



การสร้างเมืองยุติธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวรัชพร เลียงประเสริฐ

ดุขฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุขฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสหวิทยาการ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การสร้างเมืองยุติธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวรัชพร เลียงประเสริฐ

คุณูปการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสหวิทยาการ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



CREATING A JUST CITY : A CASE STUDY OF EDUCATION
MANAGEMENT OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION

BY

MISS RACHARPORN LEANGPRASEART

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
INTEGRATED SCIENCE

COLLEGE OF INTERDISCIPLINARY STUDIES

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิทยาลัยสหวิทยาการ

คุษณีนิพนธ์

ของ

นางสาวรัชพร เลียงประเสริฐ

เรื่อง

การสร้างเมืองยุติธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาคุษณีบัณฑิต

สาขาวิชาสหวิทยาการ

เมื่อ วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2558

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย ก๊กผล)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ดร.พีระพงศ์ ศิริเกษม)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ วันทนี วาสิกะสิน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรัชพร เลียงประเสริฐ
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาถึงความยุติธรรมในการจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร ผ่านกรณีศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครและความสอดคล้องกับหลักการแนวคิดเมืองยุคธรรม รวมทั้งศึกษาลักษณะเฉพาะของกรุงเทพ ฯ และความสัมพันธ์ของลักษณะดังกล่าวกับความยุติธรรมทางการศึกษา โดยใช้การศึกษารายกรณี (Case Study) เป็นวิธีการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดเมืองยุคธรรม ประกอบด้วย ความเสมอภาค ความหลากหลายทางสังคม ความเป็นประชาธิปไตย โดยเลือกเขตบางซื่อเป็นกรณีศึกษา

ทั้งนี้ เมื่อนำข้อมูลภาคสนามและข้อมูลเอกสาร มาวิเคราะห์ผ่านหลักการของแนวคิดเมืองยุคธรรม ผลการศึกษาสรุปได้ว่าถึงแม้ในระดับนโยบายกรุงเทพมหานครจะมีมาตรการเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาให้เด็กวัยเรียนแล้วก็ตาม แต่ยังคงปรากฏปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่ ทั้งในเรื่อง 1) คุณภาพการศึกษา 2) โอกาสทางการศึกษา ด้านทางเลือกทางการเรียนต่อ 3) การเข้าถึงการศึกษาในแง่ความต่อเนื่องทางการศึกษา โดยกลุ่มเด็กที่ยังคงเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่ ได้แก่ 1) เด็กฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี 2) เด็กเคลื่อนย้าย 3) เด็กพิเศษ 4) เด็กต่างด้าว ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการเมืองยุคธรรมแล้ว การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครถือว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ ยังคงไม่มีมาตรการชดเชยความเสียเปรียบให้เด็กกลุ่มดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ยังคงเป็นยุคธรรมแบบ “หารเท่า”

ส่วนหลักการเรื่องความหลากหลายทางสังคม พบว่าในพื้นที่ไม่มีกรณีของการกีดกันและการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่าง เนื่องจากสังคมเมืองเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางสังคมสูง คนในสังคมเมืองมีความคุ้นชินกับคนที่มีความแตกต่างกับตน แต่ในขณะเดียวกันความคุ้นชินดังกล่าว

ก็ทำให้มองไม่เห็นว่าการแตกต่างดังกล่าวเป็นปัญหา/อุปสรรคทางการศึกษาและทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข และทำให้ทั้งกลุ่มเด็กต่างดาวและกลุ่มเด็กพิเศษเสียเปรียบทางการศึกษา

ส่วนหลักการเรื่องประชาธิปไตย ผลการศึกษาพบว่าบทบาทในการจัดการศึกษายังคงอยู่ที่ภาครัฐเป็นหลัก ภาคประชาชนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาและร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ อีกทั้ง ภาคประชาชนเองก็ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษามากนักและมองว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของภาครัฐ ที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่า การมีส่วนร่วมที่จำกัดอยู่เพียงระดับของการร่วมรับรู้ ร่วมสนับสนุน นั้น ไม่สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมได้แต่ต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการชี้แนะ ควบคุม และตัดสินใจด้วย

ผลการศึกษาดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครไม่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมทั้ง 3 ประการแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของเมือง ทั้งค่าครองชีพที่สูง แรงดึงดูดของเมืองและความหลากหลายของเมืองด้วย ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาของเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายได้ แต่เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้งนโยบาย แผน และการจัดสรรทรัพยากร แล้วก็จะพบว่ายังคงอยู่ภายใต้แนวทางของรัฐบาลกลาง ที่เข้ามากำกับผ่านการอุดหนุนงบประมาณ ระเบียบกฎเกณฑ์ และมาตรฐานการศึกษา ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความจำเป็นของพื้นที่และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางในการจัดการศึกษาของทั้งรัฐบาลและกรุงเทพมหานครที่ยังคงมองความยุติธรรมในลักษณะ “หารเท่า” ภายใต้แนวคิดที่ว่าภาครัฐไม่สามารถเลือกปฏิบัติกับคนกลุ่มใดเป็นพิเศษได้ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น มีข้อจำกัดในการชดเชยความเสียเปรียบและสร้างความยุติธรรมด้านการศึกษา ซึ่งลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การศึกษาของเมืองไม่สามารถนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้

ทั้งนี้ การจัดการศึกษาของเมืองยังสามารถพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างเมืองยุติธรรมได้ด้วยการจัดการศึกษาในลักษณะที่ทำให้เกิดการชดเชยความเสียเปรียบ โดยจำเป็นต้องได้รับการกระจายอำนาจให้สามารถปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินงานตามนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการชี้แนะแนวทางการจัดการศึกษาและการตัดสินใจของภาครัฐได้ ซึ่งการดำเนินการข้างต้นจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการศึกษา รวมทั้งสามารถแก้ไขข้อจำกัดของการชดเชยและลดช่องว่างทางการศึกษาได้ และนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้ในที่สุด

ผลที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้นอกจากได้แนวทางในการเสริมสร้างเมืองยุติธรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชน และได้ตัวแปรในการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความเป็นธรรมในการจัดการเมืองซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานครแล้ว ในเชิงวิชาการงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังได้เพิ่มเติมแนวคิดและคำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย คำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเมือง อีกด้วย

Dissertation Title	CREATINT A JUST CITY : A CASE STUDY OF EDUCATION MANAGEMENT OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION
Author	Miss Racharporn Leangpraseart
Degree	Doctor of Philosophy (Integrated Science)
Department/Faculty/University	College Of Interdisciplinary Studies Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Orathai Kokpol ,Ph.D.
Thesis Co-Advisor	Associate Professor Wuttisan Tanchai
Thesis Co-Advisor	Assistant Professor Wjitbusaba Marome,Ph.D
Academic Years	2015

ABSTRACT

“Creating a just city: the case study of education management of Bangkok Metropolitan Administration” is the study of justice in Bangkok administration through education management. This dissertation aims to study BMA’s education management that relates to a just city concept including special characteristics of Bangkok and its relation with justice in education. Case study method was used to study following a just city concept which comprises Equity, social diversity and democracy. Bang Sue district was selected to be case study area.

Researcher analyzed data from field area and documents by using a just city concept and it was founded that although BMA would have policy to create justice in education for children in policy level, inequality still appears in 1) education quality 2) education opportunity in selecting study program 3) education access in aspect of education continuity. Some groups of children still face inequality such as children from poor families, children who move along with their families, children with special needs and migrant children. Considered by a just city concept, education administration of BMA hasn’t been related to justice concept because there is no compensation measures for these children. Other measures are still justice with “equal division” concept.

For social diversity aspect, obstruction and discrimination are not found in field area because urban society is the area with high diversity. People in urban area are used to variety of people. At the same time, this habitude makes people neglect and don't think this difference would cause problem or obstacle for the study and causes this problem has not be resolved then both migrant children and children with special needs would take disadvantage in education.

For democracy concept aspect, it is found that most roles in education management are in government sector. Public sector has no responsible for setting education orientation and co-deciding with government sector. Moreover, publicity has no role in specifying education and thinks that education provide is government responsibility with more expertise than participation that is limited with level of support. That method doesn't cause justice but must support citizen sector to have role to set, control and make a decision as well.

These results not only show that BMA education management has inconsistency with a just city concept but also show inequality which relates city's special characteristics such as high cost of living allowance, city's attraction and diversity. These factors effect city education management to aware for its special characteristics to response for problems and needs of target group. However, when considering policy, plan and resource management of BMA, they show management that follows central government administration controlled by budget supporting, principle and education standard which couldn't be adjusted to relevant to area's problem and target group's needs. Moreover, education management of government and BMA still evaluate justice with "equal division" concept that means government sector couldn't discriminate some group especially. These administrations create limits when taking policy to be practice. These policies have disadvantages in compensation and creating education justice and lead ineffective education which couldn't be the way to have a just city.

In order that city education management could develop to support a just city creating by using compensation for disadvantaged group. Education must be decentralized and adjusted its system to relate to necessity of area and target group. Moreover, government sector must give people an opportunity to present education managing way and could make decision with government. These methods could cause changes in educational management including resolving limits of compensation and reducing education gaps that lead a just city creating finally.

Benefits of this study are to have the way for creating a just city for citizen benefits and getting variables for considering and analyzing justice in city administration. This would be benefit for planning and specifying BMA policy and also creates additional concepts and explanations about planning process and setting descriptions about city specification too.



กิตติกรรมประกาศ

ดุขฎีนิพนธ์ เรื่อง การสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร สำเร็จลงได้ด้วยความสามารถและความร่วมมืออย่างดียิ่งจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการศึกษา สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ฝ่ายการศึกษาสำนักงานเขตบางซื่อ รวมทั้งผู้บริหารและคณะครู อาจารย์โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ ที่กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลและความเห็น ที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเป็นอย่างมาก รวมทั้งผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน ที่สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกัลยาณมิตรที่ให้การสนับสนุนให้ผู้ศึกษา เข้ามาศึกษาในหลักสูตรนี้และเปิดโอกาสให้ผู้ศึกษาสามารถทຸ່มเวลาในการค้นคว้าเรียบเรียงข้อมูล ในการทำดุขฎีนิพนธ์ได้อย่างเต็มที่

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่กรุณาถ่ายทอดองค์ความรู้ในด้านวิชาการ ถ่ายทอดประสบการณ์ในการศึกษาวิจัยให้กับผู้ศึกษา ตลอดจนชี้แนะแนวทางเรียบเรียงดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษาทั้ง 5 ท่าน อันได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์ รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร และดร.พีระพงศ์ ศิริเกษม ที่ได้กรุณาสละเวลาให้คำปรึกษาและ สอบถามข้อสงสัยต่าง ๆ ชี้แนะให้เห็นถึงข้อดีข้อด้อยในการเรียบเรียงดุขฎีนิพนธ์และแนะนำแนวทาง ในการแก้ไข รวมทั้งให้โอกาสปรับปรุงดุขฎีนิพนธ์ฉบับนี้จนเป็นรูปเล่มที่สมบูรณ์ได้ในที่สุด

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณเจ้าหน้าที่โครงการทุกท่าน รวมทั้งพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ นักศึกษาปริญญาเอกสาขาสหวิทยาการ ทุกคนที่มีไมตรี ความห่วงใย ให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ ซึ่งกันและกันมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่คอยสนับสนุนช่วยเหลือให้คำแนะนำ ตักเตือน ให้กำลังใจ เป็นขวัญและพลังใจที่สำคัญตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

รัชพร เลี้ยงประเสริฐ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญภาพ	(14)
รายการสัญลักษณ์และคำย่อ	(16)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล/ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	10
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	10
1.4 ขอบเขตการศึกษา	10
1.5 แนวคิดหลักในการศึกษา	11
1.6 ผลที่ได้รับจากการศึกษา	12
1.7 การนำเสนอ	12

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	14
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมือง : นิยามและความสำคัญของเมือง	15
2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง : ทฤษฎีนิคม กระแสหลักการพัฒนาเมือง	20
2.3 แนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just City) : ความยุติธรรมในมิติการพัฒนาเมือง	23
2.3.1 ความเสมอภาค (Equity)	27
2.3.2 การยอมรับความหลากหลายทางสังคม (Diversity)	33
2.3.3 ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)	35
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา : การศึกษาในฐานะเครื่องมือสร้างความยุติธรรม	41
2.4.1 การจัดการเรียนการสอน	44
2.4.2 การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา	47
2.4.3 การวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา	49
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับแผนและนโยบาย : เป้าหมายสู่ความยุติธรรม	50
2.6 กรอบการศึกษา	62
2.6.1 ประเด็นศึกษาลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา	63
2.6.1.1 ตัวแปรด้านความเสมอภาค	63
2.6.1.2 ตัวแปรด้านการเคารพความหลากหลาย	64
2.6.1.3 ตัวแปรด้านความเป็นประชาธิปไตย	64
2.6.2 ประเด็นศึกษาลักษณะเฉพาะของเมือง	65
2.6.2.1 ตัวแปรด้านค่าครองชีพและต้นทุนในการเข้าถึงการศึกษา	65
2.6.2.2 ตัวแปรด้านแรงดึงดูดของเมือง	66
2.6.2.3 ตัวแปรด้านความเป็นอิสระของเมือง	66
2.6.2.4 ตัวแปรด้านความหลากหลายทางสังคม	66
2.6.3 ประเด็นศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	68
2.6.3.1 ระดับกรุงเทพมหานคร	68
2.6.3.2 ระดับเขต/โรงเรียน	69
2.6.3.3 การจัดการศึกษาของภาคเอกชน/ภาคประชาชน	69

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	71
3.1 วิธีการศึกษาหรือการดำเนินงานวิจัย	71
3.2 การเลือกพื้นที่เขตเป็นกรณีศึกษา	73
3.3 กลุ่มตัวอย่างและประชากรที่ทำการศึกษา	74
3.3.1 ประชากรเป้าหมาย (Target population)	74
3.3.2 การเลือกตัวอย่าง (Sampling method)	74
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	75
3.5 การวิเคราะห์ผลการวิจัย	88
บทที่ 4 ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	89
4.1 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	89
4.2 แผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	93
4.3 งบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	109
4.4 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา	114
4.5 สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร	116
4.5.1 แผน นโยบายและการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาที่กำหนดจากภาครัฐ	118
4.5.2 การวางแผน กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรที่อิงคนกลุ่มหลัก	119
4.5.3 การวางแผน กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรที่อิงอยู่กับ ภารกิจของหน่วยงาน	120
4.5.4 การวางแผน กำหนดนโยบาย และจัดสรรทรัพยากรเน้นความคุ้มค่า และผลสัมฤทธิ์ตามหลักเหตุผล	120
บทที่ 5 ความเป็นเมืองกับการจัดการศึกษาและการนำนโยบายไปปฏิบัติของเขตบางซื่อ	122
5.1 พัฒนาการและความเป็นเมืองของเขตบางซื่อ	122
5.2 ลักษณะการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อ	127
5.2.1 โรงเรียนวัดบางโพโสมवास	128
5.2.2 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์	134

5.2.3	โรงเรียนวัดสร้อยทอง	140
5.2.4	โรงเรียนวัดทองสุทธาราม	145
5.2.5	โรงเรียนวัดมัจฉนดิการาม	150
5.2.6	โรงเรียนวัดเลียบบราชฎ์บำรุง	156
5.2.7	โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม	162
5.3	นโยบายและแผนที่ได้้นำสู่การปฏิบัติ	166
5.3.1	การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ	167
5.3.2	การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี	167
5.3.3	การส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กที่จบการศึกษา	168
5.3.4	การพัฒนาคุณภาพการศึกษา	169
5.4	กลไกการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา	170
5.4.1	กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์	170
5.4.2	กลไกด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ	171
5.4.3	กลไกด้านผู้ดำเนินงานตามนโยบายและแผน	171
5.5	สรุปลักษณะการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา	172
5.5.1	ภาครัฐมีบทบาทหลักในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา	172
5.5.2	การดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษาอย่างอิงสายการบังคับบัญชา	173
5.5.3	กลไกการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา ยังคงไม่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ	174
5.5.4	หน่วยปฏิบัติสามารถดำเนินการเพื่อลดช่องว่างเชิงนโยบายได้	174
บทที่ 6	วิเคราะห์ผลการศึกษิตตามกรอบการศึกษา	179
6.1	ลักษณะความยุติธรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	179
6.1.1	ความเสมอภาคทางการศึกษา : ความเหลื่อมล้ำท่ามกลางความเจริญ	179
6.1.1.1	ความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษา : คนได้เปรียบยิ่งได้เปรียบ	180
6.1.1.2	ความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา : ทางเลือกที่มีข้อจำกัด	188
6.1.1.3	ความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษา : การออกกลางคัน	194
6.1.1.4	การชดเชยและสนับสนุนด้านการศึกษา : ไม่ชดเชยช่องว่างไม่ลด	203

6.1.2 การเคารพความหลากหลายทางสังคม : ความหลากหลายที่กลายเป็นเนื้อเดียว	208
6.1.2.1 ความหลากหลายทางเชื้อชาติ : อุปสรรคจากความแตกต่าง	209
6.1.2.2 ความหลากหลายทางสภาพร่างกาย : ความเหลื่อมล้ำที่ถูกละเลย	211
6.1.3 ความเป็นประชาธิปไตย : ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่มีส่วนร่วม	214
6.2 ลักษณะเฉพาะของพื้นที่บางชื่อ : บทบาทความเป็นเมืองกับการศึกษา	223
6.2.1 วิถีชีวิตแบบเมืองและลักษณะชุมชน	223
6.2.2 แรงดึงดูดของเมือง : ศูนย์กลาง การเคลื่อนย้าย และความไม่ยุติธรรม	227
6.2.3 ค่าครองชีพและต้นทุนในการศึกษา : ต้นทุนสูง ความเหลื่อมล้ำที่สูง	229
6.2.4 ความเป็นอิสระของเมือง : อิสระภายใต้การควบคุม	231
6.2.5 ความหลากหลายทางสังคมของเมือง : ความแตกต่างที่คุ้นชิน	234
6.3 ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร : ผู้รับบทนำคือภาครัฐ	236
6.3.1 แผนและนโยบายด้านการศึกษา : มาตรการยุติธรรมหารเท่า	236
6.3.2 การจัดสรรทรัพยากร : รัฐเป็นเจ้าของใหญ่	239
6.3.3 การแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : การเติมช่องว่างของนโยบาย	240
6.4 สรุปผลการวิเคราะห์	243
บทที่ 7 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	245
7.1 สรุปผลการศึกษาและการทบทวนกรอบการศึกษา	245
7.1.1 ความสอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรม	246
7.1.1.1 หลักการเรื่องความเสมอภาค	246
7.1.1.2 หลักการเรื่องความหลากหลายทางสังคม	250
7.1.1.3 หลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตย	251
7.1.2 การจัดการศึกษาของเมือง	252
7.1.3 ลักษณะเฉพาะของเมือง	253
7.2 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีจากผลการศึกษา	256
7.2.1 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะความยุติธรรมในการศึกษา	256
7.2.2 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเมือง	258
7.2.3 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการเมือง : การจัดการด้านการศึกษา	263
7.3 ข้อเสนอเชิงวิชาการ	267

7.4 ข้อเสนอแนะ	268
7.4.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย	268
7.4.2 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการด้านการศึกษา	271
7.4.3 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป	273
รายการอ้างอิง	274
ภาคผนวก	288
ภาคผนวก ก	289
ภาคผนวก ข	298
ภาคผนวก ค	300
ประวัติผู้เขียน	302



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา	64
2.2 ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของเมือง	67
3.1 แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและเก็บข้อมูล	76
4.1 นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร)	105
4.2 แนวทางการพัฒนาด้านการศึกษาในมหานครสำหรับทุกคน	107
4.3 สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร	116
5.1 ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติและกลไกดำเนินงานตามนโยบาย	175
6.1 ระดับคะแนน O-net โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ	181
6.2 ระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียน กทม. เขตบางซื่อ	183
6.3 การเรียนต่อของนักเรียน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2554 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ	189
6.4 การเรียนต่อของนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2554 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ	191
6.5 การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย	204
6.6 งบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี 21 รายการ ปี 2551	205

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 แสดงลักษณะความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรในการศึกษาแต่ละส่วน	62
2.2 กรอบการศึกษา	70
4.1 แผนที่แสดงการกระจายตัวของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร	91
4.2 ผังโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	92
4.3 แสดงกระบวนการบริหารแผนและแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	94
4.4 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณทั้งหมด	110
4.5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนการกระจายงบประมาณให้กับเด็กกลุ่มต่าง ๆ	111
4.6 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณที่โรงเรียนได้รับกับฐานะของนักเรียน	113
4.7 แสดงลักษณะของแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	121
5.1 แผนที่เขตบางซื่อ	124
5.2 แสดงพัฒนาการความเป็นเมืองของเขตบางซื่อ	124
5.3 แผนภูมิแสดงสัดส่วนประเภทชุมชนในพื้นที่เขตบางซื่อ	125
5.4 แสดงสภาพชุมชนบริเวณรอบโรงเรียนวัดบางโพธิ์อมาวาส	128
5.5 โรงเรียนวัดบางโพธิ์อมาวาส	129
5.6 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปัตย์	134
5.7 แสดงบริเวณโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปัตย์	135
5.8 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดสร้อยทอง	140
5.9 การจัดการเรียนการสอนให้เด็กพิเศษ	144
5.10 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดทองสุทธาราม	146
5.11 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม	150
5.12 กิจกรรมการแนะแนวโรงเรียนมัชฌันติการาม	154
5.13 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง	156
5.14 การมาร่วมกิจกรรมแนะแนวของผู้ปกครองโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง	161
5.15 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม	162
5.16 โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม	162
6.1 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-net)	180
6.2 แผนภูมิแสดงแนวโน้มรายได้เฉลี่ยของผู้ปกครองกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	182

6.3 แผนภูมิแสดงแนวโน้มระดับการศึกษาของผู้ปกครองกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	182
6.4 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบผลการประเมินสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	185
6.5 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบทรัพยากรทางการศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	186
6.6 แสดงตัวอย่างค่าใช้จ่ายในการเข้าเรียนต่อของระดับมัธยม	190
6.7 แผนภูมิแสดงค่าใช้จ่ายของสถาบันกวดวิชา	192
6.8 แผนภูมิเปรียบเทียบสาเหตุของการออกกลางคันของเด็ก	197
6.9 แผนภูมิแสดงจำนวนเด็กขาดเรียน เด็กออกกลางคัน และเด็กซ้ำชั้นของโรงเรียนเขตบางซื่อ	200
6.10 แผนภูมิเปรียบเทียบแนวโน้มผลการเรียนของเด็กกับการย้ายที่อยู่	200
6.11 แผนภูมิเปรียบเทียบแนวโน้มการขาดเรียนของเด็กกับการย้ายที่อยู่	201
6.12 ลักษณะตัวอาคารที่ไม่มีการติดตั้งทางลาดอำนวยความสะดวกให้กับเด็กพิเศษ	214
6.13 การทำกิจกรรมของกลุ่มภาคประชาสังคม	221
6.14 แผนภูมิแสดงร้อยละของสถานที่ในการเล่นเกมส์ออนไลน์ของสมาชิกในครัวเรือน	226
ปี 2554	
6.15 แผนภูมิเปรียบเทียบค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เท่าเทียมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร	230
6.16 แผนภูมิแสดงงบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามแหล่งที่มา	233
6.17 แสดงลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	242
7.1 สรุปผลการศึกษาและทบทวนกรอบการศึกษา	255
7.2 ความสัมพันธ์ระหว่างแรงดึงดูดของเมืองกับความยุติธรรมทางการศึกษาของพื้นที่	260
7.3 ความสัมพันธ์ระหว่างความอิสระของเมืองกับความยุติธรรมทางการศึกษาของพื้นที่	262
7.4 เปรียบเทียบฐานคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมแบบหารเท่ากับแบบเสมอภาค	265
7.5 แสดงบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ กทม.	266

รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ	คำเต็ม/คำจำกัดความ
สมศ.	สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา
สพฐ.	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
ปวช.	ประกาศนียบัตรวิชาชีพ
O-net	การทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ
E-Library	ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์
กทม.	กรุงเทพมหานคร



บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล/ความสำคัญของปัญหา

เมืองเป็นพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญต่อสังคมและมีอิทธิพลต่อวิถีการดำเนินชีวิตของผู้คนเป็นอย่างมากในฐานะที่เป็นศูนย์กลางความมั่นคง เป็นศูนย์กลางทางการค้า เป็นศูนย์กลางการเติบโต ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ดังที่ Sassen (2012) ได้อธิบายว่าเมืองมีความสำคัญในฐานะที่ (1) เป็นพื้นที่ในการจัดการทางเศรษฐกิจทั้งทางด้านการเงิน การค้า และการผลิตทำให้เมืองมีฐานะเป็นผู้กระทำการทางเศรษฐกิจ (Economic Agent) และเป็นโครงข่ายการแลกเปลี่ยน (Exchange Network) เพื่อตอบสนองความจำเป็นในระดับสังคมให้กับสมาชิกของเมือง (2) เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงในฐานะเป็นสนาม (Platform) ของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจสังคม การเมือง และวัฒนธรรม (3) เป็นศูนย์กลางของการกระจายข้อมูล และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและนวัตกรรมสมัยใหม่ (4) เป็นพื้นที่สาธารณะที่ผู้คนเข้ามาใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน รวมถึงการแสดงออกซึ่งวิถีชีวิตของเมืองและของตนเอง (5) เป็นพื้นที่ที่มีบทบาทในแง่ของการสร้างรูปแบบในการดำเนินชีวิตและวิถีทางวัฒนธรรม

การที่เมืองเป็นศูนย์รวมความเจริญและพื้นที่ในการแสวงหาความมั่งคั่งและโอกาสนั้น ทำให้พื้นที่เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งดึงดูดให้วิสาหกิจ และผู้คนเข้ามาอยู่ร่วมกัน ซึ่งประเด็นนี้ Soja (2003) ได้อธิบายว่า แรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้เกิดการรวมตัวของเมือง ดึงผู้คนและวิสาหกิจต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่เมือง ก็คือเรื่องของเศรษฐกิจที่มีฐานอยู่กับการประหยัดเวลาและพลังงานและความต้องการตอบสนองต่อความยากลำบากในการดำรงชีวิต แรงดึงดูดของเมืองในด้านเศรษฐกิจทำให้ผู้คนจากหลากหลายที่มาเข้ามาอาศัยอยู่ในเมือง ทั้งเพื่อประกอบธุรกิจ ทำงาน ฯลฯ โดย Blij (2010) ได้กล่าวไว้ในงานเขียนเรื่อง The Power of Place ว่า โดยประมาณการแล้วในศตวรรษที่ 21 ประชากรโลกครึ่งหนึ่งจะอาศัยอยู่ในเมือง โดยเฉพาะในทวีปเอเชีย นั้น เอเชียใต้จำนวนประชากรที่อยู่ในเมืองจะเพิ่มเป็นร้อยละ 30 และเอเชียตะวันออก เป็นร้อยละ 43 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร้อยละ 33 ทั้งนี้ จากลักษณะการขยายตัวดังกล่าวทำให้เราอาจคาดการณ์ได้ว่าเมืองจะมีความสำคัญและเป็นพื้นที่หลักของโลก

นอกจากนี้ในยุคโลกาภิวัตน์เมืองยังเป็นศูนย์กลางที่สำคัญในการเชื่อมต่อที่ตัดข้ามพื้นที่ของรัฐชาติอีกด้วย ทำให้การเคลื่อนย้าย ทุน แรงงาน และประชากรสะดวกยิ่งขึ้น และปัจจัยนอกประเทศก็มีบทบาทกับเมืองมากกว่าเดิม ซึ่งปรากฏการณ์นี้ทำให้เมืองมีความหลากหลายทางสังคมสูงขึ้น และมีความหนาแน่นของประชากรและมีการขยายตัวทั้งทางประชากรและพื้นที่มากขึ้น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มการขยายตัวดังกล่าวได้ทำให้เกิดปัญหาของเมืองเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหายาเสพติด ปัญหาความเสื่อมโทรมของเมือง เนื่องจากไม่สามารถจัดการพื้นที่เพื่อรองรับกับประชากรที่เพิ่มขึ้นได้ ทำให้ศูนย์กลางเมืองเสื่อมโทรมลง รวมทั้งปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ของเมือง ที่ขึ้นอยู่กับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคล

ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าว Turley (2005) (อ้างถึงใน อัญชิตา สุวรรณชฎ, 2011) ได้อธิบายว่าการที่ศูนย์กลางเมืองมีความหนาแน่นและเสื่อมโทรมลงทำให้ผู้คนโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีพากันย้ายออกไปอาศัยอยู่รอบนอกเพื่อหลบหนีความวุ่นวายและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ใจกลางเมือง พื้นที่การผลิตและที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยได้เข้ามาแทนที่ ทำให้พื้นที่ศูนย์กลางเมืองถูก ปล่อยปละละเลย ซึ่งการที่ผู้คนย้ายไปอาศัยอยู่นอกเมืองนั้นได้นำรายได้และเงินไปสู่ชานเมืองด้วย พวกเขาไม่ต้องจ่ายค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้กับบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในเมือง ในขณะที่เรียกร้องให้เมืองลงทุนในการขยายสิ่งอำนวยความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นระบบขนส่งมวลชนระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไปสู่ชานเมือง ซึ่งงบประมาณที่นำไปใช้ในการพัฒนาดังกล่าวก็คือภาษีของเมือง ซึ่งผู้ที่จ่ายภาษีให้กับเมืองก็คือคนจนที่อยู่ในเมืองนั่นเอง กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าคนที่มีฐานะดีกว่าจะมีโอกาสและทางเลือกในการใช้ทรัพยากรหรือบริการดีกว่า มีศักยภาพในการแสวงหาและควบคุมการจัดสรรทรัพยากรดีกว่า หรืออีกตัวอย่างหนึ่งก็คือในกรณีของประเทศบราซิลที่ความมั่งคั่งของเมืองอยู่ในมือของคนที่มีรายได้สูง 10% แรก และคนกลุ่มนั้นก็สามารเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้มากกว่าและกลายเป็นผู้ครอบครองปัจจัยการผลิต ซึ่งในกรณีนี้ผู้ที่มีรายได้สูง 10% ที่มีรายได้สูงก็คือผู้ครองที่ดิน 2 ใน 3 ของประเทศ ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นความไม่ยุติธรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นในเมืองหลายแห่งในโลก

ทั้งนี้ ความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองดังกล่าว Soja (2000) ได้อธิบายว่าเป็นเพราะการที่เมืองถูกขับเคลื่อนด้วยระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มุ่งสะสมทุนและสร้างมูลค่าส่วนเกิน โดยระบบทุนนิยมเป็นกลไกที่สร้างความไม่เป็นธรรมโดยตัวของมันเอง ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Lefebvre (1996) ที่ว่าการมุ่งสะสมทุนที่เป็นการสร้างมูลค่าส่วนเกิน (Surplus value) จากผลผลิตของเมืองผ่านส่วนต่างของมูลค่าใช้สอย (Use value) และมูลค่าแลกเปลี่ยน (Exchange value) ตัวอย่างเช่น ในการจัดการพื้นที่เมืองในย่านที่มีความพร้อมทั้งสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมเหมาะสมกับการประกอบสัมมาชีพหรือที่อยู่อาศัยในใจกลางเมือง ซึ่งที่ดินในย่านเหล่านั้นมักจะถูกใช้ไปเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและการสร้างผลกำไรมากกว่าเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยหรือการจัดการบริการของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าเชิงพาณิชย์ หรือการสร้างที่อยู่อาศัยราคาแพง ซึ่งคนรายได้น้อยยากจะเข้าถึงได้ราคาที่ดิน

ถูก “ปั่นให้สูงเกินจริง” เป็นการเอาไรต์เอาเปรียบและกีดกันคนรายได้น้อยจากการเข้าถึงที่อยู่อาศัย ที่สภาพแวดล้อมเหมาะสม อีกทั้ง ในการผลิตนั้นเมืองได้ดึงทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามาไว้ในเมืองและ ศักยภาพในการตัดตัวของเมืองก็มาจากคนที่ เป็นเจ้าของทุน คนที่มีทุนมากกว่าก็จะมีปัจจัยการผลิตมากกว่า ซึ่งผู้ศึกษามองว่าการพัฒนาของระบบทุนนิยมในลักษณะนี้ทำให้ท้ายที่สุดแล้วมูลค่าส่วนเกินตกไปอยู่กับ กลุ่มคนที่ เป็นเจ้าของทุนและควบคุม ปัจจัยการผลิต นอกจากนี้ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมยังต้องสร้างให้เกิด การขยายตัวของความเป็นเมืองและกระตุ้นการบริโภคเพื่อดูซับผลผลิตส่วนเกินด้วย และคนที่ จะต้อง บริโภคและจ่ายส่วนต่างระหว่าง มูลค่าแลกเปลี่ยนและมูลค่าใช้สอยดังกล่าวก็คือคนที่ไม่ได้มีทุนไม่ได้เป็น เจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งจากที่กล่าวมานั้น เท่ากับการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของเมืองนั้น มีพื้นฐานอยู่บนความมั่งคั่งของกลุ่มคนที่ควบคุมปัจจัยการผลิตก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางสังคม ทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากร เศรษฐกิจ การเอาไรต์เอาเปรียบของระบบทุนนิยม

ปัญหาความไม่เสมอภาคและความไม่ยุติธรรมที่ยกมานี้ นอกจากจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การได้รับและการเข้าถึงทรัพยากร คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของบุคคลแล้ว ท้ายที่สุด ก็ยังส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมของเมือง ทั้งในด้านปัญหาอาชญากรรม/ยาเสพติด ปัญหาคนจนเมือง ปัญหาครอบครัวแตกแยกและปัญหาเด็กเร่ร่อน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อระดับการพัฒนา และความเข้มแข็งของเมืองทั้งทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งความไม่เสมอภาคและปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดคำถามต่อการพัฒนาเมืองและทำให้เกิดความตึงเครียดจากความเหลื่อมล้ำ ทางสังคมซึ่งทำให้ปัญหาของเมือง ยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นไปอีก ทำให้เกิดแนวคิดทางเลือก ที่ปฏิเสธการมุ่งเน้นการพัฒนาเมืองในด้านเศรษฐกิจภายใต้ฐานคิดแบบทุนนิยมขึ้น เช่น มุมมองของ Bender (2007) ในงานเขียนเรื่อง The Unfinished City มองว่าการตั้งโจทย์ทิศทางการพัฒนาเมือง บนพื้นฐานของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวทำให้ขาดความเข้าใจต่อความเป็นจริงทางสังคม ไม่ได้ถูกบ่งชี้และลดทอนความสำคัญและละเลยความเป็น “คน” ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในกระบวนการพัฒนา โดยมุมมองดังกล่าวสอดคล้องกับมุมมองของ Brenner (2012) ที่มองว่าการตอบสนองความจำเป็น ของมนุษย์ถือเป็นภารกิจหลักทางการเมืองที่สำคัญเป็นอันดับแรกและการสร้างเมืองควรคำนึงถึง ความจำเป็นของมนุษย์มากกว่าความจำเป็นในการทำกำไรของระบบทุนนิยม และสอดคล้องกับหลักการ พัฒนาสังคมของมหาตมคานธี (อังกะไน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2549) ที่ว่ามนุษย์เป็นสิ่งสูงสุดหรือ สำคัญที่สุดในการพัฒนาสังคมและการพัฒนาประเทศชาติ สิ่งแรกที่ต้องคำนึงถึงก็คือ “คน” และ การที่คำนึงถึงคนภายใต้การเคารพว่าทุกคนมีสิทธิเข้าถึงสิ่งจำเป็น และได้รับการดูแลจากรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้การผูกขาดหรือเป็นหนี้บุญคุณใครจะนำไปสู่ความเท่าเทียมที่เป็นธรรมชาติ ทั้งนี้ การละเลยไม่ให้ความสำคัญกับคนนั้น ในด้านหนึ่งเป็นที่มาของปัญหาของเมืองรวมถึงเป็นที่มาของ ความไม่ยุติธรรมทางสังคมด้วย ดังที่ Corbett,J and Corbett,M. (2000) ได้ชี้ให้เห็นในงานเขียน เรื่อง Designing Sustainable Communities โดยมองว่าปัญหาของเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพราะ

เมืองค่านึงถึง “คน” น้อยมาก แต่ส่วนใหญ่ค่านึงถึงพื้นฐานปัจจัยทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเมืองเป็นสำคัญเปิดโอกาสให้เกิดการแบ่งแยกและเอาเปรียบทางสังคมและนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทางสังคมของเมืองขึ้น

ทั้งนี้ ภายใต้ฐานคิดดังกล่าวและปัญหาความไม่ยุติธรรมทางสังคมที่ปรากฏ จึงเป็นความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงและเป็นตัวกลางในการสร้างความสมดุลในการเข้าถึง ทรัพยากรและบริการของรัฐ กระจายโอกาสและรายได้ จากผลผลิตของเมืองให้กับประชากรเมือง อย่างเหมาะสมยุติธรรมและนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่มีความมั่นคงของประชาชน โดยในงานเรื่อง The Time of The City นั้น Shapiro (2010) ได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากกลไกเชิงอำนาจของรัฐ การจัดการเมืองของรัฐนั้นจึงมีบทบาทต่อการสร้างให้เกิด ความเป็นธรรมและเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น การบริหารจัดการเมืองของภาครัฐจึงเป็นส่วนสำคัญ ที่จะต้องถูกตั้งคำถามเรื่องของความยุติธรรมด้วย โดยเมื่อก้าวถึงความยุติธรรมทางสังคมนั้น ได้มีแนวคิดที่ พยายามอธิบายเกี่ยวกับความเป็นธรรมในหลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งจากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ ความยุติธรรมทั้งของ Rawls (1971) และ Fleischacker(2005) รวมทั้งของ Sandel (2009) ผู้ศึกษา สามารถแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมได้ 5 แบบ ดังนี้

1. ความยุติธรรมตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม ที่มองว่าความยุติธรรมคือการที่ ได้รับประโยชน์สูงสุดหรือประโยชน์กับคนจำนวนมากที่สุด ถึงแม้ว่าการสร้างประโยชน์ให้กับคนส่วนใหญ่ จะทำให้คนส่วนน้อยต้องเสียประโยชน์ก็เป็นความจำเป็นเพื่อสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น

2. ความยุติธรรมตามแนวทางเสรีนิยม ที่มองว่าความยุติธรรมคือการให้อิสระและ เคารพในสิทธิของปัจเจกบุคคลโดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีอิสระที่จะเลือกและตัดสินใจเลือกและกำหนด ชีวิตของตนเองได้ ความยุติธรรมคือการทำให้ปัจเจกบุคคลมีอิสระเท่าเทียมกันในการเลือกและตัดสินใจ

3. ความยุติธรรมคือความเหมาะสมคู่ควร ซึ่งมองว่าความยุติธรรมคือการให้ในสิ่งที่ เหมาะสมและคู่ควรกับบุคคลตามคุณค่าและลักษณะของแต่ละบุคคล การเลือกปฏิบัติตามลักษณะและฐานะ ของบุคคลแต่ละคนที่ถูกกำหนดจากคุณค่าและมาตรฐานที่สังคมยึดถือคือการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม

4. แนวคิดที่มองความยุติธรรมคือการทำให้เสมอภาค ซึ่งเป็นแนวคิดที่เชื่อในหลักการ เรื่องการคุ้มครองสิทธิ อิสระภาพขั้นพื้นฐาน และมองว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อช่องว่างในการ เข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมของคนในสังคมลดลง และคนที่เสียเปรียบทางสังคมได้รับการ ชดเชยความเสียเปรียบเพื่อลดช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำ และทำให้สามารถเข้าถึงประโยชน์ส่วนรวม ของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

5. ความยุติธรรมคือความเท่าเทียมในการจัดสรร เป็นแนวคิดที่มองว่าความยุติธรรมคือ การทำให้คนในสังคมได้รับการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เหมือน ๆ กัน ได้รับการจัดสรรสิ่งต่าง ๆ เท่า ๆ กัน โดยไม่นำเงื่อนไขต่าง ๆ มาทำให้ผู้ใดได้รับการปฏิบัติที่พิเศษหรือได้รับการแบ่งสรรมากกว่าผู้อื่น

จากแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมที่กล่าวมาข้างต้นนั้น การอธิบายและมุมมองเกี่ยวกับความยุติธรรมที่ผู้ศึกษามองว่าจะนำไปสู่การลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมและนำไปสู่การบริหารจัดการเมืองเพื่อสร้างความยุติธรรมในสังคมได้ ก็คือแนวคิดที่มองความยุติธรรมคือการทำให้เสมอภาค เนื่องจากเป็นแนวคิดที่การลดช่องว่างทางสังคม และให้ความสำคัญกับการดูแลผู้ด้อยโอกาสซึ่งเป็นผู้ที่เสียเปรียบทางสังคม โดยแนวคิดที่อธิบายความยุติธรรมในแนวทางที่กล่าวมาข้างต้นและได้กล่าวถึงความยุติธรรมในแง่ของหลักการในการบริหารจัดการเมืองในลักษณะเฉพาะเจาะจง ที่ผู้ศึกษามองว่าต้องนำมาเป็นฐานคิดสำคัญ ในการบริหารจัดการเมืองก็คือแนวคิดเรื่อง “เมืองยุติธรรม (The Just City)” ที่ Fainstein (2010) ได้กล่าวถึงแนวคิดในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองที่มีความยุติธรรมและนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมนั้นต้องประกอบด้วยหลักการ สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) หมายถึงเรื่องการกระจายทรัพยากร/โอกาสที่ยุติธรรม และการไม่ถูกครอบงำ เอาไว้เอาเปรียบความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งหมายถึงเรื่อง การมีส่วนร่วม การคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และความหลากหลาย (Diversity) คือการตอบสนองต่อความหลากหลายทางสังคม การทำความเข้าใจ ยอมรับ และนำความหลากหลายทางสังคมที่มีอยู่นั้นกระตุ้นการสร้างสรรคเมือง ซึ่งทั้ง 3 ประการนี้ ถือว่าเป็นกุญแจสำคัญที่จะรับประกันและรับรองกลุ่มต่าง ๆ ในเมืองว่าจะสามารถได้รับการตอบสนองความต้องการ ความจำเป็น รวมถึงได้รับความยุติธรรมจากการบริหารจัดการเมือง

ทั้งนี้ จากแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นแนวโน้มของการจัดการเมืองที่เมืองต่าง ๆ ทั่วโลกได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องของความยุติธรรมและเมืองในสังคมไทยเองก็จำเป็นต้องคำนึงถึงความยุติธรรมด้วยเช่นกัน เพราะการสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมนอกจากจะทำให้ประชากรของเมืองมีหลักประกันว่าคนทุกกลุ่มในสังคมจะสามารถเข้าถึงทรัพยากรบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมได้ไม่แตกต่างกัน เปรียบเสมือนการรับรองมาตรฐานคุณภาพชีวิตของผู้คนในเมืองรวมทั้งทำให้ภาระของชุมชน สังคมที่จะต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดจากความแตกต่างเหลื่อมล้ำและคุณภาพชีวิตที่ด้อยมาตรฐานของคนในสังคมลดลงแล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังเป็นกลไกที่ทำให้คนในสังคมอยู่รวมกันได้อย่างสงบสุข เพราะช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางสังคมน้อยลงซึ่งการเปรียบเทียบและความรู้สึกว่าคุณเอาไว้เอาเปรียบและกลายเป็น ความขัดแย้งในที่สุดซึ่งเมื่อหันมาพิจารณา ในกรณีของประเทศไทยก็พบลักษณะความเป็นเมืองรวมทั้งการเจริญเติบโตที่ไม่ต่างกับกับเมืองใหญ่อื่น ๆ ทั่วโลก เมืองในสังคมไทยจะถือเป็นศูนย์กลางความเจริญ ในด้านต่าง ๆ และมีความเจริญเติบโตและการทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและประชากร โดยจากการศึกษาตามโครงการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (2553) พบว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรในพื้นที่เมืองสูงถึงร้อยละ 42 และในปี 2563 จะมีการขยายตัวของประชาชนในพื้นที่เมืองถึงร้อยละ 50 และประชาชนจำนวนดังกล่าวเกินครึ่งจะอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร โดยจะพบว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีประชากร เกือบ 1 ใน 6 ของประเทศและ

เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยปี 2551 มีประชากร 10,161,694 คน ปี 2552 มี 10,237,179 คน ปี 2553 มี 10,326,039 คน ปี 2554 มี 10,371,000 คน และมีมูลค่าทรัพย์สินคงเหลือ 342,030 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.15 ของประเทศจึงถือว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมือง ที่มีความสำคัญและลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของกรุงเทพมหานครก็ย่อมส่งผลกระทบต่อลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตามท่ามกลางความเจริญและการเติบโตของเมืองที่ทำให้ผู้คนของเมืองมีรายได้สูงกว่าพื้นที่อื่น มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า กรุงเทพมหานครก็เหมือนเมืองอื่น ๆ ที่ต้องเผชิญปัญหาของเมืองในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม รวมถึงความไม่ยุติธรรมทางสังคมด้วย

โดยในส่วนของปัญหาความยุติธรรมทางสังคมนั้นหากพิจารณาจากข้อมูลเชิงสถิติ เราจะเห็นข้อมูลหลายประการที่เป็นภาพสะท้อนของความไม่ยุติธรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น จากข้อมูลการใช้ที่ดิน/อาคาร ในหนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร ปี 2555 และข้อมูลสถิติการครอบครองที่อยู่อาศัย ของสำนักงานสถิติแห่งชาติประจำปี (2553) พบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมีผู้ถือครองที่อยู่อาศัยของตัวเองไม่ถึงครึ่ง คือร้อยละ 43.2 นอกจากนี้ หากจะพิจารณาในประเด็นด้านของสวัสดิการสังคมจากผลการสำรวจคุณภาพชีวิตของคนไทยปี 2553 ที่สำรวจโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2553) พบว่า ประชากร 1 ใน 6 เข้าไม่ถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล (1,452,300 คน) หรือหากจะพิจารณาจากข้อมูลการสำมะโนประชากรประจำปี 2553 และข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2554 แสดงให้เห็นว่าค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (สัมประสิทธิ์จินี) ปี 2552 ของกรุงเทพมหานคร อยู่ที่ 0.60 (เพิ่มขึ้นจากปี 2550 =0.468 ปี 2549=0.457) จากข้อมูลดังกล่าวพบว่าในเขตกรุงเทพมหานครมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มีความรุนแรงมากกว่าในเขตชนบท และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น นอกจากนี้หากพิจารณาจากผลการศึกษาตามโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาและแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร ของศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2555) ซึ่งทำการศึกษาโดยการลงพื้นที่สำรวจข้อมูลและจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่ากรุงเทพมหานครยังมีความเหลื่อมล้ำที่สำคัญในหลายประเด็น โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในเรื่องของการแก้ไขความยากจนและการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และความเหลื่อมล้ำในด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาและ แหล่งเรียนรู้ของเด็กและเยาวชน ซึ่งปรากฏการณ์ที่ยกมานี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นปัญหาความไม่เสมอภาคและความไม่ยุติธรรมทางสังคมในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ด้วยการที่กรุงเทพมหานครมีปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้ยกมาข้างต้น และจะมีความซับซ้อนขึ้นอีกจากการที่ประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่สังคมของประชาคม ASEAN ในปี 2558 ที่กรุงเทพมหานครจะเป็นพื้นที่หลักในการเชื่อมต่อกับประชาคม ASEAN และรองรับการย้ายถิ่นเข้ามาของประชากรในภูมิภาค อันจะทำให้สังคมกรุงเทพมหานครมีความหลากหลายมากขึ้นและการจัดการเมืองของกรุงเทพมหานครก็จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงเป็นความจำเป็นและความสำคัญที่กรุงเทพมหานครต้องขับเคลื่อนเมือง ภายใต้นโยบายเรื่องความยุติธรรม โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องเมืองยุติธรรมซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญในการพิจารณา เรื่องความยุติธรรมในการบริหารจัดการเมือง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าการบริหารจัดการ เมืองของกรุงเทพมหานครนั้นมีความสอดคล้องกับหลักการของเมืองยุติธรรมหรือไม่ และจะสามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมได้หรือไม่และลักษณะเฉพาะของเมืองนั้นส่งผลต่อ การสร้างเมืองยุติธรรมอย่างไร ซึ่งในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ และเป็นศูนย์กลางทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร ก็ส่งผลและเป็นภาพสะท้อนถึงส่วนอื่น ๆ ของประเทศได้ด้วย

ทั้งนี้ ในการที่จะศึกษาถึงการบริหารจัดการเมืองนั้น เนื่องจากการดำเนินงานตลอดจน การจัดบริการของภาครัฐนั้น ครอบคลุมภารกิจในหลายด้านและมีขอบข่ายของการดำเนินงาน ที่กว้างขวางทั้งทางเศรษฐกิจสังคม ผู้ศึกษาไม่สามารถที่จะศึกษาให้ครอบคลุมได้ทุก ๆ ด้านจึงต้องเลือก ประเด็นใดประเด็นหนึ่งขึ้นมาศึกษาเป็นการเฉพาะ ซึ่งเมื่อพิจารณาในแง่ของความยุติธรรมทางสังคมนั้น การดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาถือเป็นการจัดบริการหรือสวัสดิการที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อการ สร้างความยุติธรรมทางสังคมของเมือง เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นการจัดบริการหรือสวัสดิการ ของภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนและมีความสำคัญในฐานะที่เป็นกระบวนการในการสร้าง และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมืองและเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการพัฒนาเมืองทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นเครื่องมือในการเตรียมประชาชนให้มีคุณภาพ เพื่อปูพื้นฐานการเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาและการปกครองของรัฐ

นอกจากนี้ในแง่ของการสร้างความยุติธรรมทางสังคม การขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นเครื่องมือที่ มีอำนาจมากที่สุดในการที่จะกระจายสิทธิและโอกาส เพื่อลดความเหลื่อมล้ำความไม่เท่าเทียมและความยากจน ซึ่งตามมุมมองของ Zajda, Majhanovich and Rust (2006) การศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างให้ประชาชน มีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากร สิทธิต่างๆ ของสังคม มีโอกาสในการยกฐานะตัวเอง ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม มีความสามารถที่จะแสวงหาสวัสดิการและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ให้กับตัวเองได้เท่ากับคนอื่น ๆ และในบริบทของเมืองที่ถูกขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจโอกาสทางการศึกษาสามารถสร้างโอกาสในการ ประกอบอาชีพและส่งเสริมการสร้างรายได้ที่มีความเท่าเทียม โดยหลักฐานแสดงถึงความเชื่อมโยงระหว่าง การจัดการศึกษากับเรื่องความยุติธรรมทางสังคมนั้นจะเห็นได้จากงานวิจัยของ Knodel and Jones (1996) ที่ชี้ให้เห็นว่าการเข้าถึงการศึกษา มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มประสิทธิภาพของกำลังแรงงาน การเพิ่มอายุขัยเฉลี่ย ของประชากร และปรับปรุงด้านสุขภาพของประชากร ลดช่องว่างทางสังคม และความแตกต่างของการศึกษา มีผลต่อความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบุคคลตราบเท่าที่บุคคลยังคงไม่ได้รับ ความยุติธรรมทางด้านการศึกษา เขาเหล่านั้นก็ต้องเผชิญกับความไม่เท่าเทียมกันทั้งในตลาดแรงงาน ชีวิตความเป็นอยู่ ฐานะทางสังคม การเข้าถึงบริการและสวัสดิการสังคม รวมทั้งโอกาสในการได้รับ

การศึกษา ดังนั้น การจัดการศึกษา ในบริบทของเมืองนอกจากจะถือเป็นสวัสดิการและบริการสำคัญที่ต้องจัดให้กับประชากรของเมืองในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองแล้ว การจัดการศึกษาของเมืองยังถือเป็นสวัสดิการสังคมที่จะช่วยลดช่องว่างทางสังคมและเปิดโอกาสในการยกระดับฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของพลเมืองของเมืองอีกด้วย เพราะโอกาสในการได้รับการศึกษาที่ต่างกันจะนำไปสู่การได้รับโอกาสอื่น ๆ ทั้งเรื่องของรายได้ สิทธิต่างๆ ในสังคมที่แตกต่างกัน หากสามารถลดช่องว่างหรือลดความเหลื่อมล้ำ ในการจัดการศึกษาได้แล้วก็จะสามารถลดช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้อีกด้วย

ดังนั้น การจัดการศึกษาที่มีความยุติธรรมที่บุคคลได้รับความเสมอภาคทั้งในเรื่องการเข้าถึงการศึกษา คุณภาพการศึกษา และโอกาสในการศึกษาต่อก็จะทำให้เขามีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและมีทางเลือกในการเข้าสู่อาชีพและสร้างรายได้ที่ดีกว่าซึ่งศิรินทร เศรษฐการุณย์ (2554) มองว่าจะทำให้บุคคลมีความสามารถเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่างๆ ของสังคมมากขึ้น อันเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมของเขากับคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศออสเตรเลีย และประเทศฟินแลนด์ ที่ถือเป็นประเทศที่มีความเสมอภาคทางการศึกษา และมีคุณภาพทางการศึกษาที่อยู่ในระดับต้น ๆ ของโลกก็จะเห็นได้ว่าเป็นประเทศที่มีค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งช่องว่างความยากจนต่ำด้วยเช่นเดียวกัน (OECD , 2013)

นอกจากนี้การที่เมืองถูกขับเคลื่อนด้วยระบบทุนนิยม และลักษณะเฉพาะของเมืองก็ทำให้การจัดการศึกษาของเมืองต้องมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น เช่น ค่าครองชีพของเมืองที่สูงที่เมื่อพิจารณาประกอบกับผลศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) (2013) ที่แสดงให้เห็นว่าระบบการศึกษาในพื้นที่เมื่อนั้นต้องรองรับเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในจุดที่เสียเปรียบ การจัดการศึกษาของเมืองยังเป็นบริการที่ต้องรองรับกลุ่มเป้าหมายที่นอกจากจะมีความแตกต่างหลากหลายทางสังคมสูงแล้ว กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ยังมีฐานะทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษามากนัก ความเหลื่อมล้ำ ทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว เมื่อบวกกับค่าครองชีพที่สูงที่ทำให้มีต้นทุนในการจัดการศึกษาและต้นทุนในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้นตามไปด้วยแล้วก็ยิ่งทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การจัดการศึกษาของเมืองจึงต้องเผชิญกับปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมมากที่สุด

ด้วยความสำคัญของการศึกษาต่อการสร้างความยุติธรรมทางสังคมดังที่กล่าวมาดังนั้นในการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับความยุติธรรมในการบริหารจัดการเมืองครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงจะศึกษาผ่านเรื่องของการจัดการศึกษา จึงเป็นที่มาของการศึกษาเรื่องการสร้างเมืองยุติธรรมผ่านการจัดการศึกษาเพื่อที่จะหาคำตอบว่า “การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่อย่างไร และจะพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างเมืองยุติธรรมได้หรือไม่”

ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับความยุติธรรมกับพื้นที่เมืองโดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาที่มุ่งศึกษาเฉพาะด้านผลลัพธ์หรือผลการดำเนินงานหรือไม่ก็ด้านกระบวนการดำเนินงาน ด้านใดด้านหนึ่งเป็นหลัก ส่วนการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมในด้านการศึกษาก็จะเน้นที่ปัจจัยส่วนบุคคลเป็นหลัก ทั้งจากผู้เรียน ผู้ปกครอง ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาหรือพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางสังคมเข้าด้วยกันเพื่อให้เห็นความสัมพันธ์และผลกระทบระหว่างปัจจัยทั้งสองส่วน และในส่วนของปัจจัยทางสังคมนั้นก็มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องของปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ในขณะที่พื้นที่เมืองนั้นมีลักษณะเฉพาะอื่น ๆ ของพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับความไม่ยุติธรรมทางสังคมด้วย

อีกทั้ง การพิจารณาเรื่องความยุติธรรมในการจัดการศึกษาผ่านองค์ประกอบต่าง ๆ ของการจัดการศึกษานั้น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาทำความเข้าใจฐานคิด และคุณค่าหรือคำอธิบายต่างๆ ที่อยู่เบื้องหลังการดำเนินงานในแต่ละองค์ประกอบด้วยซึ่งตามแนวคิดของ โกวีย์ กังสนันท์ (2546) ถือเป็นสิ่งที่ส่งผลและมีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา ได้ทำให้เข้าใจและอธิบายถึงสภาพปัญหาได้อย่างฉิวเฉียด

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงจะศึกษาโดยพิจารณาผ่านตัวแปรใน 3 ด้าน คือ (1) ความยุติธรรมทางการศึกษา (2) การจัดการศึกษา (3) ลักษณะเฉพาะของเมือง โดยตัวแปรแต่ละด้านจะมีประเด็นการพิจารณาดังนี้

1. ความยุติธรรมทางการศึกษา พิจารณาถึงผลของการจัดการศึกษาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันว่ามีความยุติธรรมตามหลักการของเมืองยุติธรรมหรือไม่ และมีเงื่อนไขอะไรที่ส่งผลต่อการได้รับความยุติธรรมทางการศึกษาของบุคคล

2. การจัดการศึกษา พิจารณาผ่านองค์ประกอบของการจัดการศึกษาของ โดยการจัดการศึกษาประกอบด้วยองค์ประกอบสองส่วน ได้แก่การบริหารการศึกษา ซึ่งสุนทร โคตรบรรเทา (2551) อธิบายว่าได้แก่เรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนด้านการศึกษาอันเป็นส่วนสำคัญที่จะกำหนดทิศทาง ในการพัฒนาการศึกษาและนำไปสู่แนวทางในการบริหารการศึกษาด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร การจัดโครงสร้างและระบบสนับสนุนต่าง ๆ และในส่วนของ การเรียนการสอนซึ่งอุดมศักดิ์ มีสุข (2552) อธิบายว่าได้แก่หลักสูตร ครู ผู้เรียน ลักษณะของโรงเรียน ซึ่งการดำเนินงาน ทั้งสองส่วนจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างยุติธรรมด้วย จึงจะทำให้เมืองมีความยุติธรรม ด้านการศึกษา และนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมของเมืองในที่สุด

3. ลักษณะเฉพาะของเมือง โดยจะพิจารณาว่าลักษณะเฉพาะของพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นอย่างไรและลักษณะดังกล่าวส่งผลต่อการจัดการศึกษาและความยุติธรรมทางการศึกษาอย่างไร

ซึ่งผลการศึกษานี้จะชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครว่า มีความยุติธรรมหรือไม่เมื่อมองผ่านหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม นอกจากนี้ยังทำให้เราทราบว่า ลักษณะเฉพาะของกรุงเทพมหานครนั้นส่งผลต่อความยุติธรรมในการจัดการศึกษาของเมืองอย่างไร ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ต่อไป

1.2 คำถามการวิจัย

“การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่อย่างไร และจะพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างเมืองยุติธรรมได้หรือไม่”

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งแผนและนโยบาย ด้านการศึกษาการจัตุสรทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งกลไก และระบบในการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรม ด้านการศึกษาที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานด้านการศึกษาและความสอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม
3. เพื่อศึกษาลักษณะเฉพาะของเมืองกรุงเทพ ฯ และความสัมพันธ์ของลักษณะดังกล่าว กับผลการดำเนินงานด้านการศึกษาที่สอดคล้องกับแนวคิดเมืองยุติธรรมของกรุงเทพมหานคร
4. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนาการจัดการศึกษาของเมืองเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษาและความยุติธรรมทางสังคม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้เลือกวิธีการศึกษาแบบการศึกษารายกรณี (Case study) เข้ามาใช้ในการศึกษาเนื่องจากเป็นวิธีการศึกษาที่ทำให้สามารถเก็บข้อมูลได้ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก รวมทั้งสามารถอ้างอิงผลการศึกษาไปอธิบายภาพรวมของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งในการเลือกพื้นที่เพื่อเป็นกรณีศึกษานั้นจากพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้ง 50 พื้นที่เขตนั้น ผู้ศึกษาได้เลือกพื้นที่เขตบางซื่อเป็นพื้นที่กรณีศึกษาเนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีลักษณะความเป็นเมืองเป็นแหล่งการทำงาน และศูนย์กลางการคมนาคม มีความเป็นเมืองสูงและแตกต่างทางรายได้สูง ซึ่งสามารถที่จะทำให้เห็นภาพสะท้อนของการเข้าถึงและการได้รับโอกาสทางการศึกษาของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่าง

ทางฐานะทางเศรษฐกิจสังคมได้ชัดเจน โดยจัดเก็บข้อมูลในการจัดการศึกษาในส่วนของการศึกษาในระบบ ในช่วงของการศึกษาภาคบังคับ กับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครทั้ง 7 แห่ง ซึ่งเป็นการจัดบริการทางการศึกษาหลักของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการจัดการศึกษาที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้กวดเรียน ทุกคนจะต้องได้รับอย่างทั่วถึง เสมอภาค เด็กวัยเรียนทุกกลุ่ม ทุกสถานะถูกกำหนดให้ต้องเข้าสู่ การศึกษาในส่วนนี้ จึงถือเป็นการจัดบริการที่สามารถสะท้อนความยุติธรรมและความเสมอภาคของ การจัดบริการทางการศึกษาได้อย่างชัดเจนและสามารถที่จะเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างและ ความเท่าเทียมในการได้รับบริการทางการศึกษาของบุคคลแต่ละกลุ่มได้

1.5 แนวคิดหลักในการศึกษา

ในการศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ภายใต้กรอบของแนวคิดเมืองยุติธรรม ของ Fainstein (2010) ที่อธิบายว่าการบริหารจัดการเมืองที่มีความเป็นธรรมนั้นต้องประกอบด้วยหลักการ สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) และประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนอกจากจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาความยุติธรรมที่ให้ความสำคัญ กับการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคม การดูแลชดเชยให้กับผู้ด้อยโอกาสซึ่งเป็นผู้ที่เสียเปรียบ ทางสังคม รวมทั้งยังเป็นแนวคิดที่พิจารณาครอบคลุมถึงมิติที่เป็นวิธีการแล้ว ยังเป็นแนวคิดที่กล่าวถึง หลักการในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองโดยไม่ได้เจาะจงกับการพัฒนาด้านใดด้านหนึ่ง จึงเป็นหลักการที่สามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการและการจัดบริการของเมืองได้อย่างกว้างขวาง โดยจากหลักการดังกล่าวประกอบกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผู้ศึกษาจึงกำหนดประเด็นการศึกษาในแต่ละหลักการดังนี้

1. ความเสมอภาค (Equity) อันหมายถึงเรื่องการกระจายทรัพยากร/โอกาสที่ยุติธรรม และ การไม่ถูกครอบงำ เอารัดเอาเปรียบ 1) ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา ทั้งความเสมอภาคด้านคุณภาพ การศึกษา ความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษา รวมทั้ง 2) การชดเชยผู้ที่เสียเปรียบ และ 3) การตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย

2. การยอมรับความหลากหลาย (Diversity) คือการตอบสนองต่อความหลากหลายทางสังคม การทำความเข้าใจ ยอมรับ ความแตกต่างของผู้คนในสังคม การไม่เลือกปฏิบัติต่อคนที่แตกต่างจากคนกลุ่มหลัก ของสังคม รวมทั้งการที่ความแตกต่างหลากหลายไม่เป็นอุปสรรคในการได้รับประโยชน์จากการศึกษา

3. ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) อันได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โครงสร้างอำนาจในการจัดการศึกษาหรือบทบาทในการจัดการศึกษาของผู้เกี่ยวข้องแต่ละภาคส่วน รวมทั้งคำนึงถึงสิทธิและการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

1.6 ผลที่ได้รับจากการศึกษา

1. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึง ลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ว่าแผนและนโยบายด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการศึกษามีลักษณะอย่างไรและถูกขับเคลื่อนไปอย่างสอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่ อย่งไร มีแนวคิดอะไรรองรับการขับเคลื่อนหรือดำเนินงานในแต่ละส่วน รวมทั้งมีกลไก และแนวทางอะไรในการส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้านการศึกษา

2. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงลักษณะของผลการดำเนินงานด้านการศึกษามีความยุติธรรมและความสอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม หรือไม่อย่างไร

3. ผลการศึกษาทำให้ทราบถึงลักษณะเฉพาะของเมืองและความสัมพันธ์ของลักษณะดังกล่าวกับผลการดำเนินงานด้านการศึกษาที่ความสอดคล้องกับแนวคิดเมืองยุติธรรมของกรุงเทพมหานคร ว่าลักษณะเฉพาะของเมืองของกรุงเทพมหานครมีความเชื่อมโยงและส่งผลกับความยุติธรรมทางการศึกษาหรือไม่อย่างไร

4. ผลการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดเมืองยุติธรรมได้

1.7 การนำเสนอ

การเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 7 บท โดยมีกรอบขอเนื้อหาสาระที่จะนำเสนอในแต่ละบท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นส่วนที่นำเสนอหลักการและเหตุผลในการศึกษา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา และแนวคิดหลักในการศึกษาและผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา รวมทั้งการนำเสนอ

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา เป็นการนำเสนอถึงแนวคิดหลัก ๆ ที่ใช้ในการศึกษา อันประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับเมือง แนวคิดเมืองยุติธรรม แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา รวมทั้งกรอบแนวการศึกษา

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย ประกอบด้วย วิธีการศึกษาหรือการดำเนินงานการวิจัย (Research design) การเลือกพื้นที่ในการศึกษาเป็นกรณีศึกษา (Cases Study) กลุ่มตัวอย่างและประชากรที่ทำการศึกษา การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ผลการวิจัย

บทที่ 4 ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ข้อมูลทั่วไปของพื้นที่กรุงเทพมหานคร แผนและนโยบายการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การจัดสรรงบประมาณ

บทที่ 5 ความเป็นเมืองกับการจัดการศึกษาและการนำนโยบายไปปฏิบัติของเขตบางซื่อ ซึ่งประกอบด้วยความเป็นมาและลักษณะเฉพาะของพื้นที่กรณีศึกษาเขตบางซื่อ กลไกการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ และการจัดการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่ทั้ง 7 แห่งในพื้นที่บางซื่อ

บทที่ 6 วิเคราะห์ผลการศึกษาดำเนินการตามกรอบการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยวิเคราะห์ถึงลักษณะความยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครภายใต้หลักการของแนวคิดเรื่องเมืองยุติธรรม และนำเสนอให้เห็นความสัมพันธ์ของลักษณะเฉพาะดังกล่าวกับความยุติธรรมทางการศึกษา

บทที่ 7 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปผลการศึกษาเพื่อทบทวนกรอบการศึกษา และอภิปรายถึงข้อสรุปเชิงทฤษฎีและแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องและความแตกต่างระหว่างผลที่ได้จากการศึกษากับแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา รวมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะในการจัดการศึกษาที่นำไปสู่เมืองยุติธรรม

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

เมืองเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ทั้งทางด้านกายภาพและวิถีชีวิต โดยเฉพาะการที่เมืองนั้นดำรงอยู่ได้ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและเงินเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีวิต ซึ่งภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่เน้นการสะสมทุน คนที่มีศักยภาพที่จะแสวงหาหรือสะสมทุน จะสามารถควบคุมการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประโยชน์ของตนได้ ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ และลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำหรือความยุติธรรมทางสังคมที่บุคคลจะได้รับ ดังนั้น เงื่อนไขหนึ่งในการที่จะทำให้คนได้รับความยุติธรรมนั้นคือ จำเป็นต้องสร้างให้เขามีความรู้ ความสามารถในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับตนเอง รวมทั้งมีศักยภาพในการแสวงหาทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม และมีศักยภาพในการควบคุมการจัดบริการและทรัพยากรของรัฐได้ ซึ่งการจะยกระดับความรู้ความสามารถและศักยภาพของบุคคลได้ นั้น ต้องอาศัยการจัดการศึกษาเป็นกลไกสำคัญ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาศักยภาพ ความรู้ความสามารถของมนุษย์ ดังนั้น การจัดการศึกษาของเมืองจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม พัฒนามนุษย์ให้สามารถเผชิญและแก้ปัญหาของตนเองได้และสามารถเข้าถึงทรัพยากรและบริการได้อย่างมีศักดิ์ศรี แต่อย่างไรก็ตามด้วยความที่เมืองเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างจากสังคมนอกเขตเมืองก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะทำให้การจัดการศึกษาของเมืองได้รับผลทั้งทางด้านบวกและด้านลบจากลักษณะเหล่านั้น หากการจัดการศึกษาของเมืองไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะเหล่านั้นและออกแบบการจัดการศึกษาให้แตกต่างเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นและสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองก็มีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเมืองและนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมด้วยเช่นกัน ซึ่งการจัดการศึกษาของเมืองจะมีความยุติธรรมตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของเมืองและนำไปสู่การสร้างความยุติธรรมของเมืองได้นั้น การวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ของเมืองจะต้องอยู่ภายใต้แนวคิดเรื่องของความยุติธรรมด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับเมือง/การพัฒนาเมือง แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบาย และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา แนวคิดเรื่องความยุติธรรมล้วนเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวเนื่องกันและเป็นแนวคิดสำคัญ ในการศึกษาเรื่องการสร้างเมืองยุติธรรมกรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ใช้แนวคิดทฤษฎีเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองและการพัฒนาเมือง
2. แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมและแนวคิดเมืองยุติธรรม (Just City)
3. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษา
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบาย

2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมือง : นิยามและความสำคัญของเมือง

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองนั้นผู้ศึกษาพบว่า พื้นที่เมืองนอกจากจะถูกอธิบายในฐานะศูนย์กลางความเจริญในด้านต่าง ๆ แล้ว การอธิบายหรือนิยามความเป็นเมืองมักจะถูกอธิบายในสองลักษณะ คือ 1) การอธิบายในเชิงของการเปลี่ยนแปลงหรือการขยายตัวในเชิงพื้นที่และประชากร โดยในมุมมองของนักวิชาการนั้นมักจะมองเมืองในลักษณะเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงดังที่กล่าวมา ดังเช่น การให้คำจำกัดความของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524) ที่อธิบายว่า ความเป็นเมือง หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจการงานต่าง ๆ มากขึ้น หรือที่สตีลตี๋ นิยมญาติ (2526) อธิบายความเป็นเมืองในฐานะที่เป็นกระบวนการของ “การกลายสภาพ (A process of becoming)” อย่างหนึ่ง คือ เป็นการเปลี่ยนสภาพจากสภาวะที่ไร้ความเป็นเมืองไปสู่สภาวะของความเป็นเมือง ในส่วนของนักวิชาการต่างประเทศที่มีแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกัน ได้แก่ Gould and Kobb (1964), Palen (1987) ที่อธิบายว่าความเป็นเมือง เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองหรือไปตั้งถิ่นฐานอยู่กันหนาแน่นบริเวณใดบริเวณหนึ่งหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นขบวนการซึ่งชนบทเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นเมืองนั่นเอง หรือการอธิบายความหมายของเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางเป็นการอธิบายในแง่ของรูปแบบ (Pattern) ของขยายตัวออกจากศูนย์กลาง เช่น Wilson and Schults (1978) ได้อธิบายการขยายตัวของเมืองว่าเป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาอย่างหนึ่งที่มีรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองที่แตกต่างกันออกไปและได้แบ่งรูปแบบการขยายตัวของเมืองออกตามลักษณะของรูปแบบการขยายตัวของเมือง ไม่ว่าจะเป็นทฤษฎีรูปดาว (Star theory) ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory) ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector theory) เป็นต้น หรือ Ullman and Harris (1997) ได้อธิบายผ่านทฤษฎีหลายจุดศูนย์กลาง (Multiple nuclei theory) ว่าการขยายตัวของเมืองไม่ได้เกิดมาจากศูนย์กลางเพียงแห่งเดียว แต่มีการพัฒนาศูนย์กลางด้านธุรกิจ ศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรมและศูนย์กลางด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นพร้อมกัน การที่เกิดหลายจุดศูนย์กลางดังกล่าวอาจเกิดจากเรื่องของ การรวมตัวเพื่อความสะดวกของวิสาหกิจต่าง ๆ ในการประหยัดเวลาและพลังงาน รวมทั้งจากเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นอกจากการอธิบายความเป็นเมืองในแง่ของการขยายตัวทั้งเชิงพื้นที่และประชากรแล้ว คำอธิบายในอีกลักษณะหนึ่งซึ่งมักจะถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง คือ 2) การอธิบายเมืองในลักษณะของวิถีการดำเนินชีวิต โดยคำอธิบายหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตแบบเมืองได้แก่คำอธิบายของ Anderson (1971) ที่อธิบายความเป็นเมืองในแง่ที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิตที่เรียกว่าคติแบบเมือง (Urbanism) ดังนี้

1. มีการแบ่งงานกันทำ (Division of labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการประดิษฐ์ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิตการประกอบอาชีพต่าง ๆ จึงใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ มีการแบ่งตำแหน่งและหน้าที่หลายระดับขึ้นอยู่กับการทำงานแต่ละประเภท

2. วิถีชีวิต (Lifestyle) เป็นแบบคนเมืองและมีลักษณะเหมือนกับจักรกล เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มความเร็วในการผลิต ทำให้ความสามารถของคน และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ถูกทำลาย เพราะต้องรับคำสั่งและถูกควบคุมโดยเครื่องจักร ต้องมีการปรับตัวและเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเพิ่มความก้าวหน้าให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ในเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับระบบอุตสาหกรรม

3. การเลื่อนสถานะ/เคลื่อนที่ทางสังคม (Social mobility) ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความสำเร็จ และความพยายาม ต้องต่อสู้และแข่งขันกับผู้อื่นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย มากครั้งตามตำแหน่งและหน้าที่การงาน

4. อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม (Environments) ที่สร้างสรรค์โดยมนุษย์มากกว่าสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมในเมืองมีลักษณะเป็นจักรกลที่ถูกสร้างขึ้นจากมนุษย์ เช่น ถนน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ รวมถึงเครื่องใช้ภายในบ้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์

5. การดำเนินชีวิตประจำวันผูกพันกับเวลา (Implications of the clock) การทำงาน การเดินทางและกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองถูกกำหนดโดยเวลา คนส่วนใหญ่ต้องทำงานตามตารางเวลาที่กำหนดไว้

6. ความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเองหรือครอบครัว ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย สมาชิกของแต่ละครอบครัวทำงานต่างสถานที่และต่างอาชีพ ใช้เวลาส่วนมากในการทำงานเพื่อรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว ทำให้เวลาสำหรับการสังสรรค์ต่อกันมีน้อย

7. มีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (Secondary relationships) ทำงานในองค์กรที่เป็นราชการทำให้การติดต่อของสมาชิกในสังคมต้องมีแบบแผนในการติดต่อตามระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้ ให้ความสำคัญกับเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและความเป็นระบบราชการ (Writing Record and Bureaucracy) ในการบริการ วางแผน และควบคุมการทำงานของงาน

8. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมืองการอาศัยอยู่ในเมืองจะต้องไม่กลัวการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญ สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวในกลุ่มของปัจเจกนิยมได้

9. มีความผูกพันและยอมรับเทคโนโลยี (Commitment to superlatives technology) เนื่องจากพื้นที่เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งมีความก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้ามากกว่านอกเขตเมืองซึ่งความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีนั้นจะทำให้ผู้คนในเมืองจำเป็นต้องอาศัยและพึ่งพาเทคโนโลยีในการทำงานและดำรงชีวิต ผูกพันกับเทคโนโลยีและยอมรับเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้ง่าย

10. เงินตราเป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า (Money as the definer of values) การดำรงชีวิตในเมืองจำเป็นต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยหลักเนื่องจากการได้มาซึ่งเครื่องอุปโภค บริโภค และสิ่งของต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้เงินตราแลกเปลี่ยน และราคาสິงของต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นตลอดเวลา

จากการอธิบายลักษณะเฉพาะของเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการที่เราจะทำความเข้าใจหรืออธิบายลักษณะของเมืองนั้นเราไม่สามารถอธิบายเฉพาะในด้านพื้นที่หรือด้านวิถีชีวิตด้านใดเพียงด้านเดียวได้ แต่จำเป็นต้องพิจารณาควักกันไป เพื่อให้สามารถอธิบายและทำความเข้าใจลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองได้อย่างครอบคลุมและเห็นความเชื่อมโยงระหว่างมิติเชิงพื้นที่และประชากรกับมิติวิถีชีวิตที่มีความเกี่ยวข้องส่งผลซึ่งกันโดยไม่อาจตัดขาดจากกันได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษามองว่าในคำอธิบายทั้งในเชิงพื้นที่และประชากรและการอธิบายในเชิงวิถีชีวิตที่ยกมานั้นยังไม่ครอบคลุมและยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่และบริบทของเมืองได้อย่างครบถ้วนและจากการทบทวนแนวคิดของทั้ง Soja (2003) และ Sassen (2012) ผู้ศึกษามองว่าลักษณะเฉพาะของเมืองที่กล่าวมานั้น ยังไม่ได้กล่าวถึงลักษณะเฉพาะของเมืองอย่างครอบคลุมซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษา ลักษณะเฉพาะของเมืองที่สำคัญประกอบด้วย

1. ค่าครองชีพในพื้นที่เมืองที่สูงกว่าในพื้นที่นอกเขตเมือง การดำรงชีวิตอยู่ในเมืองต้องใช้เงินเป็นปัจจัยหลักในการดำรงชีพ การเข้าถึงบริการและทรัพยากรต่าง ๆ ต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยหลักหรือเป็นเครื่องมือในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่างๆ และในพื้นที่เมืองจำนวนเงินที่ต้องใช้เพื่อเข้าถึงสิ่งต่างๆ เหล่านั้นก็จะมีจำนวนที่สูงกว่านอกเขตเมือง

2. แรงดึงดูดของเมือง เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญในเกือบทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ซึ่งการเป็นศูนย์กลางความเจริญนั้น ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวและเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เขตเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่เคลื่อนไหวและมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงพื้นที่และวิถีชีวิตทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรและวิสาหกิจต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในพื้นที่เมือง ซึ่งคาร์นิ บัญชรเทวกุล (2551) อธิบายว่า “กระบวนการเป็นเมืองเป็นขบวนการสำคัญที่ต้องเกิดขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแบบดั้งเดิมมาเป็นการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์การเปลี่ยนแปลงแบบเฉพาะปลุกจากแบบเพื่อชิงพมาเป็นเพื่อการค้า เปลี่ยนจากการใช้แรงงานคนและสัตว์มาเป็นการใช้เครื่องจักรกล การเคลื่อนย้ายของประชากรจากชนบทเข้าไปในเมืองเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่ทำให้ประเทศเกิดการพัฒนา ที่นอกจากจะทำให้เมืองมีแรงงานตอบสนอง

ต่อระบบเศรษฐกิจแล้วยังมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในแง่ที่ว่า มักจะสร้างความทันสมัยให้แก่คนในชนบทโดยผ่านทางกระบวนการกระจายนวัตกรรม (Innovation Diffusion) ด้วย แต่อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน การเคลื่อนย้ายของประชากรดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเมืองด้วย ซึ่งนอกจากจะขยายขอบเขตของประชากรที่จะเข้ามาใช้ทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ของเมือง แล้วการที่คนย้ายเข้ามาดำรงชีวิตในพื้นที่เมืองเป็นจำนวนมากนั้นยังส่งผลต่อลักษณะของประชากรที่จะมีความหลากหลายมากขึ้น การจัดบริการต่าง ๆ ของเมืองก็ย่อมต้องมีการทำความเข้าใจและละเอียดอ่อนต่อความหลากหลายแตกต่างเหล่านั้นมากขึ้น ดังนั้นการเคลื่อนย้ายประชากรเข้ามาจึงย่อมส่งผลต่อการจัดบริการและการจัดสรรทรัพยากรของเมือง รวมทั้งเรื่องของการจัดการศึกษาด้วย

3. วิถีชีวิตแบบเมือง เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งผู้คนมีวิถีชีวิตแตกต่างจากการดำรงชีวิตในพื้นที่อื่น วิถีชีวิตที่ผูกพันอยู่กับเวลาและผูกพันอยู่กับเทคโนโลยี การทำกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองจะถูกกำหนดโดยเวลา รวมทั้งการประกอบอาชีพ การทำงานจะมีลักษณะแบ่งงานกันทำอาชีพที่ทำงาน เช่น อาชีพค้าขาย ก็ทำหน้าที่ในการจำหน่ายสินค้า คนงานก็ทำหน้าที่ในการผลิต ลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลต่อลักษณะความต้องการและความจำเป็นในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านการศึกษาของบุคคลที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น และย่อมส่งผลกับความยุติธรรมในการศึกษาด้วย นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง ครอบครัว ชุมชน ในพื้นที่เมืองความสัมพันธ์ทางสังคมมีลักษณะแบบปัจเจกบุคคล ครอบครัวนิยม คนส่วนใหญ่ทำงานเพื่อตัวเองและครอบครัว ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย

4. ความหลากหลายทางสังคมของเมือง ในปัจจุบัน สิ่งหนึ่งที่เข้ามามีส่วนผลักดันให้เมืองเกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงพื้นที่และวิถีชีวิตก็คือ กระบวนการ “โลกาภิวัตน์ (Globalization)” ได้ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่าตลาดโลก การเชื่อมต่อของเมืองไม่ได้ติดอยู่กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งการลงทุนข้ามชาติ และการเคลื่อนย้ายของประชากร นั้น ในด้านหนึ่งทำให้เกิดความหลากหลายทางสังคมมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ทำให้เมืองต่าง ๆ ทั่วโลกกลายเป็นเนื้อเดียวกัน ภายใต้อาณัติของแนวคิดและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่นานาชาติยึดถือได้เข้ามามีบทบาทกับเมืองและทำให้เกิดการบีบบังคับและกลืนกลายทั้งทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม

5. ความเป็นอิสระของเมือง ความเป็นอิสระของเมืองถือเป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ด้วยความที่เมืองเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากพื้นที่ที่ไม่ใช่สังคมเมือง ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของเมืองมักจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารจัดการพื้นที่อื่น โดยเฉพาะเมืองที่เป็นเมืองหลวง ที่โดยส่วนใหญ่มักจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีอิสระจากการควบคุมจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของตัวเอง มากกว่าพื้นที่อื่น รวมถึงในปัจจุบันเมืองยังได้รับการกระจายอำนาจในด้านต่าง ๆ จากรัฐบาลกลางมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดการบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชนที่เมืองมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจาก

ประชาชนของเมืองก็สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าพื้นที่อื่น ซึ่งความเป็นอิสระของเมืองว่าถูกควบคุมหรือได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ย่อมเป็นส่วนที่ส่งผลต่อการจัดการด้านต่างๆ ของเมืองรวมทั้งส่งผลต่อลักษณะการจัดการศึกษาของเมือง และเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ ในเชิงของการบริหารแล้วหากพิจารณาเปรียบเทียบข้อดี/ข้อเสียระหว่างการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจแล้ว วิโรจน์ สารรัตนะ (2546) ได้อธิบายว่าการรวมอำนาจมีข้อดีหลายประการ เช่น ทำให้ง่ายต่อการประสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคลต่าง ๆ ในองค์กร การตัดสินใจสามารถทำได้ดีกว่า และสามารถสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นกับส่วนต่าง ๆ ขององค์กรได้ดีกว่า การประสานงานจากระดับสูงช่วยลดความซ้ำซ้อนในการใช้แรงงานและทรัพยากรขององค์กรและช่วยให้ภาวะผู้นำขององค์กร (Organizational Leadership) มีความเข้มแข็งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ตามมุมมองของ Carlisle (1974) การกระจายอำนาจก็มีข้อดีหลายประการเช่นกัน เช่น ช่วยลดภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือการบริหารระดับสูง ช่วยให้งานของเมืองหรือองค์กรระดับล่างมีความหมายและมีความท้าทายมากขึ้น เนื่องจากสามารถตัดสินใจด้วยตัวเองได้ การตัดสินใจอาจทำได้ดีกว่าเนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่า และการกระจายอำนาจอาจนำไปสู่การจัดตั้งแผนงานที่เป็นอิสระได้ ซึ่งผู้ศึกษามองว่าในการจัดบริการหรือบริหารงานของภาครัฐโดยเฉพาะในการจัดบริการให้กับประชาชนการกระจายอำนาจจะทำให้ การจัดบริการมีความยุติธรรมและตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริงโดยเฉพาะในสถานการณ์ ที่มีความไม่แน่นอนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ยากต่อการตัดสินใจ

นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการเคลื่อนย้ายประชากรนอกจากจะทำให้เกิดความหลากหลายทางสังคมแล้วยังทำให้เมืองมีบทบาทและความสำคัญในระดับโลกมากขึ้นและทำให้เกิดการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและรัฐชาติขึ้นทำให้เมืองสามารถสร้างนโยบายเกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจของตนเองได้ เกิดการสลายความเป็นศูนย์กลางทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ของรัฐชาติทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับนานาชาติ ซึ่ง Sassen (2012) เรียกว่า “The Territorial Decentralization ทำให้การดำเนินกิจกรรมระหว่างเมืองเกิดขึ้นอย่างหลากหลาย รวมทั้งทำให้เกิดการเชื่อมต่อแบบข้ามรัฐชาติไม่ว่าจะเป็นการสร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การผ่อนปรนการควบคุม เพื่อให้การทำธุรกรรมในด้านต่าง ๆ ทำได้โดยสะดวกและทำให้เกิดการสลายการควบคุมของรัฐชาติ ทั้งนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และการเชื่อมโยงแบบตัดข้ามรัฐชาติในลักษณะดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้เมืองต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้นทำให้เมืองกลายเป็นศูนย์กลางทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม ไม่เพียงแต่ในระดับประเทศ แต่เป็นศูนย์กลางในระดับโลกอีกด้วย และระบบเศรษฐกิจของเมืองก็ถูกดูดกลืนเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก และเข้าสู่ความเป็นทุนนิยมมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้การพัฒนาเมืองภายใต้ทุนนิยมกลายเป็นกระแสหลักของการพัฒนาเมืองและเกิดการขยายตัวของทุนนิยมเมืองมากขึ้น

2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาเมือง : ทฤษฎีนิคม กระแสหลักการพัฒนาเมือง

กระแสของทิศทางการพัฒนาเมืองต่าง ๆ ของโลกยุคปัจจุบันนับตั้งแต่ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เป็นต้นมาแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนาเมืองและเป็นกระแสที่เมืองทั่วโลกมุ่งพัฒนา ไปในแนวทางเดียวกันคือ เรื่องของแนวคิดระบบทุนนิยม ซึ่งถือเป็นเป้าหมายและเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงการดำรงอยู่ของเมือง ซึ่งในที่นี่ผู้ศึกษาจะได้เรียบเรียงประเด็นหลัก ๆ ที่กล่าวถึงเรื่องของทุนนิยมกับพื้นที่เมือง โดยเริ่มจากแนวคิดที่มองว่าการที่เมืองกลายมาเป็นทุนนิมนั้น เป็นมีจุดเริ่มต้นจากการกลายเป็นอุตสาหกรรม ดังที่ Lefebvre (1996) ได้อธิบายไว้ในงานเรื่อง Writing on Cities ว่าจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเมืองในระบบทุนนิยมอยู่ที่กระบวนการกลายมาเป็นอุตสาหกรรม (The Process Of Industrialization) และหากจะพิจารณาถึงพัฒนาการของการเป็นเมืองในระบบทุนนิยมแล้ว จากงานวิจัยเรื่อง เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก และงานวิจัยเรื่อง เมืองในสังคมไทยของดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2545) แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของเมืองเติบโตคู่กับเรื่องของการค้าและเรื่องทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยในตะวันตกนั้น จะเห็นว่าจุดเริ่มต้นของการเป็นเมืองนั้นเป็นการก่อตั้งโดยกลุ่มพ่อค้าโดยกลุ่มไพร่ทาสที่ถูกกดขี่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในระบบศักดินา จึงหลบหนีเจ้านายไปเพื่อชีวิตที่ดีกว่า เนื่องจากในยุโรปมีกฎหมายระบุว่าหากไพร่คนใดไม่พอใจเจ้านายและหลบหนีการจับกุมของเจ้านายเป็นเวลา 1 ปี 1 วัน ถือว่าไพร่ผู้นั้นมีอิสระกลายเป็นเสรีชนไม่มีสังกัดอีกต่อไปและเนื่องจากไม่มีที่ดินทำกินอาจเริ่มต้นด้วยการรับจ้างและในที่สุดจึงหันมาทำการค้า ค้าขาย ทำให้เมืองเป็นจุดขนถ่ายสินค้า มีศักยภาพทางการค้าและกลายเป็นศูนย์กลางทางการค้า นานวันเข้ากลายเป็นเมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่ รวมทั้งมีแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ที่นำไปสู่ทุนนิยม

เมื่อหันมาพิจารณาพัฒนาการของความเป็นเมืองในประเทศไทยก็จะพบว่านิยามคำว่าเมืองของสังคมไทยในอดีตกับปัจจุบันมีความแตกต่างกัน ซึ่งในรายงานการวิจัยเรื่อง เมืองในสังคมไทยของดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง (2545) ได้อธิบายการเป็นเมืองในสังคมไทยว่าในสังคมไทยนั้นเมืองทำหน้าที่เป็นที่ประทับของกษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจและศูนย์กลางทางการค้าแต่การค้าขายนั้นอยู่ในมือของกษัตริย์ ดังนั้น เมืองจึงเป็นแหล่งสะสมส่วยและภาษีอากรสำหรับเจ้าเมือง เนื่องจากไพร่ทาสต้องมีสังกัดไม่มีสิทธิค้าขายจึงไม่สามารถสะสมทุนจากการค้าจึงไม่สามารถแสวงหาประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากพื้นที่เมืองได้ ในทางกลับกันสำหรับไพร่ ทาสไทย ต้องส่งส่วย ต้องถูกเกณฑ์แรงงานไพร่ก็ไม่มีโอกาสที่จะเป็นอิสระ และไม่สามารถรวมกลุ่มกันอาศัยอยู่ในเมืองดังเช่นกรณีของยุโรปได้ พื้นที่เมืองจึงมิใช่เพื่อการพบปะสังสรรค์หรือการทำกิจกรรมร่วมกันของชาวเมือง เมืองในสังคมไทยแต่เดิมนั้นไม่ได้เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของคนในเมืองหากแต่เป็นของเจ้านาย และเป็นพื้นที่ศูนย์กลางการกดขี่จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 4 ความหมายของเมืองเริ่มเปลี่ยนไป เพราะการที่ไทยลงนามในสัญญาบาวริง

ทำให้เกิดการทำลายการผูกขาดการค้าโดยรัฐ และทำให้เศรษฐกิจไทยต้องเข้าร่วมในระบบเศรษฐกิจโลกเกิดการผลิต เพื่อการค้าแทนที่การผลิตเพื่อยังชีพ และทำให้เมืองมีฐานะเป็นศูนย์กลางการค้าภายในประเทศมากขึ้น โดยในยุคล่าอาณานิคมนี้เมืองของสังคมไทยต้องเผชิญกับการถูกกดดันให้ต้องพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น เพื่อให้ทัดเทียมกับตะวันตก ทั้งการตัดถนนการรับเอาวิทยาการและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ เข้ามา รวมถึงการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ปฏิรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลที่รวมศูนย์อำนาจเข้ามาสู่ส่วนกลางนั้น มีผลทำให้เมืองมีความหมายในแง่ความเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองและบริหาร และเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมที่แท้จริง

ทั้งนี้ การที่เมืองได้พัฒนาไปสู่เมืองที่ขับเคลื่อนด้วยการค้าและเศรษฐกิจ ได้ทำให้เมืองกลายเป็นพื้นที่หลักในการสร้างผลผลิตและการดึงดูดทรัพยากรและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เข้ามาในเมือง กิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองที่มุ่งไปที่การเงินและการค้าการแลกเปลี่ยนและการผลิต ทำให้ผลผลิตทุกอย่างของเมืองมีฐานะทั้งเป็นมูลค่าใช้สอย (Use Value) และมูลค่าการแลกเปลี่ยน (Exchange Value) และทำให้เมืองเป็นศูนย์กลางของการบริโภคอีกด้วย Lefebvre (1996) มองว่าระบบทุนนิยมและการกลายมาเป็นอุตสาหกรรมนำไปสู่การเติบโตทั้งในด้านเศรษฐกิจการเงินและได้เร่งให้เกิดกระบวนการผลิตเชิงพาณิชย์และการเพิ่มความสามารถในการผลิต ซึ่ง Lefebvre มองว่าสิ่งเหล่านี้ได้สร้างความมั่งคั่งและโครงข่ายการแลกเปลี่ยน (Exchange Networks) รวมทั้งสร้างให้เกิดเครือข่ายของเมือง (Network Of Cities) ที่สามารถเชื่อมต่อและการแบ่งงานระหว่างเมือง และในระบบเมืองเช่นนี้จะทำให้มีเมืองที่เป็นเมืองหลวงที่เป็นเมืองศูนย์กลางและมีอำนาจเหนือเมืองอื่น ๆ ซึ่งในมุมมองของ Hughes (1980) ความไม่เท่าเทียมดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท และเป็นแรงจูงใจให้เกิดการโยกย้ายของประชากร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มอุตสาหกรรมและกระบวนการกลายมาเป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ที่นำไปสู่การขยายตัวของเมืองและเป็นที่รวมของประชากรและการที่เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งถูกขับเคลื่อนและหล่อเลี้ยงให้ดำรงอยู่ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นเรื่องของการทำกำไรและสะสมทุนของปัจเจกบุคคล การกระตุ้นการบริโภคประกอบกับการขยายตัวของประชากร ทำให้เมืองมีปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจสังคม และปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมทางสังคม โดย Harvey (2012) มองว่าระบบทุนนิยมเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบและสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคม โดยในการวิพากษ์ทุนนิยมนั้นเขาได้นำแนวคิดของ Karl Marx ในเรื่องของชนชั้น มาขยายและอธิบายให้เห็นระบบของอำนาจที่ผลักดันและค้ำจุนให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีดำรงอยู่และกลายเป็นกลไกในการกดขี่ทางชนชั้นอีกด้วย โดยอธิบายว่าในระบบทุนนิยมที่มุ่งสะสมทุนโดยการผลิตมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) และการกระตุ้นอุปสงค์ (Demand) ทรัพยากรของเมืองถูกใช้ไปเพื่อสร้างผลกำไรหรือผลตอบแทนที่คุ้มค่าที่สุด และทรัพยากรทุกอย่างของเมืองมีแนวโน้มที่จะถูกมองเป็นสินค้าและต้องถูกใช้เพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ดี รวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ก็ถูกแปลงให้เป็นทรัพยากรในการผลิตของระบบทุนนิยมในฐานะที่เป็นทุนมนุษย์ การจัดการศึกษาของเมืองก็เป็นเครื่องมือในการผลิตแรงงานที่ต้องตอบสนองต่อระบบตลาด

ของระบบทุนนิยม อีกทั้งการยึดถือทุนนิยมแบบเสรีเน้นการแข่งขันเสรีและปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐทำให้คนด้อยโอกาสในสังคมถูกละเลยไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ นำไปสู่วิกฤตของเมืองโดยเฉพาะประเด็นความไม่เป็นธรรมที่ระบบดังกล่าวทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกัน แนวคิดของ Harvey (2012) ที่ยกมานี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Lefebvre (1996) มองว่าการที่เมืองถูกบุกรุกโดยการทำให้กลายเป็นอุตสาหกรรมนั้นเป็นกระบวนการที่ทำให้เกิดชนชั้นปกครองขึ้นการครอบครองทุนและการจัดการไม่ได้มีอิทธิพลเฉพาะในทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงสังคมทั้งหมด ผลผลิตของนายทุนและการสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้เข้ามาควบคุมความสัมพันธ์ในสังคมส่วนหนึ่งของทรัพย์สินและทุนที่สะสมได้ถูกนำมาสร้างวัฒนธรรมศิลปะ ความรู้ อุดมการณ์ ที่เอื้อประโยชน์ให้กับนายทุนซึ่งความแตกต่างที่รุนแรงระหว่างความมั่งคั่งและความยากจน ความขัดแย้งระหว่างอิทธิพลและการกดขี่ เป็นบริบทที่ทำให้เกิดการต่อสู้ทางชนชั้นและการเผชิญหน้าทางการเมือง (Political Confrontations) โดยที่เมืองเป็นพื้นฐานของการต่อสู้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เมืองได้กลายเป็นสนามของการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบ

ทั้งนี้ จากแนวคิดที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของเมืองที่เกิดจากการขับเคลื่อนและการพัฒนาเมืองภายใต้ระบบทุนนิยมจึงทำให้เกิดแนวคิดที่โต้แย้ง วิพากษ์การขับเคลื่อนเมืองด้วยระบบทุนนิยม และนำเสนอแนวทางเลือกอื่น ๆ เช่น ประเด็นที่ Brenner (2012) มองว่าภายใต้ระบบทุนนิยมการสร้างเมืองภายใต้ระบบทุนนิยม ที่ทำให้การพึ่งพาทุน และการเอารัดเอาเปรียบระหว่างนายทุนและคนงาน และการขับเคลื่อนเมืองในเชิงของผลประโยชน์/กำไร นั้น เป็นการลดทอนคุณค่าของศักยภาพในการผลิตของคน รวมทั้งทำให้วิถีชีวิตของคนกลายเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายกันได้ในตลาดแรงงานและลดทอนลักษณะของปัญหาและความจำเป็นของมนุษย์ทั้งหมดมาเป็นปัญหาเรื่องเศรษฐกิจ และแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่ต้องหันมาทำความเข้าใจลักษณะของเมืองที่มากไปกว่าเรื่องของระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของพลเมืองด้วยซึ่งแนวคิดของ Brenner (2012) นั้น สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความไม่ยุติธรรมของเมืองนั้นถือเป็นประเด็นปัญหาหลักของระบบทุนนิยมที่กระทบกับคนและสังคมในเมืองในวงกว้างและเป็นปัญหาที่เชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ของเมืองอีกด้วย ซึ่งการที่จะสามารถลดทอนความเหลื่อมล้ำดังกล่าวและสร้างให้เกิดความยุติธรรมได้นั้น การจัดการและพัฒนาเมืองจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการเรื่องความยุติธรรมด้วย รวมทั้งต้องเข้าใจปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวดังกล่าวและมองเห็นถึงผลกระทบจากการพัฒนาเมือง รวมทั้งทราบถึงปัจจัยที่นำไปสู่การกีดกันและสร้างความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาและจัดการเมืองด้วย ผู้ศึกษามองว่าแนวคิดดังกล่าวของ Brenner (2012) ดังกล่าวยังไม่ได้มีมุมมองหรือประเด็นข้อถกเถียงในแง่ของความยุติธรรมทางสังคมว่าความยุติธรรมในการพัฒนาเมืองคืออะไรและการบริหารจัดการเมืองที่นำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมหรือเมืองยุติธรรมนั้นมีหลักการอย่างไร ดังนั้น ในการทบทวนวรรณกรรม ผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรม เพื่อตอบคำถามว่าความยุติธรรมในมิติของ การพัฒนาเมืองคืออะไรและมีหลักการอะไรที่จะนำไปสู่ความเป็นเมืองยุติธรรม

2.3 แนวคิดเมืองยุติธรรม (The Just city) : ความยุติธรรมในมิติการพัฒนาเมือง

การทำความเข้าใจเรื่องของความยุติธรรมนั้น จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรม ผู้ศึกษาพบว่า คำว่าความยุติธรรมทางสังคมนั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายความหมายด้วยกัน ทั้งนี้ หากจะพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมในแง่ของการจัดสรรที่เป็นธรรมนั้น ผู้ศึกษามองว่าแนวคิดที่น่าสนใจและกล่าวถึงข้อถกเถียงในประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจน ได้แก่แนวคิดของ Sandel (2009) ในหนังสือเรื่อง Justice: What's the Right Thing to Do? นั้น ที่ได้กล่าวถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องความเป็นธรรมและมองว่าความเป็นธรรมทางสังคมในแง่ของการกระจายที่เป็นธรรมนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 5 แนวทาง ดังนี้

1. ความยุติธรรมตามแนวทางอรรถประโยชน์นิยม โดยหลักการของความยุติธรรมในลักษณะนี้ คือ การสร้างความสุขหรือประโยชน์ให้มากที่สุดหรือเกิดประโยชน์กับคนจำนวนมากที่สุด ประโยชน์ ทรัพยากรและบริการต่าง ๆ จะถูกจัดสรรกระจายให้กับคนในสังคมได้จำนวนมากที่สุด แนวคิดดังกล่าวมักจะให้ความสำคัญกับคนกลุ่มหลักของสังคม ประโยชน์/ทรัพยากร/บริการ ถูกจัดสรรให้กับคนกลุ่มหลักของสังคมและถึงแม้การสร้างประโยชน์นั้นจำเป็นต้องทำให้เกิดผลเสียกับคนข้างน้อยหรือปัจเจกบุคคลก็เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ เพราะเป็นการยึดถือประโยชน์ของส่วนรวมหรือคนข้างมากเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดที่มองความเป็นธรรมในลักษณะนี้มีข้อโต้แย้งที่สำคัญสองประการ ประการแรกคือเรื่องของการไม่เคารพสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและกลุ่มคนที่ถูกจัดให้เป็นกลุ่มคนข้างน้อย เป็นการบังคับปัจเจกและคนกลุ่มข้างน้อยเหล่านั้นต้องยอมรับความเสียหายหรือความเสียเปรียบที่เกิดขึ้นและต้องยอมเสียสละให้กับส่วนรวมโดยไม่เต็มใจเป็นการละเมิดเสรีภาพและสิทธิของปัจเจกบุคคลและความเป็นมนุษย์ ข้อโต้แย้งประการที่สองคือ เรื่องของมาตรวัดคุณค่าสากลที่ตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมนั้นยึดถือการวัดและคำนวณประโยชน์ ความสุขหรือคุณค่าต่าง ๆ ออกมาและ ชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นซึ่งข้อโต้แย้งก็คือประโยชน์และคุณค่าที่ต้องการให้เกิดขึ้นในสังคมนั้นมีความหลากหลายและไม่ได้มีเฉพาะสิ่งที่สามารถวัดและประเมินเป็นตัวเลขได้จึงเป็นไปได้ที่จะแปลงชุดของคุณค่า ประโยชน์หรือความต้องการเหล่านั้นออกมาเป็นตัวเลขและชั่งน้ำหนักเปรียบเทียบได้ และไม่สามารถสรุปสิ่งเหล่านั้นทั้งหมดด้วยมาตรวัดเพียงหนึ่งเดียวได้

2. ความยุติธรรมตามแนวทางเสรีนิยม ที่มองว่าความยุติธรรมคือการยึดถือให้อิสระและเคารพในสิทธิของของปัจเจกบุคคลโดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีอิสระที่จะเลือกและตัดสินใจกำหนดชีวิตของตนเองและเลือกในสิ่งที่ตัวเองต้องการได้ ดังนั้น ความยุติธรรมคือการที่ปัจเจกบุคคลมีอิสระและมีความเสมอภาคในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ อย่างเสมอกัน ในฐานะที่แต่ละคนเป็นเจ้าของตัวเอง (Self-Ownership) ภายใต้แนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่ความยุติธรรมที่มีกลไกตลาด

เป็นส่วนสำคัญและเป็นเครื่องมือในการจัดสรรผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยปล่อยให้ผู้คนแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรีและปราศจากข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เข้ามากดดัน

ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษานั้น การมองความยุติธรรมในลักษณะนี้ละเลยบริบทของสังคมและผลกระทบอันเป็นผลจากการกระทำของเราที่เกิดขึ้นกับบุคคลอื่น และละเลยความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคม ซึ่งการกระทำของคนในสังคมต่างเชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน รวมทั้งการพึ่งพิงกลไกตลาดในการจัดสรรประโยชน์โดยเชื่อว่าการเปิดโอกาสให้คนทุกคนมีเสรีภาพในการแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรีก็เพียงพอแล้ว เป็นการมองไม่เห็นมิติของความแตกต่างในพื้นฐานและศักยภาพในการเข้าถึงการแลกเปลี่ยนและอำนาจการต่อรองในการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดแรงกดดันในการตัดสินใจ ซึ่งไม่ได้เป็นการตัดสินใจโดยอิสระอย่างแท้จริง และการที่ใช้กลไกตลาดเข้ามาจัดการเพื่อความเป็นยุติธรรมนั้นเป็นการลดคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ที่ไม่อาจซื้อขายกันได้ให้กลายเป็นสินค้า

3. แนวคิดที่มองความยุติธรรมคือการทำให้เกิดความเสมอภาค ซึ่งเป็นแนวคิดที่เชื่อในหลักการแห่งความยุติธรรม 2 ข้อ คือเรื่องของการคุ้มครองสิทธิ อิสระภาพขั้นพื้นฐานและมองว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมของคนในสังคมลดลง คนด้อยโอกาส ได้รับโอกาสและเข้าถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน สังคมที่ยุติธรรมจึงมีลักษณะเป็นสังคมที่คนซึ่งยากลำบากที่สุดได้รับการคุ้มครองดูแลอย่างดีที่สุด คนที่ยากไร้ที่สุดได้รับการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยนักวิชาการที่มีแนวคิดมองความเป็นธรรมในกลุ่มนี้มีหลายคนคนที่สำคัญก็เช่น Rawls (1971) ที่ได้ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง A Theory of Justice ว่าความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อคนที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคมได้รับการดูแลและได้รับประโยชน์และสิทธิต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งในมุมมองนี้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสังคมที่เป็นประโยชน์ต่อคนด้อยโอกาสในสังคมเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจเพียงชนิดเดียวที่ยอมรับให้เกิดขึ้นได้คือความไม่เท่าเทียมที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกที่ด้อยโอกาสที่สุดในสังคม แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับมุมมองของ Fleischacker (2005) ที่มองว่าคำว่าความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) คือการจัดสรรปันส่วนอย่างเป็นธรรม (Distributive Justice) และหนทางสร้างความยุติธรรมทางสังคมคือการกระจายหรือปันส่วนที่ยุติธรรม ให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามเงื่อนไขแห่งชีวิต ที่แตกต่างกันซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาถึงแม้ว่าการมองความเป็นธรรมในลักษณะนี้จะมีข้อโต้แย้งว่าเป็นการลดทอนแรงจูงใจในการพึ่งพาตัวเอง ลดทอนศักดิ์ศรีและความเป็นอิสระของคนและละเลยต่อคุณค่าของความสามารถและศักยภาพส่วนบุคคลที่ได้ใช้ในการแสวงหาและสร้างประโยชน์กับทั้งตัวเองและสังคมของมนุษย์ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่ามุมมองความยุติธรรมในลักษณะเช่นนี้เป็นมุมมองที่คำนึงถึงการจัดสรรบริการและทรัพยากรแก่คนด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคล

มีความเสมอภาคและควรได้รับการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากภาครัฐเหมือนกัน โดยมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงและได้รับการจัดสรรบริการและทรัพยากรอย่างเสมอภาค โดยรัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรบริการและทรัพยากรและสร้างกลไกกระจายบริการและทรัพยากรดังกล่าวอย่างเป็นธรรม และมุมมองความยุติธรรมแบบนี้เมื่อเข้าอยู่ในพื้นที่สวัสดิการสังคมแล้วก็จะทำให้มีการพิจารณาถึงการจัดบริการหรือสวัสดิการสังคมรวมทั้งการกระจายทรัพยากรและโอกาสที่คำนึงถึงคนด้อยโอกาสทางสังคมเป็นพิเศษเพื่อมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและลดช่องว่างทางสังคม

4. ความยุติธรรมคือความเท่าเทียมในการจัดสรร เป็นแนวคิดที่มองว่าความยุติธรรมคือการทำให้คนในสังคมได้รับการปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เหมือน ๆ กัน โดยไม่นำเงื่อนไขต่าง ๆ มาทำให้ผู้ใดได้รับการปฏิบัติพิเศษมากกว่าผู้อื่น ซึ่งภายใต้ฐานคิดดังกล่าวคนทุกกลุ่มในสังคมจะต้องได้รับการจัดสรรทรัพยากร บริการ หรือโอกาส เท่าๆ กัน ทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยหลักของการหารเฉลี่ยเป็นแนวคิดที่พิจารณาจากฐานของทรัพยากรหรือบริการที่มีอยู่เป็นหลัก และให้ความสำคัญกับเรื่องของการกระจายทรัพยากร บริการและโอกาสต่าง ๆ ให้คนกลุ่มต่าง ๆ เป็นหลักว่าใครได้รับอะไรเท่าไร เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

5. แนวคิดความยุติธรรมคือความคู่ควรทางศีลธรรม ซึ่งหมายถึงการให้ในสิ่งที่เหมาะสมกับคนที่ควรได้ ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวคิดของ Aristotle (อ้างใน สุจินตนา ภาวลสิทธิ์, 2555) ที่มองว่าความยุติธรรมคือเราควรให้ในสิ่งที่แต่ละคนควรได้โดยชอบธรรม เป็นการเลือกปฏิบัติตามลักษณะและคุณค่าของบุคคลนั้น ซึ่งคุณค่าดังกล่าวจะถูกกำหนดขึ้นจากมาตรฐานที่สังคมยึดถือ โดยพื้นฐานทางความคิดในกลุ่มนี้จะมองว่าคนในสังคมนั้นมีฐานะ ความรู้ และความสามารถที่แตกต่างกันและสิ่งเหล่านั้นนำมาซึ่งบทบาท ความสำคัญที่ไม่เท่ากันและนั่นทำให้บุคคลในแต่ละกลุ่มควรได้รับความสำคัญและการปฏิบัติที่แตกต่างกัน และความยุติธรรมก็คือการแสดงบทบาทที่เหมาะสมกับสถานะของตนและปฏิบัติกับบุคคลอื่น อย่างเหมาะสมกับสถานะเหล่านั้น Aristotle (Aristotle et al. 2000) เชื่อว่าความแตกต่างของคนในด้านสติปัญญาและร่างกายนั้นจะนำไปสู่ความแตกต่างทางด้านฐานะทางสังคม โดยธรรมชาติกำหนดให้คนบางคนเกิดมาเพื่อเป็นนายคนและบางคนเกิดมาเพื่อเป็นทาส ซึ่งสิ่งเหล่านี้ Aristotle เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ยุติธรรมแล้ว ไม่ใช่อุติธรรมซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษามีข้อโต้แย้งว่าแนวคิดดังกล่าวทำให้การได้รับประโยชน์และทรัพยากรต่าง ๆ ของบุคคลอิงอยู่กับชนชั้นและคุณสมบัติที่แต่กำเนิดของบุคคล (Innate) ซึ่งทำให้คนกลุ่มที่ด้อยโอกาสไม่ได้รับการชดเชยความเสียเปรียบ และเป็นการปิดโอกาสในการมีชีวิตที่ดีขึ้นและการเลื่อนชนชั้นทางสังคมของบุคคล

ทั้งนี้ ในพื้นที่ของแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองนั้น ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการเกี่ยวกับเมืองหลายท่านที่พยายามจะตอบคำถามว่าอะไรคือการพัฒนาหรือบริหารจัดการเมืองที่มีความเป็นธรรม และทำอย่างไรจึงจะขับเคลื่อนเมืองไปสู่เมืองยุติธรรม โดยในมุมมองของผู้ศึกษาฐานคิดในการมองความยุติธรรมที่จะนำไปสู่การลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมของเมือง และควรถูกนำมาเป็นฐานคิดในการกำหนดนโยบาย การจัดบริการและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐบาลเมือง คือมุมมองในกลุ่มที่มองความยุติธรรมคือความเสมอภาค เพราะเป็นมุมมองซึ่งเน้นที่การลดช่องว่างความแตกต่างเหลื่อมล้ำของคนในสังคม และการช่วยเหลือดูแลผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้ได้รับการชดเชยความเสียเปรียบในด้านต่าง ๆ ซึ่งภายใต้หลักคิดดังกล่าวจะทำให้บุคคลที่เสียเปรียบได้รับการช่วยเหลือเป็นพิเศษและช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำลดลง แต่อย่างไรก็ตามมุมมองความยุติธรรมในลักษณะนี้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม ซึ่งเป็นการมองเฉพาะมิติที่เป็นเรื่องของ การกระจายบริการและทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมเท่านั้น ยังขาดมิติของวิธีการ (means) หรือกระบวนการ (Process) ที่ขับเคลื่อนไปสู่ความเสมอภาคดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดที่มีความน่าสนใจและให้ความสำคัญกับมิติของวิธีการหรือกระบวนการอยู่พอสมควร คือ แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมของ Fainstein (2010) ได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการและจัดบริการของเมืองที่นำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมของเมืองเรียกว่า “เมืองยุติธรรม (Just City)” โดยอธิบายว่าการบริหารจัดการเมืองที่มีความเป็นธรรมนั้นต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) และประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนอกจากจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาความยุติธรรมที่ให้ความสำคัญกับการชดเชยให้กับคนที่เสียเปรียบทางสังคม และพิจารณาครอบคลุมถึงมิติที่เป็นวิธีการแล้ว ยังเป็นแนวคิดที่กล่าวถึงหลักการในการบริหารจัดการและพัฒนาเมืองโดยไม่ได้เจาะจงกับการพัฒนาด้านใดด้านหนึ่ง จึงเป็นหลักการที่สามารถนำไปปรับใช้กับการบริหารจัดการและการจัดบริการของเมืองได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงเลือกแนวคิดเมืองยุติธรรม (Just city) มาเป็นกรอบในวิเคราะห์ความยุติธรรมในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร แต่ภายใต้หลักการทั้ง 3 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้ศึกษามองว่าเป็นการกล่าวถึงหลักการอย่างกว้าง ๆ ไม่ได้กล่าวถึงรายละเอียดองค์ประกอบที่บ่งชี้ถึงลักษณะการวางแผนและกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากรหรือการจัดบริการต่าง ๆ ของเมืองที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวไว้ จึงยังไม่สามารถนำมาเป็นตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ได้โดยตรงจำเป็นต้องนำแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาช่วยในการวิเคราะห์และอธิบายในรายละเอียด ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาช่วยอธิบายเพิ่มเติมในรายละเอียดให้ชัดเจนมากขึ้น โดยหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม ในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 ความเสมอภาค (Equity)

หลักการสำคัญประการแรกของแนวคิดเมืองยุติธรรมและถือเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดคือเรื่องของความเสมอภาคในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ดังที่ Turner (1976) อธิบายว่าความเสมอภาคโดยธรรมชาติของมนุษย์ ที่มองว่ามนุษย์ไม่สามารถเลือกเกิดได้ทำให้ได้รับความไม่เสมอภาคมาตั้งแต่กำเนิดและส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำที่ได้รับในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม แต่มนุษย์มีความเสมอภาคกันในฐานะที่เป็นมนุษย์จึงควรได้รับสิทธิและโอกาสในเรื่องต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในฐานะที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาเมืองรวมทั้งเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรและกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ของเมือง จึงเป็นเรื่องที่เลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเผชิญหน้ากับประเด็นเรื่องความเสมอภาคโดยตรง โดยการที่จะบอกว่าอะไรคือความเสมอภาคและทำอย่างไรจึงจะมีความเสมอภาคนั้น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงการอธิบายและให้ความหมายของคำว่าความเสมอภาคด้วยโดยจากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคนั้นโดยส่วนใหญ่มักจะให้ความหมายในลักษณะของความเท่ากัน ซึ่งหากจะพิจารณาจากมุมมองของมณีวรรณ ฉัตรอุทัย (2010) นั้น การมองความเสมอภาคในแง่ของความเท่าเทียม (Equality) นำไปสู่การพิจารณาในเชิงปริมาณ ของการจัดสรรประโยชน์ ทรัพยากร บริการ ส่วนคำว่าความเสมอภาค (Equity) นั้น มุ่งที่ผลของการจัดสรร หรือความแตกต่างของผลที่ได้รับจากการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรและบริการว่าทำให้บุคคลมีสถานะในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

ซึ่งจากนิยามดังกล่าวผู้ศึกษามองว่าภายใต้แนวคิดที่เป็นพื้นฐานเกี่ยวกับความเสมอภาคนั้น การตัดสินใจสาธารณะ (Public Decision Making) ที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคได้นั้น ไม่ใช่เพียงแค่การเรียกร้องให้แต่ละคนได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน แต่เป็นการปฏิบัติที่เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นของแต่ละบุคคลมากกว่า ซึ่งในแนวคิดเมืองยุติธรรมก็เช่นเดียวกัน ความเสมอภาคในมุมมองของ Fainstein (2010) ไม่ใช่เรื่องของความเท่าเทียม (Equality) หรือการหารแบ่งให้กับทุกคนได้รับสิ่งที่เหมือน ๆ กัน ในปริมาณที่เท่า ๆ กัน แต่มองความเสมอภาคในแง่ของการลดช่องว่างความแตกต่างของการครอบครองทรัพยากรและการเข้าถึงบริการทางสังคมของแต่ละคน ซึ่งไม่ได้พิจารณาแต่เพียงว่าแต่ละคนได้รับการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เหมือนกันหรือไม่และได้รับมากน้อยกว่ากันเพียงใด เท่ากันหรือไม่ แต่มองถึงความแตกต่างเหลื่อมล้ำของผลที่เกิดจากการจัดสรรทรัพยากรและบริการของสังคมว่าการจัดสรรทรัพยากรและบริการเหล่านั้นทำให้ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมได้รับการชดเชยความเสียเปรียบเพื่อลดช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำหรือไม่ และศักยภาพของบุคคลในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมในเรื่องนั้น ๆ มีความแตกต่างหรือเสมอภาคกันอย่างไร กระบวนการในการจะทำให้เกิดการการจัดสรรทรัพยากรและบริการของเมืองนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องของการลดช่องว่างและการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมเป็นหนึ่งในความแตกต่างที่สำคัญระหว่างความเสมอภาคและความเท่าเทียม และการที่จะลดช่องว่างดังกล่าวได้และทำให้เกิดความเสมอภาคขึ้นนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงการแบ่งปันทรัพยากรที่มีอยู่

จำนวนจำกัดให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือคนที่ขาดแคลนและจำเป็นมากกว่าให้ได้รับการดูแลที่มากกว่า เป็นการเคลื่อนมุมมองเรื่องความเสมอภาคจากการมองในเรื่องของการได้รับการปฏิบัติที่เหมือน ๆ กัน หรือได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่เท่า ๆ กัน ในลักษณะหารเท่า มาสู่การคำนึงถึงความได้เปรียบ เสียเปรียบและความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคคล และชดเชยให้กับคนที่เสียเปรียบและคนด้อยโอกาส เพื่อช่วยเหลือให้สามารถมีโอกาสดีขึ้น มีสถานะและศักยภาพที่จะเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมได้ไม่ต่างจากบุคคลอื่น ๆ

แต่อย่างไรก็ตามการมองความเสมอภาคในลักษณะมักจะถูกตั้งคำถามว่าจำเป็นเพียงใดที่จะต้องชดเชยให้กับคนเหล่านั้น และการที่จะจัดให้คนกลุ่มที่ด้อยโอกาส ได้รับทรัพยากรและบริการเป็นพิเศษมากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเป็นความเสมอภาคจริงหรือไม่ อีกทั้งยังมีข้อโต้แย้งว่าการชดเชยดังกล่าวจะเป็นการปลูกฝังพฤติกรรมพึ่งพิงให้กับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสทางสังคมอีกด้วย ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษามองว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวนี้มองเฉพาะปริมาณของทรัพยากรและจำนวนของบริการที่ได้รับเท่านั้น แต่ละเลยบริบทความแตกต่างของปัจจัยส่วนบุคคล ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากสังคมและโครงสร้างอำนาจที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ซึ่งมีผลต่อศักยภาพในการเข้าถึงบริการและทรัพยากรต่าง ๆ ของบุคคล และตามหลักการของการสร้างหรือสนับสนุนทรัพยากรส่วนรวมแล้ว ทรัพยากรต่าง ๆ ทางสังคมเป็นผลผลิตร่วมกันของคนในสังคมการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมและควบคุมการจัดสรรทรัพยากรได้เพราะว่าเขาเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนและได้ตั้งทรัพยากรและบริการทางสังคมมาไว้ที่ตนเองมากกว่าคนอื่น จึงทำให้ได้เปรียบคนอื่น และด้วยความที่ทรัพยากรซึ่งไหลเวียนอยู่ในสังคมมีจำกัดการที่เขาได้เปรียบคนอื่นก็หมายความว่าทำให้บุคคลอื่นได้เข้าถึงและได้รับทรัพยากรต่าง ๆ น้อยลง ซึ่งแนวคิดที่สนับสนุนมุมมองดังกล่าวของผู้ศึกษาได้แก่แนวคิดของ Sen (1981) ได้กล่าวไว้ในหนังสือเรื่อง Poverty and Famines และงานของ Midgley and Conley (2010) ในเรื่อง Social Work and Social Development มองว่าความเหลื่อมล้ำและการเข้าไม่ถึงซึ่งทรัพยากรและโอกาสต่าง ๆ ในสังคมนั้นไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนทรัพยากรหรือความสามารถของบุคคลในการแสวงหาทรัพยากรหรือโอกาสนั้น แต่เกิดจากการกระจายทรัพยากรและโอกาสเหล่านั้นที่ไม่ยุติธรรมและทำให้คนส่วนหนึ่งไม่ได้รับประโยชน์และเข้าไม่ถึงทรัพยากรดังกล่าว ซึ่งการคนที่คนหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งจะถูกกีดกันและเข้าไม่ถึงโอกาสและทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคม นั้น อาจขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ ดังนี้

