วารสารสังคมศาสตร์
Journal of Social Sciences

บทความวิจัย

การจัดสรรบริการทางการศึกษาอย่าง (ไม่) เป็นธรรม? การประกอบสร้างภาพลักษณ์ทางสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเอกสารนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน[1]

วงอร พัวพันสวัสดิ์*

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* vphuaphan@hotmail.com

OPEN ACCESS

วันที่รับ: 21 ธันวาคม 2565
วันที่แก้ไข: 10 มีนาคม 2566
วันที่ตอบรับ: 8 พฤษภาคม 2566

บรรณาธิการ: บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิทธิ์: สัญญาอนุญาตแบบครีเอทีฟคอมมอนส์ - แจกจ่ายได้ ต้องอ้างอิง ไม่แก้ไขดัดแปลง ไม่ใช้เพื่อการค้า

ลิขสิทธิ์: บทความนี้เป็นลิขสิทธิ์ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอ้างอิง: วงอร พัวพันสวัสดิ์. 2566. “การจัดสรรบริการทางการศึกษาอย่าง (ไม่) เป็นธรรม? การประกอบสร้างภาพลักษณ์ทางสังคมของโรงเรียนมัธยมศึกษาในเอกสารนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”. *วารสารสังคมศาสตร์* 53 (1), 73-100. https://so08.tci-thaijo.org/index.php/ssjpolsci/article/view/1276.

ข้อความที่ปรากฏทั้งหมดในบทความเป็นความคิดเห็นของผู้เขียน มิใช่ความเห็นของหน่วยงานวารสารผู้จัดพิมพ์

บทคัดย่อ

การรับนักเรียนเข้าเรียนถือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยตรง เพราะความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการจัดสรรบริการด้านการศึกษาที่ไม่เป็นธรรม งานวิจัยชิ้นนี้ตั้งคำถามต่อนโยบายการจัดสรรที่นั่งเรียนในหน่วยบริการการศึกษาของรัฐไทยในระดับมัธยมศึกษา โดยมุ่งศึกษาว่าตัวแบบนโยบาย (Policy design) ของนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนในสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) มีการประกอบสร้างภาพลักษณ์ของโรงเรียนและนักเรียนไว้อย่างไร? และการประกอบสร้างดังกล่าวมีส่วนช่วยบรรเทาหรือซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาอย่างไร? ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ (Interpretive Policy Analysis) การวิเคราะห์กรอบการจำแนกแยกแยะ (Category Analysis) และใช้กรอบแนวคิดการประกอบสร้างกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (Social construction of target population) ของ Schneider and Ingram ที่มองว่า “ภาพลักษณ์” ของกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (ในที่นี้คือโรงเรียน) มีอิทธิพลต่อการออกแบบนโยบาย ซึ่งสุดท้ายจะมีผลตอกย้ำความไม่เป็นธรรมที่มีมาแต่เดิมในสังคม งานวิจัยพบว่า เนื้อหาของนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนของสพฐ. มีการประกอบสร้างภาพลักษณ์ของโรงเรียนบนมโนทัศน์ของหลักกลไกตลาด ที่แยกแยะ “โรงเรียนอัตราแข่งขันสูง” ออกจาก “โรงเรียนทั่วไป” และสร้างแนวปฏิบัติที่เป็นการผลิตซ้ำภาพลักษณ์ทางสังคมที่มีมาก่อนของโรงเรียนทั้งสองประเภท กล่าวคือ ภาพลักษณ์ของโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงถูกประกอบสร้างให้เป็นผู้ให้บริการการศึกษาของรัฐคุณภาพสูง ส่วนภาพลักษณ์ของโรงเรียนทั่วไปถูกประกอบสร้างให้เป็นผู้ให้บริการการศึกษาของรัฐคุณภาพต่ำ ในกระบวนการสร้างภาพลักษณ์ดังกล่าว นโยบายมีการจัดสรรภาระให้แก่โรงเรียนประเภททั่วไปที่สูงกว่าโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูงอย่างไม่สมเหตุสมผล เช่น โรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูงมีสิทธิ์ในการคัดกรองผู้เรียนที่มีศักยภาพทางวิชาการ “สูง” ไปก่อน

[1] งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนพัฒนาอาจารย์ใหม่/นักวิจัยใหม่ กองทุนรัชดาภิเษกสมโภช

โรงเรียนประเภททั่วไป ในทางกลับกัน โรงเรียนประเภททั่วไปต้องรับภาระการจัดสรรสวัสดิการขั้นพื้นฐานและภาระในการพัฒนาผู้เรียนที่มีศักยภาพแตกต่างหลากหลาย.

คำสำคัญ: *การรับนักเรียน ความเหลื่อมล้ำ การศึกษาขั้นพื้นฐาน นโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ*

RESEARCH ARTICLE

(In) equitable educational allocation by design? Social construction of government secondary schools in OBES's school enrolment policy text

Vong-on Phuaphansawat *

Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

* vphuaphan@hotmail.com

OPEN ACCESS

Received: Dec 21, 2022
Revised: Mar 10, 2022
Accepted: May 8, 2023

Editor: Pandit Chanrochanakit
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

License: Creative Commons License: Attribution–NonCommercial-NoDerivatives; (CC-BY-NC-ND 4.0)

Copyright: ©2023 Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Citation: Phuaphansawat, Vong-on. 2023. "(In) equitable educational allocation by design? Social construction of government secondary schools in OBEC's school enrolment policy text". Journal of Social Sciences 53 (1). 73-100. https://so08.tci-thaijo.org/index.php/ssjpolsci/article/view/1276.

All statements in this article are the opinions of the authors. It is not the opinion of the publisher of the journal.

Abstract

The process of school enrolment directly concerns with the problem of educational inequity. This is because educational inequity is a result of unequitable process of educational service allocation. This research explores how the design of enrolment policy for government secondary schools in Thailand socially constructs schools and students; and how such construction plays a role in resolving or reproducing educational inequity. Analysing the policy texts in the document called "Policy and Guidelines for Admission into Schools under Office of The Basic Education Commission in Academic Year 2018," the research employs interpretive policy analysis methodology, the method of category analysis, and the theory of social construction of target population, which posits that the "stereotype" of policy targets (here, government schools) usually creeps into policy design and ultimately causes the policy to reproduce structural inequalities. The research identifies the assumptions by which classification of government schools and students were made in the policy texts and how each of them was assigned with certain burden or benefit with regards to enrolment opportunities and educational quality. The research finds that the policy texts have distinctly divided schools

based on their position in the educational market. That is, the policy constructs 'competitive schools' as 'good quality' schools while the 'general schools', aka 'not-competitive school', are constructed as schools of lower quality. In effect, the policy has encoded differential treatments and allocated differential roles among government schools in advancing educational equity, by which the burden falls disproportionately high on the 'general schools' at the advantage of the 'competitive schools'.

Keywords: *school enrolment, inequality, basic education, public policy, interpretive policy analysis*

1. บทนำ

ปัจจุบันความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้เข้าสู่วาระนโยบายและเป็นหนึ่งในปัญหาที่รัฐบาลและภาคประชาสังคมไทยให้ความสำคัญ โดยการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาได้ถูกบรรจุอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างไรก็ตามตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์โควิด-19 ขึ้นในปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของไทยยิ่งเด่นชัดขึ้น เด็กที่เข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาได้สูงกว่าในช่วงก่อนวิกฤตสามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ได้และยังคงรักษาระดับการเรียนรู้ไว้ได้ในช่วงวิกฤตการณ์ ในทางตรงกันข้าม เด็กที่ด้อยกว่าด้านการเข้าถึงทรัพยากรในช่วงก่อนวิกฤตได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์รุนแรงกว่าเด็กกลุ่มแรก โดยได้รับผลกระทบทั้งในด้านสุขอนามัย สุขภาพจิต และการรักษาระดับการเรียนรู้ รวมไปถึงการหลุดออกจากระบบการศึกษา โดยเฉพาะเด็กในกลุ่มที่มีเศรษฐฐานะต่ำ (Global Education Evidence Advisory Panel 2022) จากสถิติของกระทรวงศึกษาธิการ ประเทศไทยมีนักเรียนที่หลุดออกจากระบบการศึกษาในปีพ.ศ. 2564 ถึงกว่า 230,000 คน (Ministry of Education 2022) นักการศึกษาได้คาดการณ์ว่าสภาวะการฟื้นตัวทางด้านการศึกษาหลังวิกฤตการณ์โควิด-19 จะมีลักษณะเป็นกราฟรูปตัว K ที่ช่องว่างด้านผลการเรียนรู้ถ่างออกจากกันเรื่อย ๆ ระหว่างกลุ่มเด็กที่ได้เปรียบและกลุ่มเด็กที่เสียเปรียบ (Education Equity Fund 2022; Dorn et al. 2021) ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนว่า ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นวาระสำคัญเร่งด่วนอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน

การรับนักเรียนเข้าเรียน (School enrolment) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยตรง เพราะความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการจัดสรรบริการด้านการศึกษาที่ไม่เป็นธรรม วรรณกรรมว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางการศึกษากับการรับนักเรียนเข้าเรียนส่วนใหญ่เขียนขึ้นจากมุมมองของการพัฒนาเปรียบเทียบ ซึ่งมุ่งสนใจข้อมูลเชิงปริมาณของแต่ละประเทศ

(Sherman and Poirier 2007; Pereira 2016) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการเข้าเรียนของเด็ก โดยอัตราการเข้าเรียนเหล่านี้ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดความเสมอภาคด้านการศึกษาระหว่างเด็กกลุ่มต่าง ๆ เช่น เปรียบเทียบอัตราการเข้าเรียนระหว่างเด็กชายกับเด็กหญิง หรืออัตราการเข้าเรียนของเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน การมุ่งสนใจข้อมูลเชิงปริมาณทำให้วรรณกรรมที่ว่าด้วยการรับนักเรียนเข้าเรียนไม่ค่อยมีข้อมูลเชิงคุณภาพหรือข้อมูลที่สะท้อนรายละเอียดของมาตรการและกระบวนการรับนักเรียนเข้าเรียนในระดับประเทศและระดับโรงเรียนเท่าใดนัก

นอกจากนี้ แม้ว่าวรรณกรรมว่าด้วยความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยส่วนใหญ่จะเห็นร่วมกันว่าลักษณะของโรงเรียนเป็นตัวแปรหนึ่งที่จะทำให้เด็กเสียเปรียบหรือได้เปรียบ เช่น เด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในเขตชนบทจะเสียเปรียบเด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนในเขตเมือง (Education Equity Fund 2020) เด็กที่อยู่ในจังหวัดที่มีโรงเรียนขนาดเล็กจำนวนมากจะมีแนวโน้มประสบความสำเร็จด้านการศึกษาต่ำกว่าเด็กที่อยู่ในจังหวัดที่มีโรงเรียนขนาดเล็กน้อยกว่า (Fry, Bi and Rosalin 2018) และมีวรรณกรรมที่สะท้อนว่ารัฐไทยมีการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมให้แก่โรงเรียนขนาดต่าง ๆ ในสังกัดของตน โดยโรงเรียนขนาดใหญ่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรมากกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก (*Patrawart cited in* Thaischool.in.th 2019) อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมยังขาดคำอธิบายเกี่ยวกับสาเหตุเชิงระบบเบื้องหลังการจัดสรรที่ไม่เสมอภาคดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น นักวิจัยโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ยังเรียกร้องให้รัฐกำจัดโรงเรียนขนาดเล็กออกไปเสียเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงบประมาณ (Lathapipat 2018) แทนที่จะมองว่าโรงเรียนขนาดเล็กและเด็กนักเรียนในโรงเรียนเหล่านั้นกำลังถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการทำความเข้าใจเงื่อนไขเชิงโครงสร้างของการจัดสรรการศึกษาภาครัฐที่ไม่เสมอภาค โดยมุ่งศึกษากติกาของการจัดสรร (allocation rules) ได้แก่ นโยบายว่าด้วยการรับนักเรียนเข้าเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในฐานะต้นสังกัดของหน่วยบริการการศึกษาภาครัฐในขั้นพื้นฐาน (ป.1-ม.6) ได้มีการกำหนดกติกาชุดหนึ่งออกมาสำหรับโรงเรียนในสังกัดของตน ว่าอะไรทำได้หรือไม่ได้เกี่ยวกับการจัดสรรที่เรียน เอกสารดังกล่าวมีชื่อว่า “นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวการรับนักเรียน สังกัดสำนักงานการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” (Ministry of Education 2018) ความยาว 165 หน้า โดยในแต่ละปีจะมีการจัดทำเอกสารดังกล่าวออกมาแจกจ่ายให้แก่โรงเรียนในสังกัดปฏิบัติตาม ทั้งโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา จำนวนกว่าสามหมื่นโรงเรียนทั่วประเทศ หากมองว่า จริง ๆ แล้วกติกาดังกล่าวก็คือ จุดยืนของรัฐบาลในการตอบคำถามว่า ใครควรจะได้เรียนอะไร ที่ไหน อย่างไร การวิเคราะห์เนื้อหานโยบายในเอกสารดังกล่าวก็น่าจะช่วยสร้างความเข้าใจต่อสาเหตุเชิงโครงสร้างของการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในระบบการศึกษาภาครัฐได้เป็นอย่างดี

ทั้งนี้ งานวิจัยนี้สนใจเฉพาะการจัดสรรที่นั่งเรียนในระดับมัธยมศึกษา ในปีการศึกษา 2561 เท่านั้น

