



ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม  
หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต  
ปีการศึกษา 2565



LEGAL PROBLEMS RELATED TO FREE EDUCATION



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR  
THE DEGREE OF MASTER OF LAW  
FACULTY OF LAW

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2022

วิทยานิพนธ์เรื่อง

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

โดย  
สัญญาชัย นิระมล

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรังสิต  
ปีการศึกษา 2565

ผศ.ดร.เกวลิณ ต่อปัญญาชาญ  
ประธานกรรมการสอบ

ผศ.ดร.สัญญาพงศ์ ลิ้มประเสริฐ  
กรรมการ

ผศ.ดร.ธานี วรรณภัทร์  
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

27 มีนาคม 2566

Thesis entitled

LEGAL PROBLEMS RELATED TO FREE EDUCATION

by

SANCHAI NIRAMOL

was submitted in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of Master of Law

Rangsit University

Academic Year 2022

---

Asst.Prof. Galvalin Torpanyacharm, LL.D.  
Examination Committee Chairperson Member

---

Asst.Prof. Sanyapong Limprasert, Ph.D.  
Member

---

Asst.Prof. Thanee Vorapatr, LL.D.  
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plt.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

March 27, 2023

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้เป็นอย่างดีเนื่องมาจากได้รับความเมตตาอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่งจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณภักดิ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์และอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ให้ความเอาใจใส่ช่วยเหลือและคอยให้คำปรึกษาแนะนำเป็นอย่างดีมาโดยตลอด จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้ประสบความสำเร็จสมดังความปรารถนา รวมทั้งขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกวณีน ต่อบัญญาชาญ ประธานกรรมการสอบ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัณณพงค์ ลิ้มประเสริฐ กรรมการสอบ ที่ให้ความกรุณาร่วมพิจารณาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จนลุล่วงไปได้ด้วยดี ตลอดจนถึงขอขอบพระคุณบิดา มารดา ดร. วิไลพร อาจมนตรี เหล่าญาติพี่น้องที่ได้คอยช่วยเหลือสนับสนุนในทุกทาง และขอขอบคุณเหล่ามิตรสหายทั้งรุ่นพี่รุ่นน้องทุกคน รวมถึงเพื่อนร่วมหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต กลุ่มเพื่อนจากโรงเรียนสตรีสมุทรปราการ และกลุ่มเพื่อนจากคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เป็นกำลังแรงใจให้เสมอมา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะยังประโยชน์ให้แก่สังคมและก่อให้เกิดกุศลอยู่บ้าง ข้าพเจ้าขออุทิศกุศลนั้นแด่คุณแม่สุนันทา นิระมล มารดาผู้ล่วงลับ และขอกราบอาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัยโปรดช่วยคุ้มครองและอำนวยพรให้คุณยายประวิง คงกระพันธุ์ คุณย่าสายเงิน นิระมล คุณพ่อแดง นิระมล อาจารย์ธานี วรรณภักดิ์ และผู้มีพระคุณทั้งหลายเหล่านั้น จงมีแต่ความสุขสิริสวัสดิ์พิพัฒนามงคล

ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์นี้ยังมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยต้องกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับคำติชมไว้ด้วยความเต็มใจ เพื่อนำไปปรับปรุงในภายภาคหน้าต่อไป

สัณชัย นิระมล

ผู้วิจัย

6205248 : สัญชัย นิระมล  
 ชื่อวิทยานิพนธ์ : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย  
 หลักสูตร : นิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ผศ.ดร. ธาณี วรภัทร์

### บทคัดย่อ

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาคนและสร้างชาติให้เจริญ ประเทศไทยได้จัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 โดยที่ไม่มีค่าใช้จ่ายครอบคลุมการศึกษาพื้นฐานทั้งระบบแล้วนั้น ผลจากการศึกษาพบว่า ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับ 9 ปีตามมาตรา 17 ไม่สอดคล้องกับบริบททางสังคมของประเทศไทยและระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับโดยเฉลี่ยในระดับสากล เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศยังพบอีกว่า กฎหมายการศึกษาของประเทศไทยจัดสวัสดิการทางการศึกษาไม่เพียงพอต่อความต้องการและความจำเป็นของผู้เรียน ได้แก่ ด้านการเรียนการสอน ไม่ครอบคลุมไปถึงการเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา, ด้านทรัพยากรทางการศึกษา มิได้กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่จัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนให้แก่นักเรียน และด้านสิทธิประโยชน์ มิได้สนับสนุนค่าเครื่องแบบในพิธีสำเร็จการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาตามมาตรา 58 अनुมาตรา 2 แต่มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิหรือสร้างความคุ้มครองให้แก่ผู้เรียนหรือผู้ปกครอง

จากการศึกษาค้นคว้าฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้แก่ไขและเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 โดยเพิ่มระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และปรับปรุงการจัดสวัสดิการทางการศึกษาให้ครอบคลุมการเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา การจัดหาอุปกรณ์การเรียนและเครื่องแบบในพิธีสำเร็จการศึกษาหากกำหนดให้ใส่ และการลดราคาค่าโดยสารสาธารณะแก่นักเรียน ตลอดจนถึงกำหนดให้มีสิทธิปฏิเสธการบริจาคเงินโดยไม่สมัครใจและห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ

(วิทยานิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 89 หน้า)

คำสำคัญ : กฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐาน, การศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย, สวัสดิการทางการศึกษา

ลายมือชื่อนักศึกษา.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

6205248 : Sanchai Niramol  
 Thesis Title : Legal Problems Related to Free Education  
 Program : Master of Law  
 Thesis Advisor : Asst.Prof. Thanee Vorapatr, LL.D.

**Abstract**

Education is a crucial instrument for developing individuals and constructing a thriving society. Thailand has given education in accordance with the National Education Act of 1999, the Order of the Head of the National Council for Peace, and Order No. 28/2559, without incurring costs for the complete system of basic education. According to the findings of the research, the 9-year period of compulsory education under Article 17 is incongruous with Thailand's socioeconomic environment and the worldwide average length of compulsory education. It was also discovered that the education law of Thailand, compared to others, provides insufficient educational welfare to meet the needs and necessities of learners, as teaching and learning does not cover teaching and learning outside the curriculum; educational resources do not require educational institutions to provide students with learning materials; and in terms of benefits, it does not cover the cost of graduation ceremony uniforms.

Based on this research, the researcher recommends amending and adding to the National Education Act B.E. at the upper secondary level and improving educational welfare to cover teaching and learning outside the curriculum, provision of school supplies and uniforms at the graduation ceremony if required, and discounted public fares for students, as well as having the right to refuse involuntary donations and prohibiting collecting expenses from education management without prior approval

(Total 89 pages)

Keywords: Basic Education Law, Free Education, Educational Welfare

Student's Signature..... Thesis Advisor's Signature.....

## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญรูป	ซ
<b>บทที่ 1</b>	
บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.4 สมมติฐานของการวิจัย	5
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2</b>	
ประวัติความเป็นมา แนวคิด หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย	7
2.1 ประวัติการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย	7
2.2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา	14
2.2.1 แนวคิดสิทธิทางสังคม	14
2.2.2 แนวคิดว่าด้วยสิทธิการศึกษา	16
2.2.3 หลักการศึกษาเพื่อปวงชน	17
2.2.4 หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง	18
2.2.5 แนวคิดสวัสดิการสังคม	19
2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	24



## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 กฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในปัจจุบัน	25
2.4.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	26
2.4.2 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 เรื่องให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย	32
<b>บทที่ 3</b>	
<b>กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ</b>	<b>39</b>
3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	39
3.1.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย	40
3.1.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา	43
3.2 นิวซีแลนด์	46
3.2.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย	47
3.2.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา	52
3.3 สหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนีย	56
3.3.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย	56
3.3.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา	59
3.4 เปรียบเทียบกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ	63
<b>บทที่ 4</b>	
<b>วิเคราะห์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย</b>	<b>65</b>
4.1 วิเคราะห์ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในการจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน	65
4.2 วิเคราะห์การจัดสวัสดิการทางการศึกษา	69
4.3 วิเคราะห์แนวทางคุ้มครองผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย	74
4.3.1 กรณีการขอรับบริจาคเงินเพื่อการศึกษา	75
4.3.2 กรณีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา	77

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5	
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	79
5.1 บทสรุป	79
5.2 ข้อเสนอแนะ	81
บรรณานุกรม	83
ประวัติผู้วิจัย	89



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3.4	แสดงการเปรียบเทียบกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ	60



## สารบัญรูป

รูปที่

หน้า

1.1 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของประชากรกลุ่มต่าง ๆ

3



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาตามนิยามของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีความหมายว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม<sup>1</sup> ทั้งยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการใช้ชีวิตทางสังคมของมนุษย์ และมีบทบาทในการพัฒนาความรู้และสติปัญญาของพลเมืองให้เป็นผู้มีความสามารถสูง อันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสร้างคนให้เป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ ช่วยให้มนุษย์สามารถวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาในชีวิตได้ง่ายขึ้น นำไปสู่ความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างเหมาะสม ช่วยเตรียมความพร้อมให้มนุษย์มีความสามารถในการประกอบอาชีพและเตรียมกำลังคนให้สอดคล้องกับงานในสาขาต่าง ๆ การศึกษายังเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการถ่ายทอดผลิตผลทางปัญญา ประสบการณ์ มรดกทางวัฒนธรรมไปสู่คนรุ่นใหม่ และมีส่วนช่วยในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนและพัฒนาคุณภาพของสังคม การศึกษาจึงถือเป็นขุมพลังทางปัญญาของมนุษย์ ที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองได้เต็มตามศักยภาพที่มี โดยการนำความรู้และประสบการณ์ทางสังคมที่ได้รับมาปรับใช้ในชีวิตและต่อยอดความรู้เพื่อสร้างสรรควิทยาการใหม่ให้แก่ประเทศชาติและสังคมโลก จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในด้านการศึกษาของประชากรเป็นอย่างยิ่ง

แนวโน้มการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปอย่างมากโดยเฉพาะเรื่องการศึกษาภาคบังคับ ข้อมูลจาก The World Bank แสดงให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับโดยเฉลี่ยทั่วโลกได้เพิ่มขึ้นจาก 9 ปี เป็น 10 ปี<sup>2</sup> และในปี ค.ศ. 2020 ได้รายงานระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับทั่วโลกที่บ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของ

<sup>1</sup> จาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 4), โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, 2542.

<sup>2</sup> From *Compulsory education, duration (years)*, by The World Bank, 2021, Retrieved from

จำนวนปีการศึกษาภาคบังคับที่เพิ่มมากขึ้นในหลายประเทศ ในแถบทวีปอเมริกา เช่น แคนาดา และกรีนแลนด์ กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 10 ปี ปานามา กำหนดไว้ 11 ปี สหรัฐอเมริกา ชิลี และโคลอมเบีย กำหนดไว้ที่ 12 ปี เม็กซิโก บราซิล เปรู อาเจนติน่า และโบลิเวีย กำหนดไว้ที่ 14 ปี เวเนซุเอล่ากำหนดไว้สูงถึง 17 ปี ส่วนในแถบทวีปยุโรปที่ได้ชื่อว่ามีการศึกษาเป็นเลิศ อาทิ นอร์เวย์ สวีเดน ไอซ์แลนด์ ฟินแลนด์ เดนมาร์ก สเปน โรมานีเย โปแลนด์ และกรีซ กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 10 ปี รัสเซีย สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร บัลแกเรีย และยูเครน กำหนดไว้ที่ 11 ปี เบลเยียม โปรตุเกส อิตาลี ลักเซมเบิร์ก และตุรกี กำหนดไว้ที่ 12 ปี เยอรมนี ฝรั่งเศส ออสเตรีย เนเธอร์แลนด์ และฮังการี กำหนดไว้ที่ 13 ปี สำหรับแถบเอเชียและเอเชียแปซิฟิก เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเวียดนาม กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 10 ปี ศรีลังกา กำหนดไว้ที่ 11 ปี และฟิลิปปินส์กำหนดไว้สูงถึง 13 ปี<sup>3</sup>

ขณะที่การศึกษาภาคบังคับในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาที่ต้องศึกษาภาคบังคับไว้เพียง 9 ปี ตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งไม่สอดคล้องกับกระแสแห่งการพัฒนาทางการศึกษาของโลกและไม่เหมาะสมกับบริบททางสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันอีกต่อไป โดยสถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทยเกี่ยวกับการศึกษาตามข้อมูลจากรายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562 ระบุว่า สัดส่วนประชากรที่จบการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ได้แก่ กลุ่มคนไม่จนอันเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศอยู่ที่ร้อยละ 53.40 คนเกือบจนอยู่ที่ร้อยละ 75.77 คนจนน้อยอยู่ที่ร้อยละ 78.04 และคนจนมากอยู่ที่ร้อยละ 81.91<sup>4</sup> แสดงให้เห็นว่าประชากรไทยทั่วประเทศส่วนมากมีการศึกษาที่ต่ำอย่างมากเป็นจำนวนกว่าครึ่งของประชากรทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 กลุ่มหลัง คือ กลุ่มคนเกือบจน คนจนน้อย และคนจนมาก ที่จำนวนรวมกันกว่า 9.7 ล้านคนมีการศึกษาในระดับต่ำมากเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 75 หรือ 3 ใน 4 ของประชากรกลุ่มนี้ สะท้อนให้เห็นปัญหาทางการศึกษาของไทยในภาพรวมที่ประชาชนยังมีการศึกษาต่ำ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้เรียนที่ยากจน

<sup>3</sup> From *The World Bank*, supra note 2

<sup>4</sup> จาก รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562, โดย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=10857](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10857)



รูปที่ 1.1 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของประชากรกลุ่มต่าง ๆ  
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563

อย่างไรก็ตาม ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในของประเทศไทย แบ่งเป็น ระดับอนุบาล ระดับประถมศึกษา และระดับมัธยมศึกษา ซึ่งในระดับมัธยมศึกษาสามารถแบ่งย่อยได้เป็น มัธยมศึกษาตอนต้น และมัธยมศึกษาตอนปลาย โดยที่การศึกษาซึ่งเป็นภาคบังคับในปัจจุบัน ลึกลงไปถึงเพียงการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น ในขณะที่รัฐได้จัดให้มีการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นระยะเวลา 12 ปี มาเป็นระยะเวลานานแล้ว และต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 ขยายขอบเขตการเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกเป็นระยะเวลาถึง 15 ปี เพื่อให้ครอบคลุมการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย แต่ผู้เข้าเรียนในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายกลับมีจำนวนที่ลดลง โดยข้อมูลทางสถิติแสดงให้เห็นว่าอัตรานักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในปีการศึกษา 2558 ที่มีจำนวนร้อยละ 88.33 เมื่อถึงเวลาเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในปีการศึกษา 2561 กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 71.96 ขณะที่ต่อมาอัตรานักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปีการศึกษา 2559 ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 88.63 แต่เมื่อถึงเวลาเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในปีการศึกษา 2562 กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 71.96 และสุดท้ายอัตรานักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปีการศึกษา 2560 ที่มีจำนวนร้อยละ 90.62 เมื่อถึงเวลาเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในปีการศึกษา 2563 กลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 75.25<sup>5</sup> เช่นกัน

<sup>5</sup> จาก สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2563, โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564, สืบค้นจาก <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/research-0306-2564-3>

ทั้งนี้ การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายแม้ปัจจุบันจะเป็นการศึกษาตามความสมัครใจ แต่ก็มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะการเป็นประตูไปสู่การศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาอันเป็นการศึกษาชั้นสูง ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ผู้สำเร็จการศึกษามีคุณสมบัติที่เพียงพอและได้นำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพได้ตามความถนัดและความสนใจ การที่เด็กไม่เรียนต่อจนจบระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จึงเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อตัวเด็กที่จะไม่สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้ตามวัยที่ควร ทำให้เด็กต้องสูญเสียประโยชน์จากสิทธิที่มีและอนาคตทางการศึกษาไป ซึ่งจะส่งผลทำให้ขาดโอกาสในการประกอบอาชีพที่หลากหลาย และเมื่อมีการศึกษาต่ำย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้และคุณภาพในการใช้ชีวิตของเด็กในอนาคตอีกด้วย นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อประเทศที่จะต้องสูญเสียกำลังคนซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในการพัฒนาประเทศไปเป็นแรงงานรายได้ต่ำ เพราะคนเหล่านี้ไม่มีความรู้เชิงลึกและไม่มีทักษะเฉพาะทางที่จำเป็นในการทำงาน เมื่อมีรายได้น้อยจึงไม่อยู่ในฐานการจัดเก็บภาษีทำให้ประเทศไม่มีรายได้เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงขาดพลเมืองที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ ซึ่งขัดต่อความมุ่งหวังและเจตนาที่รัฐมีต่อการจัดการศึกษาในลักษณะให้เปล่าอีกด้วย

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศได้แก่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเพิ่งจะได้มีการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานอันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการขยายศึกษาภาคบังคับจนเป็นที่รุดหน้ากว่าประเทศใดในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนประเทศนิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย ต่างเป็นประเทศที่มีความโดดเด่นในด้านการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนโดยไม่มีค่าใช้จ่ายมาเป็นเวลาช้านาน ทั้งการจัดสวัสดิการทางการศึกษาและมีการใช้กฎหมายโดยเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งยังสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าถึงการศึกษาได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อสังคมให้มากยิ่งขึ้นต่อไป



## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา หลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อเปรียบเทียบระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการทางการศึกษาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์แนวทางคุ้มครองผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 รวมถึงกฎ ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังศึกษากฎหมายและบทความของต่างประเทศเพื่อศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนียที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

## 1.4 สมมติฐานการวิจัย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 แม้ว่ารัฐจะได้จัดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายจนจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งเป็นระดับขั้นสุดท้ายของการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่กฎหมายดังกล่าวกำหนดระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับไว้ 9 ปี ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบมัธยมศึกษาปีที่ 3 ทำให้ผู้เรียนมีระยะเวลาอยู่ในระบบการศึกษาน้อยเกินไป ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวยังมีการจัดสรรสวัสดิการทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนได้อย่างไม่เหมาะสม รวมถึงยังขาดบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองผู้เรียน

ให้ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ ผู้เรียนจึงได้รับประโยชน์จากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดให้ได้อย่างไม่เต็มที่เท่าที่ควร จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย พบว่ามีสาระสำคัญทางกฎหมายอันนำไปสู่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจะนำผลดีจากกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นต่อไป

## 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ อาทิ ตำรา บทความ วารสาร รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งปรากฏบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของรัฐ เพื่อนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.6.1 ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา หลักการ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.2 ทำให้ทราบระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในการจัดขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับบริบททางสังคมในปัจจุบันทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.3 ทำให้ทราบการจัดสวัสดิการทางการศึกษาทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 1.6.4 ทำให้สามารถเสนอแนะแนวทางคุ้มครองผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา แนวคิด หลักการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

การศึกษาเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่ามีความสำคัญต่อมนุษยชาติในฐานะกระบวนการเรียนรู้ การขัดเกลาและฝึกอบรมที่จะช่วยให้มนุษย์พัฒนาตนเองให้มีศักยภาพเพิ่มมากขึ้นได้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจประวัติความเป็นมาของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อชี้ให้เห็นความมุ่งหมายของรัฐและพัฒนาการของกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานมาโดยลำดับ อันมีที่มาจากแนวคิดที่เกี่ยวกับสิทธิการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นพลเมือง หลักการในการจัดการศึกษา และแนวคิดด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งมีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดให้ประชาชนได้เข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย เพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการใช้ชีวิตในสังคมสมัยใหม่ ตลอดจนกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน อันเป็นพื้นฐานความเข้าใจไปสู่การวิเคราะห์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายต่อไป

#### 2.1 ประวัติการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

การศึกษาไทยสมัยใหม่เริ่มขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้วางเป้าหมายอันเป็นอุดมการณ์สำคัญของคณะราษฎรเรียกว่า หลัก 6 ประการ<sup>6</sup> ซึ่งใช้เป็นนโยบายในการปกครองและบริหารประเทศของรัฐบาล โดยได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการศึกษาเป็นอย่างมาก ดังปรากฏในข้อที่ 6 ความว่า “จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร” อันเนื่องมาจากคณะราษฎรเห็นว่า จำเป็นจะต้องมีการจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อประชาชนมีการศึกษาดี้อย่างดีจะทำให้ประเทศชาติเจริญขึ้นด้วย<sup>7</sup> จากนั้นมาประเทศไทยจึงได้มีการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและพยายามขยายโอกาสทาง

<sup>6</sup> จาก รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 (น. 6-7), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2475, สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>

<sup>7</sup> จาก ความเป็นมาและระบบการจัดการศึกษาไทย (น.13), โดย ศักดิ์ชัย ภูเจริญ, ม.ป.ป., สืบค้นจาก [http://www.kruinter.com/show.php?id\\_quiz=5753&p=1](http://www.kruinter.com/show.php?id_quiz=5753&p=1)

การศึกษา โดยได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2476<sup>8</sup> เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการศึกษาแก่ประชาชนเป็นครั้งแรก และได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งใช้มาแต่เดิม โดยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478<sup>9</sup> แทน ทั้งยังยกเลิกการเก็บเงินศึกษาพลีที่ให้เก็บจากชายฉกรรจ์อายุ 18 – 60 ปี ที่เรียกเก็บในอัตราไม่ต่ำกว่า 1 บาทแต่ไม่เกิน 3 บาท มาเป็นเงินบำรุงการศึกษาแก่โรงเรียนประชาบาลเป็นรายปี และในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีความพยายามส่งเสริมให้ประชาชนทุกชนชั้นมีโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอันเป็นการศึกษาในระดับสูง โดยดำริของรัฐบาลราษฎรอาวุโส ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2477 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476<sup>10</sup> ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในลักษณะของมหาวิทยาลัยตลาดวิชาแห่งแรกของประเทศที่รับนักศึกษาโดยไม่จำกัดจำนวน ทั้งนี้ ถูกเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยปิดในภายหลัง เพื่อให้การศึกษาและสร้างความเข้าใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยแก่พลเมืองจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากส่วนหนึ่งของสุนทรพจน์ในพิธีเปิดมหาวิทยาลัยฯ อันมีใจความว่า “...มหาวิทยาลัยย่อมอุปมา ประดุจบ่อน้ำ บำบัดความกระหายของราษฎร ผู้สมัครแสวงหาความรู้ อันเป็นสิทธิและโอกาส ที่เขาควรมีควรได้ ตามหลักเสรีภาพของการศึกษา...”

ช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2476<sup>11</sup> ซึ่งเป็นนโยบายทางการศึกษาฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างพอเหมาะแก่อัตภาพ โดยไม่เลือกเพศ ชาติ ศาสนา และให้ได้รับความรู้เพื่อเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพตามภูมิปัญญาและทุนทรัพย์ ซึ่งระบบการศึกษาแบ่งเป็นสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา โดยสามัญศึกษาเป็นการศึกษาวิชาสามัญ คือ ประถมศึกษา 4 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 4 ปี ส่วนวิสามัญศึกษาเป็นการศึกษาในทางวิชาชีพอันเป็นระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เช่น แผนกกลสิกรรม พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และแผนกช่างฝีมือ

<sup>8</sup> จาก *ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 หน้า 40, 2476ก.

<sup>9</sup> จาก *พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1591, 2478.

<sup>10</sup> จาก *พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 หน้า 1007, 2476ข.

<sup>11</sup> จาก *ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 50 หน้า 40, 2476ก.

โดยการศึกษา ภาคบังคับกำหนดให้เด็กทุกคนเข้าเรียนจนจบชั้นประถมศึกษา<sup>12</sup> ทั้งนี้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478<sup>13</sup> ได้กำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 8 ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุ ย่างเข้าปีที่ 15 แต่ยังคงมีความยืดหยุ่นทั้งเรื่องอายุของผู้เข้าศึกษาในพื้นที่ที่ยังไม่มีความพร้อม

ต่อมาได้ปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติและประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2479<sup>14</sup> โดยยังคงมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษา เพื่อจะได้เป็นทำหน้าที่พลเมืองได้อย่างดีตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยไม่ต่างจากแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรก ส่วนระบบการศึกษาเปลี่ยนแปลงเป็นประถมศึกษา 4 ปี มัธยมต้น 3 ปี มัธยมปลาย 3 ปี ซึ่งผู้ที่ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาจะต้องเข้าเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษาอีก 2 ปีก่อน โดยรัฐมีการสนับสนุนด้านอาชีพศึกษาเพื่อเป็นความรู้ในการประกอบอาชีพโดยจัดตั้งโรงเรียนอาชีพศึกษา ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยจะจัดให้รับช่วงต่อจากสามัญศึกษาทุกระดับ จากแผนการศึกษา ทั้งสองฉบับที่ผ่านมาจึงนับได้ว่าในช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาของการพยายามขยายการศึกษาออกไปให้แพร่หลายแก่ประชาชนยิ่งขึ้น

ในช่วงที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงครามจึงให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการทหารและการป้องกันประเทศเป็นหลัก ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของชนชาวไทยในมาตรา 53 ว่า “...บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา ภายใต้งบและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ...” และหมวด 5 ที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 62 – 64 กำหนดให้รัฐบาลเอาใจใส่ในการทำนุบำรุงการศึกษา ของชาติทุกระดับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา<sup>15</sup>

<sup>12</sup> จาก *กฎระเบียบปฏิบัติในโรงเรียน* (น.82), โดย อำนวนย ทองโปร่ง, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ลิขสิทธิ์ 2547 โดย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2.

<sup>13</sup> จาก *พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1591, 2478.

<sup>14</sup> จาก *ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 1471, 2479.

<sup>15</sup> จาก *200 ปี ของการศึกษาไทย* (น.94), โดย กระทรวงศึกษาธิการ, 2526, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว. ลิขสิทธิ์ 2526 โดย กระทรวงศึกษาธิการ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2494 ได้บัญญัติในมาตรา 42 ว่า “...รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม การจัดระบบการศึกษาอบรม เป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษา ทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ...” ซึ่งเป็นความต้องการที่รัฐจะทำนุบำรุงการศึกษา<sup>16</sup> และแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2494<sup>17</sup> ฉบับถัดมาได้ปรับปรุงการศึกษา โดยได้กำหนดการศึกษาออกเป็น 5 ชั้น ได้แก่ การศึกษาชั้นอนุบาล ชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษา ชั้นเตรียมอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาชั้นสูง และชั้นอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย ตามลำดับ ทั้งยังได้กำหนดว่าสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้แก่ผู้เรียนในโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน และจัดการศึกษาพิเศษสำหรับผู้ที่ยังออกจากโรงเรียนไปแล้ว และการศึกษาผู้ใหญ่ เพื่อให้ผู้ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาขณะที่อยู่ในวัยเรียนได้รู้หนังสือโดยทั่วกัน ทั้งนี้ แผนการศึกษาฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดแนวนโยบาย ด้านการศึกษาไว้ในข้อ 16 และ 17 ใจความว่า “รัฐพึงถือว่าการศึกษามีความสำคัญเป็นอันดับแรกในกิจการของรัฐ” และ “รัฐพึงให้การส่งเสริมและบำรุงการศึกษา”

หลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นและประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503<sup>18</sup> โดยมีสาระสำคัญที่ว่ารัฐมีความมุ่งหมายให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามสมควรแก่ระดับปัญญา และไม่ควรนำเหตุแห่งความยากจนหรืออรรถวิญญูมาขัดกั้นการศึกษา เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะจัดให้มีทุนการศึกษาเพื่อสนับสนุนให้มีโอกาสได้ศึกษาในระดับที่สูงขึ้นตามสมควรแก่อัธยาพ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาไปมาก โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ตามลำดับ โดยระดับประถมศึกษาที่มี 7 ชั้น ส่วนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายระดับละไม่เกิน 3 ชั้น แล้วจึงไปต่อในระดับอุดมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับระบบสากล ขณะที่การศึกษาภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐยังคงไม่เสียค่าเล่าเรียนเช่นเดิม แต่รัฐต้องการขยายการศึกษาบังคับให้สูงขึ้นตามกำลังทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ที่สูงขึ้น แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2505<sup>19</sup> ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้เด็กอายุย่างเข้าปีที่ 8 ได้รับการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาจนอายุย่างเข้าปีที่ 15 เนื่องจากปัญหาเรื่อง

<sup>16</sup> จาก *กระทรวงศึกษาธิการ, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 15, (น.95)*

<sup>17</sup> จาก *แผนการศึกษาแห่งชาติ, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 68 ตอนที่ 38 หน้า 846, 2494.*

<sup>18</sup> จาก *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 86 ฉบับพิเศษ หน้า 1, 2503.*

<sup>19</sup> จาก *พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 67 ฉบับพิเศษ หน้า 24, 2505.*

กำลังงบประมาณของรัฐในเวลานั้น ทำให้รัฐจำกัดการขยายการศึกษาภาคบังคับขึ้น และได้ขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไปยังภูมิภาคเป็นครั้งแรก คือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยขอนแก่นในปี พ.ศ. 2507 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในปี พ.ศ. 2510 และได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง อันเป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาแห่งที่สองของประเทศขึ้นในปี พ.ศ. 2514 นอกจากนี้ ยังได้มีการให้เอกชนจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐอีกด้วย

ต่อมามีความเห็นพ้องกันว่าการศึกษาไทยต้องเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย ประกอบกับได้เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 จึงเกิดแนวคิดที่จะวางแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ เพื่อปฏิรูปการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองปัจจุบัน<sup>20</sup> จนกระทั่งมีการประกาศใช้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520<sup>21</sup> ให้ความสำคัญว่าการศึกษากลับมาเป็นกระบวนการต่อเนื่องตลอดชีวิตที่จะพัฒนาประชาชนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ และตระหนักว่าการศึกษาส่งเสริมความอยู่รอดปลอดภัย ความมั่นคง และความผาสุกให้แก่คน สังคม รัฐจึงมีหน้าที่โดยเฉพาะให้การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนและต้องจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง ทั้งในสถานศึกษาของรัฐและท้องถิ่นโดยให้เปล่า ทั้งยังต้องคำนึงถึงขอบเขตของความเสมอภาคและ เท่าเทียมทางการศึกษาตามที่รัฐกำหนดด้วย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ยากไร้ ด้อยโอกาสทางสังคม หรือมีความผิดปกติ มุ่งสนับสนุนท้องถิ่นและเอกชนในการร่วมจัดการศึกษา โดยยังคงแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับเช่นเดิม แต่เปลี่ยนแปลงการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาตอนเดียวใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายใช้เวลาเรียนประมาณตอนละ 3 ปี โดยให้ผู้รับการศึกษาที่มีใช้การศึกษาภาคบังคับร่วมออกค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาด้วย ส่วนการศึกษาภาคบังคับให้บังคับอายุตั้งแต่ 6 ปี 7 ปี หรือ 8 ปี แล้วแต่ท้องถิ่นที่ไมตายตัวว่าบังคับเมื่ออย่างเข้า 8 ปี อย่างแต่ก่อน ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ฉบับที่ 5 เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว

สถานการณ์ภายในประเทศและสถานการณ์โลกมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงได้มีการประกาศใช้ แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535<sup>22</sup> ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา

<sup>20</sup> จาก *กระทรวงศึกษาธิการ*, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, (น.142).

