

ความเท่าเทียมทางการศึกษาในไทย-เวียดนาม: เปรียบเทียบนโยบายและผลลัพธ์สู่ SDG 4.1

Educational Equity in Thailand and Vietnam: Comparing Policies and Outcomes toward SDG 4.1

อรรพรรณ จุลมั่ง* และชญาล เชื้อนนท์

คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

*corresponding author e-mail: teacher.aew@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหาจากเอกสารนโยบาย กฎหมาย และรายงานทางการศึกษาของประเทศไทยและเวียดนาม และสังเคราะห์ผลตามกรอบแนวคิดของ Phillips และ Schweisfurth (2007) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางการศึกษาในประเทศไทยและเวียดนาม ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 4.1 (SDG 4.1) ผ่าน 4 มิติ ได้แก่ เจตนารมณ์เชิงนโยบาย กลไกการดำเนินงาน การจัดสรรทรัพยากร และผลลัพธ์เชิงความเท่าเทียม ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยมีนโยบายและกลไกสนับสนุนความเสมอภาคทางการศึกษา เช่น กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) แต่ยังคงปรากฏช่องว่างด้านผลลัพธ์ทางการศึกษา โดยเฉพาะผลการประเมิน PISA 2022 ด้านคณิตศาสตร์ที่ได้ 394 คะแนน และความแตกต่างระหว่างกลุ่มสถานะเศรษฐกิจและสังคมที่ยังอยู่ในระดับสูง ขณะที่เวียดนามมีคะแนนคณิตศาสตร์ PISA 2022 อยู่ที่ 469 คะแนน และมีช่องว่างระหว่างกลุ่มผู้เรียนต่ำกว่า โดยผลการวิเคราะห์สะท้อนว่า ความแตกต่างดังกล่าวอาจมีความสัมพันธ์กับแนวทางการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากร และกลไกการติดตามผลที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งนี้ ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยอาจพิจารณาพัฒนาระบบการศึกษาให้ก้าวจากการมุ่งเน้นความเท่าเทียมเชิงโอกาสไปสู่ความเท่าเทียมเชิงผลลัพธ์มากยิ่งขึ้น ผ่านการเสริมสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ การพัฒนาระบบจัดสรรทรัพยากรที่ตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่และผู้เรียน และการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย อันจะช่วยส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 4.1 อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : ความเท่าเทียมทางการศึกษา การศึกษาเปรียบเทียบ นโยบายการศึกษา ไทย-เวียดนาม SDG 4.1

Abstract

This study employed a comparative education policy analysis using content analysis of policy documents, legislation, and educational reports from Thailand and Vietnam. The analysis was guided by the conceptual framework of Phillips and Schweisfurth (2007) to examine the mechanisms driving educational equity in Thailand and Vietnam within the context of Sustainable Development Goal 4.1 (SDG 4.1). The analysis focused on four dimensions: policy intent, operational mechanisms, resource allocation, and equity-related outcomes. The findings revealed that although Thailand had implemented policies and mechanisms to promote educational equity, such as the Equitable Education Fund (EEF), disparities in educational outcomes remained evident. Thailand's PISA 2022 mathematics score was 394, and achievement gaps among students from different socioeconomic backgrounds remained relatively high. In contrast, Vietnam achieved a PISA 2022 mathematics score of 469 and demonstrated narrower achievement gaps among student groups. The analysis suggested that these differences were associated with variations

in governance approaches, resource allocation strategies, and monitoring mechanisms adopted by the two countries. The study indicated that Thailand could further strengthen its education system by moving beyond a focus on equity of opportunity toward greater emphasis on equity of outcomes. This could be achieved through enhancing the alignment between policy and practice, developing resource allocation systems that are responsive to local and learner needs, and promoting evidence-based policymaking. Such efforts could contribute to advancing educational equity and supporting the achievement of SDG 4.1 in a sustainable manner.

Keywords: educational equity, comparative Education, education Policy, Thailand-Vietnam, SDG 4.1

บทนำ

ความเท่าเทียมทางการศึกษาเป็นประเด็นสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเป็นเป้าหมายหลักของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 4.1 ที่มุ่งให้ผู้เรียนทุกคนได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง แม้หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะดำเนินนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา แต่ผลลัพธ์ด้านคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษายังคงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศไทยและเวียดนามเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เนื่องจากทั้งสองประเทศมีบริบทการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการขยายโอกาสทางการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน รวมทั้งเผชิญความท้าทายด้านความเหลื่อมล้ำทางสังคมและพื้นที่ชนบทเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ผลการประเมิน PISA 2022 สะท้อนให้เห็นความแตกต่างด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้และความเสมอภาคอย่างชัดเจน โดยเวียดนามมีคะแนนด้านคณิตศาสตร์สูงกว่าประเทศไทย และมีช่องว่างผลสัมฤทธิ์ระหว่างกลุ่มผู้เรียนในระดับที่ต่ำกว่า ขณะที่ประเทศไทยยังคงเผชิญความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่สัมพันธ์กับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงความแตกต่างระหว่างพื้นที่ ความแตกต่างของผลลัพธ์ทางการศึกษาภายใต้บริบทที่ใกล้เคียงกันดังกล่าว นำไปสู่คำถามสำคัญว่า กลไกเชิงนโยบายและการบริหารจัดการด้านความเท่าเทียมทางการศึกษาของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างไร และปัจจัยใด ที่ส่งผลให้เวียดนามสามารถลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาได้ดีกว่าประเทศไทย อันสะท้อนช่องว่างองค์ความรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย การดำเนินงาน และผลลัพธ์ด้านความเสมอภาคทางการศึกษา

งานวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์และเปรียบเทียบกลไกการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางการศึกษาของประเทศไทยและเวียดนาม ผ่านกรอบการวิเคราะห์ 4 มิติ ได้แก่ 1) เจตนารมณ์เชิงนโยบาย (Policy Commitment) 2) กลไกการดำเนินงานและการติดตามผล (Implementation and Monitoring Mechanism) 3) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อความเท่าเทียม (Resource Allocation) และ 4) ผลลัพธ์ด้านความเท่าเทียม (Equity Outcomes) ผลการศึกษาจะช่วยอธิบายปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อความสำเร็จและข้อจำกัดของทั้งสองประเทศ ตลอดจนเสนอข้อค้นพบเชิงนโยบายสำหรับการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาของประเทศไทยให้สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 4.1 อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษานโยบาย มาตรการ และกลไกการขับเคลื่อนด้านความเท่าเทียมทางการศึกษาในประเทศไทยและเวียดนาม ภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการศึกษา (SDG 4.1)
2. เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของเจตนารมณ์เชิงนโยบาย กระบวนการดำเนินงานการจัดสรรทรัพยากร และผลลัพธ์ด้านความเท่าเทียมทางการศึกษา ระหว่างประเทศไทยและเวียดนาม
3. สังเคราะห์ปัจจัยแห่งความสำเร็จ ตลอดจนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและระดับความเท่าเทียมของทั้งสองประเทศ
4. เสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย (Policy Implications) เพื่อยกระดับระบบและกลไกความเท่าเทียมทางการศึกษาในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสารเชิงเปรียบเทียบ เพื่อวิเคราะห์กลไกที่ส่งผลต่อความเสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทยและเวียดนาม ภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านการศึกษา (SDG 4.1)

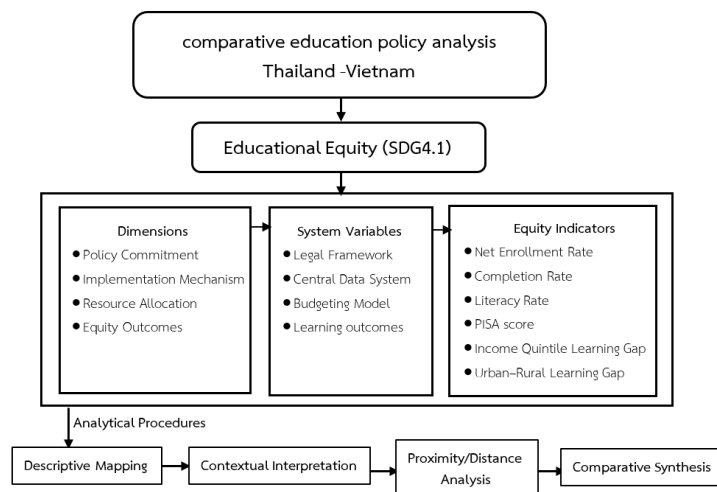
ประชากรของการวิจัย ได้แก่ เอกสารนโยบาย กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ รายงานทางการศึกษา และฐานข้อมูลผลการประเมินระดับนานาชาติที่เกี่ยวข้อง ส่วนกลุ่มตัวอย่างคัดเลือกแบบเจาะจง โดยพิจารณาจากความเกี่ยวข้องกับประเด็นความเท่าเทียมทางการศึกษา ความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูล และความทันสมัยของข้อมูล ทั้งนี้ เอกสารที่นำมาวิเคราะห์เป็นเอกสารที่เผยแพร่ในช่วง พ.ศ. 2558–2567 จากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และสถาบันทางวิชาการที่ได้รับการยอมรับ โดยครอบคลุมกฎหมาย แผนปฏิบัติการด้านความเสมอภาคทางการศึกษา แนวทางการจัดสรรทรัพยากร และข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาระดับนานาชาติ

เครื่องมือที่ใช้ คือแบบวิเคราะห์เอกสารเชิงโครงสร้างที่พัฒนาตามกรอบแนวคิดของ Phillips และ Schweisfurth (2007) ซึ่งประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่ (1) เจตนารมณ์เชิงนโยบาย (2) กลไกการดำเนินงาน (3) การจัดสรรทรัพยากร และ (4) ผลลัพธ์ด้านความเสมอภาค

การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการโดยสืบค้นเอกสารอย่างเป็นระบบจากฐานข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และคลังข้อมูลทางวิชาการ จากนั้นจัดหมวดหมู่และถอดรหัสข้อมูลตามกรอบการวิเคราะห์ของ Phillips และ Schweisfurth (2007)

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาเชิงคุณภาพ (Qualitative Content Analysis) ร่วมกับการเปรียบเทียบเชิงกรณี (Comparative Case Analysis) และใช้สถิติเชิงพรรณนาจากผลการประเมินระดับนานาชาติ เพื่อสนับสนุนการตีความด้านผลลัพธ์ความเสมอภาค ทั้งนี้ มีการตรวจสอบข้อมูลแบบไตรวิธิด้านแหล่งข้อมูล (Source Triangulation) โดยเปรียบเทียบและตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูลจากเอกสารนโยบาย กฎหมาย รายงานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ และฐานข้อมูลสถิติระหว่างประเทศ เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและความเที่ยงตรงของผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้กำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1: กรอบแนวคิดการวิจัย

จากแผนภาพข้างต้น (ภาพที่ 1) อธิบายกรอบแนวคิดการวิเคราะห์ความเสมอภาคทางการศึกษาเปรียบเทียบไทย-เวียดนาม ซึ่งพัฒนาขึ้นบนฐานของ Comparative Documentary Analysis ที่บูรณาการข้อมูลจากเอกสารนโยบายและสถิติทางการศึกษา โดยประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่ มิติของระบบการศึกษา ตัวแปรเชิงระบบ และตัวชี้วัดความเสมอภาค ซึ่งใช้เป็นโครงสร้างจัดระเบียบข้อมูลเพื่อวิเคราะห์คุณภาพและความเท่าเทียมของผลลัพธ์เชิงระบบอย่างเป็นองค์รวม สัมผัสที่ใช้ในการเปรียบเทียบ ได้แก่ เจตนารมณ์เชิงนโยบาย กลไกการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ และผลลัพธ์ความเท่าเทียม ทำหน้าที่เป็นกรอบในการจำแนกและจัดหมวดหมู่ข้อมูล ขณะที่ตัวแปรเชิงระบบ ได้แก่ กรอบกฎหมาย ระบบข้อมูล โมเดลงบประมาณ และกลไกประเมินคุณภาพ ทำหน้าที่อธิบายความแตกต่างเชิงโครงสร้างของระบบการศึกษาทั้งสองประเทศ ส่วนตัวชี้วัดด้านความเสมอภาค เช่น Net Enrollment, Completion, Literacy, PISA และช่องว่างผลสัมฤทธิ์กลุ่มต่าง ๆ สร้างหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อการเปรียบเทียบที่เป็นระบบ กระบวนการวิเคราะห์ทั้งหมดเชื่อมโยงเข้ากับกรอบ 4 ขั้นตอนของ Phillips & Schweisfurth (2007) ได้แก่ 1) การทำแผนที่เชิงพรรณนา (Descriptive Mapping) โดยวิเคราะห์และจัดหมวดหมู่ข้อมูล 2) การตีความเชิงบริบท (Contextual Interpretation) การอธิบายเหตุผลเชิงระบบโดยใช้บริบททางสังคม โครงสร้างอำนาจนโยบาย ที่อยู่เบื้องหลังความแตกต่างที่ปรากฏ 3) การวิเคราะห์ความใกล้เคียง-ไกลเชิงระบบ (Proximity/Distance Analysis) เพื่อประเมินระดับความคล้ายคลึงหรือความแตกต่างในตัวแปรเชิงระบบ ที่ช่วยระบุจุดแข็งและข้อจำกัดเชิงสถาบันของแต่ละประเทศ และ 4) การสังเคราะห์ผลเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Synthesis) ซึ่งเป็นการสังเคราะห์บูรณาการผลวิเคราะห์จากทุกขั้นตอน เพื่อจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทสอดคล้องกับหลักการของ SDG 4.1

ผลการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ สามารถอธิบายระดับความสำเร็จและข้อจำกัดของทั้งสองประเทศ ในการขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ด้านเจตนารมณ์เชิงนโยบาย (Policy Commitment) ทั้งประเทศไทยและสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามต่างมีความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อที่ 4.1 ซึ่งมุ่งให้เด็กหญิงและเด็กชายทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและเท่าเทียม เจตนารมณ์เชิงนโยบายของทั้งสองประเทศสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามใน

การพัฒนาความเท่าเทียมในการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยมีลักษณะการกำหนดและขับเคลื่อนแตกต่างกันตามโครงสร้างทางสังคม การเมือง และระบบการบริหารการศึกษา