2. กรอบแนวคิดทฤษฎีของงานวิจัย: การประกอบสร้างกลุ่มเป้าหมายของนโยบายสาธารณะ

งานวิจัยชิ้นนี้มองเอกสารของสพฐ. ว่าเป็นนโยบายสาธารณะชุดหนึ่งที่นักวิจัยสามารถนำมาวิเคราะห์ประเมินผ่านกรอบแนวคิดการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis framework) อย่างไรก็ตาม Fischer (1995) กล่าวว่า นอกจากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะทำได้โดยการศึกษาผลลัพธ์เชิงวัตถุวิสัยของนโยบาย (policy output) แล้วยังสามารถทำได้ด้วยการศึกษาระบบคุณค่า (Value judgment) ที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบนโยบายอีกด้วย โดยนักวิเคราะห์สามารถศึกษาว่ากลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (ในที่นี้คือ โรงเรียนและเด็กนักเรียน) ถูกให้คุณค่าและจัดวางอย่างไรในตัวแบบนโยบาย ซึ่งสะท้อนได้จากเนื้อหาที่ปรากฏบนเอกสารนโยบาย (policy texts) เกี่ยวกับการแบ่งประเภท และการกำหนดกติกาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรทั้งที่เห็นได้อย่างชัดเจนและไม่ชัดเจน การมุ่งศึกษาความหมาย (meaning) และระบบคุณค่าที่เป็นฐานคิดให้แก่นโยบาย จะทำให้ผู้วิเคราะห์มองเห็นมิติด้านอัตวิสัยและความเป็นการเมืองของนโยบาย และจะชวนให้สังคมตั้งคำถามว่า ตัวแบบวิธีคิดของนโยบายนั้น ๆ สะท้อนคุณค่าที่สังคมควรจะใฝ่หาหรือมุ่งกระทำจริง ๆ หรือไม่ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับ Fischer ว่าการพัฒนานโยบายอย่างถึงรากถึงโคน จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญแก่ชุดคุณค่าเชิงอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังการออกแบบนโยบายด้วย (Fischer 1995; Schneider and Sidney 2009)

หนึ่งในทฤษฎีกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญแก่ชุดคุณค่าเบื้องหลังตัวแบบนโยบาย และการปะทะสังสรรค์กันระหว่างนโยบายกับระบบการเมือง คือ ทฤษฎีการประกอบสร้างกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (Social construction of target population of public policy) ซึ่งเสนอโดย Schneider and Ingram (1993; 2014) มีใจความว่า ประเด็นปัญหาสาธารณะที่เข้าสู่วาระนโยบาย การเลือกเครื่องมือเชิงนโยบาย และหลักการและเหตุผลของตัวเลือกนโยบายที่ถูกรัฐนำมาพิจารณานั้น ล้วนได้รับอิทธิพลจากการประกอบสร้างที่สังคมกระทำต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของภาพลักษณ์ทางสังคม หรือการมองแบบเหมารวม (stereotype) อิทธิพลดังกล่าวทำให้ตัวแบบนโยบายมักหลีกหนีไม่พ้นที่จะผลิตซ้ำภาพลักษณ์เหล่านั้นในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้แก่คนกลุ่มต่าง ๆ กล่าวคือ นโยบายมักจะจัดสรรผลประโยชน์ (benefit) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีภาพลักษณ์เชิงบวกในสังคมสูงกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างไม่สมเหตุสมผล และจัดสรรภาระ (burden) ให้แก่กลุ่มเป้าหมายที่มีภาพลักษณ์เชิงลบในสังคมมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ อย่างไม่สมเหตุสมผล ด้วยเหตุที่การออกแบบนโยบายแยกไม่ออกจากการประกอบสร้างทางสังคม นโยบายสาธารณะจึงมีส่วนสำคัญในการกำหนดชื่อเสียงทางสังคม

อำนาจทางการเมือง และรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation pattern) ของกลุ่มเป้าหมาย รวมไปถึงกำหนดทิศทางนโยบายอื่น ๆ ที่จะตามมาในอนาคต เพราะเหตุนี้ นโยบายจึงอาจกลายเป็นเครื่องมือธำรงความเหลื่อมล้ำให้ยังดำรงอยู่ในสังคมต่อไป แม้โดยเจตนาจะมุ่งสร้างโอกาสและความเสมอภาคก็ตาม

ตัวอย่างของการประกอบสร้างกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เช่น สังคมอเมริกันจะมอง “แม่เลี้ยงเดี่ยว” ว่าเป็น “ผู้ด้อยโอกาส” ด้วยความที่เป็นกลุ่มที่ไม่มีอิทธิพลมากนักต่อการได้รับเลือกตั้งของนักการเมือง แนวนโยบายจึงมักจะจัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มดังกล่าวเพื่อตอบสนองภาพลักษณ์ที่สังคมมองว่าคนกลุ่มนี้ควรได้รับความช่วยเหลือ แต่ในความจริงแล้ว ผลประโยชน์ที่นโยบายจัดสรรให้แก่กลุ่มดังกล่าวกลับน้อยกว่าที่พวกเธอควรได้รับเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นที่มีภาพลักษณ์ทางสังคมดีกว่า เช่น ชนชั้นกลางผู้เสียภาษี หรือทหารผ่านศึก ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่ม “ผู้ด้อยโอกาส” ยังได้รับภาระแอบแฝงจากการได้รับผลประโยชน์ที่น้อยเกินไปนั้นด้วย เช่น แม่เลี้ยงเดี่ยวต้องดำเนินการจัดหาเอกสารเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐด้วยตนเอง และต้องเผชิญกับการปฏิบัติอย่างดูแคลนจากเจ้าหน้าที่รัฐที่พิจารณาว่าเธอควรได้รับสวัสดิการหรือไม่ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ในกระบวนการที่ “ผู้ด้อยโอกาส” ต้องแบกรับภาระนั้น พวกเขา/เธอ มักได้เรียนรู้ว่าตัวเองไร้ซึ่งอำนาจต่อรองทางการเมือง ซึ่งการรับรู้ดังกล่าวจะมีผลในการลดทอนอำนาจต่อรองทางการเมืองที่แท้จริงของพวกเขา/เธอ ต่อไป (Schneider and Ingram 1993; Schneider, Ingram and deLeon 2014)

ในงานวิจัยนี้ กลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบายได้แก่ โรงเรียนมัธยมศึกษาในสังกัด สพฐ. ที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ และกลุ่มเป้าหมายรองได้แก่ เด็กนักเรียน โดยทฤษฎีของ Schneider and Ingram ชวนให้ผู้วิจัยตั้งคำถามว่า แนวนโยบายมีการประกอบสร้างภาพลักษณ์ของโรงเรียนและเด็กนักเรียนประเภทต่าง ๆ อย่างไร? เนื้อหาของแนวนโยบายที่กำหนดกติกาของการจัดสรร (ทั้งการจัดสรรนักเรียนให้แก่โรงเรียน และการจัดสรรที่นั่งเรียนให้แก่นักเรียน) มีการผลิตซ้ำภาพลักษณ์ที่มีลักษณะเหมารวม (stereotype) ของโรงเรียนมากน้อยเพียงไร? มีการจัดสรรภาระต้นทุนให้แก่โรงเรียนและเด็กนักเรียนประเภทต่าง ๆ ในกระบวนการจัดสรรอย่างไร? ใครได้เปรียบและใครเสียเปรียบ?

3. ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ (Interpretive policy analysis) ที่มุ่งคลี่คลายให้เห็น “ความหมาย” (meaning) ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นในเนื้อหานโยบาย (policy texts) การวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความเป็นแขนงหนึ่งของการศึกษานโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญแก่ “ภาษา” ในฐานะที่เป็นหลักฐานของตัวนโยบายและการสื่อสารนโยบายในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (Yanow 2014; Piyapong Boossabong 2018) โดยเป็นการวิเคราะห์ที่มุ่งทำความเข้าใจลักษณะปฏิบัติการและแรงกระเพื่อมที่แท้จริงของนโยบายต่อชุมชนและผู้คนที่เกี่ยวข้องจากโลกทัศน์ของคนใน (insider) แทนที่จะมุ่งศึกษา

ผลลัพธ์ของนโยบายในรูปของตัวเลขหรือค่าตัวชี้วัดต่าง ๆ ตามกระบวนทัศน์แบบปฏิฐานนิยม ในกระบวนทัศน์ของการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ นโยบายและผลลัพธ์ไม่อาจแยกออกจากโลกทัศน์และคุณค่าส่วนบุคคลของทั้งผู้วิจัยและผู้คนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ หน้าที่ของผู้วิจัยคือสะท้อนภาพปฏิบัติการของนโยบายออกมาจากสื่อกลางที่อยู่ในรูปของภาษาและระบบสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Yanow (2015, 409) นำเสนอวิธีการหนึ่งในการวิเคราะห์นโยบายเชิงตีความ ได้แก่ “การวิเคราะห์กรอบการจำแนกแยกแยะ” (Category analysis) ซึ่งมุ่งแสดงให้เห็น “สถาปัตยกรรมของความหมาย” (architecture of meaning) ที่อยู่ในโครงสร้างของการจำแนกแยกแยะของนโยบาย โดยมีกระบวนการวิเคราะห์ดังนี้

1. ระบุชุดของ “ประเภท” ที่ถูกใช้ในภาษานโยบาย ซึ่งอาจจะเป็นตัวเอกสารนโยบาย การถกเถียงกันในสังคมเกี่ยวกับนโยบาย หรือภาษาที่หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติใช้ เป็นต้น
2. วิเคราะห์ความเหมือนและความต่างของสิ่งที่ถูกแยกประเภทออกจากกัน แน่นอนว่าความต่างเป็นสิ่งที่เนื้อหานโยบายให้ความสำคัญ จึงได้แยกแยะสิ่งเหล่านั้นว่าเป็นคนละประเภท ดังนั้น “ความเหมือน” จึงเป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามไป ผู้วิเคราะห์จึงต้องแสดงให้เห็นว่าอะไรคือ “ความเหมือน” ของสิ่งที่ถูกจัดเป็นคนละประเภทกันในเนื้อหานโยบาย
3. ระบุมโนทัศน์ที่เป็นตัวกำหนดให้เกิดการแยกแยะประเภทดังกล่าว ซึ่งอาจไม่ถูกกล่าวออกมาอย่างชัดเจนในเนื้อหานโยบาย
4. “อ่าน” เนื้อหานโยบาย เพื่อเข้าใจความหมาย (ซึ่งไม่ได้มีความหมายเดียว การตีความของผู้วิจัยเป็นเพียงความหมายหนึ่งในความเป็นไปได้ทั้งหมดเท่านั้น)

งานวิจัยนี้ใช้แนวทางข้างต้นในการวิเคราะห์เนื้อหานโยบาย ทั้งนี้ การตีความเนื้อหานโยบายของผู้วิจัยได้ผ่านการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา ผู้อำนวยการโรงเรียน รองผู้อำนวยการโรงเรียน และครู จำนวนรวม 20 คน จากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา (สพม.) 2 แห่ง ซึ่งรับผิดชอบการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาใน 3 จังหวัด และโรงเรียนในสังกัดสพม. 2 แห่งนั้นคละขนาดกัน รวม 10 โรงเรียน อย่างไรก็ตาม ด้วยความจำกัดของเนื้อที่บทความชิ้นนี้ ผู้วิจัยจึงไม่สามารถอภิปรายข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบการวิเคราะห์เนื้อหานโยบายได้ และผู้เขียนได้แยกการอภิปรายผลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกไว้ในที่อื่น[2]

[2] ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์อย่างเป็นเอกเทศไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ของงานวิจัย

4. ผลการศึกษาวิจัย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาวิจัยโดยแบ่งการอภิปรายเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งได้แก่ การประกอบสร้างประเภทโรงเรียนในเอกสารนโยบาย ส่วนที่สองได้แก่ การประกอบสร้างภาพลักษณ์และการจัดสรรภาระต้นทุนของโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ผ่านการกำหนดวิธีการใช้เกณฑ์การรับนักเรียน 3 เกณฑ์ ได้แก่ เกณฑ์เขตพื้นที่บริการ เกณฑ์การสอบคัดเลือกและการพิจารณาคะแนนผลการเรียนสะสม และเกณฑ์ความสามารถพิเศษและเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่นๆ

4.1 การประกอบสร้างประเภทโรงเรียน

นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวการรับนักเรียน ปีการศึกษา 2561 มีการระบุแนวทางที่โรงเรียนต่าง ๆ ควรที่จะปฏิบัติตามเกี่ยวกับการรับนักเรียนเข้าศึกษาในโรงเรียน โดยโรงเรียนมัธยมศึกษาตามนโยบายนั้นถูกแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ โรงเรียนทั่วไป โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง โรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนที่จัดการเรียนร่วม และโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ

โรงเรียนประเภทที่หนึ่ง คือ โรงเรียนทั่วไป ถูกนิยามไว้ว่าเป็น “**โรงเรียนที่มีผู้ประสงค์เข้าเรียนไม่มากกว่าจำนวนที่รับได้ตามแผนการรับนักเรียนของโรงเรียน**ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2560 ประกอบไปด้วย...โรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา **2,044 โรงเรียน**” (น. 16) ซึ่งถือเป็นโรงเรียนส่วนใหญ่ของโรงเรียนมัธยมศึกษาสังกัด สพฐ.

