

หน่วยที่ 12

ความเสมอภาคทางการศึกษา

“ ความเสมอภาคทางการศึกษา ” จากการค้นหาความหมายจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พุทธศักราช 2535 คำว่า “ ความเสมอภาคทางการศึกษา ” มาจากคำ 2 คำ คือ “ *เสมอภาค* ” หมายถึง มีส่วนเท่าเทียมกัน, มีส่วนเท่ากัน และคำว่า “ *การศึกษา* ” หมายถึง การเล่าเรียน , การฝึกฝน และอบรม ดังนั้น “ ความเสมอภาคทางการศึกษา ” จึงหมายถึง ความเท่าเทียมกันในการได้รับการเล่าเรียน ฝึกฝน และอบรม

แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษาในระยะแรก ๆ มักจะตีความหมายว่า หมายถึง การที่ทุกคนควรจะได้รับการศึกษาเท่า ๆ กัน (egalitarianism) เปรียบเหมือนการแบ่งขนมเค้กทุกคนควรได้รับขนมคนละชิ้นเท่ากัน แต่เมื่อคำนึงถึงว่า ความจำเป็นและความพร้อมของคนไม่เหมือนกัน เด็กบางคนอาจหิวมาก ขนมชิ้นเดียวไม่พอกิน ส่วนเด็กอีกคนหนึ่งอาจอิ่มจนกินไม่ลงอีกแล้ว การแบ่งสรรปันส่วนโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของบุคคล ย่อมก่อให้เกิดความสูญเปล่าและไม่เป็นธรรม ต่อมาแนวคิดเปลี่ยนไป โดยกำหนดให้การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเปรียบเหมือนขนมซึ่งให้เด็กทุกคนได้กินเหมือนกัน ส่วนที่ว่าเมื่อรู้รสขนมแล้ว เด็กคนใดอยากกินอีกหรือไม่อยากกิน ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดให้ตามความประสงค์ ในช่วงนี้เองที่ความเสมอภาคทางการศึกษาวิวัฒนาการสู่ความเสมอภาคของ “ โอกาส ” ทางการศึกษา

เจมส์ โคลแมน นักการศึกษาชาวอเมริกันและคณะได้จัดขบวนการความคิดเรื่องความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาขึ้นในปี 1966 นักวิชาการได้ถกเถียงกันเป็นอย่างมากว่าโอกาสทางการศึกษาคืออะไร จะตีความหมายว่าอะไรได้บ้าง เก้าปีที่ได้เสนอผลงานวิจัยเรื่องความเสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาในอเมริกา โคลแมน ได้พยายามสรุป ความเสมอภาคของโอกาสการศึกษาว่า “ เป็นการให้การศึกษาแก่เด็กทั่วไปในระดับที่สามารถจะลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากสภาพทางบ้านของเด็ก และจะมีผลกระทบต่อชีวิตและการประกอบอาชีพของเด็กในอนาคต ” นิยามของโคลแมน อาจไม่แจ่มชัดนักแต่ก็เน้นประเด็นที่นักวิชาการ ยอมรับกันแล้วว่าเป็น “ โอกาส ” ที่คนต้องการ คือ โอกาสสำหรับชีวิตอนาคตเมื่อเด็กเติบโตขึ้นนั้นเป็นสภาพการณ์ในระยะยาวโดยหน้าที่ของนักการศึกษา ประเด็นที่เราจะต้องย้อนกลับมาดู คือหน้าที่และบทบาทของระบบโรงเรียนที่จะเอื้อต่อ “ โอกาส ” นี้หรือ อีกนัยหนึ่ง คือประเด็นที่เป็นปัญหาเฉพาะหน้าสำหรับระดับมัธยมศึกษา ปัญหาข้อนี้แยกได้ออกเป็น 2 ประการคือ

1. การมีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับนี้ (access) ซึ่งไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับต่อไปแล้ว แต่เป็นการเตรียมคุณสมบัติของเด็กเพื่อออกสู่ตลาดแรงงานหรือการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป
2. การมีโอกาสได้พัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพ (ซึ่งก็ไม่ใช่ที่กระจางซัดว่าเต็มศักยภาพ คือ แค่นั้น) ในระหว่างที่อยู่ในระบบการศึกษาระดับมัธยม

แมรี จิน โบว์แมน ได้วิเคราะห์ความเสมอภาคและโอกาสทางการศึกษาโดยละเอียดดังนี้

1. ให้เด็กได้รับข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการเลือกโรงเรียน ตลอดจนการเลือกว่าจะเรียนต่อหรือทำงานเมื่อไรและอย่างไร
2. การขจัดความแตกต่างในเรื่องความสามารถ ทั้งที่เด็กได้รับจากพันธุกรรม หรือจากสภาพแวดล้อมที่บ้าน
3. การมีเงินค่าใช้จ่ายสำหรับเรียนหนังสือ

จากความคิดเห็นของนักศึกษาที่ได้เสนอแนวคิดในเรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษา ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติซึ่งจะประกาศใช้ในปี พุทธศักราช 2542 ได้กล่าวถึงการให้สิทธิเสมอกันเท่าเทียมกันทางการศึกษาไว้ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐบาล ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชน ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษ ต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา

มาตรา 10 การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษา
ขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์
สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่ง
ตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าว มีสิทธิและโอกาสได้รับโอกาส
ขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

“ความเสมอภาคทางการศึกษา” เป็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณานำมาวิเคราะห์เพื่อให้เกิด
การพัฒนาคุณภาพของประชาชนในชาติ ให้มีความสามารถทัดเทียมกับประชาชนของอารยประเทศ
โดยอาศัยการศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ แม้ปัญหานี้จะถูกหยิบยกมาแก้ไข แต่ในสภาพความเป็นจริง
ยังคงปรากฏปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางการศึกษา อีกหลายประการซึ่งน่าศึกษาและควร
ให้ความสนใจอย่างยิ่ง

ปัญหาความไม่เสมอภาคแห่งโอกาสในการศึกษา การกระจายโอกาสในทางการศึกษาไม่ทั่วถึง
หรือไม่สม่ำเสมอ ซึ่งก็เป็นผลพวงมาจากการดำเนินการศึกษาแบบนี้ที่มีความพร้อมไม่เพียงพอ ตั้งแต่
รัฐได้เริ่มต้นมาจนตลอดเวลาที่ผ่านมานี้ เราต้องแก้ปัญหาระบบการกระจายโอกาสทางการศึกษากันมา
เป็นปัญหาหนักทีเดียว แม้ว่าเราจะประสบผลสำเร็จพอสมควรในระดับประถมศึกษา ซึ่งเดี๋ยวนี้มี
ความเสมอภาคมากทีเดียว แต่ในระดับมัธยม และอุดมศึกษา เราก็ยังอยู่ห่างไกลจากความสำเร็จ และ
แม้ในระดับศึกษานั้นเอง กว่าจะมาถึงจุดนี้ได้มันก็กินเวลาดังเท่าไร และระหว่างนั้นมันได้ทำ
ให้มีปัญหาแทรกซ้อนหรือคู่ขนานอะไรเกิดขึ้นบ้าง

สาระสำคัญในการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษา

- **ประการที่หนึ่ง** ในการศึกษาภาคบังคับ ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่าง
เท่าเทียมกัน
- **ประการที่สอง** ในการศึกษาที่มีภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ประชาชนมีโอกาสและมีเสรีภาพ
ที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน กล่าวคือ จะต้องให้ประชาชนในชนบทซึ่งมีฐานะยากจน ได้มี
โอกาสได้เข้าศึกษา ทัดเทียมกับกลุ่มชนที่อยู่ในเขตเมืองและมีฐานะทางเศรษฐกิจดี โดยต้องแก้ไข
เกี่ยวกับการสอบคัดเลือก การขยายโรงเรียนและสถาบันระดับอุดมศึกษาออกไปสู่ท้องถิ่น การแก้ไข

ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ และการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้ยากไร้ ทั้งนี้เพื่อให้ทุกคนมีโอกาสได้เข้าศึกษาเล่าเรียนโดยวิธีการที่เป็นธรรม

- **ประการที่สาม** ต้องส่งเสริมแก้ไขส่วนที่ด้อยคุณภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงที่เกิดขึ้นในการศึกษา

มาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

1. ปรับปรุงโรงเรียนมัธยม มีคุณภาพทัดเทียมกัน กับจัดให้พื้นที่การศึกษาเป็นเขต ๆ เรียกว่า เขตการศึกษาหรือเขตโรงเรียน

2. กำหนดเป็นนโยบายในการปรับปรุงการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับ เศรษฐกิจและสังคมไทย และให้สถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

3. ส่วนรวมตามความต้องการของท้องถิ่น

4. สนับสนุนการศึกษานอกโรงเรียน โดยขยายกิจการและจัดให้มีการประสานงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีได้ศึกษาเล่าเรียนในระบบ โรงเรียนและประชาชนที่อยู่ในชนบทได้มีโอกาสรับบริการการศึกษาอย่างทั่วถึง

แม้ว่าจะได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาความเสมอภาคทางการศึกษาเสมอมา แต่ในสภาพความจริงยังคงปรากฏปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคทางการศึกษาดังนี้

1. การจัดการศึกษาภาคบังคับยังทำได้ไม่ทั่วถึง
2. ผู้ปกครองไม่เห็นความสำคัญของการศึกษาเนื่องจากไม่มีงานทำหลังจากจบการศึกษาแล้ว
3. การคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถานศึกษาส่วนใหญ่ผู้สอบเข้าได้จะมีฐานะดีและมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะสอบไม่ได้

การให้โอกาสการศึกษา : ทุกคนต้องเป็นผู้ชนะในแบบของตนเอง

ภายใต้ปรัชญาแนวคิดของการทำให้คนรุ่นใหม่ เป็นคนที่มีการเรียนรู้ที่ดี และมีขีดความสามารถในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องนั้น ประเด็นสำคัญที่ตามมาทีคณะศึกษาศาสตร์เน้นหนักค่อนข้างมากคือ รูปแบบการให้โอกาสการศึกษาแก่คนยุคใหม่จะต้องหลากหลายมากขึ้น ให้เสรีภาพในการเรียนรู้กับคนมากขึ้น และนำการศึกษาที่ดีเข้าไปสู่ชีวิตคนไทยทุกคน ไม่ว่าเขาจะเกิดขึ้นมาในชอกมูม

โคของแผ่นดินนี้ หรืออีกนัยหนึ่ง คณะศึกษายืนยันว่าคนยุคใหม่จะมีชีวิตแห่งการเรียนรู้ที่ดีไม่ได้เลยถ้า เขาปราศจากเสรีภาพในการเรียนรู้และไม่ได้มีโอกาสในการศึกษาอย่างพอเพียง

ดร. โกวิท วรพิพัฒน์ อธิบดีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นสมาชิกคณะศึกษาท่านหนึ่งที่ ผลักดันแนวคิด เรื่องการให้โอกาสการศึกษาและเสรีภาพในการเรียนรู้แก่คนรุ่นใหม่ในเวทีคณะศึกษา ของโครงการ

“ การศึกษาที่แท้จริงแปลว่า ความเจริญงอกงามของชีวิต ทุกวันแต่ละคนควรมีชีวิตที่ดีขึ้น มีความสบายใจขึ้นในแบบของตนด้วยการศึกษา เพราะฉะนั้นการศึกษาที่เราจัดให้คนจึงควรมีความ หลากหลายและมีเกณฑ์วัดความสำเร็จที่หลากหลาย คนบางคนอาจปลูกต้นไม้เก่งมากกว่าเรียนเก่ง เราก็น่าจะปล่อยให้เขาได้อวดความเก่งของเขาในการปลูกต้นไม้ได้โดยไม่ต้องแข่งกับใคร

คนทุกคนไม่จำเป็นต้องแข่งขันกัน เพราะจุดประสงค์ในชีวิตของแต่ละคนต่างกัน และทุกคน ไม่จำเป็นต้องเก่งพร้อมกัน ดีพร้อมกัน แต่ละคนต่างมีช่วง มีขั้นตอนในชีวิตที่แตกต่างกัน ซึ่งแต่ละ คนอาจค่อย ๆ ดีค่อย ๆ เก่งขึ้นด้วยการศึกษาตามแบบของเขาเอง เพราะฉะนั้นทุกคนจึงไม่จำเป็นต้อง ต้องมาเรียนรู้อยู่ในโรงเรียนที่เริ่มต้นและจบลงพร้อม ๆ กัน แต่ทุกคนควรมีโอกาสเล่าเรียนไปตาม จังหวะชีวิต และขีดความสามารถของตนเอง ตลอดจนเป้าหมายใสมชีวิตของตนเอง ถ้าคิดได้อย่างนั้น ชีวิตของคนแต่ละคนก็จะมีสุขมากกว่านี้และจะสามารถเรียนรู้ได้อย่างกว้างขวางกว่านี้ ”

(จากสารคดีสั้น “ จากความฝัน สู่ปัญญา เพื่ออนาคต ” ตอนที่ 121 : เพื่อคนทุกคนเป็นผู้ชนะ)

ดร. โกวิท วรพิพัฒน์ ยังได้วิจารณ์ถึงปัญหาการให้โอกาสการศึกษาในบ้านเราในปัจจุบันอีก ว่า

“ ตอนนั้ระบบการศึกษาของเราเป็นระบบแพ็คค็อก เพื่อคัดหัวกะทิมาทำงานรับใช้บ้านเมือง ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นวิธีคิดทางการศึกษาตั้งแต่สมัยแรก ๆ ที่มีการพัฒนาระบบการศึกษาแบบใหม่ ซึ่ง ระบบและวิธีคิดแบบนั้นควรจะเลิกมาได้หลายสิบปีแล้ว เพราะเราไม่ได้ต้องการแต่หัวกะทิอีกต่อไป แต่เราต้องการให้คนไทยทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเป็นคนเก่งด้วยกันทั้งหมดในทิศทางของตนเอง แต่ว่า ระบบการศึกษาในปัจจุบันและการคัดเลือกคนยังถือวิชาหนังสือเป็นสำคัญอยู่ เพราะฉะนั้นคนที่เก่ง อย่างอื่นก็ไม่มีโอกาส

