

หัวข้อดัชนีพนธ์ ความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8-10

ชื่อและนามสกุล นางสาวนิตยา หลานไทย

วิชาเอก บริหารการศึกษา

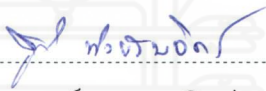
สาขาวิชา ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร. ชูชาติ พ่วงสมจิตร
2. อาจารย์ ดร. จำลอง นักพื่อน
3. อาจารย์ ดร. บุญลือ ทองอยู่

ดัชนีพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาเอก เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2556

คณะกรรมการสอบดัชนีพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. รุ่งเรือง สุชาภิรมย์)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชูชาติ พ่วงสมจิตร)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. จำลอง นักพื่อน)

.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. บุญลือ ทองอยู่)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย บุญประเสริฐ)

.....ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริระพันธุ์)

ชื่อคุณูปการ ความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 -10

ผู้วิจัย นางสาวนิตยา หลานไทย **รหัสนักศึกษา** 4492300100 **ปริญญา** ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต (บริหารการศึกษา)

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร. ชูชาติ พ่วงสมจิตร (2) อาจารย์ ดร. จำลอง นักพื่อน

(3) อาจารย์ ดร. บุญลือ ทองอยู่ **ปีการศึกษา** 2559

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์สาระนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) 2) วิเคราะห์ผลการนำนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ และ 3) นำเสนอกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐานระดับชาติในอีก 20 ปีข้างหน้า

วิธีการดำเนินการวิจัยเป็นการดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพแบ่งเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การวิเคราะห์สาระของนโยบายและผลการดำเนินงานตามนโยบาย เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร แหล่งข้อมูลหลัก คือ นโยบายคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาจำนวน 9 คณะ และรายงานผลการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี และแหล่งข้อมูลรอง คือ นโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาที่ภาครัฐจัดทำขึ้น จำนวน 665 ฉบับ และแหล่งข้อมูลด้านงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อขับเคลื่อนนโยบายจำนวน 32 ฉบับ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบบันทึกสาระสำคัญจากเอกสาร ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหาตามแนวทางการวิเคราะห์สรุปแบบอุปนัย และตรวจสอบข้อมูลโดยการตรวจสอบสามเส้าด้านแหล่งที่มาของข้อมูล สำหรับระยะที่ 2 เป็นการตรวจสอบยืนยันความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาด้วยการสนทนา โดยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มคือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านนโยบายทางการศึกษาอย่างยั่งยืนจำนวน 10 คน เครื่องมือการวิจัย คือ ร่างกรอบนโยบายและแนวคำถามการสนทนากลุ่ม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยปรากฏว่า 1) นโยบายด้านการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายคณะรัฐมนตรีทั้ง 9 คณะในช่วงดังกล่าว มีสาระการคุ้มครองสิทธิไว้ทั้งด้านโอกาสการเข้าถึงบริการ ด้านคุณภาพการจัดบริการ และด้านทรัพยากรเพื่อการจัดการทั้งแบบเหมือนกันและแบบเป็นธรรม แต่ให้ความสำคัญแตกต่างกันตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการศึกษาในแต่ละยุคสมัย โดยต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก 2) ผลการนำนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ พบว่า ได้มีการดำเนินงานตามนโยบายและรายงานผลสำเร็จของโครงการ/กิจกรรมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ขณะที่ผลการประเมินทางการศึกษาทั้งระดับชาติและนานาชาติยืนยันว่า ปัจจัยที่ส่งผลให้คนไทยมีความไม่เสมอภาคด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งแบบเหมือนกันและแบบเป็นธรรม ได้แก่ การศึกษาของพ่อแม่ ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์ การเรียน และงบประมาณที่จัดสรรให้โรงเรียน ปริมาณและคุณภาพครู และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่าย และ 3) ในอีก 20 ปีข้างหน้า จำเป็นต้องมีกรอบนโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยในด้านโอกาสการเข้าถึงบริการควรกระจายอำนาจให้ใช้ภาษาแม่ในการเริ่มต้นการเรียนรู้ ทำสำมะโนประชากรคนพิการและผู้อยู่ในภาวะยากลำบากทุกประเภท ในด้านคุณภาพการเข้าถึงบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรปรับแนวทางการจัดการศึกษาเพื่อรองรับผู้สูงอายุ ควรมีนโยบายการศึกษาตลอดชีวิต ในด้านทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ควรปรับรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เตรียมคนไทยให้พร้อมด้านเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิต นอกจากนี้ ควรพิจารณาในส่วนของกระบวนการนโยบาย ให้นโยบายการศึกษาเป็นอิสระจากการเมือง รับรองสิทธิของเด็กวัยการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอิสระทางวิชาการ ด้านหลักสูตร กำหนดกลไกและแนวทางการประเมินคุณภาพสถานศึกษาภายในและภายนอก ให้ภาคประชาสังคมร่วมกันเสนอแนะนโยบายการศึกษา รวมทั้งพัฒนานโยบายไปสู่นโยบายความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาตลอดชีวิต

