

การวิเคราะห์โครงสร้างการศึกษาแบบมีส่วนร่วมด้วยวิธีการคลาสสิก: กรณีศึกษา 3 ประเทศ

Structural Analysis of the Participatory Education with the Classic Design: a Case Study of 3 Countries

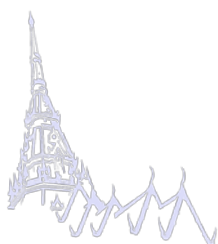
เอนก สุวรรณบัณฑิต

Anek Suwanbundit

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Graduate School Suan Sunandha Rajabhat University, Thailand

Email: asuwanr@hotmail.com



Received February 20, 2021; Revised March 10, 2021; Accepted May 10, 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีรูปแบบการวิจัยเอกสารเรื่องการศึกษาแบบมีส่วนร่วม วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วมด้วยวิธีการคลาสสิก: กรณีตัวอย่าง 3 ประเทศ วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาชนิดการวิเคราะห์โครงสร้างด้วยวิธีการคลาสสิก ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของประเทศฟินแลนด์ แคนาดาและญี่ปุ่น แต่ละประเทศมีโครงสร้าง 3 ระดับ ได้แก่ โครงสร้างหลัก โครงสร้างรอง และโครงสร้างสนับสนุน โดย 1) ประเทศฟินแลนด์มีโครงสร้างที่เน้นการจัดการเชิงพื้นที่ในระดับโรงเรียน มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการเข้ามาเกี่ยวข้องจัดการกับโรงเรียนภายในเขตพื้นที่ของตนเองในทุก ๆ ด้าน มีอำนาจในการตัดสินใจด้านนโยบายการศึกษาของแต่ละพื้นที่ในระดับสูง แต่ละพื้นที่มีนโยบายการศึกษาแตกต่างกัน 2) ประเทศแคนาดามีโครงสร้างที่เน้นการจัดการเชิงพื้นที่ในระดับมลรัฐ การมีส่วนร่วมเกิดผ่านสมัชชาการศึกษาในระดับประเทศ ด้วยการดำเนินการผ่าน First Nations-Government of Canada terms of reference for joint collaboration 2016 มีการกระจายอำนาจโดยแต่ละรัฐมีการบริหารผ่านกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ และ 3) ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างที่เน้นการจัดการในระดับจังหวัด โดยมีสภาการศึกษากลางดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจและบทบาททางการศึกษาในทุกกระดับ นโยบายการศึกษานำเน้นการเข้าถึงการศึกษา การเพิ่มระบบความรับผิดชอบเชิงข่าวสาร และการให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้ด้อยโอกาส มีสภาการจัดการโรงเรียนทำให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ในระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่

องค์ความรู้จากงานวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อกระทรวงศึกษาธิการ สภาการศึกษาและสถานศึกษาในการนำไปเป็นต้นแบบสำหรับแนวทางการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: การมีส่วนร่วม; การศึกษา; โครงสร้าง; วิธีการคลาสสิก



Abstract

This research was a documentary research on the participatory education. The objective was to analyze the structure of the participatory education with the classic design. The data were analyzed by content analysis technique with the classic design. The research findings indicated that the systematic structure of participatory education of Finland, Canada and Japan could be categorized into three levels: mainframe, braced frame and facilitating structures. Moreover, it revealed that 1) Finland had a structure emphasizing on area-based management at the school level. It decentralized to the locality. By this, each local organization had the freedom to be involved in dealing with schools within their own districts in all aspects. It highly had the power for decision-making on education policy in each area, each area has a different education policy; 2) Canada had a structure focusing on area-based management at the state level. Participation occurred through the national education assembly. It was conducted through the First Nations-Government of Canada terms of reference for joint collaboration 2016. It was decentralizing system; each state administered through the provincial ministry of education; and 3) Japan had a structure focusing on educational management in provincial level. The Central Education Council proceeded to decentralize the educational powers and roles at all levels. Education policy emphasized on the education accessibility, increased the information responsibility system and as well as provided educational opportunities for the underprivileged. By this, the school management councils were established for decision-making at the provincial or educational area level.

The body of knowledge of the research would result in the benefits to Ministry of Education, education councils and schools for furthering the model of the effective participatory education management.

Keywords: Participation; Education; Structure; Classic Design

บทนำ

การปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยมุ่งเน้นการกระจายอำนาจไปให้สถานศึกษาเพื่อความอิสระ คล่องตัว ปรากฏใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ในการสร้างการมีส่วนร่วมทำให้มีการ ส่งเสริมการจัดตั้งสมัชชาการศึกษาในระดับจังหวัด (provincial education assembly) เพื่อศึกษาและเสนอ แนวทางการพัฒนาการศึกษาของจังหวัดต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในจังหวัด และเสนอต่อ คณะกรรมการนโยบาย มีแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการศึกษา เน้นการกระจายอำนาจให้ สถานศึกษา ทั้งนี้ แนวคิดสมัชชาการศึกษามองภาพรวมในระดับจังหวัด ภูมิภาคและภาพรวมระดับประเทศ