1. เงื่อนไขทางด้านความสามารถตัวเอง เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากคุณลักษณะส่วนตัวของคนหรือกลุ่มคนเหล่านั้น ที่ทำให้ด้อยความสามารถที่จะเข้าถึงหรือเข้าไปควบคุมทรัพยากรของสังคมและไม่มีอำนาจต่อรองการในแลกเปลี่ยน โดยในประเด็นนี้ Midgley and Conley (2010) ได้อธิบายว่าการด้อยความสามารถของพวกเขา อาจขึ้นอยู่กับ เพศสภาพ วัฒนธรรม สถานะเศรษฐกิจสังคม (การมีงานทำหรือรายได้) ระดับการศึกษา หรือคุณลักษณะอื่น ๆ ที่มีนัยสำคัญต่อการแลกเปลี่ยนการในระบบตลาดและการควบคุมเหนือทรัพยากรนั้น

2. เงื่อนไขของสังคมที่กำหนด คือเงื่อนไขที่เกิดจากการนิยาม กำหนด หรือจัดแบ่งประเภทของสังคม

(1) การนิยามของสังคม โดยใช้การวัดหรือจำแนกและจัดกลุ่มของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล และใช้ภาพรวมของคุณลักษณะของกลุ่มหรือบุคคลเหล่านั้น เป็นหลักเกณฑ์ในการวัดประเมิน โดยตัวอย่างที่ Sen (1981) ยกมาได้แก่เรื่องของการวัดความยากจนหรือความอดยาก ที่มีจะใช้เกณฑ์ทางรายได้ หรือเกณฑ์เรื่องความจำเป็นพื้นฐานมาเป็นเกณฑ์ในการวัดว่าใครคือบุคคลที่จัดว่าเป็นคนจนคนที่ขาดแคลน ซึ่งในกรณีการวัดโดยใช้เกณฑ์เช่นนี้ ในมุมมองของ Sen (1981) เป็นการละเอียดอย่างมากต่อความเชื่อมโยงผลกระทบของระดับรายได้ระหว่างคน/หรือกลุ่มคน ราวกับว่าระดับรายได้หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรของคนคนหนึ่งขึ้นอยู่กับแต่ละปัจเจกบุคคลเพียงอย่างเดียว โดยไม่มีความเชื่อมโยงกับระดับรายได้ของบุคคลอื่น ทั้ง ๆ ที่โดยแท้จริงทรัพยากรและรายได้ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นจะกระจายในลักษณะหมุนเวียนและถ่ายโอนจากบุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่งการที่บุคคลหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้นย่อมดึงทรัพยากรและรายได้มาจากอีกบุคคลหนึ่งหรือจากคนอีกกลุ่มหนึ่ง การวัดเช่นนี้จะทำให้ไม่เห็นการถ่ายโอนรายได้ดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันการดูจากทรัพยากรที่ขาดแคลน ก็เป็นการไม่คำนึงถึงและละเอียดอย่างมากต่อช่องว่างของรายได้ และทำให้บางคนไม่ได้รับการนำเข้ามาสู่การเปรียบเทียบและถูกกันออกไปจากระบบของสวัสดิการพื้นฐานที่สำคัญ

(2) การถูกกีดกันจากกลไกตลาดและการควบคุม นอกจากนี้การถูกกีดกันและการเข้าถึงทรัพยากรของบุคคลยังอาจจะไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนซึ่งสิทธิและทรัพยากรดังกล่าวอย่างแท้จริงแต่เกิดจากเงื่อนไขของกลไกตลาด เนื่องจากในระบบตลาดทรัพย์สินจะเป็นของส่วนบุคคลและการได้มาหรือเป็นเจ้าของสิ่งเหล่านั้นจะถูกกำหนดจากมูลค่าการแลกเปลี่ยน ทรัพยากรจะกลายเป็นสินค้าซึ่งต้องถูกใช้ไปเพื่อผลตอบแทนที่มากที่สุด ซึ่งผู้ที่ไม่มีทุนและความสามารถในการแลกเปลี่ยนจะเข้าไม่ถึงและถูกกีดกัน นอกจากกลไกตลาดแล้วกฎเกณฑ์และการควบคุมต่าง ๆ ที่สังคมสร้างขึ้นก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งทำให้เกิดการไม่เป็นธรรมทางสังคมและการกีดกันคนที่ไม่มีความสามารถหรือศักยภาพที่จะควบคุมเหนือทรัพยากรดังกล่าวก็จะเข้าไม่ถึงทรัพยากรและไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรเหล่านั้น การด้อยความสามารถดังกล่าว นอกจากจะถูกนิยามโดยสังคมในวงกว้างแล้วยังมีผลต่อการมองตัวเองของการแสดงบทบาทของพวกเขาในสังคมด้วย

สังคมที่อยู่ภายใต้ระบบทุนนิยมนั้นเป็นระบบที่ปัจจัยการผลิตเป็นของเอกชนใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อประโยชน์ของตนเอง ผ่านระบบตลาดและกลไกราคา ทุกอย่างในระบบเป็นสินค้าจะได้มาก็ต้องผ่านการซื้อขายแลกเปลี่ยน ซึ่งหากบุคคลใดขาดแคลนสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนคือเงินก็จะขาดความสามารถในการดำรงชีพและไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ หรือ อาจถูกสังคมตัดสิทธิตัดโอกาสและกลายเป็นผู้ประสบปัญหา และเมื่อผู้ได้รับผลกระทบจากระบบทุนนิยมเหล่านี้มีมากขึ้น ความซับซ้อนของปัญหาก็มีมากขึ้น ทำให้ประเด็นปัญหาเหล่านี้มีลักษณะเป็นประเด็นสาธารณะ

และกดดันให้รัฐบาลหรือสังคมโดยรวมต้องเขามารับผิดชอบ แทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาและจัดให้มีสวัสดิการสังคม (Social Welfare) เพื่อให้ความช่วยเหลือ ค้ำครอง และให้หลักประกันในการดำรงชีวิตแก่ประชาชน ซึ่งณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2549) มองว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินงานและสิทธิของประชาชนที่จะได้รับ

นอกจากนี้เงื่อนไขอีกอย่างหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงและเป็นเงื่อนไขที่กำกับบุคคลในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคมก็คือเรื่องของโครงสร้างอำนาจ ทั้งนี้ตามแนวคิดของ Harvey (1973) ใน Social Justice and The City มองว่าในการพิจารณาประเด็นเรื่องความเสมอภาคนั้น จำเป็นต้องขยายขอบเขตของการพิจารณาจากการพิจารณาเฉพาะการมีส่วนร่วมในการผลิตไปสู่การพิจารณาความขัดแย้งเหนือสถานะของอำนาจที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากรหรือจากสถานะทางสังคม ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมการจัดสรรดังกล่าว ดังเช่นที่ King (1995) ได้อธิบายอิทธิพลของสถานและโครงสร้างทางสังคมต่อบริบทความเป็นธรรมในสังคมไทยไว้ในงานเขียนเรื่อง Judeo-Christian and Buddhist Justice ในวารสาร Journal of Buddhist Ethics ว่าสังคมไทยไม่เคยมีความคิดเรื่องความยุติธรรม เป็นฐานคิดที่สำคัญในแบบแผนโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม ในทางตรงกันข้ามในบริบทของสังคมไทยความยุติธรรมหมายถึงการยอมรับความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคอันขึ้นอยู่กับความแตกต่างทางชนชั้นทางสังคมและความยุติธรรมนั้น คือความถูกต้องตามหลักธรรมของศาสนาพุทธ และตามฐานะหรือชนชั้นทางสังคมตามรากฐานความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ บริบทเหล่านี้เป็นสภาวะที่เราต้องแสวงหาในการประเมินเรื่องของความเสมอภาคในการกระจายผลผลิตและทรัพยากรดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขที่นำมาซึ่งความไม่เสมอภาคดังกล่าวที่ยกมาแล้วจึงเป็นเหตุผลที่นำไปสู่แนวคิดที่ว่าสังคมโดยรวมควรจัดสรรทรัพยากรพิเศษเพื่อชดเชยสำหรับความยุ่งยากและเสียเปรียบให้กลุ่มคนเหล่านั้น ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของบรรทัดฐานในการจัดสรรทรัพยากรและบริการต่าง ๆ รวมทั้งการกระจายโอกาสการพัฒนาไปสู่ประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพิจารณาถึงความเสมอภาคนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงบรรทัดฐานที่จะใช้ในการตัดสินใจว่า ควรกระจายอะไร และกระจายให้กับใคร และตอบคำถามว่าการบริหารจัดการเมือง ทั้งการจัดสรรทรัพยากรและบริการต่าง ๆ มีความยุติธรรมหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดเมืองยุติธรรมได้กล่าวถึงบรรทัดฐานดังกล่าวไว้ไม่ละเอียดหรือชัดเจนเพียงพอ ผู้ศึกษาจึงได้นำแนวทางการพิจารณาของ Harvey (1992) มาปรับเข้ากับแนวคิดเมืองยุติธรรมและกำหนดบรรทัดฐาน ในการพิจารณาความเสมอภาค ซึ่งผู้ศึกษามองว่าบรรทัดฐานที่สำคัญที่สุดและเป็นสภาวะในการพิจารณาความเป็นธรรมเพื่อตอบคำถามว่าใครคือผู้เสียเปรียบที่ต้องได้รับการชดเชยมี 3 ประการ ดังนี้

1. ความจำเป็น (Need) ความจำเป็นคือแนวคิดที่เชื่อมโยงกับจิตสำนึกของมนุษย์ และผันแปรตามแบบแผนทางสังคมในช่วงเวลานั้น การจำกัดความว่าอะไรคือสิ่งที่มีความจำเป็นและทำความเข้าใจว่าความจำเป็นเกิดขึ้นได้อย่างไร จึงมีความแตกต่างตามจิตสำนึกของมนุษย์และรูปแบบของสังคมในแต่ละช่วงเวลา ตัวอย่างเช่น ไม่มีใครปฏิเสธว่าการบริการทางการแพทย์เป็นความจำเป็นตามกฎหมาย แต่ในปริมาณของบริการทางสุขภาพในบางรูปแบบ เช่น ศัลยกรรมความงาม และการนวดกลับไม่ถูกมองว่าจำเป็น ดังนั้น ในมุมมองของ Harvey (1992) การจะตัดสินว่าสิ่งใดจำเป็นหรือไม่ต้องพิจารณาถึงเหตุผลของความจำเป็นในแต่ละกรณีด้วย และในแต่ละกรณีปัจเจกบุคคลก็มีความจำเป็นไม่เหมือนกัน โดยประเด็นพิจารณาความจำเป็นที่สำคัญมีดังนี้

(1) ความจำเป็นที่เกิดจากความต้องการทางการตลาด ซึ่งเราสามารถที่จะตัดสินความจำเป็นผ่านการพิจารณาความต้องการทางการตลาด ที่การได้มาซึ่งสิ่งที่จำเป็น นั้น มีความเชื่อมโยงกับศักยภาพของแต่ละคน เป็นความจำเป็นที่ขึ้นอยู่กับศักยภาพหรือคุณลักษณะส่วนบุคคล ในการที่จะแสวงหาหรือเข้าถึงสิ่งที่ต้องการหรือจำเป็น เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง โครงสร้างทางสังคม ฯลฯ

(2) ความต้องการแฝง เป็นความต้องการที่เกิดขึ้นจากการเทียบเคียงกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มและเชื่อมโยงกับการรอนสิทธิ (Relative Deprivation) ซึ่งบุคคลจะคำนวณเปรียบเทียบและเชื่อมโยงโดยดูที่ความแปรผันและความแตกต่างในการได้รับสิ่งจำเป็นเหล่านั้น ระหว่างกลุ่มหรือระหว่างสิ่งที่ได้รับจริงและสิ่งที่คาดหวัง ระหว่างสิ่งที่เคยได้รับและสิ่งที่ได้รับ ณ ปัจจุบัน

(3) อุปสงค์ศักยภาพ เป็นการประเมินความจำเป็นโดยการวิเคราะห์ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของประชากรที่ส่งผลให้เกิดความจำเป็นในเรื่องนั้น ถ้าเรารู้เกี่ยวกับลักษณะดังกล่าวอย่างเพียงพอ เราจะสามารถคาดการณ์และเข้าใจความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มคนเหล่านั้นได้ และสามารถกำหนดรูปแบบและระดับการตอบสนองที่เหมาะสมเกี่ยวกับความต้องการและจำเป็นดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม

2. การได้ผลประโยชน์ที่เท่าเทียมกัน ตามหลักการสร้างทรัพย์สินส่วนรวม แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างทรัพย์สินส่วนรวมเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดผลผลิตหรือประโยชน์ส่วนรวม ภายใต้หลักการของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) และมองว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการแบ่งงานกันทำนั้นต้องถูกกระจายและจัดสรรให้กับผู้มีส่วนร่วม ในผลผลิตหรืองานนั้นอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งสัดส่วนที่เหมาะสมของการจัดสรรนั้นอาจพิจารณาทั้งในแง่ของปริมาณหรือความเป็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นในการสร้างทรัพย์สินส่วนรวม การมองความยุติธรรมทางสังคมโดยการพิจารณาการสร้างหรือสนับสนุนการสร้างทรัพย์สินส่วนรวมนั้น เป็นการพิจารณาที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตโดยรวมของสังคมและเรื่องของประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นบรรทัดฐานการจัดสรรและกระจายโดยไม่ได้พิจารณาผลกระทบที่เกิดการจัดสรรในลักษณะนั้น

3. การชดเชยให้กับผู้เสียเปรียบทางสังคม Harvey (1992) มองว่าบรรทัดฐานของความยุติธรรมทางสังคมการจัดสรรทรัพยากรและการอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษให้กับกลุ่มคนที่เผชิญความยากลำบากนั้นเป็นความจำเป็นต้องดำเนินการถึงแม้ว่าจะไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับทรัพย์สินส่วนรวม เพราะหากเราพิจารณาเฉพาะการสร้างประโยชน์ส่วนรวมอย่างเดียวโดยไม่พิจารณาถึงความยากลำบากหรือความขาดแคลนที่กลุ่มคนเหล่านั้นประสบอยู่ คนเหล่านั้นก็จะไม่ได้รับในสิ่งที่พวกเขาจำเป็นต้องได้รับหรือไม่ได้รับอะไรชดเชยความยากลำบากที่เผชิญ จึงควรที่เราจะตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรพิเศษเพื่อการนั้น ในสังคมทุนนิยมเสรีต้องพบกับความย่นแย่งระหว่างการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการสร้างให้เกิดความเสมอภาค และระหว่างการเคารพในทรัพย์สินส่วนบุคคลกับการสร้างทรัพย์สินส่วนรวม ซึ่ง Turner (1976) ได้อธิบายว่าในสังคมทุนนิยมเสรีนั้นความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมเป็นความจำเป็นเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันและขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ในขณะที่หลักของการสร้างความเสมอภาคต้องการกระจาย โอกาส ทรัพยากร และบริการต่าง ๆ อันเป็นการเข้าไปแทรกแซงการแข่งขันให้เกิดความเสมอภาค ตัวอย่างเช่น คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่น้ำท่วม ถ้าพวกเขาไม่ได้สร้างหรือสนับสนุนอะไรกับส่วนรวม พวกเขาไม่ควรได้รับการชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ภายใต้หลักการของความยุติธรรมทางสังคม การที่ปัจเจกบุคคลถูกบังคับให้ต้องอยู่อาศัยในที่นั้น พวกเขาจำเป็นต้องได้รับการชดเชยความเสียเปรียบนั้น

ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนด ตัวแปรในการพิจารณาความเสมอภาคในลักษณะของการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมด้วย โดยพิจารณาถึงตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่

(1) ความเสมอภาคในบริการทางการศึกษาทั้งด้านคุณภาพการศึกษา ด้านโอกาสทางการศึกษาการเข้าถึงการศึกษา

(2) การชดเชยความเสียเปรียบ ทั้งการมีมาตรการสนับสนุนการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนเป็นพิเศษแก่กลุ่มเป้าหมายที่เสียเปรียบทางสังคม

(3) การตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย

ทั้งนี้การที่จะสามารถบรรลุบรรทัดฐานความเสมอภาค และสามารถเข้าใจปัญหาและข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ของบุคคล รวมทั้งมองเห็นเงื่อนไขและบริบทความจำเป็นที่แตกต่างกันของบุคคลได้นั้น เราจำเป็นต้องเข้าใจลักษณะประชากรและต้องยอมรับความแตกต่างหลากหลายของผู้คนในสังคม โดยเฉพาะสังคมเมืองที่เป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางสังคม ดังนั้น หลักการอีกประการหนึ่งที่สำคัญสำหรับการสร้างเมืองยุติธรรมก็คือเรื่องของความหลากหลายทางสังคม

2.3.2 การยอมรับความหลากหลายทางสังคม (Diversity)

หลักการสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดเมืองยูติธรรมก็คือ เรื่องของความหลากหลายทางสังคม ซึ่งเรื่องการเคารพความหลากหลายทางสังคมนี้ถือเป็นความท้าทายในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการจัดการเมืองและการจัดบริการให้กับประชากรเมืองของภาครัฐ รวมทั้งท้าทายการทำความเข้าใจลักษณะประชากร/สังคมของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากจะกล่าวถึงนิยามของคำว่าความหลากหลายทางสังคมแล้วผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายทางสังคมจากแนวคิดของ British Council (2006), Barker (2003), Bound (2006) วิทยากร เชียงกุล (2550) และความหลากหลายในสังคมในฐานะที่เป็นความหลากหลายทางวัฒนธรรมของ Kymlicka (1995) ผู้ศึกษาสามารถประมวลและสรุปความหมายของคำว่าความหลากหลายทางสังคมได้ว่าหมายถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนหรือบุคคลที่เป็นหน่วยย่อยในสังคม ทั้งทางด้านเชื้อชาติ ถิ่นที่อยู่ ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ฐานะทางสังคม การศึกษา ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับความหลากหลายทางสังคมที่ยกมานี้ จะเห็นว่ามีประเด็นที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการยอมรับสิทธิ การมองสังคมและทำความเข้าใจลักษณะของผู้คนในสังคมว่าสังคมประกอบด้วยคนที่มีพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ทั้งทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ เพศสภาพ ที่แตกต่างกันและยอมรับสิทธิของกลุ่มคนที่มีความแตกต่างเหล่านั้น

ทั้งนี้ เนื่องจากคนที่มีความแตกต่างกันย่อมมีความต้องการที่ไม่เหมือนกันการที่สังคมมีความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องดูแลและตอบสนองความต้องการของทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึง อายุเพศ เชื้อชาติ รสนิยมทางเพศ ฯลฯ ความพิการ โดยปราศจากอคติและต้องสร้างความสมดุลระหว่างกลุ่มรวมทั้งต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ทั้งการจัดสรรและการยอมรับสิทธิรวมถึงการสร้างสมดุลระหว่างสิทธิส่วนร่วมและสิทธิของปัจเจก และความเสมอภาคทางสิทธิระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับที่ Sandercock (1998) อธิบายว่าเมืองควรคำนึงถึงความปรารถนาและข้อเรียกร้องของคนกลุ่มน้อยของสังคม และควรทำความเข้าใจและยอมรับความซับซ้อนหลากหลายของผู้คน ซึ่งการที่รัฐจะให้สิทธิดังกล่าวและยอมรับความหลากหลายทางสังคมมาน้อยเพียงใดตามคำอธิบายของ Healey (2004) มองว่าขึ้นอยู่กับมุมมองของรัฐที่มีต่อความแตกต่างทางสังคม ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเมื่อก้าวถึงแนวทางในการจัดการกับความหลากหลายทางสังคมของภาครัฐนั้น ที่ได้อธิบายไว้ 3 แนวทาง คือ

1. การกลืนกลาย (Assimilation) คือการที่ภาครัฐมองกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันในลักษณะเป็นเนื้อเดียวกับสังคมกลุ่มใหญ่และต้องการสลายความแตกต่างเหล่านั้นโดยให้คนกลุ่มน้อยถูกกลืนเข้ามาอยู่กับคนกลุ่มใหญ่อยู่ภายใต้นโยบายและทิศทางการพัฒนาและได้รับบริการแบบเดียวกัน

2. การแบ่งแยก (Separation) คือการที่รัฐมองกลุ่มคนที่ต่างจากคนกลุ่มใหญ่ของสังคมเป็นสิ่งที่ต้องแยกออกไป หรือถูกกีดกันออกไป และเป็นคนละกลุ่มกับคนส่วนใหญ่ของสังคม ดังนั้นจึงไม่ถูกรวมว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบของรัฐที่จะต้องเข้าไปจัดการคนกลุ่มนี้จะถูกแยกออกไปจากขอบข่ายของนโยบาย กระบวนการพัฒนา หรือบริการต่าง ๆ รัฐ

3. การบูรณาการ (Integration) คือการที่รัฐมองเห็นความแตกต่างในลักษณะที่มีความซับซ้อนมีทั้งส่วนที่เหมือนกันและส่วนที่แตกต่างกัน ดังนั้น ด้วยความที่มีส่วนเชื่อมโยงและซับซ้อนกันนี้ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดการกลุ่มคนเหล่านั้นแต่จัดการด้วยวิธีการที่แตกต่าง จากคนกลุ่มหลักของสังคม ส่วนที่เหมือนกันก็จัดการเหมือน ส่วนที่ต่างก็จัดการต่างออกไป ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาแนวทางและวิธีการการจัดการความหลากหลายที่จะทำให้เกิดการตอบสนองต่อความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายและชดเชยให้กับผู้เสียเปรียบทางสังคมได้อย่างแท้จริง ก็คือการพิจารณาความหลากหลายแบบบูรณาการ (Integration) เพราะเป็นวิธีการมองที่เน้นการทำความเข้าใจลักษณะของกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่าง รวมทั้งมองเห็นความเชื่อมโยงและความสอดคล้องระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดนโยบายการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และจัดบริการโดยไม่ละเลยกลุ่มย่อยทางสังคมอีกด้วย

ทั้งนี้จากมุมมองความหลากหลายที่กล่าวมานี้เป็นมุมมองการจัดการความหลากหลายทางสังคมที่เน้นไปที่การสร้างการยอมรับ การให้สิทธิในด้านต่าง ๆ กับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายอย่างเท่าเทียมกัน แต่ยังไม่ได้นำถึงปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสิทธิหรือบริการที่ได้รับอันเกิดจากการที่กลุ่มคนเหล่านั้นมีความแตกต่างไปจากคนกลุ่มหลักของสังคม ทำให้เขาได้รับประโยชน์หรือใช้ประโยชน์จากสิทธิ บริการ ไม่เต็มที่เท่ากับคนอื่น ๆ ผู้ศึกษามองว่าเพียงแค่การยอมรับในความแตกต่างและไม่กีดกัน ไม่เพียงพอที่จะลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างกันได้อย่างแท้จริง แต่ต้องตระหนักถึงปัญหาอันเนื่องมาจากความแตกต่างจากบุคคลอื่นของเขาด้วย ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงไม่เพียงแต่จะพิจารณาถึงการยอมรับคนที่มีความแตกต่างและการไม่กีดกันคนที่แตกต่างในการเข้าถึงการศึกษา และโอกาสทางการศึกษาเท่านั้น แต่จะพิจารณาถึงการช่วยเหลือดูแล ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดหรือลดปัญหาในการใช้ประโยชน์จากสิทธิและบริการของบุคคลที่มีความแตกต่างจากคนกลุ่มหลักของสังคมด้วย

อย่างไรก็ตามการที่จะสามารถเข้าถึง เข้าใจลักษณะพื้นฐานและปัญหาของกลุ่มคนเหล่านั้นได้จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยในการกำหนดนโยบายและการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการจัดบริการทางสังคม ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยนั้น ไม่ใช่แค่การมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น แต่หมายถึง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจโดยเปลี่ยนบทบาทในการดำเนินการให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการชี้แนะและกำหนดทิศทางในการกำหนดนโยบาย การวางแผน และการจัดสรรทรัพยากร การจัดบริการทางสังคมของเมืองด้วย รวมถึงต้องคำนึงถึงการรับรองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของประชาชน ด้วย ดังนั้นหลักการเรื่องประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่ความยุติธรรมด้วย

2.3.3 ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่ของการบริหารจัดการเมืองทั้งการกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรทรัพยากร ฯลฯ แล้วก็จะเห็นว่ากระบวนการที่กล่าวถึงในเชิงทฤษฎีและถูกนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายรวมทั้งกระบวนการอื่น ๆ ในการจัดการเมืองก็คือกระบวนการมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตามความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของการเป็นประชาธิปไตยที่ อมร รักษาสัตย์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑารักษ์, ประเสริฐ จิตดีวัฒน์พงศ์, วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2539) ได้จำแนกไว้ก็พบว่าความเป็นประชาธิปไตยยังคงมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีก การมีส่วนร่วมเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยเท่านั้น ซึ่งจากแนวคิดของอมร รักษาสัตย์ และคณะ (2539) ประกอบกับแนวคิดของนักวิชาการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้ศึกษาสามารถสรุปองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยได้ 4 ลักษณะกว้าง ๆ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งหากจะพิจารณา ความหมายของการมีส่วนร่วม ก็พบว่าได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น Erwin (1976) ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับคำว่า การมีส่วนร่วมไว้ว่า คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการดำเนินงานร่วมพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ ความชำนาญ ร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสมและสนับสนุนผลการปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่วน Cohen and Uphoff (1997) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมว่า หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) คือการร่วมตัดสินใจควบคู่ไปกับการดำเนินงาน (Implementation) ด้วย และการตัดสินใจยังมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนในเรื่องผลประโยชน์ (Benefits) รวมทั้งการประเมินผล (Evaluation) ในกิจกรรมพัฒนนอกเหนือจากการมีส่วนร่วม ยังถูกมองในฐานะกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ กับภาครัฐ โดย Kirk (1980) ได้อธิบายการมีส่วนร่วมในภาครัฐในฐานะการกระทำทางการเมือง เป็นการมองการมีส่วนร่วมในฐานะของพื้นที่ในการต่อรองแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ที่อิงอยู่กับการเมืองทั้งในเรื่องการพยายามสร้างอำนาจหรือศักยภาพในการขับเคลื่อน และผลักดันประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหรือจะมีผลกระทบกับประชาชนในภาคส่วนนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังเป็นเครื่องมือในการสลายความแตกต่างและแก้ไขความขัดแย้งอีกด้วย

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึงกระบวนการที่ประชาชนหรือกลุ่ม /องค์กร ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและร่วมรับผิดชอบ รวมถึงการให้การสนับสนุนกับการดำเนินงานพัฒนาของภาครัฐในขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงการประเมินผลการดำเนินงานนั้น ๆ เพื่อให้ผลของการดำเนินงานเป็นไปตามที่ต้องการ และเป็นวิธีการในการต่อรองและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และผลักดันปัญหาและความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมซึ่งถือเป็นแนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วย และหากมองตามแนวคิดของ Mackenzie (2550) ก็อาจกล่าวได้ว่า

เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากการรวมกลุ่มเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมทั้งในรูปแบบของกลุ่มผลักดัน (Pressure groups) กลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ซึ่งต่างแสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ที่จะมีผลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสมาชิกกลุ่มของตน การมีส่วนร่วมเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตย การกระทำใด ๆ ที่ประชาชนมีส่วนร่วมสูงก็ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงตามไปด้วย ซึ่งจากการประมวลแนวคิดของ Cohen and Uphoff (1997), Amstein (1969), พัทธวิมล เพียรล้ำเลิศและกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2539) เราสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมออกเป็น 7 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับการนำเสนอข้อมูล (Presentation) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยเป็นการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยอาจเป็นการร่วมรับฟัง ร่วมรับทราบข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นหรือทัศนคติต่างๆ จากประชาชน ประชาชนมีสิทธิเพียงเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือมีผลในการตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้น

(2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Receipt) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว ก็สามารถวิเคราะห์พิจารณาถึงข้อดีข้อเสีย ความจำเป็นและความต้องการในกิจกรรมด้านการพัฒนาต่างๆ และทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลและนำเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม การริเริ่มและอำนาจในการตัดสินใจยังอยู่ในมือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ระดับการแลกเปลี่ยน (Exchange) เป็นระดับขั้นที่มีการเปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างผู้กำหนดนโยบาย เจ้าของโครงการ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและสาธารณชน เพื่อนำข้อมูลและผลการปรึกษาหารือ และทางเลือกต่างๆ เข้ามาใช้ประกอบการพิจารณา และตัดสินใจต่อไป โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนก้าวเข้ามามีบทบาทในการให้ข้อคิดเห็น ข้อมูลต่าง ๆ จากมุมมองและจุดยืนของตน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวางแผนการทำงานร่วมกัน และมีการนำความคิดเห็นไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งและลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น แต่อำนาจการริเริ่มนโยบายและการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่หน่วยงาน

(4) ระดับการร่วมตัดสินใจ (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนได้เข้ามาเป็นผู้มีสิทธิและอำนาจในการตัดสินใจ พิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของการดำเนินการตามนโยบาย นำเสนอข้อคิดเห็นต่าง หรือการพัฒนาในด้านต่าง ๆ และมีสิทธิโดยชอบธรรมในการร่วมตัดสินใจ เชนนโยบายต่างๆ สามารถที่จะบอกได้ว่าโครงการเหล่านั้นสมควรดำเนินการหรือไม่

(5) ระดับการร่วมเป็นพันธมิตร (Partnership) เป็นระดับที่ประชาชนเริ่มทำงานและเริ่มมีอำนาจในการเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่าง ๆ ตลอดจนทำหน้าที่กระตุ้นหน่วยงานให้ตัดสินใจบนพื้นฐานของการพิจารณาข้อมูลที่หลากหลาย รวมทั้งมีส่วนร่วมในการร่วมจัดทำหรือดำเนินการตามแผนหรือนโยบายที่วางไว้ เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนและปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

(6) ระดับการมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) เป็นระดับของการร่วมรับผลที่เกิดขึ้นจากกิจกรรม ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

(7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด โดยประชาชนสามารถริเริ่มนโยบาย และการดำเนินโครงการต่างๆ ได้เองตั้งแต่ต้นจนจบ รวมทั้งสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและประเมินผลความสำเร็จหรือความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ว่าบรรลุสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ในระดับนี้ประชาชนจะทำหน้าที่เฝ้าระวังตรวจสอบ ติดตามและเตือนภัย ความผิดปกติหรือปัญหา อุปสรรค และผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมและระดับการมีส่วนร่วมที่ยกมาจะเห็นได้ว่าเป็นการมองการมีส่วนร่วมจากมุมมองของภาครัฐ และระดับของการมีส่วนร่วมขึ้นอยู่กับกรอบการอนุญาตที่ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมดำเนินการกับภาครัฐ ผู้ศึกษามองว่าภายใต้มุมมองดังกล่าวยังขาดมิติการมีส่วนร่วมจากมุมมองภาคประชาชน ทั้งในเรื่องของศักยภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่กลุ่มคนแต่ละกลุ่มมีความพร้อมที่จะเข้ามาทำงานกับภาครัฐและมีอำนาจที่จะ ชี้นำ และกำหนดทิศทางการดำเนินงานของภาครัฐไม่เท่ากัน และระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ด้วยกัน แต่ละกลุ่มก็มีศักยภาพในการต่อรองและโน้มน้าวกลุ่มอื่นในสังคมให้คล้อยตามไม่เท่ากัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามิติดังกล่าวเป็นมิติที่จำเป็นและสำคัญต่อการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมไปสู่ระดับของการควบคุมโดยประชาชน รวมทั้งขยายกระบวนการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะในสังคมเมืองที่มีความหลากหลายทางสังคมสูง กระบวนการมีส่วนร่วมของเมือง คงไม่สามารถจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของความเป็นพลเมืองได้ เนื่องจากเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งมีประชากรที่เข้ามาอยู่อาศัย ในพื้นที่เมืองนั้นไม่ได้มีเฉพาะประชากรตามทะเบียนราษฎร และไม่ได้มีเฉพาะคนที่เป็นพลเมืองไทยเท่านั้น ซึ่งบุคคลกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจสังคมของเมือง เป็นผู้สร้างและผู้ใช้ทรัพยากรและพื้นที่เมือง และเป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบกับการบริหารจัดการเมือง ตามหลักของการเป็น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ดังนั้น ด้วยแนวคิดและหลักการดังกล่าวข้างต้น นั้น อยู่อาศัย (Resident) ในเมืองจึงควรจะได้รับโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน การขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่เมืองนั้น ผู้ศึกษามองว่าไม่สามารถที่จะใช้รูปแบบที่ยึดติดกับพื้นที่และความเป็นชุมชนได้ เพราะหากพิจารณาจากแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะของเมืองที่ว่าเมืองเป็นพื้นที่ซึ่งผู้คนมีวิถีชีวิตแบบปัจเจกบุคคลนิยม รวมทั้งการเป็นพื้นที่ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายของผู้คนจากพื้นที่อื่นเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ นั้น ทำให้แรงยึดเหนี่ยวของคนในชุมชนมีน้อย เพราะไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของพื้นที่ การตระหนักและเข้าใจถึงปัญหาของชุมชน การรวมกลุ่มของบุคคลจะอยู่บนพื้นฐานการมีประเด็นร่วมหรือความต้องการที่ตรงกัน การขับเคลื่อนกระบวนการมีส่วนร่วมในพื้นที่เมือง

จึงควรอยู่บนฐานของประเด็นร่วมและการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) มากกว่าอยู่บนฐานของพื้นที่ด้วยเหตุดังกล่าว ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงเคลื่อนนิยามของการมีส่วนร่วมมาที่บทบาทในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของภาคประชาชน บทบาทในการควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รวมทั้งขยายการมีส่วนร่วมให้ครอบคลุมผู้อาศัยในเมืองทุกกลุ่ม

2. การตัดสินใจโดยเสียงส่วนใหญ่ ในระบบประชาธิปไตยนั้น การดำเนินการ รวมทั้งการตัดสินใจของภาครัฐโดยส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษานั้นมองว่า การตัดสินใจของรัฐตามความคิดโดยส่วนใหญ่ นั้น ต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อยด้วย โดยในงานเขียนเรื่อง Democracy and City Life นั้น King (2004) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า การที่ยึดถือเสียงข้างมากโดยไม่ได้ละเอียดอ่อนและคำนึงถึงความเห็นหรือความต้องการของเสียงข้างน้อยนั้น อาจจะทำให้เกิดการกดขี่และกีดกันคนกลุ่มนั้นออกจากกระบวนการพัฒนาเป็นการจำกัดอิสระที่จะแตกต่าง การสร้างความเป็นปึกแผ่นแบบนี้จะกลายเป็นความตึงเครียด ให้อำนาจกับคนบางกลุ่มในการตรวจตราและการแทรกแซงสังคมเพื่อชี้้นำพฤติกรรมและความคิดของคนอื่น และด้วยความที่เมืองมีความสลับซับซ้อนนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจในเชิงโครงสร้างทั้งจากบริบททางรายได้ การศึกษา เพศสภาพ และสภาพร่างกาย จึงทำให้โดยแท้จริงแล้วการตัดสินใจในกระบวนการพัฒนาเมืองนั้นอาจถูกชี้นำจากกลุ่มที่มีอำนาจ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือจากสถาบันที่มีอำนาจทางกฎหมายเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกำหนดทิศทางการจัดสวัสดิการและการจัดบริการต่าง ๆ ได้รวมทั้งเข้ามาชี้แนะและโน้มน้าวคนในสังคมให้ยอมรับหรือเห็นด้วยกับสิ่งที่ตนเองต้องการ สร้างให้เกิดทัศนคติและจุดใจคนส่วนใหญ่ให้ยอมรับโครงสร้างการตัดสินใจนั้นได้นำไปสู่กระบวนการที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมและโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม รวมทั้งการสื่อสารที่ถูกบิดเบือนที่ทำให้เขาต้องยอมรับสิ่งที่ขัดกับผลประโยชน์ของพวกเขา ดังนั้น ในการสร้างให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาเมือง ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการต่าง ๆ ของเมืองจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทของโครงสร้างอำนาจและบทบาทของผู้เกี่ยวข้องดังกล่าว ดังที่ Forester (2001) มองว่าในการดำเนินงานหรือการพัฒนาของภาครัฐนั้นจำเป็นต้องยอมรับว่า มีพลวัตของอำนาจและความขัดแย้งอยู่และในพื้นที่ของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นจำเป็นต้องทำให้มีช่องว่างในเรื่องดังกล่าวน้อยที่สุดและเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว King (2004) มองว่าจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ต้องไม่ให้ใครหรือกลุ่มใดมาชี้แนะหรือมีอิทธิพลในการกำหนดเงื่อนไข

(2) ต้องสร้างสถานะในการเจรจาต่อรองและเลือกทางเลือกหรือทิศทาง

ในการพัฒนาของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เสมอกัน

(3) การสนับสนุนและให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ

3. การมีช่องทางการสื่อสารและแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะเป็นส่วนที่เชื่อมโยงกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยหนังสือเรื่อง The Public Participation Handbook Making Better Decisions Through Citizen Involvement นั้น Creighton (2005) ได้อธิบายว่า การดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีจำเป็นต้องประกอบด้วย การวางแผนการให้ข้อมูลข่าวสารและมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นที่ดี เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการตัดสินใจได้ว่าควรจะให้ การสนับสนุนหรือคัดค้านการดำเนินโครงการนั้น โดยช่องทางในการสื่อสารที่ Creighton (2005) กล่าวมานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นการสื่อสารทางเดียว (One-way Communication) หรือการสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) รูปแบบของช่องทางการสื่อสารจะเป็นเช่นใดนั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงระดับ และโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นเอง และในมุมมองของผู้ศึกษามองว่าการมีช่องทางการสื่อสารแบบสองทางจะเป็นวิธีการที่ทำให้ภาครัฐ มีโอกาสที่จะได้รับข้อมูลสะท้อนกลับถึงความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรและบริการของรัฐได้รับการพัฒนา และมีความยุติธรรมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญก็คือการควบคุมการสื่อสาร หรือควบคุม ช่องทางการสื่อสารเพราะผู้ควบคุมจะเป็นเสมือน Gate Keeper ในการกั้นกรองข้อมูลที่จะนำไปสู่ การตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย มีอำนาจในการตัดสินใจว่าข้อมูลใดที่ควรรับฟัง และเมื่อใดที่ควรจะมีการรับฟังหรือรับข้อมูล และจะใช้ช่องทางใดในการสื่อสารหรือรับข้อมูล ซึ่งเป็นประเด็นที่ส่งผลถึง ประสิทธิภาพในการใช้ช่องทางในการสื่อสารนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ ในนโยบาย ซึ่งหากต้องการสร้างให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพและทำให้กระบวนการกำหนด นโยบายและวางแผนตลอดจนการจัดสรรทรัพยากร เป็นไปตามความต้องการ และการตัดสินใจของ คนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และสามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้จริง ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึง ช่องทางดังกล่าวได้อย่างสะดวกและต้องมีโอกาสในการควบคุมช่องทางการสื่อสารด้วย อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการควบคุมการสื่อสารนั้นยังไม่ได้มีการนำมาถกเถียงและพิจารณามากนักในพื้นที่ของการ กำหนดนโยบาย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดให้เรื่องของการควบคุมการสื่อสารเป็นตัวแปรหนึ่ง ที่จะใช้ในการพิจารณา ลักษณะของการมีส่วนร่วม

4. การคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปประชาชน ในสังคมประชาธิปไตยนั้นมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากภาครัฐ และแบ่งปันสิทธิทางสังคม โดยสมบูรณ์และเท่าเทียม ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้เป็นสิทธิธรรมชาติ (Natural rights) ที่ผูกโยงกับความเป็นพลเมือง (Social Citizenship) ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ได้รับสิทธิทุกอย่างในสังคม โดยตามคำอธิบายของ Warren (1958) (as cited in Sommer, 2008) ภายใต้สถานะความเป็นพลเมืองของรัฐ (Citizenship) ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐพลเมืองย่อมได้รับการรับรองสิทธิจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิทางสังคม

โดยตามแนวคิดของ Hoffman (2004) สิทธิทางสังคม (Social rights) เป็นสิทธิในการอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข มั่นคง และเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งหมายถึงสิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันในด้านสุขภาพ สิทธิในการได้รับการดูแลจากรัฐเพื่อความมั่นคงในชีวิตและสิทธิเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว สิทธิทางสังคมเป็นมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับจากสังคมอย่างเสมอภาคกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ในเรื่อง เพศ ชาติพันธุ์ ศาสนา และภายใต้สิทธิทางสังคมของพลเมืองนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องจัดสวัสดิการสังคมและบริการในด้านต่าง ๆ ให้กับพลเมืองโดยเฉพาะคนที่อ่อนแอทางการเมือง เป็นกลุ่มเสี่ยงหรือด้อยโอกาสยิ่งควรได้รับการดูแลจากสังคมให้ได้รับสิทธิทางสังคมและเข้าถึงสวัสดิการของรัฐเหล่านี้อย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ดี การได้รับการรับรองสิทธิดังกล่าวของพลเมืองนั้น Sommer (2008) มองว่าจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีพันธะหน้าที่ที่พลเมืองต้องปฏิบัติต่อรัฐด้วยเช่นกัน ที่เรียกว่าหน้าที่พลเมือง นั่นคือ หน้าที่ในการเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร การมีความภักดีต่อรัฐ ตลอดจนการมีความรับผิดชอบต่อการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น จากคำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สิทธิต่าง ๆ ของบุคคลที่จะได้รับการดูแลจากรัฐนั้นยังยึดติดอยู่กับความเป็นพลเมืองซึ่งผู้ศึกษามองว่า ด้วยสภาพสังคมเมืองที่มีความหลากหลายทางสังคมนั้น การรับรองสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของรัฐนั้นไม่สามารถจำกัดอยู่ภายใต้สถานะความเป็นพลเมืองได้ แต่ควรจัดให้ครอบคลุมผู้อาศัยในพื้นที่เมืองทุกกลุ่ม เพราะนอกจากการดำรงชีวิตของคนเหล่านั้นจะส่งผลต่อสภาพสังคมเมืองแล้ว คนเหล่านั้นก็มีส่วนร่วมในการทำงาน ประกอบสัมมาชีพ บริโภคและใช้ทรัพยากร ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีส่วนในการสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้กับเมือง

จากองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าองค์ประกอบที่สำคัญไม่ได้จำกัดอยู่ที่การมีส่วนร่วมเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับเรื่องของบทบาทในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงานและตัดสินใจ ที่ต้องอยู่ที่ภาคประชาชน คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมต้องได้รับสิทธิและมีบทบาทต่อการดำเนินงานของรัฐอย่างสมดุล สังคมประชาธิปไตยนั้น หากไม่สามารถสร้างให้เกิดสมดุลของอำนาจในการขึ้นและต่อรองได้ รวมทั้งไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างอำนาจให้บทบาทในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานมาสู่ภาคประชาชน ความเป็นประชาธิปไตยก็จะเป็นเพียงกลไกสร้างความชอบธรรมให้กับการครอบงำและการกดขี่มากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในสังคม หรือคนชนชั้นล่างได้อย่างแท้จริงและความยุติธรรมซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวและองค์ประกอบของความเป็นประชาธิปไตยที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดลักษณะการจัดการและจัดบริการของภาครัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตย ดังนี้

- การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานทางการศึกษา
- ช่องทางการสื่อสารและบทบาทของภาคประชาชนในการสื่อสาร
- บทบาทของภาคประชาชนในการริเริ่มและควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วม

-ระดับการมีส่วนร่วมและบทบาทภาคประชาชนในการจัดการศึกษา หมายถึง บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่เป็นของภาคประชาชน

ทั้งนี้ หลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมและตัวแปรของแต่ละหลักการที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นบรรทัดฐานในการวิเคราะห์และพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการจัดการเมืองของภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินงานในด้านการจัดการศึกษา ซึ่งถือเป็นการจัดบริการหรือสวัสดิการสังคม ที่นำไปสู่ทางสังคมอื่น ๆ อันจะทำให้บุคคลได้รับความเสมอภาคในด้านต่าง ๆ และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่แตกต่างจากบุคคลอื่น การจัดการศึกษาที่มีความยุติธรรมจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม ดังนั้น ในการศึกษาในครั้งนี้นี้จึงเลือกที่จะศึกษาเรื่องความยุติธรรมในการจัดการเมืองผ่านเรื่องของการจัดการศึกษา เพราะหากบุคคลได้รับการศึกษาแล้วก็เท่ากับมีเครื่องมือ/บันไดที่จะนำไปสู่ความเป็นธรรมทางสังคมในด้านอื่น ๆ ด้วย

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษา : การศึกษาในฐานะเครื่องมือสร้างความยุติธรรม

ทั้งนี้ จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและประมวลความหมายของการจัดการศึกษาจากแนวคิดของ Froebel (1826), Dewey (1990) และจักรพรรณ วงศ์พรวัฒน์ (2554) ผู้ศึกษาสามารถสรุปนิยามของคำว่าการศึกษาได้ว่า หมายถึง กระบวนการกลมกลืนและถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และคุณค่าของสังคมให้กับสมาชิกของสังคม และเป็นกระบวนการในการพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เพิ่มขึ้น สามารถนำศักยภาพของตนเองมาใช้ได้อย่างเหมาะสม จากความหมายของการจัดการศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่านอกจากการศึกษาจะเป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ของสังคมและเป็นเครื่องมือในการกลมกลืนสมาชิกของสังคมเพื่อถ่ายทอดและส่งผ่านคุณค่า วัฒนธรรมของสังคมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนและลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมด้วยซึ่งเราสามารถยืนยันถึงแนวคิดดังกล่าวได้จากงานศึกษาของอรรถัย สุจิตประภากร (2547) ที่ได้ทำการศึกษาบทบาทของโอกาสทางการศึกษาต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่าระดับการศึกษานั้นมีผลกระทบโดยตรงและมีบทบาทสำคัญต่อระดับของรายได้ ความเหลื่อมล้ำของระดับและโอกาสด้านการศึกษานั้นมีผลต่อความเหลื่อมล้ำของรายได้ ความเหลื่อมล้ำของระดับของคุณภาพชีวิตในด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งระดับการศึกษาและโอกาสในการศึกษาที่มากขึ้นจะมีผลให้รายได้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมในปัจจุบันที่การแข่งขันและการพยายามทำกำไรจะเน้นการแข่งขันด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์มากกว่าการแข่งขันด้านราคา ทำให้แรงงานที่มีการศึกษาและทักษะ (High Skill Labor) เป็นที่ต้องการของตลาดและได้รับผลตอบแทนที่สูงกว่า ซึ่งในประเด็นนี้ Winch (2000) ได้อธิบายว่า เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นจะ

สามารถสร้างผลผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มและสร้างผลกำไรสูงให้กับอุตสาหกรรมอย่างคุ้มค่ากับค่าตอบแทนผู้ประกอบการยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทนและสวัสดิการที่สูงให้กับแรงงานภูมิปัญญาเหล่านั้น ทำให้แรงงานเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตดีกว่า มีอิสระในการควบคุมตัวเองและเข้าถึงทรัพยากร โอกาสและบริการต่าง ๆ ในสังคมได้มากกว่า ดังนั้น ระดับการศึกษาจึงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคม

จากประเด็นดังกล่าวข้างต้นการสร้างความยุติธรรมทางการศึกษาจึงเป็นเรื่องมือสำคัญในการนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมแต่อย่างไรก็ตามการที่การจัดการศึกษาจะมีความยุติธรรมและสามารถสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม นั้น การจัดการศึกษาก็จำเป็นต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม โดยเฉพาะการจัดการศึกษาในบริบทของเมืองนั้น ถึงแม้ว่าในพื้นที่เมืองจะมีโอกาสทางการศึกษาและมีทางเลือกในการศึกษามากกว่าคนในชนบท ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการศึกษาเรื่องปัญหาคนจนในชุมชนแออัดความรู้และกระบวนการขับเคลื่อนเปรียบเทียบไทย-เกาหลี ของ เดชา สังขวรรณ และรุ่งนภา เทพภาพ (2550) นั้น แสดงให้เห็นว่า ระบบการศึกษาและองค์ความรู้ในด้านต่างๆ ในพื้นที่กรุงเทพฯ มีความพร้อมมากกว่าในชนบท นอกจากนี้ในงานของอุมารณ ภัทรวานิชย์ และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์ (2550) ซึ่งให้เห็นว่าความเป็นเมืองมีความสัมพันธ์กับโอกาสทางการศึกษาอย่างชัดเจน เยาวชนที่อยู่ในเมืองจะมีโอกาสและทางเลือกในการศึกษาที่ดีกว่าเด็กที่อยู่ในชนบท มีจำนวนของเด็กในวัยเรียนที่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษามากกว่าเด็กในชนบทและมีอัตราการได้เรียนต่อสูงกว่าเด็กสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีและสื่อต่าง ๆ ได้มากกว่าสะดวกกว่า

แต่อย่างไรก็ตามยังมีงานศึกษาที่สะท้อนข้อมูลในอีกด้านหนึ่งว่า เด็กในพื้นที่เมืองมีความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำมากกว่าเด็กในชนบท โดยผลการศึกษาของ Schmidt, Gogan and McKnight (2011) ที่พบว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของเด็กมีผลต่อโอกาสทางการศึกษาและมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กและเยาวชน หรืองานการศึกษาเรื่อง Equality Of Opportunity and Educational Achievement in Portugal ของ Carneiro (2006) และงานศึกษาเรื่อง Equality of Educational Opportunity Myth of Reality in U.S. Schooling ของ Schmidt, Gogan, and McKnight (2011) รวมทั้งงานศึกษาของ ดิลกะ ลัทธิตพัฒน์ (2553) และงานศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (2554) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจของครอบครัวนั้นมีความสัมพันธ์กับโอกาสในการเข้าสู่ระบบการศึกษา รวมทั้งมีผลต่อสัมฤทธิ์ผลในด้านการศึกษาของผู้เรียนด้วยและโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวก็มีผลสืบเนื่องกับระดับค่าจ้างแรงงาน โอกาสในการประกอบอาชีพ และสร้างรายได้ในอนาคตด้วย ความยุติธรรมหรือเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นจึงเป็นสิ่งที่เชื่อมโยงจากรุ่นสู่รุ่นโดยธรรมชาติอันเป็นผลมาจากการที่อยู่ในครอบครัวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน ซึ่งจากงานศึกษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรม ทางการศึกษาของเด็กและเยาวชนนั้นโดยที่จริงแล้วไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเรื่องภูมิฐานะของเด็กกว่าอยู่ในพื้นที่เมืองหรือชนบทแต่

เงื่อนไขที่ส่งผลต่อ ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษานั้นขึ้นอยู่กับความแตกต่างของลักษณะส่วนบุคคลของผู้เรียนและลักษณะของครอบครัวไม่ว่าจะเป็นรายได้หรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้เรียน ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง จำนวนพี่น้องของครอบครัว ซึ่งความเหลื่อมล้ำและหรือความแตกต่างของเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นไม่ได้มีหรือเกิดขึ้นกับในชนบทเท่านั้นแต่ในพื้นที่เมืองนั้น ก็มีความแตกต่างดังกล่าวเช่นกันและมีความแตกต่างดังกล่าวสูงกว่าในชนบทอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากสถิติค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำที่สะท้อนให้เห็นว่าที่เมืองมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องดังกล่าวสูงกว่าในชนบทและในพื้นที่เมืองนักเรียนกลุ่มหลักที่เข้าสู่ระบบการศึกษาของเมืองโดยส่วนใหญ่จะมาจากรอบครัวที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ความไม่พร้อมทางด้านครอบครัวและฐานะทางเศรษฐกิจมีมากกว่าเด็กนักเรียนในระดับการศึกษาของเอกชนและของรัฐบาลกลาง เด็กกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่มีจุดเริ่มต้นในด้านการศึกษาที่เสียเปรียบ เด็กและเยาวชนที่อยู่ในระบบการศึกษาอื่น ๆ และอยู่ในชนบท

นอกจากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นแล้วในแง่ของปัจจัยด้านตัวผู้เรียนเอง ก็พบว่าเด็กที่อยู่ในเมืองนั้นจะมีสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้อต่อการสร้างความสนใจการเรียน โดย Schmidt, Ferrini-Mundy, Houang, Cogan, and Yearout (2005) ได้อธิบายว่านักเรียนของโรงเรียนในเมืองนั้นขาดแรงจูงใจในการเรียนรู้และการศึกษาและโดยทั่วไปแล้ว แรงจูงใจของผู้เรียน มีผลกระทบโดยตรงต่อสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กเองด้วย ซึ่งการที่เด็กและเยาวชนของเมืองขาดแรงจูงใจในการศึกษานั้นเกิดจากสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความคาดหวังที่ล้มเหลว การไม่เห็นความสำคัญกับการศึกษา นอกจากนี้เด็กและเยาวชนของเมืองนั้น ยังต้องเผชิญกับสิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามาดึงดูดสนใจหรือเข้ามารบกวนและขัดขวางความสนใจในด้านการศึกษา หลายประการไม่ว่าจะเป็นจากสภาพแวดล้อมของครอบครัว และชุมชนที่ไม่เหมาะสมและไม่เอื้อต่อการศึกษารวมทั้งไม่เห็นความสำคัญและไม่สนับสนุนการศึกษาเล่าเรียนของผู้ปกครอง การเข้าไปสู่อายมุขและการมั่วสุม ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกห้องเรียนเหล่านี้มีผลต่อโอกาสทางการศึกษาและสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็ก

ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงทำให้สรุปได้ว่าความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษาในพื้นที่เมืองนั้นมีความเหลื่อมล้ำไม่แตกต่างจากชนบทและมีแนวโน้มที่จะมีปัญหาในเรื่องความยุติธรรมในด้านการศึกษาสูงกว่าในชนบท เนื่องจากการจัดการศึกษาในพื้นที่เมืองต้องเผชิญกับลักษณะเฉพาะรวมทั้งเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางการศึกษาหลายประการ ซึ่งผลการศึกษาที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าวได้แก่ผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) (2013) ที่แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในพื้นที่เมือง โดยเฉพาะในส่วนของจัดการศึกษาของรัฐบาลเมืองนั้น ต้องเผชิญกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและไม่ยุติธรรมด้านการศึกษา รวมทั้งมีปัจจัยหลายประการที่ทำให้เงื่อนไขของความแตกต่างเหลื่อมล้ำและความไม่เท่าเทียมมีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ การที่จะสร้างให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคทางการศึกษาเพื่อนำไปสู่การสร้างความยุติธรรมทางสังคมในที่สุดนั้น นโยบายในด้านการศึกษา

ต้องไม่ละเลยที่จะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย โดยเฉพาะในการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเด็กที่เป็นผู้เสียเปรียบทางสังคม ผู้บริหารเมืองต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบในการให้ความช่วยเหลือและดูแลเด็กและเยาวชนกลุ่มนี้นอกเหนือไปจากเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและกระจายทรัพยากรทางการศึกษาและเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของ “ห้องเรียน” เท่านั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและเตรียมความพร้อมให้กับเด็กเหล่านั้นเพื่อให้มีจุดเริ่มต้นในด้านการศึกษาที่ใกล้เคียงและเท่าเทียมกับเด็กและเยาวชนกลุ่มอื่น ๆ และมีความพร้อมที่จะสามารถพัฒนาศักยภาพในการเรียนรู้ของตนเองได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตามการที่จะบอกได้ว่าการจัดการศึกษาจะมีความยุติธรรมหรือไม่และจะเป็นไปตามบรรทัดฐานหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบการจัดการศึกษาเนื่องจากการจัดการศึกษาจะมีความเหลื่อมล้ำหรือเป็นธรรมอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับการขับเคลื่อนองค์ประกอบในการจัดการศึกษาว่าเป็นไปในทิศทางใดสอดคล้องกับฐานคิดในเรื่องความยุติธรรมหรือไม่ โดยผู้ศึกษาจะได้แบ่งองค์ประกอบของการจัดการศึกษาเป็น 3 ด้าน ดังนี้

2.4.1 การจัดการเรียนการสอน

ผู้ศึกษาได้ประมวลแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบในการจัดการศึกษาจากแนวคิดของ Hong-Kyoo, Chong-Keun, Yong-Duck, Tai Boom (1985) ประกอบกับแนวคิดเบ็งค์ งามอรุณโชติ (2555) รวมถึงแนวคิดของอุดมศักดิ์ มีสุข (2552) แล้ว สรุปองค์ประกอบของการจัดการศึกษาในส่วนของจัดการเรียนการสอนได้ดังนี้

1. หลักสูตร เรื่องสำคัญประการหนึ่งของการจัดการศึกษาก็คือหลักสูตรซึ่งหมายถึงเนื้อหาสาระ ขององค์ความรู้ ประสบการณ์ หรือคุณค่าต่าง ๆ ที่ต้องการถ่ายทอด (สื่อการสอน + เนื้อหาสาระ) ให้กับผู้เรียน ซึ่งหลักสูตรการเรียนการสอน ที่จะสามารถกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้และนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการจัดการเรียนการสอนควร มีการบูรณาการความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ร่วมกัน (Interdisciplinary Courses) มีการบูรณาการ การผนวกเสริม และการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ร่วมกัน ระหว่างสาขาวิชา สร้างให้เกิดการแสวงหาคำตอบและสร้างการแสวงหาคำตอบในหลายวิธีการ มีการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นที่การกระตุ้นให้เกิดคำถามและกระบวนการค้นหาคำตอบด้วยตนเอง

2. ครูผู้สอน ครูผู้สอนถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการจัดการเรียนการสอนในฐานะที่เป็นผู้จัดกระบวนการในการถ่ายทอดและแสวงหาความรู้ให้กับผู้เรียน รวมทั้งเป็นผู้ที่วัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ในการเรียนรู้ของผู้เรียน จึงถือว่าครูผู้สอนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความเสมอภาคในการจัดการศึกษาด้วยโดยเฉพาะความเท่าเทียมในด้านคุณภาพการศึกษา โดยจากแนวคิดของ Hong-Kyoo Chong-Keun, Yong-Duck, Tai Boom (1985) สามารถจำแนกเงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านครูผู้สอนที่เกี่ยวข้องกับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาได้ดังนี้

- (1) การมีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการ มีความเชี่ยวชาญในวิชาการ ด้านใดด้านหนึ่งอย่างน้อย 1 เรื่อง มีความรักในการเรียนรู้มีความพอใจในการแสวงหาความรู้
- (2) การให้ความเคารพกับผู้เรียนในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยไม่ตัดสิน หรือ วิจารณ์ในลักษณะที่บั่นทอนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้เรียน
- (3) การเข้าใจนักเรียนอย่างถ่องแท้ โดยต้องทำความเข้าใจนักเรียนจากมุมมอง ของผู้เรียนที่มีต่อตนเอง เข้าใจจุดอ่อน จุดแข็ง และเป้าหมาย ของผู้เรียนแต่ละคนและสามารถที่จะ กระตุ้นให้ผู้เรียนแสดงออกอย่างตรงไปตรงมาตามความคิดและความรู้สึกของเขาได้
- (4) สามารถที่จะจัดการเรียนการสอนได้อย่างสอดคล้องกับกลุ่มนักเรียนได้ หลายลักษณะ การใช้ทรัพยากรในการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) เข้าใจวัฒนธรรมขององค์กรมีความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลอื่น มีการ แสดงออกซึ่งอารมณ์ ความรู้สึก และความคิดในแนวทางที่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือ ความเสียหายกับบุคคลอื่น

ทั้งนี้ จากแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของครูผู้สอนดังที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษามองว่า จะให้ความสำคัญกับบทบาทของครูผู้สอนเฉพาะในเรื่องของการทำหน้าที่ในการเป็นผู้สอนและให้ ความรู้กับนักเรียนเท่านั้น แต่การที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมทางการศึกษาในบริบทของเมืองที่ นักเรียนกลุ่มหลักที่เข้าสู่ระบบการศึกษาของเมืองจะเป็นกลุ่มคนที่มีจุดเริ่มต้นที่ด้อยกว่าเด็กกลุ่มอื่น ๆ จึงทำให้บทบาทของครูต้องเป็นมากกว่าผู้สอน โดยหากพิจารณาจากบทความของ Dowd, Pak, and Bensimon (2013) แล้วก็แสดงให้เห็นว่าครูผู้สอนและสถานศึกษาต้องทำหน้าที่ในบทบาทที่มากกว่า แค่การเป็นผู้สอน โดยในกรณีที่ยกมาในบทความของ Dowd ,Pak, and Bensimon (2013) และ คณะดังที่กล่าวมาก็คือ การจัดให้มีระบบในการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งแนะแนวในด้านการศึกษาและ การปรับตัวในการเรียนต่อ ในระดับที่สูงขึ้นในฐานะที่เป็น Institutional Agents เพื่อให้นักเรียน สามารถปรับตัวเข้ากับ แบบแผนระเบียบ วิธีการศึกษา รวมทั้งการใช้ชีวิตในด้านการศึกษาของสถาบัน ในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเหมาะสมและสามารถศึกษาเล่าเรียนได้อย่างเต็มตามศักยภาพของตนเอง

3. ผู้เรียน ผู้เรียนถือเป็นผู้รับการถ่ายทอด และทำการศึกษาค้นคว้าและหาความรู้ ซึ่งหากจะมองแง่ของความยุติธรรมและความเท่าเทียมในด้านการจัดการศึกษาแล้ว การที่ผู้เรียนจะ สามารถเข้าถึงความเท่าเทียมในด้านการศึกษาทั้งในเชิงโอกาสและคุณภาพก็ขึ้นอยู่กับลักษณะต่างๆ ของ ผู้เรียนเองด้วย โดยตามแนวคิดของ แบ็งค์ งามอรุณโชติ และถิรภาพ พิภทอง (2555) เงื่อนไขต่าง ๆ ในด้านลักษณะของผู้เรียนที่เกี่ยวข้องกับกับเรื่องของการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา และสัมฤทธิ์ผล ทางการศึกษาประกอบด้วย

- (1) ลักษณะส่วนบุคคล อันได้แก่ อายุ เพศและลักษณะทางกายภาพ
- (2) ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นระดับรายได้ของครัวเรือน ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง อาชีพของผู้ปกครอง จำนวนพี่น้อง
- (3) การให้ความสำคัญการกับเรียนของนักเรียน เช่น จำนวนชั่วโมงเรียนต่อสัปดาห์ จำนวนชั่วโมงที่ใช้เพื่อการทบทวนเนื้อหา

4. ลักษณะของโรงเรียน ลักษณะของโรงเรียน หมายถึงสภาพแวดล้อมของโรงเรียน ทั้งทางด้านกายภาพอันได้แก่สถานที่ตั้งของโรงเรียน และจำนวนครูผู้สอนหรืออุปกรณ์การเรียนการสอน การมีสภาพแวดล้อมในการเรียนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ร่วมกันของคนพิการหรือคนที่สมรรถภาพทางร่างกายไม่ปกติ ให้สามารถเรียนและได้รับความสะดวกในการเรียนร่วมกันนักเรียนปกติได้ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการศึกษาทั้งต่อคุณภาพในการจัดการศึกษา และต่อความยุติธรรมหรือความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา

5. กระบวนการเรียนการสอน

- (1) กระบวนการเรียนหรือโปรแกรมการสอนที่เชื่อมโยงกับประสบการณ์ของผู้เรียนและมีการจัดกระบวนการเรียนการสอนที่สอดคล้องกับจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละคน มีจุดเริ่มต้นที่อยู่บนฐานของข้อสงสัย คำถามของผู้เรียนและกระตุ้นให้ผู้เรียนแสวงหาคำตอบ เพื่อสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง
- (2) กระบวนการเรียนการสอนมีความหลากหลาย และมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของผู้เรียนแต่ละคน รวมทั้งท้องถิ่น
- (3) นักเรียนมีส่วนร่วมในการควบคุม ดำเนินการ ในการจัดโปรแกรมการเรียน นำเสนอและเลือกวิธีการในการเรียนการสอน ทั้งในส่วนของความรู้และทฤษฎี กระตุ้นให้เกิดค้นหาคำรู้ในพื้นที่ใหม่ ๆ ร่วมกัน
- (4) สภาพแวดล้อมในการเรียนที่ไม่มีการครอบงำ ไม่ตัดสินจากอคติ
- (5) มีบรรยากาศการเรียนรู้แบบร่วมมือและผู้เรียนแต่ละคนเรียนรู้จากบุคคลอื่น ไม่เน้นบรรยากาศแบบแข่งขัน

องค์ประกอบการจัดการศึกษาด้านการจัดการเรียนการสอนที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้ศึกษามองว่าเป็นการมองในมิติเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและเรื่องคุณภาพของโรงเรียนอันเป็นเรื่องคุณภาพการจัดการศึกษาเท่านั้น และโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นการศึกษาที่เน้นไปที่กระบวนการในการจัดการศึกษาและยกระดับประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาและระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษามากกว่า ซึ่งในมิติของความยุติธรรมทางการศึกษาแล้วยังมีประเด็นอื่น ๆ หรือองค์ประกอบอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาอีก เช่น เรื่องของโอกาสทางการศึกษา และการเข้าถึงการศึกษา ดังเช่น จะเห็นได้จากการศึกษาเรื่อง Measuring Equity in Higher Education : An Accountability Framework ของ Policy Institute of University of southern California (2005) ซึ่งงานศึกษาชิ้นนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดในการพิจารณาในเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) เรื่องของการเข้าถึงการศึกษา (Access) เป็นการวัดประเมินเกี่ยวกับโอกาสในการเข้าถึงสถาบันการศึกษา หลักสูตรการศึกษา และทรัพยากรทางการศึกษา

(2) ความต่อเนื่องในการศึกษา (Retention) เป็นการวัดการคงอยู่ในระบบการศึกษาและการเข้าสู่ระบบการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของเยาวชน

(3) การวัดความเป็นเลิศ (Excellence) เป็นการวัดระดับของ สมรรถิผลทางการศึกษา และศักยภาพในการแข่งขันในด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชน

(4) วัดการยอมรับเชิงสถาบัน (Institutional Receptivity) เป็นการวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้รับการยอมรับและได้รับการสนับสนุนในด้านการศึกษา

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้คล้ายคลึงกับแนวคิดในการวัดผลการศึกษาของ California Postsecondary Education Commission (2005) และผลการศึกษาของ Equality Commission for Northern Ireland (2012) ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงผนวกเรื่องของโอกาสทางการศึกษาและการเข้าถึงการศึกษาและคุณภาพการศึกษา เข้ามาเป็นตัวแปรในการพิจารณาความเสมอภาคทางการศึกษาด้วย

ทั้งนี้ นอกจากองค์ประกอบของการจัดการศึกษาในด้านการจัดการเรียนการสอน ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในการศึกษา ได้แก่ เรื่อง การบริหารการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องของการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษา และเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณทางการศึกษา ซึ่งจากทัศนะของ เปรี๊อง กิจรัตน์ภร ที่ได้นำเสนอในการบรรยายเรื่อง “ยกเครื่องการศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ” เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553 ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาและการบริหารการศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและเป็นแหล่งที่มาของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาประการหนึ่ง โดยในส่วนของการบริหารจัดการการศึกษานั้นผู้ศึกษาจะกล่าวถึงเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและเรื่องของการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษา

2.4.2 การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา

การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณทางการศึกษาถือเป็นมาตรวัดหรือเงื่อนไขหนึ่งที่จะสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำและความยุติธรรมในการจัดการศึกษา โดยแบ็งค์ งามอรุณโชติ และธิรภาพ พัททอง (2555) ได้อธิบายว่าการพิจารณาในเรื่องความยุติธรรมในการจัดการศึกษาจากความยุติธรรม ในการกระจายทรัพยากรและงบประมาณนั้น มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมุติฐานว่าคุณภาพการศึกษาจะดีหรือไม่ และจะมีความยุติธรรมเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับ การลงทุนด้านการศึกษานั้นเอง หากภาครัฐหรือเอกชนลงทุนด้านการศึกษามาก เช่น จ่ายครูจำนวนมาก ทำให้ครูหนึ่งคนรับผิดชอบผู้เรียนกลุ่มเล็ก การลงทุนเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนและอุปกรณ์การสอนอย่างเพียงพอ ซึ่งหากทำเช่นนี้ แล้วก็จะเป็นการยกระดับคุณภาพของการศึกษาให้สูงขึ้นและทำให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษามากขึ้น โดยในมุมมองนี้ หากโรงเรียนสองโรงเรียนได้รับทรัพยากรมากน้อย

แตกต่างกัน ผู้เรียนในโรงเรียนเหล่านั้นก็จะได้รับบริการทางการศึกษาที่แตกต่างกันทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาขึ้นมา ซึ่งประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ งานศึกษาของออร์ทีย์ สุจิตประภากร (2547) ที่ได้แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายด้านการศึกษาที่เพิ่มขึ้นมีความสัมพันธ์กับคุณภาพการศึกษาที่เพิ่มขึ้นและคุณภาพการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนั้นช่วยลดความไม่เท่าเทียมของรายได้อาจได้ลงได้ เนื่องจากคุณภาพการศึกษาที่ดีจะช่วยยกระดับประสิทธิภาพรวมถึง ค่าจ้างของแรงงานที่มีระดับการศึกษาต่ำให้เพิ่มสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ก็ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มทรัพยากรทางการศึกษาให้กับหน่วยงานด้านการศึกษาอย่างเดียวไม่สามารถทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาและสร้างให้เกิดความเป็นธรรมในการศึกษาได้ด้วยการเพิ่มหรือทุ่มเรื่องทรัพยากรหรืองบประมาณในด้านการศึกษาอย่างเดียวยังจำเป็นต้องพิจารณาและดำเนินการในมิติอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของเปรี๊อง กิจรัตน์ภร (2555) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของการจัดการศึกษานั้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรทรัพยากร สถานศึกษาขนาดเล็ก ในเขตยากจน จะได้รับงบประมาณน้อยกว่า มีครูอาจารย์ตามวุฒิน้อยกว่า ทำให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนต่ำกว่าสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดใหญ่ ดังนั้น ถึงแม้เด็กไทยจะเข้าถึงการศึกษาได้มากขึ้น แต่ผลการเรียนที่เป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จกลับต่ำลง ซึ่งความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณจะพบในสถานศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรในการจัดการศึกษามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาอย่างมาก ดังนั้น จึงต้องดำเนินไปภายใต้ฐานคิดที่คำนึงถึงความยุติธรรม และด้วยความที่ทรัพยากรต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการจัดการศึกษานั้นเป็นทรัพยากรทางสังคม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมองว่าการจัดทรัพยากรทางการศึกษานั้นจำเป็นต้องยึดหลักในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมด้วย ซึ่งทัศนีย์ ลักษณะภิชนชัช (2545) ได้ให้ความหมายของทรัพยากรทางสังคมไว้ว่าหมายรวมถึงทุกสิ่ง ที่มีอยู่ในสังคมและถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สุขแก่คนและสังคมในการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ทรัพยากรทางสังคมที่ปรากฏทั้งที่มองเห็นเป็นรูปธรรมและที่เป็นนามธรรม

ทั้งนี้ หลักการของการใช้ทรัพยากรในมุมมองของ ทัศนีย์ ลักษณะภิชนชัช (2545) นั้นมองว่าเราจะต้องพยายามทำความเข้าใจทรัพยากรในรายละเอียดว่าคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร จะนำไปใช้ประโยชน์อะไรได้บ้าง ข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางการใช้และจัดสรรทรัพยากรสังคมได้อย่างเหมาะสมกับบุคคล เวลา และสถานการณ์เพื่อประโยชน์ของคนและสังคม ที่อยู่ร่วมกัน และสามารถ จัดบริการสังคมให้เข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงและพิจารณาก็คือ จะจัดสรรทรัพยากรที่จำกัดอย่างไรให้ถึงมือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือทันต่อความต้องการ (Accessibility) ถูกต้องเป็นธรรม (Legitimacy) เสมอภาค (Equality) อันถือเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญที่ต้องยึดถือและเป็นหลักแห่งความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Booth (1976) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่จำเป็นต้องพิจารณา

ในการจัดสรรทรัพยากรสวัสดิการสังคมไว้ 3 ประการ ได้แก่ 1) ความจำเป็น บริการอะไรที่ต้องได้รับการจัดทรัพยากรและใครควรเป็นผู้ได้รับ 2) บริการที่ต้องจัดเตรียม ได้รับงบประมาณอยู่แล้วหรือไม่ บริการอะไรที่ต้องได้รับทรัพยากรเพิ่มเติม และ 3) การคำนึงถึงช่องว่างและความแตกต่างระหว่างผู้ที่ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมและผู้ที่ไม่ได้รับ

จากประเด็นต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอข้างต้น แสดงให้เห็นว่าในการจัดการศึกษานั้น ทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งงบประมาณ บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ในการศึกษาจำเป็นต้องถูกจัดสรรอย่างเป็นธรรม และสอดคล้องกับความจำเป็นของแต่ละพื้นที่และผู้เรียนแต่ละคน ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดการศึกษาแล้ว ยังเป็นสิ่งที่มีผลต่อคุณภาพและสัมฤทธิ์ผลในการจัดการศึกษาอีกด้วย ซึ่งเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องพยายามจัดหาหรือสร้างทรัพยากรทางสังคมขึ้นมา และจัดระบบส่งบริการสังคมให้ถึงมือประชาชนกลุ่มเป้าหมายเพื่อที่จะช่วยเหลือคนให้ได้ ความเป็นอยู่ที่ดีอยู่ร่วมกับคนอื่นในสังคมด้วยสันติสุขและส่งผลให้เกิดการพัฒนาสังคมโดยรวมอย่างยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าภายใต้ฐานคิดที่มองความยุติธรรมในลักษณะของการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมแล้ว การจัดสรรทรัพยากรในการจัดการศึกษาโดยจำกัดอยู่เพียงแค่ทรัพยากรของภาครัฐนั้น ไม่สามารถที่จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรในลักษณะชดเชยให้ผู้เสียเปรียบเกิดขึ้นได้เนื่องจากทรัพยากรของภาครัฐมีจำกัดและด้วยหลักเกณฑ์ในการจัดสรรและใช้ทรัพยากรของภาครัฐ ดังนั้น การระดมทรัพยากรจึงไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะงบประมาณของภาครัฐเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการระดมทรัพยากรจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม หรือทุนทางสังคมอื่น ๆ มาเป็นทรัพยากรในการจัดการศึกษาด้วย จึงจะทำให้สามารถลดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรและทำให้สามารถชดเชยให้กับผู้เสียเปรียบทางสังคมเป็นพิเศษได้

2.4.3 การวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา

การกำหนดนโยบายและการวางแผน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินการด้านการศึกษาของเมืองและในแง่ของความเป็นธรรมทางการศึกษานั้น มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดในนโยบายหรือแผน นั้น เป็นสิ่งที่กระทบกับความได้เปรียบ - เสียเปรียบทางการศึกษาของคนในเมืองซึ่งจำเป็นอยู่เองที่ในการพิจารณาเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษาต้องพิจารณานโยบายและแผนด้านการศึกษาด้วย ซึ่งในที่นี่ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนเพื่อนำมาใช้ในการศึกษาด้วยโดยสรุปผลการทบทวนวรรณกรรมดังจะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับแผนและนโยบาย : เป้าหมายสู่ความยุติธรรม

การวางแผนนั้นหากพิจารณาจากทัศนะของ Coulter (1996) การวางแผนหมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ขององค์การ รวมทั้งการกำหนดกลยุทธ์เพื่อที่จะบรรลุ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าวและเป็นการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ บรรลุผลให้เป็นเอกภาพ การวางแผนจึงเป็นวิธีการ (Mean) ที่นำไปสู่เป้าหมาย (End) ส่วนความหมายของ คำว่านโยบายนั้น สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2540) ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือเครื่องมือสำคัญ ของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่วนความหมาย ของนโยบายในเชิงของนโยบายสังคมนั้น ชัตติยา กรรณสูต (2526) ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง แนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบายนี้จะมีหมาย าก็ต่อเมื่อเป็นเป้าหมายที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระยะเวลา เปลี่ยนวิธีปฏิบัติ เปลี่ยนพฤติกรรม เปลี่ยนสภาพ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Titmuss (1974) ที่มองว่านโยบายสังคมเป็นหลัก การกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการกระทำที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม นโยบาย สังคมถือเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความเป็นอยู่และผลประโยชน์ ของคนในสังคม ครอบคลุมอุดมคติ พื้นฐานของสังคมเพื่อให้ทุกคนในสังคมนั้นบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำของชีวิต นอกจากนี้การวางแผนและ นโยบายสังคมยังถือเป็นกระบวนการสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและชีวิตของผู้คนในสังคมอีกด้วยจะเห็น ได้จากงานศึกษาวิจัยเรื่อง Urban Design and Planning Policy : Theoretical Foundations and Prospects For A New Urbanism In Portugal ของ Blula (2010) ที่ได้ศึกษาวิวัฒนาการในเชิงฐานคิด ทางทฤษฎีในการวางแผนและออกแบบเมืองโดยเฉพาะในเชิงพื้นที่ ของประเทศโปรตุเกส ซึ่งผลการศึกษา ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการวางแผนและกำหนดนโยบายที่มีต่อเมืองและผู้คนในเมือง และส่งผลให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นสาธารณะและความเป็นส่วนตัว

ดังนั้น หากพิจารณาจากความหมายแล้วจะเห็นว่าทั้งเรื่องของการกำหนดนโยบายและ การวางแผนมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นเรื่องของการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในการ ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่คาดหวัง ซึ่งนอกจากจะมีความ คล้ายคลึงกันแล้วการวางแผนและนโยบายยังมีความเชื่อมโยงกันด้วยในฐานะที่การวางแผนนั้นเป็นสิ่งที่ทำ ให้นโยบายถูกทำให้เป็นรูปธรรม มีการกำหนดรายละเอียดที่มีความชัดเจนและการวางแผนยังเป็นพื้นที่ ที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เข้ามาไว้ด้วยกันทำให้เห็นความสอดคล้องและ ความขัดแย้งของนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันนโยบายก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าเป้าหมายใดหรือ ประเด็นใดในแผนที่ถูกให้ความสำคัญและถูกให้น้ำหนัก จึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งการกำหนดนโยบายและ การวางแผนนั้น เป็นกลไกที่มีความเชื่อมโยงและสัมพันธ์กัน และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการกำหนด นโยบายและแผนเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อทั้งผลสำเร็จของเป้าหมายที่ต้องการและต่อความเป็นยุติธรรม

ทางสังคมด้วย โดยสิ่งที่สนับสนุนมุมมองดังกล่าวของผู้ศึกษาคือ แนวคิดของระพีพรรณ คำหอม (2545) ที่มองว่าเรื่องของนโยบายและการวางแผนถือเป็นกลไกที่มีความเชื่อมโยงกันและมีความสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่ขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคม ดังนั้น ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายมิติที่จำเป็นต้องถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดมาตรการในนโยบายหรือการกำหนดกลยุทธ์ในการวางแผนก็คือมิติเรื่องของคุณธรรม

แต่อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนในช่วงที่ผ่านมามิติที่มักจะถูกนำมาพิจารณาและถูกให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกก็คือมิติเรื่องการบรรลุผลหรือสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายมากกว่ามิติเรื่องความเป็นธรรม จะเห็นได้จากคำอธิบายแบบแผนในการวางแผนและกำหนดนโยบาย โดยตามแนวคิดของ Bracken (1981) แบบแผนและวิธีการในการวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาเมืองสามารถจำแนกได้ดังนี้

1. การวางแผนและกำหนดนโยบายโดยผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นรูปแบบการวางแผนและกำหนดนโยบายซึ่งอิงอยู่กับหลักการและความรู้แบบยุครู้แจ้ง (Enlightened) แนวทาง/ทิศทางในแผนหรือนโยบายต้องมาจากผู้รู้ผู้เชี่ยวชาญซึ่งการวางแผนในลักษณะนี้สร้างความชอบธรรมให้กับนักวางแผนในการจัดการ การเข้าไปควบคุมและแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อมในฐานะที่นักวางแผนเป็นผู้ถือเครื่องมือและองค์ความรู้ในการกำหนด ทิศทางการพัฒนาในแผนหรือนโยบาย การวางแผนและกำหนดนโยบายจะวางอยู่บนกรอบคิดและองค์ความรู้ที่นักวางแผนยึดถือซึ่งไม่ได้สอดคล้องกับธรรมชาติของเมืองและไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการของผู้คนในเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลาย เป็นการนำปรากฏการณ์และธรรมชาติของเมืองที่มีความสลับซับซ้อนเข้ามาสู่ชุดความรู้เดียวซึ่งไม่เพียงพอที่จะแก้ไขและตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเมืองได้เป็นการวางแผนที่มุ่งตอบสนองในสิ่งที่นักวางแผนต้องการมากกว่าจะสะท้อนธรรมชาติของเมืองและความจำเป็นหรือความต้องการของประชาชนในเมือง ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครเองก็มีงานศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจในการวางแผนและกำหนดนโยบายของเมืองที่ได้รับอิทธิพลของผู้เชี่ยวชาญและผลกระทบและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการวางแผนในลักษณะดังกล่าว โดยในงานศึกษาเรื่อง Bangkok ของ Warren (2002) ได้แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการด้านการเมืองการปกครองและการกำหนดแนวทางการพัฒนาของกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง นั้น อยู่ในมือของชนชั้นสูงและชนชั้นปกครองมาโดยตลอด การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังไม่ได้รับการเปิดโอกาสและได้รับการยอมรับเท่าที่ควร

โดย Warren (2002) ได้ยกกรณีการกำหนดนโยบายในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทั้งเรื่องของการตัดถนน การกำหนดเขตที่พักอาศัย การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสาธารณสุขโรคและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการประกอบอาชีพของประชาชนที่ล้วนเป็นนโยบายหรือทิศทางการพัฒนาที่มาจากชนชั้นปกครอง ซึ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองบทบาทในการกำหนด

แนวทางนั้นจะอยู่ในมือของสถาบันพระมหากษัตริย์และบรรดาเจ้านายในราชวงศ์และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้เปลี่ยนโอนบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานครมาสู่ผู้ที่เป็นผู้นำทางการเมืองและกลุ่มข้าราชการ

2. การวางแผนและกำหนดนโยบายที่เน้นการออกแบบทางกายภาพ เป็นรูปแบบการวางแผนและกำหนดนโยบายที่เน้นการวางแผนผังทางกายภาพ เน้นการออกแบบเชิงพื้นที่และการพัฒนาใหม่ ๆ ที่ทำให้เกิดความเจริญตาเจริญใจ รวมทั้งการพัฒนาที่เน้นความทันสมัยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบของที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข และวิถีชีวิตของผู้คน ซึ่งการวางแผนลักษณะนี้ในทางหนึ่งทำให้การขยายการควบคุมและบีบบังคับในด้านต่าง ๆ กับประชาชนเป็นเรื่องชอบธรรมภายใต้คำว่าพัฒนาและความเจริญ ซึ่ง American Planning Association (2006) ได้อธิบายไว้ว่าการวางแผนในลักษณะนี้ได้รับอิทธิพลจากฐานคิดแบบวิทยาศาสตร์ และแนวคิดการทำให้ทันสมัย (Modernization) และวางอยู่บนหลักการและทฤษฎีและหลักการเชิงประจักษ์

3. การวางแผนและกำหนดนโยบายแบบยึดหลักเหตุผล โดยการวางแผนและกำหนดนโยบายในรูปแบบนี้ Friedman (1987) อธิบายว่าตั้งอยู่บนฐานคิดแบบเหตุผลนิยมและประจักษ์นิยม ซึ่งการวางแผนในลักษณะนี้จะเป็นการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่เพื่อให้บรรลุหน้าที่ที่วางไว้ เน้นกระบวนการควบคุม จัดการที่เป็นระบบ มีการทำงานเชิงกระบวนการติดตามตรวจสอบ วัตถุประสงค์ของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และพัฒนาเพื่อคัดเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพ (คุ้มทุน) และประสิทธิผล (บรรลุผลตามเป้าหมาย/ได้ผลมากที่สุด) ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่เน้นความเป็นเหตุเป็นผลและการค้นหาทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อช่วยให้แผนสามารถที่จะวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและนโยบายทั้งเชิงพื้นที่และสังคมได้อย่างชัดเจน

ซึ่งผู้ศึกษามองว่าการจำแนกแบบแผนการวางแผนดังกล่าวมาข้างต้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่าในพื้นที่ของการวางแผนและการกำหนดนโยบายมักจะให้ความสำคัญกับการดำเนินงานภายใต้โครงสร้างของภาครัฐเท่านั้นและมีฐานคิดในการมองความยุติธรรมในลักษณะของความเท่าเทียม (Equality) มากกว่าเรื่องของความเสมอภาค ภายใต้แบบแผนในการวางแผนและกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่สามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการจัดสรรทรัพยากรและรวมทั้งเปลี่ยนแปลงทิศทางในการจัดการด้านการศึกษาได้ ซึ่งการที่จะตั้งคำถามและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดสรรทรัพยากรรวมทั้งทิศทางการจัดการศึกษาได้นั้นต้องอยู่บนฐานคิดการมองความยุติธรรมในลักษณะของการชดเชยช่องว่างความเหลื่อมล้ำให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคม

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของการวางแผน ที่ Kirk (1980) ได้กล่าวถึงในการศึกษาเรื่อง Urban planning in capitalism society อีก 2 รูปแบบคือ การวางแผนแบบ Reformism และการวางแผนแบบ Marxism โดยการวางแผนแบบ Reformist เป็นมุมมองที่ตระหนักถึงความไม่เท่าเทียมในสังคมที่ขับเคลื่อนมาจากแนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของมนุษย์ (Humanistic Liberal) และความเท่าเทียม

ของมนุษย์ (Egalitarianism) แต่แนวทางแก้ไขของมุมมองนี้ มีเป้าหมายอยู่ที่การปรับปรุงลักษณะที่ก่อให้เกิดความความไม่เท่าเทียม มากกว่าจะล้มเลิกหรือนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจและการเมือง ในมุมมองนี้รัฐมีหน้าที่ในการรักษาโครงสร้างอำนาจระบบเดิมไว้ และหากเกิดปัญหาขึ้นในทางสังคมหรือเศรษฐกิจก็ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการทบทวนการกระจาย หรือการจัดสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ก็เป็นไปเพื่อการธำรงรักษาความเติบโตของระบบเศรษฐกิจและปรับปรุงแก้ไขผลกระทบบางอย่างที่เกิดขึ้นจากทุนนิยม และบทบาทของนักวางแผนหรือภาคราชการในมุมมองนี้ ต้องมีความรับผิดชอบทั้งต่อสาธารณะชนและฝ่ายการเมือง อำนาจในการกำหนดทิศทางของการวางแผนจะอยู่ที่สาธารณะชนและฝ่ายการเมือง ภาคราชการนั้นมีหน้าที่ในการเป็นตัวกลางระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐ

ส่วนการวางแผนแบบ Marxist เป็นมุมมองที่ Kirk (1980) มองว่าเป็นวิธีการที่สนับสนุนให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการวางแผนการใช้ที่ดินที่ดีที่สุด เป็นมุมมองที่พิจารณาครอบคลุมทั้งลักษณะทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมือง โดยมองว่าหน่วยของเมืองเป็นทั้งกระบวนการของการผลิตซ้ำพลังแรงงาน และเป็นส่วนประกอบของระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมต่อการบริโภคในภาพรวม (Collective Consumption) ในมุมมองนี้มองว่าบทบาทหน้าที่ของรัฐเป็นเสมือนมือไม้ของคนชนชั้นกลาง และเป็นปรปักษ์กับผลประโยชน์ของคนชนชั้นแรงงานและมองว่าการจัดสวัสดิการในแบบของรัฐสวัสดิการนั้นสามารถทำได้แค่การเข้าใจบริบทของการต่อสู้ทางชนชั้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหลักของสังคมที่มีรากฐานมาจากโครงสร้างของชนชั้นในสังคมได้ ซึ่งในมุมมองนี้ต้องการทำลายต้องการเปลี่ยนพื้นฐานโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสังคม ซึ่งการเปลี่ยนโครงสร้างนี้จะทำให้อำนาจในการกำหนดทิศทางของแผนการใช้ที่ดินนั้นขึ้นอยู่กับคนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมหรือกลุ่มคนใช้แรงงาน ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาแบบแผนในการวางแผนและกำหนดนโยบายที่จะสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการจัดสรรทรัพยากรและการกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาเพื่อนำไปสู่การชดเชยให้ผู้เสียเปรียบทางสังคมได้นั้น คือการวางแผนและกำหนดนโยบายแบบ Marxism เพราะเป็นแบบแผนในการวางแผนและกำหนดนโยบายที่มีมุมมองเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม และแนวคิดดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างและเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ เป็นกระบวนการสำคัญในกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย

ซึ่งการที่จะทำให้เกิดการชดเชยความเสียเปรียบได้นั้น กระบวนการในการเปรียบเทียบช่องว่างทางการศึกษาให้เห็นความแตกต่างของช่องว่างทางการศึกษาระหว่างกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มจะต้องถูกกำหนดให้เป็นขั้นตอนหนึ่งในการวางแผนและกำหนดนโยบาย รวมทั้งจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม แต่อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ศึกษาทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายนั้น

ก็พบว่า โดยลักษณะของกระบวนการขั้นตอนในการวางแผนและกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้เชื่อมโยงมิติเรื่องความเป็นธรรมในการกำหนดนโยบายวางแผนเข้ามากับกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายและไม่ได้มีกระบวนการเปรียบเทียบช่องว่างทางการศึกษาระหว่างกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม โดยส่วนใหญ่กระบวนการในการวางแผนและกำหนดนโยบายจะถูกอธิบายในฐานะสิ่งที่จะต้องดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญและต้องใช้เทคนิคหรือความรู้ชำนาญเฉพาะด้านในการดำเนินการ ดังเช่นที่พบจากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการกำหนดนโยบายของ Anderson (1975) และกระบวนการวางแผนตามแนวคิดของ Bracken (1981) ซึ่งสามารถสรุปกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายได้ดังนี้

1. การก่อตัวของแผนและนโยบาย การก่อตัวของแผนหรือนโยบายนั้นเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบายซึ่งจะเริ่มต้นด้วยการระบุสภาพปัญหาให้ชัดเจนว่าเป็นปัญหาของใคร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดอะไรขึ้นและการแก้ไขจะทำให้ใครได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์และใครควรเป็นผู้รับผิดชอบในการนำแผนหรือนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น การก่อรูปของแผนและนโยบายจึงไม่ใช่เพียงแค่การระบุปัญหาเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องกับ การกำหนดแนวทางในการนำแผนหรือนโยบายไปดำเนินการอีกด้วย ซึ่งการก่อตัวของแผนหรือนโยบายมีกิจกรรมย่อยที่สำคัญดังนี้

- (1) การระบุปัญหาเป็นกิจกรรมแรกของการก่อตัวของแผนและนโยบาย ซึ่งโดยทั่วไปในแง่ของผู้วางแผนหรือนโยบายสังคมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีปัญหาหรือปัญหาสังคม โดย Anderson (1975) มองว่าปัญหาเป็นสภาวะที่ทำให้เกิดความต้องการหรือทำให้เกิดความไม่พอใจ และทำให้ต้องแสวงหาวิธีมาบรรเทาเงื่อนไขหรือสภาวะดังกล่าว ซึ่งในมุมมองของ Dunn (1994) กล่าวว่าการระบุปัญหานั้นมีความเป็นอัตวิสัย (Subjective) และเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดสร้างขึ้น (Artificiality) มีความเป็นพลวัต (Dynamics) มีความละเอียดอ่อนและมักผันแปรไปตามกาลเวลา และปัญหาที่เกิดขึ้นมักไม่ดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระ แต่ต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน (Interdependency)

ซึ่งจากการทบทวนแนวคิดของ กิติพัฒน์ นนทพิทมะตุลย์, Batty (1974) , ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2539) และ Dunn (1994) จะเห็นว่าปัญหาแต่ละปัญหามักจะมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันและสาเหตุของปัญหาไม่ได้เกิดจากปัจจัยเพียงปัจจัยเดียว แต่มักจะเกิดจากหลายสาเหตุเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ของปัญหา การวิเคราะห์ปัญหาจะทำให้เห็นโครงสร้างของปัญหาและส่วนประกอบของปัญหา การนิยามและให้น้ำหนักกับอิทธิพลของปัจจัยที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับปัญหาแต่ละปัญหาซึ่งอาจมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อปัญหาไม่เท่ากัน

ทั้งนี้ ในแง่ของความเป็นธรรมแล้วการวิเคราะห์ปัญหาถือเป็นส่วนสำคัญที่เพียงแต่การเชื่อมโยงสาเหตุอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะมองเห็นถึงความแตกต่างกันของบุคคลและจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพปัญหาหรืออุปสรรคของกลุ่มเป้าหมายว่าปัญหาคืออะไรและคนกลุ่มใดได้รับผลเสียจากปัญหานั้นมากที่สุดหรือแม้แต่กลุ่มใดได้รับประโยชน์จากปัญหาดังกล่าว

2. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (Priority) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหานั้นนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเมื่อนักวางแผนได้วิเคราะห์ปัญหาอย่างถ่องแท้และระบุประเด็นหลักแล้ว ก็จะให้น้ำหนักคะแนนกับปัญหาแต่ละปัญหา ปัญหาใดมีค่าคะแนนสูงสุดก็จะจัดลำดับความสำคัญไว้ในลำดับแรก ๆ และเรียงลำดับไปจนถึงลำดับสุดท้าย ปัญหาที่มีความสำคัญมากก็จะได้รับการพิจารณาแก้ไขก่อน อย่างไรก็ตามสำหรับ Anderson (1975) แล้วสาเหตุหลักของปัญหาที่จะถูกหยิบยกและถูกให้ความสำคัญในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัญหานั้นจะต้องเป็นปัญหาที่มีลักษณะดังนี้

- (1) ปัญหานั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีความสำคัญในสังคม
- (2) ปัญหานั้นสอดคล้องกับนโยบายของผู้นำหรือผู้บริหาร
- (3) ปัญหานั้นเกิดจากเหตุการณ์เฉพาะหน้า ความรุนแรงและความเร่งด่วน

ของปัญหา ซึ่งอาจพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาแล้ว ปัญหาที่จะถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ในการกำหนดมาตรการและแนวทางดำเนินงานในแผนและนโยบาย รวมถึงนำมาพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรนั้น มักจะเป็นปัญหาของคนกลุ่มใหญ่หรือเป็นปัญหาในภาพรวมและไม่ได้มีการประเมินในลักษณะของการเปรียบเทียบความได้เปรียบเสียเปรียบหรือช่องว่างความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มว่านโยบายนั้น ๆ เป็นนโยบายที่ทำให้คนกลุ่มใดได้รับประโยชน์และคนกลุ่มใดถูกกีดกันไม่ได้รับประโยชน์ รวมทั้งประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายนั้น ทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำที่คนกลุ่มนั้นต้องเผชิญอยู่ลดลงหรือไม่ ซึ่งการละเลยกระบวนการในการเปรียบเทียบดังกล่าวทำให้ผู้กำหนดนโยบายและการวางแผนมองไม่เห็นว่าคุณสมบัติใดที่ได้เปรียบ กลุ่มใดเสียเปรียบ และกลุ่มใดที่ต้องการมาตรการสนับสนุนหรือจัดสรรทรัพยากรเป็นพิเศษเพื่อชดเชยให้เขามีมาตรฐานการดำรงชีวิตและสามารถได้รับประโยชน์จากทรัพยากรและบริการของสังคมได้เท่ากับคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

3. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป็นการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของแผนและนโยบาย เป็นการกำหนดว่า “แผนหรือนโยบายนั้นต้องการหรือคาดหวังอะไร” ในการกำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของแผนหรือนโยบายจะต้องมีความชัดเจนครอบคลุม และสามารถวัดได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ทั้งนี้ ลักษณะของการกำหนดวัตถุประสงค์ในแผนหรือนโยบายนั้น หากจะจำแนกตามลักษณะของการตอบสนองต่อปัญหาหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว Breheny (1978) ได้จำแนกลักษณะการกำหนดเป้าหมายไว้ 3 ลักษณะ คือ

- (1) ลักษณะการธำรงรักษาระบบ เป็นการพยายามเปลี่ยนแปลงระบบหรือโครงสร้างที่ดำรงอยู่ในระดับต่ำที่สุด มองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นความผิดปกติของระบบที่ต้องการการควบคุมให้อยู่ในร่องในรอยเพื่อรักษาสถานการณ์ปัจจุบันไว้ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์ (2550) ได้อธิบายว่าเป็นการพยายามธำรงรักษาสถานะเดิม และตำแหน่งเดิมของผู้มีอำนาจในสังคมอย่างต่อเนื่อง

ภายใต้แนวทางนี้ เป้าหมายของการกำหนดนโยบายและการวางแผนอยู่ที่การดำรงสังคมให้อยู่ในสภาพเดิมหรือภาวะปกติ

(2) ลักษณะการประเมินระบบ เป็นเครื่องมือในการสะท้อนกลับผลกระทบที่คาดการณ์ว่าจะเกิดขึ้นจากการกำหนดเป้าหมายในลักษณะนี้ต้องการการนิยามและการวางแผน การแก้ไขปัญหา การให้เหตุผลสนับสนุน กระตุ้นความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลง

(3) ลักษณะการปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ต้องการกระตุ้นการเปลี่ยนแปลงระบบสังคม โดยการนิยามเกี่ยวกับคุณค่ารากฐาน ธรรมเนียม เป้าหมายใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการการวิเคราะห์ที่ฉายภาพให้เห็นแนวโน้มและธรรมเนียมและมุมมองของรัฐ และต้องสร้างให้เกิดการยอมรับการเปลี่ยนแปลงเป็นการกำหนดเป้าหมายที่อยู่บนหลักคิดที่เรียกว่า Anti Thesis ที่ตั้งคำถามกับสถานะสังคมตลอดจน แนวคิดในการพัฒนาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

ทั้งนี้ การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการวางแผนและกำหนดนโยบายนั้น เป็นสิ่งที่เป็นดอกผลของการรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นจริงทางสังคมที่ดำเนินอยู่ หมายความว่า การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนหรือนโยบายนั้นมีพื้นฐานอยู่ที่ว่าคนในสังคมและนักวางแผนมีคุณค่าอย่างไร รับรู้และเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างไร และมีความคาดหวังอะไรในอนาคตซึ่งการรับรู้นี้จะกลายเป็นความรู้ที่สนับสนุนและมีอิทธิพลต่อการวางแผน

4. การกำหนดทางเลือก คำว่าทางเลือก (Alternative) นั้น วิทยาลัยรัฐ วิทยาศาสตร์ (2540) อธิบายว่าหมายถึงหนทางหรือวิธีการที่จะนำไปสู่การบรรลุมูลค่าของแผนหรือนโยบาย ซึ่งทางเลือกของแผนหรือนโยบายแต่ละทางเลือกนั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระและเหตุผลเป็นของตนเองจากสมมติฐานที่เชื่อถือได้และมีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอ และจะต้องมีการวิเคราะห์เพื่อเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดหรือทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งเรียกว่าการกลั่นกรองทางเลือก (Screening The Alternative) นอกจากนี้ Bracken (1981) มองว่าการเลือกทางเลือกหรือกำหนดยุทธศาสตร์ในแผนหรือนโยบายนั้น เป็นกระบวนการในการออกแบบแนวทาง ในการไปสู่เป้าหมายของแผนหรือนโยบาย ซึ่งในการเลือกระหว่างทางเลือกนั้นมีพื้นฐานอยู่บนการรับรู้ ความเข้าใจและระบบคุณค่าที่นำมาใช้พิจารณาเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ทางเลือกยังเป็นกระบวนการที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างบริบททางสังคมกับนักวางแผนและสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างนักวางแผนกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้วย โดยในการเลือกระหว่างทางเลือกนั้น Friend and Jessop (1979) ได้เสนอบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกทางเลือกหรือยุทธศาสตร์ของแผนหรือนโยบายดังนี้

(1) การตอบสนองต่อแรงกดดัน ในกรณีที่ว่าแก้ไขปัญหาที่มีผลเหมือน ๆ กัน ทางเลือกที่มีแรงกดดันจากภาคส่วนต่าง ๆ มากกว่าและรุนแรงกว่าจะได้รับการเลือก

(2) การแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงกับความต้องการ ถ้าทางเลือกสองอย่างมีแรงกดดันเท่ากันทำให้ตัวเลือก มีผลลัพธ์ที่เหมือนกันมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเท่า ๆ กัน ทางเลือกที่จะถูกเลือกก็คือทางเลือกที่เงื่อนไขการได้มาซึ่งผลลัพธ์ที่ตรงกับความต้องการที่สุด

(3) ความยืดหยุ่น ถ้าทุกชุดของทางเลือกมีแรงกดดันในระดับเดียวกัน เปิดโอกาสตัวเลือกของการแก้ไขปัญหาก็เหมือนกัน ทางเลือกที่ถูกปฏิเสธคือทางเลือกที่ละเอียดต่อปัญหาบางเรื่อง ทางเลือกที่ยืดหยุ่นและสามารถเพิ่ม Option และทางเลือกพิเศษจะได้รับเลือก

นอกจากบรรทัดฐานดังกล่าว Booth (1978) ได้นำเสนอเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือกทางเลือกโดยมองว่าควรคำนึงถึงเกณฑ์ที่สำคัญคือ เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เกณฑ์ความพอเพียง (Adequacy) เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity) เกณฑ์ความเหมาะสม (Appropriateness) ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินใจกำหนดทางเลือกนั้น สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าเรื่องความยุติธรรมเป็นเกณฑ์หนึ่งที่ต้องคำนึงถึงในการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่จากบรรทัดฐานของการเลือกแนวทางหรือกลยุทธ์ในแผนและนโยบายนั้น ผู้ศึกษามองว่าเป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เน้นให้ความสำคัญกับการตอบสนองต่อแรงกดดันซึ่งผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมักจะไม่มีโอกาสและศักยภาพในกดดันให้ตอบสนองต่อปัญหา ดังนั้น ภายใต้บรรทัดฐานดังกล่าวเกณฑ์เรื่องความเป็นธรรมมักจะไม่เป็นผลในทางปฏิบัติ ในขณะที่ยากก็ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกทางเลือกมากนัก

5. การนำแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่ง Pressman and Wildavsky (1973) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การนำแผนหรือนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการดำเนินงานในกระบวนการต่าง ๆ หรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ตามนโยบายให้สำเร็จลุล่วงหรือบังเกิดผลเป็นรูปธรรม เพื่อให้แผนหรือนโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัตินั้น หากสรุปจากแนวคิดของวรเดช จันทรศร (2530) และสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540) ก็จำแนกได้ 5 เรื่องดังนี้

(1) เนื้อหาของนโยบายหรือแผน ต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นและเป้าหมายที่ต้องการให้เกิด

(2) ศักยภาพขององค์การที่ปฏิบัติ ต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีกระบวนการประสานงานที่เหมาะสม มีอำนาจหน้าที่ที่สามารถผลักดันให้ประสบผลสำเร็จได้มีทรัพยากรเพียงพอ

(3) ความสามารถของผู้บริหารองค์การในการประสานงานและขอความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ ให้ความร่วมมือสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบาย

(4) ความรู้ความสามารถ ทักษะหรือการยอมรับของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานตามแผนหรือนโยบาย

(5) การให้ความร่วมมือและการสนับสนุนของกลุ่มเป้าหมายผู้ได้รับผลกระทบจากแผนหรือนโยบายหรือผู้เกี่ยวข้องกับแผนหรือนโยบาย

6. การติดตามประเมินผลแผนและนโยบาย การติดตามประเมินผลแผนเป็นสาระสำคัญในการควบคุมและวัดประเมินผลการดำเนินการตามแผนและนโยบายว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ซึ่งในการติดตามที่มีประสิทธิภาพนั้น การติดตามผลจะทำให้เกิดการปรับตัวและเป็นการควบคุมประสิทธิภาพของการวางแผนและนโยบาย ดังที่ Bracken (1981) ได้กล่าวว่า “คุณภาพและประสิทธิภาพของระบบการวางแผนต้องถูกตัดสินโดยความสามารถในการมีอิทธิพลอย่างต่อเนื่องต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายที่ต้องการและการตอบสนองต่อแรงกดดันในการบรรลุเป้าหมายทางสังคม” ซึ่งในการติดตามประเมินผลนั้นมีหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ

ประการแรก	ต้องเชื่อมโยงกับประเด็นซึ่งแผนหรือนโยบายให้ความสำคัญ
ประการที่สอง	ต้องมีการนิยามตัวแปรที่จะติดตามอย่างชัดเจนแน่นอน
ประการที่สาม	ต้องเชื่อมโยงกับปัจจัยนำเข้าในการดำเนินการตามแผน
กับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น	
ประการที่สี่	ต้องเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายของแผนหรือนโยบายจะได้รับในฐานะผลผลิตของแผนและนโยบาย
ประการที่ห้า	ต้องสัมพันธ์กับแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรที่แผนหรือนโยบายกำหนดไว้

ทั้งนี้ ในการที่จะประเมินผลแผนและนโยบายนั้นผู้ศึกษามองว่าเทคนิคต่างๆ ที่ใช้ไม่ว่าจะเป็นการประเมินผลแบบวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การประเมินแบบ Checklist หรือการประเมินโดยการวัดการบรรลุผลของแผนก็ตาม ก็จะทำให้โดยส่วนใหญ่การประเมินการติดตามผลนั้นจะใช้การสังเกตผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นรวมทั้งกระบวนการทั้งเชิงเทคนิคและทางการเมืองแล้วเชื่อมโยงสิ่งเหล่านี้กลับไปสู่ผลลัพธ์ที่แผนหรือนโยบายนั้นต้องการ เพื่อชี้ให้เห็นว่าแผนหรือนโยบายนั้นบรรลุผลตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด กระบวนการต่าง ๆ ในการดำเนินงานเป็นปัญหาในการบรรลุผลการนำแผนไปสู่การปฏิบัติหรือไม่เท่านั้น ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเมื่อจะพิจารณาประเด็นเรื่องความยุติธรรมหรือเรื่องของการกระจายผลประโยชน์ว่าใครได้รับประโยชน์หรือใครควรได้รับประโยชน์นั้นเทคนิคต่าง ๆ เหล่านี้ไม่อาจทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนได้ เพราะการประเมินโดยเปรียบเทียบผลของนโยบายกับเป้าหมายดังกล่าวไม่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในการได้รับบริการประโยชน์จากแผนหรือนโยบายระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ว่าแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด อีกทั้ง การประเมินเฉพาะการบรรลุผลตามเป้าหมายนั้น ไม่อาจทำให้เข้าใจปัญหาของความเหลื่อมล้ำในการได้รับประโยชน์จากนโยบายหรือแผนได้ว่าการที่บุคคลจะได้รับทรัพยากรและบริการที่ยุติธรรมหรือไม่นั้น เป็นผลมาจากเงื่อนไขปัจจัยอะไร เพราะการจะแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำของนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจเงื่อนไขดังกล่าวด้วย เพราะทั้งผลที่เกิดจากการวางแผนนโยบายและกำหนดนโยบายนั้นมิได้ดำรงอยู่และเกิดขึ้นโดยตัดขาดจากสภาพแวดล้อมและสังคม แต่เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับทั้งปัจจัยทางสังคมและปัจจัยส่วนบุคคล

ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบายข้างต้น เราจะเห็นได้ว่าทัศนคติ และบทบาทและอำนาจของผู้ที่เกี่ยวข้อง จะมีผลและมีอิทธิพลต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของภาครัฐเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของการกำหนดและวิเคราะห์ปัญหา การดำเนินการตามแผนและนโยบาย รวมถึงการติดตามและประเมินผล ทั้งนี้ Anderson (1975) ได้อธิบายว่าการตัดสินใจเลือกทางเลือกในแผนหรือนโยบายนั้นจะขึ้นอยู่กับความรู้และเข้าใจ ค่านิยมของกลุ่มเกี่ยวกับคุณค่าของนโยบายหรือประโยชน์ของนโยบาย ที่มีต่อกลุ่ม และค่านิยมของกลุ่มจะเป็นสิ่งที่รองรับหรือสนับสนุนหรือเป็นข้ออ้างอิงของนโยบายนั้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ ชัตติยา วรรณสุต (2526) และของโกวิท กังสนันท์ (2546) ที่มองว่าความรู้ความเข้าใจและค่านิยมของผู้เกี่ยวข้องจะเป็นตัวกำหนดขอบข่ายของนโยบายสังคม

ด้วยแนวคิดดังกล่าวเราอาจมองได้ว่าในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนด้านศึกษานั้น ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายในการจัดการศึกษา ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดขอบข่ายและทิศทางของการจัดการศึกษาเพราะเป็นผู้ที่จะตัดสินใจ และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษา แผนหรือนโยบายด้านศึกษานั้นจะเป็นเช่นไร และการจัดการศึกษาจะถูกขับเคลื่อนไปในทิศทางใดก็ขึ้นอยู่กับทัศนคติและค่านิยมต่าง ๆ ของผู้เกี่ยวข้องและคนในสังคม ด้วย ค่านิยมหรือความชอบพอ (Preference) ของคนเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับบุคคลและยังรากลึกอยู่ในทัศนคติและความคิดที่อธิบายว่าอะไรคือสิ่งที่ควรจะเป็น (What ought to be) อะไรคือสิ่งที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสมภายใต้สถานการณ์หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ค่านิยมจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุดมการณ์ (Ideology) และหลักการเหล่านี้ จะทำหน้าที่ในการอธิบายเหตุผล ความเข้าใจเหตุการณ์และกำหนดแนวทางของการกระทำ

จากที่ยกมาข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าในการจัดการศึกษาของเมืองเป็นสิ่งที่เลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือได้รับผลกระทบจากค่านิยมหรือทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการศึกษาไม่มากก็น้อย และการที่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับค่านิยมในมิติต่างๆ และในระดับสังคมที่แตกต่างกัน นั้น สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Value Conflict) ทั้งการกำหนด การตัดสินใจเลือกทางเลือก การประเมินแผน/นโยบาย วิเคราะห์นโยบาย ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาหลาย ๆ งานที่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของคุณค่า/ค่านิยมต่อแผนหรือนโยบาย เช่น งานศึกษาชีวิตคนเลี้ยงช้างเร่ร่อนของศุภกิจ จิตรเพิ่มพูนผล (2548) ในหนังสือเรื่อง คนทุกข์เมือง ที่นอกจากจะอธิบายให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมและการเข้าไม่ถึงทรัพยากรของกลุ่มคนเลี้ยงช้างเร่ร่อน ซึ่งกลุ่มที่ถือเป็นผู้ด้อยสถานภาพทั้งทางสังคมเศรษฐกิจ โอกาส ฯลฯ แล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงการมองหรือวิเคราะห์ปัญหาที่ต่างกัน ระหว่างกลุ่มเป้าหมายและภาครัฐ เพราะคนเลี้ยงช้างเองให้ความสำคัญกับปัญหาปากท้องและความยากจนของตนเอง มองว่าปัญหาของตนเองคือไม่มีรายได้ ไม่มีอาหาร การพาช้างมาเร่ร่อนคือการแก้ไขปัญหา แต่หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐมองว่าการนำช้างออกมาเดินเร่ร่อนในกรุงเทพมหานครนั้นเป็นปัญหา เพราะช้างเป็นสัตว์ใหญ่สมควร อยู่ในป่า ไม่ควรมาเดินบน

พื้นถนนทำให้เกิดปัญหาทั้งกับคนและช้างทำให้เกิดปัญหาจราจรอีกด้วย ซึ่งเป็นการมองปัญหาที่เป็นผลมาจากค่านิยมหลักและคุณค่าที่ต่างกันระหว่างผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายและผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งค่านิยมพื้นฐานของนโยบายที่ไม่ได้มองจากมุมมองของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง นั้น นอกจากจะทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้วยังก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์อีกด้วย ซึ่งจากข้อมูลที่กำลังมา จะเห็นว่าค่านิยมของผู้กำหนดนโยบาย/วางแผนนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อทิศทางของแผนหรือนโยบายแล้วยังส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมทางสังคมด้วย โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่แนวคิดทุนนิยมกลายเป็นกระแสหลักของการพัฒนาและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลายเป็นคุณค่าหลักที่ถูกให้ความสำคัญของสังคมและในการวางแผน ดังจะเห็นได้จากในงานศึกษาเรื่อง Urban Development Under Uncertainty : Area Option Approach ของ Kostov (2006) ได้ทำการศึกษาผลกระทบของการสูญเสียรายได้ของผู้เป็นเจ้าของบ้านในการเติบโตของเมือง ผลการศึกษาพบว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินมีฐานะที่เป็นการลงทุนและมีการปรับเปลี่ยนระหว่างการลงทุนในภาคการเกษตรและการลงทุนในภาคที่อยู่อาศัย โดยขึ้นอยู่กับความสามารถในการกำหนดต้นทุนและช่วงเวลาในการพัฒนาและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งแนวทางการพัฒนาที่ดินขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินและเป็นการคำนวณเพื่อที่จะหารายได้หรือค่าตอบแทนที่ดีที่สุด ซึ่งหากเจ้าของที่ดินชะลอหรือลดการลงทุนในด้านที่อยู่อาศัย ก็จะมีผลผลักดันให้ที่อยู่อาศัยมีราคาสูงขึ้นและทำให้คนมีรายได้น้อยเข้าถึงที่อยู่อาศัยยากขึ้นไปอีก ผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของระบบทุนนิยมที่เน้นการทำกำไรและการสะสมทุนที่มีผลต่อการตัดสินใจใช้ประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน ซึ่งท้ายที่สุดก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในการเข้าถึงและครอบครองที่ดินของผู้มีรายได้น้อยและทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น

ผลของการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับงานศึกษาเรื่อง แนวโน้มการพัฒนาเมือง เมืองที่เอื้อมถึง เมืองที่โปร่งใส กับภัยจากการพัฒนานั้น เอกกรินทร์ อนุกุลยุทธธน (2550) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบจากการพัฒนาและการขยายตัวของเมือง และผลกระทบอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม โดยมีพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาคือพื้นที่หนองหาร จังหวัดสกลนคร และพื้นที่หนองสำโรง จังหวัดอุดรธานี โดยผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการนำพาประเทศไปสู่การแข่งขันระดับสากลภายใต้กรอบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบทุนนิยม และการขยายตัวของพื้นที่เมืองไปสู่พื้นที่ชนบทนั้น การเพิ่มขีดความสามารถทางเศรษฐกิจโดยการแปลงทรัพยากรทุกรูปแบบ ให้เป็นสินทรัพย์ในการพัฒนานั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่มีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวตั้งและไม่ได้เกิดจากความต้องการของท้องถิ่น ผลของการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อระบบสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางวัฒนธรรมของชุมชน

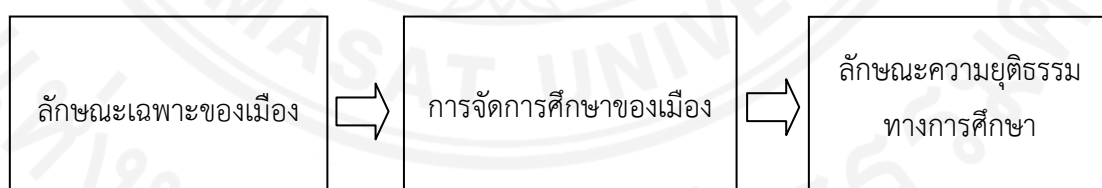
งานของ Warren (2002) ยังชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของพื้นที่นั้นมักจะได้แก่ประโยชน์ในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ การพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัย และการดำเนินนโยบายและวางแผนพัฒนาต่าง ๆ ถูกกำหนดจากปัจจัยภายนอกพื้นที่มากกว่าที่จะนำปัจจัยภายในพื้นที่มาเป็นฐานในการกำหนดทิศทางการพัฒนา โดยไม่ว่าจะเป็นในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ปัจจัยบีบก็คือการล่าอาณานิคม และการต้องการปรับรูปแบบการปกครองให้ทันสมัย โดยรวมศูนย์อำนาจมาสถาบันพระมหากษัตริย์และศูนย์กลางการปกครองอย่างกรุงเทพฯสมัยก่อน การเปลี่ยนแปลงการปกครองก็คือกระแสการปฏิวัติและการไหลบ่าของการปกครองประชาธิปไตยในต่างประเทศและมายุคปัจจุบันปัจจัยการพัฒนาที่ถูกกำหนดจากกลไกตลาดโลกและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในเวทีโลก การพัฒนาและกำหนดนโยบายและแผนต่างๆ เพื่อพัฒนาประเทศมีเป้าหมายเพื่อขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบของการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนมากนัก และไม่ได้คำนึงถึงการกระจายความยุติธรรมทางสังคมมากนัก ทั้งในส่วนของความยุติธรรมทางรายได้ และความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรต่างๆ ของรัฐ การกระจายรายได้ที่เป็นการพัฒนาภายใต้แนวคิดแบบ (Trickle-Down Effect) ซึ่งทำที่สุดผลพวงของประโยชน์จากการพัฒนาโดยส่วนใหญ่ก็ตกอยู่กับคนชั้นสูง ไม่ว่าจะเป็นนายทุน ชนชั้นปกครอง ฯลฯ เป็นต้น ส่วนผลพวงที่จะไหลรินลงไปสู่คนชนชั้นอื่นๆ ในสังคมก็จะน้อยลง น้อยลง และคนด้อยโอกาสที่สุดกลับได้ผลพวงจากการพัฒนาน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตามจากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีดังที่กล่าวมาข้างต้นถึงแม้ในพื้นที่ของแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเมืองจะมีการศึกษาที่เชื่อมโยงมิติเรื่องความยุติธรรมเข้ามาในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองและบริหารจัดการเมืองแล้ว แต่งานศึกษาดังกล่าวโดยส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ส่งผลต่อความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นการศึกษาที่เน้นและให้ความสำคัญกับมิติเรื่องเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความยากจน ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เรื่องของที่ดิน ดังเช่นงานศึกษาเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคมทั้งสองเรื่องที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้นก็เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นการมองลักษณะเฉพาะของเมืองในมิติเดียวคือมิติเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น แต่จากลักษณะเฉพาะของเมืองที่ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงในตอนต้นเราจะพบว่ายังมีลักษณะเฉพาะของเมืองในมิติอื่น ๆ อีกที่เข้ามาเกี่ยวข้อง วิถีชีวิตของคนในเมือง เรื่องความหลากหลายทางสังคมของเมือง เป็นต้น ดังนั้น ในงานศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงมิได้ให้น้ำหนักกับเรื่องของระบบเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวแต่ได้ให้น้ำหนักกับลักษณะเฉพาะของเมืองเท่า ๆ กัน โดยกรอบการศึกษาครั้งนี้ จะได้เชื่อมโยงเอาลักษณะเฉพาะของเมืองในมิติอื่น ๆ เข้ามาใช้ในการศึกษาด้วย

2.6 กรอบการศึกษา

ในการศึกษาการสร้างเมืองยุติธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาลักษณะของความยุติธรรมทางสังคมของเมืองผ่านเรื่องของการจัดการศึกษา โดยมุ่งอธิบายถึง ลักษณะความยุติธรรมหรือเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งในส่วนของการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษา รวมถึงทำความเข้าใจว่าลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองของพื้นที่เป็นอย่างไร และเชื่อมโยงหรือส่งผล กับลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษาอย่างไร โดยมีแนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษาคือแนวคิดเมือง ยุติธรรม ของ Fainstein (2010) ซึ่งได้กล่าวถึงหลักในการบริหารจัดการที่จะนำไปสู่ความยุติธรรม ทางสังคมของเมืองว่าจำเป็นต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)

นอกจากนี้ในการพิจารณาเรื่องความยุติธรรมของการจัดการเมืองในด้านการศึกษาใน สังคมเมืองนั้น ผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงมีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาทและส่งผลต่อความยุติธรรม ด้านการศึกษา โดยจำแนกเป็นสองประการหลัก ๆ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งได้แก่ สถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัว สภาพร่างกายและปัจจัยทางสังคม ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่เป็น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และที่เป็นการดำเนินงานของภาครัฐซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จะเน้น ในส่วนของปัจจัยทางสังคม โดยผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ 2 ประการคือ 1) ลักษณะเฉพาะของเมืองและ 2) ลักษณะของการจัดการศึกษา โดยสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 แสดงลักษณะความเชื่อมโยงระหว่างตัวแปรในการศึกษาแต่ละส่วน จาก ผู้ศึกษา

โดยภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นและตัวแปร ที่จะทำการศึกษาในแต่ละส่วนไว้ดังนี้

2.6.1 ประเด็นศึกษาลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษาในการศึกษาคั้งนี้จะเป็น การพิจารณาภายใต้แนวคิดเรื่องเมืองยุติธรรม ของ Fainstein (2010) ซึ่งได้กล่าวถึงหลักในการ บริหารจัดการที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมของเมือง ว่าจำเป็นต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) และจากการนำแนวคิดเมืองยุติธรรมข้างต้นมาปรับเข้ากับแนวคิดเกี่ยวกับประเด็น พิจารณาความยุติธรรมในการจัดการศึกษา ของ California Policy Institute (University of Southern California) และของ Postsecondary Education Commission (2005) รวมถึงตัวชี้วัด เกี่ยวกับความเสมอภาคในเรื่องของโอกาสทางการศึกษาของ Equality Commission for Northern Ireland (2012) ผู้ศึกษาสามารถกำหนดประเด็นหลักที่แสดงถึงลักษณะการศึกษาที่มีความยุติธรรม ที่สอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรมทั้งสามหลักการดังนี้

2.6.1.1 ตัวแปรด้านความเสมอภาค

โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคนั้น จากแนวคิดทฤษฎีที่ยกมาจะพบว่า แนวคิดที่เป็นกระแสหลักมักจะให้ความหมายกับคำว่าความเสมอภาคในลักษณะของการแบ่งให้ทุกคน เท่ากัน หรือหารเท่า ซึ่งการมองความเสมอภาคหรือความยุติธรรมในลักษณะดังกล่าวไม่ได้เน้นที่ การลดความเสียเปรียบในด้านต่าง ๆ ของผู้ด้อยโอกาส ซึ่งการที่จะสามารถลดช่องว่างของความ เหลื่อมล้ำนั้นได้จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการชดเชยความเสียเปรียบให้กับคนที่ด้อยโอกาส ทางสังคมเป็นพิเศษ ดังนั้น ในการศึกษาคั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้มองความยุติธรรมและความเสมอภาค ในความหมายของการจัดสรรทรัพยากรหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อชดเชยความเสียเปรียบด้วย รวมทั้งได้กำหนดให้เรื่องของการชดเชยความเสียเปรียบ และการตอบสนองความจำเป็นเป็นมิติ ในการวิเคราะห์ตัวแปรเรื่องความเสมอภาคด้วย

ทั้งนี้ การที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคและการชดเชยให้คนที่เสียเปรียบทางสังคม ได้นั้น จำเป็นต้องทำให้บุคคลที่เสียเปรียบทางสังคมเหล่านั้นได้มีบทบาทในการนำเสนอปัญหา เรียกร้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งมีอำนาจต่อรองเพื่อมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการจัด การศึกษารวมทั้งควบคุมการจัดสรรทรัพยากรในการจัดการศึกษา และการที่จะส่งเสริมบทบาท และสร้างอำนาจต่อรองให้กลุ่มคนดังกล่าว นั้น การจัดการศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการไป ภายใต้หลักการสำคัญอีก 2 ประการได้แก่ เรื่องของความเป็นประชาธิปไตย และการเคารพ ความหลากหลายทางสังคมด้วย

2.6.1.2 ตัวแปรด้านการเคารพความหลากหลาย

แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องของความหลากหลายทางสังคมโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพิจารณาที่การยอมรับในความแตกต่างการไม่กีดกันคนที่มีความแตกต่างของจากคนกลุ่มหลักทางสังคมซึ่งผู้ศึกษามองว่าการที่จะทำให้เกิดความยุติธรรมได้นั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาหรือเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงหรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหรือบริการที่มีอยู่ในสังคมด้วย ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้เรื่องของความมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเป็นมิติหนึ่งในการวิเคราะห์เรื่องของความเคารพความหลากหลายด้วย

2.1.6.3 ตัวแปรด้านความเป็นประชาธิปไตย

โดยทั่วไปในมุมมองของการกำหนดนโยบาย วางแผน หรือการจัดบริการของรัฐ เมื่อก้าวถึงความเป็นประชาธิปไตยแล้วมักจะเน้นให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยในความหมายของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ และมักจะมองในมุมมองของภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายวางแผนหรือจัดบริการด้านต่าง ๆ ของรัฐมีความเป็นประชาธิปไตย ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ อีก ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ขยายนิยามของการพิจารณาเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นดังที่ได้กล่าวมาด้วยโดยได้กำหนดให้เรื่องของความคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาเป็นมิติในการวิเคราะห์เรื่องความเป็นประชาธิปไตยด้วย

ทั้งนี้ ภายใต้อกรอบคิดที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรและมิติในการวิเคราะห์เรื่องลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.1

ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย
ความเสมอภาค	ความเสมอภาคในบริการทางการศึกษา ความเสมอภาคในคุณภาพ(Quality) ความเสมอภาคในการเข้าถึง (Accessibility) ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา(Opportunity)
	การชดเชยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสียเปรียบทางสังคม
	การตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย
ความหลากหลายทางสังคม	การยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล (Recognition)
	การแก้ไขปัญหา/อุปสรรคในการศึกษาที่เกิดจากความแตกต่างของบุคคล
	การไม่เลือกปฏิบัติกับคนที่มีความแตกต่างทางสังคม
	รูปแบบการจัดการความหลากหลาย

ตารางที่ 2.1

ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย
ความเป็นประชาธิปไตย	การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา (Participation)
	การคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Civil rights)
	โครงสร้างอำนาจในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา
	รูปแบบการสื่อสารและการควบคุมการสื่อสาร

2.6.2 ประเด็นศึกษาลักษณะเฉพาะของเมือง

การศึกษาเรื่องของความยุติธรรมทางสังคมในช่วงที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาและศึกษาเรื่องความเป็นธรรมเมื่อมีการวิเคราะห์หรืออธิบายโดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของเมืองนั้น มักจะให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงผลของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมต่อความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งการพิจารณาเฉพาะประเด็นดังกล่าวนี้ ไม่สะท้อนบริบทของเมืองในด้านอื่น ๆ ทำให้ไม่ครอบคลุมลักษณะเฉพาะของเมืองที่ยังมีลักษณะอื่น ๆ นอกเหนือไปจากเรื่องของเศรษฐกิจอีกหลายประการ ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นหลักที่จะพิจารณาด้านลักษณะเฉพาะของเมืองที่สำคัญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมด้านการศึกษา ได้ดังนี้

2.6.2.1 ตัวแปรด้านค่าครองชีพและต้นทุนในการเข้าถึงการศึกษา

ภายใต้กลไกของระบบตลาดทุกอย่างถูกมองเป็นสินค้าที่สามารถแลกเปลี่ยนได้ รวมถึงการศึกษาเองก็เช่นเดียวกัน ถูกมองเป็นสินค้าที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนกันได้ ซึ่งการที่มองการศึกษาเป็นสินค้านี้ทำให้การศึกษากลับมาถูกมองว่าเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง เป็นการลงทุนเพื่อที่จะนำความรู้หรือระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปใช้ในการแสวงหารายได้ที่มากขึ้น แสวงหาความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพ ดังนั้น ในสังคมทุนนิยมการเข้าถึงระบบการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและการเงินของผู้เรียนเป็นสำคัญการเข้าถึงการศึกษาในเมืองจึงขึ้นอยู่กับรายได้และสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญประกอบกับการที่สังคมเมืองนั้นมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ค่อนข้างสูงทำให้ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายทางการศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไปด้วย ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้เรื่องของค่าครองชีพและต้นทุนการศึกษาเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่ต้องนำมาวิเคราะห์ด้วย

2.6.2.2 ตัวแปรด้านแรงดึงดูดของเมือง

การที่เมืองเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งของการจ้างงาน ทำให้เมืองเป็นพื้นที่ดึงดูดแรงงานและวิสาหกิจต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในพื้นที่เมืองทำให้ผู้คนจากหลากหลายที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเมืองทั้งเพื่อประกอบธุรกิจ ทำงาน ฯลฯ และทำให้เกิดการขยายตัวของความเป็นเมืองทั้งด้านประชากรและกายภาพ ซึ่งการเคลื่อนย้ายเข้ามานั้นนอกจากจะทำให้กลุ่มเป้าหมายในการจัดบริการของเมืองมีจำนวนมากขึ้นแล้วยังทำให้กลุ่มเป้าหมายมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นด้วยทำให้มีผลกระทบต่อโอกาส ความต่อเนื่อง รวมทั้งสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็ก รวมทั้งมีผลกระทบต่อ การได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษา จึงได้กำหนดให้แรงดึงดูดของเมืองเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่ต้องนำมาวิเคราะห์ด้วยวิถีชีวิตแบบคนเมือง ซึ่งในสังคมเมืองจะเป็นสังคมที่มีลักษณะของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) รวมทั้งมีการดำเนินชีวิตประจำวันที่ถูกพันอยู่กับเวลา (Implications of the Clock) การเดินทางและกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองถูกกำหนดโดยเวลาและมีความเป็นปัจเจกบุคคลสูง ดังนั้น ลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชน รวมทั้งเรื่องของการศึกษาของเด็กและเยาวชนในชุมชนไม่ถูกให้ความสำคัญจากชุมชน เด็กด้อยโอกาสที่มีความเสียเปรียบทางสังคมก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากชุมชนในด้านการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนในชุมชน ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้เรื่องวิถีชีวิตแบบคนเมืองเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่ต้องนำมาวิเคราะห์ด้วย

2.6.2.3 ตัวแปรด้านความเป็นอิสระของเมือง

เนื่องจากเมืองเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตที่แตกต่างจากพื้นที่ที่ไม่ใช่สังคมเมือง ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของเมืองมักจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารจัดการพื้นที่อื่น โดยเฉพาะเมืองที่เป็นเมืองหลวง ที่โดยส่วนใหญ่ มักจะมีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ของตัวเอง มากกว่าพื้นที่อื่นซึ่งลักษณะของความเป็นอิสระของเมืองจึงย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของเมืองและทำให้ความแตกต่างจากการจัดการศึกษาในพื้นที่อื่นและเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางการศึกษา ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้เรื่องของความเป็นอิสระของเมืองเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่ต้องนำมาวิเคราะห์ด้วย

2.6.2.4 ตัวแปรด้านความหลากหลายทางสังคม

ในสังคมเมืองเป็นสังคมที่มีผู้คนจากหลากหลายแหล่งที่มาอยู่ร่วมกันและผู้คนเหล่านั้นก็มีความแตกต่างกันทั้งทาง เชื้อชาติ ศาสนาวัฒนธรรม และสภาพร่างกาย ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ นำไปสู่ความต้องการในด้านการศึกษาที่ต่างกัน รวมทั้งทำให้มีเงื่อนไขในการเข้าถึงการศึกษาและความพร้อมในการศึกษาที่ต่างกัน อีกทั้งการที่เป็นสังคมที่มีความหลากหลายดังกล่าวยังส่งผลให้ลักษณะการกำหนด

กลุ่มเป้าหมายในการจัดบริการด้านต่าง ๆ ของเมือง รวมทั้งบริการด้านการศึกษาจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อลักษณะความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาคำนี้ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้เรื่องของความหลากหลายของประชากรของเมืองเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่ต้องนำมาวิเคราะห์ด้วย ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาได้กำหนดตัวแปรและมิติในการวิเคราะห์เรื่องลักษณะเฉพาะของเมืองไว้ดังนี้

ตารางที่ 2.2

ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของเมือง

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย
ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษา	1) สัดส่วนระหว่างรายได้ และรายจ่ายของครอบครัว
	2) สถานะของครอบครัว
	3) สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัว
	4) ค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำของพื้นที่
แรงดึงดูดของเมือง	1) การเคลื่อนย้ายของประชากร
	2) ความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสังคมของเมือง
	3) ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อฐานของครอบครัว
	4) ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อการศึกษา
วิถีชีวิตของคนเมือง	1) การเข้าถึงเทคโนโลยีของผู้ปกครองและเด็ก
	2) ความเอาใจใส่ต่อการศึกษาของบุตรหลาน
	3) บทบาทของชุมชนในการดูแลเด็กและเยาวชนของชุมชน
	4) ความสัมพันธ์ในชุมชน
ความเป็นอิสระของเมือง	1) การสนับสนุนด้านการศึกษาจากรัฐบาลกลาง
	2) การเข้ามาควบคุมการจัดการศึกษาของรัฐบาลกลาง
	3) ความเป็นอิสระในการจัดการด้านบุคลากร
	4) ความเป็นอิสระในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย
ความหลากหลายทางสังคม	1) ลักษณะความแตกต่างหลากหลายของประชากรในพื้นที่
	2) การยอมรับความแตกต่างหลากหลายของคนในพื้นที่

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าลักษณะเฉพาะของเมืองดังกล่าว เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความยุติธรรมในด้านการศึกษาของเมือง และเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมทางสังคมขึ้นกับประชากรของเมืองได้ ดังนั้น ในการจัดการศึกษานั้น รัฐบาลเมืองจะต้องดำเนินการไปด้วยความยุติธรรมและจัดให้มีกลไกหรือระบบสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อที่จะตอบสนองและแก้ไขผลด้านลบของลักษณะเฉพาะเหล่านั้น เพื่อให้ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมซึ่งมีจุดเริ่มต้นและมีต้นทุนในการเข้าถึงและโอกาสทางการศึกษาที่ต่ำกว่าคนอื่น ได้รับการสนับสนุนและชดเชยเพื่อให้ได้กลุ่มนี้มีโอกาสทางการศึกษาใกล้เคียงกับเด็กทั่วไป ซึ่งจะเป็นการสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางการศึกษาทั้งด้านคุณภาพ โอกาส การเข้าถึง รวมทั้งได้รับการปฏิบัติและยอมรับจากสังคมอย่างเสมอภาคในฐานะมนุษย์

ทั้งนี้ นอกจากลักษณะเฉพาะของเมืองแล้ว ปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลต่อความยุติธรรมด้านการศึกษา ได้แก่ เรื่องของการจัดการศึกษา เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นเสมือนกระบวนการในการผลิตและสร้างให้เกิดผลผลิต และผลลัพธ์ของการจัดการศึกษา โดยการจัดการศึกษานี้เราสามารถแบ่งการดำเนินงานได้เป็นสองส่วนหลัก ๆ โดยส่วนแรกได้แก่ การบริหารการศึกษา ซึ่งได้แก่ แผนและนโยบายด้านการศึกษา และการจัดสรรทรัพยากร ในการศึกษา และส่วนที่สองก็คือ ส่วนของการจัดการเรียนการสอน ซึ่งส่วนของการบริหารการศึกษานั้นเป็นส่วนที่กำหนดการกระจายทรัพยากร และการวางนโยบายต่าง ๆ ด้านการศึกษาจึงถือว่ามีบทบาทและความสำคัญต่อความยุติธรรมทางการศึกษา ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาในส่วนของการบริหารจัดการด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดประเด็นหลักจะทำการศึกษาในส่วนนี้ ดังนี้

2.6.3 ประเด็นศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

2.6.3.1 ระดับกรุงเทพมหานคร

- (1) ที่มาของแผนและนโยบายด้านการศึกษา
- (2) สารระสำคัญแผนและนโยบายด้านการศึกษา
 - แผน/นโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญ
 - การจัดลำดับความสำคัญของแผน/นโยบาย
 - การกำหนดกลยุทธ์ด้านการจัดการศึกษา
 - การมีระบบสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคม
- (3) กลุ่มเป้าหมายหลักของแผน
 - การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
 - การให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใด

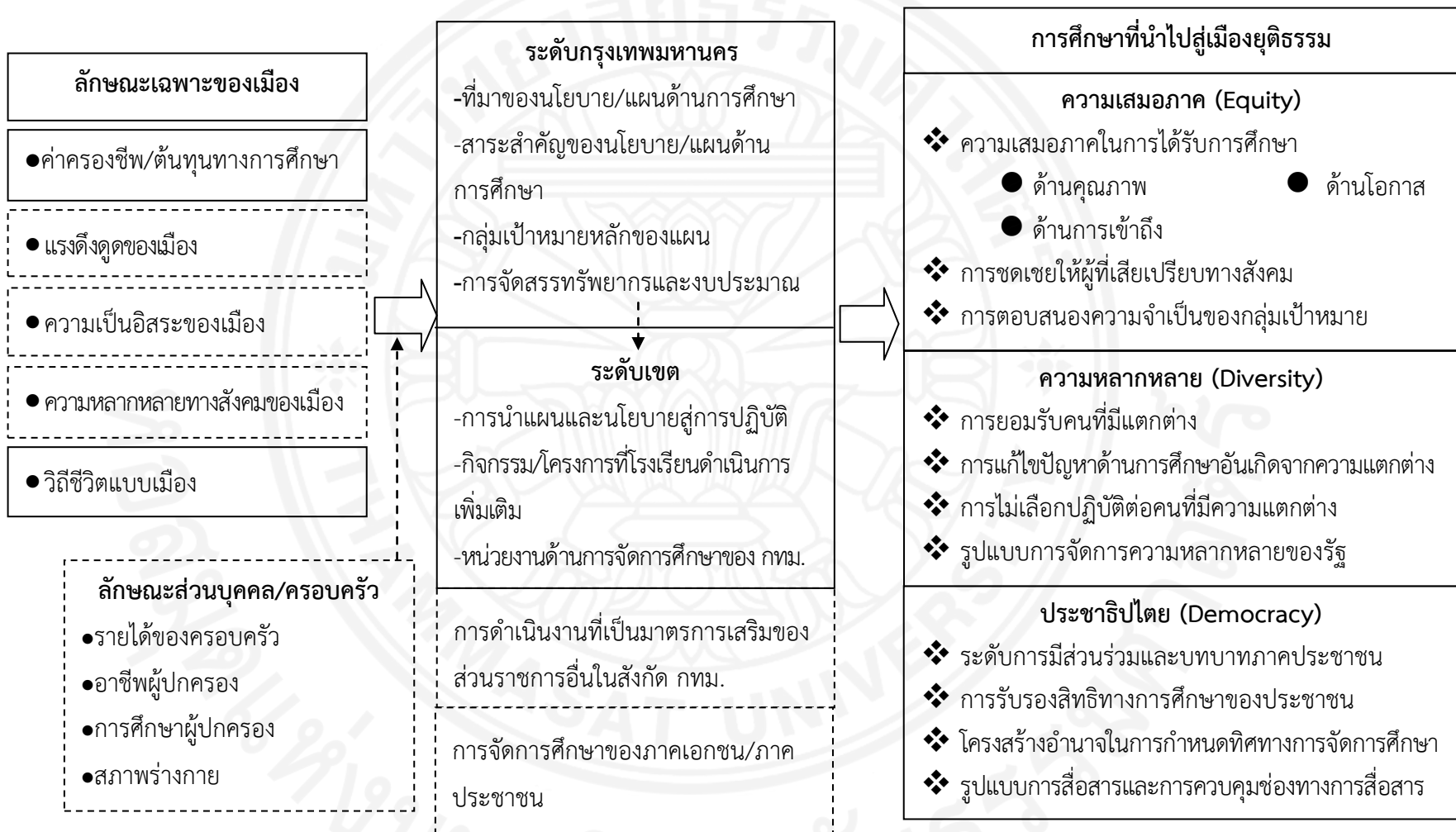
- (4) การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ
 - การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา
 - การจัดสรรบุคลากรด้านการศึกษา
 - การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา
 - อีสาระของโรงเรียนในการจัดสรรทรัพยากร
- (5) หน่วยงาน/กลไกในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- (6) การดำเนินงานที่เป็นมาตรการเสริมของส่วนราชการอื่นในสังกัด กทม.