คำสำคัญ การวิเคราะห์นโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความเสมอภาค คุณภาพการศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐาน

Dissertation title: Equality of Quality for Basic Education during the 8th – 10th National Economic and Social Development Plan

Researcher: Ms. Nitiya Larnthai; **ID:** 4492300100; **Degree:** Doctor of Philosophy;

Dissertation advisors: (1) Dr. Choochat Phuangsomjit, Associate Professor; (2) Dr. Jumlong Nugforn, Teacher; (3) Dr. Boonlueo Tongua, Teacher; **Academic year:** 2016

Abstract

The objectives of this research were (1) to analyze essence of the policy on equity of quality for basic education at the national level during the 8th (B.E. 2540 – 2544) to the 10th (B.E. 2550 – 2554) National Economic and Social Development Plans; (2) to analyze results of implementation of the policy; and (3) to propose the framework for policy on equity of quality for basic education at the national level for the next 20 years.

This study was a qualitative research comprising two stages. The first stage was the analysis of essence of the policy and results of policy implementation. Data were obtained from documentary study. The main data sources were the policy of the nine cabinets that the prime ministers announced to the parliament, and the reports of implementation of the policy of each government; while the supplementary data sources were 665 announcements on equity of quality policy prepared by the government, and the 32 data sources on expenditure budgets to implement the policy prepared by the government. The data collecting instrument was a form for recording essence of the document. Data were analyzed with content analysis to derive at inductive conclusions with the use of triangulation technique to verify validity of data sources. The second stage was the verification and confirmation of appropriateness and feasibility of the framework for policy on equity of quality for basic education. A focus group discussion was conducted involving 10 experts who had very high level of expertise on educational policy. The employed research instruments were a draft of policy framework, and a form containing question guidelines for focus group discussion. Data were analyzed with content analysis.

Research findings showed that (1) the educational policy was an important policy of each of the nine cabinets during the time under study; its essence was the protection of the people's rights in both the equity type and the justice type including the opportunity to gain access to educational services, the quality of the provided educational services, and the resources allocated for provision of educational services; however, different emphases were given based on the economic, social, political, and educational contexts of each era under the provision that the policy must be in accord with basic policy guidelines of the state as specified in the constitution; (2) regarding results of implementation of the policy on equity of quality for basic education, it was found that the policy was implemented and there were reports on the achievements of projects/activities that were in accord with basic policy guidelines of the state as specified in the constitution; on the other hand, results of educational evaluation both at the national and international levels confirmed that the factors preventing Thai people to achieve equality of basic education in both the equity type and the justice type were the following: parents' educational level, readiness of infrastructure, learning materials and budget allocated to the school, number and quality of teachers, and participation of network parties; and (3) in the next 20 years there is a need for the framework for policy on equity of quality for basic education at the national level which can be specified as follows: in the aspect of access to educational services, decentralization of administration should be implemented, the mother tongue should be allowed to be used at the beginning level of learning, and a census of disabled and disadvantaged people should be undertaken; in the aspect of quality of access to basic education services, educational provision approach should be adjusted to accommodate education for elderly people, and there should be the policy for lifelong learning; in the aspect of resources for provision of basic educational services, the pattern of provision should be adjusted to be more efficient, and Thai people should be prepared to deal with life affecting technologies; furthermore, consideration should be given to the policy process, i.e. educational policy should be free from politics, the rights of children during basic education age should be guaranteed, the curriculum should have academic freedom, the mechanism and guidelines for internal and external assessments of the school's educational quality should be determined, the social and community sectors should be allowed to propose educational policies, and the policy should be developed leading to the policy of equity of quality of lifelong education.