ในกรณีของ เวียดนาม รัฐบาลได้ประกาศความมุ่งมั่นเชิงนโยบายไว้อย่างเป็นทางการใน Education Law ฉบับปรับปรุง ปี 2019 (No. 43/2019/QH14) ซึ่งระบุให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี เป็นภาคบังคับและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองทุกคน พร้อมบัญญัติเรื่องความเท่าเทียมทางการศึกษา(educational equality) ในหมวด 1 มาตรา 4 ว่า “พลเมืองทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา หรือฐานะทางเศรษฐกิจ” (MOET, 2019) นอกจากนี้ รัฐบาลเวียดนามยังบูรณาการเป้าหมาย SDG 4 เข้ากับแผนยุทธศาสตร์การศึกษาแห่งชาติ 2021–2030 โดยกำหนดให้การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดหลักของการพัฒนา (UNESCO, 2023) การบังคับใช้หลักการความเท่าเทียมในระดับกฎหมายสูงสุดเช่นนี้ อาจสะท้อนถึงความต่อเนื่องและความมั่นคงเชิงนโยบาย (policy continuity and stability) ของการขับเคลื่อนการศึกษาในเวียดนาม

ในบริบทของประเทศไทย ได้แสดงเจตนารมณ์เชิงนโยบายผ่าน แผนการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. 2560–2579 ซึ่งมุ่งให้ “คนไทยทุกคนได้รับโอกาสทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและทั่วถึง” (ONEC, 2017) โดยมีการจัดตั้ง กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (Equitable Education Fund: EEF) ตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนความเท่าเทียมจากระดับนโยบายสู่ระดับปฏิบัติการอย่างเป็นรูปธรรม กองทุนดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่อยู่ในภาวะยากจนพิเศษ ผ่านโครงการทุนพัฒนาเด็กและเยาวชนในระบบและการพัฒนาโรงเรียนขนาดเล็กในพื้นที่ห่างไกล (EEF, 2023) นโยบายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ว่าเป็น “นวัตกรรมเชิงโครงสร้าง” ที่ผสมผสานบทบาทของภาครัฐกับองค์กรอิสระเชิงภารกิจในลักษณะของกลไกแบบ “กึ่งรัฐ-กึ่งสังคม” (hybrid mechanism)

ด้วยมิติด้านเจตนารมณ์เชิงนโยบายนี้ ชี้ให้เห็นว่าทั้งสองประเทศมีเป้าหมายร่วม ในการสร้างความเท่าเทียมทางการศึกษา โดยมีแนวทางและระดับของการฝังตัวเชิงนโยบาย (policy embeddedness) ที่แตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบเชิงโครงสร้าง เวียดนามมีลักษณะเด่นด้านการกำหนดกรอบกฎหมายและการขับเคลื่อนนโยบายในระดับชาติ ซึ่งอาจสัมพันธ์กับลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์และการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง ขณะที่ประเทศไทยโดดเด่นด้าน นวัตกรรมเชิงกลไกและการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วม โดยอาศัยข้อมูลและความร่วมมือหลายภาคส่วนในระดับปฏิบัติการ ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่า การขับเคลื่อนความเท่าเทียมทางการศึกษาอย่างยั่งยืนอาจได้รับการสนับสนุนจากการผสมผสานระหว่างโครงสร้างนโยบายที่มีความต่อเนื่องกับกลไกการดำเนินงานที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับบริบททางสังคม

2. กลไกการดำเนินงานและการติดตามผล (Implementation & Monitoring Mechanism) กลไกการดำเนินงานด้านความเท่าเทียมทางการศึกษาของทั้งประเทศไทยและเวียดนามสะท้อนความพยายามในการเชื่อมโยงนโยบายระดับชาติกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่ผ่านระบบข้อมูลเชิงประจักษ์และการจัดสรรทรัพยากรแบบมุ่งเป้า (targeted policy) เพื่อให้ผู้เรียนที่อยู่ในภาวะเปราะบางได้รับการสนับสนุนอย่างตรงจุด ทั้งสองประเทศมีความก้าวหน้าด้านการบูรณาการข้อมูลและการติดตามผลอย่างเป็นระบบ แม้โครงสร้างสถาบันและหลักการขับเคลื่อนจะมีความแตกต่างกัน

ในส่วนของไทย ขับเคลื่อนผ่านกลไกหลักของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) โดยใช้ระบบฐานข้อมูล Information System for Equitable Education (iSEE) เป็นเครื่องมือระบุผู้เรียนที่มีความเปราะบางเชิงลึกและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) และกรมส่งเสริมการเรียนรู้ (สกร.) ซึ่งรวบรวมข้อมูลนักเรียนรายบุคคล ครอบคลุมรายได้ครอบครัว พื้นที่ภูมิศาสตร์ และสถานะทางสังคม เพื่อนำไปสู่การจัดสรรทุนและทรัพยากรตามกรอบแนวทางของ กสศ. นอกจากนี้การขับเคลื่อนระดับพื้นที่ดำเนินผ่านกลไกย่อย เช่น School Cluster Mentoring และ Area-Based Management (ABM) ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างเขตพื้นที่การศึกษา โรงเรียน และชุมชน ภายใต้ปฏิทินการติดตามที่กำหนด ทั้งในด้านการ ใช้ทรัพยากร การประเมินผล และการรายงานต่อส่วนกลาง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนยังมีบทบาทสำคัญในการเสริมการสนับสนุนด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและกิจกรรมเชิงการเรียนรู้ การทำงานลักษณะนี้สะท้อนถึง