2.6.3.2 ระดับเขต/โรงเรียน

- (1) การนำนโยบายและแผนด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่
- (2) กิจกรรมที่เขต/โรงเรียนดำเนินการ
- (3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านการศึกษาของโรงเรียน

2.6.3.3 การจัดการศึกษาของภาคเอกชน/ภาคประชาชน

ประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นผู้ศึกษาจะนำไปใช้พิจารณาลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครว่ามีความยุติธรรมตามหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่ รวมทั้งศึกษาว่าลักษณะเฉพาะของเมืองกรุงมีลักษณะอย่างไรและส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมด้านการศึกษาหรือไม่อย่างไร และกรุงเทพมหานครได้จัดให้มีกลไกหรือระบบสนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมทางการศึกษาและเพื่อตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของเมืองหรือไม่อย่างไร เพื่อให้เข้าใจการจัดการศึกษาของเมืองได้อย่างครอบคลุม ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการศึกษานี้จะทำให้เราเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบในการจัดการศึกษากับลักษณะของ ความยุติธรรมด้านการศึกษา รวมถึงบทบาทของความเป็นเมืองต่อการจัดการศึกษาต่อความยุติธรรมด้านศึกษาของเมืองด้วยโดยกรอบการศึกษาดังกล่าวเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.2 กรอบการศึกษา จาก ผู้ศึกษา

บทที่ 3 วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้การศึกษาแบบรายกรณี (Case Study) เพื่อมุ่งศึกษาถึงลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันว่ามีความยุติธรรมหรือไม่ และการดำเนินงานด้านการศึกษาทั้งการกำหนดนโยบาย วางแผน และการจัดทรัพยากรทางการศึกษามีลักษณะอย่างไรสอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรมหรือไม่ รวมทั้งลักษณะเฉพาะของเมืองของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร และมีความสัมพันธ์กับความยุติธรรมด้านการศึกษาอย่างไร ซึ่งแนวคิดหลักที่จะนำมาเป็นกรอบในการพิจารณาและวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องความยุติธรรม นั้น ได้แก่แนวคิดเมืองยุติธรรมซึ่งมีหลักการประกอบด้วย ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) เนื่องจากเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมืองรวมทั้งการจัดบริการในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อนำไปสู่เมืองที่ยุติธรรมโดยตรง

3.1 วิธีการศึกษาหรือการดำเนินงานการวิจัย

การศึกษานี้มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะของการจัดการศึกษา รวมทั้งผลของการจัดการศึกษา ต่อความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นกับบุคคล ซึ่งการจะทำความเข้าใจกับประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นได้นั้นจำเป็นต้องทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และไม่สามารถเกิดจากการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์หรือการพิจารณาจากหลักเหตุผลอย่างเดียวได้ ซึ่งความรู้และความจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ได้เป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้ในเชิงประจักษ์และไม่ได้เป็นความรู้ความจริงที่ตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับบริบทของสังคมและสถานการณ์ของสังคม และมุมมองของผู้ให้ข้อมูลจะกำหนดว่าสิ่งใดคือความรู้ความจริง และขึ้นอยู่กับ การให้ความหมาย การเชื่อมโยงข้อมูล การศึกษาวิเคราะห์และแปลผลของผู้ศึกษา ความรู้และความจริงดังกล่าวจึงมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) ดังนั้นการศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาภายใต้กระบวนการที่ตนตามแนวทางของ ทฤษฎีวิพากษ์ ที่ให้ความสำคัญกับความหมายในภาษา อุดมการณ์ของสังคม เชื่อว่าการแสวงหาความรู้มีเป้าหมายเพื่อการยกระดับจิตสำนึกของประชาชนผู้ถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบให้มีจิตสำนึกที่ถูกต้อง ซึ่งการแสวงหาความรู้ในแนวทางของทฤษฎีวิพากษ์นี้ ไม่ได้ตัดขาดตัวผู้ศึกษาออกจากข้อมูลหรือความรู้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวใช้วิธีค้นหาความจริงที่เรียกว่า “วิภาษวิธี (Dialectic)” คือ การอธิบายลักษณะความสัมพันธ์และเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับบริบทต่าง ๆ ในสังคมเป็นแนวคิดที่มีลักษณะร่วมกันกับแนวคิดเชิงตีความ (Interpretive Approach) Neuman (2006)

ซึ่งการศึกษาภายใต้ญาณวิทยาดังกล่าวนั้นการเข้าถึงความรู้ความจริงนั้นไม่สามารถทำได้ด้วยวิธีการในแนวทางแบบปฏิฐานนิยมหรือแนวทางประจักษ์นิยม ดังนั้นจึงไม่เหมาะสมกับการวิธีวิทยาแบบการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Study) เพราะเป็นวิธีการที่ไม่สามารถทำให้เข้าถึงความเข้าใจปรากฏการณ์ในเชิงลึกได้ และวิธีการศึกษาในเชิงคุณภาพนั้น มีวิธีวิทยาในการศึกษาหลายวิธีด้วยกัน วิธีการศึกษาในแบบศาสตร์การตีความ (Hermeneutic) นั้น จะเน้นการทำความเข้าใจและตีความหมายของปรากฏการณ์หรือข้อมูลที่ถูกสื่อออกมาโดยไม่ได้เชื่อมโยงกับบริบทอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงขาดแง่มุมทางด้านประวัติศาสตร์ และมองไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างช่วงเวลา ส่วนแนวทางของปรากฏการณ์วิทยาและมนุษย์วิทยานั้น นั้นถึงแม้จะสามารถทำให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพ แต่ข้อมูลที่ได้จะเป็นข้อมูล ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือมีความเป็นปัจเจกค่อนข้างสูง ไม่สามารถนำข้อมูลหรือความเข้าใจเหล่านั้นมาอ้างอิงเป็นของภาพรวมหรือลักษณะทั่วไป (Generalization) ได้ ในขณะที่งานศึกษานี้เป็นงานที่ต้องการวิพากษ์และนำเสนอในเชิงนโยบายและการวางแผนของเมืองจึงต้องการทำความเข้าใจและศึกษาปรากฏการณ์ในลักษณะที่สามารถสะท้อนให้เห็นภาพรวมหรือลักษณะทั่วไปของนโยบายและผลของนโยบายได้

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกวิธีวิทยาในการศึกษาเป็นการศึกษารายกรณี (Case Study) ซึ่งเป็นการศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะและมีขอบเขตที่ชัดเจน เป็นการศึกษาที่ครอบคลุมการค้นคว้าและทำความเข้าใจสิ่งที่ศึกษาได้ทั้งแนวกว้างและแนวลึก และให้ความสำคัญกับการพิจารณาข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพและเป็นการเก็บข้อมูลภายใต้สภาวะการณ์ปกติธรรมดาที่ไม่ได้มีการวางแผนหรือการควบคุม ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริงได้ ดังนั้น ในงานศึกษานี้ซึ่งเป็นการศึกษาที่ต้องการพิจารณาถึงลักษณะของความเหลื่อมล้ำหรือความยุติธรรมทางการศึกษา รวมทั้งต้องการศึกษาถึงลักษณะของการจัดการศึกษาทั้งในส่วนของการดำเนินนโยบายและแผน การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนพิจารณาถึงลักษณะดังกล่าวโดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ และความเป็นเมืองซึ่งการค้นคว้าและการทำความเข้าใจกับประเด็นต่างๆ ข้างต้น นั้น จำเป็นต้องทำการศึกษาและเก็บข้อมูลในสภาวะการณ์ปกติธรรมดา รวมทั้งกลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ในการศึกษาก็สามารถที่จะกำหนดขอบเขตในการศึกษาและเก็บข้อมูลรวมทั้งพื้นที่ที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ การศึกษารายกรณี ยังเป็นกระบวนการศึกษาที่ผลการศึกษาที่พบจากกรณีที่ศึกษาจะมีลักษณะเชื่อมโยงกับภาพรวมของหน่วยที่ศึกษาทั้งหมดได้ผลการศึกษาที่ได้จึงอ้างอิงในเป็นลักษณะทั่วไป (Generalization) ได้ ประกอบกับการที่ภาพรวมของแนวทางในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้มีทิศทางเดียวกันทั้ง 50 เขต ทำให้การศึกษารายกรณีสามารถที่จะอนุมานและสร้างข้อสรุปอ้างอิงไปถึงภาพรวมของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้อย่างแม่นยำมากขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกวิธีการศึกษาแบบการศึกษารายกรณี (Case Study) มาใช้เป็นวิธีการในการศึกษาครั้งนี้

3.2 การเลือกพื้นที่เขตเป็นกรณีศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ต้องการที่จะหาคำตอบถึงลักษณะในการจัดการศึกษาของเมืองว่าถูกขับเคลื่อนไปเช่นไรมีความยุติธรรมตามหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่ รวมทั้งลักษณะเฉพาะของเมืองส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำในการจัดการศึกษาหรือไม่อย่างไร ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงพื้นที่เข้ามาช่วยในการศึกษาและทำความเข้าใจ โดยในการเลือกพื้นที่เขตเพื่อเป็นกรณีศึกษานั้น (Case Study) ผู้ศึกษาได้ทำการเลือกพื้นที่เขตที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาและทำการเก็บข้อมูลโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจงโดยเลือกเขตที่มีระดับความแตกต่างทางรายได้สูง โดยเขตบางซื่อเป็นเขตที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูงสุด โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้สูงสุดที่ร้อยละ 45.1 รวมทั้งเป็นพื้นที่เขตที่มีลักษณะความเป็นเมืองค่อนข้างสูงจะเห็นได้จากการเป็นพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เช่นปูนซีเมนต์ และอุตสาหกรรมขนาดเล็กเช่นโรงเลื่อยในพื้นที่ มีการพัฒนาการในเรื่องอุตสาหกรรมในพื้นที่มาตั้งแต่ในอดีตทำให้ เขตบางซื่อเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญ นอกจากนี้ เขตบางซื่อเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทั้งทางรถไฟ รถไฟฟ้า และทางน้ำ และในแง่ของทิศทางการพัฒนาพื้นที่นั้นก็ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป็นย่านการค้าและศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ โดยจากการแบ่งกลุ่มเขตของกรุงเทพมหานครตามลักษณะของพื้นที่และแนวโน้มของทิศทางการพัฒนานั้น เขตบางซื่ออยู่ในกลุ่มกรุงเทพเหนือ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นเขตเศรษฐกิจ แหล่งการจ้างงาน ศูนย์กลางและย่านการค้าและการบริการที่สำคัญ จึงถือว่าพื้นที่เขตบางซื่อเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะความเป็นเมืองสูงซึ่งจะทำให้เห็นลักษณะความเป็นเมืองซึ่งถือเป็นตัวแปรหนึ่งในการศึกษาได้อย่างชัดเจน ในพื้นที่เขตบางซื่อนั้นมีชุมชนทั้งสิ้น 49 ชุมชน เป็นชุมชนแออัด 45 ชุมชน และเป็นชุมชนเมือง 2 ชุมชน ชุมชนเคหะ 1 ชุมชน และชุมชนบ้านจัดสรร 1 ชุมชน ซึ่งด้วยลักษณะของพื้นที่ที่โดยส่วนใหญ่มีความเป็นเมืองและเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดโดยส่วนใหญ่ ซึ่งนอกจากจะเป็นพื้นที่สะท้อนถึงการดำรงชีวิตของกลุ่มคนที่เป็น "คนแรงงาน" ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและ "การทำมาหากิน" เป็นอันดับแรก อันจะทำให้เห็นลักษณะของความเป็นเมืองและการดำรงชีวิตในเมืองที่ต้องถูกหล่อเลี้ยงด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้การที่พื้นที่เขตบางซื่อมีสัดส่วนพื้นที่เป็นชุมชนแออัดเป็นส่วนใหญ่การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อต้องรองรับกับเด็กและเยาวชนกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในจุดที่เสียเปรียบ ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้เลือกพื้นที่เขตบางซื่อเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในการศึกษาครั้งนี้ โดยข้อมูลด้านการศึกษาของพื้นที่เขตบางซื่อนั้นจากข้อมูลสถิติกรุงเทพมหานครปี 2555 พบว่ามีเด็กในวัยเรียน (อายุ 4-18 ปี) จำนวน 22,549 คน มีโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง มีจำนวนเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 3,984 คน มีโรงเรียนเอกชน 2 แห่ง โรงเรียนสังกัด สพฐ. 3 แห่ง ในจำนวนนี้มีโรงเรียนที่จัดการศึกษาพิเศษจำนวน 6 แห่ง

โดยเป็นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร 4 แห่ง และโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 แห่ง ซึ่งการจัดการศึกษาครั้งนี้จะเน้นไปที่การจัดการศึกษาของเมือง จึงจะเก็บเฉพาะโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานครและเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความครอบคลุมนั้นจึงจะทำการเก็บข้อมูลกับโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางชื่อทั้งจำนวน 7 แห่ง

3.3 กลุ่มตัวอย่างและประชากรที่ทำการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้นอกจากจะเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร (Document Study) แล้ว ยังจะต้องทำการเก็บข้อมูลโดยการศึกษาภาคสนามโดยวิธีการสังเกต และสัมภาษณ์ โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่จะทำการเก็บข้อมูลและทำการศึกษาและการสุ่มตัวอย่าง ดังนี้

3.3.1 ประชากรเป้าหมาย (Target population)

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ได้แก่

1. กลุ่มเด็กนักเรียนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเขตบางชื่อ ทั้ง 7 แห่ง
2. ผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเขตบางชื่อทั้ง 7 แห่ง
3. กลุ่มครูอาจารย์และผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเขตบางชื่อ 7 แห่ง
4. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการศึกษา
5. ผู้นำชุมชน/ภาคประชาสังคม

3.3.2 การเลือกตัวอย่าง (Sampling method)

การสุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง เนื่องจากเป็นวิธีการสุ่มตัวอย่างที่ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับประเด็นที่ต้องการศึกษา และได้ข้อมูลตรงตามที่ต้องการมากที่สุด การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยการเลือกกลุ่มตัวอย่าง จะเริ่มจากการเข้าไปสังเกตทำความเข้าใจเด็กแล้วเลือกสอบถามเด็กในกลุ่มที่ต้องการศึกษา โดยจากการลงพื้นที่ภาคสนามได้กลุ่มเป้าหมายที่เก็บข้อมูลได้ดังนี้

1. กลุ่มเด็กนักเรียนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางชื่อ ทั้ง 7 แห่ง
 - (1) เด็กนักเรียนกลุ่มเด็กพิเศษ
 - (2) เด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี
 - (3) เด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง
 - (4) เด็กต่างด้าว

2. ผู้ปกครองนักเรียนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่ง
 - (1) ผู้ปกครองเด็กนักเรียนกลุ่มเด็กพิเศษ
 - (2) ผู้ปกครองเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี
 - (3) ผู้ปกครองเด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง
 - (4) ผู้ปกครองเด็กต่างด้าว
3. กลุ่มครูอาจารย์และผู้บริหารโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ 7 แห่ง
 - (1) ผู้บริหารโรงเรียน
 - (2) ครูแนะแนว
 - (3) ครูผู้สอนเด็กพิเศษ
4. ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษา ได้แก่ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักการศึกษา 2 คน นักวิเคราะห์นโยบายและแผนสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล หัวหน้าฝ่ายการศึกษาสำนักงานเขตบางซื่อ รองผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลของการศึกษารายกรณีนั้นมีหลายวิธี แต่การเก็บรวบรวมในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ระเบียบวิธีแบบผสม (Mixed Method) ใช้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยจะใช้ข้อมูลเชิงสถิติมาเป็นข้อมูลสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์ด้านการศึกษาของพื้นที่ และนำข้อมูลเชิงคุณภาพมาใช้ในการอธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์โดยจะทำการเก็บข้อมูล ทั้งจากการศึกษาเอกสาร (Document Study) และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยในส่วนของกรเก็บข้อมูลภาคสนามนั้นจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ โดยเป็นการสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้างเป็นวิธีการหลัก ร่วมกับการสังเกต โดยเป็นการสังเกตการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนแบบไม่มีส่วนร่วมโดยการศึกษาครั้งนี้มีข้อมูลที่จำเป็นต้องจัดเก็บแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะความยุติธรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
2. ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเมือง
3. ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการศึกษา อันได้แก่นโยบายและกลไกการดำเนินงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
1. ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา				
ความเสมอภาค (Equity)	ความเสมอภาคในบริการทางการศึกษา			
	ความเสมอภาคในคุณภาพ(Quality)	1) ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา -ผลการสอบ O-net	การศึกษาเอกสาร	รายงานประจำปี
		-ผลการเรียนของเด็ก	การศึกษาเอกสาร	สมุดพกของเด็ก
		2) ผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษา	การศึกษาเอกสาร	รายงานผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษา
	ความเสมอภาคในการเข้าถึง(Accessibility)	1) สัดส่วนเด็กวัยเรียนที่ได้รับการศึกษาภาคบังคับ	การศึกษาเอกสาร	สถิติกรุงเทพมหานคร
		2) อัตราส่วนการยุติการศึกษากลางคัน(Drop Out)	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	รายงานประจำปี เด็กเคลื่อนย้ายและผู้ปกครอง
		3) หลักเกณฑ์การรับเด็กเข้าเรียน	การศึกษาเอกสาร	คู่มือและระเบียบการรับเด็กนักเรียน
		4) ข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กกลุ่มต่าง ๆ	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย เด็กพิเศษ เด็กต่างด้าว เด็กฐานะไม่ดี

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	ความเสมอภาค ในโอกาสทาง การศึกษา (Opportunity)	1) สัดส่วนของผู้ที่ได้เรียนต่อ ในระดับที่สูงขึ้น	การศึกษา เอกสาร	รายงานประจำปี ของโรงเรียน ข้อมูลของสำนัก การศึกษา
		2) ทางเลือก/ข้อจำกัด ในด้านการเรียนต่อของ กลุ่มเป้าหมาย	การสัมภาษณ์	เด็กเคลื่อนย้าย เด็กพิเศษ เด็กฐานะไม่ดี เด็กต่างด้าว
		3) การสนับสนุนการศึกษา ต่อให้กับเด็กของโรงเรียน	การสัมภาษณ์	เด็กเคลื่อนย้าย เด็กพิเศษ เด็กฐานะไม่ดี เด็กต่างด้าว ผู้ปกครอง
	การชดเชยให้ผู้ที่ เสียเปรียบทาง สังคม	1) การจัดสรรทรัพยากรให้ เด็กกลุ่มที่เสียเปรียบทาง สังคมเป็นพิเศษ	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ข้อบัญญัติ งบประมาณ ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
		2) การมีมาตรการและ แนวทางการแก้ไขปัญหา และสนับสนุนด้าน การศึกษาเป็นพิเศษแก่ ผู้เสียเปรียบทางสังคม	การศึกษาเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์	แผนและนโยบาย ด้านการศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน
		3) แนวคิดเกี่ยวกับความ ยุติธรรมและการชดเชย ความเสียเปรียบของภาครัฐ	การศึกษาเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์	แผนและนโยบาย ด้านการศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
		4) เด็กกลุ่มที่ด้อยโอกาส ไม่รู้ลึกถึงความเสียเปรียบ	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	เด็กพิเศษ เด็กเคลื่อนย้าย เด็กที่ฐานะไม่ดี
	การตอบสนอง ความจำเป็นของ กลุ่มเป้าหมาย	1) การจัดสรรทรัพยากร เพียงพอกับความต้องการ ของกลุ่มเป้าหมาย	การสัมภาษณ์	ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง /นักเรียน
		2) ทรัพยากรถูกจัดสรร ให้กับกลุ่มที่ขาดแคลน	การสัมภาษณ์	ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง /นักเรียน
		3) มาตรการ ที่ดำเนินการ ตรงกับความจำเป็นและความ ต้องการของกลุ่มเป้าหมาย	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง /นักเรียน
		4) กลุ่มเป้าหมายรู้สึกถึง การตอบสนองความ จำเป็น/ต้องการ	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง /นักเรียน
การเคารพความ หลากหลายทาง สังคม (Diversity)	การยอมรับความ แตกต่างระหว่าง บุคคล (Recognition)	1) การที่ชุมชนและโรงเรียน ไม่มีความขัดแย้งอัน เนื่องจากความแตกต่างทาง เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ชุมชน ครู/ผู้บริหารโรงเรียน
		2) การไม่มีอุปสรรคในการ แสดงออกซึ่งภาษา วัฒนธรรม	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ชุมชน ครู/ผู้บริหารโรงเรียน
	การแก้ไขปัญหา/ อุปสรรคใน การศึกษาที่เกิด จากความแตกต่าง ของบุคคล	1) การรับรู้ถึงปัญหา อุปสรรคทางการศึกษา ของกลุ่มคนที่แตกต่างจาก กลุ่มหลักของสังคม	การสัมภาษณ์	ผู้บริหารโรงเรียน ครู

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
		2) การแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางการศึกษาของกลุ่มคนที่แตกต่างจากกลุ่มหลักในสังคม	การสังเกต การสัมภาษณ์	ครูผู้สอน เด็กต่างด้าว
	การไม่เลือกปฏิบัติกับคนที่มีความแตกต่างทางสังคม	1) การไม่เลือกปฏิบัติหรือกีดกันกับคนที่มีความแตกต่างออกจากประโยชน์ทางการศึกษา	การสังเกต การสัมภาษณ์	ครูผู้สอน เด็กต่างด้าว
		2) การได้รับสิทธิความช่วยเหลือทางการศึกษาของเด็กที่มีความแตกต่างเหมือนกับเด็กกลุ่มหลัก	การสังเกต การสัมภาษณ์	ครูผู้สอน เด็กต่างด้าว
	รูปแบบการจัดการความหลากหลาย	1) แผน/นโยบายการศึกษาที่ใช้กับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	-ผู้บริหารโรงเรียน -บุคลากรสำนักการศึกษา
		2) การจัดสรรทรัพยากรให้กับกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	-ผู้บริหารโรงเรียน -บุคลากรสำนักการศึกษา
ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)	การมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา (Participation)	1) ระดับของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
		2) ความครอบคลุมของกลุ่มที่เข้ามามีส่วนร่วม	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ประธานชุมชน ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน
		3) บทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการมีส่วนร่วม	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	การคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Civil rights)	1) การรับรองสิทธิทางการศึกษา	การศึกษาเอกสาร	สำนักงานการศึกษา
		2) การรับรองสิทธิทางการศึกษาที่ครอบคลุมคนทุกกลุ่ม	การศึกษาเอกสาร	สำนักงานการศึกษา
		3) การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่ไม่ลิดรอนสิทธิทางการศึกษาของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	การศึกษาเอกสาร	สำนักงานการศึกษา
	โครงสร้างอำนาจในการกำหนดทิศทางและควบคุมการจัดการศึกษา	1) บทบาทของชุมชน / ประชาชนในการชี้แนะและควบคุมการจัดการศึกษา	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
		2) บทบาทของภาคประชาชนในการควบคุมการจัดการศึกษา	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
		3) บทบาทของชุมชน/ประชาชนในการประเมินผลการดำเนินงานด้านการศึกษา	การสังเกต การสัมภาษณ์ การศึกษาเอกสาร	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน ระเบียบ/หลักเกณฑ์ ประเมินโรงเรียน
	4) ความร่วมมือของภาคเอกชน/ประชาชนในการสนับสนุนด้านการศึกษาและกิจกรรมของโรงเรียน	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน/ ภาคประชาสังคม	

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	รูปแบบการสื่อสารและการควบคุมการสื่อสาร	1) รูปแบบของช่องทางสื่อสาร	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
		2) การเข้าถึงการสื่อสาร	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
		3) การควบคุมช่องทางสื่อสาร	การสังเกต การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง ผู้บริหารโรงเรียน ประธานชุมชน
2 ลักษณะของเมือง				
ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษา	สัดส่วนระหว่างรายได้และรายจ่ายของครอบครัว	1) รายได้ของครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
		2) ค่าใช้จ่ายของครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
สถานะของครอบครัว		1) อาชีพผู้ปกครอง	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
		2) ระดับการศึกษาของผู้ปกครอง	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
		3) จำนวนสมาชิกในครัวเรือน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
	สัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัว	1) ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของครอบครัวเฉลี่ยต่อเดือน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	ความแตกต่างทางรายได้ของพื้นที่	1) ค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำของพื้นที่	การศึกษาเอกสาร	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
		2) ความแตกต่างระหว่างรายได้ของผู้ปกครองเด็ก กรุงเทพมหานครและรายได้เฉลี่ยของพื้นที่	การศึกษาเอกสาร	-รายงานประจำปีของโรงเรียน -สำนักงานสถิติแห่งชาติ
แรงดึงดูดทางเศรษฐกิจของเมือง	1) การเคลื่อนย้ายของประชากร	1) สถิติการเคลื่อนย้ายประชากร	การศึกษาเอกสาร	สำนักงานสถิติแห่งชาติ
		2) สถิติการย้ายที่อยู่ของเด็กและสาเหตุการย้าย	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
		3) สถิติในการย้ายโรงเรียน และสาเหตุการย้ายโรงเรียน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครองเด็กเคลื่อนย้าย
	2) ความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสังคมของเมือง	1) ลักษณะการประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่	การศึกษาเอกสาร การสังเกต	ข้อมูลชุมชนของสำนักงานเขต
		2) ลักษณะของชุมชนในพื้นที่	การศึกษาเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์	-สำนักงานเขต บางชื่อ -ประธานชุมชน
		3) ความสะดวกในการคมนาคมของพื้นที่	การศึกษาเอกสาร การสังเกต	-ข้อมูลของพื้นที่
		4) จำนวนสถานประกอบการในพื้นที่	การศึกษาเอกสาร	หนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล	
	3) ผลกระทบของการย้ายถิ่นฐานทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัว	1) ความแตกต่างระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจระหว่างถิ่นที่อยู่เดิม และถิ่นที่อยู่ใหม่	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย	
		2) ความแตกต่างในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของรัฐระหว่างถิ่นที่อยู่เดิมและถิ่นที่อยู่ใหม่	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย	
	4) ผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อการศึกษา	1) ความแตกต่างของค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาระหว่างถิ่นที่อยู่เดิมและถิ่นที่อยู่ใหม่	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย	
		2) ความแตกต่างระหว่างการได้รับการสนับสนุนการศึกษาระหว่างถิ่นที่อยู่เดิม ที่อยู่ใหม่	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย	
		3) ความแตกต่างเรื่องการเรียนรู้การสอนระหว่างโรงเรียนเดิมและโรงเรียนใหม่	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กเคลื่อนย้าย	
	วิถีชีวิตของคนเมือง	1) การเข้าถึงเทคโนโลยีของผู้ปกครองและเด็ก	1) ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีของเด็กและผู้ปกครอง	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กนักเรียน
			2) การเข้าถึงเทคโนโลยีของผู้ปกครองและเด็ก	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง เด็กนักเรียน

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	2) ความเอาใจใส่ต่อการศึกษานองบุตรหลาน	1) การใช้เวลาในการช่วยบุตรหลานทบทวนบทเรียน	การสัมภาษณ์	ผู้ปกครอง
		2) การเข้าร่วมกิจกรรมกับทางโรงเรียน	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์ การสังเกต	ผู้บริหารโรงเรียน ผู้ปกครอง
		3) การติดตามดูแลเรื่องการศึกษาของบุตรหลานกับโรงเรียน	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ครูผู้สอน ผู้ปกครอง
	3) บทบาทของชุมชนในการดูแลเด็กและเยาวชนของชุมชน	1) การสนับสนุนด้านการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนของชุมชน	การสัมภาษณ์	ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง
		2) การติดตามและควบคุมพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนในชุมชน	การสัมภาษณ์	ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง
	4) ความสัมพันธ์ในชุมชน	1) การรู้จักคุ้นเคยระหว่างเพื่อนบ้าน	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ประธานชุมชน คนในชุมชน
		2) การร่วมกิจกรรมของชุมชนของคนในชุมชน	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ประธานชุมชน
		3) ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและโรงเรียน	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ประธานชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน
	ความเป็นอิสระของเมือง	1) การสนับสนุนด้านการศึกษาจากรัฐบาลกลาง	1) การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ	การศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
		2) การให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรทางการศึกษา	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
		3) การสนับสนุนด้านการพัฒนาบุคลากร	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
	2) การเข้ามาควบคุมการจัดการศึกษาของรัฐบาลกลาง	1) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
		2) การควบคุมด้านคุณภาพการศึกษา	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	ระเบียบ/หลักเกณฑ์ ในการประเมิน สถานศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
		3) การควบคุมแนวทางในการจัดการศึกษา	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	แผนและนโยบาย ด้านการศึกษา กฎ/ระเบียบด้าน การศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
	4) ความเป็นอิสระในการจัดการด้านบุคลากร	1) คัดเลือกบุคลากร	การศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์	กฎ/ระเบียบด้าน การศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักการศึกษา
		2) การแต่งตั้งบุคลากร		
3) การกระจายบุคลากร				

ตารางที่ 3.1

แสดงประเด็นที่ต้องการศึกษาและวิธีการจัดเก็บข้อมูล (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวแปรย่อย	ข้อมูลที่ต้องจัดเก็บ	วิธีการเก็บข้อมูล	ผู้ให้ข้อมูล
	5) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบายหรือแผนระดับต่าง ๆ	1) การกำหนดแนวทางหรือนโยบายการศึกษาของตนเอง	การศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์	แผน/นโยบายด้านการศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักงานการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน
		2) การยกเลิกหรือปรับปรุงนโยบายของรัฐบาลกลาง	การศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์	แผน/นโยบายด้านการศึกษา ผู้บริหาร/บุคลากร สำนักงานการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน
ความหลากหลายทางสังคม	ลักษณะความแตกต่างหลากหลายของประชากรในพื้นที่	1) จำนวนคนที่ถือสัญชาติอื่นในพื้นที่	การศึกษา เอกสาร	หนังสือสถิติ กรุงเทพมหานคร
		2) จำนวนคนพิการในพื้นที่	การศึกษา เอกสาร	ข้อมูลของฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตบางซื่อ
		3) จำนวนคนนับถือศาสนาอื่นในพื้นที่	การศึกษา เอกสาร	หนังสือสถิติ กรุงเทพมหานคร
	การยอมรับความแตกต่างหลากหลายของคนในพื้นที่	1) ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างในพื้นที่	การสัมภาษณ์ การสังเกต	ผู้นำชุมชน คนในชุมชน
2) การเลือกปฏิบัติและการกีดกันการแสดงออกทางภาษาวัฒนธรรมของคนที่แตกต่างกัน		การสัมภาษณ์ การสังเกต	ผู้นำชุมชน คนในชุมชน	

3 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งเป็น

1) ระดับกรุงเทพมหานคร

- (1) ที่มาของแผนและนโยบาย
- (2) สาระสำคัญของแผนและนโยบายด้านการศึกษา
 - แผน/นโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญ
 - การจัดลำดับความสำคัญของแผน/นโยบาย
 - การกำหนดกลยุทธ์ด้านการจัดการศึกษา
 - การมีระบบสนับสนุนด้านการศึกษาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (3) กลุ่มเป้าหมายหลักของแผน
 - การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
 - การให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใด
- (4) การจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษา
 - การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา
 - การจัดสรรบุคลากรด้านการศึกษา
 - การจัดสรรวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา
 - อีสระของโรงเรียนในการจัดสรรทรัพยากร
- (5) หน่วยงาน/กลไกในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- (6) การดำเนินงานที่เป็นมาตรการเสริมของส่วนราชการอื่นในสังกัด กทม.

2) ระดับเขต/โรงเรียน

- (1) การนำนโยบายและแผนด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่
- (2) กิจกรรมที่เขต/โรงเรียนดำเนินการ
- (3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการด้านการศึกษาของโรงเรียน

3) การจัดการศึกษาของภาคเอกชน/ภาคประชาชน

3.5 การวิเคราะห์ผลการวิจัย

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้เป็นข้อมูลในเชิงคุณภาพ ดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูล และการสรุปผลการศึกษานั้น จะใช้วิธีการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ โดยข้อมูลส่วนที่ได้จากการศึกษาเอกสาร จะทำการสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และแปลความหมาย (Interpretation) ส่วนข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนามซึ่งเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์และการสังเกต นั้น จะใช้การสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์การสนทนา (Conversation Analysis) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและจากการศึกษาภาคสนามมาสรุปลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และสรุปลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองของพื้นที่และเรียบเรียงจัดกลุ่มของข้อมูล
2. วิเคราะห์ลักษณะของความเป็นธรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครภายใต้กรอบหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างด้านการศึกษาให้กับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้เห็นถึงช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยการเปรียบเทียบนั้นจะใช้การเปรียบเทียบภายในกลุ่ม
3. วิเคราะห์ลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครว่ามีลักษณะอย่างไร มีความสัมพันธ์กับความยุติธรรมด้านการศึกษาของเมืองอย่างไร และการจัดการศึกษาดังกล่าวตอบสนองต่อเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของเมืองหรือไม่อย่างไรเพื่อที่จะพิจารณาว่าองค์ประกอบการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครมีลักษณะอย่างไร แต่ละองค์ประกอบมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
4. วิเคราะห์ลักษณะเฉพาะของเมืองว่า ลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองของกรุงเทพมหานครมีลักษณะอย่างไร และลักษณะแต่ละประการเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอย่างไร
5. สร้างข้อสรุปและคำอธิบายโดยเชื่อมโยงผลการสรุปและวิเคราะห์ข้อมูลเข้ากับแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ความหลากหลาย (Diversity) และความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) โดยอธิบายให้เห็นถึงความขัดแย้งและความสอดคล้องของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรม โดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่เมืองว่า ลักษณะเฉพาะของเมืองของกรุงเทพมหานครนั้นมีลักษณะอย่างไร มีความสัมพันธ์กับความยุติธรรมด้านการศึกษาอย่างไร เพื่อสร้างคำอธิบายลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครและเชื่อมโยงไปสู่คำถามการวิจัย
6. สรุปผลการศึกษาและสร้างข้อเสนอแนะ

บทที่ 4

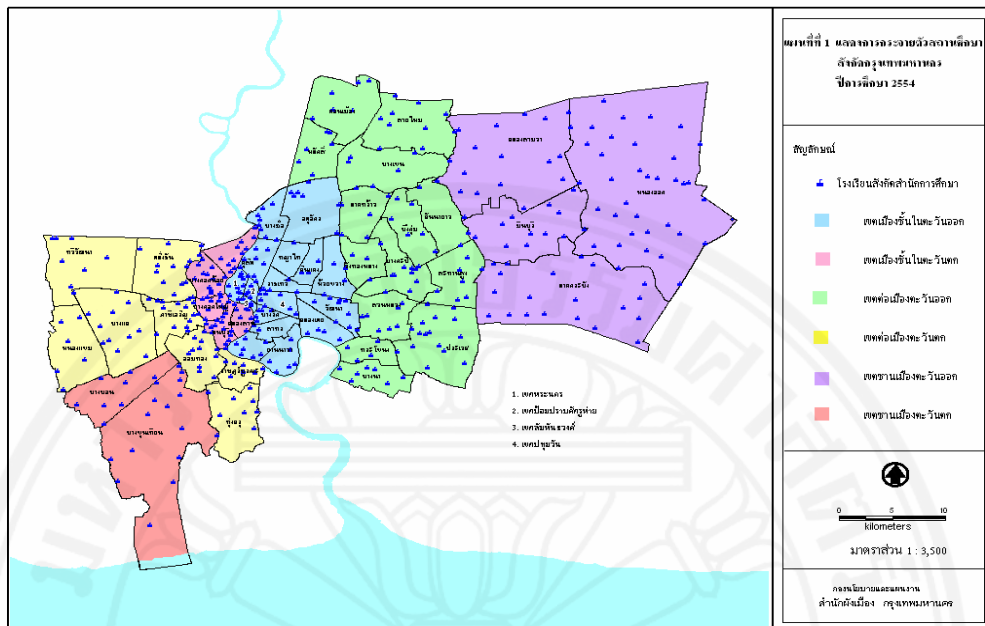
ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

การจัดการศึกษาถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของภาครัฐ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการสร้างและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้การศึกษายังเป็นเงื่อนไขสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำระหว่างบุคคลและทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม จึงถือเป็นหน้าที่ภาระรับผิดชอบที่รัฐจะต้องจัดการศึกษาให้กับประชากรทุกคนโดยทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในภาพรวม เพื่อชี้ให้เห็นถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการศึกษา การจัดสรรทรัพยากร การนำแผนและนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ

4.1 อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

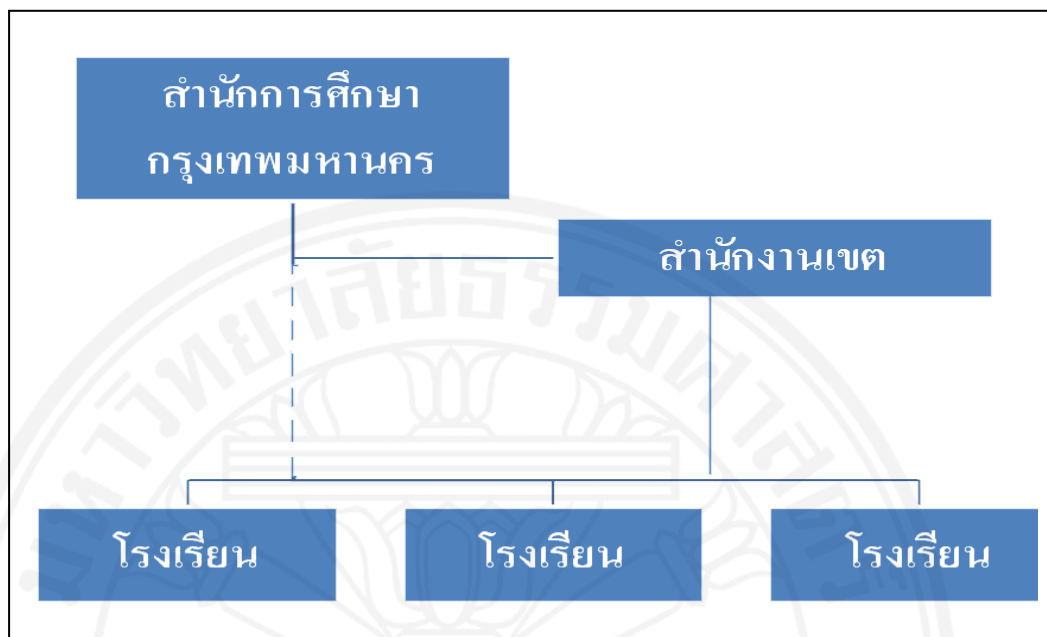
กรุงเทพมหานครเป็นเมืองขนาดใหญ่ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศ มีพื้นที่ประมาณ 1,568.7 ตารางกิโลเมตร แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 50 สำนักงานเขต ในด้านประชากรนั้นข้อมูลจากสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร : 2555) มีประชากรทั้งสิ้น จำนวน 5,673,560 คน เป็นชาย 2,690,754 คน เป็นหญิง 2,982,806 คน ในแง่ของจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษา กรุงเทพมหานครมีประชากรเด็กวัยเรียน (อายุ 4-18 ปี) จำนวน 1,100,449 คน ซึ่งกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับเด็กวัยเรียนเหล่านั้น โดยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ยังกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาให้กับประชาชน รวมทั้งมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีการศึกษาตามมาตรา 41 ด้วย ซึ่งภายใต้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น กรุงเทพมหานครได้จัดการศึกษาให้กับประชาชนในพื้นที่ทั้งในระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาซึ่งในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น มีสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานครและโรงเรียนในสังกัดเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษา ซึ่งแต่ละส่วนมีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1. สำนักการศึกษาที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาฝึกอบรมข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ความต้องการ กำหนดและพิจารณาหลักสูตร กำหนดนโยบาย วางแผน ตลอดจนกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งสนับสนุนงานด้านการจัดการศึกษา และส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาทั้งในประเทศ และต่างประเทศ งานด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนรู้ งานด้านการพัฒนามาตรฐาน รวมไปถึงการส่งเสริม สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อการเรียนการสอน การผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนรู้ ในรูปแบบต่างๆเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้านเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา จัดตั้งศูนย์วิทยบริการและ ส่งเสริมสนับสนุนให้ผลิตและพัฒนาสื่อการเรียนรู้ในโรงเรียน ผลิตและเผยแพร่เอกสารวิชาการด้านเทคโนโลยี
2. ฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขต เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยมีภารกิจในการส่งเสริม สนับสนุนและประสานงาน ในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ ประสาน ตรวจสอบ กลั่นกรองงานด้านบริหารบุคคลและสวัสดิการของข้าราชการครู และบุคลากร ทางการศึกษาของสถานศึกษาในเขตพื้นที่ เพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ดำเนินการด้านการเงิน การงบประมาณ และการจัดหาพัสดุครุภัณฑ์วางแผน และดำเนินงานในการระดมทรัพยากรจากแหล่ง สนับสนุน ประสานและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแหล่งทรัพยากรที่สนับสนุนการจัดการศึกษา ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีระบบ สรุปผลการรับเด็กเข้าเรียนของสถานศึกษาในพื้นที่เขต ส่งเสริมการจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพในสถานศึกษาการส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน การคุ้มครองสิทธิของนักเรียน ประสานการสำรวจข้อมูล ส่งเสริมการศึกษาสำหรับเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส เด็กความสามารถพิเศษกับสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. โรงเรียนในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ถือเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการ จัดบริการด้านการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชน ผ่านการจัดกระบวนการเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้ ให้กับเด็กนักเรียน รวมทั้งการวัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนด้วย โดยจากสถิติ กรุงเทพมหานครประจำปี 2555 กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในสังกัดจำนวน 438 โรงเรียน โดยในจำนวนนี้ เป็นโรงเรียนที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลถึงประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 332 โรงเรียน เป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษาโดยจัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 97 โรงเรียน และสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน 6 โรงเรียนและเปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษา 2 โรงเรียน โดยในปีการศึกษา 2555 มีจำนวนนักเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครทั้งหมด 313,873 คน แยกเป็น นักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษา จำนวน 56,009 คน ระดับประถมศึกษาจำนวน 221,190 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 34,026 คน และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจำนวน 2,648 คน มีเด็กที่ จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 36,981 คน กรุงเทพมหานคร มีครูจำนวน 14,887 คน ซึ่งเมื่อพิจารณาจำนวนครูกับจำนวนนักเรียนแล้ว ก็พบว่าอัตราส่วนโดยเฉลี่ยของครูต่อเด็กจะเป็น 1 : 21 คน



ภาพที่ 4.1 แผนที่แสดงการกระจายตัวของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร
จาก <http://www.gis.bmasmartschool.com/>

ซึ่งในการจัดการศึกษานั้น หากจะพิจารณาจากสายการบังคับบัญชาแล้วก็พบว่า โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ไม่ได้สังกัดหรือขึ้นตรงกับสำนักงานการศึกษาของกรุงเทพมหานครแต่จะสังกัดกับสำนักงานเขต สำนักงานศึกษาไม่ได้มีหน้าที่ในการสั่งการโดยตรงไปยังโรงเรียนในพื้นที่แต่จะสั่งการผ่านฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขต โดยหากจะพิจารณาจากอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของฝ่ายการศึกษา สำนักงานเขต ที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่ามีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายรวมทั้งการวางแผนด้านการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่ด้วย แต่จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามจะพบว่า แนวทางปฏิบัติและนโยบายต่าง ๆ ด้านการศึกษาโดยส่วนใหญ่จะเกิดจากสำนักงานการศึกษา ฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตยังไม่ได้มีบทบาทในเชิงนโยบายมากนัก นโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ เป็นโครงการที่สำนักงานศึกษากำหนดขึ้นและกระจายให้สำนักงานเขตดำเนินการ นอกจากนี้บทบาทในเรื่องส่งเสริมการจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพในสถานศึกษาการส่งเสริมการพิทักษ์สิทธิเด็กและเยาวชน การคุ้มครองสิทธิของนักเรียน ฝ่ายการศึกษาเองก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการหรือกำหนดนโยบายและแผนในส่วนนี้อย่างเป็นรูปธรรม จะเห็นได้จากชุดโครงการส่วนใหญ่ที่สำนักงานเขตดำเนินการนั้นยังเป็นชุดโครงการเดียวกับที่สำนักงานศึกษากระจายมาให้ดำเนินการ การกำหนดกลยุทธ์ แนวทาง หรือมาตรการต่าง ๆ ในแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานเขตโดยส่วนใหญ่จะไม่มีโครงการในด้านของการส่งเสริมสวัสดิการและการพิทักษ์สิทธิของเด็กนักเรียนถูกกำหนดไว้



ภาพที่ 4.2 พังโครงสร้างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จาก โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาและสำนักงานเขต

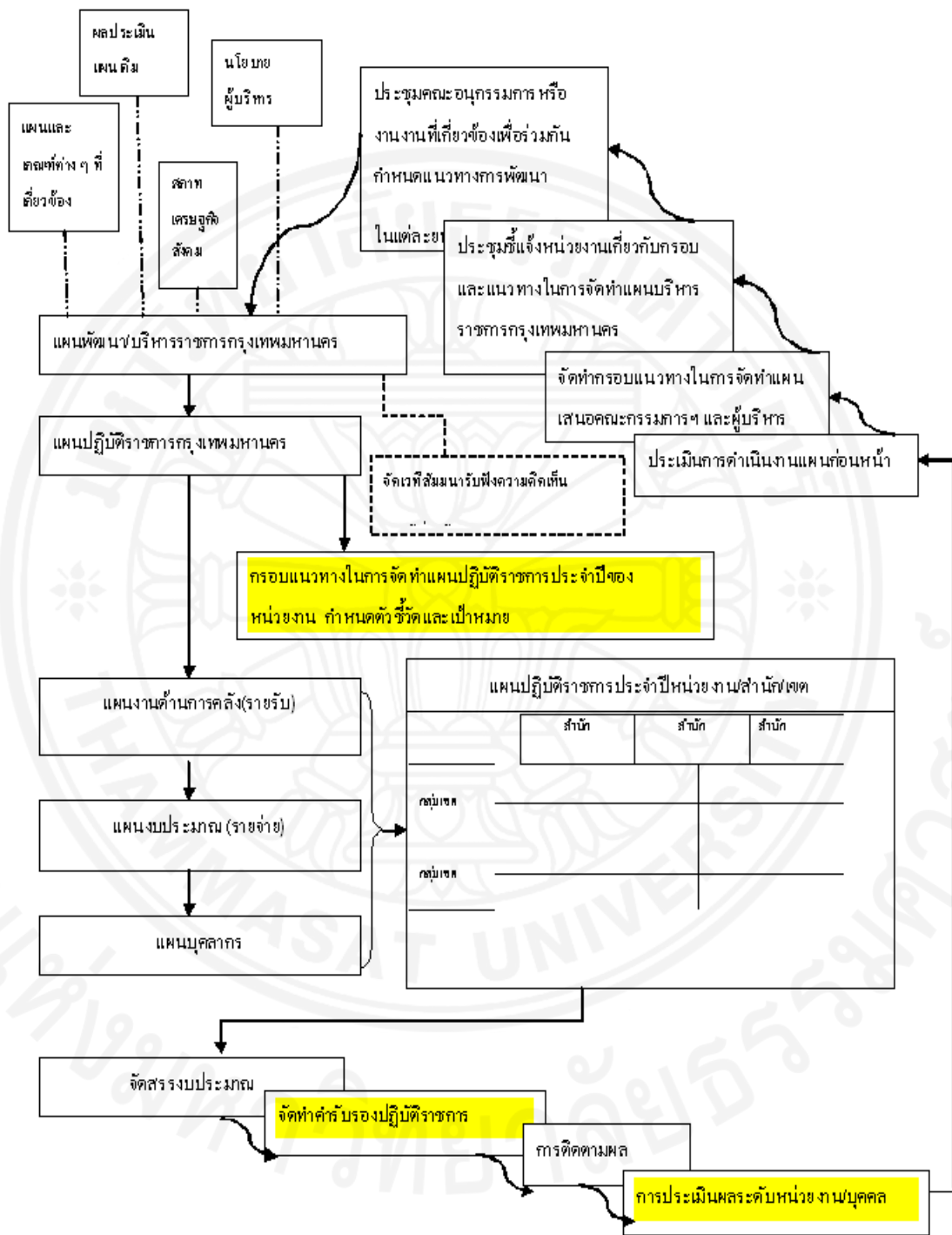
ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการบริหารจัดการแบบ Top Down ซึ่งในด้านหนึ่งมีผลทำให้สามารถควบคุมให้แนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานครให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นข้อจำกัดที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานและเป็นข้อจำกัดในการตอบสนองต่อความต้องการ ความจำเป็นของพื้นที่ รวมทั้งการ ขาดเสียเปรียบให้กับคนด้อยโอกาสด้วย ทั้งนี้ จากข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด กรุงเทพมหานคร ก็พบว่านอกจากสำนักงานการศึกษา สำนักงานเขต และโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครอื่น ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับเรื่องของการศึกษาเรียนรู้ ได้แก่ สำนักพัฒนาสังคม ซึ่งดำเนินการในด้านการฝึกอาชีพและจัดการศึกษาสายอาชีพและ สำนักวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว ซึ่งดำเนินการในส่วนของการเรียนรู้ตามอัธยาศัย ทั้งเรื่องของ ห้องสมุด ศูนย์เยาวชน และโรงเรียนกีฬา การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นส่วนที่รองรับ การจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเด็กที่ไม่สามารถเรียนในระบบได้หลังจาการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการเปิดโอกาสให้เด็กที่ขาดโอกาสในการเรียนรู้นอกห้องเรียนได้เสริมสร้างความรู้ด้านอื่น จึงถือว่าเป็นการเติมเต็มและสนับสนุนในส่วนที่การจัดการศึกษาในระบบไม่สามารถดำเนินการหรือ รองรับได้ จึงจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงการดำเนินงานและวางแผนและออกแบบการจัดการศึกษา ของเมืองร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสามารถช่วยเติมเต็มช่องว่างในการดำเนินงานได้

4.2 แผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

การวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษานั้นถือเป็นสิ่งสำคัญในการจัดการศึกษาของเมืองเพราะเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางในการดำเนินงานรวมทั้งเป็นกรอบในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่มีผลต่อการกำหนดกฎระเบียบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในด้านการศึกษาด้วย ซึ่งแผนที่ถือว่ามีค่าสำคัญและมีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครมากที่สุดได้แก่ แผนพัฒนาเมืองระยะกลาง เนื่องจากเป็นแผนที่กำหนดเป้าหมายทิศทางในการพัฒนาเมืองตลอดจนกลยุทธ์หรือแนวทางในการบรรลุเป้าหมายที่ครอบคลุมภารกิจในด้านต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการและมีการบูรณาการภารกิจด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครเข้ามาเพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละภารกิจมีความสอดคล้องกันและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ในที่สุด และยังเป็นแผนที่มีการกำหนดวิธีการดำเนินงานตามแผนอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นแผนที่มีความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาและการจัดการด้านศึกษาของเมืองเป็นอย่างยิ่ง

จากข้อมูลรายละเอียดของแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 12 ปี ระยะที่ 2 แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 20 ปี ระยะที่ 1 รวมถึงแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นนโยบายของผู้บริหารที่เป็นลายลักษณ์อักษร หากจะพิจารณาถึงกระบวนการในการได้มาและแนวทางการพัฒนา ทั้งระดับยุทธศาสตร์และระดับกลยุทธ์ของแผนดังกล่าวแล้วก็พบว่าที่มาของแนวทางการดำเนินงาน มาตรการ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด และเป้าหมายในการดำเนินงานในแผนนั้นๆ ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้บริหาร นักวิเคราะห์นโยบายและแผน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงาน ทั้งในรูปแบบของการประชุมสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) และการจัดจ้างที่ปรึกษา มาเป็นผู้ดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครโดยผ่านกระบวนการทั้งการประชุมหารือระหว่างหน่วยงาน การเจรจาต่อรองเป้าหมายของตัวชี้วัดในแผน

จึงอาจกล่าวได้ว่าแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นแผนและนโยบายที่ถูกคิดและกำหนดขึ้นจากภาครัฐเป็นหลัก ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมกระบวนการของการวางแผนและกำหนดนโยบายทั้งหมด ทั้งการระบุปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การกำหนดทางเลือกตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงาน แนวทางที่ถูกกำหนดขึ้นจึงมีลักษณะที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งในแง่ของเนื้อหาสาระของแผน และด้านโครงสร้างอำนาจในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และการจัดบริการทางการศึกษา



ภาพที่ 4.3 แสดงกระบวนการบริหารแผนและแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จาก สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร

ซึ่งจากการทบทวนแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1-6 และแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1-2 ผู้ศึกษาอาจสรุปแนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้ดังนี้ (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร 2552)

1. การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กที่อยู่ในวัยเรียน (อายุ 4-18 ปี) ได้รับการศึกษาจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งในปัจจุบันเป้าหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานคือ 12 ปี คือระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 เป็นอย่างน้อย รวมทั้งเร่งรัดการขยายปริมาณการศึกษาเพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียนจนจบหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น โดยในการขยายโอกาสทางการศึกษานั้น แนวทางหลักที่ดำเนินการคือ

- เพิ่มระดับของการศึกษาภาคบังคับให้สูงขึ้นจากเดิมเป็น 6 ปี เป็น 9 ปี และขยายการสนับสนุนการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เป็น 12 ปี ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 มาตรา 16 และมาตรา 17

- เร่งขยายปริมาณการศึกษาในระดับประถมศึกษา เพื่อให้เด็กทุกคนที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับได้เข้าเรียนจนจบหลักสูตรประถมศึกษา รวมทั้งเด็กในชุมชนแออัดเด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง และขยายโอกาสในการศึกษาแก่เด็กเล็กที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา อื่น ๆ ให้ได้รับการศึกษาทั้งในระดับก่อนภาคบังคับและการศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง

- เปิดดำเนินการสอนชั้นเด็กเล็กระดับก่อนประถมศึกษาให้ครบ ทุกโรงเรียน โรงเรียนละไม่น้อยกว่า 2 ห้องเรียน และเปิดสอนชั้นเด็กเล็กในวัดเป็นชั้นเรียนพิเศษของโรงเรียนประถมศึกษา

ทั้งนี้ มาตรการหรือแนวทางที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเพื่อการขยายโอกาสทางการศึกษานั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และสอดคล้องกับนโยบายการศึกษาระดับชาติในแต่ละช่วง รวมทั้งสอดคล้องกับระดับความรู้ขั้นต่ำที่ตลาดแรงงานต้องการในแต่ละช่วง โดยแต่เดิมการศึกษาภาคบังคับถูกกำหนดไว้ที่ 6 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปี โดยในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโรงเรียนที่ขยายการจัดการศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 97 โรงเรียน และขยายการจัดการศึกษาถึงระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 8 โรงเรียน โดยข้อมูลจากสถิติจำนวนนักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 ของสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครมีสถิติเด็กนักเรียนที่เรียนอยู่ในระดับมัธยมศึกษา 36,674 คน มัธยมศึกษาตอนต้น 34,026 คน มัธยมศึกษาตอนปลาย 2,648 คน

จากข้อมูลดังกล่าวที่ยกมานี้หากจะพิจารณาจำนวนเด็กวัยเรียนที่เข้าเรียนโรงเรียนของกรุงเทพมหานครแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นส่วนสำคัญที่จะรองรับเด็กวัยเรียนของเมืองเข้าสู่ระบบการศึกษาและกำหนดอนาคตของเด็กและเยาวชนของเมืองและในแง่ของการเข้าถึงการศึกษาหากพิจารณาจากสัดส่วนของเด็กวัยเรียนกรุงเทพมหานครที่เข้าไม่ถึงระบบการศึกษาที่มีเพียงร้อยละ 0.8 แล้วก็อาจกล่าวได้ว่า เด็กวัยเรียนของกรุงเทพมหานครได้เข้าถึงระบบการศึกษาของกรุงเทพมหานครอย่างทั่วถึง ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากนโยบายของกรุงเทพมหานครแล้ว โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครได้รับเด็กที่เข้ามาสมัครเรียนกับทางกรุงเทพมหานครร้อยละ 100 รวมทั้งการรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายและเด็กที่ขาดหลักฐานทางทะเบียนราษฎร รวมทั้งเด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครแล้วก็ถือได้ว่านโยบายในด้านการขยายโอกาสทางการศึกษาเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษานั้น กรุงเทพมหานครได้เปิดโอกาสให้เด็กวัยเรียนทุกคนของกรุงเทพมหานครได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคกัน จึงถือว่าเป็นนโยบายหนึ่งที่สื่อถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางการศึกษาโดยเฉพาะในด้านการเข้าถึงการศึกษาที่ทำให้เด็กวัยเรียนของเมืองกรุงเทพฯ ได้เข้าเรียนในระบบในสัดส่วนที่สูงขึ้น

ส่วนการขยายโอกาสทางการศึกษา โดยการสนับสนุนการศึกษาต่อของเด็กนักเรียนนั้น หากเปรียบเทียบจำนวนของเด็กนักเรียนในแต่ละระดับชั้นแล้วก็จะเห็นว่ามีเด็กจำนวนหนึ่งที่ต้องถูกกีดกันออกจากการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นกับกรุงเทพมหานคร โดยเด็กที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา จำนวน 25,371 คน ที่ไม่ได้รับการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นของกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 67.51 และผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจำนวน 9,487 คน จะไม่ได้เข้าถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปลายของกรุงเทพมหานคร คิดเป็นร้อยละ 89.28 ดังนั้น เด็กที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาที่กรุงเทพมหานครจึงต้องแข่งขันเพื่อสอบเข้าโรงเรียนในสังกัดอื่น แต่เมื่อพิจารณาจากมาตรการและนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนที่สนับสนุนนโยบายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กนักเรียน โดยจะเห็นว่าไม่ได้มีการกำหนดมาตรการและนโยบายในการสนับสนุนการเรียนต่อของเด็กนักเรียน หรือมาตรการที่สร้างให้เกิดความยุติธรรมในด้านโอกาสในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งนโยบายหรือมาตรการที่เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมการแนะแนวและให้คำปรึกษาก็ยังไม่ถูกให้ความสำคัญโดยเฉพาะการให้คำแนะนำปรึกษาในด้านการศึกษาและศึกษาต่อแก่เด็กนักเรียนนั้น ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในด้านการขยายโอกาสทางการศึกษาดังกล่าว (แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556-2560 : 2556) โดยกิจกรรมส่งเสริมการเรียนต่อของเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาซึ่งกรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่มีสองเรื่องด้วยกัน ได้แก่ การจัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษา การจัดทบทวนวิชาเพื่อเตรียมตัวสอบเข้าเรียนต่อ ส่วนในแง่ของการจัดเตรียมสถานศึกษาเพื่อรองรับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นในลักษณะของโรงเรียนขยายโอกาส จากคำบอกเล่าของ

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และสังคม ที่รับผิดชอบในการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งให้ข้อมูลกับผู้ศึกษาว่านโยบายเรื่องการเพิ่มโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษานั้น ถูกระงับการดำเนินการ เนื่องจากผู้บริหารมีนโยบาย “คุมกำเนิดโรงเรียน” โดยพื้นที่ใดที่มีโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) อยู่ในพื้นที่ ก็ให้งดการจัดตั้งโรงเรียนขยายโอกาสของกรุงเทพมหานคร ให้นักเรียนเรียนต่อที่โรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของภาครัฐมีความคุ้มค่า (จันทร์พิมพ์ กิตติสมบูรณ์สุข, สัมภาษณ์, 22 เม.ย. 2557) จากข้อมูลนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าให้ความสำคัญกับเรื่องของการทำให้เด็กได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นเท่านั้น นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการเลือก ในด้านการศึกษาของเด็กมากนัก

2. การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดการเรียนร่วมระหว่างเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายกับเด็กปกติ การรับเด็กที่บกพร่องทางสติปัญญาและเด็กพิการที่สามารถเรียนได้ให้เข้าเรียนในชั้นปกติ โดยจากข้อมูลของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร ในปีการศึกษา 2556 กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในสังกัดที่เป็นโรงเรียนที่จัดการศึกษาพิเศษ (เรียนร่วม) จำนวน 108 โรงเรียน มีนักเรียนที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญารวม 2,809 คน ได้เข้ามาเรียนคิดเป็นร้อยละ 0.89 ของนักเรียนทั้งหมดโดยแยกเป็น ระดับอนุบาล 106 คน ระดับประถมศึกษา 2,225 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 197 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 31 คน และแบบแยกห้องเรียนพิเศษจำนวน 194 คน ซึ่งในการจัดการเรียนการสอนให้กับเด็กพิเศษนั้น กรุงเทพมหานคร ได้มีการปรับปรุงห้องเรียน วัสดุอุปกรณ์ให้เหมาะสมกับเด็ก ช่วยเหลือและสนับสนุนให้เด็กกลุ่มนี้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่ต่างจากที่จัดให้กับเด็กปกติ นอกจากนี้กรุงเทพมหานคร ยังได้กำหนดให้มีห้องเรียนพิเศษเพื่อเสริมสร้างพัฒนาการและฝึกฝนทักษะต่าง ๆ ให้กับเด็กกลุ่มนี้ รวมทั้งในแง่ของการดูแลเอาใจใส่พฤติกรรมและสภาพจิตใจของเด็กนั้น กรุงเทพมหานครยังได้นำการให้คำปรึกษาทางจิตวิทยาเข้ามาช่วย โดยจัดให้มีนักจิตวิทยาเข้ามาประจำเพื่อให้การปรึกษาและดูแลสภาพจิตใจของเด็กกลุ่มนี้ รวมทั้งให้คำปรึกษาในการดูแลเด็กพิเศษ นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาครูผู้สอนของโรงเรียนให้ได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ เพื่อให้สามารถใช้รูปแบบการจัดการเรียนการสอนที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพหรือลักษณะของความบกพร่องของร่างกายและสติปัญญาของผู้เรียน

แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้เด็กพิเศษ ได้มีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาลดลง เด็กพิเศษยังคงต้องเผชิญกับความไม่ยุติธรรมและเหลื่อมล้ำ โดยจากข้อมูลการสำรวจจำนวนนักเรียน ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่เปิดการจัดการศึกษาพิเศษ (เรียนร่วม) ปีการศึกษา 2556 ของสำนักงานการศึกษา พบว่ามีเด็กพิการที่จะจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 438 คน แต่มีเด็กที่เรียนในระดับ มัธยมศึกษาปีที่ 1 จำนวน 86 คนและเด็กที่จะจบการศึกษาในระดับมัธยมต้น 60 คน แต่มีเด็กที่ศึกษา ในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 4 จำนวน 10 คน สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าอัตราการรองรับการเรียนต่อ ของเด็กกลุ่มเด็กพิเศษไม่เพียงพอและยิ่งระดับการศึกษาสูงขึ้นจำนวนเด็กพิการที่เข้ามาเรียนร่วมก็ยิ่งลดลง และมีเด็กส่วนหนึ่งที่ต้องหลุดออกไปจากการได้เข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจาก นโยบายรวมทั้งกลยุทธ์และโครงการต่างๆ ในแผนด้านการศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้มีมาตรการรองรับหรือสนับสนุนการเรียนต่อของเด็กพิเศษเป็นการเฉพาะ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุน ให้เด็กกลุ่มเด็กพิเศษได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นอย่างเท่าเทียมกับเด็กปกติ

3) การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาให้กับเด็กวัยเรียน ผ่านการ ให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี โดยให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา 21 รายการ ซึ่งนอกจากจะรวมถึงค่าใช้จ่ายในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเรียนการสอนโดยตรงอันได้แก่ ค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน ค่ากิจกรรมพัฒนาผู้เรียนแล้วและค่าเทอมแล้ว ยังครอบคลุมไปถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ทั้งเรื่องของ ค่าเสื้อผ้า ค่าอาหารเช้า ค่าอาหารเสริม ด้วย

โดยจากข้อมูลการดำเนินงานโครงการดังกล่าวประจำปีงบประมาณ 2551 นักเรียนในแต่ละระดับจะได้รับค่าใช้จ่ายดังนี้ เด็กที่เรียนในระดับอนุบาลจะได้รับเงินสนับสนุน การศึกษา คนละ 6,996 บาทต่อปี นักเรียนประถมศึกษา คนละ 7,029 บาทต่อปี และนักเรียน ชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น คนละ 6,966 บาทต่อปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับจำนวน 5,116 บาทต่อปี นอกจากนี้ยังได้มีการ ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการสงเคราะห์ ทั้งด้านอุปกรณ์การเรียน การจัดหาทุนการศึกษา บริการด้านสุขภาพ ตลอดจนการสนับสนุนนักเรียนที่จบการศึกษาภาคบังคับและผู้ปกครองเห็นความสำคัญของการเรียนให้ได้รับทุนเพื่อเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เป็นความช่วยเหลือที่จัดให้กับเด็กวัยเรียนที่ครอบคลุมเด็กทุกกลุ่ม ทั้งเด็กวัยเรียนทั่วไป เด็กที่มีฐานะ ทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี เด็กต่างด้าว เด็กพิเศษ เพื่อให้เด็กเหล่านั้นได้รับโอกาสทางการศึกษาและมีศักยภาพที่จะเข้าถึงระบบการศึกษาภาคบังคับโดยทั่วถึง

ซึ่งการที่กรุงเทพมหานครได้จัดให้มีการให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาก็เพื่อให้เป็นมาตรการที่เข้าไปช่วยลดต้นทุนด้านการศึกษาซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก โดยเฉพาะในพื้นที่เมืองซึ่งมีค่าครองชีพสูงและมีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงกว่าที่อื่น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่มีลักษณะตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะดังกล่าวของเมือง ซึ่งถึงแม้ว่าจะไม่สามารถลดช่องว่างในด้านผลประโยชน์และโอกาสทางด้านการศึกษาได้เนื่องจากนโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้กับเด็กวัยเรียนทุกคนทำให้เด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีจะได้รับประโยชน์จากการช่วยเหลือและสนับสนุนในส่วนนี้ด้วย แต่ก็มีผลทำให้เด็กวัยเรียนทุกคนได้รับบริการและผลประโยชน์ด้านการศึกษาเท่า ๆ กันอย่างทั่วถึง ที่อย่างน้อยก็ทำให้เด็กวัยเรียนได้เข้ามาสู่ระบบการศึกษาอย่างถ้วนหน้า ดังที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประตู่ธรรมวิปิตย์กล่าวว่า “อย่างน้อยก็ได้มีโอกาสได้เรียน” (ณัฐวิ วิจิธรรม,สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2556) อันเป็นการขยายฐานของผู้ที่เข้าถึงหรือได้รับบริการทางการศึกษา และเป็นการปลดเงื่อนไขที่จะเข้ามาขัดขวางหรือสร้างความแตกต่างในการเข้าถึงการศึกษาและทำให้เด็กมีความพร้อมในการเรียนรู้ และถือว่าเป็นนโยบายที่ทำให้เด็กในวัยเรียนมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาโดยจะเห็นได้จากสถิติด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร (สถิติกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2555) ที่กรุงเทพมหานคร มีเด็กวัยเรียน (อายุ 4-18 ปี) ทั้งสิ้น 1,100,449 คน และจากข้อมูลจำนวนและสัดส่วนของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบโรงเรียนในสถานศึกษารัฐบาลและเอกชน จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา ในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคประจำปีการศึกษา 2555 ของกระทรวงศึกษาธิการพบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีเด็กวัยเรียนที่ได้เข้ารับการศึกษาระดับชั้นพื้นฐานจำนวน 1,091,673 คน มีเด็กวัยเรียนที่เข้าไม่ถึงการศึกษาชั้นพื้นฐาน 8,876 คน คิดเป็นร้อยละ 0.8

แต่อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาในรายละเอียดของนโยบายแล้วก็พบว่า ยังไม่ได้มีลักษณะที่ให้การสนับสนุนเป็นพิเศษแก่กลุ่มคนที่เสียเปรียบทางสังคมเพื่อ “ชดเชย” และตอบสนองความจำเป็นให้กับกลุ่มคนเหล่านั้น ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

3. การส่งเสริมการเรียนรู้ต่อโดยสนับสนุนการจัดการศึกษาสายอาชีพและการศึกษานอกระบบแก่ผู้จบการศึกษาภาคบังคับและผู้ด้อยโอกาสอื่น ให้ได้รับการฝึกฝนวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในชุมชน การเพิ่มบทบาทด้านการศึกษาของสายอาชีพและด้านอาชีวศึกษาโดยยกระดับโรงเรียนฝึกอาชีพของกรุงเทพมหานครจำนวน 10 แห่ง ให้เป็นวิทยาลัยอาชีวศึกษาที่เปิดสอนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) เพื่อขยายบทบาทการจัดการศึกษาวิชาชีพในระยะยาว รวมทั้งมุ่งส่งเสริมเอกชนและสถานประกอบการเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษา และฝึกอบรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และผลักดันและสนับสนุนให้เด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับเข้าศึกษาต่อในสายอาชีพ รวมทั้งขยายการจัดการเรียนการสอนในสายอาชีวดังกล่าวเพื่อรองรับจำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น โดยยกระดับโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานคร ซึ่งนโยบายในการส่งเสริมการเรียนรู้ในสายอาชีพนี้

โดยหลักการต้องการที่จะส่งเสริมให้เด็กที่ต้องการเรียนต่อและไม่สามารถสอบแข่งขันเรียนต่อในสายสามัญ ได้มีสถานที่รองรับการเรียนต่อ และเพื่อเปิดโอกาสให้เด็กที่เรียนต่อในสายอาชีพสามารถที่จะมีโอกาสในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ได้โดยเร็ว ซึ่งนอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงฐานคิดในการสนับสนุนช่วยเหลือเพิ่มทางเลือกในด้านการศึกษาของเด็กนักเรียนแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของการศึกษาที่มุ่งเน้นตอบสนองต่อตลาดแรงงานในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการผลิตกำลังแรงงานป้อนให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอีกด้วย อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวยังคงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการลดเงื่อนไขที่เข้ามาเป็นข้อจำกัดในการเลือกทางเลือกในการเรียนต่อ ในระดับที่สูงขึ้นทั้งในแง่ของการสอบแข่งขันเรียนต่อและการให้คำปรึกษาในการเลือกสายการเรียนและสถานที่เรียน ซึ่งโดยตัวนโยบายแล้ว ยังไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้เด็กมีโอกาสในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างเสมอภาคกัน

นอกจากนี้ หากมองในแง่ของผลดีหรือผลเสียของนโยบายดังกล่าวแล้วก็พบว่า นโยบายดังกล่าวนี้ทำให้เด็กที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเรียนในสายสามัญและเรียนต่อในระดับอุดมศึกษามีทางเลือกในการเรียนและสามารถจบออกมาและประกอบอาชีพสร้างรายได้ให้กับตัวเองได้ เพราะการเรียนในสายอาชีพ จะเน้นการเรียนในองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับวิชาชีพด้านต่างๆ รวมทั้งมีการฝึกปฏิบัติทักษะวิชาชีพเฉพาะด้าน ซึ่งทำให้เด็กนักเรียนที่เรียนในสายอาชีพมีความพร้อมในการไปประกอบอาชีพ และได้รับการยอมรับในการเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เร็ว แต่อย่างไรก็ตามการที่เด็กต้องไปเรียนในสายอาชีพก็ทำให้เด็กเสียโอกาสในการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาหรือศึกษาได้ช้ากว่าเพราะโดยส่วนใหญ่เมื่อจบการศึกษาแล้วก็ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน โอกาสที่จะสอบเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยก็จะเป็นไปได้ได้น้อยเพราะการจะสอบเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษานั้น จะอิงอยู่กับการวัดความรู้ในวิชาของสายสามัญ เด็กที่เรียนในสายอาชีพจึงเสียเปรียบทั้งในแง่ของการไม่ได้เรียนในระดับอุดมศึกษา หรือเรียนได้ช้ากว่า ซึ่งการที่ไม่มีโอกาสในการเรียนในระดับอุดมศึกษานั้น มีผลต่อการเพิ่มรายได้ของเขาในอนาคต เพราะรายได้ของผู้ที่จบอุดมศึกษาจะมากกว่า และถึงแม้จะได้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษาในภายหลังก็พบว่ายังกังเสียเปรียบเพราะเข้าสู่งานด้วยตำแหน่งและระดับรายได้ที่ต่ำกว่า ทำให้ความก้าวหน้าและระดับของรายได้ที่ต่ำกว่าก็ทำให้มีรายได้หรือการเพิ่มรายได้เป็นไปได้อีกช้ากว่า

4. การพัฒนาคุณภาพการศึกษา กรุงเทพมหานครได้มีนโยบายในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด มุ่งยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนให้มีมาตรฐานและใกล้เคียงกับโรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพการศึกษา โดยได้มีการดำเนินการ ทั้งการประกันคุณภาพ การพัฒนาวิธีการและหลักสูตรการเรียนการสอน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอนตลอดจนการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา การจัดตั้งและพัฒนา ศูนย์วิชาการทั้งระดับเขตและระดับกลุ่มโรงเรียน ให้ดำเนินงานด้านวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพ นำเอานวัตกรรมและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาสนับสนุนการจัดการศึกษา จัดให้มีการสอนซ่อมเสริม เพื่อพัฒนาสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กนักเรียน การเข้าสู่ระบบประกันคุณภาพการศึกษา

การจัดให้มีการประเมินมาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาตามโครงการ Smart School คือ รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการด้วยการนำเทคโนโลยีการจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมเข้ามาใช้ นอกจากนี้ยังเน้นการพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญในการจัดการเรียนการสอนและมีความรู้ทางวิชาการเพิ่มขึ้น โดยจัดการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นวิชาทักษะขั้นพื้นฐาน (ภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์) เพื่อการสอนด้านสิ่งแวดล้อม พลศึกษา ดนตรี ศิลปะ จัดกิจกรรมการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหลักสูตร ส่งเสริมให้นักเรียนรักการอ่าน และเป็นผู้แสวงหาความรู้โดยนำ E- Library มาใช้ในการพัฒนาห้องสมุดโรงเรียนประถมศึกษาของกรุงเทพมหานคร ส่งเสริมให้โรงเรียนจัดการศึกษาที่หลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการรวมทั้งพัฒนาศูนย์วิชาการเขตและกลุ่มโรงเรียนให้ดำเนินการด้านวิชาการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้เกิดความก้าวหน้าทางผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และด้านลักษณะนิสัยไปพร้อม ๆ กัน ส่งเสริมการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีต่าง ๆ มาช่วยสนับสนุนในการผลิตเอกสารวิชาการ ปรับปรุงการเรียนการสอน จัดให้มีการสอนซ่อมเสริมและมีการประเมินผลทางการเรียนเพื่อพัฒนาการสอนทุกปี โดยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพครูให้มีความรู้ความสามารถ และสามารถนำทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ และเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการศึกษาได้อย่างเหมาะสม มีการนิเทศภายในเพื่อให้ครูมีความรู้และเจตคติที่ดีต่องานในหน้าที่ การกำหนดมาตรการในการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่อาชีพครู ให้สามารถจัดกิจกรรมการเรียนการสอนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียนให้สูงขึ้น และพัฒนาโรงเรียนให้มีคุณภาพตามมาตรฐานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) โดยมีเป้าหมายให้สถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้รับการรับรองคุณภาพครบร้อยละ 100 นโยบายดังกล่าวที่ยกมานี้มีลักษณะที่เน้นไปที่การยกระดับการศึกษาในภาพรวมของนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการยกระดับการศึกษาของนักเรียนเป็นรายบุคคล ดังนั้น โดยตัวนโยบายแล้วจึงไม่มีลักษณะเป็นการชดเชยความเสียเปรียบ จึงยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เด็กได้รับการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้และไม่สามารถลดช่องว่างความแตกต่างในเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้

จากข้อมูลนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่ได้กล่าวถึงข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเพื่อที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาและสร้างให้เกิดความเป็นธรรมให้เด็กนักเรียนในสังกัดได้รับบริการด้านการศึกษาที่มีคุณภาพใกล้เคียงกัน นักเรียนได้รับการพัฒนาระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน แต่อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาจากมาตรการหรือแนวทางดำเนินงานต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครกำหนดไว้ในแผนและนโยบายด้านการศึกษาแล้ว ก็ จะเห็นว่า การพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนาหลักสูตรและ

การพัฒนากระบวนการเรียนการสอน รวมทั้งการประเมินผลนั้น ยังคงอิงอยู่กับหลักสูตรแกนกลาง เป็นแนวทางหลัก และครูยังเป็นผู้ที่มีอิทธิพลและเป็นศูนย์กลางในกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งทำให้การจัดการศึกษามีแนวโน้มที่จะไม่ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของผู้เรียน ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายหรือการวางแผน รวมทั้งการจัดการศึกษาที่อิงกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเป็นหลักไม่ได้บริหารจัดการโดยใช้ลักษณะพื้นที่เป็นฐานในการ กำหนดนโยบายหรือวางแผนการด้านการศึกษาให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับ ความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่

5. การจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน เป็นการจัดกิจกรรมเสริมสร้างการเรียนรู้ ทั้งการทักษะศึกษา การจัดนิทรรศการ ฯลฯ รวมถึงการจัดให้มีการสอนภาษาต่างประเทศทั้งภาษาอังกฤษ และภาษาที่ 3 เพื่อให้เด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้มีโอกาสเรียนรู้และสัมผัสประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ เปิดโลกทัศน์และพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ของตนเองให้เพิ่มขึ้นและสามารถแข่งขันกับเด็กคนอื่นได้ โดยกิจกรรมหลัก ๆ ที่ดำเนินการได้แก่

(1) ส่งเสริมให้เด็กนักเรียน เรียนรู้ภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการสื่อสาร ในชีวิตประจำวัน โดยจัดให้ทุกโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษตามหลักสูตร และการเพิ่มการสอนภาษาอังกฤษ ที่เน้นการสื่อสารโดยครูชาวต่างชาติให้แก่เด็กนักเรียน ตั้งแต่ชั้นอนุบาลจนถึงชั้นเรียนสูงสุดของแต่ละโรงเรียน ผ่านโครงการเรียนฟรี เรียนดี อย่่างมีคุณภาพ นอกจากนี้ ยังมีจัดการเรียนการสอนในภาษาอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่น ภาษาจีน อาหรับ สเปน ฯลฯ

(2) การส่งเสริมการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม โรงเรียนกรุงเทพมหานคร ทุกโรงเรียนจะได้รับการติดตั้งอุปกรณ์รับสัญญาณ ดาวเทียมเพื่อรับชมรายการของสถานีวิทยุ การศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียมวังไกลกังวล อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์ โดยคาดหวังว่าจะทำให้นักเรียน สามารถเรียนรู้เนื้อหาสาระต่าง ๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้สามารถเรียนรู้ได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) การขยายการเข้าถึงระบบการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น โครงการ พัฒนาระบบอินเทอร์เน็ต และระบบ WIFI ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยการติดตั้งระบบ WIFI ทุกโรงเรียน พร้อมพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ตและระบบ WIFI ให้ได้มาตรฐานและเพียงพอต่อการใช้งาน การจัดบริการห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ โดยได้พัฒนาและส่งเสริมห้องสมุดโรงเรียนจากปัจจุบันที่เป็นเพียง ห้องสมุดธรรมดาให้เป็นห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ และสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายระบบห้องสมุด อิเล็กทรอนิกส์ของทุกโรงเรียนเข้าด้วยกัน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน พร้อมสร้างเครือข่ายห้องสมุด ขนาดใหญ่และมีแหล่งข้อมูลที่เข้าถึงง่าย

6. การพัฒนาการบริหารการศึกษาทั้งในแง่ของการปรับโครงสร้างการจัดการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษาของ กรุงเทพมหานครมากขึ้น ตลอดจนการกระจายอำนาจและให้อิสระกับโรงเรียนในการจัดการศึกษา และพัฒนาหลักสูตรของตนเองในรูปของการกำหนดหลักสูตรท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดสรรงบประมาณ ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้กับโรงเรียนและสำนักงานเขตโดยตรงเพื่อให้มีอิสระในการจัดสรรทรัพยากร ให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ รวมถึงการกระจายทรัพยากรที่จำเป็นพื้นฐานให้ทั่วถึงทัดเทียมกัน โดยจากโครงสร้างการจัดการศึกษาที่กรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่ในปัจจุบันพบว่าส่วนที่เปิดโอกาส ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานคร คือ ส่วนของ คณะกรรมการสถานศึกษาและส่วนของคณะกรรมการภาคีสี่ฝ่ายที่ประกอบด้วยครู ผู้ปกครอง นักเรียน และผู้บริหารโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

7. การเปิดโอกาสให้เด็กต่างสัญชาติหรือเด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครได้เปิดโอกาสให้เด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยมีโอกาสรับการศึกษา กับ โรงเรียนของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียน ในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษา แก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) และได้รับเด็กที่เป็นเด็กต่างด้าว เข้ามาเรียนในโรงเรียนด้วย ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สถานศึกษารับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย นอกจากนี้ในการรับเด็กนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษานั้น ได้มีระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดแนวทางในการเรียกเอกสารในการรับเด็กเข้าเรียนไว้ว่า “การรับนักเรียนนักศึกษาในกรณีที่ ไม่เคยเข้าเรียนในสถานศึกษามาก่อน ให้สถานศึกษาเรียกหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามลำดับ เพื่อนำมาลงหลักฐานทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

(๑) สูติบัตร

(๒) กรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (๑) ให้เรียกหนังสือรับรองการเกิด บัตรประจำตัว ประชาชนสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน หรือหลักฐานที่ทางราชการจัดทำขึ้นในลักษณะเดียวกัน

(๓) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (๑) หรือ (๒) ให้เรียกหลักฐานที่ทางราชการ ออกให้ หรือเอกสารตามที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้ใช้ได้

(๔) ในกรณีที่ไม่มีหลักฐานตาม (๑)(๒) และ (๓) ให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือองค์กร เอกชนทำบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐานที่จะนำมาลงหลักฐาน ทางการศึกษา

(๕) ในกรณีที่ไม่มีบุคคลหรือองค์กรเอกชนตาม (๔) ให้ชักถามประวัติบุคคลผู้มา สมัครเรียนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำลงรายการบันทึกแจ้งประวัติบุคคลตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้เป็นหลักฐาน

ทั้งนี้ ในสมัยของผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดปัจจุบันที่นำโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) นั้น ได้มีการกำหนดนโยบายการบริหารเมืองกรุงเทพฯ ไว้ในแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2556-2560 ซึ่งส่วนของนโยบายด้านการศึกษา นั้น ได้กำหนดไว้ในนโยบายมหานครแห่งการเรียนรู้ โดยมีเป้าหมายที่ต้องการให้นักเรียนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี 21 รายการ เพื่อให้ “อิมท็อง สมองดี มีวินัย โตไปไม่โกง มีทักษะภาษาอังกฤษแข็งแรง พร้อมรับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” โดยการช่วยเหลือตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี รวมทั้งได้เพิ่มรายการค่าใช้จ่ายที่ให้การสนับสนุน จาก 20 รายการ ให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา 21 รายการ โดยในแต่ละภาคเรียนเด็กนักเรียนจะได้รับการสนับสนุนเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ดังนี้

1. ค่าวัสดุ สื่อการเรียนการสอน
2. ค่าวัสดุการศึกษา
3. หนังสือห้องสมุด
4. ค่าแบบฝึกหัด
5. ค่าพาหนะบริการสุขภาพ
6. วัสดุอุปกรณ์กีฬา
7. ค่าเวชภัณฑ์
8. ค่าเครื่องหมายลูกเสือ
9. ค่าแบบเรียน/ค่าแบบเรียนเตรียมพร้อมอนุบาล
10. ค่าอาหารเช้า
11. ค่าอาหารเสริม (นม) 230 วัน
12. ค่าอาหารกลางวัน (คนละ 20 บาท ใน 200 วัน)
13. ค่าเครื่องแบบนักเรียนคนละ 2 ชุด
14. อุปกรณ์เครื่องใช้ส่วนตัว
15. ค่าชุดลูกเสือ/เนตรนารี/ยุวกาชาด/ชุดนอน/ชุดพละ
16. ค่าจ้างครูสอนภาษาต่างประเทศ
17. ค่าประกันอุบัติเหตุ
18. ค่าวัสดุการเรียนคอมพิวเตอร์
19. ค่าอุปกรณ์เครื่องเขียน
20. ค่าหนังสือเสริมหนังสืออ่านประกอบ
21. กิจกรรมพัฒนาผู้เรียน

นอกจากนี้ยังได้มีนโยบายที่จะดำเนินการในส่วนของการจัดกวดวิชาให้นักเรียนชั้น ม. 3 และ ม.6 ครอบคลุมโรงเรียน โดยสถาบันกวดวิชาชื่อดัง ดำเนินการเพื่อให้มีรถรับ - ส่ง นักเรียน โรงเรียนกรุงเทพมหานครในพื้นที่ที่เดินทางไม่สะดวก ฟรี จัดให้มีบริการหมวกกันน็อคสำหรับนักเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร ส่งเสริมศักยภาพของมหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ในการผลิตบัณฑิต สอนหลักสูตรต่อเนื่องและร่วมมือกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ ส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัย นอกห้องเรียน เปิดห้องสมุดเพื่อการเรียนรู้มิติใหม่ เพิ่มจำนวนบ้านหนังสือ และศูนย์เยาวชนมิติใหม่ ส่งเสริมการอ่าน ติดตั้ง ฟรี Hi Speed Wi-Fi 4 Mb 5,000 จุด เน้นที่โรงเรียน ห้องสมุด สวนสาธารณะ และสถานที่อื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร และเพิ่มโรงเรียนรองรับนักเรียนความสามารถพิเศษ รวมถึงเด็กออทิสติก อีก 100 โรงเรียน โดยได้กำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักดังนี้

ตารางที่ 4.1

นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก	โครงการ
พัฒนาคุณภาพ การเรียนรู้เพื่อพัฒนา คุณภาพชีวิต	1. โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ให้การสนับสนุนอาหารเข้าสำหรับ นักเรียนร้อยละ 100	โครงการเด็กยิ้ม อิ่มท้อง
	2. นักเรียนในสังกัด กทม. จำนวน 438 โรงเรียน ได้รับสนับสนุน สิ่งเสริมความพร้อมในการเรียนรู้ ตามรายการที่กำหนด 20 รายการ	โครงการเรียนฟรี เรียนดี อย่างมี คุณภาพ
	3. นักเรียนโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานคร จำนวน 438 โรงเรียน ได้รับการพัฒนาแนวคิด ปฏิเสธการคอร์รัปชัน	โครงการโรงเรียนสีขาว (Anti-Corruption)

ตารางที่ 4.1

นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) (ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก	โครงการ
	4. ลูกเสือ เนตรนารี และยุวกาชาด จำนวน 800,000 คน ร่วมกันทำความดีต่อตนเอง ครอบครัว โรงเรียน ชุมชน สังคม	โครงการ 100 ความดี
พัฒนาคุณภาพการเรียนรู้เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต	5. โรงเรียนสังกัด กทม. จัดสอนด้านภาษาอังกฤษจำนวน 85 โรงเรียน	โครงการโรงเรียนสองภาษา
	6. นักเรียนโรงเรียนสังกัด กทม. ได้รับการพัฒนาด้านภาษามาลายู (นักร้อง) จำนวน 40 คน	โครงการนำร่องสอนภาษามาลายู เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน
	7. โรงเรียนในสังกัด กทม. จัดการเรียนการสอนอิสลามศึกษา	โครงการอิสลามศึกษา
	8. นักเรียนในโรงเรียนสังกัด กทม. ที่ผ่านการฝึกอบรมค่ายเยาวชนนานาชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน จำนวน 500 คน	โครงการค่ายเยาวชนนานาชาติ (ASEAN Youth Camp)
	9. นักเรียนโรงเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานคร ได้ร่วมโครงการเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อระดับการศึกษาที่สูงขึ้นระดับ ม.3 จำนวน 3,482 คน และ ม.6 จำนวน 636 คน	โครงการเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของนักเรียนโรงเรียนในสังกัด กทม.
	10. นักเรียนได้รับการสนับสนุนหมวดกันน็อค หมวดนิรภัย จาก กทม.	จัดหาหมวดกันน็อคสำหรับนักเรียนโรงเรียน กทม. ที่ผู้ปกครองใช้รถจักรยานยนต์เป็นพาหนะรับ – ส่ง บุตรหลาน

ตารางที่ 4.1

นโยบายด้านการศึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร(ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร) (ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก	โครงการ
	11. หลักสูตรที่กรุงเทพมหานครร่วมมือกับมหาวิทยาลัยชั้นนำในต่างประเทศ มีจำนวน 3 หลักสูตร/สาขา	1. โครงการพัฒนาหลักสูตรหลังปริญญาให้ได้มาตรฐาน 2. โครงการจัดทำหลักสูตรในสถาบันพัฒนาเมือง ปริญญาโท

นโยบายดังกล่าวมาข้างต้นถือเป็นนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการด้านการศึกษาที่ถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายการเมือง ส่วนแนวทางในการพัฒนากรุงเทพมหานครอีกประการหนึ่ง ได้แก่ กลยุทธ์ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นแนวทางและมาตรการในการพัฒนาและจัดการด้านการศึกษาที่ถูกกำหนดขึ้นจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหลัก และแผนที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มากที่สุด ได้แก่แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นแผนระยะกลาง โดยแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะกลาง ฉบับปัจจุบันคือ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2557-2560) ซึ่งกำหนดแนวทางการพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ชื่อ “มหานครสำหรับทุกคน” ประเด็นยุทธศาสตร์ “การศึกษาสำหรับทุกคน” โดยกำหนดเป้าประสงค์ไว้ 4 ประการและมีกลยุทธ์ดังนี้

ตารางที่ 4.2

แนวทางการพัฒนาการศึกษาในมหานครสำหรับทุกคน

1. เด็กและเยาวชนที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง (เด็กและเยาวชน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี)	
2. การศึกษาตามอัธยาศัยครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ (ร้อยละ 30) โดยมี กลยุทธ์ในการดำเนินงานดังนี้	
กลยุทธ์	มาตรการ/โครงการ
ส่งเสริมการเพิ่มจำนวนโรงเรียนที่เปิดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีหรือการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี (ชะลอการดำเนินการ)	เพิ่มจำนวนเขตพื้นที่ที่มีโรงเรียนสังกัด กทม. ที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานครอบคลุมทุกระดับชั้น (อนุบาล- มัธยมศึกษาที่ 6)
สนับสนุนให้โรงเรียน กทม. เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ของชุมชน (โรงเรียนใกล้บ้าน)	จัดตั้งห้องสมุดชุมชนในพื้นที่ กทม.

