

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act):

พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ

Comparative Study of Educational Acts: A Multiple Case Study of International Experiences

จัดทำโดย

สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน | จตุพล สว่างเลาว์ | กัมปนาท ไชยรัตน์

คณะครุศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เสนอต่อ

สภาองค์กรของผู้บริโภค

พุทธศักราช 2568

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณี ประสพการณ์จากต่างประเทศ (Comparative Study of Educational Acts: A Multiple Case Study of International Experiences) มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน 2) เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและแนวทางเชิงนโยบายจากประสพการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม และ 3) เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต โดยมีระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน ถึง 21 ตุลาคม 2568 (180 วัน)

กิจกรรมของโครงการฯ ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 8 กิจกรรม โดยมีแผนการดำเนินงานในแต่ละกิจกรรมสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

กิจกรรม	เดือนที่					
	1 (พ.ค. 68)	2 (มิ.ย. 68)	3 (ก.ค. 68)	4 (ส.ค. 68)	5 (ก.ย. 68)	6 (ต.ค. 68)
กิจกรรมที่ 1 จัดทำแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาในการดำเนินงาน	● →					
กิจกรรมที่ 2 การศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาประกาศ หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ของประเทศไทย	● →					
กิจกรรมที่ 3 รายงานความก้าวหน้าตามขอบเขตงานข้อที่ 2			● →			
กิจกรรมที่ 4 ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อเตรียมข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก (focus group)			● →			
กิจกรรมที่ 5 จัดกิจกรรมสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (focus group)				● →		
กิจกรรมที่ 6 ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อ 2 และ ข้อ 5 เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.				● →		
กิจกรรมที่ 7 ดำเนินการจัดเวทีนำเสนอผลงานวิจัย แบบ Online					● →	
กิจกรรมที่ 8 จัดทำรายงานผลการศึกษาและรายงานฉบับสมบูรณ์						● →

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผ่านกระบวนการสังเคราะห์เอกสาร (document synthesis) และสนทนากลุ่ม (focus group) การสังเคราะห์เอกสารมีจุดประสงค์ในการรวบรวมรายละเอียดการจัดการศึกษาของนานาชาติผ่านกฎหมายแม่บทการศึกษาของประเทศนั้น ๆ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ เอกสาร หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษากฎหมายแม่บทการศึกษาชาติของ 6 ประเทศชั้นนำด้านการศึกษาของโลก ได้แก่ 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) 2) ประเทศเยอรมนี 3) ประเทศฟินแลนด์ 4) ประเทศเกาหลีใต้ 5) ประเทศญี่ปุ่น และ 6) ประเทศสิงคโปร์

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสังเคราะห์เอกสารจะใช้วิธีการผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) การเล่าเรื่อง (narrative analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) โดยสร้างข้อสรุปที่ได้จากข้อมูลโดยใช้หลักอุปนัย (inductive approach) และการตีความ (interpretation)

ในขณะที่การเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มจะใช้ผลลัพธ์จากการสังเคราะห์เอกสารเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงทัศนะและวิพากษ์ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย นักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ (stakeholder) จากหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม รวมถึงเด็กและเยาวชนและเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง จำนวน 21 คน

ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจะดำเนินการจัดการข้อมูลด้วยการลดทอนข้อมูล การตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน การลงรหัสข้อมูล และวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) โดยสร้างข้อสรุปที่ได้จากข้อมูลโดยใช้หลักอุปนัย (inductive approach) และการตีความ (interpretation) ผลสรุปข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... มีดังนี้

1. ผลการสังเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

จากการสังเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้ง 6 ฉบับ (ระหว่างเดือนธันวาคม 2567 – สิงหาคม 2568) พบว่า ผู้เสนอร่างพรบ. แต่ละฉบับจะมีแนวคิดและจุดเน้นที่แตกต่างกัน แต่ทั้งหมดล้วนมุ่งสร้างระบบการศึกษาสำหรับทุกคนที่คำนึงถึงผู้เรียนเป็นสำคัญ โดยตระหนักถึงความหลากหลายของผู้เรียนและความจำเป็นในการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่น ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และตอบโจทย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้ร่างพรบ. หลายฉบับได้ขยายความสิทธิในการศึกษาให้ครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เลือกปฏิบัติ และเน้นการคุ้มครองผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ เพื่อให้สิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เพียงหลักการตามกฎหมาย

ในเชิงโครงสร้างและกลไกการบริหาร ร่างพรบ. ทั้ง 6 ฉบับมีจุดร่วมกันในการออกแบบการกระจายอำนาจการบริหารไปยังระดับพื้นที่และสถานศึกษา เพื่อเสริมความคล่องตัวในการจัดการศึกษา ขณะเดียวกันยังคงความเป็นเอกภาพเชิงนโยบายเพื่อรักษามาตรฐานการศึกษาระดับประเทศ หลายร่างให้ความสำคัญกับ

การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างพันธมิตรทางการศึกษาแบบหลายภาคส่วน (multi-stakeholder partnership) รวมถึงการส่งเสริมระบบธนาคารหน่วยกิต การเทียบโอนผลการเรียน และการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มโอกาสการเรียนรู้

ในด้านคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างส่วนใหญ่ย้าบบาทของหน่วยงานในการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ควบคู่กับการพัฒนาสมรรถนะครูและการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม ทั้งในด้านค่าตอบแทน และสภาวะการทำงาน เพื่อดึงดูดและคงไว้ซึ่งบุคลากรคุณภาพในระบบการศึกษา นอกจากนี้ร่างพรบ. ทั้ง 6 ฉบับมีความพยายามจะมุ่งสร้างสมดุลระหว่างอิสระในการจัดการกับความรับผิดชอบต่อเชิงนโยบาย เพื่อวางรากฐานของการศึกษาที่เท่าเทียม ยั่งยืน และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต

2. ผลการสังเคราะห์และวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาจากต่างประเทศ

จากการสังเคราะห์และวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาจาก 6 ประเทศพบว่า กฎหมายการศึกษาของประเทศชั้นนำด้านการศึกษาทั้ง 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ล้วนสะท้อนแนวคิดร่วมที่สำคัญคือ “การศึกษาคือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และภารกิจหลักของรัฐ” แต่แตกต่างกันในเชิงรูปแบบการบริหารและกลไกการดำเนินงานตามโครงสร้างรัฐ และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวม (federal state) จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น ส่วนประเทศที่มีระบบรวมศูนย์ เช่น สิงคโปร์ จะเน้นการสร้าง ความรับผิดชอบต่อ (accountability) และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อรักษามาตรฐาน และคุณภาพของระบบการศึกษา

นอกจากนี้ การสังเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่า กฎหมายการศึกษาของประเทศเหล่านี้ไม่ได้จำกัดเพียง การกำหนดโครงสร้างทางการศึกษา แต่ยังทำหน้าที่เป็น “เครื่องมือเชิงนโยบาย” เพื่อหล่อหลอมคุณภาพของระบบโดยรวม ผ่านการสร้างสมดุลระหว่างการกำกับจากส่วนกลางกับอิสระทางวิชาชีพของครูและสถานศึกษา ทั้งยังใช้กลไกสำคัญ เช่น ระบบประกันคุณภาพแบบผสมผสาน (Hybrid Quality Assurance) การบริหารจัดการโดยใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีเป็นฐาน (Data and Technology-driven Governance) และการพัฒนาโครงสร้างการผลิตครูควบคู่กับระบบข้อมูลทางการศึกษา เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งอยู่บนหลักฐาน (evidence-based policy)

ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าประเทศที่มีระบบการศึกษาก้าวหน้า ต่างมีกฎหมายการศึกษาที่ผสมผสาน “โครงสร้างที่มั่นคง” กับ “กลไกที่ยืดหยุ่น” เพื่อรองรับความหลากหลายของผู้เรียนและการเปลี่ยนแปลงของสังคมยุคใหม่ กฎหมายไม่ได้เป็นเพียงกรอบเชิงโครงสร้าง แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงการบริหาร การประกันคุณภาพ และการใช้เทคโนโลยีเข้าด้วยกันอย่างมีเอกภาพ ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ในการยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของตน

3. ข้อเสนอแนะจากการสนทนากลุ่มและสัมภาษณ์เชิงลึก

ข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกมีหลากหลายประเด็น ประเด็นสำคัญพบว่าผู้เข้าร่วมทุกกลุ่มต่างเห็นพ้องในทิศทางหลักของการปฏิรูปการศึกษาว่าควรมุ่งสร้างระบบความรับผิดชอบ (accountability) ที่มั่นคง โปร่งใส และต่อเนื่อง จัดโครงสร้างทางกฎหมายและนโยบายที่มีความเป็นอิสระจากการเมือง เพื่อให้ระบบการศึกษาไทยมีทิศทางระยะยาวที่ชัดเจนและเท่าทันบริบทสังคมโลก มีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับชาติที่ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและติดตามการดำเนินงานเชิงระบบ พร้อมให้พระราชบัญญัติการศึกษาระดับชาติทำหน้าที่เป็น “umbrella act” ที่กำหนดกรอบหลักการและเจตนารมณ์สำคัญ ขณะที่รายละเอียดเชิงปฏิบัติให้บัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและลดการแก้ไขบ่อยครั้ง อันจะช่วยสร้างความมั่นคงทางนโยบายการศึกษาในระยะยาว

นอกจากนี้ยังมีการนำเสนอข้อคิดเห็นในการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ โดยเสนอให้สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการทั้งด้านบุคลากรงบประมาณ และกระบวนการเรียนรู้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง พร้อมกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละระดับให้ชัดเจนเพื่อสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกันควรปรับระบบการจัดสรรงบประมาณให้คำนึงถึงความแตกต่างเชิงพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่กับโรงเรียนขนาดเล็ก รวมถึงสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนการศึกษาอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมทุกกลุ่มยังเห็นร่วมกันว่าการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาใหม่ต้องวางผู้เรียนเป็นศูนย์กลางของระบบการศึกษาและส่งเสริมการเรียนรู้แบบไร้รอยต่อที่เปิดโอกาสให้นักเรียนสามารถเคลื่อนย้ายระหว่างรูปแบบการเรียนรู้ได้อย่างยืดหยุ่น พร้อมผลักดันระบบ Credit Bank เพื่อรองรับการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากหลากหลายรูปแบบ นอกจากนี้ ยังเสนอให้ปรับระบบการผลิตและพัฒนาครูให้มีคุณภาพสูง เน้นสมรรถนะจริงมากกว่าเอกสาร และสร้างแรงจูงใจด้วยระบบค่าตอบแทนและความก้าวหน้าที่สุดคล้องกับคุณภาพผู้เรียน เพื่อให้ครูเป็นกลไกหลักในการยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยอย่างยั่งยืน

4. ข้อเสนอแนะต่อการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของนานาชาติทั้ง 6 ประเทศ และผลการสนทนากลุ่มจากภาคการศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้สามารถสกัดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยผลการวิจัยนำเสนอ 17 ประเด็น เพื่อให้พิจารณาประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษา โดยหมวดเป็น 5 ประเด็นหลักได้แก่

- 1) ทิศทางการออกแบบร่างพระราชบัญญัติการศึกษา
- 2) หลักการสำคัญ
- 3) ผลลัพธ์จากการจัดการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา
- 4) โครงสร้างและหน่วยงานทางการศึกษา และ
- 5) กลไกการสร้างการมีส่วนร่วมและการสนับสนุน รายละเอียดสำคัญทั้ง 5 ประเด็นสามารถสรุปได้ดังนี้

การออกแบบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ควรทำหน้าที่เป็น “ร่มใหญ่” ของระบบการศึกษาไทย กำหนดทิศทางและกรอบแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ มากกว่าการลงลึกในรายละเอียดเชิงปฏิบัติ เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทที่มีความมั่นคง ยืดหยุ่น และสามารถใช้เป็นเข็มทิศในการพัฒนาการศึกษาในระยะยาวได้อย่างต่อเนื่อง กฎหมายควรสะท้อนวิสัยทัศน์ร่วมของสังคมผ่านวาทกรรมสำคัญ เช่น การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ความเท่าเทียม ความยืดหยุ่น และคุณภาพเชิงระบบ โดยไม่ตกอยู่ในลักษณะของบัญชีรายการสิ่งที่ปรารถนา (wish list) แต่ต้องมีกลไกและเครื่องมือรองรับเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนจริงได้ในเชิงปฏิบัติ

หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติควรยืนยันสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียม และมีกลไกความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงานและบุคลากรในทุกระดับ พร้อมทั้งหนุนเสริมหลักการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นจริง โดยให้คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจในระดับพื้นที่ ขณะเดียวกันก็คงไว้ซึ่งมาตรฐานกลางของระบบการศึกษาเพื่อความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ควรระบุหลักการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (area-based education) และการใช้กลไก bottom-up ร่วมกับ top-down เพื่อให้ระบบมีทั้งความยืดหยุ่นตามบริบทและความมั่นคงตามมาตรฐาน

ในด้านกลไกสนับสนุนและโครงสร้าง กฎหมายควรมุ่งสร้างระบบที่บูรณาการทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ให้ร่วมกันขับเคลื่อนการศึกษา โดยเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมผ่านมาตรการจูงใจ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษีและการพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานประกอบการ เพื่อให้ผลลัพธ์ทางการศึกษาสอดคล้องกับตลาดแรงงานและความต้องการของสังคมยุคใหม่ ขณะเดียวกันควรลดการระบุรายละเอียดหน่วยงานหรือโครงสร้างไว้ในกฎหมายหลัก เพื่อคงความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว อันจะนำไปสู่ระบบการศึกษาที่มีความเท่าเทียม มีคุณภาพ และยั่งยืนอย่างแท้จริง

ทั้งนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรถูกออกแบบให้เป็นกรอบใหญ่ที่ชัดเจน มีหลักการและกลไกที่นำไปใช้ได้จริง เน้นสิทธิและความเสมอภาคของผู้เรียน การกระจายอำนาจที่สมดุล การกำหนดผลลัพธ์ที่ชัดเจน การประกันคุณภาพที่รอบด้าน โครงสร้างที่ยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือหลักในการยกระดับคุณภาพการศึกษาไทยให้ทันสมัยและยั่งยืน

สารบัญ

หน้า

บทสรุปผู้บริหาร	ก
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมา.....	1
วัตถุประสงค์	2
เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	2
ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาการดำเนินงาน	4
ตารางสรุปกิจกรรมดำเนินงาน	8
ผลผลิตของโครงการ.....	9
คณะทำงาน.....	9
บทที่ 2 วิธีวิจัย	10
ขั้นตอนที่ 1 การสังเคราะห์เอกสาร.....	10
ขั้นตอนที่ 2 การสนทนากลุ่ม	11
บทที่ 3 บทปริทัศน์เอกสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของไทย	13
1. ประวัติและความเป็นมาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ประเทศไทย).....	13
1.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.....	14
1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545).....	14
1.3 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553).....	15
1.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562).....	15
2. (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	15

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4 ผลการสังเคราะห์กฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ.....	29
1. ภาพรวมระบบการศึกษาและโครงสร้างการบริหารการศึกษา.....	29
2. โครงสร้างและหมวดหมู่ของกฎหมายการศึกษา	35
3. ประเด็นสำคัญจากการสังเคราะห์เอกสาร	45
4. ประเด็นเปรียบเทียบที่น่าสนใจ	81
บทสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ.....	101
บทที่ 5 ผลการสังเคราะห์การสนทนากลุ่ม	103
1. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 วันที่ 10 กันยายน 2568.....	106
2. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 วันที่ 16 กันยายน 2568.....	111
3. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 วันที่ 17 กันยายน 2568.....	119
5. ผลการจัดกิจกรรมการประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัย	124
บทที่ 6 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	135
บทที่ 7 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ.....	170
1. สรุปผลการวิจัย.....	170
2. อภิปรายผลการวิจัย.....	174
3. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	181
รายการอ้างอิง	183
ภาคผนวก	188

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการเสริมคุณภาพผู้เรียนโดยให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษารวมเป็นระยะเวลา 12 ปี ในระดับการศึกษาภาคบังคับโดยไม่มีค่าใช้จ่าย (มาตรา 54) อีกทั้งยังมุ่งเน้นการปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาโดยให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาทั้งระบบ เพื่อให้มีระบบการพัฒนาครูที่มีประสิทธิภาพและได้รับรายได้ที่มีความเหมาะสม อีกทั้งยังสามารถพัฒนาผู้เรียนตั้งแต่ปฐมวัยตลอดจนการจัดการเรียนการสอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทำให้ผู้เรียนเป็นพลเมืองที่มีความสำคัญในการพัฒนาประเทศในระยะยาว (มาตรา 258)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เป็นหนึ่งในรายละเอียดและกฎหมายที่เป็นข้อปฏิบัติเพื่อส่งเสริมรายละเอียดและแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายและโครงสร้างทางการศึกษาในราชอาณาจักรไทย (กานุมาศ หมอสนธิ์ และคณะ, 2564) อีกทั้งพระราชบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นเป็นรากฐานสำหรับกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศเช่นกัน เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยพระราชบัญญัติการศึกษาในปัจจุบันที่ประกาศใช้ คือ **พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุง พุทธศักราช 2562)** ซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (ราชกิจจานุเบกษา, 2562)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากสภาพสังคมเศรษฐกิจการเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงไปพระราชบัญญัติการศึกษาจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในยุคนี้ โดยปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการการศึกษาจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาใหม่ และมีการรับฟังความคิดเห็นจากหลายส่วนทั้งผู้เรียน ครูและผู้บริหารซึ่งแล้วเสร็จในเดือนกันยายน 2567 ในปัจจุบันมีร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติที่กำลังรอกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เช่น พรอคเพื่อไทย พรรคภูมิใจไทย พรรครวมไทยสร้างชาติ พรรคประชาชน และพรรคกล้าธรรม ซึ่งร่างที่กล่าวมาข้างต้นมีความสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาในปัจจุบันให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ในปัจจุบันสภาองค์กรผู้บริโภคมีหน้าที่หลักในการติดตามและคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคในด้านการศึกษา โดยสภาผู้บริโภคได้แสดงความกังวลเน้นย้ำในประเด็นเรื่องของการจัดการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ รวมถึงคุณภาพชีวิตของผู้เรียนที่จะได้รับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบัน ดังนั้น ทางฝ่ายนโยบายและนวัตกรรมสภาผู้บริโภคได้จัดทำโครงการในการเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากต่างประเทศซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้สะท้อนแนวคิดเรื่องของการยืมนโยบาย (policy borrowing) ในการเรียนรู้แนวทางนโยบายและพิจารณาประเด็นที่มีความสำคัญและสามารถประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศไทย (Phillips &

Ochs, 2004) ซึ่งการเรียนรู้ดังกล่าวจะสะท้อนแนวทางในการพัฒนาการศึกษาจากหลากหลายระบบการศึกษาทั่วโลก

การพิจารณาระบบการศึกษาที่ใช้ในการศึกษาได้พิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับพื้นฐานทางการศึกษาและ Education Ranking ในปัจจุบัน (World Population Review, 2025) โดยมุ่งเน้นการศึกษาทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ดังนี้ (1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) ซึ่งเป็นการศึกษาอเมริกาเป็นต้นแบบทางการศึกษาในประเทศไทยเป็นระยะเวลายาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งมีการส่งเสริมความเท่าเทียมกันในสังคม (2) ประเทศเยอรมนีมีระบบทางอาชีวศึกษาที่แข็งแกร่ง มีความยืดหยุ่นทางการศึกษา และมีระบบ dual system อีกทั้งการจัดการศึกษาในเยอรมนีเป็นตัวแทนของการศึกษาในภูมิภาคยุโรป (3) ประเทศฟินแลนด์ เพราะเป็นระบบการศึกษาที่เน้นคุณภาพชีวิตของผู้เรียน โดยให้ผู้เรียนเรียนรู้โดยลดการแข่งขัน (4) ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจาก OECD ในการพัฒนาการศึกษาและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการจัดอันดับดีที่สุดใน Education Ranking 2025 (5) ประเทศญี่ปุ่น เพราะเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีความโดดเด่นด้านการจัดการศึกษา และ (6) ประเทศสิงคโปร์ เพราะเป็นระบบที่การศึกษาที่รัฐเป็นผู้กำหนดทิศทาง และเป็นบริบทที่ประสบความสำเร็จสูงสุดภายใต้บริบทของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยอิงจาก Education Ranking 2025

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน
2. เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและแนวทางเชิงนโยบายจากประสบการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม
3. เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแม่บททางการศึกษาและสิทธิในการศึกษา ทั้งในบริบทของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้สะท้อนถึงพัฒนาการทางกฎหมาย แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบายที่หลากหลาย ซึ่งสามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการเสนอแนะเชิงระบบต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ประเทศไทยได้อย่างรอบด้าน

ภานุมาศ หมอสินธ์ และคณะ (2564) ได้ศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยชี้ให้เห็นว่า กฎหมายฉบับนี้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางทางการจัดการศึกษาในศตวรรษที่ 21 โดยเน้นการพัฒนาผู้เรียนให้มีสมรรถนะในการดำรงชีวิตผ่านการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้แบบบูรณาการ และการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ เช่นเดียวกับลักขณา กสิกรรม และพระมหาอุดร อุดตโร (2566) ที่เน้นว่า

พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเตรียมคนไทยให้พร้อมต่อบริบทของโลกาภิวัตน์ โดยเน้นระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่น ทันสมัย และครอบคลุม

ในด้านการประเมินคุณภาพ สมหวัง ธีระวิชิตระกุล (2547) ได้นำเสนอประเด็นการประกันคุณภาพทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของครูภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเน้นการสร้างกลไกเพื่อคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ ขณะทีสุพร ชัยเดชสุริยะ (2550) ได้ศึกษารณกิจของโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม ซึ่งได้นำกฎหมายแม่บทการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ และเสนอแนวทางเพิ่มเติม เช่น การเปิดโอกาสให้เด็กด้อยโอกาสเข้าถึงการศึกษา และการพัฒนาหลักสูตรเฉพาะทางเพื่อขยายผลสู่โรงเรียนอื่น ในส่วนของการพิจารณากฎหมายฉบับใหม่ กัญญา เอี่ยมพญา และคณะ (2564) ได้วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง โดยชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการ อาทิ การจัดแบ่งช่วงวัยของผู้เรียน การจัดตั้งสถานศึกษานิติบุคคล และการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา สอดคล้องกับบริบทสมัยใหม่และเทคโนโลยีดิจิทัล

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยที่เน้นการศึกษากฎหมายการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ สัตย์ชัย นิระมล และธานี วรภัทร์ (2566) เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายในประเทศไทยกับประเทศอื่น เช่น ฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และรัฐแคลิฟอร์เนีย (สหรัฐอเมริกา) โดยเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมายไทยเพื่อป้องกันการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายแฝง และส่งเสริมความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา ขณะที่กัญญาภิญญา สิริรัตน์เจริญ และสุนันท์ ช่วยชู (2566) ได้เน้นย้ำบทบาทของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในการลดความเหลื่อมล้ำ โดยเสนอให้พัฒนาระบบการศึกษาที่ส่งเสริมการเรียนรู้เชิงรุก (Active Learning) และการประเมินเพื่อพัฒนา (Formative Assessment)

ในบริบทต่างประเทศ Tarar และคณะ (2020) ได้เปรียบเทียบพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการศึกษาในประเทศอินเดียและปากีสถาน โดยชี้ว่า อินเดียได้ยกระดับสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน ขณะที่ปากีสถานยังคงประสบกับความแตกต่างในการบังคับใช้ระหว่างรัฐต่าง ๆ ส่วน Beadie (2016) ได้เสนอว่า สหรัฐอเมริกามีโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษาที่กระจายอำนาจอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและงบประมาณ อีกทั้งยังชี้ให้เห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพและสมาคมทางวิชาการในการขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติ แม้ในบริบทของการไม่มีระบบการศึกษารวมศูนย์แบบยุโรป ทั้งนี้ แนวคิดการจัดการศึกษานานาชาติในปัจจุบันต่างก็ได้ให้ความสำคัญกับ “การศึกษาารวม” (Inclusive Education) ซึ่ง Armstrong และคณะ (2016) ได้อธิบายว่าเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาที่ตั้งอยู่บนหลักสิทธิมนุษยชน การเคารพความหลากหลาย และการมีส่วนร่วม โดยไม่กีดกันกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งสะท้อนความพยายามของนานาชาติในการขับเคลื่อนระบบการศึกษาที่เท่าเทียมและครอบคลุม

จากการทบทวนงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าแต่ละกรณีศึกษานำเสนอแง่มุมสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้ในการยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของไทย ทั้งในมิติของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความสอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในระดับสากล

ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาการดำเนินงาน

ที่	กิจกรรมหลัก	ระยะเวลาการดำเนินการ	รายละเอียดการดำเนินงาน
1	จัดทำแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาในการดำเนินงาน	เมษายน ถึง พฤษภาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ดำเนินการพูดคุยแผนงานภายในคณะวิจัย พร้อมทั้งวางแผนกระบวนการดำเนินงาน
<p>วัตถุประสงค์ที่ 1: เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน</p> <p>วัตถุประสงค์ที่ 2: เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและแนวทางเชิงนโยบายจากประสบการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม</p>			
2	การศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ ตลอดจนจนศึกษาประกาศหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ของประเทศไทย	พฤษภาคม ถึง กรกฎาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อออกแบบเครื่องมือและแนวทางการสังเคราะห์เอกสาร ดำเนินการเก็บข้อมูลและสังเคราะห์เอกสารโดยกำหนดขอบเขต 6 ประเทศได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) 2) ประเทศเยอรมนี 3) ประเทศฟินแลนด์ 4) ประเทศเกาหลีใต้ 5) ประเทศญี่ปุ่น และ 6) ประเทศสิงคโปร์ เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสังเคราะห์เอกสารโดยใช้เครื่องมือที่พัฒนาขึ้น

ที่	กิจกรรมหลัก	ระยะเวลาการดำเนินการ	รายละเอียดการดำเนินงาน
			<ul style="list-style-type: none"> ● เสนอแนวทางพร้อมคำอธิบาย ประกอบร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ที่ สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย โดยใช้ document analysis เป็นวิธีวิจัย โดยเน้น กระบวนการสังเคราะห์ philosophy of education และมุมมองทาง sociology of education เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมถึงมุมมองทางการศึกษาอื่นที่มีผลต่อการสร้างกฎหมายแม่บท การศึกษาของต่างประเทศ ● พิจารณาข้อมูลของต่างประเทศ และเปรียบเทียบการนำเสนอ ข้อมูลดังกล่าวในบริบทของ ประเทศไทย
3	รายงานความก้าวหน้าตามขอบเขตงาน ข้อที่ 2	มิถุนายน 2568 ถึง กรกฎาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● จัดทำรายงานความก้าวหน้าใน โครงการวิจัย
วัตถุประสงค์ที่ 3: เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต			
4	ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อเตรียมข้อมูลใน การสัมภาษณ์เชิงลึก (focus group)	กรกฎาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อออกแบบ เครื่องมือและแนวทางสนทนากลุ่ม ● ติดต่อประสานงานผู้เข้าร่วม โครงการวิจัย เพื่อดำเนินสนทนา กลุ่ม

ที่	กิจกรรมหลัก	ระยะเวลาการดำเนินการ	รายละเอียดการดำเนินงาน
5	จัดกิจกรรมสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (focus group)	ต้นเดือนสิงหาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● สัมภาษณ์แบบเจาะลึกผ่านระบบออนไลน์ (Zoom) ● กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย นักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ (Stakeholder) จากหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม รวมถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ● นำข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
6	ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อ 2 และ ข้อ 5 เพื่อจัดทำเป็น ข้อเสนอแนะประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.	สิงหาคม 2568 ถึง กันยายน 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อประมวลผลข้อมูลจากข้อจากข้อ 2 3 และ 5 เพื่อจัดทำเป็น ข้อเสนอแนะประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ● จัดทำร่างรายงานข้อเสนอแนะแนวทาง และนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
7	ดำเนินการจัดเวทีนำเสนอผลงานวิจัยแบบ Online	กันยายน 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● เตรียมการจัดเวทีนำเสนอผลงานวิจัย และติดต่อประสานงานผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ดำเนินรายการ และประชาสัมพันธ์ไปยังผู้สนใจผ่านช่องทางสื่อสาธารณะต่าง ๆ

ที่	กิจกรรมหลัก	ระยะเวลาการดำเนินการ	รายละเอียดการดำเนินงาน
			<ul style="list-style-type: none"> ● จัดเวทีนำเสนอผลงานวิจัย ในรูปแบบออนไลน์ (Online) และเปิดพื้นที่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ● กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยผู้แทนเยาวชน บุคลากรทางการศึกษานักวิชาการ ตัวแทนหน่วยงานรัฐภาคเอกชนและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา
8	จัดทำรายงานผลการศึกษาและรายงานฉบับสมบูรณ์	ตุลาคม 2568	<ul style="list-style-type: none"> ● นำข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากเวทีนำเสนอผลงานมาวิเคราะห์ร่วมกับผลการสังเคราะห์เอกสารและสนทนากลุ่ม (focus group) เพื่อพัฒนาข้อเสนอแนะ และแนวนโยบายที่สามารถนำไปใช้สนับสนุนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ● ประชุมคณะผู้วิจัยเอสรุปผลการจัดเวทีนำเสนอผลงาน ● จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - บทสรุปผู้บริหาร - ผลการศึกษาตามขอบเขตการดำเนินงาน - ข้อเสนอแนะ แนวทาง นโยบาย ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน

ตารางสรุปกิจกรรมดำเนินงาน

ระยะเวลาสัญญาตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน ถึง 21 ตุลาคม 2568 (180 วัน)

กิจกรรม	เดือนที่					
	1 (พ.ค. 68)	2 (มิ.ย. 68)	3 (ก.ค. 68)	4 (ส.ค. 68)	5 (ก.ย. 68)	6 (ต.ค. 68)
กิจกรรมที่ 1 จัดทำแผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาในการดำเนินงาน	● →					
<p>วัตถุประสงค์ที่ 1: เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน</p> <p>วัตถุประสงค์ที่ 2: เพื่อสังเคราะห์บทเรียนและแนวทางเชิงนโยบายจากประสบการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม</p>						
กิจกรรมที่ 2 การศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาประกาศ หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ของประเทศไทย	● →					
กิจกรรมที่ 3 รายงานความก้าวหน้าตามขอบเขตงานข้อที่ 2			● →			
<p>วัตถุประสงค์ที่ 3: เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต</p>						
กิจกรรมที่ 4 ประชุมคณะผู้วิจัยเพื่อเตรียมข้อมูลในการสัมภาษณ์เชิงลึก (focus group)			● →			
กิจกรรมที่ 5 จัดกิจกรรมสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (focus group)				● →		
กิจกรรมที่ 6 ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อ 2 และ ข้อ 5 เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.				● →		
กิจกรรมที่ 7 ดำเนินการจัดเวทีนำเสนอผลงานวิจัย แบบ Online					● →	
กิจกรรมที่ 8 จัดทำรายงานผลการศึกษาและรายงานฉบับสมบูรณ์						● →

ผลผลิตของโครงการ

1. แผนการดำเนินงาน ขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาในการดำเนินงานที่ชัดเจน
2. รายงานความก้าวหน้าการวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ อย่างน้อย 6 ประเทศ ได้แก่ 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) 2) ประเทศเยอรมนี 3) ประเทศฟินแลนด์ 4) ประเทศเกาหลีใต้ 5) ประเทศญี่ปุ่น และ 6) ประเทศสิงคโปร์ และศึกษา ประกาศ หรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ของประเทศไทย
3. รายงานแนวทางพร้อมคำอธิบายประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย
4. Artwork เพื่อประชาสัมพันธ์ก่อนการจัดเวทีนำเสนอผลงานและรายงานสรุปผลการจัดเวทีนำเสนอ
5. รายงานผลการศึกษาและรายงานฉบับสมบูรณ์

คณะทำงาน

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน (หัวหน้าโครงการวิจัย)
2. อาจารย์จตุพล สัจวงษา (นักวิจัย)
3. อาจารย์กัมปนาท ไชยรัตน์ (นักวิจัย)

บทที่ 2

วิธีวิจัย

โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ มีเป้าประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน รวมถึงเพื่อสังเคราะห์บทเรียนและแนวทางเชิงนโยบายจากประสบการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม และเพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผ่านกระบวนการสังเคราะห์เอกสาร (document synthesis) และสนทนากลุ่ม (focus group) โดยมีกระบวนการวิจัยดังรายละเอียดต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การสังเคราะห์เอกสาร

การสังเคราะห์เอกสารมีจุดประสงค์ในการรวบรวมรายละเอียดการจัดการศึกษานานาชาติผ่านกฎหมายแม่บทการศึกษาของประเทศนั้น ๆ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ เอกสาร หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศ โดยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้กำหนดขอบเขตการศึกษากฎหมายแม่บทการศึกษาชาติของ 6 ประเทศชั้นนำด้านการศึกษาของโลก ได้แก่ 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) 2) ประเทศเยอรมนี 3) ประเทศฟินแลนด์ 4) ประเทศเกาหลีใต้ 5) ประเทศญี่ปุ่น และ 6) ประเทศสิงคโปร์

กรอบการเก็บข้อมูลเพื่อใช้สังเคราะห์รายละเอียดการจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงสร้างระบบการศึกษา
 - 1) กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร
 - 2) ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา
 - 3) โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา
 - 4) โครงสร้างหน่วยงาน/องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา
 - 5) งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา
2. หลักสูตร
 - 1) โครงสร้างหลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้
 - 2) การประกันคุณภาพการศึกษา
 - 3) การประเมินผลและความรับผิดชอบ
3. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

4. กลไกการสนับสนุนการจัดการศึกษา
 - 1) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกลไกการสนับสนุนการศึกษา
 - 2) เครือข่ายการศึกษา
5. ประเด็นอื่น ๆ

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสังเคราะห์เอกสารจะใช้วิธีการผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) การเล่าเรื่อง (narrative analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (comparative analysis) โดยสร้างข้อสรุปที่ได้จากข้อมูลโดยใช้หลักอุปนัย (inductive approach) และการตีความ (interpretation)

ขั้นตอนที่ 2 การสนทนากลุ่ม

การดำเนินงานขั้นที่ 2 ใช้การเก็บข้อมูลด้วยสนทนากลุ่ม (focus group) โดยใช้ผลลัพธ์จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 เป็นข้อมูลประกอบการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลแสดงทัศนะและวิพากษ์ผลการศึกษาดังกล่าวผ่านเครือข่ายการประชุมแบบออนไลน์ กระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนที่ 2 มีรายละเอียดดังนี้

2.1 ผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูลในสนทนากลุ่มประกอบด้วยนักวิชาการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญ (stakeholder) จากหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม รวมถึงเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง จำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน กำหนดผู้ให้ข้อมูลด้วยการเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดังนี้

เกณฑ์การคัดเลือก

- 1) เป็นผู้แทนจากองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม เด็กและเยาวชน หรือเครือข่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาหรือการสนับสนุนกลไกการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
- 2) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องที่คณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วว่าสามารถวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคตได้
- 3) เป็นผู้ให้ความยินยอมในการเข้าร่วมการให้ข้อมูลกับการศึกษาครั้งนี้

เกณฑ์การคัดออก

- 1) เป็นผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์การคัดเลือก แต่ไม่ยินยอมในการให้ข้อมูล
- 2) เป็นผู้ให้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์การคัดเลือก แม้ยินยอมในการให้ข้อมูล แต่ขอออกจากการมีส่วนร่วมในการศึกษากลางคัน

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

การดำเนินงานในขั้นตอนที่ 2 จะใช้แบบบันทึกการสนทนากลุ่มโดยกำหนดโครงสร้างประเด็นการสนทนาดังนี้

1. ความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลต่อผลการศึกษาระดับชั้นตอนที่ 1
2. ผลการสังเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ที่มีผู้เสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (<https://www.parliament.go.th/section77/>) ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2567 ถึงกันยายน 2568
2. การประยุกต์องค์ความรู้จากการสังเคราะห์เอกสารในขั้นตอนที่ 1 ประกอบการพัฒนาข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ต่อ โดยพิจารณาครอบคลุมส่วนต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้
 - 1) หลักการของการศึกษา
 - 2) รูปแบบการศึกษา
 - 3) สิทธิในการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
 - 4) ประเภทของการศึกษา
 - 5) การมีส่วนร่วม
 - 6) การประกันคุณภาพการศึกษา
 - 7) การเทียบโอนผลการเรียน
 - 8) คุณภาพครู การผลิตครู และสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของครู
 - 9) โครงสร้างหน่วยงานและองค์กรทางการศึกษา
 - 10) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา
 - 11) ประเด็นอื่น ๆ
3. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในเชิงการปฏิบัติให้สอดคล้องกับประเด็นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ

2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มจะดำเนินการจัดการข้อมูลด้วยการลดทอนข้อมูล การตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลที่มาจากแหล่งข้อมูลที่ต่างกัน การลงรหัสข้อมูล และวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (content analysis) และการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) โดยสร้างข้อสรุปที่ได้จากข้อมูลโดยใช้หลักอุปนัย (inductive approach) และการตีความ (interpretation)

บทที่ 3

บทปริทัศน์เอกสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของไทย

การศึกษาไทยมีประวัติความเป็นมายาวนานหลายทศวรรษ ในแต่ละยุคสมัยมีการตรากฎหมายแม่บท ด้านการศึกษาเพื่อให้เป็นเสาหลักในการให้บริการการศึกษาที่มีมาตรฐานทัดเทียมนานาชาติแก่ ประชาชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาการของกฎหมายแม่บทด้านการศึกษาของไทยที่ผ่านมาและมีบทบาทพลิก โฉมการศึกษาของประเทศไทยอย่างยิ่งเกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยที่ประเทศไทยเผชิญภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 นับแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็สามารถพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้อย่างก้าวกระโดด จากการปฏิรูปการศึกษาและได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีการปรับเปลี่ยน รายละเอียดบางส่วนเพื่อให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของประเทศ จนมาถึงยุคดิจิทัลที่กระแส การเปลี่ยนแปลงของโลกเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ... ซึ่งออกแบบให้มีความเท่าทันยุคสมัยที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน

รายละเอียดการปริทัศน์เอกสารเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของไทยสามารถสรุปสาระ และนำเสนอได้ดังต่อไปนี้

1. ประวัติและความเป็นมาของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ประเทศไทย)

การจัดการศึกษาไทยมีรากฐานมานานหลายทศวรรษ โดยเริ่มต้นจาก การตราพระราชบัญญัติโรงเรียน ราชภัฏ พ.ศ. 2464 และพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ เด็กไทยได้มีโอกาสเรียนขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ในช่วงเวลานั้นแนวคิดเรื่อง “สิทธิทางการศึกษา” และ “การศึกษา ตลอดชีวิต” ยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนในเชิงสิทธิพลเมือง จนกระทั่งในช่วงเวลา วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ภาครัฐตระหนักถึงความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างและคุณภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างศักยภาพ การแข่งขันของประเทศในระยะยาว

แนวคิดการปฏิรูปดังกล่าวนำไปสู่การบรรจุมาตรา 81-84 ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เพื่อรับรองสิทธิ ของประชาชนในการเข้าถึงการศึกษา และเป็นพื้นฐานสำคัญในการตรากฎหมายแม่บทการศึกษาในเวลาต่อมา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542) ซึ่งกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบการศึกษาของไทยใน ศตวรรษที่ 21 ในยุคหลังการปฏิรูปการศึกษาในปี 2542 ปัจจุบันมีการปรับปรุงแล้ว 4 ฉบับ ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติฉบับแรกหลังจากการปฏิรูปการศึกษาช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 โดยมีโครงสร้าง 15 หมวด 86 มาตรา และบทเฉพาะกาล 4 มาตรา ครอบคลุมทุกประเด็นตั้งแต่หลักการพื้นฐาน โครงสร้างระบบการศึกษา การบริหารจัดการ มาตรฐานคุณภาพ ไปจนถึงแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนด “ระบบประกันคุณภาพการศึกษา” ขึ้นเป็นครั้งแรก ส่งผลให้มีการตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งสภาการศึกษา และคุรุสภา เพื่อยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู การจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการอุดมศึกษาด้วย นอกจากนี้ยังมีการกระจายอำนาจให้คณะกรรมการสถานศึกษาและเปิดโอกาสให้ชุมชน ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา

ผลจากพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดระบบการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย อีกทั้งยังแบ่งการศึกษาเป็น 2 ระดับคือการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐานจัดไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยมีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี คือตั้งแต่ ป.1-ม.3

การจัดการเรียนรู้นี้มุ่งเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้และบูรณาการตามความเหมาะสมของแต่ละระดับการศึกษาในเรื่องความรู้เกี่ยวกับตนเองและสังคม ความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทยและการประยุกต์ใช้ ความรู้และทักษะด้านคณิตศาสตร์และภาษา และความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข การกำหนดจุดมุ่งเน้นความสำคัญข้างต้นทำให้เกิดการจัดแบ่งหมวดวิชาความรู้ ออกเป็น 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ได้แก่ 1) ภาษาไทย 2) คณิตศาสตร์ 3) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 4) สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 5) สุขศึกษาและพลศึกษา 6) ศิลปะศึกษา 7) การงานอาชีพและเทคโนโลยี และ 8) ภาษาต่างประเทศ

กระบวนการจัดการเรียนรู้อย่างให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียนโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล และเน้นการบูรณาการ โดยสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนเพื่อร่วมกันพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพได้ทุกที่ทุกเวลา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับแก้ไขครั้งที่ 1 (ฉบับที่ 2) นี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขคือ รัฐบาลที่จะจัดมุ่งเน้นการปฏิรูประบบราชการโดยให้แยกงานด้านการศึกษาออกจากงานด้านศิลปะและวัฒนธรรมให้อยู่ในการดูแลของกระทรวง กฎหมายเน้นการปรับมาตราที่เกี่ยวกับการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ โดยปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้นกว่าเดิม รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและไม่สร้างผลกระทบกับการจัดการศึกษาของภาคเอกชน

การจัดการศึกษาให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษาเป็นสำคัญโดยพิจารณาตามความเหมาะสมด้านปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร ทั้งนี้ยังกำหนดให้มีการจัดการศึกษาสำหรับผู้มีความต้องการพิเศษเพื่อเสริมการบริหารงานของเขตพื้นที่ได้

1.3 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 มีการปรับโครงสร้างเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ โดยแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) และเขตพื้นที่ศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ และมอบอำนาจบางส่วนให้กับคณะกรรมการเขตพื้นที่ แม้ว่า การจัดสรรงบประมาณรายหัวที่อิงสูตรการคำนวณจากส่วนกลางทำให้โรงเรียนขนาดเล็กโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทได้รับงบประมาณไม่เพียงพอ (สุชาติ, 2556) แต่หลักการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นก้าวสำคัญในการยกระดับการบริหารจัดการสถานศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2553)

1.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพียงบางมาตรา อันเป็นผลมาจากการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ทำให้บทบาทหน้าที่เดิมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องถูกแบ่งแยกไปอยู่ในส่วนของการกำกับดูแลโดย อว.

2. (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

ตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2567 จนถึงปัจจุบัน (เดือนกันยายน 2568) มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ. ... ซึ่งกำลังที่อยู่ในขั้นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 6 ฉบับดังนี้

ฉบับที่	ผู้ยื่น / คณะผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	Link	ระยะเวลารับฟังความคิดเห็น	ผู้เข้าชม	ผู้แสดงความเห็น	เห็นชอบ (%)	ไม่เห็นชอบ (%)
1	นายเทอดชาติ ชัยพงษ์	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=428	2 ธ.ค. 2567 – 1 ม.ค. 2568	20,737	186	94.62	5.38
2	นายอนุทิน ชาญวีรกูล	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=434	24 ธ.ค. 2567 – 23 ม.ค. 2568	16,283	41	78.05	21.95
3	นายปรีดา บุญเพลิง	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=444	22 ม.ค. 2568 – 21 ก.พ. 2568	9,849	61	18.03	81.97
4	นายพริษฐ์ วัชรสินธุ	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=455	24 ก.พ. 2568 – 26 มี.ค. 2568	51,596	5,910	33.28	66.72
5	นายดิเรก พรสีมา	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=472	15 พ.ค. 2568 – 14 มิ.ย. 2568	24,362	341	4.40	95.60
6	นายวิสัย เขตสกุล	https://www.parliament.go.th/section77/survey_detail.php?id=477	24 ก.ค. 2568 – 23 ส.ค. 2568	5,132	14	92.86	7.14

หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2568 เวลา 23.23 น.

โดยเพิ่มแนวคิดใหม่ เช่น ระบบเครดิตสะสมสำหรับการเรียนรู้ตลอดชีวิต กองทุนโอกาสทางการศึกษา การจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่น และการสนับสนุนการเรียนรู้ดิจิทัล (กระทรวงศึกษาธิการ, 2567) ซึ่งอาจมองได้ว่าสาระสำคัญส่วนใหญ่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดการศึกษาแห่งอนาคตตามบริบทของไทย (วงศ์ทอง, 2568) ทั้งนี้ผลการสังเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 6 ฉบับมีประเด็นสาระสำคัญที่เป็นจุดเน้นดังนี้

2.1 หลักการของการศึกษา

ร่าง พรบ. ทุกฉบับมีจุดร่วมที่สำคัญคือ “การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” (child-centred) โดยมองว่าผู้เรียนมีความหลากหลายด้านความสนใจ ความถนัด และความต้องการพิเศษ จึงต้องมีการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน เช่น ในฉบับของ เทอดชาติ และอนุทิน เน้นว่าการศึกษาคควรเปิดโอกาสอย่างเสมอภาคแก่ทุกคน ไม่ว่าจะมีความถนัดหรือสภาพสังคมอย่างไร ขณะที่ ปรีดา และพริษฐ์ เสริมความคิดไปถึงการสร้างระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้ประชาชนทุกช่วงวัยสามารถเข้าถึงการศึกษาที่เหมาะสมได้อย่างต่อเนื่อง

ในมติการกระจายอำนาจ ฉบับของ พริษฐ์ และ ดิเรก ย้ำชัดเจนว่าควรให้สถานศึกษามีอิสระในด้านการบริหารจัดการทั้งด้านวิชาการ การเงิน และบุคลากร เพื่อเสริมความคล่องตัวในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น ส่วนฉบับของวิสัย เห็นว่าการมีอิสระดังกล่าวควรดำเนินไปควบคู่กับ “เอกภาพด้านนโยบาย” เพื่อรักษามาตรฐานกลางของประเทศไว้ไม่ให้เกิดกระจายจนเกินไป นอกจากนี้ หลายฉบับยังให้ความสำคัญกับ “การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี” ในการเรียนการสอน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและความท้าทายใหม่ ๆ

นอกจากนี้หลักการยังเชื่อมโยงไปถึงประเด็นด้านคุณธรรมและจริยธรรม เช่น ฉบับของ ปรีดา และพริษฐ์ กำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล และเน้นการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่องเพื่อเสริมสมรรถนะในการทำงาน ด้าน ดิเรก และ วิสัย ขยายไปถึงการยึดโยงกับหลักปฏิบัติของรัฐ (state practices) เพื่อให้ระบบการศึกษาเดินไปในทิศทางเดียวกับนโยบายการพัฒนาประเทศในภาพรวม หลักการเหล่านี้จึงไม่ได้จำกัดเพียงเรื่องผู้เรียนเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึง “ระบบ” และ “ผู้เกี่ยวข้อง” ทั้งหมด

กล่าวโดยสรุปในประเด็นหลักการของการศึกษาพบว่าในทุกร่างชี้ให้เห็นภาพรวมของการศึกษาที่พยายามสร้างสมดุลระหว่าง 3 มิติ ได้แก่ 1) การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง 2) การกระจายอำนาจและเสริมอิสระให้สถานศึกษา และ 3) การคงเอกภาพเชิงนโยบายเพื่อไม่ให้เป็นระบบการศึกษากระจัดกระจายจนเกินไป ซึ่งเป็นความพยายามตอบโจทย์การศึกษายุคใหม่ที่ต้องเผชิญทั้งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี

2.2 รูปแบบการศึกษา

ในประเด็นรูปแบบการศึกษา ร่างฉบับเทอดชาติ และวิสัยครูปแบบการศึกษาตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้แก่ การศึกษาในระบบ (formal) การศึกษานอกระบบ (non-formal) และ การศึกษาตามอัธยาศัย (informal) เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเรียนรู้ตามเงื่อนไขชีวิตจริง ส่วนร่างของ อนุทิน ปรีดา และดิเรก ลดรูปแบบการศึกษาเหลือเพียงการศึกษาในระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย แสดง ถึงความประสงค์ในการรักษาหลักการ “การเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น” โดยไม่ตีตราความเป็นเด็กนอกระบบการศึกษา

ในขณะที่ร่างของพริษฐ์ เสนอให้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองลักษณะใหญ่คือ การศึกษาเพื่อคุณวุฒิทาง การศึกษา และการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัย แม้ว่ารายละเอียดไม่ได้กล่าวถึงอาชีพศึกษาอย่างชัดเจน แต่การเปิดพื้นที่การเรียนรู้ที่สะท้อนถึงการมองว่าไม่ใช่ทุกคนที่จะต้องเรียนเพื่อมุ่งให้สำเร็จวุฒิการศึกษาทาง วิชาการ

2.3 สิทธิในการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

สิทธิในการศึกษาเป็นหนึ่งในประเด็นที่ทุกร่างเห็นพ้องกันว่าต้องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ระบุขอบเขตต่างกัน ฉบับของเทอดชาติระบุขอบเขตตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงภาคบังคับ ในขณะที่ฉบับของอนุทิน ปรีดา พริษฐ์ และดิเรก ขยายสิทธิให้ครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยย้ำถึงสิทธิของผู้มี ความต้องการพิเศษด้วย นอกจากนี้ฉบับของพริษฐ์ยังเพิ่มรายละเอียดว่าไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติ และไม่ควรมี การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายแฝงอื่น ๆ ที่สร้างภาระแก่ผู้ปกครองในขณะที่ร่างของวิสัยกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของ ผู้เรียนตั้งแต่แรกเข้าศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี พร้อมสิทธิของผู้มีความต้องการพิเศษ

แนวทางทั้งหมดนี้สะท้อนความพยายามของร่างกฎหมายที่จะทำให้สิทธิในการศึกษาไม่เพียงเป็น “หลักการทางกฎหมาย” แต่เป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิของเด็กที่มีความต้องการพิเศษ และผู้เรียนจากครอบครัวที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การศึกษาเป็น “พื้นที่ปลอดภัย” และ “โอกาสที่ เท่าเทียม” แก่ทุกคน

2.4 การมีส่วนร่วม

ร่างกฎหมายทุกฉบับต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคการศึกษาแต่มีการกำหนดระดับและ รูปแบบแตกต่างกัน ฉบับของเทอดชาติ เน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ตั้งแต่แรกเกิด ส่วนฉบับของอนุทินและดิเรกกำหนดให้ อปท. สามารถมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยเริ่มที่ ระดับปฐมวัยและอุดหนุนการศึกษาที่สูงขึ้นไปได้ ในขณะที่ฉบับของปรีดามีจุดเน้นให้มีอำนาจจัดการศึกษาได้ ทุกระดับ ยกเว้นระดับที่กฎหมายห้ามพร้อมทั้งสามารถสนับสนุนโรงเรียนเอกชนที่ดำเนินการแทนรัฐได้

ส่วนฉบับของพริษฐ์มีความคล้ายคลึงกับฉบับอื่น ๆ แต่มีจุดมุ่งเน้นในประเด็นการอำนวยความสะดวก ในด้านการเดินทางและด้านอื่น ๆ แก่ผู้เรียนและบุคลากร ในขณะที่ฉบับของวิสัยมุ่งเน้นที่หลักการจัดการศึกษา ในลักษณะศูนย์การเรียนรู้และมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับตามความพร้อม

ในประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาสังคม ฉบับของอนุทินและดิเรกให้ความสำคัญว่า เอกชนควรมีอิสระจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกรูปแบบโดยรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุน ขณะที่ร่างของ พริษฐ์ ระบุให้เอกชนมีสิทธิในการจัดการศึกษาได้ทุกรูปแบบและทุกระดับโดยมีรัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้การอุดหนุนอย่างเพียงพอ ฉบับของปรีดาเสนอให้เอกชนและภาคประชาสังคมสามารถรวมกลุ่มเป็นสมัชชา สภา หรือคณะบุคคลเพื่อสนับสนุนการศึกษาได้ ส่วนฉบับของเทอดชาติเสนอโมเดลการมีส่วนร่วมของเอกชนในลักษณะทวิภาคี/ไตรภาคี/ทวิวุฒิ เพื่อให้เกิดกระบวนการเรียนแบบ learn to earn ที่ภาครัฐร่วมมือกับเอกชนในการจัดการศึกษาที่เชื่อมโยงกับการทำงาน ทั้งนี้ฉบับของวิสัยเน้นการทำงานของเอกชนที่มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐและมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ทุกประเภท

กล่าวโดยรวมได้ว่าแต่ละฉบับสะท้อนหลักการมีส่วนร่วม “แนวคิดการกระจายอำนาจและการสร้างพันธมิตรทางการศึกษา” ไม่เพียงแต่ให้ อปท. เข้ามามีบทบาท แต่ยังรวมถึงเอกชนและภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการศึกษาไทยต่อไป

2.5 การกระจายอำนาจ

ร่างกฎหมายทั้ง 6 ฉบับเน้นการบริหารงานแบบกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคคือระดับจังหวัด เขต พื้นที่ และสถานศึกษาโดยเน้นให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ในขณะที่ฉบับของพริษฐ์ระบุรายละเอียดในการกระจายอำนาจสู่ อปท. ในการทำภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ฉบับของวิสัยลงรายละเอียดในการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง

2.6 การประกันคุณภาพการศึกษา

ฉบับของเทิดชาติ อนุทิน ปรีดา และดิเรก ระบุรายละเอียดให้มีการประเมินทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาตามมาตรฐานที่กฎกระทรวงกำหนด โดยเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นการขยายการประเมินออกไปนอกวงราชการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ส่วนฉบับของพริษฐ์ไม่ได้กล่าวถึงการประกันคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนแต่มีการกล่าวถึงกระบวนการประเมิน 3 ระดับที่แสดงให้เห็นถึงหลักในการประกันคุณภาพการศึกษา โดยการประเมิน 3 ระดับดังกล่าวประกอบด้วย ได้แก่ การประเมินระดับผู้เรียน สถานศึกษา และระบบการศึกษา โดยยึดหลักไม่สร้างภาระงานเอกสารเกินจำเป็นแก่ครูและบุคลากร ส่วนฉบับของวิสัยปรากฏเพียงรายละเอียดของการประเมินภายในสถานศึกษาเพียงอย่างเดียว

ร่างของพริษฐ์กำหนดให้การประเมินภายนอกสถานศึกษาดำเนินการโดยองค์กรมหาชนภายใต้การมีส่วนร่วมของกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษา เช่นเดียวกับฉบับของเทอดชาติแต่ลงรายละเอียดเพิ่มเติมให้การประเมินภายนอกดำเนินการโดยองค์กรมหาชน แต่ต้องไม่กระทบการเรียนการสอนเกิน 3 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบเวลาชัดเจนเพื่อคุ้มครองคุณภาพการสอน ส่วนฉบับของอนุทิน ดิเรก และวิสัย ให้ความสำคัญกับการดำเนินการของศึกษานิเทศก์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประเมิน เพื่อรักษามาตรฐานทางวิชาการในระบบราชการ

2.7 การเทียบโอนผลการเรียน

ผลการสังเคราะห์เอกสารพบว่าร่างกฎหมายทุกฉบับยกเว้นฉบับของวิสัยมีรายละเอียดในเรื่องการเทียบโอนผลการเรียน แต่ในร่างของเทอดชาติและดิเรกมีการลงรายละเอียดของแนวคิด “ธนาคารหน่วยกิต” เพื่อรองรับการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างระบบต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบ รวมถึงประสบการณ์การทำงานหรือการเรียนรู้อื่น ๆ ที่สามารถนับเป็นเครดิตได้

2.8 คุณภาพครูและการผลิตครู

ฉบับของเทอดชาติและวิสัยมีมุมมองเช่นเดียวกันคือการระบุว่าต้องมีครูครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้และทุกระดับการศึกษา แต่ฉบับของเทอดชาติลงรายละเอียดที่มาของครูว่าผู้ที่ไม่สำเร็จการศึกษาจากวุฒิมัธยมศึกษาสามารถเป็นครูได้โดยผ่านกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่วิสัยและปริดา ลงรายละเอียดถึงข้อกำหนดให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการสอนอื่น ๆ ตามเหมาะสมและต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ครูได้รับภาระหน้าที่อื่น ๆ นอกเหนือจากการสอนจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หลักได้อย่างเต็มกำลัง ในขณะที่ฉบับของปริดาเน้นความสำคัญของการจัดให้มี PLC เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของครู และฉบับของดิเรกมุ่งเน้นให้ครูสามารถมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ

นอกจากนี้บางฉบับระบุสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุนสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของครู ยกตัวอย่างเช่น ในฉบับของเทอดชาติระบุให้ครูที่ได้รับผลการประเมินดีเด่นในแต่ละระดับได้รับเงินวิทยพัฒนาเพื่อเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานและกระตุ้นให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ฉบับของวิสัยระบุให้มีค่าตอบแทนพิเศษสำหรับครูในสถานที่ห่างไกล ทุรกันดาร เสี่ยงภัยและยากลำบาก เพื่อให้ครูกลุ่มนี้มีขวัญกำลังใจที่จะทำงานในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษเหล่านี้ได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนฉบับของดิเรกมีการลงรายละเอียดในด้านการส่งเสริมให้ครูมีสุขภาพความเป็นอยู่ที่ดีตามความเหมาะสม (well-being)

ในด้านการผลิตครู ฉบับของเทอดชาติกล่าวถึงการผลิตครูที่เน้นทักษะ สมรรถนะ การจัดการเรียนรู้และเทคโนโลยีเพื่อการสอน ขณะที่ วิสัยเสนอให้มีการผลิตครูให้เพียงพอต่อการจัดการศึกษาในสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องและครบทุกระดับชั้น และไม่จำเป็นต้องใช้สัดส่วนครูต่อนักเรียนเท่ากันในทุกขนาดโรงเรียน พร้อมทั้งให้สิทธิแก่นิสิตครูได้รับค่าตอบแทนระหว่างฝึกสอน ร่างของวิสัยกำหนดแนวทางที่เข้มข้นในการผลิตครู เช่น การตั้งกองทุนพัฒนาครู การผลิตครูตามจำนวนที่ระบบการศึกษาต้องการจริง รวมถึงการให้นิสิตครูเป็น “นักศึกษาทุน” ที่ได้รับค่าใช้จ่ายเพียงพอและนับอายุราชการตั้งแต่วันแรกที่รายงานตัว

ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นแนวคิดในการหนุนเสริมกลไกการสนับสนุนคุณภาพการศึกษาตั้งแต่ต้นทางคือคุณภาพของครูภายใต้ความหลากหลายของแนวคิดในการพัฒนาศักยภาพของครูและการสร้างแรงจูงใจให้กับครูเพื่อดึงดูดคนเก่งเข้าสู่วิชาชีพครู

2.9 โครงสร้างหน่วยงานและองค์กรทางการศึกษา

ทุกร่างล้วนกล่าวถึงโครงสร้างหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และคุรุสภา อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าฉบับของพริษฐ์มีแนวคิดที่จะไม่ยึดติดกับการกำหนดโครงสร้างงานมากเท่ากับฉบับอื่น ๆ มีเพียงกล่าวถึงเพียงคร่าว ๆ แต่ไม่ได้ลงรายละเอียดมากจนเกินไป

2.10 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

ทุกฉบับให้ความสำคัญกับการเข้าถึงสารสนเทศและเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา แต่กล่าวในเชิงหลักการมากกว่ารายละเอียดเชิงนโยบาย โดยต่างก็พูดถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึง โดยใช้เทคโนโลยีการสื่อสาร เช่น มีการกำหนดให้มีคลื่นความถี่โทรทัศน์เพื่อการศึกษาที่ กสทช. จัดสรรไว้ และการกำหนดให้ภาคประชาชนหรือสาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของโรงเรียนและผลการประเมินสถานศึกษาได้ตามหลักของการเผยแพร่และคุ้มครองข้อมูล

2.11 ประเด็นอื่น ๆ

นอกจากสาระสำคัญข้างต้นแล้ว ยังมีรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นจุดเน้นหรือประเด็นสำคัญที่ร่างกฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้แตกต่างกันออกไป เช่น สิทธิของผู้เรียน (ร่างของพริษฐ์ระบุสิทธิขั้นพื้นฐาน 19 ข้อ) การศึกษาทางเลือกและการศึกษาที่ยืดหยุ่น (ร่างของปริดาเน้นให้ผู้เรียนมีสิทธิ์เรียนรู้ที่เหมาะสมกับช่วงวัย เน้นด้านอาชีพ และเวลาเรียนที่ยืดหยุ่น) รวมทั้งสิทธิและบทบาทของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา สำหรับด้านการวัดและประเมินผล หลายฉบับเสนอให้ใช้การประเมินด้วยวิธีการที่หลากหลายและยืดหยุ่น เน้นประเมินพัฒนาการมากกว่าผลลัพธ์ และแนวทางการใช้ผลประเมิน

ทั้งนี้โดยรวมแล้วจะพบว่าแต่ละร่างสะท้อน “ความพยายามทำให้ระบบการศึกษาเป็นมิตรกว่าเดิม” ทั้งต่อผู้เรียน (สิทธิ ความยืดหยุ่น) ต่อครู (สวัสดิการ วิทยฐานะ) และต่อสังคม (การศึกษาทางเลือก การเชื่อมโยงตลาดแรงงาน) แต่รายละเอียดต่างกันตามมุมมองของผู้ร่าง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีจุดเด่นของหลักคิดในการออกแบบธรรมเนียมอนุกรรมการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ฉบับของเทิดชาติมีจุดเด่นในประเด็นของการจัดการศึกษาแบบ Learn to earn และการใช้คำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทางเลือก ฉบับของอนุทินมีจุดเด่นในแง่มุมมองของการจัดการศึกษาที่เน้นบริบทเชิงพื้นที่ (area-based education: ABE) ฉบับของปริดา มีจุดเด่นในด้านการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างฝ่ายผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติ ฉบับของพริษฐ์มีความทันสมัยโดยใช้คำสำคัญที่สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาในปัจจุบันและการวางรูปแบบของธรรมเนียมอนุกรรมการศึกษาที่ไม่ยึดติดกับโครงสร้างเดิม ๆ ฉบับของดิเรกโดดเด่นในประเด็นของการประเมินการศึกษาและการควบคุมคุณภาพ และฉบับของวิสัยให้ความสำคัญของการผลิตครูและการเสริมสร้างให้ครูมีคุณภาพและคุณสมบัติพร้อมในการจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้เรียน

ผลการสังเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทั้ง 6 ฉบับข้างต้นแสดงได้ดังนี้

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พิริษฐ์	ดิเรก	วิสัย
หลักการของการศึกษา						
- child-centred (ความหลากหลายของผู้เรียน)	✓			✓		✓
- จัดการศึกษาเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เรียน				✓		
- การสร้างโอกาส/ความเสมอภาค	✓	✓		✓	✓	
- การเรียนรู้ตลอดชีวิต	✓	✓	✓	✓	✓	
- การกระจายอำนาจ	✓	✓	✓	✓	✓	
- การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาสังคม	✓	✓	✓	✓	✓	
- การใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา	✓	✓	✓	✓	✓	
- เรียนตามความสนใจ/ความถนัด	✓	✓	✓			
- เน้นสมรรถนะในการใช้ชีวิตและการทำงาน		✓			✓	
- หลักธรรมาภิบาลของครู ผู้บริหาร และบุคลากร		✓	✓		✓	
- หลักการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา		✓	✓	✓	✓	
- ความเป็นอิสระของสถานศึกษา		อิสระในการบริหาร การจัดการเรียนรู้ การ บริหารการเงิน และ บริหารงานบุคคล	อิสระในการบริหาร การจัดการเรียนรู้ การ บริหารการเงิน และ บริหารงานบุคคล		อิสระในการบริหาร การจัดการเรียนรู้ การ บริหารการเงิน และ บริหารงานบุคคล	
- มีเอกภาพด้านนโยบาย ควบคุมความหลากหลายใน เชิงปฏิบัติ				✓		
- เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก				✓		
- หลักปฏิบัติแห่งรัฐ						✓

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
รูปแบบการศึกษา - ในระบบ+นอกระบบ+อัยาศัย	✓					✓
- ในระบบ+อัยาศัย		✓	✓		✓	
- การศึกษาเพื่อคุณวุฒิทางการศึกษา+การศึกษาเพื่อ การเรียนรู้ตามอัยาศัย				✓		
สิทธิในการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย	ปฐมวัย+ภาคบังคับ	แรกเกิดจนจบชั้นพื้นฐาน +สิทธิของผู้มีความ ต้องการพิเศษ	แรกเกิดจนจบชั้นพื้นฐาน +สิทธิของผู้มีความ ต้องการพิเศษ	แรกเกิดจนจบชั้นพื้นฐาน +สิทธิ ของผู้มีความต้องการพิเศษ +ไม่เลือกปฏิบัติ +ไม่เรียกเก็บค่าอื่น ๆ	แรกเกิดจนจบชั้นพื้นฐาน +สิทธิของผู้มีความ ต้องการพิเศษ	แรกเข้าการศึกษาชั้น พื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี +สิทธิของผู้มีความ ต้องการพิเศษ
ประเภทของการศึกษา	5 ประเภท (สามัญ/อาชีวฯ/เฉพาะ ทาง/ทางเลือก/ตลอดชีวิต)	ชั้นพื้นฐาน (ปฐมวัย- ปวช.) +อุดมศึกษา	ชั้นพื้นฐาน (ปฐมวัย- ปวช.) +อุดมศึกษา	การศึกษาเพื่อคุณวุฒิทาง การศึกษา มีการศึกษาชั้น พื้นฐาน (ปฐมวัย-ม.ปลาย) +อุดมศึกษา (ไม่ได้อยู่ใน ส่วนอาชีวศึกษา)	ชั้นพื้นฐาน (ปฐมวัย- ปวช.) +อุดมศึกษา	ภาคบังคับ +ศูนย์การเรียนรู้ +อาชีวะ
การมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น	มีส่วนร่วมดูแลตั้งแต่ แรกเกิด	เริ่มที่ปฐมวัย และอุดหนุนการจัด การศึกษาที่สูงขึ้นไปได้	- อปท. จัดการศึกษาได้ทุก ระดับยกเว้นระดับที่ กฎหมายห้ามกระทำ - ภาครัฐหรือ อปท. สามารถสนับสนุน สถานศึกษาเอกชนให้ ดำเนินการแทนได้	อปท. ร่วมอำนวยความสะดวก ในการเดินทาง และด้านอื่น ๆ แก่ ผู้เรียนและบุคลากร	เริ่มที่ปฐมวัย และอุดหนุนการจัด การศึกษาที่สูงขึ้นไปได้	- จัดการศึกษาใน ลักษณะศูนย์การเรียนรู้ - มีสิทธิจัดการศึกษาได้ ทุกระดับตามความ พร้อม
การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน/ภาคประชาสังคม	ร่วมกับเอกชนจัด การศึกษาแบบ Learn to earn (ทวิภาคี/ทวิวุฒิ)	รัฐสนับสนุนการจัด การศึกษาของเอกชน	อาจมีการรวมกลุ่มเป็น สมาชิกรวมกลุ่ม คณะบุคคล เพื่อ สนับสนุนการศึกษา	เอกชนสามารถจัด การศึกษาได้ทุกรูปแบบ ทุกระดับโดยรัฐอำนวยความสะดวกและอุดหนุน เพียงพอ	รัฐสนับสนุนการจัด การศึกษาของเอกชน	- ให้ความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับของรัฐ - มีสิทธิจัดการศึกษาได้ ทุกระดับ ทุกประเภท

ประเด็น	เขตชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
หลักการกระจายอำนาจ	ส่วนกลาง+ภูมิภาค (เขตจังหวัดฯ+เขตพื้นที่)+สถานศึกษา	ส่วนกลาง+ภูมิภาค (เขตจังหวัดฯ+เขตพื้นที่)+สถานศึกษา	ส่วนกลาง+ภูมิภาค (เขตจังหวัดฯ+เขตพื้นที่)+สถานศึกษา	- กระจายอำนาจสู่อปท.ในการทำภารกิจการศึกษา	ส่วนกลาง+ภูมิภาค (เขตจังหวัดฯ+เขตพื้นที่)+สถานศึกษา	กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาไปยังสถานศึกษาโดยตรง
<u>การประกันคุณภาพการศึกษา</u>	ประเมินภายใน+นอก	ประเมินภายใน+นอก ตามที่กฎกระทรวงกำหนด	ประเมินภายใน+นอก ตามที่กฎกระทรวงกำหนด	ให้รัฐจัดให้มีการประเมินสถานศึกษาอย่างต่อเนื่องแบ่งเป็นการประเมินผู้เรียน การประเมินสถานศึกษา และการประเมินระบบการศึกษา โดยยึดหลักไม่ทำให้เกิดภาระในการทำเอกสารและการะด้านอื่น ๆ ต่อสถานศึกษาและบุคลากร	ประเมินคุณภาพการศึกษาเป็นครั้งคราวตามคค.นโยบายกำหนด แต่ให้ต่อเนื่องในระดับสถานศึกษา ภายใน+นอก คำนึงถึงผลกระทบกับงานของครู	ภายในอย่างเดียว
- ประกันคุณภาพภายใน	ประเมินโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด (รวมชุมชน)	สถานศึกษาดำเนินการโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร	สถานศึกษาดำเนินการโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร			
- ประกันคุณภาพภายนอก	ทำโดยองค์การมหาชน โดยจะต้องไม่รบกวนการเรียนการสอนและไม่เกิน 3 ชม./สัปดาห์	ทำโดยศึกษานิเทศก์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง	ทำโดยศึกษานิเทศก์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้ง	ทำโดยองค์การมหาชน ด้วยการมีส่วนร่วมจากกระทรวงและสถานศึกษา		
<u>การเทียบโอนผลการเรียน</u>	✓	✓	✓	✓	✓	
- ธนาคารหน่วยกิต	✓				✓	

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
คุณภาพครู	ต้องมีครบทุกสาระ+ ทุกระดับ+ครูบรรจุ วุฒิป.ตรี+ต่างวุฒิเป็น ครูได้		PLC	ต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการ สนับสนุนการบริหารจัดการ และการดำเนินงานอื่นที่ ไม่ใช่การจัดการเรียนรู้ ตาม เหมาะสม + ต้องมีมาตรการป้องกัน ไม่ให้ครูปฏิบัติหน้าที่หลักได้ ไม่เต็มกำลัง	ครูสภากำหนดและ ควบคุมมาตรฐาน วิชาชีพ	
- สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของครู	ครูดีเด่นแต่ละระดับได้รับ เงินวิทยพัฒน์		ต้องมีมาตรการไม่ให้ครู ต้องทำงานอื่นตาม คำสั่งจนกระทบต่อการ ปฏิบัติหน้าที่หลัก	มีค่าตอบแทนพิเศษ สำหรับครูในสถานที่ ห่างไกล ทุรกันดาร เสี่ยงภัย ยากลำบาก	คำนึงถึง well-being ของครู	
การผลิตครู	เน้นทักษะ สมรรถนะ การจัดการเรียนรู้และ การใช้เทคโนโลยี			- กำหนดให้การบริหาร ทรัพยากรบุคคลต้องทำให้มี บุคลากรที่เพียงพอต่อเมืองและ ครบทุกชั้น และไม่จำเป็นต้อง ใช้สัดส่วนบุคลากรต่อนักเรียน ในอัตราที่เท่ากันในทุกขนาด/ ประเภท - บุคลากรทางการศึกษาไม่ได้ นิยมเพียงกลุ่มบุคคลเดิม แต่ ไม่ได้ลงรายละเอียดตัวอย่าง เพิ่มเติม - นิสิตครูมีสิทธิได้รับ ค่าตอบแทนในช่วงฝึกสอน		- มีสถาบันผลิตครูเป็นการ เฉพาะ พัฒนาครูให้เป็นนัก สอนมืออาชีพ - ครูของครูเป็นข้าราชการ ครูต้องมีใบประกอบฯ - จัดตั้งกองทุนพัฒนาครู - นิสิตครู=นักศึกษาทุนที่ ได้รับค่าใช้จ่ายเพียงพอ ตลอดหลักสูตร 5 ปี+นับวัน รับราชการตั้งแต่วันแรกที่ รายงานตัวเป็นนักศึกษาครู - มีแผนผลิตครูให้มีจำนวน เหมาะสมกับอัตรา

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
โครงสร้างหน่วยงานและองค์กรทางการศึกษา						
- คณะกรรมการพัฒนาหลักสูตร	✓		✓			
- หน่วยงานประเมินภายนอก	✓			✓	✓	
- คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ	✓ (ไม่มีผู้แทนเด็ก/การมีส่วนร่วมของเด็ก)	✓ (ไม่มีผู้แทนเด็ก/การมีส่วนร่วมของเด็ก)	✓ (ไม่มีผู้แทนเด็ก/การมีส่วนร่วมของเด็ก)	✓	✓	
- คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	✓					
- คณะกรรมการพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา	✓				✓+คुरुสภา	✓+คुरुสภา
- คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต	✓					
- คณะกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองตลาดแรงงานแห่งชาติ	✓					
- คณะกรรมการศึกษาจังหวัด		✓	✓		✓	
- สถาบันพัฒนาหลักสูตร		✓	✓			
- คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ของครู					✓	
- สำนักงานปลัดกระทรวง						✓
- สภาการศึกษา						✓
- กรมส่งเสริมการเรียนรู้						✓
- กก.การศึกษาขั้นพื้นฐาน	✓					✓
- กก.การอาชีวศึกษา	✓					✓
- กก.ส่งเสริมการศึกษาเอกชน	✓					

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พิริษฐ์	ติเรก	วิสัย
<u>การจัดสรรงบประมาณ</u>	หลักเพียงพอ+ครอบครัว+ อาหารกลางวัน+ร.รัฐ บริหารงบอิสระ	ร.บริหารการเงิน ตามที่ส่วนกลางกำหนด	กำหนดจำนวนเงินขั้นต้นใน การจัดการศึกษาใน สถานศึกษาของรัฐโดย คำนึงถึงขนาด ที่ตั้ง ประเภท และวัตถุประสงค์ + ให้มีการ ทบทวนทุก ๆ 3 ปี	กำหนดให้โรงเรียนมี อิสระในการบริหาร จัดการงบประมาณทั้งที่ ได้รับจากส่วนกลาง และจากเงินได้ส่วนอื่น รวมถึงการบริหาร จัดการตนเองได้	หลักเพียงพอ+ร.รัฐ บริหารจัดการอิสระ	
<u>กองทุนเพื่อการศึกษา</u>	✓	✓	✓			
<u>เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา</u>	✓	✓ +การเข้าถึงสารสนเทศ	✓ +การเข้าถึงสารสนเทศ	✓ +การเข้าถึงสารสนเทศ	✓ +การเข้าถึงสารสนเทศ	
<u>ประเด็นอื่น ๆ</u> - สิทธิของผู้เรียน				สิทธิของผู้เรียนระดับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน 19 ข้อ		
- การศึกษาทางเลือก	✓					
- การศึกษาที่ยืดหยุ่น	✓	✓	✓ (บุคคลที่มีได้รับการศึกษา มีสิทธิ์ได้รับการศึกษาที่ เหมาะสมกับช่วงวัยโดย ยืดหยุ่นด้านเวลาและ เป้าหมาย + เน้นอาชีพ)	✓	✓	ใช้วิธีการที่หลากหลาย ในการจัดสรรโอกาส การเข้าศึกษาต่อ โดย นำผลการประเมิน ผู้เรียนมาใช้ ประกอบการพิจารณา ร่วมด้วย
- การจัดการเรียนรู้แบบองค์รวม			✓			
- การจัดการศึกษาโดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของโลก			✓	✓		

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
- การจัดการศึกษาต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้เรียนและความแตกต่างระหว่างบุคคล			✓	✓		✓
- ให้ผู้ว่าฯ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานคณะกรรมการสถานศึกษาในจังหวัด ปีละ 1 ครั้ง			✓			
- การกำหนดแผนปฏิบัติการตามแผนการศึกษาชาติ			✓	✓	✓	
- วิทยฐานะของครู	ระดับชำนาญการ ประเมินโดยสถานศึกษา				✓	
- ส่งเสริมให้ผู้สอนใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการในชั้นเรียนเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียน			✓			
- สิทธิและบทบาทของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา				✓		✓
- กระบวนการวัดและประเมินผล		✓	✓	ใช้กระบวนการวัดและประเมินผู้เรียนที่ยืดหยุ่นและใช้วิธีการที่หลากหลาย	✓	เน้นการวัดพัฒนาการความก้าวหน้าการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา (ม.6 และ 21)
- อาชีวศึกษา		✓	✓	มีกล่าวถึงเล็กน้อย ใน ม.41	✓	
- หลักสูตรสถานศึกษา		หลักสูตรสถานศึกษาที่ร่วมกับชุมชน อปท ภาคเอกชน	✓	กรอบหลักสูตรพื้นที่ (จังหวัด) และหลักสูตรสถานศึกษา	✓ (เดี่ยว/กลุ่ม)	
- การกำหนดมาตรฐานการศึกษา		คก.นโยบายการศึกษา แห่งชาติ		ศธ.	คก.นโยบายการศึกษา แห่งชาติ	คก.การศึกษาขั้น พื้นฐาน+สถานศึกษาขั้น พื้นฐาน+สถาบันผลิตครู กำหนดมาตรฐาน การศึกษา

ประเด็น	เทอดชาติ	อนุทิน	ปรีดา	พริษฐ์	ติเรก	วิสัย
- อื่น ๆ				- ประถมศึกษาไม่ต้องมีการสอบเข้า - มัธยมศึกษาจัดสอบได้ตามสมควรโดยคำนึงถึงความเสมอภาคในการแข่งขัน		
ความโดดเด่น	การศึกษาทางเลือก	ABE	การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างฝ่ายนโยบายและการปฏิบัติ	ความทันสมัย เช่น เท่าเทียม ยืดหยุ่น กระจายอำนาจ การใช้ข้อมูลการมีส่วนร่วม	การออกแบบหลักสูตรสถานศึกษา และการประเมินการศึกษาเพื่อกำกับคุณภาพการศึกษา	มุ่งเน้นที่มาของครู ซึ่งเป็นต้นแรกของการสร้างคุณภาพการศึกษา
สิ่งที่ควรพิจารณา	ลดรายละเอียดบางประการแล้วไปปรากฏในกฎหมายลูกแทน เช่น มาตรฐานและสมรรถนะครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา		ภาพรวมจะคล้าย ๆ ฉบับของคุณอนุทิน			- เน้นหนักเรื่องการผลิตครู แต่ไม่มีนิยามเกี่ยวกับนักศึกษาครูให้ชัดเจน - ขาดคำสำคัญที่สะท้อนหลักการจัดการศึกษาที่เท่าทันยุคสมัยปัจจุบัน

บทที่ 4

ผลการสังเคราะห์กฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ

บทนี้นำเสนอผลการสังเคราะห์เอกสารต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาและกฎหมายการศึกษาของ 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) และเยอรมนี (รัฐบาวาเรียและรัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ก) ซึ่งเป็นประเทศที่มีลักษณะการปกครองแบบรัฐรวม (federal states) และอีก 4 ประเทศที่มีลักษณะรัฐเดี่ยว (unitary states) ได้แก่ ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เนื้อหาในบทนี้จึงแบ่งออกเป็น 4 ส่วนหลัก คือ

1. ผลการสรุปภาพรวมระบบการศึกษาและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของทั้ง 6 ประเทศ เป็นการนำเสนอภาพรวมของระบบการศึกษาในแต่ละประเทศ เพื่อให้เห็นความแตกต่างของโครงสร้างแนวทางการบริหาร การกำหนดอำนาจหน้าที่ และระดับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานทางการศึกษา

2. โครงสร้างและหมวดหมู่ของกฎหมายการศึกษา โดยนำเสนอระดับชั้นของกฎหมาย (hierarchy of laws) รูปแบบการจัดวางสถาปัตยกรรมกฎหมาย (legal architecture) และกฎหมายแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อแสดงให้เห็นว่าระบบกฎหมายของแต่ละประเทศออกแบบมาอย่างไรเพื่อรองรับการจัดการศึกษาในบริบทของตน

3. ประเด็นสำคัญจากการสังเคราะห์เอกสาร เป็นการนำเสนอสาระสำคัญ 7 ประเด็น ที่ปรากฏร่วมกันในกฎหมายการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั้งในเชิงแนวคิดและเชิงระบบ

4. ประเด็นเปรียบเทียบอื่นที่น่าสนใจ เป็นการเสนอประเด็นสำคัญที่ไม่ได้ปรากฏโดยตรงในพระราชบัญญัติการศึกษาแต่มีบทบาทต่อการยกระดับคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การผลิตและควบคุมคุณภาพครู การใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา และระบบข้อมูลและสถิติทางการศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงสนับสนุนที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งของระบบการศึกษาในแต่ละประเทศ

1. ภาพรวมระบบการศึกษาและโครงสร้างการบริหารการศึกษา

ระบบการศึกษาของแต่ละประเทศสะท้อนปรัชญาการปกครองและแนวคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และปัจเจกบุคคลอย่างลึกซึ้ง ในกลุ่มประเทศที่มีโครงสร้างแบบรัฐรวม (federal states) ได้แก่ สหรัฐอเมริกาและเยอรมนี การศึกษามักถูกจัดการแบบกระจายอำนาจให้หน่วยย่อยของรัฐมีสิทธิตัดสินใจสูง เพื่อให้ตอบสนองความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรม ขณะที่ประเทศแบบรัฐเดี่ยว (unitary states) ได้แก่ ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จะมีระบบบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์มากกว่า โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายหลักและมาตรฐานกลาง เพื่อสร้างความเสมอภาคและเอกภาพของชาติ ส่วนระดับท้องถิ่นหรือโรงเรียนมักได้รับอำนาจในการบริหารจัดการภายในในระดับที่จำกัดกว่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 กลุ่มประเทศรัฐรวม

1.1.1. ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก)

อำนาจในการจัดการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็นอำนาจของแต่ละรัฐ (state responsibility) ไม่ใช่อำนาจของรัฐบาลกลาง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 10 (10th Amendment) ซึ่งระบุว่า “อำนาจที่ไม่ได้มอบหมายให้รัฐบาลกลาง หรือไม่ได้ห้ามไว้แก่รัฐ ย่อมเป็นอำนาจของรัฐหรือประชาชน” หลักการสำคัญของหลักนี้คือ รัฐต่าง ๆ กำหนดมาตรฐาน คุณภาพ และกลไกการควบคุมของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรที่หลากหลายภายในของรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแต่ละรัฐจะกุมอำนาจหลักแต่รัฐบาลกลางก็ยังมีอำนาจทางอ้อมผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและการเงิน งบประมาณสนับสนุนแบบมีเงื่อนไข ตัวอย่างเช่น เช่น Title I สำหรับโรงเรียนพื้นที่รายได้ต่ำ, Individuals with Disabilities Education Act (IDEA) สำหรับนักเรียนที่มีความพิการ และ Title IX เพื่อความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งเป็นการบังคับให้แต่ละรัฐปฏิบัติตามมาตรฐานระดับชาติหากประสงค์จะรับเงินสนับสนุน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ Every Student Succeeds Act (ESSA) ค.ศ. 2015 กำหนดให้แต่ละรัฐต้องจัดทำระบบประเมินผลการเรียนรู้และแผนปรับปรุงโรงเรียนที่ตกเกณฑ์ มาตรการด้านสิทธิพลเมือง (เช่น การบังคับใช้กรณีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือความพิการ) ก็เป็นอีกช่องทางสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้คุ้มครองการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมทั่วประเทศ

รัฐนิวยอร์กนำกรอบของรัฐบาลกลางเหล่านี้มาปรับใช้ผ่านโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญรัฐนิวยอร์ก มาตรา XI ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบโรงเรียนสามัญสาธารณะฟรี และสถาปนา “University of the State of New York” ที่ปกครองโดย Board of Regents (คณะผู้สำเร็จราชการ) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ ด้านการศึกษาขั้นสูงสุดของรัฐ ภายใต้คณะนี้มี Commissioner of Education เป็นผู้บริหารสูงสุดของ New York State Education Department (NYSED) ทำหน้าที่ออก Commissioner’s Regulations และกำกับดูแลเขตการศึกษา (school districts) ทั่วรัฐ บทบาทของ Regents ยังครอบคลุมการอนุมัติหลักสูตร การออกใบอนุญาตวิชาชีพครู และการประเมินสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ให้รัฐนิวยอร์กสามารถบูรณาการเงินอุดหนุนและมาตรฐานของรัฐบาลกลางเข้ากับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของตนอย่างมีเอกภาพ ทั้งยังคงรักษาเอกสิทธิ์การกำหนดนโยบายให้ตอบโจทยความต้องการของประชาชนภายในรัฐได้อย่างยืดหยุ่น

(ที่มา: <https://www.nysed.gov/about/orgchart>)

ระบบการศึกษาของรัฐนิวยอร์กสะท้อนแนวคิดรัฐเดี่ยวหลายระบบซึ่งเกิดจากการกำหนดโครงสร้างกำกับดูแลที่ซ้อนทับหลายชั้น ระดับสูงสุดคือ University of the State of New York (USNY) เป็นนิติบุคคลสาธารณะที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1948 ที่ครอบคลุมตั้งแต่โรงเรียนรัฐบาล โรงเรียนเอกชน สถาบันอุดมศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ไปจนถึงวิชาชีพครูและแพทย์ การมีร่วมมือเช่นนี้เปิดทางให้ทั้งมาตรฐานกลางและความยืดหยุ่นท้องถิ่นอยู่ร่วมกันได้

ในระดับรัฐ Board of Regents ซึ่งก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1784 ทำหน้าที่เป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติ” กำหนดกฎ ระเบียบ และกำกับกิจกรรมการศึกษาทุกประเภทร่วมกับ NYSED ที่มี Commissioner of Education เป็นผู้บริหารสูงสุด Board of Regents ประกาศกรอบมาตรฐานการเรียนรู้ อนุมัติหลักสูตร ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ และกำกับการประเมินสถาบัน ขณะที่ NYSED เป็นฝ่ายปฏิบัติในการจัดสรรงบ ตรวจสอบเขต (Boards of Cooperative Educational Services /Superintendencies) และออก Commissioner’s Regulations เพื่อนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ ผลคือ รัฐนิวยอร์กสามารถผนวกเงินอุดหนุน และกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลาง (Title I, IDEA, ESSA ฯลฯ) เข้ากับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของตนได้อย่างต่อเนื่อง

ลำดับชั้นถัดมาคือ Local Boards of Education ซึ่งมักมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ยกเว้น นครนิวยอร์กและยองเกอร์สที่มาจากแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี) คณะกรรมการเหล่านี้จัดทำงบประมาณ ภาษีท้องถิ่น จ้างและประเมิน Superintendent กำหนดนโยบายหลักสูตร ต่อกับสหภาพครูต่าง ๆ และทำให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนให้ตอบสนองต่อค่านิยมของพื้นที่และชุมชน การมีอำนาจในมือประชาชนเช่นนี้ ทำให้แต่ละเขตกำหนดความสำคัญทางวิชาการหรือประเด็นอ่อนไหว เช่น การสอนเรื่องเชื้อชาติ เพศ หรือ ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระแต่ในขณะเดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของรัฐและเงื่อนไขเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง

กรณีพิเศษคือ นครนิวยอร์ก (New York City) ซึ่งใช้ระบบกำกับควบคุมโดยนายกเทศมนตรี (Mayoral Control) ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ภายใต้กฎหมายของรัฐที่มอบอำนาจบริหารการศึกษาแก่นายกเทศมนตรีโดยตรง คณะ Panel for Educational Policy (PEP) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่นายกเทศมนตรีฯ แต่งตั้ง ทำหน้าที่รับรองนโยบายของสำนักงานการศึกษานครนิวยอร์ก ทำให้กลุ่มวิชาชีพครูและภาคประชาสังคม จะวิจารณ์อย่างกว้างขวางเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันว่าระบบนี้ยังไม่ได้กระจายอำนาจสู่ประชาชนมากนัก ทั้งนี้ ระบบ Mayoral Control เมื่อเปรียบเทียบกับเขตอื่น ๆ ที่ยังคงระบบบอร์ดเลือกตั้งแสดงให้เห็นภาพโครงสร้างการศึกษาในรัฐนิวยอร์กว่าเป็นระบบผสมที่หลากหลายแต่เชื่อมร้อยกันด้วยกรอบกฎหมายเดียวกัน

1.1.2 ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเยอรมนี

ระบบการศึกษาของเยอรมนีเป็นอีกตัวอย่างของรัฐรวมที่กระจายอำนาจอย่างเข้มแข็งตาม Basic Law (Grundgesetz) หรือรัฐธรรมนูญของเยอรมนี โดยมาตรา 7 ระบุว่า “ระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ” ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐสมาชิก (Länder) ไม่ใช่รัฐบาลกลาง ดังนั้นรัฐสมาชิกจึงมีอำนาจเต็มในการกำกับโครงสร้างโรงเรียน หลักสูตร การประเมินผล และการว่าจ้างครู ส่วนรัฐบาลกลางมีบทบาทจำกัดอยู่ในประเด็นระดับชาติเช่น การวิจัย นโยบายอุดมศึกษาและการฝึกอาชีพร่วมกับภาคอุตสาหกรรม

ในระดับรัฐสมาชิก (Länder) จะมีกระทรวงศึกษาธิการของรัฐ (Ministry of Education and Cultural Affairs) เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบหลักสูตร การประเมิน ผลการเรียน และการฝึกครู มีหน่วยกำกับระดับกลางและระดับล่าง (Schulämter) ทำหน้าที่ Fachaufsicht (กำกับด้านวิชาการ) และ Dienstaufsicht

(กำกับบุคลากร) ซึ่งลงพื้นที่สังเกตการสอน ตรวจสอบหลักสูตร และให้คำแนะนำพัฒนาคุณภาพโรงเรียน ส่วนในระดับท้องถิ่น (Local/municipal level) จะมีเทศบาลเมือง (Städte) และอำเภอ (Landkreise) ทำหน้าที่เป็น Schulträger รับผิดชอบภารกิจภายนอกทั้งหมด ตั้งแต่ก่อสร้างอาคาร บำรุงรักษา จัดเจ้าหน้าที่ธุรการ จ่ายค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนครู (ค่าใช้จ่ายเงินเดือนครูยังคงมาจากงบรัฐ) จึงเกิดการแบ่งภาระที่ชัดเจนว่ารัฐเป็นผู้กำกับดูแลเนื้อหาและหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลโครงสร้าง ในสายการเรียนอาชีพ จะมีหอการค้า หรือสภาช่างฝีมือระดับท้องถิ่นควบคุมการฝึกงานในบริษัท และจัดสอบจบการศึกษาทั้งวิชาการ (Abschlussprüfung) และวิชาชีพ (Gesellenprüfung) ตามที่กฎหมายกลางของรัฐกำหนด

ในระดับโรงเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียน (Schulleiter) มีอำนาจในการบริหารงบประมาณโรงเรียน วางแผนบุคลากร และกำกับการประเมินคุณภาพภายใน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของครู-ผู้ปกครอง-นักเรียน ผ่านการประชุมโรงเรียน (Schulkonferenz) และสภานักเรียน (Schülerparlament) ยังถูกบัญญัติในกฎหมายการศึกษาของรัฐเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียนอีกด้วย

แม้ว่าแต่ละรัฐสมาชิกจะแตกต่างกันแต่เยอรมนีมีกลไกกลางเพื่อสร้างเอกภาพ คือ Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (Kultusministerkonferenz: KMK) ที่ทำหน้าที่ประสานนโยบายระหว่างรัฐ เพื่อให้ระบบการศึกษาทั่วประเทศมีมาตรฐานร่วมกัน เช่น การเทียบวุฒิ การย้ายโรงเรียนข้ามรัฐ หรือการสอบระดับชาติ ดังนั้น ระบบของเยอรมนีจึงเป็นการกระจายอำนาจภายใต้ความร่วมมือที่รักษาทั้งอิสระของแต่ละรัฐและเอกภาพในภาพรวม

1.2 กลุ่มประเทศรัฐเดี่ยว

1.2.1. ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของฟินแลนด์

ฟินแลนด์เป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบบการศึกษาถูกยกย่องในระดับโลกว่ามีประสิทธิภาพสูงและเสมอภาคที่สุด โครงสร้างการบริหารอยู่บนหลักความไว้วางใจ (trust-based governance) มากกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) รับผิดชอบการกำหนดนโยบายการศึกษาระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณ และการวางยุทธศาสตร์ระยะยาว ส่วนหน่วยงาน Finnish National Agency for Education (EDUFI) ทำหน้าที่จัดทำหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ (National Core Curriculum) และแนวทางการประเมิน

ในระดับปฏิบัติ เทศบาล (municipalities) มีสถานะเป็นผู้จัดการศึกษาในพื้นที่ ทำหน้าที่คล้ายกระทรวงศึกษาธิการขนาดย่อมของท้องถิ่น มีอำนาจในการจัดตั้งโรงเรียน แต่งตั้งครูและผู้บริหาร รวมทั้งบริหารงบประมาณ โรงเรียนแต่ละแห่งมีอิสระในการตัดสินใจด้านหลักสูตรรายวิชา วิธีการสอน การประเมิน และการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับผู้เรียนและชุมชนตนเอง ครูได้รับการฝึกฝนระดับสูง (ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป) และได้รับความเชื่อมั่นให้ใช้ดุลยพินิจทางวิชาชีพอย่างเต็มที่

ระบบดังกล่าวการศึกษาของฟินแลนด์จึงมีเอกภาพในแนวนโยบายแต่เปิดกว้างให้ท้องถิ่นและโรงเรียนปรับใช้ตามบริบทของตนเอง ทำให้ฟินแลนด์มีทั้งเอกภาพทางนโยบายและความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ นโยบาย

ไม่เน้นการสอบหรือการประเมินจากส่วนกลาง แต่เน้นการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (formative assessment) จึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่เน้นความร่วมมือ ความเสมอภาค และความไว้วางใจในทุกระดับ

1.2.2. ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบบการศึกษาขนาดใหญ่และมีเอกภาพสูง โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) เป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย วางแผนยุทธศาสตร์ และกำกับคุณภาพทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม หลังจากการปฏิรูปในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เกาหลีใต้ได้พยายามกระจายอำนาจบางส่วนไปยังระดับท้องถิ่นเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นและลดความเหลื่อมล้ำ

ในระดับภูมิภาค มีสำนักงานการศึกษา (Metropolitan and Provincial Offices of Education) ซึ่งแต่ละแห่งอยู่ภายใต้ผู้กำกับการศึกษาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในจังหวัดหรือเมืองนั้น ๆ มีอำนาจจัดการด้านงบประมาณ บุคลากร และนโยบายการศึกษาภายในพื้นที่ของตน เช่น การแต่งตั้งครู การกำหนดโครงการพัฒนาการเรียนรู้เฉพาะพื้นที่ และการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

ระดับโรงเรียนในเกาหลีใต้เริ่มได้รับอิสระมากขึ้นจากการปฏิรูปการศึกษา โดยสามารถออกแบบกิจกรรมเสริมหลักสูตรหรือโครงการนวัตกรรมการเรียนรู้ที่สะท้อนเอกลักษณ์ท้องถิ่นได้แต่ยังอยู่ในกรอบของหลักสูตรชาติที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดไว้ ระบบการบริหารแบบนี้สร้างเอกภาพในมาตรฐานที่เข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันเชิงคุณภาพระหว่างภูมิภาคและโรงเรียน เกาหลีใต้จึงสามารถยกระดับคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนได้อย่างก้าวกระโดดภายในระยะเวลาไม่ถึงครึ่งศตวรรษ

1.2.3. ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการศึกษามาอย่างยาวนาน โดยมีกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (MEXT) เป็นหน่วยงานหลัก โดยเริ่มจากการออกหลักสูตรแกนกลางทุก 10 ปี แล้วใช้ National Assessment of Academic Ability เป็นเครื่องมือประเมินภาพรวมคุณภาพการเรียนรู้ทั่วประเทศ นอกจากนี้ MEXT ยังกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการออกใบอนุญาตครู รวมถึงการวางแผนพัฒนาวิชาชีพครูเพื่อให้ผู้สอนก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของความรู้และเทคโนโลยีก่อนนำองค์ความรู้เหล่านี้ไปปรับใช้ในห้องเรียน หนังสือเรียนทุกเล่มต้องผ่านการตรวจรับรองจาก Textbook Approval & Research Council ก่อนจึงจะส่งต่อให้จังหวัดหรือเทศบาลคัดเลือก จึงทำให้เกิดระบบกรองเนื้อหาที่เข้มงวดและสอดคล้องมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ นอกจากนี้ MEXT ยังวาง Basic Plan for the Promotion of Education เพื่อกำหนด KPI ที่ชัดเจนในด้านการรู้หนังสือ STEM สุขภาวะ หรือทักษะศตวรรษ 21 ตามจุดเน้นในแต่ละยุคสมัย พร้อมจัดสรรเงินอุดหนุนเงินเดือนครูและอาคารเรียนให้จังหวัดและเทศบาลนำไปใช้ตามบริบทท้องถิ่น

ระดับจังหวัดและเทศบาลมี คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) แต่งตั้งโดยผู้ว่าฯ/นายกเทศมนตรี และสภาท้องถิ่นอนุมัติ) พร้อมตำแหน่งผู้ตรวจราชการ (Superintendent) ทำหน้าที่เป็นเหมือนผู้บริหารด้านวิชาการ โดยคณะกรรมการจังหวัดรับผิดชอบโรงเรียนมัธยมปลาย การบรรจุและการโยกย้ายครู และงบประมาณเทศบาล ส่วนคณะกรรมการเทศบาลดูแลโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น จัดสรรทรัพยากร ซ่อมแซมอาคาร พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และประสานกิจกรรมหลังเลิกเรียน ทั้งนี้ แต่ละ Board มีอำนาจเพียงในเชิงปฏิบัติ ไม่สามารถกำหนดหลักสูตรหรือแนวทางการสอนได้เอง โรงเรียนในระดับท้องถิ่นจึงดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นตระหนักถึงข้อจำกัดของการรวมศูนย์ที่มากเกินไป จึงได้เริ่มขับเคลื่อนแนวคิดการบริหารโดยโรงเรียน (school-based management) ตั้งแต่ช่วงปี 2000 โดยมุ่งให้โรงเรียนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการเรียนการสอน การพัฒนาบุคลากร และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนมากขึ้น แม้ระดับอำนาจของโรงเรียนจะยังจำกัด แต่การเปลี่ยนผ่านนี้สะท้อนความพยายามของญี่ปุ่นในการสร้างความยืดหยุ่นในระบบที่มีเอกภาพสูง

1.2.4. ภาพรวมระบบและโครงสร้างการบริหารการศึกษาของสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศขนาดเล็กแต่มีระบบการศึกษาที่เข้มแข็งและมีเอกภาพสูงสุดในกลุ่มรัฐเดี่ยว โครงสร้างการบริหารอยู่ภายใต้ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) เพียงหน่วยเดียว ซึ่งมีหน้าที่วางนโยบายระดับชาติ กำหนดหลักสูตร มาตรฐานครู การประเมินผล และการวางยุทธศาสตร์ การพัฒนาทุนมนุษย์ให้สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ

กระทรวงศึกษาธิการมีการจัดโครงสร้างภายในที่ละเอียดและชัดเจน เช่น Schools Division ซึ่งกำกับโรงเรียนรัฐบาลและโรงเรียนอิสระ Curriculum Planning and Development Division (CPDD) ซึ่งดูแลหลักสูตรระดับชาติ และ Academy of Singapore Teachers ที่พัฒนาวิชาชีพครู โรงเรียนแต่ละแห่งมีผู้อำนวยการ (Principal) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงศึกษาธิการและต้องผ่านหลักสูตรผู้นำทางการศึกษา ส่วนกลางก่อนรับตำแหน่ง โรงเรียนมีอิสระที่จำกัดแต่สามารถออกแบบกิจกรรมเสริมหลักสูตรหรือโครงการเฉพาะที่เน้นความเป็นเลิศตามความสนใจของนักเรียน โครงสร้างที่รวมศูนย์นี้ทำให้สิงคโปร์สามารถกำหนดทิศทางการศึกษาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ระบบมีความโปร่งใสสูง ใช้ข้อมูลเชิงหลักฐาน (evidence-based policy) ในการกำหนดนโยบาย และมุ่งเน้นคุณภาพเหนือปริมาณ ผลลัพธ์คือการสร้างระบบการศึกษาที่มีมาตรฐานสูงสุดในภูมิภาคแม้ว่าโรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการบริหารที่น้อยมากก็ตาม

2. โครงสร้างและหมวดหมู่ของกฎหมายการศึกษา

คณะผู้วิจัยเล็งเห็นความสำคัญของกฎหมายการศึกษาว่าเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางและขอบเขตของการจัดการศึกษาในแต่ละประเทศ โดยทำหน้าที่ทั้งเป็นกรอบอำนาจของรัฐและหลักประกันสิทธิของประชาชนในการได้รับการศึกษา ดังนั้น การศึกษาสถาปัตยกรรมของกฎหมายด้านการศึกษา (architecture of education law) จะทำให้มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างระดับชั้นของกฎหมาย (เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง) และกฎหมายแวดล้อมที่เกี่ยวข้องซึ่งร่วมกันสร้างระบบการศึกษาทั้งระบบให้สมบูรณ์ ดังนี้

2.1. สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างชัดเจนของประเทศที่ไม่มีกฎหมายศึกษาดั้งเดิมที่ใช้ทั่วประเทศ เนื่องจากระบบการศึกษาถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐตามรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจโดยตรงในการบริหารโรงเรียนแต่สามารถออกกฎหมายและนโยบายที่มีผลต่อทุกมลรัฐในบางประเด็น เช่น สิทธิพลเมือง ความเท่าเทียม และการสนับสนุนงบประมาณการศึกษา

ในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Level) กฎหมายสำคัญที่วางรากฐานระบบการศึกษาสมัยใหม่คือ Elementary and Secondary Education Act (ESEA) ค.ศ. 1965 ซึ่งจัดตั้งกลไกการสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐและเขตการศึกษา ต่อมาได้รับการปรับปรุงเป็น No Child Left Behind Act (2001) และล่าสุดคือ Every Student Succeeds Act (ESSA, 2015) ที่กำหนดให้แต่ละรัฐรับผิดชอบต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนภายใต้กรอบการประเมินของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น Individuals with Disabilities Education Act (IDEA, 2004) ที่รับรองสิทธิของเด็กพิการในการได้รับการศึกษาฟรีอย่างเท่าเทียม และ Civil Rights Act (1964) ที่ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ หรือศาสนาในทุกสถาบันการศึกษา

ในระดับรัฐ (State Level) แต่ละรัฐมีกฎหมายการศึกษาของตนเองที่ทำหน้าที่คล้ายธรรมนูญทางการศึกษาสำหรับพื้นที่นั้น ในกรณีของรัฐนิวยอร์ก รัฐธรรมนูญของรัฐ (New York State Constitution, มาตรา XI วรรค 1) บัญญัติว่า “สภานิติบัญญัติจะต้องจัดให้มีระบบโรงเรียนฟรีสำหรับเด็กทุกคนในรัฐ” ซึ่งกลายเป็นหลักประกันสิทธิพื้นฐานในการได้รับการศึกษาโดยไม่จำกัดสัญชาติและสถานะความเป็นพลเมือง กฎหมายลำดับรองที่สำคัญที่สุดคือ New York State Education Law ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ที่ครอบคลุมการจัดตั้งหน่วยงานทางการศึกษา บทบาทของคณะกรรมการการศึกษา การออกใบอนุญาตครู มาตรฐานหลักสูตร และการจัดสรรงบประมาณการศึกษา

ลำดับต่อมาคือกฎหมายลูกและระเบียบปฏิบัติ เช่น Regulations of the Commissioner of Education (8 NYCRR) และ Rules of the Board of Regents ซึ่งกำหนดรายละเอียดการดำเนินงาน เช่น มาตรฐานการสอบ การรับรองโรงเรียน หรือการแต่งตั้งผู้บริหาร กฎหมายและระเบียบเหล่านี้ถูกบังคับใช้โดย

Commissioner of Education ผ่าน New York State Education Department (NYSED) โดยมี Board of Regents เป็นองค์กรสูงสุดทางการศึกษา ทำหน้าที่ออกกฎและกำกับดูแลระบบการศึกษาทั้งหมดของรัฐ

นอกจาก Education Law ซึ่งเป็นกฎหมายหลักโดยตรงแล้ว รัฐนิวยอร์กยังมีกฎหมายอื่นและบทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งส่งเสริมการดำเนินงานทางการศึกษาในหลายมิติ เช่น บทต่าง ๆ ของ Education Law ที่ว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณและการเงินของเขตการศึกษา (Articles 50–52) และบทที่ว่าด้วยสิทธิและสถานภาพของครู (Articles 61–62) ซึ่งมักเรียกรวมกันว่า school finance provisions และ teacher tenure provisions ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายทั่วไปของรัฐซึ่งมีผลต่อการบริหารการศึกษา เช่น Public Officers Law (กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกำหนดมาตรฐานความประพฤติจรรยาบรรณ และข้อห้ามด้านผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงคณะกรรมการการศึกษาในเขตโรงเรียน) และ Open Meetings Law (กฎหมายที่กำหนดให้การประชุมของหน่วยงานรัฐ รวมถึงคณะกรรมการโรงเรียน ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ) ตลอดจน Human Rights Law ซึ่งเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนของรัฐที่คุ้มครองนักเรียนและบุคลากรทางการศึกษาไม่ให้ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ เพศ ศาสนา หรือสถานะทางสังคม

เมื่อพิจารณาในภาพรวม โครงสร้างกฎหมายการศึกษาของรัฐนิวยอร์กเป็นการผสมผสานระหว่างเอกภาพเชิงหลักการและความยืดหยุ่นเชิงการบริหาร โดยรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายและมาตรฐานกลาง ขณะที่การปฏิบัติจริงในโรงเรียนถูกถ่ายโอนสู่องค์กรการศึกษาท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายรองและระเบียบเฉพาะกำกับอีกชั้นหนึ่ง การจัดวางสถาปัตยกรรมเช่นนี้ช่วยให้เกิดทั้งความชัดเจนในทิศทางนโยบายและความยืดหยุ่นในการจัดการศึกษาในพื้นที่ ขณะเดียวกันยังรักษาหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและความโปร่งใสในการบริหารตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสูงสุด

2.2 เยอรมนี

อำนาจด้านการจัดการศึกษาของรัฐบาลกลางเยอรมนีถูกกระจายไปยังรัฐสมาชิก (Länder) ทั้ง 16 แห่งตามหลักการของ Basic Law (Grundgesetz, 1949) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ มาตรา 30 และ 70 กำหนดว่า การใช้อำนาจรัฐและการออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของประเทศเยอรมนีจึงเป็นดังนี้

กฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับสูงสุดคือ Basic Law (Grundgesetz) มาตรา 7 วรรค 1 ระบุว่า “ระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ” ขณะที่มาตรา 5 วรรค 3 รับรอง “เสรีภาพของศิลปะ วิทยาศาสตร์ การวิจัย และการสอน” และมาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้ “บิดามารดามีสิทธิและหน้าที่ในการเลี้ยงดูและให้การศึกษาบุตร” ส่วนมาตรา 7 วรรค 1 ยังบัญญัติชัดเจนว่าการสอนศาสนาเป็นวิชาบังคับในโรงเรียนของรัฐ หลักการนี้กลายเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาศาสนาในเยอรมนี โดยโรงเรียนของรัฐต้องจัดการเรียนการสอนศาสนาในรูปแบบที่สอดคล้องกับความเชื่อของนักเรียน ภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐกับองค์กรศาสนา เช่น คาทอลิกและโปรเตสแตนต์ ขณะเดียวกัน ผู้ปกครองและนักเรียนที่บรรลุนิติภาวะมีสิทธิ

เลือกไม่เรียนวิทยาศาสตร์และเข้าร่วมในวิชาจริยศึกษา (ethics) แทน ซึ่งสิทธินี้ได้รับการรับรองในระดับรัฐและเป็นหลักการพื้นฐานที่รัฐสมาชิกต้องนำไปประยุกต์ในกฎหมายของตน

ในระดับรัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะมีกฎหมายการศึกษาหลักที่เรียกว่า Landesschulgesetz หรือ Education Act ของรัฐนั้น ซึ่งแปลงหลักการจาก Basic Law ให้เป็นระบบปฏิบัติจริงในโรงเรียน โดยมีตัวอย่างดังนี้

1. รัฐบาวาเรีย (Bavaria) มี Das Bayerische Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) ซึ่งเป็นกฎหมายการศึกษาหลักของรัฐ ฉบับนี้ระบุชัดในส่วนต้นว่า “การศึกษา มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเยาวชนให้เป็นบุคคลที่มีความรับผิดชอบ มีจิตสาธารณะ และมีความสามารถในการดำรงชีวิตในสังคมประชาธิปไตย” กฎหมายฉบับนี้ยังแบ่งโครงสร้างโรงเรียนของรัฐออกเป็นหลายระดับ ได้แก่ Grundschule (ประถมศึกษา), Mittelschule/Realschule (มัธยมต้น), Gymnasium (มัธยมปลายสายวิชาการ) และ Berufsschule (โรงเรียนอาชีวศึกษา) พร้อมกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานการศึกษา เช่น Kultusministerium des Freistaates Bayern (กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมแห่งบาวาเรีย) และสภาการศึกษาของรัฐ (Landesbeirat für Bildung und Erziehung) นอกจากนี้ BayEUG ยังกำหนดสิทธิของนักเรียนในการได้รับการศึกษาฟรี (มาตรา 2) การเรียนรู้ตลอดชีวิต (มาตรา 6) และเสรีภาพของโรงเรียนเอกชนภายใต้การกำกับของรัฐ (มาตรา 90–101) ซึ่งเป็นกลไกที่เชื่อมโยงรัฐกับภาคเอกชนในระบบการศึกษา

2. รัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค (Baden-Württemberg) มีกฎหมายหลักคือ Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) หรือ School Act for Baden-Württemberg ซึ่งกำหนดให้ “การศึกษาเป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐ ครอบครัว และโรงเรียน” (มาตรา 1) และให้รัฐรับผิดชอบหลักในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาเยาวชนให้เป็น “บุคคลที่มีศีลธรรมและความรับผิดชอบต่อประชาธิปไตยเสรี” กฎหมายฉบับนี้จัดระบบโรงเรียนเป็น Grundschule, Werkrealschule, Realschule, Gymnasium และ Gemeinschaftsschule (โรงเรียนแบบบูรณาการ) โดยระบุอำนาจของหน่วยงานกำกับระดับต่าง ๆ อย่างละเอียด เช่น Landesbildungsserver, Regierungspräsidium (สำนักงานการศึกษาภูมิภาค) และ Schulträger (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบด้านอาคารและทรัพยากรทางกายภาพของโรงเรียน) เป็นต้น นอกจากนี้ SchG ยังรับรองเสรีภาพของศาสนาและการศึกษาทางศิลปกรรม (มาตรา 38–39) รวมทั้งกำหนดให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในชีวิตโรงเรียนผ่าน “คณะกรรมการผู้ปกครอง” (Elternbeirat, มาตรา 56–58) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐนี้ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในระดับกฎหมาย

ในระดับกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐ เยอรมนีมีกลไกความร่วมมือเชิงสถาบัน คือ Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (Kultusministerkonferenz – KMK) ซึ่งไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติ แต่มีบทบาทสำคัญในการประสานกฎหมายและนโยบายของมลรัฐ เพื่อสร้างความเท่าเทียมของมาตรฐานการศึกษา เช่น การเทียบวุฒิ การสอบปลายภาค (Abitur) และการรับรองโรงเรียนเอกชน KMK จึงทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมทางกฎหมายระหว่างระบบที่หลากหลายของแต่ละรัฐให้เป็นเอกภาพในระดับประเทศ

นอกจากระดับกฎหมายจากบนลงล่างข้างต้นแล้ว เยอรมนียังมีกฎหมายแวดล้อมที่สนับสนุนด้านอื่นของระบบการศึกษา เช่น

1. Vocational Training Act (Berufsbildungsgesetz: BBiG) ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางว่าด้วยการฝึกอาชีพพร้อมกับสถานประกอบการ (dual system) ใช้บังคับทั่วประเทศ กำหนดกรอบการฝึกงาน การสอบรับรอง และมาตรฐานอาชีพ
2. Federal Training Assistance Act (Bundesausbildungsförderungsgesetz: BAföG) ที่รับรองสิทธิของนักเรียนและนักศึกษาในการรับทุนหรือเงินช่วยเหลือทางการศึกษา
3. Child and Youth Welfare Act (SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfegesetz) ซึ่งให้สิทธิเด็กและเยาวชนในการได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้าสู่ระบบโรงเรียน
4. Civil Service Law (Beamtengesetz) ที่ใช้กับครูและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นข้าราชการตามกฎหมาย กำหนดสิทธิ หน้าที่ และระบบวินัยของครู

2.3 ฟินแลนด์

ระบบกฎหมายการศึกษาของฟินแลนด์มีฐานคิดที่ชัดเจนสองประการคือ (1) สิทธิในการได้รับการศึกษาที่รัฐต้องจัดให้และคุ้มครองในระดับรัฐธรรมนูญ และ (2) การแปลงสิทธินั้นเป็นระบบการศึกษาภาคบังคับและระบบหลังภาคบังคับที่มีกฎหมายเฉพาะภาคส่วน ครอบคลุมครบวงจรตั้งแต่การศึกษาขั้นพื้นฐาน มัธยมศึกษาตอนปลาย สอบปลายภาค (Matriculation) อาชีวศึกษา ไปจนถึงสวัสดิการนักเรียน

รัฐธรรมนูญฟินแลนด์รับรองโดยตรงว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” และกำหนดให้รัฐจัดให้มีโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียม รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 16 – Educational rights) สิทธินี้เป็นฐานที่กฎหมายลำดับรองทุกฉบับต้องยึดถือในการออกแบบโครงสร้างเรียนรู้และการเงินการศึกษาของชาติ

ในลำดับศักดิ์รองลงมา กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Basic Education Act; 628/1998) และพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ (Act on Compulsory Education; 1214/2020) ทำงานประสานกัน กล่าวคือ Basic Education Act (628/1998) กำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ รวมถึงอำนาจของหน่วยงานกลางในการกำหนดกรอบหลักสูตรและสาระสำคัญ (National Core Curriculum) และหน้าที่ของผู้ให้บริการศึกษา (เทศบาล/ผู้รับใบอนุญาต) ในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นของตน (ตามมาตรา 14–15) นอกจากนี้ยังกำหนดระยะเวลาการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี (มาตรา 9) และรับรองทางเลือกด้านการสอนศาสนา/จริยศึกษาว่าผู้เรียนอาจเรียนศาสนาตามนิกายของตนหรือเลือกเรียนจริยศึกษาแทนได้ (มาตรา 13) ในขณะเดียวกัน Act on Compulsory Education (1214/2020) ขยายกรอบภาคบังคับให้ยาวขึ้น โดยเริ่มเมื่อเด็กอายุถึงเกณฑ์ และสิ้นสุดเมื่ออายุ 18 ปี หรือเมื่อสำเร็จคุณวุฒิที่กฎหมายกำหนด (เช่น มัธยมศึกษาตอนปลายและสอบ Matriculation หรืออาชีวศึกษา) ตามมาตรา 2 และระบุเส้นทางหลังจบการศึกษาขั้นพื้นฐานว่า ผู้เรียนต้องดำเนินการศึกษาต่อในสายสามัญ

หรืออาชีวศึกษา หรือเส้นทางเตรียมความพร้อมอื่น ๆ ที่ระบุไว้ (มาตรา 4) กฎหมายฉบับนี้ยังออกแบบกลไกการติดตามและสนับสนุนให้ผู้เรียนไม่หลุดจากระบบอีกด้วย (มาตรา 10-11 โดยสรุป)

ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ พินแลนด์จัดระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญภายใต้ Act on General Upper Secondary Education (714/2018) ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมสู่การศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื้อหาหลักสูตร และโครงสร้างหน่วยกิต (credits) รวมถึงการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นโดยผู้ให้บริการศึกษา (มาตรา 1-2, 10-13) โดยมาตรา 11 วางกรอบรายวิชา/กลุ่มสาระและบทบาทของกฎกระทรวง/กฤษฎีกา ในการกำหนดรายละเอียดระดับชาติ และมาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานกลางกำหนดหลักสูตรแกนกลางส่วนผู้ให้บริการศึกษาแปลงเป็นหลักสูตรสถานศึกษาของตน ทั้งนี้ กฎหมายมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญฉบับนี้จะผูกกับ Act on the Matriculation Examination (502/2019) ซึ่งนิยามความมุ่งหมายของการสอบว่าเป็นการยืนยันว่า “ผู้สอบบรรลุความรู้และทักษะตามหลักสูตร มั่นคงด้านวุฒิภาวะ” และ “ผ่านแล้วให้สิทธิ์สมัครเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษา” (มาตรา 1) กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดองค์ประกอบวิชา (เช่น ภาษาและวรรณคดี ภาษาที่สอง คณิตศาสตร์ มนุษยศาสตร์และวิทยาศาสตร์) และวิธีจัดสอบ/สิทธิในการขอ “การจัดการพิเศษ” สำหรับผู้มีความต้องการจำเป็น (มาตรา 3-4, 9) รวมถึงเงื่อนไขการ “สำเร็จการสอบ” (ครบชุดวิชาภายในจำนวนรอบสอบตามที่กำหนด) (มาตรา 12-13)

ในส่วนของสายอาชีพ Act on Vocational Education and Training (VET) (531/2017) ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทสายอาชีพ กำหนดโครงสร้างคุณวุฒิ (initial/further/specialist) หน่วยวัดความสามารถเป็น “competence points” และขอบเขตคุณวุฒิ (เช่น initial 180 คะแนน) (มาตรา 5, 10) กฎหมายยังกำหนด “โครงสร้างรายหน่วย (qualification units)” และ “ส่วนกลางร่วม (common units)” (มาตรา 13) รวมถึงมอบหมายให้หน่วยงานกลางกำหนด “มาตรฐานคุณวุฒิ/สมรรถนะระดับชาติ (national qualification requirements)” (มาตรา 15) ซึ่งเป็นหัวใจของระบบประกันคุณภาพสายอาชีพในระดับชาติ

ท้ายที่สุด Pupil and Student Welfare Act (1287/2013) ทำหน้าที่เชื่อมสิทธิในการศึกษาเข้ากับสิทธิในการได้รับสวัสดิการระหว่างเรียน โดยใช้กับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มัธยมปลายสายสามัญ สายอาชีพ และการเตรียมความพร้อม (มาตรา 1) กำหนดวัตถุประสงค์ของการดูแลช่วยเหลือนักเรียนทั้งเชิงชุมชนและรายบุคคล (มาตรา 2-4) และวางกลไกความรับผิดชอบระหว่าง “ผู้ให้บริการศึกษา” กับ “หน่วยงานสาธารณสุข/สังคมสงเคราะห์ในพื้นที่” อย่างชัดเจน (มาตรา 9) เพื่อค้ำจุนความเสมอภาคของผู้เรียนในเชิงคุณภาพ ไม่ใช่เพียงการได้เข้าเรียน

กล่าวโดยสรุป ระบบกฎหมายการศึกษาของฟินแลนด์มีลักษณะเฉพาะภาคส่วนและเชื่อมโยงกันมากกว่าจะรวมศูนย์ไว้ในกฎหมายแม่บทฉบับเดียว การแยกกฎหมายออกตามช่วงชั้นและประเภทการศึกษา เช่น การศึกษาภาคบังคับ การศึกษาขั้นพื้นฐาน มัธยมปลาย อาชีวศึกษา การสอบปลายภาค และสวัสดิการนักเรียน สะท้อนแนวคิดของรัฐที่มุ่งให้สิทธิทางการศึกษาทุกช่วงวัยมีฐานกฎหมายเฉพาะของตนเองเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ พร้อมเปิดโอกาสให้ผู้จัดการศึกษาในระดับท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการภายใต้

กรอบกฎหมายแห่งชาติ จึงเกิดเป็นสถาปัตยกรรมทางกฎหมายที่รวมศูนย์เชิงหลักการแต่กระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ ซึ่งเป็นรากฐานของระบบการศึกษาที่มีคุณภาพและเสมอภาคของฟินแลนด์ในปัจจุบัน

2.4 เกาหลีใต้

หัวใจของระบบกฎหมายการศึกษาเกาหลีใต้คือ Framework Act on Education (FAE, 1997, revised) ซึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐธรรมนูญทางการศึกษา” ของประเทศ มาตรา 1 ระบุวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ชัดเจนว่า “เพื่อให้พลเมืองทุกคนสามารถพัฒนาความเป็นมนุษย์อย่างเต็มศักยภาพและมีส่วนร่วมในการสร้างสังคมประชาธิปไตย” (Article 2: Principle of Education) มาตรา 3 รับรอง “สิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต” ของพลเมืองทุกคน และมาตรา 4-5 วางหลักการไม่เลือกปฏิบัติทางการศึกษาและความเท่าเทียมระหว่างเพศ

ในเชิงโครงสร้าง FAE เป็นกฎหมายแม่บทที่ผูกโยงกฎหมายย่อยทั้งหมด เช่น Early Childhood Education Act, Elementary and Secondary Education Act และ Lifelong Education Act โดยมาตรา 9 ของ FAE กำหนดให้รัฐบาลจัดตั้งระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงอุดมศึกษา และมาตรา 10 – 17 กำหนดสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ผู้ปกครอง ครู และนักเรียนอย่างละเอียด กฎหมายนี้จึงทำหน้าที่เป็นกรอบนโยบายแห่งชาติที่ยืนยันว่ารัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาเพื่อประชาชนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นฐานให้การออกกฎหมายลูกทั้งหมด เช่น

1. Early Childhood Education Act (2004): กฎหมายนี้ระบุชัดในมาตรา 1 ว่า “มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เยาว์วัยได้รับการศึกษาก่อนวัยเรียนภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น และผู้ปกครอง” กำหนดมาตรฐานการจัดตั้งและการบริหาร “โรงเรียนอนุบาล (kindergarten)” ทั้งของรัฐ เอกชน และองค์กรสาธารณะ (มาตรา 7-8) รวมถึงระบบ “Master Plan for Early Childhood Education” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการต้องจัดทำทุก 5 ปี เพื่อเป็นแผนแม่บทระดับประเทศ (มาตรา 3-2)

2. Elementary and Secondary Education Act (1997 amended 2012): เป็นกฎหมายหลักกำหนดโครงสร้างภาคบังคับ 6 ปี ในระดับประถมและ 3 ปี ในระดับมัธยมต้น รวม 9 ปี (Article 8 of Framework Act สอดคล้องกับมาตรา 12 ของ ESEA) ระบุชนิดโรงเรียน การบริหาร มาตรฐานหลักสูตร และระบบการประเมินคุณภาพ (มาตรา 2-11) โดยมาตรา 12 บัญญัติว่าการศึกษภาคบังคับต้องไม่เก็บค่าเล่าเรียนและรัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมทุกพื้นที่ กฎหมายฉบับนี้ยังรับรองสิทธิและวินัยของนักเรียน คณะกรรมการโรงเรียน และหน้าที่ของผู้ปกครอง (มาตรา 17-18)

3. Lifelong Education Act (2007 revised 2013 & 2016) ต่อยอดจากมาตรา 3 ของ FAE ที่ให้สิทธิเรียนรู้ตลอดชีวิต กฎหมายนี้กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำ “Master Plan for Lifelong Education” ทุก 5 ปี และให้จังหวัด/เมือง (Do และ Si/Gun/Gu) จัดตั้งสภาการศึกษาตลอดชีวิตในพื้นที่ เพื่อพัฒนา ส่งเสริม และประเมินโครงการเรียนรู้ของประชาชน (มาตรา 9-14) นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสในการได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการเรียนรู้ (มาตรา 5 และ 16) และ

บัญญัติให้มี “National Institute for Lifelong Education (NILE)” เป็นองค์กรระดับชาติทำหน้าที่วิจัย พัฒนา และสนับสนุนผู้ให้บริการศึกษา (มาตรา 19)

4. Local Education Autonomy Act (2006 amended 2023) เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดกลไก “การกระจายอำนาจทางการศึกษา” จากรัฐบาลกลางสู่จังหวัด (Do) และเมือง (Metropolitan City) โดยจัดตั้ง Superintendent of Education เป็นหัวหน้าการศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 18–22) มีวาระ 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้ 3 สมัย ตามมาตรา 21 กฎหมายนี้ยังระบุหน้าที่ของสภาการศึกษาในพื้นที่ และความสัมพันธ์ระหว่าง Superintendent กับ Mayor/Do Governor รวมทั้งกระบวนการยื่นร่างงบประมาณการศึกษาและการตรวจสอบของสภาท้องถิ่น (มาตรา 28–29) ถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกาหลีใต้กลายเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการบริหารการศึกษากึ่งกระจายอำนาจ

นอกจากกฎหมายเฉพาะด้านข้างต้น เกาหลีใต้ยังมีกฎหมายแวดล้อมที่เชื่อมโยงกับระบบการศึกษา เช่น Higher Education Act สำหรับอุดมศึกษา และ Private School Act สำหรับการรับรองและกำกับโรงเรียนเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบ FAE เช่นกัน นอกจากนี้ มาตรา 17 ของ FAE ยังให้สิทธิรัฐในการจัดทำนโยบายสนับสนุนครูและบุคลากรการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายเฉพาะทางอย่าง Educational Officials Act ที่ควบคุมการบรรจุและจรรยาบรรณวิชาชีพครู

กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายการศึกษาของเกาหลีใต้สร้างสถาปัตยกรรมทางกฎหมายที่มีเอกภาพเชิงนโยบายแต่เปิดอิสระเชิงปฏิบัติ Framework Act on Education ทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักสิทธิหน้าที่ และคุณค่าพื้นฐานของการศึกษา จากนั้นจึงแตกแขนงเป็นพระราชบัญญัติย่อยสำหรับแต่ละช่วงวัย (เช่น Early Childhood, Elementary and Secondary, Lifelong Learning) และพระราชบัญญัติด้านการกระจายอำนาจ (Local Education Autonomy Act) ซึ่งทำให้ระดับจังหวัดและเมืองมีอำนาจบริหารโรงเรียนของตน ระบบนี้ทำให้เกาหลีใต้คงความเอกภาพของชาติในเชิงหลักการ แต่สามารถปรับใช้กฎหมายให้เหมาะกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และประชากรในแต่ละพื้นที่ จึงถือเป็นแบบอย่างของรัฐเดี่ยวที่ใช้กฎหมายสร้างความสมดุลระหว่างการรวมศูนย์นโยบายกับการกระจายอำนาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5 ญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 (1946) เป็นจุดเริ่มต้นของระบบกฎหมายการศึกษายุคใหม่ มาตรา 26 รับรองสิทธิของประชาชนทุกคนในการได้รับการศึกษาตามความสามารถ และกำหนดให้ “การศึกษาภาคบังคับต้องเป็นไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” ส่วนมาตรา 13 และ 14 ก็รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะ รวมถึงการศึกษา โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเพศหรือสถานะทางสังคม รัฐธรรมนูญยังวางหลักเสรีภาพทางความคิดและมโนธรรม (Freedom of thought and conscience) (มาตรา 19) และห้ามรัฐใช้การศึกษาเพื่อเผยแพร่ศาสนาหรือแนวคิดการเมืองเฉพาะ (มาตรา 20 วรรค 3) ซึ่งเป็นรากฐานของการแยกระหว่างศาสนากับการศึกษาในญี่ปุ่น

กฎหมายพื้นฐานทางการศึกษา *Basic Act on Education (BAE)*

กฎหมายในลำดับรองลงมาคือ Basic Act on Education (BAE) เดิม 1947 แก้ไข 2006) ถูกขนานนามว่าเป็นธรรมนูญทางการศึกษาเพราะนิยามวิสัยทัศน์กว้าง ๆ ของการศึกษาไว้ 5 มิติ ได้แก่ (1) การพัฒนาบุคลิกภาพเต็มศักยภาพ (2) การปลูกฝังคุณธรรม-จิตสำนึกสาธารณะ (3) ความเคารพคุณค่าของชีวิตธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (4) การสืบทอดวัฒนธรรมควบคู่การสร้างสรรค่นวัตกรรมใหม่ และ (5) การสนับสนุนประชาธิปไตยและสันติภาพระหว่างประเทศ ทั้งหมดมีแค่เพียง 18 มาตราเท่านั้น โดย BAE แปลงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เป็นหลักนโยบายทางการศึกษา กำหนดจุดมุ่งหมายให้ “ส่งเสริมการพัฒนาความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์และสร้างประชาชนที่เคารพประชาธิปไตยและสันติภาพ” (มาตรา 1-2) มาตรา 3-5 วางหลักการศึกษาระดับภาคบังคับและการศึกษาตลอดชีวิต โดยให้รัฐและท้องถิ่นต้องจัดให้ทุกคนได้รับโอกาสการศึกษาอย่างเท่าเทียม (มาตรา 4) และให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงการศึกษาตลอดชีวิต (มาตรา 7) ในเชิงโครงสร้าง มาตรา 16-17 ของ BAE กำหนดให้ “รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบายและให้การสนับสนุน” ขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาในเขตของตนภายใต้มาตรฐานที่รัฐกำหนด กฎหมายนี้ยังเน้นการพัฒนาจริยธรรมพลเมืองและความเคารพในศักดิ์ศรีมนุษย์เป็นเป้าหมายหลักของการเรียนรู้ จุดเด่นสำคัญคือ การวางหลักการศึกษตลอดชีวิต (lifelong learning) ซึ่งต่อมาเป็นฐานให้ญี่ปุ่นออกแผนการศึกษาระยะยาวในระดับชาติ

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแปลงเจตนารมณ์กฎหมายสู่แผนปฏิบัติ BAE ยังระบุให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำ “Basic Plan for the Promotion of Education” ทุก 5-10 ปี ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

กฎหมายโครงสร้างโรงเรียน: *School Education Act (1947, amended 2007 และต่อเนื่อง)*

School Education Act (SEA) เป็นกฎหมายโครงสร้าง (structural act) ที่กำหนดระบบการศึกษาทั้งหมดของญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการเป็นลำดับขั้น ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงมหาวิทยาลัย กฎหมายนี้กำหนดไว้ชัดในมาตรา 1-2 ว่าระบบโรงเรียนของญี่ปุ่นประกอบด้วย 8 ประเภท ได้แก่ อนุบาล (Kindergarten) ประถมศึกษา มัธยมต้น มัธยมปลาย โรงเรียนภาคบังคับ (compulsory education school) โรงเรียนการศึกษาพิเศษ (special needs education school) วิทยาลัยเทคนิค และ มหาวิทยาลัย รวมทั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาและโรงเรียนเฉพาะทาง

SEA กำหนดให้เด็กทุกคนต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (ประถม 6 ปี และมัธยมต้น 3 ปี) ตามมาตรา 16-17 และให้รัฐและเทศบาลร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย โรงเรียนภาคบังคับของรัฐต้องไม่เก็บค่าเล่าเรียน (มาตรา 6) กฎหมายยังวางมาตรฐานโครงสร้างการบริหารของโรงเรียน เช่น ต้องมีผู้อำนวยการและครูที่มีใบอนุญาตจากรัฐ (มาตรา 7-9) และมอบอำนาจให้ MEXT กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมผ่าน Cabinet Order และ Ministerial Ordinance SEA ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายแม่แบบเดียว แต่รวมหลายระดับการศึกษา เพราะนอกจากภาคบังคับ ยังครอบคลุมมัธยมปลาย และการศึกษาพิเศษ โดยใน Chapter VIII (มาตรา 72-82) ระบุระบบการศึกษาสำหรับผู้พิการว่าเป็นหน้าที่ของรัฐและเทศบาลในการจัด และใน

Chapter IX (มาตรา 83–114) กล่าวถึงโครงสร้างของมหาวิทยาลัย รวมถึงการรับรองวิทยฐานะและระบบปริญญา ซึ่งอยู่ในอำนาจของ MEXT โดยตรง

แผนยุทธศาสตร์การศึกษา: Basic Plan for the Promotion of Education

ญี่ปุ่นมีกลไกเชิงยุทธศาสตร์คือ Basic Plan for the Promotion of Education (教育振興基本計画) ซึ่งออกตามมาตรา 17 ของ BAE ที่ให้รัฐบาลจัดทำ “แผนแม่บทการศึกษาแห่งชาติ” ทุก 5 ปี เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาในอนาคต (เช่น การส่งเสริม STEAM education การศึกษาเพื่อความยั่งยืน การพัฒนาทักษะดิจิทัล และ well-being ของผู้เรียน) แผนปัจจุบัน ฉบับที่ 4 ครอบคลุม ปี 2023–2027 ระบุแนวนโยบายสำคัญ 5 ด้าน เช่น (1) การสร้างทรัพยากรมนุษย์สำหรับสังคมยั่งยืน (2) การส่งเสริมสังคมร่วมเรียนรู้ (3) การพัฒนา DX ด้านการศึกษา (4) การเรียนรู้เพื่อ well-being และ (5) การสร้างระบบข้อมูลและความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการบริหารเชิงหลักฐาน แผนดังกล่าวได้รับมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Decision) และมีผลเป็นกรอบนโยบายเชิงบังคับทางปฏิบัติสำหรับ MEXT และหน่วยงานท้องถิ่นทั่วประเทศ ถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายเชิงนโยบายที่ทำให้ระบบการศึกษาแห่งชาติเดินไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นระบบ

โดยสรุป ระบบกฎหมายการศึกษาของญี่ปุ่นมีโครงสร้างแบบพีระมิดรวมศูนย์ โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นฐานที่รับรองสิทธิและเสรีภาพทางการศึกษา มีกฎหมายแม่บท (Basic Act on Education) ที่กำหนดปรัชญาและคุณค่าพื้นฐานของชาติ และมีกฎหมายโครงสร้างโรงเรียน (School Education Act) ที่จัดระบบโรงเรียนครบทุกระดับ เสริมด้วยแผนแม่บทแห่งชาติ (Basic Plan for the Promotion of Education) ซึ่งทำให้ทุกหน่วยงานต้องเดินตามยุทธศาสตร์เดียวกัน การรวมศูนย์นี้ทำให้ระบบกฎหมายการศึกษาของญี่ปุ่นมีเอกภาพสูง สามารถขับเคลื่อนนโยบายระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นมีบทบาทในเชิงปฏิบัติ เช่น การบริหารโรงเรียนโดยคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ที่ได้รับอำนาจตาม Local Education Administration Law

2.6 สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นรัฐเดียวที่มีสถาปัตยกรรมทางกฎหมายการศึกษาที่รวมศูนย์และเป็นระบบมาก โดยอาศัยแนวคิด “การศึกษาเป็นเครื่องมือแห่งรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและคุณภาพพลเมือง” คณะผู้วิจัยได้ศึกษาสามเสาหลักของกฎหมายการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ ดังนี้

1) Education Act (1957) เป็นกฎหมายหลักที่นิยามและกำกับระบบโรงเรียนของสิงคโปร์ทั้งหมด มาตรา 4 ระบุว่า “โรงเรียนเอกชน สถาบันฝึกอบรม และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (early childhood development centres) ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งแปลว่า กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมเฉพาะ “โรงเรียนของชาติ (national schools)” ที่อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ (MOE) เท่านั้น ในโครงสร้างนี้ รัฐจัดให้มีระบบการบริหารที่ชัดเจนและลำดับชั้น ได้แก่ การขึ้นทะเบียนโรงเรียน ผู้อำนวยการ

และครู การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (inspectors of schools) การกำหนดคณะกรรมการอุทธรณ์ (schools appeals board) และบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือสั่งปิดโรงเรียนหากไม่เป็นไปตามมาตรฐานของรัฐ กฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีศึกษาออกคำสั่ง (ministerial directions) และประกาศกฎระเบียบเพิ่มเติมเพื่อรักษามาตรฐานของระบบโรงเรียนในชาติได้โดยตรง

สิ่งที่โดดเด่นที่สุดอย่างหนึ่งในระบบกฎหมายของสิงคโปร์ตามความเห็นของคณะผู้วิจัยคือ การปกป้องความหมายของคำว่า “โรงเรียน” ในเชิงกฎหมาย โดยมาตรา 4A ของ Education Act ระบุชัดว่า “ห้ามมิให้บุคคลใดใช้คำว่า ‘school’, ‘college’, ‘academy’ หรือ ‘university’ ในชื่อของสถาบัน เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจาก Director-General of Education” ซึ่งผู้ฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดและมีโทษปรับหรือจำคุก ซึ่งเป็นการบัญญัติโทษทางอาญาในกฎหมายการศึกษาโดยตรง เหตุผลคือเพื่อป้องกันการใช้คำว่า school โดยมีขอบ เช่น โรงเรียนหรือสถาบันปลอมแปลงที่อาจทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่าอยู่ในระบบโรงเรียนของชาติ นโยบายนี้สะท้อนแนวคิดทางการเมืองและกฎหมายของสิงคโปร์ที่มองว่าคำว่า “โรงเรียน” ไม่ใช่เพียงสัญลักษณ์ทั่วไป แต่เป็นทรัพย์สินทางสาธารณะและเครื่องหมายรับรองคุณภาพของรัฐ รัฐจึงต้องนิยามและคุ้มครองความหมายของคำนี้ในทางกฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของระบบการศึกษาและป้องกันการแอบอ้าง นอกจากนี้ Education Act (1957) ยังช่วยแบ่งเขตอำนาจระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ (MOE) ซึ่งกำกับโรงเรียนของชาติ กับหน่วยงานอื่นที่ดูแลภาคเอกชนตาม SkillsFuture Singapore Agency Act (2016) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาตลอดชีวิตและการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อให้แรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) Compulsory Education Act (2000) เป็นกฎหมายเสริมที่รับรองสิทธิของเด็กสิงคโปร์ทุกคนในการได้รับการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษา มาตรา 2 กำหนดคำว่า “child of compulsory school age” หมายถึงเด็กที่มีอายุถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 3–6 วางหน้าที่ของผู้ปกครองให้ต้องส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนของชาติอย่างสม่ำเสมอ หากผู้ปกครองละเมิด มีโทษทางอาญาปรับหรือจำคุก ส่วนมาตรา 11 ระบุชัดว่า “กฎหมายฉบับนี้ไม่กระทบต่อการบังคับใช้ของ Education Act” หมายความว่า Compulsory Education Act ทำหน้าที่บังคับให้เด็กเข้าเรียน ส่วน Education Act เป็นกรอบควบคุมมาตรฐานของโรงเรียนที่เด็กเหล่านั้นเรียนอยู่ ทั้งสองจึงทำงานควบคู่กันในเชิงโครงสร้าง

3) Private Education Act (2009) เป็นการแยกภาคเอกชนออกจากระบบของชาติ โดยสิงคโปร์ออก Private Education Act (2009) เพื่อกำหนดระบอบกำกับเฉพาะ โดยถ่ายโอนอำนาจจาก MOE ไปยัง SkillsFuture Singapore Agency (SSG) และตั้ง Committee for Private Education (CPE) เป็นคณะทำงานหลัก (มาตรา 3–5) กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สถาบันเอกชนต้องขึ้นทะเบียนเป็น “registered private education institution (PEI)” และหากฝ่าฝืนมีโทษทางอาญา เช่นเดียวกับกรณีโรงเรียนของชาติ SSG/CPE ยังมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต ปิดสถานศึกษา หรือสั่งคืนเงินค่าเล่าเรียนให้นักเรียนในกรณีที่พบการละเมิดสิทธิผู้เรียน (มาตรา 21, 29–34) กฎหมายนี้จึงไม่เพียงกำหนดมาตรฐานคุณภาพ แต่ยังใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการกำกับคุณธรรมและความโปร่งใสของสถาบันเอกชนอย่างจริงจัง

โดยสรุป รัฐบาลกลางผ่านกระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางกำหนดทิศทางและมาตรฐานของ “โรงเรียนของชาติ” ขณะที่ภาคเอกชนถูกแยกไปอยู่ภายใต้ระบบกำกับเฉพาะของ SkillsFuture Singapore (SSG) และ Committee for Private Education (CPE) สิ่งที่น่าสนใจคือการนิยามคำว่าโรงเรียนให้เป็นสัญลักษณ์ทางกฎหมายของคุณภาพและความน่าเชื่อถือของรัฐ พร้อมบัญญัติบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืน ซึ่งสะท้อนปรัชญาการบริหารของสิงคโปร์ที่เน้น “ความรับผิดชอบและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” มากกว่าการประกาศสิทธิในเชิงนามธรรม สิงคโปร์จึงเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้กฎหมายการศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างระบบคุณภาพสูง โปร่งใส และเชื่อมั่นได้ภายใต้การบริหารแบบรัฐรวมศูนย์

3. ประเด็นสำคัญจากการสังเคราะห์เอกสาร

3.1 เป้าหมาย วิสัยทัศน์ และแนวคิดการจัดการศึกษา

กฎหมายการศึกษาของแต่ละประเทศสะท้อนเป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่เป็นฐานคิดสำคัญของระบบการศึกษา ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละชาติ โดยทั่วไปกฎหมายจะมุ่งกำหนดให้การศึกษาเป็นกลไกหลักในการพัฒนาคนให้มีศักยภาพ สมรรถนะ และคุณธรรม เพื่ออยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยอย่างสันติ อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศมีการตีความเป้าหมายดังกล่าวแตกต่างกันไป ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวคิดพื้นฐานและเป้าหมายทางการศึกษาของทั้งหกประเทศเพื่อให้เห็นกรอบความคิดที่กำหนดทิศทางของระบบการศึกษาในแต่ละบริบท

3.1.1 สหรัฐอเมริกา

รัฐนิวยอร์กวางจุดยืนทางการศึกษาของตนบนหลักการพัฒนามนุษย์ทั้งระบบ (Whole Child & Whole Adult) โดยตระหนักว่าความสำเร็จเชิงวิชาการเพียงลำพังไม่อาจเติมเต็มชีวิตผู้เรียนได้ แนวทางนี้ระบุอย่างชัดเจนอยู่ในเอกสาร Educating the Whole Child, Engaging the Whole School ซึ่งเป็นคู่มือการจัดการเรียนการสอนด้านเพื่อพัฒนาสังคมและอารมณ์ (social and emotional learning) ของ NYSED ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนต่อสุขภาพกายและใจ ความปลอดภัยทางภาพลักษณ์และจิตใจ และความสัมพันธ์เชิงบวกทั้งในชั้นเรียนและที่บ้าน เพื่อให้ผู้เรียนเป็นผู้มีคุณค่าและอยู่ร่วมอย่างมีคุณค่าในสังคม ครูและผู้บริหารจึงถูกผลักดันให้พัฒนาการดูแลเชิงระบบตั้งแต่โภชนาการ การแนะแนว ไปจนถึงกิจกรรมสร้างชุมชนในโรงเรียนควบคู่ไปกับมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ทางวิชา

ภายใต้หลัก Whole Child นั้น รัฐนิวยอร์กยังยึดหลักสำคัญอีก 2 ประการ คือ 1) ความหลากหลาย ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วม (Diversity, Equity and Inclusion: DEI) และ 2) การเรียนรู้ที่ยึดโยงวัฒนธรรม (Culturally Responsive–Sustaining Education: CRSE) เป็นหัวใจสำคัญ โดยระบุวิสัยทัศน์ของระบบการศึกษาคือการสร้างสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ยืนยันอัตลักษณ์ของผู้เรียนทั้งทางเชื้อชาติ ภาษา เพศ สถานะผู้อพยพ หรือความพิการของผู้เรียน ส่งเสริมความเสมอภาค และพัฒนาเยาวชนให้เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตที่มีจิตสำนึกทางสังคม มีการกำหนดให้อบรม implicit bias และหลักปฏิบัติ DEI ถูกบังคับใช้ทั่วประเทศเพื่อให้

ภารกิจนี้ฝังลึกในทุกระดับการตัดสินใจทางการศึกษา แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษามองเป็นกลไกทางสังคม เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย การอยู่ร่วมกัน และการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสังคมอเมริกัน

3.1.2 เยอรมนี

เป้าหมายและแนวคิดการศึกษาของเยอรมนีถูกกำหนดไว้ใน Basic Law (Grundgesetz) มาตรา 7 ที่ระบุว่าระบบโรงเรียนอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “ปลูกฝังบุคคลให้เป็นสมาชิกที่มีศีลธรรมและรับผิดชอบในระบอบประชาธิปไตย” กฎหมายการศึกษาของแต่ละรัฐ เช่น รัฐบาวาเรีย (BayEUG) มาตรา 1 วางหลักการว่าการศึกษาเป็นการพัฒนามนุษย์ให้เป็น “บุคคลที่มีความรับผิดชอบต่อพระเจ้าและต่อเพื่อนมนุษย์” และในขณะเดียวกันต้องจัดการศึกษาให้ผู้เรียนเข้าถึง “จิตวิญญาณประชาธิปไตย (spirit of democracy)” ส่วนรัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค (SchG) มาตรา 1–3 ระบุเป้าหมายให้การศึกษาเป็น “หน้าที่ร่วมกันของครอบครัว โรงเรียน และรัฐ” เพื่อสร้างพลเมืองที่มีศีลธรรม มีจิตสาธารณะ และยึดมั่นในประชาธิปไตยเสรี

แนวคิดทางการศึกษาของเยอรมนีจึงผสมผสานระหว่าง มิติศีลธรรมทางคริสต์ (Christian humanism) กับ คุณค่าทางประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน กฎหมายการศึกษาของรัฐต่าง ๆ ย้ำถึงการพัฒนาเยาวชนอย่างรอบด้าน ทั้งทางร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ และเน้นความร่วมมือระหว่างโรงเรียนกับครอบครัวเป็นกลไกหลักของการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนั้น แม้การศึกษาจะถูกกระจายอำนาจไปยังรัฐแต่เป้าหมายเชิงคุณค่าของชาติยังคงเป็นเอกภาพในแนวคิดความเป็นมนุษย์และความรับผิดชอบต่อสังคม (Menschlichkeit und Verantwortung)

3.1.3 ฟินแลนด์

จากรัฐธรรมนูญของฟินแลนด์ (1999) มาตรา 16 การศึกษาไม่ได้เป็นแค่เพียงบริการของรัฐ แต่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่รัฐมีพันธกรณีต้องจัดให้เกิดขึ้นจริงในเชิงโครงสร้าง กฎหมายการศึกษาทุกระดับจึงเป็นการแปลงสิทธิตามรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้จริง ทำให้ปรัชญาของระบบการศึกษาของฟินแลนด์จึงตั้งอยู่บนแนวคิดความเสมอภาค (equality) และความไว้วางใจ (trust) รัฐให้ความสำคัญกับการสร้างระบบที่ไม่แบ่งแยกตามฐานะหรือภูมิภาค โรงเรียนทุกแห่งได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม และครูได้รับความไว้วางใจให้ตัดสินใจด้านวิชาการโดยไม่ต้องมีการตรวจสอบจากส่วนกลางอย่างเข้มงวด หัวใจของแนวคิดการศึกษาฟินแลนด์อยู่ที่คำว่า *sivistys* ซึ่งปรากฏในต้นฉบับภาษาฟินแลนด์ของ Basic Education Act (628/1998) มาตรา 2 ที่ระบุว่า “kasvua ihmisyhtein ja sivistykseen” หรือ “การเติบโตไปสู่ความเป็นมนุษย์และสู่ *sivistys*” คำนี้ไม่อาจแปลได้ตรงตัวในภาษาอังกฤษหรือไทยเพราะครอบคลุมทั้งมิติทางสติปัญญา ศีลธรรม และวัฒนธรรม *Sivistys* หมายถึง “การขัดเกลาความเป็นมนุษย์” (cultivation of humanity) ที่เกิดขึ้นจากการเรียนรู้ การมีส่วนร่วมในวัฒนธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม รากของแนวคิดนี้ใกล้เคียงกับ *Bildung* ของเยอรมนี แต่ในบริบทฟินแลนด์ *sivistys* เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยและรัฐ

สวัสดิการมากกว่า กล่าวคือ เป็นทั้งการพัฒนาปัจเจกบุคคลและการยกระดับสังคมโดยรวมให้มีคุณภาพทางจิตใจ การที่กฎหมายฟินแลนด์บัญญัติคำนี้ไว้อย่างเป็นทางการ แสดงให้เห็นว่ารัฐมอง “การศึกษา” ไม่ใช่เพียงการถ่ายทอดความรู้ แต่คือการสร้างพลเมืองที่มีวัฒนธรรม มีความรับผิดชอบ และเข้าใจคุณค่าของการอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตย หลัก *sivistys* จึงกลายเป็นอุดมการณ์ร่วมของระบบการศึกษาทั้งหมด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญซึ่งรับรองสิทธิในการพัฒนาตนเอง (*kehittää itseään*) ไปจนถึงนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และวัฒนธรรม (OKM) และหน่วยงานการศึกษาชาติ (EDUFI) ที่ยึดถือ *sivistys*, *tasa-arvo*, และ *luottamus* หรือ วัฒนธรรม ความเสมอภาค และความไว้วางใจ ตามลำดับเป็นค่านิยมหลักของระบบ ด้วยเหตุนี้ทำให้ฟินแลนด์จึงไม่เพียงสอนให้มีความรู้แต่สอนให้เป็นมนุษย์ที่มี *sivistys* ที่มีความลึกซึ้งทางจิตใจ เคารพผู้อื่น และพร้อมรับผิดชอบต่อสังคมในฐานะประชาชนของระบอบประชาธิปไตย

Basic Education Act (628/1998) ของฟินแลนด์มาตรา 2 วางจุดหมายของการศึกษาไว้ว่า “เพื่อสนับสนุนการเติบโตของนักเรียนให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์และเป็นสมาชิกของสังคมที่มีจริยธรรม พร้อมมอบความรู้และทักษะที่จำเป็นต่อชีวิต” กฎหมายเน้นการพัฒนาบุคคลมากกว่าการผลิตแรงงาน การเรียนรู้ในระดับพื้นฐานจึงเป็นพื้นที่สร้างความเป็นมนุษย์ ความรับผิดชอบ และความสามารถในการใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่นอย่างเท่าเทียม กฎหมายยังเชื่อมโยงแนวคิดนี้กับเสรีภาพทางวัฒนธรรมและศาสนา มาตรา 13 ของ Basic Education Act ระบุว่า นักเรียนมีสิทธิได้รับการสอนศาสนาตามความเชื่อของตน หรือเลือกเรียนวิชาจริยศึกษาแทนได้ สะท้อนแนวคิด “pluralism within equality” หรือความหลากหลายภายใต้กรอบเสมอภาค ซึ่งเป็นหัวใจของสังคมฟินแลนด์

ในระดับมัธยมศึกษา Act on General Upper Secondary Education (714/2018) กำหนดว่าจุดประสงค์ของการศึกษาช่วงนี้คือ “การช่วยให้นักเรียนเติบโตเป็นมนุษย์ที่มีการศึกษารอบด้าน มีความรับผิดชอบ และสามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้” (มาตรา 2) กฎหมายยังเน้นหลัก “lifelong learning” และ “personal development” โดยให้สถานศึกษาออกแบบหลักสูตรย่อยและหน่วยการเรียนรู้ได้เองภายใต้กรอบหลักสูตรชาติ ด้านสายอาชีพ Vocational Education and Training (VET) Act (531/2017) วางเป้าหมายให้ “เพิ่มและรักษาความสามารถทางวิชาชีพของประชากร พัฒนาแรงงานและธุรกิจตลอดจนส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเติบโตทางอาชีพ” (มาตรา 2) ฟินแลนด์จึงถือว่าการศึกษาเชิงวิชาชีพมีคุณค่าเทียบเท่าสายสามัญ และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนย้ายสายได้ตามความสนใจ ผ่านระบบการเทียบโอนหน่วยกิต (credit transfer) และการประเมินสมรรถนะ (competence-based assessment) จึงเป็นรากฐานของระบบที่เสมอภาคในคุณค่า (equity of esteem) ทำให้ฟินแลนด์มีความเหลื่อมล้ำทางสังคมระหว่างสายสามัญกับอาชีวศึกษาน้อย

3.1.4 เกาหลีใต้

กฎหมายแม่บททางการศึกษา Framework Act on Education (FAE, 1997) มาตรา 2 (Principle of Education) ระบุว่า

“ Education shall aim at enabling every citizen to lead a life worthy of humankind and to contribute to the development of a democratic state and the realization of an ideal of human co-prosperity, by ensuring cultivation of character, development of abilities for independent life, and necessary qualities as a democratic citizen under the humanitarian ideal.”

ทั้งนี้ในฉบับภาษาเกาหลี มาตราเดียวกันนี้อ้างถึงอุดมการณ์โบราณของชาติว่า “การศึกษาต้องตั้งอยู่บนอุดมการณ์ของ Hongik Ingan” ข้อความข้างต้นอาจมีใจความแปลได้ว่า “การอยู่เพื่อประโยชน์ของมนุษย์โดยทั่วไป” (to broadly benefit humankind) รากของแนวคิดนี้มาจากตำนานพระเจ้าดังกัน (Dangun) ผู้ก่อตั้งชาติในตำนานเกาหลีโบราณ ซึ่งประกาศอุดมการณ์ของการปกครองไว้ว่า “홍익인간, 재세이화” หมายถึง “บำเพ็ญตนเพื่อประโยชน์ของมนุษย์และทำให้โลกเจริญด้วยคุณธรรม” เมื่อกฎหมายสมัยใหม่ยกมาใช้เป็นหลักการทางการศึกษา จึงเท่ากับว่า ระบบการศึกษาทั้งหมดของเกาหลีใต้ตั้งอยู่บนฐานของการพัฒนา มนุษย์เพื่อส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ของปัจเจกเท่านั้น

ภายใต้ Framework Act on Education มาตรา 1 และ 2 วางเป้าหมายให้การศึกษา “ส่งเสริมความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ (wholeness of humanity)” ผ่านการพัฒนาอุปนิสัย คุณธรรม และความสามารถ ในการดำเนินชีวิตอย่างอิสระควบคู่กับการเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (democratic citizen) สิ่งนี้สะท้อน การประสมระหว่างสองอุดมการณ์คู่ คือ Hongik Ingan ซึ่งเป็นรากเชิงจิตวิญญาณของชาติ และ Democratic Humanism ที่เกิดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศประกาศรัฐธรรมนูญใหม่ (1948) ระบบการศึกษาของ เกาหลีใต้จึงไม่ใช่เพียงโครงสร้างทางสถาบัน แต่เป็นโครงการทางจิตวิญญาณของชาติ (national moral project) ที่ผายระหว่างความเป็นอัตลักษณ์ของชาติและค่านิยมเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ กล่าวได้ว่าเกาหลี ใต้ใช้กฎหมายการศึกษา เป็นเครื่องมือสร้างพลเมืองที่มีคุณธรรม มีจิตสำนึกสาธารณะ และมุ่งอุทิศตนเพื่อ สังคม ตามเจตนารมณ์ของ Hongik Ingan

3.1.5 ญี่ปุ่น

ในมาตรา 1 ของ Basic Act on Education (BAE) (1947) ระบุว่า “การศึกษามีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาความเป็นบุคคลให้สมบูรณ์ และสร้างประชาชนที่มีสุขภาพทั้งกายและใจ ซึ่งมีคุณสมบัติที่จำเป็นในการสร้างรัฐและสังคมที่สันติและประชาธิปไตย” คำว่า “สุขภาพทั้งกายและใจ” (心身ともに健康な国民) แปลได้ว่า “การพัฒนาทั้งด้านปัญญา คุณธรรม และร่างกาย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดดั้งเดิมของญี่ปุ่นที่เรียกว่า 知・徳・体 (Chi-Toku-Tai) หมายถึง “ปัญญา คุณธรรม และร่างกาย” ซึ่งเป็นแนวคิดแห่งการพัฒนาแบบองค์รวมของบุคคล มาตรา 2 ยังระบุว่า การศึกษาควร “มุ่งสร้างบุคลิกภาพ พัฒนาความคิด สร้างสรรค์ และปลูกฝังจิตใจที่เคารพความจริง ความดี และความงาม” ซึ่งทำให้เห็นชัดว่ากฎหมายญี่ปุ่นมองการศึกษาเป็นกระบวนการขัดเกลามนุษย์ทั้งในเชิงสติปัญญาและคุณธรรม ไม่ใช่เพียงการถ่ายทอดความรู้ และปัจจุบัน MEXT ยังย้ำสามเสาหลักนี้ในสื่อประชาสัมพันธ์และหลักสูตรทุกระดับ

ตามมาตรา 17 ของ BAE รัฐบาลต้องจัดทำแผนแม่บทการศึกษาแห่งชาติ (Basic Plan for the Promotion of Education) ทุก 5 ปี แผนฉบับล่าสุดได้ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงการพัฒนา “Japanese way of well-being” หรือ สุขภาวะในแบบแผนของชาวญี่ปุ่น เช่น การส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลมีความสุขและมีเป้าหมายในชีวิต รวมถึงความรู้สึกรักยึดโยงต่อโรงเรียน ชุมชน และเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม แม้แผนนี้เป็นเอกสารนโยบายๆ ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย แต่จัดทำตามข้อบังคับของ BAE และถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาปัตยกรรมทางกฎหมายการศึกษา วิสัยทัศน์ของแผนฯ ก็ยังคงสะท้อนเจตนารมณ์ของ BAE คือการพัฒนาคนอย่างสมดุลระหว่าง “ความรู้ คุณธรรม และร่างกาย” ภายใต้สังคมประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

3.1.6 สิงคโปร์

Education Act (1957) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดรากฐานของระบบการศึกษาแห่งชาติสิงคโปร์ หลังการแยกตัวจากอังกฤษ รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบโรงเรียนของชาติ (national school system) ที่ทำหน้าที่หล่อหลอมเอกภาพของประชาชนในประเทศพหุวัฒนธรรม กฎหมายฉบับนี้จึงเปรียบเสมือนเอกสารกำหนดอัตลักษณ์ชาติผ่านการศึกษา ส่วนต้นของกฎหมายระบุว่ากระทรวงศึกษาธิการ (Minister for Education) มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการศึกษา กำกับมาตรฐาน และออกกฎเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาในทุกระดับ เจตนารมณ์หลักของกฎหมายฉบับนี้จึงอยู่ที่การสร้างความเป็นเอกภาพของชาติผ่านคุณภาพของการศึกษา กล่าวคือ โรงเรียนของชาติ (national schools) จะต้องจัดการเรียนการสอนให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนา “อย่างรอบด้าน ทั้งด้านสติปัญญา คุณธรรม และระเบียบวินัย” ภายใต้หลักความเท่าเทียมทางโอกาส และอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมร่วมของสังคมพหุวัฒนธรรมสิงคโปร์ การศึกษาในความหมายของกฎหมายนี้จึงไม่ได้เป็นเพียงการถ่ายทอดความรู้ แต่เป็นการสร้างพลเมืองที่มีความสามารถและมีจิตสำนึกสาธารณะ

เมื่อพิจารณา Education Act (1957) ร่วมกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าเป้าหมายและแนวคิดทางการศึกษาของสิงคโปร์มีรากฐานในรัฐนิยมแบบคุณภาพและวินัย (disciplinary meritocracy) การศึกษาถูกมองเป็นหน้าที่ของรัฐในการผลิตพลเมืองที่มีคุณภาพและจิตสำนึกทางสังคม กฎหมายกำหนดขอบเขตชัดเจนว่าโรงเรียนได้อยู่ในระบบของชาติ และใช้กลไกทางกฎหมาย รวมถึงบทลงโทษทางอาญา เพื่อรักษามาตรฐานของคำว่า school ให้เป็นสัญลักษณ์แห่งความเชื่อมั่นของสังคม แสดงให้เห็นว่า สิงคโปร์ออกแบบความไว้วางใจในระบบรัฐว่าไม่ได้มาจากการประกาศคุณค่า แต่จากการบังคับใช้ที่คาดการณ์ได้ (predictable enforcement) เพื่อคงมาตรฐานสาธารณะ

3.2 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานท้องถิ่นหรือโรงเรียน ประเทศต่าง ๆ มีรูปแบบการจัดการอำนาจที่หลากหลาย ตั้งแต่ระบบรวมศูนย์ฯ ที่รัฐกำหนดนโยบายและมาตรฐานทั้งหมด ไปจนถึงระบบกระจายอำนาจที่ให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นและโรงเรียนในการบริหารจัดการ

3.2.1 สหรัฐอเมริกา

ภายใต้ New York Education Law รัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานกลางและทิศทางหลักแต่การตัดสินใจในเชิงปฏิบัติส่วนใหญ่ถูกกระจายไปสู่เขตการศึกษา (school districts) และคณะกรรมการการศึกษา (Boards of Education) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ระดับรัฐ (State Level) มี Board of Regents เป็นองค์กรสูงสุดทางการศึกษา ทำหน้าที่ออกกฎระเบียบและกำหนดมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งอนุมัติหลักสูตร การสอบ และการรับรองวิทยฐานะของครูและโรงเรียน และ Commissioner of Education ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของ New York State Education Department (NYSED) มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบ และให้คำแนะนำแก่เขตการศึกษาและโรงเรียนทั่วประเทศ

ระดับภูมิภาค (intermediate level) มีหน่วยงานที่เรียกว่า Boards of Cooperative Educational Services (BOCES) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างหลายเขตการศึกษาเพื่อจัดสรรทรัพยากร การฝึกอบรม และบริการพิเศษ เช่น การศึกษาสำหรับเด็กพิการหรือการอบรมครู

ระดับท้องถิ่น (local level) จะมีเขตการศึกษา หรือ school districts เป็นหน่วยปกครองตนเองด้านการศึกษา มีอำนาจเก็บภาษีท้องถิ่นเพื่อการศึกษา จัดทำงบประมาณ ว่าจ้างครู และออกนโยบายเฉพาะเขต มี Boards of Education ของแต่ละเขต ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายภายใน จัดทำงบประมาณ และแต่งตั้งผู้บริหารโรงเรียน มีอำนาจอย่างมากในการกำหนดเนื้อหาการจัดการศึกษาให้ตรงกับความต้องการของพื้นที่ และ Superintendent of Schools เป็นผู้บริหารมืออาชีพ ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากรัฐและคณะกรรมการการศึกษาสู่โรงเรียนในพื้นที่

โครงสร้างนี้สะท้อนการกระจายอำนาจในแนวตั้ง (vertical decentralization) ที่คงไว้ซึ่งเอกภาพเชิงมาตรฐาน แต่เปิดโอกาสให้เขตและโรงเรียนกำหนดนโยบายเชิงปฏิบัติของตนเองได้มาก

นอกจากการกระจายอำนาจสู่เขตการศึกษาแล้ว นิวยอร์กยังส่งเสริมการกระจายอำนาจเชิงสังคม ผ่านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคม กรอบแนวทาง Culturally Responsive–Sustaining Education Framework (CRSE) ของ NYSED ระบุว่าการบริหารการศึกษาที่มีประสิทธิภาพต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ยืนยันอัตลักษณ์ของผู้เรียน ส่งเสริมความเป็นผู้นำของครู และเปิดพื้นที่ให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติ โรงเรียนแต่ละแห่งจึงมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานร่วมระหว่างครูและผู้ปกครอง (Parent–Teacher Associations: PTAs) ที่มีสิทธิเสนอแนะนโยบายต่อเขตการศึกษาได้โดยตรง ระบบเช่นนี้ทำให้การบริหารการศึกษามีลักษณะกระจายอำนาจในแนวนอน (horizontal decentralization) ที่หลอมรวมเสียงของชุมชนเข้ากับการตัดสินใจเชิงนโยบาย

รูปแบบการกระจายอำนาจของรัฐนิวยอร์กส่งผลให้ระบบการศึกษาเกิดทั้ง “ความยืดหยุ่น” และ “ความไม่เท่าเทียม” ไปพร้อมกัน เขตที่มีฐานเศรษฐกิจเข้มแข็งสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ในขณะที่เขตที่มีฐานภาษีต่ำเผชิญข้อจำกัดทางงบประมาณ รัฐพยายามลดช่องว่างนี้ด้วยระบบการจัดสรรงบประมาณแบบ “foundation aid” ที่ใช้รายได้ภาษีของรัฐสนับสนุนเขตที่ขาดแคลน ขณะเดียวกัน การที่คณะกรรมการโรงเรียนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ยังเป็นหลักประกันเชิงประชาธิปไตยว่าการศึกษาจะตอบสนองต่อบริบทท้องถิ่นและความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง

3.2.2 เยอรมนี

เนื่องจากการศึกษาเป็นอำนาจโดยตรงของรัฐสมาชิก (Landeskompetenz) ซึ่งแต่ละรัฐ (Land) สามารถออกกฎหมายการศึกษา กำหนดโครงสร้างหลักสูตร การบริหารโรงเรียน และระบบสอบของตนเองได้ โดยอิสระ ดังนั้น ระบบการศึกษาของเยอรมนีจึงเป็นหนึ่งในตัวอย่างการกระจายอำนาจสูงสุดในยุโรป โดยมีกฎหมายกลางเพียงวางกรอบหลักการ แต่การจัดการศึกษาในรายละเอียดเป็นอำนาจของแต่ละรัฐทั้งหมด

ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพชัด คณะผู้วิจัยจะเปรียบเทียบสองรัฐตัวอย่างคือ บาวาเรีย (Bavaria) และ บาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค (Baden-Württemberg) ซึ่งต่างมีกฎหมายการศึกษาของตนที่สะท้อนลักษณะการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ แต่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

ในรัฐบาวาเรีย กฎหมายหลักทางการศึกษาคือ BayEUG ซึ่งในมาตรา 1 ระบุว่า “การศึกษาและการสอนเป็นหน้าที่ร่วมกันของโรงเรียน รัฐ และผู้ปกครอง” กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ กระทรวงศึกษาธิการ และวัฒนธรรมของบาวาเรีย เป็นผู้กำหนดนโยบายหลักของรัฐ และมอบอำนาจการบริหารเชิงพื้นที่ให้แก่เขตการศึกษา (Schulaufsichtsbezirke) ซึ่งมีผู้อำนวยการการศึกษา (Schulrat) เป็นหัวหน้า การบริหารโรงเรียนอยู่ในมือของผู้บริหาร (Schulleiter) และคณะครูที่ได้รับมอบอำนาจภายในโรงเรียน โรงเรียนทุกแห่งมีคณะกรรมการโรงเรียน (Schulforum) ซึ่งประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และนักเรียนร่วมกันตัดสินใจในประเด็นสำคัญของโรงเรียน ระบบนี้ทำให้การกำหนดหลักสูตรย่อย การประเมิน และกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนถูกตัดสินใจ

ในระดับโรงเรียนได้จริง ในส่วนของรัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค กฎหมายการศึกษาสูงสุดคือ SchG มาตรา 1–3 กำหนดว่า “การศึกษาเป็นหน้าที่ร่วมกันของรัฐ ครอบครัว และโรงเรียน” และให้กระทรวงศึกษาธิการแห่งรัฐเป็นผู้วางนโยบาย ส่วนการดำเนินการอยู่ในความรับผิดชอบของ Regierungspräsidium (สำนักงานการศึกษาภูมิภาค) และ Schulträger (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของโรงเรียน) ที่สำคัญ กฎหมายกำหนดให้ผู้ปกครองและนักเรียนมีส่วนร่วมในการบริหารโรงเรียนโดยมีกลไก Elternbeirat (คณะกรรมการผู้ปกครอง) และ Schülervertretung (สภานักเรียน) มีสิทธิเสนอความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในเรื่องนโยบายภายในโรงเรียน (มาตรา 56–58) ระบบนี้สะท้อนการกระจายอำนาจแนวนอน (horizontal decentralization) ที่ให้ครอบครัวและชุมชนเป็นหุ้นส่วนของรัฐในการจัดการศึกษา

แม้ว่าการศึกษาเป็นอำนาจของรัฐสมาชิก แต่เพื่อป้องกันความแตกต่างของมาตรฐานจนเกินไป รัฐบาลกลางและรัฐสมาชิกได้จัดตั้ง Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (Kultusministerkonferenz: KMK) ตั้งแต่ปี 1948 เพื่อทำหน้าที่ประสานและสร้างมาตรฐานร่วมในบางประเด็น เช่น การเทียบวุฒิ (Abitur equivalence), การสอบระดับชาติ, และกรอบคุณวุฒิทางอาชีพ (Berufsbildung) KMK ไม่มีอำนาจบังคับทางกฎหมายโดยตรง แต่ข้อตกลงของ KMK มีผลผูกพันเชิงการเมือง (political commitment) ซึ่งรัฐส่วนใหญ่ปฏิบัติตาม นี่คือ “การรวมศูนย์เชิงความร่วมมือ” (cooperative centralization) ที่เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของรัฐสมาชิก

การกระจายอำนาจแบบเยอรมันทำให้แต่ละรัฐสามารถรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมและการจัดการศึกษาของตนได้ เช่น บาวาเรียยังคงการสอนศาสนาแบบคริสต์เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรตาม BayEUG มาตรา 46–48 ขณะที่บางรัฐ เช่น เบอร์ลินหรือแฮมบูร์ก เน้นการศึกษาแบบฆราวาส (secular education) การมีอำนาจตัดสินใจในระดับรัฐและท้องถิ่นยังทำให้ระบบการศึกษามีความยืดหยุ่นสูง สามารถปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงของประชากรและเศรษฐกิจได้รวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจก็นำมาซึ่งความแตกต่างด้านโอกาสการศึกษา เช่น ความไม่เท่าเทียมของทรัพยากรระหว่างรัฐตะวันตกและตะวันออก เพื่อแก้ปัญหา รัฐบาลกลางใช้เครื่องมือทางการคลัง เช่น Federal Financial Equalization System (Länderfinanzausgleich) เพื่อจัดสรรงบประมาณสนับสนุนรัฐสมาชิกที่มีรายได้ต่ำกว่าเฉลี่ย

3.2.3 ฟินแลนด์

ระบบการศึกษาฟินแลนด์ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐรวมศูนย์เชิงหลักการ แต่กระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ ตาม รัฐธรรมนูญฟินแลนด์ มาตรา 16 ที่บัญญัติให้ “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และรัฐต้องรับประกันโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน” การรับรองสิทธินี้เป็นหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง แต่กฎหมายลำดับรองทั้งหมดมอบอำนาจให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระ การกระจายอำนาจจึงเป็น “เงื่อนไขของความเสมอภาค” ที่รัฐเชื่อว่าท้องถิ่นย่อมรู้ดีที่สุดว่าผู้เรียนของตนต้องการอะไร

Basic Education Act (628/1998) มาตรา 4 กำหนดว่า “หน่วยงานท้องถิ่น (municipality) ต้องจัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ของตน” และสามารถร่วมมือกับเทศบาลอื่นหรือองค์กรเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตได้ ส่วนรัฐกลาง โดย กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) ทำหน้าที่เพียงกำหนดหลักสูตรแกนกลางระดับชาติและกรอบคุณภาพเท่านั้น ในทางปฏิบัติ เทศบาลแต่ละแห่งเป็น “ผู้จัดการศึกษา (education provider)” ที่มีอำนาจเต็มในด้านการวางงบประมาณ การบริหารโรงเรียน การจ้างครู และการปรับใช้หลักสูตรในระดับท้องถิ่นให้เหมาะสมกับผู้เรียนของตน โรงเรียนทุกแห่งในเทศบาลมีอิสระในการตัดสินใจด้านการเรียนการสอน การประเมิน และกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน การตัดสินใจในระดับโรงเรียนดำเนินการผ่านความร่วมมือระหว่างครู ผู้อำนวยการโรงเรียน และคณะกรรมการการศึกษาในพื้นที่

ฟินแลนด์ใช้ระบบหลักสูตรสองระดับคือ “หลักสูตรแกนกลางระดับชาติ (National Core Curriculum)” และ “หลักสูตรท้องถิ่น (Local Curriculum)” ที่ระบุไว้ใน Basic Education Act มาตรา 14–15 โดย Finnish National Agency for Education (EDUFI) เป็นผู้กำหนดโครงสร้างและสาระหลักในระดับชาติ ส่วนเทศบาลและโรงเรียนมีสิทธิออกแบบเนื้อหา วิธีสอน และการประเมินตามบริบทของชุมชนและผู้เรียน

Act on Compulsory Education (1214/2020) มาตรา 4 และ 5 กำหนดให้เทศบาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการจัดการศึกษาภาคบังคับ ตั้งแต่ค่าเรียน อาหารกลางวัน หนังสือเรียน ไปจนถึงบริการแนะแนว รัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมในรูปแบบ state subsidy แต่เทศบาลมีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรในรายละเอียด นอกจากนี้ Pupil and Student Welfare Act (1287/2013) ยังระบุให้เทศบาลและโรงเรียนจัดบริการด้านสุขภาพจิต การแนะแนว และการดูแลสังคมแก่ผู้เรียนทุกคนอย่างทั่วถึง (มาตรา 2–4) สะท้อนแนวคิดว่าการกระจายอำนาจคือการกระจายความรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของผู้เรียน มากกว่าการกระจายอำนาจทางบริหารเพียงอย่างเดียว การกระจายอำนาจในฟินแลนด์จึงไม่ใช่การลดบทบาทของรัฐ แต่เป็นการเสริมพลังให้กับสังคมและชุมชนให้มีส่วนร่วมในพันธกิจการเรียนรู้ของชาติ

3.2.4 เกาหลีใต้

กฎหมายแม่บท Framework Act on Education (FAE, 1997) มาตรา 9 วางหลักการว่า “รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นต้องร่วมมือกันในการจัดการศึกษา เพื่อให้บรรลุอุดมการณ์ทางการศึกษาของชาติ” และมาตรา 10 กำหนดให้รัฐบาลต้องกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติ ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดทำแผนการศึกษาของตนสอดคล้องกับนโยบายส่วนกลาง หลักการนี้แสดงให้เห็นโครงสร้างรัฐเดี่ยวแบบกึ่งกระจายอำนาจที่คงเอกภาพของประเทศ แต่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการและมีงบประมาณของตนเองในทางปฏิบัติ

การกระจายอำนาจเชิงสถาบันถูกระบุอย่างเป็นทางการใน Local Education Autonomy Act (2006 ปรับปรุงปี 2023) ซึ่งวางกรอบระบบบริหารการศึกษาในระดับจังหวัด (Do) และเมืองใหญ่ (Metropolitan City) มาตรา 18–22 ระบุให้แต่ละจังหวัดและเมืองมี Superintendent of Education (교육감) เป็นผู้บริหารสูงสุดด้านการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

มีวาระ 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้สามสมัย โครงสร้างนี้ทำให้เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศรัฐเดี่ยวในเอเชียที่ให้ประชาชนเลือกผู้บริหารการศึกษาท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังระบุให้แต่ละพื้นที่มี “สภาการศึกษา (education committee)” และ “คณะกรรมการงบประมาณเพื่อการศึกษา” เพื่อกลั่นกรองนโยบายและการใช้งบประมาณในท้องถิ่น (มาตรา 28–29) ส่วนกระทรวงศึกษาธิการในระดับชาติยังคงมีอำนาจในการออกกฎหมาย กำหนดกรอบหลักสูตร และจัดสรรงบประมาณสนับสนุน แต่ไม่สามารถแทรกแซงการบริหารของ Superintendent ได้โดยตรง ระบบนี้สะท้อนการแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างนโยบายส่วนกลางกับการปฏิบัติในท้องถิ่น

นอกจากระดับจังหวัดและเมืองแล้ว Elementary and Secondary Education Act (ESEA, 1997, ปรับปรุงปี 2012) ยังส่งเสริมการกระจายอำนาจภายในโรงเรียน มาตรา 17–18 ระบุว่า โรงเรียนต้องจัดตั้งคณะกรรมการโรงเรียน (School Council) ซึ่งประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง และผู้เชี่ยวชาญในท้องถิ่น เพื่อร่วมกันตัดสินใจในเรื่องหลักสูตรและนโยบายของโรงเรียน โรงเรียนมีอิสระในการจัดโครงการเรียนรู้และนวัตกรรมที่สอดคล้องกับบริบทชุมชน โดยอยู่ภายใต้กรอบหลักสูตรชาติ (National Curriculum) ที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

มาตรา 10 ของ FAE ยังกำหนดให้รัฐบาลกลางต้องจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ (National Education Plan) และกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำแผนการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Plan) ที่สอดคล้องกับแผนฯ ชาติ แผนทั้งสองระดับมีสถานะเป็นเอกสารนโยบายที่มีผลทางปฏิบัติ โดยระบุเป้าหมายการพัฒนาโรงเรียน หลักสูตร และคุณภาพครู ระบบนี้ทำให้การกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงการแบ่งอำนาจบริหาร แต่เป็นการบริหารร่วมในเชิงนโยบาย (co-governance in policy) ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

3.2.5 ญี่ปุ่น

ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมีรากฐานในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น พ.ศ. 2489 มาตรา 26 ที่รับรองสิทธิของประชาชนทุกคนในการได้รับการศึกษาฟรีและเท่าเทียม และวางความรับผิดชอบไว้ที่ “รัฐ” ในการจัดให้เกิดสิทธินี้ หลักการดังกล่าวถูกขยายใน Basic Act on Education (1947, ปรับปรุงปี 2006) มาตรา 16 ที่บัญญัติว่ารัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องร่วมมือกันในการดำเนินการศึกษา โดยให้รัฐบาลกลางรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็น ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดและดำเนินการศึกษาในเขตของตน หลักการนี้จึงสะท้อนว่า แม้ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์ทางกฎหมายสูง แต่ระบบการศึกษากลับวางอยู่บนแนวคิดการกระจายอำนาจภายใต้กรอบเอกภาพส่วน รัฐบาลกลางผ่าน MEXT เป็นผู้กำหนดนโยบายหลักและมาตรฐานชาติ ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) เป็นผู้ดำเนินการและบริหารโรงเรียนภายใต้กรอบดังกล่าว

ภายใต้ School Education Act (1947) รัฐบาลกลางกำหนดกรอบโครงสร้างการศึกษาและระบบโรงเรียนแห่งชาติ เช่น ระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา (มาตรา 1–2) แต่การจัดตั้งและบริหารโรงเรียนในแต่ละพื้นที่ถูกมอบอำนาจให้แก่ คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ของจังหวัดและเทศบาล

ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในท้องถิ่น โครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษาถูกกำหนดไว้ใน Local Education Administration Law (1956) (โดย Basic Act มาตรา 16 รับรองไว้โดยตรง) โดยกำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาในแต่ละพื้นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าการเทศบาล โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และมีวาระ 4 ปี คณะกรรมการเหล่านี้มีอำนาจกึ่งอิสระในด้านการบริหารโรงเรียน เช่น การแต่งตั้งครู การพัฒนาโครงการพิเศษ การบริหารงบประมาณท้องถิ่น และการจัดกิจกรรมที่สอดคล้องกับลักษณะของชุมชน

MEXT เป็นผู้กำหนด Course of Study ซึ่งเป็นหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ แต่เปิดช่องให้โรงเรียนสามารถปรับรายละเอียดบางส่วนให้เหมาะกับบริบทของผู้เรียนและพื้นที่ หลักสูตรนี้มีลักษณะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standard) มากกว่าการสั่งการอย่างเข้มงวด โรงเรียนจึงสามารถออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้และนวัตกรรมในชั้นเรียนได้เอง เช่น โครงการเรียนรู้ข้ามสาขา (Integrated Studies) ที่เกิดจากการตีความหลักสูตรอย่างยืดหยุ่นโดยโรงเรียนท้องถิ่น ในระดับโรงเรียน ผู้อำนวยการ (Principal) และครูมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและพัฒนาโรงเรียน โดยมีคณะกรรมการครูและผู้ปกครอง (School Council) เป็นกลไกสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน การตัดสินใจหลายอย่างจึงกระจายลงสู่ระดับโรงเรียนโดยตรง

ใน Basic Plan for the Promotion of Education (แผนแม่บทการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4, 2023–2027) รัฐบาลยืนยันการปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระหว่างรัฐและท้องถิ่นให้เป็นความร่วมมือของนโยบายระหว่างรัฐบาลกลาง จังหวัด และเทศบาล แผนดังกล่าวเน้นให้รัฐบาลกลางทำหน้าที่กำหนดทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ เช่น ความยั่งยืน (sustainability) และการพัฒนาทักษะดิจิทัล ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการนำแนวทางไปปฏิบัติผ่านโรงเรียนในชุมชน โดยมีภาคเอกชนและประชาสังคมร่วมสนับสนุน นอกจากนี้ แผนยังส่งเสริมให้โรงเรียนจัดตั้ง “Regional Consortium for Education” เพื่อเชื่อมโยงโรงเรียนมหาวิทยาลัย และองค์กรท้องถิ่น เข้าด้วยกันในลักษณะเครือข่าย (network governance) กลไกเหล่านี้เป็นการขยายรูปแบบการกระจายอำนาจให้กว้างกว่าการบริหารแบบคณะกรรมการเดิม

3.2.6 สิงคโปร์

ระบบการศึกษาสิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) ซึ่งมีอำนาจสมบูรณ์ตาม Education Act (1957) ในการจัดตั้ง ควบคุม และตรวจสอบโรงเรียนของชาติ (national schools) ทั้งหมด กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีศึกษาธิการในการออกกฎ กำหนดมาตรฐาน และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการศึกษาทั้งระบบ อย่างไรก็ตาม แม้ระบบกฎหมายจะรวมศูนย์ แต่สิงคโปร์ใช้รูปแบบการบริหารแบบกระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ ที่ให้โรงเรียนมีอิสระในบางมิติ เช่น การบริหารบุคลากร การจัดการเรียนการสอน และการสร้างเอกลักษณ์เฉพาะของโรงเรียน (school ethos)

ภายใต้ Education Act รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียน (principals) และคณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Management Committee) สามารถตัดสินใจใน

เรื่องหลักสูตรเสริม กิจกรรม และโครงการพัฒนาโรงเรียนได้เองภายใต้กรอบนโยบายของ MOE โดยเฉพาะโรงเรียนรัฐบาลบางแห่งได้รับสถานะเป็น “Autonomous Schools” หรือ “Independent Schools” ซึ่งสามารถออกแบบหลักสูตรหรือโครงการเฉพาะทางได้ เช่น โรงเรียนสายศิลปะ กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ระบบนี้ทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นในระดับจุลภาค โดยที่รัฐยังคงควบคุมในระดับมหัพภาค เช่น โครงสร้างการเรียน หลักสูตรแกนกลาง มาตรฐานครู และการประเมินผลระดับชาติ (National Examinations) นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติ MOE ใช้กลไก School Clusters หรือ “กลุ่มโรงเรียน” เพื่อเชื่อมโยงการบริหารจากส่วนกลางกับโรงเรียนแต่ละแห่ง โดยแต่งตั้ง Cluster Superintendents เป็นตัวกลางระหว่างสำนักงาน MOE กับโรงเรียนในกลุ่มนั้น ระบบนี้เปิดโอกาสให้โรงเรียนแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดีและร่วมพัฒนาโครงการในพื้นที่ อีกทั้งยังมี Academy of Singapore Teachers (AST) ซึ่งเป็นเครือข่ายวิชาชีพที่จัดโดย MOE เพื่อให้ครูและผู้บริหารโรงเรียนมีส่วนร่วมในการพัฒนานโยบายทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

แนวคิดการกระจายอำนาจในระบบการศึกษาสิงคโปร์มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจให้อย่างจำกัด กล่าวคือ รัฐคงอำนาจส่วนกลางอย่างเข้มแข็งในด้านนโยบาย มาตรฐาน และการประเมิน แต่แบ่งอำนาจให้โรงเรียน ภาคเอกชน และชุมชนมีอิสระในการบริหารและนวัตกรรมในขอบเขตที่รัฐกำหนด แนวทางนี้สะท้อนอุดมการณ์แบบการบริหารด้วยความไว้วางใจที่มีระเบียบ (disciplined trust) ซึ่งถือว่ารัฐและสังคมมีพันธกิจร่วมกันในการสร้างคุณภาพทางการศึกษา ดังนั้น ในเชิงอุดมการณ์ เราอาจมองได้ว่า สิงคโปร์มองว่าความเท่าเทียมไม่ได้เกิดจากการกระจายอำนาจแบบเสรี แต่เกิดจากการสร้างระบบที่ทุกโรงเรียนมีมาตรฐานเดียวกัน ภายใต้การกำกับที่เข้มแข็งของรัฐ การกระจายอำนาจจึงไม่ใช่การลดอำนาจของรัฐแต่เป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่ทุกระดับของระบบ เพื่อให้การศึกษาเป็นกลไกขับเคลื่อนความสามารถแข่งขันของชาติอย่างแท้จริง

3.3 การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ระบบการศึกษามีความโปร่งใส เป็นประชาธิปไตย และเชื่อมโยงกับชุมชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคม หากการกระจายอำนาจมุ่งโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่าง การมีส่วนร่วมคือการเปิดพื้นที่ให้ผู้ที่ไม่ได้ถืออำนาจโดยตรง เช่น ครู ผู้ปกครอง นักเรียน และประชาชนในท้องถิ่น ได้มีเสียงในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางของโรงเรียน ลักษณะและระดับของการมีส่วนร่วมสะท้อนอุดมการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ ตั้งแต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ไปจนถึงการมีส่วนร่วมแบบสัญลักษณ์ที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ

3.3.1 สหรัฐอเมริกา

ระบบการศึกษาของรัฐนิวยอร์กเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงผ่าน “คณะกรรมการการศึกษา” (Board of Education หรือ School Board) ของแต่ละเขต ซึ่งสมาชิกทั้งหมดมาจาก “การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น” ตาม New York State Education Law มาตรา 1709 และ 1804

คณะกรรมการโรงเรียนมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายของเขตการศึกษา การจัดทำงบประมาณ การว่าจ้างและประเมินผู้บริหารโรงเรียน การออกแบบหลักสูตรเสริม และการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาโรงเรียน การเลือกตั้งของคณะกรรมการโรงเรียนเป็นหนึ่งในรูปแบบของการเมืองท้องถิ่นเชิงการศึกษา (local educational politics) ที่ประชาชนสามารถมีอิทธิพลต่อทิศทางของการศึกษาในพื้นที่ของตนได้โดยตรง ในแต่ละปี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตการศึกษาจะลงคะแนนรับรองงบประมาณและนโยบายสำคัญของโรงเรียนด้วยตนเอง ซึ่งถือเป็นกระบวนการประชาธิปไตยระดับล่างที่เข้มแข็งที่สุดรูปแบบหนึ่งในระบบการศึกษาโลก

นอกจากคณะกรรมการโรงเรียนแล้ว รัฐนิวเจอร์ซีย์ยังมีกลไกอื่นที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับโรงเรียน ได้แก่ Parent-Teacher Associations (PTAs) ซึ่งเป็นองค์กรอาสาสมัครของผู้ปกครองและครูที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโรงเรียนและสื่อสารกับชุมชน PTAs ทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายระดับโรงเรียน จัดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วม และเป็นพื้นที่สื่อสารระหว่างผู้บริหารกับผู้ปกครอง

ระบบการศึกษาของรัฐนิวเจอร์ซีย์สะท้อนอุดมการณ์ “ประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจ” ที่เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานของความชอบธรรมทางการเมือง (political legitimacy) และคุณภาพของการศึกษา การเลือกตั้งคณะกรรมการโรงเรียนไม่เพียงเป็นกระบวนการบริหาร แต่เป็นการเรียนรู้พลเมืองเชิงปฏิบัติที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ในทางสังคม การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนยังช่วยให้โรงเรียนเป็นศูนย์กลางของประชาธิปไตยท้องถิ่น (local democracy in practice) กล่าวได้ว่า การศึกษาในรัฐนิวเจอร์ซีย์ไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการของรัฐ แต่เป็นสมบัติสาธารณะที่ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่ต้องดูแลร่วมกัน ซึ่งเหล่านี้คืออุดมการณ์สำคัญของระบบการศึกษาสหรัฐฯ ที่เชื่อว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือเครื่องมือในการธำรงเสถียรภาพและความเท่าเทียมในระบอบประชาธิปไตย

3.3.2 เยอรมนี

ระบบการศึกษาของเยอรมนีวางอยู่บนหลักการประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ ซึ่งยึดถือว่า “การมีส่วนร่วมของครู ผู้ปกครอง และนักเรียน” เป็นเงื่อนไขของการบริหารโรงเรียนที่โปร่งใสและเป็นธรรม มาตรา 7 ของ Basic Law (Grundgesetz) กำหนดให้ระบบโรงเรียนอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ แต่รัฐต้องคุ้มครองเสรีภาพของผู้ปกครองและองค์กรศาสนาในการจัดการศึกษา ซึ่งเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมทางกฎหมายในระดับต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละรัฐสมาชิก กฎหมายการศึกษายังยืนยันหลักการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เช่น รัฐบาวาเรีย BayEUG มาตรา 2 วรรค 1 ระบุว่า “การศึกษาเป็นความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ครอบครัว และชุมชน” และในหมวด 5 ของกฎหมายฉบับเดียวกันกำหนดให้มีองค์กรผู้ปกครองและนักเรียนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารโรงเรียน ส่วนรัฐ Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) มาตรา 56-58 ระบุให้ตั้ง คณะกรรมการผู้ปกครอง (Elternbeirat) และ สภานักเรียน (Schülervertretung) เป็นหน่วยงานที่มีสิทธิเข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องสำคัญของโรงเรียน หลักการนี้สะท้อนอุดมการณ์ทางการเมืองของเยอรมนีที่ถือว่าโรงเรียนคือชุมชนทางประชาธิปไตยขนาดย่อม (Schulgemeinschaft) ที่ทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบทางการศึกษา

กลไกการมีส่วนร่วมในระบบการศึกษาของเยอรมนีปรากฏในหลายระดับ ได้แก่ 1) ระดับโรงเรียน โรงเรียนทุกแห่งต้องมี Schulkonferenz หรือ “สภาโรงเรียน” ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการโรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนในสัดส่วนที่กฎหมายของแต่ละรัฐกำหนด สภาโรงเรียนมีอำนาจในการให้ความเห็น และตัดสินใจในประเด็นสำคัญ เช่น การพัฒนาแผนการเรียน การจัดกิจกรรมพิเศษ และการจัดการทรัพยากรโรงเรียน นอกจากนี้ ยังมี Lehrerkonferenz (สภาคครู) สำหรับการตัดสินใจเชิงวิชาชีพ และ Elternbeirat (คณะกรรมการผู้ปกครอง) ที่ทำหน้าที่สะท้อนความคิดเห็นของผู้ปกครองต่อฝ่ายบริหารโรงเรียน และ 2) ระดับเขตและรัฐ ผู้แทนจากองค์กรผู้ปกครองและนักเรียนในระดับโรงเรียนจะถูกเลือกเข้าสู่ Landeselternbeirat (สภาผู้ปกครองแห่งรัฐ) และ Landesschülerbeirat (สภานักเรียนแห่งรัฐ) ซึ่งมีสิทธิเข้าร่วมในการประชุมหารือเชิงนโยบายกับกระทรวงศึกษาธิการของรัฐ กลไกนี้ช่วยให้เสียงของประชาชนในระดับโรงเรียนสามารถส่งต่อไปถึงระดับการเมืองของรัฐได้โดยตรง

3.3.3 ฟินแลนด์

รัฐธรรมนูญฟินแลนด์ มาตรา 2 และ 16 ไม่เพียงรับรองสิทธิของทุกคนในการได้รับการศึกษา แต่ยังวางหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ระบุว่า “อำนาจของรัฐมาจากประชาชน” และ “พลเมืองมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของตน” หลักการนี้กลายเป็นพื้นฐานของการบริหารการศึกษาที่เปิดกว้าง ให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่เทศบาลไปจนถึงโรงเรียน

ในเชิงโครงสร้าง Basic Education Act (628/1998) มาตรา 4 กำหนดให้ “เทศบาล (municipality)” เป็นผู้จัดการศึกษา (education provider) ในพื้นที่ของตน ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการศึกษาจึงเริ่มตั้งแต่ระดับการตัดสินใจทางการเมืองของท้องถิ่น โดยประชาชนในพื้นที่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลผ่านการเลือกตั้งโดยตรง และสภาเทศบาลจะจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา (Education Committee) เพื่อกำหนดนโยบาย และตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ การจัดตั้งโรงเรียน และการพัฒนาแนวทางการศึกษาในพื้นที่ ในระดับโรงเรียน ฟินแลนด์ไม่ได้บังคับให้ทุกโรงเรียนต้องมีคณะกรรมการบริหารแบบเดียวกัน แต่ Basic Education Act มาตรา 15 กำหนดว่าโรงเรียนต้อง “จัดให้มีระบบการบริหารและการมีส่วนร่วมที่ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหาร ครู นักเรียน และผู้ปกครอง” โรงเรียนส่วนใหญ่จึงจัดตั้ง School Board หรือ School Council (koulun johtokunta / koulun neuvosto) เพื่อเป็นเวทีให้ตัวแทนครู ผู้ปกครอง และนักเรียนร่วมกำหนดนโยบายภายใน เช่น การใช้จ่ายงบประมาณย่อย การออกแบบหลักสูตรท้องถิ่น และการจัดกิจกรรมพัฒนาโรงเรียน นอกจากนี้ นักเรียนยังมีสิทธิในการตั้ง Student Council (Oppilaskunta) ตามที่กำหนดไว้ใน Pupil and Student Welfare Act (1287/2013) มาตรา 2-4 ซึ่งระบุว่า “โรงเรียนต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของนักเรียนและสนับสนุนกิจกรรมที่ทำให้นักเรียนมีส่วนในการพัฒนาสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ของตน” คณะนักเรียนเหล่านี้มีสิทธิให้ข้อเสนอแนะต่อครูและผู้อำนวยการโรงเรียนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน เช่น ความปลอดภัย สุขภาวะ และการใช้ทรัพยากรภายในโรงเรียน

แนวคิดของฟินแลนด์ไม่ได้มองว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงการอยู่ในคณะกรรมการ แต่หมายถึงความร่วมมือและความไว้วางใจระหว่างครู ผู้ปกครองและชุมชน ระบบโรงเรียนเปิดรับการสื่อสารโดยตรงจากผู้ปกครอง ครูมักมีการประชุมร่วมกับครอบครัวนักเรียนเพื่อวางแผนการเรียนรู้รายบุคคล (personalized learning plan) และการแนะแนวอย่างต่อเนื่อง โรงเรียนยังร่วมมือกับหน่วยงานสาธารณสุขและบริการสังคมในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ปกครองและชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลเด็กและเยาวชนแบบองค์รวม รวมถึงมีหน้าที่ติดตามเส้นทางการศึกษาและประสานกับเทศบาลเมื่อผู้เรียนเสี่ยงหลุดระบบ ตามแผน Safety Net for Learners ของกระทรวงฯ ซึ่งแจกแจงบทบาทของแต่ละฝ่ายอย่างละเอียด (เช่น การแจ้งเทศบาลเมื่อเด็กไม่มีที่เรียน) นอกจากนี้ กระทรวง EDUFI และเทศบาลใช้ระบบข้อมูลกลาง (national study register) ทำให้ทุกฝ่ายเห็นความก้าวหน้าของผู้เรียนแบบเรียลไทม์ และลงมือช่วยเหลือได้ทัน

3.3.4 ญี่ปุ่น

จากได้ที่ระบุไปในส่วนก่อนหน้าว่า ระบบการศึกษาญี่ปุ่นเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการผ่านกลไก คณะกรรมการการศึกษา (board of education) ซึ่งจัดตั้งตาม Local Education Administration Law (1956) ที่ได้รับอำนาจมาจาก Basic Act on Education (1947, revised 2006) มาตรา 16 กฎหมายกำหนดให้ทุกจังหวัด (prefecture) และทุกเทศบาล (municipality) ต้องมีคณะกรรมการการศึกษาที่ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าการเทศบาล โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น สมาชิกเหล่านี้มาจากประชาชนในพื้นที่และไม่ได้เป็นข้าราชการโดยตรง คณะกรรมการการศึกษาในแต่ละพื้นที่ทำหน้าที่เป็นสภาการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่นที่มีอำนาจกำหนดนโยบายทางการศึกษาท้องถิ่น การว่าจ้างครู การพัฒนาโรงเรียน และการใช้งบประมาณด้านการศึกษา

นอกจากคณะกรรมการการศึกษาในระดับจังหวัดและเทศบาล ญี่ปุ่นยังมีกลไกการมีส่วนร่วมโดยตรงในระดับโรงเรียน คือ school council ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้ปกครอง ครู ผู้นำชุมชน ศิษย์เก่า และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น โดยมีอำนาจให้ความเห็น อนุมัติ หรือเสนอข้อปรับปรุงต่อนโยบายการบริหารโรงเรียนที่ผู้อำนวยการโรงเรียนจัดทำขึ้น การจัดตั้ง school council ไม่ได้เพียงเป็นกลไกเชิงพิธี แต่กลายเป็นช่องทางสำคัญให้ประชาชนและโรงเรียนเชื่อมโยงกันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมในระบบการศึกษาญี่ปุ่นไม่ได้มุ่งควบคุมหรือตรวจสอบอำนาจของรัฐ แต่เน้นความร่วมมือเพื่อพัฒนาโรงเรียน โดยคณะกรรมการการศึกษาและ school council ทำงานบนฐานของ “การปรึกษาหารือ” (consultation) มากกว่าการใช้อำนาจตัดสินใจโดยตรง ตัวแทนของชุมชนและผู้ปกครองมีบทบาทในการสะท้อนความคิดเห็น ความต้องการ และความคาดหวังของท้องถิ่น เพื่อให้โรงเรียนปรับนโยบายให้สอดคล้องกับชีวิตของประชาชน

3.3.5 เกาหลีใต้

จากที่ระบุไว้ข้างต้นว่า Elementary and Secondary Education Act (ESEA) มาตรา 17–18 กำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งต้องมี คณะกรรมการโรงเรียน (school council) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนครู ผู้ปกครอง และบุคคลจากชุมชน โดยมีอำนาจให้คำปรึกษา เสนอแนะ และอนุมัติในประเด็นสำคัญ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การเลือกหนังสือเรียน การพัฒนาโครงการโรงเรียน และการประเมินผลการบริหาร สมาชิกผู้ปกครองใน school council มาจากการเลือกตั้งของผู้ปกครองในโรงเรียน ส่วนผู้แทนครูมาจากการเลือกตั้งภายในคณะครู นอกจากนี้ โรงเรียนยังสามารถแต่งตั้ง ผู้แทนจากชุมชนหรือองค์กรเอกชนท้องถิ่น เข้าร่วมใน school council เพื่อสะท้อนมุมมองของสังคมต่อการศึกษาในพื้นที่ กลไกนี้จึงไม่เพียงทำให้การบริหารโรงเรียนโปร่งใสขึ้น แต่ยังสร้างการเรียนรู้ทางประชาธิปไตยในระดับรากฐาน เพราะผู้ปกครอง ครู และนักเรียนได้ฝึกการอภิปรายและการตัดสินใจร่วมกันในกระบวนการบริหารโรงเรียน

ในระดับนโยบายท้องถิ่น Local Education Autonomy Act ได้นำไปสู่การจัดตั้งสภาการศึกษา (Local Education Council) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากสภาท้องถิ่น ครู ผู้ปกครอง และผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและตรวจสอบนโยบายของ Superintendent ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางยังมีกลไกคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ (National Education Commission) ซึ่งมีสมาชิกจากทั้งภาครัฐและประชาชนเพื่อร่วมกำหนดทิศทางการศึกษาระดับประเทศ นอกจากกลไกในกฎหมายแล้ว ยังมีองค์กรภาคประชาชน เช่น สหภาพครู (Korean Teachers and Education Workers' Union: KTU) และสมาคมผู้ปกครองที่มีบทบาททางสังคมในการเสนอความคิดเห็นและวิพากษ์นโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อ การกำหนดทิศทางของนโยบายการศึกษาอีกด้วย

3.3.6 สิงคโปร์

ในขณะที่หลายประเทศใช้การมีส่วนร่วมเพื่อสร้างการถ่วงดุลอำนาจ สิงคโปร์ใช้ “การมีส่วนร่วม” เป็นเครื่องมือเสริมสร้างประสิทธิภาพและความร่วมมือระหว่างรัฐกับสังคม ภายใต้ Education Act (1957) กระทรวงศึกษาธิการ (MOE) มีอำนาจเต็มในการกำหนดนโยบาย การแต่งตั้งครู และการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมเชิงสังคมขึ้นในระดับโรงเรียน เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง ชุมชน และภาคเอกชน การมีส่วนร่วมในระบบสิงคโปร์จึงอยู่ภายใต้กรอบ “ความร่วมมือเชิงนโยบาย” มากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายประชาธิปไตยแบบตะวันตก

Education Act ให้อำนาจรัฐมนตรีศึกษาธิการแต่งตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษาโรงเรียน (School Advisory Committees – SACs) สำหรับโรงเรียนรัฐบาล และ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน (School Management Committees – SMCs) สำหรับโรงเรียนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ (aided schools) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการบริหารของโรงเรียน สมาชิกของ SAC/SMC มาจากหลากหลายภาคส่วน เช่น ผู้แทนผู้ปกครอง ศิษย์เก่า ผู้นำชุมชน ภาคธุรกิจ และบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐมนตรี คณะกรรมการเหล่านี้ไม่มีอำนาจตัดสินใจเชิงบริหารโดยตรง แต่มีบทบาทสำคัญในด้านการให้คำแนะนำเชิง

ยุทธศาสตร์ (strategic advisory role) และการระดมทรัพยากรทางสังคม (community resources mobilization) เพื่อพัฒนาโรงเรียน เช่น การสนับสนุนกิจกรรมทางวัฒนธรรม โครงการทุนการศึกษา หรือ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคเอกชน

3.4 สิทธิของผู้เรียน

สิทธิของผู้เรียน (rights of learners) คือหัวใจทางคุณค่าของระบบการศึกษาในทุกประเทศ เพราะสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพลเมือง การยอมรับสิทธิของผู้เรียนไม่ได้หมายถึงเพียงสิทธิในการเข้าถึงการศึกษา แต่รวมถึงสิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ความปลอดภัย เสรีภาพในการแสดงออก และการมีส่วนร่วมในชีวิตโรงเรียน สิทธิของผู้เรียนจึงเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดระดับประชาธิปไตยในโรงเรียน และเป็นดัชนีที่บ่งบอกว่าระบบการศึกษาให้คุณค่ากับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เรียนมากน้อยเพียงใด

3.4.1 สหรัฐอเมริกา

สิทธิของผู้เรียนในรัฐนิวยอร์กได้รับการคุ้มครองทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายสิทธิพลเมืองของรัฐบาลกลาง New York State Constitution มาตรา XI กำหนดให้ “สภานิติบัญญัติต้องจัดให้มีระบบโรงเรียนฟรีสำหรับเด็กทุกคนในรัฐ” และกฎหมายกลางอย่าง Civil Rights Act (1964) และ Every Student Succeeds Act (2015) ห้ามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เพศ ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจในการเข้าศึกษา ในระดับรัฐ Education Law ของนิวยอร์กกำหนดให้เขตการศึกษาทุกแห่งต้องรับนักเรียนโดยไม่คำนึงถึงภูมิหลังหรือฐานะ และต้องจัดการศึกษาภาคบังคับสำหรับเยาวชนอายุ 6–16 ปี เพื่อให้มั่นใจว่า “ไม่มีเด็กคนใดถูกทิ้งไว้ข้างหลัง”

ในส่วนของสิทธิในกระบวนการเรียนรู้ ผู้เรียนจะได้รับการคุ้มครองอย่างละเอียดผ่านกฎหมายกลาง เช่น Individuals with Disabilities Education Act (IDEA, 2004) ซึ่งระบุว่าทุกคนต้องได้รับ “การศึกษาที่เหมาะสมโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย (Free Appropriate Public Education: FAPE)” และสิทธิในการเรียนร่วมกับนักเรียนทั่วไป ในรัฐนิวยอร์ก Regulations of the Commissioner of Education (8 NYCRR) กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในโรงเรียน การปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของนักเรียน และสิทธิของนักเรียนในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการเขตเมื่อถูกลงโทษ โรงเรียนยังต้องจัดระบบการให้คำปรึกษาและแนะแนวที่เท่าเทียมสำหรับนักเรียนทุกกลุ่ม รวมถึงนักเรียนผู้อพยพและนักเรียนข้ามเพศ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อุดมการณ์เบื้องหลังสิทธิของผู้เรียนในรัฐนิวยอร์กคือความเท่าเทียมในฐานะพื้นฐานของเสรีภาพ เชื่อมโยงกับอัตลักษณ์ทางการเมืองของสหรัฐฯ ที่มองการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเป็นเครื่องมือของความก้าวหน้าทางสังคม สิทธิของผู้เรียนจึงไม่เพียงรับรองโดยกฎหมาย แต่เป็นหลักศีลธรรมของรัฐประชาธิปไตยที่มุ่งสร้างพลเมืองผู้มีสติปัญญาและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

3.4.2 เยอรมนี

รากฐานของสิทธิผู้เรียนในเยอรมนีมาจาก Basic Law (Grundgesetz) มาตรา 1 ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีของมนุษย์เป็นสิ่งสัมบูรณ์ที่รัฐต้องเคารพและคุ้มครอง” (Die Würde des Menschen ist unantastbar) และมาตรา 7 ที่ระบุว่า “ระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ” การศึกษาในเยอรมนีจึงถูกมองว่าเป็น “สิทธิที่เกิดจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มากกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจหรือสังคมเพียงอย่างเดียว กฎหมายของแต่ละมลรัฐ เช่น BayEUG (รัฐบาวาเรีย) และ SchG (รัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค) กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาภาคบังคับอย่างเท่าเทียมและไม่คิดค่าใช้จ่าย เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสในการเรียนรู้โดยไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะ BayEUG มาตรา 2 ที่ทำให้สิทธิในการเข้าถึงการศึกษากลายเป็นสิทธิของครอบครัวและสังคมร่วมกัน

ระบบการศึกษาของเยอรมนีให้ความสำคัญกับเสรีภาพของความคิดและความเชื่อซึ่งได้รับการรับรองใน Basic Law เช่น มาตรา 4 (เสรีภาพทางศาสนา) และสะท้อนอยู่ในกฎหมายของแต่ละรัฐ เช่น SchG มาตรา 38–39 ของบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค ระบุให้โรงเรียนต้องเคารพความเชื่อของนักเรียนและครอบครัว นอกจากนี้ กฎหมายยังคุ้มครองสิทธิของนักเรียนในการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ความปลอดภัยในโรงเรียน และการได้รับการพิจารณาในกรณีที่ถูกลงโทษหรือถูกละเมิดสิทธิ ผ่านกลไกการร้องเรียนภายในโรงเรียน (Beschwerderecht) และศาลปกครองของรัฐ (Verwaltungsgericht) ซึ่งผู้เรียนสามารถยื่นฟ้องกรณีละเมิดสิทธิการศึกษาได้ ในระดับสังคม สิทธิของผู้เรียนในกระบวนการเรียนรู้อย่างรวมถึงสิทธิในการได้รับการศึกษาแบบมีคุณภาพและเหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละคน โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนพิการและนักเรียนผู้พ่าย ระบบการศึกษาของเยอรมนีใช้แนวทางการเรียนร่วม (inclusive education) ตามหลักอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 2006) ซึ่งเยอรมนีให้สัตยาบันในปี 2009 และนำมาปรับใช้ในกฎหมายของรัฐ

นอกจากนี้ เยอรมนีเป็นประเทศที่เน้นสิทธิของผู้เรียนในการเลือกเส้นทางชีวิตทางการศึกษามากเป็นพิเศษ โดย BayEUG และ SchG ระบุให้โรงเรียนจัดบริการแนะแนว (Berufsorientierung) เพื่อช่วยให้นักเรียนเลือกเส้นทางเรียนหรืออาชีพตามความถนัด ระบบการศึกษาหลายสาย (เช่น Gymnasium, Realschule, Berufsschule) ถูกออกแบบเพื่อเปิดทางเลือกที่หลากหลาย โดยรัฐถือว่าการศึกษาทางเลือกคือการรับรองสิทธิในความเป็นอิสระของผู้เรียน (Autonomie des Lernenden)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อุดมการณ์ของสิทธิผู้เรียนในเยอรมนีตั้งอยู่บนฐานของศักดิ์ศรีของมนุษย์และความรับผิดชอบต่อสังคม กฎหมายทุกฉบับจึงมองการศึกษาเป็นทั้งสิทธิและพันธกิจร่วมกันระหว่างรัฐกับพลเมือง ผู้เรียนไม่ได้เป็นเพียงผู้รับสิทธิ แต่เป็นผู้มีส่วนร่วมในชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางศิลปกรรม ระบบสิทธิผู้เรียนในเยอรมนีจึงมีลักษณะเป็น สิทธิที่ผูกพันกับหน้าที่ทางจริยธรรม (rights with moral responsibility) ซึ่งสอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาแบบ Bildung ที่มุ่งพัฒนาให้บุคคลเติบโตเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาธิปไตย

3.4.3 ฟินแลนด์

รัฐธรรมนูญฟินแลนด์ มาตรา 16 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และรัฐต้องรับประกันโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมและสนับสนุนการพัฒนาตนเอง” หลักการนี้ทำให้สิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง ไม่ใช่เพียงนโยบายของรัฐ Basic Education Act (628/1998) และ Act on Compulsory Education (1214/2020) กำหนดเพิ่มเติมว่า การศึกษาภาคบังคับมีขึ้นเพื่อรับประกันสิทธิของเด็กและเยาวชนทุกคนในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น รัฐจึงมีพันธกรณีโดยตรงในการจัดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาภาคบังคับถึงอายุ 18 ปี โดยไม่มีค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น รวมถึงหนังสือเรียน อาหารกลางวัน การเดินทาง และอุปกรณ์การเรียน การศึกษาจึงถูกมองว่าเป็นสิทธิทางสังคมที่รัฐต้องจัดให้ครบถ้วนมากกว่าการที่ผู้เรียนต้องไปเรียกร้องเอง

ในมิติของสิทธิภายในโรงเรียน ฟินแลนด์รับรองสิทธิผู้เรียนผ่านกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะ Pupil and Student Welfare Act (1287/2013) ซึ่งมาตรา 2 ระบุว่า “นักเรียนทุกคนมีสิทธิได้รับการสนับสนุนทางกาย จิตใจ และสังคม เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีและการเรียนรู้ที่ประสบความสำเร็จ” โรงเรียนทุกแห่งต้องจัดบริการแนะแนวทางจิตวิทยา การพยาบาลในโรงเรียน และการให้คำปรึกษาเชิงสังคม เพื่อดูแลสุขภาพองค์รวมของผู้เรียน นอกจากนี้ Basic Education Act มาตรา 29 ยังระบุให้โรงเรียนต้องจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัยและเคารพศักดิ์ศรีของนักเรียน โดยห้ามการลงโทษทางร่างกายหรือการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ ครูและผู้บริหารต้องคำนึงถึง “เสียงของนักเรียน” ในการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตในโรงเรียน เช่น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรหรือกิจกรรมต่าง ๆ สิทธิผู้เรียนในมิตินี้จึงรวมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการรับฟังอย่างจริงจัง

กฎหมายฟินแลนด์ทุกฉบับตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจนถึงอาชีวศึกษา ยืนยันสิทธิของผู้เรียนในการ “พัฒนาตนเอง” (kehittä ä itseään) ตามความสนใจและความถนัด ฟินแลนด์มองการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) เป็นสิทธิของทุกคน ไม่ว่าจะช่วงวัยหรือสถานะทางเศรษฐกิจ Act on General Upper Secondary Education (714/2018) และ Vocational Education and Training Act (531/2017) ระบุให้ผู้เรียนมีสิทธิเลือกเส้นทางการศึกษาที่เหมาะสมกับตน และสามารถเทียบโอนหน่วยการเรียนระหว่างสายสามัญและอาชีวะได้อย่างอิสระ ระบบการแนะแนวทางการศึกษาและอาชีพถูกจัดให้เป็นสิทธิบังคับของทุกโรงเรียน เพื่อให้ผู้เรียนมีเครื่องมือในการตัดสินใจด้วยตนเอง สิทธิเหล่านี้ไม่เพียงรับรองในทางกฎหมาย แต่ฝังอยู่ในวัฒนธรรมการศึกษาที่เรียกว่า *sivistys* หรือ การขัดเกลาความเป็นมนุษย์ ซึ่งถือว่าการพัฒนาตนเองและความรับผิดชอบต่อผู้อื่นเป็นสองด้านของสิทธิเดียวกัน สิทธิของผู้เรียนในฟินแลนด์จึงสะท้อนค่านิยมของรัฐสวัสดิการประชาธิปไตยที่การศึกษาไม่เพียงสร้างปัญญาแต่เป็นการสร้างความเป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีและความรับผิดชอบต่อสังคมร่วมกัน

3.4.4 ญี่ปุ่น

สิทธิทางการศึกษาของญี่ปุ่นได้รับการรับรองโดยตรงใน รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (1946) มาตรา 26 ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาตามความสามารถ และการศึกษาภาคบังคับจะต้องเป็นการศึกษาฟรี” มาตรา 11 วางรากฐานให้การศึกษาเป็นทั้ง “สิทธิของพลเมือง” และ “พันธกิจของรัฐ” ที่ต้องรับประกันโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมทั่วประเทศ กฎหมายแม่บท Basic Act on Education (BAE) มาตรา 4 ย้ำหลักการดังกล่าวอีกครั้งว่า “ประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะทางสังคม หรือเศรษฐกิจ” การคุ้มครองสิทธินี้ถูกแปลงสู่ระบบภาคบังคับ 9 ปี (ประถม 6 ปี มัธยมต้น 3 ปี) ที่รัฐจัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาระดับสูงได้ตามความสามารถของตน

กฎหมาย School Education Act (1947) ระบุว่าจัดการศึกษาต้องพัฒนานักเรียนให้มีปัญญา คุณธรรม และร่างกายที่แข็งแรงซึ่งเป็นหลักการที่ทำให้ “ความเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์” กลายเป็นสิทธิของผู้เรียนทุกคน ส่วนในมาตรา 16–17 กำหนดให้รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันจัดการศึกษาภาคบังคับอย่างเท่าเทียม และให้ผู้ปกครองมีสิทธิมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการศึกษา

ในระดับโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ (MEXT) ได้ออกแนวทางคุ้มครองสิทธิผู้เรียน เช่น การห้ามลงโทษทางร่างกาย การคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของนักเรียน และการให้สิทธิผู้เรียนในการแสดงความคิดเห็นต่อกิจกรรมและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ของตน โรงเรียนในญี่ปุ่นยังมีการจัดตั้ง Student Council (生徒会) เพื่อให้ให้นักเรียนมีเวทีแสดงออกและร่วมบริหารกิจกรรมของโรงเรียน ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมสิทธิในการมีส่วนร่วมเชิงการเรียนรู้ (participatory learning rights)

3.4.5 เกาหลีใต้

สิทธิของผู้เรียนในเกาหลีใต้ได้รับการรับรองอย่างชัดเจนใน Framework Act on Education (FAE, 1997) มาตรา 3 ซึ่งระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ หรือสถานะทางสังคม” และมาตรา 4 ที่ระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต” รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดการศึกษาภาคบังคับฟรีอย่างเท่าเทียม (มาตรา 8) เพื่อให้เด็กทุกคนได้รับโอกาสในการเรียนโดยไม่ถูกกีดกันทางเศรษฐกิจหรือพื้นที่ ในระดับปฏิบัติ Elementary and Secondary Education Act (ESEA) มาตรา 12 กำหนดให้การศึกษาภาคบังคับต้องไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน และต้องจัดให้มีการศึกษาสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษในสถาบันเฉพาะทางโดยรัฐสนับสนุน สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาจึงถูกมองว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง” และเป็นภาระหน้าที่โดยตรงของรัฐในการทำให้สิทธินี้เกิดขึ้นจริง

สิทธิของผู้เรียนภายในโรงเรียนได้รับการคุ้มครองในกฎหมายหลายฉบับ โดย ESEA มาตรา 18 กำหนดให้โรงเรียนต้องจัดการเรียนการสอน “ภายใต้หลักศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของนักเรียน” นักเรียนทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ ความพิการ หรือ

ภูมิหลังทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ กฎหมายห้ามการลงโทษทางร่างกาย และกำหนดให้โรงเรียนต้องมีระบบ “คณะกรรมการสิทธินักเรียน (Student Rights Committee)” เพื่อป้องกันและจัดการกรณีการละเมิดสิทธิ

ตั้งแต่ปี 2012 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ผลักดัน “Ordinance on Student Human Rights” (학생인권조례) ในหลายจังหวัด เช่น โชล คยองกี และช็อลลา ซึ่งขยายสิทธิของผู้เรียนในระดับโรงเรียนให้ครอบคลุมถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแต่งกายและการแสดงออกทางวัฒนธรรม รวมถึงสิทธิในการจัดตั้งสมาคมนักเรียน แม้เป็นกฎหมายท้องถิ่น แต่ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญของวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนในโรงเรียนที่กำลังแพร่หลายและได้รับการยอมรับทั่วประเทศ

3.4.6 สิงคโปร์

สิทธิทางการศึกษาของผู้เรียนในสิงคโปร์ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนใน Compulsory Education Act (2000) ซึ่งระบุในมาตรา 3 ว่า “เด็กทุกคนที่เป็นพลเมืองสิงคโปร์ต้องเข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาของรัฐบาลตั้งแต่อายุที่กำหนด” และห้ามมิให้ผู้ปกครองละเมิดหน้าที่ดังกล่าว การศึกษาระดับประถมศึกษาครอบคลุมระดับประถมศึกษาทั้งหมด โดยรัฐจัดให้เรียนฟรี และมีบทลงโทษทางกฎหมายต่อผู้ปกครองที่ไม่ส่งบุตรหลานเข้าเรียน โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนแนวคิดว่าสิทธิทางการศึกษา ในสิงคโปร์เป็นสิทธิที่มาพร้อมกับหน้าที่ทางสังคมของครอบครัวและรัฐ นอกจากนี้ Education Act (1957) ยังให้อำนาจรัฐมนตรีศึกษาธิการในการจัดตั้งโรงเรียนและออกกฎเพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและเข้าถึงได้เท่าเทียมสำหรับเด็กทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือศาสนา สิทธิในการเข้าถึงการศึกษาจึงถูกสร้างให้เป็นสิทธิของ “พลเมืองทุกคน” ภายใต้กรอบความรับผิดชอบร่วมของสังคมและรัฐ

ทั้งนี้ แม้ระบบการศึกษาของสิงคโปร์จะรวมศูนย์สูง แต่สิทธิของผู้เรียนภายในโรงเรียนได้รับการคุ้มครองอย่างรอบด้านภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนต้องจัดสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ที่ปลอดภัย ปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา Education Act และระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ผู้บริหารโรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติต่อนักเรียนอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส รวมถึงต้องจัดให้มีระบบรับเรื่องร้องเรียนและการไกล่เกลี่ยในกรณีละเมิดสิทธิ สำหรับโรงเรียนเอกชน Private Education Act (2009) ให้อำนาจแก่ Committee for Private Education (CPE) ภายใต้ SkillsFuture Singapore (SSG) ในการคุ้มครองสิทธิของนักศึกษาเอกชน โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตร การคืนเงินค่าเล่าเรียน และการร้องเรียนต่อหน่วยงานรัฐในกรณีถูกละเมิด สิทธิของผู้เรียนในสิงคโปร์จึงไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในโรงเรียนของรัฐ แต่ครอบคลุมถึงทุกภาคส่วนของระบบการศึกษา

สิทธิของผู้เรียนในสิงคโปร์ถูกเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาทุนมนุษย์ซึ่งเป็นรากอุดมการณ์ของนโยบายรัฐ กระทรวงศึกษาธิการมองว่าการศึกษาคือเครื่องมือให้ผู้เรียนบรรลุศักยภาพสูงสุดของตนผ่านการเรียนรู้ที่เน้นทักษะในศตวรรษที่ 21 ในระดับโรงเรียน รัฐส่งเสริมสิทธิของนักเรียนในการเลือกเส้นทางการเรียน เช่น สายวิชาการ อาชีวศึกษา หรือศิลปะ โดยเน้นว่าการศึกษาคือต้องตอบสนองต่อความสนใจและ

พรสวรรค์ของแต่ละคนภายใต้กรอบของหลักสูตรชาติ สิทธิเหล่านี้ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานเสรีนิยมปัจเจก แต่เป็นสิทธิภายใต้รัฐนิยมเชิงคุณภาพ การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างพลเมืองที่มีระเบียบ มีคุณธรรม และมีสมรรถนะเพื่อการพัฒนาประเทศ

3.5 แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น การเทียบโอนหน่วยกิต

แนวคิดเรื่อง “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” (lifelong learning) สะท้อนทิศทางร่วมของการศึกษาศสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมองว่าการศึกษาไม่สิ้นสุดเมื่อจบการศึกษาในระบบ แต่เป็นกระบวนการพัฒนาความรู้ความสามารถ และตัวตนของมนุษย์อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต กฎหมายและนโยบายการศึกษาของประเทศต่าง ๆ จึงได้ขยายขอบเขตการเรียนรู้จาก “โรงเรียน” ไปสู่ “สังคมแห่งการเรียนรู้” (Learning Society) ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้ทุกช่วงวัย ในทุกบริบท และในทุกเส้นทางของชีวิต หัวข้อนี้จะวิเคราะห์ว่าประเทศทั้งหมกมองการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างไร ออกแบบระบบที่ยืดหยุ่นเพียงใด และสะท้อนอุดมการณ์ใดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ การศึกษา และสังคม

3.5.1 สหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้รับการส่งเสริมทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐ โดยเฉพาะในนิวยอร์กซึ่งมีบทบาทสำคัญในด้านการศึกษผู้ใหญ่ (adult education) และการศึกษาชุมชน (community education) ภายใต้ New York State Education Law มาตรา 4601–4613 ได้จัดตั้งโครงการ “Adult Continuing Education” เพื่อให้ผู้ใหญ่สามารถกลับมาเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพหรือศึกษาต่อในระดับสูง นอกจากนี้ Board of Regents ยังออกนโยบาย “Lifelong Regents Policy” เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตในฐานะสิทธิของพลเมืองและความรับผิดชอบต่อประชาธิปไตย

โครงสร้างการศึกษาของนิวยอร์กสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านเครือข่าย Community Colleges ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาหลังมัธยมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าศึกษาได้โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขเข้มงวด ระบบนี้ใช้หลักสูตรแบบ “modular” และ “credit-based system” ที่ผู้เรียนสามารถเก็บหน่วยกิตสะสม (credit accumulation) และเทียบโอนหน่วยกิตไปยังมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังมีโครงการ “Pathways to Degree Completion” ที่ช่วยให้นักเรียนที่หยุดเรียนสามารถกลับมาเรียนต่อและรับปริญญาได้โดยไม่เสียสิทธิในหน่วยกิตเดิม ในระดับผู้ใหญ่ รัฐนิวยอร์กยังจัด Adult Literacy Education (ALE) และ High School Equivalency Program (HSE) เพื่อให้โอกาสผู้ใหญ่ที่ไม่ได้จบการศึกษาภาคบังคับสามารถได้รับประกาศนียบัตรเทียบเท่าและกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างมีศักดิ์ศรี

3.5.2 เยอรมนี

แนวคิดเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตในเยอรมนีถูกวางรากฐานไว้ใน Basic Law (Grundgesetz) มาตรา 12 ที่รับรองเสรีภาพในการเลือกอาชีพและการพัฒนาอาชีพ ซึ่งกลายเป็นฐานทางกฎหมายของระบบการศึกษาผู้ใหญ่และการฝึกอบรมต่อเนื่อง (Weiterbildung) นอกจากนี้ รัฐบาลกลางและรัฐสมาชิกยังร่วมกันกำหนดนโยบาย “การศึกษาผู้ใหญ่ (Adult Education)” ผ่าน Joint Conference for Education and Cultural Affairs (KMK) โดยประกาศแนวนโยบาย “Lifelong Learning Strategy for Germany” ในปี 2004 และปรับปรุงต่อเนื่องในระดับรัฐ

กฎหมายระดับรัฐ เช่น BayEUG (รัฐบาวาเรีย) และ SchG (รัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค) กำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาเพื่อผู้ใหญ่และการศึกษานอกระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาความรู้ ความสามารถ และการมีส่วนร่วมในสังคมประชาธิปไตย รัฐส่วนใหญ่จึงออก “Adult Education Act” ของตนเอง เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านสถาบันการศึกษาชุมชน

เยอรมนีมีระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่หลากหลายและครอบคลุมทุกกลุ่มอายุ โดยเฉพาะในสายอาชีพที่เชื่อมโยงกับระบบการฝึกงานแบบ “Dual System” ซึ่งรวมการเรียนในห้องเรียนและการฝึกงานในสถานประกอบการเข้าด้วยกัน ระบบนี้เปิดทางให้ผู้เรียนสามารถย้ายเส้นทางจากสายสามัญไปสู่อาชีวศึกษาได้ผ่านการเทียบโอนสมรรถนะ (Recognition of Prior Learning: RPL) ตาม Vocational Training Act (Berufsbildungsgesetz – BBiG)

นอกจากนี้ เยอรมนียังมีเครือข่าย Volkshochschule (VHS) หรือ “โรงเรียนประชาชน” ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาผู้ใหญ่ที่ดำเนินการโดยเทศบาลและองค์กรสาธารณะกว่า 900 แห่งทั่วประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าร่วมการเรียนรู้โดยไม่จำกัดอายุหรือวุฒิเดิม ระบบหน่วยกิตของมหาวิทยาลัยและสถาบันอาชีวศึกษายังใช้มาตรฐาน European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) ทำให้ผู้เรียนสามารถเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันในประเทศและในสหภาพยุโรปได้อย่างอิสระ โครงสร้างเหล่านี้ทำให้การเรียนรู้ในเยอรมนีมีความต่อเนื่องและยืดหยุ่นสูงส่งผลให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตกลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างแท้จริง

3.5.3 ฟินแลนด์

แนวคิดเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิตของฟินแลนด์มีรากฐานในรัฐธรรมนูญ มาตรา 16 ซึ่งกำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาและรัฐต้องสนับสนุนการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง” หลักการนี้ได้รับการสถาปนาใน Basic Education Act (628/1998) มาตรา 2 ที่ระบุว่าการศึกษาามีเป้าหมาย “เพื่อสนับสนุนการเติบโตของบุคคลและสังคมให้มีความรับผิดชอบและมีความสามารถในการเรียนรู้ตลอดชีวิต” และได้รับการขยายเพิ่มเติมใน Act on General Upper Secondary Education (714/2018) และ Vocational Education and Training Act (531/2017) นอกจากนี้ รัฐบาลฟินแลนด์จัดให้การเรียนรู้ตลอดชีวิต (elinikäinen oppiminen) เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักด้านการศึกษาของประเทศ โดยยึดตามกรอบของ

สหภาพยุโรป (EU Lifelong Learning Strategy) หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ Ministry of Education and Culture (OKM) และ Finnish National Agency for Education (EDUFI)

ระบบการศึกษาของฟินแลนด์ถูกออกแบบให้รองรับการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและยืดหยุ่นในทุกระดับ ทั้งสายสามัญ สายอาชีพ และการศึกษาผู้ใหญ่ ในระดับมัธยมปลายและอาชีวศึกษา มีการใช้ “ระบบหน่วยกิต (credit-based system)” และ “โครงสร้างแบบหน่วยการเรียนรู้ (modular structure)” ซึ่งผู้เรียนสามารถเรียนในลักษณะผสม (blended learning) ระหว่างโรงเรียน สถานประกอบการ และระบบออนไลน์ได้ และผู้เรียนสามารถสะสมและเทียบโอนหน่วยกิตได้ระหว่างสถาบันตามกรอบ National Qualifications Framework (NQF) ซึ่งสอดคล้องกับ European Qualifications Framework (EQF) เพื่อให้ผลการเรียนรู้มีความเทียบเท่าระดับนานาชาติ

กฎหมาย Vocational Education and Training Act (531/2017) ใน VET Act (531/2017) มาตรา 5–15 ระบุชัดถึง “ระบบคุณวุฒิสมรรถนะ (competence-based qualifications system)” ที่ให้ผู้เรียนสามารถแสดงศักยภาพผ่านการประเมินสมรรถนะจากประสบการณ์จริง (Recognition of Prior Learning – RPL) และนำผลนั้นมาเทียบโอนเป็นหน่วยกิตทางการศึกษาได้ ระบบนี้ช่วยให้แรงงานที่มีประสบการณ์สามารถได้รับวุฒิการศึกษาโดยไม่ต้องกลับไปเรียนใหม่ทั้งหมด ส่วนในระดับอุดมศึกษา ฟินแลนด์ใช้ระบบหน่วยกิตตามมาตรฐานยุโรป (ECTS) ที่เอื้อต่อการเทียบโอนภายในประเทศและระหว่างประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป การศึกษาผู้ใหญ่ในฟินแลนด์ยังใช้ระบบ “Open University” ที่เชื่อมโยงกับมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เปิดให้ประชาชนเรียนรายวิชาเดียวหรือเก็บหน่วยกิตสะสมโดยไม่ต้องสมัครเป็นนักศึกษาเต็มเวลา นอกจากนี้ การประเมินผลการเรียนรู้เน้นสมรรถนะ (competence-based assessment) มากกว่าการสอบมาตรฐาน เพื่อให้การเรียนรู้ตอบสนองต่อเป้าหมายของแต่ละบุคคลได้จริง

3.5.4 ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ในเอเชียที่บัญญัติเรื่อง “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” (Shōgai Gakushū, 生涯学習) ไว้ในกฎหมายโดยตรง Basic Act on Education (1947, revised 2006) มาตรา 3 ระบุว่า “ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และรัฐต้องส่งเสริมสภาวะและระบบที่ช่วยให้ทุกคนสามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต” กฎหมายฉบับนี้ทำให้แนวคิด “Lifelong Learning Society” กลายเป็นเป้าหมายเชิงนโยบายของประเทศ

กระทรวง MEXT ได้พัฒนาแนวนโยบายระยะยาวใน Basic Plan for the Promotion of Education (4th Plan, 2023–2027) ซึ่งระบุว่าญี่ปุ่นต้องเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้ในทุกช่วงวัย และใช้ความรู้เพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยรวม นโยบายนี้ขยายขอบเขตของการศึกษาออกไปนอกโรงเรียน โดยส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่น มหาวิทยาลัย และภาคเอกชนร่วมจัดหลักสูตรสำหรับผู้ใหญ่ ผู้สูงอายุ และแรงงาน

ทั้งนี้ ญี่ปุ่นสร้างโครงสร้างการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ยืดหยุ่นผ่านหลายกลไกสำคัญ ได้แก่

1. University of the Air (The Open University of Japan) ซึ่งจัดตั้งตั้งแต่ปี 1983 เพื่อให้โอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแก่ผู้ใหญ่ โดยใช้การเรียนทางไกลผ่านโทรทัศน์ วิทยุ และระบบออนไลน์ ผู้เรียนสามารถสะสมหน่วยกิตและเทียบโอนเข้าสู่มหาวิทยาลัยอื่นได้ตามระบบหน่วยกิตมาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ

2. Credit Transfer System: ตั้งแต่ปี 1998 มหาวิทยาลัยญี่ปุ่นใช้ระบบการเทียบโอนหน่วยกิตระหว่างสถาบัน (credit transfer) เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้เรียนที่ย้ายสถาบันหรือเรียนควบสองหลักสูตร นอกจากนี้ยังมีโครงการ “Japan Credit Transfer and Accumulation System (JCTAS)” ที่ช่วยให้ผู้เรียนสามารถสะสมหน่วยกิตจากหลักสูตรระยะสั้น หลักสูตรออนไลน์ และหลักสูตรฝึกอบรมวิชาชีพ เพื่อรับรองเป็นวุฒิการศึกษาอย่างเป็นทางการ

3. Lifelong Learning Centers (LLCs): หน่วยงานในระดับจังหวัดและเทศบาลที่จัดหลักสูตรสำหรับผู้ใหญ่ เช่น การอบรมทักษะอาชีพ ศิลปะ วัฒนธรรม และกิจกรรมเพื่อชุมชน ศูนย์เหล่านี้อยู่ภายใต้ความร่วมมือของ MEXT และองค์กรท้องถิ่น ทำหน้าที่เชื่อมโยงการเรียนรู้ระหว่างโรงเรียน มหาวิทยาลัย และสังคม ระบบเหล่านี้สะท้อนการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น (Flexible Learning) ซึ่งผู้เรียนสามารถเลือกเรียนในเวลาที่เหมาะสม สะสมหน่วยกิตได้ในระยะยาว และเทียบโอนความรู้หรือประสบการณ์ชีวิตเข้าสู่ระบบทางการได้โดยไม่จำกัดอายุหรือสถานะ

3.5.5 เกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นประเทศแรก ๆ ในเอเชียที่ตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิตโดยตรง Framework Act on Education (FAE, 1997) มาตรา 3 ระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต” และมาตรา 9 กำหนดให้รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมระบบการศึกษาที่เปิดกว้างสำหรับทุกคน หลักการนี้ได้รับการพัฒนาเป็นกฎหมายเฉพาะคือ Lifelong Education Act (2007, amended 2016) ซึ่งวางรากฐานของ “สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Society)”

Lifelong Education Act มาตรา 4-14 กำหนดให้รัฐต้องจัดทำ “แผนแม่บทการเรียนรู้ตลอดชีวิตระดับชาติ (National Master Plan for Lifelong Education)” ทุก 5 ปี เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาอย่างเท่าเทียมให้กับทุกกลุ่มอายุ รวมทั้งผู้สูงอายุ แรงงาน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส พร้อมทั้งกำหนดให้จังหวัดและเมืองต่าง ๆ จัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Centers) เพื่อดำเนินกิจกรรมการศึกษาและการพัฒนาทักษะอาชีพสำหรับประชาชนในพื้นที่

ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต เกาหลีใต้ได้สร้างระบบที่ยืดหยุ่นและหลากหลายให้ผู้เรียนสามารถกลับเข้าสู่ระบบการศึกษาได้ทุกช่วงวัย กลไกสำคัญคือ credit bank system (학점은행제) ซึ่งดำเนินการภายใต้ Lifelong Education Act โดยอนุญาตให้ผู้เรียนสามารถสะสมและเทียบโอนหน่วยกิตจากแหล่งต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัย วิทยาลัยอาชีวศึกษา การฝึกอบรมในสถานประกอบการ หรือ

หลักสูตรออนไลน์ เพื่อรับวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาอย่างเป็นทางการโดยไม่ต้องเรียนในสถาบันเดียว นอกจากนี้ รัฐบาลเกาหลีใต้ยังได้จัดตั้ง Cyber Universities ตั้งแต่ปี 2001 ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ผู้ใหญ่และแรงงานสามารถเรียนในระบบอุดมศึกษาผ่านระบบออนไลน์ที่ยืดหยุ่น ทั้งแบบเต็มเวลาและนอกเวลา ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยไซเบอร์กว่า 20 แห่งทั่วประเทศ โดยทุกแห่งใช้ระบบหน่วยกิตมาตรฐานเดียวกับมหาวิทยาลัยทั่วไป ซึ่งช่วยให้สามารถเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันได้อย่างสมบูรณ์

ในระดับท้องถิ่น ศูนย์การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning Centers) ยังจัดหลักสูตรระยะสั้น และการอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพที่ได้รับการรับรองจาก National Institute for Lifelong Education (NILE) ซึ่งเป็นองค์กรกลางภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่สนับสนุนและรับรองมาตรฐานการเรียนรู้ในระบบ นอกโรงเรียนทั้งหมด ระบบเหล่านี้ทำให้การเรียนรู้ในเกาหลีใต้มีความยืดหยุ่นสูง เปิดกว้าง และเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาในระบบกับการเรียนรู้ในชีวิตจริงได้อย่างเป็นรูปธรรม

3.5.6 สิงคโปร์

แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตของสิงคโปร์ฝังอยู่ในโครงสร้างนโยบายของรัฐภายใต้ Private Education Act (2009) และระบบ SkillsFuture Singapore (SSG) ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ (MOE) ทำหน้าที่พัฒนาทักษะ การเรียนรู้ และการฝึกอบรมตลอดชีวิตของแรงงานในทุกช่วงวัย รัฐบาลประกาศยุทธศาสตร์ “SkillsFuture Movement” ตั้งแต่ปี 2015 เพื่อสร้าง “สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการเป็นนายของการเรียนรู้ของตนเอง” (A nation of lifelong learners and masters of their own learning)

ในเชิงกฎหมาย Education Act (1957) วางโครงสร้างการศึกษาภาคบังคับและระบบโรงเรียนของชาติ ขณะที่ Compulsory Education Act (2000) ขยายหลักประกันการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐ เมื่อผู้เรียนจบการศึกษา ระบบของ SSG และหน่วยงานภาคอาชีพ เช่น Institute of Technical Education (ITE) และ Polytechnics จะเข้ามารับช่วงในการพัฒนาทักษะอาชีพต่อเนื่อง โครงสร้างนี้ทำให้การเรียนรู้ตลอดชีวิตไม่ใช่เพียงนโยบาย แต่เป็นวงจรการเรียนรู้ระดับชาติ (national learning continuum) ที่มีทั้งกฎหมาย โครงสร้าง และงบประมาณรองรับอย่างเป็นระบบ

ภายใต้โครงการ SkillsFuture สิงคโปร์ได้พัฒนาระบบการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นสูงในลักษณะการเรียนรู้แบบโมดูล (modular learning) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เรียนทุกวัยเลือกเรียนเฉพาะหน่วยการเรียนรู้ที่ต้องการ และสามารถนำผลการเรียนไปเทียบโอนเป็นวุฒิการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้ตามโครงการ Credit Recognition and Transfer Framework (CRTF) ที่เริ่มดำเนินการในปี 2019 ระบบนี้ครอบคลุมทั้งสถาบันอาชีวศึกษา (ITE), วิทยาลัยเทคนิค (Polytechnics), มหาวิทยาลัยของรัฐ (Autonomous Universities) และสถาบันเอกชนภายใต้การกำกับของ Committee for Private Education (CPE) ผู้เรียนสามารถสะสมหน่วยกิตจากหลักสูตรระยะสั้น เช่น SkillsFuture Series หรือ Workforce Skills Qualification (WSQ) แล้วนำไปเทียบ

โอนในหลักสูตรประกาศนียบัตรหรือปริญญาในอนาคตได้ นอกจากนี้ สิ่งโคปป์ยังมีระบบ Work-Study Programme (WSP) ที่เปิดโอกาสให้นักเรียนมัธยมปลายและนักศึกษาในระดับวิทยาลัยทำงานและเรียนรู้ไปพร้อมกัน โดยได้รับการรับรองหน่วยกิตอย่างเป็นทางการจากสถาบันการศึกษา รูปแบบนี้สะท้อนแนวคิด “learning while earning” ซึ่งทำให้การเรียนรู้ไม่ถูกจำกัดอยู่ในห้องเรียน แต่เชื่อมโยงกับการทำงานจริงและความต้องการของอุตสาหกรรม

3.6 ระบบการประกันคุณภาพ

ระบบการประกันคุณภาพเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ติดตาม ตรวจสอบ และพัฒนามาตรฐานการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐและความต้องการของสังคม แม้แต่แต่ละประเทศจะมีกลไกและหน่วยงานกำกับที่แตกต่างกัน แต่ล้วนยึดหลักการร่วมคือการสร้างความเชื่อมั่นต่อคุณภาพการศึกษา (public trust in education quality) ในหัวข้อนี้จะช่วยให้เห็นว่าประเทศต่าง ๆ สร้างสมดุลระหว่างการควบคุมคุณภาพและการส่งเสริมคุณภาพอย่างไรในการบริหารการศึกษาเชิงระบบ

3.6.1 สหรัฐอเมริกา

Board of Regents และ New York State Education Department (NYSED) ทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบาย มาตรฐานทางการศึกษา และระบบการประเมินคุณภาพของโรงเรียนทั่วทั้งรัฐ โดยคณะกรรมการ Board of Regents ทำหน้าที่เป็น “สภาการศึกษาแห่งรัฐ” ที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดกรอบคุณภาพทางการศึกษา การออกกฎระเบียบ และการตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนและสถาบันการศึกษาทุกระดับภายใต้ University of the State of New York นอกจากนี้ ยังมี Commissioner of Education ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุดของ SED รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายด้านการศึกษา การกำกับดูแลการดำเนินงานของโรงเรียน การออกใบอนุญาตครู และการจัดระบบการประเมินคุณภาพภายในรัฐ

ระบบการประกันคุณภาพของรัฐนิวยอร์กตั้งอยู่บนหลักการ accountability และ transparency โดยมุ่งให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการเรียนของผู้เรียน รวมทั้งต้องเปิดเผยผลลัพธ์ต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจจากประชาชน เครื่องมือสำคัญในการประเมินคุณภาพคือการสอบ Regents Exams ซึ่งเป็นการสอบมาตรฐานระดับรัฐที่ใช้วัดความรู้ตามหลักสูตรและใช้เป็นเกณฑ์จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย นอกจากนี้ แกนกลางของระบบคุณภาพคือ “การตัดสินใจบนฐานข้อมูล” (data - driven decision-making) NYSED คำนวณ Student Growth Percentiles (SGPs) จากคะแนนสอบต่อเนื่องของนักเรียน Grade 4–8 นอกจากนี้ ยังมีการเก็บข้อมูลอื่นๆ เช่น Attendance Index, Graduation Rate, Chronic Absenteeism และ Progress Toward English Proficiency เพื่อนำมาหลอมเป็นดัชนีภาพรวมที่ใช้เป็นเกณฑ์จัดหมวดความเสี่ยงและเป้าหมายการปรับปรุงรายปีของรัฐที่มีต่อแต่ละเขตและโรงเรียน โมเดลนี้ยังสะท้อนในแดชบอร์ดออนไลน์และเอกสารแนะนำ (State Accountability Resource

Tool: StART Educator Guide) เพื่อให้ครูและผู้บริหารอ่านสัญญาณเตือนล่วงหน้าและลงมือแก้ไขได้ทันทีที่ แทนที่จะรอผลสอบปลายปีจึงรู้ว่าโรงเรียนตกเกณฑ์

ในระดับท้องถิ่น เขตการศึกษา (Local School District) และคณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) ทำหน้าที่พัฒนานโยบายและจัดทำ แผนพัฒนาโรงเรียน (School Improvement Plan) ให้สอดคล้องกับมาตรฐานของรัฐ โดยมี Superintendent เป็นผู้บริหารสูงสุดของเขตการศึกษา ทำหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายจากระดับรัฐสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียน ทั้งนี้ โรงเรียนยังต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองและผลการดำเนินงานต่อ SED เป็นประจำ เพื่อให้รัฐสามารถติดตามคุณภาพและให้การสนับสนุนเชิงระบบได้อย่างต่อเนื่อง ส่วนในระดับนโยบาย รัฐนิวยอร์กบูรณาการระบบการประกันคุณภาพเข้ากับกรอบของรัฐบาลกลางภายใต้กฎหมาย Every Student Succeeds Act (ESSA) ซึ่งเน้นการส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา การลดช่องว่างของผลสัมฤทธิ์ระหว่างกลุ่มผู้เรียน และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อพัฒนาการสอนและการเรียนรู้ ESSA กำหนดให้แต่ละรัฐออกแบบระบบประเมินตนเองที่เหมาะสมกับบริบทของตน และรัฐนิวยอร์กจึงได้กำหนดตัวชี้วัดที่ครอบคลุมทั้งผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ การจบการศึกษา การเข้าเรียน และการพัฒนาเชิงคุณภาพของโรงเรียน เพื่อให้การประเมินไม่จำกัดอยู่เพียงคะแนนสอบแต่สะท้อนคุณภาพโดยรวมของการศึกษา

3.6.2 เยอรมนี

ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาของเยอรมนีอยู่ภายใต้โครงสร้างแบบ สหพันธรัฐ (Federal System) ซึ่งแต่ละรัฐ (Länder) มีอำนาจหน้าที่ด้านการศึกษาอย่างอิสระ โดยกระทรวงศึกษาธิการของแต่ละรัฐเป็นผู้กำหนดมาตรฐานคุณภาพและดำเนินการประเมินภายในโรงเรียน ส่วนในระดับชาติ มี Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) ทำหน้าที่ประสานมาตรฐานร่วมระหว่างรัฐ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของคุณภาพการศึกษาในทุกภูมิภาคของประเทศ

ในทางปฏิบัติ แต่ละรัฐมีกฎหมายและข้อบังคับที่ชัดเจนในการจัดการประกันคุณภาพ เช่น School Act for Baden-Württemberg (SchG) และ Bavarian Education and Instruction Act ซึ่งระบุขั้นตอนและหน้าที่ของโรงเรียนในการดำเนินการประเมินคุณภาพอย่างเป็นระบบ

1. การประเมินภายใน (Selbstevaluation): โรงเรียนทุกแห่งต้องจัดทำแผนพัฒนาโรงเรียน (School Development Plan) และดำเนินการประเมินตนเองอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมด้านการสอน การบริหาร การพัฒนาครู และความพึงพอใจของผู้เรียน เพื่อสะท้อนผลการดำเนินงานและวางแผนปรับปรุงคุณภาพภายในโรงเรียนเอง

2. การตรวจประเมินภายนอก (Schulinspektion): หน่วยงานกำกับของรัฐจะเข้ามาตรวจเยี่ยมและประเมินโรงเรียนเป็นระยะ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานที่พัฒนาโดยกระทรวงศึกษาธิการของรัฐนั้น ๆ การประเมินนี้มุ่งเน้นความโปร่งใสและการรับรองคุณภาพเชิงระบบ เช่น ประสิทธิภาพการบริหาร การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคุณภาพของการจัดการเรียนการสอน

3. การใช้ผลการประเมินเพื่อพัฒนา: ผลจากการประเมินทั้งภายในและภายนอกจะถูกรวบรวมเป็นรายงานต่อรัฐและ KMK เพื่อใช้วางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับมหภาค นอกจากนี้ยังใช้เชื่อมโยงกับระบบประเมินผลระดับชาติ เช่น Vergleichsarbeiten (การทดสอบเปรียบเทียบระดับรัฐ) และการเข้าร่วมการประเมินระหว่างประเทศ เช่น PISA ของ OECD เพื่อประเมินความสามารถของนักเรียนเยอรมันเมื่อเทียบกับนานาชาติ

3.6.3 ฟินแลนด์

ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาของฟินแลนด์มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) เป็นผู้กำหนดนโยบายหลัก และมี Finnish National Agency for Education (EDUFI) เป็นหน่วยงานดำเนินการและพัฒนาเครื่องมือทางคุณภาพ ขณะที่การประเมินคุณภาพภายนอกอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ประเมินระบบการศึกษา โรงเรียน และหลักสูตรในทุกระดับอย่างเป็นกลาง

ฟินแลนด์ใช้แนวทางความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกัน (trust-based accountability) โรงเรียนและเทศบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินคุณภาพภายใน (self-evaluation) และรายงานผลต่อผู้ปกครองและหน่วยงานกำกับ EDUFI ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลและรายงานต่อกระทรวงเพื่อกำหนดนโยบายระดับชาติ การประเมินภายนอกโดย FINEEC จะดำเนินการเป็นระยะ เพื่อยืนยันผลการประเมินภายในของโรงเรียนและตรวจสอบแนวโน้มคุณภาพโดยรวมของประเทศ ระบบนี้ไม่เน้นการจัดอันดับหรือการสอบกลางระดับชาติ แต่ใช้การวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในระดับตัวอย่าง (sample-based assessment) เพื่อปรับปรุงการเรียนรู้และหลักสูตรในภาพรวม ระบบประกันคุณภาพของฟินแลนด์จึงเน้นการพัฒนาคุณภาพ (enhancement-led) ที่ยึดความไว้วางใจและวิจัยขับเคลื่อนคุณภาพเป็นแก่นสำคัญมากกว่าการควบคุม ใช้กลไกการประเมินแบบต่อเนื่องที่สร้างความไว้วางใจในระดับโรงเรียน ส่งเสริมการเรียนรู้เชิงลึกและความรับผิดชอบภายในองค์กร ถือเป็นตัวอย่างของระบบประกันคุณภาพที่ยึดหลักการพัฒนาโดยความไว้วางใจมากกว่าการตรวจสอบจากภายนอก

3.6.4 ญี่ปุ่น

ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การกำกับของ MEXT ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรฐานการจัดการศึกษา และกรอบคุณภาพระดับชาติ โดยอาศัยฐานทางกฎหมายจาก Basic Act on Education และ School Education Act ที่กำหนดให้ทุกโรงเรียนต้องดำเนินการประเมินและปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ MEXT ยังเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพระยะยาว ภายใต้ Basic Plan for the Promotion of Education (4th Plan) ซึ่งเน้นการสร้างระบบติดตามและการประเมินที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายระดับชาติ

ตามที่ระบุไว้ใน School Education Act โรงเรียนทุกแห่งต้องจัดทำ การประเมินตนเอง (school evaluation) อย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อทบทวนผลการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการ และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน โดยผลการประเมินต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความไว้วางใจของสังคมต่อโรงเรียน ในระดับท้องถิ่น คณะกรรมการการศึกษา (board of education) ของจังหวัดและเทศบาลทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และให้คำแนะนำแก่โรงเรียนภายในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามมาตรฐานของ MEXT

ในระดับชาติ MEXT ใช้ผลจากการประเมินของโรงเรียนและคณะกรรมการท้องถิ่นมารวบรวมและวิเคราะห์ เพื่อปรับปรุงนโยบายและหลักสูตรการศึกษา รวมถึงพัฒนากลไกสนับสนุน เช่น การพัฒนาครู การประกันคุณภาพของหลักสูตร และการสร้างระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย ทั้งนี้ Basic Plan for the Promotion of Education ฉบับที่ 4 ยังเน้นการส่งเสริมระบบข้อมูลเชิงหลักฐาน (data-driven evaluation) และการประเมินต่อเนื่องเพื่อเชื่อมโยงการพัฒนาคุณภาพกับการเรียนรู้ตลอดชีวิตของผู้เรียน

3.6.5 เกาหลีใต้

ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาของเกาหลีใต้อยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบาย มาตรฐาน และระบบการประเมินคุณภาพทั่วประเทศ โดยอาศัยกรอบทางกฎหมายจาก Framework Act on Education, Elementary and Secondary Education Act, และ Lifelong Education Act ที่กำหนดให้ทุกระดับการศึกษามีการควบคุมคุณภาพ การประเมินผล และการติดตามผลลัพธ์ทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ในเชิงโครงสร้าง การดำเนินงานอยู่ภายใต้ระบบบริหารแบบกึ่งรวมศูนย์ โดยกระทรวงศึกษาธิการจะกำหนดมาตรฐานกลางด้านคุณภาพ การประเมิน และการรับรองโรงเรียนทั่วประเทศ ขณะเดียวกัน สำนักงานการศึกษาระดับจังหวัด (Metropolitan and Provincial Offices of Education) ซึ่งมีผู้บริหารสูงสุดคือ Superintendent of Education ภายใต้ Local Education Autonomy Act จะทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และพัฒนาโรงเรียนในพื้นที่ให้ดำเนินการตามมาตรฐานของรัฐ

กลไกหลักในการประกันคุณภาพประกอบด้วย

1. การประเมินโรงเรียน (School Evaluation): โรงเรียนทุกแห่งต้องดำเนินการประเมินตนเองประจำปีและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานด้านการสอน การบริหาร และการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงคุณภาพและรายงานต่อสำนักงานการศึกษาในพื้นที่

2. การประเมินภายนอกโดยรัฐ: สำนักงานการศึกษาระดับจังหวัดจะดำเนินการตรวจเยี่ยมและประเมินคุณภาพโรงเรียนเป็นระยะ โดยใช้เกณฑ์มาตรฐานของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น คุณภาพการสอน ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน และความพึงพอใจของผู้ปกครองและครู

3. การประเมินระดับชาติ (national assessment): กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการทดสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในระดับชาติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อใช้วิเคราะห์แนวโน้มคุณภาพการศึกษาและพัฒนานโยบาย

4. การรับรองและพัฒนา (accreditation & improvement): ผลจากการประเมินจะถูกนำมาใช้ในการจัดลำดับและรับรองคุณภาพของโรงเรียน รวมถึงเป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนที่ต้องการการพัฒนาเพิ่มเติม

ระบบประกันคุณภาพของเกาหลีใต้จึงเป็นระบบที่มีความเข้มแข็งและเป็นทางการสูง ดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจนโดยกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น กลไกการประเมินคุณภาพมีทั้งภายในและภายนอก เชื่อมโยงกับระบบประเมินระดับชาติและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา โรงเรียนทุกแห่งจึงต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการเรียนรู้และคุณภาพการจัดการศึกษาในระดับสูง

3.6.6 สิงคโปร์

ระบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาของสิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับของ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) ซึ่งมีอำนาจเต็มในการวางนโยบาย ควบคุม และตรวจสอบคุณภาพการศึกษาในทุกๆระดับ โดยมีกฎหมายสำคัญ ได้แก่ Compulsory Education Act, Education Act, และ Private Education Act ที่กำหนดให้โรงเรียนทุกแห่งอยู่ภายใต้การควบคุมและการรับรองคุณภาพจากรัฐ นอกจากนี้หน่วยงานย่อยภายใต้กระทรวง เช่น SkillsFuture Singapore (SSG) และ Committee for Private Education (CPE) รับผิดชอบด้านการประกันคุณภาพของสถาบันเอกชนและการฝึกอบรมสายอาชีพ เพื่อให้ระบบการศึกษาทั้งหมดมีมาตรฐานสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติที่มุ่งเน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

กลไกหลักของการประกันคุณภาพในระดับโรงเรียนคือ School Excellence Model (SEM) ซึ่งเป็นกรอบการประเมินตนเอง (self-assessment framework) ที่พัฒนาโดย MOE ให้โรงเรียนใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดที่ควรพัฒนา และผลการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำ การวางแผนกลยุทธ์ การพัฒนาบุคลากร การเรียนการสอน และผลลัพธ์ของผู้เรียน การดำเนินการของ SEM ถือเป็น ระบบการประเมินภายใน (internal quality assessment) ที่โรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง แต่ผลการประเมินจะถูก ตรวจสอบและยืนยันจากภายนอก (external validation) โดย School Appraisal Branch (SAB) ภายใต้ MOE ซึ่งมีหน้าที่ตรวจเยี่ยมโรงเรียนเป็นระยะ ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

สำหรับสถาบันเอกชน การกำกับคุณภาพอยู่ภายใต้ Private Education Act โดยมี Committee for Private Education (CPE) เป็นหน่วยงานหลักในการจดทะเบียน ตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานผ่านระบบ EduTrust Certification Scheme ที่ครอบคลุมด้านการบริหารจัดการ หลักสูตร บุคลากร การคุ้มครอง

นักเรียน และผลการเรียนรู้ การรับรองมีอายุจำกัดและต้องผ่านการประเมินซ้ำเป็นระยะ เพื่อให้เกิดการพัฒนา และรักษามาตรฐานคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

ในระดับนโยบาย MOE นำข้อมูลจาก SEM และ EduTrust มาใช้วิเคราะห์แนวโน้มคุณภาพการศึกษา และกำหนดมาตรการสนับสนุนเชิงระบบ เช่น การจัดสรรงบประมาณ การอบรมผู้นำทางการศึกษา และการยกย่องโรงเรียนที่มีผลงานโดดเด่น เพื่อสร้างวัฒนธรรมของ “การเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement Culture)” ภายในองค์กรการศึกษา

3.7 ความรับผิดชอบทางการศึกษา (Accountability)

แนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบทางการศึกษา” หรือ educational accountability เป็นกลไกสำคัญที่เสริมและเชื่อมโยงกับระบบประกันคุณภาพทางการศึกษา โดยมุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนในระบบ ตั้งแต่รัฐ หน่วยงานการศึกษา โรงเรียน ครู ไปจนถึงชุมชน ต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน และต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม หากระบบการประกันคุณภาพทำหน้าที่ “ประเมินและพัฒนา” ภายในกรอบคุณภาพเชิงกระบวนการ ระบบความรับผิดชอบจะเน้นไปที่ ความโปร่งใส การรายงานผล และการตอบสนองต่อสาธารณะ ว่าการดำเนินการทางการศึกษานั้นนำไปสู่เป้าหมายของรัฐและความคาดหวังของประชาชนได้จริงหรือไม่

3.7.1 สหรัฐอเมริกา

ระบบความรับผิดชอบทางการศึกษาของรัฐนิวยอร์กเป็นหนึ่งในระบบที่พัฒนาและมีโครงสร้างชัดเจนที่สุดในสหรัฐอเมริกา โดยอยู่ภายใต้การกำกับของ New York State Board of Regents และ State Education Department (NYSED) ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบ และการติดตามผลการจัดการศึกษาทุกระดับทั่วทั้งรัฐ ระบบนี้ตั้งอยู่บนหลักการ “data-driven accountability” คือ การใช้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การจบการศึกษา และข้อมูลคุณภาพโรงเรียน เพื่อกำหนดมาตรการ และติดตามผลลัพธ์ของนโยบายอย่างเป็นระบบ กลไกความรับผิดชอบของรัฐนิวยอร์กมีทั้งในระดับรัฐและท้องถิ่นดังนี้

1. ระดับรัฐ: Board of Regents และ SED จะรวบรวมข้อมูลจากโรงเรียนทุกแห่ง ผ่านการสอบมาตรฐานของรัฐ เช่น Regents Examinations และระบบรายงาน School Report Cards ซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณะในแต่ละปี เพื่อให้ประชาชนสามารถติดตามคุณภาพของโรงเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และความก้าวหน้าในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการสนับสนุนโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำที่ได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วน

2. ระดับท้องถิ่น: คณะกรรมการการศึกษา (local board of education) และผู้บริหารเขตการศึกษา (superintendent of schools) ต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี เสนอให้คณะกรรมการท้องถิ่น และประชาชนในชุมชนรับทราบ โรงเรียนจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองและชุมชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยตรง และสามารถถูกตรวจสอบได้ผ่านการประชุมสาธารณะและการประเมินผลจากภายนอก

ระบบนี้สอดคล้องกับกรอบนโยบายระดับชาติภายใต้กฎหมาย Every Student Succeeds Act (ESSA) ที่มุ่งเน้นความเสมอภาคและคุณภาพ โดยกำหนดให้แต่ละรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลผลการศึกษาอย่างโปร่งใส และจัดทำระบบการประเมินที่สะท้อนถึงผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการและปัจจัยเชิงคุณภาพ เช่น การเข้าเรียนและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ กล่าวได้ว่า “accountability” ในรัฐนิวยอร์กไม่ใช่เพียงการตรวจสอบ แต่คือวัฒนธรรมของความโปร่งใสและการตอบสนองต่อสาธารณะ

3.7.2 เยอรมนี

ในแต่ละรัฐต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาภายในพื้นที่ของตน และต้องรายงานผลต่อทั้งรัฐบาลของรัฐและที่ประชุมรัฐมนตรีการศึกษาและวัฒนธรรมแห่งสหพันธ์ (Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs: KMK) เพื่อเปรียบเทียบและประสานมาตรฐานร่วมกันในระดับประเทศ

แนวคิดเรื่อง “accountability” ในเยอรมนีไม่ได้หมายถึงการควบคุมหรือการลงโทษ หากแต่เป็น “ความรับผิดชอบร่วม” (shared responsibility) ที่เกิดจากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของรัฐ โรงเรียน ครู และสาธารณชน แต่ละรัฐจะกำหนดกรอบการประเมินและเกณฑ์คุณภาพของตนเอง เช่น การประเมินภายในของโรงเรียน (Selbstevaluation) ที่โรงเรียนต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและแผนพัฒนา พร้อมทั้งเปิดเผยต่อหน่วยงานกำกับของรัฐ และการประเมินภายนอก (Schulinspektion) ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานตรวจสอบของรัฐเพื่อยืนยันความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของข้อมูลการประเมิน

ในระดับนโยบาย KMK จะรวบรวมผลการรายงานจากแต่ละรัฐมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงระบบ เพื่อกำหนดแนวทางพัฒนานโยบายร่วม เช่น การจัดทำ Bildungsstandards ซึ่งเป็นมาตรฐานกลางด้านการเรียนรู้ ที่ทุกรัฐต้องถือเป็นแนวทาง และการเข้าร่วมการประเมินระดับนานาชาติ เช่น PISA เพื่อสะท้อนภาพรวมของคุณภาพการศึกษาในประเทศต่อสาธารณะ

โดยสรุป ความรับผิดชอบทางการศึกษาของเยอรมนีตั้งอยู่บนหลัก “ความไว้วางใจที่มีกลไกตรวจสอบ” คือโรงเรียนและครูมีอิสระในการดำเนินการ แต่ต้องรายงานผลอย่างโปร่งใสและมีหลักฐานรองรับ การรับผิดชอบต่อคุณภาพจึงไม่ได้เกิดจากการควบคุมส่วนกลาง แต่เกิดจากการสร้างวัฒนธรรมของการร่วมตรวจสอบและพัฒนา ซึ่งทำให้ระบบการศึกษาเยอรมนีสามารถรักษาความสมดุลระหว่างอิสระทางวิชาชีพกับความโปร่งใสเชิงนโยบายได้

3.7.3 ฟินแลนด์

ระบบความรับผิดชอบทางการศึกษาของฟินแลนด์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากหลายประเทศ โดยตั้งอยู่บนหลักการของความไว้วางใจ (trust-based accountability) มากกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง รัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) เป็นผู้กำหนดนโยบายและกรอบคุณภาพในระดับชาติ ขณะที่การดำเนินงานและการประเมินผลอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่นและโรงเรียน ซึ่งต้องรายงานผลต่อสาธารณะและต่อหน่วยงานกำกับในลักษณะของการสร้างความโปร่งใส มากกว่าการตรวจสอบเพื่อเอาผิด

ในทางปฏิบัติ โรงเรียนและเทศบาลท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อคุณภาพของการจัดการศึกษา และผลการเรียนรู้ของผู้เรียน การประเมินผลส่วนใหญ่จึงอยู่ในรูปแบบ การประเมินภายใน (self-evaluation) ที่มุ่งให้ครูและผู้บริหารสะท้อนการดำเนินงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับของรัฐ จะทำหน้าที่ประเมินระบบการศึกษาและสุ่มตรวจสอบคุณภาพในบางช่วง เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการของท้องถิ่นและโรงเรียนสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงนโยบายระดับชาติและหลักความเสมอภาคทางการศึกษา

การสร้างความรับผิดชอบของฟินแลนด์จึงไม่ได้อยู่บนฐานของการลงโทษหรือแรงกดดันจากภายนอก แต่เน้นการปลูกฝังจิตสำนึกความรับผิดชอบทางวิชาชีพ (professional responsibility) ให้แก่ครูและผู้บริหารโรงเรียน ครูได้รับอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับการสอนและการประเมินผู้เรียน โดยมีความคาดหวังสูงในด้านจรรยาบรรณและมาตรฐานทางวิชาชีพ การเปิดเผยข้อมูลผลสัมฤทธิ์ของโรงเรียนในลักษณะสาธารณะจึงไม่ใช่เพื่อการเปรียบเทียบหรือแข่งขัน แต่เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ปกครอง ชุมชน และผู้กำหนดนโยบาย สามารถรับรู้และร่วมกันสนับสนุนการพัฒนา

3.7.4 ญี่ปุ่น

ระบบความรับผิดชอบทางการศึกษาของญี่ปุ่นมีลักษณะสำคัญคือการสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภายใต้กรอบการบริหารแบบรวมศูนย์ของ MEXT โดยกฎหมายหลักอย่าง Basic Act on Education และ School Education Act ได้กำหนดหน้าที่ของโรงเรียนและหน่วยงานการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่าต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของการจัดการศึกษาและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน รวมถึงต้องรายงานและเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชนอย่างโปร่งใส

ในระดับโรงเรียน School Education Act กำหนดให้ทุกโรงเรียนดำเนินการประเมินตนเองประจำปี (school evaluation) เพื่อทบทวนการดำเนินงานด้านการสอน การบริหาร และความร่วมมือกับชุมชน พร้อมจัดทำรายงานผลต่อคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นและเปิดเผยสู่สาธารณะตามมาตรา 42 ผู้ปกครองและและสภาโรงเรียนสามารถเข้าถึงผลประเมินโรงเรียนได้ง่าย โรงเรียนจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะหน่วยงานบริการสาธารณะไม่ใช่เพียงต่อรัฐเท่านั้น ขณะที่คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น (Board of

Education) ทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และให้คำแนะนำแก่โรงเรียนในพื้นที่ พร้อมรายงานผลการดำเนินงานต่อ MEXT ซึ่งจะรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนานโยบายระดับชาติ

ในระดับนโยบาย MEXT มีบทบาทสำคัญในการใช้ข้อมูลจากการประเมินโรงเรียนและการติดตามของ คณะกรรมการท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงระบบและนโยบายการศึกษาในภาพรวม ทั้งในด้านหลักสูตร การพัฒนาครู และการจัดสรรทรัพยากรให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ระบุใน Basic Plan for the Promotion of Education ซึ่งกำหนดให้ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของสังคมเป็นหลักสำคัญของการยกระดับคุณภาพการศึกษา

ระบบความรับผิดชอบของญี่ปุ่นจึงไม่ได้เน้นการควบคุมจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่ผสมผสาน “การกำกับโดยรัฐ” เข้ากับ “การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ” เพื่อสร้างแรงจูงใจให้โรงเรียนพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ภายใต้แนวคิดที่ว่าคุณภาพการศึกษาไม่อาจแยกขาดจากความไว้วางใจของประชาชน การเปิดเผยผลการประเมินและการรายงานต่อสาธารณะจึงทำหน้าที่เป็นทั้งกลไกของความโปร่งใสและแรงขับภายในให้โรงเรียนต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของผู้เรียนอย่างแท้จริง

3.7.5 เกาหลีใต้

ระบบความรับผิดชอบทางการศึกษาของเกาหลีใต้มีลักษณะเด่นคือการผสมผสานระหว่าง ความรับผิดชอบเชิงนโยบายของรัฐ กับ ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพของโรงเรียนและครู โดยมีพื้นฐานทาง กฎหมายจาก Framework Act on Education และ Elementary and Secondary Education Act ซึ่งกำหนดให้ทุกหน่วยงานทางการศึกษามีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนอย่าง โปร่งใสต่อสาธารณะ และต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของหน่วยงานระดับสูงอย่างกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) และสำนักงานการศึกษาระดับจังหวัด (Metropolitan and Provincial Offices of Education)

กลไกความรับผิดชอบถูกออกแบบให้ทำงานในสามระดับที่เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน โดยในระดับชาติ กระทรวงศึกษาธิการกำหนดนโยบายและตัวชี้วัดกลางที่ใช้ติดตามผลลัพธ์ของระบบการศึกษา เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน อัตราการสำเร็จการศึกษา และคุณภาพการจัดการเรียนรู้ในแต่ละเขต โดยเผยแพร่ รายงานต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนและสภานิติบัญญัติตรวจสอบได้ การดำเนินงานนี้สะท้อนแนวคิด policy accountability ที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะผู้กำหนดทิศทางและใช้ทรัพยากรสาธารณะในการบริหารการศึกษา ในระดับจังหวัดและเขตการศึกษา สำนักงานการศึกษามีอำนาจในการกำกับและติดตาม โรงเรียนในพื้นที่ผ่านระบบประเมินโรงเรียนประจำปี และต้องรายงานผลต่อ superintendent of education ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดของการศึกษาท้องถิ่นตาม Local Education Autonomy Act กลไกนี้สร้างความเชื่อมโยงระหว่างการกำกับจากส่วนกลางกับการรับผิดชอบในระดับพื้นที่ โรงเรียนที่มีผลการประเมินต่ำ จะได้รับการติดตามและสนับสนุนเชิงนโยบายเพิ่มเติม แทนที่จะถูกลงโทษโดยตรง ส่วนระดับโรงเรียน ครูและผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพของการเรียนรู้และความพึงพอใจของผู้เรียน โรงเรียนทุกแห่งต้องจัดทำ รายงานผลการดำเนินงานประจำปีและเปิดเผยต่อผู้ปกครองและชุมชน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้โรงเรียน

ดำเนินการประเมินภายในเพื่อสะท้อนคุณภาพการสอนและสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ซึ่งถือเป็นการสร้างความรับผิดชอบในเชิงวิชาชีพมากกว่าทางการบริหาร

3.7.6 สิ่งคโปร

โรงเรียนทุกแห่งต้องรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียน คุณภาพการสอน และประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภายในโรงเรียน ทั้งนี้ ความรับผิดชอบไม่ได้จำกัดเฉพาะการรายงานต่อหน่วยงานกำกับ แต่รวมถึงการตอบสนองต่อสังคมและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบการศึกษาทั้งหมดด้วย

กลไกหลักของสิ่งคโปรคือการใช้ระบบ School Excellence Model (SEM) เป็นเครื่องมือในการสร้างความรับผิดชอบเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการในระดับโรงเรียน SEM ทำหน้าที่เป็นกรอบการประเมินตนเอง (self-assessment framework) ที่โรงเรียนต้องใช้ประเมินผลการดำเนินงานในมิติต่าง ๆ เช่น ภาวะผู้นำ การวางแผนกลยุทธ์ การพัฒนาครู การจัดการเรียนรู้ และผลลัพธ์ของผู้เรียน ผลจากการประเมินจะต้องรายงานต่อกระทรวงศึกษาธิการ โดยมี School Appraisal Branch (SAB) ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและยืนยันผลการประเมินอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้แน่ใจว่าโรงเรียนมีการประเมินตนเองอย่างโปร่งใสและใช้ข้อมูลจริง ลักษณะนี้สะท้อนแนวคิดของระบบ “internal accountability with external validation” ซึ่งผสานความรับผิดชอบภายในโรงเรียนกับการตรวจสอบจากภายนอกอย่างสมดุล

นอกจาก SEM แล้ว สิ่งคโปรยังใช้กลไก Performance Management System (PMS) สำหรับติดตามประสิทธิภาพของผู้บริหารและครู โดยกำหนดตัวชี้วัด (Key Performance Indicators: KPIs) ที่เชื่อมโยงกับผลลัพธ์ของผู้เรียนและเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของกระทรวง การประเมินดังกล่าวมีผลต่อการเลื่อนขั้นและค่าตอบแทน ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจให้บุคลากรทางการศึกษารับผิดชอบต่อผลงานของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม ในระดับสถาบันเอกชน ระบบ EduTrust Certification Scheme ภายใต้ Committee for Private Education (CPE) ทำหน้าที่กำกับและตรวจสอบความรับผิดชอบของสถาบันเอกชน โดยประเมินทั้งด้านคุณภาพการจัดการศึกษา การคุ้มครองนักเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เพื่อรับรองว่าทุกสถาบันดำเนินงานตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด

ในระดับนโยบาย MOE ใช้ข้อมูลจาก SEM และ PMS เพื่อประเมินภาพรวมของระบบการศึกษา และจัดทำรายงานต่อรัฐบาลและสาธารณชนอย่างต่อเนื่อง เช่น รายงาน Education Statistics Digest ที่เผยแพร่ข้อมูลเชิงระบบด้านคุณภาพ ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพของโรงเรียนทั่วประเทศ การเปิดเผยข้อมูลเชิงนโยบายนี้ช่วยสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากสังคม ขณะเดียวกันก็สะท้อนแนวคิดของสิ่งคโปรที่มองว่า accountability คือการพัฒนา (accountability as improvement) ไปในตัว

4. ประเด็นเปรียบเทียบอื่นที่น่าสนใจ

จากการวิเคราะห์กฎหมายการศึกษาหลักและกลไกสำคัญด้านคุณภาพในบทก่อนหน้า จะเห็นได้ว่าการกำหนดกรอบกฎหมายการศึกษาของแต่ละประเทศมิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดการศึกษาในความหมายแคบ แต่ยังเชื่อมโยงกับระบบสนับสนุนอื่น ๆ ที่ช่วยยกระดับคุณภาพทางการศึกษาในภาพรวม ประเด็นเหล่านี้ อาจไม่ได้ระบุไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติการศึกษา แต่ปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะด้าน นโยบายยุทธศาสตร์ หรือนโยบายปฎิบัติของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนคุณภาพทางการศึกษา ให้เกิดขึ้นจริงในเชิงระบบ ส่วนนี้จึงขอเสนอประเด็นเปรียบเทียบอื่นที่น่าสนใจ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการศึกษา โดยคณะผู้วิจัยพบว่า มี 3 ประเด็นที่ปรากฏอย่างเด่นชัดทั้งในเอกสารกฎหมายและนโยบายของประเทศที่ศึกษา ได้แก่ การผลิตและควบคุมคุณภาพครู เทคโนโลยีการศึกษา และข้อมูลและสถิติทางการศึกษา

4.1 การผลิตและควบคุมคุณภาพครู

คุณภาพของครูถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่กำหนดคุณภาพของระบบการศึกษา การผลิตครู การรับรองคุณวุฒิ และการพัฒนาวิชาชีพจึงเป็นกลไกสำคัญที่แต่ละประเทศให้ความสำคัญในระดับนโยบาย แม้ในบางประเทศประเด็นนี้จะไม่ได้อำนาจไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติการศึกษา แต่จะปรากฏในกฎหมายรองว่าด้วยวิชาชีพครู หรืออยู่ภายใต้หน่วยงานกำกับที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและพัฒนาครู การเปรียบเทียบในหัวข้อนี้จะมุ่งศึกษาทั้งระบบการผลิตครู (initial teacher education) และระบบการประกันคุณภาพวิชาชีพ (teacher certification and development) เพื่อทำความเข้าใจว่าประเทศต่าง ๆ ได้ออกแบบกลไกเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายอย่างไรในการรักษาและยกระดับคุณภาพของครู ซึ่งสะท้อนแนวคิดพื้นฐานของแต่ละประเทศระหว่างการควบคุมโดยรัฐกับการเชื่อมั่นในวิชาชีพ

4.1.1 สหรัฐอเมริกา

ระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูของรัฐนิวยอร์กอยู่ภายใต้การกำกับของ New York State Education Department (NYSED) และ Board of Regents ซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพครู การอนุญาตประกอบวิชาชีพ และการติดตามพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การดำเนินการทั้งหมดอยู่ภายใต้กรอบของ Education Law ของรัฐ และดำเนินงานโดยหน่วยงานเฉพาะคือ Office of Teaching Initiatives (OTI) ซึ่งเป็นกลไกหลักด้านการออกใบอนุญาตครูและการรับรองสถาบันผลิตครูในรัฐ การผลิตครูในรัฐนิวยอร์กต้องดำเนินการภายใต้สถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับการรับรองจาก NYSED และผ่านกระบวนการประกันคุณภาพในทุกขั้นตอนตั้งแต่หลักสูตร การฝึกปฏิบัติการสอน ไปจนถึงการประเมินก่อนการรับใบอนุญาต โดยครูผู้สมัครต้องผ่านการประเมินตามมาตรฐานของรัฐในสามส่วนหลัก ได้แก่

1. Educating All Students Test (EAS) เพื่อประเมินความเข้าใจเรื่องความหลากหลายของผู้เรียน ความเท่าเทียม และการจัดการเรียนรู้ที่ตอบสนองความแตกต่างของผู้เรียน
2. Content Specialty Tests (CSTs) เพื่อประเมินความรู้เชิงลึกในสาขาวิชาที่จะสอน
3. edTPA (Teacher Performance Assessment) ซึ่งเป็นการประเมินภาคปฏิบัติผ่านแฟ้มสะสมผลงานและวิดีโอการสอนจริงของผู้สมัคร

หลังจากได้รับใบอนุญาต ครูต้องปฏิบัติตามระบบการพัฒนาวิชาชีพต่อเนื่อง (Continuing Teacher and Leader Education: CTLE) โดยต้องสะสมไม่น้อยกว่า 100 ชั่วโมงการอบรมต่อรอบห้าปี เพื่อรักษาใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้ NYSED จะทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบสถิติการอบรม การประเมินผล การปฏิบัติงาน และข้อมูลการพัฒนาครูในภาพรวม เพื่อให้มั่นใจว่าครูมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสอดคล้องกับมาตรฐานระดับรัฐ

4.1.2 เยอรมนี

กลไกระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูของเยอรมนีอยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจตามโครงสร้าง สหพันธรัฐ (Federal System) โดยแต่ละรัฐ (Länder) มีอำนาจเต็มในการกำหนดนโยบายการผลิตครู และการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพในพื้นที่ของตน การกำกับและประสานนโยบายในภาพรวมอยู่ภายใต้ Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานร่วมและแนวทางปฏิบัติด้านการฝึกครูทั่วประเทศ เพื่อให้ครูทุกคนมีคุณวุฒิและสมรรถนะในระดับเทียบเท่ากัน แม้แต่ละรัฐจะมีกฎหมายการศึกษาของตนเอง

แม้แต่ละรัฐจะมีรายละเอียดแตกต่างกัน แต่ระบบการผลิตครูของเยอรมนีมีโครงสร้างคล้ายคลึงกัน และมีมาตรฐานสูง โดยทั่วไปครูจะต้องผ่านการฝึกอบรมสองระยะ (Two-phase Teacher Education System) คือ 1) การศึกษาทางวิชาการในมหาวิทยาลัย (University Phase) โดยผู้สมัครจะต้องเรียนในมหาวิทยาลัยเป็นเวลา 4–5 ปี เพื่อสำเร็จการศึกษาระดับ State Examination (Erstes Staatsexamen) ซึ่งครอบคลุมทั้งความรู้เฉพาะสาขาวิชา (subject knowledge) และวิชาชีพครู (education studies) ในระยะนี้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ผลิตครูตามหลักสูตรที่รัฐอนุมัติ โดยรัฐจะกำหนดกรอบมาตรฐานกลางผ่าน KMK และ 2) การฝึกอบรมภาคปฏิบัติ (Preparatory Service หรือ Referendariat) ซึ่งหลังสอบผ่านการศึกษาระยะที่หนึ่ง ผู้เรียนจะต้องเข้ารับการฝึกสอนในโรงเรียนเป็นเวลา 18–24 เดือน ภายใต้การดูแลของสถาบันฝึกครูของรัฐ (Teacher Training Seminar) และสอบรับรองคุณสมบัตินี้ที่ระดับรัฐอีกครั้ง (Zweites Staatsexamen) เพื่อรับอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ตัวอย่างที่ชัดเจนในเอกสารสองรัฐคือ

1. รัฐบาวาเรีย (Bavaria) ตาม BayEUG กำหนดให้การฝึกครูเป็นความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย และสถาบันฝึกอบรมของรัฐ โดยครูทุกคนต้องผ่านการสอบของรัฐ (Staatsexamen) ทั้งสองครั้ง และได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการครู (Beamte) เมื่อผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการ

2. รัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ค (Baden-Württemberg) ตาม SchG ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ควบคุมคุณภาพการผลิตครูอย่างใกล้ชิด โดยมีการตรวจสอบทั้งในด้านคุณวุฒิทางวิชาการและความเหมาะสมด้านจรรยาบรรณ ครูทุกคนต้องเข้ารับการอบรมเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องหลังจากได้รับตำแหน่ง เพื่อรักษามาตรฐานของรัฐและปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

4.1.3 ฟินแลนด์

ฟินแลนด์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติว่ามีระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก กลไกหลักอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) และ Finnish National Agency for Education (EDUFI) โดยอยู่บนฐานของ หลักการไว้วางใจทางวิชาชีพ (Professional Trust) มากกว่าการควบคุมจากภายนอก ครูทุกคนถูกมองว่าเป็น “ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา (educational experts)” ซึ่งมีอิสระในการสอนและความรับผิดชอบต่อคุณภาพในเวลาเดียวกัน

ระบบการผลิตครูของฟินแลนด์อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของ Basic Education Act และระเบียบของ EDUFI ที่กำหนดให้ครูทุกคนต้องจบการศึกษาระดับปริญญาโท (Master’s Degree) จากมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นระดับคุณวุฒิเดียวกันทั่วประเทศ โดยมีการแบ่งเส้นทางการผลิตครูออกเป็นสองกลุ่มหลักคือ

1. ครูระดับประถมศึกษา (Class Teachers): ศึกษาในคณะศึกษาศาสตร์ (Faculty of Education) ของมหาวิทยาลัยหลักในประเทศ หลักสูตรมีระยะเวลา 5 ปี ครอบคลุมทั้งด้านทฤษฎีการเรียนรู้ จิตวิทยา พัฒนาการ การออกแบบการสอน และงานวิจัยทางการศึกษา ซึ่งนักศึกษาครูต้องทำวิทยานิพนธ์เชิงวิจัยก่อนจบการศึกษา

2. ครูระดับมัธยมศึกษา (Subject Teachers): เรียนสาขาวิชาเฉพาะในคณะวิชา (เช่น ภาษาศาสตร์ วิทยาศาสตร์) และต้องเรียนเพิ่มเติมในหลักสูตรการสอน (pedagogical studies) 60 หน่วยกิต เพื่อให้ได้รับคุณวุฒิครูเต็มรูปแบบ

องค์ประกอบสำคัญของระบบการผลิตครูคือ “โรงเรียนฝึกสอน (teacher training schools)” ซึ่งเป็นโรงเรียนในสังกัดมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เป็นพื้นที่ฝึกภาคปฏิบัติและศูนย์วิจัยทางการศึกษา โดยนักศึกษาครูต้องผ่านการฝึกสอนในสถานการณ์จริงภายใต้การนิเทศของครูพี่เลี้ยงที่ผ่านการคัดเลือกอย่างเข้มงวด กลไกนี้ทำให้การผลิตครูของฟินแลนด์เป็นการบูรณาการระหว่างทฤษฎี-การปฏิบัติ-การวิจัยอย่างสมบูรณ์

ในด้านการประกันคุณภาพ EDUFI และมหาวิทยาลัยร่วมกันกำหนดกรอบสมรรถนะครูระดับชาติ (National Framework for Teacher Competence) และใช้ การประเมินตนเอง (self-evaluation) เป็นกลไกหลักในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยจะรับผิดชอบในการประเมินผลลัพธ์ของผู้สำเร็จการศึกษาว่าสอดคล้องกับกรอบสมรรถนะที่กำหนดหรือไม่ และมีการติดตามผลผู้สำเร็จการศึกษาที่เข้าสู่วิชาชีพเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการปรับปรุงหลักสูตร ทั้งนี้ ไม่มีระบบการสอบใบอนุญาตครูหรือการตรวจสอบจากภายนอก เนื่องจากรัฐให้ความไว้วางใจอย่างเต็มที่ต่อมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ การพัฒนาครูหลังเข้ารับราชการยังเป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมวิชาชีพ (professional culture) ครุมีเส้นทางการพัฒนาอาชีพ (career development pathways) ที่ชัดเจน เช่น ครูที่เชี่ยวชาญการสอน (Specialist Teachers) และครูวิจัย (Research Teachers) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลและ EDUFI ผ่านโครงการ Osaava Program ที่ส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันของครู (collaborative professional learning) มากกว่าการอบรมเชิงบรรยาย

4.1.4 ญี่ปุ่น

ระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การกำกับของ MEXT โดยมีกฎหมายหลักสองฉบับคือ Basic Act on Education และ School Education Act ที่วางหลักการให้รัฐและท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการพัฒนาและควบคุมคุณภาพครู เพื่อให้ครุมีทั้งความรู้ทางวิชาการ ความเข้าใจผู้เรียน และความสามารถในการสอนที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการศึกษาในสังคมประชาธิปไตย

การผลิตครูของญี่ปุ่นดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยและสถาบันฝึกครูที่ได้รับอนุญาตจาก MEXT ภายใต้ระบบที่เรียกว่า “License-based Teacher Education System” ซึ่งหมายความว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากสาขาครูในมหาวิทยาลัยจะได้รับ “ใบอนุญาตครู (teaching license)” ที่ออกโดยผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้กรอบมาตรฐานของ MEXT ใบอนุญาตมีหลายระดับตามวุฒิการศึกษา ได้แก่ ประเภท I (First-class License): สำหรับผู้จบปริญญาตรีในสาขาครุศาสตร์หรือศึกษาศาสตร์ ประเภท II (Second-class License): สำหรับผู้จบหลักสูตรระยะสั้นหรืออนุปริญญา และประเภทพิเศษ (Special License): สำหรับผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะทาง เช่น ศิลปะ กีฬา หรืออุตสาหกรรม โดยการขอรับใบอนุญาตต้องสำเร็จการศึกษาหลักสูตรครูที่ครอบคลุมสามด้านหลัก ได้แก่ ความรู้เฉพาะวิชา (subject knowledge) ทฤษฎีและจิตวิทยาการศึกษา (pedagogical and psychological studies) และการฝึกสอนภาคปฏิบัติ (teaching practicum)

หลังจากได้รับใบอนุญาตและบรรจุเป็นครูแล้วจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามช่วงอายุงาน ได้แก่ การอบรมครูใหม่ (induction training) ซึ่งเป็นการอบรมเข้มข้นตลอดปีแรกของการปฏิบัติงาน การอบรมระยะกลาง (mid-career training) สำหรับครูที่มีประสบการณ์ 10 ปี เพื่อปรับทักษะการสอนและภาวะผู้นำทางการศึกษา และการอบรมต่ออายุใบอนุญาต (license renewal training) โดยครูทุกคนต้องเข้ารับการอบรม 30 ชั่วโมงทุก 10 ปี เพื่อรักษาใบอนุญาตและพัฒนาความรู้ใหม่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี

ในด้านการควบคุมคุณภาพ MEXT กำหนดให้ทุกจังหวัดต้องจัดตั้ง boards of education เพื่อควบคุมการบรรจุครู การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการกำกับหลักสูตรอบรม โดยข้อมูลจากการประเมินจะถูกรายงานกลับไปยัง MEXT เพื่อใช้ในการปรับปรุงนโยบายและหลักสูตรครูในระดับชาติ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยที่ผลิตครูยังต้องผ่านกระบวนการตรวจประเมินคุณภาพโดย National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education (NIAD-QE) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกที่รับผิดชอบการรับรองคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา

4.1.5 เกาหลีใต้

ระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูของเกาหลีใต้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายการศึกษาหลัก ได้แก่ Framework Act on Education และ Elementary and Secondary Education Act ซึ่งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกำหนดนโยบายมาตรฐานคุณสมบัติ และระบบการคัดเลือกครูของประเทศ ขณะเดียวกัน การดำเนินงานในเชิงปฏิบัติอยู่ภายใต้การดูแลของ Metropolitan and Provincial Offices of Education ตามหลักการบริหารการศึกษาท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ใน Local Education Autonomy Act

การผลิตครูในเกาหลีใต้แบ่งเป็นสองสายหลัก คือ ครูระดับประถมศึกษา และ ครูระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีเส้นทางการศึกษาต่างกันแต่ควบคุมโดยรัฐอย่างเข้มงวด

1. ครูระดับประถมศึกษา: ผลิตโดยวิทยาลัยครูของรัฐ (National Universities of Education) จำนวน 10 แห่งทั่วประเทศ ผู้สมัครต้องเรียนหลักสูตร 4 ปี ที่รวมทั้งการเรียนรู้อันจิตวิทยาเด็ก หลักสูตรการสอน และการฝึกสอนภาคปฏิบัติ หลังสำเร็จการศึกษา จะต้องสอบใบอนุญาตครูของรัฐ (national teacher appointment examination) เพื่อรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ (teaching certificate) และบรรจุในตำแหน่งข้าราชการครู

2. ครูระดับมัธยมศึกษา: ผลิตโดยคณะศึกษาศาสตร์ในมหาวิทยาลัยทั่วไป ผู้สมัครต้องเรียนสาขาวิชาเฉพาะ เช่น ภาษา คณิตศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ ควบคู่กับการเรียนวิชาครุศาสตร์ (pedagogical studies) หลังจากนั้นต้องสอบใบอนุญาตครูเช่นเดียวกัน โดยการบรรจุจะอิงตามลำดับคะแนนของการสอบระดับจังหวัด และความต้องการของแต่ละพื้นที่

นอกจากการสอบบรรจุและออกใบอนุญาตแล้ว เกาหลีใต้ยังมีระบบการพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง (in-service training system) ซึ่งดำเนินการโดยศูนย์พัฒนาครูของแต่ละจังหวัด (teachers' training institute) ครูทุกคนต้องเข้ารับการอบรมตามรอบเวลา ได้แก่ การอบรมครูใหม่ (สำหรับครูที่เพิ่งได้รับการบรรจุ) การอบรมครูกลางอาชีพ (สำหรับครูอายุงาน 10 ปี) และการอบรมครูอาวุโส (สำหรับผู้บริหารหรือครูหัวหน้ากลุ่มสาระ) การอบรมเหล่านี้เป็นข้อบังคับทางกฎหมาย และถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาชีพ

ในด้านการประเมินคุณภาพครู กระทรวงศึกษาธิการกำหนดระบบ Teacher Evaluation for Professional Development (TEPD) ซึ่งเป็นการประเมินแบบ 360 องศา โดยเปิดโอกาสให้ผู้บริหาร เพื่อนครู นักเรียน และผู้ปกครองร่วมให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสอนและพฤติกรรมวิชาชีพ ผลการประเมินจะถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนารายบุคคล (individual development plan) มากกว่าการลงโทษ

4.1.6 สิงคโปร์

ระบบการผลิตและควบคุมคุณภาพครูของสิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับของ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) โดยมีหน่วยงานหลักคือ National Institute of Education (NIE) ซึ่งสังกัด มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีหนานยาง (Nanyang Technological University: NTU) ทำหน้าที่เป็นสถาบันแห่งเดียวของประเทศที่ผลิตครูให้กับระบบการศึกษาอย่างเป็นทางการ ระบบนี้มีลักษณะเฉพาะคือ “การรวมศูนย์อย่างสมบูรณ์ (Centralised Professional System)” ทั้งในด้านการผลิต การบรรจุ และการพัฒนาครู ภายหลังจากเข้ารับราชการ ทุกขั้นตอนตั้งแต่การคัดเลือกผู้สมัครจนถึงการประเมินคุณภาพครูอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวดเพื่อรักษามาตรฐานวิชาชีพในระดับสูงสุด

การผลิตครูของสิงคโปร์เริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการคัดเลือกผู้สมัคร โดยกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้รับสมัครและคัดเลือกผู้ที่มีศักยภาพสูงเข้าสู่หลักสูตรของ NIE ผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกจะได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาล และต้องทำสัญญารับราชการเป็นครูในระบบโรงเรียนของรัฐหลังสำเร็จการศึกษา ขั้นตอนนี้ทำให้สิงคโปร์สามารถควบคุมจำนวนและคุณภาพของผู้เข้าสู่วิชาชีพครูได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ หลักสูตรของ NIE มีหลายระดับ เช่น 1) Diploma in Education (DipEd): สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายที่ต้องการเป็นครูระดับประถม 2) Postgraduate Diploma in Education (PGDE): สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีในสาขาอื่นที่ต้องการเปลี่ยนอาชีพมาเป็นครู และ 3) Bachelor of Education และ Master of Education: สำหรับผู้ที่ต้องการพัฒนาสมรรถนะทางวิชาชีพในระดับสูง ทุกหลักสูตรของ NIE มีลักษณะเน้นการปฏิบัติ (practice-oriented) โดยผู้เรียนต้องผ่านการฝึกสอนภาคสนามในโรงเรียนของรัฐ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของ School Appraisal Branch (SAB) เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ฝึกสอนมีทักษะการสอนจริงตามมาตรฐานของกระทรวง การรับรองคุณสมบัติครู (teacher certification) จะออกโดย MOE และผู้สำเร็จการศึกษาทุกคนจะได้รับการบรรจุในโรงเรียนของรัฐโดยตรงผ่านระบบกลาง

ภายหลังจากบรรจุ MOE ยังควบคุมคุณภาพครูผ่านระบบ Teacher Growth Model (TGM) ซึ่งเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาครูแบบองค์รวม ครอบคลุมทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ภาวะผู้นำ และคุณธรรม จริยธรรม ครูทุกคนต้องเข้ารับการอบรมต่อเนื่องอย่างน้อย 100 ชั่วโมงต่อปี ผ่านโครงการ Academy of Singapore Teachers (AST) เพื่อพัฒนาทักษะด้านการสอนและความเป็นผู้นำในโรงเรียน นอกจากนี้ยังมีระบบ Enhanced Performance Management System (EPMS) ที่ใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานของครูอย่างต่อเนื่อง โดยอิงกับสมรรถนะใน TGM ซึ่งผลการประเมินจะเชื่อมโยงกับการเลื่อนตำแหน่งและผลตอบแทน

ในระดับนโยบาย MOE ยังมีหน่วยงานเฉพาะคือ Teacher Education and Professional Development Division (TEPD) ทำหน้าที่วางแผนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาครูทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิตครูใน NIE การประเมินผลสมรรถนะ ไปจนถึงการวิจัยและพัฒนาแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศทางการสอน ระบบนี้ทำให้การพัฒนาครูของสิงคโปร์มีความต่อเนื่องเป็นวงจร (lifecycle model) ตั้งแต่ก่อนเข้าวิชาชีพจนถึงระดับผู้นำทางการศึกษา

4.2 เทคโนโลยีการศึกษา

เทคโนโลยีการศึกษาเป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญที่สะท้อนพลวัตใหม่ของระบบการศึกษาในศตวรรษที่ 21 แม้ประเด็นนี้จะไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติการศึกษาโดยตรงของหลายประเทศ แต่กลับมีบทบาทอย่างยิ่งใน แผนยุทธศาสตร์การศึกษา และ นโยบายด้านการพัฒนาดิจิทัลของรัฐ การพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาไม่เพียงมุ่งสร้างเครื่องมือเพื่อการเรียนรู้เท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบข้อมูล การเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาอย่างเท่าเทียม และการยกระดับทักษะดิจิทัลของครูและนักเรียน

4.2.1 สหรัฐอเมริกา

รัฐนิวยอร์กให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการศึกษาในฐานะเครื่องมือสำคัญในการยกระดับคุณภาพและความเท่าเทียมทางการเรียนรู้ โดยมีกลไกหลักอยู่ภายใต้การกำกับของ State Education Department (NYSED) ซึ่งมีหน่วยงานเฉพาะด้านคือ Office of Educational Design and Technology (EDTech Office) รับผิดชอบการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล การออกแบบนโยบายด้านเทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้ และการกำกับดูแลการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียนของรัฐทั่วทั้งรัฐนิวยอร์ก ทั้งนี้ การดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ภายใต้กรอบ Every Student Succeeds Act (ESSA) ที่ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อพัฒนาความสามารถของผู้เรียนและสนับสนุนการเรียนรู้เชิงนวัตกรรม

NYSED ได้จัดทำยุทธศาสตร์ระดับรัฐชื่อว่า New York State Educational Technology Plan ซึ่งกำหนดกรอบการพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาทั้งในระดับนโยบายและระดับโรงเรียน โดยแผนดังกล่าวมุ่งเน้นสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) โครงสร้างพื้นฐานและความเท่าเทียมในการเข้าถึง (access and infrastructure): รัฐนิวยอร์กจัดสรรงบประมาณเพื่อยกระดับระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทุกเขตการศึกษา รวมถึงจัดตั้งโครงการ Smart Schools Bond Act เพื่อให้โรงเรียนสามารถลงทุนด้านอุปกรณ์ดิจิทัล ห้องเรียนอัจฉริยะ และระบบความปลอดภัยไซเบอร์ได้อย่างทั่วถึง 2) การพัฒนาครูและผู้นำทางการศึกษา (professional capacity): SED จัดอบรมครูผ่านโครงการ Model Schools Program ซึ่งสนับสนุนให้เขตการศึกษาจัดอบรมครูในด้านการออกแบบการเรียนรู้ดิจิทัล การใช้เครื่องมือเทคโนโลยีเพื่อการสอน และการประเมินผลผู้เรียนในรูปแบบออนไลน์ นอกจากนี้ยังมีระบบ Continuing Teacher and Leader Education (CTLE) ที่เปิดให้ครูเลือกหลักสูตรอบรมด้านเทคโนโลยีเพื่อใช้ในการพัฒนาวิชาชีพต่อเนื่อง และ 3) การเรียนรู้เชิงข้อมูลและนวัตกรรม (Data-driven and Innovative Learning): รัฐนิวยอร์กส่งเสริมให้โรงเรียนใช้เทคโนโลยีเพื่อการเรียนรู้เชิงข้อมูล (data-informed instruction) เช่น ระบบประมวลผลผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนแบบเรียลไทม์ และการใช้แพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (personalized learning) นอกจากนี้ยังสนับสนุนการพัฒนา Open Educational Resources (OER) เพื่อให้โรงเรียนสามารถเข้าถึงและปรับใช้สื่อการเรียนรู้คุณภาพสูงได้อย่างเสรี

ในเชิงการกำกับและประเมินผล EDTech Office ใช้ระบบ Technology Readiness Index (TRI) เพื่อประเมินระดับความพร้อมด้านเทคโนโลยีของแต่ละโรงเรียน ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน การใช้เทคโนโลยีในชั้นเรียน และความสามารถดิจิทัลของครูและนักเรียน ซึ่งข้อมูลนี้จะถูกนำมาวิเคราะห์และรายงานต่อคณะกรรมการ Board of Regents เพื่อใช้ประกอบการวางแผนนโยบายการลงทุนด้านเทคโนโลยีของรัฐในระยะยาว

4.2.2 เยอรมนี

เยอรมนีเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการศึกษาในฐานะเครื่องมือเชิงระบบเพื่อส่งเสริมคุณภาพ ความเท่าเทียม และนวัตกรรมทางการเรียนรู้ โดยสะท้อนผ่านการออกกฎหมายและกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลของแต่ละรัฐ (Länder) อย่างชัดเจน แม้ระบบการศึกษาของเยอรมนีมีลักษณะ กระจายอำนาจ (decentralized system) แต่รัฐบาลกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการประสานมาตรฐานระดับชาติผ่าน Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการกำหนดแนวนโยบายและมาตรฐานการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียนทั่วประเทศ

จุดเปลี่ยนสำคัญในการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาเกิดขึ้นในปี 2019 เมื่อรัฐบาลกลางแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 104c เพื่อเปิดทางให้รัฐบาลกลางสามารถให้ทุนสนับสนุนทางการเงินแก่รัฐต่าง ๆ ในการพัฒนาโรงเรียน ซึ่งนำไปสู่การออก ข้อตกลง “DigitalPakt Schule” (Digital Pact for Schools) ที่กลายเป็นกรอบนโยบายระดับชาติด้านเทคโนโลยีการศึกษาระดับแรกของประเทศ กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้รัฐบาลกลางสามารถร่วมลงทุนกับรัฐต่าง ๆ เพื่อจัดหาอุปกรณ์ดิจิทัล พัฒนาเครือข่ายความเร็วสูง และสนับสนุนการพัฒนาสื่อการเรียนรู้อิเล็กทรอนิกส์ในทุกระดับการศึกษา

การดำเนินงานของ DigitalPakt Schule มีโครงสร้างที่อาศัยทั้งกฎหมายและกลไกการบริหารแบบพหุภาคี โดยมีองค์ประกอบหลักดังนี้

1. กรอบความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐ (Federal-State Agreement): ภายใต้ข้อตกลง DigitalPakt Schule รัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณกว่า 6.5 พันล้านยูโรให้กับกระทรวงศึกษาธิการของแต่ละรัฐ (เช่น รัฐบาวาเรียและบาเดิน-เวอร์ทเทมแบร์ค) เพื่อใช้พัฒนาเทคโนโลยีในโรงเรียน รัฐต้องจัดทำ “แผนกลยุทธ์ดิจิทัลด้านการศึกษา (Digital Education Strategy)” ของตนและส่งให้รัฐบาลกลางอนุมัติ เพื่อให้แน่ใจว่าการใช้งบประมาณเป็นไปตามกรอบเป้าหมายระดับชาติ

2. การออกแนวทงนโยบายโดย KMK: KMK ได้ประกาศกรอบยุทธศาสตร์ “Education in the Digital World” (Bildung in der digitalen Welt) ซึ่งถือเป็นเอกสารนโยบายกลางสำหรับรัฐทั้งหมด กรอบนี้กำหนดทั้ง “สมรรถนะดิจิทัลของผู้เรียน (digital competences for students)” และ “มาตรฐานการใช้เทคโนโลยีของครู (ICT Standards for Teachers)” โดยกำหนดให้เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นหนึ่งในสมรรถนะหลักที่ต้องพัฒนาในทุกระดับการศึกษา รัฐต่าง ๆ นำกรอบนี้ไปปรับใช้ในกฎหมายระดับรัฐและหลักสูตรของตน

เช่น รัฐบาลวาเรียได้จัดทำ Digital Education Master Plan 2020 ส่วนรัฐบาลเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์คได้กำหนดให้ทุกโรงเรียนต้องมีแผน “school media concept” เพื่อพัฒนาและประเมินการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

3. การสร้างกลไกประเมินและกำกับคุณภาพ: ภายใต้กฎหมายของแต่ละรัฐ จะมีหน่วยงานกำกับคุณภาพการศึกษา เช่น State Institute for Quality Development in Education (IQB) ทำหน้าที่ประเมินผลการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียนในมิติต่าง ๆ ได้แก่ การเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทักษะดิจิทัลของครูและนักเรียน และผลกระทบต่อคุณภาพการเรียนรู้ ข้อมูลจากการประเมินจะถูกรวบรวมโดย KMK เพื่อจัดทำรายงานระดับชาติที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ

4. การสนับสนุนการพัฒนาครูและสื่อดิจิทัล: กฎหมายของหลายรัฐ เช่น School Act for Baden-Württemberg (SchG) และ Bavarian Education and Instruction Act ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่จัดอบรมครูด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและส่งเสริมการสร้างสื่อการเรียนรู้ดิจิทัลร่วมกันระหว่างโรงเรียนและสถาบันวิชาชีพครูทุกคนต้องเข้าร่วมการอบรม “Media Education Competence” อย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาสมรรถนะตามกรอบของ KMK

4.2.3 ฟินแลนด์

ฟินแลนด์ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีการศึกษาในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อสร้างความเสมอภาคและนวัตกรรมการเรียนรู้มากกว่าการเป็นเพียงสื่อการสอน ความสำเร็จของเทคโนโลยีได้รับการระบุไว้ในกฎหมายและนโยบายการศึกษาหลายฉบับ เช่น Basic Education Act (1998) และ Act on the Promotion of Digitalization in Public Administration รวมถึงอยู่ในยุทธศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม (Ministry of Education and Culture) และหน่วยงานหลักด้านการพัฒนาอย่าง Finnish National Agency for Education (EDUFI) ที่รับผิดชอบการวางกรอบนโยบายและสร้างกลไกขับเคลื่อนด้านดิจิทัลในระบบการศึกษา

กฎหมายการศึกษาของฟินแลนด์กำหนดให้รัฐและเทศบาลมีหน้าที่ร่วมกันในการจัดให้ผู้เรียน “สามารถเข้าถึงการเรียนรู้ที่เท่าเทียมด้วยสื่อและทรัพยากรดิจิทัลที่เพียงพอ” ขณะเดียวกัน EDUFI ได้รับมอบหมายให้เป็นศูนย์กลางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการศึกษา ทั้งในเชิงโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมทักษะดิจิทัลของครู และการพัฒนาหลักสูตรที่บูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการเรียนรู้ตลอดชีวิต

กลไกสำคัญในการผลักดันเทคโนโลยีการศึกษาของฟินแลนด์ ได้แก่

1. กรอบกฎหมายและยุทธศาสตร์ระดับชาติ: กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมได้จัดทำ Education and Research Policy Plan (ปรับปรุงทุก 4 ปี) ซึ่งกำหนดให้ “การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างโอกาสการเรียนรู้ที่เท่าเทียม” เป็นเป้าหมายสำคัญของระบบการศึกษา แผนดังกล่าวได้รับการสนับสนุนด้วยกฎหมายด้านดิจิทัลของภาครัฐ เช่น Public Administration Information Management Act (906/2019)

ซึ่งบังคับให้หน่วยงานการศึกษาทุกระดับพัฒนาโครงสร้างข้อมูลและแพลตฟอร์มออนไลน์ให้มีความปลอดภัย และเชื่อมโยงกันได้ทั่วประเทศ

2. การบูรณาการเทคโนโลยีในการเรียนรู้และหลักสูตร: EDUFI ได้ปรับปรุง National Core Curriculum (2016) โดยระบุ “digital competence” เป็นหนึ่งใน transversal competences หรือสมรรถนะหลักที่ผู้เรียนทุกคนต้องมี ครูต้องออกแบบการเรียนรู้ที่ผสมผสานเทคโนโลยีเข้ากับทักษะสำคัญ เช่น การคิดเชิงวิพากษ์ การแก้ปัญหา และการสื่อสารในโลกดิจิทัล รัฐบาลยังสนับสนุนงบประมาณให้โรงเรียนจัดหาอุปกรณ์ ICT และเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ รวมถึงจัดตั้งโครงการ New Comprehensive Schools Programme เพื่อส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีเชิงนวัตกรรมในโรงเรียนและการพัฒนาครูให้เป็น “ผู้ออกแบบสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ดิจิทัล”

3. การพัฒนาและติดตามคุณภาพ: ฟินแลนด์ไม่มีกลไกตรวจสอบจากภายนอกโดยตรง แต่ใช้ระบบ “การประเมินตนเองและการวิจัยร่วม” เป็นกลไกติดตาม Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) ทำหน้าที่ติดตามผลการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียน โดยมุ่งศึกษาผลกระทบต่อความเสมอภาคของการเรียนรู้และการพัฒนาทักษะของผู้เรียนมากกว่าการจัดอันดับโรงเรียน ผลการประเมินเหล่านี้ถูกใช้เพื่อปรับปรุงนโยบายและการสนับสนุนของรัฐอย่างต่อเนื่อง

4.2.4 ญี่ปุ่น

MEXT ได้บูรณาการนโยบายเทคโนโลยีเข้ากับยุทธศาสตร์การศึกษาในระดับชาติ กรอบนโยบายหลักปรากฏใน Basic Act on Education ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีการเรียนรู้ และใน Basic Plan for the Promotion of Education (ฉบับที่ 4) ซึ่งวางแนวทางการพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ดิจิทัล ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันผ่านเทคโนโลยี

นโยบายเทคโนโลยีการศึกษาของญี่ปุ่นได้รับการยกระดับอย่างชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยเฉพาะหลังจากสถานการณ์โควิด-19 ซึ่งได้เร่งให้รัฐบาลผลักดันโครงการสำคัญในระดับชาติ ได้แก่

1. โครงการ GIGA School Program (Global and Innovation Gateway for All): เป็นโครงการเรือธงของ MEXT ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2019 เพื่อจัดหาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์พกพา (1 คน 1 เครื่อง) และเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้กับทุกโรงเรียนทั่วประเทศ โครงการนี้ได้รับการสนับสนุนทางกฎหมายและงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาลกลาง โดยมุ่งสร้าง “สภาพแวดล้อมการเรียนรู้ดิจิทัลที่เท่าเทียม” และพัฒนา Digital Learning Infrastructure ให้เป็นมาตรฐานกลางของประเทศ ภายใต้โครงการนี้ MEXT ยังได้ออก “แนวทางการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อการเรียนรู้ (Guidelines for the Use of ICT in Education)” เพื่อให้โรงเรียนสามารถออกแบบการเรียนรู้แบบผสมผสาน (Blended Learning) และการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (Personalized Learning) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กรอบหลักสูตรและสมรรถนะดิจิทัล: ใน Course of Study (2017 Revision) MEXT ได้บรรจุ “การรู้เท่าทันดิจิทัล (Information and Media Literacy)” และ “การใช้เทคโนโลยีเพื่อการคิดวิเคราะห์” เป็นสมรรถนะหลักของผู้เรียน ครูได้รับการอบรมเพื่อพัฒนาทักษะการใช้เทคโนโลยีทั้งด้านการสอน การประเมิน และการจัดการชั้นเรียนผ่านระบบ Teacher Training Guide for ICT Education ที่ MEXT พัฒนาขึ้นร่วมกับมหาวิทยาลัยฝึกครู

3. การกำหนดกฎหมายและงบประมาณสนับสนุน: รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับปรุง School Education Act และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลสามารถจัดสรรงบประมาณในการบำรุงรักษา อุปกรณ์ ICT และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลได้อย่างยั่งยืน MEXT ยังร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร (MIC) ในการพัฒนา “EduCloud Japan” ซึ่งเป็นระบบคลาวด์กลางสำหรับจัดเก็บข้อมูล การเรียนรู้และทรัพยากรการสอนของโรงเรียนทั่วประเทศ

4. การติดตามและประเมินผล: ญี่ปุ่นใช้ระบบประเมินแบบรวมศูนย์ โดย MEXT รวบรวมข้อมูลจาก Boards of Education ของแต่ละจังหวัด เพื่อติดตามการใช้งานเทคโนโลยีในโรงเรียน ข้อมูลเหล่านี้ถูกรายงานใน White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology เป็นประจำทุกปี การประเมินไม่ได้มุ่งเพียงด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังวิเคราะห์ผลกระทบของเทคโนโลยีต่อสมรรถนะของผู้เรียนและคุณภาพการสอนของครู

4.2.5 เกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่มีนโยบายด้านเทคโนโลยีการศึกษาที่ชัดเจนและเป็นระบบมากที่สุดในเอเชีย โดยมีกลไกหลักอยู่ภายใต้ กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) ซึ่งทำหน้าที่กำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์ระดับชาติ และได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเฉพาะด้านเทคโนโลยีการศึกษา คือ Korea Education and Research Information Service (KERIS) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1999 เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านเทคโนโลยีการศึกษา การพัฒนาแพลตฟอร์มดิจิทัล และการบริหารข้อมูลทางการศึกษาของประเทศ

นโยบายด้านเทคโนโลยีของเกาหลีใต้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น Framework Act on Education, Elementary and Secondary Education Act, และ Lifelong Education Act ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่เอื้อต่อการเรียนรู้ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ และต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีในสถานศึกษาให้เพียงพอและทั่วถึง กฎหมายเหล่านี้ยังวางหลักให้รัฐต้องสร้างระบบสารสนเทศทางการศึกษาที่เปิดเผย โปร่งใส และใช้เพื่อการพัฒนาเชิงนโยบายอย่างต่อเนื่อง เกาหลีใต้พัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาอย่างเป็นระบบผ่านยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและนวัตกรรมของประเทศ โดยมีโครงการสำคัญดังนี้

1. K-Edunet และ e-Learning Infrastructure: KERIS ได้พัฒนาแพลตฟอร์ม K-Edunet (KERIS Edunet-T-Clearinghouse) ซึ่งเป็นศูนย์กลางทรัพยากรการเรียนรู้ดิจิทัลของประเทศ ครอบคลุมตั้งแต่ระดับประถมถึงมัธยมศึกษา ผู้เรียนสามารถเข้าถึงสื่อการสอน หลักสูตรออนไลน์ และระบบการเรียนรู้แบบโต้ตอบได้จากทุกที่ทั่วประเทศ ระบบนี้เชื่อมโยงกับ National Education Information System (NEIS) ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางของกระทรวงศึกษาธิการสำหรับบริหารจัดการข้อมูลครู นักเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา

2. Smart Education Policy (2011–ปัจจุบัน): รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศนโยบาย “Smart Education” ซึ่งมุ่งเปลี่ยนแปลงห้องเรียนแบบดั้งเดิมให้เป็น “ห้องเรียนดิจิทัล” โดยจัดหาแท็บเล็ตและสื่อดิจิทัลให้ผู้เรียนทุกคน และพัฒนา Digital Textbooks เพื่อใช้แทนหนังสือเรียนกระดาษในโรงเรียน นโยบายนี้ไม่เพียงเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนรู้ แต่ยังส่งผลต่อการออกแบบหลักสูตร การประเมิน และการพัฒนาครูให้มีสมรรถนะด้านเทคโนโลยี

3. การพัฒนาครูและสมรรถนะดิจิทัล (Teacher ICT Competency Program): ครูทุกคนต้องผ่านการอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศตามกรอบสมรรถนะของกระทรวงศึกษาธิการ เช่น การใช้ learning management systems (LMS), การออกแบบการสอนดิจิทัล, และการวิเคราะห์ข้อมูลผู้เรียน KERIS ร่วมกับสถาบันฝึกครูในแต่ละจังหวัดจัดอบรมครูผ่านระบบออนไลน์และออฟไลน์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การใช้เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมวิชาชีพครู

4. Digital Education Platform (K-Cloud): เพื่อรองรับการเรียนรู้ยุคหลังโควิด-19 เกาหลีใต้ได้พัฒนา K-Cloud Education Platform ซึ่งเป็นระบบคลาวด์การศึกษาแห่งชาติ (National Digital Education Platform) ที่รวมทรัพยากรการเรียนรู้ เนื้อหาดิจิทัล และระบบการประเมินไว้ในแพลตฟอร์มเดียว โครงการนี้ถือเป็นการปรับโครงสร้างระบบเทคโนโลยีการศึกษาสู่ “ecosystem แบบบูรณาการ” โดยมีเป้าหมายให้ทุกโรงเรียนใช้ระบบดิจิทัลที่เชื่อมโยงกันทั่วประเทศ

5. การประเมินและติดตามผล: กระทรวงศึกษาธิการใช้ระบบการติดตามผลผ่าน KERIS โดยประเมินทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น อุปกรณ์และเครือข่าย) และด้านผลการเรียนรู้ของผู้เรียน รวมถึงการใช้เทคโนโลยีอย่างปลอดภัยและมีจริยธรรม ข้อมูลเหล่านี้ถูกรายงานใน “Annual Education Statistics” เพื่อใช้ปรับปรุงนโยบายและการลงทุนด้านเทคโนโลยีในระยะยาว

4.2.6 สิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับระบบการศึกษาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก โดยมีกลไกหลักอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายระดับชาติ ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน และติดตามการใช้เทคโนโลยีในโรงเรียนอย่างใกล้ชิด นโยบายด้านเทคโนโลยีของสิงคโปร์ได้รับการกำหนดไว้ในแผนแม่บทชื่อว่า ICT Masterplan for Education ซึ่งดำเนินมาแล้วถึงสี่ระยะ (ตั้งแต่ปี 1997 จนถึงปัจจุบัน) และเป็นกรอบยุทธศาสตร์สำคัญที่ทำให้เทคโนโลยี

การศึกษากลายเป็นระบบนิเวศทางการเรียนรู้ (learning ecosystem) ของประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังเชื่อมโยงแผนดังกล่าวเข้ากับนโยบายดิจิทัลระดับชาติโดยรวม เช่น Smart Nation Initiative และ Digital Readiness Blueprint เพื่อสร้างประชากรที่มีสมรรถนะดิจิทัลสูงและพร้อมต่อเศรษฐกิจแห่งอนาคต

สิงคโปร์พัฒนาเทคโนโลยีการศึกษาอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยกลไกการบริหารแบบรวมศูนย์และขับเคลื่อนผ่านหน่วยงานของรัฐที่มีโครงสร้างชัดเจน ได้แก่

1. ICT Masterplan for Education (MP1–MP4): Masterplan 1 (1997–2002): วางรากฐานด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เครือข่ายอินเทอร์เน็ต ห้องคอมพิวเตอร์ และการติดตั้งอุปกรณ์ ICT ในโรงเรียน Masterplan 2 (2003–2008): มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนแห่งอนาคตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เชิงรุก (active learning) Masterplan 3 (2009–2014): ขยายแนวคิด “Connected Learning” ส่งเสริมการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างครูและนักเรียนผ่านเทคโนโลยีมือถือและระบบออนไลน์ และ Masterplan 4 (2015–ปัจจุบัน): เน้นการบูรณาการเทคโนโลยีเข้ากับการเรียนรู้แบบยืดหยุ่น (blended learning) การใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย (data-driven decision making) และการเตรียมผู้เรียนสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

2. โครงสร้างพื้นฐานและแพลตฟอร์มระดับชาติ: MOE จัดตั้ง Singapore Student Learning Space (SLS) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ระดับชาติที่ให้ครูและนักเรียนทุกคนสามารถเข้าถึงสื่อการสอน บทเรียน และกิจกรรมเชิงโต้ตอบได้ทุกที่ทุกเวลา ระบบนี้ถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับข้อมูลของโรงเรียนในฐานะข้อมูลกลาง ทำให้รัฐสามารถติดตามการใช้งานและพัฒนาสื่อดิจิทัลตามความต้องการจริงของผู้เรียน นอกจากนี้ยังมีระบบ Parents Gateway App ที่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองติดตามผลการเรียนรู้และติดต่อสื่อสารกับโรงเรียนผ่านเทคโนโลยี

3. การพัฒนาครูและภาวะผู้นำด้านเทคโนโลยี: MOE และ National Institute of Education (NIE) ทำหน้าที่อบรมครูและผู้นำทางการศึกษาให้มีสมรรถนะด้านเทคโนโลยี ผ่านหลักสูตร ICT Mentor Programme และ Digital Literacy Professional Development Framework ครูจะได้รับการสนับสนุนทั้งด้านเครื่องมือ เทคโนโลยี และการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชนครูออนไลน์ (professional learning communities: PLCs) เพื่อให้เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของการออกแบบการเรียนรู้มากกว่าการใช้เพียงเชิงเทคนิค

4. การใช้ข้อมูลเพื่อการบริหารและการประเมินผล: กระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์ใช้ระบบ Data Analytics for Education (DAE) เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการเรียนรู้ของนักเรียน การพัฒนาครู และประสิทธิภาพของโรงเรียน โดยข้อมูลเหล่านี้ถูกใช้ในเชิงนโยบาย เช่น การจัดสรรทรัพยากร การปรับปรุงหลักสูตร และการคาดการณ์แนวโน้มทักษะที่จำเป็นในอนาคต นอกจากนี้ยังมีการประเมินความพร้อมด้านเทคโนโลยีของโรงเรียนผ่านระบบ School Digital Maturity Framework (SDMF) เพื่อให้แต่ละโรงเรียนสามารถวางแผนพัฒนาด้านเทคโนโลยีได้อย่างเป็นระบบ

4.3 ข้อมูลและสถิติทางการศึกษา

ข้อมูลและสถิติทางการศึกษาเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของการบริหารและการกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based policy) ซึ่งสะท้อนระดับความโปร่งใสและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาในแต่ละประเทศ แม้ว่ากฎหมายการศึกษาหลักของหลายประเทศจะไม่ได้ระบุประเด็นนี้โดยตรง แต่กลับปรากฏอยู่ในกฎหมายรองหรือกฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยการเก็บข้อมูล การประเมินผล และการรายงานต่อสาธารณะ ระบบข้อมูลทางการศึกษามีบทบาทสำคัญทั้งในด้าน การประกันคุณภาพ (quality assurance) ความรับผิดชอบ (accountability) และ การวางแผนนโยบายการศึกษาในระยะยาว

4.3.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะรัฐนิวยอร์ก เป็นตัวอย่างของประเทศที่มีกลไกการจัดเก็บและใช้ข้อมูลทางการศึกษาที่เป็นระบบและโปร่งใที่สุดแห่งหนึ่ง โครงสร้างการดำเนินงานอยู่ภายใต้ New York State Education Department (NYSED) ซึ่งมีกฎหมายระดับรัฐรองรับการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ และการเผยแพร่สถิติทางการศึกษาเพื่อใช้ในการวางแผนและกำกับคุณภาพของโรงเรียนทุกระดับ กลไกดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลางภายใต้กฎหมาย Every Student Succeeds Act (ESSA) ซึ่งกำหนดให้ทุกมลรัฐต้องจัดทำระบบข้อมูลทางการศึกษาที่เปิดเผยมต่อสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการประเมินความเท่าเทียม และคุณภาพทางการศึกษาในแต่ละเขตการศึกษา รัฐนิวยอร์กมีแนวทางการดำเนินการดังนี้

1. ระบบการเก็บและบริหารข้อมูลระดับรัฐ: NYSED ดำเนินการภายใต้ระบบฐานข้อมูลกลางชื่อว่า NYSED Data System ซึ่งเชื่อมโยงข้อมูลจากทุกเขตการศึกษาและโรงเรียนทั่วรัฐ ระบบนี้ครอบคลุมข้อมูลด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน การเข้าเรียน การจบการศึกษา การพัฒนาครู และการใช้ทรัพยากรทางการศึกษา ข้อมูลทั้งหมดถูกรวบรวมเข้าสู่ฐานข้อมูลกลางเพื่อให้ NYSED และ Board of Regents ใช้ในการวางแผนเชิงนโยบายและการกำหนดมาตรฐานการสนับสนุนโรงเรียน

2. ระบบรายงานต่อสาธารณะ (Public Reporting and Transparency): ภายใต้กรอบของ ESSA รัฐนิวยอร์กต้องเปิดเผยข้อมูลด้านการศึกษาในรูปแบบที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านเว็บไซต์ NYSED Data Portal และรายงานที่เรียกว่า School Report Cards รายงานนี้แสดงข้อมูลสำคัญ เช่น คะแนนสอบมาตรฐานของนักเรียน (regents examinations), อัตราความสำเร็จการศึกษา, ความเท่าเทียมทางการเข้าถึงการศึกษา และข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียน กลไกนี้ทำให้ผู้ปกครอง ชุมชน และหน่วยงานท้องถิ่นสามารถตรวจสอบคุณภาพโรงเรียนได้อย่างโปร่งใส