ดังนั้น การจัดการศึกษาให้เกิดผลดีในระดับรัฐจะต้องมีการให้คำปรึกษาต่อนโยบายการศึกษาระดับชาติซึ่งมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรหลัก ลำดับถัดมาย่อมเป็นการจัดการศึกษาในระดับพื้นที่ที่เน้นการจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559) ต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมมาใช้ ซึ่งสถานศึกษาแต่ละแห่งเปิดโอกาสให้ผู้ปกครอง ประชาชน ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (delegated power) ทำให้สถานศึกษาได้รับการยอมรับจากชุมชน เกิดความรักและหวงแหนสถานศึกษา และมุ่งไปสู่การกำกับดูแลโดยประชาชน (citizen control) (Arnstein, 1969) ในด้านการศึกษา มีการสนับสนุนทรัพยากรการศึกษา และให้ความร่วมมือกับสถานศึกษาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการศึกษาแบบมีส่วนร่วมในระดับการดำเนินการยังต้องพิจารณาโครงสร้างระบบ (System Structures) ของการศึกษา อันเป็นโครงสร้างของระบบที่ก่อให้เกิดรูปแบบของการศึกษาที่มุ่งเป้าขึ้น การเปลี่ยนหรือสร้างโครงสร้างระบบใหม่ผ่านการออกแบบใหม่หรือสร้างใหม่จะก่อให้เกิดรูปแบบการศึกษาที่เปลี่ยนไปด้วย ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์การศึกษาแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศออกมาเป็นเป็นตัวอย่างง่ายเพื่อมาเป็นแนวทางสำคัญในการประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วมด้วยวิธีการคลาสสิก: กรณีตัวอย่าง 3 ประเทศ

การทบทวนวรรณกรรม

ปรัชญาการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมพิจารณาได้ 2 แนวคิด ได้แก่ 1) ปรัชญาพัฒนาการนิยม (Progressivism) ยึดหลักการของปรัชญาปฏิบัตินิยม มีความเชื่อว่า นักเรียนเป็นบุคคลที่มีทักษะพร้อมที่ปฏิบัติงานจึงจำต้องรู้เสียก่อนว่าตนเองมีความสนใจอะไร หรือตนเองมีปัญหาอะไร การจัดการศึกษามีครูเป็นผู้นำทางในด้านการทดลองและวิจัย หลักสูตรเป็นเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับประสบการณ์ต่าง ๆ ของสังคม การสอนแบบเน้นเด็กเป็นศูนย์กลาง ให้ความสนใจต่อการนำความคิดให้ไปสู่การกระทำเพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี หลักการนี้ทำให้เกิดวิธีการเรียนแบบแก้ปัญหา (problem solving) หรือ เรียนด้วยการปฏิบัติ (learning by doing) และการเรียนรู้ของคนเราจึงมิได้หยุดอยู่แต่ในโรงเรียนเท่านั้น แต่จะดำเนินไปตลอดชีวิตของผู้เรียน เป็นการศึกษาคือชีวิต (education is life) อย่างไรก็ตาม การจัดหลักสูตรให้สนองความต้องการและความสนใจของผู้เรียนทั้งหมดเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก ความสนใจและความต้องการบางอย่างของผู้เรียนอาจจะไม่มีประโยชน์ในชีวิตก็ได้ (ทิตินา แคมมณี, 2545) และ 2) ปรัชญาปฏิรูปนิยม (Reconstructionism) มุ่งแสวงหาอุดมการณ์ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาสังคมและสร้างสังคมที่ดีขึ้นมาใหม่ โดยมองว่าโรงเรียน เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างระเบียบทางสังคมขึ้นมาใหม่ การจัดหลักสูตรจึงเน้นเนื้อหาสาระเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของสังคมและใช้วิธีการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ถึงความรับผิดชอบที่จะปฏิรูปและสร้างสังคมใหม่ที่ดีกว่าขึ้นมา ทั้งในระดับชุมชน ประเทศ และระดับโลกในที่สุด กระนั้น การ



จัดการศึกษาเพื่อเน้นอนาคตที่ดีนี้ยังเป็นเรื่องที่ต้องใช้จินตนาการและต้องอาศัยปัจจัยอื่นนอกเหนือระบบการศึกษาปกติ (ทิตินา แคมมณี, 2545)

กระบวนการมีส่วนร่วม (Arnstein, 1969) เป็นกระบวนการในการกระจายอำนาจที่ยอมให้ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทางกระบวนการนโยบายและเศรษฐกิจได้เข้ามามีส่วนในการประเมินและตัดสินใจว่าจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารอย่างไร กำหนดชุดเป้าหมายและนโยบายอย่างไร ใช้เงินภาษีอย่างไรอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปสังคมได้ โดยมีการจำแนกเป็นขั้นบันได ได้แก่

