ที่มีทัศนคติเกี่ยวกับชะตากรรมของระบบการเมืองมากที่สุด

2/ ทักษะที่สำคัญสำหรับพลเมือง

ความรู้ที่เป็นแกนหลักจะต้องถูกประยุกต์ให้เกิดผลต่อชีวิตของพลเมืองถ้าความรู้ดังกล่าวส่งเสริมต่อความเป็นพลเมืองของพวกเขาจริง ดังนั้นโฉมหน้าที่เป็นใจกลางของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองก็คือการพัฒนาทักษะทางสติปัญญา (intellectual skills) และทักษะการมีส่วนร่วม (participatory skills) ซึ่งจะช่วยให้พลเมืองสามารถคิดและกระทำในลักษณะที่แสดงถึงสิทธิแห่งความเป็นปัจเจกบุคคลและความดีร่วมของพวกเขา ทักษะทางสติปัญญาจะผลักดันให้พลเมืองสามารถระบุ อธิบาย บรรยาย ข่าวดสารและความคิดที่เหมาะสมเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ และสามารถที่จะสร้างและป้องกันการตัดสินใจของตนในประเด็นเหล่านี้ ทักษะการมีส่วนร่วมจะผลักดันให้พลเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และพันธะที่ตัวแทนในรัฐบาลต้องกระทำ

การพัฒนาทักษะสำหรับพลเมืองต้องการการเรียนรู้ทางสติปัญญาอย่างกระตือรือร้น โดยการเรียนรู้ทั้งในชั้นเรียนและนอกห้องเรียน นักเรียนจะต้องถูกท้าทายให้ใช้ข่าวสารและความคิด ทั้งโดยลักษณะของปัจเจกบุคคล และร่วมกันคิด เพื่อที่จะอธิบายกรณีศึกษา การโต้ตอบประเด็นเกี่ยวกับสาธารณะ และการแก้ปัญหาทางการเมือง

3/ คุณธรรมสำหรับพลเมืองที่สำคัญ

คุณธรรมสำหรับพลเมืองหมายถึงคุณลักษณะที่จำเป็นของบุคคลที่จะช่วยกันปกป้องรักษาและยกระดับการปกครองแบบประชาธิปไตยให้ดีขึ้น ถ้าพลเมืองพึงพอใจกับเอกสิทธิ์และสิทธิทางการเมืองของพวกเขา พวกเขาก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อเอกสิทธิ์และสิทธิดังกล่าวด้วย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ต้องการมาตรฐานวัดเกี่ยวกับคุณธรรมสำหรับพลเมือง

ตัวอย่างของคุณธรรมสำหรับพลเมืองดังกล่าว เช่น การมีวินัยในตนเอง ความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น การให้อภัย และรวมถึงแง่มุมต่าง ๆ สำหรับคุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคลทุกคนที่จะทำหน้าที่อย่างเหมาะสมต่อประชาสังคมและรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองอย่างมาก แนวความคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองควรจะปลูกฝังคุณลักษณะใดให้เกิดในตัวนักเรียนสามารถสรุปดังตารางข้างล่างนี้ โดยได้เสนอส่วนประกอบ

(elements) 3 มิติ ซึ่งจะเป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะสร้างเสริมให้เกิดคุณลักษณะของพลเมือง และเสนอตัวอย่างของความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ที่สัมพันธ์กับมิติดังกล่าว¹⁴

ส่วนประกอบหลักของ ความเป็นพลเมือง	ความรู้ (knowledge)	ทักษะ (skill)	ทัศนคติ (attitude)
1. สิทธิและความรับผิดชอบ	ระบบของกฎหมายและ รัฐบาล หลักการและคุณค่าที่ก่อให้เกิด ระบบดังกล่าว ความสัมพันธ์กับความต้องการ ของมนุษย์และการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม การปกครอง	การวิเคราะห์ การยืนยันในสิ่งที่ขัด แย้งกัน การให้เหตุผลทาง จริยธรรม	การให้คุณค่าหลักการ ประชาธิปไตย เช่น เสรีภาพ ความเท่าเทียม ความยุติธรรม สิทธิ และ ศักดิ์ศรีของความเป็น มนุษย์ การปกครองของ คน ส่วนใหญ่ที่คำนึงถึง สิทธิของคนส่วนน้อย
2. ประเด็นเกี่ยวกับ สาธารณะ	ระบบการเมือง เศรษฐกิจและ สังคม และความสัมพันธ์ ของระบบเหล่านี้ ประเด็นเกี่ยวกับท้องถิ่นชาติ และนานาชาติ การพึ่งพาอาศัยกันภายในโลก กระบวนการสร้างนโยบาย สาธารณะ การเติบโตของภาคสาธารณะ	การรวบรวมข้อมูล กระบวนการข่าวสาร และการตีความ การนิยามปัญหาและ แนวทางแก้ไข การประเมินผลที่จะเกิด ขึ้นในอนาคตจาก การเลือกนโยบาย	สร้างคุณค่าหลักการ ประชาธิปไตย พูดคุยอย่างมีวิธีการมอง ปัญหา
3. การมีส่วนร่วม เพื่อพัฒนาความ เป็นบุคคล และเพื่อ จะบรรลุวัตถุประสงค์ ที่ต้องการ	กระบวนการกลุ่ม กลุ่มทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ โครงสร้างและหน้าที่ของ สถาบันสาธารณะ วิถีทางของการมีส่วนร่วมและ วิธีพัฒนาการมีส่วนร่วม	การสร้างการตัดสินใจ การเจรจาตกลงกับ อำนาจหน้าที่ทาง สาธารณะ การทำงานร่วมกับหมู่ คณะ การติดต่อสื่อสาร ระหว่างบุคคลอย่าง มีประสิทธิภาพ	สร้างคุณค่าหลักการ ประชาธิปไตย พูดคุยอย่างมีวิธีการมอง ปัญหา การนับถือตนเองและ ประสิทธิภาพ ความรู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องของ บุคคลและความรู้สึกเป็น เจ้าของ ความรับผิดชอบต่อกลุ่ม

¹⁴ Elizabeth C. Farquhar and Karen S. Dawson. op.cit., p. 22.

จากที่ยกตัวอย่างมา จะเห็นว่าความคิดเรื่องคุณลักษณะของพลเมืองที่การศึกษาควรจะต้องปลูกฝังให้เกิดในตัวนักเรียนโดยเฉพาะในประเทศในยุโรปและอเมริกานั้นอย่างน้อยในรอบ 30 ปี โดยหลักการแล้วไม่แตกต่างกันมากนัก คือแบ่งคุณลักษณะออกเป็น 3 ลักษณะ คือคุณลักษณะที่เป็นความรู้ คุณลักษณะที่เป็นคุณธรรมที่เกิดขึ้นในจิตใจ (บางท่านเรียกว่าทัศนคติ) และคุณลักษณะที่เป็นการกระทำหรือการมีส่วนร่วม แต่มีแนวโน้มว่าในปัจจุบันจะให้ความสำคัญการพัฒนาความเป็นพลเมืองในส่วนองค์การนอกรัฐมากขึ้น ดังจะเห็นว่ามี การให้ความสำคัญกับประชาสังคมอย่างชัดเจน ให้พลเมืองมีสิทธิ เสรีภาพ มีความชอบธรรมในวิพากษ์วิจารณ์ การเลือก การตัดสินใจ และการต่อสู้ในกระบวนการของการปกครองตนเองมากขึ้น

