

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นและการศึกษาในสหรัฐอเมริกา

The Relationship between Local Politic and Education in the U.S.

เทอดศักดิ์ ไปจันทิก¹

บทคัดย่อ

รายงานวิจัยเอกสารชิ้นนี้ ชี้ให้เห็นถึง 1) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษาขั้นพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา และ 2) ผลกระทบของการเมืองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้ข้อมูลและจากงานวิจัย ตำรา หนังสือ วารสาร และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ผลการวิเคราะห์ข้อมูลชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจชุมชนมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการบริหารของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา และความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพและโอกาสทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในชุมชน เป็นผลให้รัฐบาลในระดับมลรัฐและรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งสหพันธ์ต้องเข้ามากำหนดมาตรฐานและเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียน

Abstract

This research addresses the relationships between local politics and education and the impact of local politics on basic education in the U.S. The analysis uses data from research reports, textbooks, and electronic data sources. The results indicate that the political power structure in the community affects the management behaviors of the members of the school board and the school superintendent. These relationships clearly adversely affect the quality of and opportunities for education among the children in the community. As a result, the state and the federal (or central) government plays an increasingly important role in regulating the quality of and opportunities for education for the children.

คำสำคัญ: การศึกษาขั้นพื้นฐาน โครงสร้างอำนาจชุมชน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ

Keywords: Basic Education, Community Power Structure, School Board, Superintendent

บทนำ

การจัดการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา นับว่ามีความก้าวหน้าเป็นอย่างยิ่ง สังเกตได้จากมหาวิทยาลัยในสหรัฐฯ ติดลำดับต้น ๆ จากการจัดลำดับของมหาวิทยาลัยของโลก (The World University Rankings, 2015) แต่การจัดการการศึกษาในสหรัฐฯ ในระดับประถมและมัธยมศึกษา (Elementary and Secondary School) ซึ่งส่วนใหญ่สังกัดองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังมีปัญหาในเรื่องความเสมอภาคและคุณภาพทางการศึกษา ปัญหาส่วนหนึ่งมีผลมาจากอิทธิพลของโครงสร้างชุมชน (Strauss, 2013) บทความนี้จึงให้ความสำคัญในเรื่องของโครงสร้างของชุมชนท้องถิ่น ที่มีอิทธิพลสำคัญต่อรูปแบบการบริหารและคุณภาพการศึกษา

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการจัดระบบการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) กล่าวคือ มีทั้งรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งสหพันธ์และรัฐบาลมลรัฐ ดังนั้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะบริการสาธารณะจึงเป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐ ในขณะเดียวกัน แม้จะไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ แต่ทุก ๆ มลรัฐจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดตั้งและกำกับดูแล องค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละรัฐ ทั้งนี้เป็นผลมาจากกฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากมลรัฐ ตลอดจนเป็นหน่วยบริหารหนึ่งของมลรัฐ (Burn el at, 2005) บรรทัดฐานที่ว่านี้ได้รับการตอกย้ำโดยคำพิพากษาดิลลอน ในปี 1868 (Dillon's Rule) ที่กล่าวว่า “บรรดากิจกรรมทั้งหลายขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นกระทำภายใต้กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ” (Mead, 2000) อย่างไรก็ตาม ด้วยความผูกพันระหว่างประชาชนที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการศึกษาด้วย อยู่ในความรับผิดชอบและการดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีชื่อเรียกว่า School District (ซึ่งในบทความนี้จะเรียกว่า เขตพื้นที่การศึกษา) การจัดการการศึกษาของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา มีความแตกต่างกันในแต่ละชุมชน แต่ทุก ๆ เขตจะดำเนินการภายใต้แนวคิดของการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยได้รับอิทธิพลจากการแข่งขันด้านการเมือง ผลที่ตามมาคือ แต่ละเขตพื้นที่การศึกษามีการแข่งขันกันในการจัดการศึกษา และมีนโยบายการศึกษาที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงควรมีการวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

วัตถุประสงค์

ด้วยภูมิหลังและความเป็นมาดังกล่าว ในบทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ อันได้แก่ 1) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา และ 2) และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการเมืองที่มีต่อการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงทฤษฎีระหว่างการเมืองและการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา สามารถวิเคราะห์ด้วยทฤษฎี 2 ทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีพหุนิยม (Pluralism Theory) และ 2) ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory) ดังนี้

ทฤษฎีพหุนิยม มีฐานคติ 2 ข้อ คือ 1) ในทุกสังคมประกอบไปด้วยกลุ่มคน ที่มีความแตกต่างกัน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความขัดแย้ง และ 2) ความต้องการและความพึงพอใจของสมาชิกในสังคม นำมาซึ่งการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่สมาชิกคนนั้น ๆ สังกัดอยู่ (Miller, 2003) องค์การปกครองท้องถิ่นจึงเป็น “เครื่องมือ” ที่นำไปสู่การตัดสินใจและเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากท้องถิ่น เป็นพื้นที่ในการแสดงออกของความขัดแย้ง และความต้องการอันหลากหลายของกลุ่มต่าง ๆ ที่แข่งขันกันเพื่อที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นส่วนหนึ่งที่เห็นได้คือ การรักษาสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคม และตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นตัวกลางในการจัดการกับความขัดแย้งทั้งหลาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นเวทีของการแข่งขันกันอย่างเสรีระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ

ทฤษฎีพหุนิยมสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยของการเมืองในระดับท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา และความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงจากระดับปัจเจกบุคคล (Individual) ไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างมีส่วนร่วมแบบกลุ่ม อันนำไปสู่การแข่งขันแบบกลุ่ม ลักษณะของการแข่งขันระหว่างกลุ่มเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ อย่างเจมส์ เมดิสัน (James Madison) เนื่องจาก เมดิสัน ให้ความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มเฉพาะ (Faction) มากกว่าการให้ความสำคัญต่อปัจเจกชน ทว่ากลุ่มเฉพาะนี้ต้องได้รับการควบคุมผลที่จะเกิดจากกลุ่มดังกล่าวนี้ด้วย เนื่องจากผลประโยชน์ของกลุ่มเฉพาะนั้นมีแนวโน้มที่จะขัดกับสิทธิของพลเมืองอื่น ๆ หรือผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นในการควบคุมมิให้เกิดความขัดแย้ง เราจำเป็นต้องรู้สาเหตุของการเกิดกลุ่มเฉพาะเสียก่อน นอกจากนั้นเราจำเป็นต้อง

เข้าใจถึงความเห็นที่แตกต่างกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน และกิเลสต่าง ๆ ที่อยู่ใตจใจมนุษย์ ที่เป็นพื้นฐานของการเกิดกลุ่มต่าง ๆ เมดิสันได้เสนอวิธีการแก้ไขการเกิดกลุ่มเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเฉพาะที่เป็นเสียงข้างมาก (Majority Faction) ด้วยการขยายขนาดของสังคมออกไป ด้วยเหตุผลที่ว่าสังคมขนาดเล็กนั้นมีผลประโยชน์อยู่เพียงไม่กี่ประเภท หากขยายขนาดของสังคมออกไป คนจำนวนมากจะไม่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องจากคนส่วนน้อย เนื่องจากคนส่วนมากจะถูกแบ่งเป็นกลุ่มย่อย ๆ ตามผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับ ซึ่งกลุ่มย่อย ๆ เหล่านี้ จะเข้าไปรวมกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่เห็นว่ามีโอกาสได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มกัน อันเป็นประโยชน์ที่อาจได้รับบ้างหรือไม่ได้รับบ้าง จึงทำให้รู้จักการประนีประนอม (เมดิสัน, 2530, หน้า 115-123) ด้วยเหตุนี้โครงสร้างการปกครองตามแนวคิดของเมดิสัน จึงสามารถควบคุมและลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ได้ ตลอดจนสามารถแบ่งสรรตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างลงตัว จึงพอสรุปได้ว่า ระบอบการปกครองตามแนวคิดของเมดิสัน คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ไม่ใช่ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) และในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีตัวแทนมาจากหลากหลายกลุ่มผลประโยชน์ (Wolham, 1996)

นอกจากอิทธิพลของแนวคิดของเมดิสัน ที่มีต่อทฤษฎีพหุนิยมแล้ว ยังมีแนวคิดของโรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ที่สนับสนุนทฤษฎีดังกล่าวนี้ โดยดาห์ล ได้ศึกษาวิจัยในเรื่องโครงสร้างการกระจายอำนาจ ที่เมือง New Haven ในมลรัฐ Connecticut เขาพบว่า การกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะตามทฤษฎีพหุนิยม กล่าวคือ ศูนย์กลางของอำนาจได้กระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ เช่น สหภาพแรงงาน พรรคการเมือง กลุ่มธนาคาร โรงงาน โบสถ์ ระบบโรงเรียน และตัวแทนต่าง ๆ ในรัฐ (Harrigan & Nice, 2006) ดังนั้น ทฤษฎีพหุนิยม จึงแสดงให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น และสะท้อนให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาที่มีประเด็นแตกต่างหลากหลาย การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นทั้งการตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ไปพร้อมกัน

ทฤษฎีชนชั้นนำ ทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนาจากนักสังคมวิทยาในยุโรปช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เช่น มอสคา (Mosca), พาเรโต (Pareto) และแม็ก เวเบอร์ (Max Weber) ความสนใจในปัจจุบันเกี่ยวกับทฤษฎีนี้มองไปที่ประเด็น การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย การพังทลายของประชาธิปไตย และการปฏิวัติ เป็นต้น (Higley, 2010) กล่าวโดยทั่วไป ทฤษฎีชนชั้นนำอธิบายว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ จะถูกปกครองโดยคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่เรียกว่า “ชนชั้นนำ” (Elite) ซึ่งพบในโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่ เช่น บริษัท หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือระบบงานของรัฐ ชนชั้นนำเหล่านี้อยู่ในสถานภาพ