ตารางที่ 4.2

แนวทางการพัฒนาด้านการศึกษาในมหานครสำหรับทุกคน (ต่อ)

3. เด็กที่มีความต้องการพิเศษที่อยู่ในพื้นที่ กทม. ได้รับโอกาสทางการศึกษา (โรงเรียนร้อยละ 30 จัดการศึกษาพิเศษ)	
กลยุทธ์	มาตรการ/โครงการ
ส่งเสริมการเรียนรู้ตามอัธยาศัยให้กับประชาชน ชาวกรุงเทพฯ	พัฒนา/จัดตั้งแหล่งเรียนรู้ตามอัธยาศัยในพื้นที่ กทม.
ส่งเสริมให้สถานศึกษามีการจัด แผนการเรียนรู้รายบุคคล (IEP) เพื่อรองรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษทุกประเภท ในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	ส่งเสริมการจัดทำแผนการเรียนรู้รายบุคคล (IEP) ของนักเรียนที่มีความต้องการพิเศษแต่ละประเภท
ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัดโปรแกรมการศึกษา	กำหนดให้สถานศึกษาจัดโปรแกรมการศึกษารองรับเด็ก ที่มีความต้องการพิเศษ
	โครงการจัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษในสถานศึกษา
ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรของโรงเรียนให้มีความรู้ ความสามารถในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความ ต้องการพิเศษ	อบรมให้ความรู้แก่ครู ด้านการจัดการศึกษาสำหรับ เด็กพิเศษ
4. การศึกษาที่จัดโดย กทม. เป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ	
ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพ (Professional Development Program) แก่บุคลากรของโรงเรียน สังกัด กทม.	จัดโครงการ Coaching and Mentoring ให้ครูได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพด้าน กระบวนการจัดการเรียนการสอน อย่างมีประสิทธิภาพ ในทุก ๆ 1 ปี
ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดห้องเรียน ห้องสมุด ในโรงเรียนให้ทันสมัย ที่เอื้อต่อการศึกษาค้นคว้า หาความรู้ให้กับนักเรียนโรงเรียนสังกัด กทม.	พัฒนาห้องเรียนและห้องสมุด ในโรงเรียนด้วยเทคโนโลยี สารสนเทศ
สนับสนุน การให้ทุนการศึกษาแก่เด็กเรียนดีให้รางวัล กับโรงเรียนสังกัด กทม. ที่มีคะแนน O-NET สูงกว่า ระดับประเทศ 5 รายวิชา	ให้ทุนการศึกษานักเรียนที่เรียนดีอย่างต่อเนื่อง
ส่งเสริมให้มีการจัดหลักสูตรหลังเลิกเรียน (After- School Program) สำหรับเด็กที่มีผลการเรียนต่ำ โดยเน้นการส่งเสริมเชิงวิชาการ	หลักสูตรเลิกเรียน สำหรับนักเรียนที่มีผลการเรียนต่ำ
ส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่พัฒนาทักษะ กระบวนการคิด วิเคราะห์ และการแก้ปัญหา ให้กับนักเรียนโรงเรียน สังกัด กทม.	พัฒนาทักษะกระบวนการคิด วิเคราะห์ และ การแก้ปัญหาให้กับนักเรียน

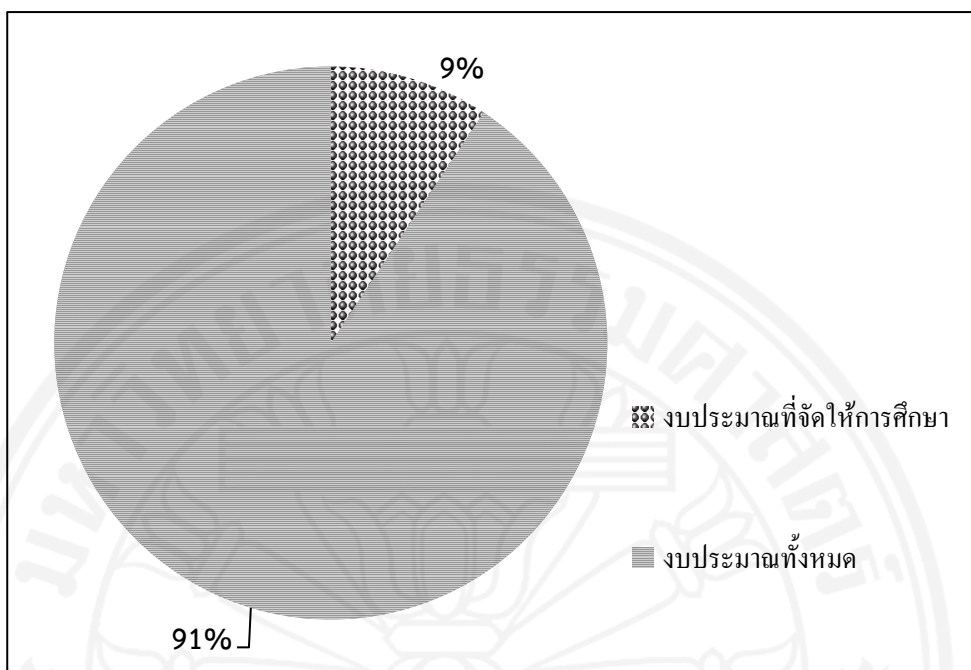
จากนโยบายและแผนด้านการศึกษาที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ให้ความสำคัญกับเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร ทั้งการพัฒนาผู้เรียนและผู้สอน ส่วนในแง่ของการสร้างคุณธรรมทางการศึกษานั้น จะเน้นที่การสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา ทั้งการขยายโอกาสทางการศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กนักเรียน กรุงเทพมหานคร การให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาให้กับเด็กนักเรียนของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยนโยบายและมาตรการโดยส่วนใหญ่มีกลุ่มเป้าหมายในการกำหนดนโยบายและวางแผนของกรุงเทพมหานครคือเด็กวัยเรียนโดยทั่วไป การกำหนดมาตรการและกลยุทธ์สำหรับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ยังไม่ปรากฏให้เห็นมากนักและยังจำกัดเฉพาะกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้งในด้านรูปแบบและฐานคิดตั้งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

4.3 งบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

นอกจากส่วนของนโยบายและแผนแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการศึกษาก็คือเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งหากพิจารณาจากภาพรวมของงบประมาณที่จัดสรรจําแนกตามแหล่งที่มาของงบประมาณก็พบว่างบประมาณที่ใช้ดำเนินการในด้านการศึกษามีที่มาจาก 2 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นงบประมาณที่ได้มาจากเงินอุดหนุนรัฐบาล ที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับกรุงเทพมหานครโดยตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2557 ในปีงบประมาณ 2557 กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนรัฐบาลทั้งสิ้น 8,344,339,200 บาท เพิ่มขึ้นจากปี 2556 ที่ได้รับจัดสรร จำนวน 6,973,715,000 บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษา ดังนี้

- 1) การดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษา
- 2) เป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการเรียนฟรี เรียนดีอย่างมีคุณภาพได้มาตรฐาน 15 ปี
- 3) ขยายคุณภาพการจัดการศึกษาโดยการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษา
- 4) เป็นทุนอาหารเช้า อาหารกลางวัน และอาหารเสริม (นม)
- 5) เป็นเงินสนับสนุนการศึกษาแก่บุตรข้าราชการครูและลูกจ้างประจำ

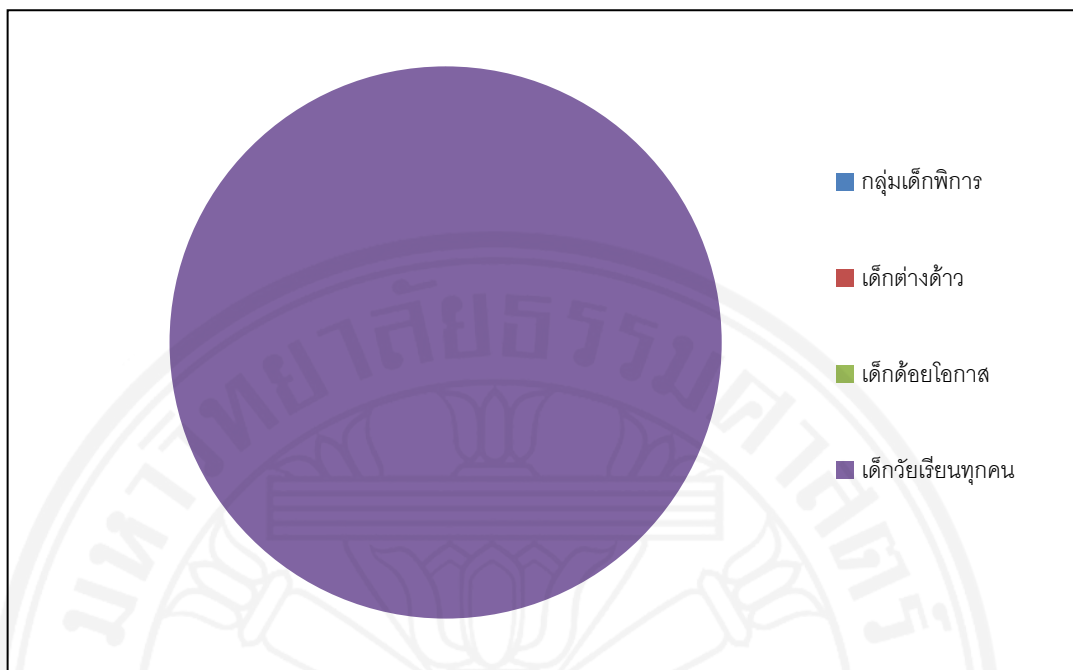
งบประมาณส่วนที่สองเป็นงบประมาณของกรุงเทพมหานครเอง โดยในปีงบประมาณ 2557 ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินงานในด้านการศึกษารวม 5,257,533,700 บาท คิดเป็นร้อยละ 8.08 ของงบประมาณทั้งหมด และหากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครย้อนหลังไป 5 ปี จนถึง งบประมาณ 2552 ทั้งในส่วนที่ได้รับจัดสรรจากงบประมาณเงินอุดหนุนและงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้ว ก็จะพบว่าค่าเฉลี่ยงบประมาณที่จัดสรรให้กับการดำเนินงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครก็จะอยู่ที่ร้อยละ 9.87 ของงบประมาณทั้งหมด



ภาพที่ 4.4 แผนภูมิแสดงสัดส่วนงบประมาณด้านการศึกษาต่องบประมาณทั้งหมด

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณด้านการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทั้งด้านคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของประชากรแล้ว ก็พบว่า สัดส่วนงบประมาณที่ถูกจัดสรรงบให้กับงานด้านการศึกษาจะมากกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณทั้งหมด เช่น เวียดนาม ร้อยละ 20 อินโดนีเซียร้อยละ 14 มาเลเซียร้อยละ 17 เกาหลีใต้ร้อยละ 16 และฮ่องกง ร้อยละ 24 (ข้อมูลจากธนาคารโลก อ้างถึงใน แบังค์ งามอรุณโชติ และฉิรภาพ พัททอง (2555)) ดังนั้น หากพิจารณาในฐานะที่กรุงเทพมหานครเป็นภาพจำลองของการจัดการศึกษาระดับประเทศจึงถือว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับงานด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครอยู่ในสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้

แต่อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่เรื่องของจำนวนงบประมาณที่จัดให้กับการศึกษา แต่อยู่ที่การกระจายงบประมาณให้กับกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและชดเชยให้กับเด็กกลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคมนอกจากนี้หากพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่าการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นยังมีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามกรอบของงบประมาณที่ถูกกำหนดจากสำนักการศึกษา รวมทั้งยังมีลักษณะที่เป็นการจัดสรรให้กับเด็กวัยเรียนทุกคนโดยไม่ได้มีการจำแนกตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย หรือชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมเป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากแผนภาพแสดงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณ จำแนกตามกลุ่มเป้าหมายที่ได้นำเสนอด้านล่างนี้



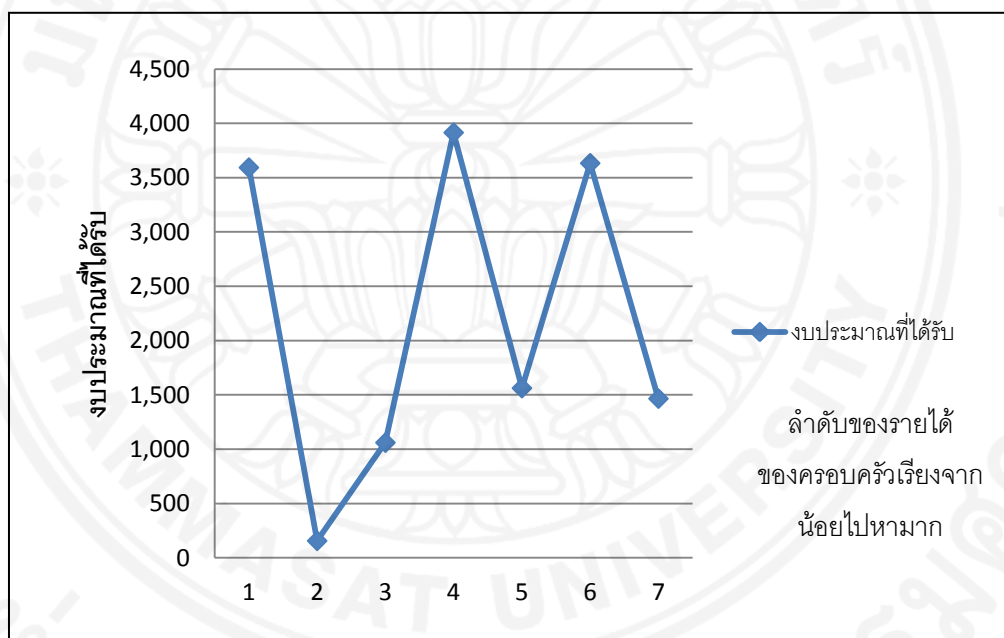
ภาพที่ 4.5 แผนภูมิแสดงสัดส่วนการกระจายงบประมาณให้กับเด็กกลุ่มต่าง ๆ

จากแผนภูมิแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณไม่ได้มีการพิจารณาโดยจำแนกถึงกลุ่มเป้าหมาย และตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของกลุ่มเด็กพิเศษ กลุ่มเด็กเคลื่อนย้าย และกลุ่มเด็กฐานะเศรษฐกิจไม่ดี ที่มีความจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนการศึกษาของเด็กเหล่านี้มากกว่าเด็กกลุ่มอื่น เพื่อที่จะลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำให้น้อยลง นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการจัดการศึกษาที่กรุงเทพมหานครจัดสรรเพิ่มเติมนั้นจะเป็นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อช่วยเหลือเด็กกรุงเทพมหานครที่โดยส่วนใหญ่มีความเสียเปรียบทางเศรษฐกิจสังคม ก็ตามแต่ก็ยังเป็นการจัดสรรให้กับเด็กทุกคนเท่า ๆ กัน เด็กทั้ง 4 กลุ่ม ก็ได้รับเท่ากับเด็กทั่วไปเมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินที่ถูกจัดสรรแล้วก็พบว่าจะเน้นการจัดสรรงบประมาณให้กับเด็กที่เรียนอยู่ในระดับประถมศึกษาเป็นหลักและเมื่อเด็กเรียนในระดับชั้นที่สูงขึ้น ก็จะได้รับงบประมาณน้อยลง โดยจากข้อมูลการจัดสรรค่าใช้จ่ายตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ในปีงบประมาณ 2551 (สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร) พบว่าเด็กที่เรียนในระดับอนุบาลจะได้รับเงินสนับสนุนการศึกษา คนละ 6,996 บาทต่อปี นักเรียนประถมศึกษา คนละ 7,029 บาทต่อปี และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น คนละ 6,966 บาทต่อปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย ได้รับจำนวน 5,116 บาทต่อปี

การจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของนักเรียนเพราะว่าเมื่อนักเรียนได้เรียนในระดับที่สูงขึ้น ก็จะมีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงขึ้น แต่งบประมาณที่จัดสรรให้เพื่อสนับสนุนการศึกษาของเด็กกลับลดลง ในมุมมองของผู้ศึกษาลักษณะของการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนอกจากจะไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายแล้วยังเท่ากับการทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านโอกาสทางการศึกษามากขึ้น เพราะการที่จะศึกษาในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นก็ย่อมมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น เมื่อไม่มีการแทรกแซงหรือการช่วยเหลือจากรัฐ หรือได้รับการช่วยเหลือน้อยลง ก็จะทำให้โอกาสและการเข้าถึงการศึกษาของเด็กจะขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนเองมากขึ้น ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ความแตกต่างทางสภาพร่างกาย เชื้อชาติวัฒนธรรม ก็จะส่งผลให้เกิดความแตกต่างทางด้านการศึกษามากขึ้น

นอกจากนี้หากพิจารณาความสอดคล้องระหว่างแผนหรือนโยบายด้านการศึกษากับการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้ว ก็พบว่าการจัดสรรงบประมาณนั้นให้น้ำหนักความสำคัญกับโครงการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองมากกว่ากลยุทธ์ด้านการศึกษาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะกลาง จะเห็นได้จากกรอบการจัดสรรงบประมาณไม่ได้จัดลำดับความสำคัญตามกลยุทธ์ที่ปรากฏในแผน อีกทั้งโครงการที่บรรจุในแผนปฏิบัติการประจำปีซึ่งถูกนำไปจัดทำค่าของงบประมาณก็ไม่ได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ โครงการที่ได้รับงบประมาณโดยส่วนใหญ่ จะเป็นโครงการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับโครงการตามข้อผูกมัดตามกฎหมาย ส่วนโครงการที่หน่วยงานเสนอเพิ่มเติมตามความต้องการและความจำเป็นของพื้นที่นั้นมักจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือถูกจัดลำดับความสำคัญในลำดับท้าย ๆ จะเห็นได้จากเมื่อเปรียบเทียบโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานที่ได้มีการปรับโครงการในแผน (ปรับแผน) ให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่หน่วยงานได้รับแล้ว ก็พบว่ามีความแตกต่างจากแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานที่เสนอเพื่อจัดทำค่าของงบประมาณ ซึ่งทำให้บางหน่วยงานหลีกเลี่ยงความยุ่งยากโดยการนำโครงการที่เคยได้รับจัดสรรงบประมาณในปีก่อนมาบรรจุไว้ในแผนโดยไม่ได้เสนอโครงการใหม่ ดังเช่นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตบางซื่อ กล่าวว่า “โครงการส่วนใหญ่ก็จะเหมือนปีที่ผ่านมาเคยได้รับงบประมาณอยู่แล้ว จะได้ไม่มีปัญหาเรื่องงบประมาณ” (นพดล วรวิชา, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2556) โดยเมื่อพิจารณาจากกระบวนการในการจัดสรรงบประมาณที่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นอำนาจของสภากรุงเทพมหานครซึ่งมีที่มาจากฝ่ายการเมืองทำให้ต้องให้ความสำคัญกับนโยบายของฝ่ายการเมืองและของฐานเสียงมากกว่า “แผน” โดยหากจะพิจารณาโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2557 นั้น ก็พบว่าโครงการโดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของสำนักการศึกษาและเป็นโครงการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองและหากจะพิจารณาโครงการที่ได้รับงบประมาณของเขตบางซื่อ ก็พบว่าโครงการที่ได้รับงบประมาณนั้นเป็นโครงการที่ถูกถ่ายทอดมาจากสำนักการศึกษาและเป็นโครงการตามนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการแบ่งฝ่ายทางการเมืองก็มีผลให้โครงการของเขตหรือ

หน่วยงานที่มีผู้แทนจากฝั่งตรงข้ามถูก “ตี” และ “ตัด” งบประมาณ จะเห็นได้จากการถ่ายทอดการประชุม งบประมาณของสภากรุงเทพมหานครจะพบการโจมตีโครงการที่เสนอโดยฝ่ายตรงข้ามและประเด็นที่มักจะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและถกเถียงในการจัดสรรงบประมาณก็คือ เรื่องความคุ้มค่าของโครงการและความโปร่งใสของโครงการเป็นหลัก แต่เรื่องของความสอดคล้องกับแผนและนโยบายมักจะไม่ได้ออกมาพิจารณา นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบการกระจายของงบประมาณก็พบว่า การกระจายงบประมาณและทรัพยากรของโรงเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้น ไม่ได้สัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเด็กนักเรียนโดยรวมของโรงเรียน ดังแผนภูมิที่ 3 ซึ่งไม่สอดคล้องกับงานของ Hudley (2013) เรื่อง Education and Urban School ที่พบว่าโรงเรียนในพื้นที่ที่มีความยากจนสูงจะได้รับงบประมาณน้อย เมื่อประกอบกับความไม่พร้อมส่วนบุคคลของนักเรียนก็ทำให้การพัฒนาความรู้และทักษะของเด็กมีน้อย



ภาพที่ 4.6 แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณที่โรงเรียนได้รับกับฐานะของนักเรียน

นอกจากเรื่องของงบประมาณแล้ว หากจะพิจารณาในส่วนของทรัพยากรบุคคล โดยเปรียบเทียบจำนวนครูต่อนักเรียนแล้วก็พบว่าอัตราส่วนครูต่อเด็กนักเรียนโดยเฉลี่ยของเขตบางซื่ออยู่ที่เด็ก 19 คน ต่อครู 1 คน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. หรือโรงเรียนเอกชนอย่าง โรงเรียนผดุงศิษย์วิทยาและโรงเรียนวัดเวตวัน ก็พบว่าอัตราครูโดยเฉลี่ยอยู่ที่ ครู 1 คน ต่อเด็ก 16 คน ถือว่าในเขตบางซื่อการกระจายบุคลากรยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันว่ามีคุณภาพการศึกษาดี อย่างประเทศฟินแลนด์ หรือประเทศออสเตรเลียที่ครูหนึ่งคน จะรับผิดชอบเด็กจำนวนประมาณ 13 คนก็อาจกล่าวได้ว่าภาระของครูในประเทศไทย นั้น มีมากกว่า

ประเทศเหล่านั้น และการที่ครูมีต้องรับผิดชอบเด็กจำนวนมากทำให้การดูแลเด็กไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะการดูแลเด็กที่ต้อโอกาสหรือเด็กที่มีปัญหาด้านความประพฤติที่จำเป็นต้องได้รับการปรับประคองดูแลเป็นพิเศษก็ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ และหากจะพิจารณาในกรณีของเด็กพิเศษแล้วก็พบว่าอัตราส่วนเด็กพิเศษต่อจำนวนครูนั้นอยู่ที่ เด็ก 14 คนต่อครู 1 คน ซึ่งไม่แตกต่างจากเด็กปรกติมากนัก ทั้ง ๆ ที่เด็กกลุ่มนี้จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษในลักษณะตัวต่อตัวเพื่อพัฒนาพัฒนาการของเด็กให้มากที่สุด ทำให้มีผลกระทบต่อโอกาสทางการได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องของเด็กนักเรียน และจากข้อมูลที่ถูกนำเสนอโดยผู้บริหารโรงเรียนในการอบรมผู้บริหารการศึกษามหานคร ระหว่างวันที่ 7 กรกฎาคม-18 กันยายน 2557 ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ พบว่าการที่กรุงเทพมหานครมีอัตราครูต่อนักเรียนที่ค่อนข้างสูงนั้น ปัจจัยหนึ่งก็มาจากครูซึ่งได้รับการบรรจุเป็นครูผู้สอนในสังกัดกรุงเทพมหานครนั้นส่วนหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัดและเมื่อได้บรรจุและทำการสอนครบกำหนดระยะเวลาทดลองปฏิบัติราชการแล้ว ก็จะหาโอกาสโอนย้ายกลับไปยังภูมิลำเนาที่ต่างจังหวัด ซึ่งถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนย้ายโดยขยายระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติราชการสังกัดกรุงเทพมหานครเป็น 6 ปี แล้วก็ตามแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้มากนัก

4.4 กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครจะนำไปสู่การจัดการด้านการศึกษามีความยุติธรรมรวมทั้งผลักดันนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้นั้น กฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ถือเป็นกลไกสำคัญในการที่จะกำหนดทิศทางการดำเนินงานด้านการศึกษาของเมืองและเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายและแผนด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ โดยข้อมูลจากการศึกษาเอกสารพบว่า กฎหมาย และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะในแง่ของความยุติธรรมทางการศึกษาที่สำคัญได้แก่ 1) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 2) พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 3) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียน ในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) 4) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548 5) หลักเกณฑ์ในการประเมินมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวถือเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิได้รับการศึกษาภาคบังคับของเด็กวัยเรียนของประเทศและของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐและผู้ปกครองที่จะต้องจัดให้เด็กเหล่านั้นได้รับการศึกษา ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มีฐานคิดที่ต้องการสร้าง

ความเสมอภาคทางการศึกษาให้เกิดขึ้น ส่วนระเบียบกระทรวงศึกษาทั้งสองฉบับก็ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาซึ่งกรุงเทพมหานครต้องนำมาถือปฏิบัติและเป็นเงื่อนไขหนึ่งของการได้เข้าศึกษาในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครและได้รับการรับรองวุฒิการศึกษาจากสถานศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อพิจารณารายละเอียดของหลักฐานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ นั้น หลักฐานโดยส่วนใหญ่ยังคงอิงอยู่กับหลักฐานที่ทางราชการของไทยออกให้และในทางปฏิบัติเปิดโอกาสให้ผู้บริหารใช้ดุลพินิจในการเรียกหลักฐานและทำให้ผู้ที่ขาดหลักฐานต้องเผชิญกับอุปสรรคและข้อจำกัด ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของโรงเรียนต่อไปในบทที่ 5

ทั้งนี้ นอกจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้างต้นแล้วหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งก็คือว่ามีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครคือเรื่องการประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาและเกณฑ์การประเมิน Smart School ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครต้องใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด เมื่อพิจารณาองค์ประกอบในการประเมินคุณภาพการศึกษาโดยละเอียดแล้วก็จะพบว่าไม่มีองค์ประกอบที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความเป็นธรรมด้านการศึกษาเลย และหลักเกณฑ์ในการประเมินของทั้งสองหน่วยงานก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ต่างกันทำให้ผลการประเมินคุณภาพและมาตรฐานสถานศึกษาของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างจากเกณฑ์มาตรฐานของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ทำให้มีความสับสนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและเป็นภาระกับโรงเรียนซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติและนำมาซึ่งความแตกต่างในด้านคุณภาพสถานศึกษาระหว่างโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนสังกัดอื่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่

จากลักษณะของการกำหนดนโยบายและแผนด้านการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เราอาจสรุปได้ว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครบทบาทในการจัดการศึกษาหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ยังคงอยู่กับภาครัฐ ซึ่งได้แก่สำนักงานการศึกษาและโรงเรียนเป็นหลัก ภาคประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วม มีบทบาทในการชี้แนะและต่อรองกับภาครัฐ เพื่อกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ ซึ่งการวางแผนโดยภาครัฐเป็นหลักนั้น ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ตลอดจนปัญหา/ความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายไม่ได้ถูกสะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้มองไม่เห็นรายละเอียดของความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของบุคคล จึงทำให้เกิดช่องว่างเชิงนโยบายขึ้น และกลไกการดำเนินงานตามนโยบายทั้งเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรและกฎหมายหรือระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังมีบางส่วนที่เป็นข้อจำกัดในการสร้างความยุติธรรมทางการศึกษา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าโรงเรียนเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดกับเด็กนักเรียนและผู้ปกครอง สามารถที่จะ “อุดช่องว่าง” เชิงนโยบายได้ และชดเชยความเสียเปรียบให้กับบุคคลได้ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจะได้อธิบายในบทต่อไป

4.5 สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนด้านการศึกษารวมทั้ง การจัดสรรงบประมาณ การจัดทรัพยากรการศึกษา ผู้ศึกษาอาจสรุปถึงนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานครที่สะท้อนถึงเป้าหมายในการสร้างคามยุติธรรมทางการศึกษาได้ดังนี้

ตารางที่ 4.3

สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร

หลักการ	นโยบายหรือมาตรการ	กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์	ที่มาของนโยบาย	งบประมาณ (บาท)
ความเสมอภาค	1) เรียนฟรีเรียนดี โดยจัดให้นักเรียน กรุงเทพมหานคร ได้รับการสนับสนุน ส่งเสริม ความพร้อม ในการเรียนรู้ตาม รายการที่กำหนด	เด็กวัยเรียนทุกคน	-พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -นโยบายรัฐบาลกลาง -นโยบายผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร	225,137,500
	2) การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยขยายการศึกษา ภาคบังคับ 9 ปี และการเร่งขยายปริมาณ ดำเนินการในระดับ ประถมศึกษา -เปิดสอนชั้นเด็กเล็ก ระดับก่อน ประถมศึกษาในทุก โรงเรียน	เด็กวัยเรียนทุกคน	พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	30,674,000

ตารางที่ 4.3

สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร (ต่อ)

หลักการ	นโยบายหรือมาตรการ	กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้ได้รับประโยชน์	ที่มาของนโยบาย	งบประมาณ (บาท)
	3) การส่งเสริมการเรียนรู้ต่อของเด็ก -การจัดกวดวิชา -การส่งเสริมการเรียนรู้ต่อสายอาชีพ	เด็กนักเรียนของกรุงเทพมหานครที่จะจบการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3	นโยบายสำนักการศึกษา	6,948,600
ความหลากหลาย	1) การเปิดโอกาสให้เด็กต่างสัญชาติหรือเด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของกรุงเทพมหานคร	เด็กต่างด้าว	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)	-
	2) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ โดยดำเนินการทั้งในรูปแบบการเรียนร่วมและจัดห้องเรียนพิเศษ	เด็กพิเศษ	-พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550	-
ความเป็นประชาธิปไตย	1) การจัดให้ภาคประชาชนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา	เด็กวัยเรียนทุกคน	พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	-

ตารางที่ 4.3

สรุปลักษณะการจัดการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร (ต่อ)

หลักการ	นโยบายหรือ มาตรการ	กลุ่มเป้าหมายที่ ต้องการให้ได้รับ ประโยชน์	ที่มาของนโยบาย	งบประมาณ (บาท)
	2) การจัดให้ภาค ประชาชน และ ผู้ปกครองและเด็ก นักเรียน ร่วมเป็น ภาคี 4 ฝ่าย	เด็กวัยเรียนทุกคน	-พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยเครือข่าย ผู้ปกครอง พ.ศ.2553	-

จากข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายด้านการศึกษาและมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน
ด้านการศึกษา รวมทั้ง การจัดสรรงบประมาณ และจัดทรัพยากรการศึกษา ผู้ศึกษาอาจสรุปถึงลักษณะของ
การกำหนดนโยบายและการวางแผนและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้ดังนี้

4.5.1 แผน นโยบายและการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษากำหนดจากภาครัฐ

จากข้อมูลการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครดังกล่าวมาข้างต้น ทั้งในส่วนของ
การกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนาด้านการศึกษา ที่โดยส่วนใหญ่มีที่มาจากภาครัฐ ทั้งจากกฎหมาย
ระเบียบ หลักเกณฑ์ นโยบายของผู้บริหารทั้งจากรัฐบาลกลาง หรือนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
รวมทั้งจากกระบวนการในการวางแผนและกำหนดนโยบายที่ภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ไม่ได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายด้านการศึกษา
ตลอดจนมาตรการที่ถูกกำหนดขึ้นในแผนด้านการศึกษาเพื่อทำให้เกิดความยุติธรรมทางการศึกษา นั้น
มีที่มาและถูกกำหนดขึ้นจากภาครัฐเป็นหลัก และผู้ที่กำหนดนโยบายดังกล่าวก็คือบุคลากรภาครัฐ
ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้ควบคุมข้อมูลและองค์ความรู้ ทำให้บทบาทในการกำหนดทิศทางการ
จัดการด้านการศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐ

นอกจากนี้เมื่อพิจารณากระบวนการจัดสรรงบประมาณที่อำนาจในการจัดสรร
งบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การเสนอขอจัดสรรงบประมาณที่ยังคงเป็นของภาครัฐและจาก
แหล่งที่มาของงบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการด้านการศึกษาที่ยังคงเน้นให้ความสำคัญ
เฉพาะงบประมาณและทรัพยากรของภาครัฐเท่านั้น โดยงบประมาณที่กรุงเทพมหานครใช้ในการ
จัดการศึกษานั้นมีที่มาจากสองส่วน คือ เป็นงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุนรัฐบาล และงบประมาณ

ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในฐานะที่การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณทางการศึกษาเป็นกลไกหนึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนและแนวทางการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนที่วางไว้ และในแง่ของความยุติธรรมก็ย่อมส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำหรือความยุติธรรมของนโยบายและแผนด้วย ทั้งนี้จากการที่กำหนดทิศทางการดำเนินงานและการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมของภาครัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลัก ภาคประชาชนยังไม่ได้มีโอกาสในการเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา และชี้้นำการตัดสินใจของรัฐมากนัก

4.5.2 การวางแผน กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรที่อิงคนกลุ่มหลัก

เมื่อพิจารณามาตรการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในนโยบายด้านการศึกษา รวมทั้งประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะกลางแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางการดำเนินงานหลักจะเน้นไปที่เรื่องการพัฒนาและยกระดับคุณภาพการศึกษาของเด็กนักเรียนกรุงเทพมหานคร ส่วนประเด็นในด้านความเป็นธรรมในด้านการศึกษานั้นจากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าไม่มีเรื่องของขยายโอกาสทางการศึกษา การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาแก่เด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจถือว่าในระดับนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครไม่ได้ละเลยประเด็นเรื่องความยุติธรรมทางการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแผนด้านการศึกษาที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้นก็พบว่าโดยส่วนใหญ่จะมุ่งให้เกิดประโยชน์และมุ่งแก้ไขปัญหาให้กับกลุ่มเด็กวัยเรียนโดยทั่วไป ไม่ได้กำหนดนโยบายหรือมาตรการ รวมทั้งจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาและเพื่อประโยชน์ของเด็กกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษมีเพียง 2 เรื่องที่เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ได้แก่ นโยบายการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร และนโยบายการจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับการดำเนินการนโยบายดังกล่าวแล้ว ก็พบว่ายังมีลักษณะที่เป็นการจัดสรรให้กับเด็กวัยเรียนทุกคนเท่า ๆ กันเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้มีการจำแนกตามลักษณะของกลุ่มเป้าหมาย หรือไม่มีการจัดสรรงบประมาณให้กับการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวเป็นพิเศษงบประมาณโดยส่วนใหญ่จะถูกจัดสรรให้กับนโยบายหรือมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเด็กวัยเรียนโดยทั่วไป ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษาทั้งของสำนักงานการศึกษาและของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ก็สะท้อนเหตุผลของการจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวว่าโดยหน้าที่ของภาครัฐต้องให้การดูแลทุกคนทุกกลุ่มเท่า ๆ กันไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ และทรัพยากรของภาครัฐก็มีจำกัดไม่สามารถจัดให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษได้

4.5.3 การวางแผน กำหนดนโยบายและจัดสรรทรัพยากรที่ อิงอยู่กับภารกิจของ

หน่วยงาน

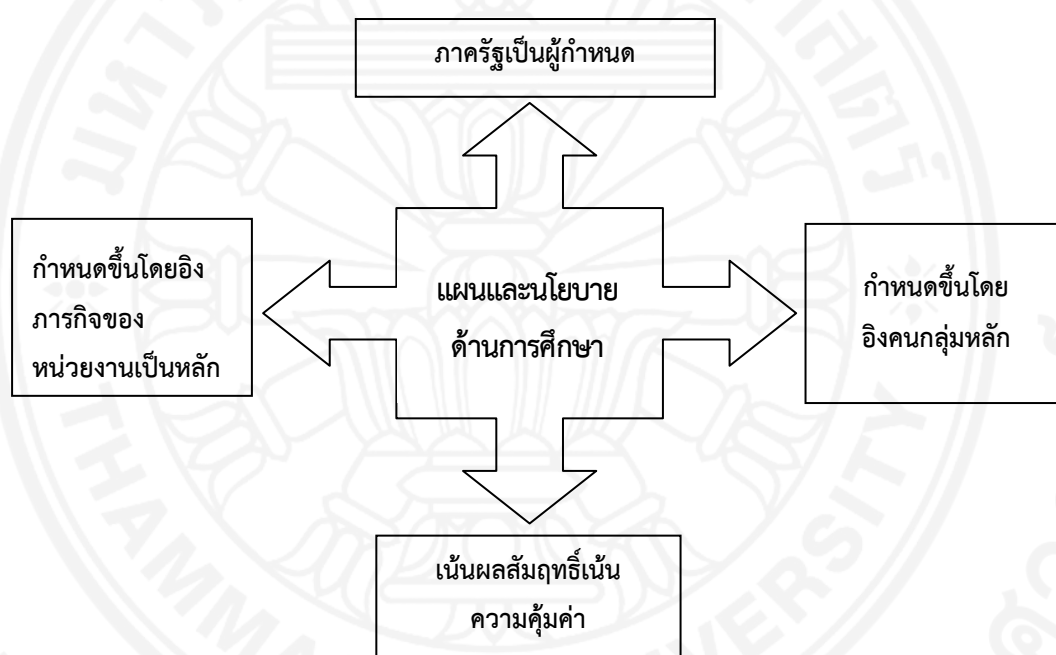
เมื่อพิจารณาแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ของกรุงเทพมหานครทั้งกลยุทธ์ที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการประจำปีของหน่วยงานและโครงการที่ หน่วยงานดำเนินการอยู่ พบว่าการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการศึกษาทั้งสำนักงานการศึกษาซึ่งเป็น หน่วยงานหลัก สำนักงานพัฒนาสังคมและสำนักวัฒนธรรมกีฬาและการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุน ยังมีลักษณะที่ยึดภารกิจในความรับผิดชอบของตนเองเป็นหลัก ยังไม่ได้มีการบูรณาการการดำเนินงาน ตามนโยบาย แผน งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ร่วมกัน จะเห็นได้จากแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีของแต่ละหน่วยงานที่ยังไม่ได้มีการกำหนดแผนงาน/โครงการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน หรือ ยังไม่มีการรับผิดชอบตัวชี้วัดร่วมกันระหว่างหน่วยงานดังกล่าว และจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ภาคสนามในพื้นที่สำนักงานเขตบางซื่อ ก็พบว่าโดยภาพรวมแล้วลักษณะของการจัดการศึกษาของโรงเรียน สังกัดกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่เขตบางซื่อมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้งในแง่ของนโยบายหรือ แผนด้านการศึกษากิจการจัดสรรทรัพยากรให้นักเรียน การให้ความช่วยเหลือนักเรียน การจัดการเรียนการสอน โดยหากจะพิจารณาข้อมูลในส่วนของนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครแล้วก็พบว่า นโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร นั้น มีลักษณะที่เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงาน ด้านการศึกษาหรือเป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นในภาพรวม เป็นการดำเนินงานตามกรอบทิศทางเดียวกัน ด้วยกลยุทธ์ ตัวชี้วัด และโครงการลักษณะเดียวกันทั้ง 50 เขต และเป็นแนวทางที่ดำเนินการหรือ จัดบริการให้กับคนทุกกลุ่ม ไม่ได้มีความเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมายหนึ่งเหนือพื้นที่หนึ่ง

4.5.4 การวางแผน กำหนดนโยบาย และจัดสรรทรัพยากรเน้นความคุ้มค่าและผลสัมฤทธิ์

ตามหลักเหตุผล

หากจะพิจารณากระบวนการหรือรูปแบบของการวางแผนและกำหนดนโยบายของ กรุงเทพมหานครแล้ว ก็จะเป็นการวางแผนแบบกลยุทธ์ (Strategic Planning) ที่มุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ และความคุ้มค่าของการดำเนินงานตามแผนและนโยบาย โดยเน้นการกำหนดวิธีการในการบรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ และการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม จะเห็นได้จาก ลักษณะของการกำหนดนโยบายและการวางแผนของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไป มีการกำหนด ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน และเป้าหมายในการ ดำเนินงานอย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงฐานความคิดในการวางแผนและกำหนดนโยบายของ กรุงเทพมหานครว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเหตุผลนิยมที่มองว่าแผนและนโยบายเป็นวิธีการในการ บรรลุเป้าหมายที่สมเหตุผล คุ้มค่ามากที่สุด และการเปลี่ยนรูปแบบการวางแผนดังกล่าวมีผลต่อการ กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร โดยทำให้ต้อง “ให้ความสำคัญกับ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และต้องเน้นเรื่องการบรรลุผลตามเป้าหมายมากขึ้น คำนึงถึงความคุ้มค่า

ของการลงทุนในการจัดบริการด้านการศึกษามากขึ้น” ซึ่งภายใต้แนวคิดดังกล่าวทำให้การวางแผน และกำหนดนโยบาย มักจะละเลยมิติเรื่องความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางสังคม รวมทั้งไม่ได้ให้ความสนใจกับบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นปัจจัยทางสังคม หรือปัจจัยส่วนตัวของบุคคล จึงมีโอกาที่จะทำให้ มิติค่านิยม และเงื่อนไขส่วนบุคคลที่กระทบถึงการเข้าถึงบริการและทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐอาจถูกละเลย และการวางแผนและกำหนดนโยบายที่เน้นในเรื่องความคุ้มค่าจะทำให้มาตรการโดยส่วนใหญ่ จะให้ความสำคัญกับคนกลุ่มหลักในสังคมเพราะว่าจะเป็นการลงทุนที่เกิดประโยชน์คุ้มค่าที่สุด



ภาพที่ 4.7 แสดงลักษณะของแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

จาก ผู้ศึกษา

บทที่ 5

ความเป็นเมืองกับการจัดการศึกษาและการนำนโยบายไปปฏิบัติของเขตบางซื่อ

จากข้อมูลลักษณะการจัดการศึกษาทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และโครงสร้างการจัดการศึกษาในระดับกรุงเทพมหานครที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 4 นั้น เพื่อแสดงให้เห็นลักษณะของการจัดการศึกษาและการดำเนินการด้านการศึกษาของหน่วยงานในระดับปฏิบัติ และกลไกการดำเนินงานตามนโยบายและผลการดำเนินงานตามนโยบายเมื่อถูกนำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ รวมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของลักษณะความเป็นเมืองกับความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในพื้นที่เมือง ในบทนี้ผู้ศึกษาจึงจะได้นำเสนอถึงลักษณะการจัดการศึกษาและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของเขตบางซื่อโดยเนื้อหาประกอบด้วย

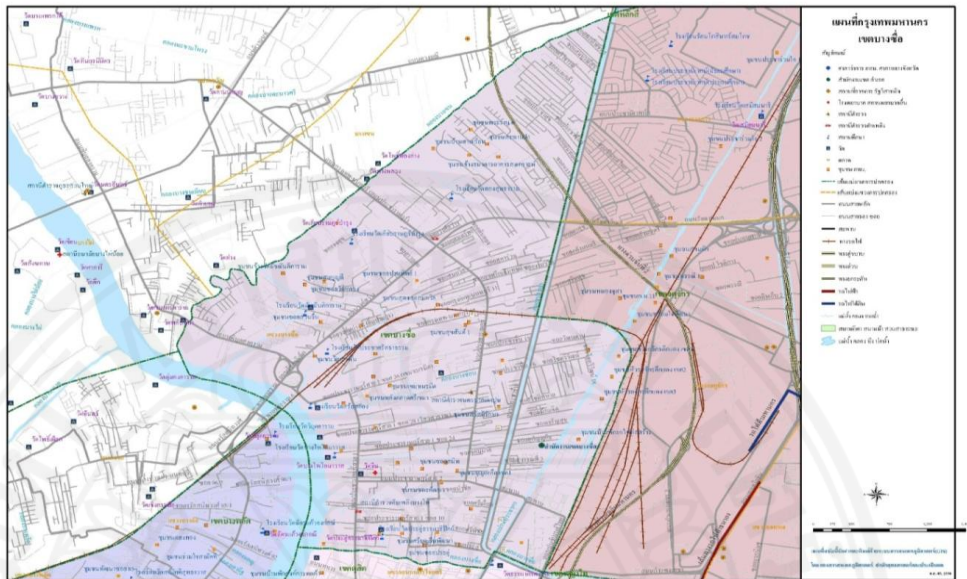
- 1) พัฒนาการและความเป็นเมืองของพื้นที่เขตบางซื่อ ซึ่งจะนำเสนอเกี่ยวกับข้อมูลพื้นที่และพัฒนาการความเป็นเมืองของพื้นที่เขตบางซื่อ
- 2) ลักษณะการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อ ซึ่งจะนำเสนอข้อมูลการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่ง เป็นรายโรงเรียน
- 3) สรุปลักษณะการจัดการศึกษาและกลไกการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนด้านการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1 พัฒนาการและความเป็นเมืองของเขตบางซื่อ

ในอดีตเขตบางซื่อเป็นสถานที่ขานเมืองท่าไกลความเจริญ การคมนาคมไม่สะดวก ผู้คนละแวกนี้ต้องใช้การคมนาคมทางน้ำเป็นหลัก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีเส้นทางคมนาคมทางน้ำหลายสาย ทั้งคลองเปรมประชากร คลองบางเขน คลองบางซื่อ เชื่อมโยงไปออกแม่น้ำเจ้าพระยา และด้วยสภาพพื้นที่ซึ่งเหมาะสมสำหรับเกษตรกรรม เนื่องจากเป็นที่ราบลุ่มริมแม่น้ำเจ้าพระยา ประชาชนในเขตบางซื่อแต่เดิมจึงตั้งรกรากทำมาหากินด้วยการทำไร่ ทำสวนอาศัยน้ำต็ม น้ำใช้ และการนำสินค้าที่สวนบรรทุกเรือออกไปในที่ต่าง ๆ โดยใช้แม่น้ำลำคลองเป็นส่วนสำคัญและเมื่อมีการก่อสร้างเส้นทางคมนาคมด้วยรถไฟและมีสถานีรถไฟชุมทางบางซื่อ ที่เดิมเรียกว่า “สถานีรถไฟหลวงบางซื่อ” ขึ้นทำให้บางซื่อเป็นชุมทางหลักของประเทศไทยซึ่งแยกทางรถไฟสายใต้ออกจากทางรถไฟสายเหนือและสายตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้เขตบางซื่อเป็นพื้นที่ซึ่งเชื่อมต่อการคมนาคมและเป็นศูนย์รวมในการเคลื่อนย้าย คน แรงงานมาแต่ในอดีต และเมื่อประกอบกับการที่มีการก่อสร้างอุตสาหกรรมและวิชาชีพทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ในพื้นที่ทำให้พื้นที่พัฒนาสู่ความเป็นเมืองและแหล่งการจ้างงานและเป็นหนึ่งในย่านอุตสาหกรรมยุคต้น โดยแต่เดิมนีเขตบางซื่อมีการทำอิฐมาก่อน มีการสร้างเตาเผาอิฐที่

เขตบางซื่อเพื่อทดแทนการนำเข้าอิฐจากต่างประเทศในช่วงปี 2443 – 2447 ซึ่งเป็นช่วงที่ขาดแคลนอิฐและวัสดุก่อสร้าง และในช่วงเดียวกันนั้นได้มีการก่อตั้งโรงงานปูนซีเมนต์ หรือที่คนทั่วไปเรียกว่า “เตาปูนบางซื่อ” ซึ่งต่อมาก็คือ บริษัทปูนซีเมนต์ไทยขึ้น นอกจากนี้ในพื้นที่เขตบางซื่อยังมีอุตสาหกรรมย่อย ๆ ทั้ง โรงเลื่อย โรงสี และอุตสาหกรรมผลิตเครื่องเรือนไม้ ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่รู้จักกันดีในนามถนนสายไม้ ซึ่งแต่เดิมในบริเวณพื้นที่บางโพของเขตบางซื่อนั้นจะมีคนต่างถิ่นหลายกลุ่มทั้ง ไทย จีน ญวน เข้ามาอาศัยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 1 และชาวจีนส่วนหนึ่งที่ย้ายมาจากวัดสระเกศ สะพานขาว บางลำพู ได้นำอาชีพเกี่ยวกับการทำเครื่องเรือนไม้และงานฝีมือช่างไม้ติดตัวมาด้วย ประกอบกับพื้นที่ชุมชนตั้งอยู่ใกล้แม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งเป็นเส้นทางล่องแพซุง แพไม้จากเมืองเหนือสู่เมืองกรุง อีกทั้งมีโรงเลื่อยตั้งอยู่เรียงรายตามบริเวณท่าหน้า จึงเป็นธรรมดาเมื่อแหล่งวัตถุดิบและไม้แปรรูปอยู่ใกล้ ๆ ชาวชุมชนจึงยึดอาชีพแกะสลักไม้อุตสาหกรรม การทำเครื่องเรือนไม้และอาชีพช่างฝีมือในการทำไม้จึงแหล่งประกอบอาชีพและแหล่งงานหลักของพื้นที่ด้วย

ทั้งนี้ จากการที่เขตบางซื่อเป็นทั้งชุมทางการคมนาคม และแหล่งงานแหล่งอุตสาหกรรมในยุคต้นนั้น จึงทำให้เขตบางซื่อดึงดูดผู้คนให้เคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่ และพัฒนาสู่ความเป็นเมืองและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว วิถีชีวิตของชาวบ้านที่เคยประกอบอาชีพทำไร่ ทำสวน จึงเปลี่ยนเป็นไปทำกิจการค้า หรือการทำงานกับองค์กรรัฐและเอกชน พื้นที่บางแห่งได้กลายเป็นแหล่งธุรกิจ สถานที่ราชการ และหมู่บ้านจัดสรร สำหรับพักอาศัย และในปัจจุบันเขตบางซื่อยังคงมีสภาพพื้นที่ที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง โดยจากสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 พื้นที่เขตบางซื่อมีสถานประกอบการที่จดทะเบียนพาณิชย์จำนวน 274 แห่ง มีโรงงาน 367 แห่ง โดยในปี 2555 มีการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์เพิ่ม 6 แห่ง อาคารที่พักอาศัย 11 แห่ง อาคารพาณิชย์และที่พักอาศัย 1 แห่ง มีเขตเศรษฐกิจและแหล่งการจ้างงานที่สำคัญเช่น ถนนสายไม้ ซอยประชาชนภูมิตร บริษัทปูนซีเมนต์ไทย โรงงานโรงเลื่อยไม้ สถานประกอบการประดิษฐ์ดอกไม้ เป็นต้น นอกจากนี้เขตบางซื่อยังเป็นพื้นที่ที่มีการขยายตัวของเส้นทางคมนาคมเพิ่มขึ้นทั้งรถไฟฟ้าใต้ดิน รถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน ทำให้ยิ่งมีความเจริญด้านคมนาคมและมีความเป็นเมืองและมีประชากรหนาแน่นเพิ่มมากขึ้น

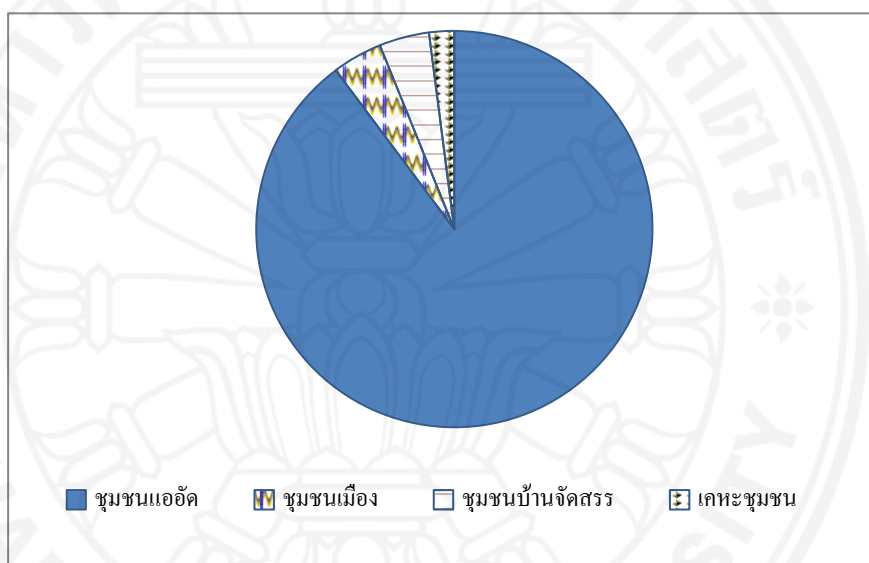


ภาพที่ 5.1 แผนที่เขตบางซื่อ จาก <http://www.bangkok.go.th>



ภาพที่ 5.2 แสดงพัฒนาการความเป็นเมืองเขตบางซื่อ

ส่วนในแง่ของประชากรและชุมชนในพื้นที่เขตบางซื่อเป็นพื้นที่ที่อยู่ในกลุ่มเขตกรุงเทพฯเหนือ ซึ่งมีสภาพพื้นที่ที่เป็นเมืองเป็นแหล่งบริการ และแหล่งที่อยู่อาศัย โดยมีพื้นที่ 11.545 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 131,099 คน มีความหนาแน่น 11,448 คน ต่อตารางกิโลเมตร จำนวนครอบครัว 12,692 ครอบครัว จำนวนครัวเรือน 48,062 ครัวเรือน พื้นที่เขตบางซื่อมีชุมชนทั้งหมดจำนวน 49 ชุมชน เป็นชุมชนแออัด 44 ชุมชน และชุมชนเคหะชุมชน 1 แห่ง หมู่บ้านจัดสรร 2 แห่ง และชุมชนเมือง 2 แห่ง ซึ่งหากพิจารณาจากสัดส่วนของชุมชนดังกล่าวแล้วก็อาจถือได้ว่าเขตบางซื่อนั้นเป็นเขตที่มีชุมชนแออัดมากที่สุด ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิแสดงสัดส่วนของชุมชนดังต่อไปนี้



ภาพที่ 5.3 แผนภูมิแสดงสัดส่วนประเภทชุมชนในพื้นที่เขตบางซื่อ จาก ข้อมูลชุมชนของ ฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตบางซื่อ

สำหรับข้อมูลด้านการศึกษานั้นในพื้นที่เขตบางซื่อมีเด็กวัยเรียนจำนวนทั้งสิ้น 22,549 คน มีเด็กที่เข้าเรียนโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร 3,984 คน โดยการจัดการศึกษาของพื้นที่เขตบางซื่อนั้น มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานสองส่วน คือ ฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตบางซื่อและโรงเรียนในพื้นที่ โดยในส่วนของฝ่ายการศึกษานั้นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนและประสานงานในเชิงนโยบายให้กับสถานศึกษาในสังกัดในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีหน้าที่ในการบริหารบุคคลและสวัสดิการให้กับข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาการประสานติดตามเรื่องการรับเด็กเข้าเรียน การวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา การดำเนินงานด้านการเงินการงบประมาณและการระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการศึกษา รวมทั้งการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของเด็ก

ซึ่งจากการลงพื้นที่ภาคสนามในเขตบางซื่อพบว่า การดำเนินงานของฝ่ายการศึกษา จะดำเนินการในลักษณะของการสนับสนุนมากกว่า โดยภารกิจส่วนใหญ่ที่ดำเนินการจะเป็นภารกิจในด้านการบริหารงบประมาณ ทรัพยากร การรับเด็กเข้าเรียนเท่านั้น ส่วนบทบาทในด้านการวางแผนและกำหนดนโยบายนั้นจะมีบทบาทเฉพาะในแง่ของการกำกับและผลักดันการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนของระดับกรุงเทพมหานครเท่านั้น ยังไม่ได้มีบทบาทในการวางแผนและกำหนดนโยบาย ด้านการศึกษาของพื้นที่มากนัก โครงการและแผนงานส่วนใหญ่ที่ฝ่ายการศึกษาและโรงเรียนดำเนินการ ถูกกำหนดมาจากสำนักการศึกษาและจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ส่วนบทบาทในด้านการพิทักษ์สิทธิเด็กนั้น ฝ่ายการศึกษา ยังไม่ได้มีบทบาทดังกล่าวมากนัก โดยบทบาทดังกล่าวจะไปอยู่กับหน่วยงานในระดับปฏิบัติ อีกหน่วยงานหนึ่งคือโรงเรียนเป็นหลัก ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของโรงเรียน กรุงเทพมหานครว่าไม่ได้มีบทบาทเฉพาะเรื่องการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทในด้านการดูแล และพิทักษ์สิทธิเด็กวัยเรียนของกรุงเทพมหานครอีกด้วย จึงถือได้ว่าโรงเรียนถือเป็นหน่วยงานสำคัญ ด้านการศึกษาของพื้นที่ โดยในปัจจุบันพื้นที่เขตบางซื่อมีโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร 7 โรงเรียน แยกเป็นโรงเรียนที่สอนตั้งแต่ระดับอนุบาล จนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 6 โรงเรียน และเป็นโรงเรียน ที่สอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 1 โรงเรียน มีครูในโรงเรียนกรุงเทพมหานคร 203 คน คิดเป็น สัดส่วนครู 1 คน ต่อเด็ก 19 คน มีโรงเรียนที่สอนและจัดการเรียนร่วมระหว่างเด็กปกติและเด็กพิเศษ จำนวน 4 โรงเรียน มีเด็กพิเศษที่เรียนร่วมจำนวน 73 คน

โดยจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในโรงเรียนทั้ง 7 แห่ง พบว่าลักษณะชุมชน โดยรอบโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่ง โดยส่วนใหญ่จะเป็นชุมชนแออัด โดยสามารถแบ่งลักษณะตามลักษณะของกิจกรรมหรือการใช้งานพื้นที่ของชุมชนได้เป็น 4 ลักษณะดังนี้

ชุมชนที่เป็นที่อยู่อาศัยซึ่งมีทั้งชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมที่มีสภาพเป็นสวนมาก่อน อันได้แก่ ชุมชนที่อยู่บริเวณโดยรอบโรงเรียนวัดทองสุทธาราม และชุมชนรอบโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง ได้แก่ ชุมชนวัดเลียบราษฎร์บำรุง (ด้านหน้าโรงเรียน) ซึ่งประชาชนโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพค้าขายและมีบางส่วนที่ยังมีการทำสวนอยู่ ลักษณะบ้านเรือนและที่อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ใช้สอยและมีความเป็นสัดส่วนพอสมควรจากการเดินสำรวจไม่พบร้านเกมส์หรือแหล่งอบายมุข

1. ชุมชนที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยหนาแน่น ได้แก่ ชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงเรียน วัดประชาศรีทธารธรรม เช่น ซอยสวนรื่น ชุมชนซอยวัดเสาทิน และชุมชนที่อยู่รอบโรงเรียน วัดเลียบราษฎร์บำรุง (ด้านหลัง) รวมถึงชุมชนรอบโรงเรียนวัดสร้อยทอง ซึ่งจากการเดินสำรวจ สภาพแวดล้อมในชุมชนลักษณะนี้จะพบร้านเกมส์และร้านอินเทอร์เน็ตตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณที่พักอาศัย และตั้งอยู่ใกล้บริเวณโรงเรียน รวมทั้งลักษณะที่อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ใช้สอยไม่มากและไม่เป็นสัดส่วนมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้างและบางส่วนจะค้าขายอยู่กับบ้าน

2. ชุมชนที่อยู่ใกล้เป็นแหล่งโรงงานหรืออุตสาหกรรม ซึ่งชุมชนในลักษณะนี้ได้แก่ ชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดบางโพโสมมาวาส เช่น ชุมชนวัดบางโพ ชุมชนราชทรัพย์ และชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ เช่น ชุมชนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ ชุมชนลักษณะนี้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีอาชีพรับจ้างและเป็นคนงานในอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการในนั้น และบางส่วนก็จะประกอบอาชีพค้าขายอยู่กับบ้าน และหากสำรวจบริเวณชุมชนจะมีร้านอินเทอร์เน็ตตั้งอยู่แต่ไม่มีแหล่งอบายมุขตั้งอยู่ใกล้เคียง

3. ชุมชนที่เป็นชุมชนอาคารพาณิชย์และหอพัก ได้แก่ ชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงเรียนวัดมัสถ์นติกการาม ได้แก่ ชุมชนข้างวัดมัสถ์นติกการาม ชุมชนในซอยวงศ์สว่าง 11 ชุมชนลักษณะนี้ประชาชนส่วนใหญ่จะมีการประกอบอาชีพที่มีความหลากหลายมากกว่า มีทั้งนักศึกษา รับจ้าง พนักงานรับเงินเดือนในภาคเอกชน และจากการสำรวจชุมชนจะพบว่าชุมชนลักษณะนี้จะมีทั้งร้านอินเทอร์เน็ต เกมส์ รวมทั้งร้านอาหารอยู่ในบริเวณใกล้เคียงชุมชน

นอกจากนี้หากพิจารณาสถานที่ตั้งของโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อโดยส่วนใหญ่จะไม่ได้ตั้งอยู่ติดถนนใหญ่แต่ตั้งอยู่ลึกเข้าไปในซอย เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นที่ตั้งของโรงเรียนนั้นจะเป็นที่ดินบริจาคและที่ดินที่ตั้งอยู่ในซอยลึก เจ้าของมักจะไม่ค่อยได้ทำประโยชน์เนื่องจากมีมูลค่าทางเศรษฐกิจน้อย มีเพียงสองโรงเรียนที่ติดถนนใหญ่คือโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมและโรงเรียนวัดสร้อยทอง ซึ่งโรงเรียนทั้งสองโรงเรียนนี้จะมีชุมชนอีกลักษณะที่มีความใกล้ชิดกับโรงเรียนได้แก่ชุมชนที่เป็นตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์ที่บางส่วนไม่ได้ถูกจัดตั้งเป็นชุมชนที่จดทะเบียนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจัดตั้งชุมชน

ทั้งนี้ ด้วยลักษณะของพื้นที่ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษา การนำแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม ณ โรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่งผู้ศึกษาสามารถสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียนได้ดังนี้

5.2 ลักษณะการจัดการศึกษาของโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อ

การอธิบายถึงลักษณะการจัดการศึกษาของพื้นที่เขตบางซื่อนั้น ผู้ศึกษาจะได้สรุปลักษณะของโรงเรียนรวมทั้งประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของแต่ละโรงเรียนและนำเสนอเป็นรายโรงเรียน โดยมีประเด็นที่จะนำเสนอในแต่ละโรงเรียนประกอบด้วย 1) ข้อมูลพื้นฐานของโรงเรียนและลักษณะชุมชนโดยรอบ 2) ประเด็นที่น่าสนใจของโรงเรียน ซึ่งผู้ศึกษาจะเลือกนำเสนอเฉพาะประเด็นที่น่าสนใจและเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางการศึกษาของแต่ละโรงเรียนเท่านั้น โดยมีรายละเอียดในแต่ละโรงเรียนดังนี้

5.2.1. โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส

โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสเป็นโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมีพื้นที่ให้บริการกับชุมชนบริเวณใกล้เคียง ได้แก่ชุมชนจันทเกษม, ชุมชนซอยไสวสุวรรณ, ชุมชนซอยพัฒนา ชุมชนซอยประชาชนถมิตร, ชุมชนซอยสีน้ำเงิน ชุมชนซอยอนันตการาม (วัดถุวน), ชุมชนซอยสนธิ ชุมชนซอยบุญเหลือ, ชุมชนซอยสะพานขวา เป็นต้น

สภาพชุมชนโดยรอบโรงเรียนนั้นมีลักษณะเป็นชุมชนที่ถูกจัดเป็นชุมชนแออัดที่มีความหนาแน่นสูง ที่อยู่ใกล้เป็นแหล่งโรงงานหรืออุตสาหกรรม บ้านเรือนมีลักษณะห้องแถว อาคารพาณิชย์ ที่ตั้งอยู่ติดกันแบบหนาแน่นสูง ในชุมชนมีการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ปกครองนักเรียนโดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงานเหล่านี้ โดยมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ไม่เกินปีละ 150,000 บาทต่อครอบครัว ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีรายได้เฉลี่ยสูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครทั้ง 7 โรงเรียนแต่เมื่อเทียบกับรายได้เฉลี่ยของประชากรกรุงเทพมหานคร ที่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 452,748 บาทต่อปีต่อครัวเรือน ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย การศึกษาของผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา



ภาพที่ 5.4 แสดงสภาพชุมชนบริเวณรอบโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส

ในปัจจุบันโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งในแง่ของการเข้าถึงการศึกษานั้นทางโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสได้เปิดรับสมัครเด็กวัยเรียนทุกกลุ่ม ทุกคนเข้าสู่ระบบการศึกษาของโรงเรียน โดยปีการศึกษา 2555 โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสมีนักเรียนจำนวน 754 คน ห้องเรียนทั้งสิ้น 24 ห้อง มีข้าราชการครู 34 คน คนเลี้ยงเด็ก 4 คน อัตราครูต่อเด็กเท่ากับ 1 : 22 มีนักเรียนที่มีความบกพร่องเรียนร่วม 23 คน คิดเป็นร้อยละ 3.05 และมีจำนวนเด็กที่ต้องออกกลางคันในปีการศึกษา 2555 จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 2.94 มีสถิตินักเรียนขาดเรียน จำนวน 32 คน โดยเด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6

จากโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสในปีการศึกษา 2554 ได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาจำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 100 โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อกับโรงเรียนสังกัด สพฐ. และไม่มีเด็กที่เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนขยายโอกาสของกรุงเทพมหานครเลย โดยในการส่งเสริมโอกาสการเรียนรู้ของเด็กนั้น ทางโรงเรียนได้จัดให้มีการแนะแนวการศึกษา ซึ่งมีทั้งการใช้ชั่วโมงแนะแนวในการให้ความรู้แก่เด็กในเรื่องเกี่ยวกับการเรียนต่อ รวมทั้งยังได้จัดให้มีการจัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษาต่อโดยเชิญโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่มาให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องของการเรียนต่อ แนะนำแนวทางการเรียนการสอน และความช่วยเหลือและสนับสนุนต่าง ๆ ที่เด็กจะได้รับจากโรงเรียน



ภาพที่ 5.5 โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาเรื่องของคุณยุดีธรรมทางการศึกษาจากข้อมูลที่นำมาแสดงข้างต้น จะเห็นได้ว่าโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจ 4 ประการ คือ 1) คุณภาพการศึกษา 2) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ 3) เด็กออกกลางคัน 4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก คุณภาพการศึกษา จากข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนโรงเรียนบางโพโสมาวาสนั้น หากพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับผลการสอบ O-net ของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อแล้วก็พบว่านักเรียนโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาโดยรวมสูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนทั้ง 7 โรงเรียน มีคะแนนผลการสอบ O-net สูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนทั้ง 7 โรงเรียน โดยได้คะแนนเฉลี่ย 10.083 คะแนน ส่วนเรื่องของคุณภาพสถานศึกษานั้นก็พบข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสนั้นเป็นโรงเรียนที่มีคะแนนผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษาสูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ

ทั้ง 7 โรงเรียน คือ ได้คะแนนในภาพรวมร้อยละ 86.9 ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบคุณภาพทางการศึกษาของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสกับโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่ ก็อาจมีความใกล้เคียงมากกว่าอีก 6 โรงเรียน ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสมีคุณภาพการศึกษาที่ใกล้เคียงกับโรงเรียนในสังกัดอื่น ๆ ทั้งในแง่ของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนและด้านคุณภาพสถานศึกษาและมีช่องว่างทางคุณภาพการศึกษาน้อยที่สุด

ทั้งนี้ หากจะพิจารณากรณีการดำเนินงานหรือมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสแล้วก็พบว่า ได้มีการดำเนินการกวดวิชาเพื่อเตรียมสอบ O-net ให้กับนักเรียนในช่วงเย็นหลังเลิกเรียน เช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น ๆ ที่เหลือทั้ง 6 โรงเรียน รวมทั้งได้มีการดำเนินงานตามนโยบายในด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ทั้งเรื่องของการพัฒนา สื่อการเรียนการสอน และการพัฒนาบุคลากร การสอนภาษาต่างประเทศ ฯลฯ ซึ่งจากการสังเกตห้องเรียนในรายวิชาสังคมศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 นั้นจะพบว่า ครูจะมีความเข้มงวดเรื่องของระเบียบวินัยของชั้นเรียน ทั้งการเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในชั้นเรียน ตลอดจนการติดตามการทำงานที่ได้รับมอบหมายของเด็ก ซึ่งในส่วนของ การสนับสนุนการศึกษาให้กับเด็กที่ด้อยโอกาส และมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดีขึ้น ทางโรงเรียนได้ดำเนินการตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ซึ่งจากข้อมูลภาคสนามพบว่าในกรณีของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสนโยบายดังกล่าวได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้น จะเห็นได้จากการที่เด็กบางคนและผู้ปกครองมีความเห็นว่าถ้าไม่มีนโยบายดังกล่าว ลูกก็คงไม่ได้เรียน “นี่ดีว่าเขาเรียนฟรี เลยได้เรียน ไม่งั้นก็หนัก สงไม่รอด” (เพียร อ้วนสูงยาง, สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2557) หรือที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสกล่าวว่า “การช่วยเหลือดังกล่าวโดยหลักการแล้วถือเป็นเรื่องดีช่วยเด็กได้เยอะมากถ้าไม่มีนโยบายนี้ ไม่มีโรงเรียนกรุงเทพมหานคร เด็กจะไปไหน” (ฉิฉินันท์ การเดช, สัมภาษณ์, 11 พฤศจิกายน 2556) แต่อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือตามนโยบายดังกล่าวยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอ และเรื่องของหนังสือที่งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้อหนังสือมาสำรองไว้เพื่อให้เด็กยืมเรียน นอกจากนี้การช่วยเหลือ ด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียน ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งถึงแม้ว่าเด็กโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสจะมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีกว่าอีกโรงเรียนหนึ่ง แต่ก็ได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษาตามนโยบายดังกล่าวด้วย นอกจากนี้หากจะพิจารณาในแง่ความพร้อมในด้านการศึกษาก็พบว่าครอบครัวของเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนมากที่สุด ซึ่งทำให้มีศักยภาพในการที่จะลงทุนในการศึกษาและจ่ายค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนหรือสร้างรายได้เปรียบทางการศึกษาให้แก่บุตรหลานได้มากที่สุด

ประการที่สอง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคด้านการศึกษาแล้วยังสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับความหลากหลายอีกด้วย เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่มีเด็กพิเศษเรียนร่วมมากที่สุดและจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสก็พบว่าเด็กกลุ่มนี้มีปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับการไม่ยอมรับของผู้ปกครองว่าลูกของตนเองมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ ไม่ยอมนำเด็กไปพบแพทย์ และไม่ยอมให้มาเรียนห้องเรียนพิเศษ ซึ่งอาจารย์ที่รับผิดชอบการสอนเด็กพิเศษได้เล่าให้ฟังถึงกรณีเด็กหญิงเอที่เป็นเด็กที่มีความบกพร่องในการเรียนรู้ (LD) แต่พ่อแม่ไม่ยอมรับว่าลูกมีความผิดปกติในการเรียนรู้อันกระทบทั้งเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้การที่เด็กไม่มีใบรับรองจากแพทย์ว่าเป็นเด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญานั้นเด็กก็จะต้องถูกประเมินด้วยหลักเกณฑ์เดียวกับเด็กปกติ และเมื่อประเมินด้วยหลักเกณฑ์ในการประเมินแบบเดียวกับเด็กปกติก็จะมีผลการเรียนต่ำและมีโอกาสที่จะต้องซ้ำชั้น ครูจึงได้แนะนำให้ผู้ปกครองมาหาหรือและพาไปพบแพทย์ พบว่าเด็กมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ จึงได้ประเมินด้วยเกณฑ์ที่ต่างออกไป และได้ขึ้นเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และเริ่มมาเรียนในชั้นเรียนพิเศษด้วย แต่การที่เด็กมาเรียนช้าโดยมาเรียนเมื่ออยู่ชั้น ป. 5 ทำให้การดูแลและเสริมสร้างพัฒนาการเป็นไปได้ช้าและได้ผลน้อย นอกจากนี้ยังมีปัญหาในส่วนของ การดูแลและเอาใจใส่เด็กกลุ่มนี้ ที่ต้องได้รับการดูแลและเอาใจใส่เป็นพิเศษแต่มีจำนวนครูต่อเด็กอยู่ที่ 1 : 23 ซึ่งถือว่ามากกว่าอัตราครูต่อเด็กปกติในขณะที่เด็กพิเศษจำเป็นต้องมีการดูแลที่เป็นพิเศษมากกว่า เพื่อช่วยกระตุ้นพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กให้มีมากขึ้น

นอกจากนี้ครูพิเศษยังมีภาระต้องรับผิดชอบในงานการสอนเด็กนักเรียนปกติในรายวิชาอื่น รวมทั้งต้องรับผิดชอบงานด้านอื่น ๆ ด้วย ทำให้การเอาใจใส่ดูแลและจัดการเรียนการสอนเพื่อส่งเสริมพัฒนาการแก่เด็กเป็นรายบุคคลนั้นไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก ดังที่อาจารย์ชาลิสา บุตรเมือง ครูพิเศษของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส ที่กล่าวว่า

“การสอน เด็กพิเศษนั้นถ้าจะให้ดีต้องสอนเป็นรายตัว แต่การที่จะให้เวลากับเด็กพิเศษนั้น บางครั้งก็ไม่สามารถให้เวลาในการสอนและฝึกหัดนักเรียนและติดตามเด็กได้อย่างทั่วถึง เพราะเด็กมีจำนวนมาก และมีรายวิชาที่ต้องสอนเด็กปกติด้วย และต้องรับผิดชอบงานด้านอื่นๆ ด้วย อย่างอาจารย์ก็ต้องทำงานสหกรณ์ของโรงเรียนด้วย ทำให้การที่จะเอาใจใส่เด็กหรือจำใจจำใจเด็กนั้นทำได้ไม่เต็มที่”

(ชาลิสา บุตรเมือง ,สัมภาษณ์ 19 พฤศจิกายน 2556)

สำหรับประเด็นเรื่องการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้จะมีทางเลือกในการเรียนต่อน้อย โดยจากการสอบถามเด็กโดยส่วนใหญ่จะไปเรียนต่อที่โรงเรียนศิลาจารย์พิพัฒน์ ซึ่งเป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะในพื้นที่เขตบางซื่อมีโรงเรียนที่รับเด็กพิเศษเข้าเรียน เพียง 2 แห่ง คือ โรงเรียนศิลาจารย์พิพัฒน์ และโรงเรียนวัดเวตวัน เท่านั้น ดังนั้น ในแง่ของโอกาสทางการศึกษาในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นเด็กพิเศษโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาสก็จะถือว่ามีความเสียเปรียบ และมีทางเลือกในการศึกษาน้อยกว่าเด็กปกติ และในแง่ของนโยบายในการจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ ทั้งในระดับกรุงเทพมหานครและระดับโรงเรียน ยังไม่ได้มีนโยบายหรือการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ มารองรับหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประการที่สาม เด็กออกจากคันทันที่เป็นประเด็นหนึ่งที่สะท้อนถึงเรื่องของการเข้าถึงการศึกษาโดยเฉพาะในแง่ของความต่อเนื่องทางการศึกษา ซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส ถือว่ามีเด็กออกจากโรงเรียนกลางคันอยู่ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง คือมีเด็กที่ต้องออกจากคันทันจำนวน 24 คน ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ต้องออกจากระบบการศึกษาเนื่องจากมีปัญหาในด้านการเรียน เรียนไม่ทันเพื่อน มีปัญหาด้านพฤติกรรมที่มักจะขาดเรียน และเมื่อได้พูดคุยกับทั้งเด็ก และผู้บริหารโรงเรียน และผู้ปกครองก็พบว่าส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) เด็กที่มีปัญหาแบบนี้มักจะเป็นเด็กกลุ่มที่เคยย้ายโรงเรียนหรือที่อยู่บ่อย ๆ เป็นเด็กที่ครอบครัวอยู่ไม่เป็นหลักแหล่งย้ายไปย้ายมาต้องย้ายบ้าน ย้ายโรงเรียนตามผู้ปกครองที่ต้องเปลี่ยนงานบ้าง ย้ายหนีหนี้บ้าง หรือไม่ก็ถูกส่งไปอยู่กับญาติที่ต่างจังหวัดและโดยส่วนใหญ่อาชีพของผู้ปกครองก็จะทำงานไม่เป็นหลักแหล่ง เช่น ในกรณีของโรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส ผู้ปกครองของเด็กก็มักจะประกอบอาชีพรับจ้างหรือทำงานโรงเลื่อย ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนเล่าให้ฟังว่า

“เด็กนักเรียนมีส่วนหนึ่งที่ต้องเคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองและย้ายโรงเรียน เนื่องจากผู้ปกครองส่วนใหญ่ไม่ใช่คนพื้นเพเป็นคนต่างจังหวัดที่ย้ายเข้ามากรุงเทพฯ เพื่อประกอบอาชีพ ทำงานรับจ้าง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ปกครองจะทำงานอยู่ในโรงเลื่อยที่อยู่ใกล้บริเวณชุมชน เมื่อผู้ปกครองย้ายเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ก็นำเด็กในปกครองมาด้วยเพื่อเข้าโรงเรียนในกรุงเทพฯ พอหมดระยะเวลาการทำงานก็ย้ายออกต่างจังหวัดและย้ายเด็กตามไปด้วย บางครั้งการย้ายเด็กออกจากโรงเรียนก็เพราะพ่อแม่ไปเป็นหนี้ไม่มีเงินใช้ ก็ต้องย้ายหนี เอาเด็กหายไปไม่มาเรียน ครูไปตามจึงรู้ว่าเพื่อนบ้านว่าย้ายไปแล้ว เจ้าหนีมาตามอยู่หน้าบ้าน เด็กต้องเปลี่ยนโรงเรียน ย้ายออกไปก็ไม่ว่าได้เรียนตามที่แจ้งย้ายหรือไม่ บางครั้งไม่ได้เรียนกลับมาก็ต้องซ้ำชั้นเดิมเรียนไปก็ไม่ทันเพื่อน พอเรียนไม่ทัน ก็ไม่ยอมมาเรียนแล้ว ก็ขาดเรียนบ่อย ๆ”

(อิตินันท์ การเดช ,สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2556)

ทั้งนี้ หากไปดูสถิติของโรงเรียนวัดบางโพธิ์โสมมาวาส ก็พบว่าเป็นโรงเรียนที่มีสถิติเด็กขาดเรียนสูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนทั้ง 7 โรงเรียน โดยในปีการศึกษา 2555 มีเด็กขาดเรียน 32 คน ซึ่งการดำเนินงานเพื่อแก้ไขหรือรองรับปัญหาที่เกิดกับเด็กกลุ่มนี้นั้นไม่ได้รับการให้ความสำคัญทั้งในระดับกรุงเทพมหานครและระดับพื้นที่เขต โดยในระดับโรงเรียนเองก็ได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหา ซึ่งในกรณีที่มีเด็กหายไปหรือขาดเรียนก็มีการพยายามติดตามเด็กมาเรียน ก็มีการเยี่ยมบ้านแล้ว แต่การดำเนินงานดังกล่าวยังไม่เป็นระบบและมีความสม่ำเสมอ ส่วนในกรณีของเด็กที่ย้ายมาและเรียนไม่ทันเพื่อนนั้นก็ยังไม่ได้มีการรองรับปัญหาหรือช่วยเหลือกลุ่มเด็กเคลื่อนย้ายที่ย้ายโรงเรียนมาทั้งในด้านการเรียนหรือด้านการได้รับการสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษา เป็นการเพิ่มเติม จากเด็กทั่วไป

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ในส่วนของการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนหรือภาคประชาชนและโรงเรียน ถือเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องของคุณภาพประชาธิปไตยในการจัดการศึกษาของรัฐนั้น จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามพบว่า ทั้งทางชุมชน/ภาคประชาชน และส่วนของผู้ปกครองนั้น ยังไม่ได้มีส่วนร่วมกับการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากนัก อีกทั้ง ในส่วนของกรรมการสถานศึกษาเองก็ยังไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา การตัดสินใจและกำหนดทิศทางดังกล่าวยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน จะเห็นได้จากในการประชุมที่การเสนอกิจกรรม การตัดสินใจและกำหนดทิศทางการดำเนินงาน รวมทั้งการหาข้อสรุปในการประชุมยังคงอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน และในส่วนของชุมชนนั้นประธานกรรมการ/กรรมการชุมชนบางส่วนก็ยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาด้วย

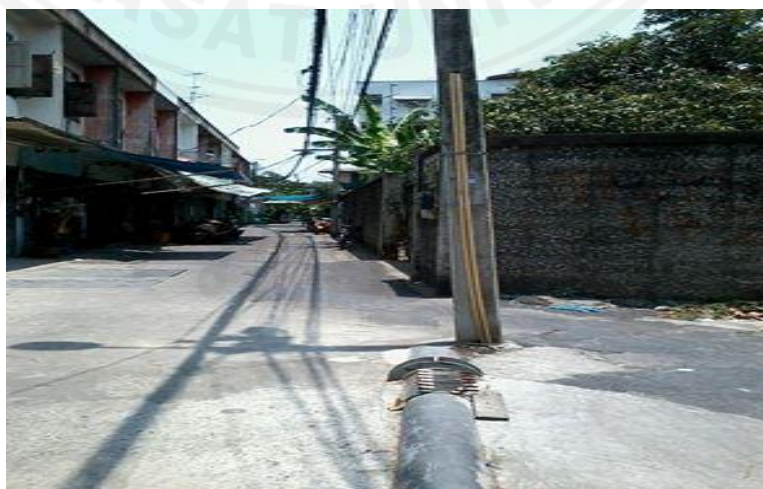
นอกจากนี้ในแง่ของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองเองก็พบว่าจะไม่ได้มีบทบาทในการจัดการศึกษาของโรงเรียนรวมทั้งการกำหนดกิจกรรมด้านการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับบุตรหลานมากนัก โดยจะเห็นได้จากการสังเกตการณ์ของการประชุมผู้ปกครองประจำปีของโรงเรียนวัดบางโพธิ์โสมมาวาส ซึ่งจะเป็นการประชุมที่มีลักษณะเป็นการชี้แจงเพื่อให้ผู้ปกครองได้รับทราบเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่โรงเรียนได้ดำเนินการ และเรื่องที่โรงเรียนจะขอความร่วมมือจากผู้ปกครองที่เป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมรับรู้ หรือร่วมสนับสนุนเท่านั้น ผู้ปกครองไม่ได้มีส่วนในการเสนอข้อคิดเห็นในการดำเนินการของโรงเรียน เช่น กรณีของการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้แจ้งให้ผู้ปกครองทราบว่าทางโรงเรียนจะจัดกิจกรรมโดยการนำเด็กไปเข้าค่ายและทัศนศึกษาที่ต่างจังหวัด ซึ่งงบประมาณที่ได้รับจากทางราชการนั้นสามารถจัดได้แค่ภายในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น ทางโรงเรียนต้องการให้เด็กได้มีโอกาสไปทัศนศึกษาที่ต่างจังหวัดเพื่อเพิ่มพูนประสบการณ์ให้กับนักเรียน จึงจำเป็นต้องขอเก็บเงินเพิ่มจากผู้ปกครองเป็นเงินจำนวน 400 บาท (สังเกตการณ์ประชุมผู้ปกครองโรงเรียนวัดบางโพธิ์โสมมาวาส, 17 พฤศจิกายน 2556) ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการ “แจ้งให้ทราบ” ไม่ได้ขอความเห็นจากผู้ปกครอง ทั้งๆ ที่การดำเนินการดังกล่าวกระทบกับผู้ปกครองโดยตรงโดยหากจะพิจารณาบทบาทของ

องค์กรทางสังคมต่าง ๆ ที่ เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนแล้วอาจกล่าวได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานสังคมที่เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของโรงเรียนรวมทั้งสนับสนุน การศึกษาของเด็กนักเรียนกรุงเทพมหานครมากที่สุดได้แก่วัด และหน่วยงานหรือสถานประกอบการในพื้นที่

ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะเป็นในรูปแบบของการสนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน เช่น การให้ทุนการศึกษา การเข้ามาสอนธรรมะ หรือการเข้ามาจัดกิจกรรมเพื่อสังคมในโรงเรียน เช่น การเข้ามาให้ความรู้เกี่ยวกับการจราจร รวมทั้งมอบหมวกกันน็อคให้นักเรียนของโรงเรียนของธนาคารไทยพาณิชย์ จึงเห็นได้ว่าในกรณีของโรงเรียนวัดบางโพธิ์มาวาสระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน และชุมชน ยังคงอยู่ในระดับร่วมรับรู้และร่วมสนับสนุนเท่านั้น ยังไม่ได้ก้าวไปสู่ระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและร่วมประเมินผล

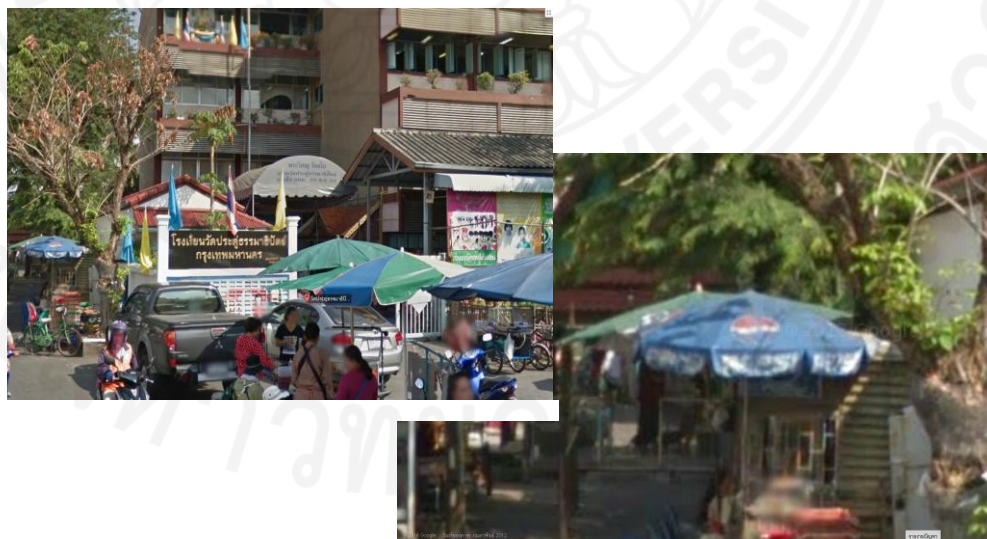
5.2.2 โรงเรียนวัดประตู่ธรรมาธิปัตย์

โรงเรียนวัดประตู่ธรรมาธิปัตย์เป็นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่เปิดสอนระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีพื้นที่ประมาณ 153.2 ตารางวา ชุมชนที่อยู่โดยรอบโรงเรียนเป็นแหล่งโรงงานหรืออุตสาหกรรม และหากสำรวจบริเวณชุมชนจะมีร้านอินเทอร์เน็ต 2-3 ร้าน ตั้งอยู่แต่ไม่มีแหล่งอขายมุขตั้งอยู่ใกล้เคียงประชาชนส่วนใหญ่จะมีอาชีพรับจ้างและเป็นคนงานในอุตสาหกรรมในนั้น และบางส่วก็จะประกอบอาชีพค้าขายอยู่กับบ้าน อาชีพหลักของชุมชนคือการรับจ้าง ร้อยละ 78.54 ค้าขายร้อยละ 12.71 อาชีพรับราชการร้อยละ 6.43 และอาชีพอื่น ๆ ร้อยละ 2.32 และหากพิจารณาในกรณีของผู้ปกครองของนักเรียนโรงเรียนวัดประตู่ธรรมาธิปัตย์แล้ว ก็พบว่าผู้ปกครองส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีอาชีพรับจ้าง มีรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวละ 100,000 บาท ต่อปี



ภาพที่ 5.6 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดประตู่ธรรมาธิปัตย์

ในปัจจุบันโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ เปิดสอนตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งในแง่ของการเข้าถึงการศึกษาของเด็กวัยเรียนนั้น ทางโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์เปิดโอกาสให้กับเด็กทุกวัยได้เข้าสู่ระบบการศึกษาของโรงเรียน โดยผู้บริหารสถานศึกษามีนโยบายหลักคือรับเด็กที่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก เพื่อให้สามารถติดตามตัวเด็กได้และเน้นการยืนยันที่อยู่ของเด็กเป็นหลักแหล่ง ส่วนเด็กที่อยู่นอกพื้นที่ก็มีการรับเข้าเรียนบ้างตามสภาพความจำเป็นของผู้ปกครอง โดยในปีการศึกษา 2555 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ มีนักเรียนจำนวนทั้งสิ้น 405 คน มีห้องเรียนทั้งสิ้น 15 ห้อง มีข้าราชการครู 17 คน มีครูผู้ช่วย 5 คน พี่เลี้ยงเด็ก 4 คน อัตราส่วนครูต่อเด็กนักเรียนเท่ากับ 1 : 23 ในโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ ไม่ได้มีการจัดการเรียนร่วม และมีจำนวนเด็กที่ต้องออกกลางคันในปีการศึกษา 2555 จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 2.96 มีนักเรียนที่ต้องเรียนซ้ำชั้น 12 คน คิดเป็นร้อยละ 2.96 มีสตินักเรียนขาดเรียนจำนวน 7 คน ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 1.3 ในปีการศึกษา 2555 เด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 98.10 ของนักเรียนชั้น ป. 6 ทั้งหมด และได้เรียนต่อจำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 100 ซึ่งโดยส่วนใหญ่ (จำนวน 40 คน) จะเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสังกัด สพฐ. และไม่มีเด็กที่เข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนขยายโอกาสของกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 5.7 แสดงบริเวณโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์

ทั้งนี้ หากพิจารณาเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษาจากข้อมูลที่นำมาแสดงเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจ 4 ประการ ประกอบด้วย เด็กเข้าชั้น เด็กออกกลางคัน การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการที่แรก เด็กเข้าชั้น ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคด้านความต่อเนื่องทางการศึกษา หากพิจารณาจากสถิติเด็กเข้าชั้นของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ ก็พบว่ามียุทธศาสตร์จำนวน 12 คน ซึ่งถือว่าสูงที่สุดในบรรดาโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ และเมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดก็พบว่าสามารถแบ่งเด็กที่เข้าชั้นได้เป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มเด็กที่ขาดเรียน ไม่ค่อยมาโรงเรียนบางครั้งหายไปเลย ๆ พอกลับมาเรียน ก็เรียนไม่ทันเพื่อน มีผลการเรียนไม่บรรลุจุดประสงค์ทางการศึกษาของโรงเรียนจึงต้องเข้าชั้น อีกกลุ่มหนึ่งกลุ่มเด็กที่ต้องย้ายโรงเรียนและย้ายที่อยู่บ่อย ๆ เช่น ในกรณีของเด็กหญิงเค ที่ย้ายโรงเรียนมาแล้ว 2 ครั้ง และจากการพูดคุยกับเด็กก็พบว่าเด็กมีความกังวลและรู้สึกว่ายากกว่าเรียนไม่ทันเพื่อน โดยเด็กมีผลการเรียนลดลงจาก 3.75 เหลือ 2.50

นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ย้ายโรงเรียนไปแล้วแต่ผู้ปกครองไม่ได้นำเด็กไปเรียนต่อในโรงเรียนอื่นตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่ตอนย้ายออก แล้วก็ย้ายเด็กกลับมาเรียนโรงเรียนเดิม และบางทีพอย้ายที่อยู่ไปก็อยู่ไม่ได้นาน ต้องย้ายกลับมาทำให้การเรียนของเด็กไม่ต่อเนื่องเป็นผลให้ไม่สามารถให้เลื่อนชั้นได้ก็ต้องให้เรียนซ้ำชั้น ทั้งนี้จากการสอบถามกับเด็กก็พบว่าที่ไม่ได้ไปเรียนที่โรงเรียนอื่นก็เนื่องจากพอย้ายออกไปแล้วพ่อแม่ผู้ปกครองไม่ได้ไปติดต่อที่เรียนให้ใหม่ และบางครั้งตัวเด็กเองก็ไม่ต้องการเรียนที่โรงเรียนใหม่ นอกจากนี้การย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อย ๆ บางครั้งก็เกิดจากความไม่สะดวกในเรื่องที่อยู่อาศัย และการขาดคนดูแลเด็กจึงต้องส่งลูกไปอยู่ต่างจังหวัดทำให้เด็กต้องมีการเคลื่อนย้ายระหว่างเมืองและชนบท เช่น ในกรณีของเด็กชายแอลที่ย้ายโรงเรียนเพื่อย้ายไปอยู่กับตายายที่ต่างจังหวัดและตาก็บยายดูแลไม่ไหวจึงต้องย้ายกลับมาอยู่กับพ่อแม่ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เด็กต้องย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนจากกรณีที่พ่อแม่แยกทางกันอีกด้วย และจากการสัมภาษณ์กับรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ ก็ให้ความเห็นว่าเด็กกลุ่มที่ต้องย้ายหรืออพยพตามผู้ปกครองบ่อย ๆ เป็นกลุ่มที่ต้องเสียโอกาสทางการศึกษาเพราะการเรียนไม่ต่อเนื่องเป็นผลให้ต้องเข้าชั้น จบการศึกษาได้ช้ากว่าเพื่อน ๆ และโอกาสในการสอบเข้าเรียนต่อก็มีโอกาสน้อยเพราะคะแนนไม่ค่อยดีทางเลือกในการเรียนต่อก็ถูกจำกัด และส่งผลถึงทางเลือกในการดำรงชีวิตในอนาคตที่ต้องถูกจำกัดไปด้วย

ประการที่สอง เด็กออกกลางคัน ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคด้านความต่อเนื่องของการศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นเด็กกลุ่มมีปัญหาขาดเรียนเป็นเวลานานหรือหายจากโรงเรียนไปเลย ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามนั้นพบว่าในกรณีของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตย การขาดเรียนของเด็กนอกจากจะมีสาเหตุจากกรณีที่เด็กมีปัญหาพฤติกรรมหรือปัญหาทางครอบครัวแล้ว การย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อยก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะออกกลางคัน ในกรณีของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยนั้นพบว่าเด็กที่ออกกลางคันไปนั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่เคยย้ายโรงเรียนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 -2 ครั้ง ซึ่งเหตุที่ต้องย้ายโรงเรียนหรือที่อยู่ส่วนหนึ่งมาจากเรื่องการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ของผู้ปกครอง ที่ทำให้ผู้ปกครองและเด็กต้องย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาในพื้นที่เขตบางซื่อและเมื่อเข้ามาแล้วก็ไม่มีที่อยู่ ครอบครัวมีที่อยู่ที่ไม่เป็นหลักแหล่ง ย้ายที่อยู่บ่อย ๆ นอกจากนี้แล้วเรื่องการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ยังทำให้ผู้ปกครองไม่มีเวลาดูแลบุตรหลานต้องส่งไปอยู่กับญาติที่ต่างจังหวัดญาติดูแลไม่ไหวก็ส่งกลับมาซึ่งก็มีผลทำให้เด็กต้องย้ายที่อยู่ย้ายโรงเรียนบ่อยอีกเช่นกัน ซึ่งเด็กกลุ่มนี้จะต้องเผชิญปัญหา ด้านการศึกษาและเสี่ยงที่จะต้องออกกลางคัน โดยหากจะพิจารณาจากเด็กปัจจุบันก็พบว่าเด็กกลุ่มที่ย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อย ๆ จะมีการขาดเรียนบ่อย จะมีผลการเรียนไม่ดี และมีความเสี่ยงที่จะต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน เช่น กรณี เด็กชายแอล ที่ย้ายโรงเรียนมาแล้ว 2 ครั้ง ย้ายที่อยู่ 1 ครั้งและในภาคเรียนที่ผ่านมาขาดเรียน 1 ครั้ง ได้เกรดเฉลี่ย 1.97 กรณีเด็กชายเอ็มที่ย้ายบ้านและที่อยู่มาแล้ว 1 ครั้ง ย้ายโรงเรียนมาแล้ว 1 ครั้ง เทอมที่ผ่านมาขาดเรียนรวม 3 ครั้ง ได้ผลการเรียน 2.45 หรือกรณีของเด็กหญิงเคพบว่ามีกรย้ายโรงเรียนมาแล้ว 2 ครั้ง และมีเกรดเฉลี่ยลดลงจาก 3.75 เหลือ 2.5 ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยได้ให้ความเห็นว่า

“การที่ผู้ปกครองไม่กังวลกับการศึกษาและย้ายที่เรียนของเด็กก็เนื่องมาจากในระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจบการศึกษาจึงไม่ต้องกังวลว่าเด็กจะจบหรือไม่เมื่อไร ประกอบกับการที่มีโครงการเรียนฟรี 21 รายการเพื่อให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายทางการศึกษาแก่เด็กก็ยิ่งทำให้การย้ายโรงเรียนของเด็กไม่มีข้อจำกัด ไม่ต้องกังวลว่าลูกจะต้องซ้ำชั้น”

(ณัฐวดี วิจิธรรม , สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2556)

ซึ่งจากมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยข้างต้นถึงแม้จะแสดงให้เห็นถึงผลกระทบของนโยบายดังกล่าวที่ทำให้ผู้ปกครองและนักเรียนให้ความสำคัญกับการศึกษาน้อยลง แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่านโยบายสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ช่วยลดข้อจำกัดทางการเรียนของเด็กและผู้ปกครองได้ ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวในโรงเรียนนั้น

ก็พบว่านโยบายดังกล่าวได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้น จะเห็นได้จากการที่เด็กบางคนและผู้ปกครองมีความเห็นว่าถ้าไม่มีนโยบายดังกล่าว ลูกก็คงไม่ได้เรียนหรือที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนกล่าวว่าความช่วยเหลือดังกล่าวโดยหลักการแล้ว “ถือเป็นเรื่องดีช่วยเด็กได้เยอะมาก ถ้าไม่มีนโยบายนี้ ไม่มีโรงเรียนกรุงเทพมหานคร เด็กจะไปไหน” (วรรณภา ทองยิ่ง, สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2556) แต่อย่างไรก็ตามผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการสนับสนุนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่นเรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอ และเรื่องของหนังสือที่งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้อหนังสือมาสำรองไว้เพื่อให้เด็กยืมเรียน นอกจากการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษาแล้วทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียน ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน

ประการที่สาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวที่เป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับ ความหลากหลายทางสังคม ซึ่งทางโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ได้รับเด็กที่เป็นเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนในโรงเรียนด้วย โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวันเดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) และมีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สถานศึกษารับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทยเข้าเรียน รวมทั้งกำหนดแนวทางในการเรียกเอกสารในการรับเด็กเข้าเรียนไว้

อย่างไรก็ตามถึงแม้จะกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติการเรียกหลักฐานหรือกำหนดหลักฐานที่ต้องยื่น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารโรงเรียนซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ก็ได้กำหนดให้ต้องเป็นเด็กที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครทำให้เด็กต้องย้ายทะเบียนบ้านมา และในระเบียบทั้งสองฉบับนั้นก็ไม่ได้มีข้อกำหนดในการรับรองสิทธิทางการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ในลักษณะที่ผูกพันให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว นอกจากนี้จากการสังเกตการณ์เรียนของเด็กต่างด้าวก็พบว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีปัญหาในด้านการอ่านออกเขียนได้ และการทำความเข้าใจบทเรียน โดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้มาเกิดและโตในประเทศไทย และไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทย จะมีปัญหากับการทำความเข้าใจบทเรียน และมักจะมีปัญหาด้านการอ่านและเขียน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการให้สัมภาษณ์ของรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ว่า “เด็กกลุ่มนี้ที่เป็นกลุ่มต่างด้าวจะมีปัญหาเรื่องการอ่านเขียนภาษาไทยทำให้มีปัญหาด้านการเรียน” (วรรณภา ทองยิ่ง, สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2556) ซึ่งกรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีนโยบายหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชน และผู้ประกอบการ ที่ถือเป็นประเด็นสำคัญในการสะท้อนถึงหลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการศึกษา ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามก็พบว่าการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตย นั้น อำนาจในการตัดสินใจและริเริ่มดำเนินการต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ภาครัฐหรือทางโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผู้ปกครอง หรือชุมชนนั้นยังคงเป็นเพียงการเข้ามาร่วมประชุม จะเห็นได้จากการที่ทั้งชุมชนและผู้ปกครองไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนมากนัก ทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา การดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนเพื่อรับทราบข้อมูลของทางโรงเรียนหรือการสนับสนุนทรัพยากรในการจัดกิจกรรมของโรงเรียนตามที่โรงเรียนร้องขอ เช่น เรื่องของการสนับสนุนเงินเป็นทุนการศึกษาให้กับเด็กนักเรียนหรือการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงาน/จัดกิจกรรมของโรงเรียน อีกทั้ง ผู้ปกครองเองก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับการดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนมากนัก

นอกจากนี้หากพิจารณาไปที่บทบาทของกรรมการสถานศึกษาเองก็ไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษาก็พบว่าการประชุมเพียงเดือนละครั้งเป็นอยู่อย่างปกติ และบทบาทเป็นเพียงการสนับสนุนเท่านั้น “โรงเรียนมีอะไรให้ช่วยเหลือเขาก็จะแจ้งก็บอก” และจากการสอบถามถึงการทำหน้าที่ของประธานกรรมการสถานศึกษาสิ่งที่ประธานกรรมการสถานศึกษาให้ข้อมูล คือ “การให้ทุนการศึกษาให้ทุนสนับสนุนกิจกรรม ร่วมประชุมกับทางโรงเรียน” (สมชาย อภินันท์รัตกุล, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556) และจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามนั้นก็พบว่าทางโรงเรียนไม่ค่อยมีความใกล้ชิดกับชุมชนเท่าที่ควรและถึงแม้ประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยจะได้เข้ามาร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาแต่ก็พบว่ามีกรณีที่จะมีการเปลี่ยนตัวกรรมการสถานศึกษาจากประธานชุมชนโดยจะนำเจ้าอาวาสวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยมาเป็นแทน นอกจากนี้ยังพบข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่านโยบายหรือแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครไม่ได้ถูกถ่ายทอดไปสู่ชุมชน เนื่องจากการสอบถามประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตยก็ได้คำตอบว่า “ไม่ทราบ แผนอะไร ไม่เห็นโรงเรียน หรือฝ่ายพัฒนาเขาบอกหรือส่งมาให้” แสดงให้เห็นว่าในเชิงของการผลักดันและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ นั้น ยังไม่ได้ใช้กลไกสำคัญที่มีอยู่ในพื้นที่อันได้แก่กรรมการชุมชนให้เกิดประโยชน์ในการผลักดันการดำเนินการตามนโยบาย

ส่วนการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองก็พบว่าผู้ปกครองเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือเอาใจใส่กับการดูแลเรื่องพฤติกรรมและเรื่องของการศึกษากับบุตรหลานของตนมากนัก ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมมาธิปไตย นายสมชาย อภินันท์รัตกุล ที่กล่าวว่า

“สังคมเมืองเป็นสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ ในชุมชนเองก็เช่นกัน โดยส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีเวลาเอาใจใส่ลูกหลานของตนเอง พอลูกหลานทำผิดหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมก็มาฟ้องโรงเรียน ให้โรงเรียนจัดการและบางครั้งก็โทษว่าโรงเรียนไม่ดูแลในขณะที่เดียวกันก็มีบางพวก ตามใจลูกพอลูกทำผิดโดนทำโทษก็ไม่พอใจ เรื่องอนาคตและความประพฤติของเด็กคนในชุมชนหรือบ้านใกล้เคียงเห็นก็ไม่มีการดักเตือน ไม่กล้าเตือนปล่อยให้เป็นเรื่องของพ่อแม่และโรงเรียน ชุมชนมีร้านเกมส์ มีเด็กไปเล่นบ่อย ๆ ก็ไม่มีใครสนใจจะว่าจะเตือนกัน มองว่าเป็นเรื่องการประคบอบาชีพของคนในชุมชนก็ปล่อยกันไป”

(สมชาย อภินันท์รัตนกุล, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

5.2.3 โรงเรียนวัดสร้อยทอง

โรงเรียนวัดสร้อยทอง ตั้งอยู่ในอาณาเขตของชุมชนพระราม 7 ชุมชนวัดสร้อยทอง ชุมชนตลาดเขมา ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะชุมชนที่เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นหรือชุมชนแออัด โดยจากการเดินสำรวจสภาพแวดล้อมจะพบร้านเกมส์และร้านอินเทอร์เน็ต ตั้งอยู่ใกล้กับบริเวณที่พักอาศัย และตั้งอยู่ใกล้บริเวณโรงเรียน รวมทั้งลักษณะที่อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ใช้สอยไม่มากและไม่เป็นสัดส่วนมากนัก ประชาชนส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้างและบางส่วนจะค้าขายอยู่กับบ้าน สภาพครอบครัวในชุมชนส่วนใหญ่จะยากจน ชุมชนมีปัญหาทางการศึกษา ครอบครัวเศรษฐกิจ โดยผู้ปกครองเด็กนักเรียนโดยส่วนใหญ่จะจบการศึกษาระดับประถมศึกษา มีรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวต่อปีเท่ากับ 114,000 บาท ต่อปี



ภาพที่ 5.8 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดสร้อยทอง

ในปัจจุบันนั้นโรงเรียนวัดสร้อยทองจัดการเรียนการสอนตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาลปีที่ 1 ถึงระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งในแง่ของการเข้าถึงการศึกษาของเด็กนั้นหากจะพิจารณาจากการรับนักเรียนเข้าเรียน โรงเรียนวัดสร้อยทองได้เปิดโอกาสให้เด็กทุกกลุ่มทุกคน ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาของโรงเรียน โดยในปีการศึกษา 2555 มีนักเรียนจำนวน 841 คน มีครูจำนวน 33 คน พี่เลี้ยงเด็ก 8 คน อัตราเฉลี่ยครูต่อเด็ก 1 : 25 มีเด็กที่มีความบกพร่องเรียนร่วมจำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 1.45 ของนักเรียนทั้งหมด มีจำนวนนักเรียนออกกลางคันจำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 4.29 ซึ่งถือว่ามากที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่ทั้ง 7 แห่ง เนื่องจากบริเวณที่พักอาศัยอยู่ในเขตเวณคีนเพื่อสร้างทางรถไฟฟ้านักเรียนจึงต้องย้ายโรงเรียนไปที่อื่น มีจำนวนนักเรียนขาดเรียนต่อเดือนโดยเฉลี่ย 23 คน คิดเป็นร้อยละ 2.73 ของนักเรียนทั้งหมด โดยในการสนับสนุนการเข้าถึงการศึกษาของเด็ก/เยาวชนนั้น โรงเรียนวัดสร้อยทองได้ดำเนินการตามนโยบายการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวของโรงเรียนนั้นพบว่าได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้น จะเห็นได้จากการที่เด็กบางคนซึ่งมีฐานะทางบ้านไม่ดี รวมทั้งมีหนี้สิน ถ้าหากไม่มีโครงการนี้ก็อาจจะไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษา อีกทั้ง โครงการดังกล่าวยังช่วยดึงเด็กให้พ้นจากยาเสพติด และเรื่องของการมั่วสุม เช่น ที่ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองเล่าให้ฟังว่า “ในชุมชนรอบ ๆ มีปัญหาเสพติดอยู่บ้าง บางครั้งก็พวกวัยรุ่นพากันไปมั่วสุมได้สะพานนะถ้าเด็กกลุ่มนี้ไม่ได้มาเรียนหรือพ่อแม่ส่งไม่ไหว ก็ไม่แคล้วถูกชักจูงไปทางเสื่อม” (ฉัตรละออ อ่อนละมุล, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2557) แต่อย่างไรก็ตามการสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าวยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอและเรื่องของหนังสือที่งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้อหนังสือมาสำรองไว้ เพื่อให้เด็กยืมเรียนหรือกรณีของ Tablet เพื่อการศึกษาที่ยังไม่สามารถจัดสรรให้กับเด็กนักเรียนทุกคนได้อย่างทั่วถึง ได้รับเพียงเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 นอกจากนี้ในการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียนทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน

โดยหากจะพิจารณาในประเด็นเรื่องของคุณภาพสถานศึกษานั้นผลการประเมินโรงเรียนวัดสร้อยทองพบว่าได้ผลคะแนนการประเมินของ สมศ. อยู่ที่ 82.16 คะแนน และในแง่ของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแล้วก็พบว่ามีความถี่ที่สอบได้คะแนนมากกว่าขีดจำกัดล่างที่มีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ ร้อยละ 53.86 ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษาในแง่ของการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กนักเรียนนั้นพบว่าในปีการศึกษา 2555 เด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนวัดสร้อยทอง จำนวน 100 คน ได้เรียนต่อจำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 96 ของนักเรียนที่จบการศึกษา โดยส่วนใหญ่ (จำนวน 52 คน) จะเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสังกัด สพฐ. รองลงมาเรียนต่อกับโรงเรียน สพฐ. ที่ต่างจังหวัด เรียนต่อกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเพียง 1 คน

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาเรื่องความยุติธรรมในการศึกษาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าโรงเรียนวัดสร้อยทองนั้น นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจ 3 ประการ ประกอบด้วย เด็กออกกลางคัน การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ และเรื่องบทบาทของเทคโนโลยี โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก เด็กออกกลางคัน ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษาโดยเฉพาะในแง่ของความต่อเนื่องด้านการศึกษา ซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดสร้อยทองนั้น ในปีการศึกษา 2555 มีจำนวนเด็กที่ออกกลางคันมากที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครทั้ง 7 แห่ง โดยเด็กที่ออกกลางคันโดยส่วนใหญ่เป็นเด็กกลุ่มมีปัญหาขาดเรียนหรือหายจากโรงเรียนไปเลย ซึ่งสาเหตุของการที่เด็กขาดเรียนหรือหายไปจากโรงเรียน นอกจากเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมหรือปัญหาทางครอบครัวแล้ว การย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อย ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะออกกลางคัน ในกรณีของโรงเรียนวัดสร้อยทอง โดยจากคำบอกเล่าของผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทอง นั้น พบว่าเด็กที่ออกกลางคันไปนั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่เคยย้ายโรงเรียนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 - 2 ครั้ง ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง จะต้องเช่าบ้านอยู่หรืออาศัยบ้านญาติอยู่ ซึ่งเมื่อพิจารณาลักษณะของคนในชุมชนที่ได้จากการสังเกตและจากบอกเล่าของคนในชุมชน ก็พบว่าพื้นเพของประชาชนในชุมชนโดยรอบส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นคนในพื้นที่เป็นคนในพื้นที่หรือชุมชน ส่วนใหญ่เป็นคนที่ย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพและหารายได้ ซึ่งมักจะไม่มียานพาหนะของตนเองต้องเช่าบ้านหรืออาศัยอยู่กับญาติ เมื่อมีลูกหรือเอาลูกมาอยู่ด้วยหรือนำลูกมาเข้าโรงเรียน ก็จะต้องย้ายชื่อมาเช่าทะเบียนบ้านซึ่ง บางครั้งก็ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการเอาชื่อเข้าทะเบียนบ้าน ดังที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองให้ข้อมูลว่า “คนย้ายมาจากต่างจังหวัดเยอะมากเข้ามา ก็ไม่มีบ้าน ต้องเช่าบ้านหรือไม่ก็อยู่กับญาติ บางทีย้ายมาแบบชั่วคราว พอจะเอาลูกมาเข้าโรงเรียน ก็ต้องย้ายชื่อมา ไม่มีบ้านก็ต้องเอาชื่อเข้าบ้านญาติ บ้างก็จ้างเขาเอา” (ฉัตรลออ อ่อนละมุล, สัมภาษณ์, 4 กุมภาพันธ์ 2558) ซึ่งเด็กกลุ่มที่ต้องย้ายที่อยู่บ่อย ๆ หรือย้ายที่เรียนบ่อย ๆ นี้ จะได้รับผลกระทบทั้งในแง่ของผลการเรียนและในแง่ของการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งในแง่ของการได้รับความช่วยเหลือ นั้น เด็กจะไม่ได้รับความช่วยเหลือในด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาบางส่วนซึ่งมักจะ ได้แก่ หนังสือ ชุดนักเรียน ทั้งนี้ จากการสอบถามผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองก็พบว่าเนื่องจากช่วงระยะเวลาในการสำรวจจำนวนนักเรียนและจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เหลือมเวลากับช่วงที่นักเรียนย้ายมาและไม่สอดคล้องกับเรื่องของการปีการศึกษา ส่วนเรื่องของผลการเรียนนั้นหากจะพิจารณาจากเด็กปัจจุบันก็พบว่าเด็กกลุ่มที่ย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อย ๆ จะมีการขาดเรียนบ่อยและมีผลการเรียนไม่ดี เช่น ในกรณีของเด็กชายอาร์ ย้ายที่อยู่ 3 ครั้ง ในปีการศึกษาที่ผ่านมาขาดเรียน 7 ครั้ง ได้รับเกรดเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ 0.63 หรือกรณี เด็กชายเอส ที่ย้ายโรงเรียนมา 2 ครั้ง ย้ายที่อยู่ 2 ครั้ง ได้เกรดเฉลี่ยอยู่ที่ 1.08 เป็นต้น จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าเด็กกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มีผลการเรียนอยู่ในระดับที่ไม่ค่อยดี และมักจะเรียนไม่ทันเพื่อน เนื่องจากการเปลี่ยนโรงเรียนทำให้เด็กต้องปรับตัว

ทั้งกับวิธีการสอน เนื้อหาที่เรียนที่มีความแตกต่างกัน ดังที่เด็กชายอาร์บอก่า “ครูแต่ละที่ก็สอนไม่เหมือนกัน เรื่องที่เรียนก็เปลี่ยน หนังสือที่เรียนก็ต้องเปลี่ยน” (เด็กชายอาร์, สัมภาษณ์, 4 กุมภาพันธ์ 2557) ซึ่งทำให้เด็กกลุ่มนี้เรียนไม่ทันเพื่อน เสียงที่จะซ้ำชั้นและต้องออกจากการศึกษากลางคัน

ประการที่สอง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่ง ที่สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องของการยอมรับความหลากหลายทางสังคม ซึ่งโรงเรียนวัดสร้อยทองมีเด็กพิเศษ จำนวน 13 คน มีครูการศึกษาพิเศษเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้กับเด็กกลุ่มนี้ การจัดการศึกษา ให้กับเด็กพิเศษโรงเรียนได้ดำเนินการทั้งในรูปแบบการเรียนร่วมและห้องเรียนพิเศษซึ่งในการจัดการศึกษา สำหรับเด็กกลุ่มนี้นั้น ถึงแม้ว่าจะมีครูผู้รับผิดชอบ 2 คนและมีอัตราครูต่อเด็กน้อยกว่าโรงเรียนอื่น คือประมาณ 1 : 7 คน แต่ในทางปฏิบัติมีจำนวนครูการศึกษาพิเศษไม่เพียงพอ นอกจากนี้ยังพบว่าเด็กกลุ่มนี้ ยังไม่ได้รับโอกาสในการเรียนรู้และร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเท่ากับเด็กกลุ่มอื่นเพราะบางครั้งทางโรงเรียน จัดกิจกรรมทัศนศึกษาออกโรงเรียนแต่เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้ไปเพราะทางโรงเรียนเกรงว่าจะไม่สามารถ ควบคุมพฤติกรรมเด็กกลุ่มนี้ได้ ไม่มีครูดูแลอาจทำให้สถานที่ทัศนศึกษาเสียหาย หรือไม่ตัวเด็กเองก็อาจ ได้รับอันตรายได้ นอกจากการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษในรูปแบบการเรียนร่วมและห้องเรียนพิเศษแล้ว ทางโรงเรียนยังได้จัดให้มันักจิตวิทยาเข้ามาประจำเพื่อที่จะให้คำแนะนำหรือดูแลพัฒนาการทางด้านจิตใจ สังคมและอารมณ์ให้กับเด็กกลุ่มนี้ด้วย

ทั้งนี้ เด็กกลุ่มเด็กพิเศษนั้นต้องเผชิญกับปัญหาในแง่การยอมรับโดยเฉพาะ การยอมรับจากผู้ปกครอง ในการที่จะยอมรับความผิดปกติของบุตรหลานดังที่ครูพิเศษโรงเรียน วัดสร้อยทองกล่าวว่าพ่อแม่ก็ไม่เห็นความสำคัญ คือ ไม่ยอมรับความผิดปกติของลูก ไม่ยอมพาลูกไปหาหมอ ตรวจประเมินความผิดปกติของเด็ก และบางครั้งพอลูกมีอาการผิดปกติก็ไม่เข้าใจมองว่าลูกคือ เช่น กรณีของเด็กคนหนึ่ง ที่ผู้ปกครองไม่ยอมรับว่าลูกผิดปกติ มองว่าพฤติกรรมของลูกเป็นเรื่องปกติ “เด็กมันก็เป็นแบบนี้ ตอนผมเป็นเด็ก คนแบบนี้ ไม่มีอะไร” พื้นฐานทางครอบครัว การยอมรับและ ดูแลเอาใจใส่ของผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญกับพัฒนาการและพฤติกรรมของเด็กกลุ่มนี้ พ่อแม่บางคน ก็ไม่เอาใจใส่เด็กเท่าที่ควรดังที่อาจารย์พิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทองกล่าวว่า “สักแต่ว่ามี เลี้ยงตามมีตามเกิด ทำให้การเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กไม่ดีเท่าที่ควร บางคนก็มองว่าตนทำได้ดีที่สุดแล้ว ‘เลี้ยงจากลูกผี เป็นลูกคนได้ก็ดีแล้ว’ เขาสามารถทำได้ดีที่สุดเท่านี้” นอกจากนั้นในส่วนของตัวเด็กเองบางครั้งก็ไม่มาเรียน หรือทำกิจกรรมในห้องเรียนพิเศษ จะสังเกตเห็นได้ว่ามีเด็กมาเรียนเพียง 2 คน ส่วนเด็กคนอื่น ๆ ไม่มาเรียน โดยจากการสอบถามกับครูการศึกษาพิเศษก็พบว่าบางครั้ง เด็กก็เบื่อ เพราะมาที่นี่มีหลายรุ่นหากเด็กรุ่นโต มาเรียนกับเด็กรุ่นเล็กกว่า ก็รู้สึกอายที่มาเรียนร่วมกับเด็ก ส่วนเด็กรุ่นเล็กก็ไม่อยากมาเรียนกับเด็กรุ่นโตกว่า กลัวโดนแกล้ง หรือโดนข่ม ดังที่อาจารย์พิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทองเล่าให้ฟังว่า “เด็กอยากเรียนกับเพื่อน ที่วัยใกล้เคียงกันมากกว่า บางทีอารมณ์ของเขาก็เอาแน่ไม่ได้ บางทีไม่ยอมมาก็ไม่มา อยากมาก็มา” (กมลชนก จุ้ยถนอม, สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2557) ซึ่งในการจัดการเรียนสำหรับเด็กกลุ่มนี้

นอกจากการจัดการเรียนร่วมและห้องเรียนพิเศษแล้วทางโรงเรียนวัดสร้อยทองได้จัดนักจิตวิทยา มาให้คำแนะนำปรึกษาทางจิตวิทยาให้กับเด็กกลุ่มนี้ ซึ่งถือเป็นนโยบายของผู้บริหารโรงเรียน ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาให้กับกลุ่มเด็กพิเศษ



ภาพที่ 5.9 การจัดการเรียนการสอนให้เด็กพิเศษ

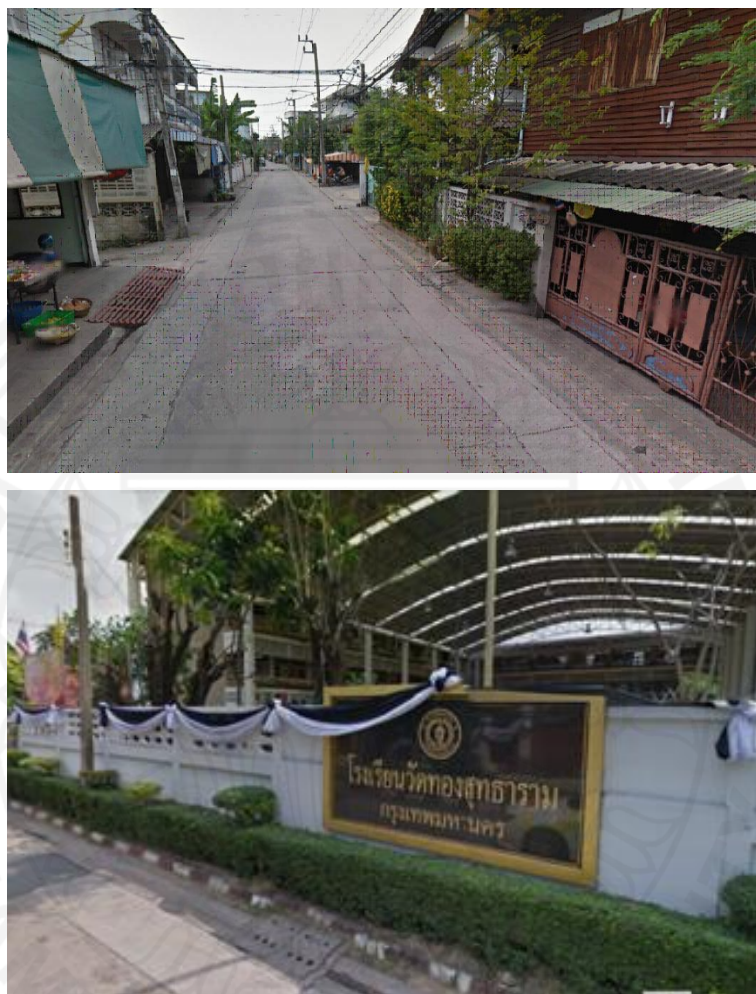
ในส่วนของการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้ก็พบว่าเนื่องจากโรงเรียนระดับมัธยมที่จัดการศึกษาแบบเรียนร่วมหรือจัดการศึกษาแบบเฉพาะทางนั้นจะมีเพียง 2 โรงเรียน คือโรงเรียนวัดเวตวัน และโรงเรียนโรงเรียนศิลาจารย์พิพัฒน์ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เด็กพิเศษที่จบจากโรงเรียนวัดสร้อยทองจะไปเรียนโรงเรียนศิลาจารย์พิพัฒน์ ทำให้เด็กกลุ่มนี้มีทางเลือกในการเรียนต่อน้อย และหากจะไปเข้าโรงเรียนปกติ ก็จะต้องเสียเปรียบในด้านการเรียนกับเด็กปกติ เพราะนอกจากจะต้องประเมินและเรียนแบบเดียวกับเด็กปกติแล้วซึ่งตัวเองก็จะรับรู้ได้ช้ากว่าเพื่อน ๆ แล้ว การประเมินผลก็ต้องใช้เกณฑ์เดียวกับเด็กปกติ ด้วยเพราะไม่ใช่โรงเรียนที่จัดการศึกษาพิเศษ

สำหรับประเด็นเรื่องของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนนั้นพบว่า ถึงแม้ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และวัดสร้อยทองจะเป็นไปด้วยดี แต่ในแง่ของบทบาทในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น ยังคงพบว่าทั้งชุมชน กรรมการสถานศึกษา และผู้ปกครอง ยังคงมีส่วนร่วมเพียงแคในส่วนของการร่วมรับรู้ และส่วนของการร่วมสนับสนุนเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจหรือชี้แนะทิศทางการจัดการศึกษาของภาครัฐ และหน่วยงานสังคมที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมและสนับสนุนการดำเนินงานก็คือ วัด และสถานประกอบการ/ภาคเอกชนในบริเวณใกล้เคียง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ประการที่สาม บทบาทของเทคโนโลยี ประเด็นอีกส่วนหนึ่งที่พบจากการลงพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในโรงเรียนวัดสร้อยทองก็คือ เรื่องของเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เข้ามามีบทบาท และความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในปัจจุบันที่การศึกษาค้นคว้าข้อมูล สื่อการเรียนการสอน รวมถึงการทำรายงานและงานที่ได้รับมอบหมายส่งครูผู้สอนนั้นจำเป็นต้องอาศัย เทคโนโลยีเข้ามาช่วย โดยเฉพาะเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต ซึ่งในพื้นที่เมืองนั้น ด้วยความเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเทคโนโลยี ทำให้เด็กในพื้นที่เมืองสามารถเข้าถึงเทคโนโลยีได้ โดยง่ายและสะดวก ซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดสร้อยทองนั้น จากการสัมภาษณ์เด็กก็พบว่าเด็กสามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ ถึงแม้ว่าจะยังมีจำนวนเด็กที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบอินเทอร์เน็ตที่บ้าน น้อยกว่าจำนวนเด็กที่ไม่มี แต่เด็กที่ไม่มีคอมพิวเตอร์และระบบอินเทอร์เน็ตก็สามารถที่จะไปใช้เครื่อง คอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตที่ร้านเกมส์หรือร้านอินเทอร์เน็ตได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันเด็ก ก็สามารถที่จะเข้าถึงสื่อที่ไม่เหมาะสมหรือใช้สื่อและเทคโนโลยีเหล่านั้นไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์ และไม่เหมาะสมได้เช่นกัน และแน่นอนว่าเด็กกลุ่มนี้จะใช้สื่อดังกล่าวโดยอิสระและไม่ได้อยู่ภายใต้ การแนะนำของผู้ปกครองหรือผู้ใหญ่ ก็ยิ่งทำให้เด็กมีโอกาสที่จะใช้สื่อไปในเรื่องของการเล่นเกมหรือ บันเทิงมากกว่าเรื่องของการทำงานที่เป็นประโยชน์ เช่นที่เด็กซึ่งให้สัมภาษณ์บอกว่า หลังทำงานเสร็จก็เล่นเกมต่อเลย และเพื่อนๆ ก็พูดทำนองว่า “เล่นเกมส์มากกว่าทำงาน” สะท้อนให้เห็นว่าสื่อเหล่านี้มีแนวโน้ม ที่จะชักจูงให้เด็กไม่ใส่ใจการเรียน มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม และการขาดเรียนทำให้การศึกษา ไม่ต่อเนื่อง และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ไม่ดี สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อเรื่องของการศึกษาของเด็ก ทั้งในแง่ของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และเรื่องของความต่อเนื่องในด้านการศึกษาด้วย

5.2.4. โรงเรียนวัดทองสุทธาราม

โรงเรียนวัดทองสุทธารามเป็นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในบริเวณถนน กรุงเทพมหานคร-นนท์ ในพื้นที่เขตบางซื่อ สภาพชุมชนโดยรอบบริเวณโรงเรียนนั้นเป็นพื้นที่สวนมาแต่ในอดีต ลักษณะบ้านเรือนและที่อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่จะมีพื้นที่ใช้สอยและมีความเป็นสัดส่วนพอสมควร อาชีพหลักของคนในชุมชนคือการทำสวน ค้าขาย รับจ้าง เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนผลไม้มาแต่ในอดีต ทั้งนี้เมื่อมาพิจารณาในกรณีของผู้ปกครองเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดทองสุทธารามก็พบว่า ผู้ปกครอง เด็กนักเรียนโดยส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา อาชีพหลักคือเป็นลูกจ้าง มีรายได้โดยเฉลี่ย ของครอบครัวต่อปี เท่ากับ 120,000 บาท โดยร้อยละ 50.74 มีรายได้ไม่เกิน 10,000 บาท/เดือน และ ในแง่ของสถานภาพของครอบครัวของนักเรียนนั้นพบว่า มีนักเรียนที่พ่อแม่อยู่ด้วยกัน ร้อยละ 52.28 และ ที่พ่อแม่ไม่ได้อยู่ด้วยกันและพ่อแม่เสียชีวิตรวมกันประมาณร้อยละ 47.72



ภาพที่ 5.10 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดทองสุทธาราม

โรงเรียนวัดทองสุทธารามจัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาจนถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยในปีการศึกษา 2555 โรงเรียนวัดทองสุทธารามมีจำนวนนักเรียนทั้งสิ้น 674 คน มีจำนวนมีครูจำนวน 29 คน ครูพี่เลี้ยง 7 คน มีนักเรียนที่มีภาวะทุพโภชนาการ 100 คน คิดเป็นร้อยละ 14.84 มีนักเรียนที่ออกกลางคัน จำนวน 24 คน มีสถิติขาดเรียนต่อเดือนเท่ากับ 21 คนต่อเดือน โดยในแง่ของการเข้าถึงระบบการศึกษาของเด็กนั้น โรงเรียนวัดทองสุทธารามได้เปิดโอกาสให้เด็กวัยเรียนทุกคนได้เข้าสู่ระบบการศึกษาของโรงเรียน โดยมองว่าเป็นการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนด ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธารามกล่าวว่า “มันเป็นกฎหมาย” การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวในโรงเรียนนั้น ก็พบว่านโยบายดังกล่าวนอกจากจะได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้นแล้ว การที่โรงเรียน กทม. ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้เด็ก

เพิ่มเติมยังดึงดูดให้ผู้ปกครองหันมาส่งลูกเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครด้วย จะเห็นได้จากที่รองผู้อำนวยการโรงเรียน วัดทองสุทธารามกล่าวว่า “เด็ก กทม. ถือว่าได้เปรียบมากเพราะว่ารัฐจัดให้ฟรีหลายอย่าง และทำให้เด็กหันมาเรียนกรุงเทพมหานครมากขึ้น บางครั้งมีผู้ปกครองย้ายเด็กจากต่างจังหวัดมาเข้าเรียน” (สรลรัตน์ สร้อยสุวรรณ, สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2557) แต่อย่างไรก็ตามค่าใช้จ่ายที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าว ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอ และเรื่องของหนังสือที่งบประมาณไม่เพียงพอในการจัดซื้อหนังสือมาสำรองไว้ เพื่อให้เด็กยืมเรียน นอกจากการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแล้วทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียนทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน ส่วนการสนับสนุนอุปกรณ์การเรียนนั้นพบว่าในกรณีของ Tablet นั้น เด็กยังไม่ได้รับทุกคน คงได้รับเฉพาะเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เนื่องจากอยู่ระหว่างทยอยจัดซื้อ ให้เด็กนำ Tablet ไปใช้ถึงแม้ว่า Tablet ถือเป็นครุภัณฑ์ของโรงเรียนแต่เด็กสามารถนำไปใช้ที่บ้านได้และติดตามตัวเด็กไป เมื่อเด็กเลื่อนชั้นเรียนไม่ใช่การใช้อุปกรณ์ในลักษณะหมุนเวียน จึงทำให้เด็กไม่ได้มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างครบถ้วน ในขณะที่เดียวกันหากใช้ในลักษณะหมุนเวียนก็จะทำให้เด็กไม่ได้ใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

ประการแรก การเรียนต่อของเด็กที่จบการศึกษา จากข้อมูลการเรียนต่อของเด็กนักเรียนนั้นพบว่าในปีการศึกษา 2552 นั้น มีเด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาจำนวน 80 คน จากนักเรียนทั้งหมด 85 คน คิดเป็นร้อยละ 94.11 โดยเป็นเด็กที่ได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นจำนวน 75 คน คิดเป็นร้อยละ 93.75 ถือว่ามีสัดส่วนในการเรียนต่อน้อยที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่ โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งในการส่งเสริมการศึกษาต่อของโรงเรียนนั้น นอกจากการจัดกิจกรรมแนวทางการศึกษาโดยเชิญโรงเรียนมัธยมศึกษาในพื้นที่มาแนะแนวแล้ว ทางโรงเรียนวัดทองสุทธารามก็ยังได้มีการประสานกับโรงเรียนมัธยมในพื้นที่ คือ โรงเรียนโยธินบูรณะ 2 เพื่อรับเด็กที่จบการศึกษาจากโรงเรียนวัดทองสุทธารามเข้าเรียนต่อทั้งหมด แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้เด็กได้ศึกษาต่อครบ ร้อยละ 100 ได้ ทั้งนี้ รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธารามอธิบายว่า เนื่องจากเด็กบางส่วนต้องการไปสอบที่อื่นและพอสอบไม่ได้ก็ไม่ทราบว่าจะไปเรียนต่อที่ไหน นอกจากนี้โรงเรียนวัดทองสุทธารามยังได้ส่งเสริมโอกาสในการเรียนต่อของเด็กโดยการแนะแนวการศึกษา ซึ่งมีทั้งการใช้ชั่วโมงแนะแนวในการให้ความรู้เด็กเรื่องเกี่ยวกับการเรียนต่อ ส่วนการดำเนินงานด้านการให้คำปรึกษาและแนะนำเรื่องการเรียนต่อแก่เด็กนักเรียนเป็นรายบุคคลนั้น เนื่องจากโรงเรียนไม่ได้มีครูแนะแนวโดยตรงแต่ได้มอบหมายให้ครูประจำชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทำหน้าที่ครูแนะแนวไปด้วย ทำให้การแนะแนวในด้านการให้คำปรึกษาไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้เรื่องของการเตรียมความพร้อมของเด็กในการเรียนต่อทำได้ไม่เต็มที่และเสียเปรียบเด็กโรงเรียนสังกัดอื่น

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษาจากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าในกรณีของโรงเรียนวัดทองสุทธารามนั้นมีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ ภาวะทุพโภชนาการของเด็ก และเด็กออกกลางคัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการที่สอง ภาวะทุพโภชนาการของเด็กข้อมูลจากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนวัดทองสุทธารามพบว่าเด็กที่มีปัญหาด้านโภชนาการมีจำนวนมากถึง 100 คน คิดเป็นร้อยละ 14.84 ซึ่งหากจะพิจารณาจากรายได้ อาชีพ ของผู้ปกครองที่อาจจะอนุมานได้ว่าถึงแม้จะอยู่ในระดับที่มีรายได้น้อย มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี แต่เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่แล้วก็พบว่าผู้ปกครองโรงเรียนวัดทองสุทธารามจะถือว่ามีรายได้ในระดับที่สูงเป็นลำดับที่ 2 ในทั้ง 7 โรงเรียน ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีรายได้ต่ำกว่าอีกจำนวน 3 โรงเรียน ก็พบว่าไม่มีเด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ ประกอบกับการที่โรงเรียนกรุงเทพมหานครนั้นได้จัดอาหารเช้าและอาหารกลางวันตามหลักโภชนาการให้กับเด็กนักเรียน ก็อาจจะกล่าวได้ว่าการที่เด็กมีภาวะทุพโภชนาการนั้นอาจไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องระดับรายได้ของผู้ปกครอง หรือเกิดจากการขาดอาหาร และเมื่อสอบถามรายละเอียดกับครูของโรงเรียนก็พบว่า เป็นลักษณะของการที่มีภาวะโภชนาการผิดปกติที่น่าจะเกิดจากการทานอาหารที่ไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการมากกว่า และจากการสังเกตพฤติกรรมของเด็กนักเรียน ก็พบว่าในช่วงที่ทานอาหารเข้านั้นมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ทานอาหารเช้าที่โรงเรียนจัดให้ จากการสอบถามกับผู้ปกครองก็พบว่าลูกไม่ยอมทานเพราะอาหารไม่น่าทาน “เป็นข้าวต้มใส ๆ บ้าง ต้มจืดหรือผัดผักสด ๆ บ้าง บางที่รายการอาหารก็ซ้ำ ๆ” (กัญญา ภัทรเศรษฐา, สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2556) เด็กเหล่านั้นจึงไม่ทานแต่ไปซื้ออาหารเช้าหรือขนมทานนอกโรงเรียน ในขณะที่ทางโรงเรียนเองก็ไม่ได้รับทราบความเห็นของเด็กและผู้ปกครองดังกล่าวโดยให้ข้อมูลว่าอาหารที่โรงเรียนทำจะมีความหลากหลายประเภท สับเปลี่ยนกันทั้ง ข้าวต้ม ก๋วยเตี๋ยว ข้าวไข่เจียว ข้าวไข่ดาว ข้าวผัดกะเพรา