การจัดการศึกษาของเราในอนาคต จึงต้องจัดการศึกษาให้ทุกคนเป็นผู้ชนะให้ทุกคนมีสิทธิ์ เป็นอันดับหนึ่งได้ เป็นอันดับหนึ่งในทัศนะของตนเอง ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 2/2537 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2537)

ดร.โกวิท ได้ให้ข้อวิจารณ์ปิดท้ายว่า ระบบการศึกษาที่แข่งขันคัดเลือกันแต่ในเชิงวิชาการ เช่นที่กล่าวมานั้น เป็นระบบที่ทำลายโอกาสคนไปมากมาย และทำลายความเป็นคนไปมากต่อมาก ด้วย คนที่เรียนไม่เก่งแต่มีคุณงามความดี และสามารถเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมได้เท่า ๆ คนอื่นกลับ เป็นคนที่ถูกลดโทษจากระบบการศึกษา กลายเป็นคนที่ไม่ได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเองเพียง เพราะ สอบแข่งขันสู้คนอื่นไม่ได้ ดังเช่น ตัวอย่างการสอบเข้ามหาวิทยาลัย

“ ระบบการสอบเข้ามหาวิทยาลัยบีบบังคับเด็กรุ่นใหม่ค่อนข้างมาก เด็กที่เรียนอยู่ แม่ต้องสอนร้อยคนเพื่อจะเข้ามหาวิทยาลัยให้ได้เพียงคนเดียว ต่างคนต่างเรียนเพื่อจะเข้ามหาวิทยาลัย ให้ได้ คนที่เข้าไม่ได้ก็อยู่เหมือนไม่ใช่คน ถูกกดดันเองกลายเป็นคนที่สร้างปัญหาต่าง ๆ เราคงต้อง ช่วยกันคิดว่าจะทำอย่างไรให้คนที่ไม่ประสบความสำเร็จอีก 99 คนเป็นคนที่สมบูรณ์ได้เช่นกัน ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 1/2537 วันที่ 27 ตุลาคม 2537)

ศาสตราจารย์ ดร.เจตนา นาควัชระ ได้ให้ข้อวิจารณ์เสริมในเรื่องนี้ว่า

“ ในโลกสมัยใหม่ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วมากทั้งในระดับที่อยู่ในสังคมของเราเอง หรือในระดับที่กว้างออกไปในระดับนานาชาติ ผมขอถามว่าในโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และแข่งขันรุนแรงเช่นนั้นที่มีสำหรับผู้แพ้หรือไม่ ผมไม่ค่อยแน่ใจว่าการศึกษาไทยในความสัมพันธ์ เรื่องนี้ เราจึงมีผู้แพ้และผู้พลาดหวังจากระบบการศึกษามากมาย จนอาจต้องไปตั้งกรรมการศึกษา พิเศษกรรมการศึกษา สำหรับผู้แพ้ คำถามคือ เราจะจัดการศึกษาอย่างไรให้ผู้แพ้ของเราอยู่ได้อย่างสง่างามเช่นกัน ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 2/2537 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2537)

รูปแบบการศึกษาที่เน้นให้ทุกคนเป็นผู้ชนะ จึงเน้นที่การให้โอกาสการศึกษาแก่คนทุกคนที่มี ศักยภาพและความต้องการที่จะเรียน เพื่อให้การศึกษาเป็นเครื่องเปิดทางชีวิตที่ดีให้แก่สมาชิกของ สังคมไทยทุกคน ศาสตราจารย์ ดร.เจตนา นาควัชระ ชี้ว่าการศึกษาในแบบที่ท่านต้องการนั้นคือ

“ การศึกษาที่สร้างความมั่นใจให้กับทุกคน ที่มีความสามารถแตกต่างกันมีความหลากหลาย มากมาย และในที่สุดกระทรวงศึกษาก็จะไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องเป็นกรรมการศึกษาของผู้แพ้ ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 2/2537 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2537)

ในขณะที่ศาสตราจารย์ คุณหญิงนางเยาว์ ชัยเสรี มองอีกว่า

“ ในอนาคตประชาชนคนไทยจะต้องมีเสรีภาพในการที่จะได้รับความรู้ นั่นก็คือ เขาต้องไม่เป็นผู้แพ้ไม่ว่าเขาจะอยู่ในท้องถิ่นยากจนเพียงใด มีฐานะทางสังคมระดับไหนก็มีสิทธิได้รับความรู้ อย่างเท่าเทียมกัน ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 6/2538 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2538)

จุดยืนสำคัญในแง่การให้โอกาสการศึกษาของคณะศึกษาโครงการ “ การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ” จะอยู่ที่คำสำคัญ นั่นคือ “ ความหลากหลาย ” โดยเน้นที่การจัดรูปแบบการศึกษาที่หลากหลายหลากหลายหลักเกณฑ์วิธีการคัดคนและวิธีการวัดผลที่ยืดหยุ่น ตลอดจนการใช้สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศให้เป็นประโยชน์ ในการนำการศึกษารูปแบบที่สอดคล้องกับสภาพความแตกต่างของบุคคลและชุมชน ออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ

ศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

“ เรามองว่าการศึกษาริจริง ๆ จะต้องหลากหลาย ใจเราอยากให้เห็นการศึกษาที่หลากหลายขนาด 60 ล้านคนเลย เป็นเสียแต่ตัวของแต่ละคน ที่เขาสามารถสวมใส่ให้พอดีแก่ตัวของเขาเอง และสามารถไปทำอะไรได้ เราอยากให้เห็นความหลากหลายถึงขนาดนั้น ”

(จากการประชุมคณะศึกษา ครั้งที่ 5/2539 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)

โดยนัยนี้ คำว่าการขยายโอกาสทางการศึกษา จึงมิได้มีความหมายแต่เพียงการให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น แต่ยังมีนัยครอบคลุมถึงการให้โอกาสบุคคลแต่ละคน ชุมชนแต่ละชุมชน ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ที่จะมีโอกาสได้รับการศึกษาในแบบที่เหมาะสมกับตัวของเขาเองและชุมชนของเขา ดังเช่น ที่คุณวินัย ละมະฮุน เลขาธิการคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นคณะทำงานโครงการระยะที่ 2 ได้กล่าวว่า

“ เมื่อจะมีการปฏิรูปการศึกษากันแล้ว ก็อยากจะให้ครอบคลุมไปถึงประเด็นความแตกต่างกันในสังคมด้วย โยง ไปถึงเรื่องแผนการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และรูปแบบการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อคนในแต่ละชุมชน ”

(จากการประชุมศึกษา ครั้งที่ 5/2539 วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)

โดยนัยเรื่องการให้โอกาสทางการศึกษาจากข้อคิดของคณะศึกษาโครงการทั้งหมดที่กล่าวมาชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญร่วมกัน นั่นคือ การปรับปรุงรูปแบบการจัดการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นและ

หลากหลายรองรับสภาพความแตกต่างของบุคคลและชุมชนในสังคมไทยได้ ซึ่งความยืดหยุ่นและหลากหลายนี้ครอบคลุมตั้งแต่แนวทางการคัดเลือกคนเข้ารับศึกษาในระดับต่าง ๆ ไปจนถึงรูปแบบหลักสูตรและการเรียนการสอนที่จะต้องปรับให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้นเช่นกัน

