

รายงานการศึกษาเรื่อง
เชียงใหม่ : การศึกษา

โดย
สรยุทธ์ แก้วพวงทอง
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
สถาบันราชภัฏเชียงใหม่

โครงการเชียงใหม่: จากปัจจุบันสู่อนาคต

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย(สกว.)

เชียงใหม่ : การศึกษา

1. ความนำ

เชียงใหม่เกิดขึ้นจากการสร้างของพ่อขุนมังราย เมื่อปี พ.ศ. 1839 เป็นเมืองอิสระ ดำรงฐานะ เป็นเมืองศูนย์กลางของรัฐล้านนามืออดีตที่รุ่งเรืองศรีวิไลซ์ในยุคสมัยเดียวกันกับรัฐสุโขทัย การเปลี่ยนแปลงของเชียงใหม่อย่างขนานใหญ่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก นั่นคือการตกเป็นเมืองขึ้นของพม่าพร้อมๆ กับรัฐล้านนาเมื่อ พ.ศ. 2101 เป็นเวลาร่วม 200 กว่าปี หลังจากนั้นเชียงใหม่และรัฐล้านนาก็ตกอยู่ภายใต้อาณัติของกรุงธนบุรีและยังเป็นอาณานิคมอย่างเด่นชัดของกรุงรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ทรงสร้างไทยเป็นรัฐชาติ (Nation state) กล่าวคือเชียงใหม่และรัฐล้านนาถูกผนวกเข้าไปได้เป็นส่วนหนึ่งของกรุงรัตนโกสินทร์ภายใต้ชื่อ "มณฑลพายัพ" เมื่อ พ.ศ. 2437

ในช่วง 700 ปีของเชียงใหม่ อาจกล่าวได้ว่าเชียงใหม่มีอิสระเป็นตัวตนของตนเองเพียง 250 ปีเท่านั้น แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ เป็นช่วงเวลาที่มีความหมายเป็นอย่างยิ่ง ดังที่ทัศนะของ...ศิริชัย นฤมิตรเรขการ กล่าวว่า "...เชียงใหม่จึงมีเวลา 250 ปี ที่สั่งสมวัฒนธรรมประเพณีของตนเองอย่างเด่นชัด มีภาษาพูด ภาษาเขียน ศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ที่พัฒนาถึงระดับสูง ผู้คนที่อพยพหรือถูกกวาดต้อนจากที่ต่าง ๆ มาในสมัยแรกตั้งเมืองก็หลหลอมเข้าด้วยกันสู่รูปแบบที่มีเอกภาพ รวมเป็นสังคมที่อยู่ในสภาพแวดล้อมอันอุดมสมบูรณ์ มีพุทธศาสนาเป็นหลักในการดำเนินชีวิต..." (1)

มาจนถึงในช่วงที่ คลีค ดี แนนซ์ นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยนอร์ทเซิร์น อิลลินอย แห่งสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปี พ.ศ. 2511 - 2512 ได้มองภาพของเชียงใหม่ไว้ดังนี้

"....ประชากรส่วนใหญ่ของอาณาจักรล้านนาไทยโดยทั่วไป มีชีวิตคล้ายคลึงกับชาวเชียงใหม่ในปัจจุบัน ประชากรในจังหวัด ร้อยละ 82 มีอาชีพทางการปลูกข้าวด้วยการทดน้ำ ซึ่งเมื่อคิดเป็นจำนวนร้อยละแล้วใกล้เคียงกับเมื่อประมาณ 100 ถึง 500 ปีมาแล้ว ในทำนองเดียวกันประชากรร้อยละ 80 ต่างอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งแต่ละแห่งจะมีครัวเรือนประมาณ 100 ครัวเรือนด้วยกัน ชาวไทยที่อาศัยอยู่ตามหมู่บ้านดังกล่าว สภาพแวดล้อมในท้องถิ่นของหมู่บ้านได้อำนวยสิ่งที่มีความสำคัญต่าง ๆ ทางด้านวัฒนธรรม สังคม การเมือง เศรษฐกิจ และจิตวิทยา เช่นเดียวกับสมัยล้านนาไทย ความรู้สึกของชาวบ้านที่ถือว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของประเทศหรือแม้แต่กับอำเภอ หรือจังหวัดเกือบจะไม่มี เมื่อเปรียบเทียบกับความรู้สึกอันรุนแรง ที่ถือว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว วงศ์ญาติและชุมชนในหมู่บ้านของตนเอง

อย่างไรก็ตามสำหรับทางด้านอื่น ๆ ชีวิตของชาวบ้านในสมัยล้านนาไทยมีลักษณะแตกต่างกับชาวบ้านเชียงใหม่สมัยปัจจุบันมาก ที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในเมืองเชียงใหม่เอง เมืองซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีอาณาเขตอยู่ภายในกำแพงเมืองและป้อมปราการใหญ่โตล้อมรอบสี่ด้าน ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป เพื่อแปรสภาพเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรจำนวน 100,000 คน และได้กลายเป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรม สังคม การเมืองและธุรกิจการค้าของจังหวัดและของภาคเหนือ สินค้าและเครื่องมือทางเกษตร ไม้ซุง เหมืองแร่ การธนาคาร โรงเรียน การบ่มยาสูบ งานหัตถกรรม และการท่องเที่ยว เป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของเชียงใหม่ เชียงใหม่มีโรงเรียนรัฐบาลและเอกชนที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง รวมทั้งวิทยาลัยเทคนิค มหาวิทยาลัยที่สำคัญแห่งหนึ่งและคณะแพทยศาสตร์ มีที่ทำการรัฐบาลกว่า 80 แห่ง ตั้งแต่กรมที่ดินจนถึงกรมปศุสัตว์ ซึ่งดำเนินการโดยมีสำนักงานกลางอยู่ในเมืองเชียงใหม่ ทุกวันจะมี รถไฟ รถเมล์ เครื่องบินและรถบรรทุกเดินทางไปกรุงเทพฯ ซึ่งอยู่ห่างออกไปทางใต้เป็นระยะทางประมาณ 800 กิโลเมตร นอกจากนี้เชียงใหม่ยังมีวัดกว่าร้อยแห่ง ซึ่งทำให้เชียงใหม่กลายเป็นเมืองของผู้แสวงหาบุญทางพุทธศาสนาอย่างแท้จริง โดยสรุปแล้วอาจถือว่า เชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะซับซ้อนอย่างมากเมืองหนึ่ง..." (2)

สำหรับมุมมองของนักการศึกษาอย่าง ดร.เอกวิทย์ ณ ถลาง ซึ่งกล่าวถึงเชียงใหม่ใน พ.ศ. 2531 ว่า....

"....เชียงใหม่เมื่อผมเป็นเด็กกับเชียงใหม่เดี๋ยวนี้ก็เปลี่ยนไปเยอะ ผมจะเล่าเอียงหรือเปล่า ผมว่าผมเป็นเด็กผมมีความสุขมากกว่าเดี๋ยวนี้ แต่เดี๋ยวนี้ในตัวเมืองไม่ค่อยสุขเท่าไร ความสุขอย่างข้างนอกก็สุขไม่จริง พอไม่มีเงินใช้ก็ลำบากอีก อิทธิพลของโตเกียว ของนิวยอร์ก ของลอนดอน มันมาสู่มออยู่ที่เชียงใหม่แล้วแผ่ไปข้างนอก...." (3)

จากอดีตมาถึงปัจจุบัน เชียงใหม่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย จากสังคมที่ผู้คนล้วนแล้วแต่ยิ้มแย้มแจ่มใส เป็นสังคมที่สงบร่มเย็น มีความนุ่มนวลเยือกเย็น มาเป็นสังคมเมืองที่ทันสมัยในด้านวัตถุที่มีรูปทรงหรูหราแบบตะวันตก แต่เมืองแฝงไว้ด้วยผู้คนที่มีความเจ็บปวด อ่อนแอเสียขาดอาหาร มีการจราจรแออัด ยุงเหยิง มีมลภาวะทั้งขยะและน้ำคลอง น้ำปิ้งเน่าเสีย มีโสเภณีเต็มเมือง มีคนติดยาเสพติดมากมาย อาชญากรรมมีอยู่ทุกพื้นที่และนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่สังคมชนบทนาถ้างนาถ่ม มีการว่างงานเพิ่มขึ้น มีผู้คนอพยพมาขายแรงงานภาคอุตสาหกรรมในเขตเมืองเป็นจำนวนแสน ๆ คน ฯลฯ ภาพลักษณ์เหล่านี้คือเชียงใหม่ในวันนี้ ดังมุมมองของชาวเชียงใหม่ผู้หนึ่งซึ่งห่วงใยในท่วงทำนองประชดประชัน รจนารำพึงรำพันถึงเชียงใหม่ไว้ว่า.....

"คอนโนมิ เนียม เป็นศรี

โสภณ เป็นสง่า

ขยะ ล้วนงามตา

สมน้ำหน้า นครพิงค์"

สภาพเหล่านี้เป็นผลพวงของการพัฒนาที่ผิดพลาด เพราะยังพัฒนาทั้งเมืองและชนบทล้วนแล้วแต่ประสบกับปัญหา คือ ชนบทล่มสลาย เมืองวุ่นวาย ซึ่งเจ้าคุณพระวรราชมนี (ประยูรช ปยุตโต) เรียกว่า "หายนะ" มากกว่าการ "พัฒนา" (4)

ระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี ครอบครัว ชาติและสิ่งแวดล้อมของเชียงใหม่กำลังถูกทำลายไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาที่ได้รับมาจากตะวันตก องค์ประกอบหนึ่งในหลาย ๆ องค์ประกอบที่สร้างปัญหาให้กับเชียงใหม่ก็คือ ระบบการศึกษานั้นเอง เพราะรัฐถือว่าการศึกษาคือเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาประเทศ รัฐก็ย่อมจัดการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐเป็นหลัก (5) ซึ่งระบบการศึกษานั้นไม่อาจแยกออกเป็นเอกเทศจากระบบสังคม รวมทั้งยุทธศาสตร์ที่สังคมนั้น ๆ ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ดังที่ นิโคลัส เบเนต (6) ได้กล่าวไว้ ซึ่งก็ปรากฏชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงเพียรพยายามดึงเอาอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) และเครื่องมือที่ทรงพลังเป็นอย่างยิ่งในการทำลายศักยภาพของท้องถิ่นก็คือ.....ระบบการศึกษานั้นเอง เชียงใหม่ก็เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย ระบบการศึกษาของรัฐได้เข้าไปจัดการแทรกแซงภูมิภาคท้องถิ่น ภายใต้คำขวัญ "การศึกษา เพื่อทวยราษฎร์และการศึกษา เพื่อชีวิตและสังคม" ในยุคต่อ ๆ มา

บทความต่อไปนี้จะนำเสนอภาพทางการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ออกเป็น 2 ส่วนคือ

ในส่วนที่ 1. การศึกษาของเชียงใหม่แบบดั้งเดิมหรือแบบโบราณในทำนองสำรวจตรวจสอบอย่างคร่าว ๆ ซึ่งมีผู้รู้ต่าง ๆ ได้ศึกษาไว้

ในส่วนที่ 2. เป็นการมองการศึกษาของเชียงใหม่อย่างพินิจพิเคราะห์สภาพการศึกษาตั้งแต่ยุคการปฏิรูปการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งรัตนโกสินทร์มาจนถึงปัจจุบัน เกี่ยวกับโอกาสทางการศึกษาที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกและเป็นผลกระทบมาจากโครงสร้างทางสังคมและการเมือง โดยให้การเปรียบเทียบให้เห็นโอกาสทางการศึกษาในรูปแบบของกรอบอุดมคติและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมของจังหวัดเชียงใหม่ นั่นคือ จะใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบกับพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของโครงสร้างสังคมที่มีต่อโอกาสทางการศึกษาระหว่างสังคมไทย (กรุงเทพฯ) กับเชียงใหม่และเปรียบเทียบเขตเมืองเชียงใหม่กับต่างอำเภอรอบนอก หลังจากนี้จะ เป็นข้อเสนอแนะทางแก้ไขความไม่เสมอภาคของโอกาสทางการศึกษาสำหรับเชียงใหม่ (7)

2) พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับแนวคิดการศึกษาของตะวันตก : โครงสร้างสังคมและโอกาสทางการศึกษา

ในสมัยเริ่มแรกการศึกษาได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการรักษาระเบียบสังคม (Social order) ที่ดำรงอยู่ และการปกป้องรักษาประเพณีดั้งเดิมซึ่งเป็นมรดกที่มีค่าของสังคม การศึกษาจึงมีความสัมพันธ์อยู่ใกล้ชิดกับจุดมุ่งหมายของสังคม (Social goals) การจัดการศึกษา ระบบการศึกษามีขึ้นก็เพื่อรับใช้ความสำเร็จในจุดมุ่งหมายของสังคม ประสิทธิภาพของการศึกษาดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน ในทัศนะของ Plato (เพลโต) ที่ปรากฏอยู่ใน "The Republic" นั้นเอง เพลโต เน้นให้เห็นจุดมุ่งหมายของสังคมที่สำคัญคือศีลธรรม (moral) และการกระทำทางสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรม (moral social action)⁽⁸⁾ ในสังคมกรีกขณะนั้นมีรูปแบบเป็นสังคมอภิชน (Aristocratic society) เขาจึงให้ความสำคัญกับการให้การศึกษากับพวกอภิชน ซึ่งเป็นชนชั้นปกครองของสังคมมากกว่าให้การศึกษาแก่สามัญชน เพลโต มองคุณสมบัติของมนุษย์ว่ามีธรรมชาติแตกต่างกัน ดังนั้นวิธีจัดข้อเสียของสังคมคือพยายามเลือกพันธุบุคคลพิเศษจำนวนน้อยที่สุดที่มีคุณสมบัติ คือกลุ่มผู้ปกครอง ซึ่งคนกลุ่มนี้ควรได้รับการศึกษา เพราะพวกเขามีคุณสมบัติที่จะเป็นนักปกครอง และผู้ปกครองควรมีคุณธรรมหลัก คือ มีสติปัญญา การยับยั้งสติ ความกล้าหาญและความยุติธรรม การที่ เพลโต มีทัศนะโน้มเอียงเช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ยุติธรรม (Injustice) ทางสังคมแต่อย่างใด เพราะว่าสังคมกรีกขณะนั้นมีการแบ่งงานและหน้าที่ทางสังคมที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน คือ ประกอบด้วยอนุศาสน์ (Tutors) ชนชั้นปกครอง นักธุรกิจและชนชั้นผู้ใช้แรงงาน เพลโต เชื่อว่าการเลื่อนฐานะชนชั้นหนึ่ง ไปยังอีกชนชั้นหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้ แต่ลูกหลานของคนในสังกัดชนชั้นสังคมที่ดีกว่าย่อมได้เปรียบกว่า แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับปรัชญาการศึกษาของเขา ก็คือ การศึกษาควรเน้นการพัฒนาการของกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างร่างกายกับจิตใจ การสร้างสังคมที่ดีคือ การสร้างประชาชนที่สมบูรณ์แบบ (perfect citizen) ผู้ซึ่งสามารถเรียนรู้หน้าที่ในฐานะผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองที่ถูกต้องเหมาะสม การออกแบบระบบการศึกษาที่ถูกต้องจึงเป็นหน้าที่ของรัฐ รูปแบบการศึกษาของรัฐควรเน้นในภาพรวม (holistic) และมุ่งการสร้างความคิดที่ตั้งอยู่บนหลัก เกณฑ์เหตุผลของคุณธรรม เพื่อกำกับถึงพฤติกรรมของคนในสังคม ในขณะที่

Aristotle (อริสโตเติล) ซึ่งเป็นศิษย์ของเพลโต นั้น ได้พัฒนาความคิดมาจากพื้นฐานรูปธรรม และมีตรรกวิทยาที่เป็นระบบ ความคิดด้านการศึกษาของ อริสโตเติล จึงมีรากฐานที่เชื่อมโยงกับพื้นฐาน รูปธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมมากขึ้น ความคิดของ อริสโตเติล มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาในสังคมกรีกและโรมันเป็นอย่างมาก

มาในสมัยยุคกลางของสังคมยุโรป ซึ่งมีศาสนาคริสต์เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ การศึกษามีบทบาทในการรับใช้จุดมุ่งหมายในทางโลกน้อยลง แต่กลับไปผูกพันกับสถาบันความเชื่อทางศาสนามากขึ้น โบสถ์มุ่งให้การศึกษาแก่คนหนุ่มเพื่อเตรียมตัวเป็นพระ สถาบันโบสถ์ได้พัฒนาศิลปะและวิทยาการทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตในสังคมกสิกรรมแบบง่าย ๆ การศึกษาของชาวคริสต์ (Christian Education) มุ่งเน้นและความสำคัญกับด้านจิตวิญญาณและความเชื่อในเรื่องพระเจ้าเป็นผู้เป็นเจ้า ด้วยการนำเอาอุดมการณ์อย่างง่าย ๆ มาสั่งสอนจึงทำให้คริสต์ศาสนาย้ายตัวได้อย่างกว้างใหญ่ไพศาล (9) การศึกษาแบบชาวคริสต์ครอบงำหรือถือว่าเป็นยุคมีดของการพัฒนาสติปัญญาของยุโรปมาจนถึงสมัยของ Luther (ลูเธอร์) ซึ่ง ลูเธอร์ ได้ประณามวิธีการสอนและวิธีการเรียนรู้แบบสมัยกลางนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดการศึกษาของโบสถ์ไม่สอดคล้องกับชีวิตและความเป็นจริงของสังคม ขบวนการปฏิรูปแบบชาวโปรเตสแตนต์ (Protestant Reform) จึงมีข้อเสนอต่อรัฐให้มีการจัดตั้งระบบโรงเรียนเสียใหม่ โดยการใช้สถาบันการศึกษาเหล่านี้เป็นรากฐานของการสร้างสังคมที่มีเสถียรภาพ ระบบการศึกษาเพื่อสาธารณะชนทั่วไปควรเน้นความผูกพัน และความรับผิดชอบในทางโลกมากกว่าทางศาสนา มีการเคลื่อนไหวผลักดันให้จัดตั้งโรงเรียนระดับประถมและมีการขยายตัวออกไปครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ในสังคม ผู้ที่มีความสามารถด้านวิชาความรู้ก็ได้รับการคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาในระดับสูง (มหาวิทยาลัย) แทนการคัดเลือกกันเฉพาะในกลุ่มชนชั้นสูง หรือเจ้านายเท่านั้น จุดสำคัญอีกอย่างหนึ่งของขบวนการปฏิรูป ก็คือ การศึกษาไม่ควรเน้นเฉพาะด้านความเชื่อทางศาสนา และการพัฒนาสติปัญญาของคนเท่านั้น การศึกษาควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางด้านร่างกายและอารมณ์อีกด้วย

การเคลื่อนไหว และการเปลี่ยนแปลงด้านปรัชญา ความคิดเกี่ยวกับการศึกษาในช่วงศตวรรษที่ 18 และตอนต้นศตวรรษที่ 19 ทำให้เกิดนักคิดทางการศึกษารุ่นใหม่หลายคน ไม่ว่าจะเป็น Comenius, Locke, Rousseau, Froebel และ Herbert ซึ่งนักคิดเหล่านี้ให้ความสำคัญ

สนใจกับการพัฒนาวิธีการให้การศึกษาในสังคมมากขึ้น ผลงานของนักคิดเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาการด้านจิตวิทยาการศึกษา ในขณะที่เดียวกันกับการพัฒนาของวิชาจิตวิทยาที่ต่อเนื่องมาจนถึงปลายศตวรรษที่ 19 และศตวรรษที่ 20 มีอิทธิพลต่อความคิดของนักคิดการศึกษารุ่นต่อมา อาทิ Piaget, Vernon ฯลฯ วิชาจิตวิทยากลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาอบรม ผู้ที่จะทำหน้าที่อาจารย์ และกระบวนการเรียนการสอน

จากจุดนี้จะเห็นว่าปรัชญาและแนวคิดการศึกษา มีแนวโน้มจะให้ความสำคัญกับกระบวนการให้การศึกษาแก่คนในสังคมมากกว่าเน้นบทบาท และผลกระทบของการศึกษาต่อระบบสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการ วิธีการและกระบวนการเรียนการสอน อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งความสำคัญของการศึกษาที่มีต่อระบบสังคมยังมีการเน้นย้ำอยู่ในแนวคิดของนักสังคมวิทยารุ่นคลาสสิกในตอนปลายของศตวรรษที่ 19 การพัฒนาของวิชาสังคมวิทยาการศึกษาในยุคนี้มีอิทธิพลพอสมควรต่อความคิดทางการศึกษา และการกำหนดนโยบายสังคม ประเด็นที่ได้รับความสนใจมากคือ บทบาทของการศึกษาในสังคม กล่าวคือ ระบบการศึกษาได้รับอิทธิพลและผลกระทบจากโครงสร้างสังคมอย่างไร? และระบบการศึกษามีอิทธิพลต่อโครงสร้างสังคมอย่างไร? โดยเฉพาะผลงานของนักสังคมวิทยาการศึกษา ชื่อ Durkheim ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการศึกษามีบทบาทสำคัญในกระบวนการอบรมสั่งสอนทางสังคม (Socialization) สำหรับคนรุ่นใหม่ เขาจึงเน้นย้ำความสำคัญของระบบการศึกษาแบบดั้งเดิมในสังคม

นอกจากนี้วิชาสังคมวิทยายังให้ความสนใจกับประเด็นที่ว่า ระบบการศึกษามีผลกระทบต่อโอกาสของชีวิต (life - chance) ของคนในสังคมอย่างไรบ้าง ทั้งในด้านเศรษฐกิจการเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่ง Weber (10) ได้วิจารณ์ว่า ความแตกต่างระหว่างชนชั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับโอกาสแห่งชีวิต (life - chance) ของเด็กและสัมพันธ์กับแบบชีวิตด้วย (life - style) แบบชีวิตของคนชั้นกลางจะเป็นแบบที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จทางการศึกษาอย่างมาก เพราะในชีวิตครอบครัวชนชั้นกลางทุกสิ่งทุกอย่างล้วนแล้วแต่มุ่งจูงใจให้คุ้มค่า และประโยชน์ของความสำเร็จในการศึกษาทั้งสิ้น ซึ่งค่านิยมนี้ไม่มีปรากฏในหมู่คนชั้นยากจนของสังคม จากจุดนี้พัฒนาการของวิชาสังคมวิทยาการศึกษาจึงกระตุ้น และชี้แนะให้เกิดการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา และ โครงสร้างทางสังคมอย่างกว้างขวางในสมัยต่อมา

แน่นอนที่สุด วิวัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาดังกล่าวมาแล้วข้างต้นมิได้เกิดจากสัญญาณการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดจากความเพ้อฝันของนักคิดในยุคสมัยต่างๆ แต่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นฐานที่เป็นรูปธรรมของสังคม พลังรูปธรรมที่ผลักดันอยู่เบื้องหลังแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ มาจากกระแสหลักอยู่ 4 ประการ คือ (11)

1. การปฏิวัติอุตสาหกรรมตอนต้นศตวรรษที่ 18 ในอังกฤษและค่อย ๆ แผ่ขยายออกไปสู่ผืนแผ่นดินใหญ่ของยุโรป
2. การปฏิวัติใหญ่ทางการเมืองในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1789 (French revolution)
3. อุดมการณ์กบฏ (Bourgeois Ideology) ที่จะเปลี่ยนโครงสร้างสังคมเป็นรูปแบบใหม่ ซึ่งยึดหลักเสรีนิยม
4. การเปลี่ยนแปลงในสังคมอเมริกา หลังจากการประกาศอิสรภาพ ปี 1776

จากการศึกษาสำรวจพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและแนวคิดทางการศึกษาอย่างย่อ ๆ ซึ่งเกี่ยวโยงกันทั้งในด้านปรัชญา สังคมวิทยาและจิตวิทยา สะท้อนให้เห็นถึงนัยสำคัญอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก ปรัชญาและแนวคิดด้านการศึกษาที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่ในแต่ละสังคม สภาพปัญหานี้เป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายของสังคม

ประการที่สอง จุดมุ่งหมายของสังคมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและพัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ของสังคมซึ่งสะท้อนให้เห็นรูปแบบโครงสร้าง และความสัมพันธ์ของชนชั้นสังคมต่าง ๆ จุดมุ่งหมายของสังคมมักถูกครอบงำหรือตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางด้านความคิด ค่านิยม และผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองที่มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและความคิด

ประการที่สาม การศึกษาซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกใช้ เป็นเครื่องมือในการรักษาการจัดระเบียบของสังคม และเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม มีความผูกพันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างสังคม ผลประโยชน์และความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น

ประการสุดท้าย จากข้อที่กล่าวมาทั้งหมดข้างบนจึงพอจะประมาณ หรือคาดหวังได้ว่า ธรรมชาติพื้นฐานของระบบการศึกษาในสังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับโอกาสทางการศึกษาของคน ในสังคมจะผูกพันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่พัฒนาและเปลี่ยนแปลง ไปตามเงื่อนไขของประวัติศาสตร์

ในตอนต่อไปของบทความ ผู้เขียนจะใช้กรอบความคิดดังกล่าวนี้ไปพิจารณาสังคมไทย และสังคมเชียงใหม่

3) เชียงใหม่ : การศึกษาสมัยโบราณ

การศึกษาในสังคมล้านนาโบราณซึ่งรวมเอาเชียงใหม่ไว้ด้วยนั้น เริ่มตั้งแต่ราชวงศ์มังราย (พ.ศ.1839 - 2101) ถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะปฏิรูปการปกครองสังคมล้านนาซึ่งมีเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางความเจริญ มีสมาชิกในสังคมแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นปกครอง ได้แก่ กษัตริย์และขุนนาง อีกชั้นหนึ่งคือ ชั้นผู้ถูกปกครอง ได้แก่ สามัญชนหรือไพร่เมือง (12)

การศึกษาของชนชั้นสูงกษัตริย์และขุนนาง สันนิษฐานว่า กษัตริย์ในแคว้นล้านนาโบราณคงจะได้ศึกษาวิทยาการพื้นฐานเพื่อใช้ในการปกครองเป็นต้นว่า พุทธศาสนา การตัดสินพิจารณาคดี การดำรงตนเป็นกษัตริย์ที่ดีมีคุณธรรม เช่น ทศพิธราชธรรม อปริหานิยธรรม กฎหมาย หรือธรรมศาสตร์ อักษรวิธ และมีความรู้ด้านอาวุธและการสงคราม การดูช้างม้า ตลอดจนการวางผังเมือง สำหรับสถานที่ศึกษาคงเป็นสำนักในเขตพระราชฐาน ดังที่พระยามังรายได้ทรงสอนโอรสของพระยาคราม

สำหรับขุนนางนั้น ส่วนหนึ่งมาจากพระราชวงศ์ อีกส่วนหนึ่งน่าจะมาจากไพร่เมืองที่บวชเรียนมาจนมีความรู้ความสามารถที่ผ่านการศึกษาวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับบ้านเมือง เช่น การก่อสร้าง การตกแต่งพระราชวังบ้านเมือง สำหรับขุนนางฝ่ายทหารนั้น สันนิษฐานว่าคงได้รับการศึกษาวิชาความรู้ในการเกณฑ์คน จัดทัพ การทำศึกสงคราม รวมทั้งเรื่องของการผลิตอาวุธ ความรู้เกี่ยวกับการใช้อาวุธ

การศึกษาของไพร่เมืองนั้น มีจุดมุ่งหมายเน้นหนักไปในการส่งเสริมศึกษาทางด้านพุทธศาสนา "วัด" จึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษา โดยมีพระสงฆ์เป็น "ครู" ให้การศึกษาสอนศิษย์วัด โดย "ตุ๋บาลก่า" คือพระที่บวชเรียนเกินกว่า 5 พรรษาจะเป็นผู้สอนสามเณรและเด็กชาย และ "ตุ๋หลวง" คือเจ้าอาวาสเป็นสงฆ์ที่มีความรู้จะสอนความรู้ให้กับภิกษุที่อ่อนพรรษากว่าอีกต่อหนึ่ง เด็กชายที่เป็นสามเณรจะเรียนพุทธศาสนา มีวิชา เช่น ฝึกจารใบลาน ท่องบทสวดต่าง ๆ อ่านพระธรรม นอกจากนั้นต้องศึกษาวิชาชีพพื้นฐาน เช่น การช่างไม้ เสาอิฐ ก่อสร้าง แกะสลัก การเขียนภาพตามผนัง โบสถ์ ตลอดจนวิชาโหราศาสตร์ เป็นต้น สำหรับการเรียนของเด็กชายที่ไม่

ได้บวชเป็นสามเณรนั้น จะเริ่มเรียนหนังสือที่วัด เมื่อวัยประมาณ 10 ขวบ เรียนวิชาอักษรไทยยวน คัดเลข ตลอดจนวิธีการจารใบลานเบื้องต้น (13) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสถาบันสงฆ์ในล้านนาโบราณเป็นศูนย์บริการด้านการศึกษา สติปัญญาแก่กุลบุตร เป็นศูนย์เตรียมการยกระดับ "ฐานะ" ไว้เป็นขนาน

นอกจากนี้สถาบันสงฆ์ในสังคมล้านนา โบราณยังเป็นฐานกำลังที่เข้มแข็งของฝ่ายอาณาจักรในการส่งเสริมอำนาจทางการเมือง ช่วยเป็นสถาบันรับรองและสร้างความชอบธรรมในการขึ้นครองราชย์ สร้างความต่อเนื่องของราชวงศ์มั่งราย เช่น ในสมัยพระเจ้าติโลกราช เป็นต้น (14)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในสังคมล้านนา โบราณเด็กผู้ชายเท่านั้นที่มีโอกาสได้รับการศึกษา... เพราะค่านิยมและทัศนคติทางสังคมไม่ต้องการให้เด็กผู้หญิงเล่าเรียน ด้วยค่านิยมของสังคมล้านนามีว่าสตรีเป็นช้างเท้าหลัง ต้องอยู่กับเหย้าเฝ้ากับเรือน มีภาระหน้าที่ต่อครอบครัว เช่น การทำอาหาร การเลี้ยงดูบุตร การทำกิจกรรม การค้าขาย สิ่งเหล่านี้อาจทำให้สตรีไม่มีเวลาที่เล่าเรียนวิชาหนังสือเลย กลายเป็นค่านิยมที่กีดกันโอกาสสตรีที่จะเล่าเรียนหนังสือ

สตรีในล้านนา เพิ่งมีโอกาสได้รับการศึกษาจากนอกบ้านนอกเรือนเป็นครั้งแรก เริ่มต้นโดย มิสซิส แมคกิลวารี หรือ แม่ครูหลวง... ซึ่งเป็นคณะธรรมทูตของศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ เมื่อ พ.ศ. 2416 "... โดยนำเด็กหญิงกลุ่มหนึ่งมานั่งเรียนที่ระเบียงบ้าน ซึ่งเด็กหญิงเหล่านี้เป็นลูกหลานของผู้ที่มานับถือศาสนาคริสต์ มีจำนวนประมาณ 10 คน มิสซิสแมคกิลวารีได้เจียดเวลาอบรมสั่งสอนเท่าที่กำลังสุขภาพ และหน้าที่แม่บ้านของท่านจะอำนวยให้ เด็กเหล่านี้มาขึ้นอยู่กับบ้านของท่านด้วย ต่อมาภายหลังมีจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นจึงรับไม่ไหว ดังนั้นในปี พ.ศ. 2417 ดร.แมคกิลวารี จึงร้องเรียนไปยังกรุงเทพฯ (เป็นศูนย์กลางของคณะกรรมการอเมริกันเพรสไบทีเรียนในประเทศไทย) ขอให้ส่งคณะทูตที่เป็นสตรีโสด 2 คน มายังเชียงใหม่เพื่มาดำเนินงานเฉพาะด้านโรงเรียนอย่างเต็มเวลา

ในลักษณะของการเริ่มต้นดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ระบบการศึกษาที่คณะธรรมทูตหยิบยื่นให้สตรีในล้านนาตอนแรกนั้น เป็นระบบ "นักเรียนประจำในครอบครัว" คณะธรรมทูตมีจุดประสงค์ที่จะโอบอุ้มช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ต้องการให้อ่านออกเขียนได้ เพื่อจะสามารถอ่านพระคัมภีร์และเป็นผู้เผยแผ่ศาสนา เข้าใจว่าในระบบเริ่มแรกนี้ คงจะมีวิชาการเรียนรวมอยู่ด้วย แต่เป็นการศึกษาที่แตกต่างไปจากระบบเดิมโดยทั่วไป เช่น อาจจะเพิ่มความรู้เรื่องการครัวแบบฝรั่ง

และมีการใช้จักรเย็บผ้าแทนการเย็บปักถักร้อยแบบใช้มือ เป็นต้น จากข้อเท็จจริงเหล่านี้ อาจจะกล่าวได้ว่า "เมื่อประตูวัดปิดสำหรับสตรีแต่ก็มีประตูโบสถ์ที่เปิดให้" การเริ่มงานที่ทวนกระแสค่านิยมทางสังคมเช่นนี้ เป็นการท้าทายทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับข้อห้ามเดิมลง พร้อมกับปลุกฝังทัศนคติและค่านิยมใหม่ขึ้นมา

การขยายตัวทางการศึกษาเริ่มจากการรับบุตรหลานของผู้ที่เข้ารับนับถือคริสต์ศาสนา ต่อมาเมื่อผู้คนเริ่มเห็นประโยชน์มากขึ้น และมีสมาชิกผู้เข้ารีตเพิ่มจำนวนมากขึ้น การจัดระบบ "นักเรียนประจำในครอบครัว" จึงไม่อาจกระทำได้อีก ดังนั้นคณะกรรมการจึงขยายกิจการเป็นระบบโรงเรียนแบบตะวันตกและคณะกรรมการผู้รับผิดชอบกิจการด้านนี้โดยเฉพาะเช่นเดียวกัน โรงเรียนสำหรับสตรีในล้านนาเริ่มเป็นรูปแบบอย่างแท้จริงในปี พ.ศ. 2422 เมื่อสำนักคณะกรรมการได้จัดส่ง มิส แมรี แคมป์เบลล์ และ มิส เอ็ดนา โคล์ ขึ้นมารับผิดชอบแทน มิสซิส แมคคิลวารี คณะทูตทั้งสองเป็นผู้จัดระบบของโรงเรียนขึ้นอย่างแท้จริง ในการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับสตรีครั้งแรกส่วนใหญ่จะเป็นที่รู้จักกันในนามของโรงเรียนสตรีอเมริกัน ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนพระราชายา ตามชื่อตำแหน่งของเจ้าดารารัศมี พระราชายาในรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้านายชั้นสูงในเชียงใหม่ที่เป็นผู้ที่มีอุปการคุณต่อการศึกษาของสตรีเป็นอย่างมาก ภายหลังที่โรงเรียนมีความเจริญและขยายตัวยิ่งขึ้น ก็ได้ขยายมายังฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง และได้จัดตั้งโรงเรียนใหม่ขึ้นในปี พ.ศ. 2466 ทั้งยังได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนดาราวิทยาลัยด้วย ส่วนโรงเรียนพระราชายา ยังคงมีอยู่แต่ทำการสอนเฉพาะระดับต้น จนถึงปี พ.ศ. 2476 ได้รวมเป็นสาขาหนึ่งของโรงเรียนดาราวิทยาลัย" (15)

