

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 กุมภาพันธ์ 2538

วิวาทะว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

วิวาทะว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) ซึ่งเริ่มต้นเมื่อกว่าสามทศวรรษที่แล้ว เมื่อนายพอล กูดแมน (Paul Goodman) เขียนหนังสือเรื่อง *Compulsory Miseducation* (1961) กลับมาเป็นประเด็นแห่งการโต้เถียงอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทยในช่วงเวลาประมาณครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อมีความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี จนในที่สุดกลายมาเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

ความต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับโดยพื้นฐานแล้วเป็นความต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนองภาคธุรกิจเอกชน ตามเศรษฐกิจทฤษฎีดังกล่าวนี้ การศึกษามีสภาพเสมือนหนึ่ง 'ทุนมนุษย์' (human capital) อันเป็นมรรคที่จะนำมาซึ่งการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ที่ผ่านมา ผู้อำนวยการฝ่ายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ออกมาตอกย้ำเศรษฐกิจทฤษฎีข้างต้นนี้ ด้วยการกล่าวว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีนั้น ไม่เป็นการเพียงพอ หากรัฐบาลไม่ทุ่มการลงทุนในการจัดการมัธยมศึกษา รวมตลอดจนการชักจูงให้นักเรียนที่จบประถมศึกษา ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกฝังความสนใจในการศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แล้ว การขาดแคลนนักวิทยาศาสตร์จะกลายเป็นปัญหารุนแรงเสียยิ่งกว่าการขาดแคลนวิศวกรในอนาคต (*The Nation*, February 15, 1995)

นโยบายการศึกษาภาคบังคับมีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก การบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือเป็นการลดทอนเสรีภาพในการเลือกของประชากรชาغر บิดามารดาหรือผู้ปกครอง หากมิได้ดำเนินการให้บุตรธิดาหรือผู้อยู่ใต้การปกครองรับการศึกษาภาคบังคับ ย่อมมีความผิดตามกฎหมาย

ประการที่สอง เมื่อรัฐบาลกำหนดการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลย่อมมีพันธะที่จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดนี้ให้เปล่า

เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ประณตศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ ข้อโต้แย้งมีอยู่ไม่มากนัก เพราะการที่ประชาชนอ่านหนังสือออก เขียนหนังสือได้ และคิดเลขเป็น นับเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลแก่สังคม ทั้งในด้านการปกครองประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เนื่องเพราะการประณตศึกษามีได้สอนแต่หนังสือเท่านั้น หากยังปลูกฝังระบบคุณค่าพื้นฐานบางประการด้วย ไม่เพียงแต่อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการจัดการประณตศึกษา (Social Rate of Return) จะอยู่ในระดับสูงเท่านั้น หากทว่าอัตราผลตอบแทนที่ตกแก่ปัจเจกบุคคล (Private Rate of Return) ก็อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้รู้หนังสือโดยถ้อยแล้วมีกระแสเงินได้ (earnings profile) มากกว่าผู้ไม่รู้หนังสือ

แต่การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี กลับก่อให้เกิดวิวาทะอย่างสำคัญ ข้อโต้แย้งที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่กระทรวงศึกษาธิการจัดอยู่ในเวลานี้ ไม่เกื้อกูลในการเพิ่มพูน 'ทุนมนุษย์' กระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้แรงกดดันที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกและสังคมไทย ผลที่ตามมาคือ อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในระดับต่ำมาก การศึกษาระดับนี้มิได้มีส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มพูนรายได้ ด้วยเหตุดังนี้เองประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท จึงไม่นิยมที่จะให้บุตรหลานศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา เพราะมองไม่เห็นอนานิสงส์ที่จะได้รับจากการศึกษาระดับนี้

ประการที่สอง เยาวชนที่จบประถมศึกษากำลังย่างก้าวเข้าสู่วัยทำงาน ไม่เฉพาะแต่การเป็นแรงงานในครัวเรือน หากทว่ายังเป็นแรงงานรับจ้างนอกครัวเรือนอีกด้วย การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี จึงทำให้เยาวชนเหล่านี้สูญเสียเงินได้อันพึงได้จากการถูกบังคับให้เรียนหนังสือ (earnings foregone) เงินได้ที่ต้องสูญเสียไปดังกล่าวนี้มีความสำคัญสำหรับครัวเรือนที่ยากจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนจำนวนมากในชนบทมิได้ส่งลูกหลานศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มิใช่เพราะเหตุว่า ประชาชนเหล่านั้นไม่รู้ซึ่งถึงประโยชน์ของการศึกษา ตรงกันข้าม การตัดสินใจดังกล่าวกลับเป็นประพฤติกกรรมที่สมเหตุสมผล (rational behaviour) เพราะประชาชนตระหนักดีว่า การลงทุนศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์ไม่คุ้มแล้ว หากยังต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้อีกด้วย ภายในสภาวะการณ์เช่นนี้ การดันทุรังขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี นอกจากจะเป็นการลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชนแล้ว ยังสามารถสร้างทุกข์เข็ญแก่ประชาชนที่ยากจนอย่างมหันต์ด้วย

แท้ที่จริงแล้ว การผลิตกำลังคนเพื่อสนองตอบการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน มิใช่จำกัดแต่โดยการขยายการศึกษาในระบบโรงเรียนเท่านั้น การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ (informal education) สามารถเป็นกลไกสำคัญในเรื่องนี้ได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยค้นพบข้อเท็จจริงเมื่อหลายปีที่ผ่านมาว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับไม่ทันการณ์ต่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่มีทักษะและช่างฝีมือ การฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทักษะและฝีมือของกำลังคนที่มีงานทำอยู่แล้ว (on-the-job training) เป็นยุทธวิธีที่ทรงประสิทธิภาพและแก้ปัญหาตรงจุดมากกว่า