ในอนาคตบุคคลทุกคนที่เกิดขึ้นมาบนผืนแผ่นดินไทย พึงได้รับโอกาสการศึกษาตามศักยภาพของเขาเอง และสามารถเรียนไปได้จนสูงสุดตามขีดความสามารถและความต้องการของเขา โดยจะต้องไม่ถูกตัดโอกาสกลายเป็นผู้ “แพ้กั๊กออก” จากระบบการศึกษาที่คับแคบ ส่งเสริมให้คนแข่งขันกันแต่ในเชิงวิชาการอย่างที่อยู่ในปัจจุบัน

ในอนาคตรูปแบบการคัดเลือกคนเข้าศึกษาจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงไป แม้แต่ในการศึกษาระดับสูงชั้นมหาวิทยาลัย รูปแบบการสอบคัดเลือกที่แข่งขันกันอย่างเอาเป็นเอาตายในปัจจุบันก็จะค่อย ๆ ถูกปรับปรุงไปด้วย ดังเช่น ที่มีความพยายามอยู่ในปัจจุบันอยู่แล้ว เช่น การนำผลสัมฤทธิ์และผลการเรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายเข้ามาเป็นน้ำหนักในการคัดเลือกเด็กเข้าเรียนมหาวิทยาลัยด้วยการเปิดโอกาสให้มีการสอบปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้นักเรียนสามารถแก้ตัวได้ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นผู้กำหนดรับเด็กเข้าเรียนเอง

(อ้างอิงศาสตราจารย์ นพ.เกษม วัฒนชัย จากสารคดีสั้น สุบัญญัติ เพื่ออนาคต ตอนที่ 28 : ผู้แพ้ ผู้ชนะ)

หรือการจัดสรรโอกาสให้คนได้เรียนในระดับอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น เช่น การขยายการอุดมศึกษาระบบเปิด รับไม่จำกัดจำนวน เพื่อให้คนทุกคนมีโอกาสเรียนได้อย่างเต็มที่

(อ้างอิงศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสุอาน จากสารคดีสั้น “จากความฝัน สุบัญญัติ เพื่ออนาคต” ตอนที่ 28 : ผู้แพ้ผู้ชนะ)

ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ที่คณะศึกษาได้ชี้ให้เห็นนี้ ต่างก็มีจุดมุ่งหมายอันเดียวกันนั่นคือ การเปิดโอกาสให้คนได้ศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันก็ลดสภาพการแข่งขันกันแต่ในเชิงวิชาการ ที่รังแต่จะทำให้คนรุ่นใหม่ของเราเห็นแก่ตัวกันมากขึ้น

การศึกษายุคใหม่ต้องเป็นการศึกษาซึ่งเปิดโอกาสให้แก่ความเก่งที่หลากหลายของคนในสังคม ให้เขามีสิทธิ์เป็นคนเก่งและคนดีของสังคมไทยได้ในแบบของเขาเอง

และในอนาคตเด็กไทยทุกคนต้องได้มีโอกาสเรียนในหลักสูตร “เสี้อตัด” ไม่ใช่ “เสี้อไหล” อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เด็กไทยทุกคนมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนเพื่อให้เขาได้เรียนในแบบที่เขาถนัด เพื่อจุดมุ่งหมายที่เขาพอใจและเพื่อชุมชนที่เขาผูกพัน

การศึกษาต้องไม่เป็นเครื่องแบ่งแยกคนออกจากความเป็นจริงของท้องถิ่นของเขาอีกต่อไป แต่การศึกษาต้องเป็นเครื่องมือให้โอกาสคนที่จะพัฒนาตนเองให้งอกงามอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นกำลังสำคัญให้แก่ชุมชนท้องถิ่นของตนเองต่อไป

ความเสมอภาคทางการศึกษา

1. สภาพปัจจุบันและปัญหา

1.1 ความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากสภาพแวดล้อม

เหตุอันเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ

1.1.1 สภาพทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากทรัพยากรภายในประเทศที่มีอยู่จำกัด จึงไม่สามารถจัดการศึกษาระดับสูงกว่าภาคบังคับให้เท่าเทียมกันหมดทุกคนได้ นอกจากนี้ ฐานะทางเศรษฐกิจประชาชนที่เหลื่อมล้ำกันมาก ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสในการพัฒนาความรู้ ความสามารถทางการเรียน กล่าวคือ เด็กที่มีฐานะยากจนย่อมมีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์พอจึงมีโอกาที่จะได้รับประสบการณ์เพื่อส่งเสริมการเรียนน้อยกว่าเด็กที่มีฐานะร่ำรวย

เหตุอันเนื่องจากสังคม

1.1.2 สภาพทางสังคมที่แตกต่างกันระหว่างสังคมในเมืองและสังคมชนบท เนื่องจากความจำเป็นของการศึกษา การให้ความเอาใจใส่ดูแลเด็ก เพราะเพียงแต่ดำรงชีพอันแร้นแค้นให้อยู่รอดก็เป็นภาระหนักอยู่แล้ว ทำให้เด็กในชนบทขาดประสบการณ์ ขาดสิ่งแวดล้อมที่ช่วยส่งเสริมให้มีความพร้อมโดยเฉพาะขาดแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ เป็นผลให้การเรียนของเด็กในชนบทด้อยกว่าที่ควร

เหตุอันเนื่องจากระบบการบริหาร

1.1.3 ระบบการปกครองที่เป็นแบบรวมอำนาจ ทำให้การบริหารการศึกษา การจัดงบประมาณครู สถานที่เรียน ล้วนมาจากส่วนกลางทั้งสิ้น เป็นผลให้การศึกษาในส่วนกลางหรือในเมืองได้รับความเอาใจใส่ดีกว่าท้องถิ่นในชนบท

เหตุอันเนื่องจากความสามารถของบุคคล

1.1.4 ความสามารถ สติปัญญา ความถนัด และความสนใจที่แตกต่างกันไปตามธรรมชาติระหว่างบุคคล ทำให้ทุกคนมีความสามารถในการศึกษาไม่เท่าเทียมเสมอเหมือนกันได้

1.2 ความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากระบบการศึกษา

จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็นผลให้การจัดการศึกษามีปัญหา ในเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านความเสมอภาค ดังต่อไปนี้

การศึกษาอยู่ในวงจำกัด

1.2.1 การศึกษาไทยในปัจจุบันยังอยู่ในวงจำกัด ผู้ที่มีโอกาสได้รับการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับ ส่วนใหญ่เป็นพวกที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะได้เปรียบและอยู่ในตัวเมือง ผู้ที่มีฐานะยากจนหรืออยู่ในชนบทจะมีโอกาสก็เพียงในชั้นการศึกษาบังคับเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะสถานศึกษาในระดับสูงมักจะตั้งอยู่ในตัวเมือง หรือในส่วนกลาง ในท้องถิ่นชนบทมีอยู่น้อย ดังนั้นครอบครัวชาวชนบทที่มีฐานะยากจนจึงไม่อาจสนับสนุนบุตรหลานของตนให้เข้าเรียนได้ สำหรับเด็กยากจนที่อาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมนั้น โอกาสที่จะได้รับการศึกษายังมีน้อยลง แม้แต่การศึกษาภาคบังคับก็แทบจะไม่ได้รับ เนื่องจากครอบครัวของเด็กพวกนี้ส่วนใหญ่ไม่มีทะเบียนราษฎร์ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่จะได้รับการศึกษาของเด็กไทยในปัจจุบันเป็นไปอย่าง ไม่มีความเสมอภาคเป็นอย่างยิ่ง