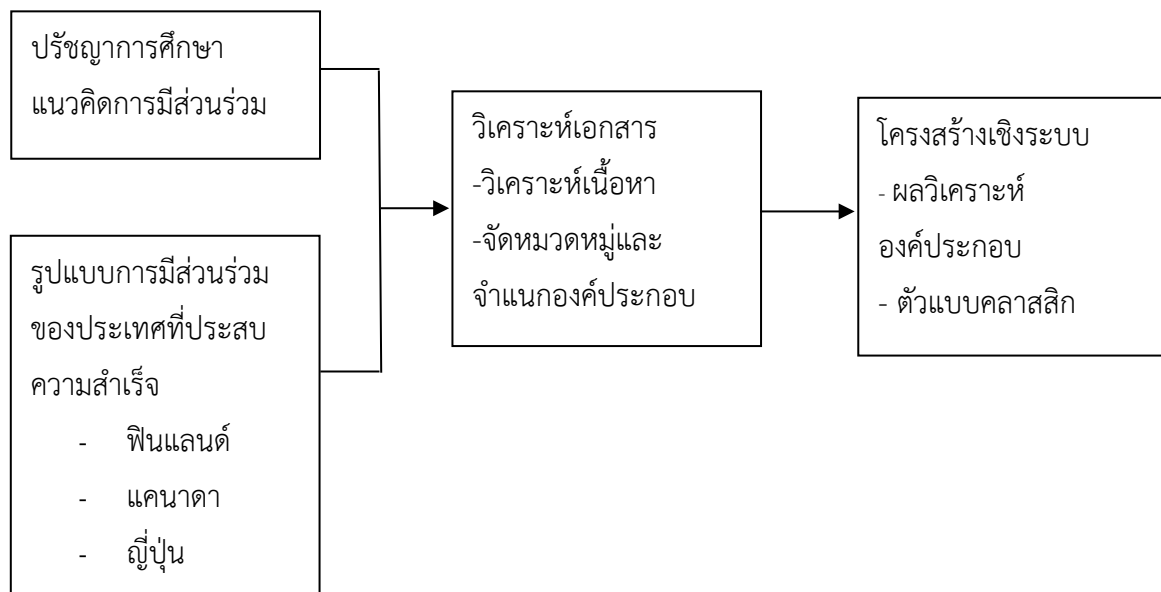
1. Manipulation กำกับการดำเนินการผ่านแผนงาน มุ่งเน้นการได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนผ่านการประชาสัมพันธ์
2. Therapy เน้นการรักษาผู้มีส่วนร่วมไว้ ให้ความรู้แก่ผู้มีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง
3. Informing เน้นการมีส่วนร่วมที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย มุ่งการสนับสนุน ช่วยเหลือ การให้ข้อมูลแก่กลุ่ม ยังไม่มีช่องทางของข้อมูลป้อนกลับ
4. Consultation เน้นกิจกรรมที่เป็นขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย การประชุมเชิงพื้นที่ การสอบถามความคิดเห็นประชาชน
5. Placation คณะกรรมการการของกลุ่มการมีส่วนร่วมกำหนดประเด็นที่จะมุ่งเป้า เปิดให้ทุกภาคส่วนให้คำแนะนำ แต่ยังคงสิทธิในการดำเนินการไว้ที่กลุ่มของตน
6. Partnership มีการแบ่งปันงานและความรับผิดชอบในการวางแผนและการตัดสินใจผ่านคณะกรรมการร่วมฝ่ายต่าง ๆ
7. Delegated power ภาคประชาสังคมมีเสียงข้างมากในคณะกรรมการ มีสิทธิที่จะตัดสินใจ และร่วมรับผิดชอบต่อโครงการต่าง ๆ ที่ตัดสินใจไป
8. Citizen control ไม่ต้องมีหน่วยงานกลางสำหรับการวางแผนงาน การกำหนดนโยบายและการดำเนินการโครงการ

การวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบมุ่งเน้นที่จะใช้อธิบายพฤติกรรมของระบบเชิงบูรณาการได้ จึงต้องแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ที่สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของระบบในระดับประเด็นหลัก ประเด็นรอง และส่วนเพิ่มเติม ซึ่งในโครงสร้างเชิงระบบเทียบเท่าโครงสร้างหลักที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของระบบ โครงสร้างรองอันเป็นโครงสร้างที่จะสร้างแรงขับเคลื่อนของระบบ และโครงสร้างสนับสนุนเป็นโครงสร้างที่เข้ามากระตุ้นหล่อลื่นระบบให้ขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ในการออกแบบจะต้องสอดคล้องกับปรัชญาของการออกแบบที่จะต้องพิจารณาทางเลือกที่กำหนดไว้ในขั้นตอนการวางแผนและกำหนดสัดส่วน ขนาดและรายละเอียดของส่วนประกอบที่เหมาะสมที่สุด และการเชื่อมต่อเพื่อสร้างตัวเลือกโครงสร้างเชิงระบบที่เป็นไปได้ (FAO, 2011) เพื่อให้ระบบคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพราะมีกระบวนการเชิงระบบที่ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการบำรุงรักษา บูรณาการเพื่อความมั่นคงของระบบ (stability) ความเข้มแข็ง (strength) และความคงตัว (rigidity) ซึ่งแสดงความเกี่ยวเนื่องกันของส่วนต่าง ๆ เพื่อรองรับพันธกิจ (system of connected parts used to support a load) โดยแสดงความเป็นกลไก (mechanical system) โดยพิจารณาถึงความจำเพาะ (specification) การทำงานได้จริง (serviceability) ได้ตามความต้องการเบื้องต้น (functional



requirement) โดยที่การถอดตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบในการวิจัยนี้ใช้วิธีการคลาสสิก (classical design) เป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างอย่างง่าย (simple structural member subject) โดยมีการพิจารณาการวางตำแหน่งกลไกไว้ตามผลลัพธ์ที่ได้วิเคราะห์ไว้ (alternative solutions) แล้วทดลองประกอบรวมเป็นโครงสร้างที่น่าจะเหมาะสมที่สุด (suitable proportions) ที่สามารถขับเคลื่อนผ่านฟันเฟืองของระบบ (superimposed using) โดยความเป็นไปได้ได้อย่างสมเหตุสมผลไปสู่เป้าหมายของระบบนั้น

กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงเอกสาร โดยมีการแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลระบบการศึกษาในประเทศที่มีชื่อเสียงในด้านการศึกษาระบบมีส่วนร่วม ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศแคนาดา และประเทศญี่ปุ่น

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล จำแนกออกตามโครงสร้าง (Structural analysis) ของระบบการศึกษา โดยนำข้อมูลมาจัดกลุ่มองค์ประกอบเป็นโครงสร้างหลัก โครงสร้างรอง และโครงสร้างสนับสนุน

ขั้นตอนที่ 3 การถอดแบบโครงสร้างเชิงระบบโดยใช้วิธีการคลาสสิก (classical design) อันเป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างอย่างง่าย (simple structural member subject)



ผลการวิจัย

การวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วมด้วยวิธีการคลาสสิก: กรณีตัวอย่าง 3 ประเทศ พบว่า องค์ประกอบและตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ได้แก่