Keywords: Policy analysis, National Economic and Social Development Plan, Equity, Educational quality, Basic education

กิตติกรรมประกาศ

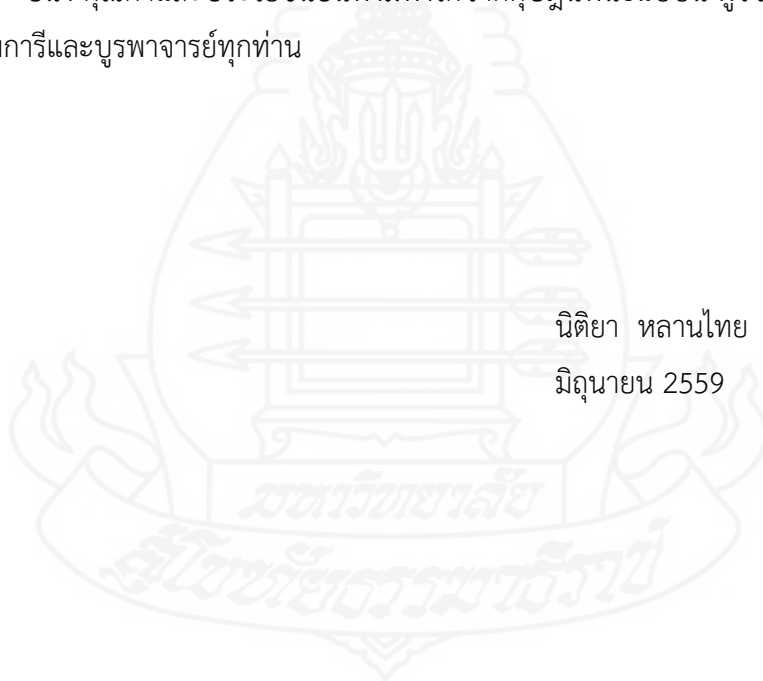
ดุชนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ชูชาติ พ่วงสมจิตร แห่งวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจารย์ ดร. จำลอง นักพ่อน และอาจารย์ ดร. บุญลือ ทองอยู่ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลา ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทาง ติดตามการพัฒนาดุชนิพนธ์อย่างใกล้ชิด และให้การสนับสนุน ให้กำลังใจเป็นอย่างดี ตลอดระยะเวลาที่ทำการวิจัย ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญที่กรุณาเสียสละเวลาเข้าร่วมการสนทนากลุ่ม และให้ คำชี้แนะอันมีค่ายิ่ง ขอขอบพระคุณคณาจารย์ และขอบคุณเพื่อนนักศึกษา วิชาบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ สนับสนุนและเป็น กำลังใจที่ดีตลอดมา ขอขอบพระคุณหน่วยงานต้นสังกัดที่ให้การสนับสนุนในการศึกษา และขอบคุณเป็นพิเศษสำหรับกำลังใจจากครอบครัวชาวไทย

อนึ่ง คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากดุชนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเป็นเครื่อง บูชาแด่บุพการีและบูรพาจารย์ทุกท่าน

นิตยา หลานไทย

มิถุนายน 2559



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง.....	ซ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	8
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	9
สมมติฐานของการวิจัย.....	11
ขอบเขตของการวิจัย.....	12
ข้อจำกัดในการวิจัย.....	12
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	12
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	15
แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	15
แนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	88
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.....	127
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	137
สรุปแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	156
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	159
วิธีดำเนินการวิจัย.....	159
แหล่งข้อมูลกลุ่มเป้าหมาย.....	160
การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล.....	165