ความแตกต่างในคุณภาพของการศึกษา

1.2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณภาพของการศึกษาปรากฏว่า มีความแตกต่างกันมากในระหว่างโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในชนบทกับตัวเมือง และระหว่างต่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะโรงเรียนในตัวเมืองได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล ในด้านการจัดสรรงบประมาณ วัสดุ - อุปกรณ์ การศึกษา และครูผู้มีวุฒิในสัดส่วนที่ดีกว่าโรงเรียนในชนบท และในทำนองเดียวกัน โรงเรียนในกรุงเทพฯ ได้รับการสนับสนุนในอัตราสูงกว่าโรงเรียนในต่างจังหวัด ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา กล่าวคือ เด็กในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมืองและเด็กในต่างจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร

การคัดเลือกนักเรียนต่อในระดับสูง ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค

1.2.3 การคัดเลือกผู้ที่เข้าเรียนในระดับสูงขึ้นไปนั้น ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะศึกษาอย่างยิ่ง กล่าวคือ การคัดเลือกโดยใช้ข้อสอบที่ขาดความเที่ยงตรงเป็นเครื่องมือในการวัดค่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังใช้วิธีสอบความรู้ในองค์ประกอบด้วยเนื้อหาวิชาที่เรียนเพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงองค์ประกอบด้านอื่น ซึ่งการสอบเช่นนี้ทำให้เด็กที่มีฐานะดีมักจะได้เปรียบกว่า เพราะได้รับความสนับสนุนและได้ประสบการณ์จากครอบครัวมากกว่า แล้วยังได้รับการศึกษาจากโรงเรียนที่มีคุณภาพมีวัสดุอุปกรณ์การศึกษา และมีครูที่มีวุฒิดีกว่าเด็กที่มีฐานะยากจน ฉะนั้นผู้ที่สอบคัดเลือกเข้าเรียนในระดับสูง ๆ ได้จึงเป็นเด็กจากครอบครัวผู้มีฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ การคัดเลือกบุคคลเข้าเรียนโดยวิธีสอบคัดเลือก จึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสศึกษาแก่เด็กในครอบครัวที่ยากจนอย่างสำคัญ

การรับภาระด้านการลงทุนในแต่ละระดับการศึกษาไม่เสมอภาคกัน

1.2.4 เมื่อพิจารณาในด้านการลงทุนทางการศึกษา ระหว่างผู้รับการศึกษากับผู้ให้การศึกษาต่อรัฐ แล้วจะเห็นว่าในระดับการศึกษาภาคบังคับซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น การใช้จ่ายของผู้ปกครองเกี่ยวกับตัวเด็กเพื่อให้เด็กได้เรียน กับการใช้จ่ายของรัฐอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน แต่การศึกษาในระดับสูง ๆ ขึ้นมาต่อในระดับมัธยมต้น และอุดมศึกษานั้น สัดส่วนการใช้จ่ายของผู้ปกครองกลับลดลง และรัฐต้องรับภาระมากขึ้น และสัดส่วนที่รัฐรับภาระในระดับอุดมศึกษาสูงกว่ามัธยมศึกษา ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ทั้ง ๆ ที่การศึกษาทั้ง 2 ระดับนี้ เป็นการศึกษาที่คนส่วนน้อยได้รับ เป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่บุคคลมากกว่ารัฐ แต่รัฐกลับต้องมีส่วนรับผิดชอบในการใช้จ่ายเป็นสัดส่วนมากกว่าการศึกษาภาคบังคับ อันเป็นการศึกษาเพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศเสียอีก ลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางการเรียนศึกษาซ้ำซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก

การจัดการศึกษาของเอกชนก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค

1.2.5 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาภาคบังคับ มีผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการศึกษาเพิ่มขึ้นอีกโสดหนึ่ง กล่าวคือจากการที่กำหนดให้โรงเรียนราษฎร์เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่ทางการกำหนด มีผลทำให้โรงเรียนราษฎร์หาทางออกโดยการเก็บเงินกินเปล่า และจ้างครูในอัตราต่ำกว่าวุฒิ ทำให้เกิดโรงเรียนที่มีคุณภาพแตกต่างกันตามจำนวนเงินกินเปล่าที่เรียกเก็บ โรงเรียนที่เรียกเก็บเงินกินเปล่าสูง เด็กยากจนก็จะมีโอกาสเข้าเรียนยาก ผู้ที่เข้าเรียนได้เป็นพวกที่มีฐานะดีเท่านั้น ซึ่งอันที่จริงไม่ว่าบุคคลจะมีฐานะยากดีมีจนจะต้องมีสิทธิได้รับการเข้าเรียนโดยปริยาย ทำให้เด็กยากจนที่ไม่อาจเข้าโรงเรียนรัฐบาลได้เพราะมีที่เรียนไม่เพียงพอ นั้น ต้องหันมาเข้าโรงเรียนที่เรียกเก็บเงินกินเปล่าต่ำหรือไม่เรียกเลย ซึ่งทางโรงเรียนเหล่านี้มักมีคุณภาพต่ำ และจ้างครูในอัตราต่ำกว่าวุฒิ สภาพโรงเรียนไม่ดีพอ จึงทำให้เด็กเหล่านี้อยู่ในสภาพที่เสียเปรียบเด็กที่มีฐานะดีมาแต่ต้น นับเป็นการให้ความไม่เท่าเทียมกันแก่เด็กมาตั้งแต่เริ่มแรกรับการศึกษายุติแล้ว

2. ความเสมอภาคที่พึงประสงค์

ในการพิจารณาเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษานั้น เพื่อช่วยเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมตามระบอบประชาธิปไตย คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาได้กำหนดความเสมอภาคที่พึงประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ

ความเสมอภาคในด้านสิทธิ

2.1 ในระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน โดยมีข้อยกเว้นให้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะ เศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่ เป็นข้อจำกัดแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะเป็นการศึกษาบังคับสำหรับคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่สังคมสูงกว่าบุคคล

ความเสมอภาคในด้านโอกาส

2.2 การศึกษาในระดับที่สูงกว่าขั้นมูลฐานนั้น รัฐจะต้องให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคนั้น ทั้งนี้ เพราะเป็นการศึกษาที่มีใช้เพื่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ และเป็นการศึกษาที่ให้ผลตอบแทนแก่ผู้เรียนมากกว่าแก่สังคมโดยส่วนรวม ในกรณีที่เป็นผู้ยากไร้ รัฐจะต้องพิจารณาให้ทุนการศึกษาอย่างเสมอภาคด้วย

