

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นักปราชญ์ทางการศึกษาของไทยมีความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกิจการที่สำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงชีวิตของคนในสังคมและยังสามารถเปลี่ยนแปลงสังคมได้ และมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างคนดี มีคุณธรรม มีอาชีพทำมาหากิน มีความเข้าใจและปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (สุนทร อมรวิวัฒน์ สวัสดิ์ จงกล และไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2541) ตรงกับคติทางพระพุทธศาสนาว่า การศึกษามีหน้าที่พัฒนาคน พัฒนาชีวิต หรือพัฒนาตนของคน (พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), 2546 ค: 140) เพื่อให้รู้จักดำเนินชีวิตอย่างถูกต้องและมีความสุข ให้รู้จักแก้ไขปัญหาวิตชีวิตและแสวงหาความสุขโดยไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน ตลอดจนให้พร้อมเผื่อแผ่ความสุขที่แท้จริงแก่ผู้อื่นและสังคม (พระราชวรมนี (ป.อ. ปยุตโต), 2530 อ้างถึงใน พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), 2559, น. 80) ส่วนนักคิดตะวันตกก็ยืนยันว่า การศึกษาเป็นเครื่องมือพัฒนามนุษย์และพัฒนาสังคมเพื่อนำไปสู่ความมีสันติภาพและความยุติธรรม (Coombs, 1984, น. 66) ปัจจุบันผลงานวิจัยที่ทั่วโลกยอมรับเป็นจำนวนมากก็ยืนยันว่า การศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2553, น. 85)

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ประชาคมโลกต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและเกินความคาดหมาย ทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เศรษฐกิจ การเมือง ประชากร และด้านโครงสร้างทางสังคม ได้ส่งผลให้มีการขยายตัวด้านการศึกษาอย่างมหาศาล โดยที่ประชุมระหว่างนักการศึกษาและนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำจำนวนกว่า 150 คนจาก 50 ประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาทั่วโลก ซึ่งจัดขึ้นเมื่อปี 2510 (ค.ศ. 1967) ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ร่วมกันพิจารณาผลการประเมินสภาพการณ์ข้างต้นและเห็นพ้องกันว่า เนื่องจากการศึกษาไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคที่นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการศึกษาทั่วทั้งโลกอย่างไม่เคยเป็นมาก่อนและมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ สภาพความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ได้แก่ หลักสูตรการเรียนการสอนในสถานศึกษาปรับตัวไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ ของโลก และไม่สอดคล้องตามความต้องการเรียนรู้ของผู้เรียน การจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามความต้องการของสังคม การผลิตกำลังคนไม่สมดุลและไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการจ้างงาน โดยผู้เรียนแต่ละคนได้รับผลกระทบแตกต่างกัน ตลอดจนประเทศต่างๆ มีค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณเกินกว่าที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณรองรับได้อย่างเพียงพอ (Coombs, 1984, pp. 23-27)

การศึกษาจัดเป็นบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดให้บริการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ปรับปรุงบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา และประการสำคัญต้องให้ประชาชนมีสิทธิและเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาค ทั่วถึง และเป็นธรรม (นันทวัฒน์

บรมานันท์, 2552, น. 143-144) อีกทั้งประเทศสมาชิกที่ร่วมกันก่อตั้งองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติหรือยูเนสโกขึ้นในปี 2488 (ค.ศ. 1945) ก็ได้ยอมรับร่วมกันว่า ประชาชนมีสิทธิได้รับโอกาสในการเรียนรู้และได้รับประโยชน์จากการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาค โดยสิทธิดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญหรือไม่ใช่เป็นสิทธิพิเศษด้วย (โวฟกัง เบเนดิก และ มินนา นิโคโลวา, 2549: 296-297; UNESCO, 2010) จากการประเมินระบบการศึกษาทั่วโลกและเผยแพร่ เมื่อปี 2511 (ค.ศ. 1968) พบว่า ตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ประชาคมโลกยังคงเผชิญ กับความไม่เสมอภาคทางการศึกษาที่มีสาเหตุต่างๆ ได้แก่ ประชาชนมีความต้องการเรียนรู้และได้รับ ประโยชน์จากการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นอย่างท่วมท้นและรวดเร็ว ทรัพยากรทางการศึกษาขาดแคลนอย่าง ไม่สามารถคาดการณ์ได้ทันทั่วทั้ง ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนผู้เรียนและต้อง ผันแปรตามสภาพเศรษฐกิจด้วย คุณภาพของผู้จบการศึกษาไม่สอดคล้องกับการจ้างงานและไม่รองรับ ความต้องการของตนเองที่ต้องปรับตัวให้ทันกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา อีกทั้งความเฉื่อย ชาในระบบการศึกษาก็ได้ส่งผลให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาตามแนวทางดั้งเดิม จึงไม่ประสบความสำเร็จ ในชีวิตภายหลังจบการศึกษาแล้ว ประกอบกับความเฉื่อยชาของบางสังคมก็ส่งผลให้ไม่ได้รับประโยชน์ จากการศึกษาและกำลังคนที่มีการศึกษาอีกด้วย และประการสำคัญ คณะผู้ประเมินได้ย้ำเตือนให้คน ในวงการศึกษามี “ความคิดและความกล้าหาญ เจตจำนง และความเต็มใจในการประเมินผลงาน ของตนเอง สนับสนุนด้วยแรงमानะให้เกิดการเสาะหาและเปลี่ยนแปลง” (Coombs, 1984, pp. 24-25)