3. กฎหมายและกลไกคุ้มครองข้อมูล: รัฐนิวยอร์กมีการตรากฎหมายเฉพาะคือ Education Law Section 2-d (Data Privacy and Security Act) ซึ่งกำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของนักเรียนและครู โดยระบุให้ทุกหน่วยงานการศึกษาต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยของข้อมูล (data protection standards) และจัดตั้งเจ้าหน้าที่กำกับดูแลข้อมูล (data protection officer) ประจำหน่วยงาน

กฎหมายนี้สะท้อนให้เห็นการสร้างสมดุลระหว่าง “การเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใส” กับ “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”

4. การใช้ข้อมูลเชิงนโยบาย (Data-driven Decision Making): SED ใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลกลางในการวิเคราะห์แนวโน้มทางการศึกษา เช่น ช่องว่างทางผลสัมฤทธิ์ (achievement gap), การกระจายทรัพยากรทางการศึกษา และคุณภาพการสอนของครู ข้อมูลเหล่านี้เป็นฐานในการจัดทำรายงาน State Education Accountability Plan ที่เสนอแก่รัฐบาลกลางและสาธารณะ เพื่อยืนยันว่ารัฐนิวยอร์กมีการใช้ข้อมูลเพื่อยกระดับคุณภาพและความเท่าเทียมทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

4.3.2 เยอรมนี

เยอรมนีให้ความสำคัญกับ “ข้อมูลและสถิติทางการศึกษา” ในฐานะเครื่องมือสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการประกันคุณภาพภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (federal system) แม้ว่าการจัดการศึกษาจะอยู่ในอำนาจของแต่ละรัฐ (Länder) แต่รัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับชาติยังคงมีบทบาทสำคัญในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาในระดับประเทศ เพื่อสร้างความเท่าเทียมและมาตรฐานร่วมด้านคุณภาพการศึกษา กลไกสำคัญในการประสานข้อมูลอยู่ภายใต้ Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs (KMK) ซึ่งทำหน้าที่ร่วมกับ Federal Statistical Office (Destatis) ในการจัดเก็บและรายงานสถิติการศึกษาในทุกระดับ

การจัดการข้อมูลทางการศึกษาของเยอรมนีได้รับการกำหนดกรอบทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจนโดยอิงจาก Federal Statistics Act (BStatG) ที่บัญญัติให้รัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ ต้องร่วมกันรวบรวมข้อมูลทางการศึกษาเพื่อใช้ใน “การวางแผน การประเมิน และการพัฒนาระบบการศึกษา” ขณะเดียวกันแต่ละรัฐก็มีกฎหมายระดับรัฐ (Landesstatistikgesetz) ที่กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการของรัฐต้องจัดเก็บข้อมูลโรงเรียน ครู และนักเรียนอย่างเป็นระบบและส่งต่อให้รัฐบาลกลางเพื่อนำไปจัดทำสถิติระดับชาติ เยอรมนีมีแนวทางการดำเนินการเป็นดังนี้

1. ระบบการเก็บข้อมูลระดับชาติ (National Data System): ข้อมูลทางการศึกษาของเยอรมนีรวบรวมไว้ภายใต้ระบบสถิติกลางโดย Federal Statistical Office (Destatis) ซึ่งทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการของแต่ละรัฐผ่านกลไกของ KMK ระบบนี้เก็บข้อมูลด้านโครงสร้างโรงเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน การเข้าศึกษาต่อการออกกลางคัน ตลอดจนข้อมูลบุคลากรและงบประมาณทางการศึกษา ข้อมูลเหล่านี้ถูกรวบรวมและเผยแพร่ในรายงานประจำปีชื่อว่า “Bildung in Deutschland” (Education in Germany Report) ซึ่งเป็นเอกสารนโยบายสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจของ KMK และรัฐบาลกลาง

2. การสร้างกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและรัฐบาลกลาง: เพื่อให้ข้อมูลจากแต่ละรัฐมีมาตรฐานเดียวกัน KMK และ Destatis ได้จัดตั้งกลไกร่วมชื่อ “Working Group on Education Statistics (AK Bildungsstatistik)” ซึ่งทำหน้าที่กำหนดรูปแบบข้อมูล ตัวแปรทางสถิติ และวิธีการเก็บข้อมูลให้เป็นไปใน

ทิศทางเดียวกัน กลไกนี้ช่วยลดความซ้ำซ้อนและทำให้ข้อมูลทางการศึกษาสามารถเปรียบเทียบข้ามรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การใช้ข้อมูลเพื่อการประเมินและการวางแผนนโยบาย: ข้อมูลจากระบบสถิติระดับชาติถูกนำไปใช้ในการวิเคราะห์เชิงลึกผ่าน Institute for Educational Quality Improvement (IQB) ซึ่งเป็นหน่วยงานของ KMK ที่รับผิดชอบประเมินคุณภาพการศึกษาและติดตามผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนในระดับชาติ (National Assessment Studies) นอกจากนี้ ข้อมูลยังถูกนำไปใช้ในโครงการวิจัยระหว่างประเทศ เช่น PISA และ TIMSS เพื่อเปรียบเทียบสมรรถนะของผู้เรียนกับประเทศอื่น ๆ ผลการวิเคราะห์เหล่านี้ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะและนำกลับมาใช้ปรับปรุงหลักสูตรและนโยบายของแต่ละรัฐ

4. การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของสังคม: รัฐบาลกลางและ KMK มีนโยบายเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะในรูปแบบ open data ผ่านเว็บไซต์ของ Destatis และฐานข้อมูลของ KMK เพื่อให้ผู้ปกครอง นักวิชาการ และสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงโครงสร้างและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้อย่างโปร่งใส หลักการ “ความโปร่งใสและความเท่าเทียมของข้อมูล” จึงกลายเป็นหนึ่งในรากฐานของระบบการบริหารการศึกษาของเยอรมนี

4.3.3 ฟินแลนด์

ฟินแลนด์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับข้อมูลและสถิติทางการศึกษาอย่างมาก โดยถือว่า “ข้อมูล” คือรากฐานของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการกำหนดนโยบายเชิงหลักฐาน (evidence-based education policy) ระบบการเก็บและบริหารข้อมูลทางการศึกษาของฟินแลนด์ได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายหลายฉบับ เช่น Act on the National Education and Training Statistics (168/1992), Public Administration Information Management Act (906/2019) และ Basic Education Act (628/1998) ซึ่งร่วมกันกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเก็บข้อมูลด้านการศึกษาอย่างเป็นระบบ โปร่งใส และพร้อมใช้เพื่อการพัฒนาเชิงนโยบายในทุกระดับ

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ Finnish National Agency for Education (EDUFI) ซึ่งทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานการเก็บข้อมูลและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศทางการศึกษาในระดับประเทศ ร่วมกับ Statistics Finland (Tilastokeskus) ซึ่งเป็นหน่วยงานสถิติแห่งชาติที่รับผิดชอบการเก็บและเผยแพร่ข้อมูลอย่างเป็นทางการของรัฐ นอกจากนี้ การติดตามคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษายังอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) ซึ่งใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้และผลลัพธ์ของนโยบายการศึกษาในระดับระบบ ฟินแลนด์มีการดำเนินการในภาพรวมเป็นดังนี้

1. การจัดเก็บและบริหารข้อมูลระดับชาติ: ฟินแลนด์มีกลไกการจัดเก็บข้อมูลทางการศึกษาแบบบูรณาการที่ชื่อว่า Vipunen – Education Statistics Finland ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลแบบเปิด (open database) ที่รวบรวมข้อมูลจาก EDUFI, FINEEC และ Statistics Finland เข้าด้วยกัน ระบบนี้ครอบคลุม

ตั้งแต่ข้อมูลโครงสร้างของโรงเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ข้อมูลบุคลากรครู และการจัดสรรงบประมาณทางการศึกษา ผู้กำหนดนโยบายสามารถเข้าถึงข้อมูลแบบเรียลไทม์เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์แนวโน้มการศึกษาในระยะสั้นและระยะยาว

2. กรอบกฎหมายด้านการใช้ข้อมูลเพื่อการพัฒนา: กฎหมาย Public Administration Information Management Act (906/2019) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรด้านการศึกษาทุกระดับ ต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่ปลอดภัย โปร่งใส และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานได้ (interoperability) หลักการสำคัญคือ “ข้อมูลต้องเป็นทรัพยากรสาธารณะที่ใช้เพื่อการเรียนรู้และการพัฒนา” ส่งผลให้หน่วยงานการศึกษาท้องถิ่นและโรงเรียนต้องส่งข้อมูลให้ EDUFI และ Statistics Finland ตามมาตรฐานที่กำหนด

3. การใช้ข้อมูลเพื่อการประเมินและนโยบาย: FINEEC ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษาของประเทศโดยอาศัยข้อมูลจาก Vipunen และระบบสถิติของ EDUFI เพื่อวิเคราะห์แนวโน้ม เช่น สมรรถนะของนักเรียนในแต่ละระดับ ความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษา และประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรในโรงเรียน ผลการประเมินถูกนำเสนอในรายงานประจำปีและใช้เป็นฐานข้อมูลหลักในการปรับปรุงหลักสูตรแกนกลาง (National Core Curriculum) รวมทั้งกำหนดนโยบายการพัฒนาครูและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในระดับชาติ

4. การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของสาธารณะ: ฟินแลนด์ใช้แนวทาง “open data and transparency” อย่างเต็มรูปแบบ เว็บไซต์ Vipunen เปิดให้ประชาชน นักวิชาการ และผู้กำหนดนโยบายเข้าถึงข้อมูลการศึกษาในรูปแบบ interactive dashboard ที่สามารถเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างภูมิภาคและช่วงเวลาได้ แนวทางนี้สร้างความโปร่งใสและเสริมความไว้วางใจระหว่างภาครัฐกับสังคม โดยเฉพาะเมื่อใช้ข้อมูลเพื่ออธิบายและสื่อสารผลลัพธ์ทางการศึกษาต่อประชาชน

4.3.4 ญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับข้อมูลและสถิติทางการศึกษาในฐานะเครื่องมือกำหนดนโยบายและประเมินคุณภาพระบบการศึกษาแห่งชาติ โดยมีกรอบทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนใน School Education Act, Basic Act on Education, และ Statistics Act (2007) ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะ MEXT มีหน้าที่จัดเก็บ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ในการวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาในระดับชาติ

กลไกข้อมูลทางการศึกษาของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นระบบรวมศูนย์ (centralised data system) ที่มีการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน โดย MEXT เป็นผู้ดำเนินการหลัก ร่วมกับ National Institute for Educational Policy Research (NIER) และ Statistics Bureau of Japan เพื่อให้ข้อมูลทางการศึกษามีความเป็นเอกภาพและสามารถใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ญี่ปุ่นมีแนวทางการดำเนินการเป็นดังนี้

1. ระบบสถิติการศึกษาแห่งชาติ (National Statistics on Education): ภายใต้กรอบของ Statistics Act (2007) MEXT ได้จัดตั้งระบบ “Statistical Survey on Education” ซึ่งเป็นกลไกการเก็บข้อมูลเชิงระบบเกี่ยวกับโรงเรียนทุกประเภท ครู นักเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ข้อมูลดังกล่าวถูกนำมาวิเคราะห์และเผยแพร่ในรูปแบบรายงานประจำปีที่มีชื่อว่า “Statistical Abstract of Education, Culture, Sports, Science and Technology in Japan” รายงานนี้ทำหน้าที่เป็นฐานข้อมูลหลักที่ใช้ประกอบการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ของประเทศ

2. การใช้ข้อมูลเพื่อการประเมินและการปรับนโยบาย: MEXT ใช้ข้อมูลจากการสำรวจสถิติเพื่อจัดทำรายงาน “White Paper on Education, Culture, Sports, Science and Technology” ซึ่งเผยแพร่ต่อรัฐสภาและสาธารณะทุกปี รายงานดังกล่าวสรุปสถานการณ์การศึกษา แนวโน้มการเรียนรู้ของผู้เรียน และประสิทธิภาพของนโยบายที่ดำเนินอยู่ เช่น การปฏิรูปหลักสูตร การพัฒนาโรงเรียนดิจิทัล และการยกระดับทักษะครู นอกจากนี้ MEXT ยังอาศัยข้อมูลสถิติเพื่อปรับปรุง Basic Plan for the Promotion of Education (ฉบับที่ 4, 2023–2027) ให้ตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี

3. ระบบประเมินคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้: ญี่ปุ่นได้จัดตั้งระบบประเมินระดับชาติชื่อ National Assessment of Academic Ability (NAAA) ตั้งแต่ปี 2007 เพื่อเก็บข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนในระดับประถมปีที่ 6 และมัธยมปีที่ 3 ข้อมูลจากการประเมินนี้ถูกนำมาใช้ในการปรับปรุงหลักสูตรและการพัฒนาครูในระดับจังหวัด โดยมีการเปิดเผยผลต่อสาธารณะในรูปแบบสถิติเปรียบเทียบเพื่อสร้างความโปร่งใสและแรงจูงใจในการพัฒนาโรงเรียน

4. กลไกเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานและการเปิดเผยสาธารณะ: ระบบข้อมูลของญี่ปุ่นมีการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานหลัก ได้แก่ MEXT, NIER, และ National Institute of Informatics (NII) เพื่อบูรณาการข้อมูลด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และนวัตกรรมเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ MEXT ยังเปิดฐานข้อมูลออนไลน์ชื่อ e-Stat Portal (Portal Site of Official Statistics of Japan) ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มที่ประชาชน นักวิจัย และหน่วยงานท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการศึกษาทุกประเภทได้อย่างเสรี

4.3.5 เกาหลีใต้

เกาหลีใต้เป็นประเทศที่พัฒนาระบบข้อมูลและสถิติทางการศึกษาอย่างเป็นระบบมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย โดยถือว่า “ข้อมูล” เป็นกลไกสำคัญของการบริหารการศึกษาเชิงหลักฐาน (Evidence-based Education Governance) ระบบข้อมูลทางการศึกษาของประเทศได้รับการกำหนดไว้ในหลายกฎหมายหลัก ได้แก่ Framework Act on Education, Elementary and Secondary Education Act, และ Lifelong Education Act ซึ่งกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ (MOE) ต้องดำเนินการเก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้ในการประเมินคุณภาพโรงเรียน การกำหนดนโยบาย และการสร้างความโปร่งใสของระบบการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีและข้อมูลการศึกษา คือ Korea Education and Research Information Service (KERIS) ภายใต้การกำกับของ

MOE เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของระบบสารสนเทศทางการศึกษาและการวิจัย โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น Korean Educational Development Institute (KEDI) เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและพัฒนาาระบบรายงานทางสถิติระดับชาติ เกาหลีใต้มีการดำเนินการดังนี้

1. ระบบสารสนเทศทางการศึกษาแห่งชาติ (National Education Information System: NEIS): เกาหลีใต้จัดตั้งระบบ NEIS ตั้งแต่ปี 2003 เพื่อบริหารจัดการข้อมูลทางการศึกษาแบบครบวงจร ระบบนี้รวบรวมข้อมูลนักเรียน ครู โรงเรียน และหลักสูตรในรูปแบบฐานข้อมูลกลาง (centralised database) ซึ่งเชื่อมโยงกับกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานการศึกษาจังหวัด (Metropolitan and Provincial Offices of Education) NEIS ช่วยให้ MOE สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้แบบเรียลไทม์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่รวดเร็วและแม่นยำ

2. การสำรวจสถิติทางการศึกษา (Educational Statistics Survey): ภายใต้ Elementary and Secondary Education Act (มาตรา 11-2) กระทรวงศึกษาธิการต้องดำเนินการสำรวจข้อมูลทางการศึกษาเป็นประจำทุกปี โดย KERIS ทำหน้าที่หลักในการเก็บข้อมูลและเผยแพร่รายงานชื่อ “Korean Educational Statistics Service” (KESS) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลโรงเรียน ครู นักเรียน งบประมาณ และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในทุกๆ ระดับ รายงานดังกล่าวเป็นข้อมูลทางการที่ใช้ทั้งในระดับนโยบายของรัฐและในการวิจัยทางการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ

3. ระบบการประเมินและใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ: เกาหลีใต้ใช้ข้อมูลจาก NEIS และ KESS เพื่อประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษา โดยมี Korean Institute for Curriculum and Evaluation (KICE) รับผิดชอบวิเคราะห์ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนระดับชาติ (National Assessment of Educational Achievement: NAEA) เพื่อประเมินคุณภาพของนักเรียนและโรงเรียนในภาพรวม ผลการประเมินนี้เชื่อมโยงกับข้อมูลจาก MOE และ KERIS เพื่อใช้ปรับปรุงหลักสูตร การพัฒนาครู และการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

4. กฎหมายและนโยบายคุ้มครองข้อมูล: การจัดการข้อมูลทางการศึกษาของเกาหลีใต้ดำเนินการภายใต้ Personal Information Protection Act (PIPA) และข้อกำหนดของ Framework Act on Education ที่กำหนดให้หน่วยงานทางการศึกษาต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยและความเป็นส่วนตัวของข้อมูลผู้เรียน KERIS มีระบบควบคุมความปลอดภัยข้อมูลหลายชั้นและผ่านการตรวจสอบโดย National Intelligence Service เพื่อรับรองว่าการใช้ข้อมูลเพื่อวัตถุประสงค์ทางการศึกษาจะไม่ละเมิดสิทธิส่วนบุคคล

5. การเปิดเผยข้อมูลและการเข้าถึงของสาธารณะ: รัฐบาลเกาหลีใต้เปิดเผยข้อมูลทางการศึกษาผ่านเว็บไซต์ Open Data Portal (data.go.kr) และ KERIS Open Statistics เพื่อให้ประชาชน นักวิจัย และผู้กำหนดนโยบายสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างโปร่งใส นอกจากนี้ ยังมีระบบ “School Information Disclosure System” ที่เปิดให้ผู้ปกครองตรวจสอบข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียน เช่น จำนวนนักเรียน อัตราการจบการศึกษา และงบประมาณ

4.3.6 สิงคโปร์

สิงคโปร์ให้ความสำคัญกับ “ข้อมูลและสถิติทางการศึกษา” ในฐานะกลไกเชิงยุทธศาสตร์ (strategic mechanism) สำหรับการกำหนดนโยบาย การประเมินผล และการบริหารทรัพยากรทางการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดเก็บและบริหารข้อมูลทางการศึกษาของประเทศอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education: MOE) ซึ่งทำงานร่วมกับหน่วยงานในสังกัด เช่น SkillsFuture Singapore (SSG) และ Committee for Private Education (CPE) เพื่อสร้างระบบข้อมูลการศึกษาที่ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน กรอบทางกฎหมายที่รองรับการดำเนินงานนี้อยู่ใน Education Act, Compulsory Education Act, และ Private Education Act (2009) ซึ่งบัญญัติให้ MOE และ CPE มีหน้าที่เก็บ รวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าว MOE ใช้ข้อมูลเป็นรากฐานในการประเมินคุณภาพโรงเรียน การกำหนดนโยบายบุคลากร และการวางแผนพัฒนาการศึกษาในระดับชาติ โดยมีกลไกที่เน้นทั้ง ความถูกต้องของข้อมูล (data accuracy) และ การใช้ข้อมูลเชิงนโยบาย (policy-driven data use) ระบบข้อมูลของสิงคโปร์จึงไม่เพียงเก็บตัวเลขเชิงสถิติ แต่ทำหน้าที่เป็น “โครงสร้างการตัดสินใจ (decision infrastructure)” ของระบบการศึกษาโดยตรง สิงคโปร์มีการดำเนินการเชิงปฏิบัติดังนี้

1. ระบบสารสนเทศทางการศึกษาแห่งชาติ (MOE Information Management System): MOE จัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงข้อมูลจากทุกระดับการศึกษา ทั้งโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน และสถาบันอุดมศึกษา ระบบนี้ครอบคลุมข้อมูลของนักเรียน ครู หลักสูตร ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และการจ้างงานหลังสำเร็จการศึกษา ข้อมูลทั้งหมดถูกจัดเก็บในรูปแบบที่สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น MOE, SSG และ CPE เพื่อให้รัฐบาลสามารถติดตามความก้าวหน้าของผู้เรียนตั้งแต่ระดับประถมจนถึงการทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

2. การใช้ข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบายและประเมินคุณภาพ: MOE ใช้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากระบบสารสนเทศกลางเพื่อประเมินคุณภาพของโรงเรียนและบุคลากรทางการศึกษา โดยใช้ดัชนีเชิงข้อมูล เช่น ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การพัฒนาอาชีพของครู และประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ ข้อมูลเหล่านี้ถูกใช้ประกอบในรายงาน Education Statistics Digest ซึ่งเผยแพร่ทุกปีเพื่อสื่อสารต่อสาธารณะถึงแนวโน้มและผลลัพธ์ของนโยบายการศึกษาในระดับชาติ

3. กลไกข้อมูลภายใต้ Private Education Act: ในส่วนของสถาบันเอกชน CPE มีหน้าที่เก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ใน Private Education Act (Part III, Sections 35–38) ซึ่งกำหนดให้ทุกสถาบันเอกชนต้องรายงานข้อมูลด้านจำนวนนักเรียน อัตราการจบการศึกษา การจ้างงานหลังเรียนจบ และผล การตรวจสอบคุณภาพ (EduTrust Certification Outcomes) ต่อ CPE อย่างสม่ำเสมอ กลไกนี้ช่วยให้รัฐบาลสามารถประเมินคุณภาพของสถาบันเอกชนและปรับมาตรการกำกับดูแลได้อย่างทันท่วงที

4. ระบบการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการบริหาร (Data Analytics for Education: DAE): MOE พัฒนา ระบบ DAE เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) จากโรงเรียนและสถาบันการศึกษา ระบบ นี้ทำให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์แนวโน้มผู้เรียนในด้านความสามารถ ทักษะ และความต้องการเฉพาะบุคคล เพื่อออกแบบนโยบายและการสนับสนุนที่เหมาะสม เช่น โครงการ SkillsFuture Initiative ที่ใช้ข้อมูลการจ้างงานและทักษะจากระบบ DAE เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาทักษะตลอดชีวิตของประชากรสิงคโปร์

5. การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส: MOE เผยแพร่ข้อมูลทางการศึกษาผ่านเว็บไซต์ data.gov.sg ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มข้อมูลเปิดของรัฐบาล ประชาชน นักวิชาการ และนักลงทุนสามารถเข้าถึงข้อมูล เช่น อัตรา การเข้าเรียน ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักเรียน และผลลัพธ์ของโครงการพัฒนาครู การเปิดเผยข้อมูลนี้สอดคล้องกับหลักการของรัฐบาลสิงคโปร์ในการสร้างภาครัฐที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล (Data-driven Government) และการบริหารการศึกษาที่โปร่งใส

บทสรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ

จากการสังเคราะห์กฎหมายและเอกสารทางการศึกษาของ 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) เยอรมนี (รัฐบาวาเรียและรัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ก) ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ สามารถสรุปสาระสำคัญที่สะท้อนโครงสร้างความคิดและระบบการบริหารการศึกษา ของประเทศต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจน ทั้งในมิติของเป้าหมายและวิสัยทัศน์ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ระบบประกันคุณภาพ ความรับผิดชอบ ตลอดจนองค์ประกอบสนับสนุนอื่น เช่น การผลิตครู เทคโนโลยี และระบบข้อมูลการศึกษา โดยภาพรวมพบว่า กฎหมายการศึกษาของทุกประเทศล้วนมีจุดร่วมสำคัญคือการมองการศึกษาในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและภารกิจหลักของรัฐ แต่แนวทางการจัดการแตกต่างกันตามรูปแบบรัฐและวัฒนธรรมทางการบริหาร เช่น ประเทศที่มีโครงสร้างแบบ รัฐรวม (Federal States) อย่างสหรัฐอเมริกาและเยอรมนี จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยใช้ระบบข้อมูลและกลไกความโปร่งใส (accountability and transparency) เป็นเครื่องมือประกันคุณภาพ ในขณะที่ประเทศแบบ รัฐเดี่ยว (Unitary States) เช่น ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ จะมีแนวทางการบริหารแบบรวมศูนย์มากกว่า แต่ใช้มาตรฐานคุณภาพระดับชาติและระบบการติดตามเชิงประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความเท่าเทียมและยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ทั่วประเทศ

ถึงแม้ว่าทั้ง 6 ประเทศจะมีแนวคิดการจัดการศึกษาที่ทับซ้อนกันอย่างมาก คณะผู้วิจัยมองว่าสามารถ จำแนกออกเป็นสามกลุ่มสำคัญ ได้แก่

1. กลุ่มประเทศที่เน้นคุณค่าแห่งความเท่าเทียมและความไว้วางใจ (Equality and Trust-based Education): ฟินแลนด์และญี่ปุ่นมุ่งให้การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ มีคุณธรรม และสามารถเรียนรู้ได้ตลอดชีวิต โดยใช้ระบบการประเมินตนเองและการพัฒนาภายในโรงเรียนเป็นหัวใจของ การประกันคุณภาพ

2. กลุ่มประเทศที่เน้นการบริหารเชิงข้อมูลและผลลัพธ์ (Data-driven and Performance-based System): สหรัฐอเมริกาและเกาหลีใต้ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานในการตัดสินใจและการจัดสรรงบประมาณ สร้างระบบประกันคุณภาพและความรับผิดชอบต่อสังคม

3. กลุ่มประเทศที่เน้นการพัฒนาคนเพื่อขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของชาติ (Competitiveness and Skills-oriented System): สิงคโปร์และเยอรมนีผสมผสานระบบการศึกษาเข้ากับตลาดแรงงานและอุตสาหกรรม โดยออกแบบเส้นทางการเรียนรู้หลายรูปแบบ (multiple pathways) ที่เชื่อมโยงการศึกษาและการทำงานอย่างแนบแน่น

นอกจากนี้ ยังพบองค์ประกอบเชิงโครงสร้างร่วมของระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ 3 ประการ ได้แก่

1. ความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง ซึ่งทำให้เกิดกลไกปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เช่น ระบบใบอนุญาตครูในสหรัฐฯ ระบบการเทียบโอนการศึกษาในฟินแลนด์ และระบบการเรียนรู้อัตโนมัติในเกาหลีใต้

2. กลไกการประกันคุณภาพแบบผสมผสาน (Hybrid Quality Assurance) ที่ใช้ทั้งการประเมินจากภายนอกและการประเมินตนเอง เพื่อรักษามาตรฐานและสร้างวัฒนธรรมคุณภาพในโรงเรียน

3. การใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีเป็นฐานในการบริหารการศึกษา (Data and Technology-driven Governance) ซึ่งเห็นได้ชัดในสิงคโปร์และเกาหลีใต้ ที่สร้างระบบข้อมูลแบบบูรณาการเพื่อกำหนดนโยบายและติดตามผลการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุปรายละเอียดในบทนี้ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายการศึกษาในประเทศพัฒนาแล้วไม่ได้เป็นเพียงกรอบเชิงโครงสร้าง แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่หล่อหลอมคุณภาพของระบบการศึกษาผ่านการสร้างความสมดุลระหว่าง การกำกับจากส่วนกลาง และการให้อิสระแก่โรงเรียนและครูในฐานะผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ การออกแบบระบบที่ผสมผสานทั้งสองมิตินี้ได้อย่างเหมาะสมจึงเป็นหัวใจของการพัฒนากฎหมายการศึกษาให้มีความยืดหยุ่นแต่ยังคงรักษามาตรฐานได้

จากผลการสังเคราะห์เอกสารต่างประเทศในบทนี้ สามารถนำไปสู่การออกแบบกระบวนการศึกษาข้อมูลเชิงลึกในบริบทของประเทศไทยต่อไป บทที่ 5 จะนำเสนอผลการจัดการสนทนากลุ่มกับภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเทศไทยเพื่อสะท้อนมุมมองและประสบการณ์ตรงต่อโครงสร้างทางกฎหมายและระบบการจัดการศึกษาไทยในปัจจุบัน ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มนี้จะถูกนำมาวิเคราะห์ร่วมกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติของไทยจำนวน 6 ฉบับ และกฎหมายการศึกษาของต่างประเทศที่ได้สังเคราะห์ไว้ในบทนี้ เพื่อใช้เป็นฐานในการสังเคราะห์เชิงนโยบายในบทอื่น ๆ ต่อไป

บทที่ 5

ผลการสังเคราะห์การสนทนากลุ่ม

การจัดการสนทนากลุ่มในระยะนี้ได้ดำเนินการศึกษาเป็นการสนทนากลุ่มจากภาคีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มได้แก่ 1) กลุ่มผู้แทนครู ผู้บริหารสถานศึกษา และบุคลากรทางการศึกษา 2) กลุ่มนักวิชาการด้านการศึกษา 3) กลุ่มผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคม 4) กลุ่มผู้แทนภาคนโยบาย และ 5) กลุ่มผู้แทนเด็กและเยาวชน คณะผู้วิจัยจัดการสนทนากลุ่มออนไลน์ผ่านระบบ ZOOM จำนวน 3 ครั้ง รวมผู้เข้าประชุมทั้งสิ้น 20 คน ดังนี้

ครั้งที่ 1 จัดขึ้นวันที่ 10 กันยายน 2568 ประกอบด้วยผู้แทนครู เด็กและเยาวชน จำนวน 6 คน

ครั้งที่ 2 จัดขึ้นวันที่ 16 กันยายน 2568 ประกอบด้วยผู้แทนคณะผู้บริหารสถานศึกษา

กลุ่มนักวิชาการด้านการศึกษา และกลุ่มผู้แทนภาคประชาสังคม จำนวน 11 คน

ครั้งที่ 3 จัดขึ้นวันที่ 17 กันยายน 2568 ประกอบด้วยกลุ่มผู้แทนภาคนโยบาย กลุ่มผู้แทนภาคประชาสังคมและองค์กรอิสระ และผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจำนวน 3 คน

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มวันที่ 10 กันยายน 2568

1. คุณศุภวัจน์ พรหมตัน	ครูโรงเรียนนครวิทยา จ.เชียงราย	ผู้แทนกลุ่มครู
2. คุณณิชากร วงศ์ใหญ่	ศูนย์การเรียนรู้ตำบลสามเรือน จังหวัดราชบุรี	ผู้แทนกลุ่มครู
3. คุณภัทรพล พูลสวัสดิ์	วิทยาลัยเทคนิคสมุทรปราการ	ผู้แทนกลุ่มครู
4. ผศ.ดร.เกสรี ลัดเลีย	รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและนวัตกรรม มรภ.ยะลา	ผู้แทนกลุ่มครู (ชายแดนใต้)
5. คุณวีระ อยู่รัมย์	ศูนย์การเรียนรู้ไร่ส้มวิทยา จ.เชียงใหม่	ผู้แทนภาคประชาสังคม
6. คุณธนัชพงศ์ พงษ์กฤษโรจน์	สภาเด็กและเยาวชน (ระดับประเทศ)	ผู้แทนเด็กและเยาวชน

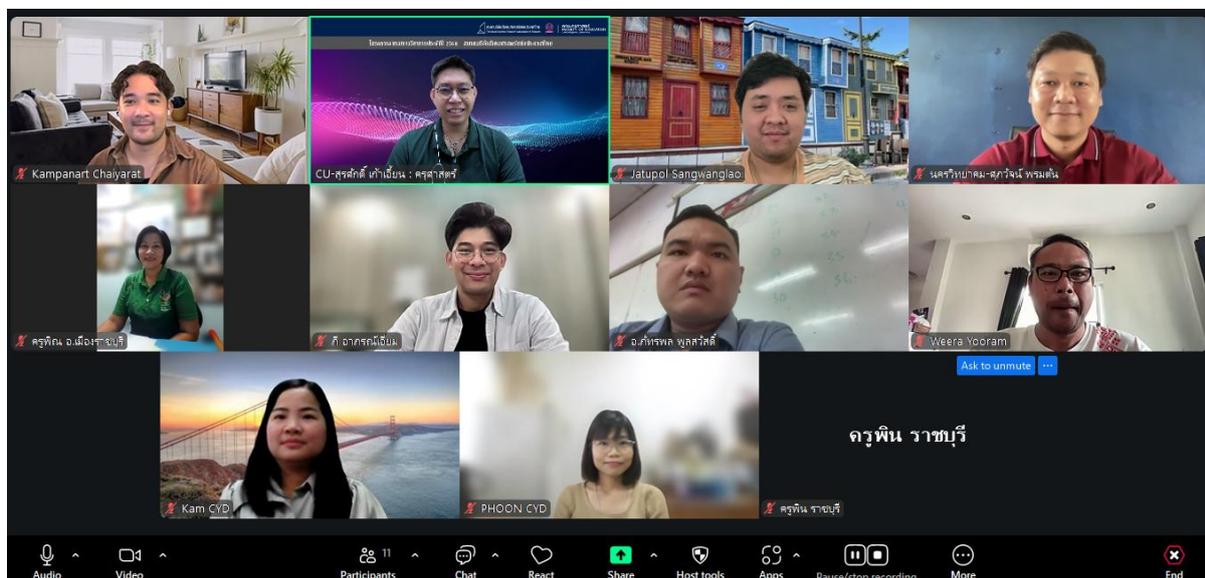
ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มวันที่ 16 กันยายน 2568

1. คุณทัฬหวิชญ์ ฐิติรัตน์สกุล	นักวิจัยนโยบายปฏิรูปการศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)	นักวิชาการ
2. ผอ.ปกรณ์ ศศิวัจน์ไพสิฐ	ประธานชมรมนักจัดการศึกษาในพื้นที่สูงและถิ่นทุรกันดาร	ผู้บริหารสถานศึกษา
3. คุณธรรณพร คชรัตน์ สบายใจ	รองเลขาธิการสมาคมสภาการศึกษาทางเลือกไทย เครือข่ายบ้านเรียน	ผู้แทนภาคประชาสังคม
4. อาจารย์นวลพรรณ วรณสุธี	ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	นักวิชาการ

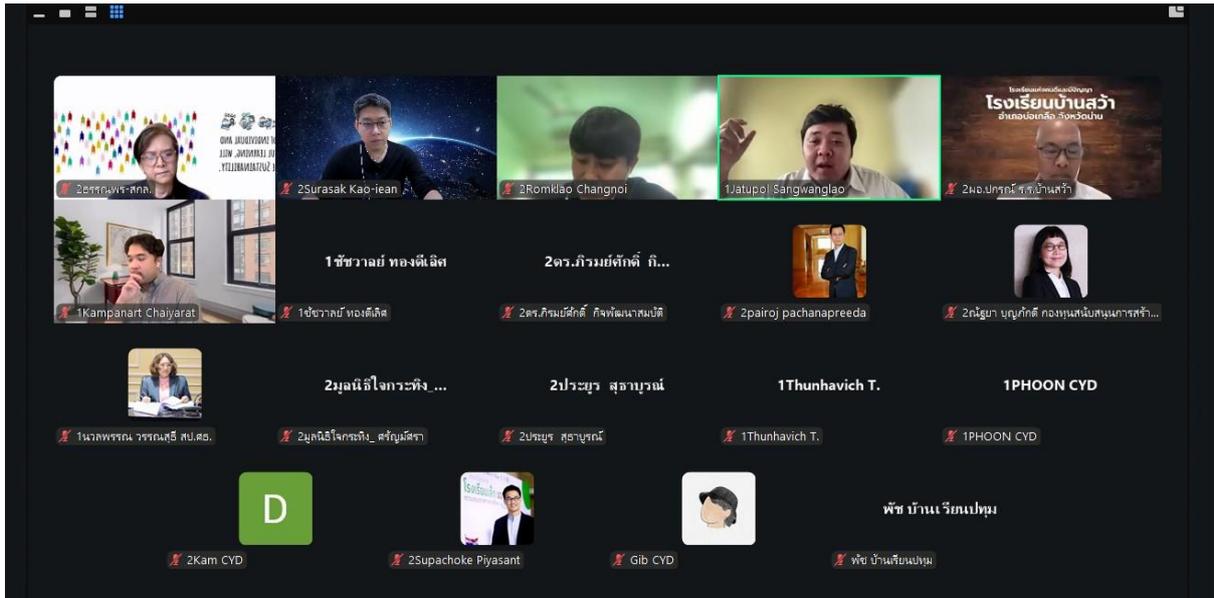
5. ผอ.ศุภโชค ปิยะสันต์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี จังหวัด เชียงราย	ผู้บริหารสถานศึกษา
6. ผอ.ประยูร สุธาบูรณ์	นายกสมาคมศูนย์การเรียนรู้	ผู้บริหารสถานศึกษา
7. ผอ.ภริมย์ศักดิ์ กิจพัฒนาสมบัติ	ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางปะกอก	ผู้บริหารสถานศึกษา
8. คุณชัชวาลย์ ทองดีเลิศ	เลขาธิการสมาคมสภาการศึกษาทางเลือก	ผู้แทนภาคประชาสังคม
9. คุณณัฐยา บุญภักดี	ผู้อำนวยการอาวุโส สำนักสนับสนุนสุขภาวะเด็ก เยาวชนและ	นักวิชาการ
10. คุณไพโรจน์ ภาชนะปรีดา	กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการพัฒนา การศึกษา หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่ง ประเทศไทย	ผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน
11. คุณร่มเกล้า ช้างน้อย	โรงเรียนเทศบาลประชาสรรค์	ผู้แทนกลุ่มครู

ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มวันที่ 17 กันยายน 2568

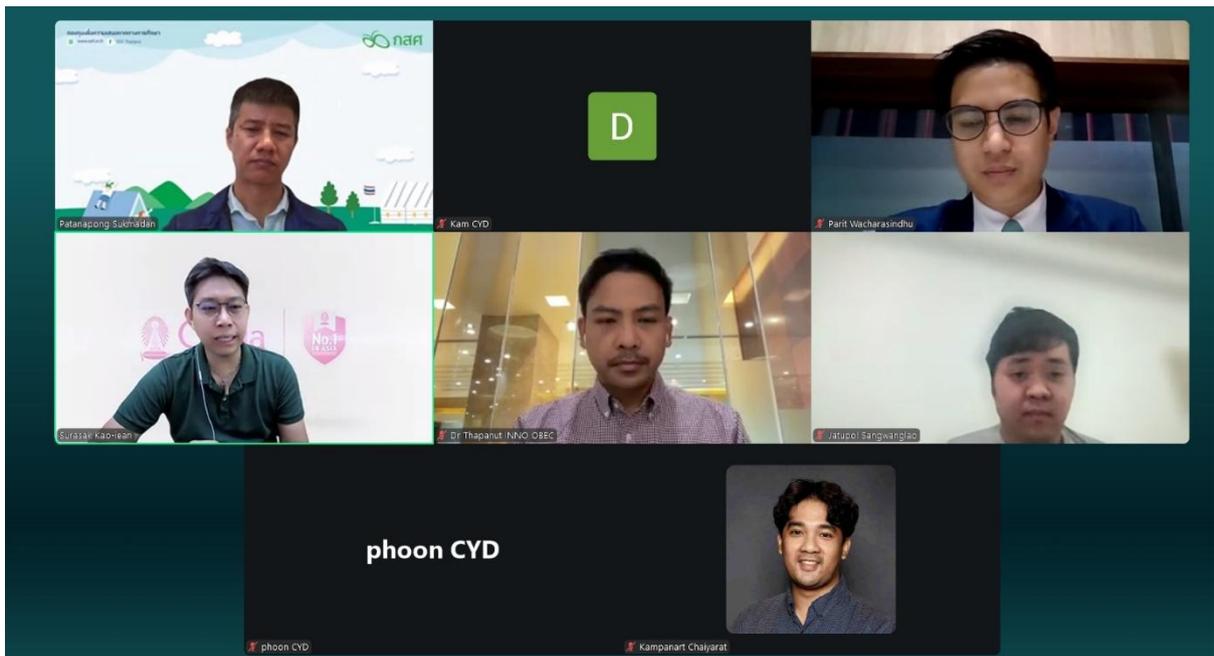
1. คุณพัฒนพงษ์ สุขมะดัน	ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา	นักวิชาการ
2. คุณพริษฐ์ วัชรสินธุ	ส.ส. พรรคประชาชน	ผู้แทนภาคนโยบาย
3. ดร.ธำปณัฐ อุดมศรี	นักวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน	นักวิชาการ



ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 (10 กันยายน 2568)



ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 (16 กันยายน 2568)



ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 (17 กันยายน 2568)

ประเด็นที่ใช้ในการสนทนากลุ่มทั้ง 3 ครั้ง จำแนกออกเป็น 5 ประเด็นดังนี้

1. จากผลการศึกษาที่คณะผู้วิจัยรายงานในที่ประชุม ท่านมีความเห็นต่อผลการศึกษาครั้งนี้อย่างไร บ้างต่อการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... และแต่ละประเด็นมีข้อเสนอแนะเพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติจริงได้อย่างไร
2. การออกแบบหลักการที่ใช้เป็นฐานคิดการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ควรพัฒนาเพิ่มเติม
3. ในมุมมองของท่านควรเพิ่มเติมประเด็นใดบ้างในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะสังคมปัจจุบัน
4. หน่วยงานหรือภาคส่วนที่ท่านเป็นผู้แทนจะสามารถเติมเต็มในมิติใดบ้าง อย่างไร เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการศึกษาที่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...
5. ท่านมีข้อเสนอแนะในประเด็นอื่น ๆ ต่อการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

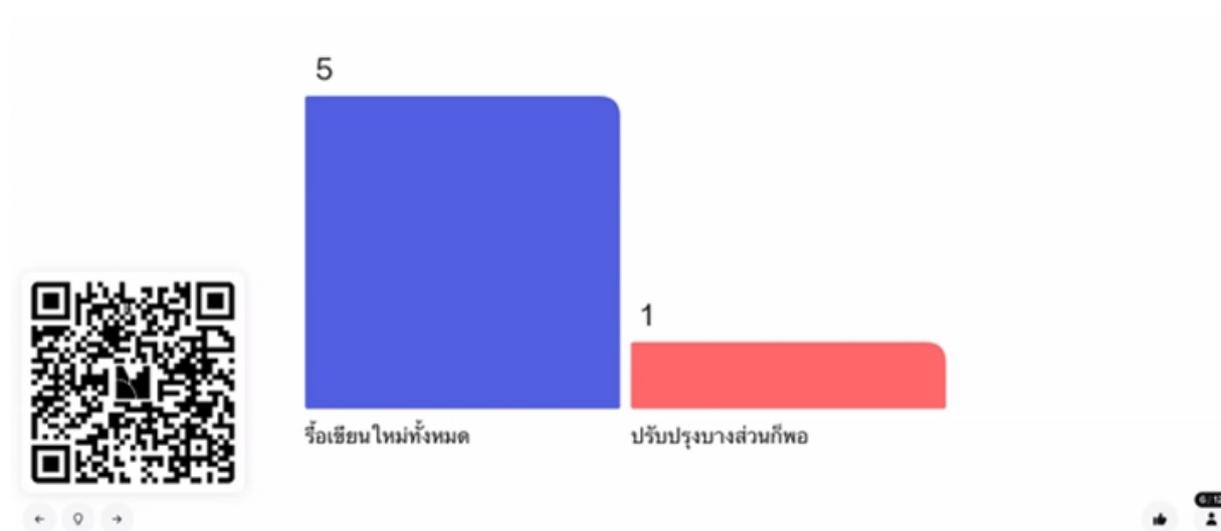
ทั้งนี้การนำเสนอผลการสนทนากลุ่มจะนำเสนอบทสรุปจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มแต่ละครั้งดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 1 วันที่ 10 กันยายน 2568

ก่อนเริ่มการสนทนากลุ่ม

คณะผู้วิจัยได้มีการให้ผู้เข้าร่วมเสนอความคิดเห็นใน 2 ประเด็น

1. ความคิดเห็นต่อพรบ.การศึกษา ปี 2542 ว่าควรรื้อทิ้งหรือแค่ปรับปรุงพบว่า ส่วนใหญ่ต้องการให้รื้อแล้วเขียนใหม่ ดังภาพ 1



ภาพ 1 ความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมต่อการปรับ พรบ.การศึกษาแห่งชาติ

2. ความคิดเห็นต่อพรบ. การศึกษาฉบับใหม่ ว่าต้องการให้คำสำคัญอะไรบ้าง ดังภาพ 2



ภาพ 2 คำสำคัญที่ต้องการให้ปรากฏใน พรบ.การศึกษาแห่งชาติ

ผลการสนทนากลุ่ม

ความชัดเจนและทิศทางของพระราชบัญญัติการศึกษา กล่าวคือ ร่าง พรบ. การศึกษาของไทยใช้ถ้อยคำที่กว้างเกินไป ทำให้แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน แตกต่างจากต่างประเทศที่มีเป้าหมายชัดเจนว่าจะนำไปใช้อย่างไร ตัวอย่างเช่น กฎหมายเกาหลีที่สั้น กระชับ แต่ตรงประเด็น ในขณะที่ไทยมักใส่ทุกเรื่องลงไปในระดับเดียวกันจนสับสน จึงเสนอให้ร่างใหม่กำหนด ประเด็นสำคัญเพียงไม่กี่ข้อ เพื่อให้เกิดทิศทางเดียวกัน และแยกประเด็นรองออกไปอยู่ในหมวดอื่น ๆ ที่เหมาะสม

- การกระจายอำนาจและบทบาทหน่วยงาน หลายความเห็นเน้นเรื่องความทับซ้อนของงาน ระหว่างหน่วยงาน เช่น หน่วยงานด้านเทคโนโลยีที่ต้องมาอบรมครู หรือการทำงานที่แบ่งไม่ชัดเจนระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เช่น ศธ. ตชด. กระทรวงวัฒนธรรม ท่องเที่ยวและกีฬา จึงเสนอให้กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบให้ชัดเจน และบูรณาการงานแบบเชื่อมโยงไม่ใช่แยกส่วน รวมถึงการกระจายอำนาจการศึกษาให้พื้นที่และโรงเรียนมีอิสระ แต่ต้องได้รับงบประมาณและการสนับสนุนที่เพียงพอด้วย

- ระบบธนาคารหน่วยกิตและการเทียบโอน มีการเสนอให้พัฒนาระบบ Credit Bank และการเทียบโอนหน่วยกิตให้มีมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากปัจจุบันนักเรียนที่ออกจากระบบการศึกษาเพราะปัญหาครอบครัวหรือเศรษฐกิจไม่สามารถกลับเข้ามาเรียนได้ง่าย ระบบสะสมหน่วยกิตจะช่วยลดปัญหาเด็กหลุดออกจากระบบ เพราะนักเรียนสามารถสะสมหน่วยกิตเพื่อได้วุฒิการศึกษา ไปพร้อม ๆ กับการทำงานเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ การเทียบโอนยังมีเงื่อนไขที่ทำให้เด็กจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น ต้องรอรอบการออกเกรด จึงเสนอให้ปรับให้มีความถี่มากขึ้น กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง และไม่เก็บค่าธรรมเนียม เพื่อให้เข้าถึง

การศึกษาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการเทียบวุฒิระหว่างประเทศ กรณีเด็กชายแดนที่เข้ามาเรียนในประเทศไทยและกลับไปศึกษาต่อที่ประเทศบ้านเกิดของตนเอง

- การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา ครูไม่มีเวลาพัฒนาตนเอง เพราะภาระงานอื่น ๆ ทั้งงานธุรการและโครงการพิเศษ ข้อเสนอคือให้มีระบบพัฒนาครูที่ไม่รบกวนเวลาสอนหรือเวลาพักผ่อน เช่น หลักสูตรออนไลน์ที่ยืดหยุ่น นอกจากนี้ยังเสนอให้ครูได้รับการพัฒนาอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นครูในระบบ นอกบบหรือครูอาชีวะ รวมถึงปรับปรุงระบบประเมินและการต่ออายุใบประกอบวิชาชีพให้มีคุณภาพ และเปิดโอกาสให้มีบุคลากรหลายตำแหน่งช่วยแบ่งเบางานครู

- สิทธิ ความปลอดภัย และผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ผู้เข้าร่วมเห็นตรงกันว่า พรบ. ใหม่ควรเน้น สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้เรียน ทั้งสิทธิมนุษยชนและสิทธิในการเรียนรู้ การปลูกฝังจิตสำนึกประชาธิปไตย การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย และความภาคภูมิใจในชาติ ซึ่งยังไม่ถูกระบุชัดในฉบับปัจจุบัน

- ควรให้ความสำคัญกับ ความปลอดภัย ทั้งในสถานศึกษาและโลกออนไลน์ เช่น การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) การป้องกันพฤติกรรมเสี่ยงทางออนไลน์ (Cybersecurity) รวมถึงการกำหนดมาตรฐานประกันอุบัติเหตุของนักเรียนให้เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ

- ความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในการจัดการศึกษา หลายประเด็นสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำ เช่น ศูนย์การเรียนตามมาตรา 12 ไม่ได้รับสนับสนุนเพียงพอ โรงเรียนขนาดเล็กไม่ได้รับปัจจัยพื้นฐานตามสัดส่วนที่เหมาะสม หรือระบบอาชีวะที่มีค่าใช้จ่ายแฝงแม้จะเรียนฟรี ข้อเสนอคือควรมีการจัดงบประมาณและปัจจัยพื้นฐานที่ยุติธรรมและเพียงพอในทุกระดับ

- การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นควรสะท้อนความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ควรมีตัวแทนผู้ปกครองและชุมชนร่วมในคณะกรรมการสถานศึกษา รวมถึงเปิดโอกาสให้ใช้พื้นที่ของโรงเรียนเพื่อกิจกรรมชุมชนและเยาวชน เช่น ใช้ห้องเรียนในช่วงปิดเทอม สนามบาส นอกเวลาราชการ วันหยุด หรือช่วงปิดเทอม เพื่อจัดตลาดนัด กิจกรรม หรือเป็นศูนย์รวมชุมชน เพื่อสร้างรายได้ให้โรงเรียนและใช้ประโยชน์จากพื้นที่อย่างเต็มที่

- หมวด 2 ข้อ 12 หลักประกันอุบัติเหตุ พบปัญหาแต่ละสถานศึกษาไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับงบประมาณของแต่ละสถานศึกษา ควรปรับให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ อาจใช้หลักการคล้ายกับ พรบ. รถยนต์

- สนับสนุนให้มีบุคลากรทางการศึกษาหลากหลายตำแหน่งในโรงเรียน (นักจิตวิทยา นักการเงิน-พัสดุ) เพื่อลดภาระงานครู และให้ครูมุ่งเน้นการสอนมากขึ้น เนื่องจากปัจจุบันภาระงานประเมินและเอกสารที่มากเกินไปทำให้ครูไม่ได้มุ่งเน้นการสอนเด็กอย่างเต็มที่ และส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจ

- ซุปเปอร์บอร์ดคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ขาดตัวแทนจากเด็กและเยาวชน
- การใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะของสถานศึกษา ควรเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้ใช้ประโยชน์จากห้องเรียนในช่วงปิดเทอม
- การกำหนดปัจจัยพื้นฐานของโรงเรียน ในนมโรงเรียนขนาดเล็ก ควรปรับการให้ปัจจัยพื้นฐานแก่โรงเรียน ให้กำหนดอย่างเพียงพอ กับขนาดโรงเรียนด้วย ภาระงานครู
- ให้ความสำคัญกับการผลิตและพัฒนาครู กล่าวคือ การพัฒนาครูควรเป็นกระบวนการระยะยาว เพื่อปรับแนวคิดและวิธีการสอนของครูเดิม และนำแนวคิดใหม่ไปบรรจุในหลักสูตรของสถาบันผลิตครู รวมไปถึงระบบการประเมินครู ควรปรับให้มีประสิทธิภาพ การต่ออายุใบประกอบควรมีกระบวนการที่มีคุณภาพ รวมถึงครูควรได้รับการพัฒนาสมรรถนะอย่างเท่าเทียมทั้งในระบบและนอกระบบ และควรมีโอกาสพัฒนาครูให้เท่าทันหลักสูตรและเทคโนโลยีใหม่ ๆ
- สนับสนุนให้มีบุคคลที่มีอำนาจสูง เช่น นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เพื่อผลักดันนโยบายให้เกิดผลจริงจัง เนื่องจากคณะกรรมการปัจจุบันที่มีผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายมักขาดแรงขับเคลื่อน
- ควรมีการจัดการศึกษาในลักษณะเชิงพื้นที่ (area-based education: ABE) เนื่องจากแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละจังหวัดมีจุดเน้นในการจัดการศึกษาที่ต้องการผลลัพธ์แตกต่างกัน นอกจากนี้สภาพบริบททางสังคม วัฒนธรรม และแหล่งเรียนรู้ซึ่งเป็นต้นทุนในการจัดการศึกษาของแต่ละพื้นที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน
- ควรมีการออกแบบให้มีหลักในการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมพื้นที่ที่มีบริบทเฉพาะ เช่น พื้นที่ตามแนวชายขอบ (โรงเรียน ตชด.) การศึกษาในพื้นที่สูง เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันยังแยกส่วนการดำเนินงานกันอยู่ ดังนั้นจึงควรมีการออกแบบกฎหมายแม่บทให้แต่ละกระทรวงทำงานเชิงบูรณาการกันได้โดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นที่ตั้งเพื่อให้เกิดกระบวนการหนุนเสริมให้การศึกษาในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

บทสรุป

จากการสนทนากลุ่ม ผู้เข้าร่วมได้สะท้อนข้อคิดเห็นที่สำคัญต่อการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิ ครู และผู้แทนจากหลายภาคส่วนต่างสะท้อนความคิดเห็นที่ครอบคลุมทั้งด้านโครงสร้าง กฎหมาย และการปฏิบัติจริงในพื้นที่ โดยข้อคิดเห็นหลักเริ่มจากความมั่นคงทางนโยบายและทิศทางของระบบการศึกษา ซึ่งที่ผ่านมาได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามผู้บริหาร ส่งผลให้ขาดความต่อเนื่อง จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับชาติที่มีความเป็นกลางทางการเมือง และมีกลไกกำกับบังคับใช้เพื่อให้การดำเนินงานสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประเด็นการกระจาย

อำนาจและการบริหารจัดการสถานศึกษายังเป็นวิพากษ์ เพราะแม้กฎหมายเดิมจะระบุเรื่องการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติยังคงรวมศูนย์ จึงเสนอให้กำหนดบทบาทบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อเพิ่มอิสระแก่โรงเรียนในการจัดการบุคลากร ทรัพยากร และสื่อการสอน พร้อมทั้งเสริมบุคลากรสนับสนุน เช่น นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่ธุรการ หรือพยาบาล เพื่อลดภาระครูให้สามารถมุ่งสอนอย่างเต็มที่

สำหรับการพัฒนาครู มีข้อเสนอให้สร้างระบบผลิตครูคุณภาพสูงควบคู่กับการเปิดรับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้าสู่ระบบ โดยหลักสูตรผลิตครูควรบูรณาการกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานและสังคมยุคใหม่ พร้อมทั้งมีระบบพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับสมรรถนะครูทั้งด้านวิชาการและด้านการดูแลพฤติกรรมผู้เรียน ด้านการศึกษาเพื่อผู้เรียนและการลดความเหลื่อมล้ำ มีข้อเสนอให้กฎหมายมุ่งพัฒนาผู้เรียนเชิงองค์รวม ทั้งด้านปัญญาภายใน เช่น คุณธรรม การบริหารจัดการตนเอง และทักษะชีวิต ควบคู่กับปัญญาภายนอกด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอาชีพ โดยการจัดสรรทรัพยากรควรคำนึงถึงความแตกต่างของผู้เรียน ไม่ใช่จัดสรรแบบเท่าเทียม และควรให้บทบาทเชิงรุกแก่กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาในการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ประเด็นการศึกษาทางเลือกยังได้รับการหยิบยกโดยเสนอให้ยกเลิกคำว่า “การศึกษานอกระบบ” เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกแบ่งแยก และสร้างระบบการศึกษาที่ไร้รอยต่อ เปิดโอกาสให้นักเรียนสลับการเรียนระหว่างระบบได้ เช่น ระบบเครดิตแบงก์ อีกทั้งควรสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากครอบครัว ชุมชน และภาคเอกชนอย่างจริงจัง สำหรับการบูรณาการภาคส่วนอื่นและการมีส่วนร่วมของเอกชน มีข้อเสนอให้จัดการศึกษาไม่ควรเป็นภาระของกระทรวงศึกษาธิการเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องบูรณาการกับหลายกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งเปิดทางให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งในการสนับสนุนโรงเรียน การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและ AI เพื่อพัฒนาการเรียนรู้เฉพาะบุคคล และการออกแบบหลักสูตรที่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกการทำงาน

ในขณะเดียวกันยังมีการเน้นย้ำว่าร่างกฎหมายใหม่ควรมีกลไกตรวจสอบและการประเมินผลที่โปร่งใส โดยไม่เน้นเอกสารมากเกินไป แต่ควรเน้นการประเมินเพื่อพัฒนา พร้อมสร้างการมีส่วนร่วมจากผู้ปกครองและชุมชน อีกทั้งยังต้องเสริมมาตรการคุ้มครองผู้เรียนในมิติต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัยในสถานศึกษา การป้องกันการกลั่นแกล้งทางเพศและทางออนไลน์ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และความปลอดภัยด้านดิจิทัลซึ่งยังไม่ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในร่างกฎหมายที่ผ่านมา

นอกจากนี้ยังสะท้อนความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะในศูนย์การเรียนรู้ตามมาตรา 12 ที่ไม่ได้รับงบประมาณและการสนับสนุนเท่าเทียม จึงเสนอให้มีการปรับปรุงให้ครอบคลุมและเป็นธรรม ตลอดจนกำหนดมาตรการสนับสนุนเด็กกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กข้ามชาติและเด็กพิการอย่างเป็นระบบ ท้ายที่สุดมีการเสนอว่ากฎหมายใหม่ควรกำหนดยุทธศาสตร์การศึกษาให้เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาไทยให้เทียบเท่าสากล และควรเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนมีบทบาทโดยตรง เช่น การมีที่นั่งในคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ “ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง” อย่างแท้จริง

โดยสรุปแล้ว ความคิดเห็นจากการสนทนากลุ่มและการอภิปรายในครั้งนี้ชี้ชัดว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาใหม่ต้องมุ่งสร้างเป้าหมายที่ชัดเจน สร้างโครงสร้างกฎหมายและกลไกที่โปร่งใส ไม่ซ้ำซ้อน ลดภาระครู เปิดกว้างต่อการเรียนรู้ทุกรูปแบบ บูรณาการทุกภาคส่วน เสริมมาตรการคุ้มครองและลดความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนกำหนดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานสากล เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้สามารถเป็นเครื่องมือหลักในการยกระดับคุณภาพและความยั่งยืนของการศึกษาไทยในอนาคตได้อย่างแท้จริงและรอบด้าน

2. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 วันที่ 16 กันยายน 2568

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 จะแบ่งผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มออกเป็น 2 กลุ่มย่อยเพื่อให้ผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มแต่ละคนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ครบถ้วนภายใต้ระยะเวลาที่กำหนด ผลการสนทนากลุ่มแต่ละกลุ่มย่อยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 กลุ่มที่ 1 นักวิชาการด้านการศึกษา

- ยังไม่มีประเด็นที่เป็น**ฐานคิดเรื่องพัฒนาการมนุษย์** ทั้งในเอกสาร (ร่าง)พรบ. และผลการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act) จาก 6 ประเทศ หากการศึกษาไม่คำนึงถึงพัฒนาตามช่วงวัยของมนุษย์ จะทำให้เกิดรอยต่อและเกิดกระบวนการเรียนรู้ที่ไม่สอดคล้องกับพัฒนาการ ซึ่งจะส่งผลต่อการเรียนรู้ของผู้เรียนได้ เช่น กระบวนการเรียนรู้ระดับชั้นปฐมวัย ควรจัดการเรียนรู้ที่เน้นการพัฒนาของร่างกาย กล้ามเนื้อมัดเล็กมัดใหญ่ แต่ลักษณะการเรียนรู้ตามitบการศึกษาศึกษาของไทยแบบเดิม เป็นการนั่งเรียนเขียนอ่าน เป็นต้น

- ควรคำนึงถึง Well being ของเด็ก มีองค์ประกอบทั้ง 5 ที่ทำให้มนุษย์เติบโตอย่างสมบูรณ์ คือ 1) สุขภาวะ (Well being) 2) สุขภาพ (Health) 3) โภชนาการ (nutrition) 4) ความสัมพันธ์ที่ปลอดภัยและมั่นคง (safe and secure relationship) และ 5) การเรียนรู้ (learning) ตามรายงานของ WHO ยูนิเซฟ (UNICEF) และ UNESCO

- ควรคำนึงถึงวิธีการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับช่วงวัยของผู้เรียน
- ควรคำนึงถึงระบบนิเวศการเรียนรู้ (Learning Ecosystem) เกิดขึ้นที่รอบตัวเด็ก โดยครอบคลุมถึงบริบทแวดล้อมที่ไม่ใช่เพียงโรงเรียนอย่างเดียว และควรคำนึงถึงการเรียนรู้ที่สามารถเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้
- การสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่มีความพร้อมสำหรับเด็กที่เรียนได้ทุกที่ทุกเวลา ระบบออนไลน์เรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ ลานกิจกรรม ศูนย์การเรียนรู้ ควรมีการลงทะเบียนแหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ ให้เด็กสามารถสะสมหน่วยกิตได้ มีคูปอง (EDU coupon) ให้เด็กได้เรียนรู้สะสมหน่วยกิต

- ไม่มีการนำปรัชญาการศึกษา Human-Centered Education แนวคิดการจัดการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child-centred education) มาออกแบบ (ร่าง) พ.ร.บ. ควรใช้ปรัชญาข้างต้นมาออกแบบเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ใกล้ตัวเด็ก ที่สามารถเข้าถึงได้ง่าย มีความหลากหลาย และเพียงพอ รวมถึงควรค้นหาสิ่งๆ ที่เอื้อให้เด็กเกิดการเรียนรู้ที่มีคุณภาพ “การศึกษาที่ smooth” และ “การศึกษาที่ยืดหยุ่นและไร้รอยต่อ (Seamless Education)”

- แนวคิดการจัดการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child-centred education) ยังไม่ชัดเจนทางการปฏิบัติและการขับเคลื่อน ถูกบังคับด้วยวิธีการเรียนรู้แบบเดิม

- ควรนำใช้การวิเคราะห์อำนาจ (power analysis) เพื่อออกแบบร่างพรบ. สำหรับการค้นหาจุดศูนย์รวมอำนาจ ที่ส่งผลกระทบต่อตัดสินใจในแต่ละหน่วยงาน โดยช่วงเปลี่ยนผ่านระบบการศึกษาแบบเดิม (พรบ. ฉบับเดิม) ไปสู่ระบบการศึกษาแบบใหม่ (พรบ. ฉบับใหม่) ควรจัดการอำนาจบางจุดที่ไม่จำเป็นลง และให้อำนาจในจุดใหม่ที่เป็นมากขึ้นแทน นอกจากนี้ยังควรกำหนดกรอบระยะเวลาของช่วงเปลี่ยนผ่านระบบการศึกษาแบบเดิม (พรบ. ฉบับเดิม) ก่อนเข้าสู่ระบบการศึกษาแบบใหม่ (พรบ. ฉบับใหม่) ให้ชัดเจน

หมายเหตุ การวิเคราะห์อำนาจ (power analysis) เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เพื่อทำความเข้าใจอำนาจที่ซับซ้อนในระบบสังคม โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กร และกลุ่มต่าง ๆ เพื่อวางแผนการทำงาน

- ควรเปลี่ยนจาก factory model ไปเป็น custom model พรบ. การศึกษาฉบับใหม่ต้องไม่เป็น factory model

- เด็ก Gen Z และ Gen Alpha จะมีนิเวศน์การเรียนรู้ที่สำคัญและใกล้ชิดกับเด็กกลุ่มนี้คือ ครอบครัวและโรงเรียน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสร้าง well-being ให้กับเด็ก เนื่องจากแนวโน้มปัญหาสุขภาพจิตของเด็กปัจจุบันอันดับหนึ่งเกิดจากการเรียน ดังนั้นจึงไม่ควรคำนึงแต่ผลสัมฤทธิ์เท่านั้น ควรคำนึงถึง well-being ทุกด้านของเด็กด้วย

- ควรคำนึงถึง สิทธิเด็ก สิทธิผู้เรียน ซึ่งเป้าหมายของการศึกษา คือ การเคารพความเป็นมนุษย์ของผู้เรียน ควรทำให้ผู้เรียนมีสิทธิในการเลือกการศึกษาและออกแบบการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความรัก ความถนัด ความฝัน และเหมาะสมกับตนเองได้อย่างอิสระ

- สิ่งที่มีใน (ร่าง) พรบ. ทุกฉบับ คือ การศึกษาจากภาคสังคม ซึ่งเป็นการศึกษาที่สร้างการมีส่วนร่วมของสังคมในการจัดการศึกษา เป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับความหลากหลายของผู้เรียน โดยยึดหลักการเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม และทั่วถึงอย่างมีคุณภาพ ทั้งนี้ควรเพิ่มหน่วยจัดการศึกษาภาคสังคม เดิมอยู่ในสถานศึกษาตามมาตรา 18(3) แต่ถูกตัดออก

- การยุบโรงเรียนขนาดเล็ก ทำให้เด็กห่างไกลจากชุมชนห่างไกลจากท้องถิ่น

- ควรส่งเสริมให้เกิดกลไกการจัดการศึกษาอย่างมีอิสระ ปัจจุบันรัฐใช้กฎของรัฐมาครอบงำการศึกษาทุกรูปแบบ รวมถึงภาคสังคมไม่มีกลไกการดูแลเพื่อทำให้การศึกษาแตกต่างหลากหลายและกระจายการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน

- หน่วยงานหรือองค์กรที่ควรมารับผิดชอบดูแลหน่วยจัดการศึกษาภาคสังคม ควรเป็น สำนักการศึกษาภาคสังคม หรือองค์กรมหาชนที่อยู่นอกเหนือจากรัฐ มีคณะกรรมการจากทุกภาคีการจัดการศึกษา ส่งเสริมให้เกิดกลไกที่มีความเข้าใจปรัชญาการศึกษารูปแบบต่าง ๆ บ้านเรียนและศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น เติบโตการศึกษาภาคสังคมดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีกฎระเบียบแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น

- พรบ. การศึกษาระบุประเด็นความอิสระของสถานศึกษาในการจัดการศึกษา แต่ไม่มีแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ยังคงติดกรอบการรับคำสั่งแบบ top-down นโยบายที่ไม่ยั่งยืนเปลี่ยนแปลงไปตามการโยกย้ายของรัฐมนตรี ควรยกเลิกคณะกรรมการสถานศึกษาที่มีอำนาจ เข้าใจถึงบทบาทคณะกรรมการการศึกษาอย่างแท้จริง ชุมชนควรมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนงานต่าง ๆ ของสถานศึกษา

- การเชื่อมโยงระบบการศึกษาควรทำให้เด่นชัด เช่น ระบบธนาคารหน่วยกิต (credit bank) มีนโยบายแต่ไม่ได้ขับเคลื่อนอย่างถูกต้อง

- ควรคำนึงถึงการศึกษาที่ทันสมัย กระบวนการเรียนรู้ที่ทำให้เด็กค้นพบตัวเอง กระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบท ทำให้เด็ก ค้นพบและรู้จักบริบทรอบตัว เช่น โรงเรียน ชุมชน จังหวัด สังคม เป็นต้น ทั้งนี้ต้องตรงกับความต้องการจะทำให้เกิดพลังการเรียนรู้

- ระบบการเรียนรู้ไม่เชื่อมโยงกับสถานการณ์ของชีวิตและสังคม ความเปลี่ยนแปลงนิยามของการเรียนรู้ใหม่ว่าการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ทุกที่ทุกเวลา ไม่ใช่แค่ในห้องเรียนเท่านั้น เด็กต้องไปเรียนรู้กับชุมชนกับคนในนิเวศรอบตัวได้ ไม่ใช่แค่ครูเท่านั้น

- (ร่าง) พรบ. แต่ละฉบับ ไม่มีการกำหนดน้ำหนักว่ามุ่งเน้นประเด็นใด

- (ร่าง) พรบ. บางฉบับมีการกำหนดคุณลักษณะของผู้เรียนตามช่วงวัย

- (ร่าง) พรบ. ส่วนใหญ่รองรับการศึกษาหลายรูปแบบ มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ติดปัญหาเรื่องการเชื่อมโยง และการรับรองคุณวุฒิที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

- ไม่มีหน่วยกำกับติดตาม รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ของแต่ละหน่วยงาน ไม่มีบทลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามที่พรบ.กำหนดหรือปฏิบัติตามแต่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นจึงควรคิดกลไกรองรับระบบกำกับติดตามมาตรฐาน

- ระบบควรทำงานและปรับปรุงด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง อาจกำหนดกรอบระยะเวลากำกับทบทวนการปฏิบัติตาม พรบ. ให้ชัดเจน เช่น ควรมีการทบทวนทุก 6 ปี 10 ปี

- เจ็อนไขปึงบประมาณที่ไม่ยึดหยุ่น ส่งผลให้การปฏิบัติงานในพื้นที่ไม่คล่องตัว ต้องรอรอบการอนุมัติงบประมาณตามปึงบประมาณ
- ครูผู้สอนจบไม่ตรงกับสาขาวิชาที่สอน
- บุคลากรที่จะขับเคลื่อนงานขาดองค์ความรู้หรือความเข้าใจ ทำให้การขับเคลื่อนแนวทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับที่พรบ.กำหนด เช่น ศึกษานิเทศก์เป็นหน่วยบูรณาการระดับจังหวัด หากไม่เข้าใจ จะทำให้การขับเคลื่อนงานเกิดความซ้ำซ้อน ไม่มีทิศทาง
- การเชื่อมโยงนโยบายมีความเหลื่อมของกรอบเวลา เช่น การประกาศ สกร. เกิดก่อน พรบ.ฉบับใหม่
- การทำงานของผู้ขับเคลื่อนการศึกษาในทุกระดับควรเน้นการบูรณาการ อย่างไร้รอยต่อ เช่น ระบบสุขภาพจิต ที่มีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบหลัก แต่การทำงานไม่เชื่อมโยงกับโรงเรียน ทำให้การช่วยเหลือดูแลเด็กเกิดความล่าช้า
- สสส. กำลังดำเนินงานโครงการพื้นที่นำร่องทดลองเกี่ยวกับนิเวศการเรียนรู้ของเด็ก ซึ่งอาจศึกษาตัวอย่างการดำเนินงานและนำไปใช้ประกอบการศึกษาวิจัยในครั้งนี้อย่าง

2.2 กลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา และภาคธุรกิจเอกชน

● ความมั่นคงทางนโยบายและการกำกับทิศทาง

ปัญหา: นโยบายด้านการศึกษาเปลี่ยนแปลงบ่อยตามผู้บริหารหรือรัฐบาล ทำให้โรงเรียนขาดความต่อเนื่องและเกิดความปั่นป่วนในการปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะ:

- ควรมี “คณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับชาติ” หรือ “super board” ที่เข้มแข็ง ทำหน้าที่กำหนดทิศทางหลักที่ชัดเจนและเป็นกลางทางการเมือง
- กฎหมายควรกำหนดกลไกหรือบทบาทผู้ปฏิบัติที่สามารถบังคับใช้กับฝ่ายบริหารได้ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พรบ. โดยไม่บิดเบือนหรือแก่งไปมา

● การกระจายอำนาจและการบริหารจัดการสถานศึกษา:

ปัญหา: พรบ. เดิมเขียนเรื่องการกระจายอำนาจได้ดี แต่ภาคปฏิบัติยังรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โรงเรียนไม่มีอิสระในการบริหารจัดการเท่าที่ควร (เช่น การเลือกตำรา การคัดเลือกบุคลากร) รวมไปถึงการจัดการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการกับกระทรวงมหาดไทยที่ท้องถิ่นดูแลโรงเรียนของตนเอง การจัดการศึกษาไปคนละทางซึ่งไปคนละทิศคนละทาง

ข้อเสนอแนะ:

- ควรกำหนดรายละเอียดในกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น (เช่น "ตามเงื่อนไขที่กฎกระทรวงกำหนด") เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

- โรงเรียนควรมีอิสระในการจัดหา จัดซื้อ หรือแม้กระทั่งผลิตสื่อการเรียนรู้และตำราที่ทันสมัยและเหมาะสมกับบริบทของตนเอง

- ลดภาระงานที่ไม่ใช่การสอนของครู โดยอาจพิจารณาให้มีบุคลากรสนับสนุนในโรงเรียน เช่น ครูธุรการ ครูพัสดุ พยาบาล หรือนักกฎหมาย เพื่อให้ครูสามารถทุ่มเทให้กับการสอนและการพัฒนานักเรียนได้อย่างเต็มที่

- ควรแยกงานการศึกษาออกจากงานปกครองของหน่วยงานอื่น เพื่อไม่ให้เกิดภาระงานที่ซับซ้อนและขัดขวางการขับเคลื่อนตามเป้าหมายของ พรบ.

● **การพัฒนาและสนับสนุนบุคลากรครู:**

ปัญหา: ครูบางรายสอนไม่ตรงตามวุฒิหรือขาดทักษะที่จำเป็นในการจัดการปัญหาพฤติกรรมของนักเรียน, ขาดเครื่องมือการสอนที่หลากหลาย

ข้อเสนอแนะ:

- ส่งเสริมการผลิตครูที่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการศึกษาและพฤติกรรมเด็ก โดยเฉพาะระดับปฐมวัยและประถม

- พิจารณารูปแบบการสรรหาครูแบบ "ระบบเปิด" (รับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่ไม่จบครู) ควบคู่กับ "ระบบปิด" (ผลิตครูที่เก่งที่สุด) โดยเฉพาะในระดับมัธยมปลาย เพื่อให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมกับความต้องการของนักเรียน

- หลักสูตรการผลิตครูควรร่วมมือกับภาคเอกชนในการออกแบบ เพื่อให้ครูมีทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและตลาดแรงงานในอนาคต (เช่น soft skills, EF)

- กรอบอัตรากำลังในโรงเรียนควรมีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (เช่น ผู้ดูแลเด็กเรียนร่วม, พยาบาล) ที่จะเข้ามาเสริมการทำงาน of ครู

- ให้อุดบทรเรียนพรบ 42 ที่ได้มาขับเคลื่อน และเพิ่มเติมการศึกษาให้ขาดจากการปกครอง ทำให้ครูไม่ได้สอนต้องไปทำอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวกับงานสอน

● **การศึกษามุ่งเน้นผู้เรียนและลดความเหลื่อมล้ำ:**

ปัญหา: การศึกษาเน้นวิชาการมากเกินไป ขาดการพัฒนาด้านจิตใจและศิลปะ การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่ตอบโจทย์ความแตกต่างของผู้เรียน

ข้อเสนอแนะ:

- พรบ. ควรเน้นการพัฒนาศักยภาพผู้เรียนรายบุคคลและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยระบุการพัฒนา "ปัญญาภายใน" (เช่น EF, self-management, character) ควบคู่ไปกับการพัฒนาปัญญาภายนอก ตั้งแต่ระดับปฐมวัย เช่น ในระดับปฐมวัยถึงประถมศึกษาเน้นการศึกษาเบื้องต้นเป็นการเตรียมความพร้อมของเด็กเพื่อรับการศึกษาในระดับสูงขึ้น จากนั้นระดับต่อไปเน้นพัฒนาคนให้แสวงหาองค์ความรู้ที่ลึกซึ้งขึ้น (สำหรับ

สายวิชาการ) รวมไปถึงพัฒนาทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ (สำหรับสายวิชาชีพ) เป็นต้น ทั้งนี้แล้วตัวผู้เรียนจะต้องตอบได้ว่าโตไปแล้วจะประกอบอาชีพอะไร

- การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาควรคำนึงถึงความเหลื่อมล้ำ โดยการสนับสนุนตามความต้องการที่แตกต่างกันของเด็กแต่ละคน ไม่ใช่จัดสรรเท่ากันทั้งหมด
- ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะชีวิต ทักษะอาชีพ และวิชาที่ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และคุณค่าภายในของผู้เรียน (เช่น ศิลปะ)
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ควรมีบทบาทเชิงรุกในการลดความเหลื่อมล้ำและสนับสนุนโรงเรียนที่ขาดแคลนมากขึ้น

● **การศึกษาทางเลือกและการปรับโครงสร้างระบบ:**

ปัญหา: การศึกษาทางเลือก (ตามมาตรา 12 พรบ. 2542) ยังขาดโครงสร้างการบริหารจัดการและการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน และคำว่า "การศึกษานอกระบบ" ทำให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกและขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ

ข้อเสนอแนะ:

- พรบ. ใหม่ควร "หลายแห่ง" และ "หลายกำแพง" ระหว่างระบบการศึกษาต่าง ๆ ให้เกิดความไร้รอยต่อ นักเรียนสามารถสลับรูปแบบการเรียนรู้ได้ง่าย (เช่น ระบบเครดิตแบงก์)
- ควรยกเลิกคำว่า "การศึกษานอกระบบ" เพื่อส่งเสริมให้การศึกษาทุกรูปแบบได้รับการยอมรับและสนับสนุนอย่างเท่าเทียม
- ภาครัฐควรเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับคุณภาพการศึกษาในภาพรวม โดยเปิดโอกาสให้ภาคสังคม (ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน) มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากขึ้น และมีโครงสร้างรองรับที่ชัดเจน
- นโยบายการศึกษาควรร่วมมือกับหลากหลายกระทรวง (เช่น มหาดไทย สาธารณสุข หน่วยงานความมั่นคง) เพื่อให้การจัดการศึกษาครอบคลุมโรงเรียนทุกประเภท (เช่น โรงเรียนพระปริยัติธรรม โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน)

● **การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน:**

โอกาส: ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาผู้เรียนให้พร้อมสำหรับโลกการทำงาน

ข้อเสนอแนะ:

- ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการร่วมพัฒนาโรงเรียน ผ่านโครงการต่างๆ ที่ให้เด็กเป็นศูนย์กลาง
- นำเทคโนโลยี EdTech และ AI มาใช้ในการพัฒนาการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (personalized learning) โดยเฉพาะการเรียนรู้ภาษาและการให้ feedback

- หลักสูตรอุดมศึกษาควรมีส่วนที่เป็น "adaptive course" นอกเหนือจาก "core course" เพื่อให้สามารถปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของโลกและตลาดแรงงาน

● **ความชัดเจนและการบังคับใช้กฎหมาย:**

ปัญหา: ร่าง พรบ. หลายฉบับยังมีความไม่สอดคล้องกันในรายละเอียด, บทบัญญัติมักเป็นหลักการกว้างๆ แต่ขาดกลไกการบังคับใช้หรือบทลงโทษที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

ข้อเสนอแนะ:

- ทึมร่างควรตรวจสอบความสอดคล้องของเนื้อหาในร่าง พรบ. อย่างละเอียด เพื่อป้องกันความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและการตีความที่แตกต่างกัน

- ควรกำหนดกลไกการบังคับใช้หรือบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้มีอำนาจที่ไม่ขับเคลื่อน พรบ. หรือกำหนดให้มีกฎกระทรวงมารองรับ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และนำไปปฏิบัติได้จริง

● **การประกันคุณภาพ:** เดิมใช้องค์กรมหาชนแม้ว่าจะมีองค์กรเข้ามาที่ช่วยให้ช่วยลดภาระงานของครูแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในผลปฏิบัติเป็นในทางตรงข้าม ทั้งนี้ควรให้ชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

โดยรวมแล้ว ผู้เข้าร่วมมีความเห็นว่า พรบ. การศึกษาฉบับใหม่ควรเน้นการสร้างความมั่นคงและทิศทางที่ชัดเจนให้กับระบบการศึกษา ส่งเสริมการกระจายอำนาจที่แท้จริง พัฒนาและสนับสนุนบุคลากรครูให้มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางและลดความเหลื่อมล้ำ เปิดกว้างและมีโครงสร้างรองรับการศึกษาทางเลือก และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน รวมถึงภาคเอกชนและหน่วยงานรัฐอื่นๆ อย่างบูรณาการ เพื่อให้การศึกษาไทยสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนและตอบโจทย์ความต้องการของประเทศชาติในอนาคต

บทสรุป

ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 2 มีประเด็นเกิดขึ้นหลายประเด็นอันเนื่องมาจากความหลากหลาย ความเชี่ยวชาญของผู้เข้าร่วมกิจกรรม ทั้งนี้เมื่อพิจารณาทั้งสองห้องย่อยร่วมกัน จะเห็นได้ว่ามีจุดร่วมในหลายประเด็น ได้แก่ การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง การปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกระจายอำนาจ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ และการยกระดับคุณภาพครู ฯลฯ แต่ก็มีจุดต่างที่เสริมกัน

1) **รากฐานด้านพัฒนาการมนุษย์และการยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง**

ห้องย่อยที่ 1 ให้ความสำคัญกับการวิพากษ์ว่าระบบการศึกษาปัจจุบันละเลยลักษณะเฉพาะของการเรียนรู้ในแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะปฐมวัย ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาคน ขณะที่ห้องย่อยที่ 2 แม้มีได้ลงรายละเอียดเชิงช่วงวัย แต่สะท้อนให้เห็นว่า พรบ. ใหม่ควรมุ่งเน้นการพัฒนาผู้เรียนแบบองค์รวม ทั้งด้านปัญญาภายใน (การคิด คุณธรรม การจัดการตนเอง) และปัญญาภายนอก (วิชาการ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอาชีพ) ทั้งสองห้องจึงมีจุดร่วมกันที่ต้องการให้กฎหมายใหม่ยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยห้องย่อยแรกเน้น

มิติ “การเรียนรู้ตามช่วงวัยและสิทธิในการออกแบบการเรียนรู้” ส่วนห้องย่อยสองเน้นมิติ “การพัฒนาผู้เรียนแบบองค์รวมเพื่อชีวิตในโลกยุคใหม่”

2) การจัดการศึกษาและความยืดหยุ่นของระบบ

จากห้องย่อยที่ 1 ผู้เข้าร่วมสะท้อนว่าระบบปัจจุบันยังคงรวมศูนย์ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนเลือกเส้นทางการเรียนตามความสนใจ อีกทั้งยังไม่รับรองการศึกษาภาคสังคม เช่น โสภมสคูลและศูนย์การเรียนรู้ชุมชน ในขณะที่ห้องย่อยที่ 2 เสนอให้ยกเลิกคำว่า “การศึกษานอกระบบ” เพื่อไม่ให้เกิดการแบ่งแยก และสร้างระบบการศึกษาที่ไร้รอยต่อ เปิดโอกาสให้ผู้เรียนสลับเส้นทางการเรียนรู้ได้ เช่น ระบบเครดิตแบงก์ ทั้งสองห้องจึงชี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า ระบบควรยืดหยุ่น รองรับการศึกษาทางเลือกและชุมชน แต่ห้องย่อยที่ 2 ให้ความสำคัญกับการออกแบบเชิงระบบและการเชื่อมต่อระหว่างระบบมากกว่า

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำและคุณภาพการศึกษา

ห้องย่อยที่ 1 เน้นย้ำถึงความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะโรงเรียนขนาดเล็กที่ประสบปัญหาขาดครูและทรัพยากร รวมถึงปัญหาการยุบโรงเรียนที่ทำให้ผู้เรียนห่างไกลจากชุมชน ตลอดจนระบบประเมินที่ไม่สะท้อนคุณภาพการเรียนรู้จริง ส่วนห้องย่อยที่ 2 เสนอให้จัดสรรทรัพยากรตาม “ความต้องการที่แตกต่างของผู้เรียน” ไม่ใช่การจัดสรรแบบเท่าเทียม และชี้ว่าควรเสริมบทบาทกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำอย่างจริงจัง สองห้องจึงมีจุดร่วมในการชี้ปัญหาความไม่เสมอภาค แต่ห้องย่อยแรกเน้นมิติภาคสนาม เช่น โรงเรียนเล็กและการยุบโรงเรียน ขณะที่ห้องย่อยสองเน้นกลไกระดับนโยบายและการใช้กองทุนรองรับ

4. การบริหารจัดการและการกระจายอำนาจ

ทั้งสองห้องย่อยเห็นตรงกันว่า แม้กฏหมายปัจจุบันระบุเรื่องการกระจายอำนาจ แต่การปฏิบัติยังรวมศูนย์ ห้องย่อยที่ 1 เสนอให้กระจายอำนาจสู่สถานศึกษา เสริมบทบาทคณะกรรมการสถานศึกษาให้เป็นกลไกสำคัญ และกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ขณะที่ห้องย่อยที่ 2 เสนอให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารจัดการทั้งด้านบุคลากร ทรัพยากร และสื่อการเรียนรู้ โดยควรมีบุคลากรสนับสนุนเพื่อแบ่งเบาภาระครู จุดเน้นของห้องแรกคือ “โครงสร้างการกำกับและความโปร่งใส” ส่วนห้องสองเน้น “การเสริมพลังโรงเรียนในเชิงปฏิบัติ” แต่ทั้งสองล้วนต้องการให้กฎหมายใหม่ตอบโจทย์การกระจายอำนาจจริง

5. คุณภาพครูและระบบการผลิตครู

ในห้องย่อยที่ 1 มีการวิพากษ์ระบบราชการและการประเมินครูที่ไม่สะท้อนคุณภาพจริง อีกทั้งระบบรางวัลยังไม่ส่งเสริมการเรียนรู้เชิงลึกของผู้เรียน ส่วนห้องย่อยที่ 2 เสนอเชิงรุกว่า ต้องสร้างระบบผลิตครูคุณภาพสูง เปิดรับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้ามาในระบบ และพัฒนาวิชาชีพครูอย่างต่อเนื่อง โดยหลักสูตรผลิตครูควรบูรณาการกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาทักษะที่ตรงกับสังคมและตลาดแรงงาน ดังนั้น ห้องแรกสะท้อน “ปัญหาและข้อจำกัดในระบบครูปัจจุบัน” ขณะที่ห้องสองเสนอ “แนวทางการยกระดับระบบผลิตและพัฒนาครู” ทั้งสองจึงเชื่อมต่อกันเป็นภาพของการปฏิรูปครูทั้งระบบ

6. ความมั่นคงทางนโยบายและโครงสร้างกฎหมาย

ประเด็นนี้ถูกเน้นในห้องย่อยที่ 2 อย่างชัดเจน ผู้เข้าร่วมเสนอให้ตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษา ระดับชาติที่เป็นกลางทางการเมือง เพื่อแก้ปัญหาการเปลี่ยนแปลงนโยบายตามผู้บริหาร ซึ่งเป็นข้อจำกัดที่ห้องย่อยที่ 1 ก็สะท้อนเช่นกันว่าขาดความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงตามรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ห้องสองย้ำเพิ่มว่า กฎหมายใหม่ไม่ควรเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ แต่ต้องมีรายละเอียดเชิงปฏิบัติ กลไกตรวจสอบโปร่งใส และบทลงโทษที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำไปใช้จริงได้

7. การบูรณาการภาคส่วนและการใช้เทคโนโลยี

ห้องย่อยที่ 1 เสนอเชิงกว้างถึงการสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงโรงเรียน ชุมชน และโลกออนไลน์ ส่วนห้องย่อยที่ 2 ขยายความโดยเสนอการบูรณาการข้ามกระทรวง เช่น สาธารณสุขและวัฒนธรรม รวมถึงเปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการสนับสนุนโรงเรียน ใช้เทคโนโลยี EdTech และ AI เพื่อการเรียนรู้เฉพาะบุคคล และการออกแบบหลักสูตรที่ยืดหยุ่นต่อโลกการทำงาน จุดร่วมจึงอยู่ที่การใช้ “เทคโนโลยีและเครือข่าย” แต่ห้องสองเน้นการปฏิบัติและการมีส่วนร่วมที่เป็นระบบมากกว่า

3. ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 วันที่ 17 กันยายน 2568

การสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มจากกลุ่มนักวิชาการและภาคนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติ ผลการสนทนากลุ่มแต่ละกลุ่มย่อยมีรายละเอียดดังนี้

- โจทย์สำคัญที่ต้องคำนึงถึงก่อนอันดับแรก คือขอบเขตและสถานะของ พรบ. การศึกษาฉบับนี้ว่ามีสถานะเป็นกฎหมายแม่บท/กฎหมายหลัก หรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เนื่องจากกฎหมายการศึกษาในประเทศไทยมีหลายระดับและหลายฉบับ เช่น พรบ. เกี่ยวกับครู พรบ. ส่งเสริมการเรียนรู้ เป็นต้น
- หากกำหนดของเขตของพรบ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บท (umbrella act/ธรรมนูญการศึกษา) ที่กำหนดทิศทางหลัก รายละเอียดย่อยอื่น ๆ ควรอยู่ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้ พรบ. หลักมีความกระชับและไม่จำเป็นต้องแก้ไขบ่อยครั้ง

- สำหรับประเด็นโครงสร้างกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้ มีความละเอียดอ่อนทางการเมือง แต่เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิรูป ควรพิจารณาปรับโครงสร้างกระทรวงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดจำนวน คณะกรรมการ เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability)
- การจำแนกประเภทการศึกษาข้อเสนอให้ลดกำแพงระหว่าง "การศึกษาในระบบ" และ "การศึกษานอกระบบ" ให้เหลือเพียง "การศึกษาเพื่อวุฒิ" และ "การเรียนรู้ตามอัธยาศัย" เพื่อส่งเสริมความหลากหลายและอำนวยความสะดวกให้การจัดการศึกษาทางเลือก เช่น Home School ศูนย์การเรียนรู้ตามมาตรา 12
- การสร้างความต่อเนื่องทางนโยบายและการบังคับใช้ พบปัญหาการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ส่งผลให้โยกย้ายขาดความต่อเนื่อง และกฎหมายปี 2542 ขาดบทลงโทษจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ
- สำหรับประเด็นกลไกรับผิดชอบ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตาม พรบ. ของแต่ละหน่วยงานอาจไม่จำเป็นต้องมีบทลงโทษใน พรบ. หลัก แต่ให้ไปอยู่ในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง
- สร้าง "วาระการปฏิรูปการศึกษา" ให้เป็นที่ยอมรับในวงกว้างของสังคม เพื่อให้พรรคการเมืองใดเข้ามาก็ไม่สามารถปฏิเสธได้
- กระจายอำนาจให้สถานศึกษา และคณะกรรมการสถานศึกษา ให้มีอำนาจในการยื่นหยัดในแนวทางของตน และเป็น "บัฟเฟอร์" ป้องกันการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากส่วนกลาง
- เปลี่ยนรูปแบบโครงการจากส่วนกลางที่บังคับทุกโรงเรียน เป็น "เมนู" ให้โรงเรียนเลือกตามความเหมาะสม
- ทบทวนโครงสร้างค่าตอบแทนครูและการก้าวหน้าในอาชีพ ให้เชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เพื่อสร้างแรงจูงใจ
- ลดจำนวนคณะกรรมการและโครงสร้างที่ซับซ้อนในกระทรวง เพื่อเพิ่มความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้น
- ติดตามให้ระบบในการดำเนินการกับโรงเรียนที่ไม่ได้มาตรฐานในเชิงผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เช่น การพิจารณาปิดโรงเรียน สำหรับโรงเรียนที่มาตรฐานต่ำติดต่อกันหลายครั้ง โดยคำนึงถึงบริบทของโรงเรียนขนาดเล็กและพื้นที่ห่างไกล
- บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ และกลไกความรับผิดชอบ ควรส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการจัดการศึกษา โดยปลดล็อกข้อจำกัดด้านงบประมาณ ภาวะเป็ยบ และการประสานงาน
- เน้นให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการดูแลลูกหลานและใช้ทรัพยากรในพื้นที่ให้เต็มที่
- ส่งเสริมการมี "นักวิทยากรข้อมูลการศึกษา" เพื่อช่วยวิเคราะห์ข้อมูลและพัฒนาการศึกษา

- ความท้าทายในการนำกฎหมายลำดับรองไปปฏิบัติ แม้ พรบ. หลักจะดี แต่การออกและการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองมักล่าช้า เช่น กรณีมาตรา 12 ของ พรบ. 2542 ที่ใช้เวลากว่า 20 ปีแต่ยังคงมีปัญหาการปฏิบัติ) ควรเร่งรัดให้กฎหมายลำดับรองมีผลบังคับใช้ได้จริงและรวดเร็ว

- งานวิจัยนี้คาดว่าจะแล้วเสร็จและนำเสนอข้อมูลสรุปจากการระดมความเห็นในเดือนตุลาคม 2568 และจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทบทวนและยกร่าง พรบ. การศึกษาระดับใหม่ แม้ พรบ. อาจจะไม่ทันการพิจารณาของสภาชุดปัจจุบัน แต่ผลงานวิจัยนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับพรรคการเมืองและภาคประชาชนในการพัฒนาและผลักดันกฎหมายการศึกษาในอนาคตต่อไป โดยจะพยายามให้ข้อเสนอแนะที่ครอบคลุมถึงระบบนิเวศของกฎหมายการศึกษาทั้งหมด

บทสรุป

ผลการสนทนากลุ่มครั้งที่ 3 จะมุ่งไปในมุมมองของผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำให้เห็นภาพและแนวทางของการตราธรรมนูญการศึกษาที่ควรเป็นอันเกิดจากประสบการณ์ของผู้แทนจากภาคนโยบาย และร่วมอภิปรายเปรียบเทียบกับมุมมองเชิงวิชาการทำให้ได้ข้อสรุปสำคัญของหลักการและข้อสังเกตในการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่

การอภิปรายได้สะท้อนภาพรวมของความท้าทาย ข้อจำกัด และโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาไทยให้ตอบโจทย์อนาคต โดยประเด็นแรกที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอย่างเด่นชัดคือ ขอบเขตและสถานะของพระราชบัญญัติการศึกษา ซึ่งผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่เห็นพ้องว่ากฎหมายฉบับใหม่นี้ควรทำหน้าที่เป็น “กฎหมายแม่บท” หรือ Umbrella Act ที่กำหนดทิศทางหลักของการจัดการศึกษาในระดับชาติ โดยมีลักษณะเป็นธรรมนูญการศึกษา ไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป ทั้งนี้ รายละเอียดเชิงปฏิบัติควรถูกถ่ายโอนไปยังกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้กฎหมายหลักมีความกระชับ ชัดเจน และไม่ต้องแก้ไขบ่อยครั้ง ซึ่งจะเอื้อต่อเสถียรภาพของนโยบายการศึกษาในระยะยาว

อีกประเด็นสำคัญคือ โครงสร้างของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผู้เข้าร่วมได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบราชการด้านการศึกษาของไทยมีความซับซ้อนและเต็มไปด้วยคณะกรรมการจำนวนมาก ทำให้ขาดความคล่องตัวและการกำกับติดตามที่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้ปรับโครงสร้างเพื่อลดความซ้ำซ้อน ลดจำนวนคณะกรรมการ และเพิ่มความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ เพื่อยกระดับ accountability หรือความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในทางการศึกษา การจำแนกประเภทการศึกษาเป็นอีกประเด็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง โดยมีข้อเสนอให้ยกเลิกกำแพงระหว่าง “การศึกษาในระบบ” และ “การศึกษานอกระบบ” แล้วปรับเป็นเพียงสองประเภท ได้แก่ “การศึกษาเพื่อวุฒิ” และ “การเรียนรู้ตามอัธยาศัย” เพื่อให้ระบบการศึกษามีความยืดหยุ่นมากขึ้น รองรับการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น Home School หรือศูนย์การเรียนรู้ตามมาตรา 12 ของกฎหมายปี 2542 ที่แม้จะถูกบัญญัติไว้แต่การปฏิบัติจริงยังประสบอุปสรรคอย่างต่อเนื่อง

ประเด็นเรื่อง ความต่อเนื่องทางนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย ถูกเน้นย้ำว่าการเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการบ่อยครั้ง ส่งผลให้ทิศทางนโยบายไม่ต่อเนื่องและขาดความเสถียร ขณะเดียวกันกฎหมายการศึกษาในปี 2542 ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน จึงไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ได้จริง ผู้เข้าร่วมจึงเสนอว่า แม้พระราชบัญญัติหลักอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติบทลงโทษโดยตรง แต่ควรมีกฎหมาย ลำดับรองรองรับการบังคับใช้ พร้อมกันนี้ควรสร้าง “วาระการปฏิรูปการศึกษา” ที่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ในสังคม เพื่อให้ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาบริหารประเทศ ก็ไม่อาจปฏิเสธหรือบิดเบือนเป้าหมาย การปฏิรูปได้ ในด้านการกระจายอำนาจ มีข้อเสนอให้สถานศึกษาและคณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจ กำหนดทิศทางและแนวทางที่เหมาะสมกับตนเอง เพื่อทำหน้าที่เป็น “บัฟเฟอร์” ลดแรงกระแทกจาก การเปลี่ยนแปลงนโยบายส่วนกลาง รวมถึงเปลี่ยนรูปแบบโครงการจากส่วนกลางที่บังคับใช้เหมือนกัน ทุกโรงเรียน ให้เป็น “เมนูทางเลือก” ที่สถานศึกษาสามารถเลือกได้ตามบริบทของตนเอง

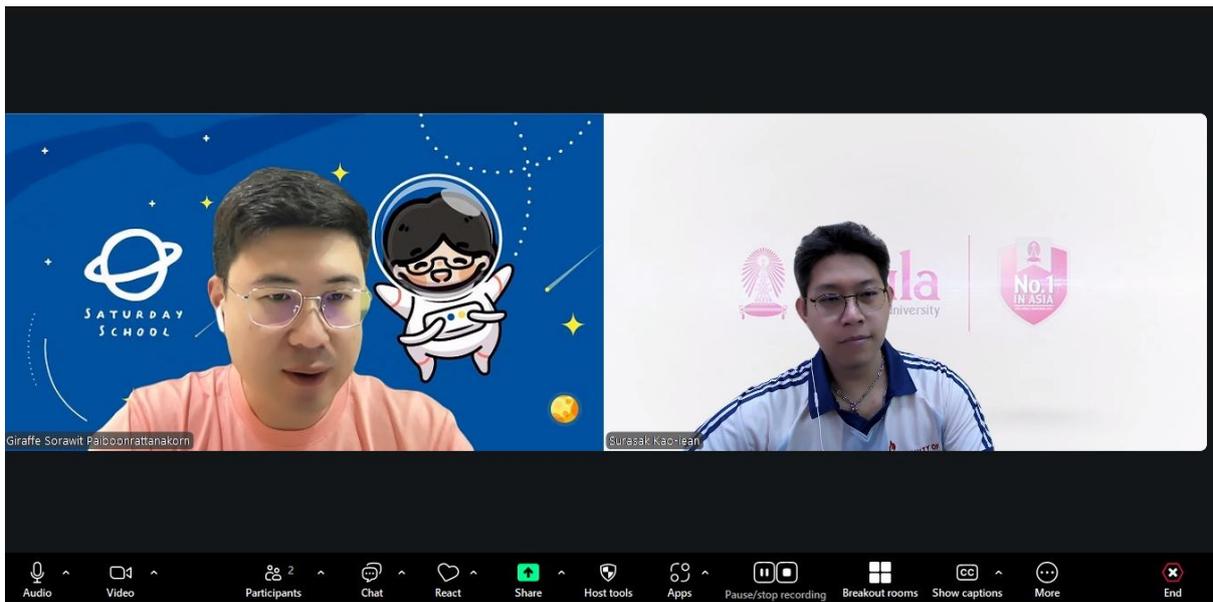
นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้ทบทวนโครงสร้างค่าตอบแทนครูและเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ ให้เชื่อมโยงกับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพการสอน อีกมิติหนึ่ง ที่ถูกหยิบยกขึ้นคือ กลไกความรับผิดชอบและบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ โดยเน้นว่าควรส่งเสริมการมีส่วนร่วม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมให้มีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการ จัด การศึกษา ซึ่งจำเป็นต้องมีการปลดล็อกข้อจำกัดด้านกฎระเบียบ งบประมาณ และการประสานงาน เพื่อให้ ทรัพยากรในท้องถิ่นถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มศักยภาพ ขณะเดียวกันมีข้อเสนอให้ส่งเสริมพัฒนาบุคลากร ใหม่ในระบบ เช่น “นักวิทยากรข้อมูลการศึกษา” เพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์และการตัดสินใจเชิงนโยบายบน ฐานข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน

ผู้เข้าร่วมอภิปรายยังได้กล่าวถึง ความท้าทายของการออกและบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง ที่มีทั้ง ความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนของการศึกษา เช่น กรณีมาตรา 12 ของกฎหมาย การศึกษา 2542 ที่ใช้เวลากว่า 20 ปีแต่ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้นจึงเสนอให้มีมาตรการเร่งรัดเพื่อให้ กฎหมายลำดับรองมีผลบังคับใช้ได้จริงและทันการณ์

การสนทนากลุ่มครั้งนี้ไม่เพียงสะท้อนข้อจำกัดของระบบการศึกษาไทยในอดีต แต่ยังชี้ให้เห็น แนวทางที่เป็นไปได้ในการยกร่างกฎหมายใหม่ที่มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อ ความต้องการของสังคมร่วมสมัย งานวิจัยที่สรุปจากกระบวนการนี้จะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน การปฏิรูปการศึกษาไทย ทั้งในฐานะข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย และในฐานะ กรอบแนวคิดสำหรับภาคการเมืองและประชาชนในการผลักดันกฎหมายการศึกษาในอนาคต

4. ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสร้างโอกาสทางการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากคุณสรวิศ ไพบูลย์รัตนกร (คุณยีราฟ) ผู้ก่อตั้งและ CEO ของโครงการ Saturday School มูลนิธิโรงเรียนวันเสาร์ ในการให้สัมภาษณ์เชิงลึกในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อการยกย่องพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในวันที่ 25 กันยายน 2568 โดยโครงการมูลนิธิ Saturday School มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชน ปัจจุบันมีโรงเรียนขยายโอกาสเข้าร่วมกว่า 80 โรงเรียนทั่วกรุงเทพมหานคร และอีก 14 พื้นที่ในจังหวัดอาสาสมัครที่เข้าร่วมโครงการ ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกมีรายละเอียดดังนี้



ผู้ให้ข้อมูลสะท้อนมุมมองเชิงระบบต่อการปฏิรูปการศึกษาไทย โดยมองว่าการเรียนรู้ในอนาคตจำเป็นต้องมีลักษณะของความยืดหยุ่น เชื่อมโยง และเทียบโอนได้ โดยอาจจะใช้ระบบคลังหน่วยกิต (credit bank) ที่เปิดให้ผู้เรียนสะสมผลการเรียนรู้จากหลากหลายแหล่ง ทั้งจากภาคการศึกษา ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ภาครัฐควรทำหน้าที่กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและระบบประกันคุณภาพเพื่อรับรองความน่าเชื่อถือของหน่วยกิต ในขณะที่เดียวกันควรเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ให้บริการการเรียนรู้ (Learning Providers) เพื่อให้เนื้อหาการเรียนรู้สอดคล้องกับทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการ ระบบนี้จะไม่เพียงเป็นประโยชน์ต่อผู้เรียน แต่ยังสร้างแรงจูงใจให้กับครูอาสาและนิสิตครูในการพัฒนาตนเองและต่อยอดประสบการณ์ทางวิชาชีพ

ในด้านการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลเน้นว่าการยกระดับคุณภาพการศึกษาเริ่มต้นจากการสรรหาและพัฒนาคน มากกว่าการลงทุนด้านกายภาพ จึงควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกบุคลากรทางการศึกษาที่มีศักยภาพสูง พร้อมปรับเกณฑ์การคัดเลือกให้เปิดกว้างต่อผู้จบจากสาขาอื่น ๆ ที่มีความสามารถและแรงบันดาลใจในการเป็นครู โดยมีระบบพัฒนาความรู้ด้านการศึกษาเพิ่มเติมให้เหมาะสม

ควบคู่กับการสร้างแรงจูงใจด้านค่าตอบแทนและเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะอย่างต่อเนื่องผ่านความร่วมมือกับสถาบันที่มีคุณภาพ เพื่อให้ครูมีคุณลักษณะของผู้เรียนรู้ตลอดชีวิตเช่นเดียวกับผู้เรียน

อีกประเด็นหนึ่งคือ การพัฒนาด้านโภชนาการของเด็ก ประเด็นนี้ควรมองในมิติที่กว้างกว่าการจัดอาหารกลางวันและนมโรงเรียน กล่าวคือควรขยายสิทธิของเด็กให้ครอบคลุมอาหารที่มีคุณค่าทางโภชนาการที่เหมาะสมตามวัยและภูมิภาค สอดคล้องกับหลักฐานเชิงวิจัย เพื่อให้โภชนาการกลายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาการเรียนรู้และสุขภาพที่ดีของผู้เรียน ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนามนุษย์อย่างองค์รวม

ในเชิงปรัชญาการศึกษา ผู้ให้ข้อมูลมองว่าแนวคิดพลเมืองโลก (global citizenship) ควรได้รับการตีความใหม่ให้ลึกซึ้งและสอดคล้องกับบริบทไทย โดยไม่จำกัดเพียงความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ แต่รวมถึงการมีจิตสำนึกสาธารณะ ความรับผิดชอบต่อสังคม การเชื่อมั่นในศักยภาพของตนเอง และความสามารถในการกำหนดทิศทางชีวิตอย่างมีความหมาย ปรัชญานี้จะเป็นฐานในการสร้างคนรุ่นใหม่ที่ตั้ง “คิดเป็น ทำเป็น และอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสร้างสรรค์”

สำหรับประเด็นการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าบทสรุปที่ได้รับทราบเป็นทิศทางที่ถูกต้องแต่ต้องควบคู่กับการพัฒนาและยกระดับศักยภาพของบุคลากรในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารการศึกษา ซึ่งต้องมีทักษะในการบริหารเชิงนโยบาย ไม่ใช่เพียงงานธุรการ การ up-skill บุคลากรจึงเป็นหัวใจสำคัญเพื่อให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและตอบโจทย์พื้นที่จริง ขณะเดียวกันยังต้องมีกลไกกำกับและสนับสนุนจากส่วนกลางเพื่อรักษามาตรฐานร่วมของประเทศ