การขยาย “ขอบเขตความรับผิดชอบเชิงสังคม” (Social Accountability) ของภาคส่วนต่าง ๆ ในขณะที่ยังคงประสบความสำเร็จ ความท้าทายด้าน “การบูรณาการระหว่างหน่วยงาน” และความซับซ้อนของข้อมูล ซึ่งอาจลดทอนประสิทธิผลของนโยบายในระดับปฏิบัติ (EEF, 2023; UNESCO Bangkok, 2022)

สำหรับ เวียดนามที่มีรากฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนภายใต้ Education Law No. 43/2019/QH14 ซึ่งกำหนดให้การจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ดำเนินการภายใต้หลักความเท่าเทียม (Equity Principle) โดยมี กระทรวงศึกษาธิการ และการฝึกอบรม (MOET) เป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนโครงการ Target Program for Education in Disadvantaged Areas โดยใช้ Equity Index เป็นเครื่องมือหลักในการประเมินระดับความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำแผนปฏิบัติการรายปีของหน่วยงานท้องถิ่นและสถานศึกษา ระบบดังกล่าวมีลักษณะที่เอื้อต่อการปรับการจัดสรรงบประมาณตามผลการประเมินในแต่ละระยะของการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังมี Vietnam Institute of Education Sciences (VNIES) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพของโครงการ การกระจายทรัพยากร และผลลัพธ์ อย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเอื้อต่อการปรับปรุงแนวทางปฏิบัติให้มีความยืดหยุ่นและเป็นระบบมากขึ้น (MOET, 2022; UNESCO Vietnam, 2023)

เมื่อเปรียบเทียบกลไกของทั้งสองประเทศ พบว่า แม้ไทยอิงกับโครงสร้างกึ่งอิสระ ส่วนเวียดนามยึดกลไกทางกฎหมายแบบรวมศูนย์ แต่ทั้งสองต่างให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์และการบูรณาการส่วนกลาง-ท้องถิ่นในการขับเคลื่อนความเท่าเทียม อย่างไรก็ตาม เวียดนามมีลักษณะเด่นด้านความเป็นเอกภาพเชิงสถาบัน (institutional coherence) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับการจัดสรรทรัพยากรตามเกณฑ์ระดับชาติที่มีความสม่ำเสมอ ขณะที่ไทยแม้มีระบบข้อมูลที่ครอบคลุมและละเอียดในระดับผู้เรียน แต่ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่ายังมีประเด็นด้านการบูรณาการเชิงนโยบายและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับความซับซ้อนของการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ

3. การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนความเท่าเทียมเชิงโอกาสทางการศึกษา ทั้งในด้านการเข้าถึง การคงอยู่ในระบบ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักในกรอบ Equity in Education ของ UNESCO และ OECD การเปรียบเทียบไทย และเวียดนามสะท้อนให้เห็นความแตกต่างเชิงโครงสร้างด้านระบบการคลัง เครื่องมือสนับสนุน และระดับความต่อเนื่องของนโยบาย สอดคล้องกับโมเดลการจัดสรรทรัพยากรสามระดับ (micro-meso-macro) ที่ใช้วิเคราะห์ความเป็นธรรมของระบบการศึกษาในหลายประเทศ

ประเทศไทยใช้ระบบงบประมาณแบบผสมผสานระหว่างกระจายจ่ายประจำของรัฐ กับกลไกทุนเฉพาะกลุ่ม (targeted transfers) โดยดำเนินการผ่านหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงศึกษาธิการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน (CSR) และโดยเฉพาอย่างยิ่ง กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากรแก่ผู้เรียนเป้าหมายในระดับรายบุคคล ผ่านระบบฐานข้อมูล iSEE ในการระบุนักเรียนยากจนพิเศษและประเมินบริบทเชิงพื้นที่ (EEF, 2023; World Bank, 2022) ขณะเดียวกัน การสนับสนุนโรงเรียนขนาดเล็กผ่าน Area-Based Management (ABM) สะท้อนแนวทางการบริหารที่มุ่งเพิ่มความยืดหยุ่นและการตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะพื้นที่ จุดแข็งสำคัญของไทยคือความสามารถในการใช้ข้อมูลแบบ micro-level เพื่อการจัดสรรอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรงกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม โครงสร้างงบประมาณรวมที่ค่อนข้างคงตัว และความเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่ยังไม่ต่อเนื่อง อาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำเชิงภูมิภาคที่ยังปรากฏอยู่ในบางพื้นที่ ส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำเชิงภูมิภาค โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกลยังคงเด่นชัด (EEF, 2023; World Bank, 2022)

