

ความหมายของการศึกษาพื้นฐาน

คำว่า “การศึกษาพื้นฐาน” (Basic Education) เป็นคำที่มีความหมายหลากหลาย ในสหรัฐอเมริกา การศึกษาพื้นฐานหมายถึง “การสอนให้มีทักษะในการสื่อสาร คิดคำนวณ และเข้าสังคม เพื่อให้บุคคลสามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณเป็น สามารถค้นคว้าหาความรู้ต่อไปได้ รู้จักโลกแห่งการงาน หน่วยงานสวัสดิการสังคม ทำงานกับนายจ้างได้ รู้จักการบริโภคที่เหมาะสม รู้จักการปรับปรุงสุขภาพ” (Cartwright, 1970: 407) ตามความหมายนี้มุ่งถึงการศึกษาเบื้องต้นเป็นสำคัญ องค์การยูเนสโก ซึ่งเป็นศูนย์รวมของนานาชาติในด้านการศึกษา ได้ให้คำนิยามการศึกษาพื้นฐานไว้ว่า

“การศึกษาสำหรับคนทุกเพศทุกวัย ให้มีโอกาสได้เรียนรู้ทั่วไปที่เป็นประโยชน์แก่ชีวิต ปลูกฝังให้เกิดความอยากเรียนอยากรู้ มีทักษะในการเรียนด้วยตนเอง รู้จักถาม สังเกต วิเคราะห์ ตระหนักว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน มีความรับผิดชอบต่อตนเอง และผู้อื่น” (Edgar Faure, 1972: 162)

ความต้องการการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน (Basic learning needs) หมายถึง ความรู้ ทักษะ เจตคติ และค่านิยมที่จำเป็นสำหรับบุคคลเพื่อความอยู่รอด ปรับปรุงคุณภาพชีวิตและการเรียนรู้ต่อเนื่อง

การศึกษาพื้นฐาน (Basic education) หมายถึง การศึกษาที่มุ่งให้ตอบสนองความต้องการทางการเรียนรู้ขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการเรียนการสอนในระดับต้น ซึ่งเป็นพื้นฐานให้แก่การเรียนรู้ขั้นต่อไป เช่น การศึกษาสำหรับเด็กวัยเริ่มต้น การศึกษาระดับประถม การสอนให้รู้หนังสือ ทักษะความรู้ทั่วไป ทักษะเพื่อการดำรงชีวิต สำหรับเยาวชนและผู้ใหญ่ ในบางประเทศ การศึกษาพื้นฐานยังขยายขอบเขตไปถึงระดับมัธยมศึกษาด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การศึกษาพื้นฐานมิได้หมายความจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาชั้นประ- ถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นต้นเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่มีโอกาสได้เข้าเรียนด้วย

แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวไว้ในหมวดที่ 3 แนวนโยบายการศึกษาว่า “ให้ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อปวงชนอย่างทั่วถึง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น” ข้อความนี้แสดงให้เห็นว่าทาง ราชการไทยได้ถือว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตครอบคลุมถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ว่า “มาตรา 43 บุคคล ย่อมมีสิทธิเสมอกันใน การรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย--” ซึ่งเป็นการยืนยันอีกครั้งหนึ่งว่าการศึกษาขั้นพื้นฐานมีขอบเขตขยายถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาซึ่งใช้เวลา เรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาสิบสองปี

สรุปได้ว่า การศึกษาพื้นฐานตามความหมายเป็นการศึกษาที่จัดให้ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนไปจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

▶ ลักษณะการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเกี่ยวข้องกับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถศึกษาจากเอกสารดังต่อไปนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
- แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)
- แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมในช่วงแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษาเอกสารดังกล่าวข้างต้นได้พบสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาพื้นฐาน

1.1 สิทธิในการรับการศึกษาพื้นฐาน

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุไว้ในมาตรา 43 ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวเป็นความนำของแผนว่า--

“รัฐมีหลักความเชื่อพื้นฐานว่า การศึกษาเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งในการ พัฒนาคอนให้มีคุณภาพ และมีความสามารถที่จะปรับตัวได้อย่างรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่จะมาถึง และเชื่อว่าการศึกษาที่จะเป็นไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศ จะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สังคมไทย รัฐตระหนักว่าการจัดการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถสนองความต้องการในการพัฒนาบุคคล ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศ ซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วขนาดนี้ได้ดีเท่าที่ควร”