ประเทศกำลังพัฒนาที่วางนโยบายขยายการจัดบริการการศึกษา “ทำอย่างเดิม ให้มากกว่าเดิม” เพื่อรองรับความต้องการทางการศึกษาของประชาชน พร้อมทั้งนำเข้าสู่รูปแบบการจัด การเรียนการสอนซึ่งประเทศพัฒนาแล้วใช้มาระยะหนึ่งและอยู่ระหว่างปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับ บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของประเทศนั้นๆ จึงส่งผลให้ผู้เรียนในประเทศกำลังพัฒนาได้รับ การศึกษาที่ไม่เป็นไปตามความต้องการของตนเองและสังคม รวมทั้งก้าวไม่ทันความเปลี่ยนแปลง ที่เป็นไปอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบเชื่อมโยงถึงกันทั้งระดับชาติและระดับโลก แม้ว่าขณะนั้น การศึกษาทั่วทั้งโลกมีความก้าวหน้าเกินคาดหมาย แต่จากการประเมินระบบการศึกษาทั่วโลกอีกครั้ง หนึ่งและเผยแพร่เมื่อปี 2528 (ค.ศ. 1985) ยูเนสโก (Coombs, 1984, pp. 23-68) พบว่า สังคมยังคง ขาดความเชื่อมั่นในระบบการศึกษา เนื่องจากไม่สามารถปรับตัวรองรับและก้าวทันการเปลี่ยนแปลง ด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งมีความแตกต่างจากสองทศวรรษที่ผ่านมาอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ภาวะความผันผวนด้านความต้องการกำลังคนที่ไม่สอดคล้องกับอัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษาในประเทศต่างๆ ทำให้ผู้ที่เรียนจบไม่มีงานทำ รัฐบาลจึงสนับสนุนการส่งออก กำลังคนไปสู่ตลาดงานใหม่ในประเทศผู้ผลิตน้ำมัน ทำให้มีรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล ภาวะความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของโลก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมในประเทศพัฒนาแล้วหดตัวแต่ภาคบริการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการในประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวเฉพาะในเมืองแต่ไม่ทำให้ ภาคเกษตรในชนบทเปลี่ยนแปลงไป ภาวะการณ์ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและกระแสการเรียกร้อง ด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งภาวะความผันผวน ด้านอัตราการเกิดของประชากรในประเทศพัฒนาแล้วที่สูงขึ้นและลดลงในเวลาต่อมา แต่ในประเทศ กำลังพัฒนายังคงสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ประเทศมหาอำนาจสนับสนุนการพัฒนาแนวทางใหม่เพื่อนำประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ “ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและความเจริญทางเศรษฐกิจอันเต็มไปด้วยความโลภและความหลง” ภายใต้แผนการ มาร์แชลล์ (Marshall Plan) โดยมีการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่วัดจากการเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติ จึงทำให้รัฐบาลต่างๆ ทุ่มเททรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาเป็นอย่างมากเนื่องจากให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง ขณะที่ประชาชนมุ่งแสวงหาข้อมูลข่าวสารกว้างขวางมากขึ้นตามความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร รวมทั้งตื่นตัวและต้องการเข้ารับการศึกษาสูงขึ้น ทำให้ผู้เรียนและรัฐบาลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่เพิ่มขึ้นจนเกินกำลัง ตลอดจนคาดหวังให้ระบบการศึกษาต้องรับผิดชอบปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้วย แต่นักการศึกษาไม่ยอมรับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ให้สถานศึกษาเป็น “โรงงานผลิตกำลังคนให้แก่ระบบเศรษฐกิจ” เนื่องจากการพัฒนาเชิงวัตถุนิยมเช่นนี้ไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการศึกษา และสร้างความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น ดังข้อมูลเมื่อปี 2516 ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในชนบทจำนวน 800 ล้านคน “มีชีวิตรอดอยู่ได้ด้วยความลำบากแสนสาหัส” แม้ว่าบางส่วนย้ายไปทำงานในเมืองมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงทำงานภาคเกษตรโดยไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง ว่างานหรือทำงานต่ำระดับ มีสุขภาพไม่แข็งแรง ขาดน้ำกินน้ำใช้ มีภาวะทุพโภชนาการ และคาดว่าในปี 2543 ประเทศที่มีรายได้ต่ำจะมีคนเหล่านี้เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก

ประเทศกำลังพัฒนาดำเนินการพัฒนาประเทศโดยมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคทางสังคมได้ และเป็นปัจจัยสำคัญก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาอย่างชัดเจน กล่าวคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเขตเมืองส่งผลให้การจัดการศึกษาในเมืองและในชนบทมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โรงเรียนประถมศึกษาในชนบทส่วนใหญ่ตั้งกระจายตัวห่างกัน จัดการสอนไม่ครบชั้น มีอาคารเรียนทรุดโทรม มีครูวุฒิต่ำ ขาดแคลนแบบเรียนและอุปกรณ์การเรียนต่างๆ ทำให้ผู้เรียนมีอัตราการออกกลางคันและอัตราการขาดเรียนสูงมาก จึงมีผู้เรียนจบระดับประถมศึกษาเป็นส่วนน้อย แม้ว่าผู้ขายเรียนจบมากกว่าผู้หญิง แต่มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น อีกทั้งมีเพียงร้อยละ 10-15 ของผู้เรียนจบทั้งหมดได้เข้าเรียนต่อโรงเรียนมัธยมศึกษาในเมือง ซึ่งจัดการเรียนการสอนเน้นวิชาการหรืออาจจัดตามแบบแผนต่างประเทศ ทำให้นักเรียนเหล่านี้ต้องเรียนในสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นเพื่อการดำรงชีวิตแบบชาวชนบทในอนาคต จึงต้องทิ้งถิ่นเดิมเพื่อประกอบอาชีพอยู่ในเมืองต่อไป “ผลของการพัฒนาในช่วงนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจในทางศีลธรรมอย่างแรง และทำให้เกิดความกังวลใจในทางการเมืองอย่างหนัก” จึงนำไปสู่แนวคิดการพัฒนาชนบทแบบบูรณาการและยึดพื้นที่เป็นฐาน ที่มุ่งกระจายความเจริญอย่างเป็นธรรมและมีชาวชนบทเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง

ช่วงทศวรรษ 1970 มีการปฏิรูปแนวคิดในวงการศึกษานานาชาติ โดยยอมรับว่า การศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) เป็นรูปแบบที่ล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาแนวใหม่ จึงจำเป็นต้องนำนวัตกรรมต่างๆ ไปใช้พัฒนาให้มากขึ้นและอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศกำลังพัฒนาต้องไม่ลอกแบบการศึกษาจากประเทศอื่น เนื่องจากไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของตนเอง นอกจากนี้ยังได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดจากนิยามการศึกษาอย่างแคบคือการเรียนในห้องเรียนตามหลักสูตรเป็นรายปี ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงชั้นสูงสุด เมื่อเรียนจบแต่ละระดับหรือประเภทจะได้รับประกาศนียบัตรรับรอง ไปสู่นิยามอย่างกว้างคือการเรียนรู้ที่สามารถเรียนรู้ได้ทุกที่

ทุกเวลา ทุกรูปแบบ ตั้งแต่วัยทารกจนต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยมีการศึกษานอกระบบโรงเรียน (Non-formal Education) เป็นการจัดการศึกษาอีกรูปแบบหนึ่งควบคู่ไปกับการศึกษาในระบบโรงเรียน เพื่อมุ่งรองรับความต้องการของผู้ที่อยู่นอกระบบโรงเรียนให้ได้รับการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทการพัฒนาแนวใหม่ ทั้งนี้ การศึกษาทั้งสองรูปแบบจึงเป็นการจัดการศึกษาเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างสมบูรณ์นอกเหนือจากรูปแบบการเรียนรู้จากสภาพแวดล้อมหรือการศึกษาตามอัธยาศัย (Informal Education) ที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติการเรียนรู้ของมนุษย์

ความไม่เสมอภาคทางการศึกษายังคงเป็นโจทย์สำคัญในการปฏิรูปการศึกษามาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 นักการศึกษาและนักการเมืองยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อมวลชนที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละสังคม กล่าวคือ การเร่งขยายโอกาสระดับประถมศึกษาเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งส่งผลให้มีผู้เข้าเรียนในระบบโรงเรียนด้วยโอกาสและคุณภาพที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีถิ่นที่อยู่ เพศสภาพ ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม และเชื้อชาติ แตกต่างกัน จึงควรมีแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ต้องปรับปรุงระบบข้อมูลสารสนเทศที่สามารถแสดงสภาพความไม่เสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาโดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่โรงเรียนในชนบท ทั้งในด้านการพัฒนาหลักสูตรการผลิตและพัฒนาครู รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณ และสามารถปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่

3. ลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของนักเรียนหญิง โดยจัดครูหญิงไปสอนในโรงเรียนประถมศึกษาในชนบทเพื่อให้พ่อแม่ยินยอมส่งลูกสาวเข้าเรียนมากขึ้น รวมทั้งอาจเจรจาต่อรองหน่วยงานราชการและนายจ้างให้ผู้หญิงได้ทำงานหลากหลายอาชีพมากขึ้น

4. ลดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาระหว่างคนรวยและคนจน โดยปรับปรุงแนวทางการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาอย่างเหมาะสม เพื่อไม่ให้คนจนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้แก่คนรวย อาทิ (1) จัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า ส่วนระดับที่สูงขึ้นให้เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนควบคู่ไปกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา และจัดทุนการศึกษาให้แก่ผู้ด้อยโอกาส (2) ขยายการอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนวัยเรียนอย่างเป็นองค์รวมที่ครอบคลุมผู้ด้อยโอกาสทั้งในเมืองและชนบท (3) ปรับปรุงการจัดระดับมัธยมศึกษาให้มีรูปแบบที่หลากหลาย (4) ลดอัตราการออกกลางคันในโรงเรียนประถมศึกษาในชนบท (5) สร้างเสริมโอกาสให้นักเรียนในชนบท ได้เรียนด้านอาชีพศึกษาในบ้านเกิด (6) จัดการศึกษานอกโรงเรียนเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่กำลังแรงงานที่ยังไม่ได้เข้าเรียน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายสร้างความเสมอภาคด้านโอกาสและด้านคุณภาพทางการศึกษา มีเป้าหมายเพื่อมุ่งยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น แต่ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ว่าควรให้ความสำคัญกับด้านใดด้านหนึ่งหรือไม่อย่างใด ดังนั้นผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงควรพิจารณาไตร่ตรองถึงผลดีผลเสียให้รอบคอบโดยยึดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนเป็นหลัก