2.3 ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองมีจุดมุ่งหมายสูงกว่าการศึกษาทั่วไป เพราะเป็นการสร้างคุณลักษณะของคนทั้งด้านจิตใจและการปฏิบัติให้เป็นพลเมืองที่เหมาะสมสำหรับสังคมที่คนส่วนใหญ่อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ถ้าการศึกษาด้านนี้ไม่เป็นผล การพัฒนาประเทศให้ไปสู่อุดมคติประชาธิปไตยก็บังเกิดผล ดังนั้นจึงไม่อาจปล่อยให้หน้าที่ในการจัดการศึกษาเป็นไปตามเส้นทางเช่นเดียวกับการศึกษาทั่วไป แต่จะต้องเป็นหน้าที่ที่เกิดจากความร่วมมือของหลายฝ่าย ที่กล่าวเช่นนี้มีเหตุผลทั้งส่วนที่เป็นวิธีคิดและส่วนที่เป็นการปฏิบัติ

เหตุผลที่เป็นวิธีคิดนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นประกอบด้วยมโนทัศน์ต่างๆ มากมาย เช่น การปกครองตนเอง ความดีร่วม สิทธิเสรีภาพ ความมีวินัยในตนเอง การเคารพศักดิ์ศรีของมนุษย์ ฯลฯ มโนทัศน์เหล่านี้ไม่มีความหมายในตัวเองแต่ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายและตีความหมายของคน ซึ่งแน่นอนว่าคนย่อมให้ความหมายและตีความหมายไม่เหมือนกัน ขึ้นอยู่กับว่าเขาเป็นคนที่อยู่ในส่วนใดของสังคม คนย่อมให้ความหมายและตีความหมายของมโนทัศน์ต่างๆ ไปตามผลประโยชน์และประสบการณ์ของตน และปรากฏความเป็นจริงว่าในกระบวนการพัฒนาประเทศต่างๆ นั้นมักจะมีผู้เข้ามาผูกขาดหรือมีอำนาจในการให้ความหมายมโนทัศน์ต่างๆ ที่มีบทบาทอยู่ในกระบวนการพัฒนาแล้วชวนเชื่อด้วยวิธีต่างให้คนอื่น ๆ เห็นคล้อยตาม ทำให้ผลพวงของการพัฒนาไม่กระจายไปสู่กลุ่มคนต่างๆ ในสังคมอย่างทั่วถึง การจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองก็มีลักษณะเดียวกันนี้ ดังนั้นคนกลุ่มต่างๆ ในสังคมจึงควรจะไปมีบทบาทในการคิดและดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่ามโนทัศน์ในกระบวนการดังกล่าวจะถูกให้ความหมายและตีความหมายในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ไม่อาจปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเช่นข้าราชการ เป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงลำพัง มิเช่นนั้นมโนทัศน์ต่างๆ ซึ่งดูแล้วสวยหรู จะไม่เกิดผลประโยชน์อันใดแก่ประชาชน

เหตุผลในด้านการปฏิบัตินั้น เกิดจากความเป็นจริงว่าในการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย เพราะมีความต้องการมากมายในการจัดการศึกษาด้านนี้เช่นต้องการข้อมูลเพื่อกำหนดว่าควรจะมีเนื้อหาอะไรในหลักสูตรแต่ละระดับ ต้องการการพัฒนาหลักสูตรอยู่ตลอดเวลา ต้องการนวัตกรรมการสอน ต้องการการประเมินผลที่เที่ยงตรง

ต้องการการฝึกฝนครูผู้สอน ต้องการความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เป็นต้น ถ้าคนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้มีโอกาสเข้าร่วมงานก็หมายความว่าก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งการให้ความหมายมโนทัศน์และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้ไปสู่ความสำเร็จได้

ความต้องการข้อมูลเพื่อกำหนดในหลักสูตรว่าควรสอนเรื่องอะไรในระดับไหนนั้น ต้องการการวิจัยอย่างกว้างขวาง เพราะถึงแม้จะมีหลักการประชาธิปไตยเป็นกรอบอยู่ แต่ในแต่ละประเทศก็มีระบบที่มีคุณค่าของตัวเองอยู่มากซึ่งถ้านำมาใช้อย่างเหมาะสมก็จะทำให้การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองประสบผลสำเร็จได้ และระบบคุณค่าดังกล่าวอาจแตกต่างกันไปบ้างตามท้องถิ่น ซึ่งก็หมายความว่าในแต่ละท้องถิ่นอาจมีเนื้อหาบางส่วนแตกต่างกันออกไป การจะสร้างหลักสูตรในลักษณะนี้ได้ (อาจเรียกว่าหลักสูตรท้องถิ่น) จะต้องอาศัยงานวิจัยจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดการศึกษาเรื่องนี้โดยตรงคงจะทำได้หรือไม่ทั้งหมด ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นทั้งด้านนักวิจัยและด้านทุน และต้องร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่นเพื่อที่จะสามารถศึกษาปรากฏการณ์ของท้องถิ่นได้ถูกต้องครอบคลุม

ความต้องการการพัฒนาหลักสูตรเกิดขึ้นจากความเป็นจริงว่าจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นมีลักษณะเป็นอุดมคติค่อนข้างมาก การจะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวเป็นเรื่องยากและมีความซับซ้อน หลักสูตรต่าง ๆ จึงต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ ซึ่งจะต้องอาศัยผู้รู้และผู้เชี่ยวชาญและผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก

ความต้องการนวัตกรรมในการสอน ซึ่งรวมถึงวิธีการสอนที่ได้ผล และวัตถุดิบที่ใช้ในการเรียนการสอน นวัตกรรมดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการเรียนการสอนที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายตามหลักสูตร การจะพัฒนานวัตกรรมการสอนให้เป็นผลจะต้องอาศัยการวิจัยและพัฒนา (Research & Development) เข้ามาช่วยเสริมอย่างจริงจัง

ความต้องการการประเมินผลที่เที่ยงตรงก็เป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน เพราะจุดมุ่งหมายของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นประเมินผลได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากเป็นการเรียนการสอนในช่วงเวลาหนึ่งเพื่อต้องการผลที่เกิดขึ้นในอนาคต คือฝึกอบรมนักเรียนวันนี้ เพื่อให้เขาเป็นพลเมืองที่ดีในวันหน้า หรือตอนเป็นผู้ใหญ่ ดังนั้นการประเมินผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของโปรแกรมเพื่อผลในการพัฒนาจึงเป็นเรื่องใหญ่ และน่าจะเกินความสามารถของโรงเรียนที่จะทำแต่เพียงลำพัง จึงเป็นงานที่ฝ่ายอื่นจะต้องเข้ามาช่วยเช่นกัน

ส่วนเรื่องการฝึกหัดครูให้มีความชำนาญในการสอนวิชานี้ก็เป็นเรื่องที่ต้องกระทำ เพราะมีรายงานหลายชิ้นที่เสนอผลตรงกันว่าความสามารถของครูในการสอนและจัดประสบการณ์ต่าง ๆ จะส่งผลต่อความสนใจและการเรียนรู้ของเด็ก อันส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของโปรแกรมด้วย ดังนั้นในทุกประเทศที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจะให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมครูเป็นพิเศษ เช่น มีการผลิตครูด้านนี้เป็นพิเศษจากครูทั่วไป มีโครงการฝึก