ที่เพียบพร้อมไปด้วยทรัพยากรอื่น เวลา ช่องทางการติดต่อสื่อสารกับองค์กรอื่น ๆ อย่างไรก็ดี ทฤษฎีขั้นสูงนี้ให้ความสำคัญกับชนชั้นนำทางธุรกิจ เนื่องจากสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อลูกจ้างในการกำหนดผลลัพธ์ทางการเมืองและผลลัพธ์อื่น ๆ ได้แม้จะอยู่นอกองค์กรก็ตาม (Domhoff, 2006)

นักสังคมวิทยาอเมริกันนำทฤษฎีขั้นสูงนี้มาศึกษาชุมชนช่วงทศวรรษที่ 1920 – 1930 พบว่าชุมชนต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาถูกครอบงำโดยชนชั้นนำกลุ่มธุรกิจ งานชิ้นสำคัญที่ศึกษาถึงอิทธิพลของชนชั้นนำที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นในสหรัฐฯ ได้รับการศึกษาโดย ฟลอยด์ ฮันเตอร์ (Hunter, 1953) ที่ชื่อว่า “โครงสร้างอำนาจชุมชน” (Community Power Structure) โดยเขาสรุปว่าการเมืองและการปกครองในตัวเมือง (City) ระหว่างช่วงต้นทศวรรษ 1950 ได้รับอิทธิพลจากกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่เป็นชนชั้นนำ กลุ่มบุคคลเหล่านี้มีเครือข่ายประสานกัน และเป็นกลุ่มคนที่มีการลงทุนทางธุรกิจร่วมกัน กลุ่มชนชั้นนำเหล่านี้ ได้เข้าไปควบคุมเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มจากการสังสมบารมีจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจและต่อมาได้ขยายอำนาจทางสังคมและการเมืองไปยังพื้นที่ต่าง ๆ จนในท้ายที่สุดอำนาจทางสังคมและการเมืองที่ขยายไปนั้นช่วยให้ชนชั้นนำเหล่านั้นได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพิ่มมากยิ่งขึ้นไป ดังนั้น การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะซึ่งรวมถึงนโยบายทางการศึกษา จึงเป็นแบบบนลงล่าง (Top down) สังคมหรือชุมชนที่มีอำนาจครอบงำลักษณะนี้จึงมีโครงสร้างคล้ายพีระมิด (Harrigan & Nice, 2006) หรือลักษณะของการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมที่มีชนชั้นล่างจำนวนมากอยู่ฐานล่างสุด และมีชนชั้นนำอยู่บนปลายยอดสุดของพีระมิด

วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) อันประกอบด้วย หนังสือ วารสาร ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นภาษาอังกฤษ

ผลการวิจัย

ในการนำเสนอผลการวิจัย ผู้วิจัยแบ่งการนำเสนอผลการวิจัยใน 2 ประเด็น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษา และ 2) ผลกระทบของการเมืองที่ส่งผลต่อการศึกษาระดับพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษา

ก่อนที่จะกล่าวถึงผลการวิเคราะห์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษา ผู้วิจัยจะกล่าวถึง ระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นบริบทในการทำให้อ่านเกิดความเข้าใจในผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ได้ง่ายขึ้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การศึกษาในระดับประถมและมัธยมศึกษาในสหรัฐ อยู่ภายใต้การบริหารและความรับผิดชอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบการบริหารออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การบริหารโดยคณะกรรมการบริหาร (School Board) ของแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา (School District) ที่ขึ้นตรงกับมลรัฐ (State) หรือเคาท์ตี้ (County) หรือซิตี (City) หรือทาวน์ (Town) ซึ่งบางแห่งอาจจะเรียกตัวเองว่า ทาวน์ชิป (Township) ข้อมูลจาก U.S. Census Bureau (2013) พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 ในประเทศสหรัฐอเมริกา มี เขตพื้นที่การศึกษา เป็นจำนวน 1,298 แห่ง (ประมาณร้อยละ 9.2) ที่มีสถานภาพเสมือนเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นองค์กรของรัฐ ที่ต้องขึ้นตรงกับมลรัฐ (State) หรือเคาท์ตี้ (County) หรือซิตี (City) หรือทาวน์ (Town) และรูปแบบที่ 2) เป็นการบริหารจัดการศึกษาในรูปแบบของเขตพื้นที่การศึกษาที่มีการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารเช่นกัน (School Board) แต่แตกต่างกันตรงที่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีความเป็นอิสระทางการบริหาร (Independent School District) ไม่ขึ้นตรงหรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ การบริหารในรูปแบบนี้คณะกรรมการบริหารจะต้องระดมงบประมาณและทรัพยากรจากชุมชนมาใช้ในการบริหารการศึกษาของตนเอง โดยไม่พึ่งพิงงบประมาณจากรัฐ ตัวเลขจาก U.S. Census Bureau (2013) เช่นกันพบว่า ในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาในรูปแบบนี้ เป็นจำนวน 12,880 เขต (ประมาณร้อยละ 90.8)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา (School Board) ซึ่งโดยทั่วไป คณะกรรมการบริหารมีจำนวนอยู่ระหว่าง 5-9 คน (Björk, Browne-Ferrigno & Kawalski, 2014) คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งมานี้ เกือบทั้งหมดเป็นผู้ที่ “เป็นกลางหรือปลอดชั่วทางการเมือง” (Nonpartisan) หลังจากการเลือกตั้ง บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งนี้ จะคัดเลือกบุคคลที่เห็นสมควรเพื่มาดำรงตำแหน่ง “ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา” (Superintendent)

² องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐฯ โดยทั่วไปมีรูปแบบ ดังนี้ เคาท์ตี้ (County), เทศบาล (Municipality) หรือ ซิตี (City), ทาวน์และทาวน์ชิป (Town and Township), เขตพิเศษ (Special District) และเขตพื้นที่การศึกษา (School District)

ที่มักเป็นผู้บริหาร “มืออาชีพ” เพื่อบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป ส่วนในเขตพื้นที่การศึกษาที่สังกัดหรือขึ้นตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารมลรัฐ จะเป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา (School Board) โดยผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อมาคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา จึงคัดเลือกผู้บริหารโรงเรียน (Superintendent) ส่งผลให้ในบางพื้นที่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้บริหารโรงเรียน ผ่านคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ที่นักการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง (Bingham & Hedge, 1991) อีกทั้ง คณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา ไม่มีสิทธิ์ในการจัดเก็บภาษีหรือหารายได้มาใช้จ่ายในการบริหารการศึกษา จึงทำให้งบประมาณในการบริหารการศึกษาเกือบทั้งหมดมาจากมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บ่อยครั้งที่การแต่งตั้งผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาในบางครั้งถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือของมลรัฐ (Saffell & Basehart, 2005)

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารของเขตพื้นที่การศึกษาใน 2 รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่มีความเป็นอิสระทางการบริหาร (Independent School District) และไม่ขึ้นตรงหรือไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ จะมีลักษณะการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระมากกว่าเขตพื้นที่การศึกษาที่สังกัดหรือขึ้นตรงกับรัฐ เขตพื้นที่การศึกษาในรูปแบบนี้สามารถจัดเก็บภาษีใช้จ่ายเงิน กำหนดนโยบายด้านการศึกษา และสรรหาว่าจ้างผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาได้ค่อนข้างดีกว่าเขตพื้นที่การศึกษาที่ขึ้นตรงกับรัฐ ว่าเป็นอิสระดังกล่าวนี หากจะกระทำการอันใดได้ทุกอย่างเสมอไป เนื่องจากการกำหนดนโยบายและการบริหารการศึกษา ยังคงต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายของมลรัฐและสหพันธรัฐ ดังนั้นนโยบายทางด้านการศึกษาของคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา จึงอาจสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เขตพื้นที่ศึกษานั้นสังกัดอยู่

เมื่อมองถึงความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารกับนโยบายการศึกษา เราจะเห็นได้ว่าทุกเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายการศึกษาโดยลำพังของตนเองได้อย่างเต็มที่ เราเห็นว่าการเมืองกับนโยบายการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศสหรัฐฯ ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองมาตั้งแต่ต้น เช่นเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็น Independent School District การเลือกตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ที่แม้ว่าส่วนใหญ่จะเป็นพวก “ปลอดชั่วทางการเมือง” (Nonpartisan) แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่ถูกอิทธิพลจากการเมืองเข้าแทรกแซงเสมอไป ดังเราจะเห็นต่อไปเมื่อทำการ

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจของชุมชน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา

เราได้กล่าวถึงระบบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นบริบทให้ผู้อ่านเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษาแล้ว ในลำดับต่อไปจะได้ทบทวนและวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว จากผลงานวิจัยในอดีตของประเทศไทยที่มีผู้วิจัยไว้แล้วมากพอที่จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลงานของ McCarty และ Ramsey (1967) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชนท้องถิ่น เป็นตัวกำหนดนโยบายด้านการศึกษาโดยทางอ้อม ผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (School Board) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางอ้อมผ่านผู้มีอำนาจในชุมชน จะเป็นผู้เข้าไปกำหนดรูปแบบการบริหารงาน ตลอดจนยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา (Superintendent) ต่อไป

McCarty และ Ramsey (1967) ยังได้จำแนกโครงสร้างอำนาจของชุมชนออกเป็น 4 รูปแบบ อันได้แก่ 1) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบถูกครอบงำ (Dominated Community) 2) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบการแข่งขันของกลุ่มเฉพาะ (Factional Community) 3) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบพหุนิยม (Pluralistic Power Structure) และ 4) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบเฉื่อยชา (Inert Community) ซึ่งแต่ละโครงสร้างจะมีผลต่อรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกันไป

ผลงานวิจัยของ McCarty และ Ramsey (1967) ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงในหมู่นักวิชาการด้านการศึกษากับการเมืองในสหรัฐฯ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยของ Hess (1994), Smith (1998), Lere (2004) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยของ Johnson (2007) ที่ได้พัฒนาตัวแบบ งานวิจัยของ McCarty และ Ramsey (1967) ไปใช้ในการวิจัยในเรื่องเดียวกันนี้ที่มลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin) ผลงานวิจัยของ Johnson (2007) สามารถพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจของชุมชน พฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ได้เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นการสนับสนุนตัวแบบของแมคคาร์ที และแรมซีย์ ที่ได้พบมาก่อนหน้านี้ว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชน มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ตามลำดับ นอกเหนือไปจากนี้ งานวิจัยของ Lere (2004) ยังพบผลเช่นเดียวกันที่มลรัฐโคโลราโด

