

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## เรื่อง สิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาของไทย

จัดทำโดย นายรัชชัย กิจรัตนกุล  
รหัส 580313

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3  
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

## สิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาของไทย

### ความนำ

แนวคิดในการสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ ถือเป็นเป้าหมายขั้นสูงในระดับนามธรรมซึ่งได้แปรเปลี่ยนสู่รูปธรรมภายใต้แนวคิด หลักสิทธิมนุษยชน (Human Right) เพื่อเป้าหมายในการทำให้มนุษย์ทุกหมู่เหล่ามีความเท่าเทียมกัน โดยปราศจากกำแพงทางด้านเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความเชื่อในการนับถือลัทธิหรือศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง รวมถึงไปถึงฐานะทางเศรษฐกิจ โดยหนึ่งในประเด็นที่สังคมโลกให้ความสำคัญในการสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้น ก็คือสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา เนื่องจากการศึกษาถือเป็นพื้นฐานในการสร้างสังคมแห่งอารยะ เป็นเสมือนดวงประทีปส่องสว่างนำทางผู้คนในสังคมให้เกิดปัญญาในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนในวิถีที่ถูกครรลองครองธรรม

ประเทศไทยในฐานะหนึ่งในสมาชิกของสหประชาชาติ ได้ร่วมแสดงออกถึงเจตจำนงในการให้ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่องมาเป็นลำดับ ผ่านแผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา นอกจากนี้สิ่งที่จะแสดงถึงลำดับความสำคัญที่ภาครัฐได้มุ่งเน้นเกี่ยวกับการยกระดับสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา เราสามารถวัดได้จากปริมาณและสัดส่วนงบประมาณที่ภาครัฐได้ทุ่มเทลงทุนในภาคการศึกษา อย่างไรก็ตามก็ใคร่เป็นเรื่องที่น่าติดตามกันต่อไปเกี่ยวกับสถานการณ์ในปัจจุบันของไทยว่าอยู่ในตำแหน่งที่เหมาะสมหรือไม่ และจะมีแนวโน้มในการเติบโตเป็นอย่างไร

### หลักสิทธิมนุษยชน

แนวคิดสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขตอำนาจของมนุษย์ซึ่งเป็นเรื่องเชิงนามธรรมที่ค่อนข้างลำบากในการมองหรือวัดผลว่าเป็นไปดังที่เราพึงประสงค์แล้วหรือยัง จึงได้มีความพยายามในการแปลงแนวคิดดังกล่าวให้เกิดเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจและเข้าถึงโดยคนทุกหมู่เหล่าให้สามารถเข้าใจในเรื่องดังกล่าวได้ตรงกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## ความหมายของสิทธิมนุษยชน<sup>1</sup>

ในทางวิชาการมักไม่มีการให้คำนิยามความหมายของสิทธิมนุษยชน นอกจากมีการพยายามอธิบายคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ว่า “โดยที่การยอมรับนับถือเกียรติศักดิ์ประจำตัว และสิทธิเท่าเทียมกันและโอนมิได้ของบรรดาสมาชิกทั้งหลายแห่งครอบครัวมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพโลก” นั้น หมายถึง สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่นักปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนให้คำอธิบายว่า “เราเรียกสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆนั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้”<sup>1</sup> ว่า คือ “สิทธิมนุษยชน” เมื่อนำคำอธิบายทั้ง 2 ประการมาประกอบกัน ก็สามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิมนุษยชน คือ “สิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน เพื่อให้คนๆนั้นมีชีวิตอยู่รอดได้และมีการพัฒนา” สิทธิมนุษยชนจึงมี 2 ระดับ

ระดับแรก สิทธิที่ติดตัวคนทุกคนมาแต่เกิด ไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ อยู่เหนือกฎหมายและอำนาจ ใด ๆ ของรัฐทุกรัฐ สิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ห้ามฆ่าหรือทำร้ายต่อชีวิต ห้ามการค้ามนุษย์ ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย คนทุกคนมีสิทธิในความเชื่อ มโนธรรมหรือลัทธิทางศาสนา ทางการเมือง มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกหรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับ สิทธิเหล่านี้ก็ดำรงอยู่ ซึ่งอย่างน้อยอยู่ในมโนธรรมสำนึกถึงบาปบุญคุณโทษที่อยู่ในตัวของแต่ละคน เช่น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการฆ่าคนเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่คนทุกคนมีสำนึกรู้ได้เองว่าการฆ่าคนนั้นเป็นสิ่งต้องห้าม เป็นบาปในทางศาสนา เป็นต้น