โรงเรียนประเภทที่สอง คือ โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง คือ “**โรงเรียนที่มีผู้ประสงค์เข้าเรียนมากกว่าจำนวนที่รับได้ตามแผนการรับนักเรียนของโรงเรียน**ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีการศึกษา 2560” (น. 16) หรือเป็นโรงเรียนที่ “มีจำนวนผู้สมัครเกินกว่าจำนวนนักเรียนที่โรงเรียนสามารถรับได้จำนวนมาก” (น. 13) ทั้งนี้ไม่ได้มีการระบุอย่างชัดเจนว่า “มาก” ในที่นี้คิดเป็นอัตราส่วนเท่าไร โดยในเอกสารระบุว่า ในปีการศึกษา 2561 มีจำนวนโรงเรียนประเภทนี้ในระดับมัธยมศึกษาทั้งหมดจำนวน **282 โรงเรียน** (น. 130) โดยโรงเรียนที่สามารถถูกจัดเป็นประเภทอัตราการแข่งขันสูงนั้นจะต้องเปิดสอนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 และวัดจากจำนวนผู้สมัครสอบคัดเลือกเข้าระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เท่านั้น

โรงเรียนประเภทที่สาม ได้แก่ โรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยมีจำนวนทั้งสิ้นเพียง **8 โรงเรียน**ทั่วประเทศ[3] (น. 19) โรงเรียนประเภทที่สี่ ได้แก่

[3] ได้แก่ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา กรุงเทพฯ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ภาคใต้ จังหวัดนครศรีธรรมราช โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ภาคเหนือ จังหวัดพิษณุโลก โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดสกลนคร โรงเรียนพิบูลวิทยาลัย จังหวัดลพบุรี โรงเรียนน่านประชาอุทิศ จังหวัดน่าน โรงเรียนอุดรพัฒนาการ จังหวัดอุดรธานี และโรงเรียนศรีธวัชวิทยาลัย จังหวัดร้อยเอ็ด

โรงเรียนที่มีการจัดการเรียนร่วม คือ โรงเรียนที่ “จัดเด็กพิการเรียนร่วมกับเด็กทั่วไป” (น. 19) ในเอกสารไม่ได้ระบุรายละเอียดรายชื่อโรงเรียน หรือระบุว่ามีโรงเรียนประเภทนี้อยู่จำนวนเท่าใด พอจะอนุมานได้ว่าโรงเรียนประเภทนี้คือโรงเรียนประเภททั่วไปที่รับเด็กพิการเข้าเรียนด้วย

โรงเรียนประเภทที่ห้า ได้แก่ โรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ ได้แก่ โรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ โรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาส โรงเรียนที่มีวัตถุประสงค์พิเศษ[4] และโรงเรียนที่จัดห้องเรียนพิเศษ จะเห็นได้ว่า โรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษแต่ละประเภทย่อยมีรายละเอียดปรากฏในเอกสารนโยบายไม่เท่ากัน กล่าวคือ โรงเรียนสำหรับคนพิการ ไม่มีการระบุว่ามีโรงเรียนใดบ้างและมีเป็นจำนวนเท่าใด ส่วนโรงเรียนสำหรับผู้ด้อยโอกาส มีการระบุชัดเจนว่าหมายถึง “โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ โรงเรียนราชประชานุเคราะห์ 19-57 โรงเรียนพิบูลประชาสรรค์ โรงเรียนสมเด็จพระปิยมหาราชรมณียเขต และโรงเรียนฟ้าใสวิทยา” (น. 19) และโรงเรียนที่จัดห้องเรียนพิเศษ มีการระบุรายละเอียดชัดเจนมากที่สุด ได้แก่ โรงเรียนที่มีห้องเรียนวิทยาศาสตร์ในโรงเรียนโดยกำกับดูแลของมหาวิทยาลัย ห้องเรียนพิเศษโครงการพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค (Education Hub) ห้องเรียนพิเศษวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และห้องเรียนพิเศษอื่น ๆ ได้แก่ ห้องเรียนที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรกระทรวงศึกษาธิการเป็นภาษาอังกฤษ (English Program/Mini English Program) ห้องเรียนพิเศษวิทยาศาสตร์-กีฬา ห้องเรียนพิเศษดนตรี ห้องเรียนพิเศษอาชีพ เป็นต้น (น. 21)

โรงเรียนที่จัดห้องเรียนพิเศษนี้ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับชั้น ม. ปลาย โดยในเอกสารมีตารางสรุปรายการโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีอัตราแข่งขันสูงทั่วประเทศและระบุว่าโรงเรียนใดเปิดห้องเรียนพิเศษแบบใดบ้าง โดยจากตารางสรุปได้ว่า มีโรงเรียนที่มีอัตราแข่งขันสูงที่เปิด English Program/Mini English Program จำนวน 148 โรงเรียน โรงเรียนที่มีอัตราแข่งขันสูงที่เปิดสอนห้องเรียนพิเศษวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (Enrichment Science classroom) จำนวน 131 โรงเรียน และโรงเรียนที่มีอัตราแข่งขันสูงที่เปิดสอนห้องเรียนพิเศษโครงการพัฒนาประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในภูมิภาค (Education Hub) จำนวน 32 โรงเรียน (น. 116-130)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การแยกแยะประเภทโรงเรียนเพื่อกำหนดแนวทางการ

[4] ได้แก่ โรงเรียน ภ.ป.ร. ราชวิทยาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์ จังหวัดนครปฐม โรงเรียนบรมราชินีนาถราชวิทยาลัย จังหวัดราชบุรี โรงเรียนจุฬาภรณ์ราชวิทยาลัย (ทั่วประเทศมี 12 โรงเรียน) โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี (ทั่วประเทศมี 10 โรงเรียน) โรงเรียนเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ (ทั่วประเทศมี 12 โรงเรียน) เป็นต้น รวมจำนวนเท่ากับ 40 โรงเรียน (น. 20)

รับนักเรียนนั้นเกิดจากการมองไปที่คุณสมบัติของโรงเรียนถึง 3 เรื่อง เรื่องแรก ได้แก่ ระดับชั้น โดยรัฐได้แยกแยะโรงเรียนที่เปิดระดับทั้งมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม. 1 ถึง ม. 6) ออกจากโรงเรียนที่เปิดระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น (ม. 4 ถึง ม. 6) เรื่องที่สอง ได้แก่ อัตราจำนวนผู้ประสงค์เข้าเรียนต่อจำนวนนักเรียนในแผนการรับนักเรียน ซึ่งรัฐได้แยกแยะโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูงออกจากโรงเรียนประเภททั่วไป ส่วนเรื่องที่สาม ได้แก่ รูปแบบการจัดการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งยังอิงอยู่กับตัวชี้วัดอีกสามตัวคือ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียน (เป็นแบบปกติหรือพิเศษ) การจัดการศึกษาเพื่อผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส (มีหรือไม่มี) และห้องเรียนพิเศษ (มีหรือไม่มี) ด้วยความที่มีมโนทัศน์ที่ใช้ในการแยกแยะประเภทโรงเรียนหลายมโนทัศน์ การแบ่งประเภทโรงเรียนจึงมีความซับซ้อน และโรงเรียนหนึ่ง ๆ อาจจะตกอยู่ในประเภทโรงเรียนมากกว่า 1 ประเภท เช่น โรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูง ก็จัดเป็นโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษด้วย

การใช้จำนวนผู้ประสงค์เข้าเรียนเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงออกจากโรงเรียนทั่วไป ยังเป็นการแยกแยะโดยใช้กลไกตลาด หรืออุปสงค์-อุปทาน (demand-supply) กล่าวคือ โรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูงก็คือโรงเรียนที่มีอุปสงค์สูงและมีอุปทานไม่เพียงพอ โรงเรียนประเภททั่วไปก็คือโรงเรียนที่มีอุปสงค์ปานกลางถึงต่ำและมีอุปทานเพียงพอ การแบ่งเช่นนี้สะท้อนฐานคิดของรัฐที่ว่า โรงเรียนเป็นหน่วยทางธุรกิจรูปแบบหนึ่งและการศึกษาก็คือสินค้า/บริการที่ถูกกำกับด้วยกลไกตลาด การกำหนดประเภทโรงเรียนทั่วไปกับโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงจึงสะท้อนการใช้กลไกตลาดมากำหนดแนวปฏิบัติของโรงเรียน

นอกจากนี้ การใช้อุปสงค์-อุปทานเป็นเกณฑ์การแยกโรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูงออกจากโรงเรียนประเภททั่วไป ยังสร้างปัญหาทางการบริหารที่น่าขบคิด กล่าวคือ ประเภทของโรงเรียนดูจะสามารถแปรผันไปได้ในแต่ละปีการศึกษา ไม่แน่นิ่งขึ้นอยู่กับว่าในแต่ละปีโรงเรียนมีจำนวนนักเรียนที่สมัครเข้ามามากน้อยเพียงใด หรือโรงเรียนมีการกำหนดแผนการรับนักเรียนเป็นจำนวนเท่าใด นั่นหมายความว่า โรงเรียนแห่งหนึ่งแม้เป็นโรงเรียนประเภททั่วไป แต่หากมีจำนวนนักเรียนที่สมัครเข้าเรียนเพิ่มมากขึ้น หรือหากโรงเรียนกำหนดจำนวนการรับนักเรียนตามแผนการเรียนให้น้อยลง โรงเรียนดังกล่าวก็อาจจะกลายเป็นโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงก็ได้

4.2 การประกอบสร้างภาพลักษณ์และการจัดสรรภาระต้นทุนของโรงเรียนผ่านการกำหนดเกณฑ์ในการรับนักเรียน

เนื้อหานโยบาย ฯ ส่วนที่เหลือเป็นเรื่องของการกำหนดเกณฑ์ในการรับนักเรียน ซึ่งเป็นการกำหนดในรายละเอียดว่า โรงเรียนประเภทต่าง ๆ 5 ประเภทข้างต้นจะทำอะไรได้หรือไม่ได้บ้างในกระบวนการรับนักเรียน รายละเอียด ดังกล่าวนั้นก็มีความซับซ้อนพอ ๆ กับการแบ่งประเภทของโรงเรียน กล่าวคือ มีการจำแนกเกณฑ์การรับนักเรียน (หรือกรรมวิธีในการรับนักเรียน) ออกไปอีกถึง 3 เกณฑ์ ได้แก่ 1. เกณฑ์เขตพื้นที่บริการ 2.

เกณฑ์การสอบคัดเลือกและการพิจารณาคะแนนผลการเรียนสะสม และ 3. เกณฑ์ความสามารถพิเศษและเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่นๆ (โควตาความสามารถพิเศษและเงื่อนไขพิเศษอื่น ๆ) ในส่วนนี้จะอภิปรายฐานคิดที่แตกต่างกันของเกณฑ์การรับนักเรียนทั้งสามเกณฑ์ และชี้ให้เห็นว่านโยบาย ฯ ได้กำหนดให้โรงเรียนประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะโรงเรียนประเภททั่วไปและโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูง ใช้เกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้แตกต่างกันอย่างไร และนำไปสู่การจัดสรรภาระต้นทุนและประโยชน์ที่ต่างกันอย่างไร

4.2.1 การจัดสรรด้วยเกณฑ์เขตพื้นที่บริการ

เกณฑ์การรับนักเรียนตามเขตพื้นที่บริการ เป็นเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าการศึกษาเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดสรรให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (equal distribution) เขตพื้นที่บริการ (catchment area) คือ การกำหนดอาณาบริเวณทางการปกครอง เช่น รายชื่อหมู่บ้าน ตำบล ที่โรงเรียนแต่ละโรงเรียนจะต้องรับผิดชอบในการดูแลและให้บริการการศึกษา โดยอิงจากทะเบียนบ้านของเด็ก หลักการของเขตพื้นที่บริการไม่ต่างอะไรกับการจัดสรรโรงพยาบาลให้แก่ผู้ประกันตนในระบบบัตรทอง ที่ผู้รับบริการจะได้รับการจัดสรรหน่วยบริการของรัฐ บนหลักการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยทฤษฎีแล้ว เขตพื้นที่บริการเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่วางอยู่บนการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเลือกผู้ให้บริการ นอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือของรัฐในการบังคับใช้หลักการให้นักเรียนได้เรียนใกล้บ้านอีกด้วย ดังปรากฏอยู่ในข้อความที่กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดังต่อไปนี้

> “ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา...พิจารณา**จัดหาที่เรียนที่เหมาะสมให้กับนักเรียนทุกคนในเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงหลักการให้นักเรียนได้เรียนใกล้บ้าน**” (น.12)

ข้อความข้างต้นสะท้อนว่า แนวคิดเขตพื้นที่บริการนั้นมองการศึกษาว่าเป็นสิ่งที่นักเรียนทุกคนต้องสามารถเข้าถึงได้ และรัฐ (ในที่นี้คือ สพป. และสพม.) ก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดการศึกษาให้กับประชาชนทุกคนในประเทศในฐานะสวัสดิการขั้นพื้นฐาน โดยรัฐจะต้องจัดสรรที่เรียนให้กับนักเรียนทุกคนโดยยึดหลักเรียนใกล้บ้าน อย่างไรก็ตาม เกณฑ์และหลักการดังกล่าวไม่ได้มีผลบังคับใช้เท่ากันทุกโรงเรียน แต่กลับมีระดับการบังคับใช้มาก-น้อยแตกต่างกันไปตามประเภทโรงเรียน ข้อความต่อไปนี้บ่งชี้ว่า โรงเรียนประเภททั่วไปถูกนโยบายฯ กำหนดให้ใช้เกณฑ์เขตพื้นที่บริการเป็นหลักในการรับนักเรียนเข้าเรียน