ในขณะที่เวียดนามมีระบบการจัดสรรทรัพยากรที่อิงกับ “ความจำเป็นของพื้นที่” (needs-based budgeting) อย่างเป็นระบบ โดยกระทรวงศึกษาธิการและการฝึกอบรม (MOET) ร่วมกับกระทรวงการคลังใช้ดัชนีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Equity Index) เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดและกลุ่มประชากรด้อยโอกาส เช่น พื้นที่ภูเขาและชนกลุ่มน้อย (MOET, 2022; UNESCO Vietnam, 2023) กลไกดังกล่าวดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจนและมีลักษณะของความต่อเนื่องเชิงสถาบัน การสนับสนุนจากพันธมิตรระหว่างประเทศ เช่น ADB และ UNESCO ผ่านโครงการ “Education for

Ethnic Minorities” มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการศึกษาของกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ตาม เวียดนามยังเผชิญข้อจำกัดในด้าน ความครอบคลุมของงบประมาณต่อพื้นที่ห่างไกล, ข้อจำกัดด้านระบบติดตามการใช้จ่าย และการขาดแคลนบุคลากรคุณภาพ ซึ่งอาจสัมพันธ์กับข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ในบางพื้นที่ (MOET, 2022; UNESCO Education Finance Watch, 2024)

ผลการเปรียบเทียบสะท้อนว่าทั้งสองประเทศใช้กลไกการจัดสรรทรัพยากรที่แตกต่างกัน โดยประเทศไทยให้ความสำคัญกับข้อมูลระดับรายบุคคล ขณะที่เวียดนามให้ความสำคัญกับการจัดสรรตามความจำเป็นของพื้นที่ ดังจะเห็นได้ว่าการลงทุนทางการศึกษาเป็นทั้ง “เครื่องมือ” และ “ตัวชี้วัด” ความมุ่งมั่นของรัฐในแต่ละประเทศ ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่า ประเทศไทยมีลักษณะเด่นด้านการใช้ข้อมูลระดับรายบุคคลเพื่อสนับสนุนการจัดสรรทรัพยากร ขณะที่เวียดนามมีลักษณะเด่นด้านการจัดสรรทรัพยากรตามความจำเป็นของพื้นที่ภายใต้กรอบการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่องเชิงสถาบัน

4. ผลลัพธ์เชิงความเท่าเทียม (Equity Outcomes) เมื่อพิจารณาในมิติของการเข้าถึง การคงอยู่ และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน พบว่า ทั้งประเทศไทยและเวียดนามแสดงความก้าวหน้าอย่างมีนัยสำคัญ แม้ยังคงเผชิญความท้าทายด้านคุณภาพและความเหลื่อมล้ำภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงข้อมูลผลลัพธ์เชิงความเท่าเทียมทางการศึกษา

ประเด็นการเปรียบเทียบ	Thailand	Vietnam
1. การเข้าถึงการศึกษา (Access)		
อัตราการเข้าเรียนสุทธิระดับมัธยมต้น (Net Enrollment Rate: NER)	91%	94%
2. การคงอยู่และเรียนจบ (Retention & Completion)		
อัตราการจบการศึกษาระดับมัธยมต้น (Completion Rate)	83%	90%
3. สมรรถนะการเรียนรู้ (Learning Competence)		
ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ (PISA 2022 – คณิตศาสตร์) *(OECD ,472)	379	496
ช่องว่างคะแนนระหว่างอันดับรายได้ (Income Quintile Learning Gap) *(OECD,89)	105	65
ช่องว่างคะแนนระหว่างภูมิภาค (Urban–Rural Learning Gap)	80	40
4. ประสิทธิภาพเชิงค่าใช้จ่าย (Value for Money)		
ค่าใช้จ่ายภาครัฐต่อหัวนักเรียน (Public Spending per Pupil , %GDP per capita)	20%	17%
5. ดัชนีความเท่าเทียมทางการศึกษา (Education Equity Index)		
ภาพรวมความเหลื่อมล้ำในโอกาสและผลลัพธ์	0.68	0.62
6. การรู้หนังสือ (Literacy Rate)		
สัดส่วนการอ่านออกเขียนได้ (Literacy Rate)	94.1%	97.0%