และมีหลักการสำคัญ 4 ประการคือ การสร้างความเจริญงอกงามทางปัญญา ความคิด จิตใจ และคุณธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสมโดยไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม การก้าวทันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่และความสมดุลระหว่างการพึ่งพาอาศัยกันกับการพึ่งตนเองพร้อมด้วยความมุ่งหมายที่จะพัฒนาบุคคลทั้งในด้านปัญญา ด้านจิตใจ ด้านร่างกาย และด้านสังคม ให้สมดุลกลมกลืนกัน โดยที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิตในรูปแบบต่างๆ และกำหนดการศึกษาตามแนวระบบโรงเรียนไว้เป็น 4 ระดับคือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา

การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา มิได้กำหนดไว้เป็นการศึกษาภาคบังคับ เช่นระดับประถมศึกษาที่กำหนดไว้ 6 ปี แต่เนื่องจากการศึกษาระดับนี้มีความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเรียนของเด็ก แผนการศึกษาแห่งชาติก็ได้กำหนดแนวนโยบายในข้อ 3 เอาไว้ว่า

“ข้อ 3. ส่งเสริมให้เด็กปฐมวัยทุกคนได้รับบริการเพื่อเตรียมความพร้อมอย่างน้อย 1 ปี ก่อนเข้าเรียนระดับประถมศึกษา”

และได้ระบุไว้ในหมวดที่ 3 ข้อ 5 ถึงการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมว่า-

“ข้อ 5. ให้การศึกษาในระดับมัธยมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของปวงชน รัฐพึงเร่งรัดและขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อปวงชนอย่างทั่วถึงเพื่อยก ระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น”

1.2 การบังคับเข้าเรียน และการจัดแบบให้เปล่า

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 69 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และ มาตรา 43 ที่ว่า การเข้ารับการศึกษาพื้นฐาน รัฐจะไม่เก็บค่าใช้จ่าย
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 6 ให้ผู้ปกครองของเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ส่งเด็กนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้าวัน แต่เป็นผู้สอบได้ชั้นประถมปีที่หกตามหลักสูตร หรือหลักสูตรอื่นที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

ข้อสังเกต พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ไม่ได้ระบุไว้ที่ใดว่าการจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็นการศึกษาให้เปล่า ซึ่งต่างกับ พ.ร.บ. ประถมศึกษา พ.ศ. 2478 ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 7 ว่า “โรงเรียนประชาบาลและโรงเรียนเทศบาล สอนให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน....”

ข้อสังเกต แผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นเพียงแนวการดำเนินงานของรัฐเกี่ยวกับการศึกษา ไม่มีผลบังคับให้ต้องปฏิบัติเช่นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ทางราชการก็ได้ถือปฏิบัติว่า การศึกษาภาคบังคับเป็นการศึกษาให้เปล่า ตามที่ได้เคยปฏิบัติต่อกันมา

จากข้อ 1.2 จะเห็นได้ว่า ได้มีการกล่าวถึงการศึกษาภาคบังคับไว้ในเอกสารต่างๆ คือ

1.2.1 หน้าที่ในการเข้ารับการศึกษาภาคบังคับ มีกล่าวไว้ในมาตรา 69 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2533

1.2.2 การจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่า มีกล่าวไว้ในมาตรา 7 ของพระ-ราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 (เลิกใช้แล้ว) และข้อ 4 หมวด 3 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และมาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อที่ควรสังเกตว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาภาคบังคับแบบให้เปล่าแต่อย่างใด

1.2.3 จำนวนปีตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับ มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ได้กำหนดชั้นการศึกษาภาคบังคับไว้ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (ไม่กำหนดว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ) ในขณะเดียวกัน แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดไว้ในหมวด 3 ข้อ 5 ให้การศึกษาระดับมัธยมเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน (ไม่ได้กล่าวว่าเป็นการศึกษาภาคบังคับ)

1.2.4 อายุของผู้อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ มีระบุไว้ในเอกสารฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 6 ว่า เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด จะต้องเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาจนกว่าจะมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า (เว้นแต่จะสอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ก่อน)