อบรมครูด้านนี้อยู่ตามวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย มีการขยายการผลิตครูด้านนี้ไปถึงระดับบัณฑิตศึกษา เป็นต้น

ความต้องการการร่วมมือกันระหว่างโรงเรียนกับชุมชนเป็นหัวใจสำคัญที่จะนำนักเรียนออกไปสู่ประสบการณ์จริง ทำให้การเรียนรู้เพื่อความเป็นพลเมืองได้ผลมากยิ่งขึ้น การเรียนรู้จริงจากชุมชนจะเป็นแบบแผนที่ทำให้นักเรียนเกิดคุณค่าพื้นฐาน เช่น ความสำนึกในความเป็นพลเมือง การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ชุมชนจึงเข้ามามีส่วนสำคัญในการวางแผนร่วมกับโรงเรียน ทั้งองค์กรของชุมชน และประชากรในชุมชน

ดังนั้นในการดำเนินการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในโรงเรียนหลายฝ่ายจะต้องให้ความสำคัญร่วมมืออย่างจริงจัง โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเองต้องหันมาสนับสนุนงานด้านนี้อย่างชัดเจน เช่นในหลายประเทศมีการตั้งศูนย์การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองขึ้นในกระทรวงศึกษา บ้าง ตามมหาวิทยาลัย หรือวิทยาลัยต่าง ๆ บ้าง ศูนย์เหล่านี้มักจะทำงานหลายด้าน ทั้งการวิจัย การพัฒนาหลักสูตร การผลิตวัสดุติบ การประเมินผล ฯลฯ ส่วนหน่วยงานอื่น ๆ ก็จะมีส่วนสนับสนุนที่สำคัญ เช่น หน่วยงานเกี่ยวกับการวิจัยก็จะให้ทุนสนับสนุนการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีฝ่ายเอกชนที่เข้ามาสนับสนุนงานด้านนี้ทั้งการสนับสนุนด้านเงินทุน และการตั้งองค์กรขึ้นมาทำงานอย่างจริงจังที่เรียกว่าองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วไปในโลก เช่นโครงการการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education Project) เป็นองค์กรเอกชนจัดตั้งขึ้นในปี 2535 มีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือการปฏิรูปประชาธิปไตยในประเทศยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และอดีตสหภาพโซเวียต โดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาชั้นสูงหลายแห่งในประเทศเหล่านี้

องค์กรต่าง ๆ ยังมักประสานร่วมมือกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการส่งเสริมงานด้านนี้ให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งพบได้ทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกากรอบหลักสูตร (curriculum framework) การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง ซึ่งได้เสนอความคิดที่เป็นแกนกลางสำหรับการศึกษาด้านนี้ในอเมริกาเรียกว่า “CIVITUS” ซึ่งเป็นที่แพร่หลายและยอมรับกันทั่วไปในอเมริกา “CIVITUS” นี้เกิดจากความร่วมมือกันระหว่างศูนย์กลางการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Center for Civic Education) กับสภาพัฒนาความเป็นพลเมือง (Council for the Advancement Citizenship) ทั้งนี้ได้รับความร่วมมือจาก พิว แชนิตีเบิล ทรัสต์ส์ (Pew Charitable Trusts) โดยเชิญผู้เชี่ยวชาญมากกว่า 60 คนมาช่วยกันสร้างกรอบหลักสูตรดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วว่าโรงเรียนต้องร่วมมือกับชุมชนต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจึงจะได้ผล ทำให้มีกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ เข้ามาร่วมกันแสดงบทบาทในการให้การศึกษาแก่นักเรียน กลุ่มและบุคคลที่เข้ามาร่วมมือกับโรงเรียนเช่น ครอบครัว นักการศึกษา นักธุรกิจ ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปก็คือในการจัดการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นจะต้องร่วมมือกันหลายฝ่ายทั้งภาคเอกชน และภาครัฐบาล องค์กรต่าง ๆ จะต้องทำงานอย่างมีอาชีพมากขึ้น ต้องประสานงานมากขึ้นคนในอาชีพและตำแหน่งงานต่าง ๆ ต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการทั้งในท้องถิ่นและในส่วนกลาง ครูในโรงเรียนต่าง ๆ นักวิจัย นักพัฒนา นักบริหาร ผู้นำท้องถิ่น ประชาชน นักสื่อสารมวลชน ฯลฯ

2.4 กระบวนการเรียนการสอนควรเป็นอย่างไร

การสอนหรือการจัดประสบการณ์ให้นักเรียนมีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองตามที่ต้องการ คือมีความรู้สำหรับพลเมือง มีทักษะสำหรับพลเมือง และมีคุณธรรมสำหรับพลเมือง ไม่ใช่เรื่องที่จะบรรลุวัตถุประสงค์โดยง่าย เพราะไม่เพียงต้องให้มีความรู้เท่านั้น แต่ยังมุ่งให้มีผลต่อจิตใจและการกระทำด้วย เป็นการกระทำที่เป็นองค์รวมทั้งชีวิต ไม่ใช่การกระทำเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นกระบวนการเรียนการสอนจะต้องได้รับความสนใจอย่างจริงจัง

กระบวนการเรียนการสอนสำหรับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นมีหลากหลาย เพื่อเห็นภาพได้ชัดเจนขอยกตัวอย่างในบางประเทศดังนี้¹⁵

ในฝรั่งเศส นับแต่ปี 2488 เริ่มมีการสอนเป็นทางการในโปรแกรมเกี่ยวกับการนำนักเรียนเข้าสู่ชีวิตทางสังคม ซึ่งการเรียนเรื่องดังกล่าวทำให้การเรียนการสอนที่ครูมีอำนาจ เป็นผู้บอกความรู้ หมดบทบาทลงไป โดยได้ใช้การเรียนการสอนในลักษณะที่เรียกว่าวิธีการแบบกระทำกิจกรรม (activity methods) เช่น การเรียนแบบการสอบถามและแบบเรียนในสิ่งแวดล้อม โดยครูเป็นที่ปรึกษา นักเรียนจะเป็นผู้คิดและกระทำด้วยตัวเอง วิธีการเรียนเช่นนี้โดยตัวมันเองจะนำนักเรียนออกพ้นขอบเขตและบรรยากาศของโรงเรียน เช่น นักเรียนอาจจะออกไปสังเกตการณ์ที่ไร่นา ธุรกิจขนาดเล็ก การค้าขายสินค้าหัตถกรรม ในหลักสูตรปี 2491 ก็เน้นอย่างชัดเจนขึ้นว่าในการเรียนการสอนเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง (civic instruction) ควรจะเป็นการสอนที่มีชีวิตชีวา เป็นรูปธรรม และกระตือรือร้น และควรจะสร้างความเป็นไปได้ทั้งหมดเพื่อให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

วิธีการเช่นนี้คล้ายกับการดำเนินการในประเทศสวีเดน เช่นมีรายงานของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในปี 2489 ว่า

เพื่อที่จะปลูกฝังความสนใจของนักเรียนในการศึกษาเกี่ยวกับสังคม วิธีการสอนแบบการทำงาน (Work methods) ได้ถูกนำมาใช้ในการสอนวิชาเหล่านี้อย่างเข้มข้นเพื่อบรรลุเป้าหมายการเรียนรู้ที่ต้องการ นักเรียนจะถูกทำให้เกิดภาพที่เข้าใจได้ง่ายเกี่ยวกับว่า พวกเขา กำลังเรียนอะไร พวกเขาจะต้อง

¹⁵ UNESCO. op.cit., p. 38-40.