<sup>21</sup> จาก *ประกาศให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 31 หน้า 337, 2520.

<sup>22</sup> จาก *ประกาศให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535*, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 71 หน้า 1, 2535.

ว่าเป็นกระบวนการที่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตมนุษย์ได้ และเกื้อหนุนต่อการพัฒนาประเทศให้พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลง จึงได้เน้นย้ำถึงการศึกษาลดตลอดชีวิตเพื่อให้พัฒนาตนเองได้เหมาะสมกับวัย สามารถประกอบอาชีพและการทำงานตามควร ตลอดจนมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติ โดยยังคงการศึกษาในโรงเรียนไว้ 4 ระดับเช่นเดิม ส่วนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี การศึกษาระดับปริญญาตรี และการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี ตามลำดับ ให้มีการจัดการศึกษาตามความเหมาะสมและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย อาทิ การฝึกหัดครู การศึกษาวิชาชีพ การศึกษาวิชาชีพพิเศษ การศึกษาพิเศษสำหรับผู้มีความบกพร่อง และการศึกษาของบุคลากรทางศาสนา โดยให้ความสำคัญกับการกระจายโอกาสทางการศึกษาไปยังพื้นที่ห่างไกล ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและสารสนเทศ รวมถึงการเรียนรู้ในชุมชนและท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้การขยายการศึกษาภาคบังคับให้มีระยะเวลามากกว่า 9 ปีนั้น เป็นเป้าหมายที่ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี สมัยนายบรรหาร ศิลปะอาชา ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ถ้อยแถลง ด้านนโยบายการศึกษาได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะพัฒนาคนเป็นสำคัญ ในฐานะที่การศึกษาถือเป็นจุดศูนย์กลางแห่งการพัฒนาทั้งปวง โดยขยายการศึกษาภาคบังคับขึ้นพื้นฐานพร้อมด้วยการจัดสวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็น ดังที่ปรากฏสาระสำคัญในความตอนหนึ่งว่า “จะดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ให้ทั่วถึงทั้งในและนอกระบบโรงเรียน โดยมีเป้าหมายที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ถึง 12 ปีต่อไป พร้อมทั้งจัดสวัสดิการทางการศึกษาและสวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็นให้แก่นักเรียน”<sup>23</sup>

ต่อมาระบบเศรษฐกิจไทยได้กลายเป็นระบบเปิดมากยิ่งขึ้น แนวทางการกำหนดเป้าหมายทางการศึกษาโดยพึงกลไกตลาดเริ่มมีความสำคัญ ทำให้จำเป็นต้องมีการกระจายการอำนาจจัดการให้สถานศึกษามากขึ้น เพื่อให้สามารถวางแผนยุทธศาสตร์ได้และชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้น ความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตกได้ขยายอิทธิพลมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ที่ระบบคอมพิวเตอร์ทำให้เกิดความรู้อย่างรวดเร็ว หลากหลาย และมีแหล่งความรู้เกิดขึ้นมากมาย ทำให้โรงเรียนไม่ใช่แหล่งเรียนรู้หลักของสังคมเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป และไม่สามารถตอบสนองแก่ผู้เรียนได้อย่างเต็มที่ ในบางครั้งโรงเรียนกลับเป็นแหล่งการเรียนรู้ที่ล้าหลังไม่เท่าทันแหล่งความรู้อื่น โดยรายงานของหนังสือ The World

<sup>23</sup> จาก การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 51, โดย หอสมุดรัฐสภา, 2538, สืบค้นจาก



Competitiveness yearbook ได้รายงานข้อมูลของ International Management and Development<sup>24</sup> พบว่าศักยภาพการศึกษาของไทยยังด้อยกว่าประเทศอื่นในหลายเรื่อง อาทิ ระบบการศึกษาที่แยกจากวิถีชีวิตจริง การเรียนเป็นเรื่องไกลตัว คนละเลยวัฒนธรรมท้องถิ่น เน้นการท่องจำไม่เกิดการพัฒนาระบวนการคิด คุณภาพการเรียนต่ำตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับอุดมศึกษา การเรียนยึดครูเป็นศูนย์กลาง ผูกขาดอำนาจการจัดการศึกษาไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียว หลักสูตรไม่ตอบสนองของชุมชน และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา<sup>25</sup>

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญที่จะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้ ซึ่งแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 ได้ยึดหลัก การพัฒนาคน โดยใช้การศึกษาเข้ามาเป็นกระบวนการพัฒนาศักยภาพคน เพื่อให้คนไทยมีคุณภาพ และคนที่มีคุณภาพก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่ต้องการจะพัฒนาคน ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาทั้งปวง จึงต้องมีการปฏิรูปการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อรองรับความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่รุดหน้า ให้ความสำคัญโดยยึดผู้เรียนเป็นหลัก ปรับปรุงระบบการศึกษาและคุณภาพการศึกษา รวมถึงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการศึกษาด้วย นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 รัฐธรรมนูญทุกฉบับ ต่างให้การรับรองสิทธิด้านการศึกษาของประชาชนไว้ ซึ่งเด่นชัดอย่างมากในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวทางการจัดการศึกษาไว้หลายมาตรา โดยเฉพาะในมาตรา 43 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” และมาตรา 81 “...จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ...” จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งผ่านการประชาพิจารณ์อย่างกว้างขวางทั่วประเทศ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่รองรับ การปฏิรูปการศึกษา ทั้งในด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการศึกษา การปรับปรุงกระบวนการจัดการศึกษา และมาตรการในการประกันคุณภาพการศึกษา<sup>26</sup> ในการบริหารและ จัดการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงแนวคิดการจัด

<sup>24</sup> จาก กฎและระเบียบปฏิบัติในโรงเรียน (น.96-98), โดย อำนวย ทองโปร่ง, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ลิขสิทธิ์ 2547 โดย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2.

<sup>25</sup> จาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1, 2542.

<sup>26</sup> จาก การศึกษาในประเทศไทย (น.27), โดย พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์, 2559, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ลิขสิทธิ์ 2549 โดย มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 3.

การศึกษาทั้งระบบจากการยึดกับโรงเรียนเพียงอย่างเดียว มาเป็นการศึกษาโดยยึดกับชุมชนและสังคมเป็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันและในอนาคตมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันมีปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553<sup>27</sup> นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงตราพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้เด็กเข้าเรียนในการศึกษาภาคบังคับเป็นระยะเวลา 9 ปี

## 2.2 แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษามีดังต่อไปนี้

### 2.2.1 แนวคิดสิทธิทางสังคม (Social Welfare Rights)

สิทธิทางสังคมได้พัฒนามาจากแนวคิดสิทธิพลเมืองและเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน โดยสิทธิมนุษยชนถือเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ ด้วยเพราะมนุษย์ทุกคนมีเกียรติและศักดิ์ศรีอันเป็นของประจำตัวที่ทุกคนต้องได้รับในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ทำให้บุคคลสามารถมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างเหมาะสม ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์และสามารถที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ โดยแบ่งสิทธิมนุษยชนได้ 2 ลำดับ โดยลำดับแรก เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย การนับถือศาสนา และความเชื่อส่วนตัว การมีเสรีภาพในการแสดงออกหรือการแสดงความคิดเห็น ถือเป็นสิทธิที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดมิอาจจำหน่ายโอนให้แก่กันได้และอยู่นอกเหนืออำนาจของรัฐ ส่วนลำดับถัดมา เช่น สัญชาติ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การมีงานทำ ความเสมอภาค บริการสาธารณสุข เป็นต้น ถือเป็นสิทธิที่ต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายหรือจากรัฐบาล โดยอาจรับรองไว้ในรูปของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ หรือแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชนของรัฐ<sup>28</sup> สิทธิมนุษยชนยังถูกตราในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติอีกด้วย จึงถือว่าเป็นสิทธิสากลและได้รับการยอมรับจากนานาอารยประเทศ โดยขอบเขตของสิทธิมนุษยชนยังครอบคลุมไปถึงสิทธิ 5 ประเภท ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม

<sup>27</sup> จาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553, โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 45 ก, 2553.

<sup>28</sup> จาก บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2557 – 2561 (น.1-4), โดย กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ, 2558, กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์เกษตรกรแห่งประเทศไทย จำกัด.

ความเป็นพลเมืองของรัฐสมัยใหม่ได้กำหนดองค์ประกอบทางสถานะของบุคคลไว้ 3 ส่วน<sup>29</sup> ได้แก่ (1) ความเป็นพลเมือง คือ สิทธิที่จำเป็นในการใช้เสรีภาพของบุคคลและสิทธิในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเรียกว่า สิทธิของพลเมือง (2) ด้านการเมือง คือ การที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองและการเป็นสมาชิกภาพของพรรคการเมืองด้วยความสมัครใจ ซึ่งเรียกว่า สิทธิทางการเมือง และ (3) ด้านสังคม คือ การที่ประชาชนมีสิทธิในการได้รับสวัสดิการด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคม รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในมรดกและความเจริญทางสังคม ซึ่งส่งผลต่อมาตรฐานในการดำรงชีวิตและระดับมาตรฐานในภาพรวมของสังคม โดยมีสถาบันการศึกษาและสวัสดิการสังคมทำหน้าที่ดูแลและให้บริการโดยเรียกว่า สิทธิทางสังคม

แนวคิดความเป็นพลเมืองจึงส่งอิทธิพลต่อการจัดสวัสดิการสังคม เพราะนอกจากจากจะเป็น การกระจายข้าพทรัพย์ากรต่าง ๆ ในสังคม จากคนกลุ่มบนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสถานะทางสังคม รวมถึงความเป็นอยู่ที่ดีกว่ามาสู่คนกลุ่มอื่นที่มีสถานะด้อยกว่า โดยการกระทำดังกล่าว นอกจากจะเพื่อลดความยากจนแล้ว ยังกลายมาเป็นภารกิจสำคัญของรัฐในการที่จะต้องสร้างสิทธิทางสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมแก่พลเมืองอย่างเท่าเทียม และการจัดสวัสดิการสังคมยังได้ขยายขอบเขตออกไป โดยรวมถึงโอกาสในการประกอบอาชีพตามที่บุคคลต้องการ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาทุนมนุษย์ภายใต้การดำเนินการหรือสนับสนุนจากรัฐในทุกระดับ สิทธิในการได้รับการศึกษาจึงแสดงให้เห็นพัฒนาการของสิทธิทางสังคม เนื่องจากการศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาชนให้มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศในระบบประชาธิปไตย ดังนั้น จึงเป็นภารกิจของรัฐบาลที่ต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชน ทำให้สิทธิได้รับการศึกษาจึงกลายเป็นสิทธิทางสังคมและเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมือง<sup>30</sup>

<sup>29</sup> จาก "สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม," โดย พงษ์เทพ สันติกุล, 2562, *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(1), น.37-60.

<sup>30</sup> จาก พงษ์เทพ สันติกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29

## 2.2.2 แนวคิดว่าด้วยสิทธิการศึกษา (Right to Education)

แนวคิดว่าด้วยสิทธิทางการศึกษามีปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในข้อ 26 โดยสามารถสรุปได้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในการศึกษาหาความรู้ โดยจะต้องเป็นการศึกษาในลักษณะให้เปล่าอย่างน้อยในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน โดยการศึกษาขั้นประถมจะต้องเป็นภาคบังคับ การศึกษาด้านวิชาการและด้านวิชาชีพจะต้องเปิดให้เข้าถึงได้เป็นการทั่วไป ส่วนการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นไปจะต้องทำให้ทุกคนเข้าถึงได้อย่างเสมอภาคบนพื้นฐานของคุณสมบัติและความเหมาะสม”<sup>31</sup> ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีหลักการ คือ เด็กตามอนุสัญญา หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญที่กล่าวถึงสิทธิทางการศึกษาปรากฏอยู่ในข้อ 28 ที่สรุปได้ว่า “รัฐภาคียอมรับว่าเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษานานพื้นฐานทางโอกาสที่เท่าเทียมกัน และเพื่อที่จะให้สิทธินี้บรรลุผล รัฐภาคีจะจัดให้มีการศึกษาขั้นประถมเป็นภาคบังคับที่เด็กทุกคนได้จะได้เรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งจะให้การสนับสนุนและพัฒนาการศึกษาขั้นมัธยมทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาสายสามัญหรือสายอาชีพ โดยจะจัดให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเปิดกว้าง รวมทั้งจะดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสม อาทิ การนำมาใช้ซึ่งการศึกษาแบบให้เปล่า และในกรณีที่จำเป็นจะเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และจะทำให้การศึกษาในระดับสูงเปิดกว้างแก่ทุกคนบนพื้นฐานของความสามารถโดยทุกวิธีการที่เหมาะสม”<sup>32</sup> ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้กำหนด เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในปี พ.ศ. 2558 (Sustainable Development Goals หรือ SDGs) โดยมีเป้าประสงค์ข้อที่ 4.1 ที่สรุปได้ว่า “จะสร้างหลักประกันว่าเด็กชายและเด็กหญิงทุกคนจะต้องสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพ เท่าเทียม และไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งนำไปสู่ผลลัพธ์ทางการศึกษาที่มีประสิทธิผลภายในปี พ.ศ. 2573”<sup>33</sup>

<sup>31</sup> จาก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, โดย กระทรวงการต่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ, 2551, สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>

<sup>32</sup> จาก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, โดย กระทรวงการต่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ, ม.ป.ป., สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/crct.pdf>

<sup>33</sup> จาก เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน, โดย สหประชาชาติ ประเทศไทย, ม.ป.ป., สืบค้นจาก <https://thailand.un.org/th/sdgs/4>

สิทธิทางการศึกษาจึงเป็นสิทธิประเภทที่เรียกร้องจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากรัฐ และไม่อาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้โดยหากรัฐไม่เข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดสิทธิทางการศึกษาแก่ประชาชน โดยรัฐจะต้องจัดหาและระดมทรัพยากรที่จำเป็นและเกี่ยวข้องมาใช้ในการจัดการศึกษา สิทธิทางการศึกษาจึงถือว่าเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกร้องเอาจากรัฐได้ ทั้งนี้ สิทธิทางการศึกษาเป็นสิทธิที่รัฐแต่ละรัฐจะกำหนดให้เฉพาะพลเมืองของรัฐตนหรือผู้มีสัญชาติของรัฐเท่านั้นที่จะมีสิทธิดังกล่าว โดยมักจะได้รับการบัญญัติคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐซึ่งมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกัน<sup>34</sup>

### 2.2.3 หลักการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All)

การศึกษาเพื่อปวงชนเกิดขึ้นในช่วงหลังจาก พ.ศ. 2523 (ค.ศ. 1980) ขณะที่โลกกำลังก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่กลับต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการศึกษา โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา จากการศึกษาที่เด็กจำนวนกว่า 100 ล้านคน ไม่ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมีผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือมากกว่า 960 ล้านคน ผู้ใหญ่กว่า 1 ใน 3 ของประชากรทั่วโลกขาดทักษะในการเรียนรู้ที่จำเป็นในปรับปรุงคุณภาพชีวิตเพื่อรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของโลก<sup>35</sup> องค์การชำนัญพิเศษแห่งองค์การสหประชาชาติ ได้แก่ โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) องค์การเพื่อการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) องค์การเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และธนาคารโลก (World Bank) จึงได้ร่วมมือกันริเริ่มและสนับสนุนการประชุมระดับโลก เรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน (World Conference on Education for All) ขึ้นในปี พ.ศ. 2533 ที่จอมเทียน จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย<sup>36</sup> ที่ประชุมร่วมกันประกาศปฏิญญาโลกว่าด้วยการศึกษาเพื่อปวงชน (World Declaration on Education for All) หรือที่เรียกกันโดยแพร่หลายว่า ปฏิญญาจอมเทียน (Jomtien Declaration)

<sup>34</sup> จาก "สิทธิทางการศึกษากับการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าของประเทศไทย," โดย ธนชัย สุนทรอนันตชัย, ม.ป.ป., วารสารวิชาการ, 5(2), น. 81-96.

<sup>35</sup> จาก รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก : ประเทศไทย (น.1), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2556, กรุงเทพฯ: บริษัท พรินทวาทกราฟฟิค จำกัด.

<sup>36</sup> จาก "การประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน," 2534, วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์, 8(1), น. 41-56, สืบค้นจาก [https://kukrdb.lib.ku.ac.th/journal/KERJ/search\\_detail/result /200636](https://kukrdb.lib.ku.ac.th/journal/KERJ/search_detail/result /200636)

การศึกษาเพื่อปวงชนมีความหมายหลายอย่างโดยครอบคลุมใจความที่ว่า มนุษย์ทุกคนในโลกใบนี้จะต้องได้รับการศึกษา ซึ่งสามารถกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาต้องจัดให้แก่มนุษย์ทุกคน เพราะการศึกษาจะช่วยพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนและสังคมโลกได้อย่างเข้มแข็ง การศึกษาจึงเป็นสิทธิอันพึงมีของประชากรโลก ดังนั้น ประเทศสมาชิกจึงต้องมีนโยบายมาสนับสนุนและเร่งรัดให้มีการจัดการศึกษาให้พลเมืองของตนอย่างทั่วถึง โดยไม่มีการแบ่งแยกการปฏิบัติ และถือเป็นพันธกิจที่รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการ<sup>37</sup> หลักการศึกษาเพื่อปวงชนถือเป็นแนวคิดหนึ่งของการจัดการศึกษาที่ปรากฏในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน เพื่อให้ประชาชนทุกคน ทุกช่วงวัย ไม่ว่าจะเป็น เด็กปฐมวัย วัยเรียน วัยทำงาน และผู้สูงวัย มีโอกาสในการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต เพื่อให้ แต่ละคนได้มีความรู้ พัฒนาความสามารถ มีสมรรถนะในการทำงาน เป็นพลเมืองที่ดี และสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นสังคมได้ เพื่อพัฒนาตนเอง ครอบครัว และนำไปสู่ความเจริญของงานของสังคมและประเทศชาติ และยังคงครอบคลุมไปถึงเป้าหมายของการจัดการศึกษาโดยไม่ปล่อยปละละเลยหรือทิ้งใครไว้ข้างหลังอีกด้วย (No one left behind)<sup>38</sup>

#### 2.2.4 หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education)

การจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง ถือเป็นการจัดให้มีการเข้าถึงการศึกษาแก่ผู้เรียนทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มปกติ ผู้ที่ทุพพลภาพหรือมีความพิการทางกาย กลุ่มที่มีความต้องการหรือความจำเป็นพิเศษ อาทิ ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย ทางจิตใจ ทางอารมณ์ รวมไปถึงทางสังคม สติปัญญา การสื่อสาร การเรียนรู้ ตลอดจนถึงผู้ที่ไม่อาจพึ่งพาตนเองได้หรือผู้ที่ไม่มีความรู้ นอกจากนี่ยังรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจ หรือมีความยากลำบากและขาดแคลนในการใช้ชีวิต โดยที่รัฐจะต้องจัดให้บุคคลกลุ่มต่าง ๆ มีสิทธิและได้รับโอกาสทางการศึกษาตามศักยภาพและความพร้อมอย่างเท่าเทียม ด้วยการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนผู้เรียน และให้จัดการศึกษาเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่มีความบกพร่องในด้านต่าง ๆ ให้โอกาสได้รับการศึกษาร่วมกับเด็กปกติ เพื่อให้มีโอกาสได้เรียนรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด และสามารถปรับตัวให้เข้ากับผู้อื่นในสังคมได้ นอกจากนี้ บุคคลที่มีความสามารถพิเศษ ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อ

<sup>37</sup> จาก การศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) (น.1), โดย ปรียานุช จริยวิทยานนท์, ม.ป.ป., สืบค้นจาก [https://bic.moe.go.th/images/stories/UNESCO/EFA/EFA\\_-Dr.Preeyanuch.pdf](https://bic.moe.go.th/images/stories/UNESCO/EFA/EFA_-Dr.Preeyanuch.pdf)

<sup>38</sup> จาก แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 (น.79), โดย สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

การพัฒนาประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องลงทุนพิเศษในการจัดการศึกษาให้บุคคลเหล่านี้  
อย่างเหมาะสม เพื่อให้เขาสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพยิ่งกว่าการศึกษาปกติจะทำ  
ได้ ซึ่งการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึงเป็นอีกหนึ่งแนวคิดในการจัดการศึกษาที่ปรากฏ  
ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579 ด้วยเช่นกัน รัฐจึงต้องพัฒนาการศึกษาให้ครอบคลุม  
การดูแลและพัฒนาบุคคลทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง<sup>39</sup>

### 2.2.5 แนวคิดสวัสดิการสังคม (Social Welfare)

สวัสดิการสังคมเป็นแนวคิดอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิของมนุษย์ในฐานะพลเมืองแห่งรัฐ  
ซึ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตประจำวันในสังคม โดยสวัสดิการสังคมมีนิยามที่กว้างขวางและมี  
หลากหลายมุมมอง โดยทั่วไปสวัสดิการสังคม คือ การมีคุณภาพในการใช้ชีวิตที่ดีหรือมีความกินดี  
อยู่ดี โดยที่ภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนทั้งใน  
ยามที่ปกติและยามที่ประสบปัญหาหรือมีความเดือดร้อน เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น  
ผ่านการดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งแบบที่เป็นการสนับสนุนทางการเงิน  
การให้สิ่งของหรือการดูแล ตลอดจนจนถึงการให้บริการทางสังคม เช่น การประกันรายได้ขั้นต่ำ  
การศึกษา และการจ้างงาน เป็นต้น ส่วนในเชิงวัตถุประสงค์นั้นสวัสดิการสังคมถูกใช้เป็นเครื่องมือ  
อันนำไปสู่การพัฒนาโดยรวมของทั้งสังคม โดยถือเป็นเป้าหมายหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาสังคม  
ผ่านการกำหนดนโยบายสังคมของรัฐ ซึ่งจะส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน นอกจากนี้  
สวัสดิการทางสังคมยังถูกมองเป็นสถาบันหนึ่งทางสังคมที่ดำเนินงานตามนโยบายสังคมของรัฐ  
ทำให้จำเป็นที่จะต้องมีระบบกลไกเพื่อการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม  
รวมถึงมีการจัดตั้งหน่วยงานทางสวัสดิการสังคมเพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางสังคมหรือ  
กระจายบริการสังคมไปยังกลุ่มเป้าหมาย โดยดำเนินงานภายใต้หลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์  
สิทธิ ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน<sup>40</sup> เมื่อคำนึงถึง  
ความกินดีอยู่ดีของประชาชน สวัสดิการสังคมจึงประกอบไปด้วยปัจจัย 7 ประการ อันได้แก่  
การศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงานและการมีรายได้ ที่อยู่อาศัย นันทนาการ ความมั่นคงทาง  
สังคม และบริการสังคม

<sup>39</sup> จาก สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 38

<sup>40</sup> จาก *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย* (น.4-7), โดย รพีพรรณ คำหอม, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยสรุป สวัสดิการสังคมมีความหมายที่กว้างขวางหลายลักษณะ มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติที่เป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้นโดยการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่กลุ่มเป้าหมายไม่ว่าจะเป็นประชาชนทั่วไปหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยกระบวนการในการจัดสวัสดิการสังคมสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบผ่านการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการทางสังคม การใช้นโยบายสังคมของภาครัฐ การสร้างระบบช่วยเหลือหรือให้บริการทางสังคม ในการกระจายทรัพยากรทางสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อให้ไปถึงจุดมุ่งหมายในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในประเทศ และจะเห็นได้ว่าการศึกษาคือหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งของสวัสดิการสังคมที่จะต้องจัดให้กับพลเมือง อันเป็นการประกันทางสังคมและการสร้างความมั่นคงในการใช้ชีวิตให้แก่ประชาชนในประเทศ

#### 2.2.5.1 หลักการในการจัดสวัสดิการทางสังคม

การจัดสวัสดิการทางสังคมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 ความต้องการรับบริการทางสังคม หรือความจำเป็นที่จะต้องได้รับสวัสดิการทางสังคม ในการจัดสวัสดิการทางสังคมจะต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคคลต่อบริการนั้น หรือความจำเป็นที่บุคคลจะต้องได้รับบริการนั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการในการกระจายรายได้ มาตรการทางภาษีอากร และมาตรการในการกระจายทรัพยากรของสังคมได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม

ประการที่ 2 การจัดบริการทางสังคมอย่างครอบคลุม โดยการจัดสวัสดิการสังคมจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความทั่วถึง ความครอบคลุม และความสามารถในการเข้าถึงได้ของบริการของทุกคนในสังคมอย่างมีความเท่าเทียมและเสมอภาค โดยไม่ปิดกั้นการรับหรือเข้าถึงผู้ประโยชน์ทางสังคมของแต่ละบุคคลในแต่ละสังคม

ประการที่ 3 สิทธิของพลเมือง ในฐานะที่เป็นสมาชิกของประเทศชาติ ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการทางสังคมที่รัฐเป็นผู้จัด เพื่อให้ประชาชนเกิดความแข็งแรงแน่นอนในการใช้ชีวิตทางสังคม โดยเฉพาะประชาชนบางกลุ่มที่เป็นกลุ่มที่จำเป็นต้องได้รับบริการเป็นพิเศษจากรัฐ เพื่อให้สามารถดำรงชีพในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข โดยบริการพื้นฐานที่ประชาชน



ควรได้รับ เช่น น้ำสะอาด สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย อาหารที่เพียงพอความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

ประการที่ 4 การคำนึงถึงสิทธิของบุคคล ความเสมอภาค ความรับผิดชอบ รวมถึงความยุติธรรม โดยมองว่าเรื่องของสวัสดิการสังคมเป็นของที่บุคคลและครอบครัวจะต้องดูแลตนเอง ซึ่งรัฐจะจัดสิ่งที่เป็นสวัสดิการให้เฉพาะส่วนที่ทุกคนในสังคมต้องการเหมือนกัน โดยเน้นบทบาทของการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการของเอกชนแทนองค์การของรัฐ อย่างไรก็ตามหลักการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงการมองสวัสดิการทางสังคมว่าเป็นเรื่องของสิทธิและทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการดูแลด้วยกัน โดยคำนึงถึงความยุติธรรมและความเท่าเทียม ซึ่งปรากฏเป็นบางประเทศเท่านั้น<sup>41</sup>

#### 2.2.5.2 รูปแบบของสวัสดิการสังคม

ริชาร์ด ทิตมัสส์ (Titmuss) ได้จำแนกรูปแบบของสวัสดิการสังคมที่น่าสนใจไว้ดังต่อไปนี้

สวัสดิการสังคมแบบชั่วคราวชั่วคราว หรืออาจเรียกได้ในชื่ออื่น คือ สวัสดิการสังคมแบบเก็บตก สวัสดิการสังคมบรรเทาปัญหา หรือแบบชะลอปัญหา ไปจนถึงสวัสดิการสังคมแบบส่วนที่เหลือทิ้ง และสวัสดิการสังคมแบบภาคเคนสังคม โดยมองว่า ถ้าเศรษฐกิจเจริญเติบโตได้ดี ผลของการพัฒนาก็จะไหลรินสู่ประชาชนที่ยากไร้เองและทำให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น และเชื่อว่าบุคคลสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยแหล่งตอบสนองความต้องการทางสังคมสองแหล่ง คือ ครอบครัวและตลาด กล่าวคือปล่อยให้ประชาชนที่ประสบปัญหาจะต้องช่วยเหลือตัวเองให้ได้เองก่อนด้วยการใช้แหล่งทรัพยากรของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินจากรายได้หรือเงินเก็บออม มาซื้อหาบริการทางสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการหรือบรรเทาปัญหาของตนเอง หากพึ่งตนเองไม่ได้ก็ต้องพึ่งพาครอบครัวหรือญาติมิตร โดยหน่วยงานทางสวัสดิการสังคมของรัฐจะเข้าไปช่วยบุคคลที่ประสบปัญหาที่หนักเป็นพิเศษหรือประสบกับภัยพิบัติเท่านั้น ซึ่งการช่วยเหลือจะเป็นเพียงแค่ครั้งคราว รัฐจะเข้ามามีบทบาทแทรกแซงต่อเมื่อครอบครัวและ

<sup>41</sup> จาก *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*, โดย รพีพรรณ คำหอม, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2557 โดย รพีพรรณ คำหอม.

ระบบตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสวัสดิการแก่บุคคลได้ สวัสดิการสังคมในรูปแบบนี้คือการรอให้ปัญหาเกิดก่อนแล้วจึงค่อยแก้ไขปัญหา มากกว่าการป้องกันปัญหา หรือการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ คุณค่าของสวัสดิการสังคมประเภทนี้จึงมักจะใช้ในการอุดหนุนทางสังคมที่ไม่ใหญ่มากนัก โดยใช้การช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหาและความเดือดร้อนอย่างเฉพาะหน้า ไม่ใช่เพื่อเอาชนะปัญหาอันเป็นความทุกข์ร้อนของประชาชน โดยประชาชนที่มารับบริการจากรัฐจะถูกมองว่าเป็นคนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เป็นภาระของสังคม เป็นส่วนที่ไม่ช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจของชาติ ผลที่ตามมาคือผู้ประสบปัญหาทางสังคมจะถูกตำหนิว่าเป็นผู้ผิดปกติ เลวทราม ต่ำช้า มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน เป็นขยะหรือกากเดนของสังคม เป็นการประทุษร้ายบาปติดเป็นมลทินแก่ผู้มาขอรับบริการ

สวัสดิการสังคมแบบสถาบัน โดยถือว่าสวัสดิการทางสังคมเป็นหนึ่งในสถาบันทางสังคมซึ่งจะก่อเกิดบูรณาภาพในสังคม โดยทุกสังคมจะประกอบไปด้วยสถาบันทางสังคมอย่างน้อย 5 สถาบัน ได้แก่ สถาบันทางครอบครัว สถาบันทางศาสนา สถาบันทางการศึกษา สถาบันทางการเมือง สถาบันทางเศรษฐกิจ และสถาบันสวัสดิการสังคม อันเป็นสถาบันทางสังคมที่ 6 ซึ่งมีความสัมพันธ์กับสถาบันข้างต้นอย่างแยกไม่ออกซึ่งจะขาดสถาบันสวัสดิการสังคมมิได้ แม้สังคมนั้นจะมีเสถียรภาพแล้วก็ตามเพื่อให้ระบบสังคมทำหน้าที่ได้อย่างราบรื่น เนื่องจากธรรมชาติของระบบเศรษฐกิจเสรีย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สวัสดิการสังคมและระบบเศรษฐกิจจึงควรดำเนินควบคู่กันไปเพื่อคานกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เป็นธรรม สวัสดิการสังคมรูปแบบนี้ให้คุณค่ากับมนุษย์ภายใต้เศรษฐกิจแบบทุนนิยมหรือทุนนิยมกึ่งสังคมนิยม ดังนั้น ระบบสวัสดิการสังคมแบบสถาบันเป็นระบบที่ทำหน้าที่กระจายซ้ำทรัพยากรทางสังคม โดยการจัดสวัสดิการสังคมอย่างทั่วถึงผ่านกลไกภาษีอากร<sup>42</sup>

นอกจากนี้ วิค ยอร์จ (Vic George) และพอล ไวลด์ิง (Paul Wilding) ยังได้จำแนกรูปแบบของสวัสดิการสังคมในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยกล่าวถึงแนวคิดแบบสังคมประชาธิปไตย โดยมองว่ารัฐสวัสดิการเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากทุนนิยมแบบเสรีเต็มขั้นไปสู่ความเป็นสังคมนิยม แนวคิดนี้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

<sup>42</sup> จาก นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (น.12-14), โดย กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2554 โดย กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. พิมพ์ครั้งที่ 5.

เท่านั้น โดยนโยบายสังคมเป็นกลไกที่สำคัญและมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป กลุ่มนี้เห็นว่ารัฐจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงให้เกิดบริการทางสังคมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ไม่เห็นด้วยกับฝ่ายที่ว่ากลไกตลาดเสรีจะสามารถตอบสนองกับความต้องการของทุกคนในสังคมได้ บริการสังคมควรจะเป็นบริการที่ครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศ และไม่ควรมีการทดสอบความจำเป็นเพราะเป็นการประทุษร้ายกับประชาชน ทำให้ประชาชนรู้สึกผิดและเป็นภาระของสังคม เป็นการใช้งบประมาณที่สูงเพราะต้องอาศัยการทดสอบเป็นรายบุคคล เช่น การสัมภาษณ์ การเยี่ยมบ้าน และที่สำคัญการทดสอบความจำเป็นกระทำได้ลำบาก ไม่สนับสนุนให้เอกชนจัดบริการสังคมเพราะมองว่าบริการของเอกชนมักจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในสังคม เกิดความแตกแยกไม่มีบูรณภาพ และไม่สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนโดยสาธารณะเท่าบริการจากรัฐ<sup>43</sup>

โดยสรุป รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมมีความเกี่ยวข้องกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างแยกกันไม่ออกซึ่งส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน ทั้งยังแปรเปลี่ยนไปตามแนวคิดทางการเมืองซึ่งต่างมีสังคมในอุดมคติของตนเอง โดยมีหลักคิดและวิธีการที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นการใช้นโยบายเศรษฐกิจโดยหวังว่าความเจริญจะไหลรินสู่คนยากจน การใช้นโยบายสังคมกำหนดทิศทางในการออกมาตรการทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ เพื่อจัดการบริหารสวัสดิการสังคมบรรเทาปัญหาความทุกข์ร้อนรวมถึงความต้องการของประชาชน แต่กระนั้นสวัสดิการสังคมยังคงได้รับการให้ความสำคัญในฐานะที่จะอำนวยสวัสดิภาพและความกินดีอยู่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน นอกจากนี้รูปแบบการจ้ดสวัสดิการสังคมยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดรัฐสวัสดิการอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลต่อสวัสดิการสังคมที่ประชาชนในประเทศจะได้รับ การกำหนดบทบาทบัญญัติหรือข้อบังคับทางกฎหมายจึงต้องตระหนักถึงการจ้ดสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมรอบด้านเป็นหลัก โดยเฉพาะการจ้ดสวัสดิการสังคมผ่านการให้การศึกษา ซึ่งถือเป็นสถาบันทางสังคมหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างพลเมืองให้มีความรู้ มีคุณภาพ และมีความสามารถอย่างเหมาะสม เพื่อเป็นกำลังหลักที่สำคัญในการขับเคลื่อนประเทศชาติให้พัฒนา

<sup>43</sup> จาก นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (น.31-56), โดย กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ลิขสิทธิ์ 2554 โดย กิติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์. พิมพ์ครั้งที่ 5.

## 2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1) รายงานการวิจัยของโซฟี เจ คาบัส (Sofie J. Cabus) และ คริสตอฟ เดอ วิตเต้ (Kristof De Witte) ซึ่งเผยแพร่ในวารสาร *Economics of Education Review* ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของอายุในการศึกษาภาคบังคับต่อการออกจากโรงเรียนกลางคัน เนื่องจากการปฏิรูปนโยบายการศึกษาภาคบังคับในเนเธอร์แลนด์ โดยการออกกฎหมายเพิ่มอายุในการศึกษาภาคบังคับในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จากอายุ 17 ปี เป็นอายุ 18 ปี จึงจะสามารถออกจากโรงเรียนได้ ดังนั้น การเพิ่มอายุในการศึกษาภาคบังคับเพื่อให้เด็กอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น จึงเป็นวิธีหนึ่งในการป้องกันโดยตรงไม่ให้นักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคัน ภายใต้แนวคิดที่ว่า ผลจากการเพิ่มอายุในการศึกษาภาคบังคับดังกล่าว จะทำให้นักเรียนจำนวนมากขึ้นสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายที่สูงขึ้นและการออกจากโรงเรียนก่อนกำหนดจะลดลง โดยตั้งคำถามว่าการเพิ่มอายุการศึกษาภาคบังคับช่วยลดการออกจากโรงเรียนกลางคันได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่ออกจากโรงเรียนกลางคันลดลงร้อยละ 2.52 เนื่องจากการศึกษาภาคบังคับที่เพิ่มขึ้น และอาจส่งผลต่อโอกาสในตลาดงานที่เพิ่มขึ้นด้วย<sup>44</sup> แสดงให้เห็นว่าการเพิ่มระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับส่งผลให้เด็กออกจากการเรียนกลางคัมน้อยลง

2) บทความของ เซป กิกิ กุสุมาห์ (Cep Kiki Kusumah) ซึ่งเผยแพร่ในวารสาร *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning (JISDeP)* ได้ศึกษานโยบายการศึกษาภาคบังคับ 12 ปีของประเทศอินโดนีเซีย ระบุว่า การศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการยกระดับเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการศึกษาในระบบโรงเรียนจะช่วยเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้ให้แก่บุคคลแต่ละคน จากการศึกษาที่อินโดนีเซียเริ่มจัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปีในบางพื้นที่ของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ยังจัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี พบว่า เขตที่จัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี มีอัตราการสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากกว่าเขตที่จัดการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และผลการศึกษาพบว่า การจัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ส่งผลให้การสำเร็จการศึกษาในประเทศ

<sup>44</sup> From *Does school time matter? On the impact of compulsory education age on school dropout*, by S. J. Cabus, and K. D. Witte, 2011, Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.07.003>

อินโดนีเซียเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ<sup>45</sup> จึงสรุปได้ว่า การดำเนินการจัดศึกษาภาคบังคับ 12 ปี จะส่งผลต่ออัตราการสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอย่างมีนัยสำคัญเสมอ

## 2.4 กฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยในปัจจุบัน

สิทธิทางการศึกษาได้รับการบัญญัติรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 ความว่า “รัฐจักต้องจัดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาภาคพื้นฐานอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี” และได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลไว้ในมาตรา 69 ดังปรากฏความตอนหนึ่งว่า “บุคคลมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาบวช” บทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 43 ได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ได้ตราขึ้นในภายหลัง ซึ่งใช้เป็นกฎหมายหลักในการจัดการศึกษาแห่งชาติ แม้ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สิทธิทางการศึกษายังคงได้รับการรับรองในมาตรา 49 ที่ว่า “รัฐจะต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปี” และได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลทางการศึกษาได้เช่นเดิมในมาตรา 73 “บุคคลมีหน้าที่เข้ารับการศึกษาบวช” แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับต่างก็ได้รับการรับรองให้การศึกษาถือเป็นสิทธิของพลเมืองและรัฐต้องจัดให้พลเมืองไทยทุกคนได้รับโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลาอย่างน้อยถึง 12 ปีด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มิได้ปรากฏบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิทางการศึกษาอีกต่อไป เพียงแต่กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การศึกษิตามมาตรา 54 ความว่า “รัฐจะต้องดำเนินการให้การศึกษิตามโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่เด็กทุกคนอย่างมีคุณภาพเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ปฐมวัยไปจนถึงสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ” และมาตรา 50 อนุมาตรา 4 ความว่า “บุคคลมีหน้าที่ที่จะต้องเข้ารับการศึกษิตามภาคบังคับ” รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษา จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นภาคบังคับโดยกำหนดเป็นหน้าที่ทั้งของรัฐและของประชาชนที่มีต่อการศึกษา ทั้งนี้ยังเป็นการศึกษาโดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย เริ่มตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

<sup>45</sup> From 12-Years Compulsory Education Policy and Education Participation Completeness: Evidence from Indonesia, by C. K. Kusumah, 2021, *Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, 2(2), 187-201.

ซึ่งเป็นขั้นสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับ ต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีตที่การศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเริ่มตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ภายหลังจึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 ให้จัดการศึกษาพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลา 15 ปี เพื่อให้ครอบคลุมการศึกษาแบบพื้นฐานในทุกระดับตั้งแต่อนุบาลปีที่ 1 จนจบมัธยมศึกษาปีที่ 6 ซึ่งจะขอกล่าวถึงในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ปัจจุบันการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจึงมิใช่สิทธิแต่เป็นนโยบายแห่งรัฐที่มีขอบเขตครอบคลุมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งหมด

#### 2.4.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญและส่งผลในการบริหารและการจัดการศึกษาอบรมแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังที่ปรากฏต่อไปนี้

##### 2.4.1.1 นิยาม สามารถสรุปความหมายโดยสังเขปได้ ดังนี้

1) “การศึกษา คือ กระบวนการแห่งเรียนรู้ของบุคคล อันนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของบุคคลและสังคม ผ่านการถ่ายทอดทางความรู้ การฝึกและอบรม การสรรค์สร้างองค์ความรู้ในทางวิชาการ และการรักษาสืบสานวัฒนธรรม ตลอดจนจนถึงการสร้างความรู้ใหม่ซึ่งเกิดจากการจัดการทางสังคม การเรียนรู้ สภาพแวดล้อม และปัจจัยที่เกื้อหนุนอย่างเหมาะสมให้บุคคลนั้นให้สามารถศึกษาหาความรู้ได้อย่างไม่จำกัดขอบเขต

2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ การศึกษาเรียนรู้ก่อนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

3) สถานศึกษา คือ สถานที่ทั้งของรัฐของเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หรือมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา โดยหมายความตั้งแต่หน่วยงานการศึกษา สถานพัฒนาเด็กเล็กในระดับปฐมวัย ศูนย์การเรียนรู้ โรงเรียน สถาบัน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานอื่น

4) สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สถานศึกษาที่ดำเนินการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐาน”<sup>46</sup>

<sup>46</sup> จาก พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (มาตรา 4), โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, 2542.

5) “การศึกษาภาคบังคับ คือ การศึกษาตั้งแต่ชั้นปีที่ 1 จนถึงชั้นปีที่ 9 ของ การศึกษาในระดับพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

6) เด็ก หมายความว่าถึง ผู้ที่มีอายุย่างเข้าปีที่ 7 จนถึงย่างเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นสุดท้ายของการศึกษาในภาคบังคับแล้ว

7) ผู้ปกครอง หมายความว่าถึง บิดาและมารดา หรือเฉพาะแต่บิดาหรือมารดาซึ่งใช้อำนาจปกครอง หรือเป็นผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยัง หมายความว่ารวมถึงผู้ที่เด็กอาศัยอยู่ด้วยเป็นประจำ หรือที่เด็กอยู่รับใช้การงาน”<sup>47</sup>

#### 2.4.1.2 ระบบของการจัดการศึกษาในขั้นพื้นฐาน

มาตรา 15 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ระบบในการจัดการศึกษานั้นมี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาแบบในระบบโรงเรียน การศึกษาแบบนอกระบบโรงเรียน และการศึกษาแบบตาม อัจฉริยะ อันได้แก่

1) แบบในระบบโรงเรียน คือ การศึกษาเรียนรู้ซึ่งได้กำหนดถึงเป้าหมาย ของการเรียนรู้ วิธีการในการเรียน หลักสูตรการเรียน ระยะเวลาของการเรียน ตลอดจนจนถึงมี การวัดผลการเรียนรู้และประเมินผลทางการศึกษา

2) แบบนอกระบบโรงเรียน คือ มีการกำหนดเป้าหมายของการเรียน รูปแบบการเรียนรู้ วิธีการในการจัดการเรียนรู้ ระยะเวลาของการเรียน ตลอดจนจนถึงการวัดผล การเรียนและประเมินผลทางการศึกษาซึ่งเป็นไปอย่างยืดหยุ่น โดยมีการจัดเนื้อหาการเรียนและ หลักสูตรการเรียนให้มีความเข้ากันได้กับผู้เรียน และเป็นไปในทิศทางเดียวกับความต้องการหรือ ปัญหาของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม

3) แบบตามอัจฉริยะ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้เรียนได้ทำการศึกษา เรียนรู้ได้ด้วยตนเองตามความถนัด ความสนใจ ศักยภาพที่มี รวมถึงความพร้อมและโอกาสของ บุคคลนั้น ผ่านการเรียนรู้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น ประสบการณ์ บุคคล สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือ แหล่งความรู้อื่น ๆ

<sup>47</sup> จาก พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 (มาตรา 4), โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 128 ก, 2454.

โดยอาจมีการจัดการเรียนทั้ง 3 รูปแบบของการศึกษา หรืออาจจะจัดได้อย่างใดอย่างหนึ่งในสถานศึกษาก็ได้”<sup>48</sup>

มาตรา 16 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “การศึกษาในระบบแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การศึกษาในขั้นพื้นฐาน และการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นเป็นการศึกษาซึ่งจะต้องจัดเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปีก่อนระดับอุดมศึกษา”<sup>49</sup>

ทั้งนี้ การแบ่งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546 สามารถแบ่งระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบการศึกษาได้ 3 ระดับ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการจัดการศึกษาให้แก่เด็กอายุประมาณ 3 – 6 ปี เพื่อเป็นการวางรากฐานชีวิต และเตรียมความพร้อมให้แก่เด็ก ทั้งทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจ ด้านสติปัญญา ด้านอารมณ์ บุคลิกภาพ และการอยู่ร่วมกันในสังคม มี 3 ระดับชั้น ใช้เวลาเรียนโดยปกติชั้นละ 1 ปี

2) ระดับประถมศึกษา ถือเป็นการศึกษาที่สำคัญอันมุ่งวางรากฐาน เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านคุณธรรม ด้านจริยธรรม ความรู้ รวมถึงความสามารถขั้นพื้นฐาน มี 6 ระดับชั้นใช้เวลาเรียนโดยปกติชั้นละ 1 ปี

3) ระดับมัธยมศึกษา แบ่งย่อยได้อีกเป็น 2 ตอน คือ

3.1) มัธยมศึกษาตอนต้น มุ่งพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ในทุกด้านต่อจากระดับประถมศึกษาให้แก่ผู้เรียน เพื่อให้ผู้เรียนรู้ความต้องการ ความถนัด และความสนใจของตนเองทั้งในทางวิชาการและทางวิชาชีพ มีความสามารถในการทำงานและประกอบอาชีพที่เหมาะสม มี 3 ระดับชั้นใช้เวลาเรียนโดยปกติชั้นละ 1 ปี

<sup>48</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 15)

<sup>49</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 16)



3.2) มัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งพัฒนาทางด้านจริยธรรม คุณธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็น และส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามความถนัดและความสนใจ อันเป็นพื้นฐานไปสู่การเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาหรือการประกอบอาชีพ โดยมี 3 ระดับชั้น ใช้เวลาเรียนโดยปกติชั้นละ 1 ปี ซึ่งการศึกษาระดับนี้สามารถแบ่งย่อยได้อีกเป็น 2 ประเภท

3.2.1) ประเภทสามัญศึกษา จัดการเรียนให้ผู้เรียนได้พัฒนาตาม ความสนใจ ความถนัด ศักยภาพที่มี และความสามารถพิเศษส่วนบุคคลเฉพาะด้าน เพื่อเป็น พื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

3.2.2) ประเภทอาชีวศึกษา จัดการเรียนให้ผู้เรียนได้พัฒนา ความรู้ ความสามารถ และทักษะทางอาชีพ ในการพัฒนาไปสู่การเป็นแรงงานมีฝีมือ หรือศึกษา ต่อในระดับอาชีวะชั้นสูงต่อไป<sup>50</sup>

สรุปได้ว่า การจัดการศึกษาแบบในระบบโรงเรียนของประเทศไทยในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระดับ ได้แก่ การศึกษาในขั้นพื้นฐาน กับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยในการศึกษาขั้น พื้นฐานสามารถแบ่งอย่างง่ายได้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับประถมศึกษา 6 ระดับชั้น ใช้เวลาเรียน 6 ปี และระดับมัธยมศึกษา 6 ระดับชั้น โดยจำแนกย่อยได้ 2 ระดับ คือ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมี 3 ระดับชั้นใช้เวลาเรียน 3 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมี 3 ระดับชั้น ใช้เวลาเรียน 3 ปี เรียกได้ว่าระบบการศึกษาของประเทศไทยเป็นแบบ 6 – 3 – 3 นั่นเอง และจะเห็นว่าการศึกษาใน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีความเปิดกว้างกว่าระดับอื่น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสามารถ เลือกเรียนในสายสามัญที่เน้นทางด้านวิชาการและสายอาชีวศึกษาที่เน้นทางด้านการพัฒนาฝีมือ แรงงาน

#### 2.4.1.3 สิทธิทางการศึกษาและการศึกษาภาคบังคับ

1) สิทธิทางการศึกษา บทบัญญัติตามมาตรา 10 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ต้องจัดการศึกษาให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสอย่างเสมอกันในการรับเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”<sup>51</sup> จะเห็นว่าใน

<sup>50</sup> จาก กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546. โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 36 ก, 2546.

<sup>51</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 10)

ด้านการศึกษานุคคลมีสิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับการศึกษา สิทธิทางการศึกษา  
ได้รับการประกันและคุ้มครองไว้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยสิทธินี้มี  
ขอบเขตครอบคลุมการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา 12 ปี ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้แต่ละบุคคลได้รับ  
โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

2) การศึกษาภาคบังคับ บทบัญญัติตามมาตรา 17 วางหลักกฎหมายไว้  
ว่า “ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้น  
พื้นฐานจนอายุเข้าปีที่ 16 เว้นแต่สอบได้ชั้นสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับ”<sup>52</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา  
11 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “เป็นหน้าที่ของบิดา มารดา หรือผู้ปกครองที่จะต้องจัดให้บุตรหรือ  
บุคคลซึ่งอยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
ตลอดจนให้ได้รับการศึกษาที่นอกเหนือไปจากการศึกษาภาคบังคับด้วย ตามความพร้อมของ  
ครอบครัว”<sup>53</sup>

การศึกษาภาคบังคับถือเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่พลเมืองทุกคนมีหน้า  
จะต้องเข้ารับการศึกษอบริเวณเป็นการบังคับให้ต้องศึกษา ในขณะที่การศึกษาพื้นฐานอาจถือได้  
ว่าเป็นสิทธิ ประชาชนจึงมีสิทธิเลือกได้ว่าจะเรียนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาภาคบังคับมีส่วน  
ที่ทับซ้อนกับการศึกษาพื้นฐานอยู่ อาจเรียกได้ว่าการศึกษาภาคบังคับเป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 กำหนดระยะเวลาในการศึกษา  
ไว้ 9 ปี มีขอบเขตระยะเวลาที่ต้องศึกษาครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ถึง  
ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 ส่วนการศึกษาขั้นพื้นฐานใช้ระยะเวลาในการศึกษาทั้งสิ้น 12 ปี คือ  
ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ดังนั้น ขอบเขตของระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับจึง  
แคบกว่าระยะเวลาในการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ ในการจัดการศึกษาพื้นฐานตามมาตรา 10  
รัฐจะต้องจัดให้บุคคลได้รับการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 12 ปี ดังนั้น  
การศึกษาภาคบังคับและการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นการศึกษาที่ผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย  
ในการเรียน อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายดังกล่าวมิใช่การศึกษาโดยไม่มี  
ค่าใช้จ่ายทั้งหมด แต่เป็นการจัดสวัสดิการโดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตของการให้การสนับสนุน  
ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาไว้โดยจำกัด ซึ่งจะขอกกล่าวถึงต่อไป

<sup>52</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 17)

<sup>53</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอน 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 11)

#### 2.4.1.4 การจัดสรรและระดมทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรา 58 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ให้มีการระดมทรัพยากรในด้านต่าง ๆ และการลงทุนไม่ว่าจะเป็นในการเงิน ทรัพย์สิน และงบประมาณ มาใช้ในการจัดการศึกษา ทั้งจากบุคคลและครอบครัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ รวมไปถึงองค์กรเอกชน ชุมชน องค์กรชุมชนเอกชน สถาบันศาสนา สถานประกอบการ องค์กรวิชาชีพ สถาบันสังคมอื่น ตลอดจนจนถึงทรัพยากรจากต่างประเทศ”<sup>54</sup> และตามอนุมาตรา 2 วางหลักของกฎหมายไว้ว่า “ให้บุคคลและครอบครัวเข้ามามีส่วนในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา โดยการเป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รวมถึงการบริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรใด ๆ ให้แก่สถานศึกษา ตลอดจนจนถึงมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความจำเป็นและความเหมาะสม”<sup>55</sup>

มาตรา 60 อนุมาตรา 1 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “รัฐต้องถือว่าการศึกษาเรียนรู้มีคุณประโยชน์อย่างยิ่งยวดต่อการพัฒนาอันยั่งยืนมั่นคงถาวรของประเทศ จึงให้ภาครัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเงินงบประมาณเพื่อการศึกษา โดยการจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาแบบภาคบังคับและการศึกษาระดับพื้นฐานให้แก่ผู้เรียนเป็นรายบุคคลโดยคำนึงถึงเหมาะสมและความเท่าเทียม ไม่ว่าจะศึกษาในสถานศึกษาของรัฐหรือเอกชน”<sup>56</sup>

จะเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา 60 อนุมาตรา 1 รัฐมีฐานะเป็นเจ้าของภาพใหญ่ในการจัดการเรียนรู้ ซึ่งจะต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำมาใช้เกี่ยวกับจัดการศึกษา ทั้งการศึกษาแบบบังคับและการศึกษาระดับพื้นฐาน โดยถือว่าการศึกษาเรียนรู้เป็นส่วนสำคัญที่ส่งผลไปสู่การพัฒนาประเทศ แต่ด้วยบทบัญญัติตามมาตรา 58 อนุมาตรา 2 ได้เปิดช่องให้มีการระดมทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นเงิน งบประมาณ และทรัพย์สิน จากส่วนรัฐ ส่วนเอกชน และส่วนประชาสังคม อันเป็นการดึงให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยมีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตของการระดมทรัพยากรทางการศึกษาจากนักเรียนและครอบครัวอย่างรัดกุมและเป็นรูปธรรม

<sup>54</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 58 วรรคแรก)

<sup>55</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 58 อนุมาตรา 2)

<sup>56</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46, (มาตรา 60 อนุมาตรา 1)

## 2.4.2 คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 เรื่อง ให้อำนาจ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่า

กฎหมายนี้มีที่มาจากกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นว่า “นโยบายการจัดการศึกษาเป็นเวลา 15 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่า เป็นการส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรทางมนุษย์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน สามารถแก้ปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างโอกาสทางการศึกษา ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม สมควรยืนยันแนวทางดังกล่าวและพัฒนาต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนมั่นคงและเพื่อให้สามารถจัดงบประมาณสนับสนุนได้อย่างต่อเนื่อง จึงดำเนินการยกระดับจากการเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นหน้าที่ของรัฐและมาตรการตามกฎหมาย”<sup>57</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 2.4.2.1 นิยาม สามารถสรุปความหมายโดยสังเขปได้ ดังนี้

- 1) “ค่าใช้จ่าในการจัดการศึกษา คือ งบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่าในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี ที่รัฐจัดสรรให้ผ่านทางสถานศึกษาหรือผู้ที่จัดการศึกษา”<sup>58</sup>
- 2) “การศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี คือ การศึกษาตั้งแต่ระดับปฐมวัย ระดับประถมศึกษา จนถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 หรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึงการศึกษาพิเศษและการศึกษาสงเคราะห์ด้วย”<sup>59</sup>

### 2.4.2.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา

ข้อ 3 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ให้ดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าให้มีมาตรฐานและคุณภาพ โดยเป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐาน

<sup>57</sup> จาก คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 (ตอนต้น), โดย ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136 ง, 2559.