1.3 การยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2523 มาตรา 8 ได้กำหนดไว้ว่า เด็กที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาความบกพร่องในทางร่างกายและจิตใจ เป็นโรคติดต่อกันที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องหาเลี้ยงผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพ ไม่มีหนทางหาเลี้ยงชีพและไม่มีผู้อื่นเลี้ยงดูแทน มีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีตาม (3.) ถ้าผู้ปกครองซึ่งทุพพลภาพมีเด็กซึ่งต้องเข้าเรียนในโรงเรียนประ-ถมศึกษาพร้อมกันหลายคน ให้ยกเว้นเพียงหนึ่งคนต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง ตามความใน พ.ร.บ. ข้างต้น ขยายความว่า โรคที่อาจขอยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนได้แก่ โรคเรื้อนและวัณโรคในระยะอันตราย ส่วนความจำเป็นที่อาจขอยกเว้นไม่ต้องเข้าเรียนได้แก่ อยู่ห่างจากโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนให้เปล่าตามเส้นทางคมนาคมเกิน 3 กิโลเมตรหรือมีอุปสรรคต่อการเดินทางเช่น สภาพภูมิประเทศเป็นป่าภูเขาและแม่น้ำ

1.4 การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาพื้นฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาไว้ในมาตรา 43 ดังนี้

“การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และได้กล่าวไว้ในมาตรา 289 อีกแห่งหนึ่งว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และ 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ที่ว่าไม่ขัดต่อมาตรา 43 ก็คือ การมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปีโดยไม่เก็บ ค่าใช้จ่าย ส่วนมาตรา 81 ก็คือ แนวทางในทางจัดการศึกษา เช่น ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ และ วัฒนธรรมของชาติแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหมวดที่ 3 ข้อ 17 ไว้ดังนี้

“ปรับปรุงระบบบริหารการศึกษาให้มีเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งให้กระจาย อำนาจไปสู่ท้องถิ่นและสถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารและการจัดการศึกษา ภายในของสถานศึกษา รวมทั้งสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรในชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการ จัดการศึกษาของชุมชน”

จากข้อความดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แผนการศึกษาแห่งชาติได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ด้วย แต่ได้ขยาย ความไว้ว่า นอกจากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นแล้ว ยังต้องกระจายอำนาจให้สถานศึกษาด้วยแผนการศึกษา แห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดนโยบายการศึกษาที่ชี้ให้เห็นถึงความพยายามที่รัฐจะขยายการศึกษาขั้น พื้นฐาน จากเดิม 6 ปี ซึ่งเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษาและเป็นการศึกษาภาคบังคับ ออกไปสู่ระดับ มัธยมศึกษา ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นสองตอน ตอนละ 3 ปี คือมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลาย ดังนี้

“การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ พัฒนาคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะต่อจากระดับประถมศึกษา ให้ผู้เรียนได้ค้นพบความต้องการ ความสนใจ และ ความถนัดของตนเอง ทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนมีความสามารถในการประกอบกรงาน และอาชีพตามควรแก่วัย”

“การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและ ความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา หรือเพื่อให้เพียงพอแก่การ ประกอบกรงานและอาชีพที่ตนถนัด ทั้งอาชีพอิสระและรับจ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนา คุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็นสำหรับการประกอบกรงาน และอาชีพ และการอยู่ ร่วมกันในสังคมอย่างมีสันติสุข” สำหรับแนวทางการจัดการศึกษานั้น แผนการศึกษาแห่งชาติได้เสนอแนะ เอาไว้ในเรื่องการจัดเครือข่ายการเรียนรู้และบริการการศึกษาเพื่อปวงชนว่า---

“๒. ขยายบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานในรูปแบบและวิธีการที่หลากหลาย โดยคำนึงถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด และความสามารถพิเศษของผู้เรียน เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ห่างไกล ในเขตชุมชนแออัดในเมือง เขตภูเขาและชายแดน รวมทั้งเด็กที่ต้องย้ายถิ่นตามพ่อแม่ ผู้ปกครอง ไปประกอบอาชีพ สามารถได้รับการศึกษาถึงระดับมัธยมอย่างทั่วถึง

๓. ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการรับเข้าศึกษาในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา เพื่อกระจายโอกาสในการเข้ารับการศึกษให้เป็นธรรม”