ตั้งแต่ปี 2533 เมื่อยูเนสโกและประเทศสมาชิกได้ร่วมกันจัดประชุมว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All: EFA) ณ หาดจอมเทียน เมืองพัทยา ส่งผลให้วงการการศึกษาไทยและทั่วโลกยอมรับและตื่นตัวอีกครั้งหนึ่งว่า การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทั้งโลกไม่จำกัดเพศและวัย อีกทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานของทุกคน เป็นการวางรากฐานให้ผู้เรียนมีความรู้ ทักษะ ค่านิยม และเจตคติในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ตลอดจนอุทิศตนเพื่อการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ พร้อมทั้งรับรองปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน: การจัดการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน หรือ “ปฏิญญาจอมเทียน” (Jomtien Declaration) ที่มีเป้าหมายสำคัญระยะ 10 ปี ให้รัฐบาลต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและมีคุณภาพ อีกทั้งประชาชนทุกคนต้องได้เรียนจบอย่างน้อยระดับประถมศึกษาภายในปี 2543 (World Bank, 2000; อดุล วิเชียรเจริญ และคณะ, 2533, น. 19-20)

ยูเนสโกผลักดันให้รัฐบาลประเทศสมาชิกถือเป็นพันธกรณีที่ต้องนำไปกำหนดนโยบายและนำสู่การปฏิบัติโดยแปลงเป็นแผนปฏิบัติการระดับชาติและระดับอื่นๆ รวมทั้งมีการรายงานติดตาม และประเมินผลมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2543 พบว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรวมก็ยังไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย เด็กทั้งโลกยังไม่ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาอีกจำนวนมากถึง 113 ล้านคน และผู้ใหญ่ซึ่งส่วนมากเป็นเพศหญิงยังไม่รู้หนังสือจำนวนมากถึง 880 ล้านคน (UNESCO, 2001, pp. 1) ผู้เข้าประชุมโลกด้านการศึกษาเมื่อปี 2543 ณ กรุงดakar ประเทศเซเนกัล จึงได้ร่วมกันกำหนดกรอบปฏิบัติการดakar (Dakar Framework of Action) ระยะ 15 ปี มุ่งผลักดันการศึกษาเพื่อปวงชนให้บรรลุผลสำเร็จภายในปี 2558 โดยขยายโอกาสและปรับปรุงคุณภาพ การพัฒนาเด็กปฐมวัยเน้นเด็กด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยง ให้เด็กทุกคนได้เรียนการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาอย่างมีคุณภาพเน้นเด็กผู้หญิง เด็กชาติพันธุ์ และเด็กในสภาวะยากลำบาก ให้ประชาชนทุกคนได้พัฒนาทักษะการเรียนรู้และทักษะชีวิตอย่างเสมอภาค ขจัดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา เน้นกลุ่มเด็กผู้หญิงมากขึ้น ยกกระดับคุณภาพการศึกษาเน้นการเรียนรู้หนังสือ การอ่านออกเขียนได้ คำนวณเป็น และทักษะชีวิต รวมทั้งความเป็นเลิศในด้านต่างๆ (UNESCO, 2004: preface; ยูเนสโกกรุงเทพ, 2008, pp. 1) ส่งผลให้ที่ประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติในปีเดียวกัน ได้นำไปกำหนดเป็นเป้าหมายระยะ 15 ปี ให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษา และให้เด็กผู้หญิงและผู้ชายทุกคนต้องจบระดับประถมศึกษาภายในปี 2558 (UNESCO, 2004: preface)

ยูเนสโกได้เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายเชิงรุกเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สร้างหลักประกันให้ประชากรวัยเรียนทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพอย่างแท้จริงตามเป้าหมายของกรอบปฏิบัติการดakar (UNESCO, 2010, pp. 1) จากการติดตามผลการศึกษาเพื่อปวงชนประจำปี 2553 ยูเนสโกพบว่าด้านโอกาสโดยรวม ประชากรวัยเรียนมีอัตราการเข้าเรียน และอัตราการคงอยู่เพิ่มขึ้น ผู้เรียนระดับประถมศึกษามีความเสมอภาคหญิงและชายมากขึ้น แม้แต่กลุ่มประเทศยากจนที่สุดก็ยังสามารถดำเนินการได้อย่างก้าวหน้าตามสมควร ประชากรวัยเรียนทั้งโลกที่ยังไม่ได้เข้าเรียนมีแนวโน้มลดลงเหลือจำนวน 72 ล้านคน และในอีก 5 ปีข้างหน้า หากประเทศสมาชิกไม่เพิ่มความพยายามใดๆ คาดว่าจะคงเหลือจำนวน 50 ล้านคน ส่วนด้านคุณภาพโดยรวม โรงเรียนประถมศึกษาจำนวนมาก

