

การสร้างเมืองยุติธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ

คู่มือนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสหวิทยาการ

วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



CREATING A JUST CITY : A CASE STUDY OF EDUCATION
MANAGEMENT OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION

BY

MISS RACHARPORN LEANGPRASEART

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
INTEGRATED SCIENCE

COLLEGE OF INTERDISCIPLINARY STUDIES

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วิทยาลัยสหวิทยาการ

คุษฎีนิพนธ์

ของ

นางสาวรัชพร เลี้ยงประเสริฐ

เรื่อง

การสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

ปรัชญาคุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสหวิทยาการ

เมื่อ วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2558

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.นฤมล นิราทร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

(ดร.พีระพงศ์ ศิริเกษม)

คณบดี

(ศาสตราจารย์ วันทนีย์ วาสีเกษิน)

หัวข้อขุณินิพนธ์	การสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของ กรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	นางสาวรัชพร เลียงประเสริฐ
ชื่อปริญญา	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สหวิทยาการ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ต้นไชย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรบุษบา มารมย์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการสร้างเมืองยุคธรรม : กรณีศึกษาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาถึงความยุคธรรมในการจัดการเมืองของกรุงเทพมหานคร ผ่านกรณีศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครและความสอดคล้องกับหลักการแนวคิดเมืองยุคธรรม รวมทั้งศึกษาลักษณะเฉพาะของกรุงเทพ ฯ และความสัมพันธ์ของลักษณะดังกล่าวกับความยุคธรรมทางการศึกษา โดยใช้การศึกษารายกรณี (Case Study) เป็นวิธีการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดเมืองยุคธรรม ประกอบด้วย ความเสมอภาค ความหลากหลายทางสังคม ความเป็นประชาธิปไตย โดยเลือกเขตบางซื่อเป็นกรณีศึกษา

ทั้งนี้ เมื่อนำข้อมูลภาคสนามและข้อมูลเอกสาร มาวิเคราะห์ผ่านหลักการของแนวคิดเมืองยุคธรรม ผลการศึกษาสรุปได้ว่าถึงแม้ในระดับนโยบายกรุงเทพมหานครจะมีมาตรการเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการศึกษาให้เด็กวัยเรียนแล้วก็ตาม แต่ยังคงปรากฏปัญหาความเหลื่อมล้ำอยู่ ทั้งในเรื่อง 1) คุณภาพการศึกษา 2) โอกาสทางการศึกษา ด้านทางเลือกทางการเรียนต่อ 3) การเข้าถึงการศึกษาในแง่ความต่อเนื่องทางการศึกษา โดยกลุ่มเด็กที่ยังคงเผชิญกับความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอยู่ ได้แก่ 1) เด็กฐานะทางเศรษฐกิจสังคมไม่ดี 2) เด็กเคลื่อนย้าย 3) เด็กพิเศษ 4) เด็กต่างด้าว ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการเมืองยุคธรรมแล้ว การจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครถือว่ายังไม่สอดคล้องกับหลักการเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ ยังคงไม่มีมาตรการชดเชยความเสียเปรียบให้เด็กกลุ่มดังกล่าว มาตรการต่าง ๆ ยังคงเป็นยุคธรรมแบบ “หารเท่า”

ส่วนหลักการเรื่องความหลากหลายทางสังคม พบว่าในพื้นที่ไม่มีกรณีของการกีดกันและการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความแตกต่าง เนื่องจากสังคมเมืองเป็นสังคมที่มีความหลากหลายทางสังคมสูง คนในสังคมเมืองมีความคุ้นชินกับคนที่มีความแตกต่างกับตน แต่ในขณะเดียวกันความคุ้นชินดังกล่าว

ก็ทำให้มองไม่เห็นว่าการแตกต่างดังกล่าวเป็นปัญหา/อุปสรรคทางการศึกษาและทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข และทำให้ทั้งกลุ่มเด็กต่างด้าวและกลุ่มเด็กพิเศษเสียเปรียบทางการศึกษา

ส่วนหลักการเรื่องประชาธิปไตย ผลการศึกษาพบว่าบทบาทในการจัดการศึกษายังคงอยู่ที่ภาครัฐเป็นหลัก ภาคประชาชนยังไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการศึกษาและร่วมตัดสินใจกับภาครัฐ อีกทั้ง ภาคประชาชนเองก็ยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษามากนักและมองว่าการจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่า การมีส่วนร่วมที่จำกัดอยู่เพียงระดับของการร่วมรับรู้ ร่วมสนับสนุน นั้น ไม่สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมได้แต่ต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการชี้แนะ ควบคุม และตัดสินใจด้วย

ผลการศึกษาดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครไม่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดเมืองยุติธรรมทั้ง 3 ประการแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับลักษณะเฉพาะของเมือง ทั้งค่าครองชีพที่สูง แรงดึงดูดของเมืองและความหลากหลายของเมืองด้วย ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาของเมืองจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อให้การจัดการศึกษาสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายได้ แต่เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาของกรุงเทพมหานครทั้งนโยบาย แผน และการจัดสรรทรัพยากร แล้วก็จะพบว่ายังคงอยู่ภายใต้แนวทางของรัฐบาลกลาง ที่เข้ามากำกับผ่านการอุดหนุนงบประมาณ ระเบียบกฎเกณฑ์ และมาตรฐานการศึกษา ไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาความจำเป็นของพื้นที่และความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งแนวทางในการจัดการศึกษาของทั้งรัฐบาลและกรุงเทพมหานครที่ยังคงมองความยุติธรรมในลักษณะ “หารเท่า” ภายใต้แนวคิดที่ว่าภาครัฐไม่สามารถเลือกปฏิบัติกับคนกลุ่มใดเป็นพิเศษได้ทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น มีข้อจำกัดในการชดเชยความเสียเปรียบและสร้างความยุติธรรมด้านการศึกษา ซึ่งลักษณะดังกล่าวจึงทำให้การศึกษาของเมืองไม่สามารถนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้

ทั้งนี้ การจัดการศึกษาของเมืองยังสามารถพัฒนาไปสู่การเสริมสร้างเมืองยุติธรรมได้ด้วยการจัดการศึกษาในลักษณะที่ทำให้เกิดการชดเชยความเสียเปรียบ โดยจำเป็นต้องได้รับการกระจายอำนาจให้สามารถปรับเปลี่ยนกลไกการดำเนินงานตามนโยบายให้สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นของพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการชี้แนะแนวทางการจัดการศึกษาและการตัดสินใจของภาครัฐได้ ซึ่งการดำเนินการข้างต้นจะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดการศึกษา รวมทั้งสามารถแก้ไขข้อจำกัดของการชดเชยและลดช่องว่างทางการศึกษาได้ และนำไปสู่การสร้างเมืองยุติธรรมได้ในที่สุด

ผลที่ได้รับจากการศึกษาในครั้งนี้นอกจากได้แนวทางในการเสริมสร้างเมืองยุติธรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชน และได้ตัวแปรในการพิจารณาและวิเคราะห์ถึงความเป็นธรรมในการจัดการเมืองซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและกำหนดนโยบายของกรุงเทพมหานครแล้ว ในเชิงวิชาการงานศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ยังได้เพิ่มเติมแนวคิดและคำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนและกำหนดนโยบาย คำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของเมือง อีกด้วย

Dissertation Title	CREATINT A JUST CITY : A CASE STUDY OF EDUCATION MANAGEMENT OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION
Author	Miss Racharporn Leangpraseart
Degree	Doctor of Philosophy (Integrated Science)
Department/Faculty/University	College Of Interdisciplinary Studies Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Orathai Kokpol ,Ph.D.
Thesis Co-Advisor	Associate Professor Wuttisan Tanchai
Thesis Co-Advisor	Assistant Professor Wjitbusaba Marome,Ph.D
Academic Years	2015

ABSTRACT

“Creating a just city: the case study of education management of Bangkok Metropolitan Administration” is the study of justice in Bangkok administration through education management. This dissertation aims to study BMA’s education management that relates to a just city concept including special characteristics of Bangkok and its relation with justice in education. Case study method was used to study following a just city concept which comprises Equity, social diversity and democracy. Bang Sue district was selected to be case study area.

Researcher analyzed data from field area and documents by using a just city concept and it was founded that although BMA would have policy to create justice in education for children in policy level, inequality still appears in 1) education quality 2) education opportunity in selecting study program 3) education access in aspect of education continuity. Some groups of children still face inequality such as children from poor families, children who move along with their families, children with special needs and migrant children. Considered by a just city concept, education administration of BMA hasn’t been related to justice concept because there is no compensation measures for these children. Other measures are still justice with “equal division” concept.

For social diversity aspect, obstruction and discrimination are not found in field area because urban society is the area with high diversity. People in urban area are used to variety of people. At the same time, this habitude makes people neglect and don't think this difference would cause problem or obstacle for the study and causes this problem has not be resolved then both migrant children and children with special needs would take disadvantage in education.

For democracy concept aspect, it is found that most roles in education management are in government sector. Public sector has no responsible for setting education orientation and co-deciding with government sector. Moreover, publicity has no role in specifying education and thinks that education provide is government responsibility with more expertise than participation that is limited with level of support. That method doesn't cause justice but must support citizen sector to have role to set, control and make a decision as well.

These results not only show that BMA education management has inconsistency with a just city concept but also show inequality which relates city's special characteristics such as high cost of living allowance, city's attraction and diversity. These factors effect city education management to aware for its special characteristics to response for problems and needs of target group. However, when considering policy, plan and resource management of BMA, they show management that follows central government administration controlled by budget supporting, principle and education standard which couldn't be adjusted to relevant to area's problem and target group's needs. Moreover, education management of government and BMA still evaluate justice with "equal division" concept that means government sector couldn't discriminate some group especially. These administrations create limits when taking policy to be practice. These policies have disadvantages in compensation and creating education justice and lead ineffective education which couldn't be the way to have a just city.

In order that city education management could develop to support a just city creating by using compensation for disadvantaged group. Education must be decentralized and adjusted its system to relate to necessity of area and target group. Moreover, government sector must give people an opportunity to present education managing way and could make decision with government. These methods could cause changes in educational management including resolving limits of compensation and reducing education gaps that lead a just city creating finally.

Benefits of this study are to have the way for creating a just city for citizen benefits and getting variables for considering and analyzing justice in city administration. This would be benefit for planning and specifying BMA policy and also creates additional concepts and explanations about planning process and setting descriptions about city specification too.