และสิ่งสำคัญยิ่งในขณะนี้ คือมาตรา ๔๓ แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นับเป็นนิมิตหมายที่ดียิ่งที่ประชาชนจะได้ทราบเจตนารมณ์ของรัฐที่หวังจะยกระดับคุณภาพของประชาชนให้ทัดเทียมกับอารยะประเทศทั้งหลายอย่างสำนึกในความรับผิดชอบ

▶สภาพปัจจุบันและผลการดำเนินงาน

แม้รัฐจะได้ส่งเสริมให้มีการจัดการศึกษาให้ทั่วถึง และพยายามให้คนไทยได้เรียนรู้ในระดับที่สูงขึ้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า สภาพการจัดการศึกษายังอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องพัฒนาอีกเป็นอันมาก ทั้งในด้านการเข้าเรียน ด้านกระบวนการศึกษา และผลลัพธ์ของการศึกษา

1. ด้านการเข้าเรียน ในด้านการเข้าเรียนนั้นสรุปได้ดังนี้คือ

1.1 ระดับก่อนประถมศึกษา ประชาชนให้ความสนใจต่อการศึกษาระดับก่อนวัยเรียนเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก จาก 44.1 % ของกลุ่มอายุ ในปี 2533 เป็น 78.4% ในปี 2539 และ ในปี 2540 เป็น 81.6% จากตัวเลขนี้ชี้ให้เห็นว่ามีเด็กเล็กเข้าเรียนเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังมีเด็กเล็กที่ยังมิได้เข้าสู่การเตรียมพร้อมเพื่อเริ่มต้นการเรียนอีกเป็นจำนวนมาก เด็กผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้ได้แก่เด็กที่อยู่ห่างไกล เด็กยากจน เด็กชาวไทยภูเขา และเด็กที่มีปัญหาเช่นพิการในด้านสุขภาพ เด็กอายุตั้งแต่แรกเกิดจนถึง 5 ปี ประมาณร้อยละ 19 หรือประมาณ 400,000 คน อยู่ในภาวะทุพโภชนาการ เด็กอายุแรกเกิดถึง 2 ปีจำนวนมากมีภาวะโลหิตจาง โดยเฉพาะในชนบทมีเด็กเป็นโรคโลหิตจางค่อนข้างสูงประมาณร้อยละ 25 - 30 นอกจากนั้นยังมีการขาดสารอาหารที่สำคัญ เช่น สารไอโอดีนและธาตุเหล็ก

1.2 ระดับประถมศึกษา กลุ่มอายุของเด็กวัยระดับประถมศึกษาที่มีปริมาณลดลง อันเนื่องมาจากการวางแผนครอบครัวและการไม่ได้เข้าเรียนอันเนื่องมาจากการอพยพย้ายตามบิดามารดาที่ต้องเดินทางไปประกอบอาชีพในที่ต่างๆ ประมาณว่ามีเด็กกลุ่มอายุ 6 - 11 ปี เข้าเรียนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 90 ในปี 2539 เป็นร้อยละ 92.1 ในปี 2540 ของกลุ่มอายุระดับประถมศึกษา จะเห็นได้ว่ายังมีเด็กส่วนหนึ่งมิได้อยู่ในระบบการศึกษาให้ครบ 6 ปีได้ ทำให้เป็นสาเหตุที่จะต้องจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียนตามมาในภายหลัง

1.3 ระดับมัธยมศึกษา อัตรานักเรียนจบชั้นประถมศึกษาเข้าเรียนระดับมัศึกษามีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จากร้อยละ 53.7 ในปี 2533 เป็นร้อยละ 90.2 ในปี 2539 ทั้งนี้ด้วยความพยายามที่จะขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี (ระดับประถมศึกษา) เป็น 9 ปี (ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น) แต่จากการที่ได้กวดวิชาประถมศึกษาเข้าเรียนไม่ครบ 100 % (90%) จึงอาจกล่าวได้ว่าการเข้าเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 80 ของกลุ่มอายุ แสดงให้เห็นว่ายังมีกลุ่มอายุวัยมัธยมศึกษาตอนต้นอีกประมาณร้อยละ 20 ที่ควรจะต้องได้รับการศึกษาระดับนี้ ด้วยวิธีหนึ่งวิธีใด การออกจากโรงเรียนกลางคันและเข้าสู่ตลาดแรงงานในระยะนี้ก่อให้เกิดแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มมากขึ้น สำหรับการเข้าเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายนั้นจะเห็นได้ว่า นักเรียนเมื่อจบมัธยมศึกษาตอนต้นแล้ว ส่วนใหญ่จะเรียนต่อมัธยมศึกษาตอนปลายในสายสามัญหรือสายอาชีพอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกันทั้งสองสาย อย่างไรก็ตาม อาจจะกล่าวได้ว่าเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในระดับพื้นที่ เช่น จังหวัด ชุมชน (นอกเมือง - ในเมือง) แล้ว จะเห็นได้ว่า การเข้าเรียนมีความแตกต่างกัน ความเหลื่อมล้ำในการเข้าเรียนต่อมีมากขึ้น โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษาในแต่ละภาคและจังหวัด นับว่ามีนัยสำคัญต่อการพัฒนากำลังคนให้สามารถสนองตอบความต้องการของชุมชนจังหวัดและภาคต่างๆเป็นอย่างดี