ภายหลังที่คณะกรรมการผู้ได้รับเริ่มการศึกษาแบบตะวันตกสำหรับสตรีแล้ว อีก 9 ปี ต่อมาก็ได้รับเริ่มการศึกษาสำหรับผู้ชายด้วย กล่าวคือในปี พ.ศ. 2431 ได้จัดตั้งโรงเรียนชายที่บริเวณวังสิงคำ โดยการนำของศาสตราจารย์ ดี.จี.คอลลินส์ ต่อมาได้ย้ายมาจัดตั้งยังบริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำปิง และได้ใช้ชื่อว่า โรงเรียนบรินส์รอยแยลส์วิทยาลัยตามชื่อที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (เมื่อครั้งยังทรงดำรงตำแหน่งสยามมงกุฎราชกุมาร) ทรงพระราชทานให้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2449

นอกจากนั้น คณะกรรมการผู้ได้รับเริ่มการจัดการศึกษาไปยังเมืองอื่น ๆ เช่นที่ลำปางก็ได้รับเริ่มการศึกษาของเด็กชายขึ้นใน พ.ศ. 2433 และได้รับเริ่มการศึกษาของเด็กหญิงขึ้นในภายหลัง ต่อมาก็พัฒนาขึ้นเป็นโรงเรียนแมคเคนซีอนุสรณ์ และโรงเรียนวิชานารีตามลำดับ (16)

4) เชียงใหม่ : ภายใต้การปฏิรูปการศึกษาสมัยรัชกาลที่ 5

ก่อนสมัยการปฏิรูปการศึกษาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ระบบการศึกษาของเชียงใหม่มีรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Education) คือ มีศูนย์กลางการจัดการศึกษาอยู่ที่วัด และครอบครัวเป็นสถาบันหลัก เป้าหมายของการศึกษาก็เพื่อมุ่งที่จะรักษาระบบสังคมเดิมให้สืบทอด และดำเนินต่อไป ซึ่งโครงสร้างทางสังคมเชียงใหม่ในขณะนั้นมี 2 ชั้น คือ ชั้นปกครอง ได้แก่ กษัตริย์ พระราชวงศ์ และขุนนาง ชั้นถูกปกครอง ได้แก่ ไพร่เมืองหรือสามัญชนซึ่งหมายรวมทั้ง พ่อค้า ชวนา ช่างฝีมือทุกอาชีพ ฯลฯ ซึ่งการศึกษาของไพร่เมืองสามัญชนที่ถูกปกครองจะอยู่ที่ครอบครัวเพื่อฝึกฝนอาชีพ และการบ้านการเรือนสำหรับสตรี ส่วนสำหรับชายนั้นอยู่ที่วัด เพื่อเตรียมสืบทอดศาสนาพร้อมที่จะอุปสมบทในวันข้างหน้า สำหรับการศึกษาของชนชั้นปกครองก็เพื่อเป็นเจ้านาย และข้าราชการผู้ซึ่งต้องศึกษาเรียนรู้ขนบธรรมเนียมประเพณีของราชสำนัก และในขณะเดียวกัน ก็เตรียมตัวเป็นผู้ปกครองด้วย ครั้นเมื่อรัชกาลที่ 5 ได้รับเอานแวคิด และรูปแบบการจัดการศึกษาแบบตะวันตกเข้ามาแล้ว จึงได้มีการวางรากฐานการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการ (Formal Education) โดยใช้โรงเรียนเป็นสถาบันหลักให้การศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาในสมัยนี้เกิดจากปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันอยู่เบื้องหลังอยู่ 2 ประการ คือ ปัจจัยภายในประเทศที่รัชกาลที่ 5 ทรงต้องการที่จะสร้างรัฐไทยเป็นรัฐชาติ (Nation state) ประการที่ 2 ปัจจัยภายนอก รัฐ โดยการบีบบังคับของจักรวรรดินิยมตะวันตก ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้สังคมไทยจำต้องเปลี่ยนแปลงประเทศให้มีลักษณะทันสมัย (Modernization) (17) ผลของการปฏิรูปการศึกษาทำให้โรงเรียน และระบบราชการเป็นสถาบันหลักในการให้การศึกษา สำหรับเป้าหมายของการจัดการศึกษายังจำกัดอยู่ในวงแคบ คือ มุ่งจะผลิตคนที่มีความรู้ไปรับราชการ เชียงใหม่และล้านนาจึงพลอยตกอยู่ในวังวนแห่งการปฏิรูปการศึกษาไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ปัจจัยที่นำไปสู่แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาในล้านนา

มีปัจจัยอยู่หลายประการที่นำไปสู่แนวคิดที่จะปฏิรูปการศึกษา ไม่เฉพาะแต่เพียงล้านนา เท่านั้นที่ตกอยู่ภายใต้กระแสดังกล่าว แต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิรูปประเทศนั่นเอง (18) มีการปรับปรุงทั้งทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษา อย่างไรก็ตามในบรรดาการปฏิรูปทั้งหลายที่กล่าวมานั้น การปฏิรูปการศึกษามีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะไม่เพียงแต่มีผลต่อการศึกษาโดยตรงเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบไปถึงการปฏิรูปด้านอื่น ๆ อีกด้วย เนื่องจากการศึกษาเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างคุณลักษณะของพลเมืองจำนวนมากในช่วงเวลาอันจำกัด และรีบเร่ง ดังนั้นงานการศึกษาจึงมีส่วนสำคัญในการสร้างเสริมความเป็น "รัฐชาติ" ที่สมบูรณ์ด้วยประการต่าง ๆ ดังนี้ เช่น

1. การอบรมสั่งสอนสำริดจะอันเสริมให้เกิดความรู้สึกสำนึกในความเป็นชาติ
2. การสร้างเครื่องมือกลางในการสื่อความหมายขึ้นในชาติด้วยการปลูกฝังความสามารถในภาษาประจำชาติ
3. การสร้างคุณลักษณะและค่านิยมรวมในเชิงสังคมและการเมือง

ดังนั้นตั้งแต่ฐานการศึกษาสำหรับหอยราชบุรีได้หยั่งรากลงในกรุงเทพมหานครศูนย์กลางแห่งรัฐ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2427 เป็นต้นมานั้น (19) ความพยายามเสริมสร้างเป็นระบบที่สมบูรณ์ของรัฐชาติสยามก็ได้ดำเนินงานอย่างสืบเนื่องมาโดยตลอด ผลของการจัดและขยายการศึกษาแบบใหม่เพื่อความทันสมัย (Modernization) และต่อความสมบูรณ์ของรัฐชาติสยาม นับได้ว่าปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในล้านนา (20) อย่างไรก็ตามหากไม่มีแรงกระตุ้นที่สำคัญจากเหตุการณ์ "ขบถ-พญาผาบ" พ.ศ.2432 หรือ กบฏเชียงใหม่ที่ตำราประวัติศาสตร์ของกระทรวงศึกษาธิการไม่เคยกล่าวถึง (21) ขบถเงี้ยวแห่งเมืองแพร่ พ.ศ.2445 กบฏผีบุญในอีสาน และกบฏปัตตานี ในภาคใต้ พ.ศ.2465 กบฏเหล่านี้เป็นพลังที่สำคัญที่คอยเร่งเร้ากระตุ้นให้ หรือมีส่วนทำให้ภาพรวมแห่งรัฐชาติในอุดมคติต้องเร่งก่อตัวขึ้นมาเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาจนได้ผลมั่นคงมาจนกระทั่งบัดนี้

ภาระการเสริมสร้างความเป็นระบบที่สมบูรณ์แห่งรัฐชาติประการที่หนึ่ง คือ การอบรมสั่งสอนสำริดจะอันเสริมให้เกิดความรู้สึกเป็นชาติเดียวกันขึ้นมาได้นั้น นั่นคือ การอบรมสั่งสอนวิชาภาษาไทย และวิชาความรู้เรื่องเมืองไทย ความสำคัญของเนื้อหาสำริดจะวิชาเหล่านี้จะ เห็นได้

จากการแสดงออกให้เห็นของอาการของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ(พ.ศ.2459 - 2469) ได้สั่งการให้เร่งรัดกวัดขันในการสอนสองวิชาเป็นการใหญ่ และอย่างเอาจริงเอาจัง

ภาระในการเสริมความเป็นระบบที่สมบูรณ์แห่งรัฐชาติในประการที่สอง คือ การปลูกฝังให้สามารถใช้ภาษาประจำชาติในการสื่อความหมายได้โดยทั่ว ไปนั้น หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2464 ผ่านไปได้ไม่ทันครบสิบปีก็ล้มฤทธิ์ผลถึงขั้นที่ภาษาไทยกลาง ได้กลายเป็นเครื่องมือในการสื่อความหมายสามารถอ่าน และ เขียนได้ทั่วไปในล้านนาเช่นเดียวกับในไทยถิ่นอื่นๆ นอกจากนั้นในด้านศาสนาก็เช่นกัน พระภิกษุสามเณรสามารถแสดงพระธรรมเทศนาเป็นสำเนียงไทยกลางกันได้อย่างกว้างขวางทั้งในเชียงใหม่ และ เมืองใกล้เคียง ตลอดจนมีการพิมพ์พระธรรมคัมภีร์เป็นตัวอักษรไทยกลาง เพื่อให้พระภิกษุสงฆ์สามารถใช้เทศน์ออกเสียงตามสำเนียงล้านนาได้อีกด้วย

ภาระประการที่สามในการเสริมสร้างความเป็นระบบแห่งรัฐชาติที่สมบูรณ์ คือ การสร้างคุณลักษณะ และค่านิยมรวมในเชิงสังคม และการเมืองในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วระบบริฐในขณะนั้น หรือเป็นการสร้างสำนึกที่เรียกว่า "นี่คือชาวสยาม" ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศร่วมกันนั่นเอง เพื่อเป็นปราการป้องกันการคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกและที่สำคัญคือเป็นการบรรเทาปัญหาความวุ่นวายในหัวเมืองชายแดนล้านนา (22)

กล่าวโดยสรุป เมื่อมองในภาพรวมแล้วรัชกาลที่ 5 ได้ทรงใช้กระบวนการปฏิรูปการศึกษาและรัฐประศาสน์นโยบายต่าง ๆ จนก่อให้เกิดผลการปรุงแต่งเป็นเอกภาพ และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในชาติขึ้นมา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กลยุทธ์อันแน่วแน่ที่ลดฐานะ เชียงใหม่จากประเทศราชมาเป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพ ได้อย่างแยบยลนั่นเอง

5) การเมืองแห่งการพัฒนาประเทศและการก่อตัวของโครงสร้างทางการศึกษา เพื่อชนชั้นนำ

ต่อมาในยุคหลังการปฏิวัติ ปี พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จแล้ว ทำให้เกิดการปฏิรูประบบการศึกษาที่มุ่งเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และความเชื่อทางการเมืองให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเครื่องมือที่สำคัญ คือ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมืองเป็นตลาดวิชา (พ.ศ.2477-2491) อันเป็นการมุ่งสร้างคนเพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผู้คนได้เลื่อนฐานะทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างมากมาย (23) แต่ก็ยังเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเท่านั้น สำหรับการศึกษาในระดับล่างคือ ประถมศึกษาและมัธยมศึกษายัง ไม่มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเลย มีหน้าซ้ำในทางตรงกันข้ามการศึกษาในระดับล่างกลับถูกระบบราชการซึ่งมีศูนย์กลางที่ส่วนกลางหรือกรุงเทพฯ เข้าไปจัดการควบคุมและครอบงำมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในสมัยการปฏิรูประบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป้าหมายก็เพื่อรับใช้นโยบาย และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กลับยังทำให้ระบบราชการเข้าไปมีบทบาท และอิทธิพลในการควบคุมโครงสร้างและสถาบันการศึกษาของไทยสูงขึ้น โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศเพื่อผลิตกำลังคนในระดับสูงมีการโอนมหาวิทยาลัยจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไปขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีการเปลี่ยนสภามหาวิทยาลัยเป็นสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ใน พ.ศ.2502 และการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเพื่อเป็นแผนแม่บทของการจัดการศึกษาของประเทศ (24)