ได้รับโอกาส ในการปฏิบัติกิจกรรมและแสดงออกในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องให้นักเรียนเกิดความตระหนักว่าทำไมคำถามที่เลือกมาเรียนต้องเกี่ยวข้องกับเขา การเรียนของเขาควรจะนำไปสู่การตระหนักความจริงว่า มีเรื่องราวต่าง ๆ มากมายที่จะดำเนินต่อไปได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของบุคคลไม่รูปแบบใดก็รูปแบบหนึ่ง...

นอกจากการสอนแบบการทำงาน เช่น การอภิปรายในช่วงเวลาการมีส่วนร่วมและการไป เยี่ยมสถาบันต่าง ๆ ของชุมชน จะสร้างความสนใจให้กับผู้เรียน และสร้างความสำเร็จในจุดมุ่งหมายอย่างดีแล้ว ยังควรสอนโดยให้นักเรียนแบ่งกลุ่มการศึกษา หรือให้ทั้งชั้นเรียนจัดระเบียบในลักษณะเป็นการพบกันเพื่อทำงานของกลุ่มเยาวชน เพราะเป็นเรื่องสำคัญสำหรับนักเรียนในลักษณะปัจเจกบุคคลที่จะได้รับโอกาสในการศึกษารายละเอียดของหัวข้อที่สร้างความสนใจในการมีส่วนร่วมให้แก่เขา ด้วยวิธีนี้ให้เขาเสนอข้อค้นพบต่อชั้นทั้งหมด หรือต่อกลุ่มย่อย

ในระยะต่อมาการเรียนการสอนในลักษณะที่เกิดการเชื่อมโยงกันระหว่างวิธีการสอนแบบจัดกิจกรรมนอกห้องเรียนและกิจกรรมนอกโรงเรียนได้รับความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เช่นในฝรั่งเศสการสอนมักจะปรากฏในรูปของการนำนักเรียนไปเยี่ยมชมโปรแกรมการพัฒนาในภาคต่าง ๆ เช่น สำนักงานหนังสือพิมพ์ สหกรณ์ บริษัทการค้า ฯลฯ การโต้เถียงภายใต้การให้คำปรึกษาของครูและการเลือกตั้งตัวแทนชั้นเรียน ได้ปรากฏขึ้นอย่างจริงจังภายในชุมชนโรงเรียนและประสบการณ์ซึ่งสามารถเสนอโอกาสสำหรับการพัฒนาคุณภาพของความเป็นพลเมืองที่ดีได้ปรากฏอย่างต่อเนื่อง

ในสหรัฐมีวิธีการสอนสำหรับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองที่กล่าวถึงกันมากคือวิธีสอนที่เรียกว่า การเรียนแบบให้บริการ (Service Learning)¹⁶ ทั้งนี้ด้วยความตระหนักว่าประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องการความสมดุลกันระหว่างสิทธิของพลเมือง และภาระหน้าที่ต่อสังคม ซึ่งปรากฏว่าคนอเมริกันนั้นมีความรู้และการปฏิบัติที่คำนึงถึงสิทธิของตนสูง แต่ยังขาดการปฏิบัติภาระหน้าที่ของพลเมืองเป็นอย่างมาก ดังนั้นจึงเกิดข้อเสนอของการสอนแบบให้บริการเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้กับบุคคล โดยให้นักเรียนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการบริการชุมชน ซึ่งเกิดจากความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน โครงการเหล่านี้ถูกบูรณาการเข้าไปอยู่ในหลักสูตรและได้รับออกแบบเพื่อสนับสนุนการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง การเรียนแบบนี้จะทำให้ให้นักเรียนได้ใช้ประสบการณ์ในชุมชนซึ่งเป็นพื้นฐานในการสะท้อนกลับอย่างวิพากษ์วิจารณ์ใน

¹⁶ Brian Garman. Civic Education through Service Learning. 8 p.

ชั้นเรียนเกี่ยวกับธรรมชาติของประชาธิปไตย บทเรียนในชั้นเรียนจะกลายเป็นพื้นฐานสำหรับทดสอบบทบาทของพลเมืองในชุมชน

ผู้เสนอเรื่องการสอนแบบบริการชุมชนเชื่อว่าถ้าเยาวชนมีโอกาสบริการในสิ่งแวดล้อมที่มีความหมายและการดูแลเอาใจใส่จะทำให้เขาเข้าใจที่ว่าความเป็นพลเมืองนั้นต้องการความสมดุล ระหว่างการให้และการรับ พวกเขาจะเรียนรู้ประชาธิปไตยอย่างเหมาะสมในลักษณะเป็นสัญญาทางสังคม ซึ่งสมาชิกในสังคมดูแลเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน เอาใจใส่ชุมชนและชาติของเขา เยาวชนจะได้รับการผลักดันให้เป็นผู้สร้างเสริมร่วมกับผู้ใหญ่ในการพัฒนาชุมชนและชาติให้ดีขึ้น เมื่อเยาวชนได้รับโอกาสเช่นนี้ ความเป็นพลเมืองที่มีส่วนร่วมก็จะพัฒนาเข้าสู่ลักษณะที่เรียกว่า “ลักษณะนิสัยของจิตใจ” (habits of the heart)

ประสบการณ์ของนักเรียนซึ่งเกี่ยวข้องในโปรแกรมการเรียนรู้แบบให้บริการจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่โรงเรียน ชุมชน และตัวนักเรียน การเรียนรู้แบบให้บริการจะทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนสนับสนุนการศึกษา เมื่อโปรแกรมได้รับการพัฒนาโดยความร่วมมือกันระหว่างชุมชนกับโรงเรียน ประชาชนจะเริ่มเห็นว่าโรงเรียนนั้นตอบสนองความต้องการของชุมชน และก่อให้เกิดความรู้สึกความเป็นเจ้าของและความภาคภูมิใจในชุมชน

การเรียนรู้แบบให้บริการยังสนับสนุนให้เกิดข้อผูกพันอย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียน ชุมชน และบ้าน การเรียนรู้แบบให้บริการจะก่อให้เกิดโอกาสประชุมกันอย่างใกล้ชิดซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือของพ่อแม่ในการศึกษาของบุตรหลาน โดยผลลัพธ์แล้วพ่อแม่จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการศึกษา และเริ่มที่จะเข้ามารับผิดชอบการศึกษาของบุตรหลานร่วมกับโรงเรียน อันมีผลทำให้กระบวนการศึกษาเข้มแข็งขึ้น ยิ่งกว่านั้นชุมชนยังได้ประโยชน์จากการเรียนรู้แบบให้บริการอีกจากการที่นักเรียนได้รับการปลูกฝังให้เกิดความรู้สึกของความเป็นพลเมืองอย่างแท้จริง เยาวชนจะรับรู้มากขึ้นถึงความสมดุลกันระหว่างสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชนในชุมชน ประชาธิปไตย และโดยผลลัพธ์เขาจะกระทำด้วยการตระหนักรู้ในสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ชุมชน และประเทศชาติ