เมื่อผู้ศึกษาสังเกตก็พบว่าอาหารที่เตรียมเป็นอาหารปรุงสำเร็จที่เตรียมไว้ก่อนล่วงหน้าเมื่อเด็กจะรับประทานอาหารก็เย็น และมักจะเป็นอาหารที่มีรสชาติอ่อน ๆ และมีผักเป็นส่วนประกอบ ซึ่งอาจไม่ถูกปากและมีผลต่อการที่เด็กไม่ค่อยชอบรับประทานอาหารเช้าของโรงเรียน และจากการสำรวจชุมชนก็พบว่าในบริเวณใกล้เคียงโรงเรียนจะมีร้านขายของชำ ขายขนม และร้านขายอาหารตามสั่ง ที่ตอนก่อนเข้าเรียนในช่วงเช้าและในขณะที่เลิกเรียนระหว่างรอผู้ปกครองมารับเด็กมักจะไปซื้อขนมจากร้านเหล่านั้นมารับประทานเล่น และบางครั้งผู้ปกครองที่มารับเด็กซึ่งจากการสังเกตพบว่าเป็นผู้สูงอายุมักเป็น ปู่ ย่า ตายาย และจะพบว่าปู่ ย่า ตายาย ที่มาส่งหรือมารับหลานตอนเลิกเรียนก็พบว่ามีกรตามใจลูกหลานการเรื่องการซื้อขนมและเครื่องดื่ม ทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้ถูกดูแลควบคุมในเรื่องโภชนาการ และชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดทองสุทธารามนั้น เป็นชุมชนสวน หรือไร่รามาแต่เดิม และมีจำนวนประชากรที่เป็นคนพื้นที่ดั้งเดิมอาศัยอยู่มากกว่าชุมชนในลักษณะอื่น และมีครอบครัวแบบขยายที่อาศัยอยู่ร่วมกันระหว่างคน 3 รุ่น มากกว่าชุมชนประเภทอื่น

ประการที่สาม เด็กออกกลางคัน ที่เป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนประเด็นเรื่องของความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษาในด้านความต่อเนื่องในการศึกษา ก็พบว่าโรงเรียนวัดทองสุทธาราม ที่มีจำนวนเด็กออกกลางคันสูงเป็นลำดับที่สอง ซึ่งสาเหตุของการที่เด็กขาดเรียนหรือหายไปจากโรงเรียนนอกจากเด็กที่มีปัญหาพฤติกรรมหรือปัญหาทางครอบครัวแล้ว การย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อยก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เด็กมีความเสี่ยงที่จะออกกลางคัน ในกรณีของโรงเรียนวัดทองสุทธารามนั้น พบว่าเด็กที่ออกกลางคันไปนั้นโดยส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่เคยย้ายโรงเรียนมาแล้วไม่ต่ำกว่า 1 -2 ครั้ง

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เด็กที่ย้ายโรงเรียนนั้นนอกจากเกิดจากสาเหตุเรื่องการประกอบอาชีพของผู้ปกครองแล้ว ก็พบว่าสาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือพ่อแม่แยกทางกัน แล้วทำให้ต้องย้ายไปอยู่กับบิดาหรือมารดาคนใดคนหนึ่ง หรือบางคู่เมื่อแยกทางกันแล้วก็ส่งลูกไปอยู่กับญาติที่ต่างจังหวัด และหากจะพิจารณาจากเด็กปัจจุบันที่มีประวัติการย้ายโรงเรียนบ่อย ๆ ก็พบว่าเด็กกลุ่มที่ย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนบ่อย ๆ จะมีการขาดเรียนบ่อย เช่น กรณีของเด็กชายอี ที่ในเทอมที่ผ่านมาขาดเรียนไปแล้ว 2 ครั้ง (ขณะสัมภาษณ์เป็นช่วงเดือนธันวาคมเปิดเทอมมาได้ 2 เดือน) มีผลการเรียนไม่ดี และมีความเสี่ยงที่จะต้องออกจากระบบการศึกษากลางคัน นอกจากนี้เด็กกลุ่มนี้จะยังไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในบางรายการ โดยเฉพาะเรื่องค่าหนังสือ และเรื่องของค่าชุดนักเรียน ดังเช่นกรณีของเด็กชายอี และกรณีของเด็กหญิงเอฟ ที่เด็กกลุ่มนี้เมื่อไม่ได้รับหนังสือก็ต้องซื้อเองหากสามารถซื้อเองได้ก็ดูกับเพื่อนและจากการสอบถามกับรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธารามก็พบว่าปัญหาดังกล่าวนั้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของการระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ โดยได้อธิบายและยกตัวอย่างว่า

“ทางโรงเรียนจะต้องสำรวจจำนวนเด็กนักเรียนในช่วงเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม เพื่อขอจัดสรรงบประมาณตามโครงการเรียนฟรี เรียนดีสำหรับปีงบประมาณถัดไปในเดือนมิถุนายน ในขณะที่ช่วงของการเปิดเทอมเทอมที่ 1 จะอยู่ช่วงพฤษภาคม-กันยายน และเทอมที่สองจะอยู่ในช่วงเดือนตุลาคม - กุมภาพันธ์ ดังนั้น จำนวนเด็กที่สำรวจจะเป็นจำนวนเด็กที่อยู่ในช่วงของเทอมที่ 2 ของปีการศึกษาที่แล้วทำให้เด็กที่ย้ายมาก่อนหน้าหรือย้ายมากลางเทอมจะไม่ถูกนับรวมเข้าไปด้วยในการขอรับงบประมาณสำหรับปีงบประมาณนั้น ต้องรองบประมาณของปีถัดไป เช่น เด็กชาย ก ย้ายมาช่วงเดือนตุลาคม 2557 ก็จะไม่ได้รับงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายรายหัวตามโครงการเรียนฟรีเรียนดีและไม่ถูกนับรวมในการขอจัดสรรงบประมาณโครงการดังกล่าวของปี 2558 แต่จะถูกนับรวมในการจัดทำค่าของงบประมาณ 2559 ซึ่งจะเริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งเด็กชาย ก จะได้รับงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวในเดือนตุลาคม 2558 เทอม 2 ของปีการศึกษาถัดไป . . . ในระหว่างที่เด็กไม่ได้รับงบประมาณนั้น ทางโรงเรียนได้พยายามที่จะช่วยเหลือ

โดยการหาหนังสือให้ยืม หรือไม่หากมีกรณีที่เด็กย้ายออกก็จะให้เด็กที่ย้ายเข้านั้นใช้สิทธิตามโครงการเรียนฟรีเรียนดีแทน”

(สร้อยรัตน์ สร้อยสุวรรณ, สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2557)

ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากลไกด้านงบประมาณเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อการจัดการศึกษาและทำให้เด็กต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา

5.2.5 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม

โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม มีขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการด้านการศึกษาในชุมชนใกล้เคียงคือ ชุมชนวัดมัชฌันติการาม , ชุมชนซอยวัดหลวง , ซึ่งเป็นชุมชนที่ถูกจัดอยู่ในประเภทชุมชนแออัดตามแบบแผนการจำแนกประเภทชุมชนของกรุงเทพมหานคร แต่จากการสำรวจสภาพโดยรอบแล้วพบว่า มีลักษณะเป็นชุมชนที่เป็นย่านอาคารพาณิชย์ หอพัก และอพาร์ทเมนท์ บริเวณใกล้เคียงโรงเรียน ได้แก่ วัดมัชฌันติการาม, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, หอพักนักศึกษา, ร้านค้า อาชีพหลักของชุมชน คือ อาชีพรับจ้าง เนื่องจากอพยพมาจากต่างจังหวัด ทั้งนี้ ในกรณีของผู้ปกครองและนักเรียนโรงเรียนวัดมัชฌันติการามนั้นพบว่า ผู้ปกครองส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ตอนต้น อาชีพหลักคือรับจ้าง ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ฐานะทางเศรษฐกิจ/รายได้โดยเฉลี่ยต่อครอบครัวต่อเดือน 6,000 – 9,000 บาท จำนวนคนเฉลี่ยต่อครอบครัว 4 คน



ภาพที่ 5.11 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม

โรงเรียนวัดมัชฌันติการามเป็นโรงเรียนที่ขยายโอกาสทางการศึกษาโดยเปิดสอนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยหากจะพิจารณาในแง่ของการเข้าถึงการศึกษาที่พบว่าโรงเรียนวัดมัชฌันติการามได้เปิดโอกาสให้เด็กวัยเรียนทุกกลุ่มเข้าสู่ระบบการศึกษา โดยในปีการศึกษา 2555 มีนักเรียนทั้งหมดจำนวน 712 คน เป็นนักเรียนระดับประถมศึกษาจำนวน 385 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 205 คน จำนวนนักเรียนที่ออกกลางคัน (ปัจจุบัน) 20 คน คิดเป็นร้อยละ 2.80 จำนวนนักเรียนที่เรียนซ้ำชั้น 10 คน คิดเป็นร้อยละ 1.40 สถิติการขาดเรียน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 1.82 มีนักเรียนที่เป็นเด็กต่างด้าวจำนวน 2 คน โดยการส่งเสริมการเข้าถึงการศึกษาให้กับเด็ก โรงเรียนดำเนินการด้วยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ซึ่งนโยบายดังกล่าวนอกจากจะได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้นแล้ว การที่โรงเรียน กทม. ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้เด็กเพิ่มเติมยังดึงดูดให้ผู้ปกครองหันมาส่งลูกเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครด้วย แต่ในทางปฏิบัติถือว่ายังมีปัญหาอยู่ ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดมัชฌันติการามยกตัวอย่างในเรื่องของงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอ และเรื่องของหนังสือที่งบประมาณไม่สามารถจัดซื้อหนังสือมาสำรองไว้ เพื่อให้เด็กยืมเรียน เรื่องการจัดซื้อ Tablet ที่พบว่าเด็กที่ได้รับ Tablet นั้นคือเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เท่านั้น เด็กในระดับชั้นอื่น ยังไม่ได้รับ รวมถึงการจัดสรรเงินตามโครงการดังกล่าวมาให้โรงเรียนจัดซื้อหนังสือเองทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมและเกิดผลกระทบกับคุณภาพการศึกษา เนื่องจากหนังสือที่แต่ละโรงเรียนเลือกก็เป็นคนละสำนักพิมพ์ ถึงแม้จะอิงหลักสูตรแกนกลางเหมือนกันแต่คุณภาพหนังสือ เนื้อหาที่เน้นรวมทั้งวิธีการนำเสนอและอธิบายเนื้อหาในหนังสือแต่ละเล่มไม่เหมือนกัน และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทางโรงเรียนได้พยายามจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ มาให้การสนับสนุนด้านการศึกษาให้กับนักเรียนของโรงเรียนเพิ่มเติม โดยนอกจากในการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียน ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน ส่วนในแง่ของโอกาสในการศึกษาต่อจากข้อมูลพบว่าในปีการศึกษา 2555 มีเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 83 คน ได้เรียนต่อ 83 คน คิดเป็นร้อยละ 100 โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อในสายอาชีพ ส่วนเด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 นั้น มีเด็กที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษา 67 คน คิดเป็นร้อยละ 95.71 ของเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทั้งหมด ได้เรียนต่อจำนวน 66 คิดเป็นร้อยละ 98.52 โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ หากจะพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวกับความยุติธรรมทางการศึกษาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นเราสามารถสรุปประเด็นที่น่าสนใจในกรณีของโรงเรียนวัดมัชฌันติการามได้ 3 ประการ คือ คุณภาพการศึกษา การเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กนักเรียน และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก เรื่องของคุณภาพการศึกษาซึ่งจากข้อมูลพบว่าเมื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดมัชฌันติการามกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่เหลืออีก 7 โรงเรียนนั้น พบว่าอยู่ในระดับต่ำกว่าโรงเรียนอื่น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากับโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่ ก็พบว่าอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า โดยมีคะแนนเฉลี่ย 7.861 คะแนนนอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษาของโรงเรียนวัดมัชฌันติการามกับโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครที่เหลืออีก 6 โรงเรียนก็พบว่า มีคุณภาพสถานศึกษาอยู่ในระดับต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น ๆ ในพื้นที่ก็ถือได้ว่าเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ยังคงต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษาอยู่ ทั้งในแง่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และในแง่ของคุณภาพสถานศึกษา ซึ่งในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษานั้น ทางโรงเรียนได้ดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ เพื่อพยายามยกระดับผลสัมฤทธิ์ของนักเรียนและคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน ทั้งการนำนโยบายเรื่องการพัฒนาการศึกษาของกรุงเทพมหานครมาดำเนินการและเรื่องของ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนากระบวนการเรียนการสอน การพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การจ้างครูมาสอน ภาษาต่างประเทศ การพัฒนางานด้านวิชาการ รวมทั้งได้จัดให้มีการกวดวิชาเพื่อเตรียมสอบ O-net แก่กับเด็กแล้วก็ตามแต่ผลการสอบก็ยังเป็นดังที่ปรากฏ ทั้งนี้ หากจะพิจารณาในรายละเอียดก็พบว่า เป็นการกวดวิชาในลักษณะที่เป็นกลุ่มใหญ่ ซึ่งไม่สามารถทราบได้ว่าเด็กแต่ละคนมีจุดอ่อนเรื่องใด และเด็กโดยส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสในการเรียนพิเศษหรือเรียนซ่อมเสริม เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูง โดยจากการสอบถามเด็กที่มาให้สัมภาษณ์กับผู้ศึกษาในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งการสอบถามกับเด็กที่เรียนอยู่ในชั้นปีสุดท้าย คือ ระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 นั้น พบว่าเด็กส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้เรียนพิเศษเลย ซึ่งเหตุผลที่ไม่เรียน ทั้งเด็กและผู้ปกครองตอบตรงกันว่าเพราะค่าใช้จ่ายแพง

ซึ่งหากจะพิจารณาจากรายได้ของผู้ปกครองแล้วก็พบว่าผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนวัดมัชฌันติการามนั้นมีรายได้น้อยที่สุดในบรรดาโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ ซึ่งย่อมส่งผลต่อการสนับสนุนการศึกษาของเด็กและในพื้นที่เขตบางซื่อเป็นพื้นที่เมืองที่มีค่าครองชีพ และต้นทุนการศึกษาที่สูงก็ทำให้ศักยภาพในการสนับสนุนการศึกษาแก่เด็กของผู้ปกครองยิ่งลดลง นอกจากนี้สาเหตุอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ปกครองมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงนักและเนื้อหาวิชาที่แตกต่างไปจากสมัยที่พ่อแม่เรียน ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำในเรื่องการเรียนแก่ลูกได้ ดังเช่นที่ผู้ปกครองเด็กโรงเรียนวัดมัชฌันติการามที่กล่าวว่า “ลูกทำการบ้านบางที่ให้ญาติ พี่สาวเขา มาช่วยสอน เราจะสอนเองเราก็จับไม่สูงไม่เข้าใจสอนและเดี๋ยวนี้เรียนอะไรกันก็ไม่รู้ไม่เหมือนสมัยเรา เนื้อหามันก็ต่างจากตอนรุ่นเรา” (ผู้ปกครองเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม, สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556) สะท้อนให้เห็นว่าทั้งรายได้และพื้นฐานทางการศึกษาของครอบครัว รวมทั้งการเอาใจใส่ของผู้ปกครองก็มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก นอกจากนี้ข้อมูลภาคสนามแสดงให้เห็นว่าคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนมัชฌันติการามได้รับผลกระทบจาก

การเป็นโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษา โดยจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียนก็อธิบายว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่พร้อมของโรงเรียนในการจัดการศึกษาแบบขยายโอกาส ซึ่งการให้โรงเรียนที่สอนระดับประถมศึกษาทำการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยเปิดสอนในระดับมัธยมศึกษา ตอนต้นด้วยนั้น ทำให้มีปัญหาในการดำเนินงานและกระทบกับคุณภาพการศึกษาเพราะบุคลากรที่สอนในระดับมัศึกษานั้นไม่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญและโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นครูมัธยมโดยตรง โดยดูจากจำนวนครูและวุฒิการศึกษาแล้วพบว่าครูส่วนใหญ่จบการศึกษาในสายการสอนของระดับ ประถมศึกษา โรงเรียนต้องใช้ครูที่สอนในระดับประถมศึกษามาสอนในระดับมัธยมด้วย และในเรื่อง การวางหลักสูตรการกำหนดรูปแบบการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการโรงเรียน ก็ต้องใช้ผู้บริหาร และฝ่ายวิชาการชุดเดียวกัน ซึ่งต้องดูแลการจัดการศึกษาในทั้ง 3 ระดับ คือ อนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา รวมทั้งทรัพยากรและงบประมาณต่าง ๆ ในการจัดการศึกษา ในระดับประถมศึกษา ก็จะต้องถูกนำมาใช้เพื่อการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาด้วย ทำให้มีปัญหาเรื่องความเพียงพอ เหมาะสมของทรัพยากรและความเหมาะสมของรูปแบบการจัดการเรียนการสอน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ การศึกษาค่อนข้างต่ำ โดยมาตรการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่โรงเรียนดำเนินการได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การดำเนินการกวดวิชาเพื่อเตรียมสอบ O-NET ให้กับนักเรียนในช่วงเย็น หลังเลิกเรียน เช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น ๆ ที่เหลือทั้ง 6 โรงเรียน รวมทั้งได้มีการดำเนินงานด้านการพัฒนา คุณภาพการศึกษาตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร ทั้งเรื่องของการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและ การพัฒนาบุคลากร การจัดสอนภาษาต่างประเทศ ฯลฯ การปรับปรุงอาคารสถานที่เพื่อให้เอื้อต่อการเรียน นอกจากนี้ทางโรงเรียนได้มีการใช้ระบบการเข้าชั้น ก่อนที่กระทรวงศึกษาธิการจะมีนโยบายนำเรื่อง ของการเข้าชั้นมาใช้ เพราะมองว่าเด็กหากเด็กไม่มีความรู้เพียงพอให้เลื่อนชั้นไปก็ไม่สามารถเรียนได้ ไม่ได้ความรู้ รวมทั้งการดำเนินการตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและเตรียมรับการตรวจประเมิน มาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาทั้ง Smart School และการประเมินภายนอก จาก สมศ.

ประการที่สอง การเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็น ถึงความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา ซึ่งจากข้อมูลการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาของเขตบางซื่อ ที่พบว่าเด็กส่วนใหญ่จะเรียนต่อในสายอาชีพ โดยในปีการศึกษา 2555 จากเด็กที่จบการศึกษาจำนวน 83 คน เรียนต่อในสายอาชีพจำนวน 59 คน คิดเป็นร้อยละ 71.08 และจากการสัมภาษณ์เด็กและ ผู้ปกครองก็พบข้อมูลตรงกันว่าสาเหตุที่เลือกเรียนในสายอาชีพก็เพราะเรื่องของค่าใช้จ่ายในระยะยาว และการเรียนสายอาชีพก็สามารถที่จะจบออกมาประกอบอาชีพหารายได้ได้เร็วกว่าเรียนสายสามัญ ดังจะเห็นได้จากผู้ปกครองโรงเรียนวัดมัชฌันติการามที่อธิบายเหตุผลที่ต้องการให้หลานสาวเรียนต่อ ในสายอาชีพว่า “หลานจบแล้วจะให้ไปเรียนต่อที่วิทยาลัยเทคนิควิมล เรียนสายพาณิชยกรรม จบระดับ ปวส. จะหางานทำได้ง่ายกว่าการเรียนต่อในสายสามัญ” (ผู้ปกครองนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียน วัดมัชฌันติการาม, สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556) ซึ่งการเรียนในสายอาชีพนี้จะทำให้เด็กและครอบครัว

มีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการเรียนในโรงเรียนสายอาชีพโดยเฉพาะโรงเรียนเอกชนนั้นมีค่าใช้จ่ายที่สูง มีค่าใช้จ่ายบางส่วนที่เด็กจะไม่ได้รับการช่วยเหลือตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี เงินสนับสนุนที่ได้รับประมาณ 1,500 บาท ต่อเทอมนั้นไม่เพียงพอที่จะใช้ในการจ่ายค่าใช้จ่ายในการเรียนได้ทั้งหมด ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาถามว่าแล้วค่าใช้จ่ายส่วนที่เหลือจะนำมาจากไหน ผู้ปกครองตอบว่า “อาจต้องให้เด็กทำงานพิเศษ และคงจะต้องพยายามเก็บเงินและประหยัดให้มากกว่าเดิม แต่ถ้าจะเรียนสายสามัญ ก็ต้องไปแข่งขันเข้ามหาลัยต้องดีว ไม่มีเงินหรอก แพง ” (ผู้ปกครองนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม , 13 ธันวาคม 2556) และจากข้อมูลที่ได้จากการทำกิจกรรมวิชาแนะแนวนั้นก็พบว่าเด็กที่ต้องการไปเรียนสายอาชีพส่วนใหญ่จะมีปัญหาด้านการเงิน นอกจากนี้กิจกรรมดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นว่าเด็กยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องของ การเลือกที่เรียนหรือสายการเรียนให้สอดคล้องกับขนาดทางการศึกษาที่ตนเองต้องการ เช่น เด็กบางคนต้องการจะเป็นวิศวกร แต่ต้องการเรียนต่อในสายอาชีพ ซึ่งเด็กเข้าใจว่าเรียนเป็นช่างก็เป็นวิศวกรได้หรือกรณีที่เด็กต้องการจะเป็นทหารแต่จะเลือกเรียนต่อในสายอาชีพ เป็นต้น และเด็กบางคนก็ไม่เข้าใจศักยภาพของตนเองและเลือกขนาดทางการเรียนที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของตนเองหรือเด็กบางคนไม่ถนัดภาษาต่างประเทศแต่ต้องการที่จะเรียนต่อต่างประเทศหรือต้องการที่จะเป็นแอร์โฮสเตส เป็นต้น และเมื่อมาพิจารณาการเรียนการสอนในวิชาแนะแนวก็พบว่าการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนในวิชาแนะแนวที่มีประเด็นต่างๆ หลากหลายไม่เฉพาะเรื่องการเรียนต่อ และนอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษาต่อ ซึ่งกิจกรรมการแนะแนวการศึกษาต่อที่โรงเรียนจัดขึ้นมีเฉพาะการนำโรงเรียนภายนอกมาแนะแนวการศึกษาเท่านั้น โดยทางโรงเรียนจะเชิญโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่มาให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องของการเรียนต่อรวมทั้งแนวทางการเรียนการสอน และความช่วยเหลือและสนับสนุนต่าง ๆ ที่เด็กจะได้รับจากโรงเรียน ส่วนเรื่องของการให้คำปรึกษาแนะนำเรื่องการเรียนของเด็กที่จบการศึกษาระดับมัธยมต้น ครูแนะแนวจะให้คำปรึกษาแนะนำในการเลือกสายการเรียน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะแนะนำให้เรียนสายอาชีพ



ภาพที่ 5.12 กิจกรรมการแนะแนวโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม

ประการที่สาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการเคารพความหลากหลายในการจัดการศึกษา ซึ่งทางโรงเรียนได้รับเด็กที่เป็นเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนในโรงเรียนด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียน ในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) และระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สถานศึกษารับเด็กที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย รวมทั้งดำเนินการตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดแนวทางในการเรียกเอกสารในการรับเด็กเข้าเรียนไว้

ทั้งนี้ ถึงแม้จะได้มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนไว้ดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัตินั้นการรับเด็กกลุ่มนี้เข้าเรียน การเรียกหลักฐานหรือกำหนดหลักฐานที่ต้องยื่น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารโรงเรียน ซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดมัชฌิมาวาสธรรมานั้นจะต้องมีหลักฐานการรับรองสัญชาติหรือมีบุคคลที่น่าเชื่อถือมารับรอง จึงจะสามารถเข้าเรียนดังที่ เด็กชายเฮส กล่าวไว้ว่า “ผมไม่ได้เป็นคนไทย จะมาเรียนต้องไปรับรอง”(เด็กชายเฮส , สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2556) รวมทั้งยังมีครูเป็นคนแนะนำมาเรียน และในระเบียบทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้มีข้อกำหนดในการรับรองสิทธิทางการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ในลักษณะที่ผูกพันให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว และในแง่ของการได้รับวุฒิการศึกษาของเด็กต่างด้าวจำเป็นต้องนำส่งหลักฐานต่าง ๆ ที่โรงเรียนเรียกครบถ้วนแล้วก็จะได้รับวุฒิการศึกษา

นอกจากนี้จากการสังเกตการเรียนของเด็กต่างด้าวก็พบว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีปัญหาในด้านการอ่านออกเขียนได้ และการทำความเข้าใจบทเรียน โดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้มาเกิดและโตในประเทศไทย และไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทย จะมีปัญหากับการทำความเข้าใจบทเรียน และมักจะมีปัญหาด้านการอ่านและเขียน ดังจะเห็นได้จากการสังเกตการณ์การเรียนการสอนของเด็กชายเฮส เด็กชาวไทยใหญ่ ที่พบว่าในการอ่านหนังสือหน้าชั้นมีการอ่านผิดเป็นจำนวนมาก และจากการดูสมุดแบบฝึกหัดก็พบว่ามีเขียนผิดจำนวนมาก นอกจากนี้เมื่อครูให้อธิบายขยายความประเด็นที่อ่านก็ตอบไม่ได้มากนักซึ่งเรื่องนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก

จากการสัมภาษณ์ถึงประเด็นเกี่ยวกับการเรียนของเด็กต่างด้าวพบว่าผู้บริหารโรงเรียนยังไม่รับรู้ถึงปัญหาดังกล่าว ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดมัชฌิมาวาสธรรม์นติกากล่าวว่า “เด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนโดยส่วนใหญ่เด็กกลุ่มนี้เรียนได้ ไม่มีปัญหาในด้านการเรียนเท่าไร โดยส่วนใหญ่ก็พูด อ่านเขียนภาษาไทยได้ โดยเฉพาะเด็กที่เกิดและโตในประเทศไทย”

5.2.6 โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง

โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง ตั้งอยู่บริเวณอยู่บริเวณถนนกรุงเทพฯ-ธนบุรี แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ ชุมชนที่อยู่โดยรอบวัดเลียบราษฎร์บำรุง มีทั้งที่เป็นชุมชนที่อยู่อาศัยเป็นชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนเกษตรกรรม เพราะพื้นที่และทางเดินมีสภาพคล้ายอยู่ในชุมชนที่ตั้งอยู่ในสวนกับชุมชนส่วนที่มีลักษณะเป็นชุมชนแออัดที่มีที่อยู่อาศัยค่อนข้างแออัดเพราะคนในชุมชนส่วนมากมาจากชนบท ประกอบอาชีพกรรมกร สภาพที่อยู่อาศัยจะมีทั้งบ้านเช่าที่แออัด และมีห้องเช่าราคาถูกหลายหลัง มีหมู่บ้านจัดสรรหนึ่งหมู่บ้าน ที่อยู่ไม่ได้ไกลแหล่งแออัดของชุมชน ภายในชุมชนมีร้านค้าขนาดเล็กหลายร้าน ในซอยจะมีถนนแคบ และทางคอนกรีตเลาะไปตามคลอง ตามสวน ที่สามารถเดินทางทะลุไปถนนสายอื่น ซึ่งหากจะพิจารณาในส่วนของผู้ปกครองของเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง แล้วก็จะพบว่า ผู้ปกครองส่วนใหญ่จะจบการศึกษาในระดับประถมศึกษา อาชีพหลัก คือ อาชีพรับจ้างมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อครอบครัวต่อปีสูงสุดไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือนหรือไม่เกิน 120,000 บาทต่อปี”



ภาพที่ 5.13 แสดงลักษณะชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง

โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง เป็นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่เปิดสอนในระดับชั้นประถมศึกษาโดยในปีการศึกษา 2555 มีนักเรียนจำนวนทั้งสิ้น 323 คน เป็นเด็กที่มีความบกพร่องเรียนร่วม 12 คน คิดเป็นร้อยละ 3.71 เป็นเด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ 50 คน คิดเป็นร้อยละ 15.47 มีจำนวนเด็กนักเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษ 12 คน คิดเป็นร้อยละ 3.71 จำนวนนักเรียนที่ออกกลางคัน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 2.78 มีจำนวนนักเรียนซ้ำชั้น 6 คน จำนวนเด็ก

ขาดเรียนโดยเฉลี่ย 8 คน/วัน ซึ่งในแง่ของการเข้าถึงการศึกษานั้น โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง ได้เปิดโอกาสให้เด็กทุกคน ทุกกลุ่มเข้าถึงระบบการศึกษาของโรงเรียนโดยโรงเรียนได้ดำเนินการตามนโยบายระดับกรุงเทพมหานครในเรื่องการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี ซึ่งผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวก็พบว่านอกจากจะช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้นแล้ว การที่โรงเรียน กทม. ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้เด็กเพิ่มเติมยังดึงดูดให้ผู้ปกครองหันมาส่งลูกเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครด้วย แต่อย่างไรก็ตามถือว่าโครงการเรียนฟรีเรียนดียังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ เช่น ในเรื่องของงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนที่ไม่เพียงพอ และในส่วนของอุปกรณ์การเรียนที่เป็น ครุภัณฑ์ ถึงแม้จะไม่ได้หมุนเวียนกันใช้แต่ก็อยู่ในลักษณะของการให้ยืมเรียนและไม่ได้จ่ายขาด ทำให้ต้องให้ความสำคัญระมัดระวังในการดูแลรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น และเมื่อเด็กย้ายโรงเรียนก็ต้องคืนอุปกรณ์ไปรับจากที่โรงเรียนใหม่ และปัญหาที่พบคือโรงเรียนใหม่ไม่ได้ตั้งงบประมาณหรือจัดเตรียมอุปกรณ์ไว้ให้เพราะไม่ได้จัดซื้อไว้หรือไม่มีงบประมาณจัดซื้อเนื่องจากการไม่ได้อยู่ในวงรอบของการขอจัดสรรงบประมาณซึ่งจะอยู่ช่วงเดือน กุมภาพันธ์ถึง มีนาคม ทำให้ต้องรอเพื่อขอจัดสรรงบประมาณในรอบหน้า นอกจากนี้ในการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาทางโรงเรียนยังได้จัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียน โดยขอสนับสนุนจากทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน

ส่วนในแง่ของคุณภาพการศึกษานั้นหากจะพิจารณาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนจากผลการสอบ O-net ก็พบว่า เด็กนักเรียนโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงมีผู้สอบได้คะแนนมากกว่าขีดจำกัดล่างโดยเฉลี่ยร้อยละ 57.05 ถือว่ามีระดับของผู้ที่สอบผ่านขีดจำกัดล่างสูงเป็นลำดับที่ 2 เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่ที่เหลืออีก 6 โรงเรียน แต่หากจะพิจารณาในแง่ของคุณภาพสถานศึกษาแล้วก็พบว่าผลการประเมินคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (การประเมินภายนอก) มีคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 80.26 ซึ่งถือว่าได้รับคะแนนต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้ง 7 แห่ง ส่วนในเรื่องของการเรียนต่อของเด็กนักเรียนนั้น พบว่านักเรียนที่จบการศึกษาระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้เรียนต่อร้อยละ 100

ซึ่งหากจะพิจารณาประเด็นเรื่องเกี่ยวกับความยุติธรรมทางการศึกษาจากข้อมูลดังกล่าวมาเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่าในส่วนของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงนั้นมีประเด็นสำคัญที่น่าสนใจ 4 ประการ ประกอบด้วย ภาวะทุพโภชนาการของเด็ก การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส คุณภาพการศึกษา และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประการแรก ภาวะทุพโภชนาการของเด็ก ซึ่งมีจำนวนมากถึง 15 คน คิดเป็นร้อยละ 15.47 ซึ่งหากจะพิจารณาจากรายได้ อาชีพ ของผู้ปกครองที่ถึงแม้จะอยู่ในระดับที่มีรายได้น้อย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่แล้วก็พบว่าผู้ปกครองโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง จะถือว่ามีรายได้ในระดับที่สูงเป็นลำดับที่ 2 ในทั้ง 7 โรงเรียน ในขณะที่เมื่อพิจารณาถึงโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีรายได้ต่ำกว่าอีกจำนวน 5 โรงเรียน ที่ไม่พบจำนวนเด็กที่มีภาวะทุพโภชนาการ ประกอบกับการที่โรงเรียนกรุงเทพมหานครนั้นได้จัดอาหารเช้าและอาหารกลางวันตามหลักโภชนาการให้กับเด็กนักเรียน ก็อาจจะกล่าวได้ว่ากรณีที่เด็กมีภาวะทุพโภชนาการนั้นอาจไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องระดับรายได้ของผู้ปกครอง หรือเกิดจากการขาดอาหาร และเมื่อสอบถามรายละเอียดกับครูของโรงเรียนก็พบว่า เป็นลักษณะของการที่มีภาวะโภชนาการผิดปกติที่เกิดจากการทานอาหารที่ไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการมากกว่า และจากการสังเกตพฤติกรรมของเด็กนักเรียน ก็พบว่าในช่วงที่ทานอาหารเข้านั้นมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ทานอาหารเช้า มองว่าไม่น่าทานหรือไม่อร่อย บ้างก็มาโรงเรียนไม่ทันช่วงของการทานอาหารเช้า แต่ไปซื้ออาหารเช้าหรือขนมหรือน้ำหวานทานนอกโรงเรียน และจากการสำรวจชุมชนก็พบว่าในบริเวณใกล้เคียงโรงเรียนจะมีร้านขายของชำ ขายขนม และร้านขายอาหารตามสั่ง อยู่ใกล้เคียงโรงเรียน ถึงแม้ที่ตั้งของโรงเรียนจะต้องเข้าซอยค่อนข้างลึก แต่บริเวณใกล้เคียงโรงเรียนก็มีร้านขายของ และแม่ค้าขายของอยู่หน้าโรงเรียนทำให้เด็กสามารถหาซื้อของดังกล่าวได้ง่ายกว่าโรงเรียนวัดสร้อยทองที่ถึงแม้จะตั้งอยู่ติดถนน และมีร้านค้าเป็นส่วนใหญ่ แต่โรงเรียนจะตั้งลึกเข้ามาอยู่ในตัวบริเวณเดียวกับวัดที่จะเป็นสัดส่วนทำให้เด็กเข้าถึงขนมขบเคี้ยวและของหวานยากกว่า

ประการที่สอง การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงทั้งความเสมอภาคทางการศึกษาและเรื่องของการยอมรับความหลากหลายทางสังคม โดยในกรณีของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงนั้น จากการสังเกตการสอนของเด็กกลุ่มนี้ก็พบว่าเด็กกลุ่มเด็กพิเศษสามารถเรียนร่วมกับเด็กได้อย่างปกติได้อย่างไม่มีปัญหาเนื่องจากไม่พบปัญหาการกีดกันการเลือกปฏิบัติจากครู หรือการแสดงอาการล้อเลียนจากเพื่อน แต่ปัญหาในของเด็กกลุ่มนี้ก็คือเด็กกลุ่มนี้จะเรียนไม่ทันเพื่อ ครูไม่สามารถที่จะมาดูแลและสอนในลักษณะกวาดขันกับเด็กได้ จำเป็นต้องสอนให้เป็นไปตามเนื้อหาที่กำหนด การตั้งคำถาม การถ่ายทอดเนื้อหา รวมทั้งการใช้สื่อการสอนก็ต้องดูภาพรวมของทั้งห้อง ไม่สามารถที่จะเน้นเฉพาะเด็กกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ (พิมพ์วิมล รัตโนดม, สัมภาษณ์, 14 กุมภาพันธ์ 2557)

นอกจากนี้ในแง่ของทรัพยากรการศึกษานั้น ถึงแม้ว่าเด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และสื่อการสอนสำหรับเด็กพิเศษโดยตรงแต่เป็นการจัดซื้อภายใต้โครงการจัดซื้อสื่อการสอนสำหรับนักเรียนโดยทั่วไป ซึ่งถือได้ว่ามีอุปกรณ์การเรียนและสื่อการสอนที่เพียงพอ และมีจำนวนมากจนกระทั่งอาจารย์พิเศษกล่าวว่า “เรื่องสื่อเนี่ยส่งมาเยอะมากแต่งบประมาณด้านอื่นไม่มีรวมทั้งบุคลากรเช่นครูผู้ช่วยก็ไม่ถึงงบประมาณจ้าง” (พิมพ์วิมล รัตโนดม, สัมภาษณ์, 14 กุมภาพันธ์ 2557)

ส่วนปัญหาในการเรียนห้องเรียนพิเศษนั้น มักจะเป็นกรณีที่เกิดโตมักจะกลั่นแกล้งเด็กที่เล็กกว่าหรือ “ปวนห้อง” นอกจากนี้ยังพบกรณีที่เด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ริดไถเงินจากเด็กกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้จะไม่มีกีดกันหรือรังเกียจ จากครูและเพื่อน ๆ แต่ความไม่ยุติธรรมที่เด็กกลุ่มนี้ได้รับ เกิดจากสภาพร่างกายที่ทำให้ผู้อื่นมองว่าไม่สามารถดูแลตัวเองได้ ง่ายที่จะเอาเปรียบ จึงเป็นความเสียเปรียบ อันเกิดจากความแตกต่างทางร่างกาย แต่อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวไม่มีผลกระทบกับการศึกษาของเด็ก เนื่องจากเด็กไม่เข้าใจ ไม่รู้สึกว่าคุณเอาเปรียบ เมื่อเพื่อนขอเงินก็ให้ไป ดังที่ผู้ปกครองบอกว่า “เด็กใจอ่อน ใครขออะไรก็ให้เค้าไป” (วสันต์ เสือคุ้ม, สัมภาษณ์, 18 มีนาคม 2557) ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรมที่เกิดกับเด็กกลุ่มนี้และการเอาเปรียบของเพื่อนซึ่งครูได้จัดวันสลับวันกันเรียน ตามสายชั้นทำให้เด็กไม่ได้เรียนห้องเรียนพิเศษครบทุกวัน อีกทั้งการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้ในพื้นที่ เขตบางซื่อก็มีโรงเรียนที่รองรับการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้ไม่มากนัก มีแค่เพียง 2 โรงเรียนคือ โรงเรียนศิลาจารย์พัฒนา และโรงเรียนวัดเวตวันพ่อแม่ก็ไม่ทราบว่าจะให้ลูกไปเรียนต่อที่ไหน ไม่มีใครให้คำปรึกษาซึ่งอาจารย์การศึกษาพิเศษของโรงเรียนก็ได้รับบทบาทในการให้คำแนะนำแนะติดต่อ ประสานงานเพื่อส่งต่อเด็กกลุ่มนี้เข้าเรียนในโรงเรียนที่สอนระดับมัธยมหรือโรงเรียนเฉพาะทาง

ประการที่สาม การจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาส กรณีของเด็กนักเรียน ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษที่เป็นเด็กยากจน หรือมีปัญหาทางครอบครัวนั้นจะพบว่า ด้วยสถานะทางเศรษฐกิจสังคมนั้น ส่งผลกระทบต่อเด็กไม่สามารถที่จะศึกษาเล่าเรียนได้เหมือนเด็กทั่วไป เช่นในกรณีเด็กต้องขาดเรียนบ่อย ๆ เพื่อช่วยทางบ้านทำงาน หรือในกรณีที่ทางครอบครัวมีปัญหา ทั้งในแง่ของการใช้ความรุนแรงในครอบครัว และครอบครัวแตกแยก นั้นก็ส่งผลกระทบต่อเรื่องการเรียนรู้ของเด็กเช่นเดียวกัน ซึ่งในกรณีที่พ่อแม่แยกทางกันมักจะมีผลกระทบกับเรื่องของการที่เด็กต้องอพยพ หรือย้ายถิ่นตามผู้ปกครอง และมีผลให้เด็กต้องย้ายที่เรียนไปด้วย เช่น ในกรณีของเด็กชายวี เด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่พ่อแม่แยกทางกันและเด็กก็ต้องย้ายโรงเรียนและไปอาศัยอยู่กับแม่ ซึ่งย้ายไปอยู่ทางภาคใต้ แต่แม่ต้องทำงานและต้องสร้างครอบครัวใหม่ เด็กก็ต้องย้ายกลับมาอยู่กับพ่อ ที่กรุงเทพฯ ต้องเปลี่ยนโรงเรียน ซึ่งจากการพูดคุยกับเด็กพบว่าเด็กชายวีมีปัญหาด้านการเรียน ไม่สามารถเรียนตามเพื่อนได้ทันในลักษณะที่ครูประจำชั้นบอกว่า “หายไปหนึ่งปี แต่เหมือนไม่ได้ย้าย ไปเข้าโรงเรียนที่ใหม่ ความรู้เดิมตามไม่ทันเพื่อน ต้องให้ซ้ำชั้น ไม่งั้นเรียนไม่ไหว” (จเรช แสงนิล, สัมภาษณ์ , 17 กุมภาพันธ์ 2557)

นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่เด็กต้องย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนตามผู้ปกครองเพื่อหลบ เจ้าหนี้ด้วย กรณีที่ยกมานี้แสดงให้เห็นว่าครอบครัวที่มีภาระหนี้สินและมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดีนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้เด็กเสียเปรียบทางการศึกษาในแง่ของโอกาสหรือ หรือการสนับสนุนด้านการศึกษา จากครอบครัวที่ไม่เท่าคนอื่นเท่านั้น แต่ทำให้เด็กและครอบครัวต้องย้ายที่อยู่ ย้ายที่เรียน บ่อยกว่าเด็กทั่วไป เพื่อหลบเจ้าหนี้ เช่น เด็กหญิงดับบิวที่จากการพูดคุยให้สัมภาษณ์เด็กเล่าให้ฟังว่าที่ต้องย้ายโรงเรียน

เพราะ “มีคนมาทวงนี้ พ่อไม่มีตั้งจ่าย ต้องหลบมา...เงินเดือนพ่อต้องเอาไปจ่ายหนี้หมด” (เด็กหญิงดัดบัว , สัมภาษณ์, 13 กุมภาพันธ์ 2557) และต้องย้ายโรงเรียนมาเรียนที่โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง หลังจากย้ายโรงเรียนมาแล้ว 2 ครั้งและเรียนที่เดิมได้เพียงหนึ่งเดือน

ซึ่งในการให้ความช่วยเหลือกับเด็กกลุ่มที่ครอบครัวมีรายได้น้อยนั้น ทางโรงเรียนได้ดำเนินการตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี ที่เป็นโครงการสำคัญในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาของนักเรียนและเนื่องจาก ค่าใช้จ่ายที่เด็กได้รับดังกล่าวมักจะไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตประจำวันในการมาเรียนและไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการศึกษาทั้งหมดทางโรงเรียนจึงได้มีการจัดหาทุนการศึกษา เพื่อสนับสนุนการศึกษาของเด็กนักเรียนด้วย โดยทุนเหล่านี้บางครั้งก็ได้มาจากการบริจาคของวัด หรือการบริจาคของภาคเอกชน

ประการที่สาม คุณภาพการศึกษา ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาเอกสารพบว่าถึงแม้ว่าโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงจะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอยู่ในระดับที่สูงเป็นลำดับที่สองเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่ แต่เมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษาของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงกับโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครที่เหลืออีก 6 แห่งก็พบว่ามีความคุณภาพสถานศึกษาอยู่ในระดับต่ำที่สุด ซึ่งถือได้ว่าโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงยังอยู่ในระดับที่มีความเสียเปรียบกับโรงเรียน อื่น ๆ ในพื้นที่ ซึ่งเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนเหล่านี้ยังคงต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทางด้านคุณภาพการศึกษาอยู่ โดยเฉพาะในแง่ของคุณภาพสถานศึกษา และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วก็พบว่าประเด็นที่ได้รับคะแนนน้อยที่สุดก็คือเรื่องของผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนที่ผลการประเมินอยู่ในระดับพอใช้เท่านั้น และหากเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาผ่านผลการสอบ O-NET ก็พบว่าผลคะแนนอยู่ในระดับต่ำกว่าโรงเรียนสังกัดอื่น ซึ่งผลการประเมินดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ว่าเมื่อเปรียบเทียบกับในสังกัดกรุงเทพมหานครแล้วผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์จะอยู่ในกลุ่มที่ได้ลำดับต้น ๆ แต่เมื่อประเมินด้วยมาตรฐานที่ต้องเปรียบเทียบกับโรงเรียนหรือสถานศึกษาสังกัดอื่น ก็ถือว่ายังอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจนัก โดยมาตรการในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนั้นเป็นการดำเนินการตามนโยบายระดับกรุงเทพมหานคร การดำเนินการกวดวิชาเพื่อเตรียมสอบ O-NET ให้กับนักเรียนในช่วงเย็น หลังเลิกเรียน เช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น ๆ ที่เหลือทั้ง 6 โรงเรียน รวมทั้งได้มีการดำเนินงานตามนโยบายในด้านการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งเรื่องของการพัฒนา สื่อการเรียนการสอน และการพัฒนาบุคลากร การจัดสอนภาษาต่างประเทศ ฯลฯ การปรับปรุงอาคารสถานที่ เพื่อให้เอื้อต่อการเรียน รวมทั้งการดำเนินการตามมาตรฐานคุณภาพการศึกษาและเตรียมรับการตรวจประเมินมาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาทั้ง Smart School และการประเมินภายนอก จาก สมศ.

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในประเด็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น พบว่าในกรณีของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง ก็เช่นเดียวกับโรงเรียนอื่น รูปแบบการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชนและผู้ปกครอง ยังไม่ถูกให้ความสำคัญมากนัก จะเห็นได้จากการจัดการศึกษาและการจัดกิจกรรมต่าง ๆ จะถูกกำหนด และถูกตัดสินใจจากทางโรงเรียนเป็นหลักทั้งชุมชนและผู้ปกครองยังคงมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับทราบหรือฝ่ายสนับสนุนเท่านั้น นอกจากนี้ จากการสังเกตก็พบว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมทางการศึกษาที่ผู้ปกครองจะมีบทบาทมากที่สุดและให้ความสำคัญมากกว่ารูปแบบอื่นได้แก่การมีส่วนร่วมในรูปแบบของการปรึกษาหารือแบบไม่เป็นทางการโดยเฉพาะในรูปแบบที่ทำผ่านการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ปกครอง (Counseling) ได้แก่ การที่ผู้ปกครองมาพบกับครูประจำชั้น เพื่อหารือเกี่ยวกับการศึกษาของลูกตนเอง ซึ่งถือเป็นบทบาทในด้านการศึกษาของผู้ปกครองที่เข้ามามีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการจัดการเรื่องการศึกษาให้กับเด็ก แต่เป็นการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตและผลของการมีส่วนร่วมจำกัดอยู่ที่ลูกของตนเอง และการแสดงบทบาทและระดับการมีส่วนร่วมในกรณีดังกล่าวขึ้นอยู่กับฝ่ายของผู้ปกครองเป็นสำคัญทั้งในแง่ของการให้ความสนใจกับการศึกษาของลูกและความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงนั้นพบว่าโดยวิถีชีวิตที่ต้องทำมาหากินและมีภาระในการหาเลี้ยงครอบครัวทำให้ผู้ปกครองมักจะให้เวลาและความสนใจกับการมีส่วนร่วมน้อย เช่น การจัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษาที่ทางโรงเรียนได้เชิญผู้ปกครองมาร่วมกิจกรรมเพื่อจะได้รับทราบข้อมูลและช่วยวางอนาคตของลูกแต่จากการที่ผู้ศึกษาได้ไปร่วมกิจกรรมพบว่าผู้ปกครองมาร่วมกิจกรรม เพียง 3 คน



ผู้ปกครองที่มาร่วม
กิจกรรมแนะแนวกับ
โรงเรียนวัดเลียบ
ราษฎร์บำรุง

ภาพที่ 5.14 การมาร่วมกิจกรรมแนะแนวของผู้ปกครองโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง

5.2.7 โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม

โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม (เสาหิน) ตั้งอยู่บนพื้นที่ของแขวงวงศ์สว่าง ในพื้นที่เขตบางซื่อ ชุมชนที่เป็นเขตพื้นที่บริการการศึกษาของโรงเรียนได้แก่ ชุมชนวัดเสาหิน ชุมชนยิ้มประยูร และชุมชนซอยสวนรื่น โดยรอบโรงเรียนมีลักษณะเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นสูงหรือที่เรียกว่า ชุมแออัด ลักษณะที่อยู่อาศัยโดยส่วนใหญ่มีสภาพเป็นตึกแถวและบ้านเช่า ที่ตั้งอยู่กันอย่างหนาแน่น ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และบางส่วน เป็นพนักงานทำความสะอาดหรือแม่บ้าน รองลงมาคือค้าขาย และร้านค้าพาณิชย์ ประชากรบางส่วนย้ายถิ่นเข้ามาอาศัยเพื่อประกอบอาชีพรับจ้าง ส่งผลให้ประชากรกลุ่มนี้มีสภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างแออัดมีรายได้ค่อนข้างน้อย บางครอบครัวต้องเผชิญกับและยากจน ประสบปัญหาครอบครัวแตกแยก โดยในกรณีของผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่ จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 มีรายได้ต่อครัวเรือนต่อปีประมาณ 60,000 ต่อครัวเรือนต่อปี



ภาพที่ 5.15 แสดงชุมชนโดยรอบโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม



ภาพที่ 5.16 โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม

โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมเป็นโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครที่เปิดสอนจนถึงระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในแง่ของการเข้าถึงการศึกษาของเด็กนั้น โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมได้เปิดโอกาสให้เด็กวัยเรียนทุกกลุ่ม ทุกคน ได้เข้าสู่ระบบการศึกษาของโรงเรียนโดยไม่ได้มีการกีดกัน ดังที่ผู้อำนวยการโรงเรียนกล่าวว่า “โรงเรียนกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องโอกาสทางการศึกษาอยู่แล้ว รับเด็กทุกคน ที่ต้องการมาเรียน เรารับทุกคน เท่าที่ศักยภาพโรงเรียนจะรองรับได้ ทำให้เด็กของเรามีทุกประเภท แม้แต่เด็กที่ไม่มีหลักฐานอะไรก็รับเข้าเรียน เพราะเป็นสิทธิของเด็กที่จะต้องได้เรียน” (อุบลวรรณ งามศิริผล, สัมภาษณ์ ,20 มกราคม 2557)

โดยในปีการศึกษา 2555 โรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม มีนักเรียนจำนวน 251 คน โดยมีเด็กนักเรียนที่เป็นเด็กพิเศษเรียนร่วม 17 คน คิดเป็นร้อยละ 6.77 ของนักเรียนทั้งหมด สถิติการขาดเรียนของนักเรียนในปีการศึกษา 2555 มีนักเรียนขาดเรียนจำนวน 5 คน และมีครูทั้งสิ้น 10 คน ครูผู้ช่วย 1 คน ไม่มีครูที่จบการศึกษาพิเศษโดยตรง สำหรับเรื่องของการศึกษาต่อของเด็กนักเรียนที่จบการศึกษานั้น ในปีการศึกษา 2555 มีเด็กที่จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 95.65 ของนักเรียนทั้งหมด ได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นจำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 100 ของเด็กที่จบการศึกษา โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อกับสถานศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร คือ จำนวน 21 คน เรียนต่อกับสถานศึกษาสังกัด สพฐ. จำนวน 18 คน เรียนโรงเรียนสังกัด สพฐ. ในต่างจังหวัด 5 คน

ทั้งนี้ จากข้อมูลที่ยกมานี้หากจะพิจารณาเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษา จะเห็นได้ว่ากรณีที่น่าสนใจและเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเหลื่อมล้ำของโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม ประกอบด้วย 3 ประการ ก็คือ การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ เด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ ที่พบว่าโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมนั้น ครูที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาพิเศษนั้นไม่ใช่ครูที่จบมาในด้านการศึกษาพิเศษ และยังคงต้องรับผิดชอบการสอนในวิชาอื่น ๆ ด้วย ทำให้ในที่สุดต้องยุบห้องเรียนพิเศษไว้ชั่วคราว ในช่วงปีการศึกษา 2555-2556 เนื่องจากครูได้โอนย้ายไปโรงเรียนอื่นและมีครูลาคลอด ซึ่งครูที่ยังเหลืออยู่ได้นัดหมายให้เด็กมาเรียนนอกเวลาซึ่งก็ไม่สามารถชดเชยได้ทั้งหมด ดังนั้น การจัดชั่วโมงเรียนพิเศษเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของเด็กกลุ่มนี้จึงไม่ได้จัดอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องทำให้เด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้รับการฝึกฝนพัฒนาการและการปรับพฤติกรรมอย่างต่อเนื่อง ทำให้พัฒนาการทางสติปัญญาและการเรียนรู้ยังไม่ดีขึ้นเท่าใด และผู้ปกครองเองก็ไม่ต้องการให้เด็กมาเรียนในห้องเรียนพิเศษมากนักเพราะกลัวว่าลูกจะถูกเพื่อนล้อ หรือไม่มีโอกาสในการเรียนในโรงเรียนอื่น ๆ และในการจัดการเรียนร่วมให้กับเด็กกลุ่มนี้ก็พบว่าในทางปฏิบัติต้องเป็นปัญหาเพราะเด็กกลุ่มนี้จะมีปัญหาด้านพฤติกรรมและไม่ค่อยจะทราบหรือปฏิบัติตามสิ่งที่ครูผู้สอนบอก และครูผู้สอนเองเมื่อทราบว่าเด็กกลุ่มนี้เป็นเด็กกลุ่มเด็กพิเศษ

ก็ไม่ได้ว่ากล่าวตักเตือน “ว่าไปก็ไม่ฟัง ไม่รู้จะว่าจะห้ามยังไง” (อรพินท์ วัดจินดา, สัมภาษณ์ 14 กุมภาพันธ์ 2557) เมื่อเด็กปรกติเห็นเด็กเหล่านั้นไม่ถูกทำโทษหรือไม่ถูกว่ากล่าวตักเตือนก็ทำให้มีพฤติกรรมการเล่นแบบเด็กเหล่านั้นบ้างครั้งจึงถูกมองว่า “ป่วนห้อง”

ซึ่งปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในกรณีของโรงเรียนวัดประชาศรีทธารธรรมนอกจากจะส่งผลต่อการเรียนของเด็กพิเศษแล้วก็พบว่า ยังทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้รับโอกาสในการเรียนรู้และร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนเท่ากับเด็กกลุ่มอื่นเพราะบางครั้งทางโรงเรียนจัดกิจกรรมทัศนศึกษาออกโรงเรียนแต่เด็กกลุ่มนี้จะไม่ได้ออกไปเพราะทางโรงเรียนเกรงว่าจะไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมเด็กกลุ่มนี้ได้ ไม่มีครูดูแลอาจทำให้เด็กทำให้สถานที่ทัศนศึกษาเสียหาย หรือไม่ตัวเด็กเองก็อาจได้รับอันตรายได้ ส่วนในเรื่องการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้จากการสอบถามจากครูที่รับผิดชอบการเรียนการสอนเด็กพิเศษก็ทราบว่าเด็กกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่มีผลการเรียนไม่ดีทำให้โอกาสที่จะเข้าเรียนต่อในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงโดยทั่วไปมักจะแข่งกับเด็กปกติไม่ได้อยู่แล้ว ซึ่งเด็กกลุ่มนี้เวลาจะสมัครเข้าเรียนก็มักจะต้องการเรียนในโรงเรียนที่จัดการศึกษาแบบเรียนรวมมากกว่าที่จะไปเรียนในโรงเรียนเฉพาะทาง เพราะจะทำให้รู้สึกว่าคุณค่าตัวเองไม่แตกต่างจากเด็กทั่วไปมากนักและในพื้นที่เขตบางซื่อเองก็ไม่มีโรงเรียนเฉพาะทางที่รับเด็กกลุ่มนี้เข้าเรียนด้วย ทำให้เด็กกลุ่มที่เป็นเด็กพิเศษนั้นต้องพบกับข้อจำกัดในด้านการเรียนต่อและในการส่งเสริมโอกาสในการเรียนต่อของเด็กโดยการแนะแนวการศึกษาที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในลักษณะของการให้คำแนะนำปรึกษา (Consulting) ให้กับเด็กกลุ่มนี้หรือผู้ปกครองเป็นการเฉพาะ ซึ่งกิจกรรมแนะแนวที่โรงเรียนดำเนินการอยู่มีทั้งการใช้ชั่วโมงแนะแนวในการให้ความรู้เด็กเรื่องเกี่ยวกับการเรียนต่อ รวมทั้งยังมีการจัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษาต่อโดยเชิญโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่มาให้คำแนะนำเกี่ยวกับเรื่องของการเรียนต่อรวมทั้งแนวทางการเรียนการสอน และความช่วยเหลือและสนับสนุนต่าง ๆ ที่เด็กจะได้รับจากโรงเรียน

ประการที่สอง เด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ถึงแม้ว่าทางโรงเรียนจะไม่ได้ระบุว่าเด็กที่ต้องการความช่วยเหลือพิเศษไว้ แต่หากจะพิจารณาจากรายได้โดยเฉลี่ยของผู้ปกครองเด็กโรงเรียนวัดประชาศรีทธารธรรมที่พบว่ามียอดรายได้โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 60,000 บาท ต่อปี ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับโรงเรียนอื่น รวมทั้งค่าเฉลี่ยของเขตบางซื่อ และถึงแม้ว่าทางโรงเรียนของกรุงเทพมหานครจะเปิดโอกาสให้เรียนฟรีตามนโยบายของกรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม แต่จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามก็พบว่าก็พบว่าเด็กที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดีเหล่านี้ต้องพบกับปัญหาด้านการเรียนอยู่ ทั้งนี้ เด็กกลุ่มนี้จะมีปัญหาในแง่ของค่าใช้จ่ายในการเรียนอื่น ๆ ที่เป็นต้นทุนแฝง ทั้งค่าเดินทาง ค่ากิจกรรมอื่น ๆ รวมทั้งต้องช่วยที่บ้าน “ทำมาหากิน” หรือมีปัญหาทางครอบครัว ทำให้ต้องหยุดเรียนไป ซึ่งหากจะดูจากกรณีของเด็กหญิงพี ที่ต้องหยุดเรียนและขาดเรียนไปเป็นระยะเวลาเวลานาน ถึงประมาณ 1 เดือน เนื่องจากปัญหาด้านรายได้ของผู้ปกครองและการที่ผู้ปกครองประสบอุบัติเหตุ ทำให้มีฐานะทางบ้านแย่ลงเนื่องจากขาดรายได้ และเด็กต้องช่วยดูแลแม่ที่

ประสบอุบัติเหตุ เมื่อหายดีเพื่อลดค่าใช้จ่ายก็ต้องส่งเด็กไปอยู่กับพี่สาวเนื่องจากพี่สาวคลอดบุตรไม่สามารถจ้างคนมาดูแลได้ ทำให้เด็กต้องขาดเรียนเป็นเวลานาน ทางโรงเรียนพยายามติดตามเด็กให้กลับมาเรียน แต่เด็กก็ไม่มา เหตุผลที่ผู้ปกครองให้ก็คือ ไม่มีคาร์รถ และค่าขนมให้กับลูก ซึ่งการเดินทางนั้นด้วยความที่เด็กเป็นเด็กผู้หญิงและอายุน้อยไม่สามารถปล่อยให้เดินทางมาโรงเรียนโดยลำพังได้ จึงต้องจ้างรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างมาส่งหากวันไหนไม่มีคาร์รถ เด็กก็มาโรงเรียนไม่ได้ กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าเด็กกลุ่มที่มีปัญหาด้านค่าใช้จ่ายหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดีก็จะต้องประสบกับปัญหาด้านการศึกษาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านผลสัมฤทธิ์ที่การที่เด็กกลุ่มนี้ต้องขาดเรียนเป็นเวลานานก็จะทำให้เด็กกลุ่มนี้เรียนไม่ทันเพื่อน มีผลกระทบกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา บางครั้งก็ต้องซ้ำชั้นและก็มีผลสืบเนื่องให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการเรียนต่อ และโอกาสทางการศึกษาด้านอื่น ๆ ด้วย

ทั้งนี้ในส่วนของการแก้ไขปัญหาและให้การช่วยเหลือเด็กกลุ่มนี้ทางโรงเรียนได้ดำเนินงานตามนโยบายให้การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการศึกษาแก่เด็กนักเรียน ตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวนอกจากจะได้ช่วยให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษาในระบบมากขึ้นแล้ว การที่โรงเรียน กทม. ได้จัดสรรเงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาให้เด็กเพิ่มเติมยังดึงดูดให้ผู้ปกครองหันมาส่งลูกเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครด้วย แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเมื่อพิจารณาในมุมมองของผู้ปกครองนักเรียนยังถือว่ายังมีปัญหาอยู่ เนื่องจากงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในชีวิตประจำวันของเด็กนักเรียน เช่น เรื่องของค่าชุดนักเรียนหรือค่าอุปกรณ์การเรียนที่ไม่เพียงพอ โดยพบว่าการจัดสรรค่าใช้จ่ายในส่วนของอุปกรณ์การเรียนและเสื้อผ้าชุดนักเรียนนั้นมีทั้งในส่วนที่โรงเรียนจัดซื้อให้และให้ผู้ปกครองไปจัดซื้อเองและเอาใบเสร็จมาเบิกจากทางโรงเรียน ซึ่งจากการสอบถามจากผู้ปกครอง ที่นำเงินที่ได้รับจัดสรรไปจัดซื้อเองก็พบว่าค่าใช้จ่ายที่ได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งการจัดสรรค่าใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการศึกษาดังกล่าวยังเป็นการจัดสรรในภาพรวมเด็กทุกคนได้รับค่าใช้จ่ายและเด็กกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีก็ได้รับไปด้วย

ทั้งนี้ นอกจากในการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาดังกล่าวแล้วทางโรงเรียนยังได้มีการจัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียน โดยทุนการศึกษาดังกล่าวจะมาจากงบบริจาคสนับสนุนจากทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชน

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ในการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม จากการสอบถามพูดคุยกับผู้ปกครองของเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม ก็พบว่าการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครองจะเป็นในรูปแบบของการเข้ามาประชุมผู้ปกครอง การสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียนตามที่โรงเรียนได้แจ้งหรือร้องขอ ส่วนในแง่ของชุมชนนั้นจากการสังเกตการณ์การดำเนินงานของชุมชนและสัมภาษณ์ประธานกรรมการชุมชนซอยสวนรื่น ก็พบว่าชุมชนนั้นได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมอยู่บ้าง “ก็มีบางที่เข้าไปให้ทุนการศึกษาบ้าง เลี้ยงอาหารเด็กบ้าง แล้วแต่โอกาส หรือบางที่ก็ให้ไปเป็น

วิทยากรสอนทำขนม”(ปราณี ทองปาน, สัมภาษณ์ 28 มกราคม 2557) แต่บทบาทดังกล่าวก็ยังถือว่ายังไม่อยู่ในระดับที่จะชี้แนะและกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียนได้ เป็นเพียงการร่วมรับรู้หรือร่วมสนับสนุนการดำเนินการของโรงเรียนเท่านั้นและกรรมการชุมชนก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา “กรรมการโรงเรียนใช้ใหม่ . . . กรรมการเรามีใครเป็นกรรมการโรงเรียนบ้างใหม่ . . . ไม่มีนี่” และในแง่ของการนำแผนหรือนโยบายด้านการศึกษามาของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัตินั้นก็พบว่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชน และชุมชนเองก็ไม่ได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับแผนหรือนโยบายด้านการศึกษามาของกรุงเทพมหานครมากนัก “นโยบายของกทม. ที่เกี่ยวกับการศึกษา ที่รู้ก็เห็นมีแต่เรียนฟรี . . . ไม่เห็นฝ่ายพัฒนาส่งแผนอะไรที่เกี่ยวกับการศึกษามาให้ มีแต่เรื่องแผนชุมชน” (ปราณี ทองปาน, สัมภาษณ์ 28 มกราคม 2557) นอกจากนี้ในกรณีของชุมชนซอยสวนรื่นนั้น ได้มีการดำเนินการจัดการศึกษาในระดับก่อนปฐมวัยด้วย โดยเปิดเป็นศูนย์รับเลี้ยงเด็กก่อนวัยเรียน ซึ่งมีการจ้างครูพี่เลี้ยง โดยงบประมาณที่ได้รับจากสำนักพัฒนาชุมชนที่จัดสรรให้ผ่านฝ่ายพัฒนาชุมชนของสำนักงานเขตบางซื่อ และในทางกลับกันทางสำนักการศึกษาหรือโรงเรียนในพื้นที่ก็ไม่ได้มีบทบาทเข้าไปช่วยเหลือมีส่วนร่วมร่วมกับชุมชนในการดำเนินการของศูนย์เท่าใดนักมีเพียงการเปิดรับนักเรียนที่อายุครบเกณฑ์เข้าไปเรียนต่อระดับประถมศึกษาที่ทางโรงเรียนเท่านั้น “เด็กที่จะไปเข้า ป. 1 จากที่นี่ เขารับเลย รับหมด” (ปราณี ทองปาน, สัมภาษณ์ 28 มกราคม 2557)

จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่าในกรณีของโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรมนั้น การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคประชาชนยังคงจำกัดอยู่เพียงระดับร่วมรับรู้รับทราบและร่วมสนับสนุนเท่านั้นยังไม่ได้มีบทบาทในการร่วมตัดสินใจและร่วมประเมินผล

5.3 นโยบายและแผนที่ได้นำสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้น ไปสู่การปฏิบัตินั้นจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลทั้งจากการสังเกตและการสัมภาษณ์ รวมทั้งจากการศึกษาเอกสาร (Document Study) นั้น พบว่าหากจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบระหว่างโครงการสำคัญ ๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในนโยบายหรือแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครกับโครงการ/กิจกรรม ต่าง ๆ ที่ถูกนำไปดำเนินการในพื้นที่แล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่านโยบายหรือแผนด้านการศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณและได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่โดยส่วนใหญ่ โดยมีข้อมูลการนำนโยบายและแผนที่สำคัญ ๆ ไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

5.3.1 การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ

ซึ่งในการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวนั้นโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อได้จัดให้มีการจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษทั้งรูปแบบการเรียนร่วมและห้องเรียนพิเศษจำนวน 4 โรงเรียน คือ โรงเรียนวัดประชาศรีทัศนธรรม โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง โรงเรียนวัดสร้อยทอง โรงเรียนวัดบางโพโสมมาวาส ซึ่งโรงเรียนทั้ง 4 แห่งได้จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสำหรับจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่าในการดำเนินงานนั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของงานการบริหารงานบุคคล ซึ่งพบว่าไม่มีจำนวนครูการศึกษาพิเศษไม่เพียงพอที่จะจัดการเรียนรู้และสร้างเสริมพัฒนาการทางการเรียนรู้ให้กับเด็กกลุ่มนี้ได้อย่างเต็มที่ เพราะว่าหากจะพิจารณาจากจำนวนครูต่อเด็กพิเศษ ก็พบว่าครูการศึกษาพิเศษ 1 คนจะต้องรับผิดชอบเด็กพิเศษ 14 คน ซึ่งถือว่าเป็นภาระหนักในการดูแลเด็กกลุ่มนี้เนื่องจากเป็นกลุ่มเด็กที่ต้องการการสอน และการดูแลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องซึ่งกรุงเทพมหานครเองก็ไม่ได้มีแนวทางหรือมาตรการในการจัดการเรียนการสอนแบบตัวต่อตัวการที่ครูต้องดูแลรับผิดชอบเด็กจำนวนมากทำให้ไม่สามารถดูแลเด็กได้อย่างทั่วถึงและไม่สามารถติดตามพฤติกรรมของเด็กได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งทำให้เด็กขาดโอกาสด้วย เช่นในเรื่องของการออกไปทัศนศึกษาภายนอกที่หากครูไม่เพียงพอหรือมีภาระในงานด้านอื่น มีครูติดตามไปดูแลไม่เพียงพอ เด็กกลุ่มนี้ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้ไปร่วมกิจกรรมเพราะเกรงเรื่องพฤติกรรมและความปลอดภัย นอกจากนี้ในแง่ของการประเมินผลเด็กพิเศษ ซึ่งการที่จะประเมินผลการเรียนต่างจากเด็กทั่วไปนั้นต้องมีใบรับรองความบกพร่องทางการเรียนรู้จากแพทย์ซึ่งในทางปฏิบัติโรงเรียนไม่มีสิทธิในการที่จะให้แพทย์มาตรวจหรือวินิจฉัยความผิดปกติของเด็ก หากผู้ปกครองไม่ยอมรับไม่พาเด็กไปพบแพทย์เด็กก็ต้องถูกประเมินแบบเด็กปกติทำให้เกิดความเสียเปรียบในด้านผลการศึกษา

5.3.2 การสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาตามโครงการเรียนฟรี เรียนดี

โดยกรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาให้กับเด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการจัดสรรเพิ่มเติมจากเงินสนับสนุนที่ได้รับจากรัฐบาลอยู่แล้ว ทั้งในส่วนของการจัดให้มีอาหารเช้า และค่าใช้จ่ายในการซื้ออุปกรณ์การเรียน ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลทั้งการสัมภาษณ์ผู้บริหารและการสัมภาษณ์ผู้ปกครองพบว่านโยบายดังกล่าวถือได้ว่ามีส่วนในการสนับสนุนให้เด็กวัยเรียนได้เข้าถึงการศึกษามากขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่าการจัดสรรค่าใช้จ่ายดังกล่าวในส่วนของอุปกรณ์การเรียนและเสื้อผ้าชุดนักเรียนนั้นจากการพูดคุยกับผู้ปกครองของเด็กหญิงจากโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ ก็พบว่าไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคม ที่มีค่าครองชีพสูง “ไม่พอหรือค่าเสื้อผ้าก็ซื้อชุดได้อย่างมากก็ชุดเดียวกัน เหลือก็ได้แค่ถุงน่องรองเท้า” (ผู้ปกครองเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์, สัมภาษณ์, 10 มกราคม 2557) ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ก็เป็นผลให้เกิดช่องว่างในการดำเนินงาน กล่าวคือในบางครั้งผู้ปกครองใช้เงินในส่วนดังกล่าวไม่ถึงจำนวนเงินที่ได้รับ เนื่องจากบางครั้งราคาชุดที่ซื้อไม่เต็มจำนวน

คือจัดซื้อได้ชุดเดียว เงินที่เหลือไม่สามารถจัดชุดเพิ่มอีก 1 ชุดได้ ซึ่งส่วนหนึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายรายหัวโดยไม่ได้พิจารณาถึงภาวะค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาที่แท้จริง และสำหรับงบประมาณในส่วนที่ทางโรงเรียนต้องเป็นผู้จัดซื้อหรือเป็นผู้ใช้งบประมาณก็พบว่าในส่วนของ การจัดซื้อหนังสือ นั้น ด้วยความที่โรงเรียนมีอิสระในการจัดซื้อก็ทำให้หนังสือที่เรียนในแต่ละโรงเรียนมีความแตกต่างกัน ทำให้เด็กที่ย้ายโรงเรียนกลางเทอมไม่สามารถที่จะใช้หนังสือเรียนของโรงเรียนเดิมได้ต้องซื้อใหม่ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดที่เกี่ยวกับระเบียบและวิธีการทางงบประมาณที่ทำให้เด็กที่ย้ายโรงเรียนจะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวได้เนื่องจากไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้แต่แรก เช่น ในส่วนของอุปกรณ์การเรียนที่เป็น ครุภัณฑ์ อยู่ในลักษณะของการให้ยืม และไม่ได้จ่ายขาด ทำให้ต้องให้ความสำคัญระมัดระวังในการดูแลรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น และทำให้อุปกรณ์เหล่านั้นไม่ได้ติดตัวเด็กไป เมื่อเด็กย้ายโรงเรียนก็ต้องไปรับอุปกรณ์จากที่โรงเรียนใหม่ และปัญหาที่พบคือโรงเรียนใหม่ไม่ได้ตั้งงบประมาณหรือจัดเตรียมอุปกรณ์ไว้ให้เพราะไม่ได้จัดซื้อไว้หรือไม่มีงบประมาณจัดซื้อเนื่องจากการไม่ได้อยู่ในวงรอบของการขอจัดสรรงบประมาณซึ่งจะอยู่ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคม ทำให้ต้องรอเพื่อขอจัดสรรงบประมาณในรอบต่อไปซึ่งในบางโรงเรียนได้แก้ไขปัญหาโดยการทางงบประมาณเหลือจ่ายของโรงเรียนหรือนางบประมาณที่ได้จัดสรรให้กับเด็กที่ย้ายออกไปเรียนโรงเรียนอื่นมาจัดสรรให้แทน อีกทั้ง จากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองเด็กโรงเรียนกรุงเทพมหานคร พบว่าค่าใช้จ่ายที่ได้รับไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการเรียนเพราะว่ามีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพิ่มเติมมาอีกทั้งค่าครองชีพก็สูงขึ้น และการที่กรุงเทพมหานครจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับเด็กทุกคน ทำให้เด็กกลุ่มที่มีฐานะที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ก็จะได้รับการสนับสนุนดังกล่าวไม่ได้ทำให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำลดลง

5.3.3 การส่งเสริมการเรียนรู้ของเด็กที่จบการศึกษา

ในการสนับสนุนให้เด็กที่เรียนอยู่ในชั้นปีสุดท้ายเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นนั้น เมื่อพิจารณาการนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียนแล้วก็พบว่า โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 โรงเรียน จะดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันคือการจัดกิจกรรมแนะแนวโดยเชิญโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่มาแนะนำการสมัครเข้าเรียนต่อในโรงเรียน รวมทั้งหลักสูตร และสิทธิประโยชน์ของนักเรียน ที่จะได้รับในการเข้าเรียนโรงเรียนดังกล่าว ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเชิญโรงเรียนเดิม ๆ เช่น โรงเรียนศิลาจารพิพัฒน์ โรงเรียนโยธินบูรณะ 2 โรงเรียนวัดเขมาภิรตาราม เป็นต้น ส่วนการดำเนินการตามนโยบายในเรื่อง การจัดกวดวิชาให้กับนักเรียน เพื่อเตรียมความพร้อมในการสอบเรียนต่อตามโครงการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นของนักเรียนโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร นั้น ผลจากการดำเนินงานจะทำให้ เด็กที่เข้าร่วมโครงการได้เรียนต่อร้อยละ 100 ทั้งระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 และระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะบอกว่าเปิดโอกาสให้เด็กทุกคนที่ต้องการกวดวิชาสามารถเข้าเรียนได้

แต่ในทางปฏิบัติ พบว่าในปีการศึกษา 2555 มีเด็กที่รับเข้าร่วมโครงการ ทั้งหมด 4,118 คน แยกเป็นนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 3,482 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 10,626 คน นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จำนวน 63 คน จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 636 คน จะเห็นว่าในส่วนของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 นั้น ด้วยข้อจำกัดในด้านงบประมาณทำให้ไม่สามารถจะรับเด็กทุกคนเข้าร่วมโครงการได้ ต้องจำกัดจำนวน ซึ่งในการคัดเลือกเด็กเข้าร่วมโครงการนั้นทางสำนักการศึกษา ก็จะให้โรงเรียนพิจารณาเลือกเด็กที่มีความพร้อมและมีความตั้งใจที่จะเรียนจริง ๆ โดยทางโรงเรียนก็จะพิจารณาจากเด็กที่มีผลการเรียนอยู่ในระดับพอใจและมีความประพฤติค่อนข้างดีอยู่แล้วเข้ามารับการกวดวิชา ทำให้เด็กที่เป็นกลุ่ม “เด็กหลังห้อง” มักจะไม่ได้เข้ามาสู่ระบบการกวดวิชาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วเด็กกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่มีความจำเป็นต้องได้รับการสอนซ่อมเสริมและการกวดวิชามากกว่า เพื่อให้มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีขึ้นและมีโอกาสในการเรียนต่อมากขึ้น

5.3.4 การพัฒนาคุณภาพการศึกษา

การพัฒนาคุณภาพการศึกษาทั้งในแง่ของการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กและการพัฒนาคุณภาพโรงเรียน นั้น หากจะพิจารณาถึงการนำโครงการและกิจกรรมที่ถูกกำหนดอยู่ในแผนและนโยบายไปดำเนินการแล้ว ก็พบว่าโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะการดำเนินงานโครงการในส่วนนี้ที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการพัฒนาสื่อการเรียนการสอน การจัดครูเจ้าของภาษามาสอนภาษาต่างประเทศ และการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน รวมทั้งการจัดสอนพิเศษเพื่อเตรียมสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระดับชาติ (O-NET) ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินการในบางส่วนยังไม่สามารถที่จะจัดให้กับเด็กทุกคนได้อย่างทั่วถึง เช่น การจัดสอนพิเศษนั้นก็จัดให้ได้เฉพาะเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เท่านั้น หรือการจัดการสอนภาษาต่างประเทศโดยครูเจ้าของภาษาที่สามารถจัดให้กับเด็กได้ในบางระดับชั้นเท่านั้น หรือการจัดหาสื่อการเรียนการสอนที่โดยนโยบายแล้วจะต้องจัดให้เด็กนักเรียนได้รับ Tablet ทุกคน แต่ในทางปฏิบัติแล้วโรงเรียนจะไม่สามารถจัดให้กับเด็กทุกคนได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะจัดให้กับเด็กระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ส่วนเด็กในระดับชั้นอื่น ๆ จะจัดให้ในลักษณะของการทยอย เนื่องจากไม่สามารถจัดซื้อให้กับเด็กทุกคนได้ในคราวเดียวกันเนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ จำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรร สำหรับโครงการหรือกิจกรรมในด้านการพัฒนาผู้เรียนนั้นก็พบว่ามีข้อจำกัดในแง่ของค่าใช้จ่ายรายหัวที่ทำให้การจัดกิจกรรมพานักเรียนไปเข้าค่ายหรือไปทัศนศึกษานั้นจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่และระยะทางที่จะเดินทางไปเนื่องจากงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวนั้นไม่เพียงพอ ซึ่งในการจัดกิจกรรมดังกล่าวในบางโรงเรียนก็ได้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มเติมจากผู้ปกครองหรือขอสนับสนุนจากภาคเอกชนหากจำเป็น ดังเช่น โรงเรียนวัดบางโพธิ์มาวาส ซึ่งทำให้ทางโรงเรียนต้องขอให้ผู้ปกครองจ่ายค่าใช้จ่ายส่วนนั้น

5.4 กลไกการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา

จากข้อมูลการดำเนินงานด้านการศึกษาในระดับนโยบายของกรุงเทพมหานคร ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 นั้น จะเห็นได้ว่ากลไกในการนำนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัตินั้นสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลไกหลัก ได้แก่ กลไกด้านกฎหมายระเบียบ หลักกฏเกณฑ์ กลไกด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ และกลไกด้านผู้ดำเนินการ ซึ่งข้อมูลการจัดการศึกษา ของโรงเรียนและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตบางซื่อที่ได้กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กลไกเหล่านั้น ยังไม่เอื้อและสนับสนุนต่อการจัดการด้านการศึกษาเพื่อชดเชยความเสียเปรียบให้กับ กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสดังนี้

5.4.1 กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐ ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของเด็กวัยเรียนทุกคนให้ได้รับการศึกษาในระบบแล้วก็ตาม แต่การรับรองสิทธิ นั้น ยังคงเป็นการรับรองสิทธิภายใต้ฐานคิดความเป็นพลเมือง การรับรองสิทธิจึงจำกัดอยู่ที่เด็กที่ถือสัญชาติไทย ส่วนเด็กที่เป็นเด็กต่างด้าว นั้น ยังคงไม่ได้รับการรับรองสิทธิทางการศึกษาทำให้ไม่ผูกมัดให้ผู้ปกครอง ต้องส่งเด็กเข้ามาเรียน และไม่ผูกมัดให้โรงเรียนต้องจัดการศึกษาให้และรับรองคุณภาพทางการศึกษาของเด็ก ทำให้ในทางปฏิบัติการรับเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนในสังกัดของกรุงเทพมหานครและจัดการศึกษา ให้เด็กต่างด้าวยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหารโรงเรียนซึ่งจากกรณีของเด็กชาวปากีสถานที่เข้าเรียน โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ที่ถึงแม้ทางโรงเรียนจะรับเข้าเรียนแต่การที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยและ ไม่มีหลักฐานตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียน ในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) ทำให้ถึงแม้จะได้เรียน แต่ไม่ได้รับรองวุฒิการศึกษา

จากกรณีที่ยกมาจะเห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวกลายเป็นข้อจำกัด ในการได้รับการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าว ทั้งในแง่ของการได้รับสิทธิในการเข้าเรียน การได้รับวุฒิการศึกษา และยังทำให้ละเลยต่อปัญหาในการศึกษาที่เกิดจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมด้วย ซึ่งทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขและช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่ถูกทำให้แคบลง

5.4.2 กลไกด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาของรัฐยังคงเป็นสัดส่วนที่ไม่มากนักและยังคงไม่เพียงพอกับความจำเป็นและความต้องการด้านการศึกษาของพื้นที่ และทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้จัดการศึกษาก็ยังคงมีที่มาจากภาครัฐเป็นหลัก ยังไม่ได้มีการระดมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมาช่วยสนับสนุนเพิ่มเติมทั้ง ๆ ที่ในพื้นที่เมืองถือเป็นแหล่งทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งเงิน บุคลากร และองค์ความรู้ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการด้านการศึกษาของเมืองเสริมจากทรัพยากรและงบประมาณของภาครัฐได้ และการกระจายทรัพยากรและงบประมาณให้กับคนกลุ่มต่าง ๆ ของสังคมนั้นยังคงมีลักษณะหารเท่า โดยจะเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรนั้นจะจัดสรรให้กับเด็กวัยเรียนทุกคนในลักษณะที่เท่า ๆ กันเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มเป้าหมายซึ่งมีลักษณะเฉพาะและมีความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างจากกลุ่มเป้าหมายหลักไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการศึกษาให้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้จำนวนงบประมาณที่ถูกจัดสรรเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาก็ยังไม่เพียงพอความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านการศึกษาซึ่งกลไกด้านงบประมาณที่มีลักษณะดังกล่าวเมื่อถูกนำมาใช้ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ นอกจากจะเป็นข้อจำกัดในการดำเนินงานตามแผนหรือนโยบายที่วางไว้ให้บรรลุตามเป้าหมาย ในแง่ของความยุติธรรมทางการศึกษาแล้วการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณในลักษณะดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันนโยบายและแผนที่จะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณให้กับกลุ่มคนด้อยโอกาสเป็นพิเศษ เพื่อชดเชยความเสียเปรียบและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอีกด้วย

5.4.3 กลไกด้านผู้ดำเนินงานตามนโยบายและแผน

จากผลการศึกษาจะพบว่าผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครสามารถแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐอันประกอบด้วยรัฐบาลกลางและกรุงเทพมหานคร ภาคประชาชนอันประกอบด้วยชุมชนและผู้ปกครองและภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่ แต่กลุ่มที่ถือว่ามีบทบาทหลักในการดำเนินการตามแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครได้แก่ ภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับปฏิบัติ เช่น ฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตและ โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครที่อยู่ในพื้นที่ ส่วนภาคประชาชน และภาคเอกชนนั้น บทบาทในการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวยังคงอยู่ในระดับของการร่วมรับรู้ และร่วมสนับสนุนเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินงานตามนโยบายจึงอยู่ภายใต้องค์กรและบุคลากรภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและความเข้าใจในงานด้านการศึกษารวมทั้งระเบียบกฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้กระบวนการในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและแล้วเสร็จตามขั้นตอน แต่การที่ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการหลักก็ทำให้มีข้อจำกัดทั้งทางด้านทรัพยากร กำลังคน รวมทั้งความหลากหลายขององค์ความรู้ รวมทั้งฐานคิดในเรื่องความเป็นธรรมก็จำกัดอยู่กับการมองความยุติธรรมแบบหารเท่า

ซึ่งประเด็นที่กล่าวมานอกจากจะแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาและการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจที่ภาครัฐมีบทบาทหลักแล้วยังแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีลักษณะที่แยกส่วนกัน โดยในส่วนของภาครัฐเองก็ยังยึดการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานเป็นหลัก ยังไม่ได้มีการตั้งเป้าหมายรวมทั้งกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน ทำให้ข้อจำกัดในการดำเนินงานไม่ได้ถูกหนุนเสริมหรือสนับสนุนด้วยศักยภาพและทรัพยากรที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่ ส่วนบทบาทของภาคประชาชนนั้นจะเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการร่วมรับรู้และร่วมสนับสนุนเท่านั้น และไม่ได้มีบทบาทกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครมากนัก ในขณะที่ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในพื้นที่ก็จะดำเนินงานโดยตัดขาดจากภาครัฐ ซึ่งถึงแม้การดำเนินงานของกลุ่มดังกล่าวจะมีความคล่องตัว เข้าถึงพื้นที่และปัญหาความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและไม่มีข้อจำกัดในด้านการชดเชยความเสียหายเปรียบเทียบกับกลุ่มคนด้อยโอกาสก็ตาม แต่ก็จะมีข้อจำกัดเนื่องจากทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการจะได้มาโดยการบริจาค การอาสาสมัคร จึงขาดความแน่นอนของการได้รับงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงาน ซึ่งการจัดการศึกษาที่ยังไม่เอื้อต่อการตอบสนองความต้องการจำเป็นของพื้นที่และชดเชยความเสียหายเปรียบเทียบกับคนด้อยโอกาสได้นั้น ทำให้หน่วยงานปฏิบัติจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ขึ้นมาแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และศักยภาพที่จะทำได้ หน่วยปฏิบัติจึงถือเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการ ในส่วนของการลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำและชดเชยความเสียหายเปรียบได้

5.5 สรุปลักษณะการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา

จากลักษณะการจัดการศึกษาและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่เขตบางซื่อที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสามารถสรุปลักษณะของการดำเนินการด้านการศึกษาและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของกรุงเทพมหานครที่สะท้อนผ่านการจัดการศึกษาได้ดังนี้ได้ดังนี้

5.5.1 ภาครัฐมีบทบาทหลักในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษา

บทบาทหลักในการชี้นำทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนด้านการศึกษายังคงอยู่ที่ภาครัฐในฐานะผู้เชี่ยวชาญ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการจัดการศึกษาและบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรและโอกาสทางการศึกษา ก็ไม่ได้ถูกเปลี่ยนแปลง โดยหากพิจารณาแนวทางในการดำเนินการและโครงการที่ถูกกำหนดไว้ในนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา การนำนโยบายและแผนด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการจัดการเรียนการสอนของโรงเรียนแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษายังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในด้านการศึกษา ของภาคประชาชนมากนัก ทั้งในแง่ของการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนทั้งชุมชน

ผู้ปกครอง และภาคประชาสังคม/เอกชน ในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา กำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา และการกำหนดมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งยังไม่ได้กำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังกล่าวไว้เลย ทั้ง ๆ ที่โดยลักษณะของความเป็นเมือง และด้วยวิถีชีวิตของผู้คนนั้น จะทำให้ความตระหนักและโอกาสของบุคคลในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมกับเรื่องของการมีส่วนร่วมน้อยอยู่แล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นที่ต้องเน้นและกระตุ้นให้เข้มข้นมากขึ้นเพื่อให้สามารถเข้าถึงปัญหาและความจำเป็นและสามารถจัดการศึกษาตอบสนองความจำเป็นได้ และนำไปสู่ความเป็นธรรมทางการศึกษาและความเป็นธรรมทางสังคมได้ในที่สุด

5.5.2 การดำเนินงานตามนโยบายและแผนของหน่วยงานยังอิงสายการบังคับบัญชา

ถึงแม้โดยหลักการแล้วกรุงเทพมหานครจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการบริหารจัดการและโดยหลักของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระกับหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานสามารถเข้าไปดำเนินการเพื่อตอบสนองความจำเป็นและชดเชยความเสียเปรียบแล้ว และในแง่ของการจัดการเมืองด้านการศึกษาแล้วจากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานในระดับปฏิบัติ เช่นโรงเรียนหากมีช่องทางหรือพื้นที่ในการกำหนดนโยบายหรือกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของตนเองจะสามารถเข้าไปดำเนินการเติมเต็มช่องว่างเชิงนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นของตนเองและเข้าไปชดเชยความเสียเปรียบได้มากกว่าดังจะเห็นได้จากกรณีการที่โรงเรียนสามารถเกลี้ยงบประมาณมาสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาให้กับเด็กเคลื่อนย้ายได้ หรือโรงเรียนวัดทองสุทธารามที่สามารถจัดทำข้อตกลงกับโรงเรียนในพื้นที่เพื่อจัดสรรโควตาในการศึกษาต่อให้กับเด็กที่จบการศึกษาจากโรงเรียนได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินงานยังมีลักษณะที่ถูกควบคุมตามสายการบังคับบัญชาหรือลักษณะ (Top Down) ทั้งผ่าน กฎหมาย การประเมินผล/มาตรฐาน นอกจากนี้ โครงการที่นำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นมาจากสำนักงานการศึกษาและโครงการตามนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยจะเห็นว่าโครงการที่ถูกนำไปบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตและโรงเรียนและโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยส่วนกลางทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติไม่สามารถที่จะปรับเปลี่ยนและปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความจำเป็นและปัญหาของพื้นที่ และไม่สามารถเข้าไปชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบได้มากนัก

5.5.3 กลไกการดำเนินงานตามนโยบายและแผนยังไม่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ

จากข้อมูลการนำนโยบายและแผนด้านการศึกษารวมทั้งการปฏิบัติในพื้นที่เขตบางซื่อ นั้น แสดงให้เห็นว่ากลไกการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ประกอบด้วย กลไกด้านกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ กลไกการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณ และกลไกด้านผู้ดำเนินการ นั้น เมื่อถูกนำมาใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนด้านการศึกษาในระดับพื้นที่ ยังไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครไปสู่ การกระจายสิทธิ โอกาส และทรัพยากรทางการศึกษา ให้กับคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมด้วยความยุติธรรม และ ยังไม่เอื้อและสนับสนุนต่อการจัดการด้านการศึกษาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำให้กับกลุ่มคนที่ด้อยโอกาส ดังจะเห็นได้จากกรณีเด็กพิเศษ ที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ในการศึกษา เป็นพิเศษ หรือกรณีหลักเกณฑ์ในการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าวที่ยังไม่สามารถให้กำบังรับรอง สิทธิทางการศึกษากับเด็กต่างด้าวได้

5.5.4 หน่วยปฏิบัติสามารถดำเนินการเพื่อลดช่องว่างเชิงนโยบายได้

จากลักษณะของการนำนโยบายและแผนไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งภาครัฐเป็นผู้ มีบทบาทหลัก รวมทั้งลักษณะของนโยบายและแผน ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรที่ยังไม่มีลักษณะของ การลดความเหลื่อมล้ำให้กับผู้ด้อยโอกาสจึงทำให้เกิดปัญหาและความจำเป็นของพื้นที่รวมทั้ง ข้อจำกัดในด้านการศึกษาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะไม่ได้รับการแก้ไข และช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ไม่ได้ถูกทำให้ลดลง อย่างไรก็ตามเพื่อแก้ไขปัญหาลดข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น โรงเรียนซึ่งเป็น หน่วยงานระดับปฏิบัติได้มีการดำเนินงานในลักษณะต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตของศักยภาพและอำนาจหน้าที่ ของตนเองเพื่อลดช่องว่าง ลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้กับเด็กนักเรียนที่อยู่ในความดูแล ของโรงเรียนตัวเองซึ่งถือเป็นส่วนที่สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายและแผน ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครรวมทั้งลดข้อจำกัดของกลไกการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ที่กล่าวมาข้างต้นได้ เช่น การจัดหาทุนการศึกษาให้กับเด็กที่ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ หรือกรณีที่โรงเรียน เกือบงบประมาณที่จัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การศึกษาสำหรับเด็กปกติบางส่วนมาจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ การศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ แต่อย่างไรก็ตามภายใต้การดำเนินงานที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์ทำให้ พื้นที่ซึ่งหน่วยงานปฏิบัติจะดำเนินการเพื่อลดช่องว่างเชิงนโยบายดังกล่าวมีไม่มากนัก

ทั้งนี้ จากลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวผู้ศึกษาได้สรุปผลการดำเนินงาน ตามนโยบายและกลไกต่าง ๆ เพื่อนำเสนอในรูปแบบของตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 5.1

ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติและกลไกดำเนินงานตามนโยบาย

หลักการ	นโยบาย	ผลการดำเนินงานตามนโยบาย	กลไกที่สนับสนุน	กลไกที่เป็นข้อจำกัด
ความเสมอภาค ความต่อเนื่อง	การขยายโอกาส ทางการศึกษา	-ทำให้เด็กได้เรียน ในจนจบการศึกษา ภาคบังคับและได้ เรียนต่อสูงขึ้น -การมีนโยบาย คุมกำเนิดโรงเรียน ขยายโอกาส -ข้อจำกัดใน การศึกษาของ เด็กเคลื่อนย้าย ยังไม่ได้รับการ ให้ความสำคัญและ กำหนดแนวทาง การแก้ไข	- พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	-ระดับนโยบาย เปลี่ยนแปลง นโยบาย -ระเบียบวิธีการ การจัดสรร ทรัพยากร ทางการศึกษา ที่ยังไม่ยืดหยุ่น ให้สามารถ ปรับเปลี่ยน เพื่อรองรับ การย้ายโรงเรียน ของนักเรียนได้
		-การจัดการศึกษา ในโรงเรียนขยาย โอกาสยังมีปัญหา ในคุณภาพ		-ไม่มีระเบียบหรือ หลักเกณฑ์ในการ ติดตามเด็กที่ย้าย โรงเรียน -ความพร้อมของ กลไกผู้ดำเนินการ ตามนโยบาย
ความเสมอภาค โอกาสทางการ ศึกษา	การส่งเสริม การเรียนรู้ต่อ สายอาชีพ	-เด็กนักเรียน ส่วนใหญ่สนใจ เรียนต่อสายอาชีพ -ทางเลือกใน การศึกษาต่อของ เด็กยังมีข้อจำกัด	-	-โครงการที่ สนับสนุน นโยบายดังกล่าว ยังไม่มี ดำเนินการ อย่างเป็นทางการ อย่างเป็นทางการ

ตารางที่ 5.1

ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติและกลไกดำเนินงานตามนโยบาย (ต่อ)

หลักการ	นโยบาย	ผลการดำเนินงานตามนโยบาย	กลไกที่สนับสนุน	กลไกที่เป็นข้อจำกัด
ความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษา	เรียนฟรีเรียนดี	-เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษามากขึ้น -เด็กเคลื่อนย้ายช่วงกลางเทอมจะมีปัญหาในการได้รับความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย -ช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไม่ได้ถูกลดลง สัดส่วนของงบประมาณกระจายไปสู่นักเรียนทุกกลุ่ม	-ผู้ดำเนินการมีการเตรียมการรองรับการแก้ไขปัญหาโดยความร่วมมือจากภาคเอกชน เช่นการขอสนับสนุนทุนการศึกษา -พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -มีการจัดสรรงบประมาณดำเนินการ	การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังไม่เพียงพอและยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการย้ายโรงเรียนของนักเรียนได้ -การจัดสรรทรัพยากรมีการกระจายแบบหารเท่า -การระดมทรัพยากรที่จำกัดเฉพาะของรัฐทำให้ไม่เพียงพอ
ความเสมอภาคโอกาสทางการศึกษา	การกวดวิชาให้กับเด็กที่จบการศึกษา	-เด็กที่มาติวสามารถเข้าเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นได้ -เด็กที่มีความจำเป็นต้องได้รับการกวดวิชาไม่ได้มาเข้าร่วมกิจกรรมทั้งจากความไม่สนใจ	-ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2558 -พระราชบัญญัติกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542	งบประมาณและทรัพยากรที่จัดสรรทรัพยากรที่ยังไม่เพียงพอ -ผู้ดำเนินการที่ยังไม่เข้าใจนโยบายและส่งกลุ่มเป้าหมายไม่ตรงกับนโยบาย

ตารางที่ 5.1

ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติและกลไกดำเนินงานตามนโยบาย (ต่อ)

หลักการ	นโยบาย	ผลการดำเนินงานตามนโยบาย	กลไกที่สนับสนุน	กลไกที่เป็นข้อจำกัด
		ของเด็กและจากการคัดเลือกของโรงเรียน		และไม่ตรงกับความเป็นของกลุ่มเป้าหมาย
ความหลากหลาย	การรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนกรุงเทพมหานคร	-เด็กต่างด้าวได้มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร -เด็กต่างด้าวยังคงเสียเปรียบทางการศึกษาเนื่องจากมีปัญหาในการทำ ความเข้าใจบทเรียน -เด็กต่างด้าวยังไม่ได้รับการรับรองสิทธิในการได้รับการศึกษา	ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)	-กฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มีการรับรองสิทธิของเด็กต่างด้าว -ทั้งระดับนโยบายและผู้ดำเนินการตามนโยบายมองไม่เห็นปัญหาและข้อจำกัดด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว
	การจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ	-เด็กพิเศษได้มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนกรุงเทพมหานคร -เด็กพิเศษไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน	-กฎหมายที่รับรองสิทธิทางการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 -พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550	-กลไกด้านการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณที่ยังไม่มีการจัดสรรให้กับเด็กพิเศษและทรัพยากรบุคคลยังไม่เพียงพอ

ตารางที่ 5.1

ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติและกลไกดำเนินงานตามนโยบาย (ต่อ)

หลักการ	นโยบาย	ผลการดำเนินงานตามนโยบาย	กลไกที่สนับสนุน	กลไกที่เป็นข้อจำกัด
		-ไม่สามารถดำเนินการจัดห้องเรียนพิเศษได้อย่างต่อเนื่อง		
		-ผู้ปกครองไม่ยอมรับความผิดปกติทำให้ไม่ได้เรียนห้องเรียนพิเศษ -เด็กพิเศษยังมีข้อจำกัดด้านสถานที่เรียนต่อ		
ความเป็นประชาธิปไตย	-การเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา	-ภาคประชาชนยังไม่มีบทบาทในการชี้นำทิศทางการจัดการศึกษามากนัก -การริเริ่มและควบคุมการมีส่วนร่วมยังอยู่ที่ภาครัฐ	-พรบ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 -ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง พ.ศ.2553	-ทั้งระดับนโยบายผู้ดำเนินการยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคประชาชน

ซึ่งลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของพื้นที่ และชดเชยความเสียเปรียบให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้ โดยเฉพาะในบริบทของพื้นที่เมืองที่ลักษณะเฉพาะของเมืองส่งผลความยุติธรรมทางการศึกษา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

บทที่ 6

วิเคราะห์ผลการศึกษิตตามกรอบการศึกษิต

ในบทนี้ผู้ศึกษิตจะได้นำผลการศึกษิตในบทที่ 4 และบทที่ 5 มาวิเคราะห์ตามตัวแปรต่าง ๆ หรือประเด็นต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในกรอบการศึกษิต เพื่อสรุปลให้เห็นถึงลักษณะของความยุติธรรมทางการศึกษิตของกรุงเทพมหานคร ลักษณะการจั้ดการศึกษิตของเมือง และลักษณะเฉพาะของเมืองที่สะท้อนผ่านกรณีศึกษิตของสำนักงานเขตบางซื่อ รวมทั้งผลกระทบและความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแปรทั้ง 3 ส่วน โดยมีรายละเอียดดังนี้

6.1 ลักษณะความยุติธรรมด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

การศึกษิตครั้งนี้เป็นการศึกษิตเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสังคมในการพัฒนาและการจั้ดการเมืองผ่านการเรื่องการจั้ดการศึกษิตของเมือง โดยมองว่าการจั้ดการศึกษิตเป็นเครื่องมือในการสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และการที่การจั้ดการศึกษิตจะนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมได้นั้น การจั้ดการศึกษิตของเมืองจะต้องดำเนินไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษิตกรณีศึกษิตการจั้ดการศึกษิตของกรุงเทพมหานครนั้นหากพิจารณาข้อมูลที่ได้จากการศึกษิตเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนาม ณ โรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่ง ประกอบกับลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองของพื้นที่เขตบางซื่อ ผู้ศึกษิตสามารถเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวและสรุปลักษณะการจั้ดการศึกษิตของกรุงเทพมหานครรวมทั้งประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตามกรอบของหลักการเมืองยุติธรรมได้ดังนี้

6.1.1 ความเสมอภาคทางการศึกษิต : ความเหลื่อมล้ำท่ามกลางความเจริญ

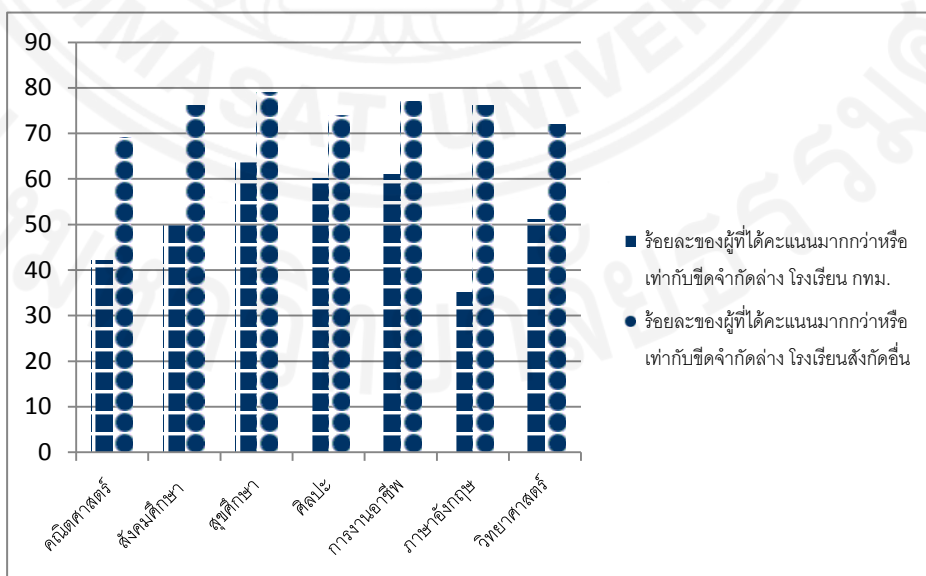
ในการอธิบายและวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการศึกษิตนั้น ผู้ศึกษิตมองว่าการศึกษิตที่มีความยุติธรรมและนำไปสู่เมืองยุติธรรมได้นั้นจำเป็นจะต้องมีความเสมอภาคใน 3 ด้านดังนี้

1) ความเสมอภาคทางด้านคุณภาพการศึกษิต 2) ความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษิต 3) ความเสมอภาคทางการเข้าถึงการศึกษิต และการพิจารณาเรื่องของความเสมอภาคนั้น ผู้ศึกษิตจะมองความเสมอภาคในลักษณะของการเปรียบเทียบให้เห็นถึงช่องว่างทางการศึกษิตที่เกิดขึ้นไม่ได้พิจารณาการกระจายทรัพยากรหรือบริการทางการศึกษิตให้กับคนกลุ่มต่าง ๆ หรือเฉพาะสิ่งทีบุคคลแต่ละกลุ่มได้รับว่าเท่ากันหรือไม่เท่านั้น เพราะการพิจารณาโดยจำกัดเฉพาะประเด็นดังกล่าวจะไม่เห็นความเหลื่อมล้ำหรือความแตกต่างการศึกษิตอย่างแท้จริง

ทั้งนี้จากการลงพื้นที่และข้อมูลที่พบจากการศึกษาเอกสารนั้น สามารถสรุปภาพรวมในวิเคราะห์ผลการศึกษาในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

6.1.1.1 ความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษา : คนได้เปรียบยิ่งได้เปรียบ

การที่เด็กวัยเรียนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันนั้นถือเป็นสิ่งหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคทางการศึกษา เพราะว่าคุณภาพของการศึกษาที่มีความเท่าเทียมและเสมอภาคกันนั้นจะนำมาซึ่งความเสมอภาคทางการศึกษาในด้านอื่น ๆ ทั้งในด้านโอกาสในการศึกษาต่อ ความต่อเนื่องในการศึกษา ฯลฯ ดังที่ ดิลกะ ลัทธิพัฒน์ (2533) กล่าวว่า การลดความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางการศึกษาให้มีความสมดุลควรเน้นเรื่องการยกระดับคุณภาพการศึกษา แต่การกระจายให้ทั่วประเทศไม่เพียงพอ แต่ต้องคำนึงถึงคุณภาพที่เท่าเทียมด้วย ซึ่งความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษานั้นสามารถสะท้อนให้เห็นได้ผ่านทางภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและผลการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในภาพรวมของเด็กนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครโดยเปรียบเทียบด้วยโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่แล้วก็พบว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครนั้น ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลการเปรียบเทียบผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-net) ประจำปี 2555 ของสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (2555) พบว่าในระดับประถมศึกษา สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของโรงเรียนกรุงเทพมหานครยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่นมากระดังแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 6.1 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบผลการทดสอบทางการศึกษาระดับชาตินิยมขั้นพื้นฐาน (O-net)

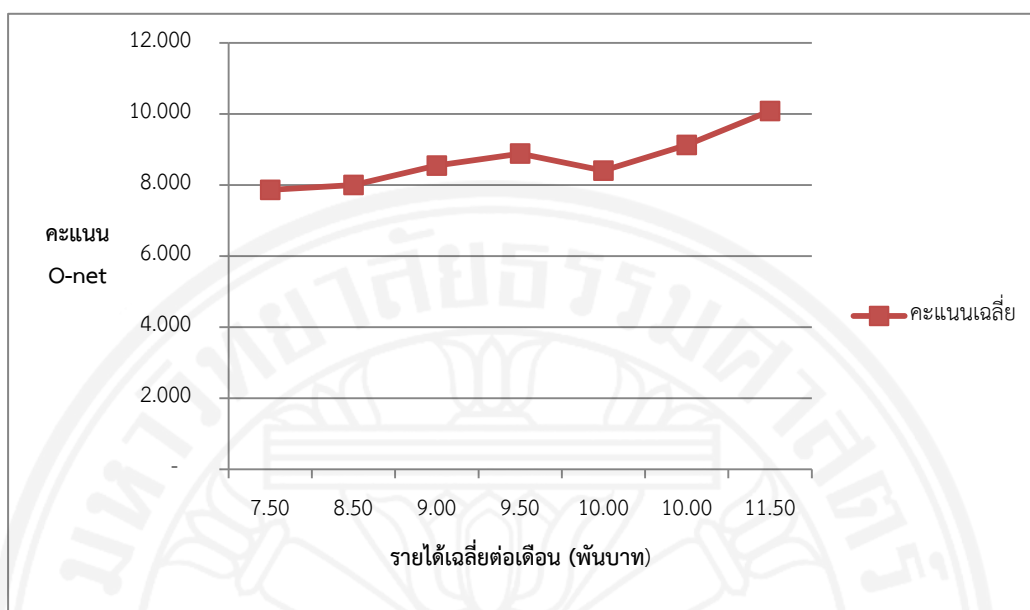
ตารางที่ 6.1

ระดับคะแนน O-net โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ

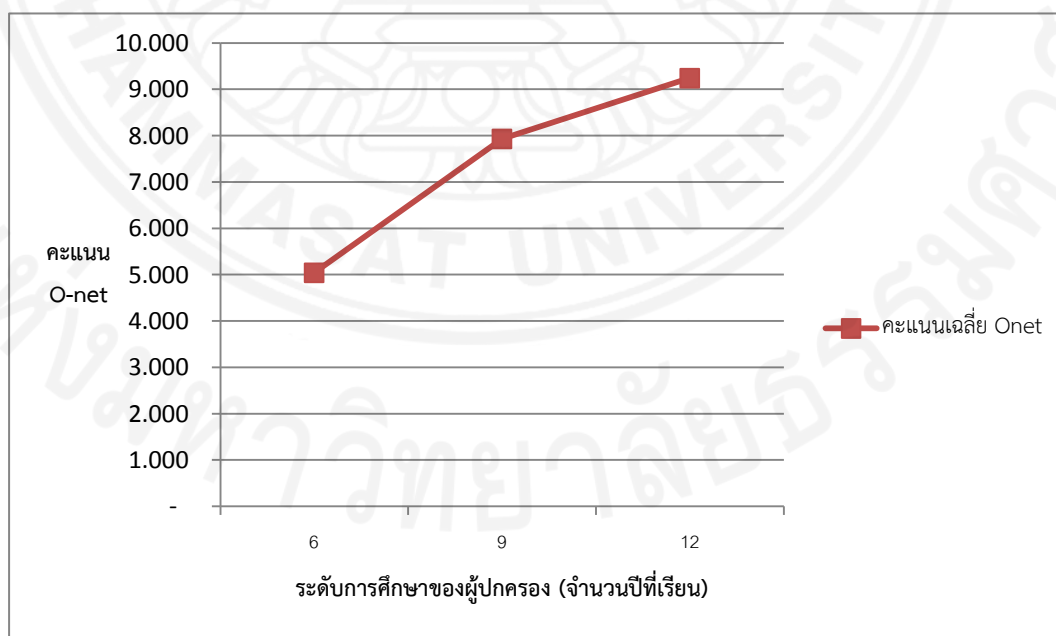
โรงเรียน	คะแนน								
	ภาษาไทย	คณิตฯ	วิทย์ฯ	สังคม	สุขศึกษา	ศิลปะ	การงาน	อังกฤษ	เฉลี่ย
วัดประดู่ธรรมาริพย์	0.846	0.423	0.962	1.115	1.308	1.154	1.423	0.769	8.000
วัดบางโพธิ์อมวาส	1.256	1.256	1.385	1.365	1.386	1.41	1.333	0.692	10.083
วัดสร้อยทอง	1.284	0.716	1.179	1.053	1.537	1.179	1.263	0.673	8.884
วัดทองสุทธาราม	1.004	0.8	0.978	0.822	1.287	1.356	1.178	0.978	8.403
วัดมัสยิดนดิการาม	1.069	0.759	0.862	1.034	1.138	1.241	1.172	0.586	7.861
วัดเลียบราษฎร์บำรุง	1.077	1.179	1.077	0.974	1.179	1.333	1.282	1.025	9.126
วัดประชาศรีพุทธธรรม	0.938	0.727	1	1.273	1.545	1.091	0.88	1.091	8.545

หมายเหตุ. ข้อมูลผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติจากสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ

หากพิจารณาผลการทดสอบของนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครเป็นรายแห่งแล้ว ก็จะพบว่าโรงเรียนที่มีลักษณะเป็นโรงเรียนที่มีผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่าหรือมีรายได้โดยเฉลี่ยมากกว่า ก็จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนดีกว่า ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและระดับรายได้ในภาพรวมของผู้ปกครองของโรงเรียนในพื้นที่ กทม. (ข้อมูลจากรายงานการประเมินตนเอง (SAR) ของโรงเรียนประจำปี 2555) ตามแผนภูมิและตารางด้านล่างนี้



ภาพที่ 6.2 แผนภูมิแสดงแนวโน้มรายได้เฉลี่ยของผู้ปกครองกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา



ภาพที่ 6.3 แผนภูมิแสดงแนวโน้มระดับการศึกษาของผู้ปกครองกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา จาก รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียน (SAR)

ตารางที่ 6.2

ระดับรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครเขตบางซื่อ

โรงเรียน	รายได้โดยเฉลี่ยต่อปี	เฉลี่ยต่อเดือน
โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์	102,000.00	8,500.00
โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส	138,000.00	11,500.00
โรงเรียนวัดสร้อยทอง	114,000.00	9,500.00
โรงเรียนวัดทองสุทธาราม	120,000.00	10,000.00
โรงเรียนวัดมัชฌิมติกการาม	90,000.00	7,500.00
โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง	120,000.00	10,000.00
โรงเรียนวัดประชาศรีทธาธรรม	108,000.00	9,000.00

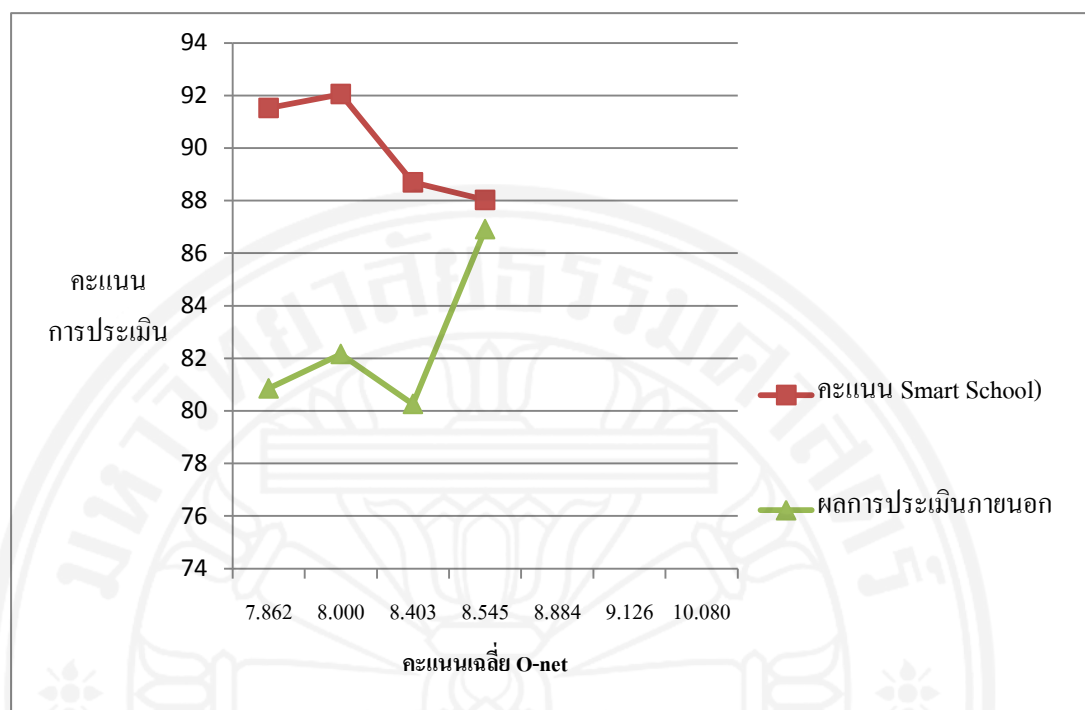
หมายเหตุ. ข้อมูลรายได้เฉลี่ยของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครเขตบางซื่อจากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียน (SAR)

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์เด็กนักเรียนก็พบว่าเด็กบางคนด้วยความขาดแคลนและมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ทำให้ต้องเสียเปรียบทางการศึกษาโดยเฉพาะด้านคุณภาพการศึกษา เช่นกรณีของเด็กหญิงพี ที่ทางครอบครัวมีรายได้ไม่มากนัก และแม่ประสบอุบัติเหตุทำให้ไม่สามารถทำงานหรือประกอบอาชีพได้และต้องขาดรายได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการศึกษาของเด็กทั้งในแง่ของการขาดเรียนเนื่องจากไม่มีค่ารถให้กับเด็กมาโรงเรียน รวมทั้งต้องหยุดงานเพื่อช่วยดูแลทางบ้านด้วย และไม่ได้เรียนพิเศษเพิ่มเติม หรือลงทุนกับหนังสืออ่านเสริมนอกเวลาของเด็ก ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความเสียเปรียบทางการศึกษาขึ้น

นอกจากนี้สาเหตุอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ปกครองมีระดับการศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงนัก ไม่สามารถให้คำแนะนำในเรื่องการเรียนแก่ลูกได้ และเนื้อหาวิชาที่แตกต่างไปจากสมัยที่พ่อแม่เรียน ดังเช่นที่ผู้ปกครองเด็กโรงเรียนวัดมัชฌิมติกการามที่กล่าวว่า “ลูกทำการบ้านบางที่ให้ญาติพี่สาวเขามาช่วยสอน เราจะสอนเองเราก็จบไม่สูงไม่เข้าใจสอนและเดี๋ยวนี้เรียนอะไรกันก็ไม่รู้ไม่เหมือนสมัยเรา เนื้อหามันก็ต่างจากตอนรุ่นเรา” (ผู้ปกครองเด็กประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนวัดมัชฌิมติกการาม, สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556) สะท้อนให้เห็นว่าทั้งรายได้และพื้นฐานทางการศึกษาของครอบครัว รวมทั้งการเอาใจใส่ของผู้ปกครองก็มีผลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็ก

จากประเด็นข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนั้นย่อมได้รับผลกระทบจาก ค่าครองชีพของเมืองและต้นทุนทางการศึกษาของเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากต้นทุนทางการศึกษา และค่าครองชีพที่สูง และเด็กวัยเรียนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบและต้องประสบความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จากลักษณะดังกล่าวของเมืองมากที่สุดก็คือกลุ่มเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ไม่มีความสามารถในการที่จะจ่ายต้นทุนทางการศึกษา ถูกลดทอนความสามารถในการเข้าถึงการศึกษา ที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ซึ่งทำให้เด็กเหล่านั้นต้องพบกับข้อจำกัดทางการศึกษาในด้านต่าง ๆ ที่กระทบถึงผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดในด้านการสนับสนุนจากผู้ปกครอง การได้มีโอกาสเรียนพิเศษ โอกาสในการแสวงหาความรู้จากแหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน โอกาสในการเสริม และพัฒนาทักษะด้านต่าง ๆ ซึ่งความเสียเปรียบดังกล่าวก็จะนำมาซึ่งความเสียเปรียบในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ในเรื่องของโอกาสทางการศึกษา เด็กซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมต่อยกว่า มักจะขาดการสนับสนุนจากผู้ปกครอง และขาดความพร้อม มีผลการเรียนไม่ดี ก็เสียเปรียบในการสอบแข่งขันทำให้ถูกจำกัดให้ต้องเข้ารับการการศึกษาในสถานศึกษาที่มีคุณภาพการศึกษาน้อยกว่า มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ต่อยกว่า ในขณะที่เด็กที่มีความพร้อม มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดีกว่าก็จะได้รับการสนับสนุนทางการศึกษาจากผู้ปกครองมากกว่า ทั้งในเรื่องของการเตรียมตัวสอบแข่งขันการคัดเลือกโรงเรียนที่มีชื่อเสียง มีคุณภาพการศึกษาที่ดี การส่งให้ไปเรียนพิเศษเพิ่มเติมการหาความรู้เสริม ทำให้เด็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีกว่า และการที่เด็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดีกว่านั้นยังทำให้เด็กกลุ่มนี้ได้รับการยอมรับและมีทางเลือกในการศึกษาต่อมากกว่าทำให้ได้เปรียบในการเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

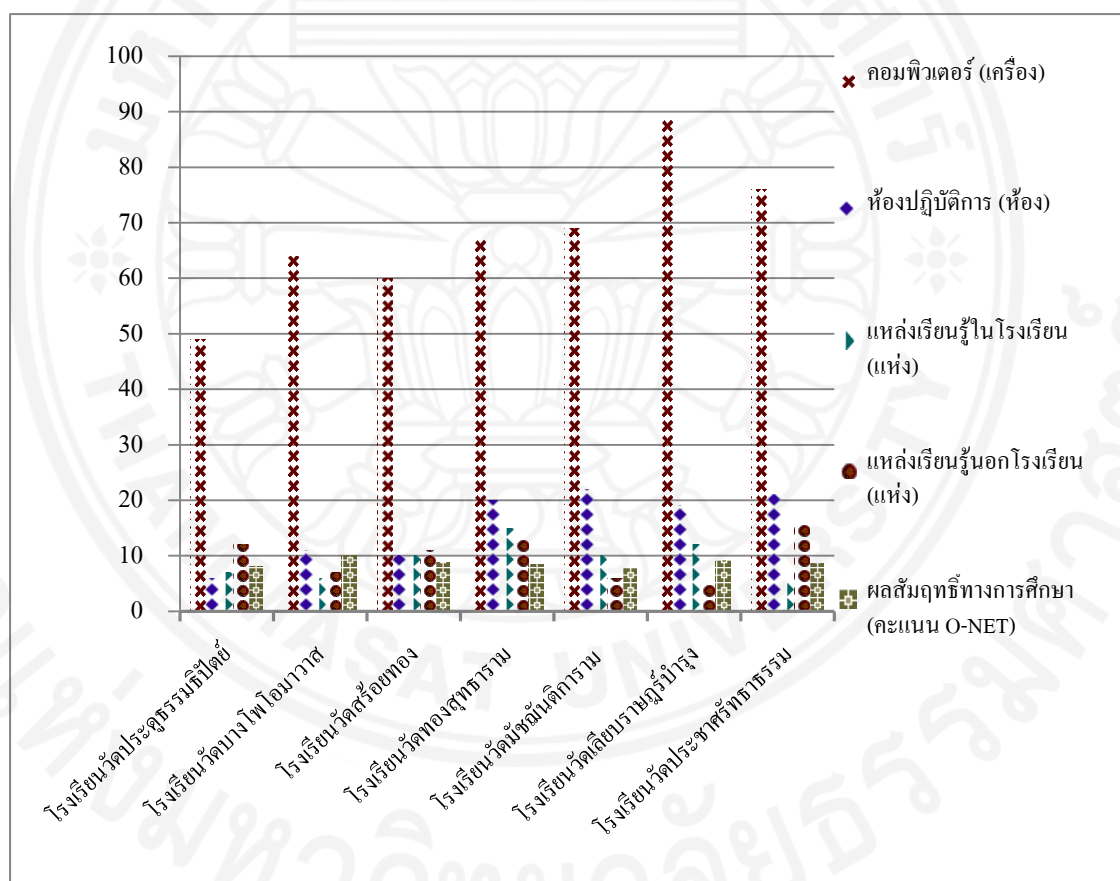
นอกจากเรื่องของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาแล้ว ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพการศึกษาก็คือเรื่องของคุณภาพสถานศึกษา ซึ่งหากจะพิจารณามาตรฐานคุณภาพสถานศึกษาในส่วนของโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตบางซื่อ จากการประเมินมาตรฐานสถานศึกษาของ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ (สมศ.) พบว่าโรงเรียนในสำนักงานเขตบางซื่อผ่านการประเมินทั้ง 7 โรงเรียน และหากจะพิจารณาโดยเชื่อมโยงระดับคะแนนการประเมินเข้ากับ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (O-net) แล้วก็จะเห็นว่ามี ความสัมพันธ์กัน ในกรณีของผลประเมินภายนอก คือ การประเมินมาตรฐานการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ นั้น ผลการประเมินมาตรฐานสถานศึกษา มีความสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาหรือ O-net โดยมีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลเปรียบเทียบในแผนภูมิต่อไปนี้



ภาพที่ 6.4 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบผลการประเมินสถานศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา จาก ข้อมูลคะแนน Smart School จากสำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานครและข้อมูล ผลการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติ (สมศ.)