(Colorado) ว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชน พฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

ผลงานวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ นอกจากจะสนับสนุนตัวแบบของแมคคาร์ธี และแรมซีย์แล้ว ยังชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างอำนาจของชุมชนนั้น ส่งผลต่อพฤติกรรมทางการบริหารของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาไปโดยลำดับ และยังพบเพิ่มเติมว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างการให้การสนับสนุนคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ของโครงสร้างอำนาจชุมชน และรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา โดยเห็นได้จากสหสัมพันธ์ระหว่างการได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในชุมชนกับระยะเวลาการทำงานในตำแหน่งบริหารของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ผู้บริหารโรงเรียนที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในเขตพื้นที่การศึกษา จะมีระยะเวลา (เฉลี่ย 5 ปี) การดำรงตำแหน่งของผู้บริหารเขตพื้นที่ศึกษามีระยะเวลายาวนานมากกว่า ผู้บริหารโรงเรียนที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในเขตพื้นที่การศึกษา หรือเมื่อโครงสร้างอำนาจชุมชน และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่เป็นพวกเดียวกัน (เฉลี่ย 3.5 ปี)

ต่อมา Johnson (2007) ได้ศึกษาในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจชุมชน และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติม ในมลรัฐโอคลาโฮมา โดยเขาได้ใช้กรอบแนวคิดของแมคคาร์ธี และแรมซีย์ เขาพบว่า 1) ในชุมชนที่มีโครงสร้างอำนาจชุมชนแบบถูกครอบงำ (Dominated Community) ผู้บริหารเขตพื้นที่ศึกษามีแนวโน้มที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งถูกครอบงำโดยชนชั้นนำในชุมชน ชั้น ซึ่งกลยุทธ์ที่ชนชั้นนำใช้ในการครอบงำคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา คือ การใช้อิทธิพลของกลุ่มตน หรือแม้แต่คนจากกลุ่มตน เข้าไปเป็นคณะกรรมการคัดเลือกผู้เสนอตัวเป็นกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อให้แน่ใจได้ว่าจะได้คณะกรรมการที่กลุ่มตนเสนอชื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้ง ดังนั้นเมื่อได้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่กลุ่มชนชั้นนำสามารถควบคุมได้ จึงทำให้ทางเลือกของผู้บริหารเขตพื้นที่ศึกษามีไม่มากนัก กล่าวคือ หากต้องการสัญญาจ้างในครั้งต่อไปพร้อมกับการเพิ่มค่าตอบแทน จำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายที่คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษากำหนด เพราะหากไม่เช่นนั้นความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาและกลุ่มชนชั้นนำย่อมเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และผลที่ตามมาก็คือ การไม่ได้รับการต่อสัญญาฉบับใหม่นั้นเอง เมื่อเป็นดังนี้ ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องการปฏิบัติงานต่อไปและต้องการได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น จึงได้แก่การปฏิบัติตามนโยบายจากคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ

2) ในชุมชนที่มีโครงสร้างอำนาจชุมชนแบบการแข่งขันของกลุ่มเฉพาะ (Factional Community) พบว่า โครงสร้างอำนาจของชุมชนจะไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับรูปแบบการบริหารของทั้งคณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารโรงเรียน ทั้งนี้เป็นเพราะโครงสร้างอำนาจชุมชนที่มีการแข่งขันกันของกลุ่มเฉพาะนี้ คณะกรรมการบริหารเขตพื้นที่การศึกษา มักมีจำนวนพอ ๆ กันระหว่างสองกลุ่ม และมีโอกาสเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และสามารถประนีประนอมผลประโยชน์ได้ ผู้บริหารไม่จำเป็นต้องแสดงตนว่าสนับสนุนฝ่ายใดอย่างเด่นชัด วิธีการที่วุ่นวายก่อให้เกิดลักษณะของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาแบบนักยุทธศาสตร์ทางการเมือง (Political Strategist) เช่น วิธีการที่ไม่เลือกข้างใดข้างหนึ่งอย่างเด่นชัด โดยการไม่แสดงความเห็นต่อประเด็นที่เป็นข้อถกเถียง การไม่โหมทำงานหนักเกินไปเนื่องจากจะทำให้แต่ละฝ่ายคิดว่าได้ทำงานให้กับฝ่ายตรงกันข้าม 3) ในชุมชนที่มีโครงสร้างอำนาจชุมชนแบบพหุนิยม (Pluralistic Community) ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้บริหารการศึกษามืออาชีพ มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในงานด้านการบริหารการศึกษาสูง มีเป้าหมายในการปรับปรุงระบบการศึกษาทั้งเรื่องชั้นเรียน ครูผู้สอน เช่น การทำงานงานวิจัยในด้านการเรียนการสอน นอกจากนี้ บทบาทของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ยังเป็นที่ปรึกษาในด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้วย บทบาทของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาเช่นนี้ เป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจชุมชน ที่กลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย ล้วนแล้วแต่มีอิทธิพลต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา อันส่งผลให้มีแนวนโยบายที่สอดคล้องประสานกัน (Status Congruent) แสดงให้เห็นถึงการประนีประนอมในผลประโยชน์ ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการสร้างโอกาสเพื่อแสวงหาฉันทามติในนโยบายด้านการศึกษา และ 4) ในชุมชนที่มีโครงสร้างอำนาจชุมชนแบบเฉื่อยชา (Inert Community) ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาในพื้นที่ ชุมชนในลักษณะนี้ มักพบในเขตเกษตรกรรม หรือเขตอุตสาหกรรมเดียว (Single Industry) ซึ่งมีระบบการผลิตไม่สลับซับซ้อน ลักษณะสำคัญของโครงสร้างอำนาจชุมชนจึงไม่ชัดเจน เนื่องจากการดำเนินชีวิตของผู้คนมักอยู่ภายใต้อุดมการณ์แบบปัจเจกชนนิยม ส่งผลต่อพฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่กระตือรือร้นมากนัก ด้วยเหตุนี้ บทบาทของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา จึงมีลักษณะของการควบคุมคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาโดยทางอ้อม คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาต้องการผู้บริหารโรงเรียนที่มีภาวะความเป็นผู้นำสูง ข้อเสนอของผู้บริหารโรงเรียน มักได้รับการอนุมัติแทบทั้งหมด ลักษณะเช่นนี้คือรูปแบบการบริหารที่ผู้บริหารโรงเรียนเข้าไปมีบทบาทชี้นำ

ในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา เนื่องจากการตัดสินใจของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา มาจากข้อเสนอของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา กระนั้นก็ตามผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาที่ไม่สามารถตัดสินใจหรือมีนโยบายได้อย่างอิสระเต็มที่ เนื่องจากโครงสร้างอำนาจชุมชนที่ไม่ชัดเจนนั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ใดให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์นโยบายของผู้บริหารหรือคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ด้วยว่าหากนโยบายนั้น ขัดกันต่อวัฒนธรรมของชุมชนย่อมจะส่งผลกระทบต่อสถานภาพของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา

ผลกระทบของการเมืองที่มีต่อการศึกษาระดับพื้นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา

หลังจากได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษาแล้ว ผู้เขียนได้วิเคราะห์ต่อไปว่า ระบบการเมืองที่พิจารณาจากโครงสร้างอำนาจภายในชุมชนส่งผลกระทบต่อคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษาในชุมชน จากการวิจัยของ Björk และ Keedy (2001) พบว่า ในชุมชนที่มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์สูงและสมาชิกในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับคุณภาพทางการเมืองภายในชุมชนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา ดังจะเห็นได้ในบางพื้นที่ที่มีการจัดการศึกษาที่เน้นหนักไปในเรื่องหรือจัดหลักสูตรเนื้อหาวิชาที่สอดคล้องกับความเชื่อของผู้มีอำนาจทางการเมืองในชุมชน นอกจากนั้นยังพบว่า ในชุมชนทุกชุมชน ที่มีชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาอาศัยอยู่ จะไม่มีตัวแทนของตนเองเข้าไปเป็นคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องความเสมอภาคทางการศึกษาระหว่างกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ ในชุมชน เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจของมลรัฐ รวมไปถึงรัฐสหพันธ์ จึงต้องเข้ามากำกับนโยบายด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาบางแห่ง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สภาของมลรัฐซึ่งมีรัฐธรรมนูญ (ของมลรัฐ) จึงได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในหมวดว่าด้วยการศึกษา ให้ทุกโรงเรียนจะต้องจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐาน โดยได้มีการกำหนดมาตรฐานของหลักสูตร คุณสมบัติของครู และการสนับสนุนทางด้านสื่อและอุปกรณ์การเรียนการสอนให้ทุกโรงเรียนยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ในส่วนของการกำกับดูแลจากรัฐบาลแห่งสหพันธ์ ก็เช่นกัน ได้มีการบัญญัติกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการศึกษาในภาพรวม เช่น กฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา (The Element and Secondary Education Act: ESEA) ในปี 1965 ที่ให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์ มีบทบาทด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานมากขึ้น และมีการจัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาลสหพันธ์ต่อเขตพื้นที่การศึกษาต่าง ๆ เพื่อมอบให้เป็นทุนสนับสนุนแก่นักเรียน

ที่มาจากครอบครัวยากจน นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาทางการศึกษา โดยเฉพาะ เช่น การไม่เลือกปฏิบัติด้านเชื้อชาติ เพศ ความพิการ เป็นต้น (Saffell & Basehart, 2005)