1. โครงสร้างการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศฟินแลนด์

เมื่อประเทศฟินแลนด์ได้รับเอกราชในปี 1917 ระบบการศึกษาก็ได้กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนในทุกภาคส่วนและทุกพื้นที่ของประเทศ รัฐธรรมนูญปี 1919 ได้กำหนดให้การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นแบบไม่เสียค่าใช้จ่าย สำหรับบทบาทหลักของระบบการศึกษาในระดับพื้นที่ รายงานของ OECD ปี 2010 ชี้ว่าเป็นการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น (local administration) ร้อยละ 100 ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ยังเป็นการบริหารจัดการจากส่วนกลาง (central/stage) โดยมีการบริหารในระดับพื้นที่เล็กน้อย (OECD, 2013) ทั้งนี้ระบบการบริหารการศึกษาของประเทศฟินแลนด์มี 2 ระดับ ได้แก่ 1) ส่วนกลางคือ กระทรวงศึกษาธิการและวัฒนธรรม ผ่านหน่วยการศึกษาระดับชาติเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา โดยกำหนดนโยบายการศึกษาฟรีสำหรับทุกระดับการศึกษา สิทธิในการเข้าถึงการสนับสนุนด้านการศึกษา การจัดหลักสูตรแกนกลาง การศึกษาพิเศษเฉพาะ การศึกษาตลอดชีวิต และทุนสาธารณะด้านการศึกษา และ 2) ระดับท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักกับโรงเรียนในด้านการรับผิดชอบด้านบริหาร การตัดสินใจและการใช้ทรัพยากร รวมไปถึง การมีผู้แทนในสมัชชาโรงเรียนโดยอัตโนมัติ เพื่อให้การจัดการศึกษามีการบริหารจัดการตนเอง ให้ความสำคัญกับความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่น ใช้การประเมินคุณภาพการศึกษาแทนการใช้ระบบควบคุม ตารางเรียนเป็นไปตามท้องถิ่นนั้นกำหนด ดังภาพที่ 2 โดยการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังตาราง 1

2. โครงสร้างการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศแคนาดา

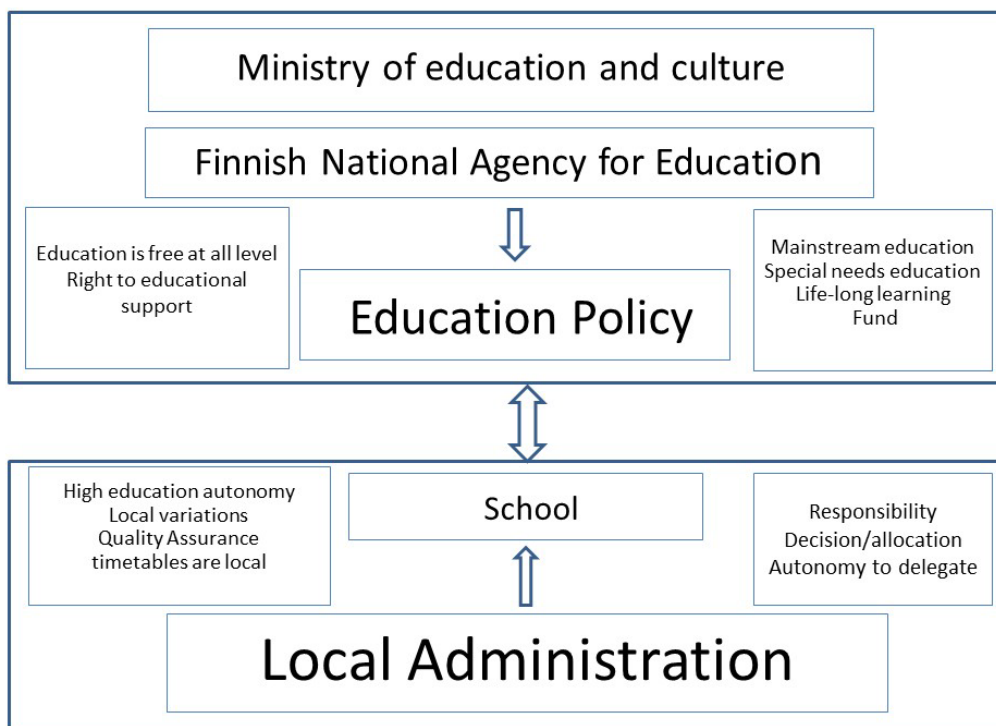
รัฐบาลกลางประเทศแคนาดามีนโยบายกระจายอำนาจในระบบการศึกษา ทำให้หน่วยการตัดสินใจอยู่ในระดับรัฐ (provincial school board) เน้นการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน ส่วนกลางมีหน้าที่วางระบบประเมินเพื่อควบคุมคุณภาพการศึกษาเท่านั้น แต่ละรัฐปกครองอิสระ มีรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐ (provincial ministry of education) ซึ่งรับเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของมลรัฐทำงานร่วมกับข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยกระทรวงศึกษาธิการมลรัฐและส่งเสริมการศึกษาแบบเขตพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการการศึกษาระดับมลรัฐ (school board of provinces) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้แทนต่าง ๆ โดยเน้นนโยบายการศึกษาเปิดกว้างในด้านหลักสูตรการเรียนการสอน พัฒนาระบบครูและการให้อิสระกับครูในการจัดการการเรียนการสอน มีการจัดการให้ทุนการศึกษาเพื่อสนับสนุนการศึกษาท้องถิ่นและชนกลุ่มน้อย โดยแต่ละโรงเรียนจะมีสภาโรงเรียน (school council) เพื่อดำเนินการกิจการของโรงเรียนในสอดคล้องกับแนวทางของนโยบายการศึกษาระดับพื้นที่ ดังภาพที่ 3 โดยการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังตาราง 2

3. โครงสร้างการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีกระทรวงการศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นระบบกระทรวงที่ดูแลด้านการศึกษา โดยมีสภาการศึกษากลาง (the central council of education) ที่ดำเนินการ