ส่วนตัวนักเรียนนั้นจะค้นพบความรู้สึกลึกซึ้งใหม่ของตัวเองเกี่ยวกับความหมายของการศึกษาเมื่อเขาสามารถที่จะตรวจสอบปัญหาของชุมชนด้วยตัวเอง หรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการของรัฐบาลท้องถิ่น สุดท้ายการนำกิจกรรมการบริการชุมชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และทำให้อัตราส่วนของการหนีเรียนหรือการประพฤติผิดนอกกลุ่มนอกทางลดลง การเรียนรู้แบบให้บริการจะทำให้นักเรียนเห็นถึงคุณค่าของการศึกษาที่เกิดจากประสบการณ์ตรงในชุมชน และกระบวนการจะพัฒนาทัศนคติของนักเรียนไปในทางบวกต่อโรงเรียนและการศึกษาโดยทั่วไป

นอกจากให้ความสำคัญถึงวิธีการเรียนการสอนแล้ว การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองยังให้ความสำคัญของครูผู้สอนด้วย เพราะถึงแม้โปรแกรมจะมีความสมบูรณ์อย่างไรถ้าครูขาดประสิทธิภาพและขาดความเหมาะสมเสียแล้วโปรแกรมที่สมบูรณ์ก็ยากจะประสบผลสำเร็จได้

ลักษณะครูที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง เรียกว่าครูแบบประชาธิปไตย¹⁷ ซึ่งได้แก่ลักษณะของครูที่เน้นการเรียนแบบมีปฏิสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานทั้งหมด โดยนักเรียนจะได้รับการกระตุ้นให้ปฏิบัติงานอย่างรับผิดชอบเพื่อสัมฤทธิ์ผลในเป้าหมายการศึกษา ครูแบบประชาธิปไตยจะกระตุ้นและปกป้องการแสดงออกซึ่งความคิดอย่างเปิดเผยและอิสระในบรรยากาศของเสรีภาพทางวิชาการ ยิ่งกว่านั้นครูแบบประชาธิปไตยจะสร้างและประยุกต์การปกครองที่ยุติธรรม ตามหลักของการปกป้องความเท่าเทียมกัน และกระบวนการที่เหมาะสมสำหรับแต่ละปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ต้องตระหนักว่าเสรีภาพที่แท้จริงนั้นต้องเนื่องกับการปกครองที่ยุติธรรม และสิทธิที่เท่าเทียมกันในเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะเกิดบนหลักนิติธรรมสำหรับสมาชิกในชุมชนทั้งหมด สุดท้ายคือแบบประชาธิปไตยจะสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมในห้องเรียนเพื่อให้เกิดการเคารพในคุณค่าและศักดิ์ศรีของแต่ละบุคคล

ครูแบบประชาธิปไตยจะรับผิดชอบในการพัฒนาให้เกิดการทำทหายและสนใจในบทเรียนของนักเรียน เพื่อที่ว่านักเรียนจะดำเนินการศึกษาด้วยตัวเองอย่างต่อเนื่องต่อไป ด้วยโปรแกรมการอ่าน การคิด การโต้ตอบ และการวางแผนที่จะยกระดับความสามารถในการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง รวมทั้งสามารถที่จะแสวงหา ได้มา และใช้ทรัพยากรสำหรับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองได้ต่อไป

กล่าวโดยสรุปในการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองนั้นควรเป็นการเรียนการสอนที่เน้นกิจกรรมการมีส่วนร่วมของนักเรียน ทั้งส่วนร่วมในการคิด การแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจ ทั้งในชั้นเรียน ในโรงเรียน และนอกโรงเรียน ไม่ว่าจะเรียกว่าเป็นวิธีการสอนแบบกิจกรรมหรือแบบการทำงาน หรือแบบอื่นใดก็ตาม โดยเฉพาะการเรียนแบบให้บริการชุมชนจะช่วยให้นักเรียนได้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมได้เป็นอย่างดี วิธีการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพต้องการครูที่มีลักษณะที่เหมาะสมสำหรับร่วมบริหารและดำเนินการโปรแกรมการเรียนการสอน ครูที่มีลักษณะเหมาะสมดังกล่าวเรียกว่าครูแบบประชาธิปไตย

¹⁷ John J. Patric. *op.cit.*, p. 4-5.

การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในประเทศไทย

1. ความเป็นมา

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรในปี 2475 นั้น ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตย ยิ่งลักษณะของคุณธรรมและทักษะสำหรับพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้วยังไม่ต้องพูดถึง เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เกิดจากการสืบทอดของสังคม แต่เกิดจากการก่อการของผู้นำเบี่ยงเบน เมื่อก่อการสำเร็จแล้ว คณะราษฎรโดยเฉพาะสายพลเรือนก็ตระหนักถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว และเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่าในธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ธันวาคม 2475 ได้กำหนดให้มีผู้แทนราษฎร 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประเภทที่มาจากการแต่งตั้ง โดยกำหนดว่าประเภทที่มาจากการแต่งตั้งจะหมดไปเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาสามัญ (ซึ่งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปี หมายความว่าถ้าครบ 10 ปี ผู้แทนราษฎรประเภทสองจะหมดไปทันทีไม่ว่าผู้มีสิทธิเลือกทั้งทั่วประเทศจะจบการศึกษาตามที่กำหนดหรือยัง) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการรอให้ผลของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยบรรลุผลตามสมควรเสียก่อน

การตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปี 2477 ก็เป็นงานสำคัญอีกอย่างหนึ่งของคณะราษฎรสายพลเรือน ที่แสดงถึงเจตนายิ่งชัดเจนที่จะใช้การศึกษาเปลี่ยนแปลงทัศนคติความเชื่อทางการเมืองของราษฎรให้สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบใหม่ ดังคำกราบทูลของนายปรีดี พนมยงค์ ผู้ประสานการมหาวิทยาลัยต่อเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ (พระยศในขณะนั้น) ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รัชกาลที่ 7 ตอนหนึ่งว่า “ยิ่งสมัยที่ประเทศของเราดำเนินการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้แล้วเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์สำหรับประสานความรู้ในวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองให้มากที่สุดที่จะเป็นได้”¹⁸

แต่อย่างไรก็ตาม คณะราษฎรไม่ได้ดำเนินการใดๆ ในเรื่องการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะในระยะแรกคณะราษฎรเองก็ยังไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะดำเนินการอะไรได้มากนักเพราะต้องคอยปกป้องตัวเองจากการตีโต้ของอำนาจเก่า และคณะราษฎรเองก็คงมีเพียงหัวหน้าผู้ก่อการสายพลเรือนเท่านั้นที่พอจะเห็นความสำคัญของการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง แต่ในทางปฏิบัติท่านก็ไม่ได้ดูแลงานทางการศึกษา อีกทั้งคณะราษฎรเองก็มีความแตกแยกกัน ทำให้มันสมองของคณะราษฎรอย่างนายปรีดี พนมยงค์ ต้องหมดบทบาทสำคัญในคณะรัฐบาลไป แม้จะกลับเป็นนายกรัฐมนตรีได้อีกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองแต่ก็เป็นช่วงสั้นๆ และเป็นช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์มากมายอันเป็นผลมาจากสงครามโลก และที่สำคัญคือกรณีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 8 ถูกลอบปลงพระชนม์ ในที่สุดนายปรีดีก็หมดอำนาจ จากนั้นประเทศไทยก็ตกอยู่ใต้อำนาจเผด็จการมาตลอดระยะเวลาอันยาวนาน

¹⁸ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. สำนักนันทธรรมศาสตร์และการเมือง. หน้า 41.