ระดับที่สอง เป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองในรูปของกฎหมายหรือต้องได้รับการคุ้มครองโดยรัฐบาล ได้แก่ การได้รับสัญชาติ การมีงานทำ การได้รับความคุ้มครองแรงงาน ความเสมอภาคของหญิงชาย สิทธิของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และคนพิการ การได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การประกันการว่างงาน การได้รับบริการทางด้านสาธารณสุข การสามารถแสดงออกทางด้านวัฒนธรรมอย่างอิสระ สามารถได้รับความเพลิดเพลินจากศิลปะ วัฒนธรรมในกลุ่มของตน เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนระดับที่สองนี้ต้องเขียนรับรองไว้ในกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐของแต่ละประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่าคนทุกคนที่อยู่ในรัฐนั้นจะได้รับความคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่ ให้มีความเหมาะสมแก่ความเป็นมนุษย์

<sup>1</sup> กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศ ด้านสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

### ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน (Categories of Human Rights)

จากความหมายข้างต้น จะเห็นว่าสิทธิมนุษยชน จึงมีความหมายกว้างกว่า “สิทธิ” ตามกฎหมาย ที่นักกฎหมายโดยทั่วไปมักอธิบายว่า “สิทธิ” คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบ ในแง่ที่ว่า คนจะมีสิทธิได้ ต้องมีกฎหมายรับรองไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่เขียนรับรองไว้ย่อมไม่มีสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิแต่ในแง่ของ “สิทธิมนุษยชน” นั้นขอบเขตของสิทธิมนุษยชน กว้างกว่าสิ่งที่กฎหมายรับรอง ดังกล่าวข้างต้น สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลก ว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์นั้น สามารถจำแนกได้ครอบคลุมสิทธิ 5 ประเภท<sup>2</sup> ได้แก่

1) สิทธิพลเมือง ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต ไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรม โดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติ เสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือและปฏิบัติตามความเชื่อถือ

2) สิทธิทางการเมือง ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

3) สิทธิทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

4) สิทธิทางสังคม ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

5) สิทธิทางวัฒนธรรม ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจตามวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิง ได้โดยไม่มีใครมาบังคับ

<sup>2</sup> กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญาหลักระหว่างประเทศ

ด้านสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL:

[http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558]

(สารสนเทศจาก World Wide Web)

ดังนั้นกล่าวได้ว่า “สิทธิตามกฎหมาย” ทุกอย่างไม่ใช่เรื่องสิทธิมนุษยชน มีสิทธิบางอย่างเท่านั้นถือเป็นสิทธิมนุษยชน เพราะเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด ไม่สามารถโอนไปให้คนอื่น หรือไม่มีใครมาพรากไปจากมนุษย์แต่ละคนได้ และสิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนนั้นถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติระหว่างมนุษย์ เช่น การฆ่าหรือทำร้ายกัน แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า การทำร้าย หรือการฆ่าเป็นความผิด คนทุกคนก็รู้อยู่แก่ใจว่าเป็นความผิด แต่การที่คนในชาติไม่ได้รับ “อาหาร” ที่เพียงพอแก่การยังชีพไม่ถือว่ามิใคร่ทำผิดกฎหมาย แต่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนประเภทหนึ่ง ที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องจัดการให้คนในชาติได้รับอาหารอย่างพอเพียงแก่การมีชีวิตอยู่รอด

### งบประมาณด้านการศึกษาของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ประเด็นด้านการศึกษาคือสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญในลำดับต้นเสมอมา ซึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์สิ่งหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 49 ได้ระบุไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้ รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>3</sup>