ให้มีการกระจายอำนาจและบทบาททางการศึกษาระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ (ระดับชาติ) จังหวัดและเมือง เพื่อให้มีการเปิดกว้างให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาในระดับพื้นที่ ในปี 2000 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาซึ่งกำหนดกลไกผ่านคณะที่ปรึกษาโรงเรียน (the school advisors) ทำหน้าที่เสนอความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนต่อโรงเรียน สร้างการมีส่วนร่วมระหว่างโรงเรียนและชุมชน และกระตุ้นให้โรงเรียนมีความรับผิดชอบต่อชุมชนในด้านการเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสาร ต่อมาปีพระราชบัญญัติการศึกษาระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการตั้งสภาการจัดการโรงเรียน (school management council) ในระดับพื้นที่จังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีคณะกรรมการบริหารการศึกษาพื้นที่ (board of education) โดยมี การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการศึกษาโดยตำแหน่งจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ดูแลการศึกษาระดับ-มัธยมศึกษาตอนปลาย) นายกเทศมนตรี (ดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษา-มัธยมศึกษาตอนต้น) มีคณะกรรมการ 3-5 คน ระยะเวลา 4 ปี ทำหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียน จัดสรรงบประมาณและพิจารณาการจ้างครูและการอบรมพัฒนาบุคลากร รองลงมามีสภาการจัดการโรงเรียน โดยโรงเรียนที่เข้าร่วมส่งตัวแทน 1 คน กรรมการบริหารการศึกษาพื้นที่มีตัวแทน 1 คน สมาชิกสภาจำนวน 11-15 คน ทำหน้าที่อนุมัติแผนการสอนและแผนบริหารโรงเรียน เสนอแนะด้านบุคลากรและสร้างความร่วมมือกับชุมชน นอกจากนี้ยังมี community education council เป็นการดำเนินงานแบบ NGO ด้านการศึกษาทำหน้าที่เป็นสภาการศึกษาภาคประชาชนเพื่อการสนับสนุนการศึกษาในห้องเรียนและการลดความเหลื่อมล้ำของนักเรียน และส่งเสริมแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังภาพที่ 4 โดยการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังตาราง 3

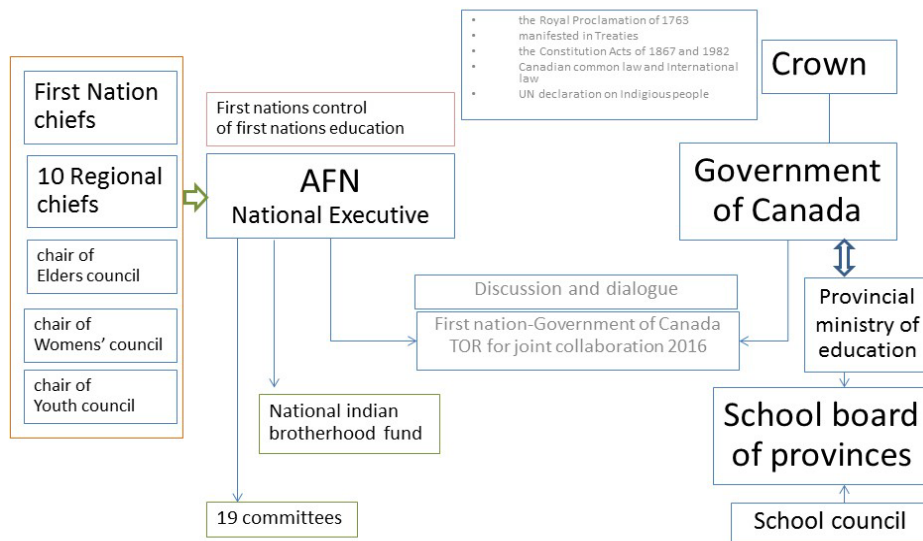


ภาพที่ 2 โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศฟินแลนด์



ตารางที่ 1 ผลวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศฟินแลนด์

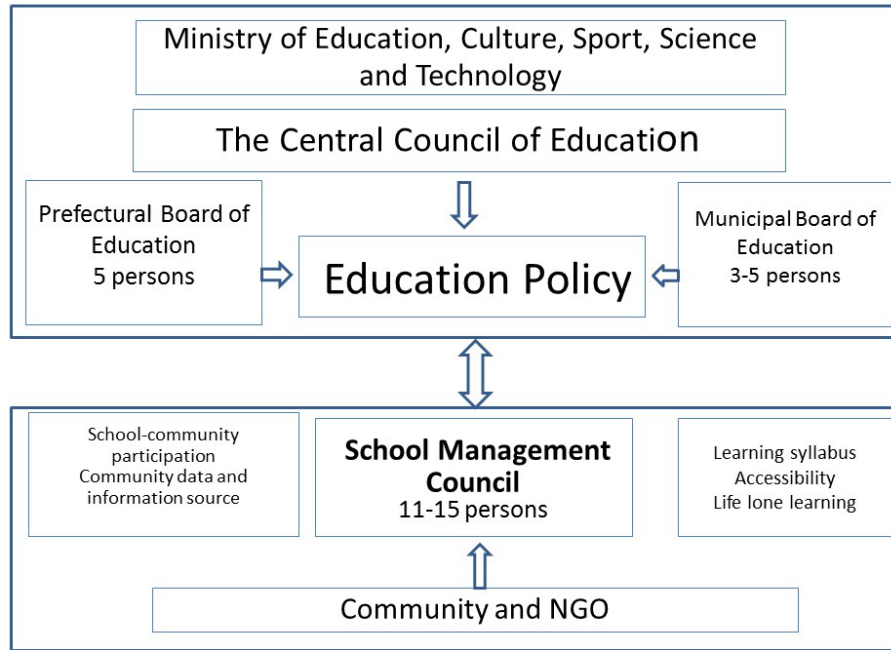
โครงสร้างหลัก	โครงสร้างรอง	โครงสร้างสนับสนุน
1. นโยบายการศึกษา	1. การศึกษาฟรีและการเข้าถึง	1. สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ
2. โรงเรียน	สิทธิของประชาชน	2. กระทรวงการศึกษาและวัฒนธรรม
	2. การจัดการทรัพยากรการศึกษาเชิงพื้นที่	3. ผู้ว่าเมือง (พื้นที่)
	3. หลักสูตรการศึกษา	
	4. การมีส่วนร่วม	