ความคิดของคณะราษฎรเรื่องใช้การศึกษาอบรมฝึกฝนให้ประชาชนทั่วประเทศมีคุณลักษณะของพลเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองแบบใหม่ไม่ได้เกิดผลอะไรนักในการปฏิบัติ เพราะรัฐบาลในยุคนั้นทุกชุดไม่ได้ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ดังจะเห็นว่าแม้ถึงปี 2492 ยังมีชาวไทยที่ไม่รู้หนังสือถึง 2 ใน 3 ของจำนวนประชากรทั้งหมด¹⁹ ยิ่งไม่ต้องถามถึงคุณลักษณะความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้รับการปลูกฝังจากโรงเรียน เพราะการเรียนการสอนสมัยนั้นยังปล่อยไปตามยถากรรม จึงไม่แปลกอะไรที่จะมีเสียงล้อเลียนสะท้อนกลับมาว่าคนจำนวนไม่น้อยในสมัยนั้นถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นชื่อลูกชายของพระยาพหลฯ นายกรัฐมนตรี

ความล้มเหลวของคณะราษฎรในการพัฒนาประชาธิปไตยในอีกแง่มุมหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นว่าคณะราษฎรประสบความสำเร็จในการที่จะสร้างให้คนมีคุณลักษณะของพลเมืองแบบประชาธิปไตยประชาชนจึงไม่ได้มีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองที่จะปกป้องการปกครองที่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองของเขา บทเรียนสำคัญที่สะท้อนจากประสบการณ์ของคณะราษฎรก็คือคุณลักษณะของพลเมืองแบบประชาธิปไตยตามอุดมคติจากประเทศตะวันตกนั้นไม่อาจจะสร้างขึ้นได้ง่ายๆ トラบดที่บริบทในสังคมยังไม่เอื้อหรือยังไม่สอดคล้องที่จะให้เกิดคุณลักษณะของพลเมืองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยมาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก อุดมคติและรูปแบบการปกครองล้วนเกิดจากการเรียนรู้ประสบการณ์ของประเทศตะวันตก และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่เบื้องบนเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการขับเคลื่อนของสังคมทั้งหมด เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สังคมส่วนใหญ่ยังอยู่ในความสัมพันธ์ทางการผลิตและทางสังคมแบบดั้งเดิม การหวังว่าการศึกษาจะเป็นสิ่งวิเศษที่สามารถสร้างให้คนเป็นอะไรก็ได้มันไม่ใช่สิ่งที่จะเป็นจริงได้ เพราะคนย่อมถูกหล่อหลอมจากความเป็นจริงทางภววิสัยของตน

แนวความคิดในการพัฒนาประชาธิปไตยของคณะราษฎรเป็นแนวความคิดในลักษณะที่สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐ เพื่อรัฐจะได้ช่วยแก้ปัญหาให้กับพลเมือง โดยให้ความสำคัญกับภาคเอกชนน้อยแม้ว่าคณะราษฎรจะประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาลตั้งแต่ปี 2476 แต่เทศบาลตาม พ.ร.บ.ดังกล่าวก็ยังยึดโยงอยู่กับรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่น้อยและยังอยู่ภายใต้การดูแลของข้าราชการอย่างใกล้ชิด เทศบาลในลักษณะนี้จึงเป็นเพียงส่วนเสริมความเข้มแข็งของรัฐนั่นเอง ถ้าพิจารณาในขอบเขตการศึกษาก็จะเห็นได้ชัดเจนว่าคณะราษฎรพยายามสร้างความเข้มแข็งด้วยการโอนการศึกษาไปราชการซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของท้องถิ่นเข้ามาสู่อำนาจส่วนกลาง²⁰ ดังนั้นความเป็นพลเมืองในความมุ่งหวังของคณะราษฎรก็คือการมีความรู้เรื่องการปกครองแบบใหม่ รู้เรื่องกฎหมาย จนสามารถแสดงบทบาทได้เหมาะสมตามที่รัฐต้องการ เช่นการเสียภาษี การป้องกันประเทศ การออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนจินตนาการที่จะให้ความสำคัญของภาค

¹⁹ พลศักดิ์ จิตรไกรศิริ (บรรณาธิการ) .ไทยมองไทย. หน้า 229.

²⁰ เอกกมล สายจันทร์. ศึกษาศาสตร์. หน้า 17-18.

เอกชนเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญเพื่อนำไปสู่การพัฒนาความรู้ ทักษะ ทักษะคิดต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อความเป็นพลเมืองที่เหมาะสม และนำไปสู่ชีวิตที่ดีขึ้นนั้น ยังไม่มีปรากฏอย่างชัดเจนในห้วงเวลาที่คณะราษฎรมีอำนาจปกครองอยู่

เมื่อสิ้นยุคของคณะราษฎร ประเทศไทยก็ตกอยู่ภายใต้อำนาจเผด็จการของจอมพล ป.พิบูลสงคราม การพัฒนาประชาธิปไตยก็สะดุดลงอย่างสิ้นเชิง จอมพล ป.ใช้อำนาจปราบปราม นักคิด นักเคลื่อนไหวประชาธิปไตยอย่างราบคาบ จนมีผู้เรียกห้วงเวลานี้ว่า “ยุคทมิฬ” การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่มีโอกาสจะพัฒนาได้เลย ในขณะที่จอมพล ป.ไม่ได้มีนโยบายพัฒนาประเทศที่เป็นเรื่องเป็นราว นอกจากนโยบายชาตินิยมอันฉาบฉวย และนโยบายเชื่อผู้นำชาติพ้นภัย การศึกษาจึงไม่ได้รับการพัฒนาไปในทิศทางที่เป็นเรื่องเป็นราวเช่นเดียวกัน

เมื่อเข้าสู่ยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อถึงยุคจอมพลถนอม กิตติขจร นับแต่ต้นทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาก็ปรากฏอย่างชัดเจน ลักษณะพิเศษของการพัฒนาในยุคนี้ก็คือ การถูกรอบงำโดยสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ โดยอเมริกาได้แผ่อำนาจเข้ามาในประเทศไทยด้วยความต้องการ 2 ประการ คือ การผนวกประเทศไทยเข้าเป็นส่วนบริวารเพื่อผลประโยชน์ในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาติ และเพื่อใช้ประเทศไทยเป็นด่านหน้าในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งกำลังขยายตัวอยู่ในอินโดจีน เพื่อการนี้สหรัฐสนับสนุนให้ไทยพัฒนาไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมอย่างประเทศตะวันตก ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนการปกครองระบบเผด็จการทหาร เพื่อที่ว่า จะควบคุมงบการได้ง่าย แนวพัฒนาดังกล่าวทำให้ไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรกในปี 2504