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปัจจุบันเป็นเพียงทางผ่านไปสู่อะดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และไปสู่อุดมศึกษาในที่สุด สำหรับผู้ซึ่งไม่สามารถได้เข้าไปสู่อะดับอุดมศึกษา การศึกษาในลักษณะครึ่งๆกลางๆ ดังเช่นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ย่อมไม่สามารถให้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจแก่ผู้เรียนได้ หากต้องการให้เยาวชนอยู่ในระบบโรงเรียนในช่วงเวลาอันยาวนานมากขึ้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาให้รับใช้ชีวิตและเพิ่มพูน 'ทุนมนุษย์' มากขึ้น หากสามารถปรับเปลี่ยนการผลิตบริการการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ได้ ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องบังคับประชาชน เพราะถ้าการศึกษาต่อให้ประโยชน์คุ้มค่า ประชาชนจะเป็นฝ่ายตัดสินใจศึกษาต่อเอง โดยไม่ต้องมีการบังคับ ทุกวันนี้ที่ประชาชนจำนวนมากไม่ศึกษาต่อเมื่อจบประถมศึกษา นอกเหนือจากปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือนก็เป็นเพราะเหตุว่า การศึกษาต่อให้ประโยชน์ไม่คุ้มค่านั่นเอง

แต่การปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาเพื่อรับใช้ชีวิตและเพิ่มพูน 'ทุนมนุษย์' มากขึ้นนั้น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานของนโยบายการศึกษา ในอดีตที่เป็นมาภาครัฐบาลกุมบทบาทสำคัญในการผลิตบริการการศึกษา อีกทั้งควบคุมและกำกับบทบาทของภาคเอกชนอย่างเข้มงวด นโยบายเช่นนี้อาจดูเหมาะสมในยุคสมัยที่ภาคเอกชนยังล้าหลัง แต่ในปัจจุบันที่ภาคเอกชนเติบโตใหญ่แข็งแกร่งและสามารถดูดซับกำลังคนที่ทรงความรู้ความสามารถ การที่รัฐบาลยังคงครอบงำและควบคุมภาคการศึกษาอย่างเข้มงวดต่อไปย่อมเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสม และแท้ที่จริงแล้ว ความจำกัดของทรัพยากรทำให้รัฐบาลมีอำนาจฐานะผู้ผลิตบริการการศึกษารายใหญ่อีกต่อไปได้

ในเมื่อการศึกษากลายเป็นกลไกในการผลิตกำลังคนเพื่อสนองตอบภาคธุรกิจเอกชน ก็ควรที่จะส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น และมีส่วนแบกรับภาระรายจ่ายมากขึ้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไม่สามารถล่วงรู้ความต้องการกำลังคนของภาคธุรกิจเอกชนได้ดีไปกว่าภาคธุรกิจเอกชนเอง อีกทั้งรัฐบาลก็ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเชื่องช้ายิ่ง นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาราคาถูกที่ผลิตโดยภาครัฐบาลมาเป็นเวลาช้านาน บัดนี้ถึงเวลาที่จะต้องมีส่วน

รับภาระการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น แต่การที่ภาคธุรกิจเอกชนจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นได้ เงื่อนไขเบื้องต้นก็คือจะต้องไม่ขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะการศึกษาภาคบังคับมีนัยว่า รัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตชนิดให้เปล่า ซึ่งก็จะกลายเป็นทำนบกีดขวางการขยายบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องลดการควบคุมและกำกับภาคการศึกษา อีกทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการนี้

เมื่อมีการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตกำลังคนเช่นนี้แล้ว รัฐบาลควรทุ่มทรัพยากรไปในการจัดการศึกษาเพื่อภาคประชาชน โดยเน้นการจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันก็จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาแก่ประชาชนที่ยากจน เพื่อให้สามารถศึกษาต่อในระดับสูงกว่าประถมศึกษาได้ การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี โดยเป็นการศึกษาชนิดให้เปล่านั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น หากยังไม่เพียงพออีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ค่าเล่าเรียนมิใช่ต้นทุนสำคัญในการศึกษาต่อ ค่าครองชีพและรายได้อันพึงได้จากการทำงานแทนการเรียนต่อ (earnings foregone) เป็นต้นทุนที่สำคัญยิ่งกว่า เงินอุดหนุนการศึกษาสำหรับประชาชนที่ยากจนจึงต้องมีจำนวนมากพอไม่เฉพาะแต่การชำระค่าเล่าเรียน หากยังต้องครอบคลุมค่าครองชีพและค่าเสียโอกาสในการทำงานด้วย

การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี เป็นนโยบายที่รัฐบาลพึงทบทวน ประเด็นที่ต้องทบทวนมิได้มีเฉพาะแต่เนื้อหาสาระในการเรียนการสอน แต่ครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาทของภาครัฐบาลและภาคธุรกิจเอกชน และการกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนการศึกษา หากปราศจากการทบทวนประเด็นเหล่านี้ นโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับดังที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะเป็นการลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชนเท่านั้น หากยังสร้างทุกข์เชิงอุปสรรคแก่ประชาชนที่ยากจนโดยไม่จำเป็นอีกด้วย