ภาพที่ 3 โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศแคนาดา

ตารางที่ 2 ผลวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศแคนาดา

โครงสร้างหลัก	โครงสร้างรอง	โครงสร้างสนับสนุน
1. การมีส่วนร่วม	1. รัฐบาลแคนาดา	1. ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
2. สภาชนพื้นเมืองแห่งชาติ	2. กระทรวงศึกษาธิการมรัฐ	แห่งสหราชอาณาจักร
3. คณะกรรมการการศึกษา	3. กองทุนการศึกษา	
ระดับมลรัฐ	4. สภาโรงเรียน	



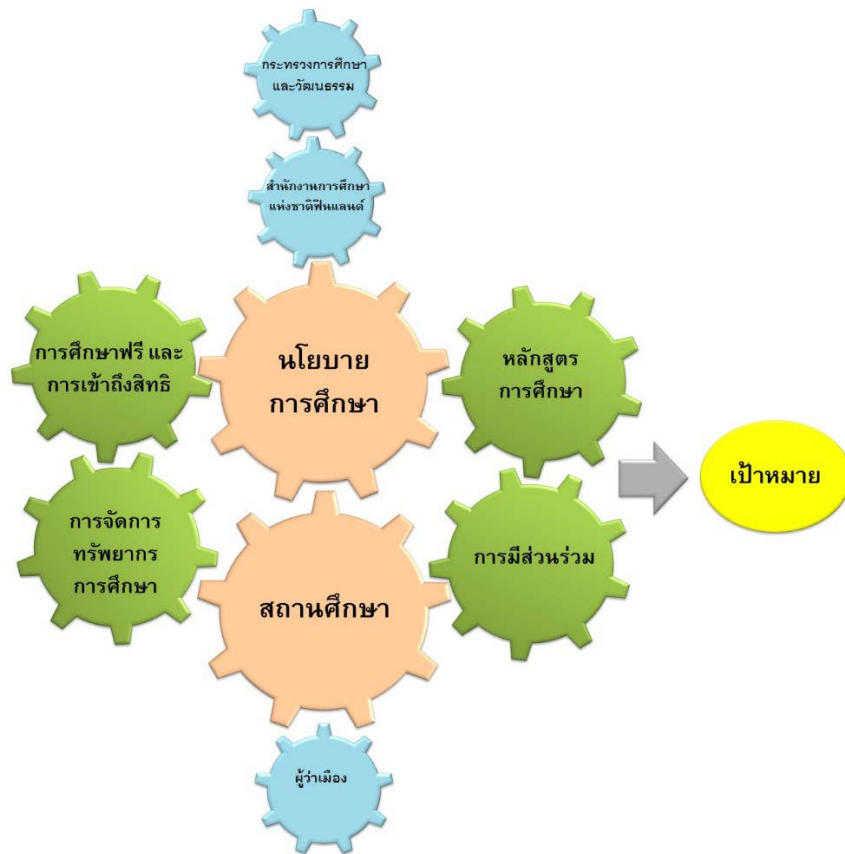
ภาพที่ 4 โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศญี่ปุ่น

ตารางที่ 3 ผลวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบของการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศญี่ปุ่น

โครงสร้างหลัก	โครงสร้างรอง	โครงสร้างสนับสนุน
1. สถานการศึกษากลาง	1. คณะกรรมการการศึกษา จังหวัด	1. กระทรวงศึกษาธิการฯ
2. นโยบายการศึกษา		2. คณะกรรมการการศึกษา ระดับเมือง
3. สถานการจัดการโรงเรียน	2. ภาควิชาช่วย ชุมชน องค์กร สาธารณะไม่แสวงกำไร	3. กระบวนการมีส่วนร่วม
		4. หลักสูตรการเรียนการสอน