> “**โรงเรียนทั่วไป ให้รับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการที่มาสมัครเข้าเรียนทุกคน** ถ้ายังไม่เต็มให้รับเด็กนอกพื้นที่บริการได้ **กรณีที่มีผู้สมัครเกินจำนวนที่รับได้** ให้ใช้วิธีการจับฉลาก” (น.13)

ข้อความข้างต้นสะท้อนว่าหลักการเขตพื้นที่บริการจะต้องใช้อย่างเคร่งครัดกับโรงเรียนทั่วไปที่เปิดระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น โดยโรงเรียนจะเปิดรับนักเรียนทุกคนที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการเข้าเรียน และหากมีผู้สมัครเกินจึงจะให้มีการจับฉลาก ส่วนหากมี

ผู้สมัครในเขตพื้นที่บริการไม่ถึงจำนวนที่รับได้ โรงเรียนจะสามารถรับเด็กนักเรียนที่อยู่นอกพื้นที่บริการได้

ข้อความข้างต้นยังสะท้อนถึงปัญหาของคำนิยามของโรงเรียนประเภททั่วไปที่ได้กล่าวไปแล้ว กล่าวคือ หากอิงตามคำนิยามประเภทโรงเรียนที่เป็นเรื่องของอุปสงค์-อุปทาน ในกรณีที่มีจำนวนนักเรียนมาสมัครเข้าเรียนมากเกินกว่าแผนการรับนักเรียน (มาก) ดังเช่นกรณีตามข้อความด้านบน โรงเรียนนั้นก็ควรถูกจัดให้อยู่ในประเภทโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง ไม่ใช่โรงเรียนประเภททั่วไป ซึ่งสะท้อนปัญหาว่า เส้นแบ่งระหว่างโรงเรียนทั่วไปกับโรงเรียนแข่งขันสูงนั้นมีความลื่นไหล อีกทั้งยังดูเป็นเรื่องของการคำนวณตัวเลขมากกว่าสภาพที่แท้จริงและบริบทของโรงเรียน ทำให้เป็นที่น่ากังขาว่า เกณฑ์การรับนักเรียนที่แตกต่างกันระหว่างโรงเรียนสองประเภทนั้นมีความสมเหตุสมผลจริงหรือไม่? อะไรที่ทำให้โรงเรียนโรงเรียนหนึ่งควรปฏิบัติตัวแบบหนึ่งเมื่อมีอัตราการรับนักเรียนเท่ากับ A และควรปฏิบัติตัวอีกแบบหนึ่งเมื่อมีอัตราการรับนักเรียนเท่ากับ B ทั้ง ๆ ที่คุณสมบัติอื่น ๆ ของโรงเรียนยังเหมือนเดิม?

ในส่วนของการรับนักเรียนเข้าศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายของโรงเรียนประเภททั่วไป ยังคงสะท้อนหลักการเขตพื้นที่บริการ โดยนโยบาย ฯ กำหนดให้รับนักเรียนเข้าเรียนจากนักเรียนที่จบมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนเดิมมีสัดส่วนต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของแผนการรับนักเรียนทั้งหมด และให้เปิดรับนักเรียนทั่วไปที่จบมัธยมศึกษาตอนต้นจากโรงเรียนอื่นไม่เกินร้อยละ 20 ซึ่งหมายความว่ารัฐคาดหวังให้ 80% ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในโรงเรียนประเภททั่วไปเป็นเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่บริการและได้เรียนใกล้บ้าน

ในอีกด้านหนึ่ง นโยบายฯ กำหนดให้โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง (ซึ่งเป็นโรงเรียนมัธยมศึกษาที่เปิดตั้งแต่ระดับชั้นม. 1-6) มีสัดส่วนการรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการเพียงอย่างน้อยร้อยละ 40 และให้ทำการจับฉลากคัดเลือกนักเรียนเหล่านั้นเข้าเรียน ดังกำหนดในข้อความต่อไปนี้

> “**โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง ให้รับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 โดยวิธีการจับฉลาก** ในกรณีมีนักเรียนในเขตพื้นที่บริการไม่ถึงร้อยละ 40 ให้รับนักเรียนทุกคน และนำสัดส่วนที่เหลือไปรับนักเรียนทั่วไป...จนครบจำนวนที่ประกาศรับ” (น.13)

จะเห็นได้ว่า สัดส่วนจำนวนการรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการที่ไม่เท่ากันระหว่างโรงเรียนทั่วไปกับโรงเรียนแข่งขันสูงสะท้อนภาระหน้าที่ที่ต่างกันของของโรงเรียนสองรูปแบบ ในขณะที่นโยบายกำหนดให้โรงเรียนประเภททั่วไปรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ 100% ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น และ 80% ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนประเภทที่มีอัตราการแข่งขันสูงนั้นสามารถมีจำนวนนักเรียนในเขตพื้นที่บริการได้เพียง 40% และวิธีการรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงนั้นเป็นการจับฉลาก ซึ่งหมายความว่าไม่ใช่นักเรียนทุกคนในเขตพื้นที่บริการสามารถเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงในเขตบริเวณใกล้บ้านของตนเองได้ ดังนั้น จึงย่อม

ต้องมีผู้ที่ถูกผลักให้ต้องไปสมัครเข้าเรียนโรงเรียนอื่นที่อยู่ไกลจากละแวกบ้าน หรือต้องสมัครเข้าเรียนโดยวิธีการสอบคัดเลือกหรือตามเงื่อนไขอื่น ๆ (ดังที่จะกล่าวต่อไป)

การจับฉลาก (lottery) เพื่อเข้าเรียนนั้นก็ถือเป็นรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรอย่างเสมอภาครูปแบบหนึ่ง โดย Stone (2012) มองว่าเป็นความเสมอภาคในมิติของความน่าจะเป็น กล่าวคือ ทุกคนที่ได้รับการจัดสรรทรัพยากรได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกที่เป็นธรรมในแง่ความน่าจะเป็นของการได้รับเลือก อย่างไรก็ดี การจับฉลากนักเรียนในเขตพื้นที่บริการนั้นขัดกับแนวคิดที่ว่า การศึกษาเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานของรัฐที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ เพราะจะต้องมีบางคนที่ไม่ได้รับการจัดสรร นอกจากนี้ ยังสะท้อนมุมมองว่าการศึกษานั้นเป็นทรัพยากรที่จำกัด ขับเน้นภาพลักษณ์ของโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงว่าเป็นแหล่งผลิตบริการการศึกษาที่เป็นที่ต้องการของผู้บริโภค ส่วนกรณีทีมีนักเรียนในเขตพื้นที่บริการไม่ถึงร้อยละ 40 ที่เอกสารระบุนั้น เป็นการตั้งกรณีที่ขัดกับตรรกะนิยามของโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูง เพราะโดยนิยามแล้ว อุปสงค์ย่อมต้องมากกว่าอุปทานในโรงเรียนเหล่านี้เสมอ ถ้าหากเกิดกรณีที่โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงมีที่นั่งเพียงพอให้เด็กในเขตพื้นที่บริการ โรงเรียนดังกล่าวย่อมไม่จัดเป็นประเภทอัตราการแข่งขันสูงตั้งแต่แรก กรณีเช่นว่านี้ จึงไม่น่าจะเกิดขึ้นจริง

นอกจากโรงเรียนประเภททั่วไปและโรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูงแล้ว ไม่มีเกณฑ์เขตพื้นที่บริการปรากฏอยู่ในแนวทางการรับนักเรียนของโรงเรียนประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนที่จัดการเรียนร่วม หรือโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ นั่นหมายความว่า ภาระการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานตกเป็นของโรงเรียนประเภททั่วไปเป็นหลัก

4.2.2 การจัดสรรด้วยเกณฑ์การสอบคัดเลือกและเกณฑ์คะแนนเฉลี่ยสะสม

เกณฑ์การสอบคัดเลือกและเกณฑ์คะแนนเฉลี่ยสะสม เป็นเกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนฐานคิดที่ตรงข้ามกับเกณฑ์เขตพื้นที่บริการ กล่าวคือ การศึกษามิใช่สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่เด็กทุกคนควรได้รับ แต่เป็นบริการที่มีไว้สำหรับเด็กกลุ่มที่มีศักยภาพสูงเพียงพอ ซึ่งการใช้เกณฑ์คะแนนเฉลี่ยสะสมก็สะท้อนว่าศักยภาพที่รัฐให้ความสำคัญคือศักยภาพด้านวิชาการ การใช้เกณฑ์การสอบคัดเลือกยังสะท้อนว่า บริการทางการศึกษาที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐเป็นบริการที่มีจำกัด จึงต้องจัดสรรบนฐานของคุณงามความดี (merit-based distribution) (Stone 2012) ซึ่งเป็นการจัดสรรตามหลักการที่ว่า ใครมีความสามารถมากก็ควรได้รับจัดสรรมาก ในบริบทของการจัดสรรที่เรียน คุณงามความดี (merit) จึงหมายถึงความสามารถทางวิชาการ นอกจากนี้ การสอบคัดเลือกและเกณฑ์คะแนนเฉลี่ยสะสมยังเป็นการแบ่งแยกเด็กออกเป็นสองกลุ่มโดยนัย กลุ่มที่หนึ่งได้แก่ เด็กที่ผ่านการสอบคัดเลือกและ/หรือ เด็กที่มีคะแนนเฉลี่ยสะสมถึงเกณฑ์ และกลุ่มที่สองได้แก่ เด็กที่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก และ/หรือ เด็กที่มีคะแนนเฉลี่ยสะสมไม่ถึงเกณฑ์ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะได้รับประโยชน์และภาระที่แตกต่างกันตามที่นโยบาย ฯ กำหนด

สำหรับการรับนักเรียนในระดับมัธยมปลายในโรงเรียนประเภททั่วไป มีการกำหนดเกณฑ์คะแนนเฉลี่ยสะสมเพิ่มเติมสำหรับนักเรียนที่จบจากโรงเรียนเดิม ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า 2.00 ดังข้อความต่อไปนี้

> "ให้รับนักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 **ที่มีศักยภาพเหมาะสม**...โดยโรงเรียนกำหนด**เกณฑ์พิจารณาคัดเลือกนักเรียนที่มีการเรียนเฉลี่ยรวม 5 ภาคเรียน** (ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ภาคเรียนที่หนึ่ง) **ไม่ต่ำกว่า 2.00**..."

ข้อความด้านบน สะท้อนความพยายามของรัฐในการคัดกรองนักเรียนเพื่อเข้ารับบริการด้านการศึกษาในระดับมัธยมปลายโดยใช้เกณฑ์ความสามารถทางวิชาการ หมายความว่า ในกรณีที่นักเรียนที่เรียนจบการศึกษาระดับชั้นม. 3 ในโรงเรียนทั่วไปและต้องการเรียนต่อในโรงเรียนเดิมในระดับชั้นม. 4 นักเรียนจำเป็นที่จะต้องมีผลการเรียนเฉลี่ยสะสมไม่ต่ำกว่า 2.00 จึงจะสามารถเข้าเรียนได้ โดยรัฐใช้คำว่า "ศักยภาพเหมาะสม" ในการสร้างความชอบธรรมให้แก่การคัดกรองดังกล่าว นั่นหมายความว่า นักเรียนที่ไม่สามารถทำเกรดเฉลี่ยสะสมได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็จะต้องไปศึกษาต่อในโรงเรียนอื่น ซึ่งเป็นภาระต้นทุนที่นักเรียนและครอบครัวของเขาต้องแบกรับ ภาระต้นทุนดังกล่าวถือว่าเป็นการ "ลงโทษ" นักเรียนที่เกรดเฉลี่ยต่ำกว่า 2.00 เพราะโรงเรียนอื่นที่นักเรียนจะต้องย้ายไปศึกษาต่อนั้น ย่อมอยู่นอกเขตพื้นที่บริการ และนักเรียนย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นในการศึกษาต่อ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่มากกว่าเพื่อนร่วมชั้นเรียนที่มีเกรดเฉลี่ย 2.00 ขึ้นไป นอกจากนี้การกำหนดเกณฑ์เกรดเฉลี่ยสะสม 2.00 เป็นอย่างต่ำยังสะท้อนว่า รัฐไม่ได้มองว่าการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของนักเรียนทุกคน

แม้ว่าโรงเรียนประเภททั่วไปจะถูกกำหนดให้ต้องรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการทุกคนในระดับม. 1 และทุกคนที่มีเกรดเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 2.00 ในระดับม.4 แต่รัฐก็ได้เปิดช่องให้โรงเรียนทั่วไปสามารถจัดสอบคัดเลือกได้ทั้งในระดับมัธยมศึกษาปีที่ 1 และปีที่ 4 ดังข้อความต่อไปนี้