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	สาระสำคัญของหลักความเสมอภาคที่มีการรับรองไว้ตั้งแต่พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวพุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกรายฉบับและมาตราที่เกี่ยวข้อง.....	27
ตารางที่ 2.2	มาตราต่างๆ ของบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกตาม ประเภทหน้าที่ของรัฐและสิทธิของประชาชน.....	36
ตารางที่ 2.3	วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชน ชาวไทย เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยรวม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกรายประเด็นของบทบัญญัติ.....	39
ตารางที่ 2.4	มาตราต่างๆ ของบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคทั่วไป หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หลักข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติมาตรการขจัด อุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลที่มีความแตกต่างกันสามารถใช้สิทธิได้เท่าเทียม กับบุคคลทั่วไปตลอดจนหลักการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ที่มีอยู่ในสังคมไทย ที่มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จำแนกตามประเด็นบทบัญญัติ.....	55
ตารางที่ 2.5	จำนวนของผู้เรียนระดับประถมศึกษา ผู้เรียนระดับมัธยมศึกษา และผู้เรียนรวม ทั้งสองระดับ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 จำแนกตามปีการศึกษาตามปีเริ่มต้น ของแต่ละแผนฯ	76
ตารางที่ 2.6	ปรากฏการณ์ที่แสดงถึงความเสมอภาคทางการศึกษา จำแนกตามมิติสถานภาพ ตัวบ่อนของระบบการศึกษาและมิติของความเสมอภาค.....	85
ตารางที่ 2.7	ค่าดัชนีคุณภาพชีวิตของคนไทยระหว่างปี 2548-2550 จำแนกตามรายมิติ ของดัชนีคุณภาพชีวิต.....	94

สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 2.8 โมเดลเชิงตรรกะตามแนวคิดของคัมป์ส.....	110
ตารางที่ 2.9 สรุปสาระสำคัญของสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับผลกระทบต่อ การศึกษา ในช่วงทศวรรษ 1960-1980	139
ตารางที่ 2.10 สรุปสาระสำคัญของสภาพความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกับผลกระทบต่อ การศึกษา ในช่วงทศวรรษ 1960-1980.....	140
ตารางที่ 2.11 สรุปสาระสำคัญของสภาพความเปลี่ยนแปลงทางประชากรกับผลกระทบต่อ การศึกษา ในช่วงทศวรรษ 1960-1980.....	141
ตารางที่ 2.12 องค์ประกอบของตัวชี้วัดความเสมอภาคทางการศึกษา.....	145
ตารางที่ 2.13 องค์ประกอบของตัวชี้วัดสภาพแวดล้อมของความเสมอภาคทางการศึกษา ที่ยึดประชาชนหรือผู้เรียนหรือผู้สำเร็จการศึกษาเป็นสำคัญ.....	148
ตารางที่ 2.14 องค์ประกอบของตัวชี้วัดประเด็นความไม่เสมอภาคทางการศึกษา.....	148
ตารางที่ 2.15 ประเด็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคทางการศึกษาของฮีลรี และอิสแทนซ์ (Healy and Istance).....	149
ตารางที่ 3.1 กรอบแนวทางการวิจัยด้วยวิธีวิทยาการวิจัยเอกสาร เรื่อง ความเสมอภาค ด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554)	169

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1	กรอบแนวคิดการวิจัยความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554).....	11
ภาพที่ 2.1	โมเดลเชิงตรรกะตามแนวคิดของเซียนเรนส์ เพื่อแสดงความสัมพันธ์ภายใน ระบบการศึกษา.....	109
ภาพที่ 2.2	โมเดลเชิงตรรกะตามแนวคิดของมูลินีเคลล็อกก์.....	111
ภาพที่ 2.3	ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า ปัจจัยเอื้อ กระบวนการ ผลงาน และดัชนีชี้วัดผลงานตามแนวคิดของสมชาย สุขสิริเสรีกุล.....	118
ภาพที่ 2.4	โมเดลคุณภาพการศึกษาระดับโรงเรียนและห้องเรียน ของเซียนเรนส์.....	120
ภาพที่ 2.5	โมเดลอธิบายคุณภาพการศึกษาตามโครงการการศึกษาเพื่อปวงชน ของยูเนสโก.....	124
ภาพที่ 2.6	กระบวนการนโยบาย 7 ขั้นตอน.....	135
ภาพที่ 2.7	กรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบายและการปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย.....	136
ภาพที่ 2.8	กรอบแนวคิดการวิจัยความเสมอภาคด้านคุณภาพของการศึกษาขั้นพื้นฐาน.....	158