<sup>58</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136 ง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57, (ข้อ 1)

<sup>59</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136 ง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57, (ข้อ 1)

วรรคสอง วางหลักกฎหมายไว้ว่า “โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี เพื่อเสนอตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี”<sup>60</sup>

วรรคสาม วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ค่าใช้จ่ายตามวรรคสอง ได้แก่

- 1) ค่าจัดการเรียนการสอน
- 2) ค่ากิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน
- 3) ค่าเครื่องแบบของนักเรียน
- 4) ค่าอุปกรณ์ที่ใช้การเรียน
- 5) ค่าหนังสือที่ใช้เรียน
- 6) ค่าใช้จ่ายอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ”<sup>61</sup>

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการ จัดการศึกษาในระดับพื้นฐานเป็นเงินอุดหนุนรายหัวต่อภาคการศึกษาโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ค่าจัดการเรียนการสอน คือ เงินงบประมาณ เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการ จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งบเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป โดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน รายหัวต่อภาคเรียนสำหรับนักเรียนทั่วไป

2) ค่าหนังสือเรียน ซึ่งเป็นหนังสือที่ใช้เรียนตามสาระการเรียนรู้ในรายวิชา พื้นฐาน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ เป็นไปตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2551 โดยคิดเป็นมูลค่าหนังสือต่อชุด

3) ค่าอุปกรณ์การเรียน คือ อุปกรณ์การเรียนที่จำเป็นและส่งผลต่อการ พัฒนาคุณภาพผู้เรียน ได้แก่ กรรไกรสำหรับเด็กปฐมวัย สีน้ำ สีเทียน ดินน้ำมัน ไร้สารพิษ กระดาษ กระเป๋านักเรียน สมุด ยางลบ ปากกา ดินสอ ไม้บรรทัด วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับนักเรียนพิการ อินเทอร์เน็ตซิมที่ใช้ในการเรียนการสอน ฯลฯ โดยจ่ายเป็นเงินสดให้กับนักเรียนหรือผู้ปกครอง

4) ค่าเครื่องแบบนักเรียน ได้แก่ เสื้อ กระโปรง กางเกง โดยจ่ายเป็นเงินสด ให้นักเรียนหรือผู้ปกครอง

<sup>60</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136 ง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57, (ข้อ 3 วรรคสอง)

<sup>61</sup> จาก ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 133 ตอนพิเศษ 136 ง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57, (ข้อ 3 วรรคสาม)

5) ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน โดยกิจกรรมพัฒนาคุณภาพ ประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

5.1) กิจกรรมวิชาการ อันเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมเด็กเก่งให้มีความเป็นเลิศ เพื่อให้นักเรียนทุกคนได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ เน้นกิจกรรมที่เสริมสร้างจินตนาการ ให้โอกาสนักเรียนได้เรียนรู้ และแก้ไขข้อบกพร่องของนักเรียนที่เรียนอ่อนให้มีศักยภาพสูงขึ้น โดยสถานศึกษาจัดเป็นพิเศษให้เพิ่มเติมนอกเหนือจากการเรียนในชั้นเรียนปกติ

5.2) กิจกรรมคุณธรรม จริยธรรม เพื่อเสริมสร้างคุณลักษณะและ ค่านิยม รวมถึงผู้บำเพ็ญประโยชน์ ลูกเสือ ยุวกาชาด หรือเนตรนารี อันเป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริม ให้นักเรียนมีจริยธรรม คุณธรรม คุณลักษณะที่พึงประสงค์ และค่านิยมที่ดีงาม

5.3) กิจกรรมทัศนศึกษา เพื่อเสริมสร้างประสบการณ์ตรงให้กับผู้เรียน ที่นอกเหนือไปจากการเรียนเฉพาะแต่ในห้องเรียน โดยเน้นทัศนศึกษา ตามแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของชาติและท้องถิ่น เพื่อให้นักเรียนมีความรู้และประสบการณ์ที่ กว้างขวาง

5.4) กิจกรรมการบริการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) เช่น การนำเสนอข้อมูล การให้บริการคอมพิวเตอร์ในการจัดทำสื่อรายงาน การให้บริการสืบค้น ความรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตการออกแบบสร้างสรรค์ด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น อันเป็น กิจกรรมการให้บริการ ICT หรือบริการคอมพิวเตอร์แก่นักเรียนเพิ่มเติมไปจากการเรียน คอมพิวเตอร์พื้นฐานตามหลักสูตรปกติ<sup>62</sup>

จะเห็นว่า แม้จะได้จัดให้มีการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่เป็นการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างมีข้อจำกัด โดยคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 กำหนดขอบเขตของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ รัฐให้การสนับสนุนไว้โดยหลักเพียง 5 รายการ อาทิ ค่าเครื่องแบบของนักเรียน ค่าจัดการเรียน การสอน ค่ากิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมพัฒนาคุณภาพของผู้เรียน ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการเรียนรู้ และ ค่าหนังสือที่ใช้ในการเรียน เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายทางการศึกษาอื่น ๆ นอกเหนือที่รัฐได้จัดสรร

<sup>62</sup> จาก แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบ การศึกษาขั้นพื้นฐานปีงบประมาณ พ.ศ. 2565, โดย กระทรวงศึกษาธิการ, 2565, สืบค้นจาก [https://drive.google.com/file/d/1o3usteSBY8mWRvIbr0GP3GF\\_N1UUUmTqUH/view](https://drive.google.com/file/d/1o3usteSBY8mWRvIbr0GP3GF_N1UUUmTqUH/view)

งบประมาณให้ จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่สถานศึกษาสามารถเรียกเก็บเงินได้โดยชอบภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย โดยจะขอนำเสนอในลำดับถัดไป

#### 2.4.2.3 การเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่จะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายด้วย อันเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าแม้สถานศึกษาจะได้รับงบประมาณเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาจากรัฐ แต่การจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากครอบครัวและภาคเอกชน ในการมีส่วนร่วมระดมทรัพยากรและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษา การเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาหรือที่เรียกในชื่อเงินบำรุงการศึกษามีรายละเอียดของข้อกำหนดตามที่ปรากฏในประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2554 กำหนดหลักเกณฑ์การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สถานศึกษาอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย และไม่อาจขอสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากนักเรียนหรือผู้ปกครอง โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

##### 1) กรณีที่ห้ามขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย มีดังนี้

ข้อ ก. วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “เนื่องจากรัฐบาลได้จ่ายเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนให้แล้ว การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษาจึงไม่สามารถเรียกเก็บเงินสนับสนุนจากนักเรียนหรือผู้ปกครองได้ ได้แก่ ค่าศึกษาเล่าเรียน, ค่าวัสดุฝึกสอน สอบพื้นฐาน, ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมวิชาการ ปีละ 1 ครั้ง, ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมคุณธรรม หรือชุมนุมลูกเสือ หรือเนตรนารี หรือยุวกาชาด ปีละ 1 ครั้ง, ค่าใช้จ่ายในการไปทัศนศึกษาปีละ 1 ครั้ง, ค่าใช้จ่ายในการให้บริการอินเทอร์เน็ตตามหลักสูตร และที่เพิ่มเติมจากหลักสูตรปีละ 40 ชั่วโมง, ค่าใช้จ่ายในการดูแลช่วยเหลือนักเรียน, ค่าวัสดุงานบ้านงานครัว, ค่าวัสดุสำนักงาน, ค่าสมุดรายงานประจำตัวนักเรียน, ค่าบริการห้องสมุดขั้นพื้นฐาน, ค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น, ค่าอุปกรณ์กีฬา, ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์และอุปกรณ์การเรียนการสอน, ค่าบริการห้องพยาบาล, ค่าบัตรประจำตัวนักเรียน, ค่าอุปกรณ์การเรียน, ค่าหนังสือเรียน, ค่าเครื่องแบบนักเรียน, ค่าปฐมนิเทศนักเรียน, ค่าคู่มือนักเรียน และค่าวารสารโรงเรียน” อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม มีความยืดหยุ่นสำหรับ ค่าบัตรประจำตัวนักเรียน, ค่าปฐมนิเทศนักเรียน, ค่าคู่มือนักเรียน และค่าวารสารโรงเรียน ที่มีใจความว่า โรงเรียนสามารถขอรับการสนับสนุนได้ หากได้จัดทำให้เป็น ลักษณะพิเศษที่มีคุณภาพ โดยประหยัดตามความจำเป็นเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น”<sup>63</sup>

2) กรณีที่สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้ สำหรับผู้เรียนกลุ่ม ปกติสามารถแบ่งได้ 4 กรณีหลัก ดังนี้

2.1) กรณีจัดการเรียนการสอนนอกเหนือหลักสูตรการศึกษาเพื่อ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ข้อ ข. วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “การจัดการเรียนการสอนนอกเหนือ หลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้นักเรียนเกินมาตรฐาน ที่รัฐจัดให้ สถานศึกษาสามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้ ตามความสมัครใจของผู้ปกครอง และนักเรียน โดยมีรายละเอียดรายการที่กำหนดและอัตราการเรียกเก็บเงินต่อคนต่อภาคเรียน ดังนี้ (1) ห้องเรียนพิเศษ English Program ในการศึกษาในระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษา ตอนต้นสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 35,000 บาท ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 40,000 บาท, (2) ห้องเรียนพิเศษ Mini English Program ใน การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนต้นสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 17,500 บาท ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ไม่เกิน 20,000 บาท และ (3) ห้องเรียนพิเศษด้านภาษาต่างประเทศด้านวิชาการ และด้านอื่น ๆ อาทิ ห้องเรียนพิเศษ วิทยาศาสตร์ ห้องเรียนพิเศษคณิตศาสตร์ เป็นต้น สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ตาม ความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ยกเว้น ค่าใช้จ่ายห้องเรียน พิเศษด้านภาษาอังกฤษ ให้เก็บได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของห้องเรียน Mini English Program ทั้งนี้ การ เปิดห้องเรียนพิเศษต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานหรือ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แล้วแต่กรณี”<sup>64</sup>

<sup>63</sup> จาก ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษาฯ ข้อ ก, โดย กระทรวงศึกษาธิการ, 2554, สืบค้นจาก <https://supportspb3.thai.ac/home/download-item/7/>

<sup>64</sup> จาก กระทรวงศึกษาธิการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63 (ข้อ ข.)



2.2) กรณีจัดการเรียนการสอนนอกเหนือหลักสูตรการศึกษาเพื่อเพิ่ม ศักยภาพและความสามารถ

ข้อ ค. วางหลักหลักเกณฑ์ไว้ว่า “การจัดการเรียนการสอนเพื่อเพิ่ม ศักยภาพและความสามารถของนักเรียนที่นอกเหนือหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐาน สถานศึกษา สามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้ ตามความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน โดยไม่รอน สิทธินักเรียนที่ด้อยโอกาส โดยมีรายละเอียดรายการที่กำหนดและอัตราการเรียกเก็บเงิน ดังนี้ ค่าจ้างครูชาวต่างประเทศ, ค่าตอบแทนวิทยากรภายนอก และค่าเรียนปรับพื้นฐานความรู้, โครงการพัฒนาทักษะตามความถนัดของนักเรียนนอกเวลาเรียน สามารถเก็บได้เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นทุกรายการรวมกันไม่เกิน 1,250 บาทต่อคนต่อภาคเรียน”<sup>65</sup>

2.3) กรณีจัดการเรียนการสอนเสริมเพิ่มเติม

ข้อ ง. วางหลักหลักเกณฑ์ไว้ว่า “การจัดการเรียนการสอนเสริม เพิ่มเติมให้กับนักเรียนนอกเหนือจากเกณฑ์มาตรฐานทั่วไป ที่ได้งบประมาณจากรัฐ สถานศึกษา อาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้ เท่าที่จ่ายจริง โดยประหยัดตามความจำเป็น และเหมาะสม กับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นตามความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน ได้แก่ รายการดังนี้ “ค่าจ้างครูที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะ, ค่าสอนคอมพิวเตอร์ กรณีโรงเรียนจัด คอมพิวเตอร์ให้นักเรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ 1 เครื่อง ต่อ นักเรียน 20 คน, ค่าสาธารณูปโภค สำหรับห้องเรียนปรับอากาศ, ค่าใช้จ่ายในการจัดรวมโครงการ โครงการงาน และกิจกรรมพัฒนา ผู้เรียนเกินมาตรฐานที่รัฐจัดให้ และค่าใช้จ่ายในการไปทัศนศึกษาตามแหล่งเรียนรู้ของนักเรียนเกิน มาตรฐานที่รัฐจัดให้”<sup>66</sup>

2.4) กรณีจัดให้มีการดูแลด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพนักเรียน

ข้อ จ. วางหลักหลักเกณฑ์ไว้ว่า “กรณีที่จัดให้มีการดูแลด้านสวัสดิการ และสวัสดิภาพนักเรียน สถานศึกษาอาจขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง โดยประหยัด ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ตามความ สมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน ได้แก่รายการดังนี้ ค่าจ้างบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษา,

<sup>65</sup> จาก กระทรวงศึกษาธิการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63 (ข้อ ค.)

<sup>66</sup> จาก กระทรวงศึกษาธิการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63 (ข้อ ง.)

ค่าอาหารนักเรียน, ค่าประกันชีวิตนักเรียนหรือค่าประกันอุบัติเหตุนักเรียน, ค่าตรวจสุขภาพนักเรียนเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการให้บริการสาธารณสุขของรัฐ, ค่าหอพัก และค่าซักรีด”<sup>67</sup>

จะเห็นว่าการจัดสวัสดิการทางการศึกษาที่รัฐจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย ภายใต้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 ประกอบกับประกาศกระทรวงศึกษาธิการที่ว่าด้วยการเก็บเงินบำรุงการศึกษาของสถานศึกษา มุ่งเน้นไปที่การสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสวัสดิการด้านการเรียนการสอนในหลักสูตรการศึกษาเป็นหลัก อันได้แก่ ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนสวัสดิการด้านทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่ ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน และสวัสดิการด้านสิทธิประโยชน์ ได้แก่ ค่าเครื่องแบบนักเรียน เป็นเรื่องรองลงมาที่รัฐให้การสนับสนุนโดยจำกัด ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการในการพัฒนาศักยภาพของเด็กและยังไม่เอื้อให้เด็กได้รับการศึกษาได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันการจัดการศึกษามีได้ให้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริง โดยมีการกำหนดข้อยกเว้นที่ว่าหากสถานศึกษาจัดการศึกษานอกเหนือหลักสูตรการศึกษา จัดการเรียนการสอนเสริมเพิ่มเติม หรือจัดการดูแลด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพ สามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองและนักเรียนได้ ซึ่งได้วางข้อกำหนดไว้ในลักษณะกว้างเพียงว่า “ตามความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน” อันเป็นการเปิดช่องให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจัดการศึกษาที่กว้างมากจนเกินไป

<sup>67</sup> จาก กระทรวงศึกษาธิการ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 63 (ข้อ ๑.)

### บทที่ 3

## กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้วิจัยได้ทำการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย จากกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ อันได้แก่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกาในรัฐแคลิฟอร์เนีย ที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับ และการจัดสวัสดิการทางการศึกษา รวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ทางกฎหมาย เพื่อนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในบทต่อไป

### 3.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic of the Philippines)

ประเทศฟิลิปปินส์เพิ่งจะได้มีการปฏิรูปกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานครั้งใหญ่ อันเนื่องมาจากในอดีตประเทศฟิลิปปินส์ประสบปัญหาทางการศึกษาในหลาย ๆ ด้าน โดยรายงานขององค์การยูเนสโกเกี่ยวกับการศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2008 พบว่า อัตราการเข้าร่วมและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐานของฟิลิปปินส์ ลดลง จากในปี ค.ศ. 2000 ที่มีจำนวนร้อยละ 96.8 กลับมีจำนวนลดลงในปี ค.ศ. 2005 อยู่ที่ร้อยละ 84.4 ทั้งยังมีปัญหาการออกเรียนกลางคันซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออัตราการเรียนจบในชั้นประถมศึกษาลดลงอีกด้วย โดยมีสาเหตุหลักมาจากปัญหาในการจัดการทางการเงิน ส่วนในระดับมัธยมศึกษาประสบปัญหาที่มีผู้เข้าเรียนลดลงเช่นกัน โดยมีอัตราการเข้าเรียนในปี ค.ศ. 2005 มีจำนวนร้อยละ 58.5 ซึ่งลดลงจากปี ค.ศ. 2000 ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 66 ในขณะที่อัตราการรู้หนังสือของเยาวชนในประเทศแม้ว่าจะยังคงสูงในระดับภูมิภาคแต่กลับมีอัตราลดลงจากร้อยละ 96.6 ในปี ค.ศ. 1990 เหลือร้อยละ 95.1 ในปี ค.ศ. 2003 ทำให้ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอัตราการรู้หนังสือของเยาวชนลดลง ด้วยเหตุนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงได้มีการตรารัฐบัญญัติการศึกษา ขั้นพื้นฐานแบบยกระดับขึ้นในปี ค.ศ. 2013 เป็นผลให้ประเทศฟิลิปปินส์มีการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างของการศึกษาขั้นพื้นฐานและการจัด

สวัสดิการทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น<sup>68</sup> ซึ่งเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับการศึกษาแบบ K-12 ที่ครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และสำหรับการศึกษาในฟิลิปปินส์ยังรวมถึง การศึกษาระดับอนุบาลด้วย

### 3.1.1 สำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายและการศึกษาภาคบังคับของประเทศ ฟิลิปปินส์มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนี้

#### 3.1.1.1 รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 9155 (Republic Act No. 9155)

รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 9155 (Republic Act No. 9155) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 2001 (Governance of Basic Education Act of 2001) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ดังความที่ปรากฏ ดังนี้

มาตรา 2 ความว่า “ขอประกาศนโยบายแห่งรัฐเพื่อปกป้องและส่งเสริมสิทธิของพลเมือง ทุกคนในการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพ ให้เด็กฟิลิปปินส์ทุกคนเข้าถึงการศึกษาโดยเป็นการศึกษาแบบให้เปล่าทั้งในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา โดยการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาดังกล่าวรวมถึงระบบการศึกษาเรียนรู้ที่เป็นทางเลือกให้แก่เยาวชนที่อยู่นอกระบบโรงเรียนและพลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่ด้วย เป้าหมายของการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนมีทักษะ ความรู้ และคุณค่าที่จำเป็นสำหรับการเป็นพลเมือง เพื่อให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรักชาติ พึ่งพาตนเองได้ และมีความเอื้ออารีต่อกัน โรงเรียนเป็นหัวใจของการศึกษาในระบบเป็นที่ที่เด็กเรียนรู้ โดยโรงเรียนต้องมีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้สำหรับผู้เรียนทุกคน ธรรมชาติของการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานจะได้รับการจัดทำ

<sup>68</sup> From *Education in the Philippines*, by W. Macha, C. Mackie, and J. Magaziner, 2018, Retrieved from <https://wenr.wes.org/2018/03/education-in-the-philippines>

จากส่วนกลางในระดับชาติ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ในแต่ละพื้นที่เป็นผู้นำไปปฏิบัติให้เข้ากับสภาพและความจำเป็นแห่งท้องถิ่น”<sup>69</sup>

รัฐบัญญัตินี้ได้ให้นิยามของการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ว่า หมายถึง “การศึกษาที่มุ่งตอบสนองความต้องการเรียนรู้ขั้นพื้นฐานเพื่อเป็นรากฐานไปสู่การเรียนรู้ที่สูงขึ้น ครอบคลุม การศึกษาปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ตลอดจนระบบการเรียนรู้ทางเลือกสำหรับเยาวชนนอกโรงเรียนและผู้เรียนที่เป็นผู้ใหญ่ และรวมถึงการศึกษาสำหรับผู้ที่มีความต้องการ พิเศษ”<sup>70</sup> และ ผู้เรียน หมายถึง “บุคคลที่เฝ้าหาคะการรู้หนังสือขั้นพื้นฐานและทักษะการใช้ชีวิต หรือบริการสนับสนุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน”<sup>71</sup>

### 3.1.1.2 รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 (Republic Act No. 10533)

รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 (Republic Act No. 10533) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบยกระดับ (Enhanced Basic Education Act of 2013) เป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นในปี ค.ศ. 2013 และบังคับใช้อย่างเต็มรูปแบบในปี ค.ศ. 2017 เพื่อปฏิรูปการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 4 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “โปรแกรมการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบยกระดับ ประกอบไปด้วย การศึกษาระดับอนุบาลอย่างน้อย 1 ปี การศึกษาระดับประถมศึกษา 6 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา 6 ปี ตามลำดับ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาประกอบไปด้วย มัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี (Junior High School) และมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี (Senior High School) โดยการศึกษาในระดับอนุบาล หมายถึง หนึ่งปีของการศึกษาขั้นเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กอายุ อย่างน้อย 5 ปี ซึ่งเป็นข้อกำหนดเบื้องต้น การศึกษาระดับประถมศึกษา หมายถึง ระยะเวลาของการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับ ซึ่งประกอบด้วย 6 ปี อายุของผู้เข้าศึกษาในระดับนี้ โดยทั่วไป คือ 6 ปี และการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หมายถึง ระยะเวลาของการศึกษาภาคบังคับ

<sup>69</sup> From *Republic Act No.9155* (section 2), by Official Gazette, 2001, Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/2001/08/11/republic-act-no-9155/>

<sup>70</sup> From *Official Gazette*, supra note 69, (section 4, b)

<sup>71</sup> From *Official Gazette*, supra note 69, (section 4, g)

ประกอบด้วยการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี อายุของผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย คือ 12 ปี และ 16 ปีตามลำดับ”<sup>72</sup>

ดังนั้น ระบบการศึกษาจากเดิมที่แบ่งเป็น ระดับประถมศึกษา 6 ปีเป็นการศึกษาภาคบังคับและระดับมัธยมศึกษา 4 ปีเป็นการศึกษาตามความสมัครใจ เปลี่ยนเป็นการศึกษาในระบบใหม่แบบ 12 ปี โดยมีการจัดรูปแบบเป็นแบบ 6-4-2 ตามโปรแกรมการศึกษาแบบยกระดับที่แบ่งเป็นระดับอนุบาล 1 ปี ระดับประถมศึกษา 6 ปี และระดับมัธยมศึกษา 6 ปี ซึ่งการศึกษาทุกระดับจัดเป็นการศึกษาภาคบังคับทั้งหมดโดยมีระยะเวลาที่ต้องศึกษารวม 13 ปี ทั้งนี้ การนับชั้นปี หรือ เกรด เป็นดังนี้ ประถมศึกษาปีที่ 1-6 เป็นเกรด 1-6 มัธยมศึกษาตอนต้นปีที่ 1-4 เป็นเกรด 7-10 และมัธยมศึกษาตอนปลายปีที่ 5-6 เป็นเกรด 11-12

เหตุผลของการจัดหลักสูตรการศึกษาจำนวน 13 ปี ถือเป็นมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับสำหรับนักเรียนและผู้มีวิชาชีพ โดยการเพิ่มขึ้นของระยะเวลาเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 2 ปี เป็นผลดีที่จะสร้างบุคคลากรเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ทันทีเมื่อสำเร็จการศึกษาในชั้นนี้ และผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถเลือกประกอบอาชีพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ หรือความต้องการได้มากกว่า ดังนั้น จำนวนปีที่ต้องศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นจึงเป็นไปเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของชาวฟิลิปปินส์ในตลาดโลก<sup>73</sup>

<sup>72</sup> From Republic Act No.10533 (section 4). by Official Gazette, 2013, Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/2013/05/15/republic-act-no-10533/>

<sup>73</sup> จาก รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ ข้อมูลกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์, โดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2563, สืบค้นจาก [https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine\\_Society%20\(Thai\).pdf](https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine_Society%20(Thai).pdf)

### 3.1.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา

ประเทศฟิลิปปินส์มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการทางการศึกษาปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจ ดังนี้

#### 3.1.2.1 รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 6655 (Republic Act No. 6655)

รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 6655 (Republic Act No. 6655) หรือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ค.ศ. 1988 (Free Public Secondary Education Act of 1988) เป็นกฎหมายที่กำหนดนโยบายของรัฐในการที่จะจัดให้มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแก่พลเมืองที่มีคุณสมบัติทุกคนและส่งเสริมการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับ<sup>74</sup> โดยรัฐบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 3 ได้ให้นิยามของค่าใช้จ่ายไว้ดังนี้ “ค่าเล่าเรียน” (Tuition Fee) หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่แสดงถึงค่าใช้จ่ายโดยตรงในการเรียนการสอน การฝึกอบรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ และสำหรับการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการสอนและการฝึกอบรมของนักเรียน รวมถึงการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนการสอนและการฝึกอบรมด้วย<sup>75</sup> และ “ค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน” (Other School Fees) หมายถึง ค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน รวมตลอดถึงค่ารักษาพยาบาลและทันตกรรม การกีฬา ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ และค่าธรรมเนียมการฝึกกองทัพประชาชน หรือสิ่งอื่นใด”<sup>76</sup>

มาตรา 4 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ระบบการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ จะเริ่มในปีการศึกษา 1988 – 1989 โดยนักเรียนที่เรียนหลักสูตรมัธยมศึกษาในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยของรัฐ โรงเรียนเฉพาะทาง โรงเรียนการค้า โรงเรียนเทคนิค โรงเรียนพาณิชยศาสตร์ โรงเรียนอาชีวศึกษา โรงเรียนการประมง และโรงเรียนกิจกรรมที่จัดตั้งโดยกฎหมายไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน (Tuition) และค่าธรรมเนียมอื่นของโรงเรียน (Other School Fees)

<sup>74</sup> From *Republic Act No.6655* (section 2), by The Lawphil Project, 2009, Retrieved from [https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1988/ra\\_6655\\_1988.html](https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1988/ra_6655_1988.html)

<sup>75</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 74, (section 3)

<sup>76</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 74, (section 3)

ยกเว้น ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกภาพในโรงเรียน (School Community) เช่น บัตรประจำตัว (Identification Cards) ชมรมในโรงเรียน (Student Organizations) และสิ่งพิมพ์ (Publication) อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้” อย่างไรก็ตาม ในวรรคท้ายของมาตรา 3 ได้เน้นย้ำถึงเงื่อนไขของค่าธรรมเนียมที่สามารถเรียกเก็บได้ ไว้ว่า “การไม่ชำระค่าธรรมเนียมเหล่านี้จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการลงทะเบียนเรียนหรือการสำเร็จการศึกษาของนักเรียนคนใด”<sup>77</sup>

มาตรา 6 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “สิทธิของนักเรียนที่จะได้รับประโยชน์จากการศึกษาในโรงเรียนมัธยมของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจะสิ้นสุดลง หากเรียนไม่ผ่านมากกว่าครึ่งของวิชาที่ลงทะเบียนเรียนเป็นเวลาสองปีการศึกษาติดต่อกัน เว้นแต่มีเหตุผลที่พอจะรับฟังได้”<sup>78</sup>

### 3.1.2.2 รัฐบัญญัติการศึกษา 1982 (The Education Act of 1982)

รัฐบัญญัติการศึกษา 1982 (The Education Act of 1982) ใช้บังคับกับการศึกษาในทุกๆระดับของระบบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบและนอกระบบ ทั้งที่เป็นการศึกษาในโรงเรียนของรัฐและเอกชน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

มาตรา 9 อนุมาตรา 9 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของนักเรียนในโรงเรียน วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นอกเหนือจากสิทธิอื่น ๆ นักเรียนในทุกโรงเรียนมีสิทธิดังต่อไปนี้ สิทธิที่จะปราศจากการบริจาคโดยไม่สมัครใจ”<sup>79</sup>

### 3.1.2.3 รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 11314 (Republic Act No. 11314)

รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 11314 (Republic Act No. 11314) หรือ รัฐบัญญัติส่วนลดค่าโดยสารสำหรับนักเรียน (Student Fare Discount Act) มีที่มาจากบทบัญญัติในหมวดที่ 14 มาตรา 1 ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1987 โดยมีตอนหนึ่งที่ว่า “รัฐจะดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกๆระดับ”

<sup>77</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 74, (section 4)

<sup>78</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 74, (section 6)

<sup>79</sup> From *The Education Act of 1982* (section 9), by The Legal Education Board, 1982, Retrieved from



จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการสร้างกลไกที่รับรองการมอบสิทธิประโยชน์อันเป็นส่วนลดค่าโดยสาร สำหรับนักเรียน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 3 ให้นิยามไว้ว่า “นักเรียน หมายถึง พลเมืองฟิลิปปินส์ที่ลงทะเบียนในสถาบันการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา เทคนิคอาชีวศึกษา หรือระดับอุดมศึกษาที่ได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง แต่ไม่รวมผู้ที่ลงทะเบียนในหลักสูตรที่สูงกว่าปริญญาตรีและ หลักสูตรระยะสั้น”<sup>80</sup>

“ระบบขนส่งมวลชน หมายถึง พาหนะขนส่งทั่วไปของฟิลิปปินส์ที่ประกอบธุรกิจขนส่งผู้โดยสารหรือสินค้าทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศ”<sup>81</sup>

มาตรา 4 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “รัฐบัญญัตินี้ครอบคลุมการคมนาคมขนส่งทุกประเภท เช่น รถโดยสารสาธารณะ รถบัสโดยสารขนาดเล็ก รถแท็กซี่ และยานพาหนะรับจ้างอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน รถจักรยานสามล้อ รถไฟโดยสาร เครื่องบิน และเรือเดินทะเล ทั้งนี้ ส่วนลด ค่าโดยสารที่ออกตามรัฐบัญญัตินี้จะให้ได้ตลอดระยะเวลาที่นักศึกษาลงทะเบียนเรียนรวมทั้งวันหยุดสุดสัปดาห์และวันหยุดนักขัตฤกษ์ อย่างไรก็ตาม นักเรียนสามารถเลือกได้ระหว่างอัตราค่าโดยสารแบบส่งเสริมการขายกับค่าโดยสารปกติแบบหักส่วนลดตามรัฐบัญญัตินี้”<sup>82</sup>

มาตรา 5 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนตามรัฐบัญญัตินี้จะได้รับส่วนลดร้อยละสิบ สำหรับค่าโดยสารปกติในประเทศ เมื่อแสดงบัตรประจำตัวของโรงเรียนที่ออกโดยถูกต้อง”<sup>83</sup>