เนื่องด้วยการเมืองมีผลกระทบต่อคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษาดังที่กล่าวมา ในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการปฏิรูประบบการศึกษาครั้งสำคัญในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 คือในปี 2001 สมัยประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ได้มีกฎหมายที่เรียกว่า “No Children Left Behind” ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา บนหลักการสำคัญที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐสหพันธ์ อันส่งผลให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำกับดูแลการศึกษาที่จัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งหมายถึงเขตพื้นที่การศึกษา) โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำผลวิจัยมาปรับปรุงการเรียนการสอนให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ในการนี้รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งกองทุนขนาดใหญ่สำหรับช่วยเหลือนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจน ตลอดจนกองทุนเพื่อพัฒนาการเรียนการสอน โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาที่ผู้ปกครองมีส่วนร่วมด้วย และขจัดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ฐานะต่างกัน นโยบายดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และในสมัยของประธานาธิบดี บารัค โอบามา (Barack Obama) ได้มีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้ง ทำให้เกิดความเท่าเทียมทางด้านโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษาแก่เด็กนักเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดนโยบายให้เงินรางวัล แก่เขตพื้นที่การศึกษาหรือโรงเรียนที่มีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาสูง (Kemp, 2011) ทำให้สามารถพัฒนาคุณภาพพร้อม ๆ กับการลดความเหลื่อมล้ำในเรื่องโอกาสทางการศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มากยิ่งขึ้น

สรุปผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการศึกษา โดยเราได้พบว่า โครงสร้างอำนาจชุมชน พฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา มีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แข่งขันกันภายในชุมชนท้องถิ่น ใน 4 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบถูกครอบงำ ส่งผลให้ชนชั้นนำสามารถมีอิทธิพลต่อคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และส่งผลกระทบต่อไปยังรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ที่มีกฏปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา 2) โครงสร้างอำนาจชุมชนที่มีการแข่งขันของกลุ่มเฉพาะ (ระหว่างสองกลุ่ม) ส่งผลให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากกลุ่มใหญ่และมีจำนวนใกล้เคียงกัน ดังนั้นรูปแบบการบริหารของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา

จึงมีลักษณะของ “นักยุทธศาสตร์ทางการเมือง” ร่วมอยู่ เช่น การถ่วงดุลระหว่างกลุ่มทั้งสองโดยไม่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าสนับสนุนฝ่ายใดเป็นการเฉพาะ 3) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบพหุนิยม ซึ่งมีการแข่งขันกันของกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย ส่งผลให้ไม่มีกลุ่มใดสามารถครอบงำคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาได้ทั้งหมด ในที่สุดแล้วจะเกิดการอภิปรายอย่างกว้างขวางในคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา กระทั่งเกิดการทำงานที่สอดคล้องประสานกันหรือเรียกได้ว่าเกิด “การประสานผลประโยชน์กัน” อันส่งผลต่อรูปแบบการทำงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ที่มักได้รับคัดเลือกจากคุณสมบัติของการเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพด้านการบริหารจัดการการศึกษา และ 4) โครงสร้างอำนาจชุมชนแบบเผด็จการ ส่วนใหญ่พบในสังคมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมเชิงเดี่ยว เนื่องจากโครงสร้างอำนาจชุมชนในลักษณะนี้ ไม่ชัดเจน ส่งผลให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน อันเป็นผลให้ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา นอกจากจะมีหน้าที่ด้านการบริหารจัดการแล้ว ยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาด้วย ดังนั้นด้วยอิทธิพลทางอ้อมของโครงสร้างอำนาจในชุมชนที่ส่งผ่านการการเลือกตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาที่จะทำหน้าที่คัดเลือก แต่งตั้ง และประเมินการทำงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา จึงทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อคุณภาพและความเสมอภาคทางการศึกษาของเด็กนักเรียนในเขตพื้นที่การศึกษา

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ยืนยันให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจชุมชน พฤติกรรมของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และรูปแบบการบริหารงานของผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา ในประเทศสหรัฐอเมริกา การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างการแข่งขันทางการเมืองและการจัดการศึกษาระดับท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาในบทความนี้ได้อนุมานมาจาก ทฤษฎีพหุนิยม และทฤษฎีชนชั้นนำ ผลการวิจัยที่ได้ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการยืนยันให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของทฤษฎีทั้งสองได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ในชุมชนที่มีลักษณะพหุลักษณ์จะมีความหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์และแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องรู้จักผ่อนปรน หรือประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน จึงทำให้สามารถแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันได้ และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ทฤษฎีชนชั้นนำมองการแข่งขันกันในกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะสองกลุ่มใหญ่ คือกลุ่มผู้มีอำนาจและไม่มีอำนาจในชุมชน โดยที่ผู้ไม่มีอำนาจต้องรู้จักผ่อนปรน จึงทำให้สามารถแสวงหาแนวทางการทำงานร่วมกันได้กับผู้มีอำนาจ แต่โดยตรรกวิทยาของ

ทั้งสองทฤษฎีชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษามักจะไม่มีทางเลือก นอกจากจะอยู่ข้างอำนาจและผลประโยชน์ หากเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมก็มักจะอยู่ไม่ได้นานเท่ากับผู้ที่เลือกผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งมักจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้มี