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์จาก UNESCO (2023, 2024), OECD (2023) และ World Bank (2023) สะท้อนให้เห็นว่าความก้าวหน้าเชิงการเข้าถึงยังไม่แปรเป็นผลลัพธ์ที่มั่นคง แม้ไทยมีอัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมต้นสูงถึง 91% แต่อัตราการเรียนจบอยู่เพียง 83% ขณะที่ผล PISA 2022 (คณิตศาสตร์) อยู่ที่ 379 คะแนน ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD อย่างมาก นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มรายได้และพื้นที่ยังคงสูง โดยคะแนนของผู้เรียนฐานะสูง-ต่ำต่างกันกว่า 100 คะแนน และผลการเรียนของนักเรียนเมืองดีกว่านักเรียนชนบทอย่างมีนัยสำคัญ ดัชนีความเสมอภาคทางการศึกษา

อยู่ระดับปานกลาง (0.68) ข้อมูลดังกล่าวอาจสะท้อนว่า การขยายโอกาสทางการศึกษาเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่เพียงพอต่อการลดความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์ทางการศึกษา หากไม่มีมาตรการสนับสนุนคุณภาพการเรียนรู้ควบคู่กัน แม้งบประมาณต่อหัวนักเรียนคิดเป็นสัดส่วนค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับ GDP ต่อหัว แต่ผลลัพธ์ทางการเรียนรู้ที่ปรากฏยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับบางประเทศที่มีระดับการลงทุนใกล้เคียงกัน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งเดียวกันชี้ว่า เวียดนามมีอัตราการเข้าเรียนและการเรียนจบระดับมัธยมต้นสูง (94% และ 90%) และมีความต่างด้านผลการเรียนระหว่างกลุ่มสังคมต่ำกว่าประเทศในภูมิภาค ผลสอบ PISA 2022 อยู่ที่ 496 คะแนน สูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD เล็กน้อย โดยความแตกต่างระหว่างกลุ่มรายได้ อยู่ระดับต่ำ และผลการเรียนของผู้เรียนในเมืองและชนบทมีระยะห่างไม่มาก นอกจากนี้ งบประมาณต่อหัวคิดเป็นเพียงร้อยละ 17 ของ GDP ต่อหัว แต่สร้างผลสัมฤทธิ์สูงกว่าประเทศที่ลงทุนมากกว่าอย่างไทย อาจสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินนโยบายการศึกษาที่มุ่งความครอบคลุมอย่างต่อเนื่องกับผลลัพธ์ทางการศึกษาที่ปรากฏ ที่ดำเนินต่อเนื่องเป็นเวลานาน รวมถึงโดยพบว่ามีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการประเมินคุณภาพและกำกับทิศทางการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

การเปรียบเทียบผลลัพธ์เชิงความเท่าเทียมสะท้อนให้เห็นความแตกต่างของบริบทเชิงนโยบายและการบริหารจัดการทางการศึกษาระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ทางการศึกษาที่แตกต่างกัน แม้ทั้งสองประเทศมีระดับการเข้าถึงที่สูงและอยู่ภายใต้ฐานข้อมูลสากลที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ แต่ไทยยังเผชิญช่องว่างด้านผลลัพธ์ระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจฐานและภูมิภาคในระดับสูง ขณะที่ผลการเรียนรู้โดยรวมต่ำกว่าค่าเฉลี่ยนานาชาติอย่างต่อเนื่อง สถานการณ์ดังกล่าวอาจสะท้อนว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการบางประการยังเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมในการอธิบายความแตกต่างระหว่างระดับการลงทุนทางการศึกษากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น เมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาค ในทางกลับกัน เวียดนามแม้มีระดับการลงทุนต่อหัวต่ำกว่า แต่มีผลลัพธ์ทางการเรียนรู้และระดับความเหลื่อมล้ำที่ดีกว่าไทย โดยลักษณะดังกล่าวปรากฏควบคู่กับการดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ และกลไกกำกับคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจสะท้อนถึงประสิทธิภาพเชิงนโยบายที่แตกต่างกันระหว่างทั้งสองประเทศ

สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบการศึกษาระหว่างประเทศไทยและเวียดนาม โดยประยุกต์แนวทางของ Phillips และ Schweisfurth (2007; 2014) พบว่า ความแตกต่างด้านผลลัพธ์ทางการศึกษาของทั้งสองประเทศไม่ได้สะท้อนเพียงระดับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ หากแต่อาจมีความสัมพันธ์กับความแตกต่างด้านกรอบนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ และรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษา ประเทศไทยแม้ประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษา แต่ยังคงเผชิญความท้าทายในการลดความเหลื่อมล้ำด้านผลลัพธ์ ขณะที่เวียดนามมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้และระดับความเสมอภาคที่ดีกว่า ซึ่งปรากฏควบคู่กับการดำเนินนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ การติดตามผล และการจัดสรรทรัพยากรตามความจำเป็นของพื้นที่ ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับกรอบของ Phillips และ Schweisfurth (2007; 2014) ที่ชี้ให้เห็นว่าการทำความเข้าใจระบบการศึกษาจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างบริบท นโยบาย กระบวนการดำเนินงาน และผลลัพธ์อย่างเป็นองค์รวม