<sup>80</sup> From *Republic Act No.11314* (section 3), by The Lawphil Project, 2019, Retrieved from [https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2019/ra\\_11314\\_2019.html](https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2019/ra_11314_2019.html)

<sup>81</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 80, (section 3)

<sup>82</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 80, (section 4)

<sup>83</sup> From *The Lawphil Project*, supra note 80, (section 5)

### 3.2 นิวซีแลนด์ (New Zealand)

การศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training Act) เป็นกฎหมายการศึกษาฉบับปัจจุบันที่เพิ่งจะได้รับการปรับปรุง และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2020 ในระยะเปลี่ยนผ่านจึงยังมีบทบาทเฉพาะกาลอนุโลมให้ใช้บทบัญญัติจากกฎหมายฉบับก่อนหน้าอยู่ เพื่อรอการพิจารณาและประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องจากรัฐสภา การศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์สะท้อนเอกลักษณ์ของสังคมที่มีความหลากหลายของผู้คน ความเชื่อและลัทธิทางศาสนา กลุ่มชาติพันธุ์ ระดับรายได้ แนวคิดในการจัดการเรียนรู้อวมถึงให้สถานศึกษาได้พัฒนาตามลักษณะเฉพาะของตนเอง โดยการศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นการศึกษาแบบให้เปล่า ภายใต้แนวคิดที่ว่า ชุมชนเป็นเจ้าของโรงเรียน โรงเรียนจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและมีการดำเนินการตามหลักสูตรการศึกษา ระดับชาติ แต่สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองและรับการดูแลจากคณะกรรมการบริหารสถานศึกษา<sup>84</sup> โดยโรงเรียน แบ่งเป็น (1) โรงเรียนรัฐ (State School) ซึ่งมีรัฐเป็นเจ้าของและได้รับทุนจากรัฐโดยจะสอนในหลักสูตรระดับชาติ (2) โรงเรียนร่วมรัฐ (State-Integrated Schools) เป็นโรงเรียนที่มีลักษณะพิเศษ โดยมีเอกชนเป็นเจ้าของสถานที่แต่ได้รับทุนดำเนินการจากรัฐสอนในหลักสูตรระดับชาติเช่นกัน แต่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของตนเองที่สะท้อนถึงค่านิยมเฉพาะ และกำหนดปรัชญาหรือศาสนาที่เฉพาะเจาะจง โดยผู้เรียนจะต้องชำระค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมภาคบังคับด้วย และ (3) โรงเรียนเอกชน (Private Schools) ซึ่งได้รับทุนจากรัฐบาลเป็นบางส่วน แต่ส่วนใหญ่มาจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงเรียนจากผู้ปกครอง มีการพัฒนาโปรแกรมการเรียนรู้อันของตนเองและไม่ต้องปฏิบัติตามหลักสูตรของชาติ นอกจากนี้ ยังมีโรงเรียนกลางของชาวเมารี (Kura Kaupapa Maori) ที่นักเรียนได้รับการสอนทุกวิชาหรือบางวิชาเป็นภาษาเมารี<sup>85</sup> และสอนด้านวัฒนธรรมและคุณค่าของชาวเมารี

สำหรับระบบการศึกษาในโรงเรียนของนิวซีแลนด์เป็นการศึกษาแบบ 13 ปี สำหรับผู้เรียนอายุ 5 – 17 ปี โดยทั่วไปแบ่งระดับชั้นเป็นแบบ 8 – 5 คือ ระดับประถมศึกษา (Primary School) เกรด 1 – 8 สำหรับผู้เรียนอายุ 5 – 12 ปี และระดับมัธยมศึกษา (Secondary School)

<sup>84</sup> จาก การจัดการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์, โดย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2559, สืบค้นจาก [https://oer.learn.in.th/search\\_detail/result/20174](https://oer.learn.in.th/search_detail/result/20174)

<sup>85</sup> From *Education in New Zealand*, by Ministry of Education, 2021c, Retrieved from <https://www.education.govt.nz/our-work/our-role-and-our-people/education-in-nz/>

เกรด 9 – 13 สำหรับผู้เรียนอายุ 13 – 17 ปี นอกจากนี้ ยังมีการจัดการศึกษาแบบ 6 – 2 – 5 คือ ระดับประถมศึกษา (Contributing Primary School) เกรด 1 – 6 สำหรับผู้เรียนอายุ 5 – 10 ปี, ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Intermediate School) เกรด 7 – 8 สำหรับผู้เรียนอายุ 11-12 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Secondary School) เกรด 9 – 13 สำหรับผู้เรียนอายุ 13 – 18 ปี และแบบ 6 – 7 คือ ระดับประถมศึกษา (Contributing Primary School) เกรด 1 – 6 และระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) เกรด 7 – 13

### 3.2.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายและการศึกษาภาคบังคับของประเทศ นิวซีแลนด์มีกฎหมายและรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 3.2.1.1 พระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม (Education and Training Act)

พระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรมมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาขั้นพื้นฐานอันมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 33 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนในประเทศทุกคนมีสิทธิลงทะเบียนเรียนโดยไม่เสียเงินและเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนของรัฐใด ๆ ในช่วงที่เริ่มต้นวันเกิดปีที่ 5 ของนักเรียน และสิ้นสุดในวันที่ 1 มกราคมหลังจากวันเกิดปีที่ 19 ของนักเรียน สิทธินี้รวมถึงสิทธิในการเข้าเรียนในโรงเรียนที่นักเรียนลงทะเบียนไว้ตลอดเวลาที่โรงเรียนเปิดสอน”<sup>86</sup>

มาตรา 35 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนในประเทศทุกคนจะต้องลงทะเบียนเรียนในโรงเรียน ในช่วงอายุเริ่มต้นในวันเกิดปีที่ 6 ของนักเรียนและสิ้นสุดในวันเกิดปีที่ 16 ของนักเรียน ทั้งนี้ ก่อนวันเกิดปีที่ 7 ของนักเรียนในประเทศ นักเรียนไม่จำเป็นต้องลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนที่อยู่ห่างจากที่พักของนักเรียนในระยะการเดินทางมากกว่า 3 กิโลเมตร อย่างไรก็ตาม สิทธินี้ใช้ไม่ได้กับนักเรียนต่างชาติ”<sup>87</sup>

<sup>86</sup> From *Education and Training Act* (section 33), by New Zealand Legislation, 2020, Retrieved from <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0038/latest/LMS170676.html>

<sup>87</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (section 35)

นิยามของนักเรียนในประเทศนิวซีแลนด์ตามมาตรา 10 ระบุว่า “นักเรียนในประเทศ หมายถึง บุคคลที่เป็นพลเมืองนิวซีแลนด์ ผู้ถือวีซ่าประเภทที่อยู่อาศัยที่ได้รับภายใต้พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง หรือบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ปฏิบัติเสมือนว่าไม่ใช่ นักเรียนต่างชาติ”<sup>88</sup>

ในบทเฉพาะกาล รายการที่ 6 มาตรา 25 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนทุกคนที่ลงทะเบียนในโรงเรียนร่วมรัฐจะต้องได้รับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย และเป็นไปตามเงื่อนไขเดียวกันกับนักเรียนที่ลงทะเบียนในโรงเรียนของรัฐ”<sup>89</sup>

โดยที่ประเทศนิวซีแลนด์ไม่มีการสอบเพื่อเลื่อนชั้น การศึกษาภาคบังคับของประเทศนิวซีแลนด์จึงยืดอายุเป็นเกณฑ์ โดยใช้วิธีเลื่อนชั้นการศึกษาตามอายุของเด็ก แม้การศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 35 จะเริ่มตั้งแต่อายุ 6 – 16 ปี แต่ตามปกติเด็กสามารถเริ่มเข้าเรียนได้ตั้งแต่อายุครบ 5 ปี โดยไม่ต้องรอจนกว่าจะเริ่มปีการศึกษาใหม่ อย่างไรก็ตาม บางโรงเรียนมีนโยบายให้เด็กเข้าเรียนเป็นกลุ่มเมื่อเริ่มภาคการศึกษา ซึ่งการศึกษาภาคบังคับจะดำเนินไปเป็นระยะเวลา 10 ปี ในขั้นสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับเด็กจะมีอายุอยู่ที่ช่วงระหว่าง 17 – 18 ปี จึงจะสามารถออกจากโรงเรียนได้

กระทรวงศึกษาธิการนิวซีแลนด์อธิบาย ค่าใช้จ่ายตามมาตรา 33 ที่มีบทบัญญัติว่า ทุกคนที่ไม่ได้เป็นนักเรียนต่างชาติมีสิทธิลงทะเบียนเรียนโดยไม่เสียเงินและเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในโรงเรียนของรัฐใด ๆ ในช่วงวันเกิดปีที่ 5 ของบุคคลนั้น และสิ้นสุดในวันที่ 1 มกราคมหลังจากวันเกิดปีที่ 19 ของบุคคลนั้น หมายความว่า โรงเรียนของรัฐไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนักเรียนในประเทศสำหรับการลงทะเบียนหรือเข้าเรียน หรือสำหรับการจัดการตามหลักสูตรได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เงินบริจาค (Donations) เป็นเงินประเภทจ่ายตามความสมัครใจ โดยผู้ปกครองสามารถชำระบางส่วน เต็มจำนวน หรือจะไม่บริจาคเลยก็ได้ และสามารถบริจาคได้ตลอดเวลา ซึ่งเงินนี้สามารถนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไปหรือวัตถุประสงค์เฉพาะก็ได้ ทั้งนี้

<sup>88</sup> From *Definition of a domestic student in New Zealand*, by Ministry of Education, 2022, Retrieved from <https://www.education.govt.nz/our-work/legislation/definition-of-domestic-student/>

<sup>89</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (transitional schedule 6 section 25)

โรงเรียนไม่สามารถบังคับให้มีการบริจาคได้ และห้ามขอรับการบริจาคสำหรับโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการเงินบริจาคของรัฐ

2) ค่าจัดซื้อสินค้าและบริการ (Purchases of Goods and Services) เป็นเงินประเภทจ่ายตามความสมัครใจ โรงเรียนสามารถขอให้ผู้ปกครองชำระค่าสินค้าและบริการที่จัดหาให้โดยไม่จำเป็นต้อง เช่น ปากกาและอาหารกลางวัน โดยขึ้นอยู่กับผู้ปกครองว่าจะตัดสินใจซื้อจากโรงเรียนหรือไม่ หากผู้ปกครองตกลงซื้อจากโรงเรียนจึงสามารถบังคับให้จ่ายเงินได้

3) ค่าธรรมเนียมการศึกษาเฉพาะ (Attendance Dues) เป็นเงินประเภทบังคับชำระในโรงเรียนร่วมรัฐและโรงเรียนชาวเมารี อย่างไรก็ตาม โรงเรียนเหล่านี้จะเพิ่มค่าธรรมเนียมเองไม่ได้หากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ<sup>90</sup>

### 3.2.1.2 การบริจาคเงินและโครงการเงินบริจาคทางการศึกษา

แม้เด็กจะได้รับสิทธิในการเรียนโดยไม่เสียเงินตามบทบัญญัติในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม แต่ไม่กระทบถึงสิทธิในการรับการจ่ายเงินโดยสมัครใจจากผู้ปกครองให้แก่โรงเรียน ซึ่งเป็นไปในลักษณะของเงินบริจาคโดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 10 “การจ่ายเงินโดยสมัครใจจากผู้ปกครอง” หมายความว่า “การจ่ายเงินที่ (1) จะทำหรือทำโดยผู้ปกครอง หรือทำในนามของผู้ปกครองของนักเรียนคนใดหรือนักเรียนที่มีแนวโน้มว่าจะลงทะเบียนเรียนหรือได้ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียน (2) การชำระเงินของผู้ปกครองไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายให้ต้องกระทำ และ (3) คณะกรรมการหรือในนามของคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนร้องขอในทางใดทางหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากผู้ปกครอง”<sup>91</sup>

สำหรับโรงเรียนของรัฐ มาตรา 159 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่มอบให้โรงเรียนอาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธโดยคณะกรรมการบริหารโรงเรียน

<sup>90</sup> From *Decile 1-7 schools and kura choosing to opt-in to the donations scheme*, By Ministry of Education, 2021a, Retrieved from <https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees-charges-and-donations/schools-and-kura-with-an-eqi-of-432-and-above-choosing-to-opt-in-to-the-donations-scheme/>

<sup>91</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (section 10)

ทั้งนี้ การบริจาคที่คณะกรรมการได้รับเพื่อเป็นทุนการศึกษาหรือเงินช่วยเหลือ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียน”<sup>92</sup>

สำหรับโรงเรียนร่วมรัฐ ตารางแนบท้ายที่ 6 มาตรา 34 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “เจ้าของโรงเรียนร่วมรัฐอาจดำเนินการหาทุนในโรงเรียนหรือ แจ้งผู้ปกครองเกี่ยวกับภาวะผูกพันทางการเงินของเจ้าของในหนังสือชี้ชวนและในลักษณะอื่น ๆ หรือขอให้ผู้ปกครองของนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนบริจาคเงินเป็นประจำให้กับเจ้าของ เพื่อประโยชน์ของเจ้าของในการชำระหนี้ การจ้างงาน ภาวะผูกพัน หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและอาคารที่ประกอบกันเป็นอาคารเรียนหรือเกี่ยวข้องกับโรงเรียน อย่างไรก็ตาม การบริจาคเงินนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมการเข้าร่วมจะต้องทำด้วยความสมัครใจ และต้องไม่มีนักเรียนคนใดถูกปฏิเสธไม่ให้ลงทะเบียนเรียนเนื่องจากผู้ปกครองไม่เต็มใจที่จะบริจาคในลักษณะนี้”<sup>93</sup>

ผลจากบทบัญญัติข้างต้นในทางปฏิบัติโรงเรียนของรัฐและโรงเรียนร่วมรัฐจึงมีการเรียกเก็บเงินจากผู้ปกครอง โดยมาในรูปแบบของการขอให้บริจาคเงินซึ่งโดยปกติจะเป็นการขอให้บริจาคเป็นประจำทุกปี ซึ่งเงินเหล่านี้มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ ค่าธรรมเนียมเงินภาษีของโรงเรียน และเงินสมทบของผู้ปกครอง เป็นต้น หากไม่จ่ายเงินบริจาคหรือแบ่งจ่ายเด็กจะได้รับจดหมายแจ้งผู้ปกครองเพื่อขอรับการบริจาคเงินหรือด้วยวิธีการอื่นทำให้เด็กเกิดความอับอาย โดยมีกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้ กรณีแรกในปี ค.ศ. 2013 นักเรียนหญิงชั้นปีที่ 13 ถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมฟุตบอลของโรงเรียนเนื่องจากผู้ปกครองไม่บริจาคเงินรายปี โดยทางโรงเรียนให้เหตุผลว่า ถ้าไม่จ่ายเงินบริจาคนักเรียนไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้ เพราะเป็นกิจกรรมนอกหลักสูตรและค่าบัตรเข้าชมไม่ครอบคลุมอยู่ในค่าใช้จ่ายนั้น<sup>94</sup> กล่าวคือ แม้นักเรียนจะซื้อบัตรเข้าชมฟุตบอลของโรงเรียนแต่หากผู้ปกครองไม่จ่ายเงินบริจาคให้โรงเรียนด้วยนักเรียนก็ยังไม่สามารถร่วมกิจกรรมดังกล่าวได้ จึงเป็นการกำหนดเงื่อนไขเชิงบังคับให้บริจาคเงินอย่างเห็นได้ชัด กรณีต่อมาโรงเรียนเสนอบัตรอาหารมูลค่า 100 เหรียญและส่วนลดการชำระเงินล่วงหน้า เพื่อสนับสนุนให้ผู้ปกครองจ่ายค่าธรรมเนียมโดยสมัครใจ และมีการข่มขู่จะทำให้

<sup>92</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (section 159)

<sup>93</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (schedule 6 section 34)

<sup>94</sup> From *Fee scrap: Girl banned from ball*, By N. Jones, 2013, Retrieved from [https://www.nzherald.co.nz/nz/fee-scrap-girl-banned-from-ball/LRDK2LNLQJWDO64IANFOCD\\_U7MA/?c\\_id=1&objectid=10886912](https://www.nzherald.co.nz/nz/fee-scrap-girl-banned-from-ball/LRDK2LNLQJWDO64IANFOCD_U7MA/?c_id=1&objectid=10886912)

อับอายในที่สาธารณะกับผู้ไม่ยินยอมจ่ายเงินดังกล่าว<sup>95</sup> ทั้งนี้ โรงเรียนหลายแห่งได้พยายามขอเงินบริจาคเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปีโดยไม่สนใจความเดือดร้อนหรือภาวะทางเศรษฐกิจ<sup>96</sup> ปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐได้ออกโครงการบริจาคขึ้นในปี ค.ศ. 2020 เพื่อแก้ไขปัญหาการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายที่เกินขอบเขต

โครงการเงินบริจาคเพื่อการศึกษา (Donations Scheme) เป็นโครงการสำหรับโรงเรียนของรัฐ โรงเรียนร่วมรัฐ และโรงเรียนเมารี ระดับ 1 – 7 (Decile 1–7) จากการจัดอันดับ 10 ระดับ โรงเรียนเหล่านี้สามารถเลือกรับเงิน 150 ดอลลาร์ต่อเด็กหนึ่งคนต่อปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่าโรงเรียนเหล่านี้จะต้องไม่ขอเงินบริจาคใด ๆ จากผู้ปกครองหรือผู้ดูแล ยกเว้นแต่ค่าเข้าค่ายค้างแรม โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาแรงกดดันและความคาดหวังของครอบครัวที่จะต้องจ่ายเงินบริจาคแม้ว่าจะจะเป็นไปโดยสมัครใจก็ตาม อย่างไรก็ตามโครงการนี้ไม่รวมถึงโรงเรียนเอกชน เนื่องจากการที่ครอบครัวส่งเด็กเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน ครอบครัวต้องทำความเข้าใจแล้วว่าโรงเรียนเอกชนมีอิสระในการกำหนดค่าธรรมเนียมในระดับใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรและไม่จำเป็นต้องให้การลงทะเบียนเรียนและการศึกษาโดยไม่เสียเงิน ซึ่งโรงเรียนเอกชนเองจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียงเล็กน้อย ในขณะที่โรงเรียนของรัฐต้องให้การศึกษและการลงทะเบียนเรียนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เพราะได้รับเงินทุนจากรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้<sup>97</sup>

โครงการดังกล่าวอาศัยอำนาจตามมาตรา 551 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม โดยวางหลักกฎหมายไว้ว่า

- 1) รัฐมนตรีอาจใช้ดุลพินิจจัดสรรเงินอุดหนุนให้คณะกรรมการภายในปีงบประมาณจากเงินที่ได้รับจัดสรรโดยรัฐสภาเพื่อวัตถุประสงค์นี้
- 2) อนุมาตรา 1 ถูกจำกัดโดยอนุมาตรา 3 – 7

<sup>95</sup> From *Threats and ploys to get voluntary fees*, By J. O. Callaghan, 2013, Retrieved from <http://www.stuff.co.nz/dominion-post/8238082/Threats-and-ploys-to-get-voluntary-fees>

<sup>96</sup> From *School donations: Parents asked to dig even deeper*, By J. Smith, 2009, Retrieved from [https://www.nzherald.co.nz/nz/school-donations-parents-asked-to-dig-even-deeper/JDRT5MCYR4HI5L6X CPIC7IS3I E/?c\\_id=1&objectid=10556663](https://www.nzherald.co.nz/nz/school-donations-parents-asked-to-dig-even-deeper/JDRT5MCYR4HI5L6X CPIC7IS3I E/?c_id=1&objectid=10556663)

<sup>97</sup> From *Donations Scheme FAQs*, By Ministry of Education, 2021b, Retrieved from <https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees-charges-and-donations/donations-scheme-faqs/>

3) รัฐมนตรีต้องกำหนดจำนวนเงินที่เหมาะสมตามดุลยพินิจภายใต้  
อนุมาตรา 1

4) ในการกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนตามที่เห็นควร รัฐมนตรีจะต้องไม่  
คำนึงถึงนักเรียนต่างชาติ

5) เงินอุดหนุนอยู่ภายใต้อนุมาตรา 1

5.1) ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าคณะกรรมการที่ได้รับ จะไม่แสวงหา  
หรือรับเงินโดยสมัครใจจากผู้ปกครอง และ

5.2) ให้เป็นไปตามเงื่อนไขอื่นด้วยก็ได้ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

6) เงินอุดหนุนสามารถจ่ายให้กับคณะกรรมการได้ก็ต่อเมื่อ  
คณะกรรมการได้ตัดสินใจโดยมีมติให้รับเงินอุดหนุน

7) คณะกรรมการที่ได้รับเงินอุดหนุนจะต้องดำเนินการตามสมควรเพื่อให้  
แน่ใจว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งหมดของการให้เงินอุดหนุน”<sup>98</sup>

ผลการดำเนินโครงการเงินบริจาคเพื่อการศึกษา ในปี ค.ศ. 2022 มีโรงเรียนที่มี  
สิทธิเข้าร่วมโครงการทั้งหมด 1,781 โรงเรียน ในจำนวนนี้มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการทั้งสิ้น 1,674  
โรงเรียนหรือคิดเป็นอัตราการเข้าร่วมโครงการสูงถึงร้อยละ 94<sup>99</sup> จะเห็นว่ามีอัตราการเข้าร่วม  
โครงการดังกล่าวสูงมากโดยเฉพาะในภาพรวมระดับชาติ

### 3.2.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา

ด้วยเหตุที่โครงการเงินบริจาคเพื่อการศึกษาไม่ได้เปลี่ยนแปลงสิทธิของนักเรียนที่ต้องได้รับ  
การศึกษาโดยไม่เสียเงินซึ่งมีมาอย่างยาวนาน จึงมีค่าใช้จ่ายที่โรงเรียนไม่สามารถเรียกเก็บแต่ก็  
ยังคงมีค่าใช้จ่ายบางอย่างที่โรงเรียนสามารถเรียกเก็บได้เช่นกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การลงทะเบียนเรียน ห้ามเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครและค่าลงทะเบียนใด”<sup>100</sup>

<sup>98</sup> From *New Zealand Legislation*, supra note 86, (section 551)

<sup>99</sup> From *Fees, charges and donations*, By Ministry of Education, 2021d, Retrieved from  
<https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees- charges-and-donations/>

<sup>100</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99



2) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ถือเป็นค่าใช้จ่ายในหลักสูตรการศึกษา ค่าใช้จ่ายที่ห้ามเรียกเก็บ ได้แก่ ค่าเครือข่ายอินเทอร์เน็ต, ค่าใช้ฮาร์ดแวร์, อุปกรณ์ต่าง ๆ เช่น แท็บเล็ต สมาร์ทโฟน เน็ตบุ๊ก แล็ปท็อป และโครมบุ๊ก, ค่าจัดหาซอฟต์แวร์หรือชำระค่าลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ และค่าจัดหาเครื่องคิดเลข โดยมีข้อยกเว้นหากค่าใช้จ่ายเหล่านี้อยู่นอกหลักสูตรการศึกษาจึงอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ โรงเรียนอาจขอให้ครอบครัวของนักเรียนซื้ออุปกรณ์ทางเทคโนโลยีมาให้ให้นักเรียนใช้ได้ ซึ่งผู้ปกครองมีสิทธิที่จะเลือกซื้อหรือไม่ก็ได้ หากครอบครัวไม่เต็มใจหรือไม่สามารถจัดหาได้ นักเรียนต้องไม่ถูกกีดกันจากการเข้าร่วมในหลักสูตรหรือกิจกรรมในหลักสูตรทั่วไป และนักเรียนทุกคนต้องได้รับอนุญาตให้ใช้คอมพิวเตอร์ของโรงเรียนไม่ว่าครอบครัวจะมีส่วนร่วมในการจัดซื้อและหรือบำรุงรักษาคอมพิวเตอร์หรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ การลงทะเบียนในวิชาคอมพิวเตอร์ศึกษาไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขการบริจาคของครอบครัวได้<sup>101</sup>

3) โปรแกรมการศึกษาและหลักสูตร คณะกรรมการบริหารโรงเรียนสามารถจัดโปรแกรมการศึกษาเฉพาะได้แต่ไม่สามารถเก็บค่าใช้จ่ายได้จากครอบครัว ได้แก่ หลักสูตรภาษาอังกฤษสำหรับผู้พูดภาษาอื่น (ESOL), หลักสูตรการอ่านและสนับสนุนการเรียนรู้, ค่าธรรมเนียมวิชาในโรงเรียนมัธยม, หลักสูตร STAR, หน่วยการศึกษาพิเศษ เช่น Montessori, Arrowsmith, Te Reo, Samoan Language, โปรแกรมการเรียนเสริม เช่น Mathletics และ Education Perfect, หลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่เปิดสอนโดยเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษาของโรงเรียน ยกเว้น หลักสูตรระดับอุดมศึกษาสำหรับการลงทะเบียนเรียนต่อในสถาบันอุดมศึกษา ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เกี่ยวกับหลักสูตรอุดมศึกษา, โปรแกรมการศึกษาสำหรับผู้มีพรสวรรค์ และโปรแกรมการศึกษาเสริมนอกโรงเรียน เหล่านี้เป็นการศึกษาทางเลือกซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนว่าการเข้าร่วมเป็นไปโดยสมัครใจและต้องเสียค่าบริการ<sup>102</sup>

4) เครื่องเขียนและทรัพยากรการเรียน ได้แก่ หนังสือเรียนและหากมีสมุดงานที่บังคับใช้ในหลักสูตรการศึกษาโรงเรียนต้องจัดเตรียมให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมถึงเอกสารถ่ายสำเนาหรือการพิมพ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษาหลักด้วย ยกเว้น สมุดงานที่ไม่ได้บังคับ

<sup>101</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99

<sup>102</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99

ให้ใช้ในหลักสูตรและผู้ปกครองยินยอมจะซื้อ รวมถึงเอกสารถ่ายสำเนาหรือพิมพ์ที่ใช้นอกหลักสูตร การศึกษาและเครื่องเขียนหากผู้ปกครองเลือกจะซื้อจากโรงเรียนสามารถเก็บค่าใช้จ่ายได้<sup>103</sup>

5) กิจกรรมว่ายน้ำ การว่ายน้ำที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาทั่วไปไม่ว่าที่ โรงเรียนหรือนอกสถานที่ไม่สามารถเก็บค่าใช้จ่ายได้ ยกเว้น การว่ายน้ำเป็นกิจกรรมตาม ความสมัครใจในเวลากลางวันหรือนอกเวลาต้องเสียค่าใช้จ่าย<sup>104</sup>

6) เอกสารประกอบการเรียน ผู้ปกครองจะไม่ถูกเรียกเก็บเงินค่าวัสดุที่ใช้ ในหลักสูตร รวมถึงส่วนผสมในการทำอาหารสำหรับชั้นเรียนเทคโนโลยีอาหาร เนื่องจากอาหาร ที่รับประทานในชั้นเรียนเทคโนโลยีอาหารอยู่ในหลักสูตรการศึกษา นักเรียนจึงจำเป็นต้องลิ้มรส อาหารที่เตรียมเพื่อให้แน่ใจว่าเหมาะสมกับการบริโภค กล่าวคือ เป็นการประเมินทางประสาท สัมผัส แต่ผู้ปกครองสามารถถูกเรียกเก็บเงินค่าวัสดุได้เมื่อตกลงที่จะนำสิ่งของนั้นกลับบ้าน<sup>105</sup>

7) กิจกรรมดนตรี เนื่องจากครูสอนดนตรีจะได้รับเงินจากกระทรวงศึกษาธิการ จึงไม่สามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้ รวมถึงค่าเรียนดนตรีและค่าเช่าเครื่องดนตรีที่อยู่ในหลักสูตร การศึกษาด้วย ยกเว้น ค่าเรียนดนตรีและค่าเช่าเครื่องดนตรีที่อยู่นอกหลักสูตรการศึกษา โรงเรียน สามารถเรียกเก็บเงินได้<sup>106</sup>

8) กิจกรรมเสริม ได้แก่ กลุ่มชมละครหรือดนตรีนอกหลักสูตร ทีมกีฬาวันหยุด กิจกรรมทางวัฒนธรรมในเวลากลางวันหรือนอกเวลา ฟุตบอลโรงเรียน กิจกรรมกีฬาในเวลา กลางวันหรือนอกเวลา และทีมกีฬาโรงเรียน กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมทางเลือกสามารถเก็บ ค่าใช้จ่ายได้ และต้องทำให้ชัดเจนว่าการเข้าร่วมกิจกรรมประเภทนี้เป็นไปโดยสมัครใจ ทั้งนี้ จะกำหนดเงื่อนไขกีดกันนักเรียนไม่ให้เข้ากิจกรรมทางเลือกเพราะไม่ชำระเงินในรายการอื่นไม่ได้ ตัวอย่างเช่น ต้องจ่ายค่ากีฬาหรือบริจาคเพื่อเข้าค่ายของโรงเรียนก่อน จึงจะซื้อบัตรฟุตบอล โรงเรียนได้ เป็นต้น<sup>107</sup>