รัฐบาลของไทยได้นำหลักการแนวคิดจากรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาอย่างจริงจัง ซึ่งหนึ่งในตัวอย่างสำคัญที่ยืนยันการนำหลักการดังกล่าวสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ก็คือรัฐบาลได้วางแผนระยะยาวในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับนักเรียนทั้งรัฐและเอกชน ภายใต้โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน (หรือโครงการเรียนฟรี 15 ปี) อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มาจนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐได้จัดสรรงบประมาณลงในโครงการเรียนฟรี 15 ปี จำนวนมากถึง 91,224.5993 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 3.54 ของงบประมาณรวมทั้งประเทศในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ที่มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 2.575 ล้านล้านบาท เพื่อใช้จ่ายเป็นค่าหนังสือ ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่าจัดการเรียน

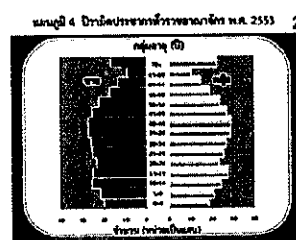
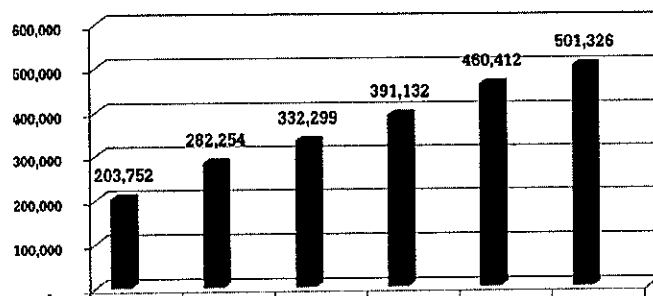
<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 [Online].

Available URL: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons50/cons2550.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf) [20 มีนาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

การสอน และค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ของนักเรียนประมาณ 12.7 ล้านคนทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการเดินทาง หรือค่าเสียโอกาสจากการสูญเสียรายได้สำหรับครอบครัวที่มีฐานะยากจน

และหากมองในภาพรวมการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง จากข้อมูลย้อนหลัง 10 ปีที่ผ่านมาระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 – 2558 พบว่า กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดลำดับความสำคัญในลำดับต้นเสมอมา สามารถครองแชมป์กระทรวงที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสูงเป็นลำดับที่ 1 อย่างต่อเนื่องในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเมื่อเทียบกับหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า โดยกระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณในเชิงปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปี จาก 0.2 ล้านล้านบาทในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็น 0.5 ล้านล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (แสดงดังกราฟ) นอกจากนี้หากมองในมิติของสัดส่วนงบประมาณที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของประเทศ พบว่า สัดส่วนงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการมีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่องเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของประเทศ จากประมาณร้อยละ 17 ของงบประมาณประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นร้อยละ 19 ของงบประมาณประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อใช้จ่ายและจัดให้มีการศึกษาสำหรับเด็กไทยทั่วทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรของไทย จากการสำรวจการสำมะโนประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2553 พบว่า จำนวนเด็กไทยกลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักเรียนมีแนวโน้มสูงขึ้น เมื่อเทียบจากสัดส่วนรายจ่ายด้านการศึกษาที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้ต่อจำนวนเด็กนักเรียนในประเทศ