ด้วยคุณภาพ และเป็นสาเหตุให้ผู้เรียนออกกลางคันหลายล้านคน อีกทั้งผู้ที่จบระดับประถมศึกษาในประเทศกำลังพัฒนา ได้เรียนต่อระดับมัธยมศึกษาไม่ถึงร้อยละ 55 ทำให้ตนเอง ครอบครัวยุและสังคมเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการศึกษาและมีทักษะในการทำงาน (UNESCO, 2010) นอกจากนี้กลุ่มเด็กชายขอบในทุกประเทศมีจำนวนหลายล้านคนไม่ได้รับความเสมอภาคทั้งด้านการศึกษา และด้านอื่นๆ เนื่องจากความยากจน รวมทั้งการอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลหรือพื้นที่ที่มีความขัดแย้งและแบ่งแยกด้านเชื้อชาติ ภาษา ความพิการ และการเจ็บป่วยเรื้อรัง จึงต้องเข้าสู่วงจรความไม่เสมอภาคอย่างถาวรต่อไป เสาธิการสหประชาชาติจึงได้เรียกร้องให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐาน และต้องมุ่งจัดให้แก่ประชากรวัยเรียนที่ไม่ได้เข้าเรียนระดับประถมศึกษาเป็นหลัก ได้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (United Nations Secretary General Ban Ki-moon, 2010) รวมทั้งสอดคล้องกับนานาประเทศที่เชื่อมั่นว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคและมีคุณภาพเป็นการวางรากฐานการเรียนรู้ต่อระดับที่สูงขึ้น ตลอดจนเป็นการฝึกฝนทักษะอาชีพแก่ผู้ด้อยโอกาสเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตตามแนวทางการพัฒนาที่ดี และสามารถกำหนดชะตาชีวิตได้ด้วยตนเองเพื่อสร้างความอยู่ดี กินดี ให้หลุดพ้นจากความยากจนอย่างยั่งยืน (ธนาкарโลก, 2543: i-x)

ในสังคมไทยมีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมาอย่างยาวนาน ทั้งในครอบครัว ในวัด ในวัง เพื่อเตรียมผู้เรียนให้มีความรู้คู่คุณธรรมเพียงพอที่จะพึ่งตนเองได้ สามารถแสวงหาความรู้ เพื่อพัฒนาตนเองด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้ต่อไปในอนาคต เพื่อให้สามารถอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุขและเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม เพื่อให้มีทักษะในการประกอบอาชีพ เพื่อให้มีความเป็นสากลบนพื้นฐานของความเป็นไทย เพื่อให้มีจิตสำนึกที่ถูกต้องในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อให้มุ่งมั่นอนุรักษ์สืบสานวัฒนธรรมไทย และภูมิปัญญาไทย (Stanley P. Wronski และก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, 2509, น. 1-6; ลิ่นจี หะวานนท์, 2526, น. 48-125; ก่อ สวัสดิ์พาณิชย์, 2536, น. 265) และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เริ่มกำหนดนโยบายและมุ่งดำเนินการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานไปสู่ประชาชนทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพอย่างจริงจัง (สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 2546, น. 1-15)

รายงานการประเมินระบบการศึกษาทั่วโลกโดยยูเนสโกและเผยแพร่เมื่อปี 2528 (ค.ศ. 1985) ได้นำเสนอสภาพบางประการของความไม่เสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทยตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โดยอ้างอิงจากรายงานของประเทศไทยซึ่งได้นำเสนอที่ประชุมรัฐมนตรีศึกษาในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 4 ตามที่ประมาณการว่า ในช่วงทศวรรษ 1970 (ปี 2504-2513) ผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาที่อยู่ในกรุงเทพฯ มีโอกาสเข้าเรียนระดับอุดมศึกษามากกว่าผู้ที่อยู่ในชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 800 เท่า (สำนักงานยูเนสโก กรุงเทพฯ, 2521 อ้างใน Coombs, 1984, pp. 358) อีกทั้งครูในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีวุฒิต่ำกว่าครูในกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก เนื่องจากครูที่มีวุฒิสองโยกย้ายไปสอนในกรุงเทพฯ (Kamal Sudaprasert, Vichae Tunsiri, and Ta Gnoc Chau, 1978 อ้างใน Coombs, 1984, pp. 371) ขณะที่องค์กรสำคัญของไทยหลายภาคส่วน ได้ติดตามและประเมินผลสภาพสังคมไทยพบว่า ความไม่เสมอภาคด้านต่างๆ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างมาอย่างยาวนาน และเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาเชิงปรากฏการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งความไม่เสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจโดยเฉพาะความยากจนเป็นสาเหตุสำคัญทำให้

เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทยและสอดคล้องกับในทุกประเทศทั่วโลก (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2552; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554; คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.), 2554; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555)