<sup>103</sup> From Ministry of Education, supra note 99

<sup>104</sup> From Ministry of Education, supra note 99

<sup>105</sup> From Ministry of Education, supra note 99

<sup>106</sup> From Ministry of Education, supra note 99

<sup>107</sup> From Ministry of Education, supra note 99

9) ชุตนักเรียน โรงเรียนสามารถกำหนดกฎของโรงเรียนเพื่อให้นักเรียนสวมเครื่องแบบได้ โดยโรงเรียนสามารถหาทำไรจากการขายชุตนักเรียนได้เล็กน้อยเพื่อให้เพียงพอกับต้นทุนได้ โดยชุตนักเรียนถือว่าเป็นเงินประเภทค่าจัดซื้อสินค้าและบริการจึงสามารถเก็บค่าใช้จ่ายได้ อย่างไรก็ตามแม้โรงเรียนจะเป็นผู้ขายเครื่องแบบนักเรียนชุดใหม่เพียงรายเดียวครอบครัวก็สามารถซื้อเครื่องแบบชุตนักเรียนมือสองจากที่อื่นได้<sup>108</sup>

10) การเข้าค่ายพักแรม ทักษะศึกษา และการเรียนนอกสถานที่ ได้แก่ การเข้าค่ายพักแรมที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาเฉพาะ การทัศนศึกษาแบบค้างคืน ค่าเข้าค่ายพักแรมที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาทั่วไป การเดินทางไกลหลายวัน เหล่านี้แม้จะอยู่ในหลักสูตรการศึกษาโรงเรียนก็สามารถเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายได้ แต่การเดินทางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษานอกห้องเรียนและการทัศนศึกษาที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาทั่วไปเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเรียกเก็บได้ ส่วนค่าธรรมเนียมกิจกรรมเสริม เช่น การเล่นสกีในวันหยุดสุดสัปดาห์แบบนอกหลักสูตรการศึกษา จัดอยู่ในประเภทค่าจัดซื้อสินค้าและบริการสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้<sup>109</sup>

11) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ได้แก่ ค่านิตยสารของโรงเรียน เป็นสินค้าที่นักเรียนสามารถซื้อได้หากต้องการ รวมถึงค่าสมาชิก เช่น สมาคมผู้ปกครองและสมาคมศิษย์เก่า ไม่อยู่ในขอบเขตของการห้ามเรียกเก็บเงินเนื่องจากจัดอยู่ในประเภทค่าจัดซื้อสินค้าและบริการ ส่วนค่าสาธารณูปโภคอื่น เช่น เครื่องทำความร้อน แสงสว่าง และน้ำ รวมถึงวัสดุสิ้นเปลือง เช่น สบู่ เจลล้างมือ และทิชชู จัดอยู่ในประเภทปฏิบัติการจึงอยู่ในขอบเขตของการห้ามเรียกเก็บเงิน โดยค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองการดำเนินการโดยเงินทุนดำเนินงานของโรงเรียน<sup>110</sup>

ทั้งนี้ โครงการบริจาคไม่มีผลกับการระดมทุนผ่านการขายสินค้าและบริการของโรงเรียน เช่น การจัดงานแสดงสินค้าของโรงเรียน หรือการขายตัวจับฉลาก<sup>111</sup>

<sup>108</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99

<sup>109</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99

<sup>110</sup> From *Ministry of Education*, supra note 99

<sup>111</sup> From *Ministry of Education*, supra note 86

### 3.3 สหรัฐอเมริกา (United States of America) รัฐแคลิฟอร์เนีย (California State)

ระบบการศึกษาในสหรัฐอเมริกา หรือ ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบ K-12 โดยทั่วไป แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับอนุบาล (Kindergarten) ระดับประถมศึกษา (Elementary School) และระดับมัธยมศึกษา (Secondary School) ในระดับอนุบาล (Kindergarten) เป็นการศึกษาสำหรับผู้เรียนอายุ 4 – 5 ปี ซึ่งโดยปกติเด็กอายุ 5 ปีจะเริ่มเข้าศึกษาในระดับนี้เป็นเวลา 1 ปีก่อน แต่การเรียนในระดับอนุบาลไม่ใช่การศึกษาภาคบังคับ การเข้าเรียนในระบบอย่างจริงจังจะเริ่มตั้งแต่อายุ 6 ปีเป็นต้นไป ซึ่งมีการแบ่งเกรดหรือระดับชั้นการศึกษาที่ค่อนข้างหลากหลายแต่อยู่ภายใต้หลักเดียวกัน คือ ระยะเวลาในการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมกันแล้วเป็นระยะเวลา 12 ปี โดยมีการแบ่งระดับได้เป็น 3 แผนขึ้นอยู่กับหลักสูตรการศึกษาและโรงเรียนที่เข้าศึกษา ดังนี้ (1) แบบ 6 – 3 – 3 ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (Elementary) จำนวน 6 ปี ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (Junior High School) จำนวน 3 ปี และระดับมัธยมปลาย (Senior High School) จำนวน 3 ปี (2) แบบ 6 – 6 ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (Elementary) จำนวน 6 ปี และระดับมัธยมศึกษาแบบผสม (Combined High School) จำนวน 6 ปี และ (3) แบบ 8 – 4 ประกอบด้วย ระดับประถมศึกษา (Elementary) จำนวน 8 ปี และระดับมัธยมศึกษา (High School) จำนวน 4 ปี ส่วนการศึกษาภาคบังคับจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะของแต่ละรัฐ

#### 3.3.1 สาระสำคัญตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายและการศึกษาภาคบังคับของรัฐแคลิฟอร์เนียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

##### 3.3.1.1 ประมวลกฎหมายปกครองแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Code of Regulations)

ประมวลกฎหมายปกครองแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎและข้อบังคับโดยทั่วไปในทางปกครองของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย อันมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 350 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ค่ามัดจำ หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่กฎหมายไม่ได้อนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ”<sup>112</sup>

### 3.3.1.2 ประมวลกฎหมายการศึกษา (Education Code)

ประมวลกฎหมายการศึกษาเป็นหนึ่งในประมวลกฎหมายทั่วไปทั้ง 29 ฉบับของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยประมวลกฎหมายการศึกษากฎหมายหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายและการศึกษาภาคบังคับของรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

มาตรา 48200 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “บุคคลที่มีอายุระหว่าง 6 ถึง 18 ปี จะต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับเต็มเวลา โดยจะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนอย่างต่อเนื่องแบบเต็มเวลา เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น นักเรียนจะต้องไม่ลงทะเบียนเรียนน้อยกว่าจำนวนวันเรียนขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด”<sup>113</sup>

มาตรา 49010 วางหลักกฎหมายไว้ว่า

1) กิจกรรมทางการศึกษา หมายถึง กิจกรรมที่เสนอให้โดยโรงเรียน เขตการศึกษา โรงเรียนในกำกับของรัฐ หรือสำนักงานทางการศึกษาของเขตเคาน์ตี อันประกอบขึ้นเป็นส่วนพื้นฐานที่สำคัญของการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา รวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงกิจกรรมในหลักสูตรและกิจกรรมนอกหลักสูตร

2) ค่าธรรมเนียมนักเรียน หมายถึง ค่าเล่าเรียน ค่ามัดจำ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กำหนดกับนักเรียน บิดามารดา หรือผู้ปกครองของนักเรียน ค่าธรรมเนียมรวมถึงแต่ไม่จำกัดดังต่อไปนี้

2.1) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนักเรียนเป็นเงื่อนไขในการลงทะเบียนสำหรับโรงเรียนหรือชั้นเรียน หรือเป็นเงื่อนไขในการเข้าร่วมชั้นเรียนหรือกิจกรรมนอกหลักสูตร ไม่ว่าจะชั้นเรียนหรือกิจกรรมนั้นจะเป็นวิชาเลือกหรือวิชาบังคับหรือเป็นค่าหน่วยกิต

<sup>112</sup> From *California Code of Regulations* (section 350), by Thomson Reuters, n.d., Retrieved from <https://govt.westlaw.com/calregs/Index?transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29>

<sup>113</sup> From *Education Code* (section 48200), by California Legislative Information, n.d., Retrieved from <https://leginfo.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=EDC&tocTitle=+Education+Code+-+EDC>

2.2) เงินประกันหรือเงินอื่น ๆ ที่นักเรียนจะต้องจ่ายเพื่อให้ได้กุญแจ  
ตู้เก็บของ หนังสือ อุปกรณ์การเรียน เครื่องดนตรี เครื่องแบบ หรือวัสดุหรืออุปกรณ์อื่น ๆ

2.3) การซื้อที่นักเรียนจำเป็นต้องซื้อ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุ ครุภัณฑ์  
อุปกรณ์ หรือเครื่องแบบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการศึกษา”<sup>114</sup>

#### มาตรา 49011 วางหลักกฎหมายไว้ว่า

1) นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนของรัฐ ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม  
นักเรียนสำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษา

2) ข้อกำหนดทั้งหมดต่อไปนี้จะใช้กับข้อห้ามที่ระบุไว้ในอนุมาตรา (a)

2.1) จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษาให้  
นักเรียนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

2.2) นโยบายการยกเว้นค่าธรรมเนียมจะไม่ทำให้ค่าธรรมเนียมของ  
นักเรียนได้รับอนุญาต

2.3) เขตการศึกษาและโรงเรียนต้องไม่สร้างระบบการศึกษาแบบ 2  
ชั้นโดยกำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำและเสนอมาตรฐานการศึกษาขั้นที่สูงขึ้น ซึ่ง  
นักเรียนสามารถได้รับจากการชำระค่าธรรมเนียม หรือการซื้ออุปกรณ์เพิ่มเติมที่เขตการศึกษาหรือ  
โรงเรียนไม่มีให้

2.4) เขตการศึกษาหรือโรงเรียนต้องไม่เสนอหน่วยกิตรายวิชาหรือสิทธิ  
พิเศษที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการศึกษา เพื่อแลกกับเงิน การบริจาควัตถุ หรือบริการ  
จากนักเรียนหรือพ่อแม่หรือผู้ปกครองของนักเรียน และเขตการศึกษาหรือสถานศึกษาจะต้องไม่ลบ  
หน่วยกิตรายวิชา สิทธิพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเรียน หรือการเลือกปฏิบัติต่อนักเรียน  
เนื่องจากนักเรียน บิดามารดา หรือผู้ปกครองของนักเรียนไม่ได้ให้หรือจะไม่ให้เงิน การบริจาควัตถุ  
หรือบริการแก่เขตการศึกษาหรือโรงเรียน

3) บทบัญญัติตามมาตรานี้จะไม่ถูกตีความเพื่อห้ามการเรียกรับเงินหรือ  
ทรัพย์สินโดยสมัครใจ การเข้าร่วมโดยสมัครใจในกิจกรรมหาทุน หรือห้ามเขตการศึกษา โรงเรียน  
และหน่วยงานอื่น ๆ จากการให้รางวัลนักเรียนหรือการรับรองอื่น ๆ สำหรับการเข้าร่วมในกิจกรรม  
หาทุนโดยสมัครใจ

<sup>114</sup> From California Legislative Information, supra note 113, (section 49010)

4) บทบัญญัติตามมาตรานี้ใช้กับโรงเรียนของรัฐทุกแห่ง รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะโรงเรียนในกำกับของรัฐและโรงเรียนทางเลือก

5) บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นประกาศของกฎหมายที่มีอยู่และจะไม่ถูกตีความเพื่อห้ามการเก็บค่าธรรมเนียม เงินมัดจำ หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่กฎหมายอนุญาต”<sup>115</sup>

### 3.3.2 การจัดสวัสดิการทางการศึกษา

ประมวลกฎหมายการศึกษาแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติห้ามการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากนักเรียนตามมาตรา 49011 อนุมาตรา e โดยทั่วไปเด็กที่ศึกษาในการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเรียนให้แก่โรงเรียน อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายได้เท่าที่กฎหมายอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น สภานิติบัญญัติแห่งรัฐจึงผ่านกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจโรงเรียนเก็บได้บางส่วน โดยสามารถยกตัวอย่างและสรุปได้ ดังนี้

#### 1) ค่าธรรมเนียมที่ไม่ได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายการศึกษา ดังนี้

1.1) อุปกรณ์การเรียน มาตรา 38118 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “กระดาดสำหรับเขียนและวาดภาพ ปากกา น้ำหมึก กระดานดำ ยางลบกระดานดำ ดินสอสี ไม้ดินสอ และอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับการใช้นในโรงเรียนจะต้องจัดเตรียมให้โดยคณะกรรมการของเขตการศึกษา ทั้งนี้ หัวหน้าเจ้าหน้าที่กฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อใช้ที่จำเป็นไว้ว่า ยังรวมถึงเสื้อคลุมทางศิลปะและชุดเครื่องมีวาดเขียนสำหรับชั้นเรียนศิลปะ ผ้าสำหรับการในชั้นเรียนตัดเย็บเสื้อผ้าและไม้สำหรับชั้นเรียนงานช่าง ชุดพละสำหรับชั้นเรียนพลศึกษา สมุดที่ใช้เขียนสำหรับการสอบ และกระดาดสำหรับการเขียนรายงานเมื่องานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเรียน”<sup>116</sup>

1.2) หนังสือเรียน มาตรา 60411 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “คณะกรรมการบริหารของโรงเรียนแต่ละแห่งจะจัดซื้อหนังสือเรียนและอาจซื้อหนังสือเรียนเสริมเพื่อใช้สำหรับ

<sup>115</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 49011)

<sup>116</sup> From *Fiscal Management Advisory 20-01* (Chapter 3, d), by California Department of Education, 2022,

นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียน โดยหนังสือเรียนและหนังสือเรียนเสริมยังคงเป็นทรัพย์สินของเขตการศึกษาตลอดเวลา และจะจัดหาให้นักเรียนใช้โดยไม่ค่าใช้จ่าย”<sup>117</sup>

1.3) สมุดเรียน มาตรา 60070 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนกำหนดให้นักเรียนคนใดซื้อสื่อการเรียนการสอนสำหรับใช้ในโรงเรียนของตนเอง”<sup>118</sup>

1.4) การเรียนการสอนภาคฤดูร้อน โรงเรียนอาจเปิดสอนภาคฤดูร้อนได้ โดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 49011 ประกอบกับประมวลกฎหมายปกครองแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 350 โดยความเห็นของหัวหน้าเจ้าหน้าที่กฎหมายของรัฐแคลิฟอร์เนีย ระบุว่าโรงเรียนอาจไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการเข้าเรียนในโรงเรียนภาคฤดูร้อน<sup>119</sup>

1.5) การฝึกงาน มาตรา 48053 ยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแรงงาน จะไม่มีการเรียกเก็บเงินหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ จากนักเรียนฝึกงาน บิดามารดา หรือผู้ปกครอง สำหรับการรับเข้าเรียนหรือการเข้าร่วมชั้นเรียนในเขตการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแรงงาน<sup>120</sup>

1.6) หมวกและชุดสำหรับพิธีสำเร็จการศึกษา หากเขตการศึกษามีการกำหนดว่าจะต้องสวมหมวกและเสื้อคลุมเพื่อเข้าร่วมพิธีสำเร็จการศึกษา เขตการศึกษาขอมไม่สามารถกำหนดให้นักเรียนต้องชำระเงินเพื่อซื้อหมวกหรือเสื้อคลุม<sup>121</sup> เนื่องจากในคดีระหว่าง Sands v. Morongo Unified School Dist. ศาลสูงแห่งรัฐแคลิฟอร์เนียให้ความเห็นไว้ว่า พิธีสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นผลสัมฤทธิ์จากการเรียนที่ได้สั่งสมมา พิธีดังกล่าวจึงเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการศึกษา ดังนั้น พิธีสำเร็จการศึกษาจึงอยู่ภายใต้นิยามของกิจกรรมการศึกษา

<sup>117</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 60411)

<sup>118</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113 (section 60070)

<sup>119</sup> From *California Department of Education*, supra note 116

<sup>120</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 48053)

<sup>121</sup> From *California Department of Education*, supra note 116



ตามมาตรา 49010<sup>122</sup> ทั้งนี้ เขตการศึกษามีหน้าที่จัดหาหมวกและเสื้อคลุมให้แก่นักเรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

1.7) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ข้อมูลจากแผนกการศึกษาของรัฐแคลิฟอร์เนียระบุว่า จะไม่มีการเรียกเก็บเงินสำหรับรายการดังนี้ อาทิ เงินมัดจำในลักษณะของการค้าประกัน ความเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพย์สินของโรงเรียนเกิดความเสียหายหรือสูญหาย, ค่าเข้าชม นิทรรศการ งานแสดงสินค้า โรงละคร หรือกิจกรรมอื่นในลักษณะเดียวกัน เพื่อการเรียนการสอน นอกหลักสูตรการศึกษาเมื่อกิจกรรมเยี่ยมชมสถานที่ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษา, ค่าธรรมเนียมสมาชิกกลุ่มหรือองค์กรของนักเรียน อันเป็นเงื่อนไขสำหรับการลงทะเบียนหรือ การเข้าร่วมกิจกรรมกีฬา หลักสูตรการศึกษา หรือกิจกรรมนอกหลักสูตรการศึกษาอื่น ๆ ที่ได้รับการ สนับสนุนจากโรงเรียน, ค่าเล่าเรียนหรือค่าใช้จ่ายที่เป็นเงื่อนไขของการลงทะเบียนเรียนในชั้นเรียน หรือหลักสูตรการเรียนการสอน รวมถึงค่าธรรมเนียมการเข้าเรียนในฤดูร้อนหรือวันหยุด ค่าลงทะเบียน ค่าแคตตาล็อกรายวิชา ค่าสอบรายวิชา ค่าลงทะเบียนล่าช้า ค่าธรรมเนียม การเปลี่ยนแปลงโปรแกรมการศึกษา ค่าธรรมเนียมในการออกใบรับรอง หรือค่าที่พัก เป็นต้น<sup>123</sup>

2) ค่าธรรมเนียมที่ได้รับการอนุญาตตามประมวลกฎหมายการศึกษา ดังนี้

2.1) วัสดุและอุปกรณ์ ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 17551 โรงเรียนสามารถ เรียกเก็บค่าวัสดุที่โรงเรียนจัดหาให้นักเรียนนำไปสร้างสรรค์หรือประดิษฐ์ โดยนักเรียนครอบครอง และสามารถนำกลับบ้านได้ เช่น งานไม้ งานศิลปะ งานเย็บผ้า<sup>124</sup>

2.2) การขนส่ง ตามมาตรา 39807.5 สามารถสรุปหลักกฎหมายได้ว่า “เมื่อหน่วยงานทางการศึกษาจัดให้มีการขนส่งนักเรียนไปและกลับจากโรงเรียน อาจกำหนดให้ บิดามารดาหรือผู้ปกครองของนักเรียนทั้งหมดหรือบางส่วนที่ใช้บริการ จ่ายค่าพาหนะส่วนหนึ่งนี้ ตามจำนวนที่กำหนด อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินที่กำหนดจะต้องไม่เกินค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยที่ไม่ได้ รับการอุดหนุนสำหรับนักเรียนรายหัวจากทั่วทั้งรัฐ โดยค่าใช้จ่ายที่ไม่ได้อุดหนุน คือ ค่าใช้จ่าย

<sup>122</sup> From *Sands v. Morongo Unified School Dist.*, by Findlaw, 1991, Retrieved from <https://caselaw.findlaw.com/ca-court-of-appeal/1761692.html>

<sup>123</sup> From *California Department of Education*, supra note 116

<sup>124</sup> From *California Department of Education*, supra note 116

ในการดำเนินงานจริงหักลบด้วยเงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรานี้ ไม่ห้ามการให้บริการขนส่งโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย”<sup>125</sup>

2.3) การทัศนศึกษา มาตรา 35339 อนุมาตรา b วางหลักกฎหมายไว้ว่า “นักเรียนจะไม่ถูกขัดขวางไม่ให้ไปเรียนนอกสถานที่หรือไปทัศนศึกษาเพราะขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อความประสงค์ตามบทบัญญัตินี้คณะกรรมการปกครองจะจัดหาเงินทุนสำหรับนักเรียนที่ต้องการ”<sup>126</sup>

2.4) กรณีทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย มาตรา 19910 และ 19911 สามารถสรุปหลักกฎหมายได้ว่า “บุคคลผู้ใดตั้งใจดี ฉีก ทำให้หาย หัก หรือทำด้วยประการอื่น ๆ ต่อหนังสือ แผนที่ แผนภูมิ รูปภาพ แกะสลัก รูปปั้น เหยียด หุ่นจำลอง เครื่องใช้ หรืองานวรรณกรรม ศิลปะ การช่าง หรือสิ่งของอื่น ๆ ในห้องสมุดสาธารณะ แกลเลอรี พิพิธภัณฑ์ สถานที่จัดแสดงของสะสม งานแสดงสินค้า หรือนิทรรศการใด ๆ รวมถึงตั้งใจยึดถือหนังสือ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร จุลสาร ต้นฉบับ หรือทรัพย์สินอื่นใดที่เป็นของห้องสมุดสาธารณะ ห้องอ่านหนังสือ พิพิธภัณฑ์ หรือสถาบันการศึกษาอื่น ๆ เป็นเวลา 30 วันหลังจากที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ส่งคืนบทความหรือทรัพย์สินดังกล่าวบิดามารดาหรือผู้ปกครองของผู้เยาว์ที่จงใจกระทำการดังกล่าวตามมาตรานี้จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมดที่เกิดจากผู้เยาว์” ทั้งนี้ มาตรา 48904 กำหนดหลักกฎหมายไว้ว่า “ความรับผิดชอบของพ่อแม่หรือผู้ปกครองจะต้องไม่เกินหนึ่งหมื่นดอลลาร์ (\$10,000) โดยปรับตามอัตราเงินเฟ้อทุกปี”<sup>127</sup>

2.5) การเข้าค่าย มาตรา 35335 วางหลักกฎหมายไว้ว่า “คณะกรรมการปกครอง อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการเข้าค่ายของโรงเรียน โดยมีเงื่อนไขว่าไม่จำเป็นต้องชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าว โดยไม่มีนักเรียนคนใดถูกปฏิเสธโอกาสในการเข้าค่ายของโรงเรียน เนื่องจากการไม่ชำระค่าธรรมเนียม”<sup>128</sup>

<sup>125</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 39807.5)

<sup>126</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 35339, b)

<sup>127</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 19910 – 19911)

<sup>128</sup> From *California Legislative Information*, supra note 113, (section 35335)

### 3.4 เปรียบเทียบกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ

ตารางที่ 3.4 แสดงการเปรียบเทียบกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญในการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
ฟิลิปปินส์	Republic Act No. 10533	- กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 13 ปี ตามมาตรา 4
	Republic Act No. 6655	- มีบทบัญญัติจัดสวัสดิการและกำหนดเงื่อนไขการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อภาระที่เป็นเรียนหรือการสำเร็จการศึกษาตามมาตรา 3
	The Education Act, 1982	- มีบทบัญญัติกำหนดสิทธิที่จะปราศจากการบริจาดโดยไม่มีสมัครใจ ตามมาตรา 9 อนุมาตรา 9
	Republic Act No. 11314	- นักเรียนมีสิทธิได้รับส่วนลดค่าโดยสารสาธารณะทุกประเภท ตามมาตรา 5
นิวซีแลนด์	Education and Training Act, 2020	- กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 10 ปี ตามมาตรา 35 - มีบทบัญญัติกำหนดองค์ประกอบของการบริจาดเงินเพื่อการศึกษา และมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าจะไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายให้ต้องกระทำ ตามมาตรา 10 - มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขไม่ให้สถานศึกษาแสวงหาหรือรับเงินโดยสมัครใจจากผู้ปกครอง ตามมาตรา 551 - มีการกำหนดให้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในหลักสูตรการศึกษาเป็นค่าใช้จ่ายที่ห้ามเรียกเก็บ รวมถึงนักเรียนต้องไม่ถูกกีดกันจากการเข้าร่วมในการเรียนหรือกิจกรรม - จะกำหนดเงื่อนไขกีดกันนักเรียนไม่ให้เข้ากิจกรรมทางเลือกเพราะไม่ชำระเงินในรายการอื่นไม่ได้

ตารางที่ 3.4 แสดงการเปรียบเทียบกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศ (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	สาระสำคัญในการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย
แคลิฟอร์เนีย	California Code of Regulations	- มีบทบัญญัติกำหนดให้ไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ค่ามัดจำ หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่กฎหมายไม่ได้อนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 350
	Education Code	- กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ที่ 12 ปี ตามมาตรา 48200 - การเรียนการสอนทั้งในและนอกหลักสูตรการศึกษา รวมถึงการเรียนในฤดูร้อนเป็นการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 49010 และการฝึกงานตาม มาตรา 48053 - รัฐมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรทางการศึกษาแก่นักเรียน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ตามมาตรา 60411 และมาตรา 38118 - หากมีการกำหนดให้ใส่ชุดสำเร็จการศึกษา นักเรียน จะได้รับเป็นสิทธิประโยชน์โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย - มีบทบัญญัติห้ามการจัดการศึกษาแบบ 2 ชั้น ตาม มาตรา 49011อนุมาตรา b (4)

จากตารางเปรียบเทียบการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของต่างประเทศ จะเห็นว่าในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศมีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ทั้งในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาในการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ครอบคลุมไปถึงการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีการจัดสวัสดิการทางการศึกษาที่มีความหลากหลายและครอบคลุมในหลาย ๆ ด้าน โดยกฎหมายให้รายละเอียดการจัดการค่าใช้จ่าจ่ายค่อนข้างมาก ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะแต่ทางด้านการจัดการเรียนการสอนเท่านั้น แต่ยังมีการสร้างสิ่งที่อยู่แวดล้อมการศึกษา ซึ่งเอื้อให้เด็กสามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการกระจายและจัดสรรทรัพยากรทางการศึกษาและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่ผู้เรียนอย่างทั่วถึง รวมทั้งยังมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่นำมาใช้จัดการกับการบริจาคเงินและการเรียกเก็บค่าใช้จ่าจ่ายทางการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 4

### วิเคราะห์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

ในบทนี้ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ใน 3 ประเด็น อันได้แก่ การวิเคราะห์ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับ การวิเคราะห์การจัดสวัสดิการทางการศึกษา และการวิเคราะห์แนวทางคุ้มครองผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดให้ โดยแสดงให้เห็นถึงความเป็นเหตุเป็นผล ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อด้อยของบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเสนอแนะแนวทางปรับปรุงกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

#### 4.1 วิเคราะห์ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การศึกษาขั้นพื้นฐานถือเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับเด็ก อันเนื่องมาจากการเป็นการศึกษาในระดับเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดการแสวงหาความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับการใช้ชีวิตในสังคม ตลอดจนนำความรู้มาต่อยอดและพัฒนาศักยภาพของมนุษย์ไปสู่ความเจริญอกงาม ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจในระดับชาติ ประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐานของพลเมือง กฎหมายจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายภาคบังคับให้พลเมืองมีส่วนร่วมกับการศึกษามากขึ้น โดยการกำหนดให้เข้ารับการศึกษาในขั้นพื้นฐานจนมีความรู้อยู่ในระดับที่รัฐเห็นว่าเพียงพอ ประโยชน์ของการออกกฎหมายเพิ่มอายุในการศึกษาภาคบังคับในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเพื่อให้เด็กอยู่ในโรงเรียนนานขึ้น สามารถป้องกันไม่ให้นักเรียนออกจากโรงเรียนกลางคันได้โดยตรงและทำให้ผู้ที่ออกจากการเรียนกลางคันลดลง รวมถึงยังอาจส่งผลต่อโอกาสในตลาดงานที่เพิ่มขึ้นด้วย<sup>129</sup> การศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการยกระดับเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากการศึกษาในระบบโรงเรียนจะช่วยเพิ่มความสามารถในการสร้างรายได้ให้แก่บุคคลแต่ละคน ดังจะเห็นได้จากบทความของเชป กิกิ กุสุมาห์ ซึ่งได้ศึกษาผลปฏิบัติตามกฎหมายในการเพิ่มระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับจำนวน 12 ปีในประเทศอินโดนีเซีย ผลการศึกษาพบว่า เขตที่จัดการศึกษาภาคบังคับ

<sup>129</sup> From S. J. Cabus, and K. D. Witte, supra note 44

12 ปี มีอัตราการสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมากกว่าเขตที่จัดการศึกษาภาคบังคับแบบ 9 ปี และการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบ 12 ปี ส่งผลให้การสำเร็จการศึกษาในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับ 12 ปีย่อมส่งผลต่ออัตราการสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอย่างมีนัยสำคัญ<sup>130</sup>

ประเทศไทยมีการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บทบัญญัติตามมาตรา 17 ได้กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับเป็นระยะเวลา 9 ปี สำหรับเด็กซึ่งมีอายุประมาณตั้งแต่ 7 ปี จะต้องเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนมีอายุได้ประมาณ 16 ปี ภายใต้สิทธิตามมาตรา 10 ที่กำหนดให้จะต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาในระดับพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้ ภายใต้โครงสร้างหลักของระบบการศึกษาแบบในโรงเรียน คือ ระดับอนุบาล 3 ปี ระดับประถมศึกษา 6 ปี ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี โดยที่การศึกษาภาคบังคับถือเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย ผลจากบทบัญญัติเหล่านี้ ทำให้รัฐจะต้องจัดให้เด็กโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจนจบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และสำหรับการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยในปัจจุบัน เด็กที่มีอายุระหว่างประมาณ 6 – 15 ปี จึงต้องเข้ารับการศึกษาบรมในสถานศึกษาเป็นระยะเวลา 9 ปี ตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาชั้นปีที่ 1 จนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 17 ที่กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับเพียง 9 ปีนั้น กลับปรากฏปัญหาที่สำคัญในการจัดการศึกษาในระดับพื้นฐาน คือ เด็กไม่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ส่งผลเสียอย่างเลื่องไม่ได้ในการขาดพลเมืองที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการประกอบอาชีพการทำงานในสังคมสมัยใหม่ โดยเฉพาะคุณวุฒิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายซึ่งถือเป็นคุณวุฒิขั้นต่ำอันเป็นที่ต้องการในระบบงานปัจจุบัน ซึ่งกระทบต่อความสามารถทางการแข่งขันในตลาดแรงงานและการพัฒนาประเทศ ผิดไปจากความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาของชาติที่มีใจความว่าเพื่อการพัฒนาพลเมืองไทยให้บริบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ตลอดจนจนถึงมีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม เป็นมนุษย์ผู้มีวิวัฒนาการดำรงชีวิตและสามารถที่จะอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ในสังคมอย่างมีความปกติสุข โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายของการเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ที่มุ่งพัฒนาทางด้านคุณธรรม จริยธรรม ทักษะทางสังคมที่

<sup>130</sup> From C. K. Kusumah, supra note 45

จำเป็น และส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาเรียนรู้ตามความสนใจและความถนัดของตน เพื่อเป็นพื้นฐานสู่การเรียนรู้ต่อไปในระดับอุดมศึกษาหรือการประกอบสัมมาอาชีพ กอปรกับเมื่อพิจารณาระยะเวลาในการจัดศึกษาภาคบังคับทั่วโลกในปัจจุบัน ข้อมูลจาก The World Bank แสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2014 ระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายโดยเฉลี่ยของโลกได้เพิ่มขึ้นจาก 9 ปี เป็น 10 ปี ซึ่งแต่ละประเทศมีระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายภายในของประเทศนั้นกำหนด โดยจะเห็นได้ชัดจากประเทศในแถบทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาที่มีกฎหมายการศึกษากำหนดระยะเวลาในการศึกษาภาคบังคับมากกว่า 10 ปีแทบทั้งสิ้น ซึ่งแนวโน้มของแนวคิดในการขยายระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับให้มากกว่า 9 ปี เริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านโครงการศึกษาและการออกกฎหมายเพื่อปฏิรูปการศึกษาภาคบังคับของประเทศในแถบนี้ภายในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับของไทยจึงไม่สอดคล้องกับระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในระดับสากล

เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการศึกษาระดับพื้นฐานของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 10533 ความว่า “โปรแกรมการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบยกรดับ ประกอบด้วย การเรียนชั้นอนุบาลอย่างน้อย 1 ปี ชั้นประถมศึกษา 6 ปี และชั้นมัธยมศึกษา 6 ปี ตามลำดับ โดยมีมัธยมศึกษาประกอบไปด้วย ตอนต้น 4 ปี และตอนปลาย 2 ปี โดยการเรียนระดับอนุบาล คือ หนึ่งปีของการศึกษาขั้นเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กอายุอย่างน้อย 5 ปี การเรียนระดับประถมศึกษา คือ ระยะเวลาที่สองของการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับ ซึ่งประกอบด้วย 6 ปี อายุของผู้เข้าศึกษาในระดับนี้โดยทั่วไป คือ 6 ปี และการเรียนระดับมัธยมศึกษา คือ ระยะเวลาสามของการศึกษาภาคบังคับ ประกอบด้วยมัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี อายุของผู้เรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย คือ 12 ปี และ 16 ปีตามลำดับ” แสดงให้เห็นความโดดเด่นของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จากการกำหนดระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับให้เท่ากับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำให้เกิดเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานภาคบังคับขึ้นมา โดยปรากฏอย่างชัดเจนว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา ถือเป็นระยะเวลาที่สองและสามของการศึกษาภาคบังคับ และเนื่องจากมีการรวมการศึกษาระดับอนุบาลเป็นภาคบังคับด้วย 1 ปี อายุของผู้เรียนในการศึกษาภาคบังคับจึงมีอายุตั้งแต่ 5 – 18 ปี รวมมีระยะเวลาที่ต้องศึกษาภาคบังคับถึง 13 ปี

ประเทศนิวซีแลนด์ พระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม กำหนดว่า “นักเรียนในประเทศทุกคนจะต้องลงทะเบียนในโรงเรียน ในช่วงอายุเริ่มต้นในวันเกิดปีที่ 6 ของนักเรียนและสิ้นสุดในวันเกิดปีที่ 16 ของนักเรียน” และสหรัฐอเมริกา รัฐแคลิฟอร์เนีย ประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา 48200 กำหนดให้ “บุคคลที่มีอายุระหว่าง 6 ถึง 18 ปี จะต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับเต็มเวลา โดยจะต้องเข้าเรียนในโรงเรียนอย่างต่อเนื่องแบบเต็มเวลา เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น นักเรียนจะต้องไม่ลงทะเบียนเรียนน้อยกว่าจำนวนวันเรียนขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด” จะพบว่าอายุเริ่มต้นของการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศกำหนด เมื่อไม่รวมการศึกษาในระดับอนุบาลจะเริ่มต้นเมื่อเด็กมีอายุได้ 6 ปีทั้งสิ้น ซึ่งเป็นช่วงที่เด็กมีพัฒนาทางร่างกาย อารมณ์ และสังคมเพียงพอที่จะรับการศึกษาอบรม ส่วนอายุที่เด็กสามารถออกจากการศึกษาภาคบังคับของประเทศส่วนใหญ่กำหนดไว้จนกว่าจะสำเร็จการศึกษาในระดับเกรด 12 ซึ่งเทียบเท่าระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 ของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาในเชิงเหตุผลที่สำคัญของการเพิ่มระยะเวลาศึกษาภาคบังคับ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ให้เหตุผลไว้อย่างน่าสนใจที่ว่า หลักสูตรการศึกษา 13 ปี เป็นมาตรฐานที่ทั่วโลกให้การยอมรับสำหรับนักเรียนและผู้มีวิชาชีพ โดยการเพิ่มขึ้นของระยะเวลาเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายอีก 2 ปี เป็นผลดีที่จะสร้างบุคคลากรเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ทันทีเมื่อสำเร็จการศึกษาในขั้นนี้ และผู้จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสามารถเลือกประกอบอาชีพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความถนัด ความสนใจ หรือความต้องการได้มากกว่า จำนวนปีที่ต้องศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นจึงเป็นไปเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประชากรในตลาดโลก ผู้เขียนเห็นว่า การที่บทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เด็กมีเวลาอยู่ในระบบการศึกษานานขึ้นย่อมเป็นผลดีในการเปิดโอกาสให้เด็กมีเวลาเก็บเกี่ยวและแสวงหาการเรียนรู้ในระบบการศึกษาที่มากขึ้นไปด้วย โดยเฉพาะคุณวุฒิในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทำให้สามารถเรียนรู้ต่อยอดการศึกษาขั้นสูงในระดับอุดมศึกษาได้โดยตรง อันจะเป็นคุณูปการที่สำคัญยิ่งต่อตัวเด็กเองในอนาคต ด้วยเหตุนี้เองกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของต่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับการกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาปฐมวัยไปจนถึงในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อเพิ่มระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยให้เท่ากับระยะเวลาการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการเพิ่มการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายให้เป็นการศึกษาภาคบังคับ



ด้วย โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนสิบสองปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุ  
 อย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบเก้า...”

## 4.2 วิเคราะห์การจัดสวัสดิการทางการศึกษา

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นกฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่ง อันมีวัตถุประสงค์ในการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อปกป้องคุ้มครองการใช้ชีวิตอย่างปกติสุขของมนุษย์ พร้อมทั้งให้ความคุ้มครองและส่งเสริมการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ โดยถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรอันทรงคุณค่าของสังคมที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาให้เกิดความมั่นคง การจัดสวัสดิการสังคมตั้งอยู่บนหลักการของการให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางสังคม และการคุ้มครองป้องกันทางสังคม<sup>131</sup> โดยจะต้องคำนึงถึงการดูแลบุคคลในสังคมด้วยการสร้างทางเลือก ให้การสนับสนุน อำนวยความสะดวก และให้ประโยชน์ทดแทนอย่างเต็มที่ โดยขจัดการเลือกปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมในสังคม พร้อมทั้งกันนั้นยังต้องให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการทางสังคมอย่างสร้างสรรค์ มิใช่จัดบริการในลักษณะที่จัดให้เพราะความสงสาร ความสมเพชเวทนา หรือเพราะความอ่อนแอในสังคม แต่ต้องจัดบริการทางสังคมให้สมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันพึงจะได้รับสวัสดิการจากรัฐ การจัดการศึกษาจึงเป็นสวัสดิการสังคมและสถาบันทางสังคมที่จะขาดไปไม่ได้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและกระจายทรัพยากรทางสังคม อันเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีและรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาให้แก่ประชาชนโดยไม่แบ่งแยกฐานะทางสังคมหรือจำนวนรายได้ เพื่อมุ่งสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่พลเมืองในมิติต่าง ๆ ทั้งที่เป็นวิชาความรู้ ทักษะในการใช้ชีวิต และทักษะในการประกอบอาชีพ อันทำให้เกิดการพัฒนาทางสังคมและประเทศชาติที่เป็นอยู่ให้ดียิ่งขึ้น การจัดสวัสดิการทางการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายจึงต้องคำนึงถึงหลักการของความต้องกรับบริการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ความครอบคลุมของการจัดบริการทางการศึกษา และความเป็นสิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับในฐานะพลเมือง โดยเฉพาะในการจัดการการศึกษาระดับพื้นฐานอันเป็นการเรียนรู้ที่มีมีความสำคัญมากที่สุด

<sup>131</sup> จาก *กฎหมายสวัสดิการสังคม* (น. 25-27), โดย วิจิตรา วิเชียรชม, 2561, กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของเด็กตั้งแต่เริ่มมีพัฒนาการจนถึงวัยที่พร้อมจะประกอบอาชีพและใช้ชีวิตในสังคม

การจัดสวัสดิการทางการศึกษาของประเทศไทยเป็นการจัดให้โดยที่ผู้เรียนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 10 ความว่า “ต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ให้นุคนคนมีสิทธิและโอกาสเสมอกันไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้” ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ในข้อ 3 วรรคแรก ซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ว่า “ให้ดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย 15 ปีให้มีมาตรฐานและคุณภาพ” และวรรคสองให้ “กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี เพื่อเสนอตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี” และตามวรรคสามค่าใช้จ่ายดังกล่าว อาทิ “ค่าจัดการเรียนการสอน, ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน, ค่าอุปกรณ์การเรียน, ค่าหนังสือเรียน, และค่าเครื่องแบบนักเรียน” อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายการศึกษาทั้งสองฉบับดังกล่าวจะได้มีการจัดสวัสดิการทางการศึกษาให้แก่ผู้เรียนโดยจำแนกเป็นการสนับสนุนค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยหลักได้ 5 อย่าง แต่กลับมีผู้เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายลดลงทุกปี แสดงให้เห็นปัญหาในการจัดสวัสดิการทางการศึกษาของประเทศไทยยังไม่เพียงพอต่อการตอบสนองของความจำเป็นและความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้เรียนได้ตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม โดยสามารถจัดกลุ่มและวิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยและต่างประเทศได้ เป็นดังนี้

1) ด้านการเรียนการสอนและกิจกรรมการศึกษา สำหรับประเทศไทยค่าใช้จ่ายด้านนี้เป็นค่าใช้จ่ายหลักที่รัฐให้การสนับสนุนตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 โดยเป็นค่าจัดการเรียนการสอนและค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน ซึ่งจะจัดให้ส่วนใหญ่เฉพาะการเรียนการสอนตามหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น ใกล้เคียงกับค่าใช้จ่ายในการจัดการเรียนการสอนของประเทศนิวซีแลนด์ ที่กำหนดให้การเรียนการสอนที่อยู่ในหลักสูตรการศึกษาทั้งหมดถือเป็นค่าใช้จ่ายซึ่งรัฐจัดการให้แก่นักเรียนโดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่มีขอบเขตที่กว้างกว่าครอบคลุมทั้งทางวิชาการ การเรียนการสอนทางด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ กิจกรรมว่ายน้ำ กิจกรรมดนตรี รวมถึงโปรแกรมการศึกษาเฉพาะและโปรแกรมการศึกษาเสริมด้วย ขณะที่รัฐแคลิฟอร์เนียตามประมวลกฎหมายการศึกษาให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านนี้กว้างขวางมากกว่าประเทศอื่น โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 49010 และมาตรา 49011 ที่ระบุว่า

กิจกรรมการศึกษาเป็นกิจกรรมที่สถานศึกษาเสนอให้แก่นักเรียน โดยเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษาซึ่งครอบคลุมตั้งแต่กิจกรรมในหลักสูตรการศึกษา กิจกรรมนอกหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอนในภาคฤดูร้อน รวมถึงการฝึกงานที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดทางการศึกษาอีกด้วย

เมื่อนำมาวิเคราะห์แล้วจะพบว่าบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมไปถึงการจัดการเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา ซึ่งการจัดการเรียนการสอนหรือกิจกรรมเฉพาะตามที่กำหนดในหลักสูตรการศึกษาเพียงอย่างเดียว มีความยืดหยุ่นน้อยและไม่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้เรียนทั้งในและนอกหลักสูตรการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยที่สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษารายวิชาหรือกิจกรรมเพิ่มเติมต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมความถนัด ความสนใจ ตลอดจนถึงบริบทแวดล้อมทางสังคมของผู้เรียน จะเป็นประโยชน์ทำให้ผู้เรียนได้รับโปรแกรมการศึกษาที่ยืดหยุ่นตามบริบทสังคม ณ ขณะนั้นได้มากกว่า ความครอบคลุมในการจัดการเรียนการสอนเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้เรียนได้รับความรู้รอบด้านและสามารถนำมาใช้พัฒนาตนเองได้อย่างเต็มศักยภาพสูงสุด ดังนั้น จึงควรขยายขอบเขตของบทบัญญัติในข้อที่ 3 วรรค 3 อนุวรรค 1 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ที่สนับสนุนค่าใช้จ่ายอันเป็นค่าจัดการเรียนการสอนให้ครอบคลุมทั้งการเรียนการสอนในหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา รวมถึงการเรียนการสอนในภาคฤดูร้อน และการฝึกงานที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาด้วย

2) ด้านทรัพยากรทางการศึกษา คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 สนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านนี้ โดยสนับสนุนเป็นค่าหนังสือเรียนและจ่ายเป็นเงินสดแก่นักเรียนหรือผู้ปกครองเป็นค่าอุปกรณ์การเรียน ซึ่งมีข้อแตกต่างกับการจัดสวัสดิการด้านทรัพยากรทางการศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ ที่กำหนดให้โรงเรียนจะต้องจัดเตรียมหนังสือเรียนและสมุดงานที่บังคับให้ใช้ในหลักสูตรการศึกษา ให้แก่นักเรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย รวมถึงเอกสารถ่ายสำเนาหรือการพิมพ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมการศึกษา เอกสารประกอบการเรียน และค่าวัสดุที่ใช้ในหลักสูตรการศึกษาซึ่งนักเรียนจะไม่นำกลับบ้านด้วย ขณะที่รัฐแคลิฟอร์เนียมีบทบัญญัติของตามมาตรา 38118 กำหนดให้คณะกรรมการของเขตการศึกษามีหน้าที่จะต้องจัดเตรียมอุปกรณ์การเรียนให้แก่นักเรียน อันได้แก่ กระดาษสำหรับเขียนและวาดภาพ ปากกา น้ำหมึก กระดานดำ ยางลบกระดานดำ ดินสอสี ไม้ดินสอ และอุปกรณ์ที่จำเป็นอื่นๆ สำหรับการปฏิบัติงานในโรงเรียน รวมถึงสื่อวัสดุทางศิลปะและชุดเครื่องมือวาดเขียนสำหรับชั้นเรียนศิลปะ ผ้าสำหรับการในชั้นเรียน

ตัดเย็บเสื้อผ้าและไม้สำหรับชั้นเรียนงานช่าง ชุดพละสำหรับชั้นเรียนพลศึกษา สมุดที่ใช้เขียน สำหรับการสอบ และกระดาษสำหรับการเขียนรายงานเมื่องานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการเรียน ส่วนหนังสือเรียนมีบทบัญญัติตามมาตรา 60411 ที่ว่าคณะกรรมการบริหารของโรงเรียนแต่ละแห่งจะจัดซื้อหนังสือเรียนและอาจซื้อหนังสือเรียนเสริมเพื่อใช้สำหรับนักเรียนที่ลงทะเบียนเรียน โดยหนังสือเรียนและหนังสือเรียนเสริมยังคงเป็นทรัพย์สินของเขตการศึกษาตลอดเวลา และจะจัดหาให้นักเรียนใช้โดยไม่ค่าใช้จ่าย และสำหรับสมุดเรียนที่ใช้สำหรับจดและเขียนมีข้อกำหนดที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของโรงเรียนกำหนดให้นักเรียนคนใดซื้อสื่อการเรียนการสอนสำหรับใช้ในโรงเรียนของตนเองตามมาตรา 60070

ดังจะพบว่า หนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนต่างเป็นค่าใช้จ่ายที่ถูกรวมอยู่ในการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่รัฐให้การสนับสนุนโดยกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในเชิงรายละเอียดจะเห็นว่าข้อแตกต่างของบทบัญญัติในกฎหมายการศึกษาของต่างประเทศ ซึ่งมีการกำหนดภาระหน้าที่ของสถานศึกษาอย่างชัดเจนที่จะต้องจัดหาหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนที่เกี่ยวข้องให้แก่นักเรียนด้วย โดยที่ประเทศไทยให้ค่าใช้จ่ายด้านนี้เป็นเงินสดแก่นักเรียนที่ซื้อหาอุปกรณ์การเรียนเองและนำมาเบิกจ่ายกับสถานศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการที่บทบัญญัติกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของสถานศึกษาโดยตรงย่อมจะเป็นผลดีในการจัดการศึกษา เนื่องจากรัฐสามารถจัดซื้ออุปกรณ์การเรียนได้จากแหล่งผลิตโดยตรงในราคาที่ถูกลงกว่าและรับประกันคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้ดีกว่า หากให้นักเรียนเป็นผู้จัดหาเองเป็นย่อมเรื่องยากที่รัฐจะตรวจสอบการซื้อหาวัสดุอุปกรณ์ในราคาที่แท้จริงหรือการปลอมแปลงเอกสารจ่ายเงิน ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบัญญัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ในข้อที่ 3 วรรค 3 อนุวรรค 2 และวรรค 3 เพิ่มเติมว่าหนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาจะต้องจัดหาให้แก่เรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

3) ด้านสิทธิประโยชน์ทางการศึกษา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 กำหนดให้มีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาเป็นค่าเครื่องแบบนักเรียน โดยจะพบว่าเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่มทั้งหลายถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ในทางการศึกษาเครื่องแบบนักเรียนเป็นสิ่งที่ผู้เรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานจำเป็นจะต้องสวมใส่เป็นปกติตามข้อกำหนดของสถานศึกษา การสนับสนุนค่าเครื่องแต่งกายตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อนักเรียนอย่างยิ่ง ซึ่งมีความแตกต่างจาก

การจัดสวัสดิการทางการศึกษาด้านสิทธิประโยชน์ทางการศึกษาของรัฐแคลิฟอร์เนียบางส่วน เนื่องจากรัฐแคลิฟอร์เนียโดยทั่วไปในโรงเรียนของรัฐไม่มีข้อกำหนดให้นักเรียนจะต้องสวมเครื่องแบบนักเรียน ทำให้รัฐไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายดังกล่าว แต่ก็ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเครื่องแต่งกายเช่นเดียวกัน โดยที่ภาครัฐถือว่าพิธีสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน หากสถานศึกษาต้องการให้นักเรียนใช้ชุดและหมวกในพิธีดังกล่าว ย่อมเป็นหน้าที่ของสถานศึกษาที่จะต้องจัดหาให้แก่นักเรียนโดยไม่สามารถคิดค่าใช้จ่ายได้ จะเห็นว่าบทบัญญัตินี้เพิ่มรายละเอียดในการจัดสวัสดิการเครื่องแต่งกายให้มีความครอบคลุมและเจาะจงมากขึ้น ซึ่งกล่าวโดยง่าย คือ หากการสวมใส่เครื่องแบบถือเป็นเงื่อนไขสำคัญ ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายด้วย หากไม่มีข้อกำหนดที่ว่ารัฐย่อมไม่ต้องจัดหาและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายให้ตนเอง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรที่จะมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดในเรื่องของค่าเครื่องแบบสำหรับนักเรียนให้ครอบคลุมไปถึงชุดเพื่อการสวมใส่สำหรับการสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานด้วย

นอกจากนี้ ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์ทางการศึกษาในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยจัดให้มีการลดราคาค่าโดยสารสาธารณะทุกประเภทของนักเรียน อันได้แก่ รถโดยสารสาธารณะ รถบัสโดยสารขนาดเล็ก รถแท็กซี่ และยานพาหนะรับจ้างอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน รถจักรยานสามล้อ รถไฟโดยสาร เครื่องบิน และเรือเดินทะเล ตามรัฐบัญญัติแห่งสาธารณรัฐหมายเลข 11314 เป็นจำนวนร้อยละ 20 เพื่อให้นักเรียนได้เข้าถึงการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ โดยครอบคลุมตั้งแต่การศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และปริญาตรี ผู้วิจัยเห็นว่าการที่กฎหมายมีบทบัญญัติเพื่อจัดสิทธิประโยชน์ด้านการคมนาคมจะเป็นผลดีต่อนักเรียนอย่างยิ่ง เนื่องจากชีวิตประจำวันของนักเรียนส่วนใหญ่ผูกพันอยู่กับบ้านและโรงเรียน ซึ่งแม้จะได้จัดให้มีการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายภายในสถานศึกษาของรัฐแล้วนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการเดินทางทั้งไปและกลับระหว่างบ้านกับสถานศึกษาด้วย การเดินทางที่ผู้เรียนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการคมนาคมมายังสถานศึกษา ย่อมเป็นอุปสรรคขวางกั้นการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้เรียนที่ขาดแคลนทรัพย์ที่จะเข้าไม่ถึงการศึกษาที่รัฐจัดให้ ซึ่งกฎหมายการศึกษาของประเทศไทยเองมิได้มีบทบัญญัติให้สิทธิประโยชน์ในการเดินทางแก่ผู้เรียน แตกต่างไปจากบทบัญญัติของประเทศฟิลิปปินส์ที่ให้การลดราคาค่าโดยสารสำหรับการเดินทางทุกประเภทตั้งแต่ทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ดังนั้น จึงควร

เพิ่มเติมการลดราคาค่าโดยสารสาธารณะของนักเรียนให้เป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐให้การสนับสนุนด้วยใน ข้อที่ 3 วรรค 3 ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559

#### 4.3 วิเคราะห์แนวทางคุ้มครองผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

แม้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 10 จะได้จัดให้มีการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายขึ้น แต่เป็นการจัดการศึกษาภายใต้พื้นฐานของหลักคิดที่ว่ารัฐยอมไม่อาจรับประกันค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้เพียงฝ่ายเดียว จึงได้มีการเปิดช่องให้บุคคลและครอบครัวมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรและรับประกันค่าใช้จ่ายเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษาดังจะเห็นปรากฏในมาตรา 58 อนุมาตรา 2 อันมีสาระสำคัญความว่า ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สินมาใช้จัดการศึกษา โดยเฉพาะตามอนุมาตรา 2 ที่ให้บุคคลและครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากรเพื่อการศึกษา ผ่านการการมีส่วนร่วมรับประกันค่าใช้จ่ายทางการศึกษา รวมถึงการบริจาคทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา เป็นผู้จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประกอบกับการที่ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาใช้อุดหนุนในการจัดการศึกษาเป็นระยะเวลา 15 ปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 ซึ่งครอบคลุมการศึกษาพื้นฐานทั้งโครงสร้างแล้วนั้น งบประมาณที่สถานศึกษาได้รับการจัดสรรจากภาครัฐกลับไม่เพียงพอที่จะจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้ ทำให้สถานศึกษานำการขอรับบริจาคเงินเพื่อการศึกษาและการเก็บเงินบำรุงการศึกษามาใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการหารายได้เพิ่มเติมจากงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุน เพื่อนำมาใช้จัดการเรียนการสอนและการดำเนินงาน

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง มิได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมไปถึงการกำหนดสิทธิและความคุ้มครองต่าง ๆ ในการระดมทรัพยากรและรับประกันค่าใช้จ่ายทางการศึกษาของนักเรียนและผู้ปกครองอย่างเพียงพอ จึงปรากฏเป็นปัญหาที่สำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2 ประการ อันได้แก่ กรณีสถานศึกษาขอรับการบริจาคเงินจากนักเรียนและผู้ปกครองโดยไม่สมัครใจ ส่งผลให้นักเรียนและผู้ปกครองอาจถูกบีบบังคับให้ต้องยินยอมบริจาคเงินให้แก่สถานศึกษาไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเพื่อให้สามารถเข้าถึงการศึกษาได้ และกรณีการเรียกเก็บเงินบำรุงการศึกษา ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ

เรื่อง การเก็บเงินบำรุงการศึกษา ได้วางหลักเกณฑ์กำหนดให้สถานศึกษาสามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายจากผู้ปกครองหรือนักเรียน แบ่งเป็นถึง 4 กรณีหลัก ได้แก่ 1) การจัดการเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพการศึกษา, 2) การที่จัดการเรียนการสอนนอกเหนือจากหลักสูตรการศึกษาเพื่อเพิ่มศักยภาพและความสามารถ, 3) การจัดการเรียนการสอนเพิ่มเติมให้กับนักเรียน และ 4) การจัดให้มีการดูแลด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพของนักเรียน ซึ่งกรณีเหล่านี้สถานศึกษาสามารถขอรับการสนับสนุนเงินได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ สถานศึกษาสามารถเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาได้ โดยทุกกรณีกำหนดเงื่อนไขไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ “ตามความสมัครใจของผู้ปกครองและนักเรียน” เมื่อพิจารณาเงื่อนไขการเก็บเงินบำรุงการศึกษาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการฯ โดยละเอียด จะพบว่าข้อกำหนดเงื่อนไขสำคัญของกรณีที่สถานศึกษาสามารถขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่ว่า “ตามความสมัครใจของนักเรียนและผู้ปกครอง” นั้น เงื่อนไขดังกล่าวกำหนดแต่เพียงภาระผูกพันในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ปกครองหรือนักเรียนเท่านั้น แต่มิได้สร้างความคุ้มครองหรือแนวทางป้องกันการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ไม่เป็นธรรมจากผู้เรียนแต่อย่างใด ทำให้ผู้เรียนได้รับความเดือดร้อนจากการระดมทรัพยากรทางการศึกษาที่เกินขอบเขตของความพอดี อันถือได้ว่าเป็นอุปสรรคขวางกั้นการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายทางหนึ่ง

#### 4.3.1 กรณีการขอรับบริจาคเงินเพื่อการศึกษา

ประเทศนิวซีแลนด์มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการบริจาคเงินไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาและฝึกอบรม โดยได้อธิบายองค์ประกอบของการจ่ายเงินโดยสมัครใจของผู้ปกครองไว้ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการจ่ายเงินที่จะทำหรือกระทำโดยผู้ปกครองหรือทำในนามของผู้ปกครองของนักเรียนคนใดหรือนักเรียนที่มีแนวโน้มว่าจะลงทะเบียนเรียนหรือได้ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียน, ประการถัดมา ผู้ปกครองไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายให้ต้องกระทำการชำระเงินดังกล่าว และประการสุดท้าย คณะกรรมการบริหารของโรงเรียนหรือในนามของคณะกรรมการฯ ได้ทำการร้องขอในทางใดทางหนึ่งไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากผู้ปกครอง จะพบว่าการจ่ายเงินของผู้ปกครองที่จะถือได้ว่าเป็นการบริจาคเงินให้แก่สถานศึกษานั้นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบถึง 3 ประการ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินการของ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ปกครองผู้จะกระทำการจ่ายเงินบริจาค ฝ่ายรัฐผ่านข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจนว่าไม่ผูกมัดการกระทำ และฝ่ายสถานศึกษาที่จะต้องแสดงออกด้วยว่าเป็นผู้ร้องขอให้มีการบริจาดดังกล่าว

ประเทศฟิลิปปินส์มีบทบัญญัติกล่าวถึงสิทธิของนักเรียนในโรงเรียนรัฐบัญญัติการศึกษา 1982 โดยมีใจความว่า นอกเหนือจากสิทธิอื่น ๆ นักเรียนในทุกโรงเรียนมีสิทธิที่จะปราศจากการบริจาคโดยไม่สมัครใจตามมาตรา 9 अनुमात्रा 9 จะพบว่ากฎหมายทั้งของประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศฟิลิปปินส์ต่างให้ความชัดเจนในเชิงสาระบัญญัติเป็นประการสำคัญ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า การจะบริจาคหรือไม่บริจาค่นั้นถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้ปกครองและเด็กที่มีอายุบังคับได้และไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายให้ต้องกระทำ