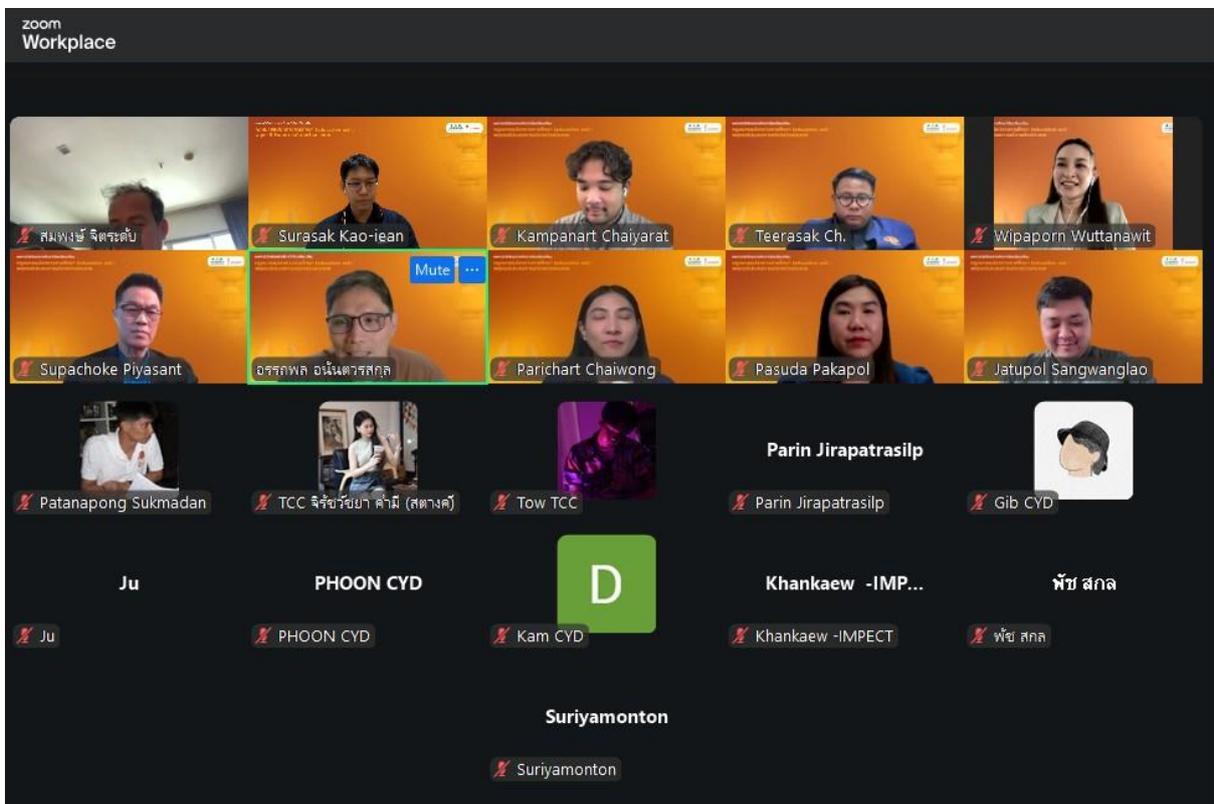
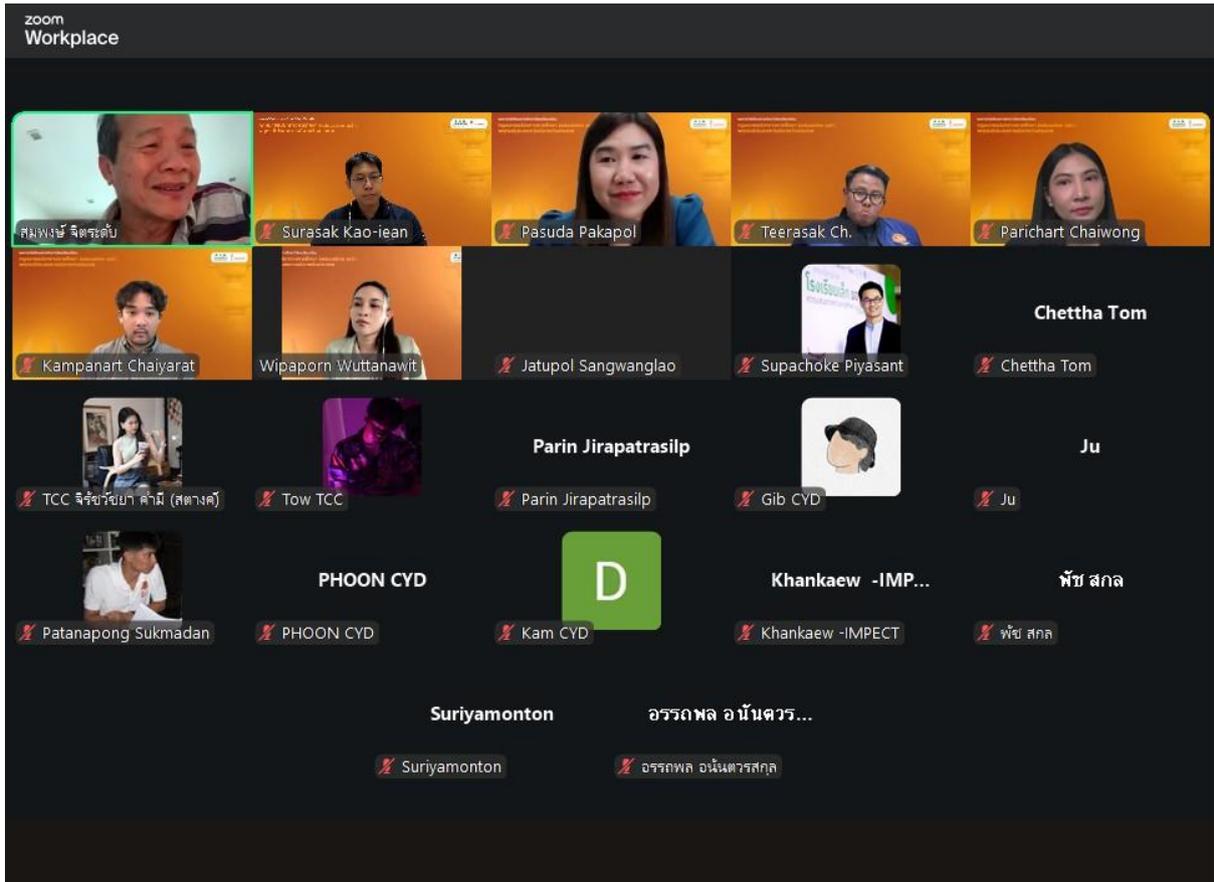
ประเด็นสุดท้ายผู้ให้ข้อมูลเน้นความสำคัญของความเสมอภาคทางการศึกษา และคุณภาพการประเมินผล โดยเสนอให้เรียนรู้จากบทบาทของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ในการสร้างเครือข่ายพื้นที่และค้นหาเด็กที่หลุดจากระบบ พร้อมเชื่อมโยงกับผู้ประกอบการในพื้นที่เพื่อให้เด็กได้เรียนรู้ควบคู่กับการทำงาน นอกจากนี้ควรพัฒนาระบบการประเมินที่เน้นการพัฒนา มากกว่าการสอบแข่งขัน ให้ครูและโรงเรียนได้รับข้อมูลเชิงลึกเพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพการเรียนรู้ โดยเปิดให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ ควบคู่กับการปฏิรูประบบโยกย้ายบุคลากรให้มีความรับผิดชอบและยึดโยงกับผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน เพื่อสร้างระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ ยืดหยุ่นและเท่าเทียมในระยะยาว

5. ผลการจัดกิจกรรมการประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัย

คณะผู้วิจัยดำเนินการจัดกิจกรรมการประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัยโครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act) : พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ ในวันพฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม 2568 เวลา 13.00 – 16.00 น. ผ่านทางช่องทางออนไลน์ (ระบบ ZOOM / FB LIVE / YouTube) โดยมีรายละเอียดกิจกรรมสำคัญดังนี้

เวลา	รายการ
12.30-13.00 น.	ผู้เข้าร่วมการประชุมเข้าสู่ห้องประชุมและลงทะเบียนออนไลน์
13.00-13.15 น.	กล่าวเปิดการประชุม โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อรรถพล อนันตวรสกุล
13.15-14.00 น.	รายงานผลการวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน และคณะ
14.00-14.15 น.	กิจกรรมระดมสมองเพื่อกำหนดคำสำคัญที่ควรอยู่ใน พรบ.การศึกษา โดย อาจารย์กัมปนาท ไชยรัตน์
14.15-15.45 น.	กิจกรรมเสวนาทางวิชาการ หัวข้อ “ <i>ED ACTS NEXT GEN: บทเรียนจากงานวิจัยสู่การร่างพรบ.การศึกษาไทยในบริบทสังคมโลก</i> ” ผู้ร่วมเสวนา 1. คุณศุภโชค ปิยะสันต์ (ผอ.โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี) 2. คุณปาริชาติ ชัยวงษ์ (เครือข่ายครูขอสอน) 3. คุณธีรศักดิ์ จิระตราชู (ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร) ผู้ดำเนินรายการ: ดร.ภาสуда ภาคาผล
15.45-16.00 น.	สรุปการประชุมเพื่อยกระดับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน
16.00 น.	ปิดการประชุม

* พิธีกรดำเนินรายการ: คุณวิภาพร วัฒนวิทย์



5.1 สรุปการรายงานผลการวิจัยตั้งแต่ระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 3

คณะผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการนำเสนอผลการวิจัยระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 3 ซึ่งเป็นผลจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารกฎหมายแม่บทของไทยและต่างประเทศ รวมถึงผลการจัดการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยคณะผู้วิจัยขมวดประเด็นเพื่อนำเสนอในที่ประชุมแบ่งเนื้อหาเป็น 17 ประเด็นหลักที่ควรพิจารณาในการยกร่าง พรบ. ใหม่ ดังนี้:

1) วิสัยทัศน์และหลักการ:

- เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง โดยคำนึงถึงความหลากหลายและแตกต่าง
- การจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (ตั้งแต่ในครรภ์จนหมดลมหายใจ)
- สร้างสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของสถานศึกษากับความเป็นเอกภาพเชิงนโยบาย
- การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Education)

2) สิทธิผู้เรียน:

- บัญญัติสิทธิผู้เรียนให้ครอบคลุมการเข้าถึง การคุ้มครอง และช่องทางการร้องเรียน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา หรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม
- หลักการ "เรียนฟรี" (Free Education) ที่ชัดเจนถึงขอบเขต
- รับประกันบริการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ (เช่น อาหารกลางวัน สุขภาวะ จิตวิทยา)

3) สถาปัตยกรรมของกฎหมาย:

- ออกแบบให้เป็นกฎหมายแม่บทแบบ "ร่มใหญ่" (Umbrella Act) ที่กำหนดแนวทาง ไม่ลงรายละเอียดเชิงปฏิบัติมากเกินไป
- ลดความซ้ำซ้อนของคณะกรรมการต่างๆ

4) โครงสร้างการบริหาร:

- กระจายอำนาจเชิงปฏิบัติสู่จังหวัด เขตพื้นที่ และสถานศึกษา โดยคงเอกภาพมาตรฐานชาติ
- ลดบทบาทที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงาน

5) การมีส่วนร่วม:

- ส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น เป็นผู้จัดการศึกษาตั้งแต่แรกเกิดถึงประถมศึกษา)
- ให้ภาคประชาสังคมและผู้ปกครองมีอิสระในการจัดการศึกษา
- เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ และกำหนดนโยบายทางการศึกษา

6) เส้นทางการเรียนรู้และรูปแบบการเรียนรู้:

- บัญญัติสิทธิการเทียบผลการเรียนรู้นอกห้องเรียน (Credit Bank System) โดยมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแล
- ลดการแบ่งแยก "เด็กในระบบ/นอกระบบ"

7) หลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา:

- หลักสูตรควรมีความหลากหลาย รองรับการจัดการศึกษาที่แตกต่าง
- สถานศึกษาสามารถจัดทำหน่วยบูรณาการและหลักสูตรท้องถิ่นร่วมกับชุมชนได้

8) การประเมิน:

- เน้นการประเมินเพื่อพัฒนา ไม่ใช่เพื่อลงโทษ
- ลดภาระเอกสารของครูและผู้บริหาร
- เปิดข้อมูลการประเมินให้สาธารณะ (พร้อมหลักการ PDPA)
- ใช้วิธีการประเมินที่หลากหลายและแหล่งข้อมูลที่มากกว่าการสอน

9) คุณภาพและบุคลากรครู:

- ครูครบวิชา ครบชั้น ลดงานที่ไม่ใช่การสอน
- มีพื้นที่และเวลาให้ครูพัฒนาวิชาชีพ
- ค่าตอบแทนพิเศษสำหรับครูในพื้นที่ห่างไกล/เสี่ยงภัย
- ผลิตครูอิงตามบริบทเชิงพื้นที่ทั้งด้านจำนวนและความต้องการ เพื่อกำหนดให้มีครูครบชั้น ครบกลุ่มสาระฯ

10) การผลิตและคัดเลือกครู:

- เน้นนิสิตครูคุณภาพสูง ได้รับรายได้ตั้งแต่ฝึกสอน
- บรรจุครูที่มีสมรรถนะสูงเข้าสู่ระบบ
- การผลิตครูโดยยึดตามจำนวนและความต้องการจำเป็นของพื้นที่และสถานศึกษา
- การผลิตครูให้มีสมรรถนะเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก

11) เทคโนโลยีและข้อมูลทางการศึกษา:

- สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลเพื่อการศึกษา
- ยึดถือหลักความปลอดภัยของข้อมูลส่วนบุคคล
- เปิดข้อมูลการศึกษาให้เป็นสาธารณะเพื่อการตัดสินใจ และสนับสนุนด้านวิทยาการข้อมูล (data-driven policy)

12) การเงินและงบประมาณ:

- โรงเรียนมีอิสระในการใช้งบประมาณ เน้นความโปร่งใส
- มีกองทุนเฉพาะ (เช่น กองทุนครู, เทคโนโลยี, โอกาสทางการศึกษา)
- กำหนดงบประมาณโดยใช้สูตรถ่วงน้ำหนักตามความต้องการและบริบท ไม่ใช่เพียงรายหัว

13) ความปลอดภัยและสวัสดิการ:

- มีมาตรฐานความปลอดภัยผู้เรียนระดับชาติ (กายและใจ)
- ประเด็นความปลอดภัยทางดิจิทัล/การกลั่นแกล้งทางไซเบอร์ ควรถูกระบุในกฎหมาย

14) การศึกษาเชิงพื้นที่ (area-based education)

- บัญญัติ “การศึกษาเชิงพื้นที่” ที่ให้จังหวัดกำหนดกรอบหลักสูตร งบ และพันธมิตรเชิงพื้นที่เองได้
- มีการจัดการศึกษาที่ไม่ได้ยึดกรอบผลลัพธ์การเรียนรู้เพียงกรอบเดียวทั้งประเทศ แต่สามารถกำหนดจุดเน้นในแต่ละพื้นที่เองได้
- ออกแบบให้เกิดกลไกการบูรณาการระหว่างกระทรวง เพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาในพื้นที่เฉพาะได้อย่างเหมาะสม เช่น โรงเรียน ตชด. โรงเรียน อปท. เป็นต้น

15) กลไกการเปลี่ยนผ่านและการทบทวนกฎหมาย:

- กำหนดให้มีหน่วยงานอิสระกำกับติดตามการใช้ พรบ.
- มีรอบระยะเวลาในการทบทวนเป้าหมายการศึกษาที่แน่นอน (เช่น ทุก 5-10 ปี)

16) ระบบประกันคุณภาพ:

- ประกันคุณภาพที่ไม่ผูกติดแค่การประเมินจากเอกสาร
- ประเมินในรูปแบบ 360 องศา (รวมชุมชนภายนอก) และ 3 ระดับ (ผู้เรียน โรงเรียน ระบบการศึกษา)
- ใช้ผลการประเมินเพื่อพัฒนา ไม่ใช่เพื่อลงโทษ

17) ความรับผิดชอบ (Accountability):

- มีหลักการหรือกลไกที่ชัดเจนในร่าง พรบ. เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อในการนำกฎหมายไปใช้
- สร้างกลไกรักษาสมดุลอำนาจทางการศึกษาระหว่างภาครัฐ สถานศึกษาและชุมชน

5.2 ผลการเสวนาหัวข้อ ED ACTS NEXT GEN: บทเรียนจากงานวิจัยสู่การร่าง พรบ. การศึกษาไทยในบริบทสังคมโลก

การเสวนาหัวข้อ ED ACTS NEXT GEN: บทเรียนจากงานวิจัยสู่การร่าง พรบ. การศึกษาไทยในบริบทสังคมโลก มีเป้าประสงค์สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อผลการวิจัยที่รายงานไปก่อนหน้านี้ รวมถึงการแสดงทัศนะเพิ่มเติมต่อการออกแบบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยมีผู้ร่วมการเสวนาครั้งนี้ดังรายนามต่อไปนี้

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. คุณศุภโชค ปิยะสันต์ | อนุกรรมการด้านการศึกษา สภาผู้บริโภคร |
| 2. คุณปาริชาติ ชัยวงษ์ | อนุกรรมการด้านการศึกษา สภาผู้บริโภคร |
| 3. คุณธีรศักดิ์ จิระตราชู | ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร |
| 4. ดร.ภาสุดา ภาคาผล | อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (ผู้ดำเนินรายการเสวนา) |

หัวข้อการเสวนาแต่ละรอบกำหนดประเด็นไว้ดังนี้

1. จากคำสำคัญที่ท่านได้เรียนรู้ผ่านงานวิจัย และจากผู้มีส่วนร่วมทางบ้าน ท่านมองว่าคำสำคัญใดที่ควรบรรจุให้อยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับใหม่ ภายใต้หัวข้อ Education Act Next Gen และท่านเห็นว่าควรมีคำสำคัญใดเพิ่มเติมอีกหรือไม่ โปรดอภิปราย
2. ท่านเห็นว่าเราเรียนรู้บทเรียนอะไรจาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 ได้บ้าง และบทเรียนนั้นสามารถนำไปสู่แนวทางการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ได้อย่างไรบ้าง
3. ท่านมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่อย่างไรบ้าง

ผลสรุปการเสวนา มีรายละเอียดดังนี้

ผู้เข้าร่วมได้เสนอประเด็นสำคัญเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ โดยมีข้อเสนอร่วมกันว่ากฎหมายดังกล่าวควรมุ่งสร้างกรอบทิศทางที่ชัดเจนและมีเป้าหมายเป็นรูปธรรม ทำหน้าที่เป็น “เข็มทิศ” หรือ “ร่มใหญ่” ที่กำหนดหลักการและทิศทางการพัฒนาการศึกษาในระยะยาวอย่างมีระบบ มากกว่าการเป็นเพียงการรวบรวมข้อเรียกร้องหรือความต้องการจากหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น นอกจากนี้ ควรกำหนดลักษณะของ “พลเมืองไทย” ที่พึงประสงค์ในอนาคตอย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นแนวทางในการพัฒนาคนไทยให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในระดับโลก นอกจากการกำหนดกรอบทิศทางหลัก กฎหมายแม่บทควรเชื่อมโยงอย่างมีระบบกับกฎหมายลูกรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและลดความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้การออกกฎหมายลูกรองเป็นกระบวนการที่เปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของกลไกทางกฎหมาย อีกทั้งควรมีกลไกการเทียบเคียงมาตรฐานสากล เช่น SDG4 หรือกรอบมาตรฐานการเรียนรู้ระดับนานาชาติ เพื่อให้ระบบการศึกษาไทยไม่แยกขาดจากบริบทโลกและสามารถพัฒนาพลเมืองที่มีสมรรถนะระดับสากลได้อย่างยั่งยืน

ในด้านการบริหารจัดการ ผู้เข้าร่วมเสวนาเสนอให้ปรับ .การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่เน้นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยมอบอำนาจการตัดสินใจและการบริหารงบประมาณให้แก่สถานศึกษาในระดับพื้นที่มากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับผู้เรียน เช่น ครูและผู้บริหารสถานศึกษา ควรได้รับอำนาจในการบริหารจัดการสูงสุด เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบริบทและความต้องการของผู้เรียนได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน รัฐควรมี “เจตน์จำนงทางการเมือง” (political will) ที่ชัดเจนในการสนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพ ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นและสถานศึกษา แทนที่จะเป็นเพียงการถ่ายโอนภาระโดยขาดกลไกสนับสนุนที่เพียงพอ การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพควรรวม

กับการสร้างกลไกความร่วมมือข้ามภาคส่วน (multi-stakeholder governance) โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การติดตาม และการประเมินผลอย่างเป็นระบบ ผ่านการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับพื้นที่ที่มีองค์ประกอบหลากหลาย และสามารถเชื่อมโยงกับคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้านการมีส่วนร่วม กฎหมายควรเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง เช่น ครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้เรียน ได้ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและเนื้อหา นโยบายทางการศึกษาอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานหรือตัวแทนของครูและภาคประชาชนที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย เช่น สหภาพแรงงานครู เพื่อเป็นกลไกสะท้อนเสียงของผู้ปฏิบัติงานในระบบการศึกษาอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ด้านงบประมาณและการจัดการเรียนรู้ ผู้เข้าร่วมเสวนาเสนอให้ส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการในหลักสูตร และจัดสรรงบประมาณในลักษณะ “ถ่วงน้ำหนัก” เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะการสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กและพื้นที่ห่างไกลให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพและทั่วถึง ควรเสริมให้กฎหมายการศึกษาใหม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กและเยาวชนในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงจัดตั้งกลไกเยียวยาเมื่อสิทธินี้ถูกละเมิด เช่น ผู้ตรวจการด้านการศึกษา (education ombudsman) เพื่อสร้างระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจนและเป็นธรรม

สำหรับกลไกการขับเคลื่อนและการติดตามผล กฎหมายควรมีระบบที่สร้างความรับผิดชอบ (accountability) อย่างชัดเจน พร้อมกลไกติดตามและประเมินผลที่เป็นรูปธรรม ควบคู่กับการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาให้เชื่อมโยงกันในลักษณะ “ระบบนิเวศของกฎหมายการศึกษา” (education ecosystem) เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน กลไกติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพควรมาร่วมกับระบบข้อมูลดิจิทัลที่เชื่อถือได้ โดยควรจัดตั้งฐานข้อมูลกลางด้านการศึกษา (education data hub) ที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานหลักทุกระดับ และเปิดให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงโครงสร้างบางส่วนเพื่อการตรวจสอบได้ ช่วยให้ระบบการกำกับติดตามมีความโปร่งใส และสามารถประเมินผลเชิงประจักษ์ได้จริง

กฎหมายควรเอื้อต่อการส่งเสริมความหลากหลายทางการบริหารและการเรียนรู้ สนับสนุนให้บุคลากรในระบบการศึกษามีอิสระในการริเริ่มและสร้างสรรค์ มากกว่าที่จะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความหวาดกลัวในการปฏิบัติงาน อีกทั้งควรมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีความเข้มแข็ง เช่น คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดทิศทางหลักและรักษาความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษา ไม่ให้ถูกชะลอหรือเปลี่ยนแปลงตามบริบททางการเมือง ควรมีกลไกส่งเสริมการพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาอย่างเป็นระบบ เช่น ระบบการรับรองสมรรถนะที่ยืดหยุ่นและเชื่อมโยงกับระบบธนาคารหน่วยกิต (credit bank) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อยกระดับคุณภาพครูให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของสังคมยุคใหม่

บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สะท้อนให้เห็นทั้งด้านผลลัพธ์พึงประสงค์ของการปฏิรูปการศึกษาไทย และข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติจริง ในด้านผลลัพธ์ที่ดี นับได้ว่าการเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นก้าวสำคัญในการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ของประเทศ เป็นการสร้างหลักประกันสิทธิทางการศึกษาที่ทั่วถึงและเท่าเทียม โดยเน้นแนวคิด “Education for All” ทำให้สังคมไทยเกิดฉันทามติร่วมกันว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐต้องจัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดการขยายแนวคิด “All for Education” ผ่านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดองค์ความรู้และนวัตกรรมทางการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละชุมชน พรบ. ฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้สถานศึกษามีอิสระในการออกแบบหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ของตนเองมากขึ้นแม้ว่าการใช้ประโยชน์จากหลักการได้รับความอิสระยังคงมีข้อจำกัดในเชิงปฏิบัติอยู่มากก็ตาม ด้านโครงสร้างก็ถือว่ามีความสำคัญที่ตีโดยเฉพาะแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการเชิงระบบและการกำหนดทิศทางนโยบายทางการศึกษา

อย่างไรก็ตามข้อจำกัดและความท้าทายที่เกิดขึ้นจากการใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็มีหลายประการ ตามหลักการกระจายอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงเนื่องจากความไม่สอดคล้องต่อกฎหมายลูกและระเบียบต่าง ๆ ที่ส่วนกลางกำหนด ทำให้เกิดความซับซ้อนและขัดจำกัดจากความพยายามจัดทำให้เกิดระบบระเบียบทางราชการที่แข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น เพื่อสร้างกรอบความปลอดภัยในการทำงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้สถานศึกษายังคงถูกกำกับโดยส่วนกลาง และขาดกลไกสนับสนุนที่ช่วยให้ท้องถิ่นใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะประกาศนโยบาย “เรียนฟรี” แต่ในความเป็นจริงยังมีค่าใช้จ่ายแฝงที่ผู้ปกครองต้องรับผิดชอบ ทำให้เกิดเป็นวาทกรรม “เรียนฟรีไม่ฟรีจริง” ครูและผู้บริหารสถานศึกษาต้องแบกรับภาระงานจำนวนมากจากโครงการและนโยบายต่าง ๆ ที่มาจากหลายภาคส่วน (All from Education) ส่งผลให้โรงเรียนและครูมีภาระงานซ้ำซ้อน ขาดสมาธิในการจัดการเรียนการสอน และเสรีภาพทางวิชาการถูกจำกัด จนนำไปสู่ความล้มเหลวในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและทั่วถึง

นอกจากนี้ โครงสร้างของหน่วยงานทางการศึกษามีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง จนทำให้เกิดความสับสนในบทบาทและความรับผิดชอบของแต่ละระดับ เช่น กรณีศึกษาธิการจังหวัดที่บทบาทยังไม่ชัดเจน ระบบประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งตั้งใจจะยกระดับมาตรฐานการศึกษากลับไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงได้ แต่กลับกลายเป็นกระบวนการที่สร้างภาระงานเอกสารจำนวนมากแก่ครูและผู้บริหารสถานศึกษา ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่มีความหนาแน่นแ ซ้ำซ้อน แต่ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติต้องอาศัยการตีความ ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่กล้าที่จะริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ นอกกรอบ อีกทั้งการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ แม้จะสร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่เป็นส่วนของกลไกต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันความแข็งตัวของโครงสร้างเหล่านี้ก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองของกฎหมาย

ทำให้ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดิจิทัล และโลกาภิวัตน์ได้อย่างเท่าทัน เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทำได้ยาก เพราะมีรายละเอียดมากและต้องผ่านกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่จึงควรเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดีภายในระบบการศึกษา โดยเฉพาะการส่งเสริม “ความเชื่อมั่น” (trust) ในการทำงานร่วมกันและการยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ระบบการศึกษาไทยสามารถพัฒนาไปสู่ความยืดหยุ่น ทันสมัย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การออกแบบพระราชบัญญัติควรเอื้อให้ทุกคนกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการศึกษามากกว่าการทำให้เกิดความรู้สึกกลัวที่จะลงมือปฏิบัติตามแนวทางใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาได้

กลไกสำคัญอีกประการคือการออกแบบกฎหมายให้ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายมีเจตจำนงทางการเมือง (political will) ที่มุ่งมั่นจะสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นได้จริง ผู้ที่มีบทบาทในการเสนอนโยบายและกฎหมายการศึกษาควรเริ่มจากการมองเห็นภาพเดียวกันก่อน หากจะเปลี่ยนแปลงกฎหมายควรคำนึงถึง 6 มิติต่อไปนี้ให้สอดคล้องกัน ได้แก่ 1) ลักษณะของผลลัพธ์ที่ได้จากการจัดการศึกษา 2) ระบบและโครงสร้างการศึกษาต้องมีความชัดเจน 3) หลักการและแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ 4) การจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณ สื่อ ฯลฯ) 5) ความรับผิดชอบ (accountability) 6) กลไกหนุนเสริมบางอย่าง เช่น การสนับสนุนด้านข้อมูลและเทคโนโลยี สวัสดิการและความเป็นอยู่ของครู เป็นต้น

นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมเสวนาและคณะวิจัยมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่เป็นภารกิจที่มีความสำคัญและเร่งด่วน ควรมุ่งสู่การสร้าง “ธรรมนูญแห่งการเรียนรู้” ที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น และมองไปข้างหน้า เพื่อพัฒนาคนไทยให้มีศักยภาพรอบด้าน โดยหวังว่างานวิจัยและเวทีเสวนาครั้งนี้จะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและการเมือง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบต่อการศึกษาไทยอย่างยั่งยืนในอนาคต

5.3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมกิจกรรมเสวนา

ขณะที่กิจกรรมดำเนินไปตามกำหนดการผ่านระบบออนไลน์และเผยแพร่ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ พบว่ามีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกแบบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ผ่านช่องทาง chat ในแพลตฟอร์มต่าง ๆ ดังนี้

- การศึกษาควรเสริมสร้างศักยภาพของเด็กและเยาวชนให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขและอยู่ร่วมกันอย่างสันติในสังคมที่หลากหลายทางวัฒนธรรม
- PLC ที่รัฐนิวยอร์ก จะเรียกว่า Continuing Teacher and Leader Education (CTLE) เป็นข้อบังคับและนั้ภาระงานของครู ซึ่งครูจะต้องเข้าร่วมไม่น้อยกว่า 100 ชม. ใน 5 ปี ถ้าเข้าร่วมไม่ครบ จะมีผลต่อการต่ออายุใบประกอบวิชาชีพ
- ทั้ง 6 ประเทศ มีสหภาพแรงงานครู ที่จะเป็นกลุ่มผู้มีสิทธิ์มีเสียงแทนครูทั่วประเทศ

- การกระจายอำนาจทางการศึกษา คือการคืนสิทธิ์ในการกำหนดอนาคตการเรียนรู้ให้กับผู้เรียน และเป็นการวางรากฐานให้ระบบการศึกษาเติบโตอย่างยั่งยืน ตอบโจทย์ผู้เรียนได้จริง เพราะการกระจายอำนาจไม่ได้ลดประสิทธิภาพ แต่เพิ่มความยืดหยุ่นและความเป็นธรรม
- พรบ. กศ. ของญี่ปุ่นปัจจุบัน (2006) มีแค่ 18 มาตรา เป็น “กฎหมายแม่บท” (basic law) ที่กำหนดหลักการทางการศึกษาโดยรวม ไม่ใช่กฎหมายเชิงโครงสร้างหรือการบริหาร ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ เช่น หลักสูตร ครู โรงเรียน การประเมิน ฯลฯ จะถูกแยกไปอยู่ในกฎหมายเฉพาะ เช่น School Education Law / Social Education Law / Local Education Administration Law
- โรงเรียนรัฐโดยทั่วไปจะไม่นิติบุคคลโดยตรง แต่ district (เขตการศึกษา) เป็นนิติบุคคล มีสถานะเป็น corporate body ตามกฎหมายของรัฐนิวยอร์ก ทำให้เขตสามารถทำสัญญาจ้างครู จัดซื้อทรัพย์สิน และฟ้องร้องในนามของเขตได้
- ใน พรบ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แม้มาตรา 12 จะเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองจัดการศึกษาในรูปแบบ ศูนย์การเรียน หรือ การศึกษาทางเลือก แต่ในความจริง กลับ ไม่มีงบประมาณหรือการสนับสนุนใดๆทำให้ระบบการศึกษาไทยยังคงให้ความสำคัญกับรูปแบบปกติเพียงอย่างเดียว
- กระจายอำนาจจะต้องบูรณาการกับภาคส่วนอื่นอย่างไรบ้างให้เป็นจริง เช่น อำนาจทางการคลังยังรวมศูนย์ การกระจายอำนาจทางการคลัง ต้องควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการศึกษา
- Research-inform Policy เป็นสิ่งที่สำคัญมาก ๆ

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

จากการวิเคราะห์เอกสารร่างพระราชบัญญัติการศึกษาจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่ ฉบับของนายเทอดชาติ ชัยพงษ์ นายอนุทิน ชาญวีรกูล นายปรีดา บุญเพลิง นายพริษฐ์ วัชรสินธุ นายดิเรก พรสีมา และนายวิสัย เขตสกุล ประกอบกับกฎหมายทางการศึกษาของต่างประเทศจาก 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) เยอรมนี (รัฐบาวาเรียและรัฐบาเดิน-เวอร์ทเทิมแบร์ก) ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ (โดยในบทนี้จะมุ่งเน้นถึงกฎหมายแม่บททางการศึกษาเท่านั้น) การสัมภาษณ์แบบสนทนากลุ่ม และการนำเสนอคืนข้อมูลวิจัย สามารถสังเคราะห์ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติทางการศึกษาได้ 17 ประเด็น ซึ่งเป็นจุดรวมของข้อมูลตั้งแต่สองแหล่งเป็นต้นไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. วิสัยทัศน์และหลักการทางการศึกษา

วิสัยทัศน์ทางการศึกษาเป็นประเด็นพื้นฐานที่กฎหมายการศึกษาควรให้ความสำคัญในการกำหนดภาพกว้างของการศึกษาและหลักการทางการศึกษาที่สนับสนุนภาพกว้างของการศึกษาดังกล่าว ซึ่งวิสัยทัศน์ทางการศึกษาสะท้อนอัตลักษณ์เฉพาะทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● จุดร่วมสำคัญ คือ การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child-centered education) โดยมุ่งเน้นว่าผู้เรียนมีความหลากหลายจึงต้องจัดการศึกษาเพื่อให้ผู้เรียนได้ประโยชน์สูงสุด ● หลักการสำคัญอื่น ๆ เช่น การเรียนรู้ตลอดชีวิต ความเสมอภาคทางการศึกษา
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวโน้มหลักการของวิสัยทัศน์และการศึกษาที่สำคัญของต่างประเทศจะมุ่งเน้นในด้านความเสมอภาคทางการศึกษาโดยทุกระบบการศึกษาพยายามเน้นในประเด็นเรื่องของความเสมอภาคทางการศึกษาและการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณค่าของมนุษย์ เช่น การศึกษาที่ตอบสนองต่อวัฒนธรรม (CRSE) ของสหรัฐอเมริกา การศึกษาที่มีรากฐานแนวคิดจากศีลธรรม ศาสนา ประชาธิปไตย รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมของเยอรมนีหรือการศึกษาเพื่อการพัฒนามนุษย์แบบองค์รวม เช่น ญี่ปุ่น และฟินแลนด์

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่าง พรบ. ของไทยยังใช้ถ้อยคำที่กว้างและนามธรรมมากเกินไป และควรกำหนดเป้าหมายหลักของวิสัยทัศน์และหลักการอย่างชัดเจน เช่น การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ความเสมอภาค การเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ● การศึกษาของประเทศไทยไม่ควรเน้นการใช้วาทกรรมเพียงอย่างเดียว
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● กฎหมายการศึกษาควรเน้นการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวมเพื่อให้ผู้เรียนมีการพัฒนาทั้งด้านความรู้และคุณลักษณะ โดยมุ่งเน้นเรื่องความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางการศึกษา ● สิ่งที่สำคัญที่ผู้ออกกฎหมายการศึกษาต้องพิจารณา คือ ประชญาที่เป็นพื้นฐานของพระราชบัญญัติทางการศึกษาว่าการศึกษามีลักษณะเป็นอย่างไรและควรไปในลักษณะทิศทางใด ● ความสำคัญของประเด็นเรื่องเสรีภาพของสถานศึกษาเพื่อให้โรงเรียนสามารถเลือกปฏิบัติตามงานที่เหมาะสมกับบริบทของสถานศึกษาได้
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลางเป็นหนึ่งในประเด็นทางการศึกษาที่มีการกล่าวถึงอยู่เป็นประจำ 2. แนวคิดทางการศึกษาในปัจจุบันเน้นความสำคัญในการพัฒนาคน (ผู้เรียน) โดยมีการเน้นเรื่องกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นการเรียนรู้ตลอดชีวิต 3. ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นประเด็นที่นักการศึกษาไทยและทั่วโลกให้ความสำคัญ

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่าทิศทางการปฏิรูปการศึกษาทั้งในประเทศไทยและระดับนานาชาติมีจุดร่วมที่สำคัญในการมุ่งเน้นการยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (child-centered) ความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in education) และการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) เพื่อการพัฒนาผู้เรียนอย่างเป็นองค์รวม

อย่างไรก็ตามมีข้อกังวลว่าร่างพระราชบัญญัติการศึกษาของไทยอาจยังมีลักษณะเป็นนามธรรมสูงจึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดเป้าหมายและหลักการให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง นอกจากนี้ควรมีการให้อิสระแก่สถานศึกษาในการปรับแนวทางให้สอดคล้องกับบริบทของตนเอง เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียนและเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง

2. สิทธิของผู้เรียน

สิทธิของผู้เรียนเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญทางการศึกษา เป็นการกำหนดกระทำที่ผู้เรียนสามารถกระทำได้และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นหนึ่งในประเด็นที่ตอบสนองต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● สิทธิขั้นพื้นฐานได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในทุกร่าง โดยทุกร่างเห็นตรงกันว่าการศึกษาต้องเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องสิทธิในการเข้าถึงการศึกษาฟรี ความเท่าเทียมทางโอกาสและสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ● นอกจากนี้ยังมีหลายร่าง เช่น ร่างของนายอนุทินที่มีการกล่าวถึงสิทธิของผู้ที่มีความต้องการพิเศษ อีกทั้งร่างของนายพริษฐ์ยังเน้นว่าการจัดการศึกษาไม่ควรมีการเลือกปฏิบัติหรือการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายแฝงที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ปกครอง
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ผู้เรียนมีสิทธิของผู้เรียนหลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษาตามความถนัด ความสนใจ และความสามารถ ● สิทธิของผู้เรียนในการได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นหลักการพื้นฐานที่ทุกบริบทมีการกล่าวถึงอย่างชัดเจน ● ผู้พิการและผู้ที่มีความต้องการพิเศษจะต้องได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามแนวคิดการเรียนฟรีมีความชัดเจนที่สุดในกรณีของประเทศฟินแลนด์
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรเน้นสิทธิมนุษยชนและสิทธิในการเรียนรู้ของผู้เรียน รวมทั้งการเคารพความเป็นมนุษย์ของผู้เรียน ● การศึกษาควรปลูกฝังจิตสำนึกประชาธิปไตย ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมไทย และสร้างความภาคภูมิใจในชาติ ● การออกแบบการเรียนรู้ควรใช้แนวคิด child-centred education เพื่อให้เหมาะสมกับความหลากหลายของผู้เรียน ● ผู้เรียนควรมีสิทธิเลือกเส้นทางการศึกษาและออกแบบการเรียนรู้ตามความสนใจและความถนัดของตนเอง ● เด็กและเยาวชนควรมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายการศึกษา เพื่อสะท้อนเจตนาของนักเรียนเป็นศูนย์กลาง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ต้องได้รับการคุ้มครองและเปิดกว้างต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<p>วัฒนธรรม และภาษา โดยต้องเป็นไปด้วยความเสมอภาคและความเป็นธรรม</p> <ul style="list-style-type: none"> ● สิทธิทางการศึกษาจะต้องเป็นสิทธิที่ทุกคนต้องได้รับอย่างเท่าเทียมกัน และเป็นธรรม ซึ่งหมายความว่าประชาชนทุกคนควรได้รับการศึกษา โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ● เสียงของผู้เรียนในการเข้าไปกำหนดบทบาทและทิศทางของโรงเรียน
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่รัฐต้องจัดให้โดยไม่เลือกปฏิบัติ 2. การเข้าถึงการศึกษาด้วยความเสมอภาคและครอบคลุม 3. สิทธิที่จะได้รับการศึกษาตามความถนัดและความสนใจ รวมถึงสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิต

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่าการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยครอบคลุมถึงผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ นอกจากนี้ยังรวมถึง สิทธิที่จะได้รับการศึกษาที่สอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ และศักยภาพของผู้เรียน และสิทธิในการเรียนรู้ตลอดชีวิตด้วย

3. สถาปัตยกรรมของกฎหมาย

กฎหมายทางการศึกษามีผลบังคับใช้ต่อหลายภาคส่วน กระบวนการตรากฎหมาย การกล่าวถึงข้อมูลสำคัญ การนำกฎหมายไปบังคับใช้จึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● เกือบทุกร่างพยายามรวมหลายประเด็นไว้ในกฎหมายหลักจนเกิดความซับซ้อนและยากต่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ใช้แนวทางกฎหมายแม่บทที่มีลักษณะสั้นกระชับ กล่าวคือ กฎหมายหลักจะระบุเพียงหลักการสำคัญของระบบการศึกษา ส่วนรายละเอียดเชิงปฏิบัติและข้อกำหนดเฉพาะให้ดำเนินการผ่านกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งช่วยให้ระบบการศึกษามีความคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้ตามบริบททางสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายไทยมักพยายามใส่เนื้อหาทุกประเด็นไว้ใน พรบ. หลัก ตั้งแต่ปรัชญา หลักสูตร ไปจนถึงการบริหารบุคลากร ซึ่งทำให้กฎหมายมีลักษณะซ้ำซ้อนและยากต่อการนำไปใช้จริง ● เสนอให้กำหนดเฉพาะประเด็นหลักที่เป็นกรอบทิศทางของการศึกษา และแยกรายละเอียดเชิงเทคนิคไปไว้ในกฎหมายลำดับรอง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● โครงสร้างของพระราชบัญญัติการศึกษาลดฉบับใหม่ควรเน้นความชัดเจนเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและมีความยืดหยุ่น ● หลักการสำคัญที่ได้กล่าวถึงมีลักษณะที่เป็นร่มใหญ่และเข้มทิศ กล่าวคือเป็นแนวคิดกว้าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องลงรายละเอียดมากนัก แต่เน้นกรอบเชิงข้อมูลที่มีความชัดเจน โดยไม่จำเป็นต้องมีจำนวนมาตราที่มากจนเกินไป ● สิ่งที่สำคัญ คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติทางการศึกษาควรยึดหลักเน้นปรัชญาการศึกษาไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่เป็นจุด ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติทางการศึกษาเองควรคำนึงถึงกฎหมายที่มีความใกล้เคียงเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนกับกฎหมายอื่น ๆ โดยอาจจะต้องพิจารณาทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายอื่น ๆ ไปพร้อมกัน
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. กฎหมายการศึกษาของไทยควรมีความเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนเกินไป โดยใส่เพียงหลักการใหญ่ ๆ ทางการศึกษา 2. การเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายใหญ่และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยบทบาทของกฎหมายควรคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนทางกฎหมาย

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่าสถาปัตยกรรมของกฎหมายการศึกษาไทยควรหลีกเลี่ยงการรวบรวมทุกประเด็นไว้ในพระราชบัญญัติหลักอันจะก่อให้เกิดความซับซ้อนและยากต่อการบังคับใช้ แต่ควรใช้รูปแบบของกฎหมายแม่บทที่มีความกระชับ ชัดเจน และยืดหยุ่น

แนวทางนี้เสนอให้กฎหมายหลัก (พระราชบัญญัติ) ทำหน้าที่กำหนดเฉพาะปรัชญาและหลักการสำคัญที่เป็นกรอบทิศทางใหญ่ของการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น ส่วนรายละเอียดในเชิงปฏิบัติให้ผลักดันไปอยู่ในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งแนวทางนี้ได้รับแรงบันดาลใจจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะช่วยให้ระบบการศึกษามีความคล่องตัว สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

4. โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญต่อกฎหมายการศึกษา โดยหลักการของกฎหมายจะเป็นตัวกำหนดเบื้องต้นว่ากฎหมายการศึกษาดังกล่าวจะมีแนวทางในการบริหารไปในทิศทางใด เพื่อให้การศึกษาในภาพรวมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีรายละเอียดดังนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาแต่ละฉบับมีจุดร่วมสำคัญคือการกระจายอำนาจสู่จังหวัด เขตพื้นที่ และสถานศึกษา เพื่อให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นและตอบโจทย์บริบทท้องถิ่นมากขึ้น ● ร่างของนายพริษฐ์และนายดิเรกที่เน้นให้สถานศึกษามีอิสระด้านวิชาการ การเงิน และบุคลากร ● ร่างของนายวิสัยเสนอให้การกระจายอำนาจดำเนินการควบคู่กับเอกภาพด้านนโยบายระดับชาติ เพื่อรักษามาตรฐานกลางของประเทศโดยไม่ให้ระบบกระจายมากเกินไป
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● โครงสร้างการบริหารของสิงคโปร์มีการรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ● อำนาจการจัดการศึกษาของเยอรมนีอยู่ที่รัฐสมาชิกแต่ละแห่งโดยตรง ● ระบบกระจายอำนาจแบบมีหลักการ (decentralization under central framework) ปรากฏอยู่ในสหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● กระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและพื้นที่อย่างแท้จริงโดยให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารบุคลากร ทรัพยากร และสื่อการสอน พร้อมงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอเพื่อแก้ปัญหาการรวมศูนย์ที่ยังคงอยู่ตั้งแต่ พ.ร.บ. ปี 2542 ● ควรลดความซ้ำซ้อนของงานและบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัย และสาธารณสุข เพื่อให้การจัดการศึกษาทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับโครงสร้างกระทรวงเพื่อลดจำนวนคณะกรรมการและเพิ่มความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountability) รวมถึงการจัดการศึกษาแบบเชิงพื้นที่ (Area-Based Education) ที่ตอบโจทย์บริบทของแต่ละจังหวัด ● ควรให้อิสระแก่โรงเรียนและคณะกรรมการสถานศึกษาในการทำหน้าที่เป็นกันชนป้องกันผลกระทบจากการเปลี่ยนนโยบายส่วนกลาง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีอยู่ในกฎหมายการศึกษาฉบับเดิมแต่ยังไม่ปรากฏแนวทางการกระจายอำนาจจริงในทางปฏิบัติ ● แนวทางการกระจายอำนาจนั้นควรมีน้ำหนักไปที่สถานศึกษามากที่สุดเนื่องจากโรงเรียนเป็นสถานที่ปฏิบัติการในการทำกิจกรรมทางการศึกษา ● ปัญหาทางสถาปัตยกรรมทางกฎหมายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากแท้จริงแล้วงานทางการศึกษามีความทับซ้อนกันหลายกระทรวงจึงทำให้มีปัญหาเกิดขึ้น รัฐบาลควรทำหน้าที่หลักในการกำหนดระเบียบข้อบังคับและกำหนดมาตรฐานทางการศึกษา เพื่อให้การศึกษาของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การกระจายอำนาจสู่พื้นที่และสถานศึกษาทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ โดยยังคงเอกภาพของนโยบายระดับชาติ 2. การลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานระหว่างกระทรวง

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) คือหัวใจสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการศึกษา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวและตอบสนองต่อบริบทของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอหลัก คือ การกระจายอำนาจสู่สถานศึกษาและเขตพื้นที่อย่างแท้จริง ทั้งในมิติของวิชาการ งบประมาณ และการบริหารบุคลากร อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจนี้จำเป็นต้องสร้างสมดุลกับการคงไว้ซึ่งเอกภาพเชิงนโยบายและมาตรฐานกลางในระดับชาติ เพื่อให้การศึกษาของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยรัฐบาลกลางควรปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้บังคับบัญชามาเป็นผู้กำหนดกรอบแนวทางและให้การสนับสนุน

นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมา คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจและการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข จึงมีข้อเสนอให้มีการปรับโครงสร้างเพื่อลดความทับซ้อนและส่งเสริมการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. การมีส่วนร่วมในการศึกษา

การมีส่วนร่วมในการศึกษาคือการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วน ได้แก่ รัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ท้องถิ่น และผู้เรียน ซึ่งต่างมีส่วนได้ส่วนเสียในการศึกษาเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และภาคประชาสังคมควรมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการศึกษา ● ร่างของนายเทอดชาติให้อปท.ดูแลตั้งแต่ระดับแรกเกิด ● ร่างของนายอนุทินและนายดิเรกเริ่มจัดการศึกษาที่ระดับปฐมวัยและสามารถสนับสนุนระดับสูงกว่าได้ ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมทุกฉบับได้รับการส่งเสริมให้จัดการศึกษาได้อย่างอิสระ โดยรัฐทำหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ● ร่างของนายปรีดาฯยังเสนอให้ตั้ง “สมัชชาหรือสภาการศึกษา” จากภาคเอกชนและประชาสังคมด้วย ● ร่างของนายอนุทิน นายปรีดา นายพริษฐ์ และนายดิเรก ขยายสิทธิการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายให้ครอบคลุมตั้งแต่แรกเกิด หลายร่างให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้ปกครองในการจัดการศึกษา

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ในบาวาเรีย (เยอรมนี) การมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นผ่านกลไกที่เป็นทางการของโรงเรียน (เช่น สมัชชาโรงเรียน สภาผู้ปกครอง สภานักเรียน) เพื่อร่วมตัดสินใจเรื่องต่างๆ ● ญี่ปุ่นมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในแบบหุ้นส่วนที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างโรงเรียน ครอบครัว และชุมชน ● ฟินแลนด์และเกาหลีใต้เน้นการให้ความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจต่าง ๆ
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรส่งเสริมให้ชุมชนและผู้ปกครองมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยให้มีตัวแทนเข้าร่วมในคณะกรรมการสถานศึกษา และเปิดโอกาสให้ครอบครัว ชุมชน และภาคเอกชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างจริงจัง ● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรได้รับอำนาจและงบประมาณเพียงพอ พร้อมปรับลดข้อจำกัดทางกฎระเบียบ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาการศึกษาได้ด้วยตนเอง ● กฎหมายใหม่ควรเปิดพื้นที่ให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น การมีตัวแทนในคณะกรรมการระดับชาติ เพื่อสะท้อนแนวคิดผู้เรียนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง ● การศึกษาตั้งแต่แรกเกิดถึงปฐมวัยควรมุ่งเน้นการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีของเด็ก (well-being) ครอบคลุมด้านสุขภาพ โภชนาการ ความสัมพันธ์ที่มั่นคง และวิธีการเรียนรู้ที่เหมาะสมกับช่วงวัย เพื่อวางรากฐานการเรียนรู้ที่รอบด้านตั้งแต่ต้น
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวคิดหลักคือ “การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน” ภายใต้แนวคิด “All for Education” ที่เปิดโอกาสให้รัฐ เอกชน ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมร่วมขับเคลื่อนการศึกษาอย่างเท่าเทียม ● อปท. ควรมีอิสระมากขึ้นในการบริหารจัดการโรงเรียน ลดข้อจำกัดทางกฎหมายที่ขัดขวางการช่วยเหลือในสถานการณ์จำเป็น ● ขณะเดียวกันควรเปิดพื้นที่ให้เด็กและเยาวชน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและพัฒนาโรงเรียนอย่างแท้จริง ● แนวคิดการเรียนรู้ตลอดชีวิตถูกเสนอให้เป็นธรรมนูญแห่งการเรียนรู้ที่คุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนถึงตาย

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การเพิ่มบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ผู้ปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชน เพื่อสร้างระบบการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้จริง 2. การกำหนดสัดส่วนคณะกรรมการสถานศึกษาเพื่อให้บุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางการศึกษา

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่า หัวใจสำคัญของการพัฒนาการศึกษา คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน (All for Education) เพื่อสร้างระบบนิเวศทางการศึกษาที่ทุกฝ่ายร่วมกันขับเคลื่อนอย่างเท่าเทียม ข้อเสนอหลักมุ่งเน้นไปที่การเพิ่มบทบาทและอำนาจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ชุมชน และผู้ปกครอง ซึ่งควรได้รับอำนาจงบประมาณ และความอิสระในการบริหารจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับบริบทของตนเอง ขณะเดียวกันควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาด้วย โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การเปิดพื้นที่ให้เด็กและเยาวชนซึ่งเป็นศูนย์กลางของการศึกษามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อตนเอง เพื่อให้แนวคิด "ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง" เกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น ทิศทางที่สำคัญจึงเป็นการปรับโครงสร้างเชิงอำนาจโดยกำหนดให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการสถานศึกษาที่มาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างหลากหลาย เพื่อสร้างระบบการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนได้อย่างแท้จริง

6. เส้นทางและรูปแบบการเรียนรู้

จากวิสัยทัศน์และหลักการทางการศึกษาในปัจจุบันได้จัดวางเส้นทางและรูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองความแตกต่างของผู้เรียนและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งจากการเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติของไทยและกฎหมายแม่บทจากต่างประเทศ พบว่ามีการกำหนดแนวทางเหล่านี้ไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาเกือบทุกฉบับให้ความสำคัญกับ สิทธิในการเทียบโอนผลการเรียน ทั้งจากการศึกษาในระบบและจากประสบการณ์ชีวิตหรือการทำงาน เพื่อส่งเสริมแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิต ● ร่างของนายเทอดชาติและนายดิเรกที่เสนอแนวคิด “ธนาคารหน่วยกิต” (credit bank) เพื่อรองรับการสะสมและเทียบโอนผลการเรียนระหว่างระบบต่าง ๆ ทั้งในและนอกระบบ ● ร่างของนายอนุทิน นายปรีดา และนายดิเรก ยังเสนอให้ลดการแบ่งแยกการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ เพื่อให้การเรียนรู้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ● ร่างของนายพริษฐ์เสนอให้การจัดการศึกษาโดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการเรียนรู้ คือ เพื่อวุฒิทางการศึกษาและเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัย สะท้อนแนวโน้มใหม่ที่ทำให้คุณค่ากับการเรียนรู้ในทุกรูปแบบ
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ในกฎหมายการศึกษาต่างประเทศมีแนวโน้มในการส่งเสริมเส้นทางการเรียนรู้เฉพาะบุคคลซึ่งอาจมาในรูปแบบของโครงสร้างทางกฎหมายหรือแนวคิดทางนโยบาย ● ระบบการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นมาก คือ ฟินแลนด์และนิวซีแลนด์ ● ในรัฐบาวาเรีย (เยอรมนี) มีโครงสร้างเส้นทางการศึกษาที่ชัดเจน โดยออกเป็น 2 สาย คือ เส้นทางสายสามัญและอาชีวศึกษา นอกจากนี้ยังมีโรงเรียนผู้ใหญ่ เช่น โรงเรียนภาคค่ำและวิทยาลัยสำหรับผู้ใหญ่ที่ทำงานแล้ว ● เกาหลีใต้มีระบบ <i>credit bank system</i> ที่เปิดโอกาสให้ผู้เรียนเทียบโอนผลการเรียนจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้รับคุณวุฒิทางการศึกษาได้
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้พัฒนาระบบธนาคารหน่วยกิต (Credit Bank) และการเทียบโอนผลการเรียนให้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถสะสมหน่วยกิตจากประสบการณ์หรือการทำงาน นำไปสู่การได้รับวุฒิการศึกษาโดยไม่ต้องหลุดออกจากระบบ ● เสนอให้มีการเทียบโอนได้บ่อยขึ้น กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง และยกเลิกค่าธรรมเนียมเพื่อให้การเข้าถึงการศึกษาเป็นจริง

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<p>มากขึ้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิด “การศึกษาไร้รอยต่อ” (seamless education) นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้ยกเลิกการแบ่งแยกระหว่าง “การศึกษาในระบบ” และ “การศึกษานอกระบบ” โดยปรับเป็น “การศึกษาเพื่อวุฒิ” และ “การเรียนรู้ตามอัธยาศัย” เพื่อส่งเสริมความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และรองรับรูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย เช่น Home School หรือ ศูนย์การเรียนรู้</p>
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● สร้างระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นและเปิดกว้าง (flexible learning system) เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลาโดยไม่จำเป็นต้องมาโรงเรียน ความรู้และประสบการณ์ที่ได้สามารถเทียบโอนเป็นวุฒิการศึกษาได้อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาเด็กหลุดจากระบบและทำให้ทุกคนยังคงเป็น “เด็กในระบบการศึกษา” แม้ไม่ได้เรียนในโรงเรียนตามแบบดั้งเดิม แนวคิดนี้มุ่งลดช่องว่างระหว่างการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ สู่วิธีการเรียนรู้ที่หลอมรวมกันอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันยังย้ำถึงความสำคัญของสิทธิในการจัดการศึกษาทางเลือก ที่ พรบ. 2542 เคยเปิดทางไว้ แต่ยังคงขาดการสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและกลไกบริหาร ซึ่งควรถูกพัฒนาให้เอื้อต่อรูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลาย และเท่าเทียมยิ่งขึ้น
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. แนวคิดเรื่องสิทธิการเลือกการเรียนรู้ การเทียบโอนผลการเรียน และธนาคารหน่วยกิต ซึ่งสะท้อนถึงการศึกษามีความยืดหยุ่นและเป็นระบบ 2. แนวโน้มในการลดหรือยกเลิกในการจัดการเรียนรู้แบบในระบบและนอกระบบรวมไปถึงการเปลี่ยนแนวทางการเรียนรู้ไปตามวัตถุประสงค์การเรียนรู้แทน

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า ภูมิหายการศึกษาทุกระดับมีทิศทางร่วมกันอย่างชัดเจนในการสร้างระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่น เปิดกว้าง และไร้รอยต่อ (seamless education) เพื่อตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียนและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต หัวใจสำคัญของแนวทางนี้ คือ การพัฒนาระบบ "ธนาคารหน่วยกิต" (credit bank) และการเทียบโอนผลการเรียนที่มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทั่วประเทศ

เพื่อให้ผู้เรียนสามารถสะสมหน่วยกิตจากประสบการณ์ที่หลากหลาย จากทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การทำงาน หรือประสบการณ์ชีวิต มาใช้เทียบโอนเพื่อรับวุฒิการศึกษาได้ แนวคิดนี้ยังนำไปสู่การทลายกำแพงที่แบ่งแยกการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ โดยเสนอให้เปลี่ยนกรอบคิดไปสู่การจัดการศึกษาตามวัตถุประสงค์ เช่น การศึกษาเพื่อวุฒิและการเรียนรู้ตามอัธยาศัย เพื่อให้คุณค่ากับการเรียนรู้ทุกรูปแบบอย่างเท่าเทียมกัน และสนับสนุนเส้นทางการเรียนรู้ทางเลือก เช่น home school ให้แข็งแกร่งขึ้น

7. หลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา

หลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงในหลายระบบการศึกษา โดยหลักสูตรเป็นแผนและเป็นรายละเอียดในการปฏิบัติ เอกสารทั้งหมดมีการกล่าวถึงรูปแบบและแนวทางการศึกษาที่มีความเฉพาะโดยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องมีดังนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
<p>ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาหลายฉบับเสนอให้สถานศึกษาและท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ ● โดยร่างของนายอนุทินระบุให้โรงเรียนจัดทำหลักสูตรร่วมกับชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ● ร่างของนายปรีดากล่าวถึงการมีกรอบหลักสูตรระดับจังหวัดและระดับสถานศึกษา เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเหมาะสม ● ร่างทุกฉบับเห็นพ้องว่าสถานศึกษาควรมีอิสระทางวิชาการในการออกแบบการเรียนรู้ของตนเอง อย่างไรก็ตาม กรอบผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติและมาตรฐานการศึกษายังคงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติหรือกระทรวงศึกษาธิการ ● ร่างของนายอนุทินเน้นแนวทางการเรียนรู้แบบองค์รวม ● ร่างของนายเทอดชาติและนายดิเรกให้ความสำคัญกับสมรรถนะในการดำเนินชีวิตและการทำงาน ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งลดการพึ่งพาการสอนแบบเน้นเนื้อหา (content-based) และส่งเสริมการเรียนรู้เชิงบูรณาการผ่านหน่วยการเรียนรู้บูรณาการและหลักสูตรท้องถิ่นที่ร่วมพัฒนากับชุมชน

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวโน้มการเน้น “สมรรถนะข้ามศาสตร์” และการเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหลักสูตร ● ฟินแลนด์ใช้แนวคิด <i>Transversal Skills</i> ที่มุ่งพัฒนาทักษะสำคัญ เช่น การคิดเชิงวิพากษ์ ความยั่งยืน และพลเมืองโลก ● รัฐนิวยอร์กมีกรอบมาตรฐานการเรียนรู้ระดับชาติที่ชัดเจน แต่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นและโรงเรียนสามารถออกแบบหลักสูตรและหน่วยการเรียนรู้ตามบริบทของตนเอง
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● แนวคิดหลักคือการส่งเสริมอิสระของสถานศึกษาในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนและชุมชน ● โรงเรียนควรมีสิทธิ์เลือกหรือผลิตสื่อการเรียนรู้และตำราที่เหมาะสมกับบริบทของตนเองที่โรงเรียนสามารถปรับใช้ได้อย่างยืดหยุ่น ● เสนอให้ออกแบบหลักสูตรเชิงบูรณาการและองค์รวมที่พัฒนาผู้เรียนทั้งด้าน “ปัญญาภายใน” เช่น การรู้จักตนเอง การบริหารอารมณ์ และคุณธรรม ร่วมกับ “ปัญญาภายนอก” เช่น วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และอาชีพ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างความรู้และคุณค่า ● ควรบูรณาการกับภาคเอกชนในการผลิตและพัฒนาครูเพื่อให้ทักษะของครูตอบโจทย์ความต้องการของสังคมและตลาดแรงงานในอนาคต
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● โรงเรียนและท้องถิ่นมีอิสระทางวิชาการอย่างแท้จริง โดยสามารถเลือกแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับบริบทของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องตอบสนองทุกนโยบายจากส่วนกลางที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ● โรงเรียนควรมีสิทธิ์พัฒนาหลักสูตรเพิ่มเติมหรือกระบวนการเรียนรู้เฉพาะของตนเองได้อย่างยืดหยุ่น ● พบ. ใหม่ควรส่งเสริมการเรียนรู้แบบบูรณาการข้ามวิชา แทนการสอนแบบเน้นเนื้อหา (content-based) โดยเปิดทางให้ครูจัดการเรียนรู้ผ่านโครงการ (project-based) หรือปรากฏการณ์ (phenomenon-based) เช่นที่ประเทศฟินแลนด์นำมาใช้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรกำหนดกรอบผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติ (National Learning Outcomes Framework) ให้ชัดเจนว่าผู้เรียนควรเติบโตเป็นอย่างไรในโลกยุคใหม่ โดยพัฒนาอย่างสมดุลทั้งด้านปัญญาภายใน (inner education) เช่น คุณธรรม การรู้จักตนเอง และปัญญาภายนอก (outer education) เช่น ความรู้และทักษะวิชาชีพ
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. สถานศึกษาและท้องถิ่นควรมีบทบาทในการจัดทำใช้บริบทของท้องถิ่นโดยมุ่งเน้นความสัมพันธ์ของชุมชนและผู้เรียน 2. การจัดการเรียนการสอนควรเน้นการเรียนรู้โดยการเรียนรู้แบบบูรณาการซึ่งมีการลดพึ่งพาการสอนแบบเน้นเนื้อหา 3. อย่างไรก็ตามแนวคิดเรื่องกรอบผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติยังคงมีความสำคัญเพื่อให้หลักสูตรมีมาตรฐานร่วมกันทั้งต่างประเทศ

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า ร่างกฎหมายทุกฉบับเห็นพ้องกันในการปฏิรูปหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การให้อิสระทางวิชาการแก่สถานศึกษาและท้องถิ่นในการพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของผู้เรียนและชุมชนควบคู่ไปกับการเปลี่ยนกระบวนทัศน์การเรียนรู้จากการสอนที่เน้นเนื้อหา (content-based) ไปสู่การเรียนรู้เชิงบูรณาการและเน้นสมรรถนะ เช่น การเรียนรู้ผ่านโครงการ (project-based) หรือปรากฏการณ์ (phenomenon-based) เพื่อพัฒนาผู้เรียนอย่างสมดุลทั้งในด้านปัญญาภายใน (เช่น คุณธรรมหรือการรู้จักตนเอง) และปัญญาภายนอก (เช่น ความรู้และทักษะอาชีพ) อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจนี้จะดำเนินการภายใต้กรอบผลลัพธ์การเรียนรู้ระดับชาติที่ชัดเจน ซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดมาตรฐานและเป้าหมายร่วมกันของประเทศ เพื่อให้การศึกษามีคุณภาพและทิศทางที่เป็นเอกภาพ

8. การประเมิน

การประเมินเป็นอีกหนึ่งในประเด็นสำคัญในพระราชบัญญัติการศึกษาเพื่อพิจารณาคุณภาพทางการศึกษา อีกทั้งสามารถนำข้อมูลจากการประเมินมาพัฒนาและต่อยอด โดยกฎหมายการศึกษาได้มีการระบุเกี่ยวกับเรื่องการประเมินในรูปแบบที่แตกต่างกันดังรายละเอียดต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาใหม่ให้ความสำคัญกับการลดภาระงานเอกสารของครูและบุคลากรทางการศึกษา ● ร่างของนายพริษฐ์ระบุให้การประเมินทั้ง 3 ระดับ ได้แก่ ผู้เรียน สถานศึกษา และระบบการศึกษา ต้องไม่ก่อให้เกิดภาระงานเกินจำเป็น ● หลายร่างยังเสนอให้ใช้วิธีการประเมินที่หลากหลายและยืดหยุ่น เพื่อสะท้อนศักยภาพของผู้เรียนในมิติต่าง ๆ ● ร่างของนายดิเรกเน้นแนวทางการประเมินเพื่อพัฒนาผู้เรียนตามศักยภาพมากกว่าการตัดสินผลลัพธ์หรือการลงโทษ ● ทุกร่างเห็นตรงกันว่า ควรมีการเปิดเผยข้อมูลผลการประเมินต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างโปร่งใส ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ทุกประเทศให้ความสำคัญกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เพื่อสะท้อนความก้าวหน้าและผลลัพธ์ของการศึกษา ● เยอรมนี (บาวาเรีย) และฟินแลนด์เน้นการประเมินเพื่อพัฒนา โดยใช้ทั้งการประเมินภายในและภายนอก เพื่อปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ● เกาหลีใต้มีระบบการประเมินและรับรองผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเพื่อให้วุฒิการศึกษาได้รับการยอมรับในสังคม ● เยอรมนีใช้ระบบเกรดและระบบคะแนนในการประเมินผลการเรียนและการสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลาย
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ระบบการประเมินไม่สะท้อนคุณภาพการสอนและการเรียนรู้จริง โดยเฉพาะในโรงเรียนขนาดเล็ก ● ควรปรับระบบการประเมินให้เน้นการประเมินเพื่อพัฒนามากกว่าเน้นเอกสาร ● ต้องเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการประเมินครูให้เหมาะสมและลดความซ้ำซ้อน ● ควรปรับปรุงกระบวนการต่ออายุใบประกอบวิชาชีพให้มีคุณภาพและสะท้อนสมรรถนะจริง ● ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนในการตรวจสอบและประเมินผลทางการศึกษา

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● การประเมินครูถูกพูดถึงในบริบทของการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษาที่เกิดขึ้นบ่อยและง่าย ทำให้เกิดภาระและความไม่ต่อเนื่อง ● โรงเรียนจำนวนมากผ่านการประเมินหลายครั้งแล้ว แต่ภาระงานและเอกสารยังคงสูง ● มีข้อเสนอให้กลไกของหน่วยงานอิสระภายใต้ พรบ. การศึกษาใหม่ ควรมีบทบาทที่กว้างกว่าการวัดผล ไม่ผูกติดกับการประเมินเพียงอย่างเดียว ● มีการตั้งข้อสังเกตว่าผู้เสนอร่าง พรบ. การศึกษาใหม่ยังตีความ ระบบประกันคุณภาพ ว่าเท่ากับการประเมิน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง ● จึงควรแยกความเข้าใจระหว่าง “ระบบประกันคุณภาพ” (quality assurance system) กับ “การประเมิน” (evaluation) เพราะการประเมินเป็นเพียงหนึ่งในกลไกภายใต้ระบบประกันคุณภาพเท่านั้น
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การเน้นการประเมินมากกว่าการตัดสินหรือลงโทษ การประเมินควรเป็นแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาการเรียนรู้ 2. การประเมินควรมีการปรับระบบให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและสะท้อนคุณภาพจริง 3. ลดภาระงานเอกสารและความซ้ำซ้อนจากการประเมิน

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า แหล่งข้อมูลกล่าวสอดคล้องกันในการปฏิรูปกระบวนการประเมินผลทางการศึกษา โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเปลี่ยนจากการประเมินที่เน้นการตัดสินและก่อให้เกิดภาระด้านเอกสารไปสู่การประเมินเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง ข้อเสนอหลัก คือ การปรับระบบการประเมินให้มีความหลากหลายและยืดหยุ่น สามารถสะท้อนคุณภาพและศักยภาพของผู้เรียนได้จริง พร้อมทั้ง ลดภาระงานเอกสารและความซ้ำซ้อน เพื่อคืนเวลาให้ครูได้มุ่งเน้นการสอนและการพัฒนาผู้เรียน นอกจากนี้ มีการชี้ให้เห็นถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนที่สำคัญ โดยเสนอให้แยกการประเมิน (evaluation) ออกจากการประกันคุณภาพ (quality assurance) อย่างชัดเจน โดยมองว่าการประเมินเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในระบบประกันคุณภาพที่ใหญ่กว่า ซึ่งควรเน้นการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนให้สถานศึกษาพัฒนาตนเองมากกว่าการมุ่งจับผิดหรือลงโทษ

9. คุณภาพครูและภาระงาน

คุณภาพของครูเป็นอีกประเด็นที่ส่งผลโดยตรงต่อการศึกษา เนื่องจากครูเป็นผู้วิเคราะห์หลักสูตรและนำไปปรับใช้ในชั้นเรียน ดังนั้นคุณภาพครูจึงเป็นหนึ่งในประเด็นที่ควรให้การพิจารณาอย่างถี่ถ้วน นอกจากนี้ภาระงานของครูยังเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งเสริมหรือลดทอนคุณภาพของการศึกษา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะงานและบริบททางการศึกษา โดยกฎหมายการศึกษาได้ระบุประเด็นดังรายละเอียดต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาเน้นให้มีครูผู้สอนครบทุกกลุ่มสาระและระดับชั้น ● ร่างของนายพริษฐ์เสนอให้ผลิตครูเพียงพอต่อความต้องการของโรงเรียน พร้อมลดภาระงานนอกเหนือจากการสอน และจัดให้มีผู้ช่วยสนับสนุนการสอน ร่างของนายปรีดาเสนอให้มี PLC เพื่อพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ● ร่างของนายดิเรกเน้นส่งเสริมสุขภาวะครู (well-being) ● ร่างของนายเทอดชาติเสนอให้เงินวิทยพัฒน์แก่ครูดีเด่น ● ร่างของนายพริษฐ์ยังเสนอให้มีค่าตอบแทนพิเศษสำหรับครูในพื้นที่ห่างไกลและเสี่ยงภัย
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● มีจุดร่วมสำคัญในการควบคุม คุณภาพ คุณสมบัติ และภาระงานของครู ภายใต้การกำกับของรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าครูมีความสามารถ จรรยาบรรณ และสภาพการทำงานที่เหมาะสม ● ทุกประเทศมีกลไกการรับรองที่เข้มงวดในด้านคุณภาพและคุณสมบัติของครู ● บาวาเรีย (เยอรมนี) กำหนดคุณสมบัติ วิชาชีพ และความเหมาะสมส่วนบุคคล พร้อมตรวจสอบประวัติอาชญากรรม ● สิงคโปร์ใช้ระบบการจดทะเบียนครู มีการเพิกถอนเมื่อผิดจรรยาบรรณ ● เกาหลีใต้และญี่ปุ่นยกระดับสถานะครูให้เป็นวิชาชีพที่มีเกียรติและต้องพัฒนาตนเองต่อเนื่อง ● ฟินแลนด์กำหนดคุณสมบัติครูผ่านกฎหมายและอนุญาตให้ยกเว้นได้ในกรณีจำเป็น

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> ● ด้านภาระงานและความรับผิดชอบ แต่ละประเทศมีแนวทางบริหารที่เน้นความสมดุลระหว่างคุณภาพงานและสวัสดิการ ● ฟินแลนด์เน้นความเพียงพอของจำนวนครูและเวลาพักของนักเรียน ● สิงคโปร์และเกาหลีใต้ให้รัฐกำหนดมาตรฐานค่าตอบแทนและเงื่อนไขบริการที่เหมาะสม
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● มุ่งลดภาระงานนอกเหนือจากการสอน โดยให้มีบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มเติม เช่น นักจิตวิทยา นักการเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ พยาบาล หรือนักกฎหมาย เพื่อให้ครูได้มุ่งสอนเต็มที่ ควบคู่กับการให้สิทธิครูในการพัฒนาวิชาชีพ (PD/PLC) ผ่านระบบออนไลน์หรือหลักสูตรที่ยืดหยุ่น ไม่รบกวนเวลาสอนหรือเวลาพักผ่อน พร้อมเปิดโอกาสพัฒนาสมรรถนะให้ทันต่อหลักสูตรและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ● ควรพิจารณาทบทวนค่าตอบแทนและความก้าวหน้าในอาชีพให้เชื่อมโยงกับคุณภาพการสอนและผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ● ควรจัดให้มีครูครบทุกระดับชั้นและครบทุกกลุ่มสาระเพื่อแก้ปัญหาครูสอนไม่ตรงสาขาที่จบมาและขาดแคลนครูในโรงเรียนขนาดเล็ก
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● ในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความสับสนระหว่างสิทธิประโยชน์และสวัสดิการกับการพัฒนาคุณภาพผู้เรียนที่ถูกยึดโยงไว้ด้วยกันในปัจจุบัน ควรแยกเป็นสองกลไกอย่างชัดเจน ได้แก่ สวัสดิการว่าด้วยสิทธิประโยชน์ และวิทยฐานะว่าด้วยคุณภาพการสอน ส่วนในด้านการพัฒนาวิชาชีพ ระบบ PLC (professional learning community) ควรถูกรับรู้เป็น “ภาระงานประจำ” ของครูไม่ใช่กิจกรรมเสริมหลังเลิกเรียน เพื่อให้โรงเรียนพัฒนาและแลกเปลี่ยนความรู้ได้อย่างต่อเนื่อง ● ควรลดภาระงานอื่นนอกเหนือจากการสอนที่ทำให้ครูต้องทำงานตามนโยบายโดยไม่มีเสียงสะท้อน และจัดตั้งหน่วยงานดูแลความปลอดภัย และเสรีภาพของครู เพื่อให้ครูทำหน้าที่สอนได้เต็มที่ ● สุดท้ายมีข้อเสนอให้พิจารณาเพิ่มค่าตอบแทนพิเศษสำหรับครูในพื้นที่ห่างไกลหรือทุรกันดาร เพื่อสร้างแรงจูงใจและความมั่นคงในอาชีพ

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. กลไกการรับรองคุณภาพและคุณสมบัติวิชาชีพครูเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่าคุณภาพของครูเป็นไปตามรัฐต้องการ 2. การพัฒนาวิชาชีพเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นโดยอาจส่งเสริมการพัฒนาครูต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ และให้สิทธิครูในการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอ 3. รัฐควรส่งเสริมแรงจูงใจในด้านสวัสดิการและกลไกสิทธิผลประโยชน์อย่างเหมาะสม

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า มีทิศทางที่สอดคล้องกันอย่างชัดเจนในการยกระดับคุณภาพวิชาชีพครู โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การคืนครูสู่ห้องเรียนเพื่อให้สามารถทุ่มเทกับการสอนได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งต้องทำความเข้าใจกันในหลายมิติ เริ่มตั้งแต่การลดภาระงานที่ไม่ใช่การสอนอย่างจริงจัง ผ่านการจัดหาบุคลากรสายสนับสนุน เช่น นักจิตวิทยา เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่พัสดุ เข้ามาช่วยเหลือระบบงานในโรงเรียน ขณะเดียวกัน ต้องมีกลไกการรับรองคุณภาพและคุณสมบัติของครูผู้สอนที่เข้มแข็งภายใต้การกำกับของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นใจในมาตรฐานวิชาชีพ นอกจากนี้ การพัฒนาครูผ่านชุมชนแห่งการเรียนรู้ทางวิชาชีพ (PLC) ควรถูกปรับให้เป็นส่วนหนึ่งของภาระงานปกติ ไม่ใช่ภาระเพิ่มเติมหลังเลิกเรียน หนึ่งในข้อเสนอที่สำคัญที่สุดคือการให้วิทยฐานะเป็นเครื่องมือสะท้อนคุณภาพการสอนและผลลัพธ์ของผู้เรียนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งสร้างแรงจูงใจผ่านระบบค่าตอบแทน สวัสดิการ และความก้าวหน้าในวิชาชีพที่เหมาะสม รวมถึงการดูแลสุขภาพ (well-being) และการให้ค่าตอบแทนพิเศษสำหรับครูในพื้นที่ห่างไกลเพื่อรักษาครูคุณภาพไว้ในระบบต่อไป

10. การผลิตและคัดเลือกครูเข้าสู่ระบบ

กระบวนการการผลิตครูและการคัดเลือกครูเข้าสู่ระบบเป็นแนวทางที่ขยายมาจากแนวคิดเรื่องคุณภาพครู การที่ได้มาซึ่งครูที่มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่มีความเป็นและควรได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ การผลิตครูและการดูแลครูจึงเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ทางคณะผู้วิจัยพิจารณา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาหลายฉบับเสนอแนวทางยกระดับการผลิตและพัฒนาครูให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ● ร่างของนายพริษฐ์ให้หนี้สินครูควรได้รับค่าตอบแทนระหว่างฝึกสอน ขณะที่ร่างของนายวิสัยเสนอให้หนี้สินครูเป็นนักศึกษาทุนที่ได้รับ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายตลอดหลักสูตร 5 ปี และนับอายุราชการ

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<p>ตั้งแต่วันแรกที่เข้าศึกษา พร้อมกำหนดให้ผลิตครูตามจำนวนความต้องการของพื้นที่ เพื่อให้มีบุคลากรเพียงพอในแต่ละภูมิภาค</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ร่างของนายเทอดชาติเน้นการผลิตครูที่มีสมรรถนะสูงทันต่อเทคโนโลยีและทักษะการจัดการเรียนรู้ยุคใหม่ อีกทั้งเปิดทางให้ผู้ไม่มีวุฒิครูสามารถเข้าสู่วิชาชีพได้ภายใต้กระบวนการรับรองตามกฎหมาย ส่วนร่างของนายดิเรกเน้นให้ครูสภามีบทบาทกำหนดและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู เพื่อรักษาคุณภาพและความน่าเชื่อถือของวิชาชีพในระยะยาว
<p>กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● ทุกระบบการศึกษามีจุดร่วมในด้านการผลิตและคัดเลือกครู คือ การรับรองคุณสมบัติทางวิชาชีพ ความประพฤติ และการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดโดยรัฐ โดยทุกประเทศกำหนดให้ครูต้องผ่านการฝึกอบรมและการสอบรับรองตามมาตรฐาน ● เยอรมนี (บาวาเรีย) และฟินแลนด์มีระบบการฝึกครูและการตรวจสอบคุณวุฒิที่ชัดเจน ● ส่วนสิงคโปร์ใช้ระบบการจดทะเบียนครู (teacher registration) พร้อมบทลงโทษสำหรับผู้สอนโดยไม่ได้รับอนุญาต ● เกาหลีใต้และญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการยกระดับสถานะของครู และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ● ทุกระบบต่างเห็นว่าครูต้องมีจรรยาบรรณ ความเหมาะสมส่วนบุคคล และความรับผิดชอบต่อสังคม ภายใต้การควบคุมของรัฐเพื่อรักษาคุณภาพ ความไว้วางใจ และจิตวิญญาณความเป็นครูในฐานะผู้สร้างพลเมืองแห่งอนาคต
<p>การสนทนากลุ่ม</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้พัฒนาระบบการผลิตครูคุณภาพสูงควบคู่กับการเปิดรับผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเข้าสู่ระบบการศึกษา เพื่อเพิ่มความหลากหลายและยกระดับคุณภาพครูในอนาคต โดยเสนอให้ใช้ทั้งระบบปิด (ผลิตครูจากสถาบันฝึกหัดครูที่คัดคนเก่งที่สุด) และระบบเปิด (เปิดรับผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ได้จบครูแต่มีความรู้เฉพาะทาง โดยเฉพาะในระดับมัธยมปลาย) เพื่อเติมเต็มความต้องการในแต่ละสาขา ● หลักสูตรการผลิตครูควรบูรณาการกับภาคเอกชนในการออกแบบให้สอดคล้องกับทักษะที่สังคมและตลาดแรงงานต้องการ เช่น Soft Skills และ Executive Function (EF) พร้อมสร้างโอกาสให้ครูได้พัฒนาความรู้เท่าทัน เทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● การผลิตครูให้ตรงตามความต้องการของพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาการกระจายตัวของบุคลากรในระบบการศึกษา โดยให้มีการวางแผนผลิตครูตามจำนวนที่จำเป็นในแต่ละภูมิภาค ● พิจารณาปรับกระบวนการผลิตครูทั่วไปให้มีความเสถียรมากขึ้น หลังจากที่มีการเปลี่ยนนโยบายจากหลักสูตร 5 ปีมาเป็น 4 ปี ซึ่งสร้างความไม่ต่อเนื่องในการพัฒนา ● การพัฒนาวิชาชีพครูควรถูกมองเป็นกระบวนการระยะยาวที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่สถาบันผลิตครูไปจนถึงการทำงานจริง เพื่อให้ครูสามารถเรียนรู้และปรับตัวได้ตลอดการทำงาน
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การผลิตครูควรผลิตให้ตรงตามจำนวนและความต้องการของแต่ละพื้นที่หรือภูมิภาคเพื่อให้ครูมีจำนวนที่เพียงพอ 2. บทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่ามีข้อเสนอร่วมกันในการปฏิรูปกระบวนการผลิตและคัดเลือกครูอย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การผลิตครูให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่และภูมิภาค เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนครูและกระจายบุคลากรให้เพียงพอ ควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพวิชาชีพ ข้อเสนอที่น่าสนใจ คือ การใช้ระบบที่ยืดหยุ่น โดยผสมผสานการคัดเลือกคนเก่งเข้าสู่สถาบันผลิตครูโดยตรง โดยอาจให้ทุนการศึกษาหรือสวัสดิการเพื่อดึงดูดผู้มีความสามารถสูง เข้ากับการเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากสาขาอื่นที่ไม่ได้จบครูโดยตรงสามารถเข้าสู่วิชาชีพได้ เพื่อเพิ่มความหลากหลายและตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะทาง อย่างไรก็ตาม ทุกแนวทางยังคงเน้นย้ำถึงบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลและควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ ผ่านกลไกการรับรองคุณวุฒิและใบประกอบวิชาชีพที่เข้มงวด เพื่อให้มั่นใจว่าครูทุกคนมีคุณภาพและจรรยาบรรณที่เหมาะสม พร้อมทั้งพัฒนาหลักสูตรการผลิตครูให้ทันสมัยและเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ต่อเนื่องตั้งแต่ในสถาบันไปจนถึงการทำงานจริง

11. เทคโนโลยีและข้อมูลทางการศึกษา

เทคโนโลยีและข้อมูลทางการศึกษาถือเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาการศึกษาในยุคปัจจุบัน ทั้งในมิติของการยกระดับคุณภาพการเรียนรู้ และการใช้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อพัฒนาการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพ จากการรวบรวมข้อมูลในส่วนต่าง ๆ สามารถสรุปบทบาทและความสำคัญของเทคโนโลยีและสารสนเทศทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาทุกฉบับให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลเพื่อการศึกษา เพื่อให้ผู้เรียนเข้าถึงข้อมูลและเทคโนโลยีได้อย่างเท่าเทียม โดยมีการกล่าวถึงการใช้เทคโนโลยีเพื่อขยายโอกาสการเรียนรู้และเข้าถึงสารสนเทศทั่วประเทศ รวมถึงการจัดสรรคลื่นความถี่โทรทัศน์เพื่อการศึกษา โดย กสทช. เพื่อสนับสนุนการเรียนรู้ทางไกล ● ทุกฉบับเห็นพ้องให้ใช้ ข้อมูลเปิด (open data) เพื่อการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปิดเผยข้อมูลของโรงเรียนและผลการประเมินต่อสาธารณะ ภายใต้หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
กฎหมายการศึกษาจาก ต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อยกระดับการเรียนรู้และการบริหารจัดการ ควบคู่กับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างเข้มงวด โดยรัฐเป็นผู้กำกับดูแลหลัก ● เยอรมนี (บาวาเรีย) และเกาหลีใต้เน้นการสอนทางไกลและการประมวลผลข้อมูลอัตโนมัติ ● ฟินแลนด์เน้นการใช้ข้อมูลเพื่อพัฒนาแต่คุ้มครองความลับของผู้เรียน ● สิงคโปร์และญี่ปุ่นเน้นการตรวจสอบเอกสารและความปลอดภัยของข้อมูล ● แนวคิดหลักร่วมคือ การใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการศึกษาอย่างมีจริยธรรมและปลอดภัย
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ข้อเสนอหลักมุ่งให้ระบบการศึกษาไทยให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของข้อมูลและการใช้เทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ โดยควรมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) เพื่อป้องกันความเสี่ยงในโลกออนไลน์และสร้างความเชื่อมั่นในการใช้เทคโนโลยีทางการศึกษา ● มีข้อเสนอให้จัดตั้งนักวิทยาศาสตร์ข้อมูลการศึกษา (educational data scientist) เพื่อช่วยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกและสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแม่นยำ ● ด้านเทคโนโลยีควรส่งเสริมการใช้ EdTech และ AI เพื่อพัฒนา personalized learning โดยเฉพาะในด้านการเรียนรู้ภาษาและ

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<p>ระบบให้ข้อเสนอแนะอัตโนมัติ (feedback system) พร้อมพัฒนาครูให้มีสมรรถนะดิจิทัลเท่าทันเทคโนโลยีใหม่ ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ควรสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ดิจิทัลที่เปิดโอกาสให้เด็กสามารถเรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลาอย่างแท้จริง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้ส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (open data) เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างโปร่งใส ถือเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ควรถูกบรรจุในร่าง พรบ. การศึกษาใหม่ ● เสนอให้พัฒนาระบบ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลและเทคโนโลยีช่วยครู เช่น ระบบอัตโนมัติหรือเครื่องมือดิจิทัลต่าง ๆ เพื่อลดภาระงานและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการเรียนรู้ ● มีการชี้ให้เห็นว่า พรบ. การศึกษา พ.ศ. 2542 ไม่ทันต่อบริบทของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่ส่งผลต่อทั้งรูปแบบการเรียนรู้และการบริหารการศึกษา จึงจำเป็นต้องปรับปรุงให้ทันสมัยและรองรับยุคดิจิทัลอย่างแท้จริง
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลควบคู่กับการคุ้มครองข้อมูลและความปลอดภัยทางไซเบอร์โดยระบบการศึกษาควรเน้นทั้งการขยายโอกาสให้ผู้เรียนเข้าถึงเทคโนโลยีและการเรียนรู้ดิจิทัล 2. การกำหนดมาตรฐาน PDPA ที่ชัดเจนสำหรับสถานศึกษา เพื่อปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เรียนและสร้างสภาพแวดล้อมออนไลน์ที่ปลอดภัย

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่าการปรับเปลี่ยนสู่ยุคดิจิทัลเป็นวาระสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยมีหัวใจหลักคือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลเพื่อสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงเทคโนโลยีและแหล่งข้อมูลการเรียนรู้ทั่วประเทศควบคู่ไปกับการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี (EdTech และ AI) เพื่อพัฒนาการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อผู้เรียนรายบุคคล (personalized learning) และเป็นเครื่องมือช่วยลดภาระงานของครู อย่างไรก็ตามการขับเคลื่อนนี้ต้องดำเนินไปพร้อมกับการให้ความสำคัญสูงสุดกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) และความปลอดภัยทางไซเบอร์ เพื่อสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ดิจิทัลที่ปลอดภัยและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอให้ส่งเสริมวัฒนธรรมการเปิดเผยข้อมูล (open data) เพื่อความโปร่งใสและการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แม่นยำยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาให้ทันสมัยและสามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีได้อย่างแท้จริง

12. การเงิน/งบประมาณ

การจัดการศึกษาจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการเงินและงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางการศึกษา โดยในประเด็นนี้จะมุ่งเน้นว่าหลักการด้านการเงินและงบประมาณของการศึกษามีการกล่าวถึงในกฎหมายอย่างไร บทบาทของรัฐและสถานศึกษาที่มีต่องบประมาณ ดังนั้นรายละเอียดของการเงินและงบประมาณจากแหล่งข้อมูลหลักมีการนำเสนอต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาใหม่เสนอให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณอย่างโปร่งใสและยืดหยุ่น ● ร่างของนายเทอดชาติและนายดิเรกกำหนดให้โรงเรียนรัฐสามารถจัดสรรงบประมาณได้เอง ● ร่างของนายพริษฐ์ระบุให้โรงเรียนบริหารงบทั้งจากส่วนกลางและรายได้อื่นได้อย่างอิสระ ● มีการเสนอให้จัดตั้ง กองทุนเฉพาะด้าน เช่น กองทุนเพื่อการศึกษา กองทุนพัฒนาครูและกองทุนส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา เพื่อเพิ่มความเท่าเทียมและสนับสนุนทรัพยากรทางการเรียนรู้
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และคำนึงถึงความเท่าเทียม ● นิวยอร์ก (สหรัฐอเมริกา) เน้นการกระจายอำนาจทางการคลัง เขตการศึกษาเป็นผู้บริหารงบประมาณของตนเอง ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐที่กำหนดให้มีการรายงาน ตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลการใช้จ่าย ซึ่งช่วยสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ● เกาหลีใต้และญี่ปุ่นที่ให้ทั้งรัฐบาลกลางและท้องถิ่นร่วมกันจัดการด้านการคลังเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางการศึกษา และรัฐต้องให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนและทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความยากลำบากทางเศรษฐกิจ ● ฟินแลนด์เน้นการศึกษาฟรีครอบคลุมทุกมิติ ตั้งแต่ค่าเล่าเรียน ตำราเรียน อุปกรณ์ ไปจนถึงการเดินทางและที่พัก

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรอย่างแท้จริง เช่น การจัดหา จัดซื้อ หรือผลิตสื่อการเรียนรู้และตำราที่เหมาะสมกับบริบทของตนเอง ● กระจายอำนาจทางการศึกษาไปยังพื้นที่และโรงเรียน โดยรัฐต้องจัดสรรงบประมาณและการสนับสนุนที่เพียงพอควบคู่กับการใช้สูตรถ่วงน้ำหนักงบประมาณ ตามความต้องการของผู้เรียนแต่ละคน เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ● ส่งเสริมบทบาทเชิงรุกของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ในการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ● ควรมีกฎเกณฑ์ตรวจสอบและประเมินผลที่โปร่งใสและยืดหยุ่น เพื่อลดข้อจำกัดจากระบบงบประมาณรายปีที่มักทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ขาดความคล่องตัว
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้ปรับระบบจัดสรรงบประมาณแบบถ่วงน้ำหนัก เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของนักเรียนแต่ละพื้นที่แทนการนับรายหัว ซึ่งยังผลให้โรงเรียนขนาดเล็กมักขาดแคลนทรัพยากร
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. โรงเรียนควรมีอิสระในการบริการบริหารและจัดการงบประมาณทางทรัพยากรได้อย่างยืดหยุ่นและโปร่งใส 2. การจัดสรรงบประมาณควรมีการเปลี่ยนแปลงโดยการใช้สูตรถ่วงน้ำหนักโดยคำนึงถึงบริบทต่าง ๆ รวมทั้งประเภทของผู้เรียนเพื่อให้งบประมาณสะท้อนปัญหาที่แท้จริง 3. ควรมีการจัดตั้งส่งเสริมบทบาทและกองทุนเฉพาะด้านเพื่อสนับสนุนความเป็นธรรมในการจัดการศึกษา

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า การปฏิรูปการเงินและงบประมาณเพื่อการศึกษาต้องมุ่งเน้นที่ความเสมอภาคและความโปร่งใส โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการนับรายหัวแบบเดิมไปสู่การใช้สูตรการจัดสรรแบบถ่วงน้ำหนักที่คำนึงถึงความต้องการและบริบทที่แตกต่างกันของผู้เรียนแต่ละพื้นที่ เพื่อให้งบประมาณตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นที่แท้จริง โดยเฉพาะการช่วยเหลือโรงเรียนขนาดเล็กและกลุ่มเปราะบาง ในขณะเดียวกัน ต้องให้อิสระแก่สถานศึกษาในการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรอย่างเต็มรูปแบบและโปร่งใส เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและตอบสนองต่อ

ความต้องการได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอร่วมกันให้มีการจัดตั้งหรือส่งเสริมบทบาทของกองทุนเฉพาะด้าน เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการจัดการศึกษาอย่างยั่งยืน

13. ความปลอดภัยและสวัสดิการทางการศึกษา

ความปลอดภัยและสวัสดิการทางการศึกษาเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความสำคัญในโลกปัจจุบัน โรงเรียนควรเป็นสถานที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและเป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดการการศึกษา รวมถึงแนวทางการมีส่วนร่วมในการสร้างโรงเรียนเป็นสถานที่ในการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการทางการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาใหม่จะไม่ได้ระบุมาตรฐานความปลอดภัยของผู้เรียนโดยตรง
กฎหมายการศึกษาจาก ต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ประเทศส่วนใหญ่มุ่งเน้นการศึกษาเพื่อสร้างสุขภาวะที่ดี เช่น บาวาเรีย (เยอรมนี) ได้พูดถึงการพัฒนาคุณธรรม ร่างกายและจิตใจ ส่วนญี่ปุ่นได้เน้นสิ่งนี้เป็นเป้าหมายหลักทางการศึกษา ● การศึกษาส่วนใหญ่ยังอยู่ในรูปแบบของการศึกษาแบบฟรีหรือแบบมีเงินอุดหนุนเพื่อให้ทุกคนเข้าถึงการศึกษาฟรี
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● กฎหมายใหม่ควรให้ความสำคัญกับมาตรฐานความปลอดภัยผู้เรียนระดับชาติ ทั้งด้านกายภาพและดิจิทัล โดยจัดให้มีระบบประกันอุบัติเหตุของนักเรียนที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ● มีมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งทั้งในโรงเรียนและทางออนไลน์ รวมถึงการเสริมสร้างความปลอดภัยทางไซเบอร์ (cybersecurity) ● ควรให้ความสำคัญกับ สุขภาพจิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้เรียน โดยเน้นการบูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวงสาธารณสุขกับโรงเรียน เพื่อให้การดูแลและช่วยเหลือเด็กเป็นไปอย่างรวดเร็ว ครอบคลุม และต่อเนื่อง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● กฎหมายใหม่ควรเน้นความปลอดภัยทางดิจิทัลและการป้องกันการกลั่นแกล้งทางไซเบอร์ควบคู่กับการสร้างมาตรฐานความปลอดภัยผู้เรียนระดับชาติ ทั้งทางกายและจิตใจโดยพัฒนา well-being ของครูและนักเรียนให้สมดุลทั้งด้านปัญญาและคุณลักษณะ พร้อมจัดตั้งหน่วยงานดูแลสุขภาพและสวัสดิภาพของครู เพื่อให้โรงเรียนเป็นพื้นที่ปลอดภัยอย่างแท้จริง

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. ควรมีมาตรฐานความปลอดภัยของผู้เรียนในระดับชาติ เพื่อให้โรงเรียนเป็นพื้นที่แห่งความปลอดภัยทางด้านร่างกายและจิตใจ 2. การส่งเสริมสุขภาวะของครูและนักเรียนเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในระบบการศึกษา 3. การศึกษาที่เป็นธรรมเป็นหนึ่งในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้เรียนโดยตรง

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า กฎหมายการศึกษาฉบับใหม่ต้องผลักดันให้ความปลอดภัยและสวัสดิการให้เป็นวาระแห่งชาติ โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของผู้เรียนในระดับชาติที่ครอบคลุมทั้งด้านกายภาพและไซเบอร์ เพื่อรับประกันว่าโรงเรียนเป็นพื้นที่ปลอดภัยอย่างแท้จริง มาตรฐานดังกล่าวต้องรวมถึงมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งทุกรูปแบบ และการสร้างความปลอดภัยบนโลกออนไลน์ (cybersecurity) นอกจากนี้ ทุกภาคส่วนยังเห็นพ้องต้องกันว่าต้องส่งเสริมสุขภาวะ (well-being) ของทั้งผู้เรียนและครูอย่างจริงจัง โดยเน้นการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิตอย่างเป็นระบบ ซึ่งอาจต้องอาศัยความร่วมมือแบบบูรณาการระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่เอื้อต่อการเรียนรู้และเป็นธรรมสำหรับทุกคน

14. การศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-based Education)

การศึกษาเชิงพื้นที่เป็นหนึ่งในแนวคิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากแต่ละบริบทมีสภาพแวดล้อมหรือความท้าทายที่แตกต่างกัน ดังนั้น แนวทางการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้สะท้อนแต่ละพื้นที่จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น จากข้อมูลต่าง ๆ สามารถสรุปแนวทางการศึกษาเชิงพื้นที่ได้ดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาใหม่ให้ความสำคัญกับแนวคิดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Education: ABE) ● ร่างของนายอนุทินทเน้นให้การจัดการศึกษายึดบริบทของพื้นที่เป็นหลัก ● ร่างของนายปรีดาเสนอให้มีกรอบหลักสูตรระดับจังหวัดและหลักสูตรสถานศึกษา เพื่อสะท้อนจุดเน้นของแต่ละพื้นที่ โดยโรงเรียนต้องร่วมมือกับ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการพัฒนาหลักสูตรและการเรียนรู้ ซึ่งแสดงถึงหลักการกระจายอำนาจและการสร้างพันธมิตรทางการศึกษา อย่างเป็นรูปธรรม ● มีการกล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมการศึกษาจังหวัด ในการประสานและกำกับทิศทางการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● จะเห็นได้ว่าการศึกษาระบบที่มีการกระจายอำนาจจะมีการสอดคล้องกับการศึกษาเชิงพื้นที่ ● ญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะนำหลักการทางการศึกษาไปปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และบริบทของตนเอง ● กฎหมายของฟินแลนด์ได้กำหนดการเรียนรู้ในระดับก่อนประถมให้จัดสอนทั้งภาษาสวีเดนและฟินแลนด์ในเขตเทศบาลที่มีคนพูดสองภาษา
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● ควรส่งเสริมการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Education: ABE) เพื่อให้แต่ละภูมิภาคสามารถพัฒนาการศึกษาตามจุดเน้นและบริบทของตนเอง โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านสังคม วัฒนธรรม และแหล่งเรียนรู้ในท้องถิ่น ● การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นควรสะท้อนความต้องการของผู้เรียนและชุมชนอย่างแท้จริง ● ควรมีกลไกบูรณาการระหว่างกระทรวงสำหรับพื้นที่เฉพาะ เช่น โรงเรียนตามแนวชายขอบหรือพื้นที่สูง เพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานร่วมกันโดยยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง และทำให้การจัดการศึกษาในพื้นที่พิเศษเกิดคุณภาพและความเท่าเทียมอย่างแท้จริง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้บูรณาการการทำงานระหว่างกระทรวง เพื่อแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนด้านการจัดการศึกษา เนื่องจากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างมีบทบาทในการดูแลโรงเรียนคนละระบบ จึงควรปรับสถาปัตยกรรมทางกฎหมายให้เชื่อมโยงกัน และบัญญัติไว้ใน พรบ. การศึกษาในระดับเดียวกับ พรบ. กระจายอำนาจ เพื่อเปิดทางให้ อปท. สามารถสนับสนุนโรงเรียนได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉิน ● ควรให้โรงเรียนมีอิสระทางวิชาการ สามารถกำหนดแนวทางการสอนและพัฒนาหลักสูตรที่เหมาะสมกับบริบทพื้นที่ของตน โดยใช้รายวิชาเพิ่มเติมที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนและชุมชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. กรอบหลักสูตรของสถานศึกษากับกรอบหลักสูตรของพื้นที่ควรมีความเชื่อมโยงกัน 2. ยังยึดหลักการกระจายอำนาจ โดยให้อำนาจการตัดสินใจด้านการศึกษา อยู่ใกล้ผู้เรียนมากที่สุด

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า แนวคิดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Education: ABE) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูปการศึกษา โดยมีหลักการสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ใกล้ชิดผู้เรียนและชุมชนมากที่สุด เพื่อให้แต่ละพื้นที่สามารถพัฒนาการศึกษาและออกแบบหลักสูตรที่สอดคล้องกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม และความต้องการของตนเองได้อย่างแท้จริง แนวทางหลัก คือ การส่งเสริมให้สถานศึกษามีอิสระทางวิชาการในการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น โดยทำงานร่วมกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ความท้าทายที่สำคัญ คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนและการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างมีบทบาทในการดูแลโรงเรียนในระบบที่แตกต่างกัน จึงมีข้อเสนอที่ชัดเจนให้มีการปรับสถาปัตยกรรมทางกฎหมาย เพื่อลดความทับซ้อนและสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีความต้องการพิเศษ เพื่อให้การจัดการศึกษาเชิงพื้นที่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีคุณภาพและเท่าเทียม

15. กลไกการเปลี่ยนผ่านและการทบทวนกฎหมาย

การเปลี่ยนผ่านทางกฎหมายและการทบทวนกฎหมายเป็นหลักการที่ทำให้การศึกษายังคงตอบสนองความต้องการความหลากหลาย โดยอาศัยแนวคิดด้านการต่อเนื่องด้านการศึกษาเป็นฐาน โดยรายละเอียดกลไกการเปลี่ยนผ่านและการทบทวนกฎหมายมีดังนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างกฎหมายการศึกษาใหม่เสนอให้มีการทบทวนเป้าหมายและงบประมาณทางการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ ● ร่างของนายปรีดากำหนดให้มีการทบทวนงบประมาณขึ้นต้นทุก 3 ปี เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทการศึกษา ● ยังมีข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานอิสระกำกับติดตามการบังคับใช้ พรบ. เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ แม้จะยังไม่มีการระบุหน่วยงานเฉพาะในร่างกฎหมาย แต่ร่างของนายพริษฐ์และนายเทอดชาติได้เสนอให้มืองค์กรมหาชนทำหน้าที่ประเมินภายนอก ซึ่งเป็นกลไกอิสระในการตรวจสอบคุณภาพและความคืบหน้าของการจัดการศึกษาในภาพรวม

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● ญี่ปุ่นมีการปรับปรุงหลักสูตรผ่านแผนพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการศึกษา (Basic Plan for Promotion of Education) ซึ่งจะมีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะ จึงทำให้การศึกษาของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลง ● เยอรมนี (บาวาเรีย) และเกาหลี ยังเปิดเส้นทางให้กับกฎหมายรองเพื่อประกอบกฎหมายการศึกษาหลักของระบบการศึกษานั้น
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● เอกสารเสนอให้กำหนดกรอบระยะเวลาการทบทวนและการเปลี่ยนแปลงของระบบการศึกษาให้ชัดเจน เช่น การทบทวน พรบ. ทุก 6-10 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยี พร้อมกำหนดช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเดิมสู่ระบบใหม่อย่างเป็นขั้นตอน ● ควรมีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับชาติที่เป็นกลางทางการเมือง ทำหน้าที่กำกับติดตามและบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พรบ. ● รวมถึงการผลักดันให้เกิดวาระการปฏิรูปการศึกษาแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนยอมรับร่วมกันเพื่อให้ทิศทางการศึกษาไม่เปลี่ยนแปลงตามรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการเมือง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานอิสระกำกับติดตามการบังคับใช้ พรบ. เพื่อให้การดำเนินนโยบายการศึกษาเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและมีความต่อเนื่อง โดยควรมีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติที่เข้มแข็ง ทำหน้าที่กำหนดทิศทางและป้องกันไม่ให้ระบบการศึกษาแกว่งไปตามการเมือง ● มีข้อเสนอให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการทบทวน พรบ. ทุก 5-6 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยี ● ควรมีกฎการเปลี่ยนผ่านแบบชุดกฎหมายเหมือน พรบ. ปี 2542 ที่ออกกฎหมายพ่วง 19 ฉบับ เพื่อให้การบังคับใช้เป็นระบบและราบรื่น

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> จัดตั้งหน่วยงานอิสระในการกำกับติดตามใช้กฎหมายการศึกษา เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมายจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมือง เน้นการเปลี่ยนผ่านกฎหมายอย่างราบรื่นและชัดเจน สร้างกรอบระยะเวลากฎหมายทางการศึกษาอย่างชัดเจน

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษามีความยั่งยืนได้ จำเป็นต้องมีกลไกการเปลี่ยนผ่านและการทบทวนกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การจัดตั้งหน่วยงานอิสระหรือคณะกรรมการนโยบายการศึกษาระดับชาติที่มีความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อทำหน้าที่กำกับติดตามการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ มีความต่อเนื่อง และไม่เปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการทบทวนกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น ทุก 5-10 ปี เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายจะถูกปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีอยู่เสมอ สำหรับกระบวนการเปลี่ยนผ่านควรมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอนและราบรื่นโดยอาจใช้กลไกชุดกฎหมายที่ออกกฎหมายรองรับมาพร้อมกันเพื่อให้การบังคับใช้ในทางปฏิบัติเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

16. ระบบประกันคุณภาพการศึกษา

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาเป็นระบบที่มุ่งเน้นการสร้างการศึกษาเพื่อให้นักศึกษาเป็นไปตามคุณภาพ โดยในกฎหมายการศึกษามีการกล่าวถึงระบบการประกันคุณภาพหลายแนวทาง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> เอกสารกล่าวถึงระบบการประกันคุณภาพการศึกษาแบบใหม่ที่เน้นการพัฒนาแทนการลงโทษ โดยร่างของนายพริษฐ์ เสนอให้ใช้การประเมิน 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้เรียน ระดับสถานศึกษา และระดับระบบการศึกษา ทั้งยังระบุชัดว่าไม่ควรสร้างภาระงานเอกสารเกินจำเป็นแก่ครูและบุคลากร ขณะเดียวกัน หลายร่างเสนอให้ใช้วิธีประเมินที่หลากหลายและยืดหยุ่นโดยเน้นการวัดพัฒนาการและศักยภาพของผู้เรียนมากกว่าผลลัพธ์ปลายทาง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของร่างนายดิเรกที่มุ่งเน้นการประเมินเพื่อการพัฒนา

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่างของนายเทอดชาติ นายอนุทิน นายปรีดา และนายดิเรก ยังระบุให้มีการประเมินภายในและภายนอกสถานศึกษาโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและเชื่อมโยงการประเมินกับการพัฒนาคุณภาพจริง ● ร่างของนายพริษฐ์กำหนดให้องค์กรมหาชนเป็นผู้ดำเนินการประเมินภายนอก โดยทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและสถานศึกษา เพื่อสร้างระบบตรวจสอบอิสระและมีประสิทธิภาพ
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักด้านคุณภาพการศึกษาแต่แตกต่างกันในระดับการรวมศูนย์และวัตถุประสงค์ของการประกันคุณภาพ ● บาวาเรีย (เยอรมนี) และฟินแลนด์เน้นการประเมินเพื่อพัฒนา เปิดโอกาสให้โรงเรียนประเมินตนเองและปรับปรุงต่อเนื่อง ● เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และสิงคโปร์มีระบบควบคุมจากส่วนกลางเข้มงวด เน้นมาตรฐาน ผลสัมฤทธิ์ และการรับรอง ● นิวยอร์กเน้นเรื่องความรับผิดชอบทางกฎหมายและความปลอดภัยผ่านกลไกการกำกับดูแลและการประเมินครู
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● กฎหมายใหม่ควรมีกลไกตรวจสอบที่โปร่งใสและมุ่งส่งเสริมการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ไม่สร้างภาระงานให้ครูเกินจำเป็น ● เปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพ เพื่อให้การประเมินสะท้อนสภาพจริงและบริบทพื้นที่ ทั้งนี้ ยังชี้ให้เห็นข้อจำกัดของระบบเดิมที่ใช้การประเมินโดยองค์กรมหาชน ซึ่งในทางปฏิบัติกลับเพิ่มภาระเอกสารและไม่เอื้อต่อการพัฒนาเชิงคุณภาพอย่างแท้จริง
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● ปรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาให้เน้นการพัฒนามากกว่าการประเมินและลงโทษ โดยชี้ว่าระบบเดิมตาม พรบ. 2542 ไม่ได้ช่วยยกระดับคุณภาพโรงเรียนอย่างแท้จริง ● ระบบใหม่จึงควรเป็นการประกันที่มีกลไกช่วยเหลือโรงเรียนให้พัฒนาจนถึงมาตรฐานแล้วจึงรับรอง พร้อมทั้งแยกกลไกกำกับติดตามการบังคับใช้ พรบ. ออกจากระบบประเมิน เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนา ● มีเสียงสะท้อนจากผู้บริหารโรงเรียนให้ลดภาระเอกสารในการประเมินทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้ครูและบุคลากรสามารถมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนได้อย่างแท้จริง