> **"โรงเรียนทั่วไป** ในกรณีที่คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน เห็นชอบให้มี**การสอบคัดเลือกนักเรียน เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา**ให้เสนอร้อยละของการคัดเลือกและกำหนดเกณฑ์พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครจาก (1) คะแนนสอบของโรงเรียนร้อยละ 70 (2) คะแนน O-NET ร้อยละ 30..." (น.13)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การสอบคัดเลือกของโรงเรียนประเภททั่วไปจึงเป็นการตัดสินใจของโรงเรียน มิได้เป็นการบังคับจากรัฐ[5] การรับนักเรียนโดยใช้เกณฑ์การสอบจะใช้คะแนนจาก 2 ส่วนคือ คะแนนจากการสอบข้อสอบที่โรงเรียนออกเองร้อยละ 70 และคะแนน O-

[5] อย่างไรก็ตาม เอกสารนโยบายฉบับนี้ไม่ได้มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติมักมีเอกสารประเภทอื่นที่มีสภาพกึ่งบังคับออกตามมา เพื่อขยายความแนวทางที่กำหนดในเอกสารฉบับนี้ตลอดช่วงเวลาที่มีกระบวนการรับนักเรียนเกิดขึ้น เช่น หนังสือสพฐ. ที่กำหนดแนวทางในการปฏิบัติตนให้แก่สพม. และโรงเรียนอย่างละเอียดลงไปอีก โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาในการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ

NET คิดเป็นร้อยละ 30 ซึ่งสะท้อนว่า รัฐต้องการให้โรงเรียนสามารถใช้เกณฑ์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกณฑ์ทางวิชาการ (ซึ่งวัดโดย O-NET) มาวัดศักยภาพของเด็กได้ 70%

สำหรับการรับนักเรียนในระดับชั้นม. 1 เนื่องจากนโยบาย ฯ กำหนดให้โรงเรียนทั่วไปต้องรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการทุกคนโดยไม่มีเงื่อนไข จึงสะท้อนว่า รัฐมุ่งให้ใช้เกณฑ์สอบคัดเลือกดังกล่าวกับนักเรียนนอกเขตพื้นที่บริการเท่านั้น โดยจะใช้เฉพาะกรณีที่นักเรียนในเขตพื้นที่บริการมาสมัครเป็นจำนวนน้อยกว่าจำนวนนักเรียนที่รับได้ ส่วนในระดับชั้นม. 4 เกณฑ์สอบคัดเลือกดังกล่าวจะใช้ได้กับทั้งนักเรียนเก่าของโรงเรียน (โควตา 80%) และนักเรียนที่สมัครเข้ามาจากโรงเรียนอื่น (โควตา 20%) หมายความว่า โรงเรียนสามารถคัดกรองนักเรียนม. 3 ของตนด้วยข้อสอบคัดเลือกเพิ่มเติมจากเกรดเฉลี่ยขั้นต่ำ 2.00 ได้ ซึ่งสำหรับนักเรียนแล้วก็จะหมายความว่า นอกจากต้องทำเกรดเฉลี่ยให้สูงกว่า 2.00 แล้ว ยังจะต้องทำข้อสอบคัดเลือกของโรงเรียน และนำคะแนนสอบรวมทั้งคะแนน O-NET มาเรียงลำดับกันเพื่อตัดสินว่าใครจะได้เรียนต่อในโรงเรียนเดิม ซึ่งจะต้องมีนักเรียนจำนวน 20% ที่จะต้องถูกคัดออกไป

ข้อความที่ว่า **“สอบคัดเลือกเพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา”** สะท้อนฐานคิดของรัฐเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาที่น่าสนใจสองประการ ประการที่หนึ่ง รัฐมองว่า ตัวป้อนของโรงเรียนเป็นปัจจัยที่ทำให้โรงเรียนพัฒนา นั่นหมายความว่า หากเด็กที่มาสมัครเข้าเรียนมีคุณภาพถึงเกณฑ์ที่โรงเรียนกำหนด โรงเรียนก็จะสามารถ “ยกระดับ” ขึ้นได้ วิธีคิดเช่นนี้ง่ายต่อการสรุปว่า คุณภาพของโรงเรียนขึ้นอยู่กับคุณภาพของตัวป้อน และหากตัวป้อนยังไม่ดี โรงเรียนก็ยากจะดีขึ้น ซึ่งสะท้อนบทบาทเชิงรับของรัฐในการจัดการศึกษามากกว่าบทบาทเชิงรุก ประการที่สอง ข้อความดังกล่าวสะท้อนว่า “คุณภาพการศึกษา” จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดการคัดกรองเด็กบางคนออกไป โดยเฉพาะเด็กกลุ่มที่ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ คุณภาพการศึกษาในที่นี้จึงเป็นสิ่งที่มีไว้สำหรับเด็กเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ใช่เด็กทุกคน นอกจากนี้ยังหมายความว่า เด็กบางกลุ่ม (โดยเฉพาะเด็กที่ไม่มีศักยภาพทางวิชาการเพียงพอ) นั้นเอง เป็นอุปสรรคของรัฐในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ ทั้งสองประเด็นนำไปสู่คำถามที่ว่า สุดท้ายแล้วการศึกษาภาครัฐของไทยมีเจตนายกระดับคุณภาพชีวิตประชากร หรือมีเจตนาใช้ประชากรที่มีคุณภาพชีวิตมายกระดับคุณภาพของบริการภาครัฐกันแน่?

ในทางตรงกันข้าม นโยบาย ฯ กำหนดให้โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถใช้เกณฑ์คะแนนสอบรับนักเรียนทั้งในและนอกเขตพื้นที่บริการได้ถึงร้อยละ 60 และ 80 ตามลำดับ (น. 14, 18) นักเรียนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงที่ไม่สามารถจับฉลากเพื่อเข้าเรียนได้จะต้องเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกโดยการสอบและพิจารณาคะแนนเฉลี่ยสะสมโดยใช้สัดส่วนน้ำหนักข้อสอบของโรงเรียนร้อยละ 70 และคะแนน O-NET ร้อยละ 30 ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบโรงเรียน 3 ประเภทแล้ว จะพบว่า โรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงได้รับอำนาจอิสระในการเลือก “ตัวป้อน” หรือ “ผู้รับบริการ” มากกว่าโรงเรียนประเภททั่วไป โดยโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะ

ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถคัดกรองเด็กตามศักยภาพทางวิชาการได้มากที่สุดคือ 80% รองลงมาคือโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง 60% และสุดท้ายคือโรงเรียนทั่วไป ที่สามารถคัดกรองได้เพียง 20%

การที่เด็กจำนวน 60% ของโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูง และ 80% ของโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะสามารถเข้าเรียนได้ก็ด้วยวิธีการสอบแข่งขัน สะท้อนว่า รัฐมองว่าโรงเรียนสองประเภทนี้ควรให้ความสำคัญกับการยกระดับความสามารถทางวิชาการของผู้เรียน มากกว่าการเป็นแหล่งบริการสวัสดิการขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังสะท้อนความพยายามที่จะดึงดูดนักเรียนที่มีความสามารถทางวิชาการจากนอกเขตพื้นที่บริการให้เข้ามาเรียนในโรงเรียนสองประเภทนี้ ดังนั้น ในระดับฐานคิด รัฐเองก็สนับสนุนการไหลออกของเด็กที่มีศักยภาพเข้าสู่โรงเรียนที่ไม่ได้ใกล้บ้านของตนมากกว่าจะส่งเสริมให้อยู่กับโรงเรียนที่ใกล้บ้าน เกณฑ์เหล่านี้จึงนำไปสู่ภาพลักษณ์ของโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายว่าเป็นโรงเรียนคุณภาพสูง

> “ในกรณีที่คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน (ที่มีอัตราการแข่งขันสูง) เห็นชอบให้มี**การสอบคัดเลือกนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา** ให้เสนอร้อยละของการคัดเลือก และกำหนดเกณฑ์พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครจาก (1) คะแนนสอบที่ใช้ข้อสอบของโรงเรียนร้อยละ 70 (2) คะแนน O-NET ร้อยละ 30...ทั้งนี้ **จะต้องมีโรงเรียนคู่พัฒนา โรงเรียนคู่สหกิจ โรงเรียนเครือข่าย โรงเรียนดีประจำตำบล และโรงเรียนดีประจำอำเภอ รองรับนักเรียนที่สอบคัดเลือกไม่ได้อย่างเพียงพอ**ภายในเขตพื้นที่การศึกษา” (น.13-14)

ข้อความด้านบนแสดงว่า แม้นโยบาย ฯ จะกำหนดให้โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงจะต้องรับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 แต่ก็เปิดช่องให้ใช้เกณฑ์การสอบคัดเลือกกับนักเรียนในเขตพื้นที่บริการได้ โดยใช้คำว่า “เพื่อยกระดับคุณภาพการจัดการศึกษา” อีกครั้ง แสดงว่านักเรียนที่เข้าเกณฑ์เขตพื้นที่บริการก็อาจจะต้องถูกตัดสินด้วยเกณฑ์ความสามารถทางวิชาการไม่ต่างจากนักเรียนนอกเขตพื้นที่บริการ แต่ก็มีการกำหนดว่าจะต้องมีโรงเรียนอื่นรองรับนักเรียนที่ไม่ผ่านการสอบคัดเลือก สะท้อนว่ารัฐต้องการให้หลักการเขตพื้นที่บริการทำงานอย่างเต็มที่แม้จะมีสัดส่วนเพียง 40% อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขดังกล่าวไม่ได้สร้างภาระต้นทุนอะไรให้โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงมากนัก นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่าภาพลักษณ์ของโรงเรียน “โรงเรียนคู่พัฒนา โรงเรียนคู่สหกิจ โรงเรียนเครือข่าย โรงเรียนดีประจำตำบล โรงเรียนดีประจำอำเภอ” ที่ข้อความดังกล่าวประกอบสร้างขึ้น คือภาพของโรงเรียนที่มีคุณภาพ*เป็นรอง*โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูง เป็นการขับเน้นภาพลักษณ์โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงว่าเป็นแหล่งให้บริการการศึกษาที่มีคุณภาพสูง และเป็นทรัพยากรอันจำกัด ที่ต้องจัดสรรด้วยการวัดคุณงามความดี (ด้านวิชาการ) ของผู้รับบริการ

การดำเนินการจัดสอบคัดเลือกนักเรียนในเขตพื้นที่บริการ ไม่น่าจะเป็นภาระต้นทุน

ที่สูงมากนักโดยเปรียบเทียบ เพราะโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงก็ต้องดำเนินการจัดสอบคัดเลือกกับนักเรียนทั่วไปในกลุ่ม 60% อยู่แล้ว ต่างจากการดำเนินการจัดสอบในโรงเรียนประเภททั่วไป ที่ดูจะไม่คุ้มค่าเพราะใช้กับเด็กเพียง 20% ในแง่นี้ นโยบาย ฯ ได้สร้างภาระต้นทุนในการ “การยกระดับคุณภาพการศึกษา” ที่ไม่เท่ากันให้แก่โรงเรียนประเภททั่วไปกับโรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูง

ด้วยเหตุนี้ โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจึงไม่ได้มีภาพลักษณ์ของแหล่งบริการสวัสดิการขั้นพื้นฐานเหมือนกับโรงเรียนประเภททั่วไป แต่เป็นสวัสดิการอันจำกัดที่ต้องจัดสรรด้วยการวัดคุณงามความดี (ด้านวิชาการ) ของผู้รับบริการ นอกจากนี้ยังเป็นโรงเรียนที่ส่งเสริมการกระจุกของคุณภาพการศึกษา กล่าวคือรัฐส่งเสริมให้มีการไหลของนักเรียนที่มีศักยภาพทางวิชาการสูงมาสู่โรงเรียนสองประเภทนี้ ส่วนคนที่มีศักยภาพลดหลั่นลงมาก็จะถูกผลักเข้าสู่โรงเรียนที่จัดเป็นประเภททั่วไป

> “**การรับนักเรียนของโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงให้รับรอบเดียว** ตามแผนการรับนักเรียน ปีการศึกษา 2561 **เพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียนและยกระดับคุณภาพโรงเรียนให้ใกล้เคียงกัน**” (น.15)

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐกำหนดให้โรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงสามารถรับนักเรียนเข้าได้เพียงแค่รอบเดียว เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการกันที่นั่งในโรงเรียนเหล่านี้ และรัฐมองว่านักเรียนที่มีศักยภาพลดหลั่นลงไปจะได้กระจายไปช่วยพัฒนาศักยภาพของของโรงเรียนอื่นให้มีคุณภาพใกล้เคียงกับโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูง ซึ่งสะท้อนมุมมองของรัฐที่ว่าผู้เรียนคือเครื่องมือพัฒนาโรงเรียนตามที่ได้อภิปรายไปแล้ว อย่างไรก็ดี จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐไทยรับรู้อยู่แล้วว่าการรับนักเรียนของโรงเรียนที่มีอัตราการแข่งขันสูงเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคด้านคุณภาพการศึกษาระหว่างโรงเรียน แต่ความพยายามของรัฐในการเพิ่มความเสมอภาคในส่วนนี้ไม่ได้เป็นการท้าทายภาพลักษณ์ของโรงเรียนยอดนิยมแต่อย่างใด ในทางกลับกันกลับยิ่งขับเน้นภาพลักษณ์ของโรงเรียนยอดนิยมให้โดดเด่นขึ้น เพราะกติกาดังกล่าวจะทำให้มีแต่โรงเรียนประเภทนี้เท่านั้นที่สามารถรับนักเรียนได้เพียงรอบเดียว ในขณะที่โรงเรียนประเภททั่วไปจะรับนักเรียนกี่รอบก็ได้ หากมองในแง่ต้นทุน การรับนักเรียนเพียงรอบเดียวถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า เป็นต้นทุนต่อโรงเรียนที่ต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ ดังนั้นหากมองให้รอบด้านแล้วจะพบว่าเงื่อนไขเช่นนี้ไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่โรงเรียนทั่วไปมากเท่าที่ควรจะเป็น