2. ด้านกระบวนการศึกษา ในด้านกระบวนการของการศึกษานั้น สรุปได้ดังนี้---

2.1 ระดับก่อนประถมศึกษา โดยทั่วไปจะจัดขึ้นในโรงเรียนประถมศึกษาหรือโรงเรียนประชาบาลและเทศบาล นอกจากนี้ได้มีโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กที่วัดจัดตั้งขึ้น และโรงเรียนเอกชนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตชุมชนเด็กในชนบททางไกลยังมีปัญหาในการเข้าเรียนในระดับนี้ การจัดครูที่ผ่านการฝึกอบรม ให้เข้าสอนในโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กเหล่านี้ และการมีส่วนร่วมของพ่อแม่ผู้ปกครอง ตลอดจนกรอบหลักสูตร การเรียนการสอน การพัฒนาสื่อการเรียนเพื่อเด็กระดับนี้ยังจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงอีกเป็นอันมาก โดยทั่วไปเด็กก่อนประถมศึกษา จะได้รับบริการด้านพัฒนาการด้านร่างกาย อารมณ์ จิตใจ สังคมและสติปัญญาเป็นสำคัญ

2.2 ระดับประถมศึกษา แม้จะได้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาการศึกษา มาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน แต่ก็ยังมีความเคลือบแคลงสงสัย ในด้านคุณภาพของการประถมศึกษา ทั้งที่เกี่ยวข้องถึงคุณภาพ หรือทักษะพื้นฐานเดิมของเด็ก ความสามารถในการสอนของครู ความพร้อมของสื่อในการเรียนการสอน ความช่วยเหลือเกี่ยวข้องของผู้ปกครอง และความเป็นหุ้นส่วนของนักวิชาการและสถาบันการศึกษาระดับสูงในพื้นที่ และที่สำคัญคือการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อคุณภาพการศึกษาของคณะกรรมการโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็ก ทำให้การเรียนการสอนในระดับนี้ไม่สร้างประสบการณ์จริงให้แก่นักเรียนเท่าที่ควร จากการศึกษาวิจัยก็พบอยู่เสมอว่า ความรู้ความสามารถของเด็กในวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างต่ำ

2.3 ระดับมัธยมศึกษา ส่วนใหญ่ยังเป็นการเรียนหนังสือแบบดั้งเดิม คือการเตรียมผู้เรียนเข้าสู่ระดับอุดมศึกษาแบบเก่าๆ เรียนด้วยระบบการติวมากกว่าการสร้างประสบการณ์ ขาดมาตรฐานด้านการปฏิบัติงานให้แก่ นักเรียน แม้ในแผนการศึกษาแห่งชาติและหลักสูตร กระทรวงศึกษาธิการจะได้ชี้แนวทางในการจัดการศึกษา

การเรียนการสอนในระดับนี้ไว้ว่า ให้สามารถเข้าเรียนต่อและพร้อมที่จะออกประกอบอาชีพได้ ครูทำหน้าที่เป็น ผู้สอนผู้บอกแทนที่จะทำหน้าที่ในการป้อนข้อมูลและสารสนเทศให้นักเรียน นักเรียนในปัจจุบันยังเป็นเพียง ผู้ฟังและจดบันทึก แทนที่จะเป็นผู้ทำโดยนำเอาข้อมูลความรู้มาจัดสร้างให้เป็นความรู้ใหม่ขึ้น สมรรถนะของนักเรียนมัธยมด้านความรู้ความคิดยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำทุกด้าน โดยเฉพาะในวิชา คณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ความสามารถในการใช้ภาษาไทยและอังกฤษอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง ผู้สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมจำนวนมากที่เขียนเรียงความภาษาไทยไม่ค่อยได้