อย่างไรก็ตามเมื่อข้อสังเกตว่า การศึกษาเรื่องนี้ ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับโครงสร้างอำนาจชุมชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกหรือแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (School Board) และผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษา (Superintendent) อันส่งผลต่อนโยบายด้านการศึกษาในสหรัฐฯ แต่เพียงปัจจัยเดียว ซึ่งในความเป็นจริงอาจมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง อาทิ สหภาพครู (Teacher Union) หรือการเมืองภายในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา ดังนั้น ในอนาคตจึงควรต้องศึกษาปัจจัยเหล่านี้เพิ่มเติม

สำหรับประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันได้มีโรงเรียนที่ถ่ายโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพิ่มขึ้นและขณะเดียวกันเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในจังหวัดต่าง ๆ ในประเทศไทย มีโรงเรียนอยู่ในสังกัดของหน่วยงานของตน ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาในเรื่องเดียวกันนี้ในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- เมดิสัน, เจมส์ และ เจย์, จอห์น. (2530). *เดอะเฟดเอร์ลิสต์เปเปอร์: เอกสารความคิดทางการเมืองอเมริกัน* [The federalist papers]. (สมบัติ จันทรวงศ์ และคณะ, ผู้แปลและเรียบเรียง). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ต้นฉบับพิมพ์ปี ค.ศ. 1788)
- Bingham, R., D. & Hedge, D. (1991). *State and local government in a changing society*. NY: McGraw-Hill.
- Björk, L., Browne-Ferrigno, T., & Kawalski, T., J. (2014). The superintendent and educational reform in the United States of America. *Leadership and Policy in Schools*, 13 (4), 444–465.
- Björk, L., & Gurley, D. K. (2005). Superintendent as educational statesman and political strategist. In L. G. Björk and T. J. Kowalski (eds.), *The contemporary superintendent*, 187-206. Thousand Oaks, California: Corwin.
- Björk, L., & Keedy, J. (2001). Politics and the superintendency in the USA: restructuring in-service education. *Journal of In-service Education*. 27(2), 275-302.
- Björk, L., & Lindle, J. K. (2001). Superintendent and interest groups. *Educational Policy* 15(1), 76-90.

- Burn, J., M. et al. (2005). *Government by the people*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Domhoff, G. W. (2006). *Who rules America?: power, politics and social change*. NY: McGraw-Hill.
- Harrigan, J. J. & Nice, D. C. (2006). *Politics and policy in states and communities*. NY: Pearson Education.
- Higley, J. (2010). Elite theory and elites. In K.T.Leicht and J.C.Jenkins (eds.), *Handbook of politics and society in global perspective*, pp.161-176, [online]. Retrieved August 1, 2014, from: <http://link.springer.com/book/10.1007/978-0-387-68930-2>
- Hess, R. G. (1994). *A study of school board/community organizational structures and superintendent leadership styles* (Doctoral dissertation). WI: University of Wisconsin- Madison.
- Hunter, F. (1953). *Community power structure*. NC: University of North Carolina Press
- Johnson, G. L. (2007). *A study of the relationship between community power structures, school board system, superintendent leadership styles and the impact on student achievement in Oklahoma* (Doctoral dissertation). OK: University of Oklahoma.
- Kemp, S. M. (2011). *School governance and student achievement: revealing factors beyond the McCarty Ramsey model* (Doctoral dissertation). TX: University of North Texas.
- Lere, D. J. (2004). *A Study of the relationships between community power structures, school board types, superintendent leadership styles and superintendent longevity in Colorado* (Doctoral dissertation). NC: University of Northern Colorado.
- McCarty, D. J., & Ramsey, C. E. (1967). *A study of community factors related to the turnover of superintendents: community power, school board structure, and the role of the chief school administrator*. NY: Cornell University.
- Mead, T. D. (2000). Federalism and state law: Legal factors constraining and facilitating local initiatives. In J.G. Gargan (ed.), *Handbook of local government administration*, 31-45. New York: Marcel Dekker.
- Miller, N., R. (2003). *Pluralism and social choice*. In R. Dahl, I. Shapiro and J. A. Cheibub (eds.), *The democracy source book*, pp.133-141. Massachusetts: MIT Press.

- Owen, J. (2007). Getting your political bearings. *Principal Leadership* (October), 46-50.
- Saffell, D. C. & Basehart, H. (2005). *State and local government: politics and public policies*. NY: McGraw-Hill.
- Smith, B. J. (1998). *Community Power Structures, School Board types and Superintendent Leadership styles in North Carolina*. (Doctoral Dissertation). NC: North Carolina State University.
- Spring, J. (2005). *Conflict of interest: The politics of American education*. Boston: McGraw-Hill.
- Strauss, V. (2013). *The real 21st-century problem in public education*. The Washington Post. Retrieved August 1, 2015, from <https://www.washingtonpost.com/blogs/answersheet/wp/2013/10/26/the-real-21st-century-problem-in-public-education/>
- The World University Rankings. (2015). *World University Rankings 2014-15*. Retrieved August 25, 2015, from <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2015/world-ranking>.
- U.S. Census Bureau. (2013). *Individual state descriptions: 2012*. [Online], Retrieved August 1, 2014, from <http://www2.census.gov/govs/cog/2012isd.pdf>
- Wolham, H. (1996). Theories of local democracy in the United States. In D. King and G. Stoker (eds.), *Rethinking local democracy*, 159-173. NY: Palgrave Macmillan.