4.2.3 การจัดสรรด้วยเกณฑ์ความสามารถพิเศษและเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่นๆ (การให้โควตา)

รูปแบบการจัดสรรทรัพยากรภายใต้เกณฑ์ความสามารถพิเศษและเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่น ๆ คือการกำหนดโควตาที่นั่งให้แก่นักเรียนที่เข้าข่ายคุณสมบัติตามที่กำหนด การ

ให้โควตาก็ถือเป็นรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมแต่อาจจะเสมอภาคได้ เช่นเดียวกับการสอบคัดเลือกและการกำหนดคะแนนเฉลี่ยสะสมที่อาศัยคุณงามความดี (merit) เป็นฐานในการจัดสรร โดยรัฐจะเน้นการช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่บุคคลที่มีทุนรอนพื้นฐานต่ำกว่าคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้วยเศรษฐกิจ ความสามารถ เชื้อชาติ หรือความพิการ (เช่น การที่มหาวิทยาลัยชั้นนำกำหนดโควตารับนักเรียนชนกลุ่มน้อย) ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิของกลุ่มคนที่เคยถูกกีดกันในประวัติศาสตร์ของสังคม (Stone 2012) ข้อสังเกตคือ การกำหนดโควตาเกิดขึ้นได้เฉพาะในระบบการจัดสรรที่ไม่ถ้วนหน้าอย่างแท้จริง หรือเป็นระบบการจัดสรรด้วยการวัดคุณงามความดีอย่างเข้มข้น เพราะตรรกะของการมีโควตาคือการที่คนกลุ่มหนึ่งจะไม่ได้รับความเป็นธรรมหากปล่อยให้พวกเขาต้องแข่งขันหรือถูกวัดคุณงามความดีบนเกณฑ์เดียวกับคนอื่น ๆ ในสังคม จึงต้องแบ่งสรรที่นั่งให้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การแข่งขันจำกัดอยู่กับคนที่มีทุนรอนตั้งต้นคล้าย ๆ กันเท่านั้น

ทั้งนี้ นโยบาย ฯ อนุญาตให้เฉพาะโรงเรียนประเภทอัตราการแข่งขันสูง โรงเรียนประเภททั่วไประดับมัธยมศึกษาปีที่ 4 และโรงเรียนที่เปิดสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น ที่สามารถรับนักเรียนด้วยเกณฑ์ความสามารถพิเศษและเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษ นั่นหมายความว่า การจัดสรรโควตาสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษและเงื่อนไขพิเศษจะไม่สามารถทำได้ในการรับนักเรียนระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ของโรงเรียนประเภททั่วไป ประเด็นนี้ตอกย้ำให้เห็นบทบาทที่แตกต่างกันระหว่างโรงเรียนทั่วไปกับโรงเรียนอัตราแข่งขันสูง โดยเฉพาะในระดับชั้นม.1 ที่โรงเรียนทั่วไปจะทำหน้าที่ให้บริการสวัสดิการขั้นพื้นฐานบนหลักการสิทธิพลเมือง ส่วนโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงจะทำหน้าที่จัดสรรบริการ “คุณภาพดี” ที่มีจำกัดตามหลักการผู้มีคุณงามความดีมากกว่าควรได้รับจัดสรรมากกว่า (merit-based distribution)

> “**การรับนักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ**เช่น ดนตรี กีฬา ศิลปะ เป็นต้น โดยให้โรงเรียนกำหนดหลักเกณฑ์เอง โดยมี**สัดส่วนการรับไม่เกินร้อยละ 5** ของแผนการรับนักเรียน โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียน รับ**นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษรวมกับนักเรียนที่มีเงื่อนไขพิเศษ ไม่เกินร้อยละ 20** ของแผนการรับนักเรียน” (น.17)

ข้อความข้างต้นเป็นการกำหนดเกณฑ์ความสามารถพิเศษ จะเห็นได้ว่า การให้โควตาเป็นพิเศษแก่เด็กที่โดดเด่นด้านอื่น ๆ นอกจากด้านวิชาการ ยังคงสะท้อนวิธีคิดเกี่ยวกับการจัดสรรบริการทางการศึกษาบนฐานของคุณงามความดี (merit) การที่โรงเรียนประเภททั่วไปไม่สามารถจัดโควตาประเภทนี้ได้ในการรับนักเรียนชั้นม. 1 ก็ถือว่าเป็นภาระต้นทุนที่มากกว่าโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูง เพราะจะทำให้เด็กที่มีความสามารถพิเศษเหล่านี้มีแนวโน้มจะไปกระจุกตัวอยู่ที่โรงเรียนอัตราแข่งขันสูงมากกว่า ในอีกด้านหนึ่ง หากมองในมุมของนักเรียนจะพบว่า รัฐจะให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่โดดเด่นด้านดนตรี กีฬา ศิลปะ โดยเฉพาะในการเข้าเรียนในโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมปลาย ซึ่งก็คือโรงเรียนที่มีภาพลักษณ์ของ “โรงเรียนคุณภาพสูง”

เงื่อนไขเหล่านี้ก็คือการสื่อสารกับประชากรเด็กไทยว่า หากเขามีความโดดเด่นด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษก็จะได้รับการปฏิบัติอย่างพิเศษ คือได้รับการลด “ต้นทุน” ในการรับบริการที่จัดว่าเป็นที่ต้องการสูงของสังคม

ในโควตาอีกส่วนหนึ่ง คือโควตาเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่นๆ นโยบาย ฯ กำหนดคุณสมบัตินักเรียนที่เข้าเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษอื่น ๆ ไว้ 7 กรณีดังต่อไปนี้ 1) นักเรียนที่ได้คะแนนสอบเท่ากันในลำดับสุดท้าย 2) นักเรียนที่อยู่ในความอนุเคราะห์ของผู้บริจาคที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงเรียน 3) นักเรียนที่เป็นผู้ยากไร้และด้อยโอกาส 4) นักเรียนที่เป็นบุตรผู้เสียสละเพื่อชาติหรือผู้ประสบภัยพิบัติที่ต้องได้รับการสงเคราะห์ดูแลเป็นพิเศษ 5) นักเรียนโควตาตามข้อตกลงของโรงเรียนคู่สหกิจหรือโรงเรียนคู่พัฒนา หรือโรงเรียนเครือข่าย 6) นักเรียนที่เป็นบุตรข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน และ 7) นักเรียนที่อยู่ในอุปการะของผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง (น. 14-15)

จากเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษ 7 คุณสมบัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีเป้าประสงค์ของการจัดสรรทรัพยากรปะปนกันอยู่ถึง 3 เป้าประสงค์ เป้าประสงค์ที่หนึ่งคือการแก้ปัญหาเชิงบริหารที่จะเกิดขึ้นจากรับนักเรียนเข้าเรียนโดยการสอบคัดเลือกและคะแนนสะสม ได้แก่ ข้อ 4.1 “นักเรียนที่ได้คะแนนสอบเท่ากันในลำดับสุดท้าย” ในกรณีดังกล่าว นักเรียนที่ผ่านการคัดกรองความสามารถทางวิชาการในลำดับสุดท้ายมีมากกว่า 1 คน ทำให้เกิดสถานการณ์ที่โรงเรียนจะต้องเลือกรับเพียงคนใดคนหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่อาจจะเกิดขึ้นและก่อให้เกิดข้อถกเถียงและความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ รัฐจึงอนุโลมให้โรงเรียนสามารถรับนักเรียนทั้งหมดในลำดับสุดท้าย และให้โรงเรียนรับจำนวนนักเรียนเกินจากจำนวนที่สามารถรับได้ เพื่อป้องกันข้อถกเถียงที่อาจจะเกิดขึ้น และเพื่อความเป็นธรรมสำหรับนักเรียนในลำดับดังกล่าว

เป้าประสงค์ที่สองคือ การจัดสรรโควตาให้แก่คุณสมบัติที่ไม่ใช่คุณงามความดี (merit) (ซึ่งในที่นี้คือความสามารถด้านวิชาการ) แต่เป็นความสัมพันธ์ของเด็กกับผู้มีอุปการคุณแก่โรงเรียนและประเทศชาติ อันรวมถึงข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียนด้วย เงื่อนไขพิเศษที่มีเป้าประสงค์ดังกล่าวได้แก่ “นักเรียนที่อยู่ในความอนุเคราะห์ของผู้บริจาคที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงเรียน” (ข้อ 4.2) “นักเรียนที่เป็นบุตรผู้เสียสละเพื่อชาติ” “นักเรียนที่เป็นบุตรข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน” และ “นักเรียนที่อยู่ในอุปการะของผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง” จะเห็นได้ว่า เกณฑ์โควตาในกลุ่มนี้ก็ไม่ได้เป็นการส่งเสริมสิทธิของกลุ่มคนที่เคยถูกกีดกันในประวัติศาสตร์ของสังคมเพื่อสร้างความเสมอภาคแต่อย่างใด ตรงกันข้าม โควตาลักษณะดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือการอุปถัมภ์ คล้าย ๆ กับรูปแบบการจัดสรรด้วยเกณฑ์สมาชิก (membership-based distribution) ที่ Stone (2012) กล่าวไว้ ซึ่งขัดแย้งกับทั้งหลักการจัดสรรถ้วนหน้าและหลักการจัดสรรตามคุณงามความดี

การจัดสรรโควตาประเภท “ผู้มีอุปการคุณ” หรือโควตา “เด็กฝาก” เข้าไปใน

นโยบาย ฯ เช่นนี้ จึงแสดงให้เห็นฐานคิดของรัฐแบบที่สามต่อการจัดบริการด้านศึกษา นอกเหนือไปจากการมองการศึกษาเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐาน และการมองการศึกษาเป็นทรัพยากรอันมีจำกัดที่จะต้องจัดสรรบนฐานคุณงามความดี กล่าวคือ การศึกษาจัดเป็นบริการต่างตอบแทนที่รัฐและโรงเรียนพึงมอบให้แก่บุคคลบางประเภทที่มี “อภิสิทธิ์” ไม่ว่าจะเป็นผู้บริจาคที่ดิน ผู้เสียสละเพื่อชาติ (ซึ่งน่าสนใจว่าโรงเรียนแต่ละแห่งจะตีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร) ผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง และข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน เป็นการลดต้นทุนในการเข้าเรียนในโรงเรียนที่มีอุปสงค์สูงให้แก่เด็กที่เข้าเกณฑ์ในกลุ่มนี้ เสมือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ส่วนลดแก่อภิสิทธิ์ชนบางกลุ่มในการซื้อสินค้าที่ขาดตลาด

นอกจากนี้ การระบุลักษณะความสัมพันธ์กับผู้มีอุปการคุณของเด็กที่แตกต่างกันถึง 3 ประเภท ได้แก่ “นักเรียนที่อยู่ในความอนุเคราะห์” “นักเรียนในอุปการะ” และ “นักเรียนที่เป็นบุตร” ก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงน้ำหนักของระดับ “บุญคุณ” และ “อภิสิทธิ์” ที่ไม่เท่ากันของผู้มีอุปการคุณในมุมมองของรัฐ กล่าวคือ ผู้บริจาคที่ดินเพื่อจัดตั้งโรงเรียนและผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้กับโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง สามารถใช้อภิสิทธิ์ได้กว้างขวางกว่าผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน เพราะรัฐใช้คำว่า “นักเรียนในความอนุเคราะห์” และ “นักเรียนในอุปการะ” หมายความว่า เด็กที่จะเข้าเกณฑ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นบุตรโดยสายเลือดก็ได้ โดยอาจจะเป็นญาติ หรือแม้กระทั่งเป็นเพียงคนรู้จักกัน ในอีกด้านหนึ่ง รัฐใช้คำว่า “นักเรียนที่เป็นบุตร” ในกรณีผู้ที่ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติและข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน แสดงว่ารัฐจำกัดอภิสิทธิ์ของผู้อุปการคุณในกลุ่มนี้ไว้เพียงแค่บุตร ซึ่งสำหรับกรณีครูและบุคลากรของโรงเรียน ก็อาจจะมองอีกมุมหนึ่งได้ว่า รัฐกำลังมอบบริการการศึกษาบุตรในฐานะสวัสดิการที่นายจ้างพึงมอบให้แก่ลูกจ้าง การที่รัฐเปิดช่องให้ผู้บริจาคที่ดินและผู้ทำคุณประโยชน์สามารถ “ฝากเด็ก” ที่มีความสัมพันธ์ที่คลุมเครือกว่ากรณีของผู้ที่ทำประโยชน์ให้ประเทศชาติและข้าราชการครูและบุคลากรของโรงเรียน แสดงให้เห็นว่าอภิสิทธิ์ที่กลุ่มผู้บริจาคที่ดินและผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่โรงเรียนอย่างต่อเนื่องได้รับนั้น มีขอบเขตกว้างกว่าอภิสิทธิ์ที่คนกลุ่มหลังได้รับ