วิวัฒนาการของระบบการศึกษาไทย ซึ่งเกิดขึ้นควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวแสดงให้เห็นพื้นฐานของความขัดแย้งที่เกี่ยวพันกับผลกระทบของแผนพัฒนาซึ่งจะได้พิจารณาต่อไป เนื่องจากกลยุทธ์การพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 มุ่งเน้นเป้าหมายการขยายตัว และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นไปที่การผลิตภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะทางด้านการผลิตจึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการพัฒนา ด้วยเหตุนี้ นโยบายและ เป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

และมีมัธยมศึกษาที่เน้นสายวิชาชีพจึงได้รับการเอาใจใส่ และถูกจัดลำดับความสำคัญไว้ค่อนข้างสูง ดังนั้นการลงทุนเพื่อพัฒนา และขยายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเน้นสาขาวิชาตามความจำเป็น และความต้องการกำลังคนในระดับสูงทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อาทิเช่น วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ และแพทยศาสตร์ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันโรงเรียนอาชีวศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาแบบประสมและสถาบันการฝึกหัดครูต่าง ๆ ได้รับการปรับปรุงและขยายออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อเตรียมคนที่มีความรู้ และความชำนาญระดับกลางให้เพียงพอต่อการขยายตัวในด้านเศรษฐกิจและด้านอื่นๆ ของประเทศ (25)

เมื่อรัฐมีแนวโน้มเอียงทางการศึกษาที่สร้างเสริมกลุ่มชนชั้นนำ (elites) ในสังคม เป็นส่วนใหญ่ ยิ่งกว่าการสร้างสรรค์คุณภาพชีวิตของกลุ่มชนส่วนใหญ่ของประเทศเช่นนี้ (26) ทำให้รัฐทุ่มเทงบประมาณการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงมากเมื่อเทียบกับการศึกษาระดับอื่น ๆ ที่รองลงมา นโยบายที่เน้นบทบาท และความสำคัญของชนชั้นนำ (elites) ในการพัฒนาประเทศ ได้ผลักดันให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือ และขั้นบันไดของการเลื่อนฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (Social mobility) ไปโดยปริยาย กล่าวคือ ระดับการศึกษาจะเป็นตัวกำหนดฐานะของความได้เปรียบเสียเปรียบ และโอกาสของการเลื่อนชั้นภายในโครงสร้างของสังคมการศึกษาจะค่อย ๆ กลายเป็น "ตลาดของโอกาส" (Market chance) หรือ "ระบบบันไดดารา" (27) ที่คนในสังคมพยายามยื้อยุดแย่งชิงในการแสวงหาความสำเร็จในชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาด การศึกษาระดับสูง การแข่งขัน และการลงทุนทางการศึกษาส่วนบุคคลเพื่อแย่งชิง โอกาสดังกล่าวมีความรุนแรง และเข้มข้นขึ้น โอกาสทางการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับฐานะและพื้นฐานของชนชั้นทางสังคมมากขึ้นทุกที สถิติและข้อมูลของนักศึกษาที่สามารถผ่านการแข่งขันเข้าศึกษา ในมหาวิทยาลัยของรัฐ ปีการศึกษา 2525 เป็นหลักฐานยืนยันและเป็นเครื่องชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัด ตามตารางต่อไปนี้...

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบโอกาสเข้าเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ ปีการศึกษา 2525 ของ
นักศึกษาที่บิดามีอาชีพต่าง ๆ

จำนวนประชากร กลุ่มอาชีพ	นักศึกษาที่มีโอกาสเข้ามหาวิทยาลัย:ร้อยละ
พ่อค้า ร้อยละ 8.99	45.36
ข้าราชการ ร้อยละ 3.05	27.37
เกษตรกร ร้อยละ 68.52	11.15
กรรมกร ร้อยละ 10.41	1.29
อาชีพอื่น ๆ ร้อยละ 11.93	16.12
รวม 100.00	100.00

ที่มา : ดัดแปลงจาก อุทัย ดุลยเกษม, การจัดการศึกษาของไทยในสามทศวรรษที่
ผ่านพ้น (2503 - 2530)

"พุทธศาสนากับการศึกษาไทย แนวคิดและประสบการณ์" พระคณูญี เมธงกูโร,
บรรณาธิการ., กรุงเทพฯ, มูลนิธิโกมล คีมทอง, 2531, หน้า 15.

จากตารางจะเห็นว่า นักศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี คือพ่อค้าและข้าราชการเป็นจำนวนมากกว่านักศึกษาที่มาจากครอบครัวเกษตรกรและกรรมกร ถ้าจำแนกตามกลุ่มอาชีพบิดาพบว่า กลุ่มข้าราชการมีประชากรร้อยละ 3.05 นักศึกษาที่มาจากครอบครัวกลุ่มนี้มีร้อยละ 27.37 กลุ่มอาชีพค้าขายมีประชากร ร้อยละ 8.99 มีนักศึกษาที่มาจากครอบครัวกลุ่มนี้ถึงร้อยละ 45.36 ในขณะที่ครอบครัวเกษตรกรมีประชากร 68.52 มีนักศึกษา
มาจากครอบครัวกลุ่มนี้เพียงร้อยละ 11.15 และส่วนหนึ่งมาจากระบบโควต้าที่จัดสรรให้จาก
มหาวิทยาลัย กลุ่มอาชีพอื่นๆ มีประชากรร้อยละ 11.93 มีนักศึกษาร้อยละ 16.12 ส่วนที่มีโอกาส
น้อยที่สุดคือ กลุ่มอาชีพกรรมกรมีประชากรร้อยละ 10.41 นักศึกษาซึ่งเป็นบุตรคนกลุ่มนี้ มีเพียง
ร้อยละ 1.29 เท่านั้นที่มีโอกาสเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย

ในขณะที่รัฐกำลังทุ่มเทความสนใจในการจัดการศึกษาระดับสูง และระดับกลางอยู่นั้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 (พ.ศ.2504 - 2514) ทำให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ รวมทั้งระดับอุดมศึกษา ได้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดช่องว่างกับการศึกษาระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาระดับพื้นฐานของสังคม ดังตารางเปรียบเทียบจำนวนนักศึกษา ปี พ.ศ.2509 กับ ปี พ.ศ.2514 ชี้ให้เห็นช่องว่างดังกล่าวอย่างชัดเจน (ดูตารางประกอบ)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบจำนวนนักเรียน ปี พ.ศ.2509 กับ พ.ศ. 2514

ระดับการศึกษา	พ.ศ.2509	พ.ศ.2514	เพิ่มขึ้นร้อยละ
ประถมศึกษา	4,768,000	5,504,000	15.43
มัธยมศึกษาสายสามัญ	345,502	575,700	66.04
มัธยมศึกษาสายอาชีวศึกษา	42,600	63,000	47.89
ฝึกหัดครู	19,776	31,700	60.52
เทคนิค	8,460	19,090	125.65
มหาวิทยาลัย	33,531	43,830	31.71

ที่มา : โกวิท ภัยสันทน์, โครงสร้างสังคมและโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย : อุดมคติและความเป็นจริง "บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของการศึกษาไทย, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2531, หน้า 179.

นอกจากการศึกษาในระดับประถมศึกษา ได้รับความสนใจน้อยจากรัฐเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับการศึกษาในระดับอื่น ๆ แล้ว การศึกษาระดับนี้ยังอยู่ในمرasmusทางการเมืองเรื่องของการต่อสู้และอึดแอ่งกันเข้าควบคุมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเอกกมล สายจันทร์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า....

"ผู้มีอำนาจทางการเมืองขณะนั้นเป็นผู้ควบคุมกระทรวงมหาดไทย และต้องการให้ครูประจำбалเป็นฐานอำนาจทางการเมือง เมื่อมีการเลือกตั้ง และการนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กระจายให้กับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่อยู่ในส่วนภูมิภาค..." (28)

หลังจากนั้นผลปรากฏว่า การศึกษาประชาชนลถูกโอนเข้าสังกัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัด กรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ.2509 "ถูกวัฒนธรรมราชการมหาดไทย" กำกับเข้มแข็ง
ต้องทำงานหนักอย่างเสียสละ (29) จนกระทั่งปี พ.ศ.2523 จึงโอนกลับมาอยู่กระทรวงศึกษา
ธิการ โดยตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เรียกว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

6) โครงสร้างและ โอกาสทางการศึกษาของ เชียงใหม่

นับแต่กำเนิดแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ ปี พ.ศ.2504 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรง เพราะแผนพัฒนาแบบทุกฉบับได้ทำให้เมืองหลวง คือ กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างรวมทั้งความเจริญด้วยนั้น ทำให้กรุงเทพฯ ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย เมืองใหญ่ ๆ และชนบทไทยพลอยเติบโตใหญ่ขึ้นรับเอากระแสทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ชนบทไทยที่ถูกกลืนเลยมา เกือบศตวรรษได้ถูกปลุกและปลักดันทุกพื้นที่ภายใต้การพัฒนาตามกระแสนิยมอันเป็นกระแสหลัก จนมีอำนาจทำลายสภาพชนบทให้กลายเป็นสังคมเมือง สร้างวัฒนธรรมรูปแบบใหม่ คือ วัฒนธรรมบริโภคนิยมให้เกิดขึ้น โดยอาศัยการศึกษาทั้งในระบบ และนอกระบบ โรงเรียนเป็นเครื่องมือและกลไกสร้างบูรณาการแห่งดินแดน ผู้แปรเปลี่ยนสภาพทั้งด้านวัตถุและจิตใจอย่างแนบเนียน ทำลายภูมิปัญญาท้องถิ่นที่บรรพชนแต่ละชุมชนได้เพียรพยายาม สร้างสืบทอดมาแต่บรรพบุรุษ ในขณะเดียวกันก็สร้างไว้ซึ่งความแตกต่างระหว่างชนชั้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เชียงใหม่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ของภาคเหนือ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นเมืองที่สองรองจากกรุงเทพฯ นั้น ผลกระทบจากนโยบายและกลยุทธ์ของการพัฒนาประเทศที่กำหนดมาจากส่วนกลาง ทำให้เมืองเชียงใหม่มีสภาพเหมือนกับกรุงเทพฯ ทุกอย่างก้าว ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520 - 2524) ที่กำหนดกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เชียงใหม่ถูกกำหนดให้เป็นเอกนครในภาคเหนือ และในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 - 2529) เชียงใหม่จึงเป็นเมืองศูนย์กลางทุกอย่างของภาคเหนือ โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2529 ซึ่งเป็นปีแห่งการท่องเที่ยวของประเทศไทย เชียงใหม่จึงเพิ่มความสำคัญในแง่เมืองท่องเที่ยวและ เมืองแห่งศูนย์กลางธุรกิจและศูนย์กลางทุก ๆ อย่างในภาคเหนือ พอมาถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 6.(พ.ศ.2530 - 2534) เชียงใหม่ได้รับการส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการบริการและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากนิคมอุตสาหกรรม ทุกสิ่งทุกอย่างจึงกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองเชียงใหม่ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล

ทั้งนี้สืบเนื่องจาก โครงสร้างของการบริหารระบบการศึกษาทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง และนโยบายการผลิตกำลังคนในระดับกลางและระดับสูงดังกล่าวมาแล้วกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของการเปลี่ยนสภาพระบบการศึกษาของไทยให้มีลักษณะ เป็นการศึกษา เพื่อชนชั้นนำมาขึ้นจนแทบจะละเลยปรัชญาและแนวคิดของการศึกษาเพื่อมวลชนในการดำรงรักษาและถ่ายทอดวัฒนธรรม การพัฒนาบุคลากร และการปลูกฝังความรับผิดชอบในทางสังคมตามระบอบประชาธิปไตยกลับถูกลดบทบาทและความสำคัญลงไป ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 เป็นเครื่องชี้ให้เห็นบทบาทของ โครงสร้างผูกขาดทาง

การเมืองและ เศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างการศึกษาดังกล่าวอย่างชัดเจน กล่าวคือ... ในขณะที่รัฐบาลถูกสภาพเงื่อนไขทางการเมืองและ เศรษฐกิจบีบบังคับให้ปรับปรุงนโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะการเน้นพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนเพิ่มขึ้นแต่ตัวเอง ไม่มีเจตนาที่ชัดเจนในการที่จะปรับปรุง โครงสร้างในระดับท้องถิ่นเพื่อที่ก่อให้เกิดสถาบันทางสังคม และพื้นฐานด้านการศึกษา โครงสร้าง และแผนการปฏิบัติการศึกษาในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยังให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายและการควบคุมมาจากส่วนกลาง (Top - down policy)