ความเสมอภาคในการที่จะได้รับการสนับสนุน

2.3 ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจะต้องให้ความสนับสนุนในอัตราส่วนที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำค่าสูง ไม่ว่าสถานศึกษานั้นจะอยู่ในเมืองหรือชนบทห่างไกล ทั้งนี้ เพื่อที่จะทำให้คุณภาพของการศึกษาของท้องถิ่นต่าง ๆ อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน

ความเสมอภาคที่พึงประสงค์ดังกล่าวนี้มีได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะเข้าเรียนถึงระดับอุดมศึกษาหมด เนื่องจากมีข้อจำกัดอันสืบเนื่องมาจากปัญหา จากปฐมเหตุดังกล่าวแล้วข้างต้น ประกอบกับความสามารถด้านสติปัญญาของแต่ละบุคคล การที่แต่ละคนจะได้รับการศึกษาถึงระดับใดนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้วยังต้องคำนึงถึงความสามารถ ความถนัด และความสนใจของบุคคลพิจารณาประกอบกับความสามารถที่บุคคลผู้นั้นจะทำงานให้แก่ส่วนรวมได้ ความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น และความต้องการของประเทศส่วนรวมด้วย

3. ความเสมอภาคระหะก่อนการศึกษาภาคบังคับ

3.1 สภาพปัจจุบันและปัญหา

ฐานะเศรษฐกิจกับความไม่เสมอภาค

ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีฐานะยากจนและมีลูกมาก ประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท และมีส่วนหนึ่งที่อยู่ในเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแหล่งเสื่อมโทรม ความยากจนนี้เป็นสาเหตุสำคัญทำให้การเลี้ยงดูเด็กในด้านสุขภาพอนามัยไม่ดีพอ ทำให้เด็กในสังคมเหล่านี้มีร่างกายไม่

สมบูรณผิคกับเด็กที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดี ดังนั้นฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวมีผลก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลมาตั้งแต่ก่อนเข้ารับการศึกษาแล้ว

ระดับการศึกษาของครอบครัวกับความไม่เสมอภาค

ในส่วนที่เกี่ยวกับระดับการศึกษาปรากฏว่า ประชากรทั้งในชนบทและแหล่งเสื่อมโทรมส่วนใหญ่มีความรู้ น้อย ขาดความรู้ในการดำรงชีพ และการเลี้ยงดูเด็ก ทำให้เด็กที่อยู่ในสังคมเหล่านี้ไม่ได้รับ การส่งเสริมและแรงจูงใจ รวมทั้งประสบการณ์ในการศึกษาจากครอบครัวเท่าเทียมกับเด็กจากครอบครัวที่มีฐานะดี สิ่งเหล่านี้มีผลอย่างสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันแก่เด็กตั้งแต่เริ่มแรกของชีวิตเลยความไม่เสมอภาคของการศึกษาของเด็กในวัยก่อนการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับการศึกษาของเด็กวัยก่อนการศึกษาภาคบังคับนั้น ปรากฏว่าเด็กในชนบทและในแหล่งเสื่อมโทรมมีโอกาเรียนในโรงเรียนอนุบาลและชั้นเด็กเล็กน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กในเมือง ทั้งนี้ เพราะโรงเรียนอนุบาลส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในตัวเมือง และเด็กในแหล่งเสื่อมโทรมแม้จะอยู่ในตัวเมืองก็ไม่มีโอกาสเข้าศึกษา เนื่องจากโรงเรียนประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นของเอกชนครอบครัวในแหล่งเสื่อมโทรมไม่อาจสนับสนุนบุตรหลานคนเข้าเรียนได้ เพราะมีฐานะยากจน เมื่อพิจารณาจำนวนเด็กที่อยู่ในโรงเรียนอนุบาลก็จะเห็นว่า โอกาสของเด็กที่จะเข้ารับการศึกษา ก็มีความไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ เด็กในกรุงเทพมหานครมีโอกาสเข้าศึกษาชั้นอนุบาลมากกว่าเด็กในจังหวัดอื่น ๆ และในระดับภาคก็มีความไม่เสมอภาคกันคือ เด็กในภาคกลางมีโอกาสสูงกว่าภาคอื่น และเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโอกาสต่ำสุด ความแตกต่างในโอกาสดังกล่าวนี้ จะเห็นว่ามีผลสืบเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวและท้องถิ่นที่เด็กอาศัยอยู่เป็นสำคัญ และมีผลก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันแก่เด็กตั้งแต่วัยก่อนการศึกษาภาคบังคับ

3.2 หลักการ

3.2.1 รัฐควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์เด็กปฐมวัย โดยรัฐให้ความสนับสนุน เพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ที่ผู้ปกครองเด็กส่วนมากต้องออกไปประกอบอาชีพทั้งสามีภรรยา และปล่อยให้เด็กอยู่ตามลำพัง นอกจากนี้ก็มีเด็กวัยก่อนการศึกษาภาคบังคับจำนวนมากที่ขาดความพร้อมในการเรียน ศูนย์นี้ทำหน้าที่เพียงดูแลและส่งเสริมความพร้อมทางการเรียนแก่เด็ก พร้อมกันนั้นก็อาจจะจัดรายการให้ความรู้แก่บิดามารดาเด็กอีกด้วยก็ได้

3.2.2 จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงให้ผู้ปกครอง และประชาชนโดยทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลี้ยงดูเด็ก เพื่อเพิ่มพูนให้เด็กวัยก่อนการศึกษาภาคบังคับ มีประสบการณ์และความพร้อมในทางการเรียนใกล้เคียงกัน

3.3 วิธีการ

3.3.1 เกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ปฐมวัยนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีในระยะเริ่มแรก อาจเริ่มจัดตั้งศูนย์เด็กปฐมวัยในบริเวณ โรงงานอุตสาหกรรมและชุมชนที่หนาแน่นก่อน

3.3.2 วิธีการให้การศึกษารื่องการเลี้ยงดูเด็กแก่ผู้ปกครองนั้นอาจทำได้โดย

ก) ส่งเสริมให้ท้องถิ่นเน้นหนักการจัดการศึกษานอกโรงเรียนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้การศึกษแก่ผู้เป็นบิดามารดา พร้อมกันนั้นรัฐควรจัดตั้งศูนย์พัฒนาการศึกษาผู้ใหญ่ตามจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ โดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาหลักสูตรแบบเรียนให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่น

ข) รัฐควรให้บริการการศึกษาทางสื่อมวลชน เช่น ผ่านทางวิทยุท้องถิ่น โดยจัดรายการที่เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพ เป็นต้น ในการดำเนินงานดังกล่าวอาจกระทำโดยการจัดตั้งสถานีวิทยุขึ้นตามภาคต่าง ๆ หรือร่วมมือกับวิทยุของทางราชการที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ได้

ค) ควรจัดรูปโรงเรียนเป็นโรงเรียนชุมชน เพื่อบริการชุมชนมากขึ้น เช่น ส่งเสริมให้โรงเรียนและท้องถิ่นจัดชุมชนแม่บ้าน หรือจัดหาวิทยากรมาบรรยายและสาธิตเรื่องการเลี้ยงดูเด็กตามโอกาสอันควร