เกณฑ์เงื่อนไขพิเศษกลุ่มนี้สะท้อนการทำงานของระบบอุปถัมภ์และการผลิตซ้ำในระดับฐานคิดของนโยบายสาธารณะ ซึ่งขัดกับเจตนาของรัฐที่ต้องการสร้างความโปร่งใสและเสมอภาคในกระบวนการการรับนักเรียนตามที่ระบุว่า “ส่งเสริมให้ทุกโรงเรียนมีกระบวนการรับนักเรียนที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรม และเสมอภาค” (น. 10) และแม้รัฐจะกำหนดให้โรงเรียนมีกระบวนการรับนักเรียนภายใต้เกณฑ์เงื่อนไขพิเศษที่โปร่งใส[6] การอนุญาตให้มีเกณฑ์เงื่อนไขพิเศษโดยตัวเองก็สะท้อนว่าการจัดสรรทรัพยากรของ

[6] โดยมีการระบุว่า “ให้คณะกรรมการรับนักเรียนของโรงเรียนกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับนักเรียนที่มีเงื่อนไขพิเศษ...โดยประกาศหลักเกณฑ์ก่อนการพิจารณาและประกาศรายชื่อนักเรียนที่ได้รับการพิจารณาตามเงื่อนไขพิเศษให้สาธารณชนทราบ” (น.15)

สาธารณะโดยยึดโยงกับบุญคุณและตัวบุคคลก็เป็นเรื่องที่สามารถทำได้ในบริบทของการศึกษาภาครัฐไทย และไม่ขัดกับหลักการความโปร่งใสและเสมอภาคแต่อย่างใด

เป้าประสงค์ที่สามคือ การจัดสรรโควตาเพื่อช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่นักเรียนที่รัฐมองว่า “ขาดโอกาส” อันพึงได้รับด้วยปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐฐานะ หรือการประสบโชคร้าย เงื่อนไขกลุ่มนี้ได้แก่ “นักเรียนที่เป็นผู้ยากไร้และด้อยโอกาส” “นักเรียนที่เป็นบุตร ...ผู้ประสบภัยพิบัติที่ต้องได้รับการสงเคราะห์ดูแลเป็นพิเศษ” และ “นักเรียนโควตาตามข้อตกลงของโรงเรียนคู่สหกิจหรือโรงเรียนคู่พัฒนา หรือโรงเรียนเครือข่าย” กล่าวได้ว่ารัฐมุ่งหวังให้เด็กเหล่านี้สามารถใช้สิทธิ์โควตาดังกล่าวเข้าเรียนในโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่มีอุปสงค์สูงอื่น ๆ ด้วย เสมือนการให้บัตรกำนัล “ส่วนลด” ไปซื้อสินค้าที่ขาดตลาด

แต่หากตั้งคำถามต่อว่า เกณฑ์เงื่อนไข 7 กรณีนี้ จะถูกใช้แตกต่างกันอย่างไรในบรรดาโรงเรียนทั้งสามประเภทที่นโยบาย ฯ อนุญาตให้ใช้ อันได้แก่ โรงเรียนอัตราแข่งขันสูง โรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และโรงเรียนทั่วไปในระดับชั้นม. 4 แนวทางคำตอบจะต้องคำนึงถึงลักษณะอุปสงค์-อุปทานของโรงเรียนแต่ละประเภท เพราะการกำหนดโควตาจะใช้การได้ก็ต่อเมื่อมีอุปสงค์มากกว่าอุปทาน กล่าวคือ หากกำหนดโควตาไว้แต่ไม่มีผู้สนใจสมัคร โควตาดังกล่าวก็ไม่สามารถทำหน้าที่กันที่นั่งพิเศษหรือสร้าง “ส่วนลด” ให้แก่ผู้ที่เข้าเกณฑ์ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงคาดการณ์ได้ว่า โรงเรียนที่มีการแข่งขันสูง และโรงเรียนที่ต้องอาศัยการสอบคัดเลือกเข้มข้นอย่างโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย จะมีแนวโน้มใช้เกณฑ์ความสามารถพิเศษและเงื่อนไขพิเศษในระดับที่สูงและมากกว่าโรงเรียนประเภททั่วไป ซึ่งไม่ได้มีลักษณะของสินค้าขาดแคลนเป็นทุนเดิม

และหากพิจารณาเปรียบเทียบการใช้เงื่อนไขพิเศษ 3 ประเภทวัตถุประสงค์ ก็จะเห็นได้ว่า โรงเรียนประเภททั่วไปจะได้ใช้เกณฑ์คนละเกณฑ์กับโรงเรียนอีกสองประเภทที่มีอุปสงค์สูงกว่า ประการแรก โรงเรียนทั่วไปจะไม่ได้ใช้เกณฑ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาเชิงบริหารจากการสอบคัดเลือก เนื่องจากไม่จำเป็นต้องมีการคัดเลือกนักเรียนผ่านกระบวนการสอบอยู่แล้ว ประการที่สอง เงื่อนไขพิเศษประเภทผู้อุปการคุณก็คงไม่มีความหมายในโรงเรียนที่ไม่ได้มีอุปสงค์สูงกว่าอุปทานอย่างโรงเรียนประเภททั่วไป เพราะโรงเรียนทั่วไปจะมีที่นั่งเพียงพอสำหรับทุกคนอยู่แล้วไม่ว่าเขาจะเป็นผู้มีอุปการคุณหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่กรณีที่เด็กคนดังกล่าวมีคะแนนเฉลี่ยสะสมไม่ถึง 2.00 ซึ่งจะเป็นกรณีที่อภิสิทธิ์จากความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอุปการคุณต่อโรงเรียนจะมีความสำคัญขึ้นมาประการสุดท้าย เงื่อนไขพิเศษประเภทเด็กด้อยโอกาส ดูจะเป็นเงื่อนไขที่โรงเรียนประเภททั่วไปได้ใช้มากกว่าโรงเรียนประเภทอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งอาจจะไม่ได้ใช้เงื่อนไขข้อนี้เลย เพราะสุดท้ายแล้ว นโยบาย ฯ จำกัดสัดส่วนการรับนักเรียนด้วยเกณฑ์โควตาไว้ที่ 20% ของจำนวนที่รับได้ทั้งหมด ดังนั้นยิ่งโรงเรียนต้องใช้เกณฑ์เงื่อนไขพิเศษหลายข้อ จำนวนนักเรียนที่รับได้ภายใต้เกณฑ์แต่ละ

ข้อก็จะยิ่งจำกัด โรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย มีแนวโน้มว่าจะต้องใช้เกณฑ์เงื่อนไขเพื่อวัตถุประสงค์ที่ 1 และ 2 อย่างมาก จึงมีแนวโน้มที่จะจัดสรรโควตาผู้ด้อยโอกาสน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับโรงเรียนประเภททั่วไป จุดนี้สะท้อนว่าภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการการศึกษาสำหรับ “เด็กด้อยโอกาส” หรือ “เด็กยากจน” จะไปกระจุกตัวอยู่ที่โรงเรียนประเภททั่วไป

นอกจากนี้ ตามที่กล่าวข้างต้น การจัดสรรโควตา “เด็กด้อยโอกาส” สุดท้ายแล้วจะเป็นการเปิดช่องให้แก่เด็กปกติที่มีคะแนนเฉลี่ยสะสมไม่ถึง 2.00 และจะต้องหมดสิทธิ์เรียนต่อในโรงเรียนเดิม ให้สามารถเรียนต่อในโรงเรียนเดิมได้ แต่มีเงื่อนไขว่าเด็กเหล่านั้นจะต้องจัดประเภทตนเองว่าเป็น “เด็กด้อยโอกาส” หรือ “เด็กยากไร้” อีกนัยหนึ่ง รัฐกำลังส่งสารถึงเด็กที่มี “ศักยภาพไม่เหมาะสม” ว่า ช่องทางหนึ่งที่เขาจะได้เรียนต่อระดับมัธยมปลายในโรงเรียนใกล้บ้านของตน คือการแสดงตนว่าเป็น “เด็กด้อยโอกาส” หรือ “เด็กยากไร้” นั่นเอง ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า ถ้าหากเด็กมีทุนรอนสูงพอที่จะย้ายไปอยู่โรงเรียนอื่นที่อยู่ห่างไกลออกไป เขาก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องแสดงตนว่าเป็น “เด็กด้อยโอกาส” หรือ “เด็กยากไร้” ซึ่งในกระบวนการสมัครโควตาประเภทด้อยโอกาสดังกล่าว เด็กเหล่านี้จะถูกตีตราด้วยภาพลักษณ์เหล่านี้ และได้รับประสบการณ์รูปแบบหนึ่งจากรัฐที่ไม่เสริมสร้างอำนาจต่อรองในระยะยาวของพวกเขาในฐานะพลเมือง (Schneider and Ingram 1993)

จากผลการวิจัยเนื้อความของนโยบายการรับนักเรียนเข้าเรียนของ สพฐ. ปี พ.ศ. 2561 เฉพาะในระดับมัธยมศึกษา สามารถสรุปกรอบการจำแนกแยกแยะ การจัดสรรผลประโยชน์และภาระให้แก่กลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภท การใช้ฐานคิดเรื่องการจัดสรรทางการศึกษาที่ไม่คงเส้นคงวากับกลุ่มเป้าหมายแต่ละประเภท รวมถึงปัญหาในเชิงการบริหารที่น่าจะเกิดขึ้น ได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 สรุปกรอบการจำแนกแยกแยะประเภทโรงเรียนและการประกอบสร้างทางสังคมต่อโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ในตัวแบบนโยบายการรับนักเรียนของ สพฐ. ปี พ.ศ. 2561

ประเภทโรงเรียน	เกณฑ์ที่ใช้จำแนกแยกแยะ	ฐานคิดเรื่องการจัดสรรอย่างเสมอภาค	ภาระที่นโยบายจัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน	ประโยชน์นโยบายที่จัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน	ปัญหาทางการบริหาร
1. โรงเรียนทั่วไป	1) ให้บริการระดับชั้น ม. 1 - 6 2) อุปสงค์ต่ำกว่าหรือพอ ๆ กับอุปทาน (จำนวนผู้สมัครน้อยกว่าที่นั่งเรียนหรือพอ ๆ กัน)	การจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (เขตพื้นที่บริการ); การจัดสรรด้วยการสุ่ม (Lottery)	1) ต้องรับนักเรียนทุกคนในเขตพื้นที่บริการในระดับชั้น ม. 1 และ 80% ในระดับชั้น ม. 4 2) ต้องรับนักเรียนที่มีศักยภาพและความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย จึงมีภาระในการพัฒนาผู้เรียนสูงกว่าโรงเรียนประเภทอื่น ๆ 3) กระบวนการรับนักเรียนไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่ได้รับรอบเดียว	1) ไม่จำเป็นต้องมีการจัดสอบในระดับชั้น ม. 1 2) ได้รับการกระจายผู้เรียนที่ไม่ผ่านการคัดกรองเข้าโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้น ม. ปลาย	โรงเรียนประเภทนี้สามารถเปลี่ยนไปเป็นโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงได้ หากโรงเรียนมีผู้สมัครเข้าเรียนเพิ่ม หรือโรงเรียนลดจำนวนที่นั่งเรียนลง จนจำนวนผู้สมัครสูงกว่าจำนวนที่นั่งเรียน
2. โรงเรียนอัตราการแข่งขันสูง	1) ให้บริการระดับชั้น ม. 1 - 6 2) อุปสงค์สูงกว่าอุปทานมาก(จำนวนผู้สมัครมากกว่าที่นั่งเรียน มาก)	การจัดสรรบนฐานคุณงามความดี (Merit-based distribution)	1) ต้องดำเนินการจัดสอบให้มีความโปร่งใส	1) สามารถคัดกรองนักเรียนตามความสามารถได้ 2) สามารถใช้เกณฑ์เงื่อนไขพิเศษ (โควตา) ได้หลายข้อ 3) กระบวนการรับเข้าเรียนมีประสิทธิภาพ เพราะรับเพียงรอบเดียว	โรงเรียนประเภทนี้สามารถเปลี่ยนไปเป็นโรงเรียนทั่วไปได้ หากโรงเรียนมีผู้สมัครเข้าเรียนลดลง หรือ โรงเรียนเพิ่มจำนวนที่นั่งเรียน จนจำนวนผู้สมัครต่ำกว่าจำนวนที่นั่งเรียน
3. โรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย	ให้บริการระดับชั้น ม. 4-6	การจัดสรรบนฐานคุณงามความดี (Merit-based distribution)	1) ต้องดำเนินการจัดสอบให้มีความโปร่งใส	1) สามารถคัดกรองนักเรียนตามความสามารถได้ 2) สามารถใช้เกณฑ์เงื่อนไขพิเศษ (โควตา) ได้หลายข้อ	-