เมื่อพิจารณาเป็นรายมิติ พบว่า มิติด้านเจตนาธรรมเชิงนโยบายของไทยยังให้ความสำคัญกับการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็นสำคัญ ขณะที่เวียดนามมุ่งเน้นความเท่าเทียมควบคู่กับคุณภาพการศึกษา ซึ่งสะท้อนความแตกต่างในระดับการกำหนดเป้าหมายเชิงนโยบาย ด้านกลไกการดำเนินงานและการติดตามผล เวียดนามมีลักษณะของความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับชาติกับการปฏิบัติในระดับพื้นที่มากกว่าไทย ขณะที่ด้านการจัดสรรทรัพยากร พบว่าไทยให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลรายบุคคลเพื่อระบุกลุ่มเป้าหมาย ส่วนเวียดนามใช้แนวทางการจัดสรรตามความจำเป็นของพื้นที่ ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสอดคล้องกับขั้นตอนการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงระบบ (systemic factors) และกระบวนการดำเนินนโยบาย (implementation processes) ในกรอบของ Phillips และ Schweisfurth ซึ่งมุ่งอธิบายว่าความแตกต่างของโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันอาจสัมพันธ์กับผลลัพธ์ทางการศึกษาที่แตกต่างกัน

การสังเคราะห์เชิงระบบโดยรวมสะท้อนว่า ผลลัพธ์ด้านความเท่าเทียมทางการศึกษาของเวียดนามอาจมีความสัมพันธ์กับความสอดคล้องประสานระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบาย กลไกการบริหารจัดการ การจัดสรรทรัพยากร และระบบติดตามผล ขณะที่ประเทศไทยยังปรากฏช่องว่างบางประการระหว่างเจตนารมณ์เชิงนโยบายและการนำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Phillips และ Schweisfurth ที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ (policy–practice linkage) ในการอธิบายความสำเร็จหรือข้อจำกัดของระบบการศึกษา ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการยกระดับคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างยั่งยืน อาจพิจารณาการพัฒนาโลกที่ส่งเสริมความสอดคล้องระหว่างนโยบาย การบริหารจัดการ และการจัดสรรทรัพยากร ควบคู่กับการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจเชิงนโยบายมากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 หน่วยงานด้านการศึกษควรส่งเสริมการพัฒนาระบบนิเทศแบบโค้ช (Coaching Supervision) และการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เป็นฐานในการกำกับ ติดตาม และยกระดับคุณภาพการจัดการเรียนรู้ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ของผู้เรียนอย่างยั่งยืน

1.2 ควรพัฒนาระบบการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาที่คำนึงถึงความแตกต่างของบริบทพื้นที่ และกลุ่มเป้าหมาย เพื่อให้การสนับสนุนด้านการศึกษามีความทั่วถึง เป็นธรรม และสอดคล้องกับเป้าหมายความเสมอภาคทางการศึกษา

2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

2.1 สถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษาในระดับพื้นที่ควรนำผลการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาโลก การติดตาม ดูแล และช่วยเหลือผู้เรียนกลุ่มเปราะบาง โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างโรงเรียน ชุมชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 ผู้บริหารสถานศึกษาและครูควรใช้ข้อมูลผลลัพธ์ทางการเรียนรู้และข้อมูลบริบทของผู้เรียนในการวางแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษาและปรับปรุงการจัดการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2566). รายงานประจำปี พ.ศ. 2566: การขับเคลื่อนความเสมอภาคทางการศึกษา. กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา.

ASEAN Secretariat. (2022). *ASEAN education report 2022*. ASEAN Secretariat.

Ministry of Education and Training (MOET). (2019). *Education Law No. 43/2019/QH14*. National Assembly of Vietnam.

Office of the Education Council. (2017). *National education plan B.E. 2560–2579 (2017–2036)*. Ministry of Education.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). *PISA 2022 results (Volume I): The state of learning worldwide*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing.

Phillips, D., & Schweisfurth, M. (2007). *Comparative and international education: An introduction to*

theory, method, and practice. Continuum.

Phillips, D., & Schweisfurth, M. (2014). *Comparative and international education: An introduction to theory, method, and practice* (2nd ed.). Bloomsbury Academic.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations.

UNESCO. (2016). *Global education monitoring report 2016: Education for people and planet—Creating sustainable futures for all*. UNESCO.

UNESCO. (2017). *Accountability in education: Meeting our commitments*. UNESCO.

UNESCO. (2023). *Global education monitoring report 2023: Technology in education—A tool on whose terms?*. UNESCO.

UNESCO Bangkok. (2022). *Monitoring inclusive education in Southeast Asia*. UNESCO Asia-Pacific Regional Bureau for Education.

UNESCO & World Bank. (2024). *Education finance watch 2024*. UNESCO and World Bank.

World Bank. (2022). *Vietnam: Improving education outcomes for ethnic minorities*. World Bank.