ลักษณะสำคัญของการพัฒนาในยุคนี้ที่เห็นได้ชัดเจน คือการให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในบางส่วน ภายใต้ความเข้มแข็งของรัฐ กล่าวคือให้ความสำคัญกับภาคเอกชนในการลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่รัฐใช้อำนาจเผด็จการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐเพื่อผลประโยชน์ของผู้ปกครองและคุ้มครองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างคนให้มีความรู้ ทักษะ และทัศนคติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับการพัฒนาแบบใหม่ เพื่อในด้านหนึ่งจะได้เป็นกำลังแรงงานที่จะเข้าไปทำงานในองค์กรราชการและองค์กรเอกชนที่เกิดขึ้นใหม่จำนวนมาก ในอีกด้านหนึ่งก็ให้คนยอมสยบรับอำนาจการปกครองแบบใหม่ และมีกิจกรรมทางสาธารณะตามที่รัฐกำหนด รัฐจึงพยายามใช้การศึกษาสร้างคุณลักษณะของพลเมืองตามที่รัฐต้องการ โดยกำหนดให้มีการสอนเรื่องความเป็นพลเมืองในสถานศึกษา โดยได้กำหนดให้นักเรียนทุกระดับเรียนรายวิชาเกี่ยวกับเรื่องนี้ รายวิชาหลักได้แก่ หน้าที่พลเมือง ศิลธรรม ประวัติศาสตร์ แต่ไม่ได้สอนให้มีคุณลักษณะของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรือพลเมืองในความหมาย citizen ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่ใช้คำว่าพลเมืองในความหมาย client คือยอมสยบต่ออำนาจเผด็จการ เป็นพลเมืองที่ยอมตามผู้นำอย่างเชื่องๆ ยอมรับในความทุกข์ยากของตนว่าเกิดจากบุญกรรม และ

เกลียดชังลัทธิคอมมิวนิสต์ รายวิชาที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมืองจึงมีหน้าที่สร้างคนที่มีคุณลักษณะตรงกันข้ามกับพลเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้ว่าวิชาหน้าที่พลเมืองจะไม่มีการกล่าวถึงสิทธิหน้าที่ของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยเลย เน้นแต่หน้าที่ที่คนพึงปฏิบัติต่อรัฐ เช่นหน้าที่ในการเป็นทหารเกณฑ์ การเสียภาษี ฯลฯ และหน้าที่ย่อยๆ ทั่วไป เช่น การเคารพผู้สูงอายุ มารยาทในชีวิตประจำวัน เป็นต้น วิชาศีลธรรม ก็เน้นสอนหลักศีลธรรมย่อยๆ แยกออกเป็นส่วนๆ ที่ไม่ใช่หลักสำคัญที่จะก่อให้เกิดการตั้งคำถามต่อความเป็นไปของสังคมได้ รวมทั้งเป็นการสอนหลักศีลธรรมลอยๆ ไม่สามารถอธิบายปัญหาสำคัญๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมจริงได้ ส่วนวิชาประวัติศาสตร์ก็เห็นได้ชัดเจนว่าเน้นที่การยกย่องผู้นำ และชี้ให้เห็นถึงความอ่อนด้อยและอ่อนแอของสามัญชนที่จำเป็นต้องมีผู้นำที่เข้มแข็ง เป็นต้น

ข้อแตกต่างของมโนทัศน์เรื่อง “พลเมือง” และ “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” ในยุคของคณะราษฎร และในยุคที่พัฒนาประเทศแบบใหม่ นับแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์เป็นต้นมา คือ ในยุคคณะราษฎรนั้นเป็นการเข้าใจพลเมืองตามอุดมคติของประเทศตะวันตกในสมัยนั้น (อย่างน้อยก็ในกลุ่มของนายปรีดี พนมยงค์) โดยพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และเห็นความสำคัญว่าถ้าประชาชนไม่มีคุณลักษณะอย่างพลเมืองแบบประชาธิปไตย (แบบตะวันตก) การพัฒนาประชาธิปไตยจะเป็นไปไม่ได้ หรือกล่าวง่าย ๆ ว่าอุดมคติของคณะราษฎรนั้นต้องการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกขึ้นในประเทศไทย ความเป็นพลเมืองที่คณะราษฎรอยากให้เกิดขึ้นก็เป็นไปตามอุดมคติของพลเมืองแบบประชาธิปไตย (citizen) เช่นกัน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของพลเมืองก็เพื่อให้ได้รัฐที่เป็นตัวแทนเจตจำนงของพลเมือง ทำประโยชน์เพื่อพลเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มเป็นไปตามทัศนะแบบ majoritarian view คือเชื่อว่ารัฐที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของพลเมืองจะเป็นพลังสำคัญที่จะพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและความกินดีอยู่ดีของพลเมือง แต่ในยุคจอมพลสฤษดิ์ความคิดและการกระทำก็เปลี่ยนไปในลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือเป็นการเริ่มต้นยุคของการพัฒนาประเทศแบบทุนนิยมบริวาร ที่ในด้านหนึ่งให้อิสระในการลงทุนของภาคเอกชน ในอีกด้านหนึ่งใช้อำนาจรัฐแบบเผด็จการเพื่อควบคุมประชาชน (หลังยุคสฤษดิ์-ถนอมถึงแม้จะมีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ แต่ผู้ที่เข้ามามีอำนาจก็คือคนกลุ่มน้อยที่เข้ามาปกป้องยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบเดิม) ลักษณะเช่นนี้ทำให้สังคมไทยมีส่วนประกอบ 3 ส่วนในขณะเดียวกัน คือ ส่วนที่เรียกว่าภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน โดยภาครัฐและภาคธุรกิจเป็นภาคที่มีความเข้มแข็งมาก ในขณะที่ภาคประชาชนซึ่งเป็นที่รวมของคนส่วนใหญ่ของประเทศมีความอ่อนแอมาก ลักษณะเช่นนี้ผิดกับประเทศตะวันตกในปัจจุบัน ที่สังคมประกอบด้วยภาครัฐและภาคเอกชน โดยภาคเอกชนมีความเข้มแข็งมากกว่ารัฐ ลักษณะเช่นนี้ทำให้มโนทัศน์เรื่องความเป็นพลเมืองของไทยเหลือเพียงผู้ที่อยู่อย่างเฉื่อยชา (passive) ไม่ต้องการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ เชื่อฟังรัฐบาล การศึกษาจึงกลายเป็นเพียงระบบย่อยในระบบใหญ่มีหน้าที่ผลิตข้าพลเมืองให้มีคุณลักษณะตามที่รัฐต้องการ

2. การโต้ตอบของประชาชนและความเป็นจริงในปัจจุบัน

2.1 การเรียกร้องรัฐ

การพัฒนาประเทศแบบพึ่งพิงของไทยในด้านหนึ่งพยายามควบคุมประชาชนให้อยู่ในลักษณะเฉื่อยชา แต่ในอีกด้านหนึ่งการพัฒนาดังกล่าวก็ได้สร้างคนกลุ่มใหม่ที่เติบโตจากการศึกษา คนกลุ่มดังกล่าวถึงแม้จะถูกรัฐควบคุมอย่างไร แต่ก็มีส่วนที่มีโอกาสรับรู้ความรู้และข่าวสารที่ก้าวหน้าจากต่างประเทศในขณะที่พบความไม่สัมพันธ์ระหว่างเรื่องที่เรียนกับชีวิตจริงในสังคมมากขึ้นเป็นลำดับ เช่น การศึกษาสอนให้ผู้เรียนมีความซื่อสัตย์ แต่พฤติกรรมของผู้นำกลับมีแต่ความฉ้อฉล ดังปรากฏในกรณีของจอมพลสฤษดิ์ที่ความจริงเปิดเผยหลังจากเสียชีวิตว่าทุจริตเงินของชาติจำนวนมาก หรือการสอนถึงความมีอารยธรรมของประเทศแต่ในความเป็นจริงผู้ปกครองกลับใช้อำนาจเผด็จการจับกุมคุมขัง และเข่นฆ่าฝ่ายตรงข้ามของตนโดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้บรรยากาศการเรียนการสอนก็น่าเบื่อหน่ายเพราะเป็นเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับชีวิตจริงของผู้เรียน และเน้นการท่องจำเป็นหลัก