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. แนวโน้มทางการประเมินการประกันคุณภาพการศึกษาควรเน้นการเพื่อการพัฒนาโดยมีกลไกช่วยเหลือโรงเรียนอย่างเหมาะสม 2. ส่งเสริมการใช้การประเมินที่หลากหลายและยืดหยุ่นโดยลดภาระงานเอกสาร

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้นพบว่า การปฏิรูประบบประกันคุณภาพการศึกษาครั้งใหญ่โดยเปลี่ยนกระบวนการที่เน้นจากการประเมินเพื่อควบคุมและสร้างภาระไปสู่การประเมินเพื่อการพัฒนา มีหัวใจสำคัญ คือ การสร้างกลไกที่มุ่งให้ความช่วยเหลือโรงเรียนในการพัฒนาตนเองจนผ่านมาตรฐานแทนที่การตัดสินหรือลงโทษ ระบบใหม่นี้ควรเน้นการใช้วิธีการประเมินที่หลากหลายและยืดหยุ่น ลดภาระงานเอกสารที่ไม่จำเป็น เพื่อให้ครูและบุคลากรสามารถมุ่งเน้นที่การพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากชุมชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้การประเมินมีความโปร่งใส สะท้อนบริบทของพื้นที่ และนำไปสู่การปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างระบบการประกันคุณภาพที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สถานศึกษาพัฒนาได้อย่างแท้จริง

17. ความรับผิดชอบทางการศึกษา

การรับผิดชอบทางการศึกษาเป็นหนึ่งในกระบวนการที่กฎหมายทางการศึกษาคำคัญถึง โดยหลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการสร้างความเชื่อมั่นและความโปร่งใสทางการศึกษา โดยมีข้อมูลดังต่อไปนี้

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาไทย (6 ฉบับ)	<ul style="list-style-type: none"> ● ไม่มีการกล่าวถึงโดยตรง
กฎหมายการศึกษาจากต่างประเทศ (6 บริบท)	<ul style="list-style-type: none"> ● การสร้างกลไกหลายระดับที่เชื่อมโยงรัฐ โรงเรียน ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนเข้าด้วยกัน เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ● บาวาเรีย (เยอรมนี) และฟินแลนด์เน้นการรับผิดชอบเชิงพัฒนาผ่านการประเมินภายในและภายนอก และการมีส่วนร่วมของโรงเรียน ● เกาหลีใต้และญี่ปุ่นเน้นผลสัมฤทธิ์และมาตรฐานระดับชาติ ภายใต้การกำกับของรัฐ

แหล่งข้อมูล	รายละเอียด
	<ul style="list-style-type: none"> ● สิงคโปร์และนิวซีแลนด์เน้นการรับผิดชอบเชิงกฎหมายและประสิทธิภาพผ่านการตรวจสอบ การจดทะเบียน และการประเมินครูรายปี
การสนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> ● มีข้อเสนอให้เพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) ในโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการ โดยปรับลดจำนวนคณะกรรมการและกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อให้แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม ● กำหนดกลไกกำกับติดตามและบทลงโทษสำหรับผู้มีอำนาจที่ละเลยการขับเคลื่อน พรบ. หรือไม่ดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อสร้างความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการบริหาร ● ให้เชื่อมโยงผลลัพธ์ของผู้เรียนกับระบบความรับผิดชอบ โดยอาจพิจารณามาตรการกับโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำติดต่อกันหลายครั้ง เช่น การปรับปรุงหรือปิดโรงเรียน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงบริบทของโรงเรียนขนาดเล็กและพื้นที่ห่างไกลควบคู่กันไป
เวทีเสวนา	<ul style="list-style-type: none"> ● ร่าง พรบ. การศึกษาใหม่ควรกำหนดระบบกำกับติดตามความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) อย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินนโยบายและการใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ โดยแนวคิดของความรับผิดชอบ ไม่ได้หมายถึงการลงโทษเมื่อเกิดความผิดพลาด แต่คือการเรียนรู้ แก้ไข และมีแนวทางไปต่อเพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบการศึกษาให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง
จุดร่วมของข้อมูล	<ol style="list-style-type: none"> 1. การกำหนดกลไกการติดตามที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน โดยลดความซ้ำซ้อนทางหน้าที่และภาระงาน 2. กลไกการประเมินตรวจสอบผลลัพธ์และการพัฒนา

จากการสังเคราะห์ข้อมูลข้างต้น พบว่า แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบทางการศึกษา (educational accountability) เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ยังขาดการระบุอย่างชัดเจนในร่างกฎหมายการศึกษาของไทย แต่เป็นกลไกหลักที่พบในกฎหมายการศึกษาของต่างประเทศ โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การสร้างกลไกการกำกับติดตามที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวไม่ได้มุ่งเน้นการลงโทษเมื่อเกิดข้อผิดพลาด แต่เป็นกระบวนการเรียนรู้ และปรับปรุงแก้ไขอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาระบบการศึกษาให้ดียิ่งขึ้น ข้อเสนอหลักจึงมุ่งไปที่การกำหนดระบบความรับผิดชอบในโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการให้ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และเชื่อมโยงผลลัพธ์ของผู้เรียนเข้ากับกลไกการประเมินและพัฒนา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความรับผิดชอบที่โปร่งใสและนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง

บทที่ 7

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณี ประสบการณ์จากต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาระสำคัญของกฎหมายแม่บททางการศึกษาจากประเทศที่มีระบบการศึกษาหลากหลายและมีบริบทแตกต่างกัน 2) เพื่อสังเคราะห์บทเรียน และแนวทางเชิงนโยบายจากประสบการณ์ต่างประเทศในการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นธรรม และครอบคลุม และ 3) เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะเชิงระบบที่สามารถนำไปประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับบริบทปัจจุบันและอนาคต โดยใช้ กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผ่านกระบวนการสังเคราะห์เอกสาร (document synthesis) และสนทนากลุ่ม (focus group) ผลการวิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผลได้ดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาของนานาชาติทั้ง 6 ประเทศ และผลการสนทนากลุ่มจากภาคการศึกษาจากภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้สามารถสกัดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... โดยผลการวิจัยนำเสนอ 17 ประเด็น เพื่อให้พิจารณาประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติการศึกษา โดยหมวดเป็น 5 ประเด็นหลักดังนี้

1) ทิศทางการออกแบบร่างพระราชบัญญัติการศึกษา

ทิศทางการออกแบบร่างพระราชบัญญัติการศึกษา ควรมองว่าเป็น “ร่มใหญ่” ที่ครอบคลุมระบบ การศึกษาไทยทั้งหมด โดยทำหน้าที่เป็นกฎหมายแม่บทเพื่อชี้แนะแนวทางและกำหนดกรอบในการจัดการ การศึกษา ไม่ใช่กฎหมายที่ลงลึกถึงรายละเอียดปฏิบัติการเฉพาะเรื่อง แต่ต้องให้ภาพรวมที่ชัดเจนว่า ประเทศ ต้องการพัฒนาและขับเคลื่อนการศึกษาไปในทิศทางใด กฎหมายฉบับนี้จึงเปรียบเสมือนเข็มทิศที่สร้างเอกภาพ ของระบบการศึกษา ขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ให้สามารถออกกฎหมายลูกและมาตรการเชิงปฏิบัติเพื่อรองรับใน ระดับรายละเอียดได้อย่างยืดหยุ่น

นอกจากการเป็นกรอบใหญ่แล้ว ร่างกฎหมายยังจำเป็นต้องมี “ความเจาะจง” ในระดับที่เพียงพอ โดยการระบุคำสำคัญ แนวคิดหลัก และเป้าหมายการศึกษาอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกตีความกว้างเกินไปจนไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ การกำหนดวาทกรรม (discourse) สำคัญ เช่น การยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ความเสมอภาค ความยืดหยุ่น และคุณภาพเชิงระบบ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องปรากฏในร่างกฎหมาย เพื่อสะท้อนวิสัยทัศน์ร่วมของสังคมต่อการศึกษาในอนาคต

ท้ายที่สุด พระราชบัญญัติการศึกษาไม่ควรถูกออกแบบให้เป็นเพียง “บัญชีความปรารถนา” (wish list) ที่รวมข้อเสนอไว้มากมายโดยไม่มีกลไกสนับสนุน แต่ต้องเป็นกฎหมายที่สามารถใช้เป็นแนวทาง (guideline) ไปสู่การขับเคลื่อนจริงได้ โดยมีโครงสร้างเชิงสถาบัน กลไกกำกับดูแล และแนวทางติดตามประเมินผลที่ชัดเจน เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษามีความต่อเนื่อง มั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และสังคมไทยอย่างยั่งยืน

2) หลักการสำคัญ

ในร่างพระราชบัญญัติควรเสนอหลักการสำคัญของการจัดการศึกษาให้ครบถ้วนและเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยเริ่มต้นจากการยืนยันสิทธิ ความเท่าเทียม และความเสมอภาคทางการศึกษา ให้ผู้เรียนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพโดยไม่ถูกจำกัดด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม หรือภูมิศาสตร์ การรับรองสิทธินี้มีไว้ไม่ใช่เพียงการประกาศในเชิงหลักการ แต่ต้องแปลงเป็นกลไกและมาตรการที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้ผู้เรียนทุกกลุ่มได้รับโอกาสที่เท่าเทียมอย่างแท้จริง

นอกจากการกำหนดสิทธิแล้ว กฎหมายยังต้องมีกลไกบังคับใช้และแรงจูงใจที่ชัดเจน กล่าวคือต้องมีระบบความรับผิดชอบ (accountability) ที่กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน บุคลากร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจะไม่ต้องลงรายละเอียดมากเกินไป แต่เชื่อมโยงไปยังกฎหมายอื่น ๆ ที่สามารถลงรายละเอียดเกี่ยวกับบทลงโทษหรือมีระบบสร้างแรงจูงใจ (incentive) เพื่อกระตุ้นให้ทุกฝ่ายขับเคลื่อนคุณภาพการศึกษาไปข้างหน้า รวมถึงการสร้างระบบสมดุลงานระหว่างสถานศึกษาและหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้หลักการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ยกตัวอย่างเช่น การให้อำนาจกับคณะกรรมการสถานศึกษาในการเลือกปฏิบัติตามนโยบายที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาที่ยึดประโยชน์ของผู้เรียนเป็นสำคัญ รวมถึงความเป็นอิสระต่อการบริหารจัดการภารกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดซื้อเอกสารตำรา นอกเหนือบัญชีที่ส่วนกลางกำหนด จะช่วยให้โรงเรียนสามารถจัดการศึกษาตามบริบทพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้งนี้การถ่วงสมดุลอำนาจคือการกำหนดให้คณะกรรมการสถานศึกษาต้องมีผู้แทนจากสถานศึกษา และชุมชน รวมถึงผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในอัตราส่วน 60:40 (สถานศึกษาและชุมชนร้อยละ 60 และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐร้อยละ 40) โดยผู้แทนจากภาครัฐมีหน้าที่เชื่อมร้อยประสานระหว่างภาคนโยบายจากส่วนกลางและสถานศึกษา รวมถึงการให้การสนับสนุนแก่สถานศึกษาในการจัดการศึกษาได้อย่างเต็มศักยภาพ หากคณะกรรมการสถานศึกษาพิจารณานโยบายที่ส่วนกลางมอบหมายลงมาแล้ว ไม่เห็นชอบว่าไม่เพียงไม่มีประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพแต่ยังเป็นการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็นให้แก่ครูและผู้บริหารสถานศึกษาก็สามารถปฏิเสธไม่รับปฏิบัติได้ ในขณะเดียวกัน หากผลการประเมินสถานศึกษาพบว่าไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดตามจำนวนครั้งที่กฎหมายกำหนด ส่วนกลางก็สามารถใช้อำนาจในการพิจารณาปิดสถานศึกษาช่วยคราวเพื่อเข้าสู่กระบวนการปรับปรุงคุณภาพ หรือพิจารณายุบสถานศึกษาในกรณีที่ไม่ส่งผลกระทบต่อจัดการศึกษาของชุมชนมากจนเกินไป

แนวทางข้างต้นยังเป็นการสร้างบทบาทการมีส่วนร่วมแบบผสมผสาน กล่าวคือการกำหนดกลไก bottom-up ที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการสถานศึกษา ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มีบทบาทเชิงนโยบาย ขณะเดียวกันก็ต้องเสริม top-down ในด้านการประกันคุณภาพ เพื่อคงมาตรฐานกลางและความเป็นเอกภาพของระบบ การเชื่อมโยงสองแนวทางนี้จะทำให้ระบบการศึกษาทั้งยึดหยุ่นตามพื้นที่และมั่นคงตามมาตรฐานไปพร้อมกัน

นอกจากนี้การกำหนดกฎหมายการศึกษาควรเพิ่มหลักการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (area-based education) ควรถูกรับรู้ไว้เป็นหลักการสำคัญของ พรบ. โดยการออกแบบระบบการศึกษาไม่ควรเป็นเพียงการกำหนดจากส่วนกลาง แต่ต้องยึดโยงกับประเด็น ความท้าทาย และศักยภาพเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาตอบโจทย์ความต้องการจริงของผู้เรียน ชุมชน และตลาดแรงงานในท้องถิ่น การบูรณาการแนวคิดนี้จะทำให้กฎหมายมีชีวิต สามารถสร้างระบบการศึกษาที่ทั้งมีมาตรฐานในระดับชาติ และสอดคล้องกับพลวัตของพื้นที่ได้อย่างยั่งยืน

3) ผลลัพธ์จากการจัดการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา

การกำหนดผลลัพธ์จากการจัดการศึกษาควรมีทิศทางที่แน่นอนว่าประเทศไทยต้องการพัฒนาคนให้เป็นอย่างไร ยกตัวอย่างบทเรียนในประเทศเกาหลีใต้ ที่ระบุชัดเจนว่า ต้องการสร้างคนให้สามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติ (Hongik Ingan) หรือในประเทศญี่ปุ่นที่กล่าวถึงการสร้างคนให้เกิดคำสำคัญ 3 ประการคือ ปัญญา-คุณธรรม-กายภาพ (智 知 - โทกุ 徳 - ไต 体) สำหรับประเทศไทยแล้วควรจะต้องทบทวนเป้าหมายทางการศึกษาว่าจะสร้างคนให้มีผลลัพธ์แบบใด โดยคณะผู้วิจัยมองว่าจะต้องไม่ใช่ผลลัพธ์ย่อยทุกอย่างที่ควรเป็นลงไปทั้งหมด แต่เป็นการระบุผลลัพธ์ใหญ่ที่ควรเป็นเท่านั้น และควรให้มีการทบทวนเป้าหมายการจัดการศึกษาทุก ๆ ช่วงเวลาระยะหนึ่ง (เช่น ทุก ๆ 5 ปี) เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้

ในมุมมองของการประกันคุณภาพการศึกษาควรลงรายละเอียดในเชิงหลักการแล้วโยงไปสู่กฎหมายหรือประกาศอื่น ๆ ที่จะลงรายละเอียดของโครงสร้างหน่วยงาน/องค์กรที่ทำหน้าที่ประเมิน รูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการต่าง ๆ ทั้งนี้รายละเอียดในส่วนของการประกันคุณภาพการศึกษาควรลงรายละเอียดด้านเป้าหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา ปรัชญาหรือหลักการที่ใช้ออกแบบกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ที่หลุดจากกรอบของการใช้วิธีประเมินภายใน/ภายนอกสถานศึกษาเท่านั้น เพราะการสร้างหลักประกันว่าการจัดการศึกษาจะสำเร็จตามเป้าหมายได้หรือไม่นั้น ยังควรใช้มุมมองรอบด้านแบบ 360 องศาในการพิจารณาหลักฐานเชิงองค์ประกอบของการจัดการศึกษาอื่น ๆ นอกจากการเพ่งเล็งที่สถานศึกษาเท่านั้น กล่าวคือควรมีการประเมินเชิงระบบ ทั้งในแง่ของการออกแบบนโยบาย กระบวนการที่เกิดขึ้นเพื่อสนองต่อ นโยบาย กระบวนการสนับสนุนต่าง ๆ เป็นต้น

การเชื่อมโยงให้เห็นความสอดคล้องของผลลัพธ์ที่เป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดการศึกษาและการใช้การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางจะช่วยให้การจัดการศึกษามีความคงที่ทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติอย่างมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประเทศ

4) โครงสร้างและหน่วยงานทางการศึกษา

จากผลการสนทนากลุ่มและบทเรียนที่ได้จากการสังเคราะห์กฎหมายแม่บทของต่างประเทศพบว่าการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาลงไปใช้กฎหมายแม่บทเป็นการสร้าง “กำแพงที่มองไม่เห็น” ที่ขัดแย้งต่อหลักการบางประการที่ระบุไว้ในร่าง พรบ. ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดให้ภาคเอกชนและประชาสังคมสามารถจัดการศึกษาได้อย่างอิสระทุกระดับชั้นภายใต้การกำกับของรัฐ โดยไม่ได้ระบุขอบเขตของ “การกำกับ” ว่ามีมากน้อยเพียงใด ทำให้ขัดต่อหลักการของการกระจายอำนาจและการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและประชาสังคมในเชิงปฏิบัติได้ นอกจากนี้การกำหนดให้มีหน่วยงานต่าง ๆ มากมายเป็นสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทำให้การปรับเปลี่ยนให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกทำได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น การสลายแห่งของกระทรวง หรือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาทำให้เกิดการตราพระราชบัญญัติใหม่อยู่เรื่อย ๆ

ดังนั้นการลงรายละเอียดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการเฉพาะการระบุว่ามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการศึกษา ยกตัวอย่างเช่น

“ให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการศึกษา กำกับทิศทางนโยบายการศึกษา และการส่งเสริมการจัดการศึกษาของชาติให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้”

“ให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์และอัตรากำลังครูทุกระดับการศึกษาให้สามารถจัดให้มีจำนวนครูครบทุกกลุ่มสาระการเรียนรู้ และครบทุกระดับชั้น อย่างต่อเนื่อง โดยทำงานร่วมกับสถาบันผลิตครูในการพัฒนาครูและบุคลากรการศึกษาให้เพียงพอและมีความรู้ความสามารถจัดการเรียนรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้”

ตัวอย่างข้อความข้างต้นสะท้อนให้เห็นแนวทางการตรากฎหมายที่ยืดหยุ่นที่มุ่งเน้นใจความสำคัญเฉพาะหลักการที่ควรเป็นเท่านั้น แต่รายละเอียดที่ว่าจะต้องมีหน่วยงานใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง หรือมีบทบาทหน้าที่อย่างไรบ้างอาจแยกรายละเอียดไว้ในกฎหมายรองที่จะกำหนดขึ้นตามมาในภายหลัง

5) กลไกการสร้างการมีส่วนร่วมและการสนับสนุน

ในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติควรกำหนดรายละเอียดของกลไกการหนุนเสริมให้เกิดการผลักดันการจัดการศึกษาตามหลักการและแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ไว้ให้ครบถ้วน เช่น กลไกการสร้างการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ กลไกการกำกับทิศทางและมาตรฐานการศึกษา กลไกการหนุนเสริมการจัดการศึกษาทุกรูปแบบทั้งระบบ เป็นต้น การวางกลไกเหล่านี้เป็นเหมือนการวางยุทธศาสตร์การศึกษาที่ต้องมีการระดมสรรพกำลังของทุกกระทรวงและทุกภาคส่วน ดังความเห็นในการสนทนากลุ่มที่ว่า

“การศึกษาไม่ใช่หน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการเพียงอย่างเดียว” ข้อความนี้แสดงสะท้อนถึงภาพการจัดการศึกษาของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในหลากหลายรูปแบบ ทั้งที่อยู่ในการกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ (mainstream education) กระทรวงมหาดไทย (การศึกษาที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การศึกษาตามแนวชายแดน (ดำเนินการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) และอื่น ๆ ซึ่งล้วนแล้วมีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การจัดการศึกษาให้กับคนในชาติ ดังนั้นพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงควรมีรายละเอียดที่ครอบคลุมและเชื่อมร้อยการศึกษาทุกรูปแบบในประเทศไทยเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งเดียวกันได้โดยไม่แบ่งแยก เพื่อให้กลไกต่าง ๆ จะช่วยหนุนเสริมการทำงานภายใต้ภารกิจการศึกษาของแต่ละภาคส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการศึกษาควรได้รับการออกแบบให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาโดยมีการจูงใจ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ตามมาตราทางภาษี และการป้อนผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามความต้องการขององค์กร เพื่อให้การศึกษาสามารถผลิตผลลัพธ์ปลายทางให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานและภาคธุรกิจได้อย่างเหมาะสม

2. อภิปรายผลการวิจัย

2.1 การออกแบบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติสู่กรอบการศึกษาที่ยั่งยืน

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (พรบ.การศึกษาฯ) เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดทิศทางอนาคตของประเทศ โดยจำเป็นต้องอาศัยการสังเคราะห์บทเรียนในอดีต ผสานกับวิสัยทัศน์ที่มองไปข้างหน้า เพื่อให้ได้มาซึ่งกรอบกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติได้จริง และมีคุณลักษณะของการพัฒนาตนเองได้อย่างต่อเนื่อง (self-improving) การออกแบบ พรบ. จึงต้องเริ่มต้นจากการวางหลักการที่มั่นคงและยืดหยุ่น โดยประการแรก พรบ. ต้องมีสถานะเป็น "ร่มใหญ่" (umbrella framework) ที่มีเสถียรภาพ ทางหลักการและโครงสร้างอย่างชัดเจน แนวคิดนี้สอดคล้องกับการวางแผนระยะยาว (long-range planning) ที่ต้องการความต่อเนื่องเชิงนโยบาย และเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปตามผู้นำหรือฝ่ายบริหารในแต่ละยุคสมัย ซึ่งเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อผู้เรียนและผู้ปฏิบัติงานในระบบ ความมั่นคงนี้สอดคล้องกับทฤษฎีสถาบัน (institutional theory) (Scott, 2014) อย่างไรก็ตาม พรบ.การศึกษาฯ จะต้องมีคุณสมบัติของความยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถ "ปรับให้ทันยุคสมัย" และรองรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเทคโนโลยีได้ ซึ่งต้องสร้างกลไกการปรับปรุงตนเอง (self-improvement system) ไว้ในตัวกฎหมายดังที่พบในกรณีของเกาหลีใต้และญี่ปุ่น (OECD, 2021)

การออกแบบ พรบ.การศึกษาฯ ต้องไม่เป็นเพียงรายการสิ่งที่อยากทำ (wished list) ที่ผู้ออกแบบพยายามกำหนดให้ผู้เรียนที่เป็นผลลัพธ์จากการได้รับการศึกษาต้องมีคุณลักษณะเป็นไปตามที่ต้องการทุกประการ แต่การออกแบบผลลัพธ์จากการได้รับการศึกษาต้องเริ่มต้นจาก "จินตภาพ" หรือภาพการศึกษาที่อยากให้เป็น (envisioned future) แนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO (2021) ที่สนับสนุนให้มีการจินตนาการอนาคต (reimagining our futures together) ผ่านการสร้างสัญญาประชาคมฉบับใหม่เพื่อการศึกษา เมื่อมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนแล้ว พรบ.การศึกษาฯ จึงต้องออกแบบการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของ

หน่วยปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับกระทรวงไปจนถึงสถานศึกษา เพื่อให้กลไกทั้งหมดสามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้อย่างสอดคล้องและมีพลัง แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงองค์กร (organizational change theory) ที่ระบุว่าโครงสร้าง (structure) ควรสอดคล้องกับยุทธศาสตร์/วิสัยทัศน์ (strategy/vision) (Chandler, 1962) การที่กฎหมายกำหนดภาพอนาคตใหม่โดยที่โครงสร้างไม่ปรับตามจึงเป็นสิ่งที่ต้องหลีกเลี่ยง

ทั้งนี้การออกแบบ พรบ.การศึกษาฯ ควรใช้ประโยชน์จากผลการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative education) โดยมุ่งเน้นการปรับใช้แนวคิดสำคัญจากบทเรียนต่างประเทศให้สอดคล้องกับบริบททางวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจของไทยอย่างชาญฉลาด ตัวอย่างที่น่าสนใจคือแนวคิดเรื่อง การให้การศึกษาริเริ่มตั้งแต่ในครรภ์ ผ่านการให้ความรู้แก่พ่อแม่และครอบครัว ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปรัชญาการศึกษาใน พรบ. การศึกษาพื้นฐานของญี่ปุ่น (MEXT, 2006; Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology-Japan, 2006) แนวทางนี้มีความสอดคล้องกับ ทฤษฎีระบบนิเวศการพัฒนาของ Bronfenbrenner (Bronfenbrenner's Ecological Systems Theory) (Bronfenbrenner, 1979) ที่เน้นย้ำว่าการพัฒนาของเด็กได้รับอิทธิพลจากระบบแวดล้อมใกล้เคียงตัวอย่างครอบครัว (Microsystem) การนำแนวทางนี้มาปรับใช้จึงเป็นการลงทุนที่จุดเริ่มต้นของระบบนิเวศการเรียนรู้

นอกจากนี้ พรบ.การศึกษาฯ ที่ดีต้องเขียนในลักษณะที่ "เอื้อต่อการสร้างความหลากหลายทางการศึกษา" (diversity-enabling) และ ประกันสิทธิการเข้าถึงการศึกษาสำหรับคนไทยทุกคน โดยเป็นไปตามหลักการ การศึกษาที่ครอบคลุม (inclusive education) และ ความเสมอภาคทางการศึกษา (equity in education) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 4 ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations, 2015) กฎหมายต้องเปิดกว้างและส่งเสริมการจัดการศึกษาในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบ นอกกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล หรือการเรียนรู้ในสถานที่ทำงาน เพื่อให้คนไทยทุกช่วงวัยสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพอย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นการวางรากฐานของการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) และสอดคล้องกับแนวคิดที่เน้นการเรียนรู้เพื่ออยู่ร่วมกัน โดยสรุป การออกแบบ พรบ. การศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่จึงคือการออกแบบอนาคตของชาติ ผ่านการสร้างกรอบกฎหมายที่มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มั่นคง และมีกลไกที่พร้อมรับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมสำหรับทุกคนอย่างแท้จริง (Delors et al., 1996)

2.2 บทเรียนประสบการณ์จากการวิเคราะห์กฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ

ประเด็นร่วมที่น่าสนใจจากกฎหมายการศึกษาของต่างประเทศ คือ “กฎหมายการศึกษา” ในความหมายของประเทศที่มีระบบการศึกษาก้าวหน้าจะไม่ใช่เพียงเอกสารเชิงนโยบายหรือโครงสร้างการบริหาร แต่เป็น “สิ่งมีชีวิตทางสังคม” (living law) ที่เคลื่อนไหวไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของคุณค่าและความสัมพันธ์ทางอำนาจในสังคม กรณีของฟินแลนด์สะท้อนภาพนี้ได้อย่างชัดเจน เมื่อรัฐบาลประกาศใช้ Act on Compulsory Education (2020) เพื่อขยายอายุการเรียนรู้ภาคบังคับจาก 16 ปีเป็น 18 ปี พร้อมจัดสรรงบประมาณให้การเรียนในระดับมัธยมและอาชีวศึกษาเป็นไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย นโยบายนี้มีได้เกิดจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจหรือความต้องการแรงงานเท่านั้น แต่เกิดจากฉันทามติทางสังคมที่เห็นว่าการเรียนรู้ตลอดชีวิตคือสิทธิพื้นฐานและหน้าที่ร่วมกันของรัฐและประชาชน การแก้ไขกฎหมายในลักษณะนี้จึงเป็นตัวอย่างของ adaptive governance ที่เชื่อมโยงระหว่างการเมือง สังคม และการศึกษาให้เป็นพลวัตเดียวกัน เยอรมนีเองก็มีกระบวนการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในระดับชาติและระดับรัฐย่อย โดยเฉพาะการปรับกฎหมายเพื่อให้ระบบการศึกษาตอบสนองต่อประชากรผู้อพยพและสังคมพหุวัฒนธรรมหลังการรวมประเทศ แนวทางของเยอรมนีเน้น “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” ผ่านการหารือระหว่างรัฐมนตรีการศึกษาของแต่ละรัฐใน Kultusministerkonferenz (KMK) ซึ่งสะท้อนแนวคิดเรื่อง policy learning ที่ว่าการสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีต้องเกิดจากการเรียนรู้ระหว่างรัฐและสังคม ไม่ใช่เพียงการสั่งการจากผู้มีอำนาจ ซึ่งเป็นตัวอย่างของการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทางวัฒนธรรม (cultural instrument) มากกว่ากลไกทางราชการ ส่วนเกาหลีใต้และสิงคโปร์ก็สะท้อนความพยายามในการปรับกฎหมายให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยมุ่งเน้นการลงทุนในคนและการเรียนรู้ตลอดชีวิต แม้แนวทางของสิงคโปร์จะอยู่ในกรอบของรัฐเป็นผู้บังคับใช้ แต่ก็มีคามยืดหยุ่นสูงและกลไกติดตามผลเชิงข้อมูล (evidence-based policy) ที่ทำให้กฎหมายไม่หยุดนิ่งอยู่ในระดับนโยบาย

กระบวนการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาในประเทศเหล่านี้สามารถอธิบายได้ผ่านแนวคิด Fourth Way of Educational Reform ของ Hargreaves และ Shirley (2009) ซึ่งชี้ว่าการปฏิรูปการศึกษาที่แท้จริงจะต้องผสมผสานระหว่างความเป็นมืออาชีพของครู ความไว้วางใจของสังคม และความรับผิดชอบของรัฐเข้าด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนไม่ได้เกิดจากการออกกฎหมายใหม่บ่อยครั้ง แต่เกิดจากการทำให้กฎหมายเป็นพื้นที่ที่เปิดให้ทุกฝ่ายร่วมเรียนรู้และร่วมออกแบบนโยบายอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แนวคิด Adaptive Policy Cycle ของ OECD (2018) ยังชี้ว่ากฎหมายที่มีชีวิตต้องมีกลไก “การประเมินและการปรับตัว” (evaluation and adaptation mechanism) ที่ฝังอยู่ในเนื้อหาของกฎหมายเอง ไม่ใช่เพียงเครื่องมือกำกับจากภายนอก กล่าวคือกฎหมายต้องมีข้อบัญญัติที่เปิดโอกาสให้บทวนผลลัพธ์ทางการศึกษาอย่างสม่ำเสมอและใช้ข้อมูลที่ได้ในการปรับปรุงนโยบายอย่างมีส่วนร่วม การมีวงจรนโยบายเช่นนี้ทำให้กฎหมายการศึกษากลายเป็นกระบวนการเรียนรู้ของสังคม (societal learning process) มากกว่าจะเป็นคำสั่งที่ตายตัว

เมื่อพิจารณากลับมาที่บริบทของประเทศไทย จะพบว่ากฎหมายการศึกษาแห่งชาติและการเรียนรู้ในตัวเอง แม้จะมีการแก้ไขหลายฉบับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา แต่การปรับปรุงส่วนใหญ่เกิดจากแรงผลักดันเชิงโครงสร้าง เช่น การเปลี่ยนรัฐบาล การปรับโครงสร้างกระทรวง หรือการแก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ มากกว่าการเรียนรู้จากผลลัพธ์จริงของการปฏิบัติในโรงเรียนและชุมชน ความท้าทายสำคัญของไทยจึงอยู่ที่การทำให้ “กระบวนการทางกฎหมาย” กลายเป็น “กระบวนการทางการเรียนรู้ร่วม” กฎหมายการศึกษาไทยฉบับใหม่ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางอิสระด้านนโยบายการศึกษาที่ทำหน้าที่เก็บข้อมูล วิเคราะห์ผล และเสนอการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะ พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ให้ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการประเมินผลและกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการตรวจสอบคุณค่า (value audit) ควบคู่กับการประเมินเชิงโครงสร้าง เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายยังคงตอบสนองต่อเป้าหมายของความเสมอภาค เสรีภาพ และคุณภาพชีวิตของผู้เรียน ไม่ใช่เพียงการบรรลุดัวชีวิตของระบบราชการ หากประเทศไทยสามารถทำให้กฎหมายการศึกษาเป็นพื้นที่แห่งการเรียนรู้ร่วมเช่นนี้ได้ กฎหมายก็จะไม่ใช่เพียงกรอบกำหนดหน้าที่ของหน่วยงาน แต่จะกลายเป็น “สัญญาทางสังคมฉบับใหม่” ที่หลอมรวมความฝันของประชาชน ครู และนักเรียนไว้ในเจตนารมณ์เดียวกัน

ดังนั้น บทเรียนจากประเทศที่ประสบความสำเร็จชี้ว่า การมีกฎหมายที่ทันสมัยไม่สำคัญเท่ากับการมีกฎหมายที่ปรับตัวได้และเปิดให้ผู้คนมีส่วนร่วมในการกำหนดความหมายของการศึกษาใหม่อยู่เสมอ การปฏิรูปกฎหมายการศึกษาไทยในศตวรรษที่ 21 จึงควรมองไกลเกินกว่าโครงสร้างและหน่วยงาน แต่ต้องตั้งคำถามถึงคุณค่าที่เราต้องการให้การศึกษาสร้างขึ้นในสังคมไทย ซึ่งก็คือการศึกษาที่เปิดโอกาสให้มนุษย์ทุกคนเติบโต มีศักดิ์ศรี และมีเสียงในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งควรเป็นเป้าหมายสูงสุดของประเทศไทยในยุคที่การเรียนรู้ ความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบัน

2.3 การสร้างการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่าประเทศไทยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ในช่วงเดือน ธันวาคม 2567 – สิงหาคม 2568 จำนวน 6 ฉบับ แต่ละฉบับจะมีแนวทางในการออกแบบที่แตกต่างกันตั้งแต่การวางหลักการ ผลลัพธ์การจัดการศึกษา รูปแบบการศึกษา แนวทางการวางกลไกสนับสนุนการศึกษาของประเทศ การบริหารจัดการ การผลิตและสวัสดิการของบุคลากรการศึกษา รวมไปถึงการประกันคุณภาพการศึกษา และเทคโนโลยีการศึกษา สะท้อนให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีมุมมองและเบื้องหลังความคิดที่แตกต่างกัน ประเด็นนี้ไม่ใช่สิ่งที่น่าแปลกใจหรือผิดปกติ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงความต้องการได้รับการจัดการหรือเตรียมการเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้มองเห็นภาพการจัดการศึกษาแบบเดียวกัน อย่างน้อยควรมองเห็นภาพผลลัพธ์และประเด็นสำคัญเบื้องต้นในการออกแบบการศึกษาชาติเป็นภาพเดียวกัน เพื่อให้สามารถใช้เป็นหมุดยึดในการออกแบบกลไก หรือวิธีการที่แม้จะมีความหลากหลายแต่ก็เพื่อมุ่งเป้าผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาที่สอดคล้องกัน

ความแตกต่างของมุมมองทางความคิดในการออกแบบ พรบ.การศึกษาฯ สะท้อนให้เห็นถึง **พลวัตทางความคิดและอุดมการณ์ทางการศึกษา (educational ideology and policy dynamics)** ตลอดจนความขัดแย้งเชิงคุณค่าหรือผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบ การปฏิรูปการศึกษาที่มีหลายฝ่ายเกี่ยวข้อง (multi-actor governance) ย่อมต้องเผชิญกับ “ความหลากหลายของมุมมองเชิงนโยบาย” (policy pluralism) ซึ่งเป็นเรื่องปกติของระบบประชาธิปไตย (OECD, 2016)

อย่างไรก็ตามความหลากหลายทางความคิดและจินตภาพในการปฏิรูปการศึกษา หากไม่ได้รับการจัดการอย่างเป็นระบบ จะนำไปสู่ความเสี่ยงที่สำคัญเชิงนโยบาย การขาดวิสัยทัศน์ร่วม (shared vision) เกี่ยวกับผลลัพธ์สุดท้ายของการจัดการศึกษา และจะส่งผลให้เกิดภาวะการณ์บริหารจัดการที่กระจัดกระจาย (fragmented governance) ทำให้ขาดการสอดประสานทั้งในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ นอกจากนี้ ในทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้พิจารณาได้ว่าการขาดความชัดเจนและความเป็นเอกภาพตั้งแต่ต้นทาง อาจนำไปสู่ “ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (implementation gap) ซึ่งความคาดหวังของนโยบาย ต้องสลายไปในขั้นตอนปฏิบัติจริง (Pressman & Wildavsky, 1973)

สิ่งสำคัญจำเป็นคือการสร้าง**จุดร่วมของทิศทาง** เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเชิงวิสัยทัศน์ (collective vision) และความสอดคล้องเชิงนโยบาย (policy coherence) ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่เน้นย้ำว่า การพัฒนาการศึกษาต้องมีความยืดหยุ่นในวิธีการ แต่ต้องมีความสอดประสานในเป้าหมาย (diverse in means, coherent in ends) เพื่อหลีกเลี่ยงการทำงานแบบไซโล (siloes implementation) ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่แต่ภาคส่วนทำงานแบบแยกส่วนเป็นอิสระจากกันจนขาดการสื่อสารและทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2013) อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดของ UNESCO (2021) ที่เสนอการสร้าง **“สัญญาทางสังคมใหม่”** จำเป็นต้องเริ่มจากการมี วิสัยทัศน์ร่วม (collective vision) เพื่อกำหนดทิศทางและคุณค่าที่ต้องการสร้างให้ชัดเจน

ด้วยเหตุนี้ การออกแบบพรบ.การศึกษาฯ ฉบับใหม่จึงไม่ใช่การลดความแตกต่างของแนวคิด แต่เป็นการสร้าง **“จุดร่วมของทิศทาง”** เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถออกแบบกลไกและวิธีการที่แตกต่างกันได้ ภายใต้กรอบเป้าหมายการศึกษาชาติที่ร่วมกันกำหนดไว้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของ governance coherence และ collective accountability เพื่อสร้างฉันทามติของเป้าหมายการจัดการศึกษาที่มีร่วมกันและเป็นกลไกที่ช่วยลดช่องว่างในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Pressman & Wildavsky, 1973) ซึ่งจะรังสรรค์ให้ พรบ.การศึกษาฯ เป็นมากกว่ากฎหมาย แต่ยังเป็นเครื่องมือแห่งการปฏิรูปสังคมแห่งการเรียนรู้ที่ยั่งยืน

2.4 การส่งเสริมความสำเร็จในการจัดการศึกษาตาม พรบ.การศึกษาแห่งชาติด้วยกลไกการรับผิดชอบ

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นถึงบทเรียนจากการใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิแสดงทัศนะให้เห็นว่า พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการปฏิรูปการศึกษาของประเทศอย่างแท้จริง แต่ผลลัพธ์จากการใช้พรบ.ฉบับนี้ยังไม่สามารถปรากฏความสำเร็จได้ชัดเจนนัก เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ หนึ่งในอุปสรรคเหล่านั้นคือความผันผวนเชิงนโยบายการศึกษา และความยุ่งยากในการนำสู่การปฏิบัติ สิ่งนี้เป็นช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation gap) ซึ่งเป็นความท้าทายที่ต้องเผชิญจากการปฏิรูปการศึกษา ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ปรากฏการณ์ที่นโยบายที่ถูกออกแบบไว้ในกฎหมายอย่างดีแล้ว แต่ยังไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ได้จริงในเชิงปฏิบัติ จนเกิดเป็นวาทกรรมจากเวทีเสวนาของการศึกษารุ่นนี้ว่า **“แม้จะร่าง พรบ. ให้สวยงามเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติไม่ดำเนินการให้เกิดผลตามที่ออกแบบไว้ ก็เป็นการสูญเปล่า”** ปัญหานี้สอดคล้องกับแนวคิดหลักใน ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Theory) ที่เน้นย้ำถึงอุปสรรคในการดำเนินงานซึ่งขัดขวางไม่ให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อก้าวข้ามความท้าทายนี้จำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการกำกับแบบรวมศูนย์ไปสู่ **“การรับผิดชอบร่วม (Shared Accountability)”** ซึ่งต้องอาศัยกลไกการกำกับ ติดตาม และส่งเสริมที่เข้มแข็ง (Pressman & Wildavsky, 1973)

หลักการทฤษฎีความรับผิดชอบ (Accountability Theory) สรุปลงได้ว่า หัวใจสำคัญของการสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนคือการกำหนดให้มี กระบวนการกำกับ ติดตาม และส่งเสริม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับดำเนินการตามนโยบายจนเกิดผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม ทฤษฎีนี้มองว่าการรับผิดชอบในภาครัฐไม่ใช่เพียงการตรวจสอบข้อผิดพลาด แต่เป็นกลไกสร้างความมั่นใจว่าองค์กรจะดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อบ่มงความสำเร็จของการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้น (Bovens, 2007)

ระบบกำกับแบบมีความรับผิดชอบร่วม (shared accountability) มีความสำคัญต่อการสร้างความเป็นเจ้าของ (ownership) ในระดับปฏิบัติการ อันเกิดจากการทำงานร่วมกัน การระดมความคิด และการร่วมรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของนักเรียน โดยกลไกสำคัญที่ใช้ในการสร้างความรับผิดชอบร่วมคือการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปยังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับปฏิบัติการมากขึ้น แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการจัดการโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school-based management: SBM) และ ทฤษฎีการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม (participatory management) ซึ่งระบุให้โรงเรียนมีอำนาจในการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ เพื่อการบริหารโรงเรียนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร และหลักสูตร ตัวอย่างในเชิงปฏิบัติ เช่น การให้คณะกรรมการสถานศึกษาท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงบประมาณบางส่วนและร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาโรงเรียน เป็นต้น การส่งเสริมให้โรงเรียนสามารถบริหารจัดการตนเองได้จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่สูงขึ้น และทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและนักเรียนได้ดีขึ้นอีกด้วย (Barrera-Osorio et al., 2009)

ตัวอย่างกลไกระบบ accountability และ governance ระดับรัฐและท้องถิ่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นการตั้งหน่วยงานอิสระหรือกลุ่มงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียนและเขตการศึกษา เช่น มีการประเมินผลและรายงานผลการศึกษาระบบ “dashboard” และการประเมินผลประจำปี (annual performance reports) ที่เชื่อมโยงกับบทลงโทษหรือการสนับสนุนเพิ่มเติมแก่โรงเรียนที่มีผลลัพธ์ต่ำกว่าเกณฑ์ อย่างไรก็ตามงานวิจัยยังเผยให้เห็นความท้าทายสำคัญในการนำกลไกรับผิดชอบมาใช้ในระบบการศึกษาคือ ความไม่สอดคล้องของบทบาท (role misalignment) ระหว่างหน่วยงานต่างระดับ (รัฐ ภูมิภาค ท้องถิ่น) และการขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้ (data quality) ซึ่งทำให้การติดตามผลดำเนินการเป็นไปได้ยากอีกด้วย (Brewer & Smith, 2008)

2.5 การกระจายอำนาจทางการศึกษา: กลไกหลักของความสำเร็จในการจัดการศึกษาในต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายการศึกษาของประเทศต่าง ๆ พบว่า โครงสร้างการบริหารการศึกษาเป็นภาพสะท้อนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และเป็นตัวชี้ว่ารัฐนั้นมองการศึกษาในฐานะพื้นที่ของการควบคุมหรือการมีส่วนร่วมมากเพียงใด ตัวอย่างเช่น ฟินแลนด์ใช้ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ (decentralized governance) โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลมีหน้าที่จัดการศึกษาอย่างอิสระทั้งในด้านหลักสูตร บุคลากร และการบริหารงบประมาณ ภายใต้กรอบ National Core Curriculum ที่กำหนดโดยหน่วยงานกลางอย่าง Finnish National Agency for Education ซึ่งทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดทิศทางเชิงคุณค่าและเป้าหมาย ไม่ใช่ผู้ควบคุมเชิงอำนาจ ระบบดังกล่าวจึงก่อให้เกิดวัฒนธรรมความไว้วางใจ (trust-based governance) ที่เชื่อว่าโรงเรียนและครูมีความสามารถในการตัดสินใจที่ดีที่สุดต่อผู้เรียนในบริบทของตนเอง

ในทางตรงกันข้าม ระบบของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ยังคงมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์ (centralized) แม้จะมีการปฏิรูปให้เกิดหน่วยงานท้องถิ่นด้านการศึกษา เช่น คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดหรือเทศบาล แต่กระทรวงศึกษาธิการยังคงมีอำนาจในการกำหนดหลักสูตร มาตรฐานคุณวุฒิครู และระบบประเมินผลการเรียนรู้ ซึ่งเป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับเอกภาพ วินัย และการรับผิดชอบร่วมกันต่อเป้าหมายของชาติ การบริหารแบบนี้แม้ช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความรวดเร็วและมีทิศทางเดียวกัน แต่ก็เสี่ยงต่อการจำกัดความยืดหยุ่นของโรงเรียนและครูในการตอบสนองต่อความแตกต่างของผู้เรียนและชุมชน อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้ก็ได้พยายามปรับให้เกิดรูปแบบ “decentralization within centralization” เช่น การอนุญาตให้โรงเรียนทดลอง (experimental schools) ออกแบบหลักสูตรเฉพาะพื้นที่ หรือการเพิ่มอำนาจคณะกรรมการโรงเรียนในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพเชิงนโยบายและเสรีภาพทางวิชาชีพ

สำหรับประเทศไทย โครงสร้างการศึกษายังคงอยู่ในลักษณะ “รวมศูนย์เชิงการบริหารแต่กระจายเชิงปฏิบัติ” กล่าวคือ รัฐกำหนดมาตรฐานหลักสูตร งบประมาณ และนโยบายระดับประเทศ ขณะที่สำนักงานเขตพื้นที่และโรงเรียนทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยปฏิบัติที่ต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อหน่วยงานกลาง แม้จะ

มีความพยายามออกกฎหมายใหม่เพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นและสถานศึกษา แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกลไกที่ทำให้โรงเรียนและชุมชนสามารถตัดสินใจอย่างแท้จริงภายใต้บริบทของตน ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายการศึกษาไทยในอนาคตควรขยับจากการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้างไปสู่การกระจายอำนาจเชิงความไว้วางใจและความสามารถ (capacity-based decentralization) โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน (enabler) มากกว่าผู้ควบคุม (controller) และสร้างระบบความรับผิดชอบแนวนราบ (horizontal accountability) ระหว่างหน่วยงาน การศึกษาของประเทศคู่เปรียบเทียบได้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐ ครู และชุมชนคือรากฐานของความยั่งยืนในระบบการศึกษา เพราะมันไม่เพียงกระจายอำนาจการตัดสินใจ แต่ยังสร้างพลวัตของความเป็นเจ้าของ (ownership) ต่อการเรียนรู้ร่วมกันในสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศไทยจำเป็นต้องบรรลุไว้ในกฎหมายการศึกษาระดับใหม่ หากต้องการก้าวข้ามจากระบบการบริหารที่มุ่งการปฏิบัติตามคำสั่ง ไปสู่ระบบที่มุ่งสร้างปัญญาและความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

3. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1) งานวิจัยนี้ได้สังเคราะห์เอกสารแม่บทการศึกษาชาติของนานาประเทศที่มีความเป็นเลิศในด้านคุณภาพการศึกษาจากหลากหลายทวีป รวมถึงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของประเทศ ดังนั้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... (พรบ.การศึกษาฯ) สามารถนำผลวิจัยไปใช้ประกอบการจัดทำร่างพรบ.การศึกษาฯ ที่มีความทันสมัยเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และเป็นกฎหมายมีความสามารถในการพัฒนาตนเองได้โดยไม่ต้องรื้อใหม่ อย่างไรก็ตามความคิดเห็นที่รวบรวมไว้เป็นเพียงชิ้นส่วนหนึ่งของการกระบวนการคิดที่มีความหลากหลายแต่มุ่งเป้าหมายเดียวกันคือการสร้างการศึกษาที่ตอบสนองและครอบคลุมกับความหลากหลายของคนในชาติ ทุกกลุ่ม ทุกประเภทการศึกษาภายใต้กลไกการสนับสนุนการขับเคลื่อนการศึกษาที่ควรจะเป็น ดังนั้นผู้เสนอร่าง พรบ.การศึกษาฯ ควรเริ่มจากการมองภาพเป้าหมายของการจัดการศึกษาให้เป็นภาพเดียวกันก่อนแล้วค่อยออกแบทรายละเอียดส่วนอื่น ๆ เพื่อมุ่งให้เกิดภาพผลลัพธ์การศึกษาเช่นเดียวกัน ทำให้การออกแบบกฎหมายมีความหลากหลายในกระบวนการแต่มีเอกภาพในเชิงผลลัพธ์ซึ่งจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการขับเคลื่อนการจัดจัดการศึกษาในเชิงปฏิบัติต่อไป

2) ภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมในการออกแบบกลไกการกำกับติดตาม และผลักดันให้เกิดผลลัพธ์อันพึงประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพรบ.การศึกษาฯ การกำกับติดตามควรเป็นการดำเนินงานในเชิงการพัฒนา มากกว่าการจับผิด และสร้างกลไกความรับผิดชอบโดยอิงตามแนวคิดต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับข้อค้นพบจากการวิจัย ใช้หลักการเสริมสร้างให้เกิดแรงจูงใจใฝ่พัฒนา มากกว่าการลงโทษ เพื่อให้เกิดการแข่งขันตามธรรมชาติในการออกแบบกฎหมายที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกับความต้องการร่วมกันของทุกฝ่ายที่ควรเป็น

3) ควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบภารกิจการกำกับทิศทางการศึกษา เพื่อให้เกิดการผลักดันกลไกการรับผิดชอบ (accountability) ตามแนวทางที่เป็นข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวอาจใช้ผลการวิจัยเป็นส่วนหนึ่งในการออกแบบการกำกับ ติดตามนโยบายและการออกกฎหมายลูกประกอบพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ให้เกิดความสอดคล้องในการดำเนินงานเชิงปฏิบัติ และมุ่งสู่เป้าหมายการศึกษาที่มีความเป็นเอกภาพ

4) สภาองค์กรของผู้บริโภคควรจัดให้มีเวทีสาธารณะเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพิ่มเติมในวงกว้าง โดยใช้ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นฐานในการอภิปราย ซึ่งจะทำให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมกับการออกแบบธรรมนูญการศึกษาชาติให้ครอบคลุมทุกมิติมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมที่มีต่อพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้ และสร้างความพร้อมในการให้ความร่วมมือกับภาคนโยบายในการขับเคลื่อนการศึกษาให้เกิดผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติต่อไป

3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1) การวิจัยครั้งนี้ใช้การสังเคราะห์เอกสารจากกฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศทั้ง 6 ประเทศเป็นหลัก โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องบางส่วนเป็นสารสนเทศประกอบในการกำหนดตัวแบบเชิงเปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 6 ฉบับ ว่ามีประเด็นที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันอย่างไร โดยยังไม่ได้เน้นการศึกษาข้อมูลในเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด เช่น พรบ.อื่น ๆ ที่ใช้ประกอบกับ พรบ.หลัก (กฎหมายลูก) กฎ ระเบียบ หรือประกาศของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษารวมถึงงานวิจัย บทวิเคราะห์ วิพากษ์ระบบการศึกษาทั้งของไทยและต่างประเทศ ทำให้การนำเสนอมุมมองของการใช้กลไกต่าง ๆ ในเชิงปฏิบัติยังมีขอบเขตที่จำกัดอยู่เพียงรายละเอียดที่ปรากฏในกฎหมายแม่บทและเอกสารบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อไปควรออกแบบกระบวนการศึกษารายละเอียดกฎหมายและหลักการอื่น ๆ ให้ครอบคลุมในเอกสารอื่น ๆ ดังกล่าวร่วมด้วย

2) การวิจัยครั้งต่อไปควรใช้การวิเคราะห์เหมือนข้อความในการสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแม่บทการศึกษาทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การวิเคราะห์หัวข้อ (topic modeling analysis) หรือการจำแนกคำสำคัญตามโครงสร้างของหมวดต่าง ๆ ที่ควรปรากฏในกฎหมายแม่บท เพื่อให้สามารถสกัดสารสนเทศเชิงลึก (insights) จากการสังเคราะห์เอกสารต่าง ๆ ได้ครอบคลุมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3) การศึกษาครั้งนี้ใช้การสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... แต่ในบางกลุ่มมีผู้แทนเข้าร่วมการวิจัยครั้งนี้เพียงส่วนน้อย และอาจยังไม่ใช่มุมให้ข้อมูลหลักของกลุ่มนั้น ๆ เท่าที่ควร เช่น กลุ่มผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติจากภาคการเมือง กลุ่มผู้แทนการศึกษาทางเลือก/การศึกษานอกระบบ และกลุ่มผู้แทนเด็กและเยาวชน ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลาที่ไม่สอดคล้องตรงกันระหว่างผู้ให้ข้อมูลทำให้เป็นการยากที่จะนัดหมายให้ตรงกันได้ อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งต่อไปควรพิจารณาการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีอื่นเพิ่มเติม เช่น การสำรวจด้วยแบบสอบถามเพื่อให้เห็นมุมมองภาพกว้างของแต่ละกลุ่ม ก่อนที่จะเจาะลึกลงรายละเอียดด้วยการสนทนากลุ่มหรือการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- กัญญาภิญญา สิริรัตน์เจริญ, & สุนันท์ ช่วยชู. (2566). แนวทางการพัฒนาการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย. *วารสารมณีเชษฐาราม*, 6(1), 89–100.
<https://so07.tci-thaijo.org/index.php/JMCR/article/view/2382>
- กัญญาภรณ์ เอี่ยมพญา, นิวัตต์ น้อยมณี, อภิชาติ อนุกุลเวช, & ดาวประกาย ระโส. (2564). ทิศทางการศึกษาไทยตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษา. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์*, 10(2), 22–35.
<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/EDMCU/article/view/246728>
- ภานุมาศ หมอสินธ์, พรทิพย์ ครามจันทิก, อธิฤทธิ์ ลีลาสุขภูเลิศ, เกษม ศุภสิทธิ์, & อินทิรา มุ่งเมือง. (2564). พระราชบัญญัติการศึกษา: ความสำคัญต่อการจัดการเรียนในศตวรรษที่ 21. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 7(3), 75–86.
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pacific/article/view/254673>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2562).
<https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/074/1.PDF>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2545). พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2545).
<https://pub.nstda.or.th/gov-dx/wp-content/uploads/2021/09/00118091.pdf>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2553). พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2553). <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1841036.pdf>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2562).
http://www.nwk.go.th/page_detail.php?menuid=142&page_id=227
- ลักษณ์ กสิกรรม, & พระมหาอุดร อุตตโร. (2566). พระราชบัญญัติการศึกษากับการจัดการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์. *มจร การพัฒนาสังคม*, 8(3), 47–56.
<https://so06.tci-thaijo.org/index.php/JMSD/article/view/261888>
- สมหวัง อธิระวณิชตระกูล. (2547). การประเมินคุณภาพทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. *วารสารการประกันคุณภาพการศึกษา*, 6(1), 33–45.
- สัณชัย นิระมล, & ธานี วรภัทร์. (2566). การศึกษาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 17(2), 84–97.
<https://so07.tci-thaijo.org/index.php/JMCR/article/view/2382>

- สุพร ชัยเดชสุริยะ. (2550). การพัฒนาทางการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม. *วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 35(3), 155–170. <https://doi.org/10.58837/CHULA.EDUCU.35.3.8>
- Armstrong, D., Armstrong, F., & Barton, L. (2016). Introduction: What is this book about?. In *Inclusive Education* (pp. 1-11). Routledge.
- Attorney-General's Chambers of Singapore. (2020a). Education Act 1957 (2020 Revision Edition). <https://sso.agc.gov.sg/Act/EA1957>
- Attorney-General's Chambers of Singapore. (2020b). Compulsory Education Act 2000 (2020 Revision Edition). <https://sso.agc.gov.sg/Act/CEA2000>
- Attorney-General's Chambers of Singapore. (2020c). Private Education Act 2009 (2020 Revision Edition). <https://sso.agc.gov.sg/act/pea2009>
- Attorney-General's Chambers of Singapore. (2020d). SkillsFuture Singapore Agency Act 2016 (2020 Revision Edition). <https://sso.agc.gov.sg/Act/SSAA2016>
- Barrera-Osorio, F., Fasih, T., & Patrinos, H. A. (2009). *Decentralized decision-making in schools: The theory and evidence on school-based management*. The World Bank.
- Beadie, N. (2016). The federal role in education and the rise of social science research: Historical and comparative perspectives. *Review of Research in Education*, 40, 1–37. <https://doi.org/10.3102/0091732X16668506>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Brewer, D. J., & Smith, J. (2008). A Framework for Understanding Educational Governance: The Case Of California. *Education Finance and Policy*, 3(1), 20-40. <https://doi.org/10.1162/edfp.2008.3.1.20>
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Harvard University Press.
- Chandler, A. D., Jr. (1962). *Strategy and structure: Chapters in the history of the industrial enterprise*. MIT Press.
- Delors, J., Al Mufti, I., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., & Nanzhao, Z. (1996). *Learning: The treasure within*. UNESCO.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The Fourth Way: The inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

- Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT). (2006). *Basic Act on Education (Act No. 120 of December 22, 2006)*. MEXT.
<https://www.mext.go.jp/en/policy/education/lawandplan/title01/detail01/1373798.htm>
- Norrudin, N. (2017). Education Ordinance 1957. The National Library Board.
<https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuid=b01efed1-c374-47c5-a30f-aa3c9beb08c5>
- OECD. (2013). *Synergies for better learning: An international perspective on evaluation and assessment*. OECD Publishing.
https://www.oecd.org/education/school/Synergies%20for%20Better%20Learning_Education%20Review%202013.pdf
- OECD. (2016). *Education governance in action: Lessons from case studies*. OECD Publishing.
<https://www.oecd.org/education/governance/education-governance-in-action.pdf>
- OECD. (2021). *Education Policy Outlook 2021: Shaping the future of education*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). *The future of education and skills: Education 2030—The future we want*. Paris: OECD Publishing.
- Phillips, D., & Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing: Some Methodological Challenges in Comparative Education. *British Educational Research Journal*, 30(6), 773–784.
<http://www.jstor.org/stable/1502241>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
 doi:10.1525/9780520317373
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4th ed.). SAGE Publications.
- Tarar, M. Z., Abbas, H., & Rana, A. A. (2020). Comparative analysis of constitutional right to education: A case study of India and Pakistan. *Journal of Education and Educational Development*, 7(2), 159–172. <https://doi.org/10.22555/joeeed.v7i2.3505>
- UNESCO. (2021). *Reimagining our futures together: A new social contract for education*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>
- United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- World Population Ranking. (2025). Education Rankings by Country 2025.
<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/education-rankings-by-country>

รายการเอกสารสำหรับการสังเคราะห์เอกสารในบทที่ 4

การสังเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 อาศัยเอกสารทางกฎหมายและเอกสารเชิงนโยบายจากประเทศต้นแบบ 6 ประเทศ ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายการศึกษา (Education Acts), กฎหมายแม่บทของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Provisions), กฎหมายลำดับรอง (Regulations / Decrees) และเอกสารนโยบายทางการศึกษาระดับชาติ (National Plans / Frameworks) เอกสารเหล่านี้ถูกใช้เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างระบบการศึกษา แนวคิดการจัดการศึกษา กลไกการประกันคุณภาพ และประเด็นสนับสนุนอื่น ๆ ของแต่ละประเทศ โดยสามารถสรุปแหล่งข้อมูลสำคัญได้ดังนี้

1. สหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก)

- 1.1. New York Constitution, Article XI: Education Article: รัฐธรรมนูญรัฐนิวยอร์ก มาตรา XI ว่าด้วยการศึกษา ปี 1894 (แก้ไขเพิ่มเติม 1938)
- 1.2. New York Education Law (Consolidated Laws): กฎหมายการศึกษารัฐนิวยอร์ก (ฉบับรวม) ปี 1947
- 1.3. Rules of the Board of Regents (Chapter I)
- 1.4. Regulations of the Commissioner of Education (8 NYCRR Title 8)
- 1.5. Dignity for All Students Act (DASA): พระราชบัญญัติว่าด้วยศักดิ์ศรีของนักเรียน ปี 2010
- 1.6. Culturally Responsive–Sustaining Education Framework (CR-SE): กรอบนโยบายการศึกษาที่เคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม ปี 2018

2. เยอรมนี

- 2.1. Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz): รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปี 1949
- 2.2. Bavarian Education and Instruction Act (Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen: BayEUG): พระราชบัญญัติการศึกษาและการสอนแห่งรัฐบาวาเรีย ปี 2000
- 2.3. School Act for Baden-Württemberg (Schulgesetz für Baden-Württemberg: SchG): ราชบัญญัติว่าด้วยโรงเรียนแห่งรัฐบาเดิน-เวือร์ทเทมแบร์ก ปี 1983 (ปรับปรุงปี 2025)
- 2.4. The Education System in the Federal Republic of Germany (KMK / Eurydice Report): รายงานระบบการศึกษาในระดับชาติของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปี 2019/2020

3. ฟินแลนด์

- 3.1. The Constitution of Finland: รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฟินแลนด์ ปี 1999
- 3.2. Basic Education Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 1998
- 3.3. Act on Compulsory Education: พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ปี 2020
- 3.4. General Upper Secondary Education Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ปี 2018
- 3.5. Vocational Education and Training Act (VET Act): พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาวิชาชีพและการฝึกอบรม ปี 2017
- 3.6. Act on the Matriculation Examination: พระราชบัญญัติว่าด้วยการสอบมาตรฐานระดับชาติ ปี 2019
- 3.7. Pupil and Student Welfare Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยสวัสดิภาพของนักเรียนและนักศึกษา ปี 1999

4. ญี่ปุ่น

- 4.1. Constitution of Japan: รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ปี 1947
- 4.2. Basic Act on Education: พระราชบัญญัติพื้นฐานว่าด้วยการศึกษา ปี 2006
- 4.3. School Education Act: พระราชบัญญัติการศึกษาในโรงเรียน ปี 1947
- 4.4. Basic Plan for the Promotion of Education (4th Plan): แผนพื้นฐานการส่งเสริมการศึกษา (ฉบับที่ 4) ปี 2023

5. เกาหลีใต้

- 5.1. Framework Act on Education: พระราชบัญญัติแม่บทว่าด้วยการศึกษา ปี 1997
- 5.2. Early Childhood Education Act (ECEA): พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาปฐมวัย ปี 2004
- 5.3. Elementary and Secondary Education Act (ESEA): พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานและมัธยมศึกษา ปี 1997
- 5.4. Lifelong Education Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการเรียนรู้ตลอดชีวิต ปี 1999
- 5.5. Local Education Autonomy Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารการศึกษาท้องถิ่น ปี 1991

6. สิงคโปร์

- 6.1. Education Act: พระราชบัญญัติการศึกษา ปี 1957 (แก้ไข 2021)
- 6.2. Compulsory Education Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ปี 2000 (แก้ไข 2019)
- 6.3. Private Education Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาเอกชน ปี 2009 (แก้ไข 2016)
- 6.4. SkillsFuture Singapore Agency Act: พระราชบัญญัติว่าด้วยสก็ลส์ฟิวเจอร์สิงคโปร์ ปี 2016

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
กำหนดการประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัย



กำหนดการประชุมเพื่อนำเสนอผลการวิจัย

โครงการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act) : พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ
วันพฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม 2568 เวลา 13.00 – 16.00 น. (ออนไลน์ผ่านระบบ ZOOM / FB LIVE / YouTube)

เวลา	รายการ
12.30-13.00 น.	ผู้เข้าร่วมการประชุมเข้าสู่ห้องประชุมและลงทะเบียนออนไลน์
13.00-13.15 น.	กล่าวเปิดการประชุม โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์อรรถพล อนันตวรสกุล
13.15-14.00 น.	รายงานผลการวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน และคณะ
14.00-14.15 น.	กิจกรรมระดมสมองเพื่อกำหนดคำสำคัญที่ควรอยู่ใน พรบ.การศึกษา โดย อาจารย์กัมปนาท ไชยรัตน์
14.15-15.45 น.	กิจกรรมเสวนาทางวิชาการ หัวข้อ “ED ACTS NEXT GEN: บทเรียนจากงานวิจัยสู่ การร่างพรบ.การศึกษาไทยในบริบทสังคมโลก” ผู้ร่วมเสวนา 1. คุณศุภโชค ปิยะสันต์ (ผอ.โรงเรียนบ้านห้วยไร่สามัคคี) 2. คุณปาริชาติ ชัยวงษ์ (เครือข่ายครูขอสอน) 3. คุณธีรศักดิ์ จิระตราชู (ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร) ผู้ดำเนินรายการ: ดร.ภาสุดา ภาคาผล
15.45-16.00 น.	สรุปการประชุมเพื่อยกระดับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายประกอบการร่าง พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน
16.00 น.	ปิดการประชุม

* พิธีกรดำเนินรายการ: คุณวิภาพร วัฒนวิทย์

ช่องทางการเข้าสู่ห้องประชุมออนไลน์ (ระบบ ZOOM)

<https://chula.zoom.us/j/9211886032>

Meeting ID: 921 18860 32



ภาคผนวก ข

ข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการสังเคราะห์และวิเคราะห์
กฎหมายแม่บทการศึกษาของต่างประเทศ

การศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกฎหมายแม่บททางการศึกษา (education act): พหุกรณีประสบการณ์จากต่างประเทศ มีข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับใช้ประกอบการสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาใน 6 ประเทศชั้นนำด้านการศึกษาของโลก ได้แก่ 1) ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก) 2) ประเทศเยอรมนี 3) ประเทศฟินแลนด์ 4) ประเทศเกาหลีใต้ 5) ประเทศญี่ปุ่น และ 6) ประเทศสิงคโปร์ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พศ. ... โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา (รัฐนิวยอร์ก)

1.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

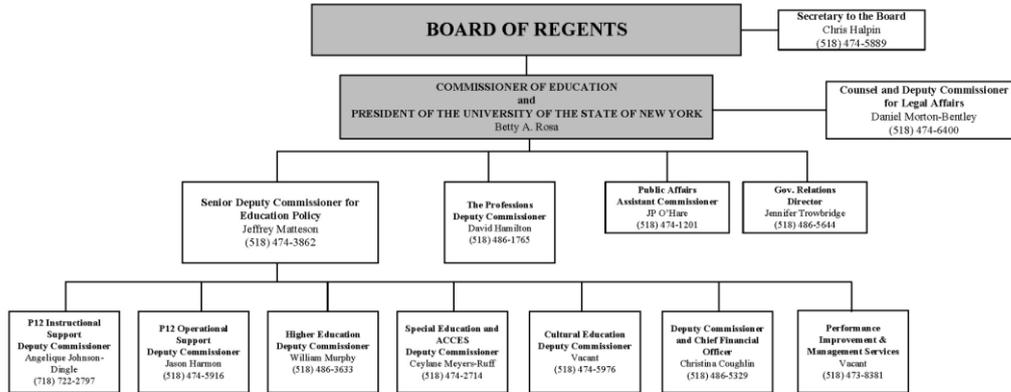
ระบบการศึกษาของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจ เช่น ไทยหรือญี่ปุ่น เพราะอำนาจด้านการศึกษาในสหรัฐอเมริกาเป็น “อำนาจของรัฐ” (state responsibility) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ 10 (10th Amendment) ซึ่งระบุว่า “อำนาจที่ไม่ได้มอบหมายให้รัฐบาลกลาง หรือไม่ได้ห้ามไว้แก่รัฐ ย่อมเป็นอำนาจของรัฐหรือประชาชน” หลักการสำคัญของหลักนี้คือ รัฐต่าง ๆ กำหนดมาตรฐาน คุณภาพ และกลไกการควบคุมของตนเองได้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และประชากรที่หลากหลายภายในของรัฐ

ถึงแม้ว่าแต่ละรัฐจะถืออำนาจหลัก แต่รัฐบาลกลางยังมีอำนาจทางอ้อมผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย และการเงิน งบประมาณสนับสนุนแบบมีเงื่อนไข ตัวอย่างเช่น เช่น Title I สำหรับโรงเรียนพื้นที่รายได้น้อย, IDEA สำหรับนักเรียนพิการ, และ Title IX เพื่อความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งเป็นการบังคับให้แต่ละรัฐปฏิบัติตามมาตรฐานระดับชาติหากประสงค์จะรับเงินสนับสนุน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติ Every Student Succeeds Act (ESSA ค.ศ. 2015) กำหนดให้แต่ละรัฐต้องจัดทำระบบประเมินผลการเรียนรู้และแผนปรับปรุงโรงเรียนที่ตกเกณฑ์ มาตรการด้านสิทธิพลเมือง (เช่น การบังคับใช้กรณีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติหรือความพิการ) ก็เป็นอีกช่องทางสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้คุ้มครองการเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมทั่วประเทศ

รัฐนิวยอร์กนำกรอบของรัฐบาลกลางเหล่านี้มาปรับใช้ผ่านโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญรัฐนิวยอร์ก มาตรา XI ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบโรงเรียนสามัญสาธารณะฟรี และสถาปนา “University of the State of New York” ที่ปกครองโดย Board of Regents (คณะผู้สำเร็จราชการ) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติด้านการศึกษาขั้นสูงสุดของรัฐ ภายใต้คณะนี้มี Commissioner of Education เป็นผู้บริหารสูงสุดของ New York State Education Department (NYSED) ทำหน้าที่ออก Commissioner’s Regulations และกำกับดูแลเขตการศึกษา (school districts) ทั่วรัฐ บทบาทของ Regents ยังครอบคลุมการอนุมัติหลักสูตร การออกใบอนุญาตวิชาชีพครู และการประเมินสถาบันอุดมศึกษา ส่งผลให้รัฐนิวยอร์กสามารถบูรณาการเงินอุดหนุนและมาตรฐานของรัฐบาลกลางเข้ากับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของตนเองอย่างมีเอกภาพ ทั้งยังคงรักษาเอกสิทธิ์การกำหนดนโยบายให้ตอบโจทยความต้องการของประชาชนภายในรัฐได้อย่างยืดหยุ่น



New York State Education Department



ระบบการศึกษาของรัฐนิวยอร์กสะท้อนแนวคิด “รัฐเดียว หลายระบบ” (One State, Many Systems) ซึ่งเกิดจากการกำหนดโครงสร้างกำกับดูแลที่ซ้อนทับหลายชั้น ระดับสูงสุดคือ University of the State of New York (USNY) เป็นนิติบุคคลสาธารณะที่ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1948 ที่ครอบคลุมตั้งแต่โรงเรียนรัฐบาล-เอกชน สถาบันอุดมศึกษา ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ไปจนถึงวิชาชีพครูและแพทย์ การมีร่วมมือเช่นนี้เปิดทางให้ทั้งมาตรฐานกลางและความยืดหยุ่นท้องถิ่นอยู่ร่วมกันได้

ในระดับรัฐ Board of Regents ซึ่งก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1784 ทำหน้าที่เป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติ” กำหนดกฎ ระเบียบ และกำกับกิจกรรมการศึกษาทุกประเภทร่วมกับ New York State Education Department (NYSED) ที่มี Commissioner of Education เป็นผู้บริหารสูงสุด Regents ประกาศกรอบมาตรฐานการเรียนรู้ อนุมัติหลักสูตร ออกใบอนุญาตวิชาชีพ และกำกับการประเมินสถาบัน ขณะที่ NYSED เป็น “ฝ่ายปฏิบัติ” จัดสรรงบประมาณ ตรวจสอบเขต (Boces/Superintendencies) และออก Commissioner’s Regulations เพื่อนำนโยบายลงสู่ภาคปฏิบัติ ผลคือ นิวยอร์กสามารถผนวกเงินอุดหนุนและกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลาง (Title I, IDEA, ESSA ฯลฯ) เข้ากับพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของตนได้อย่างต่อเนื่อง

ลำดับชั้นถัดมาคือ Local Boards of Education ซึ่งมักมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ยกเว้นนครนิวยอร์กและของเกอร์ส) คณะกรรมการเหล่านี้จัดทำงบประมาณภาษีท้องถิ่น จ้างและประเมิน Superintendent กำหนดนโยบายหลักสูตร ต่อรองกับสหภาพครู และทำให้โรงเรียนจัดการเรียนการสอนให้ตอบสนองต่อค่านิยมชุมชน การมีอำนาจในมือประชาชนเช่นนี้ทำให้แต่ละเขตกำหนดความสำคัญทางวิชาการหรือประเด็นอ่อนไหว เช่น การสอนเรื่องเชื้อชาติ เพศ หรือประวัติศาสตร์ท้องถิ่น ได้อย่างเป็นอิสระ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำของรัฐและเงื่อนไขเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง

กรณีพิเศษคือ นครนิวยอร์กซึ่งใช้ระบบ Mayoral Control ตั้งแต่ ค.ศ. 2002 ภายใต้กฎหมายของรัฐที่มอบอำนาจบริหารการศึกษาแก่ผู้ว่า (นายกเทศมนตรี) โดยตรง คณะ Panel for Educational Policy (PEP) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่นายกา แต่งตั้ง ทำหน้าที่รับรองนโยบายของสำนักการศึกษานคร ความสัมพันธ์แบบ

“บนลงล่าง” นี้เอื้อต่อการผลักดันการปฏิรูปเชิงระบบสมัยนายกเทศมนตรี Mike Bloomberg เช่น การรวมเขต (centralization) และการขยายโรงเรียน Charter Schools ถึงแม้ว่ากลุ่มวิชาชีพครูและภาคประชาสังคมจะวิจารณ์อย่างกว้างขวางมากขึ้นในปัจจุบันก็ตาม แต่ระบบ Mayoral Control เมื่อเปรียบเทียบกับเขตอื่น ๆ ที่ยังคงระบบบอร์ดเลือกตั้ง จึงย้ำภาพโครงสร้างการศึกษาในรัฐนิวยอร์กกว่าเป็นระบบผสมที่หลากหลายแต่เชื่อมร้อยกันด้วยกรอบกฎหมายเดียวกัน

1.2 ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

รัฐนิวยอร์กวางจุดยืนทางการศึกษาของตนบนหลัก “พัฒนามนุษย์ทั้งระบบ” (Whole Child & Whole Adult) โดยตระหนักว่าความสำเร็จเชิงวิชาการเพียงลำพังไม่อาจเติมเต็มชีวิตผู้เรียนได้ แนวทางนี้ระบุอย่างชัดเจนอยู่ในเอกสาร Educating the Whole Child, Engaging the Whole School และคู่มือ SEL ของ NYSED ซึ่งกำหนดให้โรงเรียนสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนต่อสุขภาวะกายและใจ ความปลอดภัยทางภาพภาพและจิตใจ และความสัมพันธ์เชิงบวกทั้งในชั้นเรียนและที่บ้าน เพื่อให้ผู้เรียน “เป็น” ผู้มีคุณค่าและ “อยู่ร่วม” อย่างมีคุณค่าในสังคม ครูและผู้บริหารจึงถูกผลักดันให้พัฒนาการดูแลเชิงระบบตั้งแต่โภชนาการ การแนะแนว ไปจนถึงกิจกรรมสร้างชุมชนในโรงเรียนควบคู่ไปกับมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ทางวิชา ภายใต้อันหลัก Whole Child นั้น “สิทธิเสมอภาค” และ “การเรียนรู้ที่ยืดโยงวัฒนธรรม” (DEI: Diversity, Equity and Inclusion + Culturally Responsive-Sustaining Education) เป็นหัวใจของวิสัยทัศน์ คณะผู้สำเร็จราชการและ NYSED ออกกรอบ CR-SE เพื่อช่วยครูออกแบบหลักสูตรที่ยืนยันอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ ภาษา เพศ สถานะผู้อพยพ หรือความพิการของผู้เรียน นักเรียนจึงไม่เพียงแต่มองเห็นตนเองในเนื้อหาที่ครูสอน แต่ยังสามารถมีส่วนร่วมวิพากษ์ มีส่วนร่วม และสร้างความหมายการเรียนรู้ร่วมกับเพื่อนต่างพื้นเพ การอบรม Implicit Bias และหลักปฏิบัติ DEI ถูกบังคับใช้ทั่วรัฐเพื่อให้ภารกิจนี้ฝังลึกในทุกกระตักการตัดสินใจทางการศึกษา

มุมมองระยะยาวทางการศึกษาของรัฐนิวยอร์กขยายออกเป็น “P-20 Continuum” ซึ่งมองการเรียนรู้เป็นเส้นต่อเนื่องตั้งแต่ปฐมวัย (Pre-K) ถึงหลังมหาวิทยาลัย (Graduate School/Workforce) คณะทำงาน P-20 ของ Board of Regents มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอเพื่อประสานมาตรฐาน เดินหน้าหลักสูตร early college high school และ dual credit ให้นักเรียนได้ระดับได้อย่างไร้รอยต่อ ภายใต้อัน USNY โรงเรียนยังได้รับการสนับสนุนให้ร่วมงานกับหน่วยงานสาธารณะ เช่น พิพิธภัณฑ์ ห้องสมุด เพื่อใช้ทรัพยากรทางวัฒนธรรมยกระดับการสอน นำชุมชนเข้าสู่ห้องเรียน และผลักดันแนวคิด “school-community partnership” ให้ไปไกลกว่ารั้วโรงเรียน

1.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา

กรอบวิสัยทัศน์นี้ถูกกำหนดด้วยข้อบังคับ “การศึกษาภาคบังคับ” ตามกฎหมายรัฐนิวยอร์ก มาตรา 65 ที่กำหนดให้เยาวชนอายุ 6-16 ปีต้องเข้าเรียนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ โรงเรียนรัฐบาล เอกชน โฮมสคูล หรือศูนย์อาชีวะ เว้นแต่จะมีเหตุยกเว้นตามกฎหมาย

1. Public Schools: รวมทั้งโรงเรียนทั่วไป โรงเรียนเฉพาะทาง และโรงเรียนชุมชน
2. Charter Schools: โรงเรียนทางเลือกที่มีความยืดหยุ่นในการจัดการ
3. Small Schools of Choice: โมเดลที่สร้างโรงเรียนขนาดเล็กแทนโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีปัญหา
4. CTE และ ACCES: เส้นทางอาชีพและการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ เช่น GED, วิทยาลัยเทคนิค

เขตการศึกษาและตำรวจโรงเรียนมีอำนาจตรวจสอบ และหากบิดามารดาเพิกเฉยอาจถูกปรับหรือรับโทษ หลักเกณฑ์นี้ค้ำประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กทุกคน พร้อมวางกลไกคัดกรองการออกกลางคันเพื่อให้รัฐเข้าแทรกแซงได้ทันที

สำหรับผู้เรียนที่มุ่งเส้นทางอาชีพ รัฐส่งเสริม Career & Technical Education (CTE) ผ่านกรอบ “Multiple Pathways to Graduation” ที่อนุญาตให้ใช้การสอบด้านอาชีพหรือผลงาน CDOS แทนการสอบ Regents Exam บางวิชา ผู้ใหญ่ที่ต้องการยกระดับวุฒิการศึกษาเข้าถึงบริการ ACCES-VR และโครงการ High School Equivalency (GED) ซึ่งมีสี่ช่องทาง—สอบ GED, สะสม 24 เครดิตวิทยาลัย, โปรแกรม NEDP หรือผสม Regents/GED—โดยรัฐออกประกาศนียบัตร HSE ให้ฟรีแก่ผู้มีคุณสมบัติครบ นโยบายเหล่านี้ขยายความหมายของ “การศึกษาภาคบังคับ” ไปสู่ “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” ส่งเสริมให้ทุกคนไม่ว่าช่วงวัย ความพิการ หรือภูมิหลังได้มีโอกาสพัฒนาทักษะและคุณวุฒิที่สอดคล้องกับตลาดแรงงานแห่งศตวรรษที่ 21

ตั้งแต่วิสัยทัศน์ Whole Child จนถึงโครงสร้าง P-20 เชื่อมร้อยกันภายใต้พันธกิจเดียวคือ “ยกระดับความรู้ ทักษะ และโอกาสของประชาชนรัฐนิวยอร์ก” การที่รัฐผสมมาตรฐานระดับชาติ เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง และเสียงของชุมชนเข้าไว้ในระบบอันยืดหยุ่นนี้ ทำให้สามารถสนองทั้งความต้องการรายบุคคล และเป้าหมายสาธารณะได้พร้อมกัน รัฐนิวยอร์กจึงมองว่าการศึกษาไม่ได้เป็นเพียงการที่รัฐบังคับให้เด็กไปโรงเรียน หากแต่เป็นภาพสะท้อนของสังคมที่เชื่อว่าการศึกษา หากเมื่อมองอย่างองค์รวม ยุติธรรม และต่อเนื่องคือเส้นทางสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของทั้งมนุษย์และประชาธิปไตยในระยะยาว.

1.5 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้ระดับก่อนมหาวิทยาลัย (P-12)

การกำหนด “มาตรฐานการเรียนรู้ P-12” (P-12 Learning Standards) ของรัฐนิวยอร์กเป็นกลไกหลักที่คณะกรรมการผู้สำเร็จราชการ (Board of Regents) ใช้กำหนดความคาดหวังร่วมว่าผู้เรียนทุกคน “ควรรู้และสามารถทำอะไรได้” ในแต่ละช่วงชั้น มาตรฐานครอบคลุม 12 กลุ่มสาระ ภาษาอังกฤษ (ELA) คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ สังคมศึกษา ศิลปะ ภาษาโลก วิทยาการคอมพิวเตอร์และความรู้ทางดิจิทัล สุขศึกษา พลศึกษา เทคโนโลยี การพัฒนาอาชีพ และวิทยาการด้านครอบครัวและผู้บริโภค เพื่อให้โรงเรียนทั่วรัฐมีกรอบเดียวกันสำหรับการเรียนการสอนและประเมินผล มาตรฐานเหล่านี้มีการปรับปรุงตามหลักฐาน

และเสียงสะท้อนจากภาคสนามอยู่เสมอ ยกตัวอย่างเช่น หลังจากการใช้เวลาทบทวนกว่า 2 ปี Board of Regents ได้รับรอง Next Generation ELA & Mathematics Standards ในปี 2017 พร้อมโรดแมปการสอบใหม่ในฤดูใบไม้ผลิ 2023 ยกกระดับต่อเนื่องด้วย NYS Science Learning Standards (NYSSLS) ซึ่งเข้าสู่ “Phase III Implementation & Sustainability” ในกันยายน 2024 ขณะเดียวกัน นิวยอร์กเป็นหนึ่งในไม่กี่รัฐที่ออก Computer Science and Digital Fluency Standards (ประกาศ 2020) และปรับกลุ่มสาระ LOTE (Languages Other Than English) เป็น World Languages พร้อมใหม่ไลน์บังคับใช้ปี 2023-2025 ซึ่งกระบวนการพัฒนาทุกฉบับอาศัยคณะทำงานครู ผู้กำหนดนโยบาย มหาวิทยาลัย BOCES (Board of Cooperative Educational Services) และชุมชน ร่วมร่าง ทดสอบภาคสนาม และรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก่อนประกาศใช้

อย่างไรก็ตาม “หลักสูตร” (curriculum) ไม่ใช่คำสั่งจากส่วนกลาง โดย NYSED ย้ำชัดว่า เขตการศึกษาเป็นผู้มีอำนาจเลือกหรือพัฒนาหลักสูตรของตน หลักสูตรต้องสอดคล้องมาตรฐานของรัฐและข้อกำหนดใน 8 NYCRR §100 แต่เนื้อหา สื่อ ลำดับชั้นเรียน และวิธีสอนล้วนสะท้อนบริบทชุมชนและความต้องการของผู้เรียนในพื้นที่เขต แนวทางนี้เปิดทางให้โรงเรียนออกแบบหน่วยการเรียนรู้แบบสองภาษา ปรับใช้สื่อท้องถิ่น หรือบูรณาการประเด็นเชื้อชาติ เพศ และวัฒนธรรมได้อย่างลึกซึ้ง โดยยังยึดกรอบทักษะและความรู้ขั้นต่ำเดียวกันทั้งรัฐ โดย NYSED (ผ่าน Office of Standards & Instruction) จึงเผยแพร่เอกสารแนวปฏิบัติคู่มือจัดทำหลักสูตร สื่อ OER และคลังบทเรียนเดิมใน EngageNY (เปิดให้บริการปี 2022 แต่คงไฟล์ไว้ให้ดาวน์โหลด) นอกจากนี้ NYSED ออก “Alignment Guides” และ “Standards Implementation Roadmaps” สนับสนุนการพัฒนาอาชีพครู การประเมินภายในโรงเรียน และการสื่อสารกับผู้ปกครอง ซึ่งเป็นการต่อยอดบทบาทรัฐในฐานะ “ผู้อำนวยการความรู้” มากกว่า “ผู้สั่งการ”

มาตรฐานยังโยงตรงสู่การประเมินปลายทางผ่าน Regents Examinations ซึ่งออกแบบโดยคณะครูของรัฐและผู้เชี่ยวชาญ NYSED ให้สอดคล้องกับ Learning Standards คะแนนสอบใช้รับรองคุณวุฒิ “Regents Diploma” และสะท้อนคุณภาพการจัดการเรียนการสอนระดับโรงเรียน อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านสู่มาตรฐานใหม่ในปี 2025 ทำให้ข้อสอบชีวิวิทยา (Living Environment) รุ่นล่าสุดถูกวิจารณ์ว่าไม่ตรงกับบทเรียนที่นักเรียนได้เรียน กรณีนี้ต่อยอดความท้าทายของเขตในการปรับหลักสูตรทันโรดแมปของรัฐ ขณะเดียวกัน การถกเถียงเรื่องลดบทบาทหรือยกเลิก Regents ก็ยังดำเนินอยู่ ท่ามกลางกระแสเรียกร้องให้ใช้การประเมินเชิงสมรรถนะและโครงการแทนข้อสอบมาตรฐานเดียว

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรฐานการเรียนรู้ P-12 ของนิวยอร์กทำหน้าที่เป็นจุดร่วม หรือ DNA ของระบบการศึกษา เพื่อให้กำหนดเป้าหมายเรียนรู้ชัด เปิดพื้นที่ให้เขตออกแบบวิถีทางสู่เป้าหมายนั้นตามบริบท และยึดโยงกับกลไกประเมินระดับรัฐเพื่อรับประกันความเท่าเทียมในการเข้าถึงคุณภาพ โครงสร้างนี้ทำให้รัฐนิวยอร์กสามารถรักษาสมดุลระหว่าง “มาตรฐานร่วม” และ “นวัตกรรมท้องถิ่น” ตอบโจทย์ทั้งความหลากหลายของผู้เรียนและความรับผิดชอบสาธารณะในเวลาเดียวกัน

1.6 การประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพของโรงเรียนในรัฐนิวยอร์กตั้งอยู่บนการกำกับดูแลสองชั้นคือระดับรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งต่างเชื่อมร้อยด้วยฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ โรงเรียนทุกแห่งอยู่ภายใต้ระบบ School and District Accountability ของ NYSED ที่เปิดเผยผลลัพธ์ผ่าน School Report Card บน Data Site เพื่อให้ฝ่ายบริหาร นักวิจัย และประชาชนประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละโรงเรียนได้อย่างโปร่งใส นอกจากรายงานสรุปผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด ESSA แล้ว NYSED ยังส่งคณะผู้ตรวจลงพื้นที่ใช้ Diagnostic Tool for School and District Effectiveness (DTSDE) ตรวจสอบหลักฐานด้านภาวะผู้นำ หลักสูตรการสอน SEL และการมีส่วนร่วมของครอบครัวเป็นวัฏจักร เมื่อโรงเรียนได้รับการจัดหมวด Comprehensive Support & Improvement (CSI) หรือ Targeted Support & Improvement (TSI) ผลการตรวจและแผนฟื้นฟูจะเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อเป็นการค้ำประกันว่ารัฐกำลัง “สอดส่องและสนับสนุน” โรงเรียนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด

แกนกลางของระบบคุณภาพคือ “การตัดสินใจบนฐานข้อมูล” (data - driven decision-making) NYSED คำนวณ Student Growth Percentiles (SGPs) จากคะแนนสอบต่อเนื่องของนักเรียน Grade 4–8 นอกจากนี้ ยังมีการเก็บข้อมูลอื่นๆ เช่น Attendance Index, Graduation Rate, Chronic Absenteeism และ Progress Toward English Proficiency เพื่อนำมาหลอมเป็นดัชนีภาพรวมที่ใช้เป็นเกณฑ์จัดหมวดความเสี่ยงและเป้าหมายการปรับปรุงรายปีของรัฐที่มีต่อแต่ละเขตและโรงเรียน โมเดลนี้ยังสะท้อนในแดชบอร์ดออนไลน์และเอกสารแนะนำ (State Accountability Resource Tool: StART Educator Guide) เพื่อให้ครูและผู้บริหาร “อ่าน” สัญญาณเตือนล่วงหน้าและลงมือแก้ไขได้ทันที่ แทนที่จะรอผลสอบปลายปีจึงรู้ว่าโรงเรียนตกเกณฑ์

ในส่วนของนครนิวยอร์ก (NYC) มีการพัฒนาระบบของตนภายใต้หลักการ “ความรับผิดชอบเชิงสาธารณะและอิสระในการบริหาร” ตั้งแต่สมัย Children First Reform ยุค Mayor Michael Bloomberg (2002-2013) ผ่าน School Progress Reports ที่ให้เกรด A-F และวัดผลเทียบ กลุ่มโรงเรียนบริบทใกล้เคียง (peer comparison) เพื่อลดอคติภูมิหลัง พร้อมเสริม Quality Review (QR) ซึ่งผู้ตรวจเยี่ยมใช้ Rubric 10 ตัวชี้วัดสังเกตการสอน สัมภาษณ์นักเรียน-ครู และวิเคราะห์วัฒนธรรมโรงเรียน ก่อนเผยแพร่รายงานเต็มฉบับบนหน้าเว็บสาธารณะ โครงข่าย Children First Networks (CFNs) และเขตทดลอง Autonomy Zone ยังจับคู่โรงเรียนลักษณะใกล้เคียงเข้ากลุ่ม “Peer Network” ให้แบ่งปันวิธีแก้ปัญหา สร้างชุมชนปฏิบัติ และรับที่ปรึกษาด้านข้อมูลร่วมกันเพื่อลดภาระส่วนกลาง แต่ยังคงมาตรฐานโปร่งใสเทียบเคียงได้ทั่วทั้งเมือง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบประกันคุณภาพเป็นระบบ “ผสมรวมศูนย์-กระจายอำนาจ” ที่ดำเนินการผ่านข้อมูลสาธารณะ มี NYSED กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและกลไกประเมินร่วม ส่วน NYC และเขตอื่น ๆ ใช้ข้อมูลเดียวกันออกแบบเครื่องมือกำกับภายในที่ยืดหยุ่นต่อบริบท โรงเรียนที่ทำผลงานโดดเด่นจึงได้รับอิสระมากขึ้น ขณะที่โรงเรียนเปราะบางถูกโอบอุ้มด้วยการตรวจ DTSDE (Diagnostic Tool for School and District Effectiveness) แบบเจาะลึกและความช่วยเหลือทางวิชาชีพเฉพาะจุด

1.7 การประเมินผลและความรับผิดชอบ

ระบบประเมินผล-ความรับผิดชอบของรัฐนิวยอร์ก (New York Accountability System) ถูกออกแบบให้ “วัดผล-เตือนภัย-กระตุ้นการปรับปรุง” เป็นวงจรต่อเนื่อง ตั้งแต่ห้องเรียนจนถึงระดับรัฐ หัวใจสำคัญคือการผสมผสานเครื่องมือสอบมาตรฐานกับตัวชี้วัดด้านพฤติกรรมและความพร้อมอนาคต เพื่อสะท้อนภาพการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างรอบด้าน เครื่องมือสอบหลักยังคงเป็น Regents Examinations ซึ่งนักเรียนมัธยมปลายต้องผ่านอย่างน้อยห้ารายวิชาเพื่อรับ “Regents Diploma” (หรือ Regents Diploma with Advanced Designation) และ State Assessments Grades 3-8 ในวิชาภาษาอังกฤษ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ เพื่อติดตามความก้าวหน้าระดับประถม-ต้นมัธยม คะแนนจากการสอบเหล่านี้ถูกแปลงเป็น Accountability Achievement Levels แล้วนำเข้าสู่สูตรคำนวณ Weighted Average Achievement และ Core Subject Performance เพื่อให้รัฐเห็นทั้งสถานะและคุณภาพของโรงเรียน นอกจากผลสัมฤทธิ์แล้วนั้น รัฐยังคำนวณ Student Growth Percentiles (SGPs) เพื่อวัดการเติบโตรายปีของนักเรียน เทียบกับเพื่อนที่มีประวัติคล้ายกัน เพื่อให้เขตที่ทำงานกับเด็กยากจนมากได้รับการยอมรับหากมีประสิทธิภาพในการเพิ่มพูนผลลัพธ์และศักยภาพผู้เรียนจริง

ภายใต้แผน ESSA (Every Student Succeeds Act) ของรัฐบาลกลาง รัฐนิวยอร์กเพิ่ม “มาตรวัดเสริม” ที่ขยายความหมายของความสำเร็จไปไกลกว่าคะแนนสอบ ได้แก่

- Attendance Index (มาแทน Chronic Absenteeism) วัดความสม่ำเสมอในการมาเรียน
- English Language Proficiency สำหรับผู้เรียน ELL/MLL
- College, Career & Civic Readiness Index (CCCRI) ซึ่งให้น้ำหนักต่างกันตามความเข้มข้นของหลักฐานการเรียนรู้ เช่น การได้ CTE endorsement หรือ Seal of Civic Readiness ได้ 2.0 คะแนน สูงกว่าการสอบ AP 3 หรือ IB 4 (1.5 – 2.0 คะแนน) เพื่อกระตุ้นโรงเรียนสร้างเส้นทางสู่มหาวิทยาลัย วิชาชีพ และความเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้น (Active Citizenship)

Regulatory “safety nets” ของแผน ESSA ทำงานผ่านการจัดประเภทโรงเรียน – CSI (Comprehensive Support & Improvement), TSI (Targeted Support & Improvement) และ ATSI (Additional TSI) – ซึ่งอิงผลรวมดัชนีทุกตัวข้างต้น หากโรงเรียนหรือกลุ่มย่อยตกชั้น NYSED จะส่งทีมตรวจ DTSDS ลงภาคสนาม กำหนด School Improvement Plans และจัดสรรเงินกองทุน School Improvement Grant ควบคู่การพัฒนาวิชาชีพ การเยี่ยมติดตาม และ peer-to-peer networking เพื่อให้ “การกำกับ” มาพร้อม “ทรัพยากร” ไม่ใช่การลงโทษเท่านั้น

การปรับปรุงครั้งใหญ่ล่าสุดเกิดขึ้นในชุด “ESSA Reimagine Amendments 2025” ที่คณะกรรมการผู้สำเร็จราชการรับรองเมื่อ พ.ค. 2025 โดยมีสามจุดเปลี่ยนสำคัญ ประการแรก ลดขนาดกลุ่มนักเรียนขั้นต่ำ (n-size) จาก 30 เหลือ 20 เริ่มใช้กับข้อมูลปีการศึกษา 2024-25 เป็นต้นไป ทำให้เสียงของกลุ่มย่อย เช่น นักเรียนชนพื้นเมือง หรือ ELL ในโรงเรียนขนาดเล็ก ถูกนับเข้าสถานะความรับผิดชอบมากขึ้น

ประการที่สอง นำตัวชี้วัด Student Growth และ CCCRI กลับเข้าสู่ตรรกาคำนวณเต็มรูปแบบ พร้อมปรับ “Attendance” ให้แทนที่ Chronic Absenteeism และประการที่สาม เปิดทางให้ “ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ” ระดับโรงเรียน เช่น สภาพบรรยากาศโรงเรียน (school climate) หรือการมีส่วนร่วมของนักเรียน นำมาใช้ ประกอบคำอธิบายผลการประเมิน โดยกำหนดไว้ใน Attachment A ของกฎแก้ไข พ.ศ. 2025 ว่าเป็นข้อมูล “layered” สำหรับระบบปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

ผลรวมของมาตรการเหล่านี้ทำให้โครงสร้างความรับผิดชอบของนิวยอร์กมีสองคุณสมบัติสำคัญ: (1) Data-Driven คือ ทุกข้อสรุปต้องอ้างอิงฐานข้อมูลสาธารณะตั้งแต่ระดับห้องเรียนถึงระดับรัฐ โรงเรียนจึงไม่สามารถมองข้ามข้อมูลการเข้าเรียน การเติบโต หรืออัตราสำเร็จการศึกษา และ (2) Context-Responsive – การลด n-size และเพิ่ม CCCRI/คุณภาพโรงเรียน สะท้อนเจตนาที่คำนึงถึงศักยภาพและความท้าทายของชุมชนที่หลากหลายมากขึ้น แทนที่จะตัดสินจากคะแนนสอบเพียงมิติเดียว

1.8 ประเด็นสำคัญและจุดเน้น

ประเด็นสำคัญที่รัฐนิวยอร์กให้ความสำคัญสูงสุดตลอดสองทศวรรษหลังคือ การลดช่องว่าง ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสและคุณภาพการศึกษา ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์-เศรษฐกิจต่าง ๆ รายงาน NAEP ปี 2024 ชี้ว่าเด็กผิวดำและละตินในนิวยอร์กยังทำคะแนนอ่านและคำนวณได้ต่ำกว่ากลุ่มผิวขาวและเอเชียหลายช่วงตัว ขณะที่สัดส่วนความพร้อมทางคณิตศาสตร์ของนักเรียน Grade 4 ใน NYC มีเพียง 16 % ในกลุ่มผิวดำ-ละตินส์ เทียบกับ 53–58 % ของกลุ่มผิวขาว-เอเชีย แม้บตอหัวของรัฐจะสูงระดับประเทศก็ตาม ดังนั้น เพื่อตอบโจทยดังกล่าว รัฐได้ทุ่มงบประมาณ “Foundation Aid” กระจายสู่เขตยากจน และออกกฎหมาย My Brother’s Keeper (MBK) พ.ศ. 2016 ซึ่งเป็นรัฐแรกที่ยกโครงการของอดีตประธานาธิบดีโอบามาขึ้นเป็นกฎหมาย มุ่งพัฒนาศักยภาพเยาวชนชายผิวสีตลอดเส้นทาง P-20 ผ่านทุน TOC, เครือข่าย Fellows และการจับคู่พี่เลี้ยงในโรงเรียน

นอกจากนี้ จากแนวคิด “โรงเรียนดีต้องเริ่มจากผู้นำที่ดี” นิวยอร์กจึงยกระดับ School Leadership เป็นยุทธศาสตร์หลัก ตั้งแต่ก่อตั้ง New York City Leadership Academy (NYCLA) ในปี 2003 เพื่อผลิต “หลักสูตรเร่งรัด” เตรียมผู้อำนวยการโรงเรียนสำหรับชุมชนรายได้ต่ำและผลสัมฤทธิ์ต่ำเป็นพิเศษ โปรแกรม Aspiring Principals Program (APP) ของ NYCLA ใช้โมเดลฝึกภาคสนามเข้มข้น ดึงผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่โค้ชรายบุคคล งานวิจัยระดับโรงเรียนพบว่าการแต่งตั้งผู้บริหารที่ผ่าน NYCLA ช่วยยกระดับผลการเรียนและลดอัตราเปลี่ยนผู้อำนวยการในโรงเรียนเปราะบางได้จริง ก่อนที่รูปแบบจะถูกถอดบทเรียนไปใช้ในรัฐและเมืองอื่น ๆ นอกจากนี้ผลิตกำลังคนใหม่ NYSED ยังร่วมกับ Wallace Foundation พัฒนา “หลักสูตรหัวหน้าช่วงวัยกลางในอาชีพ” และข้อกำหนด School Building Leader/School District Leader เพื่อให้มาตรฐานความเชี่ยวชาญของผู้บริหารสอดคล้องกับเป้าหมายด้านความเสมอภาคและนวัตกรรมการสอนในศตวรรษที่ 21

ประเด็นเน้นสุดท้าย คือ การวางกรอบ Culturally Responsive–Sustaining Education (CR-SE) ซึ่งคณะ Regents รับรองในปี 2018 เพื่อนำทางโรงเรียนสร้างสภาพแวดล้อมที่ยืนยงคุณค่าเชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ และวัฒนธรรมของผู้เรียนทุกคน เอกสาร CR-SE Framework ระบุว่าผู้สอนต้องผนวกเอา ประสบการณ์ของนักเรียนเข้ากับเนื้อหา วิพากษ์โครงสร้างกตทัพบทางสังคม และปลูกฝังภาวะผู้นำเชิงเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ NYSED ยังปรับหลักเกณฑ์การประเมิน DTSDE และ Regents Exams ให้ตรวจวัด “Seal of Civic Readiness” และตัวชี้วัดสภาพภูมิสังคมของโรงเรียนควบคู่คะแนนสอบ เพื่อให้ความสำเร็จของผู้เรียนสะท้อนทั้งมิติวิชาการและอัตลักษณ์ของตนที่ได้รับการเคารพ

1.9 งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

ระบบการเงินของโรงเรียนรัฐบาลนิวยอร์กตั้งอยู่บน “สามขา” คือ เงินรัฐ (Foundation Aid) ภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น และ เงินอุดหนุนรัฐบาลกลาง เช่น Title I และ IDEA โดยมี Foundation Aid เป็นกลไกจัดสรรหลักมาตั้งแต่การฟ้องร้อง Campaign for Fiscal Equity (CFE) ที่ศาลสูงสุดรัฐตัดสินปี 2006 ให้รัฐต้องจัดหา “การศึกษาที่เพียงพอ” ให้เด็กทุกคน สูตรนี้คำนึงถึงรายได้ประชาชนและฐานภาษีแต่ละเขต จึงนำทรัพยากรไปยังพื้นที่ยากจนมากกว่า เขตมั่งคั่งได้รับน้อยกว่า แม้รัฐจะประกาศว่าได้ดำเนินการจ่ายครบ ในงบประมาณปี 2024 แต่รายงานนโยบายคาดว่าแรงกดดันเงินเพื่อและจำนวนเด็กลดลงอาจทำให้รัฐบาลกลับมาแก้สูตรเพื่อลดภาระงบประมาณในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า

เมื่อมองภาพรวม ปีปกติ โรงเรียนทั่วรัฐใช้เงินเฉลี่ยราว 29,000 ดอลลาร์ต่อคน โดยประมาณ 56 % มาจากภาษีท้องถิ่น 40 % จากรัฐ และ 4 % จากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ นครนิวยอร์กซึ่งไม่อยู่ใต้เพดานภาษีทรัพย์สินของรัฐ ใช้โมเดล Fair Student Funding (FSF) หรือ “weighted-student funding” กระจายงบราว 6.8 พันล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 2024 คิดเป็น 57 % ของงบโรงเรียนทั้งหมดของเมือง สูตร FSF คิด “น้ำหนัก” ให้แต่ละนักเรียนตามความต้องการพิเศษ เช่น ความพิการ การเป็นผู้เรียนภาษาอังกฤษ (ELL) และในปี 2024 ได้เพิ่มน้ำหนักใหม่สำหรับเด็กไร้ที่อยู่อาศัยและโรงเรียนที่มี “ความยากลำบากเข้มข้น” เป็นพิเศษ หลักการนี้ให้ “เงินติดตัวนักเรียน” และเปิดอำนาจให้ผู้อำนวยการโรงเรียนตัดสินใจใช้งบตามบริบทของตน การมี FSF ทำให้นักเรียนสามารถนำเงินรัฐและเมืองเข้าด้วยกันบนฐานสูตรเดียว ขณะที่เขตอื่น ๆ ในรัฐอาศัยภาษีทรัพย์สินเป็นหลักและรับเงินรัฐตาม Foundation Aid

ทั้งนี้เพื่อลดข้อครหาเรื่องที่มาที่ไปของเงิน กฎหมาย ESSA บังคับให้ทุกเขตส่งรายงาน Per-Pupil Expenditures รายโรงเรียน แยกแหล่งเงินรัฐ-ท้องถิ่น-รัฐบาลกลาง แล้วเผยแพร่บน Data Site ของ NYSED ให้ประชาชนตรวจสอบได้ง่าย รายงานตัวอย่างของโรงเรียน PS 24 ในนครนิวยอร์กแสดงค่าใช้จ่ายต่อหัว 35,700 ดอลลาร์ สูงกว่าค่าเฉลี่ยเมือง 30,000 ดอลลาร์ และแยกให้เห็นว่าเงินส่วนใดมาจาก Title I หรือภาษีเมือง NYSED Data ข้อมูลเปิดเหล่านี้ไม่เพียงใช้เพื่อความโปร่งใส แต่ยังเป็นฐานสำหรับการปรับสูตรงบประมาณและประเมินความเป็นธรรมเชิงพื้นที่

อย่างไรก็ดี ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากรยังคงเป็นโจทย์เรื้อรัง เขตที่ฐานภาษีมั่งคั่งยังคงใช้จ่ายต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยรัฐถึง 42 % แม้สูตร Foundation Aid จะมุ่งถ่วงน้ำหนักแล้วก็ตาม ขณะเดียวกันรายงานสถาบันงบประมาณนครนิวยอร์กตั้งข้อสังเกตว่าแม้การเพิ่มน้ำหนัก “ความยากลำบากเข้มข้น” จะอัดงบอีก 100 ล้านดอลลาร์ให้โรงเรียนเปราะบาง แต่เม็ดเงินต่อหัวอาจยังไม่เพียงพอสร้างผลกระทบด้านคุณภาพอย่างมีนัยสำคัญ กลุ่มรณรงค์ CFE และภาคประชาสังคมจึงเรียกร้องให้รัฐทบทวนสูตรอีกครั้งหลังปี 2025 เพื่อสะท้อนต้นทุนจริงของการสอนยุคหลังโควิดและแก้ช่องว่างที่ยังเหลือ

1.10 บทบาทและคุณภาพของครู

ในรัฐนิวยอร์กถูกกำกับด้วย “สามเสาหลัก” คือ (ก) มาตรฐานวิชาชีพและระบบใบอนุญาต (ข) กลไกประเมินผลแบบยืดหยุ่นแต่รับผิดชอบ และ (ค) พลังต่อรองของสหภาพแรงงานครู ที่ประคองสมดุลระหว่างความเป็นเลิศทางวิชาชีพกับสภาพการทำงานที่เป็นธรรม

1) มาตรฐานวิชาชีพและใบอนุญาต

ครูทุกคนต้องอ้างอิง NYS Teaching Standards เจ็ดข้อ (เช่น Knowledge of Students, Instructional Practice, Professional Growth) ซึ่ง Board of Regents รับรองเป็นกรอบทักษะตั้งแต่ ค.ศ. 2011 เพื่อให้การสอนทุกห้องเรียนยึดหลักเดียวกัน ผู้ถือใบอนุญาต Initial ต้องต่อยอดสู่ Professional Certificate ภายในห้าปี และเมื่อได้สถานะ “ชำนาญการ (professional)” แล้วจะต้องสะสม 100 ชั่วโมง CTLE (Continuing Teacher & Leader Education) ทุก 5 ปี ซึ่งตั้งแต่เดือนเมษายน 2022 เป็นต้นมา รัฐได้ยกเลิกข้อสอบ edTPA อันเป็นเงื่อนไขการรับใบอนุญาต และมอบอำนาจให้สถาบันผลิตครูออกแบบ “การประเมินสมรรถนะคลินิก” แทน เพื่อลดภาระสอบมาตรฐานเดียวและเพิ่มคุณภาพการฝึกสอนภาคสนาม