4. ความเสมอภาคระดับประถมศึกษา

4.1 สภาพปัจจุบันและปัญหา

อัตราการเข้าเรียนชั้นประถมต้นแตกต่างกัน

4.1.1 ในปัจจุบันเด็กอายุ 7 ปีขึ้นไป ที่เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนแตกต่างกัน ทั้งในระหว่างตัวเมืองกับชนบท และแตกต่างกันทั้งในระดับจังหวัดและภาคภูมิศาสตร์ กล่าวคือ เด็กที่อยู่ในเมืองมีอัตราการเข้าเรียนสูงกว่าเด็กที่อยู่ในชนบท ยกเว้นในแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งมีเด็กที่มีได้เข้าเรียนอยู่เป็นจำนวนมาก ในระดับจังหวัดและภาคภูมิศาสตร์ปรากฏว่า เด็กในจังหวัดภาคกลางมีอัตราการเข้าเรียนสูงกว่าภาคอื่น และเด็กภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีเด็กที่มีอายุในวัยเรียนระดับประถมศึกษา มากกว่าในภาคใต้และภาคเหนือ ความแตกต่างกันในอัตราเข้าเรียนเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคในการศึกษาระหว่างชนบทกับตัวเมือง ระหว่างจังหวัดกับกรุงเทพมหานคร และระหว่างภาคต่าง ๆ กับภาคกลาง

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้นแตกต่างกันนั้น เนื่องจากความยากจนในบางท้องถิ่น ผู้ปกครองพิจารณาเห็นว่าเด็กของตนยังเล็กเกินไปที่จะเข้าเรียนเพราะเดินทางไกล ส่วนในแหล่งเสื่อมโทรมนั้นเด็กส่วนใหญ่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรจึงเข้าเรียนไม่ได้ และโรงเรียนของรัฐมีไม่พอ

อัตราการเรียนต่อชั้น ป. 5 แตกต่างกัน

4.1.2 นอกจากจะมีความแตกต่างกันในเรื่องอัตราการเรียนจบภายใน 4 ปี แล้วยังปรากฏว่าอัตราการเข้าเรียนแตกต่างกันไปด้วย เพราะโรงเรียนประถมปลายส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในย่านชุมชนหนาแน่น เด็กในชนบทที่ห่างไกลจึงมีโอกาสเข้าศึกษาน้อยกว่าเด็กในย่านชุมชน นอกจากนี้อัตราการเรียนต่อในชั้น ป. 5 ยังแตกต่างกันไปตามภาคภูมิศาสตร์ด้วย กล่าวคือ ภาคกลางและภาคใต้มีอัตราการเรียนต่อใกล้เคียงกัน ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีอัตราการเรียนต่อ ป. 5 ต่ำสุดทั้ง ๆ ที่อัตราการเรียนจบภายใน 4 ปี สูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งหมด

การที่อัตราการเรียนต่อ ป.5 มีความแตกต่างกันเช่นนี้ มีสาเหตุจากความไม่พร้อมทั้งของรัฐและผู้เรียน ทางด้านรัฐบาลมีสาเหตุสำคัญมาจากการที่ขาดงบประมาณ ทำให้การขยายการศึกษาบังคับ 7 ปี เป็นไปอย่างล่าช้า ดังจะเห็นได้จากนับตั้งแต่เริ่มโครงการขยายการศึกษาบังคับในปีการศึกษา 2506 ถึงปีการศึกษา 2516 สามารถขยายไปได้เพียง 1,622 ตำบล จากตำบลทั้งสิ้น 5,439 ตำบล หรือประมาณร้อยละ 30 เท่านั้น ในส่วนผู้รับการศึกษา มีสาเหตุมาจากความยากจนเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้วิธีเพิ่มงบประมาณร้อยละ 10 นั้น มีผลทำให้จังหวัดที่ไดงบประมาณมากอยู่แล้วก็ได้งบประมาณมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันจังหวัดใดที่ได้รับน้อยก็จะคงได้รับน้อยอยู่ต่อไป ที่

สำคัญที่สุดคือ จังหวัดที่มีนักเรียนจบชั้น ป. 4 จำนวนมาก แต่มีจำนวนผู้ที่เรียนต่อ ป.5 น้อยนั้น จะได้รับงบประมาณน้อย อันทำให้ไม่สามารถเปิดทางให้เพิ่มอัตราการเรียนต่อในระดับนี้ได้ อันเป็นผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาอย่างแท้จริง

คุณภาพของการศึกษาแตกต่างกัน

4.1.3 จากผลของการวิจัยทั้งของกองการประถมศึกษา และของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ ปรากฏว่า คุณภาพการศึกษาของเด็กในระดับประถมศึกษาตอนต้นมีความแตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท และคุณภาพของการศึกษาแตกต่างกันไปในระดับจังหวัดและภาคภูมิศาสตร์ กล่าวคือ โรงเรียนที่ตั้งอยู่ในเมืองจะมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนที่ตั้งในชนบท อันส่งผลให้เด็กที่จบประถมปีที่ 4 จากโรงเรียนในชนบทและอยู่ในชนบทมีโอกาสลิ้มหนังสือได้มากกว่าที่จบจากโรงเรียนในเมือง นอกจากนั้นคุณภาพทางการศึกษา อันได้แก่ ความรู้ความสามารถ ในด้านการเรียนของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในระดับต่ำกว่าทุก ๆ ภาค ถึงแม้ว่าจะมีอัตราตกซ้ำชั้นต่ำกว่า และอัตราการเรียนจบประถมศึกษาภายใน 4 ปีสูงกว่านักเรียนในภาคอื่น ๆ ก็ตาม

สาเหตุที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพของการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้น อาจจำแนกได้ดังนี้

ครูที่สอนในชนบทมีวุฒิค่า

ก) โรงเรียนในชนบทส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนขนาดเล็ก และมักจะตั้งอยู่ไกลอำเภอ ครูที่สอนมีวุฒิค่า เพราะครูที่มีวุฒิสองมักนิยมสอนอยู่ในโรงเรียนขนาดใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ในตัวเมือง ทั้งตัวครูใหญ่ในโรงเรียนขนาดเล็กต้องทำหน้าที่สอนด้วย และครูใหญ่จะต้องไปราชการที่อำเภอปีละหลายวัน ทำให้ขาดการสอนเด็กด้วย นอกจากนั้นโรงเรียนเหล่านี้ยังขาดการตรวจตราและตรวจเยี่ยมจากผู้มีอำนาจหน้าที่การดูแลเอาใจใส่ปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาจึงมีอยู่น้อยมาก

ระบบบริหารงานบุคคลทำให้ครูต้องออกจากชนบท

ข) ระบบบริหารงานบุคคล เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพของโรงเรียนในชนบทด้อยกว่าในตัวเมือง เพราะการที่กำหนดให้เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งเป็นไปตามปริมาณงานนั้นมีผลทำให้ครูในโรงเรียนขนาดเล็กไม่อาจจะเลื่อนขั้นไปได้สูงหากยังคงอยู่ สอนในโรงเรียนนั้น ด้วยเหตุนี้การจะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งได้ก็คือ การย้ายออกจากท้องถิ่นไปสอนในโรงเรียนขนาดใหญ่ ลักษณะเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาคนมีความรู้ความสามารถพวยพออกจากชนบทไปอยู่ในตัวเมืองทำให้ชนบทมีแต่ครูที่มีวุฒิค่าอันจะส่งผลทำให้คุณภาพของการศึกษาด้อยไปด้วยเป็นอันมาก