ดังนั้นจึงไม่แปลกอะไรที่จะพบว่าการท้าทายอำนาจรัฐในระยะแรกของคนในรุ่นนั้นเริ่มต้นด้วยคนในครอบครัวมหาวิทยาลัย โดยเริ่มต้นด้วยการวิพากษ์วิจารณ์การศึกษาซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ใกล้ตัวเขามากที่สุด ซึ่งจะสังเกตได้ว่าคนเริ่มไม่พอใจกับลักษณะของความเป็นพลเมืองตามที่รัฐต้องการบ้างแล้ว แต่ยังเป็นเพียงการระบายความคับข้องใจมากกว่าจะเข้าใจเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ โดยชี้ให้เห็นว่าการศึกษานั้นทำให้คนเห็นแก่ตัว เพราะต้องแข่งขันกันเพียงเพื่อจะเป็นผู้ชนะ ผู้เรียนไม่มีสิทธิเสรีภาพใดๆ ในกระบวนการเรียนการสอน มีบทกวีที่เป็นตัวแทนความคิดของคนในรุ่นนี้และเป็นที่รู้จักดีในเวลาต่อมา คือบทกวีของวิทยากร เชียงกุล ที่ชื่อว่า “เพลงเถื่อนแห่งสถาบัน” โดยเฉพาะตอนที่ว่า

ฉันเขว่ฉันเขลาฉันทิ้ง

ฉันจึงมาหาความหมาย

ฉันหวังได้อะไรไปมากมาย

สุดท้ายให้กระดาษณ์ฉันแผ่นเดียว

จากจุดเริ่มต้นในการวิพากษ์วิจารณ์การศึกษาที่ขยายตัวออกไปสู่การวิจารณ์สังคมที่กว้างขึ้นและหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะวิจารณ์การเมือง ในที่สุดก็มีการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักเรียน นักศึกษา ประชาชน มีความตื่นตัวทางการเมืองมาก การวิพากษ์วิจารณ์ประเด็นปัญหาต่างๆ มีอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้า และปัญหาในเชิงอุดมคติ ปัญหาการศึกษาก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ถูกนำมาวิพากษ์วิจารณ์กันมากเช่น

กัน ไม่จำกัดวงเฉพาะคนรุ่นใหม่ในขบวนการต่อสู้ 14 ตุลาคมเท่านั้น แม้แต่นักการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ ครูอาจารย์ในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และนักเรียนก็ได้เข้ามามีส่วนวิพากษ์อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการเขียนบทความ การตีพิมพ์หนังสือทั้งจากผลงานของคนไทยและนักคิดต่างประเทศ ประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์สามารถสรุปเป็นประเด็นสำคัญได้ 3 ประเด็น คือการศึกษามุ่งให้คนแข่งขันหรือไต่เต้าไปสู่ความสำเร็จ การศึกษาแต่ละระดับไม่มีความหมายในตัวเอง มีความหมายเพียงเพื่อจะไต่เต้าไปสู่จุดสุดท้าย คือจบปริญญาเพื่อจะได้ทำงานดี ๆ ในหน่วยราชการหรือองค์กรทางธุรกิจสมัยใหม่ ส่วนผู้คนจำนวนมากที่ไปไม่ถึงบันไดขั้นสุดท้ายถูกคัดออกไประหว่างทางก็จะได้ประโยชน์อะไรเลย เพราะสิ่งที่เรียนนั้นไม่สอดคล้องกับชีวิตจริง ประการที่สองการศึกษาสอนให้คนเห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ประการที่สามการเรียนการสอนมีลักษณะเป็นเผด็จการ ผู้เรียนไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตน เป็นการศึกษาที่ไม่ได้นับถือในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการวิพากษ์วิจารณ์ก็ยังให้ความสำคัญอย่างมากกับความคิดว่าการศึกษาไม่สามารถสร้างคนที่มีคุณลักษณะเหมาะสม โดยความเหมาะสมดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมถึงลักษณะของปัจเจกบุคคล เช่นเสรีภาพในการเรียนรู้ และลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่นการเรียนรู้เพื่อเอาตัวรอดคนเดียว แต่ก็ยังไม่มีใครพูดถึงจนถึงพลเมืองในความหมาย citizen ทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังไม่มีแนวความคิดเรื่องประชาสังคมแพร่หลาย ในช่วงนั้นคนยังเน้นการให้ความสำคัญแก่รัฐ โดยเรียกร้องหารัฐที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง และมีความหวังว่ารัฐสังคมนิยมจะเกิดขึ้นได้

การวิพากษ์วิจารณ์ที่จริงจังต่อเนื่องดังกล่าวทำให้รัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เมื่อเดือนมิถุนายน 2517 แต่ผลงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษายังไม่ทันจะเกิดผลใด ๆ ในทางปฏิบัติก็เกิดการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครอง แล้วแต่งตั้งให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี แต่กระทรวงศึกษาในสมัยนั้นก็สามารถดำเนินการเรื่องการปฏิรูปการศึกษาต่อไปได้ในระดับหนึ่ง สามารถประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี 2520 จากแผนดังกล่าวทำให้เกิดหลักสูตรชั้นประถมศึกษา ปี 2521 และหลักสูตรชั้นมัธยมศึกษา ปี 2521 ซึ่งหลักสูตรดังกล่าวพยายามที่จะตอบสนองข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีมาก่อนหน้านั้นในขอบเขตที่ไม่ไปขัดต่ออำนาจเผด็จการ เช่นในหลักสูตรประถมศึกษาได้ระบุถึงหลักการไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นหลักสูตรการศึกษาที่จบในตัวเอง คือนักเรียนที่เรียนสำเร็จแล้วจะสามารถใช้ความรู้และประสบการณ์ไปดำรงชีวิตในสังคมได้ และหลักสูตรยังกำหนดเป้าหมายไว้เช่นกันว่าต้องการสร้างเด็กให้มีคุณลักษณะของความเป็นพลเมือง (อย่างน้อยก็ตามความเข้าใจของผู้สร้างหลักสูตร) เช่นในจุดมุ่งหมายว่าด้วยคุณสมบัติที่ต้องการ ได้ระบุถึงคุณสมบัติของคน queการศึกษาจะต้องทำให้เกิดขึ้น คือ (1) มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (2) มีวินัยในตัวเอง มุ่งมั่นในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จ (3) ขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ และอดทน (4) รู้จักคิด วิเคราะห์ ตัดสิน อย่างมีเหตุผล (5) มีขนบธรรมเนียมต่อคำวิจารณ์ และความแตกต่างระหว่างบุคคล ทุกหมู่เหล่า (6) มีน้ำใจนักกีฬา รู้จักยกย่องผู้อื่น (7) รู้จักทำงานเมื่ออยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ โดยรู้จักเป็นผู้ให้ ผู้รับ ผู้นำ ผู้ตามที่ดี