กล่าวสำหรับด้านการศึกษาที่จะพิจารณาต่อไปนี้เป็นกล่าวถึง โครงสร้างและ โอกาสของการศึกษาทั้งจังหวัดเชียงใหม่ เริ่มต้นตั้งแต่ระดับก่อนการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาระดับ ประถม การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย และการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีว-ศึกษา นอกจากนั้นจะกล่าวถึงการจัดการศึกษาของเอกชน รวมทั้งการวิเคราะห์หลักสูตร ตลอดจน การบริหารการศึกษาตามลำดับไป

1. การศึกษาระดับก่อนการศึกษาภาคบังคับ

จากข้อเขียนของคำพันธ์ อัครเนตร (30) ซึ่งสอดคล้องและสนับสนุนข้อเขียนของ พนม พงษ์ไพบูลย์ (31) ที่กล่าวว่า การกระจายโอกาสทางการศึกษาก่อนระดับการศึกษาภาค บังคับนั้น พบว่าการจัดการศึกษาในระดับนี้มักจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ในเขตชุมชน เมือง ในเขตเทศบาล การให้บริการยังอยู่ในวงแคบไม่เสริมสร้างโอกาสทางการศึกษาหรือความ เสมอภาค ผู้ปกครองเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดีมีโอกาสดำเนินการมากกว่าผู้ปกครอง เด็กที่มีฐานะยากจน ซึ่งอาศัยอยู่ในชนบทและชุมชนแออัด ตลอดจนเด็กด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ ยังไม่ค่อยมีโอกาสดำเนินการทางการศึกษาในระดับนี้ จากการสำรวจในปีการศึกษา 2526 พบว่า ประชากรวัยเด็ก 3 - 5 ปี มีโอกาสเข้าเรียนในชั้นอนุบาลและ เด็กเล็กเพื่อเตรียมความพร้อม ก่อนเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาเพียงร้อยละ 16.71 ซึ่งนับว่าน้อยมาก เด็กที่พลาดโอกาส ส่วนใหญ่ คือเด็กที่อยู่ในชนบทและถิ่นทุรกันดาร (32) ซึ่งสภาพดังกล่าวเคยปรากฏขึ้นในเชียงใหม่ เช่นกัน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ 5 และ ที่ 6 จนกระทั่งปี 2533 จึงค่อยคลี่คลายอยู่ในสภาพที่ดีขึ้น (ดูตารางที่ 1. ภาคผนวก) จะเห็นว่าในตัวเมืองเชียงใหม่หรืออำเภอเมืองเชียงใหม่ มีจำนวน นักเรียนในระดับก่อนประถมศึกษาภาคบังคับไม่มากนักจัดเป็นอันดับที่ 6 ของจังหวัด ทั้งนี้อาจเป็น

เพราะว่าโครงสร้างของประชากรในอำเภอเมืองเป็นโครงสร้างของคนในสังคมเมือง ที่ผู้คนได้รับการศึกษาค่อนข้างสูง ผู้หญิงออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น อัตราการมีลูกจึงลดลงไป ประกอบกับความพยายามที่รัฐบาลจะกระจายโอกาสทางการศึกษาออกไปอย่างกว้างขวาง จึงทำให้อำเภอใหญ่ ๆ ที่อยู่ห่างไกลจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็นอำเภอฝาง ซึ่งห่างออกไป 150 ก.ม. อำเภอเชียงดาว 60 ก.ม. และอำเภอแม่แจ่ม 130 ก.ม. ผู้คนในอำเภอเหล่านี้จึงส่งบุตรหลานของตนเองเข้าเรียนในสถานศึกษา ซึ่งช่วยดำเนินการการศึกษาภาคบังคับของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมพัฒนาชุมชน หรือ กรมการศาสนา ซึ่งจัดให้มีการอบรมผู้ดูแลเด็กในศูนย์เด็ก ประถมวัยของกรมพัฒนาชุมชน หรือศูนย์รับเลี้ยงเด็กในวัด เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อบุตรหลานของคนต่างอำเภอมีอายุมากขึ้น รู้จักรับผิดชอบตนเองได้มากขึ้น ผู้ปกครองก็จะส่งเด็กเข้ามาเรียนในตัวเมืองเชียงใหม่มากขึ้นเช่นกัน

2. การศึกษาระดับประถมศึกษา

สภาพการศึกษาระดับประถมศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นลักษณะการศึกษาในเมืองใหญ่อย่างชัดเจน กล่าวคือในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่มีการกระจุกตัวของนักเรียนระดับประถมศึกษาเป็นอันดับ 1 ของจังหวัด (ดูตาราง 1. ภาคผนวก) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าประชากรในวัยที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับในอำเภอเมืองเชียงใหม่ทุกคนต้องเข้าเรียน รวมทั้งในเขตอำเภอใกล้เคียงที่นักเรียนสามารถเดินทางมาเรียนประเภทเข้าไป - เย็นกลับได้มาผนวกเข้าอีก จึงทำให้เกิดการกระจุกตัวทางด้านการศึกษาภาคบังคับ (ป.1 - ป.6) มีมากที่สุดในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ ส่วนอำเภอที่เป็นอำเภอใหญ่ และอยู่ห่างไกลเกินกว่าที่นักเรียนจะเดินทางไปเรียนชนิดเข้าไป - เย็นกลับจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ได้ เช่น อำเภอฝางและอำเภอเชียงดาว ก็จะมีนักเรียนในระดับประถมศึกษา (ป.1 - ป.6) มากเป็นอันดับ 2 และ 3 ตามลำดับ (ดูตาราง 1. ภาคผนวก)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2534 - 2538) นั้น ปี 2538 เป็นปีที่โรงเรียนเอกชนให้ความร่วมมือหรือร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาศึกษามากที่สุด กล่าวคือ ได้ร่วมรับผิดชอบนักเรียนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของนักเรียนระดับประถมศึกษา คือ 50.26% (ดูตาราง 2.ภาคผนวก) ในขณะที่ทุก ๆ ปีที่ผ่านมาสถานศึกษาเอกชนร่วมรับผิดชอบ เพียง 17 - 18% เท่านั้น (ดูตาราง 2. ภาคผนวก)

นอกจากนั้น ความเสมอภาคทางการศึกษาในระดับประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ยังคงปรากฏเห็นอย่างเด่นชัด โรงเรียนยังมีความแตกต่างอยู่มากทั้งในด้านคุณภาพและการให้บริการ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบขนาดของโรงเรียน และที่ตั้งของโรงเรียนระหว่างอำเภอเมืองกับอำเภอรอบนอกหรือชนบทแล้ว โรงเรียนประถมศึกษาในชนบทมีคุณภาพเชิงผลดีสู้โรงเรียนประถมศึกษาในเมืองเชียงใหม่ไม่ได้ โรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็กสู้โรงเรียนประถมศึกษาขนาดใหญ่ไม่ได้ โรงเรียนประถมศึกษาในเมืองเชียงใหม่สู้โรงเรียนประถมศึกษาในกรุงเทพฯ ไม่ได้ ทั้งนี้เพราะระบบการเรียนระดับประถมศึกษาเน้นรูปแบบ (Model) เป็นหลัก โรงเรียนที่ประสบผลสำเร็จสูงคือ โรงเรียนที่สามารถจัดหารูปแบบ (Model) ที่มีคุณภาพสูงให้แก่เด็ก และเมื่อดูในการจัดสรรงบประมาณ วัสดุและอัตราค่าจ้างคนที่กระทรวงศึกษาธิการให้การสนับสนุนแล้ว นักเรียนในพื้นที่ชนบทเป็นจำนวนมาก ยังขาดแคลนสื่อ อุปกรณ์การเรียนการสอน เสื้อผ้า อาหารกลางวันและมีปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัย นักเรียนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเด็กที่เสียเปรียบในทางเศรษฐกิจและสังคม แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามจัดสรรงบประมาณและระดมความช่วยเหลือจากภาคเอกชน การแก้ปัญหาด้านคุณภาพของการให้บริการในระดับประถมศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ ยังทำได้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ ข้อสรุปของปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพทางการศึกษาครอบคลุมด้านต่าง ๆ อาทิ วิธีการ และกระบวนการเรียนการสอนยังไม่สอดคล้องกับหลักสูตรประถมศึกษา การขาดการแนะแนวในการศึกษาเล่าเรียน และการแก้ไขปัญหา สื่อและอุปกรณ์แบบเรียนมีปริมาณไม่เพียงพอและการขาดการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษามาใช้ในการจัดการประถมศึกษา เป็นต้น

3. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

สภาพการจัดการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่สังกัด สปจ. เชียงใหม่ที่ปรากฏในปี 2537 นั้น เป็นผลจากการขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐ ซึ่งนอกจากจะมีการจัดตั้งโรงเรียนมัธยมประจำตำบลของกรมสามัญศึกษา เพื่อรองรับนักเรียนที่อยู่รอบนอกอำเภอเมืองเชียงใหม่แล้วยังมีโรงเรียนระดับประถมที่เปิดสอนเพิ่มขึ้นอีก 3 ปี จากนโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาดังกล่าว ผนวกกับมาตรการที่จะดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จไม่ว่าจะเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมประจำตำบล หรือโรงเรียนประถมศึกษาในโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาพยายามเพิ่มปริมาณนักเรียนในโรงเรียนของตนเอง เพื่อเลื่อนตำแหน่งของตนให้สูงขึ้น เช่น พยายามชักชวนให้ผู้ที่เรียนจบชั้น ป.6 เรียนต่อในระดับชั้น ม.1 หรือมีการแจกอุปกรณ์การเรียนต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งโรงเรียนมัธยมในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่เปลี่ยนระบบการรับนักเรียนโดยไม่รับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 เข้าเรียน หากแต่จะรับนักเรียนเฉพาะมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น

กล่าวสำหรับโรงเรียนขยายโอกาสทางการศึกษานั้น จากการศึกษาของ กิตติพงษ์ พิกุลสวัสดิ์ (33) พบว่า เด็กนักเรียนในโครงการศึกษานำร่องขยายโอกาสทางการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2533 ของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ มีเด็กนักเรียนจบชั้น ป. 6 ทั้งสิ้น 18,005 คน เข้าเรียนต่อในชั้น ม.1 เพียง 12,926 คน คิดเป็นร้อยละ 71.79 เท่านั้น และหากจะนับนักเรียนที่ตกค้างไม่ได้เรียนต่อ 5 ปี ย้อนหลังจะมีจำนวนถึง 37,334 คน (ดูภาคผนวกตารางที่ 3 - 4) และมีจำนวนหนึ่งประมาณ 14,990 คน ได้พยายามเข้าศึกษาต่อ ม.1 ในสายสามัญของโครงการศึกษานอกโรงเรียน ผลจากความพยายามดังกล่าวทำให้อำเภอเมืองเชียงใหม่มีจำนวนนักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นอันดับที่ 7 (ดังตารางที่ 1. ภาคผนวก)

แต่ถ้าจะพิจารณานักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในอำเภอเมืองเชียงใหม่ทุกสังกัด ก็ยังพบว่ามึนักเรียนที่จบชั้น ป.6 ในจังหวัดเชียงใหม่หลังไหลเข้ามาเรียนต่อชั้น ม.1 ในอำเภอเมืองเชียงใหม่มากถึง 127.03% (ดังตารางที่ 5. ภาคผนวก) ทั้งนี้คงจะเป็นนักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่เกือบทั้งหมดควบกับนักเรียนชั้น ป.6 ที่จบจากอำเภอรอบนอกอีก