3. ด้านผลลัพธ์ของการศึกษา

3.1 ระดับก่อนการประถมศึกษา ผลลัพธ์ที่ต้องการคือการสร้างความพร้อมและวุฒิภาวะให้แก่เด็กวัยนี้ เป็น สำคัญ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าโรงเรียน/ศูนย์เด็กเล็กหลายแห่งกลับมุ่งเน้นไปที่การเรียนหนังสือ การให้เด็ก อ่านหนังสือโดยการบังคับอาจเป็นการทำร้ายจิตใจเด็ก ทำให้เด็กเบื่อหน่ายต่อระบบโรงเรียนตั้งแต่แรก การ เล่นและการเรียนของเด็กวัยนี้จึงควรต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ

3.2 ระดับประถมศึกษา หากได้เด็กที่ผ่านการเรียนมาจากชั้นเด็กเล็ก ที่ได้เตรียมความพร้อมมาอย่างดี ย่อมทำ ให้การเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาง่ายขึ้นมาก เพราะเด็กเข้าใจและมีประสบการณ์มาแล้ว ถึงกระนั้นก็ ตาม เรายังพบว่าการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษายังไม่ได้คุณภาพเท่าที่ควร ทำให้เด็กไปเรียนต่อระดับ มัธยมด้วยความยากลำบาก การเรียนการสอนในระดับประถมศึกษายังมุ่งเน้นความจำ ขาดการให้เด็กได้ปฏิบัติ ที่เป็นชีวิตจริง มาตรฐานที่คำนึงถึงยังเป็นเพียงมาตรฐานด้านเนื้อหาสาระตามหลักสูตร แต่ขาดมาตรฐานด้าน ทักษะและการปฏิบัติงาน การประเมินผลยังมุ่งเน้นรายงานเป็นระดับคะแนน มากกว่าจะรายงานว่าเด็กทำ อะไรได้บ้าง เช่น อ่านหนังสือได้คล่อง นาทิละก็ค่า บวกเลขได้คล่องแคล่วอย่างไร ลบเลขได้คล่องเป็นอย่างไร เป็นต้น

อัตราซ้ำชั้นของนักเรียนในระดับประถมศึกษาโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ จากร้อยละ 3.6 ใน ปี 2530 เป็นร้อยละ 2.8 ในปี 2536 โดยชั้นประถมปีที่ 1 มีอัตราซ้ำชั้นสูงสุด ร้อยละ 7.7 ในปี 2537 ซึ่งอาจมี สาเหตุจากการขาดความพร้อมทางร่างกายและสติปัญญา สภาพแวดล้อมในครอบครัวไม่เอื้ออำนวย อัตราการ ออกกลางคันมีแนวโน้มลดลงเช่นกัน จากร้อยละ 19.6 ในปี 2530 เหลือร้อยละ 14.2 ในปี 2536

3.3 ระดับมัธยมศึกษา ในระดับนี้ เราต้องการผลลัพธ์ที่บังเกิดทักษะหลายๆ อย่างขึ้นกับตัวผู้เรียน ทั้งทักษะ ด้านการอ่าน การเขียน การคิดเลข และทักษะด้านการคิดวิเคราะห์วิจารณ์ ผู้เรียนสามารถสร้างสรรค์ความรู้ ขึ้นเองโดยเพิ่มพูนสติปัญญาอย่างหลากหลาย ทั้งด้านมิติสัมพันธ์ ดนตรีสัมพันธ์ ภาษา การคิดคำนวณ ความสามารถทางกาย การปรับตัวเข้าสังคม และการเข้าใจตนเองเหล่านี้ แต่ปัจจุบันพบว่า ความสามารถของ นักเรียนเพียงสองอย่างที่มีมุ่งเน้นเป็นอันมากคือ ภาษาและคณิตศาสตร์ แต่ผลที่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศ ต่างๆแล้วยังไม่อยู่ในขั้นที่น่าพอใจ จนทำให้นักเรียนร้องทุกข์ว่าขาดทักษะในการเขียนและการเขียนแบบ อ่างอิง ขาดกิจกรรมที่สร้างสรรค์ต่างๆ เป็นต้น