ประเทศต่างๆ กำหนดนโยบายการศึกษาเพื่อเป็นกรอบทิศทางในการพัฒนาการศึกษาของชาติ ในรูปแบบที่หลากหลายทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แผนงานและโครงการ และรูปแบบอื่นๆ และให้ทุกภาคส่วนนำไปแปลงเป็นแผนงาน งาน/โครงการ และกิจกรรม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (วิจิตร ศรีสอ้าน และทองอินทร์ วงศ์โสธร, 2548; ศุภชัย ยาวะโนภาส และปิยพร หวังมหาพร, 2551, น. 126-139) สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาโดยเฉพาะระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยรูปแบบต่างๆ ดังที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราโชบาย พระราชดำริ และพระบรมราชโองการ เพื่อประกาศใช้โครงการการศึกษา แผนการศึกษาชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 ซึ่งนับเป็นฉบับสุดท้ายก่อนมีกฎหมายแม่บทว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี 2542 และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี 2475 คณะราษฎรได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาไว้ในหลักหกประการ รวมทั้งได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางการศึกษาของคนไทยไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกและเป็นต้นแบบมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในปัจจุบัน ขณะที่รัฐบาลส่วนใหญ่ได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน แต่อาจมีสาระนโยบายแตกต่างกันตามสภาพความต้องการจำเป็นของประเทศในแต่ละยุคสมัย (สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535 ข; คณะกรรมการการศึกษามูลนิธิเพื่อพัฒนาการศึกษา จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภาสร้างรัฐธรรมนูญ 2550, 2550)

สังคมไทยเริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนอย่างจริงจัง รวมทั้งให้การรับรองความเสมอภาคหลายประการซึ่งครอบคลุมด้านการศึกษาไว้อย่างชัดเจน มาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายแม่บทด้านการศึกษาประเภทรัฐธรรมนูญฉบับแรก ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43 มุ่งรับรองสิทธิทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน และมุ่งให้รัฐรับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้คนไทยได้รับบริการอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 81 ให้มีกฎหมายแม่บททางการศึกษาของชาติขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งจำแนกบทบัญญัติออกเป็น 11 ประเด็น ได้แก่ (1) ความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2) สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (3) ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (4) แนวการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (5) การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ (6) การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน (8) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน (9) ครูและบุคลากรทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน (10) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน และ (11) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน (“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542”, 2542) ประกอบกับในระดับนานาชาติ ยูเนสโกก็ได้เสนอให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายการศึกษา โดยมีความเสมอภาคเป็นค่านิยมสำคัญร่วมกับเสรีภาพ

ประสิทธิภาพและความเป็นเลิศอีกด้วย (UNESCO, 2010, pp. 1) จึงส่งผลให้สังคมไทยมีค่านิยมสำคัญด้านความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับใช้เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไข้ปัญหาของประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมและความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน โดยรัฐบาลและภาคส่วนที่มีภารกิจเกี่ยวข้องนำไปแปลงเป็นนโยบายคณะรัฐมนตรีและนโยบายรูปแบบต่างๆ พร้อมทั้งนำสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มีนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาจำนวน 9 คณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งสนใจศึกษานโยบายคณะรัฐมนตรีทุกคณะดังกล่าวเพื่อวิเคราะห์สาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานและผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนนำเสนอกรอบนโยบายในอีก 20 ปีข้างหน้า โดยมุ่งหวังว่าผลการวิจัยครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ให้หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กร ที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เรียน อย่างเป็นองค์รวม และประการสำคัญ ผู้เรียนการศึกษาขั้นพื้นฐานควรได้รับการคุ้มครองสิทธิ ด้วยความเสมอภาคแบบเสมอกันและแบบเป็นธรรมทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายในอีก 20 ปีข้างหน้า

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์สาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

2.2 เพื่อวิเคราะห์ผลการนำนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติไปปฏิบัติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

2.3 เพื่อนำเสนอกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในอีก 20 ปีข้างหน้า

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาค้นคว้าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งที่เป็นแนวความคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยในบริบทประเทศไทย และต่างประเทศ ผู้วิจัยได้นำมาใช้เป็นฐานคิดประกอบการกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย ความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังนี้

3.1 สภาพแวดล้อมของนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) จำแนกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

3.1.1 ด้านแนวทางการพัฒนาประเทศไทย

3.1.2 ด้านบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

3.1.3 ด้านสภาพปัจจุบันปัญหาของระบบการศึกษาไทย

3.2 แนวคิดด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยยึดขอบข่ายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ชนิตา รัชพลเมือง 2544, น. 256) กล่าวคือ การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา (มาตรา 4) ที่จัดตามหลักการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย (มาตรา 8) โดยให้ความสำคัญสูงสุดกับประชากรวัย 3-17 ปี ซึ่งเป็นผู้เรียนกลุ่มหลักของการศึกษาระดับนี้ (มาตรา 22) ผู้วิจัยจำแนกประเด็นคัดสรรที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 (“พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542” 2542, 19 สิงหาคม) ออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

3.2.1 ด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ
- 3) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปกครองส่วนท้องถิ่น