ทั้งนี้ จากข้อมูลตามแผนภูมิที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบคะแนน การประเมินคุณภาพโรงเรียนและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนแล้ว มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันนั้น (ผู้ศึกษาเปรียบเทียบกับผลการประเมินคุณภาพสถานศึกษาจากการประเมินภายนอกจาก สำนักงาน รับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาแห่งชาติเนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่ใช้กับสถานศึกษา ในสังกัดอื่นด้วย และเป็นเกณฑ์การประเมินระดับประเทศทำให้สามารถใช้เปรียบเทียบได้ทั้งกับ โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร และนอกสังกัดกรุงเทพมหานคร) ก็เนื่องมาจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ สถานศึกษาที่ดีนั้น จะมีความพร้อมทั้งด้านอุปกรณ์ บุคลากร รวมถึงการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนต่าง ๆ ทำให้โรงเรียนมีคุณภาพเหล่านี้สามารถพัฒนาการเรียนรู้ของนักเรียนและยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ของเด็กได้มากกว่าโรงเรียนอื่น ๆ และการที่โรงเรียนเหล่านี้มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและ มีคุณภาพสถานศึกษาที่ดี ทำให้โรงเรียนเหล่านี้มีชื่อเสียง มีความต้องการเข้าเรียนสูงและมีการแข่งขัน ในการสอบเข้าเรียนสูง ทำให้สามารถคัดเลือกเด็กที่มีความพร้อม มีพื้นฐานทางการศึกษาและสถานะ ทางเศรษฐกิจศึกษาที่ดีเข้าเรียนได้ เพื่อรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาและชื่อเสียงของโรงเรียนและ

การที่คุณภาพของการศึกษาและชื่อเสียงของโรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งในการดึงดูดและระดมทรัพยากร ความมีชื่อเสียงของโรงเรียนดังกล่าวสามารถที่จะดึงดูดการสนับสนุนและทรัพยากร จากแหล่งต่าง ๆ รวมถึงจากผู้ปกครอง ทั้งด้าน อุปกรณ์ บุคลากร งบประมาณมาใช้สนับสนุน การจัดการได้มากกว่า ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ Bridges (1994) มองว่ายิ่งโรงเรียนใดที่ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีก็จะยิ่งได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรมากกว่า และเด็กที่อยู่ในโรงเรียนที่มีความพร้อมและได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรก็จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดีกว่า ดังแผนภาพเปรียบเทียบที่ยกมาต่อไปนี้



ภาพที่ 6.5 แผนภูมิแสดงการเปรียบเทียบทรัพยากรทางการศึกษากับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา จาก รายงานการประเมินตนเอง (SAR) ของโรงเรียน

ทั้งนี้ การที่โรงเรียนเหล่านั้นได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรมากกว่าก็ยิ่งทำให้โรงเรียนเหล่านั้นมีความพร้อมและความได้เปรียบในการที่จะพัฒนาคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนได้มากกว่าและนำมาซึ่งความแตกต่างของคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนนั้นและการที่โรงเรียนเหล่านั้นมีคุณภาพดี มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทำให้ได้รับความนิยมนจากผู้ปกครองและสามารถนำมาซึ่งโอกาสในการศึกษาที่ดีของบุตรหลานทำให้ผู้ปกครองใช้ศักยภาพทางเศรษฐกิจของตนเองพยายามผลักดันหรือแสวงหาโอกาสให้บุตรหลานของตนเองได้เข้าเรียนในโรงเรียนดังกล่าว เช่นกรณีของเด็กชายที่ ที่ผู้ปกครองซึ่งมีอาชีพรับราชการทหาร ครอบครัวมีฐานะค่อนข้างดี ผู้ปกครองได้จัดให้มีการเรียนพิเศษแบบตัวต่อตัว เพื่อสอบเข้าโรงเรียนโยธินบูรณะ 1 ซึ่งถือเป็นโรงเรียนที่มีชื่อเสียงและจากการพูดคุยกับผู้ปกครองก็พบว่า การสอบเข้าโรงเรียนโยธินบูรณะ 1 นั้นมีการแข่งขันสูง มีการคัดเลือกเด็กค่อนข้างเข้มข้น มีการกำหนดเกรดขั้นต่ำของเด็กที่จะมาสอบเข้าด้วยว่าต้องไม่ต่ำกว่า 3.00 การแข่งขันดังกล่าว จึงทำให้เกิดช่องว่างในการจัดระบบต่าง ๆ ขึ้นมารองรับความต้องการดังกล่าว ทั้งการเพิ่มที่เรียนพิเศษ การกวดวิชา การเพิ่มหลักสูตรต่างๆ เพื่อรองรับทำให้การศึกษาและความได้เปรียบทางการศึกษากลายเป็นสินค้า

การที่การศึกษาถูกทำให้กลายเป็นสินค้าและการแข่งขันทางการศึกษาที่สูง ทำให้เด็กที่มักจะเข้าเรียนโรงเรียนที่มีคุณภาพ ได้รับโอกาสที่ดีทางการศึกษานั้นมักเป็นเด็กในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีกว่า ในขณะที่เด็กกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดีนัก จะไม่มีความพร้อมและกำลังเพียงพอที่จะแข่งขัน แสวงหาทรัพยากรทางการศึกษาและโอกาสทางการศึกษาที่ดีให้กับตนเอง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเด็กที่เข้าเรียนกับโรงเรียนของเมืองใหญ่ดังเช่นกรุงเทพมหานครนั้นมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในจุดที่เสียเปรียบ ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ต้องพบข้อจำกัดและความเสียเปรียบในด้านทรัพยากรทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา และเมื่อจบการศึกษาแล้วต้องพบกับข้อจำกัดในด้านการศึกษาต่ออีกด้วย ทั้งในแง่ของทางเลือกในการศึกษาและความเสียเปรียบในการสอบแข่งขันทำให้ถูกจำกัดให้ต้องศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่ได้รับการยอมรับด้านคุณภาพการศึกษาน้อยกว่า และบางส่วนก็ถูกผลักดันให้ไปเรียนต่อในสายอาชีพ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าไม่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพียงพอในการส่งให้เรียนต่อในระดับอุดมศึกษา และการเรียนสายอาชีพจะสามารถประกอบอาชีพและหารายได้ได้ง่ายกว่าและเร็วกว่า การเรียนต่อในสายสามัญ

ประเด็นที่ยกมานี้ นอกจากจะชี้ให้เห็นว่าฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเด็กนั้นส่งผลเกี่ยวข้องกับสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กแล้ว หากพิจารณาประเด็นนี้โดยเชื่อมโยงกับลักษณะของเมืองในเรื่องค่าครองชีพของเมืองที่สูงกว่าในพื้นที่นอกเขตเมืองซึ่งทำให้ต้นทุนในการดำเนินชีวิตรวมทั้งต้นทุนทางการศึกษาของเมืองสูงกว่าพื้นที่นอกเขตเมืองแล้ว ก็พบว่าลักษณะดังกล่าวของเมืองก็ยิ่งทำให้เรื่องของการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กยิ่งต้องขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวมากขึ้นและเมื่อนำประเด็นที่กล่าวมานี้

มาพิจารณาประกอบกับ ข้อมูลในส่วนของสำนักงานเขตบางซื่อที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนาม ที่พบว่าระดับรายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนของผู้ปกครองนักเรียนโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครนั้นมีรายได้ต่อเดือนโดยเฉลี่ยต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยโดยทั่วไปของประชากรเขตบางซื่อ โดยจากผลการสำมะโนประชากรประจำปี 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2552 รายได้เฉลี่ยโดยทั่วไปของประชากรเขตบางซื่อมีรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 12,583 บาท ต่อคนต่อเดือน และรายได้เฉลี่ยโดยรวมของผู้ปกครองของนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครโดยประมาณเท่ากับ 11,200 บาท ต่อคนต่อเดือนและการที่เด็กนักเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในจุดที่เสียเปรียบนั้น ทำให้ผลกระทบจาก ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาที่มีต่อเด็กกลุ่มดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่า

ดังนั้น ด้วยข้อมูลที่พบและเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า เรื่องของฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวและลักษณะของเมืองในเรื่องของค่าครองชีพที่สูงและต้นทุนด้านการศึกษาที่สูงเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครจึงอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดอื่น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้นอกจากจะสะท้อนให้เห็นว่าเรื่องของคุณภาพการศึกษาทั้งในส่วนของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและคุณภาพสถานศึกษาของเมืองนั้นมีความเชื่อมโยงและได้รับผลกระทบจากลักษณะของเมือง ในเรื่องค่าครองชีพของและต้นทุนทางการศึกษาของเมืองที่สูงกว่า พื้นที่นอกเขตเมืองแล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าความไม่ยุติธรรมทางด้านคุณภาพการศึกษาดังกล่าว โดยตัวมันเองก็เป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสทางการศึกษา ทั้งในด้านทางเลือกในการศึกษา และด้านโอกาสในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น และนำไปสู่ความไม่ยุติธรรมทางสังคมด้านอื่น ๆ ด้วย

6.1.1.2 ความเสมอภาคด้านโอกาสทางการศึกษา : ทางเลือกที่มีข้อจำกัด

การจัดการศึกษาของเมืองนั้น ความเสมอภาคในด้านโอกาสในการศึกษาถือเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองและสามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมเมืองได้ โดยในการวิเคราะห์และอธิบายเรื่องของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษานี้จะพิจารณาใน 2 เรื่อง คือ ในเรื่องของโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และทางเลือกในการศึกษา ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครนั้นหากจะพิจารณาในเชิงสถิติเกี่ยวกับการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาและชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จากข้อมูลของสำนักการศึกษา แล้วก็พบว่า เด็กที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา นั้น ได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาต่อ ร้อยละ 98.50 และหากพิจารณาข้อมูลในส่วนของสำนักงานเขตบางซื่อก็จะพบว่าโดยส่วนใหญ่เด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อจะได้เรียนต่อในระดับมัธยมต้น ร้อยละ 100 โดยในจำนวนนี้ได้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาที่กรุงเทพมหานครร้อยละ 16.02 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6.3

การเรียนต่อของนักเรียนชั้น ป.6 ปีการศึกษา 2554 โรงเรียนกรุงเทพมหานครเขตบางซื่อ

รายการ	จำนวนนักเรียน	ร้อยละ
จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่ได้เรียนต่อปีการศึกษา 2555	508	98.50
เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร	304	65.64
เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน เขตพื้นที่การศึกษาในต่างจังหวัด	77	14.86
เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร	83	16.02
เข้าศึกษาต่อโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การศึกษาเอกชน (โรงเรียนเอกชน)	6	1.16
เข้าศึกษาต่อโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	0	0
เข้าศึกษาต่อวิทยาลัยนาฏศิลป์ กระทรวงศึกษาธิการ	0	0
เข้าศึกษาต่อโรงเรียนดุริยางค์ทหาร	0	0
การศึกษานอกระบบโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ	0	0
เข้าศึกษาต่อโรงเรียนฝึกอาชีพและสารพัดช่าง กระทรวงศึกษาธิการ และกรุงเทพมหานคร	0	0
เข้าศึกษาต่อโรงเรียนทางศาสนา	2	0.39
ศึกษาต่ออื่น ๆ ไม่ระบุ	0	0
ไปประกอบอาชีพ	0	0
ไม่ได้ศึกษาต่อและไม่ได้ประกอบอาชีพ	0	0
ติดตามไม่ได้	0	0

หมายเหตุ. ข้อมูลการศึกษาต่อของนักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จากสำนักงานการศึกษา
กรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โดยส่วนใหญ่จะเรียนต่อในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพราะว่าเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาโดยตรงที่สอนตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้เมื่อจบชั้นมัธยมต้นแล้วเด็กสามารถที่จะเรียนมัธยมปลายในโรงเรียนเดิมได้ ไม่ว่าจะเป็นการคัดเกรด หรือสอบเพื่อจัดห้องเรียนทำให้ไม่ต้องแข่งขันกับเด็กอื่น ๆ หรือหาที่เรียนใหม่ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์เด็กชั้นมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 6/2 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ให้เหตุผลเกี่ยวกับการเลือกเรียนต่อในโรงเรียนมัธยมศึกษา ของ สพฐ. ว่า “เป็นโรงเรียนสอนถึง ม.6 เลย ต่อ ม. 4 ก็มีโควต้า ไม่ต้องไปสอบ ไปหาที่เรียนใหม่” (เด็กชายเอิ้น, สัมภาษณ์ 25 ธันวาคม 2556) แต่อย่างไรก็ตามการเรียนต่อในโรงเรียนสังกัดสำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน นั้น เด็กจะมีค่าใช้จ่ายในการเรียนที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากรัฐบาลนั้นจะได้รับเฉพาะส่วนของการเรียนตามหลักสูตรแกนกลางเท่านั้น ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเรียนภาษาต่างประเทศ หรือกิจกรรมการเรียนรู้อื่น ๆ นั้น จะไม่ได้รับความช่วยเหลือทำให้มีค่าใช้จ่ายเพิ่มในส่วนนี้ ดังตัวอย่างเอกสารแจ้งรายละเอียดค่าใช้จ่ายของโรงเรียนมัธยมศึกษาในพื้นที่แห่งหนึ่งตามรูปภาพที่นำเสนอด้านล่างนี้ ในขณะที่โรงเรียนของกรุงเทพมหานครจะได้รับค่าใช้จ่าย ในส่วนที่นอกเหนือไปจากหลักสูตรแกนกลางด้วย เพราะกรุงเทพมหานครได้จ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมจากที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้เด็กที่เลือกเรียนต่อในโรงเรียนของ สพฐ. ได้นั้น มักจะเป็นเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าและมีกำลังที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายได้ โดยไม่จำเป็นต้องนำเรื่องค่าใช้จ่ายหรือเรื่องความช่วยเหลือที่จะได้รับมาเป็นเงื่อนไขในการตัดสินใจ ในขณะที่เด็กกลุ่มที่เรียนต่อในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครนั้นจะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถจ่ายค่าใช้จ่ายในการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาที่โรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้

๒๓ - ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗	๐๗.๓๐ น.	เรียนปรับพื้นฐาน
๒๘ เมษายน ๒๕๕๗	๐๗.๓๐ น.	สอบจัดห้องเรียน
๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗	๐๘.๓๐-๐๙.๐๐ น.	ประชุมผู้ปกครองนักเรียนชั้น ม.๑ และรับเงินโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายการศึกษา
๑ - ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗	๐๗.๓๐ น.	นักเรียนเข้าร่วมโครงการพัฒนากลยุทธ์ภาพเพื่อเพิ่มทักษะการเรียนรู้ (ปฐมวัย)
๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗	๐๗.๓๐ น.	เปิดภาคเรียนที่ ๑/ ๒๕๕๗
ประมาณการค่าใช้จ่ายของโรงเรียน		
๑. การมอบตัวและลงทะเบียน ประมาณ ๔,๐๐๐ บาท		
๒. ค่าเรียนปรับพื้นฐาน ๘๐๐ บาท		
ประมาณการค่าอุปกรณ์การเรียนและเครื่องแบบนักเรียน (มีร้านค้าจำหน่าย)		
๑. ชุดนักเรียน ชุดละ ๗๐๐ บาท		๒. ชุดกีฬา ชุดละ ๖๐๐ บาท
๓. ชุดลูกเสือ - เนตรนารี ชุดละ ๗๕๐ บาท		๔. ค่าอุปกรณ์ลูกเสือ - เนตรนารี ๒๐๐ บาท
๕. กระเป๋านักเรียน ๓๕๐ บาท		๖. สมุดและชุดอุปกรณ์การเรียน ๒๑๐ บาท

ภาพที่ 6.6 แสดงตัวอย่างค่าใช้จ่ายในการเข้าเรียนต่อของระดับมัธยม

ซึ่งการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในลักษณะโรงเรียนขยายโอกาส ก็ประสบปัญหาด้านผลสัมฤทธิ์อันเนื่องมาจากความพร้อมของโรงเรียน และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน ก็อธิบายว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่พร้อมของโรงเรียนในการจัดการศึกษาแบบขยายโอกาส ซึ่งการให้โรงเรียนที่สอนระดับประถมศึกษาทำการขยายโอกาสทางการศึกษาโดยเปิดสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นด้วยนั้น ทำให้มีปัญหาในการดำเนินงานและกระทบกับคุณภาพการศึกษาเพราะบุคลากรที่สอนในระดับมัศึกษานั้นไม่มีความพร้อมและความเชี่ยวชาญ และโดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นครูมัธยมโดยตรง โดยดูจากจำนวนครูและวุฒิการศึกษาแล้วพบว่าครูส่วนใหญ่จบการศึกษาในสายการสอนของระดับประถมศึกษา โรงเรียนต้องใช้ครูที่สอนในระดับประถมศึกษามาสอนในระดับมัธยมด้วย และในเรื่องการวางหลักสูตร การกำหนดรูปแบบการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการโรงเรียน ก็ต้องใช้ผู้บริหาร และฝ่ายวิชาการชุดเดียวกัน ซึ่งต้องดูแลการจัดการศึกษาในทั้ง 3 ระดับ คือ อนุบาล ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา รวมทั้งทรัพยากรและงบประมาณต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา ก็จะต้องถูกนำมาใช้เพื่อการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาด้วย ทำให้มีปัญหาในด้านความเหมาะสมและความเพียงพอของทรัพยากร ความถนัด/เชี่ยวชาญของบุคลากร ทำให้ผลสัมฤทธิ์ การศึกษาค่อนข้างต่ำ และหลังจากเรียนจบชั้นมัธยมต้นแล้วเด็กกลุ่มนี้ก็มักจะเรียนต่อในการเรียนสายอาชีพโดยหากจะพิจารณาข้อมูลจากเขตบางซื่อ ก็พบว่าเด็กที่จบการศึกษาในระดับมัธยมตอนต้น ในปีการศึกษา 2555 ของโรงเรียนกรุงเทพมหานครจำนวน 83 คน ได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น 83 คน ส่วนใหญ่เรียนต่อในสายอาชีพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6.4

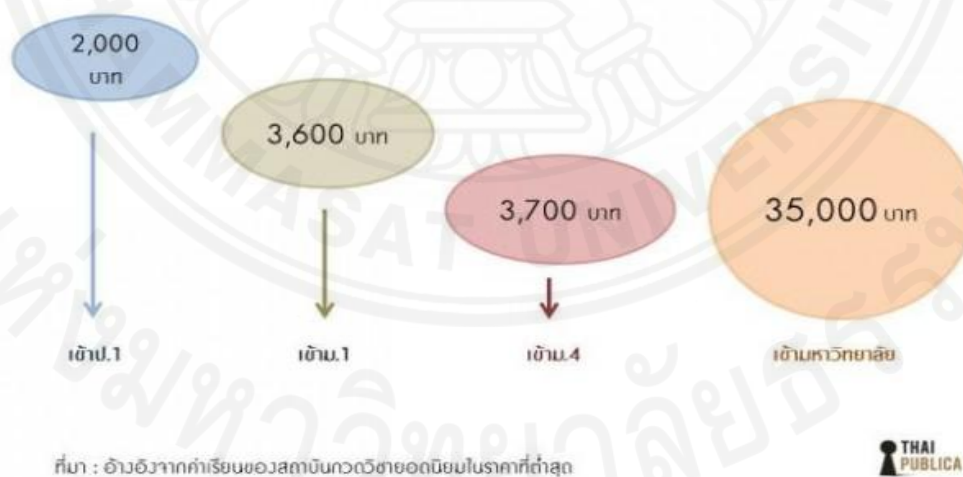
การเรียนต่อของนักเรียนที่จบชั้น มัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2554 โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร เขตบางซื่อ

รายการ	จำนวนนักเรียน
จำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ปีการศึกษา 2555	86
จำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่สำเร็จการศึกษา	83
นักเรียนไปศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น ปีการศึกษา 2555 จำแนกเป็น	83
ศึกษาต่อมัธยมศึกษาปีที่ 4 สายสามัญ	24
ศึกษาต่อสายอาชีพ (ปวช.)	59
ศึกษาต่อนอกระบบ ฝึกอาชีพ และสารพัดช่าง	-
ศึกษาต่อในสถาบันและโรงเรียนอื่น ๆ	-
อื่น ๆ	-

หมายเหตุ. ข้อมูลการศึกษาต่อของนักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร จาก สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลสถิติการเรียนต่อที่ยกมานี้ หากพิจารณาในเชิงปริมาณแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า โอกาสในการศึกษาต่อของเด็กนักเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครนั้น เป็นไปอย่างทั่วถึง แต่หากจะพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ก็พบว่าการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่จบการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะศึกษาต่อในสายอาชีพ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลในด้าน ค่าใช้จ่ายในการศึกษา เป็นเหตุผลสำคัญเนื่องจากการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะมี ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายแฝงมากกว่าการศึกษาสายอาชีพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในด้านการเรียนพิเศษ หรือการกวดวิชา โดยจากข้อมูลของเว็บไซต์ไทยพับลิก้าวันที่ 9 กันยายน 2556 (<http://thaipublica.org/2013/09/quality-of-thai-education/>) ประมาณการว่าค่าเรียนพิเศษหรือกวดวิชาในสถาบันกวดวิชา ของนักเรียนระดับมัธยมปลายเท่ากับเทอมละ 15,000 บาท และนอกจากนี้การเรียน ในสายสามัญนั้น จะต้องมุ่งเข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาหรือเรียนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีระดับการแข่งขันที่สูงและต้อง มีการติวเพื่อสอบเข้าและมีค่าใช้จ่ายในการติวหรือกวดวิชาเพื่อสอบเข้ารวม 35,000 บาท ต่อคน

ค่าเรียนพิเศษในสถาบันกวดวิชาเตรียมสอบเข้า



ภาพที่ 6.7 แผนภูมิแสดงค่าใช้จ่ายของสถาบันกวดวิชา

จาก <http://thaipublica.org/2013/09/quality-of-thai-education/>

นอกจากนี้การเรียนต่อสายอาชีพนั้นเมื่อจบการศึกษาแล้วยังสามารถที่จะนำวุฒิการศึกษามาหางานและประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ได้ง่ายกว่า ในขณะที่การเรียนสายสามัญจะต้องเรียนต่อในระดับปริญญาตรีอีก 4 ปี จึงจะสามารถออกมาหางานทำได้ ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ของโรงเรียนวัดมัสฌันติการามที่กล่าวว่า “นี่ว่าจบ ม. 3 แล้วจะให้เรียนต่อ ปวช. เพราะว่าจบออกมาจะได้มาทำงานกับพี่สาว เข้าที่โรงปูนเขารับสมัครบ่อย . . . จะให้เรียนม.ปลาย จบมาวุฒิมันก็หางานทำได้ยากกว่า งานที่ทำก็ไม่ดีเท่า จบ ปวช. หางานทำง่ายกว่า งานที่ทำก็ดีกว่า . . . ทำงานไปแล้วถ้าจะเรียนต่อปริญญาก็ค่อยว่ากัน ทำงานไปเรียนไปก็ได้” (ผู้ปกครองเด็กนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดมัสฌันติการาม , สัมภาษณ์ , 13 ธันวาคม 2556) ซึ่งการที่เน้นการศึกษาสายอาชีพเพื่อต้องการออกมาประกอบอาชีพและสร้างรายได้นั้นยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของเรื่องระบบเศรษฐกิจที่ทำให้การศึกษาถูกมองในฐานะเป็นเครื่องมือในการผลิตกำลังแรงงานป้อนให้กับระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การที่ถูกจำกัดทางเลือกในการศึกษายังส่งผลต่อความยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เด็กจะได้รับทั้งในแง่ของการประกอบอาชีพ รวมทั้งโอกาสการเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาเนื่องจากวิชาที่ใช้สอบในการคัดเลือกเรียนต่อระดับอุดมศึกษา นั้น จะเน้นไปที่รายวิชาที่เรียนในสายสามัญ และส่งผลสืบเนื่องในอนาคตทั้งเรื่องรายได้ อาชีพ ในอนาคต

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการเลือกเรียนต่อในสายอาชีพที่ได้จากการสัมภาษณ์ทั้งเด็กนักเรียนและผู้ปกครองแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าการเลือกนั้นไม่ได้เป็นอิสระตามความต้องการและสนใจของตนเองแต่ถูกบังคับจากเงื่อนไข ด้านเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ จากข้อมูลสถิติกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2555 นั้น ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการจัดตั้งสถานศึกษาที่เปิดสอนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และจากข้อมูลที่ได้จากสำนักการศึกษา ก็พบว่านโยบายดังกล่าวถูกระงับไว้ ยังไม่ได้มีการดำเนินการ ดังนั้น ทางเลือกในการศึกษาของเด็กจึงถูกจำกัดเนื่องจากการที่เด็กจะเรียนในสายอาชีพก็ต้องไปเรียนในสถานศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษาหรือโรงเรียนเอกชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่าและได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษา น้อยกว่า

ประเด็นที่ยกมานี้แสดงให้เห็นว่าถึงแม้การเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนกรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนค่อนข้างสูง และทั่วถึง แต่ในส่วนของทางเลือกในการเรียนต่อนั้นยังคงพบว่ามี ความเหลื่อมล้ำและไม่เสมอภาคอยู่ เพราะมีเงื่อนไขที่เข้ามาเป็นข้อจำกัดทางเลือกในการศึกษา ซึ่งได้แก่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคม ทั้งด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา และเรื่องเงื่อนไขความยากง่ายและระยะเวลาในการที่จะสามารถใช้วุฒิการศึกษาประกอบอาชีพและหารายได้ โดยหากจะวิเคราะห์เงื่อนไขดังกล่าว โดยเชื่อมโยงกับลักษณะของเมืองแล้วก็พบว่า การที่ในพื้นที่เมืองที่มีค่าครองชีพสูงกว่าพื้นที่นอกเขตเมืองและการที่การดำรงชีวิตในพื้นที่เมืองนั้นถูกขับเคลื่อนและหล่อเลี้ยงให้ดำรงอยู่ได้ด้วยเรื่องเศรษฐกิจและเรื่องของรายได้เป็นปัจจัยหลัก

ทำให้เงื่อนไขดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาทต่อการตัดสินใจและกลายเป็นข้อจำกัดที่ส่งผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของผู้เรียนและทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องของโอกาสทางการศึกษาทั้งในด้านของโอกาสในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นและทางเลือกในการศึกษาต่อของเด็กขึ้นมา ลักษณะเหล่านี้ทำให้การจัดการศึกษาของเมืองต้องมีความแตกต่างจากการจัดการศึกษาในพื้นที่นอกเขตเมืองเพื่อรองรับและตอบสนองต่อลักษณะดังกล่าว

ส่วนการส่งเสริมการเรียนต่อและการสนับสนุนการสอบแข่งขันเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการโดยการกวาดวิชาเพื่อสอบ O-net นั้นก็ไม่สามารถจัดให้กับทุกคนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและโรงเรียนก็มักจะคัดหรือส่งเด็กที่มีผลการเรียนดี มีความพร้อมอยู่แล้วเข้าร่วมโครงการ ทำให้เด็กที่เป็นกลุ่ม “เด็กหลังห้อง” ไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมโครงการ ทั้ง ๆ ที่เป็นกลุ่มที่เสียเปรียบและมีความจำเป็นต้องได้รับการกวาดวิชา ไม่ได้มีโอกาสเข้าร่วมโครงการ จึงเห็นได้ว่าการบริหารจัดการในส่วนนี้ของกรุงเทพมหานครย่อมมีผลกระทบกับโอกาสด้านการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กนักเรียนของเมือง และเด็กกลุ่มดังกล่าวยังไม่ได้รับการชดเชยความเสียเปรียบในด้านโอกาสทางการศึกษาด้วย

6.1.1.3 ความเสมอภาคด้านการเข้าถึงการศึกษา : การออกกลางคัน

การเข้าถึงการศึกษาของเด็กวัยเรียนถือเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเสมอภาคในด้านการศึกษา ซึ่งการเข้าถึงการศึกษานั้น ไม่เพียงแต่การเข้าสู่ระบบการศึกษาของเด็กวัยเรียนเท่านั้นแต่ ยังรวมถึงเรื่องความต่อเนื่องในการศึกษาด้วย ดังนั้นผู้ศึกษาจะกล่าวถึงทั้งสองประเด็นโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การเข้าสู่ระบบการศึกษาของเด็กวัยเรียน การเข้าถึงการศึกษาของเด็กวัยเรียนถือเป็นภาระผูกพันตามกฎหมายที่รัฐต้องจัดการศึกษาแก่เด็กวัยเรียนทุกคน โดยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ก็ได้กำหนดให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้ “บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันใน การรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย . . .” และมาตรา 11 ที่กำหนดให้ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองมีหน้าที่จัดให้บุตรหรือบุคคล ซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน ให้ได้รับการศึกษานอกเหนือจากภาคบังคับตามความพร้อมของครอบครัว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือเป็นการรับรองสิทธิทางการศึกษาของเด็กวัยเรียนอย่างทั่วถึง นอกจากนี้จากงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นก็แสดงให้เห็นว่าในแง่ของปริมาณการเข้าถึงการศึกษาของเด็กวัยเรียนในพื้นที่เมืองนั้นมีความทั่วถึงและเสมอภาค จึงอาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครได้เปิดโอกาสให้วัยเรียนทุกกลุ่มได้เข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร แม้แต่เด็กที่ขาดหลักฐานทางทะเบียนราษฎร ก็มีสิทธิเข้าเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครได้ไม่ต่างจากเด็กที่มีชื่อทางทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว หากเด็กไม่ได้มีชื่อ

ตามทะเบียนราษฎรอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ก็จะแนะนำย้ายชื่อเด็ก มาเข้าทะเบียนราษฎรในเขต กรุงเทพมหานคร ดังที่จากการสัมภาษณ์รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพธิ์อามวาสีกล่าวว่า

“การสมัครเข้าเรียนที่โรงเรียนนั้นโดยส่วนใหญ่จะรับ 100 % และในกรณีที่เด็กต่างจังหวัดที่ไม่มีชื่อในทะเบียนราษฎรของกรุงเทพมหานครนั้น ก็จะแนะนำให้ย้ายชื่อเด็กมาอยู่ในทะเบียนบ้านในเขตพื้นที่ โดยอาจจะนำมาฝากไว้กับบ้านญาติหรือคนที่รู้จักก็ได้ เพื่อให้เด็กมีรายชื่ออยู่ในเขตพื้นที่บริการซึ่งจะได้ไม่มีปัญหา เรื่องทะเบียนราษฎรและสามารถที่จะเข้าเรียนได้โดยไม่มีปัญหา”

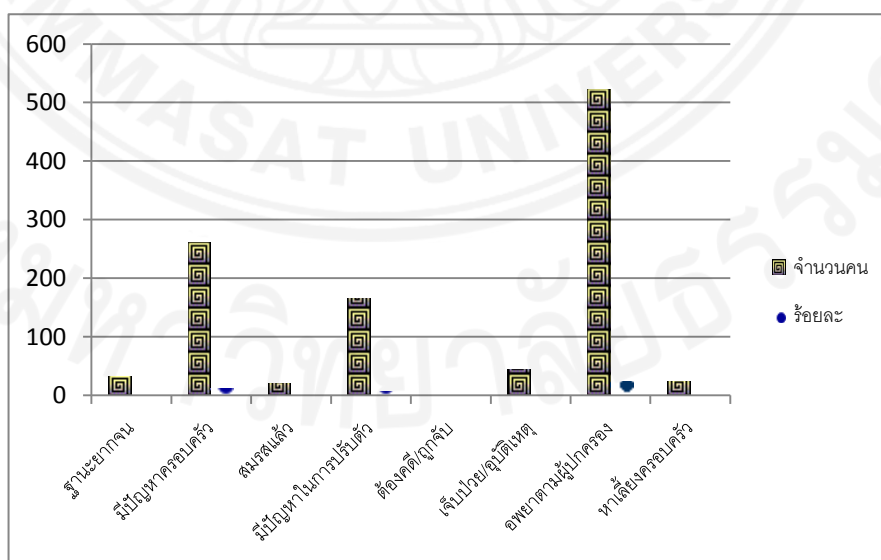
(ธิตินันท์ การเดช, สัมภาษณ์ ,14 พฤศจิกายน 2556)

หรือกรณีโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปไตยที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับนักเรียนว่าต้องมีทะเบียนบ้านในพื้นที่เขตกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในพื้นที่เขตบางซื่อ พบว่ายังมีเด็ก 2 กลุ่มที่ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษา ได้แก่ เด็กพิการหรือที่เรียกว่าเด็กพิเศษกับเด็กต่างด้าวหรือเด็กที่ถือสัญชาติอื่น ซึ่งในกรณีของเด็กที่ถือสัญชาติอื่นหรือเด็กต่างด้าวนั้น ถึงแม้โรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครจะเปิดรับเด็กเหล่านั้นเข้าเรียนและไม่ได้กีดกัน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าหลักเกณฑ์ในการรับเข้าศึกษาของแต่ละโรงเรียนยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บริหารโรงเรียน และการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่มาก ซึ่งจากข้อมูลของหัวหน้าฝ่ายการศึกษาสำนักงานเขตบางซื่อ เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาอุปสรรคในการรับเด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังมีปัญหาทั้งในแง่ของกฎหมายและการยอมรับ เพราะว่ายังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิการได้รับการศึกษาของเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย มีเพียงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการซึ่งระบุเกี่ยวกับพื้นที่ที่อนุญาตให้รับเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยเข้าเรียน และเอกสารที่ต้องนำมาประกอบการเข้าศึกษา แต่ไม่ได้รับรองว่ารัฐต้องจัดให้เด็กเหล่านั้นได้รับการศึกษา และมีได้ระบุถึงการได้รับความช่วยเหลือที่เด็กกลุ่มนี้จะได้รับและไม่ได้กำหนดคุณลักษณะของเด็กที่จะรับเข้าเรียนไว้ และการรับเด็กต่างด้าวเข้ามาเรียนนั้นก็ต้องระมัดระวัง เพราะว่าเด็กเหล่านี้ไม่ใช่คนไทย ถ้าหากเกิดอะไรขึ้นหรือมีปัญหาด้านความปลอดภัยก็จะติดตามลำบาก เพราะหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ก็เป็นเพียงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่สัญชาติไทย) เท่านั้น และแนวทางปฏิบัติก็ยังไม่ชัดเจน และการได้รับวุฒิการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ก็ไม่แน่นอน โดยหากหลักฐานไม่ครบ ก็ไม่อาจได้รับวุฒิทางการศึกษา เช่น ในกรณีของเด็กชาวปากีสถานที่มาเรียนโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปไตย

ทั้งนี้ หากจะเปรียบเทียบกับโอกาสและการเข้าถึงการศึกษาของเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายแล้ว ก็พบว่าการจัดการศึกษาให้กับคนกลุ่มนี้มีกฎหมายรองรับสิทธิทางการศึกษาที่ชัดเจนกว่า ทั้งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคสอง ที่กำหนดไว้ว่า “การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกายจิตใจ สติปัญญาการสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแล หรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ และการศึกษาสำหรับคนพิการ ในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดกฎกระทรวง การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น” นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดสิทธิทางการศึกษาของคนพิการไว้ในมาตรา 20 ว่า “คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะตลอดจนสวัสดิการและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ดังต่อไปนี้ . . . (2) การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะหรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือก หรือการศึกษานอกระบบโดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม และกำหนดให้เป็นภาระผูกพันต่อรัฐที่ต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ”

ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับถือเป็นการรับรองสิทธิทางการศึกษาของคนพิการ และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการก็มีแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรมารองรับโดยตรง ซึ่งภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายและสติปัญญาขึ้น โดยในส่วนของสำนักงานเขตบางซื่อ นั้น จากข้อมูลของสำนักการศึกษากรุงเทพมหานครพบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนที่จัดการศึกษาพิเศษสำหรับคนพิการทั้งในรูปแบบของการเรียนรวม และรูปแบบห้องเรียนพิเศษรวม 4 โรงเรียน มีเด็กพิการที่ได้เข้าเรียนจำนวน 73 คน มีครูการศึกษาพิเศษจำนวน 5 คน อัตราครูพิเศษต่อเด็กพิเศษเท่ากับ 1 : 14 คน จากที่กล่าวมาข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดบางอย่างแต่เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วเราอาจสรุปได้ว่าในแง่ของการเปิดโอกาสให้กับเด็กกลุ่มต่าง ๆ ได้เข้าถึงบริการด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ถือว่าเด็กวัยเรียนทุกกลุ่มมีความเสมอภาคในการเข้าถึงและได้รับบริการทางการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ หากจะพิจารณาประเด็นดังกล่าวโดยเชื่อมโยงกับลักษณะของเมืองแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่าความเจริญและความเป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของเมืองทำให้เด็กและเยาวชนของเมืองมีทางเลือกและโอกาสทางการศึกษา ความต่อเนื่องในด้านการศึกษาต่างจากพื้นที่อื่น ๆ โดยเฉพาะสถานศึกษาในพื้นที่เมืองที่มีจำนวนและกระจายตัวมากกว่า

(2) ความต่อเนื่องในด้านการศึกษา ความเสมอภาคในด้านความต่อเนื่องในการได้รับการศึกษาของเด็กนั้นถือเป็นเรื่องสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความยุติธรรมทางการศึกษา เนื่องจากเป็นส่วนที่จะนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและโอกาสทางการศึกษาของเด็ก โดยข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในด้านความต่อเนื่องในการศึกษาก็คือ เรื่องอัตราการออกกลางคันหรืออัตราการ Drop out ของเด็ก เนื่องจากหากเด็กต้องออกกลางคันนั้นหมายความว่าเด็กจะไม่สามารถได้รับความรู้และไม่สามารถรับการพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อทางการศึกษา และต่อเนื่องไปถึงโอกาสในการได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากไม่สามารถเรียนจนจบการศึกษาหรือจบการศึกษาช้ากว่าเพื่อนและอาจต้องหลุดออกจากระบบการศึกษาในที่สุด ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องของความเสมอภาคทางการศึกษานั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเสมอภาคในด้านความต่อเนื่องทางการศึกษาของเด็กด้วย โดยในส่วนของอัตราการออกกลางคันนั้น หากจะพิจารณาจากรายงานสถานการณ์การออกกลางคันนักเรียน ปีการศึกษา 2552 ของกระทรวงศึกษาธิการพบว่าข้อมูลโดยภาพรวมในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมีเด็กที่ต้องออกจากการศึกษากลางคันนับจำนวน 2,293 คน ซึ่งสาเหตุของการออกกลางคันนี้อาจพบตามผู้ปกครอง จำนวน 552 คน คิดเป็นร้อยละ 27.76 และในส่วนของสำนักงานเขตบางซื่อก็พบว่า มีเด็กออกกลางคันนับ 125 คน และจากการสัมภาษณ์เด็กและผู้ปกครอง ก็พบว่าสาเหตุของการออกกลางคันนี้นั้นโดยส่วนใหญ่ก็ได้แก่เรื่องของการย้ายตามผู้ปกครองเช่นเดียวกัน ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวนี้ สะท้อนให้เห็นว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เด็กต้องออกกลางคันนี้นั้นได้แก่เรื่องของการย้ายถิ่นที่อยู่ ที่ต้องอพยพตามผู้ปกครอง



ภาพที่ 6.8 แผนภูมิเปรียบเทียบสาเหตุของการออกกลางคันนักเรียน

จาก สถานการณ์การออกกลางคันนักเรียน ปี 2552 ของกระทรวงศึกษาธิการ

โดยภายใต้แนวคิดดังกล่าว หากจะมาพิจารณาในกรณีเขตบางซื่อ ก็พบว่าเขตบางซื่อ มีการเคลื่อนไหวและขยายตัวของประชาชนมากขึ้นโดยในช่วงเวลา 5 ปี ที่ผ่านมานั้นเขตบางซื่อ มีครัวเรือนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2550 มีจำนวนครอบครัว 11,473 ครอบครัว จำนวนบ้าน 44,445 ครัวเรือน ปี 2555 มีจำนวนครอบครัว 12,692 ครอบครัว มีจำนวนบ้าน 48,062 ครัวเรือน และหากพิจารณาจากลักษณะของครัวเรือนในชุมชนเขตบางซื่อที่โดยส่วนใหญ่ลักษณะชุมชน เป็นชุมชนแออัด ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้าง ค้าขายหรือทำงานในภาคเอกชน ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพ ที่มีความมั่นคงทางอาชีพน้อยและไม่ใช่งานจ้างงานที่มีลักษณะเป็นการจ้างงานตลอดชีวิต (Life Long Employment) ครัวเรือนที่เป็นบ้านเช่านั้นมีจำนวนครั้งต่อครั้งกับครัวเรือนที่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตัวเองและจากข้อมูลสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 พบว่าสำนักงานเขตบางซื่อเป็นเขตที่มีจำนวนผู้ย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลาง มากเป็นอันดับ 2 ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นว่าแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของเมืองและแรงดึงดูดของเมืองจะดึงดูดคนเข้ามาในพื้นที่เมืองและทำให้เกิดการอพยพหรือย้ายถิ่นของประชาชนเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นว่าการเคลื่อนย้ายโดยส่วนใหญ่จะเป็นการเคลื่อนย้ายเข้ามาชั่วคราว เป็นการย้ายที่เข้ามาโดยไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเอง และเป็นการที่ย้ายเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพและเรื่องของการรายได้เป็นสำคัญ ซึ่งทำให้การเคลื่อนย้ายภายในเมืองหรือการเปลี่ยนงานภายในพื้นที่เมืองเป็นไปได้โดยง่าย และการที่เด็กวัยเรียน ต้องอยู่ในครอบครัวที่มีการย้ายที่อยู่บ่อย ๆ และไม่มีที่อยู่ที่เหมาะสมเป็นของตนเองนั้น ก็ทำให้เด็กต้องย้ายที่อยู่และที่เรียนตามไปด้วย ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเรียนของเด็กเหล่านั้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับ ผลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองที่กล่าวว่า

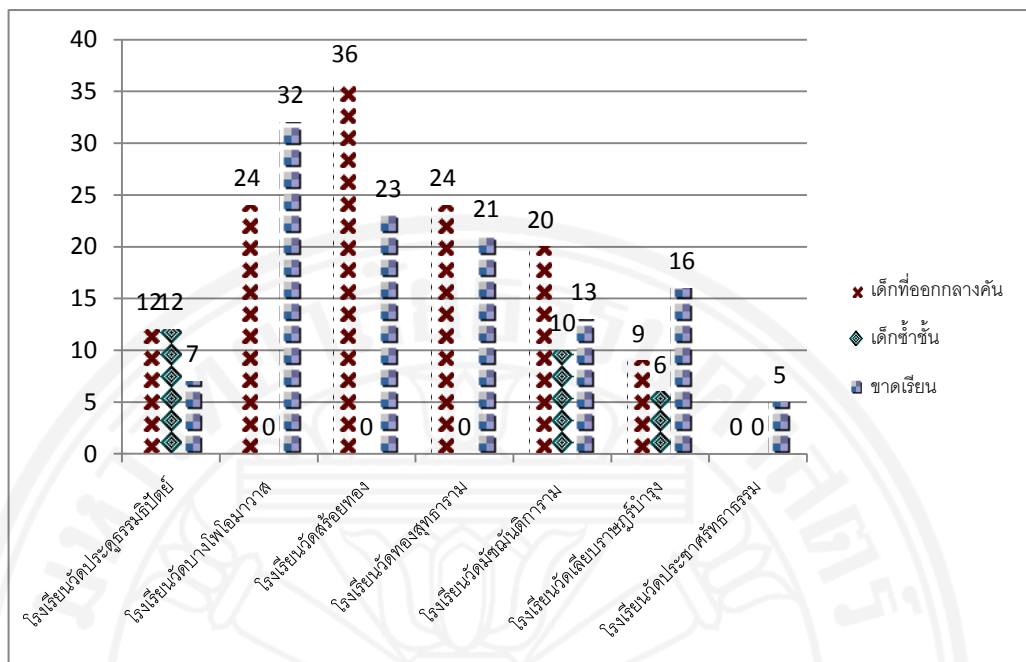
“การที่ผู้ปกครองของเด็กย้ายเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ นั้น โดยส่วนใหญ่เป็นการย้ายเข้ามา เป็นการชั่วคราว ไม่ได้มีที่อยู่อาศัยที่ถาวรเป็นของตัวเอง และการที่จะนำบุตรหลาน มาเข้าโรงเรียนนั้นก็จำเป็นต้องไปฝากชื่อกับบ้านที่อยู่ในพื้นที่หากไปดูข้อมูลสมุดทะเบียนบ้าน ก็พบว่าจะมีรายชื่อยาวเหยียดและบางครั้งก็มีการรับจ้างเอาชื่อเข้าทะเบียนบ้านด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เมื่อเด็กขาดเรียน ไม่มาโรงเรียน ก็ไม่สามารถติดตามเด็กได้”

(ฉัตรระออ อ่อนละมุล, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2557)

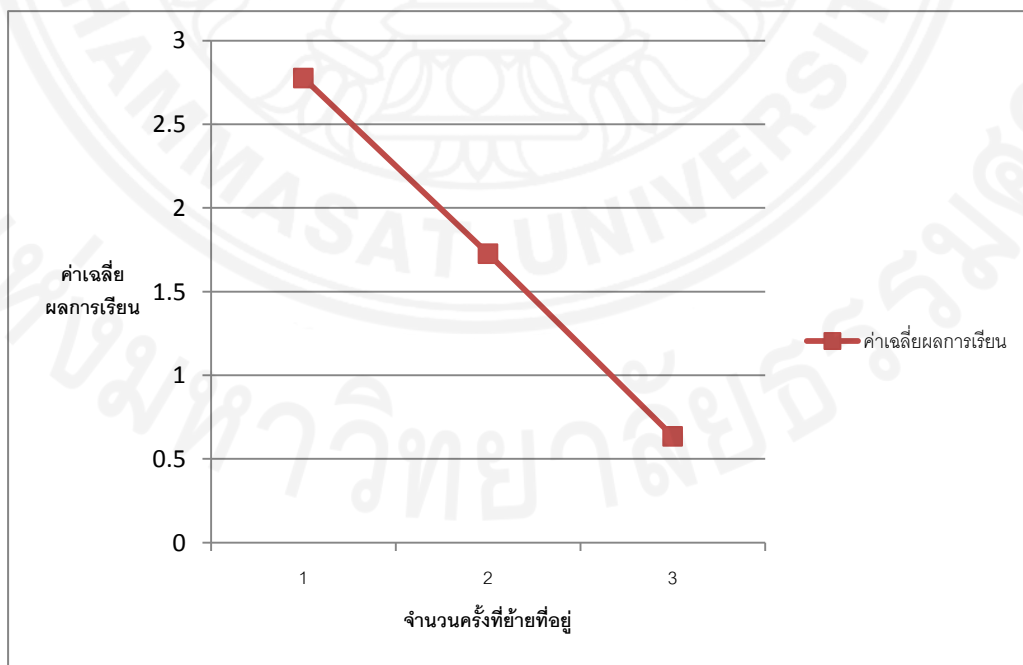
อีกทั้ง การที่เข้ามาด้วยเหตุผลของการประกอบอาชีพและเรื่องของการรายได้เป็นหลัก ต้องดิ้นรนในการหารายได้ไม่มีเวลาดูแลบุตรหลาน ประกอบกับการที่ไม่มีที่อยู่ถาวรมั่นคงเป็นหลักแหล่ง เป็นของตนเองก็ทำให้ต้องส่งบุตรหลานไปอยู่กับ ญาติผู้ใหญ่ที่ต่างจังหวัด และเมื่อถึงเวลาที่ ปู่ ย่า ตา ยาย มีอายุมากขึ้นไม่สามารถดูแลได้ก็จะรับกลับมาเรียนในกรุงเทพฯ กรณีเหล่านี้ทำให้เด็กต้องเคลื่อนย้าย เปลี่ยนที่อยู่และเปลี่ยนโรงเรียนบ่อย ๆ และการที่เด็กต้องย้ายโรงเรียนนั้นย่อมส่งผลต่อการศึกษาของเด็ก อย่างเลี่ยนไม่ได้ ทั้งในแง่ของการที่เด็กต้องขาดเรียนบ่อย ๆ การซ้ำชั้น หรือบางครั้งเมื่อเด็กย้ายออกจากโรงเรียนไปแล้ว ผู้ปกครองก็ไม่ได้นำเด็กไปเข้าเรียนที่ใหม่ตามที่ได้แจ้งกับทางโรงเรียนไว้ เมื่อเวลาผ่านไป ก็นำเด็กกลับมาเรียนใหม่ ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพธิ์อมวาส กล่าวไว้ว่า “มาย้ายโรงเรียนให้ลูก แจ้งว่าจะย้ายบ้าน ต้องย้ายโรงเรียนไปด้วย ก็ไม่ได้นำไปเข้าเรียน หายไปพักหนึ่ง ก็เอากลับมาเข้าเรียน ที่ใหม่ ใหม่ เข้า ๆ ออก ๆ อยู่อย่างนี้ และบางส่วนพอออกไปแล้วก็หายไปเลยตามไม่ได้ ไม่ทราบว่าจะนำไปเรียน ที่ใหม่จริงหรือไม่” (ธิตินันท์ การเดช, สัมภาษณ์ 14 พฤศจิกายน 2556)

นอกจากนี้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเนื้อหาของการเรียน และหนังสือที่ใช้ในการเรียน การสอนรวมทั้งวิธีการสอนของแต่ละโรงเรียนก็จะมี ความแตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อเด็กจำเป็นต้องย้าย โรงเรียนบ่อย ๆ จึงส่งผลทำให้เด็กเหล่านั้นต้องปรับตัว ทั้งรูปแบบการเรียนการสอนและเนื้อหาการเรียนที่ จะมีความแตกต่างกัน และต้องพยายามทำความเข้าใจเนื้อหาใหม่ ๆ ให้ได้มากที่สุดและถ้าหากเด็กไม่ได้รับการ แนะนำหรืออธิบายเป็นพิเศษจากครูก็จะทำให้เด็กประสบปัญหาในการเรียน และตามไม่ทันและกระทบ กับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กในที่สุด โดยประเด็นดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ เด็กชายวีที่กล่าวว่า “พอย้ายโรงเรียนก็ต้องซื้อหนังสือใหม่เพราะถึงแม้จะเรียนในชั้นเดิมแต่หนังสือที่ใช้ ไม่เหมือนกัน เนื้อหาที่เรียนเทอมแรกก็ไม่เหมือน บางครั้งก็ตามไม่ค่อยทันถ้าไม่เข้าใจก็ต้องถามเพื่อน ถามครู” (เด็กชายวี, สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2557)

และหากจะพิจารณาจากข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ข้อมูลการขาดเรียน และการซ้ำชั้นของเด็กนักเรียน โดยเปรียบเทียบกับอัตราการออกกลางคัน แล้วก็พบว่ามีความสัมพันธ์ และข้อมูลมีแนวโน้มที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยข้อมูลพบว่าในโรงเรียนที่มีเด็กขาดเรียน และเด็กซ้ำชั้น มากจะมีเด็กที่ออกกลางคันในจำนวนที่มากตามไปด้วย นอกจากนี้ หากจะเปรียบเทียบ ผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษากับข้อมูลการขาดเรียนและการย้ายที่อยู่แล้วก็จะพบว่าเด็กที่ย้ายที่อยู่และโรงเรียนบ่อย ๆ จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาต่ำกว่าและขาดเรียนมากกว่า ดังแผนภูมิที่ยกมานี้

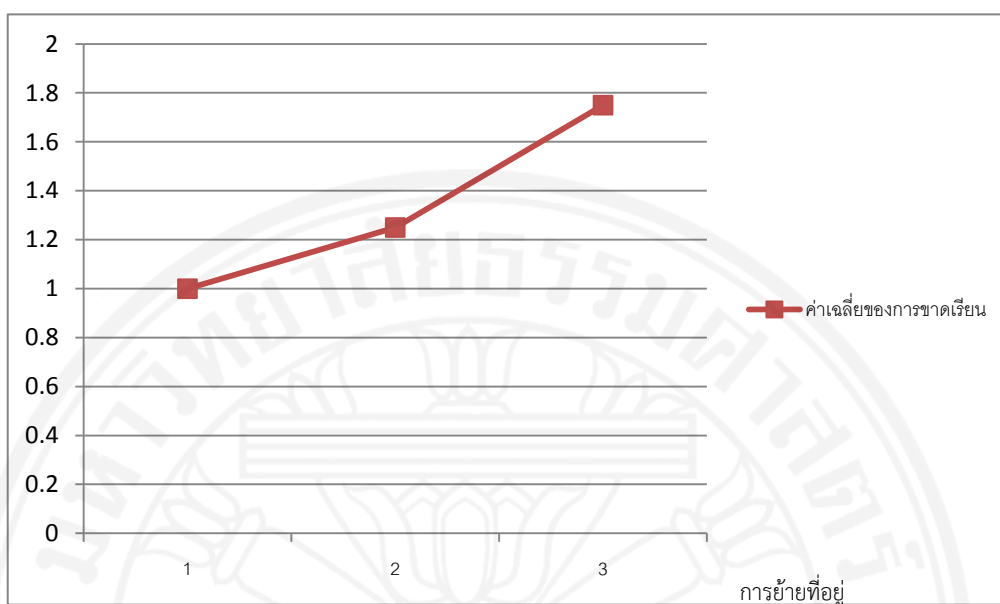


ภาพที่ 6.9 แผนภูมิแสดงจำนวนเด็กขาดเรียน เด็กออกกลางคัน และเด็กเข้าชั้นของโรงเรียนเขตบางซื่อ จาก รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียน (SAR)



ภาพที่ 6.10 แผนภูมิเปรียบเทียบแนวโน้มผลการเรียนของเด็กกับการย้ายที่อยู่

การขาดเรียน



ภาพที่ 6.11 แผนภูมิเปรียบเทียบแนวโน้มการขาดเรียนของเด็กกับการย้ายที่อยู่

- จาก 1) การสัมภาษณ์เด็กนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานคร
2) รายงานผลการเรียนของนักเรียน

จากข้อมูลที่ยกมาข้างต้นเราสามารถอธิบายได้ว่าการย้ายถิ่นหรืออพยพตามผู้ปกครองของเด็กเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กออกกลางคันนั้น เนื่องจากการย้ายที่อยู่นั้นทำให้เด็กต้องย้ายที่เรียนไปด้วย และต้องขาดเรียนในระหว่างการย้ายที่อยู่และหาสถานที่เรียนใหม่ และจากการที่เด็กต้องหยุดเรียนบ่อย ๆ นาน ๆ นั้น ส่งผลให้เรียนไม่ทันเพื่อน สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก อีกทั้งการย้ายโรงเรียนยังมีผลให้เด็กต้องปรับตัวกับการเรียนและเนื้อหาที่มีความแตกต่างจากที่เดิม มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ไม่ดี และต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ทำให้เด็กชินกับการอยู่นอกโรงเรียนและไม่อยากมาเรียน ทำให้มีการโดดเรียนและขาดเรียนบ่อย ๆ ไม่ได้รับการศึกษาที่ต่อเนื่องจนจบการศึกษา หากจะพิจารณาข้อมูลที่ได้จากเขตบางซื่อแล้วก็พบว่า อัตราการออกกลางคันของโรงเรียน มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกับอัตราเด็กเข้าชั้นและอัตราเด็กขาดเรียน

นอกจากนี้ จากข้อมูลที่พบจากการเก็บข้อมูลภาคสนามในโรงเรียนสังกัด กรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อ ก็พบว่าการศึกษาที่เด็กต้องย้ายโรงเรียนนั้นยังมีผลกระทบต่อเด็ก ในการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้ ดังเช่นในกรณีของ เด็กชายอ๊อง นักเรียน ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 โรงเรียนวัดทองสุทธาราม ที่ได้ย้ายโรงเรียนมาจากโรงเรียนอนุบาลชัยนาท และในช่วงการเรียนในเทอมแรกที่ย้ายมาแล้วยังไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้าน การศึกษา ตามโครงการเรียนฟรีเรียนดีในบางรายการ ได้แก่เรื่องของหนังสือ เรื่องของชุดนักเรียน ที่ต้องจัดซื้อเอง เป็นต้น และจากการสอบถามกับรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธารามก็พบว่าปัญหาดังกล่าวนั้น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องของการระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณ โดยได้อธิบายและยกตัวอย่างว่า

“ทางโรงเรียนจะต้องสำรวจจำนวนเด็กนักเรียนเพื่อขอจัดสรรงบประมาณตาม โครงการเรียนฟรี เรียนดีในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ เพื่อขอจัดสรรงบประมาณสำหรับ ปีงบประมาณถัดไปในเดือนมิถุนายน ในขณะที่ช่วงของการเปิดเทอมนั้นเทอมที่ 1 จะอยู่ช่วงพฤษภาคม-กันยายน และเทอมที่สองจะอยู่ในช่วงเดือนตุลาคม – กุมภาพันธ์ ดังนั้น จำนวนเด็กที่สำรวจจะเป็นจำนวนเด็กที่อยู่ในช่วงของเทอมที่ 2 ทำให้เด็กที่ย้ายมา ภายหลังหรือย้ายมากลางเทอมจะไม่ถูกนับรวมเข้าไปด้วยในการขอรับงบประมาณ สำหรับปีงบประมาณนั้น ต้องรองบประมาณของปีถัดไป เช่น เด็กชาย ก ย้ายมาช่วงเดือน ตุลาคม 2557 เป็นเทอม 2/2557 ก็จะไม่ได้รับงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายรายหัว ตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี และไม่ถูกนับรวมในการขอจัดสรรงบประมาณในปีนั้น เนื่องจากจำนวนเด็กที่จะขอจัดสรรงบประมาณถูกสำรวจไปแล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2557 แต่จะถูกนับรวมในการจัดทำคำขอของงบประมาณในปีถัดไปที่จะเริ่มในเดือนกุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งเด็กชาย ก. จะได้รับงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายรายหัวในช่วงเทอมที่ 2 ของปีการศึกษา 2558 ในระหว่างที่เด็กไม่ได้รับงบประมาณนั้น ทางโรงเรียนได้พยายามที่จะช่วยเหลือโดยการหา หนังสือให้ยืม หรือไม่หากมีกรณีที่เด็กย้ายออกก็จะให้เด็กที่ย้ายเข้านั้นใช้สิทธิตามโครงการ เรียนฟรีเรียนดีแทน”

(สร้อยรัตน์ สร้อยสุวรรณ, สัมภาษณ์, 9 ธันวาคม 2557)

ทั้งนี้ หากพิจารณาต่อไปว่าประชากรกลุ่มไหน และเด็กกลุ่มไหนที่ได้รับ ผลกระทบดังกล่าว ก็พบว่าเด็กกลุ่มที่มักจะได้รับผลกระทบได้แก่เด็กกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคม อยู่ในจุดที่เสียเปรียบทางสังคมซึ่งเป็นเด็กกลุ่มใหญ่ที่เข้าเรียนในโรงเรียนกรุงเทพมหานครเพราะ เด็กกลุ่มนี้กำลังและความสามารถในการที่จะจ่ายต้นทุนทางการศึกษาเหล่านั้นด้วยตนเองจะน้อยกว่า กลุ่มอื่น เนื่องจากผู้ปกครองครองส่วนใหญ่มักจะมีรายได้โดยเฉลี่ยต่ำกว่ารายได้โดยเฉลี่ย ของกรุงเทพมหานครแล้ว ยังเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะต้องเคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองอยู่บ่อย ๆ ด้วย

โดยหากดูจากลักษณะของอาชีพและรายได้ของผู้ปกครองนักเรียนที่โดยส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้าง ซึ่งเป็นอาชีพที่ไม่มั่นคงและการย้ายเข้ามาไม่ได้มีที่อยู่อาศัยหรือครอบครองที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองทำให้สามารถเปลี่ยนงานเปลี่ยนที่อยู่ได้ ลักษณะการย้ายเข้ามาดังกล่าวนี้ทำให้เด็กต้องเคลื่อนย้ายทั้งที่อยู่และที่เรียนบ่อยครั้งซึ่งส่งผลต่อการย้ายโรงเรียนของเด็กและส่งผลต่อการย้ายโรงเรียนของเด็กและส่งผลต่อการศึกษาของเด็กในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านความต่อเนื่องทางการศึกษาอย่างเสียไม่ได้ทั้งในแง่ของการที่เด็กต้องขาดเรียนเป็นเวลานานและการที่เด็กต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน แล้ว ยังส่งผลต่อความเป็นธรรมในการได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษาของเด็กด้วย ประกอบกับการที่มีรายได้น้อยและต้องให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจและหน้าที่การงานเป็นสำคัญ ทำให้ผู้ปกครองก็ไม่มีเวลาดูแลบุตรหลานแล้ว ก็แสดงให้เห็นว่าเด็กกลุ่มนี้มีแนวโน้มที่จะต้องเผชิญกับผลกระทบดังกล่าวและพบกับความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในที่สุดด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อมูลดังกล่าวโดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของเมืองแล้วก็ทำให้เห็นได้ว่าการที่เด็กต้องเคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองบ่อย ๆ นั้น สืบเนื่องมาจากแรงดึงดูดของเมืองเพราะความเจริญและความเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองโดยเฉพาะการเป็นเมืองโตเดี่ยวของกรุงเทพมหานคร ที่โอกาสทางเศรษฐกิจ โอกาสทางการศึกษาและความเจริญทุกอย่างจะแสวงหาได้ในพื้นที่เมือง ทำให้ผู้คนที่ต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในเมืองและเป็นเหตุผลที่ทำให้ผู้ปกครองของเด็กต้องเคลื่อนย้ายทั้งการย้ายเข้ามาในพื้นที่กรุงเทพ การเคลื่อนย้ายภายในพื้นที่เมืองซึ่งทำให้เด็กต้องย้ายตามมาและต้องเผชิญกับการย้ายถิ่นและย้ายโรงเรียนบ่อยครั้ง ทั้งการเคลื่อนย้ายภายในพื้นที่เมือง การเคลื่อนย้ายไปมาระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งส่งผลกระทบกับการศึกษาของพวกเขา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

6.1.1.4 การชดเชยและสนับสนุนด้านการศึกษา : ไม่ชดเชย ช่องว่างไม่ลด

จากข้อมูลลักษณะของความยุติธรรมทางการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยุติธรรมทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่สะท้อนผ่านกรณีศึกษาของสำนักงานเขตบางซื่อ ได้แก่เรื่องของ ความเสมอภาคทางการศึกษาในเรื่องของคุณภาพทางเลือกในการศึกษา ความต่อเนื่องในการศึกษา โดยปัจจัยส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่ยุติธรรมดังกล่าวก็คือลักษณะเฉพาะของเมืองที่เป็นเงื่อนไขที่เข้าไปส่งผลกระทบและเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงสิทธิ ทรัพยากร และประโยชน์ด้านการศึกษาของคนทำให้คนที่ด้อยโอกาสยิ่งต้องเสียเปรียบมากขึ้น ซึ่งการที่จะลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องชดเชยและสนับสนุนการศึกษาให้แก่ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมเป็นพิเศษ หากจะย้อนกลับไปพิจารณานโยบายและกลยุทธ์ โครงการต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครแล้วก็พบว่า การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีลักษณะเป็นการชดเชยและสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นพิเศษแก่กลุ่มที่

เสียเปรียบทางสังคม ดังจะเห็นได้จากการที่นโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ทั้งในเรื่อง การให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มเด็กที่มีความเสียเปรียบทางสังคม ทั้ง 4 กลุ่ม ยังคงเป็นการ ดำเนินการในลักษณะเดียวกันกับการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาแก่เด็กทั่วไป ซึ่งในที่นี่ จะยกตัวอย่างการดำเนินงาน/นโยบายบางส่วนของกรุงเทพมหานครมาเป็นข้อมูลสนับสนุนประเด็น ดังกล่าวที่กล่าวมา ดังนี้

(1) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ซึ่งจากการพิจารณา โครงการต่าง ๆ ด้านการศึกษา ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการตามข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่าย นั้น เป็นการ จัดสรรทรัพยากรให้กับเด็กในวัยเรียนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันนั้น ทั้งที่เป็นกลุ่มเด็กพิเศษ และเด็กเคลื่อนย้าย รวมทั้งเด็กต่างด้าว ได้รับงบประมาณหรือความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการศึกษา เท่ากับเด็กทั่วไป แต่ในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรเพื่อชดเชยความเสียเปรียบทางสังคมให้กลุ่มใด กลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษนั้นจะเห็นว่ายังไม่มีการจัดสรรในลักษณะดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 6.5

การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	งบประมาณที่ได้รับ		งบประมาณที่ได้รับ		งบประมาณที่ได้รับ	
	ปี 57		ปี 56		ปี 55	
	กทม.	บางชื่อ	กทม.	บางชื่อ	กทม.	บางชื่อ
กลุ่มเด็กพิเศษ	-	-	-	-	-	-
เด็กเคลื่อนย้าย	-	-	-	-	-	-
เด็กต่างด้าว	-	-	-	-	-	-
เด็กฐานะไม่ดี	-	-	-	-	-	-
เด็กวัยเรียนทุกคน	5,616,198,000	39,856,900	6,101,821,700	339,375,400	5,250,424,880	45,462,900

หมายเหตุ. ข้อมูลงบประมาณด้านการศึกษาจากข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 6.6

งบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี 21 รายการ ปี 2551

ระดับชั้น	งบประมาณที่จัดสรรให้ต่อปี
นักเรียนอนุบาล	6,966 บาท
นักเรียนประถมศึกษา	7,029 บาท
นักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น	6,966 บาท
นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	5,116 บาท

หมายเหตุ. คำนวณจากค่าใช้จ่ายโครงการเรียนฟรีเรียนดี ของสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลทั้งสองส่วนจะเห็นได้ว่าการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานคร นั้น ไม่ได้เป็นไปในลักษณะที่มีการชดเชยให้กลุ่มที่มีความเสียเปรียบทางสังคม แต่ได้จัดให้เด็กกลุ่มที่เป็นผู้เสียเปรียบเท่ากับเด็กวัยเรียนโดยทั่ว ๆ ไป ในขณะที่เด็กทั้ง 4 กลุ่มนี้จะมีค่าจำเป็นและค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสูงกว่าเด็กปกติ ทั้งในแง่ของค่าใช้จ่าย การให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ มาตรการสนับสนุนด้านการเรียนการสอนให้กับเด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษ นอกจากนี้หากพิจารณารายละเอียดการให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแต่ละระดับการศึกษา ก็พบว่ายิ่งเด็กต้องเรียนในระดับที่สูงขึ้นก็ยิ่งจะได้รับความช่วยเหลือในด้านดังกล่าวน้อย ทั้ง ๆ ที่เมื่อเรียนในระดับที่สูงขึ้นก็จะมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ดังนั้น ในแง่ของการชดเชยความเสียเปรียบเพื่อลดความเหลื่อมล้ำแล้วก็ถือว่าการจัดสรรค่าใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าวนอกจากการจัดสรรค่าใช้จ่ายดังกล่าวจะไม่สามารถตอบสนองและชดเชยความเสียเปรียบดังกล่าวได้แล้ว ยังไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่ด้วย

(2) การสนับสนุนด้านการเรียนต่อดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเด็กนักเรียนของกรุงเทพมหานครนั้นโดยส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ทำให้เด็กไม่มีโอกาสและกำลังเพียงพอที่จะสามารถสร้างความพร้อมในการเรียนต่อให้ตัวเองได้ทั้งในเรื่องของการเรียนพิเศษ การสมัครเรียน ทำให้เด็กเหล่านั้นต้องเสียเปรียบเด็กกลุ่มอื่นที่มีฐานะดีกว่าและต้องพบกับข้อจำกัดในการเรียนต่อ ซึ่งการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ดำเนินการในส่วนของการสนับสนุนด้านการเรียนต่อแก่เด็กนักเรียนของโรงเรียนเป็นพิเศษทั้งในแง่การจัดกิจกรรมแนะแนว การสอนซ่อมเสริม และการกวดวิชา ก็ทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่ได้รับการชดเชย หรือสนับสนุนเป็นพิเศษและนำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมทางการศึกษา โดยเฉพาะการดำเนินการในส่วนของการให้คำแนะนำปรึกษา (Consulting) ด้านการศึกษาและการเรียนต่ออย่างเป็นระบบเพื่อให้เด็กได้รับทราบถึงข้อดีข้อเสียของการเรียนในโรงเรียนแต่ละประเภทและเข้าใจลักษณะและเงื่อนไขของการเรียน ในโรงเรียนแต่ละสังกัด

รวมทั้งการเตรียมตัวในการที่จะสอบคัดเลือกเข้าเรียน ซึ่งการที่กรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง ทำให้เด็กของกรุงเทพมหานครที่เรียนอยู่ในชั้น ประถมศึกษาปีที่ 6 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ยังขาดข้อมูลและความเข้าใจที่เป็นพื้นฐาน ในการตัดสินใจในการเรียนต่อ เช่น กรณีที่พบว่าเด็กชั้นประถมศึกษาปีที่ 6/2 ของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ โดยส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของโรงเรียนแต่ละประเภทว่า เป็นโรงเรียนรัฐ โรงเรียนเอกชน หรือโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร หรือสังกัด สพฐ. ทั้งทั้งที่ความแตกต่างของโรงเรียนแต่ละประเภทนั้น จะมีผลต่อความแตกต่างในเรื่องค่าใช้จ่ายในการเรียนต่อ รูปแบบการเรียนการสอน ประโยชน์และความช่วยเหลือสนับสนุนด้านการศึกษาที่ตนเองจะได้รับรวมถึงวิธีการรับสมัครเข้าเรียนด้วย

(3) การจัดการศึกษาสำหรับเด็กต่างด้าวหรือเด็กถือสัญชาติอื่น ซึ่งจากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในเขตบางซื่อ นั้น พบว่าเด็กกลุ่มนี้ยังมีปัญหาและข้อเสียเปรียบในด้านการศึกษา โดยเฉพาะในแง่ของความเสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษา เพราะเด็กกลุ่มนี้ส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มที่มีปัญหาด้านการอ่านและเขียนภาษาไทย ทำให้ความแตกต่างทางภาษา วัฒนธรรม เป็นอุปสรรคในการเรียนรู้ และการทำความเข้าใจบทเรียน ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพทางการศึกษาของเด็ก ดังจะเห็นได้จากการสังเกตการเรียนของเด็กต่างด้าวก็พบว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีปัญหาในการอ่านออกเขียนได้และการทำความเข้าใจบทเรียน โดยเฉพาะเด็กที่ไม่ได้มาเกิดและโตในประเทศไทยและไม่คุ้นเคยกับภาษาและวัฒนธรรมไทย จะมีปัญหาเกี่ยวกับการทำความเข้าใจบทเรียนและมักจะมีปัญหาด้านการอ่านและเขียน ดังจะเห็นได้จากการสังเกตการณ์การเรียนการสอนของเด็กชายเฮส เด็กชาวไทยใหญ่ ที่พบว่าในการอ่านหนังสือหน้าชั้นไม่สามารถที่จะอ่านเนื้อหาที่ครูมอบหมายให้อ่านได้มีการอ่านผิดเป็นจำนวนมาก โดยมีการอ่านคำผิดทั้งหมด 11 คำ จากการอ่านเนื้อหา 1 ย่อหน้า และเมื่อดูจากการเขียนงานส่งครูผู้สอนพบว่าคำที่เขียนผิดจำนวนมาก สะท้อนให้เห็นว่ามีปัญหาในการอ่านและทำความเข้าใจกับความแตกต่างทางภาษาที่ย่อมจะส่งผลกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของเด็กอย่างเลี่ยงไม่ได้และหากจะพิจารณาการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในส่วนนี้ไม่ได้มีการดำเนินการเตรียมความพร้อมหรือสอนภาษาไทยและปรับหลักสูตรให้เหมาะสมกับเด็กต่างด้าว

จากการสัมภาษณ์ถึงประเด็นเกี่ยวกับการเรียนของเด็กต่างด้าวพบว่าผู้บริหารโรงเรียนบางแห่งยังไม่รับรู้ถึงปัญหาดังกล่าว ดังที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดมณีนิลติการามกล่าวว่า “เด็กต่างด้าวเข้ามาเรียน โดยส่วนใหญ่เด็กกลุ่มนี้เรียนได้ ไม่มีปัญหา เขาอ่าน เขียนภาษาไทยได้ โดยเฉพาะเด็กที่เกิดและโตในประเทศไทย” (จินตนา ศรีฉ่ำ, สัมภาษณ์, 23 ธันวาคม 2556) ในขณะที่บางแห่งเช่นโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ได้มองเห็นปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในเรื่องนี้ไม่ได้ถูกนำไปสู่นโยบายหรือกำหนดเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ในแง่ของการได้รับวุฒิการศึกษาของเด็กต่างด้าวจำเป็นต้องนำส่งหลักฐานต่าง ๆ ที่โรงเรียนเรียกครบถ้วนแล้วจึงจะได้รับวุฒิการศึกษา

(4) กรณีของเด็กพิเศษนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเด็กพิเศษต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านโอกาสในการเรียนต่อ รวมทั้งคุณภาพการศึกษาและหากจะพิจารณาจากการจัดการศึกษาให้กับเด็กกลุ่มนี้ ถึงแม้ว่าจะได้มีโอกาสได้เรียน แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานในส่วนของการสร้างโอกาสในการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรทรัพยากร ทั้งการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรก็ยังไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของเด็กพิเศษ

(5) กรณีของเด็กเคลื่อนย้าย ซึ่งในการจัดการศึกษา นั้น ยังไม่มีการคำนึงถึงสภาพปัญหาของเด็กเคลื่อนย้ายที่การที่เด็กเคลื่อนย้ายที่เรียนบ่อย ๆ จะทำให้เด็กประสบปัญหา ด้านการเรียนทั้งในแง่ที่ต้องขาดเรียนบ่อย ๆ การเรียนไม่ทันเพื่อน รวมทั้งจะขาดสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือด้านการศึกษาในบางรายการ เพราะหากพิจารณาการดำเนินงานของสำนักงานศึกษา รวมทั้งในส่วนของโรงเรียนแล้วก็พบว่ายังไม่ได้มีมาตรการหรือนโยบายที่จะเข้ามากระตุ้นหรือ สอนซ่อมเสริมให้กับเด็กกลุ่มดังกล่าว รวมทั้งยังไม่ได้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาหรือเตรียมการ ในการแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงแนวทางในการจัดสรรความช่วยเหลือให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น เพื่อรองรับ และลดความเหลื่อมล้ำให้กับกลุ่มเด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง

จากข้อมูลและประเด็นต่างๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นหากจะพิจารณาการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครทั้งในส่วนของการวางแผนและกำหนดนโยบายหรือกลยุทธ์การพัฒนา ด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ก็พบว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความชัดเจน ในด้านการทำหน้าที่ในฐานะกลไกการชดเชยหรือให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมหรือด้อยโอกาส ที่มีจุดเริ่มต้นในด้านการศึกษาที่เสียเปรียบหรือด้อยกว่าบุคคลทั่วไปในสังคม เนื่องจากเป็นการ ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการศึกษาที่ไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างในด้านการศึกษาลดลง เพราะการช่วยเหลือสนับสนุนที่จัดให้กับเด็กวัยเรียนทุกคน ทำให้เด็กที่มีความพร้อมหรือได้เปรียบ ทางการศึกษาอยู่แล้วได้รับการสนับสนุนดังกล่าวด้วยทำให้เขามีความได้เปรียบเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ทำให้ช่องว่างหรือความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษาไม่ได้ถูกกลดลงแต่อย่างใด และจะเห็นได้ว่านโยบาย หรือกลไกต่าง ๆ ในด้านการจัดการศึกษาในระดับกรุงเทพมหานครนั้น ยังมองความเป็นธรรมในลักษณะที่ ของความเท่าเทียม นั่นเอง ซึ่งเป็นการมองความเป็นธรรมในมุมมองของผู้จัดบริการที่มองว่าการจัดสรร ทรัพยากรที่ไม่มีปัญหาและยุติธรรมคือการทำให้ทุกคนได้รับเท่ากันเหมือนกัน หรือการ “หารเท่า” ไม่ได้ มองความยุติธรรมในแง่ของการเปรียบเทียบความแตกต่างในพื้นฐานด้านต่างๆ ของผู้รับบริการ และไม่ได้คำนึงถึงเงื่อนไขในการเข้าถึงของผู้รับบริการที่แตกต่างกัน ทำให้ไม่รับรู้ถึงความแตกต่างและ ความเสียเปรียบของบุคคล และความจำเป็นของบุคคล ทำให้บุคคลที่เสียเปรียบอยู่แล้ว ไม่ได้รับการชดเชย ความเสียเปรียบและไม่ได้ทำให้ความเหลื่อมล้ำหรือช่องว่างทางการศึกษาถูกลดให้แคบลง

ทั้งนี้ หากพิจารณาเรื่องเมืองยุติธรรมแล้วการที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคได้นั้น การวางแผนและกำหนดนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องของความแตกต่างหลากหลายทางสังคม ที่จะทำให้องค์กรเห็นถึงความแตกต่างและยอมรับสิทธิของบุคคลแตกต่างเพื่อนำไปสู่การชดเชยให้กับ ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมอีกด้วย

6.1.2 การเคารพความหลากหลายทางสังคม : ความหลากหลายที่กลายเป็นเนื้อเดียว

ความหลากหลายทางสังคมเป็นลักษณะเฉพาะของเมืองที่ผู้คนอยู่อาศัยในเมืองต้องเผชิญ และในแง่ของความยุติธรรมทางการศึกษานั้น การยอมรับและตอบสนองต่อความหลากหลายทางสังคม ถือเป็นเงื่อนไขที่จะแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและความยุติธรรมทางการศึกษา โดยหากจะพิจารณาจาก ข้อมูลในกรณีของพื้นที่เขตบางซื่อแล้วก็พบว่าในแง่ของความแตกต่างหลากหลายทางศาสนา นั้น ถึงแม้ในพื้นที่เขตบางซื่อประชากรโดยส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาพุทธและประชากรศาสนาอื่นจะถือเป็น คนกลุ่มน้อย แต่ความแตกต่างทางศาสนาไม่ใช่ว่ามีความแตกต่างที่มีนัยยะหรือเป็นประเด็นสำคัญ ที่ส่งผลกระทบต่อเรื่องการศึกษาของเด็ก นอกจากนี้ยังพบว่ากรุงเทพมหานคร ได้จัดให้มีการรับ นักเรียนในทุกศาสนาเข้าเรียนในโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครโดยมิได้มีการนำเรื่องของการนับถือ ศาสนามาเป็นเงื่อนไขกีดกันเด็กเหล่านั้นออกจากระบบการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และหากจะ เปรียบเทียบในเชิงสถิติแล้ว ก็พบว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมีโรงเรียนที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยองค์กร ทางศาสนาหรือได้รับการสนับสนุนจากองค์กรศาสนาต่าง ๆ อย่างหลากหลาย เช่นในกรณีของศาสนาพุทธ ก็ได้แก่ โรงเรียนวัด . . . ซึ่งมักตั้งอยู่ใกล้บริเวณวัดหรือชุมชนที่นับถือศาสนาพุทธ และโรงเรียนสุเหร่าหรือ โรงเรียนมัธยม ที่มักตั้งอยู่ใกล้สุเหร่าหรือมัธยมและชุมชนที่นับถือศาสนาอิสลาม และโรงเรียนของ ศาสนาคริสต์มีรากฐานมาจากหรืออิงอยู่กับการเผยแพร่ของศาสนาคริสต์ และโรงเรียนดังกล่าวก็ไม่ได้มี ข้อกำหนดในการกีดกันนักเรียนที่นับถือศาสนาอื่นเข้าเรียนซึ่งแสดงให้เห็นว่าในแง่ของการเข้าถึง การศึกษานั้น เด็กกลุ่มที่มีความแตกต่างทางศาสนานั้นไม่ได้ถูกกีดกันในการเข้าถึงการศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับเด็กที่เป็นกลุ่มหลักของสังคม

จากข้อมูลดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ระหว่างกลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางศาสนา และความแตกต่างหลากหลายทางศาสนานั้นได้รับการยอมรับและเคารพแสดงให้เห็นว่าโดยตัวของความแตกต่างทางศาสนาเองแล้วไม่ได้เป็นสาเหตุ ที่ทำให้เกิดการกีดกันหรือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา ดังนั้น ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงความหลากหลาย ในแง่ของความหลากหลายทางเชื้อชาติวัฒนธรรม และเรื่องของความแตกต่างหลากหลายทางร่างกาย

6.1.2.1 ความหลากหลายทางเชื้อชาติ : อุปสรรคจากความแตกต่าง

กรุงเทพมหานคร ได้เปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร และข้อมูลที่ได้จากการศึกษาภาคสนามในพื้นที่เขตบางซื่อก็พบว่าโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่บางซื่อได้เปิดรับเด็กต่างด้าวหรือเด็กที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติเข้าเรียน โดยไม่มีการกีดกันเช่นกัน โดยการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนนั้นโรงเรียนของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการภายใต้ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร หรือไม่มีสัญชาติไทย) ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดแนวปฏิบัติในการจัดการศึกษาและขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย รวมทั้งในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายรายหัว ได้ดำเนินการจัดสรรให้แก่กลุ่มบุคคลที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในอัตราเดียวกับค่าใช้จ่ายรายหัวที่จัดสรรให้แก่เด็กไทย ซึ่งหากจะพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วก็อาจถือได้ว่าเด็กที่มีเชื้อชาติอื่นไม่ได้ถูกกีดกันจากการเข้าถึงและโอกาสทางการศึกษา แต่จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายการศึกษา สำนักงานเขตบางซื่อ ก็พบว่ายังมีกรณีที่มีปัญหากับผู้ปกครองเด็กต่างด้าวที่ไม่ยอมส่งเด็กมาเรียน มีปัญหาด้านการสื่อสารกับผู้ปกครอง ดังที่ หัวหน้าฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตบางซื่อกล่าวไว้ว่า

“การรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนนั้นโดยทั่วไปเด็กกรุงเทพมหานครเปิดรับอยู่แล้วแต่บางครั้งผู้ปกครองก็ไม่ส่งเด็กมาเรียน และไม่ยอมรับหรือปรับตัวให้เข้ากับระบบการศึกษาไทย และมักจะมีปัญหาสื่อสารกับผู้ปกครองที่เป็นคนต่างด้าวไม่เข้าใจ รวมทั้งกรณีที่เด็กต่างด้าวมีพฤติกรรมก้าวร้าวเอาแต่ใจ ไม่ค่อยเคารพครูบาอาจารย์ ซึ่งต่างกับเด็กไทย ที่อย่างไรก็ยกย่องเกรงครูบาอาจารย์อยู่บ้าง และประชาชนหรือผู้ปกครองเด็กนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครบางส่วนไม่ยอมรับการที่ กทม.เปิดโอกาสให้เด็กที่ไม่ได้มีเชื้อชาติหรือสัญชาติไทยเข้ามาเรียนในโรงเรียน กทม.โดยมองว่าเขาเหล่านั้นไม่ได้เป็นพลเมืองไทย”

(นพดล วรวิชา, สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2556)

ประเด็นดังกล่าวถึงแม้จะแสดงให้เห็นการยอมรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนแล้ว แต่ในทางกลับกันก็สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติในการจัดการศึกษาของภาครัฐและภาคประชาชนบางส่วนที่มองว่าผู้ที่มีสิทธิจะได้รับสิทธิ ทรัพยากร และบริการจากภาครัฐต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยมีฐานะเป็นพลเมืองไทย ซึ่งเป็นการมองภายใต้ฐานคิดเรื่องความเป็นพลเมืองซึ่งส่งผลต่อการรับรองสิทธิทางการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ที่ไม่ผูกมัดรัฐและหลักเกณฑ์ในการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนที่ในทางปฏิบัติจะแตกต่างจากเด็กทั่วไปและขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหารโรงเรียน โดยหลักเกณฑ์ที่เป็นกรอบในการดำเนินการเรื่องเด็กต่างด้าวเป็นเพียงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด

ในการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย) และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานการรับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 ที่ได้กำหนดเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานในการรับนักเรียนเข้าเรียนไว้ เท่านั้น ระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงการอนุญาตให้โรงเรียนสามารถรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนได้ แต่ไม่ได้มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้กับเด็กเหล่านั้นและไม่ได้มีการกำหนดเป็นตัวบทกฎหมายให้ผู้ปกครองต่างด้าวต้องส่งลูกเข้าโรงเรียน รวมไปถึงยังไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการเรียกเอกสารการลงทะเบียนเรียน การออกวุฒิการศึกษาหรือใบรับรองผลการศึกษาเมื่อจบการศึกษา การพิจารณารับเด็กเข้าเรียนยังคงเป็นดุลพินิจของผู้บริหารโรงเรียนซึ่งในกรณีของโรงเรียนวัดมัชฌันติการามนั้นจะต้องมีหลักฐานการรับรองสัญชาติ และมีครูเป็นคนแนะนำมาเรียนจึงจะสามารถเข้าเรียน ดังที่ เด็กชายเฮส กล่าวว่า “ผมไม่ได้เป็นคนไทย จะมาเรียนต้องไปรับรอง” (เด็กชายเฮส, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2556)

นอกจากนี้ข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามยังแสดงให้เห็นว่าเด็กต่างด้าวหรือต่างสัญชาตินั้นต้องพบปัญหาในด้านการเรียนรู้และทำความเข้าใจกับบทเรียนอันเกิดจากความแตกต่างทางภาษา ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทบกับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กเด็กที่มีสัญชาติอื่นจะมีปัญหาในด้านการอ่านออกเขียนได้และการทำความเข้าใจกับภาษา ทำให้เรียนได้ช้ากว่าเด็กไทย โดยตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นดังกล่าวได้แก่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และสังเกตการเรียนของเด็กนักเรียนต่างด้าวโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม ชื่อเด็กชายเฮส เป็นเด็กชาวไทยใหญ่ ซึ่งจากการสังเกตการเรียนเวลาที่ครูให้อ่านบทเรียนในหนังสือ พบว่ามีการอ่านผิดอยู่มาก โดยในหนึ่งย่อหน้ามีคำผิดทั้งหมด 11 คำ ซึ่งถือว่ามากกว่าคนอื่นในชั้นเรียน และเมื่อพิจารณาถึงการเขียนรายงานที่นำมาส่งครูก็มีคำผิดค่อนข้างมาก รวมทั้งเด็กเชื้อสายปากีสถานที่เรียนอยู่ในโรงเรียนวัดประดู่ธรรมารัตนพิสัยก็เช่นเดียวกัน ซึ่งจากประเด็นที่กล่าวมานี้ก็แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ว่าเด็กต่างด้าวจะมีสิทธิได้เข้าเรียนในโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร แต่เด็กกลุ่มนี้ก็ยังพบกับปัญหาที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาอันเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรม รวมทั้งองค์ความรู้ที่ถูกกำหนดในเนื้อหาของบทเรียนและหลักสูตรโดยส่วนใหญ่เป็นความรู้ที่อ้างอิงกับบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย เช่น เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการครอบงำหรือยึดยึดองค์ความรู้ที่ครูเห็นว่าเหมาะสม ถูกต้องให้กับเด็ก ตามแนวคิดของ Freire (2004) เท่านั้นแต่ความรู้เหล่านั้นอาจขัดแย้งกับความรู้และวิถีชีวิตของเด็กที่มีความแตกต่าง ผลกระทบกับการเรียนของเด็กและเด็กก็ไม่สามารถตั้งข้อสงสัยกับความรู้ที่ครูบอกเล่าหรือยึดยึดให้เด็กได้ โดยจากการสังเกตชั้นเรียน ชั้น ป. 2 โรงเรียนวัดบางโพธิ์อมวาส และโรงเรียนวัดประชาศรัทธาธรรม ก็พบว่าครูยังคงเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้และบอกเล่าความรู้ให้กับเด็กเพื่อให้เด็กรับรู้ จำ เข้าใจ ตามที่ครูบอก ซึ่งประเด็นความเหลื่อมล้ำและไม่ยุติธรรมทางการศึกษา

ที่ยกมานี้มีความเชื่อมโยงกับลักษณะของเมืองในแง่ของความหลากหลายทางสังคมของเมือง ที่กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีแนวทาง ที่จะพัฒนาและให้ความรู้เพิ่มเติมให้กับเด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษ รวมทั้งสร้างการยอมรับและทำความเข้าใจกับผู้ปกครองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมด้านการศึกษาอย่างแท้จริง

การจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว นั้น หากพิจารณาถึงบทบาทการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครในส่วนของสร้างเข้าใจระหว่างวัฒนธรรมและเชื้อชาติ และการปฏิบัติต่อเด็กที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติอย่างเท่าเทียมกันก็ถือว่ากรุงเทพมหานครได้พยายามทำความเข้าใจกับเด็กที่เป็นกลุ่มหลักให้เข้าใจและยอมรับความแตกต่างของเพื่อน รวมทั้งได้แทรกเรื่องของความเข้าใจในความแตกต่างทางเชื้อชาติวัฒนธรรมและศาสนาผ่านการเรียนการสอนในหลักสูตรอาเซียน และการปฏิบัติต่อเด็กที่มีความแตกต่างของบุคลากรทางการศึกษาเองจากการลงพื้นที่ภาคสนามพบว่าครูและบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียนก็ไม่ได้มีท่าทีกีดกันหรือรังเกียจเด็กเหล่านั้นและทางโรงเรียนเองก็ได้เปิดโอกาสให้เด็กได้ประกอบภารกิจตามประเพณีหรือศาสนาได้ไม่ต่างจากเด็กที่ถือสัญชาติไทยหรือนับถือศาสนาพุทธ แต่ความเสียเปรียบของเด็กต่างเชื้อชาตินั้นเกิดจากความแตกต่างทางภาษาวัฒนธรรมที่ทำให้เป็นปัญหาต่อการทำความเข้าใจบทเรียนและการเรียนรู้ของเด็ก ส่วนอีกประเด็นหนึ่งก็เกิดจากความไม่ละเอียดอ่อนต่อความหลากหลาย แตกต่างดังกล่าวจึงทำให้มองไม่เห็นปัญหาดังกล่าว และไม่ได้กำหนดแนวทางหรือมาตรการรองรับปัญหาดังกล่าว

6.1.2.2 ความหลากหลายทางสภาพร่างกาย : ความเหลื่อมล้ำที่ถูกมองข้าม

ในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกายหรือที่เรียกว่าเด็กพิเศษนั้น เนื่องจากเด็กกลุ่มนี้ได้รับการรับรองสิทธิทางการศึกษาทั้งจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มาตรา 10 วรรคสองและวรรคสาม ที่กำหนดให้ “. . . การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพ หรือบุคคลไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่ผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ . . . การศึกษาสำหรับคนพิการในวรรคสอง ให้จัดตั้งแต่แรกเกิดหรือพบความพิการ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความสามารถพิเศษต้องจัดด้วยรูปแบบที่เหมาะสม” และพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการทำให้เด็กกลุ่มนี้จะได้รับการรับรองสิทธิในด้านการศึกษาอยู่แล้ว โดยในกรณีของเขตบางซื่อ นั้นจากจำนวนเด็กพิเศษจำนวน 163 คน (ข้อมูลจำนวนคนพิการประจำปี 2556 ฝ่ายพัฒนาชุมชนสำนักงานเขตบางซื่อ) มีเด็กพิเศษที่เรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครจำนวน 73 คน และหากจะพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ก็จะพบว่าเด็กกลุ่มนี้ ด้วยความผิดปกติทางกายภาพและการเรียนรู้ทำให้ต้องพบกับความเสียเปรียบหรือไม่ได้รับความเท่าเทียมทางการศึกษาอยู่แล้ว เนื่องจากความสามารถทางการเรียนรู้ไม่เท่ากับคนทั่วไป

และมีความยากลำบากในการดำรงชีวิตมากกว่าคนทั่วไป ดังนั้น การที่จะทำให้เด็กเหล่านี้ได้รับความยุติธรรมทางการศึกษานั้นนอกจากจะต้องมีการเอาใจใส่และดูแลอย่างใกล้ชิดแล้วยังต้องมีการจัดสรรทรัพยากร บริการ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนด้านการศึกษาแก่เด็กกลุ่มนี้เป็นพิเศษ ซึ่งจากข้อมูลการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครและของเขตบางซื่อพบว่าเด็กพิเศษยังไม่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรหรือมีมาตรการต่าง ๆ ที่เข้ามาดูแลและชดเชยความเสียเปรียบมากนัก เช่น ในเรื่องบุคลากรที่พบว่าเขตบางซื่อมีครูพิเศษจำนวน 5 คนคิดเป็นอัตราส่วนเด็กประมาณ 14 คนต่อครู 1 คน ซึ่งถือว่าไม่แตกต่างกัน อัตราครูต่อเด็กปรกติมากนัก ในสถานะที่เด็กพิเศษจำเป็นต้องการการดูแลที่เป็นพิเศษมากกว่า เพื่อช่วยกระตุ้นพัฒนาการและการเรียนรู้ของเด็กให้มากขึ้น นอกจากนี้ครูพิเศษยังมีภาระต้องรับผิดชอบในงานการสอนเด็กนักเรียนปกติในรายวิชาอื่น รวมทั้งต้องรับผิดชอบงานด้านอื่น ๆ ด้วย ดังที่อาจารย์ที่เป็นครูพิเศษของโรงเรียนวัดบางโพธิ์อมวาส ที่กล่าวว่า

“การสอนเด็กพิเศษนั้นถ้าจะให้ดีต้องสอนเป็นรายตัว แต่การที่จะให้เวลากับเด็กพิเศษนั้น บางครั้งก็ไม่สามารถให้เวลาในการสอนและฝึกหัดนักเรียน และติดตามเด็กได้อย่างทั่วถึง เพราะเด็กมีจำนวนมาก และมีรายวิชาที่ต้องสอนเด็กปกติด้วย และต้องรับผิดชอบงานด้านอื่นๆ ด้วย อย่างอาจารย์ก็ต้องทำงานสหกรณ์ของโรงเรียนด้วย ทำให้การที่จะเอาใจใส่เด็กหรือจำใจจำใจเด็กนั้นทำได้ไม่เต็มที่”

(ชาลิสา บุตรเมือง, สัมภาษณ์, 19 พฤศจิกายน 2556)

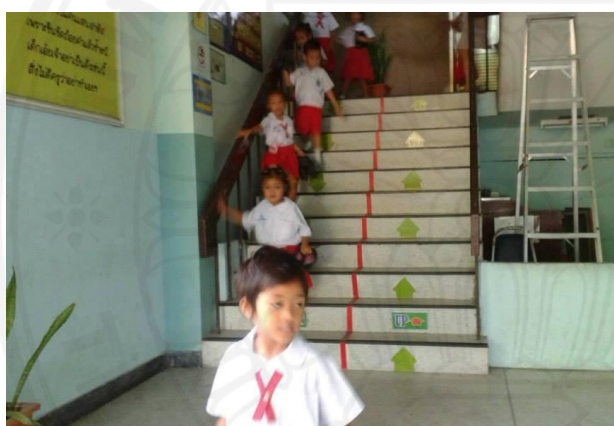
หรือกรณีที่ อาจารย์อรพินท์จากโรงเรียนวัดประชาศรีทธาธรรมที่กล่าวว่า “โรงเรียนต้องยุบห้องเรียนพิเศษชั่วคราว เนื่องจากไม่มีบุคลากรเพียงพอในการสอน และต้องช่วยสอนเด็กปกติด้วย จึงมีแค่การจัดการเรียนร่วม” (อรพินท์ วัดจินดา, สัมภาษณ์, 14 กุมภาพันธ์ 2557) นอกจากนี้ในแง่ของการยอมรับในด้านการศึกษาพบว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีโอกาสทางการศึกษาต่อน้อยกว่าเด็กปกติโดยหากจะพิจารณาในแง่ของโรงเรียนที่รองรับการเรียนต่อของเด็กกลุ่มนี้แล้วก็พบว่า ในพื้นที่เขตบางซื่อมีจำนวนโรงเรียนที่รับเด็กพิเศษเข้าเรียนจำนวน 2 โรงเรียนได้แก่ โรงเรียนศิลลาจารย์พิพัฒน์ และโรงเรียนวัดเวตวัน หากมองในเชิงปริมาณแล้วก็ถือว่ายังไม่สามารถรองรับเด็กได้อย่างทั่วถึง และเป็นทางเลือกทางการศึกษาที่ค่อนข้างจำกัด พ่อแม่ก็ไม่ทราบว่าจะให้ลูกไปเรียนต่อที่ไหน ไม่มีใครให้คำปรึกษาซึ่งโดยส่วนใหญ่ครูการศึกษาพิเศษไม่ได้มีการทำบทบาทในแง่ของการให้คำปรึกษาแนะนำหรือผู้ประสานงานในการเรียนต่ออนั้น การแสดงบทบาทดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจและความพร้อมของแต่ละบุคคลรวมทั้งเครือข่ายการทำงานที่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของแต่ละบุคคล เช่นในกรณีของโรงเรียนวัดเสียบราชฎ์บำรุงอาจารย์การศึกษาพิเศษของโรงเรียนก็ได้รับบทบาทในการให้คำแนะนำและติดต่อประสานงานเพื่อส่งต่อเด็กกลุ่มนี้เข้าเรียนในโรงเรียนที่สอนระดับมัธยมหรือโรงเรียนเฉพาะทาง

ในขณะที่โรงเรียนอื่น เช่น โรงเรียนวัดบางโพโสมาวาส โรงเรียนวัดประชาศรีทธารธรรม โรงเรียนวัดสร้อยทอง ยังไม่ได้มีการดำเนินการดังกล่าว ทำให้เด็กกลุ่มนี้ต้องพบกับความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพการศึกษา และโอกาสในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น

ส่วนในแง่ของงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ในการศึกษานั้น เด็กกลุ่มนี้ถึงแม้จะไม่ได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และสื่อการสอนสำหรับเด็กพิเศษโดยตรงแต่เป็นการจัดซื้อภายใต้โครงการจัดซื้อสื่อการสอนสำหรับนักเรียนโดยทั่วไป ซึ่งถือได้ว่ามีอุปกรณ์การเรียนและสื่อการสอนที่เพียงพอและมีจำนวนมากจนกระทั่งอาจารย์พิเศษโรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงกล่าวว่า “เรื่องสื่อเนี่ยส่งมาเยอะมากแต่งบประมาณด้านอื่นไม่มี รวมทั้งบุคลากรเช่นครูผู้ช่วยก็ไม่มีงบประมาณจ้าง ทั้ง ๆ ที่บุคลากรครูยังมีจำนวนไม่เพียงพอ” (พิมพ์ลัญช์ รัตโนดม, สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2527) ส่วนปัญหาในการเรียนห้องเรียนพิเศษนั้น มักจะเป็นกรณีที่เด็กโตมักจะกลั่นแกล้งเด็กที่เล็กกว่าหรือป่วยห้องซึ่งครูได้จัดวันสลับวันกันเรียนตามสายชั้นทำให้เด็กไม่ได้เรียนครบทุกวัน

นอกจากความเหลื่อมล้ำที่กล่าวมาแล้ว เด็กกลุ่มนี้ยังต้องพบกับការไม่ยอมรับในความบกพร่องของเด็กและความไม่เอาใจใส่จากผู้ปกครองด้วย ซึ่งการไม่ยอมรับและไม่เอาใจใส่ดังกล่าวส่งผลให้เด็กสูญเสียโอกาสในการพัฒนาตัวเอง ซึ่งกระทบกับการเรียนของเด็กทำให้เด็กพัฒนาการช้าและเสียเปรียบเด็กปกติมากขึ้น เด็กเหล่านั้นเมื่อต้องมาเรียนร่วมกับเด็กปกติในชั้นเรียนร่วมก็จะตามเพื่อนไม่ทันและไม่อยากเรียน รวมทั้งเมื่อเด็กมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่เป็นไปตามเกณฑ์ก็ต้องให้เด็กซ้ำชั้นเพราะไม่มีใบรับรองความผิดปกติหรือความบกพร่องทางการเรียนรู้จากแพทย์จึงทำให้เด็กถูกประเมินด้วยวิธีการและหลักเกณฑ์เดียวกับเด็กทั่วไป ในขณะที่เด็กที่มีใบรับรองจะได้รับการประเมินในอีกเกณฑ์ที่ต่างออกไป โดยข้อสอบที่ต่างออกไปตามความเหมาะสม ดังเช่นในกรณีของเด็กหญิงเอที่พ่อแม่ไม่ยอมรับว่าลูกมีความผิดปกติในการเรียนรู้ จนกระทั่งเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งไม่สามารถอ่านออกเขียนได้และหากประเมินด้วยเกณฑ์เดียวกับเด็กปกติก็ต้องซ้ำชั้น ครูจึงได้แนะนำให้ผู้ปกครองมาหาหรือและพาไปพบแพทย์ พบว่าเด็กมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ จึงได้ประเมินด้วยเกณฑ์สำหรับเด็กพิเศษ และได้ขึ้นเรียนในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 และเริ่มมาเรียนในชั้นเรียนพิเศษด้วย ซึ่งการที่ผู้ปกครองไม่ยอมรับนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในความผิดปกติของลูก เพราะเห็นว่าลูกตัวเองก็มีสภาพร่างกายปกติ และยังสามารถทำกิจกรรมของตนเองได้ ดังเช่นที่ ผู้ปกครองของเด็กหญิงบีที่พูดกับครูพิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทองว่า “ไม่เห็นว่าจะมีอะไรผิดปกติก็เห็นทำอะไรเองได้เหมือนเด็กทั่วไป แค่เด็กขงขี้ไม่นั่ง ตอนเด็ก ๆ ผมก็ชนแบบนี้” (ผู้ปกครองเด็กพิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทอง, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2556) และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการทำใจยอมรับไม่ได้ว่าลูกของตนเองผิดปกติและความกังวลว่า หากลูกมีความบกพร่องก็จะต้องมีการดูแลและเอาใจใส่มากขึ้น และอีกประการหนึ่ง ก็เกิดจากการที่ไม่มีเวลาสังเกตหรือเอาใจใส่ดูแลลูก หรือสังเกตความผิดปกติของลูก

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องของการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับและตระหนักถึงความหลากหลายทางสภาพร่างกายและการให้ความช่วยเหลือเพื่อชดเชยความเสียเปรียบให้กับเด็กที่มีสภาพร่างกายไม่ปกติ โดยจากการลงพื้นที่ในโรงเรียนของสำนักงานเขตบางซื่อพบว่ายังไม่มีการจัดเตรียมหรือปรับปรุงสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้พิการ กรณีดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้ในพื้นที่เมืองจะไม่มี การกีดกันหรือรังเกียจกลุ่มคนที่มีความแตกต่างจากกลุ่มหลักของสังคมและยอมรับความแตกต่าง แต่ในแง่ของการตระหนักรู้ถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของคนในสังคม อันเนื่องมาจากความแตกต่างของบุคคลแล้วก็ยังไม่ได้มีการพิจารณาและตระหนักเท่าที่ควร



ภาพที่ 6.12 ลักษณะของตัวอาคารที่ไม่มีการติดตั้งทางลาดอำนวยความสะดวกให้เด็กพิเศษ

6.1.3 ความเป็นประชาธิปไตย : ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่มีส่วนร่วม

การศึกษาที่คำนึงถึงความยุติธรรมและสามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมของเมืองได้นั้น จะต้องเป็นการศึกษาที่เป็นไปตามหลักการของความเป็นประชาธิปไตย โดยทั่วไปในมุมมองของภาครัฐ เมื่อกล่าวถึงหลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตยนั้น จะเน้นให้ความสำคัญกับการคำนึงถึง สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ซึ่งจากกรณีศึกษา การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น พบว่าช่องทางการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของ ภาคประชาชนที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่สามารถแบ่งได้ 4 รูปแบบ ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ มี 3 รูปแบบ คือ การร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและคณะกรรมการเครือข่ายผู้ปกครอง การเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมภาคี 4 ฝ่าย การเข้าร่วมการประชุมทั้งการประชุมครูและผู้ปกครอง ที่โรงเรียนจัดขึ้น และการประชุมเพื่อประชาพิจารณ์แผนพัฒนา/แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ส่วนในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้นจะเป็นในรูปของการให้การสนับสนุนและช่วยเหลืองานด้านการศึกษาของภาคประชาชน/ชุมชน และสถานประกอบการในพื้นที่ จากการศึกษาภาคสนามนั้นในพื้นที่เขตบางซื่อสะท้อนให้เห็นว่าภาคประชาชนยังไม่มีบทบาทต่อการดำเนินงานด้านการศึกษาและการตัดสินใจของภาครัฐ ทั้งผู้ปกครองและชุมชนยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาครัฐมากนัก เช่น ในกรณีของการประชุมผู้ปกครองของโรงเรียนวัดบางโพธิ์อามาวาสที่ผู้ปกครองไม่ค่อยมีบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนระดับของการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้ปกครองยังคงเป็นการมีส่วนร่วมในระดับรับทราบข้อมูลเท่านั้น โดยการประชุมดังกล่าวจะเริ่มจากการแนะนำบุคลากรให้ผู้ปกครองได้รู้จัก จากนั้นก็แจ้งกิจกรรมของโรงเรียนให้ผู้ปกครองทราบ หลังจากนั้นก็เป็นการแยกย้ายกันไปพบครูประจำชั้นเพื่อรับฟังผลการเรียนรับทราบพฤติกรรมของนักเรียนในขณะที่อยู่ที่โรงเรียน และรับแจกอุปกรณ์การเรียน หนังสือเรียนจากครูประจำชั้นเท่านั้น หรือกรณีที่โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุงที่จัดกิจกรรมแนะแนวการศึกษาสำหรับเด็กที่กำลังจะจบการศึกษาชั้นปีที่ 6 และได้เชิญผู้ปกครองมาร่วมกิจกรรมดังกล่าวด้วยแต่มีผู้ปกครองมาร่วมกิจกรรมเพียง 3 คน เท่านั้น นอกจากนี้หากจะพิจารณาบทบาทของผู้ปกครองในการสนับสนุนการจัดการศึกษาและกิจกรรมต่าง ๆ ของโรงเรียนก็พบว่า ทั้งผู้ปกครอง ชุมชน และภาคเอกชนในพื้นที่ยังไม่ได้มีส่วนร่วมหรือบทบาทในด้านการกำหนดนโยบายหรือทิศทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนมากนัก โดยส่วนใหญ่จะเป็นการสนับสนุนงบประมาณอุปกรณ์และแรงงานที่ทางโรงเรียนร้องขอมากกว่า นอกจากนี้ยังมีการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน/สถานประกอบการในพื้นที่ แต่การเข้ามามีส่วนร่วมก็เป็นไปในลักษณะสนับสนุนการดำเนินงานตามการร้องขอของโรงเรียนเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษา การจัดกิจกรรม CSR ในโรงเรียนของสถานประกอบการ หรือภาคเอกชนในพื้นที่ หรือการบริจาคสิ่งของและอุปกรณ์การเรียน หรือการทำกิจกรรมร่วมกับวัดซึ่งถือเป็นหน่วยของชุมชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องและประสานกับโรงเรียนด้านการศึกษาค่อนข้างบ่อยกว่าหน่วยอื่น ๆ เพราะส่วนใหญ่โรงเรียนกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อจะเป็นโรงเรียนวัด

จากข้อมูลข้างต้นนั้นจะเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมในด้านการศึกษานั้นยังคงเป็นการมีส่วนร่วมที่อยู่ในระดับของร่วมรับรู้ ไม่ได้มีการร่วมตัดสินใจ หรือร่วมตรวจสอบและการที่ภาคประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดการศึกษาของโรงเรียนเท่าที่ควรนั้นหากพิจารณาโดยเชื่อมโยงกับลักษณะของเมืองแล้วก็พบว่า เป็นสิ่งที่สืบเนื่องมาจากลักษณะของเมืองที่เป็นวิถีชีวิตของสังคมเมืองซึ่งมีลักษณะแบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม เรื่องของวิถีชีวิตแบบเมืองที่ผูกพันอยู่กับเวลาและการแบ่งงานกันทำ ทำให้ผู้ปกครองไม่มีเวลาในการดูแลใส่ใจต่อบุตรหลานมากนัก เพราะต้อง “ทำมาหากิน” มองว่าโรงเรียนเป็นสถานที่ในการจัดการศึกษาและสร้างเสริมพัฒนาการของเด็กที่จะต้องดูแลเด็ก และบางครั้งก็หวังว่าเด็กจะอยู่ในระบบโรงเรียนต่อไป มองว่าออกมาจากโรงเรียนก็ไม่มีใครดูแล และออกมาก็ทำอะไรไม่ได้ ถ้าให้อยู่ในระบบโรงเรียนต่อไปให้นานที่สุดก็จะได้มีคนดูแล

ส่วนของชุมชนนั้น ด้วยวิถีชีวิตต่างคนต่างอยู่ และความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นแบบทางการและมีการแบ่งงานกันทำที่มีการแยกบทบาทของชุมชนออกมาจากบทบาทและการดำเนินงานของโรงเรียนอย่างชัดเจน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าชุมชนเมืองจะมีลักษณะเป็นปัจเจกบุคคลนิยม ซึ่งทำให้แรงยึดเหนี่ยวและความสัมพันธ์ในชุมชนไม่มีน้ำหนักเท่าที่ควร บทบาทจะมีเพียงในส่วน การสนับสนุน เช่น การที่คนในชุมชนเข้าไปสอนการฝีมือ หรือเป็นครูภูมิปัญญา การดำเนินงานของชุมชนในแง่ของการดูแลเยาวชนของชุมชน รวมทั้งบทบาทในการเข้ามาร่วมกำหนดแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนนั้น ยังไม่มีเท่าที่ควร นอกจากนี้การทํากิจกรรมของชุมชนโดยส่วนใหญ่ยังคงไม่เน้นการดำเนินกิจกรรมร่วมกับโรงเรียน แต่จะเน้นเรื่องการพัฒนาชุมชนและทํากิจกรรมร่วมกับวัดมากกว่า และในแง่ของบทบาทในการจัดการศึกษาและการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาแล้วก็พบว่าชุมชนยังไม่มีบทบาทในการชี้แนะและควบคุมการจัดการศึกษาของภาครัฐมากนัก และหากจะพิจารณาถึงบทบาทของคณะกรรมการชุมชนต่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนแล้วก็จะพบว่าชุมชนในพื้นที่เขตบางซื่อยังไม่ได้เข้ามามีบทบาทเท่าที่ควร ซึ่งจากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษา ก็พบว่ามีการประชุมเพียงเดือนละครั้งเป็นอย่างมา และมิบทบาทเป็นเพียงการสนับสนุนเท่านั้น “โรงเรียนอะไรให้ช่วยเขาก็จะแจ้งก็บอก” (พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, 4 เมษายน 2557) และจากการสอบถามถึงการทำหน้าที่ของประธานกรรมการสถานศึกษา คือ การให้ทุนการศึกษา ให้ทุนสนับสนุนกิจกรรม การร่วมประชุมกับทางโรงเรียน

นอกจากนี้ จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามนั้นก็พบว่าทางโรงเรียนไม่ค่อยมีความใกล้ชิดกับชุมชนเท่าที่ควรดังที่ผลจากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมารัตินัยว่า “โดยส่วนใหญ่ชุมชนที่อยู่ข้างเคียงบริเวณโรงเรียนจะเน้นการจัดกิจกรรมของชุมชนเอง และจัดกิจกรรมร่วมกับวัดมากกว่า” โดยเฉพาะในแง่ของการเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษา ซึ่งหากจะพิจารณาจากโครงสร้างของกรรมการสถานศึกษาแล้วก็พบว่าถึงแม้จะได้กำหนดให้มีผู้แทนองค์กรชุมชนร่วมเป็นคณะกรรมการสถานศึกษา แต่โดยส่วนใหญ่มักจะไม่ได้นำประธานชุมชนหรือกรรมการชุมชนเข้ามาร่วมเป็นกรรมการในส่วนนี้ และประธานชุมชนเองก็ไม่ได้ทราบข้อมูลการดำเนินการของโรงเรียน เช่นกรณีของประธานชุมชนซอยสวนรื่นที่กล่าวว่า “กรรมการโรงเรียนใหม่ . . . กรรมการเรามีใครเป็นกรรมการโรงเรียนบ้างไหม . . . ไม่มีนี่” (ปราณี ทองปาน, สัมภาษณ์, 28 มกราคม 2557) และถึงแม้ประธานชุมชนบางชุมชนเช่นประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมารัตินัยจะได้เข้ามาเป็นส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสถานศึกษาแต่ก็พบว่ามีการเปลี่ยนตัวกรรมการสถานศึกษาจากประธานชุมชนโดยจะนำเจ้าอาวาสวัดประดู่ธรรมารัตินัยมาเป็นแทน ทั้งจากการที่เมืองเป็นพื้นที่ที่ผู้คนจากหลากหลายแหล่งที่มา มาจากหลายภูมิภาคมาอยู่ร่วมกัน และเข้ามาเพื่อเหตุผลด้านเศรษฐกิจ การประกอบอาชีพ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ไม่ใช่คนที่อยู่มาแต่ดั้งเดิมหรือโดยกำเนิด ทำให้ความรู้สึกผูกพันกับชุมชนมีน้อย จะเห็นได้ว่าคนในชุมชนเดียวกันยังไม่รู้จักกัน ประธานชุมชนเองก็ยังไม่รู้จักบ้านทุกคนประกอบกับลักษณะของสังคมเมืองที่มีความเป็นปัจเจกบุคคลนิยม ทำให้การที่

จะเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของเด็กนั้นอยู่ในระดับที่น้อย และหากจะพิจารณาจากกรณีในอดีต ก็พบว่าการจัดการศึกษา โดยภาคส่วนของชุมชนหรือโรงเรียนของชุมชนยังไม่ได้ได้รับการยอมรับเหมือนโรงเรียนรัฐหรือโรงเรียนเอกชน จะเห็นได้จากการตั้งโรงเรียนในชุมชนคลองเตย โดยครูที่ป อึ้งทรงธรรม ที่ขั้นตอนและระยะเวลาในการของจัดตั้งโรงเรียนใช้เวลานานและกว่าจะสร้างให้เกิดการยอมรับสถานะและวุฒิการศึกษาของโรงเรียนจากภาครัฐก็จะใช้เวลานาน และมีความยากลำบาก

ส่วนการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการร่วมเป็นกรรมการสถานศึกษานั้น หากพิจารณาไปที่บทบาทของกรรมการสถานศึกษาเองก็ไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน นอกจากนี้ยังพบข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่านโยบายหรือแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครไม่ได้ถูกถ่ายทอดไปสู่ชุมชน เนื่องจากการสอบถามประธานชุมชน วัดประดู่ธรรมารัตน์ก็ได้คำตอบว่า “ไม่ทราบ แผนอะไร ไม่เห็นโรงเรียน หรือฝ่ายพัฒนาเขาบอกหรือส่งมาให้” (พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, 30 มีนาคม 2557) แสดงให้เห็นว่าในเชิงของการผลักดันและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ นั้นยังไม่ได้ใช้กลไกสำคัญที่มีอยู่ในพื้นที่ได้แก่ กรรมการชุมชนให้เกิดประโยชน์ในการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของกรรมการภาคีสี่ฝ่าย อันประกอบด้วย ผู้แทนครู ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนชุมชน และผู้แทนกรรมการนักเรียน แล้ว พบว่าโดยบทบาทหน้าที่ที่ถูกกำหนดให้ร่วมพิจารณาให้ความเห็น ประเมิน และปรับปรุงการคัดเลือกหนังสือเรียน ร่วมกำหนดกิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียนให้สอดคล้องกับความต้องการของนักเรียนและสถานศึกษา ให้ความเห็นชอบในการใช้เงินที่เหลือจากการดำเนินการ ฯลฯ นั้น ในความเป็นจริงแล้วบทบาทดังกล่าว ยังคงอยู่ที่โรงเรียนและผู้บริหารสถานศึกษา บทบาทซึ่งนำการตัดสินใจเชิงนโยบายยังอยู่ที่ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นหลัก ถึงแม้การดำเนินการในการจัดซื้อหนังสือ การกำหนดหลักสูตร รวมทั้งการจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียนจะต้องผ่านและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการดังกล่าว แต่บทบาทในการริเริ่มและนำเสนอโครงการ รวมทั้งการตัดสินใจยังอยู่ที่ผู้บริหารโรงเรียน และครูเป็นส่วนใหญ่ ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งมีผลให้หากคณะกรรมการไม่มีความเข้มแข็งหรือหรือเป็นคณะกรรมการที่มีสถานะด้อยกว่า (เช่นกรรมการที่เป็นนักเรียน) จะไม่กล้าโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามกับกรรมการที่มีสถานะเหนือกว่า อันนำไปสู่บทบาทในการจัดการศึกษาที่ไม่เท่ากัน

นอกจากนี้หากจะพิจารณาในส่วนของภาครัฐเองก็พบว่าทั้งสำนักงานการศึกษาและโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร ก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษามากนัก โดยนอกจากจะพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายการศึกษาและฝ่ายพัฒนาชุมชนยังไม่ได้มีการถ่ายทอดแนวนโยบายหรือกรอบทิศทางในการดำเนินงานด้านการศึกษาไปยังส่วนของชุมชนด้วยคงให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดนโยบายและแผนด้านการศึกษาไปสู่โรงเรียนหรือหน่วยงานด้านการศึกษาของตนเองเท่านั้น ดังข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมารัตน์ และหากจะพิจารณาไปถึงเรื่องของจากการกำหนด

นโยบายและแผนของกรุงเทพมหานครนั้นก็พบว่าในการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษากองกรุงเทพมหานครเองก็ยังคงไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษาในระดับที่มากไปกว่าการรับฟังความคิดเห็นหรือการร่วมสนับสนุนการดำเนินงานด้านการศึกษาเท่านั้น และหากมองในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและโรงเรียนแล้วก็พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงเรียนและชุมชนโดยส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นทางการไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัว ดังที่ ประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์ที่กล่าวถึงการประสานกับทางโรงเรียนและการเข้าพบผู้บริหารโรงเรียนว่า “ไม่ได้ไปพบบ่อยนัก เวลาจะไปพบต้องแจ้งก่อน และต้องไปบอกครูการไว้ก่อน จะไปพบเลยไม่ได้ และเวลาจะอะไร ก็ต้องทำเป็นหนังสือ ส่วนชุมชนเองถ้าทางโรงเรียนมีอะไรจะให้ไปร่วมกิจกรรมอะไรก็มีหนังสือแจ้ง หนังสือเชิญมา” (พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, 30, มีนาคม 2557) และจากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษาโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์นั้นพบข้อมูลที่ตรงกันว่าถึงแม้โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 แห่ง จะมีการตั้งภาคประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการสถานศึกษา แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากรรมการสถานศึกษานั้นยังไม่ได้มีบทบาทในแง่ของการชี้แนะนโยบายและกำหนดทิศทางในการจัดการศึกษาของโรงเรียน รวมทั้งหากพิจารณาในแง่ความเป็นตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ยังไม่ได้เข้ามาเป็นตัวแทนอย่างทั่วถึงนั้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ปกครองเด็กต่างดาว และเด็กพิเศษ และโรงเรียนเองก็มีความเห็นว่าภาคประชาชนไม่ว่าจะเป็นชุมชน ผู้ปกครองหรือภาคประชาสังคม ไม่มีความรู้ความเข้าใจในงานด้านการศึกษา และไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะเข้ามาสนับสนุนหรือให้คำแนะนำการจัดการศึกษากับโรงเรียนหรือภาครัฐได้ จะเห็นได้จากทัศนคติของผู้บริหารโรงเรียนที่มองว่าคนในชุมชนจำเป็นจะต้องใช้เวลาและศักยภาพไปในการดูแลตนเองและครอบครัวก่อน และมีภาระในการประกอบสัมมาชีพเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวให้พึ่งพาตนเองได้ ก็เป็นภาระหนักอยู่แล้ว ดังที่ ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประชาศรีทธารธรรม กล่าวไว้ว่า “คนในชุมชนเองผู้ปกครองเอง ก็มีรายได้ไม่มากนัก และต้องดิ้นรนเลี้ยงปากท้องภาระเขาก็หนักอยู่แล้ว บางคนก็มีลูกไม่พร้อม ดูแลลูกตัวเองดูแลลูกยังไม่ได้ ภาระทางครอบครัวเขาจะขอร้องให้มาสนับสนุนกิจกรรมของโรงเรียนก็ยาก หรือมีส่วนร่วมกับโรงเรียนยิ่งยาก” (นางอุบลวรรณ งามศิริผล, สัมภาษณ์, 30 มีนาคม 2557) และมองว่าการที่ผู้ปกครองโดยส่วนใหญ่จบการศึกษาเพียงระดับมัธยมศึกษาทำให้ถูกมองว่าไม่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดการศึกษา ดังเช่นที่ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองกล่าวว่า “ผู้ปกครองนักเรียนส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูง ไม่มีความรู้ด้านการเรียนการสอนจะให้เขาเข้ามาแนะนำหรือกำหนดว่าจะสอนจะเรียนอย่างไร นั้นคงเป็นไปได้” (ฉัตรละออ อ่อนละมูล, สัมภาษณ์, 7 กุมภาพันธ์ 2557)