รัฐแคลิฟอร์เนียไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของนักเรียนหรือผู้ปกครองในกรณีการบริจาคเงินเพื่อการศึกษาโดยตรง โดยที่ประมวลกฎหมายการศึกษาได้อธิบายขอบเขตของการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตามมาตรา 49011 ซึ่งกล่าวเป็นนัยโดยอ้อมในอนุมาตรา c ความว่า บทบัญญัติตามมาตรานี้จะไม่ถูกตีความเพื่อห้ามการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินโดยสมัครใจ การเข้าร่วมโดยสมัครใจในกิจกรรมหาทุน หรือห้ามเขตการศึกษา โรงเรียน และหน่วยงานอื่น ๆ จากการให้รางวัลนักเรียนหรือการรับรองอื่น ๆ สำหรับการเข้าร่วมในกิจกรรมหาทุนโดยสมัครใจ โดยสามารถกล่าวอย่างง่ายได้ว่า ให้สถานศึกษาสามารถขอรับการบริจาคเงินโดยสมัครใจจากผู้ปกครองได้นั่นเอง อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายการศึกษาได้กำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการขอรับบริจาคเงินเพื่อการศึกษาไว้เช่นกัน ดังที่ปรากฏในอนุมาตรา b (4) อันมีสาระสำคัญว่า สถานศึกษาต้องไม่เสนอหน่วยกิตรายวิชาหรือสิทธิพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการศึกษา เพื่อแลกกับเงิน การบริจาควัสดุ หรือบริการจากนักเรียน บิดามารดา หรือผู้ปกครองของนักเรียน และสถานศึกษาจะต้องไม่ลบบนหน่วยกิตรายวิชา สิทธิพิเศษที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเรียน หรือการเลือกปฏิบัติต่อนักเรียน เนื่องจากนักเรียน บิดามารดา หรือผู้ปกครองของนักเรียนไม่ได้ให้หรือจะไม่ให้เงิน การบริจาควัสดุ หรือบริการแก่สถานศึกษา จะพบว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการสร้างหลักประกันคุณภาพและการเข้าถึงการศึกษาให้แก่ผู้เรียนทางหนึ่ง ทำให้ผู้เรียนจะต้องได้รับอย่างเสมอหน้ากันโดยไม่นำเหตุผลเรื่องการขอรับบริจาคมาขัดขวาง อันเป็นการสร้างขอบเขตเพื่อลดช่องว่างทางกฎหมายจากการให้สถานศึกษาสามารถขอรับบริจาคได้ลง

ด้วยเหตุดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วนั้น จึงควรเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดว่า นักเรียนและผู้ปกครองโดยปราศจากความสมัครใจ มีสิทธิที่จะปฏิเสธการระดมทรัพยากรทางการศึกษา ในลักษณะของการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา และควรสร้างข้อกำหนดเพิ่มเติมด้วยว่าสถานศึกษา



จะต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือสร้างเงื่อนไขอื่นใดเพื่อแตกต่างกับการบริจาคเงินทางการศึกษาของนักเรียนและผู้ปกครอง หรือกับนักเรียนและผู้ปกครองผู้ใช้สิทธิปฏิเสธการบริจาคมดังกล่าว

#### 4.3.2 กรณีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา

รัฐแคลิฟอร์เนียมีกฎหมายที่ใช้จัดการกับการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้มีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณามาตรา 350 ในประมวลกฎหมายปกครองแห่งรัฐแคลิฟอร์เนีย จะพบบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญว่า “นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม ค่ามัดจำ หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่กฎหมายไม่ได้อนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ” ซึ่งกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ ให้สถานศึกษาเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้เฉพาะที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เป็นการวางหลักการที่สำคัญไว้ก่อนว่าสิ่งใดที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ย่อมเรียกเก็บเงินมิได้ อันเป็นการใช้กฎหมายในลักษณะของการตีความตามวัตถุประสงค์ ที่มีหลักการว่าการตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึงเป้าหมาย หรือเหตุผล หรือนโยบายของบทกฎหมายนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์อาจจะปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนั้นโดยตรงหรืออาจต้องทำความเข้าใจในสภาพการณ์แห่งผลประโยชน์ที่กฎหมายจัดสรรเพื่อให้เห็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริง<sup>132</sup> ดังจะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาก็เพื่อส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างทั่วถึง บทบัญญัตินี้จึงทำให้เกิดความชัดเจนในการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาอย่างยิ่ง โดยที่ค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาในรายการใดจะเรียกเก็บได้ ย่อมต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายรับรองไว้เป็นสำคัญ สถานศึกษาจึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจพิจารณาเพื่อเลือกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าวเองได้โดยลำพัง

เมื่อพิจารณาประกอบการจัดการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายตามประมวลกฎหมายการศึกษา มาตรา 49011 อนุมาตรา a ที่มีบทบัญญัติใจความว่า “นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในโรงเรียนของรัฐไม่ต้องชำระค่าธรรมเนียม สำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมการศึกษา” จะพบว่า นอกจากหลักการตีความห้ามเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาไว้ก่อนตามประมวลกฎหมายปกครองฯ แล้ว ประมวลกฎหมายการศึกษายังมีข้อห้ามตามอนุมาตรา b (2) ที่ว่า “นโยบายการยกเว้นค่าธรรมเนียมจะไม่ทำให้ค่าธรรมเนียมของนักเรียนได้รับอนุญาต” อันเป็นการเน้นย้ำว่า

<sup>132</sup> จาก การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน, โดย วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553, สืบค้นจาก

สถานศึกษาไม่อาจออกข้อกำหนดประการใดได้โดยพลการ เพื่อยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40911 อนุมาตรา a ให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาได้ อันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ผู้เรียนอย่างยี่งที่จะได้รับสวัสดิการการศึกษาอันเป็นการศึกษาโดยที่ไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างเสมอภาคกันตามหลักการจัดสวัสดิการสังคม ดังนั้น จุดแข็งในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐแคลิฟอร์เนีย จึงเป็นการจัดให้โดยไม่มีค่าใช้จ่ายภายใต้การตีความไว้ก่อนว่าหากไม่มีกฎหมายบัญญัติยอมเรียกเก็บเงินมิได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวยังใช้บังคับได้กับโรงเรียนทุกประเภทตามอนุมาตรา d ที่ว่า “บทบัญญัติตามมาตรานี้ใช้กับโรงเรียนของรัฐทุกแห่ง รวมถึงแต่ไม่จำกัดเฉพาะโรงเรียนในกำกับของรัฐและโรงเรียนทางเลือก” นอกจากนี้ ตามอนุมาตรา b (3) ยังมีข้อกำหนดที่มีสาระสำคัญอีกว่า สถานศึกษาต้องไม่สร้างระบบการศึกษาแบบ 2 ชั้น โดยกำหนดมาตรฐานการศึกษาชั้นต่ำและเสนอมาตรฐานการศึกษาชั้นที่สองที่สูงขึ้น ซึ่งนักเรียนสามารถได้รับจากการจ่ายเงินหรือการซื้ออุปกรณ์เพิ่มเติม อันเป็นการสร้างการป้องกันมิให้สถานศึกษาจัดสวัสดิการการศึกษาอย่างไม่เท่าเทียม ระหว่างผู้เรียนที่รับการจัดสวัสดิการการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายจากรัฐกับผู้เรียนที่ชำระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่สถานศึกษาเรียกเก็บเพิ่มเติม ซึ่งขัดต่อหลักการจัดสวัสดิการสังคมที่จะต้องจัดให้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่ายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ยังขาดความครอบคลุมทางกฎหมายในเรื่องการตีความเพื่อเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษา รวมถึงมีบทบัญญัติที่ให้สถานศึกษาเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาที่กว้างเกินไป จึงควรนำหลักการทั่วไปที่กำหนดว่าห้ามเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะมาใช้ เพื่อสร้างความคุ้มครองทางสิทธิแก่ผู้เรียนให้ได้รับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เพิ่มเติมมาตรา 58 ว่า “ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 58 ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และสถานศึกษาจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขอื่นใดเพื่อเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าว หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้”

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

มนุษย์จะประสบความสำเร็จได้ย่อมต้องมีการศึกษาเป็นพื้นฐานสำคัญ อันเนื่องมาจากการศึกษาช่วยพัฒนาคนให้มีความสมบูรณ์และสมดุลทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และสังคม โดยมุ่งตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน เพิ่มโอกาสให้ผู้ได้รับการศึกษามีกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง สามารถเรียนรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะพัฒนาตนเองได้ต่อไป สามารถประกอบสัมมาอาชีพเลี้ยงตนและพึ่งพาตนเองได้ ตลอดจนจนถึงการเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม การศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับปวงชนมิใช่เพียงเพื่อการพัฒนาตนเองและการพัฒนาอาชีพเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การพัฒนาสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากร ช่วยให้ประชาชนมีคุณธรรมและสามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้ในสังคมอย่างสงบสุข มีความรู้ความสามารถและทักษะที่จำเป็นในการแสวงหาความรู้ได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เท้าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมและโลก มีทักษะทางวิชาชีพพึ่งพาตนเองได้ และดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี มีความรับผิดชอบและมีบทบาทร่วมในการพัฒนาสังคมได้อย่างเหมาะสม และสามารถร่วมมือกับผู้อื่นได้อย่างสร้างสรรค์ในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม พลเมืองที่มีพื้นฐานความรู้และความสามารถอันได้รับการศึกษาอบรมมาอย่างดีพร้อมและเพียงพอแล้ว ย่อมจะนำความเจริญสถาพรมาสู่ประเทศชาติและสังคมโลก

การจัดการศึกษาในชั้นพื้นฐานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ที่กำหนดว่า “ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 12 ปีที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ” ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 ได้กำหนดให้มีการขยายระยะเวลาในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเพิ่มขึ้นเป็น 15 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ดังความที่ปรากฏในข้อ 3 ว่า “ให้ดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้มีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายเป็นเวลา 15 ปี” ทำให้

การศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยจึงเป็นการจัดการศึกษาโดยที่ไม่มีค่าใช้จ่ายเป็นระยะเวลาถึง 15 ปี อันครอบคลุมการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งระบบตั้งแต่ระดับชั้นอนุบาล 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับในการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา 9 ปี ตามมาตรา 17 ความว่า “ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุเข้าปีที่ 7 เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุเข้าปีที่ 16” ซึ่งเทียบได้กับการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จนจบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากการศึกษาพบว่าระยะเวลาในการจัดการศึกษาภาคบังคับเพียง 9 ปี ทำให้เด็กไม่เรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย กลายเป็นปรากฏปัญหาที่สำคัญในการให้การศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งส่งผลเสียอย่างเลื่องไม่ได้ที่ประเทศจะขาดพลเมืองที่มีคุณวุฒิที่เหมาะสมต่อการทำงานในสังคมสมัยใหม่ การเพิ่มระยะเวลาการศึกษาภาคบังคับจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการคงผู้เรียนให้อยู่ในระบบการศึกษาให้นานขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีในการผลิตพลเมืองที่มีคุณวุฒิเทียบเท่าหรือสูงกว่าในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย อันจะสร้างคุณภาพการต่อตัวเด็กให้มีเวลาแสวงหาความรู้เพิ่มมากขึ้นและสามารถจะศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้ทันที ตลอดจนเป็นคุณภาพการต่อประเทศชาติในการสร้างแรงงานที่มีคุณภาพและพลเมืองที่มีศักยภาพสูงในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

เหตุที่มนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่ต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ชีวิตของมนุษย์จึงเกี่ยวพันไม่เพียงแต่ตัวของบุคคลเอง แต่ยังรวมถึงครอบครัว สังคม และสิ่งแวดล้อมรอบตัว ซึ่งล้วนส่งผลและมีอิทธิพลต่อการใช้ชีวิตในสังคมของบุคคลนั้นทั้งสิ้น โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาอันเป็นสถาบันทางสังคมที่สำคัญ ที่มีขึ้นเพื่อให้และส่งเสริมการเรียนรู้ของมนุษย์ให้เต็มศักยภาพและสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับสังคมได้ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องให้พื้นฐานทางความรู้และทักษะที่จำเป็นแก่เด็ก ซึ่งประเทศไทยก็ได้จัดให้มีการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ทั้งนี้ การจัดการศึกษาไม่อาจมุ่งไปแต่ทางด้าน การเรียนการสอนทางวิชาการเพียงอย่างเดียว ด้วยเพราะมีมิติและบริบททางสังคมมากมายอันเกี่ยวข้องกับชีวิตของผู้เรียนที่พึงคำนึงถึง กฎหมายการศึกษาจึงต้องมุ่งการกระจายสวัสดิการทางการศึกษาให้ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จากการศึกษาจะพบว่ากฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยยังจัดสวัสดิการทางการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายในหลาย ๆ ด้านไม่เพียงพอต่อความต้องการและความจำเป็นของผู้เรียน อันได้แก่ 1) ด้านการเรียนการสอน กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงการเรียนการสอนนอกหลักสูตรการศึกษา

การเรียนการสอนในภาคฤดูร้อน และการฝึกงานที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา ทำให้การเรียนการสอนขาดความยืดหยุ่นและไม่เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ผู้เรียนจึงได้รับประโยชน์จากการศึกษาได้ไม่ครบถ้วนรอบด้านและไม่เต็มที่เท่าที่ควร, 2) ด้านทรัพยากรทางการศึกษา โดยที่กฎหมายสนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านนี้ แต่มิได้กำหนดหน้าที่ของสถานศึกษาในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนให้แก่แก่นักเรียน อันเป็นการผลัดภาระในการจัดหาอุปกรณ์การเรียนให้แก่ผู้เรียน ซึ่งแตกต่างไปจากการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในต่างประเทศ และ 3) ด้านสิทธิประโยชน์ กฎหมายให้การสนับสนุนค่าใช้จ่ายเป็นเครื่องแบบนักเรียนแต่ยังขาดรายละเอียดที่ควรมี รวมถึงยังขาดการคำนึงถึงภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปและกลับระหว่างที่พักอาศัยและสถานศึกษาของผู้เรียนด้วย ทำให้การเดินทางเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการเข้าถึงการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่รัฐจัดให้แก่ผู้เรียน จึงจำเป็นจะต้องปรับปรุงกฎหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศไทยให้จัดสวัสดิการทางการศึกษาได้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังพบอีกว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติเปิดช่องให้มีการระดมทรัพยากรเพื่อนำมาใช้ในการจัดการศึกษา ดังที่ปรากฏในมาตรา 58 อนุมาตรา 2 อันมีสาระสำคัญโดยสรุปความว่า “ให้บุคคล ครอบครัว ... บริษัท ทรัพย์สินและทรัพยากรอื่นให้แก่สถานศึกษา และมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและความจำเป็น” นั้น มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิหรือสร้างควบคุมครองผู้เรียนหรือผู้ปกครองจากการระดมทรัพยากรทางการศึกษาที่เกินขอบเขต นำไปสู่การขอรับบริจาคเงินเพื่อการศึกษาโดยไม่สมัครใจและการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่ไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้เรียนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายอย่างแท้จริง อันแตกต่างไปจากกฎหมายการศึกษาของต่างประเทศที่ต่างมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองและสร้างแนวทางป้องกันจากผลกระทบจากกรณีดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้เรียนได้รับความคุ้มครองทางสิทธิอย่างเพียงพอภายใต้กฎหมายและเอื้อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการศึกษาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้วิเคราะห์ไปในบทที่ 4 แล้วยังนั้น จึงควรมีการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายการศึกษาของประเทศไทยที่ใช้ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในมาตรา 17 โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้ “ให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนสิบสองปี โดยให้เด็กซึ่งมีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ด เข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบเก้า...”

5.2.2 ควรแก้ไขและเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 28/2559 เพื่อจัดสวัสดิการทางการศึกษาใหม่ เป็นดังนี้

5.2.2.1 แก้ไขบทบัญญัติในข้อที่ 3 วรรค 3 अनुวรรค 1 ค่าจัดการเรียนการสอน ให้หมายความรวมถึงการเรียนการสอนในหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอนนอกหลักสูตร การศึกษา การเรียนการสอนในภาคฤดูร้อน และการฝึกงานที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา

5.2.2.2 กำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมว่า หนังสือเรียนและอุปกรณ์การเรียนในข้อที่ 3 วรรค 3 अनुวรรค 2 และ अनुวรรค 3 เป็นหน้าที่ของสถานศึกษาจะต้องจัดหาให้แก่นักเรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

5.2.2.3 ควรกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมว่า หากสถานศึกษามีข้อกำหนดให้สวมเครื่องแบบอื่นใดในพิธีสำเร็จการศึกษา สถานศึกษามีหน้าที่จะต้องจัดหาเครื่องแบบนั้นให้แก่ผู้เรียนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

5.2.2.4 เพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อที่ 3 วรรค 3 ให้การลดราคาค่าโดยสารสาธารณะของนักเรียนเป็นหนึ่งในค่าใช้จ่ายที่รัฐให้การสนับสนุน

5.2.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อสร้างความคุ้มครองให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ดังนี้

5.2.3.1 เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดว่า นักเรียนและผู้ปกครองโดยปราศจากความสมัครใจ มีสิทธิที่จะปฏิเสธการระดมทรัพยากรทางการศึกษาในลักษณะของการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา โดยสถานศึกษาจะต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือสร้างเงื่อนไขอื่นใดเพื่อแลกเปลี่ยนกับการบริจาคเงินทางการศึกษาของนักเรียนและผู้ปกครอง หรือกับนักเรียนและผู้ปกครองผู้ใช้สิทธิปฏิเสธการบริจาคเงินดังกล่าว

5.2.3.2 เพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 58 ว่า “ภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 58 ห้ามมิให้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการจัดการศึกษาโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ และสถานศึกษาจะต้องไม่สร้างเงื่อนไขอื่นใดเพื่อเรียกเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าว หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้”

## บรรณานุกรม

- กรมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ. (2558). *บทวิเคราะห์ข้อมูล สถานการณ์ และเชื่อมโยงเพื่อวางทิศทางการ  
แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2557 – 2561*. กรุงเทพฯ: ชุมชนมสททกรณ  
เกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- กระทรวงการต่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ. (2551). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ  
มนุษยชน*. สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>
- กระทรวงการต่างประเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก*.  
สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/crct.pdf>
- กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2559). *การจัดการศึกษา  
ของประเทศนิวซีแลนด์*. สืบค้นจาก [https://oer.learn.in.th/search\\_detail/result/  
20174](https://oer.learn.in.th/search_detail/result/20174)
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2526). *200 ปี ของการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2554). *ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องการเก็บเงินบำรุงการศึกษาของ  
สถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน*. สืบค้นจาก  
<https://supportspb3.thai.ac/home/download-item/7/>
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2565). *แนวทางการดำเนินงานตามโครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัด  
การศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*.  
สืบค้นจาก [https://drive.google.com/file/d/1o3usteSBY8mWRvIbr0GP3GF  
N1UUmTqUH/view](https://drive.google.com/file/d/1o3usteSBY8mWRvIbr0GP3GFN1UUmTqUH/view)
- การประชุมระดับโลกเรื่องการศึกษาเพื่อปวงชน. (2534). *วารสารศึกษาศาสตร์ปริทัศน์*, 8(1),  
41-56. สืบค้นจาก [https://kukrdb.lib.ku.ac.th/journal/KERJ/search\\_detail/result/  
/200636](https://kukrdb.lib.ku.ac.th/journal/KERJ/search_detail/result/200636)
- กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุลย์. (2554). *นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม*. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (2557). *สิทธิทางการศึกษากับการจัดการศึกษาแบบให้เปล่าของประเทศ  
ไทย*. *วารสารวิชาการ*, 5(2), 81-96.
- ปรียานุช จริยวิทยานนท์. (ม.ป.ป.). *การศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All)*. สืบค้นจาก  
[https://bic.moe.go.th/images/stories/UNESCO/EFA/EFA\\_-Dr.Preeyanuch.pdf](https://bic.moe.go.th/images/stories/UNESCO/EFA/EFA_-Dr.Preeyanuch.pdf)

## บรรณานุกรม (ต่อ)

- พงษ์เทพ สันติกุล. (2562). สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม. *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย*, 11(1), 37-60.
- พิมพ์พรรณ เทพสุเมธานนท์. (2549). *การศึกษาในประเทศไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ คณะนิติศาสตร์. (2563). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ ข้อมูลกฎหมาย ของประเทศฟิลิปปินส์และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสังคม วัฒนธรรม การเมือง และ ความมั่นคงของประเทศฟิลิปปินส์. สืบค้นจาก [https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine\\_Society%20\(Thai\).pdf](https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/Philippine_Society%20(Thai).pdf)
- รพีพรรณ คำหอม. (2557). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2476ก). *ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ*. เล่มที่ 50 หน้า 40 ประกาศใช้ 9 เมษายน 2476.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2476ข). *พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476*. เล่มที่ 50 หน้า 1007 ประกาศใช้ 20 มีนาคม 2476.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2478). *พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478*. เล่มที่ 52 หน้า 1591 ประกาศใช้ 24 พฤศจิกายน 2478.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2479). *ประกาศแผนการศึกษาแห่งชาติ*. เล่มที่ 53 หน้า 1471 ประกาศใช้ 21 มีนาคม 2479.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2494). *แผนการศึกษาแห่งชาติ*. เล่มที่ 68 ตอนที่ 38 หน้า 846 ประกาศใช้ 19 มิถุนายน 2494.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2503). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ*. เล่มที่ 77 ตอนที่ 86 ฉบับพิเศษ หน้า 1 ประกาศใช้ 20 ตุลาคม 2503.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2505). *พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2505*. เล่มที่ 79 ตอนที่ 67 ฉบับพิเศษ หน้า 24 ประกาศใช้ 27 กรกฎาคม 2505.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2520). *ประกาศให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520*. เล่มที่ 94 ตอนที่ 31 หน้า 337 ประกาศใช้ 12 เมษายน 2520.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2535). *ประกาศให้ใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535*. เล่มที่ 109 ตอนที่ 71 หน้า 1 ประกาศใช้ 23 มิถุนายน 2535.



## บรรณานุกรม (ต่อ)

- ราชกิจจานุเบกษา. (2542). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก หน้า 1 ประกาศใช้ 19 สิงหาคม 2542.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2545). พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545. เล่มที่ 119 ตอนที่ 128 ก หน้า 11 ประกาศใช้ 31 ธันวาคม 2545.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2546). กฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและประเภทของการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2546. เล่มที่ 120 ตอนที่ 36 ก หน้า 23 ประกาศใช้ 1 พฤษภาคม 2546.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2553). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553. เล่มที่ 127 ตอนที่ 45 ก หน้า 1 ประกาศใช้ 22 กรกฎาคม 2553.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2559). คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 28/2559 เรื่องให้จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 15 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย. เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 136 ง หน้า 11.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน. สืบค้นจาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/3journal/b122%20jul\\_7\\_4.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b122%20jul_7_4.pdf)
- วิจิตรา วิเชียรชม. (2561). กฎหมายสวัสดิการสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศักดิ์ชัย ภูเจริญ. (ม.ป.ป.). ความเป็นมาและระบบการจัดการศึกษาไทย. สืบค้นจาก [http://www.kruinter.com/show.php?id\\_quiz=5753&p=1](http://www.kruinter.com/show.php?id_quiz=5753&p=1)
- สหประชาชาติ ประเทศไทย. (ม.ป.ป.). เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน. สืบค้นจาก <https://thailand.un.org/th/sdgs/4>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2563). พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. สืบค้นจาก <https://www.moe.go.th/backend/wp-content/uploads/2020/10/1.-พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ-พ.ศ.2542-ฉ.อ.พ.เดท. pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2556). รายงานการติดตามการศึกษาเพื่อปวงชนระดับโลก : ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560 – 2579. กรุงเทพฯ: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). สถิติการศึกษาของประเทศไทย ปีการศึกษา 2563. สืบค้นจาก <https://opendata.nesdc.go.th/dataset/research-0306-2564-3>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2475). รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer2300/web/viewer.php>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย ปี 2562. สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=10857](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10857)
- หอสมุดรัฐสภา. (2538). การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 51. สืบค้นจาก <https://library.parliament.go.th/th/statement-of-policy>
- อำนาจ ทองโป่ง. (2547). กฎและระเบียบปฏิบัติในโรงเรียน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Cabus, S. J. & Witte, K. D. (2011). *Does school time matter? On the impact of compulsory education age on school dropout*. Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.07.003>
- California Department of Education. (2022). *Fiscal Management Advisory 20-01*. Retrieved from <https://www.cde.ca.gov/re/lr/fm/fma2001.asp>
- California Legislative Information. (n.d.). *Education Code*. Retrieved from <https://leginfo.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=EDC&tocTitle=+Education+Code+-+EDC>
- Callaghan, J. O. (2013). *Threats and ploys to get voluntary fees*. Retrieved from <http://www.stuff.co.nz/dominion-post/8238082/Threats-and-ploys-to-get-voluntary-fees>
- Findlaw. (1991). *Sands v. Morongo Unified School Dist.* Retrieved from <https://caselaw.findlaw.com/ca-court-of-appeal/1761692.html>

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Jones, N. (2013). *Fee scrap: Girl banned from ball*. Retrieved from [https://www.nzherald.co.nz/nz/fee-scrap-girl-banned-from-ball/LRDK2LNLQJWDO64IANFOCDU7MA/?c\\_id=1&objectid=10886912](https://www.nzherald.co.nz/nz/fee-scrap-girl-banned-from-ball/LRDK2LNLQJWDO64IANFOCDU7MA/?c_id=1&objectid=10886912)
- Kusumah, C. K. (2021). 12-Years Compulsory Education Policy and Education Participation Completeness: Evidence from Indonesia. *Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*, 2(2), 187-201.
- Macha, W., Mackie, C., & Magaziner, J. (2018). *Education in the Philippines*. Retrieved from <https://wenr.wes.org/2018/03/education-in-the-philippines>
- Ministry of Education. (2021a). *Decile 1–7 schools and kura choosing to opt-in to the donations scheme*. Retrieved from <https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees-charges-and-donations/requirements-for-boards-of-trustees-of-decile-1-7-schools-and-kura-choosing-to-opt-in-to-the-donations-scheme/>
- Ministry of Education. (2021b). *Donations Scheme FAQs*. Retrieved from <https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees-charges-and-donations/donations-scheme-faqs/>
- Ministry of Education. (2021c). *Education in New Zealand*. Retrieved from <https://www.education.govt.nz/our-work/our-role-and-our-people/education-in-nz/>
- Ministry of Education. (2021d). *Fees, charges and donations*. Retrieved from <https://www.education.govt.nz/school/funding-and-financials/fees-charges-and-donations/>
- Ministry of Education. (2022). *Definition of a domestic student in New Zealand*. Retrieved from <https://www.education.govt.nz/our-work/legislation/definition-of-domestic-student/>
- New Zealand Legislation. (2020). *Education and Training Act*. Retrieved from <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0038/latest/LMS170676.html>

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- Official Gazette. (2001). *Republic Act No. 9155*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/2001/08/11/republic-act-no-9155/>
- Official Gazette. (2013). *Republic Act No. 10533*. Retrieved from <https://www.officialgazette.gov.ph/2013/05/15/republic-act-no-10533/>
- Our World in Data. (2016). *Duration of compulsory education*. Retrieved from <https://ourworldindata.org/grapher/duration-of-compulsory-education?time=latest&country=>
- Smith, J. (2009). *School donations: Parents asked to dig even deeper*. Retrieved from [https://www.nzherald.co.nz/nz/school-donations-parents-asked-to-dig-even-deeper/JDRT5MCYR4HI5L6XCPI7IS3IE/?c\\_id=1&objectid=10556663](https://www.nzherald.co.nz/nz/school-donations-parents-asked-to-dig-even-deeper/JDRT5MCYR4HI5L6XCPI7IS3IE/?c_id=1&objectid=10556663)
- The Lawphil Project. (1988). *Republic Act No. 6655*. Retrieved from [https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1988/ra\\_6655\\_1988.html](https://lawphil.net/statutes/repacts/ra1988/ra_6655_1988.html)
- The Lawphil Project. (2019). *Republic Act No. 11314*. Retrieved from [https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2019/ra\\_11314\\_2019.html](https://lawphil.net/statutes/repacts/ra2019/ra_11314_2019.html)
- The Legal Education Board. (1982). *The Education Act*. Retrieved from <https://leb.gov.ph/wp-content/uploads/2018/01/LEBMEMO-Book-Education-Act-of-1982-Final-Draft.pdf>
- The World Bank. (2021). *Compulsory education, duration (years)*. Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/SE.COM.DURS?end=2020&start=2000&view=chart&year=2020>
- Thomson Reuters. (n.d.). *California Code of Regulations*. Retrieved from <https://govt.westlaw.com/calregs/Index?transitionType=Default&contextData=%28sc.Default%29>

## ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	สัจชัย นิระมล
วัน เดือน ปีเกิด	15 กุมภาพันธ์ 2542
สถานที่เกิด	จังหวัดสมุทรปราการ ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต, 2561 สภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ, 2561 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาสังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต, 2564 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, 2566
ที่อยู่ปัจจุบัน	1323 หมู่ที่ 9 ตำบลเทพารักษ์ อำเภอเมือง สมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ทนายความและนักสังคมสงเคราะห์อิสระ

มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University