- 4) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน

3.2.2 ด้านคุณภาพการจัดการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) ปัจจัยด้านระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) ปัจจัยด้านแนวการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 4) ปัจจัยด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 5) ปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.2.3 ด้านทรัพยากรเพื่อการจัดการบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3.3 แนวคิดด้านความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยยึดขอบข่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยให้รัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง (distributive public organization) (พิทยา บวรวัฒนา 2549, น. 6-7) อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้วิจัยจำแนกความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 2 มิติ คือ

3.3.1 มิติ “ความเสมอภาคแบบเสมอกัน” หมายถึงนัยของความเสมอเหมือนหรือความเป็นเนื้อเดียวกัน

3.3.2 มิติ “ความเสมอภาคแบบเป็นธรรม” หมายถึงนัยของความเท่ากันเชิงสัดส่วนหรือความเท่าเทียมกันหรือความยุติธรรม

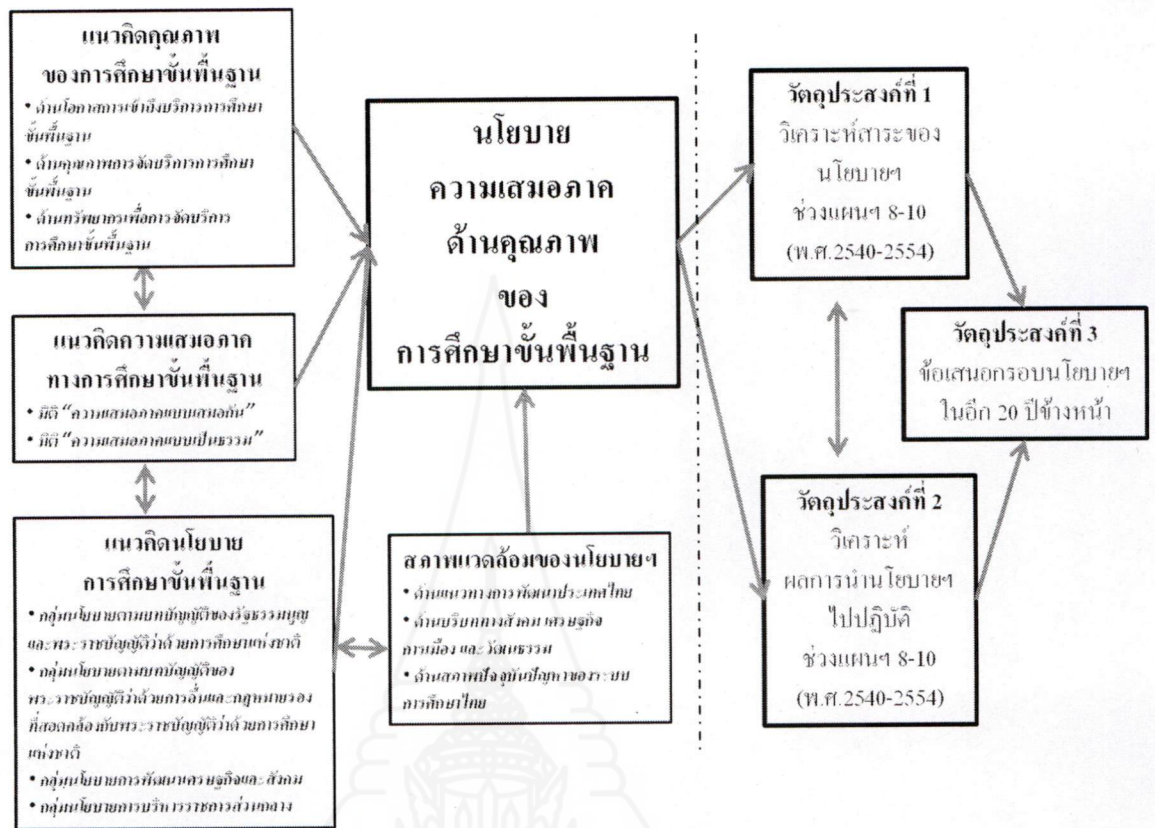
3.4 แนวคิดด้านนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้วิจัยประยุกต์รูปแบบนโยบายสาธารณะของศุภชัย ยาวะโนภาส และปิยพร หวังมหาพร (2551, น. 126-139) เพื่อจำแนกรูปแบบนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานตามสภาพที่เป็นจริงและสอดคล้องกับขอบข่ายของการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจำแนก ดังนี้

3.4.1 นโยบายคณะรัฐมนตรี

3.4.2 นโยบายอื่นที่ภาครัฐจัดทำขึ้นนอกเหนือจากนโยบายคณะรัฐมนตรี

- 1) กลุ่มนโยบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- 2) กลุ่มนโยบายตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 3) กลุ่มนโยบายตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการอื่นที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
- 4) กลุ่มนโยบายแม่บทเพื่อการพัฒนาประเทศ

กรอบแนวคิดการวิจัยความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) สามารถสรุปได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัยความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาระดับพื้นฐาน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

4. สมมติฐานของการวิจัย

ผู้วิจัยมีคำถามที่สนองตอบต่อจุดประสงค์ของการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนี้

4.1 นโยบายคณะรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) มีจำนวนกี่ฉบับ แต่ละฉบับมีสาระนโยบายโดยรวมอย่างไร และมีสาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาระดับพื้นฐานอย่างไร และมีความสัมพันธ์ในแนวตั้งและแนวนอนระหว่างกันหรือไม่ อย่างไร