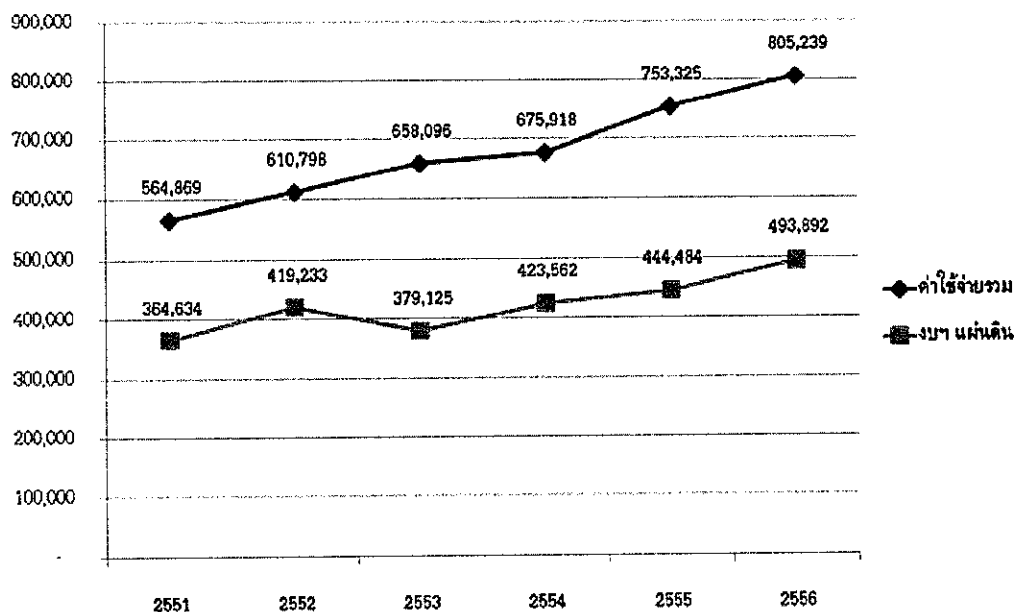
### งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ



ที่มา : <http://popoens.us.mso.go.th/file/popoens-us-10-01-56-T.pdf>

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะทุ่มเทงบประมาณเพื่อลงทุนด้านการศึกษาไปอย่างมากอย่างต่อเนื่องยาวนาน แต่ต้นทุนด้านการศึกษาภายในประเทศกลับทะยานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกันในช่วงที่ผ่านมา โดยจากผลการศึกษาระยะยาวของทบวงศึกษาแห่งชาติ<sup>4</sup> ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2556 พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของไทยอยู่ในระดับที่สูงมากและมีแนวโน้มขยายตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 564,869 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2551 เป็น 805,239 ล้านบาท โดยสัดส่วนงบประมาณจากการศึกษาของรัฐบาลส่วนกลางคิดเป็นเพียง 5 ใน 8 ของรายจ่ายด้านการศึกษาทั้งหมดของไทยทั้งหมด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รัฐจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษา จำนวนรวมทั้งสิ้น 493,892 ล้านบาท แต่รายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยกลับมีมูลค่าสูงถึง 805,239 ล้านบาท ซึ่งเป็นการคำนวณจากการรวบรวมค่าใช้จ่ายจากทุกแหล่ง ได้แก่ รัฐบาลส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายที่มาจากภาคครัวเรือน การสนับสนุนและการลงทุนของธุรกิจเอกชนในด้านการศึกษารวมถึงเงินบริจาคขององค์กรเอกชนไม่แสวงหากำไร (แสดงดังกราฟ) ซึ่งส่วนต่างของรายจ่ายด้านการศึกษาที่เกินงบประมาณที่รัฐจ่ายไป เป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำของโอกาสด้านการศึกษาซึ่งสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือน รวมถึงคุณภาพของสถานศึกษาที่อยู่ในเขตเมืองกับชนบทอย่างชัดเจนอีกด้วย

### รายจ่ายด้านการศึกษาของไทย ปี 2551-2556



ที่มา : สัมภาษณ์ เรื่อง บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ เผยความจริงรายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทย (สสค.)

<sup>4</sup> สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), 2558, บัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ

หากมองในมุมมองของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดจากการลงทุนด้านการศึกษ โดยอ้างอิงจากสถาบันระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดการ (International Institute for Management Development: IMD) ซึ่งได้จัดลำดับความสามารถในการแข่งขันจาก 61 ประเทศเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2558<sup>5</sup> พบว่า ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาของประเทศ ไทยอยู่ในอันดับที่ 48 จาก 61 ประเทศเศรษฐกิจ ซึ่งดีขึ้น 6 อันดับจากปี 2557 ซึ่งได้อันดับที่ 54 ส่วนหนึ่งมาจากตัวชี้วัดด้านงบประมาณที่ภาครัฐใช้ไปในด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัด “*ความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษาสาขาบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อความต้องการภาคธุรกิจ*” มีอันดับตกลงถึง 10 อันดับจาก 42 เป็น 52 หรือตัวชี้วัด “*ความคิดเห็นต่อการตอบสนองความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย*” มีอันดับตกลง 5 อันดับ จากอันดับ 48 เป็นอันดับ 53 ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าผลผลิตจากสถานศึกษาไม่ตรงกับความต้องการของภาคธุรกิจ

### แผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา

แผนสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) ถือเป็นกรอบทิศทางการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนของไทย ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยและเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พร้อมรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนโดยมีผู้แทนจากทุกจังหวัดในการจัดทำร่างแผนฯ เข้าสู่กระบวนการวิพากษ์ที่เปิดรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในหลายช่องทางเพื่อปรับปรุงเป็นร่างฉบับสุดท้าย หลังจากนั้นจึงเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชนระดับชาติมาร่วมพิจารณา พร้อมทั้งให้ผู้แทนจากแต่ละกระทรวงร่วมกันให้ข้อเสนอแนะก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ซึ่งได้สรุปสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ ไว้ที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

#### สภาพปัญหา

1. ระบบการศึกษาของประเทศไทยยังคงมุ่งเน้นเป้าประสงค์ในเชิงปริมาณ คือ การได้รับการศึกษา ตามจำนวนปีที่กำหนด แต่ย่อหย่อนในเรื่องคุณภาพของการศึกษาที่ได้รับทั้งในและนอกระบบ และคุณภาพของ ผู้สอนรวมทั้งมาตรฐานวิชาการ

<sup>5</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, รายงานสภาวการณ์การศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2558, กรุงเทพฯ

<sup>6</sup> กระทรวงยุติธรรม, 2556, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) [Online], Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/2556/thaigov\\_Plan3/1plan3.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/1plan3.pdf) [20 กรกฎาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)



2. การเข้าถึงการศึกษาในเชิงคุณภาพมีความแตกต่างสูงตามสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของ ครอบครัว และเขตที่อยู่อาศัย อีกทั้งการศึกษาในระบบยังคงไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของคนบางกลุ่ม เช่น ชาวมุสลิม คนพิการ และผู้สูงอายุ เป็นต้น

3. ความรู้และทักษะที่ได้รับจากการศึกษาในหลายสาขาไม่ตรงตามความต้องการของนายจ้าง และ ไม่สามารถเตรียมความพร้อมของแรงงานในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

4. บุคลากรทางการศึกษายังคงมุ่งเน้นความก้าวหน้าของตนและคาดหวังผลตอบแทนเป็นที่ตั้ง และขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบในหน้าที่เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างแท้จริง

5. นโยบายทางการศึกษายังขาดความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละรัฐบาล นอกจากนี้ ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายทางการศึกษาหลายเรื่องที่ผ่านมายังคงกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณ อีกทั้งแม้ กระทรวงศึกษาจะได้งบประมาณเป็นสัดส่วนที่สูงมาก แต่เกือบทั้งหมดเป็นรายจ่ายประจำสำหรับเงินเดือนของ ครูและบุคลากรทางการศึกษา จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอสำหรับลงทุนเพื่อการพัฒนาในโครงสร้างและ ศักยภาพทางการศึกษาอื่นๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายคุณภาพทางการศึกษา

6. นโยบายเรียนฟรีได้ให้การสนับสนุนในด้านค่าเรียนและอุปกรณ์การศึกษาเท่านั้น หากเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนยังคงต้องรับภาระค่าใช้จ่ายด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงเมื่อ เทียบกับสถานะทางเศรษฐกิจของครัวเรือน อาทิ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และค่าเสียโอกาสทางรายได้จากการ ประกอบอาชีพช่วยเหลือครอบครัว

7. หลักสูตรทางการศึกษาถูกกำหนดขึ้นในลักษณะที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักเรียน ผู้ประกอบการ เช่นนายจ้าง อย่างเพียงพอ จึงส่งผลให้ผลการศึกษาและทักษะของ ผู้ศึกษาต่อคุณภาพและไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง

8. การศึกษาสำหรับกลุ่มเฉพาะ เช่น ชาวมุสลิม คนพิการ เป็นระบบที่ค่อนข้างตายตัวและจัดแยกออกไป เป็นสถานศึกษาเฉพาะซึ่งลดโอกาสการให้กลุ่มคนดังกล่าวสามารถเข้าร่วมในการศึกษาระบบหลักอย่างเพียงพอ

#### ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาวที่ได้มีการบังคับอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่องในทุก รัฐบาล และ ปรับเปลี่ยนตัวชี้วัดหลักทางการศึกษาของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพของการศึกษาทั้งในและนอก ระบบ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และอาชีวศึกษา เช่น คะแนนเฉลี่ยจากการวัดผลในวิชาหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิชาที่จำเป็นในการเตรียมความพร้อมแรงงานเข้าสู่การแข่งขันในระดับนานาชาติเช่น ภาษาที่สอง และ วิทยาศาสตร์เป็นประเด็นหลัก

2. ผลักดันหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มี บทบาทหลักในการสนับสนุนงบประมาณแก่สถานศึกษาในพื้นที่ โดยมีหน่วยงานจาก ส่วนกลางเป็นผู้สนับสนุน การสร้างมาตรฐานคุณภาพ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา เช่น อุปกรณ์การเรียน อุปกรณ์ สื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาคุณภาพและจิตสำนึก ของบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนา ชุมชนให้เป็นศูนย์การเรียนรู้ในทุกกระดับ การให้ ทุนการศึกษา และการส่งเสริมการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทาง การศึกษา ให้มีความเท่าเทียมและ มาตรฐานเดียวกันทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนชุมชนเมืองและพื้นที่ ทุ่รกันดารและห่างไกล

3. สนับสนุนโครงการสร้างอาชีพของเด็กนักเรียน เพื่อจูงใจนักเรียนจากครอบครัวที่มีฐานะ ยากจนให้ สามารถเข้าเรียนได้โดยไม่ต้องเสียรายได้จากการทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัว

4. ส่งเสริมหลักสูตรทางการศึกษาโดยเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อันได้แก่ผู้ศึกษา และนายจ้าง และส่งเสริมการศึกษาที่ไม่เพียงเน้นการศึกษาในวัยเรียน แต่ให้รวมถึงการเรียนรู้ตลอด ช่วงอายุชีวิต โดยเฉพาะ อย่างยิ่งการพัฒนาทักษะแรงงานสำหรับคนในกลุ่มวัยแรงงาน และการ พัฒนาทักษะที่จำเป็นของกลุ่มผู้สูงอายุ

5. พัฒนาหลักสูตรและโครงสร้างทางการศึกษาที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน บริบทของ ท้องถิ่น และเอื้อต่อสิทธิในการศึกษาของคนกลุ่มเฉพาะ และการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่น การจัดการ ศึกษาทางเลือก สำหรับผู้สูงอายุการบรรจุให้วิชาเกี่ยวกับศาสนาเป็นวิชาเลือก การจัดให้มีโครงสร้าง พื้นฐานและอุปกรณ์ ทางการศึกษาสำหรับนักเรียนที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น คนพิการ ให้สามารถ เข้าถึงได้อย่างทั่วถึง สร้างการ ยอมรับในโรงเรียนและสภาพแวดล้อมที่มีความปลอดภัย สร้างการ ยอมรับในอัตลักษณ์และสร้างการมีส่วนร่วม ในโรงเรียน อีกทั้งควรปรับเปลี่ยนและสร้างความเข้าใจ ในเรื่องของผู้มีความหลากหลายทางเพศในวิชาสุขศึกษา

6. จัดให้มีหลักสูตรด้านศีลธรรม จริยธรรม การเคารพสิทธิผู้อื่น หน้าที่พลเมือง กฎหมาย เบื้องต้น ทักษะชีวิต วัฒนธรรมไทยและท้องถิ่น และการมีสัมพันธภาพที่ดีในครอบครัว ให้เด็กได้สร้าง จิตสำนึกและตระหนักในสิทธิของผู้อื่นมากขึ้น ตลอดจนให้ความสำคัญกับสาธารณสุขศึกษา และพล ศึกษา เพื่อเพิ่มความรู้ ความเข้าใจให้สามารถเอาไปใช้ปฏิบัติในการดูแลสุขภาพเบื้องต้น

7. บูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นเข้าไปในกระบวนการพัฒนาหลักสูตรการศึกษาในแต่ละ ท้องถิ่น สร้าง จิตสำนึกให้ประชาชนทุกวัยเห็นความสำคัญของการเรียนรู้ตลอดชีวิต และเข้าถึง การศึกษาทางไกลได้ง่ายใน ราคาถูก เพื่อพัฒนาทุนทางการศึกษาและขับเคลื่อนให้เกิดเป็นกำลังใน การพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ ต่อไป

## บทสรุป

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและการเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับ และได้จัดทำนโยบายและแผนปฏิบัติการแม่บทแห่งชาติด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น โดยถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความกระตือรือร้นในการยกระดับเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา โดยมีผลผลิตในเชิงปริมาณที่หลากหลายรอบด้าน ทั้งการกำหนดระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิทางการศึกษาที่ปรากฏในกฎหมายแม่บทอย่างรัฐธรรมนูญ รวมไปถึงตัวเลขงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ด้านการศึกษาที่มีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดงบประมาณ หรือสัดส่วนต่องบประมาณประเทศ ผ่านการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เด็กไทยทุกคนไม่ว่าจะยากดีมีจนได้มีสิทธิและโอกาสเข้าถึงการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันผ่านโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจัดให้มีการศึกษาทั้งในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ชายขอบ

อย่างไรก็ตามคุณภาพการศึกษาของไทยก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังพบว่า มีเด็กบางส่วนที่หายไปจากการศึกษาในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ปกครองไม่สามารถสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาซึ่งไม่ถูกเรียกเก็บภายใต้ชื่อค่าเล่าเรียนได้ จึงถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะขยับก้าวเลยเขตแดนของสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาจากความเท่าเทียม เป็นความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือที่มากกว่ากับคนที่มีโอกาสน้อยหรือต้อยกว่าตามหลักความเหมาะสมที่คำนึงถึงความแตกต่างของค่าใช้จ่ายตามพื้นที่ภูมิศาสตร์หรือสถานะทางเศรษฐกิจของแต่ละครัวเรือนเพื่อแก้ปัญหานักเรียนออกกลางคันในระดับการศึกษาภาคบังคับ หรือการแก้ปัญหาครูขาดแคลนในโรงเรียนที่ห่างไกล ด้วยการส่งเสริมการเรียนแบบทางไกลหรือเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของครูในพื้นที่ชายขอบ รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษา (ซึ่งโครงสร้างงบประมาณด้านการศึกษาว่ากึ่งหนึ่งเป็นค่าใช้จ่ายประจำเกี่ยวกับงบดำเนินงานและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรทางการศึกษา) เพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากลตามหลักการสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษาได้อย่างยุติธรรม สามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และทำให้ประเทศไทยยกระดับคุณภาพของประชากรซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของประเทศให้เกิดความมั่งคั่ง มั่นคงและยั่งยืนในโอกาสต่อไป

## บรรณานุกรม

กระทรวงยุติธรรม, 2556, แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2557-2561) [Online],  
 Available URL: [http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/2556/thaigov\\_Plan3/1plan3.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/2556/thaigov_Plan3/1plan3.pdf) [20 กรกฎาคม 2558]  
 (สารสนเทศจาก World Wide Web)

กระทรวงยุติธรรม, n.d., ชุดความรู้ สิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สนธิสัญญา  
 หลักระหว่างประเทศด้านสิทธิ มนุษยชนที่ประเทศไทยภาคี [Online], Available URL:  
[http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd\\_1/HRC/nhr.pdf](http://www.rlpd.go.th/rlpdnew/images/rlpd_1/HRC/nhr.pdf) [22 กรกฎาคม 2558]  
 (สารสนเทศจาก World Wide Web)

กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, รายงานสภาวการณ์การศึกษาไทยในเวทีโลก พ.ศ. 2558, กรุงเทพฯ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 [Online].  
 Available URL: [http://library2.parliament.go.th/giventake/content\\_cons50/cons2550.pdf](http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons2550.pdf) [20 มีนาคม 2558] (สารสนเทศจาก World Wide Web)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.), 2558,  
 บัญชีรายชื่อรายจ่ายด้านการศึกษาระดับชาติ, กรุงเทพฯ