2) ระบบประเมินครู (APPR)

แต่เดิมนั้น รัฐนิวยอร์กเชื่อมผลสอบนักเรียนกับคะแนนประจำตำแหน่งของครูภายใต้กฎหมาย §3012-d (2015) จนเกิดข้อถกเถียงเรื่อง “สอนเพื่อสอบ” ภายหลังการเคลื่อนไหวของ NYSUT และพันธมิตร สภานิติบัญญัติได้ปรับใหญ่ใน Chapter 143/2024 เปิดทางให้เขตเจรจาออกแบบแผนประเมินตนเอง ภายใต้ระบบใหม่ชื่อ STEPS (Standards-based Educator Evaluation and Professional Support) ที่ต้องอิงหลายมาตรวัดตาม NYS Teaching Standards แต่ไม่บังคับ ใช้คะแนนสอบของรัฐอีกต่อไป แผน STEPS ยังยกเลิกการผูกคะแนนกับการให้ประกันตำแหน่งถาวร (tenure) และยืดเวลาระยะเปลี่ยนผ่านถึง ปี 2032 ทำให้เขตและสหภาพสามารถต่อรองจำนวนครั้งสังเกตการสอน รูปแบบ Peer-review หรือตารางประเมินแบบหลายปีได้ตามบริบท

3) สหภาพครูและอำนาจต่อรอง

กฎหมาย Taylor Law (1967) ให้สิทธิครูของรัฐนิวยอร์กจัดตั้งสหภาพและเจรจาต่อรอง แต่ห้ามนัดหยุดงาน พร้อมสถาปนา PERB เป็นองค์กรไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผลคือสหภาพใหญ่สองแห่ง ได้แก่ United Federation of Teachers (UFT) ใน NYC และ NYSUT ระดับรัฐมีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดค่าจ้าง ภาระงาน และนโยบายคุณภาพวิชาชีพ สัญญา UFT 2023 ตัวอย่างหนึ่ง กำหนดขึ้นเงินเดือนขั้นบันได 3–3.5 % ต่อปี บวกโบนัสคงที่ ส่งผลให้เงินเดือนปลายสายอาชีพทะเล \$151,000/ปี ภายใน 2027 ในส่วนด้านนโยบาย NYSUT เป็นตัวผลักดันหลักให้ APPR “ตัดคะแนนสอบ” ออกจากสมการและยกร่างกฎหมาย §3012-e จนผ่านใน มิ.ย. 2024 อย่างไรก็ตาม อำนาจนี้ก็มาพร้อมข้อวิจารณ์ว่าอาจจะล่อซื้อเสนอปฏิรูปบางด้าน เช่น การขยายเวลาวันหยุดทดลองงานหรือระบบ “โบนัสตามผลลัพธ์” ที่ภาคเอกชนเรียกร้อง

4) ความท้าทายด้านอุปทานและแรงจูงใจ

ถึงแม้รัฐจะมีโครงสร้างมาตรฐานและสัญญาที่ดึงดูด แต่รายงานคาดการณ์ว่ารัฐนิวยอร์กต้องการครูใหม่กว่า 180,000 คนภายใน สิบปีข้างหน้า เนื่องจากเกษียณจำนวนมากและความเหนื่อยล้าหลังโควิด โครงการ NYC Men Teach หรือ TeachNYC จึงถูกเร่งเดินหน้าเพื่อดึงคนรุ่นใหม่และเพิ่มความหลากหลายให้วงการ

1.11 ข้อสังเกตเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชน เช่น PTA และ CEC สะท้อนค่านิยมประชาธิปไตย NYC มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมสูงมาก โดยมีนักเรียนที่พูดภาษาต่างกันกว่า 180 ภาษา ระบบการศึกษาในนิวยอร์กเป็นต้นแบบที่ถูกนำไปศึกษาและจำลองในหลายประเทศทั่วโลก

ภายใต้แนวคิด "Civic Readiness," นิวยอร์กสนับสนุนการเรียนรู้พลเมืองผ่านโครงการที่ใช้การเรียนรู้จากการลงมือทำ (project-based civic learning) เกิดแนวโน้ม “Recentralization” ในระดับเมืองใหญ่ Elwick (2017) ชี้ให้เห็นว่า NYC DOE กลับมาใช้ระบบ “รวมศูนย์อำนาจ” ผ่านการบริหารโดยตรงของนายกเทศมนตรีหลังปี 2002 ส่งผลให้เกิดนโยบาย “accountability-driven” อย่างเต็มรูปแบบ เช่น School Report Cards, การปิดโรงเรียนที่อ่อนแอ และการเปิด “small schools of choice”

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าแนวทางนี้มีทั้งข้อดีและข้อวิจารณ์ เช่น ช่วยยกระดับคุณภาพ แต่บางส่วนมองว่าลดความหลากหลายทางชุมชนและวัฒนธรรมโรงเรียน มีมุมมองการศึกษาแบบองค์รวมและต่อเนื่อง แนวคิด P-20 Continuum ที่รัฐนิวยอร์กใช้นั้น ครอบคลุมตั้งแต่ ปฐมวัย (Pre-K) จนถึง การศึกษาผู้ใหญ่ (ACCES) โดยไม่มีเส้นแบ่งที่ตัดขาด แนวทางนี้แสดงถึงการพยายามเชื่อมโยงการเรียนรู้กับชีวิตจริงและอาชีพของผู้เรียน ทั้งในเชิงโครงสร้าง (เช่น หน่วยงาน ACCES) และในเชิงนโยบาย (เช่น CCCRI - College, Career, and Civic Readiness Index)

ระบบที่ตระหนักถึงวัฒนธรรมและประชากรที่หลากหลาย มีการออกแบบหลักสูตรและการประเมินที่ตอบสนองต่อความหลากหลาย (เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา) เป็นลักษณะเด่นของนิวยอร์ก มีการพัฒนา CRSE (Culturally Responsive-Sustaining Education) เป็นเครื่องมือสำคัญที่เชื่อมโยงการสอนกับอัตลักษณ์และ

ชุมชนของนักเรียน ทั้งนี้รัฐนิวยอร์กถือเป็นหนึ่งในรัฐแรก ๆ ที่ยกระดับ CRSE เป็นกรอบนโยบายกลางของรัฐ ไม่ใช่แค่แนวปฏิบัติในโรงเรียนบางแห่ง

กระบวนการประเมินผลเชิงลึกและ “หลายมิติ” ใช้ระบบ ESSA ในรัฐนิวยอร์กมีการพัฒนาเพิ่มเติม เพื่อให้สะท้อนความเป็นจริงมากขึ้น เช่น ลดขนาดกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำ (n-size) เพื่อให้กลุ่มย่อย เช่น นักเรียนข้ามเพศ หรือผู้เรียนภาษาที่สอง ได้รับการประเมิน การนำดัชนีความพร้อมด้าน “พลเมือง” มาใช้ (Seal of Civic Readiness) การเปลี่ยน “chronic absenteeism” เป็นดัชนีที่ละเอียดกว่า (Attendance Index) ประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่า รัฐนิวยอร์กพยายามผสมผสาน “accountability” แบบดั้งเดิมกับมุมมองด้าน equity และ cultural responsiveness ที่ลึกซึ้งมากขึ้น

ด้านความเชื่อมโยงระหว่างการศึกษาและระบบวิชาชีพ NYSED ดูแลทั้งระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานไปจนถึง การออกใบอนุญาตวิชาชีพ ถึง 48 สาขา (รวมถึงแพทย์ วิศวกร นักจิตวิทยา ฯลฯ) ส่งผลให้ระบบการศึกษาในนิวยอร์กเชื่อมโยงกับโลกวิชาชีพอย่างลึกซึ้งและมีนัยต่อเศรษฐกิจและแรงงานในระยะยาว

ในส่วนของระบบการบริหารการศึกษาในฐานะระบบกฎหมายด้วยกฎระเบียบ (Commissioner's Regulations) และคำตัดสินของ Commissioner of Education ในรัฐนิวยอร์กมีผลบังคับใช้ในเชิงกฎหมาย มีระบบอุทธรณ์ในทางปกครอง (Administrative Appeal) โดยไม่ต้องเข้าสู่ศาลในเบื้องต้น ซึ่งแตกต่างจากหลายประเทศที่ระบบการศึกษาถูกมองแค่ในเชิงนโยบาย

2. ประเทศเยอรมนี

2.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

ระบบการศึกษาของเยอรมนีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญกลางที่เรียกว่า Grundgesetz (กฎหมายพื้นฐาน) ซึ่งกำหนดให้การศึกษาขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ (Länder) เป็นหลัก โดยแต่ละรัฐมีรัฐธรรมนูญ กฎหมายการศึกษา และข้อบังคับของตนเองสำหรับโรงเรียน อุดมศึกษา และการฝึกอาชีพ

ระบบการศึกษาของเยอรมนีขึ้นอยู่กับหลัก “สหพันธรัฐวัฒนธรรม” (Kulturhoheit der Länder) ซึ่งบัญญัติใน Grundgesetz (กฎหมายพื้นฐาน) ว่าหากรัฐธรรมนูญไม่ได้มอบอำนาจให้รัฐบาลกลาง (Legislative powers of the Federation) เรื่องการศึกษา การออกกฎหมายและบริหารจะเป็นหน้าที่ของมลรัฐ (Länder) ทั้งหมด โดยย่อใน มาตรา 7 วรรค 1 ว่า “ระบบโรงเรียนทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ” เพื่อคุ้มครองคุณภาพและความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา นอกจากนี้ Grundgesetz ยังรับรองเสรีภาพด้านศิลปะและวิชาการ (Article 5 วรรค 3) สิทธิความเสมอภาค (Article 3) และสิทธิของผู้ปกครองในด้านการศึกษา (Article 6) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในโรงเรียนเยอรมัน

2.1.1 ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง (Federation):

อำนาจของรัฐบาลกลางถูกจำกัดเฉพาะประเด็นที่ต้องมีมาตรฐานระดับชาติหรือส่งผลกระทบต่อข้ามรัฐ ได้แก่ การฝึกอาชีพในสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัติฝึกอาชีพ และการออก Ausbildungsordnungen ผ่านสถาบัน BIBB การช่วยเหลือทางการเงินผู้เรียน ผ่านกฎหมาย BAföG การรับเข้าและการจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี โดยกระทรวง BMBF สวัสดิการเด็กและเยาวชน รวมถึงการดูแลเด็กเล็ก และข้อกำหนดวิชาชีพสำคัญ เช่น แพทย์ หนายศความเป็นต้น อำนาจเหล่านี้ยังครอบคลุมสิทธิของข้าราชการ การคุ้มครองผู้เรียนทางไกล และการสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลของโรงเรียนภายใต้โครงการ DigitalPakt Schule 2019-2024 ซึ่งมีรากฐานตามการแก้ไข Grundgesetz มาตรา 104c เมื่อปี 2019

2.1.2 ความรับผิดชอบของรัฐบลรัฐ (Länder):

รัฐมีอำนาจเต็มในการกำกับ โครงสร้างโรงเรียน หลักสูตร การประเมินผล และการจ้างครู รวมถึงมหาวิทยาลัยและการศึกษาต่อเนื่อง หน้าที่หลัก ได้แก่ การกำหนดพันธกิจโรงเรียน อนุมัติหนังสือเรียน และตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ทางวิชาการ พร้อมรับผิดชอบภารกิจภายใน (internal school matters) เช่น เนื้อหาวิชา และ ภารกิจภายนอก (external school matters) เช่น อาคาร สื่อการสอน และงบประมาณ ซึ่งถ่ายโอนให้เทศบาลหรือ Schulträger ดูแลในเชิงปฏิบัติ

ในระดับอุดมศึกษา สถาบันการศึกษามักเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายสาธารณะของรัฐ มีสิทธิปกครองตนเองด้านวิชาการตามหลักเสรีภาพ Article 5 วรรค 3 แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับทางกฎหมายของกระทรวงศึกษาในแต่ละรัฐ

2.1.3 กลไกความร่วมมือ:

- KMK (Kultusministerkonferenz): สำนักงานประชุมรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการของแต่ละรัฐ ใช้ประสานและออกมาตรฐานกลาง
- GWK (Gemeinsame Wissenschaftskonferenz): การประชุมร่วมด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัย
- BIBB (Bundesinstitut für Berufsbildung): สถาบันกลางด้านการฝึกอาชีพ

2.1.4 โครงสร้างการบริหาร

ระบบการศึกษาของเยอรมนีถูกออกแบบให้ กระจายอำนาจสูง ภายใต้หลัก Kulturhoheit der Länder ซึ่งเปิดทางให้แต่ละมลรัฐกำหนดรายละเอียดการศึกษาของตนเอง ขณะเดียวกันก็มีวงแหวนประสานหลายระดับเพื่อรักษามาตรฐานร่วมทั่วประเทศ

รัฐบาลกลาง (Federal level): ศูนย์กลางด้านนโยบายคือ กระทรวงศึกษาธิการและวิจัยแห่งสหพันธ์รัฐ (BMBWF) ซึ่งแบ่งการทำงานเป็น 1 สำนักกลางและ 7 สำนักยุทธศาสตร์ ตั้งแต่กำหนดนโยบายทางการศึกษา ไปจนถึงควบคุมการอุดมศึกษา วิจัย และการเรียนรู้ตลอดชีวิต นอกจากนี้ กระทรวงครอบครัวผู้สูงอายุ สตรี และเยาวชน (BMFSFJ) ดูแลการศึกษาและการดูแลเด็กปฐมวัยทั่วประเทศ หน่วยงานกลางสำคัญอื่นได้แก่

BIBB – สถาบันฝึกอาชีพกลาง ทำงานวิจัย จัดทำ Ausbildungsordnungen และเป็นเวทีเจรจา รัฐ-นายจ้าง-สหภาพแรงงาน

KMK – ที่ประชุมรัฐมนตรีศึกษา ช่วยกำหนดมาตรฐานร่วม เช่น ช่วงชั้น วุฒิ และ Bildungsstandards เพื่อให้วุฒิการศึกษาเทียบเคียงกันได้ทั่วประเทศ

GWK – การประชุมวิทยาศาสตร์ร่วม (Bund-Länder) ดูแลยุทธศาสตร์วิจัยและเงินทุนโครงสร้างวิทยาศาสตร์ระดับชาติ

ระดับรัฐ (Länder): กระทรวงศึกษาธิการของแต่ละรัฐรับผิดชอบหลักสูตร การประเมิน ผลการเรียนรู้ และการฝึกครู ลำดับขั้นการกำกับยังมี หน่วยกำกับระดับกลางและระดับล่าง (Schulämter) ทำหน้าที่ Fachaufsicht (กำกับด้านวิชาการ) และ Dienstaufsicht (กำกับบุคลากร) ซึ่งลงพื้นที่สังเกตการสอน ตรวจสอบหลักสูตร และให้คำแนะนำพัฒนาคุณภาพโรงเรียน

ระดับท้องถิ่น (Local/municipal level): เทศบาล เมือง (Städte) และอำเภอ (Landkreise) ทำหน้าที่ Schulträger รับผิดชอบภารกิจภายนอกทั้งหมด ตั้งแต่ก่อสร้างอาคาร บำรุงรักษา จัดเจ้าหน้าที่ธุรการ จ่ายค่าใช้จ่ายที่ไม่ใช่เงินเดือนครู ค่าใช้จ่ายเงินเดือนครูยังคงมาจากงบรัฐ จึงเกิดการแบ่งภาระที่ชัดเจนว่ารัฐดูแลเนื้อหาและท้องถิ่นดูแลโครงสร้าง ในสายอาชีพ ยังมี หอการค้า/สภาช่างฝีมือระดับท้องถิ่น ที่ควบคุมการฝึกงานในบริษัท และจัดสอบ Gesellenprüfung/Abschlussprüfung ตามที่กฎหมายกลางกำหนด

กลไกภายในโรงเรียนและสถาบัน: ผู้อำนวยการโรงเรียน (Schulleiter) ได้รับอำนาจเพิ่มขึ้นจากนโยบายกระจายอำนาจ เช่น บริหารงบประมาณโรงเรียน วางแผนบุคลากร และกำกับการประเมินคุณภาพภายใน นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของครู – ผู้ปกครอง – นักเรียน ผ่าน “ที่ประชุมโรงเรียน (Schulkonferenz)” และ “สภานักเรียน (Schülerparlament)” ถูกบัญญัติในกฎหมายการศึกษาของรัฐ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยในโรงเรียน

2.2 ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

2.2.1 ความเสมอภาค & การเข้าถึง (Equity & Access)

รัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) กำหนดให้การศึกษาเป็นสิทธิของทุกคน และกำชับรัฐต้องจัดให้โดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักการนี้ขยายไปถึงเด็กทุกสถานะ รวมทั้งผู้ลี้ภัย ซึ่งมีสิทธิ และ ภาระหน้าที่ต้องเข้าโรงเรียน เช่นเดียวกับเด็กสัญชาติเยอรมัน รวมถึงสิทธิในการเข้าศูนย์เด็กเล็กด้วย แม้บางรัฐจะมีรายละเอียดปฏิบัติแตกต่างกัน แต่ภาพรวมคือ “โรงเรียนสำหรับทุกคน” (Schule für alle) ที่พยายามลดอุปสรรคด้านภาษา และ สังคมให้มากที่สุด

2.2.2 การฝึกอาชีพที่มีเกียรติ (High-status Vocational Education)

เยอรมนียกให้ระบบ Dual System เป็นสัญลักษณ์ของ “คุณค่าจากการเรียนรู้ผ่านการทำงานจริง” - ปัจจุบัน 89 % ของนักเรียนสายอาชีพเรียนในโปรแกรมที่ผสมผสานชั้นเรียนกับการฝึกงานในบริษัท และ 94 % ของผู้สำเร็จการศึกษามีงานทำภายใน 2 ปีหลังจบ (ตัวเลขสูงที่สุดแห่งหนึ่งในกลุ่ม OECD) นอกจากนี้จะช่วยลดอัตราว่างงานวัยรุ่น (NEET เยอรมนี 8.6 % เทียบกับค่าเฉลี่ย OECD 14.7 %) ระบบนี้ยังช่วยยกระดับรายได้ของผู้จบสายอาชีพมากกว่าผู้ไร้วุฒิถึง 67 %

2.2.3 เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)

เสาหลักอีกประการคือ “เสรีภาพในการวิจัย และ สอน” ที่ยึดมาตรา 5 ของ Grundgesetz เป็นหลักประกันทางกฎหมาย ข้อมูลดัชนี Academic Freedom Index ปี 2023 ระบุว่าเยอรมนีได้คะแนน 0.934 (จาก 1.0) อยู่ในกลุ่มประเทศเสรีสูง และเป็นอันดับ 8 ของสหภาพยุโรป ส่งผลให้มหาวิทยาลัยและครุมีอิสระกว้างขวางในการเลือกวิธีสอน หัวข้อวิชา และ งานวิจัย มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคลสาธารณะภายใต้หลักการกำกับดูแลร่วม (co-governance) กับกระทรวงศึกษาแห่งรัฐ และรัฐต้องเคารพเขตอิสระทางวิชาการ เพื่อให้เกิดนวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง

2.2.4 การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning)

วิสัยทัศน์ “สังคมเรียนรู้ทั้งชีวิต” ถูกขับเคลื่อนผ่านเครือข่าย Volkshochschulen (VHS) ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ราว 900 แห่ง ที่จัดกิจกรรมกว่า 700,000 รายการต่อปี และต้อนรับผู้เรียนประมาณ 9 ล้านคน ถือเป็นผู้ให้บริการการศึกษาผู้ใหญ่รายใหญ่ที่สุดของประเทศ หลักสูตรครอบคลุมตั้งแต่ภาษา วัฒนธรรม ทักษะดิจิทัล ไปจนถึงการฝึกอาชีพสำหรับผู้ใหญ่และผู้ย้ายถิ่น รวมถึงการพัฒนาทักษะใหม่ตามยุทธศาสตร์ National Continuing Education Strategy

2.2.5 วิสัยทัศน์ดิจิทัล (Digital Vision)

นโยบาย DigitalPakt Schule 2.0 ที่ตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลาง-มลรัฐเมื่อปลาย 2024 ทุ่มงบประมาณ 5 พันล้านยูโร ถึง 2030 เพื่ออัปเดตโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล และ พัฒนาทักษะครู นอกจากนี้ รายงาน Digital Decade 2024 ชี้ว่าชาวเยอรมัน 52.2 % มีทักษะดิจิทัลขั้นพื้นฐาน (สูงกว่าค่าเฉลี่ย EU 55.6 %) และรัฐบาลตั้งเป้าขยายสู่ 80 % ภายใน 2030 ผ่านแพลตฟอร์ม National Online Weiterbildung (NOW!) และเครือข่ายการพัฒนาทักษะทั่วประเทศ

2.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา

นักเรียนในเยอรมนีเริ่มเรียนภาคบังคับที่อายุ 6 ปี (บางรัฐยืดหยุ่นได้ 6-7 ปี) และต้องเรียนเต็มเวลาอย่างน้อย 9 – 10 ปี จากนั้นจึงต่อด้วยการศึกษาเชิงวิชาชีพ/แบบพาร์ทไทม์อีก 3 ปี หรือจนกว่าจะอายุ 18 ปี ตามกฎหมายของแต่ละรัฐ ทำให้ภาพรวมคือ “เรียนยาว 12 ปี” ในแคว้นบาวาเรีย หรือ “จบจบปีการศึกษาที่อายุ 18” ในบรันเดินบวร์ก เป็นต้น

Grundschule (โรงเรียนประถม): ช่วงอายุ 6-10 ปี (ชั้น 1-4) เป็นมาตรฐานทั่วประเทศ ส่วนเบอร์ลินและบรันเดินบวร์ก ขยาย Grundschule เป็น 6 ปี (จบอายุ 12) ก่อนคัดแยกสาย โดยในชั้น 5-6 (หรือ 7-8 ในสองรัฐข้างต้น) โรงเรียนจะจัดช่วงปรับตัว (Orientierungsstufe) เพื่อประเมินศักยภาพและความถนัดของนักเรียนร่วมกับผู้ปกครอง ก่อนเลือกเส้นทางการระดับมัธยม ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้หากผลการเรียนเปลี่ยนภายหลัง

หลังจากสำเร็จการศึกษาระดับประถมแล้ว การศึกษาจะแบ่งออกเป็นสายต่าง ๆ ดังนี้

- 1) Gymnasium: สายวิชาการ เพื่อเตรียมเข้าสู่มหาวิทยาลัย (จบด้วย Abitur)
- 2) Realschule: สายกลาง เน้นวิชาชีพและศึกษาต่อ (จบด้วย Mittlere Reife)
- 3) Hauptschule: สายวิชาชีพ เน้นการเข้าสู่การฝึกงานหรืออาชีพ (จบด้วย Hauptschulabschluss)
- 4) Gesamtschule: โรงเรียนรวมหลายสาย นักเรียนสามารถเลือกสอบวุฒิตามระดับ (Haupt/Realschule หรือ Abitur)

ระบบสายการศึกษาเหล่านี้รับรองโดยกฎหมายของรัฐทั้งหมด และได้รับการยืนยันในกฎหมายระดับชาติว่ามีสถานะเท่าเทียมกันในเชิงคุณภาพการศึกษา ส่วนโรงเรียนพิเศษ (Förder-/Sonderschule)

ให้บริการนักเรียนที่มีความต้องการจำเป็นเฉพาะด้าน เช่น ด้านการเรียนรู้หรือร่างกาย พร้อมเป้าหมายให้ย้ายกลับเข้าสายหลักเมื่อพร้อม

การฝึกอาชีพสายคู่ (Dual Vocational Education System)

หลังจบ Hauptschule หรือ Realschule (รวมถึงผู้จบ Gymnasium ที่ไม่ไปมหาวิทยาลัย) ราว 50 % ของผู้สำเร็จการศึกษาจะเข้าสู่ Duale Ausbildung โดยจะผสมเรียนทฤษฎีสัปดาห์ละ 1-2 วัน ที่ Berufsschule กับทำงานจริงในบริษัท 3-4 วัน เป็นเวลา 2-3.5 ปี จบด้วยใบรับรองจากหอการค้า (IHK/HWK) และมีสถานะพนักงานรับเงินเดือนระหว่างฝึก

Second Chance Education (Zweiter Bildungsweg)

เยอรมนีเปิดทางสำหรับผู้ใหญ่ที่พลาดโอกาสในระบบปกติให้ กลับมาเรียนวุฒิ ได้หลายรูปแบบ เช่น Abendgymnasium / Abendschule เป็น “โรงเรียนเย็น” สำหรับผู้ที่มีอายุมากกว่า 18 ปี (ทำงานหรือมีครอบครัว) ใช้เวลา 4 ปี เรียนหลัง 17.30 น. และสอบ Abitur เหมือนนักเรียนทั่วไป Kolleg เป็นโรงเรียนเต็มเวลาช่วงกลางวันสำหรับผู้ใหญ่เป้าหมายเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีโปรแกรม Zweiter Bildungsweg ของแต่ละรัฐ เช่น เบอร์ลิน เสนอคอร์สเย็น-กลางวัน พร้อมสอบวัดผลนอกระบบเพื่อคว้า BBR/ MSA หรือ Abitur โดยรัฐย้ำว่าการยกระดับวุฒิช่วยลดความเสี่ยงตกงาน และให้สิทธิขอ BAföG หรือทุนสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้

2.4 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้

ระบบหลักสูตรของเยอรมนีอาศัยหลักการกระจายอำนาจ โดยมีมาตรฐานร่วมแต่ละมลรัฐ (Länder) ร่าง Lehrplan / Rahmenlehrplan ของตนเอง (เช่น Berlin-Brandenburg Rahmenlehrplan 1-10 ปี 2017) แต่ต้องอ้างอิง ข้อตกลงร่วมของที่ประชุมรัฐมนตรีศึกษา (KMK) ที่กำหนด “โครงสร้าง-ชั้นปี-ชื่อวุฒิ” ร่วมกันตั้งแต่ Hamburger Abkommen 1964 จนถึงฉบับปรับปรุง 2001 และข้อตกลงโครงสร้าง Abitur ปี 2018

2.4.1 Bildungsstandards (แกนกลางผลลัพธ์การเรียนรู้ทั่วประเทศ)

หลังจากผลการสอบ PISA ในปี 2000 KMK หันมาออก Bildungsstandards ที่เน้น competence-orientation แทนการควบคุมรายวิชาแบบละเอียด

2003-2004 : ประกาศมาตรฐานบังคับทุก Länder สำหรับชั้นประถม (วิชาเยอรมัน-คณิต) และปลาย Sek I (Hauptschul-/Mittlerer Abschluss)

2012 : ขยายสู่ระดับ Abitur พร้อม “คลังข้อสอบร่วม” ในเยอรมัน คณิต และภาษาต่างประเทศ (อังกฤษ ฝรั่งเศส) เพื่อให้การสอบเข้ามหาวิทยาลัยเทียบเคียงกันได้ทั่วประเทศ

สาระอ้างอิงสากล : มาตรฐานภาษาต่างประเทศอิง CEFR ส่วนวิทยาศาสตร์ประณมยัต Perspektivrahmen Sachunterricht และนโยบายปี 2022 ได้เพิ่ม “สมรรถนะดิจิทัล-สื่อ” เป็นแกนใหม่ของแต่ละช่วงชั้น

2.4.2 บทบาท IQB และระบบประเมินผล

สถาบันพัฒนาคุณภาพการศึกษา (IQB) ก่อตั้ง 2004 โดยมลรัฐทั้งหมด ทำหน้าที่พัฒนา-ทวนสอบ Bildungsstandards จัดสอบ VERA 3 & VERA 8 (Benchmark Tests) ทุกปีใน ป.3 และ ม.2/ม.3 ดำเนินการสำรวจ IQB-Bildungstrend ทุก 5 ปีเพื่อติดตามความก้าวหน้าระดับชาติ (รอบ 2018 ที่ผ่านมามีนักเรียน ม.3 กว่า 51,000 คนใน 1 473 โรงเรียน) และผลสอบและรายงาน IQB กลับไปยัง Länder ให้ปรับหลักสูตร-สื่อการสอน พร้อมเชื่อมโยงกับการประกันคุณภาพภายในโรงเรียนและการตรวจเยี่ยมภายนอกของแต่ละรัฐจัดทำเอง

2.4.3 เสรีภาพทางวิธีสอนภายใต้กรอบมาตรฐาน

กฎหมายการศึกษาของแต่ละรัฐรับรอง pädagogische Freiheit โดยครูและโรงเรียนกำหนดวิธีการสอน สื่อ และรูปแบบประเมินได้เอง トラบไตที่ผู้เรียนบรรลุมาตรฐาน KMK ภายในชั้นปีที่กำหนด (หลักการนี้สะท้อนคำว่า Methodenfreiheit ในกฎหมายโรงเรียนของรัฐต่าง ๆ)

2.4.4 แนวโน้มปัจจุบันของหลักสูตร

ปัจจุบันนี้ ทุก Länder กำลัง “ปรับหลักสูตรเป็นฐานสมรรถนะ” (Kompetenz-orientierte Curricula) เพื่อเชื่อมโยงความรู้กับทักษะศตวรรษ 21 และสอดคล้องกับ DigitalPakt Schule ที่เน้นการเรียนรู้กับเทคโนโลยี มีการบูรณาการประเด็น การศึกษาเพื่อประชาธิปไตย (Global Citizenship, Demokratiebildung) และ การพัฒนาที่ยั่งยืน (BNE) ผ่าน cross-curricular competences โดยรายงานของคณะกรรมการวิชาการ (SWK) ปี 2022 ชี้ว่า 1 ใน 5 ของนักเรียน ป.4 ยังไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำด้านอ่าน-คณิต จึงแนะนำให้เพิ่มเวลาเรียนเยอรมันและคณิตในช่วงประถม และพัฒนาระบบประเมินก่อนวัยเรียนเพื่อปิดช่องว่างตั้งแต่ต้น

2.5 การประกันคุณภาพการศึกษา (Quality Review/Assurance)

เยอรมนีระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่เชื่อมต่อกันตั้งแต่ระดับชั้นเรียนไปจนถึงระดับประเทศ โดยผสมผสาน การประเมินภายใน (internal evaluation) ของแต่ละโรงเรียน เข้ากับ การประเมินภายนอก (external evaluation) ของหน่วยกำกับของรัฐ และต่อยอดด้วย ระบบติดตามผลระดับชาติ + การรับรอง (accreditation) ในอุดมศึกษา ดังนี้

2.5.1 การประเมินภายในโรงเรียน – Schulprogramme และการประเมินตนเอง

โรงเรียนทุกแห่งต้องจัดทำ Schulprogramm (แผนพัฒนาโรงเรียน) ซึ่งระบุเป้าหมายทางวิชาการ เป้าหมายองค์กร และการมีส่วนร่วมของชุมชน แล้วประเมินตนเองเป็นวงรอบผ่านเครื่องมือหลากหลาย เช่น SEIS (Selbstevaluation in Schulen) หรือ QMS NRW เพื่อดูความก้าวหน้าและเตรียมข้อมูลสำหรับการตรวจภายนอก เพื่อให้หน่วยงานรัฐเห็นชอบ Schulprogramme และลงนาม ข้อตกลงเป้าหมาย (Zielvereinbarungen) ร่วมกับผู้อำนวยการโรงเรียน เพื่อยึดโยงความรับผิดชอบของทุกฝ่าย

2.5.2 การประเมินภายนอก – Schulinspektion / Schulvisitation

กำหนดให้มี Schulinspektion (หรือ Schulvisitation) อย่างน้อยทุก 3-5 ปี คณะตรวจซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญภายนอกจะ สังเกตการสอน วิเคราะห์เอกสาร สัมภาษณ์ครู-นักเรียน-ผู้ปกครอง เพื่อประเมินสภาพแวดล้อมการเรียนรู้ ภาวะผู้นำ และผลสัมฤทธิ์ รายงานที่ได้ส่งคืนโรงเรียนพร้อมข้อเสนอแนะเชิงพัฒนา ข้อมูลนี้ยังถูกใช้โดยกระทรวงศึกษาในแต่ละรัฐเพื่อติดตามคุณภาพเป็นระบบ โดยการกำกับตามปกติมีสามมิติ คือ Rechtsaufsicht (ความชอบด้วยกฎหมาย), Fachaufsicht (คุณภาพวิชาการ) และ Dienstaufsicht (บุคลากร) ซึ่งอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่นั่งสังเกตชั้นเรียนหรือขอข้อมูลหลักฐานการเรียนรู้ได้เมื่อจำเป็น

2.5.3 การติดตามคุณภาพระดับชาติ – IQB & Educational Monitoring

ที่ประชุมรัฐมนตรีศึกษา (KMK) กำหนดยุทธศาสตร์การติดตามคุณภาพ (Bildungsmonitoring) และจัดตั้งสถาบันพัฒนาคุณภาพการศึกษา IQB ใน ปี 2004 เพื่อทบทวน-ปรับ Bildungsstandards ของวิชาหลัก จัดสอบ VERA 3 & 8 (Benchmark Test) ป.3 และ ม.2 และ 3 สำรวจ IQB-Bildungstrend ทุก 5 ปี เพื่อวัดแนวโน้มผลสัมฤทธิ์ทั่วประเทศ และผลลัพธ์ส่งกลับไปยัง Länder และโรงเรียนเพื่อปรับหลักสูตร พัฒนาอบรมครู และเป็นเกณฑ์ในกระบวนการ Schulinspektion

2.5.4 โครงการอื่น ๆ

1) “Leistung macht Schule” (เฟส 2 เริ่ม ก.ค. 2023) – โครงการ Bund-Länder ยกระดับศักยภาพนักเรียนที่มีความสามารถสูงใน 1,000 โรงเรียนทั่วประเทศ

2) “Schule macht stark” – รัฐ-กลางร่วมสนับสนุนโรงเรียนที่มีบริบทสังคม-เศรษฐกิจท้าทาย เพื่อลดช่องว่างผลสัมฤทธิ์

3) “Qualität im Ganztag” ของ KMK (2023) กำหนดตัวชี้วัดคุณภาพสำหรับโรงเรียนเต็มวัน เพื่อตอบสนองสิทธิการดูแลหลังเลิกเรียนของเด็กประถมทั่วประเทศ

โครงการเหล่านี้ต่อยอดข้อมูลจาก IQB-Bildungstrend และ Schulinspektion ให้เป็น “มาตรการเชิงรุก” แทนการประเมินเชิงรับ

2.6 การประเมินผลและความรับผิดชอบ

ประเทศเยอรมันกำหนดการประเมินผลการศึกษา 3 ระดับ ดังนี้

- 1) ระดับโรงเรียน: ประเมินผลต่อเนื่อง และมีการสอบระดับรัฐ เช่น Abitur
- 2) การฝึกอาชีพ: ประเมินโดยหอการค้าและอุตสาหกรรม (Chamber of Industry and Commerce)
- 3) อุดมศึกษา: ระบบโมดูล พร้อมสอบรายวิชา นำไปสู่ปริญญา Bachelor, Master, และ Doktor

2.7 ประเด็นสำคัญและจุดเน้น

2.7.1 การบูรณาการผู้ลี้ภัย

ภายหลังวิกฤตผู้ลี้ภัย ปี 2015 รัฐบาลกลางทุ่มงบประมาณหลายล้านยูโรเพื่อให้เด็กและเยาวชนที่เดินทางถึงเยอรมนี ไม่ว่าจะมิสสถานะทางกฎหมายใด ได้เข้าเรียนอย่างรวดเร็ว โดย Bundeshaushalt 2016 รายงานว่ามีการใช้จ่ายรวม 21.7 พันล้านยูโร โดยในนั้น 2.1 พันล้านยูโร มุ่งสู่บริการด้านบูรณาการ ซึ่งครอบคลุมหลักสูตรภาษาเยอรมันพิเศษ ครูสอนเสริม หนังสือเรียนสองภาษา และชั้นเตรียมความพร้อม (Willkommens-/InteA-Klassen) ในทุก Länder เพื่อปิดช่องว่างภาษาก่อนเข้าสายหลัก เมืองและรัฐยังได้รับเงินชดเชยเพิ่มเติมสำหรับจ้างครู นักสังคมสงเคราะห์ และล่ามในโรงเรียน ทำให้ระบบสามารถรองรับเด็กผู้ลี้ภัยหลายแสนคนได้ภายในสองปีแรกหลังวิกฤต

2.7.2 DigitalPakt Schule (2019–2024)

รัฐบาลกลาง-มลรัฐลงนาม DigitalPakt Schule วงเงิน 5 พันล้านยูโร (2019-2024) สำหรับบรอดแบนด์ Wi-Fi และอุปกรณ์ดิจิทัลทุกห้องเรียน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล โครงการเฟสแรกติดตั้งไวท์บอร์ดอินเทอร์แอคทีฟไปแล้วกว่าสามแสนชุด ในปลายปี 2024 ทั้งสองฝ่ายตกลงสานต่อ DigitalPakt 2.0 ด้วยงบอีก 5 พันล้านยูโรจนถึง 2030 และกำหนดให้ครูทุกคนต้องได้รับอบรมดิจิทัลไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมงต่อปี

2.7.3 การขาดแคลนครู (Teacher Shortage)

แม้จำนวนผู้เรียนจะเพิ่มจากกระแสอพยพและนโยบายโรงเรียนเต็มวัน (Ganztag) แต่การผลิตครูลดลงต่อเนื่อง โดยเฉพาะในวิชา STEM, การศึกษาพิเศษ และชั้นประถม รายงาน KMK มี.ค. 2023 ประเมินช่องว่าง จะอยู่ที่ $\approx 23,800$ อัตรา ใน 2030 แต่หากรวมปัจจัยอื่นๆ แล้วจะขาดสูงถึง $\approx 81,000$ อัตรา และอาจพุ่งเป็น 155,000 อัตราเมื่อคำนึงถึงการขยาย Ganztag และ Inklusion หลาย Länder จึงเร่งมาตรการ Quereinstieg (ดึงบัณฑิตสายอื่นมาอบรมครูระยะสั้น) โบนัสภูมิภาคชนบท และการทดลองโรงเรียนดิจิทัลเต็มรูปแบบที่สอนวิชาขาดครูผ่านวิดีโอ

2.7.4 การศึกษาที่ครอบคลุม (Inclusive Education) สำหรับนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษ

หลังจากที่เยอรมนีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา UN-CRPD (2009) ทุก Länder ต้องเปิดทางให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษเรียนร่วมกับเพื่อนในโรงเรียนทั่วไป โดยข้อมูล European Agency 2022/23 แสดงว่าในระดับ ISCED 1-3 มีผู้เรียนกว่า 4.48 ล้านคน อยู่ในห้องเรียนกระแสหลัก เทียบกับเพียงประมาณ 1.42 แสนคน ในโรงเรียนเฉพาะทางคิดเป็นสัดส่วนการเรียนรวมประมาณ 93 % ซึ่งเพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี นโยบาย Inklusion ยังเชื่อมโยงกับโครงการ “Schule macht stark” ที่รัฐบาลกลางและรัฐร่วมลงทุนให้งบเสริมครูผู้ช่วยและผู้เชี่ยวชาญด้านสาขาอาชีพในโรงเรียนที่มีบริบทท้าทายอีกด้วย

2.8 งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

รัฐบาลกลางออกทุนสำหรับโครงการเฉพาะ เช่น DigitalPakt หรือการฝึกอาชีพ รัฐเป็นผู้จัดงบประมาณด้านบุคลากรครูและการบริหาร เทศบาลรับผิดชอบด้านโครงสร้างพื้นฐานของโรงเรียน และโรงเรียนเอกชนที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐจะได้รับเงินอุดหนุนบางส่วน

2.9 ข้อสังเกตเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

ระบบการศึกษาของเยอรมนีมีเอกลักษณ์โดดเด่นที่หลอมรวม “ความเป็นวิชาชีพ” กับ “ความร่วมมือของสังคม” เข้าไว้ด้วยกันอย่างกลมกลืน เริ่มจากภาพลักษณ์ของสายอาชีพที่ได้รับการยอมรับสูง ระบบฝึกงาน (Dual System) ซึ่งพานักเรียนไปเรียนรู้ทั้งในห้องเรียนและในบริษัทจริง กลายเป็นกลไกหลักขับเคลื่อนตลาดแรงงาน ขณะเดียวกัน โรงเรียนเองก็เปิดประตูให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามากำหนดทิศทางผ่าน Schulkonferenz และ Elternbeirat ทำให้ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนต่างรู้สึกว่าเป็นเจ้าของระบบอย่างแท้จริง ความร่วมมืออันแข็งแกร่งนี้ยังขยายไปถึงภาคธุรกิจและชุมชน สะท้อนแนวคิดว่างานด้านการศึกษาคือความรับผิดชอบร่วมของทั้งรัฐ เอกชน สมาคม และองค์กรศาสนา

โครงสร้างภายในของระบบถูกออกแบบให้ “ยืดหยุ่นและกระจายอำนาจ” รัฐต่าง (Länder) มีอิสระสูงในการกำหนดหลักสูตรและบริหารทรัพยากร ส่งผลให้เกิดความหลากหลายในแนวทางปฏิบัติ แต่ก็ต้องอาศัยมาตรการประกันคุณภาพระดับชาติควบคู่ไปด้วย เช่น การตรวจเยี่ยมโรงเรียน การรับรองหลักสูตรอุดมศึกษาโดย Accreditation Council และกรอบคุณวุฒิ DQR (Deutscher Qualifikationsrahmen) ที่จัดอันดับคุณสมบัติสายวิชาการและสายอาชีพให้เสมอภาคกัน แม้ระบบจะแบ่งแยกเส้นทางการศึกษาตั้งแต่เด็กยังเล็ก แต่ก็สร้าง “ทางย้ายสาย” ไร้ตลอด ทำให้ผู้เรียนกลับเข้าสู่เส้นทางใหม่หรือศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นได้เสมอ จึงลดความเสี่ยงด้านความเหลื่อมล้ำลงอย่างเป็นรูปธรรม

ท้ายที่สุด เยอรมนีลงทุนระยะยาวใน “การเรียนรู้ตลอดชีวิต” และ “การเข้าถึงอย่างทั่วถึง” Volkshochschulen ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ทั่วประเทศ เปิดคอร์สมากกว่าครึ่งล้านรายการต่อปี ขยายโอกาสทางการเรียนรู้ไปสู่ทุกวัย พร้อมกลไกรับเด็กผู้ลี้ภัยเข้าสู่โรงเรียนภายในสามเดือนและจัดหลักสูตรภาษา-สังคมรองรับ ขณะที่ DigitalPakt Schule เร่งยกระดับเทคโนโลยีการศึกษาที่เคยล่าช้าให้ทันยุคดิจิทัล เมื่อมองเป็น

ภาพรวม ระบบการศึกษาของเยอรมนีจึงขึ้นอยู่กับเสาหลัก สามประการ 1) ศักดิ์ศรีของสายวิชาชีพ 2) ความร่วมมือทุกภาคส่วน และ 3) กลไกคุณภาพที่รัดกุม ซึ่งช่วยหล่อหลอมให้ผู้เรียนสามารถเติบโตอย่าง ยืดหยุ่น ทันสมัย และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมในทุกช่วงชีวิต

3. ประเทศฟินแลนด์

3.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

ฟินแลนด์ยึดหลักว่า “การศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน” ซึ่งถูกจารึกไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 16 ว่ารัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ฟรี พร้อมรับประกันโอกาสทางการศึกษาที่เท่าเทียมและเสรีภาพทาง วิทยาศาสตร์ ศิลปะ และอุดมศึกษา นอกจากนี้ มาตรา 121 ยังวางหลัก municipal self-government เปิดทางให้เทศบาลจัดเก็บภาษีและรับผิดชอบบริการการศึกษาในพื้นที่ของตนอย่างอิสระ

3.1.1 พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปี 1998 (Basic Education Act 628/1998)

กฎหมายฉบับนี้กำหนดเป้าหมายให้การศึกษาสนับสนุนการเติบโตเป็นมนุษย์ที่มีความรับผิดชอบด้าน จริยธรรม และมอบความรู้-ทักษะที่จำเป็นต่อชีวิต พร้อมสร้างความเสมอภาคทั่วประเทศผ่าน หลักสูตร แกนกลางระดับชาติ (National Core Curriculum) เทศบาลมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจัดการศึกษา-ก่อน ประถมและประถมแก่เด็กในเขตตนเอง โดยสามารถร่วมมือหรือจ้างผู้ให้บริการอื่นได้ แต่ต้องคงมาตรฐาน เดียวกันทั่วประเทศ

3.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ ปี 2020 (Act on Compulsory Education 1214/2020)

การปฏิรูปครั้งใหญ่ในปี 2020 ทำให้เกิดการขยายช่วงการศึกษาภาคบังคับจากอายุ 7-16 ปีเป็น 7-18 ปี หรือจนกว่าจะจบวุฒิระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/อาชีวะ ผู้จบชั้น Peruskoulu ต้องสมัครศึกษาต่อ ผ่าน ระบบสมัครกลาง (Joint Application) โดยมีระบบดูแลช่วยเหลือผู้ที่ยังไม่มีที่เรียนหรือเสี่ยงหลุดออก นอกกระบวน นักเรียนมีสิทธิเรียนฟรี รวมค่าอุปกรณ์ วัสดุการเรียน และการเดินทาง จนถึงปีที่อายุ 20 ปี

3.1.3 กฎหมายระดับมัธยมศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษามัธยมปลายทั่วไป 714/2018 กำหนดให้ทุกคนต้องทำ แผนการเรียนเฉพาะ บุคคล (Personal Study Plan) พร้อมสิทธิเลือกโครงสร้างรายวิชาได้ยืดหยุ่น เพื่อเตรียมสอบ Matriculation และศึกษาต่อ

3.1.4 พระราชบัญญัติการศึกษาสายอาชีพ (VET Act 531/2017)

ปรับการเรียนเป็นระบบ competence-based modules เน้นฝึกงานภาคสนามและการประเมิน โดยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพจริง เพื่อเชื่อมต่อกับตลาดแรงงานนอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวงอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างหลักสูตร คุณสมบัติครู การประเมินผลการศึกษา ฯลฯ

ระบบการศึกษาฟินแลนด์เป็นแบบ กระจายอำนาจ โดยมีการประสานงานระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นและระดับชาติ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) ระดับชาติ

กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรมมีหน้าที่กำหนดนโยบายภาพรวม ออกกฎหมายลำดับต้น จัดสรรงบประมาณ และกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงานสำคัญของผู้จัดการศึกษา เช่น การกำชับโรงเรียนประถมสำรวจว่าเด็กทุกคนสมัครศึกษาต่อภาคบังคับตอนปลายภายในกรอบเวลาที่กระทรวงประกาศทุกปี นอกจากนี้ ยังมี สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (Finnish National Agency for Education – EDUFI / Utbildningsstyrelsen) มีหน้าที่จัดทำหลักสูตรแกนกลางระดับชาติ ประเมินคุณภาพ และสนับสนุนโรงเรียนและครูในเชิงวิชาการ พัฒนา “หลักสูตรแกนกลางระดับชาติ” (National Core Curriculum) และออกคำแนะนำเชิงวิชาการ เช่น แนวทางจัดการเรียนรู้สำหรับผู้ย้ายถิ่น ซึ่งถูกอ้างอิงในกฎหมายว่าด้วยภาคบังคับปี 2020 ว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่สถานศึกษาต้องยึดถือ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 119 วางหลักให้รัฐบาลสามารถตั้ง “หน่วยงานส่วนกลางของรัฐ” (agencies/institutions) เพื่อปฏิบัติภารกิจสาธารณะเฉพาะด้าน EDUFI จึงทำหน้าที่นี้ภายใต้ MoEC

2) ระดับท้องถิ่น (เทศบาล)

หลักการปกครองตนเองของเทศบาล ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 121 ซึ่งระบุชัดว่า “ฟินแลนด์แบ่งออกเป็นเทศบาล การบริหารตั้งอยู่บนหลักการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่” พร้อมกำหนดให้หน้าที่ของเทศบาลต่าง ๆ ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ กฎหมายภาคบังคับปี 2020 กำหนดให้ “เทศบาลที่เป็นถิ่นพำนักของผู้เรียน” ต้องรับช่วงแนะนำ – กำกับ เมื่อโรงเรียนประถม/ผู้จัดการศึกษาระดับถัดไปยังหาที่เรียนให้ผู้เรียนไม่ได้ นอกจากนี้ ต้องตรวจสอบ ติดตาม และมอบหมายที่เรียนให้แก่เด็กที่ไม่มีที่เรียนภายในเวลาที่กำหนด รวมถึงประเมินความต้องการบริการสนับสนุนอื่นร่วมกับผู้ปกครอง โดยเทศบาลต่างๆ สามารถจัดการศึกษาเอง จัดตั้ง สหเทศบาล (joint municipal authority) และสามารถจ้างเอกชน/องค์กรอื่นจัดการศึกษา โดยยังคงอำนาจควบคุมคุณภาพและความเสมอภาค และสามารถร่วมมือกันจัดการศึกษาในรูปแบบสหเทศบาลหรือจ้างผู้ให้บริการภายนอกได้

3) ระดับโรงเรียน

สถานศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน ดำเนินงานภายใต้ใบอนุญาตของรัฐ แต่ได้รับอิสระเชิงวิชาชีพสูงในการออกแบบแผนการสอน เลือกรื้อ และวิธีประเมินผล โดยต้องสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลาง (จาก EDUFI) และข้อกำหนดคุณวุฒิครู โดยหลักการ self-government ของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตลอดจนแนวคิดให้องค์กรการศึกษาปรับวิธีจัดการได้ตามบริบทของผู้เรียน ถูกเน้นย้ำในรัฐธรรมนูญมาตรา 123 และสะท้อนสู่โรงเรียนขั้นพื้นฐานที่มีกลไกสภาครู-ผู้ปกครอง-นักเรียนกำหนดทิศทางร่วมกัน ทั้งนี้ โมเดล “ครูเป็น

ผู้ออกแบบ (Teacher as Designer)” ทำให้การตัดสินใจเรื่องเวลาเรียน กลุ่มสาระ และการบูรณาการข้ามวิชา เกิดที่ห้องเรียน ส่งผลให้โรงเรียนฟินแลนด์สามารถปรับตัวรวดเร็วต่อความต้องการของชุมชนและผู้เรียนรายบุคคล

ฟินแลนด์มีกลไกประสานและความต่อเนื่องทางการศึกษา โดยระดับผู้ให้บริการการศึกษา (education providers) ทั้งประถม, มัธยม สายสามัญ-สายอาชีพ มีหน้าที่ติดตามเส้นทางการศึกษาและประสานกับเทศบาลเมื่อผู้เรียนเสี่ยงหลุดระบบ ตามแผน Safety Net for Learners ของกระทรวง ซึ่งแจกแจงบทบาทของแต่ละฝ่ายอย่างละเอียด (เช่น การแจ้งเทศบาลเมื่อเด็กไม่มีที่เรียน) นอกจากนี้ กระทรวง EDUFI และเทศบาลใช้ระบบข้อมูลกลาง (National Study Register) ทำให้ทุกฝ่ายเห็นความก้าวหน้าของผู้เรียนแบบเรียลไทม์ และลงมือช่วยเหลือได้ทัน

3.2 ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

ฟินแลนด์สร้างระบบการศึกษามุ่งหลักคิด “สิทธิ เสมอภาค และมนุษยภาพ” รัฐธรรมนูญยืนยันว่าการศึกษาระดับพื้นฐานต้องเป็นของฟรีและมีคุณภาพเท่าเทียม หลักสูตรแกนกลางปี 2014–2016 จึงกำหนดให้ทุกโรงเรียนทั่วประเทศยึดรากฐานร่วมกัน แล้วเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่อยอดตามบริบท เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างโรงเรียนและรับรองว่าทุกเด็กเข้าถึงทรัพยากรการเรียนรู้ที่เท่าเทียมกัน

นอกจากแนวคิดเรื่องเสมอภาคแล้ว ฟินแลนด์ยังอ้างอิงถึงคำว่า “sivistys” – แนวคิดดั้งเดิมที่ผสาน “การเติบโตทางปัญญา-คุณธรรมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม” วิสัยทัศน์ 2045 ของกระทรวงศึกษาธิการ ประกาศชัดว่า ในยุค AI สิ่งที่ต้องลงทุนคือ “ศักยภาพความเป็นมนุษย์” เช่น ความเห็นอกเห็นใจ ความคิดสร้างสรรค์ การให้เหตุผลเชิงจริยธรรม และความเป็นประชาธิปไตยของพลเมือง การศึกษาไม่ได้มุ่งป้อนแรงงานเท่านั้น แต่ต้องหล่อหลอม “พลเมืองที่มีวิจรรณญาณและจิตสำนึกสาธารณะ”

เป้าหมายหลักของโรงเรียนฟินแลนด์คือช่วยเยาวชน “ค้นพบความเป็นมนุษย์อย่างครบถ้วน” ผ่านประสบการณ์เรียนรู้ที่มีความหมาย (meaningfulness) และส่งเสริม แรงจูงใจภายใน (intrinsic motivation) หลักสูตรปี 2016 จึงกำหนดให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมตั้งเป้าหมาย แก้ปัญหา สะท้อนตนเอง และรับผิดชอบต่อการเรียนรู้ของตน เพื่อเติบโตเป็น นักเรียนผู้ตลอดชีวิต บทบาทครูจึงมีรูปแบบเป็น “โค้ชการเรียนรู้” จึงเน้นออกแบบประสบการณ์ให้สอดคล้องกับความสนใจและอารมณ์ของผู้เรียน แทนที่จะครอบเด็กด้วยเนื้อหาตายตัว พื้นที่เรียนรู้แบบ phenomenon-based และโมดูลบูรณาการข้ามวิชาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ช่วยให้เด็กเชื่อมโยงความรู้กับชีวิตจริงและตั้งคำถามเชิงจริยธรรมได้ลึกซึ้ง

หนึ่งในคำขวัญประจำระบบการศึกษาของฟินแลนด์ที่ต่างชาติให้การยอมรับคือ คือ “Test Less, Learn More” (สอบให้น้อย เรียนให้มาก) แนวทางของรัฐคือ การจำกัดการทดสอบภายนอกให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น แล้วเชื่อมั่นให้ครูประเมินและพัฒนาผู้เรียนด้วยตนเอง การยกเลิกการสอบมาตรฐานที่เกิดบ่อยๆ ครั้ง ในหลายประเทศทำให้ครูในฟินแลนด์มีเวลา “สอน-พุ่มพัก” แทน “สอน-ติวสอบ” และสร้างวัฒนธรรมความไว้วางใจ ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ เด็กฟินแลนด์แทบไม่ได้รับการ

จัดอันดับหรือเปรียบเทียบคะแนน พวกเขาจึงเรียนด้วยความพึงพอใจมากกว่าแรงกดดัน ครูฟินแลนด์มุ่งปลูกฝังทัศนคติแรงจูงใจภายในและการประเมินตนเองแทนการสะสมคะแนนและรางวัล

นอกจากนี้ ระบบสวัสดิการของฟินแลนด์รับประกัน อาหารกลางวันฟรี บริการสุขภาพ-จิตวิทยา และการสนับสนุนเฉพาะบุคคล ในทุกโรงเรียน นโยบาย Safety Net ช่วยให้เด็กที่มีความต้องการพิเศษหรือเสี่ยงหลุดจากระบบได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงที่ ปรัชญาที่ตั้งอยู่บนความเชื่อว่า “ไม่มีใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง และศักยภาพของมนุษย์จะออกมาได้เมื่อสังคมให้โอกาสอย่างเสมอภาค” ซึ่งสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมทางสังคมที่ฝังรากในรัฐสวัสดิการนอร์ดิก

การปฏิรูประบบ “การเรียนรู้ต่อเนื่อง” (Continuous Learning Reform) ปี 2020 ต่อเติมปรัชญาทั้งหมดข้างต้นไปสู่เป้าหมาย 2030 ที่ต้องการให้ทุกคนพัฒนาทักษะตลอดชีวิตเพื่อการทำงานที่มีความหมายต่อตนเองและยกระดับความสามารถในการปรับตัวของสังคมสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล ทำให้ฟินแลนด์มองการศึกษาเป็น กระบวนการตลอดช่วงชีวิต (life-wide & life-long) ไม่ใช่แค่การส่งเด็กให้จบโรงเรียน

3.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา

ระบบการศึกษาของฟินแลนด์ถูกออกแบบให้เป็นเส้นทางเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่วัยก่อนประถมจนถึงวัยผู้ใหญ่ เด็กทุกคนเริ่มต้นด้วยชั้นเตรียมอนุบาลฟรีเมื่ออายุ 6 ปี เพื่อสร้างพื้นฐานด้านสังคม อารมณ์ และทักษะการเรียนรู้ จากนั้นจึงเข้าสู่การศึกษาขั้นพื้นฐานแบบ Peruskoulu ซึ่งรวมประถมและมัธยมต้นยาว 9 ปี (อายุ 7-16 ปี) ช่วงนี้มุ่งพัฒนาความรู้และทักษะพื้นฐาน ควบคู่กับค่านิยมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เมื่อเด็กอายุ 16 ปี ภาคบังคับจะขยายต่อไปจนถึง 18 ปี หรือจนกว่าจะสำเร็จวุฒิระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือสายอาชีพ พร้อมสิทธิเรียนฟรีทั้งค่าอุปกรณ์ หนังสือ ICT และค่าเดินทางยาวถึงสิ้นปีที่อายุ 20 ปี

หลังจบ Peruskoulu ผู้เรียนต้องยื่นสมัครผ่านระบบ Joint Application เพื่อเลือกเส้นทางที่เหมาะสมกับตน ทางเลือกยอดนิยมคือ สายวิชาการในโรงเรียน Lukio ซึ่งใช้เวลาประมาณ สามปี (มัธยมศึกษาตอนปลาย) และสิ้นสุดด้วยการสอบ Matriculation เตรียมต่อมหาวิทยาลัย อีกเส้นคือ การศึกษาสายอาชีพ (VET) ที่เน้นโมดูลสมรรถนะและการฝึกงานจริง ใช้เวลาประมาณ สามปีและเชื่อมโยงตลาดแรงงานโดยตรง ผู้เรียนยังสามารถเลือกหลักสูตร Dual Qualification เพื่อคว้าใบประกาศระดับวิชาการและอาชีพพร้อมกัน สำหรับผู้ที่ยังไม่พร้อมตัดสินใจ มีโปรแกรม TUVA ซึ่งเป็นหลักสูตรเตรียมเข้าศึกษาต่อสูงสุดหนึ่งปี หรือ TELMA ซึ่งออกแบบเฉพาะเพื่อพัฒนาทักษะชีวิตและอาชีพให้ผู้พิการรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีสถาบัน Folk High School และ Sámi Education Institute ที่เปิดโอกาสให้เรียนรู้ตามความสนใจหรือบริบททางวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม ทั้งนี้ ค่าใช้จ่าย วัสดุการเรียน อุปกรณ์ ICT และค่าเดินทาง (หากไกลมากกว่า 7 กม.) ฟรีทั้งหมด และหากระยะทางมากกว่า 100 กม. รัฐสนับสนุนค่าที่พักด้วย ทำให้ฟินแลนด์รักษาอัตราการสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายและอาชีวศึกษาในอัตราที่เกือบ 100 เปอร์เซ็นต์

นับตั้งแต่ 2021 เป็นต้นไป ภาคบังคับยี่ดถึง 18 ปี หรือจนกว่าจะได้วุฒิมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา ผู้เรียนมีสิทธิเรียนฟรีพร้อมอุปกรณ์และค่าธรรมเนียมที่อายุ 20 ปี

3.4 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้

หลักสูตรระดับก่อนมหาวิทยาลัย (P-12) ของฟินแลนด์วางอยู่บนหลักสูตรแกนกลางระดับชาติที่สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (EDUFI) จัดทำเป็นกรอบกว้างแล้วเปิดให้เทศบาลและโรงเรียนต่อยอดตามบริบทท้องถิ่นเพื่อคงคุณภาพเดียวกันทั่วประเทศแต่ยังยืดหยุ่นต่อความหลากหลาย ทั้งนี้ ฟินแลนด์มักปรับปรุงหลักสูตรครั้งใหญ่ทุก ๆ ราว 10 ปี โดยที่ผ่านมามีการปรับปรุงในปี 1985, 1994, 2004 และล่าสุด 2014/2016 ซึ่งสะท้อนข้อถกเถียงสาธารณะและการมีส่วนร่วมของครูและชุมชนอย่างกว้างขวาง ผลลัพธ์คือการได้มาซึ่งกรอบการศึกษาที่ระบุค่านิยม สิทธิ ประชาธิปไตย ความยั่งยืน และเป้าหมายการเรียนรู้ แต่เปิดทางให้ท้องถิ่นเพิ่มเนื้อหา-แนวทางสอนของตนได้โดยไม่ละทิ้งหลักการสำคัญ

หัวใจของหลักสูตรฉบับ 2016 คือการปลูกฝังทักษะข้ามวิชา (transversal competencies) ไว้ในเป้าหมายของทุกกลุ่มสาระ มีทั้งหมด 7 ด้าน ได้แก่ 1) การคิดและการเรียนรู้ 2) สมรรถนะทางวัฒนธรรม-ปฏิสัมพันธ์-การสื่อสาร 3) การดูแลตนเองและชีวิตประจำวัน 4) ภาษาพหุและการรู้เท่าทันสื่อ 5) ความสามารถ ICT 6) สมรรถนะการทำงาน-ผู้ประกอบการ และ 7) การมีส่วนร่วมสร้างอนาคตที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้ทักษะเหล่านี้เกิดขึ้นจริง โรงเรียนต้องจัดหน่วยการเรียนรู้แบบบูรณาการอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ที่เชื่อมโยงหลายวิชาเข้าด้วยกัน และใช้วิธีสอนที่ยืดหยุ่น เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง สร้างแรงจูงใจจากภายในและประสบการณ์เรียนรู้ที่มีความหมาย แม้ว่าจะเน้นบูรณาการข้ามวิชา แต่หลักสูตรยังคงรายวิชาหลักครบถ้วนตามกฎหมาย เช่น ภาษาแม่และวรรณกรรม (ฟินแลนด์/สวีเดน) ภาษาต่างประเทศ คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ธรรมชาติ สังคมศึกษา สุขศึกษา ศิลปะ-ดนตรี พลศึกษา งานฝีมือ ฯลฯ รวม 20 วิชา และโรงเรียนและครูสามารถปรับจำนวนนาที่และกิจกรรมให้สอดคล้องบริบทท้องถิ่นได้ภายใต้กรอบเวลาและผลลัพธ์การเรียนรู้ที่รัฐกำหนด

3.5 การประกันคุณภาพการศึกษา

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของฟินแลนด์ยึดแนวคิดประเมินคุณภาพแบบผสมผสาน โดยใช้โมเดลประเมินแบบผสมผสานระหว่างการศึกษาที่โรงเรียนและเทศบาลประเมินตนเอง และการประเมินภายนอกเชิงสนับสนุนเป็นแกนหลัก ทุกโรงเรียนและเทศบาลมีหน้าที่ประเมินคุณภาพงานของตนเองอย่างสม่ำเสมอทั้งด้านกระบวนการเรียนการสอน ผลลัพธ์การเรียนรู้ และสวัสดิการผู้เรียน เพื่อกระตุ้นให้ครูและผู้บริหารแลกเปลี่ยนข้อมูล นำข้อมูลเชิงหลักฐานมาปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่อง การประเมินภายในนี้ได้รับเครื่องมือและคู่มือจากสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (EDUFI) และจากสภาประเมินการศึกษาแห่งชาติหรือ FINEEC (Finnish Education Evaluation Centre) ซึ่งจัดอบรมและพัฒนาชุดเครื่องมือให้โรงเรียนใช้ตัวเอง

ในส่วนการประเมินภายนอก FINEEC ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานอิสระที่ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ปฐมวัยถึงอุดมศึกษา จะดำเนินการศึกษาผลลัพธ์การเรียนรู้ การตรวจติดตามการปฏิรูปหลักสูตร และการประเมินเฉพาะประเด็น เช่น ความเสมอภาคทางการศึกษา หรือคุณภาพการแนะแนวอาชีพ รายงานของ OECD ระบุว่า การประเมินภายนอกของฟินแลนด์มีเป้าหมายเพื่อ “ยกระดับคุณภาพและสร้างพื้นที่แห่งการเรียนรู้” ไม่มุ่งจัดอันดับหรือใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือลงโทษโรงเรียน โมเดลนี้ปรับใช้มาตั้งแต่ยกเลิกระบบตรวจสอบโรงเรียนแบบ Inspectorate ในต้นทศวรรษ 1990 และแทนที่ด้วยการประเมินแบบ “enhancement-led” ที่ยึดความไว้วางใจและวิจัยขับเคลื่อนคุณภาพเป็นแก่นสำคัญ

3.6 การประเมินผลและความรับผิดชอบ

ระบบการประเมินผลและความรับผิดชอบของฟินแลนด์ตั้งอยู่บนหลักความไว้วางใจในวิชาชีพครู มากกว่าการควบคุมด้วยข้อสอบ ในช่วงการศึกษาภาคบังคับ (อายุ 7–18 ปี) ไม่มีการสอบมาตรฐานระดับชาติใด ๆ ที่มีเดิมพันสูงต่ออนาคตผู้เรียน โรงเรียนจึงอาศัยการประเมินภายในห้องเรียนเป็นเครื่องมือหลัก โดยมีครูเก็บข้อมูลผ่านการสังเกตโดยตรง การมอบหมายโครงการ งานกลุ่ม พอร์ตโฟลิโอ และการประเมินตนเองของผู้เรียน แล้วใช้ข้อมูลเหล่านี้ปรับการสอนและออกแบบความช่วยเหลือเฉพาะบุคคลอย่างต่อเนื่อง เมื่อผลงานของนักเรียนไม่ถึงเกณฑ์ โรงเรียนจะจัดสรรชั้นเรียนสนับสนุนขนาดเล็ก ชั่วโมงเสริม หรือบริการพิเศษอื่น ๆ เพื่อให้ทุกคนก้าวหน้าพร้อมเพื่อน (automatic promotion with support) แทนการซ้ำชั้น

ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายวิชาการจบลงด้วย Matriculation Examination ใช้เฉพาะผู้ที่ต้องการเข้ามหาวิทยาลัยเท่านั้น เป็นข้อสอบกลางชุดเดียวของประเทศและใช้สำหรับสมัครเข้ามหาวิทยาลัย ผู้เรียนเลือกสอบเฉพาะวิชาที่จำเป็นต่อสาขาที่ตนตั้งใจเรียนต่อ ส่วนสายอาชีพจะสำเร็จการศึกษาเมื่อแสดงผลสมรรถนะครบตามโมดูลในสถานประกอบการจริง โดยมีครูและผู้เชี่ยวชาญภาคอุตสาหกรรมร่วมประเมิน ผลการสอบและการสำเร็จสมรรถนะเหล่านี้ถูกใช้เพื่อพัฒนาหลักสูตรและสนับสนุนโรงเรียน มากกว่าจะจัดอันดับเปรียบเทียบกัน

3.7 ประเด็นสำคัญและจุดเน้น

ฟินแลนด์กำหนดความเสมอภาค เป็นแกนกลางของการปฏิรูปมาโดยตลอด รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณแบบถ่วงน้ำหนักให้เทศบาลห่างไกลหรือมีฐานภาษีต่ำได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวสูงกว่า พ่วงด้วยโครงการ small-school subsidy และระบบเครือข่ายดิจิทัลที่ช่วยให้โรงเรียนชนบทเข้าถึงครูวิชาเฉพาะได้เท่าเมืองใหญ่ แนวคิดคือ ไม่ให้รหัสไปรษณีย์ (พื้นที่อาศัย) กำหนดคุณภาพการศึกษาของเด็กคนใด ผลคือ ช่องว่างผลสัมฤทธิ์ระหว่างภูมิภาคถูกบีบให้แคบลงจน OECD จัดฟินแลนด์เป็นหนึ่งในประเทศที่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาต่ำที่สุดในโลก นอกจากนี้ อีกเสาหลักหนึ่งคือสิทธิของผู้ย้ายถิ่นและชนกลุ่มน้อย เด็กที่เพิ่งมาถึงประเทศสามารถเข้า “ชั้นเตรียมความพร้อม” เพื่อเรียนภาษา ฟินแลนด์ หรือ สวีเดน ควบคู่ไปกับทักษะพื้นฐานก่อนจะกระจายเข้าสู่ชั้นเรียนปกติ ขณะเดียวกันรัฐก็รับรองการสอนด้วยภาษาท้องถิ่น เช่น

ซามี ตลอดจนภาษามือฟินแลนด์ เพื่อสืบสานอัตลักษณ์และป้องกันความสูญพันธุ์ทางภาษา หลักสูตรแกนกลาง กำหนดให้โรงเรียนจัดสรรชั่วโมง “ภาษาแม่อื่น” สำหรับนักเรียนที่มีพื้นเพต่างชาติน้อยสัปดาห์ละหนึ่ง คาบโดยรัฐออกค่าใช้จ่าย

สวัสดิการนักเรียนในโรงเรียนฟินแลนด์ครอบคลุมทั้งกายและใจ กฎหมาย Student Welfare Act (2013) กำหนดให้ทุกโรงเรียนต้องมีทีมสหวิชาชีพ ซึ่งประกอบด้วยครูแนะแนว พยาบาล นักจิตวิทยา และสังคมสงเคราะห์ ทำงานเชิงรุกกับทั้งชั้นเรียนและรายกรณี นอกเหนือจากอาหารกลางวันฟรี เด็กทุกคนยังเข้าถึงบริการสุขภาพช่องปาก วัคซีน และการดูแลสุขภาพจิตโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ส่งผลให้การขาดเรียนจากปัญหาสุขภาพและปัญหาหยุดเรียนกลางคันต่ำติดอันดับโลก

ท้ายที่สุดท้าย คุณภาพครูถูกยกให้เป็นกลไกหลักรักษามาตรฐานทั้งระบบ ทุกคนที่ต้องการเป็นครูชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาต้องสำเร็จปริญญาโททางการศึกษา 5 ปีเต็ม โดยสำหรับครูประถมศึกษาต้องจบการศึกษาปริญญาตรีและโททางการศึกษา ส่วนครูมัธยมศึกษาต้องมีวุฒิมหาวิทยาลัยที่ตรงกับเนื้อหาวิชาสอนและวุฒิด้านการศึกษาซึ่งผสมผสานวิชาวิชาชีพกับการฝึกวิจัยเชิงปฏิบัติ ขั้นตอนคัดเลือกเข้าคณะครูเรียกว่ายากที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป โดยอัตรารับต่ำกว่า 10 % ทำให้วิชาชีพครูเป็นที่ยกย่องสูงและได้รับอิสระในการออกแบบการสอนของตนเอง

3.8 งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

งบประมาณและทรัพยากรของระบบการศึกษาฟินแลนด์ ตั้งอยู่บนหลักว่าการเรียนต้องไม่เป็นภาระครอบครัว จึงมีการออกแบบให้การศึกษาฟรีเต็มรูปแบบ ครอบคลุมตั้งแต่ค่าเล่าเรียน หนังสือและสื่อการสอน อุปกรณ์ ICT เครื่องเขียน อาหารกลางวัน ไปจนถึงค่าพาหนะไป-กลับโรงเรียน รวมทั้งบริการสุขภาพปาก ฟัน การตรวจสายตา-วัคซีน และงานแนะแนว-จิตวิทยาในสถานศึกษา

ค่าใช้จ่ายส่วนนี้รัฐและเทศบาลแบ่งกันรับผิดชอบเป็นสัดส่วนเฉลี่ย รัฐ 25 % : เทศบาล 75 % โดยรัฐคำนวณราคาต่อหัว (unit price) ให้ใหม่ทุกปีตามต้นทุนจริง แล้วโอนให้เทศบาลเป็นเงินก้อนแบบไม่ระบุรายการ เพื่อเปิดทางให้ท้องถิ่นจัดสรรงบตามบริบทของตนเอง โดยในเฉพาะส่วนที่รัฐบาลกลางโอนให้โรงเรียนขั้นพื้นฐานอยู่ราว 5,000–5,500 ยูโรต่อคนต่อปี (ตัวเลขเฉลี่ย 2024) และเมื่อรวมสมทบจากเทศบาล การใช้จ่ายต่อหัวตลอดระบบตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษาของฟินแลนด์แตะ 13,705 ดอลลาร์ PPP (ประมาณ €12,600) ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD เล็กน้อย

โครงสร้างงบดังกล่าวไม่เพียงรับประกันความเสมอภาคเชิงภูมิภาคเท่านั้น (เพราะสูตรคำนวณราคาต่อหัวจะเพิ่มน้ำหนักพิเศษให้เขตห่างไกล พื้นที่เบาบาง หรือเทศบาลที่มีภาระผู้เรียนพิเศษสูง) แต่ยังขยายไปถึงโรงเรียนเอกชนที่ได้รับอนุญาตทุกแห่ง รัฐจัดสรรเงินให้เทียบเท่าโรงเรียนของรัฐ และห้ามเรียกเก็บค่าเล่าเรียนหรือแสวงหากำไร ทำให้สัดส่วนเงินเอกชนในระบบ P-12 ตกอยู่ราว 1 % เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ เด็กฟินแลนด์ทุกคนจึงได้รับทรัพยากรพื้นฐานและบริการสวัสดิการเท่าเทียมกัน

3.9 ข้อเสนอเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

ระบบการศึกษาฟินแลนด์โดดเด่นในด้านการมีการบ้านน้อย ทำให้นักเรียนใช้เวลาทำการบ้านเฉลี่ยไม่เกิน 30 นาทีต่อวัน ทำให้พวกเขามีเวลาพักผ่อนและสำรวจความสนใจส่วนตัวได้เต็มที่ บรรยากาศในโรงเรียนเป็นกันเองอย่างแท้จริง นักเรียนจะถอดรองเท้าเมื่อเข้าห้องเรียน เรียกครูด้วยชื่อโดยไม่ต้องมีคำว่า “คุณ” นำหน้า ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบครอบครัวที่เกื้อกูลกัน

ห้องเรียนไม่ถูกจัดเรียงเพื่อแข่งขันจึงไม่มีการแบ่งห้องเป็น “ห้องคิง-ห้องควีน” และไม่มีการแยกห้องเด็กเก่งหรือเด็กอ่อน ในทางกลับกันนักเรียนทุกคนได้อยู่ร่วมกัน เรียนรู้ผ่านระบบครูเสริม และยังได้พักผ่อนรวมแล้วมากกว่า 75 นาทีต่อวัน ซึ่งมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยหลายประเทศ

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนด Anti-bullying Plan ให้โรงเรียนทุกแห่งต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย พร้อมรับรอง สิทธิในการได้รับอาหารกลางวันฟรี และเข้าถึงสวัสดิการนักเรียน ครบถ้วน

แม้จะผลักดันรัฐบาลนโยบายด้านการศึกษาที่มีความต่อเนื่อง จึงรักษาเสถียรภาพของหลักสูตรและโครงสร้าง จุดแข็งสำคัญคือการทำให้โรงเรียนมีคุณภาพดีทุกแห่ง เนื่องจากโรงเรียนเอกชนในฟินแลนด์ไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ (หรือเก็บได้ในระดับจำกัดมาก) และได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเท่าเทียมโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชนต้องปฏิบัติตามหลักสูตรแกนกลางเช่นเดียวกับโรงเรียนของรัฐ และต้องไม่แสวงหากำไร จึงตัดวงจรการแข่งขันด้านสถานศึกษาอย่างได้ผล

หลักสูตรของประเทศฟินแลนด์ยังกำหนดหน่วยการเรียนรู้แบบข้ามวิชาที่เชื่อมโยงชีวิตจริง ตั้งแต่ความยั่งยืนไปจนถึงการใช้สื่อดิจิทัลอย่างมีวิจารณญาณ โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนและต้องบ่มเพาะความเป็นพลเมืองควบคู่ความรู้เชิงวิชาการ นอกจากนี้รัฐบาลประเทศฟินแลนด์มีมุมมองว่า “การศึกษาเริ่มตั้งแต่ก่อนเข้าโรงเรียน” จึงกำหนดให้มี “กล่องของขวัญ” (Maternity Package) แก่ครอบครัวที่เพิ่งมีบุตร ช่างในจะบรรจุหนังสือหรือคู่มือที่เป็นประโยชน์สำหรับพ่อ แม่ และทารก เพื่อให้ปลูกฝังวัฒนธรรมการอ่านตั้งแต่วัยทารก

แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาแบบเรียนรวม (inclusive education) กำหนดให้นักเรียนทุกคนเรียนรวมกันในห้องปกติให้มากที่สุด หากจำเป็น โรงเรียนจะจัดทำ แผนการเรียนรู้เฉพาะบุคคล (IEP) และปรับเนื้อหาให้เหมาะกับผู้เรียนที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือด้านการเรียนรู้ เพื่อไม่ให้ใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง

หัวใจของระบบการศึกษาคือครู ครูไม่ได้มีหน้าที่เพียงแค่การสอน แต่เป็นผู้ร่วมออกแบบนโยบายอีกด้วย ครูทำงานในฐานะของผู้ออกแบบหลักสูตร (curriculum designers) มีสิทธิ์และเสียงในขณะทำงานของโรงเรียนและการจัดการศึกษาระดับชาติ ในช่วงฝึกประสบการณ์ นักศึกษาครูทุกคนจะมี ครูพี่เลี้ยง (mentor teacher) คอยให้คำปรึกษาถึงทักษะการวิเคราะห์เชิงวิชาชีพ การกำกับดูแลทั้งระบบจึงดำเนินด้วยแนวคิด “การดูแลที่อ่อนโยน (soft governance)” โดยรัฐจะหลีกเลี่ยงคำสั่งจากบนลงล่าง แล้วอาศัยความเชื่อใจและความรับผิดชอบร่วมเป็นหลัก จึงไม่มีแรงกดดันภายนอกอย่างการจัดอันดับโรงเรียน

นอกจากนี้ประเทศฟินแลนด์ยึดวิธีคิดด้านการประเมินผลแบบ “ไม่ลงโทษ” การสอบและการให้เกรด ถูกใช้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการประเมินตนเอง (self-assessment) มากกว่าเพื่อจัดลำดับความสามารถระหว่างผู้เรียน หากนักเรียนไม่พอใจกับผลการเรียน ผู้เรียนสามารถร้องขอให้มีการประเมินใหม่ ผ่านหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้

ด้วยกลไกทั้งหมดนี้ซึ่งประกอบด้วย หลักการของการบ้านน้อย ห้องเรียนอบอุ่น ความเสมอภาคในการเข้าถึง บทบาทครูในเชิงนโยบาย และการประเมินที่อ่อนโยน ส่งผลให้ระบบการศึกษาของฟินแลนด์สามารถสร้างผู้เรียนที่มีความสุข มีความรับผิดชอบต่อสังคม และพร้อมเติบโตตลอดชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ประเทศเกาหลีใต้

4.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

ระบบการศึกษาของเกาหลีใต้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างกฎหมายที่เป็นชั้น ๆ ส่วนยอดกำหนดอุดมการณ์และสิทธิการศึกษา ส่วนกลางระบุรายละเอียดการจัดการศึกษาทั้งในและนอกระบบ และฐานรากค้ำจุนด้วยกฎหมายเฉพาะทางที่ดูแลกลุ่มผู้เรียนหรือภาคส่วนเฉพาะ เมื่อมองภาพรวมจะเห็นกฎหมายหลัก 9 ฉบับทำงานประสานกันดังนี้

1. Framework Act on Education (FAE) เปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญทางการศึกษาของประเทศ FAE วางหลักสิทธิเสมอภาคในการเรียนรู้ตลอดชีวิต กำหนดอุดมคติในการพัฒนามนุษย์ประชาธิปไตย และวางองค์ประกอบของระบบตั้งแต่ปฐมวัยจนถึงผู้ใหญ่ พร้อมสั่งการให้รัฐและท้องถิ่นจัดทรัพยากรและคุ้มครองอิสรภาพทางการศึกษา จึงเป็นกฎหมายแม่บทที่กฎหมายอื่นยึดโยง

2. Early Childhood Education Act (ECEA) มีจุดมุ่งหมายเพื่อโอบอุ้มเด็กก่อนระดับประถม ECEA ให้สถานะโรงเรียนแก่ระดับชั้นอนุบาล กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานคุณภาพ และมอบอำนาจรัฐสนับสนุนค่าใช้จ่าย (เช่น Nuri Curriculum ที่ให้การศึกษา-การดูแลแบบบูรณาการแก่เด็กอายุ 3-5 ปี) เพื่อบรรเทาความเหลื่อมล้ำ

3. Elementary and Secondary Education Act (ESEA) มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ESEA อ้างอิง FAE มาตรา 9 กำหนดประเภทโรงเรียน ระยะเวลาภาคบังคับ (6 ปีประถม และ 3 ปีมัธยมต้น) แนวทางหลักสูตร การประเมินผลทางการศึกษา และอำนาจผู้บริหารโรงเรียน พร้อมเปิดช่องทางจัดตั้งโรงเรียนทางเลือก (เช่น Meister School) เพื่อรับมือการเปลี่ยนแปลงด้านการค้าและอุตสาหกรรม

4. Higher Education Act (HEA) เป็นเสาหลักอุดมศึกษาและการวิจัย HEA ระบุประเภทสถาบัน 7 กลุ่ม (มหาวิทยาลัย, วิทยาลัยอุตสาหกรรม, วิทยาลัยครู, วิทยาลัยเปิด-ไซเบอร์ ฯลฯ) คุ้มครองเสรีภาพวิชาการและการบริหารตนเองของมหาวิทยาลัย แต่ยังคงความรับผิดชอบต่อสาธารณะผ่านระบบประเมินและรับรองคุณภาพระดับชาติ

5. Lifelong Education Act มีจุดมุ่งหมายเพื่อรับประกันว่าการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นสิทธิของทุกคน กฎหมายนี้ยกระดับศูนย์การเรียนรู้ชุมชน มหาวิทยาลัยเปิด และแพลตฟอร์มออนไลน์ให้มีสถานะในระบบ

พร้อมให้รัฐ-ท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณ นโยบาย และการรับรองวุฒิเทียบเท่า เพื่อสร้างสังคมการเรียนรู้ตลอดชีพ

6. Act on Special Education for Persons with Disabilities มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดออกแบบการศึกษาภาคบังคับรูปแบบเฉพาะทาง โดยรัฐต้องจัดบริการสนับสนุน บุคลากร และเทคโนโลยีช่วยเหลือ เพื่อให้ผู้พิการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับแผนการใช้ชีวิต

7. Vocational Education and Training Promotion Act (VETPA) มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับคนให้ตรงงาน โดย VETPA วางกรอบความร่วมมือโรงเรียน-อุตสาหกรรม กำหนดทะเบียนสัญญา on-the-job training และบังคับทำ training log เพื่อกำกับคุณภาพการฝึกงาน ครอบคลุมตั้งแต่มัธยมระดับอาชีวะถึงการฝึกอบรมแรงงานในสถานประกอบการ

8. Special Act on the Improvement of Teachers' Status and the Protection of their Educational Activities มีจุดมุ่งหมายเพื่อเน้นศักดิ์ศรีครู ให้รัฐรับผิดชอบสวัสดิการและความปลอดภัยในวิชาชีพ ตั้งกลไกช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ครูที่ถูกคุกคาม และส่งเสริมความร่วมมือผู้ปกครอง-ครู ลดภาระงานนอกการสอน เป็นต้น

9. Private School Act มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกันความเป็นสาธารณะของโรงเรียนเอกชน กำหนดให้มูลนิธิโรงเรียนเอกชนต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ยึดหลักธรรมาภิบาล โปร่งใส และต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างอิสระทางการบริหารกับภารกิจบริการสังคม

โครงสร้างการบริหารการศึกษา

โครงสร้างการบริหารการศึกษาของเกาหลีใต้มีลักษณะรวมศูนย์เชิงนโยบาย กระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ เช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศ โดยระดับสูงสุดเริ่มจากประธานาธิบดี ซึ่งกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ชาติและแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (MOE) ให้รับผิดชอบการออกแบบนโยบายและกฎหมายการศึกษาในภาพรวม นับตั้งแต่ปี 2022 เกาหลีใต้ยังมี คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (National Education Commission: NEC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกอิสระด้านยุทธศาสตร์ระยะยาว จัดทำแผนการศึกษา 5-10 ปี เพื่อให้ต่อเนื่องข้ามวาระรัฐบาล ขณะที่ MOE เป็นศูนย์กลางในการกำกับทั้งระบบ ตั้งแต่ต้นนโยบายโรงเรียนอุดมศึกษา ไปจนถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิต และยังคงดูแลสถาบันเฉพาะทางหลายแห่ง เช่น National Institute for International Education, National Institute of Special Education และ National Institute of Korean History ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาองค์ความรู้และมาตรฐานเฉพาะด้าน

อำนาจบริหารส่วนใหญ่ถูกถ่ายลงสู่ 17 สำนักงานการศึกษาระดับมหานครและจังหวัด (Metropolitan & Provincial Offices of Education) ซึ่งมี Governor of Education มาจากการเลือกตั้งทุก 4 ปี ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ วางนโยบายการบริหารครู และกำกับโรงเรียนในพื้นที่ ภายใต้แต่ละจังหวัดยังมี 176 สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น ที่คอยสนับสนุนโรงเรียนและผู้ปกครองในระดับอำเภอหรือเมือง

ระบบนี้ตั้งอยู่บน Local Education Autonomy Act ที่มอบอำนาจทางการคลังและการตัดสินใจด้านหลักสูตรให้ท้องถิ่น โดยยังต้องสอดคล้องกับมาตรฐานและแนวนโยบายของ MOE และ NEC

ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจอิงหลักฐานและตอบโจทย์ตลาดงาน รัฐบาลกลางจัดตั้งเครือข่ายสถาบันวิจัยกึ่งรัฐบาล เช่น Korean Educational Development Institute (KEDI) ซึ่งทำหน้าที่เป็น think-tank ด้านนโยบายและสถิติการศึกษา, Korea Institute for Curriculum and Evaluation (KICE) ที่วิจัยและพัฒนาหลักสูตรรวมถึงจัดสอบระดับชาติ, Korea Education & Research Information Service (KERIS) ผู้พัฒนาระบบดิจิทัลและฐานข้อมูล NEIS, และ National Institute for Lifelong Education (NILE) ผู้ขับเคลื่อนนโยบายการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น K-MOOC และ Academic Credit Bank นอกจากนี้ยังมีสถาบันที่เชื่อมโยงการศึกษากับแรงงานอย่าง Korea Research Institute for Vocational Education & Training (KRIVET) และ Human Resources Development Service of Korea (HRD Korea) ซึ่งพัฒนา National Competency Standards (NCS) และดูแลระบบคุณวุฒิวิชาชีพ

4.2 ประชาชนและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

4.2.1 หลักปรัชญาพื้นฐาน

ศักดิ์ศรีมนุษย์-ประชาธิปไตย-ความเจริญงอกงามร่วมกัน หัวใจของระบบถูกระบุไว้ใน Framework Act on Education (1997 แก้ไขปี 2007) ซึ่งระบุว่า การศึกษาต้องพัฒนาลักษณะนิสัย ความสามารถในการดำรงชีวิตอย่างอิสระ และคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย เพื่อให้ทุกคนดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและสร้างรัฐประชาธิปไตยที่เจริญร่วมกัน พร้อมคำจูนด้วยสิทธิเรียนรู้ตลอดชีวิต (Art. 3) และหลักเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ (Art. 4) กฎหมายยังกำหนดอิสระภาพและความเป็นกลางของการศึกษา (Art. 5-6) เพื่อถ่วงดุลอำนาจรัฐกับเสรีภาพทางวิชาการ และวางรากฐานให้มองผู้เรียนเป็นมนุษย์เต็มคน ไม่ใช่เพียงแรงงานสำหรับเศรษฐกิจ

4.2.2 ปรัชญาหลักของหลักสูตรก่อนมหาวิทยาลัย

ประเทศเกาหลีใต้ยึดหลักสำคัญคือ “พัฒนา ‘คนเต็มคน’ ที่สมดุลทั้งปัญญา คุณธรรม สุขภาวะ และความเป็นพลเมืองประชาธิปไตย” โดยยึดอุดมคติ **홍익인간** (Hongik Ingan) “ทำคุณประโยชน์ต่อมวลมนุษย์” เป็นแกน แนวคิดนี้ถอดรหัสสู่กรอบหลักสูตรระดับชาติที่รัฐประกาศและปรับทุก 7-10 ปี (ล่าสุด ปี 2015 และฉบับ 2022 ที่ได้มีการปรับด้านดิจิทัลและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืนซึ่งกำลังทยอยบังคับใช้ตั้งแต่ ปี 2024) เพื่อให้โรงเรียนทั้งประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน แต่เปิดทางให้จังหวัด-โรงเรียนปรับได้ตามบริบทท้องถิ่น

4.2.3 นโยบาย “Happiness Education” (2013) และการพัฒนา ‘Dreams & Talents’

ในอดีตรัฐบาลได้มีการผลักดัน Happiness Education Policy (HEP) เพื่อตอบวิกฤตความเครียดและการแข่งขันสูง นโยบายมุ่งให้เกิดการหล่อหลอมทุนมนุษย์ที่มีความสุขผ่านโครงการ Free-Semester,

STEAM, และการศึกษาเชิงบุคคลิกภาพ เพื่อให้เด็กค้นพบความฝันและพรสวรรค์และเติบโตอย่างรอบด้าน ทั้งความคิดสร้างสรรค์และความสุข

4.2.4 วิสัยทัศน์ 2030

Student Agency & well-being รายงาน OECD–Korea “Re-thinking Future Education” (2024) สะท้อนฉันทามติใหม่ที่กำลังตกผลึกผ่าน National Education Commission ว่า รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องวางอำนาจในการมีสิทธิ์เลือกของผู้เรียน (student agency) และความเป็นอยู่ดีเป็นแกนกลาง พร้อมเตรียมทักษะสำหรับโลกที่ผันผวนและเพื่อหลุดพ้นจากการพึ่งพาเพียงคะแนนสอบ

4.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและการศึกษาภาคบังคับ

ระบบเส้นทางการศึกษาเกาหลีใต้วางโครงสร้างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนวัยเรียนไปจนถึงตลอดชีวิต โดยมีจุดบังคับอยู่ที่การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี (6 ปีประถม + 3 ปีมัธยมต้น) และแตกแขนงเป็นสายสามัญ-สายอาชีวะในระดับมัธยมปลาย ดังนี้

4.3.1 ก่อนประถม – วางรากฐานตั้งแต่ 3 ขวบ

การศึกษาปฐมวัยไม่ใช่ภาคบังคับ แต่รัฐให้เงินอุดหนุนเต็มรูปแบบผ่าน “หลักสูตรนุรี (Nuri Curriculum)” สำหรับเด็ก 3–5 ปี และขยายบริการดูแลหลังเลิกเรียนเพื่อลดช่องว่างชนชั้น ปัจจุบันครอบคลุมเด็กกว่า 90 % ในช่วงอายุนี้แล้ว

4.3.2 ภาคบังคับ 9 ปี (อายุราว 6–15 ปี)

กฎหมายแม่บท Framework Act on Education กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการศึกษาภาคบังคับ 6 ปีประถม + 3 ปีมัธยมต้น ซึ่งครอบคลุมช่วงอายุ 6–14 ปี ตามนิยาม OECD โรงเรียนระดับนี้จัดหลักสูตรระดับชาติเดียวกันทั่วประเทศ และรัฐท้องถิ่นรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมด

4.3.3 มัธยมปลาย (Upper Secondary; อายุ 15–17 ปี)

หลังจบภาคบังคับ นักเรียนสามารถเลือกเข้า สายสามัญ (General High School) ซึ่งเน้นวิชาการเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัย (ราว 82 % ของนักเรียน) หรือสายอาชีวะ/วิชาชีพ (Vocational High School) ซึ่งมีโรงเรียนเฉพาะทาง (specialised high school) และ Meister School ที่ฝึกช่างฝีมือขั้นสูงด้วยมาตรฐานสมรรถนะแห่งชาติ (NCS) แม้สัดส่วนผู้เรียนอาชีวะยังต่ำ (~ 18 %) แต่รัฐบาลให้ทุนครบวงจรและเชื่อมต่อกับอุตสาหกรรมเพื่อลดค่านิยมว่าต้องมหาวิทยาลัยก่อนแล้วมีงานที่หลัง

4.3.4 อุดมศึกษาและทางเลือกต่อยอดอื่น

ผู้สำเร็จมัธยมปลายเข้าสู่มหาวิทยาลัย 4 ปี สถาบันเทคนิค-วิทยาลัยอาชีวะ 2-3 ปี หรือวิทยาลัยเฉพาะทางที่เน้นเชื่อมอุตสาหกรรม โดยยังเปิดทาง Credit Bank, K-MOOC และการเทียบวุฒิผ่าน Lifelong Education Act ให้ผู้ใหญ่กลับมาเรียนรู้ได้ทุกช่วงวัย

4.4 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้ระดับก่อนมหาวิทยาลัย (P-12)

4.4.1 ระดับปฐมวัย

“หลักสูตรนุรี (Nuri Curriculum)” 3-5 ขวบ แม้ว่าระดับปฐมวัยจะยังไม่ใช้การศึกษาภาคบังคับ แต่รัฐอุดหนุนเต็มที่และกำหนดสาระ 5 คือ (1) กิจกรรมทางกายและสุขภาพ (2) การสื่อสาร (3) ประสบการณ์ด้านศิลปะ (4) ความสัมพันธ์ทางสังคม (5) ธรรมชาติ-การค้นพบ/คณิต-วิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาเด็กอย่างรอบด้านและลดความเหลื่อมล้ำตั้งแต่ต้นทาง

4.4.2 โครงสร้าง “6-3-3” ภาคบังคับ 9 ปี และชั้นมัธยมปลาย

ประถม (Grade 1-6, อายุ 6-11) เรียนรายวิชาหลัก ภาษาเกาหลี คณิต สังคม/คุณธรรม วิทย์/การทำงาน พลศึกษา ศิลปะ ภาษาอังกฤษ และกิจกรรมสร้างสรรค์ (Creative Experiential Activities) ที่โรงเรียนกำหนดเอง ตารางเวลาขั้นต่ำ 1,744-2,176 คาบ/สองปี และปรับยืด-หดได้ $\pm 20\%$ ตามบริบทโรงเรียน

มัธยมต้น (Grade 7-9, อายุ 12-14) ยังคงหลักสูตรร่วม (common curriculum) ทุกคนเรียนวิชาหลักเหมือนกัน แต่เพิ่มวิชาเลือกและกิจกรรมสร้างสรรค์มากขึ้น รวมทั้ง Free-Semester (Exam-Free) 1 ภาคเรียนที่ไม่มีการสอบกลาง-ปลายภาค ให้นักเรียนสำรวจความถนัดผ่านกิจกรรมอภิปราย-โครงการ-ฝึกอาชีพ ฯลฯ

มัธยมปลาย (Grade 10-12, อายุ 15-17) — เปลี่ยนเป็น “หลักสูตรเลือกเป็นศูนย์” แบ่ง 4 หมวด (พื้นฐาน-สืบค้น-พลศึกษา/ศิลปะ-ชีวิต/ศิลปวิทยาการ) และแยกเป็น สายสามัญ กับ สายอาชีวะ/ผู้เชี่ยวชาญ (Specialised & Meister) โดยใช้หน่วยกิต (unit) ขั้นต่ำ/สูงสุดที่โรงเรียนจัดให้สอดคล้องความถนัดและ National Competency Standards (NCS) ในสายอาชีพ

4.4.3 “6 Key Competencies” และมาตรฐานผลลัพธ์

หลักสูตร 2015 กำหนดสมรรถนะหลัก 6 ประการ ได้แก่ การจัดการตนเอง / การประมวลความรู้-ข้อมูล / ความคิดสร้างสรรค์ / สุขทริยะ-อารมณ์ / การสื่อสาร / ความเป็นพลเมือง ซึ่งต้องบ่มเพาะตลอด P-12 ทุกวิชาและกิจกรรมนอกห้องเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ MOE และ KICE จึงกำหนด Achievement Standards รายวิชา-รายระดับ (รู้ – ทำ – คิดได้ระดับใด) เป็นกรอบเดียวกันทั่วประเทศ และเชื่อมตรงกับการประเมินเชิงสมรรถนะที่โรงเรียนออกแบบได้เอง (เช็คกระบวนการเรียนรู้มากกว่าข้อสอบปลายภาค)

4.4.4 สารวิชา-หัวข้อบูรณาการ

ในช่วงประถม-มัธยมต้น สารจะถูกจัดเป็น “คลัสเตอร์” ที่เชื่อมโยงกัน (เช่น วิทยาศาสตร์, สังคมฯ และคุณธรรม) เพื่อหลีกเลี่ยงการสอนแบบแยกส่วน ส่วนมัธยมปลายเปิดทางเลือกกว้าง รวมวิชาศิลป์ กีฬา เทคโนโลยี ภาษาที่ 2 จนถึงรายวิชาเฉพาะทางสอดคล้องอุตสาหกรรม 17 กลุ่ม (ไฟฟ้า-อิเล็กทรอนิกส์ โลจิสติกส์ แฟชั่น อาหาร ฯลฯ)

4.4.5 “Creative Experiential Activities” & อิมเมอร์สัลลิสต์

ทุกระดับต้องจัดเวลาขั้นต่ำให้กิจกรรมชมรม จิตอาสา บริการชุมชน แนะนำอาชีพ พร้อมแทรก 11 อิมเมอร์สัลลิสต์ เช่น ความปลอดภัยและสุขภาพ คุณลักษณะอุปนิสัย อาชีพ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน พหุวัฒนธรรม สันติและเอกภาพในคาบสมุทรเกาหลี เศรษฐกิจ-การเงิน สิ่งแวดล้อมยั่งยืน ฯลฯ ในทุกวิชาและกิจกรรม

4.5 การประเมินผลและความรับผิดชอบทางการศึกษา

ภายในโรงเรียนเกาหลีใต้ได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการวัดผลมาใช้ในการประเมินต่อเนื่องเป็นแกนหลัก ครูเก็บหลักฐานการเรียนรู้ผ่าน portfolio มอบหมายโครงการที่เชื่อมโยงชีวิตจริง รวมทั้งสังเกตพฤติกรรมของผู้เรียนอย่างเป็นระบบ จากนั้นจึงเทียบเคียงผลลัพธ์กับมาตรฐานการเรียนรู้ (Achievement Standards) เพื่อยืนยันว่าผู้เรียนพัฒนาทักษะทั้งด้านความรู้ ความคิด และเจตคติครบถ้วน ไม่ได้ยึดติดอยู่เพียงคะแนนข้อสอบปลายภาคเหมือนในอดีต

ในระดับชาติ แม้ยังคงมีการจัดสอบ CSAT เพื่อใช้คัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัย ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการพยายามกระจายน้ำหนักของคะแนนลง พร้อมขยายช่องทางรับนักศึกษาไปสู่รูปแบบแฟ้มสะสมงานและกิจกรรมที่หลากหลายมากขึ้น ผ่านระบบ students’ holistic records ซึ่งบันทึกทั้งผลการเรียน ความถนัดส่วนบุคคล และการมีส่วนร่วมต่อสังคม เพื่อสะท้อนภาพรวมศักยภาพของนักเรียนได้อย่างรอบด้าน

มาตรการสำคัญที่มีส่วนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม “สอบเพื่อคะแนน” ให้กลายเป็น “เรียนเพื่อค้นหาตนเอง” คือโครงการ Free-Semester นักเรียนจะได้รับช่วงเวลาน้อยหนึ่งภาคเรียนที่ปราศจากแรงกดดันด้านการสอบ ทำให้สามารถทดลองเรียนรู้สายอาชีพ ศึกษาความสนใจส่วนบุคคล และพัฒนาทักษะชีวิตโดยไม่ต้องกังวลต่อคะแนนสอบ การเปลี่ยนแปลงนี้สร้างสมดุลระหว่างการประเมินตามมาตรฐานกับการหล่อหลอมตัวตนของผู้เรียนอย่างยั่งยืน

4.6 ข้อสังเกตเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

ระบบโรงเรียนเกาหลีถูกท้อมด้วยวัฒนธรรมท่าคะแนนให้สูงเพื่อให้เข้า SKY (SNU–Korea Univ.–Yonsei) จนวันสอบ CSAT หรือ suneung กลายเป็นเหตุการณ์ระดับชาติ เช่น เทียวบินหยุดขึ้น–ลง เครื่องจักรเสียงดังถูกสั่งงดทำงาน และผู้ปกครองยื่นภาวนาหน้าประตูโรงเรียนตลอด 8 ชั่วโมงของข้อสอบที่จัดปีละครั้งเท่านั้น เด็กจำนวนมากเรียนติว hagwon ตั้งแต่วัยอนุบาล และนอนเฉลี่ยเพียง 5–6 ชั่วโมงต่อคืนในปีสุดท้ายของมัธยม รัฐบาลพยายามแก้ไขด้วยการตัด “killer questions” ออกจากข้อสอบ แต่แรงกดดันทางสังคมยังสูงอยู่มาก

ความเครียดสะสมสะท้อนในสถิติ “อัตราฆ่าตัวตายสูงสุดในกลุ่ม OECD” และงานวิจัยล่าสุดชี้ว่า 73.6 % ของคนเกาหลีประสบปัญหาสุขภาพจิตอย่างน้อยหนึ่งรูปแบบในรอบปี (ความเครียดเรื้อรัง / ซึมเศร้า / วิตกกังวล) ขณะที่เพียง 15.3 % เคยเข้ารับบริการด้านสุขภาพจิตจริง ๆ

ความรุนแรงและการกลั่นแกล้งในโรงเรียน (Hakpok)

กฎหมาย Act on the Prevention of and Countermeasures against Violence in Schools ให้นิยาม “การกลั่นแกล้ง” และ “ไซเบอร์บูลลี่” อย่างชัดเจน พร้อมบังคับให้ทุกโรงเรียนจัดอบรมป้องกันความรุนแรงอย่างน้อยภาคเรียนละหนึ่งครั้ง และให้รัฐ-ท้องถิ่นตั้งแผนแม่บททุก 5 ปี อย่างไรก็ดี ผลสำรวจใหญ่ปี 2024 พบว่า 2.1 % ของนักเรียน (ราว 68,000 คน) เคยถูกความรุนแรงในโรงเรียนภายในปีเดียว สูงสุดในรอบ 11 ปี โดยนักเรียนประถมได้รับผลกระทบมากที่สุด และสัดส่วนความรุนแรงทางวาจาไซเบอร์เพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

นอกจากนี้ กระแสสังคมยังกดดันให้ “ประวัติการกลั่นแกล้ง” ติดตัวผู้กระทำไปถึงขั้นสมัครมหาวิทยาลัยและเข้าทำงาน โดยร่างกฎหมายที่ผลักดันโดยพรรครัฐบาล People Power Party ตั้งแต่ 2023 สะท้อนท่าทีไม่อดทนต่อ hakpok และจุดชนวนถกเถียงเรื่องสมดุลระหว่างสิทธิเยียวยาเหยื่อกับโอกาสแก้ไขของผู้กระทำ

5. ประเทศญี่ปุ่น

5.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมีรากฐานจากกฎหมายสองฉบับหลัก ซึ่งได้รับการออกแบบหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงที่ญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ดำเนินการปฏิรูประบบการศึกษาจากเดิมที่ยึดแนวคิดนิยมไปสู่แนวประชาธิปไตยและสันติภาพและสิทธิมนุษยชน โดยรับรอง “สิทธิในการได้รับการศึกษา” และ “หน้าที่ต้องเรียนหนังสือ 9 ปี” ไว้ในรัฐธรรมนูญปี 1947 (มาตรา 26) พร้อมตรากฎหมายแม่บทสองฉบับคือ กฎหมายพื้นฐานทางการศึกษา และ พระราชบัญญัติการศึกษาในโรงเรียน ซึ่งกลายเป็นรากแกนทางกฎหมายและกลไกบริหารสำหรับทั้งรัฐส่วนกลาง (กระทรวง MEXT) และคณะกรรมการการศึกษาระดับจังหวัด–เทศบาลที่ดูแลโรงเรียนกว่า 30,000 แห่งทั่วประเทศ

5.1.1 กฎหมายพื้นฐานทางการศึกษา (Basic Act on Education พ.ศ. 2549)

กฎหมายพื้นฐานทางการศึกษา (เดิม 1947 แก้ไข 2006) มักถูกขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญทางการศึกษา” เพราะนิยามวิสัยทัศน์กว้าง ๆ ของการศึกษาไว้ 5 มิติ ได้แก่ (1) การพัฒนาบุคลิกภาพเต็มศักยภาพ (2) การปลูกฝังคุณธรรม-จิตสำนึกสาธารณะ (3) ความเคารพคุณค่าของชีวิต ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (4) การสืบทอดวัฒนธรรมควบคู่การสร้างสรรค่นวัตกรรมใหม่ และ (5) การสนับสนุนประชาธิปไตยและสันติภาพระหว่างประเทศ ประเด็นน่าสนใจคือ มาตรา 14-15 ยังระบุให้โรงเรียนปลูกฝังความรู้ทางการเมือง-ศาสนาโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และห้ามมีการสอนศาสนาในโรงเรียน การแก้ไขปี 2006 เพิ่มถ้อยคำ “ความรักชาติ และท้องถิ่น” พร้อมเน้นการเรียนรู้ตลอดชีวิตและความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ครอบครัว ชุมชน ตอกย้ำบทบาทของพลเมืองในสังคมสูงวัยและยุคเศรษฐกิจความรู้

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการแปลงเจตนารมณ์กฎหมายสู่แผนปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำ “Basic Plan for the Promotion of Education” ทุก 5-10 ปี (เริ่ม 2008 ปัจจุบันคือฉบับที่สี่) ซึ่งกำหนดตัวชี้วัดการอ่าน คณิตศาสตร์ สุขภาวะ และ “ทักษะศตวรรษ 21” ให้ทุกกระทรวงและท้องถิ่นยึดเป็นกรอบ

5.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาในโรงเรียน (School Education Act พ.ศ. 2490)

พระราชบัญญัติการศึกษาในโรงเรียน 1947 (แก้ไข 2017) กำหนดโครงสร้างการศึกษาเป็น 6-3-3-4 (ประถม 6 – มัธยมต้น 3 – มัธยมปลาย 3 – อุดมศึกษาโดยเฉลี่ย 4 ปี) กำหนดให้การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ปลอดภัยเล่าเรียนในโรงเรียนของรัฐทุกแห่ง และกำหนดประเภทย่อยของสถานศึกษา เช่น วิทยาลัยเทคนิค (KOSEN) โรงเรียนอาชีวะ โรงเรียนเฉพาะทาง และโรงเรียนการศึกษาพิเศษ บังคับให้ทุกโรงเรียนมี “ผู้อำนวยการ” และ “ครูจำนวนเพียงพอ” และมอบอำนาจให้กระทรวง MEXT วางหลักสูตรแกนกลางใน ขณะที่ “คณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่น” ยังคงถือสิทธิบริหารบุคลากร งบประมาณ และการประกันคุณภาพ ในพื้นที่ของตน ส่งผลให้ระบบญี่ปุ่นผสมผสานมาตรฐานกลางเข้มข้นกับการกระจายอำนาจด้านการจัดการ อย่างค่อนข้างสมดุล

School Education Act ยังกำหนดให้ทุกเขตจัดตั้ง “สภาบริหารโรงเรียนชุมชน” (コミュニティ・スクール) มีผู้ปกครอง ผู้อยู่อาศัย และผู้เชี่ยวชาญร่วมออกแบบพัฒนาคุณภาพ ปัจจุบันโรงเรียนรัฐกว่าครึ่งหนึ่งได้สถานะนี้แล้ว ช่วยให้การตัดสินใจโจทย์ท้องถิ่น เช่น ดูแลเด็กประถมหลังเลิกเรียน เกิดความยืดหยุ่นขึ้น

โครงสร้างการบริหารจัดการ

ระบบการศึกษาญี่ปุ่นขับเคลื่อนด้วยระบบสามชั้น กล่าวคือ ส่วนกลางกำหนดมาตรฐานเดียวกัน ส่วนท้องถิ่นบริหารโรงเรียน และมีชุมชนร่วมกำกับ ต่อยอดจาก Local Educational Administration Act 1956 (ปรับปรุงครั้งใหญ่ในปี 2015) ที่ย้ายอำนาจบางส่วนจากกรุงโตเกียวสู่ผู้ว่าราชการและนายกเทศมนตรี โดยคงกรอบคุณภาพกลางไว้ผ่านหลักสูตรแกนกลาง (学習指導要領) และแผนแม่บทการศึกษา 5 ปี ของ

คณะรัฐมนตรี ระบบการบริหารการศึกษาของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็น "การรวมศูนย์เชิงนโยบาย แต่กระจายอำนาจเชิงปฏิบัติ" ซึ่งมี 3 ระดับหลัก ได้แก่:

1) ระดับชาติ (กระทรวงศึกษาธิการ MEXT)

กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี (MEXT) เป็นแกนกลางที่ขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาแห่งชาติของญี่ปุ่นเป็นวัฏจักรทุกสิบปี โดยเริ่มจากการออกหลักสูตรแกนกลางทุก 10 ปี แล้วใช้ National Assessment of Academic Ability เป็นเครื่องมือประเมินภาพรวมคุณภาพการเรียนรู้ทั่วประเทศ นอกจากนี้ MEXT ยังกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการออกใบอนุญาตครู รวมถึงการวางเกณฑ์พัฒนาวิชาชีพครูเพื่อให้ผู้สอนก้าวทันความเปลี่ยนแปลงของความรู้และเทคโนโลยี ก่อนนำองค์ความรู้เหล่านี้ไปปรับใช้ในห้องเรียน หนังสือเรียนทุกเล่มต้องผ่านการตรวจรับรองจาก Textbook Approval & Research Council เสียก่อนจึงจะส่งต่อไปให้จังหวัดหรือเทศบาลคัดเลือก จึงเกิดระบบกรองเนื้อหาที่เข้มงวดและสอดคล้องมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

MEXT ยังวาง Basic Plan for the Promotion of Education เพื่อกำหนด KPI ที่ชัดเจนในด้านการรู้หนังสือ STEM สุขภาวะ และทักษะศตวรรษ 21 พร้อมจัดสรรเงินอุดหนุนเงินเดือนครูและอาคารเรียนให้จังหวัดและเทศบาลนำไปใช้ตามบริบทท้องถิ่น ทำให้แผนระดับชาติผสมผสานเข้ากับการปฏิบัติระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ด้านอุดมศึกษา กระทรวงกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐ 86 แห่งและสถาบันวิจัยโดยตรง กำหนดงบ R&D ตลอดจนผลักดันนโยบายสากล-ดิจิทัลระดับอุดมศึกษา เพื่อยกระดับขีดความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศให้เท่าทันเวทีโลกและสอดรับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน.