4.2 การนำนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาระดับพื้นฐานไปสู่การปฏิบัติของแต่ละรัฐบาล ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ประเทศไทยมีสภาพความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาระดับพื้นฐานอย่างไรบ้าง

4.3 กรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาระดับพื้นฐานระดับชาติ ในอีก 20 ปีข้างหน้า ของประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ระดับของนโยบายและกรอบเวลาศึกษา ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสาระของนโยบายและผลการนำนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะนโยบายคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน และมีกรอบเวลาศึกษาเริ่มต้นจากช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านครั้งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของประเทศไทย จนถึงช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

5.2 ช่วงเวลาของข้อเสนอกรอบนโยบาย ในการวิจัยครั้งนี้มุ่งจัดทำข้อเสนอกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ประเทศไทยควรกำหนดเป็นนโยบายในอีก 20 ปีข้างหน้า ซึ่งหมายถึงปี 2570 เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยปี 2570 ตามที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2551 เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศในระยะยาว 20 ปี และให้มีการทบทวนวิสัยทัศน์เพื่อการปรับแผนในทุก 5 ปี โดยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นต้นไป ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว เมื่อคราวประชุมวันที่ 26 ตุลาคม 2553 (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2553)

5.3 หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) ในการวิจัยครั้งนี้ คือ นโยบายคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน

6. ขอบจำกัดในการวิจัย

6.1 ด้านวิธีการศึกษา ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ร่วมกับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

6.2 ด้านเนื้อหา ในการวิเคราะห์สาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อที่ 1 ผู้วิจัยมุ่งศึกษาสาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน จากนโยบายคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน

6.3 ด้านกลุ่มเป้าหมาย ผู้วิจัยมุ่งให้ความสำคัญสูงสุดกับประชากรวัยการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีอายุระหว่าง 3 ปี ถึง 17 ปี ซึ่งเป็นผู้เรียนกลุ่มหลักของการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 การศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษาที่จัดผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตามหลักการศึกษา

ตลอดชีวิต โดยรัฐมีหน้าที่จัดหรือมอบให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ได้แก่ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัวย องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น จัดเป็นบริการสาธารณะด้านการศึกษา เพื่อให้ประชากรวัย 3 - 17 ปี ซึ่งเป็น ผู้เรียนกลุ่มหลักของการศึกษาระดับนี้ มีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อย กว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ สถานศึกษาในระบบอาชีวศึกษา การศึกษา รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบได้ ซึ่งสอดคล้องกับสาระในพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2553

7.2 ความเสมอภาค หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดงหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชน ในการรับบริการสาธารณะจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทาง การพัฒนาประเทศ รวมทั้งบริบททางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยที่มโนทัศน์ความเสมอภาคในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งจำแนกเป็น 2 มิติ คือ มิติความเสมอภาคแบบเสมอกัน และมิติความเสมอภาคแบบเป็นธรรม

7.2.1 ความเสมอภาคแบบเสมอกัน หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดงหลักการคุ้มครอง สิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการสาธารณะจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐแบบเท่ากันทุกคน

7.2.2 ความเสมอภาคแบบเป็นธรรม หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดงหลักการคุ้มครองสิทธิ ให้แก่ประชาชนในการรับบริการสาธารณะจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐแบบยุติธรรม “คนมีมากได้น้อย คนมีน้อยได้มาก”

7.3 ความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดง หลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยสิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปอย่างครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการศึกษา แห่งชาติ ประกอบด้วย ด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านคุณภาพการจัดบริการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.3.1 ด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดง หลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐ
- 3) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น

- 4) ปัจจัยด้านการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของเอกชน

7.3.2 ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดง หลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

- 2) ปัจจัยด้านระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 3) ปัจจัยด้านแนวการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 4) ปัจจัยด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 5) ปัจจัยด้านครูและบุคลากรทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.3.3 ด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง มโนทัศน์ที่แสดงหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประกอบด้วย

- 1) ปัจจัยด้านทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- 2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.4 นโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติที่ใช้เป็นแนวดำเนินการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งบรรจุไว้ในนโยบายคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้ามามีบริหารราชการแผ่นดิน มีการเผยแพร่อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งในการแสดงหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐ ทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

7.5 ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 หมายถึง ช่วงระยะเวลาการพัฒนากายใต้แผนแม่บทในการพัฒนาประเทศไทย ระยะกลาง 5 ปี ซึ่งเริ่มต้นเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 หรือตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 หรือวันที่ 30 กันยายน 2554

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 รัฐหรือองค์กรที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจอรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีหลักการคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้เรียน ทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งเป็นการช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางวิชาการด้านการบริหารการศึกษาในบริบทสังคมไทยอีกทางหนึ่งด้วย

8.2 ผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิด้วยความเสมอภาคแบบเสมอกันและแบบเป็นธรรม ทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ด้านคุณภาพการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ภาครัฐควรกำหนดเป็นนโยบายในอีก 20 ปีข้างหน้า