องค์ความรู้ใหม่

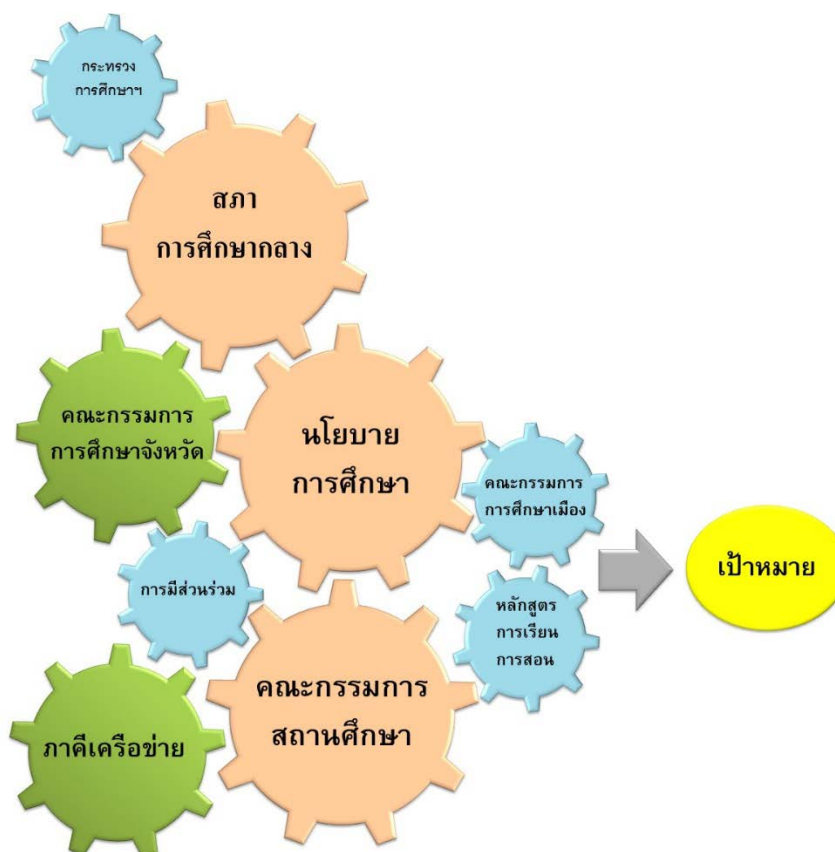
การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเชิงพื้นที่สอดคล้องกับปรัชญาปฏิรูปนิยมมุ่งแสวงหาอุดมการณ์ที่สามารถแก้ไขปัญหาสังคมและสร้างสังคมที่ดีขึ้นมาใหม่ โดยมองว่าโรงเรียนเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างระเบียบทางสังคมขึ้นมาใหม่ การจัดหลักสูตรจึงเน้นเนื้อหาสาระเกี่ยวกับสภาพและปัญหาของสังคมและใช้วิธีการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ถึงความรับผิดชอบที่จะปฏิรูปและสร้างสังคมใหม่ที่ดีกว่าขึ้นมาทั้งในระดับชุมชน ประเทศ ดังนั้น เมื่อนำผลการวิเคราะห์มาถอดตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบในการวิจัยด้วยวิธีการคลาสสิก (classical design) เป็นแนวทางในการจัดโครงสร้างอย่างง่าย (simple structural member subject) โดยมีการพิจารณาการวางตำแหน่งกลไกไว้ตามผลลัพธ์ที่ได้วิเคราะห์ไว้ ได้เป็นโครงสร้างเชิงระบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม ดังนี้



ภาพที่ 5 ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศไทย



ภาพที่ 6 ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศแคนาดา



ภาพที่ 7 ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วมประเทศญี่ปุ่น

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาโครงสร้างเชิงระบบของการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศจำนวน 3 ประเทศพบว่า ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบของประเทศฟินแลนด์สะท้อนการจัดการเชิงพื้นที่ในระดับโรงเรียน มีระดับการบริหารมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการเข้ามาเกี่ยวข้องจัดการกับโรงเรียนภายในเขตพื้นที่ของตนเองในทุก ๆ ด้าน เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับเมืองและหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียน ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมผ่านเทศบาลเมืองเพื่อกำหนดและกำกับนโยบายการศึกษาในระดับชาติและความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อการจัดการศึกษาทำให้แต่ละพื้นที่มีนโยบายการศึกษาแตกต่างกันได้ (Lavonen, 2020) ผู้ว่าเมืองและส่วนงานบริหาร (Mayoral model) ร่วมกับตัวแทนขององค์กรท้องถิ่น (the civic-participation model) มีอำนาจในการตัดสินใจด้านการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน (the purchaser-provider model) สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ (Maruszak & Batorova, 2015) ทั้งนี้ ส่วนกลางมีหน้าที่หลักในการออกนโยบายและกำกับนโยบายการศึกษาและใช้การรับรองคุณภาพการศึกษามาเป็นเกณฑ์มาตรฐานโดยท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบ

ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบของประเทศแคนาดาสะท้อนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม อันได้แก่ชาติพันธุ์ที่เป็นชนพื้นเมืองแคนาดา ได้แก่ first nation-Government of Canada TOR for joint collaboration 2016 ระหว่าง First Nation Assembly ซึ่งเป็นตัวแทนชนพื้นเมืองกับรัฐบาลแคนาดา เพื่อ



การกำหนดและกำกับนโยบายการศึกษาในระดับชาติและความร่วมมือเชิงพื้นที่เพื่อการจัดการศึกษาของชนพื้นเมืองที่เน้นการอนุรักษ์การแสดงออกทางจิตวิญญาณและวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง การเชื่อมต่อกับครอบครัว ชุมชนและประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ (Assembly of first nations, 2019) การจัดการเชิงพื้นที่เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายดำเนินการผ่าน คณะกรรมการการศึกษามลรัฐ (school board of provinces) ทำให้เน้นการจัดการในระดับมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มผู้แทนต่าง ๆ ซึ่งจะกำหนดนโยบายการศึกษาในระดับมณฑลให้สอดคล้องกับ TOR for joint collaboration 2016 โดยเน้นนโยบายการศึกษาเปิดกว้างในด้านหลักสูตรการเรียนการสอนและการมีวิชาเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมชนพื้นเมือง โดยมีระบบกฎบัตรและกฎหมายที่ให้สิทธิและความคุ้มครองแก่ชนกลุ่มน้อยโดยมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์แห่งสหราชอาณาจักรเป็นผู้แทนการยินยอมในสิทธินี้ นำไปสู่ขอบเขตการจัดการศึกษา 4 ระดับ ได้แก่ สถานศึกษากับชุมชน การศึกษาระดับพื้นที่ การศึกษาอิสระ และการศึกษาระดับมลรัฐ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการเน้นผู้เรียนชนพื้นเมืองเป็นสำคัญ