ส่วนอำเภอแม่ริมซึ่งเป็นอำเภอที่อยู่ห่างจากอำเภอเมืองเชียงใหม่เพียง 15 ก.ม. ก็มึนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมากเป็นอันดับ 1 และอำเภอไชยปราการ ซึ่งเป็นอำเภอใหญ่อีกอำเภอหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ก็มีนักเรียนระดับ ม.ต้นมากเป็นอันดับ 3 (ดังตาราง 5. ภาคผนวก)

แม้รัฐบาลจะมีนโยบายขยายการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การขยายตัวดังกล่าว ไม่ได้มุ่งขยายไปสู่ชนบทเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาออกไปให้กว้างขวางเพียงอย่างเดียว แต่ยังมี การขยายตัวในเขตตัวเมืองด้วย และอำเภอที่มีขนาดใหญ่ทำให้เกิดผลกระทบสำคัญที่ตามมา คือ

1. โรงเรียนมัธยมในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ มีนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังกล่าวมาแล้ว และก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารการศึกษาและผลกระทบต่อปัญหาการจราจรที่แออัดมากขึ้น

2. การขยายตัวของโรงเรียนมัธยมในสังกัดของรัฐบาลก่อให้เกิดผลกระทบไปถึงการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษาของภาคเอกชน โรงเรียนมัธยมศึกษาของภาคเอกชนหลายแห่งจำเป็นต้องเลิกกิจการไป เนื่องจากจำนวนนักเรียนน้อยลง ไม่คุ้มค่ากับการลงทุน เช่น โรงเรียนผดุงศิลป์ โรงเรียนศิริวิทยวิทยา บางโรงเรียนต้องยุบมารวมกัน เช่น โรงเรียนช่องฟ้ากับโรงเรียนชินเชิง เป็นต้น

4. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

สภาพการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายของจังหวัดเชียงใหม่เป็นสภาพการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่ามีการกระจุกตัวของผู้เรียนในเมืองใหญ่อีกเช่นกัน กล่าวคือ มีนักเรียนที่จบชั้น ม.3 เข้าเรียนต่อในระดับชั้น ม.4 ในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่มากที่สุดถึง 165.45% (ดังตาราง 6.ภาคผนวก) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่านักเรียนที่จบชั้น ม.3 ในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ก็ยังคงเรียนต่อชั้น ม.4 ในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ ส่วนนักเรียนจากอำเภออื่น ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่หรือจังหวัดอื่น ๆ ก็หลั่งไหลเข้ามาเรียนในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ด้วยเช่นกัน ส่วนอำเภอแม่ริม และอำเภอสันทรายซึ่งเป็นอำเภอที่อยู่ใกล้ตัวเมืองเชียงใหม่มากก็มีนักเรียนที่จบชั้น ม.3 เข้าเรียนต่อในระดับชั้น ม.4 มากเป็นอันดับ 2 และ 3 ตามลำดับ (ดังตาราง 6. ภาคผนวก)

5. การศึกษาระดับอุดมศึกษา

สภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ จะมีการกระจุกตัวอยู่ที่อำเภอเมืองเชียงใหม่ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในอำเภอรอบนอกของอำเภอเมืองเชียงใหม่มากนัก ยกเว้น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ อำเภอสันทราย และวิทยาลัยเกษตรกรรมสันป่าตอง เท่านั้น ด้วยสภาพดังกล่าวจึงทำให้นักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหลัง ไล่เข้าสู่ตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ ซึ่งมีสถาบันระดับอุดมศึกษาเกือบทุกสังกัดรองรับอยู่ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ โรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาลัยสังกัดกรมอาชีวศึกษา วิทยาลัยสังกัดกรมศิลปากร วิทยาลัยสังกัดกรมพลศึกษา ฯลฯ (ดังตารางที่ 7. ภาคผนวก)

สำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ถ้าจะพิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่า โอกาสทางการศึกษาของการเรียนสถาบันอุดมศึกษามีเพิ่มขึ้นตามลำดับ สัดส่วนของนักเรียนระดับอุดมศึกษาต่อประชากรในวัยเรียนช่วง 18 - 24 ปี เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะหลัง โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4, 5 และ 6.

จากการศึกษาของเอกกมล สายจันทร์ (34) เกี่ยวกับอาชีพของผู้ปกครองกับโอกาสทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เริ่มตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2513 - 2523 พบว่า โอกาสของนักเรียนที่ผู้ปกครองมีอาชีพรับจ้าง (กรรมกร) และอาชีพเกษตรกรรมมีโอกาสดีขึ้นตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับอาชีพของผู้ปกครองนักศึกษาที่เป็นพ่อค้าและข้าราชการ แต่ถ้าพิจารณาถึงภูมิฐานะแล้ว โอกาสทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในช่วงดังกล่าว ปรากฏว่าผู้ที่เข้าศึกษาต่อได้ส่วนใหญ่มีภูมิฐานะส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ รองลงมาคือ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ จนกระทั่งมีการเพิ่มเปอร์เซ็นต์ระบบโควต้ามากขึ้นในระยะหลังช่วงแผนฯ 6. โอกาสทางการศึกษาของนักศึกษาที่มีภูมิฐานะในภาคเหนือจึงเพิ่มขึ้นมากกว่าผู้ที่ภูมิฐานะอยู่ในกรุงเทพฯ

สิ่งเหล่านี้เป็นการชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โอกาสทางการศึกษาย่อมเป็นของชนชั้นนำหรือชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีที่สามารถจะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาของรัฐในระบบมหาวิทยาลัยปิดได้มากกว่าชนชั้นเสียเปรียบในสังคมไทย

การจัดการศึกษาของเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่

พัฒนาการของการจัดการศึกษาของเอกชน ได้เริ่มตั้งแต่การเข้ามาของศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ซึ่งเข้ามาในสมัยรัชกาลที่ 5. แล้วหลังจากนั้นก็มีความคลาไคลได้เข้ามาช่วยจัดการศึกษาด้วย นับแต่มีการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกเป็นต้นมา รัฐพยายามที่จะให้สถาบันการศึกษาเอกชนในเชียงใหม่เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือในการกระจายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับให้กับประชาชน ยกเว้นแต่การฝึกหัดครู (35) เท่านั้น

ความร่วมมือรับผิดชอบของสถาบันการศึกษาเอกชน

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดใหญ่จังหวัดหนึ่งในส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายในการพัฒนาให้เป็นเมืองหลัก สภาพการจัดการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่จึงมีลักษณะคล้ายคลึงและใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ มีผู้นิยมและหลั่งไหลที่จะมาับการศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ที่มีสถาบันการศึกษาทุกระดับที่มีชื่อเสียงรวมทั้งผู้ปกครองที่มุ่งหวังให้บุตรหลานเรียนต่อถึงระดับปริญญาได้เตรียมการและวางแผนการด้านการศึกษาให้กับบุตรหลานโดยส่งเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาตอนต้น มัธยมศึกษาตอนปลาย และอุดมศึกษา

ด้วยเจตคติที่ดีต่อสถาบันการศึกษาทุกระดับในอำเภอเมืองเชียงใหม่นี้ดังกล่าวกว่า จึงทำให้สถาบันการศึกษาของรัฐบางแห่งได้รับความสนใจไม่มากนัก เพราะมีคุณภาพค่อนข้างต่ำ ดังนั้นผู้ปกครองจึงมุ่งตรงไปยังสถาบันการศึกษาของรัฐบางแห่งที่มีคุณภาพสูง ซึ่งก็ไม่สามารถรองรับผู้เรียนได้ทั้งหมดผู้ปกครองจึงหันไปให้ความสำคัญกับสถาบันการศึกษาของเอกชนในเมืองเชียงใหม่ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีคุณภาพดีเยี่ยมและค่อนข้างจะดีกว่าสถาบันการศึกษาของรัฐบางแห่งอีกด้วยซ้ำไป จึงทำให้สถาบันการศึกษาของเอกชนในตัวอำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้รับความสนใจมากขึ้น

ความร่วมมือรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษาเอกชนในจังหวัดเชียงใหม่ นั้นโดยประมาณแล้วจะร่วมรับผิดชอบประมาณ 1/4 (ดังตาราง 2. ภาคผนวก) ของความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งหมด ยกเว้นระดับก่อนประถมศึกษาที่ร่วมรับผิดชอบมากถึง 40% (ดังตารางที่ 3.) และระดับประถมศึกษา ในปี 2538 เท่านั้นที่ร่วมรับผิดชอบมากถึง 50.26% (ดังตาราง 2. ภาคผนวก)

ถึงอย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าสถาบันการศึกษา เอกชนในจังหวัดเชียงใหม่จะมาช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในด้านการศึกษา แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว เนื่องจากสถาบันของเอกชนจัดการศึกษาขึ้นบนพื้นฐานของการคาดหวังกำไร (ในระยะแรกอาจเพื่อเผยแพร่ศาสนาและในรูปของสังคมสงเคราะห์ขององค์การคริสต์) นโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาของรัฐ โดยผ่านระบบการศึกษาของสถานศึกษา เอกชน จึงกลายเป็นการสนับสนุนและเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษา เอกชนในเมืองเชียงใหม่ประกอบการเพื่อเป็นการค้าเสียเป็นส่วนใหญ่ โอกาสที่เด็กจะเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาที่จัดโดยเอกชนนั้นจึงถูกกำหนดโดยฐานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดว่าเป็นการแบ่งแยก (discriminate) และปิดกั้นโอกาสของการเข้ารับการศึกษาระดับชั้นผู้เสียเปรียบในจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น

หลักสูตร

สำหรับในเรื่องหลักสูตรการศึกษา มีข้อที่ควรพิจารณา เป็นลำดับไปดังนี้ คือ....

ความหมายของหลักสูตร หมายถึง "ตัวชี้บอกและชี้แนะความอยากให้เป็น วิธีที่จะเป็น และกรรมวิธีตรวจสอบว่า ได้เป็น นั่นคือ หลักสูตรเป็นเครื่องชี้บอกว่า บ้านเมืองต้องการให้ผู้เรียนเป็นอะไร การจะควบคุมให้ผู้เรียนเป็นอย่างนั้นได้อย่างไร และจะรู้ได้อย่างไรว่าเขาเป็นหรือไม่ เป็นเช่นที่เราต้องการ"

หลักสูตรการศึกษาปัจจุบันคือ หลักสูตร พ.ศ.2521 ซึ่งร่างโดยคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ.2518 ที่ประมวลและแสวงหาข้อมูลเบื้องต้น โดยการวิเคราะห์ถึงสภาพสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนสัมพันธ์กับการศึกษาในด้านต่าง ๆ รวม 7 ด้าน คือ....

1. สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ
2. สภาพแวดล้อมทางประชากร
3. สภาพแวดล้อมทางสังคม
4. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
5. สภาพแวดล้อมทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร
6. สภาพแวดล้อมทางศาสนาและวัฒนธรรม
7. สภาพแวดล้อมทางสื่อมวลชนเพื่อการศึกษา

ซึ่งเป็นหลักสูตรที่คาดหวังว่ามีคุณค่ามากมายต่อตัวผู้เรียนและสังคมที่เขาดำรงอยู่ กล่าวกันว่าเป็นหลักสูตรที่แสดงให้เห็นถึงปรัชญา อุดมการณ์ของการศึกษาที่พึงประสงค์หรือเรียกว่า "หลักสูตรเพื่อชีวิตและสังคม" (Social process and life function curriculum) (36)

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักสูตรใหม่นี้ จะมีหลักการ อุดมการณ์ที่ดั่งามต่อตัวผู้เรียน และสังคมหรือท้องถิ่นต่าง ๆ มากมายเพียงใดก็ตาม แต่ในแง่ของการนำไปสู่การปฏิบัติแล้ว ผลที่ออกมา เป็นไปตามที่ต้องการหรือคาดหวังมากนักน้อยเพียงใด ขอให้สำรวจและวิเคราะห์หลักสูตรการศึกษาที่เน้น "ท้องถิ่น" ของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ดังต่อไปนี้...

หลักสูตรประถมศึกษา ได้ให้ความสำคัญในหลักการและเนื้อหาสาระของ "ท้องถิ่น" ไว้ดังนี้คือ...

1. ในหลักการของหลักสูตร ได้กำหนดไว้ว่า "ให้ท้องถิ่นมีโอกาสจัดหลักสูตรบางส่วน ให้เหมาะสมกับสภาพและความต้องการของท้องถิ่นได้" (37)

2. ในแนวดำเนินการได้กำหนดไว้ว่า "ให้จัดการเรียนการสอนที่ยึดหยุ่นได้ตาม เหตุการณ์และสภาพของท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นพัฒนาหลักสูตรและสื่อการเรียนการสอนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นตามความเหมาะสม" (38)

3. ในส่วนของเนื้อหาวิชา ได้กำหนดเนื้อหาวิชาที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไว้ในหลาย ๆ รายวิชาดังนี้คือ ชุมชนของเรา, สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ, มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ, จังหวัดของเรา, การทำมาหากิน, ข้าว เหตุการณ์และวันสำคัญ, ชีวิตในบ้าน, สิ่งแวดล้อมทางสังคม, สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ, ประชากรศึกษา, การเมืองและการปกครอง, ครอบครัวที่มีความสุข, โรงเรียนดีมีวินัย, งานเกษตร (39)

ในหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนต้น ได้ให้ความสำคัญกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน รายวิชาสังคมศึกษา ซึ่งมีจุดประสงค์ดังนี้ "เพื่อให้เกิดความรัก ความผูกพันกับท้องถิ่นของตน ตลอดจนเห็นคุณค่า มีความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ตระหนักถึงการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ" (40)

ส่วนในหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายมีข้อความที่บ่งบอกถึงความสำคัญของ "ท้องถิ่น" ที่ระบบการศึกษาจะต้องคำนึงถึงและต้องจัดกิจกรรมหรือประมวลประสบการณ์ให้กับนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ดังนี้คือ

1. ในหลักการของหลักสูตรทั้ง 3 ข้อได้ระบุถึง "ท้องถิ่น" ถึง 2 ข้อ คือ "2) เป็นการศึกษาที่สนองต่อการพัฒนาอาชีพในท้องถิ่น.. และ 3) เป็นการศึกษาที่ส่งเสริมการนำกระบวนการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิต ท้องถิ่น.."

2. ในจุดหมายของหลักสูตรได้ระบุไว้ว่า " เพื่อให้ผู้เรียนสามารถวางแผนแก้ปัญหาในชุมชนของตนได้" (41)

3. ในแนวดำเนินการ ได้ระบุไว้ถึง 2 ข้อ ใน 10 ข้อ ดังนี้ 2) จัดให้ผู้เรียนได้ศึกษาสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ และ 8) ให้ท้องถิ่นจัดทำรายวิชาที่สนองความต้องการของท้องถิ่น และรายวิชาที่ส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ"(42)

4. สำหรับรายวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับท้องถิ่น มีดังนี้คือ ส.032 การปกครองท้องถิ่น ไทย, ส. 082 ประชากรกับคุณภาพชีวิต พ.401 สุขศึกษา พ.503 สุขศึกษา, พ.605 สุขศึกษา, พ.012 ปัญหาสุขภาพที่สำคัญที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมและการประกอบอาชีพในปัจจุบัน (43)

เมื่อศึกษาวิเคราะห์หลักสูตรการศึกษา พ.ศ.2521และหลักสูตรการศึกษา พ.ศ.2521 แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พ.ศ.2533 ถ้าดูผิวเผินแล้วเสมือนหนึ่งว่ามีความหลากหลายระหว่างหลักสูตรเพื่อคนในเมืองกับคนชนบท แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงขั้นการนำเอาไปใช้ ถึงแม้ว่าหลักสูตรไม่ผูกขาดไว้ที่ส่วนกลางและ/หรือสังคมเมืองมากนัก แต่การผลิตตำราเอกสารการเรียนการสอน การอนุมัติจัดทำต่าง ๆ ก็อยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ยิ่งเมื่อพิจารณาไปถึงกระบวนการวัดผลและประเมินผลแล้วจะเห็นว่า สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติใช้แบบประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาจากส่วนกลางมาใช้ประเมินผลการเรียนของนักเรียนประถมศึกษาทั่วประเทศ หากโรงเรียนใดสอนเรื่องท้องถิ่นแล้วจะสามารถอยู่ในอันดับต้น ๆ หรืออันดับดี ๆ ได้หรือไม่โดยความเป็นจริงต่างก็แข่งขันแย่งชิงกันอยู่อันดับต้น ๆ ทั้งนั้น

หากนำมาสังเคราะห์เป็นภาพรวมทั้งระบบแล้ว หลักสูตรการศึกษาปัจจุบันไม่จริงใจพอที่จะให้คนในท้องถิ่นเป็นคนที่อยู่และรักท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เลย เช่น ไม่สามารถสร้างให้คนเชียงใหม่เห็นคุณค่าและความจำเป็นที่จะเป็น "คน" เชียงใหม่ได้ ไม่สามารถสร้างให้ผู้เรียนดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นปกติสุข ตลอดจนประสบกับความสำเร็จและความก้าวหน้าได้ หากอยากจะมีชีวิตที่ดีกว่าและก้าวหน้ามากขึ้น คนในชนบทต้องเข้ามาแสวงหาโอกาสทั้งการทำงาน และโอกาสทางการศึกษาในตัวเมืองเชียงใหม่หรือกรุงเทพฯ แล้วแต่ "ดวง" จะเป็นตัวกำหนด ซึ่งทั้งหลายทั้งปวง ที่กล่าวมาล้วนเป็นเพราะระบบการศึกษาที่รวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศเป็นการศึกษาที่จัดให้สอดคล้องกับระบบการปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์ (centralization) ดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง.

ด้านการบริหารการศึกษา

ถ้าหากพิจารณาแล้ว จะเห็นว่า มีหลายหน่วยงานที่ร่วมกันรับผิดชอบจัดการและบริหาร การศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ สำนักงานประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ กรมสามัญศึกษา กรมอาชีวศึกษา สถาบันราชภัฏเชียงใหม่ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือ กระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ ที่ต่างก็จัดการศึกษาของตนเองอีกมากมาย

ถ้าจะมองในเรื่องของการกระจายอำนาจการจัดการศึกษานั้น โดยที่ระบบการบริหาร การศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจการบริหาร ไปยังท้องถิ่น ยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะดูอย่างผิวเผินจะเห็นว่า มีการ กระจายอำนาจในบางเรื่องจากส่วนกลางมาให้จังหวัดเชียงใหม่ เช่น การวางแผนการศึกษา การจัดการศึกษาในบางเรื่อง เช่น การเปิด-ปิดสถานศึกษา การใช้จ่ายเงินงบประมาณบางหมวด เป็นต้น ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ ยังแตกต่างกันไประหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย เช่น ในระดับอุดมศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีความเป็นอิสระมากกว่าสถาบันราชภัฏเชียงใหม่ ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และในขณะเดียวกันสถาบันราชภัฏเชียงใหม่ มีความเป็นอิสระมากกว่าวิทยาลัยพลศึกษาเชียงใหม่ เป็นต้น

และสำหรับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ ประชาชนและผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา โดยองค์คณะบุคคลนั้นในการประถมศึกษา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีองค์คณะบุคคลคือ สภาเทศบาลนครเชียงใหม่ และคณะเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาดูแลจัดการ ศึกษา ส่วนการประถมศึกษาที่อยู่ในสังกัดคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีลักษณะการ บริหารงานโดยองค์คณะบุคคล ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ระดับชาติ มีคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีกระทรวง ศึกษาธิการหรือผู้ที่รัฐมนตรีกระทรวงศึกษามอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีกรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรม วิชาการ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน เลขาธิการคณะกรรมการการ ศึกษาแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งจำนวน 4 คน กรรมการซึ่งเลือกตั้งจากครูประถมศึกษาจำนวน 6 คน เลขาธิการคณะ กรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการซึ่งเลือกตั้งจากครูประถมศึกษา อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ และคณะกรรมการจะเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่รองประธาน

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่สำคัญดังนี้

- กำหนดนโยบายการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษา และแผนการศึกษาชาติ
- กำหนดแผนพัฒนาการประถมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- พิจารณางบประมาณและจัดสรรเงินงบประมาณ และเงินอื่นที่นำมาใช้เพื่อการจัดการประถมศึกษา
- กำหนดมาตรฐานด้านวิชาการ อาคารสถานที่ และค่าใช้จ่ายของโรงเรียนประถมศึกษา
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด

เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง ส่วนภาวะการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

2. โครงสร้างระดับจังหวัดเชียงใหม่

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มอบหมายเป็นประธาน ศึกษาธิการจังหวัดเชียงใหม่เป็นรองประธาน สมาชิกสภาจังหวัด จำนวน 1 คน สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 คน ผู้แทนครูประถมศึกษาซึ่งได้รับเลือกตั้งจำนวน 5 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการการประถมศึกษาแต่งตั้งจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นประชาชนจำนวน 2 คน ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่เป็นกรรมการและเลขานุการ

ผู้แทนครูประถมศึกษา เชียงใหม่ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ

คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

- พิจารณากำหนดนโยบายการดำเนินงานและแผนพัฒนาการประถมศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
- ให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่
- พิจารณาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าการศึกษาอำเภอ ผู้อำนวยการโรงเรียน อาจารย์ใหญ่ และครูใหญ่ โรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่

ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดและรับผิดชอบการดำเนินงานตามมติและความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง

สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ มีฐานะเป็นกอง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

3. โครงสร้างระดับอำเภอต่าง ๆ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ ประกอบด้วยนายอำเภอ เป็นประธาน ศึกษาธิการอำเภอเป็นรองประธาน ประธานกลุ่มโรงเรียนในอำเภอ หัวหน้าการศึกษาอำเภอเป็นกรรมการ และเลขานุการ

คณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ มีอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

- ประสานการดำเนินการประถมศึกษาในอำเภอ
- เสนอแนะการแต่งตั้งและการพิจารณาความดีความชอบประจำปี ของข้าราชการครู ภายในอำเภอต่อคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด รับผิดชอบ
การดำเนินงานตามมติและความคิดเห็นของคณะกรรมการการประถมศึกษาอำเภอ

สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอต่าง ๆ มีฐานะเป็นฝ่าย ขึ้นตรงต่อสำนักงานการ
ประถมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษาพิจารณา การบริหารการศึกษาของจังหวัดเชียงใหม่จะพบว่า มีข้อเท็จ
จริงเกี่ยวกับการบริหารจัดการศึกษาอยู่ 4 ประการ คือ

1. การบริหารการศึกษายังไม่เป็นเอกภาพ ตามข้อเสนอแนะของการปฏิรูปการศึกษา
และแนวนโยบายตามแผนการศึกษา พ.ศ. 2520 ซึ่งในประเด็นนี้หมายความว่า ให้การศึกษาทุ
กระดับและทุกระดับอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน
2. การบริหารการศึกษาในเชียงใหม่ ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลาง ต่างฝ่ายต่างมีสังกัด
มีหลายหน่วยงานที่ร่วมกันรับผิดชอบจัดการและบริหารการศึกษา
3. การกระจายอำนาจการศึกษาในระดับต่าง ๆ ยังมีใช้การกระจายอำนาจการศึกษา
ตามเนื้อหาสาระอย่างแท้จริง เป็นเพียงการมอบหมายอำนาจให้ทำแทนหรือ/และบางแห่งเป็นลักษณะ
ของการกระจายงานให้ทำเท่านั้น
4. การบริหารการศึกษานั้น กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีส่วนจัดการเกือบทุกระดับ
โดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แห่งการปฏิรูปการปกครอง ทั้งนี้เป็นเพราะสมเด็จพระยา-
ดำรงราชานุภาพได้ทรงวางรากฐาน และโครงสร้างไว้ในฐานะผู้รอบรู้และผู้เข้าใจการศึกษา (44)
ของชาติในขณะนั้น จนกระทั่งบัดนี้โครงสร้างดังกล่าวยังคงอยู่ในสภาพเดิมโดยมิได้เปลี่ยนแปลงแต่
อย่างใดเลย.