ประเภทโรงเรียน	เกณฑ์ที่ใช้จำแนกแยกแยะ	ฐานคิดเรื่องการจัดสรรอย่างเสมอภาค	ภาระที่นโยบายจัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน	ประโยชน์นโยบายที่จัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน	ปัญหาทางการบริหาร
				3) กระบวนการรับเข้าเรียนมีประสิทธิภาพ เพราะรับเพียงรอบเดียว	
4. โรงเรียนที่มีการจัดการเรียนร่วม	โรงเรียนที่มีการรับเด็กพิการ	การจัดสวัสดิการถ้วนหน้า (เขตพื้นที่บริการ); การจัดสรรด้วยการสุ่ม (Lottery)	เหมือนกับโรงเรียนทั่วไป (ดูตารางด้านบน)	เหมือนกับโรงเรียนทั่วไป (ดูตารางด้านบน)	โรงเรียนประเภทนี้มีความทับซ้อนกับโรงเรียนประเภทที่ 1
5. โรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ	ก. โรงเรียนประเภทที่ 1,2,3 ที่มีการเปิดห้องเรียนพิเศษ ข. โรงเรียนที่เปิดสำหรับเด็กพิการ ค. โรงเรียนที่เปิดสำหรับเด็กด้อยโอกาส	สำหรับโรงเรียนประเภท 5 ก. เป็นการจัดสรรบนฐานคุณงามความดี (Merit-based distribution) สำหรับ รร.ประเภท 5ข. และ 5ค. เป็นการจัดสรรบนฐานของกลุ่ม (Group-based distribution)	สำหรับโรงเรียนประเภท 5ก. ให้ดูตารางด้านบน	สำหรับโรงเรียนประเภท 5ก. ให้ดูตารางด้านบน	โรงเรียนประเภทนี้มีความทับซ้อนกับโรงเรียน 3 ประเภทแรก ควรแยกโรงเรียนที่เปิดสำหรับเด็กพิการ และโรงเรียนที่เปิดสำหรับเด็กด้อยโอกาส ออกมาเป็นประเภทที่ 5

ตารางที่ 2 สรุปกรอบการจำแนกแยกแยะประเภทนักเรียนและการประกอบสร้างทางสังคมต่อนักเรียนประเภทต่าง ๆ ในตัวแบบนโยบายการรับนักเรียนของ สพฐ. ปี พ.ศ. 2561

ประเภทนักเรียน	เกณฑ์ที่ใช้จำแนกแยกแยะ	ภาระที่นโยบายจัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน	ประโยชน์ที่นโยบายจัดสรรให้ในกระบวนการรับเข้าเรียน
1. นักเรียนปกติ	ความสมบูรณ์ทางร่างกายและสติปัญญา	1) ต้องถูกคัดกรองความสามารถทางวิชาการอย่างน้อยในการขึ้นระดับชั้น ม. 4 2) ในกรณีที่โรงเรียนในเขตพื้นที่บริการกลายเป็นโรงเรียนอัตราแข่งขันสูง จะต้องถูกคัดกรองด้วยการสอบแข่งขัน ทั้งระดับชั้น ม. 1 และ ม. 4 3) ผู้ที่จับฉลากเข้าเรียนไม่ได้หรือมีความสามารถทางวิชาการต่ำกว่านักเรียนคนอื่น ๆ จะต้องเดินทางไปเรียนนอกเขตพื้นที่บริการ	1) มีสิทธิ์เข้าเรียนในโรงเรียนทั่วไปในเขตพื้นที่บริการ (ยกเว้นว่าโรงเรียนทั่วไปในเขตพื้นที่บริการ จะกลายเป็นโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูง) 2) ผู้ที่มีความสามารถทางวิชาการสูงจะมีโอกาสสูงกว่าคนอื่น ๆ ในการเข้าเรียนในโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้น ม. ปลาย
2. นักเรียนที่มีความสามารถพิเศษ	ความสามารถทางศิลปะ ดนตรี และกีฬา เป็นต้น	ต้องถูกคัดกรองด้วยการสอบแข่งขัน	มีโอกาสสูงกว่าคนอื่น ๆ ในการเข้าเรียนในโรงเรียนอัตราการแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับชั้น ม. ปลาย
3. ผู้พิการ	ความไม่สมบูรณ์ทางร่างกายและสติปัญญา	1) โอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่รับเฉพาะ ม. ปลาย มีต่ำ 2) โรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ มีจำนวนเพียงไม่กี่แห่ง ทำให้ผู้พิการส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงได้	1) มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนทั่วไปและโรงเรียนที่จัดการศึกษาสำหรับเด็กพิการ 2) ไม่ต้องถูกคัดกรองความสามารถทางวิชาการ
4. นักเรียนที่เป็นผู้ยากไร้หรือด้อยโอกาส	ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม	1) ต้องถูกคัดกรองความสามารถทางวิชาการอย่างน้อยในการขึ้นระดับชั้น ม. 4 2) ต้องแสดงตนว่าเป็นผู้ยากไร้และด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับโอกาสในการเข้าเรียน ทำให้ได้รับประสบการณ์ที่ไม่เสริมอำนาจพลเมือง 3) โอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่รับเฉพาะ ม. ปลาย มีต่ำ	มีโอกาสเข้าเรียนในโรงเรียนทั่วไป

5. สรุป

งานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นภาพลักษณ์ของโรงเรียนมัธยมศึกษาและเด็กนักเรียนที่ถูกสะท้อนอยู่ในนโยบายรับนักเรียนเข้าเรียนของสพฐ. โดยมีการแบ่งประเภทโรงเรียนออกเป็นประเภททั่วไป ประเภทแข่งขันสูง ประเภทที่เปิดเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และประเภทที่มีลักษณะพิเศษ มโนทัศน์สำคัญที่ปรากฏอยู่ในการแยกแยะประเภทโรงเรียนเหล่านี้ ประการที่หนึ่งคือมโนทัศน์ของการจัดสรรบนหลักกลไกตลาด โดยรัฐมองว่าโรงเรียนที่มีอุปสงค์สูงควรได้รับอนุญาตให้รับเด็กนักเรียนด้วยวิธีการที่ต่างจากโรงเรียนที่มีอุปสงค์ต่ำ และในการกำหนดกฎกติกาที่ต่างกันสำหรับโรงเรียนที่ต่างประเภทกันนี้เอง

รัฐได้สร้างภาพลักษณ์ของโรงเรียนที่มีอุปสงค์สูง ว่าเป็นผู้ให้บริการคุณภาพสูง สมควรจะได้คัดเลือกนักเรียนที่มีศักยภาพสูงไปก่อน มีกระบวนการรับนักเรียนที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพ (ในแง่ของการจัดสอบเพียงครั้งเดียว) และมีภาระหน้าที่หลักในการพัฒนาศักยภาพทางวิชาการของเด็กที่มีความพร้อม ในขณะที่โรงเรียนที่ถูกจัดเป็นประเภททั่วไปมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ให้บริการคุณภาพรอง และมีหน้าที่รองรับเด็กทุกระดับศักยภาพ เพราะเป็นผู้ให้บริการหลักในระบบเขตพื้นที่บริการที่ไม่สามารถ “เลือก” ผู้รับบริการได้ นโยบายจึงได้ผลักภาระต้นทุนในการพัฒนาผู้เรียนที่มีความแตกต่างหลากหลาย รวมถึง “เด็กด้อยโอกาส” และ “เด็กยากไร้” ให้แก่โรงเรียนประเภททั่วไป ประการที่สอง พบว่าเนื้อหานโยบายสะท้อนฐานคิดเชิงรับเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาผู้เรียน กล่าวคือ แทนที่รัฐจะมองว่าโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐมีหน้าที่พัฒนาผู้เรียนให้บรรลุมาตรฐานที่ควรจะเป็น แต่กลับมองว่าโรงเรียนรัฐเหล่านี้ควรจะมีสิทธิ์เลือกเด็กที่มีคุณสมบัติถึงเกณฑ์มาตรฐานเพื่อเป็นตัวป้อนสำหรับการพัฒนาโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของโรงเรียนอัตราแข่งขันสูงและโรงเรียนที่เปิดเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประการที่สาม พบว่าวิธีการแบ่งประเภทและการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของสพฐ. มีความซับซ้อนและทับซ้อนกันในหลายมิติ การจัดประเภทไม่ได้แยกโรงเรียนออกจากกันโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ คุณค่าที่แฝงฝังอยู่ในเกณฑ์การรับนักเรียนแบบต่าง ๆ ไม่ได้ถูกลำดับความสำคัญอย่างชัดเจน และโรงเรียนในสังกัดไม่ได้รับการจัดสรรภาระบทบาทบนหลักคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคชุดเดียวกัน กล่าวโดยสรุป นโยบายรับนักเรียนเข้าเรียนของสพฐ. ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้อำนาจรัฐมีบทบาทในการบรรเทาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอันเกิดจากทุนรอนที่ไม่เท่ากันของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน และเด็กแต่ละครอบครัว แต่กลับมุ่งปล่อยให้ปัจจัยแห่งความไม่เสมอภาคเหล่านั้นทำงานเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์ของเด็กและโรงเรียนต่อไป สุดท้ายแล้วกฎกติกาที่รัฐอ้างว่ามีขึ้นเพื่อให้นักเรียนทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเสมอภาค และเป็นธรรม กลับเป็นการผลิตซ้ำความไม่เสมอภาคทางการศึกษาทั้งในมิติของการเข้าถึง (access) และคุณภาพ (quality).

References

Boossabong, Piyapong. 2018. *Decoding Public Policy and Planning: Analytical Tools for the 21st Century*. Mahasarakam: COPAG Press. (in Thai)

Dorn, Emma, Bryan Hancook, Jimmy Sarakatsannis, and Ellen Viruleg. 2021. “COVID-19 and Education: An Emerging K-shaped Recovery.” *McKinsey & Company*, December 14. Accessed February 4, 2022. https://www.mckinsey.com/industries/education/our-insights/covid-19-and-education-an-emerging-k-shaped-recovery

Equitable Education Fund. 2020. “OECD’s PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do” [PPT file]. Unpublished Document.

Education Equity Fund. 2022. “Kui Rueng Tittang Kan Sukso Pee 65 Kab Dr. Pumsaran Tongliamnak” [A Talk with Dr. Pumsaran Tongliamnak about Direction of

Education in 2022]. *Education Equity Fund,* February 1. Accessed February 4, 2022. https://www.eef.or.th/article-education-direction-2565/. (in Thai)

Fischer, Frank. 1995. *Evaluating Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.

Fry, Gerald W., Hui Bi, and Rosalin Apahung. 2018. "Regional Educational Disparities in Thailand." In *Education in Thailand, Education in the Asia-Pacific Region: Issues, Concerns and Prospects*, edited by Gerald W. Fry, 373-91. Singapore: Springer.

Global Education Evidence Advisory Panel (GEEAP). 2022. *Prioritizing Learning during COVID-19: The Most Effective Ways to Keep Children Learning during and Post-pandemic*. Washington, DC: World Bank.

Lathapipat, Dilaka. 2018. "Inequalities in Educational Attainment." In *Education in Thailand, Education in the Asia-Pacific Region: Issues, Concerns and Prospects,* edited by Gerald W. Fry, 345-72. Singapore: Springer.

Ministry of Education. 2017. *"Nayobai Lae Naew Patibat Kiew Kab Kan Rub Nakrian Sangkad Sumnak-Ngan Kana Kammakan Kan Suksa Kan Phuenthan Pee Kan Suksa 2561" [Policy and Guidelines for Admission into Schools under Office of The Basic Education Commission in Academic Year 2018]*. Bangkok: The Agricultural Cooperative Federation of Thailand Limited. (in Thai)

Ministry of Education. 2022. "Nayok Rattamontri Kumchab Dek Lood Rabob Kan Suksa Tong Pen Soon: Sor Tor Ruam Panuek Kumlang 11 Nuai-Ngan Paa Nong Klab Ma Rian" [Prime Minister Mandates 0 Student Remains Outside Education System: MOE Collaborates with 11 Organizations to Bring Dropouts Back to School]. *Sor Tor 360 News,* January 17. Retrieved from https://www.moe.go.th/360bring-students-back-to-school/50706. (in Thai)

Pereira, Justin D. 2016. *Equity, access and educational quality in three South-east Asian countries: The case of Indonesia, Malaysia and Viet Nam.* The HEAD Foundation. accessed https://headfoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/thf-papers_Equity-access-and-educational-quality-in-three-South-East-Asian-countries-The-case-of-Indonesia-Malaysia-and-Viet-Nam.pdf

Schneider, Anne, and Helen Ingram. 1993. "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy." *The American Political Science Review* 87(2): 334-47.

Schneider, Anne, Helen Ingram, and Peter DeLeon. 2014. "Democratic Policy Design: Social Construction of Target Populations." In *Theories of the Policy Process.* 3rd ed, edited by Chirstopher W. Weible and Paul A. Sabatier, 105-149. Boulder, CO: Westview Press.

Schneider, Anne, and Mara Sidney. 2009. "What is next for policy design and social construction theory?" *The Policy Studies Journal* 37(1): 103-19.

Sherman, Joel D., and Jeffrey M. Poirier. 2007. *Educational equity and public policy: Comparing results from 16 countries*. Montreal: UNESCO Institute for Statistics.

Stone, Deborah A. 2012. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making.* 3rd ed.

New York and London: W.W. Norton & Company.

Thaischool.in.th. 2019. "Kraiyos" Chee Kae Rongrian Kanad Lek Took Kuab Ruam Duay Jadsan Sappayakorn Duay Lak Samerpak" [Kraiyos Advocates Equitable Resource Allocation to Resolve the Merger-of-Small-Schools Problem]. *Thaischool.in.th.* December 19. Accessed February 7, 2022. http://www.educationnews.in.th/34392.html. (in Thai)

Yanow, Dvora. 2014. "Interpretive Analysis and Comparative Research." In *Comparative Policy Studies Conceptual and Methodological Challenges,* edited by Isabelle Engeli, and Christine R. Allison, 131-59. London: Palgrave MacMillan.

Yanow, Dvora. 2015. "Making Sense of Policy Practices: Interpretation and Meaning." In *Handbook of Critical Policy Studies,* edited by Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnova, and Michael Orsini, 401-21. Cheltenham: Edward Elgar.