กรณีที่ยกมานี้ นอกจากจะสะท้อนฐานคิดเกี่ยวกับเรื่องของการมีส่วนร่วมของกรุงเทพมหานครที่มองการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ตามหรือผู้สนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐที่จะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานแนวทางหรือการสั่งการของภาครัฐเท่านั้น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบของภาคประชาชนและชุมชนมากนักแล้ว

ยังแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการแบ่งแย่งบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ ตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) อย่างชัดเจน รวมถึงลักษณะของวิถีชีวิตของสังคมเมืองที่มีลักษณะของความเป็นปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยมด้วย ดังนั้นในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ภาครัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งการจัดการศึกษาที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ภาครัฐและผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้นทำให้ความรู้ และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาที่ถูกมองว่า “ถูกต้อง เหมาะสม” ก็คือแนวคิดและองค์ความรู้ที่เป็นของภาครัฐเท่านั้น องค์ความรู้และแนวคิดของภาคประชาชนหรือชุมชนถือว่าไม่ใช่ความรู้หรือแนวคิด “ที่ควรพิจารณา” ทำให้ความเห็นหรือความต้องการของภาคประชาชนไม่ได้รับการรับฟังหรือมีน้ำหนักกับทิศทางการจัดการศึกษาของภาครัฐเท่าที่ควร ทำให้อำนาจในการต่อรองของชุมชนประชาชนเป็นรองภาครัฐ ซึ่งไม่สามารถโน้มน้าวภาครัฐให้ตอบสนองความต้องการ/จำเป็น ให้กับพื้นที่หรือชุมชน หรือกลุ่มของตัวเองได้ ซึ่งตามคำอธิบายของ Fainstein (2010) มองว่าบทบาทที่ไม่เท่าเทียมกันในการปรึกษาหารือการมีส่วนร่วมจะทำให้กระบวนการนั้น ถูกชักจูงจากผู้มีอำนาจได้ บุคคลไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ หรือถูกชักจูงให้มีความเห็นที่ผิดพลาดหรือที่เรียกว่า False consciousness ได้ และนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นธรรมได้ แต่อย่างไรก็ตามจากข้อมูลภาคสนามที่พบว่าภาคประชาชนและยังขาดศักยภาพและความพร้อม (ขาดความเข้าใจ การรวมกลุ่มขาดแรงยึดเหนี่ยว) จึงทำให้บทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมไม่อาจชี้แนะและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการได้ ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า บทบาทของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการจัดการศึกษาตามความต้องการความจำเป็นของประชากรได้ จะเห็นได้จากแนวทางการพัฒนาด้านการศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างมาตรการที่กำหนดไว้ในแผนและที่กำหนดไว้ในนโยบายการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาตรการที่กำหนดในนโยบายด้านการศึกษาโดยส่วนใหญ่ จะเน้นไปที่การสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษา วัสดุอุปกรณ์ ด้านการศึกษา การส่งเสริมและขยายโอกาสทางการศึกษาของเด็ก ในขณะที่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนั้นมีกลยุทธ์หรือทิศทางในการพัฒนาที่เน้นไปที่การพัฒนาเรื่องของคุณภาพการศึกษา โดยจะเน้นไปที่การพัฒนาครูผู้สอน การพัฒนาห้องเรียน/ทรัพยากรทางการศึกษา รวมทั้งการกวาดวิชาให้กับเด็กที่มีผลการเรียนไม่ดีในช่วงหลังเลิกเรียนการให้รางวัลเป็นทุนการศึกษาแก่เด็กที่เรียนดี

ทั้งนี้ แนวทางในการดำเนินงานที่แตกต่างกันระหว่างแผนและนโยบายศึกษานั้น ส่วนหนึ่งมาจากแรงผลักดันในการกำหนดแผนและนโยบาย ซึ่งนโยบายนั้นเกิดขึ้นจากแรงผลักดันที่ต้องการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนและต้องการให้ประชาชนได้รับรู้ถึงสิ่งที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายอย่างเป็นรูปธรรมและเห็นผลในระยะเวลาอันสั้น (ช่วงเวลาที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) เพื่อให้เป็นผลงานที่จะมีผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รวมทั้งเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชน ช่วงที่ทำการหาเสียง อันถือเป็นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

ดังนั้น ลักษณะของนโยบายจึงมีลักษณะที่เน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนมากกว่าจะเน้นในเรื่องของการพัฒนาด้านคุณภาพการศึกษาที่จะเห็นผลงานได้ชัดและไม่ได้เป็นการส่งทรัพยากรทางการศึกษาให้ถึงมือประชาชนโดยตรง ในขณะที่เมื่อพิจารณาในส่วนของกลยุทธ์ มาตรการ/โครงการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนั้น ก็พบว่าโดยส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การพัฒนาคุณภาพการศึกษา การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งการเพิ่มความสามารถการแข่งขันการศึกษา ซึ่งไม่ได้เป็นการไปเพิ่มการครอบครองทรัพยากรหรือบริการด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยตรง และไม่สามารถที่จะเห็นผลได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมาตรการต่าง ๆ นั้นจะไม่ได้เกิดขึ้นจากแรงผลักดันทางการเมืองและการตอบสนองต่อความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน แต่เกิดจากการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางจากฐานของข้อมูลจากฐานของทฤษฎี ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ของบุคลากรภาครัฐที่จะมีความรู้และข้อมูลที่ดีกว่าภาคส่วนอื่น ๆ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ด้านการศึกษาจึงทำให้ลักษณะของแนวทางการดำเนินการด้านการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ในนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานครและแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร มีความแตกต่างกันเพราะนโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับแรงกดดันให้ต้องตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนมากกว่า และเป็นไปเพื่อความเท่าเทียมทางการศึกษามากกว่า เนื่องจากประชาชนจะมีบทบาทในการชี้แนะและต่อรองกับภาคการเมืองผ่านคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในขณะที่เจ้าหน้าที่/ข้าราชการประจำ ไม่ได้รับแรงกดดันมาก ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของภาคประชาชนและมีมาตรการที่จะเข้าไปลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาน้อยกว่า การจัดกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนมีบทบาทนำหรือเป็นการเข้ามาร่วมโดยมีอิสระและอยู่บนฐานของความสนใจร่วม จึงจะเป็นกระบวนการที่ผลักดันให้เกิดการสร้างคุณูปการทางการศึกษาได้ เช่น กรณีของการเข้ามาจัดกิจกรรมของกลุ่มประชาสังคม หรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยไม่ผ่านระบบโรงเรียน เช่น ในกรณีของกลุ่ม ซี โซ่ อาสา ที่เข้ามาจัดกิจกรรมในชุมชนตึกแดง เขตบางซื่อ โดยจัดกิจกรรมสอนหนังสือ และกิจกรรมสันตนาการให้กับเด็กในชุมชนเพื่อตั้งเด็กให้ใช้เวลาว่างในวันหยุดอย่างมีประโยชน์ ห่างจากพฤติกรรมเสี่ยงและแหล่งอบายมุข รวมทั้งให้การดูแลและให้คำแนะนำปรึกษาแก่เด็กในชุมชนที่มีปัญหาครอบครัว รวมทั้งการฝึกเสริมอาชีพให้กับเด็กที่กำลังจะจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 อีกด้วย โดยจากการเข้าไปร่วมกิจกรรมกับกลุ่ม ซี โซ่ อาสานั้น ผู้ศึกษาพบว่าการดำเนินการของกลุ่มนอกจากจะเป็นการดำเนินการหรือมาตรการที่เข้ามาชดเชยให้กับเด็กในชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบด้านการศึกษาแล้วยังเป็นการเข้ามาอุดช่องว่างในส่วนที่นโยบายแผนหรือการดำเนินการของภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้อีกด้วย โดยกิจกรรมที่กลุ่มจัดขึ้นนั้นมีทั้งการฝึกอาชีพให้กับเด็กในชุมชน การสอนพิเศษให้กับเด็กเสริมจากการเรียนในชั้นเรียน โดยจำแนกตามระดับชั้นเรียนของเด็ก การมีห้องเรียนอนุบาลเพื่อดูแลเด็กเล็ก ซึ่งการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเหล่านั้นทำให้เด็กในชุมชนได้รับความช่วยเหลือและชดเชยในสิ่งที่เด็กเหล่านั้นขาดหรือต้องเสียเปรียบกับเด็กทั่วไป

นอกจากนี้การที่กลุ่มได้เข้ามาทำกิจกรรมในชุมชนอยู่เป็นระยะเวลาอันยาวนานและต่อเนื่องทำให้กลุ่มได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากคนในชุมชนเข้ามาร่วมดำเนินกิจกรรมทั้งในเรื่องการทำอาหารเลี้ยงเด็กและอาสาสมัคร การเข้ามาช่วยฝึกอาชีพ ทำให้คนในชุมชนมีความคุ้นเคยกับกลุ่ม โดยในวันที่ผู้ศึกษาไปร่วมกิจกรรมกับกลุ่มครั้งแรกขณะที่เดินเข้าไปในชุมชนผู้ศึกษาไม่จำเป็นต้องถามทางแต่เมื่อคนในชุมชนเห็นผู้ศึกษาเดินเข้ามา ก็เอ่ยสาร/หนังสือ คนในชุมชนจะชี้มือหรือบอกทางให้ไปจุดที่กลุ่มทำกิจกรรมอยู่ทันที ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าการดำเนินการของภาคประชาสังคมในฐานะที่เป็นการดำเนินงานของเอกชนจะมีความคล่องตัว เข้าถึงพื้นที่และมีข้อจำกัดน้อยกว่าการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่งในกรณีของกลุ่ม ซี.โซ่ นั้นบุคคลกรที่มาร่วมทำกิจกรรมจะเป็นอาสาสมัครที่มาจากทุกสาขาอาชีพ การทำงานจึงไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบของราชการ งบประมาณที่ดำเนินการได้มาจากเงินบริจาคและใช้วิธีการเบิกจากใบเสร็จทำให้มีความคล่องตัวและไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ด้านการคลังและการงบประมาณของภาครัฐมากำหนด และการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณในการดำเนินงาน หรือกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้นไม่ได้ถูกจำกัดให้ต้องดำเนินการเฉพาะภายใต้อำนาจหน้าที่ของกลุ่ม แต่สามารถพิจารณาจากความต้องการความจำเป็น และปัญหาที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายเป็นฐานในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร รวมถึงกำหนดมาตรการ/กิจกรรมที่จะดำเนินการได้ ซึ่งลักษณะการทำงานดังกล่าวจะทำให้สามารถดำเนินงานในส่วนที่เป็นการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบและอุดช่องว่างทางนโยบายของรัฐซึ่งมีข้อจำกัดและยังไม่สามารถชดเชยให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือเสียเปรียบทางการศึกษาได้



ภาพที่ 6.13 การทำกิจกรรมของกลุ่ม/ภาคประชาสังคม

นอกจากนี้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มจะต้องเป็นฝ่ายที่เข้าไปหาชุมชน กลุ่มเป้าหมายเพื่อขอความร่วมมือเข้าไปดำเนินกิจกรรมในชุมชน และขอความร่วมมือในการทำกิจกรรม จากชุมชนหรือกลุ่มเป้าหมาย ทำให้มีแนวคิดที่ยอมรับและพยายามเข้าใจกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเมื่อทำกิจกรรมของกลุ่มเสร็จแล้วยังพบว่ากลุ่มยังมีการสรุปทบทวนเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน ระหว่างครูอาสาของกลุ่มและกลุ่มอาสาสมัครซึ่งเป็นนักศึกษาและนักเรียนจากโรงเรียนหรือ สถานศึกษาต่าง ๆ ที่เข้ามาช่วยดำเนินกิจกรรมของกลุ่มเป็นประจำทุกครั้งหลัง เสร็จสิ้นการดำเนิน กิจกรรมในแต่ละสัปดาห์ และจากการร่วมกิจกรรมการถอดบทเรียนดังกล่าวทำให้ผู้ศึกษาพบว่า ฐานคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของผู้ที่เข้าร่วมกิจกรรมนั้น มีความแตกต่างจากของรัฐ คือไม่ได้ มองว่าพลเมืองของเมื่อนั้น เป็นแค่ผู้ที่มีสิทธิที่จะได้รับการดูแลจากภาครัฐ เท่านั้น แต่พลเมืองของ เมืองในฐานะที่เป็น “Active Citizenship” ต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิมีเสียงในการกระตุกเรียกร้องภาครัฐ ให้เข้ามาดูแลและจัดบริการหรือแก้ไขปัญหาให้กับตน และต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการจัดการ ดูแลสังคมเมืองของตนเอง รวมทั้งดูแลและช่วยเหลือคนอื่น ๆ ในสังคมอีกด้วย นอกจากนี้กลุ่มยังได้ให้ ความหมายของคำว่าพลเมืองโดยขยายออกไปถึงผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชน เมือง หรือสังคมโดยรวม โดยไม่ได้ตีกรอบอยู่ที่การถือสัญชาติไทยอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดและการมองความเป็นพลเมือง ที่เอื้อต่อการสร้างให้เกิดการชดเชยผู้เสียเปรียบเพื่อความเสมอภาคและสร้างให้เกิดเมืองยุติธรรมด้วย

แต่อย่างไรก็ตามข้อจำกัดในการดำเนินการที่ทางกลุ่มต้องเผชิญได้แก่เรื่องของ องค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษา รวมทั้งการดูแลเด็ก ซึ่งจะเห็นได้จากการสอบถาม พูดคุย ตลอดจนจากการสังเกตการสอนหรือการทำกิจกรรมของกลุ่ม จะพบว่าในบางครั้งรูปแบบและ เทคนิคการสอนยังไม่สามารถดึงดูดความสนใจเด็กได้ เนื้อหาที่สอนยังขาดความลึกซึ้งและถูกต้อง ในเชิงวิชาการ รวมไปถึงยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดูแลเด็กกลุ่มที่เป็นเด็กพิเศษ ซึ่งทางกลุ่มก็ได้ มีการพยายามพัฒนาสมาชิกกลุ่มโดยการสนับสนุนให้เข้ารับการอบรมที่หน่วยงานต่าง ๆ จัดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการให้ข้อคำแนะนำหรือการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ในเชิงวิชาการเข้ามา มีส่วนในการแนะนำและให้ความรู้แก่ครูอาสาของกลุ่มนั้นยังมีการดำเนินการอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก และทางสำนักงานเขตหรือโรงเรียนในพื้นที่เองก็ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับกลุ่มในการดำเนินงาน เท่าที่ควร

6.2 ลักษณะเฉพาะของพื้นที่บางชื่อ : บทบาทของความเป็นเมืองกับการศึกษา

จากข้อมูลความยุติธรรมด้านการศึกษาของเมืองที่กล่าวมาข้างต้น หากจะพิจารณาประกอบกับลักษณะชุมชนและพื้นที่ของเขตบางชื่อที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 5 ก็จะพบว่าลักษณะความเป็นเมืองของพื้นที่เขตบางชื่อเป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของคนในพื้นที่สะท้อนให้เห็นว่าลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองมีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในด้านต่าง ๆ ของเมืองด้วย โดยในที่นี้ผู้ศึกษาจะอธิบายเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของความเป็นเมืองของพื้นที่เขตบางชื่อพร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องและผลกระทบของลักษณะความเป็นเมืองของพื้นที่กับเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษาโดยอธิบายรายละเอียดของได้ดังนี้

6.2.1 วิถีชีวิตแบบเมืองและลักษณะชุมชน

ด้วยสภาพทางพื้นที่ของเขตบางชื่อซึ่งมีลักษณะของชุมชนจำนวนมากเป็นชุมชนและประชากรของชุมชนเหล่านั้นโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพค้าขาย พนักงานเอกชนและรับจ้างเป็นหลัก จึงทำให้ในการดำเนินชีวิตประจำวันนั้นต้องใช้เวลาและให้ความสนใจกับการประกอบอาชีพ การสร้างรายได้หรือที่เรียกว่า “การทำมาหากิน” หรือ “ทำมาค้าขาย” เป็นอันดับแรก ทำให้การที่ผู้ปกครองจะทำหน้าที่ให้การศึกษาและอบรมแก่บุตรหลานนั้น มีเวลาน้อยลง และถูกลดความสำคัญลง และบทบาทการให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชนถูกยกเป็นหน้าที่ของครูและโรงเรียน ดังเช่นจากการสัมภาษณ์ผู้ปกครองของเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดทองสุทธารามที่กล่าวว่า “ลำพังตัวเองคงไม่สามารถที่จะกวดขันหรือดูแลเรื่องการเรียนของลูกได้มากนัก ก็ต้องอาศัยครูอาศัยโรงเรียนเข้ามีความรู้มีหน้าที่โดยตรง บางที่เราสอนก็ไม่ฟัง ต้องครูพูด” (เสาวลักษณ์ เขียวแสง, สัมภาษณ์, 3 ธันวาคม 2556) หรือที่ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทองที่กล่าวว่า “เด็กนักเรียนอยู่โรงเรียนก็เป็นหน้าที่ของพี่ ของครู ในโรงเรียน ที่ต้องดูแลรับผิดชอบ พ่อแม่จะมาวุ่นวาย มาเอาตัวเด็กไปจากโรงเรียนโดยพลการไม่ได้” (ฉัตรลออ อ่อนละมุล, สัมภาษณ์ , 9 กุมภาพันธ์ 2557) หรือกรณีที่ผู้นำชุมชนวัดประดู่ธรรมาธิปัตย์กล่าวว่า “เรื่องการศึกษาของโรงเรียน โรงเรียนก็ทำไป ชุมชนไม่ได้ไปก้าวท้าว . . . ไปวุ่นวายมากไม่ได้ ผอ.เองก็ไม่ค่อยว่าง จะเข้าพบก็ยาก” (พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์, สัมภาษณ์, 4 เมษายน 2557) ดังนั้น ด้วยหลักในการแบ่งงานกันทำดังกล่าวหน้าที่ในการให้ความรู้และให้การศึกษาแก่เด็กจึงถูกโอนให้กับภาครัฐ โรงเรียนและครูซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานและผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง เรื่องการจัดการศึกษาจึงถูกแยกออกมาไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเรื่องของชุมชน

ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับคำอธิบายของโสมสกาเว เพชรานนท์ (2547) ที่ว่าในสังคมเมืองนั้นจะเป็นสังคมที่มีลักษณะของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) รวมทั้งมีการดำเนินชีวิตประจำวันที่ถูกพันอยู่กับเวลา (Implications of the Clock) การทำงานการเดินทางและกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองถูกกำหนดโดยเวลา ซึ่งจากการเก็บข้อมูลภาคสนามผู้ศึกษาพบว่าพ่อแม่ผู้ปกครองจะมาส่งเด็กนักเรียนในตอนเช้า และจากการพูดคุยถึงกิจวัตรประจำวันของผู้ปกครองก็พบว่ากิจกรรมประจำวันจะถูกกำหนดด้วยเวลา เช่น เช้ามา ตีสี่ตีห้า ก็ต้องตื่นแล้ว รีบทำกับข้าว 6 โมงเช้าก็ต้องรีบอาบน้ำแต่งตัว กินข้าว ไปส่งลูกไปทำงาน 7 โมงครึ่ง ต้องส่งลูกแล้ว ไม่งั้นเข้างานไม่ทัน (ผู้ปกครองโรงเรียนวัดบางโพโสมมาส ,สัมภาษณ์, 17 พฤศจิกายน 2556) และต้องรีบเดินทางไปเข้างานให้ทันเวลาในตอนเช้า และการมารับบุตรหลานในตอนเย็นก็จะขึ้นอยู่กับเวลาที่กำหนด และจะใช้เวลาเป็นตัวระบุความใกล้เคียงระหว่างที่ทำงานและโรงเรียนแทนระยะทางในการเดินทาง

ทั้งนี้ ด้วยลักษณะของวิถีชีวิตและบทบาทของผู้ปกครองดังที่ได้กล่าวมานั้น ทำให้ครอบครัวมีบทบาทในการจัดการและสนับสนุนด้านการศึกษาแก่บุตรหลานของตนเองน้อยลง และเมื่อพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ของชุมชน โดยสภาพครอบครัวของบางชื่อแล้วโดยส่วนใหญ่จะเป็นครอบครัวแบบครอบครัวเดี่ยวโดยมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยประมาณ 3 – 4 คน และลักษณะของความสัมพันธ์ในชุมชนนั้นก็จะเป็นสังคมที่มีความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and families) แต่ละคนแต่ละครอบครัวต้องพึ่งตนเอง ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย คนบ้านใกล้เคียงยังไม่ค่อยรู้ความเคลื่อนไหวซึ่งกันและกัน จะเห็นได้จากกรณีที่ผู้ศึกษาได้เดินเข้าไปในชุมชนเพื่อไปพบประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์ ได้ถามหาบ้านพักของประธานชุมชนแต่คนในชุมชนไม่รู้จัก แม้แต่บ้านที่อยู่ใกล้กับที่พักของประธานชุมชน จนกระทั่งถามบ้านที่อยู่ตรงข้ามกันเป็นหลังที่ 3 จึงได้ทราบว่าบ้านหลังใดเป็นบ้านประธานชุมชน แต่พบว่าประธานชุมชนไม่อยู่บ้านซึ่งเพื่อนบ้านก็ไม่ทราบว่าออกไปที่ใด ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้การพึ่งพาความเอื้ออาทรกันในชุมชนลดลง คนในชุมชนส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสรับทราบ และเข้าใจถึงปัญหาโดยรวมของชุมชน รวมทั้งการให้ความสนใจและบทบาทในการหล่อหลอมทางสังคมหรือขัดเกลาสมาชิกของสังคมของชุมชนรวมทั้งสอดส่องดูแลเด็กเยาวชนของชุมชนและเพื่อนบ้านลดลง โดยเฉพาะสังคมเมืองในยุคปัจจุบันซึ่งเต็มไปด้วยสิ่งเร้าและข้อมูลที่เบี่ยงเบนความสนใจของเด็กและเยาวชนจากการศึกษา รวมทั้งมีแหล่งอบายมุข และความเสี่ยงต่ออาชญากรรมมากขึ้น ทำให้เด็กและเยาวชนเหล่านั้นไม่ได้รับการปกป้องจากความเสี่ยงดังกล่าว ลักษณะดังกล่าวนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนและชุมชนรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและโรงเรียนดังกล่าวนี้ ก็ส่งผลต่อการสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาลดลงและถูกจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุตรหลานของตน เท่านั้นเรื่องของการศึกษาของเด็กและเยาวชนในชุมชนไม่ถูกให้ความสำคัญจากชุมชน

เด็กด้อยโอกาสที่มีความเสียเปรียบทางสังคมก็ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในด้านการศึกษา จากชุมชนเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลต่อโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาของเด็กและเยาวชนในชุมชน

ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ประธานกรรมการสถานศึกษาของโรงเรียนวัดประดู่ธรรมารัตน์ว่า

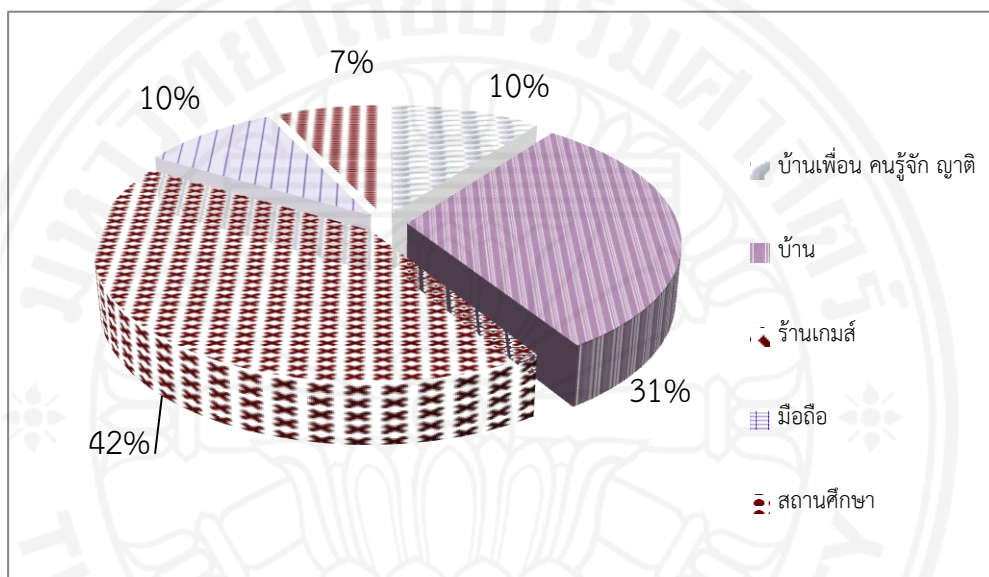
“สังคมเมืองเป็นสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ ในชุมชนเองก็เช่นกัน โดยส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีเวลา เอาใจใส่ลูกหลานของตนเอง พอลูกหลานทำผิดหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมก็มาฟ้องโรงเรียน ให้จัดการและบางครั้งก็โทษว่าโรงเรียนไม่ดูแลในขณะที่เดียวกันก็มีบางพวก ตามใจลูกพอ ลูกทำผิดโดนทำโทษก็ไม่พอใจเรื่องความประพฤติของเด็กนั้น ทั้งเด็กติดเกมส์ โด่ดเรียน มั่วสูม คนในชุมชนหรือบ้านใกล้เคียงเห็นก็ไม่มีการตักเตือน ไม่กล้าเตือน ปล่อยให้ เป็นเรื่องของพ่อแม่และโรงเรียน ชุมชนมีร้านเกมส์ มีเด็กไปเล่นบ่อย ๆ ก็ไม่มีใครสนใจ จะว่าจะเตือนกัน มองว่าเป็นเรื่องการประจบประสีของคนในชุมชนก็ปล่อยกันไป . . . จะไปเตือนก็หาว่าไปยุ่งเรื่องทำมาค้าขายของเขา เขาทำมาหากินสุจริต”

(สมชาย อภินันท์รัตกุล, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556)

ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นั้นสอดคล้องกับคำอธิบายเรื่องความสัมพันธ์ ในชุมชนของโสมสกา เพชรานนท์ (2557) ที่ได้ยกมาข้างต้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการดำรงชีวิต และความพร้อมในการศึกษาของเด็กซึ่งย่อมส่งผลต่อความยุติธรรมในด้านการศึกษา ทั้งด้านโอกาส การเข้าถึงการศึกษา และคุณภาพการศึกษา

นอกจากนี้วิถีชีวิตแบบเมืองที่ต้องผูกพันอยู่กับเรื่องของเทคโนโลยี การสื่อสาร ทำให้ การดำรงชีวิต การทำงาน รวมทั้งการศึกษาจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและอุปกรณ์การสื่อสารต่าง ๆ โดยเฉพาะในแง่ของการศึกษาที่จำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีในการค้นคว้าหาความรู้ รวมทั้งทำรายงาน หรือการบ้านส่งครูผู้สอน ทำให้เด็กจำเป็นต้องหาทางเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านั้น ซึ่งในพื้นที่เมืองนั้น การที่เมืองเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเทคโนโลยีโดยเฉพาะเทคโนโลยีการสื่อสารก็ทำให้ การเข้าถึงสื่อและเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของคนในเมืองเป็นไปโดยง่าย ดังจะเห็นได้จากข้อมูล การสัมภาษณ์เด็กนักเรียนกรุงเทพมหานคร พบว่าถึงแม้เด็กโดยส่วนใหญ่จะไม่มีคอมพิวเตอร์ที่บ้าน ก็จะสามารถไปใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในร้านเกมส์เพื่อทำการบ้านหรือทำงานที่ได้รับมอบหมายส่งครูผู้สอน ซึ่งในทางกลับกันเด็กกลุ่มนี้ก็สามารถที่จะเข้าถึงสื่อที่ไม่เหมาะสมหรือใช้สื่อและเทคโนโลยีเหล่านั้น ไปในทางที่ไม่เกิดประโยชน์และไม่เหมาะสมได้เช่นกัน สื่อเหล่านี้นอกจากจะดึงดูดความสนใจของเด็กออกจาก การเรียนแล้วยังมีผลกับพฤติกรรมของเด็กทั้งความก้าวร้าว พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมทางเพศ การขาดเรียน สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อเรื่องของการศึกษาของเด็ก ทั้งในแง่ของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา และในแง่ของ ความต่อเนื่องในด้านการศึกษาด้วย ทั้งนี้ ด้วยความที่ในพื้นที่เมืองนั้นเด็กสามารถเข้าถึงสื่อดังกล่าวได้ง่าย

ก็ย่อมมีความเสี่ยงมากกว่าเด็กในชนบท โดยหากพิจารณาจากข้อมูลการสำรวจสถานที่ในการใช้อินเทอร์เน็ต เช่นในการเล่นเกมส์ออนไลน์ของสมาชิกในครัวเรือน ปี 2554 นั้น พบว่าสถานที่ส่วนใหญ่ที่เด็กจะใช้สื่อและเล่นเกมส์ออนไลน์ก็คือ ร้านเกมส์ คือ ร้อยละ 64.7 หากเด็กใช้สื่อดังกล่าวโดยไม่ได้มีคำแนะนำและการควบคุมจากผู้ปกครองก็ยิ่งจะทำให้เด็กมีโอกาสใช้สื่อและเทคโนโลยีในทางไม่เหมาะสมได้ง่าย



ภาพที่ 6.14 แผนภูมิแสดงร้อยละของสถานที่ในการเล่นเกมส์ออนไลน์ของสมาชิกในครัวเรือน ปี 2554 จาก รายงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนปี 2554

ข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งที่สะท้อนและยืนยันได้ว่าการที่ใช้สื่อนอกบ้านนั้นมีแนวโน้มที่จะเป็นการใช้สื่อเพื่อความบันเทิง และมีความเสี่ยงที่จะใช้สื่อและเทคโนโลยีไปในทางที่ไม่เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างของเด็กชั้น ป 6/2 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมารัตนบุรี ในวันที่ผู้ศึกษา มาสังเกตห้องเรียนก็พบว่าเขาเรียนและเมื่อถามเพื่อน ๆ ก็ทราบว่า “มันโดดไปเล่นเกมส์” (เด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6/2 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมารัตนบุรี, สัมภาษณ์, 25 ธันวาคม 2556) ซึ่งเด็กกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะใช้สื่อไปในทางที่ผิด ไม่สนใจการเรียน มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม และการขาดเรียนทำให้การศึกษาไม่ต่อเนื่อง และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ไม่ดีและจากการที่ ความจำเป็นที่เด็กต้องเข้าไปอยู่ในสถานที่เสี่ยงนั้นก็มาจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ที่ไม่สามารถมีคอมพิวเตอร์ที่บ้านได้นั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเรื่องนี้ถือเป็นความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และเป็นความเหลื่อมล้ำที่เกิดมาจากปัจจัยทางฐานะเศรษฐกิจสังคม และภายใต้ลักษณะเฉพาะของ

เมืองที่มีวิถีชีวิตที่ผูกพันกับเรื่องของเทคโนโลยีปัจจัยดังกล่าวก็ยังมีบทบาทกระทบกับความยุติธรรมทางการศึกษามากยิ่งขึ้น

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าวิถีชีวิตแบบเมืองนั้น ส่งผลต่อศักยภาพในการมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดการศึกษาของชุมชน ทำให้เด็กขาดการสอดส่องดูแลจากชุมชน รวมทั้งส่งผลโดยอ้อมทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เกิดจากความแตกต่างทางฐานะเศรษฐกิจและสังคมของเด็กไม่ได้ถูกแก้ไข แต่กลับถูกทำให้ส่งผลกับความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น วิถีชีวิตแบบเมืองจึงเป็นลักษณะเฉพาะของเมืองประการหนึ่งที่เป็นเงื่อนไขอันส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเมือง ทั้งในแง่ของการขจัดเซยความเสียเปรียบทางสังคมและในแง่ของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของภาคประชาชน

6.2.2 แรงดึงดูดของเมือง : ศูนย์กลาง การเคลื่อนย้าย และความไม่ยุติธรรม

ลักษณะของความเป็นเมืองที่สำคัญที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกประการหนึ่งของเขตบางชื่อคือ การที่เป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคม และเป็นแหล่งการจ้างงาน ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่มีแรงดึงดูดให้เกิดการเคลื่อนย้ายหรือการย้ายเข้าของประชากรเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพในการตอบสนองปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งแรงดึงดูดทางเศรษฐกิจของเมืองเกิดจากการที่เมืองเป็นศูนย์กลางในด้านต่างๆ ทั้งในเรื่องของ 1) การเป็นพื้นที่ในการจัดการทางเศรษฐกิจ และการแลกเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความจำเป็นในระดับสมาชิกของเมืองและเป็นโครงข่ายการแลกเปลี่ยน (Exchange Network) ทั้งด้านการเงิน การค้า และการจัดการในเชิงการผลิต ในฐานะที่เป็นผู้กระทำการทางเศรษฐกิจ (Economic Agent) รวมทั้ง 2) เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงและสร้างกระแสการเปลี่ยนแปลงในฐานะเป็นสนาม (Platform) ของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจสังคม การเมืองและวัฒนธรรม 3) เป็นศูนย์กลางของการกระจายข้อมูล และเป็นศูนย์กลางของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและนวัตกรรมสมัยใหม่ 4) เป็นพื้นที่สาธารณะที่คนเข้ามา ใช้ชีวิตอยู่ร่วมกัน รวมถึงการแสดงออกซึ่งวิถีชีวิตของเมืองและของตนเอง 5) เป็นพื้นที่ที่มีบทบาทในแง่ของการสร้างรูปแบบในการดำเนินชีวิตและวิถีทางวัฒนธรรม

การที่เมืองเป็นศูนย์รวมความเจริญและพื้นที่ในแง่ของการแสวงหาความมั่งคั่งและโอกาสทำให้เมืองเป็นพื้นที่ที่ดึงดูดวิสาหกิจและผู้คนเข้ามาอยู่ร่วมกัน ซึ่งตามแนวคิดของ Soja (2000) ได้อธิบายเกี่ยวกับแรงดึงดูดดังกล่าวว่าแรงดึงดูดของเมือง คือ เรื่องของเศรษฐกิจที่มีฐานอยู่ที่การประหยัดเวลาและพลังงาน รวมทั้งความต้องการตอบสนองต่อแรงเสียดทานของการดำรงชีวิต นอกจากแรงดึงดูดดังกล่าวแล้ว ในงานศึกษาของอดิน รพีพัฒน์ (ม.ร.ว.). (2525) ยังได้กล่าวถึงปัจจัยการโยกย้ายถิ่นของเมืองที่มีทั้งปัจจัยผลัก (Push Factor) ที่เกิดจากความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบท ความเจริญของเมืองอันเกิดจากโครงสร้างเศรษฐกิจและการตลาดที่ไม่เป็นธรรมและปัจจัยดึงดูด (pull factor) อันได้แก่โอกาสทางเศรษฐกิจสังคมของเมือง อัตราค่าจ้าง รายได้ ความเป็นศูนย์กลางทางเทคโนโลยีของเมือง

ทั้งนี้แรงดึงดูดของเมืองดังกล่าวทำให้ผู้คนจากหลากหลายที่มาเข้ามาอยู่ในเมือง ทั้งเพื่อประกอบธุรกิจทำงาน ฯลฯ และทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง และการเพิ่มประชากรทั้งในแง่ของประชากรและความหนาแน่น โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น จากสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 นั้นพบว่าจำนวนครัวเรือนของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นจากปี 2554 โดยในปี 2555 มีจำนวนครัวเรือน 2,522,855 ครัวเรือน จำนวนครอบครัว 518,736 ครอบครัว และความหนาแน่นของประชากร 3,871 คนต่อตารางกิโลเมตร เพิ่มขึ้นจากปี 2554 ที่มีจำนวนครัวเรือน 2,459,680 ครัวเรือน จำนวนครอบครัว 512,572 ครอบครัว ความหนาแน่นของประชากร 3,617 คนต่อตารางกิโลเมตร

เมื่อพิจารณาในกรณีของสำนักงานเขตบางซื่อก็มีแนวโน้มไม่ต่างกัน จากหนังสือสถิติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2555 พบว่า อัตราการย้ายเข้าย้ายออก ของสำนักงานเขตบางซื่อมีจำนวนใกล้เคียงกันมากโดยมีผู้ย้ายออกจำนวน 8,562 คน และผู้ย้ายเข้า 10,185 คน แยกเป็น ย้ายเข้าตามทะเบียนราษฎร จำนวน 5,932 คน การย้ายเข้าทะเบียนบ้านกลางจำนวน 4,253 คน มีจำนวนครอบครัว 12,692 ครอบครัว มีจำนวนครัวเรือน 48,062 ครัวเรือน โดยเพิ่มจากปี 2554 ที่มีจำนวนครอบครัว 11,117 ครอบครัว มีจำนวนครัวเรือน 46,019 ครัวเรือน และหากพิจารณาย้อนไปในช่วง 5 ปีก็พบว่าในปี 2550 มีจำนวนครอบครัว 11,473 ครอบครัว มีจำนวนครัวเรือน 46,443 ครัวเรือน ซึ่งถือว่า มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจำนวนประชากรที่ยกมานี้เป็นเพียงจำนวนที่ปรากฏตามทะเบียนราษฎรเท่านั้น ซึ่งในความจริงแล้วกรุงเทพมหานครยังมีประชากรแฝง ที่เข้ามาโดยไม่ได้มีการดำเนินการทางทะเบียน หรือเข้ามาในลักษณะที่เป็นการย้ายถิ่นชั่วคราวอีกด้วย

ทั้งนี้ หากจะอธิบายถึงสาเหตุของการย้ายถิ่นแล้วเราสามารถอ้างอิงจากผลสำรวจเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติประจำปี 2554 ที่พบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นคือเรื่องของปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งก็คือเรื่องของการหางานทำและเปลี่ยนงานรวมทั้งการหารายได้โดยเป็นการย้ายเพื่อหางานทำ จำนวน 31,587 คน และการย้ายเนื่องจากการเปลี่ยนงาน 1,514 คน และย้ายเนื่องจากต้องการรายได้เพิ่มจำนวน 11,461 คน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าครั้งหนึ่งของการย้ายถิ่นของกรุงเทพมหานครเป็นการย้ายที่มีสาเหตุมาจากเรื่องของปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญด้วย ซึ่งนอกจากเรื่องของการหางานทำและต้องการเพิ่มรายได้แล้ว ปัจจัยทางเศรษฐกิจอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นก็คือเรื่องของหนี้ในระบบ ดังที่เด็กนักเรียนหญิงจากโรงเรียนวัดสร้อยทองได้เล่าถึงสาเหตุที่ต้องย้ายบ้านว่า “ต้องย้ายนี้เจ้าหนี้ พ่อ แม่ไม่มีเงินพอใช้เขา” (เด็กหญิงวายุ, สัมภาษณ์, 18 กุมภาพันธ์ 2557) ซึ่งสอดคล้องกับที่รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพธิ์มาวาสกล่าวว่า “บางครั้งการย้ายเด็กออกจากโรงเรียนก็เพราะ พ่อแม่ไปเป็นหนี้ ไม่มีเงินใช้ ก็ต้องย้ายนี้เอาเด็กหายไปไม่มาเรียน ครูไปตามจิงรู้จากเพื่อนบ้านว่าย้ายไปแล้ว เจ้าหนี้มาตามอยู่หน้าบ้าน” (อิตินันท์ การเดช, สัมภาษณ์ 11 พฤศจิกายน 2556) ซึ่งจากข้อมูลของหนี้สินครัวเรือนของศูนย์สารสนเทศแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สามารถอนุมานได้ว่าในพื้นที่เขตบางซื่อมีจำนวน

ครัวเรือนที่เป็นหนี้ประมาณ 20,765 ครัวเรือน ในจำนวนนี้เป็นหนี้ในระบบ 4,008 ครัวเรือน และมีครัวเรือนที่เป็นทั้งหนี้ในระบบและนอกระบบจำนวน 1,392 คน คิดเป็นร้อยละ 2.32 ของครัวเรือน ที่เป็นหนี้สินของกรุงเทพมหานคร

ในแง่ของการบริหารจัดการเมืองแล้วการย้ายถิ่นและการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองย่อมเพิ่มกลุ่มเป้าหมายที่เมืองต้องจัดสรรทรัพยากรและจัดบริการในด้านต่าง ๆ รองรับอย่างเลี่ยงไม่ได้และในส่วนของการจัดการด้านการศึกษาของเมืองแล้วลักษณะการย้ายถิ่นของประชากร ที่เป็นการย้ายถิ่นแบบชั่วคราวไม่มีที่อยู่เป็นของตัวเอง มีระยะเวลาในการอยู่ในพื้นที่ไม่นานและมีการเคลื่อนย้ายทั้งในพื้นที่และเคลื่อนย้ายระหว่างพื้นที่เขตบางชื่อและพื้นที่อื่น ๆ บ่อย จะทำให้เด็กที่ต้องอพยพตามผู้ปกครองมาด้วยนั้นต้องเปลี่ยนที่อยู่และเปลี่ยนโรงเรียนไปด้วย ซึ่งการที่เด็กต้องย้ายถิ่นและเปลี่ยนโรงเรียนบ่อย ๆ นั้น ทำให้มีแนวโน้มที่จะพบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาด้วย โดยจากผลการศึกษาศาสนาการออกกลางคันของเด็ก พบว่าโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางชื่อมีเด็กที่ออกกลางคันจำนวน 125 คน ซึ่งจากการสัมภาษณ์ ทั้งเด็กและผู้ปกครองก็พบว่าสาเหตุหลักสำคัญของการออกกลางคันก็คือการอพยพตามผู้ปกครอง รวมทั้งจากข้อมูลผลการศึกษา และการขาดเรียนของเด็กที่มีการย้ายถิ่น ย้ายโรงเรียนบ่อยก็จะเห็นได้ว่าเด็กกลุ่มนี้จะมีแนวโน้มของผลการศึกษาดำ และมีการขาดเรียนบ่อยกว่าเด็กทั่วไป ทำให้มีผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของเด็ก ดังนั้นเรื่องของแรงดึงดูดของเมืองจึงเป็นลักษณะเฉพาะของเมืองประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อเรื่องของความยุติธรรมทางการศึกษาของเมือง

6.2.3 ค่าครองชีพและต้นทุนในการศึกษา : ต้นทุนสูง ความเหลื่อมล้ำที่สูง

ในพื้นที่เมืองนั้นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้นถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความได้เปรียบและเสียเปรียบทางการศึกษาของคนทั้งในด้านโอกาส คุณภาพ และความต่อเนื่องทางการศึกษาของบุคคล ค่าครองชีพที่สูงและต้นทุนทางการศึกษาทำให้การเข้าถึงการศึกษาและโอกาสทางการศึกษาต้องอาศัยการลงทุนทางการศึกษาที่มากขึ้น อาศัยศักยภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลมากขึ้น บุคคลที่ไม่สามารถจ่ายต้นทุนเหล่านั้นได้หรือมีการลงทุนทางการศึกษาที่น้อยกว่าก็จะเสียเปรียบทางการศึกษาโดยหากจะพิจารณาจากสถิตินักเรียนด้อยโอกาสทางการศึกษา ปี 2552 (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2554) นั้น พบว่ากรุงเทพมหานครมีจำนวนเด็กด้อยโอกาส 9,642 คน โดยเมื่อจำแนกตามความด้อยโอกาสแล้วก็พบว่าเป็เด็กด้อยโอกาสที่เป็นเด็กยากจนจำนวน 5,793 คน คิดเป็นร้อยละ 60.08 ประกอบกับจากแนวคิดของเป็รื่อง กิจดิรัตน์ภร (2553) จากการบรรยายเรื่อง “ยกเครื่องการศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2553 ณ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต แสดงให้เห็นว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นหนึ่งในแหล่งที่มาของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ดังนั้น จึงอาจจะถือได้ว่าความยากจน

จากข้อมูลดังกล่าวจึงทำให้อนุมานได้ว่า ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจของบุคคลยังมีผลต่อความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากขึ้น เพราะผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ได้อยู่แล้วจะยิ่งถูกทำให้ความสามารถในการเข้าถึงหรือสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับตนเองลดลง ผู้ที่มีความเสียเปรียบอยู่แล้วยิ่งเสียเปรียบมากขึ้น โดยในพื้นที่เมืองนั้นต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาาก็ไม่ได้มีเพียงค่าเทอม ค่าหนังสือ อุปกรณ์การเรียน ที่เป็นค่าใช้จ่ายพื้นฐานเท่านั้น ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่เมืองถูกขับเคลื่อนโดยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลักที่ทำให้ทุกอย่างในพื้นที่เมืองถูกทำให้เป็นสินค้ารวมทั้งการศึกษาด้วย ทำให้มีค่าใช้จ่ายเสริมอื่นๆ เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการศึกษาให้กับเด็กอันได้แก่ ค่าเรียนพิเศษ ค่าเรียนซ่อมเสริม ค่ากิจกรรม ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้ ถือเป็นต้นทุนแฝงที่แปรผันตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีสามารถใช้ฐานะที่ได้เปรียบสร้างความเปรียบทางการศึกษาให้กับตนเองได้ ส่วนเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมที่ไม่ดีก็จะไม่สามารถแข่งขันและมีความเสียเปรียบทางการศึกษาและส่งผลถึงเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมของเขาในอนาคต นอกจากนี้การที่เมืองมีต้นทุนทางการศึกษาและค่าครองชีพที่สูงยังส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรด้านการศึกษาที่รัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณและทรัพยากรเพิ่มขึ้นด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาของพื้นที่เมืองที่สูงกว่านอกพื้นที่เมืองนั้น เป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งส่งผลกระทบต่อเรื่องของการเข้าถึงคุณภาพการศึกษาและโอกาสทางการศึกษาของบุคคล ดังนั้น ในการพิจารณาเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาเงื่อนไขด้านลักษณะเฉพาะของเมืองประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาคือเรื่องค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษา

6.2.4 ความเป็นอิสระของเมือง : อิสระภายใต้การควบคุม

จากผลของการศึกษาในกรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ผู้ศึกษาได้พบประเด็นที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองอีกประการหนึ่งที่เป็นตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการจัดการเมืองคือความเป็นอิสระของเมือง ซึ่งเป็นตัวแปรที่ผู้ศึกษาไม่ได้กำหนดไว้ในกรอบการศึกษาในเบื้องต้น และได้นำประเด็นที่พบดังกล่าวมาปรับกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งภายใต้ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกรุงเทพมหานครมีอำนาจที่จะกำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการศึกษาของตนเองทั้งในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา รวมทั้งมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ของตนเองเพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านการศึกษา นอกจากนี้ยังมีอิสระในการคัดเลือก จัดสรร และบริหารบุคลากรของตนเอง โดยกรุงเทพมหานครมีข้าราชการครูในสังกัดจำนวน 14,067 คน มีสำนักการศึกษาเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนด

แนวทางในการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและในส่วนของสำนักงานเขตบางซื่อ นั้น จะมีฝ่ายการศึกษาของสำนักงานเขตเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบงานด้านการศึกษาของพื้นที่เขต ซึ่งฝ่ายศึกษานั้นก็จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเบิกจ่ายงบประมาณและงานด้านธุรการ รวมทั้งเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงและถ่ายทอดนโยบายและแผนรวมทั้งแนวทางในการดำเนินงาน ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครจากสำนักงานการศึกษาไปสู่โรงเรียนในพื้นที่เขต ซึ่งโครงการที่ถูก ถ่ายทอดและดำเนินการเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น จะมีทั้งโครงการ ตามนโยบายของรัฐบาล โครงการตามนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ที่ถูกสั่งการจาก สำนักงานการศึกษา และมีโครงการที่โรงเรียนดำเนินการเองโดยตรงที่โรงเรียนสามารถที่จะริเริ่มและ ดำเนินงานตามนโยบายของตนเอง นอกจากนี้จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามและการสัมภาษณ์ ผู้บริหารโรงเรียนของกรุงเทพมหานคร พบว่าการดำเนินงานในส่วนของ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน และการจัดทำโครงการต่าง ๆ โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครเองก็สามารถที่จะดำเนินการและจัดสรร ทรัพยากรเพิ่มเติมจากสำนักงานการศึกษาและรัฐบาลได้ รวมทั้งมีอิสระในการที่จะบริหารงบประมาณในแง่ของ การบริหารงบประมาณเหลือจ่าย และสามารถจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งอุปกรณ์การเรียน หนังสือ ฯลฯ ให้กับ นักเรียน ดังเช่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์รองผู้อำนวยการวัดมัชฌันติการาม ที่กล่าวว่า

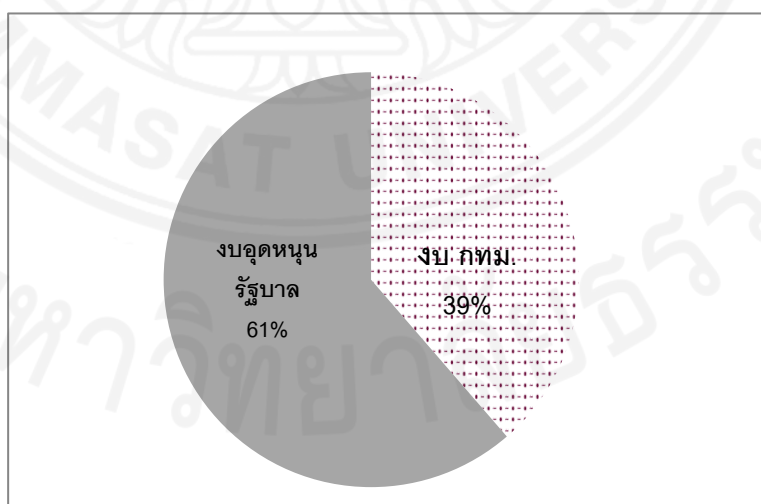
“ในส่วนของการเรียนการสอนนั้นถึงแม้ว่าแต่ละโรงเรียนจะยึดหลักสูตรแกนกลางของ กระทรวงศึกษาเป็นหลักเหมือนกัน แต่ในส่วนของเนื้อหาวิชาและตำราเรียนที่แต่ละ โรงเรียนใช้นั้นก็มีความแตกต่างกัน แม้แต่ในส่วนของกรุงเทพมหานครเองหนังสือเรียนและ เนื้อหาที่ใช้ในการเรียนการสอนของแต่ละเขตก็มีความแตกต่างกันซึ่งสำนักงานการศึกษา เขาไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้และไม่ได้จัดซื้อหนังสือให้ ให้ทางเขตไปจัดการเอง”

(ปวีณรดา วรรณรัตน์ ,สัมภาษณ์ 11 ธันวาคม 2556)

จากกรณีต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครในฐานะเมืองนั้น มีอิสระในการดำเนินการจัดการศึกษาของตนเองพอสมควร ซึ่งอิสระดังกล่าวนี้ในแง่หนึ่ง ก็มีผลกับความแตกต่างทางด้านคุณภาพการศึกษาด้วย นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงความอิสระของกรุงเทพมหานครก็คือการที่กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษมีผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองและการเลือกตั้งซึ่งต้องพยายามขับเคลื่อน การดำเนินงานตามนโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้ในช่วงที่มีการเลือกตั้งและต้องพยายามทำให้ การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวดำเนินการไปได้ด้วยดีและเห็นผลในช่วงระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง เพื่อผลทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งทำให้นโยบายด้านการกระจายโอกาสทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการเรียนฟรี การทำโครงการ Smart School ที่เป็นนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมือง ที่จะถูกให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และทั้งหน่วยงานระดับนโยบาย หน่วยปฏิบัติและโรงเรียนเอง

ก็ติดตาม เร่งรัด กำกับ การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง ต่อเนื่องเพื่อให้การดำเนินงาน บรรลุผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว ซึ่งในทางหนึ่งถึงแม้ว่าจะทำให้โครงการอื่น ๆ ถูกลดบทบาท ความสำคัญลง แต่ก็ทำให้โครงการตามนโยบายด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มที่จะได้รับการผลักดันและ นำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังและสนับสนุนให้ดำเนินการอย่าง มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่การดำเนินการ ด้านการจัดการศึกษาหรือกำหนดนโยบายใด ๆ ของกรุงเทพมหานครนั้นยังถูกกำหนดอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมไปถึงคุณภาพการศึกษานั้นก็จะต้องได้รับการ ประเมินมาตรฐานการจัดการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นประเด็นที่ทำให้รัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เข้ามามีส่วนในการสนับสนุนการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครผ่านการจัดสรร งบประมาณที่เป็นงบบุคลากรของรัฐบาลให้กับกรุงเทพมหานครด้วย โดยในปีงบประมาณ 2555 งบประมาณที่กรุงเทพมหานครได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเพื่ออุดหนุนการดำเนินงานด้านการศึกษา นั้น มีจำนวน 8,348,339,200 บาท คิดเป็นร้อยละ 61.36 ของงบประมาณด้านการศึกษาของ กรุงเทพมหานครทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนงบประมาณที่เกินกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณด้านการศึกษา ของกรุงเทพมหานคร และการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนั้นก็มีการกำหนดกรอบในการดำเนินงาน และใช้จ่ายงบประมาณมาด้วย ทำให้การดำเนินงานและใช้จ่ายงบประมาณในส่วนนี้ต้องเป็นไปตามที่ รัฐบาลกลางกำหนดและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล



ภาพที่ 6.16 แผนภูมิแสดงงบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามแหล่งที่มา จาก ข้อมูลบัญชีงบประมาณกรุงเทพมหานครประจำปี 2552-2555

ดังนั้น ถึงแม้กรุงเทพมหานครจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรก็ตาม แต่ต้องถูกกำกับแนวทางการดำเนินงานและประเมินผลด้วยกรอบทิศทางของรัฐบาลกลางเป็นหลัก การวางแผนและกำหนดนโยบาย ด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงกรอบแนวทาง ที่ถูกกำหนดจากรัฐบาลกลางได้ การดำเนินการของกรุงเทพมหานครทำได้ในลักษณะที่เป็นการเสริมหรือเพิ่มเติมจากสิ่งที่รัฐบาลกลางดำเนินการหรือมาตรการเสริมเท่านั้น ซึ่งการให้อิสระในลักษณะนี้ทำให้ กรุงเทพมหานครไม่สามารถปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานบางอย่างที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มี ความจำเป็นกับท้องถิ่นได้ และไม่สามารถทบทวนการกระจายทรัพยากรรวมทั้งเปลี่ยนโครงสร้าง การกระจายทรัพยากรและโอกาสทางการศึกษาเพื่อที่จะลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ ดังนั้น ข้อมูลที่พบจากกรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความเป็นอิสระของเมืองนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่ง ที่ส่งผลถึงความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และอนุมานได้ว่าจะเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลต่อ ความยุติธรรมในการบริหารจัดการและจัดบริการของเมืองด้านอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน ในการพิจารณาถึง ลักษณะของเมืองจึงจำเป็นต้องนำเรื่องความเป็นอิสระของเมืองเข้ามาเป็นประเด็นหนึ่งในการพิจารณาด้วย

6.2.5 ความหลากหลายทางสังคมของเมือง : ความแตกต่างที่คุ้นชิน

เมืองเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางสังคมสูงเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีผู้คนจาก หลายแหล่งที่มาอยู่ร่วมกัน โดยในกรณีของพื้นที่เขตบางซื่อ นั้น จากการลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูล ภาคสนามพบว่า เป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางศาสนาไม่มากนัก โดยประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และในแง่ของความหลากหลายทางเชื้อชาตินั้น จากหนังสือสถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555 พบว่า ในพื้นที่เขตบางซื่อนั้นประชากรส่วนใหญ่มีสัญชาติไทยมีประชากรที่มีสัญชาติอื่น 812 คน และมีสถิติ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวน 9,052 คน รวมแล้วมีผู้ที่มีเชื้อชาติและสัญชาติอื่น จำนวน 9,864 คน คิดเป็นร้อยละ 7.46 ของประชากร มีผู้พิการ 1,703 คน คิดเป็นร้อยละ 3.39 ของจำนวนคนพิการของกรุงเทพมหานครทั้งหมดจำนวน 50,185 คน (ข้อมูลจำนวนคนพิการปี 2555 จากฐานข้อมูลทะเบียนกลางคนพิการ สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ) จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าในพื้นที่เขตบางซื่อนั้นมีความแตกต่างในแง่ของเชื้อชาติ ศาสนา น้อยมาก และจากการลงพื้นที่ก็ไม่ปรากฏว่ามีประเด็นที่เป็นข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนต่างเชื้อชาติวัฒนธรรม แต่ในส่วนของบริการด้านการศึกษาของรัฐนั้นพบว่าถึงแม้จะไม่พบประเด็นที่ขัดแย้งที่รุนแรงและไม่ได้มี การกีดกันการเข้าเรียนของเด็กกลุ่มนั้น แต่จากข้อมูลบางส่วนที่พบแสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงการศึกษา และสิทธิทางการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ ยังอยู่ในจุดที่เสียเปรียบกับเด็กไทยหลายประการ โดยเป็น ความเสียเปรียบที่เกิดจากการที่เด็กเหล่านั้นไม่สามารถทำความเข้าใจเนื้อหาการเรียนการสอนและ บทเรียนได้อันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านภาษาและวัฒนธรรม และทางภาครัฐไม่ว่าจะเป็นระดับ นโยบาย ระดับปฏิบัติ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว และไม่ได้รู้สึกว่าการดังกล่าวเป็นปัญหามากนัก

นอกจากเรื่องของเชื้อชาติ แล้วความแตกต่างหลากหลายอีกประการหนึ่งก็คือว่า มีนัยสำคัญต่อการจัดการศึกษาและความยุติธรรมทางการศึกษาของเขตบางซื่อ ก็คือความแตกต่างทางสภาพร่างกายนำไปสู่ความต้องการในด้านการศึกษาที่ต่างจากคนทั่วไป รวมทั้งทำให้มีเงื่อนไขในการเข้าถึงการศึกษาและความพร้อมในการศึกษาที่ต่างจากเด็กทั่วไปด้วย จำเป็นที่รัฐต้องจัดการศึกษาเพื่อรองรับกลุ่มคนดังกล่าว ซึ่งถึงแม้จะมีสัดส่วนไม่มากนัก แต่หากพิจารณาจากการรองรับที่ยังนับได้ว่าไม่เพียงพอและจำนวนเด็กพิการที่มีความบกพร่องทางการเรียนรู้ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเขตบางซื่อมีโรงเรียนที่สอนเด็กพิเศษจำนวน 4 โรงเรียน มีเด็กที่ได้เรียนกับการจัดการเรียนร่วมของกรุงเทพมหานครจำนวน 73 คน ซึ่งนอกจากโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครแล้วยังมีโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขต สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีการจัดการเรียนร่วมอีก 2 แห่ง คือ โรงเรียนศิลาจารพิพัฒน์ และโรงเรียนวัดเวตวัน ซึ่งเป็นโรงเรียนที่สอนในระดับมัธยม โดยในส่วนของกรุงเทพมหานครมีครูพิเศษจำนวน 5 คน อัตราส่วนต่อนักเรียน 14.6 คน ซึ่งถือว่าครูต้องรับผิดชอบเด็กในจำนวนไม่ต่างจากเด็กปกติ ทั้งทั้งที่เด็กกลุ่มนี้ต้องได้รับการดูแลใกล้ชิดมากกว่าเด็กทั่วไป จากข้อมูลที่ยกมาข้างต้นเราอาจกล่าวได้ว่า ในแง่ของบุคลากรแล้วเด็กกลุ่มนี้ยังถือว่าเสียเปรียบเด็กทั่วไปอยู่มาก และปัญหาทางการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับความสำคัญและถูกมองว่าไม่เป็นปัญหามากนัก

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นหากจะพิจารณาโดยเชื่อมโยงกับเรื่องของลักษณะความเป็นเมือง ก็จะพบว่าประเด็นดังกล่าวนี้ความเชื่อมโยงกับลักษณะความหลากหลายของเมืองซึ่งการที่เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลายทำให้ผู้ที่อาศัยของเมืองมีความคุ้นชินกับผู้ที่มีความแตกต่างจากตนเอง ไม่รู้สึกถึงความต่างนั้นเป็นเรื่องที่ผิดปกติ ซึ่งในด้านหนึ่งนั้นก็ทำให้ไม่ละเอียดอ่อนและละเลย ไม่ตระหนักถึงความแตกต่างของผู้คน มองทุกคนว่ามีลักษณะที่เป็นเนื้อเดียวกัน จึงทำให้มองไม่เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของเมืองในเรื่องความหลากหลายทางสังคมจึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อความยุติธรรมทางการศึกษาโดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าความแตกต่างหลากหลายเป็นปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการได้รับประโยชน์จากการศึกษา และยังอาจจะมีผลต่อเนื่องไปถึงความเสมอภาคในด้านคุณภาพ การเข้าถึง และโอกาสทางการศึกษาอีกด้วย

จากข้อมูลลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองของทั้งกรุงเทพมหานครและเขตบางซื่อ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษาอาจสรุปได้ว่าลักษณะเฉพาะของเมืองเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ส่งผลต่อเรื่องของความเหลื่อมล้ำและความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งในกรณีของการจัดการเมืองด้านการศึกษานั้นก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการศึกษาถึงทรัพยากรและบริการทางการศึกษาของบุคคล และลักษณะของเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีบทบาทต่อความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีเฉพาะลักษณะทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงลักษณะในด้านของวิถีชีวิตแบบเมืองหรือลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของประชากร เช่น ความหลากหลายทางสังคม และเรื่องของแรงดึงดูดของเมืองที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากร ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้การจัดการศึกษาของเมืองต้องมี

ความแตกต่างจากพื้นที่นอกเขตเมือง เพื่อลดผลกระทบของลักษณะเฉพาะของเมืองและเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเมืองที่มีความแตกต่างหลากหลายและสร้างให้เกิดความเป็นธรรมทางการศึกษาและความเป็นเมืองยุติธรรมได้ในที่สุด

6.3 ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร : ผู้รับบทนำคือภาครัฐ

จากนโยบายและแผนด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานครดังกล่าว สามารถสรุปลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และข้อสังเกตต่าง ๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นลักษณะของการจัดการเมืองในภาพรวมได้ดังนี้

6.3.1 แผนและนโยบายด้านการศึกษา : มาตรการยุติธรรมหาเท่า

เมื่อพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายและแผนฯ ผู้ได้รับประโยชน์จากผลของกลยุทธ์ต่าง ๆ ในแผนกระจายไปที่เด็กวัยเรียนทุกคน รวมทั้งมาตรการโดยส่วนใหญ่ที่กำหนดในแผนและนโยบายที่ไม่ได้มีการสนับสนุนการศึกษาให้กับเด็กกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษสะท้อนให้เห็นว่าทั้งการกำหนดนโยบายและในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร นั้น ยังคงมีฐานคิดในการมองความยุติธรรมในลักษณะของความเท่าเทียมในของบริการหรือทรัพยากรที่ได้รับจากรัฐ ที่การจัดสรรทรัพยากรและการจัดบริการต่าง ๆ ของรัฐจำเป็นต้องแบ่งสรรให้สมาชิกทุกคนของสังคมในสัดส่วนที่เท่ากัน จึงเห็นว่าโดยส่วนใหญ่มาตรการต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดในนโยบายด้านการศึกษา และแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นการขูดเซยหรือจัดสรรบริการและทรัพยากรให้กลุ่มที่เสียเปรียบเป็นพิเศษได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการวางแผนการศึกษาทั้งของสำนักงานการศึกษาและของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลก็สะท้อนเหตุผลของการมองความยุติธรรมในลักษณะดังกล่าวโดยหน้าที่ของภาครัฐแล้วต้องให้การดูแลคนทุกกลุ่มเท่า ๆ กัน ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือดูแลคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษได้ และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องของทรัพยากรของภาครัฐ ที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถที่จะตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนทุกกลุ่มได้ โดยเฉพาะทรัพยากรที่เป็นตัวเงินหรืองบประมาณของรัฐ ที่นอกจากจะถือเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้นโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ในการเป็นจริงได้แล้ว ยังถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการขูดเซยความเสียเปรียบอีกด้วย ลักษณะของการกำหนดมาตรการและกลยุทธ์รวมทั้งเนื้อหาสาระของแผนดังกล่าว ถือเป็นภาระเฉพาะบางอย่างหรือปัญหาของคนบางกลุ่มและยังไม่เพียงพอที่จะลดช่องว่างความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและทำให้คนที่เสียเปรียบทางสังคมได้รับความเสมอภาคทางการศึกษาทั้งในด้านคุณภาพ โอกาสทางการศึกษาได้ ซึ่งลักษณะข้างต้นสะท้อนผ่านกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาทางการศึกษาของเด็กที่เกิดจากปัจจัยส่วนบุคคลและครอบครัว ยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญนำมาพิจารณาทั้งในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและในแง่ของการกำหนดแนวทางการดำเนินงานและมาตรการต่าง ๆ ในนโยบายและแผนด้านการศึกษาในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร เช่น ไม่มีมาตรการรองรับปัญหาเรื่องการออกจากระบบการศึกษากลางคันและปัญหาในการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาครัฐของกลุ่มเด็กเคลื่อนย้าย อีกทั้ง ปัญหาด้านครอบครัวเพื่อให้นักเรียนมีความพร้อมและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการเรียน ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาประกอบการจัดการศึกษาให้แก่เด็ก รวมทั้งไม่มีการกำหนดแนวทางในการช่วยเหลือหรือสอนซ่อมเสริมให้กับเด็กที่เรียนตามเพื่อนไม่ทันเพื่อให้เด็กนักเรียนทุกคนได้รับความรู้และมีพื้นฐานทางการศึกษาไม่ต่างกันเกินไป

(2) การกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษานั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้ หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ซึ่งบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นพิเศษและนอกเหนือจากที่จัดให้เด็กวัยเรียนทั่วไป เพื่อให้มีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างเสมอภาคกับคนทั่วไป รวมทั้งยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดบริการ ความช่วยเหลือและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาสำหรับบุคคลที่มีความต้องการพิเศษเหล่านั้น นอกจากนี้นโยบายด้านการศึกษาการกำหนดรูปแบบและวิธีการจัดการเรียนการสอนตามความสามารถและสภาพร่างกายซึ่งได้นำเข้ามาสู่แผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 แต่ยังไม่มีการรองรับที่ปรากฏในแผนหรือนโยบายอย่างเป็นทางการ

(3) การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษายังเป็นการช่วยเหลือลักษณะที่จัดสรรให้กับเด็กทุกคนในจำนวนที่เท่า ๆ กัน ไม่มีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือเด็กกลุ่มที่มีความเสียเปรียบหรือด้อยโอกาสทางสังคมเป็นพิเศษเพื่อชดเชยความเสียเปรียบให้กับเด็กเหล่านั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายและแผนรวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนของกรุงเทพมหานครได้รับการบอกกล่าวว่า “การดำเนินงานของรัฐนั้นไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้และในแง่การจัดบริการสาธารณะแล้วคงไม่สามารถเลือกจัดอะไรให้กับใครเป็นพิเศษได้ โดยเฉพาะงบประมาณ ทรัพยากรก็จำกัดจำเขี่ย คงไม่สามารถจัดให้ตอบสนองความจำเป็นของทุกคนทุกกลุ่มได้หมดเพราะงบประมาณมีจำกัด” (จริญญา สันนิภากุล, โสภณ คำนึ่งเนตร, สัมภาษณ์, 17 พฤษภาคม 2556) ซึ่งกำหนดแนวทางการดำเนินงานในนโยบายและแผนและการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะของการ “หารเท่า” นี้ ถึงแม้การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาจะทำให้เด็กที่เคยด้อยโอกาสได้รับประโยชน์ในการมีโอกาสเข้าถึงการศึกษามากขึ้น แต่ในแง่ของการสร้างความเสมอภาคและการลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาแล้วไม่ได้ทำให้ช่องว่าง

แห่งความแตกต่างเหลื่อมล้ำนั้นลดลงเนื่องจากเด็กที่มีความได้เปรียบอยู่แล้ว ได้รับประโยชน์จากนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวไปด้วย คนที่มีความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่แล้ว ก็ยังได้เปรียบเพิ่มขึ้นสามารถนำความได้เปรียบของตนไปใช้ในการแสวงหาเครื่องมือเสริมที่จะทำให้ตนเองมีศักยภาพและความได้เปรียบทางการศึกษาเพิ่มขึ้นเช่น เพิ่มการเรียนพิเศษ การเพิ่มการเรียนภาษาต่างประเทศ การซื้อวัสดุ อุปกรณ์การเรียน หรือจากการเรียนพิเศษเป็นกลุ่มเป็นการเรียนแบบตัวต่อตัว การมีทางเลือกในการเรียนต่อโดยไม่ถูกจำกัดด้วยค่าใช้จ่ายและฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง ฯลฯ และสามารถใช้ประโยชน์และข้อได้เปรียบของตนผลักดันตัวเองให้ทิ้งห่างออกไปอีก ส่วนเรื่องของการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้การศึกษาศึกษาต่อนั้น ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดให้ สัดส่วนนักเรียนที่จบการศึกษาจากโรงเรียนกรุงเทพมหานครที่ได้เรียนต่อในระดับสูงขึ้นไปเป็นตัวชี้วัดในแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้ง แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร แผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานการศึกษา แต่กรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีนโยบายหรือมาตรการในระดับกรุงเทพมหานครที่ชัดเจนในการสนับสนุนการเรียนต่อในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับ ทั้งในเรื่องการแนะแนวการศึกษาต่อ การกวดวิชา ฯลฯ ในทางกลับกันกรุงเทพมหานครยังมีนโยบายที่จะคุมกำเนิดโรงเรียนขยายโอกาสอีกด้วย อีกทั้งได้มีการพยายามผลักดันให้เด็กที่เป็นผู้ด้อยโอกาสที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าสู่การศึกษาให้เข้าสู่การศึกษายาอาชีพ โดยจัดตั้งโรงเรียนฝึกอาชีพ และขยายวิชาช่างเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา และเปิดโอกาสให้มีการศึกษาตลอดชีวิต โดยพัฒนาความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนสนใจการศึกษาต่อด้านอาชีพเพิ่มขึ้นและทั่วถึง แต่ท้ายที่สุดมาตรการดังกล่าวก็ยังไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

(4) แนวทางในการจัดการศึกษาและหลักสูตรการเรียนการสอนนั้นยังเน้นหลักสูตรแกนกลางยังไม่ได้มีการกำหนดหลักสูตรที่สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียนและท้องถิ่น รวมทั้งแนวทางในการประเมินผลการศึกษาสำหรับการศึกษาระดับพื้นฐานที่กำหนดไว้ในแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นการประเมินผลและจัดการศึกษาที่เน้นการสอบแข่งขันแบบนี้เป็นการจัดการศึกษาที่พัฒนาชนชั้นนำกลุ่มน้อย เนื่องจากเป็นระบบที่คัดกรองคนที่มีศักยภาพมากที่สุด มีความพร้อมที่สุดที่เรียกว่า “พวกหัวกะทิ” ให้ได้รับรางวัลจากการแข่งขัน ซึ่งคนที่มีความพร้อมและมีโอกาสที่ดีกว่า ก็จะได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะเป็นคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมดี เพราะสามารถใช้ฐานะสร้างความพร้อม เพิ่มศักยภาพให้ตนเองได้ กลุ่มคนที่มีความได้เปรียบทางฐานะเศรษฐกิจสังคมสามารถใช้ความได้เปรียบนั้นมาสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันทางการศึกษาและนำไปสู่การเข้าถึงและการกระจายทรัพยากรสิน รายได้ ไปสู่คนกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันมาก ไม่ได้มุ่งพัฒนาคน พัฒนาการความรู้และพัฒนากระบวนการแสวงหาความรู้ของคน

6.3.2 การจัดสรรทรัพยากร : รัฐเป็นเจ้าของภาพใหญ่

มาตรการตลอดจนแนวทางการจัดการศึกษารวมทั้งนโยบายและแผนด้านการศึกษา ถูกกำหนดขึ้นจากบุคลากรภาครัฐ ทั้งจากบุคลากรฝ่ายการเมือง หรือบุคลากรฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งจากนักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิชาการศึกษา ผู้บริหารโรงเรียน/ครูผู้สอน เป็นหลัก ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ ภาคประชาชนทั้งชุมชน ผู้ปกครอง รวมถึงตัวเด็กวัยเรียนซึ่งถือเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังไม่ได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและชี้นำทิศทางการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อคิดเห็นในการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่กรุงเทพมหานครได้เริ่มต้นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนา กรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2540-2544) โดยในแผนพัฒนา กรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 นี้ ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนระดับเขตในการสัมมนา “เขตนำอยู่” และจากการสัมมนา “ประชาพิจารณ์” ที่ให้ตัวแทนประชาชนทุกกลุ่มสาขาอาชีพ ได้มีโอกาสวิพากษ์วิจารณ์ร่างแผนดังกล่าว ส่วนในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 6 (พ.ศ. 255-2549) นั้น ได้มีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น ของผู้แทนระดับเขต และตัวแทนประชาชนทุกกลุ่มอาชีพเป็นหลัก ซึ่งการเปิดโอกาส ในการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมานั้นเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมรับฟังและร่วมสนับสนุนเท่านั้น

นอกจากเรื่องการวางแผนและกำหนดนโยบายแล้ว การจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณด้านการศึกษายังคงเป็นการจัดสรรภายใต้กรอบของงบประมาณ/ทรัพยากรที่มีอยู่และการระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษานั้นโดยส่วนใหญ่ยังมีฐานในการระดมทรัพยากรที่จำกัดเฉพาะกับทรัพยากรและงบประมาณของภาครัฐเท่านั้นเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดการศึกษาต้องพบกับข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ซึ่งการจัดสรรและระดมทรัพยากรภายใต้ฐานทรัพยากรที่มีอยู่ของรัฐ จะทำให้เกิดข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการศึกษา และการที่มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและทรัพยากร ทำให้ต้องปรับลดและต้องตัดค่าใช้จ่ายลดลง ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาตัดลดงบประมาณดังกล่าวนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร และสำนักงบประมาณที่มักจะถูกตัด มักเป็นกรณีที่เกิดประโยชน์กับคนเฉพาะกลุ่มโดยเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่าโครงการที่จะได้รับจากจัดสรรงบประมาณโดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองมากกว่าโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยโครงการที่จะถูกกำหนดและนำไปบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีของหน่วยงานทั้งระดับสำนัก และสำนักงานเขตและถูกจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ในระดับพื้นที่และระดับโรงเรียน นอกจากนี้ในขณะนี้กรุงเทพมหานครยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีการศึกษา (ซึ่งในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้)หรือระดมทรัพยากรจาก

ภาคส่วนเอกชนหรือภาคส่วนประชาสังคมเท่าที่ควร ซึ่งการระดมทรัพยากรที่ไม่จำกัดเฉพาะของภาครัฐนอกจากจะทำให้มีทรัพยากรเพียงพอสามารถกระจายทรัพยากรได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแล้วยังมีส่วนในการกระตุ้นทำให้ภาคประชาชน ประชาสังคมมีความกระตือรือร้นและเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมของภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

6.3.3 การแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : การเติมช่องว่างของนโยบาย

จากข้อมูลการดำเนินงานด้านการจัดการศึกษาของโรงเรียนที่กล่าวไว้ในบทที่ 5 จะเห็นว่าโครงการที่นำไปปฏิบัติอยู่ในพื้นที่นั้นนอกจากโครงการที่ถูกกำหนดไว้ในนโยบายหรือแผนระดับกรุงเทพมหานครแล้วยังมีโครงการหรือกิจกรรมที่โรงเรียนได้กำหนดขึ้นเองอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่าโครงการ/กิจกรรมที่ได้มีการปฏิบัติหรือดำเนินการนั้นมี 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นโครงการสนับสนุนนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่สำนักการศึกษามอบหมายหรือสั่งการให้โรงเรียนดำเนินการ และโครงการอีกส่วนหนึ่งเป็นโครงการที่โรงเรียนริเริ่มและนำเสนอขึ้นมา โดยโครงการส่วนนี้มีทั้งโครงการที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายในระดับกรุงเทพมหานคร และถูกนำเสนอขึ้นมาตามสภาพปัญหาและความต้องการของโรงเรียน และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่านโยบายหรือแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นยังมีช่องว่างเชิงนโยบายอยู่ ทั้งในแง่ของการที่ยังไม่ได้สอดคล้องและตอบสนองต่อลักษณะเฉพาะของเมืองมากนัก รวมทั้งยังไม่ได้มีลักษณะที่เป็นการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทางโรงเรียนได้ดำเนินกิจกรรม/โครงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในที่นี้จะขอยกข้อมูลที่เป็นกรณีตัวอย่างของการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1. การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน การที่โรงเรียนได้จัดหาทุนการศึกษาให้กับนักเรียนที่มีปัญหาด้านฐานะเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการให้การช่วยเหลือแก่เด็กที่เสียเปรียบทางสังคมเพิ่มเติมจากการให้ความช่วยเหลือค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาที่ได้รับตามโครงการเรียนฟรีเรียนดีอยู่แล้ว ซึ่งทุนการศึกษาที่นำมาจัดสรรนี้มีทั้งทุนที่ได้รับการอนุเคราะห์จากวัด และภาคเอกชนในพื้นที่ เช่น การให้ทุนการศึกษาของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย และทุนขออนุมัติจัดสรรจากงบประมาณของกรุงเทพมหานคร อีกทั้งยังมาในรูปแบบของการบริจาคอุปกรณ์การเรียน การทอดผ้าป่าเพื่อการศึกษา

2. การส่งเสริมการเรียนต่อของเด็ก โดยการประสานงานกับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่เพื่อทำข้อตกลงในการจัดสรรโควตาการรับนักเรียนให้กับเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนของตน โดยโรงเรียนที่ดำเนินการกิจกรรมนี้ได้แก่โรงเรียนวัดทองสุทธาราม รวมไปถึงการจัดหาทุนการศึกษาต่อให้กับเด็กนักเรียน

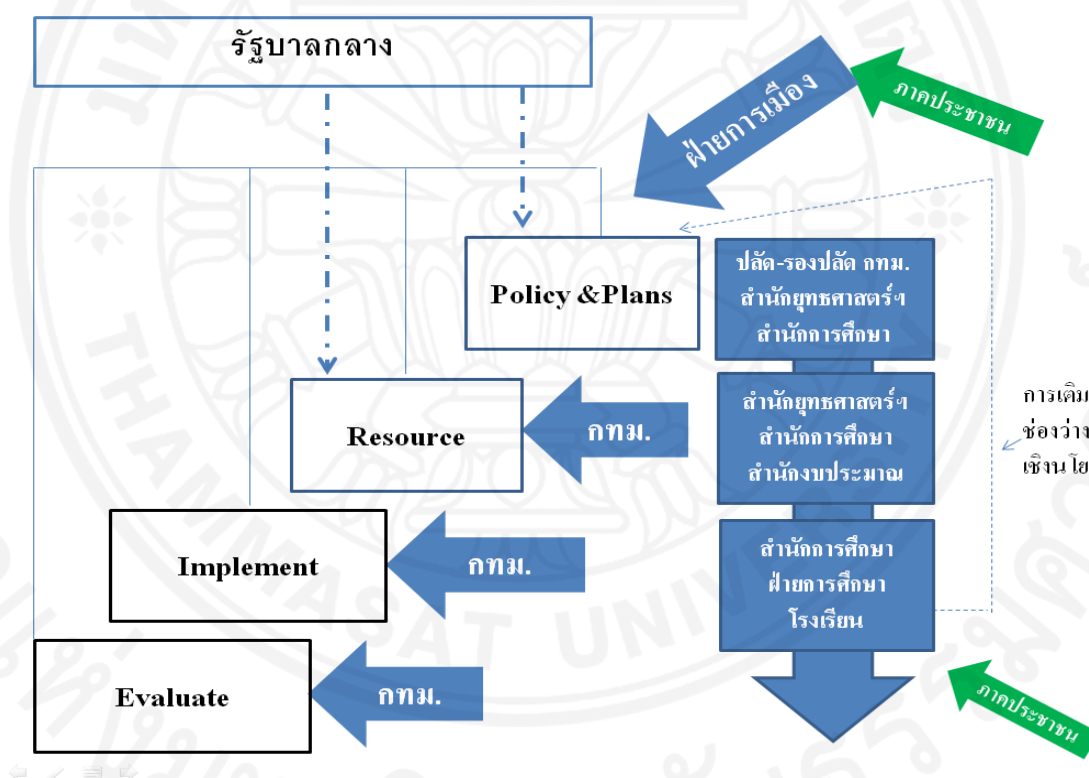
3. การสนับสนุนการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ เนื่องจากโดยปกติหากพิจารณาจากโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งโครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครนั้นจะไม่พบโครงการหรือการจัดสรร

งบประมาณสำหรับการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับเด็กพิเศษหรือสื่อการสอนสำหรับเด็กพิเศษโดยตรง โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นครุภัณฑ์ โรงเรียนจะต้องกันหรือจัดสรรอุปกรณ์ที่ได้รับสำหรับเด็กนักเรียนทั่วไป มาใช้เป็นอุปกรณ์การเรียนการสอนเด็กพิเศษหรือกันงบประมาณที่จะจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สำหรับเด็กทั่วไป มาจัดซื้อให้รับเด็กพิเศษ

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติแล้วโครงการที่โรงเรียนดำเนินการเพิ่มเติมในส่วนที่สองนี้ เป็นส่วนที่ให้อิสระและเปิดโอกาสให้โรงเรียนสามารถที่จะปิดช่องว่างในเชิงนโยบายและพัฒนา จุดอ่อนเสริมจุดแข็งของโรงเรียนตัวเองได้ รวมทั้งแก้ไขปัญหาให้กับเด็กนักเรียนได้มากขึ้น

จากข้อมูลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในโรงเรียนของกรุงเทพมหานครแต่ละโรงเรียนนั้นจะมีลักษณะที่ไม่ต่างกัน โครงการต่าง ๆ ตามนโยบายและแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา ที่แต่ละโรงเรียนได้รับจะถูกดำเนินการด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน และมีลักษณะไม่ต่างกันมากนัก ในขณะที่ลักษณะของชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ พื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของนักเรียนแต่ละโรงเรียน รวมทั้งสภาพปัญหาด้านการศึกษาของนักเรียน ล้วนมีความแตกต่างกัน ทำให้เมื่อแผนและนโยบายดังกล่าวถูกนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่จะไม่สามารถให้การสนับสนุน การศึกษาของเด็กหรือให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่เด็กที่เสียเปรียบได้อย่างเหมาะสมและลดช่องว่างแห่งความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้กลายเป็นช่องว่างเชิงนโยบาย ซึ่งจากการลงพื้นที่ เพื่อเก็บข้อมูลภาคสนามในโรงเรียนในพื้นที่เขตบางซื่อทั้ง 7 โรงเรียนก็พบว่า โรงเรียนได้มีการดำเนินการ มาตรการต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่แผนหรือนโยบายในระดับกรุงเทพมหานครที่วางไว้หรือปรับแต่ง นโยบายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของโรงเรียนเพื่อที่จะอุดช่องว่างเชิงนโยบายดังกล่าว โครงการ/กิจกรรมต่าง ๆ ที่โรงเรียนเป็นผู้ริเริ่มนำเสนอโครงการนั้นเป็นส่วนที่สามารถจะแก้ไขปัญหา และลดช่องว่างในเชิงนโยบาย รวมทั้งเป็นส่วนที่สามารถสร้างให้เกิดการชดเชยแก่ผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมได้ แต่จากการพิจารณาโครงการที่โรงเรียนได้มีการดำเนินการและขอรับจัดสรรงบประมาณนั้น จะมีโครงการในส่วนนี้อยู่ค่อนข้างน้อย โครงการส่วนใหญ่ที่โรงเรียนดำเนินการอยู่จะเป็นโครงการตาม นโยบายหรือได้รับการสั่งการจากสำนักการศึกษา นอกจากนี้ในแง่ของการได้รับการสนับสนุน งบประมาณนั้นโครงการ/กิจกรรมที่โรงเรียนเป็นผู้ริเริ่มยังมีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนงบประมาณ และทรัพยากรในการดำเนินงานน้อยกว่าโครงการตามนโยบายหรือบรรจุอยู่ในแผนด้านการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร อีกด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการโครงการดังกล่าวยังขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของ ผู้บริหารโรงเรียนรวมทั้งมุมมองของผู้บริหารโรงเรียนต่อสภาพการณ์ของปัญหาอีกด้วย

ทั้งนี้ ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับโรงเรียนนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องที่ไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษได้ในฐานะที่เป็นงบประมาณภาครัฐ หากทำลักษณะนั้นจะถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้ อีกทั้งการนำงบประมาณไปสู่การปฏิบัตินั้น โดยส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กรอบของทรัพยากรหรือแนวทางปฏิบัติที่ของระเบียบราชการซึ่งทำให้การให้ความช่วยเหลือบางอย่างต้องพบกับข้อจำกัดอันเกิดจากระเบียบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติของทางราชการ ทำให้การดำเนินการของโรงเรียนในลักษณะดังกล่าวยังถูกจำกัดอยู่ในบางเรื่องเท่านั้น โดยลักษณะของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครสามารถนำเสนอเป็นแผนภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 6.17 แสดงลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร จาก ผู้ศึกษา

6.4 สรุปผลการวิเคราะห์

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าถึงแม้กรุงเทพมหานครจะเป็นศูนย์กลางทางการศึกษา แต่ยังคงมีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่และลักษณะเฉพาะของเมืองทั้ง ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาที่สูงกว่านอกเขตเมือง แรงดึงดูดของเมือง ความหลากหลายของเมือง และความเป็นอิสระของเมือง โดยกลุ่มเด็กที่ถือว่าเป็นกลุ่มที่ต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้แก่ เด็กฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี เด็กพิเศษ เด็กเคลื่อนย้าย และเด็กต่างด้าว ในขณะที่ลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่ถึงแม้จะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องการสร้างให้เกิดความยุติธรรมทางการศึกษา รวมทั้งมีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการศึกษาในรูปแบบต่างๆ แล้ว แต่ยังคงไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างความยุติธรรมทางการศึกษาได้ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ด้วยกรอบการศึกษาตามหลักการแนวคิดเมืองยุติธรรมแล้วพบว่าความไม่ยุติธรรมดังกล่าว นั้น เนื่องจากยัง 1) มองความเสมอภาคหรือความยุติธรรมในแบบหารเท่า 2) ไม่มีการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะของการชดเชยความเสียเปรียบ 3) การมองความหลากหลายในลักษณะที่เป็นเนื้อเดียวกัน และการที่ภาคประชาชนยังไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษา ซึ่งลักษณะดังกล่าวเมื่อประกอบกับการที่นโยบายและแผนถูกกำหนดขึ้นโดยอิงตามหลักเหตุผลนิยม รวมทั้งกลไกการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ยังไม่เอื้อต่อการดำเนินงานตามหลักการเมืองยุติธรรมและนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้

ทั้งนี้จากลักษณะของการจัดการศึกษาที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรมนั้น เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งก็คือเรื่องของการไม่ชดเชยความเสียเปรียบให้กับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำลดลงและนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษา อนึ่ง การจะทำให้เกิดการชดเชยและตอบสนองความจำเป็นให้กับกลุ่มเป้าหมายได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักการเรื่องการยอมรับความหลากหลายทางสังคม และหลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือจำเป็นต้องอาศัยการยอมรับและการทำความเข้าใจกลุ่มเป้าหมายอันเป็นหลักการเรื่องความหลากหลายทางสังคม โดยต้องมีการเชื่อมโยงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั้งปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยทางสังคม และต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจในการจัดการศึกษา ให้ภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาและชี้้นำการตัดสินใจของภาครัฐอันเป็นหลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งประเด็นที่กล่าวมาถือเป็นหลักการสำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา แต่ภายใต้ลักษณะการจัดการศึกษาที่ภาครัฐยังคงเป็นผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจและชี้นำทิศทางการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากนัก ภาครัฐยังเป็นผู้มีบทบาทหลักในการริเริ่มและควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วม เมื่อประกอบกับลักษณะเฉพาะของเมืองที่เข้ามามีส่วนกระทบกับความเหลื่อมล้ำ

หรือความยุติธรรมในการศึกษามีความเสี่ยงกับการเกิดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษามากกว่านอกเขตเมืองและยังไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาหรือวิเคราะห์เชื่อมโยงกับปัจจัยส่วนบุคคลในการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการด้านการศึกษาของพื้นที่ แล้วก็อาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่ยังไม่ได้คำนึงถึงและขาดลักษณะดังกล่าวจึงไม่อาจจะเป็นการจัดการศึกษาที่สามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองและสร้างให้เกิดเมืองยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์



บทที่ 7

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ผู้ศึกษาจะสรุปผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษาโดยเปรียบเทียบผลการศึกษากับแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาและกรอบการศึกษา ซึ่งข้อมูลที่พบทั้งจากภาคสนามการศึกษาเอกสาร มีบางประเด็นและบางปรากฏการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดและคำอธิบายของแนวคิดทฤษฎีกระแสหลัก ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการจัดการเมืองภายใต้แนวคิดทฤษฎีกระแสหลักไม่อาจนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้แล้วในส่วนของบททบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้อง ในบทที่ 2 รวมทั้งได้นำประเด็นต่าง ๆ มาปรับกรอบการศึกษาเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายผลการศึกษา โดยผลที่ได้จากการพัฒนากรอบแนวคิดดังกล่าวทำให้ในงานศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ตัวแปรในการประเมินและวิเคราะห์เรื่องความยุติธรรมในการจัดการศึกษาที่สามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์เรื่องความยุติธรรมในการจัดการเมืองในด้านอื่น ๆ ได้ด้วย โดยเฉพาะในแง่ของการวางแผนและกำหนดนโยบายและการจัดบริการด้านต่าง ๆ ของเมือง รวมทั้งนำไปสู่ข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ได้จากการศึกษาอีกด้วย ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผลการศึกษารวมทั้งนำเสนอข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่ได้จากการศึกษาด้วย โดยมีรายละเอียดดังนี้

7.1 สรุปผลการศึกษาและการทบทวนกรอบการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีคำถามหลักในการศึกษาว่า “การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมหรือไม่อย่างไร และจะพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างเมืองยุติธรรมได้หรือไม่” ซึ่งจากผลการศึกษาทำให้ผู้ศึกษาได้คำตอบว่าให้เห็นว่าถึงแม้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครจะไม่ละเลยปัญหาความเหลื่อมล้ำและกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างให้เกิดความยุติธรรมในการศึกษาก็ตามแต่การดำเนินการดังกล่าวยังอิงกลุ่มหลักทางสังคมและเป็นความยุติธรรมแบบ “หารเท่า” และในส่วนของกรณีนโยบายไปปฏิบัตินั้นยังอยู่ภายใต้กลไกที่ไม่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งช่วงระยะเวลา ความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณ การสนับสนุนให้หน่วยปฏิบัติปรับแตงนโยบายและแผนเพื่ออุดช่องว่างเชิงนโยบายก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม นอกจากนี้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังอยู่ภายใต้บทบาทของภาครัฐเป็นหลัก ทำให้มีข้อจำกัดด้านศักยภาพในการตอบสนองต่อปัญหาความจำเป็นและความขาดแคลนของประชาชน ทั้งด้านกฎหมายงบประมาณ ทำให้เกิดข้อจำกัดในการชดเชยความเสียเปรียบ จึงทำให้ยังไม่สามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษาและความยุติธรรมของเมืองได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งการที่จะทำให้เกิดความยุติธรรม

ในการจัดการเมืองได้นั้นจำเป็นต้องทำให้การกำหนดนโยบาย วางแผน และการจัดสรรทรัพยากร มีลักษณะที่ชัดเจนให้กับผู้ด้อยโอกาส และต้องให้ประชาชนมีบทบาทในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาได้ โดยในที่นี้ผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาในประเด็นสำคัญ ๆ ได้ ดังนี้

7.1.1 ความสอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรม

7.1.1.1 หลักการเรื่องความเสมอภาค

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าลักษณะของการจัดการเมืองของ กรุงเทพมหานคร ยังคงไม่สอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรม เนื่องจากถึงแม้จะพบว่า กรุงเทพมหานครจะมีนโยบายและแผนที่สำคัญหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงการคำนึงถึงความยุติธรรมทางสังคมในการกำหนดนโยบายและวางแผนของกรุงเทพมหานครหากพิจารณาถึงผลของนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ในแผนก็จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายและการวางแผนภายใต้แนวคิดความยุติธรรมดังกล่าวยังคงไม่สามารถลดช่องว่างของความแตกต่างเหลื่อมล้ำลงได้โดยสามารถสรุปประเด็นความไม่เสมอภาคด้านการศึกษาได้ดังนี้

(1) ความไม่เสมอภาคทางคุณภาพการศึกษา ซึ่งความไม่เสมอภาคทางด้านการศึกษานั้นสามารถสะท้อนให้เห็นได้ผ่านทางภาพรวมของผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและผลการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาที่พบว่าผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในสังกัด กรุงเทพมหานครนั้น ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่ โดยหากพิจารณาโดยเปรียบเทียบข้อมูลผลการทดสอบ O-NET ปี 2555 ของนักเรียนโรงเรียนกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางซื่อกับโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่เขตบางซื่อที่พบว่า สัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของโรงเรียนกรุงเทพมหานครยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าโรงเรียนในสังกัดอื่นมาก และหากจะพิจารณาผลการทดสอบของนักเรียน โรงเรียนกรุงเทพมหานครเป็นรายแห่งแล้วก็พบว่าโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่าหรือมีรายได้โดยเฉลี่ยมากกว่าก็จะมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กนักเรียนดีกว่า ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มเด็กที่ถือว่าต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้แก่เด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ด้วยบทบาทของปัจจัยทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อการศึกษาดังกล่าว เมื่อต้องอยู่ภายใต้ลักษณะเฉพาะของเมือง ที่มีค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาของเมืองที่สูงกว่านอกพื้นที่เมืองก็มีส่วนในการทำให้การศึกษาของเมืองนั้นต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น ลักษณะดังกล่าวเมื่อประกอบกับการที่เมืองถูกขับเคลื่อนด้วยระบบทุนนิยมที่เน้นการสร้างผลกำไรสูงสุด รวมทั้งการแข่งขันทำให้ทุกอย่างในพื้นที่เมืองรวมทั้งการศึกษากลายเป็นสินค้าที่คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีเปรียบเสมือนใช้ความได้เปรียบนั้นสร้างความได้เปรียบทางการศึกษาโดยซื้อหาสินค้าทางการศึกษาที่มีคุณภาพได้ อีกทั้งในสังคมทุนนิยมนั้น การศึกษายังถูกมองในฐานะเครื่องมือในการแสวงหารายได้ให้กับตนเองการลงทุนทางการศึกษาเป็นการลงทุนเพื่อสร้างผลกำไร

คือรายได้ที่มากกว่าในอนาคต ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ศักยภาพการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพ และโอกาสทางการศึกษาที่ดียิ่งต้องถูกลดทอนลง

ดังนั้น ลักษณะเฉพาะของเมืองในเรื่องค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษานี้ จึงส่งผลและเชื่อมโยงกับความเหลื่อมล้ำหรือความเสมอภาคทางการศึกษาทั้งเรื่องของคุณภาพทางการศึกษา โอกาสทางการศึกษา และการเข้าถึงการศึกษาในฐานะที่เป็นสิ่งที่เข้าไปทำให้ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคม ของบุคคลส่งผลและมีบทบาทต่อความเสมอภาคทางการศึกษามากขึ้น และในแง่ของคุณภาพการศึกษานั้น ในฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัวก็เข้ามามีบทบาทต่อคุณภาพทางการศึกษาที่เด็กจะได้รับและ ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กมากขึ้น การที่เด็กจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและโอกาสที่ดี ในการศึกษาก็ยิ่งต้องขึ้นอยู่กับและอาศัยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของมากขึ้น

(2) ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา หากจะพิจารณาถึงการเข้าถึง การศึกษาของเด็กกลุ่มต่าง ๆ ก็พบว่าในการคัดเลือกและรับเด็กเข้าศึกษานั้น เขตบางชื่อได้เปิดโอกาส ให้วัยเรียนทุกกลุ่มเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานกับโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร รวมถึงเด็กที่ขาดหลักฐานทางทะเบียนราษฎร หรือเด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครองโดยที่ไม่ได้มีการแจ้งย้ายทางทะเบียนราษฎร ที่กรุงเทพมหานครได้เปิดโอกาสให้เด็กกลุ่มนี้มีสิทธิเข้าเรียน ในโรงเรียนได้ไม่ต่างจากเด็กที่มีชื่อทางทะเบียนราษฎรอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งการที่จัดให้มีการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามโครงการเรียนฟรีเรียนดี ก็ทำให้เด็กกรุงเทพมหานครมีความสามารถ ในการเข้าถึงการศึกษามากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความต่อเนื่องในการได้รับการศึกษาของเด็กนั้น หากจะพิจารณาจากข้อมูล อัตราการออกกลางคันหรืออัตราการ Drop out ของเด็ก รวมทั้งข้อมูลที่พบ จากภาคสนามในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตบางชื่อ ก็พบว่าเด็กกลุ่มที่ต้องพบกับ ความเหลื่อมล้ำในประเด็นดังกล่าวมากที่สุดก็คือ เด็กที่ต้องเคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง ซึ่งการย้ายถิ่น หรืออพยพตามผู้ปกครองของเด็กถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เด็กออกกลางคันนั้น เนื่องจากการย้ายที่อยู่นั้น ทำให้เด็กต้องย้ายที่เรียนไปด้วย และต้องขาดเรียนในระหว่างการย้ายที่อยู่และหาสถานที่เรียนใหม่ และจากการที่เด็กต้องหยุดเรียนบ่อย ๆ นานๆ นั้นทำให้เด็กชินกับการอยู่นอกโรงเรียนและไม่อยากมาเรียน ทำให้มีการโดดเรียนและขาดเรียนบ่อย ๆ ส่งผลให้เรียนไม่ทันเพื่อน มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ไม่ดี และต้องออกจากโรงเรียนกลางคัน ไม่ได้ได้รับการศึกษาที่ต่อเนื่องจนจบการศึกษาการที่เด็กย้ายที่เรียนบ่อย ๆ จึงทำให้เด็กประสบปัญหาด้านการเรียน และเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เด็กต้องพบกับความเสี่ยงกับการที่ จะต้องออกจากระบบการศึกษาในที่สุด นอกจากนี้ การที่เด็กต้องย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนนั้น ยังมีผลกระทบต่อเด็กในการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาที่ภาครัฐจัดให้อีกด้วย

ดังนั้น ถึงแม้ว่าความเจริญของเมืองและความเป็นศูนย์กลางทางด้านการศึกษาจะทำให้เด็กในเมืองมีโอกาสและทางเลือกในด้านการศึกษามากกว่าและเข้าถึงเทคโนโลยีได้ง่ายและสะดวกมากกว่า แต่ในขณะเดียวกันด้วยความที่เมืองเป็นพื้นที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม ทำให้ดึงดูดผู้คนจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามาในพื้นที่เมือง ซึ่งนอกจากจะทำให้เมืองมีความหลากหลายทางสังคมสูงและเพิ่มกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาของเมืองแล้ว การเคลื่อนย้ายของประชากรดังกล่าวยังมีเป้าหมายในด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยการย้ายเข้ามาของประชากรกลุ่มนี้เป็นการย้ายเข้ามาเพื่อทำงานและแสวงหารายได้เป็นหลัก และโดยส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพอิสระหรืออาชีพในภาคเอกชน ซึ่งมีความไม่แน่นอนของรายได้และการจ้างงาน ทำให้ต้องเคลื่อนย้ายและเปลี่ยนงานหรือเปลี่ยนลักษณะของอาชีพไปตามแหล่งการจ้างงานที่มีงานและมีรายได้ที่ดีกว่าและการที่ประชากรกลุ่มนี้ย้ายมาจากต่างจังหวัด ทำให้ไม่มีที่อยู่เป็นของตนเอง การย้ายงาน ย้ายที่อยู่ เป็นไปได้โดยง่ายซึ่งบุตรหลานที่อยู่ในครอบครัวเคลื่อนย้ายเหล่านี้ ก็จะต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยเฉพาะเรื่องความต่อเนื่องทางการศึกษาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า แรงดึงดูดของเมืองนั้น มีความเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองและเป็นเงื่อนไขที่เมืองต้องหาแนวทางรองรับ

(3) ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความเสมอภาคในด้านโอกาสทางการศึกษานั้น หากจะพิจารณาจากกรณีศึกษาเขตบางซื่อแล้ว โดยอ้างอิงสถิติเกี่ยวกับการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่จบการศึกษาในระดับชั้นประถมศึกษาและชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าโอกาสในการศึกษาต่อของเด็กนักเรียนสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่บางซื่อนั้น เป็นไปอย่างทั่วถึง แต่หากจะพิจารณาในรายละเอียดแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มเด็กที่ต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างชัดเจนนั้นได้แก่ กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี และกลุ่มเด็กพิเศษ โดยกรณีของเด็กที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดีนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัดและความเสียเปรียบทั้งทางเลือกในการศึกษาต่อและความเสียเปรียบในการแข่งขันเพื่อเข้าเรียนต่อ รวมทั้งยังเป็นข้อจำกัดในการตัดสินใจเลือกที่เรียนดังเช่นที่พบว่าการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะศึกษาต่อในสายอาชีพ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษา ที่ในการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะมีค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายแฝงมากกว่าการศึกษาสายอาชีพ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเรียนพิเศษหรือการกวดวิชา ส่วนในกรณีของเด็กพิเศษนั้น จะพบว่าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่จะจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษเพื่อรองรับการเรียนต่อของเด็กพิเศษนั้น มีจำนวนไม่มากนัก โดยในพื้นที่โรงเรียนที่รับเด็กพิเศษเรียนต่อในระดับมัธยม 2 โรงเรียน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งทำให้เด็กพิเศษนอกจากจะต้องพบกับความเสียเปรียบในด้านการศึกษา อันเนื่องมาจากสภาพทางร่างกายแล้วยังต้องพบกับความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านโอกาสในการเรียนต่ออีก

ทั้งนี้จากข้อมูลผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่าถึงแม้กรุงเทพมหานครจะมีนโยบายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนความเท่าเทียมทางการศึกษา แต่ผลของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการเมืองยุติธรรมและยังไม่สามารถนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษาได้ เนื่องจากเงื่อนไขอีกส่วนหนึ่งของหลักการเรื่องความเสมอภาค ซึ่งได้แก่เรื่องของการชดเชยความเสียเปรียบกับคนด้อยโอกาส

(4) การจัดการศึกษายังไม่ให้ความสำคัญกับการชดเชยความเสียเปรียบกับคนด้อยโอกาส โดยในกรณีของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น พบว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบและต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาประกอบด้วย 4 กลุ่ม ได้แก่

1. เด็กที่ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี
2. เด็กพิเศษ
3. เด็กต่างด้าว
4. เด็กเคลื่อนย้าย

ซึ่งจากข้อมูลนโยบายและแผนด้านการศึกษารวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครแสดงให้เห็นว่ากลุ่มเด็กที่ถือเป็นผู้เสียเปรียบทางการศึกษาทั้ง 4 กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษาเป็นพิเศษเพื่อชดเชยความเสียเปรียบดังกล่าวดังจะเห็นได้จากข้อมูลการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษารวมทั้งการสนับสนุนด้านการศึกษาที่เด็กทั้ง 4 กลุ่มได้รับนั้น ไม่แตกต่างจากเด็กกลุ่มอื่น ๆ รวมทั้ง ปัญหาหรือข้อจำกัดต่างๆ ที่เด็กเหล่านั้นต้องเผชิญไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดทางด้านทางเลือกในการศึกษาของเด็กฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ข้อจำกัดในการเรียนรู้และทำความเข้าใจบทเรียนของเด็กต่างด้าว ยังไม่ได้รับการให้ความสำคัญและระบุเป็นปัญหาและกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครยังมีลักษณะที่ยึดถือความความต้องการและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายในภาพรวมเป็นการมองกลุ่มเป้าหมายในลักษณะที่เป็นเนื้อเดียวกัน (homogenous) ทำให้ไม่เห็นลักษณะของความแตกต่างไม่เห็นถึงความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่มีความต้องการ ความขาดแคลน และสภาพปัญหาที่ไม่เหมือนกัน การมองข้ามความแตกต่างเหล่านั้นจะทำให้เรา ไม่สามารถทราบถึงความต้องการหรือความจำเป็นที่แท้จริงของกลุ่มเป้าหมายได้และสามารถทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการตอบสนองความจำเป็นได้อย่างแท้จริง ซึ่งส่งผลให้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการจัดการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรหรือจัดบริการทางการศึกษาที่จำแนกตามลักษณะความจำเป็นและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม ซึ่งมีสภาพปัญหา ความต้องการ ความจำเป็นที่แตกต่างกัน กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้เสียเปรียบทางการศึกษา ทั้ง 4 กลุ่ม จึงไม่ได้รับการตอบสนองความจำเป็นและความต้องการและแก้ไขปัญหาอย่างตรงจุด และท้ายที่สุดเด็กกลุ่มดังกล่าวก็ไม่ได้รับการชดเชยความเสียเปรียบทางการศึกษา

ทำให้ยังคงต้องเผชิญกับความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคทางการศึกษา ทั้งนี้ จากผลการศึกษาที่พบถือว่าเป็นไปตามคำอธิบายของ Fainstein (2010) ที่มองว่าการจัดการเมืองที่มีความยุติธรรมนั้นจะต้องอยู่ภายใต้หลักการเรื่องความเสมอภาค และต้องเป็นความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นการชดเชยความเสียเปรียบให้กับกลุ่มคนด้อยโอกาส นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นว่าหลักการเรื่องความเสมอภาคมีความเชื่อมโยงกับหลักการเมืองยุติธรรมอีก 2 ประการหนึ่งคือเรื่องความหลากหลายทางสังคม และหลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตย

7.1.1.2 หลักการเรื่องความหลากหลายทางสังคม

ผลการศึกษาในกรณีของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ในสังคมเมืองไม่มีปัญหาในด้านการยอมรับหรือการเลือกปฏิบัติคนที่มีความแตกต่าง และหากจะพิจารณาโดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของเมืองแล้วก็อาจกล่าวได้ว่าการที่เมืองเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางสังคมสูง ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีความแตกต่างกันทั้งแหล่งที่มา เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และสภาพร่างกาย ทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มีความแตกต่างอย่างชัดเจน หรือมีความแปลกแยก (Alienation) ซึ่งทำให้คนที่อาศัยอยู่ในสังคมเมืองนั้นมีความคุ้นชินและยอมรับผู้ที่มีความแตกต่างจากตนเองได้โดยไม่รู้สึกละแวกหรือเป็นสิ่งแปลกปลอม แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลจากภาคสนามแสดงให้เห็นว่าการที่บุคคลมีความแตกต่างจากคนกลุ่มหลักของสังคม นั้น ทำให้บุคคลยังคงประสบปัญหาในการได้รับประโยชน์จากสิทธิและบริการด้านการศึกษาที่ได้รับจากรัฐ เนื่องจากการจัดบริการดังกล่าวนั้นจัดขึ้นโดยอิงกับลักษณะของคนกลุ่มหลักทางสังคมโดยไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านร่างกาย ภาษา เชื้อชาติ ศาสนาของบุคคลที่มีความแตกต่างที่เป็นอุปสรรคในการได้รับประโยชน์จากสิทธิ บริการ และทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม ปัญหาหรืออุปสรรคในด้านการเรียนของเด็กอันเนื่องมาจากความแตกต่างของบุคคลนั้นยังคงไม่ได้ถูกให้ความสำคัญและหยิบยกมาพิจารณาในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำจึงเกิดจากการปฏิบัติเหมือน ๆ กันกับคนที่มีความลักษณะและเงื่อนไขที่แตกต่างเป็นการบังคับให้เหมือน ซึ่งหากจะพิจารณาโดยเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของเมืองแล้วก็อาจกล่าวได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับลักษณะเฉพาะของเมืองในเรื่องของความหลากหลายทางสังคม เพราะการที่เมืองเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางสังคมสูง ประชากรที่อาศัยอยู่ในเมืองมีความแตกต่างกันทั้งแหล่งที่มา เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และสภาพร่างกาย ทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีความแตกต่างอย่างชัดเจน และยังทำให้คนที่อาศัยอยู่ในสังคมเมืองนั้นมีความคุ้นชินและยอมรับผู้ที่มีความแตกต่างจากตนเองได้โดยไม่รู้สึกละแวกหรือเป็นสิ่งแปลกปลอม แต่อย่างไรก็ตามความคุ้นชินและการไม่รู้สึกละแวกถึงความแตกต่างหรือการที่ไม่ได้มองว่าความแตกต่างนั้นเป็นปัญหา ทำให้ภาครัฐเองไม่ละเอียดย้อนต่อความแตกต่างเหล่านั้น ไม่ตระหนักถึงปัญหา/ความจำเป็นในด้านการศึกษาของบุคคลที่เกิดจากความแตกต่างเหล่านั้น ทำให้การจัดการศึกษาของเมืองไม่ได้ตอบสนองต่อ

ความแตกต่างหลากหลายของคนแต่ละกลุ่มและไม่สอดคล้องกับความจำเป็นของบุคคลเหล่านั้น ทำให้กลุ่มเด็กที่มีความแตกต่างนั้นต้องพบกับความเสียเปรียบและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา

ซึ่งภายใต้หลักการเรื่องความหลากหลายนั้น ผลการศึกษานอกจากจะแสดงให้เห็นว่า ความหลากหลายทางสังคมจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างให้เกิดความยุติธรรมในการจัดการเมืองแล้ว ประเด็นที่ค้นพบยังมีความแตกต่างจากคำอธิบายหลักของ Fainstein (2010) ที่จะอธิบายความหลากหลายในแง่ของการยอมรับและกีดกันคนที่แตกต่าง แต่จากกรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนี้ แสดงให้เห็นว่าในบริบทของเมืองที่มีความหลากหลายทางสังคมมาแต่ในอดีต ดังเช่นสังคมไทยที่เมืองในสังคมไทยจะประกอบด้วยคนต่างเชื้อชาติ ต่างวัฒนธรรมมาแต่ในอดีตตั้งแต่ยุคอยุธยา มาจนถึง ยุครัตนโกสินทร์ เมืองไม่ได้เติบโตและขยายโดยคนเชื้อชาติเดียว ทำให้มีความคุ้นชินกับความแตกต่างและมองไม่เห็นถึงความแตกต่างนั้นเป็นข้อจำกัดหรือปัญหาในการเข้าถึงบริการต่างๆ ปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายทางสังคมจึงไม่ใช่เรื่องการกีดกันหรือการเลือกปฏิบัติ แต่เป็นเรื่องของการไม่ตระหนักถึงปัญหาในการได้รับประโยชน์ จากสิทธิ บริการ และทรัพยากรของคนที่มีความแตกต่างจากกลุ่มหลัก ดังนั้นในหลักการเมืองยุติธรรมในเรื่องความหลากหลายจึงจำเป็นต้องถูกขยายให้พิจารณาและอธิบายให้ครอบคลุมประเด็นนี้ด้วย

7.1.1.3 หลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตย

ผลการศึกษาในกรณีของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นแสดงให้เห็นว่า ในกระบวนการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินการ และเป็นผู้นำทิศทางการดำเนินงานด้านการศึกษาของเมือง กระบวนการมีส่วนร่วมเองก็ยังไม่ได้ถูกให้ความสำคัญทั้งจากภาครัฐและจากภาคประชาชนมากนักโดยระดับของการมีส่วนร่วมทั้งของชุมชน ผู้ปกครองและภาคประชาชนยังคงอยู่ในระดับของการร่วมรับรู้ และส่วนสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น ยังไม่ได้ก้าวไปสู่การร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมประเมินผล นอกจากนี้ในแง่ของการผลักดันนโยบาย ก็พบว่าประชาชนและกรรมการชุมชนยังไม่ได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมกับการศึกษามากนัก และด้วยวิถีชีวิตแบบเมืองที่ผูกพันอยู่กับเวลาและการแบ่งงานกัน ทำให้ส่งผลต่อเรื่องของความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในแง่ของการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาที่ภาคประชาชนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษากับภาครัฐมากนัก มองว่าการจัดการศึกษาคือบทบาทหน้าที่ของรัฐ ของบุคลากรทางการศึกษา ในขณะที่ภาครัฐเองก็ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากนัก จึงทำให้ระดับการมีส่วนร่วมยังอยู่ในระดับที่ไม่เกินไปกว่าระดับของการร่วมรับฟัง และการร่วมสนับสนุนการดำเนินการเท่านั้น ยังไม่ได้ก้าวไปถึงการร่วมตัดสินใจและการร่วมประเมินผล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครถึงแม้จะมีการกล่าวถึงหลักเรื่องความเป็นประชาธิปไตยแต่เป็นการเน้นเฉพาะเรื่อง การมีส่วนร่วม และภาครัฐเองก็เป็นผู้ควบคุมการจัดการศึกษาและเป็นผู้ควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วม

ทำให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมไม่มีบทบาทและอำนาจต่อรองในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาให้สามารถตอบสนองความจำเป็นต้องการของตนได้ตั้งนั้น หลักการความเป็นประชาธิปไตยที่กรุงเทพมหานครยึดถือและดำเนินการอยู่จึงไม่สามารถนำไปสู่ความยุติธรรมในด้านการศึกษาได้และไม่สอดคล้องกับแนวคิดเมืองยุติธรรม

ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดและคำอธิบายของ Fainstein (2010) ในเรื่องหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมที่ว่า การจัดการเมืองที่มีความยุติธรรมจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่มีความเป็นประชาธิปไตยด้วย

7.1.2 การจัดการศึกษาของเมือง

ผลการศึกษาในกรณีของการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของเมืองนั้นเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ยังไม่เอื้อต่อการจัดการศึกษาตามหลักการเมืองยุติธรรมทั้ง 3 หลักการ ซึ่งในระดับนโยบายนั้น ทั้งนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่อยู่ในแผนมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ในแผนด้านการศึกษาเพื่อให้การสนับสนุนการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาให้กับเด็กวัยเรียนเพื่อให้เด็กวัยเรียนของกรุงเทพมหานครได้รับความเท่าเทียมทางการศึกษา ทั้งโครงการเรียนฟรี เรียนดี การขยายโอกาสทางการศึกษา การรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนในโรงเรียนกรุงเทพมหานคร และการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ แต่ในแง่ของการปฏิบัตินั้นเมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากรและกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและมาตรการดังกล่าว รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร ก็ลักษณะที่ยังไม่สอดคล้องกับการจัดการศึกษาที่นำไปสู่ความยุติธรรมดังนี้

1. มาตรการต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นจากภาครัฐเป็นหลัก ภาคประชาชนยังไม่ได้มีบทบาทในการชี้แนะการจัดการศึกษา ทำให้ปัญหาและความจำเป็นในเชิงพื้นที่รวมทั้งปัญหาของกลุ่มเป้าหมายเฉพาะไม่ได้ถูกสะท้อนเข้าสู่การรับรู้ของภาครัฐและนำไปสู่กระบวนการในการแก้ไขปัญหา

2. การมองความยุติธรรมแบบหารเท่าและการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่อิงกลุ่มหลักทางสังคม นั้น ทำให้มาตรการต่าง ๆ ไม่สามารถนำไปสู่การขจัดความเสียเปรียบและการตอบสนองความจำเป็นของคนเฉพาะกลุ่มได้ทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำไม่ถูกลดทอนให้แคบลงและกลุ่มคนเหล่านั้นยังคงต้องเผชิญกับปัญหาและความเสียเปรียบเช่นเดิม

3. การดำเนินงานของเมืองยังไม่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ยังคงถูกควบคุมในระดับของแนวทางปฏิบัติจากรัฐบาลกลางทั้งจากการอุดหนุนงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ จึงทำให้เมืองไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานตามนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายได้ รวมทั้งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานที่ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการดำเนินงานของพื้นที่ได้

4. กลไกในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนนั้น ยังมีข้อจำกัดในการผลักดันจัดการการศึกษาขอเมืองให้ไปไปตามหลักการเมืองยุติธรรมได้ เช่น กลไกด้านกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์ ที่ยังไม่เอื้อต่อการจัดการศึกษาให้กับเด็กต่างด้าว หรือการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่ยังไม่เพียงพอและตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นให้กับเด็กพิเศษ ที่ทำให้เด็กกลุ่มนี้ต้องเสียเปรียบด้านการไปร่วมกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน และการได้เข้าเรียนในห้องเรียนพิเศษ

5. หน่วยงานในระดับปฏิบัตินั้นได้พยายามดำเนินการแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานสามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทุนการศึกษา การเกลี้ยบบประมาณเพื่อนำมาใช้แก้ไขปัญหา เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันการบริหารจัดการด้านการศึกษาที่มีลักษณะ Top Down ยังไม่เปิดโอกาสและพื้นที่ให้หน่วยปฏิบัติดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมากนัก

7.1.3 ลักษณะเฉพาะของเมือง

จากผลการศึกษานอกจากจะแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำและไม่เสมอภาคทางการศึกษาแล้วผลการศึกษายังพบว่าความไม่เสมอภาคดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับบริบทและลักษณะเฉพาะความเป็นเมืองโดยลักษณะเฉพาะของเมืองที่ส่งผลต่อการจัดการด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครที่พบจากการศึกษา ได้แก่

1. ค่าครองชีพและต้นทุนทางการศึกษาของเมืองที่สูงกว่าพื้นที่นอกเขตเมืองส่งผลให้คนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ดี ซึ่งต้องเสียเปรียบทางการศึกษาอยู่แล้วต้องถูกลดทอนศักยภาพในการแสวงหาโอกาสและทางเลือกในการเข้าถึงสิทธิ โอกาส และทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคม

2. แรงดึงดูดของเมือง ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องในด้านการศึกษาของเด็กและเยาวชนนั้นเป็นผลจากการที่เมืองเป็นแหล่งการจ้างงาน สร้างรายได้ และมีความเจริญในด้านต่างๆ ซึ่งดึงดูดให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรทั้งระหว่างเมือง-ชนบท และในพื้นที่เมืองเพื่อแสวงหารายได้ ซึ่งการที่เด็กต้องย้ายที่อยู่ที่ยี่เรียนบ่อยๆ ย่อมส่งผลต่อความต่อเนื่องในการศึกษาและการออกกลางคันของเด็ก