2) ระดับจังหวัดและเทศบาล (คณะกรรมการการศึกษา)

แต่ละจังหวัดและเทศบาลของประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการการศึกษา 5 คน (แต่งตั้งโดยผู้ว่าฯ/นายกเทศมนตรี และสภาท้องถิ่นอนุมัติ) พร้อม ผู้ตรวจราชการ/ซูเปอร์อินเทนเดนต เป็น CEO ด้านวิชาการ

- คณะกรรมการจังหวัดรับผิดชอบโรงเรียนมัธยมปลาย การบรรจุ-โยกย้ายครู และงบประมาณเทศบาล

- คณะกรรมการเทศบาลดูแลโรงเรียนประถม-มัธยมต้น จัดสรรทรัพยากร ซ่อมแซมอาคาร พัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น และประสานกิจกรรมหลังเลิกเรียน

- กฎหมายแก้ไขปี 2015 ให้อำนาจผู้ว่าฯ/นายกฯ เลือก Superintendent โดยตรงเพื่อเพิ่มความรับผิดชอบทางการเมืองและยืดหยุ่นต่อปัญหาเฉพาะพื้นที่ เช่น ผู้สูงอายุและโรงเรียนขนาดเล็ก

3) การมีส่วนร่วมของชุมชน (Community Schools)

ตั้งแต่ 2004 รัฐบาลผลักดัน โรงเรียนชุมชน (Community School / 学校運営協議会制度) ให้จัดตั้ง สภการบริหารโรงเรียน ซึ่งประกอบด้วย ผู้ปกครอง ผู้นำท้องถิ่น และ ผู้เชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ อนุมัติ นโยบายโรงเรียน-จัดสรรงบประมาณ และ ประเมินผลครู-ผู้บริหาร กลไกนี้ทำให้โรงเรียนมีอิสระในการวางแผน พัฒนาและใช้ทรัพยากรได้ตรงตามความต้องการของพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ยังเชื่อมโยงกับมาตรฐานส่วนกลาง ของประเทศ

ข้อมูล MEXT รายงานว่า ณ 1 พฤษภาคม 2023 มี โรงเรียนรัฐ 18,135 แห่ง หรือ 52.3 % ของ โรงเรียนรัฐทั้งหมดประมาณ 34,700 แห่ง เข้าระบบดังกล่าว และตัวเลขนี้ เพิ่มขึ้น 2,900 แห่งภายในปีเดียว เท่ากับว่าระบบกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วทั่วประเทศ สภาฯ ในแต่ละโรงเรียนมีอำนาจ เห็นชอบ แผนพัฒนา คุณภาพ จึงสามารถตอบโจทย์ท้องถิ่นได้ทันที เช่น เปิด คอร์สฟาร์มอัจฉริยะ ใน ชนบท หรือจัด คลินิกการบ้าน ยามเย็น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

โครงสร้างทั้ง 3 ระดับช่วยให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถรักษามาตรฐานชาติเดียวกัน ด้านคุณภาพครู หลักสูตร และหนังสือเรียน ขณะที่การตัดสินใจเรื่องงบประมาณ บุคลากร และ กิจกรรมชุมชน จะถูกกระจาย ไปยังโรงเรียนผ่าน สภการบริหารโรงเรียน ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการคงมาตรฐานระดับชาติและ การตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

วิสัยทัศน์ทางการศึกษาของญี่ปุ่นตั้งอยู่บนแนวคิด “พัฒนาคนทั้งระบบ” Whole Child Approach โดยกฎหมายแม่บทและหลักสูตรชาติระบุให้โรงเรียนสร้างสมดุลระหว่างความรู้ คุณธรรม และสุขภาพ พร้อม แนวคิด “พลังในการดำรงชีวิต” (Ikiru Chikara) เพื่อให้เยาวชนเผชิญสังคมศตวรรษ 21 ได้อย่างยืดหยุ่น แนวคิดนี้ถูกย้าเข้าไปในแผนแม่บทการศึกษาและการปรับ Courses of Study ทุกสิบปี โดยมุ่งหล่อหลอมผู้เรียน ให้มีภูมิปัญญา ใจกว้าง มีแรงจูงใจเรียนรู้ตลอดชีวิต และตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

ญี่ปุ่นตีความ “การพัฒนาคนทั้งระบบ” ผ่านกรอบ “ชิ-โทกุ-ไต (知 徳 体)” ซึ่งเป็นสโลแกนอย่างเป็นทางการของ MEXT และพบในเอกสารหลักสูตรชาติ ชิ (知) คือสติปัญญาและความรู้เชิงวิชาการ โทกุ (徳) คือคุณธรรมและจิตสาธารณะ และ ไต (体) คือสุขภาพกาย ความอดทน และวินัย แนวคิดนี้สืบมาจาก กระแส “บุนบุเรียวไต” (ปัญญาคู่ศีลอาวุธ) สมัยโบราณ แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ถูกนำมาปรับใช้ในระบบ โรงเรียนใหม่เพื่อสนับสนุนประชาธิปไตยและสันติภาพ ปัจจุบัน MEXT ยังย้าสามเสาหลักนี้ในสื่อ ประชาสัมพันธ์และหลักสูตรทุกฉบับ

ปลายทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นนิยามเป้าหมายเชิงสมรรถนะเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นด้วยแนวคิด “อิกิริ ชิคา ระ” (Ikiru Chikara หรือ “พลังในการดำรงชีวิต”) ซึ่งปรากฏครั้งแรกในรายงานสภาการศึกษากลาง ปี 1996 และถูกรวมใน Course of Study 1998 แนวคิดนี้มุ่งสร้าง “ศักยภาพสมดุล” ระหว่าง (1) ความรู้/ทักษะ

มั่นคง (2) หัวใจอุดมคุณค่า และ (3) สุขภาพแข็งแรง เพื่อให้เด็กคิดวิเคราะห์ ลงมือแก้ปัญหา และเรียนรู้ตลอดชีวิต การปรับหลักสูตร 2008 และ 2017 เพิ่ม “การเรียนรู้เชิงรุก-ลึก (active learning)” และสมรรถนะศตวรรษ 21 เชื่อมโยงกับ SDGs และสังคมสูงวัย

มิติ “โทกุ” ได้รับการขยายผ่านการยกระดับ “วิชาศีลธรรม (道徳科)” ให้เป็น “รายวิชาพิเศษ” ตั้งแต่ ประถม ปี 2018 และมัธยมต้น ปี 2019 ภายใต้การปฏิรูป 2015 วิชานี้ต้องใช้หนังสือเรียนที่ MEXT อนุมัติและมีการประเมินผลพฤติกรรมเชิงคุณค่า หัวข้อการเรียนรู้ครอบคลุมตั้งแต่ด้านความซื่อสัตย์ การเคารพสิทธิ สันติภาพ และ “ความรักชาติ/ท้องถิ่น” ซึ่งสอดคล้องกับการแก้กฎหมายแม่บท 2006 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจุดประกายทั้งเสียงสนับสนุน เช่น ช่วยรับมือปัญหาหรั่งแกในโรงเรียน และเสียงวิจารณ์เรื่องการสร้างแนวคิดอคติชาตินิยม ดังนั้น วิชาศีลธรรมจึงกำหนดให้ครูใช้วิธีอภิปราย กรณีศึกษา และการเขียนสะท้อน แทนการสอนแบบท่องจำ

ด้าน “โต” และการสร้างนิสัยสังคม โรงเรียนญี่ปุ่นใช้กิจวัตรประจำวัน—เช่น การรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันภายใต้ กฎหมาย Shokuiku 2005 ที่มอง “มือกลางวันคือบทเรียนมีชีวิต” และการให้เด็กทำความสะอาดห้องเรียนเอง—เพื่อสอนสุขภาวะ วินัย และความกตัญญู ขณะเดียวกัน บุ๊กตัสโต (部活動) หรือชมรมหลังเลิกเรียนกว่า 80 ชนิด ตั้งแต่ยูโด วาดดนตรี ถึงหุ่นยนต์ ถูกมองว่าเป็น “ห้องเรียนที่สอง” สำหรับฝึกความเพียร ภาวะผู้นำ และการทำงานเป็นทีม อันเป็นหัวใจของมิติ โทกุ และ โต

ส่วน “ชิ” และการบ่มเพาะทักษะศตวรรษ 21 ได้รับแรงหนุนจาก “ช่วงโม่งศึกษาบูรณาการ” (Period for Integrated Studies) ซึ่งนำมาใช้ตั้งแต่หลักสูตร 1998 และปรับให้เน้น “การสืบค้นเชิงบูรณาการ” ในหลักสูตร 2020 นักเรียนจะออกแบบโครงการเอง เชื่อมโยงวิทยาศาสตร์ สังคม ศิลปะ และสากลศึกษา เพื่อฝึกการคิดเชิงระบบ การสื่อสาร และพลเมืองประชาธิปไตย นอกจากนี้ หลักสูตรใหม่ยังผสม ESD และ SDGs เข้ากับโครงการท้องถิ่น ยกกระดับเป้าหมาย “พลังในการดำรงชีวิต” ให้ทันต่อประเด็นโลก

5.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา

ระบบการศึกษาของญี่ปุ่นมีโครงสร้างที่ชัดเจนและมีความหลากหลายทางเส้นทางการเรียนรู้ โดยเน้นให้ผู้เรียนสามารถเลือกเส้นทางที่เหมาะสมกับศักยภาพและเป้าหมายชีวิตของตน ภายใต้กรอบ 6-3-3-4 ที่ค่อนข้างตายตัวแต่มีทางแยกยืดหยุ่นตลอดเส้นทาง

5.3.1 ระดับก่อนประถมถึงมัธยมต้น

เป็นการศึกษา 9 ปีภาคบังคับ เด็กอายุ 3-5 ปีเลือกเข้า “โรงเรียนอนุบาล” (ดูแลโดย MEXT) หรือ “ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก” (ดูแลโดยกระทรวงสวัสดิการ) และ ยังมี “ศูนย์การศึกษาดูแลแบบบูรณาการ” (認定こども園) ที่ผนวกสองภารกิจเข้าด้วยกันตั้งแต่ 2015 เมื่ออายุ 6 ปีทุกคนต้องเข้าเรียนระดับประถมศึกษา 6 ปี และต่อด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี จบครบ 9 ปีภาคบังคับ ซึ่งจัดอยู่ในโรงเรียนประจำปีการศึกษาเมษายน-มีนาคม

5.3.2 ระดับมัธยมปลาย

หลังสอบเข้ามัธยมปลาย (高校) หลักสูตร 3 ปี นักเรียนเลือกหลักสูตรทั่วไป/เฉพาะทาง/บูรณาการ โดยสายเฉพาะทางมีมากกว่า 10 สาขา (เกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม พยาบาล ฯลฯ) ขณะที่สายบูรณาการผสมวิชาวิชาการกับอาชีพเพื่อรองรับความสนใจหลากหลาย นอกจากนี้ตั้งแต่ 1999 ญี่ปุ่นเปิด “โรงเรียนมัธยมบูรณาการ 6 ปี” (中等教育学校) รวมชั้น ม.ต้น-ปลายไว้ทีเดียว ลดแรงสอบบ่ายช่วงและเอื้อการพัฒนาโครงการระยะยาว ส่งผลให้อัตราเข้าเรียนต่อมัธยมปลายสูงกว่า 98 % เป็นเวลาต่อเนื่องหลายปี

กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดให้หลักสูตรเต็มเวลา 3 ปี เป็นมาตรฐาน แต่เปิดหลักสูตรนอกเวลา (夜間/定時制) และการเรียนทางไกล (通信制) ที่ใช้เวลามากกว่า 3 ปี เพื่อรองรับเยาวชนทำงานหรือผู้เรียนที่ต้องการตารางยืดหยุ่น (มาตรา 56 School Education Act) ผู้ที่ออกกลางคันยังสามารถสอบ “วุฒิเทียบเท่ามัธยมปลาย” (Upper Secondary School Equivalency Examination) ซึ่ง MEXT รับรองให้ใช้สมัครมหาวิทยาลัยหรือสมัครงานได้เช่นเดียวกับผู้ถือประกาศนียบัตรมัธยมปลาย

5.3.3 ระดับอุดมศึกษาและสายเทคนิค

ผู้จบมัธยมปลายสามารถเข้าสู่มหาวิทยาลัย 4 ปี หรือ วิทยาลัย 2-3 ปี (Junior College) ขณะที่นักเรียนจบมัธยมต้นที่มุ่งวิศวกรรมเลือก วิทยาลัยเทคนิค (KOSEN) 5 ปี ซึ่งให้ Associate Degree เร็วและสามารถต่อ “คอร์สขั้นสูง” อีก 2 ปีเพื่อเทียบวุฒิปริญญาตรีได้ วิทยาลัยเทคนิค หรือ KOSEN ทั้ง 51 วิทยาเขตทั่วประเทศได้รับการยอมรับว่าสร้างวิศวกรภาคอุตสาหกรรมชั้นนำ รุ่นละประมาณ 50,000 คน ต่อปี ตั้งแต่ 2019 ยังมี “มหาวิทยาลัยสายวิชาชีพ” และ “จูเนียร์คอลเลจสายวิชาชีพ” ที่เน้นการเรียนเชิงปฏิบัติสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ นอกจากนี้ วิทยาลัยฝึกอาชีพ (専門学校) หลายพันแห่งเปิดทั้งระดับมัธยม-หลังมัธยมเพื่อตอบโจทยตลาดแรงงานเฉพาะทาง

5.4 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้

หลักสูตรของญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นระบบที่มีการวางแผนอย่างต่อเนื่อง และมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนอย่างรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการบูรณาการทักษะ ความรู้ และคุณธรรมเข้าด้วยกัน

5.4.1 มาตรฐานหลักสูตรแห่งชาติ (Course of Study)

หลักสูตรชาติของญี่ปุ่น (学習指導要領 - Course of Study) ทำหน้าที่เป็น “พิมพ์เขียว” ที่ MEXT ปรับทุกสิบปีเพื่อให้โรงเรียนทั่วประเทศรักษามาตรฐานเดียวกันแต่ยืดหยุ่นต่อบริบท ยุคปัจจุบันอ้างอิงฉบับประกาศ 2017 (เริ่มบังคับใช้ระดับประถม/มัธยมต้น 2020 และมัธยมปลาย 2022) ซึ่งสานต่อเป้าหมาย “พลังในการดำรงชีวิต” (Ikiru Chikara) ด้วยการขยับจากการสอนไปสู่ “การเรียนเชิงรุก ลึก และร่วมมือ (active & deep learning)” เน้นสี่มิติหลัก ได้แก่ ทักษะวิชาการมั่นคง, ความสามารถใช้ความรู้แก้ปัญหา, คุณค่าทางสังคม/คุณธรรม, และสุขภาพ พร้อมบูรณาการ ICT การเขียนโปรแกรมในวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์

ตั้งแต่ ป.5, และยกวิชาภาษาอังกฤษลงมาเริ่ม Foreign-Language Activities ที่ ป.3-4 และเป็น “วิชาบังคับเต็มรูป” ที่ระดับชั้น ป.5-6

5.4.2 จุดเด่นสำคัญ

1) ช่วงเวลาแห่งการเรียนรู้แบบบูรณาการ (総合的な学習の時間):

จัดสรร 70-100 ชั่วโมง/ปี ให้นักเรียนประถม-มัธยมต้นออกแบบโครงการข้ามวิชา เช่น SDGs, สิ่งแวดล้อม, หรือการท่องเที่ยวชุมชน โดยกระตุ้นการตั้งคำถาม สืบค้นภาคสนาม และนำเสนอผลต่อสาธารณะ กรอบ 2017 ย้ำให้โรงเรียนเชื่อมโยงทรัพยากรท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญภายนอก เพื่อพัฒนาทักษะวิจัย การสื่อสารหลายภาษา และสมรรถนะพลเมืองโลก

2) กิจกรรมพิเศษ (特別活動 - Tokkatsu):

คือเอกลักษณ์ที่ตั้งชีวิตประจำวันมาเป็นบทเรียนอย่างเป็นระบบ ครอบคลุม 1) กิจกรรมห้องเรียน (เวรประจำวัน จัดบอร์ด) 2) สถานักเรียน 3) ชมรม และ 4) งานโรงเรียนหรือทัศนศึกษา ทุกกิจกรรมมีแผนการสอนและชั่วโมงประจำสัปดาห์และถูกประเมินเชิงพฤติกรรม ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสร้างทักษะสังคม ภาวะผู้นำ และนิสัยรับผิดชอบ งานวิจัยล่าสุดย้ำว่า Tokkatsu ยังช่วยพัฒนา non-cognitive skills เช่น ความเห็นอกเห็นใจและความเพียร แม้ในช่วง COVID-19 ที่กิจกรรมถูกปรับรูปแบบไปก็ตาม (Lagones & Alonso Ishihara, 2024).

3) การศึกษาศีลธรรม (道徳):

ถูกยกระดับขึ้นก่อนการปรับหลักสูตร 2017 และเริ่มสอนเต็มรูปที่ระดับประถมในปี 2018 และมัธยมต้นในปี 2019 เปลี่ยนจาก “ชั่วโมงกิจกรรม” เป็น “รายวิชาพิเศษ” ที่มีหนังสือเรียนผ่านการอนุมัติระดับชาติ โดย MEXT และกำหนดเกณฑ์ประเมินผู้เรียน เนื้อหาครอบคลุมความซื่อสัตย์ สิทธิมนุษยชน สันติภาพ ความรักท้องถิ่น-ชาติ และการอยู่ร่วมกับความหลากหลาย โดยเน้นวิธีอภิปราย กรณีศึกษา และการสะท้อนตน เพื่อลดการท่องจำแบบอำนาจนิยม

4) แนวปฏิบัติ “Lesson Study” (授業研究)

Lesson Study เป็นกลไกหลักยกระดับคุณภาพชั้นเรียน ครูในโรงเรียนเดียวกันจะร่วมออกแบบแผนการสอนบนฐาน Course of Study สังเกตชั้นเรียนจริงโดยมี “บทเรียนวิจัย” ให้เพื่อนครู นักศึกษา หรือผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วม และวิเคราะห์ผลและปรับบทเรียนต่อเนื่อง วงจรนี้ดำเนินมานานกว่าศตวรรษและแพร่สู่นานาชาติในฐานะโมเดล research-lesson ช่วยให้ครูตีความมาตรฐานกลางให้สอดคล้องผู้เรียนและสร้างนวัตกรรมการสอนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากมาตรฐานหลักสูตร MEXT ยังควบคุมกระบวนการพิมพ์หนังสือเรียน ผ่าน Textbook Approval Council เพื่อให้ทุกเล่มสอดคล้อง Course of Study จากนั้นคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด/เทศบาลเป็นผู้เลือกเล่มและแจกฟรี โรงเรียนส่งแผนจัดการเรียนรู้ประจำปีให้คณะกรรมการท้องถิ่นตรวจ ท้ายปีการศึกษาทุกปีนักเรียน ป.6 และ ม.3 เข้าร่วม National Assessment of Academic Ability เพื่อติดตาม

คุณภาพด้านภาษาญี่ปุ่นและคณิตศาสตร์ ทำให้รัฐบาลกลางเห็นภาพช่องว่างภูมิภาคและปรับงบประมาณสนับสนุนได้อย่างตรงจุด

5.5 การประกันคุณภาพการศึกษา

5.5.1 การประเมินตนเองและการบริหารโรงเรียน

การแก้ไข School Education Act ปี 2002 บัญญัติ มาตรา 42 (และบทบังคับใช้ใน Regulation for Enforcement ม. 66) ให้โรงเรียนของรัฐและเอกชนทุกระดับ “ดำเนินการประเมินตนเองด้านการจัดการและกิจกรรมการสอนอย่างสม่ำเสมอ เผยแพร่ผลแก่ผู้ปกครองและชุมชน และใช้ผลนั้นปรับปรุงคุณภาพ” แนวปฏิบัติแบ่งเป็น 1) กำหนดตัวชี้วัด (ด้านวิชาการ Tokkatsu สุขภาวะ ฯลฯ) 2) ประชุมครู-คณะกรรมการชุมชน ทบพวน 3) ตีพิมพ์รายงานบนเว็บไซต์/จดหมายถึงผู้ปกครอง 4) จัดทำ “แผนปรับปรุง” รอบถัดไป ข้อกำหนดนี้เสริมด้วย มาตรา 43 ที่ให้เผยแพร่ข้อมูลเพื่อสร้างความไว้วางใจและความโปร่งใสระหว่างโรงเรียน-ชุมชน

5.5.2 การประเมินระดับชาติ

ตั้งแต่ 2007 MEXT ดำเนิน การประเมินผลความสามารถทางวิชาการแห่งชาติ (National Assessment of Academic Ability – NAAA) ในวิชาภาษาญี่ปุ่นและคณิตศาสตร์ (บางปีมีวิทยาศาสตร์) สำหรับนักเรียน ป.6 และ ม.3 ทุกคน (รูปแบบสุ่ม-เต็มรุ่นสลับกันในปี) เพื่อ 1) ติดตามคุณภาพการเรียนรู้ 2) ตรวจสอบช่องว่างระหว่างจังหวัด-เทศบาล 3) ปรับนโยบายระดับชาติและหลักสูตรโรงเรียน ผลคะแนนเผยแพร่เฉพาะภาพรวมจังหวัด/เขต ไม่จัดอันดับโรงเรียนเดี่ยว เพื่อลดแรงกดดันสอบ แต่จังหวัดใช้ข้อมูลวางแผนสนับสนุนโรงเรียนอ่อนแอเป็นรายกลุ่ม

5.5.3 การประเมินในระดับอุดมศึกษา

ระบบอุดมศึกษาถูกกำกับด้วย “Certified Evaluation & Accreditation” (CEA) — โครงการประเมิน-รับรองโดยหน่วยงานภายนอกที่รัฐมนตรี MEXT รับรอง (เช่น NIAD-QE, JIHEE) ซึ่งบังคับให้มหาวิทยาลัย Junior College และวิทยาลัยเทคนิคทุกแห่ง ต้องผ่านการตรวจอย่างน้อยหนึ่งครั้งในรอบ 7 ปี ถ้า “ไม่ผ่านมาตรฐาน” สถาบันต้องยื่นแผนปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นเสี่ยงถูกลดงบอุดหนุน หรือในกรณีร้ายแรงสุดคือการเพิกถอนสิทธิรับนักศึกษาใหม่ได้ รอบประเมินปัจจุบัน (รุ่น 3 ปี 2019-) ใช้มาตรฐานคุณภาพด้านภารกิจสถาบัน การวิจัย การเรียนการสอน การเงิน และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ผลการประเมินเผยแพร่แบบเปิดให้ประชาชนเข้าถึง

5.6 การประเมินผลและความรับผิดชอบ

5.6.1 ในระดับภาคบังคับ

ในโรงเรียนมีการประเมิน “องค์รวม 3 มิติ” โดยสมุดพก (通知表 / report card) ทุกเทอมแยกผลตามความรู้-ทักษะ (知識・技能) การคิด-ตัดสินใจ-สื่อสาร (思考・判断・表現) และทัศนคติ/ความผูกพัน (主体的に学習に取り組む態度) ซึ่งกำหนดไว้ในแนวทางประเมินของ MEXT ภายใต้ Course of Study ใหม่ 2017

นอกจากนี้ ยังมีการบันทึก “การอยู่ร่วมกับผู้อื่น/ความรับผิดชอบ” และบันทึกกิจกรรม Tokkatsu เช่น การทำความสะอาดห้องเรียนหรือเป็นหัวหน้าเวร ถูกบันทึกคู่กับคะแนนวิชาการ เพื่อสะท้อนการพัฒนาคุณธรรมและทักษะชีวิต

5.6.2 การสอบเข้าระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย

การสอบเข้าระดับมัธยม ใช้ระบบ Prefectural Entrance Exams (ข้อเขียน + ประกาศเกรด/พอร์ตโฟลิโอของ ม.ต้น) จัดปีละครั้งโดยบอร์ดการศึกษาจังหวัด ปัจจุบันบางจังหวัดเพิ่มการสัมภาษณ์กลุ่มและพิจารณากิจกรรม Tokkatsu เพื่อลดการเน้นข้อสอบล้วน

การสอบเข้ามหาวิทยาลัย ใช้ระบบ Common Test for University Admissions (เริ่ม 2021 แทน National Center Test) และ ข้อสอบเฉพาะมหาวิทยาลัย แนวโน้มล่าสุดคือ มีการออกนโยบายรับนักศึกษารอบ AO/Recommendation บังคับให้อย่างน้อยหนึ่งอย่างต่อไปนี้อยู่ในเกณฑ์คัดเลือก ได้แก่ เรียงความ การนำเสนองาน การสัมภาษณ์ ฯลฯ เพื่อสมรรถนะที่รอบด้าน

5.6.3 ความรับผิดชอบทางการศึกษา

โรงเรียนทุกระดับต้องเผยแพร่รายงานประเมินตนเองประจำปีตาม มาตรา 42 School Education Act; คณะกรรมการผู้ปกครอง-ที่ปรึกษาชุมชนให้ “เรต A-D” ผ่านแบบฟอร์มของ MEXT เพื่อตรวจสอบและเสนอแนะ นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2000 คณะกรรมการการศึกษาจังหวัดเริ่มใช้ ระบบ MBO (กำหนดเป้าหมายรายบุคคล, สังเกตชั้นเรียน, พีดแบ็ก) โดยมีอำนาจทางกฎหมายจาก Local Public Service Law มาตรา 40 และ Local Educational Administration Act มาตรา 46; ผลลัพธ์เชื่อมโยงกับการเลื่อนตำแหน่งและพัฒนา PD อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ พ่อแม่และสภาโรงเรียนสามารถเข้าถึงผลประเมินโรงเรียน-ผู้อำนวยการ พร้อมเสนอข้อคิดเห็นต่อแผนปรับปรุงรายปี กระตุ้นวัฒนธรรมเปิดข้อมูล ปรับการสอน และติดตามซ้ำ

5.7 ประเด็นสำคัญและจุดเน้น

5.7.1 การปฏิรูปดิจิทัล (Digital Transformation)

รัฐบาลเปิดตัว GIGA School Program ปี 2020 ตั้งเป้า “หนึ่งอุปกรณ์ต่อหนึ่งนักเรียน” พร้อมเครือข่ายไฟเบอร์ถึงทุกห้องเรียน ภายในมีนาคม 2021 อุปกรณ์ถูกกระจายแล้ว 97.6 % ของเทศบาล 1,769

แห่ง ปัจจุบันกำลังเดินหน้า Phase 2 (FY 2024–2027) ซึ่งอัปเดตอุปกรณ์รุ่นใหม่และปรับสิทธิ์การเข้าถึงเว็บให้ปลอดภัยยิ่งขึ้น งานวิจัยล่าสุดชี้ว่าความเหลื่อมล้ำด้าน ICT ยังปรากฏระหว่างเมือง-ชนบทและทักษะครูจึงต้องเร่งพัฒนาศูนย์ฝึกอบรม และจัดงบประมาณสนับสนุนโรงเรียนด้วยโอกาส (Nae, 2024) ทั้งหมดนี้ถูกเร่งตัวจากวิกฤต COVID-19 ซึ่งบังคับให้โรงเรียนจัดการเรียนรู้ทางไกลเป็นวงกว้างครั้งแรก

5.7.2 ความเสมอภาคและการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม

นโยบาย Inclusive & Equitable Education ใน Basic Plan for the Promotion of Education (ฉบับ 4 ปี 2023-27) กำหนดให้ทุกจังหวัดจัดทำ Individual Education Plans (IEP) สำหรับเด็กที่ต้องการการสนับสนุนเฉพาะ โครงการความร่วมมือ UNESCO-MEXT ปี 2024 ยังมุ่งสร้างชุมชนเรียนรู้เพื่อ SDGs ที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจเมื่อปี 2024 พบว่าโรงเรียนมัธยมปลายของรัฐเพียง 20 % จัดโควตารับนักเรียนต่างชาติและลูกหลานแรงงานข้ามชาติ แม้ MEXT จะออกแนวทางส่งเสริมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ตัวเลขเด็กต่างชาติที่ต้องการความช่วยเหลือด้านภาษาญี่ปุ่นเพิ่มเร็วกว่าอัตราครูผู้เชี่ยวชาญ ทำให้หลายเขตต้องจัดคลินิกภาษาหลังเลิกเรียนและใช้อาสาสมัครเพิ่ม

5.7.3 การศึกษาเพื่อพลเมืองโลก

หลักสูตร 2017 บูรณาการ SDGs, ความยั่งยืน และ Global Citizenship Education (GCE) ใน “ช่วงเวลาแห่งการเรียนรู้แบบบูรณาการ” และวิชาภาษาอังกฤษ โดยเน้นโครงการข้ามวิชากับภาคชุมชน โรงเรียนหลายแห่งจัดโมเดลจำลองสหประชาชาติ (Model UN) แข่งขันอภิปรายหลายภาษา และใช้โครงการแลกเปลี่ยนนักเรียนที่กระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) สนับสนุน เพื่อขยายมุมมองต่อความเป็นสากลให้แก่เยาวชน

5.7.4 สภาพแวดล้อมการทำงานของครู

ครูในประเทศญี่ปุ่นถูกคาดหวังให้เป็น “ผู้นำทางจิตวิญญาณ” ไม่ใช่แค่ผู้ถ่ายทอดความรู้ ซึ่งแตกต่างจากระบบที่มองครูในฐานะ “ผู้ให้บริการทางวิชาการ” เพียงอย่างเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาการทำงานเกินเวลา (Karōshi) ของครู ซึ่งเกิดจากภารกิจนอกชั้นเรียน เช่น ชมรมกีฬา Tokkatsu และงานธุรการ ผลสำรวจ JTU ปี 2022 ชี้ว่าครูประเมินทำงานเฉลี่ย 10 ชม. 31 นาที/วัน ส่วนครูมัธยมต้น 11 ชม. 16 นาที/วัน

ดังนั้นเพื่อลดภาระของครู รัฐสภาได้แก้ไข Act on Special Measures for School Teachers' Salaries (Kyūtoku Law) ปี 2025 เพิ่มเงินชดเชยจาก 4 % เป็น 10 % ของเงินเดือน และกำหนดเพดานชั่วโมงล่วงเวลาไม่เกิน 720 ชม./ปี พร้อมเดินหน้า “School Staffing Reform” จ้างผู้เชี่ยวชาญชมรมและเจ้าหน้าที่ธุรการ อย่างไรก็ตาม บทวิเคราะห์สื่อและสหภาพครูล่าสุดเตือนว่ากฎหมายยังไม่งานส่วนเกินในเชิงโครงสร้างในโรงเรียน ทำให้ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการบูรณาการลดกิจกรรมภายนอกชั้นเรียนและทบทวนระบบค่าตอบแทนพิเศษที่ไม่มีโอทีที่เป็นระบบมากขึ้น

5.8 งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

ญี่ปุ่นใช้งบประมาณการศึกษาส่วนรวมต่อ GDP ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศ OECD อื่น ๆ (ราว 3.3–3.5%)

5.8.1 การใช้จ่ายของรัฐ

การศึกษาภาคบังคับ (ป.1–ม. 3) ไม่เก็บค่าเล่าเรียน พร้อม “หนังสือเรียนฟรี” และเงินอุดหนุนค่าชุดนักเรียน-อุปกรณ์ชั้นพื้นฐาน รัฐกลางรับผิดชอบเงินเดือนครูและงบก่อสร้างอาคารผ่านการแบ่งภาระกับเทศบาล ทำให้โรงเรียนชนบทมีทรัพยากรใกล้เคียงเขตเมือง ในระดับมัธยมปลาย รัฐบาลดำเนิน High School Tuition Support Fund (2010 → ขยายไปถึง 2020) จ่ายค่าเทอมให้ครอบครัวที่มีรายได้ไม่เกิน 9.1 ล้านเยน/ปี ครอบคลุมทั้งโรงเรียนรัฐและ เอกชน—ซึ่งยังได้รับอุดหนุนราว 50 % ของเงินเดือนครูและงบลงทุนสิ่งก่อสร้างจากรัฐกลางตามกฎหมายส่งเสริมโรงเรียนเอกชน

ส่วนการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตั้งแต่ เม.ย. 2020 มีระบบ “ยกเว้น/ลดหย่อนค่าเล่าเรียน” และ “ทุนให้เปล่า” สำหรับนิสิตจากครัวเรือนรายได้น้อย (และกู้ดอกเบี้ยต่ำของ JASSO) ส่งผลให้อัตราเข้ามหาวิทยาลัยของเด็กยากจนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในแผนแม่บทการศึกษา ฉบับ 4 (2023-27)

5.8.2 มาตรการลดความเหลื่อมล้ำ

โรงเรียนขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ได้รับ “เงินอุดหนุนพิเศษ” เพื่อคงอัตราครูต่อห้อง สร้างหอพัก รถบัส หรือ เรือรับ-ส่งนักเรียน และปรับปรุงอาคารเรียนให้ใช้เป็นศูนย์ชุมชน มาตรการนี้ดำเนินมาตั้งแต่ทศวรรษ 1960 และยังปรากฏในแผนแม่บทปัจจุบันที่ย้ำว่าเด็กบนเกาะและบนเขาต้องได้รับการศึกษามาตรฐานเดียวกับเมืองใหญ่

ครอบครัวรายได้น้อยหรือครอบครัวพ่อ/แม่เลี้ยงเดี่ยว ได้รับเงินช่วยค่าอุปกรณ์และอาหารกลางวัน ขณะที่เทศบาลสามารถยกเว้นค่าเสริมกิจกรรมพิเศษ (Tokkatsu) และจัดกองทุนฉุกเฉินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ ICT ภายใต้โครงการ GIGA School เพื่อลดช่องว่างดิจิทัล

นอกจากนี้ เมื่อเกิดแผ่นดินไหวหรือสึนามิ รัฐบาลกลางได้มีการกั้นงบ “กองทุนสำรองฉุกเฉิน” (FY2024 เพิ่ม 500 พันล้านเยน เป็น 1 ล้านล้านเยน) เพื่อซ่อมหรือสร้างโรงเรียนและสาธารณูปโภคในพื้นที่ประสบภัย โดยใช้แนวทาง “โรงเรียนปลอดภัยบนแผ่นดินไหว” ที่ได้รับบทเรียนและงบวิจัยต่อเนื่องตั้งแต่ 1995 ถึงปัจจุบัน

5.9 ข้อสังเกตเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

ในโรงเรียนญี่ปุ่น การทำความสะอาดกลายเป็นกิจวัตรที่ทุกคนถือปฏิบัติ นักเรียนจะทำความสะอาดห้องเรียนและห้องน้ำเป็นประจำ กิจกรรมนี้ไม่ได้เป็นเพียงงานบ้าน แต่ถูกออกแบบให้สร้างความรับผิดชอบ ความถ่อมตน และความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพื้นที่เรียนรู้ร่วมกัน ชั้นเรียนจึงกลายเป็นชุมชนเล็ก ๆ ที่ทุกคนดูแลกันเองตั้งแต่เช้าถึงเย็น

มื้อกลางวันภายใต้ระบบ給食 Kyūshoku คืออีกบทเรียนชีวิต โรงเรียนจัดอาหารที่คำนึงถึงคุณค่าทางโภชนาการ ขณะที่นักเรียนผลัดกันเสิร์ฟและเก็บจาน การรับประทานอาหารเช้าสอนมารยาท ส่งเสริมสุขภาพ และเชื่อมโยงกับวัฒนธรรมอาหารท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม เด็ก ๆ เรียนรู้ถึงความใส่ใจเรื่องอาหารคือส่วนหนึ่งของการเป็นพลเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

บรรยากาศแห่งอัตลักษณ์โรงเรียนถูกหล่อหลอมผ่านงานกีฬา 運動会 Undōkai งานวัฒนธรรม文化祭 Bunkasai และพิธีจบการศึกษา กิจกรรมเหล่านี้สร้างความร่วมมือและความภาคภูมิใจในโรงเรียน นักเรียนได้แสดงพลัง สร้างสรรค์ผลงาน และฝึกการทำงานเป็นทีมในเวทีที่ทุกคนมีส่วนร่วม ผลลัพธ์คือรากฐานความสัมพันธ์อันแข็งแกร่งระหว่างเพื่อน ครู และผู้ปกครอง

โรงเรียนในฐานะศูนย์กลางชุมชนยังรับบทเป็นศูนย์อพยพฉุกเฉินและสถานที่เลือกตั้งเมื่อจำเป็น นอกเวลาเรียน อาคารเรียนเปิดจัดกิจกรรมการเรียนรู้สำหรับผู้สูงอายุและประชาชนทั่วไป ทำให้โรงเรียนกลายเป็นพื้นที่ปลอดภัยและองค์ความรู้ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

มิติทางกฎหมายเน้นย้ำ Public Nature of Education เอกสารนโยบาย อาติ มาตรา 6 ของ Basic Act on Education กำหนดว่าโรงเรียนรัฐและโรงเรียนเอกชนต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนไม่ใช่แค่เพื่อการเข้าถึง แต่เพื่อรับรองบทบาทของพวกเขาในฐานะกลไกสาธารณะ ญี่ปุ่นจึงสร้างสมดุลระหว่างการบริหารแบบเอกชนกับความรับผิดชอบต่อสังคมได้อย่างโดดเด่น

School Education Act วางระบบโรงเรียนอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน มี Compulsory Education School ที่รวมประถมและมัธยมต้นไว้ในสถาบันเดียว มี Secondary Education School ที่ต่อเนื่องจากมัธยมต้นถึงมัธยมปลาย และมีสายวิชาชีพ Specialized Training Colleges หรือ KOSEN ซึ่งเริ่มหลังจบ ม.3 แล้วดำเนินต่อถึงระดับอุดมศึกษา การออกแบบนี้ลดการเปลี่ยนผ่านและสร้างความมั่นคงทางวิชาการ พร้อมตอบสนองความหลากหลายของผู้เรียนภายใต้โครงสร้างระบบเดียวกัน

เอกสารนโยบายยังย้ำคุณสมบัติทางจริยธรรมของครู นอกเหนือจากคุณวุฒิด้านวิชาการ ครูต้องตระหนักถึงเกียรติของวิชาชีพ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และทำหน้าที่เป็น moral exemplar ภายในห้องเรียน การฝึกอบรมมุ่งเน้นทักษะการสร้างสัมพันธ์กับผู้เรียน การสื่อสาร และภาวะผู้นำ ผู้สอนจึงถูกคาดหวังให้เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของเยาวชน ไม่ใช่เพียงผู้ให้บริการทางวิชาการ

ประเทศญี่ปุ่นวาง Career-long Teacher System ด้วยเส้นทางใบอนุญาต “Class II → Class I → Specialist” ครูทุกคนต้องต่ออายุใบประกอบวิชาชีพครูทุก 10 ปี ผ่านการอบรมไม่น้อยกว่า 30 ชั่วโมง มีโครงสร้างการพัฒนาหลายช่วง ตั้งแต่การอบรมครูใหม่ การอบรมเมื่ออายุงาน 10 ปี 20 ปี ไปจนถึงหลักสูตร

เฉพาะทางสำหรับครูหัวหน้ากลุ่มหรือรองผู้อำนวยการ National Center for Teachers' Development ทำหน้าที่สนับสนุนตลอดเส้นทางนี้ สะท้อนแนวคิดว่าการสอนคือวิชาชีพตลอดชีวิต

กิจกรรมพิเศษ Tokkatsu ถูกจัดเป็นสาระการเรียนรู้ได้มีรูปแบบ เวรทำความสะอาด การแจกอาหาร กลางวัน และสภานักเรียน ขับเคลื่อนการปลูกฝังระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ ความเป็นผู้นำ ตลอดจนทักษะการทำงานเป็นทีมและการสื่อสาร ผู้เรียนจึงได้รับการบ่มเพาะสำนึกความเป็นพลเมืองจากกิจวัตรประจำวัน มากพอ ๆ กับการเรียนรู้ในห้องเรียนวิชาการ

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นผสมผสานการประเมินตนเองและการประเมิน ภายนอก โรงเรียนต้องจัดทำรายงานการประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอและเผยแพร่สู่สาธารณะ มหาวิทยาลัย ถูกกำหนดให้ผ่านการรับรองรอบระยะเวลาจากหน่วยงานภายนอกภายใต้ University Evaluation Standard กรอบนี้สร้างความโปร่งใส และช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาในทุกระดับให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

6. ประเทศสิงคโปร์

6.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานและโครงสร้างการบริหาร

การศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีกฎหมายทางการศึกษาที่สำคัญต่อการพัฒนาทักษะ โดยข้อสังเกต ที่สำคัญในการศึกษาคั้งนี้ คือ กฎหมายการศึกษาของสิงคโปร์เกิดขึ้นครั้งแรกก่อนที่จะมีการขับไล่ให้สิงคโปร์ ออกจากสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยกฎหมายทางการศึกษาสำคัญของสาธารณรัฐสิงคโปร์ประกอบด้วยกฎหมาย สำคัญหลายกฎหมายตัวอย่างเช่น

6.1.1 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2500 (Education Act 1957)

พระราชบัญญัติการศึกษานี้เป็นพระราชบัญญัติทางการศึกษาที่มีความสำคัญ โดยมีพื้นฐานจากสมุด ปกขาวว่าด้วยนโยบายทางการศึกษาเพื่อการสร้างชาติมาลายา (Norrudin, 1957) ซึ่งสมุดปกขาวดังกล่าว เป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนานโยบายทางการศึกษาจนในที่สุดการพัฒนาพระราชบัญญัติการศึกษา เกิดขึ้น โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษานี้เป็นการสร้างกรอบแนวคิดพื้นฐานเพื่อกำกับดูแล โรงเรียน ครู และสถาบันการศึกษาในสิงคโปร์ นอกจากนี้ยังกำกับดูแลเรื่องการเงิน นโยบายทางการศึกษา รวมไปถึงข้อร้องเรียนต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามระเบียบ

6.1.2 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2543 (Compulsory Education Act 2000)

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาภาคบังคับ โดยมี ข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุและข้อยกเว้น รวมถึงการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาการศึกษาภาคบังคับ และ บทลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการศึกษาดังกล่าว

6.1.3 พระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน พ.ศ.2552 (Private Education Act 2009)

พระราชบัญญัตินี้สร้างไว้เพื่อควบคุม กำกับ และรับรองมาตรฐานของสถาบันการศึกษาเอกชน เพื่อให้ผู้เรียนและผู้ปกครองมีความเข้าใจและสร้างความเชื่อมั่นว่าการศึกษาของเอกชนเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยไม่หลอกลวงหรือโฆษณาเกินจริง ทั้งนี้เพื่อป้องกันกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

6.1.4 SkillsFuture Singapore Agency Act 2016

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการวางแผนเกี่ยวกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต การเตรียมความพร้อมในการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่อให้แรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โครงสร้างการบริหาร

การบริหารงานภายใต้กฎหมายหลักของสิงคโปร์ โดยเฉพาะงพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2500 มีลักษณะของการสร้างโครงสร้างในลักษณะของ top-down โดยการตัดสินใจและการดูแลทั้งหลายดูแลโดยอธิบดีกรมการศึกษา (Director-General of Education) การดำเนินงานของคณะกรรมการในโรงเรียนต้องได้รับอนุมัติและคำสั่งจากรัฐมนตรี แนวทางการบริหารแบบรวมศูนย์นี้ช่วยให้มั่นใจได้ว่านโยบายและแนวปฏิบัติทางการศึกษาทั่วประเทศสิงคโปร์มีความเป็นเอกภาพและสามารถควบคุมได้

นอกจากนี้ระบบยังเปิดโอกาสให้กับ คณะกรรมการเฉพาะกิจ ที่มีอำนาจตามกฎหมายของโรงเรียน เช่น คณะกรรมการทางการเงิน (Education Finance Board) ทั้งนี้เพื่อให้โรงเรียนบริหารเชิงเทคนิคได้อย่างเหมาะสม ตามข้อบังคับเดียวกัน โดยประเด็นดังกล่าวได้กลายเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญของโครงสร้างทางการศึกษาในสิงคโปร์

6.2 ปรัชญาและวิสัยทัศน์ทางการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาของสิงคโปร์ได้สะท้อนปรัชญาในการสร้างหลักประกันคุณภาพทางการศึกษา โดยมุ่งเน้นในการเข้าถึงการศึกษา และกฎระเบียบด้านการศึกษา เพื่อประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาประเทศชาติ วิสัยทัศน์ของพระราชบัญญัตินี้คือการสร้างระบบการศึกษาที่มีโครงสร้างและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการบริหารจัดการที่เหมาะสม การสอนที่มีคุณภาพ และการปฏิบัติตามมาตรฐาน พระราชบัญญัตินี้เน้นย้ำถึงการปกป้องสวัสดิภาพสาธารณะ การรักษาวินัย และการสร้างหลักประกันว่าการศึกษาสอดคล้องกับเป้าหมายทางสังคมและระดับชาติของสิงคโปร์ในวงกว้าง นอกจากนี้ยังมุ่งป้องกันการใช้สถาบันการศึกษาในทางที่ผิดเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์สาธารณะ

จากเนื้อหาในพระราชบัญญัติการศึกษาต่าง ๆ ของสิงคโปร์ แม้ว่าจะไม่มีคำว่า วิสัยทัศน์ โดยตรงแต่กล่าวได้ว่าการศึกษาคือหัวใจที่เป็นกลไกทางสังคมที่มีความสำคัญ ทั้งในแง่ของการสร้างเอกภาพของสิงคโปร์ และการสร้างทุนมนุษย์ที่สามารถตอบสนองตลาดแรงงานที่มีความหลากหลาย จากเอการทั้งหมดจึงสามารถกล่าวได้ว่ากลไกทางการศึกษาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่เป็นกลไกทางสังคมที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

6.3 โครงสร้างเส้นทางการศึกษาและระดับการศึกษา

แผนการศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีการศึกษาระดับภาคบังคับ โดยใน section 3 ของพระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กล่าวไว้ว่า นักเรียนจะต้องเข้าเรียนในระดับชั้นประถมศึกษา โดยนักเรียนสิงคโปร์ที่มีอายุ 6 – 15 ปี ต้องเข้าโรงเรียนของรัฐหรือโรงเรียนที่มีใบรับรอง โดยหากผู้ปกครองไม่ส่งบุตรหลานไปเรียนจะมีโทษตามกฎหมาย ยกเว้นว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณียกเว้น

หลักจากระดับประถมศึกษานั้น Compulsory Education Act ไม่ได้กล่าวโดยตรง แต่มีระบบนโยบายที่รับรองทั้งสายวิชาการ สายอาชีพศึกษาโดยใน Section 4(a) ของ Educational Act ได้ระบุว่า institute of Technical Education ดำเนินการแยกออกมาเพื่อให้การศึกษาในสายของอาชีพศึกษา ในพระราชบัญญัติทางการศึกษาไม่ได้มีการกล่าวถึงจำนวนปีการศึกษาอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาแบบใหม่ภายใต้ Skill Futures ที่ออกแบบสนับสนุนว่าการเรียนรู้ต่าง ๆ ไม่ได้มีความจำกัดอยู่ภายในโรงเรียนเท่านั้น

6.4 หลักสูตรและมาตรฐานการเรียนรู้

ประเด็นทางหลักสูตรในสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญต่อการขึ้นทะเบียนหลักสูตรก่อนการดำเนินการเรียนการสอน โดยการจัดการเรียนการสอนนั้น โรงเรียนจะต้องส่งแผนการ (proposed syllabus) และชั่วโมงเรียนที่เป็นชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์ให้กับอธิบดีการศึกษาพิจารณา สำหรับโรงเรียนเอกชน หลักสูตรของแต่ละแห่งก็จำเป็นต้องส่งมาประเมินและได้รับการอนุมัติก่อนการจัดการเรียนการสอน

6.5 การประเมินคุณภาพ

การประเมินและการประกันคุณภาพเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่มีความโดดเด่นในสิงคโปร์มาก โดยการประเมินและประกันคุณภาพมักดำเนินการตั้งแต่ขั้นก่อนดำเนินงาน ซึ่งทางหน่วยงานรัฐจะตรวจสอบโรงเรียนครู หลักสูตร และแม้กระทั่งโครงสร้างบริหารของโรงเรียน ซึ่งการประกันคุณภาพของสิงคโปร์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักดังต่อไปนี้

การตรวจสอบโดยภาครัฐนั้น โรงเรียนที่จดทะเบียนทุกแห่งต้องได้รับการตรวจสอบหรือการเยี่ยมโรงเรียนประจำปีซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการอันโดดเด่นของสิงคโปร์ มีการควบคุมการจ้างครูและผู้บริหารอย่างเหมาะสม อีกทั้งอธิบดีกรมการศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้โรงเรียนปรับปรุงแก้ไขทันที สำหรับโรงเรียนเอกชนจากพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน ได้มีการตั้งระบบการรับรองมาตรฐาน ระบบการออกใบรับรองหรือวุฒิ และกลไกการแก้ไขข้อพิพาท ภายใต้คณะกรรมการการศึกษาเอกชน (Committee for Private Education)

6.6 การประเมินผลและความรับผิดชอบ

พระราชบัญญัติจะไม่ได้กล่าวถึงการประเมินผู้เรียนโดยตรงแต่กำหนดความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น บทบาทของผู้ควบคุมโรงเรียนที่จะต้องตอบประเด็นที่อธิบดีกรมการศึกษาในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน รวมถึงรายงานการขึ้นทะเบียนครู การเปลี่ยนแปลงเงินเดือนและการลาออก นอกจากนี้การศึกษาของสิงคโปร์มีกลไกการอุดหนุนอย่างเป็นระบบ ซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นกลไกที่ทำอย่างเป็นระบบ

6.7 ประเด็นสำคัญและจุดเน้น

จากบทบาทของ Director-General และ Finance Board ตลอดทั้งพระราชบัญญัติ แสดงให้เห็นว่าการศึกษาในสิงคโปร์มุ่งเน้นด้านการควบคุมคุณภาพ การกำกับด้านโครงสร้างและกฎหมาย และ ความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐให้ความสำคัญกับการคัดกรองโรงเรียนที่อาจส่งผลกระทบต่อ public interest หรือ ความมั่นคงของชาติ

นอกจากการควบคุมโดยรัฐแล้ว การพัฒนาประชากรสิงคโปร์และการผลักดันแรงการอย่างเป็นระบบ นับเป็นจุดหนึ่งที่มีความสำคัญในการศึกษาดังกล่าว โดยการพัฒนาศึกษามักมีการมุ่งเน้นการสร้างความสามารถในการแข่งขันของประชากรผ่านกระบวนการเรียนการสอนที่มีระบบและมีประสิทธิภาพโดยผ่านการรับรองจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

6.8 งบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา

ระบบการจัดสรรทรัพยากรอยู่ภายใต้การกำกับของ Education Finance Board โดยมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการเงินเพื่อการศึกษาและพิจารณางบประมาณประจำปีเพื่อเสนอแก่รัฐมนตรี นอกจากนี้ Section 61(i) ให้อำนาจรัฐมนตรีกำหนด เงื่อนไขการให้เงินอุดหนุนแก่โรงเรียน สำหรับภาคเอกชนจะมีการควบคุมด้านการเงินล่วงหน้า (Course Money Control) และมีกลไกการคืนเงินกรณียกเลิกหลักสูตร ใน SkillFuture Singapore Agency Act 2016 มีการใช้ทุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนาทักษะระดับประเทศ

6.9 ข้อสังเกตเพิ่มเติมและบริบททางวัฒนธรรม

กฎหมายของสิงคโปร์เป็นการมุ่งเน้นการรวมศูนย์เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามข้อกำหนด โดยการที่มีกฎหมายที่เคร่งครัดนี้ทำให้การศึกษาของสิงคโปร์นั้นมีประสิทธิภาพในการจัดการศึกษา แม้ว่าการจัดการศึกษาค่อนข้างมีความเคร่งครัด การศึกษาของสิงคโปร์ยังเปิดโอกาสให้นักเรียนได้เลือกเรียนตามความถนัดและความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากเลยการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นพื้นฐานการศึกษาของสิงคโปร์

7. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายแม่บทการศึกษาทั้ง 6 ประเทศ ร่วมกับร่าง พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ...

ระบบการศึกษาของทั้ง 7 ประเทศมีจุดยืนทางปรัชญาแตกต่างกัน แต่ตั้งอยู่บนแนวคิด “การพัฒนา มนุษย์ให้มีคุณภาพ” รัฐนิวยอร์คเน้นการพัฒนาทั้งเด็กและผู้ใหญ่ควบคู่ความเสมอภาคทางวัฒนธรรม (CR-SE) ขณะที่ประเทศเยอรมนีกระจายอำนาจด้านการศึกษาให้แต่ละท้องถิ่นและสนับสนุน Dual System ในการจัดการศึกษาสายอาชีพ ประเทศฟินแลนด์ยึดวิถี sivistys คือการเรียนฟรีถ้วนหน้า ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ สงวนอุดมการณ์ Hongik Ingan ให้คน “เต็มคน” ส่วนประเทศญี่ปุ่นยึดถือหลัก Ikiru Chikara คือการเคารพ ศักดิ์ศรีมนุษย์ สิงคโปร์ (SGP) เน้นสร้างพลเมืองที่ยึดอัตลักษณ์แต่เป็นประชาชนโลก และไทย (ประเทศไทย) กำหนดสิทธิพื้นฐานด้านการศึกษาครอบคลุมถึง 16 ประการในกฎหมายฉบับใหม่

โครงสร้างการบริหารสะท้อนระดับการกระจายอำนาจต่างกัน รัฐนิวยอร์ค ใช้ Board of Regents กำกับ ส่วนปฏิบัติอยู่ที่ รัฐนิวยอร์คมี NYSED และเขตท้องถิ่นในเชิงปฏิบัติการ ประเทศเยอรมนีกำหนดให้แต่ละเขตพื้นที่สามารถออกแบบหลักสูตรเองได้โดยมี KMK เป็นผู้ประสานมาตรฐานร่วม ส่วนประเทศฟินแลนด์ให้อำนาจเทศบาลและโรงเรียนในการกำหนดงบประมาณและการสอน ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ มีหน่วยงาน MOE-NEC เป็นส่วนกลางและมีสำนักงานจังหวัด 17 แห่งขับเคลื่อนภาคสนาม ส่วนประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมบทบาทผ่าน “สภการบริหารโรงเรียน” ให้ผู้ปกครองและชุมชนร่วมอนุมัติงบประมาณ ในขณะที่ประเทศสิงคโปร์ยัง รวมศูนย์สูงภายใต้ MOE และ NIE ส่วนประเทศไทยยกร่างกฎหมายให้สถานศึกษาขึ้นพื้นฐานมีอิสระด้านงบประมาณ และวิชาการโดยตรงจากกระทรวง

ทางเลือกเส้นทางการเรียนมีตั้งแต่ระบบแบ่งสายชัดไปจนถึงระบบยืดหยุ่น ประเทศเยอรมนีแยก ออกเป็น Gymnasium, Realschule, Hauptschule และ Duale Ausbildung ประเทศฟินแลนด์ออกแบบ ให้มีความยืดหยุ่นโดยขั้นต้นผู้เรียนต้องสำเร็จการศึกษาระดับ Peruskoulu แล้วเลือกว่าจะศึกษาต่อทางสาย Lukio หรือ VET หรือคุณวุฒิก็ได้ ประเทศเกาหลีใต้เปิดสาย Meister School และการทำ Credit Bank ต่อจากการศึกษาภาคบังคับที่กำหนดไว้ 9 ปี ประเทศญี่ปุ่นออกแบบให้มีโรงเรียนการศึกษาภาคบังคับและ KOSEN เพื่อลดช่วงเปลี่ยนผ่าน ประเทศสิงคโปร์ให้นักเรียนเลือกเส้นทางการศึกษาแบบ academic หรือ applied learning หลังจากสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา ส่วนประเทศไทยมีความคิดริเริ่มการจัดการศึกษาที่ยืดหยุ่นและเปิดโอกาสให้สามารถเทียบโอนผลเรียนระหว่างเส้นทางตามหลักสูตรสถานศึกษาได้

ด้านวิชาชีพครูแต่ละประเทศกำหนดมาตรฐานไว้แตกต่างกัน รัฐนิวยอร์คมีใบอนุญาตระดับ Initial จนไปสู่ ระดับ Professional พร้อมให้เข้ารับการอบรม CTLE ต่อเนื่อง ประเทศเยอรมนีใช้ Staatsexamen สองครั้งและ กำหนดให้ได้สถานะข้าราชการท้องถิ่น ประเทศฟินแลนด์มีการคัดครูเข้าสู่ระบบไม่ถึงร้อยละ 10 ซึ่งจะต้องสำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาโทด้านการศึกษา (M.Ed.) อย่างน้อย 5 ปี ประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้มี National Teacher Exam และเส้นทาง Master Teacher ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นบังคับให้ครูต้องต่ออายุใบอนุญาตทุก 10 ปี ผ่านศูนย์พัฒนาครู ส่วนประเทศสิงคโปร์ดำเนินการฝึกครูผ่านหลักสูตรของ NIE ซึ่งเป็นผู้มีผลการเรียนจัดอยู่ในกลุ่ม สูง 30 เปอร์เซ็นต์แรกของรุ่น ส่วนประเทศไทยมีการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพครูโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ สภาวิชาชีพครูในการกำกับใบอนุญาตและควบคุมคุณภาพและมาตรฐานร่วมกับกระทรวงการอุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาระบบประกันคุณภาพแบ่งเป็นการใช้ข้อมูลขับเคลื่อนกับการตรวจเยี่ยมสนับสนุน รัฐนิวยอร์กใช้ School Report Cards และจัดให้มีกระบวนการแบบ on-site reviews ประเทศเยอรมนีให้ชุมชนร่วมตรวจเยี่ยมโรงเรียนเป็นประจำ ประเทศฟินแลนด์เน้นกระบวนการประเมินตนเองทุกปีและประเมินภายนอกแบบไม่จัดอันดับซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย ประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงาน NEIS เปิดข้อมูล และ KICE เป็นผู้ออกข้อสอบ CSAT ในการประกันคุณภาพของหลักสูตร ขณะที่ประเทศญี่ปุ่นใช้การรายงานตนเองและกระบวนการ external review ทุก ๆ 7 ปี

ด้านงบประมาณพบว่าแต่ละประเทศใช้กลยุทธ์ต่างกันเพื่อจำกัดความเหลื่อมล้ำ รัฐนิวยอร์กผสมผสานเงินช่วยรัฐกับภาษีท้องถิ่น โดยรัฐนิวยอร์กใช้สูตรถ่วงน้ำหนักต่อหัว ประเทศเยอรมนีใช้งบสาธารณณะมากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์ ในการจัดการศึกษาแบบเรียนฟรีทุกระดับ ประเทศฟินแลนด์ต้องใช้งบประมาณสูงกว่า OECD เพื่อให้ทุกคนได้มีโอกาสเรียนฟรีแท้จริง ประเทศเกาหลีใต้กำหนดการลงทุนราว 6 เปอร์เซ็นต์ GDP แต่ครัวเรือนยังจ่ายสูงให้ hagwon รัฐจึงเสริมกองทุน Half-Tuition loans ประเทศญี่ปุ่น ใช้งบรวมต่ำกว่า OECD แต่รัฐกลางจ่ายเงินเดือนครูและหนังสือเรียนฟรี พร้อมอุดหนุนโรงเรียนเอกชนครึ่งหนึ่งของต้นทุนบุคลากร ประเทศไทย ให้องค์กรพื้นที่บริหารงบประมาณตามสูตรถ่วงน้ำหนักคล้ายรัฐนิวยอร์ก

อย่างไรก็ตามพบว่าทุกประเทศลงทุนในกลุ่มเฉพาะและการเรียนรู้ตลอดชีวิต รัฐนิวยอร์กดำเนิน IDEA และ Early Intervention พร้อม IEP รายบุคคล ประเทศเยอรมนี ประกาศ Inklusion หลังสัตยาบัน UN-CRPD ประเทศฟินแลนด์ใช้การสนับสนุนสามระดับตั้งแต่ชั้นเรียนหลักถึงโปรแกรม TELMA ประเทศเกาหลีใต้ พัฒนากฎหมาย Act on Special Education และเทคโนโลยีช่วยสื่อสาร ประเทศญี่ปุ่น ดำเนิน Inclusive School กับ IEP ตั้งแต่ 2007 ประเทศไทยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลและสนับสนุนให้ทุกคนสามารถเข้ารับการคัดกรองและให้การสนับสนุนด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องแก่กลุ่มที่มีความต้องการเฉพาะหรือกลุ่มผู้เรียนที่มีความต้องการพิเศษ

จากข้อมูลข้างต้นจะพบว่าในภาพรวมทุกประเทศมุ่งจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นโอกาสการเข้าถึงการศึกษาของประชาชนทุกคน ออกแบบกลไกและลงทุนเพื่อให้แน่ใจว่าการจัดการศึกษาที่กำหนดมีคุณภาพโดยใช้ผลการประเมินในระดับต่าง ๆ เป็นข้อมูลขับเคลื่อนทิศทางการจัดการศึกษา มีหลักการที่ยึดมั่นในเรื่องของการกระจายอำนาจและความเสมอภาคทางการศึกษา แม้ว่าแนวทางการดำเนินงานจะแตกต่างกันออกไปตามสภาพบริบทการปกครองและวัฒนธรรมแต่ทุกประเทศต่างเห็นพ้องว่าการศึกษาเป็นกลไกสาธารณะในการพัฒนาคนและสังคม พร้อมเปิดพื้นที่ให้โรงเรียนปรับบริการตามบริบทของตนเอง ซึ่งการเรียนรู้ถึงความแตกต่างในการหลักคิดและวิธีการจัดการศึกษาของประเทศอื่น ๆ จะช่วยให้เราได้เรียนรู้และย้อนกลับมามองตนเองเพื่อพัฒนากระบวนการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและเท่าทันโลกในยุคปัจจุบันมากยิ่งขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์ทัดเทียมนานาชาติ

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการและแนวทางการจัดการศึกษาจากการสังเคราะห์เอกสารแสดงได้ดังตารางที่ 4.1

ตาราง 4.1 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการจัดการศึกษาจากการสังเคราะห์เอกสาร

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
1. โครงสร้างระบบการศึกษา							
1) ปรัชญาและหลักคิดในการออกแบบการศึกษา	- Sense of Collectiveness - เน้น “Whole Child & Whole Adult” - พัฒนาคำรู้ + สุขภาวะ + อัตลักษณ์ พร้อมความเสมอภาค (CR-SE) เพื่อให้ทุกคน “เป็นคนสมบูรณ์” และอยู่ร่วมกันได้อย่างเคารพความหลากหลาย	- ความเสมอภาคและการเข้าถึง: การศึกษาเป็นสิทธิของทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติทางสังคม หรือเศรษฐกิจ - ระบบการศึกษาของเยอรมนีขึ้นอยู่กับหลัก “สหพันธรัฐวัฒนธรรม” (Kulturhoheit der Länder) - การฝึกอาชีพ (Vocational Education) ที่มีเกียรติ: เยอรมนีเน้นการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจริงในระบบ “Dual System” - เสรีภาพทางวิชาการ	ยึดหลัก sivistys — การพัฒนาความรู้ คุณธรรม และความรับผิดชอบต่อสังคม — ควบคู่สิทธิการศึกษาฟรีตามรัฐธรรมนูญมุ่งสร้างพลเมืองประชาธิปไตยที่มีความสุขในการเรียนรู้และเห็นคุณค่าตนเอง	ยึดคติ “Hongik Ingan” (ก่อนโยชน์แก่มวลมนุษย์) + หลักสิทธิมนุษยซ์-ประชาธิปไตยตาม Framework Act on Education โดยการพัฒนา “คนเต็มคน” ที่สมดุลปัญญา คุณธรรม ความสุข และความเป็นพลเมือง	แนวคิด “ชิ-โทกุ-ไต” (ปัญญา-คุณธรรม-กายภาพ) + วิสัยทัศน์ Ikiru Chikara — พัฒนาคอนทั้งระบบ, เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, และการศึกษาเล่าเรียนตลอดชีวิต	- การศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่แต่ละภาคส่วนมีหน้าที่ที่แตกต่างกัน โดยกำกับโดยมาตรฐานกลางที่ทั้งภาครัฐและเอกชน - การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจที่กำหนด โดยเอกชนต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพ - ทุกคนต้องได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม โดยมีเส้นทางทางการศึกษาที่หลากหลาย โดยมีการมุ่งเน้นคุณภาพการศึกษาที่เป็นเลิศ	- ส่งเสริมบุคคลให้สามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มตามศักยภาพ ตามเส้นทางที่ตนใฝ่ฝัน - ยกย่องคุณภาพชีวิต พัฒนาประเทศด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน - ส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาท่ามกลางความหลากหลายของแต่ละบุคคล - พัฒนาหลักสูตรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก
2) เป้าหมายของการศึกษา	สร้างผู้เรียนที่พร้อมศึกษาต่อทำงาน และเป็นพลเมืองประชาธิปไตย (P-20 Continuum / College-Career-Civic Readiness)	เติมทักษะพื้นฐาน-ดิจิทัล-สังคม, เตรียมพลเมืองเข้มแข็งในประชาธิปไตย, และผลิตแรงงานมีสมรรถนะสูงรองรับเศรษฐกิจนวัตกรรมตั้งแต่ระดับภาคอุตสาหกรรม (Dual System) จนถึงงานวิจัยขั้นสูง	ให้เยาวชนคิดเป็น ดูแลตนเอง ร่วมสร้างสังคม ยั่งยืน จึงบูรณาการทักษะชีวิต พลเมืองดิจิทัล และจิตสำนึกสิ่งแวดล้อมไว้ในทุกวิชา	ผลิตพลเมืองที่คิดวิเคราะห์ มีสมรรถนะดิจิทัล รับผิดชอบต่อสังคมโลก และเรียนรู้ตลอดชีวิต; ควบ “คุณภาพสูง-เสมอภาค” (Excellence with Equity)	สร้างพลเมืองประชาธิปไตยที่คิดเป็น ทำเป็น รับผิดชอบต่อส่วนรวม, รักษาสันติภาพ, ธารงวัฒนธรรมท้องถิ่น พร้อมแข่งขันได้ในเวทีโลก	สร้างประชาชนที่มีความพร้อมในโลกปัจจุบัน โดยยังคงอัตลักษณ์ความเป็นสิงคโปร์	1. ผู้เรียนมีพัฒนาการตามศักยภาพของแต่ละบุคคล 2. มีความพร้อมและความสามารถในการค้นพบความถนัดและความสนใจของตน 3. มีสมรรถนะที่จำเป็นในการดำรงชีพ ยกย่องคุณภาพชีวิต และเท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
							4. ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เคารพความแตกต่าง 5. สามารถเป็นพลเมืองโลก เข้าใจในพหุวัฒนธรรม
3) รูปแบบและประเภทการศึกษา	รัฐ-ท้องถิ่น บริหารร่วมกัน: โรงเรียนรัฐบาล (Traditional & Community Schools), Charter, Small Schools of Choice, CTE & Adult Ed ฯลฯ	Grundschule 4-6 ปี → แยกเป็น Gymnasium, Realschule, Hauptschule, Gesamtschule + เส้นทาง Duale Ausbildung 2-3 ปี และ Second-Chance (Abendgymnasium, Kolleg) สำหรับผู้ใหญ่	หลัง Peruskoulu 9 ปี นักเรียนเลือก (1) Lukio สายวิชาการ 3 ปี (2) VET สายอาชีพ 3 ปี หรือ (3) Dual Qualification เรียนควบสองใบ พร้อมโปรแกรม TUVA และ TELMA รับรองความยืดหยุ่นสำหรับผู้ยังไม่พร้อมหรือมีความต้องการพิเศษ	- ภาคบังคับ 9 ปี (ป.1-ม.3) - ม.ปลายแยกสายสามัญ (วิชาการ) กับสายอาชีพ/ Meister (เชื่อม NCS) - หลังมัธยม: มหาวิทยาลัย วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยอาชีวศึกษาที่เส้นทางผ่าน Credit Bank & K-MOOC	- โครงสร้างหลัก 6-3-3-4 (ประถม-มัธยมต้น-มัธยมปลาย-อุดมศึกษา) เสริมด้วยทางเลือกหลากหลาย: KOSEN 5 ปี สำหรับวิศวกรรม, วิทยาลัยสายสั้น 2-3 ปี, โรงเรียนมัธยมบูรณาการ 6 ปี, โปรแกรมนอกเวลาและทางไกล, ตลอดจนสถาบันฝึกอาชีพเฉพาะทางกว่า 3,000 แห่ง	บังคับการเรียนชั้นประถมศึกษาเป็นระยะเวลา 6 ปี ผ่าน Compulsory Act 2000 ส่วนระดับชั้นมัธยมศึกษาเป็นต้นไปมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความสนใจของผู้เรียน	1. การศึกษาเพื่อคุณวุฒิทางการศึกษา 2. การศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตามอัธยาศัย
4) โครงสร้างหน่วยงาน/องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารการศึกษา	- Board of Regents (กำหนดนโยบาย) + NYSED (ปฏิบัติ) เช่น รับผิดชอบการปฏิบัติตามกฎหมายระดับชาติ การจัดทำมาตรฐานและการออกใบอนุญาตวิชาชีพครูระดับรัฐ	- KMK ประสานนโยบาย/มาตรฐาน - กระทรวงศึกษาแต่ละ Land กำกับหลักสูตร-ครู - BMBF วางกรอบวิจัย-เงินอุดหนุน - BIBB พัฒนาระบบฝึกอาชีพ - IQB ติดตามผลลัพธ์	ส่วนกลาง: กระทรวง MoEC กำหนดนโยบาย / EDUFI ออกหลักสูตรและคู่มือ สนับสนุนวิชาชีพครู; ท้องถิ่น: เทศบาลจัดและกำกับโรงเรียน; โรงเรียน: สภาครู-ผู้ปกครองมีอำนาจออกแบบการสอนและงบประมาณย่อย	ส่วนกลาง: ประธานาธิบดี → กระทรวงศึกษาธิการ (MOE) + คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (NEC) ส่วนภูมิภาค: 17 สำนักงานการศึกษาจังหวัด + 176 สำนักงานท้องถิ่น หนุนด้วยสถาบันเฉพาะทาง	- ระดับชาติ (MEXT) ออกนโยบาย-หลักสูตร-ใบอนุญาตครู - คณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ดูแล ม.ปลาย/ครู - เทศบาลดูแล ประถม-ม.ต้น - “สภการบริหารโรงเรียน” ของ	- กระทรวงศึกษาธิการ - National Institute of Education ใน การผลิตครู	1. กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหลักในการบริหารจัดการ การศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ 2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทร่วมจัดการศึกษาซึ่งเป็นส่วนสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจ

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
	<p>- Local Boards of Education/ ระดับเขต)</p> <p>- NYC ใช้ Mayoral Control + Panel for Educational Policy (PEP)</p>	<p>- Accreditation Council กำกับ HE</p>		<p>(KEDI, KICE, KERIS, NILE, KRIVET)</p>	<p>ชุมชนให้ คำปรึกษา โรงเรียน</p>		<p>3. ภาคเอกชน มี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษา</p> <p>4. องค์กรมหาชน ที่ทำหน้าที่จัดการประกันคุณภาพการศึกษา</p> <p>5. องค์กรหรือสภาวิชาชีพครู ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพครู</p> <p>6. สภาการศึกษา มีบทบาทในการจัดทำและเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติ เสนอกรอบหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน การอาชีวศึกษา มาตรฐานการศึกษา แนวทางการวัดประเมินผลการเรียนรู้ และแนวทางการสนับสนุนทางวิชาการ</p> <p>7. คณะกรรมการสถานศึกษา มีบทบาทในการวางเป้าหมาย นโยบาย และแนวทางในการพัฒนาสถานศึกษา ตลอดจนติดตามดูแล และตรวจสอบการ</p>

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
							<p>ดำเนินงานของสถานศึกษา</p> <p>8. กองทุนต่าง ๆ</p> <p>8.1 กองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา มีบทบาทส่งเสริมด้านการผลิตสื่อการเรียนรู้ เอกสาร ตำรา รวมถึงวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยีการศึกษา</p> <p>8.2 กองทุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา</p> <p>8.3 กองทุนเพื่อพัฒนาสมรรถนะครูผู้บริหาร และบุคลากรทางการศึกษา</p>
5) ยุทธศาสตร์การศึกษา	<p>การมองการศึกษาแบบองค์รวมและต่อเนื่อง</p> <p>แนวคิด P-20 Continuum ครอบคลุมตั้งแต่ปฐมวัย (Pre-K) จนถึง การศึกษาผู้ใหญ่ (ACCES) โดยไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน</p> <p>แนวทางนี้แสดงถึงการพยายามเชื่อมโยงการเรียนรู้กับชีวิตจริงและอาชีพของผู้เรียน ทั้งในเชิงโครงสร้าง (เช่น หน่วยงาน ACCES) และใน</p>	<p>- มีการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง นักเรียน และครู ในการบริหารโรงเรียนผ่าน Schulkonferenzen และ Elternbeirat</p> <p>ระบบฝึกอาชีพแบบ Dual System</p> <p>ระบบฝึกอาชีพสายคู่ (โรงเรียน + บริษัท) ได้รับการยอมรับอย่างสูงจากสังคมและตลาดแรงงาน</p>	<p>กระจายอำนาจ + เงินอุดหนุน</p> <p>“ราคาต่อหัวถ่วงน้ำหนัก” ลดเหลื่อมล้ำ / ปฏิรูป VET 2018 เพิ่ม work-based learning / นโยบาย Continuous Learning 2030 สร้างทักษะตลอดชีวิต</p>	<p>“สมองกลาง- กล้ามเนื้อ ท้องถิ่น” + หลักสูตรชาติ</p> <p>ปรับ 10 ปี</p> <p>นโยบาย Happiness Education, Free-Semester, AI Digital Textbook, One-Million Digital Talents, Meister School / Work-Study Duale</p>	<p>Basic Plan for the Promotion of Education รอบ 5 ปีเน้น DX (GIGA School), ความเสมอภาค, SDGs/ESD, และ Work-style Reform ลดโอทีครู พร้อมตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์และสุขภาวะผู้เรียน</p>	<p>เป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อจัดการศึกษา เป็นการศึกษามีคุณภาพโดยรัฐเป็นคนควบคุมดูแล</p> <p>ติดตาม การพัฒนาและการใช้หลักสูตร</p> <p>นอกจากนี้การจัดเตรียมครู การรับสมัคร การลาออกจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานส่วนกลางรับรู้</p>	<p>- หลักความเสมอภาค: บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอภาคในการได้รับการศึกษาตั้งแต่วัยแรกเกิดจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือเทียบเท่า (ม.8)</p> <p>- การกำหนดสิทธิพื้นฐาน 16 ประการสำหรับนักเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน</p> <p>- หลักการกระจายอำนาจ: ให้กระทรวงกระจายอำนาจโดยตรงแก่สถานศึกษาขั้นพื้นฐานทุกแห่ง มี</p>

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
	เชิงนโยบาย (เช่น CCCRI - College, Career, and Civic Readiness Index)						อิสระทั้งในด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป (ม.31) - หลักการจัดการศึกษาที่ยึดหยุ่น: จัดการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการและรูปแบบการเรียนรู้ที่หลากหลายเฉพาะบุคคล และกำหนดให้มีหลักการเทียบโอนผลการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสะสมไว้จากการศึกษารูปแบบหนึ่งไปสู่อีกรูปแบบหนึ่ง
6) การประกันคุณภาพ	School Report Cards + ESSA dashboard, DTSDE on-site reviews, NYC Quality Reviews & peer-comparison; ใช้ข้อมูล-ขับเคลื่อนการปรับปรุง	ระบบการประกันคุณภาพและการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง มีการตรวจเยี่ยมโรงเรียนและให้ชุมชนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการเรียน	โรงเรียน-เทศบาลประเมินตนเองทุกปี ขณะเดียวกัน FINEEC ทำการประเมินภายนอกแบบ enhancement-led เผยแพร่ผลในรูปแบบคำแนะนำ พัฒนา ไม่จัดอันดับหรือใช้บทลงโทษ	- มาตรฐาน ผลสัมฤทธิ์ รายวิชา + สมรรถนะหลัก 6 ข้อ - NEIS / School Info Disclosure System ตรวจสอบ สาธารณะ - KICE เป็นหน่วยออกข้อสอบ CSAT & ประกันคุณภาพหลักสูตร	โรงเรียนต้องประเมินตนเอง และเผยแพร่รายงานประจำปี, นักเรียน ป.6/ม.3 สอบ NAAA เพื่อติดตามคุณภาพระดับชาติ, สถาบันอุดมศึกษา รับการตรวจรับรองภายนอก ทุก 7 ปี, และวัฒนธรรม Lesson Study ยกระดับการสอนภายในโรงเรียน	มีคณะกรรมการภายนอกเยี่ยมชม โรงเรียนทุก 1 ปี หากการจัดการไม่เหมาะสม ส่วนกลางสามารถสั่งปรับปรุงแก้ไขได้ทันที	กำหนดให้มีการประกันคุณภาพ การศึกษาทั้งภายในและภายนอก โดยให้ห้องศึกษามหาชน เป็นผู้ดำเนินการ โดยยึดมาตรฐานคุณภาพการศึกษาตามที่สภาการศึกษากำหนด

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
7) การจัดการศึกษาพิเศษ	ให้บริการตาม IDEA Part B (อายุ 3-21) + Early Intervention Part C; NYSED กำหนดกระบวนการ IEP, Safeguards ฯลฯ	หลังให้สัตยาบัน UN-CRPD ทุก Land ต้องมีนโยบายด้าน Inklusion	ใช้ระบบ 3 ระดับ - สนับสนุนทั่วไป - สนับสนุนเข้มข้นระยะสั้น - การศึกษาพิเศษเต็มรูป ภายใต้ทีมสหวิชาชีพ ให้บริการครอบคลุมตั้งแต่ชั้นเรียนหลักจนถึง TELMA สำหรับผู้พิการรุนแรง	Act on Special Education รับรองสิทธิเด็กพิการ/ด้อยโอกาสทุกช่วงวัย; จัดโรงเรียนเฉพาะทาง ครูผู้เชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีช่วยสื่อสาร; รวมถึงโครงการ Gifted Education ใน Science High School	โมเดล Inclusive School ตั้งแต่ 2007: โรงเรียนสนับสนุนเฉพาะทาง, ห้องเรียนทรัพยากรในโรงเรียนทั่วไป, IEP รายบุคคล, เงินอุดหนุนครอบครัว, และโควตาครูผู้เชี่ยวชาญในทุกจังหวัด	เป็นเงื่อนไขพื้นฐานว่าการครอบคลุม Special Educational Needs จะได้สิทธิครอบคลุมทางการศึกษาเท่ากับกลุ่มคนอื่น ๆ ซึ่งระบุไว้ใน compulsory act	- (ม.9) กำหนดให้ผู้เรียนที่มีความจำเป็นเฉพาะ ความต้องการพิเศษ มีสิทธิและโอกาสได้รับการดูแลสนับสนุนเพิ่มเติมเป็นพิเศษ รวมถึงการได้รับการบริการการคัดกรองและวินิจฉัยอย่างต่อเนื่อง - จัดการศึกษาโดยการมีส่วนร่วมของผู้เรียนและผู้ปกครอง ด้วยรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อลดช่องว่างทางการพัฒนาการและเพิ่มโอกาสให้สามารถเข้าเรียนร่วมกับผู้อื่นโดยเร็ว
8) งบประมาณ	แหล่งเงิน: Foundation Aid (รัฐ) + Local Property Tax + Federal Grants; NYC ใช้ Fair Student Funding จัดสรรตามน้ำหนักนักเรียน; ESSA กำหนดเปิดเผยรายจ่ายต่อหัวระดับโรงเรียน	เยอรมนีใช้จ่ายด้านการศึกษา 4.6 % GDP (2020) สูงสุดไปทีระดับ Sek I 29 % และ HE 29 % - กว่าร้อยละ 90 เป็นงบฯ รัฐ / เฉพาะ ECE ใช้งบสาธารณะ 93 %	ใช้จ่ายต่อหัว USD ≈ 12 k (ประถม) และ ≈ 14 k (มัธยม) ต่อปี สูงกว่า OECD เล็กน้อย แต่เอกชนออกเพียง ~ 2.6 % ของทั้งระบบ ทำให้เรียนฟรีจริงจังกทุกระดับ	รัฐลงทุน $\approx 6-6.5$ % GDP สูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD; ตั้ง Education Fiscal Stability Fund; ยังมีภาคครัวเรือนจ่ายสูง (ตัว hagwon) รัฐออกทุน Half-Tuition & Income-Contingent Loans	ใช้งบการศึกษา รวม ~ 3.5 % GDP ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD แต่รัฐกลางรับภาระเงินเดือนครู-อาคารเรียนภาคบังคับและหนังสือเรียนฟรี, มีทุนยกเว้นค่าเทอมมัธยม-มหาวิทยาลัย สำหรับครัวเรือนรายได้น้อย และอุดหนุนโรงเรียนเอกชนราวครึ่งหนึ่งของต้นทุนบุคลากร	N.A.	กำหนดให้กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้กับสถานศึกษาชั้นพื้นฐานให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัว โปร่งใส และก่อให้เกิดความเป็นอิสระแก่สถานศึกษา

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
2. หลักสูตร							
1) ช่วงชั้นและจำนวนปีที่ใช้ในการศึกษาแต่ละช่วงชั้น	- Elementary (PK-5) 6 ปี - Middle (6-8) 3 ปี - High School (9-12) 4 ปี ภาคบังคับ 6-16 ปี และเส้นทางทางเลือก (GED, CTE pathways)	- ECE (Kita) ถึง 6 ขวบ (ไม่ภาคบังคับ) - Grundschule 4 ปี (บางรัฐ 6 ปี) - Sek I (ชั้น 5-9/10) - Sek II (ชั้น 10/11-12/13 หรือ Berufsschule 2-3 ปี) - ภาคบังคับ 9-10 ปี + ภาคพาร์ทไทม์จนถึง 18 ปี	1) Pre-Primary 1 ปี (อายุ 6) 2) Peruskoulu 9 ปี (7-16) 3) Upper Secondary/VE T รว 3 ปี (16-19) — ภาคบังคับสิ้นสุดเมื่อได้วุฒิแรกหรืออายุ 18	ปฐมวัย (3-5 ขวบ Nuri) → ประถม 6 ปี → ม.ต้น 3 ปี → ม.ปลาย 3 ปี (หน่วยกิตยึดหยุ่น) ; แต่ละสองปีประถมใช้ ~1,800 คาบ, ม.ต้น-ปลายใช้ระบบบล็อกร/หน่วยกิตตามแผนโรงเรียน	อนุบาลสมัครใจ 3 ปี, ประถม 6, มัธยมต้น 3 (ครบ 9 ปีภาคบังคับ), มัธยมปลาย 3, อุดมศึกษา: วิทยาลัยสายสั้น 2-3, มหาวิทยาลัย 4, วิชาชีพ/แพทย์ 6, KOSEN 5+2	ระดับประถมศึกษา จำนวน 6 ปี ระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปจะมีการเรียนใน Track ต่าง ๆ	- กำหนดการศึกษาเพื่อคุณวุฒิ การศึกษา 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ปฐมวัย ถึง ม.ปลาย) และการศึกษา ระดับอุดมศึกษา (ระดับอนุปริญญา และระดับปริญญา) - กำหนดการศึกษาภาคบังคับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ
2) จุดเน้นของหลักสูตร	- ความเหลื่อมล้ำด้านการเข้าถึงและคุณภาพระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ/เศรษฐกิจ - การพัฒนา CRSE Framework เพื่อปรับปรุงวัฒนธรรมโรงเรียนให้เคารพความหลากหลาย	เน้น “สมรรถนะ” (competence-orientation) ตาม Bildungsstandards เยอรมัน/คณิศร/ภาษาต่างประเทศ เชื่อม CEFR, วิทย์, และสมรรถนะดิจิทัล-พลเมือง ประชาธิปไตย-ความยั่งยืน ครอบคลุมทุกช่วงชั้น	- ฟินแลนด์ ไม่ใช่การสอบมาตรฐานระดับประเทศ ก่อนจบมัธยมปลาย - เน้นทักษะข้ามวิชา (transversal skills) เช่น การคิดอย่างมีวิจารณญาณ การรู้เท่าทันสื่อ และความสามารถทางดิจิทัล มีการบูรณาการข้ามวิชา ผ่านหน่วยการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงหลายสาขาวิชาอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	- สมรรถนะหลัก 6 ข้อ (การจัดการตน-คิดสร้างสรรค์-สื่อสาร-พลเมือง ฯ) - PBL, STEAM, Digital/AI, SDGs, Green & Global Issues - “Creative Experiential Activities” (ชมรม จิตอาสา เน้นแนวอาชีพ) แทรกทุกระดับ	ทักษะศตวรรษ 21, ภาษาอังกฤษ เริ่ม ป.3, Active-Deep Learning, บูรณาการ SDGs/ความยั่งยืน, การสะท้อนคุณธรรม ผ่านอภิปราย ไม่ใช่ท่องจำ, และการใช้ข้อมูลจริงแก้ปัญหา ชุมชน	- เน้นการพัฒนาทักษะเพื่อเตรียมพร้อมสู่ตลาดแรงงาน - เป็นการผสมผสานกันระหว่างโลกกับ local value	- จัดทำกรอบหลักสูตรโดยเน้นที่เป้าหมายการศึกษาในแต่ละระดับโดยไม่จำกัดความเป็นอิสระของสถานศึกษา ทั้งนี้ให้ออกแบบกระบวนการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรม ความจำเป็น หรือความต้องการของแต่ละสถานศึกษา - ให้มีหลักสูตรสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือกลุ่มสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ - หลักสูตรสำหรับ ม.ปลาย ต้องมี

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
							<p>ความยืดหยุ่นที่ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามความถนัดหรือความประสงค์จะศึกษาต่อ ทั้งนี้หากสถานศึกษาไม่สามารถจัดการเรียนได้ตามที่กล่าวไว้ ต้องมีระบบที่ผู้เรียนสามารถไปศึกษา ณ สถานศึกษาอื่นหรือวิธีการอื่นได้แล้วใช้การเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถานศึกษาหรือประสบการณ์นอกสถานศึกษา</p>
3. ระบบการพัฒนาครู							
การผลิตครูและการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครู	<p>ใบอนุญาต Initial → Professional (100 ชม. CTLE/5 ปี); APPR/STEPS ประเมินจากการสังเกต + มาตรฐานวิชาชีพมากกว่าคะแนนสอบ; สหภาพครู (UFT/NYSUT) มีอำนาจต่อรองสูง</p>	<p>- ครูจบหลักสูตรมหาวิทยาลัย + สอบ Staatsexamen สองครั้ง</p> <p>- บรรจุเป็นข้าราชการของ Land</p> <p>- สายด่วน Quereinstieg เปิดทางบัณฑิตสาขาอื่นเพื่อลดปัญหาขาดครู</p>	<p>รับเข้าคณะครู < 10 % ทุกปี ต้องจบ M.Ed. 5 ปี (ผสมนวิจย+ฝึกภาคสนาม) ครูใหม่มีที่เลี้ยง 1 ปี รัฐ/เทศบาลออกงบ PD และเวลาร่วมแลกเปลี่ยนวิชาชีพทุกสัปดาห์</p>	<p>คัดเลือกผ่าน National Teacher Exam; สถาบันฝึกครูเฉพาะทาง; เส้นกราฟความก้าวหน้า Master Teacher; กฎหมาย Special Act</p> <p>คุ้มครองสถานภาพและสุขภาวะครู</p>	<p>ครูจบหลักสูตรครุศาสตร์ 4 ปี + สอบใบอนุญาต ส่วนกลาง, บรรจุ-โยกย้ายโดยจังหวัดทุก 6-10 ปีเพื่อกระจายคุณภาพ, PD ต่อเนื่องผ่าน Lesson Study และการสอบเลื่อนวิทยฐานะ; กฎหมาย Work-style Reform 2025 กำหนดเพดานชั่วโมงว่างเวลาและเพิ่มเงินชดเชยงานชมรม</p>	<p>จะต้องเป็นคนที่มียุทธศาสตร์ Top 30% ในระดับมัธยมศึกษา โดยการบรรจุจะต้องถูกเทรนโดย NIE</p>	<p>- กำหนดให้ครูต้องมีใบประกอบวิชาชีพครู โดยกำกับและประสานร่วมกับกระทรวงอว. และสถาบันที่มีหน้าที่ผลิตครู ออกแบบและพัฒนาระบบและกระบวนการผลิตครู ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ</p> <p>- กระทรวงฯ มีหน้าที่ต้องเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ให้ครบทุกระดับชั้น</p>

มิติ	USA: NY	GER	FIN	SKR	JPN	SG	THA
							- กำกับและควบคุมมาตรฐานการผลิตและพัฒนาครูร่วมกับองค์กรหรือสภาวิชาชีพครู
ข้อสังเกตอื่น ๆ	- ใช้โมเดล “One State, Many Systems” ผสมรวมศูนย์-กระจายอำนาจ - รายจ่ายต่อหัวสูงสุดในสหรัฐฯ (~\$30k) แต่ยังมีช่องว่างคุณภาพระหว่างเขตมั่งคั่ง-ยากจน	สังคมเยอรมันถือว่าการศึกษารับผิดชอบร่วมของรัฐ-เอกชน-สังคม (เห็นได้จาก Sozialpartnerschaft ใน Dual VET) และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตผ่านเครือข่าย Volkshochschulen > 900 แห่งทั่วประเทศ - แนวคิด Federal diversity + National coherence ทำให้ระบบยืดหยุ่นตามบริบทท้องถิ่นแต่ยังคงมาตรฐานร่วม	“Test Less – Learn More” ไม่มีข้อสอบชาติ ช่วง P-12 ยกเว้น Matriculation ปลาย Lukio - Automatic promotion + ชั้นเสริมแทนซ้ำชั้น - การบ้านน้อย เพื่อเวลาครอบครัว - โรงเรียนทุกแห่งคุณภาพใกล้เคียงเพราะสูตรถ่วงบ	วัฒนธรรมสอบ suneung กดดันสูง → นโยบาย Happiness & well-being; ปัญหาสุขภาพจิต และ hakpok (การกลั่นแกล้ง) ได้รับความสนใจมากขึ้น; สังคมสูงวัยผลักดัน Lifelong Learning & Reskilling	โรงเรียนเป็นศูนย์กลาง ชีวิตประจำวัน: เด็กทำความสะอาเอง กินข้าวร่วมกันและเข้าชมรมหลังเลิกเรียน ส่งเสริมค่านิยม wa (ความกลมเกลียว) และทักษะสังคม; สังคมสูงวัยทำให้บางพื้นที่รวมโรงเรียน-ใช้รถบัส/ห้องเรียนออนไลน์ รักษาการเข้าถึงการศึกษาคุณภาพเดียวกันทั่วประเทศ	เน้นการควบคุมจากรัฐบาล โดยเน้นคุณภาพทางการศึกษา	พระราชบัญญัติฉบับนี้มีมีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างการบริหารการจัดการศึกษาให้มีความคล่องตัวในการจัดการศึกษา เน้นการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยจัดการศึกษาให้มีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนแต่ละบุคคล

ภาคผนวก ค
ประวัติและผลงานของคณะทำงาน

ประวัติและผลงานของคณะทำงาน

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน (นักวิจัยหลัก)

ประวัติการศึกษา

ค.ด. (วิธีวิทยาการวิจัยการศึกษา) จุฬาฯ, 2559

ค.ม. (วิจัยการศึกษา) จุฬาฯ, 2552

ค.บ. (มัธยมศึกษา-วิทยาศาสตร์) จุฬาฯ, 2547

ผลงานวิชาการ

International Publications

Khamnil, Y., Kao-ian, S., & Pisarnturakit, P. P. (2025). A Patient-Centred Care of Dentist Scale: Perceptions of Dentists in Thai Community Hospitals: A Multi-Group Analysis. *International Dental Journal*, (in press). <https://doi.org/10.1016/j.identj.2025.02.002> (Scopus, Q1)

Visessuvanapoom, P., Kao-ian, S., & Pattapong, K. (2024). Gifted and talented students' intention to study and work in STEM fields: A multilevel structural equation modelling approach. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 45(3). 767-778. <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/kjss/article/view/274847> (Scopus, Q3)

Khamnil, Y., Kao-ian, S., & Pisarnturakit, P. P. (2023). Scale development to measure the patient perception of patient-centered care of dentists in primary care settings of Thailand: a measurement invariance test. *BMC Oral Health*, 23:626,1-12. <https://doi.org/10.1186/s12903-023-03331-1> (PubMed Q1)

การตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับชาติ

ปณิธิ ทองมอญ และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2567). รูปแบบการลงทะเบียนเรียนหลักสูตรออนไลน์แบบเปิดเพื่อมวลชน: การวิเคราะห์ทัศนคติความสัมพันธ์สำหรับชุดข้อมูลขนาดใหญ่. *วารสารการวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 30(2). (TCI 1) (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)

ปภาวี ฐิติมน้องค์ และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2567). การพัฒนาตัวบ่งชี้สมรรถนะการพยาบาลผู้สูงอายุของนักเรียนพยาบาล. *วารสารการวัดผลการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 30(2). (TCI 1) (กรกฎาคม-ธันวาคม 2567)

- กาญจนา ลอสิริกุล, ประภาศิริ รัชชประภาพรกุล, และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน (2567). เปรียบเทียบประสิทธิภาพการจำแนกข้อมูลที่ไม่สมดุลโดยใช้การจำลอง. *วารสารเทคโนโลยีสารสนเทศ*, 20(1) (TCI1) (มกราคม-มิถุนายน 2567)
- ปิยวรรณ วิเศษสุวรรณภูมิ, สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน และกำไลทิพย์ ปัตตะพงษ์. (2566). แนวทางการพัฒนาผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษด้านสะเต็มศึกษาในประเทศไทย. *วารสารการบริหารและนวัตกรรมการศึกษา*, 6(3) (TCI 1) (กันยายน-ธันวาคม 2566)
- ยุทธนา คำนิล, สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน, และพกาภรณ์ พันธูดี พิศาลธุรกิจ. (2566). การพัฒนาแนวคิดการดูแลทางทันตกรรมแบบยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลางสำหรับทันตแพทย์ในระบบบริการสุขภาพปฐมภูมิของประเทศไทย. *วิทยาสารทันตสาธารณสุข*, 28, 14-31. <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/ThDPHJo/article/view/259404> (TCI 1) (มกราคม-ธันวาคม 2566)
- สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน, วีระเทพ เจริญปทุมวัฒนา และชุตินา ชุมพงษ์. (2566). คุณลักษณะและความต้องการที่หลากหลายของเด็กนอกระบบการศึกษาในประเทศไทย. *วารสารหาดใหญ่วิชาการ*, 21(2), 293-310. (TCI 1) (พฤษภาคม-สิงหาคม 2566)
- ปวีศ ไชยลาโภ, ปิยวรรณ วิเศษสุวรรณภูมิ, และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2565). อิทธิพลของการรับรู้ความสามารถของตนเองที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนนายร้อยโดยมีความเพียรและสุขภาวะเป็นตัวแปรส่งผ่าน. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 24(4), 189-200. https://so06.tci-thaijo.org/index.php/edujournal_nu/article/view/243576 (TCI 1)
- ประกายแก้ว ไกรสงคราม และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2565). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความฉลาดรู้ทางการเงินของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย: การวิเคราะห์โมเดลสมการโครงสร้างพหุระดับ. *วารสารวิชาการและวิจัยมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*, 12(3), 27-40. (TCI 2) (กรกฎาคม-กันยายน 2565)
- นัฐิกา เจริญตะคุ และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2563). ความอยู่ดีมีสุขของวัยรุ่น: การวิเคราะห์อภิมานโมเดลสมการเชิงโครงสร้าง. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์ทางการศึกษา (OJED)*, 15(2). (TCI 2) (กรกฎาคม 2563)

การตีพิมพ์ในเอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ (Proceedings) ระดับชาติ

- พีรยา ประเสริฐศรี และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2568). การวิเคราะห์สภาวะด้านอาชีพของครูในมิติทางสังคม: การประยุกต์ใช้มาตรฐานประเมินค่าร่วมกับการวิเคราะห์หัวข้อ. *Proceedings*. การประชุมสัมมนาวิชาการการวัดผลประเมินผลและวิจัยสัมพันธ์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 32 วันที่ 6 ถึง 7 กุมภาพันธ์ 2568 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่. (รางวัล Best Paper Presentation Award)
- อติวิชญ์ คิณฑลาด, สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน, ภัทรสุดา ผึ้งอินแก้ว, เกียรติกร ชาเคน, วัชรพัทธ์ หาญสมัย, และกนกกาญจน์ โคตรศรีวงศ์. (2568). การพัฒนามาตรวัดจิตสำนึกใหม่ของเด็กและเยาวชนไทย. *Proceedings*. การประชุมสัมมนาวิชาการการวัดผลประเมินผลและวิจัยสัมพันธ์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 32 วันที่ 6 ถึง 7 กุมภาพันธ์ 2568 ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่.
- มาลัยวรรณ แก้วอาสา และสุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2567). อิทธิพลของการรับรู้การใช้นโยบายการบริหารโรงเรียนแบบยืดหยุ่นที่มีต่อสมคูลชีวิตและงานของครูโดยมีการบูรณาการกิจกรรมระหว่างชีวิตและงานเป็นตัวแปรส่งผ่าน. *Proceedings*. รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติเพื่อนำเสนอผลงานวิจัยคัดสรรระดับชาติ ครั้งที่ 11 “อนาคตประเทศไทย : พัฒนาการทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และการเมือง” วันที่ 9 พฤศจิกายน 2567. 219-234.
- วันวิสาข์ เสาวสิงห์ และ สุรศักดิ์ เก้าเอี้ยน. (2566). โมเดลสมการโครงสร้างพหุระดับของกรอบความคิดเติบโตในการเรียนออนไลน์ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย. *Proceedings*. การประชุมสัมมนาวิชาการการวัดผลประเมินผลและวิจัยสัมพันธ์แห่งประเทศไทย ครั้งที่ 30 วันที่ 15 ถึง 16 มิถุนายน 2566. ณ โลกเสมือน ZEP METAVERSE. 162-185.

2. อาจารย์จตุพล ส้งวังเลาว์ (นักวิจัย)

ประวัติการศึกษา

Ph.D. candidate in Curriculum and Pedagogy, The University of Hong Kong, 2020 – Present

M.Ed. (Distinction) in Curriculum and Pedagogy, The University of Hong Kong, 2018

B.Ed. (Secondary Education: English – Social Studies), Chulalongkorn University, 2016

ผลงานวิชาการ

Peer Review Refereed Journal

1. **Sangwanglao, J.** (2024). Competency-Based Education Reform of Thailand's Basic Education System: A Critical Review. *ECNU Review of Education* (Scopus Q2—Education)
2. **Sangwanglao, J.** (2024). Equity and the lesson study approach in Thailand: Current and Future Directions. *Journal of Education Naresuan University*. (TCI 1)

Conference Abstract

1. Chaiyarat, K., **Sangwanglao, J.**, & Anunthavorasakul, A. (2025, August 25 - 29). Political Transition and Thai Education Policies: An Analysis of the 2023 Election Manifestos (poster presentation). *The 21st Biennial EARLI Conference*, University of Graz, Graz, Austria. Organised by the European Association for Research on Learning and Instruction.
2. **Sangwanglao, J.** (2023, August 20–21). Examining the Perceptions of Teachers and Students about Economics Education (poster presentation). *The 27th JURE Pre-Conference*, Aristotle University of Thessaloniki, Thessaloniki, Greece. Organised by the European Association for Research on Learning and Instruction.

3. อาจารย์กัมปนาท ไชยรัตน์ (นักวิจัย) – Part-time Instructor, Teachers College, Columbia University

ประวัติการศึกษา

Ph.D. student in Teaching Social Studies, Teachers College, Columbia University, 2022
– Present

M.Ed. in Educational Research Methodology, Chulalongkorn University, 2020

B.Ed. (Secondary Education: English – Social Studies), Chulalongkorn University, 2017

ผลงานวิชาการ

Peer Review Refereed Journal

1. **Chaiyarat K.** (2024). Enhancing creative problem solving and learning motivation in social studies classrooms with gamified cooperative learning. *Thinking Skills and Creativity*, 54, 101616. <https://doi.org/10.1016/j.tsc.2024.101616>
2. **Chaiyarat, K.**, Wongwanich, S., & Piromsombat, C. (2020). How teachers facilitate civic discourse to enhance students' citizenship: A qualitative study of Thai secondary social studies classrooms. *Journal of Education and Innovation* 23(4), 107-121. [in Thai]. Retrieved from https://so06.tci-thaijo.org/index.php/edujournal_nu/article/view/241745

Conference Abstract

1. **Chaiyarat, K.**, Sangwanglao, J., & Anunthavorasakul, A. (2025, August 25 - 29). Political Transition and Thai Education Policies: An Analysis of the 2023 Election Manifestos (poster presentation). *The 21st Biennial EARLI Conference*, University of Graz, Graz, Austria. Organised by the European Association for Research on Learning and Instruction.
2. **Chaiyarat, K.** (2025, March). Freedom with duty, actions with consequences: Public discourse on Thai youth activism (paper presentation). Comparative and International Education Society, Chicago, Illinois, United States

รายการอ้างอิง

- กัญญาภิญญา สิริรัตน์เจริญ, & สุนันท์ ช่วยชู. (2566). แนวทางการพัฒนาการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทย. *วารสารมณีเชษฐาราม*, 6(1), 89–100. <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/JMCR/article/view/2382>
- กัญญาภิญญา, นิวัตต์ น้อยมณี, อภิชาติ อนุกุลเวช, & ดาวประกาย ระโส. (2564). ทิศทางการศึกษาไทยตาม (ร่าง) พระราชบัญญัติการศึกษา. *วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์*, 10(2), 22–35. <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/EDMCU/article/view/246728>
- ภานุมาศ หมอสินธ์, พรทิพย์ ครามจันทิก, อธิธิฤทธิ์ ลีลาตุษฎีเลิศ, เกษม ศุภสิทธิ์, & อินทิรา มุงเมือง. (2564). พระราชบัญญัติการศึกษา: ความสำคัญต่อการจัดการเรียนในศตวรรษที่ 21. *วารสารวิชาการสถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิก (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)*, 7(3), 75–86. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pacific/article/view/254673>
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). พระราชบัญญัติการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2542 (ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2562). http://www.nwk.go.th/page_detail.php?menuid=142&page_id=227
- ลักขณา กลสิกรรม, & พระมหาอุดร อุตตโร. (2566). พระราชบัญญัติการศึกษากับการจัดการศึกษาในยุคโลกาภิวัตน์. *مجล การพัฒนาสังคม*, 8(3), 47–56. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/JMSD/article/view/261888>
- สมหวัง ธีระฉนิชตระกูล. (2547). การประเมินคุณภาพทางการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับผู้สอนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. *วารสารการประกันคุณภาพการศึกษา*, 6(1), 33–45.
- สัจชัย นิระมล, & ธาณี วรภัทร์. (2566). การศึกษาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย. *วารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา*, 17(2), 84–97. <https://so07.tci-thaijo.org/index.php/JMCR/article/view/2382>
- สุพร ชัยเดชสุริยะ. (2550). การพัฒนาทางการศึกษาภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนสาธิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฝ่ายประถม. *วารสารครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 35(3), 155–170. <https://doi.org/10.58837/CHULA.EDUCU.35.3.8>
- Armstrong, D., Armstrong, F., & Barton, L. (2016). Introduction: What is this book about?. In *Inclusive Education* (pp. 1-11). Routledge.
- Beadie, N. (2016). The federal role in education and the rise of social science research: Historical and comparative perspectives. *Review of Research in Education*, 40, 1–37. <https://doi.org/10.3102/0091732X16668506>

- Phillips, D., & Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing: Some Methodological Challenges in Comparative Education. *British Educational Research Journal*, 30(6), 773–784.
<http://www.jstor.org/stable/1502241>
- Tarar, M. Z., Abbas, H., & Rana, A. A. (2020). Comparative analysis of constitutional right to education: A case study of India and Pakistan. *Journal of Education and Educational Development*, 7(2), 159–172. <https://doi.org/10.22555/joeed.v7i2.3505>
- World Population Ranking. (2025). Education Rankings by Country 2025.
<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/education-rankings-by-country>