ครูในชนบทต้องรับผิดชอบต่อนักเรียนในอัตราที่สูง

ก) อัตราส่วนครูต่อนักเรียนในโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็มีผลก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในคุณภาพของการศึกษาอีกเช่นกัน คือ ครูสังกัดกรมสามัญศึกษาซึ่งมีวุฒิสองและสอนอยู่ในตัวเมือง กลับมีอัตราส่วนนักเรียนที่จะต้องรับผิดชอบต่ำกว่าครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่มีวุฒิต่ำและสอนอยู่ในชนบท กล่าวคือ อัตราส่วนครูต่อนักเรียนของกรมสามัญศึกษาเป็น 1 : 23 – 25 คน ส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น 1 : 31 – 32 คนและหากพิจารณาตามภาคภูมิศาสตร์แล้วปรากฏว่า ครูในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องสอนนักเรียนจำนวนเฉลี่ยสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งหมด การที่ครูในชนบท และในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องรับผิดชอบจำนวนนักเรียนมากกว่าครูในตัวเมืองและครูในภูมิภาคอื่น ๆ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีคุณภาพการศึกษาต่ำกว่า และเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ครูเหล่านี้อย่างยิ่ง

เด็กในเมืองมีอุปสรรคการศึกษามากกว่า

ง) เกี่ยวกับอุปสรรคการศึกษา ปรากฏว่าเด็กในเมืองมีอุปสรรคการศึกษาสมบูรณ์กว่าเด็กในชนบท โรงเรียนในชนบทส่วนใหญ่จะมีเพียงซอเล็กและกระดานดำเท่านั้น และเมื่อพิจารณาเป็นรายภาคปรากฏว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีปัญหาเรื่องขาดอุปสรรคการเรียนมากกว่าภาคอื่น อุปสรรคการศึกษานี้มีความสำคัญต่อคุณภาพของการศึกษามาก เพราะจากการวิจัยของกองการประถมศึกษากรมสามัญศึกษาพบว่า เด็กที่อุปสรรคการเรียนครบครัน จะมีสัมฤทธิ์ผลในการเรียนมากกว่าเด็กที่ขาดอุปสรรค

เนื้อหาหลักสูตรและแบบเรียนไม่เหมาะสม

จ) เกี่ยวกับหลักสูตรและแบบเรียนปรากฏว่า เนื้อหาไม่เหมาะสมกับสภาพของเด็กและท้องถิ่นจึงไม่เป็นที่เร่งเร้าใจต่อการเรียนและการแสวงหาความรู้ เมื่อเป็นเช่นนี้มีผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการเรียนรู้ของเด็ก และทำให้เด็กในชนบทเสียเปรียบเด็กในเมือง

การจัดสรรงบประมาณก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ

ฉ) เมื่อพิจารณาจากงบประมาณทางการศึกษาระดับนี้แล้ว พบว่ามีความเหลื่อมล้ำกันมากระหว่างนักเรียนในตัวเมืองและนักเรียนในชนบท กล่าวคือ โรงเรียนสังกัดกรมสามัญศึกษาซึ่งตั้งอยู่ในตัวเมือง เฉลี่ยค่าใช้จ่ายรายหัวต่อปี (เฉพาะงบดำเนินงาน) 598 บาท ในขณะที่โรงเรียนสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งตั้งอยู่ในชนบทเป็นส่วนใหญ่ เฉลี่ยค่าใช้จ่ายรายหัวต่อปี 419 บาท เมื่อพิจารณาในระดับภาคภูมิศาสตร์ปรากฏว่า งบประมาณรายหัวของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ทุกประเภทเงิน เช่น ในปีงบประมาณ 2518 งบประมาณรายหัวประเภทเงินเดือนครูภาคกลางหัวละ 478 บาท ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตกหัวละ 424 บาท ในส่วนที่เกี่ยวกับ

งบประมาณประเภทลงทุนภาคกลางเฉลี่ยรายหัวละ 133 บาท ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเฉลี่ยหัวละ 51 บาท จึงอาจกล่าวได้ว่า วิธีการจัดสรรงบประมาณของรัฐเองมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการจัดการศึกษา อันมีผลทำให้คุณภาพของการศึกษาในโรงเรียนประเภทต่าง ๆ และในท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกันด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยรายหัวต่อปีดังกล่าวนี้เป็นเพียงดัชนีที่จะชี้ให้เห็นความไม่เสมอภาคในด้านของการลงทุนเท่านั้น

ข) การที่โรงเรียนรัฐบาลระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับมีจำนวนไม่เพียงพอและเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนรับผิดชอบจัดการศึกษาระดับนี้ ทำให้เกิดปัญหาการเก็บเงินกินเปล่าและคุณภาพของโรงเรียนที่แตกต่างกันไปตามจำนวนเงินกินเปล่าที่ทางโรงเรียนเรียกเก็บได้

กล่าวโดยสรุป การที่รัฐให้ความสนับสนุนทางการศึกษาแก่โรงเรียนประเภทต่าง ๆ และท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน มีผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะรับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ระหว่างเด็กในเมืองกับเด็กในชนบท และระหว่างเด็กในภาคต่าง ๆ ซึ่งเด็กในชนบทจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ

4.2 หลักการ และวิธีการในการปฏิรูป

จะแยกกล่าวเป็น 2 ประเด็นสำคัญคือ ในประเด็นที่เกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการเข้าเรียน และประเด็นเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในคุณภาพของการศึกษาระดับประถมศึกษา

4.2.1 การแก้ไขความไม่เสมอภาคในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษา

1) หลักการ

ก) กำหนดหลักเกณฑ์การสร้างโรงเรียนของรัฐให้เป็นไป โดยคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น จังหวัด และเขตการศึกษา

ข) กำหนดเกณฑ์อายุเด็กที่เข้าเรียนภาคบังคับ ให้ยึดหยุ่นตามความจำเป็น โดยให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด พร้อมกันนั้นก็แก้ไขระเบียบการรับเด็กเข้าเรียนให้คล่องตัวยิ่งขึ้น

ค) ในเวลาอันควรให้รัฐเป็นผู้รับภาระจัดการศึกษา ภาคบังคับ โดยสมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

2) วิธีการ

การที่จะแก้ไขความไม่เสมอภาคให้เป็นไปตามหลักการทั้ง 3 ประการข้างต้น อาจจะกระทำได้โดย

ก) จะต้องมีการวางแผนระดับจังหวัด และเขตการศึกษาเกี่ยวกับการเพิ่มจำนวนโรงเรียน พร้อมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเกณฑ์เด็กและรับเด็กเข้าเรียน โดยคำนึงถึงความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น จังหวัด และเขตการศึกษา