ตัวแบบโครงสร้างเชิงระบบของประเทศญี่ปุ่นสะท้อนการปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารเชิงพื้นที่ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการศึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาเมือง และหลักสูตรการเรียนการสอน โดยที่สภาการจัดการโรงเรียน หรือคณะกรรมการสถานศึกษา มีอำนาจการตัดสินใจอยู่ในระดับจังหวัดหรือเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อโรงเรียน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรภาคเอกชน ภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับและตรวจสอบโรงเรียน แต่ยังไม่ขยายถึงระดับการรับฟังเสียงจากประชาชนทั้งหมด รวมถึงการเปิดโอกาสในการเป็น board of education เพื่อกำหนดและกำกับการนโยบายการศึกษาในระดับพื้นที่ (จังหวัดและเมือง) และการส่งต่อไปสู่ระดับสมัชชาการศึกษาแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม ยังมีคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด เป็นหน่วยงานจัดตั้งตามกฎหมาย เพื่อขับเคลื่อนการศึกษาเชิงพื้นที่ ผ่านการอนุมัติแผนการสอนและแผนบริหารโรงเรียน เสนอแนะด้านบุคลากร การบริหารจัดการทรัพยากร การศึกษา และสร้างความร่วมมือกับชุมชน เช่น การเข้าถึงการศึกษา การเพิ่มระบบความรับผิดชอบเชิงข่าวสาร และการร่วมกับหน่วยงานเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหารายได้ในท้องถิ่น และมีคณะที่ปรึกษาโรงเรียน (the school advisors) ที่เป็นตัวแทนเสนอความต้องการของผู้ปกครองและชุมชนต่อโรงเรียน และกำกับดูแลหลักสูตรการเรียนการสอนของโรงเรียนให้อยู่ในมาตรฐานการศึกษาที่ดี (Yamanaka & Suzuki, 2020)

ผลวิเคราะห์แสดงว่า การศึกษาแบบมีส่วนร่วมมีพื้นฐาน 2 แนวคิดได้แก่ ปรัชญาพัฒนาการนิยมที่ให้ความสำคัญกับหลักสูตรการเรียนการสอนที่ตอบสนองความต้องการและความสนใจของผู้เรียน และปรัชญาปฏิรูปนิยมที่มุ่งเน้นให้โรงเรียนเป็นเครื่องมือที่ในการสร้างระเบียบทางสังคมที่ดีในระดับพื้นที่ เมื่อวิเคราะห์โครงสร้างเชิงระบบแล้ว ระบบการศึกษาของแต่ละประเทศเน้นหนักในองค์ประกอบที่แตกต่างกัน ประเทศฟินแลนด์เน้นนโยบายการศึกษาและโรงเรียนเป็นสำคัญ หลักสูตรการศึกษาและการมีส่วนร่วมเป็นโครงสร้างรอง ประเทศแคนาดานำการมีส่วนร่วมของสภาชนพื้นเมืองและการบริหารจัดการในระดับมลรัฐเป็นสำคัญ ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นเน้นนโยบายการศึกษาและสภาการจัดการโรงเรียน โดยกิจกรรมการมีส่วนร่วมและหลักสูตรการเรียนการสอนเป็นเพียงโครงสร้างสนับสนุน จึงแสดงให้เห็นได้ว่า ทั้ง 3 ประเทศนี้ได้วางแนวทาง



ระบบโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อการศึกษาแบบมีส่วนร่วมแตกต่างกัน แต่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การนำแนวคิดโครงสร้างเชิงระบบมาใช้ในประเทศไทยจึงควรประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับโครงสร้างเชิงระบบของประเทศและจัดองค์ประกอบเพิ่มหรือองค์ประกอบใหม่ให้สอดคล้องกับพื้นที่ ความเป็นท้องถิ่นและชาติพันธุ์เพื่อส่งเสริมระเบียบทางสังคม ความเข้าใจของผู้เรียนต่อสภาพและปัญหาของสังคมและ ผู้เรียนได้เรียนรู้ถึงความรับผิดชอบที่จะปฏิบัติและสร้างสังคมใหม่ที่ดีกว่า

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

กระทรวงศึกษาธิการ สภาการศึกษา และสถานศึกษาควรนำไปใช้ในการดำเนินการดังนี้ การจัดองค์การใหม่ด้วยการประยุกต์ตัวแบบการบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดโครงสร้างเป็นโครงสร้างหลัก โครงสร้างรองและโครงสร้างสนับสนุน และแต่ละหน่วยงานในระดับโครงสร้างนั้น ๆ ทำหน้าที่ตามที่ตัวแบบได้เสนอไว้เพื่อก่อให้เกิดรูปแบบการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงได้เหมาะสมอย่างแท้จริง

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

2.1 การศึกษาการจัดโครงสร้างเชิงระบบการศึกษาแบบมีส่วนร่วมของประเทศไทย

2.2 การศึกษาการจัดโครงสร้างเชิงระบบสมัชชาการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์เชิงพื้นที่

เอกสารอ้างอิง

- ทิตินา แชมมณี. (2545). *ศาสตร์การสอน*. (พิมพ์ครั้งที่ 24). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). *รูปแบบการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่: บทเรียนทางเลือก และเงื่อนไขความสำเร็จ*. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *J Am Institute Planners*, 35(11), 216-224.
- Assembly of First Nations. (2019). First Nations Control of First Nations Education. Retrieved July 30, 2019, from <https://www.afn.ca/policy-sectors/education/>
- Lavonen J. (2020). Curriculum and Teacher Education Reforms in Finland that Support the Development of Competences for the Twenty-First Century. In: Reimers F. (eds) *Audacious Education Purposes*. Springer, Cham. Retrieved August 5, 2020, from https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3_3
- FAO. (2011). *Rural structures in the tropics. Design and development*. Rome.



Maruszak KR, Batorova M. (2015). Citizen Participation and Engagement in Urban Governance: Perception of Finnish and Polish Local Official. *The NISPACEE J Public Administration and Policy*, 3(1), 85-110.

OECD. (2013). *Education policy outlook 2013: Finland*. OECD Publishing.

Yamanaka S., Suzuki K. H. (2020). Japanese Education Reform towards Twenty-First Century Education. In: Reimers F. (eds) *Audacious Education Purposes*. Springer, Cham. Retrieved August 5, 2020, from https://doi.org/10.1007/978-3-030-41882-3_4.