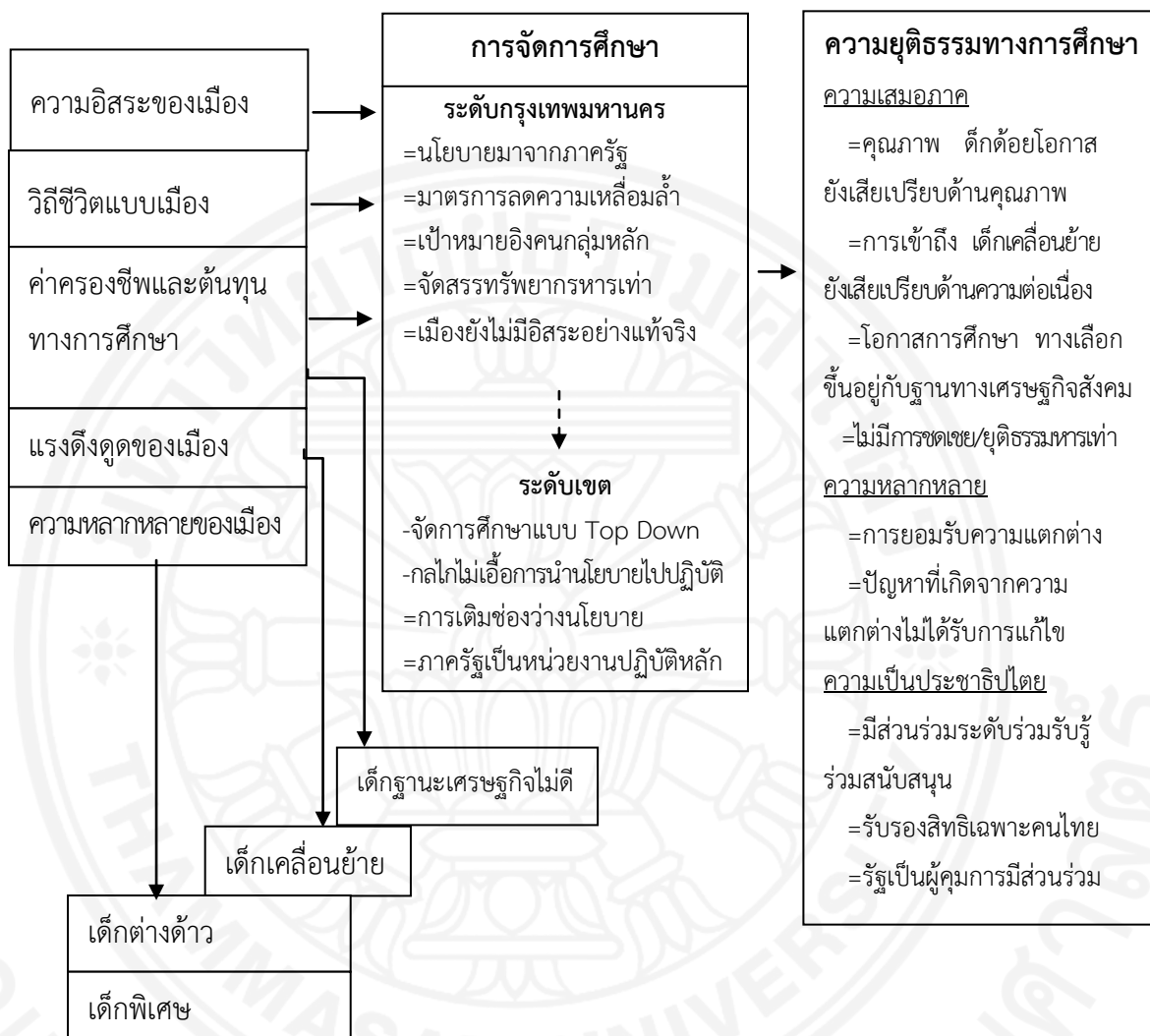
3. ความหลากหลายทางสังคมของเมือง สังคมเมืองเป็นที่ประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลาย อันทำให้ผู้คนที่มีความคุ้นชินกับความแปลกแยกและมองว่าความต่างนั้นไม่เป็นปัญหาหรือข้อจำกัดในการได้รับประโยชน์ สิทธิ และโอกาส ที่เขาได้รับ ทำให้ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านั้นไม่ได้รับการแก้ไข และทำให้กลุ่มคนที่มีความแตกต่างยังคงเผชิญกับปัญหาเหล่านั้น

4. วิถีชีวิตแบบเมือง ความเป็นปัจเจกบุคคล และมีการแบ่งงานกันทำ ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เวลา และศักยภาพในการดูแลเอาใจใส่กับความเป็นครอบครัวของตนลดลงแล้วยังทำให้การมีส่วนร่วมในการดูแลเพื่อนบ้าน สังคม ชุมชน ลดลง ซึ่งส่งผลทั้งในแง่ของการดูแลเด็กและเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการเมืองดังที่สะท้อนให้เห็นจากกรณีศึกษาการจัดการศึกษาของเขตบางซื่อ

5. ความเป็นอิสระของเมือง ภายใต้ฐานคิดในการกระจายอำนาจน่าจะทำให้สามารถจัดการศึกษาและตอบสนองต่อความต้องการ สภาพปัญหา และความจำเป็นของพื้นที่ และปรับนโยบายได้ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครนั้นยังถูกควบคุมจากรัฐบาลกลาง ทั้งกลไกด้านงบประมาณ ผ่านการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน กลไกด้านระเบียบกฎหมาย รวมทั้งการประเมินมาตรฐานการศึกษา การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ฯลฯ

ทั้งนี้ ในการพิจารณาและอธิบายทั้งบริบทความเป็นเมืองต่อความยุติธรรมในการจัดการเมืองของ Fainstein (2010) นั้น จะอธิบายโดยเน้นไปที่เรื่องของปัจจัยทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลัก แต่ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าลักษณะเฉพาะของเมืองที่เข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการจัดการเมืองนั้นไม่ได้มีแต่เรื่องของเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีเรื่องของวิถีชีวิต แรงดึงดูดของเมือง และความเป็นอิสระของเมืองด้วย ซึ่งลักษณะเหล่านั้นควรจะนำมาเป็นตัวแปรในการวิเคราะห์เรื่องของความยุติธรรมในการจัดการเมืองด้วย

นอกจากผลการศึกษาดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว การศึกษาครั้งนี้ยังทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปเชิงทฤษฎีด้วย โดยผลจากการวิเคราะห์ผลการศึกษาภายใต้กรอบของหลักการเมืองยุติธรรมที่พบว่าคำอธิบายบางส่วน of Fainstein (2010) นั้น ไม่สามารถนำมาอธิบายหรือวิเคราะห์ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ที่เป็นการศึกษาในบริบทของเมืองในสังคมไทย ได้ทั้งในเรื่องของความหลากหลายทางสังคม และเรื่องของลักษณะเฉพาะของเมือง ทำให้ผู้ศึกษาได้นำข้อค้นพบดังกล่าวมาทบทวนกรอบการศึกษาเพื่อใช้ในการอธิบายและวิเคราะห์ผลการศึกษาของการศึกษาครั้งนี้อีกด้วย โดยสรุปผลการศึกษาและผลการทบทวนกรอบการศึกษาสามารถนำเสนอได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 7.1 สรุปลผลการศึกษาและทบทวนกรอบการศึกษา จาก ผู้ศึกษา

ซึ่งผลจากการทบทวนกรอบการศึกษาดังกล่าวข้างต้นทำให้ผู้ศึกษาได้ประเด็นที่นำไปสู่ข้อสรุปเชิงทฤษฎีในเรื่องต่างๆ ดังนี้

7.2 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีจากผลการศึกษา

7.2.1 ข้อเสนอเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะความยุติธรรมในการศึกษา

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 บทที่ 5 และ บทที่ 6 และจากการทบทวนกรอบการศึกษานั้น พบว่าการที่จะวิเคราะห์ถึงลักษณะของความยุติธรรมในการจัดการเมืองที่ตามแนวคิดเมืองยุติธรรมนั้น ไม่สามารถอธิบายหรือใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เป็นคำอธิบายกระแสหลักได้นอกจากนี้ การวิเคราะห์ความยุติธรรมในการจัดการศึกษาตามแนวคิดทฤษฎีกระแสหลักนั้น ยังไม่สามารถนำไปสู่การสร้างให้เกิดความยุติธรรมในการจัดการศึกษาได้ ดังนั้น ในการอธิบายหรือวิเคราะห์เรื่องความยุติธรรมในการจัดการเมือง จึงจำเป็นต้องปรับแนวคิดและทฤษฎีในการอธิบายดังกล่าวให้ชัดเจนและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ข้อเสนอเชิงทฤษฎีที่นำมาสู่การพัฒนาตัวแปรในการวิเคราะห์และอธิบายลักษณะความยุติธรรมด้านการศึกษา และการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งนอกจากการพิจารณาในเรื่องความเสมอภาคที่ผู้ศึกษาได้พิจารณาเรื่องความเสมอภาคโดยเพิ่มเรื่องการชดเชยความเสียเปรียบให้ผู้ด้อยโอกาสซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อที่ 7.3.2.2 แล้วในเรื่องของความเป็นประชาธิปไตยและความหลากหลายทางสังคมผู้ศึกษาก็พบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. ความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการศึกษา ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนไม่ได้ มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาและมีอำนาจต่อรองกับภาครัฐเพื่อผลักดันการดำเนินงานให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง ซึ่งส่งผลให้การจัดการศึกษาของภาครัฐก็ไม่อาจตอบสนองต่อความจำเป็นหรือความขาดแคลนของประชากรได้อย่างตรงจุด ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของสำนักงานเขตบางซื่อ ที่ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งที่มีกระบวนการมีส่วนร่วมแบบตัวแทนผ่านสมาชิกสภาเขต และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ก็เป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมรับรู้ และร่วมสนับสนุนกิจกรรมเท่านั้น กระบวนการมีส่วนร่วมเหล่านั้น ยังอยู่ภายใต้บทบาทที่ภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทนำ และเป็นผู้ควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วม และควบคุมข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้นภาคประชาชนและภาคประชาสังคมจึงไม่ได้รับโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาทำให้การดำเนินงานของภาครัฐไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือจัดสรรทรัพยากรแก้ไขปัญหาให้กับเด็กที่เสียเปรียบทางการศึกษา ทั้งเด็กที่เคลื่อนย้ายและต้องออกกลางคัน หรือกรณีปัญหาเรื่องการเรียนรู้ของเด็กต่างดาว รวมไปถึงการระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษา ที่จำกัดอยู่ที่ทรัพยากรของภาครัฐทำให้มีข้อจำกัดในการตอบสนองความจำเป็นและชดเชยความเสียเปรียบให้กลุ่มเป้าหมายดังนั้น ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่เมืองนั้น ไม่อาจจะพิจารณาเฉพาะเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วมแต่เพียงอย่างเดียวได้ เพราะถึงแม้ภาครัฐจะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาก็ตาม แต่ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วม ควบคุมกระบวนการสื่อสารนั้น

ไม่สามารถที่จะทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่ภาคประชาชนมีบทบาทและมีพลังในการชี้นำ ผลักดัน การจัดการศึกษาของภาครัฐ ให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการของตนได้ โดยเฉพาะ ในสังคมเมืองที่ด้วยวิถีการดำเนินชีวิตทำให้ผู้คนในเมืองโดยเฉพาะคนที่ด้อยโอกาสที่ต้อง ให้ความสำคัญกับ “ปากท้อง” เป็นอันดับแรก ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมน้อย รวมทั้งด้วยลักษณะ ของชุมชนที่ไม่ได้มีความเป็นท้องถิ่นของคนในชุมชนมาแต่เดิมทำให้ความรู้สึกและความกระตือรือร้น ในการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นน้อยอยู่แล้ว ดังนั้น การที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุม กระบวนการมีส่วนร่วมและควบคุมช่องทางการสื่อสารนั้น ทำให้ภาคประชาชนยิ่งไม่มีความสำคัญ ในกระบวนการมีส่วนร่วม และไม่สามารถแสดงบทบาทในการชี้นำกระบวนการมีส่วนร่วมและชี้นำ การจัดการศึกษาได้ กระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ใช่กระบวนการที่เป็นภาพสะท้อน ของความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการศึกษาและไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามความต้องการของภาคประชาชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวในการที่จะวิเคราะห์และอธิบายถึง หลักการเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการศึกษาของเมืองรวมถึงการจัดการเมืองด้านอื่น ๆ นั้น จำเป็นต้องพิจารณา ถึงบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาพิจารณาอันได้แก่บทบาทในการชี้นำ และควบคุมทิศทางการจัดการศึกษาว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหรือมีบทบาทหลัก รวมทั้งวิเคราะห์ถึง รูปแบบการสื่อสารและควบคุมช่องทางการสื่อสารว่าใครเป็นผู้มีอำนาจหรือมีบทบาทหลัก อีกด้วย จึงจะนำไปสู่ การจัดการศึกษามีความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

2. การเคารพความหลากหลายในการจัดการศึกษา จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่ เกี่ยวข้องจะพบว่าโดยส่วนใหญ่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความหลากหลายทางสังคม ไม่ว่าจะเป็น ของ Kymlicka (1995) และของ Taylor (1994) จะมีกรอบในการอธิบายเรื่องของความหลากหลาย ทางสังคมและการจัดการความหลากหลายทางสังคมที่จะเน้นและให้ความสำคัญเฉพาะเรื่องของการยอมรับความแตกต่าง และการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในการ ใช้ประโยชน์จากสิทธิ บริการ และทรัพยากรที่ได้รับของคนที่มีความแตกต่างจากกลุ่มหลักของสังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวทำให้คนที่แตกต่างเหล่านั้นไม่สามารถได้รับประโยชน์จากสิ่งที่ได้รับอย่างที่ควรจะเป็น และทำให้เสียเปรียบบุคคลอื่น ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในบริบทของสังคมเมือง ซึ่งมีความหลากหลาย ทางสังคมสูงทำให้ไม่มีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีความแตกต่างหรือแปลกแยกออกมาอย่างโดดเด่นทำให้ผู้คนในเมือง มีความคุ้นชินและไม่รู้สึกถึงความแปลกแยก ดังนั้น ปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายทางสังคม ในพื้นที่เมืองในปัจจุบันจึงไม่ใช่เรื่องการกีดกันคนต่างเชื้อชาติ ศาสนาวัฒนธรรม ออกจากการได้รับบริการ หรือการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของเมือง แต่ปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายของเมืองที่พบก็คือ การที่ภาครัฐและสังคมไม่รับรู้หรือละเลยปัญหาและอุปสรรคในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบริการที่รัฐ จัดให้อันเป็นปัญหาเกิดจากความแตกต่างทางภาษาและวัฒนธรรม ของคนกลุ่มที่มีความแตกต่างจาก คนกลุ่มหลักของสังคม ดังจะเห็นได้จากกรณีศึกษาของเด็กต่างด้าวที่พบว่าเด็กต่างด้าว ซึ่งมีปัญหาในการเรียน

เนื่องจากความแตกต่างทางภาษาวัฒนธรรม แต่ทางโรงเรียนไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าว และไม่ได้กำหนดมาตรการ/แนวทางในการแก้ไข ดังนั้น การจัดการความหลากหลายทางสังคมของเมืองนั้น จึงไม่ใช่แค่การยอมรับหรือไม่กีดกันเท่านั้น แต่ต้องขยายกรอบการพิจารณาเรื่องความหลากหลายทางสังคม ให้ครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างหลากหลายด้วยและการพิจารณาหรือวิเคราะห์เรื่องการเคารพความหลากหลายโดยพิจารณาเฉพาะเรื่องของการยอมรับความแตกต่างและไม่กีดกันหรือเลือกปฏิบัติของภาครัฐต่อคนที่มีความแตกต่าง ดังเช่นแนวคิดของ Taylor (1994) และ kymlicka (1995) ที่จะเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่กีดกันการแสดงออกทางวัฒนธรรมนั้น จึงไม่อาจสะท้อนให้เห็นลักษณะของการเคารพความหลากหลายและทำให้เกิดความเข้าใจปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายทางสังคมได้อย่างแท้จริง รวมทั้งยังไม่ครอบคลุมถึงปัญหา/อุปสรรคในการได้รับบริการที่เกิดจากความแตกต่างของคนกลุ่มน้อยทางสังคมอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า จำเป็นต้องขยายแนวคิดดังกล่าวโดยให้ความสำคัญกับการกำหนดมาตรการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบริการที่ได้รับ

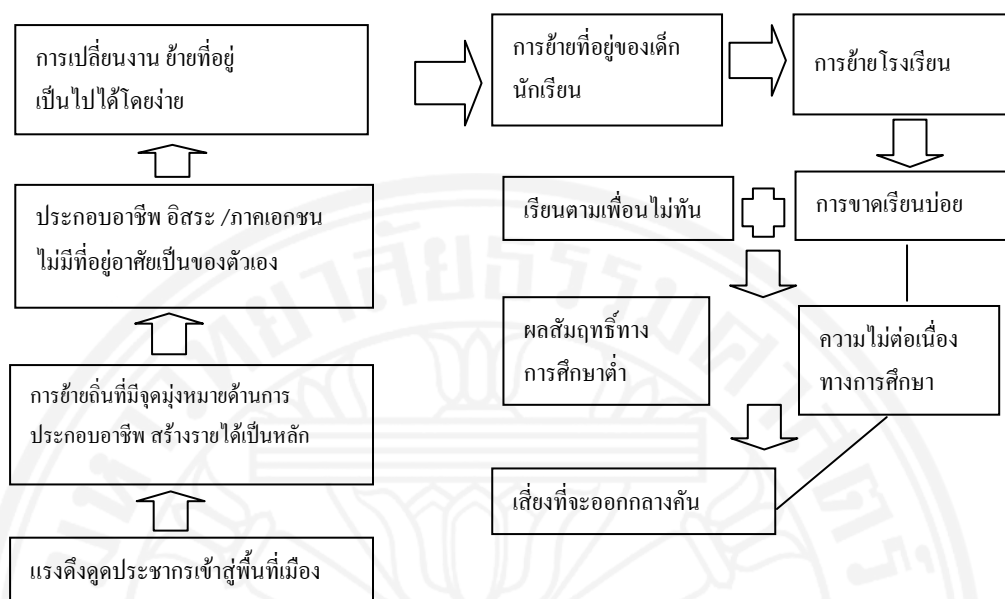
7.2.2 ข้อสรุปเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเมือง

ผลการศึกษาที่กล่าวมาในบทที่ 4 บทที่ 5 และ บทที่ 6 ทำให้เห็นว่าความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองนั้นมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของความเป็นเมือง ถึงแม้ว่าลักษณะของเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญทางการศึกษาจะทำให้เด็กมีโอกาสทางการศึกษาของเด็กมากกว่าพื้นที่นอกเขต ดั้งนั้นกวีวิชาการหลาย ๆ ท่านได้นำเสนอผลการศึกษาไว้ แต่การจัดการศึกษาในพื้นที่เมือง ก็มีความเหลื่อมล้ำและมีเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาของเด็ก และยังเป็นปัจจัยที่ทำให้เงื่อนไขส่วนบุคคลมีบทบาททำให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและถูกขยายผลกระทบมากขึ้น ทั้งเงื่อนไขในส่วนของสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของครอบครัว เงื่อนไขทางด้านผู้ปกครองทั้งทางด้านการศึกษา ความเอาใจใส่ และเงื่อนไขที่เกิดจากตัวเด็กเอง

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดและงานศึกษาที่อธิบายเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำในพื้นที่เมืองก็พบว่ามักจะอธิบายโดยให้เน้นให้ความสำคัญกับเรื่องของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการวิพากษ์ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลักโดยมองว่าภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งทำให้ทุกอย่างกลายเป็นสินค้าและให้ความสำคัญกับการสร้างกำไรสูงสุดทำให้การดำรงชีวิตในเมืองต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยหลัก และทำให้ค่าครองชีพในเมืองและต้นทุนในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ ของเมืองสูงกว่าพื้นที่นอกเขตเมือง แต่ผลการศึกษาที่พบแสดงให้เห็นว่าลักษณะของเมืองที่ส่งผลต่อความยุติธรรมด้านการศึกษาของเมืองนั้นไม่ได้มีเฉพาะเรื่องของเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ยังมีลักษณะอื่น ๆ อีก โดยนอกจากลักษณะของเมืองที่ผู้ศึกษาได้จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องและกำหนดไว้ ในกรอบการศึกษาเดิมแล้ว ยังมีลักษณะเฉพาะของเมืองอีก 3 ประการที่ส่งผลต่อ

ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษา ซึ่งในเชิงทฤษฎีแล้วจำเป็นต้องนำลักษณะดังกล่าวมาเป็นตัวแปรหนึ่งในการอธิบายลักษณะเฉพาะของเมือง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้เพิ่มเติมตัวแปรดังกล่าวเข้าไปในกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อใช้ในการอธิบายผลการศึกษา โดยลักษณะของเมืองดังกล่าวคือ

1. แรงดึงดูดของเมือง คำอธิบายเรื่องความยุติธรรมทางการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา มักจะไม่ได้ให้ความสำคัญหรือนับรวมเอาเรื่องของแรงดึงดูดของเมืองเป็นลักษณะของเมืองที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความยุติธรรมทางการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในทางทฤษฎีแล้วในการศึกษาเรื่องความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองนั้น จำเป็นต้องผนวกเอาเรื่องแรงดึงดูดของเมืองเข้ามาเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญที่ต้องทำการวิเคราะห์ เนื่องจากข้อมูลจากการศึกษาภาคสนามพบว่าความเสมอภาคในด้านการเข้าถึงการศึกษาในแง่ความต่อเนื่องทางการศึกษาของเด็กนักเรียนของเมืองนั้นได้รับผลกระทบจากกระบวนการย้ายถิ่นของประชาชน ซึ่งแรงดึงดูดดังกล่าวเป็นผลมาจากแรงจูงใจด้านการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ และการที่สามารถเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐานได้ดีกว่าพื้นที่นอกเขตเมือง เป็นความต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองของคน ดังนั้น การเป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านต่างๆ และศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจของเมืองจึงเป็นแรงดึงดูดที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรจากนอกพื้นที่เมืองสู่พื้นที่เมือง และเป็นการเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพในภาคเอกชนหรือประกอบอาชีพอิสระและไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเองที่ทำให้สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่ายและสามารถทำให้เด็กต้องเคลื่อนย้ายทั้งที่อยู่และโรงเรียนตามผู้ปกครองไปด้วย ซึ่งการเคลื่อนย้ายดังกล่าวส่งผลกระทบกับการเรียนของเด็กนักเรียน ทั้งในเรื่องของการขาดเรียน ผลการเรียน ดังจะเห็นได้จากสถิติการขาดเรียนรวมทั้งผลสัมฤทธิ์การศึกษา และสถิติการย้ายบ้าน และโรงเรียนอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นที่อยู่ของเด็ก ซึ่งมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งจากผลการสำรวจสถานการณ์การออกกลางคันของนักเรียนปีการศึกษา 2552 ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ พบว่าสาเหตุหลักที่สำคัญของการออกกลางคันคือการที่เด็กต้องอพยพตามผู้ปกครอง ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมวิปถีย์ การสัมภาษณ์ผู้ปกครองเด็กเคลื่อนย้ายและเด็กเคลื่อนย้าย ก็พบข้อมูลที่สอดคล้องกัน นอกจากนี้การย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนยังส่งผลกระทบกับการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนการศึกษาของเด็กเคลื่อนย้ายเหล่านั้นด้วย ดังนั้น จากประเด็นที่พบจากกรณีศึกษาของกรุงเทพมหานครสะท้อนให้เห็นว่าในการอธิบายและวิเคราะห์เรื่องความยุติธรรมในการจัดการเมือง โดยเฉพาะในเมืองที่เป็นพื้นที่การจ้างงานและอุตสาหกรรมและมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้สูง การวางแผนและกำหนดนโยบายการจัดการพื้นที่เมือง จำเป็นต้องวิเคราะห์และพิจารณาเรื่องแรงดึงดูดของเมืองและการเคลื่อนย้ายประชากรด้วย และผลกระทบของลักษณะดังกล่าวกับการได้รับสิทธิ ทรัพยากร และบริการต่าง ๆ ของบุคคลด้วย



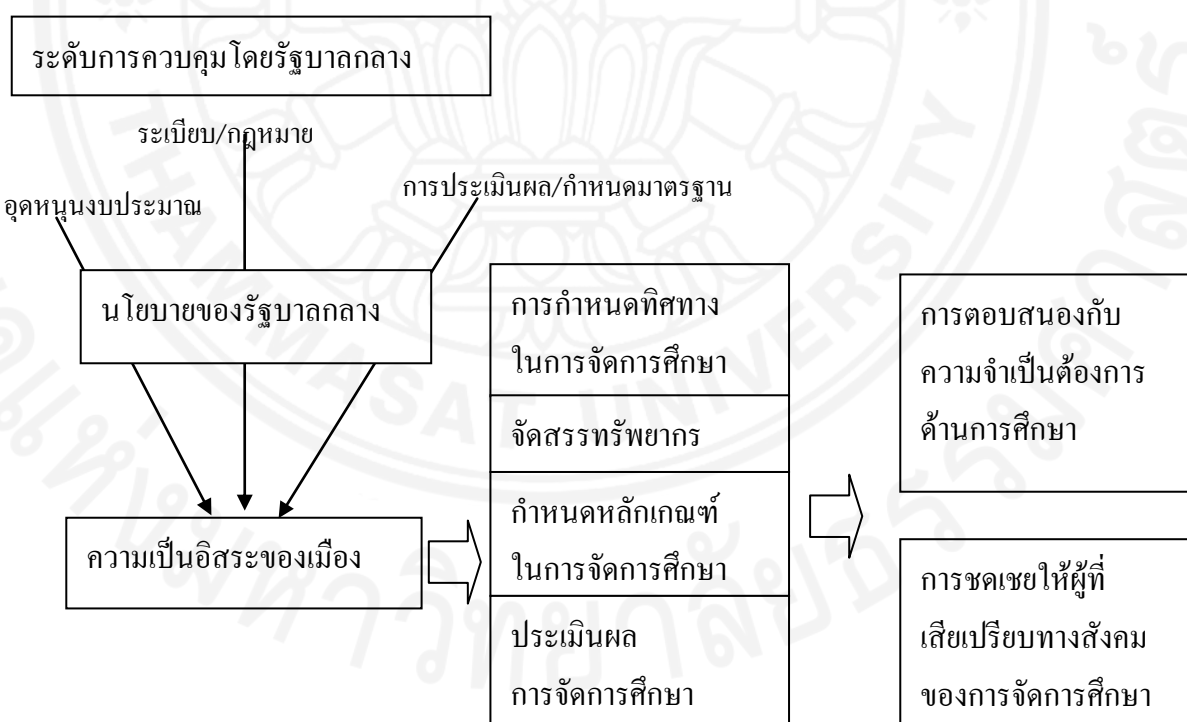
ภาพที่ 7.2 ความสัมพันธ์ระหว่างแรงดึงดูดของเมืองกับความยุติธรรมทางการศึกษาของพื้นที่ จาก ผู้ศึกษา

2. ความเป็นอิสระของเมือง ความเป็นอิสระของเมืองถือเป็นลักษณะเฉพาะของเมือง โดยส่วนใหญ่ ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีเรื่องเมือง พบว่าจะอธิบายถึงการบริหารจัดการเมืองว่าเมืองโดยส่วนใหญ่จะมีอำนาจและมีบทบาทในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองอย่างเป็นอิสระ ทั้งในเรื่องการจัดสรรงบประมาณ/ทรัพยากร การจัดบริการสาธารณะ และเรื่องกำหนดนโยบาย และแผนพัฒนาเมือง ซึ่งทำให้สามารถที่จะกำหนดมาตรการและจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งจัดบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นของพื้นที่ รวมทั้งชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พบลักษณะที่แตกต่างจากคำอธิบายที่กล่าวมาข้างต้น โดยในบริบทของกรุงเทพมหานครนั้นพบว่าถึงแม้กรุงเทพมหานครจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของตนเอง ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 รวมทั้งมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดการศึกษา บริหารงานบุคคล แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติก็พบว่าการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานครยังถูกควบคุมและกำกับจากรัฐบาลกลาง ทั้งในเรื่องงบประมาณผ่านการสนับสนุนงบประมาณด้านการศึกษาในรูปของเงินอุดหนุน ซึ่งการสนับสนุน ด้านงบประมาณดังกล่าวจะมาพร้อมกับกรอบในการใช้จ่ายงบประมาณและแนวทางการดำเนินงานของโครงการมาด้วย

นอกจากนี้การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ยังต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย/ระเบียบที่กำหนดขึ้นจากรัฐบาล และต้องถูกประเมินผลภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานระดับประเทศที่กำหนดขึ้นด้วยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ทั้งเรื่องผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ด้านคุณภาพสถานศึกษา ซึ่งระเบียบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานดังกล่าว ไม่ได้ปรับให้เหมาะสมกับความจำเป็นและความต้องการของพื้นที่กรุงเทพมหานคร และระเบียบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้นเพื่อประเมินตนเอง ยังไม่ได้รับการยอมรับให้ใช้อ้างอิงเทียบเคียงกับระเบียบ หลักเกณฑ์ และมาตรฐานระดับประเทศ เช่น ในด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ถึงแม้กรุงเทพมหานครจะมีการสร้างหลักเกณฑ์ในการประเมินตนเอง ด้วยมาตรฐาน Smart School แล้วก็ตามแต่กระบวนการประเมินตนเองดังกล่าวยังไม่ได้ถูกยอมรับเป็นส่วนหนึ่งในการประเมินการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ดังนั้น ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะสามารถวางแผนและกำหนดนโยบาย รวมทั้งการบริหารงบประมาณและบุคลากรก็ตาม แต่ก็ยังถูกควบคุมจากรัฐบาลกลาง บทบาทของรัฐบาลกลางต่อการจัดการของเมืองไม่ใช่แค่การกำกับดูแลหรือการสนับสนุนที่เพียงแต่ให้การดูแลหรือกำกับให้การดำเนินงานมีความเหมาะสมและบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดเท่านั้น แต่เป็นบทบาทเข้ามาควบคุม กรอบแนวทางและกระบวนการทำงานของกรุงเทพมหานครด้วยการดำเนินการใดๆ ของกรุงเทพมหานครไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือขัดแย้งกับแนวทางของรัฐบาลกลางได้ จะสามารถดำเนินการได้เฉพาะในส่วนที่จะเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการปกครองและการบริหารราชการของไทยที่ยังไม่ได้กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงและเมืองที่ถูกจัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้เป็นพื้นที่การปกครองพิเศษที่มีอำนาจในตัวเองอย่างแท้จริงแต่เป็นเหมือนจังหวัดหนึ่งของประเทศ การจัดการศึกษาของเมือง จึงไม่สามารถดำเนินการในลักษณะของการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบรวมทั้งตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของเมืองได้ ซึ่งจากกรณีศึกษาการจัดการศึกษานอกจากจะแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ และให้อิสระกับเมืองไม่อาจเกิดได้อย่างแท้จริง หากในทางปฏิบัติรัฐบาลกลางยังเข้ามาชี้นำควบคุมการทำงานในระดับปฏิบัติของเมืองได้แล้วยังแสดงให้เห็นว่าการเข้ามาควบคุมของรัฐบาลกลางก่อให้เกิดเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการจัดการเมือง ดังนั้น ในการพิจารณาและอธิบายถึงลักษณะความยุติธรรมทางการจัดการศึกษาและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความยุติธรรมทางการศึกษาแล้ว ก็จำเป็นต้องนำเรื่องของความเป็นอิสระของเมืองมาเป็นตัวแปรหนึ่งในการวิเคราะห์และอธิบายด้วยโดยถือเป็นหนึ่งในลักษณะของเมืองที่กระทบกับความยุติธรรมทางการศึกษา แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษาและการอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของเมืองและเรื่องความเป็นธรรมทางการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา ทั้งในงานศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน หรืองานศึกษาเรื่อง Equity, Adequacy and Categorical funding in Colorado School finance a focus on English language learner ของ Alramirez, Siegrist, Krumholz

and rainy (2013) หรืองานศึกษาของเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางการศึกษาระหว่างเมืองและชนบทของ อุมารณณ์ ภัทรวานิชย์ และปัทมา อมรสิริสมบุรณ์ (2550) ยังไม่ได้ให้นำหน้ากับเรื่องของความเป็นอิสระของเมืองและยังไม่ได้กำหนดให้เรื่องความเป็นอิสระของเมืองเป็นตัวแปรหนึ่งในการอธิบายลักษณะเฉพาะความเป็นเมือง ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงได้นำสิ่งที่ค้นพบดังกล่าวไปปรับกรอบการศึกษาและกำหนดให้ตัวแปรเรื่องความเป็นอิสระของเมืองเป็นตัวแปรหนึ่งในการอธิบายผลการศึกษาด้วย

ส่วนตัวแปรด้านลักษณะเฉพาะของเมืองในประเด็นอื่น ๆ นั้น จากผลการศึกษา จะเห็นว่าผลการศึกษา มีความสอดคล้องแนวคิดและทฤษฎีที่ผู้ศึกษาได้จากการทบทวนวรรณกรรม และกำหนดและตัวแปรที่กำหนดไว้กรอบการศึกษา ดังนั้น ตัวแปรที่กำหนดไว้ในกรอบการศึกษา จึงสามารถใช้เป็นตัวแปรในการวิเคราะห์และอธิบายเรื่องความยุติธรรมทางการศึกษา และสามารถขยายนำไปวิเคราะห์และอธิบายเรื่องของการความยุติธรรมในการวางแผนและกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการเมืองในด้านอื่น ๆ อีกด้วย



ภาพที่ 7.3 ความสัมพันธ์ระหว่างความอิสระของเมืองกับความยุติธรรมทางการศึกษาของพื้นที่ จาก ผู้ศึกษา

7.2.3 ข้อสรุปเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการเมือง : การจัดการด้านการศึกษา

การอธิบายและวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นธรรมทางการศึกษานั้นย่อมเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องวิเคราะห์และอธิบายโดยเชื่อมโยงกับตัวแปรด้านการจัดการศึกษา ทั้งในประเด็นเรื่อง การวางแผนและกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติและ การจัดบริการ ด้านการศึกษา ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งซึ่งส่งผลต่อความยุติธรรมในการจัดการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาศึกษาพบประเด็นน่าสนใจที่ ดังนี้

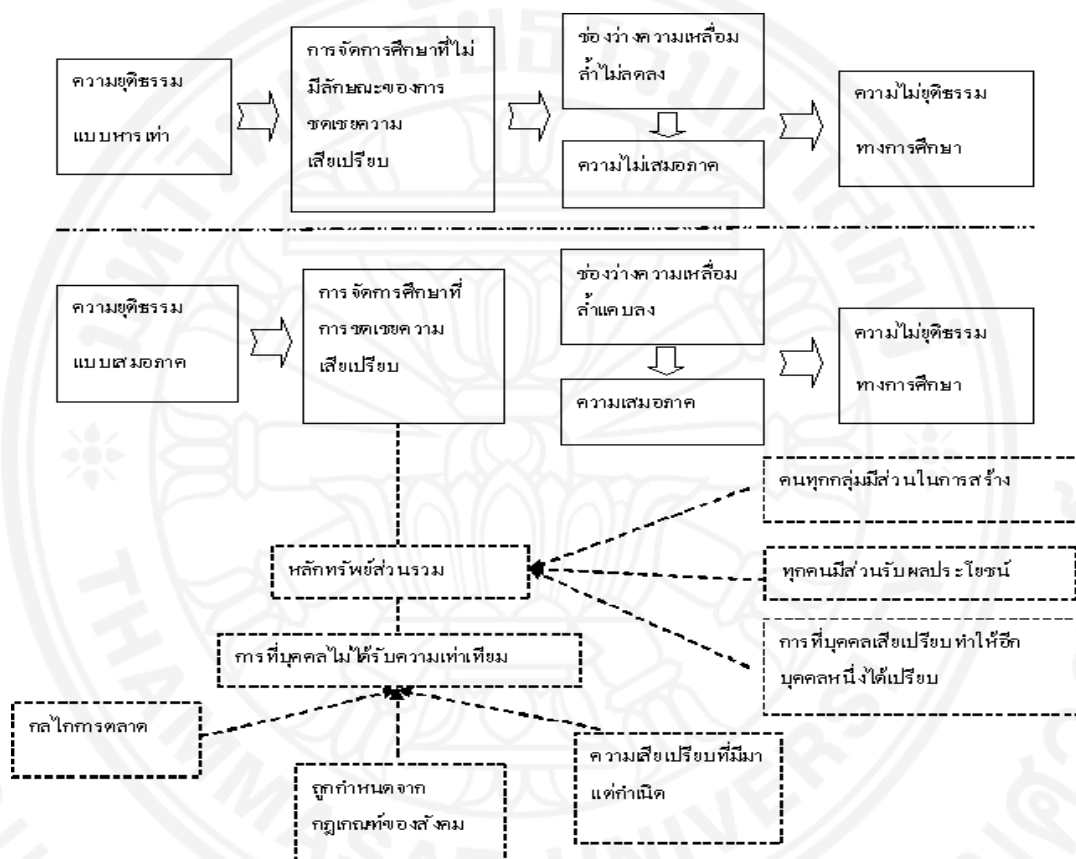
1. หลักการของการวางแผนและกำหนดนโยบายไม่เอื้อต่อการสร้างความเป็นธรรม และนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้นมีแบบแผนในการกำหนดนโยบายและวางแผนที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการศึกษาและนักวางแผนของภาครัฐ ในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ เป็นผู้ครอบครององค์ความรู้และเป็นผู้ควบคุมข้อมูล กลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้มีบทบาทหลักในการวางแผนและกำหนดนโยบายตลอดจนหลักเกณฑ์ ต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการกำหนดขึ้นบนฐานขององค์ความรู้ ประสบการณ์ และคุณค่าที่นักวางแผนและนักการศึกษา เหล่านั้นยึดถือ การวิเคราะห์และระบุปัญหาที่จะนำมากำหนดเป็นนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ในแผนและนโยบายด้านศึกษานั้นจะถูกดำเนินการโดยนักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักการศึกษาเป็นหลักโดยไม่ได้มีกระบวนการในการสำรวจข้อมูล ความจำเป็น/ความต้องการ สภาพปัญหาเชิงพื้นที่ เพื่อนำมากำหนดเป็นมาตรการในการจัดการศึกษา รวมทั้งไม่ได้มีกระบวนการ ในการให้ภาคประชาชนเข้ามาร่วมวิเคราะห์ปัญหาและเสนอกิจกรรม/โครงการ ต่างๆ ที่จะแก้ไขปัญหา ด้านการศึกษา ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการวางแผนกระแสหลักโดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการวางแผนไม่สามารถที่จะวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ที่พบทั้งจากการศึกษาเอกสารและข้อมูลภาคสนามของเขตบางซื่อ และไม่อาจทำให้ การจัดการศึกษาสอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมได้

2. ความยุติธรรมแบบหารเท่าไม่เอื้อต่อการลดความเหลื่อมล้ำ ภายใต้การจัดการ ด้านการศึกษาที่ภาครัฐในฐานะผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้มีบทบาทหลัก การนิยามและเข้าใจเรื่อง ความยุติธรรมทางสังคมหรือความยุติธรรมของแผนหรือนโยบายนั้นจะถูกมองในลักษณะของการ “หารเท่า” คือ การที่แผนหรือนโยบายนั้นได้กระจาย ทรัพยากร สิทธิ และบริการต่าง ๆ ให้กับคนทุกกลุ่มในสังคม อย่างไม่แตกต่างกัน โดยเมื่อพิจารณาจากมาตรการต่าง ๆ ที่ปรากฏในแผนหรือนโยบายด้านศึกษานั้น เป็นมาตรการที่ใช้หรือนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ 50 เขตเหมือนกัน รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากร ทางการศึกษาที่จัดสรรให้สำนักงานเขต และโรงเรียนนั้น ก็เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณสมบัติเดียวกัน และจัดสรรให้ในสัดส่วนเดียวกัน และจัดสรรให้กับเด็กนักเรียนทุกกลุ่มเท่า ๆ กัน เช่นในกรณีของ การจัดสรรเงินช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาที่จัดสรรค่าใช้จ่ายรายหัวให้กับเด็กนักเรียนทุกกลุ่ม ในจำนวนเท่า ๆ กัน และมีรายการค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้ไม่แตกต่างกัน ซึ่งเด็กที่มีฐานะดีก็จะได้รับไปด้วย

เป็นการเพิ่มโอกาส และความได้เปรียบทางการศึกษาขึ้นไปช่องว่างความเหลื่อมล้ำจึงไม่ได้ลดลง หรือเรื่องการยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ดำเนินการจัดทบทวนวิชาให้กับเด็กทุกคนเพื่อการสอบ O-net แต่ไม่ได้มีการสอนซ่อมเสริมให้กับเด็กกลุ่มที่เรียนอ่อน ทำให้เด็กกลุ่มนี้ยังคงเรียนอ่อนและตามไม่ทันเพื่อนเช่นเดิม

ซึ่งกรณีดังกล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึง มุมมองและความเข้าใจเรื่องความเป็นธรรมที่ภาครัฐยึดถือ ที่หากมองตามแนวคิดของมณีนววรรณ ฉัตรอุทัย (2010) นั้น ก็อาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะแบบความเท่าเทียม “Equality” ไม่ใช่ในลักษณะของความเสมอภาค “Equity” ซึ่งการมองความเสมอภาคในแง่ของความเท่าเทียม (Equality) นั้น นำไปสู่การพิจารณาในเชิงปริมาณของการจัดสรรประโยชน์ ทรัพยากร บริการ ส่วนคำว่าความเสมอภาค (Equity) นั้น มุ่งที่ผลของการจัดสรร หรือความแตกต่างของผลที่ได้รับจากการจัดสรรหรือกระจายทรัพยากรและบริการว่า ทำให้บุคคลมีสถานะในด้านต่าง ๆ แตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ซึ่งการมองเรื่องความเป็นธรรมแบบเท่าเทียม “Equality” ทำให้ไม่มีแนวคิดเรื่องการชดเชยความเสียเปรียบให้กับผู้ด้อยโอกาส ซึ่งหากพิจารณาจากแนวคิดเมืองยุติธรรมที่มองความยุติธรรมในลักษณะของความเสมอภาค รวมทั้งแนวคิดเรื่อง ความยุติธรรมของ Rawls (1971) ที่มองว่าการที่จะสามารถสร้างให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและเกิดความเสมอภาคได้นั้นต้องทำให้คนที่อ่อนแอที่สุด ได้รับการดูแลอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบทางสังคมซึ่งจะเป็นการลดช่องว่างของความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการได้รับสิทธิ โอกาส และทรัพยากร ระหว่างคนกลุ่มต่างๆ ให้น้อยลง นั่นเอง ผลการศึกษาที่พบแสดงให้เห็นว่าภายใต้การจัดการเมืองด้านการศึกษาที่ภาครัฐมีบทบาทหลัก และภายใต้กรอบการมองความยุติธรรม ในลักษณะหารเท่า นั้น ไม่อาจนำไปสู่การชดเชยความเสียเปรียบและไม่อาจนำไปสู่การสร้างความยุติธรรมในการจัดการเมืองด้านศึกษารวมถึงการจัดการเมืองด้านอื่น ๆ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงองค์ความรู้หรือการอธิบายเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบายในแง่ของกระบวนการ และหลักการที่ผ่านมาแล้ว ทั้งของ Booth (1976) และของ Kirk (1980) หรือของสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2540) ฯลฯ ก็พบว่ายังไม่ได้ให้น้ำหนักและความสำคัญกับเรื่องของความเป็นธรรมในการวางแผนและกำหนดนโยบายมากนัก และยังคงมองความยุติธรรมในลักษณะ “หารเท่า” รวมทั้งในกระบวนการวิเคราะห์ และระบุปัญหานั้นยังไม่มีกระบวนการเปรียบเทียบช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ในสิทธิ โอกาส และทรัพยากรของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่ม ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ในแผนหรือนโยบายที่ถูกสร้างขึ้น ภายใต้ฐานคิดดังกล่าว จึงไม่สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมได้และไม่สามารถลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำได้

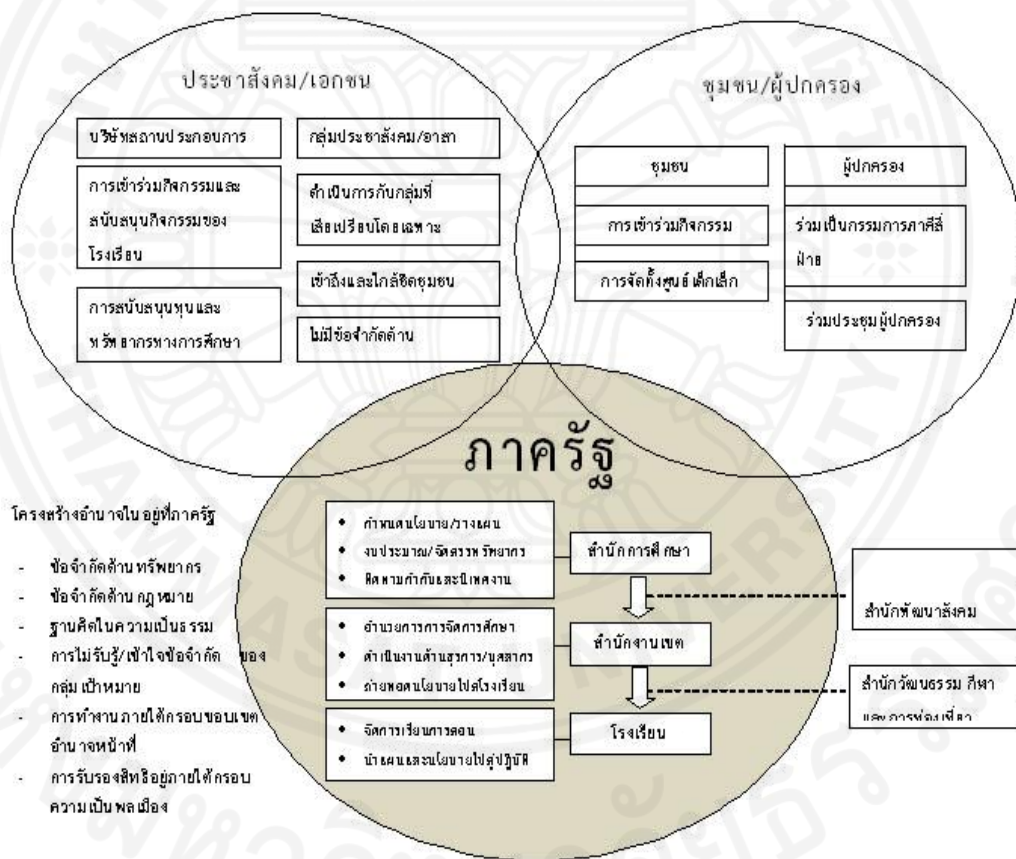
ทั้งนี้จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าในเชิงของแนวคิดทฤษฎีแล้วจะเห็นว่าในพื้นที่ของแนวคิด/ทฤษฎีเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบายจำเป็นต้องกลับมาทบทวนแนวคิดเรื่องความยุติธรรมและแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวางแผน และปรับกระบวนการในการวางแผนและกำหนดนโยบายให้เอื้อต่อการสร้างการชดเชยความเสียเปรียบดังกล่าว



ภาพที่ 7.4 เปรียบเทียบฐานคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมแบบ “หารเท่า” กับแบบ “เสมอภาค” จาก ผู้ศึกษา

3. ภาครัฐไม่สามารถจัดการเมืองโดยลำพังได้ ซึ่งผลการศึกษาที่พบจากกรณีศึกษาการจัดการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการจัดการศึกษาโดยลำพังภาครัฐนั้นจะไม่สามารถที่จะชดเชยความเสียเปรียบให้กับผู้ด้อยโอกาสได้ จะเห็นได้จากกรณีการแจก Tablet ให้กับเด็กนักเรียนที่ยังไม่สามารถแจกให้กับเด็กทุกคนได้โดยทั่วถึง เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือการให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการศึกษา หรือการสนับสนุนการศึกษาต่อที่ไม่สามารถจัดให้กับเด็กเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย จึงจำเป็นต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นเจ้าภาพหลักดำเนินการในส่วนที่ภาครัฐมีข้อจำกัด เพื่อให้เข้ามาเป็นส่วนที่จะ

เสริมช่องว่างในการดำเนินงานของภาครัฐ เนื่องจากจะมีความคล่องตัวในการดำเนินงานและระดมทรัพยากรมากกว่า มีข้อจำกัดด้านระเบียบ กฎหมาย น้อยกว่ารวมไปถึงในส่วนของหน่วยงานภาครัฐเอง การจัดการศึกษา ทั้งการกำหนดนโยบายด้านการศึกษา การจัดสรรทรัพยากร ก็ไม่ควรจะให้ความสำคัญพิจารณาจำกัดเฉพาะกับภารกิจของหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักหรือหน่วยงานหลักเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาดำเนินการในลักษณะของการบูรณาการโดยกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินงานและกรอบในการใช้ทรัพยากรโดยครอบคลุมภารกิจและทรัพยากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อให้การดำเนินงานในแต่ละส่วนเป็นส่วนช่วยเสริมและเติมเต็มกัน



ภาพที่ 7.5 แสดงบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร จาก ผู้ศึกษา

7.3 ข้อเสนอเชิงวิชาการ

จากผลการศึกษาและข้อสรุปเชิงทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นนั้นนำมาซึ่งข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการจากการศึกษาครั้งนี้ซึ่งจะสามารถนำไปใช้ในการขยายในด้านการวิเคราะห์และอธิบายเกี่ยวกับความยุติธรรมในการจัดการเมืองรวมทั้งเป็นแนวคิดในการจัดการเมืองเพื่อสร้างเมืองยุติธรรม ดังนี้

1. ตัวแปรในการวิเคราะห์ลักษณะความยุติธรรมทางการศึกษาของเมืองที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ในกรอบการศึกษาครั้งนี้ เป็นตัวแปรที่สามารถนำไปประยุกต์และขยายผลเพื่อใช้กับการวิเคราะห์ถึงลักษณะความยุติธรรมในการบริหารจัดการเมืองในด้านอื่น ๆ ได้
2. การอธิบายและวิเคราะห์ความยุติธรรมในการวางนโยบาย และการจัดการเมือง ควรใช้ฐานคิดในการอธิบายและนิยามความยุติธรรมในลักษณะของการชดเชยความเสียเปรียบให้กับผู้ที่ด้อยโอกาสทางสังคม เพราะการมองยุติธรรมแบบหารเท่าซึ่งเป็นคำอธิบายหลักที่ถูกนำมาใช้ในพื้นที่ของการวางแผนและกำหนดนโยบายไม่สามารถลดช่องว่างความแตกต่างเหลื่อมล้ำและทำให้เกิดความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรและบริการของเมืองได้
3. แนวคิดเกี่ยวและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย สาธารณะของเมืองควรเพิ่มเติมกระบวนการวิเคราะห์และประเมินความยุติธรรมของแผนและนโยบายเป็นกระบวนการหนึ่งในการวางแผนและกำหนดนโยบายและเป็นกระบวนการหนึ่งในการวิเคราะห์และกำหนดปัญหาเพื่อนำไปสู่การวางแผนและกำหนดนโยบายด้วย
4. การอธิบายลักษณะเฉพาะของเมืองโดยเฉพาะในแง่ของลักษณะของเมืองควรขยายให้ครอบคลุมถึงเรื่องความเป็นอิสระของเมือง และเรื่องของแรงดึงดูดของเมืองด้วย เพื่อให้สามารถอธิบายถึงลักษณะเฉพาะของเมืองในฐานะปัจจัยที่ส่งผลกับความยุติธรรมหรือความเหลื่อมล้ำในการจัดการเมืองได้ ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น และลักษณะเฉพาะแต่ละเรื่องจะมีความสำคัญและส่งผลต่อการบริหารจัดการจัดการของเมืองแต่ละเมืองไม่เหมือนกัน
5. การอธิบายและวิเคราะห์ความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการเมืองของภาครัฐนั้นไม่ควรเน้นวิเคราะห์และอธิบายเฉพาะเรื่องการมีส่วนร่วมอย่างเดียวแต่ควรวิเคราะห์ถึงบทบาทของภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการกำหนดทิศทางในการจัดการเมืองด้านต่าง ๆ ทั้งบทบาทในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางในการจัดสรรทรัพยากร และจัดบริการของรัฐบาลเมือง ด้วย และในการวิเคราะห์และอธิบายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเองก็ไม่ควรเน้นอธิบายเฉพาะระดับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ รัฐเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงบทบาทในการควบคุมกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อีกด้วย

6. ขยายแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการความหลากหลายทางสังคมให้พิจารณาครอบคลุมถึงปัญหา/อุปสรรคต่อการได้รับประโยชน์จากสิทธิ ทรัพยากร หรือบริการที่ได้รับจากรัฐของคนที่มีความแตกต่างจากกลุ่มหลักทางสังคมด้วย

7.4 ข้อเสนอแนะ

7.4.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

1. การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านการศึกษาและกลุ่มเป้าหมายในการจัดบริการทางการศึกษาของกรุงเทพมหานครนั้น ไม่ควรจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของความเป็นพลเมืองของรัฐ (Citizen) เท่านั้น แต่ควรขยายขอบเขตของกลุ่มเป้าหมายของการกำหนดนโยบายและการวางแผนตลอดจนการจัดบริการต่าง ๆ ของเมืองให้ครอบคลุมผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ (Residential) ทุกกลุ่มที่ควรได้รับการรับรองสิทธิทางการศึกษาในลักษณะที่มีผลผูกพันรัฐโดยเท่าเทียมกัน เพื่อให้การกำหนดนโยบายการวางแผนตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เมืองจำเป็นต้องรองรับการดำรงชีวิตและการจัดบริการทางการศึกษาให้กับบุคคลเหล่านั้นโดยทางปฏิบัติอยู่แล้ว เพื่อให้การจัดการศึกษาของเมืองเป็นการจัดการศึกษาเพื่อทุกคน (Education for all) อย่างแท้จริง

2. การกำหนดนโยบายและการวางแผนด้านศึกษานั้นควรจะมีการทำความเข้าใจลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายของการจัดบริการทางการศึกษาของเมืองว่าแต่ละกลุ่มมีสภาพปัญหาตลอดจนความแตกต่างเหลื่อมล้ำ มีความได้เปรียบเสียเปรียบของแต่ละกลุ่มที่จะเกิดจากนโยบาย/และการวางแผนดังกล่าวอย่างไร รวมทั้ง ต้องกำหนดมาตรการหรือแนวทางในลักษณะที่เป็นการชดเชยให้กับผู้ที่เสียเปรียบ ทั้งนี้ เพื่อให้แผนหรือนโยบายดังกล่าวสามารถลดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้อย่างแท้จริง การจัดสรรทรัพยากรในด้านการศึกษานั้นควรจะมีการทบทวนการกระจายหรือกระจายซ้ำ (Redistribution) โดยพิจารณาจัดสรรทรัพยากรภายใต้ฐานของการวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมาย เพื่อที่การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวจะได้ตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างแท้จริง

3. ควรมีการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะที่เป็นการชดเชยให้กับกลุ่มเป้าหมายที่มีความเสียเปรียบทางสังคมเป็นพิเศษเพื่อที่การจัดสรรทรัพยากรจะได้ชดเชยช่องว่างของความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของเป้าหมายแต่ละกลุ่มและนำไปสู่ความยุติธรรมทางการศึกษาได้มากที่สุด การกระจายทรัพยากรให้กับกลุ่มคนที่มีความเสียเปรียบเป็นพิเศษเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องยึดถือเป็นหลักการในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและเพื่อให้การจัดและการดำเนินการในส่วนของการชดเชยความเสียเปรียบให้กับกลุ่มคนที่เสียเปรียบเป็นไปได้อย่าง

มีประสิทธิภาพ และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครควรมีมาตรการหรือแนวทางในการระดมทรัพยากรในการจัดการศึกษาจากทุกภาคส่วนของสังคมและครอบคลุมทุกด้านทางสังคมทุกประเภทโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะทรัพยากรของภาครัฐเท่านั้น เพื่อให้มีทรัพยากรในการจัดการศึกษาที่เพียงพอต่อความต้องการและต้นทุนการจัดการศึกษาของเมืองที่สูงกว่าพื้นที่นอกเขตเมือง รวมทั้งเพียงพอต่อการนำไปชดเชยให้กับกลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคมเป็นพิเศษ จึงจะทำให้ภาคประชาชนมีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของทรัพยากรทางการศึกษาดังกล่าวและเข้ามามีบทบาทและมีส่วนในการติดตามตรวจสอบการใช้ทรัพยากรดังกล่าว โดยแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ได้ก็คือการจัดเก็บภาษีการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 8 มาตรา 58 (1) ได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีการศึกษาได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายฐานของทรัพยากรสำหรับการจัดการศึกษาของเมือง ซึ่งในการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษา นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบการบริหารงานเพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวทางข้อเสนอของ วรกาญจน์ สุขสดเขียว (2550) ที่ได้เสนอให้การจัดเก็บภาษีการศึกษาจากภาษีบาป (ภาษีการพนัน เครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ บุหรี่ ฯลฯ) ภาษีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งผลกำไรจากผู้ประกอบกิจการมอมเมาเยาวชน ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษานั้น การจัดเก็บภาษีรวมทั้งการศึกษาควรจัดเก็บจากผู้ประกอบการที่แสวงหากำไรจากความได้เปรียบทางการศึกษา เช่น โรงเรียนกวดวิชา เพราะถึงแม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะทำให้ค่าใช้จ่ายในการกวดวิชาสูงขึ้น เด็กขาดโอกาสเรียนกวดวิชาจะมีมากขึ้น แต่ภาษีการศึกษาที่จัดเก็บจะมาจะทำให้เด็กที่ขาดโอกาสเหล่านั้นสามารถเข้าสู่ระบบการกวดวิชาที่ภาครัฐจัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายงบประมาณจากภาษีส่วนน้อยอย่างชัดเจน เพื่อความเป็นธรรมแก่ ผู้รับภาระภาษี ซึ่งในการจัดเก็บภาษีการศึกษานั้นอาจจะต้องมีมาตรการจูงใจให้ผู้ที่ย้ายภาษีเหล่านั้นเห็นประโยชน์และได้รับประโยชน์ร่วมในการที่เขาเหล่านั้นต้องจ่ายภาษีการศึกษาด้วย ทั้งในแง่ของการได้รับประโยชน์ร่วมในทางตรงจากการให้ความร่วมมือในการพัฒนาหลักสูตรและการเข้าไปร่วมพัฒนาและรับรองมาตรฐานของโรงเรียนและการควบคุมการเปิดโรงเรียนแห่งใหม่อันเป็นการควบคุมคู่แข่งให้กับโรงเรียนกวดวิชา ทำให้ผู้เรียนที่เลือกที่จะเรียนกวดวิชาในโรงเรียนกวดวิชาเอกชนเหล่านั้นได้รับความมั่นใจและได้รับการบริการการกวดวิชาที่คุ้มค่าและมีมาตรฐานตามที่ตัวเองจ่ายค่าใช้จ่ายไป อีกทั้ง การที่สังคมมีความเป็นธรรมทางการศึกษาทั้งในแง่ของคุณภาพและโอกาสทางการศึกษายังเป็นการสร้างการยอมรับในมาตรฐานการศึกษาในระดับนานาชาติ รวมถึงยอมรับในศักยภาพการจัดการศึกษาสำหรับทุกคน (Education for all) ตามปฏิญญาจอมเทียน อีกด้วยซึ่งจะทำให้ลูกค้านักเรียนด้านการศึกษาของประเทศและของเมืองเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การแบ่งปันผลประโยชน์กลับคืนสู่สังคมจะทำให้องค์กรได้รับภาพลักษณ์ที่ดีเป็นที่ยอมรับมากขึ้น อีกทั้งการที่การศึกษาช่วยยกระดับคุณภาพชีวิต

ระดับศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของคนในสังคมให้มีความเสมอภาคแล้ว ยังเป็นการลดผลกระทบทางสังคมอันเกิดจากความแตกต่างเหลื่อมล้ำ และคุณภาพชีวิตที่ด้อยกว่ามาตรฐานของคนในสังคม รวมทั้งทำให้ภาระของชุมชน สังคมโดยรวมที่จะต้องเข้าไปจัดการกับปัญหาดังกล่าวลดลง

4. การจัดการศึกษาของเมืองที่จะสามารถนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมนั้น ไม่สามารถเน้นหรือให้ความสำคัญเฉพาะกับการศึกษาในระบบได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยการจัดสวัสดิการด้านอื่นเข้ามาช่วยเสริมทั้งในแง่ของการเสริมและฝึกอาชีพให้กับผู้ปกครอง เพื่อเป็นการลดรายจ่ายสร้างรายได้ให้กับผู้ปกครองและครอบครัวของเด็กนักเรียน เพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการของสังคมให้มากขึ้น ลดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการศึกษาอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจสังคมได้ส่วนหนึ่ง หรือสวัสดิการด้านนันทนาการคือด้านกีฬา ด้านสังคมที่ ควรถูกนำมาเป็นส่วนเสริมให้กับการจัดการศึกษาในระบบหรือนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการศึกษาในระบบ (โรงเรียนกีฬา โรงเรียนดนตรี) เพื่อเพิ่มโอกาสและทางเลือกด้านการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสของเมือง ดังนั้นในการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านการศึกษา รวมทั้งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องขยายขอบเขตการพิจารณาเกี่ยวกับแนวทาง/มาตรการในการดำเนินงานด้านการศึกษา โดยไม่จำกัดอยู่กับกรอบการทำงานของหน่วยงานหลักเท่านั้นแต่ต้องเชื่อมโยงภารกิจของหน่วยงานอื่นทั้งในสังกัดกรุงเทพมหานครเข้ามาเป็นส่วนในการสนับสนุนโดยต้องยึดประเด็นการพัฒนาหรือประเด็นปัญหาเป็นหลักในการวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งต้องบูรณาการการจัดการศึกษาของสถานศึกษาในสังกัดอื่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครให้เป็นไปเพื่อเป้าหมายเดียวกัน โดยกรุงเทพมหานครต้องพยายามแสดงบทบาทในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาในภาพรวมของเมือง ผลักดันแผนและ นำนโยบายการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาในสังกัดอื่นที่อยู่ในพื้นที่ด้วย

5. ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางและตัดสินใจในการจัดการศึกษาของภาครัฐ ทั้งการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษา การจัดสรรทรัพยากรและบริการทางการศึกษา รวมไปถึงการควบคุมและประเมินผลการดำเนินงานด้านการศึกษาของเมือง โดยควรขยายบทบาทของกรรมการสถานศึกษาให้มากขึ้น ให้มีบทบาทในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนและเข้ามามีส่วนในการประเมินผลดำเนินงานของโรงเรียน รวมทั้งควรใช้ประโยชน์จากเครือข่ายหรือกลไกทางสังคมที่มีอยู่ในพื้นที่ซึ่งกรุงเทพมหานครมีอยู่แล้วคือกรรมการชุมชน ให้เข้ามามีส่วนในการเป็นคณะกรรมการสถานศึกษาโดยตำแหน่งเพื่อให้มีส่วนสำคัญในการผลักดันแผนและนโยบายด้านการศึกษาไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่และเป็นกลไกในการประสานความร่วมมือระหว่างโรงเรียนและ

ชุมชนเพื่อสนับสนุนให้การดำเนินการตามนโยบายหรือแผนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานคร บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในการสร้างให้เกิดกระบวนการดังกล่าวข้างต้นนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนา ศักยภาพและความเข้มแข็งให้กับชุมชนและกรรมการสถานศึกษารวมทั้งภาคประชาสังคมในพื้นที่เพื่อให้ มีอำนาจต่อรองและทำให้บทบาทในการจัดการศึกษาถูกถ่ายโอนมาสู่ภาคประชาชนมากขึ้นและควร จะผลักดัน อำนาจความสะดวกรให้กับกลุ่มจิตอาสาหรือภาคประชาสังคมให้สามารถดำเนินการและ เข้ามามีบทบาทเสริมในการจัดการศึกษาในส่วนที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้

7.4.2 ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการด้านการศึกษา

1. ควรให้อิสระและกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับเมืองเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในแง่ของการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการศึกษา การกำหนดมาตรฐานและ ประเมินคุณภาพการศึกษา และในส่วนของเมืองเองก็ควรกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนโดยเฉพาะ การจัดทำงบประมาณและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษานั้น ควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนได้มีอิสระ ในการบริหารจัดการและนำเสนอกรอบงบประมาณของตนเองตลอดจนการนำเสนอโครงการ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการศึกษาของตนเองเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณและการจัดทำ โครงการด้านการศึกษาของโรงเรียนมีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพสังคมและชุมชนแวดล้อม รวมทั้งตอบสนองต่อความจำเป็นและสภาพปัญหาในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการ ลดช่องว่างเชิงนโยบายของระดับกรุงเทพมหานครได้ ซึ่งผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่าหน่วยงาน ระดับการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้หน่วยงานปฏิบัติสามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการ จำเป็นของกลุ่มเป้าหมายและชดเชยความเสียหายเปรียบให้คนด้อยโอกาสได้ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบหนึ่งและ เป็นรูปแบบที่ภาคประชาชนสามารถที่จะกดดันให้ภาครัฐดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการ จำเป็นและชดเชยความเสียหายเปรียบให้กับผู้ด้อยโอกาสซึ่งจะหนทางหนึ่งที่จะทำให้ภาคประชาชนเข้ามา มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาได้

2. การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านศึกษากับเด็กวัยเรียน และครอบครัวนั้น ไม่ควรที่จะสนับสนุนแบบให้เปล่าโดยปราศจากเงื่อนไข และจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไข ในการได้รับความช่วยเหลือดังกล่าว เช่น กำหนดระยะเวลาในการจบการศึกษา ระดับผลสัมฤทธิ์ ทางการศึกษา หรือความสม่ำเสมอของการมาเรียน เพื่อให้นโยบายดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อ คุณภาพทางการศึกษา และมาตรฐานทางการศึกษา รวมทั้งเป็นการลดผลกระทบในด้าน การสร้างนิสัย การพึ่งพิง (Dependency) และความเฉื่อยชาของประชาชน ที่มักจะเป็นภาพลักษณ์และผลกระทบ ที่เกิดจากนโยบายการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า

3. ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษารวมทั้งกระบวนการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ให้มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับปฏิทินการศึกษา เพื่อให้โรงเรียนและระดับปฏิบัติสามารถปรับรูปแบบและกระบวนการในการดำเนินการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับลักษณะของการเคลื่อนย้าย หรือย้ายถิ่นย้ายโรงเรียนของเด็กนักเรียนได้ รวมทั้งควรมีระบบการประสานและติดตามการย้ายโรงเรียนของเด็กนักเรียนรวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการย้ายโรงเรียนของเด็กให้ผู้ปกครองต้องแจ้งผลการเรียนของเด็กกลับมายังโรงเรียนเดิม เพื่อเป็นการยืนยันสถานที่เรียนของนักเรียน โดยเฉพาะในส่วนของการศึกษาภาคบังคับที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ปกครองที่ต้องจัดให้บุตรหลานได้รับการศึกษาจนถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทั้งนี้เพื่อลดผลกระทบในการได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐ ที่เกิดจากการย้ายถิ่น ย้ายโรงเรียน ลดโอกาสที่เด็กจะต้องขาดเรียนเป็นระยะเวลาานาน ๆ และต้องหลุดจากระบบการศึกษา อันเนื่องมาจากการย้ายถิ่น ย้ายโรงเรียน

4. การวัดและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษานั้นควรใช้วิธีการวัดประเมินจากพัฒนาการหรือความก้าวหน้าในด้านการศึกษาของเด็กนักเรียนมากกว่าวิธีการประเมินแบบการสอบแข่งขัน ควรมีระบบในการสอนซ่อมเสริมและกวดวิชาเข้ามาใช้ ทั้งในส่วนของสอนซ่อมเสริมให้กับเด็กที่มีผลการเรียนอยู่ในเกณฑ์ต่ำเพื่อยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน และการกวดวิชาให้กับเด็กนักเรียนที่เรียนอยู่ในชั้นปีสุดท้ายเพื่อเตรียมตัวในการสอบเข้าเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น

5. การเสริมสร้างการเรียนรู้ต่อของเด็กนักเรียนนั้นควรจะเน้นให้เกิดการขยายตัวของทางเลือกในการศึกษาให้สมดุลทั้งในแง่ของสายอาชีพและสายสามัญ รวมทั้งกิจกรรมการแนะแนวการศึกษาต่อควรเน้นในเรื่องของการให้ความรู้เกี่ยวกับการเตรียมตัวในการศึกษาต่อ การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับทางเลือกในการศึกษาต่อรวมถึงผลดีผลเสียของการเลือกในแต่ละทางเลือก รวมทั้งควรจัดให้มีการแนะแนวการศึกษาต่อในรูปแบบของการให้คำปรึกษาแนะนำ (Counseling) เพื่อช่วยให้เด็กเตรียมตัวในการศึกษาต่อและเตรียมตัวในการปรับตัวในการศึกษาเล่าเรียนในระดับที่สูงขึ้น

ส่วนในแง่ของการศึกษาต่อของเด็กพิเศษนั้น ทางโรงเรียนและครูการศึกษาพิเศษ ควรจะมีบทบาทในการให้คำแนะนำ และเป็นเครือข่ายในการประสานงานในการจัดหาสถานที่เรียนให้กับเด็กกลุ่มนี้ รวมทั้งควรจัดให้มีการฝึกอบรมและให้ความรู้ในการดูแลเด็กพิเศษแก่ผู้ปกครอง จัดให้ผู้ปกครองของเด็กกลุ่มนี้ได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาแนะนำด้านจิตวิทยาด้วยเพื่อให้มีความเข้าใจในพฤติกรรมของเด็ก รวมทั้งมีความรู้ในการดูแลและเสริมสร้างพัฒนาการด้านการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้

6. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับเด็กต่างด้าวเข้าเรียนนั้นควรกำหนดวิธีปฏิบัติ ทั้งการสมัครเข้าเรียน การเรียกเอกสาร วิธีการจัดการศึกษา สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาครัฐ รวมไปถึงการได้รับวุฒิการศึกษาของเด็กกลุ่มนี้ให้มีความชัดเจน รวมทั้งควรจัดให้มีชั่วโมงเรียนพิเศษให้กับเด็กต่างสัญชาติเพื่อสร้างทักษะทางภาษา ทั้งการพูดอ่านเขียน

รวมทั้งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทยให้กับเด็กกลุ่มนี้ เพื่อให้เด็กกลุ่มนี้มีทักษะและความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอและมีทักษะเพียงพอที่จะทำความเข้าใจบทเรียนได้ใกล้เคียงเด็กไทย

7. การขยายโอกาสในการศึกษาโดยการจัดตั้งโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษานั้น ควรจะต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากรทั้งงบประมาณ บุคลากร สื่อการสอน ให้สอดคล้องกับความจำเป็นและภาวะในการจัดการศึกษาที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งเพิ่มศักยภาพให้กับบุคลากรเพื่อให้มีความพร้อมในการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เพื่อให้สามารถจัดการเรียนการสอนในส่วนนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควรชะลอมาตรการในการคุมกำเนิดโรงเรียนขยายโอกาสออกไปจนกว่ามาตรการในการยกระดับคุณภาพการแข่งขันด้านการศึกษา รวมทั้งมาตรการในการบูรณาการการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษา กับโรงเรียนสังกัดอื่นในพื้นที่ที่จะมีความพร้อมและเพียงพอที่จะรองรับความต้องการศึกษาต่อของเด็กในพื้นที่

7.4.3 ข้อเสนอแนะในศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการขยายผลโดยการนำแนวคิดเรื่องเมืองยุทธธรรมมาพิจารณาการบริหารจัดการเมืองในมิติอื่น โดยเฉพาะมิติทางด้านสวัสดิการสังคม และมิติเชิงพื้นที่
2. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้และการคาดการณ์ผลกระทบของการจัดเก็บภาษีการศึกษาและการจัดการศึกษาในพื้นที่เมือง
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดตั้งโรงเรียนในกำกับของรัฐ (Charter School) กับการจัดการศึกษาของเมือง
4. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับมิติเรื่องของการเมืองกับการจัดสรรงบประมาณในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

รายการอ้างอิง

หนังสือ

กระทรวงศึกษาธิการ. (2548). "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย หลักฐานวัน เดือน ปีเกิด ในการ
รับนักเรียนนักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2548 (การจัดการศึกษาแก่บุคคลที่ไม่มี
หลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย)".

กระทรวงศึกษาธิการ.(2555). ข้อมูลสถิติจำนวนและสัดส่วนของนักเรียน นิสิต นักศึกษาในระบบ
โรงเรียน ในสถานศึกษารัฐบาลและเอกชน จำแนกตามระดับและประเภทการศึกษา
ในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ปีการศึกษา 2555.

กระทรวงศึกษาธิการ , สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2552). "สถานการณ์การออก
กลางคืนของนักเรียน ปีการศึกษา 2552".

กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2550). ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายและการวางแผนสังคม.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขัตติยา วรรณสุต. (2526). นโยบายสังคม : แนวความคิดและการศึกษาระณีเฉพาะ. กรุงเทพมหานคร
: O.S.Printing House co.Ltd.

จักรพรรณ วงศ์พรวัฒน์. (2554). ปรัชญาการศึกษากับการเรียนรู้ของมนุษย์.เลย : มปป.

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. (2553). การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ : ความเหลื่อมล้ำ
ของโอกาสทางการศึกษากับแนวโน้มของค่าจ้างในประเทศไทย.กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2545). เมืองยั่งยืน แนวคิดและประสบการณ์ของตะวันตก.
เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคมเชียงใหม่.

ดวงจันทร์ อาภาวัชรุตม์ เจริญเมือง. (2545). เมืองในสังคมไทย กำเนิดพัฒนาการ และแนวโน้ม.
เชียงใหม่ : สถาบันวิจัยสังคมเชียงใหม่.

ดารณี บัญชรเทวกุล. (2551). กระบวนการเป็นเมืองกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในประเทศ
กำลังพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2549). *สวัสดิการสังคม ในมิติกันคืออยู่ดีมีสุข มีสิทธิ*. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ .
- ถวัลย์รัฐ วรเทพพัฒน์พงษ์.(2540). *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม
- ทัศนีย์ ลักขณาภิชนซัง. (2545). *การใช้ทรัพยากรในงานสวัสดิการสังคม*. กรุงเทพมหานคร : สมชายการพิมพ์.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2546). *พหุนิยม*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- แบงค์ งามอรุณโชติ และฉิรภาพ พิภทอง. (2555). *สูง ต่ำ ไม่เท่ากัน"ทำไมระบบการศึกษาจึงสร้าง ความเหลื่อมล้ำ"*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม
- ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. (2539). *การวิจัยประเมินผล : หลักการและกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.
- เป็รื่อง กิจรัตน์ภร. (2555). *"ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาไทย : ที่มาและทางออก" ยกเครื่อง การศึกษาไทยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ*.ม.ป.ท : ม.ป.ท
- มณีวรรณ ฉัตรอุทัย. (2010). *ความแตกต่างระหว่างความเสมอภาค และความเท่าเทียม*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- พัทตร์วิมล เพ็ชรล้ำเลิศ และ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2539). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- พระราชบัญญัติกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*.กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*.กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550*.กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง. (2555). *รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.
- โรงเรียนวัดทองสุทธาราม. (2555). *รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.

- โรงเรียนวัดบางโพโสมมาวาส. (2555). รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.
- โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริพย์. (2555). รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.
- โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (2555). รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.
- โรงเรียนวัดสร้อยทอง. (2555). รายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนประจำปี 2555.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2545). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อารยัน มีเดีย จำกัด.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (ฉบับปี 2524). *พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน*. หน้า 409.
- ศุภกิจ จิตรเพิ่มพูนผล. (2548). "ชีวิตคนเลี้ยงช้างเร่ร่อน", อ้างถึงใน สุมาลี ไชยสุภารากุล *คนทุกข์เมือง*.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- วรเดช จันทรศร. (2530). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- วิทยากร เชียงกุล. (2550). *อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : สายธาร.
- วิโรจน์ สารรัตนะ. (2546). *การบริหารการศึกษา : หลักการ ทฤษฎี หน้าที่ ประเด็นและ
บทวิเคราะห์*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ทิพย์วิสุทธิ์.
- โสมสกา เพชรานนท์. (2547). *เศรษฐกิจศาสตร์เมือง*. กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย.
(2553). *โครงการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืนโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)* ม.ป.ท. : ม.ป.พ.
- สุนทร โคตรบรรเทา. (2551). *หลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ปัญญาชน.
- สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ. (2555). *ผลการทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (O-net)*.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2555). *รายงานผลการศึกษาวิจัยตามโครงการวิจัยเพื่อพัฒนา
และแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางสังคมในกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2554). *คุณภาพการศึกษาช่วยลดความเหลื่อมล้ำของ
การจ้างแรงงาน*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สถิตย์ นิยมญาติ. (2526). *จิตวิทยาสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2540). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร, สำนักงานยุทธศาสตร์การศึกษา.(2551).*โครงการเรียนฟรีเรียนดี*.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ..

สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร. (2556). *สรุปจำนวนนักเรียนในโรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร
ที่เปิดการจัดการศึกษาพิเศษ (เรียนร่วม)*. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร.(2556).*ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีงบประมาณ 2557*.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2554). *สถิตินักเรียน
ด้อยโอกาส*. กรุงเทพมหานคร. : มปพ

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. (2555). *สถิติข้อมูลคนพิการที่มี
บัตรประจำตัวคนพิการ จำแนกตามภูมิภาค และเพศ*.กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553).*สำมะโนประชากรประจำปี พ.ศ. 2553*. กรุงเทพมหานคร : แ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.(2555) *สำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554*
กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักสถิติ
พยากรณ์

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2525). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 2 พ.ศ. 2525-2529*.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2530). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 3 พ.ศ. 2530-2534*.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2535). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 4 พ.ศ. 2535-2539*.
กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2540). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 พ.ศ. 2540-2544*.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2548). *แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร*

พ.ศ.2548-2551. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2552). *แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร*

พ.ศ. 2552-2555. กรุงเทพมหานคร : สินธุศรีเอช

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2540). *สถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2540.*

กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2550). *สถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2550.*

กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2554). *สถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2554.*

กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2555). *สถิติกรุงเทพมหานครประจำปี 2555.*

กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2556). *แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร 12 ปี*

ระยะที่ 2 พ.ศ. 2556-2559. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2553). *รายงานวิจัยคุณภาพชีวิตของคนไทย ปี 2553.*

กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ.

อมร รักษาสัตย์, สมบูรณ์ สุขสำราญ, สุรพล ราชภัณฑรักษ์, ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, วิรัช วิรัชนิภาวรรณ.

(2539). *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ.*

กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อคิน รพีพัฒน์, (ม.ร.ว.). (2525). *สลัม ปัญหาและแนวทางแก้ไข.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ และ ปัทมา อมรสิริสมบูรณ์. (2550). *"ความไม่เท่าเทียมด้านการศึกษา :*

เมืองและชนบท." ประชากรและสังคม. ม.ปท. : ม.ป.พ.

อุดมศักดิ์ มีสุข. (2552). *ปรัชญาและปรัชญาการศึกษา.* ม.ปท. : ม.ป.พ.

บทความวารสาร

- โกวิทย์ กังสนันท์. (2546). ค่านิยมและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2, 2.
- เดชา สังขวรรณ และ รุ่งนภา เทพภาพ. (2550). ปัญหาคนจนเมืองในชุมชนแออัด องค์กรและกระบวนการขับเคลื่อนเปรียบเทียบกับประเทศไทย และประเทศเกาหลี. *วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา*, 15(1), 39-53.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2540). นโยบายสาธารณะและการวางแผน. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 37 (1), 1.
- ศิรินทร เศรษฐการุณย์. (2554). ฟินแลนด์โมเดล. *วารสารวิชาการ*, 14(1), 34.
- เอกรินทร์ อนุกุลยุทธธน. (2550). แนวโน้มการพัฒนาเมือง เมืองที่เอื้อถึง เมืองที่โปร่งใส กบภัยจากการพัฒนา. (บทคัดย่อ). *เรื่องเต็มการประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 44*.

วิทยานิพนธ์

- วรกาญจน์ สุขสดเขียว. (2550). *รูปแบบภาษีเพื่อการศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร, บัณฑิตวิทยาลัย, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา
- สุจินตนา ภาวสิทธิ์. (2555). *แบบกระบวนการเสริมสร้างและการปรับใช้ความเป็นธรรมทางสังคมกรณีศึกษา ชุมชนภาคกลาง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต). สถาบันจิตพัฒนาบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, สาขาพัฒนาสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อม.
- อรทัย สุจิตประภากร. (2547). *บทบาทของการศึกษาต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์, สาขาเศรษฐศาสตร์.

สัมภาษณ์

- กมลชนก จุ้ยถนอม, ครูการศึกษาพิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทอง. (13 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- กัญญา ภัทรเศรษฐ์. ผู้ปกครองเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดมัณชันทิการาม. (9 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- จันทร์พิมพ์ กิตติสมบูรณ์สุข. นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. (22 เมษายน 2557). สัมภาษณ์.

- จิรภิญญา สันนิภากร.หัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและแผนการศึกษา.(17 พฤษภาคม 2556). สัมภาษณ์.
- จินตนา ศรีฉ่ำ. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (23 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ฉัตรระออ อ่อนละมุล. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทอง. (4 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- ฉัตรระออ อ่อนละมุล. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดสร้อยทอง. (7 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- ชาลิสสา บุตรเมือง. ครูการศึกษาพิเศษโรงเรียนวัดบางโพโสมวาส.(19 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- ณัฐวดี วิจิธรรม. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมธิปไตย. (19 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- ณัฐวดี วิจิธรรม. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมธิปไตย. (23 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- เด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6/2 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมธิปไตย. (25 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ธิดินันท์ การเดช. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพโสมวาส.(11 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- ธิดินันท์ การเดช. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพโสมวาส.(14 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- ธิดินันท์ การเดช. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดบางโพโสมวาส.(19 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- นพดล วรวิชา. หัวหน้าฝ่ายการศึกษา สำนักงานเขตบางซื่อ.(9 ตุลาคม 2556). สัมภาษณ์.
- นพดล วรวิชา. หัวหน้าฝ่ายการศึกษา สำนักงานเขตบางซื่อ. (25 ตุลาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ปราณี ทองปาน. ประธานชุมชนซอยสวนรื่น.(28 มกราคม 2557). สัมภาษณ์ .
- ปวีณ์รดา กรรณรัตน์. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (11 ธันวาคม 2556). (สัมภาษณ์).
- ผู้ปกครองเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดประดู่ธรรมธิปไตย.(10 มกราคม 2557). สัมภาษณ์.
- ผู้ปกครองเด็กนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (13 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ผู้ปกครองเด็กนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (13 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ผู้ปกครองเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดบางโพโสมวาส . (17 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- ผู้ปกครองเด็กนักเรียนประถมศึกษาปีที่ 6 โรงเรียนวัดมัชฌันติการาม. (13 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- ผู้ปกครองเด็กพิเศษโรงเรียนวัดสร้อยทอง. (20 พฤศจิกายน 2556). สัมภาษณ์.
- พิมพ์วัลลุย์ รัตโนดม. ครูการศึกษาพิเศษ โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง.(29 มีนาคม 2527). สัมภาษณ์.
- พิมพ์วัลลุย์ รัตโนดม. ครูการศึกษาพิเศษ โรงเรียนวัดเลียบราษฎร์บำรุง. (14 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์. ประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมธิปไตย. (30 มีนาคม 2557). สัมภาษณ์.

- พูลทรัพย์ แจ่มจันทร์. ประธานชุมชนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์. (4 เมษายน 2557). สัมภาษณ์.
- เพียร อ้วนสูงยาง. ผู้ปกครอง. (20 มกราคม 2557). สัมภาษณ์.
- รจเรข แสงนิล. ครูโรงเรียนวัดเลียบบราษฏร์บำรุง. (17 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- วรรณมา ทองยิ่ง. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์. (23 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- วสันต์ เสือคุ้ม. ผู้ปกครองเด็กพิเศษโรงเรียนวัดเลียบบราษฏร์บำรุง. (18 มีนาคม 2557). สัมภาษณ์.
- สมชาย อภินันท์รัตกุล. ประธานกรรมการสถานศึกษา โรงเรียนวัดประดู่ธรรมาริปัตย์. (25 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- สร้อยรัตน์ สร้อยสุวรรณ. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธาราม. (9 ธันวาคม 2557). สัมภาษณ์.
- สร้อยรัตน์ สร้อยสุวรรณ. รองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดทองสุทธาราม. (9 ธันวาคม 2557). สัมภาษณ์.
- เสาวลักษณ์ เขียวแสง. ผู้ปกครองเด็กนักเรียนโรงเรียนวัดทองสุทธาราม. (3 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- โสภณ คำนิงเนตร. หัวหน้ากลุ่มงานประเมินผลการจัดการศึกษา. (17 พฤษภาคม 2556). สัมภาษณ์.
- อรพินท์ วัดจินดา. ครูการศึกษาพิเศษโรงเรียนวัดประชาศรีทธาธรรม. (14 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- อุบลวรรณ งามศิริผล. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประชาศรีทธาธรรม. (20 มกราคม 2557). สัมภาษณ์.
- อุบลวรรณ งามศิริผล. ผู้อำนวยการโรงเรียนวัดประชาศรีทธาธรรม. (30 มีนาคม 2557). สัมภาษณ์.

Books.

- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*, London: Thomas Nelson Sons.
- Anderson, N. (1971). *The Industrial Urban Community: Historical and Comparative Perspectives*, New York: Appleton-Century-Crofts.
- American Planning Association (2006). *Planning and Urban Design Standarde*, New Jersey : John Wiley & Sons.
- Aristotle, Jowett, B., and Davis, H. W. C. (2000). *Politics*: Dover Publications.
- Barker, R. L. (2003). *The Social Work Dictionary (5th ed.)*. Washington: DC: NASW Press.
- Bender, T. (2007). *The Unfinished City*. New York : University Press.

- Blij, H.D. (2010). *The Power of Place : Geography, Destiny, and Globalization's Rough Landscape*. New York : Oxford University Press, Inc.
- Blula, L. D. (2010). *Urban Design and Planning Policy Theoretical Foundations and Prospects for A New Urbanism in Portugal, United States.*: Rutgers University,
- Booth, T. A. (1976). *Planning for Welfare Social Policy and The Expenditure Process*, London: Billing and Sons ,Ltd.
- Bound, K. (2006). *Social Diversity and Cities: The Network Effect : Connecting Europe's Next Generation Leaders*, Sweden .: np
- Bracken, I. (1981). *Urban Planning Methods : Research and Policy*. Great Britain : Thomson Litho Ltd.
- Brenner, N. (2012). *Cities for People not for Profit*, New York : Routledge
- Bridges, D. (1994). "Parents : Customers or Partners?", in McLaughlin, (ed.), *Education and The Market Place*. Bristol: The Falmer Press.
- Cohen, J. M., and Uphoff, N.T. (1997). *Rural Development Participation and Measures of Project Design Implementation and Evaluation*, New York: Happer&Row.
- California Postsecondary Education Commission. (2005). "Education Goals and Performance Indicators ". np : np.
- Corbett, J. and Cobett, M. (2000). *Designing Sustainable Communities*, Washington D.C : Island Press.
- Coulter, S.(1996). *Management ed* .New Jersey : Prenticehall Inc
- Creighton, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. USA : Jossey Bass.
- Dewey, J : (1990). *The school and society and the child and the curriculum*. (Expanded ed). Chicago : The University of Chicago Press.
- Dunn, W. N. (1994). *An Introduction : Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice -Hall.
- Erwin, W. (1976). *Participation management : Concept Theory and Implementation*, Atlanta : Georgia State University.

- Fainstein, S.S. (2010). *The Just City*, United States of America : Cornell University Press.
- Freire, P. (2004). *The Banking Concept of Education*. np : np
- Fleischacker, S. (2005). *A Short History of Distributive Justice*. Massachusetts : Harvard University Press.
- Friend, J.K. and Jessop, W.N. (1979). *Local Government and Strategic Choice : The Intercorporate Dimension*, London : Tavistock Publications
- Friedman, J. (1987). *Planning in the Public Domain-From Knowledge to Action*, Princeton : Princeton University Press.
- Froebel, F. (1826). *On the Educational of Man*. Keihau2leipzig : Wienbrach
- Gould, J., and Kolb, W.L. (Eds.) (1964). *A Dictionary of the Social Science*, New York: The Free Press.
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities from the Right to The City to The Urban Revolution* London : Voso
- Healey, J.F. (2004). *Diversity and society*, United States Of America Sage Publication Inc. Barker, R.L. .
- Ho-Kyoo Byun, Chog-Keun B., Yong-Duck Pail, Tai Boom Chung. (1985). *Education and Polity : Interface Between Education and State Policy*, Bangkok : Unesco Regional Office for Education in Asia and The Pacific.
- Hoffman, J. (2004). *Citizenship Beyond the State*, London: Sage Publications.
- Hughes, E.C. (1980). *Principle of Sociology*, New York : Branes and Noble Inc.
- Ireland, E. C. f. N. (2012). *Indecators of Equality of Opportunity And Good Relations in Education*. Nothern Ireland : np
- King, L. A. (2004). *Democracy and City Life*. Lodon: Sagepublication.
- Kirk, G. (1980). *Urban Planning in a Capitalist Societ*. Great British : Groom Helm Ltd.
- Kostov, k. I. (2006). *Urban Devlopment Under Uncertainty : A Real Options State*. New York : University of New York

- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*, Great Britain: Biddles Ltd. .
- Lefebvre, H. (1996). *Writing on Cities*, United Kingdom : Oxford.
- Midgley, J. and Conley, A. (2010). *Social Work And Social Development Theories and Skills for Developmental Social Work*. New York : Oxford University Press, Inc.
- Neuman, W. L. (2006). "Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches", Boston : Allyn and Bacon
- Palen, J. J. (1987). *Urban World .United State of America*, United State of America: McGraw-Hill Inc.
- Policy Institute, U. C. (2005). *Measuring Equity in Higher Education : An Accountability Framework for California Colleges and Universities*, University of Southern California, California.
- Pressman, J.L. and Wildavsky ,A. (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Massachusetts : Cambridge
- Sandel, M. J. (2009). *Justice: What's the Right Thing to Do?*, United State of America: Farrar, Straus Giroux.
- Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis : Planning for Multicultural Cities*, New York: John Wiley
- Sassen, S. (2012). *Cities in a World Economy*, United States of America: Pine Forge Press an Imprint of Sage Publications, Inc.
- Schmidt, W.H., Ferrini-Mundy, J., Richard, T., Houang, Cogan, L.S., and Yearout, R. (2005). "Relationships of Standards and Curriculum to Student Achievement in Mathematics" *AERA Annual Meeting*.
- Sen, A. K. (1981). *Poverty and Famines*, New York: Oxford university Press Inc.
- Shapiro, M. J. (2010). *The Time of The City : Politics, Philosophy, and Genre*. United States of America: Routledge
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis Critical Studies of Cities and Regions* United states of America : Blackwell Publishers Inc.

- Sommer, M. R. (2008). *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights.*, New York: Cambridge University Press.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism : Examining the politics of recognition*, Amy Gutmann. Princeton: Princeton University Press.
- Titmuss, R. M. (1974). *Social Policy : An Introduction* , London: George Ahen & Unwin LTD.
- Warren, W. (2002). *Bangkok*, Great Britain: Biddles Ltd, Gulidford and King's Lynn.
- Wilson and Schulz. (1978). *Urban Sociology* Prentice-Hall Englewood Cliffs, N.J.
- Winch, C. (2000). *Education, work and Social Capital Towards a New Conception of Vocational Education*. London: routledge.
- Zajda,J.,Majhanovich,S. and Rust,V. (2006). *Education and Social Justice*. Netherlands: Springer.

Articles.

- Arnstein, S. R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation " *Journal of the American institute of Planners* 35(4), 216-224.
- Batty, M. (1974). "Social Power in Plan Generation " *Town Planning Review*, 45, 291-310.
- Booth , D. J. W. a. J., M. . (1978). "Generation and Evaluation in Structure Planning " *Town Planning Review*, 49 (4), 445-54.
- Breheny, M. J. (1978). "An Intergrated Forecasting System for Structure Planing " *Town Planning Review*, 49 (3),(306-18).
- British Council. (2006). "Social Diversity and Cities." *The Network Effect : Connecting Europe's Next Generation Leaders Amsterdam*, June 2006
- Carlisle, H. M. (1974). "A Contingency Approach to Decentralization." *Advanced Management Journal* ,n,
- Carneiro, P. (2006)"Equality of Opportunity And Educational Achievement in Portugal." *Presented at Economic Development in Portugal* .Portuguese Economic Journal ,7(11)
- Dowd,A.C, Pak ,J. H.,Bensimon,E.M (2013). "The Role of Institutional Agents in

Promoting Transfer Access." *Education Policy Analysis Archives*, 21(The American Community College in the 21 Century), 1-44.

Forester, J. (2001). "An Instructive Case-stud Hampered by theoretical Puzzles : Critical Comments on Flyvbjerg's Rationality and Power " *International Planning Studies* 6, 3.

Harvey, D. (1992). "Social justice Postmodernist ,and the city." *International journal of Urban and Regional Research*.

King, W. (1995). "Judeo-Cristian and Buddhist Justice " *Journal of Buddhist Ethics* 2.

Knodel, J. and Jones,G. W. J. (1996). "Post-Cairo Population Policy : Does Promiting Girls Schooling Miss The Mark." *Population and Development Review*, 22, 683.

Schmidt,W.H., Cogan,L. S., and Mcknight,C.C. (2011). "Equality of Educational Opportunity Myth of Reality in U.S Schooling." *American Educator*, 12.

Soja, E. W. (2003). "Writing the city spatially " *In city*, Vol 7 No 3 November.

Turner, B. S. (1976). "Avineri's View of Marx's Theory of Colonialism: Israel." *Science and Society*, 40(4), 385 - 409.

Ullman,C. D. and Harris E. L. (1997). "The Nature of Cities." *Urban Geography*, Vol.18, No. 1.

Electronic Media.

Alramire,Siegrist,M.,Krumholz,P. and Rainey,T.. (2013) "Equity, Adequacy and Categoricla Funding in Colorado School Finance a Focus on English Language Learnere. Education and Urbun Society. Retrieved from [http://www. Sagepublication.com](http://www.Sagepublication.com)

Mackenzie, W. J. M. (2550). "กลุ่มผลประโยชน์ ". City. Retrieved from <http://e-book.ram.edu/e-book/inside/html/dlbook.asp?code=PS215>

Turley, A. (2005). อ้างถึงใน อัญชลิตา สุวรรณะชฎ "แนวคิดการพัฒนาเมือง". Retrieved from <http://tpir53.blogspot.com/2011/06/2.html>.

University of Michigan. (2013). "Inner-City Schooling". Retrieved from

<http://sitemaker.umich.edu/mitchellyellin.356/home>

Retrieved from <http://thaipublica.org/2013/09/quality-of-thai-education/>

OECD Better Life Index Country Reports (2103) Retrieved from

www.oecd.org/newsroom/BLI2013-Country-Notes.pdf





ภาคผนวก ก
แนวประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์

คำถามสำหรับสัมภาษณ์ผู้ปกครอง

(1) กลุ่มผู้ปกครอง เด็กพิเศษ

- ท่านจบการศึกษาระดับการศึกษาใด
- ท่านประกอบอาชีพอะไร
- ครอบครัวของท่านมีรายได้ต่อเดือนจำนวนเท่าไร
- ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษา
 - ในแต่ละเดือนท่านค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของบุตรหลานจำนวนเท่าไร เป็นค่าอะไรบ้าง และค่าใช้จ่ายที่กรุงเทพมหานครสนับสนุนให้เพียงพอหรือไม่
 - ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของท่านแตกต่างหรือมากกว่าเด็กทั่วไปหรือไม่อย่างไร
- ครอบครัวของท่านมีสมาชิกจำนวนกี่คน ประกอบด้วยใครบ้าง จำนวนสมาชิกในครอบครัว
- ความคาดหวังด้านการศึกษาของบุตรหลาน
 - ท่านต้องการให้บุตรหลานของท่านเรียนต่อหรือไม่
 - ท่านคิดว่าบุตรหลานของท่านจะสามารถเรียนได้ตามได้ตามความคาดหวังของท่านหรือไม่
 - ท่านมีความพร้อมในการส่งให้บุตรหลานเรียนตามที่คาดหวังเพียงใด
- การดูแลและส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก
 - ทางบ้านและครอบครัวได้ดูแลและช่วยเหลือเด็กด้านการศึกษาอย่างไรบ้าง
 - ทางบ้านและครอบครัวได้ฝึกฝนและพัฒนาการทักษะและการเรียนรู้ให้กับเด็กอย่างไรบ้าง
 - ทางบ้านและครอบครัวได้พาเด็กไปพบแพทย์อย่างสม่ำเสมอหรือไม่
 - เด็กมีพัฒนาการและมีพฤติกรรมดีขึ้นหรือไม่
 - เหตุผลที่ให้ลูกเรียนโรงเรียนเรียนร่วม
- การให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการศึกษาของเด็ก
 - ทางภาครัฐทั้งกรุงเทพมหานครและทางโรงเรียนได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือหรือดูแลเด็กอย่างไรบ้าง
 - ท่านได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษาของบุตรหลานแตกต่างจากเด็กทั่วไปหรือไม่ อย่างไร

(2) กลุ่มผู้ปกครอง เด็กที่เรียนอยู่ในชั้นปีสุดท้ายของระดับการศึกษา

- ท่านจบการศึกษาระดับการศึกษาใด
- ท่านประกอบอาชีพอะไร
- ครอบครัวของท่านมีรายได้ต่อเดือนจำนวนเท่าไร
- ในแต่ละเดือนท่านค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของบุตรหลานจำนวนเท่าไร

เป็นค่าอะไรบ้าง และค่าใช้จ่ายที่กรุงเทพมหานครสนับสนุนให้เพียงพอหรือไม่

● ครอบครัวของท่านมีสมาชิกจำนวนกี่คน ประกอบด้วยใครบ้าง จำนวนสมาชิกในครอบครัว

- ความคาดหวังด้านการศึกษาของบุตรหลาน
 - ท่านต้องการให้บุตรหลานของท่านเรียนต่อหรือไม่
 - ท่านคิดว่าบุตรหลานของท่านจะสามารถเรียนได้ตามความคาดหวังของท่านหรือไม่

หรือไม่

-ท่านมีความพร้อมในการส่งให้บุตรหลานเรียนตามที่คาดหวังเพียงใด

● การให้ความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนด้านการศึกษาที่ได้รับจากกรุงเทพมหานครนั้น ส่งผลต่อโอกาสในการเรียนต่อของบุตรหลานหรือไม่ อย่างไร

- ท่านได้ให้คำแนะนำและปรึกษาในการเรียนต่อแก่บุตรหลาน หรือไม่ อย่างไร
- การเลือกสถานที่และสาขาการเรียนต่อของบุตรหลาน
 - ท่านเลือกบุตรหลานเรียนต่อโรงเรียนอะไร เพราะเหตุใด
 - ท่านหรือบุตรหลานเป็นคนตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องการเรียนต่อ
 - ท่านต้องการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียงหรือไม่ เพราะอะไร
 - ท่านคิดว่าการที่ได้เข้าเรียนต่อในโรงเรียนที่มีชื่อเสียงทำให้เด็กมีผลการเรียน

ดีขึ้น และมีโอกาสทางการศึกษามากขึ้นหรือไม่

- เข้มงวดงวดขึ้นกับการเรียนของบุตรหลานเพียงใด
 - ท่านควบคุมการทำการบ้านและทบทวนบทเรียนของบุตรหลานมากน้อยเพียงใด
 - ท่านได้ตรวจการทำการบ้านของบุตรหลานบ้างหรือไม่
 - ท่านควบคุมพฤติกรรมที่อาจกระทบกับการเรียนของบุตรหลานมากน้อยเพียงใด

(3) กลุ่มผู้ปกครอง เด็กที่ออกจากโรงเรียนกลางคันหรือเคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง

- ท่านจบการศึกษาระดับการศึกษาใด
- ท่านประกอบอาชีพอะไร
- ครอบครัวของท่านมีรายได้ต่อเดือนจำนวนเท่าไร
- ในแต่ละเดือนท่านค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาของบุตรหลานจำนวนเท่าไร

เป็นค่าอะไรบ้าง และค่าใช้จ่ายที่กรุงเทพมหานครสนับสนุนให้เพียงพอหรือไม่

- ครอบครัวของท่านมีสมาชิกจำนวนกี่คน ประกอบด้วยใครบ้าง
- คาดหวังด้านการศึกษาของบุตรหลาน
 - ท่านต้องการให้บุตรหลานของท่านเรียนต่อหรือไม่
 - ท่านคิดว่าบุตรหลานของท่านจะสามารถเรียนได้ตามความคาดหวังของท่านหรือไม่
 - ท่านมีความพร้อมในการส่งให้บุตรหลานเรียนตามที่คาดหวังเพียงใด
- ความจำเป็น/สาเหตุในการย้ายที่อยู่และย้ายโรงเรียนของเด็ก
 - เหตุผลในการย้ายที่อยู่ของท่านคืออะไร
 - มีความจำเป็นอะไรที่จะต้องให้บุตรหลานออกจากโรงเรียนหรือย้ายโรงเรียน
 - เมื่อนำบุตรหลานออกจากโรงเรียนแล้วใช้เวลานานหรือไม่จึงนำไปเรียนต่อที่อื่นหรือไม่
 - การย้ายถิ่นที่อยู่ทำให้ท่านมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นหรือไม่
- การย้ายที่เรียนมีผลกระทบกับการเรียนของบุตรหลานหรือไม่
- ปัญหา/อุปสรรคในการย้ายสถานที่เรียนของบุตรหลาน
 - การต้องย้ายโรงเรียนกลางคันบ่อย ๆ มีผลกระทบกับการเรียนของเด็กหรือไม่อย่างไร
 - ท่านแก้ไขปัญหาหรือผลกระทบด้านการศึกษาที่เกิดจากการย้ายโรงเรียนอย่างไร
 - การย้ายที่เรียนทำให้บุตรหลานของท่านมีปัญหาในการปรับตัวหรือปัญหาด้าน

พฤติกรรม

● การย้ายที่เรียนมีผลกระทบกับการได้รับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาครัฐหรือไม่ อย่างไร

- การย้ายบุตรหลานตามมาด้วยนั้นทำให้มีเวลาในการดูแลบุตรหลานมากขึ้นหรือไม่
- เข้มงวดกวดขันกับการศึกษาของเด็กมากน้อยเพียงใด
 - ท่านควบคุมการทำกรบ้านและทบทวนบทเรียนของบุตรหลานมากน้อยเพียงใด
 - ท่านได้ตรวจการทำการบ้านของบุตรหลานบ้างหรือไม่
 - ท่านควบคุมพฤติกรรมที่อาจกระทบกับการเรียนของบุตรหลานมากน้อยเพียงใด

คำถามสำหรับสัมภาษณ์เด็กนักเรียน

(1) กลุ่มเด็กพิเศษ

- ความคาดหวังในการเรียนต่อ
 - ท่านต้องการเรียนต่อถึงระดับชั้นใด
- ปัญหาในการศึกษาเล่าเรียน
 - ท่านรู้สึกว่าการเรียนหนังสือเป็นเรื่องที่ยากลำบากหรือไม่ หรือน่าเบื่อหรือไม่
- การปรับตัวในการเรียนและการอยู่ร่วมกับเพื่อน ๆ (ใช้การสังเกต)
 - ท่านรู้สึกว่าการเรียนร่วมกับเพื่อน ๆ ทำให้ท่านอึดอัดหรือไม่สบายใจหรือไม่

เพราะอะไร

- ท่านได้ทำกิจกรรมร่วมกับเพื่อน ๆ โดยสม่ำเสมอหรือไม่ เพราะอะไร
- ความแตกต่างทางร่างกายของท่านเป็นอุปสรรคกับการศึกษาของท่านหรือไม่
- การยอมรับจากครูและเพื่อน ๆ ในชั้นเรียน (ใช้การสังเกต)
 - เพื่อน ๆ ยอมรับท่านมากน้อยเพียงใด/ถูกเพื่อนแกล้งหรือล้อเลียนหรือไม่
 - ท่านรู้สึกว่าคุณกีดกันกับการทำกิจกรรมร่วมกับเพื่อน ๆ หรือไม่
- การได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากภาครัฐ
 - ท่านได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาครัฐหรือกรุงเทพมหานครอย่างไรบ้าง
 - ความช่วยเหลือด้านการศึกษาที่ท่านได้รับแตกต่างจากเด็กทั่วไปหรือไม่ อย่างไร
-
- การเดินทางมาเรียน
 - ท่านเดินทางมาเรียนอย่างไร
 - ใครเป็นคนเดินทางมาส่งท่านที่โรงเรียน
 - ความแตกต่างทางร่างกายของท่านทำให้การเดินทางมาเรียนของท่าน

ยากลำบากหรือไม่

- ความสัมพันธ์กับครอบครัว
 - ท่านพักอาศัยอยู่กับใคร
 - บิดามารดาของท่านยังอยู่ด้วยกันหรือไม่
 - ครอบครัวยอมรับความแตกต่างของท่านมากน้อยเพียงใด
- การดูแลเอาใจใส่ของผู้ปกครอง
 - ใครเป็นคนดูแลเรื่องการศึกษาของท่าน
 - ท่านได้ไปหาหมออย่างสม่ำเสมอหรือไม่
 - ผู้ปกครองของท่านดูแลเอาใจใส่ท่านมากน้อยเพียงใด

(2) กลุ่มเด็กที่เคลื่อนย้ายตามผู้ปกครอง

- ความคาดหวังในด้านการศึกษา
- ประวัติการเคลื่อนย้ายที่อยู่และการย้ายโรงเรียน
 - ท่านเรียนอยู่ระดับชั้นใด
 - ท่านย้ายมาจากโรงเรียนอะไร
 - ท่านย้ายโรงเรียนบ่อยหรือไม่ ย้ายมากี่ครั้งแล้ว
- สาเหตุที่ต้องเคลื่อนย้ายและย้ายโรงเรียน
 - ท่านออกจากโรงเรียนย้ายโรงเรียนเพราะอะไร
 - เมื่อท่านออกจากโรงเรียนเดิมใช้เวลาในการไปเรียนต่อที่อื่นนานหรือไม่
- ปัญหาหรือผลกระทบด้านการศึกษาที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายและย้ายโรงเรียน
 - การย้ายโรงเรียนนั้นทำให้ท่านมีปัญหาในการเรียนบ้างหรือไม่ อย่างไร
 - ท่านเรียนทันเพื่อนหรือไม่
 - ท่านขาดเรียนบ่อยเพียงใด
- การปรับตัวในการเรียนและการอยู่ร่วมกับเพื่อน ๆ
 - การย้ายมาเรียนที่นี่ท่านมีเพื่อนใหม่หรือไม่
 - ท่านเข้ากับเพื่อนที่โรงเรียนใหม่ได้มากน้อยเพียงใด
- การได้รับการช่วยเหลือหรือสนับสนุนด้านการศึกษาจากภาครัฐ
 - การได้รับประโยชน์หรือสนับสนุนด้านการศึกษาเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่
 - ทางโรงเรียนได้ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาด้านการศึกษาที่เกิดจากการย้ายโรงเรียนหรือไม่
- ความแตกต่างด้านการเรียนระหว่างโรงเรียนเก่าและโรงเรียนใหม่
 - หลักสูตรและกิจกรรมต่าง ๆ เหมือนกันหรือไม่
 - การเรียนการสอน และการปฏิบัติของครูเหมือนกันหรือไม่
- ค่าใช้จ่ายในด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือลดลง
- คิดว่าเรียนโรงเรียนเก่าหรือโรงเรียนใหม่ดีกว่ากัน
- จำนวนชั่วโมงที่ใช้ในการทบทวนบทเรียนและทำการบ้าน

(3) กลุ่มเด็กที่ศึกษาอยู่ชั้นปีสุดท้ายของระดับชั้น

- ความคาดหวังในการเรียนต่อ
 - ท่านต้องการเรียนต่อในสายใด และระดับใด
 - ท่านต้องการเรียนต่อจนถึงระดับใด
- การเตรียมตัวในการเรียนต่อ
 - ท่านได้มีการเตรียมตัวในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นอย่างไรบ้าง
 - ท่านคิดว่าตนเองมีความพร้อมในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นมากน้อยเพียงใด
 - ท่านคิดว่าท่านมีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบเด็กคนอื่นในการเรียนต่อหรือไม่อย่างไร
 - ท่านได้เรียนพิเศษหรือกวดวิชาเพื่อสอบเรียนต่อหรือไม่
- การสนับสนุนของโรงเรียนหรือภาครัฐในการเรียนต่อ
 - กรุงเทพมหานครหรือทางโรงเรียนได้ให้ความช่วยเหลือท่านในการเรียนต่อ

อย่างไรบ้าง

- การสนับสนุนด้านการศึกษาต่อของโรงเรียนมีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่
- ท่านคิดว่าสถานที่รองรับการเรียนต่อของกรุงเทพมหานครเพียงพอและ

สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่

- การสนับสนุนของผู้ปกครองในการเรียนต่อ
 - ผู้ปกครองของท่านให้การสนับสนุนในการเรียนต่อของท่านมากน้อยเพียงใด
 - ความคาดหวังเรื่องการเรียนต่อของผู้ปกครองสอดคล้องหรือเหมือนกับ

ความต้องการของท่านหรือไม่

- ต้นทุนในการเรียนต่อและความพร้อมในด้านค่าใช้จ่าย
 - การเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของท่านทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นหรือไม่
 - การสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายที่ภาครัฐจัดให้ในปัจจุบันเพียงพอและเหมาะสมหรือไม่
 - ท่านมีความพร้อมในด้านการเงินเพียงใด
- เหตุผลในการเลือกสถานที่และสาขาการเรียน
 - ท่านต้องการเรียนต่อด้านใด และเรียนต่อที่ใด
 - เหตุผลในการเลือกสถานที่และสาขาที่เรียนต่อของท่านคืออะไร
- การให้คำปรึกษาและแนะแนวการศึกษาต่อของโรงเรียน
 - ทางโรงเรียนได้ให้คำแนะนำกับท่านเรื่องการเรียนต่อกับท่านมากน้อยเพียงใด
 - คำแนะนำหรือกิจกรรมการแนะแนวการเรียนต่อที่จัดขึ้นนั้นช่วยท่านในการ

ตัดสินใจเลือกที่เรียนต่อมากน้อยเพียงใด

- การให้คำปรึกษาและแนะนำด้านการศึกษาต่อของผู้ปกครอง
 - ผู้ปกครองของท่านได้ให้คำแนะนำกับท่านเรื่องการเรียนต่อกับท่านมากน้อยเพียงใด
 - คำแนะนำเรื่องการเรียนต่อที่จัดขึ้นนั้นช่วยท่านในการตัดสินใจเลือกที่เรียนต่อมากน้อยเพียงใด
 - ท่านหรือผู้ปกครองเป็นคนตัดสินใจเรื่องการเรียนต่อในขั้นสุดท้าย
- จำนวนชั่วโมงที่ใช้ในการทบทวนบทเรียนและทำการบ้าน
 - ในแต่ละวันท่านได้ใช้เวลาในการทบทวนบทเรียนและทำการบ้านกี่ชั่วโมงต่อวัน

คำถามสำหรับสัมภาษณ์กลุ่มครูอาจารย์และผู้บริหารโรงเรียน

(1) อาจารย์แนะแนว

- อัตราการได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้นของเด็กที่จบการศึกษาในโรงเรียน
- การส่งเสริมและสนับสนุนการเรียนต่อของเด็ก
 - การจัดกิจกรรมแนะแนว
 - การจัดหาสถานที่เรียนต่อ
 - การจัดหาทุนการศึกษา
 - การให้คำแนะนำปรึกษาในเรื่องการเรียนต่อกับเด็กนักเรียน
 - การจัดสอนพิเศษหรือติววิชาเพื่อสอบเข้าเรียนต่อให้กับเด็ก
- การแก้ไขปัญหาเด็กที่เรียนไม่จบการศึกษา
- ปัญหาในด้านการศึกษาต่อของนักเรียน
- การเยี่ยมบ้านและพบปะกับผู้ปกครอง
- ปัญหาด้านความประพฤติของนักเรียนที่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนต่อ
- ความคาดหวังด้านการเรียนต่อของนักเรียนที่จบการศึกษา
- การให้ความสำคัญของผู้ปกครองเกี่ยวกับการเรียนต่อของนักเรียน
- การให้ความสำคัญกับการเรียนต่อและความพร้อมในการเรียนต่อของเด็กนักเรียน
- มุมมองที่มีต่อความเป็นธรรม และการสนับสนุน โอกาสในการเรียนต่อ

(2) อาจารย์ที่สอนเด็กพิเศษ

- การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่เด็กพิเศษ
- ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ
- การเอาใจใส่และสนับสนุนด้านการศึกษาของผู้ปกครองเด็กพิเศษ
- การปรับตัวของเด็กพิเศษในการเรียนร่วมกับเด็กปกติ
- ความต่อเนื่องในด้านการศึกษาแก่เด็กพิเศษ
- โอกาสในการศึกษาต่อของเด็กพิเศษ
- ความเพียงพอและเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กพิเศษ
- ระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของเด็กพิเศษ
- การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ปกครองในการดูแล เสริมสร้างพัฒนาการของเด็กพิเศษ
- มุมมองเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการจัดการศึกษาให้กับเด็กพิเศษ
- ปัญหาด้านการเรียนของเด็กพิเศษ
 - เด็กมีความบกพร่องในด้านใด
 - ความบกพร่องนั้นมีผลต่อการเรียนรู้ของเด็กเพียงใด
 - เด็กสามารถดูแลตัวเองได้มากน้อยเพียงใด
 - เด็กมีการปรับตัวและเรียนร่วมกับเพื่อนได้หรือไม่

(3) อาจารย์ประจำชั้นเด็กเคลื่อนย้าย

- เด็กเรียนทันเพื่อนหรือไม่
- สาเหตุที่เด็กย้ายโรงเรียน
- พฤติกรรมของเด็กเป็นอย่างไร
- ผลการเรียนของเด็กเป็นอย่างไร
- ผลกระทบของการย้ายโรงเรียนและย้ายที่อยู่ต่อการเรียนของเด็ก
- ครูประจำชั้นและโรงเรียนได้ดูแลหรือช่วยเหลือเด็กเคลื่อนย้ายอย่างไรบ้าง

(4) ผู้บริหารโรงเรียน/บุคลากรและผู้บริหารสำนักการศึกษา

- มุมมองเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางการศึกษา ว่าคืออะไร อย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นการจัดการศึกษาที่เป็นธรรม
- นโยบายด้านการศึกษาที่สำคัญ และแนวทางในการผลักดันนโยบาย
- แนวทางการสร้างความยุติธรรมทางการศึกษา

- แนวทางในการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาแก่เด็กที่เสียเปรียบทางสังคม
 - เด็กพิเศษ
 - เด็กที่ออกกลางคันและเด็กที่ต้องย้ายตามผู้ปกครอง
 - เด็กที่มีปัญหาในการเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น
- ความจำเป็นในการให้ความช่วยด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแก่เด็กนักเรียน
- แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาแก่เด็กที่ย้ายตามผู้ปกครอง
- แนวทางในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและให้ความช่วยเหลือแก่เด็กเรียนอ่อน
- การดำเนินงานในการส่งเสริมการศึกษาต่อให้กับนักเรียน
- การสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับผู้ปกครอง
- ความร่วมมือในการจัดการศึกษาของกรรมการสถานศึกษา
- การให้ความร่วมมือและสนับสนุนการจัดการศึกษาของชุมชนและผู้ปกครอง
- ลักษณะความเป็นเมืองมีผลกระทบต่อจัดการศึกษาของโรงเรียนมากน้อยเพียงใด
- ปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร
- การนำแผนและนโยบายด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ

คำถามสำหรับสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชน

- ลักษณะของชุมชนและความสัมพันธ์ในชุมชน
- การเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของโรงเรียน
- การเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน
- การรับรู้เกี่ยวกับแผนและนโยบายด้านการศึกษาของ กทม. และการสนับสนุนการดำเนินการตามแผนและนโยบายด้านการศึกษา
- ปัญหาอุปสรรคด้านการศึกษาของเด็กในชุมชน
- พฤติกรรมของเด็กในชุมชน
- การดูแลเด็ก/เยาวชนของชุมชน

ภาคผนวก ข
หนังสือขออนุญาตเก็บข้อมูล



ที่ ศธ 0516.46/1202

วิทยาลัยสหวิทยาการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

๑๖ ตุลาคม 2556

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเข้าเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการทำวิทยานิพนธ์ยังโรงเรียนในพื้นที่
เรียน ผู้อำนวยการเขตบางซื่อ

ตามที่ นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ เลขทะเบียน 542430092 นักศึกษาโครงการปริญญาเอก
สหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ ในหัวข้อเรื่อง “การ
สร้างเมืองยุติธรรมผ่านการจัดการศึกษา” และโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ ได้มีหนังสือ ที่ ศธ 0516.46/293
ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2556 แจ้งผ่านสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเข้าเก็บ
ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของกรุงเทพมหานครและการจัดการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานครในพื้นที่
เขตบางซื่อ โดยได้แจ้งว่าจะได้ประสานรายละเอียดภายหลัง นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการปริญญา
เอกสหวิทยาการ จึงขอความอนุเคราะห์ในการอำนวยความสะดวกให้นักศึกษาเข้าจัดเก็บข้อมูล ตามรายละเอียด
กำหนดการ การลงพื้นที่เก็บข้อมูลที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ด้วยและขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖

(อาจารย์ ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล)

ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ



ที่ ศธ 0516.46/ 936

วิทยาลัยสหวิทยาการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

กรุงเทพฯ 10200

23 สิงหาคม 2556

เรื่อง ขออนุญาตให้นักศึกษาเข้าเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการทำวิทยานิพนธ์

เรียน ผู้อำนวยการสำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร

ด้วย นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ เลขทะเบียน 5424300092 นักศึกษาโครงการปริญญาเอก
สหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อยู่ระหว่างการทำวิทยานิพนธ์ในหัวข้อเรื่อง "การสร้าง
เมืองยุติธรรมผ่านการจัดการศึกษา "

ในการนี้เพื่อให้การดำเนินการทำวิทยานิพนธ์ดังกล่าว เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โครงการปริญญาเอก
สหวิทยาการขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาเข้าเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของกรุงเทพมหานคร และการจัดการศึกษา
ของโรงเรียนในสังกัดกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำนวยความสะดวกในการเก็บข้อมูลดังกล่าวด้วย อนึ่ง นางสาวรัชพร จะ
ได้ทำการติดต่อนัดหมายเพื่อเข้าขอข้อมูลตามวันและเวลาที่ทางหน่วยงานเห็นสมควรต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดให้ความอนุเคราะห์ด้วยและขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(อาจารย์ ดร.วิศรุต ฟังสุนทร)

ผู้อำนวยการโครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ

โครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ โทรศัพท์ 02-613-2861 โทรสาร 02-623-5250

นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ โทรศัพท์ 089-967-8902

ภาคผนวก ค
ตัวอย่างหนังสือยินยอมให้สัมภาษณ์

หนังสือแสดงเจตนายินยอมเข้าร่วมการวิจัย

(Consent Form)

โครงการวิจัยเรื่อง การสร้างเมืองยุติธรรมผ่านการจัดการศึกษา

วันที่ให้คำยินยอม วันที่ เดือน พ.ศ. 2567

ก่อนที่จะลงนามไปขอให้อ่านการวิจัย ข้าพเจ้าได้รับทราบโดยจากผู้เข้าถึงโลกประสมของการวิจัย วิธีการวิจัย รวมทั้งประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการวิจัยอย่างละเอียด และฉันทามติใจดีแล้ว ซึ่งผู้วิจัยได้ตอบคำถามต่างๆ ที่ข้าพเจ้าสงสัยด้วยความเต็มใจ ไม่ปิดบัง ซ่อนเร้น จนข้าพเจ้าพอใจ และเข้าร่วมโครงการนี้โดยสมัครใจ

ผู้วิจัยรับรองว่าจะเก็บข้อมูล เฉพาะเกี่ยวกับตัวข้าพเจ้าที่ความลับและจะเปิดเผยได้เฉพาะในรูปเล่มเพื่อใช้สรุปผลการวิจัย

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับตัวข้าพเจ้าก่อนหน้านั้นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็น ด้วยเหตุผลทางวิชาการเท่านั้น โดยไม่ล่วงละเมิดเอกลักษณ์ ในการปิดบังข้อมูลของการสมัครรวมกรอบที่กฎหมายและกฎระเบียบได้บัญญัติไว้ และจะระมัดระวังไม่ให้ข้าพเจ้าเป็นลายลักษณ์อักษร

ข้าพเจ้าได้ดำเนินการอย่างระมัดระวัง และมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และได้ลงนามไปโดยสมัครใจด้วยความเต็มใจ

ในกรณีที่ข้าพเจ้าไม่สามารถอ่านหนังสือได้ ผู้วิจัยได้อ่านข้อ เสนอในยินยอมนี้ให้ข้าพเจ้าฟังจนเข้าใจดีแล้ว ข้าพเจ้าจึงลงนามไปโดยยินยอมนี้ด้วยความเต็มใจ

ข้าพเจ้าสามารถติดต่อผู้วิจัยได้ที่ กองยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และสังคม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล โลกยุคใหม่ที่รับผลของเรื่องนี้ คือ นางสาวรัชพร เกียรติประเสริฐ โทร. 0899678902

ลงนาม.....ผู้เข้าร่วมการวิจัย

(.....)

ลงนาม.....พ.บ

(.....)

ลงนาม.....พชาน

(.....)

ใบลาสิทธิ์การศึกษาระดับมัธยมศึกษา มีลักษณะเป็นแบบฟอร์มที่จะส่งให้ผู้เยาว์และหรือ บุคคลใดก็ตามสามารถมีส่วนร่วมในการวิจัย สำหรับคำใบ้ฐานะผู้ปกครอง ผู้แทน โดยชอบธรรม หรือ ผู้มีอำนาจกระทำการแทน ได้อ่านข้อความข้างต้นแล้ว มีความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของผู้เข้าร่วม โครงการวิจัยทุกประการและยินยอมให้ผู้เยาว์ และหรือ บุคคลใดก็ตามสามารถเข้าร่วมการวิจัยได้ จึงลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

.....
 ชื่อ
 กงนาม.....

.....
 (.....)
 ;

ผู้ปกครอง ผู้แทน โดยชอบธรรม หรือ ผู้มีอำนาจกระทำการแทน

.....
 กงนาม.....

.....
 (.....)

.....
 กงนาม.....

.....
 (.....)

หอสมุดแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 THAMMASAT UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ
วันเดือนปีเกิด	1 เมษายน 2519
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กองยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และสังคม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร
ทุนการศึกษา	ปี 2554 ทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก กรุงเทพมหานคร ปี 2547 ทุนการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาการบริหารและนโยบายสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร
ผลงานทางวิชาการ	ปี 2549 สักขะการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์, สาขาการบริการและนโยบายสวัสดิการ.
ประสบการณ์ทำงาน	ปี 2544 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานเขตลาดกระบัง ปี 2546 เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กองแผนทรัพยากรมนุษย์และสังคม สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ปี 2554 นักวิเคราะห์นโยบายและแผน กองยุทธศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์และสังคม สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร