



STUDY

ภิญญพันธ์ พงนะลาวัณย์
กรกฎาคม 2568

รวมเราเป็นหนึ่ง: ประสบการณ์ สหภาพแรงงาน การศึกษาจากทั่วโลก

*All for One: Experiences of Education
Unions from Several Countries*

Friedrich
Ebert 
Stiftung

Thailand Office

ข้อมูลการพิมพ์

จัดพิมพ์โดย

มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย
อาคารธณภูมิ ชั้น 23 เลขที่ 1550 ถนนเพชรบุรีตัดใหม่
แขวงมักกะสัน เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 02 652-7178

ผู้รับผิดชอบหลัก

Henning Effner | ผู้อำนวยการ
ฐานิศร์ เहरาบัตย์ | ผู้จัดการโครงการ

ติดต่อ

info.thailand@fes.de

ออกแบบรูปเล่มและหน้าปก

เต็ดเต๋ยว เหล่าสินชัย

พิมพ์ที่

บริษัท พาณิชพระนคร (2535) จำกัด

ทัศนะในสิ่งตีพิมพ์ฉบับนี้ไม่จำเป็นต้องพ้องกับมุมมองของมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท
หรือหน่วยงานที่ผู้เขียนสังกัด หากต้องการใช้งานสื่อใดๆ ของมูลนิธิฯ
ในเชิงพาณิชย์ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากมูลนิธิฯ ก่อน
สิ่งตีพิมพ์ของมูลนิธิฯ ไม่สามารถใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

2025 © มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย

ISBN 978-616-8192-23-8

Further publications of the Friedrich-Ebert-Stiftung Thailand Office
can be found here:

➤ thailand.fes.de

แต่ แรงงานการศึกษา
ไม่ว่าจะเป็นครู อาจารย์ เจ้าหน้าที่ต่างๆ
ผู้สร้างรากฐานการศึกษา ที่แม้จะยังไม่ถึง
เป้าหมายอันเป็นอุดมคติก็ตาม

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์
กรกฎาคม 2568

รวมเราเป็นหนึ่ง: ประสบการณ์ สหภาพแรงงาน การศึกษาจากทั่วโลก

*All for One: Experiences of Education
Unions from Several Countries*

สารบัญ

บทคัดย่อ	6
Abstract	7
กิตติกรรมประกาศ	8
1. บทนำ	10
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	10
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	10
1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	11
1.4 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	12
1.5 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย	19
2. สหภาพแรงงานด้านการศึกษา:	
ประสบการณ์โลกตะวันตก บนฐานการต่อสู้ในโลกทุนนิยมและประชาธิปไตย	20
2.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก	20
2.2 สหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก	
พลวัตการเติบโตและความเสื่อม	28
2.3 การสร้างเครือข่ายสหภาพแรงงานการศึกษาระดับนานาชาติ	
ศูนย์กลางโลกตะวันตก	106
2.4 การเปรียบเทียบสถานการณ์ สหภาพแรงงานการศึกษาในประเทศตะวันตก ...	107
2.5 สรุป	111

3. สหภาพแรงงานด้านการศึกษา:	
ประสบการณ์นอกตะวันตก การต่อสู้ในแนวรบที่แตกต่างออกไป	113
3.1 สถานภาพของสหภาพแรงงานนอกประเทศตะวันตก	
ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว	113
3.2 สถานภาพของสหภาพแรงงานนอกตะวันตก ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ...	153
3.3 เปรียบเทียบ 10 ประเทศ สหภาพแรงงานการศึกษานอกตะวันตก	240
3.4 สรุป	248
4. บทสรุป	250
4.1 พลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง	250
4.2 ข้อเสนอเพื่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษา	252
4.3 การอภิปรายผลการวิจัย	254
บรรณานุกรม	255
รายการคำย่อ	262
ที่มาภาพ	267

บทคัดย่อ

งานวิจัย ‘รวมเราเป็นหนึ่งใน: ประสบการณ์สหภาพแรงงาน การศึกษาจากทั่วโลก’ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจ ลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสหภาพแรงงาน การศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง และเพื่อแสวงหา ทางออกสำหรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษา ในไทย จากกรณีศึกษาพบว่า ในประเทศกลุ่มตะวันตก ที่สมาทานแนวคิดแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นที่ค่อนข้าง เปิดและเป็นมิตรกับสหภาพแรงงานโดยเฉพาะการ ผูกพันกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพ ในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการ เจริญจ่าต่อรองรับร่วม ยกเว้นแต่สหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ลงนาม ซึ่งสะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับแรงงานที่น้อยลงด้วย จุดเปลี่ยนสำคัญนอกจะเป็นช่วงปลายทศวรรษ 1980 ที่ นโยบายแบบเสรีนิยมใหม่จะเข้ามามีบทบาทในการเมือง แล้ว ยังมีการสอบ PISA ของ OECD ที่ทำให้ระบบการ ศึกษาในประเทศเหล่านี้ถูกตั้งคำถามซึ่งส่งผลกระทบ โดยตรงต่อสหภาพแรงงานการศึกษา ส่วนกลุ่มประเทศ นอกกลุ่มตะวันตกนั้น เผชิญหน้ากับบริบทที่แตกต่าง ออกไปโดยเฉพาะสภาพแรงงานที่ถูกกดขี่มาก่อน ที่มาเลเซียและสิงคโปร์ สหภาพแรงงานการศึกษาเป็น หัวหอกในการต่อสู้กับระบอบอาณานิคมก่อนได้รับ อิสระภาพจากอังกฤษ ขณะที่แอฟริกาใต้สหภาพแรงงาน การศึกษาบางส่วนก็พยายามจะอยู่บนฐานการต่อสู้ที่ สัมพันธ์กับประเด็นเชื้อชาติและสีผิว ส่วนสหภาพแรงงาน

การศึกษาในเกาหลีใต้ได้พยายามจัดตั้งภายใต้รัฐบาล เผด็จการทหารและกฎหมายที่ปิดกั้นการรวมตัว อย่างไรก็ตาม อำนาจของสหภาพแรงงานที่มากจนขาดการถ่วงดุล พร้อมกับความไม่โปร่งใสก็นำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ อย่างเช่นในเม็กซิโก หรือบางกรณีที่อินเดีย สหภาพแรงงาน ไม่ว่าจะประเทศกลุ่มตะวันตกหรือนอกตะวันตกต้อง เผชิญกับการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ เพราะเป็นผู้กำหนดและมอบแนวทางการปฏิบัติ จนเกิดการดำเนินการ

ข้อเสนอในการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย อาจต้องคำนึงถึงกระบวนการต่าง ๆ ดังนี้ 1) ผลักดัน ด้านนโยบาย กฎหมายและสิ่งที่เกี่ยวข้องผ่านรัฐบาล 2) ปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร การจัดระบบสมาชิก และการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก 3) งานวิจัยและการ สร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพแรงงานการศึกษา และด้าน วิชาชีพ 4) การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจระดับประเทศและระดับสถาบันการศึกษา 5) ปฏิบัติการเพื่อต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการ เมื่อเจอปัญหา ในฐานะปากเสียงของแรงงาน 6) การ เชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ

คำสำคัญ: สหภาพแรงงานการศึกษา, การนัดหยุดงาน, การเจริญจ่าต่อรองรับร่วม, ครู, อาจารย์มหาวิทยาลัย, สถาบัน การศึกษา

Abstract

The primary objective of 'All for One: Experiences of Education Unions from Several Countries' is to gain insights into the comparative dynamics of educational unions and related movement. Furthermore, it seeks to propose solutions for the establishment of education unions in Thailand. Based on case studies, it becomes evident that western countries, known for their support of democracy, generally foster more liberal and union-friendly environments. This is partially attributed to their commitment to international labor standards, including ILO Convention No. 87 on Freedom of Association and the Right to Organize and ILO Convention No. 98 on the Right to Organize and Collective Bargaining. It is noteworthy that the United States stands as an exception in this context, as it has not signed these conventions, signaling a reduced emphasis on labor rights. Notably, the late 1980s witnessed not only a shift towards neoliberal policies but also a critical examination of education quality in these western countries by OECD PISA which had significant implications for education unions. Conversely, non-Western countries face distinct historical and political backgrounds, particularly those that experienced oppressive labor conditions in the past. For instance, prior to gaining independence from Britain, Malaysia and Singapore saw education unions leading the opposition against colonial rule. In South Africa, certain education unions have actively supported

movements advocating for racial equality. South Korea, too, has seen education unions striving to organize despite challenges posed by military dictatorships and anti-union legislation. However, these unions often grapple with an imbalance of power, resulting in a lack of transparency and conflict of interests. Regardless of the contexts, education unions invariably engage with political dynamics within parliamentary and governmental structures due to their influential roles.

Proposals to establish education unions in Thailand must consider the following steps: 1) Advocating for policies that facilitate appropriate legislation and government regulations; 2) Establishing a coordinating body; 3) Conducting research studies and enhancing knowledge about education unions and professionals; 4) Public campaigning both national and institutional levels; 5) Proactively engaging in negotiations with the government and employers, thereby serving as the voice of labor; and 6) Establishing connections with the international community.

Keywords: education unions, strike, collective bargaining, teacher, lecturer, educational institution

กิตติกรรมประกาศ

บนเส้นทางการทำงานอันยาวนาน แรงงานทั้งหลายมักถูกหลงลืมอยู่เสมอ ผู้เขียนขอกล่าวคำขอบคุณต่อผู้อ่านงานวิจัยและชี้ทางให้งานวิจัยนี้สมบูรณ์มากขึ้น ท่านแรกคือ อาจารย์ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา ผู้เชี่ยวชาญด้านสภาพแรงงาน และถือว่าเป็นรุ่นพี่ในด้านการจัดตั้งสภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยมาก่อน ส่วนท่านที่สองคือ อาจารย์ ดร.กฤษณ์พชร โสมณวัตร แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ชี้ให้เห็นช่องว่างที่พอจะมีถมให้เต็มได้

ผู้วิจัยขอขอบคุณ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท ประเทศไทย (Friedrich-Ebert-Stiftung: FES Thailand) ที่ให้การสนับสนุนด้วย

ผู้วิจัยตระหนักถึง ผู้คนอีกมากที่พยายามต่อสู้เพื่อให้ได้ความเป็นธรรมในการจ้างงาน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นในฟากฝั่งแรงงานการศึกษา หวังว่าในอนาคตพวกเขาจะไม่ได้ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยว แต่เราจะมีพื้นที่ตรงกลางที่ใหญ่มากพอจะโอบอุ้มกันได้

ยังมีแรงงานอื่นๆ ภายใต้กระบวนการผลิตงานวิจัยเช่นนี้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และคณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง รวมไปถึงร้านถ่ายเอกสาร สิ่งเหล่านี้เราอาจจะไม่นับเลยก็ได้ หากเราไม่เอาใจใส่ความสัมพันธ์เช่นนี้ และมองมันเป็นเพียงแค่ความสัมพันธ์ของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการในสังคมทุนนิยม

เช่นเดียวกับมารดา และภรรยาของผู้เขียนที่คอยเป็นกำลังใจ และเบื้องหลังที่ทำให้ผู้เขียนมีเวลามากพอที่จะทุ่มเทงานเขียนและงานวิจัยนี้ออกมาได้อย่างเต็มที่

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา ที่ทำการวิจัย

การรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองของแรงงานและนักวิชาชีพต่าง ๆ เป็นสิทธิพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เสนอว่าสมควรเป็นสิทธิมนุษยชนเช่นกัน ในสังคมไทย การรวมตัวต่อรองในนามแรงงานและสหภาพแรงงานเคยมีความเข้มแข็งเป็นอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 2530 จนสามารถเป็นตัวตั้งตัวตีผลักดันกฎหมายและระเบียบที่เอื้อต่อผู้ใช้แรงงานทั้งหลายได้เป็นอย่างดี สหภาพแรงงานและขบวนการแรงงานยังถือเป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญในระดับนานาชาติที่ไม่ใช่เฉพาะพรรคการเมืองที่ทำงานในรัฐสภา แต่ยังมีหมายถึงเป็นพลังในการต่อรองเพื่อผลักดันให้นโยบายและแนวปฏิบัติของรัฐเลือกปฏิบัติ และละเลยเสียงของประชาชนจำนวนมากที่เป็นผู้ใช้แรงงานอีกด้วย

ความไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างการรัฐประหารและรัฐบาลเผด็จการถือเป็น ภูมิปัญญ์ต่อขบวนการแรงงานมาทุกยุคทุกสมัย โดยเฉพาะตั้งแต่รัฐประหารในปี 2534, 2549 และล่าสุด 2557 การต่อสู้ทางการเมืองของขบวนการแรงงานที่ถดถอย ผนวกกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งก็เข้าร่วมกันต่อต้านรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา ทำให้ทั้งภาพลักษณ์ของขบวนการแรงงาน และการรวมตัวอ่อนแอลงในทุกระดับ ดังนั้น การฟื้นฟูประชาธิปไตยด้วยการกลับมาทำความเข้าใจขบวนการแรงงานอีกครั้ง โดยเฉพาะในบริบทโลกจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประชาธิปไตยในที่ทำงานเป็นสิ่งที่สำคัญไม่แพ้กับระบบรัฐสภา การเลือกตั้ง และการกระจายอำนาจ ที่ผ่านมาในสังคมไทย เมื่อนึกถึงขบวนการแรงงานและสหภาพแรงงาน มักจะถูกเข้าใจว่าเป็นเรื่องของคนในโรงงาน และผู้ใช้แรงงานอาบเหงื่อต่างน้ำ เช่นเดียวกับนิยามแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กีดกันผู้คนจำนวนมากออกไปคล้ายๆ เช่น ในหน่วยงานราชการ นอกจากนั้น แรงงานอีกส่วนหนึ่งที่มีพลังไม่น้อยในต่างประเทศอย่างแรงงานด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นครู อาจารย์ บุคลากรด้านการศึกษาต่างๆ ก็ไร้จุดยึดเหนี่ยวกับขบวนการแรงงานในสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง ทั้งที่กลุ่มวิชาชีพนี้ในต่างประเทศมีบทบาทเป็นปากเป็นเสียงที่ต่อสู้ต่อรองกับรัฐทั้งในส่วนของนโยบายการศึกษา และสวัสดิภาพของพวกเขา

การเริ่มต้นจากการเข้าใจพลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษาในต่างประเทศน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่จะนำมาสู่การทบทวนจุดยืนและจุดก้าวต่อไปของขบวนการแรงงานด้านการศึกษาในสังคมไทย จึงนำมาซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

- 1) เพื่อเข้าใจลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อแสวงหาทางออกสำหรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

ในเชิงพื้นที่ เน้นการศึกษาในทวีปต่างๆ ทั่วโลกเพื่อให้เห็นลักษณะเชิงเปรียบเทียบของพลวัตของสภาพแรงงาน การศึกษาที่สัมพันธ์กับระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ต่างกันไป รวมไปถึงสภาวะการจ้างงานของประเทศต่างๆ ดังนี้

- 1) กลุ่มประเทศที่มีฐานประชาธิปไตยทั้งส่วนที่เอื้อต่อ ขบวนการแรงงานและส่วนที่ไม่เอื้อเท่าใดนัก อาจจะเป็นกลุ่มประเทศยุโรป และสหรัฐอเมริกา

- 2) กลุ่มประเทศที่มีลักษณะที่อาจจะพอยกเทียบกันได้กับ ไทย อาจได้แก่ ทวีปเอเชีย ละตินอเมริกา และแอฟริกา

ผู้วิจัยเลือกกรณีศึกษาจำนวน 16 ประเทศ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ โลกตะวันตก และกลุ่มนอกโลกตะวันตก โดยมีเกณฑ์การพิจารณาตามตาราง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1.1 กรณีศึกษาเปรียบเทียบ 16 ประเทศ

ลำดับที่	ประเทศ	ทวีป/ภูมิภาค	ความสำคัญและเหตุผลที่เลือก
1	อังกฤษ	ยุโรป	ประเทศแรกที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม
2	สหรัฐอเมริกา	อเมริกา/อเมริกาเหนือ	ประเทศมหาอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ (รัฐรวม)
3	ฝรั่งเศส	ยุโรป	ประเทศที่ขึ้นชื่อว่า มีระบบราชการรวมศูนย์ที่สุดในโลก
4	เยอรมนี	ยุโรป	ประเทศที่ครุมีเงินเดือนสูงที่สุด (รัฐรวม)
5	ฟินแลนด์	ยุโรป/นอร์ดิก	ประเทศที่ขึ้นชื่อเรื่องรัฐสวัสดิการ
6	ออสเตรเลีย	ออสเตรเลีย	ประเทศภายใต้อาณานิคมอังกฤษ ภายใต้การนำของคนเชื้อสายยุโรปที่สหภาพแรงงานการศึกษาเติบโตอย่างยิ่ง
7	ญี่ปุ่น	เอเชีย/เอเชียตะวันออก	ประเทศเอเชียที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมแห่งแรก
8	เกาหลีใต้	เอเชีย/เอเชียตะวันออก	ประเทศเอเชียที่เปลี่ยนจากการปกครองแบบเผด็จการมาสู่ระบอบประชาธิปไตยได้สำเร็จ
9	สิงคโปร์	เอเชีย/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ประเทศที่สหภาพแรงงานต่อสู้กับรัฐบาลอาณานิคมและยกระดับขึ้นมาเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่ง
10	มาเลเซีย	เอเชีย/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	ประเทศที่สหภาพแรงงานต่อสู้กับรัฐบาลอาณานิคม
11	จีน	เอเชีย/เอเชียตะวันออก	ประเทศที่ปกครองด้วยเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพในนามพรรคคอมมิวนิสต์จีน
12	อินเดีย	เอเชีย/เอเชียใต้	ประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก และปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย
13	เม็กซิโก	อเมริกา/อเมริกาใต้	ตัวแบบของประเทศในภูมิภาคอเมริกาใต้
14	แอฟริกาใต้	แอฟริกา	ตัวแบบของประเทศในทวีปแอฟริกา
15	จอร์แดน	เอเชีย/ตะวันออกกลาง	ตัวแบบของประเทศในตะวันออกกลาง และการกีดกันสหภาพแรงงานการศึกษา
16	ไทย	เอเชีย/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	เป็นตัวแบบที่จะใช้พัฒนาข้อเสนอการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษา

1.4 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

กรอบแนวคิดของการวิจัย ได้กำหนดให้สหภาพแรงงานการศึกษาเป็นแกนหลักในการทำความเข้าใจถึงขบวนการแรงงานด้านการศึกษาในประเทศต่าง ๆ โดยใช้การวิเคราะห์พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่ฐานอยู่บนลักษณะทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไป เห็นได้จากขบวนการแรงงานในยุโรป สหรัฐอเมริกา ละตินอเมริกา เอเชียและแอฟริกา ล้วนมีความแตกต่างกันทั้งการให้คุณค่าของระบอบประชาธิปไตย ความเข้าใจถึงเศรษฐกิจที่เป็นธรรมชาติที่ต่างกัน หรือวัฒนธรรมการทำงานที่มีที่มาจากคนละแบบ

การวิเคราะห์จะรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพแรงงานภายในประเทศต่าง ๆ ถึงจุดกำเนิดและการพัฒนา และการเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการแรงงานและความเคลื่อนไหวทางการเมือง และการปรับตัวต่อความเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เล็งอำนาจในทศวรรษ 1980-1990 มาจนถึงปัจจุบัน

1.5 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จะแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

1) งานศึกษาเกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษาในภาพรวม

*The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*¹ เป็นงานศึกษาในปี 2017 ที่ให้ภาพกว้างของการเปรียบเทียบสหภาพแรงงานครูในประเทศต่าง ๆ จำนวน 11 ประเทศ ตั้งแต่สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, ฝรั่งเศส, เยอรมนี, ประเทศกลุ่มนอร์ดิกอย่างฟินแลนด์, นอร์เวย์, สวีเดน, เดนมาร์ก รวมไปถึงประเทศอย่างญี่ปุ่น,

เม็กซิโก และอินเดีย ผู้เขียนมองว่าระบบการศึกษาคือสนามของศักยภาพอันยิ่งใหญ่ที่จะสร้างสังคมมนุษย์แต่ก็ถูกออกแบบ ควบคุมและปฏิบัติการในแต่ละสังคมผ่านการตัดสินใจของรัฐบาล และมองว่ายุคใหญ่ ๆ ของระบบการศึกษาของโลกนั้นแบ่งเป็น 2 ยุค นั่นคือ ยุคแห่งการก่อรูปเชิงสถาบันและยุคของการปฏิรูปเพื่อประสิทธิภาพการสอน และเน้นไปที่พื้นที่ระดับโรงเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา งานชิ้นนี้ยังแสดงให้เห็นบทบาทของสหภาพแรงงานในฐานะตัวกระทำการทางการเมืองที่แตกต่างกันไป พวกเขาไม่ได้เป็นเพียงผู้กระทำการตัวจ้อยแต่คือ ใจกลางของปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายทางการศึกษาเลยทีเดียว ข้อมูลและรายละเอียดของสหภาพแรงงานการศึกษาตั้งแต่การก่อรูป การเติบโตและการต่อรองเป็นประโยชน์มากสำหรับงานวิจัย อย่างไรก็ตามประเทศที่เลือกยังไม่ครอบคลุมทวีปและภูมิภาคอื่น ๆ นั่นคือ ทวีปแอฟริกา และภูมิภาคตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จะสามารถช่วยให้เห็นภาพเชิงเปรียบเทียบได้แจ่มชัด เช่นเดียวกับเป็นงานเขียนตั้งแต่ปี 2017 แล้วทั้งที่มีความเปลี่ยนแปลงของสหภาพแรงงานบางแห่ง เช่นที่อังกฤษที่ไม่มี NUT แล้ว เพราะเปลี่ยนไปเป็น NEU ช่วงปี 2017 ที่หนังสือตีพิมพ์

*Education Policy and the Australian Education Union: Resisting Social Neoliberalism and Audit Technologies*² แม้จะเป็นงานที่ยกเรื่อง Australian Education Union ขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา แต่พบว่ามีข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีที่น่าสนใจ นั่นคือ มีแนวคิดการจัดตั้งสหภาพแรงงาน 2 แบบที่ขัดแย้งกันอยู่คือ แนวคิดแบบ industrial unionism (สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม) กับ professional unionism (สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ) แบบแรกนั้น มีข้อจำกัดอยู่ที่การเรียกร้องค่าจ้างและสภาพการจ้างงาน แต่ไม่ได้เน้นรวมคุณภาพด้านการศึกษา ผลลัพธ์การศึกษา และการจัดการโรงเรียนของรัฐ Kerchner และ Mitchell ได้เสนอว่า นี่คือ แนวคิดแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า pluralist ถือ

1 Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017)

2 Andrew Vandenberg, *Education Policy and the Australian Education Union : Resisting Social Neoliberalism and Audit Technologies* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018)

เป็นแนวคิดที่เดินตามรอยของ Dunlop ตั้งแต่ปี 1958 ที่เน้นทฤษฎีเชิงระบบของความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรม และการอธิบายรูปแบบเฉพาะ แนวโน้มและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม การมีส่วนร่วม การจัดการความขัดแย้งและอุดมการณ์ของผู้ใช้แรงงาน กับอีกแบบคือ professional unionism ทั้งสองพยายาม อธิบายการบริบทการจัดตั้งสหภาพแรงงานในรูปแบบอเมริกันในทศวรรษ 1960-1980 ผ่านความเปลี่ยนแปลง แนวคิดของสหภาพแรงงานแบบคอปกขาวในโรงเรียน ของสหรัฐอเมริกา โดยชี้ให้เห็นแนวคิด 3 รุ่นเกี่ยวกับ สหภาพแรงงานครุ รุ่นแรกคือ พบปะและประชุมอันเกิด จากการสร้างสมาคมวิชาชีพ ในทศวรรษ 1930-1940 ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการและตัวแทนพวกเขาจะประชุม เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกัน รุ่นที่ 2 คือ รุ่นของการเจรจาต่อรอง ที่เติบโตมาจากการสไตรค์ครั้งใหญ่ที่นิวยอร์ก เมื่อปี 1960 และต่อเนื่องไปถึง ทศวรรษ 1980 รุ่นที่ 3 คือ รุ่นนโยบาย ที่เน้นการเจรจาต่อรองที่จะนำไปสู่ปฏิบัติการของ³ คำอธิบายของ Kerchner และ Mitchell ถูกวิจารณ์โดย Johnson ว่า แนวคิดรุ่นที่ 2 ของ industrial unionism ของครุทั้งที่มีความแตกต่างกันสูงในช่วง 1960 และ 1980 เช่นเดียวกับความแตกต่างของประสบการณ์ใน เมืองต่างๆ นั้นใช้ได้จริงหรือ เช่นเดียวกับ Urban ที่ชี้ว่า ความแตกต่างระหว่างแนวคิดด้านวิชาชีพ กับ การให้ ความสนใจกับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างแบบ industrial unionism นั้น อาจมองได้ว่าเป็นการต่อต้านแนวคิด สหภาพนิยมอย่างแนบเนียนด้วยซ้ำเช่นเดียวกับ Chadbourne ที่เสนอว่า คำอธิบายนี้ใช้ไม่ได้กับแถบ Western Australia ที่ตั้งต้นด้วยความเป็นสมาคมวิชาชีพครุไม่ใช่ สหภาพแรงงาน แต่พวกเขาก็ขัดแย้งในเชิงการจ้างงาน แบบอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1970-1980 โดยไม่ได้เน้น การต่อรองในด้านวิชาชีพใดๆ⁴

หนังสือเล่มนี้ยังเสนอมุมมองเชิงวิพากษ์ต่อเสรีนิยมใหม่ โดยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิด professionalism

(วิชาชีพนิยม) ว่าจะทำให้สหภาพแรงงานเป็นเพียง ผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับกลุ่มผลประโยชน์ เห็นได้จากพฤติกรรมของผู้นำสหภาพแรงงานที่วางอยู่บน โวหารของ professional unionism และยิ่งไปกว่านั้น การเน้นวิชาชีพดังกล่าวทำให้ประเทศร่ำรวยทั้งหลาย สร้างเครื่องมือในการวัดผล ตรวจสอบและตรวจตรา ครุ มากกว่าจะอุทิศการอบรมและพัฒนาทางวิชาชีพ ข้อวิจารณ์ยังชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์และมายาภาพ อันจำกัดของ ความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรม และการ เจรจาต่อรองในด้านวิชาชีพ เช่นใน Western Australia ช่วงปี 1995-2000 อังกฤษและเวลส์ช่วง 2003-2010 คล้ายคลึงกับในสหรัฐอเมริกา ความตึงเครียดระหว่างสิ่ง ที่ถูกตีความว่าเป็นความขัดแย้งใน industrial unionism และสิ่งที่ถูกตีความในฐานะข้อตกลงร่วมของวิชาชีพ และความสัมพันธ์แบบหลังอุตสาหกรรม และแนวคิดการ ปฏิรูปสหภาพ นำมาสู่การประนีประนอมกับ professional unionism โดยมีวาระซ่อนเร้นอย่างการถูกตรวจสอบได้ (accountability)⁵

*Public Perceptions of Trade Unions in Countries of the European Union: A Causal Analysis*⁶ ได้ ชี้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางอุดมการณ์ การเมือง และเศรษฐกิจในส่วนใหญ่ ของศตวรรษที่ 20 น่าจะทำให้สหภาพแรงงานถดถอยลง ดังที่พบว่าปี 1980-2003 ยกเว้นสวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ พบว่าความหนาแน่นของสหภาพแรงงานนั้นลดลงอย่าง มาก จนถึงว่า สหภาพแรงงานกลายเป็นสัดส่วนที่น้อย กว่าพลังแรงงานตั้งแต่ปี 1950 เป็นต้นมา บทความนี้ สืบจากประสบการณ์ของยุโรปก็พบว่า ในความเป็น จริงกลับตรงกันข้าม การตอบสนองต่อสหภาพแรงงานมี อยู่มาก เพราะต้องการให้สหภาพแรงงานนั้นเป็นตัวแทน ในการปกป้องผลประโยชน์ด้านค่าจ้างและสภาพการ จ้างงาน การก่อรูปดังกล่าวเป็นผลมาจากอิทธิพลของการ เรียกร้องของปัจเจกมากกว่า โครงสร้างหรือเชิงสถาบัน

3 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.81

4 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.85

5 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.85-87

6 Thomas Turner, Daryl D'Art, "Public Perceptions of Trade Unions in Countries of the European Union: A Causal Analysis", *Labor Studies Journal*, 37: 1 (March 2012): 33-55

ขณะที่คนรุ่นใหม่ ผู้หญิงที่ดูเหมือนไม่สนใจ แต่กลับมีบทบาทสำคัญ ส่วนคนที่มีการศึกษาสูงมักจะไม่ค่อยใส่ใจในสหภาพแรงงาน ผิดกับคนงานที่อยู่ในระดับที่ต่ำ

นอกจากนั้นทิศทางการเมืองยังส่งผลต่อการทัศนคติที่ดีต่อสหภาพแรงงานและการเป็นสมาชิก ความเข้มแข็งของขบวนการแรงงาน สัมพันธ์กับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและสหภาพแรงงานในประเทศยุโรปจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติเชิงบวกต่อสหภาพแรงงาน ในเชิงโครงสร้างแล้ว การเปลี่ยนผ่านของสังคมและเศรษฐกิจจากสังคมอุตสาหกรรมการผลิตไปสู่การจ้างงานในอุตสาหกรรมบริการเปลี่ยนจากงานที่ใช้มือไปสู่งานด้านความรู้สึคนึกคิด

การลดขนาดองค์กร และการเชื่อมต่อกับระบบเศรษฐกิจโลก รวมไปถึงการเสื่อมถอยของการเมืองฝ่ายซ้ายและความสัมพันธ์กับโครงการชนชั้นแรงงาน มักเป็นคำอธิบายต่อความเสื่อมถอยของโชคชะตาของสหภาพแรงงาน ยิ่งองค์กรใหญ่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ง่ายกว่าองค์กรขนาดเล็กเช่นเดียวกับบริษัทเอกชนจะง่ายกว่า หน่วยงานภาครัฐ

การอธิบายระบอบสถาบันโฟกัสไปยังพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศความเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับขอบเขตของปัจจัยเชิงสถาบันและกระบวนการอย่างธรรมชาติ สโคปและความลึกของการร่วมเจรจาต่อรอง (collective bargaining) กฎหมายแรงงานระบบ Ghent (ระบบประกันการตกงาน) และผลของยุทธศาสตร์การจัดการบริหารสหภาพแรงงาน เมื่อเทียบยุโรปกับประเทศอื่นๆ ในเชิงประวัติศาสตร์แล้ว ทัศนคติที่ดีจะแปรผันไปตามเงื่อนไขที่เอื้อในแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เข้มแข็งอย่างสวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ที่มีข้อตกลงร่วมกันถึงความต้องการสหภาพแรงงานในระดับสูง ตัวชี้วัดเชิงสถาบันของการมีอยู่สหภาพแรงงาน และประเทศต้นทางนั้นมีส่วนสำคัญต่อปัจจัยที่กำหนดว่า

ทำไมพนักงานที่มีความเห็นชอบต่อสหภาพแรงงานไม่มากนักเท่ากับปัจจัยเชิงปัจเจกที่อธิบายไปแล้ว เปเปอร์นี้ช่วยทำให้เห็นเทรนด์ของสหภาพแรงงานในยุโรปว่า อาจมีแนวโน้มอ่อนแอลง แต่ก็ไม่เสมอไปเพราะสหภาพแรงงานถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองโดยปัจจัยสำคัญคือ ความต้องการความช่วยเหลือจากปัจเจกที่เห็นคุณค่าของสหภาพแรงงาน

*The origins and formation of teachers' unions in nineteenth century Australia*⁷ และ *The Australian Education Union: From Federal Registration to National*⁸ เป็นผลงานของผู้เขียนคนเดียวกันที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงการรวมตัวของครูผู้สอนมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 การต่อสู้นี้ประกอบด้วยภูมิประเทศของประวัติศาสตร์แรงงานอันได้แก่ ความเป็นผู้นำที่เกิดจากการอุทิศในเชิงปัจเจก ชัยชนะของการจัดตั้ง และความล้มเหลวทั้งหลาย เปเปอร์เหล่านี้มีความพยายามที่จะอธิบายจุดกำเนิดของสหภาพแรงงานครูในออสเตรเลีย ด้วยกรอบการศึกษาแบบการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบโดยปรับใช้แนวคิดจาก John Dunlop นักเศรษฐศาสตร์แรงงานที่อยู่บน 4 ยุทธศาสตร์อันเป็นปัจจัยความสัมพันธ์ของการเติบโต ได้แก่ บริบททางเทคโนโลยี, โครงสร้างของตลาด, สถาบันระดับชุมชนที่กว้างกว่า และความเชื่อและแนวคิดทางสังคม เขาได้เลือกใช้ 3 ปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ได้แก่ สถานการณ์การทำงานของครู (The work situation of teachers), ผู้นำสหภาพแรงงาน และกรอบแนวคิดทางสังคมการเมือง การเกิดขึ้นของสหภาพแรงงานครูช่วงปี 1884-1892 ถือเป็นประวัติศาสตร์สำคัญ เนื่องจากการจัดตั้งที่เชื่อมต่อมาถึงพัฒนาการของสหภาพแรงงานครูในทุกวันนี้ แม้อาจไม่ได้เป็นรากฐานของสหภาพแรงงานครูยุคใหม่ก็จริง แต่เป็นส่วนหนึ่งของจุดที่เข้มแข็งที่สุดที่เกิดขึ้นในช่วงหลังคือ ช่วงปี 1916-1926 ซึ่งเกิดขึ้นในทุกรัฐของออสเตรเลีย งานศึกษานี้จะมีส่วนสำคัญที่ทำให้เห็นการก่อกำเนิด ความรุ่งเรืองและความคลี่คลายของสหภาพแรงงานครูในกรณีของออสเตรเลียอย่างเป็นประวัติศาสตร์

7 Andrew Spauull, "The origins and formation of teachers' unions in nineteenth century Australia", *Melbourne Studies in Education*, 26:1 (1984)

8 Andrew Spauull, *The Australian Education Union: From Federal Registration to National Reconciliation* (Melbourne: Australian Council for Educational Research, 2000)

*Down but Not Out: The National Education Association in Federal Politics*⁹ งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นหลักฐานใหม่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและวาระกำหนดนโยบายของสหภาพครูอาจารย์แห่งชาติ (national teachers' union) ที่ใหญ่ที่สุดในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สมาคมการศึกษาแห่งชาติ (National Education Association's: NEA) ประกอบด้วยสมาชิกที่หลากหลายทั้งระดับโรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย (ส่วนสหภาพที่ใหญ่เป็นอันดับสองคือสหพันธ์ครูอเมริกัน หรือ American Federation of Teachers) การใช้ชุดข้อมูลตามแนวยาวที่ประกอบด้วยผลการเลือกตั้งและการสนับสนุนแคมเปญสำหรับผู้สมัครทั้งหมดสำหรับสำนักงานของรัฐบาลกลางและตำแหน่งนโยบายของรัฐบาลกลางที่เป็นทางการของ NEA พบว่าพันธมิตรอย่างพรรคเดโมแครตของ NEA พลังลดลงอย่างรวดเร็วเมื่อเวลาผ่านไป ด้วยชัยชนะของพรรครีพับลิกันในการลงคะแนนเสียงของรัฐบาลส่วนหนึ่งเนื่องจากการเลือกตั้งกลุ่มพันธมิตรรีพับลิกันที่เพิ่มขึ้นในสภาและวุฒิสภา

2) งานศึกษาเกี่ยวกับสหภาพแรงงานครูและบุคลากรในโรงเรียน

เมื่อกล่าวถึงสหภาพแรงงานครูงานชิ้นหนึ่งที่ทำให้เห็นภาพรวมที่ชัดเจนก็คือ *Promoting education quality: the role of teachers' unions in Latin America*¹⁰ แสดงให้เห็นทิศทางประวัติศาสตร์ว่า สหภาพแรงงานครูในละตินอเมริกานั้นได้เติบโตในช่วงปี 1990 ถือว่าการเข้าร่วมสหภาพในภูมิภาคอยู่ในระดับใกล้เคียงความเป็นสากลในช่วงนี้ ทำให้การปฏิรูปการศึกษากลายเป็นเรื่องเร่งด่วน การรวมตัวกันได้ในด้านหนึ่งแล้วมันคือ การขยายตัวของความขัดแย้งระหว่างสหภาพครูกับรัฐบาล

ไปด้วย การเรื่องอำนาจของสหภาพนำมาสู่สถานการณ์สองด้าน ด้านแรกคือ ผู้กำหนดนโยบายมักจะวิพากษ์ว่าสหภาพนั้นเป็นอุปสรรคความเปลี่ยนแปลงที่จะสร้างคุณภาพการศึกษา เนื่องมาจากนโยบายของสหภาพและการนัดหยุดงาน แต่ในอีกด้านหนึ่ง สหภาพได้โต้แย้งว่าพวกเขามีบทบาทสำคัญเชิงบวกในด้านการศึกษา ในการถกเถียงสาธารณะมุมมองทั้งสองถูกขยายความอย่างเกินเลยทำให้เป็นการเมือง เปเปอร์นี้ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงบวกของสหภาพที่ดำเนินการผ่านกลไก 2 ชนิด นั่นคือ การสนับสนุนให้เกิดพัฒนาการด้านวิชาชีพ (professionalization) และการประกาศจุดยืนสนับสนุนการพัฒนาการศึกษา ท้ายเปเปอร์มีข้อเสนอ 3 ข้อถึงสหภาพแรงงานครูก็คือ การสนับสนุนสร้างพันธมิตรกับสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย หรือแหล่งที่จะสนับสนุนโปรแกรมทางด้านหลักสูตรพัฒนาวิชาชีพได้ ประการที่ 2 คือ จัดตั้งพื้นที่ในเชิงสถาบันที่จะทำให้ครูสามารถรวมตัวเพื่อสร้างนโยบายด้านการศึกษาซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยในการจัดการเพิ่มความโปร่งใสและพลเมืองที่มีส่วนร่วม และเข้าร่วมกับสหภาพ ประการที่ 3 วางแผนนโยบายการศึกษาอย่างเป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับสิทธิแรงงานที่จะเอื้อประโยชน์ต่อคุณภาพการศึกษา

*Teacher Unionization and Student Academic Performance: Looking beyond Collective Bargaining*¹¹ บทความนี้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพครูกับผลการเรียนของนักเรียน โดยใช้ข้อมูลที่เป็นตัวแทนในระดับประเทศและวัดจากการรวมตัวของครูที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยการระบุเขตทั้งสองที่มีสัญญาการเจรจาต่อรองร่วมกัน (Collective Bargaining) และเขตที่มีข้อตกลงพบปะและหารือ (meet-and-confer agreements) พบว่าสหภาพครูที่สร้างความเข้มแข็งในการต่อรอง มีส่วนสำคัญในการเพิ่มคะแนนสอบของนักเรียนผ่านทั้งสอง

9 Bradley D. Marianno, "Down but Not Out: The National Education Association in Federal Politics", *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018): 234-254

10 Julián Gindin and Leslie Finger, *Promoting education quality: the role of teachers' unions in Latin America* Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2013/4, Teaching and learning: Achieving quality for all, 2013

11 Eunice S. Han and Thomas N. Maloney, "Teacher Unionization and Student Academic Performance: Looking beyond Collective Bargaining", *Labor Studies Journal*, 46: 1 (March 2021): 43-74

ช่องทางที่น่าสังเกตคือ ความสัมพันธ์เชิงบวกนี้แข็งแกร่งสำหรับนักเรียนผิวดำมากกว่านักเรียนผิวขาว เช่นเดียวกับเชื้อสายสเปน และไม่ส่งผลเลยกับนักเรียนเชื้อสายเอเชียน นอกจากนี้ยังมีผลกับนักเรียนที่มีผลการเรียนต่ำ มากกว่านักเรียนที่ได้คะแนนสูง งานนี้จึงเป็นวิจัยที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เชิงบวกของขบวนการแรงงานการศึกษาที่ส่งผลต่อการเรียนในโรงเรียน ในเงื่อนไขที่ว่า หากสภาพการจ้างงานที่เกิดจากการต่อรองมีความเหมาะสม จะส่งผลต่อประสิทธิภาพไปด้วย

*It is in the Contract: How the Policies Set in Teachers' Unions' Collective Bargaining Agreements Vary Across States and Districts*¹² เปเปอร์นี้ได้ตรวจสอบข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม (Collective Bargaining Agreement: CBA) มากกว่า 1,000 ฉบับทั่วทั้งรัฐแคลิฟอร์เนีย มิชิแกน และวอชิงตัน พบความแพร่หลายของชุดบทบัญญัติหลักจำนวน 43 ข้อ ที่อยู่ภายในรัฐเหล่านี้ โดยให้การเปรียบเทียบคำศัพท์ CBA อย่างครอบคลุม โดยใช้ข้อมูลที่ดึงมาจากเขตเศรษฐกิจและประชากรศาสตร์ที่แตกต่างกัน ตลอดจนเขตที่แตกต่างกันอย่างมาจากการลงทะเบียนของนักเรียน ยังพบว่า CBA มีความแตกต่างกันอย่างมาก รูปแบบนี้มีความเกี่ยวข้องกับขนาดเขตมากกว่าสัดส่วนของนักเรียนที่มีรายได้ต่ำภายในเขต งานชิ้นนี้ได้สรุปโดยอภิปรายถึงความหมายของการค้นพบนี้อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยและการวางนโยบายไป เป็นตัวอย่างงานที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อักษร CBA เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นอำนาจการต่อรองของขบวนการแรงงานการศึกษาที่ส่งผลต่อนโยบายด้านการศึกษา

*Teachers' Union Power in a Budget Crunch: Lasting Ramifications of Differential Spending Responses to the Great Recession*¹³ งานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า

ช่วงธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ล่มสลายในปี 2007 และภาวะเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาถดถอยตามมา สถานิติบัญญัติของรัฐทั่วประเทศต้องเผชิญกับรายได้ที่ลดลงอย่างมาก และในปี 2011 การใช้รายได้เพื่อการศึกษาโดยเฉลี่ยลดลงเป็นครั้งแรกในรอบกว่าทศวรรษ อย่างไรก็ตาม การตอบสนองด้านงบประมาณของรัฐต่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่นั้นไม่สม่ำเสมออย่างแน่นอน โดยบางส่วนได้ตัดขาดการศึกษาของรัฐอย่างถาวร บทความนี้ใช้ข้อมูลตามแนวยาวเกี่ยวกับการใช้จ่ายด้านการศึกษาในระดับรัฐ การเมือง ประชากร ความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจ และชุดตัวบ่งชี้ความแข็งแกร่งของสหภาพแรงงานเพื่อประเมินความแข็งแกร่งของสหภาพครูในฐานะผู้สนับสนุนการใช้จ่ายด้านการศึกษาโดยพิจารณาจากบทบาทของพวกเขาในรัฐต่างๆ การตอบสนองงบประมาณต่อภาวะถดถอยครั้งใหญ่ พบว่ารัฐที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้มีการเจรจาร่วมกันสำหรับครูและรัฐที่มีจำนวนสหภาพแรงงานที่สัดส่วนครูต่ำได้ลดค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาโดยรวมลงอย่างมาก แสดงให้เห็นถึงบทบาทของสหภาพแรงงานและการเจรจามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการปรับลดงบประมาณด้านการศึกษา

*Public School Teacher Contracts and State-Level Reforms: Assessing Changes to Collective Bargaining Restrictiveness Across Three States*¹⁴ งานชิ้นนี้ชี้ว่า ในเขตการศึกษาหลายแห่ง นโยบายที่ควบคุมบุคลากรการสอนจะอยู่ภายใต้ข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม (CBA) แม้ว่าจะมีความสนใจด้านนโยบายที่สำคัญที่ส่งผลต่อขอบเขตของข้อตกลงเหล่านี้ แต่ก็มีงานวิจัยที่ค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงของ CBA เมื่อเวลาผ่านไป หรือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อตอบสนองต่อการปฏิรูปกฎหมายของรัฐต่างๆ เปเปอร์นี้ได้เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลง CBA ก่อนและหลังการปฏิรูปในสองรัฐ (มิชิแกนและวอชิงตัน) ด้วยการใช้ชุดข้อมูลแบบ

12 Katharine O. Strunk et al, "It is in the Contract: How the Policies Set in Teachers' Unions' Collective Bargaining Agreements Vary Across States and Districts", *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018): 280-312

13 Walker A. Swain and Christopher Redding, "Teachers' Union Power in a Budget Crunch: Lasting Ramifications of Differential Spending Responses to the Great Recession", *Educational Policy*, 36: 2 (March 2022): 343-376

14 Katharine O. Strunk et al, "Public School Teacher Contracts and State-Level Reforms: Assessing Changes to Collective Bargaining Restrictiveness Across Three States", *American Educational Research Journal*, retrieved on April 18, 2022 from <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.3102/00028312211048950> (October 27, 2021)

panel data มากกว่า 1,200 CBA ในสามรัฐ โดยเทียบกับรัฐที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย (แคลิฟอร์เนีย) แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปนโยบายของรัฐได้ลดข้อจำกัดของ CBA ตามที่ตั้งใจไว้ ผลการวิจัยชี้ว่าเมื่อการปฏิรูปจำกัดการเจรจาต่อรอง สหภาพแรงงานก็ไม่สามารถขดเซสสภาพการทำงานที่ลดลงอย่างมากได้ การเจรจาต่อรองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของขบวนการแรงงาน

*Cut From the Same Cloth? Comparing Urban District CBAs Within States and Across the United States*¹⁵ มีการคาดเดาอย่างมากมายและหลักฐานเชิงประจักษ์บางประการแสดงว่า ข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วมของครู (CBA) ในเขตการศึกษาในเขตเมืองนั้นเข้มงวดกว่า CBA ในเขตอื่นๆ งานชิ้นนี้ต่อยอดจากงานก่อนหน้าโดยการเปรียบเทียบ CBA ในเขตเมืองกับเขตนอกเมืองในสามรัฐ—แคลิฟอร์เนีย มิชิแกน และวอชิงตัน—และข้อกำหนดโปรไฟล์สูง กับ CBA จาก 72 เขตที่ใหญ่ที่สุดในประเทศนอกเหนือจากรัฐเหล่านั้น พบว่า CBA ในเมืองมีข้อจำกัดมากกว่า CBA นอกเมืองในทั้งสามรัฐ แต่ก็ยังมีความแตกต่างกันอย่างมากทั่วทั้งเขตในด้านข้อจำกัดโดยรวมและในข้อกำหนดที่มีโปรไฟล์สูง ดังนั้นแนวโน้มข้อตกลง CBA นั้นจะมีข้อจำกัดในเขตเมืองมากกว่าเขตนอกเมือง

*Negotiating the Great Recession: How Teacher Collective Bargaining Outcomes Change in Times of Financial Duress*¹⁶ บทความนี้ชี้ว่าข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วมของครู (CBA) เงินเดือนครู และขนาดชั้นเรียนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในช่วงภาวะถดถอยครั้งใหญ่ การใช้ชุดข้อมูลระดับเขตด้วย CBA ของครูในแคลิฟอร์เนียซึ่งรวมถึงการวัดความแข็งแกร่งของสัญญาย่อยและเงินเดือนตั้งแต่ปี 2005–2006 และ 2011–2012 ที่เชื่อมโยงกับข้อมูลตามแนวยาวระดับเขต วิจัยนี้ยังได้

ประมาณการแบบจำลองความแตกต่างระหว่างผลต่างเพื่อตรวจสอบผลการเจรจาต่อรองสำหรับเขต ที่ควรจะมีข้อจำกัดทางการเงินไม่มากก็น้อย พบว่าสหภาพแรงงานและผู้บริหารเปลี่ยนองค์ประกอบที่สำคัญของ CBA และนโยบายของเขตในช่วงเวลาของอียากล้าปากทางการเงิน ซึ่งรวมถึงการเพิ่มขนาดชั้นเรียน ลดเวลาในการสอน และลดฐานเงินเดือนเพื่อบรรเทาแรงกดดันทางการเงิน โดยพยายามเจรจาให้คัมครองเพิ่มขึ้นสำหรับครูในพื้นที่ที่มีผลกระทบทางการเงินโดยตรง รวมถึงขั้นตอนการร้องทุกข์และภาระที่ไม่เกี่ยวกับการสอน จะเห็นว่าในช่วงเศรษฐกิจย่ำแย่ CBA และสหภาพแรงงานได้มีบทบาทปกป้องและคัมครองแรงงานด้านการศึกษา

3) งานศึกษาเกี่ยวกับสหภาพแรงงานอาจารย์และบุคลากรในมหาวิทยาลัย

*The organizational impact of university labor unions*¹⁷ บทความนี้ชี้ว่า ในปัจจุบันการนำเสนอการรวมตัวกันของมหาวิทยาลัยและการหยุดงานประท้วงของฝ่ายธุรการ คณาจารย์ และนักศึกษาของสถาบันในอเมริกาเหนือ การสำรวจนี้เสนอผลกระทบของการเจรจาร่วมกันเกี่ยวกับสภาพการทำงานของพนักงาน ซึ่งรวมถึงความมั่นคงในการทำงาน เสรีภาพทางวิชาการ ธรรมชาติของมหาวิทยาลัย และกระบวนการที่ควรจะเป็น ที่สำคัญกว่านั้น ได้ตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ในการทำงานขององค์กรที่ถูกกลืนในสภาพแวดล้อมทางวิชาการแบบสหภาพแรงงาน ความสัมพันธ์ที่หารือรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างคณาจารย์ ระหว่างคณาจารย์และฝ่ายธุรการ ระหว่างคณาจารย์และมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบัน และระหว่างคณาจารย์และสหภาพแรงงาน การคุกคามของการรวมตัวของสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงานของแรงงานต่อความสัมพันธ์ระหว่างศาสตราจารย์กับนักศึกษา หรือที่ปรึกษา-ผู้รับคำปรึกษา เป็นประเด็นสำคัญสำหรับผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับสหภาพ

15 Bradley D. Marianno et al, "Cut From the Same Cloth? Comparing Urban District CBAs Within States and Across the United States", *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018): 334–359

16 Katharine O. Strunk and Bradley D. Marianno, "Negotiating the Great Recession: How Teacher Collective Bargaining Outcomes Change in Times of Financial Duress", *AERA Open*, 5: 2 (April 2019) <https://doi.org/10.1177/2332858419855089>

17 Christine M. Wickens, "The organizational impact of university labor unions", *Higher Education*, 56 (2008), 545–564.

นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา บทสรุปยังมีการระบุพื้นที่ที่มีศักยภาพสำหรับการวิจัยในอนาคต เปเปอร์นี้จึงสะท้อนให้เห็นบรรยากาศของขบวนการแรงงานในมหาวิทยาลัยที่แตกต่างจากโรงเรียนและมีความซับซ้อนในตัวของมันเอง

*Organizing the Ivory Tower: The Unionization of the Brock University Faculty Association*¹⁸ บทความนี้สำรวจการรวมกลุ่มของคณาจารย์เต็มเวลาที่มหาวิทยาลัย Brock ในปี 1996 ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและระดับปริญญาตรี ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา งานวิจัยนี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงคุณภาพเชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสารเบื้องต้นที่เกี่ยวข้อง กรณีศึกษาได้ตรวจสอบทั้งแรงผลักดันในการรวมสหภาพและกลยุทธ์ที่สมาคมคณาจารย์นำไปใช้เพื่อสนับสนุนการรับรองเพื่อแสดงให้เห็นว่า วาทกรรมของความเป็นมืออาชีพและความเป็นวิทยาลัยสามารถทำลาย ล้มล้าง และปรับใช้โดยนักวิชาการที่ตั้งใจจะจัดระเบียบ ระดม ได้อย่างไร และในท้ายที่สุด ก็คือ การสามารถเอาชนะการสนับสนุนจากสหภาพแรงงานได้ งานศึกษานี้จึงเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจของการรวมตัวต่อรองในนามสหภาพแรงงาน

*Organizing Tactics in a Faculty Unionization Drive at a Canadian University*¹⁹ บทความนี้ได้วิเคราะห์สมาคมมหาวิทยาลัยควีนส์ (Queen's University Faculty Association's : QUFA) ซึ่งได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของการใช้เทคนิคการจัดตั้งอันมีลักษณะเฉพาะ เพื่อเพิ่มโอกาสในการบรรลุการขับเคลื่อนการรวมตัวของสหภาพที่ประสบความสำเร็จในเวลาที่สหภาพแรงงานทำได้ยากขึ้น ผู้เขียนยืนยันว่าการใช้เทคนิคต่างๆ ที่ระบุโดยนักทฤษฎีการเคลื่อนไหวทางสังคมร่วมกับการเลือกใช้คำว่า “ความร่วมมือแรงร่วมใจ” ของ QUFA เป็นองค์ประกอบสำคัญใน

ความสำเร็จของแรงผลักดันนี้ แก่นของการวิจัยของฉันทคือการวิเคราะห์เชิงคุณภาพของการสื่อสารอย่างเป็นทางการของ QUFA กับคณาจารย์ระหว่างเดือนกันยายน 1992 ถึงตุลาคม 1995 งานชิ้นนี้จึงเป็นการศึกษาการเคลื่อนไหวเชิงเทคนิคที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัย

*Reorganizing Higher Education in the United States and Canada: The Erosion of Tenure and the Unionization of Contingent Faculty*²⁰ ทุกปีในแคนาดาและสหรัฐอเมริกา ส่วนแบ่งของคณาจารย์ระดับอุดมศึกษาที่ไม่ได้ต่อสัญญา มีจำนวนเพิ่มขึ้น มีการคาดหวังว่าการรวมกลุ่มกันของแรงงานดังกล่าวจะจำกัดกระบวนการนี้ แต่ข้อมูลที่ตรวจสอบได้ระบุว่ากลับไม่เป็นเช่นนั้น แม้ว่ามหาวิทยาลัยในแคนาดาจะมีการรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวกันมากกว่ามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาอย่างมีนัยสำคัญ แต่อย่างน้อยก็พึ่งพาได้เพียงชั่วคราว ในทำนองเดียวกัน รัฐในสหรัฐอเมริกา ที่มีการรวมตัวเป็นสหภาพในระดับสูงก็ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าจะลดระดับความเสียหายได้มากนัก กลยุทธ์ของสหภาพที่ถูกจัดระเบียบหน่วยงานระหว่างทางผู้ที่ดำรงตำแหน่งและไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ และ/หรือระหว่างอาจารย์พิเศษและอาจารย์ประจำ อาจมีบทบาทในผลลัพธ์นี้ ทั้งที่พวกเขาสามารถและควรมีบทบาทสำคัญในการโต้กลับแนวโน้มเหล่านี้หากพวกเขาพัฒนาเจตจำนงทางการเมืองที่จะทำเช่นนั้น ดังนั้นการแบ่งแยกผู้คนด้วยสัญญาจ้างที่ไม่มั่นคงจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่จะต่อสู้ทางการเมืองในฐานะขบวนการแรงงาน

*University Teachers and Resistance in the Neoliberal University*²¹ งานวิจัยนี้ศึกษาความเข้มแข็งของอาจารย์มหาวิทยาลัยในแคนาดา ด้วยการสำรวจพลวัต

18 Larry Savage, Michelle Webber, Jonah Butovsky, "Organizing the Ivory Tower: The Unionization of the Brock University Faculty Association", *Labor Studies Journal*, 37: 3 (September 2012): 293-310

19 Sandra Rastin, "Organizing Tactics in a Faculty Unionization Drive at a Canadian University", *Labor Studies Journal*, 25: 2 (September 2000): 99-119

20 David Dobbie and Ian Robinson, "Reorganizing Higher Education in the United States and Canada: The Erosion of Tenure and the Unionization of Contingent Faculty", *Labor Studies Journal*, 33: 2 (June 2008): 117-140

21 Stephanie Ross, Larry Savage and James Watson, "University Teachers and Resistance in the Neoliberal University", *Labor Studies Journal*, 45: 3 (September 2020): 227-249

และกลยุทธ์ของการต่อต้านในมหาวิทยาลัยเสรีนิยมใหม่ แม้ว่า การตอบสนองต่อการปรับแนวความคิดใหม่ในระดับอุดมศึกษานั้นซับซ้อน ไม่สม่ำเสมอ และบางครั้งก็ขัดแย้งกัน ผู้เขียนได้สาธิตให้เห็นว่าการเปิดเสรีเสรีใหม่ได้ส่งเสริมความขัดแย้งที่มากขึ้น ความเข้มแข็งมากขึ้น การประท้วงที่มากขึ้น และการเมืองที่มากขึ้นของสหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ผู้เขียนให้เหตุผลว่าการแสดงออกถึงความเข้มแข็งของอาจารย์มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ขับเคลื่อนโดยแรงกดดันจากภายนอกมากกว่ากำลังภายใน และซับซ้อนยิ่งขึ้นด้วยการแบ่งแยกระหว่างคนงานในบริบทของลำดับชั้นของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้น งานนี้จึงแสดงให้เห็นความสำคัญ

ของขบวนการและการต่อสู้กับมหาวิทยาลัยที่สมานอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่ส่งผลต่อสวัสดิการและการจ้างงานในมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ จะใช้แนวพินิจทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก ถือเป็นการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ด้วยการวิเคราะห์จากเอกสาร และเว็บไซต์ของสหภาพแรงงานการศึกษาของประเทศต่างๆ

สหภาพแรงงานด้านการศึกษา: ประสบการณ์โลกตะวันตก บนฐานการต่อสู้ ในโลกทุนนิยมและประชาธิปไตย

บทนี้จะกล่าวถึงภาพรวมของสหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก นั่นคือในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือ เพื่อแสดงให้เห็นประสบการณ์ของสหภาพแรงงานด้านการศึกษาว่า พวกเขาปรับตัวก่อตั้งองค์กรที่และออกแบบสถาบันอย่างไร มีจุดเริ่มต้นอย่างไร มีจุดยืนเช่นไร ดำเนินการอย่างไร ประสบปัญหาและมีความขัดแย้งภายในองค์กร หรือกับผู้ว่าจ้างหรือรัฐบาลอย่างไร และมีทางออกอย่างไร

ต้องเข้าใจก่อนว่า พลังของขบวนการแรงงานนั้น ก่อเกิดมาอย่างชัดเจนในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมจึงมีฐานอยู่ในเขตเมืองในประเทศทางตะวันตกมาก่อน และเติบโตอย่างกว้างขวางหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พร้อมกับอุดมการณ์ฟื้นฟูโลกหลังความพังพินาศจากสงครามของผู้คนและอาคารสถานที่

ก่อนที่คลื่นลมที่เปลี่ยนหลังมาร์กาเร็ต แทตเชอร์และโรนัลด์ เรแกนเรืองอำนาจ ในทศวรรษ 1980 นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ของรัฐบาลต่าง ๆ ก่อความขัดแย้งกับการรวมตัวกันของแรงงานอย่างกว้างขวางและอีกระลอกใหญ่ก็คือ ทศวรรษ 2000 ที่มีการสอบวัดผลที่เรียกว่า PISA ที่ส่งผลต่อการตื่นตัวในการปฏิรูปการศึกษาในหลายประเทศ

4 ส่วนที่จะอธิบายในบทนี้ก็คือ ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษา พลวัตของสหภาพแรงงาน

ด้านการศึกษาในแต่ละประเทศ การสร้างการเชื่อมต่อกันระดับนานาชาติ และการเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ

2.1 ข้อถกเถียงเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน การศึกษาในโลกตะวันตก

สหภาพแรงงานที่มีฐานจากการรวมตัวกันเป็นสมาคมนั้น แตกต่างจากการชุมนุม (reunion) หรือ การรวมตัว (coalition) ตรงที่ได้ตกลงที่จะรวมตัวกันเป็นระยะเวลานานและมีการจัดตั้งองค์กรภายในโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นผู้คุ้มครองพวกตน และเป็นตัวแทนของอาชีพเพื่อให้ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹ สหภาพแรงงานมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานแต่ก็มีจุดเปลี่ยนสำคัญอยู่หลายระลอกเช่นกัน

กำเนิด ILO หลังสงครามโลกครั้งที่ 1²

หากย้อนกลับไปในยุคก่อนปฏิวัติอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างไม่ได้เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนแรงงานกับค่าจ้าง แต่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้น เช่น ระบบสมาคมอาชีพในอังกฤษและฝรั่งเศสที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของสมาคมที่นายจ้างไม่เพียงจะต้องถ่ายทอดความรู้

1 ประภาศรี ศุภอักษร, เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552, หน้า 10

2 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง (ค.ศ. 1948) วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, หน้า 9-13

ความชำนาญในด้านการค้าและการผลิตให้แก่ลูกจ้างฝึกหัดงาน แต่ยังมีภาระที่ต้องเลี้ยงดูบรมลูกจ้างให้เติบโตทั้งกายและจิตใจ ขณะที่ลูกจ้างก็จะต้องมีความซื่อสัตย์และรักษาผลประโยชน์ให้แก่นายจ้างอย่างเต็มที่ ครั้นเกิดความเปลี่ยนแปลงจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมช่วงปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อเครื่องจักรถูกนำมาใช้งาน มีแรงงานคนเกินกว่าความต้องการ นายจ้างจึงมีอำนาจต่อรองเหนือกว่า จนลูกจ้างแทบไม่มีอำนาจต่อรอง ถูกเอาเปรียบจากนายจ้างที่มุ่งเน้นสร้างผลผลิตและกำไรสูงสุด ผ่านการลดต้นทุน ซึ่งที่ทำได้ง่ายที่สุดคือ ต้นทุนแรงงานด้วยการกดค่าแรง ไม่จัดหาสวัสดิการให้ลูกจ้าง และใช้งานอย่างยาวนาน สภาพการทำงานอันเลวร้ายต่อสุขภาพ จึงได้มีความพยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางสังคม สร้างมาตรฐานแรงงานให้ดีขึ้น โดยเฉพาะในศตวรรษที่ 19 ได้มีข้อเสนอให้สร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านแรงงานนำไปสู่การก่อตั้ง International Association for Labour Legislation (IALL) ที่สวิตเซอร์แลนด์ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควร ต่อมายุติบทบาทลงพร้อมกับการเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 1 ต้องรอให้สงครามจบ จึงได้มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) อันเกิดมาจากบทบัญญัติส่วนที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายอันเป็นข้อตกลงหลังจบสงครามโลกครั้งที่ 1 ความน่าสนใจของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ความสำคัญกับแรงงานนั้นคือ

- (1) แรงงานมีอาจเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายกันได้
- (2) สิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม
- (3) ต้องมีการจ่ายค่าแรงที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ
- (4) ชั่วโมงการทำงานต้องอยู่ระหว่าง 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 48 ชั่วโมงต่อ 1 สัปดาห์
- (5) การหยุดพักผ่อนต้องกำหนดให้อย่างน้อย 24 ชั่วโมงต่อหนึ่งสัปดาห์
- (6) ขจัดการใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ
- (7) ในงานประเภทเดียวกัน ต้องมีการจ่ายค่าแรงที่เท่าเทียมกันในประเทศนั้นๆ

- (8) ต้องมีการปฏิบัติต่อคนงานในประเทศอย่างเสมอภาค (เช่น ต้องปฏิบัติต่อคนงานอพยพเฉกเช่นเดียวกับคนในชาติ)
- (9) มีกลไกในการตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองคนงานอย่างแท้จริง

การให้สิทธิแรงงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ ธรรมนูญขององค์กรดังกล่าว ได้รับการยอมรับว่าเป็น A Bill of Fundamental Rights หรือกฎหมายสิทธิพื้นฐาน ทั้งยังถูกนำไปเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในหลายแห่ง เช่น รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์, รัฐธรรมนูญของเม็กซิโก, สเปน และรัฐที่ประกาศอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แทบทุกประเทศ ILO ในเวลาต่อมา ILO ได้สังกัดเป็นองค์กรหนึ่งในร่มใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (United Nation: UN) ในฐานะทบวงการชำนัญพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาสังคมและแรงงาน ตั้งแต่ปี 1946

ในที่ประชุม ILO มีโครงสร้างไตรภาคีที่มีตัวแทนจากภาครัฐ ตัวแทนจากฝ่ายนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง เพื่อเข้ามาประชุมเพื่อจัดทำอนุสัญญาที่คล้ายกับกระบวนการที่พรรคการเมืองที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนเข้ามาประชุมจัดทำกฎหมายในรัฐนั้นๆ กฎเกณฑ์ที่จัดทำขึ้นโดย ILO จึงสามารถใช้กับรัฐสมาชิก ILO ได้³

นับแต่ปี 1919-1947 แม้ว่า ILO จะทำอนุสัญญา (convention) ไปแล้วถึง 86 ฉบับ แต่ก็ยังไม่มีการวางกฎเกณฑ์ปฏิบัติที่เป็นสากลเพื่อบรรลุหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม (Freedom of Association) ทั้งที่อาจเปรียบได้เป็นเสาหลักการดำเนินการของ ILO⁴ การรวมตัวกันของลูกจ้างจึงเป็นกลไกการสร้างอำนาจต่อรองกับนายจ้าง ดังนั้น เสรีภาพในการรวมตัวกันยังจะเป็นหลักประกันพื้นฐานที่ป้องกันไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซง จึงถือว่าหลักเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมจึงเป็นหลักการ

3 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 28

4 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

สำคัญสำหรับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างที่มีไว้เพื่อความยุติธรรมของสังคม อันที่จริงหลักดังกล่าวปรากฏในธรรมนูญก่อตั้ง ILO ตั้งแต่ปี 1919 แต่ยังเป็นหลักกว้างๆ ที่ไม่เป็นแนวทางที่ชัดเจน จะมีเพียงอนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยเสรีภาพการรวมตัว (ภาคเกษตรกรรม) ปี 1921 ที่คุ้มครองบางภาคเท่านั้น⁵

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลในหลายประเทศได้พยายามทำลายสิทธิในการรวมตัวของสหภาพแรงงานภายใต้บรรยากาศสงครามเย็น ขณะที่สหภาพโซเวียตพยายามใช้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการโฆษณาชวนเชื่อลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้สหภาพแรงงานตกอยู่ในสถานการณ์อันยากลำบาก นำมาซึ่งการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ปี 1948 โดย ILO⁶

อนุสัญญาฉบับนี้ยังให้สิทธินายจ้างและลูกจ้างในการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลผลประโยชน์ของตน การไม่เลือกปฏิบัติในการจัดตั้งองค์กร และปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ⁷ บทหลักการเช่นนี้ก็พบว่าหลายประเทศได้ดำเนินการขัดต่ออนุสัญญา จำกัดสิทธิการจัดตั้ง เช่น กำหนดสมาชิกขั้นต่ำ หรือกำหนดให้มืองค์กรเพียงองค์กรเดียวซึ่งถือเป็นการจำกัดทางเลือก ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ปี 1991 ที่บัญญัติให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสมาคมได้เพียงสมาคมเดียว และที่พบปัญหากันอย่างกว้างขวางก็คือ การปฏิเสธสิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างในภาครัฐ (Public Servant) ด้วยเหตุผลว่าไม่ต้องการให้เข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองและไม่ให้พวกเขาใช้สิทธินัดหยุดงานอันจะกระทบต่อบริการสาธารณะ แต่อนุสัญญาก็มีข้อยกเว้นให้กับทหารและตำรวจที่ให้เป็นการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่รัฐจะ

ปฏิเสธการรวมตัวของกลุ่มนี้ ยังมีกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่มที่ยังถูกจำกัดสิทธิเช่น ลูกจ้างระดับผู้บริหาร (Managerial Staff) หรือบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับ (Confidential Exclusives)⁸

ตามอนุสัญญานี้พวกเขายังมีสิทธิที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ของตนและเลือกผู้แทนของตน⁹ สิทธิในการบริหารและดำเนินกิจกรรมที่ไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐ และได้รับความคุ้มครองที่ไม่อาจถูกโน้มน้าวให้ยุติหรือระงับการดำเนินการโดยองค์กรฝ่ายบริหาร รวมไปถึงเข้าร่วมสหพันธ์ (Federations) และสภามือถือ (Confederations) ที่มีสิทธิจะร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างระหว่างประเทศ (International Organization of Workers and Employers)¹⁰ ส่วนสิทธิในการนัดหยุดงาน (The Right to Strike) มิได้กำหนดชัดเจนในอนุสัญญา แต่มักจะตีความหลักการพื้นฐานในข้อ 3, 8 และ 10 ของอนุสัญญาฉบับที่ 54 เมื่อสิทธินัดหยุดงานอาจนับว่าเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หลายประเทศจึงได้ออกกฎหมายห้ามการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยสหภาพแรงงาน¹¹ ดังนั้น พอเป็นเรื่องการเมือง ก็เป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนเนื่องจาก มักจะขัดแย้งกันระหว่างเสรีภาพ กับ ข้อห้ามทางกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อนึกถึงแรกเกิดอนุสัญญาฉบับที่ 87 ที่เกิดขึ้นและถูกนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นที่มีการเมืองแบบแบ่งขั้วอย่างเข้มข้น

- (1) ลักษณะการใช้สิทธินัดหยุดงานในสายตาของ UN เสนอว่าจะต้องมีลักษณะดังนี้¹²
- (2) การใช้สิทธินัดหยุดงานนั้นต้องเป็นไปโดยสงบ
- (3) การใช้สิทธิในการนัดหยุดงานต้องมีเงื่อนไขก่อน เช่น การแจ้งล่วงหน้า กำหนดช่วงเวลาที่จะนัด

5 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-26

6 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-28

7 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-38

8 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-38

9 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 39

10 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

11 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 41

12 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 42

หยุดงาน การช่วยเหลือในการเข้าใกล้เกลี้ยหรือเจรจาต่อรอง โดยมีเงื่อนไขที่สมเหตุผลและไม่เป็นการละเมิดกฎหมาย

การใช้สิทธิหยุดงานอาจถูกปฏิเสธได้ หากเป็นการนัดหยุดของลูกจ้างในภาครัฐหรือคนงานที่รับผิดชอบต่อการ “การให้บริการสำคัญ” (essential services) ซึ่งถ้าตีความอย่างแคบนั้นหมายถึง งานที่เกี่ยวกับความอันตรายของชีวิต ความปลอดภัยของบุคคล สุขภาพหรือเกี่ยวกับพลเมืองทั้งหมดหรือบางส่วน การใช้สิทธิหยุดงานอาจถูกปฏิเสธหรือถูกจำกัดในกรณีที่เกิดสถานการณ์ที่จำเป็นหรือมีเหตุผลที่ต้องทำเช่นนั้น หรือในกรณีที่เกิดภาวะฉุกเฉินที่ร้ายแรงต่อรัฐ

อย่างไรก็ตามการทำงานของ ILO ก็มีข้อวิพากษ์ นั่นคือ ILO มีความโน้มเอียงจะให้อำนาจกับประเทศที่ครองอำนาจทางการเมืองในระดับโลก ในระยะแรกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 อังกฤษและฝรั่งเศสครองอำนาจนำ แต่พอหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กลับเป็นสหรัฐอเมริกา ช่วงสงครามเย็นองค์กรดังกล่าวกลายเป็นสนามแข่งการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สหภาพโซเวียต

ไม่เพียงเท่านั้น ILO เน้นการสร้างระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ตามแนวทาง Anglo American ที่มีรากฐานแบบไตรภาคี หรือ Labour Relations หรือ Industrial Pluralism หรือ Industrial Relations Systems ว่ากันว่าอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ปี 1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 89) ปี 1949 เพื่อใช้สร้างเงื่อนไขต่อระบอบคอมมิวนิสต์ เพราะประเทศเหล่านั้นไม่มีตัวแทนตามโครงสร้างไตรภาคี (คือ ไม่มีเอกชน) และการให้สัตยาบันอนุสัญญาก็แย้งกับโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในระบอบคอมมิวนิสต์ สหภาพโซเวียตได้ลาออกจาก ILO แต่ก็กลับมาอีกครั้งในปี 1954 แต่

คราวนี้ตอบโต้ด้วยประเด็นสิทธิมนุษยชน ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและสีผิวต่อผู้คนในแอฟริกา นอกจากนั้นในปี 1970-1985 สหรัฐอเมริกาบริจาคเงินเข้า ILO กว่า 25% รวมไปถึงผู้บริหารสูงใน ILO ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของสหรัฐอเมริกา

ในยุคเสรีนิยมใหม่ IMF ธนาคารโลก และ WTO ต่างก็มีบทบาทใน ILO ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาทำให้ ILO เน้นความเป็นหุ้นส่วนทางสังคมมากกว่าความขัดแย้งทางชนชั้นตามโครงสร้างไตรภาคี โดยให้ความสำคัญกับบริษัทข้ามชาติกับแรงงานชายขอบที่จัดให้อยู่นอกเหนือโครงสร้างไตรภาคี ซึ่งในมุมมองฝ่ายซ้ายแล้วทำให้การเคลื่อนไหวवादจิตสำนึกทางชนชั้น¹³

ตัวอย่างสำคัญคงเป็นใครไม่ได้นอกจากไทยที่เข้าเป็นสมาชิก ILO ตั้งแต่ปี 1919 แต่ไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาเพียง 13 ฉบับ และไม่ปรากฏว่าให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 จึงไม่มีพันธกรณีที่ต้องนำมาปรับใช้ภายในรัฐ แต่ในฐานะสมาชิกก็ต้องมีพันธกรณีต่ออนุสัญญาฉบับนี้ในระดับหนึ่ง นั่นคือ เมื่อมีการทวงถามให้ปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวในปี 1994 ไทยได้รายงานกลับไปว่ากฎหมายขณะนั้นยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ขณะนี้อยู่ในช่วงการปรับปรุง¹⁴ ซึ่งจนถึงบัดนี้ยังไม่มีการดำเนินการใดๆ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534/ค.ศ. 1991 มีบทบัญญัติที่ละเมิดต่อหลักเสรีภาพในการรวมตัว จนไทยต้องมีหนังสือชี้แจงและนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายตัวนี้และแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543/ค.ศ. 2000 มาใช้แทน¹⁵ ที่น่าสนใจคือ กฎเกณฑ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 87 ได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญไทย นับแต่ฉบับ 2540 เป็นต้นมา นั่นคือ มาตรา 45

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

13 กลุษา อีระโกศลพงศ์, “การครองอำนาจและการตอบโต้ต่อการครองอำนาจในองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ”, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 10: 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562): 145-177

14 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 92-93

15 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 95

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”¹⁶

แต่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ปรากฏในมาตรา 42 และมีการปรับข้อความเล็กน้อย

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด”¹⁷

ดังนั้น หากเรามอง ILO ในฐานะภาพตัวแทนของสถานการณ์แรงงานในระดับนานาชาติแล้ว จะเห็นว่า ความสำคัญของแรงงานเป็นที่สนใจกันมาเป็นเวลากว่าร้อยปี แต่ก็มีได้เป็นความเคลื่อนไหวทางแรงงานที่ราบรื่น เมื่อเผชิญกับปัญหาการเมืองระดับโลกในช่วงสงครามเย็น ตลอดจนปัญหาการเมืองและการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ทูต และแรงงานที่ต่างกันไป ประเทศทางยุโรปที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับมิติด้านแรงงาน ส่วนมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกากลับมีเงื่อนไขที่หวาดระแวงสหภาพแรงงานที่อาจได้รับอิทธิพลทางการเมืองจากอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ที่

เห็นได้ชัดก็คือ กรณีของฮาโรลด์ รีก์ ศาสตราจารย์ทางการด้านการศึกษาก็ถูกสั่งแบนหนังสือเรียนสังคมศึกษาของเขา¹⁸ เนื่องจากมีเนื้อหาที่วิพากษ์วิจารณ์ทุนนิยมและเสนอแนวคิดที่โน้มเอียงไปทางสังคมนิยม เช่นเดียวกับ โรเบิร์ต ออฟเพนไฮเมอร์ นักวิทยาศาสตร์ชื่อก้องผู้สร้างระเบิดนิวเคลียร์ในเวลาต่อมา ได้มีส่วนจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในฐานะสาขาของ American Federation of Teachers (AFT) ที่เรียกว่า Local 349 ซึ่งเน้นไปที่การรณรงค์ปัญหาระดับนานาชาติมากกว่า การเรียกร้องค่าแรง¹⁹ ทำให้เขาถูกเพ่งเล็งและกดดันจากรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

Andrew Spaul ศึกษางานวิจัยด้านสหภาพแรงงานการศึกษา ได้ยกรอบการศึกษาของ Dunlop มาอธิบายถึงพัฒนาการของสหภาพแรงงานใน 3 ปัจจัยยุทธศาสตร์ ได้แก่ ประการแรก คือ สภาพการจ้างงาน และการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระของผู้คนในที่ทำงาน ประการที่สอง คือ ผู้นำสหภาพที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรองและบรรยากาศสังคมการเมือง รวมไปถึงกฎหมายที่เกื้อหนุนการเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่ ทั้งสามประการต้องเกิดร่วมพร้อมประสานสัมพันธ์กันถึงจะทำให้สหภาพแรงงานเป็นจริง²⁰

16 รุจิเรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 100

17 “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 11

18 อ่านเพิ่มเติมได้ใน Larry D. Burton. “Harold Rugg, American educator”. *Encyclopedia Britannica*. Retrieved on 27 July 2023 from <https://www.britannica.com/biography/Harold-Rugg> และ Peter F. Carbone, Jr, “The Other Side of Harold Rugg”, *History of Education Quarterly*, Vol. 11, No. 3 (Autumn, 1971), pp. 265–278 และ Stephen J. Thornton, “Harold Rugg 1886–1960”, *Fifty Modern Thinkers on Education* (London: Routledge, 2001)

19 Gregg Herken, *Brotherhood of the Bomb: The Tangled Lives and Loyalties of Robert Oppenheimer, Ernest Lawrence, and Edward Teller* (New York: Henry Holt and Company, 2002), pp.29–30

20 Andrew Spaul, “The origins and formation of teachers’ unions in nineteenth century Australia,” *Critical Studies in Education*, 26: 1 (1984), p.137 อ้างถึง John T. Dunlop, “The Development of Labor Organizations: a theoretical framework” in R. Lester and J. Shister (eds), *Insights into Labor Issues* (New York: Macmillan, 1948), pp. 163–193

สหภาพแรงงานการศึกษา ว่าด้วยข้อถกเถียงของ “แรงงานคอปขาว”

สหภาพแรงงานแต่เดิมนั้น มักจะเน้นไปที่ “แรงงานคอปน้ำเงิน” (blue-collar worker) ที่เป็นแรงงานในโรงงาน แรงงานก่อสร้างที่คนไทยอาจจะเรียกกันว่า “ผู้ใช้แรงงาน” แต่ในระยะต่อมา “แรงงานคอปขาว” (white-collar worker) ก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้น เห็นได้จากพนักงานบริษัททั้งหลาย ที่มีความแตกต่างจากแรงงานกลุ่มแรก และมักจะไม่นับว่าตัวเองเป็นคนกลุ่มเดียวกัน ชนชั้นแรงงานเหมือนกัน แต่พวกเขายู่ภายใต้ความสัมพันธ์ทางแรงงานคล้ายกันนั่นคือ การเป็นลูกจ้าง

โดยเฉพาะวิชาชีพที่เกี่ยวกับการสอน ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ก็ถือเป็นแรงงานคอปขาว แม้พวกเขาจะอยู่ในฐานะลูกจ้าง แต่ความรู้ทางสังคม และการได้รับเกียรติยศของพวกเขา ทำให้คนในวิชาชีพนี้ ในหลายสังคมไม่นับว่าตัวเองเป็นส่วนหนึ่งของชนวนการแรงงาน

งานเขียนเกี่ยวกับสหภาพครูเชิงเปรียบเทียบโดย Terry M. Moe และ Susanne Wiborg ชี้ให้เห็นว่า²¹ ในประเทศอุตสาหกรรม แล้วเมื่อราวร้อยกว่าปีที่ผ่านมา การเกิดขึ้น ขยายตัวและการสร้างสถาบันของระบบการศึกษาสาธารณะที่รัฐเข้ามามีบทบาทอย่างสูง เช่นเดียวกับการก่อรูปของรัฐสวัสดิการ และความเข้มแข็งของการรวมตัวของชนชั้นแรงงานทั้งหลาย ภายใต้บรรยากาศดังกล่าว สหภาพแรงงานครูก็เริ่มก่อรูปและมีบทบาทเช่นกัน พวกเขามักจะเป็นพันธมิตรกับพรรคฝ่ายซ้าย ยิ่งในยุคทองที่มีสมาชิกจำนวนมากมหาศาลจึงนำมาซึ่งเงินทุนและการสนับสนุนทางการเมืองและพรรค ทั้งยังสามารถเทศน์ให้กับพรรคการเมือง รวมไปถึงการส่งอิทธิพลต่อความเห็นสาธารณะ และที่สำคัญที่สุด เครื่องมือสำคัญของพวกเขาคือการนัดหยุดงาน ในยุคนี้ที่รัฐบาลต้องการความสงบ อำนาจต่อรองเหล่านี้จึงอยู่ในมือของสหภาพครู อาจเรียกช่วงเวลานี้ว่า ยุคแห่งการก่อรูปสถาบัน

จนกว่าจะมาถึงยุคปฏิรูปโดยยึดประสิทธิภาพเป็นฐาน (performance-based reform) ในทศวรรษ 1970-1980 ที่รู้จักกันดีในการปฏิรูปภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นผู้นำในความเปลี่ยนแปลงนี้ ด้วยเหตุว่ารัฐราชการที่ใหญ่โตเทอะทะนั้นไม่สามารถสร้างผลงานที่มีประสิทธิภาพได้ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนขนานใหญ่ด้วยการใช้วิธีการบริหารแบบเอกชนเข้ามาแทนที่ ทำให้ระบบราชการมีความคล่องตัวขึ้น รัฐเข้าไปแทรกแซงกิจการสาธารณะน้อยลงเพราะเชื่อว่าจะทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ดังนั้น นโยบายด้านรัฐสวัสดิการก็ถูกลดความสำคัญ เช่นเดียวกับการลดอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงาน ในภาพใหญ่ นำมาซึ่งความอ่อนแอของสหภาพแรงงาน และการจ้างงานทั้งหลาย ดังนั้นทศวรรษ 1970 จึงเป็นจุดตัดความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่จะถูกกล่าวถึงและพบเจอได้บ่อยในงานวิจัยนี้ ในยุคแห่งการชีวิตประสิทธิภาพ สำหรับแวดวงการศึกษา มีจุดพลิกผันสำคัญอยู่ที่การสอบ PISA ที่ผลคะแนนกลายเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงผลพวงของการเรียนการสอนเมื่อเทียบกับในเวทีนานาชาติ บางชาติที่เคยภาคภูมิใจในระบบการศึกษาของตนกลับต้องเร่งปรับเปลี่ยนตัวเองให้กลับมาอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่ควรจะเป็น หรือบางแห่งใช้ผลคะแนนอันดีเยี่ยมเป็นข้ออ้างที่จะไม่เปลี่ยนแปลง คะแนน PISA จึงกลายเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้อ้างอิงเพื่อความชอบธรรมในการจัดการ และควบคุมสหภาพแรงงานครูในแต่ละแห่งไปด้วย

ที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า สหภาพแรงงานการศึกษาดูเหมือนจะให้ความสำคัญกับครูในโรงเรียนซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาคการศึกษาทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบดูแล้วจะเห็นว่า มีสหภาพแรงงานการศึกษาที่รวมสถาบันระดับโรงเรียนกับมหาวิทยาลัยและองค์กรต่างๆ อยู่ไม่มากนัก ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือที่ฟินแลนด์ในนาม OAJ และ AFT ที่สหรัฐอเมริกา แต่ในหลายแห่งการรวมตัวกันไม่ประสบความสำเร็จ พิจารณาจากกรณีของออสเตรเลีย

21 Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), pp.15-16

ที่ออสเตรเลียปลายทศวรรษ 1980 สายการศึกษาที่มีสหภาพแรงงานมากถึง 45 แห่ง มีความพยายามจะรวบรวมสหภาพแรงงานด้านอุตสาหกรรมการศึกษาให้ครอบคลุมคนงานทั้งหมดตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย และบุคลากรอื่นๆ ตั้งแต่ผู้ช่วยสอนไปจนถึงเจ้าหน้าที่ธุรการด้วย แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งได้สำเร็จ การรวมกับสหภาพแรงงานภาคอุดมศึกษาไม่ถูกนับรวมใน Australian Education Union (AEU: สหภาพแรงงานการศึกษาออสเตรเลีย) ทำให้ส่วนอุดมศึกษาแยกออกไปจัดตั้ง National Tertiary Education Union (NTEU: สหภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา) ของตนในปี 1993²² เดิมนั้นมีการจัดตั้ง Federation of Education Unions (FEU : สหพันธ์สหภาพแรงงานการศึกษา) ขึ้นมาก่อน แต่ก็ไม่สามารถไปได้ตลอดรอดฝั่ง เหตุผลที่ไม่สามารถรวมกันได้ก็เพราะว่า ถูกแทรกแซงโดยรัฐที่เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานอื่นเข้ามาขยายสมาชิกในส่วนของมหาวิทยาลัย ตัวอย่างคือ เจ้าหน้าที่ธุรการของมหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวลส์จาก โดย Federated Miscellaneous Workers' Union of Australia (FMWU: สหพันธ์สหภาพแรงงานเบ็ดเตล็ดแห่งออสเตรเลีย) นี่คือการพิพาท demarcation dispute (ข้อพิพาทของการขยายสมาชิกเข้าไปในอีกสหภาพหนึ่ง) ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ ACTU (Australian Council of Trade Unions : สภาสหภาพแรงงานออสเตรเลีย) อันเป็นองค์กรแม่ใหญ่ทางแรงงานของออสเตรเลีย ต้องเข้ามาแทรกแซงระหว่าง FEU และ FMWU โดยหาทางออกด้วยการแยกฝั่งแรงงานมหาวิทยาลัยออกไปจากการศึกษาระดับโรงเรียน²³

มีข้อเขียนเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษาว่า มีแนวคิดการจัดตั้งสหภาพแรงงาน 2 แบบที่ขัดแย้งกันอยู่คือ แนวคิดแบบ industrial unionism (สหภาพแรงงานเฉพาะอุตสาหกรรม) กับ professional unionism

(สหภาพแรงงานแบบวิชาชีพ) แนวคิดแบบแรกนั้นในมุมมองด้านการศึกษาแล้ว มีข้อจำกัดอยู่ที่ค่าจ้างและสภาพการจ้างงาน แต่ไม่ได้เน้นบรรวมคุณภาพด้านการศึกษา ผลลัพธ์การศึกษา และการจัดการโรงเรียนของรัฐ Kerchner และ Mitchell เสนอในปี 1988 ว่า แนวคิดแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า pluralist นั้นเป็นแนวคิดที่เดินตามรอยของ Dunlop ตั้งแต่ปี 1958 ที่เน้นทฤษฎีเชิงระบบของความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมและการอธิบายรูปแบบเฉพาะ แนวโน้มและแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางอุตสาหกรรม การมีส่วนร่วม การจัดการความขัดแย้ง และอุดมการณ์ของผู้ใช้แรงงาน แต่ทั้งสองพยายามอธิบายแนวโน้มในแนวคิดของการจัดตั้งสหภาพแรงงานครูแบบอเมริกันในทศวรรษ 1960-1980 โดยชี้ให้เห็นกำเนิดและความเปลี่ยนแปลงแนวคิดของสหภาพแรงงานแบบคอปกขาวในโรงเรียนของสหรัฐอเมริกา โดยชี้ให้เห็นแนวคิด 3 รุ่นเกี่ยวกับสหภาพแรงงานครู รุ่นแรกคือ พบปะและประชุมอันเกิดจากการสร้างสมาคมวิชาชีพ ในทศวรรษ 1930-1940 ซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการและตัวแทน พวกเขาจะประชุมเพื่อแก้ปัญหาร่วมกัน รุ่นที่ 2 คือ รุ่นของการเจรจาต่อรองที่เติบโตมาจากการสไตรค์ครั้งใหญ่ที่นิวยอร์ก เมื่อปี 1960 และต่อเนื่องไปถึง ทศวรรษ 1980 รุ่นที่ 3 คือ รุ่นนโยบายที่เน้นการเจรจาต่อรองที่จะนำไปสู่ปฏิบัติการของ professional unionism ²⁴

แนวคิดของ professional unionism มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน²⁵ สำหรับฝ่ายสนับสนุนมีอยู่ 2 ทางคือกลุ่มทางเลือกที่ 3 ที่มองว่า แนวคิดแบบ industrial unionism ขัดขวางการปฏิรูปไปสู่สังคมหลังอุตสาหกรรม ดังที่เห็นได้ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและออสเตรเลียที่เปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์แบบใหม่ในยุคหลังอุตสาหกรรมข้ามชาติ ขณะที่กลุ่มทางเลือกที่ 4 ยังมองว่า industrial unionism ได้สร้างคุณภาพให้

22 Australian Education Union (AEU). "History". Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>, National Tertiary Education Union , NTEU Annual Report 2021-2022, Report to the 2022 National Council Meeting, (South Melbourne: National Tertiary Education Union, n.d.), p.3

23 Andrew Spauull, *The Australian Education Union From Federal Registration To National Reconciliation* (Melbourne: Australian Council for Educational Research, 2000), p.41-42

24 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.81

25 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.83-84

สังคมความรู้แบบสังคมนิยมประชาธิปไตย และมองว่าการหาฉันทามติร่วมกันกับ professional unionism เป็นสิ่งที่มีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเน้นกรณีของฟินแลนด์ และมองว่าโอกาสที่เท่าเทียมคือ เงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการศึกษา

คำอธิบายของ Kerchner และ Mitchell ถูกวิจารณ์โดย Johnson ว่า การกวาดคำอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดรุ่นที่ 2 ของ industrial unionism ของครูทั้งที่มีความแตกต่างกันสูงในช่วง 1960 และ 1980 เช่นเดียวกับความแตกต่างของประสบการณ์ในเมืองต่าง ๆ นั้นใช้ได้จริงหรือ เช่นเดียวกับ Urban ที่ชี้ว่า ความแตกต่างระหว่างแนวคิดด้านวิชาชีพ กับ การให้ความสนใจกับค่าจ้างและเงื่อนไขการจ้างแบบ industrial unionism นั้น อาจมองได้ว่าเป็นการต่อต้านแนวคิดสหภาพนิยมอย่างแนบเนียนด้วยซ้ำเช่นเดียวกับ Chadbourne ที่เสนอว่า คำอธิบายนี้ใช้ไม่ได้กับแถบ Western Australia ที่ตั้งต้นด้วยความเป็นสมาคมนักวิชาชีพครูไม่ใช่สหภาพแรงงาน แต่พวกเขาก็ขัดแย้งในเชิงการจ้างงานแบบอุตสาหกรรมในทศวรรษ 1970-1980 โดยไม่ได้เน้นการต่อรองในด้านวิชาชีพใด ๆ²⁶

ในมุมมองเชิงวิพากษ์ต่อเสรีนิยมใหม่ ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวคิด professionalism (วิชาชีพนิยม) จะทำให้สหภาพแรงงานเป็นเพียงผู้แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจสำหรับกลุ่มผลประโยชน์เห็นได้จากพฤติกรรมของผู้นำสหภาพแรงงานที่วางอยู่บนโภชนาการของ professional unionism และยิ่งไปกว่านั้นการเน้นวิชาชีพดังกล่าวทำให้ประเทศร่ำรวยทั้งหลายสร้างเครื่องมือในการวัดผล ตรวจสอบและตรวจตราครู มากกว่าจะอุทิศการอบรมและพัฒนาทางวิชาชีพ ข้อวิจารณ์ยังชี้ให้เห็นถึงประสบการณ์และมายาภาพอันจำกัดของ ความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรม และการเจรจาต่อรองในด้านวิชาชีพ เช่น ใน Western Australia ช่วงปี 1995-2000 อังกฤษและ

เวลส์ช่วง 2003-2010 คล้ายคลึงกับในสหรัฐอเมริกา ความตึงเครียดระหว่างสิ่งที่ถูกตีความว่าเป็นความขัดแย้งใน industrial unionism และสิ่งที่ถูกตีความในฐานะข้อตกลงร่วมของวิชาชีพ และความสัมพันธ์แบบหลังอุตสาหกรรม และแนวคิดการปฏิรูปสหภาพ นำมาสู่การประนีประนอมกับ professional unionism โดยมีวาระซ่อนเร้นอย่างการถูกตรวจสอบได้ (accountability)²⁷

แต่ละประเทศมีเงื่อนไขของการก่อกำเนิดสหภาพแรงงานการศึกษาที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะโครงสร้างทางการเมืองมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะประกันสิทธิแรงงานมีแนวโน้มว่ายิ่งเป็นประเทศที่เป็นประชาธิปไตยและมีความมั่งคั่งในระดับหนึ่งเมื่อวัดจากจำนวน GDP รายหัว ก็มีแนวโน้มที่จะให้เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเป็นส่วนสนับสนุนอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินการและความเข้มแข็งของขบวนการสหภาพแรงงาน ขบวนการสหภาพแรงงานแต่ละแห่งก็จะมีร่มใหญ่หรือองค์กรแรงงานที่คอยสนับสนุนกัน เช่น TUC (Trades Union Congress) ในอังกฤษและเวลส์, AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations) ที่สหรัฐอเมริกา, CGT (Confédération générale du travail) ของฝรั่งเศส, ACTU (Australian Council of Trade Unions) ของออสเตรเลีย ฯลฯ อย่างไรก็ตามในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดทางการเมืองเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ได้แผ่ขยายไปทั่วโลก แวดวงการศึกษาที่มีอาจหลุดพ้นความเปลี่ยนแปลงนี้ มายาคติการสร้างประสิทธิภาพแบบบริษัทเอกชนนำไปสู่การทำให้ระบบการศึกษากลายเป็นตลาดธุรกิจหนึ่งที่ควรเข้าสู่การแข่งขันเพื่อหาผู้ชนะและอยู่รอด โดยหวังว่าการแข่งขันจะทำให้ระบบการศึกษาที่เป็นเชิงรับสามารถค้นศักยภาพสูงสุดออกมาได้ และนี่คือ ปัญหาที่ระบบการศึกษาและสหภาพแรงงานการศึกษาเผชิญร่วมกับ สหภาพแรงงานและคนงานทั่วโลกประสบอยู่

26 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.85

27 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.85-87

2.2 สหภาพแรงงานด้านการศึกษานานาชาติ ตะวันตก พลวัตการเติบโตและความเสื่อม

เราจะไม่เข้าใจสถานการณ์เลยหากไม่เห็นถึงจุดกำเนิดของการรวมตัวกันของวิชาชีพครูอาจารย์และสหภาพแรงงานด้านการศึกษาในแต่ละประเทศตัวอย่างเสียก่อน ในที่นี้จะยกตัวอย่างประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, เยอรมนี, ฟินแลนด์ และออสเตรเลีย ในฐานะตัวแทนของประเทศโมเดลตะวันตกที่ผ่านประสบการณ์ปฏิวัติอุตสาหกรรม ทั้งยังมีระบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างตั้งมั่น อันส่งผลต่อการถ่วงดุลตรวจสอบทางการเมืองที่ยึดโยงกับประชาชนและมีพลังในระดับหนึ่ง

2.2.1 การเติบโต แบ่งบานและเสื่อมถอย ของสหภาพแรงงานการศึกษาในอังกฤษ

กรณีนี้ถือเป็นการศึกษาในขอบเขตของอังกฤษ (England) ที่ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 56,489,800 คน²⁸ และ GDP อยู่ที่ 3,123.23 พันล้านดอลลาร์²⁹ GDP ต่อหัวที่ 54,602.5 ดอลลาร์³⁰ หากพิจารณาจากภาพที่ 2.1 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนใต้ที่เป็นเมืองหลวงอย่างลอนดอน และตอนกลางค่อนข้างไปทางตะวันตกของประเทศที่เป็นที่ตั้งของท่าเรือและเมืองอุตสาหกรรม

กำเนิดระบบการศึกษาสมัยใหม่ในอังกฤษ

ระบบการศึกษาแต่เดิมนั้นไม่ได้เปิดกว้างสำหรับทุกคน พื้นฐานการศึกษาสมัยใหม่ของอังกฤษถูกวางอยู่บนโครงสร้างที่มีลำดับศักดิ์เป็นอย่างยิ่ง องค์กรครูก็พยายามจัดตั้งอยู่บนโครงสร้างอันเหลื่อมล้ำ ทำให้มีหลายองค์กรที่ทำการแข่งขันกัน

ในช่วงแรกการศึกษาจะเน้นไปที่ระดับประถมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นโรงเรียนที่สนับสนุนโดยองค์กรการกุศล เช่น โบสถ์หรือมูลนิธิ (voluntary school) และโรงเรียนประจำ (board school) ซึ่งโรงเรียนอย่างแรกเป็นที่แพร่หลายมากกว่า การศึกษาระดับนี้โอปรับนักเรียนที่ส่วนใหญ่เป็นลูกหลานชนชั้นแรงงานที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเมืองที่กำลังขยายตัว

แต่ในระดับมัธยมศึกษาจะมีเพียงโรงเรียนเอกชนแบบ “แกรมมาร์สกูล”³¹ สำหรับชนชั้นกลาง (ที่แบ่งเป็น 3 ระดับ อีกคือ ระดับชนชั้นกลางระดับบน, ชนชั้นกลางระดับกลาง และชนชั้นกลางระดับล่าง) และโรงเรียนมัธยมของรัฐสำหรับชนชั้นนำแบบอิตันหรือแฮร์โรว์ซึ่งเป็นคนส่วนน้อย

พระราชบัญญัติการศึกษาประกาศใช้ 1870 เพื่อรองรับการขยายตัวการเปลี่ยนแปลงจากสังคมเกษตรสู่อุตสาหกรรม กฎหมายนี้มีบางคนมองว่า เพื่อใช้พัฒนาทักษะของแรงงานให้สูงขึ้น แต่ผลของมันมีมากกว่านั้น โดยเฉพาะมันเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับเด็กและนักเรียน³²

28 United Kingdom Government. “Phase one - Census 2021 first results”. Retrived on 13 August 2023 from <https://census.gov.uk/census-2021-results/phase-one-first-results>

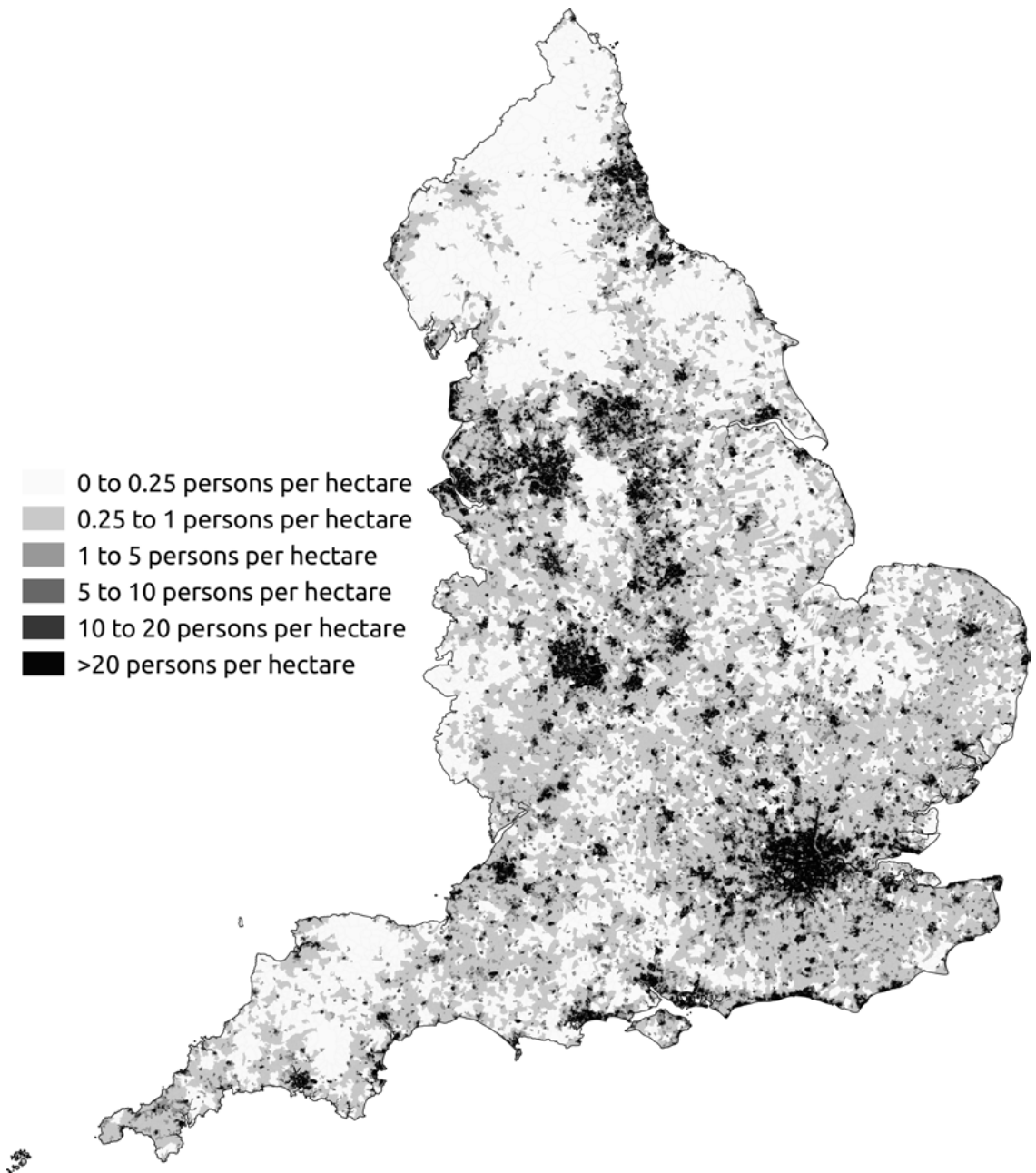
29 IMF. “World Economic Outlook Database “. Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

30 World Bank. “GDP per capita, PPP (current international \$)”. Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

31 แกรมมาร์สกูล มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 แต่ในยุคใหม่นับได้ตั้งแต่ Education Act 1944 (พระราชบัญญัติการศึกษา) ที่จัดให้มีโรงเรียนระดับมัธยมพื้นฐานที่มีอยู่ 2 ประเภท ประเภทแรกคือ แกรมมาร์สกูลที่เน้นไปด้านวิชาการที่คาดหวังว่าพวกเขาจะเรียนต่อระดับอุดมศึกษา กับ โรงเรียนมัธยมสมัยใหม่ที่คาดหวังว่าจะไปทำการค้าขาย ยังมีอีกประเภทที่เป็นโรงเรียนเทคนิคแต่ยุคนี้ถือว่ามียุ่่น้อยมาก แต่ระบบเปลี่ยนในช่วงทศวรรษ 1960 ที่นักการเมืองพรรคแรงงานและนักการศึกษาให้ความสนใจกับความเสมอภาค เห็นว่า ระบบนี้ได้แบ่งชนชั้นและให้อภิสิทธิ์กับบางชนชั้น ปี 1965 จึงได้มีการสั่งให้ LEAs (ฝ่ายการศึกษาท้องถิ่น) เริ่มเปลี่ยนจากระบบมัธยมแบบเดิมไปสู่ระบบ comprehensive system (ระบบโรงเรียนแบบผสม) สถิติเมื่อปี 2016 แกรมมาร์สกูลยังเหลืออยู่เพียง 163 แห่ง ในอังกฤษ ขณะที่โรงเรียนมัธยมแบบผสม 3,000 แห่ง และแกรมมาร์สกูลอีก 69 แห่งในไอร์แลนด์เหนือ ดูจาก Hannah Richardson. “Grammar schools: What are they and why are they controversial?”. BBC. Retrived on 13 August 2023 from <https://www.bbc.co.uk/news/education-34538222> (8 September 2016)

32 Nigel Middleton, “The Education Act of 1870 as the Start of the Modern Concept of the Child”, *British Journal of Educational Studies*, 18: 2, 166.

ภาพที่ 2.1 แผนที่แสดงความหนาแน่นประชากรของอังกฤษ



เมื่อเทียบกันแล้วอังกฤษถือว่า มีความล่าช้าด้านการศึกษากว่าเยอรมนีและฝรั่งเศสไป 50 ปี กว่าที่จะวางระบบการศึกษาแห่งชาติให้ครอบคลุมการศึกษาทั้งชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การศึกษาภาคบังคับกว่าจะบังคับใช้ทั่วประเทศ ก็ต้องรอนถึงทศวรรษ 1880³³ ทั้งที่เป็นประเทศแรกที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรม

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ สหภาพแรงงานการศึกษา เมื่อเริ่มตั้งไข่

ณ ประเทศที่เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรม การขยายตัวของชนชั้นแรงงาน การเติบโตของสหภาพแรงงานในภาคการผลิตต่างๆ ในอังกฤษ จึงเหมาะที่จะเป็นกรณีตัวอย่างแห่งแรกสำหรับการสำรวจพรมแดนความรู้เกี่ยวกับสหภาพแรงงานการศึกษา ท่ามกลางเรื่องราวอันมหัศจรรย์ เราจะอภิปรายกันภายใต้พลวัตความเปลี่ยนแปลงของสหภาพแรงงานการศึกษา

เมื่อแรกสหภาพแรงงานครูนั้นชื่อว่า National Union of Elementary Teachers (NUET สหภาพแรงงานครูประถมศึกษาแห่งชาติ) ในปี 1870 สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาที่ประกาศใช้ในปีเดียวกัน (ก่อนจะเปลี่ยนชื่อเป็น National Union of Teachers (NUT สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ) ในปี 1889)³⁴ โครงสร้างการศึกษาของอังกฤษนั้นมีลำดับศักดิ์และเหลื่อมล้ำต่ำสูงองค์กรครูจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงโครงสร้างอันเหลื่อมล้ำไปได้ มีหลายองค์กรที่ทำการแข่งขันกัน อย่างน้อย ๆ ก็คือองค์กรระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา หรือระดับที่สูงกว่าที่แทบจะอยู่คนละระนาบการศึกษาอย่างสถาบันช่างเทคนิค และมหาวิทยาลัย กระนั้น องค์กรครูระดับประถมอย่าง NUET กลายเป็นสหภาพแรงงานครูที่ใหญ่

ที่สุด มีแนวโน้มว่า ครูประถมในสหภาพส่วนใหญ่มาจากชนชั้นแรงงาน

ในปี 1872 NUET ได้มีการจัดทำหนังสือพิมพ์รายสัปดาห์ที่ชื่อว่า *Schoolmaster* อันเป็นพื้นที่สำหรับการถกเถียงด้านการศึกษา ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น *The Teacher*³⁵ หนังสือพิมพ์เหล่านั้นนอกจากให้ข้อมูลข่าวสารแล้ว ยังแสดงจุดยืนทางการเมืองและการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับด้านการศึกษาของคนในแวดวงไปด้วย สะท้อนให้เห็นว่าการสื่อสารและเผยแพร่ข่าวสารระหว่างกันก็เป็นเรื่องสำคัญ

กระนั้นมีความแตกแยกภายในหมู่ครู เพราะความเหลื่อมล้ำยังเกิดขึ้นระหว่างครูในชนบทและเขตเมือง และครูที่ทำงานในโรงเรียนที่สนับสนุนโดยองค์กรการกุศล และโรงเรียนประจำ เนื่องจากโรงเรียนเขตเมืองและโรงเรียนประจำมักเข้าถึงการสนับสนุนจากรัฐได้มากกว่า³⁶

NUET พยายามสร้างการผูกขาดทางวิชาชีพ โดยการฝึกอบรมและออกประกาศนียบัตรเพื่อสร้างมาตรฐานครู เช่นเดียวกับการต่อต้านกฎหมาย Revised Code of 1862 อันเป็นกฎหมายที่ส่งผลต่อความมั่นคงของครู ไม่ว่าจะเป็นการเพิกถอนเงินบำนาญ ตัดทุนสนับสนุนโรงเรียน และเปลี่ยนการจ่ายเงินตรงจากรัฐสู่ครูไปเป็นการจ่ายเงินให้กับผู้จัดการโรงเรียน และให้อำนาจตัดสินใจแก่เขาในการพิจารณาเงินเดือนสัญญาจ้าง และสภาพการจ้างงาน NUET พยายามต่อสู้เรื่อยมาจนถึงปี 1895 กฎหมายนี้จึงถูกยกเลิกไป³⁷

ส่วนการศึกษาระดับสูงกว่าก็ได้มีการก่อตั้ง Association of Teachers in Technical Institutions (ATTI หรือ

33 Susanne Wiborg, "Teacher Unions in England: The End is Nigh?", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), pp.58–59

34 Archives Hub. "National Union of Teachers Photographic Archive". Retrieved on 28 January 2023 from <https://archiveshub.jisc.ac.uk/search/archives/2bfe08bf-8fd6-3596-a601-aa1b0553428b>

35 Archives Hub. "National Union of Teachers Photographic Archive". Retrieved on 28 January 2023 from <https://archiveshub.jisc.ac.uk/search/archives/2bfe08bf-8fd6-3596-a601-aa1b0553428b>

36 Susanne Wiborg, "Teacher Unions in England: The End is Nigh?", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), pp.60–61

37 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.60–61

สมาคมแห่งอาจารย์ในสถาบันช่างเทคนิค) ในปี 1904 โดยอาจารย์ในสถาบันช่างเทคนิคจำนวน 200 คนซึ่งมีฐานอยู่ที่ลอนดอนซึ่งต่อมาได้ขยายออกไปนอกลอนดอนในเวลา 5 ปีต่อมา กลุ่มผู้สอน (lecturer) มหาวิทยาลัยลิเวอร์พูลร่วมกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อย่าง บริสตอล, เชฟฟิลด์, เบอร์มิงแฮม, คาร์ดิฟและแมนเชสเตอร์ ได้จัดตั้ง สมาคมแห่งผู้สอนมหาวิทยาลัย (Association of University Lecturers) ผ่านการประชุมของตัวแทนจาก 15 สถาบันในปี 1917 ในเวลาต่อมากลายเป็น AUT (Association of University Teachers หรือ สมาคมแห่งอาจารย์มหาวิทยาลัย) ในปี 1919 เพื่อครอบคลุมสมาชิกอาจารย์ระดับศาสตราจารย์ไปด้วย³⁸

องค์กรทั้ง 3 แสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกระหว่างครูระดับประถม อาจารย์สายช่างเทคนิค และอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีการสอน วยของผู้เรียนและสภาพแวดล้อมในที่ทำงานที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก

การแตกหน่อต่อยอดของสหภาพแรงงานการศึกษา

ช่วงปี 1888–1918 สหภาพแรงงานครู เติบโตอย่างรวดเร็วที่สุดมากกว่าช่วงใดในประวัติศาสตร์ พวกเขาเคยมีจำนวนสมาชิกสูงถึง 6 ล้านคน ปี 1918 NUET ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น National Union of Teachers (NUT หรือ สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ) ในปี 1889 แสดงให้เห็นถึงความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เน้นเฉพาะครูโรงเรียนประถมศึกษาอีกต่อไป NUT ยังได้สมานานแนวความคิดฝ่ายซ้ายมากขึ้น นำไปสู่การโหมดของการต่อสู้เรียกร้องเชิงรุกกว่าเดิม (militant action) เห็นได้จากแคมเปญเรียกร้องให้ขึ้นเงินเดือนในปี 1913 ตามมาด้วยการนัดหยุดงานระดับพื้นที่ที่มักจะร่วมกับองค์กรแรงงานต่าง ๆ เรื่องราวของ NUT อาจถือได้ว่าเป็นตัวนำของการเล่าเรื่องในครั้งนี้

หากในระดับโรงเรียน กลับมีความไม่ลงรอยกันระหว่างครูประถม และมีธยม สำหรับครูระดับมัธยม พวกเขาต้องการเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างครูประถมและมีธยม โดยคงความเหนือกว่าและผูกขาดเหนือการศึกษาของชนชั้นกลาง ขณะที่ NUT ที่มีฐานเป็นครูประถมมาก่อน ต้องการลดการแบ่งแยกนี้ เมื่อเทียบกันแล้วอุดมการณ์ทางการเมืองของครูมัธยมจะโน้มเอียงไปทางพรรคอนุรักษนิยมมากกว่า ลักษณะเช่นนี้จะพบได้เช่นกันในประเทศเยอรมนี ในทศวรรษ 1890 มีอยู่ช่วงหนึ่งรัฐบาลได้มีแคมเปญอันรุนแรง ที่เรียกว่าต่อต้าน “การศึกษาจอมปลอม” พวกเขาเชื่อว่า การที่โรงเรียนประถมที่พยายามทำแคมเปญ higher grade schools หรือ higher tops หรือที่เรียกว่า post-primary education เพื่อสร้างบันไดทางการศึกษาที่เชื่อมต่อกันระหว่างประถมและมีธยมนั้นเป็นการพยายามแข่งขันกับแกรมมาร์สคูลอันทรงเกียรติ วิธีการเช่นจึงป้องกันไม่ให้ครูประถมเข้าสู่ระบบโรงเรียนมัธยมอีกด้วย NUT จึงล้มเหลวที่จะยึดครองฐานที่มั่นเพื่อจะรับสมัครครูโรงเรียนมัธยมเป็นสมาชิก³⁹

หลังจากที่ NUT เห็นว่าสมาชิกไม่ได้รับเงินเดือนหรือการปฏิบัติที่เป็นธรรม ปักชัยของสมาชิก NUT ได้กดดันให้เกิดนโยบายที่สนับสนุนอัตราค่าจ้างแห่งชาติผ่านการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining)⁴⁰ แต่เดิมเงินเดือนครูจะถูกจ่ายตามเรตขั้นอยู่กับภาษีท้องถิ่นนั้น ๆ การต่อสู้จึงทำให้การต่อรองกลายเป็นการเรียกร้องระดับชาติ⁴¹ แม้ว่า NUT จะหันซ้ายและปฏิบัติการเชิงรุกอย่างเข้มข้น แต่ก็ไม่ได้ร่วมมือกับพรรคแรงงานอย่างเป็นทางการซึ่งต่างไปจากสหภาพแรงงานภาคอื่น แม้ว่าครูระดับประถมศึกษาจำนวนมากได้เสนอว่าควรสนับสนุนพรรคแรงงานผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในปี 1919 แต่ตามกระบวนการแล้ว การตัดสินใจดังกล่าวจะต้องเป็นมติของสหภาพฯในการหยั่งเสียงของ NUT สมาชิก

38 University and College Union. “Our history”. Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

39 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.64

40 Collective Bargaining (การร่วมเจรจาต่อรอง) หมายถึงการที่ลูกจ้างเกินกว่าหนึ่งคนขึ้นไป หรือสหภาพแรงงานร่วมกันเจรจากับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สวัสดิการ วันและเวลาทำงาน การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นใดของนายจ้างหรือลูกจ้างเพื่อแก้ไขและปรับปรุงให้ดีขึ้นการร่วมเจรจาต่อรองเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของลูกจ้าง สหภาพแรงงาน นายจ้างหรือสมาคมนายจ้างที่จะใช้ปฏิบัติต่อกัน เพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของแต่ละฝ่ายในอันที่จะยุติปัญหาหรือข้อพิพาทแรงงานที่จะเกิดขึ้น การร่วมเจรจาต่อรอง นิยาม จาก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. “คำศัพท์ด้านแรงงาน”. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2566 จาก <https://www.labour.go.th/index.php/en/component/seoglossary/1-dictionary/collective-bargaining>

41 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.62

ถึงสองในสามได้โหวตปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว เพราะเชื่อว่าสหภาพควรจะเป็นอิสระและสามารถทำงานร่วมได้กับทุกรัฐบาลที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล⁴²

ทั้งเหตุผลเรื่องการสนับสนุนพรรคแรงงาน และการแบ่งแยกระหว่างครูมัธยมนำไปสู่การที่ครูชายกลุ่มหนึ่งที่มีหัวอนุรักษ์นิยมแยกออกไปตั้ง National Association of Schoolmasters (NAS หรือ สมาคมครูผู้เชี่ยวชาญแห่งชาติ) ในปี 1919⁴³ นอกจากนั้นยังมี National Union of Women Teachers (NUWT หรือ สหภาพแรงงานครูสตรีแห่งชาติ) สำหรับครูผู้หญิงผู้เชื่อในเรื่องการจ่ายเงินเดือนที่ควรเท่าเทียมกันทางเพศก็เป็นอีกสหภาพแรงงานหนึ่ง⁴⁴

ส่วน ATTI ได้เติบโตและเป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น เมื่อปี 1922 ได้แต่งตั้งเลขานุการที่จ้างเต็มเวลา ในปีต่อมาได้เข้าตึกเป็นสำนักงานในลอนดอน พวกเขายังตัวแทนระดับชาติของฝ่ายอาจารย์สถาบันเทคนิค ATTI เพื่อเข้าประชุมคณะกรรมการเจรจาในระดับชาติ และยังได้พัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นเช่น ปี 1940 ได้ทำข้อตกลงความเป็นสมาชิกร่วมกับ NUT⁴⁵

กลไกที่เสริมพลังสหภาพ

คณะกรรมการ Burnham และสามเหลี่ยมเหล็ก

ในช่วงที่สหภาพแรงงานเติบโตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ช่วงทศวรรษ 1910 เหล่าครูได้รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิ ทำให้รัฐสภาถกเถียงกันว่า พวกเขาควรได้รับสถานะ “ข้าราชการ” แต่หากเป็นข้าราชการจะต้องมีความเป็นกลางที่ไม่ควรเรียกร้องทางการเมือง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education) เห็นว่า ไม่ควรจะขยายความไม่พอใจให้กับครูที่กำลังเดือดดาลจึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมา

เพื่อพยายามแก้ปัญหา ในปี 1919 ที่เรียกว่า Burnham ตามชื่อ ประธานคณะกรรมการคือ Lord Burnham

ธรรมนูญของคณะกรรมการนี้คือ ค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยการต่อรองระหว่างตัวแทนของนายจ้างและลูกจ้าง คณะกรรมการ จะมีสมาชิกจำนวนตายตัวที่ประกอบด้วยสัดส่วนตามขนาดของสหภาพแรงงาน รวมไปถึงสมาชิกของ LEAs (Local Education Authority หรือ ส่วนการศึกษาท้องถิ่น) ในคณะกรรมการชุดนี้ NUT ถือว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่ จึงหมายถึงอำนาจที่มากพอที่จะต่อรองไปด้วย

คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้กำหนดโครงสร้างเงินเดือนครูทั่วสหราชอาณาจักร ขณะนั้นยังแยกฐานเงินเดือนระหว่างครูชายและหญิง และครูผู้มีใบประกาศนียบัตร และผู้ที่ยังไม่มี เงินเดือนจะถูกพิจารณาแยกปีผ่านคณะกรรมการชุดนี้ ซึ่งดำเนินการได้บริบทของการเจรจาต่อรองร่วม จนถึงปี 1986 ด้วยคณะกรรมการนี้ เงินเดือนครูจึงเพิ่มขึ้นไปจะประสบกับช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1930 และในระดับท้องถิ่น พวกสหภาพแรงงานก็ทำงานร่วมกับ LEAs ทั้งหลายเจรจาต่อรองเรื่องการจ้างและสภาพการจ้างงานอย่างเป็นทางการ⁴⁶

ช่วงครั้งแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการขยายตัวของแนวคิดฝ่ายซ้าย แรงงานและสวัสดิการสังคมไปทั่วยุโรป ในระบบการศึกษาอังกฤษได้มีโครงสร้างเชิงสถาบันชนิดใหม่ชื่อว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก” (iron triangle) อันประกอบด้วย 3 ส่วน นั่นคือ กระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์, ส่วนท้องถิ่น และสหภาพแรงงานครู อันเป็นตัวแทนของผู้นำจ้าง, พื้นที่และแรงงาน องค์กร NUT ก็ยังถือว่าสำคัญที่สุด แพลตฟอร์มนี้ทำให้สหภาพฯ สามารถที่จะแสดงความเห็นต่อนโยบายรัฐบาลอันน่าหงุดหงิดได้⁴⁷ ถือเป็นกลไกที่เพิ่มอำนาจต่อรองเพิ่มเติมจากคณะกรรมการ Burnham ที่ใช้ในการต่อรองเงินเดือน

42 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.62

43 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.64

44 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.62

45 University and College Union. “Our history”. Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

46 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.62–63

47 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.65–66

ขณะที่ส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นด้านที่แหลมคมที่สุดในสามเหลี่ยม เนื่องจากอำนาจของพวกเขาตั้งอยู่ในพื้นที่ระดับท้องถิ่นที่ไม่เพียงเท่านั้น ส่วนท้องถิ่นยังก็ติดอยู่กับองค์กรระดับชาติ อีกหลายสมาคม เช่น Association of Education Committees (AEC หรือสมาคมแห่งคณะกรรมการการศึกษา), Association of Municipal Corporations (AMC หรือสมาคมแห่งองค์กรเทศบาล) หรือ County Councils Association (CCA สมาคมสภาเคาน์ตี) ซึ่งจะเป็นตัวแทนของส่วนท้องถิ่นในการต่อรองกับกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์⁴⁸

ขาของฝั่งกระทรวง อันถือเป็นตัวแทนผู้ว่าจ้างในการเจรจาระดับชาติ กับ สหภาพแรงงานครู ได้พยายามที่จะร่วมต่อรองกับสมาคมทั้งหลายด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการที่จัดตั้งด้วยพระราชบัญญัติการศึกษา 1944 และกลุ่มทำงานในประเด็นต่างๆ ร่วมไปกับการทำงานอย่างไม่เป็นทางการ⁴⁹

สหภาพแรงงานฯ หลังพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 1944

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาฉบับใหม่ ยังได้มีการจัดแบ่งโรงเรียนเป็นระบบ “ไตรภาคี” ซึ่งแบ่งโรงเรียนเป็น 3 ระบบ นั่นคือ แกรมมาร์สคูล, โรงเรียนมัธยมสมัยใหม่ และโรงเรียนเทคนิค แนวคิดก็คือ เพื่อลดความแตกต่างระหว่างระบบเดิมที่เป็นระบบโรงเรียนประถมศึกษา กับสถาบันที่สูงกว่า ได้ระบบนี้ นักเรียนอายุ 11 ในระดับชั้นประถมจะถูกส่งไปเรียนต่อในอีกระดับชั้นเรียนในระบบไตรภาคีผ่านการสอบ และการสอบเขาวนปัญญา ระบบไตรภาคีเป็นที่ยอมรับกันในหมู่ครู สหภาพแรงงานครูถือว่าเป็นที่พึงได้ แต่ขณะเดียวกันมันได้ส่งเสริมการแบ่งแยกครูออกเป็นช่วงชั้นต่างๆ ไปด้วย⁵⁰

ช่วงกลางทศวรรษ 1950 AUT กลายเป็นตัวแทนองค์กรอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างไม่เป็นทางการ หลังจากที่ได้รับงานในมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และเคมบริดจ์ เข้าร่วมเมื่อทศวรรษ 1930 ส่วน AUT ของสกอตแลนด์ ตั้งขึ้นเมื่อปี 1922 และเข้าร่วมในปี 1949 และในปี 1955 AUT ได้รับชัยชนะจากการเรียกร้องเงินเดือนได้สำเร็จ ต่อมาไม่นาน 1959 สหภาพแห่งนี้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการสามัญแห่งแรกจำนวนสมาชิกก็เพิ่มอย่างมาก ทั้งคู่เพิ่มจำนวนจากราว 2 พันคนในปี 1939 ก็ได้ขยายไปถึงราว 4,500 ในปี 1951 ขณะที่ในปี 1972 ATTI เป็นสหภาพแรงงานที่เติบโตเร็วที่สุดในบริเตน ด้วยจำนวนกว่า 4 หมื่นคนที่ทำงานในสถาบันอาชีวศึกษาและโพลิเทคนิค⁵¹

เหล่าครูเริ่มตระหนักกันว่าการต่อสู้ภายใต้องค์กรใหญ่ องค์กรเดียวน่าจะมีพลังต่อรองมากกว่าจึงนำไปสู่แผนการรวมสหภาพทั้งหลายให้อยู่ภายใต้ NUT ด้วยการพยายามจะสร้าง Teacher's General Council หรือสภาครูสามัญ ในทศวรรษ 1960 เพื่อควบคุมวิชาชีพ รวมไปถึงมาตรฐานการเข้ารับการฝึกหัดครู การบริหารวินัยแห่งวิชาชีพ และผูกขาดการรับรองสถานภาพให้กับครูในระดับระดับประถมและมัธยมศึกษา รวมไปถึงในระดับที่สูงกว่านั้น⁵²

แม้ว่า ต้นทศวรรษ 1960 สหภาพแรงงานครูไม่เคยนัดหยุดงานระดับชาติ แต่ในช่วงท้ายของทศวรรษ ครูกว่า 1 แสนคน ได้ร่วมกันหยุดงานครั้งวัน และหยุดงานเต็มวัน ถือว่าการสไตรก์ครั้งนั้นอยู่บนฐานของ NUT มีวัตถุประสงค์เพื่อเรียกร้องให้ปรับมาตรฐานค่าจ้าง และยกเลิกความแตกต่างระหว่างเงินเดือนครูประถมและมัธยม พวกเขาเรียกร้องปฏิรูปการจากรัฐ และส่วนการศึกษาท้องถิ่น (Local Education Authority: LEA) เพื่อทำตามนโยบายของสหภาพแรงงานเกี่ยวกับอาหารในโรงเรียนและครูผู้ไม่ผ่านคุณสมบัติ เกมเชิงรุกเช่นนี้

48 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.66

49 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.66

50 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.66

51 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

52 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.69–70

ทำให้ NUT ประสบความสำเร็จในฐานะที่ต่อรองกับฝ่ายตรงข้ามอย่าง Local Authority Associations หรือ LAAs หรือสมาคมการปกครองท้องถิ่น เพื่อบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการลดความแตกต่างของโรงเรียนประถมและมัธยม และการยืดระยะเวลาของครูที่ไม่มีคุณสมบัติ แต่การต่อรองเรื่องเงินเดือนกับรัฐบาลก็เกิดขึ้นอีก เพราะว่าแม้รัฐบาลจะยอมรับการขึ้นเงินเดือน แต่ก็ถูกแย้งว่า อัตราเงินเดือนที่ขึ้นไม่เท่ากับแรงงานในภาคบริการสาธารณะอื่น ๆ เหล่าครูปฏิเสธการตกลงและยืนยันที่จะต่อรองต่อไปจนได้รับการยินยอมในที่สุด⁵³ นั่นคือ การแสดงพลังสำคัญก่อนที่จะพวกเขาจะพบกับมรสุมลูกใหญ่⁵⁴

ทศวรรษ 1960–1970 มีการรวมตัวกันของการศึกษาแบบอาชีวศึกษา (Further Education) และการขยายตัวของความรู้ระดับอุดมศึกษา (Higher Education) ในโรงเรียนโพลีเทคนิค ทำให้ในการประชุม ATTI เมื่อปี 1965 มีการถกเถียงว่าควรนำคำว่า อุดมศึกษารวมเข้าไปด้วยกันในชื่อหรือไม่ ส่งผลต่อไปยังการประชุมในปี 1966 ที่โหวตเพื่อไปเป็นสมาชิก Trade Union Congress (TUC หรือ สหภาพแรงงาน) ทำให้ ATTI เป็นองค์กรอาจารย์แรกๆ ที่เข้าไปรวม⁵⁵

เมื่อ ส.ส.ผู้ได้รับการสนับสนุนจาก NUT ชื่อว่า Edward Short ผู้เคยเป็นครูเก่าและสมาชิก NUT ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในปี 1968 จึงมีความเป็นไปได้ที่จะตั้ง teaching council (คุรสภา) นี่เป็นครั้งแรกที่สหภาพฯ ต่อรองโดยตรงกับรัฐมนตรีนำไปสู่รายงานในปี 1970 ที่วางเค้าโครงของธรรมนูญคุรสภา อย่างไรก็ตาม พรรคแรงงานกลับพ่ายแพ้การเลือกตั้งทั่วไปในปี 1970 ทำให้รัฐบาลจากพรรคอนุรักษนิยมปฏิเสธร่างกฎหมายดังกล่าวโดยไร้การสนับสนุนจากสหภาพแรงงานครูอย่างเป็นทางการ ต่อมารายงาน

ดังกล่าวยังถูกปฏิเสธจากที่ประชุม NUT ในปี 1971 อย่างน่าประหลาดใจ สมาชิกเสียงข้างมากเชื่อว่า องค์กรแบบอื่นจะคู่มือประสิทธิภาพกว่าในฐานะองค์กรวิชาชีพที่ปกครองตัวเอง ดังนั้นสหภาพแรงงานครูจึงล้มเหลวที่จะพัฒนาความเป็นเอกภาพทางวิชาชีพในนามของสภาและโอกาสนี้จะส่งผลให้พวกเขาถูกควบคุมโดยกฎหมายและกติกาของรัฐบาล รวมไปถึงการควบคุมจัดการแบบสมัยใหม่ (managerial control) มากกว่าการเน้นด้านมิติของวิชาชีพในเวลาต่อมา⁵⁶

ส่วน ATTI ได้ผนวกเอา ATCDE (the Association of Teachers in Colleges and Departments of Education หรือ สมาคมแห่งอาจารย์ในวิทยาลัยและวิทยาลัยครู) ที่ก่อตั้งเมื่อปี 1943 (จากการรวมตัวกันของสมาคมวิทยาลัยครู และสภาแห่งผู้อำนวยการที่ก่อตั้งในปี 1913) และก่อตั้ง National Association for Teachers in Further and Higher Education (NATFHE หรือ สมาคมสำหรับอาจารย์อาชีวศึกษาและอุดมศึกษาแห่งชาติ) สำเร็จเมื่อปี 1976 ในปีเดียวกัน NATFHE กับ AUT ได้ทำข้อตกลงที่แบ่งเขตการทำงานระหว่างกัน ฝ่ายหลังยังเข้าเป็นสมาชิก TUC ส่วน AUT สกอตแลนด์ เข้าเป็นสมาชิกในปี 1977 ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างทั้งสองนั้นเกิดขึ้นผ่านการเป็นพันธมิตรทางการศึกษากับสหภาพแรงงานอื่นๆ โดยเฉพาะในปี 1981 ตอนที่ต่อสู้กับรัฐบาลจากการที่ตัดลดงบประมาณด้านการศึกษา⁵⁷

ส่วน AUT ได้มีจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นจาก 17,000 คน ในปี 1969 เป็น 33,000 ในปี 1982 การขยายตัวเช่นนี้มาจากความสำเร็จในการรับสมัครพนักงานสายวิชาการในมหาวิทยาลัย ต่อมา ปี 1983 สมาคมครูในทัมทสสถานได้โหวตให้เข้าร่วมกับ NATFHE ส่วนปีต่อมา สมาคมแห่งการศึกษาผู้ใหญ่และการศึกษาต่อเนื่อง (Association for Adult and Continuing Education) ก็ได้เข้าร่วม

53 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.70–71

54 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.70–71

55 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

56 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.69–70

57 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

เช่นกัน เช่นเดียวกับสมาคมพนักงานการศึกษาด้าน
เกษตรเข้าร่วมในปี 1990⁵⁸

ทศวรรษ 1990 ถือว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงอันยิ่งใหญ่
ของทั้ง NATFHE และ AUT สมุดปกขาวของรัฐบาล
ในปี 1991 ได้ดึงเอาวิทยาลัยอาชีวศึกษาออกไปจากการ
ควบคุมของ LEAs และปรับเปลี่ยนโพลีเทคนิคให้เป็น
มหาวิทยาลัยแบบใหม่ที่เรียกว่า post-92 sector⁵⁹ ในปี
1997 AUT ได้นำสมาชิก 3 พันคนที่เข้มแข็งของสมาคม
แห่งผู้สอนมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (Association of
University and College Lecturers) เข้าร่วม⁶⁰

ภัยคุกคามใหม่

กำปับหลักของเสรีนิยมใหม่

และการก่อบังเหียนของแทตเชอร์

สถานการณ์ที่เลวร้ายอธิบายได้จากทั้งการกระทำของรัฐ
และความขัดแย้งระหว่างสหภาพครู เช่นเดียวกับภัยนะ
ของแรงงานและกิจการสาธารณะในภาคต่าง ๆ ชัยชนะ
ของพรรคอนุรักษนิยมในปี 1979 ได้กลายเป็นสันปันน้ำ
สำคัญในระบบการศึกษาอังกฤษ เพราะมันนำมาซึ่งการ
รวมศูนย์อำนาจและการเติบโตของการตลาดในระบบ
การศึกษา ระหว่างปี 1979–1988 กิจการการศึกษาแบบ
ผสมถูกผลักดันไปจนสุดทาง และนโยบายได้เพิ่มการ
รวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะหลักสูตร การ
สอบ และครู ตลาดสำหรับโรงเรียนถูกสร้างขึ้นผ่านการ
แข่งขันเพื่อจะเพิ่มมาตรฐานและให้โอกาสพ่อแม่เพื่อที่
จะเลือกโรงเรียนที่หลากหลาย นโยบายการศึกษาถูกวิจัย
อย่างเข้มข้นและโฟกัสไปยังองค์ประกอบที่สัมพันธ์
กับการเปลี่ยนนโยบายดังกล่าว สิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นยามที่
มาร์เกร็ต แทตเชอร์เข้ามา ด้วยอุดมการณ์แบบเสรีนิยม-
ใหม่ นำไปสู่การปฏิรูป⁶¹

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐบาลที่เข้ามาในฐานะ
เสียงข้างมากอย่างฉันทามติทำให้การตัดสินใจเปลี่ยน
แปลงเป็นไปได้ รัฐบาลทำลายกลไกสามเหลี่ยมหลัก
ระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและสหภาพแรงงาน ทั้งยังยกเลิก
สภาโรงเรียน (School Council)⁶² ที่เป็นตัวแทนของรัฐ
ไม่เพียงเท่านั้นในระดับท้องถิ่นอิทธิพลของสหภาพ
แรงงานถูกจำกัดพร้อมไปกับการลดอำนาจการเมือง
ท้องถิ่น มีการตัดงบประมาณและจ้างเหมากิจการบาง
อย่างของโรงเรียนโดยเอกชน นอกจากนั้น ความสัมพันธ์
ด้านแรงงานระหว่างอำนาจท้องถิ่นและสหภาพแรงงาน
ครูยังถูกทำลายโดยอำนาจการแทรกแซงการตัดสินใจ
จากส่วนกลางที่รวมศูนย์ผ่านค่าจ้างและสภาพการ
จ้างงาน ในปลายทศวรรษ 1980 สหภาพแรงงานครูจึง
เสื่อมถอยลงไปในระยะยาว⁶³ พร้อมไปกับความถดถอย
ของอำนาจการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของสังคม
และประชาชน ที่เปลี่ยนไปอยู่ในมือของกลไกตลาด

เมื่อ NAS และ Union of Women Teachers (UWT
หรือสหภาพแรงงานครูสตรี) รวมตัวกันในปี 1976 กลาย
เป็น NASUWT (National Association of School-
masters and Union of Women Teachers) ทำให้
NASUWT กลายเป็นคู่แข่งสำคัญของ NUT เห็นได้จาก
เหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้ NUT สูญเสียอิทธิพลลงไป ก็คือ
การที่ NUT ต่อสู้เพื่อขึ้นเงินเดือน โดยคาดหวังที่ 7.5 %
ขณะที่เศรษฐกิจถดถอย แต่ที่ประชุม Burnham ให้ได้
เพียง 5.1 ทำให้การนัดหยุดและเฉื่อยงานยังคงต่อเนื่อง
จนมีการตกลงที่ 6.9 % NASUWT และสหภาพขนาดเล็ก
อื่นๆ พร้อมจะรับข้อเสนอนั้น แต่ NUT ยังคงยืนกรานที่
ไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนให้ การต่อสู้ยังคงดำเนินต่อ จากนั้น
พวกเขาได้เผชิญหน้ากับ Keith Joseph ตำแหน่ง sec-
retary of state ของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ต้องการ
เอาชนะสหภาพและลดทอนอำนาจท้องถิ่น เขาเปลี่ยน
ตัวแทนของสหภาพฯในที่ประชุมจนทำให้ NUT พ่ายแพ้

58 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

59 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

60 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

61 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.71

62 สภาโรงเรียนตั้งขึ้นในปี 1964 เพื่อที่จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรและการสอบ NUT ดูใน Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.66

63 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.72

ในการโหวต ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในการประชุม พวกเขาแพ้ให้กับสหภาพอื่นทำให้ข้อตกลงจบลงที่การขึ้นเงินเดือน 6.9 % พร้อมกับ 1.6 % ในปีต่อมา (1986) กลายเป็นว่า สิ่งนี้นักกลายเป็นการต่อสู้กันเองของเหล่าสหภาพแรงงานการศึกษาทั้งหลาย

ความถดถอยยังมีอยู่ต่อเนื่อง นั่นคือ รัฐบาลได้ยกเลิกคณะกรรมการ Burnham และการยกเลิกสิทธิการต่อรองของครู โดยแทนที่ด้วย พระราชบัญญัติเงินเดือนครูและสภาพการจ้าง (Teacher's Pay and Conditions Act) ปี 1987 กฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางเสียงคัดค้านเกิดการสไตรก์อย่างยาวนาน นับเป็นความขัดแย้งที่เลวร้ายและยาวนานที่สุดในระบบการศึกษาอังกฤษ⁶⁴ จากนั้นได้มีการจัดตั้ง Pay Review Body เพื่อให้คำปรึกษา secretary of state ในเรื่องเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้าง

กฎหมายดังกล่าว ไม่ครอบคลุมและคุ้มครองครูทั้งหมดเนื่องจากครูใน Grant Maintained schools (GMs หรือโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน) และ City Technology Colleges (CTCs หรือวิทยาลัยเทคโนโลยีประจำเมือง) ไม่อยู่ในเงื่อนไขนี้ เพราะพวกเขาถูกจ้างด้วยสัญญาของแต่ละโรงเรียน ที่แย่ไปกว่านั้น สถานศึกษาอย่าง GMs และ CTCs ยังมียุทธศาสตร์ที่ไม่รับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานด้วย การหายไปของกรรมการดังกล่าวหมายถึงการสูญเสียที่มั่นคงสำคัญของสหภาพฯ ไม่เพียงเท่านั้นวิกฤตนี้ยังทำให้สหภาพไม่สามารถสร้างยุทธศาสตร์แรงงานระดับชาติได้ ผลก็คือ NUT มีจำนวนสมาชิกลดลงและมีผู้เข้าร่วมประท้วงน้อยลงทุกที สมาชิกที่น้อยลงยิ่งทำให้ NUT เจอปัญหาทางการเงิน สถานการณ์ยิ่งเลวร้ายขึ้นไปอีก เมื่อรัฐบาลใช้ข้อได้เปรียบจากความอ่อนแอของเหล่าครู ประกาศแพ็คเกจการปฏิรูปผ่านกฎหมายปฏิรูปการศึกษา 1988 ในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมาถึง⁶⁵

เผชิญหน้ากับพรรคแรงงานที่หันขวา จากพันธมิตรเป็นศัตรู

สหภาพแรงงานครูได้เริ่มรณรงค์เพื่อประท้วงผู้ว่าจ้าง (Industrial action) ซึ่งก็คือรัฐ⁶⁶ เนื่องจากการเพิ่มภาระการทำงานของครู กลุ่ม NUT และอีก 2 สหภาพได้ประชุมเพื่อสนับสนุนการทำงานให้อยู่ที่ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ การประท้วงนี้ถือเป็นครั้งแรกหลังจากการยุบคณะกรรมการ Burnham ส่งผลให้รัฐบาลยอมเปิดโต๊ะเจรจากับสหภาพแรงงานครูในระดับชาติในที่สุด นำไปสู่การทำข้อตกลงร่วมกันในปี 2005 ระหว่างสหภาพครู และนายจ้าง อันได้แก่ กระทรวงเด็ก โรงเรียนและครอบครัว, ส่วนท้องถิ่น และ Welsh Assembly ซึ่งมีความเห็นร่วมกันว่า ครูควรได้รับอนุญาตให้ใช้เวลาในการวางแผน เตรียมตัวและการประเมิน (PPA) และผู้ช่วยในชั้นเรียนควรทำงานด้านธุรการมากขึ้น กระนั้น NUT ก็ปฏิเสธที่ลงนามข้อตกลงเพื่อแสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับความคิดว่า พนักงานที่ไม่ได้มีสถานะครูจะต้องรับผิดชอบชั้นเรียนทั้งชั้น แม้ว่าพรรคแรงงานจะเป็นผู้นำรัฐบาล แต่ก็สามารถทวงคืนกลไกการต่อรองผ่านคณะกรรมการ Burnham กลับมาให้แรงงานครู และยืนยันที่จะใช้ Review Body ในการทำงานอยู่ เพียงแต่พยายามต่อรองกับสหภาพแรงงานครูผ่านประเด็นภาระงาน ซึ่ง NUT ได้ปฏิเสธการเข้าร่วม⁶⁷

สำหรับระดับอาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัย ในที่สุด NATFHE และ AUT ที่ได้ร่วมมือกันมาจนเห็นช่องทางที่จะทำให้ประสบความสำเร็จสูงสุดนั่นคือ การคว่ำรวมหภาพแรงงานทั้งสองเข้าด้วยกัน จึงมีการโหวตในเดือนธันวาคม 2005 ผลโหวตคือ 79.2% ของสมาชิก AUT เห็นด้วย ขณะที่ 95.7% ของ NATFHE ก็เห็นว่าคว่ำรวมนำมาซึ่งการจัดตั้ง University and College

64 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p. 73

65 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp. 74–75

66 Industrial action (การกระทำเพื่อผลทางเศรษฐกิจ) หมายถึง กลวิธีที่สหภาพแรงงานนำมาใช้เพื่อผลทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เช่น การชุมนุมประท้วง การคว่ำบาตร การนัดหยุดงาน นิยามจาก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. “คำศัพท์ด้านแรงงาน”. สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2566 จาก <https://www.labour.go.th/index.php/component/seoglossary/1-dictionary/>

67 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.79–80

Union (UCU: สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย)
ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2006⁶⁸

ที่น่าสนใจก็คือ การสไตรก์ของครูที่อยู่บนความตึงเครียดระหว่างแรงงาน กับ ผู้ใช้บริการสาธารณะในเดือนมีนาคม 2002 มีการประท้วงโดยสมาชิก NUT และ NASUWT ราว 3 พันคนส่งผลต่อการปิดโรงเรียนในลอนดอนไปกว่า 2 พันแห่ง และส่งผลต่อนักเรียนกว่า 450,000 คน เรียกร้องเรื่องค่าจ้างที่เริ่มต้นที่ 17,628 ปอนด์ และหลังจากทำงานได้ 7 ปี จออยู่ที่ 25,746 ปอนด์ และในฐานะที่สูงขึ้นอยู่ที่ 27,894 ปอนด์ โดยอ้างว่าค่าจ้างต่ำเกินไปสำหรับผู้ดำรงชีพอยู่ในเมืองหลวงส่งผลต่อการคงอยู่ของครูรุ่นใหม่ที่จะต้องเปลี่ยนงานอันส่งผลต่อการเรียนการสอน เดือนพฤศจิกายน NUT และ NASUWT ได้มีการนัดหยุดงานหนึ่งวันเพื่อเรียกร้องค่าครองชีพ (ที่เป็นคนละส่วนกับเงินเดือน) ที่สูงขึ้น อันจะทำให้โรงเรียนประถมและ มัธยมศึกษา 1,000 แห่ง จะต้องปิดตัว โดยการเรียกร้องค่าครองชีพให้เท่ากับตำรวจนครลอนดอนที่ 6,111 ปอนด์ เพราะปัจจุบันจ่ายอยู่ที่ 3,105 ปอนด์ในลอนดอนชั้นใน และ 2,043 ปอนด์ในลอนดอนชั้นนอก และเรียกร้องว่าครูในเขตชายขอบของลอนดอนควรเพิ่มจาก 792 ปอนด์เป็น 2,000 ปอนด์⁶⁹

ในปี 2008 NUT เป็นโต้โผในการประท้วงว่ากันว่ามีคนกว่า 2 แสนทำให้ต้องปิดโรงเรียนประถมและมัธยมทั่วอังกฤษและเวลส์ โดยมีข้อเรียกร้องเพื่อเพิ่มค่าจ้างและลดขนาดห้องเรียนที่ใหญ่เกินไป ส่วนสหภาพแรงงานครูที่ใหญ่เป็นอันดับสองอย่าง NASUWT หนุนการประท้วงด้วยการสนับสนุนการทำงานเพียงเกณฑ์ขั้นต่ำจนกว่าจะลดภาระงานที่มากเกินไปซึ่งเป็นหลักการต่อสู้เพื่อกดดันรัฐบาลอีกรูปแบบหนึ่ง นอกจากนั้น UCU ก็ยังเข้าร่วมสไตรก์ไปพร้อมกับ NUT เพื่อเรียกร้องค่าจ้างที่สูงขึ้น

ข้อเรียกร้องของเหล่าครูคือ การขึ้นเงินเดือน 2.45% ในปี 2008 และ 2.3% ในปี 2009 และ 2010 เนื่องจากค่าเงินเฟ้อที่สูงขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ การสไตรก์ครั้งนี้ NUT ได้คะแนนโหวต 75% จากผู้มาลงคะแนน 64,100 คน ซึ่งการเรียกร้องเช่นนี้ส่งผลไปยังข้าราชการอื่นๆด้วย โดยเฉพาะตำรวจที่เงินเดือนแทนที่จะขึ้นเป็น 2.5% แต่ถูกลดเหลือ 1.9% อย่างไรก็ตามก็มีการโต้จากเหล่าครูฝ่ายบริหารว่า การโหวตของ NUT นั้นมาจากการโหวตเพียง 32.2% ซึ่งถือเป็นส่วนน้อย แสดงว่าครูส่วนใหญ่ไม่ต้องการความวุ่นวายและนี่คือ การขัดขวางการเรียนของเด็ก และสร้างความไม่สะดวกต่อผู้ปกครองทั้งยังสร้างภาระให้เพื่อนครู และมีข้อโต้แย้งว่าเงินเดือนครูที่ผ่านมาในรอบ 10 ปีขึ้นมากกว่าเดิม 19% แล้ว⁷⁰

ระลอกนี้คือการประท้วงหลังจากครั้งล่าสุดคือ การออกมาประท้วงแทตเชอร์เมื่อปี 1987 ที่ต่างไปจากสมัยแทตเชอร์คือ การประท้วงครั้งนี้อยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคแรงงานที่มีนโยบายไม่ได้สนับสนุนแรงงานและสนใจด้านสังคมซึ่งอาจไม่ต่างอะไรกับพรรคฝ่ายขวาเท่าใดนัก

เมื่อพรรคอนุรักษ์นิยมหวนกลับมา

พลันที่พรรคอนุรักษนิยมและพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยได้จัดตั้งรัฐบาล พวกเขาได้พัฒนานโยบายโรงเรียนแบบ Academy และ Free School (Academy จะเปลี่ยนจากโรงเรียนเดิม แต่ Free School คือ การจัดตั้งโรงเรียนขึ้นมาใหม่) ซึ่งเป็นโรงเรียนประเภทชาร์เตอร์แบบอเมริกัน (American- Style Charter School) ระบบนี้ทำให้โรงเรียนไม่ถูกควบคุมและบริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเดิม แต่เป็นความพยายามข้ามหัวการบริหารจัดการระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการ

68 University and College Union. "Our history". Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/2176/Our-history>

69 BBC NEWS. "Teacher strike sends pupils home". Retrieved on 7th April 2023, from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/2511929.stm#table (26 November 2002)

70 Laura Clark. "All out: Teachers to strike for the first time in 21 years over pay". Daily Mail online. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.dailymail.co.uk/news/article-552991/All-Teachers-strike-time-21-years-pay.html> (2 April 2008), Polly Curtis, David Hencke and Lee Glendinning. "Teacher strike shuts out 1m children". The Guardian. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2008/apr/24/schools.uk1> (24 April 2008), Anthea Lipsett. "Q&A: NUT strike". The Guardian. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2008/apr/24/schools.uk7> (24 April 2008)

จ่ายเงินจากรัฐบาลตรงไปสู่โรงเรียนแต่ละแห่งเลย เพราะเชื่อว่าจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ สร้างความเป็นผู้นำ และการใส่ใจที่สูงขึ้น⁷¹

เหล่าครูในสหภาพแรงงานได้พยายามระดมทุนเพื่อการรณรงค์ต่อต้านระบบดังกล่าวเพราะเป็นที่สงสัยว่าจากการที่อำนาจต่อรองของครูเดิมสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบใหม่นั้นการที่โรงเรียนเป็นอิสระจะนำมาซึ่งอำนาจที่มากขึ้น ครูจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากผู้จัดการหรือผู้ว่าจ้าง พวกเขาจึงจัดเตรียมแพ็คเกจข้อมูลเพื่อช่วยสมาชิกและตัวแทนรวมไปถึงผู้ปกครองในการต่อต้านอีกด้วย การปรับเปลี่ยนมาสู่การต่อสู้เช่นนี้ทำให้แรงงานในโรงเรียนเห็นด้วยกับวาระของสหภาพแรงงานครู⁷²

จึงมีความเคลื่อนไหวร่วมกับ TUC และร่วมมือกับ anti-Academy Alliance ด้วย NUT และสหภาพแรงงานอื่นได้ช่วยเหลือในการเจรจาต่อรองเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้างของสมาชิกที่ทำงานใน Academy ซึ่งส่วนใหญ่เป็นครูในสัญญาเดิมที่ถูกย้ายโอนไป ในการเจรจา NUT มีจุดยืนหลักคือ เจรจาการต่อรองเงินเดือน และเวลาการทำงาน และยังขว้างขวางผู้ที่พยายามปลดครูออกซึ่งง่ายกว่าในระบบใหม่เมื่อเทียบกับการสังกัดกับท้องถิ่น⁷³

สถานการณ์ย่ำแย่ลงเมื่อ Michael Gove ตำแหน่ง education secretary กระทรวงศึกษาธิการได้เสนอระดับเงินเดือนที่ต่างไปตามภูมิภาค เช่นเดียวกับการลดเงินบำนาญครู และการนำการจ่ายเงินเดือนที่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานมาใช้อีกครั้ง นอกจากการตัดงบประมาณสนับสนุนแล้ว พวกเขายังพยายามจะย้ายตัวแทนสหภาพแรงงานในโรงเรียนซึ่งได้รับเงินเดือนจากท้องถิ่นที่มักได้รับเวลาว่างจากการสอน ปี 2010 พบว่ากว่า 52% ของวันหยุดมาจากการประท้วง (industrial

action) ในภาคการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดที่เคยมีมา รัฐบาลผสมจึงออกมาตราฐานการตามมาควบคุม⁷⁴

ปี 2013 กฎหมายบังคับให้โรงเรียนจะต้องใช้ระบบเงินเดือนที่ผูกกับประสิทธิภาพจากคำแนะนำจาก Teacher's Review Body การจ่ายเงินเดือนสัมพันธ์กับความก้าวหน้าและผลลัพธ์การเรียนรู้ของนักเรียน โดยให้ผู้อำนวยการโรงเรียนเป็นผู้รับผิดชอบและให้อำนาจแต่ละโรงเรียนในการจัดการเรื่องค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม ครูส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจ่ายเงินตามประสิทธิภาพการสอน โพลปี 2014 มีครูกว่า 89 %สนับสนุน ขณะที่สหภาพแรงงานต่อต้านอย่างเต็มที่ พวกเขาอ้างว่า ระบบใหม่นั้นขาดความโปร่งใส และความคาดหวังที่ชัดเจน ซึ่งมันเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับทำให้ดุลยพินิจการควบคุมจัดการแบบบริษัทสมัยใหม่มากเกินไป พวกเขายังไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่คิดว่าจะจ่ายครูมากตามผลการสอนที่ได้ผลดี ซึ่งจะกลายเป็นว่า มันคือ การลดงบประมาณด้านการศึกษาโดยใช้เรื่องดังกล่าวเป็นข้ออ้าง พวกเขาต้องการให้คงระดับเงินเดือนมาตรฐานแห่งชาติที่จะประกันความมั่นคงเงินเดือนครูให้สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศใน OECD เช่น โรงเรียนประถม ครูประสบการณ์ 15 ปี จะอยู่ที่ 44,145 เหรียญสหรัฐต่อปี หากต่ำกว่าอยู่ที่ 37,603 เหรียญสหรัฐต่อปี จากการเรียกร้องนั้นทำให้ NUT นัดหยุดงานประท้วงอีกครั้งในวันที่ 26 มีนาคม 2014 โดยมีโรงเรียนกว่า 10,000 แห่งเข้าร่วม⁷⁵

ในปี 2017 ได้มีการควบรวม NUT เข้ากับ Association of Teachers and Lecturers (ATL หรือสมาคมครูและอาจารย์มหาวิทยาลัย) กลายเป็น National Education Union (NEU: สหภาพแรงงานการศึกษาแห่งชาติ) เพื่อหวังจะเป็น “super union” เพื่อสร้างเสียงที่เข้มแข็งเพื่อท้าทายต่อนโยบายของรัฐ ซึ่งทำให้พวกเขามีสมาชิกราว

71 UK Parliament. “The future of academies and free schools”. Retrieved on 6th April 2023, from <https://www.parliament.uk/business/publications/research/key-issues-parliament-2015/education/academies-and-free-schools/>

72 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.81

73 Susanne Wiborg, *Ibid.*, pp.81–82

74 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.82

75 Susanne Wiborg, *Ibid.*, p.82

450,000 คน และถือว่าเป็นสหภาพแรงงานการศึกษาที่ใหญ่ที่สุดในยุโรป และเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่เป็นอันดับ 4 ในสหราชอาณาจักร ในครั้งนั้นสมาชิก NUT โหวตสนับสนุนให้ควมรวม 97% ขณะที่ ATL อยู่ที่ 73% ซึ่งการรวมตัวกันในเชิงโครงสร้างการบริหารสมบูรณ์ในปี 2019⁷⁶ ถือเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่

สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัย ยืนหยัดนัดหยุดงาน หมุดหมายการต่อสู้ในศตวรรษที่ 21

UCU เคยเป็นหัวเรือใหญ่ในการนัดหยุดงานระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ใน ปี 2013 เนื่องจากมีความไม่พอใจต่อการตัดค่าใช้จ่ายพนักงานมหาวิทยาลัยในหลายปีที่ผ่านมา โดยที่นายจ้างปฏิเสธที่จะเจรจาต่อรอง ขณะที่สมาคมนายจ้างมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (UCEA: Universities and Colleges Employers Association) ได้เสนอขึ้นเงินเดือนเพียง 1% พวกเขาแสดงความผิดหวังที่สหภาพฯ ไม่พอใจข้อเสนอนี้ และโจมตีว่ามีแรงงานเพียง 5% เท่านั้นที่โหวตให้ทำการสไตรก์ และชี้ว่าค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนของสถาบันอุดมศึกษาอันที่จริงแล้วในปีนั้นขึ้นมาแล้วถึง 3%⁷⁷

อย่างไรก็ตาม ช่วงปี 2018–2023 ถือเป็น การต่อสู้ที่ยิ่งใหญ่ของ UCU ที่อาจถือได้ว่าเป็นหมุดหมายของการสไตรก์ครั้งใหม่ในศตวรรษที่ 21 เรื่องเริ่มจากความขัดแย้งในการเปลี่ยนแปลง Universities Super annuation

Scheme (USS หรือโครงการเงินบำนาญมหาวิทยาลัย) ในปีการศึกษา 2017–2018 โดยตัวแทนนายจ้างอย่าง Universities UK (UUK ที่ประชุมผู้บริหารมหาวิทยาลัย) ต้องการยุติ USS ทำให้อาจารย์ผู้สอนทั่วไปที่จะเกษียณอายุได้เงินน้อยลง 10,000 ปอนด์ต่อปี⁷⁸ พวกเขาเริ่มสไตรก์ในเดือนกุมภาพันธ์ ไปจนถึง 20 มีนาคม 2018 นับเป็นการสไตรก์ถึง 14 วัน มีมหาวิทยาลัยเข้าร่วมกว่า 61 แห่งทั่วสหราชอาณาจักร⁷⁹ การต่อสู้ในประเด็นนี้ยังมีอยู่อย่างยาวนานตลอด 5 ปี ล่าสุดในเดือนเมษายน 2023 ก็ยังมีการการโหวตเพื่อทำการสไตรก์อยู่⁸⁰ ซึ่งจะไม่ลงรายละเอียดในงานวิจัยนี้

แต่จะเห็นว่าท่ามกลางความเสื่อมถอยของสหภาพแรงงาน การศึกษาเนื่องมาจากนโยบายรัฐ สหภาพแรงงานฯ ได้แสดงบทบาทสำคัญในฐานะเป็นปากเป็นเสียงของแรงงานอย่างเข้มแข็ง จำนวนสมาชิกของ NEU มีประมาณ 445,601 คน (ปี 2022)⁸¹ ขณะที่ NASUWT มีจำนวน 296,964 คน (ปี 2022)⁸² UCU มีราว 126,529 คน (ปี 2021)⁸³ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ NEU จะพยายามควมรวมแล้ว แต่ก็ยังมีการแบ่งแยกเป็น 2 สหภาพแรงงานใหญ่นั้นคือ ระดับโรงเรียน และระดับอุดมศึกษาและที่เกี่ยวข้องต้องจับตาดูว่า แนวโน้มว่าการรวมกันของ 2 สหภาพแรงงานเพื่อเป็นสหภาพแรงงานการศึกษาหนึ่งเดียวนั้นจะเป็นอย่างไร เช่นเดียวกับอนาคตของระบบการศึกษาและสหภาพแรงงานการศึกษาในอังกฤษจะเป็นเช่นไร

76 Sally Weale. "NUT and ATL vote to merge into National Education Union". The Guardian. Retrieved on 12 August 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2017/mar/22/nut-atl-merge-national-education-union> (22 March 2017)

77 BBC NEWS. "University strike expected to go ahead on Thursday". Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.bbc.com/news/education-24726743> (29 October 2013)

78 University and College Union. "UCU announces 14 strike dates at 61 universities in pensions row". Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/9242/UCU-announces-14-strike-dates-at-61-universities-in-pensions-row> (29 January 2018)

79 University and College Union. "UCU announces 14 strike dates at 61 universities in pensions row ". Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/9242/UCU-announces-14-strike-dates-at-61-universities-in-pensions-row> (29 January 2018)

80 University and College Union. "University staff renew strike mandate with historic ballot result". Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.ucu.org.uk/article/12866/University-staff-renew-strike-mandate-with-historic-ballot-result> (3 April 2023)

81 United Kingdom Government. "National Education Union Form AR21 for year ended 31 December 2022". Retrieved on 12 August 2023 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1176126/743T_2022.pdf

82 United Kingdom Government. "University & College Union Form AR21 for year ended 31 December 2022". Retrieved on 12 August 2023 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1173061/167T_2022.pdf

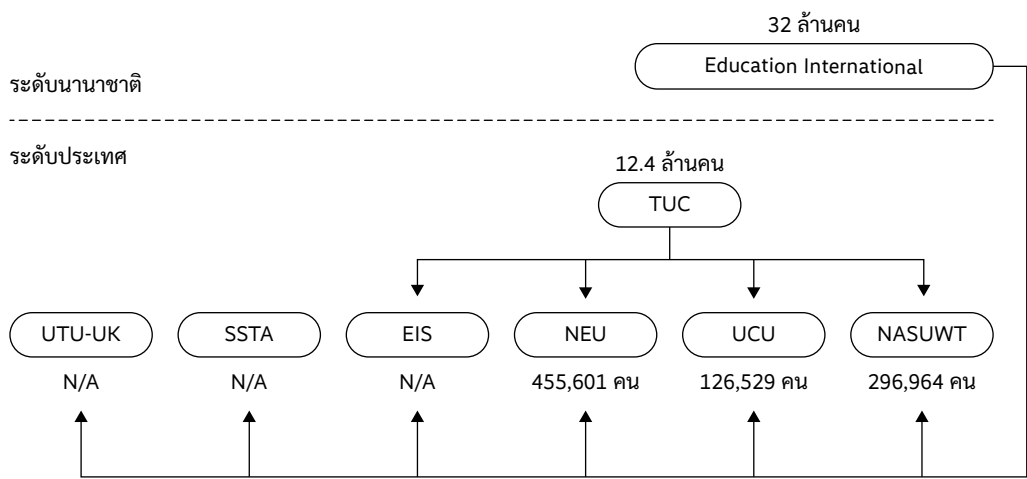
83 United Kingdom Government. "NASUWT Form AR21 for year ended 31 December 2022". Retrieved on 12 August 2023 from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1173061/167T_2022.pdf

ได้มีผู้ตั้งข้อหั่วข้อไว้ว่า England: The End is Nigh? แปลได้ว่า อังกฤษ: จุดจบที่ใกล้จะเข้ามาถึง? ตั้งแต่ปี 2017 แต่อย่างไรก็ดีเป็นคำถามก่อนที่จะเกิดการควบรวมของ NUT และ ATL ก็น่าติดตามว่า NEU จะสามารถสร้าง super union ควบรวม NASUWT กับ UCU ได้หรือไม่ ถ้าทำสำเร็จ นั้นจะทำให้อำนาจต่อรองกับรัฐบาลมากขึ้นไปด้วย

ไต่ถามหาความร่วมมือของเครือข่ายต่างๆ

ในภาพใหญ่ สหภาพแรงงานการศึกษาต่างๆ ล้วนเป็นสมาชิกขององค์กรร่มใหญ่ระดับนานาชาติอย่าง Education International (EI หรือ องค์กรนานาชาติ ด้านการศึกษา) ในประเทศก็ยังคงอยู่ภายใต้เครือข่ายของ Trade Union Congress (TUC) ซึ่งจะไม่นับรวม UTU-UK (Ulster Teachers’ Union) และ SSTA (Scottish Secondary Teachers’ Association)

ภาพที่ 2.2 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในอังกฤษ⁸⁴



84 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "United Kingdom". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=united+kingdom&filter%5Baffiliate%5D=>

How much do lecturers get paid?

Median salaries 2022*, UK higher education institutions



*Based on a full-time annual salary

Job titles and criteria for each job title differ across institutions

Source: HESA/UCEA

B B C

ภาพที่ 2.3 ค่าเฉลี่ย
ของเงินเดือนรายปี
ของพนักงานสาย
วิชาการในสถาบัน
อุดมศึกษาใน
สหราชอาณาจักร
ปี 2022

Upcoming strikes

● Transport ● Health ● Education ● Mail ● Civil service ● Other

March



Wednesday 1 March

Higher education Universities (1 strike) - UCU Staff at more than 150 universities across the UK continue strike action.

Education Schools (1 strike) - NEU Teachers represented by NEU continue strike action in East Midlands, West Midlands

ภาพที่ 2.4 ตาราง
นัดหยุดงานของ
สหภาพแรงงานต่างๆ
ในอังกฤษช่วงเดือน
มีนาคม 2023

2.2.2 สหรัฐอเมริกา สมรภูมิของสภาพแรงงานครู การเมืองในรัฐและพรรคการเมือง

สหรัฐอเมริกา มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 333,287,557 คน⁸⁵ และ GDP อยู่ที่ 23,315.08 พันล้านดอลลาร์⁸⁶ GDP ต่อหัวที่ 76,398.6 ดอลลาร์⁸⁷ หากพิจารณาจากภาพที่ 2.5 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบรัฐฝั่งตะวันออกและพื้นที่ตอนใน ขณะที่ฝั่งตะวันตกมีอยู่อย่างประปรายตามชายฝั่ง ส่วนตอนกลางของประเทศนั้นค่อนข้างกระจัดกระจาย เมื่อเทียบกับอังกฤษแล้ว นอกจากจะมีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลกว่า ความหนาแน่นของพื้นที่น้อยกว่าแล้ว สหรัฐอเมริกายังเป็นสหพันธรัฐที่มีความซับซ้อนของการกระจายอำนาจสูง แต่ละมลรัฐ (state) มีอำนาจในการออกกฎหมายและบริหารจัดการอย่างสูง

สหภาพแรงงานครูในสหรัฐอเมริกาคือว่าเป็นกำลังที่สำคัญในระบบการศึกษาอเมริกัน พวกเขาช่วยปรับรูปโฉมโรงเรียนรัฐในสองทิศทาง นั่นคือ จากล่างขึ้นบนด้วยการต่อรื้อทางแรงงาน และจัดรูปจากบนลงล่างผ่านการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเมืองระดับมลรัฐและระดับชาติอย่างเข้มข้น ส่วนผสมของอำนาจนี้ทำให้สหภาพแรงงานสหรัฐอเมริกามีความโดดเด่นในสนามการแข่งขันแห่งการศึกษาขึ้นมา⁸⁸

กำเนิดระบบการศึกษาสมัยใหม่ในสหรัฐอเมริกา

การศึกษาสมัยใหม่อาจนับเริ่มจากขบวนการ common school ในทศวรรษ 1830 ที่เน้นการลงทุนจากภาครัฐ ไม่ใช่การเรียนด้วยทุนส่วนตัวในโรงเรียนเอกชนเหมือนก่อน ในช่วงแรกมีการต่อต้านสำหรับผู้ปกครองที่เห็นว่าทำไมตนเองจะต้องจ่ายเงินภาษีเพื่อการศึกษาให้กับ

ลูกคนอื่น อย่างไรก็ตามโรงเรียนรัฐก็เริ่มขยายตัวในศตวรรษที่ 19 เริ่มจากในเขตเมืองใหญ่ โดยเฉพาะภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นที่ตั้งของท่าเรือและย่านอุตสาหกรรม ปี 1830 เด็กอายุ 5-14 ปี 55% เข้าเรียนในโรงเรียนรัฐ ต่อมาปี 1870 ตัวเลขเพิ่มขึ้นถึงกว่า 78% กระนั้นการเรียนต่อในระดับมัธยมปลาย (high school) ยังไม่ใช่เรื่องทั่วไปจนถึงศตวรรษที่ 20 จากตัวเลขเพียง 14% ในปี 1910 ที่ชาวอเมริกันอายุ 25 ปี และมากกว่านั้นจบมัธยม ขณะที่ปี 1970 มีผู้จบมัธยมเพียง 55% ส่วนปี 2017 มีราว 90%⁸⁹

ในระดับรัฐบาลแล้ว กฎหมายระบุว่า โรงเรียนของรัฐ (public school) จะถูกปกครองแต่ละมลรัฐ ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1800 ถึงกลางทศวรรษ 1900 มลรัฐเป็นผู้อนุญาตให้จัดการศึกษาผ่าน local school district (เขตโรงเรียนท้องถิ่น) เห็นได้ว่า ขอบเขตอำนาจ องค์การ เงินทุน โปรแกรม การเจรจาต่อรองรวมล้วนเป็นอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ กลุ่มที่ต้องการจะเข้าถึงอำนาจเหนือโรงเรียนของรัฐจำต้องเข้าร่วมกับการเมืองระดับมลรัฐ

อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่ของสหรัฐอเมริกาคือ การกีดกันเชื้อชาติและสีผิว เห็นได้จากการความขัดแย้งเรื่องการเลิกทาสจนนำไปสู่สงครามกลางเมืองในทศวรรษ 1860 บทความ A century of Racial Segregation, 1849-1950 ชี้ให้เห็นได้อย่างดีว่า การแบ่งแยกทางเชื้อชาติในสหรัฐอเมริกานั้นรุนแรงแค่ไหน แม้จะมีการเลิกทาสไปแล้วก็ตาม มีการแบ่งแยกโครงสร้างพื้นฐานระหว่างคนขาวและคนดำ โดยเฉพาะในโรงเรียนที่นักเรียนที่เคยเป็นทาส ที่มักจะอ้างว่า จะได้รับการปฏิบัติที่ดีกว่าถ้าเรียนอยู่ในโรงเรียนและชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นยุคที่เรียกว่า “separate but equal” (แบ่งแยกแต่เท่าเทียม)

85 Bureau, US Census. “Growth in U.S. Population Shows Early Indication of Recovery Amid COVID-19 Pandemic”. Retrieved on 24 December 2022 from <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/2022-population-estimates.html>

86 IMF. “World Economic Outlook Database “. Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

87 World Bank. “GDP per capita, PPP (current international \$)”. Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

88 Terry M. Moe, “Teacher Unionism in the United States: The Politics of Blocking”, Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), p.24

89 Center on Education Policy. “History and Evolution of Public Education in the US”. retrived on 26 February 2024 from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED606970.pdf>

ซึ่งไม่ได้เท่าเทียมกันจริงเพราะไม่ได้รับเงินสนับสนุนอย่างเพียงพอ⁹⁰

ต้องรอจนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งมลรัฐจึงจะมีโปรแกรมช่วยเหลือเด็กจากครอบครัวรายได้น้อยผ่านอาหารเช้าและอาหารกลางวัน ภายใต้ปัญหาการแบ่งแยกด้วยสีผิว ก็มีการออกกฎหมาย The Elementary and Secondary Education Act ในปี 1965 และ Individuals with Disabilities Act ปี 1975 ที่จะเอื้อให้กับเด็ก ๆ ในครอบครัวรายได้น้อยและชนกลุ่มน้อย หรือผู้ที่มีความสามารถในภาษาอังกฤษต่ำ รวมไปถึงผู้พิการ ผู้หญิง และกลุ่มอื่น ๆ⁹¹

ลักษณะเด่นอีกอย่างของการศึกษาของสหรัฐอเมริกา ก็คือ เป็นการศึกษาที่กระจายอำนาจสูงสัมพันธ์ไปกับระบบการปกครองที่เป็นสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐก็มีกฎหมายเป็นของตนเอง นั่นหมายถึง แต่ละมลรัฐสามารถวางนโยบายและตัดสินใจได้เองค่อนข้างสูง⁹²

รัฐบาลกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมก็ต้องถึงช่วงกลางศตวรรษที่ 20 เครื่องมือหลักของพวกเขาคือ Elementary and Secondary Education Act 1965 (ESEA หรือ รัฐบาลบัญญัติการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา) ที่ให้อำนาจอย่างหลากหลาย โดยเฉพาะการสนับสนุนเด็กผู้ด้อยโอกาส และอัดฉีดเงินกว่าพันล้านดอลลาร์ผ่านมลรัฐไปยังเขตต่าง ๆ จนถึงปี 2001 เกิดการเปลี่ยนผ่านสู่ยุคปฏิรูปอย่างเข้มข้นด้วยนโยบาย No Child Left Behind (NCLB หรือ ไม่ทิ้งเด็กคนใดไว้ข้างหลัง) ถือเป็นการทบทวนกฎหมาย ESEA อย่างถึงแก่น อันนำไปสู่การสร้างระบบตรวจสอบโรงเรียนทั่วประเทศ แต่รัฐยังคงเป็นอำนาจหลักในระบบการศึกษาสาธารณะ⁹³

เริ่มแรกแห่งการรวมตัว 2 ขั้ว ระหว่างกลุ่มวิชาชีพครู และกลุ่มชนชั้นแรงงาน

ช่วงแรกอำนาจการจัดการศึกษาสาธารณะอยู่ในกลุ่มของมือผู้บริหารมืออาชีพโดยเฉพาะผู้ควบคุมท้องถิ่น เช่นเดียวกับ คณะกรรมการโรงเรียนที่เกิดจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น⁹⁴ ขณะที่มีการจัดตั้ง National Teachers Association (NTA หรือ สมาคมครูแห่งชาติ) เมื่อปี 1857 ช่วงแรกเปิดรับสมาชิกเฉพาะนักการศึกษากลุ่มเล็ก โดยไม่นับรวมครูผู้หญิง ก่อนจะควบรวมกับ National Association of School Superintendents (สมาคมศึกษานิเทศก์แห่งชาติ), American Normal School Association (สมาคมโรงเรียนสามัญอเมริกัน) และ Central College Association (สมาคมวิทยาลัยกลาง) และเปลี่ยนชื่อเป็น National Education Association (NEA : สมาคมการศึกษาแห่งชาติ) ในปี 1870 อันถือเป็นยุคหลังสงครามกลางเมือง (1861-1865) แล้ว ทำให้ NEA ถูกนำโดยคนระดับผู้จัดการโรงเรียนมาหลายปี

ช่วงดังกล่าว NEA เริ่มยกประเด็นสำคัญทางการศึกษาและสังคมขึ้นมา เช่น การจัดตั้ง Department of Indian Education ที่ทำการวิจัยการทำลายวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างเป็นระบบผ่านโรงเรียนของรัฐในเขตอนุรักษ์ และยังลobbีให้เกิดกฎหมายแรงงานเด็กในระดับมลรัฐและระดับชาติเพื่อคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและการศึกษาสำหรับเด็ก ในปี 1903 ครูผู้หญิงคนหนึ่งจากชิคาโกได้นำการประท้วงที่การประชุม NEA ในประเด็นเศรษฐกิจและสภาพการทำงานของเธอครูที่มีปัญหา (เช่น เงินเดือนต่ำ, ความไม่เท่าเทียมทางเพศ, สัญญาจ้างและบำนาญ เป็นต้น) โดยยกขึ้นมาให้กลายเป็นวาระสำคัญ สมาชิกที่เป็นครูในชั้นเรียนเริ่มกลายมาเป็น

90 Library of Congress. "A Century of Racial Segregation, 1849-1950". retrieved on 26 February 2024 from <https://www.loc.gov/exhibits/brown/brown-segregation.html>

91 Center on Education Policy. "History and Evolution of Public Education in the US". retrieved on 26 February 2024 from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED606970.pdf>

92 Center on Education Policy. "History and Evolution of Public Education in the US". retrieved on 26 February 2024 from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED606970.pdf>

93 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.33

94 Terry M. Moe, "Teacher Unionism in the United States: The Politics of Blocking", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), p.24

สมาชิกหลักขององค์กร Ella Flag Young กลายเป็นประธานสหภาพแรงงานคนแรกที่เป็นผู้หญิง⁹⁵ ในปี 1910 ขณะนั้นเธอ ดำรงตำแหน่งศึกษานิเทศก์ ของเหล่าโรงเรียนในเมือง Chicago⁹⁶

ไม่ใช่เรื่องแปลกที่ NEA จะถูกมองว่า เป็นสมาคมวิชาชีพที่ถูกควบคุมโดยผู้บริหารและถือว่าอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับฝ่ายสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining) ดังนั้น ในเวลาเช่นนี้ พวกครูยังไม่มีองค์กรที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน และมีอำนาจน้อยกว่าน้อย ต้องรอเวลากว่าทศวรรษก่อนที่ขบวนการแรงงานจะระดมพลังไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเพื่อการ

จัดตั้งสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรองร่วม และอำนาจทางการเมือง⁹⁷

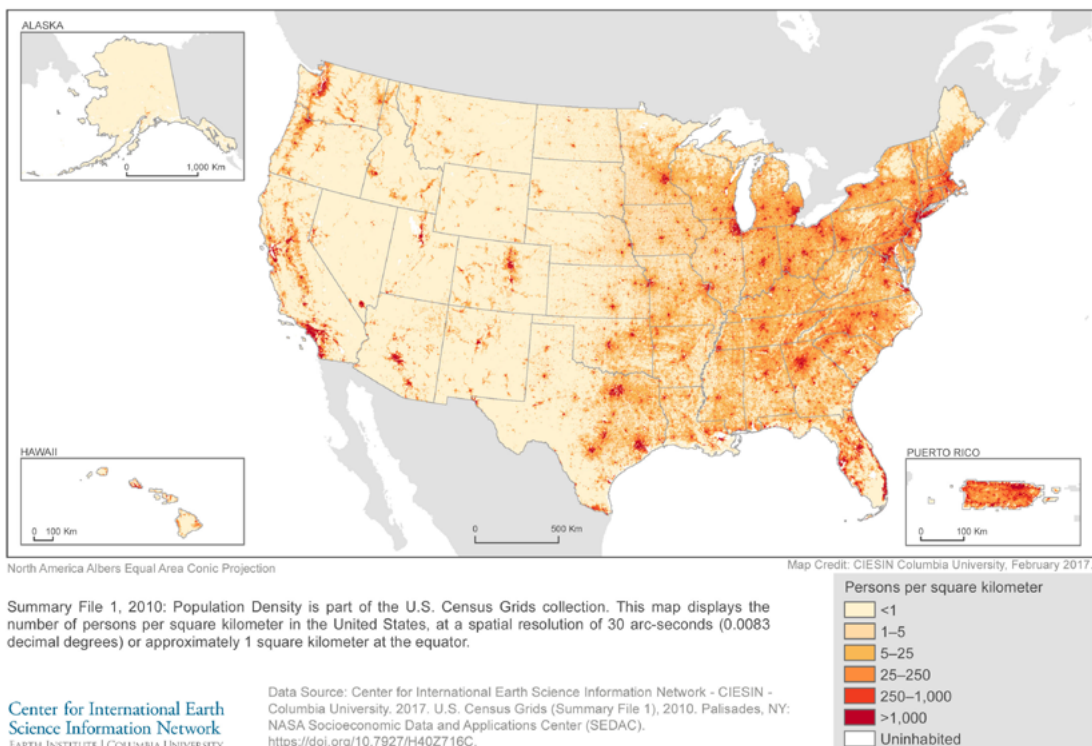
ในอีกด้าน American Federation of Teachers (AFT: สหพันธ์ครูอเมริกัน) ถูกจัดตั้งแต่ขึ้นในฐานะ craft union (หรือสหภาพแรงงานช่างฝีมือ ถือว่าตรงกันข้ามกับ industrial union) เมื่อปี 1916 ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวิชาชีพของครูในโรงเรียน ในฐานะสมาชิกของ American Federation of Labor (AFL: สหพันธ์แรงงานอเมริกัน) ที่มีฐานอยู่ที่ช่างฝีมือช่างก่อสร้าง หรืออาจเรียกได้ว่ามีสำนึกถึงความเป็นชนชั้นแรงงานมากกว่า NEA ที่มีลักษณะกลุ่มทาง

95 Sandra Mathison and Wayne Ross, "Social Studies Education," *Battleground Schools Volume 1* (Westport: Green Press, 2007), pp.632

96 Britannica. "Ella Flag Young, American educator". Retrived on 13 August 2023 from <https://www.britannica.com/biography/Ella-Flagg-Young>

97 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.25

ภาพที่ 2.5 แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรสหรัฐอเมริกาช่วงปี 2010



วิชาชีพมากกว่า กลุ่มครูที่ก่อตั้ง AFT มาจากโรงเรียนในเขตเมืองใหญ่อ่าง Chicago และ Gary ในมลรัฐ Indiana ทางฝั่งตะวันออกที่อยู่ใต้ทะเลสาบมิชิแกน และเน้นการขยายสมาชิกไปตามเมืองใหญ่ในฝั่งตะวันออก ขณะที่ฐานที่มั่นของ NEA อยู่ในเขตชานเมือง และชนบทในฝั่งตะวันออกของประเทศ

กฎหมาย กลไกที่เสริมพลังสหภาพ และการเติบโตของแรงงานการศึกษา

ช่วงแรกสมาชิกเพิ่มอย่างเชื่องช้า เนื่องจากเหล่าครูต่างปฏิเสธแนวคิดที่จะเข้าร่วม ทั้งกฎหมายก็ยังไม่สนับสนุนการเจรจาต่อรองร่วมในนามครู AFT ต้องต่อสู้กับสัญญาที่เรียกว่า “yellow-dog” (สุนัขเหลือง) ที่ครูจะต้องทำสัญญาว่าจะไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงาน ต่อมา มีกฎหมาย Norris-LaGuardia Act 1932 ออกมาว่า สัญญาประเภทนี้ถือว่าผิดกฎหมาย⁹⁸ จึงทำให้ความเคลื่อนไหวของ AFT มีความสะดวกมากขึ้น

แต่เหตุการณ์ที่เป็นสั่นป็นน้ำสำหรับแรงงานภาคเอกชนเกิดขึ้นในปี 1935 จากการที่มีกฎหมาย National Labor Relations Act (NLRA: พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ) มาจากนโยบาย New Deal ของธีโอดอร์ รูสเวลต์ กฎหมายนี้ทำให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองง่ายขึ้น ทำให้เกิดจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานทวีขึ้นอย่างรุนแรงนำไปสู่การเข้าถึงอำนาจต่อรองทางการเมืองของสหภาพแรงงานในภาคเอกชนและทำให้พรรคเดโมแครตได้รับแรงสนับสนุนอย่างประเมินค่ามิได้⁹⁹ ด้วยกฎหมายที่เอื้อทำให้ AFT ได้สร้างข้อตกลงผ่านเจรจาต่อรองร่วมสำเร็จครั้งแรกที่เมือง Butte มลรัฐ Montana ทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศ ในปี 1936¹⁰⁰

ทศวรรษ 1930 จนถึงช่วงสงคราม สังคมอเมริกันมีความวิตกเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานเกี่ยวกับความหวาดกลัวคอมมิวนิสต์ และการแทรกซึมของสายลับสหภาพโซเวียต ขณะนั้น AFT ได้เป็นฐานสำคัญของฝ่ายซ้าย มีการจัดตั้งสาขาของ AFT โดยโรเบิร์ต ออฟเพนไฮเมอร์ และมีตรสหายของเขาที่ มหาวิทยาลัยเบิร์กลีย์ แคลิฟอร์เนีย ในนาม Local 349¹⁰¹ แสดงให้เห็นว่า AFT ครอบคลุมถึงแรงงานในมหาวิทยาลัยอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ต้นทศวรรษ 1940 ที่การเมืองรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ AFT ได้ขับสมาชิกระดับสาขาใน New York City และ Philadelphia ซึ่งเป็นตัวแทนสมาชิกถึงหนึ่งในสามของทั้งหมด เนื่องจากพวกเขาถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกที่ถูกคอมมิวนิสต์ครอบงำ จากการกวาดล้างสมาชิกระดับสาขาที่นิยมคอมมิวนิสต์ ที่ New York City จึงเหลือเพียงกลุ่ม Teachers Guild ที่ก่อตั้งโดย จอห์น ดิวอี้ นักการศึกษาชื่อดังที่เป็นสมาชิกของ AFT เท่านั้น¹⁰²

ปี 1955 AFL รวมตัวกับ Congress of Industrial Organizations (CIO หรือ สภาองค์กรอุตสาหกรรม) กลายเป็น AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations หรือ สหพันธ์แรงงานอเมริกัน และสภาองค์กรอุตสาหกรรม) ทำให้กลายเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในโลกตะวันตกที่มีถึง 141 กลุ่มจากทั้งสหภาพแรงงานช่างฝีมือและสหภาพแรงงานอุตสาหกรรม¹⁰³ แสดงให้เห็นถึงยุครุ่งเรืองของสหภาพแรงงานในสหรัฐอเมริกาต่อไปอีกกว่า 20 ปีก็ได้

เวลาผ่านไปพรรคเดโมแครตและขบวนการสหภาพแรงงานได้ผนวกกันออกกฎหมายแรงงานในแต่ละมลรัฐสำหรับแรงงานภาครัฐ ซึ่งพวกเขาถูกกีดกันจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์เดิม เริ่มต้นที่ มลรัฐวิสคอนซิน

98 Sandra Mathison and Wayne Ross, “Social Studies Education,” *Ibid.*, pp.632

99 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.25

100 Sandra Mathison and Wayne Ross, “Social Studies Education,” *Ibid.*, pp.632

101 Gregg Herken, *Brotherhood of the Bomb: The Tangled Lives and Loyalties of Robert Oppenheimer, Ernest Lawrence, and Edward Teller* (New York: Henry Holt and Company, 2002), pp.29–30

102 Sandra Mathison and Wayne Ross, “Social Studies Education,” *Ibid.*, pp.632

103 Timothy J. Minchin, *Labor Under Fire: A History of the AFL-CIO Since 1979* (North Carolina: University of North Carolina Press, 2017), p.14

ปี 1959 นั้นทำให้รัฐส่วนใหญ่ยกเว้นรัฐทางใต้ได้รับเอกเทศภาพแรงงานสำหรับภาครัฐในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 นำไปสู่การเติมเชื้อไฟของจำนวนสมาชิกสหภาพและการต่อรองร่วม ในสายการศึกษา AFT จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นมากจนแตะระดับ 59,000 คน นั้นทำให้ NEA ต้องทำการแข่งขันและจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานบ้างในปี 1962 หลังจากการสไตรก์ใหญ่ในปี 1962 ที่นิวยอร์ก จนมีสมาชิกถึง 750,000 คน NEA ถือว่ามีจำนวนสมาชิกมากและกระจายอยู่ตามจุดต่างๆ ในเขตภูมิศาสตร์ของประเทศ จึงทำให้ NEA ไม่เพียงเป็นสหภาพแรงงานการศึกษาที่ใหญ่ที่สุด แต่ยังเป็นสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกาไปด้วย¹⁰⁴

ขณะที่ AFT เป็นสหภาพแรงงานที่มีความโดดเด่นในเรื่องสิทธิพลเมือง (civil rights) ตั้งแต่การสนับสนุนให้มีการจ่ายเงินเดือนอย่างเท่าเทียมสำหรับคนดำอเมริกัน ในปี 1918 และยังเป็นองค์กรเดียวที่ยื่นเอกสารบันทึกความเห็นทางกฎหมาย (amicus brief) ในคดี Brown v. Board of Education (ที่ว่าด้วยการแบ่งแยกโรงเรียนตามสีผิว ปี 1954) และขับสมาชิกที่ไม่ให้ความร่วมมือ ส่งผลให้สูญเสียสมาชิกไปกว่า 7,000 คนในปี 1957 ทั้งยังเป็นเพียงสหภาพแรงงานไม่กี่แห่งที่สนับสนุนการเดินขบวนของนักเคลื่อนไหวผิวดำอย่าง ดร.มาร์ติน ลูเธอร์ คิง จูเนียร์ในปี 1963 ที่วอชิงตันเพื่อเรียกร้องด้านเสรีภาพและการทำงาน¹⁰⁵

ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงประกอบด้วย สหภาพแรงงานครูระดับชาติถึง 2 แห่ง แต่ละแห่งก็มีสมาชิกระดับรัฐและระดับท้องถิ่นเป็นของตัวเอง สมาชิกเหล่านี้มีผลต่อการจัดรูปภูมิประเทศทางการศึกษาซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผลการผูกขาดมาจากกฎหมายการเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งต้องการตัวแทนของสหภาพในแต่ละเขต ทั้ง NEA และ AFT ต่างก็อยู่ในเขตของตนไม่ล้ำเส้นกัน¹⁰⁶

เปอร์เซ็นต์ของครูที่ครอบคลุมการเจรจาต่อรองร่วมก้าวกระโดดจากแทบจะเป็นศูนย์ในปี 1960 ไปเป็น 65% ในปี 1978 ดินแดนตอนใต้และรัฐชายแดนมักจะเป็นข้อยกเว้น ตัวเลขดังกล่าวยังคงขยับขึ้นลงไม่มากในทศวรรษ 2000 ในยุคใหม่ ระดับสมาชิกสหภาพมีความคงที่อยู่ที่ราว 75% แต่มีแนวโน้มจะลดลงในไม่กี่ปีที่ผ่านมา เนื่องจากกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่เกิดขึ้นในแต่ละมลรัฐเช่น วิสคอนซินและมิชิแกนที่ถูกควบคุมโดยพรรครีพับลิกันที่เป็นฝ่ายอนุรักษ์นิยม จำนวนสมาชิกที่ลดลงยังแสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของประชากรอเมริกาในรัฐทางใต้และชายแดนที่สหภาพอ่อนแออยู่แล้ว¹⁰⁷

จุดเริ่มต้นของความถดถอยของสหภาพแรงงานภายใต้ประสิทธิภาพการสอนที่ตกต่ำ

ต้นทศวรรษ 1980 สหภาพแรงงานครองอำนาจสูงสุดในระบบการศึกษาอเมริกา ด้วยสมาชิกหลักล้านและนักกิจกรรมทางการเมือง และความมั่งคั่งจากการรณรงค์และการลوبي การผงาดของอำนาจสหภาพได้เปลี่ยนโลกของการศึกษาแห่งรัฐ โดยการสร้างระบบการศึกษาใหม่ซึ่งยังส่งผลมาอีกราว 30 ปีต่อมา ระบบใหม่นี้คล้ายกับระบบดั้งเดิมเมื่อราวร้อยปีก่อน อันประกอบด้วยคณะกรรมการโรงเรียน ศึกษาพิเศษและแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยนักปฏิรูปหัวก้าวหน้าแต่ยุคก่อนนั้นระบบเดินหน้าด้วยสถาบันทางวิชาชีพไม่ใช่สหภาพแรงงานที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของการทำงานของลูกจ้าง จึงถือว่าเป็นความแตกต่างเชิงคุณภาพเมื่อเทียบกับระบบเดิม¹⁰⁸

แต่ความเปลี่ยนแปลงนี้นำมาซึ่งตลกร้ายใหญ่ในประวัติศาสตร์ การเรียกร้องการปฏิรูปการศึกษาอเมริกันในรายงานโดยคณะกรรมการธิการของประธานาธิบดีชื่อ *A Nation at Risk* (เมื่อชาติเผชิญภัย) เกิดขึ้นเมื่อปี 1983 รายงานฉบับนี้ออกเตือนกระแสของคุณภาพแบบกลางๆ

104 American Federation of Teachers. "About Us". Retrived on 13 August 2023 from <https://www.aft.org/about>, Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.25–26

105 Sandra Mathison and Wayne Ross, "Social Studies Education," *Ibid.*, pp.632

106 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.26

107 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.26

108 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.27

ในโรงเรียนระดับชาติ และพยายามให้เกิดการปฏิรูปจากฝั่งตะวันตกถึงฝั่งตะวันออก สิ่งเหล่านี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของยุคใหม่แห่งการปฏิรูปการศึกษาที่เน้นประสิทธิภาพการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ความย้อนแย้งคือ A Nation at Risk มาพร้อมกับการที่สหภาพแรงงานครูไม่เห็นด้วยและผนึกกำลังอำนาจเพื่อเผชิญหน้ากันและการต่อต้านนโยบายดังกล่าว¹⁰⁹

การเจรจาต่อรองร่วมเป็นเหตุผลสำคัญหนึ่ง ในการเจรจาระดับท้องถิ่น สหภาพแรงงานจะใช้อำนาจเพื่อเรียกร้องสภาพการจ้างงานโดยการเสนอรูปแบบองค์กรที่เป็นประโยชน์กับสมาชิก แต่ก็ไม่มีการการันตีว่าวิธีการนี้จะทำให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในความเป็นจริง มันอาจจะเป็นในทางตรงกันข้ามก็ได้ อย่างไรก็ตาม จุดยืนของสหภาพแรงงานครู ก็คือเป็นกลุ่มผลประโยชน์พิเศษที่ต้องการคุ้มครองงานของครู และเพิ่มเงินเดือนและสวัสดิการ ขยายสิทธิและจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการบริหาร ดังนั้น การเจรจาต่อรองจึงมีบทบาทสำคัญในหลายทศวรรษและภายใต้เขตโรงเรียนนับพัน สหภาพแรงงานครูถือว่ามีความสำคัญต่อการปรับปรุงโฉมของโรงเรียนแบบอเมริกัน ด้านล่างคือ ตัวอย่างของข้อกำหนดสัญญาทั่วไป ดังนี้¹¹⁰

- (4) กฎของเงินเดือน ที่จ่ายครูตามตารางพื้นฐานอยู่บนความอาวุโสและเครดิตอย่างเป็นทางการ ดังนั้น ไม่ว่าครูจะดีหรือเลว ก็จะได้รับเงินเดือนเท่ากัน ไม่สามารถใช้เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรมที่สร้างผลิตภาพสูงได้
- (5) กฎของการโยกย้าย ที่ให้ครูอาวุโสกว่าเลือกก่อนที่จะโยกย้าย จึงทำให้เป็นการยากที่เขตโรงเรียนจะหาครูที่เหมาะสมแก่โรงเรียนนั้นๆ ได้
- (6) กฎของการให้ออก ที่หากต้องการลดเจ้าหน้าที่จะต้องนับตามอาวุโส ทำให้ครูหนุ่มสาวที่มีความสามารถจะถูกให้ออกง่ายกว่า ขณะที่ครูอาวุโสที่แม้จะมีผลงานต่ำจะถูกเก็บรักษาไว้ต่อไป

(7) กฎของการประเมิน ได้ใช้ระบบที่ยากลำบากที่จะติดตามประเมินผล ถ้าครูคนหนึ่งได้รับการประเมินว่าไม่น่าพึงพอใจ แต่ผู้อำนวยการกลับให้เรทครูทุกคนว่า น่าพึงพอใจแม้ผลออกมาจะไม่ใช่ หลักฐานที่ดีที่สุดคือ 99% ของครูทั่วประเทศมักได้รับเรทน่าพึงพอใจ

(8) กฎของการปลดออก จากกฎการประเมินและกฎหมายจ้างงานสอนของรัฐ นำไปสู่ขั้นตอนที่ยาก การปลดออกแทบจะเป็นไปไม่ได้ งานศึกษาบางชิ้นเสนอว่าใช้เวลากว่า 2 ปีและเงินกว่า 2 แสนเหรียญ ถึงจะปลดครูผู้มีผลงานแย่ได้ และแทบจะไม่เกิดขึ้นจริงเลย

ดังนั้นจะเห็นว่า โรงเรียนไม่ได้ถูกออกแบบมาให้มีประสิทธิภาพที่ดีนัก

ขบวนการปฏิรูปการศึกษาในนามของรัฐ และกลุ่มทุนได้ยุคเสรีนิยมใหม่ ทศวรรษ 1980

ขบวนการดังกล่าวมาจากรายงาน A Nation at Risk ในช่วงที่เกิดกระแสตื่นตัวกันทั่วโลกที่กำลังตื่นตัวกับโลกาภิวัตน์, การแข่งขันระดับนานาชาติ และวิกฤตของรัฐบาลซึ่งนำไปสู่ยุคใหม่แห่งการปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในหลายประเทศ A Nation at Risk เป็นปฏิกริยาต่อพลังระดับนานาชาติเดียวกัน ได้ว่าการปฏิรูปเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งโดยชี้ให้เห็นการไร้ความสามารถในการสร้างความโดดเด่นทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศ¹¹¹

สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งวาระแบบเสรีนิยมใหม่ทางการศึกษา ในช่วงที่ต้นตัวกับ A Nation at Risk หอการค้าและโต๊ะเจรจาดูเหมือนเป็นกังวลต่อความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ กลุ่มเหล่านี้เป็นผู้สนับสนุนสำคัญในการปฏิรูป อย่างไรก็ตามไม่จำเป็นว่ากลุ่มธุรกิจจะต้องสนับสนุนการปฏิรูปเสมอไป เมื่อมันต้องใช้ต้นทุนเป็นเงินมหาศาล¹¹²

109 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.27

110 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.28-29

111 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.35

112 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.35-36

มีข้อถกเถียงว่า การปฏิรูปการศึกษาเป็นความหวังในส่วนบุคคลมากกว่าจะอยู่ในวาระเสรีนิยมใหม่ เห็นได้จากการที่นักปฏิรูปคนสำคัญ แม้ว่าจะมาจากภาคธุรกิจ แต่ก็ให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นเรื่องส่วนบุคคลและมีเหตุผลส่วนบุคคลมากกว่าจะเป็นตัวแทนขององค์กรที่เสนอให้มีการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งมักจะเสนอทางออกที่เป็นแนวสังคมสงเคราะห์ด้วยความตั้งใจดี เห็นได้จากกรณีบิล เกตส์และคนอื่นๆ ที่ใช้เงินและมูลนิธิการสนับสนุนการปฏิรูป คนเหล่านี้คิดว่าหนทางที่จะสร้างผลิตภาพก็คือ การปฏิรูปด้วยประสบการณ์พื้นหลังทางธุรกิจของพวกเขา ดังนั้น พวกเขาจึงเป็นผู้หวังดีที่ตั้งใจจะพัฒนาระบบให้ดีกว่าเดิม ขณะที่อีกกลุ่มของนักปฏิรูปเป็นผู้เรียกร้องความเท่าเทียมทางการเมืองซึ่งเต็มไปด้วยเหล่านักกิจกรรม องค์กรและกลุ่มผลประโยชน์ที่กว้างขวาง ขบวนการนี้ไม่มีองค์กรแกนกลาง ไม่มีใครเป็นแกนนำ และไม่มีองค์กรธุรกิจใดเลย¹¹³ ภายใต้การอภิปรายเช่นนี้ผู้เสนอจึงเห็นว่า ฝ่ายที่สนับสนุนเสรีนิยมใหม่นั้นมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรจัดตั้งอย่างชัดเจนมากกว่าการผลักดันในนามขบวนการหลวมๆ ของปัจเจก

ต่างจากฝ่ายต่อต้านที่จัดตั้งได้ดีกว่าและได้รับทุนสนับสนุนเป็นอย่างดี พวกเขามีผู้นำที่ทรงพลังอย่างสหภาพแรงงานครู บนผลประโยชน์เชิงสถาบันและการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองในแทบทุกระดับ ด้วยระบบการเมืองอเมริกันที่มีพื้นที่ของการวิโต้ ทำให้พวกเขาได้เปรียบมหาศาลในการปิดกั้นหรือทำให้การปฏิรูปอ่อนแอลง¹¹⁴ ลักษณะเช่นนี้จึงต่างไปจากอังกฤษที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีความเข้มแข็งมากกว่าและใช้อำนาจเข้าไปจัดการระบบการศึกษาได้อย่างเต็มที่มากกว่า

กลุ่มธุรกิจเห็นถึงการเติบโตและผลิตภาพที่ต่ำในการแข่งขันระดับนานาชาติจึงต้องการให้ฝ่ายการเมืองทำอะไรสักอย่าง ซึ่งพวกเขามีพันธมิตรก็คือ เหล่าผู้ว่าการรัฐ

ในระดับชาติผู้เป็นผู้บริหารที่มีเขตอำนาจที่กว้างขวาง มีความอ่อนไหวน้อยต่อกลุ่มผลประโยชน์กว่าฝ่ายนิติบัญญัติ และรับผิดชอบความกินดีอยู่ดีในระดับมัลรัฐ ทั้งยังมีความกระหายที่จะมีบทบาทนำในการปรับปรุงโรงเรียน¹¹⁵

ในช่วงต้นแนวคิดปฏิรูปมาจากสามัญสำนึกกว่าเป็นสิ่งที่ควรทำ โดยวางแผนที่จะจ่ายเงินมากขึ้น ยกกระดับเงินเดือนครู เปลี่ยนหลักสูตรใหม่ อบรมครูให้ดีขึ้น ซึ่งไปกันได้กับระบบที่เป็นอยู่ โดยไม่มีภัยคุกคามต่อสหภาพแรงงานครู อันที่จริงสหภาพฯ เห็นว่านี่สภาพแวดล้อมของการปฏิรูปเป็นโอกาสที่จะทำให้พวกเขาบรรลุเป้าหมายเรื่องเงินที่จ่ายเข้าโรงเรียนและการเพิ่มเงินเดือนไปด้วย¹¹⁶

ดังนั้นการปฏิรูปเช่นนี้จึงไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างและสร้างแรงจูงใจอะไร รัฐบาลกลางใช้จ่ายด้านการศึกษาเพิ่มขึ้น 75% ระหว่างปีการศึกษา 1982-1983 และ 1989-1990 ทำให้โรงเรียนได้รับเงินเพิ่ม 35% (เมื่อปรับเงินเพื่อแล้ว) และเงินต่อหัว เงินยังถูกใช้ในเขตเดียวกันที่ไม่ได้มีผลงานที่ดีนัก แรงจูงใจจึงยังอ่อนแรงมาก เงินเดือนครูได้ถูกยกระดับ เพิ่มขึ้นกว่า 52% เมื่อคิดตามการปรับเงินเพื่อถือว่าขึ้นเงินเดือน 17% ซึ่งครูที่ผลงานดีและไม่ดีต่างได้รับเงินเท่ากัน โดยไม่มีใครจำต้องรับผิดชอบผลการเรียนของเด็กที่คะแนนแม้จะออกมาไม่ดี¹¹⁷

ทศวรรษ 1990-2000 ก็มีความพยายามปฏิรูปแบบเดิมที่ไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างรัฐลงทุนด้วยเงินจำนวนมาก การลดขนาดชั้นเรียนเป็นที่นิยมกันมากในปฏิบัติการเพื่อการปฏิรูป ผู้บุกเบิกคือแถบมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่เริ่มต้นช่วงปี 1996 ที่ฟลอริดาในปี 2002 ซึ่งได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากสหภาพแรงงานครู เพราะลดภาระงานและเพิ่มการจ้างงาน และนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของสมาชิกและอำนาจต่อรองไปด้วย แต่เช่นเดียวกับการปฏิรูปอื่นๆ

113 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.36

114 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.37

115 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.37

116 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.37

117 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.37-38

วิธีการนี้ไม่ได้ทำให้ผลการเรียนดีขึ้น¹¹⁸ ปัญหาคือ เหตุใดเมื่อรัฐอัดฉีดเงินมหาศาลแต่การปฏิรูปไม่ได้ช่วยอะไร คำตอบคือ การไม่ทำลายโครงสร้างเดิมทำให้ไม่ส่งผลกระทบต่อใคร ไม่มีการขัดขวางจากสหภาพฯ จึงมีแต่ด้านบวกไม่มีแง่ลบต่อระบบเดิม ที่ลบบ่อยๆ คือ ผลการเรียนของนักเรียน¹¹⁹

พลังทางการเมืองของการปิดกั้น จากสหภาพแรงงานการศึกษา

สำหรับสหภาพแรงงานครู การเมืองสามารถเป็นทั้งโอกาสและภัยคุกคาม รัฐบาลระดับสูงสามารถเลื้อยกระเบียบการทำงาน โปรแกรมการศึกษาและการจัดงบประมาณตามที่พวกเขาต้องการสำหรับโรงเรียนของรัฐ และการตัดสินใจมักจะเป็นการประยุกต์ใช้กับทุกเขตและโรงเรียนอย่างอัตโนมัติ เมื่อสหภาพแรงงานมีอำนาจที่เข้มแข็ง จุดแข็งเหล่านี้จะเอื้อให้พวกเขา แต่ฝ่ายปฏิรูปก็สามารถโต้กลับด้วยการผลักดันการตรวจสอบ การสร้างโรงเรียนทางเลือก (school choice) การจ่ายเงินเดือนตามผลงาน และอื่นๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อสหภาพ โดยผลักดันข้อเสนอให้เป็นกฎหมาย แต่นั่นก็ถือว่าเป็นการเติมพื้นที่สูงยิ่ง¹²⁰

ที่ผ่านมา 25 ปี NEA และ AFT เป็นกลุ่มที่ทรงอำนาจที่สุดในการเมืองแห่งการศึกษา พวกเขามีสมาชิกเรือนล้านมีเงินที่จะสนับสนุนการรณรงค์และการล็อบบี้และยังมีนักกิจกรรมที่มีความรู้สึคอยควบคุมสนามการเลือกตั้ง ผ่านการเคาะประตู และโทรศัพท์ประสานงาน และยังมีความสามารถในการจัดการรณรงค์ผ่านสื่อในประเด็นต่างๆ องค์กรพวกเขาเสมือนเป็นผืนผ้าที่ห่อคลุมทั้งประเทศที่สามารถจัดสรรทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายได้ แต่การมีอำนาจมากก็ได้หมายความว่า สหภาพแรงงานจะได้ทุกอย่างที่พวกเขาต้องการ เกมของสหภาพแรงงานครูไม่ได้เป็นการเสนอนโยบายเท่ากับการปิดกั้น

นโยบายที่เป็นภัยต่อพวกเขานั้นคือการปฏิรูประบบการศึกษาครั้งใหญ่ พวกเขาพึ่งพาพันธมิตรอย่างพรรคเดโมแครตและพรรคฝ่ายซ้าย (ที่เมื่อเทียบความเข้มข้นแล้วอาจถือได้ว่าเป็นเพียง พรรคกลางในยุโรปเท่านั้น) ผู้สมัครของเดโมแครตรับเอาแคมเปญ, คะแนนเสียง และการสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานครูไปด้วย การเล่นเกมเช่นนี้ทำให้สหภาพฯ สามารถพึ่งพานโยบายได้ไม่ว่าจะเป็นการปกป้องการจ้างงานงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เงินเดือนสูงและมีสวัสดิการ และผลประโยชน์อื่นๆ ของสหภาพและเหนือสิ่งอื่นใดคือการต่อต้านการปฏิรูป¹²¹

สหรัฐอเมริกา มีระบบการต่อรองแรงงานที่แตกแยกย่อยออกไปขึ้นอยู่กับมลรัฐต่างๆ แตกต่างจากการต่อรองในประเทศอย่างในยุโรปและแสกนดิเนเวีย ที่จะทำให้ผ่านรัฐบาลส่วนกลางที่อยู่ในข้อตกลงร่วมกับอาชีพอื่นๆ ภายใต้อาชีพการจ้างงานภาครัฐ แต่ในสหรัฐอเมริกา สหภาพแรงงานครูในระดับท้องถิ่น (ระดับมลรัฐ) ได้เคาะสัญญาแรงงานภายในเขตโรงเรียนโดยไม่ต้องพะวงกับอาชีพอื่นๆ หรือการใส่ใจต่อสังคมมากนัก ทำให้เกิดสัญญาจ้างงานที่แตกต่างกันนับพันภายใต้โรงเรียนต่างๆ¹²²

เขตโรงเรียนเป็นผู้ต่อรองที่อ่อนแอในการเจรจากับสหภาพแรงงานครู เหตุผลหลักก็คือ เขตโรงเรียนถูกบริหารโดย คณะกรรมการบริหารโรงเรียนที่สมาชิกจะต้องมาจากการเลือกตั้ง สมาชิกดังกล่าวล้วนเกิดจากการจัดตั้งของสหภาพแรงงานครู ดังนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นพันธมิตรกับสหภาพฯ หากไม่พอใจสหภาพฯ สามารถคว่ำบาตรหรือสไตรก์ได้ (ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นแม้ผิดกฎหมายในบางมลรัฐ)¹²³

118 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.38

119 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.38

120 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.33

121 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.34-35

122 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.29-30

123 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.30

การต่อสู้ระหว่างอำนาจท้องถิ่น กับสหภาพแรงงานการศึกษา

เมื่อเขตโรงเรียนปรับปรุงองค์กรซึ่งเกิดในเมืองที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจบริหารโรงเรียน ได้สร้างปัญหาน่าหนักใจให้กับสหภาพแรงงาน นายกเทศมนตรีเช่นนี้จะมีความอำนาจมากกว่าสมาชิกคณะกรรมการ และมีทรัพยากรสำหรับการจัดการ และสามารถตรวจสอบผลลัพธ์ได้ ดังนั้นนายกเทศมนตรีที่สนใจด้านการศึกษาจะเป็นขุมกำลังสำคัญสำหรับการปฏิรูป¹²⁴

กรณีของวอชิงตัน ดีซี และนิวยอร์ก ชิตีเป็นตัวอย่างที่ดีของการปฏิรูปการศึกษาที่จะต้องเผชิญการต่อต้านจากสหภาพฯ ปัญหาของเขตวอชิงตัน ดีซี คือ ประเด็นความอาวุโสในการสอน การจ่ายเงินเดือนตามประสิทธิภาพการสอน และการประเมินครู¹²⁵ แม้จะมีการเปลี่ยนนายกเทศมนตรีไปสู่สายที่สหภาพแรงงานสนับสนุนก็ไม่สามารถเปลี่ยนทิศทางการปฏิรูปได้ เพราะผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการศึกษาทำให้คะแนนของนักเรียนในวอชิงตัน ดีซีได้คะแนนระดับสูงเมื่อเทียบกับเขตเมืองอื่นๆ ไม่เพียงเท่านั้น ความพ่ายแพ้ยังเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ที่ว่า สหภาพแรงงานครูแถบนี้อ่อนแอที่สุดในประเทศ ภายใต้สัดส่วนของโรงเรียนกว่า 40% เป็นระบบโรงเรียนในกำกับของรัฐ รวมไปถึงสหภาพแรงงานที่จำนวนสมาชิกน้อยลง อันส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของสหภาพฯ¹²⁶

ที่นิวยอร์ก ชิตี แม้การปฏิรูปจะสำเร็จโดยนายกเทศมนตรีคนก่อน แต่นายกเทศมนตรีคนใหม่ Bill de Blasio เป็นพันธมิตรกับ United Federation of Teachers (UFT: สหพันธ์แห่งครู) UFT อาจเป็นสหภาพแรงงานครูระดับท้องถิ่นที่มีอำนาจมากที่สุดในประเทศเสียด้วยซ้ำ เขาจึงเป็นศัตรูตัวฉกาจของโรงเรียนในกำกับของรัฐและการตรวจสอบโรงเรียน เขาได้เร่งรัดแต่งตั้ง school chancellor

ผู้มีแนวคิดต่อต้านการปฏิรูปที่นายกเทศมนตรีคนก่อนเข้ามาในช่วง 12 ปี เขายังยกเลิกการปฏิรูปและการเก็บข้อมูลและการประเมินทั้งหลาย ต่อมาได้มุ่งเป้าไปที่โรงเรียนในกำกับของรัฐ แรกเลยเขาปฏิเสธพื้นที่ทางกายภาพของโรงเรียน Eva Moskowitz ที่เป็นสถาบันที่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ถูกสืบทอดโดยการได้รับการสนับสนุนจาก ผู้ว่าการรัฐนิวยอร์ก Andrew Cuomo และผู้สนับสนุนโรงเรียนทำให้ Moskowitz สามารถรักษาโรงเรียนไว้ได้¹²⁷ สองตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ระหว่างผู้นิยมสหภาพแรงงานการศึกษา กับฝ่ายปฏิรูปการศึกษาที่อยู่ในสมรภูมิระดับท้องถิ่น

บทเรียนทางการเมืองจากนี้แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปเพื่อการตรวจสอบนั้นมีความเปราะบางที่จะถูกตีกลับเพราะพวกเขาไม่ได้สร้างกลุ่มผลประโยชน์ที่จะปกป้องเมื่อถูกโจมตี แบบที่ชาร์เตอร์สคูลได้พยายามสร้างกลุ่มผลประโยชน์ผ่านโรงเรียนและกลุ่มผู้ปกครองซึ่งจะโต้กลับเพื่อปกป้องการปฏิรูป¹²⁸

นอกจาก 2 เมืองที่กล่าวมาแล้ว ยังมีพื้นที่อื่นๆ ที่ความเปลี่ยนแปลงอันไม่คุ้นเคยเกิดขึ้น หนึ่งในนั้นคือที่ Cleveland (คลีฟแลนด์) ที่นายกเทศมนตรีจากพรรคเดโมแครตร่วมกับรัฐบาลระดับรัฐจากพรรครีพับลิกันนำความเปลี่ยนแปลงมายังโรงเรียนของเมืองโดยมีพื้นฐานอยู่ให้การให้ครู (ที่ไม่มีประสิทธิภาพ) ออกและจ่ายเงินตามประสิทธิภาพไม่ใช่อาวุโส สัญญาจ้างที่อ่อนแอโดยกำหนดเกณฑ์ครูที่ไม่มีประสิทธิภาพจะต้องถูกปลดออก ทั้งยังอนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่ชาร์เตอร์สคูล อีกแห่งคือ New Haven ที่มีสัญญาจ้างระยะสั้นถูกนำมาใช้ รวมถึงที่นิวยอร์กซิตี เมืองดังกล่าวเป็นย่านแห่งความแตกต่างของระบบโรงเรียน มีนักเรียนกว่า 90% อยู่ในชาร์เตอร์สคูล นักเรียนทั้งหมดเลือกที่จะสอบเข้าโรงเรียนที่สนใจ ทำให้คะแนนสอบพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก แต่มีเหตุผลพิเศษคือ ระบบโรงเรียนแบบเดิมที่เคยมีปัญหาคอร์ปชั่น

124 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.31

125 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.31

126 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.31

127 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.31–32

128 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.32

มีความเป็นข้าราชการ และต่อต้านความเปลี่ยนแปลงมาอย่างนานถูกทำลายโดยพายุเฮอริเคนคาทรีนาในปี 2005 เมื่อโรงเรียนถูกทำลายทำให้สภาพแรงงานครูท้องถิ่นและกรรมการโรงเรียนไม่มีโรงเรียนในควบคุมของตนอย่างเคย เมื่อไม่มีอำนาจท้องถิ่น ทำให้รัฐและผู้นำท้องถิ่นมีอิสระที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาและสร้างมันขึ้นมาใหม่ นำไปสู่ระบบชาร์เตอร์สคูลแบบเต็มขั้น อันเป็นโอกาสที่แทบจะหาที่ไหนไม่ได้อีกแล้วในอเมริกา เคสของนิว ออร์ลีนส์แสดงว่า การปฏิรูปเป็นไปได้เมื่ออำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ถูกดึงออกจากสมการ พายุคาทรีนาได้สร้างบททดลองแบบธรรมชาติ เปิดช่องให้เราเห็นว่าการปฏิรูปสามารถจะเป็นแบบใด เมื่อไม่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาต่อต้าน¹²⁹

การตรวจสอบและวัดผลโรงเรียน เกมรุกฆาตสภาพแรงงานการศึกษา

สำหรับนักปฏิรูปแล้ว การตรวจสอบและวัดผลถือเป็นเรื่องสำคัญ หากโรงเรียนต้องการจะแสดงความเป็นเลิศจะต้องมีการนิยามมาตรฐานในสิ่งที่นักเรียนจะต้องรู้ วัดผลตามมาตรฐานที่วางไว้ และการตรวจสอบผลและให้แรงจูงใจกับผู้ที่ทำคะแนนได้ดี กระบวนการเหล่านี้คือ หลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพที่ผู้นำธุรกิจทั้งหลายคุ้นเคย ไม่ว่าจะเป็นการตั้งเป้าหมาย การประเมินสมรรถนะ การติดตามผล การสร้างแรงจูงใจ Moe ชี้ว่านี่ไม่ใช่เรื่องของอุดมการณ์ และไม่ใช่วาระของเสรีนิยมใหม่อย่างที่เคียดเคียดกัน เพราะถือว่า มันเป็นสิ่งที่ต้องทำอยู่แล้วในองค์กรขนาดใหญ่เพื่อที่จะนำไปสู่ปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้หมายถึงเขตโรงเรียน¹³⁰

ที่ผ่านมาครูได้รับอิสระในห้องเรียน และได้รับเงินและการจ้างงานที่มั่นคง แม้ว่าผลการเรียนนักเรียนจะเป็นอย่างไร การตรวจสอบและวัดผลที่แท้จริงหมายถึงความต้องการที่ต้องการวัดและประเมินผลใหม่อย่าง

จริงจัง การวัดผลที่ส่งผลต่อการให้คุณให้โทษครูนั้นทำให้การจ้างงานไม่มั่นคงซึ่งนี่คือข้อเสนอที่ถอนรากถอนโคนอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับการปฏิรูปอันเหวี่ยงเหวี่ยงที่ผ่านมา กระนั้น พวกครูยังมีพันธมิตรอยู่ในผู้ควบคุมดูแลและคณะกรรมการโรงเรียนที่เห็นว่า นี่คือการคุกคามต่ออำนาจระดับท้องถิ่น ทั้งยังรวมไปถึงกลุ่มสิทธิพลเมืองที่เป็นห่วงว่าจะนำไปสู่ความล้มเหลวของเด็กชายขอบที่ไม่สามารถแข่งขันได้ หรือเหล่าผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อว่าการทดสอบมีอคติทางวัฒนธรรม หรือกระทั่งผู้สร้างนโยบายปากพรรครีพับลิกันที่ต้องการจะปกป้องการควบคุมท้องถิ่นเอาไว้¹³¹

แต่การต่อสู้เช่นนี้ก็ยิ่งถือว่าไม่สามารถแสวงหาพันธมิตรได้มากนัก เพราะสุดท้ายเหล่าศิษยานุศิษย์ก็ได้กลายมาเป็นผู้ให้การสนับสนุนระบบตรวจสอบและวัดผล เนื่องจากมันนำมาสู่การสร้างอำนาจต่อรองเพื่อพัฒนาโรงเรียนได้ การสำรวจความเห็นพบว่าผู้ปกครองและพลเมืองล้วนสนับสนุนระบบดังกล่าว ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากเชื่อว่าการทดสอบสามารถทำได้และเชื่อถือได้ และฝ่ายรีพับลิกันจำนวนมากเริ่มเชื่อว่านักการศึกษาควรที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลบ้างแล้ว¹³² ฝ่ายต่อต้านระบบใหม่จึงเหลือเพียงสภาพแรงงานครูที่ยังเป็นฐานที่มั่นสำคัญ การปฏิรูปแนวนั้นเป็นที่ยอมรับอย่างยิ่ง พวกเขาได้เลือกใช้กลยุทธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้น นั่นคือ แม้จะเห็นด้วยกับการตรวจสอบการสอนของครู แต่ก็พยายามจะเป็นผู้กำหนดวิธีการประเมินให้ผ่อนปรนหนักลง พวกเขาใช้เวลาเช่นนี้เรื่อยมาจนถึงนโยบาย No Child Left Behind ทศวรรษ 2000¹³³

กลยุทธ์ของฝ่ายสภาพแรงงาน คือการเสริมแรงของการสร้างมาตรฐานหลักสูตรที่เข้มแข็ง ที่ไม่ได้คุกคามต่อครู ส่วนที่เน้นการสอบและการติดตามผลการเรียนที่ย่ำแย่เป็นสิ่งที่สภาพพยายามโจมตีและชี้ให้เห็นว่าไม่ได้ส่งผลแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามวิทยาศาสตร์แห่งการสอบเป็นเรื่องที่ซับซ้อนในปริบทของการศึกษา

129 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.32

130 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.39

131 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.39

132 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.39

133 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.40

ความหวังของสหภาพแรงงาน คือ การสอบนั้นเป็นหลักฐานแสดงผลการสอนของครูไปด้วย หากผลสอบไม่ดีก็เลยไม่ได้เลยที่จะถูกกดดันเพื่อจะปรับปรุงและเกิดผลต่อเนื่อง ระบบทดสอบที่เข้มงวดได้เปิดเผยให้เห็นว่าครูบางส่วนทำได้ดีกว่าคนอื่น และบางคนก็ทำได้แย่ เมื่อข้อมูลถูกเปิดเผยครูที่แย่จำเป็นต้องถูกนำออกไปจากห้องเรียน และครูที่มีผลงานก็ควรได้รับเงินเดือนที่สูงกว่า¹³⁴ เช่นเดียวกับการประเมินในองค์กรธุรกิจ

สหภาพแรงงานครู ได้พยายามป้องกันไม่ให้คะแนนสอบถูกใช้มาประเมินครูอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น ที่นิวยอร์ก ซิตี้ ในปี 2008 พยายามนำคะแนนสอบของนักเรียนมาใช้ในการประเมินครูในระบบสัญญาจ้าง ขณะนั้น UFT ได้ใช้ไฟตายนั่นคือ ร่วมกับพันธมิตรในสถานศึกษาในท้องถิ่นเพื่อออกกฎหมายห้ามมิให้เขตการศึกษาในนิวยอร์กใช้คะแนนสอบเพื่อประเมินสัญญาจ้างครู แม้ข้อมูลจะเปิดกว้างแต่สหภาพแรงงานได้ป้องกันตัวได้สำเร็จ ด้วยการทำให้การนำข้อมูลเพื่อใช้ในการตรวจสอบเป็นเรื่องผิดกฎหมาย¹³⁵

กรณีนิวยอร์กชี้ให้เห็นว่า ความท้าทายของข้อมูลดังกล่าวทำให้สหภาพแรงงาน ได้เผชิญหน้าในระดับชาติ เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารได้ทำให้รัฐบาลระดับมลรัฐรวบรวมข้อมูลนักเรียน โรงเรียน ครู การเงินและด้านการศึกษาอื่นๆ จัดเก็บในคลังข้อมูล ฝ่ายปฏิรูปมองว่าไม่มีอะไรจะเรียบง่ายเท่ากับใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงคุณภาพโรงเรียน แต่สหภาพแรงงานยังเห็นว่าข้อมูลที่ดียังเป็นภัยคุกคาม เพราะทำให้มลรัฐและเขตใช้ในการประเมินผล การจ่ายเงินเดือนและการรับประกันการจ้างงานผ่านผลการเรียนของนักเรียนการต่อต้านที่จะนำคะแนนไปประเมินครูยังพบในมลรัฐ Texas, Colorado, California เมื่อสู้นโยบายไม่ได้ ก็พยายามออกกฎหมายห้ามเช่นเดียวกัน¹³⁶

เป้าหมายใหญ่ของสหภาพแรงงานไม่ใช่การลบล้างข้อมูลหรือการสอบโดยตัวมันเอง แต่เพื่อรับรองว่าจะไม่มีผลกระทบทางลบต่อครู ดังนั้น วิธีการนี้จะไม่มีการตักงานหรือไม่มีใครได้ค่าจ้างที่ย่ำแย่ และไม่มีโรงเรียนที่ถูกปิดเมื่อมีผลการสอบนักเรียนแยๆ ออกมา สหภาพแรงงานโจมตีคะแนนสอบและระบบข้อมูลเพราะมันได้จัดเตรียมหลักฐานที่พร้อมจะถูกใช้ให้เกิดผลกระทบทางลบ แต่การยื้อดังกล่าวยื้อมาได้จนถึงปลายทศวรรษ 2010 การปฏิรูปเริ่มเกิดขึ้น บางรัฐเริ่มใช้กฎหมายที่ยอมให้ปลดครูที่ผลงานต่ำออกจากห้องเรียน เคมีเคสที่จอร์เจียผู้ว่าการรัฐได้ปลดครูออกในปี 2000 เขาถูกสหภาพแรงงานครู หมายหัวในการเลือกตั้ง 2002 จนทำให้เขาไม่ได้รับเลือกตั้ง¹³⁷ สหภาพฯ จึงมีทรงพลังในฐานะอำนาจกดดันทางการเมืองต่อนักการเมืองด้วย

การปิดกั้นการปฏิรูปของสหภาพแรงงานครูไม่ได้ผลในมลรัฐทางใต้ ทำให้การประเมินผลเกิดขึ้นในมลรัฐอย่าง Texas, North Carolina, Kentucky และ Florida บริเวณนี้อำนาจของสหภาพแรงงานมีแนวโน้มจะอ่อนแอกว่าในระดับชาติ เมื่อเทียบกับระดับรัฐ เพราะนักการเมืองระดับชาติมีเขตอำนาจที่มากกว่า และสหภาพแรงงานมีคู่แข่งมากกว่า ด้วยมีกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ มาเกี่ยวข้องด้วย¹³⁸

ข้อเสียเปรียบของการเมืองระดับชาติของสหภาพฯ บวกกับข้อเท็จจริงที่ว่า นักการเมืองผู้โดดเด่นได้อยู่เคียงข้างการปฏิรูป จอร์จ ดับเบิลยู บุชฝ่ายรีพับลิกันเป็นผู้นำพร้อมกับฝ่ายเดโมแครตที่ร่วมหัวจมท้ายด้วย สหภาพแรงงาน สิ้นอำนาจในการเมืองของนโยบาย No Child Left Behind เมื่อผ่านกฎหมายดังกล่าว สหภาพแรงงานจึงพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิงในยุคของการปฏิรูป¹³⁹

134 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.40

135 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.40–41

136 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.41

137 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.41

138 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.42

139 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.42

นโยบาย No Child Left Behind เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงบทบาทการศึกษาของรัฐบาลกลางอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ นำไปสู่การเรียกร้องให้โรงเรียนของรัฐทดสอบนักเรียนในวิชาคณิตศาสตร์และการอ่านในรอบปี โดยมีเป้าหมายที่จะให้นักเรียนทั้งหมดมีความสามารถภายในปี 2014 แต่เมื่อแยกคะแนนตามกลุ่มต่าง ๆ แล้ว พบว่ามีเด็กที่ถูกทิ้งไว้ข้างหลังขาดกับแคมเปญดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการประเมินโรงเรียนบนฐานความก้าวหน้าในรอบปีที่มาพอ (adequate yearly progress) สำหรับกลุ่มย่อยทั้งหลาย และการที่ควบคุมโรงเรียนที่มีผลงานแย่ๆ¹⁴⁰

ดังนั้น ระเบิดความอ่อนแอที่ถูกฝังอยู่ภายใน ทำให้เป็นจุดเริ่มต้นของมหากาพย์ความวุ่นวายจาก No Child Left Behind สหภาพแรงงานได้พยายามต่อสู้กับการโหวตระดับรัฐสภาโดยการรณรงค์เพื่อยุติกฎหมายนั้น NEA ยื่นฟ้องศาลเพื่อที่จะทำให้นโยบาย No Child Left Behind ผิดกฎหมาย ในเวลาเดียวกัน AFT ก็เดินเกมทางสื่อเพื่อต่อต้านกับการสอบที่มากเกินไป และโน้มน้าวให้ชาวอเมริกันเห็นว่า No Child Left Behind เป็นนโยบายที่เลวร้าย และพยายามกดดันพรรคเดโมแครตเพื่อล้มนโยบายนี้ การรณรงค์เช่นนี้ทำให้พวกเขาได้พรรครีพับลิกันมาสนับสนุนสหภาพแรงงาน ทั้งที่ ปี 2001 หลายคนของพรรคยังสนับสนุนกฎหมายนี้ ในเวลาหลายปีต่อมาพวกเขาได้ย้ายฝั่ง ต่อมาทั้งพรรคเดโมแครตและรีพับลิกันต่างก็วิจารณ์ต่อ No Child Left Behind แต่ยังไม่มีความเห็นตรงกันว่าควรจะทำนโยบายนี้ด้วยอะไร¹⁴¹

สมัยของบารัค โอบามาแม้จะมีการพยายามปฏิรูปด้วยการสนับสนุนการประเมินครูและการออกแบบหลักสูตรแกนกลางของชาติ แต่ก็มิได้เป็นส่วนหนึ่งของ No Child Left Behind แต่อย่างใด ในสมัยที่ 2 ของเขา นโยบายที่

เน้นการตรวจสอบระดับชาติปฏิบัติการผ่านดุลยพินิจของประธานาธิบดี มิใช่รัฐสภาทำให้ฝั่งรีพับลิกันโกรธแค้น เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานที่ไม่พอใจต่อการปฏิรูปของเขา¹⁴² การแทรกแซงของโครงการ Race to the Top¹⁴³ ซึ่งผลักดันโดยรัฐบาลกลางในปี 2012¹⁴⁴ ให้ใช้ในระดับเขตก็ส่งผลเช่นเดียวกัน

เมื่อรีพับลิกันเข้ามาคุมสภาด้วยการเลือกตั้งในปี 2014 การยกเลิก No Child Left Behind กลายเป็นเรื่องแรกๆ ที่ถูกจัดการ พันธมิตรระหว่างรีพับลิกันและสหภาพแรงงานครูนำไปสู่การออกกฎหมาย Every Student Succeeds Act (ESSA: รัฐบาลผู้ดีเด็กทั้งมวลประสบความสำเร็จ) ตามกฎหมาย นักเรียนจะต้องสอบในรอบปี และคะแนนจะถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ แต่หัวใจของการตรวจสอบที่มาตรฐานทางวิชาการควรจะเป็น หรือสมรรถนะเช่นใดที่ควรจะถูกวัด โรงเรียนควรจะถูกประเมินอย่างไร หรือผลที่ย่ำแย่ควรจะถูกจัดการอย่างไร จะกลายเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในระดับมลรัฐ ตามกฎหมายนี้ รัฐบาลกลางยังถูกห้ามจากการสนับสนุนมาตรฐานวิชาการระดับชาติ และเรียกร้องให้ระดับมลรัฐเป็นผู้ประเมินสมรรถนะของครู¹⁴⁵

ESSA ถูกมองว่าเป็นการปลดปล่อยกระแสน้ำของความตื่นเตนและนวัตกรรม รวมไปถึงความสำเร็จของนักเรียนอย่างไม่เห็นมานานแล้ว และยังเป็นการดำเนินการจากชุมชน และมลรัฐ มากกว่าการสั่งตรงมาจากวอชิงตันดีซี การโค่นล้มนโยบายดังกล่าวได้สร้างพันธมิตรที่น่าแปลกประหลาดระหว่างรีพับลิกันและสหภาพแรงงานครูเกิดขึ้น มันได้ทำให้การสร้างระบบตรวจสอบโรงเรียนของรัฐที่ใช้งานได้และเป็นรูปแบบเดียวกันจึงไม่มีโอกาสได้เกิดขึ้น¹⁴⁶

140 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.42

141 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.43

142 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.43

143 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.41

144 The White House, President Barack Obama. "Race to the Top". Retrieved on 13 August 2023 from <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/education/k-12/race-to-the-top>

145 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.43

146 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.44

โรงเรียนที่เลือกได้ ถ้ามีเงินมากพอ กับทางเลือกเพื่อสนับสนุนผู้ด้อยโอกาส

นโยบาย School choice (ทางเลือกโรงเรียน) มีเป้าหมายที่จะย้ายการควบคุมของรัฐแบบบนลงล่างไปสู่ระบบที่กระจายอำนาจให้อิสระกับโรงเรียนที่แต่ละครอบครัวเป็นผู้เลือก¹⁴⁷ ตรงข้ามกับโรงเรียนของรัฐแบบเดิมที่ถูกรับการควบคุมโดยนโยบายที่ใกล้เคียงกัน สำหรับผู้สนับสนุนแนวคิดนี้ ตัวเลือกคือข้อได้เปรียบที่ชัดเจน สิ่งสำคัญที่สุดคือ ได้ให้ออกาสผู้ปกครองย้ายนักเรียนออกจากโรงเรียนแย่ๆ เพราะโรงเรียนของรัฐไม่มีระบบการแข่งขัน ทำผลงาน ไม่ว่าผลการเรียนของนักเรียนจะเป็นอย่างไร ก็จะได้รับงบประมาณเช่นเดิม แต่ในระบบ school choice ที่มีลักษณะการบริหารแบบธุรกิจเอกชน ไม่มีกรณีเช่นนั้น ถ้าพวกครูทำงานไม่เป็นไปตามเป้า พวกเขาจะสูญเสียนักเรียนและทรัพยากรไป นั่นหมายถึง โรงเรียนและครูได้รับผลกระทบจากการสอนที่ได้รับประสิทธิภาพ ซึ่งวิธีคิดเช่นนี้จะทำให้โรงเรียนมีแรงจูงใจเพื่อที่จะสร้างการเรียนการสอนที่ดี และมีความเป็นนวัตกรรมมากกว่า¹⁴⁸

School choice ได้ถูกนำเสนอในทศวรรษ 1950 โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังอย่าง Milton Friedman ผู้เสนอบัตรกำนัลการศึกษา (voucher) และนำหลักการตลาดเสรีเข้ามาในระบบการศึกษา แต่ต้องใช้เวลากว่าที่ขบวนการเคลื่อนไหวดังกล่าวจุดติดในราวปี 1990 พวกเสรีนิยมได้สนับสนุนแนวคิดนี้ แต่กระนั้นก็มีผู้ตระหนักว่า จะสร้างปัญหาความเท่าเทียมในด้านต่างๆ เช่น การเข้าถึง ข้อมูลผู้ปกครอง การเดินทาง และการตรวจสอบ รวมไปถึงการจัดการหากระบบนี้เกิดขึ้น¹⁴⁹

สำหรับสหภาพฯ แล้ว นโยบายเช่นนี้เป็นการคุกคามพวกเขาอย่างมาก เมื่อผู้ปกครองเลือกโรงเรียนได้ โรงเรียนทั่วไปก็จะมีนักเรียนและงบประมาณที่ลดลง ซึ่งส่งผลต่อ

สมาชิกสหภาพแรงงาน ทรัพยากรและอำนาจ เส้นทางอาชีพของครูก็ถูกทำให้ชะงักกัน สหภาพแรงงาน จึงไม่ต้องการให้มีการสร้างระบบดังกล่าว แม้ว่าโรงเรียนจะมีปัญหาเรื้อรังเพียงใดก็ตาม¹⁵⁰

สหภาพแรงงานครูยังมีพันธมิตรก็คือ school district (เขตโรงเรียน) เนื่องจากพวกเขาต้องการคุ้มครองอำนาจการรับสมัครครู การจัดการงบประมาณและอำนาจการควบคุม สำหรับด้านชาติพันธุ์ National Association for the Advancement of Colored People (NAACP หรือ สมาคมคนผิวสีก้าวหน้าแห่งชาติ) เห็นว่านโยบายนี้ยังทำให้คนขาวมีโอกาสจะหลีกเลี่ยงหนีไปจากนักเรียนคนดำ นอกจากนั้นเนื่องด้วยระบบโรงเรียนยังเป็นแหล่งงานสำคัญของคนชายขอบและการเลื่อนสถานะ ทำให้ต้องมีการปกป้องฐานที่มั่นนี้ด้วย American Civil Liberties Union (สหภาพเสรีนิยมนพลเมืองอเมริกัน) และ People for American (ประชาชนเพื่ออเมริกันชน) เห็นว่าระบบบัตรกำนัล (voucher) สำหรับโรงเรียนเอกชน (ซึ่งส่วนใหญ่คือโรงเรียนศาสนา) คือ กำแพงแห่งการแบ่งแยกระหว่างโบสถ์และรัฐ ขณะที่พวกเสรีนิยมที่น่าจะสนับสนุนรัฐบาลกลับตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับตลาด และเป็นห่วงว่าผู้ยากไร้จะไม่สามารถมีทางเลือกได้ ขณะฝ่ายเดโมแครตผู้ปิดกั้นนโยบายอย่างจริงจังก็มีแนวโน้มจะอยู่ข้างเดียวกับฝ่ายเสรีนิยมทั้งในความเชื่อและในการเลือกตั้งที่ขึ้นอยู่กับพวกสหภาพแรงงาน¹⁵¹

ความเคลื่อนไหวเพื่อผลักดัน School choice นั้นถือว่าไม่สามารถต่อกรกับฝั่งตรงข้าม ต่างจากการตรวจสอบและวัดผล มีเพียงปัจเจกผู้มั่งคั่งไม่กี่คนที่สนับสนุนโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝั่งธุรกิจเสียด้วยซ้ำ อาจเป็นเพราะว่าผู้นำธุรกิจส่วนใหญ่มองแค่ว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นเพียงแค่ปัญหาของการบริหารการจัดการตลอดทศวรรษ 1980 การผลักดัน School choice ได้รับการสนับสนุนโดยนักกิจกรรมอนุรักษนิยม พวกโบสถ์

147 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.44

148 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.44–45

149 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.45

150 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.45

151 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.45

โรงเรียนเอกชน ซึ่งไม่สามารถเอาชนะฐานอำนาจสำคัญอย่างสภาพแรงงานครูและกลุ่มต่อต้านอื่นๆ ได้¹⁵²

ทศวรรษ 1990 เริ่มมีความเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการสนับสนุนจากฝ่ายซ้ายที่เน้นด้านเสรีนิยมมากขึ้น ผู้ปกครองกลุ่มชาติพันธุ์ในตัวเมือง Milwaukee ได้เรียกร้องระบบ voucher เพื่อย้ายออกจากโรงเรียนของรัฐด้วยการสนับสนุนจากผู้ว่าการมลรัฐวิสคอนซินจากรีพับลิกัน และพวกเขาได้รับสิทธิ์นั้น ทำให้ระบบ school choice ได้สนับสนุนคนชายขอบและนักเรียนผู้ด้อยโอกาสทั้งหลายในเขตเมือง ข้อถกเถียงในยุคนี้นี้คือ ระบบเช่นนี้จะทำให้เกิดความเท่าเทียมทางสังคมกัน มากกว่าจะสร้างปัญหาหรือไม่ และโพลแสดงความคิดเห็นได้แสดง

ให้เห็นว่านโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนโดยคนดำและผู้ปกครองเชื้อสายเม็กซิกัน¹⁵³

โครงการมิลวอกก็ได้อายออกไปยังเมืองต่างๆ เพื่อสนับสนุนครอบครัวที่รายได้ต่ำเช่นในคลีฟแลนด์, วอชิงตัน ดีซี, โอไฮโอ, หลุยเซียน่า, อินเดียนา และ ราชิน และยังโครงการ voucher สำหรับเด็กพิเศษในมลรัฐฟลอริดา, โอไฮโอ, ยูทาห์, จอร์เจีย, โอกลาโฮมาและหลุยเซียน่า (ส่วนใหญ่จะเป็นมลรัฐทางฝั่งตะวันออกเฉียงใต้) ซึ่งโครงการเหล่านี้มาจาก tax credits (เครดิตภาษี) และมูลนิธิที่เสนอทุนการศึกษาสำหรับเด็กที่บ้านครอบครัวรายได้ต่ำ ยังมี “บัญชีออมทรัพย์ทางการศึกษา” ที่ยอมให้ผู้ปกครองใช้เงินของรัฐเพื่อจ่ายเงินสนับสนุนทางการ

152 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.45

153 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.46-47

ภาพที่ 2.6 แผนที่สหรัฐอเมริกาแยกตามรัฐต่างๆ



ศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนกวดวิชา อย่างเช่นในมลรัฐ
อาร์โซนาและเนวาดา¹⁵⁴

แต่สงครามยังไม่จบลงง่าย ๆ เนื่องจากสหภาพแรงงาน
ต้องการจะต่อต้านระบบ voucher และเครดิตภาษี
เมื่อมลรัฐยูทาห์ผ่านกฎหมายระบบ voucher ในปี 2007
เหล่าสหภาพแรงงานพยายามจะคว่ำกฎหมายโดยนำ
ไปสู่การลงประชามติ และพยายามอย่างหนักเพื่อชนะ
พวกเขายังโจมตีโครงการที่มีลวอกก็ มลรัฐ วิสคอนซิน
และคลิฟแลนด์ มลรัฐโอไฮโอ ผ่านการฟ้องศาล นำไปสู่
คำพิพากษาที่เป็นแลนดมาร์คของ Zelman ในปี 2002
ที่ยอมรับให้มีการใช้ระบบ voucher ในโรงเรียน รวมไปถึง
ถึงโรงเรียนเอกชนที่สนับสนุนโดยโบสถ์ต่าง ๆ ว่าไม่เป็น
ไปตามรัฐธรรมนูญ พวกเขาได้พยายามยังทำให้ศาลสั่ง
ให้ระบบดังกล่าวปราศจากความชอบธรรมทางกฎหมาย
ในมลรัฐโคโลราโดและฟลอริดา และทำให้เกิดความไม่
แน่นอนเชิงกฎหมายในอีกหลายที่ เมื่อพรรคเดโมแครต
กลับมามีอำนาจในรัฐสภาและในตำแหน่งประธานาธิบดี
ในปี 2009 พวกเขาได้ปรับเปลี่ยนปฏิบัติการไปสู่พื้นที่
วอชิงตันดีซี เพื่อทำลายโครงการคูปองสำหรับเด็กผู้
ด้อยโอกาส¹⁵⁵

โครงการ voucher ยังคงดำรงอยู่ด้วยชัยชนะอัน
น่าประทับใจเหนือคู่แข่ง กระนั้นโครงการยากที่จะ
เปลี่ยนแปลง นักเรียนราว 55 ล้านทั้งในระดับประถม
และมัธยมทั้งของรัฐและเอกชน มีเพียง 3-4 แสนที่
ได้รับบัตรกำนัล หรือทุนจากเครดิตภาษี ผู้ได้ประโยชน์
จึงเป็นเพียงส่วนน้อย ในระดับชาติ ระบบบัตรกำนัล และ
เครดิตภาษีมีทางเลือกเล็กน้อย การแข่งขันของเรียนก็มี
อยู่น้อย เช่นเดียวกับแรงจูงใจใหม่ๆก็น้อยเช่นกัน ผลลัพธ์
ของทั้งมวลก็คือ สหภาพแรงงานครูยังคงสำเร็จในการ
ป้องกันความพยายามปฏิรูปได้¹⁵⁶

ชาร์เตอร์สคูล โรงเรียนในกำกับของรัฐ สู่การจัดการแบบเอกชน

นอกจากนั้นยังมีโครงการอื่นอีก ประมาณปี 1990 มี
แนวคิดเกี่ยวกับชาร์เตอร์สคูล ที่เป็นโรงเรียนทางเลือก
ที่ดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการควบคุมของเขตและ
รัฐ สำหรับผู้สร้างนโยบายแล้ว นโยบายดังกล่าวมีความ
น่าสนใจทางการเมือง เนื่องจากโรงเรียนดังกล่าวสามารถ
สนับสนุนทางเลือกภาครัฐสำหรับครอบครัวผู้ด้อยโอกาส
ทั้งยังเอาใจสหภาพแรงงาน โดยการต่อต้านระบบ
voucher เพราะสำหรับสหภาพแล้วเห็นว่าระบบ
ชาร์เตอร์สคูลดีกว่าระบบ voucher เพราะควบคุมได้ง่าย
กว่าผ่านการเมือง กระนั้นภัยคุกคามก็ถือว่าไม่ต่างกัน
เนื่องจากระบบนี้ยอมให้เด็กออกจากโรงเรียนของรัฐ
และนำเอาเงินและงานไปจากพวกเขาด้วย¹⁵⁷

การจัดตั้ง charter school (โรงเรียนในกำกับของรัฐ)
ขึ้นในบางเมืองเพื่อเสนอทางเลือกอื่นจากโรงเรียนของ
รัฐแบบเดิม ซึ่งมีผลสร้างแรงจูงใจเพิ่มความแข็งแกร่งให้
กับเขตในการต่อสู้กับกฎอันเคร่งครัดของสหภาพฯ
วิกฤตเศรษฐกิจที่รู้จักกันในนามซบโพรมีในปี 2008
ยิ่งทำให้เขตโรงเรียนเผชิญหน้ากับสหภาพแรงงานทั้ง
ในเรื่องเงินและองค์กร¹⁵⁸ ในที่สุดสหภาพแรงงานไหว
ก็หันมาต่อต้าน แต่ครั้งนี้พวกเขาไม่สามารถต้านทาน
กระแสได้

พัฒนาการของชาร์เตอร์สคูล มีดังนี้ ปี 1991 มลรัฐ
มิชิแกนได้ประกาศใช้กฎหมายชาร์เตอร์สคูล ตามมา
ด้วยแคลิฟอร์เนียในปี 1992 (มีชาร์เตอร์สคูล 100 แห่ง
จากโรงเรียนของรัฐทั่วไปที่ 7,000 แห่ง) มาถึงปี 2003
มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 40 รัฐ (รวมวอชิงตันดีซี) ระบบ
ดังกล่าวกลายเป็นการเปิดหนทางสู่ school choice อย่าง
กว้างขวาง ทั้งยังเป็นที่ยินยอมในหมู่ผู้ปกครองและนักเรียน
โดยเฉพาะในเขตตัวเมืองที่โรงเรียนของรัฐมีผลการสอน

154 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.47

155 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.47

156 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.47

157 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.47

158 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.30

ตกต่ำ ระบบใหม่ยังได้รับความสนใจในสื่อ และในหนังสือ *Waiting for Superman* (2010) ที่ได้รับความสนใจกับชาร์เตอร์สคูล ดังนั้น พวกเขาจึงได้รับความสนใจจากผู้นำรีพับลิกันช่วงทศวรรษ 1990 อย่างบิล คลินตัน และอัล กอร์ หรือในยุคนะการ โอบามา ทำให้การปฏิรูปชาร์เตอร์สคูลเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย Race to the Top¹⁵⁹

การพัฒนาอย่างสำคัญยี่งนี้ ทำให้สหภาพแรงงานที่พยายามสู้่อันแรงลง แม้แต่พันธมิตรเดโมแครตของพวกเขาก็ทำได้เพียงพูดเพื่อ “สนับสนุน” มากกว่าการปฏิบัติจริงจ้ง ผลก็คือ การปฏิรูปกฎหมายที่เป็นเชิงสัญลักษณ์มากกว่าแก่นสาระสสาร นั่นคือ การควบคุมจำนวนเขตแดนที่ต่ำของการอนุญาตให้มีชาร์เตอร์สคูลในแต่ละรัฐ การสนับสนุนนักเรียนต่อหัวที่ต่ำกว่าโรงเรียนธรรมดา (โดยเฉลี่ย 23%) เขตโรงเรียนเป็นอำนาจเดียวที่พอจะควบคุมชาร์เตอร์สคูลได้ ผลลัพธ์ก็คือ ระบบชาร์เตอร์สคูลถูกออกแบบให้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างทางเลือกให้กับครอบครัวที่มีอยู่่น้อย ขณะที่โรงเรียนรัฐเองก็มีการแข่งขันกันน้อยมาก¹⁶⁰

สหภาพฯยังพยายามโจมตีระบบนี้อยู่เนื่อง ๆ กระทั่งการฟ้องศาลว่าระบบนี้จะละเมิดธรรมนูญของรัฐ แต่ในบางเมืองระบบชาร์เตอร์ได้สร้างความประทับใจให้แก่ชาวเมือง เช่น นิวออร์ลีนส์ มีนักเรียนในระบบนี้กว่า 90% ดังที่เสนอมาข้างต้นว่ามีเหตุมาจากพายุแคทาริน่า และส่วนแบ่งการตลาดก็ยังสูงในที่ต่าง ๆ เช่น 44% ในวอชิงตันดีซี, 53% ในดีทรอยต์, 41% ในแคนซัส ซิตี้, 33% ในฟิลาเดเฟีย และ 30% ในคลีฟแลนด์¹⁶¹

นักปฏิรูปยังอยู่ห่างไกลความสำเร็จในระดับประเทศ ยังมีอีก 8 มลรัฐที่ไม่ยอมรับกฎหมายระบบชาร์เตอร์ และในบางมลรัฐที่มีกฎหมายชาร์เตอร์ยังมีเด็กที่เข้าเรียนในชาร์เตอร์สคูลน้อยมาก เช่น 1.3% ในคอนเนกติกัท 0.1%

ในไอโอวา, 0.5% ในแคนซัส, 0.2% ในเมน, 0 ในเวอร์จิเนีย, 2.0% ใน โอกลาโฮมา, 2.1% ในมิสซูรี และ 1.6% ในเทนเนสซี หลังจากความพยายามราว 25 ปีทั่วประเทศมีโรงเรียนชาร์เตอร์เพียง 6,000 แห่ง ขณะที่โรงเรียนของรัฐ 95,000 แห่ง ด้วยจำนวนนักเรียนเรียนเพียง 6%¹⁶²

แต่จำนวนนักเรียนน้อยมิได้เป็นตัวชี้วัดของความต้งการเข้าเรียน เพราะมีบัญชีรายชื่อที่รอเข้าเรียนอยู่ไม่น้อย เช่นใน Harlem ชาร์เตอร์สคูลเป็นที่นิยมอย่างยิ่ง รับสมัคร 25% ของเด็กในโรงเรียนของรัฐ ไม่สามารถรับได้มากกว่านี้เพราะชาร์เตอร์สคูลไม่เพียงพอ ในฤดูใบไม้ผลิปี 2010 มีนักเรียนสมัครกว่า 14,000 แต่มีเพียง 2,700 ที่นั่ง ดังนั้นกว่า 11,000 คนจึงไม่ได้เข้าเรียนโรงเรียนชาร์เตอร์ ว่ากันว่าทั้งประเทศมีนักเรียนกว่า 920,000 คนอยู่ในบัญชีสำรอง¹⁶³

เป็นเรื่องธรรมดาที่จะคิดว่าระบบใหม่นั้นนำมาซึ่งความก้าวหน้า แต่ก็ยังห่างไกลความจริง กฎหมายชาร์เตอร์ทั้งหลายมักเต็มไปด้วยระเบียบข้อบังคับที่จะจำกัดการขยายตัวของโรงเรียนและลดจำนวนรับนักเรียน สำหรับ Moe แล้ว ผู้ชนะในครั้งนี้มีใช่ขบวนการชาร์เตอร์สคูลหรือครอบครัวอเมริกันที่หาทางเลือกใหม่ให้ลูกๆ แต่เป็นการเมืองแห่งการปิดกั้นของสหภาพแรงงานครู¹⁶⁴

Where to Invade Next (2015)

เมื่อสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในระบบการศึกษา

กับตัวปัญหาที่ซ่อนสภาพแรงงานฯ

นอกจาก *Waiting for Superman* (2010) แล้ว ภาพยนตร์สารคดีของไมเคิล มัวร์ เรื่อง *Where to Invade Next* (2015) ยังได้อุทิศส่วนหนึ่งให้เห็นความล้มเหลวของระบบการศึกษาอเมริกันเทียบกับระบบการศึกษาของ

159 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.47

160 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.47-48

161 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.48

162 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.48

163 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.48

164 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.48-49

ประเทศฟินแลนด์ที่ขึ้นชื่อว่ามีระบบการศึกษาที่เยี่ยมยอด ทั้งที่ฟินแลนด์เองเคยมีระบบการศึกษาที่ย่ำแย่เช่นเดียวกัน การสัมภาษณ์นักเรียนแลกเปลี่ยนฟินแลนด์ที่เคยมาศึกษาที่สหรัฐอเมริกา และสัมภาษณ์ครูที่เคยสอนอยู่ที่สหรัฐอเมริกาทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบที่น่าสนใจ

ดังที่กล่าวมา จะเห็นว่า สหภาพแรงงานครูเดินเกมรับอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน และถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ขัดขวางการปฏิรูป ปกป้องครูแย่ๆ และขวางการสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ขณะนี้นักปฏิรูปค่อยๆ เข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งเมื่อเกิดเหตุวิกฤตเศรษฐกิจนำไปสู่การปลดครูออก ทำให้สมาชิกและกำลังเงินของสหภาพแรงงานลดลงไปด้วย นั่นคือ ส่วนหนึ่งที่ถกคร่อนฐานของสหภาพแรงงาน แต่นั่นเป็นเพียงเหตุการณ์ชั่วคราว สิ่งที่เป็นปัญหาจริงจังก่อให้เกิดจากการเติบโตของเหล่านักเรียนฝายรีพับลิกันควบคุมมลรัฐได้กว่าครึ่ง พวกเขามีเป้าหมายโจมตีการต่อรณรงค์ของสหภาพแรงงาน กฎหมายที่มลรัฐวิสคอนซินที่ผ่านในปี 2011 ได้จำกัดอำนาจการต่อรณรงค์ของครูและสิทธิในการทำงาน ลดแรงจูงใจการเป็นสมาชิกสหภาพด้วยการให้สิทธิของผู้ที่ไม่ได้เป็นสหภาพในกฎหมาย right to work (ความหมายคือผู้ไม่ใช่สมาชิกไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าธรรมเนียม “fair share” เพื่อสนับสนุนสหภาพ) ปี 2013 กฎหมาย right to work ถูกนำมาใช้ในมิชิแกนซึ่งเป็นมลรัฐที่มีสหภาพที่เข้มแข็งนำไปสู่การลดลงของจำนวนสมาชิกอย่างมาก เช่นเดียวกับความพยายามของพรรครีพับลิกันหลายแห่ง ศาลสูงฝั่งอนุรักษนิยมก็มีบทบาท ในปี 2016 คดีระหว่าง Friedrichs กับ California Teachers Association ได้ถูกตัดสินว่าการจ่าย “fair share” ให้สหภาพฯ ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อแนวคิด right to work ในภาครัฐทั่วทุกมลรัฐ ทำให้จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงาน งบประมาณและอำนาจทางการเมืองลดลงไปด้วย¹⁶⁵

อย่างไรก็ตามผลกระทบจากฝ่ายอนุรักษนิยมไม่ควรจะให้ความสนใจเกินไป เพราะรัฐบาลเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังไม่ยอมผ่านกฎหมายที่ต่อต้านแรงงานเนื่องจากกลัวการโศกกลับทางการเมืองจากสหภาพฯ ที่ยังพอมิแรงอยู่ แม้จะคุมรัฐบาลได้ แต่เดโมแครตและสหภาพฯ ก็มีโอกาจะกลับมาชนะพวกเขา¹⁶⁶ สหภาพฯ ยังไม่ได้ถูกคุกคามโดยเหล่านักเรียนฝายนั้น แต่ยังคงโจมตีโดยพวกที่สนับสนุนพรรคเดโมแครตและพวกเสรีนิยมอีกด้วย ภายใต้โรงเรียนเขตเมืองที่มีผลการเรียนต่ำ กับระบบการตรวจสอบที่แทบจะเปลือยเปล่า และข้อเสนอ school choice พวกเขาเหล่านี้เป็นผู้สนับสนุนความเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน และวิพากษ์สหภาพแรงงานครูว่าเป็นอุปสรรคผู้นำเสรีนิยมและผู้ประนีประนอมได้เขียนลงใน *Time* และ *Washington Post* รวมถึงสื่อที่เชื่อถือได้กล่าวว่า สหภาพฯ คิดถึงแต่ผลประโยชน์ของตนมากกว่าเด็ก กลุ่มที่ชื่อว่า Democrats for Education Reform (เดโมแครตเพื่อปฏิรูปการศึกษา) ได้รับความสนใจจากพวกเดโมแครตที่มีชื่อขึ้น และกำลังมีบทบาทในการเลือกตั้ง ระบบกฎหมายและสื่อเพื่อจะสู้กับสหภาพแรงงาน¹⁶⁷

ขบวนการหน้าใหม่ได้มีบทบาทวิพากษ์สหภาพแรงงานอย่างเปิดเผย เช่น กลุ่ม Teach for America เป็นนักกิจกรรมที่ทรงพลัง ซึ่งทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับมูลนิธิการกุศลอย่างบิล เกทส์และอื่น ๆ ที่ได้เทเงินจำนวนมากเพื่อการปฏิรูปการศึกษาที่สหภาพแรงงานต่อต้านมาตลอด¹⁶⁸

แต่ความพยายามเหล่านี้ยังไม่สามารถเปลี่ยนความเชื่อของนักรการเมืองพรรคเดโมแครตจำนวนมากที่ยังเป็นพันธมิตรของสหภาพฯ การประเมินประสิทธิภาพกลายเป็นชิ้นส่วนกลางของวาระการปฏิรูประดับชาติ ปี 2015 จำนวน 43 มลรัฐเรียกร้องให้ครูเข้ารับการประเมินอิงจากผลการเรียนของนักเรียน และ 35 มลรัฐ เรียกร้องว่าผลการเรียนของนักเรียนเป็นเรื่องสำคัญ หรือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด บางส่วนของการปฏิรูปคือการทำให้

165 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.49

166 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.49

167 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.49–50

168 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.50

สัญญาจ้างอ่อนแอลง และครูอาวุโสผู้ไม่สามารถแสดงประสิทธิภาพได้ควรถูกปลดออก บางมลรัฐอย่างเช่น ฟลอริดา ครูใหม่ได้รับสัญญาที่ไม่มียุทธศาสตร์สัญญาจ้างอีกต่อไป การจ้างงานยังถูกนำขึ้นศาลและก็เป็นชัยชนะของนักปฏิรูป ในปี 2015 กรณี Vergara case ในแคลิฟอร์เนียที่ศาลล่างประกาศว่ากฎหมายจ้างครูแบบถาวรและยึดหลักอาวุโสไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ¹⁶⁹

ฝ่ายปฏิรูปเห็นว่านี่คือ หลักฐานความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่กำลังจะตามมา แต่ชัยชนะทั้งหลายยังอยู่เพียงในกระดาษ ในรูปกฎหมาย หรือชั่วคราวตามคำสั่งศาล (เช่นกรณี Vergara ที่จะถูกตีกลับที่หลัง) ยังรอที่จะกลายเป็นปฏิบัติการอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม พวกเขาต้องใช้เวลาอีกหลายปี การประเมินครูที่เป็นอยู่คือแทบไม่มีใครได้รับความไม่พึงพอใจ แทบไม่มีใครถูกปลดออกจากผลประเมินที่ต่ำ¹⁷⁰ นั่นคือ ไม่ส่งผลต่อการปรับปรุงอะไรเลย

ความกระตือรือร้นของพรรคเดโมแครตที่จะเปลี่ยนแปลงเท่านั้นที่ขยับไปไกลกว่าเพื่อน นับจากบาร์ก โอบามา เป็นต้นมา พวกเขาเอาจริงเอาจังกับการพัฒนาโรงเรียน แต่พวกเขาจำต้องอาศัยความร่วมมือ ที่ภายในระบบการศึกษานั้นเต็มไปด้วยอำนาจของสหภาพที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหา ลักษณะเช่นนี้ได้รับการเสริมแรงด้วยข้อเท็จจริงทางการเมืองอันหนักแน่นที่ว่า อำนาจของพรรคเดโมแครตขึ้นอยู่กับอำนาจของสหภาพที่เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรค การดำรงอยู่ของการเจรจาต่อรองร่วมเป็นแก่นสารสำคัญของสหภาพแรงงานนี้คือรากฐานที่ไม่มีพรรคเดโมแครตคนไหนอยากไปแตะต้องให้เสียฐานเสียง คล้ายกับโอบามา พวกเขาต้องการปฏิรูปแต่ไม่ต้องการที่จะชนทะเลาะกับฐานเสียงของพวกเขา¹⁷¹

NEA กับ AFT สหภาพแรงงานบนเส้นขนาน

ทุกวันนี้ NEA มีสมาชิกมากกว่า 3 ล้านคน¹⁷² ขณะที่ AFT มีประมาณ 1.72 ล้านคน¹⁷³ ตัวเลขเหล่านี้ของ AFT รวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นครูในชั้นเรียน อาจรวมถึงครูเกษียณ เลขาธิการ การโรงและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ไม่ใช่ครู AFT ยังมีฐานอยู่ที่เมืองใหญ่อ่างนิวยอร์ก ซิตี้ ชิคาโก บอสตัน และ 30% ของสมาชิกที่เป็นครูตั้งอยู่ในรัฐนิวยอร์ก¹⁷⁴ เคยมีความคิดที่จะหลอมรวม NEA กับ AFT เข้าไว้ด้วยกัน แต่ผลการตัดสินใจผ่านการโหวตของสมาชิก NEA ในปี 1998 ไม่ผ่าน จึงทำงานผ่านสิ่งที่เรียกว่า NEAFT Partnership และได้รวม NEA-AFT ระดับสาขาในมลรัฐฟลอริดา, มินิโซตา, มอนทานา และนิวยอร์ก¹⁷⁵ และ AFT เองก็อยู่ภายใต้สมาชิกर्मใหญ่ของ AFL-ICO ขณะที่ NEA ไม่ได้อยู่ในนั้นด้วย แต่ทั้งคู่เป็นสมาชิกของ Education International (EI หรือ องค์การนานาชาติด้านการศึกษา)

เมื่อคุณภาพการศึกษาของสหรัฐอเมริกาถูกตั้งคำถาม ความชอบธรรมของสหภาพแรงงานการศึกษาก็ลดลงเรื่อยๆ ไม่เพียงปัญหาที่รุมเร้าจากปัจจัยภายนอก หรือภายในเอง สหภาพแรงงานที่มียุทธศาสตร์ในการต่อต้านนโยบายรัฐที่คุกคามการดำรงอยู่ของสหภาพแรงงานทำให้พวกเขาเองกลายเป็น “ดาบลกระสุนตก” และถูกโจมตีได้อย่างง่ายดายว่าเป็นผู้ทำให้ระบบการศึกษาล้มเหลว แม้ในความเป็นจริงปัญหาการศึกษาที่มีความซับซ้อนอยู่มาก ไม่ว่าจะโดยมิติทางการเมืองในรูปแบบพรรคและอุดมการณ์ การกระจายอำนาจ การผลิตครูและอื่นๆ ดังที่อาจเห็นและเรียนรู้ได้จากประเทศอื่นๆ ที่ไม่จำเป็นต้องเดินหน้าแบบเสรีนิยมใหม่

169 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.50

170 Terry M. Moe, *Ibid.*, pp.50–51

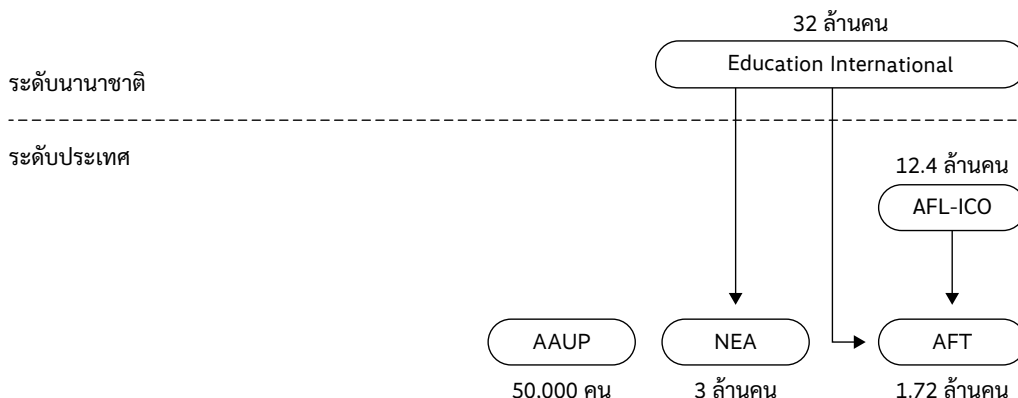
171 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.51

172 National Education Association. “Home”. Retrived on 13 August 2023 from <https://www.nea.org/>

173 American Federation of Teachers. “About Us”. Retrived on 13 August 2023 from <https://www.aft.org/about>

174 Terry M. Moe, *Ibid.*, p.26

175 Sandra Mathison and Wayne Ross, “Social Studies Education,” *Ibid.*, pp.630



2.2.3 ระบบการศึกษารวมศูนย์กับการต่อสู้อันเข้มข้น ของสหภาพแรงงานการศึกษาฝรั่งเศส

ระบบการศึกษาฝรั่งเศส ถือว่ามีการรวมศูนย์อย่างสูงและมีความผูกพันกับหลักการการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมมาอย่างยาวนาน สหภาพแรงงานครูฝรั่งเศสนั้นพยายามขบวนการปฏิรูปของรัฐบาลครั้งแล้วครั้งเล่าอย่างเข้มข้น

ฝรั่งเศส ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 68,042,591 คน¹⁷⁷ และ GDP อยู่ที่ 2,635.92 พันล้านดอลลาร์¹⁷⁸ GDP ต่อหัวที่ 55,492.6 ดอลลาร์¹⁷⁹ หากพิจารณาจากภาพที่ 2.8 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบเมืองหลวงอย่างปารีส เมืองท่าตอนใต้อย่างมาร์เซย เมืองตอนใต้

อย่างตุลूस และเมืองลียงทางตอนกลาง และลิลล์ทางตอนเหนือ เช่นเดียวกับอังกฤษ ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว การบริหารจัดการศึกษาผ่านกระทรวงศึกษาธิการและการออกกฎหมายจึงเป็นลักษณะเด่น

กำเนิดระบบการศึกษามัยใหม่ในฝรั่งเศส

ในมิติทางประวัติศาสตร์แล้ว สหภาพแรงงานครูเกิดขึ้นระหว่างระบบโรงเรียนรวมศูนย์ระหว่างช่วงสาธารณรัฐที่ 3 ราวปี 1870–1940 แก่นของการรวมศูนย์นั้นเกิดจากการต่อสู้ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ทางศาสนาในท้องถิ่น ข้อถกเถียงอยู่ที่การรวมศูนย์นั้นเพื่อรับประกันคุณภาพที่เท่ากันทั่วประเทศ และการป้องกันอิทธิพลทาง

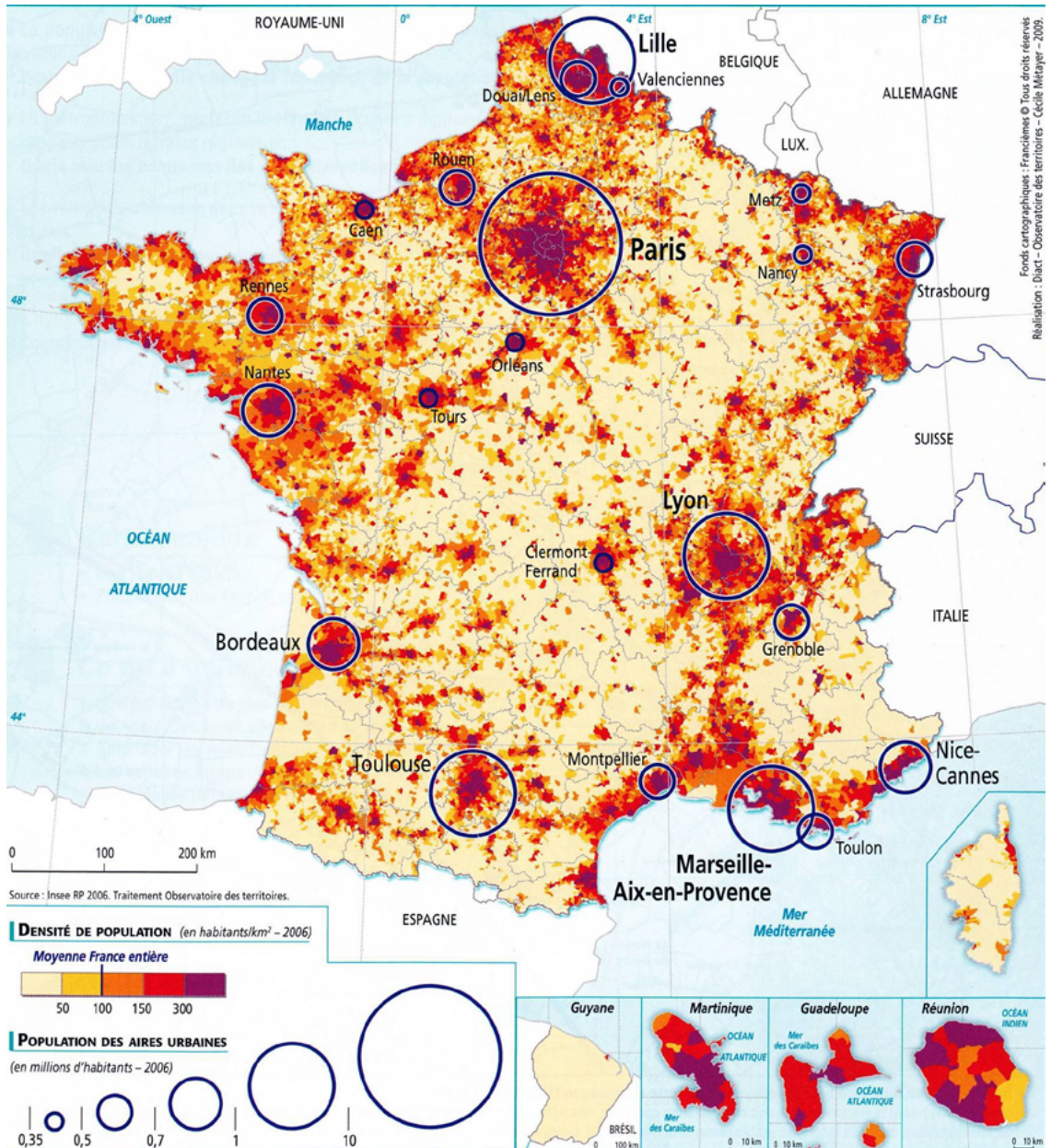
176 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "United States of America". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, AAUP Purdue. "AAUP Chapters Across Purdue University System Disappointed In Board of Trustees' Secretive Presidential Search". Retrieved on 31 August 2023 from <https://aauppurdue.org/2022/06/aaup-chapters-across-purdue-university-system-disappointed-in-board-of-trustees-secretive-presidential-search-2/> (13 June 2022)

177 Institut national de la statistique et des études économiques. "Bilan démographique 2022". Retrived on 14 August 2023 from <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6686993?sommaire=6686521#titre-bloc-1>

178 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

179 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

ภาพที่ 2.8 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรฝรั่งเศส



ศาสนาที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นในอาณาบริเวณต่างๆ ดังนั้นรัฐรวมศูนย์แบบฝรั่งเศสจึงดูเป็นพลังที่ก้าวหน้า และเป็นเหตุเป็นผล ขณะที่โรงเรียนนั้นถูกตั้งเป้าหมายว่าจะต้องไม่ใช้การสอนแบบศาสนา เป็นกลางเพื่อที่จะรับรองความเป็นธรรมและโอกาสอันเท่าเทียม¹⁸⁰

โรงเรียนมัธยมสำหรับชนชั้นสูงขณะแรกเริ่มถือว่าขาดแคลน การศึกษาถูกมองว่าเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออกไปจากรัฐสวัสดิการ อันเป็นมรดกมาจากนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง โรงเรียนในฝรั่งเศสนั้นส่วนมากแล้วได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ครูทั้งประถมและมัธยมได้รับการจ้างจากรัฐบาลกลาง ทำให้ MEN (Ministère de l'Éducation Nationale หรือกระทรวงศึกษาธิการ) เป็นนายจ้างที่ใหญ่ที่สุด ว่ากันว่าที่ฝรั่งเศสนี้มีโครงสร้างระบบราชการที่ใหญ่ที่สุดในโลก อิทธิพลของรัฐยังเอื้อมไปถึงโรงเรียนเอกชนที่ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนคาทอลิก โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา พวกเขาจะอยู่ภายใต้สมาคมที่ควบคุมโดยรัฐ และได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากรัฐ อันที่จริงสหภาพแรงงานครูหลักแห่งหนึ่งได้รวมภาคเอกชนเข้าไปสู่ระบบการศึกษาสาธารณะด้วย¹⁸¹ ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้ รัฐบาลจึงควบคุมหลักสูตร การฝึกหัดครู และการจัดอัตรากำลังอย่างต่อเนื่อง

Plan Langevin-Wallon (1947) เป็นพิมพ์เขียวของการออกแบบ colleges ที่เกิดจากการต่อรองกับสหภาพอย่าง SNU และ SNES (สหภาพครูประถม และมัธยมภายใต้ FEN) โดยให้มีระบบการศึกษาต่อเนื่องจากชั้นประถมเป็น 2 ส่วนนั่นคือ collèges d'enseignement general (college of general education หรือวิทยาลัยสามัญศึกษา) และ collèges d'enseignement technique (college of technical education หรือวิทยาลัย

เทคนิค) อันเป็นจุดที่จะเชื่อมต่อไปยัง lycee ในชั้นมัธยมปลาย แผนนี้มีเป้าหมายที่จะสร้างโครงสร้างการศึกษาแบบผสมแบบเดียวกับอังกฤษและอเมริกา และต้องการสร้างระบบการศึกษาภาคบังคับที่ฟรี ไปจนถึงอายุในวัยเรียนมหาวิทยาลัยโดยสร้างวิทยาลัยให้เป็นสถาบันในระดับมัธยมต้น¹⁸²

แผนนี้ได้รับความเห็นชอบจากสหภาพแรงงาน เนื่องจากไปกันได้กับอุดมคติที่แกนหลักว่าด้วยความเป็นธรรมทางการศึกษาและการวางมาตรฐานกลาง แต่ก็มีความขัดแย้งบางประการ ประการแรก ยังไม่ชัดเจนนักว่า college จะเป็นเพียงส่วนขยายของโรงเรียนประถม หรือนับเป็นจุดเริ่มต้นของมัธยม ขณะที่ SNI และ SNES เห็นด้วยกับการผนวกเข้ากับรูปแบบโรงเรียนแบบเดิม นอกจากนั้นยังมีข้อพิพาทตอนที่นักเรียนจะเลือกสายตามความถนัด และการประเมินความถนัด ขณะที่แผนดังกล่าวปฏิเสธแนวคิดการคัดเลือกตามความถนัด ส่วน SNI และ SNES เห็นว่าควรมีการคัดเลือกระนั้น SNES ที่กำลังถูกควบรวมก็ถูกบังคับให้ยอมรับนโยบายรัฐ¹⁸³

ในปี 1975 มีการออกกฎหมาย Haby law ที่มุ่งสร้าง college สำหรับคนหนุ่มสาวฝรั่งเศสที่อายุไม่เกิน 16 ปี จากนั้นก็ไม่มีแรงต้านจากสหภาพอีก เนื่องจากโครงสร้างนี้ยังคงการรวมศูนย์อำนาจของรูปแบบการศึกษาของมัธยมต้นอยู่ บางทีระบบเช่นนี้ทำให้อำนาจยังอยู่ในมือเหล่าครูประถมด้วย เพราะนักเรียนจากระดับประถมที่เข้าสู่มัธยมต้นก็ยังใช้ครูคนเดิม โปรแกรมเดิม และวิธีการสอนแบบเดิม และยังสร้างโอกาสให้พวกเขาเคลื่อนย้ายไปสู่ครูระดับมัธยมปลาย (professeurs) อีกด้วย หรือกล่าวได้ว่า college กลายเป็นแหล่งสร้างงานโดยไม่ต้องเพิ่มครูขึ้นมาใหม่ในองค์กร¹⁸⁴

180 Michael Dobbins, "Teacher Unionism in France: Making Fundamental Reform an Impossible Quest?", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), pp.87–88

181 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.88

182 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.97–98

183 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.98

184 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.98

ขณะที่การกระจายอำนาจเป็นมาตรฐานการปฏิบัติในประเทศที่พูดภาษาอังกฤษมาหลายทศวรรษแล้ว ขณะที่ระบบยุโรปตะวันตกเพิ่งจะรับเอาการวางนโยบายแบบกระจายอำนาจมาใช้เพื่อจะปรับปรุงผลลัพธ์และคุณภาพทางการศึกษา แต่ในฝรั่งเศสความพยายามกระจายอำนาจอาจมีก่อนแห่งอื่น หน่ออ่อนของแนวคิดดังกล่าวย้อนไปถึงการศึกษาของปีแอร์ บูร์ดิเยอในงานศึกษา *Les Héritiers* (1964) ที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการรวมศูนย์อำนาจได้ผลิตซ้ำความไม่เท่าเทียมทางสังคม ขณะที่รัฐบาลที่กำลังสนับสนุนการรวมศูนย์กลับเปลี่ยนไปสนับสนุนการกระจายอำนาจที่จะสะท้อนการเรียนการสอนในโครงสร้างที่หลากหลายของนักเรียนที่มีความต้องการและทักษะที่ต่างไปในระดับท้องถิ่น¹⁸⁵

Haby law ไม่เพียงจะสร้าง college ขึ้นมาแต่ยังตั้งเป้าที่โยกย้ายภาระทางการเงินด้านการศึกษาไปยังท้องถิ่น โดยต้องการให้พวกเขามีส่วนร่วมในการให้เงินทุนโรงเรียน กฎหมายกระจายอำนาจปี 1982 และ 1983 ได้สนับสนุนแนวโน้มเชิงนโยบายนี้โดยการให้ทุนโรงเรียนนั้นทำให้พวกเขาส่งมอบงบประมาณจำนวนไม่มากนักไปสู่กิจกรรมที่ไม่หลักสูตรแกนกลาง การปกครองระดับ region รับผิดชอบงบประมาณก่อสร้าง การขยายและซ่อมแซมโรงเรียนระดับมัธยมปลาย (lycées) ขณะที่ระดับ départements รับผิดชอบระดับ colleges การกระจายอำนาจยังถูกเสริมความแข็งแกร่งในกฎหมาย Savary law ในปี 1984 ที่ยอมรับการดำรงอยู่ของความอิสระในการจัดการศึกษาในด้านการบริหาร การเงินและหลักสูตร¹⁸⁶

แต่ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจนั้นก็มาถึง เมื่อสภาพแรงงานครูปฏิเสธที่จะให้อำนาจท้องถิ่นเข้าควบคุมด้านนโยบาย โดยเฉพาะการมีสถานภาพเป็นข้าราชการในระดับชาติ แนวร่วมสหภาพแรงงาน ยืนยันว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบต่อด้านเนื้อหา การจัดองค์กร และตรวจสอบควบคุมกิจกรรมการศึกษาล้ายกับการจัดการบริหาร

บุคคล ส่วนท้องถิ่นทั้งระดับ region และ department ควรรับผิดชอบเพียงการให้ทุนและการลงทุนสิ่งก่อสร้างเท่านั้น¹⁸⁷

อาจเรียกได้ว่าเป็นคือ การกระจายอำนาจเทียม แม้ว่าผู้อำนวยการโรงเรียนจะมีอำนาจตัดสินใจร่วมกับสภา region และสามารถบริหารงบประมาณได้ในทางทฤษฎี แต่อำนาจที่แท้จริงกลับมีจำกัดเพราะถูกแทรกแซงด้วยอิสระการบริหารบุคคลจากส่วนกลาง เนื่องจากงบประมาณหลักของค่าใช้จ่ายโรงเรียนนั้นอยู่ที่ค่าจ้างครูที่ยังอยู่ในมือรัฐบาลกลาง¹⁸⁸

รัฐบาลพยายามกระจายอำนาจเพื่อที่จะบรรเทาความตึงเครียดด้านงบประมาณแห่งชาติ และต้องการปรับปรุงการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสนับสนุนความหลากหลายทางการศึกษาผ่านนวัตกรรมท้องถิ่น แผนการกระจายอำนาจของกระทรวงนั้นได้รับแรงหนุนจาก OECD ผู้วิพากษ์การรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มข้นของการศึกษาฝรั่งเศสในปี 1994 โดยเฉพาะการไร้ความอิสระในการสอนและวิธีการสอน รวมไปถึงความไม่ยืดหยุ่นของการบริหารจัดการ ข้อเสนออันนั้นเป็นการลดอำนาจกระทรวงและพยายามสร้างกลไกอิสระเพื่อที่จะบริหารการจ้างงาน การทดสอบของโรงเรียนและประเมินข้าราชการ¹⁸⁹

สหภาพแรงงานการศึกษาจึงทำหน้าที่เป็นดั่งผู้รักษาประตูที่ปกป้องไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจทำการต่อต้านอย่างขมขื่น ตัวอย่างที่น่ายأسใจว่าด้วยการต่อต้านการกระจายอำนาจ เกิดขึ้นในเดือนสิงหาคม 2004 การปฏิรูปมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนผ่านการจ้างงานจากข้าราชการที่สังกัดส่วนกลางให้ไปสังกัดท้องถิ่น รวมไปถึงครูด้วย ซึ่งนำไปสู่การประท้วงสาธารณะในวงกว้าง ในองค์กรครูเห็นว่าเป็นการแปรรูปเป็นเอกชนทางประตูล้างที่ลึกลับดำเนิการ ทำให้นายกรัฐมนตรีถูกกดดันให้ถอน

185 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.99

186 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.99

187 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.99

188 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.100

189 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.100

แผนการปฏิรูป สิ่งที่เกิดขึ้นคือ มีเพียงลูกจ้างฝ่ายเทคนิค และฝ่ายสนับสนุนเท่านั้นที่ถูกโยกไปสังกัดท้องถิ่น¹⁹⁰

การปฏิรูปการศึกษาหนึ่งที่พ่วงกับการกระจายอำนาจคือ การสอบกลางที่เรียกว่า baccalauréat เพื่อที่จะสอบเข้ามหาวิทยาลัย หรือ grande école การสอบนี้ทำให้โรงเรียนต้องบริหารการสอบด้วยตัวเอง แต่ก็มี ความกังวลว่าครูจะไม่สามารถวางตัวเป็นกลางในการประเมินผลโดยไม่อิงไปกับภูมิหลังทางสังคม ตัวแทนนักเรียนได้เถียงว่า รัฐบาลกลางเท่านั้นที่จะการันตีความเป็นกลางได้ เหล่าครูก็ร่วมนัดหยุดงานทั่วประเทศ พวกเขา ก็เห็นเช่นเดียวกันว่า ผลประโยชน์หลักในการรวมศูนย์อำนาจการศึกษากำลังถูกทำลาย และมองว่าการกระจายอำนาจในการสอบดังกล่าวจะเป็นปัญหาน้ำผึ้งหยดเดียวที่จะกลายเป็นการลดทอนความเป็นชาติของการศึกษาทั้งระบบ และเป็นแผนการที่จะลดขนาดและกระจายอำนาจระบบราชการลง¹⁹¹

การต่อต้านการกระจายอำนาจเป็นการรักษาจารีตของโรงเรียนฝรั่งเศสที่ “เป็นกลาง” และแยกขาดจากสิ่งแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ นำมาซึ่งการประท้วงต่อองค์กรท้องถิ่นบ่อยครั้ง โดยเฉพาะเมื่ออำนาจต่อรองของเขาถูกทำลาย ดังนั้นรัฐส่วนกลางร่วมกับการจัดการกับสหภาพแรงงานครูได้กลายเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะและเป็นกันชนต่อผลประโยชน์ท้องถิ่นด้านศาสนาและเศรษฐกิจ โดยมีแนวร่วมกันระหว่างสหภาพแรงงานครู สหภาพแรงงาน และเหล่านักเรียน¹⁹²

สหภาพแรงงานการศึกษา

องค์กรต่อสู้ทางแรงงานที่เผชิญหน้ากับอำนาจรัฐ

การจัดตั้งสหภาพแรงงานในระบบการศึกษาในช่วงแรกเกิดขึ้นอย่างยากเย็นเนื่องจากแรงงานในภาครัฐได้ถูก

ห้ามโดยกฎหมายและการปฏิบัติ นอกจากนั้นบรรยากาศทางการเมืองต่อการสร้างสหภาพแรงงานสำหรับภาครัฐยังถือว่าไม่เป็นมิตรเท่าใด

ขณะที่พล็อตเรื่องเล่าของสหภาพแรงงานครู คือ การต่อสู้กับเบื้องหลังความลำบากเหล่านั้น พวกเขาเคลื่อนไหวอย่างเป็นยุทธศาสตร์เพื่อล้อมกรอบรัฐบาลกลางที่ปารีส สหภาพแรงงานแรกที่บังเกิดคือ สหภาพแรงงานครูประถมศึกษา ในนาม Fédération nationale des syndicats d'instituteurs หรือ สหพันธ์สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ ที่ก่อตั้งในปี 1905 และร่วมเป็นพันธมิตรกับสหภาพแรงงาน CGT (Confédération générale du travail หรือสมาพันธ์แรงงานสามัญ) ในปี 1930 FGE (Fédération Générale de l'Enseignement หรือ สหพันธ์สามัญแห่งการศึกษา) ถูกจัดตั้งภายใน CGT¹⁹³

ครูประถมร่วมกับ SNI (Syndicat National des Instituteurs หรือ สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ) ในอีกด้านครูมัธยมก็จัดตั้งสหภาพแรงงานแห่งบุคลากรการสอนระดับมัธยม (Syndicat des personnels de l'enseignement secondaire) ที่สำคัญภูมิทัศน์ของเหล่าสหภาพแรงงานจะอยู่ในความเกี่ยวเนื่องกับฝ่ายซ้ายที่เป็นพันธมิตรกับฝ่ายสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์¹⁹⁴

กระนั้นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบอบเผด็จการวิซีภายใต้การควบคุมของนาซีเยอรมันได้ทำลายล้างสหภาพแรงงานการศึกษาที่หลากหลายด้วยการห้ามดำเนินกิจกรรม หลังการถูกปลดปล่อยจากรัฐบาลเผด็จการช่วงหลังสงคราม FGE ได้เปลี่ยนเป็น FEN (Fédération de l'éducation nationale หรือ สหพันธ์การศึกษาแห่งชาติ) ขณะที่สหภาพแรงงานครูมัธยมจำนวนมากจัดกลุ่มใหม่และจัดตั้ง SNES (Syndicat national des enseignants de second degré หรือ สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งมัธยมศึกษา) ภายใต้ FEN เคียงข้างกับ

190 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.100

191 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.101

192 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.101–102

193 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.88

194 Michael Dobbins, *Ibid.*, pp.88–89

SNES กลุ่มที่โดดเด่นและทำงานภายใน FEN คือ กลุ่ม SNI ยุคหลังสงครามเป็นช่วงที่สหภาพฯ ทั้งหลายวางยุทธศาสตร์ใหม่ ในฐานะสมาพันธ์ที่เป็นอิสระ FEN ประกอบด้วย กลุ่มครู 45 กลุ่มที่มาจากหลายส่วนไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยมระดับ college (ขั้นต่ำ) และระดับ Lycee (ขั้นสูง) รวมไปถึงมหาวิทยาลัยผ่านการโน้มน้าวจากฝ่ายซ้าย¹⁹⁵

ทศวรรษ 1960 ถือเป็นช่วงที่เศรษฐกิจและสังคมฝรั่งเศสเติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ขณะที่จำนวนนักเรียนก็เพิ่มขึ้นทั้งระดับมัธยมและมหาวิทยาลัย ผู้เข้าเรียนระดับมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นเป็น 540,000 คนในปี 1968 เทียบกับปี 1946 มีเพียง 129,000 คน ช่วงเดือนมีนาคม 1968 มีการเรียกร้องของนักศึกษามหาวิทยาลัยปารีสเพื่อเรียกร้องการปรับปรุงระบบการศึกษา และการสอนและคัดค้านการลงโทษนักศึกษาบางราย อย่างไรก็ตามมีการส่งตำรวจเข้าปะทะจึงเกิดเหตุการณ์บานปลาย ในเดือนพฤษภาคม มีการชุมนุมประท้วงขยายตัวจากนักศึกษา ไปสู่กลุ่มแรงงาน พนักงานห้างร้านและโรงงานต่าง ๆ จนเกิด “แนวร่วมประชาชน” (popular front) ทำให้ฝรั่งเศสแทบเป็นอัมพาตจากการยึดถนนและสถานที่ต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านคน เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนการเมืองของฝ่ายซ้ายที่แบ่งบาน แต่หลังความเคลื่อนไหวดังกล่าว กระแสได้เปลี่ยนแปรไป พรรคการเมืองฝ่ายขวาได้เสียงส่วนใหญ่ 354 ที่นั่ง ขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคสังคมนิยมที่หนุนหลังนักศึกษา คะแนนลดลงเหลือเพียง 124 ที่นั่ง¹⁹⁶ จากการเลือกตั้ง

FEN เป็นภาพสะท้อนของความหลากหลายของฝ่ายซ้ายในฝรั่งเศส สมาพันธ์ดังกล่าวประกอบด้วยกระแสอุดมการณ์หลักถึง 3 กลุ่ม กลุ่มใหญ่ที่สุดเรียกว่า autonomes ซึ่งต่อมาจะไปร่วมกับ พรรคสังคมนิยมมากขึ้น จากนั้นหลังจากปี 1971 ได้เรียกตัวเองว่า “Unité, Indépendance

et Démocratie” (เอกภาพ อิสระภาพ และประชาธิปไตย) กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่ม Unité et Action (เอกภาพและปฏิบัติการ) ซึ่งร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์ ทั้งยังรวมเอากลุ่มที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์เข้าไว้ด้วย กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มซ้ายจัด École émancipée (กลุ่มโรงเรียนปลดแอก) จุดหมายของขบวนการโรงเรียนเหล่านี้ทำให้โรงเรียนมีความร่วมมือกันมากขึ้น โดยมีฐานที่มั่นสร้างความเท่าเทียมและเป็นปึกแผ่น มีเป้าหมายว่า คนหนุ่มสาวจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ในปลายทศวรรษ 1960 Unité et Action สามารถเข้าไปควบคุม 2 สหภาพแรงงานใหญ่นั้นคือ SNES และ SNEP (Syndicat national de l'éducation physique หรือ สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งพลศึกษา) ¹⁹⁷

ส่วน SGEN (Syndicat Général de l'Éducation Nationale หรือ สหภาพสามัญแห่งการศึกษาแห่งชาติ) ไม่ได้ร่วมกับโครงสร้างสหพันธ์แต่อยู่ภายใต้สหภาพแรงงาน CFTD (Confédération française démocratique du travail หรือสมาพันธ์ประชาธิปไตยฝรั่งเศสแห่งแรงงาน) หลังจากการก่อตั้งในปี 1937 ในเบื้องต้น SGEN ได้ค่อย ๆ มองตัวเองในฐานะนักปฏิรูปและนักสร้างนวัตกรรมการสอน และยังเป็นองค์กรที่สนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยในระบบการศึกษาอย่างชัดเจน คล้ายกับ FEN เครือข่ายของ SGEN นั้นสัมพันธ์กับพรรคสังคมนิยม ดังนั้นสหภาพแรงงานครูฝรั่งเศสทั้งหลายจึงแข่งขันกันโดยประเพณี ว่าใครจะได้เป็นที่ปรึกษาหลักในการกำหนดนโยบายในนามฝ่ายสังคมนิยมฝรั่งเศส¹⁹⁸

ทศวรรษ 1990 การแตกแล้ว (ไม่) ไถของสหภาพแรงงานการศึกษา

FEN ถูกรื้อโครงสร้างช่วงทศวรรษ 1990 ขณะที่ SNES และ SNEP ถูกกีดกันออกจากสหพันธ์เนื่องจากไม่ยึดมั่นในสิ่งที่เรียกว่า federal pact หรือสนธิสัญญาของสหพันธ์

195 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.89

196 ศิลปวัฒนธรรมออนไลน์. “ปฏิวัตินักศึกษา” ในฝรั่งเศส 1968 กับนโยบายวาทะปอน.เดอโกล อันเป็นจุดพลิกผัน . สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_24432 (11 สิงหาคม 2564)

197 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.89

198 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.89

ขณะเดียวกันนักกิจกรรมจากกลุ่ม Unité et Action ก็ออกไปจาก FEN เพื่อไปตั้ง FSU (Fédération Syndicale Unitaire หรือ สหพันธ์สามัคคีสหภาพแรงงาน) ซึ่งไปร่วมกับ SNES และกลุ่มอื่น ๆ ดังนั้นกลุ่มที่เหลืออยู่ใน FEN จึงออกไปตั้งกลุ่มการศึกษา UNSA (Union nationale des syndicats autonomes หรือสหภาพแห่งชาติแห่งสหภาพแรงงานอิสระ) อันจะกลายเป็นสหภาพแรงงานสามัญอันปราศจากการกีดกันสมาชิกครู อย่างไรก็ตามอิทธิพลของฝ่ายซ้ายไม่ได้อ่อนแอลงภายใต้การสับเปลี่ยนองค์กรเช่นนี้ กลางทศวรรษ 1990 ฝ่ายซ้ายที่กระตือรือร้นได้ละทิ้งสหภาพแรงงานของตน และร่วมกันจัดตั้ง SUD Éducation (Solitaires, Unitaires, Démocratiques หรือ กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นปึกแผ่น, สามัคคี และประชาธิปไตย) ที่ประกอบด้วยครูฝ่ายซ้ายและนักเรียน นักศึกษาผู้ต่อต้านอย่างรุนแรงในยกเลิกการควบคุมการศึกษาโดยรัฐ และการแปรรูปเป็นเอกชน¹⁹⁹

ภายหลังการเปลี่ยนรูปองค์กรในช่วงทศวรรษ 1990 การดำเนินการของเหล่าสหภาพแรงงานกลับยกระดับสูงขึ้น และการให้ความสนใจเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายตั้งแต่ยุค FEN ยังดำเนินต่อ ขณะที่สมาชิกสหภาพแรงงานการศึกษาที่เคยเพิ่มสูงขึ้น 70% ในทศวรรษ 1970 กลับลดลงเหลือเพียง 50% ในทศวรรษ 1990 แม้จำนวนสมาชิกจะลดลงเหลือเพียง 30% ในทศวรรษ 2000 แต่การดำเนินการของสหภาพแรงงานครูยังคงสูงกว่าภาพรวมของสหภาพแรงงานทั้งฝรั่งเศส

เมื่อพรรคสังคมนิยมมีจุดหมายที่จะกีดกันขบวนการคอมมิวนิสต์โดยการเชื่อมกับ FEN ทำให้เหล่าครูเริ่มทรงอิทธิพลในพรรคมากขึ้น แต่หากกล่าวอย่างตรงไปตรงมาแล้ว เมื่อพรรคสังคมนิยมอยู่ภายใต้การนำของฟรังซัวส์ มิตเตอร์รองด์ FEN กลับสูญเสียสมาชิกไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นอิทธิพลของพวกเขาในพรรคจึงลดลงไปด้วย และพรรคก็ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงเมื่อ FEN พังทลายลงในทศวรรษ 1990 อย่างไรก็ตามเมื่อประธานาธิบดี

ซาโกชี ในฐานะผู้นำพรรคขวากลางใช้นโยบายลดขนาดองค์กรครู และกระจายอำนาจการจัดการการศึกษาซึ่งทำให้สหภาพแรงงานครูกลับไปจับมือกับพรรคสังคมนิยมอีกครั้ง²⁰⁰

ต่อมา FSU กลายเป็นสหพันธ์ที่มีอิทธิพลเหนือสหภาพแรงงานครูแบบที่ FEN เคยเป็นมา โดยมีสมาชิกราว 50% รวมได้ประมาณ 163,000 คน ส่วน SGEN มีสมาชิกราว 10% ของสมาชิกสหภาพแรงงานการศึกษา ยังมีสหภาพแรงงานการศึกษาเอกชนในนาม FEP (Fédération de l'enseignement privé หรือ สหพันธ์การศึกษาเอกชน) ที่มีสมาชิกเป็นแรงงานด้านการศึกษาที่ถูกจัดตั้งราว 40,000 คน คิดเป็น 7.5% ถือว่าน้อยกว่าสหภาพแรงงานการศึกษาของรัฐเป็นอย่างมาก แต่ก็เป็ค่าเฉลี่ยของสหภาพแรงงานทั่วไปในฝรั่งเศสแล้ว แม้ว่าจำนวนสมาชิกจะลดลง การปรากฏของสหภาพแรงงานครูของรัฐยังร่วมกับกลุ่มสหภาพแรงงานที่กระตือรือร้นในด้านการศึกษาอย่าง CFDT ในหลายปีที่ผ่านมาสหภาพแรงงานการศึกษาเคลื่อนไหวร่วมกับขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ซึ่งนำมาสู่การรวมพลังของฝ่ายซ้ายที่กว้างขวางขึ้น²⁰¹ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่ในพื้นที่การศึกษาของตนเท่านั้น

การวางนโยบายทางการเมืองของฝรั่งเศสมีลักษณะสั่งการจากบนลงล่างและมีลำดับชั้น ซึ่งปรากฏอยู่ในการแบ่งทางสังคมอย่างด้านศาสนา อุดมการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจเหนือกลุ่มผลประโยชน์ที่แตกแยกย่อยเหล่านี้ ดังนั้นนโยบายการศึกษาจึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะตกอยู่ภายใต้รูปแบบการวางนโยบายเช่นนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม นโยบายการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาที่มีความสัมพันธ์ที่เป็น “sectoral-corporatist” (องค์กรที่แบ่งตามเซกเตอร์) สูงที่พวกเขามีตรรกะเป็นของตัวเองไม่ยอมให้รัฐครอบงำสหภาพแรงงานด้านการศึกษาได้สร้างระบบของการแลกเปลี่ยนเชิงสถาบันกับรัฐมนตรีที่นิยามได้ว่าเป็น “competitive union co-management” (การจัดการ

199 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.90

200 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.90–91

201 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.90

ร่วมของสหภาพคู่แข่ง) เพื่อการวางนโยบายทางการศึกษามีความพยายามที่ทำให้การศึกษาเป็นประชาธิปไตย ระบบนี้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการได้ยอมให้สหภาพแรงงานครูมีบทบาทในฐานะกลไกการตัดสินใจ²⁰²

CAP และ CTP กลไกเชิงสถาบันที่ช่วย ต่อรองกับรัฐบาล

สหภาพแรงงานครูเข้าไปอยู่ในกระบวนการตัดสินใจผ่าน 2 ช่องทางนั่นคือ Commissions administratives paritaires (CAP หรือคณะกรรมการบริหารร่วม) และ Commissions techniques paritaires (CTP หรือคณะกรรมการเทคนิคร่วม) อันเป็นพื้นที่สำหรับการต่อรองร่วมของแรงงานภาครัฐ (collective public sector bargaining) กรรมการจะมาจากฝ่ายรัฐและตัวแทนผู้มาการเลือกตั้งจากองค์กรครู เมื่อเทียบสหรัฐอเมริกาที่สหภาพแรงงานครูจะใช้อำนาจต่อรองกับนักการเมืองโดยอ้อม ผ่านการเลือกตั้งผู้แทนในสนามทางการเมือง ขณะที่ฝรั่งเศสจะมีกลไกที่ตรงไปตรงมากกว่า นั่นคือ จะโพล์สไปที่ élections professionnelle หรือการเลือกตั้งทางวิชาชีพซึ่งจะเป็นตัวกำหนดว่าใครจะเข้าไปร่วมกับ CAP หรือ CTP ซึ่งพวกเขาจะเข้าไปเจรจาต่อรองในประเด็นต่างๆของวิชาชีพ สิ่งสำคัญที่สุด คณะกรรมการเหล่านี้เป็นผู้ตัดสินใจในประเด็นบุคลากร เช่น การโยกย้ายเจ้าหน้าที่ และการบำรุงรักษาโรงเรียน กลไกเชิงสถาบันเช่นนี้ทำให้สหภาพแรงงานครูมีอำนาจต่อรองสูงในวิชาชีพและการบริหารจัดการทรัพยากร ดังนั้นทางกระทรวงจึงจัดเตรียมแพลตฟอร์มให้ครูเพื่อการควบคุมวิชาชีพของตน²⁰³

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างเงินเดือนครูที่ไม่ปรับขึ้นมาตั้งแต่ปี 1990 และการปรับเงินเดือนก็ต่ำกว่าระดับเงินเฟ้อ ไม่เพียงเท่านั้น รัฐบาลยังพยายามที่จะลดขนาดของจำนวนบุคลากรภาครัฐ สิ่งเหล่านี้เป็นราคาที่เหล่าสหภาพแรงงานการศึกษาต้อง

จ่าย การจะคงอำนาจการต่อรองที่สมเหตุสมผล จะต้องเลือกระหว่างการคงจำนวนบุคลากร กับการปรับโครงสร้างเงินเดือนตามทรัพยากรที่มี สหภาพฯได้เลือกให้คงอัตราการจ้างไว้ โดยที่เงินเดือนต่ำกว่าประเทศในยุโรปหลายประเทศ²⁰⁴ ภายใต้เงื่อนไขเช่นนี้ สหภาพฯก็ยังยึดกุมความได้เปรียบในการต่อรองกับรัฐ โดยที่สามารถควบคุมตนเองซึ่งนำมาสู่ขอบเขตที่พราเลือนระหว่างความเป็นข้าราชการ (civil service) กับ กลุ่มผลประโยชน์ผู้เป็นครู²⁰⁵ ในวิชาชีพของพวกเขา

องค์กรผู้ปกครองในฝรั่งเศสเริ่มได้อย่างเชื่องช้า และอ่อนแอกว่าในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา องค์กรที่ใหญ่ที่สุดคือ FCPE (Fédération des Conseils de Parents d'Élèves หรือ สหพันธ์สภาผู้ปกครอง) ก็ถูกตั้งขึ้นโดยสหภาพแรงงานครู SNI ในปี 1951 เพื่อที่จะวางตำแหน่งเพื่อสร้างพันธมิตรร่วมกับเหล่าผู้ปกครอง แม้แต่สถาบันที่รักษาผลประโยชน์ของผู้ปกครองและนักเรียนอย่าง Conseil national de l'éducation หรือ สภาการศึกษาแห่งชาติ ก็ยังสะท้อนบุคลิกภาพของการปรากฏตัวของสหภาพแรงงานครูอย่างเข้มข้น ทำให้เหลือพื้นที่น้อยมากสำหรับความอิสระของผู้ปกครอง²⁰⁶

การวางนโยบายสไตรก์ กับเงินเดือนที่ต่ำกว่าประเทศอื่น

แม้จะเต็มไปด้วยสหภาพที่หลากหลาย แทนที่จะถูกแบ่งแยกและปกครองโดยรัฐ แต่สหภาพแรงงานครูนั้นมีศักยภาพที่จะจัดการวางยุทธศาสตร์ได้อย่างดี โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ “concerted policy blocking” (การบล็อกการออกนโยบาย) การวางไม่ให้รัฐบาลเสนอที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ โดยเฉพาะนโยบายการปฏิรูป เมื่อต้องเผชิญหน้ากับพรรครัฐบาลแนวขวากลาง พวกเขาจับมือกันและมองข้ามความแตกต่างกันเพื่อสู้กับนโยบายของรัฐ พลวัตทางการเมืองของสหภาพ

202 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.91

203 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.92

204 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.92

205 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.92

206 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.93

แรงงานครูจึงขับเคลื่อนผ่านความกลัวว่าจะมีกลุ่มสหภาพฯ อื่นเข้ามาครอบงำทั้งหมด²⁰⁷ ความไม่ไว้วางใจระหว่างกัน ภายใต้การแข่งขันทางการต่อรองผลประโยชน์กลายเป็นแรงผลักดันในการต่อสู้กับรัฐ ในตรรกะเดียวกัน ตำแหน่ง professeurs (ครูในระดับมัธยม) และ instituteurs (ครูในระดับประถม) ทั้งคู่อยู่ใน FSU แต่ก็พยายามควบคุมทรัพยากรรัฐเพื่อตอบสนองการทำงานของตน²⁰⁸

การเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาล มีพื้นฐาน 3 ประการ ประการแรกคือ สหภาพฯ ยืนหยัดต่อต้านนโยบายรัฐที่คุกคามอิทธิพลทางวิชาชีพและอุดมการณ์ ยังไม่นับถึงอุดมการณ์ที่พวกเขานั้นยึดกุมหลักการที่ว่าการศึกษา คือ พื้นที่สาธารณะที่ถูกสร้างขึ้นด้วยหลักสาธารณรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ ดังนั้นความพยายามที่จะย้ายอำนาจการตัดสินใจไปยังระดับท้องถิ่น หรือโรงเรียนจึงถูกขัดขวางจากสหภาพ นอกจากนี้ความกลัวของการลดทอนความเป็นชาติ (denationalization) ของการศึกษาและการสูญเสียสถานะข้าราชการ ประการที่ 2 เนื่องจากการเป็นเครื่องมือของรัฐ (ที่ช่วยควบคุมวิชาชีพ) พวกเขาใช้สิทธิ veto นโยบายของรัฐผ่านคณะกรรมการธิการ ประการที่ 3 การรวมศูนย์อำนาจเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับสหภาพแรงงาน นั้นทำให้การวางแผนนโยบายทางการศึกษาจึงกลายเป็นกิจการที่ต้องมีการเจรจาต่อรองสูง ในระบบกระจายอำนาจที่ผู้อำนวยราชการโรงเรียนไม่ใช่ผู้กระทำการทางการเมืองที่เป็นแนวร่วม แต่สหภาพแรงงานการศึกษาในฝรั่งเศสกลับมีพื้นที่การเมืองระดับชาติในการเข้าถึงสื่อและทำให้พวกเขาได้รับความเห็นใจที่สอดคล้องกับต้องการของพวกเขา²⁰⁹

กระนั้นเมื่อสามารถลดอำนาจกับรัฐได้ โฉนสหภาพแรงงานจึงมักนัดหยุดงาน สหภาพแรงงานครูมักร่วมกับการนัดหยุดงานทั่วไป และการนัดหยุดงานของเหล่ามหาวิทยาลัย ในปี 2009 มีการนัดหยุดงานถึง 8 ครั้ง

คำตอบคือ ก็เนื่องมาจากแรงจูงใจที่ระดับเงินเดือนต่ำกว่าที่อื่น เนื่องจากแต่ละกลุ่มต้องการที่เรียกร่องอิทธิพลในฐานะกลไกรัฐและกรรมการบริหารใน CAP และ CTP และการแข่งขันของสหภาพแรงงานที่มีอยู่หลายเฉดทางการเมือง การนัดหยุดงานจึงเป็นการแสดงพลังเพื่อช่วงชิงทรัพยากรจากภาครัฐ ตัวอย่างเช่น SGEN ผู้สนับสนุนการปฏิรูปการศึกษา หากปฏิเสธการนัดหยุดงานร่วมกับสหภาพแรงงานฝ่ายซ้าย พวกเขาเกรงว่า พลังจากฝ่ายซ้ายจะช่วงชิงการนำด้านปฏิรูปไปเสีย นอกจากนี้ การนัดหยุดงานยังแสดงให้เห็นถึงความสามารถและความชอบธรรมของผู้นำนองค์กรสหภาพแรงงาน บางแห่งยังมีการตีพิมพ์รายชื่อสมาชิกผู้ไม่ได้เข้าร่วมหยุดงานเพื่อทำให้อับอาย²¹⁰

การนัดหยุดงานไม่ได้เกิดขึ้นหลังการดำเนินการของรัฐบาล แต่มักจะเป็นเทคนิคที่ใช้ระหว่างการเจรจาอำนาจการต่อรองมาจากการร่วมมือกันของสหภาพแรงงานการศึกษาต่าง ๆ แม้พวกเขาจะเป็นคู่แข่งกัน แต่ก็ต้องเรียนรู้ที่จะผนึกกำลังกันต่อสู้กับรัฐบาลและแยกพวกเขาออกจากกันได้ยาก²¹¹

ดังนั้น สหภาพแรงงานการศึกษาในฝรั่งเศสมีอิทธิพลอย่างสูงต่อระบบการศึกษา ประการแรก สหภาพแรงงานมีความคงเส้นคงวาในการความเป็นเอกภาพแม้จะมีความหลากหลาย ปฏิบัติการของพวกเขามีเป้าหมายที่จะขยายอำนาจและการรักษาโมเดลการศึกษารวมศูนย์และความเป็นข้าราชการ ในทางกลับกันปฏิเสธการกระจายอำนาจ ประการที่ 2 อำนาจของสหภาพฯ มีผลในด้านการรักษาสภาพการทำงานที่ติดภายใต้ระบบการศึกษาแบบราชการที่ขยายตัวตลอดเวลา ครูสามารถรักษาเป้าหมายทางนโยบาย แม้จะส่งผลต่อเงินเดือนที่อยู่ในอัตราที่ต่ำได้²¹²

207 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.94

208 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.95

209 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.95

210 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.96

211 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.96-97

212 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.97

สวัสดิการของครู OECD และคะแนน PISA เมื่อระบบการศึกษาถูกเปรียบเทียบและขัดแย้ง

ผลประโยชน์อื่นที่สหภาพแรงงานครูได้ก็คือ การได้รับเงินช่วยเหลือเรื่องกรรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ส่วนบุคคลเงินเพิ่มเติมหลังเกษียณ (retirement supplements) สวัสดิการด้านจิตเวช (psychiatric care) และเมื่อเทียบกับครูในประเทศอื่น บางชั้นพวกเขามีภาระการสอนน้อยกว่า ครูระดับมัธยมปลายฝรั่งเศสสอนเพียง 628 ชั่วโมง ขณะที่ค่าเฉลี่ย OECD อยู่ที่ 656 ชั่วโมง ขณะที่ภาระสอนของครูระดับมัธยมต้น ฝรั่งเศสอยู่ที่ 642 ชั่วโมง ค่าเฉลี่ย OECD อยู่ที่ 401 ชั่วโมง ขณะที่สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ 1,051 ชั่วโมง กระนั้นครูระดับประถมของฝรั่งเศสกลับสูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD 779 ชั่วโมง แต่ยังต่ำกว่าครูสหรัฐอเมริกาที่ 1,097 ชั่วโมง นอกจากนี้สัดส่วนนักเรียนต่อครูประถมศึกษาในฝรั่งเศสอยู่ที่ 19 คนต่อครู 1 คน แต่ในระดับมัธยมปลายอยู่ที่ 10 เทียบกับสหรัฐอเมริกาที่ 16 และฟินแลนด์ที่ 18 ทำให้ครูมัธยมปลายมีเวลาเตรียมตัวสอน งานธุรการ และการบริหารจัดการการศึกษาผ่านสหภาพแรงงานมากกว่าครูประถมหรือที่อื่น ๆ²¹³

ที่สำคัญสหภาพแรงงานครูฝรั่งเศสต่อต้านการวัดและประเมินผลที่ได้รับอิทธิพลจากการสอบ PISA รัฐเคยพยายามที่จะนำระบบประเมินมาใช้โดยผู้อำนวยความสะดวกนั้น ครูฝรั่งเศสเพียงแค่ถูกประเมินทุก ๆ 7 ปีโดยสิ่งที่เรียกว่า การตรวจสอบ double notation และศึกษานิเทศก์ระดับภูมิภาค แต่กระบวนการขาดการติดตามและกลไกการควบคุมจึงไม่มีผลมากนัก เพราะการเพิ่มเงินเดือนล้วนอยู่บนเกณฑ์อาวุโส ไม่ใช่ประสิทธิภาพรัฐบาลซาโกซีพยายามวางระบบใหม่ด้วยการสัมภาษณ์ผู้อำนวยกาทุก ๆ 3 ปีเพื่อประเมินความสามารถที่จะยกระดับความก้าวหน้าของนักเรียน ผลดังกล่าวจะนำมาสู่การคำนวณเงินเดือนต่อมา²¹⁴

สหภาพแรงงานครูโต้เถียงว่านี่คือการลดคุณค่าของวิชาชีพ การแข่งขันด้านเงินเดือนจะนำไปสู่การทำลายทีมเวิร์คของเหล่าครู นำไปสู่การสไตรก์ในเดือนธันวาคม 2011 ด้วยความร่วมมือของสหภาพแรงงานหลักหลายแห่ง ยกเว้น SGEN ความพยายามเช่นนี้ของรัฐบาลได้ถูกกล่าวหาว่านี่คือ ความพยายามกลับไปสู่โครงสร้างแบบศักดินาในศตวรรษที่ 19 ด้วยซ้ำ นั่นทำให้รัฐบาลของประธานาธิบดีฮอลแลนด์ผู้เป็นพันธมิตรกับเหล่าแรงงาน ต้องยกเลิกข้อเสนอ²¹⁵

กระนั้น การที่ครูกลายเป็นอาชีพที่เป็นอภิสิทธิ์ชนก็มีข้อจำกัด เมื่อเทียบกับประเทศใน OECD ครูฝรั่งเศสเล่าหลังกว่าตัวชี้วัดในโรงเรียนอื่น ๆ เช่น เงินเดือน ครูฝรั่งเศสระดับมัธยมปลายประสบการณ์ 15 ปีอยู่ที่ 36,154 ดอลลาร์ต่อปี ขณะที่สหรัฐอเมริกาอยู่ที่ 48,000 ดอลลาร์ ครูฟินแลนด์อยู่ที่ 49,237 ดอลลาร์ เยอรมนี 68,619 ดอลลาร์ ค่าเฉลี่ย OECD อยู่ที่ 43,711 ดอลลาร์²¹⁶

คะแนน PISA ที่ต่ำของนักเรียนฝรั่งเศสที่วัดผลเด็กอายุ 15 ขวบในทักษะการอ่าน คณิตศาสตร์ และความรอบรู้ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในยุโรป นำไปสู่การเปรียบเทียบของประเทศที่คะแนนสูงอย่างฟินแลนด์ นิวซีแลนด์และแคนาดาซึ่งล้วนเป็นระบบที่การศึกษามีการกระจายอำนาจ และมีอิสระในตัวเอง และไม่ได้มีการจัดสอบแบบรวมศูนย์ อันที่จริงกระทรวงศึกษาธิการฝรั่งเศสเคยทำข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ PISA ไว้ว่า คะแนนที่สูงสอดคล้องกับความอิสระของโรงเรียน เช่นเดียวกับนักวิจัยทางการศึกษาชาวฝรั่งเศสว่า คะแนนที่ตกต่ำสอดคล้องกับการขาดความอิสระของโรงเรียนและอิสรภาพในการสอน ยังมีผู้ชี้ให้เห็นว่า ครูที่ตั้งใจสอนและให้ความเอาใจใส่ต่อนักเรียนเจอในฝรั่งเศสน้อยกว่าในประเทศที่พูดอังกฤษ²¹⁷

213 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.102

214 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.102–103

215 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.103

216 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.103–104

217 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.105

มีความพยายามปรับปรุงผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น การปฏิรูป lycée à la carte ที่คล้ายกับ school choice กับสหรัฐอเมริกา ภายใต้รัฐมนตรีที่ได้แรงบันดาลใจมาจากประเทศผู้ประสบความสำเร็จใน PISA (PISA winners) ในการจัดการเรียนที่ยืดหยุ่น แต่ก็ถูกต่อต้านด้วยการนัดสไตรก์ของครูและสหภาพแรงงานรวมถึงนักเรียนอีกด้วย ทำให้การปฏิรูปล้มเหลวในสองประการ ประการแรก คือข้อโต้แย้งว่า การทำให้การศึกษายืดหยุ่นและเป็นอิสระ จะนำไปสู่การลดทอนความเป็นชาติในระบบการศึกษา ประการที่สองคือ องค์กรครูยึดติดกับหลักการเสมอภาคเป็นอุปสรรคใหญ่ ท่ามกลางแผนที่จะยกเลิกงานกว่า 15,000 ตำแหน่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ และยิ่งแย้งว่าการสอนพิเศษจะสร้างภาระให้นักเรียนและทำลายอุดมคติการศึกษาที่เท่าเทียม²¹⁸

ขณะที่ค่าใช้จ่ายการศึกษาฝรั่งเศสสูงกว่าแห่งอื่นๆ เช่น ระดับ ม.ปลาย อยู่ที่ 9,303 ดอลลาร์ต่อหัว สูงกว่าค่าเฉลี่ย OECD ที่ 8,006 ดอลลาร์ ฝรั่งเศสใช้เงิน 2 หมื่นล้าน (20 billion) มากกว่าเยอรมนี และจ่ายให้ครูสูงกว่า ขณะที่เยอรมันค่าใช้จ่ายครึ่งหนึ่งเป็นเงินเดือนครู ซึ่งน้อยกว่าหนึ่งในสามที่จ่ายในฝรั่งเศส นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายยังอยู่ที่สิทธิประโยชน์ของครู เช่น บำเหน็จบำนาญ เงินเพิ่มหลังเกษียณ ฯลฯ ทำให้ค่าบริหารจัดการในฝรั่งเศสสูงมาก ในฝรั่งเศสมีองค์กรศึกษากว่า 5 หมื่นแห่ง ขณะที่เยอรมนีมีเพียง 28,000 แห่ง ค่าใช้จ่ายนักเรียนเยอรมันอยู่ที่ 6 พันยูโรต่อปี ขณะที่ฝรั่งเศส 7 พันยูโรต่อปี นักเรียนมัธยมเยอรมันอยู่ที่ 8.5 ล้านคน ครู 580,000 คน ฝรั่งเศสนักเรียนม.ปลาย 5.95 ล้านคน มีครู 500,546 คน ²¹⁹

ในประเทศที่กระจายอำนาจการศึกษาอย่างเยอรมนี สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ หรือสวีเดนต่างก็มีการให้ทุนที่หลากหลายทั้งจากระดับชาติ ท้องถิ่น ภูมิภาค การเสริมพลังแก่เขตการศึกษาเอกชน เทศบาล โรงเรียนเอกชนเพื่อจัดการกับความต้องการและความสามารถทางการเงินด้วยตัวเอง แต่ระบบรวมนุญนั้นก็ต่างกัน โรงเรียนนอกจากการจัดการอย่างอิสระตามที่พวกเขาต้องการ ในฝรั่งเศสน้อยกว่า 1 ใน 3 ของค่าใช้จ่ายที่มาจากเทศบาล จังหวัดและภูมิภาค ด้วยอำนาจของสหภาพทำให้ระบบการให้ทุนมีอยู่เพียงด้านเดียว²²⁰

ได้รื้อหาความร่วมมือของเครือข่ายต่างๆ

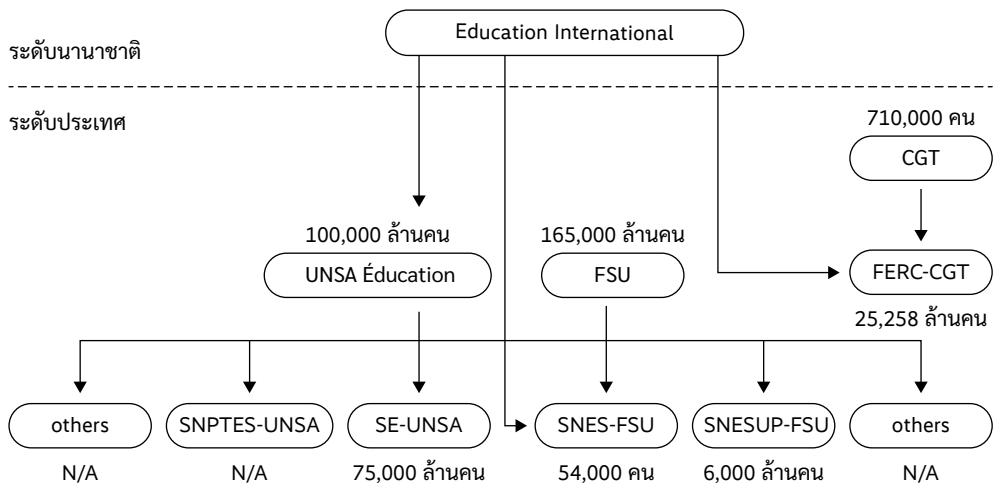
ภาพรวมขององค์กรสหภาพแรงงานการศึกษา จะมีรูปใหญ่ที่ร่วมกันสหภาพฯ ต่าง ๆ ก็คือ UNSA และ Éducation FSU และยังมี CGT สมาพันธ์แรงงานสามัญ ในแผนผังจะแสดงให้เห็นถึงความแยกย่อยของสหภาพแรงงานการศึกษาต่างๆ ที่พวกเขาจำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อสร้างแรงกดดันและอำนาจต่อรองให้กับรัฐบาลผ่านการเจรจาต่อรองร่วมและการสไตรก์

218 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.105–106

219 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.106–107

220 Michael Dobbins, *Ibid.*, p.107

ภาพที่ 2.9 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของ
สหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในฝรั่งเศส²²¹



2.2.4 ปากเสียงของแรงงานการศึกษา ทั้งฝ่ายซ้ายและขวา ทวิลักษณ์ของ สหภาพแรงงานการศึกษาในเยอรมนี

เมื่อเทียบกับอังกฤษกับฝรั่งเศสที่เป็นรัฐเดี่ยวแล้ว เยอรมนีถือเป็นสหพันธรัฐ หรือรัฐรวมที่มีพื้นฐานการกระจายอำนาจเป็นอย่างสูง เยอรมนี ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 84,432,670 คน²²² และ GDP อยู่ที่ 4,262.77 พันล้านดอลลาร์²²³ GDP ต่อหัวที่ 63,149.6 ดอลลาร์²²⁴ หากพิจารณาจากภาพที่ 2.8 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบฝั่งตะวันตก และในประวัติศาสตร์เยอรมนี เพิ่งรวมประเทศระหว่างเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออก เมื่อปี 1990

หลังจากที่เยอรมนีพยายามรวมชาติมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 จนถึงสิ้นสุดของสงครามเย็น การเมืองใน

เยอรมนีได้พลิกผันตีสั่งการเป็นรถไฟเหาะ จากอาณาจักรที่มีจักรพรรดิ ไปสู่สาธารณรัฐ แล้วถูกปกครองด้วยเผด็จการมือเปื้อนเลือด เมื่อจบสงครามโลกครั้งที่ 2 ยังถูกแบ่งแยกประเทศเป็น 2 ฝั่ง จนกลับมารวมประเทศได้ในที่สุด เมื่อการเมืองมันคือสนามแห่งการจัดสรรอำนาจ การดำรงอยู่ของสหภาพแรงงานก็ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองในยุคสมัยต่าง ๆ นั้นไปด้วย

ปัจจุบันมี 2 สหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ นั่นคือ GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft หรือ สหภาพแรงงานการศึกษาและวิทยาศาสตร์) และ DPhV (Deutscher Philologenverband หรือ สมาคมปรัชญาเยอรมัน) ซึ่งฝ่ายแรกอาจเรียกได้ว่าเป็นปากเป็นเสียงให้กับแรงงานฝ่ายซ้าย ขณะที่ฝ่ายหลังคือ ฝ่ายขวา การสมานานอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน ทำให้ทั้งคู่มีวิธีการดำเนินการต่อรองที่แตกต่างกันไปด้วย

221 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "France". Retrieved on 30 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=France&filter%5Baffiliate%5D=>

222 De Statis. "Bevölkerung nach Nationalität und Geschlecht (Quartalszahlen)". Retrived on 15 August 2023 from <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlecht-staatsangehoerigkeit.html>

223 IMF. "World Economic Outlook Database". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

224 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

กำเนิดระบบการศึกษาสมัยใหม่ในเยอรมนี

มีผู้แบ่งการศึกษาสมัยใหม่ของเยอรมนีก่อนจบสงครามโลกไว้เป็น 3 ยุค นั่นคือ สมัยกษัตริย์ (1871–1919) สมัยสาธารณรัฐไวมาร์ (1919–1933) และสมัยนาซี (1933–1945)²²⁵ ในสมัยแรกเป็นช่วงที่เยอรมนีกำลังรวมประเทศจากรัฐเล็กรัฐน้อยเพื่อสร้างพลเมืองที่เชื่อฟัง ไม่ว่าจะเป็นแรงงานชาวเหมือง, ทหารในกองทัพ, ข้าราชการที่วุ่นวาย, ฝายเสมียนที่เชื่อต่อระบบอุตสาหกรรมและพลเมืองที่คิดเหมือน ๆ กัน มีการสร้างโรงเรียนอาชีวศึกษา มัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา แต่เมื่อเยอรมนีแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดระบอบกษัตริย์และจัดตั้งสาธารณรัฐไวมาร์ ก็ได้มีการปฏิรูปโรงเรียนนำไปสู่การศึกษาแนวก้าวหน้า และขบวนการเยาวชน เน้นการให้ความสำคัญกับเด็กและเยาวชน ในช่วงแรกมีข้อเสนอให้เด็กจากหลากหลายสถานภาพเข้าเรียนด้วยกัน ไม่แบ่งแยกพร้อมกับอุดมการณ์ปฏิวัติ นอกจากนั้นต่างไปจากยุคก่อนยุคนี้ยังเปิดกว้างทางศาสนา และเพศชายหญิงต่างเรียนร่วมกัน

อย่างไรก็ตาม พอเข้าสู่ยุคนาซีทุกอย่างก็กลับตาลปัตร อุดมการณ์ชาตินิยม-เชื้อชาตินิยมพยายามสร้างการศึกษาที่สร้างความเชื่ออย่างไร้เงื่อนไข การคิดอย่างเสรีถูกปิดกั้นจากแนวคิดการศึกษาแบบอาณานิคมที่สามมีการแยกโรงเรียนตามเพศ และเน้นการศึกษาด้านวินัย การฝึกฝนและการทำตามคำสั่ง และปรัชญาการสงครามที่ต้องจัดแนวคิดด้านสันติภาพ, ความอดทนอดกลั้น, เสรีภาพส่วนบุคคล, ความเท่าเทียม, การตัดสินใจด้วยตนเอง และความมีมนุษยธรรม และแทนที่ด้วย แนวคิดวีรบุรุษนิยม, ความเสียสละ, การเชื่อฟัง, วินัยและเกียรติยศ ในโรงเรียนก็แบ่งสอนเด็กตามเชื้อชาติ โดยเชื้อชาติอารยันถือว่าอยู่ในจุดสูงสุด ซึ่งหมายถึงการสร้าง

ลำดับชั้นของเชื้อชาติขึ้นมา โดยเฉพาะยิวถือว่าเป็นเชื้อชาติชาตนาที่มีเป้าหมายครองโลกภายใต้เครือข่ายนานาชาติเช่นเดียวกับพวกยิปซี เช่นเดียวกับการมองว่าแนวคิดเชื้อชาตินิยมคือวิทยาศาสตร์ และประยุกต์ทฤษฎีวิวัฒนาการของชาร์ลส ดาร์วินมาอธิบายถึงการที่เชื้อชาติอารยันได้วิวัฒนาการมาเป็นสปีชีส์ที่ดีกว่าเชื้อชาติที่เป็นทาส หรือพวกแอฟริกัน นาซียังได้สร้างขบวนการเยาวชนที่เรียกว่า “Hitlerjugend” (เยาวชนฮิตเลอร์) มาก่อนฮิตเลอร์จะครองอำนาจเสียอีก ขบวนการนี้จะรับโดยสมัครในจนถึงปี 1939 ก่อนที่จะกลายเป็นสมาชิกภาคบังคับ

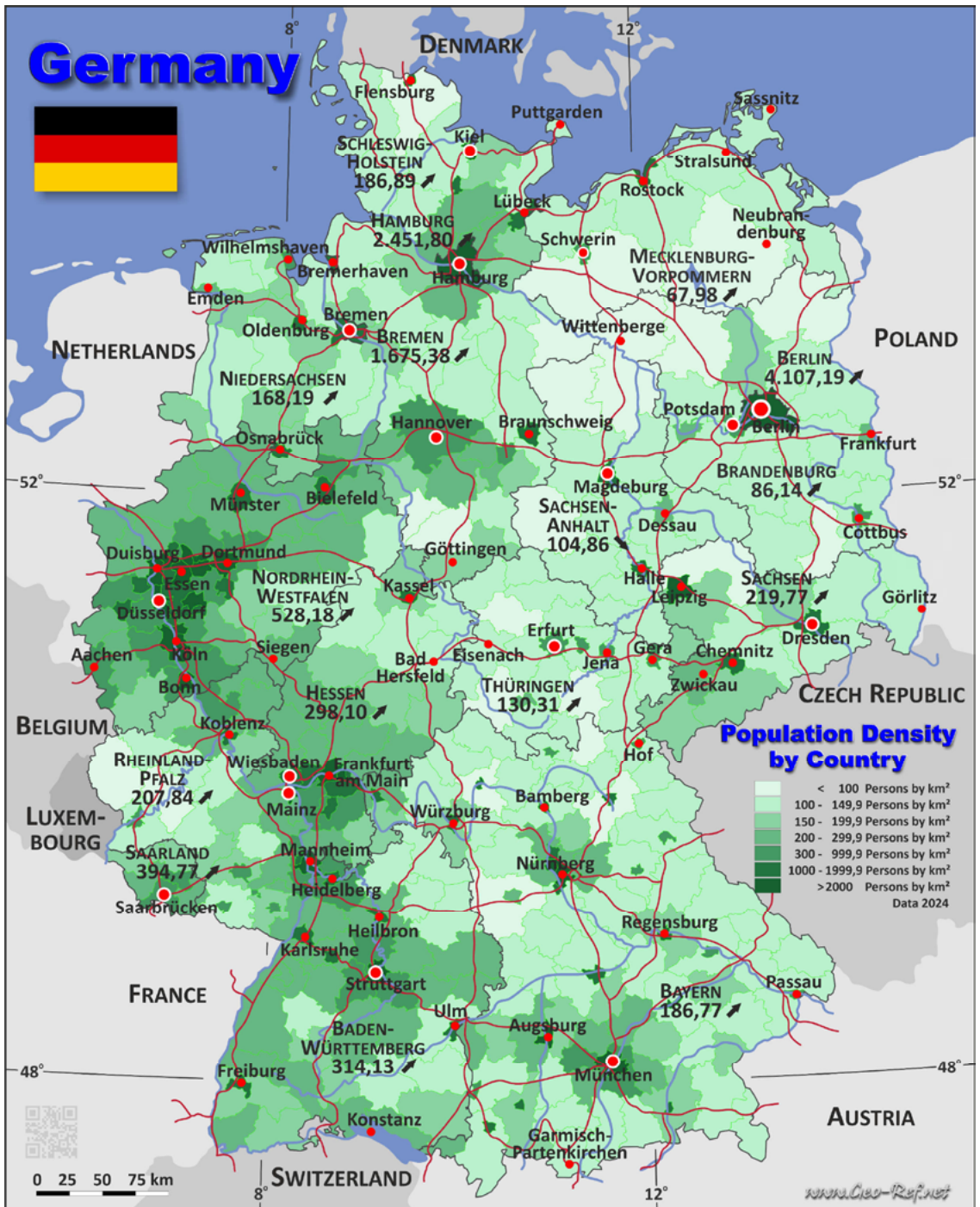
หลังสงครามโลก เยอรมนีผู้เป็นแพ้ก็ถูกแบ่งประเทศเป็น 2 ส่วน ในส่วนของเยอรมนีตะวันตก มีลักษณะการศึกษาที่ประเทศตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายเป็น คือไม่ได้มีลักษณะเป็นโรงเรียนแบบผสม (comprehensive school) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เยอรมนีได้คืนสถานะโรงเรียนแบบ 3 ขากลับมา ได้แก่ Gymnasium, Realschule และ Hauptschule ระบบที่นี้จะเรียนระดับประถมศึกษา 4 ปี จากนั้นจะแบ่งเป็น 3 ช่องทาง ช่องแรกคือ สายวิชาการในนาม Gymnasium เพื่อเตรียมเข้ามหาวิทยาลัย (Abitur) อีก 2 ช่องทางเป็นการเตรียมเข้าสู่การฝึกวิชาชีพ Hauptschule เป็นช่องทางที่สั้นที่สุดเพื่อฝึกความเป็นช่างฝีมือ และ Realschule เป็นขั้นเทคนิคและวิชาชีพบริการทั้งหลาย

การแบ่งกลุ่มเช่นนี้ทำให้วิชาชีพถูกแบ่งแยกออกไปด้วย เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานครู อย่างไรก็ตาม 2 สหภาพใหญ่ที่เป็นผู้นำการลอบบี้ก็คือ GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft หรือ สหภาพแรงงานการศึกษาและวิทยาศาสตร์) ที่เป็นตัวแทนของแรงงาน 23% และ DPhV (Deutscher Philologenverband หรือ สมาคมปรัชญาเยอรมัน) ที่เป็นตัวแทน 12% ของผู้สอน²²⁶

225 Maria Eugenia Jordan Chelini, “The German Education System 1871–1945”, Modern German History, Haifa Center for German and European Studies, 2016, pp.1–18

226 ระบบการศึกษาเยอรมนีมีลักษณะที่แตกต่างจากที่เรารู้จักกัน นั่นคือ การเรียนของเด็กๆ จะเริ่มต้นที่ Grundschule/Primarschule เมื่ออายุ 6–7 ปี แล้วหลังจากนั้นจะมีอยู่ 3 ทางเลือก นั่นคือ Realschule, Hauptschule และ Gymnasium ซึ่งในที่นี้เรียกว่าระบบ 3 สาขา Gymnasium คือ สายวิชาการเพื่อเตรียมเข้ามหาวิทยาลัย (Abitur) อีก 2 ช่องทางเป็นการเตรียมเข้าสู่การฝึกวิชาชีพ Hauptschule เป็นช่องทางที่สั้นที่สุดเพื่อฝึกความเป็นช่างฝีมือ และ Realschule เป็นขั้นเทคนิคและวิชาชีพบริการทั้งหลาย ดูใน Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, “Teacher Unionism in Germany: Fragmented Competitors”, *Ibid.*, p.114–115 และ สถาบันเกอเธ่. “ระบบการศึกษา”. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.goethe.de/prj/mwd/th/indeutschlandleben/sas/schulsystem.html>

ภาพที่ 2.10 แผนที่แสดงความหนาแน่นประชากร
และเมืองต่างๆ ในเยอรมนี (ตัวเลขคือ หลักพันคน)



พัฒนาการของแรงงานการศึกษาในเยอรมนี

ในช่วงแรกครูก็คือ ข้าราชการ ความเป็นข้าราชการลงไปในระดับบุคคลกระทั่งหลังเลิกงานก็ยังต้องทำงานสนับสนุนรัฐ สิทธิการนัดหยุดงานหรือรวมตัวกันต่อรองจึงไม่ได้รับอนุญาต ในระบบการศึกษาเยอรมนีหลังจากจบประถมแล้วจะมีการแยกสายไปอีก 3 สายก็จะเป็นกำหนดตำแหน่งแห่งที่ทางสังคมที่ต่างกันไปอีกชั้น

การแบ่งชั้นเริ่มจากคุณสมบัติครูระดับมัธยมจะต้องจบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ขณะที่ครูประถมเพียงร่วมสัมมนาที่จัดโดยรัฐ กลุ่มแรกสังกัดรัฐบาลกลาง กลุ่มหลังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในเวลาต่อมาจะมีโรงเรียนมัธยมสังกัดท้องถิ่นตามมา) ความแตกต่างนี้ทำให้ กลุ่มแรกได้รับค่าตอบแทนและสถานภาพทางสังคมที่ดีกว่า ทำให้กลุ่มหลังมีความกดดันมากกว่าและรวมตัวกันเหนียวแน่น นำไปสู่เกิดองค์กรต่างๆ อย่างเช่น ADLV (Allgemeiner Deutscher Lehrerverein หรือ สมาคมครูเยอรมันสามัญ) ที่ส่งต่อมายัง DLV (Deutscher Lehrerverein หรือ สันนิบาตครูเยอรมัน ก่อตั้งปี 1871) อันกลายเป็นร่มใหญ่ของครูทุกแคว้นในจักรวรรดิเยอรมนี โดยมีสมาชิกหลักคือครูระดับประถม ในช่วงแรกสหภาพแรงงานยังไม่ได้รับอนุญาตให้ต่อรองสภาพการจ้างงาน เพราะติดที่ความเป็นข้าราชการ แต่ก็มีการทบทวนระบบวิชาชีพและการศึกษาครู จนต้องหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ถึงจะได้สิทธิการรวมตัว แต่ยังไม่ได้สิทธินัดหยุดงาน²²⁷

ในฟากครูมัธยมเริ่มต้นได้ช้ากว่า เริ่มต้นจากครูมัธยมที่สังกัดท้องถิ่นอย่าง สหภาพแรงงานแห่งครูสายวิชาการในเยอรมัน (Vereinsband akademisch gebildeter Lehrer Deutschlands ที่ก่อตั้งในปี 1903) ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น DPhV (Deutscher Philologenverband หรือ สมาคมปรัชญาเยอรมัน) แม้จะมีมาทีหลังแต่ถือว่าทรงอิทธิพล เพราะครูมัธยมจำนวนมากเป็นสมาชิกพรรคอนุรักษนิยม ทั้งยังมีตำแหน่งทางการเมือง จึงเสี่ยงได้

ดีกว่าสหภาพแรงงานอีกฟากหนึ่งไปโดยปริยาย แม้จะมีจำนวนที่น้อยกว่า อย่างไรก็ตามยุคนาซีครองเมือง (1933–1945) ทั้งสองสหภาพฯ ถูกยุบ²²⁸

หลังสงคราม ADLV พ้นตัวขึ้นมาภายใต้การยึดครองของอังกฤษในปี 1947 ในนาม ADLLV (Allgemeiner Deutscher Lehrer-und Lehrerinnenverband หรือ สหภาพแรงงานสามัญเยอรมันแห่งครูชายและหญิง) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่นับรวมผู้หญิงไปด้วย ต่อมาได้รวมกับ GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft หรือ สหภาพแรงงานแห่งการศึกษาและวิทยาศาสตร์) GEW ได้รวมเอาสมาชิกและผลประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอื่นๆไปด้วย นั่นคือ อุดมศึกษาและระดับก่อนเข้าโรงเรียน ส่วน DPhV ของครูมัธยม พ้นตัวในปี 1947 เช่นกัน²²⁹

หลังสงครามยังมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นใหม่ที่เป็นร่มใหญ่คลุมแรงงานการศึกษา อย่าง DBB (Deutscher Beamtenbund หรือสมาคมข้าราชการเยอรมัน) และ DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund หรือ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเยอรมัน) ทั้งคู่มีเป้าหมายหลักที่จะดึงสมาชิกเข้าร่วมเหมือนกัน 7 ก็คือ ครู สำหรับ DGB จะทำงานร่วมกับชนชั้นแรงงานที่เน้นไปทางสังคมนิยมประชาธิปไตย ขณะที่ DBB อยู่บนภาพตัวแทนของข้าราชการที่ขาดอำนาจต่อรองและไม่มีสิทธินัดหยุดงาน และเป็นกลุ่มที่ไม่สบายใจกับ DGB ที่เป็นฝ่ายซ้าย จึงไม่แปลกที่ GEW จะเข้าร่วมกับ DBB²³⁰

เมื่อเทียบกับใน OECD แล้ว เงินเดือนครูเยอรมนีถือว่าสูงที่สุด ในปี 2011 ครูมัธยมปลายที่สอนมาแล้ว 15 ปี จะมีเงินเดือนสูงกว่าครูประถมถึง 20% สถิติในปี 2013 เงินเดือนระดับประถมอยู่ที่ 59,000 ดอลลาร์ต่อปี ในระดับมัธยมต้นอยู่ที่ 64,000 ดอลลาร์ และมัธยมปลายอยู่ที่ 70,000 ดอลลาร์ ขณะที่ค่าเฉลี่ย OECD อยู่ที่ 38,000, 40,000 และ 43,000 ดอลลาร์ ตามลำดับ ทั้งที่ค่าเฉลี่ย

227 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, "Teacher Unionism in Germany: Fragmented Competitors", *Ibid.*, p.116–117

228 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.118

229 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.118

230 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.118–119

OECD ครุมัธยมปลายจะมากกว่าเพียง 9% และ 4% ที่มากกว่าครุมัธยมต้นเท่านั้น เงินเดือนเหล่านี้สะท้อนถึง ชั่วโมงสอนด้วย แต่ในทางผกผัน นั่นคือ ครูประถมศึกษา ใช้เวลา 804 ชั่วโมงต่อปี ครูระดับมัธยมต้นใช้เวลา 757 ชั่วโมง ครูมัธยมปลายอยู่ที่ 715 ชั่วโมงต่อปี²³¹

ครูจะถูกจ้างโดยตรงจาก 16 Länder ตลาดแรงงานครู ถือว่าได้ถูกแบ่งแยกและสามารถเรียกได้ว่าเป็นการจ้างงานแบบพหุนิยม (pluralist) แม้ครูส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการราว 75% (ข้อมูลปี 2013) มีความแตกต่างอย่างมากระหว่าง Länder ในด้านสัดส่วนครูที่เป็นข้าราชการ ความสำคัญของการจ้างงานที่หลากหลายสำหรับสภาพแรงงานครูก็คือ ความสามารถที่จะปฏิบัติ การต่อรองรวม (ซึ่งรวมถึงการสไตรก์) ที่ต่างกันระหว่าง Länder ที่บางแห่งมีได้ บางแห่งมีไม่ได้ ดังนั้นอิทธิพลของสภาพแรงงานครูอย่างเป็นทางการจึงไม่ทั่วถึงกัน ในระดับประเทศ²³²

หลังจากการปฏิรูปของรัฐบาลกลางในปี 2006 และ 2009 มีการจัดวางเขตอำนาจศาลและการเมืองถูกจัดวางใหม่ ใน Länder และรัฐบาลกลาง ข้าราชการจาก 16 Länder และรัฐบาลกลางเป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขบริการสาธารณะซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างการจ่ายเงินเดือนและอาชีพ ในครั้งนี้ การเจรจาต่อรองรวมจะอยู่ในระดับ Länder และสภาพแรงงานครูจะถูกทำลายด้วย 2 ระดับ ระดับแรก พวกเขาจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อจะ ต่อสู้ภายใต้ 17 เวทีการต่อรอง ระดับที่ 2 ความเข้มงวดต่อการขึ้นเงินเดือนกลายเป็นข้อถกเถียงใหม่ จะเห็นว่าการกระจายเช่นนี้ส่งผลต่อกระบวนการการต่อรองที่ทำให้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนสมาชิก ยิ่งในกลุ่มข้าราชการ การเจรจาต่อรองรวมและการเจรจาในแต่ละวิชาชีพไม่อาจเกิดขึ้นได้²³³

ในทางคู่ขนานกัน ในฐานะผู้ว่าจ้าง รัฐบาลกลางได้เป็น ตัดสินใจประเด็นระดับเงินเดือนและการควบคุมการทำงานของเหล่าข้าราชการทั้งหมด รวมไปถึงครูด้วย ในช่วงกระบวนการจัดทำกฎหมาย สหภาพมีสิทธิที่จะ รับฟังและปรึกษาหารือกับตัวแทนรัฐ แต่กระนั้นในระบบ German corporate system สหภาพเป็นตัวแทน ในฐานะผู้ถือบัพัแทนรัฐอย่างไม่เป็นทางการ ในระดับท้องถิ่นจะเจรจากับระดับ Länder²³⁴

คู่แข่งสองอุดมการณ์ GEW และ DPhV

GEW ได้ประสบความสำเร็จในการขยายกลุ่มไปสู่นักวิจัย และผู้สอนในมหาวิทยาลัย ครูเนอเชอร์ และครูจาก โรงเรียนแบบผสมที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1960 ทำให้สามารถเพิ่มสมาชิกขึ้นอย่างมาก GEW กลายเป็นสภาพแรงงานที่ครอบคลุมทุกด้านด้วยหลากหลายส่วน แต่ GEW ไม่ได้เป็นที่สนใจสำหรับครุมัธยมส่วนใหญ่ เนื่องจากแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่เน้นการจ่ายเงินครู อย่างเท่าเทียมและเรียกร้องสิทธิในการนัดหยุดงานสำหรับ ครูข้าราชการ พวกเขาตั้งคำถามกับจารีตและวัฒนธรรมของข้าราชการครูที่ได้รับอภิสิทธิ์ และการจ่ายเงินที่ต่างกัน รวมไปถึงการห้ามข้าราชการนัดหยุดงาน สำหรับ DBB และ DPhV แล้วนั้นหมายถึงการก้าวไปสู่การเมืองแบบฝ่ายซ้ายอันเป็นรอยแยกสำคัญระหว่างทั้งสอง²³⁵

การรวมประเทศเยอรมนีในปี 1990 ทำให้สมาชิกจาก เยอรมนีตะวันออกเดิมได้เข้าร่วมกับ GEW สมาชิกใหม่นี้ยังมีกลุ่มที่ไม่ใช่ครูด้วย ทำให้สมาชิกเพิ่มขึ้นจาก 190,000 เป็น 360,000 คน GEW ได้ย้ายไปจัดตั้งสำนักงานใหญ่ในเขตเยอรมนีตะวันออก และทำงานร่วมกับตัวแทนคนสำคัญขององค์กรครูในฝั่งนั้นก่อนจะ ทำลายกำแพงเบอร์ลินในปี 1989 เสียอีก คู่ขนานกันไป DPhV ได้พยายามสร้างสมาคมระดับภูมิภาค Länder (มลรัฐ) แต่ก็ไม่สามารถเพิ่มสมาชิกได้มากเท่า เนื่องจาก

231 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.126–127

232 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.127

233 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.127–128

234 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.128

235 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.119

GEW ดึงดูดมากกว่าตรงที่ไม่ได้เป็นองค์กรชนชั้นนำเท่า DPhv นอกจากนั้น GEW ยังเสนอการปฏิบัติการเจรจาต่อรองร่วม (collective action) กระทั่งการให้ความสำคัญกับสิทธิการนัดหยุดงาน²³⁶

การรวมเยอรมันนำไปสู่การแบ่งการจ้างงานครูใหม่ ครูจากฝั่งตะวันออกได้ถูกเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการให้กลายเป็นพนักงานของรัฐที่กินเงินเดือนและไม่ได้มีสวัสดิการที่เท่าเทียมกับข้าราชการ ทำให้ในเยอรมนีมีทั้งครูที่เป็นข้าราชการและพนักงานของรัฐ ด้วยความที่ครูมัธยมฝั่งตะวันออกส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นข้าราชการ พวกเขาจึงไปเป็นสมาชิกของ GEW มากกว่าเมื่อเทียบกับฝั่งตะวันตก ทุกวันนี้ GEW จึงเป็นสหภาพแรงงานการศึกษาที่ใหญ่ที่สุดในเยอรมนี มีจำนวน 170,000 คนเป็นครูในปี 2012 จากจำนวนครูทั้งหมด 730,000 คน GEW มีสัดส่วนถึง 23% ของแรงงานครูทั่วประเทศ ส่วน DPhv มีสมาชิกเพียง 9 หมื่นคน ราว 12% DPhv เป็นตัวแทนของพันธมิตรของกรรมาชีพทางผลประโยชน์ด้านนโยบายการศึกษา ขณะที่ GEW ต้องเผชิญหน้ากับความยากลำบากต่อการขับเคลื่อนเพราะถูกขวางโดยเหล่าชนชั้นนำทางการศึกษา²³⁷

สมาชิกของ GEW ในปี 2014 มีเพียง 27% ที่เป็นข้าราชการ ถือว่าน้อย เมื่อเทียบกับ DPhv ที่สูงถึง 81% เป้าหมายสำคัญ GEW ก็คือการทำลายสถานภาพที่เป็นข้อเสียเปรียบเชิงโครงสร้าง ไม่เพียงแต่กับนักเรียนแต่รวมถึงเหล่าสมาชิกในประเด็นค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน GEW เสนอแคมเปญ “โรงเรียนสำหรับทุกคน” และต่อสู้เพื่อให้ระบบการศึกษาที่แยกออกเป็นแท่ง 3 แท่ง กลายมาเป็นระบบเดียวเช่นเดียวกับประเทศอื่นที่เรียกว่าโรงเรียนแบบผสม ทั้งยังเสนอระบบการศึกษาสาธารณะมีความหลากหลายของโอกาสการเรียนรู้และโอกาสที่เท่าเทียมกันของนักเรียนทั้งหลาย เช่นเดียวกับการขยายการจ้างงานให้มากขึ้น GEW วิพากษ์ว่า การแบ่งแยกโรงเรียน และระบบ 3 ขาดังกล่าว ได้สร้างปัญหาความไม่เท่าเทียมกัน

ซึ่งทางออกของพวกเขาคือ โรงเรียนแบบผสม นอกจากนั้น GEW ยังเรียกร้องให้ยุบโรงเรียนพิเศษ (ที่รับคนพิการ) เพื่อไม่เป็นการแบ่งแยกพวกเขาจากสังคมตามข้อตกลง UN ว่าด้วยสิทธิของผู้พิการ พวกเขาเรียกร้องการฝึกหัดครูที่ได้มาตรฐานที่มาพร้อมกับเงินเดือนและสถานภาพที่เท่าเทียมกัน การเป็นข้าราชการหรือไม่ไม่ใช่เรื่องใหญ่ของ GEW แต่สำหรับครูข้าราชการจะต้องได้รับสิทธิในการนัดหยุดงานตามคำประกาศสิทธิมนุษยชนของยุโรป²³⁸

DPhv ในนามสมาชิกของ DBB เป็นผู้ได้รับอภิสิทธิ์ผ่านความเป็นข้าราชการอยู่แล้ว พวกเขาจึงต่อต้านการนัดหยุดงาน DPhv มีเป้าหมายที่จะรักษาสถาปัตยกรรมของสมาชิกของตน ครูระดับ Gymnasium ได้เข้าถึงงานและสภาพการจ้างที่มีอภิสิทธิ์เหนือเพื่อนร่วมงานในโรงเรียนประเภทอื่น แนวคิดเช่นนี้ทำให้ระบบโรงเรียนหลายชั้นดำรงอยู่ DLV ที่เป็นองค์กรกรรม และองค์กรครูอื่น ต่างสนับสนุนความต้องการนี้ DPhv ได้สร้างความชอบธรรมของการรักษาระบบโรงเรียนหลายชั้น ผ่านอุดมการณ์และทฤษฎีที่เชื่อว่าการศึกษาคควรอยู่บนฐานความสามารถส่วนบุคคล บนแนวคิดเช่นนี้พวกเขาเชื่อว่าจะทำให้ผลลัพธ์ออกมาดีกว่า หากกลุ่มคนที่มีความสามารถใกล้เคียงกันได้เรียนไปด้วยกัน เมื่อเทียบกับการเรียนคละความสามารถกันไป ดังนั้นการต่อต้านโรงเรียนแบบผสมในทศวรรษ 1960 และ 1970 จึงเป็นเรื่องปกติ พวก DPhv ได้ต่อสู้เพื่อรักษาโรงเรียนประเภท Gymnasium ไว้ ส่วน GEW เรียกร้องในทางตรงกันข้ามให้รวมโรงเรียนระหว่างเด็กทั่วไปและเด็กพิการ แต่ในทศวรรษ 2000 DPhv ไม่ได้ต่อต้านความพยายามรวมโรงเรียนอีก ทั้งยังพร้อมที่จะยอมรับโมเดลการรวมสายอาชีวะเข้าด้วยกันอย่าง Hauptschule และ Realschule แต่การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เป็นเพียงเรื่องเล็กน้อย トラบเท่าที่ Gymnasium ของพวกเขาไม่ได้รับผลกระทบให้ถูกรวมโรงเรียน ผลประโยชน์ของสมาชิกพวกเขายังไม่ได้อยู่ในความเสี่ยง²³⁹

236 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.119–120

237 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.120

238 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.121

239 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.122

แม้จะมีสมาชิกที่น้อยกว่า แต่ DPhV ในนามของสมาคมทางวิชาชีพถือว่ามียุทธพลมากกว่า GEW ผังตรงข้ามเนื่องจากพวกเขาเน้นการลอบบี้กับผู้มีอำนาจ มากกว่าการประท้วงบนถนน ดังนั้น DPhV จึงประสบความสำเร็จในการปกป้องผลประโยชน์ให้กับสมาชิก และ Gymnasium ก็ยังเป็นโรงเรียนที่ทรงเกียรติที่สุดในหมู่โรงเรียนทั้งหลาย นักเรียนที่เข้าเรียนสายนี้ก็มากขึ้น ดังพบว่าในปี 2013 จำนวน 36% ของนักเรียนเกรด 8 ต่างเข้าเรียนที่นี่ ผู้ปกครองเยอรมันชนชั้นกลางและชนชั้นบนมักเลือกที่จะส่งโรงเรียนเช่นนี้ และเป็นฝั่งที่ต่อต้านการทำลายระบบโรงเรียน 3 สาขา เพื่อคงสถานภาพที่เหนือกว่าของพวกเขาให้ดำรงอยู่ แม้แต่พรรค SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands หรือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี) จะไม่ใช่พันธมิตรกับพวกเขา ก็ยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้เรียนที่ประกาศว่าจะสนับสนุน Gymnasium ดังนั้น พวก DPhV จึงประสบความสำเร็จในการระดมความสนับสนุนการแบ่งชั้นของโรงเรียนระหว่างการเลือกตั้งและการลงประชามติ ขณะที่ GEW ไม่สามารถระดมการสนับสนุนต่อผู้เพื่อทำลายระบบที่แบ่งแยกโรงเรียนได้ เมื่อเทียบกันแล้ว GEW ประกอบด้วยกลุ่มย่อยจำนวนมาก นอกจากนั้นความเห็นทั่วไปเกี่ยวกับครูกลายเป็นอุปสรรคในการสร้างพันธมิตรในวงกว้าง เนื่องจากในบริบทของเยอรมนี ภาพลักษณ์ของครูที่ไม่ได้อยู่ใน Gymnasium มีภาพลักษณ์ที่แย่กว่า นั่นคือ ชี้เกียจ (เนื่องจากมีเวลาพักมาก) และไม่มีประวัติการทำงานที่ท้าทาย ทำให้การสนับสนุนทางการเมืองและสาธารณะจึงอ่อนแอ แม้ SPD ก็ยังเป็นพันธมิตรที่เชื่อถือไม่ได้ที่จะช่วยต่อสู้ผลักดันในเรื่องนี้²⁴⁰

แม้จะมีแนวร่วมทางอุดมการณ์ที่สอดคล้องกับพรรคการเมืองคนละขั้ว แต่ทั้งคู่ก็พยายามรักษาเป็นความอิสระจากพรรคการเมืองเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม GEW มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคซ้ายกลางอย่าง SPD และสมาชิกส่วนใหญ่ก็เป็นสมาชิกพรรค SPD ด้วย ในทางตรงกันข้าม DPhV นั้นใกล้ชิดกับพรรคอนุรักษนิยม

อย่าง CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands หรือ พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี) ซึ่งอาจจะขัดกับประเทศอื่นที่สหภาพแรงงานครูกำลังจะสัมพันธ์กับพรรคฝ่ายซ้ายที่เยอรมนีมีการแบ่งกันอย่างชัดเจนและมีสหภาพแรงงานทั้งสองฟากฝั่ง โดยสรุปพรรค SPD ได้โหวตให้กับ “ความเท่าเทียมของเงื่อนไข” (equality of condition) ขณะที่ CDU เน้นไปที่ “ความเท่าเทียมแห่งโอกาส” (equality of opportunity)²⁴¹

DPhV สามารถปรับปรุงเงินเดือนสำหรับครู Gymnasium ผ่านการลงรายชื่อเรียกร้อง และการต่อรองกับรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ขณะที่ระบบเงินเดือนเพื่อครูทั้งหมดของ GEW ไม่ประสบความสำเร็จ ในปี 2013 GEW ได้นัดหยุดงานเพื่อสู้กับความแตกต่างของรายได้ของครูอัตราจ้างและครูข้าราชการ แต่กลายเป็นว่าทำให้เกิดความไม่พอใจของสมาคมผู้ปกครอง เนื่องจากทำให้คาบสอนลดลงและกังวลว่าเด็กจะกลายเป็นเครื่องมือในการต่อรอง ขณะที่ GEW ไม่สามารถชี้ให้เห็นว่าผลประโยชน์ของตนนั้นจะนำมาซึ่งการศึกษาที่ดี (หรือการศึกษาที่เท่าเทียม) ได้อย่างไร²⁴²

สภาพักงาน กลไกและอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานการศึกษา

สหภาพแรงงานการศึกษามีอิทธิพลต่อระบบรัฐการระดับกระทรวงในกระบวนการตัดสินใจ เช่น ระหว่างการเตรียมกฎหมายโรงเรียน และการขอความเห็นจากความเชี่ยวชาญอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างเช่น CSU (Christlich-Soziale Union in Bayern หรือ สหภาพสังคมนิยมคริสเตียนในบาวาเรีย) ซึ่งเป็นพรรคน้องสาวของ CDU ซึ่งรับแนวทางการให้เหตุผลมาจาก DPhV ได้รับความสำคัญอย่างมากในสภาระดับ Länder สหภาพแรงงานการศึกษามีอิทธิพลผ่านข้อเสนอของพวกเขา และการให้คำปรึกษาเป็นเรื่องเป็นไปได้ เช่น การพึงเสียงจากสภาผ่านกรรมการโรงเรียนและคณะกรรมการ

240 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.125–126

241 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.123

242 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.128

ที่ปรึกษา ในนามสภาในระดับโรงเรียน, ภูมิภาค และ Länder ที่มีสหภาพแรงงานครูเป็นตัวแทนอยู่ แม้จะไม่มีอำนาจวิโद्यอยู่ในมือ แต่ประเพณีองค์กรที่เข้มแข็งของสหภาพฯ ในกระบวนการตัดสินใจในเยอรมนียังทรงพลังในภาคสาธารณะ²⁴³

สหภาพแรงงานครู ถือครองศักยภาพที่จะส่งผลการเลือกตั้งและการลงประชามติด้วยฐานสมาชิกของพวกเขา พวกเขาจึงมีอำนาจต่อนักการเมืองสังกัดกระทรวงเป็นอย่างมาก อำนาจเช่นนี้จึงได้มีส่วนในกระบวนการตัดสินใจด้านการศึกษา สหภาพแรงงานยังมีส่วนขับเคลื่อนครูและผู้ปกครองในการณรงค์การเลือกตั้ง กรณี DPhV ถือว่า มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนชนชั้นนำที่มีการศึกษาและกดดันยังรัฐบาลระดับ Länder กว่าครึ่งศตวรรษ การศึกษาระดับ Gymnasium และ Realschule เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจังในการกระจายนักเรียนในระบบมัธยมศึกษาของเยอรมนี ทำให้ Gymnasium เปิดรับคนที่ไม่มีพื้นที่หลากหลายทางสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น และยังทำให้ช่วงชั้นทางการศึกษาของสังคมเพิ่มขึ้นด้วย จากปี 1970 ถึง 2009 สัดส่วนพ่อแม่ที่จบ Hauptschule ลดลงจาก 83% เหลือ 26% สัดส่วนของพ่อแม่ที่มีคุณสมบัติสอบเข้าระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นจาก 9% เป็น 38% สัดส่วนผู้จบการศึกษาปริญญาตรีเพิ่มขึ้นจาก 7% เป็น 24% ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้ปกครองสนับสนุนระบบโครงโรงเรียนแบบสามขาอย่างกว้างขวาง มากกว่าโรงเรียนแบบผสม²⁴⁴

ในระดับโรงเรียน จะมีกลไกที่เรียกว่า “สภาพนักงาน” (มีตัวแทนที่รับการเลือกตั้งจากผู้รับจ้างทั้งหมด) สภาพนักงานมีบทบาทในสิทธิการตัดสินใจร่วม 3 ส่วน ได้แก่ การรับสมัครงาน การเปลี่ยนเวลาทำงานและตาราง รวมไปถึงการสมัครงานแบบพาร์ทไทม์ ในนี้สหภาพแรงงานครูก็มีบทบาทเช่นกัน สภาพนักงานยังมีอำนาจวิโद्यเห็นชอบหรือคัดค้านในชีวิตประจำวันการทำงาน และมีมติทางสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการเพิ่มตัวชี้วัดเพื่อเพิ่มผลลัพธ์

การปฏิบัติงานโดยผู้บริหารโรงเรียน และการเปลี่ยนแปลงในการจัดการการสอน (เช่น การเปลี่ยนแปลง job description) ประกันสุขภาพเชิงรุก เช่นเดียวกับแนะนำรูปแบบการควบคุมใหม่ๆ เช่น การเยี่ยมการสอน การทดสอบ ล้วนเป็นประเด็นที่จะต้องมีการตัดสินใจร่วมทั้งสิ้น

การตัดสินใจร่วมหมายถึงการที่จะได้รับการรับรองจากสภาพนักงาน หากสภาฯ ไม่ยินยอมก็จะถูกส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการโรงเรียนให้พิจารณา หากคณะกรรมการปิดตกไป ข้อพิพาทก็จะถูกชี้แจงไปยังกระทรวงศึกษาธิการ โดยอ้างถึงมติของสภาพนักงานอีกที นอกจากนั้น การบริหารจัดการโรงเรียนจะต้องให้ข้อมูลสภาพนักงานในทุกโครงการ เช่น การประเมินนักเรียน สภาพนักงานยังมีสิทธิที่จะเรียกร้องข้อมูลข่าวสาร จะเห็นว่าสภาพนักงานมีบทบาทในทุกการตัดสินใจในระดับโรงเรียนสำหรับสหภาพแรงงานครู พวกเขาจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนผลประโยชน์ของสมาชิก สหภาพแรงงานใช้โครงสร้างคู่กันนี้ขับเคลื่อนผู้ปกครองและครู และได้เสนอโอกาสการฝึกพวกเขาให้เป็นตัวแทนในระดับโรงเรียน²⁴⁵

สรุปแล้ว สหภาพแรงงานการศึกษาเยอรมันสามารถใช้การวิโद्यได้ในทั้งระดับสภา Länder และระดับรัฐกระทรวง รวมไปถึงระดับโรงเรียนเพื่อจะคุ้มครองและสนับสนุนผลประโยชน์ของสมาชิก ในสนามต่อรองแห่งเงื่อนไขการจ้างงานและการต่อรองร่วม การปฏิรูปฐานเงินเดือนหรือกฎหมายข้าราชการจะถูกถกเถียงกันในสหภาพแรงงานการศึกษาเสียก่อน พวกเขายังมีอิทธิพลต่อการต่อต้านการปฏิรูปการจ้างงาน โครงสร้างโรงเรียนและ PISA โดยการถกเถียงการสนับสนุนทางสาธารณะและการโหวตช่วงเลือกตั้งและการลงประชามติ แม้ในเชิงสถาบันแล้วพวกเขาค่อนข้างอ่อนแอเมื่อเทียบกับจารีตของสหภาพแรงงานทั่วไป เพราะไม่อาจสไตรก์ได้ แต่ก็ถือว่า มีบทบาทที่เข้มแข็งในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา²⁴⁶

243 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.123–124

244 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.124

245 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.124–125

246 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.125

ภาพที่ 2.11 แผนที่แสดงมลรัฐ (Länder)
และเมืองต่างๆ ในเยอรมนี



PISA ช็อก เมื่อการศึกษาเยอรมนีถูกทำให้ย่ำแย่ และการปฏิรูปกลับทำทักษะภาพแรงงาน

ระหว่างกลางทศวรรษ 1970–ต้นทศวรรษ 2000 คนในระบบการศึกษาเยอรมนียังสามารถต่อต้านการปฏิรูปได้ และยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงสาระ แต่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันหลังจากการสอบ PISA ในปี 2001 ที่ผลคะแนนออกมาได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD ซึ่งถือว่าได้เน้นความอ่อนแอของระบบการศึกษาเยอรมนีจากมุมมองเชิงเปรียบระหว่างประเทศ กรณีนี้เรียกกันว่า “PISA shock”

ทำให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของการศึกษาระดับมัธยมถูกปฏิรูป ผ่านการการปรับปรุงผลการเรียนของเหล่านักเรียนในเยอรมนี, การปรับปรุงการประกันคุณภาพ การขยายการให้บริการไปทั่ววัน และการปรับปรุงทักษะวิธีการสอนและการวินิจฉัยทักษะของครู ไม่เพียงเท่านั้น ยังเน้นไปที่การเฝ้าสังเกตมาตรฐานการศึกษาและนิยามทักษะของนักเรียนในเชิงวิชาการ สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เป็นการปรับกระบวนการทัศน์ไปสู่การบริหารการศึกษาที่ยึดเอาผลลัพธ์เป็นหลัก ที่ผ่านมาการบริหารการศึกษา ยึดเอาหลักการกระจายงบประมาณและแผนโครงสร้างทางการศึกษาที่ถูกจัดสรรจากส่วนกลาง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ถูกขับเคลื่อนด้วยที่ปรึกษาผ่านปฏิบัติการการวัดและประเมินผล²⁴⁷

การปฏิรูปยุคหลัง PISA ส่งผลต่อการทำงานของครูทั้งหลาย และได้เปลี่ยนผลประโยชน์ของสหภาพแรงงานครู เห็นได้จากการที่สหภาพแรงงาน ถูกเตือนว่าจะต้องปกป้องลูกค้าของพวกเขาจากความเปลี่ยนแปลงที่ไม่น่ายินดีต้อนรับเหล่านี้ ในเวลาเดียวกันสหภาพแรงงานทั้ง GEW และ DPhV ได้แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปการศึกษานั้นเกินขอบเขตและเป็นการพยายามที่จะฉวยโอกาสโดยเหล่านักปฏิรูป แต่ก็มีบางสิ่งที่ต่างกันไป นั่นคือ GEW เริ่มใช้อ้างคะแนน PISA เรียกร้องการจัดตั้งโรงเรียน

แบบผสมเพื่อปรับปรุงผลการเรียนสำหรับนักเรียนที่แตกต่างกัน ขณะที่ DPhV ที่พยายามปกป้องระบบ 3 ขาก็อ้างคะแนน PISA เช่นกัน แต่ถกเถียงว่า โรงเรียนในมลรัฐที่มีโครงสร้าง 3 ขาที่เข้มงวด สามารถทำคะแนน PISA ได้ดีที่สุด ขณะที่ข้ออ้างของ GEW นั้นเทียบระบบโรงเรียนผสมจากฟินแลนด์ที่ได้คะแนน PISA โดดเด่น²⁴⁸

แต่โดยทั่วไปแล้ว สหภาพแรงงาน ไม่ได้ประเมินว่าการปฏิรูปจะเป็นโอกาสที่ดีต่อผลประโยชน์ของพวกเขาหรือ การปรับปรุงสภาพการทำงาน เนื่องจาก ประการแรก พวกเขาเชื่อว่านั่นคือ ภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของพวกเขา ในทางตรงข้ามกับการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่ สหภาพแรงงานครูเยอรมนีสามารถที่จะปิดกั้นการปฏิรูปอย่าง การนำเข้าการบริหารจัดการที่ยึดเอาผลลัพธ์เป็นหลัก ระบบการตรวจสอบได้ หรือการแปรรูปเป็นเอกชน²⁴⁹

สหภาพแรงงานครูโฟกัสอยู่บนการวิพากษ์ว่าการปฏิรูปนั้นล้ำเส้นและส่งผลเสียต่อการปรับปรุงผลการเรียนของนักเรียนมากกว่า ความขัดแย้งถูกยกระดับจากที่สหภาพแรงงาน ตระหนักถึงการพยายามสร้างการตรวจวัดผ่านการสอบวัดผลเชิงประจักษ์ การเน้นผลสอบเป็นหลักนำไปสู่ผลกระทบ 2 ประการ ประการแรกคือ การนิยามเป้าหมายที่จะบรรลุที่ไม่ได้ควบคุมรายละเอียด ทำให้ครูมีอิสระที่จะประยุกต์กลยุทธ์ที่จะเข้าถึงเป้าหมาย ประการที่ 2 ครูเผชิญหน้ากับการประเมินและการสอบที่คล้ายกับ PISA โรงเรียนและเขตโรงเรียนถูกสังเกตผ่านการประเมินระดับชาติและระดับนานาชาติ ขณะที่การประเมินภายในก็ถูกสร้างมาตรฐานขึ้นมาใหม่²⁵⁰

GEW อ้างว่าการสานต่อการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างเลวร้ายเนื่องจากขาดทรัพยากรมนุษย์และทุนที่จะสร้างประสิทธิภาพในระดับโรงเรียน GEW ถกเถียงถึงการวัดผลที่ให้ความสำคัญมากเกินไป การประเมินอยู่ตลอดเวลา นำไปสู่วิธีคิดแบบสอนเพื่อสอบ ทำให้ครูมั่งม้นแต่ที่จะพัฒนาคะแนนสอบมากกว่าการให้การศึกษาคือดี

247 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.131–132

248 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.132–133

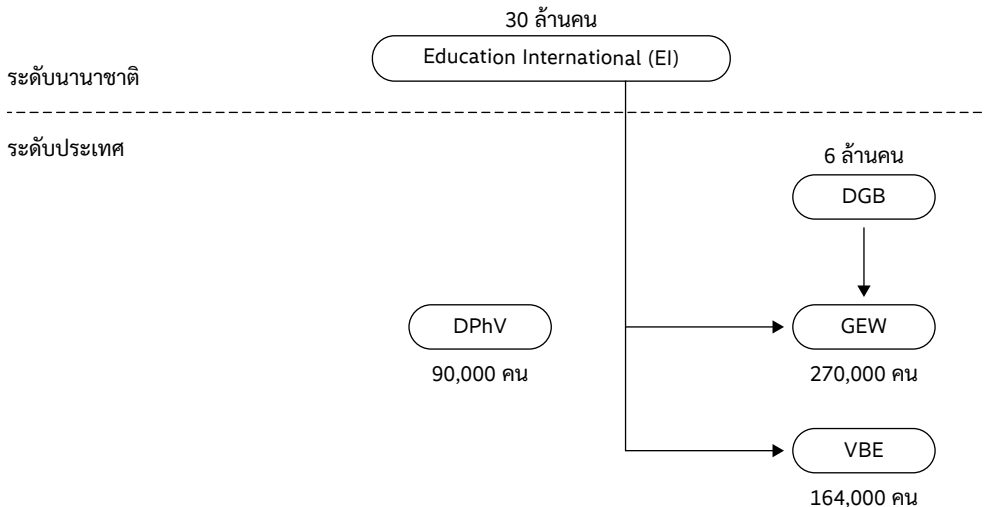
249 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.133

250 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.133

แทนที่จะเน้นการสอบ ครูและโรงเรียนต้องการความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสร้างผลลัพธ์ที่ดีต่างหาก มากกว่านั้น GEW ยังสนับสนุนการประท้วงในปี 2009 ที่นักเรียน ผู้ปกครอง พนักงานมหาวิทยาลัย และครูได้เรียกร้องให้ลดการปฏิรูปการศึกษาที่ส่งผลต่อความขัดแย้ง แต่การประท้วงก็ไม่ได้เป็นการเน้นเฉพาะผลประโยชน์ของครู แต่เป็นการสร้างพันธมิตรอย่างกว้างขวางภายใต้เวลาอันสั้น มากกว่านั้น GEW ยังปฏิเสธความพยายามในอนาคตที่จะทำการศึกษาให้อยู่ในระบบตลาด ส่วนนี้เองทำให้จุดยืนของ GEW ได้อยู่ในจุดเดียวกับ DPhV ผู้เห็นว่าสถานภาพความเป็นข้าราชการได้ถูกคุกคามโดยการเพิ่มขึ้นของโรงเรียนที่ถูกแปรรูปให้เป็นเอกชน ในเยอรมนีต่างไปจากที่อื่นตรงที่การปฏิรูบบนฐานระบบตลาดไม่ใช่นโยบายกระแสหลัก แม้สัดส่วนของโรงเรียนเอกชนจะเพิ่มสูงขึ้นในหลายปีหลัง กระนั้น สัดส่วนของโรงเรียนเอกชนในเยอรมนีก็น้อยกว่าโรงเรียนอื่นในกลุ่มประเทศ OECD²⁵¹

แต่สำหรับ DPhV ไม่ได้ตั้งคำถามต่อการสอบและการวัดและประเมินผล พวกเขากลับใช้มันให้เป็นประโยชน์และเน้นว่า การสานต่อการปฏิรูปนั้นอยู่ที่การสนับสนุนการฝึกอบรมครูให้มากขึ้น สิ่งที DPhV ใส่ใจมากที่สุดคือการเถียงว่าโครงสร้างโรงเรียนจะถูกเปลี่ยนแปลงภายใต้การปฏิรูปของการสอบ PISA หรือไม่ โดยเฉพาะข้อเสนอในการปรับให้เป็นระบบโรงเรียนผสมที่พวกเขาตั้งเกียจนักหนา หลังจากคะแนน PISA ตกต่ำที่ผ่านมา สหภาพแรงงาน โดยเฉพาะ DPhV สามารถสร้างพันธมิตรร่วมกับเหล่าผู้ปกครองใน Gymnasium ได้ แต่ในกรณีของ PISA ทำให้พวกเขาต้องแยกทางกัน เนื่องจากผู้ปกครองสนใจที่จะพัฒนาระบบการศึกษามากกว่า แต่ DPhV ก็ยังประสบความสำเร็จในการปกป้องโครงสร้างโรงเรียนโดยใช้ผลการเรียนที่ดีของนักเรียนของพวกเขาได้อยู่²⁵²

ภาพที่ 2.12 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในเยอรมนี²⁵³



251 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, pp.133-134

252 Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, *Ibid.*, p.134

253 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Germany". Retrieved on 30 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=germany&filter%5Baffiliate%5D=>, Heiner Dribbusch and Peter Birke, *Trade Unions In Germany: Challenges in a Time of Transition* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019), p.8

จะเห็นว่าทวิลักษณ์ของสภาพแรงงานการศึกษาในเยอรมนี นำไปสู่การปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มแรงงานที่แตกต่างกันไป กระนั้นความเข้มแข็งของสหภาพฯก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาได้อย่างน่าสนใจ และสร้างสนามกลางของการต่อรองทั้งในฐานะวิชาชีพ วิชาการและแรงงานประเภทหนึ่งในปริณทลแห่งอำนาจเช่นนี้

ได้ร้มาความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ

ภายใต้องค์กรแรงงานตามแผนผังจะเห็นว่า GEW อยู่ภายใต้สหภาพแรงงานทั่วไปอย่าง DGB และยังเชื่อมโยงกับ EI ขณะที่ DPhV นั้นลอยอยู่ไม่สัมพันธ์กับองค์กรแรงงานใดเลย

2.2.5 ฟินแลนด์ แดนอุดมคติของการศึกษาและสภาพแรงงานการศึกษาทุกระดับชั้น

สหภาพแรงงานครูในประเทศสแกนดิเนเวีย (หรือประเทศนอร์ดิก) เป็นเคสข้อยกเว้นอันแสนจะทรงพลังที่อยู่ภายใต้บทบาทของระบบการเมืองและพรรคด้านสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุด กระนั้นระบบดังกล่าวได้อ่อนตัวลงอย่างมากใน 3-4 ทศวรรษหลัง อันส่งผลต่ออำนาจต่อรองของพวกเขาเอง แต่พวกเขาก็สามารถฟื้นตัวได้เมื่อพบกับพันธมิตรและเส้นทางใหม่ๆ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น อำนาจของสหภาพแรงงานครูแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ของสวีเดนมีประสบการณ์ถูกลดทอนอำนาจมากกว่าที่อื่น ขณะที่ฟินแลนด์สหภาพแรงงานครูเดียว ๆ ยังคงทรงพลัง²⁵⁴

ฟินแลนด์ก็เป็นรัฐเดี่ยวเช่นกัน ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 5,614,571 คน²⁵⁵ และ GDP อยู่ที่ 281.047 พันล้านดอลลาร์²⁵⁶ GDP ต่อหัวที่ 59,026.7 ดอลลาร์²⁵⁷ หากพิจารณาจากภาพที่ 2.11 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนใต้อันเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงและเมืองท่า

ต้องเข้าใจเสียก่อนว่า ฟินแลนด์เป็นประเทศขนาดเล็กที่เคยอยู่ใต้การปกครองของสวีเดน และอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมืองของยักษ์ใหญ่แห่งยุโรปอย่างสหภาพโซเวียต ในช่วงสงครามเย็นจึงทำให้พัฒนาการทางการเมืองมีลักษณะที่แตกต่างจากประเทศเพื่อนบ้านในแถบนอร์ดิกทั้งหลาย และที่น่าตื่นตาตื่นใจก็คือ คะแนน PISA ของฟินแลนด์ที่อยู่หัวตารางในทศวรรษ 2000 ทำให้คนหันมาเหลียวมองระบบการศึกษาฟินแลนด์ ภายใต้ความเข้มแข็งดังกล่าว สหภาพแรงงานการศึกษาของฟินแลนด์มีบทบาทไม่น้อย

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในฟินแลนด์²⁵⁸

ฟินแลนด์นับเป็นประเทศท้ายๆ ในยุโรปที่จัดให้มีการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเกิดขึ้นในปี 1921 แต่การเรียนการสอนในโรงเรียนนั้นมีมาก่อนหน้านั้นแล้วในเขตเมืองสัมพันธ์กับข้อมูลที่ว่า ประชากรฟินแลนด์ได้รับการสนับสนุนจากเหล่านักบวช จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับมัธยมเพื่อต่อสู้อ่านาทางภาษา วัฒนธรรมและการเมืองซึ่งมีคู่ต่อสู้สำคัญคือ สวีเดนผู้ที่เคยปกครองฟินแลนด์มาก่อน ฟินแลนด์ต่างไปจากประเทศสแกนดิเนเวียทั้งหลายที่ชาวนาผู้ถือครองที่ดิน (ซึ่งมักจะมียาชีพเป็นครูไปด้วย) มีทัศนคติเชิงลบต่อโรงเรียนระดับมัธยมและสนับสนุนให้มีการปฏิรูปโรงเรียนประถม ในมิตินี้ทำให้การศึกษาระดับประถมศึกษาของฟินแลนด์พัฒนาอย่างเชื่องช้าและเพ่งกลายเป็นการศึกษาภาคบังคับในปี

254 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries: Solidarity and the Politics of Self- Interest", *Ibid.*, p.144

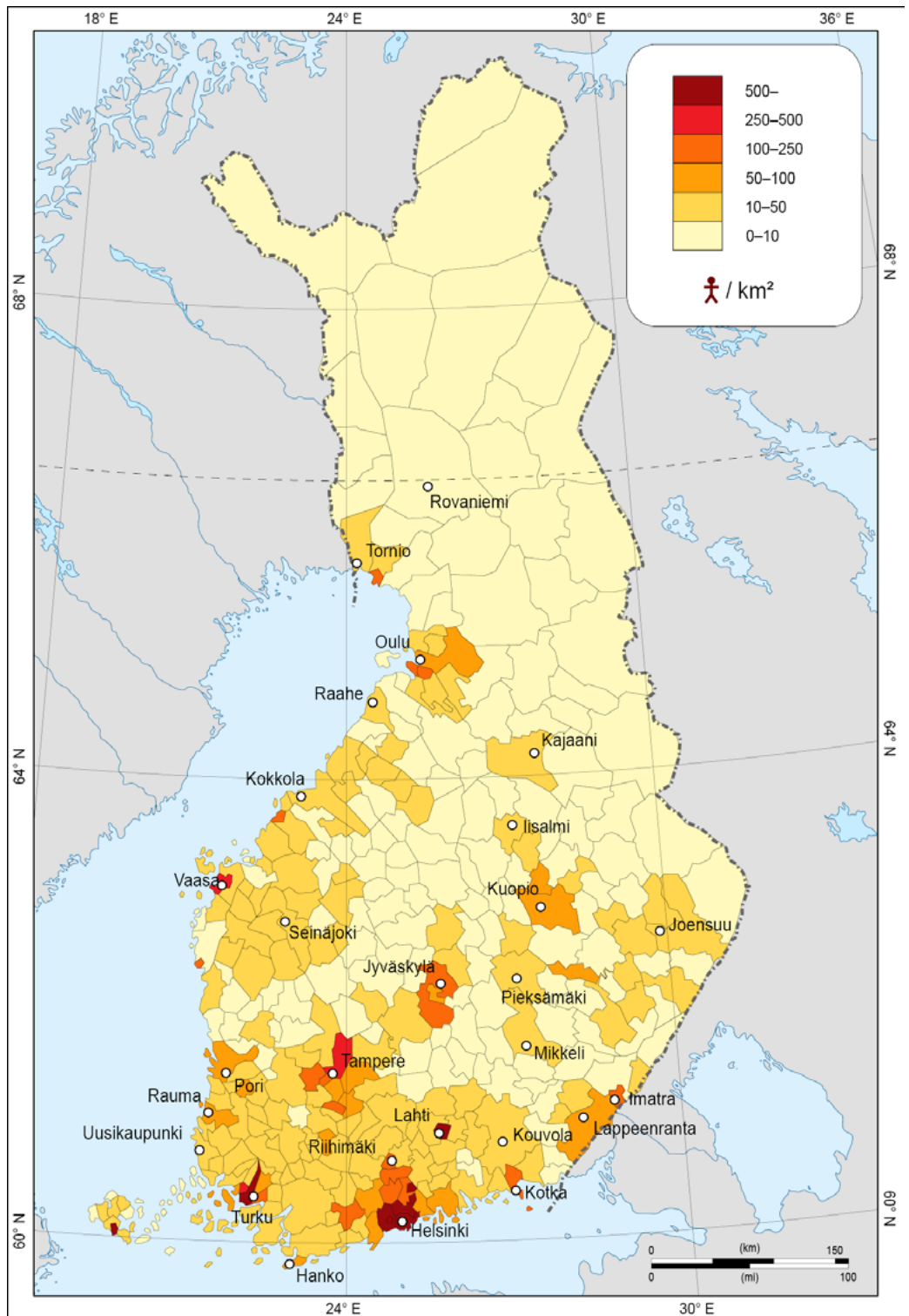
255 CIA. "Finland ". Retrived on 15 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/finland/>

256 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

257 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

258 สรุปมาจาก European Commision "Finland, Education". Retrieved on 28 February 2024 from <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/finland/historical-development>

ภาพที่ 2.13 แผนที่ความหนาแน่นของ
ประชากรในฟินแลนด์ ปี 2010



1921 จึงไม่แปลกที่ครูโรงเรียนมัธยมจะมีอิทธิพลผ่านสหภาพแรงงาน ระหว่างปี 1880–1910 จำนวนนักเรียนมัธยมที่พูดฟินนิชเติบโตอย่างรวดเร็ว สัดส่วนเด็กในโรงเรียนมัธยมถือว่าสูงเป็นสองเท่าเมื่อเทียบกับสวีเดน แนวโน้มเช่นนี้เป็นมาจนถึงทศวรรษ 1960 ดังที่เห็นได้จาก 24% ของเด็ก 10–19 ปีในฟินแลนด์ ได้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา เทียบกับสวีเดนแล้วมีเพียง 15% ขณะที่นอร์เวย์มีเพียง 12%²⁵⁹

การแยกฟินแลนด์ออกจากสวีเดนเป็นกระบวนการที่ยาวนานและซับซ้อน จุดยืนทางชาตินิยมของครูกลายเป็นป้อมปราการสำคัญช่วงสงครามกลางเมืองฟินแลนด์ ในปี 1918 ในช่วงเปลี่ยนผ่านจากการอยู่ใต้อาณาจักร Grand Duchy of the Russian Empire มาสู่รัฐอิสระ ครูที่อยู่ในชนบทเลือกข้างกลุ่มอนุรักษนิยมที่เรียกว่า “พวกขาว” อันประกอบด้วยชาวนา ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง พวกเขาสู้กับ “พวกแดง” และขบวนการแรงงานที่นำโดยแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณรัฐโซเวียต รัสเซีย (ขณะนั้นยังไม่มีสหภาพโซเวียต) เหตุการณ์นี้นำไปสู่ความเป็นชาตินิยมและจุดยืนแบบฝ่ายขวาท่ามกลางเหล่าครู และจะส่งผลต่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อมา²⁶⁰

นโยบายการศึกษาภาคบังคับเกิดขึ้นก็เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างเด็กในเมืองและในเขตชนบท ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้เด็กอายุ 7–13 เรียนในหลักสูตร 6 ปี หลังจากจบระดับ 4 ในโรงเรียนท้องถิ่น (kanssoulu) แล้ว ผู้ที่มีความสามารถทางวิชาการจะสามารถสมัครเรียนมัธยมศึกษา (oppikoulul) ซึ่งจะสอนระดับมัธยมต้นเป็นเวลา 5–6 ปี และระดับมัธยมปลายอีก 3 ปี ซึ่งมีความเป็นทฤษฎีและวิชาการมากกว่าเดิมเพื่อเตรียมให้พวกเขาเข้าสู่ระดับอุดมศึกษา อย่างไรก็ตามค่าเล่าเรียนในโรงเรียนมัธยมมัธยมต้นแพงเกินไปสำหรับครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนเป็นระบบเรียนฟรี 9 ปีในระบบมัธยมแบบผสม ที่ถูกนำมา

ใช้ตั้งแต่ปี 1972–1977 กับเด็กอายุ 7–15 ปี จนกระทั่งปี 2021 การศึกษาภาคบังคับขยายไปถึงอายุ 18 ปี ที่เรียนจนจบชั้นมัธยมปลาย หรือจบระดับอาชีวศึกษา

การต่อสู้ของชาตินิยมฟินแลนด์

ต่อการครอบงำของสวีเดน ผ่านระบบการศึกษา

เมื่อเทียบกับประเทศสแกนดิเนเวียแล้ว ฟินแลนด์จะก่อตั้งสหภาพแรงงานด้านการศึกษาช้ากว่าเพื่อน โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การทำงานผ่านเงินเดือนที่สูงและการปรับปรุงสภาพการทำงาน และหาทางที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายโรงเรียน สหภาพแรงงานครูเป็นตัวแทนของครูในโรงเรียนหลากหลายประเภท เช่น ครูในระบบก่อนโรงเรียน, ครูผู้หญิง, ครูประถมศึกษา ครูประจำรายวิชา ครูในโรงเรียนเอกชน, ครูโรงเรียนศาสนา ครูผู้จบการศึกษาจากระดับมหาวิทยาลัย ฯลฯ²⁶¹

สหภาพแรงงานครูมัธยมที่ฟินแลนด์ก่อตั้งในปี 1917 มีบทบาทสูงกว่าครูประถมที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 1893 และที่สำคัญทั้งคู่ได้คบหาสมาคมกับขบวนการแรงงานอื่นเลย เหตุผลสำคัญหนึ่งก็คือ ฟินแลนด์ก้าวสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมช้ากว่าประเทศนอร์ดิกอื่นๆ ทำให้ขบวนการแรงงานอ่อนแอกว่าไปด้วย²⁶² ขณะที่ประเทศสแกนดิเนเวียอื่นๆ สหภาพแรงงานที่ทรงพลังที่สุดคือ ครูระดับประถมศึกษา พวกเขามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากว่า ประเทศสแกนดิเนเวียอื่นๆ ที่ไม่ใช่ฟินแลนด์เริ่มเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมช่วงทศวรรษ 1850 นำไปสู่ความเคลื่อนไหวแรงงานสำคัญ ที่สหภาพแรงงานครูได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย นั่นทำให้พวกเขาเข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหลังจากที่พรรคนี้ก่อตั้งในทศวรรษ 1870 สหภาพแรงงานครูสายวิชาการ (academic teacher union) เป็นสหภาพสำคัญที่มีความใหญ่โตและสำคัญ เป็นตัวแทนของครูมัธยมที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยจากเขตเมือง พวกเขาก่อตั้งองค์กรที่เชื่อม

259 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.146–147

260 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.147

261 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.145

262 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.146

กับสายวิชาการเช่น ภาษา วิชาคลาสสิก ประวัติศาสตร์ เป็นต้น ครูสายวิชาการเหล่านี้มีจำนวนน้อยกว่า และมีบทบาททางการเมืองน้อยกว่าครูประถม และยังไม่สัมพันธ์กับพรรคสายอนุรักษ์นิยมที่มีจะมีอำนาจน้อยกว่า²⁶³

ไม่เพียงเท่านั้น ฟินแลนด์ยังคงเคยเป็นส่วนหนึ่งของสวีเดนมาก่อน การพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่แข็งแกร่งเป็นเรื่องหนึ่ง แต่ประเด็นสำคัญของชาวฟินแลนด์เป็นเรื่องการสร้างชาติมากกว่า เหล่าครูจึงมีส่วนสำคัญกับโครงการระดับชาติที่เรียกว่า ขบวนการชาตินิยม Fennomen (ขบวนการความเคลื่อนไหวเพื่อส่งเสริมระดับภาษาและวัฒนธรรมฟินแลนด์²⁶⁴) ที่มีเป้าหมายจะแยกอดีตของฟินแลนด์ออกจากสวีเดน คำของ Adolf Ivar Arwidsson ที่กล่าวไว้ว่า Swedes we are not, Russians we do not want to become, let us then be Finns²⁶⁵

สวีเดนได้ปกครองฟินแลนด์มาจนกระทั่งสงครามฟินแลนด์ในปี 1809 แต่กระนั้นเหล่าชนชั้นนำสวีเดนยังทรงอำนาจต่อไปอีกเป็นศตวรรษ ขบวนการ Fennomen มีรากอยู่ในชนชั้นชาวนารวยและพระ ผู้ต่อสู้ทางการเมืองต่อชนชั้นนำที่พูดภาษาสวีเดน และเป้าหมายของนโยบายที่สนับสนุนสวีเดน และกำหนดให้ผู้คนที่พักพิงอยู่ในสถานะที่ต่ำกว่า ยังพบกว่าการศึกษาในระดับสูงอย่างมัธยม และมหาวิทยาลัยก็เป็นการศึกษาสำหรับประชากรผู้พูดสวีดิช เมื่อภาษาสวีดิชเป็นภาษาราชการ ภาษาฟินนิชจึงถูกกีดกันหรือละเลยไปจากสถาบันการศึกษา เป้าหมายหัวใจของ ขบวนการ Fennomen คือ เพื่อจัดตั้งโรงเรียนมัธยมที่ใช้ภาษาฟินนิชซึ่งต่อมาจะนำไปสู่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยและการเข้าสู่การเป็นข้าราชการ²⁶⁶ อย่างไรก็ดีในปัจจุบัน ภาษาราชการของฟินแลนด์คือฟินแลนด์และสวีเดน คนที่พูดได้ 2 ภาษามีโอกาสจะหางานได้ง่ายกว่าทั้งในระดับชาติ เทศบาล หรือเอกชน²⁶⁷

สงครามโลก และอิทธิพลของฝ่ายซ้าย ที่อยู่ตรงกันข้ามกับขบวนการสหภาพแรงงาน

ฟินแลนด์ต่างจากประเทศเพื่อนบ้านก็เพราะสถานการณ์ทางการเมือง มีอยู่ 2 ปัจจัยคือ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง สังคมแบบเกษตรและความอ่อนแอของสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งอธิบายได้ว่าชนชั้นในชนบทที่เป็นอิสระยังคงมีอำนาจอยู่ในช่วงท้าย ๆ ฟินแลนด์เคยถูกขึ้นนำโดยเยอรมัน ศูนย์กลางอำนาจแห่งสหภาพโซเวียต นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายซ้ายที่แบ่งฝักแบ่งฝ่ายกันอย่างพรรค SKDL (Suomen Kansan Demokraattinen Liitto หรือ พรรคสันนิบาตประชาชนประชาธิปไตยฟินแลนด์, อนึ่ง พรรคนี้ถือว่าซ้ายสุดชั่วด้วยอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ที่ครองอำนาจอยู่) และ SDP (Suomen sosialidemokraattinen puolue หรือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งฟินแลนด์) ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1950 ถึง ต้นทศวรรษ 1960 พรรค SDP ยังถูกแบ่งแยกโดยการจัดแบ่งองค์กรภายใน ที่ทำให้พรรคอยู่ห่างไกลจากอำนาจจนถึงปี 1966²⁶⁸

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1960 พรรค SDP เริ่มมีอิทธิพลในแวดวงการเมือง เหตุผลส่วนหนึ่งก็มาจากการที่สหภาพโซเวียตแทรกแซงกิจการภายในของฟินแลนด์ และภายใต้ประธานาธิบดี Kekkonen ที่อยู่ในตำแหน่งมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี 1956-1981 เขาก่อตั้งรัฐบาลที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้นำโซเวียต ส่งผลให้เกิดพันธมิตรระหว่างพรรคซ้ายกลาง และปีกคอมมิวนิสต์ของพรรค SKDL ตั้งแต่ปี 1966-1982 พรรคซ้ายกลางได้สนับสนุนระบบสวัสดิการทางสังคมไปพร้อมกับทางสวีเดน แต่กล่าวได้ยากกว่าเป็นการสร้างแนวคิดทางสังคมนิยม หรือเกิดจากกิจกรรมร่วมกันกับสวีเดนกันแน่²⁶⁹

263 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.145-146

264 คำแปลของกุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ ใน กุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ, แปล, 100 นวัตกรรมสร้างฟินแลนด์ (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: มูลนิธิก้าวหน้า, 2565), หน้า 90

265 375 Humanists."Adolf Ivar Arwidsson ". Faculty of Arts, University of Helsinki. Retrieved on 6 July 2020 from <https://375humanistia.helsinki.fi/en/humanists/adolf-ivar-arwidsson>

266 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.146

267 กุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 88

268 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.155

269 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.156

สถิติระดับนานาชาติด้านการจัดตั้งสหภาพแรงงานของฟินแลนด์พบว่าอยู่ในระดับล่างเสมอ การเจรจาต่อรองแบบสหภาพแรงงานเพิ่มโอกาสขยายตัวขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้เอง นอกจากนั้น ระบบโรงเรียนในฟินแลนด์ ยังถูกแบ่งแยกตามชนชั้น ระบบโรงเรียนมัธยมยังคงแผ่ขยายออกไปในฐานะโรงเรียนเอกชน ขณะที่โรงเรียนประถมเป็นของรัฐ สหภาพแรงงานครูก็ยังทำงานอยู่นอกระบบการเมือง และยังโฝกับสุดหลักรูปแบบการศึกษาแบบชาตินิยมในชนบท²⁷⁰

ภายในทศวรรษของสังคมนิยมประชาธิปไตย สหภาพแรงงานครูยังคงอยู่กับฝ่ายขวา การเมืองของสหภาพแรงงานหัวรุนแรง และแนวคิดซ้ายจัดยังไม่ได้ปรากฏในสหภาพแรงงานครูฟินแลนด์แม้แต่เล็กน้อย จะมีเพียงเหล่าครูในฝ่ายซ้ายที่ร่วมกับ Demko (Democratic School Workers Association หรือ สมาคมแรงงานครูเพื่อประชาธิปไตย) ที่ดำรงอยู่ในช่วงปี 1973–1989 เหล่าครูฟินแลนด์ยังคงสร้างความชอบธรรมให้กับสถานะอันสูงส่งของตัวเองโดยยึดกับบทบาทการปกป้องวัฒนธรรมและภาษาฟินนิช ซึ่งอุดมการณ์นี้เข้มข้นขึ้นเนื่องจากการคุกคามจากภายนอกอย่างสหภาพโซเวียต²⁷¹

สหภาพแรงงานจึงถูกบ่มเพาะด้วยจิตวิญญาณการศึกษาแบบชาตินิยม ที่ชนกัณกับรัฐบาลที่เริ่มต้นระบบโรงเรียนผสมโมเดลสวีเดน ปี 1968 รัฐบาลสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ถูกย้อมสีไปด้วยเผด็จการฝั่งตะวันออกได้ทำลายโรงเรียนระบบที่เลือกสรรเองได้ (selective system) ไปเป็นโรงเรียนแบบผสม อย่างรวดเร็ว ระบบโรงเรียนแบบเดิมที่ถูกยกเลิกประกอบด้วย การเรียน 4 ปี ซึ่งมีการแบ่งแยกเป็น 2 เส้นทาง (2 ปีพิเศษต่อจากประถมศึกษา หรือเข้าเรียนแกรมมาร์สคูล หรือมัธยม) ซึ่งการแยกทางนี้จะทำให้การเรียนต่างกันเพื่อการเรียนที่สูงขึ้นไป กระนั้นสหภาพแรงงานครูคัดค้านการศึกษาแบบผสมอย่างหัวชนฝา เนื่องจากว่าจะเป็นการทำลาย “สถาบันของพวกเขา” ที่ทำลายโรงเรียนมัธยมที่เป็น

กรรมสิทธิ์เอกชน กล่าวได้ว่า โรงเรียนมัธยมส่วนใหญ่ในขณะนั้นเป็นของเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเกือบทั้งหมด (น่าจะคล้ายคลึงกับโรงเรียนคริสต์ระดับมัธยมในไทย) สถานการณ์แบบเดิมถือว่า ทำให้ครูมัธยมมีอิสระกว่าและมีสถานะที่สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญ²⁷²

การต่อรองอำนาจรัฐของแรงงานของฟินแลนด์อยู่ในระดับด้อยพัฒนาเมื่อเทียบกับเพื่อนบ้าน ต้องรอให้ถึงทศวรรษ 1970 และ 1980 เสียก่อน (ก่อนจะเสื่อมลงในต้นทศวรรษ 1990) สหภาพแรงงานของฟินแลนด์และสหภาพแรงงานภาครัฐได้รับประสบการณ์ที่แหลมคมสำหรับการเติบโต ทำให้เป็นประเทศที่มีสัดส่วนสมาชิกสหภาพแรงงานสูงสุดในยุโรป ปี 1973 สหภาพแรงงานครูประถมแห่งชาติ (National Union of Elementary School Teachers) และสหภาพแรงงานครูมัธยมแห่งชาติ (National Union for Secondary School Teachers) ได้ควมรวมกันและจัดตั้ง OAJ (Opetusalan Ammattijärjestö หรือ สหภาพแรงงานการศึกษาในฟินแลนด์) ขึ้นมา การสร้างองค์กรนี้ได้รับการสนับสนุนจากครูกว่า 75% ซึ่งเพิ่มอิทธิพลในการต่อรองกับรัฐอีกมหาศาล²⁷³

การปฏิรูปการผลิตครู และการประนีประนอมครั้งใหญ่ระหว่างครูประถมและมัธยม

การปฏิรูปฝึกอบรมครูในล็อตใหญ่เกิดขึ้นช่วงปี 1973–1979 ได้ส่งผลกระทบต่อครูประถมมากที่สุด เพราะการฝึกอบรมนั้นได้ส่งครูในวิทยาลัยในเมืองขนาดเล็กไปสู่การฝึกครูในคณะครุศาสตร์ อันเป็นหน่วยงานระดับมหาวิทยาลัย ต่อมาการปฏิรูปในปี 1979 การฝึกหัดครูประถมได้ยกระดับไปสู่ระดับปริญญาโท จะเห็นว่าการปฏิรูปเช่นนี้ ส่งผลน้อยกับครูมัธยม

จากการปฏิรูปในปี 1979 ความแตกต่างระหว่างครูโรงเรียนประถม (เกรด 1–6) และครูมัธยม (ที่จะเรียกว่าครูประจำวิชา สอนในเกรด 7–12) ยังคงอยู่และยังคง

270 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.149

271 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.156

272 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.156

273 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.155–156

หนักแน่น มีการเรียกร้องให้ครูในทุกประเภทจะต้องจบ การศึกษาระดับปริญญาโท ครูประจำวิชาจะต้องจบสาขา วิชาใดวิชาหนึ่งโดยเฉพาะที่ตรงสาย ต่างจากนักศึกษา ครูเคนมาร์กที่จะต้องเรียนระดับวิทยาลัยใน 4 สาขา ที่ ต่างกัน ในระดับเกรด 1-9/10 เพื่อที่จะสอนได้ทั้งหมด ในโรงเรียนแบบผสม²⁷⁴

ในประเทศนอร์ดิกอื่น ๆ วิชาชีพครูเน้นไปที่การเพิ่มขึ้น ของจำนวนครุมีอาชีพที่เข้าร่วมในการพัฒนาการสอน แบบเป็นวิทยาศาสตร์ในการฝึกหัดครูและวิธีการสอนใน โรงเรียน การสอนแบบก้าวหน้าและการสอนโดยให้เน้น ไปที่เด็กนั้นถูกใช้เพื่อสนับสนุนแนวคิดวิชาชีพนิยมแห่ง ครูในระบบโรงเรียนผสม แต่ที่ฟินแลนด์ต่างออกไป คือ เน้นด้านจิตวิทยาการศึกษา และการสอบวัดความสามารถ ทางสติปัญญา มีผู้ชี้ว่า การสอนแบบฟินแลนด์ที่มีพื้นหลัง ที่ใช้จิตวิทยาเป็นฐานนั้น ได้มีส่วนสร้างความชอบธรรม ของการฝึกหัดครูของฟินแลนด์ในทฤษฎีไฮโคเมทริก และ การทดสอบทางสถิติ อันกลายเป็นเนื้อหลักในวิธีวิทยา การสอน ลักษณะเช่นนี้เปลี่ยนแปลงน้อยมากจนถึง ทศวรรษ 1990²⁷⁵

มีข้อวิจารณ์ว่าการปฏิรูปนี้ ครูประณามได้รับผลประโยชน์ มากที่สุดและชี้ว่า การฝึกหัดครูในมหาวิทยาลัยไม่ได้ การันตีว่าจะดีกว่าระบบเดิมที่เคยใช้การฝึกอบรม ผลประโยชน์จึงตกอยู่เพียงกับสมาชิกของวิชาชีพครูที่ เป็นเพียงการปรับฐานเงินเดือนและสถานะของครูใน โรงเรียน และฐานเงินเดือนระดับมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้น ราว 5 เท่าภายใน 2 ทศวรรษ²⁷⁶

คลื่นลมเสรีนิยมใหม่ในประเทศนอร์ดิกด้านการแปรรูป เป็นเอกชน ไปพร้อมกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

สหภาพแรงงานครูและรัฐบาลในประเทศนอร์ดิกเห็น ฟินแลนด์เผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆอันเนื่องจากอุดมการณ์

เสรีนิยมใหม่ พรรค SDP สูญเสียเสียงข้างมากในสภา แต่ฝ่ายขวากลางที่มีบทบาทแทน ไม่เพียงเท่านั้นเป็น พรรค SDP เหล่านี้เองที่ค่อยๆหันขวาและสนับสนุนการ ศึกษาที่มุ่งเน้นการตลาด เช่นเดียวกับการทำลายเครื่องมือ ต่อรองที่เป็นองค์กรเชิงสถาบันเช่นคณะกรรมการการศึกษา การศึกษาต่างๆเพื่อลดอิทธิพลของสหภาพแรงงาน

มีเพียงสหภาพแรงงานครูฟินแลนด์ที่เข้มแข็งที่สุดใน เพื่อนบ้าน เห็นได้จาก OAJ มีครูกว่า 97% ที่เป็นสมาชิก และยังเชื่อมกับระบบการเมืองทั้งระดับชาติและระดับ ท้องถิ่น แต่ประสบการณ์การเจรจาต่อรองร่วมได้เสื่อม ลงตอนต้นทศวรรษ 1990 เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ นำมาสู่ความพังทลายของการค้ากับสหภาพโซเวียต และวิกฤตการธนาคาร อย่างไรก็ตามต่อรองดังกล่าว ได้ฟื้นกลับมาแข็งแกร่งในได้ในภายหลัง²⁷⁷

ช่วงเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลฟินแลนด์ได้พยายามเร่งรีบ ปฏิรูปกระจายอำนาจและตัดลดงบประมาณโดยข้ามหัว สหภาพแรงงาน ในปี 1987 เป็นครั้งแรกหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ที่พรรคอนุรักษนิยมยึดตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ผ่านการจัดตั้งรัฐบาลผสมทั้งฝ่ายขวาและซ้าย เป็น ฝ่ายขวาได้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการไป การ หันขวาทางการเมืองนำมาสู่จุดจบของการครองอำนาจ ของสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรคขวาในกระทรวง และในบอร์ดการศึกษาแห่งชาติ กระนั้นพรรคอนุรักษนิยม ในฟินแลนด์ถูกมองว่าเป็น “พรรคครู” เนื่องจากสหภาพ แรงงานอยู่กับพวกฝ่ายขวา สหภาพแรงงานครูได้ต่อต้าน แผนการกระจายอำนาจไปสู่โรงเรียนที่จะทำให้เกิดการ แปรรูปเป็นเอกชน เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ ด้วย เหตุผลว่าจะลดอำนาจของสหภาพแรงงาน²⁷⁸

ในอีกด้าน การรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งและการสั่งการ จากบนลงล่างของโรงเรียนถูกทำลายเพื่อให้มีเสรีภาพ มากขึ้น เช่น หลักสูตรที่ลงรายละเอียดและตัดสินใจ

274 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.157

275 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.157-158

276 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.158

277 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.174

278 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.174-175

อุปกรณ์การสอน ตารางรายสัปดาห์ และบันทึกการสอน ที่บันทึกรายละเอียดในแต่ละวิชาที่ หลักสูตรระดับชาติ ได้ถูกปรับให้มีรายละเอียดน้อยลงและถูกกำหนดน้อยลง และอนุญาตให้เทศบาลและโรงเรียนปรับปรุงให้สอดคล้อง กับความต้องการท้องถิ่น โรงเรียนสามารถเลือกตำราเรียน และวิธีการสอนได้ด้วยตัวเอง²⁷⁹

กระบวนการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นทะยานไปข้างหน้าด้วยกฎหมายสองฉบับ ในปี 1992 และ 1995 ที่ให้ความใส่ใจต่อรัฐบาลท้องถิ่น การเพิ่มอิสระให้กับเทศบาล องค์การ AFLRA (Association of Finnish Local and Regional Authorities หรือ สมาคมท้องถิ่นและภูมิภาค แห่งฟินแลนด์) ได้พยายามล๊อบบี้ให้เพิ่มความรับผิดชอบ ในการจัดหาบริการทางสังคมและสุขภาพและการศึกษากับท้องถิ่น อันหมายถึงโรงเรียนทั้งระดับประถม มัธยมต้น และมัธยมปลาย ภายใต้ข้อเสนอนี้ ครุยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการ ส่วนผู้อำนวยการจะได้รับอำนาจสูงในการจัดการด้านการเงินและกิจการส่วนบุคคล อำนาจที่มากขึ้นของเทศบาลได้ทำให้ระบบเงินอุดหนุนเดิมถูกยุบไป เป็นรูปแบบที่ยืดหยุ่นมากกว่า รูปแบบใหม่นั้นจะเป็นเงินก้อนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนนักเรียนและบทเรียนที่เทศบาลได้มาใช้จัดการตามวิจารณ์ญาณที่เห็นควร เช่นการวางแผนการศึกษาและการจ้างครู²⁸⁰

รัฐบาลฟินแลนด์ยังคงชนบของการต่อรองรวมโดยไม่มี การแทรกแซงจากรัฐบาล บางทีอาจเป็นเพราะว่า AFLRA ยังคงมีอำนาจทางการเมืองน้อยเมื่อเทียบกับเพื่อนบ้าน สหภาพแรงงานครูจึงมีฐานอำนาจที่แข็งแกร่งกว่าและอุทิศให้กับเงินเดือนที่เท่าเทียม การเปลี่ยนแปลงใดๆจะต้องเกิดขึ้นผ่านกรอบข้อตกลงร่วมระดับชาติที่เกี่ยวข้อง กับองค์กรของผู้นำจ้างและ AKAVA (Akateeminen Keskusjärjestö หรือ สหพันธ์แห่งเจ้าหน้าที่วิชาชีพและฝ่ายจัดการ) ที่สหภาพแรงงานสังกัดอยู่ได้²⁸¹

ระหว่างที่เศรษฐกิจถดถอย ได้โผล่ก้อยู่ที่การปรับลดงบประมาณโรงเรียนในเทศบาลและการป้องกันการเลิกจ้างครู สหภาพแรงงานสาขาท้องถิ่นยังเสนอหาวิธีการที่จะลดความแตกต่างข้ามเทศบาลกรณีเงื่อนไขการจ้างงาน เช่น ชั่วโมงทำงาน โดยเฉพาะระหว่างเขตเมืองและชนบท เมื่อภาวะถดถอยจบลงก็ได้ทำให้สหภาพแรงงานกลับมาดำเนินการต่อเพื่อยกความสามารถระดับท้องถิ่น²⁸²

สถาปนาสหภาพแรงงานการศึกษาขนาดใหญ่ และกลไกต่อรองในรัฐสภา

การควมรวมของสหภาพแรงงานอื่นระหว่างเศรษฐกิจหดตัวทำให้สมาชิกขยายตัวขึ้นอย่างมหาศาลนั้นทำให้การขับเคลื่อนระหว่างสหภาพยุติลงด้วย ในปี 1991 สมาคมครูอนุบาลร่วมกับ OAJ ปี 2006 สหภาพแห่งชาติแห่งผู้กำกับสถานศึกษาและวัฒนธรรมแห่งเทศบาลก็เข้าร่วมด้วย ไม่เพียงเท่านั้นสมาชิกอาจารย์จากวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย ครูโรงเรียนเอกชน ครูในระบบการศึกษาผู้ใหญ่ ครูในโรงเรียนอาชีวศึกษาและสถาบันเทคนิคก็เข้าร่วมกัน ผู้อำนวยการโรงเรียนก็ยังเป็นสมาชิก OAJ²⁸³

เมื่อสามารถสร้างสหภาพขนาดใหญ่ได้แล้ว จึงมีความพร้อมที่จะต่อรองผ่านรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการผ่านรัฐสภา รัฐมนตรี NBE (National Basic Education หรือ การศึกษาพื้นฐานระดับชาติ) และส่วนการศึกษาของเทศบาล สหภาพฯ เป็นตัวแทนในทุกกลุ่มภายในกระทรวงศึกษาธิการและ NBE สหภาพยังเป็นตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการการศึกษาของรัฐสภาโดยตลอด รวมไปถึงการเตรียมกฎหมายและงบประมาณ รวมไปถึงกรรมาธิการอื่นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ พวกเขายังได้ประชุมกับ 8 กลุ่มทางการเมืองในรัฐสภา โดยเฉพาะแสวงหาครูเก่าผู้ดำรงตำแหน่งอยู่ในรัฐสภา และยังประชุมกับ NBE เป็นประจำ ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น สาขาสหภาพยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

279 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.175

280 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.175

281 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, pp.175-176

282 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.176

283 Susanne Wiborg, "Teachers Unions in the Nordic Countries...", *Ibid.*, p.176

กับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจโดยเฉพาะเทศบาลที่แข็งแกร่งมากขึ้นเรื่อยๆ เช่นเดียวกับสมาคมผู้ปกครองที่พวกเขาได้สร้างพันธมิตรไว้ด้วย²⁸⁴

สหภาพแรงงานครูของฟินแลนด์นั้นถือว่าทำงานในเชิงรุกในสื่อมวลชนทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ระดับชาติ สหภาพได้ส่งข่าวให้สื่อด้วยการวิจัยจำนวนมากที่จัดทำโดยสหภาพ หรือนักวิจัยที่ได้รับมอบหมาย และยังใช้ทรัพยากรจำนวนมากเพื่อสนับสนุนข้อเสนอเชิงนโยบาย และโปรโมทภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณะ สหภาพยังขับเคลื่อนการรณรงค์จำนวนมากโดยเฉพาะการเลือกตั้งระดับชาติ เทศบาล และ EU²⁸⁵

คะแนน PISA ชี้เสี่ยงในระดับโลกด้านการศึกษา ว่าด้วยอำนาจและการต่อรอง

ฟินแลนด์กลายเป็นประเทศที่ได้คะแนน PISA สูงที่สุดในปี 2001 ด้านเขียนอ่าน คำนวณ และวิทยาศาสตร์ แม้จะเป็นที่ประหลาดใจ แต่ผลลัพธ์ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองของสหภาพฯ อย่างต่อเนื่องนั่นคือ 1) ปรับปรุงสภาพการจ้างงานครู 2) หยุดยั้งหรือถ่วงเวลา การปฏิรูปการศึกษาที่กำลังเป็นแนวโน้มที่มาแรงอันจะส่งผลต่ออำนาจการต่อรองที่ลดลงของครู

ประเด็นแรก สหภาพเอาไปขยายความต่อว่า แม้จะใช้ทรัพยากรระดับมาตรฐาน เมื่อเทียบกับประเทศในกลุ่ม OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา) ด้วยกัน แต่ผลที่ได้กลับสูงกว่ามาก แสดงให้เห็นความล่าช้าในการลงทุนภาครัฐด้านการศึกษา ดังนั้นรัฐควรจะให้รางวัลเหล่าครูด้วยการเพิ่มกองทุนการศึกษาและการเพิ่มเงินเดือนให้สูงขึ้น²⁸⁶

ประเด็นที่ 2 สหภาพฯ ได้รณรงค์ “การร่วมมือทางประวัติศาสตร์ระหว่างรัฐบาลและครู” เพื่อสร้าง “ครูผู้นำเชื่อถือ” ขึ้น โดยมีนัยว่า แม้จะไม่มีระบบการประเมินครู ก็สามารถสร้างการเรียนรู้ที่มีคุณภาพได้ กลยุทธ์ก็คือ การขอการรับรองจากผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษานักการเมืองและข้าราชการ ประเด็นไม่ใช่ว่าวิชาชีพครูน่าเชื่อถือหรือไม่ เท่ากับการโน้มน้าวให้สาธารณะเชื่อมั่นในครู ดังเช่นมีการเน้นคำอย่าง ‘collaboration’, ‘consensus agreements’, ‘trust’ ²⁸⁷ เข้าไปในการรณรงค์

มีผู้เสนอว่าสหภาพแรงงานครูฟินแลนด์มีอำนาจไว้ในรัฐบาล เพราะว่า หากนักการเมืองหรือผู้วางนโยบายเห็นว่าประเด็นดังกล่าวฝ่ายสหภาพฯ จะทำการต่อต้านก็จะยอมถอยไป ดังนั้นการแปรูปการศึกษาจึงเกิดขึ้นได้ยาก²⁸⁸

สองเหตุการณ์ใหญ่ที่ทำให้รัฐเริ่มปฏิบัติการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ ภาวะเศรษฐกิจถดถอย และคะแนน PISA ที่ลดลง ประการแรก ฟินแลนด์ประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2009 ที่บังคับให้รัฐบาลผสมที่นำโดยพรรคอนุรักษนิยมใช้นโยบายตัดลดงบประมาณการศึกษาและเพื่อเพิ่มผลิตผลและประสิทธิภาพผ่านโครงการปฏิรูประบบการเงินสาธารณะ สิ่งนี้ทำให้เกิดการควมรวมโรงเรียน และการปิดโรงเรียนขนาดเล็ก และการขยายขนาดห้องเรียนในเทศบาล สหภาพฯ ได้ต่อต้านแต่ไม่สามารถจะกีดขวางการตัดลดงบประมาณได้ ทำให้พวกเขาต้องสู้กับการเลิกจ้างและเริ่มทำการรณรงค์สาธารณะเพื่อให้ความสำคัญกับห้องเรียนที่ขนาดเล็กลง เมื่อเทศบาลเลิกจ้างครูหรือเปลี่ยนสัญญาเป็นสัญญาชั่วคราว สหภาพฯ ได้นำเหตุเข้าฟ้องศาล พบว่าสหภาพฯ สนับสนุนการสู้คดีกว่า 200 คดีต่อปี กว่าครึ่งเป็นคดีที่ชนะ จากแนวคิดลดค่าใช้จ่ายให้มากที่สุด สหภาพฯ ได้ลือบปี.ส. อย่างเกรียวกราดรวมถึงรัฐมนตรี และเทศบาล เพื่อลดอัตราส่วนนักเรียนและครูลง ขนาดห้องเรียนที่

284 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.176–177

285 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.177

286 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.177

287 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, pp.177–178

288 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.178

เป็นอยู่คือ นักเรียน 20 คนต่อห้อง ควรลดเหลือ 18 สหภาพฯ วังเต็นจนได้รับเงินพิเศษให้กับเทศบาลเพื่อลดขนาดห้องเรียนลง²⁸⁹

ประการที่ 2 ผลคะแนน PISA ที่ตกลงในปี 2012 เมื่อเทียบกับ 2006 ตกลงถึง 18 จุด ในความรอบรู้ทางวิทยาศาสตร์ 23 จุด ในการเขียนอ่านและ 29 จุด ในการคำนวณ ช่วงนี้ถือว่าเป็นช่วงตกต่ำที่สุดในประเทศนอร์ดิก มุมมองที่เอาครูเป็นศูนย์กลางที่เป็นเครื่องมือในการโปรโมทของสหภาพฯ เริ่มถูกตั้งคำถาม²⁹⁰

ที่ผ่านมาเหล่าครูต่างมีความสุขกับอิสระเชิงสัมพัทธ์จากการจ้างงานที่เกิดจากการต่อรองของสหภาพฯ นั่นคือแนวคิดที่ว่าครูไม่จำเป็นต้องถูกประเมิน และการศึกษานิเทศก์ไม่มีความจำเป็น ซึ่งเป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับการวัดผลและประเมินผล แคมเปญ “ครูที่น่าเชื่อถือ” ช่วงก่อนได้กลายเป็นวัฒนธรรมที่ฝังลึกไปในสถาบันระดับรัฐบาล นอกจากนั้นครูยังถือว่ามีมาตรฐานเดียวกันคือ จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แต่ก็มีข้อสงสัยว่าการที่ครูจบมหาวิทยาลัยเป็นผลต่อการสอนที่โดดเด่นทุกโรงเรียนหรือทุกชั้นเรียนหรือไม่ การขาดเครื่องมือตรวจสอบทำให้กลายเป็นเรื่องยากที่จะตัดสิน แม้จะมีครูที่มีประสิทธิภาพต่ำถูกปลดออก แต่ก็เป็นส่วนน้อยมากและสหภาพฯ มักจะชนะหากเอาคดีปลดครูไปยั้งศาล²⁹¹

การประเมินเพื่อวัดประสิทธิภาพ มีการพัฒนาโดยสมาคมของผู้ว่าจ้างอย่าง Association of Finnish Independent Education Employers เพื่อใช้จ่ายเงินตามการประเมินจากผลงานสำหรับครูในภาคราชการ มหาวิทยาลัย โรงเรียนฝึกอบรมระดับมหาวิทยาลัย นักการศึกษาว่า 700 คนในโรงเรียนฝึกอบรมได้รับเงินเดือนที่สัมพันธ์กับการประเมิน สมาคมของผู้ว่าจ้างมักจะเกี่ยวข้องกับการสหภาพแรงงานครู ในการเตรียมข้อเสนอที่เริ่มแผนตั้งแต่ปี 2016 การต่อรองเริ่มขึ้นและโปกส์ว่า%ของเงินเดือนควรจ่ายในระดับพื้นฐานเท่าไร และ เปอร์เซ็นต์

ค่าตอบแทนที่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติการควรจะเป็นเท่าไร สหภาพแรงงานครูที่นิยมการจ่ายแบบเสมอภาคได้พยายามต่อรองให้การจ่ายค่าตอบแทนขึ้นกับผลการปฏิบัติการให้มีสัดส่วนที่น้อยที่สุด²⁹²

Where to Invade Next (2015)

การเปิดตัวการศึกษาฟินแลนด์ใน

ความรับรู้ของชาวโลก

ภาพยนตร์อเมริกันสารคดีแนวเสียดสีโดยไมเคิล มัวร์ ได้ฉายภาพการศึกษาแบบฟินแลนด์ให้เป็นที่รู้จักกันอย่างเข้าใจง่าย เมื่อเล่าเรื่องโรงเรียนของฟินแลนด์เทียบกับประสบการณ์ของตนในสหรัฐอเมริกา เขาชี้ให้เห็นพัฒนาทางประวัติศาสตร์ว่า แต่ก่อนการศึกษาของฟินแลนด์ก็แย่แถมมาก่อนแล้วก็ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนมาจนเป็นอันดับหนึ่งของโลก ซึ่งน่าจะเป็นการดูจากผลคะแนน PISA ในทศวรรษ 2000 ด้วยความเป็นหนังสือสารคดีจึงเน้นไปที่การสัมภาษณ์ผู้คนที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ, ผู้อำนวยการโรงเรียน, คณะครู, ครูจากสหรัฐอเมริกา, นักเรียนที่เคยไปเป็นนักเรียนแลกเปลี่ยนที่สหรัฐอเมริกา ปฏิบัติการและประสบการณ์ของพวกเขาถูกถ่ายทอดออกมาให้เข้าใจง่ายทั้งที่ในความเป็นจริงอาจจะมีมิติที่ซับซ้อนกว่านั้นมาก มัวร์ได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุที่คุณภาพการเรียนฟินแลนด์ก็คือ ลดเวลาการทำงานบ้านเพื่อให้นักเรียนไปใช้เวลาในฐานะเด็ก (แต่จั่วหัวว่า ฟินแลนด์ไม่มีการบ้าน), การเรียนไม่เกิน 3-4 ชั่วโมงต่อวัน (รวมพักเที่ยง) ซึ่งถือว่าน้อยที่สุดในโลกขณะนั้น, ข้อสอบปรนัยแทบจะไม่มี, ไม่มีการสอบมาตรฐาน (แบบไทยที่มีโอเน็ต) เทียบกับโรงเรียนในอเมริกาแล้ว การที่เน้นสอบมาตรฐานทำให้บางวิชาอย่างดนตรี ศิลปะ บทธักวีถูกตัดทิ้งออกไป เช่นเดียวกับวิชาพลเมือง เพราะไม่มีในการสอบมาตรฐาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ในมุมมองฟินแลนด์มันคือ การเติมเต็มและสร้างการเรียนรู้ และสมอง, การสร้างโรงเรียนใกล้บ้านให้ดีที่สุด โรงเรียนในฟินแลนด์ถือว่ามีความเท่าเทียมกัน

289 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.179

290 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.180

291 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.181

292 Susanne Wiborg, “Teachers Unions in the Nordic Countries...”, *Ibid.*, p.182

(ซึ่งในการวิจัยภายหลังเปิดเผยว่า หลังๆ มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น), เห็นนักเรียนเป็นผู้ใหญ่มากกว่าในอเมริกา, การมองนักเรียนเป็นศูนย์กลาง, สอนให้เด็กคิดและวิพากษ์วิจารณ์, สอนให้เด็กมีความสุข เคารพตัวเองและผู้อื่น

ด้วยคะแนน PISA และสารคดีนี้ ยิ่งทำให้การศึกษาแบบฟินแลนด์เนื้อหอม เช่นเดียวกับสินค้าและธุรกิจในนามฟินแลนด์ก็เป็นที่รู้จักกันไม่ว่าจะโทรศัพท์ NOKIA, ห้าง IKEA จึงไม่แปลกที่นโยบายรัฐบาลยุคหลังๆ จะเน้นสิ่งที่เรียกว่า การศึกษาในฐานะสินค้าส่งออกไปด้วย ทุกวันนี้การพูดเรื่องฟินแลนด์กับการศึกษาในฐานะต้นแบบเป็นเรื่องที่ไม่เกินความคาดหมายไปแล้ว

การดำรงอยู่ของ OJA ในรัฐบาลขวากลาง

มีงานศึกษาชิ้นหนึ่งที่วิเคราะห์บทบาทของ OAJ ในรัฐบาลของ Juha Sipilä (2015–2019) อันเป็นรัฐบาลขวากลางที่สนับสนุนนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่เหล่าสหภาพแรงงานการศึกษาหลายประเทศต่อต้าน โดยตั้งข้อสังเกตว่า OAJ นั้นไม่ได้ต่อสู้อย่างเปิดเผยและมีลักษณะเชิงความได้เปรียบเชิงอนุรักษนิยมมากกว่าสหภาพแรงงานในประเทศอื่นๆ²⁹³ แต่ก็มีงานศึกษาชี้ว่า OJA ได้พยายามอย่างหนักที่จะผลักดันวาระของพวกเขาหรือการถกเถียงกับนโยบายของรัฐ

รัฐบาลของ Sipilä ได้วางนโยบายด้านการศึกษาชื่อว่า “Finland, the land of Solutions” (ฟินแลนด์ ดินแดนแห่งคำตอบ) โครงการเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลได้เน้นไปที่ การจ้างงานและการแข่งขัน, ความรู้และการศึกษา, ความเป็นอยู่ที่ดีและสุขภาพ, ชีวเศรษฐศาสตร์-การแก้ปัญหาด้วยพลังงานสะอาด-การทำให้เป็นดิจิทัล-การทดลอง-การลดการควบคุมจากรัฐ ถือเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล²⁹⁴

ได้มีโครงการ New Comprehensive School Program (โรงเรียนแบบผสมแนวใหม่) เพื่อการปฏิรูปโดยสรุปแล้วคือ นโยบายที่เน้นการปฏิรูปที่หมุนรอบนวัตกรรม การทำให้เป็นดิจิทัล และการทำให้เป็นนานาชาติซึ่งแทบไม่ต่างกับประเทศอื่นๆ ยกเว้นแต่ว่า ไม่ได้ถกเถียงเรื่อง การแปรรูปรัฐให้เป็นเอกชนอย่างโจ่งแจ้ง เพราะรัฐยังเป็นศูนย์กลางของการออกนโยบาย และอีกประการก็คือ มีการปรึกษารื้อกับผู้มีส่วนร่วมในฟากการศึกษาอยู่²⁹⁵

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาก็ทำให้ OAJ ตอบโต้ในหลายกรณี เช่น การตัดงบประมาณการศึกษาตั้งแต่รัฐบาลก่อนหน้าอย่าง Katainen และ Stubb (ทั้งคู่มาจากพรรค Kansallinen Kokoomus หรือ National Coalition Party อันเป็นพรรคขวากลาง) มาจนถึงรัฐบาลของ Sipilä (Suomen Keskusta หรือ Centre Party) รวมกันแล้วมาถึง 2 พันล้านยูโร OAJ ชี้ว่าการตัดงบประมาณดังกล่าวจะนำมาสู่คุณภาพการศึกษาที่ลดลงโดยเฉพาะการให้บริการระดับเทศบาลที่เริ่มมีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา²⁹⁶ สอดคล้องกับรัฐบาลที่เป็นฝ่ายขวากลางมาตลอด รัฐบาลล่าสุดที่เป็นฝ่ายซ้ายคือ รัฐบาลของ Paavo Lipponen (1999–2003) จากพรรค Suomen sosialidemokraattinen puolue หรือ Social Democratic Party of Finland หลายปีผ่านมาแล้ว

กระนั้นก็ไม่พบว่า OAJ ได้มีการยกระดับไปถึงขั้นปฏิเสธความร่วมมือ-ประท้วง-สไตรก์รัฐบาล เนื่องจากการร่วมมืออย่างเข้มข้นผ่านการพัฒนานโยบายในฟินแลนด์ และยังพบว่า OAJ ไม่เคยจะสร้างข้อพิพาทกับนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลนอกจากวิจารณ์ในมุมมองที่แตกต่างเพียงเล็กน้อย แทบจะไม่มีการวิพากษ์อย่างเฉพาะเจาะจงอย่างน้อยก็ไม่ใช่มาตรฐานทางวิชาการต่อผลกระทบจากนโยบายการศึกษาแบบเสรีนิยมใหม่ มีผู้อธิบายว่า การหาความร่วมมือเช่นนี้คือ ความสำเร็จทางการเมืองใน

293 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, “A Progressive Force in Finnish Schooling?: Finland’s Education Union, OAJ, and Its Influence on School-Level Education Policy”, Martin Thrupp, Piia Seppänen, Jaakko Kauko, Sonja Kosunen, ed., *Finland’s Famous Education System* (Singapore: Springer, 2023), p.52

294 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.53

295 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.55

296 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.56

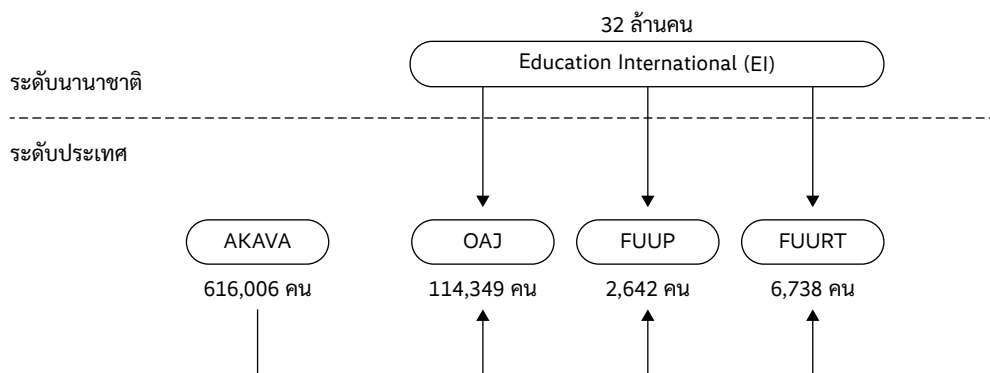
ฟินแลนด์ จึงเป็นเรื่องที่อธิบายได้ว่าเหตุใด OAJ จึงชอบที่จะทำงาน “ภายในเต็นท์” มันเป็นเรื่องยากที่จะเห็นภาพว่า OAJ ออกคำสั่งให้สมาชิกลงถนนเพื่อประท้วงแบบเดียวกับหลายประเทศ²⁹⁷

OAJ แทบจะไม่วิจารณ์แนวคิดและปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับโลกทางธุรกิจซึ่งส่งเหล่านี้เป็นความต่อเนื่องของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐที่เข้ามาตั้งแต่รัฐบาล Holkeri (1987–1991) และ Aho (1991–1995) และยังไม่พบการถกเถียงใน OAJ กรณีที่มีผู้ไม่สบายใจที่แยกตัวออกไปเมื่อคราวที่ OAJ เสนอให้เปลี่ยนแปลงชั่วโมงการทำงาน แม้ว่าความขัดแย้งจะปรากฏในสื่อมวลชนฟินแลนด์ อาจเป็นเพราะ OAJ ต้องการที่จะนำเสนอภาพอันเป็นเอกภาพและการสร้างภาคีในกระบวนการเชิงนโยบาย การที่ OAJ ให้ความสนใจกับนโยบายการส่งออกการศึกษาของรัฐบาลน้อย แม้จะเป็นเรื่องใหญ่ของรัฐบาล ได้บอกไว้ว่าการสนับสนุนเช่นนี้ก็เท่ากับ

สนับสนุนนโยบายการศึกษาแบบเสรีนิยมใหม่ไปด้วย²⁹⁸

มากกว่าการละเลย เหมือนว่า OAJ จะใช้ประโยชน์ทางการเมืองผ่านประเด็นต่าง ๆ ให้มากที่สุด แม้ว่ารัฐบาลกับ OAJ จะพูดเรื่องเดียวกันแต่ความหมายต่างกันไปแล้ว OAJ พูดถึงความเท่าเทียมของโอกาสทางการศึกษาซึ่งหมายถึงว่า โอกาสอันเท่าเทียมเพื่อที่จะสำเร็จหลักสูตรโรงเรียนแบบผสมในหลักการเดียวกันไม่ว่าจะเรียนที่ไหน เพศอะไร หรือในครอบครัวที่มีสถานภาพการเงินและสังคมแบบใด อันเป็นความเท่าเทียมของทุกคน สำหรับรัฐบาลแล้วมันเน้นความเท่าเทียมทางการศึกษาของปัจเจก ที่ถูกมองว่าเป็นโอกาสที่เท่าเทียมของทุกคนที่จะเติมเต็มความสามารถหรือแรงบันดาลใจซึ่งเน้นไปที่ทางเลือกของปัจเจกและการลดการควบคุมทางการศึกษา และการปลดปล่อยไปสู่ระบบ school choice²⁹⁹

ภาพที่ 2.14 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในฟินแลนด์³⁰⁰



297 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.62

298 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.62

299 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, pp.62–63

300 Education International. “Who we are”. Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. “Finland”. Retrieved on 30 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=finland&filter%5Baffiliate%5D=,AKAVA>. “Affiliates”. Retrieved on 24 August 2023 from <https://akava.fi/en/affiliates/>

OAJ ที่ไม่กล้าวิพากษ์รัฐบาลหนักกว่านี้เป็นเพราะการไม่กล้าออกจากพื้นที่ปลอดภัยของตน พวกเขาอาจนิยามตนว่าเป็นผู้สนับสนุนทางวิชาชีพที่ “ไร้การเมือง” อาจรวมไปถึงว่า เจ้าหน้าที่อาวุโสของ OAJ มักเห็นด้วยกับทิศทางนโยบายการศึกษาที่เป็นอยู่ บางที OAJ จำเป็นต้องสะท้อนย้อนคิดถึงจุดยืนของสมาชิกและความไม่สามารถในการวิจารณ์นโยบายการศึกษาได้อย่างที่ควรจะเป็น กระนั้นในช่วงโรคระบาดอย่างโควิด-19 ที่ผ่านมา OAJ ได้มีจุดยืนที่เผชิญหน้ากับรัฐบาลและนโยบายเทศบาลมากขึ้น ช่วงล็อกดาวน์ในปี 2020 OAJ ได้โต้แย้งการที่รัฐบาลจะเปิดการสอนแบบออนไลน์แก่นักเรียนอายุน้อยที่สุดในฤดูใบไม้ผลิ และจะเปิดทั้งหมดในช่วงสุดท้ายของหยุดช่วงฤดูร้อน OAJ ยังแสดงความเสียใจต่อแนวโน้มที่เทศบาลจะให้ครูออกจากงานในช่วงวิกฤตโควิด-19 ดังนั้น โรคระบาดนี้อาจจะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของ OAJ ก็เป็นไปได้³⁰¹

OAJ เป็นองค์กรแรงงานการศึกษาที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวของทุกระดับการศึกษาที่มีอำนาจในการต่อรองสูงในฟินแลนด์ บนพื้นฐานความเข้มแข็งของการศึกษาทำให้การยืนหยัดต่อรองของแรงงานส่วนนี้มีความชอบธรรมอย่างสูง แต่อย่างไรก็ตาม พวกเขาต้องเผชิญหน้ากับระบบการตรวจสอบและการประเมินผลเช่นเดียวกับที่หลายประเทศพบเจอมาก่อน จากวิกฤตคะแนน PISA ที่ตกต่ำ เพียงแต่ฟินแลนด์ที่ได้คะแนนสูงที่สุดสามารถยื้อเวลาออกไปได้เนื่องมาจากผลคะแนนในครั้งนั้นเอง นอกจากนั้น ยังถูกวิจารณ์ว่ามีท่าทีที่ประนีประนอมกับรัฐบาลมากเกินไป แทบจะไม่มีการเดินทางประท้วงหรือการสไตรก์ใดๆ เพื่อแสดงจุดยืนต่อต้านนโยบายและปฏิบัติการของรัฐเลย.

2.2.6 ออสเตรเลีย ประเทศใหญ่ ประชากรน้อย แต่มีสภาพแรงงานการศึกษาที่เข้มข้น

ออสเตรเลียเป็นทวีปที่ใหญ่โต แต่ประชากรปัจจุบันกระจายตามหัวเมืองใหญ่ๆ ในมลรัฐต่างๆ แต่ที่น่าสนใจก็คือ จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานการศึกษาอย่าง AEU มีหลักแสน และสหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยอย่าง NTEU ก็แตะหลักหมื่น ถือว่าเป็นองค์กรด้านแรงงานที่มีความน่าสนใจที่จะศึกษาอย่างยิ่ง

ออสเตรเลียเป็นรัฐรวมที่ประกอบด้วย 6 รัฐ ได้แก่ นิวเซาท์เวลส์, ควีนส์แลนด์, เซาท์ออสเตรเลีย, แทสเมเนีย, วิกตอเรีย และเวสเทิร์นออสเตรเลีย และ 10 “ดินแดนสหพันธ์” ภายในดินแดนสหพันธ์แบ่งออกเป็น 3 ดินแดนภายในที่ติดกับออสเตรเลียแผ่นดินใหญ่ และ 7 ดินแดนภายนอกตามหมู่เกาะต่างๆ สหภาพแรงงานการศึกษาจะสัมพันธ์กับเมืองใหญ่ในรัฐต่างๆ ตามแผนที่ในภาพ 2.15

ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 26,688,327 คน³⁰² และ GDP อยู่ที่ 1,701.89 พันล้านดอลลาร์³⁰³ GDP ต่อหัวที่ 62,625.4 ดอลลาร์³⁰⁴ ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบริมทะเลตะวันออกและตอนใต้

กำเนิดการศึกษาสัมัยใหม่ในออสเตรเลีย³⁰⁵

ออสเตรเลียเป็นดินแดนที่ถูกอังกฤษพิชิตเป็นอาณานิคมจริงๆ แต่ช่วงแรกนั้นเป็นดินแดนที่นักโทษถูกส่งตัวมา มากกว่าจะต้องการสร้างสังคมแบบชาวอังกฤษ การศึกษาได้เริ่มต้นขึ้น แต่ไม่ได้เป็นวิชาชีพในแขนงของครู แต่เป็นการขยายชุมชนอาณานิคมผ่านผลประโยชน์ทางการเกษตรและอุตสาหกรรม ตั้งโรงเรียนที่มักจะนำโดยนักโทษเหล่านั้น นักโทษบางคนมีการศึกษาที่ดีและได้ยึดอาชีพ

301 Nina Nivanaho & Martin Thrupp, *Ibid.*, p.64

302 Australian Bureau of Statistics website. “Population clock”. Retrived on 16 August 2023 from <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/population-clock-pyramid>

303 IMF. “World Economic Outlook Database “. Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

304 World Bank. “GDP per capita, PPP (current international \$)”. Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

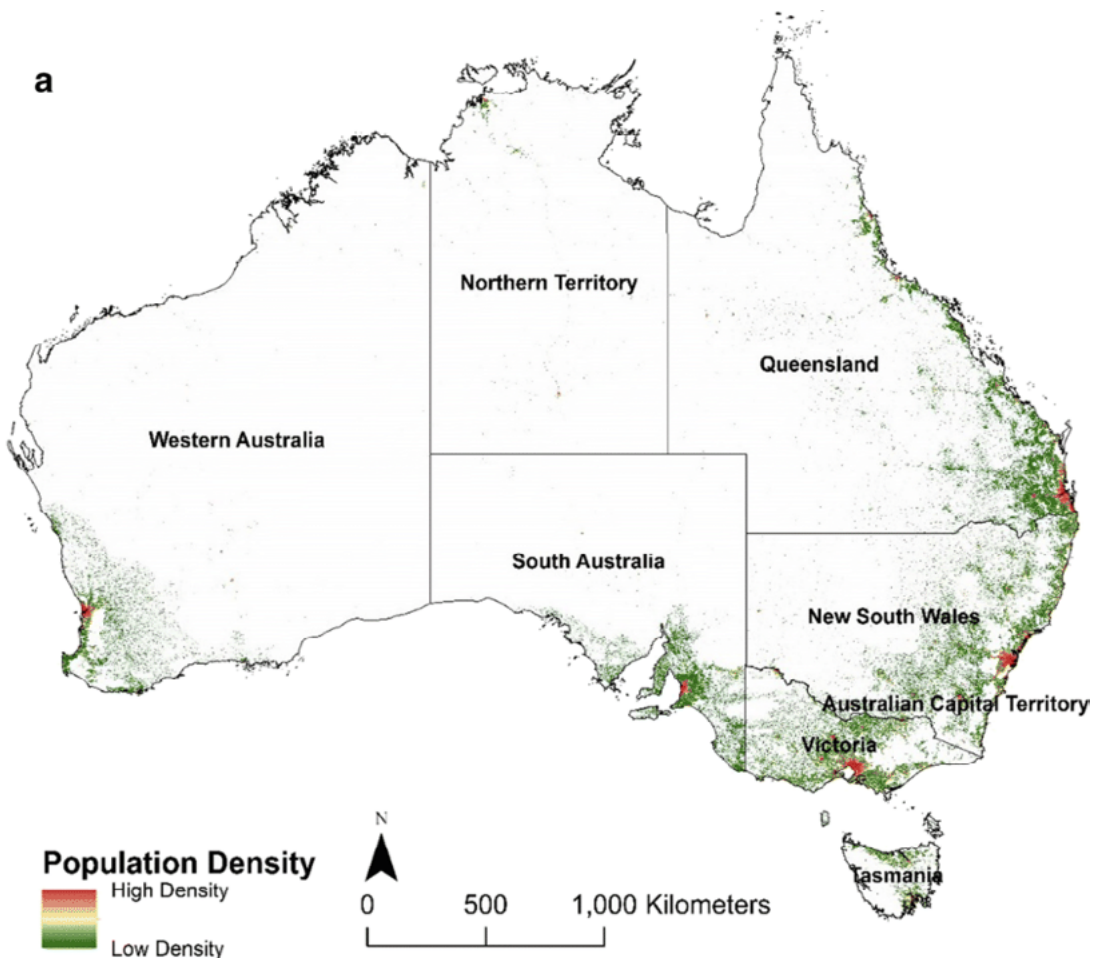
305 Troy Heffernan. “The History of Education in Australia”. Oxford Research Encyclopedia of Education. Retrived on 2 March 2024 from <https://oxfordre.com/education/display/10.1093/acrefore/9780190264093.001.0001/acrefore-9780190264093-e-1459> (26 May 2021)

การสอนแบบไม่เป็นทางการตลอดห้วงศตวรรษที่ 19 แต่ก็มีผู้ปกครองไม่น้อยที่วิตกว่า การที่นักโทษมาสอน ลูกหลานของตนจะเป็นเรื่องเสื่อมเสียทางศีลธรรม จึงไม่แปลกที่ในหมู่เจ้าที่ดินและชาวไร่รายจะจ้างครูจาก อังกฤษมาสอนตัวต่อตัว ขณะที่รัฐบาลเห็นประโยชน์ ในการจ้างครูด้วยค่าแรงแสนต่ำในฐานะที่เคยเป็นอดีต นักโทษและไม่ใช้เครื่องมืออาชีพที่ต้องการเงินเดือนขั้นสูง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งทางชนชั้น นั่นคือ มีนักเรียนที่ ได้รับการสั่งสอนโดยครูนักโทษกับเครื่องมืออาชีพ ขณะนั้น การศึกษายังไม่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ความเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งคือ การตั้งโรงเรียนแบบศาสนาที่ยิ่ง กลายเป็นตอกย้ำทางศีลธรรม ระหว่างโรงเรียนแบบนี้

ตัวเตอรส์ส่วนตัว กับ ครูผู้เป็นอดีตนักโทษ อย่างไรก็ตาม ในเชิงศาสนาก็มีการเมืองอยู่ในนั้น นิิกายแองกลิกันมี บทบาทสูงเหนือคาทอลิกและเพรสไบทีเรียนที่เคยมี อิทธิพลมาก่อนจากฐานของพวกไอริชและสก็อต

ช่วงปี 1872-1895 การศึกษาออสเตรเลียเริ่มเปลี่ยนผ่าน มาสู่การศึกษาสาธารณะที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายและไม่ใช้ โรงเรียนแบบศาสนาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับอิทธิพล จากผู้ปกครอง กลุ่มทางศาสนาและสมาชิกของชุมชน ต่าง ๆ การศึกษาในยุคนั้นมุ่งหวังที่จะสร้างความเจริญ เดิบโตทางเศรษฐกิจ คือ มุ่งผลิตแรงงานเพื่อป้อนสู่ตลาด แรงงาน มากกว่าจะพัฒนาศักยภาพของบุคคล การศึกษา

ภาพที่ 2.15 แผนที่แสดงความหนาแน่นของ ประชากรออสเตรเลียในมลรัฐต่าง ๆ



ระดับอุดมศึกษาจึงไม่ได้รับความสนใจมากนัก ไม่เพียงเท่านั้น การศึกษายังเน้นไปที่ผู้โยกย้ายมาตั้งถิ่นฐานอย่างชาวยุโรปมากกว่าจะเป็นคนพื้นเมืองที่ถูกยึดครองดินแดนทั้งชนเผ่าเหล่านี้ยังถูกเหยียดเชื้อชาติว่ามีความด้อยอารยธรรม ด้อยต่ำกว่า และคาดหวังให้เป็นเพียงแรงงานราคาถูกสำหรับโครงการของรัฐบาลหรือเป็นแรงงานในบ้านคนขาว

ต้นศตวรรษที่ 20 ราว 30 ปีแรก เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการขยายการเรียนก่อนชั้นประถมศึกษาที่จะช่วยพัฒนาการเติบโตของพวกเขา วัยเรียนของนักเรียนอยู่ในโรงเรียนยาวนานขึ้นไม่จำเป็นการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา หรือในมหาวิทยาลัยแถบเมืองหลวง ทั้งยังขยายตัวในเชิงประชากรทำให้การศึกษาสาธารณะของออสเตรเลียเติบโต การศึกษาของผู้หญิงในระดับมัธยมและมหาวิทยาลัยก็เกิดขึ้นในช่วงนี้

ครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 โรงเรียนมัธยมก็ขยายตัวเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเริ่มเปิดให้เป็นทางเลือกมากมายขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นนักเรียนเหล่านี้คือ รุ่นที่ 2 และ 3 ของผู้เข้าเรียนการศึกษาภาคบังคับในยุคแรกๆ ที่คนรุ่นพ่อแม่หรือปู่ย่าตายายมีประสบการณ์มาแล้ว แต่ปัญหาสำคัญยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าจะมีผู้คนได้รับการศึกษามากขึ้น แต่การศึกษายังถูกแบ่งโดยประเด็นชนชั้น

ช่วงศตวรรษที่ 1950–1980 มีการก้าวกระโดดครั้งสำคัญสำหรับการศึกษาสาธารณะอันเนื่องมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจหลังยุคสงคราม ความต้องการแรงงานเด็กเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานให้เร็วที่สุดแบบเดิมนั้นลดลงแล้ว ทศวรรษ 1960 และ 1970 มีการขยายตัวของสถาบันการศึกษาระดับสูงไปทั่วประเทศ ว่ากันว่า เกิดการเข้าถึงโดยตลาดมวลชนมากกว่าโรงเรียนแบบเดิมที่เป็นโรงเรียนเอกชน และโรงเรียนของรัฐที่ร่ำรวย นั้นมาจากการขยายตัวโดยไม่ต้องกังวลเรื่องงบประมาณ นอกจากนั้นการขยายตัวของการศึกษามาจากความต้องการให้เป็นด้านหน้าของความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโลกไปด้วย กระนั้นในทศวรรษ 1970 จำนวนผู้จบการศึกษาโรงเรียน

ของรัฐยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าโรงเรียนแบบศาสนาและโรงเรียนเอกชน

มีข้อสังเกตว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากระบบการฝึกครูที่ส่วนหนึ่งจ้างมาจากครูที่ไม่ได้จบการศึกษาระดับสูง เนื่องจากการขยายตัวของโรงเรียนรัฐอย่างมหาศาล แต่การขยายตัวของมหาวิทยาลัยก็ค่อยๆ ทำให้สถานการณ์เปลี่ยนไป

ทศวรรษ 1980 การศึกษาของออสเตรเลียถือว่าอยู่ในพีค ระบบการศึกษายังคงเป็นประเด็นทางการเมืองและสังคมที่สำคัญ รัฐบาลทั้งระดับสหพันธรัฐและมลรัฐต่างก็พยายามขยายการศึกษาให้กับสมาชิก ในช่วงนี้โรงเรียนรัฐได้มีสัดส่วนมากถึง 2 ใน 3 ของนักเรียนทั้งหมดแล้ว การศึกษาก็มีคุณภาพมากขึ้นสัมพันธ์ไปกับระบบการฝึกครูที่มีความเป็นวิชาการมากขึ้นตั้งแต่ช่วง 1970 เป็นต้นมา แม้การศึกษาจะเปิดกว้างขึ้นให้กับผู้ด้อยโอกาสแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีช่องว่างของการเข้าถึงการศึกษาด้วยอุปสรรคทางเชื้อชาติ เพศ สถานะเศรษฐกิจสังคม ที่ตั้งและความพิการ

วิชาชีพครู และการรวมตัวเชิงวิชาชีพ ที่ยังไม่ถึงขั้นสหภาพแรงงาน

สำหรับออสเตรเลียกำเนิดการศึกษาสมัยใหม่และวิชาชีพครูสมัยใหม่ มาพร้อมกับสภาวะอาณานิคมที่รวมศูนย์จากอังกฤษ

จากครูแบบเดิมที่เคยเป็นอาชีพผสมผสานอย่างครูและธรรมาจารย์ ครูที่เป็นเมียชาวนา เปลี่ยนเป็นครูวิชาชีพ และอยู่ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและนโยบายการศึกษาของรัฐบาลอาณานิคม ช่วงทศวรรษ 1850–1870³⁰⁶

คำว่า schoolmaster ถูกเปลี่ยนเป็น schoolteacher ด้วยเหตุผลของการจัดระเบียบสมาชิกผู้ได้รับการศึกษาในสังคมที่ต่ำกว่า เนื่องจากว่าพวกเขาไม่ได้รับการศึกษา

ระดับมัธยมศึกษา นั่นคือ คือการลดสถานะ ทำให้ครูมีสถานะอยู่ใต้บังคับบัญชาส่งผลต่อความสำเร็จในการจัดการเรียนชั้นประถมศึกษา พร้อมไปกับการขยายตัวของประชากรที่อพยพเข้ามาทั้งในเขตเมืองใหญ่ ชุมชนเกษตรกรรม หรือดินแดนบุกเบิกใหม่เพื่อทำเหมืองแร่³⁰⁷

องค์กรครูที่จัดตั้งครั้งแรกเกิดขึ้นในออสเตรเลียตะวันตกกลางทศวรรษ 1850 องค์กรเหล่านี้เกิดขึ้นและแตกดับลงในเมืองใหญ่และเมืองหลวงตลอดช่วงต้นทศวรรษ 1880 จำนวนมากมีอายุสั้นๆ และไม่ประสบความสำเร็จ องค์กรเหล่านี้ยังไม่ได้เชื่อมโยงใดๆ กับสหภาพครูในปัจจุบันอีกด้วย สมาคมเหล่านี้ถูกอธิบายว่าเป็นสมาคมที่ชั่วคราว หรือชมรมช่วยเหลือกัน³⁰⁸

ความเคลื่อนไหวของการรวมตัวของครูยังกระจายไปตามมลรัฐต่างๆ ที่อยู่ห่างไกลกัน ว่ากันว่า Geelong Teachers' Association แห่งมลรัฐ Victoria เป็นอุทาหรณ์แห่งองค์กรครู ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1855 ไปจนถูกสั่งปิดเมื่อปี 1881 องค์กรเหล่านี้มีบทบาทต่อสู้ในประเด็นต่างๆ ของครูผ่านร่วมกับองค์กรครูอื่นในเมืองต่างๆ อย่างเมลเบิร์น, Ballarat และ Bendigo ในเวลาต่อมา ได้ก่อการประท้วงอย่างเป็นทางการต่อการลดเงินเดือน และการลดความมั่นคงของสัญญาจ้างและการตรวจการครู (inspection) ช่วงปลายทศวรรษ 1850³⁰⁹ นี่คือ ผลพวงแห่งการรวมตัว

ที่มลรัฐควีนส์แลนด์ ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ Queensland Public School Teachers' Association (QPSTA: สมาคมครูรัฐในมลรัฐควีนส์แลนด์) แห่งทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ได้เป็นตัวอย่างของต่อต้านด้วยแนวทางทั่วไป กล่าวคือ ถูกจัดรูปโดยครูจากบริสเบนและ Darling Downs ในปี 1973 เนื่องจากถูกตัดค่า tuition fees เนื่องจากนโยบายการศึกษาฟรีในปี 1970 QPSTA พยายามเรียกร้องเงินชดเชยดังกล่าว และการ

ปรับปรุงสภาพการทำงานสำหรับครู ประธาน QPSTA ได้กล่าวว่า “เมื่อเรากลายเป็น Schoolmaster เราไม่ได้หยุดที่จะเป็นพลเมืองไปด้วย”³¹⁰

อย่างไรก็ตาม QPSTA ก็เจอปัญหาใหญ่ 2 ประการที่ทำให้ล้มเลิกองค์กรไป ประการแรกคือ Central Board of Education (คณะกรรมการกลางการศึกษา) ปฏิเสธข้อเรียกร้อง ซึ่งหมายความว่าต้องพึ่งพาอิทธิพลทางการเมืองผ่านการลงชื่อเรียกร้องและประชุมกับสมาชิกสภาท้องถิ่นพวกเขาสามารถโน้มน้าวรัฐบาลเพื่อเพิ่มเงินชดเชย 25% ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 1874 แต่มันนำไปสู่ปัญหาประการที่ 2 คือ ชัยชนะดังกล่าวนำมาซึ่งการลดลงของการสนับสนุนในบริสเบนและการหายไปของสาขา Darling Downs ในที่สุดบริสเบนก็ลาออกจากสมาคมในเดือนธันวาคม 1874³¹¹ กลายเป็นว่าองค์กรเกิดขึ้นมาพร้อมกับปัญหา เมื่อมันถูกแก้ไขอายุขัยของมันก็จะจบลงด้วย

องค์กรอื่น ๆ ของครูก็ถูกจัดตั้งขึ้นมาเช่น Teachers' Association of New South Wales ที่ซิดนีย์ (1873) จัดทำวารสาร *Journal of Public Education* เพื่อตอบโต้กับ *Australian Journal of Primary Education* ที่เมือง Adelaide มีการจัดตั้ง South Australian Public Teachers' Association ในปี 1875 ซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มประท้วงมาตั้งแต่ปี 1871 และเห็นว่าน่าจะดีกว่าหากรวมกันสู่ในนามสหภาพแรงงาน

ที่มลรัฐวิกตอเรียทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ได้จัดตั้ง Victorian Institute of Teachers (VIT: สถาบันครูวิกตอเรียน) ในปี 1873 ซึ่งเกิดมาจากการรวมตัวกันประท้วงเรื่องสภาพการทำงานที่ย่ำแย่และเงินเดือนที่ถูกลด การรวมตัวเช่นนี้ในที่ต่างๆ มิใช่ความบังเอิญ แต่มาจากสภาพสังคมอันปั่นป่วนที่มีผลมาจากขบวนการแรงงานอุตสาหกรรม³¹² กระนั้นก็มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าพวกเขาไม่ได้

307 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.147–148

308 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.138

309 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.138–139

310 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.139

311 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.139

312 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.139–140

รวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองรวม ทั้งยังปฏิเสธป้ายฉลาก การต่อสู้-กบฏ-นักสหภาพแรงงาน³¹³ จึงกล่าวได้ว่าใน ทศวรรษ 1870 พวกเขาจะไม่กล้าที่จะเรียกตัวเองว่าสหภาพ แรงงาน แต่เมล็ดพันธุ์ได้ถูกบ่มเพาะจากการปฏิสัมพันธ์ กับ National Union of Teachers (NUT: สหภาพแรงงาน ครูแห่งชาติ) ของอังกฤษ การต่อสู้ที่เป็นอยู่ก็จึงมีลักษณะ เชิงปัจเจกและเป็นประเด็นส่วนบุคคลมากกว่า³¹⁴

คำถามคือ เหตุใดในการต่อสู้ของครูถึงไม่ยั่งยืน อาจเป็น เพราะการต่อสู้เป็นเพียงการกระทำต่อประเด็นปัญหา เชิงเดียว เมื่อจบปัญหา ทุกอย่างก็จบลงไปด้วย รวมไปถึง การถูกปฏิเสธการเข้าถึงอำนาจทางการศึกษาและอำนาจ ทางการเมือง หรือการถูกพร่ำบอกว่า จุดประสงค์และ ยุทธศาสตร์ของสหภาพแรงงานนั้นไม่ใช่เรื่องขององค์กร ครูที่เกิดขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือกัน นอกจากนั้นผู้นำยังถูก คุกคามและไล่ออกจากงานอยู่เสมอ เช่น ผู้นำของ Teachers' Association of New South Wales ปี 1874, QPSTA ในปี 1874³¹⁵

ก่อกำเนิดสหภาพแรงงานครู

สถานการณ์ในทศวรรษ 1880 เหล่าครูถือว่ามียาได้ต่ำ กว่าแรงงานคอกปศุสัตว์ทั้งหลาย รัฐบาลอาณานิคมไม่ได้ มีความตั้งใจจะเพิ่มงบประมาณตรงนี้เท่าใดนัก แนวคิด ว่าครูถูกขูดรีดในฐานะแรงงานราคาถูก เริ่มเป็นที่ตระหนัก กันดีในหมู่ครูทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้นเงินเดือนครูผู้หญิง ยังต่ำกว่าเงินเดือนครูชายจากที่เคยอยู่ที่ 80% มาอยู่ที่ 65-75% ช่วงทศวรรษ 1880 การเรียกร้องเงินที่เท่าเทียม ยังไม่มาถึง ต้องรอนทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 20 นอกจากนั้นครูหนุ่มสาวในเขตชนบทก็ยังไม่สามารถเบิก ค่าเดินทางด้วยม้า และค่าบ้านได้ และยังมีคามอยุติ-ธรรมกับการจ่ายเงินสำหรับภรรยาครูที่ต้องทำหน้าที่เป็น ครูพี่เลี้ยงเด็กหรือคนรับเย็บปักถักร้อย

ตัวอย่างเช่นในมลรัฐควีนส์แลนด์ พวกเธอรับเงินเดือน ต่ำกว่านักศึกษาครูในที่สุดท้าย ประการที่ 2 เงินเดือนครู อาวุโสในเขตเมืองต่ำกว่าค่าครองชีพที่ทะยานขึ้น เช่น เดียวกับในเมลเบิร์น หรือบริสเบนที่มีค่าเช่าที่พักสูงและ การเก็งกำไรที่ดิน สินค้าราคาแพง รวมไปถึงค่าบริการ ต่างๆที่สูงลิ่ว ประการที่ 3 ครูผู้หญิง โดยเฉพาะที่ยังโสด อยู่ไม่สามารถออกจากเมืองที่ใหญ่กว่าได้ เพราะการ คู้ครองของครอบครัว และยังได้รับค่าตอบแทนที่ตายตัว (คือไม่ได้ขึ้นเงินเดือน) บางคนไม่สามารถย้ายไปโรงเรียน ที่ใหญ่กว่าได้ เพราะมีเพดานจำนวนผู้ช่วยอาวุโสและมี ข้อบังคับที่ไม่ให้ครูเป็นครูใหญ่ แต่บางคนก็ได้โอกาสไป สอนในโรงเรียนห่างไกล เพราะเป็นโอกาสจะได้ทำงาน และได้ค่าจ้างที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามในที่สุดเงินเดือนครู ที่ไม่เพียงพอจะถูกเติมเต็มด้วยงานเสริมอย่างการสอน พิเศษ การเขียนหนังสือพิมพ์ ครูผู้หญิงบางคนต้องทำงาน เป็นไปรษณีย์ไปด้วย แต่ในทศวรรษ 1880 รายได้ที่ 2 จากภาครัฐถูกห้ามภายใต้การควบคุมการบริหารภาครัฐ อย่างเข้มงวดและช่วงนี้เองที่รัฐเริ่มรวมศูนย์อำนาจมาก ยิ่งขึ้นและส่งผลกระทบต่ออาชีพร่วมกันของเหล่าครู³¹⁶

ระบบครูที่เป็นอยู่ก็ยังคงกับระบบอาวุโสที่ไม่ได้พัฒนา คุณสมบัติเพิ่มเติม บางคนยังได้รับการอุปถัมภ์ทาง การเมือง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่นักศึกษาผู้จบจากวิทยาลัย ครูในเมลเบิร์น Adelaide และซิดนีย์ รวมถึงบริสเบน จะเป็นผู้บุกเบิกการก่อตั้งสหภาพแรงงาน เพราะพวกเขา มีเซนส์ถึงความไม่ยุติธรรมผ่านวิถีคิดแบบเสรีนิยมที่มีต่อ ครูอาวุโส พวกเขาดัง Trained Teachers' Association (สมาคมนักศึกษาครู) ในเมลเบิร์น ปี 1883 เพื่อคุ้มครอง ความก้าวหน้าของวิชาชีพครูสำหรับครูทุกคน แต่มัน ล้มเหลวเพราะด้วยแนวความคิดที่ว่า วิชาชีพวางตนเป็น ขนชั้นสูงจึงแยกขาดจากสังคม ขณะที่พวกเขาปรากฏตัว ในยุคสหภาพแรงงานใหม่ อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงสนับสนุน จากครูผู้หญิงอาวุโสที่ถูกปฏิเสธตำแหน่งระดับสูงใน

313 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.140

314 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.141

315 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.142

316 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.145-146

โรงเรียนที่มีไว้สำหรับผู้ชาย ทำให้พวกเขาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการจัดตั้งสหภาพฯ ขึ้นมา³¹⁷

นอกจากนั้นยังมีความกังวลของพฤติกรรมครูผู้ถูกคาดหวังว่าจะเป็นต้นแบบแห่งศีลธรรม ความจริง ความยุติธรรมและความรักชาติ ดังนั้นพฤติกรรมการดื่มเหล้า การพนัน และพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ รวมไปถึงการติดหนี้ กลายเป็นข้อหาร้ายแรง การถูกจับตามองโดยผู้ตรวจการ (inspector) จึงเป็นเรื่องสำคัญและส่งผลกระทบต่อครู บางคนมองว่า ผู้ตรวจการเหล่านี้ไม่ต่างจากเจ้าภาษีในยุคกลาง, ผู้จัดการธนาคารและเจ้าของโรงจำนำ เพราะรายได้ของพวกเขาได้จากผลลัพธ์ที่มาจากการทำยอด (ไม่ใช่จากการทำงานโดยตัวของพวกเขาเอง)³¹⁸ จึงหมายถึง ครูผู้เคราะห์ร้ายคือ การทำยอดของพวกเขา

การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการสอนและความยากแค้นทางเศรษฐกิจของครูจำนวนมากนำไปสู่การสร้างสำนึกร่วมของครูและนำไปสู่วงโคจรของสหภาพแรงงานในที่สุด แม้ว่าสหภาพแรงงานครูคอปกขาวจะอยู่แยกจากขบวนการสหภาพแรงงานทั่วไป แต่อย่างน้อยที่สุดการรับรู้เกี่ยวกับการสร้างสหภาพแรงงานกลางของครูเพื่อใช้ในการต่อสู้กับการควบคุมแบบราชการรวมศูนย์ ได้ทำให้เกิดสหภาพอย่างน้อย 2 แห่งในช่วงปี 1884-1892 นั่นคือ West Moreton Teacher's Association (WMTA หรือสมาคมครูมอเรตันตะวันตก) และ East Moreton Teacher's Association (EMTA หรือสมาคมครูมอเรตันตะวันออก) ในมลรัฐ ควีนส์แลนด์ เนื่องจากการเป็นห่วงเรื่องเศรษฐกิจและสภาพการจ้างงานและควบคุมจากผู้ตรวจการ และการปรับเปลี่ยนการเลื่อนตำแหน่งโดยผู้ตรวจการซึ่งนำไปสู่ความต้องการของครูที่จะย้ายไปสู่คณะกรรมการการแบ่งประเภทและอัตรา³¹⁹ State School Teachers' Union of Victoria (SSTUV หรือสหภาพแรงงานครูในโรงเรียนของรัฐแห่งวิกตอเรีย) ก็มี

บทบาทสำคัญ เช่นเดียวกับการก่อตั้ง Victorian Lady Teachers' Association (VLTA หรือ สมาคมครูสตรีแห่งวิกตอเรีย) ส่วนในรัฐ South Australia ก็มี South Australian Teachers' Association (SATA หรือ สมาคมครูออสเตรเลีย) ที่ได้รับการฟื้นฟูชีวิตขึ้นมาใหม่โดยเหล่าครู เมื่อเกิดกรณีการนำเสนอหลักสูตรใหม่ที่ต้องการการเตรียมตัวโดยเหล่าครู โดยเฉพาะกังวลต่อบทบาทของผู้ตรวจการ ความพยายามดังกล่าวทำให้ SATA จัดรูปให้กลายเป็นสหภาพแรงงานที่โยงใยไปทั่วดินแดนอาณานิคม มีการประชุมตัวแทนในที่ประชุมประจำปี และการจัดการของ SATA อยู่ภายใต้ครูใหญ่ (head teachers) ใน Adelaide³²⁰

ภาวะผู้นำของสหภาพแรงงานก็เป็นอีกปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะฝ่ามารุสุมต่างๆ ต้องการทักษะของการจัดการองค์กร, การอุทิศตนและความอดทนเพื่อที่จะเข้าถึงครูนอกเขตเมือง และยังต้องปราศจากความกลัวต่อความไม่พอใจของนายจ้าง หรือครูผู้เห็นต่าง และแรงปฏิกิริยาทั้งหลาย³²¹

จนถึงทศวรรษ 1880 ก็ยังไม่มีผู้นำสหภาพที่เป็นนักสหภาพโดยอุดมการณ์ ประธานสหภาพ SSTUV หรือบางคนในมลรัฐควีนส์แลนด์และทัสมาเนียเป็นผู้นำการต่อต้านยุคแรกๆ ยังไม่มีใครใช้ตำแหน่งเพื่อโต้เถียงหน้าที่ทำงาน ก็เพราะว่า ส่วนใหญ่ตำแหน่งนี้มักพาไปสู่หายนะส่วนบุคคลมากกว่า ต่างจากยุคหลังที่ผู้นำสหภาพแรงงานได้รับโอกาสทางการเมือง อย่างเช่น ผู้นำของ Queensland Teachers' Union ได้มีตำแหน่งในวุฒิสภาของออสเตรเลียคอมมอนเวลธ์ในฐานะ “สมาชิกผู้ต่อต้านสังคมนิยม” (1913) ขณะที่ผู้นำระดับสาขาเข้าสู่สภาของมลรัฐควีนส์แลนด์ ที่ในมลรัฐทัสมาเนีย Joseph Lyons ผู้นำหวัภของนักศึกษาวิทยาลัยครูได้ขึ้นมาเป็นประธานสหภาพแล้วจากนั้นก็เข้าสู่การเมืองกลายเป็น

317 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.148

318 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.149

319 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.151

320 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.152

321 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.152

ผู้นำพรรคแรงงานและกลายเป็นนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลียในฐานะผู้นำรัฐบาลอนุรักษ์นิยม³²²

John Murphy เป็นคนสำคัญคนหนึ่งในฐานะผู้นำในมัลรัฐวิกตอเรีย เขาเข้าเรียนสถาบันครูในปี 1882 ร่วมก่อตั้ง Melbourne District Teachers' Association (MDTA หรือ สมาคมครูระดับเขตเมลเบิร์น) ในปี 1885 และยังมีบทบาทใน Male Assistant Teachers' Association (MATA หรือ สมาคมครูผู้ช่วยชาย) ที่ก่อตั้งในปีเดียวกัน เขายังริเริ่มให้ MDTA เสนอให้มีการจัดการประชุมของตัวแทนครูที่ก่อตั้ง SSTUV ในวันอีสเตอร์ 1886 โดยที่เขาเป็นเหรียญก๊อได้ว่าเขามีบทบาทสำคัญในการฟื้นคืนองค์กรครูและนำไปสู่ทิศทางการเจรจาต่อรองแบบอุตสาหกรรมและการเมืองด้วยความสำเร็จเบื้องต้น เช่น การปรับปรุงสูตรสำหรับการจ่ายค่าตอบแทน และยังสร้างสภาพแรงงานกลางที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้กลับไม่ได้รับความใส่ใจอันเนื่องมาจากวิสัยทัศน์อันคับแคบ ที่มัลรัฐที่สมาชิ ผู้นำจาก Tasmanian State School Teachers' Association (TSSTA หรือ สมาคมครูในโรงเรียนรัฐทัสมาเนีย) ต้องใช้ความอดทนในการเจรจากับครูในเขตชนบทและหัวอนุรักษ์ใช้เวลาเป็นสัปดาห์ว่าจะสามารถจัดประชุม TSSTA ได้ซึ่งจะกลายมาเป็นสภาพแรงงานครูที่รวมครูทั้งหมดของมัลรัฐ³²³

รัฐบาลควีนส์แลนด์ได้จัดตั้ง Civil Service Commission เพื่อสอบสวนประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานรัฐ Anthony St Ledger สมาชิก EMTA (เข้าร่วมปี 1887 มาจากสายคาทอลิก) ได้เข้าหาประธานกรรมการชุดดังกล่าวเพื่อขอให้สอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับความคิดเห็นของครูในการบริหารบุคลากรครู กรรมการเห็นด้วยและมีจดหมายเวียนได้ส่งออกไปในปี 1888 แบบฟอร์มเช่นนี้เคยทำมาแล้วโดย Royal Commission into Education ในปี 1874–1875 ในมัลรัฐวิกตอเรียและออสเตรเลียใต้ St Ledger ได้ส่งจดหมายในรอบ 2 ไปยังครูเพื่อจัดประชุม

ระดับท้องถิ่นเพื่อประสานงานการตอบการสำรวจและหาตัวแทนครูเพื่อส่งหลักฐานไปยังคณะกรรมการและพิจารณาคัดเลือกคำถามของสหภาพแรงงานครู นี่คือการที่ทำให้การรณรงค์เกิดขึ้นในการประชุมประจำเดือน St Ledger ก็มีบทบาทในการร่างระเบียบสำหรับสหภาพแรงงานครูกลาง ในเวลาอันเหมาะสมรายงานแรกของ Civil Service Commission ก็ตีพิมพ์ ภายในรายงานได้มีการประณามการบริหารระดับกรมและเจ้าหน้าที่อาวุโสและยกย่องบทบาทของสมาคมครูในการสำรวจครั้งนั้น³²⁴

หลังจากการรับรู้โดยสาธารณะและความยุติธรรม เหล่าครูมองเห็นถึงความต้องการสภาพแรงงานครูกลางชัดเจนขึ้น มันไม่ใช่เป็นเพียงการรวมเสียงทุกเสียงของครูโดยปัจเจก แต่คือการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป ตามจิตวิญญาณเช่นนี้ที่ทำให้ 7 สมาคมในควีนส์แลนด์พบปะกันที่บริสเบนในเดือนมกราคม 1889 เพื่อจัดตั้ง QTU St Ledger ได้รับเลือกให้เป็นเลขานุการเกียรติยศ (honorary secretary) เขายังก่อตั้งวารสารของสหภาพที่ชื่อ *Queensland Education Journal*³²⁵

ขณะที่ออสเตรเลียเริ่มมีการปฏิรูปทางการเมือง ผู้หญิงมีสิทธิเลือกตั้งในมัลรัฐออสเตรเลียใต้ในปี 1884 ผู้หญิงสามารถเข้าเรียนที่มหาวิทยาลัย Adelaide ในปี 1880 มีกลุ่มองค์กรที่มีสมาชิกหญิงที่เปี่ยมศักยภาพเป็นที่รู้จักกันดีในช่วงนี้ พวกเธอยังได้รับการสนับสนุนจากเหล่าหนังสือพิมพ์ในเมืองหลวงและเมืองขนาดใหญ่ที่มาพร้อมกับความคิดเห็นสาธารณะ ในหน้าหนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่เป็นการวิพากษ์ระบบการศึกษาและเห็นใจต่อปัญหาของครู ดังนั้นจึงมีการสนับสนุนแนวคิดการจัดตั้งสหภาพแรงงานครูอย่างมากจากหนังสือพิมพ์ซึ่งถือว่าอยู่ในช่วงฟักในทศวรรษ 1880³²⁶

สิ่งสำคัญและจับต้องได้มากที่สุดมาจากขบวนการแรงงานที่พลิบานในออสเตรเลียฝั่งตะวันออกในทศวรรษ 1880

322 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.153

323 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.153–154

324 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.154–155

325 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.156–157

326 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp.154–155

ต่อมาเกิดขึ้นที่ทัสมาเนียและออสเตรเลียตะวันตก เห็นได้จากการเกิดขึ้นของ Trade Union Acts, การจัดตั้งสหภาพแรงงานและการต่อรองผู้ว่าจ้างท้องถิ่น (local Trades and Labour Councils), การจัดประชุมสหภาพแรงงานข้ามอาณานิคม (Inter-colonial Trade Union Congresses), การปรากฏขึ้นของขบวนการการทำงาน 8 ชั่วโมงและการเลิกงานเร็ว และกระแสความนิยมในการพัฒนาสังคมร่วมกัน สถาบันเชิงกลไกและรัฐสภาได้ส่งอิทธิพลต่อการจัดรูปสหภาพแรงงานครูและยังมีผู้เสนอว่า การจัดตั้งสหภาพแรงงานในทศวรรษ 1880 จะต้องรวมสหภาพแรงงานคอปกขาวกับแรงงานคอปกน้ำเงินเข้าด้วยกัน การเติบโตของสหภาพแรงงานคอปกขาวมาพร้อมกับความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในนครหลวงมาพร้อมกับการค้าและการขยายตัวเมือง การเน้นไปที่การเป็นเจ้าของธุรกิจและการขยายของกิจการสาธารณะที่รวมศูนย์ ในออสเตรเลียตะวันออก ช่วง 1880 เกิดการองค์กรที่จ้างแรงงานคอปกขาวมากขึ้น เช่น ข้าราชการ, นักโทรเลข, สื่อมวลชน, วิศวกรรทางน้ำ, ผู้ช่วยร้านค้า, เสมียน, นักดนตรี, ช่างเขียนแบบ, เจ้าหน้าที่รถไฟและท่าเรือ ครูในโรงเรียน กระทั่งตำรวจ ในมลรัฐควีนส์แลนด์³²⁷

แม้จะไม่มีการค้าโทหรือเพ่งเล็งครูในการร่วมหรือก่อตั้งสหภาพแรงงาน แต่ครูกลุ่มดังกล่าวก็ยังเป็นคนส่วนน้อยมีผลต่อขบวนการสหภาพแรงงานแบบที่เคยเป็นในทศวรรษ 1870 หรือหลังจากการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1890 เช่นเดียวกับที่เขาปฏิเสธขบวนการแรงงานในสังคม และการปฏิเสธเป็นพวกเดียวกับเหล่าแรงงาน แม้กระทั่งในการประชุมสหภาพแรงงานครูบางคนยังปฏิเสธยุทธศาสตร์แรงงานที่ไม่เหมาะสมกับเป้าหมายของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นการร่วมเดินขบวนในวันแรงงาน³²⁸

การรวมตัวของครูจึงมีความอิทธิพลเกี่ยวกับการเป็นสหภาพแรงงานในยุคนั้นอยู่

การก่อรูปและสร้างตัวตนในศตวรรษที่ 20 ของ ATF

สหภาพแรงงานครู กลับมาคึกคักอีกครั้งในทศวรรษ 1920 มีการจัดประชุมสหภาพที่มีฐานอยู่ในหลายรัฐเมื่อปี 1921 เพื่อจัดตั้งสหพันธ์ครูระดับชาติที่จะกลายเป็น Australian Teachers Federation (ATF หรือ สหพันธ์ครูออสเตรเลีย) ในปี 1922 อย่างไรก็ตาม ATF ถูกเมินเฉยจากรัฐท้องถิ่นและรัฐส่วนกลางอย่างยาวนานระหว่างปี 1922-1982 กระนั้น ATF ได้ร่วมเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรครูระดับนานาชาติอย่าง World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP หรือ สมาพันธ์องค์กรวิชาชีพครูโลก) ในปี 1952 ซึ่งจะมีการกล่าวถึงต่อไป การจัดประชุมนี้จะมีการหมุนเวียนกันไปตามประเทศต่างๆ แต่ถือว่าการมีส่วนร่วมของ ATF ในช่วงแรกนั้นได้ผลลัพธ์ไม่มากนักในฐานะกลไกระดับนานาชาติ แต่ข้อเสนอจากมลรัฐออสเตรเลียตะวันตกที่เป็นไปได้กว่าก็คือ การให้การสนับสนุนการก่อรูปของการประชุมของสมาคมครูในออสเตรเลีย-เอเชีย³²⁹

ATF ได้เคลื่อนไหวสู่การสร้างความเข้มแข็งให้ขบวนการสหภาพแรงงานออสเตรเลีย เนื่องจากหัวเสียกับการต่อรองกับรัฐบาล Fraser และมีเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันสำหรับสหภาพแรงงานครู AFT จนนำไปสู่การปฏิเสธที่จะสังกัดได้ Australian Council of Trade Unions (ACTU: สภาสหภาพแรงงานออสเตรเลีย) มาตลอดตั้งแต่การประชุมประจำปีในปี 1944 จนกระทั่งปี 1960 ATF ตัดสินใจไปสังกัด Australian Council of Salaried Professional Associations (ACSPA: สมาพันธ์สมาคมวิชาชีพที่ได้รับเงินเดือนแห่งออสเตรเลีย) ที่เพิ่งก่อตั้งในปี 1957 ในฐานะที่เป็นหนึ่งในสามองค์กรใหญ่ของสหภาพของแรงงานคอปกขาว³³⁰ ก็แสดงให้เห็นถึงการมีระยะห่างกับองค์กรแรงงานคอปกน้ำเงินพอสมควร

327 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.157

328 Andrew Spaul, *Ibid.*, p.158

329 Andrew Spaul, *The Australian Education Union From Federal Registration To National Reconciliation* (Melbourne: Australian Council for Educational Research, 2000), pp.2-3

330 Andrew Spaul, *The Australian Education Union...*, p.2

ช่วงปี 1977–1978 AFT มีบทบาทในฐานะภาคส่วนของแรงงานระบบรัฐการที่รณรงค์ต่อต้านรัฐบาล Fraser ที่มีนโยบายตัดงบประมาณภาครัฐ พันธมิตรและการรณรงค์ได้ให้ประสบการณ์แม้จะไม่น่าพอใจ แต่ก็ได้ย้าให้เห็นว่า ACSPA ควรรวมอยู่ได้สังกัด ACTU ดังนั้น ACSPA จึงให้ ATF เข้าไปร่วมประชุมในคณะกรรมการการศึกษา และการประชุมร่างงบประมาณของรัฐบาล ในปี 1978 ในที่สุดในการประชุมสหภาพประจำปีก็ได้มีข้อเสนอให้ควบรวม ACSPA กับ ACTU แต่ก็ทำให้มีสหภาพแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่พอใจถอนตัวออกไป คือ Tasmanian Teachers Federation (TTF หรือ สมาพันธ์ครูทัสมาเนีย) และ South Australian Institute of Teachers (SAIT หรือสถาบันครูออสเตรเลียใต้) จนในที่สุด ATF ก็อยู่ใต้ร่ม ACTU ในการประชุมเมื่อปี 1980³³¹ หลังจากที่พยายามจะหลีกเลี่ยงมาเกือบ 4 ทศวรรษ

ปี 1978 ATF ได้บอยคอตการประชุม WCOTF ที่อินโดนีเซียเพื่อตอบโต้การที่รัฐบาลยึดครองติมอร์ตะวันออก และจับกุมนักกิจกรรมทางการเมืองที่รวมถึงครูตั้งแต่ปี 1965 การโต้เถียงเรื่องการบอยคอตนี้นำมาสู่นโยบายระดับนานาชาติที่เน้นย้ำการยืนยันถึงสิทธิมนุษยชน ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อทำให้เกิดสหภาพในโพ้นทะเลซึ่งต่อมาเป็นพื้นฐานสำคัญของ International Trust Fund (ITF หรือกองทุนทรัสต์นานาชาติ) ที่ตั้งในปี 1982³³² กล่าวได้ว่า ตั้งแต่ต้นปี 1983 เป็นช่วงที่ ATF โตเต็มตัว กลายเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่เป็นตัวแทนของสหภาพแรงงานระดับรัฐทั้งหมด ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองรัฐบาลพรรคแรงงานของ Bob Hawke³³³

ได้มีการจัดตั้งสหภาพแห่งใหม่ขึ้นอีกคือ Independent Teachers Federation of Australia (ITF or ITFA หรือ สมาพันธ์ครูอิสระแห่งออสเตรเลีย) เพื่อที่จะรองรับแรงงานจากสถาบันการศึกษาภาคเอกชน³³⁴ ขณะเดียวกันก็มีอีกฝ่ายจัดตั้ง Teachers Association of Australia

(TAA หรือสมาคมครูแห่งออสเตรเลีย) เมื่อปี 1983 ขึ้นมาด้วย แม้จะอ้างว่าเป็นความพยายามที่จะครอบคลุมครูโรงเรียนทุกประเภทในออสเตรเลีย และเกิดจากการก่อตั้งของครูรัฐวิกตอเรียที่เป็นสมาชิกของ Victorian Affiliated Teachers Federation (VATF หรือ สมาพันธ์สมาชิกครูวิกตอเรีย สมัยก่อนคือ VAT ก่อตั้งเมื่อปี 1976) แต่ดูเหมือนจะเป็นสหภาพแรงงานฝ่ายขวาที่ตั้งมาเพื่อต่อสู้กับสหภาพใหม่ของ ATF ที่ถูกมองว่า “ถูกนำโดยส่วนผสมของมาร์กซิสต์, เฟมินิสต์หัวรุนแรงและฝ่าย secularist และ ITFA ที่เกิดจากนักศึกษาผู้ต่อต้านสงครามเวียดนามในทศวรรษ 1970 ผู้มีอัตลักษณ์ทางนโยบายการศึกษาอยู่กับพวก ALP (Australian Labour Party หรือ พรรคแรงงานออสเตรเลีย)³³⁵ ดังนั้น สหภาพแรงงานจากฝ่ายขวาก็ถือกำเนิดขึ้นเพื่อใช้เป็นที่ต่อรองผลประโยชน์ของพวกเขาเช่นเดียวกัน

ทศวรรษ 1980 ช่วงความเปลี่ยนแปลงของสหภาพแรงงานใต้นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่จาก ATF สู่ ATU

ภายใต้กระแสนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ขบวนการแรงงานกลายมาเป็นฝ่ายรับ ทศวรรษ 1980 สหภาพแรงงานเผชิญปัญหาความเสื่อมถอย ทั้งการสูญเสียสมาชิก การมีส่วนร่วมที่น้อยของผู้หญิง เยาวชน ผู้อพยพ และแรงงานชนกลุ่มน้อยยังไม่รวมกับวาระของฝ่ายขวาที่มาพร้อมกับแนวคิดตลาดแรงงานและการทำลายความสัมพันธ์แรงงาน

กระนั้นความเปลี่ยนแปลงสำคัญของสหภาพแรงงานออสเตรเลียช่วงทศวรรษ 1970–1980 อาจแบ่งได้ดังนี้

ประการแรก คือ การควบรวมสหภาพแรงงานคอปกขาวอย่าง ACTU กับ ACSPA ในปี 1979 และ Council of Australian Government Employee Organisation

331 Andrew Spaul, *The Australian Education Union...*, p.4

332 Andrew Spaul, *The Australian Education Union...*, p.3

333 Andrew Spaul, *The Australian Education Union...*, p.5

334 The Independent Education Union of Australia. “About Us”. Retrieved on 3 August 2023 from <https://www.ieu.org.au/about/>

335 Andrew Spaul, *The Australian Education Union...*, pp.10–11

(CAGEO หรือองค์กรสภาแห่งลูกจ้างรัฐบาลออสเตรเลีย) ในปี 1981³³⁶

ประการที่สอง ก็คือ มีอำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการที่เข้าใจ และเปิดรับการตีความของสหภาพแรงงานคอปขวามากขึ้นกรณีออสเตรเลีย³³⁷

ประการที่สาม คือ การชูด้านความเท่าเทียมกันทางเพศ และสิทธิกลุ่มชาติพันธุ์³³⁸

ประการที่สี่ ที่อาจนับว่า ประสบความสำเร็จมากที่สุด คือ แผนยุทธศาสตร์ของ ACTU เมื่อปี 1987 ชื่อว่า Australia Reconstructed ได้มีการลดจำนวนสหภาพลงจากจำนวน 326 แห่ง เหลือเพียง 20 แห่งที่เน้นไปที่ฐานอุตสาหกรรมเดียวกันที่เรียกว่า super union แร่งสนับสนุนสำคัญมาจาก Bob Hawke นายกรัฐมนตรีผู้เคยดำรงตำแหน่งประธาน ACTU และหัวหน้าพรรค ALP ที่ให้เงินสนับสนุนการควมรวมสหภาพและการสนับสนุนการเลือกตั้งภายในสมาชิกสหภาพ ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากเหล่าแรงงานทั้งหลายเนื่องจากเห็นว่าการลดจำนวนสหภาพลงจะนำมาซึ่งความเข้มแข็งในการต่อรอง³³⁹ นอกจากนั้นทิศทางของยุทธศาสตร์นี้ มาจากการตีความแบบที่ 3 ของสังคมนิยมประชาธิปไตย³⁴⁰

ออสเตรเลียพยายามจะควมรวมสหภาพขนาดย่อยต่างๆ ให้มีลักษณะเป็นสหภาพแรงงานที่มีรุ่มใหญ่ และตัวอย่างที่น่าสนใจก็คือ ความไม่ประสบความสำเร็จในการควมรวมสายการศึกษา อันเป็นตัวอย่างที่ดีถึงแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่สหภาพขนาดใหญ่ไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของสหภาพย่อยๆ ไม่ว่าจะเป็น AEU

(Australian Education Union หรือ สหภาพแรงงานการศึกษาออสเตรเลีย) ของโรงเรียนรัฐ ITF ของโรงเรียนเอกชน และ NTEU (National Tertiary Education Union หรือ สหภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา) ของมหาวิทยาลัยและอาชีวศึกษา³⁴¹

กฎหมาย Employee Relations Act (1992) นำไปสู่การเจรจาต่อรองส่วนบุคคล นโยบาย early retirement การยุบโรงเรียนกว่า 300 แห่ง การขยายขนาดห้องเรียนรวมไปจนถึงการเพิ่มภาระงานให้เหล่าครู³⁴²

กับรัฐบาลที่นำโดยพรรคแรงงานเองในช่วงปี 1983-1986 ก็ปฏิเสธการสร้างความสัมพันธ์กับเหล่าสหภาพแรงงาน ทั้งยังมองว่าเป็นกลุ่มที่เป็นภัยต่อทั้งขบวนการแรงงานและการเมืองด้านการศึกษา ทำให้สหพันธ์ด้านการศึกษาไม่สามารถโน้มน้าวรัฐบาลให้ปฏิเสธการเติบโตของนโยบายและโหวตการกลไกตลาดที่เข้ามาลดการสนับสนุนและการแปรรูปให้เป็นเอกชน³⁴³

ขณะนั้นฝ่ายสหพันธ์การศึกษาได้พยายามพึ่งพิง ACTU ด้วยยังขาดประสบการณ์ในการเจรจาต่อรองแบบสหภาพแรงงาน และการตัดขาดจากวัฒนธรรมสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมมาแต่เดิม รวมไปถึงจำนวนสมาชิกของสายการศึกษาใน ACTU เอง ทำให้พวกเขาไม่สามารถเป็นตัวเล่นหลักใน ACTU ได้³⁴⁴

สิ่งเหล่านี้ทำให้ขบวนการสหภาพแรงงานครุปรับตัวกันยกใหญ่ สำหรับ ATF ได้ย้ายสำนักงานจากแคนเบอร์ราไปยังเมลเบิร์นปี 1985 ถือเป็นสัญลักษณ์ความเปลี่ยนแปลงของ ATF มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ประจำ สิ่งอำนวยความสะดวก

336 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.109

337 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....pp.109-110

338 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.111

339 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.112

340 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.107-108

341 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.114

342 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.116

343 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.17

344 Andrew Spuall, *The Australian Education Union*....p.17

ความสับสน และทำให้มีความมากขึ้น ทั้งยังยกระดับภาพลักษณ์ของความมุงานะและยังขยายไปสู่งานวิจัยและข้อถกเถียงเกี่ยวกับคำถามการศึกษาในทศวรรษ 1980 เช่น ประเด็นผู้หญิงและชนกลุ่มน้อย หลังจากนั้นภาพลักษณ์ขององค์กรก็ชัดเจนขึ้นในฐานะองค์กรของครูในระดับชาติ³⁴⁵

ขณะที่ปี 1987 ATF ได้เปลี่ยนชื่อไปเป็น Australian Teachers Union (ATU หรือสหภาพแรงงานครูออสเตรเลีย) และจดทะเบียนในฐานะสหภาพแรงงานของครูโรงเรียนรัฐ ว่ากันว่าเป็นแห่งแรกที่สามารถจดทะเบียนได้³⁴⁶ ความสำคัญกว่านั้นคือ มันจะกลายเป็นฐานสำคัญของสหภาพแห่งใหม่ที่จะเกิดขึ้นก่อนที่จะเปลี่ยนโฉมไปอีกครั้ง

ส่วน ACTU พยายามปรับเปลี่ยนตัวเอง ในปี 1987 ได้มียุทธศาสตร์ก็คือ การสร้างสหภาพให้ใหญ่ขึ้น และลดจำนวนสหภาพลง ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นในเยอรมันและสวีเดน โดยการประชุมตั้งเป้าว่าจะสร้าง 20 สหภาพแรงงานระดับ super ภายในต้นทศวรรษ 1990 เพื่อปรับเปลี่ยนองค์กร³⁴⁷

สิ่งนี้ท้าทายต่อ ATU มากเนื่องจากว่า สายการศึกษามีสหภาพมากถึง 45 แห่ง ในนามอุตสาหกรรมการศึกษา จนถึงการประชุมปี 1989 ของ ACTU ที่นำเสนอวัตถุประสงค์ใหม่ คือ ยุทธศาสตร์ union rationalisation การประชุม ATU ในปี 1990 นำวัตถุประสงค์มาประชุมและนิยามตนว่า อุตสาหกรรมการศึกษา ควรจะครอบคลุมคนงานทั้งหมดในภาคการศึกษาและ training ตั้งแต่นั้นอนุบาลจนถึงหลังการศึกษามัคบังคับ และควรมีสหภาพเดียวที่ไม่แบ่งคนงานเป็นส่วนๆ ซึ่งมันหมายถึงผู้ช่วยสอน เจ้าหน้าที่ธุรการ รวมไปถึงในระดับมหาวิทยาลัยด้วย อันที่จริง แรงงานบางส่วนได้อยู่ในสหภาพ

แรงงานที่ไม่เกี่ยวกับครูมาก่อนแล้ว³⁴⁸

ทศวรรษ 1990 การขยายตัวของสหภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาและอื่น ๆ จาก ATU สู่ AEU และการเกิดขึ้น NTEU

ATU ได้สร้างหน่วยที่เรียกว่า Technical and Further Education (TAFE หรือการศึกษาด้านช่างเทคนิคและการศึกษาเพิ่มเติม) อันเป็นสหภาพแรงงานในกลุ่มวิทยาลัยเทคนิค ปี 1991 และในปี 1993 ATU ก็ได้กลายเป็น Australian Education Union (AEU หรือสหภาพแรงงานการศึกษาออสเตรเลีย) ในปีเดียวกันนั้นก็เกิดองค์กรระดับโลกที่เป็นตัวแทนนักศึกษากว่า 30 ล้านคนทั่วโลกที่ชื่อ Education International (EI หรือองค์กรนานาชาติการศึกษา)³⁴⁹

อย่างไรก็ตาม แรงงานภาคอุดมศึกษากลับไม่ถูกนับรวม ทำให้ส่วนอุดมศึกษาก็ได้จัดตั้ง National Tertiary Education Union (NTEU: สหภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา) ของตนในปี 1993 สหภาพนี้เกิดจากการรวมกันของสหภาพแรงงานด้านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและที่เกี่ยวข้อง 5 แห่งที่เป็นตัวแทนนักวิชาการและพนักงานสายสนับสนุนในระดับอุดมศึกษา กลุ่มวิทยาลัยเทคนิค (TAFE) รวมไปถึงการศึกษาผู้ใหญ่³⁵⁰

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า เคยมีความพยายามจะผนึกรวมกันเป็นสหภาพแรงงานการศึกษาขนาดใหญ่อันเป็นหนึ่งในเดียว แต่ในที่สุดก็ยังไม่ได้รวมกัน แม้จะไม่ถูกรวม แต่ก็ยังถือว่ายังอยู่ในแนวร่วมสหภาพแรงงานการศึกษาด้วยกัน เห็นได้จากการใช้อาคารสำนักงานร่วมกันในฐานะสำนักงานใหญ่ AEU, ITF และ NTEU ที่เปิดใช้งานใน

345 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*....pp.17-18

346 Australian Trade Union Archives. "Australian Teachers Federation (1937-1987)". Retrieved on 3 August 2023 from <https://www.atua.org.au/blogs/ALE0253b.htm#related> และ Australian Education Union (AEU). "History". Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>

347 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*....p.40

348 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*....p.40

349 Australian Education Union (AEU). "History". Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>

350 National Tertiary Education Union, *NTEU Annual Report 2021-2022*, Report to the 2022 National Council Meeting, (South Melbourne: National Tertiary Education Union, n.d.), p.3

ปี 1993³⁵¹ ทั้ง 3 ยังเป็นตัวแทนสามสหภาพการศึกษาขนาดใหญ่ที่มีจำนวนสมาชิกจากมากไปสู่น้อย คือ AEU, ITF และ NTEU ตามลำดับ

ภายใต้รัฐบาลเสรีนิยมที่ด้านสหภาพแรงงาน

เมื่อรัฐบาลจอห์น ฮาเวิร์ดเข้ามาจากการเลือกตั้งในปี 1996 ก็พบว่ามโนนโยบายที่ไม่เป็นมิตรกับสหภาพแรงงาน ว่ากันว่าเขาเป็นนักการเมืองที่อนุรักษ์นิยมที่สุดที่ออสเตรเลียเคยมีมา อันที่จริงเขามีบทบาทมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ในยุคแห่งเสรีนิยมใหม่นั้น เขาได้ทำการปฏิรูปภาษี การจัดการตัดสวัสดิการและปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมและสหภาพแรงงานให้มีลักษณะที่รวมศูนย์ยิ่งขึ้น³⁵² เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาได้ออกกฎหมาย Workplace Relation Act (พระราชบัญญัติที่ทำงานสัมพันธ์) ที่หลายฝ่ายเรียกว่าเป็น “การปฏิวัติที่ทำงาน” โดยให้อำนาจในการกำหนดสัญญาจ้างเฉพาะบุคคลลดอำนาจการต่อรองของ AIRC ให้อำนาจแต่ละมลรัฐในการเจรจาต่อรอง (เดิมอำนาจอยู่ที่การเจรจาต่อรองระดับสหพันธรัฐ) และยังทำให้สหภาพแรงงานต่าง ๆ แข่งขันกันเอง³⁵³ กฎหมายนี้ยังให้อำนาจ AIRC (Australian Industrial Relations Commission หรือ คณะกรรมการความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมออสเตรเลีย) ประกาศว่าการสไตรก์นอกช่วงเวลาการเจรจาต่อรองร่วมถือว่าผิดกฎหมายด้วย³⁵⁴

ปี 1998 ยังมี Class Act (พระราชบัญญัติห้องเรียน) ที่กำหนดมาตรฐานการจ้างงานของครูในโรงเรียน สิ่งที่สำคัญก็คือ สหภาพได้ประกาศวาระ “National Claim Framework” (กรอบการอ้างสิทธิในระดับชาติ) ให้เป็นประเด็นเร่งด่วนของปี 1998–1999 สำหรับคนงานด้าน

การศึกษาในโรงเรียนและศูนย์เด็กเล็ก อันประกอบด้วยเงื่อนไขการจ้างงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน หรือภาระงานในที่ทำงานในโรงเรียนของรัฐ ปี 1999 ถูกเรียกว่าเป็นปีแห่ง “bargaining year” (ปีแห่งการเจรจาต่อรอง) เป็นความพยายามในการสร้างข้อตกลงทางการจ้างงานชุดใหม่ แต่พวกเขากลับต้องเผชิญกับคลื่นลูกที่สองของกฎหมายที่ทำงานสัมพันธ์³⁵⁵

สหัสวรรษใหม่ กับ PISA Shock ในออสเตรเลีย

เช่นเดียวกับหลายประเทศในยุโรป ผลคะแนน PISA โดย OECD ตั้งแต่ปี 2000 ที่ทดสอบทักษะการอ่านเขียน การคำนวณ และวิทยาศาสตร์นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาอย่างฉับพลัน นอกจากฟินแลนด์ (และอาจรวมถึงประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตยในยุโรปตอนเหนือ) แล้ว ประเทศทางฝั่งเอเชียตะวันออกอย่างสิงคโปร์ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฮองกง รวมไปถึงจีน (เฉพาะในเซี่ยงไฮ้) ซึ่งถือว่ามีความอนุรักษ์นิยมได้คะแนนสูง ต่างไปจากสหรัฐอเมริกาที่น้อยกว่ามากในเชิงเปรียบเทียบ³⁵⁶

ออสเตรเลียก็พบกับภาวะ PISA Shock เช่นกัน คะแนนที่ดิ่งลงเริ่มเกิดขึ้นในปี 2009 และกลายเป็นข่าวใหญ่โตทางสื่อมวลชนที่ถกเถียงกันมากกว่าเหตุใดการเรียนการสอนในออสเตรเลียจึงตกต่ำ ยิ่งปี 2012 ยิ่งแย่กว่าเดิม แต่การขับเคลื่อนของนักการเมืองพบว่าไม่ได้มาจากรายงานการวิจัยทางวิชาการ มากกว่าจะใช้ผลสะท้อนทางสื่อมวลชนในการขับเคลื่อนเพื่อปรับปรุงคุณภาพนำไปสู่ความพยายามการตรากฎหมายพระราชบัญญัติการศึกษาที่พุ่งเป้าเพื่อมีคะแนน PISA ติด Top 5 ภายในปี 2025 เสียด้วยซ้ำ³⁵⁷

351 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*..., p.44

352 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*..., p.149–150

353 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*..., p.151

354 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*..., p.153

355 Andrew Spaul, *The Australian Education Union*..., pp.158–159

356 Andrew Vandenberg, *Education Policy and the Australian Education Union : Resisting Social Neoliberalism and Audit Technologies* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018), pp.12–13

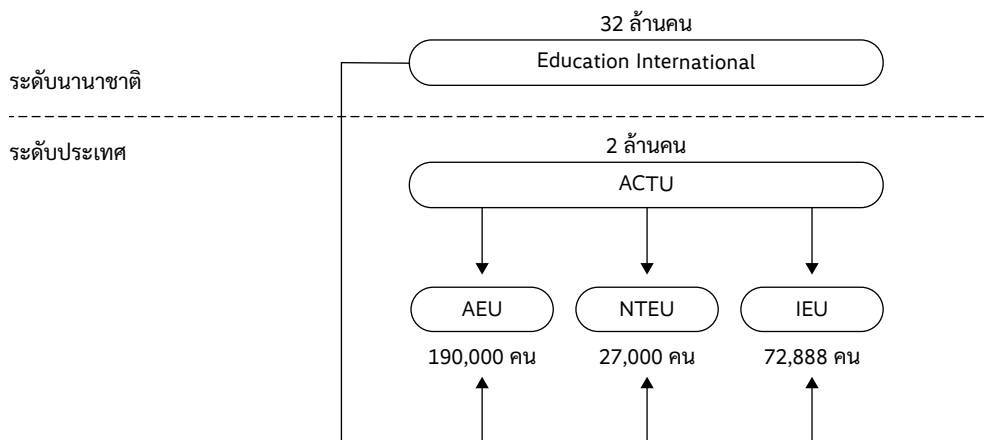
357 Aspa Baroutsis and Bob Lingard. “PISA-shock: how we are sold the idea our PISA rankings are shocking and the damage it is doing to schooling in Australia”. Retrieved on 2 March 2024 from <https://blog.aare.edu.au/pisa-shock-how-we-are-sold-the-idea-our-pisa-rankings-are-shocking-and-the-damage-it-is-doing-to-schooling-in-australia/> (19 February 2018)

ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 อุตสาหกรรมการศึกษานานาชาติขยายตัวอย่างกว้างขวางผ่านหลักสูตร ตำรา และอุปกรณ์การสอน เครื่องมือการสอน การสอบ ในอังกฤษ บริษัท Pearson ถือว่าเป็นองค์กรธุรกิจที่ใหญ่ที่สุด นอกจากจะมีบริษัทผลิตตำราเรียนแล้ว ยังมีสำนักพิมพ์ Penguin Books และหนังสือพิมพ์ The Financial Times พบว่าบริษัทนี้ยังได้สัญญา 41.6 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียที่ทำหน้าที่สอบและวิเคราะห์เกรดโรงเรียนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ขณะที่สัญญา 7.2 ล้านเหรียญในการวิเคราะห์การสอบคำนวณและการรอบรู้การเขียนอ่านในโรงเรียนทั่วออสเตรเลีย เป็นต้น³⁵⁸

อีกประเด็นหนึ่งก็คือการตรวจสอบ (audit) การศึกษาผ่านสมรรถนะของครู โรงเรียน เศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับการสอบ PISA และธุรกิจการศึกษาที่มาพร้อมกับนโยบาย

เสรีนิยมใหม่ทางการศึกษาอยู่ 2 ประเด็นคือ การสร้างนโยบายที่ยึดกับตัวเลข หรือ ตัวเลขเชิงการเมืองของการบริหารอย่างก้าวหน้า ประการที่สองคือ การเน้นประสิทธิภาพในการทำงาน (performativity) นั่นคือการหาหลักฐานและขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบวัดผลได้³⁵⁹ ปัญหาก็คือ การมองไปที่ผลลัพธ์และความคุ้มค่าของการที่จ่ายภาษีไปให้โรงเรียนต่าง ๆ ซึ่งตัวชี้วัดต่างๆ มีโอกาสที่จะบิดเบือนและให้ผลผิด ๆ จากกิจกรรมเรียนการสอนที่ถูกตรวจสอบได้ พวกเขาไม่ได้สนใจการสร้างความสัมพันธ์ที่กระหว่างครูกับนักเรียนในห้อง แต่ไปเน้นที่การวัดประสิทธิภาพและพิธีกรรมเพื่อผลิตหลักฐานที่ต้องการสำหรับการสอบ นักตรวจสอบและผู้นำระบบราชการและนักการเมืองที่ควบคุมการสอบและการตรวจสอบดังกล่าว หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบตรวจสอบเช่นนี้กลายเป็นภัยร้ายต่อการศึกษามีประสิทธิภาพ³⁶⁰

ภาพที่ 2.16 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในออสเตรเลีย³⁶¹



358 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.13

359 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.17

360 Andrew Vandenberg, *Ibid.*, p.18

361 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Australia". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=Australia&filter%5Baffiliate%5D=>

ได้รับเอาความร่วมมือของเครือข่ายต่าง ๆ

จากภาพที่ 2.16 แสดงความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาที่อยู่ภายใต้ ACTU และกลุ่มใหญ่ ๆ ถึง 3 กลุ่มที่ล้วนเป็นสมาชิกของ EI ไปพร้อมกัน

2.3 การสร้างเครือข่ายสหภาพแรงงานการศึกษาในระดับนานาชาติ ศูนย์กลางโลกตะวันตก

ได้มีความพยายามสร้างเครือข่ายระดับโลก³⁶² ในนาม International Committee of National Federations of Teachers of Public Schools หรือ คณะกรรมการสากลแห่งสหพันธ์แห่งชาติของครูโรงเรียนรัฐ เมื่อปี 1912 ณ ศูนย์กลางที่เบลเยียม ต่อมาปี 1923 มีการจัดตั้งองค์กรที่ 2 คือ World Federation of Education Associations (WFEA หรือ สหพันธ์แห่งสมาคมการศึกษาโลก) ณ เมืองซาน ฟรานซิสโก จากนั้นในปี 1926 ก็มีอีก 2 องค์กรบังเกิดขึ้นนั่นคือ International Federation of Teacher Associations หรือ สมาคมสหพันธ์แห่งครูสากล แม้จะอ้างว่าเป็นองค์กรระดับโลก แต่สมาชิกก็ยังจำกัดตัวอยู่ในยุโรปและอเมริกาเหนือ

จุดเปลี่ยนสำคัญคือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ขบวนการสหภาพแรงงานได้รวมเอาองค์กรครูเข้าไว้ด้วยกันนำไปสู่การจัดรูปองค์กรใหม่ นำไปสู่การอยู่ใต้ร่มของ World Federation of Trade Unions (WTFU สหพันธ์แห่งสหภาพแรงงานโลก) ที่จัดตั้งในปี 1945 แต่องค์กรดังกล่าวถูกเปิดเผยอย่างรวดเร็วว่าถูกควบคุมจากเบื้องบนโดยพรรคคอมมิวนิสต์โซเวียต ทำให้สหภาพแรงงานที่พยายามเป็นอิสระจากการควบคุมแยกตัวออกไปตั้ง International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานเสรี) ในปี 1949

นอกจากองค์กรสากลของในนามของฝ่ายซ้าย ฝ่ายเสรีนิยม แล้วยังมีฝ่ายอนุรักษนิยมอย่าง International Federation of Christian Trade Unions (IFCTU

สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานคริสเตียน—อย่าจำสับสนกับ ICFTU) ก่อตั้งขึ้นในปี 1920 และถูกแทนที่โดย World Confederation of Labour (WCL หรือ สมาพันธ์แรงงานโลก) แม้ว่า WCL จะมีรากฐานมาจากศาสนาแต่สมาชิกไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับองค์กรของคริสเตียน

ในองค์กรระดับอาชีพ WTFU มีส่วนที่เรียกว่า Trade Union Internationals (TUI สหภาพแรงงานนานาชาติ) ส่วนของครูอาจารย์ เรียกว่า World Federation of Teachers' Unions (FISE สหพันธ์โลกแห่งสหภาพแรงงานครูอาจารย์) เป็นองค์กรที่ริเริ่มโดยชาวฝรั่งเศส ขณะที่ WCL มีส่วน Trade Action คือ World Confederation of Teachers (WCT หรือ สมาพันธ์ครูโลก)

กลับมาที่ WFEA องค์กรนี้ได้เติบโตและเปลี่ยนชื่อเป็น World Organization of the Teaching Profession (องค์กรวิชาชีพครูโลก) ในปี 1946 และร่วมกับกลุ่มอื่นจัดตั้ง World Confederation of Organizations of Teaching Profession (WCOTP หรือ สมาพันธ์โลกแห่งองค์กรวิชาชีพครู) ในปีอีก 5 ปีต่อมา ขณะที่ส่วนของ ICFTU ก็ได้จัดตั้ง International Federation of Free Teachers' Union (IFFTU หรือ สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานครูอิสระ) ในปีเดียวกันคือ 1951 เมื่อเทียบกันแล้ว IFFTU มองว่าตนเป็นองค์กรสหภาพแรงงานที่ต้องปกป้องประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการต่อสู้กับรัฐบาล ผู้ว่าจ้าง พรรคการเมือง และการครอบงำทางศาสนา แต่สมาชิกจำนวนมากใน WCOTP มองว่าองค์กรของตนคือ สมาคมทางวิชาชีพ ไม่ใช่สหภาพแรงงาน

ตามระเบียบแล้ว องค์กรครูทั้งหลายทั้งในระดับชาติและนานาชาติคือ องค์กรวิชาชีพ ไม่ใช่สหภาพแรงงานซึ่งพวกเขาไม่ได้แสวงหาการเข้าไปเจรจาต่อรองรวม (collective bargaining) ยังไม่นับว่าตามกฎหมายแล้วครูไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการรวมตัว ต่อรองและการนัดหยุดงาน จนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายองค์กรเริ่มเข้าไปเจรจาต่อรองรวมเพื่อ

362 เนื่องจากนี่เป็นการเก็บความจาก Education International. "Origins and history". Retrieved on 26 January 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/origins-and-history>

เรียกร่องสภาพการจ้างงานที่ขึ้นซึ่งรวมถึงผู้ที่เคยตระหนักว่าองค์กรตนคือองค์กรวิชาชีพอย่างเดียว

การเป็นปฏิปักษ์ระหว่างองค์กรเองถือว่าแข็งแกร่ง แต่ก็ยังมีพื้นที่ของการร่วมมือกัน ในปี 1969 ที่ยุโรปได้มีการจัดตั้ง European Trade Union Committee for Education (ETUCE คณะกรรมการสหภาพแรงงานยุโรปเพื่อการศึกษา) สหภาพแรงงานระดับชาติที่ทำงานร่วมกับ ETUCE ก็คือ WCOTP และ IFFTU

ในสหรัฐอเมริกา มีการแข่งขันกันระหว่าง 2 องค์กรนั้นคือ National Education Association (NEA หรือ สมาคมการศึกษาแห่งชาติ) และ American Federation of Teachers (AFT สหพันธ์แห่งครูอเมริกัน) เนื่องจากวางอยู่บนจุดเริ่มต้นและแนวความคิดที่ต่างกัน NEA จะเน้นที่ความเป็นองค์กรทางวิชาชีพ ส่วน AFT คือ สหภาพแรงงาน ในเวลาต่อมา NEA เพิ่มความสนใจในการต่อรองรวม ขณะที่ AFT ก็ให้ความสำคัญในด้านความเป็นวิชาชีพเพิ่มขึ้น ในบางเมืองใหญ่มีการควบรวมของสาขาทั้งสองเข้าด้วยกันด้วยซ้ำ AFT เป็นสมาชิกของ IFFTU ขณะที่ประธานของ AFT ยังเป็นประธานของ IFFTU อีกด้วย ส่วน NEA เป็นสมาชิกของ WCOTP และประธานของ NEA ก็ยังเป็นประธานของ WCOTP ทั้งคู่เล็งเห็นประโยชน์ที่จะสร้างความร่วมมือกันในระดับโลกนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงร่วมกันที่สต็อกโฮล์มเพื่อจัดตั้ง Education International (EI หรือ องค์กรนานาชาติการศึกษา ต่อไปจะเรียกว่า “อีไอ”) ในปี 1993 ประธานของ AFT ได้รับเลือกเป็นประธาน EI แม้ WCT จะไม่มีส่วนร่วมสร้าง EI แต่ก็ร่วมมือเข้าร่วมกระบวนการทำงานในปี 2004 และปี 2006 การสร้าง EI ถือเป็นการสร้างสหภาพแรงงานระดับสากลที่ถือว่ามีอิทธิพลมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ทั้งยังนำเอาองค์กรด้านการศึกษาที่มีอิทธิพลสูงอย่างด้านสหภาพแรงงาน และองค์กรวิชาชีพมาทำงานร่วมกัน

โดยสรุปแล้ว EI เป็นความร่วมมือขององค์กรครูระดับโลกที่มีฐานสำคัญอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและยุโรป 3 องค์กรครูระดับนานาชาติ สะท้อนจุดยืนที่แตกต่างกันไป WCOTP

สะท้อนตัวแทนขององค์กรวิชาชีพครู ส่วน IFFTU เป็นตัวแทนของความเป็นสหภาพแรงงาน ส่วน WCT เป็นองค์กรที่มีฐานมาจากคริสเตียน

2.4 การเปรียบเทียบสถานการณ์สหภาพแรงงานการศึกษาในประเทศไทยตะวันตก

ตารางที่ 2.1 แสดงการเปรียบเทียบสหภาพแรงงานการศึกษาในกลุ่มโลกตะวันตก ที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลแต่ละประเทศเพื่อมาวิเคราะห์ จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานการศึกษาจำนวนมากที่สุด นั่นคือ ราว 4,750,000 คน นับเป็นสหภาพแรงงานกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ และถือเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุด ขณะที่สัดส่วนของสมาชิกละคนจากสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ 3 แห่งแรก ฟินแลนด์จะมีสัดส่วนสูงที่สุดที่ 2.2%

เมื่อเทียบเงินเดือนเริ่มต้นของครูประถมศึกษา เยอรมนีจะอยู่ในระดับสูงที่สุดคือ 69,599 ดอลลาร์ เมื่อเทียบกับฝรั่งเศสที่น้อยที่สุด อยู่ที่เพียง 32,619 ดอลลาร์ นั่นหมายถึง ต่างต่างกันกว่าครึ่ง และเมื่อเทียบระหว่างขั้นมัธยมต้น และมัธยมปลาย ครูอังกฤษจะมีเงินเดือนเริ่มต้นเท่ากับ 34,211 ดอลลาร์ ขณะที่ฝรั่งเศสที่เงินเดือนน้อยที่สุดระดับประถมศึกษากลับเพิ่มสูงเป็น 35,709 ดอลลาร์ ในระดับมัธยมต้นและมัธยมปลาย ซึ่งจะทำให้อังกฤษมีฐานเงินเดือนต่ำที่สุดไป ในทางกลับกันเยอรมนีเงินเดือนต่างกันมากใน 3 ระดับ

ในมุมมองของสถานะภาพของแรงงาน ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่ยังไม่ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม นั่นหมายถึง การละเลยความสำคัญ กรณีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 มีสาระสำคัญดังนี้³⁶³

363 ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องให้สัตยาบัน? (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2553), หน้า 17

1) นายจ้างและคนทำงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ พวกเขามีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกรวมขององค์กรของตน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานใดๆ

2) การรวมตัวนั้นเป็นไปได้อย่างเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สีผิวของเขาเหล่านั้น

3) มีเสรีภาพในการที่จะยกร่างธรรมนูญข้อบังคับองค์กรของตนเอง และคัดเลือกผู้แทนของตน และการจัดการบริหารองค์กรของตนโดยที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว

4) องค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานมีสิทธิและเสรีภาพที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมกิจกรรมและเป็นสมาชิก ขององค์กรระดับสหพันธ์ หรือสภา รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศได้

ความสำคัญกรณีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 มีสาระสำคัญดังนี้³⁶⁴

1) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพได้ หรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพหรือการเลิกจ้าง เพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

2) รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่องค์กรของนายจ้างและองค์กรแรงงานให้ปลอดจากการแทรกแซงกันและกัน

3) รัฐต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการต่าง ๆ ให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมสามารถบังคับใช้ได้จริง

สำหรับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อังกฤษลงนามก่อนประเทศใดเมื่อปี 1949 ตามมาด้วยฟินแลนด์ (1950) ฝรั่งเศส (1951) และเยอรมนี (1957) ส่วนออสเตรเลียกว่าจะลงนามก็ต้องรอถึงปี 1973 อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อังกฤษลงนามเมื่อปี 1950 ตามมาด้วย ฝรั่งเศส (1951), ฟินแลนด์ (1951) และเยอรมนี (1956) ซึ่งลงนามก่อน ฉบับที่ 87) ออสเตรเลียได้ลงนามในปี 1973 การลงนามดังกล่าวสัมพันธ์กับความเข้มแข็งในการจัดตั้งและการดำเนินการของสหภาพแรงงานไปด้วย

แต่ละประเทศจะสัมพันธ์กับองค์กรใหญ่อย่างสหภาพแรงงานทั่วไป (General Union) เป็นองค์กรทางแรงงานที่ช่วยต่อรอง และเชื่อมประสานงานประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานในฐานะองค์กรร่วมใหญ่ อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็ไม่ได้มีองค์กรเดียวที่มีอิทธิพลต่อสหภาพแรงงานการศึกษา เช่น ที่ฝรั่งเศสมีทั้ง FSU และ CGT

สหภาพแรงงานการศึกษาหลายแห่งจะรวมเอาระดับโรงเรียน สถาบันอุดมศึกษาและอื่นๆ เข้าด้วยกัน แต่บางแห่งจะแยกขาดจากกันชัดเจน เช่น ในเยอรมนีที่จะแยกโรงเรียนมัธยมศึกษาและกับอุดมศึกษาออกไปจากระดับประถมศึกษาทั้งยังมีลักษณะที่เป็นคู่แข่งกันผ่านการสมานานอุดมการณ์ทางการเมืองและอิทธิพลของพรรคการเมืองไปด้วย ส่วนที่ออสเตรเลียแบ่งแยกระหว่างโรงเรียน กับ สถาบันอุดมศึกษา ขณะที่ฟินแลนด์ได้สร้างสหภาพแรงงานที่รวมระบบการศึกษาไว้ทุกระดับในนาม OAJ กระนั้นในฟินแลนด์ก็ยังมีสหภาพแรงงานการศึกษาอื่นๆ อีกที่แยกตัวออกมา เนื่องจากไม่ลงรอยกับนโยบายและแนวปฏิบัติ

ขณะที่ส่วนใหญ่จะสามารถนัดหยุดงานเพื่อประท้วงได้ เยอรมนีกลับห้ามการสไตรก์ของแรงงานด้านการศึกษา ภาครัฐเนื่องจากเกรงว่าจะกระทบต่อระบบราชการและการให้บริการ ส่วนที่สหรัฐอเมริกาการสไตรก์และการเจรจาต่อรองร่วมไม่ได้เป็นเสรีภาพในทุกมลรัฐ เพราะบางมลรัฐทางตอนใต้ยังถือเป็นเรื่องผิดกฎหมาย

364 เรื่องเดียวกัน

กลไกเพื่อตรวจสอบในระดับประเทศที่น่าสนใจมีอยู่อย่างน้อย 3 ประเทศ นั่นคือ Burnham Committee ในอังกฤษที่เป็นเวทีตรวจสอบเงินเดือนที่สหภาพแรงงานการศึกษา มีบทบาทสำคัญ รวมไปถึงกลไกเชิงสถาบันอย่าง iron triangle ที่ประกอบด้วยกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์, ส่วนท้องถิ่น และสหภาพแรงงานครู อย่างไรก็ตาม กลไกทั้งคู่ถูกยกเลิกไปโดยรัฐบาลมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ พร้อมกับนโยบายปฏิรูปการศึกษาและการจัดความสัมพันธ์แรงงานแบบใหม่ด้วยแนวทางแบบเสรีนิยมใหม่ ขณะที่ฝรั่งเศสมี คือ Commissions administratives paritaires (CAP หรือคณะกรรมการบริหารร่วม) และ Commissions techniques paritaires (CTP หรือคณะกรรมการเชิงเทคนิคร่วม) ซึ่งพื้นที่สำหรับการตรวจสอบร่วมของแรงงานภาครัฐ ตัวแทนจะมาจากฝ่ายรัฐและการเลือกตั้งจากองค์กรครู ขณะที่เยอรมนีจะให้ความสำคัญกับในระดับสถาบันการศึกษา ดังเห็นได้จากสภาพพนักงานในระดับโรงเรียน

ในการสอบ PISA โดย OECD เพื่อวัดความรู้ด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการอ่าน ที่เริ่มในสหราชอาณาจักรใหม่ได้ทำให้เกิดความเป็นไปได้ที่จะเปรียบเทียบกันของความสามารถของนักเรียนในระดับนานาชาติ ปรากฏว่าบางประเทศอย่างฟินแลนด์เป็นม้ามืดที่ได้คะแนนสูงสุด ขณะที่บางประเทศผิดหวังจนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า PISA Shock ในประเทศที่ไม่เชื่อสายตัวเองอย่าง สหรัฐอเมริกา, เยอรมนี และออสเตรเลีย และผลจาก PISA นี้เองที่จะกลายเป็นข้ออ้างในการปฏิรูปทางการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ซึ่งฟินแลนด์ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด การปฏิรูปนี้มีได้มุ่งเน้นไปที่วิชาชีพ เท่ากับการเข้าสู่การวัดและประเมินผลระบบและครูระดับปัจเจกที่ประสิทธิภาพการสอนและทำให้คะแนนสอบสูงขึ้น ซึ่งเท่าที่เห็นนี้กลายเป็นเรื่องใหญ่ที่เหล่าสหภาพแรงงานการศึกษายื่นหยัดเพื่อต่อสู้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบสหภาพแรงงานการศึกษาในกลุ่มโลกตะวันตก 6 ประเทศ

ประเทศ ประเด็น	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ฟินแลนด์	ออสเตรเลีย
รูปแบบรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐรวม	รัฐเดี่ยว	รัฐรวม	รัฐเดี่ยว	รัฐรวม
จำนวนประชากร ทั้งประเทศ (คน)	56,489,800	333,287,557	68,042,591	84,432,670	5,614,571	26,688,327
GDP (พันล้าน \$)	3,123.23	23,315.08	2,635.92	4,262.77	281.047	1,701.89
GDP ต่อหัว (\$)	54,602.5	76,398.6	55,492.6	63,149.6	59,026.7	62,625.4
ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 หรือไม่ ³⁶⁵	ลงนามเมื่อ 27 มิถุนายน 1949	ไม่ได้ลงนาม	ลงนามเมื่อ 28 มิถุนายน 1951	ลงนามเมื่อ 20 มีนาคม 1957	ลงนามเมื่อ 20 มกราคม 1950	ลงนามเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 1973
ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 หรือไม่ ³⁶⁶	ลงนามเมื่อ 30 มิถุนายน 1950	ไม่ได้ลงนาม	ลงนามเมื่อ 26 ตุลาคม 1951	ลงนามเมื่อ 8 มิถุนายน 1956	ลงนามเมื่อ 22 ธันวาคม 1951	ลงนามเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 1973

365 ILO. "Ratifications of C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232

366 ILO. "Ratifications of C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243

ประเทศ ประเด็น	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ฟินแลนด์	ออสเตรเลีย
เงินเดือนเฉลี่ยรายปี ของครูประถมศึกษา เมื่อเริ่มงาน (\$) ³⁶⁷	34,211	42,723	32,619	69,599	37,073	46,988
เงินเดือนเฉลี่ยราย ปีของครูมัธยมต้น เมื่อเริ่มงาน (\$)	34,211	43,466	35,709	77,358	39,824	46,987
เงินเดือนเฉลี่ยรายปี ของครูมัธยมปลาย เมื่อเริ่มงาน (\$)	34,211	43,438	35,709	80,911	42,089	46,987
สหภาพฯ	1) NEU	1) NEA	1) UNSA	1) GEW	1) OAJ	1) AEU
การศึกษาที่ใหญ่ ที่สุด 3 อันดับ	2) NASUWT 3) UCU	2) AFT 3) AAUP	Education 2) SNES-FSU 3) FERC-CGT	2) DPhV 3) VBE	2) FUURT 3) FUUP	2) ITF 3) NTEU
จำนวนสมาชิก สหภาพที่ใหญ่ที่สุด 3 แห่งแรก (คน)	879,094	4,750,000	179,258	524,000	123,729	289,888
สมาชิกสหภาพ ใหญ่ที่สุด 3 แห่ง คิดเป็น % เท่าใด ของประชากร	1.56%	1.43%	0.26%	0.62%	2.2%	1.09%
สหภาพแรงงาน ทั่วไป ในประเทศ	TUC	AFL-ICO	FSU และ CGT	DGB	AKAVA	ACTU
แยกแรงงาน ในโรงเรียนกับ มหาวิทยาลัย ออกจากกันหรือไม่	แยก-ส่วน มหาวิทยาลัย คือ UCU	แม้จะมีส่วน มหาวิทยาลัยคือ AAUP แต่ใน NEA และ AFT ก็มีส่วนของ มหาวิทยาลัย อยู่ด้วย	ไม่แยก	แยก-ส่วน มหาวิทยาลัย อยู่กับ DPhV	แม้จะมีส่วน มหาวิทยาลัยคือ FUUP และ FUURT แต่ใน OAJ ก็มีส่วนของ มหาวิทยาลัย อยู่ด้วย	แยก/ส่วน มหาวิทยาลัย คือ NTEU
สามารถสไตรก์ ได้หรือไม่	ได้	ได้ในบางมลรัฐ	ได้	ไม่ได้	ได้	ได้
กลไกที่น่าสนใจ	Burnham Comiittee, Iron triangle	-	CAP และ CTP	สภาพนักงานใน ระดับโรงเรียน	-	-

367 ถ้า “ตัวเอียง” หมายถึง ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD และ “ตัวหนา” หมายถึง สูงกว่าค่าเฉลี่ยที่ 36,099 ดอลลาร์ต่อปี ดูใน OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* (Paris: OECD Publishing, 2022), p.345

ประเทศ ประเด็น	อังกฤษ	สหรัฐอเมริกา	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ฟินแลนด์	ออสเตรเลีย
กลไกดังกล่าว ยังอยู่หรือไม่	ถูกยุบในปี 1987	-	ดำเนินการอยู่	ดำเนินการอยู่	-	-
เจอ PISA Shock หรือไม่	ไม่เจอ	เจอ	ไม่เจอ	เจอ	ไม่เจอ	เจอ
กฎหมายหรือ โครงการปฏิรูป สำคัญ	Teachers' Pay and Conditions Act 1987	School choice, Race to the Top 2012	lycée à la carte	มีการขยับตัว นำไปสู่ปฏิรูป การศึกษา	Finland, the land of Solutions	Workplace Relation Act 1996/ Class Act 1998

2.5 สรุป

สหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก มีพื้นฐานที่สัมพันธ์กับความมั่งคั่งอันเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจกลายเป็นประเทศ “พัฒนาแล้ว” รวมไปถึงพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย ร่วมกับประสบการณ์ของเสรีภาพการจัดตั้งสหภาพแรงงานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกของ ILO และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ยกเว้นแต่สหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ลงนาม นั่นคือลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์แรงงานในสหรัฐอเมริกาที่อยู่บนฐานของกลไกตลาดและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอันเข้มข้น โดยที่แรงงานมีอำนาจต่อรองน้อย

เมื่อเทียบกันแล้วฝรั่งเศสจะมีการต่อสู้ด้วยการสไตรก์และประท้วงอย่างหนักหน่วงเมื่อเทียบกับที่อื่น ส่วนหนึ่งก็เพราะว่าความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานในภาพรวมของประเทศ และการสนับสนุนด้านเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและประท้วง แม้สมาชิกจะมีจำนวนน้อยและลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับทศวรรษ 1960 ก็ตาม แตกต่างไปจากฟินแลนด์ที่แทบไม่มีการสไตรก์เลยเนื่องจากทำงานร่วมกับรัฐอย่างใกล้ชิด

ขณะที่ในเยอรมนีสหภาพแรงงานด้านการศึกษามีการแบ่งข้อขัดแย้งนั้นคือ ระหว่างครูในโรงเรียน กับ

สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอื่นๆ โดยเฉพาะการเมืองของการรวมประเทศทำให้สหภาพแรงงาน GEW ที่มีลักษณะคล้ายกว่า รับเอาครูจากฝั่งตะวันออกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง เยอรมนียังเป็นตัวแบบที่แสดงว่าทำงานใกล้ชิดกับพรรคการเมือง GEW ทำงานกับพรรค SPD ขณะที่ DPhV จับมือ กับ CDU และสหภาพแรงงานการศึกษายังไม่ได้รับอนุญาตให้สไตรก์ด้วย เมื่อเปรียบเทียบเงินเดือนครูระดับประถมศึกษาและมีธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ยิ่งเห็นความเหลื่อมล้ำของเงินเดือนแรกเริ่มที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล

ใน 6 ประเทศนี้มีรัฐรวมอยู่ครั้งหนึ่งนั่นคือ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และออสเตรเลีย ที่ทำให้ระดับมลรัฐมีลักษณะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นบนฐานการกระจายอำนาจทางการเมืองและการจัดการทรัพยากรที่ต่างไปจากรัฐเดี่ยว ไม่ว่าจะเป็นสภาระดับมลรัฐ การออกกฎหมายเฉพาะมลรัฐ ส่งผลต่อการกำกับควบคุมประเด็นสหภาพแรงงานที่แตกต่างออกไป โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับระบบรัฐการที่ว่ากันว่ารวมศูนย์และใหญ่ที่สุดในโลกอย่างฝรั่งเศสด้วยแล้ว

ภาพยนตร์เรื่อง Where to Invade Next (2015) ทำให้เห็นการเปรียบเทียบระบบการศึกษาของฟินแลนด์ กับสหรัฐอเมริกาที่ถ่ายทอดความเป็นประเทศการศึกษาในอุดมคติอย่างฟินแลนด์เพื่อเป็นคู่เปรียบกับระบบการศึกษาอันย่ำแย่ของสหรัฐอเมริกา บนฐานที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐ จำนวนประชากรที่สหรัฐอเมริกาขนาดใหญ่กว่า 60 เท่า เช่นเดียวกับ GDP

ไม่ต้องกล่าวถึงว่าระบบการเมืองที่ทางฟินแลนด์จะอยู่บนฐานสังคมนิยมประชาธิปไตย และให้ความสำคัญกับรัฐสวัสดิการ ขณะที่สังคมอเมริกันนั้นอยู่กับประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดและแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่เรียกร้องให้ปัจเจกพึ่งพาตนเองอย่างสูง

PISA Shock ทำให้กลุ่มประเทศตะวันตกไม่น้อยต้องกลับมาทบทวนระบบการศึกษา และส่งผลต่อแรงงานในภาคการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สภาพแรงงานถูกท้าทายอีกครั้ง หลังจากที่ถูกกระแสคลื่นเสรีนิยมใหม่

ถาโถมใส่ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 แต่หลังจากทั่วประสบวิกฤตการณ์โรคระบาดอย่างโควิด-19 ปัญหาแรงงานทั่วโลกถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นอีกครั้ง สภาพแรงงานการศึกษาก็อยู่ในคลื่นความเปลี่ยนแปลงนี้ การประท้วงและนัดหยุดงานเกิดขึ้นเป็นวงกว้างในประเทศต่างๆ เช่น ที่อังกฤษที่ไม่เพียงแรงงานการศึกษาและแรงงานภาคอื่น ๆ ก็ร่วมกันนัดหยุดงานและประท้วงนโยบายรัฐบาลอย่างกว้างขวางไปด้วย แต่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ยังต้องการการศึกษาในเชิงลึกอีกมาก อันควรจะเป็นภารกิจของงานวิจัยชิ้นต่อไป

สภาพแรงงานด้านการศึกษา: ประสบการณ์นอกตะวันตก การต่อสู้ในเนวรบที่แตกต่างออกไป

บทนี้จะชี้ให้เห็นพลวัตของสภาพแรงงานการศึกษา
นอกตะวันตก ที่มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากยุโรปที่
ถือเป็นต้นแบบของประเทศอุตสาหกรรม และการเมือง
แบบประชาธิปไตย กลุ่มประเทศเหล่านี้มีสภาพแวดล้อม
ที่แตกต่างออกไป ไม่ว่าจะเป็นพัฒนาการทางการเมือง
เศรษฐกิจ บางแห่งสามารถหลุดพ้นจากวังวนเผด็จการ
ไปแล้ว บางแห่งยังติดหล่มอยู่ บางแห่งถูกรบอบงำด้วย
วิธีคิดอนุรักษนิยมทางศาสนา หรือบางแห่ง เผชิญหน้า
กับปัญหาความฉ้อฉล การคอร์รัปชันในหมู่นักการเมือง
หรือในสภาพแรงงานเสียเอง บางประเทศหลุดพ้นความ
ยากจนแบบประเทศกำลังพัฒนา แต่อีกมากยังคงอยู่ใน
กับดักความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างสูง
ปัจจัยเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อคุณภาพของสิทธิมนุษยชน
สิทธิพลเมือง การรวมตัวและสภาพแรงงานไปด้วย

นอกจากนั้นการแบ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว กับ
กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะใช้นิยามของ IMF¹ เป็นหลัก
เพื่อที่จะแยกแยะให้เห็นถึงกำลังทางเศรษฐกิจที่จะส่งผล
ต่อการจัดการศึกษาหรือกระทั่งการดำรงอยู่ของสภาพ
แรงงานในแต่ละแห่งด้วย

ตัวอย่างของกรณีศึกษาได้กระจายไปแบ่งตามภูมิภาค
ต่างๆ ได้แก่ เอเชียตะวันออก, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้,
ละตินอเมริกา, แอฟริกา, ตะวันออกกลาง และสุดท้าย
คือ ไทย

3.1 สถานภาพของสภาพแรงงานนอก ประเทศตะวันตก ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

องค์กรวิชาชีพในดินแดนเหล่านี้ เกิดขึ้นหลังจากโลก
ตะวันตก ส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2
พร้อม ๆ กับความชัดเจนของอนุสัญญา ILO รวมไปถึง
พลังทางการเมืองของฝ่ายซ้ายที่เติบโตขึ้นพร้อมกับความ
เข้มข้นของสงครามเย็นที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แนวคิด
สังคมนิยมในหลายประเทศกลายเป็นอุดมการณ์ทาง
เลือกที่สดใหม่และถูกใช้ในการต่อรองและต่อสู้กับฝ่าย
ทุนนิยม ท่ามกลางสภาพการจ้างงานที่ชนชั้นแรงงานถูก
เอารัดเอาเปรียบ สำหรับเหล่าครูที่เป็นแรงงานคอปกขาว
ก็เช่นเดียวกัน กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วจะประกอบด้วย
ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และสิงคโปร์

3.1.1 สภาพแรงงานครูในญี่ปุ่น พลังแรงงานที่อยู่คนละฝั่งกับรัฐบาล

ญี่ปุ่น เป็นประเทศเอเชียประเทศแรกที่ก้าวขึ้นมาเป็น
ประเทศอุตสาหกรรม และกลายเป็นมหาอำนาจทาง
การทหารก่อนจะย่นยับไปกับสงครามโลกครั้งที่ 2 การ
ฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นกลายเป็นหนึ่งสิ่งมหัศจรรย์
จนกลายเป็นต้นแบบในการพัฒนาของเอเชียในช่วงหนึ่ง
ญี่ปุ่นเป็นประเทศหมู่เกาะที่ประกอบด้วย 4 หมู่เกาะใหญ่
เป็นรัฐเดี่ยวที่ได้รับการออกแบบโครงสร้างทางการเมือง
ผ่านรัฐธรรมนูญที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาหลัง
สงคราม

1 IMF. "World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook, Database—WEO Groups and Aggregates Information April 2022". Retrieved on 23 August 2023 from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2022/01/weodata/groups.htm>

ปัจจุบันมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 125,416,877 คน² และ GDP อยู่ที่ 4,233.54 พันล้านดอลลาร์³ GDP ต่อหัวที่ 45,572.7 ดอลลาร์⁴ หากพิจารณาจากภาพที่ 3.1 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนกลางของประเทศแถบโตเกียว ตอนกลางของประเทศแถบโอซาก้าซึ่งล้วนอยู่บนเกาะฮอนชู และฟูกูโอกะ เกาะคิวชูที่อยู่ตอนใต้

ญี่ปุ่นมีระบบ 2 สาขาที่เลือกตั้งเข้าไปคือ สาขาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คล้ายกับระบบอังกฤษ ญี่ปุ่นถือเป็นรัฐรวมศูนย์ด้วยระบบราชการแห่งชาติที่สร้างบนโมเดลแบบฝรั่งเศสตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ ระดับแรกคือ เขตการปกครองท้องถิ่น 47 จังหวัด (prefecture) และเมืองขนาดใหญ่ (designated cities) อย่างโอซากา นาโงยา และระดับเทศบาล⁵

ก่อนสงครามโลกจะสิ้นสุด ชาวญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การนำของฝ่ายขวาจัดอย่างรัฐบาลทหารที่เข้าไปควบคุมระบบการศึกษาและเยาวชนอย่างเข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นระบบคิดอุดมการณ์ชาตินิยม รวมไปถึงทรงผม เครื่องแต่งกาย และการใช้ชีวิตประจำวัน เช่นเดียวกับรัฐบาลฟาสซิสต์ในยุโรปที่ไม่เปิดโอกาสให้การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้เติบโตหรือเคลื่อนไหวอย่างที่ควรจะเป็น

กำเนิดระบบการศึกษาสมัยใหม่ในญี่ปุ่น⁶

การศึกษาสมัยใหม่เริ่มอย่างจริงจังก็ครั้งของศตวรรษที่ 19 มาแล้ว มาแทนการศึกษาแบบเดิมที่ขึ้นอยู่กับชนชั้นของผู้เรียน ภายหลังการปฏิรูปเมจิ ช่วงเปลี่ยนผ่านนี้รัฐบาลที่นำโดยซามูไรชั้นต่ำจากแคว้นทางใต้ผู้โค่นล้มรัฐบาลโชกุนได้นำประเทศด้วยสโลแกนทั้งสามคือ “อารยธรรมและการรู้แจ้งทางปัญญา”, “การสร้างความมั่งคั่งและมั่นคงทางทหารให้กับประเทศ” และ “การสร้างอุตสาหกรรมขึ้นมาในประเทศ” พวกเขาได้มองหาโมเดลในประเทศ

ตะวันตกทั้งหลาย ซึ่งการปฏิรูปการศึกษาคือเงื่อนไขหนึ่งที่จะประสบความสำเร็จ กระทรวงศึกษาธิการถูกตั้งขึ้นในปี 1871 ในช่วงนี้มีความพยายามสร้างโรงเรียนด้วยระบบอเมริกันซึ่งประกอบด้วยโรงเรียน 3 ระบบ คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และมหาวิทยาลัย ในอีกด้านก็ใช้ระบบการศึกษาที่รวมศูนย์แบบฝรั่งเศสในการบริหาร มีแผนจัดตั้ง 8 เขตมหาวิทยาลัยขึ้นทั่วประเทศ จัดตั้งโรงเรียนมัธยม 32 เขต และเขตโรงเรียนประถมศึกษา 210 เขต โดยคาดหวังให้เด็กเข้าเรียนโดยปราศจากความแตกต่างทางเพศ ครอบครัวของผู้ปกครอง หรือสถานะทางสังคม นอกจากนั้นยังมีการจ้างชาวตะวันตกเพื่อนำเข้าความรู้และทักษะแบบตะวันตก ในการศึกษา ระดับสูงมีการสอนด้วยภาษาต่างชาติโดยศาสตราจารย์ทางตะวันตก ในเวลาเดียวกันรัฐบาลก็ได้ส่งคนหนุ่มสาวจำนวนมากผู้มีความสามารถไปเรียนต่อต่างประเทศและกลับมาแทนที่ผู้สอนชาวต่างประเทศเหล่านั้น

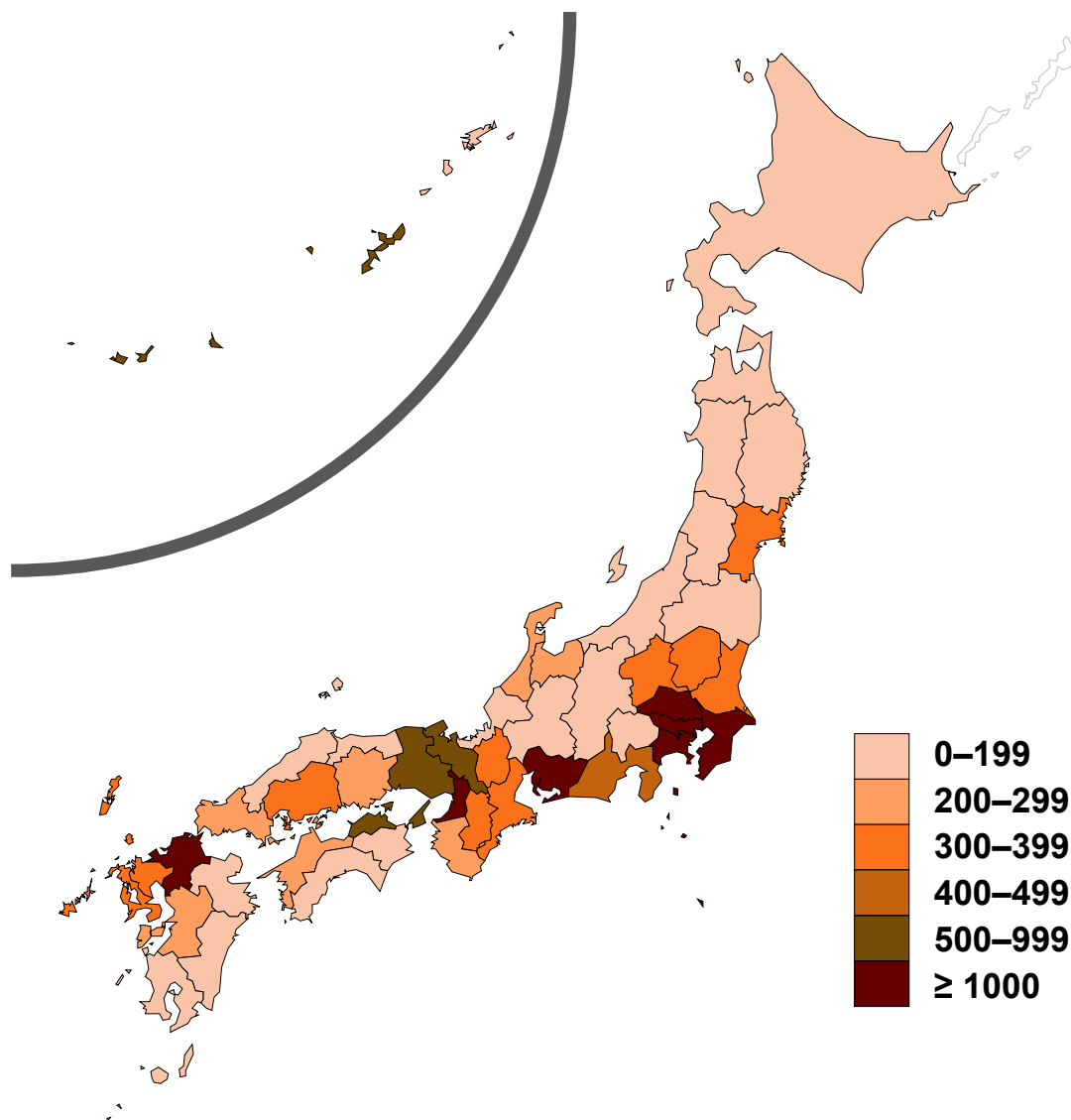
อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง มีนักเรียนเข้าสู่ระบบการศึกษาน้อยกว่าที่คิด ปี 1883 ยังมีผู้เข้าเรียนเพียง 47% และตัวเลขจริงอาจน้อยกว่านี้ด้วย ปัญหาความเท่าเทียมทางเพศในกฎหมายยังทำให้นักเรียนหญิงมีเพียง 30% ในเขตชนบทพบการต่อต้านภาคีการศึกษาที่ต้องจ่ายเพื่อการศึกษา บางแห่งรุนแรงถึงขั้นเผาโรงเรียนทิ้งไม่นานหลังจากการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู (Normal Schools) โดยใช้อุปกรณ์ประกอบการสอน เช่นเดียวกับวิธีการสอนจากอเมริกา โรงเรียนฝึกหัดครูโตเกียวยังรับผิดชอบการคัดเลือกแบบเรียนและการจัดทำหลักสูตรใหม่และการทำคู่มือสำหรับนักเรียนอีกด้วย รัฐบาลตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูใน 8 เมืองหลักที่เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยที่กระจายไปตามเขต และยังคงสร้างหลักสูตรเพื่อพัฒนาครูแบบจารีต (terakoya) เพื่อสอนแบบสมัยใหม่อีกด้วย

- 2 Japan Times. “Japanese population falls in all 47 prefectures for first time”. Retrieved on 16 August 2023 from <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/07/26/national/japan-population-fall/> (26 July 2023)
- 3 IMF. “World Economic Outlook Database “. Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- 4 World Bank. “GDP per capita, PPP (current international \$)”. Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- 5 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.193
- 6 Japan International Cooperation Agency. “Part I. Overview of the History of Japan's Education”. Retrieved on 5 March 2024 from https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/educational/pdf/educational_02.pdf

แผนตามกฎหมายเดิมที่ยกเลิกไปพร้อมกับนโยบายใหม่ที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ระบบเขตโรงเรียนถูกยุบ และให้โรงเรียนบริหารโดยเทศบาล หลักสูตรโรงเรียนถูกกำหนดโดยคณะกรรมการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเองก็จัดตั้งได้เพียงแห่งเดียว อย่างไรก็ตามช่วงปลายทศวรรษ 1870 อุดมการณ์แบบอนุรักษนิยมตกลับ มีการเรียกร้องให้ฟื้นฟูการศึกษาเชิงศีลธรรมแบบขงจื้อ ในอีกด้านมี

การเรียกร้องทางการเมืองของฝ่ายขวา และการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร กฎหมายการศึกษาในปี 1880 ได้เพิ่มเติม วิชาศีลธรรม (Moral) เข้าไป เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้มีการตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษาที่ครอบคลุมด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชย พาณิชยนาวี และทักษะอื่นๆ รวมไปถึงโรงเรียนสตรี ทำให้ระดับมัธยมมีอยู่ 3 ชาคือ โรงเรียนมัธยมศึกษา,

ภาพที่ 3.1 แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรญี่ปุ่นปี 2015



โรงเรียนอาชีวศึกษา และโรงเรียนสตรี มีการวิทยาลัย การอาชีพ (professional college) เพื่อรองรับระดับ อาชีวศึกษา นอกจากขยายการศึกษาภาคบังคับแล้ว ยังมีการขยายตัวของระดับมัธยมและอุดมศึกษา โดยเฉพาะหลังสงครามรัสเซีย-ญี่ปุ่น (1904-1905) และ สงครามโลกครั้งที่ 1 (1914-1918) ทุนนิยมในญี่ปุ่นเติบโต อย่างรวดเร็ว ความต้องการการศึกษาก็ขยายตัวตามเป็น เเงา วิทยาลัยการอาชีพก็ยกระดับเป็นมหาวิทยาลัยใน ช่วงนี้ ทศวรรษ 1910-1920 ญี่ปุ่นได้รับกระแส New Education Movement ที่มาพร้อมกับจอห์น ดิวอี้ และ นักการศึกษาคนอื่น ๆ อย่างไรก็ดีตามทศวรรษ 1930 ญี่ปุ่น ได้เข้าไปสู่เส้นแดนแห่งความรุนแรงในนามอุดมการณ์ ชาตินิยมสุดขั้วและทหารนิยม หลังจากประสบปัญหา เศรษฐกิจตกต่ำขั้นวิกฤต และนำมาสู่ความหายนะใน สงครามโลกครั้งที่ 2 ในที่สุด

หลังจากสงคราม ระบบการศึกษาญี่ปุ่นก็อยู่ภายใต้ อิทธิพลของอเมริกัน ผ่านการกำจัดแนวคิดทหารนิยม และสร้างประชาธิปไตยขึ้นใหม่ และการปฏิรูปการศึกษา และการทำให้การตั้งสหภาพแรงงานถูกกฎหมายจน สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานครูขึ้นได้ยกเลิกระบบนี้ การจัดทำหลักสูตรและหนังสือเรียนสามารถออกแบบ ได้เองที่เหมาะสมกับท้องถิ่น มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ศึกษาท้องถิ่นแบบอเมริกัน เพื่อบริหารในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากพลเมือง และผู้มีอำนาจในการ ตัดสินใจจากรัฐ คณะกรรมการที่สูงขึ้นไประดับจังหวัดมี อำนาจในการออกใบอนุญาตครู และรับรองหนังสือเรียน ที่จะใช้ในจังหวัด

ก่อนสงครามอำนาจส่วนกลางได้บังคับควบคุมโรงเรียน จากศูนย์กลาง แต่หลังสงคราม ปัจจุบัน มีการแบ่งให้ ระดับจังหวัดรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมปลาย ขณะที่ระดับประถมและมัธยมต้นอยู่ภายใต้ระดับเมือง (หรือ เทศบาล) ซึ่งเป็นส่วนย่อยของจังหวัด หรือเขต (ward) ถ้าเป็นส่วนย่อยของเมืองขนาดใหญ่ กระทรวงศึกษาธิการ จะทำการทบทวนหลักสูตรที่โรงเรียนทั้งหลายของรัฐ

ต้องทำตาม กระทรวงยังเป็นผู้กำหนดตำราที่จะสามารถ ใช้ได้ในหลักสูตร แม้ว่าบอร์ดท้องถิ่นจะได้รับอนุญาต ให้เลือกก็เป็นจากจำนวนที่ได้รับการรับรองแล้ว⁷

สหภาพแรงงานการศึกษา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

สหภาพแรงงานครูในญี่ปุ่นมีอยู่ 3 ระดับ หน่วยพื้นฐาน ที่สุดคือ ระดับโรงเรียน ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ทุกวันนี้มีน้อยมากที่ครูทั้งโรงเรียนจะเป็นสมาชิก บางครั้ง 2-3 สหภาพแรงงาน ปฏิบัติการอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน เนื่องจากครูมีการย้ายโรงเรียนไปภายในจังหวัดเดียวกัน ที่มักจะย้ายในทุก 5 ปี หรือไม่เกิน 10 ปี กลุ่มที่โรงเรียน เป็นฐานจึงถูกจัดการผ่านสหภาพแรงงานในระดับจังหวัด ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานถือว่า แตกต่างกันไป แต่ละจังหวัด บางจังหวัดที่ไม่มีสหภาพแรงงานก็มี แต่ก็ นับเป็นจำนวนน้อย ลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของระบบ ญี่ปุ่นก็คือ สหภาพแรงงาน อนุญาตให้จัดตั้งในระดับ จังหวัดเท่านั้นซึ่งทำให้สหภาพแรงงานอ่อนแอ เพราะ ความสามารถในระดับจังหวัดที่จะตัดสินใจ และการ ปฏิรูปเงื่อนไขการจ้างงานนั้นมักมาจากการตัดสินใจจาก เมืองหลวงอย่างโตเกียว ซึ่งเป็นระดับที่พวกเขาไม่มีสิทธิ์ ที่จะได้รับคำปรึกษา

ตามกฎหมายแล้ว พวกเขาไม่มีสิทธิ์ที่จะนัดหยุดงานหรือ การเจรจาต่อรองรวม (collective bargaining) แต่สหภาพ แรงงานครูก็ยังได้รับการชดเชยโดยยุทธศาสตร์ในระดับ ท้องถิ่น ดังนั้น พวกเขาจึงสามารถไม่ให้ความร่วมมือได้ หากไม่เห็นด้วย ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการทั้งระดับ ท้องถิ่นและระดับชาติมักจะไม่เต็มใจจะสนับสนุนนโยบาย ของสหภาพแรงงาน เพราะเกรงว่าจะทำให้การจัดการ ศึกษามีความยุ่งเหยิงในพื้นที่ กระนั้น การสร้างฉันทามติ ร่วมกันของสังคมญี่ปุ่น ต่างอยู่ในมือของสหภาพแรงงาน และข้าราชการผู้ที่หวังจะรักษาสภาพที่เป็นอยู่ของตน⁸

เหตุการณ์สำคัญของสหภาพแรงงานครูในญี่ปุ่นเกิดขึ้น ในเดือนมิถุนายน 1947 ด้วยการก่อรูปของสหภาพแรงงาน

7 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.193

8 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.193

ครูญี่ปุ่น (Japan Teachers Union: J TU) เคยมีความพยายามจะสร้างสมาคมครูที่เป็นอิสระมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลก แต่ถูกทำลายลงโดยรัฐบาลจักรวรรดิ การสร้างสหภาพแรงงานแบบมวลชนกว่าจะเป็นไปได้ก็ต้องหลังปี 1945 ไปแล้ว เมื่อมีการลอบกฎหมายที่บังคับพลเมืองและสร้างรัฐธรรมนูญใหม่ที่ได้รับแรงบันดาลใจแบบเสรีนิยมอเมริกัน รัฐธรรมนูญใหม่ได้เคลื่อนย้ายอำนาจอธิปไตยจากจักรวรรดิไปสู่ประชาชน จึงทำให้พลเมืองเท่ากันภายใต้กฎหมาย กฎหมายพื้นฐานด้านการศึกษา ก็ออกมาในช่วงดังกล่าว ซึ่งมีเป้าหมายที่จะสร้างความเท่าเทียมกันขอโอกาส และเคารพในความเป็นปัจเจกและสนับสนุนพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁹

การเติบโตของสหภาพอย่างรวดเร็วนำมาซึ่งความประหลาดใจให้กับทุกคน ภายในไม่กี่สัปดาห์ของฤดูร้อนปี 1947 จำนวนครูกว่า 80% ได้เข้าร่วมกับสหภาพ การประชุมใหญ่ครั้งแรกของ J TU ได้นำเสนอนิยามของเป้าหมายใหม่ บางเป้าหมายใส่ใจโดยตรงกับความต้องการของครูและครอบครัวที่ได้รับความสูญเสียจากสงคราม สหภาพได้เรียกร้องให้มีการซ่อมแซมโรงเรียนและบ้านที่ถูกทำลาย เช่นเดียวกับการจัดตั้งค่าจ้างเพื่อดำรงชีพของครูทั้งหลาย นี่คือ เป้าหมายที่สำเร็จอย่างรวดเร็ว ส่วนเป้าหมายอื่นได้รับการตัดสินใจหลัง 1947 ก็คือ การต่อต้านลัทธิทหาร และการสร้างความร่วมมือกับสหภาพแรงงานประเภทอื่น และการสนับสนุนสิทธิสตรี ตั้งแต่จุดเริ่มความเป็นผู้นำของ J TU นำไปสู่วิสัยทัศน์ “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่สุดขั้วที่กดดันรัฐบาลที่ไม่เพียงแต่เรื่องการศึกษาแต่รวมถึงปัญหาในประเทศและนโยบายต่างประเทศด้วย”¹⁰

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งโดยแรงงานเกิดขึ้นหลังจบสงครามโลกก็คือ การเปลี่ยนรูปแบบ จากที่เคยเป็นพลังที่สนับสนุนทหาร สนับสนุนจักรวรรดิ ก็ได้กลายเป็นผู้รักสันติ สโลแกนที่เป็นลายเซ็นของสหภาพแรงงานแบบใหม่ก็คือการติดยาที่การประชุมระดับชาติว่า

“Never send our children to the battlefield again!” ผู้นำ J TU ในช่วงต้น ๆ นั้นเป็นผลผลิตจากวิทยาลัยครูก่อนช่วงสงครามที่เน้นการฝึกวินัยและการสั่งสอนอย่างสูงซึ่งเมื่อเข้าสอน พวกเขาส่งเสริมให้เด็กชายทั้งหลายไปสงครามด้วยความมุ่งมั่นและความรักชาติ แต่เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงครามเด็ก ๆ ไม่สามารถกลับมาได้อย่างปลอดภัย พวกเขาต่างรู้สึกโกรธแค้นและรู้สึกผิดที่พวกเขาไม่บทบาทสำคัญในการส่งพวกเขาไปสู่ความตาย พวกเขาจึงยอมรับการปฏิรูปอย่างจริงจังภายใต้การปกครองของอเมริกัน ช่วงปี 1945-1952 การทำลายกองทัพของจักรวรรดิและการปรับปรุงโครงสร้างครู จะเป็นการทำให้ความผิดพลาดที่ก่อหายนะแบบเดิมไม่เกิดขึ้นอีกในอนาคต นี่คือเหตุผลว่าทำให้ครูธรรมดาสามัญที่เคยเชื่อฟังรัฐบาลเผด็จการจึงพร้อมที่จะร่วมสหภาพแรงงาน”

การเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลและสหภาพแรงงานภายใต้ระบบ 1955

สหภาพแรงงานครูในรัฐที่เป็นประชาธิปไตย มักจะสร้างพันธมิตรร่วมกับสหภาพแรงงานอื่นและพรรคการเมืองเพื่อที่จะขับเคลื่อนผลประโยชน์และแชร์เป้าหมายร่วมกัน ในเคสของญี่ปุ่น สหภาพแรงงานได้แยกตัวออกมาจากแกนกลางของอำนาจ ช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 1955-1993 ญี่ปุ่นถูกปกครองด้วยพรรคการเมืองเดียวนั่นคือ Liberal Democratic Party (LDP: พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย) พรรคที่ขับเคลื่อนด้วยอุดมการณ์แบบพรรคอนุรักษ์นิยมที่มักเน้นการหาฉันทามติร่วมและนโยบายเชิงปฏิบัติคล้ายกับพรรคอนุรักษ์นิยมในอังกฤษหรือพรรครีพับลิกันในอเมริกา พวกเขาจึงมีนโยบายที่เผชิญหน้ากับสหภาพแรงงาน “ระบบ 1955” (1955 system) เป็นชื่อที่ใช้เรียกปีที่ LDP เริ่มจัดตั้งกลุ่มทางการเมืองอันทรงพลังซึ่งจะครองอำนาจไปอย่างยาวนานภายใต้การเติบโตของเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ภายใต้การร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างระบบราชการและนักธุรกิจ

9 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.193-194

10 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.194

11 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.194-195

ส่วนพรรคใหญ่อันดับสองคือ Japan Socialist Party (JSP: พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น) พรรคนี้ได้รับการสนับสนุนโดยสหภาพแรงงาน JTU ก็เป็นหนึ่งในนั้น เมื่อต้องการขึ้นค่าแรงและปรับปรุงสภาพการทำงาน ทำให้ต้องเข้าไปต่อสู่ทางการเมืองไปด้วย นำไปสู่สองเหตุผล ประการแรก JTU หาท่างปกป้องผลประโยชน์สิทธิของสหภาพแรงงานทั้งหมดจากการโจมตีโดยรัฐบาล LDP ประการที่ 2 พลั้วแห่งการศึกษาฝ่ายก้าวหน้าที่หาทางจะปกป้องแนวการศึกษาในช่วงอเมริกันยัดครอง ไม่ให้ถูกเปลี่ยนไปเป็นอุดมการณ์แบบอนุรักษนิยมในอดีต ทำให้เกิดการพัฒนาร่วมที่เข้มแข็งกับ JSP แม้ว่ากฎหมายจะห้ามกิจกรรมทางการเมืองของครู แต่ JTU และ JSP ก็ร่วมมือกันในระดับท้องถิ่นอย่างเลื่องลือกฎหมายโดยการใช้อำนาจร่วมกัน และการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ นั่นคือให้ครูที่เกษียณแล้วเป็นผู้เดินเกม ในความเป็นจริง JTU เป็นองค์กรที่รวมเสียงโหวตที่สำคัญที่สุดของ JSP ในทางกลับกัน JTU แทบจะเป็นผู้เขียนตำแหน่งนโยบายการศึกษาให้กับ JSP และพึ่งพาสมาชิกสภาที่เป็นสมาชิก JSP เพื่อต่อต้านกฎหมายที่สหภาพแรงงานไม่พอใจ¹²

แม้จะได้รับความช่วยเหลือจากพรรคสังคมนิยม แต่ JTU มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการศึกษาโดยตรง น้อยมาก เนื่องจากสองประการ ประการแรก JSP ถูกควบคุมไม่ให้มีตำแหน่งโดย LDP อย่างยาวนานจนถึงปี 1993 ประการที่ 2 รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิเสธที่จะเชิญตัวแทนจาก JTU ไปสู่กรรมาธิการหรือผู้ร่างนโยบายการศึกษาใดๆ ธรรมชาติของระบบการศึกษาที่รวมศูนย์สร้างความหงุดหงิดให้กับสหภาพแรงงานระดับชาติเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม JTU สามารถปิดกั้นการปฏิรูปที่เชื่อว่าจะส่งผลต่อผลประโยชน์ของพวกเขา

มีผู้อธิบายว่า ยุทธศาสตร์แห่งชาติมีอยู่ 3 ชั้น ชั้นแรกสหภาพพยายามที่จะโน้มน้าวสาธารณะว่า การศึกษานั้นเป็นประเด็นพิเศษที่อ่อนไหวที่ต้องการมาตรฐานความเป็นประชาธิปไตยที่สูงมากกว่าการปกครองด้วยอำนาจรัฐบาลพรรคเดียว

ประการที่ 2 พวกเขาพยายามประท้วงว่า รัฐบาลนั้นล้มเหลวที่จะสร้างฉันทามติ แต่ใช้เสียงข้างมากในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง

สุดท้าย JTU และพันธมิตรได้โน้มน้าวสมาชิกในรัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลว่า ถ้าพวกเขาผ่านนโยบายที่ไม่เป็นที่นิยม จะกลายเป็นนั่งร้านที่ช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ในทศวรรษ 1970 นโยบายการทดลองงานสำหรับครูใหม่ถูกตีตกเพราะเหตุผลดังกล่าว มากไปกว่าในระดับโรงเรียน การรวมตัวอย่างเข้มแข็งโดยสหภาพแรงงานระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ต้านทานการปฏิรูปไว้ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 ตัวอย่างสำคัญก็คือ การต่อต้านของสหภาพแรงงานต่อแผนการจัดเรตตั้งประสิทธิภาพการทำงานช่วงปี 1957-1959 แม้ JTU ไม่สามารถป้องกันแผนที่จะนำมาใช้ได้ แต่พวกเขาสำเร็จในการทำให้มันไร้ความหมายในโรงเรียน JTU จึงประสบความสำเร็จในการต้านการปฏิรูป แต่ก็ไร้ความสามารถในการปฏิรูปในแนวทางของตนเองเช่นกัน นำมาสู่สถานการณ์ของคู่ขัดแย้งในนโยบายการศึกษาญี่ปุ่นในช่วงนี้ไปจนถึงทศวรรษ 1980¹³

ข้อเสนอการปฏิรูปของนาโกโซเนะ

นายกรัฐมนตรียาอูชิโร่ นาโกโซเนะ (1982-1987) ได้ทำให้การปฏิรูปการศึกษาเป็นเป้าหมายหลักทางการเมืองของเขา เขาเห็นว่าความพยายามดังกล่าวในทศวรรษ 1970 ถูกขวางโดยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการที่ต้านการเปลี่ยนแปลง จึงได้จัดตั้งองค์กรหัวหอกอย่าง Ad Hoc Council for Education Reform (AHCE: สภาเฉพาะกิจเพื่อการปฏิรูปการศึกษา) ขึ้นในปี 1984 เพื่อแยกอำนาจของรัฐมนตรีและองค์กรให้คำปรึกษาอย่าง Central Council on Education (CCE: สภากลางแห่งการศึกษา) ออกจากกัน หลังจากที่เขาชนะการเลือกตั้งในปี 1983 ด้วยการรณรงค์ปฏิรูปการศึกษา ได้มีแรงสนับสนุนจากสาธารณะจำนวนมาก ส่งผลให้เขามั่นใจอย่างยิ่งว่าจะประสบความสำเร็จ¹⁴

12 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.195

13 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.195-196

14 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.196

แต่ข้อเสนอที่ถูกผลักดันผ่าน AHCE มีอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ ประเด็นเดิม ๆ ที่เคยกล่าวถึงในช่วงอเมริกันปกครอง นั่นคือ การพยายามปฏิรูประบบการศึกษา 6-3-3 ที่ตายตัวและการเน้นการศึกษาเชิงศีลธรรมที่เน้นคุณค่าความเป็นญี่ปุ่น ไปสู่ “การทำให้เป็นการศึกษาที่เสรีมากขึ้น” (liberalisation) เช่น การสร้างทางเลือกให้ผู้ปกครองและนักเรียน การยกเลิกการควบคุมแบบเรียน และสร้างความหลากหลายในหลักสูตร และประเด็นใหม่ที่เคยโดดเด่นใน ทศวรรษ 1970–1980 ก็คือ “การทำให้เป็นนานาชาติ” (internationalisation) เช่น การเพิ่มความสามารถเตรียมพร้อมคนญี่ปุ่นวัยหนุ่มสาวเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับชาวต่างชาติ¹⁵

ความล้มเหลวในการปฏิรูปของนาไกโซเนะถูกวิเคราะห์ว่า มาจากความสามารถของ JTU และพันธมิตรในการปิดกั้นการปฏิรูป รวมไปถึงหน่วยงานราชการที่มีอำนาจกีดขวาง AHCE ก็ถูกแบ่งแยกภายใต้ประเด็นสำคัญ เช่นเดียวกรรมการอื่นๆ โดยเฉพาะคู่ขัดแย้งใหญ่อย่างกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องการจะคงอำนาจและงบประมาณ กับ กระทรวงการคลังที่ต้องการให้ลดการรวมศูนย์การควบคุมและต้องการการศึกษาที่ตอบสนองต่อด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น นักปฏิรูปได้เรียกร้องให้ออบจ.และเทศบาลยอมให้ “develop fully their diverse identities” (พัฒนาอัตลักษณ์ที่หลากหลายอย่างเต็มขั้น) แต่ก็ไม่สามารถเอาชนะการยืงกรานของกระทรวงศึกษาธิการที่จะรับผิดชอบหลักสูตรมาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้กันทั่วประเทศ ในทางปฏิบัติ อำนาจที่จะตัดสินใจประเด็นมาตรฐานขั้นต่ำอยู่ที่กระทรวงที่ยังคงอำนาจการปฏิเสธเหนือวัฒนธรรมและองค์กรต่างๆ¹⁶

ก่อนที่จะถูกยุบ AHCE ได้จัดทำรายงานข้อเสนอการปฏิรูปกว่า 500 ข้อ แต่ผู้สนับสนุนไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นจริงได้ มีเพียงการเปลี่ยนแปลงที่จับต้องได้ในการปฏิบัติงานในแต่ละวันซึ่งเป็นข้อเสนอระยะสั้นที่ดีกว่า

มาตรฐานกลางเล็กน้อย ความสำเร็จในการปฏิรูปเกิดขึ้น 3 ประเด็นหลัก ประการแรก การบังคับใช้กฎหมายด้วยการเคารพองชาติและเพลงชาติ ประการที่ 2 นโยบายด้านนานาชาติ (ปรับปรุงการสอนภาษาอังกฤษโดยนำครูต่างชาติเข้ามาสอน) และสุดท้ายการแปรรูปมหาวิทยาลัยระดับชาติ (ซึ่งกว่าจะสำเร็จก็ปี 2004 แล้ว) ข้อแรกและสามถูกต้านโดยสหภาพแรงงานครู แต่ก็ไม่สำเร็จเนื่องจาก JTU มีสมาชิกน้อยมากในภาคมหาวิทยาลัย ผลงานดังกล่าวมีผู้วิเคราะห์ว่าเกิดจากความเข้มแข็งของข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ และนักชาตินิยมผู้สามารถปิดกั้นการปฏิรูปที่มุ่งหมายจะลดการควบคุมโดยรัฐและเปิดเสรีนิยมผ่านผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการที่มีจะสู้กับความพยายามลดอำนาจควบคุมจากส่วนกลาง¹⁷

เมื่อ JTU ชบปากขวาแรงงาน และการแยกสายไปสู่ Zenkyo

จุดพีคของ JTU คือปี 1958 ที่ครกว่า 86% ทั่วญี่ปุ่นเป็นสมาชิก จากนั้นจำนวนสมาชิกก็ค่อยๆ ลดลงจนถึงปี 1985 พาดหัวข่าวหนังสือพิมพ์ประกาศว่า สมาชิกลดต่ำกว่า 50% เป็นครั้งแรก เหตุผลหลักก็คือ ความที่ครูใหม่ไม่มีความสนใจที่จะร่วมกับสหภาพแรงงาน ผู้นำสหภาพฯ กล่าวโทษการอบรมสั่งของรัฐบาลให้ต่อต้านสหภาพแรงงานระหว่างการฝึกหัดครู แต่มันก็เป็นที่ชัดเจนว่า ภาพลักษณ์ของ JTU ในฐานะองค์กรทางการเมืองเกี่ยวข้องการกับเผชิญหน้ากับผู้มีอำนาจอย่างยาวนาน ซึ่งถือว่า แปลกแยกจากคนรุ่นหลังที่ไม่มีความทรงจำในครั้งสงครามที่ต่อสู้กับรัฐบาลเผด็จการชาตินิยมสุดขั้ว ขณะที่ Central Executive Council (สภาผู้บริหารกลาง) ได้ตระหนักถึงปัญหาที่ตามมาจากประวัติศาสตร์ความขัดแย้ง จึงพยายามหาทางจะยุติแนวทางดังกล่าว แต่ก็เป็นที่ท้าทายว่าจะทำอะไรไม่ให้พวกเขาไม่เป็นผู้ทรยศ เพราะจะกลายเป็นการยอมจำนนต่อศัตรู¹⁸

15 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.196–197

16 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.197

17 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.197

18 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.198

จำนวนสมาชิกที่ลดต่ำลงกว่า 50% ยังพ้องกับสองประเด็นที่เป็นภัยคุกคามกับสหภาพแรงงาน ประการแรก คือ สหภาพทั้งหลายเห็นว่า AHCE ทำการโจมตี JTU และพยายามจะบ่มเพาะคุณค่าแบบปีกชาวลงในระบบการศึกษา ประการที่ 2 กระบวนการรวมตัวกันของแรงงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมสหภาพแรงงานทั้งหมดในญี่ปุ่นทั้งในภาครัฐและเอกชนให้เป็นสมาพันธ์แรงงานขนาดยักษ์ นำไปสู่การจัดตั้ง Japanese Trade Union Council (Rengo: สภาสหภาพแรงงานญี่ปุ่น) โดยผิวเผินอาจจะดูว่าสร้างความเข้มแข็งให้กับสหภาพฯ แต่กลายเป็นว่า มันคือองค์กรปีกขวาของสมาพันธ์แรงงานภาครัฐที่มีอยู่แล้วอย่าง General Council of Japanese Trade Unions (Sohyo: สภาสามัญแห่งสหภาพแรงงานญี่ปุ่น) มันจึงเป็นการกระตุ้นความสงสัยของนักสหภาพแรงงานปีกซ้าย¹⁹ ว่าจะมีปัญหาต่อไปหรือไม่

แม้ว่าการนำระดับชาติของ JTU จะมองว่าพวกเขาคือตัวแทนครูทั่วญี่ปุ่น แต่การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติที่กระทำโดยสภามานกลางของ JTU ไม่ได้เชื่อมโยงกับอำนาจของสหภาพในระดับจังหวัดเลย เมื่อพวกเขาตัดสินใจจะร่วมกับ Rengo ที่มีความเป็นปีกขวาทางแรงงานสูง พวกเขาจึงถูกต่อต้านโดยสมาชิกจำนวนหนึ่งในสาม

แทนที่จะเข้าร่วมกับ Rengo ด้วยความไม่ไว้วางใจ พวกเขาจึงได้จัดตั้งองค์กรระดับชาติใหม่ชื่อว่า All Japan Council of Teachers and Staff Unions (Zenkyo: สหภาพแรงงานสภาครูและเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นทั้งหมด) ซึ่งได้อยู่ภายใต้ National Labour Union Alliance (Zenroren: พันธมิตรสหภาพแรงงานแห่งชาติ) องค์กรใหม่นี้ มีความเชื่อมโยงกับพรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น นำไปสู่ทางเลือกของสมาชิก JTU ระดับท้องถิ่นที่จะเลือกจะไปอยู่ JTU ต่อไปเพื่อที่จะร่วมกับ Rengo หรือจะแยกออกไปอยู่กับ Zenkyo เพื่อร่วมกับ Zenroren นอกจากนี้ในระดับจังหวัดยังมีการสร้างองค์กรคู่ขนานหลังจากแพ้โหวตในจังหวัด ทำให้สหภาพแรงงานระดับ

จังหวัดถูกแบ่งแยกไปสนับสนุนทั้ง JTU และ Zenkyo ฝ่าย JTU ได้อ้างจำนวนสมาชิกว่ามีถึง 460,000 คน ขณะที่ Zenkyo อ้างว่าตนก็มี 210,000 คน นอกจากนั้นยังมีจังหวัดอื่นๆ ที่แยกตัวออกมาจากข้อทั้งสอง²⁰ สถานการณ์แรงงานการศึกษาที่แบ่งแยกกันเองจึงไม่สู้ดีนัก

การจัดแถวใหม่ของสหภาพแรงงาน และพรรคการเมืองหลังปี 1989 JTU และยุทธศาสตร์ใหม่ของการประนีประนอม

หลังจากการแตกแยกของ JTU แล้ว ในระดับชาติ JTU ยังเพิกเฉยต่อนโยบายการเผชิญหน้ากับศัตรู จึงไม่แปลกที่มีการปรับตัวไปสู่นโยบายการประนีประนอมกับรัฐบาล และกระทรวงศึกษาธิการมากขึ้นในปี 1989 นโยบายมีอยู่ 2 ประการ ประการแรก สหภาพได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดพิมพ์การทบทวนโครงสร้างการศึกษาและเหตุผลการดำรงอยู่ซึ่งกรรมการนี้ชื่อว่า Twenty First Century Vision Committee (คณะกรรมการวิสัยทัศน์ศตวรรษที่ 21) เมื่อปี 1994 ต่อมาได้เสนอรายงานในปี 1995 ประการที่สอง ผลของข้อเสนอรายงานนี้ การประชุมใหญ่ของสหภาพแรงงานในระดับชาติได้รับรองการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเดือนกันยายนปีเดียวกัน²¹

รายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการหาฉันทามติระดับชาติในด้านการศึกษา โดยประกาศว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและมัธยมศึกษาตอนปลายควรได้รับการยกระดับภายใต้ระบบผู้ตรวจการการศึกษาท้องถิ่น จุดอ่อนของ JTU คืออำนาจการต่อรองระดับชาติ ทำให้การสนับสนุนการเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นมีเหตุผล จากจุดนี้ ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากอบจ.และเทศบาลที่มีความเข้มแข็ง และนักการเมืองท้องถิ่นที่เห็นใจปัญหาที่เกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นเสียงก้องของข้อเสนอ AHCE ที่เน้นการเป็นอิสระและการสร้างสรรค์ของเด็กๆ และบทบาทของเขาในฐานะพลเมืองโลก JTU ยังใช้โอกาสโจมตีจุดยืนของ Zenkyo ที่ต่อต้านการปฏิรูปทั้งหมด รายงาน JTU ไม่ปรากฏสำนวนโวหารแบบฝ่ายซ้ายเหมือนที่เคยเป็น

19 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.198

20 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.198-199

21 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.199

มาก่อนอีกแล้ว สิ่งนี้สะท้อนถึงภาวะผู้นำและโศกนาฏกรรมของอุดมการณ์แบบหลังสงครามโลกไม่ส่งผลต่อวิชาชีพครูอีกต่อไป ดังที่มีผู้บันทึกไว้ในปี 1989 ว่า ครูใหม่ๆ ส่วนใหญ่จะไม่มีทัศนคติเป็นลบบทเรียนนโยบายการศึกษาของกระทรวงแล้ว และเห็นว่ามีเหตุผลน้อยมากที่ JTU จะต่อต้านกระทรวง ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นหรือมีแรงจูงใจของพวกเขาที่จะร่วมกับสหภาพแรงงานและจ่ายค่าธรรมเนียมให้²²

เมื่อรายงานคณะกรรมการวิสัยทัศน์ศตวรรษที่ 21 ได้ตีพิมพ์เป็นที่ชัดเจนว่าจิตวิญญาณของการทำให้ทันสมัยและความประนีประนอมนำหน้านโยบายของสหภาพแรงงานอยู่หลายจังหวัด ทำให้เล็งเห็นได้ที่จะต้องมีการทบทวนครั้งใหญ่ในการประชุมใหญ่ การประชุมใหญ่ของ JTU ในปี 1995 เกิดขึ้นหลังจากที่สมาชิกฝ่ายซ้ายลาออกไปพร้อมกับ Zenkyo ทำให้เกิดการโต้เถียงอย่างร้อนแรงเกี่ยวกับยุทธศาสตร์และผลกระทบทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอในรายงานดังกล่าว มีเสียงหัวเราะถึงสหภาพว่าพวกเขาได้ละทิ้งหลักการพื้นฐาน เมื่อถูกท้วงติงหนักเข้าในท้ายสุด ผู้พยายามสร้างความทันสมัยให้กับสหภาพก็พบหนทาง และได้วางตำแหน่งสหภาพแรงงานให้อยู่ตรงกันข้ามและไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลใน 5 ประการก็คือ²³

ประการที่ 1 ท่าทีต่อแนวทางปฏิบัติในการสอนของกระทรวงศึกษาธิการ (ที่ทบทวนหลักสูตรระดับชาติทุกสิบปี)

ประการที่ 2 ต่อบทบาทของผู้อำนวยการโรงเรียนในฐานะผู้จัดการโรงเรียน

ประการที่ 3 ต่อระบบการคัดเลือกครูแบบใหม่

ประการที่ 4 ต่อความรับผิดชอบแบบใหม่ของครูที่เรียกว่า ระบบ shunin ที่ยอมให้ครูบางคนได้รับเงินพิเศษจากความรับผิดชอบพิเศษ

ประการที่ 5 การบังคับให้ชักธงชาติและร้องเพลงชาติในพิธีช่วงเปิดและจบการศึกษา

ปฏิเสธได้ว่า นโยบาย 4 ไม่รวม นั้น ประการแรกของสหภาพทำให้การเปลี่ยนระบบการศึกษาเป็นไปได้ยาก แม้ว่าในข้อเท็จจริงการต่อต้านมาจากความหลากหลายโรงเรียนสู่โรงเรียน จังหวัดสู่จังหวัด แต่ก็ไม่มีข้อสงสัยเลยว่า นโยบายของสหภาพที่ขัดขวางทำให้การเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาเป็นไปได้ยากยิ่ง

ก่อนปี 1995 ความเข้มข้นของอุดมการณ์ที่ต่อสู้ระหว่างรัฐบาลและ JTU ในระดับชาติหมายถึง ความพยายามใหม่ใดๆ จากกระทรวงที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมครู การจัดการโรงเรียน หรือการจัดรูปของความสัมพันธ์ของครู มักจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากสหภาพฯ อย่างรวดเร็ว เนื่องจากศักยภาพของรัฐในการต่อต้านรัฐนั้นมีอยู่ การฝึกอบรมครูเป็นที่ระแวงเพราะว่า พวกเขาเห็นว่าเป็นวิธีที่จะล้างสมองครูใหม่ เนื่องจากในอดีตก่อนและช่วงสงคราม เมื่อวิทยาลัยครูถูกบริหารโดยตรงจากรัฐบาลกลาง ถูกออกแบบให้สอดแทรกแนวคิดแบบทหารนิยมและชาตินิยมสุดขั้วให้กับผู้ที่จะเป็นครูในอนาคต ส่วนการปฏิรูปการบริหารโรงเรียน นั้นให้อำนาจผู้อำนวยการสูงก็ไม่เป็นที่ไว้วางใจ เพราะถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อการตัดสินใจแบบประชาธิปไตยในการประชุมโรงเรียนรายสัปดาห์ซึ่งถือว่า งานหลักของโรงเรียนจะต้องมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน

ในโรงเรียนที่มีสหภาพฯ ที่เข้มแข็ง สหภาพฯ จะใช้การประชุมในการผลักดันนโยบายสหภาพฯ มากกว่ารัฐบาล ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ จะไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นสมาชิกของสหภาพฯ แม้พวกเขาจะเคยเป็นครูมาก่อน JTU มองว่าพวกเขาเป็นตัวแทนของข้าราชการระดับท้องถิ่น และไม่ต้องการเห็นเขามาอำนาจบริหารที่มากขึ้นไปอีก ในที่สุด ระบบความรับผิดชอบของครู ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจเพราะเมื่อมองจาก JTU ในอดีตแล้ว นี่คือการรูปแบบของการ “แบ่งแยกและปกครอง” ความเชื่อ

22 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.199–200

23 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.200

คือ หากใครคนใดได้รับเงินพิเศษจากภาระพิเศษ จะใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนครูที่ไม่ได้สมาชิกสหภาพ และลงโทษครูที่เป็นสมาชิกสหภาพ การตัดสินใจที่จะยุติการต่อต้านนโยบายรัฐด้วยสหภาพแรงงานครูที่ใหญ่ที่สุด นำไปสู่การเปิดประตูสำหรับการปฏิรูปและจะถูกนำไปใช้ในระดับโรงเรียน²⁴

ความต่อเนื่องของโหวตการต่อต้านสหภาพฯ โดยนักการเมือง LDP หลังปี 1995 สร้างความหงุดหงิดแก่ผู้นำ JTU จนทำให้พวกเขาปฏิเสธการพบปะกับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อถกเรื่องการปฏิรูป ผลต่อเนื่องอันน่าเศร้าอันเนื่องมาจากความไม่ไว้วางใจกลายเป็นความล้มเหลวของข้าราชการระดับครูและรัฐบาลที่จะมาשרแนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโรงเรียนสำหรับสังคมและเด็ก ๆ ในช่วงหลังสงคราม การปฏิสนนโยบายจากรัฐ นำไปสู่โลกคู่ขนาน 2 แบบ โลกแบบแรก ครูได้ปรึกษากับเหล่าครูในฐานะนักวิชาการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการศึกษา ซึ่งมักเป็นกิจกรรมที่สนับสนุนโดยสหภาพฯ เช่นการจัดประชุมวิจัยทางการศึกษาระดับชาติโดย JTU ที่เริ่มตั้งแต่ปี 1951 หลังจากเกิดการแตกแยกในปี 1989 Zenkyo ก็ได้จัดประชุมแห่งชาติแยกออกมาต่างหาก ในการประชุมเช่นนี้ ครูเรือนพันมาพบปะกันในช่วงเวลา 3 วันเพื่อถกเถียงในประเด็นที่เป็นไปได้ ซึ่งส่งผลต่อครูในฐานะนักวิชาชีพและนักการศึกษา ซึ่งมักเป็นเนื้อหาเกี่ยวกับการสอนและการจัดการปัญหาที่ร้ายแรงอย่างเช่น การกลั่นแกล้งและความรุนแรงในโรงเรียน แม้ในระดับจังหวัดและเมืองก็มีกิจกรรมในระดับท้องถิ่น สหภาพแรงงานจึงเป็นองค์กรเดียวที่สนับสนุนกิจกรรมในระดับดังกล่าวที่นำพาครูจากพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อพบปะอันนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการสอน ซึ่งโอกาสที่พลาดไปเช่นนี้ก็คือ การไม่ปรึกษารัฐบาลผู้จัดทำนโยบาย

โลกในอีกแบบหนึ่งคือ โลกที่รัฐบาลเป็นใหญ่ที่แทบจะไม่เกี่ยวข้องกัน พวกเขาได้แลกเปลี่ยนกับ ผู้เชี่ยวชาญการศึกษา บางคนก็ไม่ใช่ ความเสี่ยงที่ชัดเจนคือ ผู้นำ JTU ที่นำทางสหภาพฯ ไปสู่ทิศทางการประนีประนอม จะทำให้กระทรวงมีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธการเข้าไปเจรจาต่อรองที่มีความหมายและยังคงสร้างนโยบายโดยปราศจากการถกเถียงนัยแฝงเร้นกับครูและผู้แทน ซึ่งในมุมมองเชิงวิพากษ์แล้ว การเล่นเกมเช่นนี้ จะทำให้สหภาพแรงงานไม่จำเป็นต่อไป²⁵

การพังทลายของพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น และการจัดแถวใหม่ของพรรคภายหลังการปฏิรูประบบเลือกตั้งปี 1994

การเข้าร่วมรัฐบาลของพรรค JSP กับศัตรูตัวฉกาจอย่าง LDP (Liberal Democratic Party หรือ พรรคเสรีประชาธิปไตย) ในปี 1994 นำไปสู่ความประหลาดใจของผู้สังเกตการณ์ แต่ด้วยเกมการเมืองเช่นนี้ ได้ทำให้ประธานพรรคสังคมนิยมขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ผู้นำ JSP ชี้ว่าการร่วมกับ LDP เป็นการร่วมกับปิศาจที่เลวร้ายน้อยกว่าอีกสองพรรคที่มีลักษณะอนุรักษนิยมมากกว่า แต่เมื่อขึ้นเป็นรัฐบาลพวกเขาก็เผชิญกับปัญหานโยบายที่มีแนวทางอนุรักษนิยมกว่าที่คิดซึ่งตรงกันข้ามกับนโยบายของ JSP เช่น ให้คงกองกำลังป้องกันตัวเอง (ที่เป็นกองกำลังที่มาแทนที่กองทัพหลังสงครามโลก) ต่อไป หรือการยอมรับให้มีการชักธงชาติและร้องเพลงชาติในโรงเรียน (รวมไปถึงธงจักรพรรดิไปด้วย²⁶) ซึ่งเป็นอิทธิพลมาจากสมัยลัทธิทหารนิยม-ชาตินิยมช่วงสงคราม การกระทำที่เสมือนเป็นการทรยศต่อฝ่ายซ้ายเช่นนี้ คาดเดาว่าไม่ยากถึงผลการเลือกตั้งครั้งต่อไป JSP เหลือเสียงในสภาเพียง 15 ที่นั่งเมื่อปี 1996 ลดลงอย่างน่าใจหายเมื่อเทียบกับที่เคยได้รับเก้าอี้ 136 เสียงในรัฐสภาเมื่อปี 1990²⁷

24 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.200–201

25 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.201–202

26 Teresa Watanabe, "Murayama Says Forces Are Constitutional: Japan: In turnabout, new Socialist premier declares military OK if used for defensive purposes. Critics say he sold out party's principles for politics". Los Angeles Times. Retrieved on 20 August 2023 from <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-07-21-mn-18337-story.html> (21 July 1994)

27 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.202

พันธมิตร JSP-LDP เห็นจากการที่นายกรัฐมนตรี ฝั่ง LDP ได้ส่งข้อความแสดงความยินดีไปยังการประชุมการวิจัยการศึกษาประจำปีของ JTU ในปี 1996 สมาชิกสภาของ JSP ตั้งข้อสงสัยว่า การเล่นเกมของ LDP นั้นเกี่ยวกับการหาเสียงหรือไม่ การเลือกตั้งปี 1996 ในระบบ 300 ที่นั่ง พรรค JSP ส่งเพียง 80 ที่นั่งหมายความว่า JTU จะมีโอกาสเลือกพรรคที่เหลืออีก 220 ที่นั่ง อาจมีนัยว่าหลีกเลี่ยงให้กับ LDP นี่คือช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงอย่างยิ่งระหว่างปี 1989-1996²⁸

การพังทลายของ JSP หลังจากปี 1993 มาพร้อมกับการเกิดขึ้นของพรรคใหม่และการเปลี่ยนระบบพรรค ความวุ่นวายของยุคนี้ในประวัติศาสตร์การเมืองทำให้พรรคเกิดและดับจำนวนมาก ในระบบใหม่เขตเลือกตั้งเดี่ยวจะลงโทษพรรคขนาดเล็ก ทำให้เล็งเห็นได้ที่จะทำให้เหลือเพียงพรรคขนาดใหญ่ 2 พรรค LDP ยังคงเป็นพรรคที่ครองอำนาจในหมู่ชนกลาง ส่วนซ้ายกลาง พรรคใหม่ได้เกิดขึ้นในนาม Democratic Party of Japan (DPJ: พรรคประชาธิปไตยแห่งญี่ปุ่น) ที่ก่อตั้งขึ้นในปี 1996 และค่อยเติบโตและมีอิทธิพลจนสามารถเข้าแทนที่อำนาจจาก LDP ในปี 2009 พรรคนี้เมื่อเทียบกับ LDP ก็ถือว่าเป็นฝ่ายซ้าย แต่ในยุคนี้พวกเขามีได้นำอุดมการณ์สมัยสงครามเย็นมาด้วยแล้ว อาจเทียบได้กับพรรคซ้ายกลางแบบเดโมแครตสมัยบิล คลินตัน หรือแรงงานใหม่ของโทนี แบลร์ ซึ่งพรรคเหล่านี้ได้ยึดเกี่ยวกับสภาพแรงงานน้อยกว่ายุคก่อนหน้านั้นอย่างเห็นได้ชัด สหภาพฯ สนับสนุน DPJ ในตัวบุคคลผ่านท้องถิ่นแบบเป็นกรณีไป แม้ว่าจะมีสมาชิกรัฐสภาที่มีจุดเชื่อมโยงกับกับสหภาพภาคีรัฐรวมไปถึง JTU แต่แรงดึงดูดที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ระหว่างพวกเขากับนักการเมือง DPJ อื่นๆ (ซึ่งส่วนหนึ่งแยกตัวมาจาก LDP ก็มีอยู่) เนื่องจากต้องการสภาพความใกล้ชิดของพรรคกับสหภาพแรงงาน²⁹

Zenkyo และความต่อเนื่องของยุทธศาสตร์การเผชิญหน้า

หลังจากการแตกแยกใน JTU ปี 1989 Zenkyo ได้รักษาอัตลักษณ์ความเป็นปีกซ้ายในฐานะสหภาพที่มีสำนักทางชนชั้นที่เป็นผู้สืบทอดสหภาพแรงงานครูที่มีอุดมการณ์ต่อสู้หลังสงครามโลก ได้มีการประณาม JTU ในนโยบายหันกลับหลังในปี 1995 ที่ถูกมองว่าเป็นการยอมแพ้ต่อศัตรู Zenkyo ได้ผลักดันนโยบายที่จับต้องได้ในนาม 'draft charter on essential rights of teachers and staff' (ร่างกฎบัตรสิทธิแห่งครูและเจ้าหน้าที่) ที่ตีพิมพ์ในปี 1995 เอกสารนี้เสนอว่าสิทธิของพวกเขาที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากเบื้องบน กฎบัตรยังได้ย้าถึงชนบความห่วงใยต่อครูต่อความอันตรายของการควบคุมการศึกษาแบบเผด็จการแบบที่เคยเป็นมา อันเป็นจิตวิญญาณของสหภาพหลังสงครามโลก นโยบายคัดค้านการควบคุมจากส่วนกลางทำให้กลไกของสหภาพในระดับจังหวัด เทศบาล และระดับโรงเรียนที่มีฐานสมาชิกเหนียวแน่นมีความเข้มแข็งขึ้นด้วย³⁰

แม้ว่า Zenkyo และสาขาย่อยในจังหวัดไม่ได้สนับสนุนพรรค Japan Communist Party (JCP: พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น) หรือผู้สมัครพรรค แต่การทำงานคู่ขนานเสริมแรงกันถือว่ามีความเข้มแข็ง เมื่อเทียบกันแล้ว JTU จะเน้นเรื่องวิชาชีพและประเด็นการศึกษาและลอกคราบเนื้อหาทางการเมืองออกไป แต่ Zenkyo ถือเป็นผู้สืบทอดอุดมการณ์เดิม ที่เห็นได้ชัดคือ พวกเขายังต่อต้านฐานทัพอเมริกันที่โอกินาวาอยู่³¹

28 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.203

29 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.203

30 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.204

31 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.204

บทบาทสหภาพแรงงานที่ไม่จำเป็น บนสภาพการจ้างงานที่เลวร้ายยิ่ง

การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสหภาพแรงงานครูในแต่ละประเทศพบว่า มักจะมีฟังก์ชันที่คล้ายกันที่เป็นตัวแทนแรงงานประเภทอื่น ๆ ด้วย ในการศึกษาเมื่อปี 1992 ใน 14 ประเทศพบว่า ครูได้รับสหภาพเพื่อร่วมช่วงชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างขาดแคลน และครูส่วนใหญ่ทำงานในภาครัฐและต้องการสหภาพฯ เพื่อจะสู้เพื่อส่วนแบ่งด้านค่าใช้จ่ายภาคการศึกษาและกฎหมายที่เป็นธรรม พวกเขาจึงคาดหวังผู้นำที่จะเป็นตัวแทนผู้ต่อรองผลประโยชน์ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเรียกร้องในประเทศต่าง ๆ จะทำผ่านกระบวนการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining)³²

แต่สหภาพแรงงานในญี่ปุ่นไม่ได้ต่อรองในลักษณะเดียวกัน ครูในญี่ปุ่นจะถูกจ้างโดยคณะกรรมการการศึกษาท้องถิ่นเป็นหลัก พวกเขาจึงเป็นพนักงานระดับท้องถิ่นเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับสิทธิในการสไตรก์ เช่นเดียวกับการเจรจาต่อรองร่วม สิทธิดังกล่าวถูกพรากไปจากแรงงานภาครัฐในปี 1948 หลังจากพวกเขาได้รับประชาธิปไตยแบบหลังสงคราม ซึ่งเกิดจากการแทรกแซงของดักลาส แมคคาร์เธอร์ เบื้องแรกเขาต้องการสนับสนุนกิจกรรมแรงงานเพื่อต่อต้านรัฐบาลปีกขวา แต่หลังจากนั้นเขาและผู้มีอำนาจในวอชิงตันได้กังวลใจต่อสหภาพแรงงานที่เกรี้ยวกราด เช่นเดียวกับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในญี่ปุ่นและส่วนอื่นๆ ของเอเชีย จึงเปลี่ยนกฎหมายที่ทำให้สิทธิดังกล่าวถูกยกเลิก พวกอนุรักษนิยมผู้ปกครองญี่ปุ่นเองหลังจากการจากไปของอเมริกาก็ยังคงขังสิทธิดังกล่าวไว้ มีผู้วิเคราะห์ว่า ทศนคติแบบการอุปถัมภ์และชนบเดิมของระบบราชการนั้นไม่จำเป็นสำหรับการเจรจาต่อรองร่วมใดๆ³³

ในระดับชาติ กระทรวงศึกษาธิการปฏิเสธที่จะเจรจาโดยตรงกับผู้นำสหภาพตั้งแต่ปี 1948 กระทรวงเพียง

ยอมรับการดำรงอยู่ของสหภาพฯ ในระดับท้องถิ่น อย่างระดับจังหวัดเพราะว่าพวกได้รับการว่าจ้าง (ครูจะใช้ชีวิตอยู่ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งเท่านั้น หากจะย้ายจะต้องสอบไปยังที่แห่งใหม่) รัฐบาลญี่ปุ่นมีอิทธิพลอย่างสูงในการจ่ายเงินเดือนและกำหนดสภาพการจ้างงานในระดับท้องถิ่น เพราะเป็นผู้อุดหนุนเงินเดือนครูกว่าครึ่ง และยังเป็นผู้กำหนดจำนวนครูที่แต่ละจังหวัดจะจ้างได้ เงินเดือนครูที่อยู่บนฐานของความอาวุโสยังถูกเชื้อมาจากระดับชาติ การที่กระทรวงปฏิเสธที่จะต่อรองหรือแม้กระทั่งประชุมกับ JTU หรือองค์กรครูอื่น นั้นหมายความว่า พวกเขาดัดการพุดจาโดยตรงเกี่ยวกับเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้างงาน ความพยายามที่จะอุทธรณ์ต่อ International Labour Organisation (ILO: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ) เพื่อที่จะแก้ไขการปฏิเสธสิทธิของสหภาพฯ ก็ไม่ประสบความสำเร็จ โดยอ้างว่าญี่ปุ่นมีระบบกฎหมายเป็นของตนเอง³⁴

เหตุผลหนึ่งของการเสื่อมถอยของสมาชิกของสหภาพอย่างเรื้อรัง หลังจากจุดตกในทศวรรษ 1950 คือ ความรับรู้โดยเฉพาะจากผู้เข้าสู่วัยชราใหม่ๆ เพราะไม่สามารถเป็นตัวแทนเรียกร้องผลประโยชน์ให้พวกเขาได้อีกแล้ว ก่อนการแตกแยกในปี 1989 มีผู้เขียนว่า ครูส่วนใหญ่ไม่เชื่ออีกต่อไปว่าผลประโยชน์ที่เขารับได้จากสหภาพฯ จะคุ้มค่างับค่าธรรมเนียมที่เขาจ่ายไป ครูรุ่นใหม่ผู้ขาดศรัทธาต่อวาระทางการเมือง ไม่เห็นว่าจำจะต้องเป็นสมาชิกสหภาพฯ ด้วยเหตุผลของผลประโยชน์ส่วนตนอีกแล้ว หลังปี 1989 ครูใหม่มีทางเลือกกว่าจะอยู่ในองค์กรใด Zenkyo ได้เรียกร้องให้เข้าร่วมด้วยเหตุผลทางอุดมการณ์ ส่วน JTU อันเป็นสหภาพแรงงานกระแสหลักได้ให้คำมั่นว่าจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าในการต่อรองกับรัฐบาล หากไม่มีผลประโยชน์ที่จับต้องได้ สมาชิกก็สามารถที่จะเลือกที่จะไม่สนับสนุนในฐานะผู้จ่ายเงินได้³⁵

ความจริงอันน่าลำบากใจสำหรับสหภาพแรงงานครูในญี่ปุ่นคือ ข้อเท็จจริงที่ว่า ผลประโยชน์ของครูมักจะถูก

32 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.204–205

33 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.205

34 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.205

35 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.206

ดูแลโดยองค์ประกอบที่ไม่สัมพันธ์หรือสัมพันธ์น้อยมาก กับกิจกรรมของสหภาพ แม้ว่าช่วงแรกตั้งสหภาพแรงงาน ครุจะอยู่อย่างยากลำบาก แต่ในทศวรรษ 1990 พวกเขา อยู่ในหมู่ครูที่ได้รับเงินเดือนสูงที่สุดในโลก เงินเดือนมาก เป็น 2.4 เท่าของรายได้ต่อหัวของคนในชาติ (national per capita income) นักการเมืองในฝั่งอนุรักษนิยม สนับสนุนการจ่ายเงินครูเพื่อต้องการแรงสนับสนุนในการ ปฏิรูป ครูจึงมีความสุขอยู่กับการได้รับการจ้างงานที่มั่นคง การไล่ออกก่อนจะเกษียณในอายุ 65 ปี เป็นสิ่งที่หายาก ผลประโยชน์เหล่านี้ไม่ได้มาจากความเข้มแข็งของสหภาพ แรงงาน เท่ากับสถานะในฐานะผู้รับจ้างถาวรของภาครัฐ ยิ่งในชนบท อาชีพครูยังเป็นอาชีพที่น่าสนใจของเหล่า ผู้จบการศึกษาวัยหนุ่มสาว³⁶

การจ้างงานตลอดชีวิตไม่ได้อยู่ในภาครัฐเท่านั้น ในช่วง ความสำเร็จทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 1980 ความสัมพันธ์ ทางอุตสาหกรรมบรรยายได้จากการครอบครอง ทรัพย์สิน-สมบัติ 3 ประการ นั่นคือ การจ้างงานตลอดชีวิต, เงิน เดือนตามลำดับอาวุโส และสหภาพแรงงานขององค์กร ในภาคเอกชนก็ได้การจ้างงานจนถึงเกษียณเช่นกัน อีกปัจจัยหนึ่งคือ ประกันสุขภาพและระบบบำนาญในญี่ปุ่น หากแรงงานชายถูกปลดจากงาน เขาและทั้งครอบครัว จะถูกตัดประกันสุขภาพและบำนาญไปด้วย และความ เป็นไปได้ที่จะหางานใหม่ยังเป็นไปได้ยาก จึงหมายถึงว่า ผู้จัดการจะประสบความสำเร็จในการปลดพนักงาน แม้จะไม่มีสหภาพแรงงานกดดันใดๆ หรือสหภาพแรงงาน ก็เป็นเพียง ‘collaborationist’ นักประสานงานให้ความ ร่วมมือ (คำที่ฝ่ายซ้ายวิพากษ์) มากกว่าจะสร้างสภาพ กดดันต่อตรง ในเวลาต่อมาก็เห็นว่าสิ่งนี้อาจไม่จำเป็น ในปี 2003 มีความพยายามจะลดการควบคุมการที่ผู้ว่า จ้างจะปลดพนักงานประจำ แต่ก็ถูกคัดค้านโดย DPJ และ Rengo พันธมิตรของพวกเขา³⁷

ความแตกต่างของญี่ปุ่นกับตะวันตกอีกประการก็คือ ธรรมชาติของสัญญาจ้าง ในอเมริกาสัญญาจ้างจะมี

รายละเอียดน้อยกว่าเพื่อระบุงานจ้างสำหรับแต่ละ บุคคล ในระบบนี้ สหภาพจะมีบทบาทในการช่วยพิจารณา สัญญา ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ แต่สัญญาในญี่ปุ่น นั้นข้อความน้อยกว่าและค่อนข้างเป็นสัญญาข้อความ ทั่วๆ ไปทั้งในภาครัฐและเอกชน ดังนั้นในญี่ปุ่นภาระงาน จึงมีลักษณะปลายเปิดด้วยความไม่ชัดเจนในสัญญานั้นเอง การจ้างงานตลอดชีวิตของญี่ปุ่นถูกสันนิษฐานว่ามีความ สัมพันธ์ที่เข้มแข็งระหว่างตัวพวกเขา ผู้ว่าจ้างและเพื่อน ร่วมงาน ดังนั้นตัวอักษรในสัญญาจึงไม่มีความจำเป็น³⁸

อิทธิพลของสหภาพแรงงานครู

ตอนนโยบายการศึกษา ข้อจำกัดของอิทธิพล ของ JTU ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

นอกจากห้ามสไตรก์และการเจรจาต่อรองร่วมแล้ว อุปสรรค ยังรวมถึง ข้อห้ามเหล่าครูจัดตั้งองค์กรทางการเมืองหรือ มีส่วนร่วมในฐานะกรรมการผู้บริหารพรรค หรือหัวคะแนน ในนั้น โดยเฉพาะการร่วมรณรงค์หาเสียงให้พรรคการเมือง เพื่อการเลือกตั้ง (ลงรายชื่อหรือบริจาค) หรือแสดงเอกสาร เพื่อสนับสนุนหรือปฏิเสธในการเลือกตั้ง ด้วยข้อจำกัด เหล่านี้ JTU จึงรักษาช่องทางสื่อสารพวกเขาผ่านพันธมิตร ทางการเมืองอย่าง JSP และองค์กรแนวร่วมอื่นๆ รวมไปถึงครูที่เกษียณแล้ว แต่ JSP ก็พึ่งพา JTU อย่างหนัก เพื่อข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา ความล้มเหลว ของ JSP ในการที่จะขึ้นไปมีอำนาจด้วยตัวเอง หมายถึง ว่า JTU จะไม่สามารถที่จะควบคุมนโยบายหรือออก กฎหมายใดๆ ได้อีกแล้ว เมื่อ LDP อยู่ในอำนาจ สหภาพ แรงงานครูไม่สามารถพูดถึงนโยบายการศึกษาระดับชาติ และไม่เคยเป็นตัวแทนในฐานะที่ปรึกษาที่รัฐบาลสนับสนุน หรือสภาปรึกษาหารือในนโยบายการศึกษาใหม่เลยด้วย ต่างจากองค์กรครูในประเทศประชาธิปไตยที่อื่นอย่าง ฝรั่งเศส³⁹

การขัดขวางการปฏิรูปในระดับท้องถิ่นช่วงทศวรรษ 1950-1970 เป็นบทบาททางอ้อมของ JTU เพื่อต่อต้าน

36 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.206

37 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.206-207

38 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.207

39 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.207-208

ความเปลี่ยนแปลงที่จะขัดต่อผลประโยชน์ของสหภาพ ในฐานะพลังที่จะสนับสนุนการศึกษาที่เป็นประชาธิปไตย และความเท่าเทียม เมื่อความเข้มแข็งของ JTU ลดลง ความสามารถที่จะปกป้องแนวคิดดังกล่าวก็เสื่อมลงไปด้วย⁴⁰

แม้ว่าสหภาพและรัฐบาลจะเผชิญหน้ากันในระดับชาติ แต่ความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องปกติในระดับโรงเรียน แม้ในช่วงสหภาพฯ มีอำนาจมากก็ตาม ในหลายพื้นที่ครูที่เป็นทั้งสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกสหภาพสามารถทำงานร่วมกันในฐานะผลประโยชน์ร่วม ในการวิจัยเชิงมานุษยวิทยาชิ้นหนึ่งพบว่า โรงเรียนเป็นจุดโฟกัสของความจงรักภักดีมากกว่า ความต้องการที่จะสร้างความสงบสุข และร่วมมือกันในโรงเรียนเป็นสิ่งที่พวกเขาต้องการ สิ่งนี้ช่วยอธิบายว่า แม้จะมีความสัมพันธ์อันเลวร้ายระหว่างสหภาพกับรัฐบาลในระดับชาติ แต่ในระดับโรงเรียนจึงไม่เป็นเช่นนั้น⁴¹

JTU และความสัมพันธ์อันตึงเครียดกับ DPJ และความไร้นัยของสหภาพแรงงาน

จากชัยชนะของ DPJ ในการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2009 JTU สามารถที่จะเข้าถึงการวางนโยบายระดับชาติ แต่โซครายที่ประสบการณดังกล่าวอยู่ภายใต้พรรคที่ไม่ใช่ LDP กลับนำผิดหวัง เนื่องจากความไร้ความสามารถและไร้ประสบการณ์ของแกนนำ และสื่อที่ไม่เป็นมิตรอย่างสุดขั้ว รวมทั้งระบบราชการที่ไม่ให้ความร่วมมือ ทั้งยังประสพภัยธรรมชาติร้ายแรงจากแผ่นดินไหวและสึนามิในปี 2011 รัฐบาล DPJ เจอวิกฤตแล้ววิกฤตเล่า จึงมีทำอะไรด้านปฏิรูปได้ค่อนข้างน้อย การเลือกตั้งปี 2012 จึงพ่ายแพ้อย่างหมดรูปต่อ LDP ความนำผิดหวังที่ใหญ่ที่สุดของ JTU คือ ในเวลาอันสั้นของ DPJ ได้พยายามเปลี่ยนกฎหมายที่ต้องการให้ครูมีใบประกอบวิชาชีพที่ต้องต่ออายุใหม่ทุกสิบปี JTU ได้เถียงว่านี่เป็นสิ่งที่คณะกรรมการการศึกษาสร้างความกดดันให้ครู

แต่ละคน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพครู ในเดือนสิงหาคม 2013 JTU ลบล้างคำประกาศสนับสนุน DPJ จากแคมเปญอย่างเป็นทางการ เพื่อสร้างโอกาสทางการเมืองให้กับตัวเองอีกครั้ง⁴²

แม้ JTU จะคัดค้านการต่อใบอนุญาตใหม่ทุกสิบปี แต่ก็เป็นผู้สนับสนุนข้อเสนออื่นในนโยบายการศึกษาในทศวรรษ 1990–2000 หนึ่งในประเด็นหลักที่ถกเถียงกันช่วงดังกล่าวก็คือ การศึกษาแบบ Yutori (การศึกษาแบบผ่อนคลาย) แนวคิดคือความเคร่งเครียด กดดันและตายตัวในระบบการศึกษาเก่า เมื่อทศวรรษ 1970 นั้นมีมากเกินไป ญี่ปุ่นจึงต้องการจะประเมินใหม่หลังจากยุคหลังสงครามเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี การปฏิรูปถูกกำหนดไว้เพื่อลดเนื้อและหลักสูตรภาคบังคับและเพิ่มทางเลือกที่ยืดหยุ่นให้กับครูและนักเรียน ที่เห็นที่สุดคือการเปลี่ยนจากการเรียน 6 วันต่อสัปดาห์มาเป็น 5 วันต่อสัปดาห์ ที่เริ่มต้นในปี 2002 ได้มีฉันทามติในการปฏิรูปนี้อย่างกว้างขวางจากหลายพรรคการเมือง สหภาพแรงงานเป็นที่พอใจเนื่องจาก วันหยุด 2 วันช่วยลดความเครียดให้กับครูและนักเรียน และ JTU ได้อ้างว่าเป็นผลงานการผลักดันของตนในเอกสารอย่างเป็นทางการ⁴³

ในทางปฏิบัติการปฏิรูปเกี่ยวข้องกับการลดขนาดหลักสูตรภาคบังคับเพื่อจะให้โรงเรียนและครูมีทางเลือกและสามารถสอนได้อย่างยืดหยุ่น หลักสูตรระดับประถมและมัธยมต้นถูกลดลงกว่า 30% ร่วมกับการลดขนาดของบทเรียนในทุกวิชา สื่อมวลชนฝ่ายขวาจำนวนมากชี้ว่านี่คือการทำให้เด็กโง่งง แม้แต่กระทรวงก็ออกตัวว่าหลักสูตรใหม่เป็นเพียงการทำตามมาตรฐานขั้นต่ำของหลักสูตร ไม่ได้เป็นเนื้อหาของการสอนในโรงเรียน ข้อวิจารณ์ได้ถูกย้าผ่านสิ่งที่เรียกว่า ‘PISA shock’ ในปี 2004 เมื่อคะแนนเฉลี่ยของเด็กญี่ปุ่นต่ำกว่าหลายประเทศในตารางคะแนนความสามารถในการทดสอบ ทำให้ถูกโจมตีจากสื่อมวลชนโดยสื่อมวลชนและผู้ชื่นชอบการศึกษาที่กลับไปสู่พื้นฐาน ได้นำเสนอเรื่องเล่าของการเสื่อมถอยและ

40 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.208

41 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.208

42 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.208–209

43 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.209

วิกฤต ผลคือ การพลิกกลับของการปฏิรูป Yutori การปฏิรูปหลักสูตรส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในปี 2010 ได้ถูกเปลี่ยนกลับมาเป็นหลักสูตรภาคบังคับที่ถูกใช้มาก่อนหน้านั้น 10 กว่าปี หลักสูตรแห่งชาติที่ตายตัวได้กลับมาใช้พร้อมกับแบบเรียนจากส่วนกลางกลายเป็นแบบก่อนปี 2002⁴⁴

แต่ทั้ง JTU และ Zenkyo ต่างสนับสนุนร่างเบื้องต้นของการปฏิรูป Yutori ในทศวรรษ 1990 เนื่องจากเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเช่นเดียวกับการให้คุณค่ากับการศึกษา ในทศวรรษ 2000 พวกเขาต่อต้านการย้อนกลับการปฏิรูป แต่ไม่มีโอกาสเข้าถึงกระทรวงผู้ร่างหลักสูตรแห่งชาติ หรือรัฐบาลที่จะเป็นผู้สั่งการกระทรวงและร่างกฎหมายการศึกษา นั่นหมายถึงพวกเขาถูกลดระดับเหลือเพียงผู้ชมในสนามอำนาจ ในทางตรงกันข้ามกับที่เคยมีผลต่อการปิดกั้นอำนาจในช่วงระบบ 1955 ในครั้งนี้พวกเขาไร้อำนาจที่จะต่อต้านการปฏิรูปที่พวกเขาไม่พอใจหรือไม่สามารถสู้ในสิ่งที่พวกเขาเสนอ นักสื่อสารมวลชนด้านการศึกษาชาวญี่ปุ่นได้ไต่ถามการประเมินของนักวิชาการว่า อิทธิพลของ JTU ในนโยบายแห่งชาติเท่ากับ “ศูนย์”⁴⁵

การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ถูกขับเคลื่อนด้วยการควบคุมตัวแสดงภายในไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ครู หรือเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงาน ประเด็นหลักหนึ่งก็คือ จำนวนประชากรที่ลดลงในระยะยาว จากจุดพิกที่ 128 ล้านคนในปี 2008 คาดกันว่าจะมีจำนวนประชากรลดลงประมาณปีละ 1 ล้านคน ประชากรอายุต่ำกว่า 15 ตกลง 35% ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เหลือเพียง 13.3% ในปี 2011 ตามแนวโน้มนี้จะลดลงเหลือ 8.6% ในปี 2050 ต่างจากประเทศอื่นๆ ญี่ปุ่นไม่มีนโยบายรับผู้อพยพอย่างอเมริกาเหนือ ออสเตรเลีย และยุโรปตะวันตกที่จะช่วยทำให้ประชากรสมดุลในแต่ละช่วงอายุ แนวโน้มเช่นนี้นำมาซึ่งการเพิ่มประชากรในช่วงวัยเกษียณและลดจำนวนของแรงงานนำไปสู่วิกฤตก็คือ การเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะถึง 230% ของ GDP ในปี 2014 ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการคลังของรัฐ เมื่อมีผลกระทบ

ทางบวกจากความเปลี่ยนแปลงนี้ที่ลดจำนวนนักเรียนในชั้นเรียน แต่ผลกระทบทางลบคือ การลดเงินเดือนครูลงเล็กน้อยและขาดการลงทุนการศึกษาเมื่อเทียบกับประเทศอื่นใน OECD โรงเรียนรัฐของญี่ปุ่นยังขาดสิ่งสนับสนุนทางเทคโนโลยีและกีฬามากกว่าทางชาติตะวันตกที่หักเสียอีก⁴⁶

การปฏิรูปเบื้องต้นที่ล้มเหลวในทศวรรษ 1980 แต่ได้รับความสนใจในทศวรรษ 2000 ก็คือ การจัดตั้งระบบมัธยม 6 ปีในโรงเรียนรัฐ นั่นคือ การรวม โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นกับตอนปลายเข้าด้วยกัน บางคนเห็นว่ามันคือ การปฏิรูปขนานใหญ่เชิงโครงสร้าง แต่ตามตัวเลขบอกว่าปี 2011 มีเพียง 32 โรงเรียนจากทั่วประเทศที่ปรับเปลี่ยนตามนั้น แต่ยังมีโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย 4,768 แห่ง และมัธยมศึกษาตอนต้น 10,057 แห่งที่ยังแบ่งแยกกันอยู่ ทาง JTU และ Zenkyo ก็ไม่เห็นด้วย แต่ไม่ใช่ประเด็นหลักที่ทำให้เปลี่ยนไม่ได้ อุปสรรคใหญ่ก็คือ การบริหารการจัดการที่โรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ภายใต้เทศบาล ขณะที่มัธยมศึกษาปลายอยู่ภายใต้อบจ. การรวมทั้งสองระบบต้องการความร่วมมือของทั้งสองระบบที่เป็นท้องถิ่นคนละประเภทซึ่งจะปฏิบัติได้ยาก⁴⁷

ส่วน School choice ก็เป็นอีกประเด็นที่ถกเถียงกันในช่วงหลังสงครามผู้ปกครองต้องการจะส่งลูกหลานไปเรียนโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นใกล้บ้านและไม่ต้องการส่งไปโรงเรียนเอกชน ปี 1999 กฎหมายได้เปลี่ยนไปโดยอนุญาตให้บอร์ดการศึกษาท้องถิ่นเพิ่มทางเลือกของโรงเรียนเอกชน หนึ่งปีต่อมา Shinagawa ward ในโตเกียวกลายเป็นท้องถิ่นแห่งแรกที่ตั้งโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาตอนต้นที่เป็นกึ่งระบบธุรกิจ โครงการนำร่องนี้เป็นที่สนใจทั้งในญี่ปุ่นและผู้วิจารณ์ต่างประเทศ ในปี 2004 การทดลองได้ขยายไปถึง 8.8% ของเทศบาลทั่วประเทศในระดับประถม และ 11.1% ในระดับมัธยมต้น การประเมินช่วงทศวรรษ 2010 พบว่าโรงเรียนมัธยมที่อยู่ในระบบนี้มีผู้เรียนอยู่ถึง 11.5% ของ

44 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.209–210

45 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.210

46 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.210

47 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.210–211

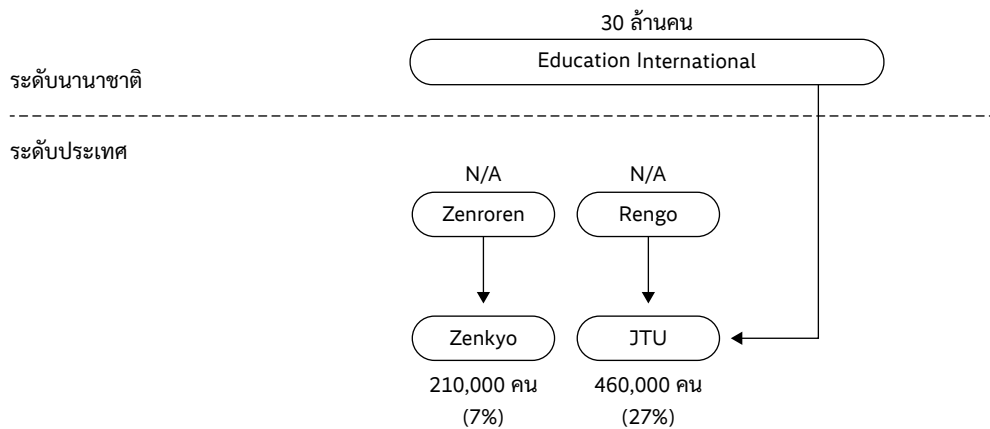
โรงเรียนเทศบาลในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จุดประสงค์นโยบายนี้ก็คือ การส่งเสริมการศึกษาให้หลากหลายมากขึ้น นักวิชาการบางคนสรุปว่า มันไม่ใช่ความหลากหลายในการสอนที่ตลาดการศึกษาสร้างขึ้น แต่เป็นข้อเสนอทางการศึกษาที่มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยให้ประชากรที่เป็นเป้าหมายยังคงเชื่อมต่อกับปรัชญาการศึกษาประเทศ ที่เน้นภาพแทนของหลักสูตรและการสอบเข้ามหาวิทยาลัย⁴⁸

หากทางเลือกถูกเสนอในสเกลที่ใหญ่ขึ้น ผู้ปกครองจะต้องการที่จะเห็นผลการสอบเพื่อตัดสินใจว่าโรงเรียนใดดีกว่ากัน เมื่อเทียบกับประเทศใน OECD แล้ว ญี่ปุ่นได้นำเสนอการสอบระดับชาติเพื่อทดสอบความสามารถของเกรด 6 และ 9 ผลสอบไม่ได้ประกาศอย่างเป็นทางการ แต่จะแชร์เฉพาะครูและข้าราชการการศึกษา การกระทำเช่นนี้เพื่อที่จะปกปิดและบอกโดยนัยว่า คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนนั้นไม่ต่างกัน ไม่ว่าจะระดับประถมและมัธยมแน่นอนว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นทราบดีว่าโรงเรียน

ไหนดี โรงเรียนไหนแย่ กระทั่งโฆษณาขายบ้านและคอนโดก็ยังระบุว่าที่แห่งนั้นใกล้เคียงกับโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นหรือประถมที่มีชื่อเสียงแค่ไหน อย่างไรก็ตาม การตระหนักว่าโรงเรียนหนึ่งดีกว่าโรงเรียนหนึ่งยังเป็นก้าวใหญ่ๆ ที่นักบริหารการศึกษาไม่เต็มใจจะยอมรับ ความอ่อนแอของการต่อต้านของสหภาพแรงงานทำให้มาถึงจุดนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศว่า ตั้งแต่ปี 2015 เป็นต้นไป คณะกรรมการการศึกษาของเมืองอาจจะประกาศผลคะแนนแต่ละโรงเรียนสู่สาธารณะหากต้องการ⁴⁹

สมาชิก JTU ในปี 2012 ลดลงเหลือเพียง 27% ของแรงงานครูทั้งประเทศ และ Zenkyo เหลือเพียง 7% นั่นหมายถึงกว่า 60% ของครูในปัจจุบันมิได้เป็นสมาชิกสหภาพอีกแล้ว จำนวนสมาชิกที่ต่ำกว่า 10 ล้านในปี 2012 ถือเป็นครั้งแรกในรอบ 47 ปี JTU ที่มีนโยบายพยายามสร้างความใกล้ชิดกับกระทรวงหลังปี 1995 ถือว่าเป็นเรื่องผิดพลาด พลังการต่อต้านของสหภาพนั้นตกต่ำ เมื่อเทียบกับพลังของข้าราชการในระดับชาติและท้องถิ่น⁵⁰

ภาพที่ 3.2 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในญี่ปุ่น



48 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.211

49 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, pp.211–212

50 Robert W. Aspinall, *Ibid.*, p.212

3.1.2 สหภาพแรงงานครูในเกาหลีใต้

มีสถานภาพที่ถูกกฎหมายหลังโค่นเผด็จการทหาร

เกาหลีใต้มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 51,966,948 คน⁵¹ และ GDP อยู่ที่ 1,644.68 พันล้านดอลลาร์⁵² GDP ต่อหัวที่ 50,069.8 ดอลลาร์⁵³ หากพิจารณาจากภาพที่ 3.3 ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนเหนือและทะเลตะวันตก รวมไปถึงด้านตะวันออกเฉียงใต้ของเกาะ เกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศทางเอเชียที่แสดงให้เห็นถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ใช้เวลาไม่นานหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในการขึ้นมาอยู่ในแถวหน้าของภูมิภาค โดยที่มีระบบการศึกษาที่ขึ้นชื่อลือชาถึงความเข้มงวดและตึงเครียด จึงน่าสนใจว่า กรณีเกาหลีใต้นั้นสหภาพแรงงานการศึกษาเป็นอย่างไร

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในเกาหลีใต้⁵⁴

เกาหลีเปลี่ยนผ่านสู่การศึกษาสมัยใหม่ระหว่างภายใต้ปกครองของญี่ปุ่นช่วงปี 1876 ไปจนถึงช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 รากฐานการศึกษาเดิมคือ แนวคิดแบบขงจื้อ ได้ถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยการศึกษาสมัยใหม่ โดยทั่วไปแล้วการศึกษาสมัยใหม่นั้นได้ต้านทานการศึกษาของสังคมศักดินาและปลูกฝังให้ประชาชนเป็นสมาชิกในรัฐชาติสมัยใหม่เกาหลีเองก็ไม่ต่างกัน อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ตั้งแต่พุทธศตวรรษ 1780 สังคมเกาหลีได้ราชวงศ์โชซอนได้มีขบวนการความเคลื่อนไหวทางภูมิปัญญาที่มีพื้นฐานความคิดแบบก้าวหน้าทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมโดยมีการนำเข้ามาแนวคิดแบบตะวันตกเข้ามาบ้างแล้ว

ปี 1881 รัฐบาลโชซอนได้ส่งคนไปยังจีนและญี่ปุ่นเพื่อรับความรู้แบบตะวันตก กลุ่มที่ไปจีนคือไปเรียนรู้การผลิตอาวุธและภาษาต่างชาติ ส่วนที่ไปญี่ปุ่นก็ไปดูงานด้าน

การปกครอง, กองทัพ, สำนักงานตุลาการ, โรงงานผลิตอาวุธ, โรงงานอุตสาหกรรม, ห้องสมุด และพิพิธภัณฑ์ หลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้สร้างโรงเรียนสมัยใหม่ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อฝึกผู้เชี่ยวชาญผู้มีทักษะที่จะแปลภาษาต่างชาติและจัดตั้งกองทัพสมัยใหม่ ปี 1894 เริ่มมีการปฏิรูปที่เรียกว่า Gabo reform ปี 1895 มีการออกพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการสร้างชาติผ่านการศึกษา เพื่อที่จะสร้างระบบการศึกษาแบบใหม่ที่มาแทนการศึกษาแบบเดิมที่ยึดติดอยู่กับชนชั้นทางสังคม การเรียนการสอนยุคแรกรับเฉพาะผู้ชายโดยไม่คำนึงถึงชนชั้นหลักสูตรนั้นใช้หนังสือเรียนจากตะวันตก ทั้งยังตั้งโรงเรียนสอนภาษาฝรั่งเศสและรัสเซีย เพิ่มเติมจากญี่ปุ่นและอังกฤษด้วย

อีกไม่นานก็มีสิ่งที่เรียกว่า Gwangmu reform (1897–1904) ครั้งนี้กษัตริย์โกจงประกาศตั้งจักรวรรดิเกาหลีและประกาศตนเป็นจักรพรรดิ รัฐบาลสร้างโรงเรียนทหาร โรงเรียนอาชีวศึกษาและโรงเรียนแพทย์ เช่นเดียวกับโรงเรียนการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ขยายการศึกษาระดับประถมและสนับสนุนการศึกษาระดับมัธยม มีการขยายตัวไปสร้างโรงเรียนที่สอนภาษาจีนและเยอรมนี เพื่อสร้างความหลากหลายของการศึกษาทันสมัยจากหลายแห่ง คู่กันไบนั้นก็มีโรงเรียนแบบคริสต์เข้ามามีบทบาทสอดคล้องกับการขยายตัวทางศาสนาไปทั่วเอเชีย

นอกจากนั้นยังสร้างโรงเรียนฝึกทหาร, โรงเรียนกฎหมาย, โรงเรียนฝึกแพทย์ รวมไปถึงโรงเรียนการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ทั้งยังส่งนักเรียน 200 คนไปศึกษาต่อที่ญี่ปุ่นด้วยงบประมาณของรัฐบาล

อย่างไรก็ตามในปี 1905 เกาหลีก็ตกเป็นรัฐในอารักขาของญี่ปุ่น ปี 1907 ได้ยกเลิกกองทัพเกาหลีและยึดอำนาจการบริหารการศึกษาเอาไว้ด้วย ญี่ปุ่นเข้าไปลด

51 CIA. "South Korea". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/korea-south/>

52 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

53 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

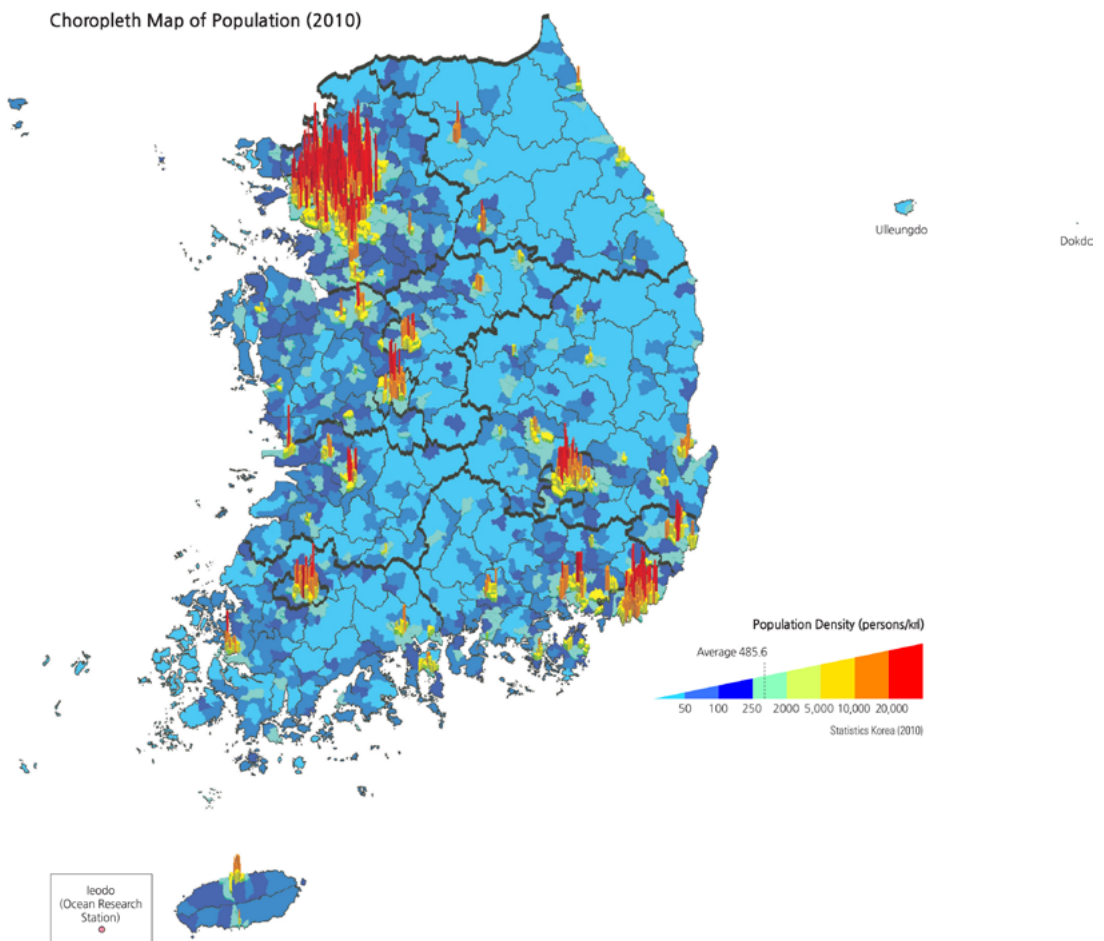
54 Jeong Mee-Ryang and Lee Woojin, *Korean Education: Educational Thought, Systems and Content* (Gyeonggi: The Academy of Korean Studies, 2018), p.52–77

สถานะทางการศึกษาและสร้างสถานะของตนให้สูงกว่า โดยกำหนดว่าญี่ปุ่นคือชาติที่มีอารยธรรมมากกว่า และ โชชินเป็นเพียงรัฐป่าเถื่อน ญี่ปุ่นได้จัดตั้งคนของตัวเอง ในกระทรวงศึกษาธิการ พิมพ์หนังสือเรียนและส่งครูชาว ญี่ปุ่นไปสอน การฝึกร่างกายและจิตใจแบบญี่ปุ่นก็ถูก ส่งสอน ขณะที่วิชาภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์เกาหลี ก็ถูกลดเนื้อหาลงเรื่อยๆ ในฐานนโยบายการศึกษาแบบ อาณานิคม ญี่ปุ่นออกกฎหมายให้สิทธิในการเซนเซอร์ โรงเรียนในปี 1906 และปีต่อมาได้ให้อำนาจเซนเซอร์ หนังสือเรียน รวมไปถึงการลดเวลาเรียน และการกวดการ ศึกษาในระดับอุดมศึกษา และในที่สุดก็ลดให้การศึกษา ระดับมัธยมคือการศึกษาที่สูงที่สุด

ภายใต้การกดขี่ ผู้นำชาตินิยมเกาหลีเห็นว่า การศึกษา เป็นหนทางเดียวที่จะใช้ต่อสู้กับพลังของต่างชาติ พวกเขา ชาตินิยมจัดตั้งโรงเรียนเอกชนกระจายไปทั่วประเทศ ช่วงนั้นชาวเกาหลีไม่ไว้วางใจโรงเรียนที่ถูกคุมด้วยญี่ปุ่น ได้มีความเชื่อว่าโรงเรียนดังกล่าวสร้างการศึกษาที่ให้ ประโยชน์แก่ญี่ปุ่น โรงเรียนเอกชนต่างหากที่เอาใจใส่ ผลประโยชน์แก่ชาวเกาหลี ว่ากันว่าสิ้นปี 1909 มีโรงเรียน เอกชนเปิดสอนกว่า 5,727 แห่ง

ตั้งแต่ปี 1910 เป็นต้นมาญี่ปุ่นได้ครอบงำเกาหลีอย่าง เต็มที่ นโยบายการศึกษาเข้ามามีบทบาทสำคัญ ญี่ปุ่นได้ เปลี่ยนโรงเรียนเอกชนที่เป็นแหล่งบ่มเพาะชาตินิยมให้

ภาพที่ 3.3 แผนที่แสดงความหนาแน่น ของประชากรเกาหลีใต้ปี 2010



เป็นโรงเรียนรัฐ อย่างไรก็ตาม วันที่ 1 มีนาคม 1919 ได้มีผู้นำเกาหลี 33 คนประกาศอิสรภาพจากญี่ปุ่น นำไปสู่การเดินขบวนต่อต้านทั่วประเทศ ญี่ปุ่นเริ่มปรับตัวการควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จ และยอมให้มีเสรีภาพทางสื่อมวลชนและสิ่งพิมพ์ตราใบไม้รบกวนการปกครองแบบอาณานิคมได้ยอมปรับระบบการศึกษาให้ดีขึ้นจากที่เคยลดเกรดโรงเรียนไปในช่วงแรก และยอมให้เข้าเรียนวิทยาลัยภายใต้หลักการของการฟื้นฟูการศึกษาด้วยมาตรฐานญี่ปุ่น รวมถึงการตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูในปี 1921 ระหว่างปี 1920-1935 ญี่ปุ่นได้จัดทำนโยบายการศึกษาที่มีการขยายตัวอย่างสูง จาก 85,000 คนในปี 1919 สู่ 680,000 คนในปี 1935 ขณะที่โรงเรียนสตรีเพิ่มจาก 500 เป็น 2,300 แห่ง แต่ในเนื้อหาแล้ว ได้เพิ่มหลักสูตรประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ญี่ปุ่นเข้าไปกว่า 2-3 เท่า

ทศวรรษ 1920-1930 มีการตั้งโรงเรียนราษฎร์ที่นับเป็นโรงเรียนใต้ดิน เพื่อสอนชาวเกาหลีรักชาติ ว่ากันว่ามีโรงเรียนกว่า 2,345 แห่ง ขณะที่ญี่ปุ่นเริ่มปราบปรามในทศวรรษ 1920 ขณะที่ต้นทศวรรษ 1930 ญี่ปุ่นเดินหน้าบุกแมนจูเรียและวางยุทธศาสตร์ให้เกาหลีเป็นฐานขนส่งวัตถุดิบสำหรับสงคราม และเหล่านักเรียนเกาหลีก็คือแรงงานในโรงงานผลิตอาวุธและยุทธภัณฑ์ช่วงสงคราม และตั้งแต่ปี 1938 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นยังควบคุมเกาหลีอย่างเข้มข้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนามสกุลเป็นภาษาญี่ปุ่น และห้ามสอนภาษาเกาหลีในโรงเรียน ทั้งยังบังคับให้ทำการบูชาศาลชินโตในโรงเรียน ไม่เว้นแม้กระทั่งโรงเรียนของมิชชันนารี ที่เลวร้ายไปกว่านั้นคือ ในปี 1943 นักเรียนกว่า 4,500 คน ถูกส่งไปสงคราม ช่วงนี้ชาวเกาหลีถูกเหยียดหยามเนื่องมาจากการศึกษาที่ถูกทำให้ด้อยต่ำกว่าคนญี่ปุ่น

ต้องรอให้จบสงครามโลกครั้งที่ 2 เกาหลีถึงจะกลับมาฟื้นฟูระบบการศึกษาให้พ้นไปจากการศึกษาที่เป็นผลเป็นจากระบบอาณานิคมญี่ปุ่น และเมื่อญี่ปุ่นจากไป ปัญหาสำคัญก็คือ การขาดแคลนครูที่จะทำการสอนรัฐบาลจึงแก้ปัญหาด้วยการอบรมครูเร่งด่วนหลักสูตร 1 ปี

ช่วงหลังสงครามเกาหลีอันเป็นจุดเริ่มต้นสงครามเย็นในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เกาหลีต้องเผชิญหน้ากับการแบ่งแยกประเทศและสงครามเย็นไปอีกหลายสิบปี การปกครองโดยเผด็จการทั้งคอมมิวนิสต์ปากฝั่งเกาหลีเหนือและเผด็จการทหารที่อเมริกาหนุนหลังในเกาหลีใต้ ล้วนทำให้การศึกษาไม่ได้เป็นไปอย่างเสรี

ตัวตนของครู กับความสำคัญต่อการศึกษา และประเทศในยุคเปลี่ยนผ่าน⁵⁵

อัตลักษณ์ของครูในเกาหลีย้อนไปถึงยุคโบราณตั้งแต่สมัยที่อาณาจักรแบบพุทธที่ครองอำนาจอยู่ก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นรัฐบาลที่ยึดคุณค่าขงจื้อ ราว 6 ร้อยปี ครูกลายมาเป็นหนึ่งในเสาหลักของการเป็นแบบอย่างชาวขงจื้อที่ดี แนวคิดนี้เริ่มถูกบิดเบือนภายใต้เผด็จการญี่ปุ่น ครูต้องรับผิดชอบในตามแผนระเบียบการศึกษาปี 1911 ที่สาระหลักการการศึกษาคือการเป็นผู้ได้บังคับที่ดีและภักดี ครูจะต้องลงนามสาบานว่าจะอุทิศตนให้กับจักรพรรดิญี่ปุ่น พร้อมไปกับกฎ 5 ข้อสำหรับครูที่อยู่ในคู่มือการศึกษาแบบอาณานิคม กฎนี้ยังรวมถึงการเป็นสายลับที่ส่งข่าวฝ่ายที่ต่อต้านรัฐให้ด้วยทั้งในโรงเรียนและชุมชน รวมไปถึงหน้าที่การจัดการแรงงานเด็กสำหรับระบอบอาณานิคม เมื่อครูถือว่ามิชอบในฐานะผู้รับใช้ของสังคมตามรากวัฒนธรรมแบบขงจื้อ บทบาทนี้จึงถูกใช้เป็นข้ออ้างในการกดขี่โดยรัฐบาลฝ่ายขวาตลอดศตวรรษที่ 20 ตั้งแต่รัฐบาลไต้อาณานิคมญี่ปุ่น และส่งมาถึงรัฐบาลเผด็จการทหาร

การศึกษาในฐานะเครื่องจักรขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้มีการปลดปล่อยตนจากญี่ปุ่นกลายเป็นช่วงที่สับสนอลหม่าน เกาหลีกลายเป็นประเทศที่พึ่งพาการช่วยเหลือจากอเมริกาและถูกครอบงำโดยความขัดแย้งช่วงสงครามเย็น เมื่อครั้นสงครามเกาหลี (1950-1953) ถือเป็นโศกนาฏกรรมที่คร่าชีวิตคนกว่า

55 John Synott, "The Korean Teachers and Educational Workers Union: Collective Rights as the Agency of Social Change", *International Electronic Journal for Leadership in Learning*, 11: 23 (2007)

ล้าน และนำไปสู่ความยากจนของชาติ และการแบ่งแยก
รวมไปถึงการที่โครงสร้างพื้นฐานถูกทำลาย โรงเรียนถูก
จัดสอนกลางแจ้งหรือในสภาพที่ย่ำแย่ ในเวลาต่อมา
โครงสร้างพื้นฐานค่อย ๆ ถูกสร้างขึ้นใหม่ การยึดอำนาจ
ของฟักจุงฮีในเดือนพฤษภาคม 1961 นำไปสู่ทิศทางใหม่
ของสังคม กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมส่งออกเป็น
หลักที่แรงงานมีทักษะและค่าแรงต่ำเป็นข้อได้เปรียบใน
การขับเคลื่อนการพัฒนา ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ
ของเกาหลีใต้กลายเป็นโมเดล เศรษฐกิจของประเทศ
อุตสาหกรรมใหม่

เพื่อก้าวสู่เป้าหมาย โรงเรียนและครูถูกขับเคลื่อนไปสู่การ
ศึกษาในรูปแบบอุตสาหกรรม ในสภาพที่ย่ำแย่ ห้องเรียน
ขนาดใหญ่ หลักสูตรที่รวมศูนย์ การแข่งขันอันเกรี้ยวกราด
สำหรับที่นั่งจำนวนน้อยในมหาวิทยาลัย ที่เสนอทางออก
ที่จะหนีจากการเป็นแรงงานอุตสาหกรรมที่ถูกขูดรีด

ครูถูกเรียกร้องให้มีหน้าที่แนวชาตินิยมในการพัฒนา
ประเทศ ประธานาธิบดีฟักจุงฮี รำลึกถึง “ห้วงขณะ
ประวัติศาสตร์ที่ทำให้ฉันน่าจะถึงชัยชนะ” สำหรับการ
เสียสละที่ไม่รู้จัก ฟักได้อ้างว่า กฎบัตรเพื่อการศึกษา
แห่งชาตินี้ในปี 1978 ทำให้ครูต้องเป็นผู้มีบทบาททาง
ประวัติศาสตร์ในฐานะผู้รับใช้ผลประโยชน์ของชาติ
ครูจึงกลายเป็นเพียงเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อของพวก
ชาตินิยมต่อต้านคอมมิวนิสต์ และข้อมูลและอุดมการณ์
ในการพัฒนาทุนมนุษย์

ขบวนการสหภาพแรงงานครูประมาณระบบเช่นนี้ว่า
พวกเขาถูกใช้เป็นเพียง “เซลล์แมนกระจอกผู้ขายความรู้”
เพื่อส่งให้นักเรียนไปสู่การสอบ ความคับแค้นท่ามกลาง
การขูดรีดครูในฐานะตัวแทนของโมเดลทุนมนุษย์นำไป
สู่อีกประเด็นหลักของการจัดตั้งสหภาพแรงงานครู

ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 คุณค่าทางวัฒนธรรมได้เปลี่ยนมาสู่
คุณค่าการรับใช้ชาติเพื่อให้เกาหลีใต้ตามแนวคิดการ
พัฒนาอุตสาหกรรมแบบ NIC สหภาพแรงงานได้รับการ
สันนิษฐานว่าเป็นองค์กรกรรมาชีพอุตสาหกรรมที่ต่อสู้
กับนายทุนซึ่งเป็นทุนมนุษย์ราคาต่ำในยุคเศรษฐกิจ
เกาหลีบูม ครูคือผู้มีบทบาทในการจัดเตรียมแรงงานที่มี
ความรู้ เชื้อฟงและไม่วิพากษ์วิจารณ์ต่อโรงงานผู้ขูดรีด

พวกเขาจึงถูกคาดหวังให้เป็นผู้รักชาติ กระหมัดกระหมำ
และทำงานหนัก

อุดมการณ์ทหารนิยมและการศึกษา เพื่อรวมชาติในโรงเรียน

ค่านิยมทหารที่มาจากความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือ-ใต้
ครูถูกคาดหวังให้สอนว่าเกาหลีเหนือคือปีศาจโดยไม่มี
การวิพากษ์วิจารณ์ อันเป็นนโยบายสงครามเย็นที่มาจาก
สหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับเยอรมนีตะวันตกในช่วง
สงครามเย็น

ในเกาหลีใต้ นักเรียนถูกเรียกร้องให้มีส่วนร่วมใน Student
Defence Corps หนังสือเรียนชื่อว่า “การศึกษาวิชาทหาร”
ที่ฉายภาพเกาหลีเหนือที่เป็นศัตรูคู่แค้นจะถูกสอนใน
โรงเรียน ทศวรรษ 1980 ได้มีการรณรงค์ purification
campaigns ในโรงเรียนเพื่อค้นหานักเรียนที่มีความ
คิดเห็นขัดแย้งกับรัฐบาล นักเรียนยังถูกเรียกร้องให้ทำ
การบ้าน โปสเตอร์และขับร้องสโลแกนต่อต้านคอมมิวนิสต์
การศึกษานำไปสู่การประณามเกาหลีเหนือและแสดงให้เห็น
ความเหนือกว่าของเกาหลีใต้ ครูมักปฏิรูปเห็นว่านี่คือ
การรักษาการแบ่งแยกทางอุดมการณ์ โครงสร้างทาง
อำนาจที่ขอบธรรมของเผด็จการและการละเมิดต่อสิทธิ
มนุษยชนในเกาหลีใต้ ภายใต้ระบบที่การรวมชาติไม่มีวัน
เป็นไปได้ KTU ได้พัฒนาแคมเปญเพื่อการสร้างสรรค์
รูปแบบการสนทนาฉันมนุษย์ในฐานะการศึกษาที่จะสร้าง
ความเป็นเอกภาพ พวกเขาได้เสนอการศึกษาที่เป็น
อิสระจากอิทธิพลต่างประเทศทำให้มีข้อเท็จจริงที่เป็น
ไปได้ที่ทำให้สองเกาหลีได้เข้าใจในความแตกต่างของกัน
และกัน และได้ละทิ้งทางที่จะสร้างความเป็นปิตาภให้กับ
เกาหลีเหนือไปด้วย ทั้งยังรับรองสิทธิชาวเกาหลีเหนือ
และสร้างสรรค์ทางที่จะร่วมมือกับเกาหลีเหนือ

ขบวนการปฏิรูปครูจากความกดดันและคับข้องหมองใจ

ประวัติศาสตร์การศึกษาเกาหลีที่ผ่านมา โรงเรียนถูกใช้
เป็นกลไกสอดส่องและการโฆษณาชวนเชื่อ โรงเรียน
กลายเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมทางสังคม เกาหลียังไม่ได้
ก่อรูประบบการศึกษาในระบบตะวันตก ในอีกส่วนได้
ระบุตัวตนและการอภิปรายถึงความคับข้องใจของครูที่

นำมาสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงานในเวลาต่อมา พวกเขาได้เป็นตัวแทนองค์ประกอบหลักของระบบโรงเรียนที่ได้รับประสบการณ์โดยครูคือ

- (1) ส่วนผสมของบทบาทที่ถูกกดขี่ที่คาดหวังให้ครูแสดงออก เช่น ให้ครูทำหน้าที่ธุรการ ให้ครูเป็นตัวแทนของนโยบายแบบอาณานิคม, ครูเป็นนักต่อต้านคอมมิวนิสต์, ครูเป็นผลผลิตของทุนมนุษย์, ครูในฐานะตัวแทนของการโฆษณาชวนเชื่อของรัฐบาลเผด็จการ และครูในฐานะผู้ระดมทุนให้โรงเรียน
- (2) ขอบเขตของคุณค่าเกี่ยวกับความรุนแรงและแนวปฏิบัติในโรงเรียน เช่น นรกรรมการสอบเพื่อเข้ามหาวิทยาลัย, การควบคุมความรู้และหลักสูตรจากส่วนกลาง, การใช้ห้องเรียนเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ, ความรุนแรงเชิงสัญลักษณ์และกายภาพในโรงเรียน, การโก่งกินและขูดรีด, สภาพแวดล้อมการศึกษาที่ย่ำแย่, สภาพการจ้างงานที่กดขี่สำหรับครูและแรงงานการศึกษา, กฎหมายและอุดมการณ์ที่บีบบังคับให้ทำตาม
- (3) ผลกระทบของการกดขี่ทางสังคมของโรงเรียน ไม่ว่าจะเป็นภาระทางการศึกษาของครอบครัวและเด็ก การใช้เงินมหาศาลสำหรับการเรียนกวดวิชา และการแข่งขันอย่างกว้างขวางในโรงเรียน ปัญหานักเรียนฆ่าตัวตาย การเน้นการสร้างทุนมนุษย์เพื่อตอบสนองการขับเคลื่อนทางธุรกิจ หรือการสร้างโรงเรียนให้มีลักษณะทหารนิยม

สิ่งเหล่านี้คือ ประเภทของประสบการณ์ของครูที่บังเกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ของระบบการศึกษาที่พวกเขา

เขาต้องการจะปฏิรูป ดังนั้น ประเด็นของอัตลักษณ์จึงกลายเป็นประเด็นศูนย์กลางในรูปแบบของสหภาพแรงงานครูผ่านเสียงของเหล่าพวกพ้องและปฏิบัติการครูปฏิบัติตนเพื่อที่จะเปลี่ยนตัวเองไปสู่อัตลักษณ์ของนักปฏิรูปการศึกษาและผู้นำความเปลี่ยนแปลงทางสังคมประชาธิปไตยในเกาหลี

นอกจากนั้น สถานการณ์หลักในความสัมพันธ์ทางการผลิตที่กำหนดสถานการณ์ครูช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในเกาหลี มีอยู่ 2 ประการ ประการแรก ผลกระทบต่อสภาพการจ้างงานครูในสังคมที่กำลังพัฒนาที่โรงเรียนคู่ขนานไปกับโรงงานอุตสาหกรรมหรือแหล่งงานอื่น ด้วยค่าจ้างต่ำ ชั่วโมงการทำงานยาวนาน การทำงานอย่างยากลำบากและผู้อำนวยการที่กดขี่ โรงเรียนได้ผลิตนักเรียนทั้งด้านพฤติกรรมและทัศนคติที่จะเป็นแรงงานที่เหมาะสมกับความรุนแรงเชิงสถาบันและระบบการสอบ

ประการที่ 2 บริบททางกฎหมายของครูในโรงเรียนกฎหมายอย่างกฎหมายสหภาพแรงงาน และกฎหมายข้าราชการและความมั่นคงแห่งชาติ (National Public Servants Act and the National Security Law) ไม่อนุญาตให้ครูสามารถรวมกลุ่มต่อรองหรือพูดถึงสถานการณ์ของพวกเขา กฎหมายความมั่นคงแห่งชาติซึ่งใช้เป็นกฎหมายต้านคอมมิวนิสต์ตั้งแต่ปี 1948 ได้ปฏิเสธสิทธิมนุษยชน เสรีภาพในการแสดงออก และการรวมตัวในเกราะกำบังของความมั่นคงซึ่งมักจะใช้ตอบโต้กับผู้นำแรงงานในหลายภาคส่วนเช่นเดียวกับนักศึกษา ผู้นำโบสถ์และผู้นำประชาชนผู้ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล

สหภาพแรงงานครูได้เข้าสู่ชุดของการต่อสู้ทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิแรงงานและทางการเมืองสำหรับครูด้วยเหตุผลนี้ด้วย

สหภาพแรงงานการศึกษาอันมาจากการต่อสู้กับรัฐ⁵⁶

ปัจจุบัน เกาหลีใต้มี 3 องค์กรที่เกี่ยวกับครูตามสิทธิและสถานภาพทางกฎหมาย นั่นคือ The Korean Teachers and Educational Workers Union (สหภาพแรงงานครูและคนงานการศึกษาเกาหลี หรือ KTU) หรือที่คนเกาหลีใต้มักเรียกกันว่า Jeongyojo, สมาคมครูในส่วนครูเอกชน (ที่ทำงานร่วมกับ KTU) และ Korean Federation of Teachers Associations (KFTA สหพันธ์

56 John Synott, "The Korean Teachers and Educational Workers Union: Collective Rights as the Agency of Social Change", *International Electronic Journal for Leadership in Learning*, 11: 23 (2007)

สมาคมครูเกาหลี) องค์การที่สามนี้ ถือว่าเป็นองค์กรของผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลและยังถือว่าเป็นคู่แข่งสายอนุรักษ์นิยมและเป็นศัตรูกับ KTU

KTU เป็นองค์กรที่มีจุดยืนในการรณรงค์เพื่อสภาพการทำงานและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วมอันเป็นสิทธิพื้นฐาน แต่ไม่มีสิทธิสตรีใด ๆ KTU ยังเป็นสมาชิกของ Federation of Trade Unions (สหพันธ์สหภาพแรงงาน) รวมไปถึง International Labour Organisation (ILO) และ Education International (EI)

KTU ก่อตั้งขึ้นในปี 1989 พร้อมด้วยสมาชิก 15,000 คน ท่ามกลางการสนับสนุนจากนักศึกษาและนักสหภาพกว่าแสน และนักเรียนและครูผู้เห็นอกเห็นใจว่าล้าในเกาหลีใต้ ในเวลาดังกล่าวได้มีสมาชิกถูกจับกุมและถูกสอดส่องโดยตำรวจ การตั้งสหภาพนำมาสู่ความขัดแย้งและก่อวิกฤตในระบบการศึกษาเกาหลี ในสภาพที่การศึกษาอยู่ในความวิกฤตอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นปัญหานักเรียนฆ่าตัวตาย การคอร์รัปชันทางการเงินและการเน้นความเป็นทหารนิยมในโรงเรียนอย่างสูง

ตามกฎหมายแรงงาน เป็นเรื่องผิดกฎหมายที่ข้าราชการเกาหลีใต้จะจัดตั้งและเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน ในปี 1989 วันครูเกาหลีวันที่ 15 พฤษภาคม รัฐบาลได้ชมเชยว่า จะไต่ครูจำนวนมากออก หากยังตั้งต้นที่จะจัดตั้งสหภาพ ช่วงเวลาดังกล่าวรัฐได้ปราบปรามในหลายรูปแบบ เช่น การบุกจับร้านหนังสือที่ครูที่มีเนื้อหาปลุกปั่น การโฆษณาในหน้าหนังสือพิมพ์ที่ประณามครูที่พยายามจากสร้างความร่วมมือกับเกาหลีเหนือเพื่อจะล้มล้างรัฐ

พิธีเปิดสหภาพวันที่ 28 พฤษภาคม 1989 ตำรวจกว่าพันนายเข้าสู่มหาวิทยาลัยฮานยางในฝั่งตะวันออกของโซล ณ จุดที่มีการเดินขบวนซึ่งแต่เดิมตำรวจได้ห้ามจัด ดังนั้นการเดินขบวนจึงผิดกฎหมาย ผู้เข้าร่วมถือว่ามีความผิดและควรถูกจับกุมไปด้วย ตำรวจมาพร้อมอาวุธหนักครบมือ ป้องกันคนเข้าไปร่วมชุมนุม

ในช่วงโหม่งสุดท้ายก่อนการประชุม ผู้จัดงานได้เปลี่ยนสถานที่ชุมนุมเข้าไปยังอีกฝั่งของเมืองที่มหาวิทยาลัยยอนเซ ซึ่งเคลื่อนเร็วกว่าตำรวจ 4,500 นาย ครูร้อยละ

คนถูกล้อมรอบด้วยนักศึกษาผู้ที่เข้ามาปกป้องและสามารถจัดพิธีเปิด Korean Teachers' and Educational Workers' Union ได้สำเร็จ ประธานอายุ 54 ปี Young-Gyu Yun ครูพลศึกษาที่กลายมาเป็นนักเคลื่อนไหวและผู้นำ ผู้สร้างแรงบันดาลใจได้เรียกร้องให้รัฐบาลหยุดที่จะปราบปรามความเคลื่อนไหวทางการเมืองและยอมรับสหภาพแรงงานเพื่อสร้างการศึกษาที่เป็นประชาธิปไตย ท่ามกลางกลุ่มผู้นำสหภาพ เขาได้ไปอยู่ในความคุ้มครองที่สาขาใหญ่ของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน Reunification Democratic Party ผู้นำพรรคที่เสนอให้คุ้มครองเขาคือ Kim Young Sam ประธานาธิบดีคนต่อไปของเกาหลี การสไตรก์อดอาหารประท้วงเกิดขึ้นนานถึง 9 วันและเป็นที่สนใจในระดับชาติในร่างกายที่ย่ำแย่ลงทุกของ Young-Gyu Yun และพรรคพวก

ขณะที่ทำการอดอาหารประท้วง สาขาย่อยของ KTU ได้รวมตัวกันทั่วเกาหลีใต้กว่าร้อยโรงเรียนพนับเป็นเวลาถึงครึ่งเดือนหลังจากการอดอาหารทำให้ Young-Gyu Yun และพรรคพวก กลับไปสอนต่อ ผู้ประท้วงมีสุขภาพที่แย่ สิบกว่าคนอ่อนล้าหมดแรงหลังจากยุติประท้วงและออกจากอาคารเขาได้รับความคุ้มครองโดยสามนักการเมืองจากฝ่ายค้านที่ช่วยส่งไปรักษาที่โรงพยาบาล Yondong Severance ขณะที่ตำรวจคอยจับพวกเขาพร้อมกับหมาย

ในที่สุด Young-Gyu Yun ก็ถูกขังคุกในช่วงเวลาของความขัดแย้งและการรณรงค์ มีการประท้วงบ่อยครั้งโดยครู นักศึกษามหาวิทยาลัย นักเรียน ผู้ปกครองผู้สนับสนุน และยังมีการอดอาหารประท้วงมากขึ้นไปอีก ทำให้มีการไต่ออกครูจำนวนมาก ตามมาด้วยการรณรงค์เข้าไปในห้องเรียนโดยครูที่ถูกไต่ออกเหล่านั้น ยังมีโศกนาฏกรรมมาจากการที่นักเรียนฆ่าตัวตายประท้วงจากการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อครู อย่างการไล่ครูออก มีผู้ตายอย่างทุกซ่ระทมในรถและอีกคนที่ริมแก๊สคาร์บอนมอนนอกไซด์ในห้องใต้ดิน สื่อและประชาสังคมล้วนหมกมุ่นในวิกฤตที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสหภาพแรงงาน และชี้ต้นเหตุไปที่ระบบโรงเรียนและเงื่อนไขที่ย่ำแย่ที่ส่งผลให้ครูมีปฏิบัติการที่สุดขั้ว สำหรับพวกเขาครูผู้ถูกไล่ออกได้จัดตั้งปฏิบัติการคล้ายกับโรงเรียนโค้ชการสอน บริษัทการผลิตหนังสือพิมพ์ และกิจกรรมตีพิมพ์ทั้งหลายและได้รับการสนับสนุนทางการเงินมาจากเงินของครูที่อยู่ในโรงเรียน

พวกเขารณรงค์อย่างไม่หยุดยั้งเพื่อยุยให้เกิดกระบวนการทางกฎหมายและการรับรู้ถึงความข้องใจของเขา

ในการประกาศรวมตัวแห่ง Jeongyojo ในเดือนพฤษภาคม 1990 เหล่าครูประกาศว่า

เนื่องจากการศึกษาที่ถูกบิดเบือนที่ถูกบีบบังคับโดยระบอบเผด็จการ พวกเราสูญเสียบทบาทของครูและกลายเป็นเพียงผู้ขายความรู้และเทคนิคที่แตกกระจายเพื่อเตรียมให้นักเรียนไปเพื่อสอบเท่านั้น ใครจะเรียกเราว่าครูได้อีก?

18 ปีต่อมา ในปี 2007 KTU มีสมาชิกกว่า 1 แสน นับเป็น 27% ของแรงงานครูทั้งหมด มีผู้สนับสนุนอีกกว่า 5 พัน เมื่อมีการเดินขบวนครบรอบ 18 ปีของสหภาพ และยังมีสมาชิกในคุกที่ถูกจับข้อหาภัยความมั่นคงและบางคนอยู่ในการลงอาญาและการลงโทษจากกระทรวงศึกษาธิการ

ว่ากันว่า KTU เป็นสหภาพแรงงานครูที่มีอิทธิพลและกระตือรือร้นที่สุดในเอเชียตะวันออก หรืออาจจะมากที่สุด ในเอเชียด้วยซ้ำ ความสำคัญนั้นด้านการศึกษาอยู่ใจกลางของความห่วงใยทางการเมืองและสังคมมาตลอด 50 ปีซึ่งมีวัฒนธรรมสัมพันธ์กับแนวคิดขงจื้อและพุทธศาสนา มากกว่าพันปีที่ยังทรงอิทธิพลต่อคุณค่าในยุคปัจจุบัน

ขบวนการความเคลื่อนไหวของ KTU สัมพันธ์กับประเด็นต่างๆ เช่น การเชื่อมโยงขบวนการของชาวบ้านที่นิยมวัฒนธรรมชาวบ้านที่ทุกข์ทนและก่อกบฏชาวนา ในประวัติศาสตร์ที่จะกลายมาเป็นขบวนการของคนงานในยุคใหม่ ความเชื่อมโยงนี้ถูกหล่อหลอมขึ้นเมื่อแรกเกิดขบวนการเคลื่อนไหวของครู เมื่อสมาชิกถูกจัดตั้งในโรงเรียนศึกษาภาคค่ำในย่านอุตสาหกรรม และจัดการศึกษาให้ผู้ใช้แรงงาน กรอบการต่อสู้กับเหล่าจักรวรรดินิยมก็มีฐานมากจากการที่ญี่ปุ่นได้สร้างอาณานิคมขึ้นในปี 1910 ในระลอกแรก และระลอกหลังในปี 1945 ที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลผ่านรูปแบบการศึกษาที่แนวคิดแบบทหารนิยมเข้ามามีบทบาทในช่วงสงครามเย็นและหลังจากนั้น ดังนั้นการต่อสู้จึงเป็นการขจัดอิทธิพลต่างชาติดังกล่าว

สหภาพแรงงานไม่ได้ปฏิเสธต่างชาติเสมอไป พวกเขาได้รับการสนับสนุนจาก EI ที่ทำงานร่วมกับ ILO ได้เคยสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลเกาหลีให้รับรองว่า KTU ถูกกฎหมาย โดยชี้ว่า KTU นั้นเป็นต้นแบบสำคัญของสหภาพแรงงานครูที่ต่อสู้เพื่อสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชน

สหภาพแรงงานที่ถูกยอมรับ ได้รับความร่วมมือกับ OECD

หลังจากการรณรงค์อย่างยาวนานและการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากกลุ่มผู้ปกครองชื่อ “พ่อแม่เพื่อการศึกษาที่แท้จริง” และองค์กรต่างประเทศอย่าง Education International, Human Rights Watch และ ILO ในที่สุด KTU ก็ได้รับสถานะทางกฎหมายในเดือนกรกฎาคม 1999 เนื่องจากว่าสถานการณ์ระดับชาติเอื้ออำนวย เมื่อเกาหลีใต้สมัครเพื่อเข้าร่วมกลุ่มประเทศ OECD ในปี 1995 หนึ่งในเงื่อนไขที่จะรับรัฐบาลเกาหลีใต้เข้าร่วมกับ OECD Education Review ก็คือ การยอมรับการดำรงอยู่ของ KTU และยุติสถานะอันผิดกฎหมายของสหภาพแรงงานครู

หลายปีผ่านไปจากวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปี 1997 หนึ่งในเงื่อนไขเงินกู้ IMF คือการปรับโครงสร้างและปฏิรูปแรงงานในสเกลใหญ่ ประธานาธิบดีคิมแดงตกลงในข้อต่อรองกับ KCTU (Korean Confederation of Trade Unions หรือ สหพันธ์สหภาพแรงงานเกาหลี) ที่รัฐบาลจะยอมรับเงื่อนไขที่จะร่วมมือกับสหภาพแรงงานในการปฏิรูปเศรษฐกิจ หนึ่งในนั้นคือการยอมให้ครูจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการันตีสิทธิแรงงานเพื่อร่วมกิจกรรมทางการเมือง ได้มีการสนับสนุนอย่างมากผ่านชนชั้นกลางที่สนับสนุนประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ องค์กรประกอบเช่นนี้พร้อมไปกับความต้องการของประธานาธิบดีจึงนำมาซึ่งกระบวนการเน้นย้ำปึกหมุดประชาธิปไตยลงในเกาหลีใต้ ในเชิงสถาบันและการบริหารการปกครอง เช่นเดียวกับนโยบาย Sunshine Policy ที่มีต่อเกาหลีเหนือที่เปิดทางในการยอมรับ KTU ที่เคยถูกกล่าวหาว่าเป็นองค์กรของฝ่ายซ้ายที่จะแทรกซึมลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาสร้างความปั่นป่วนให้กับประเทศ

การรวมตัวของปรัชญาการศึกษาที่แท้

เมื่อ KTU ถูกกฎหมาย ก็ได้ขยายสมาชิกและโครงสร้างองค์กรออกไปและได้ลดทอนภาพลักษณ์ความรุนแรงแบบเดิมลง มีผู้กระตือรือร้นที่จะปฏิรูปหลักสูตร หนังสือเรียน การบริหารจัดการโรงเรียนและการเงิน เช่นเดียวกับประเด็นการจ้างงานอย่างเงินเดือนครูและเงื่อนไขการจ้างงาน อย่างไรก็ตามประเด็นใหม่ๆ ทางการศึกษาก็ได้ผุดบังเกิดขึ้นที่ KTU ตอบรับอย่างรวดเร็วและมักจะเผชิญหน้ากับกระทรวงศึกษาธิการและรัฐบาล

KTU ได้ตอบสนองต่อประเด็นในหลักการของ การศึกษาที่แท้ (Chamgyoyook) ที่มีพื้นฐานมาจากขบวนการสหภาพแรงงานครูในช่วงแรกๆ มี 3 ศูนย์กลางของกรอบการศึกษาที่แท้คือ ประชาธิปไตย (ให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการเรียน และครูมีส่วนร่วมในหลักสูตร และการวางนโยบายโรงเรียน) ความเป็นมนุษย์ (การห้ามใช้ความรุนแรงทางโครงสร้างและการใช้อำนาจเผด็จการที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน) และชาตินิยม (อิสระจากการแทรกแซงจากต่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา) การประชุมระดับชาติของ KTU ในปี 2002 ได้รับรองหลักการการศึกษาที่แท้ที่ออฟเพนทีมี 14 แพลตฟอร์ม นั่นคือ

- (1) เราให้การศึกษาแก่ทุกคนทั้งหมด ผู้ที่เคารพชีวิต
- (2) เราจะมุ่งมั่นที่จะจัดตั้งชาติที่เป็นอิสระและการรวมชาติเกาหลี
- (3) เราจะให้การศึกษาเพื่อประชาธิปไตย
- (4) เราจะปกป้องสุขภาพจิตและกายของนักเรียน
- (5) เราสอนเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศ
- (6) เราสนับสนุนสิทธิมนุษยชน
- (7) เราเคารพคุณค่าและสิทธิ์แรงงาน
- (8) เราสอนการอยู่ร่วมกันกับธรรมชาติ
- (9) เราจัดทำหลักสูตรโรงเรียนอย่างสร้างสรรค์
- (10) เราโฝกักในการช่วยเหลือและให้ความร่วมมือกับผู้อื่น
- (11) เราเคารพและพัฒนาความเป็นอิสระของนักเรียน
- (12) เรากำลังวิจัยและปฏิบัติร่วมกับเพื่อนร่วมงาน
- (13) เรากำลังทำงานร่วมกับผู้ปกครองและชุมชน
- (14) เราเผชิญหน้ากับความเหลื่อมล้ำของระบบการศึกษา

NEIS ประเด็นการโต้แย้งเรื่อง

ข้อมูลส่วนบุคคลโดย KTU

หนึ่งในแคมเปญที่เข้มข้นที่สุดของ KTU คือการเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนรัฐบาลที่จะนำเอาระบบบริหารการศึกษานิเทศการ (NEIS หรือระบบข้อมูลข่าวสารการศึกษาใหม่) เข้ามาใช้งาน ซึ่งเป็นระบบข้อมูลเบ็ดเสร็จซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการ e-government เพื่อจะเชื่อมโยงข้อมูลโรงเรียนทั่วประเทศผ่านระบบอินเทอร์เน็ต รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งในฐานะที่วางตำแหน่งตนเองเป็นชาติแห่งความรู้ที่มีเทคโนโลยีเป็นฐานในระดับโลก นโยบายที่จัดตั้งโรงเรียนแบบไฮเทคได้รับการรับรองโดยระบบการบริหารการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สหภาพแรงงานครูท้าทายนโยบายดังกล่าวอย่างกว้างขวางต่อบันทึกข้อมูลส่วนตัวของนักเรียนและครูซึ่งควรจะเป็นความลับ ตั้งแต่เรื่องสุขภาพนักเรียนหรือข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองของครู เช่น การเป็นตัวแทนผู้รับมอบอำนาจของสหภาพแรงงานซึ่งถือว่าเสี่ยงจะละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่ง KTU ดำรงตำแหน่งอยู่ในกรณีการสิทธิมนุษยชนด้วย ในเดือนพฤษภาคม 2003 กรรมการการดังกล่าวได้ประกาศว่ามีความห่วงใยเกี่ยวกับ NEIS และได้ให้คำแนะนำรัฐมนตรีเพื่อที่จะส่งคืนข้อมูล 3 ชุดที่เกี่ยวข้องกับเกรด สุขภาพ และบันทึกข้อมูลเพื่อการบริหารจาก NEIS ไปสู่ระบบระบบเก่าอย่าง Client Server (CS) ซึ่งเป็นฐานข้อมูลระดับโรงเรียน คณะกรรมการก็ยังย้ำว่าข้อมูลส่วนบุคคล ควรถูกแยกออกจาก NEIS และความปลอดภัยควรได้รับความคุ้มครองเหนือข้อมูลดังกล่าว เช่นใครจะสามารถเข้าถึงได้และอะไรสามารถนำไปใช้ได้บ้าง อย่างไรก็ตามกระทรวงก็ไม่สนใจคำค้านนี้และเดินหน้าดำเนินการต่อไป

ในตอนแรกกระทรวงประนีประนอมด้วยการพยายามถอนเพียง 1 ใน 3 ชุดข้อมูลหลัก นั่นคือ สุขภาพ สหภาพแรงงานจึงประกาศสไตรก์และเดินขบวน ผู้นำ KTU หลายคนเริ่มอดอาหารประท้วง รัฐบาลประกาศว่าการหยุดโรงเรียนประท้วงถือว่าผิดกฎหมาย และพยายามที่จะป้องกันการใช้ “ปฏิบัติการต่อรองทางการจ้าง” (industrial

action) สิ่งเหล่านี้ยังกระตุ้นให้ KTU ประท้วงในประเด็นที่กว้างขึ้น นั่นคือ สิทธิการรวมตัวของครู

การคัดค้านของสหภาพฯ ได้รับการสนับสนุนจากครูส่วนใหญ่ จากการสำรวจโดย Hangil Research รายงานว่ากว่า 72.7% ของครูแสดงความห่วงใยต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนใน NEIS ในที่สุดกระทรวงยอมถอยและประกาศว่าได้ยุติการใช้ข้อมูลทั้ง 3 ชุด และจะทบทวนการดำเนินการทั้งหมดใหม่

การศึกษาเพื่อสันติภาพและความหลากหลาย

ในเดือนมกราคมของปี 2007 ครูผู้เป็นสมาชิก KTU อันโดดเด่น 2 คนในโรงเรียนมัธยมถูกตำรวจจับภายใต้กฎหมายความมั่นคงในข้อหาสนับสนุนเกาหลีเหนือ ทั้งคู่ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับรัฐบาลในประเด็นการศึกษาเพื่อการรวมชาติ หนึ่งในนั้นได้รับรางวัลจากรัฐบาลจากผลงานของเขา ขณะที่อีกคนได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการที่ร่วมมือกับครูในเกาหลีเหนือเพื่อพัฒนาแผนการสอนในการศึกษาเพื่อการรวมชาติ แต่ทั้งคู่ก็ถูกจับกุมเนื่องจากเกรงว่าพวกเขาจะทำการล้างสมองเด็กด้วยโฆษณาที่นิยมเกาหลีเหนือ เห็นได้ชัดว่า KTU ได้สนับสนุนครูทั้งสอง ทั้งคู่เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการการศึกษาเพื่อการรวมชาติของ KTU ในต่างวาระกัน

จุดยืนการต่อต้านด้านสงครามแสดงออกในทฤษฎีการศึกษาที่แท้ และยังปรากฏในประเด็นการศึกษาเพื่อการรวมชาติ ได้ปรากฏมิติอื่นเมื่อ KTU สนับสนุนสมาชิกผู้คัดค้านการตัดสินใจของรัฐบาลเกาหลีในการส่งทหารไปอิรักในปี 2004 KTU ได้โพสต์จุดยืนในเว็บไซต์ของพวกเขา ห้องเรียนต่อต้านสงครามของพวกเขาวัดขึ้นอย่างเข้มข้นหลังจากล่ำมชาวเกาหลีถูกฆ่าในอิรัก รัฐบาลเตือนสหภาพแรงงานเรื่องห้องเรียนที่ต่อต้านนโยบายและอุดมการณ์ของรัฐบาล และเตือนให้รักษาความเป็นกลางโดยเคารพนโยบายของรัฐบาลต่ออิรัก แต่ KTU ไม่เห็นด้วยและตอบกลับว่า จุดประสงค์ของห้องเรียนต่อต้านสงครามก็เพื่อสอนถึงความสำคัญของสันติภาพและชีวิต เราจะไม่เปลี่ยนแปลง แต่เราจะเพิ่มเนื้อหามากยิ่งขึ้น

หนึ่งในแคมเปญก็คือการให้ความสำคัญกับผู้พิการที่ได้รับการสนับสนุนค่อนข้างน้อย พวกเขาได้ยกประเด็นสาธารณะชี้แจงว่ากว่า 50% ของผู้พิการไม่ได้รับการศึกษาเกินไปกว่าระดับประถมศึกษา และส่วนใหญ่พวกเขาอยู่ที่บ้านเนื่องจากไม่มีโรงเรียนที่เหมาะสม การขนส่งหรือครูที่จะช่วยสนับสนุนได้

KTU ยังมีส่วนร่วมในประเด็นทางการเมืองตามบริบทที่เกิดขึ้น มากกว่าการศึกษาที่กำหนดจากส่วนกลาง ในปี 2004 ผู้นำ KTU ถูกจับหลังจากออกแถลงการณ์ต่อต้านการถอดถอนประธานาธิบดี Roh Moo Hyun เหล่าครูผู้ถูกจับ ถือว่าละเมิดกฎหมายที่ห้ามข้าราชการในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ทั้งสองกรณีแสดงให้เห็นถึงการยืนยันสิทธิของครูในการเข้าร่วมกระบวนการทางสังคมประชาธิปไตยได้ดี

ระบบประเมินครู-ประกันคุณภาพ

ช่วงปี 2007 ประเด็นการจ้างที่สำคัญเกิดขึ้นในระบบการศึกษาเกาหลีก็คือ การที่รัฐบาลพยายามสร้างระบบประกันคุณภาพครูและระบบบำนาญแบบใหม่สำหรับครู KTU ชี้แจงว่าพวกเขาไม่ได้รับการปรึกษาใดๆ ประเด็นได้ยกระดับขึ้นมาเมื่อครู 430 คนถูกจับและถูกปรับในฐานะมีส่วนในการประท้วงระบบใหม่นี้ การลงโทษร่วมเช่นนี้ เกิดขึ้นครั้งแรกหลังจากการตั้ง KTU ในปี 1989 ถูกประกาศแม้ว่าเหล่าครูจะลาพักร้อนเพื่อมาประท้วง เมื่อพวกเขาถูกปฏิเสธโดยผู้อำนวยการโรงเรียน พวกเขาจึงแจกตารางเรียนเพื่อเข้าร่วมชุมนุมได้

KTU ที่ได้รับการสนับสนุนจาก Education International ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2007 ที่มีสาส์นไปยังประธานาธิบดีเกาหลีเพื่อปกป้องสิทธิในการร่วมกิจกรรมของสหภาพ และประณามการที่ครูที่ถูกตำรวจข่มขู่และถูกปฏิเสธสิทธิในการปกป้องตัวเองจากคณะกรรมการสอบสวนที่จัดตั้งขึ้น

การประเมินครูโดยตัวมันเองถูกวิจารณ์โดย KTU ว่าเป็นแผนของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อที่จะหาครูที่เป็นแพะรับบาปนโยบายการศึกษาที่กำลังล้มเหลวต่อนักเรียนและครู

ด้านมืดของสหภาพแรงงานครู และการลุกขึ้นส่งเสียงในช่วงทศวรรษ 2020

ความนิยมของ KTU ได้ลดลงอย่างน่าใจหาย สถิติในปี 2008 พบว่า เหลือสมาชิก 83,000 คน จำนวนคนที่ลดใน 4 ปีมีนับหมื่นคน จนทำให้มีการประชุมเพื่อปรับภาพลักษณ์องค์กรในฐานะผู้สร้างปัญหาจากภาพการประท้วงบนท้องถนนและการสไตรก์ และพยายามเสนอทางเลือกทางการศึกษาที่เป็นเหตุเป็นผลมากกว่าจะคัดค้านรัฐบาลอย่างรุนแรง ขณะนั้นมีเรื่องใหญ่ในการศึกษาสมัย อีเมียงบักคือ ต้องการจะปฏิรูปการศึกษาภาษาอังกฤษ, การอนุญาตให้มหาวิทยาลัยเปิดสอนนักศึกษาโดยตรงและการจัดอันดับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา อย่างไรก็ตามกลุ่มครูที่ใหญ่ที่สุดไม่ใช่ KTU แต่เป็น Korea Federation of Teacher's Associations (KFTA หรือ สหพันธ์สมาคมครูแห่งเกาหลี) ที่ในปี 2008 มีสมาชิกกว่า 180,000 คน⁵⁷

เป็นไปได้ว่าเหล่าผู้ปกครองและสาธารณะชนน้อยหน่ายกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและยังมีเรื่องอื้อฉาวที่คอยทำลายความน่าเชื่อถือขององค์กร เช่น ความพยายามปิดบังการละเมิดทางเพศของสมาชิก เช่นเดียวกับการล่วงละเมิดทางเพศของครูฝึกสอนโดยสมาชิก KTU⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ช่วงปี 2566 เหล่าครูเกาหลีใต้กว่าแสนคนได้ออกมาประท้วงเพื่อสื่อสารต่อสังคมว่า พวกเขาถูกรังแกโดยผู้ปกครอง และต้องการให้รัฐบาลออกมาตรการปกป้องพวกเขา และก่อนหน้านั้น อันเนื่องมาจากผู้ปกครองอ้างว่า ครูได้รังแกเด็กและกดดันให้พวกเขาได้รับโทษโดยไม่ได้รับการสอบสวนอย่างเหมาะสม ทำให้พวกเขาเสี่ยงต่อการถูกถอดออกจากตำแหน่ง หรือต้องต่อสู้ทางกฎหมายอย่างยืดเยื้อ โดยเฉพาะเมื่อมีกรณีที่ครูคนหนึ่ง

ทนไม่ไหวจนจบชีวิตตัวเอง การออกมาส่งเสียงได้กดดันให้รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการมีแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองติดต่อครูได้โดยตรง และยังวางแผนที่จะแก้ไขกฎหมาย เพื่อแยกแยะการกระทำที่เรียกว่าการล่วงละเมิดเด็ก ขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันการละเมิดสิทธิครูของนักเรียนและผู้ปกครองไปด้วย การแก้ไขเฉพาะหน้าคือ หากใครที่โทรหาครูจะได้รับการบันทึกบทสนทนา ส่วน KTU ก็ได้แสดงความยินดีกับความพยายามนี้ของรัฐบาล แต่ได้เรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายเพื่อ “ยอมให้ครูเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการศึกษาด้วยความอ่อนใจ” เช่นเดียวกับการประเมินครูโดยผู้ปกครองบนความสัมพันธ์แบบกลไกตลาดทำให้ครูเป็นเพียง “ผู้ให้บริการ” เท่านั้น⁵⁹

ในที่สุดกฎหมายปกป้องครูจากผู้ปกครองก็คลอด หลังจากที่ครูทั่วประเทศได้ประท้วงเป็นเวลากว่า 9 สัปดาห์ เพื่อเรียกร้องสิทธิในห้องเรียน แต่เดิมเหล่าครูถูกผู้ปกครองกล่าวหาว่าล่วงละเมิดเด็กจากกฎหมายสวัสดิการเด็กปี 2014 อันจะทำให้ครูถูกภาคทัณฑ์โดยอัตโนมัติ (โดยไม่ต้องมีกระบวนการที่รัดกุมพอ) กฎหมายใหม่ชื่อว่า รัฐบัญญัติฟื้นฟูสิทธิครูนั้นครูที่ถูกกล่าวหาจะต้องถูกสอบสวนและมีหลักฐานที่เชื่อถือได้เสียก่อน ก่อนจะถูกลงโทษ ส่วน KTU ก็ออกมาชื่นชมการออกกฎหมายใหม่และยังแสดงความขอบคุณอย่างสุดซึ้งต่อเหล่าครูที่ออกถนนมากกว่า 8 สัปดาห์เพื่อเรียกร้องคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าความสำเร็จเหล่านี้มาจากความเข้มแข็งของพวกเขาเหล่านั้นเอง⁶⁰

แผนผังด้านล่างแสดงให้เห็นว่า KTU นั้นอยู่ภายใต้ KCTU ขณะที่นอกจาก EI จะมีความสัมพันธ์ KTU แล้ว ยังสัมพันธ์ KFTA ซึ่งเป็นองค์กรของผู้อำนวยการโรงเรียนซึ่งถือว่าเป็นคู่แข่งกับ KTU

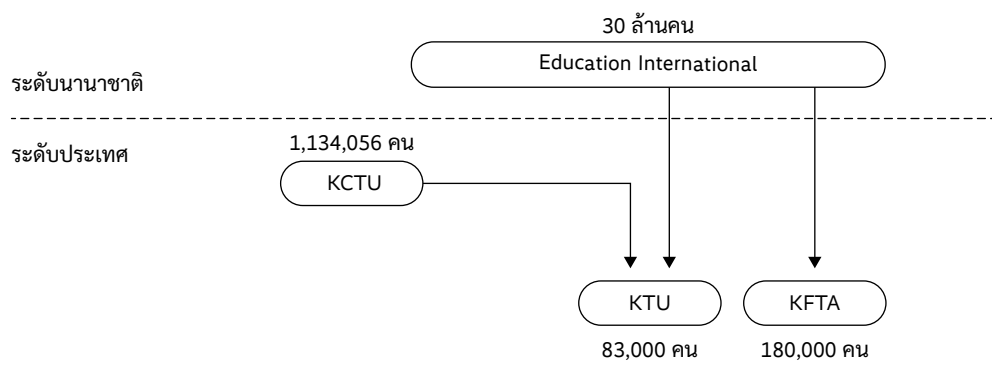
57 The Korean Times. “Teachers Union to Shed Radical Image”. Retrieved on 24 May 2023 from http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2008/02/113_19811.html (28 February 2008)

58 The Korean Times. “Teachers Union Has Image Problem”. Retrieved on 24 May 2023 from http://koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/05/117_45034.html (17 May 2009)

59 BBC NEWS. “S Korea passes new law to protect teachers from bullying parents”. Retrieved on 10 March 2024 from <https://www.bbc.com/news/world-asia-66877389> (21 September 2023)

60 The Guardian. “Abused, traumatised and powerless: South Korea's teachers on why they are protesting”. Retrieved on 10 March 2024 from <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/08/south-korea-teacher-protest-why-are-teachers-protesting> (8 September 2023)

ภาพที่ 3.4 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของ
สหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในเกาหลีใต้



3.1.3 สหภาพแรงงานครูในสิงคโปร์ ฐานความ
เคลื่อนไหวจากยุคอาณานิคม และการสร้างชาติ

สิงคโปร์ เป็นเกาะที่มีพื้นที่ไม่มากนัก แต่มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 5,975,383 คน⁶¹ และ GDP อยู่ที่ 466.789 พันล้านดอลลาร์⁶² GDP ต่อหัวสูงของประเทศนี้มีมูลค่าสูงเป็นอย่างยิ่ง อยู่ที่ 127,564.6 ดอลลาร์⁶³ สิงคโปร์เป็นตัวอย่างของประเทศพัฒนาแล้วในเอเชียที่เติบโตอย่างรวดเร็ว หลังจากหลุดออกมาจากความสัมพันธ์แบบอาณานิคม การศึกษาเพื่อพัฒนาประเทศเป็นจุดสำคัญบนฐานที่ใช้เศรษฐกิจเป็นตัวนำ กระนั้นในระบบการศึกษาก็ยังมีความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงานการศึกษา

สิงคโปร์ ประเทศเกิดใหม่จากฐานอาณานิคมอังกฤษ

ก่อนที่สิงคโปร์จะแยกตัวจากมาเลเซีย ทั้งสองยังอยู่ในการปกครองของอังกฤษในนาม “บริติช มลายา” เหมือนกัน ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษได้ถอนกำลังออกไป และดินแดนก็ถูกครอบครองโดยกองทัพญี่ปุ่น

อำนาจของอังกฤษจึงเสื่อมถอยลงโดยอัตโนมัติ แต่หลังสงคราม อังกฤษอยู่ในพากฝั่งผู้ชนะ ทำให้ดินแดนในอาณานิคมเดิมก็หวนกลับสู่อังกฤษอีกครั้ง ในครั้งนี้ อังกฤษพยายามสร้างหน่วยการเมืองที่เรียกว่า “สหภาพมลายา” (Malayan Union) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างเช่นนั้นเป็นการออกแบบเพื่อการปกครองของเจ้าอาณานิคมอังกฤษ แม้จะมีสหภาพบริหารและสถานิติบัญญัติแต่ก็มาจากการแต่งตั้งของอังกฤษ ความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานกับรัฐก็จึงเป็นความสัมพันธ์แบบอาณานิคม

ดังนั้น ชาวมลายูจึงได้รวมกันก่อตั้ง “องค์การสหมลายูแห่งชาติ” (United Malays National Organization: UMNO) ในปี 1946 เพื่อต่อต้านสหภาพมลายา เพราะถือว่าเป็นการปกครองที่ลิดรอนสิทธิและสถานะของชาวมลายู ไม่เพียงเท่านั้นพวกเขายังไม่พอใจที่ชาวจีนอพยพจะได้รับสิทธิเท่ากับพวกเขา

ในอีกด้าน พวกฝ่ายซ้ายที่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีเชื้อสายมลายูก็รวมตัวกันในนาม “สหภาพประชาธิปไตยมลายา” ได้

61 CIA. "Singapore". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/singapore/>
62 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
63 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

โจมตีว่า สหภาพมลายาไม่ใช่องค์การพหุในระบบเสรีนิยม แต่เป็นพวกอัตตาธิปไตย แกร่งต่อต้านจากทั้งสองฝั่งทำให้อังกฤษยกเลิกการปกครองแบบสหภาพมลายา และเสนอให้การปกครองแบบสหพันธรัฐ จนกลายเป็น “สหพันธมลายา” ในปี 1948⁶⁴ แต่กลุ่มเชื้อสายจีนที่สมานานอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายไม่พอใจจึงได้ก่อกบฏขึ้นนำไปสู่การประกาศภาวะฉุกเฉินและปราบปราม กว่าที่อังกฤษจะเปิดโอกาสให้ชาวมลายามีส่วนร่วมในการปกครองก็ปี 1955 แล้ว จากการจัดการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก นำไปสู่การต่อรองเพื่อ

เป็นอิสระจากอังกฤษ ซึ่งก็ประสบผลสำเร็จในปี 1957 ชื่อและสถานะใหม่ของพวกเขาคือ “สหพันธรัฐมาเลเซีย” ที่รวมสิงคโปร์เข้าไปด้วย กระนั้น สิงคโปร์ก็อยู่กับสหพันธรัฐมาเลเซียไม่ตลอดรอดฝั่ง สิงคโปร์ได้แยกตัวออกมาในปี 1965⁶⁵ ภายหลังความขัดแย้งที่ไม่สามารถลงรอยกันได้

ระบบการศึกษาและบุคลากรของสหภาพมลายา-สหพันธรัฐมาเลเซียที่ในเวลาต่อมาจะกลายเป็นประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์อยู่บนความสัมพันธ์แบบอาณานิคม ภูมิศึกษาของ 2 ประเทศจึงเป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นรูปแบบความสัมพันธ์อันเหลื่อมล้ำของประเทศเจ้าอาณานิคมและผู้ที่ถูกปกครองและการต่อสู้ได้เป็นอย่างดี

กำเนิดการศึกษามัยใหม่สิงคโปร์

ปี 1823 เริ่มมีการตั้งสถาบันสิงคโปร์ (ต่อมาคือ สถาบันราฟเฟิลส์) เพื่อให้การศึกษาเด็กบนเกาะแต่เป็นเพียงการศึกษาระดับประถมศึกษาเท่านั้น ในเวลาต่อมาเห็นว่าควรจะให้มีการเรียนการสอนระดับมัธยมและอาชีวศึกษา ปี 1919 ได้มีการเสนอการศึกษาเพื่อเตรียมไปสู่ระดับมหาวิทยาลัยในสิงคโปร์ และปี 1939 มีรายงานของคณะกรรมการที่มอบหมายให้ศึกษาเกี่ยวกับการ

ศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตมลายา ปัญหาของอังกฤษก็คือ การไม่สามารถควบคุมโรงเรียนจีนที่มีลักษณะเป็นเอกเทศได้ โดยเฉพาะโรงเรียนจีนเป็นแหล่งบ่มเพาะความเป็นชาตินิยมจีน มีการบอยคอตสินค้าญี่ปุ่นเพื่อประท้วงการยึดครองของญี่ปุ่น การประท้วงอย่างรุนแรงเกิดขึ้นในปี 1919 จนอังกฤษต้องประกาศกฎอัยการศึก เหล่าครูจีนถูกมองว่าเป็นผู้ยุยงให้เกิดความรุนแรง จนมีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาในเขตนิคมช่องแคบ ในปี 1920 ซึ่งถูกต่อต้านจากชุมชนชาวจีนผู้รู้สึกว่าเป็นความพยายามที่จะดึงมิติทางการเมืองออกไปจากการศึกษาของชาวจีน จนนำไปสู่การลงชื่อแสดงความไม่เห็นด้วยผ่านตัวแทนจีนในสถาบันนิติบัญญัติ นิคมช่องแคบ แต่การหักท้วงก็ไม่ประสบความสำเร็จตามกฎหมายนี้ผู้จัดการและครูต้องลงทะเบียนกับกรมศึกษาธิการก่อนเปิดสอน 3 เดือน สำหรับโรงเรียนเดิมและ 1 เดือนสำหรับโรงเรียนใหม่ หากมีการเปลี่ยนแปลง คณะกรรมการโรงเรียนจะต้องแจ้งทุกครั้ง ทุกโรงเรียนจะถูกตรวจการจากรัฐหากโรงเรียนใดที่มีการโฆษณาชวนเชื่อทางการเมืองหรือขัดผลประโยชน์กับอาณานิคม จะกลายเป็นโรงเรียนที่ผิดกฎหมาย⁶⁶

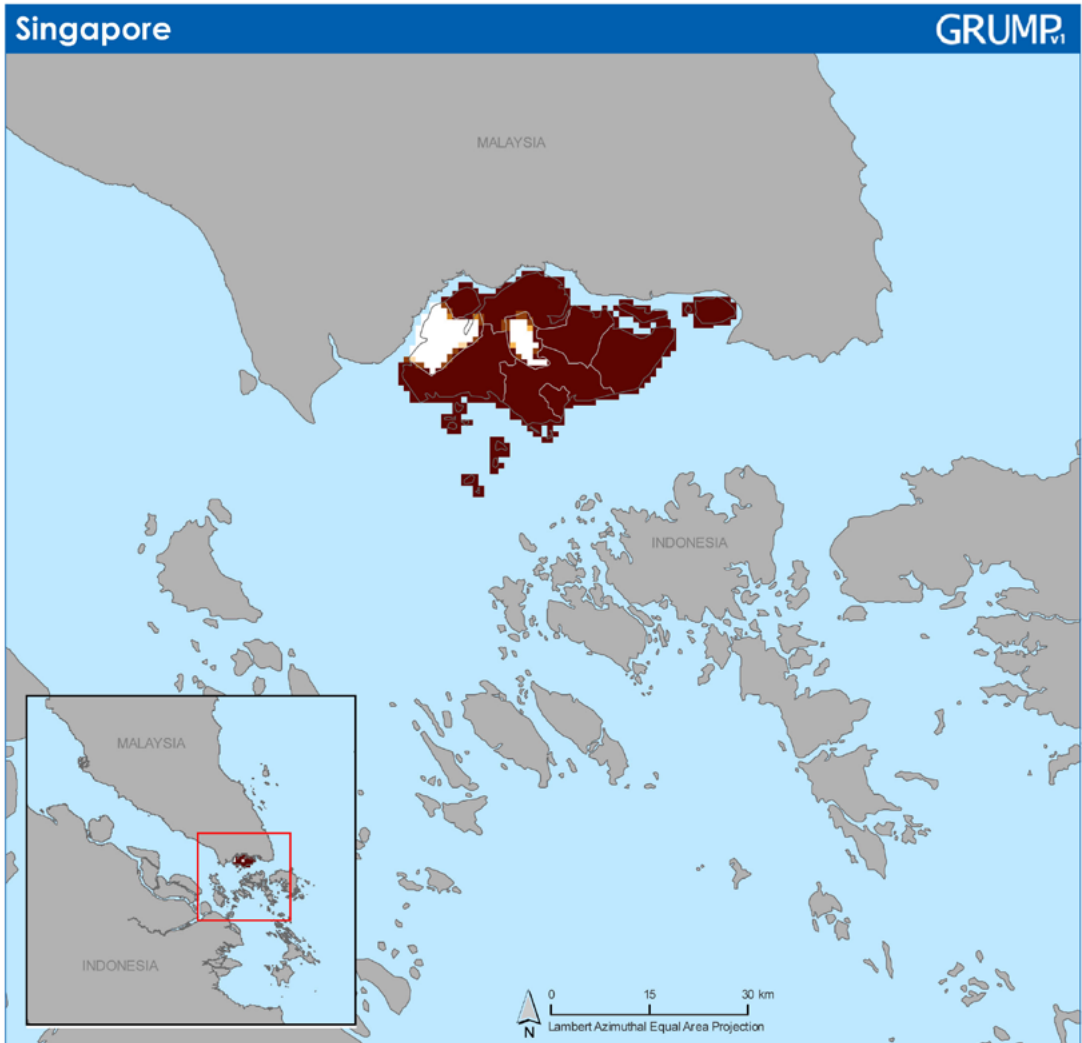
ในปี 1941 ระบบการศึกษาในบริเวณนี้ ยังแบ่งเป็น 4 ระบบ แยกกันตามภาษาที่ใช้ นั่นคือ โรงเรียนภาษามลายู ระบบของรัฐบาลที่ใช้ภาษาอังกฤษ โรงเรียนภาษาจีนและโรงเรียนภาษาทมิฬ การแบ่งแยกและปกครองแบบอาณานิคมนี้ ถือเป็นนโยบายก่อนสงครามที่ทำให้เกิดการพัฒาที่ไม่เท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับรัฐบาลอาณานิคมทั้งหลายที่ไม่ได้เน้นเรื่องจัดการศึกษามากกว่าการค้าและกำไรทางเศรษฐกิจ ทั้งยังขาดความเข้าใจและความคิดเกี่ยวกับระบบการศึกษาในสังคมที่มีหลายเชื้อชาติอยู่ร่วมกันด้วย ดังนั้นงบประมาณที่ใช้ไปอยู่ที่ความมั่นคงและงานก่อสร้างสาธารณะ ทำให้การศึกษามีแนวโน้มที่จะปล่อยให้จัดการกันเองผ่านรูปแบบองค์กรเอกชน เช่น

64 นภา เหลืองนันทการ. “ย้อนการต่อสู้เพื่อเอกราชของ ‘มาเลเซีย’ จากสมัยอาณานิคม ถึงสภาพหลังได้เอกราช”. สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2566 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_69538 (18 มิถุนายน 2564)

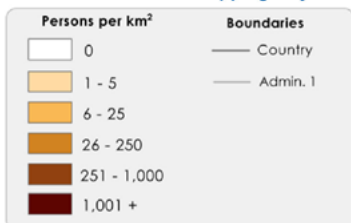
65 นภา เหลืองนันทการ. “ย้อนการต่อสู้เพื่อเอกราชของ ‘มาเลเซีย’ จากสมัยอาณานิคม ถึงสภาพหลังได้เอกราช”. สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2566 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_69538 (18 มิถุนายน 2564)

66 Biblioasia, National Library, Singapore. “An Overview of Singapore's Education System from 1819 to the 1970s”. Retrieved on 10 March 2024 from <https://biblioasia.nlb.gov.sg/vol-5/issue2/jul-2009/singapore-education-system-overview/>

ภาพที่ 3.5 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรสิงคโปร์ ปี 2000



Global Rural-Urban Mapping Project



Population density measures the number of persons per square kilometer of land area. The data are gridded at a resolution of 30 arc-seconds.

Note: National boundaries are derived from the population grids and thus may appear coarse.

โรงเรียนแบบคริสเตียนโดยคริสตจักร โรงเรียนจีนโดยพ่อค้าที่มั่งคั่ง⁶⁷

ระบบโรงเรียนภาษามลายูได้มีการสร้างโรงเรียนฝึกหัดครู 2 แห่งแบ่งเป็นโรงเรียนชายและหญิง เรียน 6 ปีก่อนจะไปฝึกสอนที่จัดเตรียมโดยรัฐ ขณะที่โรงเรียนจีนจะนำเข้าครูจากประเทศจีน เช่นเดียวกับโรงเรียนภาษาทมิฬจะนำเข้าครูจากอินเดีย⁶⁸

แต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 กองทัพญี่ปุ่นได้ยึดครองสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 1942 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้นโยบายการศึกษาในพื้นที่ที่ถูกยึดครอง เป้าหมายก็เพื่อสอนเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมและภาษาญี่ปุ่นให้ใช้เป็นภาษาหลักของดินแดนแถบนี้ในฐานะวงโคจรแห่งมหาเอเชียบูรพา และเพื่อสนับสนุนจิตวิญญาณแห่งการทำงานและรวมวัฒนธรรมของคนในดินแดนเหล่านี้ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การศึกษาถือเป็นเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อที่สำคัญ กองทัพได้ควบคุมโรงเรียนทั้ง 4 กลุ่มภาษา และยังจัดตั้งโรงเรียนอินเดียแห่งชาติเพื่อสนับสนุนขบวนการปลดแอกอินเดียจากอังกฤษ ในโรงเรียนต่าง ๆ ยอมให้ใช้เพียงภาษาญี่ปุ่นหรือมลายูเพื่อสอนเท่านั้น การปฏิเสธตะวันตกยังรวมไปถึงการทำลายแนวคิดแบบวัตถุนิยมและปัจเจกแบบตะวันตกที่สร้างรอยมลทินให้กับวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ผ่านมา นอกจากนั้นยังเน้นด้านการสร้างคาแรกเตอร์นักเรียน การฝึกฝนร่างกาย การสอนอาชีวศึกษาและระดับประถมศึกษา ยังมีกำหนดวันหยุดที่สัมพันธ์กับทางญี่ปุ่นและบังคับให้คนเข้าร่วมซึ่งพวกเขาต้องโค้งคำนับไปในทิศทางของพระราชวังจักรพรรดิญี่ปุ่น การกล่าวสรรเสริญจักรพรรดิ รวมไปถึงการร้องเพลงชาติญี่ปุ่น⁶⁹

จนกระทั่งสงครามสิ้นสุด อังกฤษก็กลับมาอีกครั้ง ในเวลาต่อมาโรงเรียนได้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมระหว่างความแตกต่างทางเชื้อชาติเหล่านี้ พรรค Malayan Democratic Union (สหภาพประชาธิปไตยมลายา) ที่ตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม 1945 ได้ใจครูจากทั้งโรงเรียนรัฐและเอกชนในสิงคโปร์ และยังเป็นองค์กรต่อต้านอาณานิคมและขบวนการปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาแบบอังกฤษ เป้าหมายคือการสร้างเอกภาพระหว่างมลายาและสิงคโปร์เพื่อเตรียมตัวจะปกครองตนเองและประกาศอิสรภาพ⁷⁰ หลังสงครามเพิ่งจะมีนโยบายการสร้างชาติที่ตระหนักถึงสังคมพหุวัฒนธรรมส่งผลต่อการสร้างระบบการศึกษาระยะยาวไปด้วย⁷¹

ปี 1947 รัฐบาลอาณานิคมได้ออกแผน 10 ปีเพื่อพัฒนาการศึกษาในส่วนของสิงคโปร์ แผนนี้นำไปสู่การสำรวจพบสถิติในปี 1949 ว่ามีนักเรียนกว่า 118,251 คน ใน 449 โรงเรียน สัดส่วนที่มากที่สุดคือ นักเรียนในโรงเรียนจีน 70,251 คนใน 319 โรงเรียน⁷²

เป็นที่ตระหนักกันดีว่าจากสถานการณ์เงินแผ่นดินใหญ่ที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถเอาชนะก๊กมินตั๋งและสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนไปแล้ว ทำให้ชาวจีนในสิงคโปร์มองไปข้างหน้าว่าจะยึดเป็นแผ่นดินแม่และรับรองความสัมพันธ์ระหว่างปักกิ่งและไต้หวันไปพร้อมๆกัน นอกจากนั้นประเด็นทางภาษามีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในขบวนการต่อต้านอาณานิคมที่เกิดขึ้น ในปี 1954 นักเรียนระดับมัธยมได้ก่อจลาจลขึ้นจนเกิดความวุ่นวาย⁷³

ปี 1955 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการก่อนประกาศเอกราชจากอังกฤษไม่นาน นำไปสู่เอกสารปกขาวเพื่อ

67 Kwa Boo Sun, *The Origin and Development of the Singapore Teacher's Union (in the Post-War Colonial Period)*, Master's thesis in Education, University of Adelaide, 1971, pp.1-2

68 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.1-2

69 Kelly Peng, "Education in Singapore During Japanese Occupation ". Retrieved on 10 March 2024 from <https://www.pacificatrocities.org/blog/education-in-singapore-during-japanese-occupation/>

70 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.22-23

71 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.24

72 Biblioasia, National Library, Singapore. "An Overview of Singapore's Education System from 1819 to the 1970s". Retrieved on 10 March 2024 from <https://biblioasia.nlb.gov.sg/vol-5/issue2/jul-2009/singapore-education-system-overview/>

73 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.25

จะสร้างสำนึกชาตินิยมขึ้น โดยให้ความเคารพทางวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน และยังเสนอให้แก้ไขกฎหมายการควบคุมโรงเรียน ฉบับปี 1948 และ 1950 จนสำเร็จในปี 1957 ความท้าทายต่อไปคือ การขยายโรงเรียนและการฝึกหัดครูให้มากขึ้น ตลอดทศวรรษ 1960 รัฐบาลส่งเสริมการศึกษาต่อไป โดยเฉพาะทางอาชีวศึกษา เมื่อสิงคโปร์แยกประเทศออกมาจากมาเลเซียในปี 1965 พวกเขาตระหนักว่าไม่มีทรัพยากรมากพอ ขณะที่มาเลเซียมีทั้งสินค้าส่งออกอย่างดีบุกและยางพารา จึงวางแผนที่จะพึ่งพาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักนำไปสู่การปรับโครงสร้างที่เอื้อให้ระบบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาเอื้อกับอาชีวศึกษาและการพาณิชย์ นอกจากนั้นยังมีการคิดถึงการปรับขนาดห้องเรียนให้เล็กลง และใส่ใจสัดส่วนจำนวนครูที่เหมาะสมในชั้นประถมและมัธยม ขณะที่ปลายทศวรรษ 1970 โรงเรียนที่พูดภาษาต่างกัน (ได้แก่ จีน มลายู ทมิฬ อังกฤษ) ถูกปรับให้ใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน และในปี 1984 ไม่มีโรงเรียนใดที่ถูกจัดประเภทด้วยภาษาแม่ของตัวเองแล้ว ทั้งในระดับประถมและมัธยม⁷⁴

แรกตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาใต้อำนาจออาณานิคม

Malayan Teachers' Association (สมาคมครูมลายา) ที่ก่อตั้งในปี 1926 แต่ไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐบาลอาณานิคม⁷⁵ ต้องรอนจนถึงปี 1939 ถึงได้มีการจัดตั้ง Malayan Teachers' Federation (MTF หรือสหพันธ์ครูมลายา) ในครั้งนั้นมีตัวแทนจากมลรัฐสิงคโปร์, เปรัก, ปีนัง, มะละกา และสิงคโปร์⁷⁶

พระราชกฤษฎีกาสหภาพแรงงาน ปี 1940 ได้ทำการจัดตั้งสหภาพแรงงานครุมีความเป็นไปได้ เทียบกับที่อื่นๆ แล้ว สิงคโปร์มีอารมณ์ร่วมทางการเมืองที่สนับสนุนต่อต้านอาณานิคมมากกว่า บนสภาพการเมืองที่ไม่มั่นคงสูงกว่า

เช่นกัน พวกเขาตระหนักดีว่า กฎหมายแบบอาณานิคมจะถูกใช้ในข้อพิพาทของสหภาพแรงงานนำไปสู่การพักงาน ปลดออก การสั่งห้าม การลดระดับและการคุมตัวโดยไม่มีการสอบสวนต่อครูที่เข้าร่วมกับกิจกรรมของสหภาพ มันจึงเป็นอาวุธทางกฎหมายที่จะใช้ต่อองค์กรเสรี และสหภาพแรงงานในคาบสมุทรมลายาและสิงคโปร์ ดังนั้น สิ่งที่ต้องการก็คือการนำที่เข้มแข็ง เมื่อเทียบกันแล้ว STU มีจิตใจของสหภาพแรงงานและมีความเป็นปึกช้ายมากกว่าสหภาพแรงงานสายมลายู โดยไม่เกรงกลัวจึงเปิดรับบทเรียนจากสหภาพแรงงานที่เคยประสบความสำเร็จในการขึ้นเงินเดือนและสภาพการจ้างงานที่ดีกว่าเพื่อเคลื่อนไหว⁷⁷ แต่อีกไม่นานภูมิภาคนี้ก็เข้าสู่สงคราม

หลังจากจบสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษกลับเข้ามาครอบครองอีกครั้งในเดือนกันยายน 1945 ทั้งที่ในช่วงสงครามได้หลบหนีกองทัพอญี่ปุ่นออกไป หลังสงครามพลังของฝ่ายซ้ายเติบโตขึ้นในระดับนานาชาติ และการจัดตั้งสหภาพแรงงานก็เป็นแนวโน้มของยุคสมัย

เหล่าครูสิงคโปร์ตั้งทำเป็นศัตรูต่อเจ้าอาณานิคมที่กลับมา พวกเขาต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรที่วางอยู่บนฐานของสหภาพแรงงานและเตรียมที่จะต่อสู้เพื่อสิทธิของครูภายในกรอบการทำงานแบบอาณานิคมที่เข้มงวด พวกเขาถือเป็นพวกชาตินิยมที่เปี่ยมไปด้วยจารีตขนบการแรงงานแบบอังกฤษที่มองว่า ต้องจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นกลไกในการต่อสู้ ดังนั้น พื้นฐานของสหภาพแรงงานจึงมีแรงขับเคลื่อนแบบชาตินิยมที่ต่อต้านเจ้าอาณานิคมไปด้วย Singapore Teachers' Association (STA: สมาคมครูสิงคโปร์) ไม่ได้ส่งเข้าร่วมสมาชิกขององค์กรใหม่อย่าง Malayan Teachers' Federation (MTF หรือสหพันธ์ครูมลายา) เพราะจะทำการจัดตั้ง Singapore Teachers' Union (STU หรือ สหภาพแรงงานครูสิงคโปร์)⁷⁸

74 Biblioasia, National Library, Singapore. "An Overview of Singapore's Education System from 1819 to the 1970s". Retrieved on 10 March 2024 from <https://biblioasia.nlb.gov.sg/vol-5/issue2/jul-2009/singapore-education-system-overview/>

75 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.59

76 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.59–60

77 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.65–66

78 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.60–61

STA เริ่มด้วยการรวมตัวกันเรียกร้องกับกระทรวงศึกษาธิการ แต่ก็ยังไม่ได้ผลลัพธ์อะไรนัก⁷⁹ ท่ามกลางองค์กรสหภาพแรงงานที่เกิดขึ้นได้มีข้อถกเถียงว่าจะมีท่าทีต่อรัฐอย่างไร พวกเขาเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องเข้าหาอย่างเป็นทางการ แต่ให้ทำทุกอย่างอย่างเป็นทางการ เพราะการเข้าถึงอย่างเป็นมิตรถือว่าเป็นความพยายามที่เคยล้มเหลวมาก่อน⁸⁰

Singapore Teachers' Union (STU หรือ สหภาพแรงงานครูสิงคโปร์) ก่อตั้งขึ้นช่วงปี 1946⁸¹ และสหภาพแรงงานในแหลมมลายาได้มีบทบาทได้เขียนนโยบายการศึกษาที่ไม่จริงจัง ในยุคอาณานิคมการวิจัยและแนวคิดด้านการศึกษาล้วนเป็นสิ่งที่ขาดแคลนจนทำให้เหล่าครูต้องออกมาเรียกร้อง นอกจากนั้นระบบอาณานิคมถือว่าได้สร้างสภาพที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างครูท้องถิ่นและครูชาวยุโรป เนื่องจากครูท้องถิ่นจะถูกด้อยค่าโดยระบบอาณานิคมเอง⁸²

หากเปรียบเทียบระดับเงินเดือนในสิงคโปร์ก่อนสงครามระหว่างครูชาวยุโรปและครูท้องถิ่น ครูยุโรปชายมีเงินเดือนเริ่มที่ 400 เหรียญต่อเดือน ครูหญิง 300 เหรียญต่อเดือน ขณะที่ครูท้องถิ่นชาย “สูงสุด” อยู่ที่ 300 เหรียญต่อเดือน สำหรับครูทั่วไป แต่อยู่ที่ 325 เหรียญต่อเดือนสำหรับผู้จบปริญญาตรี ครูหญิงท้องถิ่นสูงสุดที่ 200 เหรียญต่อเดือน ขณะที่ผู้จบปริญญาตรีอยู่ที่ 225 เหรียญต่อเดือน⁸³ กรณีเงินค่าเลี้ยงดูบุตรสำหรับข้าราชการยุโรปที่มีเงินเดือนสูงกว่า 700 เหรียญต่อเดือน จะได้รับเงินสำหรับลูกคนแรก 70 เหรียญ คนที่ 2 เป็น 50 เหรียญต่อเดือนในระยะเวลา 18 ปี เมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่เสมียนในนิคมช่องแคบแล้ว พวกเขาได้เงินเดือนเพียง 55 เหรียญต่อเดือน ส่วนหากเป็นข้าราชการในสหพันธรัฐมาเลย์จะได้เพียง 35 เหรียญ⁸⁴

อีกองค์กรหนึ่งคือ Malayan Teachers' Union (MTU หรือ สหภาพแรงงานครูมลายา) ได้เน้นถึงการเข้าถึงความรู้และนิสยการวิพากษ์วิจารณ์ ขณะที่ระบบอาณานิคมกลับใช้การศึกษาเพื่อปลูกฝังค่านิยมและมาตรฐานแบบอาณานิคม แม้ว่า MTU จะสนับสนุนการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งมลายา แต่ไม่ได้หมายถึงการบูชาปริญญาหรือเสื้อคลุมทองคำมากไปกว่าโอกาสการเติบโตทางภูมิปัญญาและพื้นที่ที่กว้างกว่าของสัญญาประชาคมนอกจากนั้นยังมีข้อเสนอแนะให้กับเหล่าครูว่า ให้เปิดใจให้กว้าง หมั่นตรวจสอบผู้มีอำนาจ อย่าเพียงแต่ไปบูชาพวกเขา จงตั้งคำถามและอย่ายอมรับอะไรอย่างถ่มถนงจนงงกล้ำหาญที่จะเปลี่ยนเป้าหมายเมื่อหลักฐานจำนวนมากขึ้นว่ามันจำเป็นต้องเปลี่ยน และป้องกันการยึดติดและเครื่องคัมภีร์⁸⁵

หลังสงครามครูท้องถิ่นได้รับแรงบันดาลใจจากสหภาพแรงงานที่ชื่อว่า NUT (National Union of Teachers) ของอังกฤษและเวลส์ เนื่องจากว่าพวกเขาสามารถสร้างข้อตกลงกับคณะกรรมการ Burnham ชุดใหม่ในเดือนพฤษภาคม 1944 ที่สามารถเรียกร้องฐานเงินเดือนของครูทั้งหมดที่ผ่านคุณสมบัติ แต่อคติของเจ้าอาณานิคมที่คิดว่าตนเองนั้นเหนือและการเลือกปฏิบัติจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายนัก⁸⁶ ส่วนครูใน STU ที่ไม่พอใจการจ่ายเงินเดือนที่ไม่เท่าเทียมกันได้กดดันว่าในเมื่อพวกเขามีความสามารถเท่าเทียมกับชาวยุโรป เพราะเตรียมสอนเพื่อสอบแบบเดียวกัน มีกิจกรรมเหมือนกันหรือทำงานในฐานะครูหลักและมีความสำเร็จที่เท่าเทียมกัน รวมไปถึงการบริหาร พวกเขาจึงกดดันให้หยุดการจ่ายเงินเดือนที่เลือกปฏิบัติ⁸⁷

79 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.61

80 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.64

81 Singapore Teachers' Union. "About Us". Retrieved on 11 March 2024 from <https://stu.org.sg/index.php/who-we-are/>

82 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.28–29

83 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.41

84 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.47–48

85 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.29–30

86 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.43

87 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.43

ความเหลื่อมล้ำของครูยุโรป และครูใต้ระบอบ อาณานิคมจากกรณีตกเบิกเงินเดือน

การตกเบิกจากช่วงสงครามโลกที่ญี่ปุ่นยึดครองสิงคโปร์ เมื่อ British Military Administration (BMA หรือ ฝ่ายบริหารการทหารบริเตน) ตัดสินใจจ่ายเงินย้อนหลัง ครูท้องถิ่นด้วยเงินเดือนสูงสุดที่ 250 เหรียญเป็นเวลา 3 เดือน (ขณะที่ญี่ปุ่นยึดครองเป็นเวลา 3 ปี ตั้งแต่วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1942–4 กันยายน 1945) ถ้าเป็นข้าราชการ ยุโรปจะได้รับการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังเต็มเป็นเงิน ปอนด์สเตอร์ลิง และยังนำเงินมาจาก Malaya funds (กองทุนมลายา) ไม่ใช่จากสหราชอาณาจักร จึงทำให้ กลายเป็นข้อพิพาทกวีวิจารณ์กันหนัก ขณะนั้นยังไม่มี สหภาพแรงงาน ได้มี Junior Civil Service Association (JCSA หรือสมาคมครูข้าราชการ) ได้ยื่นข้อร้องเรียนให้ จ่ายตกเบิกเงินเป็นเวลา 3 ปีครึ่ง แต่ไม่ได้การตอบรับ พวกเขาจึงหาทางรวมตัวกันมากขึ้นเพื่อต่อรอง STA เป็น หนึ่งในตัวแทนที่ก่อตั้งขึ้นในวันที่ 2 พฤษภาคม 1946 แต่ ประธาน JCSA ไปตกลงโดยไม่ได้ปรึกษาคณะกรรมการ ร่วมที่ 2 ปีครึ่ง STA พยายามจะต่อรองกับเลขาธิการ อาณานิคมแต่ไม่ได้รับการยอมรับยกเว้นแต่ JCSA ใน เวลาต่อมา STU ก่อตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม 1946 อย่างไร ก็ตามเมื่อ JCSA เปลี่ยนประธานคนใหม่ คณะกรรมการ ร่วมจึงเดินเกมใหม่โดยการเข้าพบเลขาธิการการคลัง คราวนี้มีข้อเสนอคือ ระดับจ่ายเงินที่ต่างกัน ใครที่เคยได้รับ น้อยกว่า 100 เหรียญต่อเดือนจะได้รับเงินตกเบิก 6 เดือน ใครที่ได้รับระหว่าง 100–200 เหรียญต่อเดือนจะได้ ตกเบิกที่ 10 เดือน และหากเงินเดือนที่ 300 เหรียญหรือ มากกว่าจะได้รับที่ 14 เดือน ประธาน JCSA ไม่เอาด้วย⁸⁸

ช่วงเวลาดังกล่าวไม่เฉพาะครูแต่ยังมีแรงงานสาขาอื่นที่ ไม่พอใจเช่นกัน โดยเฉพาะกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม ที่ได้นัดหยุดงาน เช่นเดียวกับผู้รับจ้างในบริษัท ที่เป็น “marginal striker” (ผู้นัดหยุดงานแบบชายขอบ)

ขณะที่คนงานเหมือนชาวยุโรปได้รับเงินชดเชยเต็มส่วน ในเวลาเดียวกันก็มีความไม่พอใจและความไม่สงบในหมู่ ข้าราชการด้วย⁸⁹

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1947 รัฐบาลได้ตั้ง Government Servants' Back Pay Council (GSBPC หรือสภากา รจ่ายเงินตกเบิกของข้าราชการ) โดยมี STU เป็นเลขาธิการ โดยเลขาธิการของ STU นั้นเองที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เช่น เดียวกับ JCSA ก็เข้าร่วมกับสภานี้ รัฐบาลอาณานิคม เสนอสิ่งที่เรียกว่า Circular 24 ที่จ่ายชดเชยจากการลด เงินเดือนครูตอนที่ญี่ปุ่นปกครอง แต่ GSBPC ปฏิเสธ และเรียกร้องให้จ่ายตามอนุมาตรา 11 โดยปราศจากการ แบ่งแยกจากครูชาวยุโรป⁹⁰ มีการนัดประชุมใหญ่จาก ประธาน GSBPC คนร่วมกว่า 2,500 คนที่รวมข้าราชการ สายแพทย์ ครู กฎหมายและงานธุรการ ถือเป็นครั้งแรก ที่มีการประท้วงต่อสิ่งที่เรียกว่า ex gratia payments ใน Circular 24⁹¹

การสร้างเอกภาพของการให้บริการทางการศึกษา

ที่ประชุม STU ตัวแทนได้เสนอหลักการของการสร้าง เอกภาพของการให้บริการทางการศึกษา นั่นคือ สถานภาพ ที่เท่าเทียมกันระหว่างครูยุโรปและครูท้องถิ่น, ความ เท่าเทียมกันของสถานภาพครูทั้งหมด, สถานภาพที่ เท่าเทียมกันของครูชายและหญิง ครูที่แต่งงานแล้ว และยังไม่ได้แต่งงาน และความเท่าเทียมกันของสถานะ และสภาพการทำงานระหว่างครูโรงเรียนรัฐบาลและครู เอกชน อย่างไรก็ตามคณะกรรมการเงินเดือนชี้ว่า ขณะนี้ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่มีเสถียรภาพ⁹² จึงไม่ สามารถจะปรับเปลี่ยนอะไรได้

แผนการศึกษา 10 ปี ที่เริ่มเมื่อ 7 สิงหาคม 1947 โดย สภาที่ปรึกษาสิงคโปร์ ต้องการครูมากกว่าเดิม ไม่ว่าเงิน เดือนที่เหมาะสมจะมีหรือไม่ แต่คนเก่ง ๆ มักจะไม่สนใจ

88 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.84–86

89 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.86

90 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.87–89

91 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.91

92 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.93

เป็นครู STU จึงเห็นว่าควรที่จะรวมครูทุกกลุ่มเป็นกลุ่มวิชาชีพเดียวที่มีขึ้นเงินเดือนที่เท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ คุณสมบัติ⁹³

STU ยังเรียกร้องสิ่งที่เรียกว่า educational leave (การลาเพื่อเพิ่มเติมความรู้) แบบที่ครูชาวยุโรปได้กัน โดยเรียกร้องการลา 6 เดือนหลังจากทำงานได้ 4 ปี และ 9 เดือนหลังจากทำงานได้ 6 ปี สำหรับครูทุกคน โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลว่าลาหาความรู้หรือการไปท่องเที่ยว⁹⁴ นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องค่าครองชีพในเมืองใหญ่แบบเดียวกับ “ค่าครองชีพในเขตลอนดอน” เพื่อให้ครูสิงคโปร์อยู่ในค่าครองชีพที่สูงเมื่อเทียบกับรัฐอาณานิคมอื่นๆ ในมลายา⁹⁵ STU ยังผลักดันให้ครูในโรงเรียนเอกชนได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับครูโรงเรียนรัฐ นั่นคือให้พวกเขาได้รับเงินเดือนในอัตราเดียวกัน⁹⁶ อันที่จริงครูโรงเรียนเอกชน (aided school) เคยได้รับการรักษาพยาบาลฟรีในปี 1920 แต่ถูกเพิกถอนสิทธิเมื่อปี 1922 ดังนั้นการที่ครูเหล่านี้ถูกเลือกปฏิบัติจึงไม่เหมาะสม⁹⁷

STU ได้ร่วมเสนอแผนของการศึกษาระดับประเทศในฐานะการศึกษาในระบบเดียว โรงเรียนเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างชาติมลายาขึ้นมา ควรมีทางเลือกอิสระสำหรับการสอนภาษาและนักเรียนไม่ควรถูกลงโทษสำหรับการเลือกของตน หลักการคือการเสนอการศึกษาภาคบังคับที่ไม่ต้องเสียเงิน⁹⁸

เมื่อคณะกรรมการธิการด้านอุดมศึกษาเดินทางมาที่มลายาปี 1947 เพื่อสำรวจความเป็นไปได้ที่จะตั้งมหาวิทยาลัย

STU เป็นหนึ่งในองค์กรไม่มากนักที่สนับสนุนว่าถึงเวลาที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่มีฐานเดิมอยู่แล้วนั่นคือ Medical College และ Raffles College โดยขยายขอบเขตการสอนออกไปในระบบมหาวิทยาลัย กระนั้นก็มีเสียงที่ไม่เห็นด้วย ไม่เพียงเท่านั้น STU ยังเสนอให้จัดตั้งวิทยาลัยครูขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย⁹⁹ มีผู้เห็นว่ามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ปกป้องมาตรฐานของวิชาชีพที่น่าเชื่อถือได้¹⁰⁰ STU ยังใส่ใจเรื่องการเข้าถึงบริการทางการแพทย์และทันตแพทย์ฟรีของนักเรียน พวกเขาได้วิจารณ์ระบบที่ให้โอกาสเพียงนักเรียนที่มีผู้ปกครองเงินเดือนน้อยกว่า 50 เหรียญต่อเดือน ทั้งที่เป็นสิทธิที่ควรได้รับทุกคน¹⁰¹

Malayan Teachers' Union

หลังจากสงคราม สิงคโปร์ถูกวางโครงสร้างให้แยกขาดจากมลายา ส่วนที่เหลืออยู่ในสหภาพมลายา แต่สิงคโปร์ยังเป็นหน่วยการเมืองที่เรียกว่า Crown Colony (อาณานิคมยอคมงกุฎ) แต่ความสัมพันธ์ของพวกเขายังคงอยู่ ผู้นำ STU ได้ติดต่อกับสมาคมครูในสหภาพมลายาเพื่อจะแนะนำให้ครูได้รู้จักแนวคิดสหภาพแรงงาน¹⁰² ดังที่เห็นได้ว่า STU ตัดสินใจที่จะร่วมกับ MTU ในการประชุม 11 กันยายน 1947 ด้วยการลงมติเอกฉันท์ที่จะเป็นสมาชิกของ MTU¹⁰³

วันที่ 12 กันยายน 1947 Victory Day มีการเปิดตัวของ MTU สหพันธ์ครูในสหภาพมลายาและสิงคโปร์ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานครูในรัฐต่างๆ¹⁰⁴ มีเสียงมาจาก

93 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.94–95

94 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.94–95

95 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.97

96 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.97–98

97 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.99

98 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.99–100

99 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.100

100 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.101

101 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.101

102 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.105

103 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.105

104 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.108

เหล่านี้คือการรวมตัวมิใช่เพียงเรื่องเงินเดือนที่ยุติธรรม แต่ยังหมายถึงการส่งเสียงต่อการผลักดันนโยบายการศึกษาให้กับประเทศของพวกเขาด้วย¹⁰⁵ การเกิดขึ้นของสหภาพช่วยลบความหงุดหงิดและความท้อแท้จากประสบการณ์การตั้งสมาคม และ MTF เพราะเชื่อว่าสหภาพจะให้อำนาจพวกเขาในการต่อรองกับผู้ว่าจ้างและสำคัญต่อการกำหนดนโยบายทางการศึกษา¹⁰⁶

MTU เป็นสหภาพที่จัดตั้งภายในอำนาจของอาณานิคม นอกจากจะรวมครูเข้าด้วยกันแล้ว MTU ยังท้าทายเจ้าหน้าที่อาณานิคมอีกด้วย¹⁰⁷ STU มีบทบาทอย่างยิ่งในฐานะผู้วางยุทธศาสตร์ STU ยังอยู่ในตำแหน่งเลขานุการทั่วไปของสภา GSBP และเป็นหัวหน้าของ Government and Municipal Services' Unions (สหพันธ์สหภาพการบริการของรัฐบาลและเทศบาล) เพื่อจัดการกับเบี้ยค่าครองชีพและการจ่ายเงินเดือนที่สูงขึ้นพร้อมปรับปรุงสภาพการทำงาน¹⁰⁸ จึงไม่แปลกว่า STU ที่มีประสบการณ์ด้านสหภาพแรงงานจะมีบทบาทอย่างสูงในแวดวงสหภาพแรงงานในสหภาพมลายา ด้วยเกียรติภูมิเช่นนั้นพวกเขายังไม่รู้สึกลูกคูกคความโดยครูชาวยุโรป¹⁰⁹

อาวุธคือการสไตรก์

การสไตรก์ถูกพิจารณาว่าเป็นอาวุธขั้นพื้นฐานของสหภาพแรงงานโดยผู้นำสังคมนิยม ในภาครัฐกิจกรรมของสหภาพแรงงานจะถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด ตามกฎหมายแล้วข้าราชการแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ ข้าราชการที่ถูกควบคุมและกลุ่มที่ไม่ถูกควบคุม พวกแรกนั้นห้ามเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองใดๆ พวกเขาจะต้องเป็นกลางในเหตุการณ์

ทางการเมืองหรือความขัดแย้งสาธารณะ ครูโรงเรียนรัฐผู้อยู่ในตำแหน่งผู้นำสหภาพแรงงานพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะเรียกร้องสิทธิ เพราะจะถูกตีความว่าเป็นการตัดสินใจทางการเมือง หรืออาจถูกตีความว่าละเมิดกฎหมายดังกล่าว¹¹⁰ รัฐบาลไม่ยินยอมให้ครูสไตรก์ แม้ว่ากฎหมายสหภาพแรงงาน 1940 จะไม่ได้ห้ามสหภาพแรงงานก็ตาม MTU เห็นว่าให้ยึดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักไม่ใช่จากคำสั่งของรัฐบาล ปัญหาหนึ่งก็คือ การที่ MTU ไม่ได้รับการจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายดังกล่าว¹¹¹ มีสมาชิกสภาที่ปรึกษาสังคมนิยมให้ความเห็นกับการสไตรก์ว่า ครูกับหมอมิชีวิตคนอยู่ในมือ ไม่ควรที่จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าหน้าที่และยินดีที่จะร่วมกับ STU ถ้าตัดเรื่อง สไตรก์ออกไปอย่างไรรก็ตาม STU ก็ยืนยันว่า การสไตรก์ไม่สามารถตัดออกไปเพราะความประสงค์ของผู้ใดผู้หนึ่ง¹¹²

วารสาร *Malayan Educator* ของ MTU ก็เป็นส่วนที่สร้างความเข้าใจถึงบทบาทครูที่สง่าและข้อมูลข่าวสารของเทรนด์และเทคนิคล่าสุดในการศึกษา เพราะมีบรรณาธิการบทบาทสำคัญในคณะกรรมการบริหารของ MTU เขายังมีอิทธิพลในฐานะผู้ประนีประนอมใน MTU¹¹³ แม้จะมีทิศทางความเคลื่อนไหวที่หลากหลายแต่พวกเขาถูกดึงมาโฟกัสกันเมื่อ MTU ได้รับการปฏิเสธในการจดทะเบียนสหภาพแรงงาน เมื่อเดือนกรกฎาคม 1949 และหลังจากนั้น Conference of Delegates of Teacher's Unions (ที่ประชุมตัวแทนสหภาพแรงงานครู) ที่รับไม่ต่อจาก MTU ได้คงรักษาเอกภาพ 2 ประการ นั่นคือองค์กรแห่งครุมาลายาทั้งมวล และ หลักการให้บริการการศึกษาอันเป็นหนึ่งเดียว¹¹⁴

105 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.109

106 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.110

107 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.112

108 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.113

109 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.114

110 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.115

111 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.115–116

112 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.116

113 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.117

114 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.117–118

ว่าด้วยการต่อรองเงินเดือน

ภาพที่ 3.6 แสดงเงินเดือนที่ต่างกันของครูเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น¹²¹

มีข้อเสนอให้เพิ่มเงินเดือนเพื่อจูงใจให้คนที่มีความสามารถมาเป็นครู เมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่นที่เงินเดือนสูงกว่าดังภาพที่ 3.6¹¹⁵ กระนั้นคณะกรรมการพิเศษก็ให้ความสำคัญกับครูสอนภาษาอังกฤษ ในรายงาน Trusted Commission ซึ่งว่าเงินเดือนครูภาษาอังกฤษจะแบ่งเป็น 2 แบบ นั่นคือ time scale (เงินเดือนตามประสบการณ์การสอน) และ superscale คือ เงินเดือนที่แบ่งตามความเชี่ยวชาญ โดยเสนอให้ทำลาระบบแบ่งเงินเดือน A B C D (A B สำหรับชาย C D สำหรับหญิง)¹¹⁶ แม้จะมีการปรับเงินเดือนแต่ก็มิได้เป็นการสร้างความเป็นหนึ่งให้กับฝ่ายการศึกษา เพียงแต่จะคงความเลื่อมล้ำปฏิบัติอยู่ ขณะที่ MTU เสนอให้ยุบรวม A B C D ให้เป็นก้อนเดียวกันในฐานะ Superscale¹¹⁷ ขณะที่ครูจะเริ่มที่ B และ D ก่อนจะถูกยกเป็น A ใน superscale¹¹⁸

ฐานเงินเดือนใหม่ที่มิยุติธรรมตามความเห็นของ MTU เติบโตด้วยความไม่ปกติ สมาชิก MTU กังวลที่สุดเกี่ยวกับเวลา คือ การปรับเปลี่ยนจากระบบฐานเงินเดือนเดิมสู่ฐานใหม่ที่มีที่มาจากวันที่ 1 สิงหาคม 1947 (ตัวอย่างฐานเงินเดือนเก่า ที่วัดตามอายุงาน 17 ปีชาย 10 ปีหญิง 16 ปีชายที่จบจาก Raffles College)¹¹⁹ ฐานเงินเดือนใหม่ ชายยุโรปสามารถไต่ระดับไปที่เงินเดือนสูงสุดได้เร็วกว่าเดิม คือใช้เวลา 15 ปี เร็วกว่าเดิม 1 ปี ในทางตรงกันข้ามไม่เป็นธรรมกับครูผู้หญิงที่เดิมใช้เวลา 10 ปี แต่ฐานใหม่ต้องกินเวลาถึง 26 ปี¹²⁰

Table showing the salary position of teachers in comparison with other professional groups⁷

	Teachers Normal Trained	Teachers Raffles College Trained	Social Welfare Supervisors	Veterinary Officers	Dental Surgeons	Doctors
No. of years of specialised training	3	4	3	3	5	6
Initial Salary Present	\$130 (M) \$100 (W)	\$165 (M) \$135 (W)	-	\$200	\$200	\$250
Trusted Scale	\$150 (M) \$120 (W)	\$180 (M) \$144 (W)	\$320	\$320	\$520	\$520
Difference	\$20 (M) \$20 (W)	\$15 (M) \$9 (W)	-	\$120	\$320	\$270
Maximum Salary Present	\$300 (M) \$200 (W)	\$325 (M) \$225 (W)	-	\$450	\$500	\$600
Trusted Scale	\$345 (M) \$276 (W)	\$390 (M) \$312 (W)	\$500 (with chances for further promotion)	\$620 (with chances for further promotion)	\$900	\$900
Difference	\$45 (M) \$76 (W)	\$65 (M) \$87 (W)	-	\$270	\$400	\$300

MTU ได้พยายามลด time scale สำหรับครูลง จากนั้นก็เสนอขั้นตอนไปคือการทำให้ครูชายและหญิงอยู่บนฐานเงินเดือนเดียวกัน การปรับเงินเดือนทุกปี สนับสนุน superscale ในแท่ง B และ D การบรรจุผู้จบจากมหาวิทยาลัยอินเดียในฐานเงินเดือนผู้จบปริญญาตรี เพื่อเพิ่มเงินเดือนครูที่ตกหล่นไประหว่างย้ายโอนจากโรงเรียนเอกชนที่รัฐอุดหนุนมาโรงเรียนรัฐ เพื่อเพิ่มเงินเดือนให้ครูที่จ้างใหม่หลังจากช่วงตกต่ำ เพิ่มเงินเดือนสำหรับครูที่ทำงานมาอย่างยาวนาน¹²²

115 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.177

116 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.177, 180

117 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.180

118 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.180

119 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.182-183

120 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.183

121 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.170

122 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.184-185

รายงาน Benham Report ตีพิมพ์วันที่ 25 เมษายน 1950 ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากทุกส่วน ยกเว้น Division I ของระบบข้าราชการ นั่นคือ การเพิ่มเงินเดือนชาวยุโรป และผู้รับจ้างใน Division I, ผู้ทรงเกียรติชาวยุโรปและเอเชีย ในระบบการศึกษา อยู่ใน time scale เดียวกันที่ 410-1,000 เหรียญ และตัดลด 100 เหรียญ สำหรับ time scale สำหรับครูทั่วไป ตัดลด 65 เหรียญและ 80 เหรียญสำหรับผู้หญิงและชายที่จบปริญญาตรี¹²³

MTU เห็นว่ารายงานนี้ได้ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของรัฐบาลอาณานิคมในสมุดปกขาวหมายเลข 197¹²⁴ ส่วนรายงาน Benham สำหรับสหพันธ์มลายาออกเมื่อวันที่ 22 กันยายน 1950 ก็ไม่ต่างกัันกับครูสิงคโปร์ที่เผยแพร่ก่อนหน้านี้ นำไปสู่ความไม่พอใจและมีการนัดประชุมเพื่อประท้วงที่สิงคโปร์และสหพันธ์มลายาเพื่อคัดค้านการสร้างระบบการศึกษาที่เป็นหนึ่งเดียว¹²⁵

ภาพที่ 3.7 เงินเดือนครูที่ MTU เสนอให้เท่ากับกับชาวยุโรปและหญิงชาย¹²⁶

Entry for Normal Trained	\$240 \$250 \$280
Entry for Graduates	\$300 \$320 \$340 \$360
Entry for holders of Honours Degree + Teaching Diploma	\$380 \$400 \$420
Bar for all	<u>\$440</u> \$460 \$490 \$520 \$550 \$580 \$610 \$640
Bar for all	<u>\$670</u> \$720 \$750 \$780 \$810 \$840 \$870 \$900
	<u>Superscale</u>

ภาพที่ 3.8 จำนวนครูและสมาชิกในสหภาพแรงงานครูรัฐต่างๆในสหภาพมลายาและสิงคโปร์¹²⁷

were as follows:-

	No. of teachers in the service eligible for membership	Present membership of teachers in the education service
1. Penang Teachers' Union (P.T.U.)	419	299
2. Teachers Union of Perak (T.U.P.)	599	376
3. Union of Selangor Teachers (U.S.T.)	457	283
4. Negri Sembilan Teachers' Union (N.S.T.U.)	173	136
5. Teachers' Union of Malacca (T.U.M.)	148	122
6. Johore Teachers' Union (J.T.U.)	235	212
7. Singapore Teachers' Union (S.T.U.)	1041	851
8. Pahang Union of Teachers (P.U.T.)	105	86
9. Kelantan Teachers' Union (K.T.U.)	32	32

123 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.186

124 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.186

125 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.187

126 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.174

127 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.193

การแยก STU ออกจาก MTU

ด้วยข้ออ้างโครงสร้างทางการเมือง

หลังจากการจัดโครงสร้างทางการเมืองให้มลายู กับ สิงคโปร์ แยกขาดออกจากกันอย่างชัดเจนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ชะตากรรมของสหภาพแรงงานก็ดูเหมือนจะถูกพรากออกจากกันไปด้วย การจัดตั้งสหภาพแรงงานที่รวมระหว่าง 2 พื้นที่ถูกทำให้ยุ่งยาก MTU แม้จะถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1947 แต่ก็ยังไม่สามารถจดทะเบียน มีสถานภาพทางกฎหมายได้ การเกิดขึ้นอย่างถูกกฎหมายของ MTU จึงจำต้องตัดขาด STU ออกไป

หลังจากผู้นำ STU อย่าง Sarma และ Devan Nair ถูกจับกุมโดยไร้การสอบสวน ทำให้ความเคลื่อนไหวด้านสหภาพลดลงไปด้วย บทบาทผู้นำในการประชุมหารือเพื่อผลักดันปัญหาไปอยู่ในมือ PTU ที่ป็นิ่ง ทำให้ที่ประชุมผลักดันการจดทะเบียน MTU โดยไม่นับ STU ไว้ในนั้น ทำให้ STU ไม่ส่งตัวแทนไปร่วมประชุมเปิดตัวของ MTU ในเดือนธันวาคม 1951 MTU จึงพัฒนาขึ้นโดยตัดขาดจากการสืบเนื่องจากกลุ่มผู้นำเดิม กล่าวได้ว่าปี 1951 เป็นจุดจบของช่วงการสร้างมลายูทั้งมวลของ STU ไปด้วย ต่อมาได้มีการจัดตั้ง Graduate Teachers' Association (สมาคมครูผู้จบปริญญาตรี) ในสิงคโปร์เมื่อ 7 กันยายน 1951 ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิเสธหลักการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายการศึกษาและละเลยผลประโยชน์ของสมาชิก STU¹²⁸

STU ยังได้เผชิญหน้ากับระบบการศึกษาท้องถิ่นที่ถูกแบ่งแยกออกไป (มีการสอนภาษาถิ่นที่นอกเหนือไปจากภาษาแม่ด้วย) ระบบนี้อยู่ในสมุดปกขาวหมายเลข 69 สุดท้ายรัฐบาลจึงถอดระบบดังกล่าวในบทที่ 7 ออกจากสมุดปกขาว¹²⁹ การประชุมคณะกรรมการฉุกเฉินของ STU ได้มีข้อเสนอการปรับเงินเดือนครูปริญญาตรี ซึ่ง

แบ่งแยกเป็น เงินเดือนพื้นฐานสำหรับครูปกติที่สูงสุด 600 เหรียญ (260 เหรียญ × 20 เหรียญ ครูจบปริญญาตรี (จะได้รับเงินเพิ่มขึ้น 4 ส่วนเป็น 680 เหรียญ—340 เหรียญ × 20 เหรียญ) และครูจบปริญญาตรีผู้ได้รับเกียรตินิยม (จะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 2 ส่วน แต่ก็ถือว่ามากที่สุดที่ 740 เหรียญ—380 เหรียญ × 20 เหรียญ) การเพิ่มดังกล่าวมาจากปีที่พวกเขาเรียนในระดับปริญญาตรีก่อนจะเข้ามาเป็นครู¹³⁰ อนึ่งเงินเดือนก่อนสงครามอยู่ที่ประมาณ 300 เหรียญ¹³¹

การแบ่งแยกครูในสิงคโปร์จากการศึกษาและการต่อสู้ช่วงก่อตั้งประเทศ

ยังมีปัญหาใหญ่อีกประการก็คือ การไม่ยอมรับครูที่เกิดจากการฝึกหัดพื้นฐาน (normal trained teachers) ไว้ในระบบเงินเดือนพื้นฐาน Schedule A มีการสร้างกลไกว่าครูเหล่านี้จะถูกนับรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ต่อเมื่อผ่านการสอบ¹³² ในที่สุดในเดือนมกราคม 1953 โครงการให้บริการการศึกษา (โรงเรียนภาษาอังกฤษ) ถูกตีพิมพ์ครูที่ได้รับประกาศนียบัตรถือว่าได้รับเงินเดือนขั้นพื้นฐานแบบใหม่ ส่วนครูที่มาจากการฝึกหัดพื้นฐาน (ต่อไปขอเรียกว่า “ครูฝึกหัด”) หากอายุไม่ถึง 35 ในวันที่ 1 มกราคม 1950 หรือผู้ยังไม่ผ่านชั้น bar ที่ 1 ของข้อตกลงเงินเดือน Benham หรือ Cowgill จะไม่ถูกนับว่ามีคุณสมบัติอยู่ในระบบเงินเดือนดังกล่าว STU แม้จะยอมรับหลักการแต่ก็ของสงวนสิทธิในการต่อรองอีกหลากหลายประเด็นที่สำคัญที่สุดก็คือ การยอมรับครูที่ถูกละเลยนั้น เช่นเดียวกับการยกระดับฐานเงินเดือนครูเอกชนที่รัฐสนับสนุน¹³³

อาจกล่าวได้ว่าครูฝึกหัดเป็นหัวหอกในการต่อสู้ในการหลอมรวมระบบการศึกษาเป็นหนึ่งเดียว พบกว่าตัวพวกเขา คือ คนวงนอก ในโครงการ SES ปี 1953

128 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.195

129 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.196–198

130 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.200

131 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.201

132 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.210

133 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.219

พวกเขาไม่พอใจทั้งพวกเขาคือครูส่วนใหญ่ และยื่นคำร้องต่อ STU¹³⁴

ปี 1954 เกิดจลาจลในโรงเรียนมัธยมจีน มีการเรียกร้องให้หลอมรวมการศึกษากระแสหลักอย่างอังกฤษและจีนเข้าด้วยกัน เนื่องจากไม่ส่งผลดีต่ออนาคตของอาณานิคมสิงคโปร์ ต่อมาเมื่อสิงคโปร์ปกครองตัวเองในปี 1955 กระทรวงศึกษาธิการเข้าแทนที่กรมศึกษาธิการ¹³⁵ การต่อสู้กันยังพบว่า ลีควนยู ยังเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของ STU ยังจะร่วมกับตัวแทน STU ในการเจรจากับกระทรวงศึกษาธิการแต่ก็ไม่มีอะไรคืบหน้า นำไปสู่ห้วงแห่งการต่อสู้เชิงรุก (militant phase) ในประวัติศาสตร์ STU เมื่อพวกเขาได้ข่าวจากกระทรวงศึกษาธิการ มิถุนายน 1957 ที่ประกาศว่าครูฝึกหัดจะไม่บอยไถ่ฐานเงินเดือนมาตรฐาน Schedule A ผู้นำ STU จึงนัดชุมนุมในสนามเบดมินตัน 13 มิถุนายน 1957 เพื่ออภิปรายหาดังกล่าวและการหยั่งเสียงเพื่อทำการสไตรก์¹³⁶

สมาชิก STU กว่า 1,500 คนมาร่วมชุมนุมและเตรียมพร้อมที่จะเดินขบวนไปที่อาคารที่ทำการอาณานิคม¹³⁷ อีก 2 วันต่อกระทรวงศึกษาธิการได้แถลงข่าวว่า รัฐบาลพร้อมจะรองรับตัวแทนจาก STU เพื่อฟังข้อเสนอเกี่ยวกับเงินเดือนครู อย่างไรก็ตามระเบียบว่าด้วยวินัยได้ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐในการสไตรก์ ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าก่อนมีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน¹³⁸ ในการประชุมสภานิติบัญญัติ ลีควนยู ในฐานะสมาชิก Tanjong Pagar ได้ปราศรัยถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐในการสไตรก์ ขณะที่ หัวหน้า

เลขาธิการได้แสดงความรู้สึกเสียใจต่อการที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิมากกว่าหน้าที่¹³⁹ การต่อสู้เช่นนี้ถือว่าไม่เคยเป็นมาก่อนในรอบ 8 ปีที่ผ่านมา ที่องค์กรไหนไม่เคยทำได้ แต่ในช่วงดังกล่าวเรียกได้ว่า ได้รับการหนุนจากกระแสการเมืองในประเทศที่กำลังร้อนแรงไปด้วย

ปี 1958 ได้มีข้อเสนอเงินเดือนใหม่อีกครั้งที่มีหัวใจอยู่ที่การจ่ายเงินที่เท่าเทียมกันของครูผู้มีคุณสมบัติเหมือนกัน สะท้อนคุณค่าของครูที่ขึ้นอยู่กับคุณค่าทางเศรษฐกิจด้วย¹⁴⁰ แต่สิ่งเหล่านั้นได้เบี่ยงประเด็นต่อข้อเสนอของ STU ที่เน้นความเท่าเทียมกับครูฝึกหัดที่มีคุณวุฒิที่ต่างกัน¹⁴¹ โครงการ SES ในปี 1958¹⁴² แผนงานเกี่ยวกับเงินเดือนที่เท่าเทียม ข้อถกเถียงงานสอนกับงานธุรการที่แตกต่างกัน¹⁴³ จนในวันที่ 30 พฤศจิกายน 1959 Vanniasingham Report ได้นำเสนอระบบเดียวของ part-time teacher training ที่ประยุกต์ใช้กับทุกสื่อภาษา ซึ่งจะนำไปใช้ในปีถัดไป¹⁴⁴

ครึ่งหลังของปี 1959 มีนโยบายใหม่ที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปลดแอกอาณานิคม (decolonisation) ในโรงเรียนอยู่บนฐานการสร้างชาติ แต่การขาดแคลนทักษะและแนวคิดขั้นสูงแบบอาณานิคม เพื่อดำเนินการนโยบายใหม่และประเมินผลมันจากมรดกของอาณานิคมที่ส่งผลต่อการศึกษายังเป็นเรื่องน่าห่วง¹⁴⁵

น่าเสียดายที่งานวิจัยที่ศึกษาประวัติศาสตร์ STU จบลงก่อนการแยกประเทศสิงคโปร์ในปี 1965 จึงขาดภาพ

134 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.221

135 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.222

136 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.230–231

137 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.232

138 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.233–234

139 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.234

140 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.238

141 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.239

142 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.271

143 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.277

144 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.279

145 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.267

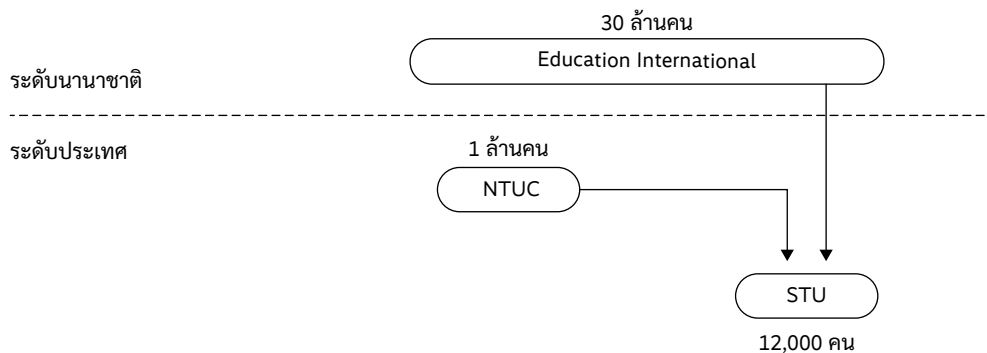
รายละเอียดของรอยต่อที่เข้มข้น อย่างไรก็ตาม ใน
 คลิปประวัติของ STU¹⁴⁶ ได้ให้ภาพความเคลื่อนไหวของ
 องค์กรไว้ ทำให้เห็นภาพความเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่อง
 แต่อาจไม่ลงรายละเอียดมากนักดังนี้

ปี 1959 STU ได้มีการรวมตัวกันประท้วงต่อการตัดเงิน
 ครู ต่อมาปี 1966 ได้ตีพิมพ์จรรยาบรรณครูในสิงคโปร์
 ซึ่งน่าจะสัมพันธ์กับการแยกตัวออกมาเป็นเอกเทศ
 ทั้งในฐานะชาติใหม่และองค์กรครู ถือว่า STU กับบรรล
 วิสัยทัศน์ในการรวมพลังของครูที่ตั้งไว้ตั้งแต่ปี 1961
 ต่อมาในปี 1971 ประธาน STU ได้นำความเปลี่ยนแปลง
 มาสู่ STU เขาพยายามปรับเปลี่ยนองค์กรให้ทันสมัย
 ด้วยการจัดตั้งครูและสร้างความเคลื่อนไหวในระดับชาติ
 มีการจัดสัมมนาที่มีคำกล่าวไว้ว่า “ถ้างานสัมมนานี้จะ
 เผชิญหน้ากับความเป็นจริง และหากเราต้องการจะ

เตรียมตัวสู่นาคต เราจะต้องเริ่มที่จะค้นหาการวิพากษ์
 ปัจจุบัน”

ต่อมา STU ได้จัดอบรมการบริหารโรงเรียนสำหรับ
 ผู้อำนวยการโรงเรียนและยังมีการจัดตั้ง หน่วย STU
 สำหรับนักสังคมสงเคราะห์ และยังเป็นเจ้าภาพของ World
 Confederation of Organizations of the Teaching
 Profession (WCOTP) ในปี 1974 เริ่มมีการจัดทำ STU
 newsletter ในปี 1971 ปี 1973 ได้ รมรงค์ด้วยสามล้อถีบ
 เพื่อหาทุนสร้างศูนย์ครู (Teacher’s Center) ที่ถนน
 Tagore และแล้วเสร็จในปี 1972 ต่อมาปี 1975 มีการ
 สร้าง clubhouse ขึ้นอันเป็นสถานที่แห่งการพบปะ
 สังสรรค์และการเติบโตของตัวตนครู และว่ากันว่าจุดตัด
 กันของเป้าประสงค์และความหลงใหลในการสอน

ภาพที่ 3.9 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของ
 สหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในสิงคโปร์¹⁴⁷



146 Singapore Teachers’ Union. “STU 75th Anniversary Corporate Video”. Retrieved on 30 June 2023 from <https://stu.org.sg/index.php/our-story/>
 147 Sue-Ann Tan. “NTUC membership surpasses 1 million, growth spurred by changes in membership model, training initiatives”. The Straits Times. Retrieved on 23 August 2023 from <https://www.straitstimes.com/singapore/jobs/ntuc-membership-surpasses-1-million-growth-spurred-by-changes-in-membership-model> (16 November 2021), Ramesh Subbaraman, “Face 2 Face with Nigel Tan”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://www.ntuc.org.sg/uportal/news/Face-2-Face-with-Nigel-Tan/> (29 August 2017),

จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าในสามทศวรรษ มีการจัดงาน STU Symposium on Teachers' Work-life harmony ปี 2007 ในช่วงโควิดก็ได้ช่วยเป็นปากเสียงให้ STU Survey: Full Home-based Learning (HBL) ความพยายามปกป้องและสนับสนุนครูและการสอน และได้รับการตอบสนองจากรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ เช่น การพบปะกันในนาม STU Delegates' Dialogue with Education Minister นอกจากนี้ STU ยังอยู่ภายใต้ National Trades Union Congress (NTUC สภาสหภาพแรงงานแห่งชาติ) เช่นเดียวกับ EI

3.2 สถานภาพของสหภาพแรงงาน นอกตะวันตก ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาต่อไปนี้จะประกอบด้วยประเทศอย่างมาเลเซีย เม็กซิโก อินเดีย จีน แอฟริกาใต้ จอร์แดน และไทย การแบ่งกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่เพื่อชี้ให้เห็นว่า ในประเทศที่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจมากกว่าจะมีความได้เปรียบในเชิงการลงทุน ในนโยบายด้านการศึกษาและสวัสดิการมากกว่าไปด้วย

3.2.1 สหภาพแรงงานการศึกษามาเลเซีย เมื่อครูชนชั้นล่างทรงพลังและ เปี่ยมอำนาจการต่อรองกับรัฐ

ดังที่กล่าวถึงสิงคโปร์ไปแล้ว มาเลเซียที่เคยมีความสัมพันธ์อยู่บนฐานอาณานิคมที่ร่วมภูมิศาสตร์เดียวกัน และเคลื่อนไหวบนขบวนการแรงงานครุร่วมกัน ในส่วนนี้น่าจะทำให้เห็นภาพที่แตกต่างออกไป โดยข้อมูลพื้นฐานแล้วมาเลเซีย มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 34,219,975 คน¹⁴⁸ และ GDP อยู่ที่ 373.034 พันล้านดอลลาร์¹⁴⁹ GDP ต่อหัวที่ 33,433.6 ดอลลาร์¹⁵⁰ ผู้คนจะอยู่อาศัยหนาแน่น

พิเศษบริเวณแหลมมะละกาแถบเมืองท่า ไม่ไกลจากสิงคโปร์

ในส่วนนี้จะอภิปรายถึงประวัติศาสตร์ระยะใกล้มากกว่า เนื่องจากกรณีของสิงคโปร์ได้กล่าวถึงภาพรวมของการต่อสู้ในคาบสมุทรมาลายาและใกล้เคียงไปบ้างแล้ว แต่อย่างไรก็ตามรากฐานส่วนหนึ่งก็ได้รับมรดกดังกล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย Trade Union Act 1959 หรือ Industrial Relation Act 1959

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในมาเลเซีย¹⁵¹

การศึกษาของชาวมลายูโดยจารีตแล้วพวกเขาเรียนที่โรงเรียนปอเนาะ (pondok school) ที่เน้นเรื่องการสอนคัมภีร์อัลกุรอาน แต่ในปี 1858 เป็นต้นมาโรงเรียนแบบมลายูอยู่ภายใต้การควบคุมและได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากการปกครองแบบบริติชมาลายา ต่อมา มีการสร้างโรงเรียนฝึกครูมลายูที่สิงคโปร์เมื่อปี 1884 ต่อมาก็เป็น วิทยาลัยครู Sultan Indris เมื่อปี 1922 ก่อนจะยกระดับเป็นมหาวิทยาลัย Pendidikan Sultan Indris (UPSI) ในเวลาต่อมา ไม่เพียงเท่านั้น วิทยาลัยครูสตรีมลายูก็ก่อตั้งขึ้นในปี 1935 แต่ในแถบนี้ก็มีการศึกษาแบบจีนอยู่ด้วย ซึ่งอยู่เขตสิงคโปร์ดังที่กล่าวไปในส่วนที่แล้ว การศึกษาอีกสองกลุ่มภาษาคือ โรงเรียนทมิฬที่ก่อตั้งโรงเรียนประถมตั้งแต่ปี 1816 ที่ป็นิ่งเพื่อรองรับชาวอินเดียที่เป็นพ่อค้าและแรงงานข้ามชาติในการเพาะปลูกยาง ชา กาแฟและน้ำตาล ในปี 1905 มีโรงเรียนที่หลากหลายมากสำหรับคนกลุ่มนี้ ตั้งแต่โรงเรียนรัฐ 13 แห่ง โรงเรียนมิชชันนารี 23 แห่ง estate school 551 แห่ง (โรงเรียนส่วนตัว) และโรงเรียนเอกชน 60 แห่ง ทั้งหมดนี้ใช้หลักสูตรบนฐานของระบบการศึกษาในอินเดีย และครูแทบทั้งหมดก็มาจากอินเดีย ส่วนประเภทสุดท้ายคือโรงเรียนภาษาอังกฤษที่ก่อตั้งในปี 1816 ที่ป็นิ่ง ในปี 1938 พบว่ามีโรงเรียนรัฐ 56 แห่ง โรงเรียน supported school

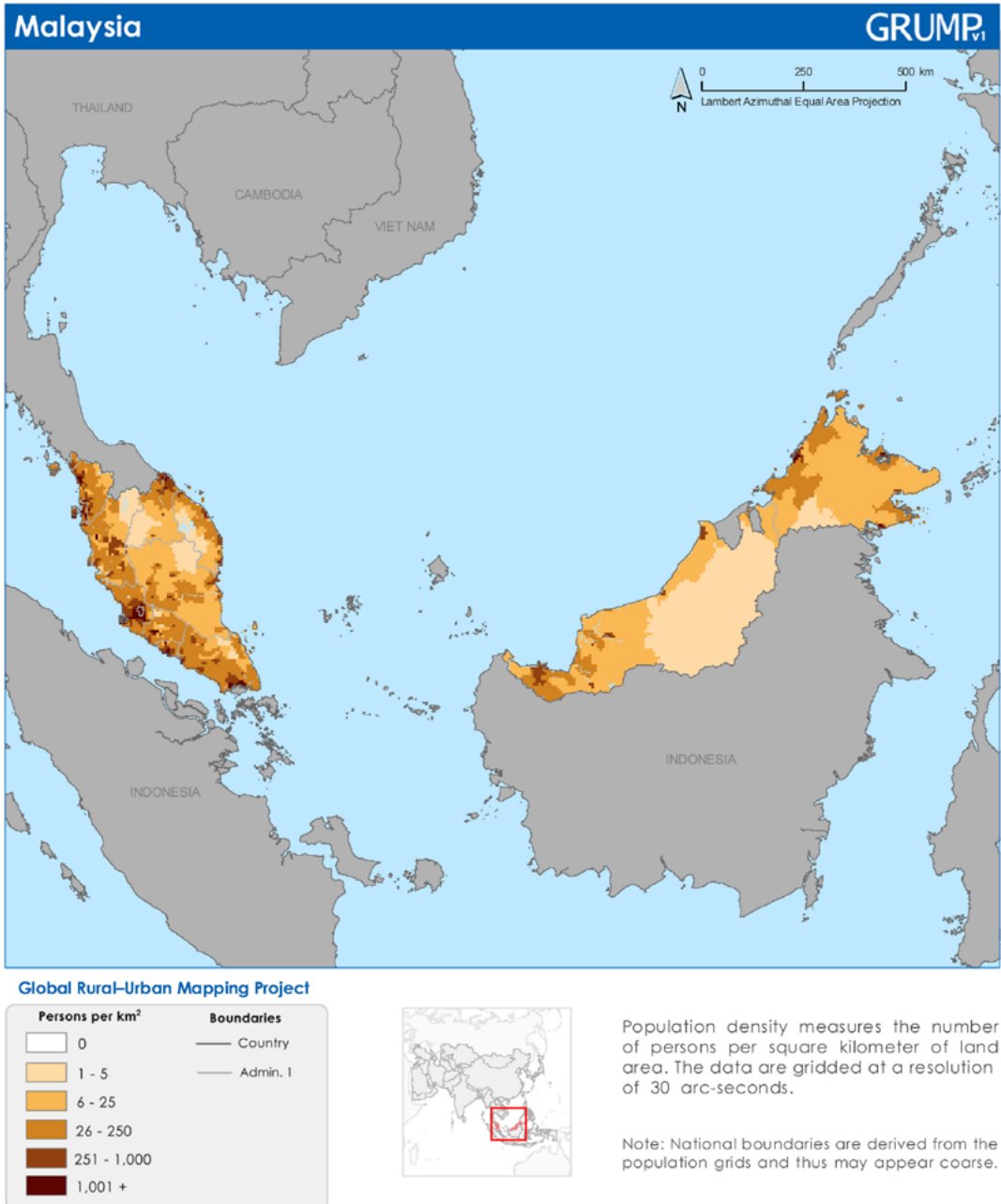
148 CIA. "Malaysia". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/malaysia/>

149 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

150 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

151 Ananda Devan, "History of Malaysian education system: year 1824 to 2025", *Social Sciences Education eJournal*, 4: 7 (2021), pp.1-11.

ภาพที่ 3.10 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรมาเลเซีย ปี 2000



59 แห่ง และโรงเรียนเอกชน 106 แห่งในมลายา โรงเรียนประเภทนี้ใช้หลักสูตรแบบอังกฤษ ในปี 1905 มีการตั้งวิทยาลัยมลายูที่ Kula Kangsar, Perak เพื่อผลิตข้าราชการซึ่งส่วนใหญ่มาจากคนชนชั้นสูงในมลายู

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ ตรงที่กองทัพญี่ปุ่นได้ยึดครองตั้งแต่ปี 1941-1946 การศึกษาที่อยู่ใต้การควบคุมของญี่ปุ่น มีการแทนที่โรงเรียนจีนและอังกฤษด้วยโรงเรียนญี่ปุ่น ขณะที่โรงเรียนหมิฟและมลายูเพียงแค่เพิ่มการสอนภาษาญี่ปุ่นเข้าไป โรงเรียนใดที่ใช้ภาษาอังกฤษกับจีนจะถูกคาดโทษถึงขั้นประหาร นอกจากนั้นโรงเรียนมัธยมบางแห่งถูกแทนที่ด้วยวิทยาลัยเทคนิคที่สอนทางโทรคมนาคม, การประมง, การเกษตร และโรงเรียนมัธยมในเขตเมืองก็ถูกปรับเปลี่ยนเป็นค่ายทหาร ศูนย์การค้าและศูนย์บัญชาการกองทัพญี่ปุ่น

หลังสงครามได้มีการฟื้นฟูการศึกษาใหม่ผ่าน The Barnes Report 1951 ซึ่งในการเสนอโรงเรียนสองภาษาด้วยภาษาอังกฤษหรือมลายูในการสอน โรงเรียนท้องถิ่นต่างๆ ที่ใช้ภาษามลายู, จีน และหมิฟค่อย ๆ เปลี่ยนไปเป็นโรงเรียนแบบรัฐ แต่แผนนี้ทำให้ชุมชนชาวจีนไม่พอใจเนื่องจากรู้สึกถูกคุกคามทางภาษาและวัฒนธรรม นำไปสู่ The Fenn-W Report 1951 ที่แนะนำการอนุรักษ์และพัฒนาโรงเรียนจีนแต่ก็ได้้นำความตึงเครียดมาสู่การศึกษาในมลายาด้วย ในเวลาต่อมาได้มีการออกกฎหมายการศึกษาในปี 1957 ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ หลังจากได้รับอิสรภาพจากอังกฤษในปี 1957 ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 1961 นำไปสู่การยกระดับการพัฒนาการศึกษาอย่างกว้างขวาง

แรกตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาใต้อำนาจอาณานิคม

ดังที่กล่าวมาในประวัติการก่อตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในสิงคโปร์มาแล้ว พื้นฐานของสหภาพฯ หลีกเลียงไม่ได้ที่ไม่พูดถึงความสัมพันธ์แบบอาณานิคมมาตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้ง ได้มีการก่อตั้ง Malayan Teachers' Association (สมาคมครูมลายา) เพื่อดูแลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางวิชาชีพ สังคมและเศรษฐกิจของครูทั้งหมดเมื่อปี 1926 แต่รัฐบาลอาณานิคมไม่พอใจการจัดรูปหรือการสร้างองค์ของผู้รับจ้างที่เข้มแข็ง ทำให้สมาคมไม่ได้รับการยอมรับเป็นเวลาหลายปี¹⁵² ในปี 1939 ก็ได้มีการประชุมของครูจากรัฐสลังงอร์, เปรัก, ปีนัง, มะละกา และสิงคโปร์เพื่อจัดตั้ง Malayan Teachers' Federation (MTF หรือ สหพันธ์ครูมลายา)¹⁵³ ขึ้นมาอีก

พระราชกฤษฎีกาสหภาพแรงงาน ปี 1940 ได้ทำการจัดตั้งสหภาพแรงงานครุมีความเป็นไปได้ สหภาพแรงงานสายมลายูมีลักษณะที่เป็นปีกซ้ายน้อยกว่าเมื่อเทียบกับฝั่งสิงคโปร์¹⁵⁴ แต่อีกไม่นานภูมิภาคนี้ก็เข้าสู่สงคราม

อังกฤษกลับมาปกครองภูมิภาคนี้อีกครั้งหลังจากจบสงครามโลกครั้งที่ 2 ดังที่กล่าวไปแล้วว่า พลึงของฝ่ายซ้ายเติบโตหลังสงคราม เหล่าครูในกลุ่มมลรัฐมลายูที่สนใจจะจัดตั้งสหภาพแรงงาน เช่นเดียวกับรัฐยะโฮร์ มะละกา เนกรี เซมบิลัน ปะหัง ซลังงอร์ เปรัก ปีนังและสิงคโปร์ และได้เข้าเป็นสมาชิกของ MTF ในต้นปี 1946 โดยมีประธานคือ H.R. Cheeseman (ผู้อำนวยการการศึกษา สหภาพมลายู) และ A.W. Frisby (ผู้อำนวยการการศึกษา สิงคโปร์) เป็นรองประธาน มีการเลือกตั้งตัวแทนครู 3 คนจากแต่ละสมาคมไปร่วมตั้ง MTF ส่วน Singapore Teachers' Association (สมาคมครูสิงคโปร์) ไม่ได้ส่งเข้าร่วมสมาชิกเพราะจะทำการจัดตั้ง Singapore Teachers' Union (STU หรือ สหภาพแรงงานครูสิงคโปร์)¹⁵⁵ อยู่แล้ว

152 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.59

153 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.59-60

154 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.65-66

155 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.60-61

MTF ได้พยายามผลักดันประเด็นสำคัญคือ¹⁵⁶

- (1) เสนอบັນทึกความจำของสหภาพมลายาในปี 1946 ในคำถามเกี่ยวกับการทบทวนเงินเดือนครู และยังเป็นตัวแทนของ Trusted Salaries Commission (คณะกรรมการเงินเดือนที่เชื่อถือได้)
- (2) ให้ครูได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกของสภาที่ปรึกษาครูเปรักในปี 1946 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ครูโรงเรียนจะได้รับเกียรติ ผ่านความพยายามของ MTF ส่วนครูอีกคนเป็นตัวแทนของปีนังได้รับเชิญให้ไปเป็น Finance Fact-Finding Committee (คณะกรรมการแสวงหาความจริงทางการเงิน) ของสหภาพมลายา
- (3) เดือนตุลาคม 1947 MTF ได้ตีพิมพ์วารสารของตนเองที่ชื่อว่า *The Malayan Teacher* ภายใต้การบรรณาธิการของครูท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม MTF ไม่สามารถผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเงินเดือนและสภาพการจ้างงานได้ โครงสร้างเงินเดือนยังคงไม่ปรับเปลี่ยนมาตั้งแต่ปี 1941 ซึ่งไม่เพียงพอต่อความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เงินเพื่อหลังสงครามยิ่งซ้ำเติมไปกันใหญ่ ในช่วงการครองอำนาจช่วง 3 ปีครึ่ง หลังสงครามได้เกิดปฏิบัติการที่แสดงให้เห็นว่าพวกเขาจะไม่ทนอีกต่อไป¹⁵⁷

กำเนิด และความเปลี่ยนแปลง ของ Malayan Teachers' Union

การเปิดตัวของ MTU วันที่ 12 กันยายน 1947 เป็นหมุดหมายที่น่าสนใจประสพการณ์ที่เคยผ่าน MTF ที่ล้มเหลวทำให้องค์กรใหม่นี้เป็นความหวังว่า จะให้อำนาจกับพวกเขาในการต่อรองมากขึ้น¹⁵⁸ แต่พวกเขาก็ยังไม่ได้สถานภาพทางกฎหมายเนื่องจากมีการเตะถ่วงการ

จดทะเบียน ตั้งแต่ขอเริ่มจดทะเบียนในเดือนธันวาคม 1947 จนถึงเดือนธันวาคม 1949 ก็ยังไม่ได้เรื่อง แต่นั่นก็ไม่ได้หยุดยั้งการทำงานของสหภาพ พวกเขาเข้าไปเจรจากับอำนาจการศึกษาของสหพันธ์มลายาเรื่องการจัดครูทั้งโรงเรียนรัฐและเอกชนในเดือนกุมภาพันธ์ 1948¹⁵⁹ ความพยายามจะจัดประชุมผู้บริหารจากการประชุมสภาผู้บริหารต้องขออนุญาตจากนายทะเบียนอย่าง RTU ดังที่ได้มีการสะท้อนจาก RTU ว่า สิงคโปร์เป็นรัฐบาลต่างประเทศที่สัมพันธ์กับสหพันธ์มลายา องค์กรมลายาทั้งหมดจึงไม่จำเป็น เพราะแต่ละรัฐก็มีการดำเนินการแยกเฉพาะสิ่งที่ MTU ทำรังแต่จะเป็นการใช้เงินจ่อหัวเพื่อรัฐบาลทั้งสอง ดังนั้น นายทะเบียนจะไม่สามารถให้คำปรึกษา MTU ได้ RTU สิงคโปร์ กับ สหพันธ์มลายาไม่มีอำนาจทางกฎหมายข้ามไปข้ามมา การที่ MTU เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสหพันธ์มลายาและอาณานิคมสิงคโปร์ถือว่าสร้างความไม่พอใจให้กับ RTU สหพันธ์มลายา¹⁶⁰

MTU ถูกขัดขวางการจดทะเบียนจนเหลือเพียง 2 ทางเลือกคือ การยอมรับการแบ่งแยก STU จาก MTU หรือการยุบสหภาพแรงงานทั้งหมดและตั้งสหภาพแรงงานใหม่ในนาม Teachers' Union of Malaya (ที่รวมสิงคโปร์ไปด้วยแล้ว) ผ่านการทำงานด้านการสื่อสารของสหภาพแรงงาน ผู้นำ STU เห็นชอบกับการรวมกันใน 2 อาณาบริเวณ แม้จะผิดกฎหมาย จึงมีการนัดประชุมกับสหภาพต่างๆ ที่สิงคโปร์ วันที่ 25 สิงหาคม 1949¹⁶¹ STU จัดลงประชามติเพื่อเสนอการจัดตั้ง MTU ในฐานะองค์กรมลายาทั้งหมดสำหรับทุกรัฐในสหพันธ์มลายาและอาณานิคมสิงคโปร์ มีผู้เห็นด้วย 405 จาก 450¹⁶²

มีผู้เขียนจดหมายถึงสหภาพครูทั้งหลายลงวันที่ 2 มีนาคม 1950 แสดงความกังวลว่า เป็นเวลา 9 เดือนแล้วที่องค์กรแม้สำหรับครูถูกยุบและยังพบว่าสหภาพแรงงานครู

156 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.61

157 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.61

158 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.110

159 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.150

160 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.152

161 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.155

162 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.156-157

ทั้งหลายยังไม่ได้ตัดสินใจถึงอนาคตขององค์กร¹⁶³ แสดงให้เห็นถึงความยากลำบาก มีการประชุมที่กัวลาลัมเปอร์วันที่ 16 เมษายน 1950 ที่เห็นว่าควรจัดตั้งสหพันธ์มลายาและอาณานิคมสิงคโปร์เพื่อสร้างสหภาพแรงงานครูสิงคโปร์ทั้งหมด¹⁶⁴

ปรากฏว่า Sarma ประธาน และ Devan Nair ของ STU ถูกจับและจองจำในวันที่ 8 มกราคม 1951 จึงเป็นจุดจบของความทะเยอทะยานของการสร้างองค์กรมลายูทั้งหมดของ STU¹⁶⁵ ต่อมาได้มีจดหมายเปิดผนึกจากสหภาพแรงงานครูทั้งหลาย เช่น PTU (Penang Teachers' Union หรือสหภาพแรงงานครูปีนัง), UST (Union of Selangor Teachers หรือสหภาพแรงงานแห่งครูสลังงอร์), TUP (Teachers Union of Perak หรือสหภาพแรงงานครูแห่งเปรัก), NSTU (Negri Sembilan Teachers' Union หรือ สหภาพแรงงานครูเนกรีเซมบิลัน) และ JTU (Johore Teachers' Union หรือสหภาพแรงงานครูยะโฮร์) ไปถึงสมาชิก วันที่ 24 สิงหาคม 1951 ได้พยายามโน้มน้าวเพื่อจะแยกขาดจาก STU ว่า¹⁶⁶

ไม่สามารถจะจัดตั้ง Malayan Teachers' Union ในฐานะสหภาพสำหรับมลายูทั้งหมดผ่านการสมัครสมาชิกโดยตรงและมีสาขาในรัฐต่าง ๆ ได้ จนกว่ากฎหมายปี 1940 จะรับรองดินแดนทั้งหมด

เนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ องค์กรที่ขัดแย้งกับรัฐอย่างสหภาพแรงงานจึงไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งในเร็ววัน

สิ่งสำคัญคือสหภาพแรงงานครูในสหพันธ์มลายาจะต้องริบจัดตั้งสหพันธ์ครูในสหพันธ์มลายาและริบจดทะเบียนให้เร็วที่สุด

Malayan Teachers' Union จะมีสถานะทางกฎหมายเพื่อต่อรองในระดับสหพันธ์และสื่อสำหรับกลไกอย่าง Whitley Councils ในทุกระดับ เพื่อจะต่อรองได้มีประสิทธิภาพในประเด็นเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ครูในสหพันธ์มลายา

พวกเขายังโน้มน้าวอีกว่า Malayan Teachers' Union จะไม่ส่งผลต่อความแตกแยกในเชิงนโยบายหรือหลักการกับ STU

ในที่สุด เดือนธันวาคม 1951 Malayan Teachers' Union ก็ถูกจัดตั้งขึ้นในกัวลาลัมเปอร์ ส่วน STU ไม่ได้เป็นสมาชิกและกลายเป็นสหภาพแรงงานที่แยกขาดกันนับแต่นั้น ทั้งที่ STU มีบทบาทเป็นผู้ร่วมก่อตั้ง ช่วงนี้จึงเป็นช่วงสำคัญทางประวัติศาสตร์ของ STU รวมไปถึงการกำหนดแนวคิดและวิธีการเคลื่อนไหวขององค์กรนับจากนี้ไป¹⁶⁷

สหภาพแรงงานการศึกษาหลังได้รับอิสรภาพ

การประกาศอิสรภาพของสหพันธ์มลายู ในปี 1957 ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงหลายประการในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติการศึกษา ปี 1961 หรือการเริ่มใช้กฎหมายที่รับรองสถานภาพของแรงงานขึ้น Trade Union Act 1959 (พระราชบัญญัติสหภาพแรงงาน) นิยาม สหภาพแรงงาน ว่าเป็น องค์กรหรือสมาคมของ ผู้รับจ้าง ขณะที่ Industrial Relation Act 1959 (พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมสัมพันธ์) นิยามมันว่าเป็น สหภาพที่ จดทะเบียนภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน้าที่หลักของสหภาพแรงงานคือ การอ้างและปรับปรุง สถานะทางเศรษฐกิจของคนทำงานด้วยการยื่นยันการขึ้น เงินเดือนและปรับปรุงสภาพการจ้างงานและสวัสดิการ¹⁶⁸

163 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.160

164 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.161

165 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, pp.163–164

166 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.164

167 Kwa Boo Sun, *Ibid.*, p.165

168 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, "Teacher Recruitment, Selection, and Promotion: the Role Of Teachers' Unions in Malaysia", *International Journal of Humanities Technology and Civilization (IJHTC)*, 8 : 1 (June 2020): 50

ข้อจำกัดของ Trade Union Act 1959 คือ การไม่อนุมัติให้ข้าราชการผู้จบปริญญาตรีจัดตั้งสหภาพแรงงานและมีตำแหน่งในสหภาพแรงงาน ทำให้สหภาพแรงงานจึงถูกควบคุมด้วยครูที่ไม่มีวุฒิปริญญาตรี (The non-graduates หรือ College-qualified teachers ตัวย่อคือ CQTs) ผลทำให้สหภาพแรงงานจึงใช้ต้องสมาชิกดังกล่าวในการต่อสู้ผลประโยชน์ของพวกเขา จนกลายเป็นกีดกันครูที่จบปริญญาตรีออกไป ในเวลาต่อมาครูที่ไม่มีวุฒิปริญญาตรีได้รับการยกระดับให้จบปริญญาตรีหลังจากมีการปรับเปลี่ยนระดับประกาศนียบัตรระดับ certificate ไปสู่ระดับ diploma ในปี 1999¹⁶⁹

ในสหภาพแรงงานครู ประกอบด้วยสมาชิกที่จบปริญญาตรีและไม่จบปริญญาตรี พบว่ามีการเลือกปฏิบัติในหมู่สมาชิกเกิดขึ้น ในมาเลเซียฝั่งคาบสมุทรมลายู มีสหภาพอยู่ 2 แห่งคือ National Union of the Teaching Profession (NUTP หรือ สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งวิชาชีพครู) และ Kesatuan Guru-guru Melayu Malaysia Barat (KGMMB หรือสหภาพแรงงานครูมลายู มาเลเซียตะวันตก) NUTP มีความโดดเด่นและมีสมาชิกจำนวนมากที่สุด ด้วยปริมาณทำให้มีบทบาทในการส่งเสียงต่อเรื่องสิทธิและปัญหาของครู สิ่งที่เกิดขึ้นคือ เมื่อยิ่งเพิ่มจำนวนสมาชิกจะนำไปสู่การได้รับค่าชดเชยที่สูงขึ้นและการจ้างงานสำหรับสมาชิกที่มากขึ้น ขณะนี้ที่ครูแทบทั้งหมดได้รับวุฒิปริญญาตรีแล้ว ทำให้การประชุมสหภาพครู (Congress of Unions of Teachers) ในภาคบริการการศึกษา จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลประเมินการบังคับใช้กฎหมาย Trade Unions Act 1959 ใหม่ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ห้ามผู้จบปริญญาตรีมีตำแหน่งในสหภาพแรงงานครู¹⁷⁰ จึงเป็นเรื่องที่ไร้สาระหากยังเดินตามกฎหมายเดิมอยู่

การยกระดับวิชาชีพครูในมาเลเซียและอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน

เพื่อต้องการยกระดับและสถานะของวิชาชีพครูตามพิมพ์เขียวการพัฒนาของกระทรวงศึกษาธิการในปี 2001–2010 ได้ตระหนักถึงว่าครูระดับประถมควรมีคุณสมบัติที่ถึงพร้อม วิทยาลัยครูถูกยกระดับเป็นสถาบันทางครุศาสตร์ เป้าหมายก็เพื่อจะผลิตครูที่มีวุฒิปริญญาตรีตามความหวังว่าในปี 2010 ครูทั้งหมดระดับมัธยมจะจบปริญญาตรี และระดับประถมมีสัดส่วน 50% ดังนั้นปี 2007 หลักสูตรครุศาสตร์ระดับปริญญาตรีจึงเกิดขึ้นสำหรับครูที่ยังไม่มีปริญญาตรีพวกเขาจะผ่านโครงการปริญญาพิเศษสำหรับครูไม่จบปริญญาตรี ครูจะถูกส่งไปยังมหาวิทยาลัยระดับท้องถิ่นเพื่อเรียนปริญญาตรี การจ้างงานผ่านทรัพยากรภายในถือว่าสร้างแรงจูงใจให้กับผู้รับจ้างได้มากกว่า เชื่อถือได้กว่าการหาจากคนนอก¹⁷¹

โดยพื้นฐานแล้ว ตำแหน่งธุรการในโรงเรียนระดับประถมศึกษา มักจะอยู่ในมือผู้ที่ไม่จบปริญญาตรี สำหรับสหภาพแรงงานแล้วนโยบายด้านทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะการจ้าง คัดเลือกและการสนับสนุนมักจะเอื้อให้กับครูที่ไม่จบปริญญาตรี แทนที่จะพิจารณาจากผลงาน สหภาพแรงงานครูได้มีบทบาทต่อการสนับสนุน มีอดีตครูที่ไม่จบปริญญาตรีได้อยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการเรียน¹⁷²

สหภาพแรงงานครูยังมีบทบาทต่อการพัฒนาสวัสดิการครู ตัวอย่างคือ รายงานการดำเนินการของ KGMMB เพื่อสนับสนุน CQT หรือครูที่จบระดับประกาศนียบัตร แม้รัฐจะห้ามกระบวนการเจรจาต่อรองร่วม (collective bargaining) แต่สหภาพแรงงานก็ประสบความสำเร็จในการอ้างจากจดหมายข้อตกลงจากกระทรวงศึกษาธิการเพื่อเพิ่มเงินเดือนครู CQT¹⁷³ การรวมตัวกันต่อรองของสหภาพนั้น ช่วยให้พวกเขามีอำนาจ ต่างจากการไม่รวมตัวกันที่อาจถูกกำราบโดยรัฐได้ง่าย ดังข้อเสนอของ

169 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 51

170 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 52

171 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 51–52

172 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 53

173 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 53

นักวิชาการหลายคนว่า สหภาพแรงงานนั้นโดยชนบแล้ว ถือว่าเป็นผู้ปกป้องโครงสร้างเงินเดือนที่เท่าเทียม เห็นจากสำนวน “equal pay for equal work” (การทำงานที่เท่าเทียม ต้องได้เงินเดือนที่เท่าเทียม) ซึ่งเน้นที่ตัวงานมากกว่าที่ปัจเจก เหล่าครูได้เสี่ยงแสดงความเป็นห่วงต่อโอกาสการเลื่อนตำแหน่งผ่าน NUTP เสี่ยงนี้เกิดขึ้นแม้ว่ารัฐจะประกาศที่จะจัดสรรงบประมาณฝึกอบรมเพื่อเลื่อนตำแหน่งครูกว่า 6 หมื่นคนก็ตาม¹⁷⁴

เมื่อการคัดเลือกบุคลากรทางการศึกษาในมาเลเซีย ไม่ได้อยู่ที่ Human Resource Division (HRD) เพียงอย่างเดียว แต่ยังมี Education Service Commission อีกด้วย การศึกษาในปี 2011 ชี้ให้เห็นว่ามี 3 ปัจจัยที่ทำให้คนเข้าร่วมสหภาพแรงงาน นั่นคือ แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งแรก ตามมาด้วยการคุ้มครองสิทธิและเหตุผลทางสังคม¹⁷⁵

ระบบ Time-based system (การยึดเวลาเป็นหลัก) เกิดขึ้นในปี 2012 ผ่านระบบคำตอบแทนใหม่ของมาเลเซีย (SBPA) ภายใต้ระบบนี้ครูจะต้องได้รับเกรด 44 ภายใน 8 การทำงาน และเกรด 48 ภายใน 16 ปี ครูจะต้องรอคอย 20 ปีถึงจะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง ครูที่มีความสามารถเยี่ยมยอดจะได้รับรางวัลผ่านโครงการสนับสนุนครูมากความสามารถ สำหรับครูที่ไม่จบปริญญาตรีจากเกรด 29-32 จะต้องใช้เวลา 8 ปี (เทียบกับการใช้เวลา 10 ปี) สหภาพแรงงานประสบความสำเร็จในการกดดันรัฐบาลที่จะให้โอกาสแรกด้านการเลื่อนตำแหน่งกับสมาชิกของพวกเขาโดยไม่แยกประเภท พบว่า ครูในโรงเรียนมาเลเซียที่ไม่จบปริญญาตรี กลายเป็นผู้มีตำแหน่งสูงกว่าผู้จบปริญญาตรี กระทั่งปริญญาเอก พบได้ในโรงเรียนประถมที่ผู้จัดการมาจากอดีตครู CQTs กลายเป็นว่าครูเหล่านี้จะได้รับตำแหน่งและการปฏิบัติเป็นพิเศษจากกระทรวงที่ถูกควบคุมโดยคนกลุ่มเดียวกัน¹⁷⁶

NUTP ได้เสนอกระทรวงว่า CQTs ควรได้รับสิ่งจูงใจพิเศษหากพวกเขาศึกษาต่อในระดับสูงในรูปแบบเงินพิเศษประจำปี ซึ่งก็ได้รับการตอบรับ ต่อมาการประกาศเพิ่มเงินเดือนก็ทำโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเพียงครูกลุ่มเดียวที่ได้รับสิทธินี้ ในระบบ SBPA นอกจากการปรับจากเกรด 44 ไป 48 ในเวลา 16 ปีแล้ว สำหรับครูไม่มีปริญญาใช้เวลา 8 ปี หากปรับจาก 29 ไป เกรด 32 และใช้เวลา จาก DGA34 ไป DGA38 เพียง 6 ปี แต่ถ้าเทียบการไป DG52 ใช้เวลา 5 ปี เมื่อเทียบเงินเดือน เกรด DG48 รับเงินเดือนสูงสุดที่ 8,710 ริงกิต (ประมาณ 66,227.32 บาท) เพิ่มขึ้น 37.7% ขณะที่ DG34 เงินเดือนสูงสุดที่ 5,370 ริงกิต (ประมาณ 40,831 บาท) เพิ่มขึ้น 39% งานศึกษาของนักวิชาการบางคนประเมินว่าความพยายามของสมาชิกสหภาพที่ภาครัฐ จะได้รับรายได้ที่สูงกว่าสัมพันธ์กับสิทธิการเจรจาต่อรอง¹⁷⁷

ในทางกลับกันการเลื่อนขั้นหรือให้สิ่งพิเศษกับครู ไม่ส่งผลต่อครูอีกกลุ่มที่ส่วนใหญ่จบปริญญาตรีหรือมากกว่านั้น การไม่ให้รางวัลตามความสามารถอาจส่งผลต่อผลิตภาพที่ต่ำ การจ้างคนที่ไม่มีความสามารถมากพอ ทั้งยังจะทำให้ทีมหรือองค์กรหยุดชะงักอีกด้วย ครูผู้ไม่พอใจก็อาจจะส่งผลต่อการสอน¹⁷⁸

จากภาพที่ 3.11 จะแสดงให้เห็นการเปรียบเทียบสถานะของครูที่ไม่จบปริญญาตรีและผู้จบปริญญาตรี ที่ฝ่ายแรกจะได้เปรียบมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งบริหาร เวลาในการเลื่อนตำแหน่งที่น้อยกว่า ชั่วโมงในการทำงานที่น้อยกว่า กระทั่งการสนับสนุนจากรัฐ

ตามโครงการยกระดับครูที่ไม่มีปริญญาในปี 2010 ทำให้ครูส่วนใหญ่ได้รับปริญญาตรี ในเวลาต่อมาความตกต่ำของความถนัดทางภาษาอังกฤษในหมู่ผู้จบปริญญาตรี

174 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 54

175 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, “Teacher Recruitment, Selection, and Promotion: the Role Of Teachers’ Unions in Malaysia”, *International Journal of Humanities Technology and Civilization (IJHTC)*, 8 : 1 (June 2020): 50-51

176 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 54

177 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 55

178 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 56

ภาพที่ 3.11 แสดงการเปรียบเทียบสถานะ
ของครูผู้ไม่จบปริญญาตรีและผู้จบปริญญาตรี

				Difference	
	Subject	College	Graduate	College	Graduate
1.	Administrative Positions	Primary and Secondary Schools	Only in Secondary school	Eligible to hold administrative positions In both Primary and Secondary Schools. They are superiors to timely grad teachers	Not eligible for administrative positions in primary school. They become ordinary teachers and inferiors to the college-qualified teachers.
2.	Time Duration for promotion. (Time-based system)	8-8-8-5 (DG29-32-34-38)	8-8-8-6-3 (DG41-44-48-52-54)	29 years	30 years
3.	Difference in % of starting salary (2018)	RM1,698.00 (DG29)	RM2,188.00 (DG41)	Rm490	22.4% (difference of salary in %)
4	Other profession (difference in % of starting salary (2018)	JA29 : RM1,935.02) Engineer (Diploma)	RM2,529.00 (Degree) J41	Rm594 (difference of salary in RM)	Source: http://www.spa.gov.my/web/guest/deskripsi-tugas/ijazah/1227 23.5% (difference of salary in %)
5.	Other profession (difference in % of starting salary (2018)	Pegawai Belia dan Sukan Gred S29 RM1362.00 (Diploma)	Pegawai Belia dan Sukan Gred S41 RM2078.00 (Degree)	RM716 (difference of salary in RM)	Source: http://www.spa.gov.my/deskripsi-tugas/diploma/2131 34.5% (difference of salary in %)
6	Working hours	7.30 – 1.30 (Primary school)	7.30 – 2.30 (Secondary School) 7.30 – 3.30 (for Form 6 teachers)	6 hours	8 hours
7	Pre-service Period	Fully sponsored by the government	Self-sponsored or Government loan	No repayment of loan	Repayment of loan for a period up to 10 years

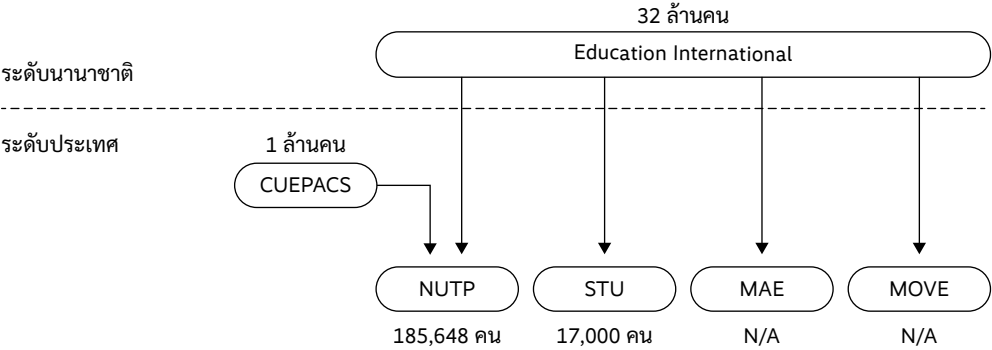
กลายเป็นปัญหาที่เคร่งเครียดในมาเลเซียโดยเฉพาะการสอบวัดระดับของครูภาษาอังกฤษในประเทศที่ไม่ผ่านถึง 2 ใน 3 จาก 70,000 คน¹⁷⁹ นำไปสู่ความหวาดกลัวว่าคุณภาพของการศึกษาจะตกต่ำลงไปด้วย เป็นที่เข้าใจตรงกันว่ากระบวนการเรียนและสอนขึ้นอยู่กับคุณภาพของครูในการเตรียมสอนและทักษะการสอน คุณภาพการสอนขึ้นอยู่กับครูในระบบการศึกษา มีความพยายามประเมินกันว่า ครูสามารถส่งความรู้ผ่านการสอนได้เพียง 50%¹⁸⁰

กลายเป็นว่าสหภาพแรงงานครูในมาเลเซียเน้นการต่อสู้เฉพาะ CQTs และทรงอิทธิพลต่อการจัดทำนโยบายการ

ศึกษาระดับชาติ

ในระดับองค์กรยังพบว่านอกจาก NUTP ที่เป็นสมาชิกของ EI แล้วยังเป็นสมาชิกของ Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services (CUEPACS หรือ สหภาพภาพแรงงานลูกจ้างรัฐและบริการสาธารณะ) ยังมี Sarawak Teachers' Union (STU หรือสหภาพแรงงานครูซาราวัก) ซึ่งอยู่บนเกาะบอร์เนียวอันเป็นมาเลเซียฝั่งตะวันออก Malaysian Association for Education (MAE หรือสมาคมมาเลเซียเพื่อการศึกษา) และ Malaysian Academic Movement (MOVE หรือ ขบวนการวิชาการมาเลเซีย)

ภาพที่ 3.12 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในมาเลเซีย¹⁸¹



179 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 56

180 Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, *Ibid.*: 57

181 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Our Members, Malaysia". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.stu.org.my/index.php?root=MTc4&id=MTcz>, G. Prakash. "Simply voicing call of membership". Malay Mail. Retrieved on 24 August 2023 from <http://cuepacs.blogspot.com/2009/11/simply-voicing-call-of-membership.html#>

3.2.2 สภาพแรงงานครูในจีน สภาพที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของ แรงงานในสังคมคอมมิวนิสต์

จีนเคยมีประชากรมากที่สุดในโลกก่อนจะถูกแซงด้วยอินเดียเร็ว ๆ นี้ จำนวนประชากรอยู่ที่ 1,413,142,846 คน¹⁸² และ GDP อยู่ที่ 18,100.04 พันล้านดอลลาร์¹⁸³ GDP ต่อหัวที่ 21,475.6 ดอลลาร์¹⁸⁴ ผู้คนจะอยู่อาศัยหนาแน่นเป็นพิเศษอยู่ในสี่กึ่งวันออกของประเทศ

แม้การกล่าวว่าจีนเป็นประเทศกำลังพัฒนา อาจกล่าวได้เต็มปากในยุคนี้นอกจากการขยายตัวของเศรษฐกิจและการก้าวเข้าสู่บัลลังก์ของประเทศมหาอำนาจระดับโลก แต่การกระจายความมั่งคั่งและทรัพยากรยังคงประสบปัญหาอยู่ภายใต้สังคมที่มีประชากรจำนวนมหาศาล โดยเฉพาะสถานการณ์ของแรงงานการศึกษา ยังมีความน่าเป็นห่วงอยู่หลายประการ ทั้งค่าแรง และสิทธิการรวมตัว China Labour Bulletin (CLB หรือแถลงการณ์แรงงานจีน) องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีฐานอยู่ที่ฮ่องกง ซึ่งมีเป้าหมายที่จะสนับสนุนความเคลื่อนไหวของแรงงานในจีน ได้ออกรายงานในปี 2016 ซึ่งให้เห็นถึงปัญหาครูที่เจอกับงานที่หนักและการจ่ายค่าแรงที่ต่ำมาก ในสายตาของคนนอกอาจไม่ทราบว่า ภายในจีนนั้นได้มีการประท้วงและนัดหยุดงาน เฉพาะปี 2014-2015 มีกิจกรรมดังกล่าวมากถึง 168 เหตุการณ์ทั่วประเทศซึ่งผู้เข้าร่วมมีกระทั้งในระดับก่อนเข้าโรงเรียนไปจนถึงมหาวิทยาลัย แต่อย่างไรก็ตามหากพวกเขาปฏิบัติกรอย่างเปิดเผยกับสื่อ พวกเขาถูกขู่ว่าจะถูกจับเข้าคุก¹⁸⁵ นี่คือการเปราะบางของการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องในนามแรงงานในประเทศจีน

ตัวอย่างในเดือนพฤศจิกายน 2014 ที่ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของเมือง Zhaodong มีครูที่สไตรก์จากจำนวนไม่กี่ร้อยและแพร่ขยายไปสู่เมืองใกล้เคียง ภายในสัปดาห์เดียวมีผู้ครูร่วมชุมนุมมากถึง 2 หมื่นคน เนื่องจากความไม่พอใจต่องานซึ่งไม่ใช่เพียงต่อผู้ว่าจ้าง แต่พุ่งตรงไปที่รัฐบาลด้วย¹⁸⁶

ตัวแทนครูอย่างเป็นทางการหรืออาจเรียกว่าเป็นตัวแทนของแรงงานทั้งหมดคือ All China Federation of Trade Unions (ACFTU: สหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งจีนทั้งหมด) แต่ ACFTU กลับเป็นเพียงตรายางของพรรคคอมมิวนิสต์จีนที่ผู้นำไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และไม่ได้มีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองร่วม ทั้งยังไม่เคารพสิทธิทางกระบวนการกฎหมายอันควรจะเป็น การสไตรก์และประท้วงของครูก็เพื่อมีเป้าหมายไปยัง ACFTU นั่นเอง¹⁸⁷ ที่น่าสนใจก็คือ ด้วยความเป็นองค์การพหุหนึ่งของรัฐ การสไตรก์ของพวกเขาไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐโดยตรงมากกว่าโรงงานของเอกชน¹⁸⁸

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในจีน จากสาธารณรัฐสู่รัฐคอมมิวนิสต์

จีนในฐานะประเทศมหาอำนาจเก่าเผชิญหน้ากับโลกตะวันตกทั้งด้านภูมิปัญญาและการทหารที่ในที่สุดนำมาซึ่งความพ่ายแพ้ โลกแบบเดิมนั้นไม่สามารถย้อนคืนมาได้ ราชวงศ์ชิงถูกโค่นล้มและถูกแทนที่ด้วยระบอบสาธารณรัฐ กล่าวได้ว่าจีนเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนทั้งการปะทะกันของแนวคิดแบบตะวันออกและตะวันตก การปะทะกันของอุดมการณ์ฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาที่ก่อตัวมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การศึกษาสมัยใหม่แม้จะเข้ามาก่อนที่จะราชวงศ์ชิง

182 CIA. "India". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/india/>

183 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

184 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

185 China Labour Bulletin, *Over-worked and under-paid: The long-running battle of China's teachers for decent work*, (N.P. :n.p., 2016), p.3

186 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.3-4

187 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.4

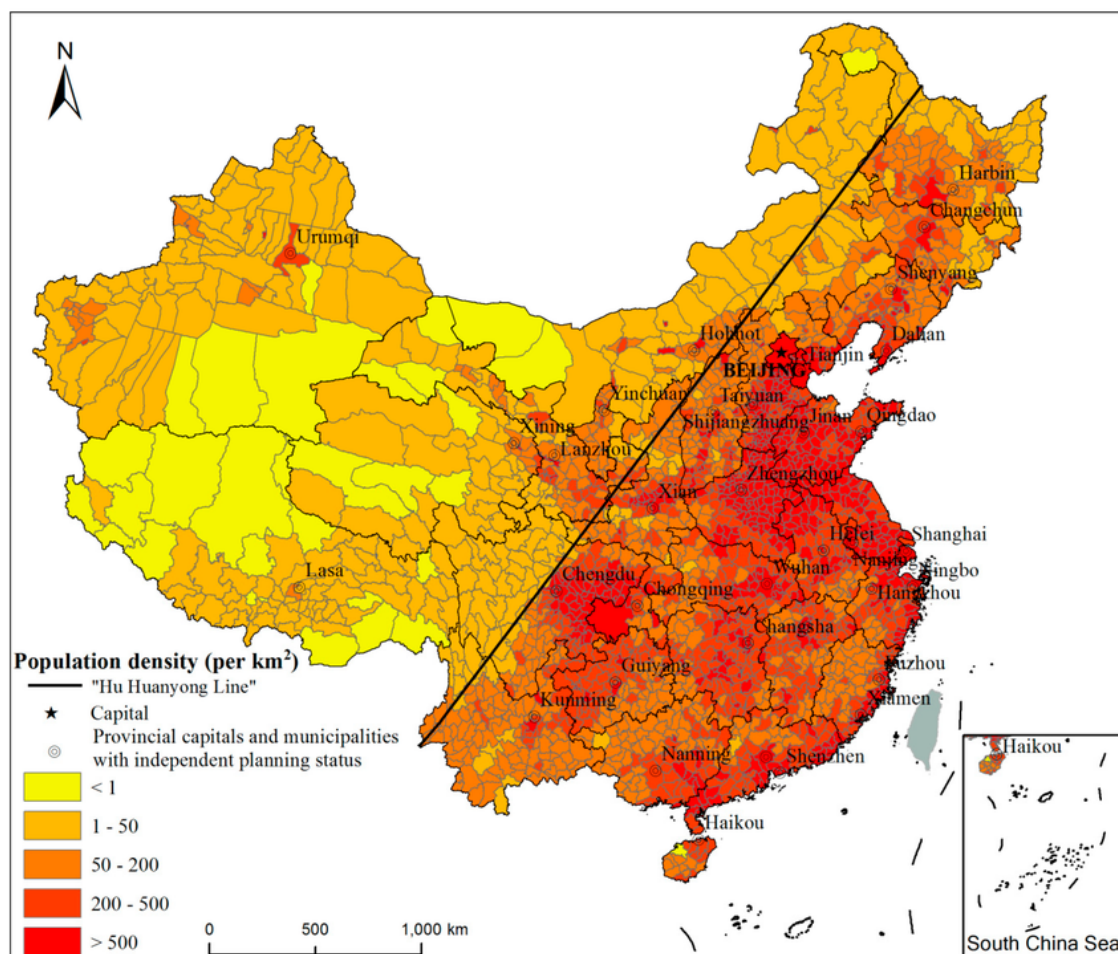
188 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.6

จะล่มสลาย แต่การขยายตัวสู่มวลชนนั้นเกิดขึ้นพร้อมกับการสร้างประเทศให้ทันสมัยในยุคสาธารณรัฐ

จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือ สงครามฝิ่น (1840-1842) ความพ่ายแพ้สงครามสัมพันธ์กับการขยายตัวของความรู้แบบตะวันตกและความทันสมัยจากเดิมที่เคยเชื่อมั่นในภูมิปัญญาโบราณของตนเอง ไม่เพียงเท่านั้นการพ่ายสงครามจีน-ญี่ปุ่นในปี 1895 ยิ่งตอกย้ำว่าพวกเขาต้องการการศึกษาสมัยใหม่แบบเดียวกับที่ญี่ปุ่นปรับเปลี่ยนไปก่อนหน้านี้แล้ว การสอบจอหงวนถูกยกเลิกในปี 1905 และเริ่มมีการปฏิรูปในโมเดลตะวันตก แต่นั่นก็ไม่ทันการณ

ราชวงศ์ชิงถูกโค่นล้มในปี 1911 ช่วงนั้นเริ่มมีโมเดลการศึกษาสมัยใหม่หลายรูปแบบทั้งแบบยุโรป อเมริกัน และญี่ปุ่น ในช่วง “ขบวนการ 4 พฤษภาคม 1919” ราวทศวรรษ 1915-1920 ได้มีข้อถกเถียงอย่างเข้มข้นต่อประเด็นการลอกเลียนแบบการศึกษาตะวันตก และพยายามหาอัตลักษณ์ใหม่ให้กับจีนหลังจากที่เหล่าราชวงศ์ครองอำนาจมานับพันปี อย่างไรก็ตาม เมื่อการเมืองเปลี่ยนผ่านมาสู่ช่วงขุนศึกที่ผู้มีอิทธิพลและกำลังทหารในแคว้นต่างๆ แย่งชิงอำนาจกัน โมเดลแบบอเมริกันถูกเลือกใช้ ไม่เพียงเท่านั้นความสำเร็จทางการเมืองของการปฏิวัติรัสเซีย (1917-1923) ได้นำอิทธิพลแบบมาร์กซิสต์มาสู่จีนด้วย

ภาพที่ 3.13 แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรจีน ปี 2015



เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นของพรรคคอมมิวนิสต์จีนในปี 1921 ที่มีแนวคิดที่จะสร้างรูปแบบการศึกษา “ที่ถูกต้อง”¹⁸⁹

แต่ด้วยความผันแปรทางการเมืองจากระบอบสาธารณรัฐผ่านความสูญเสียในสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามมาด้วยความสำเร็จทางการเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์จีนทำให้ประเทศจีนหันหน้าไปสู่อุดมการณ์แบบฝ่ายซ้ายอย่างเต็มกำลัง บนอุดมการณ์ดังกล่าวนำมาซึ่งระบบการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดแบบสังคมนิยม และการแบ่งช่วงทางการเมืองแบบสงครามเย็น การศึกษาถูกนำมาใช้อุดมการณ์ทางการเมืองอย่างแรงกล้า หลังจากพรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถ “ปลดปล่อย” และจัดตั้งประเทศใหม่สำเร็จหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ได้มีการสร้างระบบการศึกษาใหม่ในโมเดลแบบสหภาพโซเวียต แต่ปัญหาสำคัญที่ไม่ได้รับการแก้ไขคือ ภาวะการณ์ไม่รู้หนังสือ ในช่วงนี้ได้มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบการศึกษาระดับสูง มหาวิทยาลัยที่สอนวิชาทั่วไปเริ่มลดลงแต่ไปเน้นการสร้างวิทยาลัยที่มีความถนัดเฉพาะด้าน เช่นเดียวกับสถาบันฝึกหัดครู แต่โชคร้ายที่การศึกษาเองถูกทำให้ชะงักจากเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่น ขบวนการร้อยบุปผาพร้อมพริกที่เกิดขึ้นมาเพื่อต่อต้านฝ่ายขวา ช่วงปี 1957 ได้ทำให้ฝ่ายปัญญาชนที่มีศักยภาพที่จะปฏิรูปการศึกษาถูกแยกออกไป ไม่เพียงเท่านั้น ปี 1961 นโยบายก้าวกระโดดก็ล้มเหลวก็ล้มเหลว เช่นเดียวกับการหย่อนทางธรรมชาติ การแตกหักกับสหภาพโซเวียตก็ยังทำให้จีนตกที่นั่งลำบากอย่างยิ่ง ในช่วงปี 1961 และเมื่อปฏิเสธรหัสสหภาพโซเวียต รัฐบาลก็ต้องหาโมเดลใหม่ที่ต้องรักษาสสมดุลระหว่างแนวคิดขงจื้อและการศึกษาแบบตะวันตก นั่นคือ แนวคิด “เดินด้วยสองขา” ของเหมาเจ๋อตงที่ถือว่าสร้าง 2 ช่องทางของระบบการศึกษานั้นคือ โรงเรียนแบบอาชีวศึกษาและโรงเรียนแบบเรียนไปทำงานไป กับ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และเตรียมวิทยาลัย

เมื่อการเมืองภายในพรรคเกิดความตึงเครียด นำไปสู่การต่อสู้กันภายในจนทำให้เกิดกระแสการปฏิวัติอย่างถอน

รากถอนโคนอีกครั้งในช่วงที่เรียกว่าปฏิวัติวัฒนธรรมในทศวรรษ 1960-1970 ระบบการศึกษาแบบ 2 ชั้นถูกมองว่าได้สร้างอภิสิทธิ์ชนและเป็นการศึกษาเพื่อตนเอง ด้วยพลังทางการเมืองแบบสุดขั้ว มันได้ขยายไปสู่โรงเรียนทั่วประเทศ โดยเฉพาะการประกาศยุทธศาสตร์ “การปฏิวัติวัฒนธรรมของเหล่ากรรมมาชีพ” ถูกนิยามในปี 1966 การศึกษาถูกมองว่าถูกควบคุมโดยปัญญาชนชนชั้นกลาง จึงต้องการระบบใหม่การสอนแบบเหมาจะเข้ามาแทนที่อีก 3 ปีต่อมา วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยถูกควบคุมโดยทีมโฆษณาชวนเชื่อของเรดการ์ด ทหารจากกองทัพปลดแอกประชาชน รวมไปถึงกรรมกรและชาวนา กระทรวงศึกษาธิการเองก็ยุติบทบาทช่วงปี 1967-1974 จึงไม่แปลกที่จะยุติระบบสอบเข้ามหาวิทยาลัยในปี 1966 แต่บางวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยก็ยังรับนักศึกษาไปจนถึงต้นทศวรรษ 1970 แต่มีการคัดเลือกนักศึกษาจากอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งถูกหลานกรรมการ ชาวนา และทหารถือเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะถูกเลือกก่อน ด้วยแนวคิดเช่นนี้จึงได้สร้างตราที่เรียกว่า “นักศึกษากรรมกร ชาวนาและทหาร” ช่วงนี้ระบบการศึกษาจึงย่ำแย่ นักเรียนแทบไม่ได้เรียนตามหลักสูตรที่ควร แต่สิ่งหนึ่งที่ถือว่าพอจะกล่าวได้ว่าเป็นประโยชน์ก็คือ การขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาภายใต้โรงเรียนแบบคอมมูนที่เกิดขึ้นในเขตคอมมูนต่างๆ ผ่านระบบนารวม¹⁹⁰

อย่างไรก็ตาม การล่มสลายของแก๊งสี่คนและการจบลงของการปฏิวัติวัฒนธรรม กับการขึ้นครองอำนาจของเติ้งเสี่ยวผิงในปี 1969 พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้เปลี่ยนนโยบายมาสู่การประนีประนอมมากขึ้นผ่านการปฏิรูป “4 ทันทัย” ที่เน้นไปที่ด้านเกษตรกรรม, อุตสาหกรรม, การป้องกันประเทศและวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยไม่ทิ้ง “4 หลัก” อย่างเส้นทางสังคมนิยม, เผด็จการประชาธิปไตยของประชาชน, การนำของพรรคคอมมิวนิสต์ และวิธีคิดแบบมาร์กซิสต์-เลนินนิสต์และเหมาเจ๋อตง จากนั้นกระบวนการสร้างระบบการศึกษาแบบปกติจึงกลับมาอีกครั้ง มาตรฐานการศึกษาที่ควรจะ

189 David B. Surowski. “History of the Educational System of China”. A workshop report on the education system and guide to the academic placement of students in education institutions in the United States, PIER World Education Series, 2000. Retrieved on 12 March 2024 from <https://www.math.ksu.edu/~dbski/writings/history.html>

190 David B. Surowski. *Ibid.*

เป็นกลับไปสู่ทุกระดับชั้น ซึ่งนำไปสู่การปิดและควบรวมโรงเรียนจำนวนมากในระดับประถมศึกษา ทำให้นักเรียนเข้าโรงเรียนในจำนวนที่น้อยลงกว่าเดิม ในระดับมหาวิทยาลัยก็ได้รับการฟื้นฟูให้มีการสอบเข้ามหาวิทยาลัยอีกครั้งในปี 1977¹⁹¹

พัฒนาการของครูในจีน

หลังจากการปฏิวัติวัฒนธรรมอันรุนแรง จีนได้กลับมาสร้างระบบการศึกษาใหม่อีกครั้ง การสอบเข้ามหาวิทยาลัยเริ่มขึ้นในปี 1977 และปี 1986 รัฐบาลได้ใช้ระบบการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี นั่นคือ 6 ปีในระดับประถม และ 3 ปีในระดับมัธยมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ปัญหาใหญ่ของรัฐก็คือ มีครูไม่เพียงพอโดยเฉพาะในเขตชนบท เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลท้องถิ่นได้จ้างครูที่คุณสมบัติต่ำมาสอนที่เรียกกันว่า community teachers (民办教师 หรือ “ครูชุมชน”) ซึ่งอ้างในราคาถูกและเป็นทางเลือกที่ยืดหยุ่นกว่าครูของรัฐ (公办教师) ครูชุมชนมักจะได้อาชีพต่ำ และไม่มีสวัสดิการและความมั่นคงทางอาชีพต่ำ แต่จำนวนของพวกเขาเติบโตอย่างรวดเร็ว จนกลายมาเป็นกระดูกสันหลังของระบบการศึกษาในชนบทจีนในที่สุด ในระบบคู่ขนานกันนี้ได้ทำให้เกิดความตึงเครียดอันยาวนานในโรงเรียนจีน แทนที่รัฐบาลกลางจะดึงเอาครูเหล่านี้เข้าสู่ระบบครูของรัฐ แต่ก็ถูกต่อต้านโดยรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้ข้อพิพาทไม่ได้รับการแก้ไขตรงจบทุกวันนี้¹⁹²

กฎหมายครูในปี 1993 ได้จัดตั้งกรอบแนวคิดระดับชาติสำหรับการจ้างครู กฎหมายดังกล่าวระบุว่าครูควรจะมีเงินเดือนและสวัสดิการที่เท่าเทียมกับข้าราชการในระดับที่เทียบกันได้ แต่เช่นกัน รัฐบาลท้องถิ่นผู้เป็นคนจ่ายเงินเดือนได้ทำการต่อต้าน ค่าจ้างครูมักจะไม่มีอยู่ในระดับเดียวกับข้าราชการ งานวิจัยหนึ่งที่ศึกษาในช่วงปี 1990–2010 พบว่าครูระดับประถมและมัธยมไม่เพียงจะได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าข้าราชการ แต่ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ

ทุกอาชีพในจีน ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎหมายนำไปสู่การสไตรก์อย่างกว้างขวางโดยครูในปี 2008 นำมาสู่การกดดันให้รัฐบาลทบทวนนโยบายการจ่ายค่าจ้างต่อไป¹⁹³

รัฐบาลได้ค่อย ๆ ใช้ระบบการจ่ายเงินตามประสิทธิภาพในโรงเรียนระดับมัธยม สิ่งนี้ช่วยลดช่องว่างเรื่องเงินเดือน แต่ก็ได้สร้างปัญหาใหม่จากการละเมิดระบบการบริหารงานโรงเรียน มีการสไตรก์และประท้วงของครูในต้นทศวรรษ 2010 จากระบบการจ่ายเงินตามประสิทธิภาพดังกล่าว มีความไม่พอใจว่าเงินเดือนพื้นฐานถูกตัดออกเป็นจำนวนมาก และระบบเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารโรงเรียนใช้ดุลยพินิจในการปรับเงินเดือนอย่างไม่แฟร์¹⁹⁴

การจ้างงานครูในจีน

ในปี 2014 มีครูที่ทำงานเต็มเวลากว่า 13.5 ล้านคน ในระดับก่อนโรงเรียนมี 1.8 ล้านคน ระดับประถม 5.7 ล้านคน ระดับมัธยม 3.5 ล้านคน รวมถึงระดับอาชีวศึกษาและมหาวิทยาลัย 2.5 ล้านคน ต่อมา จำนวนครูประถมและมัธยมต้นลดลงในรอบทศวรรษ เนื่องจากอัตราการเกิดและการเข้าโรงเรียนลดลงโดยเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ มีการเพิ่มความต้องการของพ่อแม่ชนชั้นกลางและวัยทำงานสำหรับโรงเรียนระดับอนุบาลและนำไปสู่การเพิ่มจำนวนของโรงเรียนระดับอนุบาล จากปี 2009 ที่มีจำนวน 138,200 แห่ง เป็น 209,900 แห่งในปี 2014 และทำให้เกิดโรงเรียนแบบเอกชนเกิดขึ้นด้วย เลขนี้ยังไม่นับศูนย์เลี้ยงเด็กกลางวัน และสถานรับเลี้ยงเด็กที่ไม่ได้ลงทะเบียนของแรงงานข้ามชาติ ขณะที่นักเรียนจำนวนมากต้องการเรียนต่อระดับมัธยมปลายทำให้มีความต้องการครูมัธยมปลายมากขึ้น¹⁹⁵

สำหรับการผลิตครู วิทยาลัยครูในจีนไม่ได้โฟกัสไปที่การผลิตครูอย่างเดียวอีกต่อไป และผู้จบวุฒิครูจำนวนมาก

191 David B. Surowski. *Ibid.*

192 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.8

193 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.8–9

194 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.9

195 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.9

ก็ไม่ได้เข้าสู่วิชาชีพครู ฝั่งตะวันออกของจังหวัด Shandong มีเพียง 30% ของบัณฑิตครูที่ยังประกอบอาชีพครู ผลก็คือ โรงเรียนจำนวนมากเจอปัญหาการจ้างครูที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ ยังมีปัญหาขาดแคลนครูที่มีคุณสมบัติในเขตชนบท รายงานว่า โรงเรียนชนบทในหูหนานเจอปัญหาขาดแคลนครูคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์อย่างเรื้อรัง ผู้บริหารโรงเรียนโทษว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากค่าจ้างต่ำและขาดสวัสดิการ ครูโรงเรียนจำนวนมากไม่ได้เรียนหลักสูตรครูอย่างเป็นทางการ และมักจ้างครูที่มีปริญญาและผ่านมาตรฐานการสอบเพียงเล็กน้อยในภาษาจีนและวิชาเฉพาะ บางกรณีครูได้ทำงานตั้งแต่ยังสอบไม่เสร็จ เนื่องจากเข้าใจว่ายังไงเขาก็จะเรียนจบใน 5 ปี ในเขตชนบทจำนวนมากแยกว่านั่น ครูบางคนเพียงจบมัธยมปลายหรือมัธยมต้นเท่านั้น การวิจัยหนึ่งพบว่า มีจำนวน 1 ใน 3 ของครูชนบทที่จบเพียงระดับชั้นมัธยมปลาย¹⁹⁶

ค่าจ้างและสภาพการทำงาน

ครูของรัฐจะได้รับเงินเดือนขั้นพื้นฐาน, เงินเพิ่มตามประสิทธิภาพการสอน (performance pay), สวัสดิการ, โบนัส และเงินช่วยเหลืออื่น ๆ เงินเดือนขั้นพื้นฐานแบ่งเป็น 2 ส่วน นั่นคือ pay grade และ senior grade ส่วน pay grade จะขึ้นอยู่กับประสบการณ์และความรับผิดชอบ เช่น ครูประถมจะมีระดับพื้นฐาน ชั้นกลาง ชั้นสูง และชั้นสูงสุด แต่ก็มีเกณฑ์ต่างกันไปตามโรงเรียน¹⁹⁷

เงินเพิ่มตามประสิทธิภาพการสอน (performance pay) หรือ Performance-based pay ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือครูที่มีฐานเงินเดือนต่ำ แต่มาตรฐานอันกว้างขวางและการบังคับใช้มาตรฐานเหล่านี้ในโรงเรียนเอกชนและรัฐบาลในภูมิภาค หมายถึงว่าครูจะไม่เห็นค่าจ้างที่แท้จริงจนกว่านโยบายจะประกาศ ถือว่ามีความแตกต่างของการประกันสังคมของครูจีน ขณะที่ครูของรัฐอาจจะได้รับ

สวัสดิการ 5 ข้อ เช่น บำนาญ, ประกันสุขภาพ, ประกันการตกงาน, ประกันการบาดเจ็บจากการทำงานและการลาคลอดบุตร รวมไปถึงกองทุนการซื้อบ้าน ส่วนครูในโรงเรียนเอกชนได้รับสวัสดิการค่อนข้างจำกัด ได้รับเงินอุดหนุนในสภาพอากาศร้อน (high-temperature subsidies) ขณะที่ครูชนบทได้เงินอุดหนุนชนบทเป็น token¹⁹⁸

พบสภาพการจ้างงานที่ย่ำแย่กว่าในระดับอนุบาล การสำรวจพบว่า 131 โรงเรียนอนุบาลในเซี่ยงไฮ้ ครูจำนวน 1 ใน 3 ได้ลาออกเพราะค่าจ้างที่ต่ำขณะที่ทำงานอย่างหนัก มากกว่านั้นครูเหล่านั้นยังไม่ได้รับสวัสดิการทางสังคมแบบเดียวกับครูในโรงเรียนของรัฐ ระดับการจ่ายเงินและภาระงานในโรงเรียนอาชีวศึกษาก็คล้ายกัน ยิ่งครูในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในตอนใต้ของเมืองอุตสาหกรรมอย่าง Huizhou มีภาระสอนมากกว่า 20 ชั้นเรียนต่อสัปดาห์ รวมกับงานนอกชั้นเรียนอีก พวกเขาได้รับเงิน 4 พันหยวนต่อเดือน (1 หยวนประมาณ 4.9 บาท หรือไม่ถึง 2 หมื่นบาท) แคเพียงพอต่อการดำรงชีพของครอบครัวของเขา ในทางตรงกันข้ามโรงเรียนอาชีวศึกษาของรัฐในเมืองเดียวกันได้รับเงินเดือน 7 พันหยวนรวมถึงเงินเพิ่มเติมหากสอนเกิน 12 ชั้นเรียนต่อสัปดาห์¹⁹⁹

ช่องว่างระหว่างรายได้และสภาพการจ้างงานในชนบทและเมืองใหญ่ของเหล่าครู หมายถึงว่า โรงเรียนในชนบทมักจะพบปัญหาการจ้างงานและการรักษาครูเอาไว้ โดยเฉพาะในวิชาดนตรี ศิลปะ พลศึกษาและ ไอที ลักษณะเช่นนี้ทำให้มีภาระที่เพิ่มเติมสำหรับครูที่ยังอยู่ บางโรงเรียนประถมในชนบทแจ้งว่าทำงานมากกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน รายได้เฉลี่ยของครูชนบทที่ Jilin อยู่ที่ 2,500 หยวนต่อเดือน ขณะที่มีเพียง 40% ของครูที่ได้รับประกันสังคมเมื่อตำแหน่งเขาสูงพอ ครูชนบทที่ขึ้นทะเบียนได้เงินอุดหนุนยังมีอัตราเงินเดือนที่ต่ำมากนั่นคือ ระดับ 30-200 หยวน ต่อเดือน²⁰⁰

196 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.10

197 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.10

198 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.11

199 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.11-12

200 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.12

สหภาพแรงงานครูที่ไร้อำนาจ

โรงเรียนรัฐส่วนใหญ่ในจีนมีสหภาพแรงงาน แต่บทบาทนั้นถูกควบคุมจากรัฐอย่างสูง โรงเรียนและวิทยาลัยในจีนคล้ายกับโรงพยาบาล หน่วยงานวิจัยที่เป็นสถาบันของรัฐ และงานของสหภาพแรงงานภายในสถาบันเหล่านั้นทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมกับพรรคคอมมิวนิสต์จีน เพื่อให้แน่ใจว่าความสัมพันธ์แรงงานจะเป็นไปได้อย่างราบรื่น แต่ในความเป็นจริง สหภาพแรงงานไม่ได้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของแรงงาน หรือจัดหาบริการใดๆ ที่จะช่วยเหลือครูหรือแรงงานในโรงเรียนเลย ครูจำนวนมากไม่เห็นว่สหภาพแรงงานจะเป็นตัวแทนของใคร สหภาพแรงงานทำหน้าที่เพียงเล็กน้อยด้วยการยื่นขอขวัญเล็กๆ น้อยๆ สำหรับวันหยุด ในโรงเรียนเอกชนถ้าจะมีสหภาพแรงงาน ก็มักถูกควบคุมโดยฝ่ายบริหารจัดการ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานในโรงงานถูกควบคุม²⁰¹

ต่างจาก American Federation of Teachers (AFT) ในสหรัฐอเมริกา หรือ National Union of Teachers

(NUT) ในอังกฤษ สหภาพฯไม่สามารถเป็นตัวแทนในระดับชาติ หรือแม้แต่ในระดับภูมิภาคได้แม้ว่านโยบายการศึกษาจะกระทบต่อทั้งประเทศ ครูจึงแทบไร้ซึ่งเสียงต่อนโยบายของรัฐผ่านสหภาพ กระทั่งในระดับท้องถิ่น ครูยังไร้อำนาจต่อการกำหนดนโยบายเพราะสหภาพแรงงานไม่มีความสามารถหรือกระทั่งความมุ่งมั่นจะสะท้อนผลประโยชน์ของพวกเขา²⁰² ผลพวงจากการขาดตัวแทนทำให้ครูทำได้เพียงแสดงออกหลังจากรับนโยบายต่างๆ ได้ประกาศใช้โดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้สร้างความตึงเครียดในที่ทำงานและความหวัดเสียกับครูต่อสิ่งที่เรียกว่า สหภาพแรงงานไปด้วย²⁰³

สถานการณ์ของครูผ่านการ

ถูกแบ่งแยกระหว่างเมืองใหญ่และชนบท

CLB ได้สัมภาษณ์ครูในเมืองใหญ่ในตอนใต้ของมณฑล Guangdong และกลุ่มครูเกษียณในมณฑลที่ยากจนกว่าอย่างมณฑล Jiangxi²⁰⁴ ทำให้เห็นความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำกันอย่างยิ่งระหว่างเขตเมืองและชนบท

201 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.12

202 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.12–13

203 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.13

204 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.14

ภาพที่ 3.14 ระบบค่าตอบแทนครูจีน

Teachers' Remuneration			
Basic Wages	Performance Pay	Social Insurance Benefits	Bonuses and Subsidies
• Pay grade • Seniority pay	• Class load • Annual bonus • Determined by administration	• Pension, Unemployment, Medical, Work-related injury, Maternity insurances • Housing fund	• Rural area subsidy • High temperature subsidy • Other subsidies

1) ครูในเขตเมืองใหญ่ Zengcheng, Zhaoqing และ Guangzhou

CLB ได้สัมภาษณ์ครูหนุ่มสาวเมื่อเดือนตุลาคม 2015 ที่ทำงานในเมืองใหญ่ของมณฑล Guangdong 8 ปี Miss Zhang ทำงานในโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนในเขตอุตสาหกรรม Guangzhou ชานเมือง Zengcheng และ Mr. Xu ทำงานในโรงเรียนรัฐบริเวณเมือง Zhaoqing และ Mr. Yang ในโรงเรียนของรัฐกลางเมือง Guangzhou²⁰⁵

Miss Zhang มีแม่เป็นครูโรงเรียนอนุบาล เธอเติบโตมาไม่ไกลจากเมืองหลวงของ Guangzhou หลังจากจบมหาวิทยาลัย เธอได้รับงานที่เงินเดือนสมเหตุสมผลที่ธนาคาร แต่ไม่สามารถปรับตัวกับวัฒนธรรมองค์กรการเงินได้ เธอได้ยินจากเพื่อนว่ามีการเปิดตำแหน่งครูในโรงเรียนเอกชนที่เคยเป็นของรัฐมาก่อน เธอจึงได้เปลี่ยนงานมาเป็นครู และได้ใบอนุญาตหลังจากทำงานมาได้สองสามปี เธอเริ่มทำงานด้วยเงินเดือนเพียง 700 หยวนต่อเดือน ซึ่งเป็นค่าแรงขั้นต่ำในเวลานั้น เธอยังไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ ในตอนนี้เธอได้เงินเดือน 5,000 หยวนต่อเดือน แต่ยังคงมากกว่าเพื่อนร่วมงานที่ทำงานในโรงเรียนประถมระดับท้องถิ่น ที่สังกัดรัฐ กระนั้นพวกเขาได้เงินกองทุนเคหะสงเคราะห์ ขณะที่ Zhang กับสามีต้องอาศัยอยู่ในอพาร์ทเมนต์เล็กๆ ที่โรงเรียนจัดให้²⁰⁶

หลังจากทำงานมาได้ 7 ปี Zhang ทำงานจนจน “เพดานแก้ว” เนื่องจากเป็นครูที่ประสบความสำเร็จที่สุดในโรงเรียน เธอไม่ได้รับอนุญาตให้สมัครในตำแหน่งครูอาวุโสเพราะเธอไม่ได้จบมาจากวิทยาลัยครู มากกว่านั้นโรงเรียนยังต้องการให้เธอทำงานล่วงเวลาเป็น 69 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รวมถึงเวลาออกเกรดที่บ้าน Zhang เชื่อว่าเธอแท้งลูกคนแรกเพราะแรงกดดันจากการทำงานอย่างยาวนานในช่วงสัปดาห์และวันหยุด²⁰⁷

จากจุดยืนของเธอ Zhang เป็นห่วงเกี่ยวกับทิศทางการรวมและการพัฒนาการของระบบโรงเรียนในจีนในช่วงสิบปีข้างหน้า เมื่อเธอยังเด็ก โรงเรียนรัฐถูกมองว่าเป็นโรงเรียนที่ดีที่สุด ในมณฑล แต่ทุกวันนี้ โรงเรียนรัฐจำนวนมากเริ่มพ่ายแพ้ให้กับโรงเรียนเอกชนราคาแพง ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ควบคุมโอกาสสำหรับเด็กธรรมดาเพื่อจะเข้าสู่การศึกษาที่เหมาะสม เพราะพวกเขาไม่สามารถจ่ายเงินเข้าโรงเรียนแพงๆ ได้ และยังรวมถึงโรงเรียนเอกชนเหล่านั้นได้จ้างครูผู้มีคุณสมบัติดีและประสบการณ์ออกไปจากระบบด้วย²⁰⁸

ส่วน Mr. Xu มาจากครอบครัวครู ปู่ของเขาเป็นครูสอนภาษาจีนและครอบครัวของเขาสนับสนุนให้มาเป็นครูเช่นกัน งานแรกของ Xu หลังจากจบจากมหาวิทยาลัย Guangzhou คือ การทำงานเป็นนักการตลาดในองค์กรที่เป็นเจ้าของโดยต่างชาติในเมือง แต่ที่สุดเขาก็ออกมาสู่วิชาชีพการสอนและมาหยุดที่โรงเรียนที่ดีที่สุดในเมืองของ Zhaoqing โรงเรียนที่มีผู้จบการศึกษาไปเรียนยังมหาวิทยาลัยชั้นนำในจีน²⁰⁹

Xu บอกว่าเงินเดือนทั้งหมดของเขาอยู่ที่ 5 พันหยวน ประกอบด้วยเงินเดือนพื้นฐานที่ 2,500 หยวนและบวกกับค่า performance pay และเงินช่วยค่าพักอาศัย เขายังรับเงิน 45 หยวนต่อวันสำหรับการทำงานในวันหยุดในการช่วยเหลือกิจกรรมนักเรียนเช่น กีฬาสี แม้ค่าดังกล่าวจะน้อยนิด แต่เขาก็รู้สึกเป็นหน้าที่ที่จะไปช่วยในวันหยุดและจัดสรรกิจกรรมพิเศษสำหรับนักเรียนในโรงเรียนประจำ²¹⁰

Xu ไม่ได้สนับสนุนการจ่ายแบบ performance pay ที่ออกแบบมาสนับสนุนครูดีและลงโทษครูที่ขี้เกียจ จากมุมมองของเขา ครูทั้งหมดทำงานหนัก ดังนั้นจึงควรได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แม้สภาพการจ้างครู

205 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.15

206 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.15

207 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.15

208 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.15–16

209 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.16

210 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.16

จะดีขึ้นในหลายปีที่ผ่านมาแต่ Xu ยังพบว่า การพัฒนานี้ยังตามไม่ทันค่าครองชีพที่สูงขึ้น²¹¹

รายต่อมา Mr. Yang เติบโตในหมู่บ้านในภูเขาขนาดเล็ก ห่างจากเมือง Guangzhou ไปประมาณไม่กี่ร้อยกิโลเมตร เขาเริ่มสอนในปี 2008 หลังจากได้ปริญญาโท เขาเป็นครูอังกฤษในโรงเรียนรัฐที่มีชื่อเสียง ในเขตเมืองใหญ่แห่งใหม่ และในเขตมั่งคั่งในย่านหนึ่งของ Guangzhou เมื่อเขาเริ่มสอน นักเรียนจำนวนมากเป็นพวกลูกหลานชาวนา คนโรงงาน กระทั่งเจ้าของร้านชำขนาดเล็ก ขณะนั้นเงินเดือนเขาอยู่ที่ 4 พันหยวนต่อเดือน แต่การพัฒนาเมืองอย่างรวดเร็วได้เพิ่มครอบครัวชนชั้นกลางที่ย้ายเข้ามา ในปี 2010 รัฐบาลได้ลงทุนกับโรงเรียนเพิ่มขึ้นด้วยการเพิ่มค่าจ้างและสวัสดิการ Yang ได้รับเงินเดือน 9 พันหยวนต่อเดือน มากกว่าครูในระดับเดียวกันในย่านใกล้เคียงสองสามพันหยวน Yang ยังทำงานไม่หนักมาก คือ ประมาณ 45 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รวมการออกเกรดหลังเข้าสอน เขายังได้รับสวัสดิการจากโรงเรียน คล้ายกับโบนัสรายปีและเงินอุดหนุนด้านเคหะสงเคราะห์ หลังจากโรงเรียนได้รื้อบ้านพักครูไป²¹²

จากผู้ให้สัมภาษณ์ 3 คน ดู Yang จะเป็นผู้ที่พอใจสภาพการจ้างงานของตนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม เขาหัวเสียจากการที่โรงเรียนโง่โง่ไปกับการสอนเพื่อทดสอบมากกว่าการบ่มเพาะพัฒนาการด้านบุคลิกภาพของนักเรียน เขายังผิดหวังกับระบบ performance pay ในฐานะการคัดแยก “ครูดี” ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจส่วนตัวของผู้บริหาร²¹³ ซึ่งอาจทำให้เกิดความลำเอียงและการเลือกปฏิบัติได้

Yang ยังแสดงออกถึงความห่วงใยถึงช่องว่างเงินเดือนระหว่างครูโรงเรียนรัฐกับเพื่อนร่วมอาชีพที่ทำงานด้วยสัญญาเอกชน เขาจำได้ว่าเพื่อนร่วมงานคนหนึ่งที่มีอายุ 40 ปี ที่มาสอนในโรงเรียนของเขาตามสัญญา 1 ปี และมีความหวังจะได้ตำแหน่งถาวรที่จะมีเงินเดือนถึง 18,000 หยวนตามประสบการณ์ แต่หลังจากหมดสัญญาเขาได้รับข้อเสนอสัญญาที่เงินเดือนเพียง 4 พันหยวนโดยไร้สวัสดิการ²¹⁴ คล้ายกับ Zhang นั่นคือ Yang แสดงความเห็นเกี่ยวกับการขยายตัวของความไม่เท่าเทียมในสังคมจีน เขาเชื่อว่าความรวดเร็วของการเจริญเติบโตในเขตเมืองใหญ่ สร้างรายได้ที่สูงแต่ก็ทำให้คนยากจนที่เคยอยู่ในเมืองเจอค่าครองชีพที่สูงด้วย เขายังเตือนว่าช่องว่าง

211 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.17

212 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.17

213 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.17

214 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.17

ภาพที่ 3.15 สรุปรายเงินเดือนและสภาพการจ้างงานของครูใน Guangdong

	Ms Zhang	Mr Xu	Mr Yang
School	Private	State	State
Working hours	69 hours per week plus grading	58 hours per week plus grading and overtime	45 hours per week plus grading
Pay level	Basic	Intermediate	Basic
Teaching experience	7 years	7 years	8 years
Benefits	Partial social insurance coverage	Full social insurance and housing fund	Full social insurance, housing fund and additional subsidies
Approximate take-home pay each month	5,000 yuan	5,000 yuan	9,000 yuan

ระหว่างโรงเรียนที่รวยในเมืองอย่างเซี่ยงไฮ้ที่นักเรียนมักจะอยู่ใน ranking ที่ดีที่สุดในโลก และนักเรียนในเขตยากจนคล้ายบ้านเกิดของเขา ยังคงทุกข์ทนจากการขาดแคลนการลงทุนในการศึกษาขั้นพื้นฐาน²¹⁵

แม้พวกเขาจะมีความคับข้องใจกับปัญหาแต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีใครที่ออกมาชี้ปัญหาออกมดั่งๆ ทั้งในระดับปัจเจกและการรวมกลุ่ม Zhang และ Xu ได้ระบุว่าได้แชร์ความรู้สึกเดียวกันนี้กับครูคนอื่น แต่การรวมกลุ่มกันเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะ Zhang ที่บอกว่าในจีนยังขาดสภาพแรงงานที่มีประสิทธิภาพ²¹⁶

2) ครูในเขตชนบท เขต Jinxian มณฑล Jiangxi

ทีม CLB ยังได้สัมภาษณ์กลุ่มครูเกษียณที่เขต Jinxian ที่ห่างออกไปหนึ่งชั่วโมงจาก Nanchang เมืองหลวงของมณฑล Jiangxi ครูเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการต่อสู้ที่ยาวนานกับรัฐบาลท้องถิ่น (county government) ที่ปฏิเสธที่จะดำเนินการทางกฎหมายระดับชาติและให้จัดหาสวัสดิการที่พวกเขาควรจะได้รับ²¹⁷

ต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลมณฑลได้จ้าง “ครูชุมชน” ในเขตชนบทตามภารกิจการให้บริการการศึกษาภาคบังคับมากกว่าจะบรรจุตำแหน่งครูอย่างถาวรตามคุณสมบัติ ดังนั้น ครูใน Jinxian ราว 80% ในมณฑลที่ถูกจ้างในทศวรรษ 1980-1990 คือ ครูชุมชน สิ้นทศวรรษ 1990 ผู้จัดทำนโยบายพยายามชี้ปัญหาว่า มีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นแทนที่ครูในโรงเรียนรัฐด้วยการจ่ายเงินตามระเบียบรวมถึงสวัสดิการ หลายเขตใน Jiangxi ได้ปลดครูชุมชนจำนวนมากโดยไม่จ่ายเงินชดเชย ครูดังกล่าวจึงถูกบีบให้หางานใหม่ เกือบทั้งหมดกลับสู่หมู่บ้านทำไร่ทำนาเพื่อเอาตัวรอด บางคนต้องทำงานในร้านขนาดเล็กในตัวเมือง²¹⁸

รัฐบาลกลางและระดับมณฑลได้ยกประเด็นเกี่ยวกับค่าชดเชยที่เหมาะสมสำหรับครูชุมชนที่เกษียณ แต่รัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากอย่างเขต Jinxian ปฏิเสธที่จะดำเนินการ หลังจากที่หวั่นเสียมาอย่างยาวนานในทศวรรษ 2000 เหล่าครูเกษียณเหล่านี้จึงตัดสินใจเคลื่อนไหว มีการเวียนจดหมายคำร้องและอุทธรณ์ต่อรัฐบาลท้องถิ่น ความพยายามของพวกเขายกระดับขึ้นหลังจากการประกาศใช้กฎหมายประกันสังคม (Social Insurance Law) ปี 2010 ที่เตรียมพร้อมให้ครูใน Jinxian ถ้ามค่าถามเกี่ยวกับการไม่ได้รับสวัสดิการและนโยบายระดับชาติอื่นๆ ในปี 2011 ซึ่งได้สั่งให้รัฐบาลท้องถิ่นระบุปัญหาอันยาวนานเกี่ยวกับสวัสดิการครูชุมชน เหล่าครูได้ทำการประท้วงและล່ารายชื่อไปทั่วในทศวรรษ 2010 และไปสู่จุดสูงสุดในเดือนสิงหาคม 2015 ครูกว่าหนึ่งพันทั่วประเทศไปรวมกันที่อาคารสำนักงานเขต Jinxian พร้อมกับยื่นจดหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย²¹⁹

ระหว่างอายุ 50-80 ปี ยืนรอท่ามกลางสายฝนภายใต้ร่มของพวกเขานานนับชั่วโมง กระนั้นพวกเขาก็ล้อมรอบด้วยตำรวจที่มีอาวุธครบมือ ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะพบกับตัวแทนครูและรับจดหมาย ในที่สุด ตำรวจพยายามจะสลายการชุมนุม และจับตัวแทนครู 3 คน ทำให้ครูกว่าร้อยได้ไปรวมตัวที่สถานีตำรวจเพื่อให้เกิดคนให้ปล่อยตัว ตัวแทนจึงถูกปล่อยตัวในอีกสองสามชั่วโมงต่อมา แต่ใช้เวลาหลายสัปดาห์ก่อนที่จะจะรับเอกสารเป็นทางการและบอกเหตุผลในการควบคุมตัว²²⁰

หลังจากการประท้วงในเดือนสิงหาคม ครูใน Jinxian ได้จัดตั้งผู้คนที่ครั้ง คุรคนหนึ่งได้ขอความช่วยเหลือไปที่ลูกชายผู้ที่ถูกกลายเป็นนักจัดตั้งแรงงานผู้มีประสบการณ์และนักกิจกรรมหลังจากที่จัดตั้งอยู่โรงงานแถบสามเหลี่ยมแม่น้ำ Pearl เขาจึงได้ทักษะจากการฝึกอบรมและสนับสนุนโดยกลุ่มแรงงานประชาสังคมใน Guangdong และเข้าใจ

215 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.17

216 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.18

217 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.18

218 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.18-19

219 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.19

220 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp.19-20

ความสำคัญของการเลือกตั้งตัวแทนและการรักษาความเป็นปึกแผ่นในโฉมหน้าของการคุกคามและข่มขู่ ครูหัวมณฑลมีการเลือกตั้งจากตัวแทนหมู่บ้านราว 100 คน และจัดตั้งกรรมการ 10 คนที่นำโดยครูคนหนึ่งที่เคยถูกจับไป เหล่าครูได้ยื่นข้อเสนอหลัก 2 ประการคือ ค่าชดเชยสำหรับการปลดออกและบำนาญสำหรับครูเกษียณ ตัวแทนครูยังตัดสินใจนำเอากรณีตัวอย่างที่พวกเขาเผชิญหน้ากับตำรวจมาเป็นประเด็นต่อสู้ในฐานะการจับกุมอย่างไม่ชอบธรรม²²¹

จากกระแสเช่นนี้ รัฐบาลท้องถิ่นเริ่มว่าวุ่น ทั้งใช้การข่มขู่และลอบเพื่อให้ตัวแทนหยุดดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ครูกว่าร้อยละได้เข้าร่วมฟังการพิจารณาคดีในศาล ศาลตัดสินคดีเกี่ยวกับการจับกุมอย่างไม่เป็นธรรมอย่างล่าช้า แต่จากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นก็อนุมัติจ่ายเงินคร่าว 100 ล้านหยวนเพื่อจัดการเรื่องค่าชดเชย เหล่าครูต่างภูมิใจว่านี่คือชัยชนะเบื้องต้น แต่พวกเขาก็ไม่ได้หยุดแค่นั้น พวกเขายังคงจัดตั้งและแสวงหาเงินบำนาญที่ควรจะได้ อีกด้วย นอกจากนั้นครู Jinxian ยังพยายามหาเครือข่ายอื่นที่อยู่ในเขตใกล้เคียงผู้เจอปัญหาเดียวกัน²²²

221 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 20

222 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 20

ภาพที่ 3.16 แผนที่การสไตรก์และประท้วงของเหล่าครูจีนปี 2014–2015



จากเขตชนบทสู่ การสไตรก์ของครู และการประท้วงร่วมกันในจีน

เหล่าครูชุมชนใน Jinxiang ได้ร่วมกันจัดตั้งเพื่อเรียกร้องค่าชดเชยและค่าบำนาญจนกลายเป็นการลุกฮือขึ้นในเขตชนบท นับเป็นหนึ่งใน การสไตรก์และประท้วงร่วมของครูจีนในหลายปีที่ผ่านมา CLB ได้ทำแผนที่บันทึกแสดงให้เห็นว่ามี การสไตรก์มากถึง 168 ครั้ง ในปี 2014-2015 อันเป็นข้อมูลที่ได้มาจากข่าวสารและสื่อโซเชียลมีเดีย ตัวเลขจริงน่าจะสูงกว่านี้²²³

ช่วงที่เข้มข้นที่สุดของกิจกรรมดังกล่าวอยู่ในช่วงปลายปี 2014 เมื่อครูหลักแสนทั่วประเทศตั้งหลักประท้วงในกรณีค่าแรงต่ำ เงินสมทบประกันสังคมและค่าจ้างที่ค้างชำระ เขตที่มีการประท้วงกันหนักอยู่ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของมณฑล Heilongjing อย่างไรก็ตามการประท้วงได้กระจายไปทั่วจีนสะท้อนถึงปัญหาระบบการศึกษาที่ขาดแคลนการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ²²⁴

การร่วมก่อการครูเหล่านี้เป็นภาพตัวแทนของ 4% ของการสไตรก์และประท้วงทั้งหมดโดยแรงงานจีนในปี 2014-2015 ในสัดส่วนของครูถือว่ามีจำนวนน้อยกว่า 2% ของแรงงานทั้งประเทศ กระนั้นปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องถูกมองว่าเป็นส่วนสำคัญของความเคลื่อนไหวทั้งหมดของแรงงานในจีน²²⁵

ค่าจ้างต่ำ-ประกันสังคม-การจ่ายค่าแรงอย่างเท่าเทียม-การค้างค่าจ้าง ประเด็นหลักที่ครูประท้วง

ไม่เพียงครู แต่แรงงานในโรงงานก็ประสบปัญหาค่าแรงต่ำเช่นกัน พวกแรงงานโรงงาน 8% ได้ สไตรก์และประท้วงเพื่อค่าแรงที่สูงขึ้น และทำให้พวกเขาได้ปรับค่าแรงในต้นทศวรรษ 2010 ขณะที่ครูยังคงค่าแรงเท่าเดิม²²⁶ 10

กรกฎาคม 2015 ครูประถมและมัธยมต้นได้รวมตัวกันที่ Fushun มณฑล Liaoning เพื่อประท้วงค่าจ้างต่ำและความเหลื่อมล้ำของค่าจ้างที่ต่างกันไปในแต่ละเมือง เหล่าครูได้ร้องเรียนว่า ขณะที่ค่าจ้างต่ำ แต่ค่าใช้จ่ายในบริการสาธารณะกลับสูงขึ้น มากไปกว่านั้นครูจาก 4 เขตได้ร้องเรียนว่าค่าจ้างของพวกเขานั้นต่ำกว่าครูพวกอื่นใน Fushun เหล่าครูจึงได้ประท้วงโดยใช้ WeChat และ QQ groups เพื่อรวมตัวเพื่อนร่วมงานในเวลา 2 ชั่วโมง โดยให้นำเอาน้ำและร่มมาด้วย ครูคนหนึ่งได้เชิญคนอื่นๆทางออนไลน์เพื่อกระจายแผนการประท้วงว่า²²⁷

“อย่าได้ไปกล่าวโทษคนอื่น เมื่อเป็นสิทธิของเรา เราต้องยืนขึ้นและปกป้องตัวของพวกเราเอง! ในเวลานี้คุณตระหนักว่า ค่าบำนาญมันไม่เพียงพอ ดังนั้นคุณไม่มีค่ามากพอเช่นกัน! จงกล้าหาญ และส่งต่อข้อความเหล่านี้ออกไป และอย่าเป็นเต่าที่มุดหัวอยู่ในกระดอง และทำได้เพียงกล่าวโทษผู้อื่น!!”

ครูโรงเรียนเอกชนใน Dongguan มณฑล Guangdong ได้จัดการสไตรก์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2014 เพื่อประท้วงค่าจ้างต่ำและการขาดแคลนสวัสดิการและสภาพการจ้างงานที่ย่ำแย่ ครูที่โรงเรียน Dalingshan Nanhua อ้างว่า take-home pay (เงินเดือนหักค่าใช้จ่ายทุกอย่างแล้ว) อยู่ที่ 2 พันหยวนต่อเดือน นอกจากนั้นโรงเรียนยังไม่มีประกันสังคมใดๆ เมื่อเทียบกับกรรมกรโรงงานในเมืองเดียวกันแล้วยังได้ 3 พันหยวนต่อเดือน เหล่าครูเคยสไตรก์มาตั้งแต่ปี 2012 ในเรื่องค่าแรง ขณะนั้นได้รับการขึ้นเงินเดือนประมาณ 300-500 หยวน สื่อรายงานในปี 2014 ว่า เหล่าครูไม่เต็มใจที่จะคุยกับนักข่าว เพราะครูบางคนถูกไล่ออกหลังจากเป็นข่าวในการสไตรก์ในครั้งที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามสไตรก์ในปี 2014 นี้ทำให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นเล็กน้อยที่ 300 หยวน²²⁸

223 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 21

224 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 21-22

225 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 22

226 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 22

227 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 22-23

228 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 23

วันที่ 14 พฤศจิกายน 2014 ครูราว 200 คนได้รวมตัวกันที่อาคารรัฐบาล Zhaodong มณฑล Heilongjiang เรียกร้องค่าใช้จ่ายการสมทบประกันสังคมที่ค้างจ่าย ครูต้องการเข้าถึงบันทึกของรัฐเพื่อหาหลักฐานความผิดพลาดในการจ่ายเงินสมทบดังกล่าว โดยเฉพาะบำนาญและกองทุนเคหสงเคราะห์ วันที่ 17 พฤศจิกายน ครูประณามและมัธยมต้นนับพันร่วมสไตรก์ที่ Zhaodong และอีกหนึ่งพันร่วมประท้วงในชื่อเรียกร้องเดียวกัน วันที่ 26 พฤศจิกายน มีการสไตรก์ใหญ่ในเมืองรอบเมืองหลวง Harbin มีเหล่าครูมาร่วมกว่า 2 หมื่นคนที่มาจาก 3 เมือง การประท้วงครั้งนี้มีครูหลายคนถูกจับกุมโดยตำรวจ²²⁹ เดือนมกราคม 2014 ครูโรงเรียนเอกชนใน Taizhou มณฑล Jiangsu ทำการสไตรก์ด้วยการปิดโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนขนาดเล็ก เพราะโรงเรียนดังกล่าวได้จ่ายประกันสังคมสมทบตั้งแต่แรก แต่หยุดจ่ายมาเป็นเวลากว่า 2 ปีมาแล้ว เพราะโรงเรียนใกล้ล้มละลาย²³⁰

ครูจำนวนมากทำงานอย่างยาวนานแต่ได้รับค่าจ้างที่น้อยกว่าเพื่อนร่วมอาชีพในตำแหน่งเดียวกัน เพราะพวกเขาถูกแบ่งแยกโดยอำนาจโรงเรียนที่แตกต่างกัน ปัญหาใหญ่ที่สุดของระบบโรงเรียนรัฐของจีนคือ ครูไม่ได้รับสวัสดิการตามงาน เนื่องจากพวกเขาไม่ได้อยู่ในบัญชีเงินเดือนของรัฐ แต่ถูกจ้างด้วยสัญญาของโรงเรียน²³¹ ครูในโรงเรียนมัธยมปลายใน Puyang มณฑล Henan ได้ประท้วงเมื่อพฤษภาคม 2015 หลังจากผู้บริหารโรงเรียนจู่ๆ ก็ประกาศว่า ครูที่ผ่านการสอบบรรจุในรอบต่อไปจะได้เลื่อนไปอยู่ในบัญชีเงินเดือนครูของรัฐ ครูผู้รบกวนการนี้อย่างยาวนานได้ลงนามเพื่อเรียกร้องให้ผู้บริหารโรงเรียนชี้แจง²³²

ใน Dongying มณฑล Shandong เหล่าครูประท้วงบริเวณอาคารรัฐบาลเดือนพฤศจิกายน 2014 ถือป้ายว่า

“ยุติการแบ่งเกรดค่าจ้าง, ค่าจ้างที่เท่าเทียมเพื่อการทำงานที่เท่าเทียมกัน” ครูเรียกร้องระดับการทำงานพื้นฐานที่ต้องทำงานล่วงเวลาในทุกสัปดาห์แต่ได้รับเงินเดือนเพียง 4 พันหยวนต่อเดือน ซึ่งต่ำกว่าครูในระดับที่สูงกว่า เหล่าครูยังเน้นว่าพวกเขาไม่ได้ต่อต้านการจ่ายเงินที่ต่างกันเท่ากับระบบอันฉ้อฉลที่มันขึ้นอยู่กับการตัดสินใจโดยพลการของผู้บริหาร²³³

นอกจากไม่จ่ายแล้วยังมีการจ่ายที่ล่าช้าอีกด้วย ข้อนี้เป็นปัญหาในวงกว้างของจีนในทุกอุตสาหกรรม การค้างค่าจ้างในปี 2014–2015 มีมากถึง 40% ปัญหายิ่งหนักขึ้นเมื่อพื้นที่ชนบทที่มักเจอปัญหาบัญชีเงินเดือน โรงเรียนอนุบาลเอกชนก็มีการประท้วงเรื่องการค้างค่าจ้าง²³⁴ เหล่าครูกว่า 40 คนในโรงเรียนอนุบาล Yulin มณฑล Guangxi สไตรก์วันที่ 21 ตุลาคม 2015 ครูได้เขียนจดหมายร้องเรียนถึงการค้างค่าจ้างบ่อยครั้งและการไม่จ่ายค่าล่วงเวลาการทำงาน หรือการยอมให้ลาพักร้อนและลาป่วยซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ฝ่ายครูต้องการเงินเดือนที่สูงขึ้นและสภาพการจ้างงานที่ดีขึ้น การสไตรก์นำไปสู่การร้องเรียนของผู้ปกครองเกี่ยวกับค่าเล่าเรียนที่แพง และคุณภาพอาหารของนักเรียนที่คุณภาพแย่ ครูได้กลับไปสอนต่อหลังจากมีการต่อรองกับการบริหารการจัดการที่พวกเขาสัญญาว่าจะส่งสภาพอาหารนักเรียนไปให้ผู้ปกครองผ่านโซเชียลมีเดียเพื่อชี้ให้เห็นการปรับปรุงคุณภาพแล้ว²³⁵

เดือนพฤศจิกายน 2014 ครูร่วมร้อยจาก 5 โรงเรียนใน Jingzhou มณฑล Hubei ร่วมกันสไตรก์ในเวลา 4 วัน ในประเด็นการค้างค่าจ้างของรัฐบาลระดับเมือง ครูพบว่าไม่เพียงพวกเขาจะค้างค่าจ้างต่ำที่สุดในภูมิภาค แต่ยังถูกบังคับให้ต้องทำงานล่วงเวลาขณะที่เขตอื่นได้รับเงินค่าล่วงเวลา ครูต้องการค่าตอบแทนสำหรับการทำงาน

229 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 24

230 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 24

231 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 24–25

232 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 25

233 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 25

234 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 26

235 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 26

ล่วงหน้า เช่นเดียวกับความโปร่งใสของรัฐบาลในการขึ้นเงินเดือนของพวกเขา²³⁶ หลังจากปัญหาค้างค่าจ้างหลายปี ครุราว 200 คนในวิทยาลัยอาชีวศึกษาเอกชนในคุนหมิง มณฑลยูนนาน ได้สไตรก์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2014 โดยปิดโรงเรียนทั้งหมดที่มีนักเรียนกว่า 3 พันคน เจ้าหน้าที่โรงเรียนได้รายงานถึงความยากลำบากในการจ่ายเงิน หลังจากเซ็นสัญญาข้อตกลงกับนักลงทุนใหม่ในปี 2012 ในการประท้วงครูเรียกร้องให้ยุติสัญญากับนักลงทุนด้วย²³⁷

ครูอนุบาล ประถม มัธยม มหาวิทยาลัย กับการประท้วงในทุกระดับการศึกษาจีน

การประท้วงของครูได้เกิดขึ้นในหลายระดับชั้นตั้งแต่ชั้นอนุบาลไปจนถึงระดับมหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงปัญหาระดับเล็กในระบบการศึกษาในภาพรวมอย่างเดียวแต่หมายถึงประเด็นเฉพาะในแต่ละสถาบันอีกด้วย²³⁸ ครูอนุบาลถือว่าเงินเดือนต่ำที่สุดเมื่อเทียบกับระดับอื่น และยังมีคุณสมบัติที่ต่ำกว่า อยู่ในสภาพการจ้างงานที่ย่ำแย่ พวกเขามักขาดอำนาจการต่อรองเพื่อเรียกร้องในวันที่ 10 มกราคม 2015 มีการประท้วงเรื่องค่าแรง และสภาพการจ้างงาน ครูระดับอาวุโสได้รับเงินเดือนเพียง 1,500 หยวนต่อเดือน ขณะที่คนอื่นได้เพียง 1,300 หยวน ระดับเงินเดือนนี้ไม่เปลี่ยนมาหลายปี ครูใน Mianyang มณฑลเสฉวน (Sichuan) ได้รวมตัวกันสไตรก์ เมื่อ 3 พฤศจิกายน 2015 เพื่อประท้วงการค้างจ่ายเงินถึง 2 เดือนและการไม่มีประกันสังคม รวมไปถึงการที่ครูลาไปเลี้ยงลูกกลับถูกไล่ออก²³⁹ อย่างเลวร้าย

สำหรับโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษาต้น นับว่าจำนวนครูกว่า 2 ใน 3 ของครูอยู่ในโรงเรียนระดับนี้ ครูจำนวนมากโดยเฉพาะในเมืองใหญ่มักจะมั่งคั่งที่มั่นคง

และมีเงินเดือนที่สูงพร้อมกับสวัสดิการที่ดี การประท้วงมาจากระดับการจ่ายเงินและสวัสดิการที่มาจกนโยบายการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลหรือการบริหารที่ผิดพลาดของโรงเรียน²⁴⁰ ครูเรือนพันสไตรก์ในหลายวันช่วงปลายเดือนธันวาคม 2015 ที่ Renhuai มณฑล Guizhou เรียกร้องการจ่ายเงินเต็มสำหรับ performance pay ครูเคยได้รับคำมั่นว่าจะมีโบนัสรายปีอยู่ที่ 25,000 หยวน แต่จ่ายจริงเพียง 10,000 หยวน ครูพยายามที่จะชี้ให้เห็นความคับข้องใจผ่านช่องทางตามกฎหมาย แต่ก็ไม่บรรลุผล ทำให้เกิดการสไตรก์วันที่ 24 ธันวาคม เริ่มจากครุราวพันคนและขยายไปสู่ทุกโรงเรียนในเมือง วันที่ 28 ธันวาคม ครูหลายพันได้ชุมนุมล้อมรอบอาคารรัฐบาล และพบกับตำรวจปราบจลาจลหลายร้อย แม้จะไม่มีรายงานการปะทะหรือจับกุม ครูหลายคนได้รับโทรศัพท์จากผู้บริหาร บางคนขอร้องให้กลับจากการชุมนุม บางคนได้ข่มขู่พวกเขา²⁴¹

เหล่าครูในโรงเรียนประถมเอกชนใน Guangzhou ก็ได้ทำการสไตรก์ในเดือนตุลาคม 2014 เพื่อประท้วงแนวปฏิบัติในการบริหารที่ได้ลงนามสิทธิการจัดการบริหารให้กับบริษัทเอกชนเพื่อมาจัดการการศึกษานำไปสู่การลดสภาพการจ้างงานที่ให้แย่งลง ครูอ้างว่าการบริหารดังกล่าวต้องการให้พวกเขาช่วยกันหานักเรียนมาสมัครเข้าเรียน ไม่อย่างนั้นจะถูกตัดเงินเดือน หลังจากที่ถูกออกสไตรก์ รัฐบาลท้องถิ่นได้ออกตัวและปลดสิทธิการบริหารของบริษัทจากโรงเรียน²⁴²

สำหรับระดับมัธยมปลาย มีความต้องการผู้จบมหาวิทยาลัยสำหรับเศรษฐกิจสมัยใหม่ของจีนทำให้เกิดแรงกดดันมหาศาลไปยังโรงเรียนระดับมัธยมปลายทั้งในสายวิชาการและสายวิชาชีพ²⁴³ ครูในโรงเรียน Chenjia ใน Kai county มณฑล Chongqing ได้ทำการสไตรก์ใน

236 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 26

237 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 26–27

238 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 27

239 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 27

240 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 27–28

241 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 28

242 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 28

243 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 28

เดือนมิถุนายน 2014 เรียกร้อง performance pay ที่เขาควรจะได้ พวกเขาพบว่าในบางแห่งครูจะได้รับรางวัล performance pay สำหรับตัวอย่างที่ดีแต่ใน Kai county ไม่มีเช่นนั้น ครูคนหนึ่งได้หมายเหตุไว้ว่า “พวกเราได้ยินมาว่า Chongqing นั้นทำคะแนนได้ดีในการสอนเอนทรานซ์ หลังจากนั้น ค่าจ้างที่เราควรจะได้กลับไม่ได้ นี่คือ ลักษณะพิเศษของ Kai county หรือ?” เหล่าครูได้เดินขบวนท่ามกลางสายฝนพร้อมด้วยป้ายที่เขียนว่า “คืนเงิน 12,000 หยวนให้กับครู Chenjia” ²⁴⁴

ครูชนบทไม่เพียงแต่ได้รับค่าจ้างที่ต่ำมาก แต่ยังขาดแคลนสวัสดิการที่เหมาะสม พวกเขาเป็นเบี้ยล่างที่ถูกนโยบายรัฐชุดรีดมาตลอด อันนำไปสู่ความขัดแย้งที่ลากยาวไปถึง 20 ปีในบางกรณี²⁴⁵ ปลายเดือนพฤศจิกายน 2015 ครูราว 200 คนที่เป็นตัวแทนจากทั่วมณฑล Heilongjiang ได้พบปะกันที่อาคารศึกษาธิการระดับเมืองใน Harbin เรียกร้องค่าชดเชยจากการปลดออกและการแก้ไขปัญหาระหว่างประกันสุขภาพและบำนาญ พวกเขาอ้างว่าเป็นตัวแทนครูชนบทเรือนพันทั่วมณฑล ประเด็นหลักในการต่อสู้ของครูย้อนกลับไปได้ถึงปลายทศวรรษ 1990 เมื่อรัฐบาลให้สัญญาว่าจะยอมให้ครูชุมชนอยู่ในบัญชีเงินเดือนของรัฐ แทนที่พวกเขาจะได้รับการสอบคัดเลือกเพื่อได้ตำแหน่ง กลายเป็นว่าตำแหน่งงานถูกมอบให้กับเพื่อนและญาติของเหล่าพนักงานท้องถิ่นไปเสีย²⁴⁶

ในระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย สัมพันธ์กับการเติบโตของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในจีนโดยเฉพาะในส่วนเอกชนนำไปสู่การขยายตัวของความขัดแย้งในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในประเด็นสัญญาจ้าง สวัสดิการ และการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกัน²⁴⁷ ประเด็นสัญญาจ้างของอาจารย์เอกชนในวิทยาลัยระดับเมืองอย่าง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี Dongguan นำไปสู่การประท้วงเมื่อ

เดือนตุลาคม 2015 เพื่อเรียกร้องการจ่ายให้เท่าเทียมกับเงินเดือนบัญชีของรัฐ อาจารย์มากกว่า 100 คนขบวนในมหาวิทยาลัยพร้อมกับป้ายณรงค์ให้จ่ายอย่างเท่าเทียม อาจารย์ได้เรียกร้องว่า การบริหารจัดการไม่ได้ทำตามที่เคยสัญญาไว้ในปี 2010ว่าจะลดช่องว่างของรายได้ดังกล่าวลง เหล่าอาจารย์ต้องการพบปะแบบเห็นหน้ากับทีมบริหารและต้องการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน และพร้อมจะยกระดับการชุมนุมหากไม่ตอบสนองข้อเรียกร้อง เงินเดือนอาจารย์เหล่านี้ต่ำกว่าบัญชีเงินเดือนรัฐประมาณ 1,000 หยวน²⁴⁸

เดือนมิถุนายน 2015 อาจารย์ในวิทยาลัยการแปล Chongqing Nanfang ได้ประท้วงในวิทยาลัยเพื่อเรียกร้องการสมทบเงินประกันสังคมที่ยังค้างจ่าย การประท้วงยกระดับไปสู่การสไตรก์ของอาจารย์ 300 คนในเดือนพฤศจิกายน ที่ผลักดันให้อาจารย์ไปเผชิญหน้ากับผู้อำนวยการท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองอย่าง Nanfang Group อาจารย์ได้ร้องเรียนว่าบริษัทได้เปลี่ยนให้สถานศึกษากลายเป็นเครื่องผลิตเงิน เห็นได้จากค่าจ้างที่ไม่เพิ่มขึ้นนับปี รวมถึงการไม่ยอมจ่ายสมทบกองทุนประกันสังคม²⁴⁹

การประท้วงของครู-อาจารย์ในจีนแสดงให้เห็นถึงอะไร

หนึ่งในธีมของการประท้วงในช่วง 2 ปีที่กล่าวมา หรือกระทั่ง 2 ทศวรรษหรือมากกว่านั้น คือ ความตึงเครียดระหว่างนโยบายของรัฐระดับชาติ กับ การปฏิบัติตามนโยบายโดยรัฐบาลท้องถิ่น รวมไปถึงการบริหารของนโยบายรัฐบาลท้องถิ่นโดยโรงเรียน ครูทั่วจีนมีโอกาสมากในการประท้วงด้วยความรู้ทางกฎหมายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะกฎหมายครูที่ใช้สนับสนุนการอ้างเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลท้องถิ่น หรือผู้บริหารโรงเรียน²⁵⁰

244 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 29

245 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 30

246 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 31

247 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 30

248 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 30

249 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 30

250 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 32

ธรรมชาติและรูปแบบของการประท้วงของครูมักจะ ถูกกำหนดโดยความคับข้องใจและความไม่พอใจด้วย สำนวนสั้นๆของครูที่รับผิดชอบต่อนักเรียน บางทีรูปแบบ ร่วมกันของการประท้วงจะเกี่ยวข้องกับการประท้วงใน ที่สาธารณะหรือการนั่งประท้วงนอกอาคารรัฐบาลเพื่อ เรียกร้องความสนใจต่อรัฐบาลท้องถิ่นและกดดันให้เขา ปฏิบัติตามสิ่งที่เรียกร้อง การสไตรก์และการหยุดงาน ในอีกด้านก็ไม่ค่อยสัมพันธ์กัน เพราะครูมักจะไม่ขวาง การเรียนของนักเรียน หรือการเสี่ยงที่จะสูญเสียการ สนับสนุนจากสาธารณะ เหล่าครูโดยเฉพาะในระดับ อนุบาลและประถมมักจะถูกวิจารณ์โดยผู้ปกครองและ สาธารณะเมื่อทำการสไตรก์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีอื่น ทั้งครูและผู้ปกครองได้สนับสนุนครูในการสไตรก์ กลยุทธ์ การตัดสินใจมีอยู่หลายแบบ บางคนเลือกสไตรก์ตอน ปิดเทอม บางคนเลือกระหว่างเทอม หรือกระทั่งช่วง สอบ เพื่อสร้างผลกระทบให้มากขึ้น²⁵¹

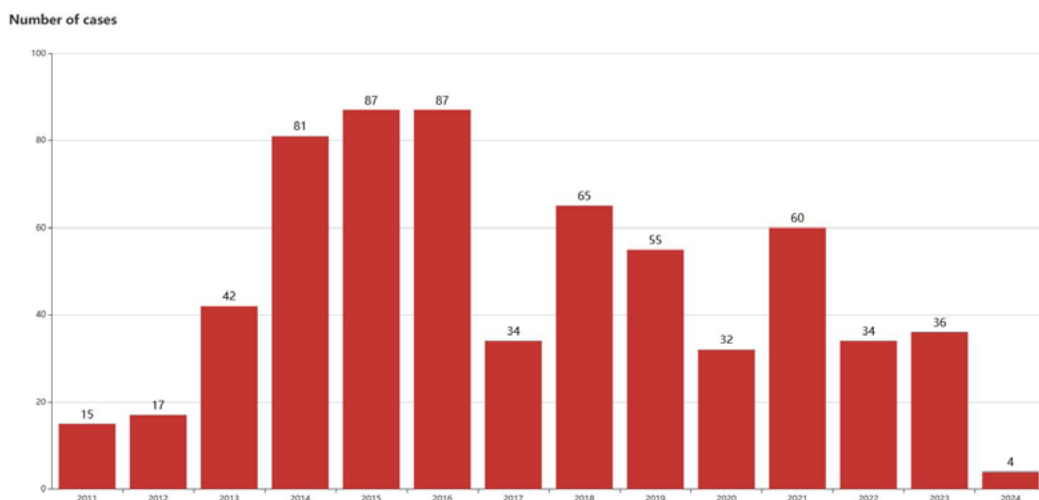
251 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 32

252 China Labour Bulletin, *Ibid.*, pp. 32–33

เหล่าครูยังประท้วงผ่านการใช้โซเชียลมีเดียเพื่อจัดตั้ง การประท้วงและการนำเสนอข้อคับข้องใจ ลักษณะ เช่นนี้ทำให้ครูจำนวนมากร่วมประท้วง และกระจายไปใน วงกว้างในพื้นที่ใกล้เคียงสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกัน การสไตรก์ปี 2014 ที่ Heilongjiang เป็นตัวอย่างที่ดีที่ เริ่มจากครูไม่กี่คนต่อมาได้ขยายไปถึงครูจำนวน 2 หมื่นคน จากทั้งหมด เช่นเดียวกับที่ Ma'anshan, Tongling, Youzhou, Henan และ Anhui เดือนธันวาคม 2014 รวมไปถึง Renhuai พวกครูยังตระหนักถึงการประท้วง ที่คล้ายกันของเพื่อนร่วมอาชีพในเขตใกล้เคียง ซึ่งนำมา ซึ่งผลสำเร็จ ตัวอย่างเช่น ครู Jinxian ในมณฑล Jiangxi ได้รับแรงบันดาลใจในการประท้วงหน้าอาคารรัฐบาล หลังจากความสำเร็จของครูเกษียณของเขตข้างเคียง²⁵²

อันเนื่องมาจาก แพดติกการเผชิญหน้าและการประท้วง ขนาดใหญ่ของครูทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่เต็มใจที่จะส่ง ตำรวจไปสลายการชุมนุมและจับกุมผู้ประท้วงเช่นเดียวกับ

ภาพที่ 3.17 กราฟแสดงจำนวนการสไตรก์ โดย China Labour Bulletin ตั้งแต่ปี 2011–2024 (เดือนมีนาคม)



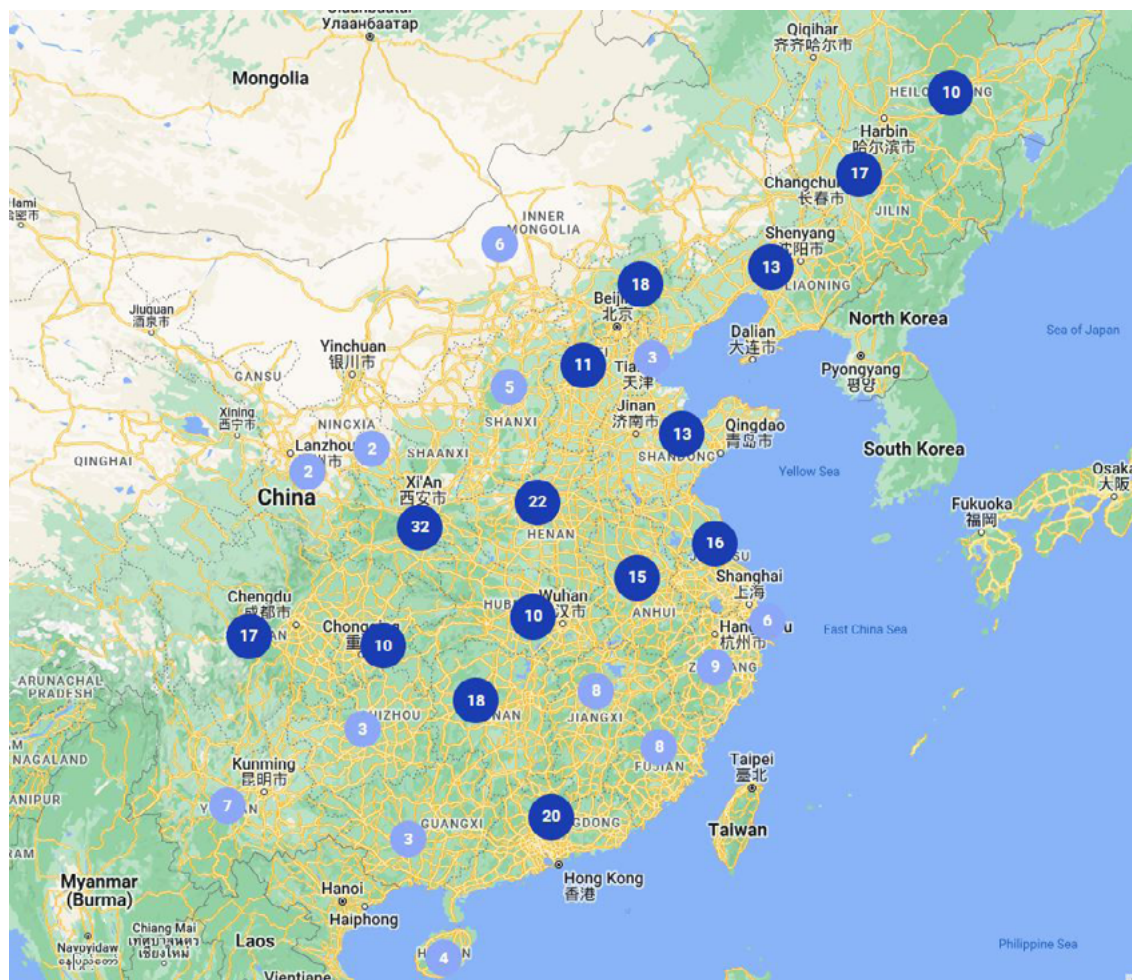
ที่พวกเขาทำกับแรงงานในโรงงาน เห็นได้จากการสไตรก์ของครู 168 แห่งและประท้วงทั่วจีนในปี 2014–2015 มีตำรวจเข้าไปแทรกแซงเพียง 36 กรณีและการจับกุมมีเพียง 14 กรณี มากกว่านั้นเมื่อครูถูกจับ ส่วนใหญ่จะถูกปล่อยตัวภายในไม่กี่ชั่วโมง คล้ายกับกรณีครูเกษียณที่ Jinxian แผนที่การสไตรก์ที่จัดทำโดย CLB แสดงว่า

ตำรวจได้แทรกแซงการประท้วงในโรงงาน 193 ครั้ง จาก 469 ครั้งที่ Guangdong ในช่วงเวลาเดียวกัน และมีผู้ชุมนุมถูกจับกุมถึง 65 คน²⁵³ ดังนั้น ครูคือหนึ่งในกลุ่มแรงงานคอปกขาวจำนวนน้อยที่รวมตัวกันประท้วงใน “การประท้วงเพื่อผลทางเศรษฐกิจ” (industrial action)²⁵⁴

253 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 33

254 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 34

ภาพที่ 3.18 แผนที่แสดงจำนวนการสไตรก์ในพื้นที่ต่างๆ โดย China Labour Bulletin ตั้งแต่ปี 2017–2024 (เดือนมีนาคม)



จากปัญหาทั้งหลาย นำมาสู่ข้อเสนอของ China Labour Bulletin ต่อปัญหาแรงงานครู เมื่อปี 2016 ก็คือ²⁵⁵

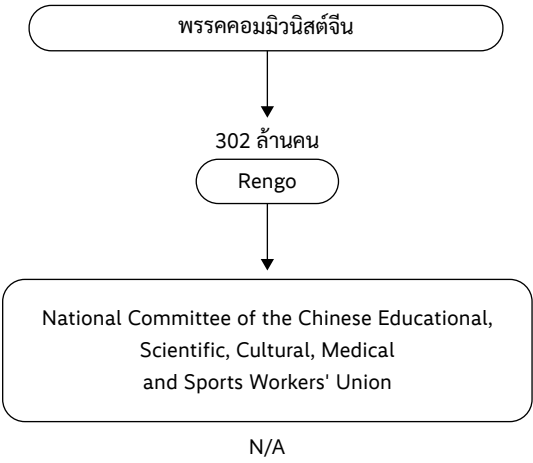
- (1) ให้จัดเตรียมงบประมาณสำหรับโรงเรียนยากจนในชนบทเพื่อให้โรงเรียนของรัฐเพื่อให้ครูได้รับค่าตอบแทนที่พึงได้รับตามกฎหมาย รวมไปถึงเงินเพิ่มเพื่อไม่ให้ต้องคิดเงินกับนักเรียนเพิ่มเติม
- (2) การใช้ระบบ performance pay จะต้องไม่ถูกใช้เพื่อลดเงินเดือนขั้นพื้นฐาน และเงินเดือนพื้นฐานควรสะท้อนถึงระดับความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ มากกว่านั้น ค่าแรงพื้นฐานของครูใหม่อย่างน้อยจะต้องเท่ากับค่าเฉลี่ยของเงินเดือนพนักงานอื่นๆ ในเขตปกครองเดียวกันด้วย
- (3) สร้างกลไกที่ครูจะเข้าร่วมการต่อรองร่วมเพื่อสร้างมาตรฐานเงินเดือนที่ยอมรับได้ รวมไปถึงชั่วโมงทำงานและสวัสดิการทั้งในโรงเรียนเอกชนและ

- โรงเรียนรัฐ ในระดับเขตและภูมิภาค อันจะเป็นการย้ายอำนาจการตัดสินใจตามอำเภอใจของผู้บริหารโรงเรียนซึ่งที่ผ่านมาเป็นต้นเหตุของความไม่พอใจของวิชาชีพครูทั่วจีน
- (4) ทำให้แน่ใจว่าเงินเดือนและสวัสดิการมีมาตรฐานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้
- (5) สนับสนุนการปฏิรูปสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานโรงเรียนควรที่จะปรับปรุงโฉมใหม่ และยึดมั่นในกระบวนการเลือกตั้งแบบเป็นประชาธิปไตย เพื่อจะทำให้เป็นองค์กรตัวแทนครู และเจ้าหน้าที่อื่นๆ ได้อย่างเต็มปาก สหภาพในระดับสถาบันควรจะจัดตั้งเป็นร่มใหญ่ในระดับท้องถิ่น หรือเป็นสหพันธ์ระดับภูมิภาคที่จะส่งเสียงที่มีพลังในการวางนโยบายระดับท้องถิ่น และปกป้องผลประโยชน์ของครูในภูมิภาคนั้นๆ

ภาพที่ 3.19 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาในจีน²⁵⁶

ระดับนานาชาติ

ระดับประเทศ



255 China Labour Bulletin, *Ibid.*, p. 35

256 ACFTU. “王晓峰：全国已建基层工会282.9万个 覆盖职工会员3.02亿人 (Wang Xiaofeng: 2.829 million grassroots trade unions have been established nationwide, covering 302 million employee members)”. Retrieved on 25 August 2023 from <http://acftu.people.com.cn/n1/2017/0410/c197470-29200210.html> (4 October 2017), ACFTU. “About ACFTU”. Retrieved on 25 August 2023 from <https://web.archive.org/web/20051228130532/http://www.acftu.org.cn/about.htm>

หากสำรวจสถานการณ์เพิ่มเติมจากรายงานในปี 2016 แล้ว ในฐานะข้อมูลของ CLB ชี้ว่า การประท้วงของครูยังคงดำรงอยู่เรื่อย ๆ ดังกราฟในภาพที่ 3.17 และแผนที่ 3.18

จากแผนที่การสไตรก์จะเห็นได้ว่าช่วงที่พุ่งสูงคือ ปี 2014–2016 ดังที่อธิบายไปแล้ว หลังจากนั้นก็ยังมียู่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่ยังคงอยู่ของแรงงานการศึกษา ระหว่างปี 2017–2014 การประท้วงยังกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ ดังแผนที่ในภาพที่ 3.19 พบว่าการสไตรก์กระจายตัวอยู่ไปทั่ว ยกเว้นมณฑลแถบตะวันตกและเขตปกครองตนเอง คงเป็นเพราะว่าในเขตนั้นถูกควบคุมทางการเมืองอย่างหนัก เมื่อพิจารณาจากแผนที่จำนวนสูงสุดอยู่ที่มณฑลชานซี แถบเมืองซีอาน นั่นคือ จำนวน 32 ครั้ง

เมื่อคุรระดับองค์กรแล้ว จีนไม่มีสหภาพแรงงานการศึกษาโดยตรง แต่อยู่ใน ACFTU ที่เป็นสหภาพแรงงานกลางที่ควบคุมโดยพรรคคอมมิวนิสต์จีน National Committee of the Chinese Educational, Scientific, Cultural, Medical and Sports Workers' Union ซึ่งรวมทั้งภาคการศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม การแพทย์และกีฬาเข้าด้วยกัน

3.2.3 สหภาพครูในอินเดีย ความหลากหลาย และพลังการต่อต้านนโยบายรัฐ

อินเดียเป็นรัฐรวม ประกอบด้วยจำนวน 28 มลรัฐ และ 8 ดินแดนสหภาพ ที่มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 1,399,179,585 คน²⁵⁷ และ GDP อยู่ที่ 3,386.40 พันล้านดอลลาร์²⁵⁸ GDP ต่อหัวที่ 8,379.1 ดอลลาร์²⁵⁹ ผู้คนที่อยู่อาศัยหนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนเหนือ และชายทะเลฝั่งตะวันตก และตอนใต้ของประเทศ เป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกที่มากกว่าประเทศจีนไปแล้ว

บทนี้อธิบายถึงอำนาจทางการเมืองของครูในโรงเรียนอินเดีย และบทบาทของสหภาพแรงงานในการปฏิรูปการศึกษา อินเดียสามารถขยายการศึกษาระดับประถมไปได้อย่างรวดเร็วในรอบ 15–20 ปี ที่ผ่านมา (นับจากปี 2017) มีนักเรียนราว 236 ล้านคน ที่สอนโดยครูกว่า 8.3 ล้านคน ความสำเร็จมาจากโครงการรัฐ 2 โครงการ นั่นคือ โครงการเขตการศึกษาระดับประถม และ Sarva Shiksha Abhiyan (SSA หรือการศึกษาสำหรับทุกคน) รวมถึงกฎหมาย Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009 (RTE: พระราชบัญญัติสิทธิเด็กเพื่อเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย) ที่มีเป้าหมายทำให้การเข้าโรงเรียนเป็นไปได้สำหรับเด็กอายุ 6–14 ปี²⁶⁰

โซครายที่ความสำเร็จของการขยายชั้นเรียนตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ไม่เกี่ยวกับการเรียนรู้ของเหล่านักเรียน ไม่น่าแปลกใจนักที่การปฏิรูปดังกล่าวเป็นการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองซึ่งง่ายที่จะทำตามเป้าหมาย นั่นคือ การจ้างครู ผู้บริหาร ฝ่ายให้บริการ แรงงานก่อสร้าง รวมทั้งแบบเรียน โรงงานผลิตอุปกรณ์การเรียน เรียกได้ว่าทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องได้กระจายไปยังเขตเลือกตั้งทางการเมืองของพวกเขา ในทางกลับกันการปฏิรูปในเชิงคุณภาพที่โฟกัสด้านการตรวจสอบและการประเมินประสิทธิภาพได้คุกคามต่อนโยบายที่ว่ามาและมักจะถูกปิดกั้น²⁶¹

การปรับปรุงคุณภาพในโรงเรียนรัฐ ไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เพราะอินเดียเป็นประเทศที่มีนักเรียนมากที่สุด นอกจากนั้น นักเรียนและครูยังมีเบื้องหลังภาษาพูดและสังคม เศรษฐกิจที่หลากหลาย ภารกิจดังกล่าวจึงเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่ง²⁶²

257 CIA. "India". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/india/>

258 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

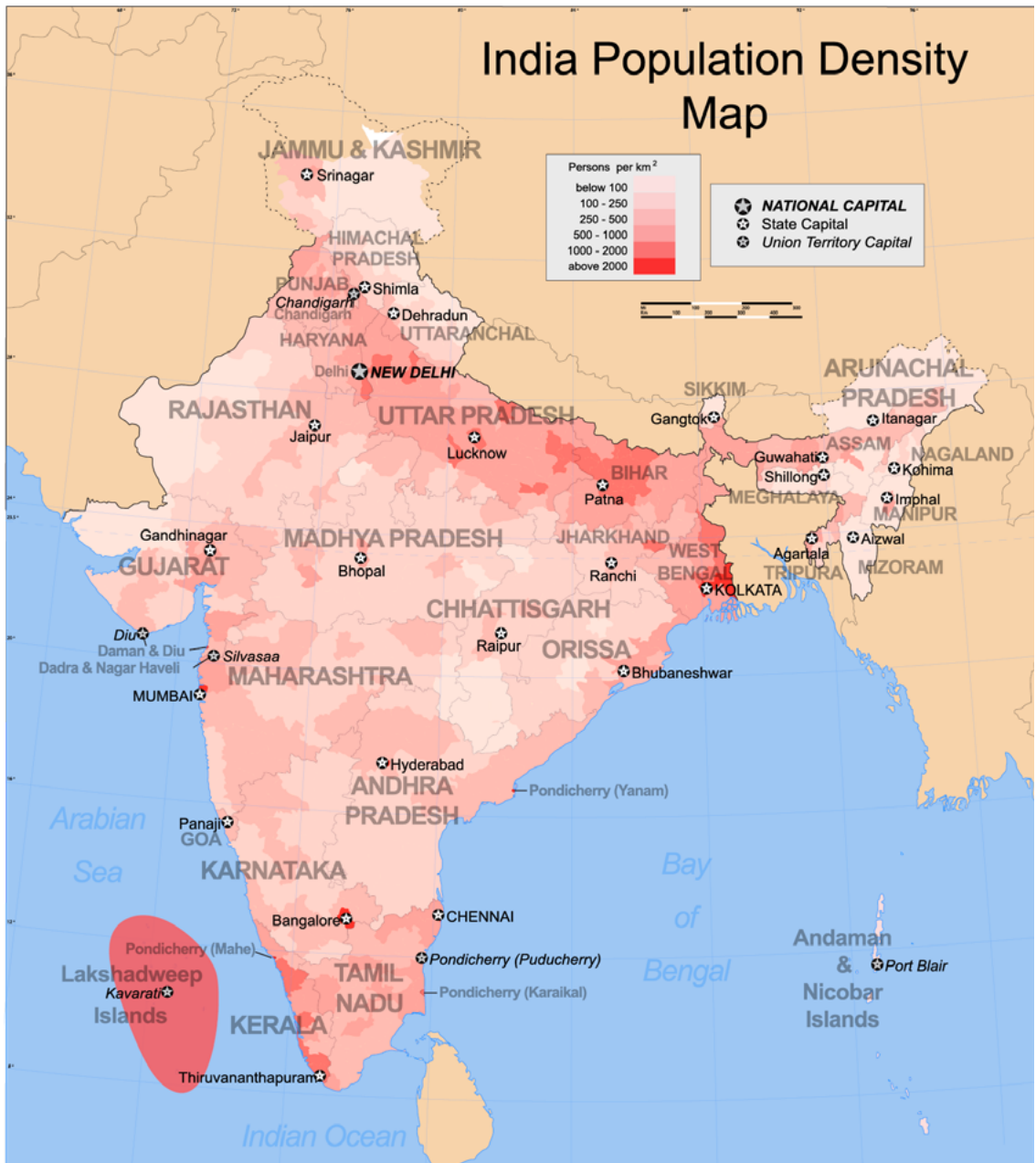
259 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

260 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, "Teacher Unions in India: Diverse and Powerful", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), p.239

261 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.239

262 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.239

ภาพที่ 3.20 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรอินเดีย ปี 2001



อีกความท้าทายคือ การที่มีการตรวจสอบครูน้อยมาก โรงเรียนในหลายส่วนพบปัญหาครูขาดสอนในระดับที่สูง ซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายกับเม็กซิโก ระดับขาดครูขาดสอนอยู่ที่ระดับ 25% ที่น่าเศร้าคือ แทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเลยในรอบ 10 ปี หลังจากที่มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ ครูผู้ไม่เข้าสอนยังได้รับเงินเดือนเต็มเดือนไม่ว่าพวกเขาจะทำงานอันส่งผลต่อการเรียนของนักเรียนหรือไม่ ครูส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง และนักการเมือง ทำให้ยากต่อการควบคุม แยกหน้านั้นคือ ครูมีความรู้ในวิชาที่จะสอนน้อยมาก บางครั้งมีความรู้มากกว่านักเรียนที่เขาสอนนั้นไม่เท่าไร การขยายโรงเรียนอย่างรวดเร็วจึงเพาะเมล็ดของการศึกษาคุณภาพต่ำ ผ่านการจ้างครูจำนวนมากที่ไม่ผ่านคุณสมบัติไปด้วย²⁶³

เมื่ออินเดียมีเป้าหมายที่จะเป็นผู้เล่นสำคัญในเศรษฐกิจระดับโลก พวกเขาจำเป็นต้องมีโรงเรียนที่ดี ซึ่งครูผู้ผลสัมฤทธิ์ที่ดีและสามารถตรวจสอบได้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง การปฏิรูปการศึกษาและนโยบายการศึกษาจะต้องเน้นที่ความสัมพันธ์ที่ตรวจสอบได้ อันจะจูงใจครูที่ดีและทำให้พวกเขามั่นใจในความพยายาม ตลอดจนสร้างประสิทธิภาพการสอนในห้องเรียน สิ่งที่สำคัญอีกประการก็คือ จะต้องทำให้ครูที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีการพัฒนาสามารถถูกคัดออกได้เหมือนวัชพืช²⁶⁴

การเปลี่ยนแปลงสถานะดังกล่าวไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ เพราะอำนาจทางการเมืองของครูในอินเดียนั้นสูงมาก พวกเขาสามารถเข้าถึงอำนาจได้หลายช่องทาง ตั้งแต่การมีอิทธิพลผ่านสหภาพแรงงานครู และผู้นำสหภาพฯ โดยเฉพาะในระดับมลรัฐ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น สมาชิกสภา พวกเขามียุทธศาสตร์อันซับซ้อนที่ส่งผลต่อรูปแบบของการควบคุมสภาพของโรงเรียนที่สนับสนุนสภาพการจ้างงานและผลประโยชน์ของพวกเขา ที่น่าเสียดายคือ ความเข้มแข็งของสหภาพนั้นสวนทางกับความสำเร็จของนักเรียน²⁶⁵

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในอินเดีย

จุดตัดสำคัญของอินเดียคงไม่พ้นไปจากการถูกปกครองโดยอังกฤษ ภายใต้การอยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษ ที่อาจนับจากชัยชนะของอังกฤษในสมรภูมิ Plassey เมื่อปี 1757 จากนั้นบริษัทอีสต์อินเดียก็เข้ามามีบทบาททางการค้าและการเมือง และนำเข้าสู่ระบบการศึกษาของตนเข้ามา เพราะศาสตร์เดิมของฮินดูและอิสลามไม่ตอบโจทย์ของพวกเขา อย่างไรก็ตามการศึกษาแบบเดิมอินเดียตั้งแต่ปี 1870 เป็นต้นมาเริ่มถูกวิจารณ์มากขึ้นโดยบริติชราช องค์การพหุทางทางการเมืองใหม่จึงต้องเดินทางในการจัดการศึกษาขึ้นมาในปี 1882 และอาจถึงจุดสุดยอดในปี 1902 ที่ให้ความสนใจกับการก่อตั้งมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย 5 แห่งได้แก่ กัลกัตตา, บอมเบย์, มัทราส, ปัญจาบ และอัลลาฮาบาด มหาวิทยาลัยเหล่านี้จะกลายเป็นแหล่งบ่มเพาะขบวนการชาตินิยมและความพยายามปลดแอกอินเดียออกจากอังกฤษ²⁶⁶ (หน้า 221-222)

ในปี 1947 ปีที่อินเดียได้รับเอกราช คนอินเดียผู้รู้หนังสือมีเพียง 15% รัฐบาลใหม่ให้ความสำคัญกับการขยายโรงเรียนไปอย่างกว้างขวางและทำให้การศึกษาระดับประถมเป็นหลักการสำคัญในระดับมลรัฐที่ประกาศในรัฐธรรมนูญอินเดีย ฉบับปี 1950 การศึกษายังเป็นหัวข้อที่ชีวิตความรับผิดชอบของมลรัฐในการจัดการศึกษา การเงินและการควบคุม ไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลกลาง นั่นหมายความว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดเงินเดือนและเงื่อนไขการจ้างครู ตามหลักการมลรัฐได้รับการสนับสนุนให้จัดเตรียมโรงเรียนประถมเพื่อพลเมือง แต่ไม่เรียกร้องให้ทำเพราะเป็นเพียงหลักการไม่ใช่คำสั่งทางกฎหมาย²⁶⁷

การจัดการศึกษาในอินเดียตั้งแต่ประกาศเอกราชเกิดโรงเรียนขึ้น 3 ประเภท โรงเรียนรัฐ, โรงเรียนเอกชนที่รัฐสนับสนุน และโรงเรียนเอกชนที่รัฐไม่สนับสนุน สอง

263 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.240

264 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.240

265 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.240

266 Suresh Chandra Ghosh, *The History of Education in Modern India 1757-1998* (New Delhi: Orient Longman, 2000), pp.221-222

267 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.241-242

ประเภทแรกได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ความต่างกันคือ การจัดการที่เป็นเอกชน ระดับความอิสระนั้นอยู่ที่นโยบายที่ขึ้นกับมลรัฐที่เปลี่ยนไปมาตลอดเวลา ส่วนนี้จะเน้นเฉพาะโรงเรียนของรัฐใน 2 ประเภทแรกครุในโรงเรียนของรัฐคือ ผู้รับจ้างของรัฐ บางแห่งอย่าง Jharkhand ที่จ้างโดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนน้อย รัฐบาลระดับมลรัฐมีค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาราว 90% ซึ่ง 90% เป็นค่าใช้จ่ายเงินเดือนครู²⁶⁸

ทศวรรษหลังประกาศเอกราช คณะกรรมการวางแผนจากรัฐบาลกลางได้วางแผนการศึกษา 5 ปี แสดงเป้าหมายทะเยอทะยานของการศึกษาแบบประถมศึกษาสำหรับทุกคน แต่เป้าหมายนั้นไม่เคยบรรลุ ต้องมีการปรับแผนในทศวรรษ 1960 และ 1970 ปี 1966 คณะกรรมการการศึกษาชุดที่ 6 ได้วางแผนเป้าหมายไว้ไม่เกินปี 1986 แต่ก็ยังต้องมีการปรับแผนอยู่ คณะกรรมการที่ชื่อ Kothari นี่เป็นคณะกรรมการแรกที่มีมองการศึกษาทุกระดับอย่างเป็นองค์รวม มันได้เน้นความสำคัญพิเศษกับโรงเรียนและมองว่าสภาพการจ้างงานครูควรได้รับการปรับปรุงซึ่งได้รับความนิยมจากเหล่าสหภาพ²⁶⁹

กลางทศวรรษ 1970 กลยุทธ์การศึกษาจะอิงกับมลรัฐเป็นหลักเพื่อที่จะทำให้การศึกษาระดับประถมเปิดสอนโดยทั่วไป ในปี 1976 รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 42 ได้บรรจุเรื่องการศึกษาไว้ในนั้น เป็นตัวชี้วัดถึงการแชร์ความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลระดับมลรัฐและรัฐบาลกลางในการจัดการศึกษา การสนับสนุนทางการเงินและการควบคุม²⁷⁰

ปี 1986 รัฐบาลกลางได้ก่อรูป นโยบายแห่งชาติด้านการศึกษา ได้มีการจัดเวทีสำหรับเพิ่มบทบาทของโรงเรียนประถมโดยก้าวทางการนิยามที่เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะให้นโยบายบรรลุผล รัฐบาลกลางเริ่มโครงการอุดหนุนเพื่อช่วยรัฐในการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แม้การสนับสนุนทางการเงินจะเป็นจำนวนน้อย แต่ก็

เป็นยุทธศาสตร์ที่สร้างอิทธิพลได้ในหลายมลรัฐ เช่น มลรัฐราชสถานและมีัยประเทศที่ถือว่าเป็นมลรัฐที่ยากจนที่สุด เป้าหมายคือ การขยายและปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนใน 2 วิธีการ คือ (1) ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (2) จ้างครูให้มากขึ้น ทั้ง 2 เป้าหมายอยู่ในความสนใจของเหล่าครู แต่การดำเนินการจริงนั้นไม่มีประสิทธิภาพนัก ในปี 1992 รัฐสภาได้อนุมัตินโยบายแห่งชาติด้านศึกษาระดับล่าสุดที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาของเด็กผู้หญิงและพัฒนาคุณภาพการศึกษา ซึ่งได้มีความต้องการที่จะสร้างบูรณาการการศึกษาและเน้นการกระจาย อำนาจเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาโดยเน้นที่การสร้างความสามารถ ความรับผิดชอบของอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า Panchayati Raj institutions (PRIs หรือสถาบันปันชายาตี-ราช ระบบการปกครองตัวเองของท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน)²⁷¹

นโยบายการศึกษาใหม่ในปี 1992 ได้เผชิญกับ 2 เหตุการณ์สำคัญ เหตุการณ์แรกคือ การประชุมการศึกษาเพื่อทุกคนที่จอมเทียน พัทยา ประเทศไทย ในปี 1990 รัฐบาลทั่วโลก รวมถึงอินเดียได้ให้คำปฏิญาณว่าจะสร้างการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เด็กทั้งหมด เหตุการณ์ที่ 2 ในปี 1991 รัฐบาลอินเดียได้รับปากว่าจะทำการปฏิรูปประเทศเชิงโครงสร้างและจัดงบประมาณเพื่อเปิดภาคเศรษฐกิจออกไป การปฏิรูปยังเป็นการตักตะกอนมาจากการสร้างสมดุลของวิกฤตการจ่ายเงิน นำมาซึ่งการเป็นตัวประกันของ IMF และการกั๊กยืมจากธนาคารโลก นำไปสู่การปรับปรุงวินัยทางการคลัง ผลกระทบต่อภาคสังคมรวมถึงการศึกษา ก็คือ การปฏิรูปที่เน้นการแทรกแซงด้านต้นทุนและผลสัมฤทธิ์ มีการสนับสนุนเงินเพื่อปรับปรุงการเข้าถึงการศึกษาและด้านคุณภาพในนาม District Primary Education Program (DPEP: โครงการเขตการศึกษา ระดับประถม) ได้รับงบประมาณจากธนาคารโลก สหภาพยุโรปและหน่วยงานการช่วยเหลือการพัฒนาโพ้นทะเลของสหราชอาณาจักร DPEP ได้เน้นใน 5 ประเด็น นั่นคือ โครงสร้างพื้นฐาน, การฝึกอบรมครูที่สอนอยู่,

268 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.242

269 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.242–243

270 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.243

271 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.243–244

การบริหารการจัดการแบบกระจายอำนาจ, การคัดเลือกครูท้องถิ่นและการเพิ่มการติดตามผลของการลาออกกลางคัน และการเรียนรู้ของนักเรียน โครงการนี้ริเริ่มใน 4 มลรัฐ และต่อมาขยายไปได้ถึง 15 มลรัฐที่ใหญ่ที่สุด²⁷²

พัฒนาการและบทบาทของสหภาพแรงงานครู

สหภาพแรงงานครูในอินเดียมีประวัติศาสตร์ยาวนานย้อนไปได้ถึงทศวรรษ 1890 เมื่อยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ว่ากันว่ามีการจัดตั้งก่อนสหภาพแรงงานทางการค้า (trade union) ซึ่งตั้งในปี ตั้งปี 1920 เสียอีก Madras Association of Women Teachers เป็นสหภาพแรงงานครูแห่งแรกในอินเดียที่เกิดขึ้นเมื่อปี 1890 วัตถุประสงค์หลักคือ การกระตุ้นความสนใจในการสอนและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มสังสรรค์กัน บันทึกประชุมชี้ว่าพวกเขามักจะมีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนในหัวข้อที่หลากหลายเช่น การสอนชั้นอนุบาล ไปจนถึงเรื่องชีวิตของราชินี สหภาพแรงงานต่อมาที่จัดตั้งคือ Madras Teachers' Guild ในปี 1895 ที่รวมถึงครูชายและหญิง (Madras ปัจจุบันคือ Chennai เมืองหลวงของมลรัฐทมิฬนาฑู) ส่วน South India Teachers' Union ตั้งขึ้นในปี 1909 ถือว่าเป็นองค์กรสหพันธ์ครูแห่งแรก ขณะที่ตอนเหนือที่มัลลรัฐอุตตรประเทศเป็นมลรัฐแรกที่ตั้งสหภาพระดับมลรัฐ ผังตะวันออกมี All Bengal Teachers' Association ที่จัดตั้งในปี 1921²⁷³

สหภาพแรงงานครูในช่วงก่อนประกาศเอกราชถือว่าเป็นกลุ่มขนาดเล็กที่มีอำนาจทางการเมืองน้อยมาก เพราะมีจำนวนน้อยกว่า ใน 5 ของประชากรในวัยเรียน ทั้งอยู่ภายใต้รัฐบาลอาณานิคมที่เน้นการศึกษาที่สนับสนุนระบอบอาณานิคม แต่ครูชาวอินเดียมองว่าสหภาพแรงงานจะเป็นตัวแทนที่จะช่วยพวกเขาจากการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากผู้จัดการเจ้าอาณานิคมผู้ที่สามารถ

จะไล่พวกเขาออกเมื่อใดก็ได้ที่ต้องการ ความอ่อนแอทางการเมืองของสหภาพแรงงานเปลี่ยนไปหลังจากที่ประกาศเอกราชแล้ว²⁷⁴

ครูได้จัดตั้งองค์กรในนามสหภาพในระดับมลรัฐมากกว่าระดับอื่น สหภาพที่ใหญ่ที่สุด 3 แห่งคือ All India Primary Teachers Federation (AIPTE: สหพันธ์ครูประถมของอินเดียทั้งมวล), All India Secondary Teachers Federation (AISTF: สหพันธ์ครูมัธยมแห่งอินเดียทั้งมวล) และ All India Federation of Teachers' Organizations (AIFTO: สหพันธ์แห่งองค์กรครูแห่งอินเดียทั้งมวล)²⁷⁵

หลังประกาศเอกราชไปราวสิบปี คณะกรรมการวางแผนการศึกษาได้ร้องขอให้ครูใช้วันหยุดในการฝึกอบรมและต้องการการตรวจสอบที่มากขึ้นซึ่งไม่เป็นที่พอใจเท่าไรนักจากเหล่าสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตามไม่มีหลักฐานถึงปฏิกิริยาของสหภาพแรงงาน ต่อข้อเสนอนี้ อาจเป็นเพราะตอนนั้นยังไม่มีจำนวนสหภาพแรงงานมากเท่าทุกวันนี้ นอกจากนั้น คณะกรรมการทำข้อเสนอมาจากรัฐบาลกลางซึ่งไม่ได้อยู่ในระดับมลรัฐที่รับผิดชอบการศึกษาโดยตรง²⁷⁶

รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 42 ยังคงกล่าวถึงการปกครองโรงเรียนและการตรวจสอบโรงเรียน ธรรมชาติของการปฏิรูปนี้ได้ไม่ได้เริ่มปฏิบัติจนอีกกว่าทศวรรษ สหภาพแรงงานครูระดับมลรัฐไม่พอใจเนื่องจากถูกลดอำนาจที่จะมีอิทธิพลต่อการศึกษาในระดับมลรัฐ รัฐบาลจะสามารถเข้ามาแทรกแซงกิจการการศึกษาได้ ทำให้สหภาพแรงงานทั่วประเทศก่อการสไตรก์ เช่นในมัลลรัฐอุตตรประเทศในปี 1977-1978 อันที่จริงรัฐบาลกลางยังไม่ได้ออกนโยบายใดที่คุกคามอภิสิทธิ์ของครูหรือการตรวจสอบใด ๆ เลย²⁷⁷

272 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.244

273 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.241

274 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.241

275 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.242

276 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.242-243

277 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.243

การต่อต้านของครูยังคงมีเรื่อยมาถึงทศวรรษ 1980 รายงานปี 1986 ของ National Commission on Teachers (NCT: คณะกรรมการครูแห่งชาติ) ระบุว่า สภาพแวดล้อมการปกครองครูที่สร้างโดยสหภาพแรงงาน และสายสัมพันธ์ทางการเมืองได้หลีกเลี่ยงการตรวจสอบและวัดผลครู คณะกรรมการยังปิดข้อเท็จจริงที่ว่า สหภาพแรงงานที่หนุนหลังโดยครูไม่ได้กลัวผลกระทบหากการทำงานหละหลวม แต่เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนบางคนต่างหาก²⁷⁸

สหภาพแรงงานครู ไม่ว่าจะระดับชาติหรือมลรัฐจะได้รับคำปรึกษาจากรัฐบาลกลางอย่างเป็นระบบน้อยมากในการออกแบบ DPEP สิ่งเหล่านี้ล้วนขัดกับสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการวางแผนแบบบนลงล่างมาอย่างยาวนาน ระบบราชการที่แบ่งชั้นอย่างมาก รัฐบาลกลางไม่รู้สึกว่าครูควรจะได้รับคำปรึกษาในนโยบายใดๆ จากนโยบายที่จะใช้กับพวกเขา เหล่าครูถูกคาดหวังว่า จะทำให้การปฏิรูปและนโยบายดำเนินการไปตามที่รัฐตัดสินใจ รัฐบาลที่นำโดยพรรค Bharatiya Janata Party (BJP หรือพรรคราชภรรยอินเดีย) ได้ใช้วิธีเดียวกันปีแล้วปีเล่า ไม่มีกลไกการปรึกษาระหว่างสหภาพแรงงาน กับ รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เมื่อการปรึกษาหารือเกิดขึ้นก็กลายเป็นประเด็นเฉพาะกิจมากกว่าการเป็นส่วนหนึ่งของแลกเปลี่ยนมุมมองของรัฐบาลกับ สหภาพแรงงานในแบบธรรมดาสามัญ บางครั้ง สหภาพแรงงานยังถูกขอให้ส่งสมาชิกตัวแทนเป็นกรรมการที่จัดโดยองค์กรระดับชาติและมลรัฐ เช่น สภาวิจัยการศึกษา และฝึกครูแห่งชาติ (National Council of Educational Research and Training) และมหาวิทยาลัยการวางแผน และบริการศึกษาแห่งชาติ (National University of Educational Planning and Administration) ที่ใส่ใจต่อการพัฒนาหลักสูตร ข้อกำหนดทางจริยธรรม การฝึกหัดครูและอื่นๆ แต่ก็คือ การมีส่วนร่วมเพียงเศษเสี้ยว เปิดขึ้นมาเพื่อที่รัฐจะอ้างได้ว่าผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด ได้ให้คำปรึกษาแล้ว²⁷⁹

เรื่องราวได้ต่างไปในระดับมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐ สหภาพฯ ได้พยายามที่จะปิดกั้นการปฏิรูปที่เสนอโดย DPEP โดยเฉพาะการกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตยและการจ้างครูท้องถิ่น ในมลรัฐมัธยประเทศ ที่ Janpads และ Gram Panchayats ครูกลายเป็นพนักงานของเมืองซึ่งสังกัดท้องถิ่น ไม่ใช่ข้าราชการของรัฐบาลกลาง นักวางนโยบายเชื่อว่า Panchayats จะช่วยปกป้องผลประโยชน์ชุมชนและติดตามระบบโรงเรียนให้มีประสิทธิภาพ เพราะมันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกโดยประชาชน การจ้างครูท้องถิ่นยังถูกคาดหวังว่าจะต้องรับผิดชอบต่อความต้องการโรงเรียนและชุมชน ในฐานะผลของการปฏิรูปได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในด้านสัญญาสภาพการทำงานและนโยบายรับสมัครครู รัฐบาลระดับมลรัฐพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงครูโรงเรียนผู้อยู่ในสัญญาจ้างงานตลอดชีวิต (contracts for life) ด้วยโครงการ shikshakarmis (SKP หรือ “สิกขากรรม” local education volunteers อาสาสมัครการศึกษาท้องถิ่น) นั่นคือการจ้างครูใหม่จะอยู่ในกลุ่มสิกขากรรม เมื่อเทียบกับครูทั่วไปแล้ว สิกขากรรม ถือว่ามีคุณสมบัติต่ำกว่า ต้องการคุณสมบัติเพียงการศึกษาระดับมัธยมเพื่อสอนในระดับประถม มากกว่านั้นพวกเขายังถูกจ้างด้วยสัญญาระยะสั้นเพียง 10 เดือนในแต่ละปี และจ่ายเพียงค่าแรงขั้นต่ำ เป็นหนึ่งในสิบของที่จ่ายครูทั่วไป แม้จะมีความพยายามผลักดันให้ สิกขากรรม ผู้มีผลสัมฤทธิ์ที่ดีไปสู่สัญญาครูทั่วไป แต่รัฐบาลก็ยังไม่ได้ทำอะไรอย่างเป็นชิ้นเป็นอัน²⁸⁰

การประท้วงต่อต้านนโยบายสิกขากรรม ครั้งแรกเกิดขึ้นที่มลรัฐมัธยประเทศมาจากผู้สมัครครูผู้ไม่พอใจผู้ทำทายนโยบายทั้งหมด สิ่งที่พวกเขารำบั่นก็คือนโยบายนี้ได้ละเมิดสิทธิพื้นฐานในมาตราที่ 16 แห่งรัฐธรรมนูญที่เน้นหลักการความเท่าเทียมของโอกาสของพลเมืองทุกคนที่สัมพันธ์กับการจ้างงานภายใต้รัฐโดยไม่เลือกปฏิบัติทางศาสนา เชื้อชาติ ชนชั้น เพศ เชื้อสาย หรือที่เกิด เมื่อมีการจ้างครูท้องถิ่นจากพื้นที่ Panchayat ถือเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐาน ผู้สมัครเหล่านี้ต้องการขยายพื้นที่

278 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.243

279 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.244–245

280 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.245

การรับสมัคร ซึ่งจะทำความเข้าใจความหมาย “ครูท้องถิ่น” ในการปฏิรูปไม่มีความหมาย หลังจากนั้น สภากาชาด ก็ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานของตนเองและเรียกร้องสภาพการจ้างงานที่ดี เรียกร้องเงินเดือนที่เท่าเทียมกับครูคนอื่น พวกเขาเดินขบวนประท้วง นัดประชุมและลานงาน การถูกเรียกร้องทางกฎหมายและการกดดันของสหภาพ ทำให้รัฐบาลระดับมลรัฐต้องออกแบบนโยบายใหม่ ที่ทำการจ้างและทดสอบคุณภาพระดับท้องถิ่นขึ้น²⁸¹

DPEP เป็นผู้นำโครงการเรือธงของรัฐบาลกลางในการให้การศึกษาในระดับประถมอย่างถ้วนหน้า SSA ที่คล้ายกับ DPEP เป็นผู้ให้การสนับสนุน รัฐบาลกลางจะจัดหาทุนในช่วง 10 ปีแรก ใน 10 ปีนี้ SSA เป็นโครงการขยายที่ช่วยรัฐสร้างโรงเรียนและจ้างครูให้มากขึ้น แม้จะพยายามเน้นคุณภาพแต่ก็ถูกเข้าใจผ่านการเพิ่มจำนวนโรงเรียนและการผลิตครู การสนับสนุนและให้ค่าปรึกษามากกว่าการเรียนรู้ของนักเรียนได้รับการสนับสนุนในฐานะว่าไหลลื่นไปโดยอัตโนมัติ²⁸²

สหภาพแรงงานครูไม่ได้รับการปรึกษาจาก DPEP อย่างเป็นระบบ เช่นเดียวกับ DPEP สหภาพแรงงานทำงานเชิงรุกในระดับมลรัฐ ในมลรัฐที่มีครูสัญญาจ้างจะต้องมีจ้างด้วยคุณสมบัติต่ำ และสัญญาราคาถูก และสำหรับครูสัญญาจ้าง สหภาพแรงงานต้องการการควบคุมสัญญาที่เรียกร้อง “การทำงานที่เท่าเทียม, การจ่ายเงินที่เท่าเทียม”²⁸³

จุดยืนของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมลรัฐมัธยประเทศนั้น ขึ้นขอบครูสัญญาจ้าง แต่ไม่ทุกมลรัฐ เช่นราชสถาน ได้ใช้การจ้างแบบครูสัญญาจ้าง รัฐบาลมลรัฐตัดสินใจยกเลิก Vidyarthi Mitra scheme (Vidyarthi Mitra หรือ “วิทยานิมิตร” แปลว่า “เพื่อนนักเรียน” ที่คล้ายกับ สภากาชาด ตรงที่ได้ค่าจ้างน้อยกว่าครูทั่วไป โดยไม่

จำเป็นต้องมีวุฒิสอง) วิทยานิมิตรได้ร้องเรียนไปยังศาลสูงมลรัฐราชสถานเพื่อต่อสู้กับการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ศาลสูงเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลท้องถิ่น ประกาศว่าโครงการนี้ผิดกฎหมาย และจะไม่มีรับสมัครครูแบบนี้ต่อไปในปี 2014²⁸⁴

เมื่อ SSA ถูกผลักดัน ในปี 2002 รัฐบาลกลางภายใต้ BJP ผ่านรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการศึกษาในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ละมลรัฐต้องรับรองนักเรียนอายุระหว่าง 6-14 ปี และจัดสรรงบประมาณมากกว่าเดิมผ่านการศึกษา รัฐธรรมนูญได้เลือกวิธีการออกกฎหมายเพื่ออธิบาย แต่ถูกทบทวนหลายรอบเนื่องจากมีการต่อต้านและประท้วงโดยเฉพาะประชาสังคม และสหภาพแรงงานครู สหภาพแรงงานครูในระดับชาติมีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงโฉมกฎหมาย²⁸⁵

มีทั้งการลobbีอย่างอิสระและการจัดตั้งโดยสหภาพแรงงานภายใต้ National Coalition for Education (NCE หรือแนวร่วมแห่งชาติสำหรับการศึกษา) ที่ก่อตั้งในปี 2002 NCE เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการเพื่อการรณรงค์ระดับโลกเกี่ยวกับการศึกษาในอินเดีย นำมาซึ่งสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ทั้ง 4 ในระดับชาติอย่าง AIPTF, AISTF, AIFTO และ All India Association for Christian Higher Education (AIACHE หรือ สมาคมอุดมศึกษาแบบคริสเตียนอินเดียทั้งหมด) 2 กลุ่มที่เป็นองค์กรทางสังคม กับ กลุ่มของคนในสภา (ฟอรัมสภาว่าด้วยการศึกษา) เพื่อที่จะสนับสนุนการศึกษาในอินเดีย สมาชิกสหภาพแรงงานครูมีจำนวนมากกว่าสมาชิกแห่งอื่น ทำให้พวกเขาเสียงดังมากพอ และสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนได้ ทั้งยังได้รับผลประโยชน์จาก RTE Act ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล สิ่งนี้สำคัญต่อบทบาทของคณะกรรมการจัดการโรงเรียน (SMCs: School Management Committees)²⁸⁶

281 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.245–246

282 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.246

283 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.246

284 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.247

285 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.247

286 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.247

ระดับ	% สมาชิกของสหภาพแรงงาน
ระดับชาติ	2
ระดับมลรัฐ	27
ระดับท้องถิ่น	16
ไม่เป็นสมาชิก	55

สหภาพแรงงานครูระดับโรงเรียนในอินเดียมีกว่าร้อยละ 27 บางแห่งลงทะเบียนในระดับมลรัฐ บางก็อยู่ใต้รัฐบาลกลาง บางส่วนก็ไม่เลย ผลของการไม่จดทะเบียนจากมุมมองของสหภาพแรงงานยังไม่ชัดเจนนัก ในมลรัฐราชสถานแม้จะไม่มีกรจดทะเบียน แต่รัฐบาลท้องถิ่นกลับให้วันลาครู 2 วันต่อปีเพื่อไปประชุมสหภาพแรงงาน²⁸⁷

จนกระทั่งปี 2017 ยังไม่มีฐานข้อมูลกลางเพื่อจะประเมินจำนวนครูในสหภาพแรงงานทั่วประเทศ โดยกว้าง ๆ สหภาพแรงงานส่วนใหญ่ถูกนิยามผ่านระดับภูมิศาสตร์ (ชาติ มลรัฐ และ district), โรงเรียน (ประถม มัธยมต้น และมัธยมปลาย), ประเภทโรงเรียน (รัฐ, เอกชนที่รัฐสนับสนุนและเอกชน), สัญญาจ้างครู (ครูทั่วไปที่สัญญาถาวรและครูสัญญาจ้าง) และอื่น ๆ (ครูประจำวิชา, ครูต้องการพิเศษ ฯลฯ) กล่าวได้ว่า อินเดียมีความหลากหลายของสหภาพแรงงานอย่างยิ่ง ในมลรัฐราชสถาน ในโรงเรียนต่างชั้นกันก็มีสหภาพแรงงานครูที่แยกออกไปด้วย และยังมีสหภาพแรงงานทั่วไปอย่าง Rajasthan Shikshak Sangh ที่รับเรื่องทั่วไปในนามของครูทั้งหมด ในเบงกอลตะวันตกมีสหภาพแรงงานจำนวนมากในระดับประถม²⁸⁸

เมื่อดูตัวเลขสมาชิกสหภาพแรงงานครูแล้ว จะเห็นว่าไม่ใช่ครูทั้งหมดจะสมาชิกในทุกมลรัฐ และเขตสหภาพทั้ง 8 มีสมาชิกสหภาพแรงงานไม่ถึงร้อยละ 50 ดังตารางที่ 3.1 ไม่ใช่เรื่องแปลกเพราะว่าไม่ใช่การบังคับให้เป็นสมาชิก (แบบที่เม็กซิโกเคยทำ) ทำให้สมาชิกที่ไม่จ่ายค่าธรรมเนียมสามารถหาประโยชน์จากที่สหภาพแรงงานจัดให้ในฐานะการลือบบีเพื่อเพิ่มเงินเดือน²⁸⁹

จะเห็นว่า สมาชิกส่วนใหญ่มักเป็นระดับมลรัฐอยู่ที่ 27% ครูจำนวนมากเลือกที่จะไม่เป็นสมาชิก ยังพบว่าผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจำนวนมากยังไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองใดๆ อีกด้วย²⁹¹

แต่การไม่เป็นสมาชิกไม่ได้หมายความว่าครูจะไม่สนับสนุนจุดยืนของสหภาพแรงงาน ขณะที่การเป็นสมาชิกที่จ่ายเงินก็ไม่ได้หมายความว่า พวกเขาจะกระตือรือร้นในฐานะนักกิจกรรมโดยอัตโนมัติ มีงานวิจัยที่ถามครูทั่วอินเดียว่าพวกเขากระตือรือร้นมากแค่ไหนในสหภาพแรงงานในฐานะที่เป็นสมาชิก มีเพียง 18% เท่านั้นที่ตอบว่ากระตือรือร้นมาก ซึ่งนิยามได้ว่าเป็นการเข้าประชุมหรือร่วมกิจกรรมเดือนละครั้งกว่า 36% พวกเขาอาจเป็นสมาชิกเพียงในนาม แม้ว่าจ่ายค่าสมาชิกแต่ก็ไม่ได้ไปร่วมใดๆ หนึ่งในนั้นพบว่า เข้าร่วมกิจกรรมน้อยกว่า 2 ครั้งในปีที่ผ่านมา มีหลายเหตุผลสำหรับการมีส่วนร่วมที่น้อย ประการแรก ผู้นำสหภาพแรงงาน มักเน้นการทำงานในเขตเมือง ทำให้ครูจำนวนมากยากจะเข้าถึงด้วยระยะทาง ประการที่ 2 ครูมีความสนใจน้อยเนื่องจากผลลัพธ์ของสหภาพฯ ดูออกแนวก่อความรุนแรง²⁹²

287 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.247

288 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p. 248

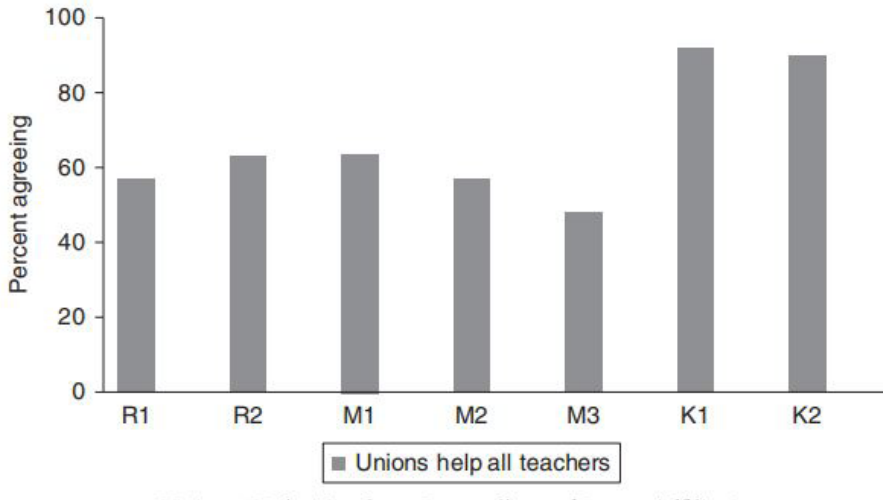
289 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p. 248

290 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.247–248

291 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p. 248

292 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.248–249

ภาพที่ 3.21 แสดงการช่วยเหลือ
ของสหภาพแรงงานไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่²⁹³



เหล่าครูเชื่อว่าสหภาพแรงงานจะช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นสมาชิกหรือไม่ กราฟด้านล่างแสดงให้เห็นถึงสหภาพแรงงาน ในมลรัฐราชสถาน, คาร์นาตากา และมัยยประเทศ ช่วยเหลือครูที่ไม่สังกัดพรรค ระหว่าง 50–92% เห็นด้วยว่าพวกเขาได้รับผลประโยชน์จากการช่วยเหลือจากสหภาพฯ เช่นเดียวกับผู้นำสหภาพเชื่อว่าเขาสามารถได้รับการสนับสนุนการเดินขบวนเมื่อต้องการ ไม่ว่าครูจะเป็นสมาชิกสหภาพหรือไม่

งานวิจัยในมลรัฐอุตรประเทศได้สนับสนุนข้อเสนอดังกล่าว แสดงว่าครูได้แสวงหาความช่วยเหลือจากสหภาพฯ ของพวกเขาในปริมาณมาก ตัวอย่างเช่น ครูในโรงเรียนเอกชนที่รัฐสนับสนุนกว่า 44% ได้ขอความช่วยเหลือจากสหภาพฯ อย่างน้อย 1 ครั้ง และ 30% 2 ครั้งหรือมากกว่านั้น ส่วนครูโรงเรียนรัฐมีเพียง 14% ที่ขอความช่วยเหลือจากสหภาพ²⁹⁴

สหภาพแรงงานในระดับชาติ 3 แห่งอย่าง AIPTE, AISTF และ AIFTO มีความโดดเด่นมาหลายปี และให้ความสนใจประเด็นเกี่ยวกับครูและปฏิรูปการศึกษา AIPTE เป็นสหภาพแรงงานครูแห่งแรกและจำนวนสมาชิกมากที่สุดหลัก 3 ล้านคน จัดตั้งเมื่อปี 1954 การประชุมใหญ่มีนายกรัฐมนตรีอินเดียคนแรกมาเปิดนั่นคือ ยาวฮาร์ลาล เนห์รู และเป็นช่วงที่แนวคิดสังคมนิยมกำลังขึ้นหม้อ ความต้องการปรับปรุงสภาพการจ้างงานของครูเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง จุดประสงค์ที่เห็นได้ชัดของสหภาพฯ นี้คือ การปรับปรุงสถานะของครูและคุณภาพการสอน ส่วน AISTF มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน มีสมาชิก 850,000 คนและมีสัดส่วนใกล้เคียงกับจำนวนครูในระดับมัธยม ส่วน AIFTO จัดตั้งในปี 1976 แต่มีสมาชิกถึง 1.2 ล้านคน เป็นสหภาพแรงงานเดียวที่อภิปรายถึงความสำคัญของวิชาชีพครู และต้องการมาตรฐานการสอนสำหรับครู แต่สหภาพแรงงานเหล่านี้สนับสนุนแนวคิดของการพัฒนาคุณภาพการศึกษา แนวปฏิบัติที่ทำให้พวกเขาอยู่ตรงข้ามกับการพัฒนาผลการเรียนของนักเรียน²⁹⁵

293 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.249

294 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.249

295 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.249–250

สภาพแรงงานทั้งสามมีสาขาย่อยแต่ไม่ครบทุกมลรัฐ ทำให้ไม่มีสหภาพฯใดมีลักษณะเป็นสหภาพฯ ที่เป็นรุ่มใหญ่อย่างแท้จริง ทั้งยังทำให้ขาดอำนาจในระดับมลรัฐ ตั้งแต่ระบบการศึกษาได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาล

ระดับมลรัฐทำให้อำนาจการจ้างงานอยู่กับท้องถิ่นมากกว่า แม้ว่าสหภาพระดับชาติจะมีบทบาทบางประการในการจัดทำกฎหมาย RTE แต่กฎหมายก็เน้นไปที่ระดับมลรัฐ²⁹⁶

296 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.250

ภาพที่ 3.22 แผนที่มลรัฐในอินเดีย



Agenda item that trade union should undertake	% of teachers
Salary increment	24.7
Timely payment of salary	14.9
Insufficient number of teachers	8.3
Non-cooperation from parents/guardians	8.2
Deployment of an extra teacher	7.8
School infrastructure	6.7
Facilities	6.1
Training	5.4
Work environment (pension, holidays, etc.)	4.9
Transfer and promotion	4.9
Non-teaching activities	4.8
Teaching and learning materials	2.2
Non-cooperation from pupils	0.9
Other	0.1
Total	100

Source: Aslam et al. (2011)

สหภาพแรงงานระดับมลรัฐ

สหภาพแรงงานขนาดใหญ่ในระดับมลรัฐมีกลุ่มก้อนภายใน ในปี 1972 Om Prakash Sharma ขณะเลือกตั้งประธานสหภาพครูมัธยมในรัฐอุตตรประเทศ (MSS) โดยได้รับการสนับสนุนจากฝั่งตะวันตก ขณะที่ผู้แพ้ได้รับเสียงจากฝั่งตะวันออก ในเวลาต่อมาผู้แพ้ออกไปตั้งกลุ่มของตัวเอง ทำให้ใน MSS มีกลุ่มก้อนมากถึง 4 กลุ่ม เช่นเดียวกับในเบงกอลตะวันตก ที่แยกออกมาหลายกลุ่มแต่อยู่ในสหภาพเดียวกัน²⁹⁸

แม้จำนวนครูในสหภาพฯในระดับมลรัฐจะเพิ่มขึ้นทีละน้อยในสองสามทศวรรษที่ผ่านมา แต่มีความเปลี่ยนแปลงที่ใหญ่โตข้ามมลรัฐในภาพรวม บางแห่งมีรายงานว่าสมาชิกต่ำกว่า 10% บางแห่งสูงกว่า 75% สิ่งสำคัญก็คือแม้จำนวนสหภาพในมลรัฐขนาดใหญ่อย่างปัญจาบที่มี

สหภาพ 26 สหภาพ ราชสถานมี 152 สหภาพ ยังมีจำนวนเท่าเทียมมีระหว่าง 2-5%²⁹⁹

สหภาพฯ ระดับมลรัฐต่อสัปดาห์ประเด็นคล้ายกับสหภาพฯ ระดับประเทศ และแสวงหาการปกป้องสมาชิกจากการจ้างงานและสภาพการจ้างงานที่เลวร้าย ตัวอย่างในมลรัฐราชสถาน สหภาพได้ผลักดันประเด็นอย่างการทำเงินเดือนครูและสวัสดิการเทียบได้กับผู้บริหารของรัฐบาลกลาง การรับประกันความมั่นคงของสวัสดิการของครูในชนบท ต่อต้านการฝึกอบรมครูในช่วงปิดเทอม นโยบายการโยกย้ายครูอย่างโปร่งใส และกิจการที่เกี่ยวข้องกับครูในกิจกรรมที่ไม่ใช่เชิงวิชาการ จากการวิเคราะห์การลือขบของสหภาพแรงงานในรัฐอุตตรประเทศมากกว่า 50 ปี พบว่า ครูแยกตัวสู่เพื่อเงินเดือนและบริการอื่นๆ มาอย่างโดดเดี่ยว การศึกษาในชนบทของมลรัฐพิหารและอุตตรประเทศพบว่า ประเด็นเงินเดือนได้เป็นประเด็น

297 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.251

298 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.250

299 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.250-251

ใหญ่ที่ครุคิดว่า สหภาพแรงงานควรจะเข้าไปช่วยเหลือ ดังตารางที่ 9.2 ในมัธยมประเทศ สหภาพแรงงานครูได้ออกไปสัปดาห์ในเดือนธันวาคม 2012 และกุมภาพันธ์ 2013 เพื่อเรียกร้องเงินเดือนให้เท่าเทียมกับที่รัฐบาลกลางจ่ายให้ครูไม่ว่าจะเป็นครูสัญญาจ้างหรือไม่ ใน Odisha สหภาพแรงงานครูโพสท์สแควมเป็การลือบี่สำหรับการขึ้นค่าจ้างและการปรับเกณฑ์การเลื่อนตำแหน่ง³⁰⁰

สหภาพแรงงานครู กับความสัมพันธ์ ทางการเมืองและพรรค

สหภาพแรงงานครูอินเดีย ไม่ได้วางตัวอย่างเป็นทางการเข้ากับพรรคการเมืองใด ๆ ต่างไปจากสหรัฐอเมริกาหรือเยอรมนีที่ทำงานร่วมกับฝ่ายเสรีนิยมหรือฝ่ายซ้าย สหภาพแรงงานในมลรัฐส่วนใหญ่กลับใช้ประโยชน์จากคลื่นทางการเมืองที่เป็นกระแสในช่วงเลือกตั้ง โดยไม่ได้ยึดติดกับอุดมการณ์พรรคการเมืองใด ๆ เช่นเดียวกับเม็กซิโก トラบใดที่ไม่ยึดกับพรรคใดพรรคหนึ่ง ก็สามารถจะฉวยโอกาสหาประโยชน์กับพรรคที่ชนะเลือกตั้งได้

แต่มีข้อยกเว้นในเบงกอลตะวันตกซึ่งมีประวัติศาสตร์อันยาวนานของรัฐบาลฝ่ายซ้าย (ที่เต็มไปด้วยพรรคการเมืองที่แยกย่อยจำนวนมาก) ส่งผลให้มีรูปแบบที่ต่างไประหว่างสหภาพแรงงานและพรรคการเมือง แม้ว่าครูจะชัดเจนว่าไม่หนุนหลังพรรคใด แต่หนังสือพิมพ์ก็รายงานเกี่ยวกับภาพลักษณ์ที่รู้จักกัน จักรวติ ได้บันทึกการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานพบว่า แต่ละสหภาพแรงงานมีแนวโน้มจะเชื่อมโยงกับพรรคใดพรรคหนึ่ง พรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย (สายมาร์กซิสต์) (CPI (M): Communist Party of India (Marxist)) หนุนหลัง All Bengal Teachers' Association (ABTA: สมาคมครูเบงกอลทั้งมวล) และ All Bengal Primary Teachers' Association (ABPTA: สมาคมครูประถมเบงกอลทั้งมวล) แต่ Sara Bangla Associations ได้รับการสนับสนุนจากพรรค Revolutionary Socialist Party (พรรค

นักสังคมนิยมปฏิวัติ) ส่วนพรรค Trinamul Congress (พรรคกรากหญ้า) สนับสนุน West Bengal Teachers' Association (WBTA หรือสมาคมครูเบงกอลตะวันตก) Headmasters' Association มีผู้ติดตามจากทุกอุดมการณ์ยกเว้นจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย ขณะที่สื่อมวลชนมองว่า สมาคมครูประถมเบงกอลถูกควบคุมโดย Socialist Unity Center of India (Communist) (SUCI (C) หรือศูนย์กลางเอกภาพแห่งนักสังคมนิยมแห่งอินเดีย (คอมมิวนิสต์)) เรียกตัวเองว่าเป็นพวกต่อต้านรัฐบาล ขณะที่เลขาธิการของ สมาคมครูเบงกอลทั้งมวลระบุว่าครูของพวกเขาเน้นรณรงค์ในนามของพรรคที่สนับสนุน นั่นคือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย (สายมาร์กซิสต์)³⁰¹

พรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทสนับสนุนเม็ดเงินกับสหภาพเนื่องจากรายได้จากสมาชิกของสหภาพนั้นก็เพียงพอแล้วมากกว่านั้นสหภาพยังได้มีส่วนพิมพ์ข้อสอบขายเพื่อเป็นรายได้ของพวกเขา จักรวติบันทึกว่า ไม่มีสหภาพใดที่ออกมาชี้ว่าพรรคควรมีบทบาทอย่างไร แม้บทสัมภาษณ์จะชี้ว่าพรรคเป็นผู้กำหนดความรุนแรงเมื่อสหภาพแรงงานมีข้อเรียกร้อง เช่น ถ้าบอร์ดบริหารของเทศบาลเผชิญหน้ากับพรรค ระดับความเกรี้ยวกราดในการเรียกร้องจะแตกต่างกับสถานการณ์ที่บอร์ดบริหารที่ดำเนินการโดยพรรคเดียวกันที่หนุนหลังสหภาพแรงงาน³⁰²

ประสิทธิภาพของสหภาพแรงงาน สามารถบรรลุเป้าหมายได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของพวกเขาซึ่งไปอิงกับอิทธิพลทางการเมืองและยุทธศาสตร์ที่พวกเขาใช้ โดยทั่วไปแล้ว สหภาพแรงงานครูในอินเดียไม่มีกระบวนการอย่างเป็นทางการในการต่อรองสัญญาจ้างกับรัฐบาลซึ่งพบในสหรัฐอเมริกา ผลก็คือ พวกเขาต้องใช้กลยุทธ์ที่เป็นกลไกทางอ้อมเชิงบังคับ กลไกเหล่านี้แบ่งเป็น 1) ตัวแทนในสภาสูง 2) การคุกคามความน่าเชื่อถือในช่วงเลือกตั้ง 3) การสไตรก์ 4) การฟ้องศาล 5) การเข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง³⁰³

300 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.251

301 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.251–252

302 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.252

303 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.252–253

ตัวแทนในสภาสูงภายในมลรัฐ

7 มลรัฐภายในอินเดียที่มีประชากรสูงสุด มีสิ่งที่เรียกว่า “สภาสูง” ซึ่งรัฐธรรมนูญเขียนไว้ว่า จะมีตัวแทนวิชาชีพ ครุระดับมัธยมนั่งอยู่ในสภาระดับมลรัฐด้วย ในมาตราที่ 171 (3c) ได้ระบุว่า “อย่างน้อย 1 ใน 12 จะต้องถูกเลือกโดยตัวแทนที่ประกอบด้วยผู้ที่เคยทำการสอนในสถานศึกษาในรัฐไม่ต่ำกว่าระดับมัธยม หรือที่กำหนดภายใต้กฎหมาย” การเป็นตัวแทนเช่นนี้ คือ ผลลัพธ์ทางตรงของการที่ครูได้รับความนับถือในฐานะที่เป็นผู้เรียนรู้และสนใจในเรื่องสาธารณะ³⁰⁴

ไม่เพียงครูที่จะมีส่วนเลือกสภาสูงตามวิธีดังกล่าว พวกเขายังไปอยู่ในกลุ่มอื่น เนื่องจากข้าราชการมักจะมีคุณสมบัติต้องห้ามไม่ให้ไปเป็นสมาชิกทั้งสภาล่างและสภาสูง แต่เงื่อนไขนี้ทำให้ครูที่อยู่ในโรงเรียนเอกชนที่รัฐสนับสนุนเข้าไปได้ ในมลรัฐอุตตรประเทศที่มีประชากรมากที่สุด จำนวนกว่า 204 ล้านคน (เกือบ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา) การรวมกันของครูในตำแหน่งนี้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองมหาศาล มีตัวแทนมาจากราว 45% ของโรงเรียนมัธยมในโรงเรียนเอกชนที่รัฐให้การสนับสนุน ตามพระราชบัญญัติรัฐบาลปี 1971³⁰⁵ ผลที่ตามมาคือ ราว 17% ของสภาสูงในมลรัฐอุตตรประเทศประกอบด้วยครูในสัดส่วนที่สูงมาก ทั้งที่ครูมีจำนวนเพียง 0.6% ของประชากรในรัฐเท่านั้น ค่าเฉลี่ย 6.6% ในสภาสูงในสภาล่างก็เป็นครูเช่นกันซึ่งเป็นมาตั้งแต่ช่วงหลังได้รับเอกราช สัดส่วนเช่นนี้จึงทำให้พวกเขามีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการออกกฎหมายระดับมลรัฐที่เกี่ยวกับเงินเดือนและสภาพการจ้างงาน³⁰⁶

มีความพยายามอยู่หลายหนที่จะทำลายตัวแทนครูในสภาสูง หัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งอินเดียมีจดหมายไปถึงรัฐมนตรีกฎหมายในปี 1965 ได้แนะนำให้

ยกเลิกอำนาจทางการเมืองในสภาสูงระดับมลรัฐเพื่อที่จะทำให้อาชีพครูไม่ได้สิทธิพิเศษเหนือไปกว่าผู้อื่น เพราะไม่จำเป็นเลยที่ครูจะต้องถูกลากเข้ามาสู่การเมืองแบบพรรคเช่นนี้ รัฐบาลกลางก็เห็นเช่นเดียวกันใน 7 โอกาสการหารือในช่วงปี 1957–1979 แต่ก็ยังไม่มียอะไรเปลี่ยนแปลง ในที่สุดต้นทศวรรษ 1990 รายงานของกรรมการที่ปรึกษากลางในด้านการศึกษามีความเห็นที่ไม่ควรให้สิทธิพิเศษแก่ครูดังกล่าว ซึ่งเป็นการแสดงมุมมองในแง่ลบเกี่ยวกับตัวแทนครูในสภานิติบัญญัติ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ไม่ได้นำไปปฏิบัติใด ๆ³⁰⁷

การคุกคามช่วงเลือกตั้งจากสภาพแรงงานครู

เหล่าครูสามารถที่จะทำลายความน่าเชื่อถืออันส่งผลต่อชะตาของนักการเมืองได้ทั้งในวันเลือกตั้งและวันที่เลือกตั้งที่ครูมีอิทธิพลมากก็เพราะ 1) พวกเขาสามารถสร้างแคมเปญในระดับหมู่บ้าน กรณีของมลรัฐราชสถานและมัยยประเทศ พวกครูโดยส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาและอยู่ในวรรณะสูงที่สามารถจะสร้างสภาพแวดล้อมของหมู่บ้านที่แสดงความชื่นชมนักการเมืองได้ออกหน้าออกตา และไม่ใช่เรื่องยากเย็นอะไรที่จะทำลายชื่อเสียงฝั่งตรงข้ามเช่นกัน บางครั้งพวกครูยังจัดตั้งให้ชาวบ้านมาฟังการหาเสียง ทั้งที่ครูที่อยู่ในโรงเรียนรัฐถูกห้ามจากการสนับสนุนพรรคอย่างเป็นทางการ จึงพบว่าในการสำรวจจากครูโรงเรียนรัฐ 2,400 คน พบว่า 8% และ 28% เชื่อว่านักการเมืองได้ใช้งานครูอย่างไม่เป็นทางการในการหาเสียง³⁰⁸

2) เขาสามารถสร้างอิทธิพลต่อการโหวตในหมู่ครอบครัวและเพื่อน ๆ³⁰⁹ แม้ว่าครูจะไม่ได้มีการณรงค์ทางการเมืองโดยตรง แต่ก็มีความเชื่อถือว่าครูเป็นที่สนใจเป็นพิเศษจากนักการเมือง เนื่องจากพวกเขาได้สร้างฐานของผู้รับจ้างรัฐใหญ่ที่สุดไว้ กรณีของมลรัฐราชสถาน ในเขตเลือกตั้ง R2 ปี 2003 ผู้ชนะได้คะแนน 38,304 เสียง ลำดับ 2

304 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.253

305 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.253

306 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.253–254

307 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.254

308 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.254–255

309 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.254–255

อยู่ที่ 37,297 เสียง ส่วนต่างเพียง 1,007 เขต 2 มีครูอยู่ถึง 2,000 คน หากแต่ละคนมีอิทธิพลต่อเสียง 5 เสียง นั่นหมายถึงพลังมหาศาล

อีกกรณีที่อุตรประเทศที่ 46% ของครูทั้งหมด (และ 72.5% ของครูโรงเรียนเอกชนที่รัฐสนับสนุน) ได้อภิปรายกันว่าใครควรที่จะได้รับเลือกตั้งและจะมีการเลือกแบบยกเขต ในหมู่คนเหล่านี้ 53% ของครู (และ 68% ของครูโรงเรียนเอกชนที่รัฐสนับสนุน) ชี้ว่า สหภาพแรงงานเป็นผู้สนใจให้พวกเขาเลือก ดังนั้นพลวัตกรรมการโหวตดูเหมือนจะเป็นการเลือกโดยอัตลักษณ์ของครูมากกว่าไปว่าพิจารณาของปัจเจกอย่างเช่นความเชื่อทางการเมืองและการให้คุณค่า หรือการที่พรรคประกาศนโยบายที่จะส่งผลต่อครอบครัว หรือการพิจารณาบนฐานของวรรณะ ผลก็คือ ครูจะโหวตผู้สมัครที่เชื่อว่าจะสนับสนุนผลประโยชน์ของครู³¹⁰

พลังทางการเมืองของครูยังส่งผลต่อวันเลือกตั้ง สถานีเลือกตั้งถูกจัดตั้งในโรงเรียนหรือศาลาชุมชน เจ้าหน้าที่ประจำโหลมี 4 คน 2 ในนั้นคือครูโรงเรียน เนื่องจากครูเป็นผู้รับจ้างของรัฐที่ใหญ่ที่สุดจึงได้สัดส่วนมากในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ 1) ตรวจสอบเอกสารระบุตัวตนผู้เลือกตั้ง 2) เพื่อที่จะให้แน่ใจว่ากระบวนการโหวตถูกกฎหมาย³¹¹

ภัยคุกคามจากครูส่งผลต่อการเสียคะแนนได้ง่าย ๆ หากไม่เป็นมิตรกับครู ในมลรัฐเบงกอลตะวันตก เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ที่จะนำครูผู้ว่างงานไปทำงาน เพราะนักการเมืองกลัวผลกระทบต่อกะแนนเสียงเขา จักรวาลได้บันทึกว่า นักการเมืองมักจะนำเสนอโยบายเพื่อทำให้ชุมชนครูพอใจ เธอยังอ้างบทความในเทเลกราฟ หนังสือพิมพ์ชั้นนำในเบงกอลวันที่ 23 มีนาคม 2010 ที่อธิบายว่างบประมาณของรัฐถูกจัดเพื่อสร้างความพึงพอใจของครูด้วยการจ้างงานและให้เงินเดือนที่สูง³¹²

พลังของการสตรีกและการคุกคาม

ในระดับมลรัฐ สหภาพแรงงานครูนำการประท้วงซึ่งกระทำต่อนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีแนวคิดการปฏิรูป Ashok Gehlot เป็นที่รู้จักกันดี แต่ก็ยังมีกรณีอื่น เช่น ในมลรัฐพิหารและมธยประเทศ สหภาพช่วยครูประท้วงจากแรงกดดันที่จะทำการตรวจสอบครูเนื่องจากมีกรณีที่ครูช่วยเหลือในการโกงการสอบ Umesh Tripathi ศึกษาพิเศษที่ผู้ทำการตรวจสอบถูกขู่ฆ่าเนื่องจากได้พยายามตรวจสอบครู 81 คนที่เขาอ้างว่ามีส่วนในการทุจริต สมาชิกสภาสูงที่เป็นครูได้กล่าวหาว่าเราส่งรายชื่อครูไปยังหัวหน้าตำรวจเพื่อดำเนินคดีภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมองค์การอาชญากรรม ผู้นำครูในสภาผู้ซึ่งเป็นประธานสภาสูงในขณะนั้นแจ้งว่ากฎหมายนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้ ดังนั้นศึกษานิเทศก์ไม่มีสิทธิที่จะคุกคามครูเช่นนี้³¹³

สถานิติบัญญัติของอุตรประเทศ เผชิญหน้ากับประสบการณ์การต่อต้านในเดือนกุมภาพันธ์ 2008 ผู้นำครูยังได้วิจารณ์รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ ที่ทำการปกป้องผู้ตรวจการเขตโรงเรียน ผู้ถูกกล่าวหาว่าส่งลงโทษกลุ่มครู (ต่อมาต้องชี้แจงว่าเขาไม่ได้มีส่วนในการลงโทษ) ในช่วงแรกรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการถึงกับท้าทายว่าครูเหล่านั้นมีความผิดจริง ต่อมาเมื่อมีครูมธยกว่า 92,000 คนออกมาประท้วงให้ย้ายรัฐมนตรีคนนี้ และทำการเดินขบวนประท้วงในทุกเขตของมลรัฐ เผาหุ่นจำลองของเขา และขู่จะบอยคอตการสอบ ถ้ายังไม่ย้ายออกไป ด้วยเหตุนี้รัฐมนตรีได้เปลี่ยนท่าทีจากหน้ามือเป็นหลังมือจากที่ปกป้องผู้ตรวจการ ไปสู่การชี้ว่าเขาควรจะปกป้องศักดิ์ศรีของครู จนครูถอนการบอยคอตการสอบ³¹⁴

ภาพสำคัญของการร่วมมือกันของสหภาพระดับชาติและระดับมลรัฐผ่านการจัดสไตรก์มาจากการประท้วงที่สัมพันธ์กับกฎหมาย RTE ครูทั่วประเทศประท้วงร่างกฎหมายดังกล่าวที่จะทำให้ SMCs และชุมชนสามารถ

310 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.255

311 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.255–256

312 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.256

313 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.257

314 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.257

ควบคุมการจ้างและบริหารจัดการครูได้ ครั้งนั้น แม้ NCE จะเป็นหัวหน้าในการต่อต้าน แต่ AIPTF ถือว่ามีสมาชิกมากที่สุด และเป็นผู้ระดมคนมาจนมีนัยสำคัญ AISTF ยังต่อต้านกฎหมายด้วยการประท้วงเช่นกัน พวกเขาต้องการ ให้รัฐบาลยุติการประกาศใช้ในระดับมลรัฐ AISTF ยังจัดตั้งก่อนจะมีการประชุมรัฐสภาแห่งชาติ ปี 2006 และในระดับมลรัฐอย่าง Maharishi Shiksha Sansthan (MSS หรือมหาฤาษีศึกษาสันฐาน) ในรัฐอุตตรประเทศ เริ่มแคมเปญส่วนตัว และมีการจัดสัมมนา เพื่อให้ความรู้กับสาธารณะเกี่ยวกับสิ่งที่เขาอธิบายว่า จะเกิดผลลบอย่างไร จากผลของแรงกดดันนั้น ทำให้กฎหมายที่ผ่านโดยรัฐสภาในเดือนสิงหาคม 2009 ได้ กีดกันร่างที่ถูกโต้โดยเหล่าครู³¹⁵

กลยุทธ์การฟ้องศาลต่อรัฐบาล และการเกี่ยวข้องโดยตรงทางการเมือง

สหภาพแรงงานยังใช้กลยุทธ์ฟ้องศาลต่อรัฐบาลระดับ มลรัฐด้วย ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการโยกย้ายและการเลื่อน ตำแหน่ง ในหลายมลรัฐ สหภาพแรงงานที่เข้มแข็งใช้ การฟ้องเพื่อช่วยเหลือครูโดยตรง หรือช่วยครูส่งฟ้องคดี ต่างๆ ในทมิฬนาฑูเป็นตัวอย่าง สหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง ได้ใช้ทรัพยากรและการสนับสนุนครูเพื่อฟ้อง ในมิโซรัม มีกว่า 200 คดีที่ถูกฟ้องในศาลในรอบ 10 ปีด้วยความ ช่วยเหลือของสหภาพแรงงาน กรณีนี้อยู่กับประเด็น การควบคุมครูอาวุโส, สัญญาครูอาวุโส, การควบคุมและ การดูดซับสัญญาครูและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและ สิทธิประโยชน์³¹⁶

ครูในโรงเรียนเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสามารถ ลาเพื่อไปร่วมเลือกตั้ง ส.ส.ได้ ในรัฐเบง กอลตะวันตก ครูจำนวนมากทำงานให้กับ CPI (M) และร่วมชุมนุมทางการเมืองเป็นจำนวนมากในเขตชนบท พวกเขายังเป็นสมาชิกของ Gram Panchayat สถานการณ์นี้ทำให้ ครูและพรรคอยู่ในแนวเดียวกันโดยอำนาจอย่างมากที่

ครองรัฐเป็นเวลา 34 ปี บ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ไม่มีใครฟ้องครูเหล่านี้ เนื่องจากกลัวว่าถูกตอบโต้ด้วยพรรค³¹⁷

การวัดและประเมินผลครูมีปรากฏอยู่ในแต่ละมลรัฐทั่ว อินเดีย ซึ่งรวมการตรวจการของผู้ตรวจการในโรงเรียน ผู้อำนวยการในแต่ละปีผ่านสมุดบันทึกครูแต่ละคน การใช้ระบบโยกย้ายครูในฐานะกลไกการควบคุมวินัย และการพักงานหรือไม่ขึ้นเงินเดือนของครูผู้ทำผิด ที่น่า สนใจคือ ในมลรัฐอุตตรประเทศ สหภาพแรงงานได้ขวาง การใช้แรงจูงใจทางบวกในฐานะการจ่ายเงินเพื่อเพิ่ม สัมฤทธิ์ผล ปี 2003 ครูโรงเรียนประถมได้ต่อต้านการ ทดสอบของครู ซึ่งจะนำผลมาเป็นตัวกำหนดระดับเงิน เดือน นอกจากนั้น ยังมีการวัดเพื่อจะทำให้แน่ใจได้ว่า โรงเรียนได้ดำเนินการอย่างราบรื่น ยังรวมถึงกฎการย้าย ครูไปอีกโรงเรียนภายในเขตเพื่อเกลี้ยครูให้พอดีในเขต และกฎต่อต้านการคอร์รัปชันในระบบการสอบ ยังไม่ทันไร สหภาพแรงงานครูและครูผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ได้ใช้ แทคติกเอาชนะจากการสไตรก์ไปจนถึงการฟ้องศาล³¹⁸

การเพิ่มเงินเดือนครู

ตั้งแต่การประกาศเอกราช 7 คณะกรรมการที่เกี่ยวกับการ จ่ายเงินเดือนที่จัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง ได้ทบทวน และทำข้อเสนอเกี่ยวกับงานและโครงสร้างการจ่ายเงิน ข้าราชการพลเรือนและทหาร ทุกครั้งที่มีการทบทวน AIPTF และกลไกระดับมลรัฐของพวกเขาต่างลobbีเพื่อให้แน่ใจได้ว่าระดับมลรัฐจะปรับเงินเดือนได้สอดคล้องกับ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐบาลกลางด้วย ในมลรัฐอุตตรประเทศ เงินเดือนครูโรงเรียนรัฐสูงกว่าครูเอกชนถึง 2.5 เท่า ใน ต้นทศวรรษ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 สูงกว่า 5 เท่า และเมื่อปี 2008 สูงกว่า 12 เท่า หลังจากมีการทบทวน ในปี 2009 เงินเดือนเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าในครั้งเดียว ในปี 2014 ค่าเงินเดือนเฉลี่ยของครูในโรงเรียนประถม ของรัฐในประสบการณ์ 15 ปี สูงถึง 25 เท่าของเงินเดือน

315 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.257–258

316 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.257–258

317 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.257–258

318 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.258–259

ครูเอกชนที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในชนบท เงินเดือนครูนั้นเทียบได้กับหรืออาจจะมากกว่าวิชาชีพ อย่าง ส.ส. ด้วยซ้ำ³¹⁹

การขัดขวางการวัดผล และการควบคุมจรรยาบรรณครู

ตามอุดมคติครูควรจะเป็นคนต้นแบบให้นักเรียน แต่ในความเป็นจริง ครูนั้นถือว่าได้รับการฝึกอบรมมาน้อย คุณภาพต่ำและไร้แรงจูงใจ ขณะที่วิชาชีพครูมักจะเป็นแหล่งสุดท้ายของเยาวชนผู้ไร้งานทำแต่มีการศึกษา ขณะที่จรรยาบรรณครูถูกประกาศออกมาในหลายนโยบายที่เป็นกระดาษ ล่าสุดคือ รัฐบัญญัติ RTE แต่การปฏิบัติจริงนั้นทำได้ยาก มีความพยายามของรัฐมนตรีประกาศใช้ในอาจารย์มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย แล้วก็ขยายมาที่โรงเรียนมัธยม กระนั้นก็ได้รับการปฏิเสธว่าจรรยาบรรณเป็นเรื่องการประเมิณตนเอง ไม่ใช่การใช้กฎบังคับ พวกนักการเมืองเสียอีกที่ควรจะมีประกาศจรรยาบรรณ ผู้นำสหภาพแรงงาน และยังเป็นสมาชิกสภาจาก Lucknow เสนอว่าจรรยาบรรณเป็นตัวชี้ว่าครูเป็นความผิดพลาดและรัฐบาลกำลังจะเข้ามาควบคุมพวกเขา สิ่งที่จะควรจะเป็นคือ เหล่าครูควรควบคุมจากการประเมิณตนเองมากกว่า³²⁰

ในมลรัฐตอนใต้ของอินเดีย มีบันทึกว่าครูในโรงเรียนรัฐจะสไตรก์หากนารับการเซ็นชื่อแบบไปโอเมตริกมาใช้แทนการเซ็นชื่อด้วยมือ รัฐบาลเสนอว่าการใช้วิธีนี้จะนำมาซึ่งการตรวจสอบและการสร้างวินัยในโรงเรียน อย่างไรก็ตาม 2 สหภาพแรงงานในรัฐอย่าง United Teachers' Forum และ Andhra Pradesh Teachers' Association เสนอว่ารัฐบาลควรไปให้ความสำคัญกับสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานอย่างน้ำดื่ม สะอาดและห้องน้ำจะดีเสียกว่า หากเป้าหมายคือการสร้างผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ดีของนักเรียน การตรวจสอบครูเป็นสิ่งที่สำคัญกว่าการลงทุนในสาธารณูปโภค แต่

สำหรับเหล่าสหภาพแล้ว การป้องกันสมาชิกจากการถูกตรวจสอบเป็นความหวังใหญ่หลัก³²¹

การต่อต้านการกระจายอำนาจ

ความพยายามปฏิรูปเริ่มพร้อมกับ DPEP ในกลางทศวรรษ 1990 และต่อมาด้วย SSA ในสเปกตรัมของการปฏิรูปในด้านหนึ่ง หมู่บ้าน ในมลรัฐมัทธยประเทศ Panchayats ได้รับอำนาจในการจ้างและไล่ออกจากโรงเรียน กับ อีกสุดขอบหนึ่งที่ Odisha ผู้ปกครองผู้ไร้อำนาจที่ไร้การศึกษาถูกร้องขอให้ตรวจสอบครูที่มาจากวรรณะที่สูงกว่าและมีศึกษามากกว่า นี่คือการพยายามอย่างยากลำบากในหลายมลรัฐ โดยเฉพาะ มัทธยประเทศ ในระดับชาติ คู่ขัดแย้งมาถึงเมื่อกฎหมาย RTE ประกาศร่างกฎหมายออกมาเมื่อปี 2005³²²

ร่างกฎหมายได้ให้อำนาจ SMC ในการจ้างงาน การเบิกจ่ายเงินเดือนครู การควบคุมวินัยครูผ่านการตัดเงินเดือน หากไม่มาสอน การวางตำแหน่งครูที่มีฐานอยู่ที่โรงเรียน ทำให้พวกเขาย้ายโรงเรียนไปไม่ยากนัก กฎหมายนี้ยังไปไกลถึงว่าเพื่อให้แน่ใจว่าโรงเรียนได้ครูที่ต้องการ ขณะที่ทำให้ครูถูกตรวจสอบได้โดยผู้ปกครองและชุมชน³²³ กฎหมายได้อยู่ฝั่งตรงข้ามกับสหภาพแรงงานทั้งมวล เลขานุการของ AFTO ชี้ว่า คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะต้องไม่ควบคุมดูแลงานของครู จักรวาทิพบว่าสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ในเบงกอลตะวันตกล้วนมีอารมณ์ความรู้สึกร่วมเช่นนี้ การปฏิเสธของพวกเขารวมไปถึงการนำผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม และการอุทิศตนของพวกเขาในนามคณะกรรมการ เลขานุการของ ABPTA เห็นว่า เหล่าผู้ปกครองควรจะมีสถานะทางสังคมที่ต่ำกว่า ดังนั้นพวกเขาควรให้ความสำคัญต่อปากท้องของลูกหลานมากกว่าเรื่องการเรียนรู้ เช่นเดียวกับความเห็นของเลขานุการ Headmasters' Association

319 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.259

320 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.259–260

321 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.260–261

322 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.261

323 Tara Bételle, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.261

ที่เห็นว่า ผู้ปกครองนั้นมีการศึกษาต่ำเกินไปไม่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะตรวจสอบครู³²⁴

กฎหมายถูกบังคับใช้จริงในปี 2009 อำนาจของ SMCs ถูกลดทอนลง เลขานุการของ AIPTF อ้างว่านี้คือ ผลงานของสหภาพแรงงาน กฎหมายนี้ทำให้ SMC มีสมาชิกจากผู้ปกครอง 75% และอีกส่วนจะมาจากตัวแทนที่เลือกตั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ครูจากโรงเรียนและนักการศึกษาท้องถิ่นและนักเรียน อำนาจของ SMC ถูกลดลงเหลือเพียง 1) ตรวจสอบการทำงานของโรงเรียน 2) เติรัณพร้อมและเสนอแผนพัฒนาโรงเรียน 3) ตรวจสอบการใช้ทุนที่ได้รับมาจากรัฐบาล 4) แสดงถึงหน้าที่อื่นที่อาจจะต้องกำหนด³²⁵

การเมืองของการโยกย้ายครู

เหล่าครูทั่วประเทศขึ้นอยู่กับระดับมลรัฐ และระดับเขตหรือระดับบล็อกที่ขึ้นอยู่กับมลรัฐ ทำให้รัฐบาลสามารถย้ายครูจากโรงเรียนหนึ่งไปอีกโรงเรียนหนึ่ง จากบัญชีหนึ่งไปอีกบัญชีหนึ่งเพื่อที่จะทำให้สัดส่วนครูและนักเรียนสมส่วนกัน การโยกย้ายเหล่านี้เจอปัญหาความไม่สมดุลงันที่รู้จักกันว่า rationalization เหล่าครูแม้จะไม่มีการตอบสนองอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีความพยายามเลี้ยงวิธีการดังกล่าว³²⁶

สหภาพแรงงานต่อต้านความพยายามจัดสมดุลกำลังแรงงานครูนี้ จากปัญหาที่โรงเรียนจำนวนมากมีครูมากเกินไป หรือน้อยเกินไป ตัวอย่างในเขต Kanpur ในอุตพรประเทศ ปี 2007 ผู้ตรวจการเขตของโรงเรียน Kanpur ตัดสินใจปรับสมดุลเจ้าหน้าที่ในเขตเนื่องจากจำนวนนักเรียนลดลง ในแต่ละโรงเรียนสัดส่วนนักเรียน-ครูได้ลดลง ดังนั้นครูจำนวน 37 คนที่เป็นส่วนเกินจึงควรถูกโยกย้าย ตามกฎของมลรัฐอุตพรประเทศครูที่ถูกย้ายจะมี

ทางเลือกให้ไปอยู่โรงเรียนเอกชนที่สนับสนุนโดยรัฐ แต่ครูเหล่านั้นยืนยันกรานว่าจะไม่ย้าย ขณะที่สหภาพแรงงานครูในโรงเรียนเอกชนที่สนับสนุนโดยรัฐได้สนับสนุนครูเหล่านี้ โดยจัดตั้งการต่อต้านด้วยการนั่งขวางในโรงเรียน ผู้นำสำคัญของ MSS รวมถึงประธานและเลขานุการผู้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติที่เป็นครูด้วย ได้ร่วมประท้วงต่อการบริหารจัดการและอำนาจเขตซึ่งในที่สุดก็ขัดขวางคำสั่งสำเร็จ³²⁷

ในราชสถานก็เช่นกันที่การโยกย้ายเป็นไปได้ยาก คล้ายกับที่เม็กซิโก ราชสถานใช้การโยกย้ายเพื่อเป็นกลไกรางวัลตอบแทนครูผู้มีประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าจะใช้ปรับสัดส่วนนักเรียนต่อครู ในฤดูร้อนปี 2007 สมาชิกสภาสังกัดพรรค BJP จำนวนหยิบมือได้แสดงความไม่พอใจต่อการย้ายครูที่เกิดขึ้น ส.ส.ทั้งหลายมีตัวเลขครูที่จะโยกย้ายแต่หนังสือพิมพ์ *Dainik Bhaskar* รายงานว่า มีครูเข้ารับสมัครเพื่อที่จะย้ายกว่า 8 หมื่นคน จำนวน 5 หมื่นเป็นครูประถม ขณะนั้นมีครูจำนวน 256,529 คนในโรงเรียนมลรัฐราชสถาน ด้วยจำนวนมหาศาลนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่า ความต้องการของครูทุกคนเป็นไปได้ เหล่าครูเชื่อว่าพวกเขาได้ช่วย BJP ชนะการเลือกตั้งในระดับมลรัฐเมื่อปี 2003 จึงคิดว่าพวกเขาควรจะได้ในสิ่งที่ร้องขอ ในหลายวันต่อมา ผู้นำสหภาพแรงงานระดับมลรัฐอย่าง Rajasthan Shikshak Sangh (Pragati Sheel) ได้กล่าวว่าเหล่าครูจะต้องให้บทเรียนกับ BJP ในการเลือกตั้งที่จะมาถึง³²⁸

การโยกย้ายเพียง 3 หมื่นจากที่ต้องการมากถึง 8 หมื่นนั้นหมายถึงจะมีอีกมากที่ไม่สมหวัง สหภาพแรงงานและพรรคได้ทำให้ชัดเจนว่า ไม่ว่าจะโยกย้ายสำเร็จหรือไม่ มันยากเสมอที่จะได้รับการสนับสนุนในการเลือกตั้งที่จะมาถึง และในที่สุด BJP ก็แพ้การเลือกตั้งในปีนั้นจริง ๆ³²⁹

324 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.261

325 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.262

326 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.262

327 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.262

328 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.263

329 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.263

อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานไม่ได้มีพลังเต็มที่ จำนวนมากขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองเฉพาะ และในสำนักราชการ มลรัฐ Karnataka เป็นตัวอย่างที่ดี การผ่านกฎหมาย Regulation of Transfer of Teachers Act (2007 พระราชบัญญัติควบคุมการโยกย้ายครู) แทนที่จะมีการต่อต้านจากสหภาพฯ กฎหมายได้ใช้ระบบเทคโนโลยีเป็นฐานในการตรวจสอบการโยกย้ายครู ผลการศึกษาพบว่าระบบนี้ทำงานได้ดี และช่วยลดการโยกย้ายที่อิงกับระบบอุปถัมภ์และคอร์รัปชันได้ดี³³⁰

การทำให้ครูสัญญาจ้างให้เป็นมาตรฐาน และการปลดปล่อยครูจากงานที่ไม่ใช่ด้านการสอน

มลรัฐจำนวนมากอย่างปัญจาบ, มัธยประเทศ, Odisha มีสหภาพแรงงานครูที่เข้มแข็ง เมื่อเทียบกับชนาครรัฐแล้วยังมีอำนาจทางการเมืองสูงที่จะลบบั๊กการพยายามสร้างมาตรฐานครูได้ เมื่อโรงเรียนในอินเดียเริ่มมีครูสัญญาจ้างในทศวรรษ 1990 แรงจูงใจหลักก็คือ ครูจะถูกไล่ออกได้ง่ายเมื่อปฏิบัติได้ผลที่แย่ ในหลายมลรัฐเช่น มัธยประเทศ ครูทั้งหมดจะถูกจ้างด้วยสัญญาพื้นฐานในช่วง 3 ปี หลังจากนั้นจะพวกเขาจะได้รับรองตำแหน่งด้วย 3 เกณฑ์ 1) ห้องเรียน 2) การสอนโดยครูสัญญาจ้างจะต้องเข้าสอบโดยมีเกณฑ์ผ่าน 50% สำหรับชั้น 1-3, 40% สำหรับชั้น 6-8 และ 30% สำหรับชั้น 9-12 2) พวกเขาควรมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและเกรดที่เหมาะสม 3) พวกเขาไม่ควรมีประวัติด้านวินัยและการขาดงานภายในการสอน 3 ปี ในความเป็นจริง เกณฑ์เช่นนี้ไม่ได้ใช้กับทุกคน แต่ขึ้นอยู่กับภาระกดดันของสหภาพแรงงานหรืออิทธิพลทางการเมือง และกระบวนการสหภาพของครูทำให้ผู้นำห้องศาลต่อรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อที่จะขัดขวางเกณฑ์ดังกล่าว นำมาซึ่งการออกแบบระบบสัมฤทธิ์ผลการสอนในโรงเรียนอินเดียเป็นอย่างดี³³¹

สหภาพแรงงานครูในระดับชาติ และระดับรัฐพยายามต่อสู้มาอย่างยาวนานเพื่อลดภาระที่ไม่ใช่การสอนลงหน้าที่ครูที่เป็นอยู่มักจะรวมไปถึงการทำทะเบียนบุคคลไว้ในหมู่บ้านเพื่อทำอาหารสำหรับมือกลางวัน ซึ่งกินเวลาการสอนของเหล่าครู กฎหมาย RTE ได้มีจุดยืนที่ยาวนานว่า ห้ามใช้งานครูนอกวัตถุประสงค์ทางการศึกษายกเว้นการสำรวจสำมะโนครัวประชากรในรอบ 10 ปี, หน้าที่บรรเทาทุกข์สาธารณภัย และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ³³²

การต่อต้านการทดสอบคุณสมบัติครู

จากกฎหมาย RTE ปี 2009 รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจ National Council for Teacher Education ในฐานะผู้มีอำนาจทางวิชาการที่จัดการวางแผนคุณสมบัติขั้นต่ำของครูที่จะเป็นครู นำมาสู่การสอบที่เรียกว่า Teacher Eligibility Test (TET หรือการสอบวัดคุณสมบัติครู) ในปี 2011 ใช้เป็นเกณฑ์สำหรับครูที่จะสมัครเข้าเป็นครู ฝ่ายสหภาพแรงงานแย้งว่าการสอบเป็นเพียงการวัดความรู้ทฤษฎีที่อาจไม่สอดคล้องกับการสอนในห้องเรียนที่มีคุณภาพ ที่น่าสนใจก็คือ ผู้สอบกว่า 99% ไม่ผ่าน Central Teacher Eligibility Test (CTET หรือการสอบวัดคุณสมบัติครูกลาง) ในปี 2012 ในรัฐส่วนใหญ่ อัตราส่วนในการผ่าน TET ต่ำกว่า 4% เสียอีก³³³

นักการศึกษาเห็นด้วยกับครูว่าการสอบไม่เหมาะสมที่จะวัดความถนัด ความสามารถในการแข่งขันและความสามารถในการคิดวิพากษ์ได้ แต่ก็ไม่มีเหตุผลว่า เหตุใดครูที่จบปริญญาตรีสายการศึกษาว่า 99% ถึงสอบไม่ผ่าน ทั้งที่เป็นข้อสอบพื้นฐานอย่างวิชาภาษาอังกฤษ เลข วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม พัฒนาการของเด็กและหลักสูตร โดยเกณฑ์ที่ผ่านคือเพียง 60% เท่านั้น มีข้อถกเถียงว่าความล้มเหลวของครูถูกบดบังท่ามกลางการอ้างว่าการสอบนั้นไร้ประโยชน์³³⁴

330 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, p.263

331 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.263-264

332 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.263-264

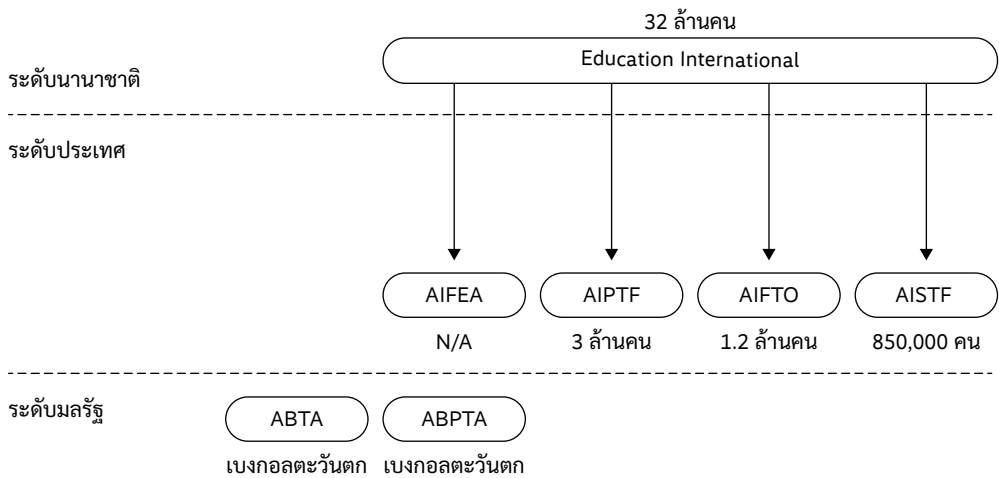
333 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.264-265

334 Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.265

จะเห็นว่ามี 2 ประเด็นที่ผู้นำสหภาพแรงงาน ในแต่ละมลรัฐต่อสู้ คือ การสร้างมาตรฐานครูและนโยบายการโยกย้ายครูที่โปร่งใส และการปลดปล่อยครูให้เป็นอิสระจากงานที่ไม่ใช่การสอน³³⁵ การจะเข้าใจเศรษฐศาสตร์การเมืองของอินเดียเป็นตัวแทนตัวต่อขึ้นตรงกลางที่จะทำให้เราเข้าใจได้³³⁶ นอกจากนั้นความเป็นรัฐรวมของอินเดียทำให้สหภาพแรงงานสัมพันธ์กับระดับมลรัฐ จึงไม่แปลก

ที่จะมีบางภูมิภาคที่ฝ่ายสังคมนิยมสามารถกุมอำนาจได้อย่างโดดเด่น อย่างไรก็ตาม ความกล้าแข็งของสหภาพแรงงาน ในหลายกรณีก็เป็นเรื่องน่าสงสัยว่า จะอ้างความไม่โปร่งใสหรือคอร์รัปชันในองค์กรจนกระทบต่อระบบการศึกษาและผู้เรียน หรือกระทั่งวิชาชีพครูเองมากนักน้อยเพียงใดด้วย

ภาพที่ 3.24 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในอินเดีย³³⁷



335 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.265
 336 Tara Béteille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, *Ibid.*, pp.266
 337 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>

3.2.4 สหภาพแรงงานครูในเม็กซิโก

การอุปถัมภ์และการครอบงำของสหภาพแรงงาน ที่ส่งผลต่อระบบการศึกษา

เม็กซิโกเป็นรัฐรวมที่มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 129,875,529 คน³³⁸ และ GDP อยู่ที่ 1,414.10 พันล้านดอลลาร์³³⁹ GDP ต่อหัวที่ 21,512.3 ดอลลาร์³⁴⁰ ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนกลางของประเทศบริเวณเม็กซิโกซิตี ที่เม็กซิโกยังมีความท้าทายเพื่อการทำให้ระบบโรงเรียนทันสมัยและยังต้องการการปฏิรูปอีกมาก

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในเม็กซิโก³⁴¹

การศึกษาเม็กซิโกได้อาณานิคมสเปนเกิดขึ้นมาพร้อมกับคริสต์ศาสนา เห็นได้ชัดที่สุดคือ การตั้งมหาวิทยาลัยในปี 1551 อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญก็คือการประกาศอิสรภาพจากสเปน การศึกษาได้รับการจัดการโดยรัฐบาลเม็กซิโกตั้งแต่ปี 1833 แต่พัฒนาการศึกษาไม่ต่อเนื่องเพราะการต่อสู้ระหว่างฝ่ายอนุรักษ์นิยมและเสรีนิยม และสงครามกับสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงการถูกยึดครองชั่วคราวโดยฝรั่งเศส หลังจากขับไล่ฝรั่งเศสออกไปในปี 1867 แล้วรัฐบาลพยายามก่อตั้งการศึกษาที่ไม่ยึดกับศาสนา ไม่เสียค่าใช้จ่าย ต่อมาในช่วงปี 1876-1910 รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการผู้มีชื่อเสียงได้ขยายการศึกษาในระดับประถมและมัธยม รวมถึงการสนับสนุนการศึกษาของสตรีและการอุดมศึกษา มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นหลายสิบแห่ง หลังจากการปฏิวัติ 1910 รัฐบาลให้ความสำคัญกับการอ่านออกเขียนได้และการศึกษาในชนบทมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงการศึกษาของ

ชนเผ่าพื้นเมือง ในทศวรรษ 1990 ได้มีการปฏิรูปขนานใหญ่ที่ได้กระจายอำนาจระบบการศึกษาออกไป และปรับโครงสร้างทำหลักสูตรให้ทันสมัย ทั้งยังเพิ่มเงินเดือนครูและสนับสนุนการพัฒนาวิชาชีพ

สหภาพแรงงานการศึกษากับอำนาจอุปถัมภ์

กระนั้น ก็ยังมีการตระหนักว่า ความล่าช้าทางการศึกษา ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาถึงศตวรรษที่ 21 เนื่องจากการศึกษาภาครัฐได้รับการตรวจสอบและระบบประเมินนั้นอ่อนแอมาก ทำให้เกิดการขึ้นเงินเดือนอย่างผิดปกติครั้งใหญ่ ปัญหาครูขาดสอนอย่างเรื้อรัง แนวปฏิบัติที่เน้นการอุปถัมภ์ในการจ้างและบริหารจัดการ ในปี 2014 *The Economist* รายงานว่า 13% ของเงินเดือนครู หรือครูประมาณ 298,000 คน ไม่ได้เข้างานเพื่อรับผิดชอบในการสอน ตัวอย่างหนึ่งในมลรัฐ Nayarit หัวหน้าสหภาพแรงงานท้องถิ่นและคนในครอบครัวมีตำแหน่งครูกินเงินเดือน ผู้อำนวยการโรงเรียนและศึกษานิเทศก์เขต และเพลิตเพลินกับกระแสนายได้อันมหาศาลโดยไม่ต้องทำหน้าที่ตามตำแหน่งใด ๆ³⁴²

แนวปฏิบัติเช่นนี้มาซึ่งการศึกษาคุณภาพต่ำ การสอบระดับชาติและนานาชาติแสดงผลว่านักเรียนไม่ได้เรียนทักษะพื้นฐานด้านการอ่าน คำนวณ และวิทยาศาสตร์มากพอ เม็กซิโกถือว่ามีความเหลื่อมล้ำที่สุดในประเทศ OECD ในปี 2012 จากการสอบ Program for International Student Assessment (PISA) ขณะที่สถานะทางสังคมและเศรษฐกิจส่งผลอย่างมากต่อผลนี้ กระบวนการทางการเมืองของโรงเรียนนั้นย่อมส่งผลต่อความสำเร็จดังกล่าว³⁴³

338 CIA. "Mexico". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mexico/>

339 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

340 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

341 Victoria Andrade de Herrera. "Education in Mexico: Historical and Contemporary Educational Systems". *Institute of Education Science*. Retrieved on 15 March 2024 from <https://eric.ed.gov/?id=ED393634> (1996)

342 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, "Teachers' Unions in Mexico : The Politics of Patronage", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017), p.215

343 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.215

กลายเป็นว่าอิทธิพลทางการเมืองของ National Union of Education Workers (SNTE: สหภาพแห่งชาติแห่งแรงงานการศึกษา) ได้ส่งผลถึงความล้มเหลวของการศึกษาและความไร้ความสามารถของรัฐบาลที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงในนโยบาย สหภาพแรงงานแห่งนี้ตั้งขึ้นในปี 1943 SNTE ได้ขยายอำนาจเหนือระบบโรงเรียนผ่านสิ่งที่เรียกว่า patrimonial power (อำนาจอุปถัมภ์แบบแม็กซ์ เวเบอร์) อำนาจเช่นนี้ถือเป็นรูปแบบประจำของการครอบงำของผู้นำผู้ที่ไม่ถูกควบคุมด้วยระบบกฎหมายและเหตุผล แต่ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อสนับสนุนเป้าหมายส่วนบุคคล ภายใต้แนวคิดนี้ผู้นำสหภาพแรงงานได้มีอิทธิพลต่อการรับสมัครเจ้าหน้าที่ระดับสูงในระบบราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำเอาผู้จงรักภักดีต่อ

สหภาพแรงงาน ไปอยู่ในตำแหน่งบริหารในโรงเรียน และจะเป็นผู้มีอำนาจในการจ้างครูและการขึ้นเงินเดือนต่อไป แต่ในปี 2013 หลังจากกฎหมายที่เป็นหมุดหมายสำคัญทางการศึกษาเกิดขึ้น ทำให้อำนาจรัฐมีเหนือการศึกษา ได้มีสัญญาณว่าอำนาจทางการเมืองของสหภาพฯ เจอข้อจำกัดเสียแล้ว³⁴⁴

ที่มาของอำนาจอุปถัมภ์ และอิทธิพลทางการเมืองของ SNTE

ต้องเข้าใจเสียก่อนว่าแม็กซิโกต้องเผชิญกับรัฐบารเลด็จการมาอย่างหนัก พรรค Institutional Revolutionary Party (PRI หรือพรรคปฏิวัติเชิงสถาบัน) นับเป็น

344 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.215-216

ภาพที่ 3.25 แผนที่แสดงความหนาแน่นของประชากรแม็กซิโก ปี 2020



พรรคเผด็จการที่ครองประเทศมาอย่างยาวนาน อำนาจ
อุปถัมภ์ของสหภาพแรงงาน SNTE มาจากทรัพยากร
ที่ส่งผ่านพรรคนี้เอง

ในรัฐบาลเผด็จการเช่นนี้ ความสัมพันธ์แรงงานจึงเน้น
ในระบบ corporatism (ขอใช้ว่า ระบบความร่วมมือ
ไตรภาคี) ที่ให้ความสำคัญกับการทำงานร่วมกันระหว่าง
รัฐ บริษัทเอกชนและแรงงานในเม็กซิโกเป็นแบบ “state
corporatism” ที่ต่างไปจากแบบตะวันตก เนื่องจากใน
ระบบนี้องค์กรผลประโยชน์ถูกสร้างโดยรัฐและดำเนินการ
ผ่านตรรกะทางการเมืองที่ถูกปกครองโดยพรรคเผด็จการ
ที่ว่าไป³⁴⁵

ความสัมพันธ์ของระบบความร่วมมือไตรภาคีที่นำโดย
PRI กับ SNTE ทำให้สหภาพสามารถส่งสมทรัพยากร
ซึ่งต่อเนื่องมาจนถึงวันที่เม็กซิโกได้รับประชาธิปไตยใน
ทศวรรษ 1990 ทรัพยากรในที่นี้หมายถึง วัตถุประสงค์
และเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมฐานสมาชิก
ของพวกเขา คล้ายกับสหภาพแรงงานครูในอินเดีย ที่นี้
ใช้อำนาจผ่านระบบการเลือกตั้ง ที่ใช้วิธีนี้ได้เพราะมัน
สามารถใช้ทรัพยากรเพื่อขับเคลื่อนฐานที่มีสมาชิกกว่า
1.2 ล้าน ในปี 2012 โอกาสมาถึงเมื่อมีการสร้างความเป็น
ประชาธิปไตยและกระจายอำนาจทางการศึกษา ยิ่งทำให้
สหภาพมีความเป็นอิสระจาก PRI และวางตำแหน่งว่า
เป็นพันธมิตรกับพรรคการเมืองหลักทั้ง 3 แทน เมื่อมี
การแข่งขันของพรรคทั้งหลาย ก็ทำให้สหภาพได้รับการ
สนับสนุนทางการเมืองเป็นอย่างดี ยิ่งทำให้สหภาพสามารถ
แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจและสร้างระบบอุปถัมภ์ใน
โรงเรียนเพื่อเสริมอำนาจอุปถัมภ์ในโรงเรียนมากขึ้น³⁴⁶

แต่ในเวลาต่อมา สหภาพแรงงานได้เผชิญหน้ากับความ
พ่ายแพ้ทางการเมือง เนื่องจากการลอบบี้เพื่ออิทธิพล
และการเข้าถึงทรัพยากรถูกเปิดโปงโดยสื่อมวลชนนำไป
สู่การตีกลับทางการเมือง เช่นเดียวกับที่รัฐบาลต้อง

เผชิญหน้ากับแรงกดดันเพื่อจะปฏิรูปการศึกษา ไม่ต่าง
จากพรรคการเมืองที่ครองอำนาจในสวีเดน เดนมาร์ก
นอร์เวย์และอังกฤษ ซึ่งการปฏิรูปจะถูกท้าทายโดย
สหภาพแรงงานครู อย่างไรก็ตาม กฎหมายเกี่ยวกับการ
ศึกษาระดับใหม่ผ่านเมื่อปี 2013 ซึ่งจะทำให้อำนาจเชิง
อุปถัมภ์ของสหภาพลดลง เช่นเดียวกับอำนาจในการจ้าง
และเลื่อนตำแหน่ง กรณีนี้เป็นตัวอย่างให้เห็นข้อจำกัด
ของอิทธิพลทางการเมืองของสหภาพแรงงานเมื่อมี
ผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องมากเกินไป³⁴⁷

รากเหง้าของเผด็จการใต้อำนาจของสหภาพแรงงาน

ต่างจากสหภาพแรงงานใหญ่ ๆ ในละตินอเมริกา อำนาจ
เชิงอุปถัมภ์ของสหภาพแรงงานครูเม็กซิโกมาจากพันธะ
ของระบบ corporate ที่จัดตั้งขึ้นระหว่าง PRI และ SNTE
สหภาพแรงงานครูถือว่าเป็นคนวงในที่เปี่ยมอภิสิทธิ์ และ
ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นผลผลิตของระบอบเผด็จการ ที่ให้
อภิสิทธิ์การเข้าถึงทรัพยากรและยังได้รับผิดชอบการ
สร้างความสงบเรียบร้อยของเหล่าแรงงาน การเป็นผู้
สนับสนุนการเลือกตั้งให้แก่พรรค PRI ทำให้พวกเขาได้
รับทรัพยากรเพื่อควบคุมวินัยของครูโดยการจู่โจมล่าจับ
และมีข้อมูลไว้ในมือเป็นการแลกเปลี่ยน³⁴⁸

ก่อตั้ง SNTE ในปี 1943 ครูเม็กซิกันปราศจากสิ่งทีเรียกว่า
สหภาพแรงงาน ระหว่างการปฏิวัติเม็กซิกัน 1910–1920
สหภาพแรงงานครูทั้งหลายในท้องถิ่นเติบโตขึ้น จนถึง
ทศวรรษ 1930 PRI พยายามนำสหภาพแรงงานกว่า
700 แห่ง รวมถึงองค์กรแรงงานแห่งชาติเพื่อสร้างสหภาพ
แรงงานที่สนับสนุนรัฐบาลขึ้นมา กฎหมายระดับสหพันธรัฐ
ของแรงงานในปี 1938 ได้กำหนดให้มีเพียงสหภาพแรงงาน
เดียวในแต่ละหน่วยราชการและยังถูกบังคับให้เป็นสมาชิก
อีกด้วย กระนั้นผู้นำแรงงานที่มาจากฝั่งพรรคคอมมิวนิสต์
และสังคมนิยมต่อต้านความพยายามนี้ สหภาพแรงงาน
ผู้เกรี้ยวกราดหาทางรักษาอำนาจจากระบอบเผด็จการ

345 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.216

346 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.216–217

347 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.217

348 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.217

และป้องกันผู้นำฝ่ายตรงข้ามในการขึ้นไปมีอำนาจระหว่างการประชุมของสหภาพแรงงานของรัฐบาล³⁴⁹

ปี 1943 PRI สามารถจัดตั้งสหภาพสำเร็จให้เหลือเพียงสหภาพเดียวนั้นคือ SNTE รัฐบาลให้เป็นสหภาพแรงงานครูหนึ่งเดียวที่ถูกกฎหมาย และสั่งการให้กระทรวงการคลังโอนเงิน 1% ของเงินเดือนครูทุกคนเข้าสู่กรรมการระดับชาติของ SNTE ครูทั้งหลายจึงกลายเป็นสมาชิก SNTE โดยอัตโนมัติ ในปี 1960 กฎหมายปี 1938 ได้ถูกผนวกอยู่ในรัฐธรรมนูญในมาตราที่ 123 section วิธีการทางกฎหมายเช่นนี้ช่วยเสริมสร้างรากฐานของสหภาพกับ PRI³⁵⁰

ฝ่ายซ้ายกับความขัดแย้งในสหภาพแรงงานและการถูกกำจัด

ปีต่อมา PRI ได้สนับสนุนการรวมอำนาจภายในผู้นำสหภาพที่สนับสนุน PRI แต่ในความขัดแย้งระหว่างฝ่ายซ้ายกับฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล PRI ได้สนับสนุนฝ่ายที่จงรักภักดีให้อยู่ในคณะกรรมการบริหารแห่งชาติของสหภาพ และขับไล่ผู้นำรัฐบาลฝ่ายซ้ายออกไป ในปี 1949 เลขาธิการสามัญของ SNTE ได้รวมอำนาจในสหภาพและลดความอิสระระดับรัฐลง ขณะเดียวกันก็พัฒนาสิทธิขบวนการและองค์กรทางการเมืองที่ถูกผูกขาดด้วยตำแหน่งผู้นำในสหภาพแรงงาน³⁵¹

ครูฝ่ายซ้ายไม่เห็นด้วยพยายามมีอิทธิพลในระดับชาติ ปี 1956 เกิดขบวนการครูปฏิวัติ (Revolutionary Teacher Movement: MRM) เกิดขึ้นใน Federal District แต่ถูกกดดันและปราบปรามจากรัฐ ช่วงทศวรรษ 1980 ฝั่งที่ไม่เห็นด้วยกลุ่มอื่นได้รวมกันในนาม National Coordinating Council of Education Workers (CNTE: สภาประสานงานแห่งชาติแห่งแรงงานการศึกษา) ที่ต้องการเงินเดือนที่ดีขึ้นและประชาธิปไตยของสหภาพแรงงาน

พวกเขาได้ท้าทายผู้นำสหภาพแรงงาน และผู้นำดังกล่าวก็ได้สลายการประท้วงผ่านการดึงบางส่วนมาร่วมและตัดการสนับสนุนทางการเงิน³⁵²

SNTE เครื่องมือของรัฐบาลเผด็จการในการควบคุมครู

SNTE ยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการอธิบายความต้องการและการยับยั้งความต้องการของเหล่าครู เช่นเดียวกับการเป็นหุ้นส่วนการจัดทำนโยบายการศึกษาของรัฐบาล นโยบายใหม่ได้ถูกเจรจาและจัดรูปในฐานะแพคเกจการศึกษาแห่งชาติ ความสัมพันธ์แบบระบบความร่วมมือไตรภาคียังเกี่ยวข้องกับระบบเจรจาต่อรองร่วมระดับชาติที่สร้างขึ้นในปี 1944 พร้อมกับ Federal Tribunal of Conciliation and Arbitration (ศาลกลางแห่งการประนีประนอมและอนุญาโตตุลาการ) ทุกปีในวันครู 15 พฤษภาคม ผู้นำสหภาพ เลขานุการกระทรวงศึกษาธิการ และประธานาธิบดีจะประกาศขึ้นเงินเดือนครูและผลประโยชน์ต่างๆ ในช่วงเวลาที่เศรษฐกิจดี ผู้นำ SNTE ได้ต่อรองเพื่อยกระดับเงินบำนาญ แต่หากเศรษฐกิจไม่ดีผู้นำสหภาพแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมความต้องการของครู จากวิกฤตหนี้ในทศวรรษ 1980 PRI กดดันผู้นำสหภาพแรงงานเพื่อจะสนับสนุนการชะลอการขึ้นเงินเดือนครู ในทางตรงกันข้าม ผู้นำที่ไม่เห็นด้วยก็ขับเคลื่นครูผู้ไม่พอใจและทำการประท้วง³⁵³

สหภาพแรงงาน ยังได้จัดตั้งการสนับสนุนพรรค PRI ในการเลือกตั้ง ภายใต้ไกลของ PRI สหภาพกลายเป็นหนึ่งในฐานเสียงระดับองค์กรที่เข้มแข็งที่สุด ครูจึงเป็นสมาชิกพรรคโดยอัตโนมัติ และสหภาพแรงงานยังได้ตั้งกลุ่มทางการเมืองที่มีบทบาทในการจัดตั้งขบวนการและเหล่ากรรมกรในช่วงเลือกตั้ง ในโรงเรียนพวกเขายังเป็นนักกิจกรรมรณรงค์ เป็นหัวคะแนน และคนจัดทำโพลหัวหน้า SNTE อธิบายว่าครูคือ ช่างทำท่อของการเลือกตั้งผู้ที่ทำงานสกปรกให้กับ PRI ระหว่างเลือกตั้ง เพื่อทำงาน

349 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.217–218

350 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.218

351 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.218

352 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.218

353 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.218–219

เช่นนี้เหล่าครูควรจะเป็นกรรมการ กรรมการเหล่านี้จะยังได้รับเงินเดือนครู แม้ว่าเขาจะไม่ได้สอนในช่วงทำงาน รณรงค์เป็นหวัคเนนให้พรรคดังกล่าว ผู้นำสหภาพยังได้รับชดเชยด้วยตำแหน่งทางการเมืองใน PRI นั้นทำให้พวกเขากลายเป็น ส.ส. ผู้ว่าการรัฐ สมาชิกสภาเมือง หรือกระทั่งนายกเทศมนตรี³⁵⁴

ผู้นำสหภาพได้รับการเสริมพลังจากรางวัลจิตใจและการลงโทษอันจะนำมาซึ่งความสงบของแรงงานและการสนับสนุน PRI ได้มอบหมายหน้าที่การบริหารที่สำคัญให้กับหัวหน้าสหภาพ แนวปฏิบัตินี้เป็นที่รู้จักกันในนาม mixed commissions (กรรมการผสม) ที่เป็นองค์กรปกครองภายในระบบราชการ ที่มีจำนวนตัวแทนเท่าๆ กันจาก Secretariat of Public Education (SEP: สำนักเลขาธิการการศึกษา) และ สหภาพแรงงานครู กรรมการผสมนี้ดำเนินการทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐ พวกเขามีอำนาจในการจ้างครู โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง ฝึกอบรมและประเมินผลครู รวมไปถึงการเลือกผู้อำนวยการและศึกษานิเทศก์ประจำเขต กรรมการนี้ทำให้ผู้นำสหภาพแรงงานควบคุมวิชาชีพครูไว้ในมือแทบทั้งหมด³⁵⁵

นอกจากผู้นำสหภาพแรงงานจะได้รับตำแหน่งระดับสูงใน SEP สำหรับ PRI แล้ว ตัวแทนของสหภาพภายในระบบราชการนี้ยังช่วยป้องกันการความขัดแย้งต่อนโยบายการศึกษาภายในหมู่ครู สำหรับสหภาพแรงงาน ตัวแทนนี้ทำให้ผู้นำสหภาพได้รับรางวัลความภักดีอย่างต่ำแห่งการบริหาร ผู้นำสหภาพกลายเป็นผู้มีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของครูทั้งในโรงเรียนและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ³⁵⁶

อำนาจการลงโทษของ SNTE

อำนาจแนวดังภายในสหภาพแรงงานนั้นนับเป็นด้านมืดและการบีบบังคับ ดังพบว่า สหภาพแรงงานใช้อิทธิพล

ทางด้านการบริหารปราบครูผู้ที่ไม่เห็นด้วย ทศวรรษ 1980 ผู้บริหารที่มีตำแหน่งใน SNTE ลงโทษครูผู้สนับสนุนการไม่เห็นด้วยโดยการย้ายพวกเขาไปสู่โรงเรียนที่ไม่เป็นที่ต้องการและห่างไกล โดยปฏิเสธคำขอการย้าย โดยการปฏิเสธให้เลื่อนชั้น ทั้งยังโยนงานหนักให้ มอบหมายตำแหน่งกรรมการที่น่ารังเกียจและให้ความช่วยเหลือน้อยมาก ยังมีรายงานการคุกคามครูผู้หญิงโดยผู้นำสหภาพแรงงานผู้ชาย ผู้ต้องการซื้อแลกเปลี่ยนทางเพศเพื่อช่วยแก้ปัญหาความสัมพันธ์ในที่ทำงาน สหภาพแรงงานถือว่า สร้างชื่อเสียงราวกับมาเฟีย ผู้นำสหภาพได้ใช้ความรุนแรงจัดการกับผู้ไม่เห็นด้วยในช่วงการเลือกตั้งภายในสหภาพ โดยจะกลายเป็นการทะเลาะวิวาทกันอย่างต่อเนื่องที่ สหภาพแรงงานครูเม็กซิกันยังต้องสงสัยว่าเป็นผู้ว่าจ้างลอบสังหารคู่แข่งทางการเมือง เช่น SNTE ถูกสงสัยว่ามีส่วนกับการลอบสังหารผู้นำสหภาพแรงงานผู้ไม่เห็นด้วยในปี 1981³⁵⁷

ความสัมพันธ์ในระบบความร่วมมือไตรภาคี กับ PRI ทำให้ผู้นำสหภาพฯ ได้รับอำนาจส่วนบุคคลเหนือองค์กรแรงงานที่ร่ำรวยทรัพยากร สหภาพแรงงานพัฒนาเป็นโครงสร้างที่รวมศูนย์และมีลำดับขั้นที่รวมเอาสหภาพแรงงานระดับรัฐ และตัวแทนในโรงเรียนไว้ด้วยกัน ปลายทศวรรษ 1970 สหภาพแรงงานมีจำนวนสมาชิกกว่าครึ่งล้านคน ภายใน 55 รัฐ เมื่อสหภาพแรงงานครูถูกจัดตั้งถูกจ้างโดย SEP ทำให้สหภาพแรงงานสามารถขยายอำนาจเชิงอุปถัมภ์ครอบคลุมภาคการศึกษาไว้ทั้งหมด³⁵⁸

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการต่อสู้เพื่อการปฏิรูปการศึกษา

การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเม็กซิโกไปสู่การเลือกตั้งที่เสรีกว่าเดิมทำให้สหภาพแรงงานครูสามารถปรับใช้ทรัพยากรพวกเขาในทางใหม่ ๆ ได้ด้วย การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1988 ที่ PRI แม้ว่าจะใช้วิธีการเลือกตั้ง

354 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.219

355 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.219

356 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.219-220

357 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.220

358 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.220

อย่างทุจริตแต่ก็เอาชนะได้อย่างหวุดหวิด ทำให้เป็นจุดจบของอำนาจนำของรัฐบาลอย่างยาวนาน PRI ที่เคยครองอำนาจเริ่มประสบปัญหาถูกท้าทายจากทั้งฝ่ายซ้ายและขวา พรรคคู่ต่อสู้ชนะเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐ เม็กซิโกค่อย ๆ ขยับไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น³⁵⁹

ในปี 1992 SNTE ได้ยกเลิกการบังคับให้ครูเป็นสมาชิกของพรรค PRI โดยอัตโนมัติ สหภาพแรงงานยังจัดตั้งพันธมิตรทางการเมืองกับ 3 พรรคใหญ่ขึ้นอยู่กับว่าพรรคไหนมีแนวโน้มที่จะชนะ ยุทธศาสตร์นี้ทำให้พวกเขายู่กับพรรค National Action Party (PAN: พรรคกิจแห่งชาติ) ที่ขึ้นเป็นประธานาธิบดีในปี 2000–2012 ที่น่าเศร้าก็คือแม้ว่าประเทศจะหันไปสู่ประชาธิปไตย แต่อำนาจเชิงอุปถัมภ์ในระบบการศึกษายังคงอยู่ อิทธิพลทางการเมืองของ SNTE ยังคงเข้มแข็งโดยเฉพาะความสามารถในการจะปรับโฉมด้วยการปฏิรูปการกระจายอำนาจ การเปลี่ยนยุทธศาสตร์การเมืองและอิทธิพลเหนือการปฏิรูปในการจ้างครูและการประเมิน³⁶⁰

ความพยายามกระจายอำนาจทางการศึกษา

การสร้าง SEP ในปี 1921 เป็นกระบวนการรวมศูนย์อำนาจการศึกษาเพื่อจะทำให้เกิดการศึกษาระดับประถมที่เข้าถึงทุกคน แต่บางมลรัฐอย่าง Mexico, Chihuahua, Puebla และ Nuevo Leon ได้มีระบบโรงเรียนรัฐเป็นของตนเอง ขณะที่มลรัฐที่ยากจนกว่า รัฐบาลกลางจะเข้าไปขยายการศึกษาภาครัฐ

รัฐบาลกลางมีบทบาทเข้ามาจัดการด้านการเงินและการบริหารระบบโรงเรียน ในทศวรรษ 1970 รัฐบาลกลางได้ครองส่วนแบ่งในการฝึกอบรมครู จ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง รวมไปถึงหลักสูตร เงินเดือนครู และการสร้างโรงเรียน ในปี 1992 รัฐบาลกลางควบคุมโรงเรียนประถม 71% มัธยม 65% แม้ในแต่ละรัฐจะพยายามสร้าง

โรงเรียนคู่ขนานแต่โรงเรียนส่วนใหญ่ก็อยู่ในกำมือรัฐบาลกลาง³⁶¹

ระบบโรงเรียนของรัฐบาลกลางแสดงให้เห็นสัญญาณของความไร้ประสิทธิภาพและไม่ต้องรับผิดชอบ เช่นระบบเงินเดือนที่ผิดพลาดต้องแก้ไขด้วยการเดินทางอันเสียเวลาเพื่อเข้าสู่เมืองหลวง ภายใต้โครงสร้างพื้นฐานอันซับซ้อนและผู้รับจ้างจำนวนมหาศาล SEP ล้มเหลวที่จะสื่อสารกันและกัน และความขัดแย้งทางการเมืองก็ได้กัดกร่อนระบบไปเรื่อย ๆ ข้าราชการนักปฏิรูปหาทางที่จะกระจายอำนาจเหล่านี้เพื่อให้เกิดพันธะรับผิดชอบแก่นักเรียน³⁶²

ก่อนในปี 1992 ได้มีความพยายามปฏิรูปโดยการกระจายอำนาจ ในช่วง 1958–1969 มีเป้าหมายจะช่วงชิงอำนาจของการแต่งตั้งผู้อำนวยการและศึกษานิเทศก์ออกมาจากสหภาพแรงงาน แต่ล้มเหลวเนื่องจากเจอสหภาพแรงงานต่อต้าน ในปี 1978 รัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจสู่โครงสร้าง SEP เพื่อลดอำนาจสหภาพเหนือการบริหารการศึกษา แต่ SNTE ก็ต่อต้านนโยบายดังกล่าวและยังเรียกร้องอิทธิพลเหนือการแต่งตั้งข้าราชการไว้ที่ตัวเอง ต้นทศวรรษ 1980 สหภาพแรงงานได้รื้อฟื้นตัวแทนในระบบราชการกว่า 40% ของรัฐที่มี³⁶³

จังหวะบาลงของ PRI และการกระจายอำนาจแบบจำกัด

Carlos Salinas de Gortari ประธานาธิบดีผู้ดำรงตำแหน่งในปี 1988–1994 ทำให้นักปฏิรูปมองโลกในแง่ดีว่าจะมีการปฏิรูปการศึกษา เนื่องจากเขาคือ เทคโนโลยีคนทำงานด้านการวางแผนและการเงิน หลังจากรับตำแหน่งไม่นานเขาก็เผยความเป็นผู้นำของ SNTE ขับเคลื่อนด้วยกลุ่มครูที่ไม่เห็นด้วย และสั่งการให้ Carlos Jonguitud Barrios ลาออกและแทนที่ด้วย Elba Esther Gordillo ในปี 1989 นั้นทำให้ผู้นำคนใหม่มีอำนาจต่อรองน้อย

359 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.220

360 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.221

361 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.221

362 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.221

363 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.221–222

และยังพบความท้าทายในองค์กรจากผู้ไม่พอใจผู้นำเดิม และผู้ที่ยังภักดีกับผู้นำเดิม การเปลี่ยนผู้นำ ทำให้ประธานาธิบดีหาโอกาสผลักดันการปฏิรูปการศึกษา³⁶⁴

แต่ Gordillo ก็พิสูจน์ว่าตนเป็นผู้เจรจาที่ชาญฉลาดที่ได้รับอิทธิพลทางการเมืองอย่างไม่คาดคิด แม้เธอจะภักดีกับ Salinas และเผชิญหน้ากับกลุ่มผู้คัดค้านที่พยายามจะขับไล่เธอ เพราะ Salinas ไม่ต้องการสูญเสียพันธมิตรอย่าง SNTE เขาจึงหาทางต่อรองให้เกิดการปฏิรูปการกระจายอำนาจอย่างจำกัดเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือของ Gordillo อันที่จริงในปี 1991 ระหว่างการอภิปรายเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจ ก็ได้มีการประท้วงจากผู้ไม่เห็นด้วยเกิดขึ้น การประท้วงดังกล่าวได้ทำให้ Gordillo มีอำนาจต่อรองต่อการกระจายอำนาจให้อ่อนแรงลง เพราะมีแต่เธอที่จะหยุดการประท้วงได้³⁶⁵

PRI ไม่ต้องการจะสูญเสียการควบคุมสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุดเพื่อสร้างความได้เปรียบในการเลือกตั้งชัยชนะของ Salinas ในปี 1988 กลายเป็นประวัติศาสตร์พรรคที่ถือว่าแย่ที่สุดในประวัติศาสตร์ เลวร้ายกว่านั้น ครูผู้ไม่เห็นด้วยพยายามจะสร้างพันธมิตรกับพรรคซ้ายกลางที่เกือบเอาชนะ Salinas ได้ นั่นคือ Democratic Revolution (PRD: พรรคปฏิวัติประชาธิปไตย) เมื่ออำนาจของ PRI เสื่อมถอยทำให้ Salinas ได้เสนออำนาจจัดการทรัพยากรให้กับ SNTE เพื่อแลกเปลี่ยนกับโครงการปฏิรูป³⁶⁶

การกระจายอำนาจ ANMEB

บทบัญญัติของโครงการกระจายอำนาจได้จัดทำรายละเอียดภายใต้ข้อตกลงระหว่าง SEP SNTE และผู้ว่าการรัฐในวันที่ 18 พฤษภาคม 1992 ที่เรียกว่า National Agreement for the Modernization of

Education (ANMEB: ข้อตกลงร่วมแห่งชาติว่าด้วยการทำให้การศึกษาทันสมัย) และผ่านกฎหมายการศึกษาทั่วไปในปี 1993 ตามนี้การจ้างครูและเงินเดือนครูจะย้ายไปอยู่ที่รัฐบาลระดับมลรัฐ รัฐบาลกลางยังส่งผ่านควบคุมระดับอนุบาล ประถมและมัธยมไปยังรัฐบาลระดับมลรัฐ ทำให้มลรัฐต่าง ๆ รับผิดชอบนักเรียน 14 ล้านคน ครู 513,000 คน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการกว่า 115,000 คน โรงเรียนกว่า 1 แสนแห่ง และวัสดุอุปกรณ์กว่า 22 ล้านชิ้น เมื่อเทียบกับประสบการณ์การกระจายอำนาจในละตินอเมริกา ANMEB ได้แบ่งความรับผิดชอบอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ นโยบายเช่นนี้ขยายไปสู่บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในการขยายการศึกษาและบริหารการศึกษาอย่างเต็มตัว³⁶⁷

อย่างไรก็ตาม SNTE ประสบความสำเร็จในการประนีประนอมในพื้นที่ของแรงงานสัมพันธ์ การเจรจาต่อรองร่วมยังอยู่ในระดับรัฐบาลกลาง นั่นหมายถึงเลขานุการของกระทรวงศึกษาและผู้นำ SNTE ยังเป็นผู้ต่อรองฐานเงินเดือนครูอยู่ แต่ในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ได้มีการเจรจาแยกออกไประหว่างสหภาพแรงงานและผู้ว่าการมลรัฐบนผลประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งรวมไปถึงโบนัสสำหรับฐานเงินเดือนด้วย ระดับมลรัฐจะต้องยอมรับสิทธิแรงงานของครู ไม่สามารถเปลี่ยนสัญญาของแรงงานที่ถูกโอนย้ายมาจากรัฐบาลกลาง ภายใต้การปฏิรูปเช่นนี้ รัฐบาลถือล้มเหลวที่จะแยกสหภาพแรงงานออกเป็น 31 หน่วยไว้ในแต่ละรัฐ³⁶⁸

โครงการจ่ายเงินตามผลงาน ได้ถูกรวมในแพคเกจปฏิรูปด้วย โครงการนี้มีเป้าหมายจะชดเชยให้สหภาพแรงงานโดยรวมเอาความอาวุโสและองค์ประกอบประสิทธิภาพงานไว้ในนิยามนี้ด้วย ภายในคะแนนประเมิน 100 คะแนน ครูได้คะแนนความเชี่ยวชาญเพียง 28 คะแนน นักเรียนได้ 20 คะแนน คณะกรรมการผสมที่มีตัวแทน SNTE อย่างน้อยร้อยละ 50 เป็นผู้รับผิดชอบจัดการโครงการนี้

364 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.222

365 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.222

366 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.222

367 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.222-223

368 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.223

ในหลายมลรัฐมันได้กลายเป็นเครื่องมืออุปถัมภ์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ผู้นำสหภาพ หลายปีต่อมา SNTE ใช้ระบบนี้เพื่อตบรางวัลแก่สมาชิกผู้ภักดีต่อสหภาพแรงงาน³⁶⁹

กรณีการกระจายอำนาจดังกล่าวทำให้เห็นภาพของ SNTE สามารถปรับตัวเข้ากับการปฏิรูปอย่างไร แทนที่จะแตกหัก SNTE กลับสามารถหาประโยชน์จากระบบรัฐการ การกระจายอำนาจได้ส่งเสริมอำนาจในการสร้างอำนาจต่อรองร่วมและเพิ่มอำนาจควบคุมครูผู้ไม่เห็นด้วยต่อผู้นำผ่านโครงการดังกล่าว การกระจายอำนาจทางการศึกษาแทนที่จะยึดอำนาจสหภาพแรงงานครูกลายเป็นว่าได้สร้างความเข้มแข็งให้สหภาพแทน³⁷⁰

พันธมิตรใหม่ทางการเมืองของสหภาพแรงงานครู

การเลือกตั้งในปี 1988 ส่งสัญญาณถึงจุดจบของการปกครองแบบเผด็จการของ PRI เม็กซิโกได้เปลี่ยนจากการมีอำนาจพรรคเดียวสู่การแข่งขันของพรรคอันหลากหลาย สหภาพแรงงานก็ได้ปรับยุทธศาสตร์ทางการเมือง ปี 1992 Gordillo ได้ปรับเปลี่ยนสถานะและทำให้ครูสามารถสมัครสมาชิกพรรคใดก็ได้ สหภาพจัดตั้ง National Political Action Committee (คณะกรรมการปฏิบัติการการเมืองแห่งชาติ) เพื่อเชิญผู้สมัครประธานาธิบดีมาเสนอนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาที่สหภาพ คณะกรรมการนี้ยังคงสนับสนุนด้านการเงินสำหรับครูหรือผู้นำสหภาพที่ลงสมัครเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ทางการเมืองใดๆ การถอยห่างจาก PRI ทำให้สหภาพแรงงานฉวยโอกาสที่จะแสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ๆ จากพรรคใหม่ๆ ไปด้วย³⁷¹

SNTE ได้สร้างพันธมิตรปลอมๆ ระดับมลรัฐกับ พรรคขวากลางอย่าง PAN และ ข้ายกลางอย่าง PRD สหภาพ

แรงงานได้ต่อรองที่ละพรรคแยกจากกันในทุก 3 พรรค และตัดสินใจในนาที่สุดท้ายว่าจะสนับสนุนพรรคใด เพื่อที่จะหาประโยชน์สูงสุดจากพรรคที่สนับสนุน สหภาพฯ ในระดับมลรัฐได้วางข้อตกลงที่สมประโยชน์กันระหว่างผู้ว่าการมลรัฐที่รับการสนับสนุนทางการเมือง และสหภาพที่จะได้รับเงินอุดหนุน การอุปถัมภ์ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมไปถึงความสามารถในการเสนอชื่อเลขานุการศึกษาระดับมลรัฐ เป็นการตอบแทน สหภาพแรงงานได้พัฒนาพันธมิตรการเมืองกับพรรคที่แตกต่างไปทั่ว 31 มลรัฐของเม็กซิโกรวมไปถึงรัฐบาลกลาง ขึ้นอยู่กับว่าพรรคไหนจะชนะในมลรัฐนั้นๆ³⁷²

ระดับรัฐบาลกลาง SNTE เริ่มที่จะสร้างพันธมิตรให้เหนือไปกว่า PRI แม้จะเลิกการเป็นสมาชิก PRI โดยอัตโนมัติแล้ว แต่ Gordillo และครูจำนวนมากก็ยังเป็นผู้จรรักษ์ภักดีต่อ PRI Gordillo ได้รับตำแหน่งผู้นำระดับสูงในพรรค ในปี 2003 เธอได้เป็นเลขาธิการพรรคและนำประชุมพรรคการเมือง³⁷³ Gordillo ยังแต่งตั้งตัวเองเป็นพันธมิตรทางการเมืองกับประธานาธิบดีฝ่ายขวากลางอย่างพรรค PAN ในปี 2000 พันมิตรเช่นนี้ได้ทำให้เกิดข้อวิจารณ์จากผู้นำ PRI โดยการสนับสนุนของ Gordillo ที่มีต่อการปฏิรูปการเงินที่เป็นข้อขัดแย้งในขณะนั้น (ที่ต้องการจะรายได้จาก VAT แบบถอยหลัง) ในยาและอาหาร ในปี 2005 ความตึงเครียดระหว่างเธอกับผู้สมัครประธานาธิบดีของพรรค PRI จนเธอถูกขับออกจากพรรค³⁷⁴

พรรคการเมืองบนฐานสหภาพแรงงานการศึกษา

Gordillo เป็นผู้รับผิดชอบการจัดตั้งพรรค New Alliance Party ที่มีฐานอยู่กับครู ทำให้เธอต้องพึ่งพาทรัพยากรการจัดตั้งของสหภาพแรงงาน เพื่อที่จะจัดพรรคการเมืองใหม่เพื่อการเลือกตั้งในปี 2006 กระบวนการดังกล่าว

369 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.223

370 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.223

371 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.224

372 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.224

373 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.224

374 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.224

ถือได้ว่าแยกตัวออกจากสหภาพแรงงานที่มีฐานจาก PRI และเป็นยุทธศาสตร์ของสหภาพแรงงานที่แสดงออกเชิงสถาบัน พันธมิตรใหม่นี้มีเป้าหมายในฐานะภาพลักษณ์ อันทันสมัยจึงมีการจ้างที่ปรึกษาทางการเมือง การออกแคมเปญ และใช้โวหารแบบนักปฏิรูปเพื่อที่จะดึงดูดคะแนนจากผู้ที่ไม่ได้ยึดติดกับพรรคใด พรรคยังสร้างแรงดึงดูดด้วยการรับสมัครผู้สมัครหนุ่มสาวผู้ไม่ได้มีพันธะกับสหภาพ รวมถึงผู้นำนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยเอกชนชั้นนำ ทั้งยังมีการชูประเด็นอย่างสิทธิสตรี และการปกป้องสิ่งแวดล้อมเพื่อที่จะซ่อนผลประโยชน์พิเศษของพวกเขา ทั้งยังเลี่ยงความขัดแย้งในด้านการศึกษา และในที่สุดก็สนับสนุนให้มีการประเมินครู ดังนั้นพรรคจึงมีอุดมการณ์ที่ยืดหยุ่นและวางตัวเป็นพันธมิตรสำหรับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ทั้งสาม³⁷⁵

จากสถานการณ์ดังกล่าว สหภาพแรงงานได้แสดงระดับของอิทธิพลทางการเมืองอย่างน่าสนใจ ปี 2006 Gordillo ได้อ้างผลงานในการโหวตผู้สมัครประธานาธิบดีของ PAN ให้ชนะผู้ท้าชิงฝ่ายซ้ายด้วยคะแนนเฉียดฉิว 243,934 (0.58%) แม้พันธมิตรใหม่นี้มีเสียงโหวตเพียง 1.7 ล้านเสียง (4%) แต่ก็มีผู้สงสัยว่าเธอสามารถสนับสนุนได้มากเพียงนั้นหรือไม่ แต่ผู้ชนะอย่าง Calderón ก็แสดงตัวว่าเป็นผู้ได้รับความนิยมนจาก Gordillo ไปด้วย และมอบตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีให้กับพันธมิตรทางการเมืองของ Gordillo เช่น ยกตำแหน่งเลขานุการรองของการศึกษาระดับพื้นฐานให้กับลูกเขยของเธอ SNTE ได้เพิ่มอิทธิพลภายใต้ระบบนิติบัญญัติ โดยสรุปในการเลือกตั้งครั้งแรก พรรคนี้ได้มีเก้าอี้ในสภาล่างไม่น้อย³⁷⁶

สหภาพแรงงานได้สร้างสวัสดิการที่มั่นคงให้กับครูผ่านพันธมิตรทางการเมืองเหล่านี้ แม้ว่า PAN จะพยายามกำจัดระบบความร่วมมือไตรภาคีของ PRI แต่พวกเขาก็ไม่อยากจะเผชิญหน้ากับสหภาพฯ ในปี 2004 ในกฎหมายการศึกษาทั่วไปในปี 2004 ในมาตราว่าด้วย

การปฏิรูปได้จัดงบประมาณเพื่อการศึกษาไว้สูงถึง 8% ของ GDP ในปีดังกล่าวค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในเม็กซิโกนับเป็น 23.1% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยในประเทศ OECD ที่อยู่ที่ 13.4% จากปี 2000–2007 เงินเดือนครูขึ้นสูงถึง 45% ขณะที่สวัสดิการอื่น ๆ สูงขึ้น 12% เมื่อเทียบกับแล้ว เงินเดือนครูเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าเงินเดือนในสหภาพแรงงานอื่นในเม็กซิโก³⁷⁷ ผู้นำสหภาพแรงงาน ยังใช้อิทธิพลทางการเมืองหาประโยชน์เพิ่มเติมอีก เขาได้

ลือบปัฐบาลเพื่อสร้างโปรแกรมสนับสนุนเพิ่มเติม เช่น การให้ทุนสำหรับการซื้อบ้าน (VIMA) โครงการนี้จัดการอย่างผิดพลาดอย่างร้ายแรง กลุ่มเป้าหมายถูกกระจายไปยังผู้นำสหภาพเพื่อแรงสนับสนุนทางการเมือง³⁷⁸

โดยรวมแล้ว สหภาพแรงงานได้ใช้สภาพแวดล้อมทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของตน สร้างพันธมิตรที่ยืดหยุ่นกับพรรคการเมืองหลักทั้งสามและขับเคลื่อนผ่านฐานเสียงในการเลือกตั้ง ในที่สุดสหภาพก็ได้รับผลประโยชน์สำหรับการใช้ระบบอุปถัมภ์จัดการกับครูผู้ไม่เห็นด้วย และการได้รับผลประโยชน์จากการแสวงหาค่าเช่าจากผู้นำสหภาพฯ³⁷⁹

ระบบอุปถัมภ์ การจ้าง การทำงานที่น่ากังขา และประสิทธิผล

ก่อนหน้านี้จะเป็นประชาธิปไตย การจ้างครูในเม็กซิโกมาจากระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้เกิดขึ้นจากสอบแข่งขัน แต่จะคัดเลือกผ่านดุลยพินิจของตัวกลางอย่างสหภาพแรงงาน ครูที่เป็นระบบอันล้าหลัง นั้นทำให้ตำแหน่งครูสามารถซื้อขายกันได้ สำหรับตำแหน่งว่างจากเกษียณ ตำแหน่งดังกล่าวจะถูกใช้เป็นช่องทาง เช่น ในโรงเรียนที่มีครูฝึกหัดอยู่ก็จะซื้อตำแหน่งดังกล่าว ผู้นำสหภาพแรงงานทำตัวเป็นนายหน้าที่นำคนซื้อคนขายมาเจอกันและรับ

375 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.224–225

376 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.225

377 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.225

378 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.225–226

379 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.226

ส่วนแบ่งค่านายหน้าไป วิธีการนี้ยังทำให้สหภาพแรงงานสามารถควบคุมวิชาชีพไว้ได้³⁸⁰

การที่สหภาพแรงงานควบคุมตำแหน่งครูนำไปสู่บัญชีเงินเดือนที่ไม่เป็นระบบและนำไปสู่ปัญหาเรื้อรังของครูที่ไม่เข้าสอน ระบบนี้ปล่อยให้ครูสามารถได้รับเงินเดือนในหลายตำแหน่งสอน และตำแหน่งสอนเหล่านี้สามารถไปอยู่ในชื่อผู้อื่น เมื่อบัญชีเงินเดือนไม่เป็นระบบและเป็นการเมืองเช่นนี้ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ครูผี” เหล่านี้คือครูผู้ทำงานเต็มเวลาให้กับสหภาพแรงงานและยังรับเงินเดือนในฐานะครูผู้สอน ครูผีเหล่านี้ไม่เคยเข้ามาสอนและยากที่จะตรวจสอบและที่สำคัญไม่มีทางที่จะถูกไล่ออกจากระบบนี้ ครูผู้มีส่วนสัมพันธ์ทางการเมืองสามารถได้รับการจ้างและเลื่อนขั้น ขณะที่ครูผู้มีความสมบัตินั้นมากกว่าแต่ปราศจากเส้นก็ถือว่ายากกว่าในการเข้าไปเป็นครูในระบบ ระบบนี้จึงตรงกันข้ามกับการจ้างครูที่อยู่บนความสามารถ³⁸¹

ในปี 1963 กฎหมายรัฐบาลกลางเกี่ยวกับแรงงานทำให้สหภาพรับผิดชอบครึ่งหนึ่งของครูที่จ้างใหม่ เนื่องจากการกระจายอำนาจ ครูที่ได้รับการจ้างถูกย้ายไปสังกัดกับระดับมลรัฐ สหภาพจัดตั้งกลไกเพื่อจะควบคุมการจ้างครูในรัฐ ในบางมลรัฐถูกจัดทำโดยคณะกรรมการผสมที่มีตัวแทนสหภาพอย่างน้อย 50% ในที่อื่นสหภาพแรงงานควบคุมการจ้างงานผ่านสัญญาการเจรจาต่อรองร่วมในระดับมลรัฐ³⁸²

การขาดความโปร่งใสในระบบโรงเรียนของรัฐนำไปสู่แนวปฏิบัติที่จ้างที่เป็นระบบเส้นสาย SEP ไม่สามารถระบุได้ว่าครูคนไหนที่ควบลายตำแหน่ง เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการเปิดโปงแนวปฏิบัติที่คอรัปชั่นเช่นนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจึงปิดบังบัญชีเงินเดือนครู ข้อมูลที่จัดเก็บโดยศึกษาธิการแห่งรัฐ ยังไม่เป็นระบบและไม่สมบูรณ์ รัฐบาลท้องถิ่นไม่เต็มใจที่จะหักเงินเดือนครูที่ขาดสอน

เพราะออกไปสไลด์มากกว่านั้นรัฐบาลท้องถิ่นยังปิดตาข้างหนึ่งให้เมื่อสหภาพแรงงานนำกรรมการจำนวนมากที่เป็นครูออกไปทำงานการเมือง เนื่องจากการเมืองก็ให้ประโยชน์ให้กับรัฐบาลเช่นกัน ระบบอุปถัมภ์ในการจ้างงานครูจึงเป็นที่รู้จักกันว่า มาจากการขาดการติดตามข้อมูลที่ดี³⁸³

นอกจากนั้นการประเมินครูก็ยังเป็นระบบที่อ่อนแอ ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 ได้มีการประเมินภายนอกอยู่หลายระบบด้วยกัน แต่เผชิญกับการต่อต้านของ SNTE ในยุคประธานาธิบดี Salinas เม็กซิโกเข้าร่วมกับ Trends in International Mathematics and Sciences Study (TIMSS: แนวโน้มในการการศึกษาวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์นานาชาติ) แต่รัฐบาลปฏิเสธการเผยแพร่ผลและ TIMSS เป็นผู้เก็บข้อมูลคะแนนนั้น เพราะคะแนนที่ออกมาไม่ลุ่มใจ สิ่งที่ใกล้เคียงที่สุดกับการประเมินคือ โครงการจ่ายเงินตามความสามารถที่สหภาพแรงงานคุมอยู่ ขณะที่มลรัฐอย่าง Aguascalientes ทดลองประเมินในต้นทศวรรษ 1980 ที่ยังไม่เป็นระบบและยังไม่ใช้ระบบที่ใช้ทั้งประเทศ³⁸⁴

หลังปี 2000 มีกระบวนการสร้างระบบการประเมินขึ้นมา ปี 2002 เกิดสิ่งที่เรียกว่า Social Compromise for Education Quality (การประนีประนอมทางสังคมเพื่อคุณภาพการศึกษา) ได้เป็นจุดสังเกตถึงความเบี่ยงเบนจากการวางนโยบายที่มาจากยุค PRI ซึ่งรวมไปถึงกลุ่มอันหลากหลายจากประชาสังคม ซึ่งมันทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ มันเป็นสัญลักษณ์ของการเริ่มต้น ยังมีการสร้าง National Institute of Education Evaluation (INEE: สถาบันการประเมินการศึกษาแห่งชาติ) ที่มีบทบาทในการพัฒนาการประเมินและตัวชี้วัดความสำเร็จขึ้นมา INEE มีเป้าหมายที่จะทำข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการศึกษาต่อสาธารณะ ผลมาจากรัฐบาลก่อนที่ไม่ยอมให้เผยแพร่ผล TIMSS สถาบันนี้

380 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.226

381 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.226

382 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.227

383 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.227

384 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.227

ยังเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูปที่มีเป้าหมายจะเพิ่มความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก³⁸⁵

इन INEE ไม่ถูกสหภาพต่อต้าน มีผู้วิเคราะห์ว่า สหภาพแรงงานไม่เห็นว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามแต่กันคือขึ้นส่วนหนึ่งในข้อตกลงกว้างๆ ระหว่างสหภาพแรงงานและรัฐบาลกลาง หรือเพราะสหภาพไม่ต้องการที่จะแสดงเสียงต่อต้านกับการปฏิรูปที่เป็นเรื่องระดับสามัญสำนึก การต่อต้านของสหภาพแรงงานอาจจะเกิดจากข้อเท็จจริงที่ INEE ไม่ได้เป็นอิสระจาก SEP เมื่อแรกตั้ง และยังมีตัวแทนจาก SNTE เข้าไป ดังนั้น โดยย่อแล้ว INEE มีพลังทางการเมืองที่ยังอ่อนแอ และยังส่งผลต่อความก้าวหน้าที่เกี่ยวข้องการประเมินกับครูโดยทั่วไปน้อยนั่นเอง³⁸⁶

ช่วงเวลาที่ผ่านไปสถาบันได้พัฒนาความสามารถในการประเมินและเผยแพร่ข้อมูล มีการจัดทำทดสอบแห่งชาติภายใต้ INEE ในนาม ENLACE ที่วัดผลด้านภาษาและคณิตศาสตร์สำหรับนักเรียนประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ENLACE ถูกมองว่ามีปัญหาและเกิดการโกงสอบไปทั่ว บางมลรัฐ สหภาพปฏิเสธจะมีส่วนร่วมและมีนักเรียนเข้าสอบเพียงครั้งเดียว ขณะที่การปฏิรูปการศึกษาที่ค่อยเป็นค่อยไปในรัฐบาลของ Fox อย่างไรก็ตามการสร้าง INEE และ ENLACE ก็ถือว่าเป็นก้าวสำคัญในการปฏิรูปการศึกษา³⁸⁷

ประธานาธิบดี Calderón ได้พยายามปฏิรูปการจ้างครูและประเมิน เมื่อทราบถึงอำนาจเชิงอุปถัมภ์ของสหภาพฯ เขาพยายามที่จะให้ผลประโยชน์สหภาพเพื่อผลักดันการปฏิรูปดังกล่าว จนเขาเซ็นสัญญาสัญญาร่วมกับสหภาพแรงงานในนาม Alliance for Education Quality of 2008 (พันธมิตรแห่งคุณภาพการศึกษาปี 2008) ที่รวม sector อื่นด้วย ไม่เหมือนกับ Social Compromise of 2002 กลุ่มพันธมิตรนี้เรียกร้องให้ยกเลิกการจ้างครู

รวมถึงการแข่งขันระดับชาติ ที่ครูรุ่นใหม่จะถูกเลือกผ่านการสอบแข่งขันความสามารถ เดือนพฤษภาคม 2011 SEP และ SNTE ได้ลงนามสนธิสัญญาฉบับที่ Agreement for the Universal Evaluation of Teachers and School Principals of Basic Education (ข้อตกลงสากลว่าด้วยการประเมินครูและผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ที่ทำให้ระบบการประเมินเป็นสากลแม้ว่าจะไม่เป็นการบังคับก็ตาม ประธานาธิบดีได้หาทางทำงานร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อจะสร้างนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผลประโยชน์แกนหลัก³⁸⁸

กระนั้น Calderón ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปอย่างจำกัด ไม่ใช่ครูรุ่นใหม่ทุกตำแหน่งจะผ่านการเข้าสอบระบบนี้จึงช่วยรักษาระบบซื้อขายตำแหน่งครูแบบเดิมไว้อยู่ การประเมินผลก็เป็นระบบสมัครใจที่ไม่ส่งผลต่อสิทธิแรงงานของครู ดังนั้นแม้ครูจะมีผลงานแย่แค่ไหนก็ไม่ถูกไล่ออก แต่พื้นที่แห่งความก้าวหน้าคือ การออกกฎหมายทำให้ INEE มีอิสระมากยิ่งขึ้นจากการแทรกแซงทางการเมือง และการประเมินผลก็ขยายพื้นที่ออกไป เช่นเดียวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร³⁸⁹

สหภาพแรงงานได้ลงนามร่วมการปฏิรูปกับ Calderón แต่ก็มีการรณรงค์ต่อต้านโดยส่วนตัวเพื่อจะชะลอและปิดกั้นการปฏิรูป Gordillo รู้ดีว่าแนวปฏิบัตินี้จะทำให้การซื้อขายตำแหน่งจบลง และยิ่งเข้าใจว่าการต่อต้านสาธารณะต่อการประเมินครูไม่ใช่สิ่งที่จะควรอยู่ต่อไป และควรเห็นด้วยกับการประเมินแบบใหม่ ในเวลาเดียวกับสหภาพก็ใช้เทคนิคเพื่อต่อรองในรายละเอียดของการประเมินเพื่อขัดขวางไม่ให้สำเร็จ ผู้นำสหภาพแรงงานได้พยายามทำลายการปฏิรูปนี้ พวกเขารู้ว่าสหภาพแรงงานระดับมลรัฐมีผลประโยชน์ในการซื้อขายตำแหน่ง และจะเป็นผู้ต่อต้านการประเมินเหล่านี้³⁹⁰

385 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.227

386 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.228

387 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.228

388 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.228

389 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.228-229

390 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.229

ยังมีปัญหาใหญ่อีกประการก็คือ การสอบแข่งขันครูระดับชาติ มีมลทินด้วยข้อครหาว่าไร้ความโปร่งใส แม้ประธานาธิบดีจะเล่นลั่นว่าจะมีผู้เชี่ยวชาญผู้เชี่ยวชาญมาดูแลการสอบ แต่กลายเป็นว่าผู้จ้องรักภักดีต่อสหภาพแรงงานถูกตั้งข้อสงสัยว่าเป็นผู้เกี่ยวข้อง มากไปกว่านั้นยังมีความห่วงใยว่าข้อสอบง่ายเกินไป ปี 2011 ยังพบว่าข้อสอบมีการซื้อขายออนไลน์ และพบว่าอัตราบรรจุครูยังมีไม่ตรงกับผลการสอบ ปี 2008 มีการประเมินว่า 18% ของตำแหน่งที่เปิดเท่านั้นที่ได้รับการบรรจุ สหภาพแรงงานในหลาย section ปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามการสอบ และรัฐบาลท้องถิ่นยังต่อต้าน ดังนั้นการซื้อขายตำแหน่งก็ยังคงดำเนินต่อไป³⁹¹

ความพยายามที่จะประเมินครูภาคบังคับเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ยังถูกปิดกั้น สหภาพแรงงานยังยืนยันว่าการประเมินผลที่มีผลต่อการลงโทษนั้นยอมรับไม่ได้ ผู้นำสหภาพแรงงานระดับชาติอ้างว่าได้ถอนการสนับสนุนการประเมินใน 3 มลรัฐที่ไม่เห็นด้วยและมีการประท้วง การมีส่วนร่วมในการประเมินยังมีผู้ร่วมในฐานะอาสาสมัครน้อยมาก³⁹²

อำนาจทางการเมืองกับวาระปฏิรูปการศึกษา

หลังการเลือกตั้งของประธานาธิบดี Enrique Peña Nieto แห่ง PRI ในปี 2012 SNTE ได้รับความพ่ายแพ้ทางการเมืองมากเป็นประวัติศาสตร์ Peña Nieto ได้วางนโยบายการศึกษาโดยฝ่ายเดียวโดยไม่ได้แต่งตั้ง SNTE มาร่วมใน SEP ไม่เพียงเท่านั้น ปี 2013 Gordillo ยังถูกจับในข้อหายักยอกเงินกว่า 156 ล้านดอลลาร์สหรัฐของสหภาพแรงงานและซ่อนไว้ในบัญชีต่างประเทศ การจับกุมนำไปสู่การยุติการควบคุมอำนาจเหนือสหภาพแรงงาน ผู้สืบทอดอย่าง Juan Díaz de la Torre ก็ขาดความรู้และประสบการณ์จะไม่สามารถจะควบคุม

สหภาพแรงงานในระดับมลรัฐได้ เขายังตกอยู่ในตำแหน่งที่เป็นรองเมื่อเจอกับรัฐบาลกลาง และมักถูกบีบให้รับนโยบายรัฐโดยเฉพาะระบอบการประเมินครูแบบใหม่ที่ครูผู้อยู่ฝั่งตรงข้ามกับผู้นำได้ต่อต้าน Nieto ได้เผชิญหน้าโดยตรงกับสหภาพแรงงานเพื่อจัดการควบคุมการศึกษาใหม่³⁹³

Nieto ได้ผลักดันการปฏิรูปการศึกษาไปข้างหน้าโดยการสร้างพันธมิตรหลายพรรคอย่าง PRI PAN PRD ในปี 2013 พันมิตรเหล่านี้ได้ผ่าน General Law of Professional Teacher Service (กฎหมายทั่วไปแห่งการบริการวิชาชีพครู) ที่ทำลายอิทธิพลของสหภาพแรงงานด้านภาคการศึกษา รัฐสภายังรับรองรัฐธรรมนูญที่การันตีสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษาคุณภาพสูง และยังมีกฎหมาย INEE ให้ที่ให้อำนาจในการพัฒนาโปรแกรมประเมินผลครูที่แยกออกจากสถาบันอย่าง SEP³⁹⁴

กฎหมายเหล่านี้ได้ทำให้เกิดการสอบแข่งขันครูแบบใหม่ที่จัดสอบปีละครั้ง การแข่งขันนี้ยังลดคุณสมบัติผู้สมัครที่ไม่จำเป็นต้องจบวิทยาลัยครูสามารถมาสอบแข่งขันได้ การปฏิรูปนี้จึงมาแทนที่การจ้างครูด้วยระบบอุปถัมภ์แต่เดิม³⁹⁵

กฎหมายนี้ยังจัดระบบประเมินครูที่ส่งผลต่อการเลื่อนตำแหน่งและการคัดเลือกผู้อำนวยการโรงเรียนและศึกษานิเทศก์ เพื่อที่จะดำรงความเป็นครูวิชาชีพ ครูจะต้องผ่านการสอบวัดความสามารถ ครุมีโอกาที่จะสอบได้ 3 ครั้ง หากสอบไม่ผ่านเป็นครั้งที่ 3 จะต้องถูกโอนไปทำงานด้านธุรการหรือถูกเชิญให้เกษียณก่อนกำหนด กฎหมายนี้ได้สร้างพื้นฐานสำคัญในการทำลายโปรแกรมอันคอร์รัปชันแบบเดิมที่เรียกว่า Carrera Magisterial ที่จบลงในปี 2015 การแทนที่ด้วยระบบความสามารถนั้นจัดการโดย INEE³⁹⁶

391 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.229

392 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.229

393 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.230

394 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.230

395 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.230

396 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.230

จากกฎหมายนี้ ครูผู้เป็นกรรมการใน SNTE จะต้องได้รับเงินจากสหภาพเอง กฎหมายได้ห้ามรัฐบาลจากการไปเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายสหภาพสำหรับนักกิจกรรมทางการเมืองโดยการได้รับเงินเดือนหรือตำแหน่งในการสอนที่ SEP เป็นผู้จ่าย สำหรับผู้นำสหภาพที่เคยมาสอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังสนับสนุนวิธีการเดิม แต่แนวปฏิบัตินี้ถือว่าผิดกฎหมายและตามรอยได้ง่าย เพราะจะมีผู้ตรวจสอบภายนอกครูที่จะถูกระบุตัวตนและประกาศในที่สาธารณะอย่างน่าละอาย ก่อน 2013 ตัวเลขครูที่ทำงานให้สหภาพยังไม่มีบัญชีเงินเดือนครูที่แน่นอน³⁹⁷

INEE ยุคใหม่ที่มีอำนาจมากขึ้นได้จัดทำทะเบียนครู และนำบัญชีครูที่ไร้ระบบในระดับมัลรัฐเข้าไว้ในระบบเดียว ในฐานะฐานข้อมูลแห่งชาติ ปี 2014 ทะเบียนเหล่านี้ได้เผยความผิดปกติของบัญชีเงินเดือนที่น่าสังเกต บัญชีเงินเดือนครูมีจำนวนครูที่ไม่เข้าสอนเพราะต้องทำงานให้สหภาพแรงงานและทำงานให้ SEP หรือเป็นที่ปรึกษาการสอน หรือกระทั่งหยุด เกษียณ หรือตาย เมื่อมีข้อมูลที่ดีกว่า INEE สามารถจัดทำรายงานเกี่ยวกับการจ้างงานครู การชดเชยให้ครู การฝึกหัดครู ด้วยข้อมูลคุณภาพสูงในระบบโรงเรียนรัฐ ทำให้สามารถระบุความผิดปกติและแก้ไขได้ง่ายกว่าเดิม³⁹⁸

แรงกดดันแบบประชาธิปไตยและ มลทินของสหภาพแรงงาน

แรงกดดันจากระบบประชาธิปไตยมีดังนี้ ประการแรก สื่อมวลชนที่เป็นปฏิปักษ์ได้ทำลายแนวปฏิบัติของ SNTE นักข่าวสืบสวน ได้สาธยายไปยังที่มืด นั่นคือ การดำเนินการและทำเอกสารที่คอร์รัปชันและอื้อฉาวของสหภาพแรงงาน นักข่าวเหล่านี้ เริ่มติดตามกิจกรรมและเอกสารของแนวปฏิบัติของสหภาพแรงงาน ในปี 2005 ระหว่างที่เกิดวิกฤตการเงินโลก Gordillo ถูกเปิดเผยว่าได้มอบ

รถฮัมวีหุราให้กับผู้จงรักภักดี ชาวอื้อฉาวได้สร้างความเสียหายต่อจุดยืนของสหภาพแรงงานต่อสาธารณะ ในบริบทการเพิ่มความโปร่งใสแก่ภาคการศึกษา Gordillo กลายเป็นตัวแบบของการคอร์รัปชันภายใต้ขั้นตอนการเมืองของเม็กซิกัน พฤติกรรมบริโภคของฟุ่มเฟือย การฟาดตัด ศัลยกรรมแสนแพง และการละเมิดกฎหมายต่อสาธารณะยิ่งสหภาพใหญ่โตและมีอำนาจมากเท่าไรก็ยิ่งง่ายต่อการวิพากษ์วิจารณ์ในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองเชิงอุปถัมภ์³⁹⁹

ประการที่ 2 ข้อมูลใหม่เกี่ยวกับสถานะของการศึกษาในเม็กซิโกทำให้ประชาสังคมพร้อมที่จะตื่นตัว หลังจากผล PISA ที่แย่แย่ ผู้นำธุรกิจได้ตื่นตัวถึงทุนมนุษย์ที่จะได้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ ในปี 2005 เจ้าสัวธุรกิจจากบริษัทสื่อได้ตั้งองค์กร Think-tank ที่เรียกว่า “Mexicanos Primero” ระหว่างปีที่มีการเลือกตั้ง 2012 องค์กรได้สร้างภาพยนตร์ชื่อว่า De Panzazo (“Barely Getting By!”) ที่นำเสนอสารคดีว่าด้วยการคอร์รัปชันของสหภาพแรงงานครู ครูที่ทะเลาะและโรงเรียนที่ไม่ฟังก์ชันคล้ายกับหนังเรื่อง Waiting for Superman โครงการนี้ยังเริ่มแคมเปญออกกฎหมายต่อต้านครูฟรี เรียกร้องให้สร้างความโปร่งใสในบัญชีเงินเดือนครู พวกเขาได้ล๊อบบี้ให้เกิดการประเมินครูในฐานะองค์ประกอบหลักของนโยบายการศึกษาแห่งชาติ⁴⁰⁰

กลุ่มทางสังคมอื่น ๆ ก็เริ่มมีบทบาทต่อนโยบายปฏิรูปการศึกษา Mexican Institute for Competitiveness (IMCO สถาบันเพื่อการแข่งขันแห่งเม็กซิกัน) think-tank อีกแห่งได้พยายามโฟกัสที่ความโปร่งใสในระบบการศึกษา เปิดเว็บไซต์ในปี 2013 ที่เปิดให้ผู้ใช้งานและเปรียบเทียบผลลัพธ์ของโรงเรียนต่างๆ รวมถึงผลสัมฤทธิ์จากการสอบมาตรฐานแห่งชาติ องค์กรอื่นๆ ด้วยที่ผลักดันให้รัฐบาลเพิ่มปริมาณข้อมูลจากบัญชีโรงเรียนตั้งแต่ปี 2014 ควรเปิดสู่สาธารณะ⁴⁰¹

397 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.230–231

398 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.231

399 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.231

400 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.231–232

401 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.232

ประการที่ 3 ความพยายามที่จะผลักดันการศึกษาด้วยการเมืองประสบความสำเร็จในการผลักดันความคิดเห็นสาธารณะไปเผชิญหน้ากับสหภาพแรงงาน การโจมตีผ่านสื่อมวลชนได้โน้มน้าวให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเชื่อเรื่องการคอร์รัปชันของ SNTE จากการสำรวจ 34% ของชาวเม็กซิกันเชื่อว่า SNTE มีผลด้านลบต่อการศึกษาสาธารณะในเดือนกุมภาพันธ์ 2010 เดือนมกราคม 2013 ตัวเลขนี้พุ่งขึ้นถึง 55% นี่ยังเป็นผลของการเติบโตของชนชั้นกลางเม็กซิโกที่สนใจเกี่ยวกับประเด็นคุณภาพการศึกษามากขึ้นด้วย ความพยายามของสหภาพที่จะต่อสู้กับแนวคิดเชิงลบและสร้างภาพใหม่ในฐานะนักปฏิรูปการศึกษาหวั่นไหวไม่น้อยไม่เป็นที่รับรู้และยังเป็นที่สงสัยมากยิ่งขึ้น⁴⁰²

ชื่อเสียงอันมัวหมองของ SNTE เกิดขึ้นพร้อมกับความรับผิดชอบทางการเมืองของสหภาพแรงงาน ในการเลือกตั้งปี 2012 สหภาพแรงงานครู ไม่สามารถที่จะสร้างพันธมิตรกับแคนดิเดตประธานาธิบดีทั้งสาม แม้แต่นieto ที่ถอยออกจาก Gordillo ในนาทีสุดท้าย เพราะว่าโพลไม่สนับสนุนให้เป็นพันธมิตรกับสหภาพฯ สุดท้ายสหภาพต้องไปร่วมกับพรรค New Alliance ผู้ที่ไม่ใช่ผู้สมัครหลักในสามคน หกปีผ่านไป สหภาพแรงงานตกต่ำถึงขนาดว่ากลายเป็นกลุ่มการเมืองที่ไม่มีใครเอา⁴⁰³

แต่ยังมีคำถามว่าการปฏิรูปแบบใดที่จะทำให้ลายระบบอุปถัมภ์ในการศึกษา รัฐบาลกลางได้ทำลายความเป็นผู้นำของสหภาพแรงงานฯ โดยบีบให้ยอมรับการประเมิน

402 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.232

403 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.232

ภาพที่ 3.26 แผนที่เม็กซิโกแสดงมลรัฐต่างๆ

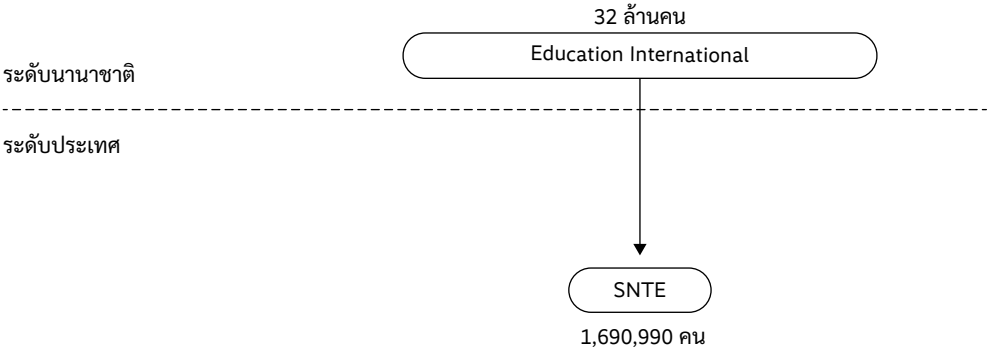


ครู แต่ในระดับมลรัฐได้ต่อต้านในทางอ้อม และยังคงทรงพลังอยู่ พวกเขาเริ่มต่อต้านและประท้วง สภาระดับมลรัฐในกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยที่เข้มแข็งได้ปฏิเสธรัฐบาลกลาง สภามลรัฐ Oaxaca, Chiapas, Michoacán และ Guerrero ได้ผ่านกฎหมายที่จะยกเลิก INEE มากกว่า 24,000 โรงเรียนในรัฐเหล่านี้ปฏิเสธที่จะให้นำบัญชีโรงเรียนไปใช้ เมื่อการต่อต้านจบลงหลังปี 2014 ยังมีไม่กี่พื้นที่เช่น Oaxaca มีการประท้วงของครูเพื่อต่อต้านการประเมินแบบใหม่ซึ่งได้เรียกร้องความสนใจในระดับชาติจากการยกระดับความรุนแรงเผชิญหน้ากับตำรวจทำให้เกิดผู้เสียชีวิตนั้นคือ ครูจำนวน 8 คน⁴⁰⁴

ไม่เพียงแต่ครูที่ฝึกแน่นอยู่กับการเมืองอุปถัมภ์แบบเก่า ตัวละครทางการเมืองอื่นเช่น ผู้ว่าการรัฐและสาขาท้องถิ่นของ PRI พวกเขาไม่พอใจการหยุดจ้างครูด้วยระบบอุปถัมภ์⁴⁰⁵ เดือนพฤษภาคม 2015 การประกาศเลื่อน

การประเมินครูเพราะปัญหาทางเทคนิคได้สร้างความวุ่นวายในสื่อมวลชนและทำให้ความเปราะบางของความทะเยอทะยานในการปฏิรูปเด่นชัดขึ้น แม้ว่าในที่สุดการปฏิรูปก็ยังคงเดินบนเส้นทางของมัน แต่ความตั้งใจทางการเมืองของ Nieto และ PRI กลับไม่ชัดเจน PRI พยายามที่จะรื้อถอน SNTE ในฐานะองค์กรเพื่อตอบรับผู้นำธุรกิจที่มีอิทธิพลในพรรค หรือ PRI ต้องการที่จะโยกผู้นำที่ไม่จงรักภักดีต่อไป การจับกุม Gordillo อาจเคลียร์พื้นที่สำหรับหัวหน้าสหภาพคนใหม่ ผู้ที่สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์แบบเก่าและเป็นแบบระบบความร่วมมือไตรภาคีระหว่าง PRI และ SNTE ทรัพยากรของ SNTE ยังคงมีอำนาจสูงในการต่อรองระหว่างการเลือกตั้ง มากกว่านั้นสหภาพแรงงานยังมีตำแหน่งที่ไม่เหมือนใครที่สามารถยับยั้งความไม่พอใจ หรือการประท้วงที่ส่งผลต่อการควบคุมความสงบภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลาง⁴⁰⁶

ภาพที่ 3.27 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ๆ ในเม็กซิโก⁴⁰⁷



404 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.233
405 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.233
406 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.233
407 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, El Siglo de Torreón. "Hace pública el SNTE su membresía total". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2017/hace-publica-el-snte-su-membresia-total.html?from=old> (15 May 2017)

อนาคตของการปฏิรูปการศึกษาจะขึ้นอยู่กับรัฐบาล ในอนาคตว่า จะปฏิเสธสหภาพในฐานะหุ้นส่วนหรือไม่ มีคำถามเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลกลางและความเข้มแข็งของนิติรัฐของเม็กซิโก รัฐบาลกลางมีเวลาที่ยากลำบากในการลงโทษมลรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาลกลาง มากกว่านั้นความสามารถและความเต็มใจของรัฐบาลมลรัฐที่จะปราบปรามผู้ไม่เข้าสอนและยังให้เงินเดือนครูที่สไตรก์ยังเป็นที่สงสัย ความท้าทายต่อการบริหารของรัฐไม่ว่าจะเป็นความรุนแรง, คอร์รัปชัน, ความยากจน, การเติบโตทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปการศึกษาล้วนอยู่ในสถานะที่สูง แต่ไม่ใช่ความต้องการเร่งด่วน⁴⁰⁸

จะอย่างไรก็ตาม SNTE จะยังเป็นองค์กรที่ร่ำรวยทรัพยากรในระดับชาติ สหภาพแรงงานจะยังหักเงินเดือนครูโดยอัตโนมัติเข้าสหภาพแรงงานซึ่งเป็นแหล่งเงินที่สำคัญและกลไกการเลือกตั้งยังคงที่อยู่ กลไกจำนวนมากทรงอิทธิพล เช่น กรรมการผสมในระดับมลรัฐและระดับชาติ และการต่อรองแรงงานที่รวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่ สหภาพแรงงานยังคงคุมกลไกการบริหารและสวัสดิการทางสังคมอันน่าเวียนหัว หลังจากการจับกุม Gordillo สำหรับ Nieto เองพยายามระงับการพูดว่า เขาไม่ได้โจมตีสหภาพแรงงาน และตอกย้ำว่าต้องการปกป้องสิทธิแรงงานครูเม็กซิกัน เขายังนึกถึงกลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยที่มีความสามารถในการจัดการประท้วง โครงสร้างเชิงองค์กรของสหภาพฯ ยังเหนียวแน่นและยังคงแข็งแกร่งในอนาคต⁴⁰⁹

SNTE ที่มีสมาชิก 1,690,990 คน ยังเป็นสมาชิกของ EI อีกด้วย

3.2.5 สหภาพแรงงานครูในแอฟริกาใต้ หลากหลายกลุ่มจากฐานการแบ่งแยกสีผิว

แอฟริกาใต้เป็นรัฐเดี่ยวที่มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 58,048,332 คน⁴¹⁰ และ GDP อยู่ที่ 405.705 พันล้านดอลลาร์⁴¹¹ GDP ต่อหัวที่ 15,904.8 ดอลลาร์⁴¹² ผู้คนที่หนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนเหนือและริมฝั่งทะเลตอนเหนือของประเทศ

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้แต่เดิมอยู่บนฐานการแบ่งแยกทางเชื้อชาติอย่างรุนแรงระหว่างคนผิวดำและคนผิวขาว ซึ่งคนกลุ่มหลังนั้นมีอภิสิทธิ์เหนือกว่า ทั้งที่มีจำนวนน้อยกว่า ก็เนื่องมาจากการปกครองของชาวยุโรปในฐานะเจ้าอาณานิคมมาก่อนนั่นเอง แต่อันที่จริงกลุ่มคนในแอฟริกาแบ่งเป็นทั้งคนผิวดำ คนผิวขาว คนเอเชีย (ที่ส่วนใหญ่คืออินเดีย) และคนผิวสีซึ่งเป็นลูกผสม⁴¹³ ว่ากันว่าการแบ่งแยกโรงเรียนตามสีผิวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1679 อย่างไรก็ตาม โรงเรียนแบบยุครบที่สร้างขึ้นช่วงปี 1658 ก็ยังไม่มีหลักฐานการแบ่งแยกใดๆ อย่างไรก็ตาม การแบ่งแยกสีผิวเกิดขึ้นอย่างรุนแรงในปี 1948 หลังจากพรรครบชาติ (National Party) ขึ้นมาครองอำนาจ⁴¹⁴ ช่วงปี 1953-1994 จะมีโครงการที่เน้นการแบ่งแยกผู้คนที่ต่างเชื้อชาติกันในทุกโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะรัฐบัญญัติ Bantu Education ในปี 1953 ที่เน้นการศึกษาที่แบ่งแยกกันระหว่างคนผิวต่างๆ เพื่อไม่ให้มีปฏิสัมพันธ์กันทางวัฒนธรรม⁴¹⁵ ปี 1959 มีกฎหมาย Bantu ปกครองตนเองได้จำแนกว่าคนผิวดำมีความเป็นพลเมืองตามถิ่นเกิดในทุกที่ในแอฟริกาใต้ ยกเว้นพื้นที่ของคนผิวขาว

408 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, pp.233-234

409 Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, *Ibid.*, p.234

410 CIA. "South Africa". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/south-africa/>

411 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

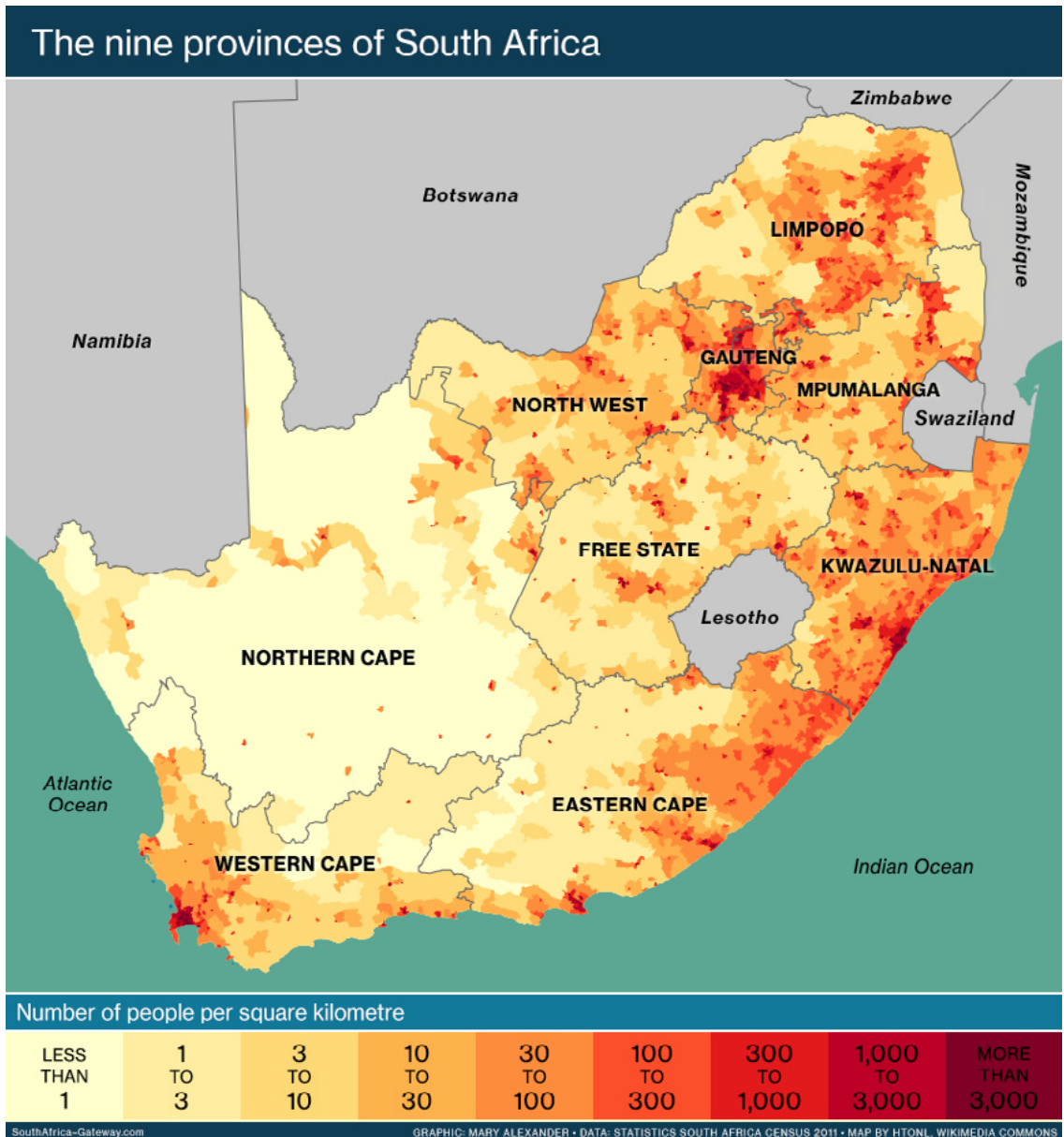
412 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

413 Mapula Rosina Legodi, *The Transformation Of Education In South Africa Since 1994. A Historical-Educational Survey And Evaluation*, Ph.D dissertation (History of Education), University of South Africa, 2001, pp.36-37

414 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.38-39

415 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.39-40

ภาพที่ 3.28 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรแอฟริกาใต้ ปี 2011



ปีเดียวกันยังมีการขยายตัวของมหาวิทยาลัยสำหรับคนที่ไม่ใช่คนผิวขาว⁴¹⁶ การศึกษาที่แบ่งแยกถูกต่อต้านจากประชาคมคนผิวดำตั้งแต่โบสถ์ ประชาคมคนผิวดำ นักการศึกษา ขบวนการปลดแอกไปจนถึงองค์กรทางการเมือง พบว่านักเรียนและนักศึกษาเข้าร่วมการต่อต้านต่อการแบ่งแยกสีผิวดำตั้งแต่ปี 1976⁴¹⁷

ปัญหาของการแบ่งแยกก็คือ การมองว่าคนผิวดำนั้นเหนือกว่าและเป็นเชื้อชาติที่ควรเป็นผู้ปกครอง การแบ่งแยกเชิงพื้นที่ทำให้คนผิวสีไม่สามารถเข้าไปเรียนร่วมในพื้นที่ของคนผิวขาวที่มีสาธารณูปโภคที่ดีพร้อมกว่าได้⁴¹⁸ กว่าความเปลี่ยนแปลงจะคลี่คลายก็ต้องถึงคราวการเลือกตั้ง 1994⁴¹⁹

พัฒนาการของสหภาพแรงงานครู

ประวัติศาสตร์ของสหภาพแรงงานครูในแอฟริกาใต้อาจย้อนไปถึงทศวรรษ 1900 สหภาพแห่งแรกตั้งขึ้นโดยแบ่งแยกเชื้อชาติ ภาษาและเส้นแบ่งของเขตจังหวัด แต่พวกเขาก็มองว่าเป็นสหภาพแรงงานของวิชาชีพที่มีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่ถือว่าเป็นงานของสหภาพ สหภาพแรงงานครูคนผิวดำตั้งขึ้นในปี 1879 ในนาม NEA (Native Educational Association หรือสมาคมการศึกษาพื้นถิ่น) เหตุผลหลักก็คือเพื่อรองรับประเด็นอื่นๆ นอกการศึกษาอย่างเช่นประเด็นทางสังคมและการเมืองไปด้วย เช่น การออกกฎหมายที่เลือกปฏิบัติอย่างเงินเดือนคนผิวขาวที่สูงกว่าคนผิวดำในคุณสมบัติเดียวกัน ในหลายปีต่อมาสหภาพแรงงานได้ให้ความสนใจกับสภาพการทำงานที่ไม่พอใจจำนวนมากที่มากับกฎหมาย Bantu Education Act ปี 1953 และกฎหมายการแบ่งแยกสีผิว⁴²⁰

เป้าหมายของสหภาพโดยเฉพาะของคนผิวดำจึงเป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิของครูและเข้าไปมีส่วนกับผลประโยชน์ทางการเมืองของครูแอฟริกัน ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 โครงสร้างการแบ่งแยกสีผิวเริ่มที่จะยุติ ได้มีความรู้สึกที่พลุ่งพล่านของครูหนุ่มสาวที่จะเผชิญหน้ากับรัฐบาลและใช้ความรุนแรงหากจำเป็น ครูหนุ่มสาวเหล่านี้ได้รับแรงบันดาลใจทางการเมืองจากการลุกฮือในปี 1976 (Soweto uprising) เมื่อครั้งที่ครูเหล่านั้นยังเป็นนักเรียนนักศึกษาอยู่⁴²¹

สิ่งเหล่านี้แสดงนัยว่าสหภาพแรงงานครูถูกตั้งขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับรัฐบาล แม้ในปัจจุบันอุดมการณ์ของสหภาพภายใต้สัดส่วนครูคนผิวดำจำนวนมาก แตกต่างจากครูคนผิวขาวก็ตาม จึงมีความขัดแย้งระหว่าง 2 มุมมอง นั่นคือ การใช้เคลื่อนไหวอย่างรุนแรง (militant) และเชิงวิชาชีพ (professional) ⁴²²

ข้อถกเถียงเกี่ยวกับวิชาชีพครู

สถานภาพของครูในฐานะวิชาชีพอาจเปรียบได้กับลักษณะด้านล่าง ที่เป็นข้อถกเถียงกัน ดังนี้⁴²³

- (1) รายได้สูง มีเกียรติและได้รับการเคารพนับถือ ส่วนนี้อาจไม่จริง เนื่องจากมีคนเข้าเรียนต่อระดับมหาวิทยาลัยเพื่อจะไปเป็นครูน้อยมาก และเรื่องเงินเดือนก็ยังเป็นที่ร้องเรียนกันมาอย่างยาวนาน
- (2) ความรู้เฉพาะทางที่วางอยู่บนการวิจัยและทฤษฎีที่เป็นวิทยาศาสตร์ ได้มีงานวิจัยและความรู้สำหรับการศึกษาและการสอนเป็นอย่างดีอยู่แล้ว รวมไปถึงวารสารทางวิชาการอื่นๆ เช่น Indicator SA, South African Journal of Education

416 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.44

417 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.47

418 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.49

419 Mapula Rosina Legodi, *ibid.*, pp.94

420 J. Heystek and M.Lethoko, "The contribution of teacher unions in the restoration of teacher professionalism and the culture of learning and teaching", *South African Journal of Education*, 21 : 4 (2001): 223

421 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 223

422 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 223

423 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 223-224

- (3) การเรียนครูที่ใช้เวลาที่ยาวนานและคุณภาพสูง จากข้อมูลกระทรวงศึกษาธิการปี 2000 มีครูกว่า 85,501 คนที่มีค่า Required Education Qualification Value (REQV หรือค่าคุณภาพการศึกษาที่ต้องการ) ต่ำกว่าที่ต้องการ นับเป็นครูกว่า 23.9% เพื่อแก้ไขปัญหา กระทรวงจึงร่วมกับสหภาพแรงงานครูร่วมกับสถาบันฝึกหัดครูจึงเริ่มพัฒนามาตรฐานให้กับครู การเรียนครู 4 ปีที่เริ่มปี 2001 แม้ว่าจะไม่มากนักเมื่อเทียบกับหมอและวิศวกร แต่ก็ถือว่าเป็นฝักอบรมเพื่อสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะ
- (4) ความเป็นอิสระและกลไกที่สร้างโดยสมาชิก มีการจัดตั้ง South African Council for Educators (SACE: สภาแอฟริกาใต้สำหรับนักการศึกษา) เพื่อทำการกิจดังกล่าว แต่ด้วยปัญหาทางการเงิน SACE จึงไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้เต็มที่ เช่น การลงทะเบียนครู การจัดระบบ ข้อมูล การสนับสนุน การพัฒนาวิชาชีพของนักการศึกษา
- (5) การบริหารจัดการโดยสมาชิกและการควบคุมกันเอง ก็เป็นบทบาทความรับผิดชอบของ SACE เพื่อที่จะกำหนดจริยธรรมทางวิชาชีพในนามจรรยาบรรณครูที่จะถูกส่งไปตามโรงเรียน แม้ในสหภาพแรงงานครูต่าง ๆ จะมีจรรยาบรรณเป็นของตนเองก็ต้องอยู่ในร่มใหญ่ของ SACE ด้วย
- (6) การให้บริการระดับสูง นั้นหมายถึง ผลประโยชน์ของลูกค้าต้องมาก่อน ซึ่งไม่จริง กฎหมายในแอฟริกาได้อนุญาตให้ครูเข้าร่วมกับกิจกรรมด้านแรงงาน (industrial action) ต่างจากสายวิชาชีพทางการแพทย์ที่ไม่ได้รับอนุญาต
- (7) เงื่อนไขการให้บริการถูกวางไว้สำหรับผู้ปฏิบัติการ กฎหมาย Educators Employment Act ในปี 1998 เป็นกฎหมายที่มีเป้าหมายที่จะมองเข้าไปยังการทำงานของนักการศึกษา ควบคุมเงื่อนไขการให้บริการ วินัยและประเด็นต่างๆ การทำงาน 7 ชั่วโมงคืออีกกลไกที่จะทำให้แน่ใจว่าครูจะไม่หลบหนีไปจากห้องเรียนไปไหน

การจ้างงานครูใน 2 ระบบ นั่นคือ ระบบรัฐการและสมาคม การสอนให้กับผู้ที่มีสถานะด้อยต่ำอย่างผู้หญิงและเด็ก ทำให้การสอนยากที่จะถูกเรียกได้ว่าเป็นมืออาชีพที่แท้จริง ปัญหาอีกประการคือ การไม่มีขอบเขตระหว่างวิชาชีพและกิจกรรมทั่วไป ในแอฟริกาได้การเน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกิจกรรมโรงเรียนเป็นตัวชี้วัดที่ดีที่สุด ในปัญหานี้ สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่ของการควบคุมและบริหารจัดการจัดการมาพร้อมกับการเคารพบทบาทของผู้ปกครองและการควบคุมโรงเรียนจะไม่ชัดเจนนัก วิชาชีพครูคล้ายกับนักกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องสอบถามคนทั่วไปให้ช่วยพวกเขาประกอบอาชีพซึ่งพื้นที่ที่เสถียรเช่นนี้ได้สร้างปัญหานี้ให้กับวิชาชีพ⁴²⁴

วิชาชีพครู และแนวคิดสหภาพแรงงานที่ไม่อาจด้วยกับ

ปกติสหภาพแรงงานนั้นสัมพันธ์กับโรงงานและแรงงานกรรมกร ดังนั้นโดยปกติ แนวคิดด้านวิชาชีพ

กับสหภาพแรงงานมักจะไม่ได้ด้วยกัน จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ปี 1996 ชี้ว่า การที่ครูเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นเป็นสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมของสหภาพแรงงานจะขัดแย้งกับแนวปฏิบัติแบบ Culture of Learning and Teaching (COLT: วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้และการสอน)⁴²⁵

แนวคิดแบบสหภาพแรงงานได้รวมอยู่ในด้านการศึกษาด้วยลักษณะแบบแรงงาน เช่น การต่อรองเจรจาและการลือบปี แม้ว่าแนวคิดแบบนี้จะปลดปล่อยครูจากการครอบงำของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตชนบท แต่ก็สร้างปัญหาการพัฒนาทางด้านวิชาชีพของครู มีแรงดึงดูดใน 2 ส่วนคือ การปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก และการใส่ใจกับวิชาชีพครู กิจกรรมของสหภาพได้เพิ่มประเด็นทางศีลธรรมในกิจกรรมทางวิชาชีพครูในทางสาธารณะแล้วได้มีภาพเกี่ยวกับกิจกรรมสหภาพเนื่องจากการประท้วงและนัดหยุดงาน เพื่อสนับสนุนการสไตรก์ สหภาพต้องชี้ว่าจะส่งผลต่อผู้เรียนอย่างไร เช่น

424 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224

425 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224

การกดดันเพื่อให้สัดส่วนครูต่อนักเรียนมีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ความเป็นมืออาชีพ กับ ความเป็นแรงงานนั้นจะขัดกันอยู่ในที่⁴²⁶

แต่การพัฒนาวิชาชีพผ่านสหภาพแรงงานมีความเป็นไปได้ แนวคิดสหภาพแรงงานวิชาชีพ เมื่อครูและงานด้านการจัดการทำงานไปด้วยกัน จะไม่มี “พวกเขา” เฉกเช่นกับ “พวกเรา” แต่เป็น “พวกเราทั้งหมด” ไม่ว่าจะ เป็น คณะกรรมการร่วม, peer review, การพัฒนาและฝึกอบรม และการเปลี่ยนแปลงการเจรจาต่อรอง เป็นต้น⁴²⁷

มีงานวิจัยหนึ่งได้สัมภาษณ์ตัวแทนของสหภาพแรงงานในแอฟริกาใต้เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นว่า สหภาพแรงงานครูมีบทบาทกับแนวปฏิบัติแบบ COLT เพียงใด ได้แก่ South African Teachers Union (SATU: สหภาพแรงงานครูแอฟริกาใต้), South African Democratic Teachers Union (SADTU: สหภาพแรงงานครูประชาธิปไตยแอฟริกาใต้) และ National Professional Teachers' Organisation of South Africa (NAPTOSA องค์การวิชาชีพครูแห่งชาติแห่งแอฟริกาใต้)

สหภาพแรงงานครูที่มีฐานมาจากการแบ่งแยกเชื้อชาติ

หากพิจารณาจากสัดส่วนสมาชิกสหภาพแรงงานต่าง ๆ จะมีร่องรอยมาจากการแบ่งตามเชื้อชาติ คือ คนผิวดำ คนผิวขาว คนผิวสีอื่น ๆ และคนอินเดีย จะเห็นตามตารางที่ 3.1 ว่า SATU มีคนผิวขาวมากที่สุด ส่วน SADTU และ NAPTOSA มีคนผิวดำมากที่สุดในสัดส่วนเท่า ๆ กัน เพียงแต่ว่า SATU จะมีชาวอินเดียมากถึงร้อยละ 15 และมีคนผิวขาวสัดส่วนน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 4

ตารางที่ 3.2 สัดส่วนผู้คนตามเชื้อชาติใน SATU, SADTU และ NAPTOSA⁴²⁸

ชื่อสหภาพ	สัดส่วนสมาชิก (%)			
	คนผิวดำ	คนผิวขาว	คนผิวสีอื่น ๆ	คนอินเดีย
SATU	7	90	2	1
SADTU	75	4	6	15
NAPTOSA	75	20	2	3

SATU จะเน้นไปที่วิชาชีพครูและการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้เรียนและความพึงพอใจในสภาพการทำงานของครูเป็นหลัก โดยมีจุดประสงค์คือ⁴²⁹

- (1) เสริมแรงให้กับนักการศึกษาโดยตระหนักถึงความรับผิดชอบทางวิชาชีพ
- (2) ช่วยเหลือนักการศึกษาในกระบวนการให้แนวทางแก่นักเรียนเพื่อศักยภาพสูงสุดฐานะพลเมืองผู้รับผิดชอบของรัฐประชาธิปไตย
- (3) การใช้ภาษาแม่ในฐานะสื่อการสอนไม่ว่าจะในโรงเรียนแบบใด
- (4) จัดให้มีบริการที่จะทำให้ผลประโยชน์และสิทธิของสมาชิกได้รับการปรับปรุงและป้องกัน
- (5) บันทึกรายความต้องการทางการศึกษาของนักเรียนและพยายามปรับปรุงสิ่งเหล่านี้
- (6) ทำให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของผู้เรียนไม่ถูกรบกวนด้วยการปฏิบัติของเหล่าแรงงาน
- (7) แสดงตนในฐานะที่รัฐธรรมนูญต้องการ

NAPTOSA คือ การรวมตัวกันระดับชาติของสหภาพแรงงานครู 9 แห่งที่มีรัฐธรรมนูญที่ไม่แบ่งเชื้อชาติและเลือกปฏิบัติ NAPTOSA และ SADTU มีสัดส่วนคนผิวดำเท่ากัน แต่ทั้งสองก็มีอุดมการณ์ รวมไปถึงหลักการและนโยบายที่ต่างกัน NAPTOSA มีความพยายามที่จะทำให้

426 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224

427 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224

428 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224

429 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 224–225

เห็นความแตกต่างก็คือ การยึดกับการสอนแบบมืออาชีพ มีผู้เสนอนักสหภาพและนักกิจกรรมเชิงวิชาชีพได้สร้างความตึงเครียดระหว่างกันภายในองค์กร เช่นเดียวกับสหภาพที่ต่างชนิดกัน เจ้าหน้าที่ชี้ว่า ระหว่างการต่อสู้กับรัฐบาลเดิมและระบบการศึกษาเก่า ผู้อำนวยการคนผิวดำถูกมองว่าเป็นผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลคนผิวขาว พวกเขาจึงไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นสมาชิกของ SADTU (แต่ NAPTOSA นับรวมเหล่าผู้อำนวยการเหล่านี้⁴³⁰) แม้ประเด็นดังกล่าวจะไม่ใช่อุปสรรคในปัจจุบัน แต่ก็ตาม แต่เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ยังคงทรงอิทธิพลในทัศนคติและกิจกรรมของสหภาพอยู่ นี่คือเหตุผลของสโลแกนของ NAPTOSA ว่าทำไมจึงเป็น “สอนอย่างมีศักดิ์ศรี” (teach with dignity) เป้าหมายขององค์กรนี้ในปี 2001 คือ⁴³¹

- (1) ระบบการศึกษาที่ไม่เลือกปฏิบัติ
- (2) ระบบความเท่าเทียมกันของการศึกษา
- (3) การศึกษาภาคบังคับที่มีประสิทธิภาพ
- (4) ความรับผิดชอบทางวิชาชีพของนักการศึกษา
- (5) ความเท่าเทียมทางเพศ และกำจัดงานที่คั่งค้าง
- (6) การใส่ใจผลประโยชน์ต่อเด็ก
- (7) การสนับสนุนการร่วมมือกับผู้ปกครองและชุมชน เช่นเดียวกับการพัฒนาวิชาชีพของครู

SADTU ถือเป็นสหภาพแรงงานครูที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ ก่อตั้งในปี 1990 ด้วยการสนับสนุนของขบวนการแรงงานและขบวนการปลดปล่อยเช่น พรรค African National Congress (ANC หรือพรรคอง

เกรสแห่งชาติแอฟริกา) SADTU เป็นสหภาพที่มีชื่อพ้องกับ ครุชนกเคลื่อนไหวทางการเมือง (teacher militancy) ซึ่งนำไปสู่ทัศนคติเชิงลบของสาธารณะเช่นเดียวกับที่มีต่อสหภาพทั่วไป ยังมีผู้ชี้ว่า อุดมการณ์ขององค์กร

ยังได้รับอิทธิพลจากการเมืองของสมาชิกคนผิวดำและไม่ค่อยมีความขัดแย้งระหว่างองค์กร และสามารถที่จะปกป้องและสนับสนุนสิทธิและผลประโยชน์ของครูและวิชาชีพของครูได้ดี⁴³²

เป้าหมายของ SADTU คือ การเปลี่ยนรูปของการศึกษาและอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาระบบการศึกษาที่เข้าถึงได้ง่ายเท่าเทียมและมีคุณภาพ ปราศจากกฎหมายที่แบ่งแยกสีผิวอันแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าไม่ได้โฟกัสไปที่การปรับปรุงวิชาชีพครู แต่เน้นไปที่การพัฒนาระบบการศึกษาเสียก่อน และหวังว่าพวกเขาจะใช้อำนาจการต่อรองเพื่อส่งอิทธิพลต่อไปยังห้องเรียน⁴³³

นโยบายของสหภาพที่รวมไปถึงสภาพการทำงานของครูที่ปลอดภัยและได้รับการป้องกันจากรุนแรง สิทธิประโยชน์อย่างบำนาญ หรือเงินอุดหนุนเกษียณที่เงินเดือนและการแก้ไขปัญหาคาระสอนที่หนักเกินจำเป็นนำไปสู่การตั้ง South African Council for Educators (SACE: สภาแอฟริกาใต้สำหรับนักการศึกษา), ELRC และอื่นๆ⁴³⁴

ครูในฐานะนักวิชาชีพ

SADTU เห็นว่าสิ่งที่มาก่อนคือ สภาพการจ้างงานที่ดี เงินเดือนที่เหมาะสม สิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียนที่เป็นที่น่าพอใจ หลังจากนั้นเขาถึงจะให้ความสนใจกับประเด็นทางวิชาชีพ ขณะที่ NAPTOSA ต่างไป พวกเขาเน้นแนวคิดด้านวิชาชีพเพื่อปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการประท้วงใดๆ มีผู้วิเคราะห์ว่าองค์กรหลังนั้นบริหารโดยชาวแอฟริกันหัวอนุรักษ์ ส่วน SATU เชื่อว่าครูคือนักวิชาชีพโดยขบขันที่คุณสมบัติของสมาชิก กว่า 99% ของสมาชิกเป็นครูที่ผ่านคุณสมบัติ SATU ชี้ว่า สมาชิก

430 Lekhotla James Mafisa, “The role of teacher unions in education with specific reference to South Africa”, The Online Journal of New Horizons in Education, 7 : 4 (October 2017): 72

431 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 225

432 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 225

433 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 225

434 J. Heystek and M.Lethoko, *ibid.*: 225

ไม่ได้เน้นไปที่การสไตรก์เป็นหลัก แต่นิยมการเจรจาต่อรองที่มีครูและนักเรียนเป็นศูนย์กลาง ความสำเร็จของนักเรียนเป็นหัวใจหลักของสมาชิก⁴³⁵

NAPTOSA และ SADTU ยืนยันว่าสภาพการจ้างงานของสมาชิกที่สำคัญกว่าสภาพทางวิชาชีพ ทั้งสองเห็นตรงกันว่า สหภาพได้รับเงินจากสมาชิกเพื่อดูแลสภาพการจ้างงาน และเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการที่จะดูแลเรื่องสภาพทางวิชาชีพของเหล่าครูอยู่แล้ว สำหรับ SATU ต่างไป พวกเขาถือว่าสภาพทางวิชาชีพสำคัญที่สุด เพราะว่าสมาชิกของสหภาพนี้อยู่ในโรงเรียนที่สะดวกสบายและมีสภาพการจ้างงานที่ดีอยู่แล้ว และยังมีคุณสมบัติครูที่ถึงพร้อม⁴³⁶

แรงจูงใจของครู

ตัวแทนของ SATU ยืนยันว่า เป้าหมายหนึ่งก็คือการช่วยเหลือการเติบโตของวิชาชีพของสมาชิกผ่านการสัมมนา ประชุม ประชุมใหญ่ และการถกเถียง พวกเขามาจากโรงเรียนที่ค่อนข้างพร้อม สหภาพจึงไม่เจอปัญหาความยุ่งยากในการสร้างแรงจูงใจ ขณะที่ NAPTOSA ที่เป็นร่มใหญ่ของสหภาพแรงงานครู การจัดการสัมมนาประชุม ก็จะมีสหภาพที่แตกต่างมาเข้าร่วมกิจกรรม มีการเลือกโรงเรียนในเขตเมืองที่มีผลสัมฤทธิ์ต่ำเพื่อเข้าไปจัด workshop เพื่อสร้างแรงจูงใจ ขณะที่ SADTU เน้นการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาการสอน การจ้างงานและสภาพการบริการ พวกเขาเห็นว่าสภาพการทำงานสำคัญกว่าสภาพทางวิชาชีพครู แนวคิดคือ หากครูได้รับความพึงพอใจแล้วจะนำไปสู่การสอนที่มีประสิทธิภาพและแสดงความเป็นมืออาชีพผ่านตัวงานนั่นเอง⁴³⁷

สหภาพทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย South African Schools Act (SASA: รัฐบัญญัติโรงเรียน

แอฟริกาใต้) ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เรียนและครูและสร้างการมีส่วนร่วมในการก่อตั้ง SACE, ELRC (Education Labour Relations Council หรือสภาแรงงานสัมพันธ์ด้านการศึกษา) และกระบวนการการจัดสรรทรัพยากรโรงเรียนใหม่เพื่อสร้างประสิทธิภาพ⁴³⁸

SADTU เห็นว่ากระบวนการการจัดสรรทรัพยากรโรงเรียนใหม่เป็นแนวคิดที่ดี แต่นำไปสู่ปฏิบัติโดยระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการได้แย่ เมื่อครูคนผิดค่าไม่รู้แน่นอนว่าควรทำงานกี่ชั่วโมง การแก้ไขปัญหาระงาจะช่วยการนิยามภาระงานดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของครู เมื่อมีกำหนดที่แน่นอนครูจะไม่ทิ้งชั้นเรียน กระนั้นแม้จะเข้าชั้นเรียนตามเวลา แต่หากไม่มีความเป็นครูแล้ว ระดับการสอนและกิจกรรมก็จะเป็นปัญหาอยู่ดี การให้ความสำคัญกับการสอนไม่สามารถควบคุมวิชาชีพได้เหมือนหมอและทนายความที่ใช้เวลาที่ยาวนานในการให้บริการลูกค้า⁴³⁹

การประท้วงและหยุดงาน (Industrial action)

ในที่นี้จะหมายถึงการหยุดงาน การหยุดสอนและการไม่เข้าสอน และการนั่งขวางกิจกรรม สำหรับ SATU แล้วพวกเขาไม่เคยจัดการประท้วง เพราะเห็นว่าการประท้วงได้ลดเกรดวิชาชีพครู พวกเขาเคยร่วม สไตรก์เพียงครั้งเดียว แต่ครั้งนั้นไม่สามารถต่อรองอะไรได้จึงไม่เข้าร่วมอีกต่อไป คล้ายกับ NAPTOSA ไม่เคยจัดประท้วงแต่ร่วมสไตรก์เพียงหนึ่งครั้ง เหตุผลที่พวกเขาไม่สนับสนุนการสไตรก์ เพราะจะส่งผลต่อผู้เรียน การไม่เข้าเรียนอาจจะเป็นการปล่อยให้ผู้เรียนอยู่บนท้องถนน พวกเขาเชื่อว่าถ้าครูสนใจเกี่ยวกับสิทธิ์ครู การสไตรก์และการเดินขบวนควรจัดในช่วงวันหยุดหรือสุดสัปดาห์ หรือหลังจากคาบสอน อาจเป็นว่ามีเพียงครูที่ไม่มีความสามารถจะสนุกกับการประท้วงดังกล่าว⁴⁴⁰

435 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 225

436 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 225

437 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 226

438 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 226–227

439 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 227

440 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 227

SATU	NAPTOSA	SADTU
สิ่งที่แรงจูงใจ		
- สภาพการจ้างงานที่น่าพอใจ (ความปลอดภัย, สิ่งอำนวยความสะดวก) - เส้นทางอาชีพที่ดีซึ่งรวมถึงการได้รับความสนับสนุนจากผู้ว่าจ้าง	- เงินเดือน, สภาพการจ้างงาน, สิ่งอำนวยความสะดวก - ความสำเร็จของผู้เรียน - การยอมรับจากสาธารณะ	- เงินเดือน, สภาพการจ้างงาน - ความเต็มใจของผู้เรียนที่จะเรียนรู้ - ความรู้ของครูเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่ครูไปเกี่ยวข้อง
สิ่งที่ลดแรงจูงใจ		
- การทำงานหนัก - สัดส่วนครู-นักเรียนที่ย่ำแย่ ซึ่งมีปัญหาอย่างหนักในโรงเรียนคนผิวดำ - การขาดแคลนคู่มือปฏิบัติของครูใน OBE - การขาดแคลนวินัยของผู้เรียน	- เงินเดือนต่ำ - ความล้มเหลวของวินัยของผู้เรียน - การขาดแคลนผลประโยชน์ของชุมชนในการศึกษา - หน้าที่ทางการเมืองของกระทรวงศึกษาที่ย่ำแย่	- เงินเดือนต่ำ - การขาดแคลนวินัยของครูและนักเรียน - การตีความด้านลบต่อการทำลายระบบการทำโทษทางกาย - การเมืองในการศึกษา - กระทรวงศึกษาธิการไม่จัดสรรอาคารที่เพียงพอสำหรับผู้อำนวยความสะดวกและครู - ไม่มีการเยี่ยมโรงเรียนจากเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ - กระบวนการการจัดสรรทรัพยากรโรงเรียนใหม่เพื่อสร้างประสิทธิภาพ

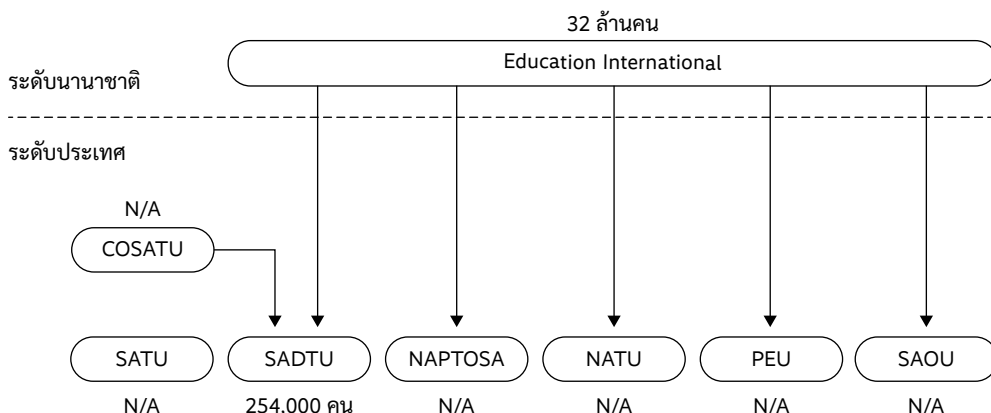
ขณะที่ SADTU เชื่อว่าการจัดประทั้วมีเป้าหมายที่ไม่ได้เป็นการลดค่าวิชาชีพครู พวกเขาได้จัดสอนชดเชยช่วงวันหยุดและสุดสัปดาห์ เขาไม่เห็นด้วยกับข้อกล่าวหาว่าสภาพคือที่ลี้ภัยสำหรับครูผู้ไม่มีความสามารถ และละเลยสิทธิของผู้เรียน ในนามที่สมาชิกคนผิวดำจำนวนมาก เป็นเหตุผลว่าที่ผ่านมามีประวัติศาสตร์ได้ทำให้คนผิวดำเสียเปรียบ ดังนั้นเขาจึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องดังนั้นจึงยังคงใช้วิธีการประทั้ว⁴⁴²

ลักษณะของสภาพแรงงานการศึกษาในแอฟริกาใต้ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการมาจากช่วงการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ และฐานคิดเรื่องวิชาชีพ และสภาพแรงงานที่ไม่เหมือนกันอย่างน่าสนใจ

441 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 226

442 J. Heystek and M.Lethoko, ibid.: 227

ภาพที่ 3.29 แสดงแผนผังความสัมพันธ์
ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในแอฟริกาใต้⁴⁴³



3.2.6 สหภาพแรงงานครูในจอร์แดน การต่อสู้และถูกปิดกั้นเสรีภาพในที่สุด

จอร์แดนเป็นรัฐเดี่ยวที่แม้จะเป็นระบอบกษัตริย์ได้รัฐธรรมนูญ แต่พระราชอำนาจก็ครอบคลุมไปถึงอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ยังไม่พอยังมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการด้วย⁴⁴⁴ มีจำนวนประชากรอยู่ที่ 11,086,716⁴⁴⁵ และ GDP อยู่ที่ 45.809 พันล้านดอลลาร์⁴⁴⁶ GDP ต่อหัวที่ 11,003.1 ดอลลาร์⁴⁴⁷ ผู้คนจะอยู่อาศัยหนาแน่นพิเศษจะอยู่แถบตอนเหนือของประเทศ

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่จอร์แดน

จอร์แดนเป็นประเทศอาหรับที่เกิดขึ้นใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อย่างไรก็ตาม อาจย้อนไปถึงการที่กลุ่มรัฐอาหรับทั้งหลายร่วมกับกองทัพอังกฤษโจมตีจักรวรรดิออตโตมันช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 หลังจบสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อปี 1920 ในนามสันนิบาตแห่งชาติ ประเทศยุโรปผู้ชนะสงครามก็ได้ครอบครองดินแดนส่วนนี้ นั่นคือ ปาเลสไตน์เป็นของอังกฤษ และซีเรียเป็นของฝรั่งเศส ในปีเดียวกันกลุ่มชนเผ่าติดอาวุธพยายามโจมตีฝรั่งเศสและก่อตั้งราชอาณาจักรของตน ปีต่อมาอังกฤษตัดสินใจให้พวกเขาครอบครองดินแดนที่จะเรียกในเวลาต่อมาว่า Transjordan และยอมรับเอกราชในปี 1923 และยอมรับรัฐธรรมนูญ

443 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Parliament of South Africa. "Letter to Mr. D Nkosi, Chairperson: Portfolio Committee on Trade and Industry". Retrieved on 28 August 2023 from https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Links/2022/1-january/26-01-2022_Copyright_AB/SADTU_Pixley_ka_Seme_region_Redacted.pdf (15 June 2021)

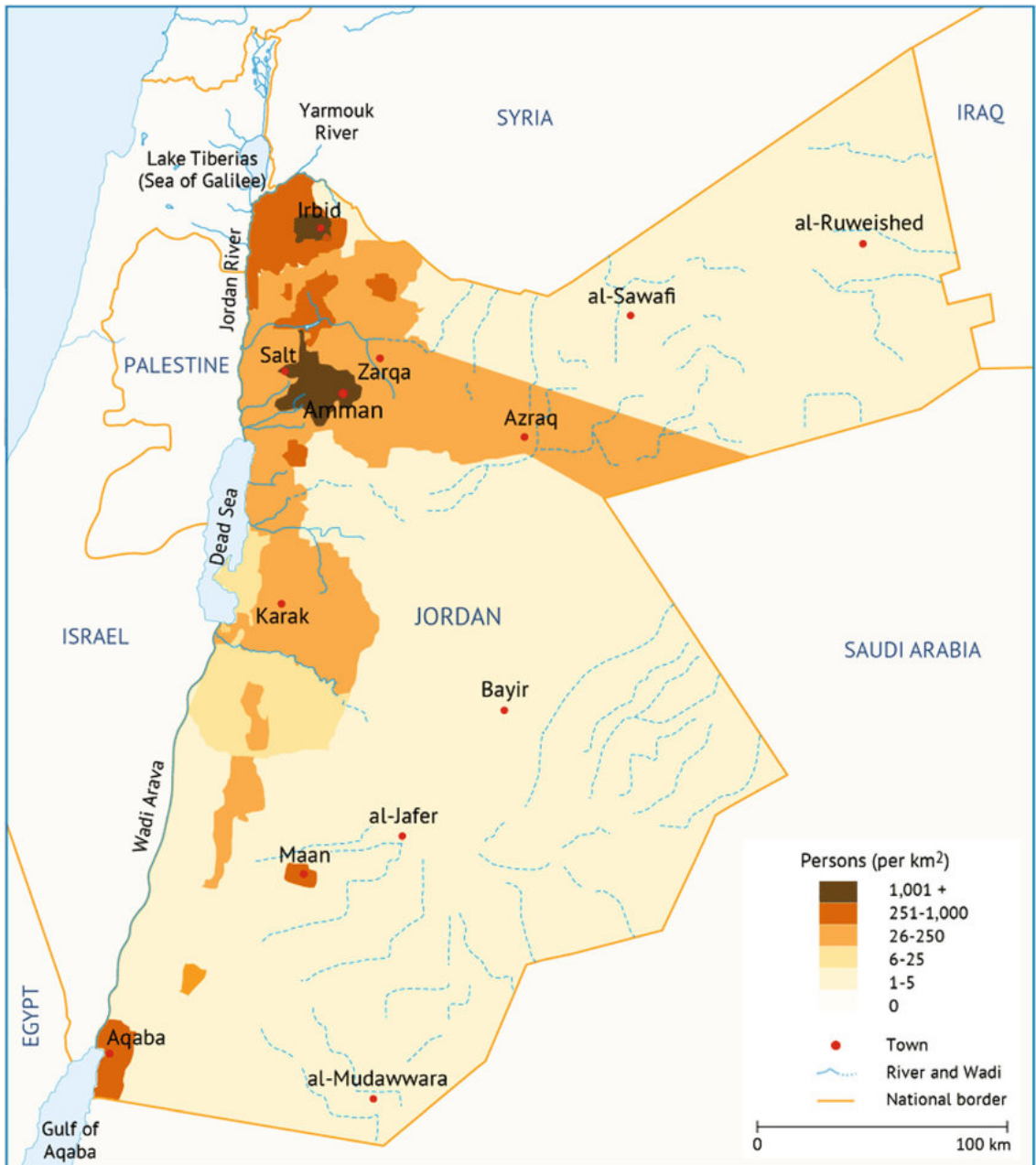
444 Arab NEWS. "Mixed reaction in Jordan over amendment to expand king's power". Retrived on 29 August 2023 from <https://www.arabnews.com/node/1976541/middle-east> (28 November 2021), Ali Younes. "Jordan King Abdullah set to consolidate executive power". Al Jazeera. Retrived on 29 August 2023 from <https://www.aljazeera.com/news/2016/4/24/jordan-king-abdullah-set-to-consolidate-executive-power> (24 April 2016)

445 CIA. "Jordan". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/jordan/>

446 IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

447 World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

ภาพที่ 3.30 แผนที่แสดงความหนาแน่น
ของประชากรจอร์แดน



ในปี 1928 แต่อำนาจทางการเงิน การทหารและอำนาจการต่างประเทศยังอยู่ในมือชาวอังกฤษ กว่าจะได้รับเอกราชก็ต้องหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามสนธิสัญญาเมื่อปี 1946 มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 1949 และเปลี่ยนชื่อประเทศเป็นราชอาณาจักรจอร์แดนมา นับแต่นั้น⁴⁴⁸

ดังนั้นการศึกษาของประเทศนี้จึงคล้ายกับประเทศได้อาณานิคมทั้งหลาย โดยเฉพาะประเทศมุสลิมที่การสอนแบบเดิมยึดโยงกับคัมภีร์อัลกุรอาน ข้อมูลทางประวัติศาสตร์การศึกษาของจอร์แดนมีไม่มากนัก แต่พอมีสิ่งที่ระบุได้ว่า ช่วงปี 1964 มีความพยายามสร้างมาตรฐานการศึกษาสมัยใหม่ผ่านกฎหมายที่ให้โรงเรียนรัฐและเอกชนต้องใช้หลักสูตรและแบบเรียนเหมือนกันภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนรัฐจะมีการเรียนแยกเพศชายและหญิง แต่อาจจะมีการเรียนรวมกันในโรงเรียนเอกชน ก่อนปี 1975 นักเรียนที่จะเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษาจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกเสียก่อน แต่การสอบดังกล่าวก็ยกเลิกในปี 1975 และถูกนำมาสอบอีกครั้งในปี 1985 แต่ก็ต้องยุติไปอีกในปี 1989⁴⁴⁹

การขยายตัวของการศึกษาปรากฏชัดในช่วงปี 1979–1980 ถึงขนาดจะต้องแบ่งเรียนเป็น 2 ชั้นในโรงเรียน ระหว่างระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ทั้งยังต้องเช่าอาคารสถานที่เพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นอาคารเรียน การศึกษาผ่านโทรทัศน์เริ่มออกอากาศในปี 1968 มักเป็นวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และภาษาอังกฤษของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาถึงปี 1997 กระทรวงศึกษาธิการได้ผลิตกว่า 30 รายการสำหรับนักเรียนชั้น 1–5 และ 36 รายการสำหรับชั้น 5–7⁴⁵⁰

การศึกษาระดับอุดมศึกษาเริ่มต้นในปี 1951 หลังได้รับเอกราช จนจัดตั้งมหาวิทยาลัยจอร์แดน ในปี 1962

จนปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยรัฐ 10 แห่ง เอกชน 13 แห่ง และวิทยาลัยระดับชุมชนอีก 20 แห่ง ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงอุดมศึกษา⁴⁵¹

สภาพแรงงานการศึกษาจอร์แดน เรื่องเล่าสั้น ๆ แต่ผลกระทบรุนแรง

ในดินแดนตะวันออกกลางที่มีอัตลักษณ์ความเป็นมุสลิมอย่างเข้มข้น ได้มีตัวอย่างประเทศหนึ่งคือ จอร์แดนที่สหภาพแรงงานครูถือว่ามีบทบาทในฐานะผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชน Jordanian Teachers' Syndicate (JTS หรือองค์การครูจอร์แดน) เนื่องจากสังคมที่ไม่ได้ยึดถือคุณค่าประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง การมีองค์กรที่ยึดคุณค่าเช่นนี้ และการเชื่อมโยงกับนานาชาติ อาจถือเป็นโอเอซิสในทะเลทรายอันกว้างไกล อันเป็นที่พึ่งของประชาชนผู้ที่ต้องการส่งเสริมและรักษาสีบทิของพวกเขาที่พร้อมจะถูกละเมิดได้ทุกเมื่อ

สหภาพแรงงานการศึกษาที่พลีหน่อ และอายุอันแสนสั้น

JTS ก่อตั้งขึ้นในปี 2011 มีสมาชิกราว 140,000 คน ในประเทศที่มีประชากรเพียง 10 ล้านคนก็ถือว่ามีส่วนที่ใหญ่มาก ได้มีการสไตรก์ใหญ่ในเดือนกันยายน 2019 ถือว่าเป็นการนัดหยุดงานของคณาจรรักษ์ที่ใหญ่ที่สุดเท่าที่เคยมีมา ส่งผลต่อผู้เรียนกว่า 1.5 ล้านคน ข้อเรียกร้องคือการขึ้นเงินเดือนที่หยุดชะงักมานานท่ามกลางปัญหาเศรษฐกิจและหนี้สาธารณะของรัฐ ทำให้เดือนตุลาคมรัฐบาลจอร์แดนจึงรับข้อตกลงที่จะขึ้นเงินเดือนราว 35–60% ในปีที่จะถึง

448 Verity Elizabeth Irvine. "Transjordan, the Hashemite Kingdom, and the Palestine war". Britannica. Retrived on 16 March 2024 from <https://www.britannica.com/contributor/Verity-Elizabeth-Irvine/1437>

449 State University. "Jordan Educational System—overview". Retrived on 16 March 2024 from <https://education.stateuniversity.com/pages/750/Jordan-EDUCATIONAL-SYSTEM-OVERVIEW.html>

450 State University. "Jordan Educational System—overview". Retrived on 16 March 2024 from <https://education.stateuniversity.com/pages/750/Jordan-EDUCATIONAL-SYSTEM-OVERVIEW.html>

451 Mohammad Al Jabery and Marshall Zumberg, "General and special education systems in Jordan: Present and future perspectives", *International Journal of Special Education*, 23: 1 (January 2008): 116

แต่ในเดือนสิงหาคม 2020 หลังจากการล็อกดาวน์กรณีโควิด ได้มีการจับกุมตัวครูผู้เป็นสมาชิก JTS กว่าพันคน นอกจากนี้ยังมีกรรมการอีก 13 คนถูกจับ รวมถึงประธานด้วย การจับกุมครั้งนี้ไม่ถูกรายงานจากสื่อ สหประชาชาติได้ประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นเสรีภาพในการแสดง องค์การ Human Rights Watch อธิบายว่า มันคือการความพยายามของรัฐที่จะใช้โรครระบาดเป็นข้ออ้างในการทำลายประชาสังคมทางประชาธิปไตยมากกว่านั้นเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ศาลจอร์แดนยังตัดสินให้ยุบ JTS และให้จำคุกกรรมการเป็นเวลา 1 ปี ในข้อหาการละเมิดทางการเงิน และคอร์รัปชันขององค์กร⁴⁵²

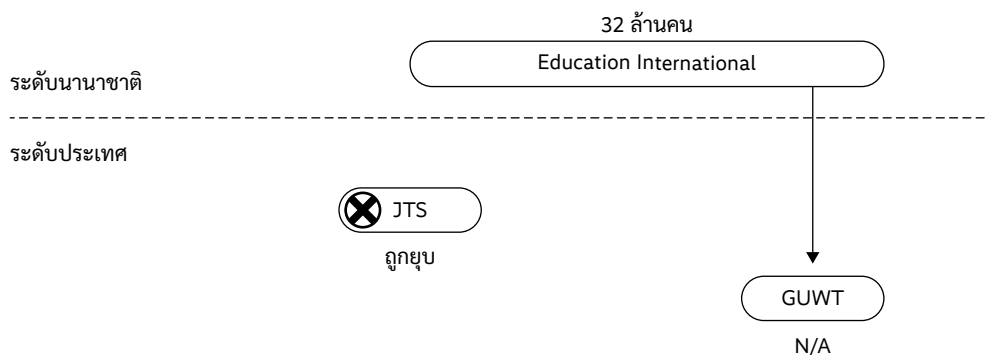
มิติของสหภาพแรงงานการศึกษา กับการปกป้องสิทธิมนุษยชน

มีผู้นิยามว่า JTS ถือว่าเป็นองค์กรที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนใน 3 เกณฑ์ เกณฑ์แรกคือ การเป็นองค์กรอิสระที่ส่งเสริมเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างปัจเจกในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติทั้งในฐานะงานการอาชีพอย่างเช่น ทุนายความ หรือนักข่าว รวมไปถึงอาสาสมัครต่าง ๆ และที่สำคัญคือ นิยามใน

ฐานะที่พวกเขาทำอะไรมากกว่าการพูดและอ้างความชอบธรรม JTS ได้ปฏิบัติการผ่านการรวมตัวและแสดงเสรีภาพในการแสดงออก⁴⁵³

เกณฑ์ที่ 2 คือ การให้ความสำคัญกับความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนทั้งในชนบทและในเมือง ที่สัมพันธ์กับแบบแนวคิดของสหประชาชาติ JTS เป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่เน้นไปทางด้านการศึกษา แน่อนว่าไม่มีการประกาศเรื่องสิทธิมนุษยชนแบบตรงไปตรงมา แต่มีการยกประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการขับเคลื่อนทางการเมืองขององค์กร ที่น่าสนใจคือ สายสัมพันธ์ระหว่าง JTS กับ Muslim brotherhood หรือกลุ่มภราดรภาพมุสลิมได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นอันแหลมคมที่ว่าการเมืองอิสลามไม่สอดคล้องกับความเชื่อแบบสากลและไม่สัมพันธ์กับสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่ได้ขัดแย้งสมาชิก JTS มากเพียงใดที่โน้มเอียงไปทางกลุ่มภราดรภาพมุสลิมหรือเอาเข้าจริงแล้วจะเน้นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนที่มีฐานอยู่บนอุดมการณ์ทางศาสนาเป็นหลัก แต่ในฐานะการปกป้องเสรีภาพการแสดงออกแล้ว การรวมตัวและการมีส่วนร่วมของ JTS ก็ถือว่าอยู่ในเกณฑ์ผู้ปกป้องสิทธิมนุษยชนไปด้วย⁴⁵⁴

ภาพที่ 3.31 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานการศึกษาใหญ่ ๆ ในจอร์แดน⁴⁵⁵



452 David Lane Martín, *The Jordanian Teachers' Syndicate and Human Rights Defenders* (n.p.: Amman Center for Human Rights, n.d.), p.4

453 David Lane Martín, *Ibid.*, pp.6–7

454 David Lane Martín, *Ibid.*, pp.7–8

455 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Jordan". Retrieved on 29 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=jordan&filter%5Baffiliate%5D=>

เกณฑ์ที่ 3 คือ ปฏิบัติการทางการเมืองโดยสันติ ปราศจากความรุนแรง กรณีของ JTS การประท้วงนั้นถือว่าเป็นไปอย่างสันติ⁴⁵⁶

ตัวอย่างของจอร์แดน แสดงให้เห็นถึงภัยคุกคามจากระบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ขบวนการประชาธิปไตย โดยเฉพาะสหภาพแรงงานแม้จะเป็นกลไกสำคัญในการประคับประคองสิทธิเสรีภาพและการปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่สามารถดำรงอยู่ได้

หากดูตามโครงสร้าง EI แล้วจะพบว่า มี General Union of Workers in Teaching (GUWT หรือสหภาพแรงงานทั่วไปของคณาจารย์ในการสอน) ของจอร์แดนที่เป็นสมาชิกอยู่ไม่แน่ใจกว่าองค์กรดังกล่าวมีบทบาทอย่างไร ต่างจาก JTS หรือไม่

3.2.7 ไทย ประเทศที่ไร้สภาพแรงงานการศึกษา กับความเป็นไปได้ในอนาคต

ปัจจุบันไทยมีจำนวนประชากรอยู่ที่ 66,090,475⁴⁵⁷ และ GDP อยู่ที่ 505.523 พันล้านดอลลาร์⁴⁵⁸ GDP ต่อหัวที่ 20,671.7 ดอลลาร์⁴⁵⁹ ผู้คนอาศัยหนาแน่นเป็นพิเศษในแถบกรุงเทพฯ และปริมณฑล

หากจะนับองค์กรที่ใกล้เคียงที่สุดกับสหภาพแรงงานครูในต่างประเทศ เมื่อเทียบกับของไทยก็คือ ครูสภา แต่กลไกดังกล่าว กลับอยู่ใกล้ชิดและเป็นเครื่องมือของรัฐเสมอมา หลายประเทศ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการตื่นตัวของสิทธิแรงงาน การจัดตั้งสหภาพแรงงานในกลุ่มวิชาชีพและผู้ใช้แรงงาน

จะว่าไปสังคมไทยเอง การเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้ายและสหภาพแรงงานก็คึกคักไม่แพ้กัน และอาจนับเป็นช่วงที่มีสีสันและคึกคักที่สุดช่วงหนึ่งในประวัติศาสตร์แรงงานไทย อย่างไรก็ดี พึงทราบว่า ในสนามการเมืองของแรงงานได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานที่รัฐเข้าไปมีส่วนในการควบคุม แทรกแซง เพื่อเป้าหมายทางการเมืองของตน อย่างเช่น สมาคมกรรมกรไทย ที่ก่อตั้งในปี 2491 โดยรัฐบาลไทย⁴⁶⁰ ลักษณะเช่นนี้เราก็พบได้ในวงการครู

กำเนิดการศึกษาสมัยใหม่ในไทย

การสร้างรัฐสมัยใหม่เกิดขึ้นในช่วง 100 กว่าปีที่ผ่านมา ในช่วงแรกเริ่มเป็นการศึกษาที่แยกไม่ออกไปจากลำดับขั้นทางสังคม นั่นคือ การศึกษาของชนชั้นนำที่เป็นการศึกษาที่ถูกออกแบบมาให้ดีที่สุด และการศึกษาของราษฎรที่ไม่ได้มีมาตรฐานมากนัก การศึกษาของชนชั้นนำจึงเป็นไปได้ถึงการส่งไปเรียนในประเทศยุโรปที่ครองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความรู้สมัยใหม่ต่างๆ การศึกษาวลชนที่จัดขึ้นแบบสมัยใหม่ในยุคแรกจึงเกิดตามมีตามเกิด และมุ่งที่จะผลิตผู้เรียนที่จะมารับใช้ระบบราชการ หรือผลิตข้าราชการที่เกิดขึ้นพร้อมรัฐสมัยใหม่แม้จะมีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการแล้วก็ตาม ส่วนการศึกษาเพื่อยกระดับด้านการผลิต อุตสาหกรรม และการพาณิชย์นั้นไม่ได้รับความสนใจเมื่อเทียบกับประเทศญี่ปุ่นที่มุ่งหน้าสร้างประเทศให้ทัดเทียมยุโรป เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นของการศึกษาระดับสูงก็เน้นไปที่การสร้างข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายและการทหารที่มีศูนย์กลางอยู่ที่ความมั่นคง⁴⁶¹

456 David Lane Martín, *Ibid.*, p.8

457 “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 16 ง, 23 มกราคม 2566, หน้า 21

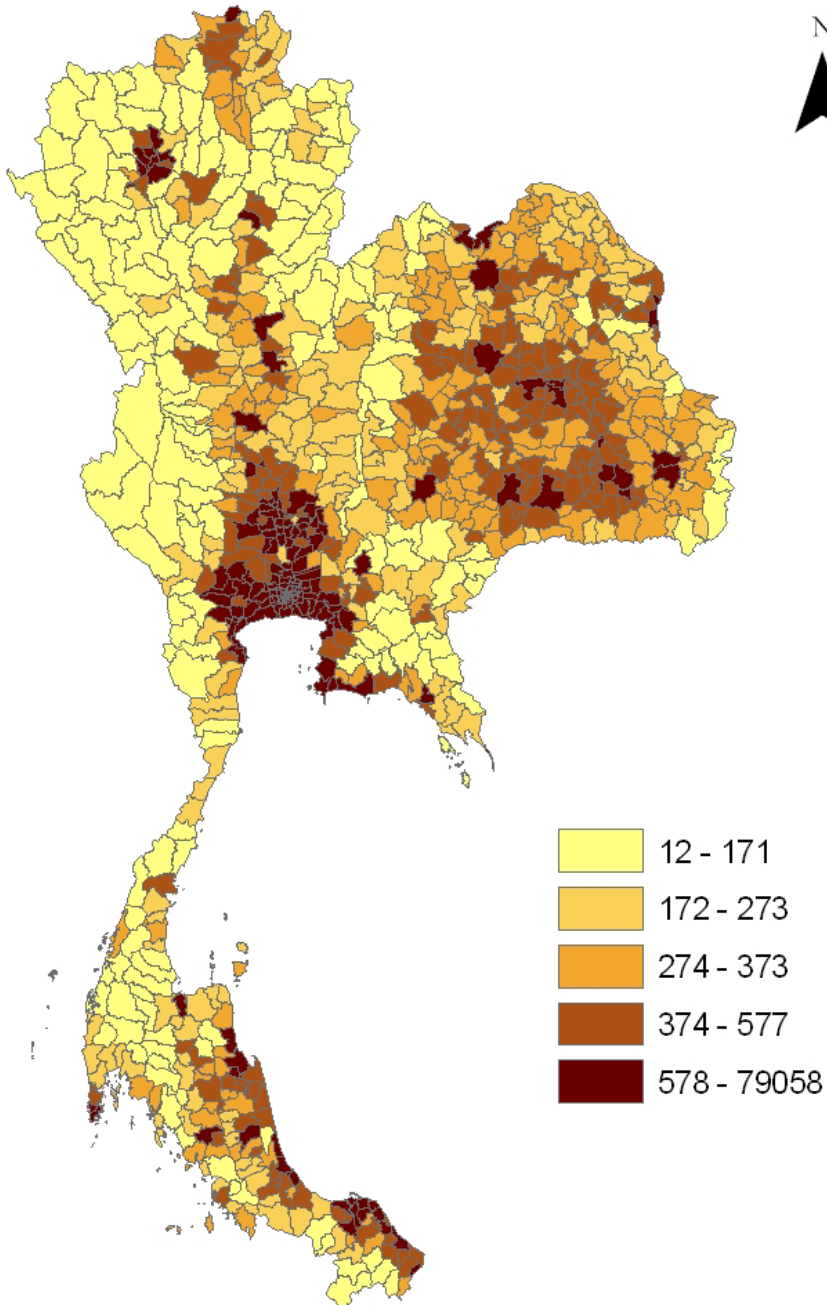
458 IMF. “World Economic Outlook Database “. Retrived on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>

459 World Bank. “GDP per capita, PPP (current international \$)”. Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

460 กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. “ประวัติศาสตร์ของนโยบายและการบริหารแรงงาน ในสมัยรัฐบาล ป. พิบูลสงคราม (2491–2500)”. สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2566 จาก <https://voicelabour.org/ประวัติศาสตร์ของนโยบาย/> (1 พฤษภาคม 2564)

461 ความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไทยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลงมา ดูใน ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัฒน์, *เสาะตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย* (กรุงเทพฯ: สมมติ, 2565)

Thailand Population Density on December 31st, 1999 (people/sq.mile)



ต้องรอจนถึงการปฏิวัติ 2475 ที่การศึกษาจะถูกนิยามใหม่ เข้ากับระบอบที่มีเป้าหมายอยู่ที่ราษฎรผู้เป็นพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม ด้วยความผันผวนของการเมือง การศึกษาที่เป็นเครื่องมือบ่มเพาะอุดมการณ์ของรัฐก็ถูกปรับเปลี่ยนไปด้วย หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การยึดครองอำนาจของคณะรัฐประหารและการกลับมาอีกครั้งของอำนาจฝ่ายอนุรักษนิยม การศึกษาแบบอเมริกันเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อสังคมไทยมากขึ้นเรื่อย ๆ และเด่นชัดในทศวรรษ 2500 หลังรัฐประหารและการขึ้นครองอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จโดยจอมเผด็จการสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แผนการศึกษาแห่งชาติ ปี 2503 ที่มาพร้อมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเป้าหมายของการศึกษาแบบอเมริกันในยุคสงครามเย็นที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงของชาติ และการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับเกาหลีใต้ เพียงแต่ว่า เกาหลีได้นั้นสามารถยุติวงจรรัฐประหารและการครองอำนาจของกองทัพเหนือรัฐบาลพลเรือนได้แล้ว

ภาวะสงครามเย็นที่ควบคุมและคุกคามสังคมไทยอย่างยาวนาน ส่งผลต่อมุมมองของรัฐต่อการจัดตั้งสภาพแรงงานเช่นกัน เนื่องจากเป็นองค์กรที่ให้ความสำคัญกับการรวมตัวของแรงงาน และยังมีแนวร่วมกับฝ่ายซ้ายลักษณะเช่นนี้จึงไม่เป็นที่พึงประสงค์ของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาพแรงงานที่เกิดขึ้นในปี 2518 ก็ไม่เอื้อต่อข้าราชการให้จัดตั้งได้ ซึ่งครูและบุคลากรทางการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระบบราชการ ยังไม่ต้องนับว่าหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นอกจากความเคลื่อนไหวทางการเมืองจะถูกปราบปรามแล้ว แนวทางการศึกษายังถูกควบคุมด้วยแนวคิดแบบอนุรักษนิยมอย่างเข้มข้น⁴⁶²

คุรุสภา สภาครูที่ถูกรวบควบแทรกแซงโดยรัฐ

การจัดตั้งคุรุสภาตาม พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488⁴⁶³ ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและเงินอื่น ๆ มีหน้าที่หลักคือให้ความเห็นแก่กระทรวงศึกษาธิการ และควบคุมวินัยครู พิจารณาคำร้องทุกข์ และรักษาสภาพประโยชน์ของครู ช่วยเหลืออุปการะครูและครอบครัว รวมไปถึงการส่งเสริมความรู้ ตามโครงสร้างถือว่ามีคณะกรรมการอำนวยการที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั่งเป็นประธาน ตามด้วยรองปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน และอธิบดีกรมต่าง ๆ และจะมีกรรมการจากการเลือกตั้ง มีการประชุมสามัญประจำปี และให้คณะกรรมการอำนวยการแถลงผลงานในรอบปีรวมไปถึงฐานะทางการเงิน และให้สมาชิกสอบถามได้ ขณะนั้นให้มีองค์ประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ

ด้วยโครงสร้างดังกล่าว คุรุสภาจึงมีได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรวิชาชีพได้อย่างเต็มปาก แต่ถูกรวบควบและมัดตรึงกับฝั่งรัฐมากกว่าที่จะมีอิสระในการตัดสินใจ กระทั่งการยื่นข้อเสนอดำเนินการในฐานะพลเมืองที่เท่าเทียมกัน

ที่แย่งลงไปอีกก็คือ การประชุมสามัญประจำปีได้ถูกยกเลิกตาม มาตรา 7 พระราชบัญญัติครู ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2519⁴⁶⁴ และเน้นการควบคุมมากยิ่งขึ้น การดำเนินการและตัดสินใจจึงสอดคล้องไปกับสังคมอำนาจนิยมหลัง 6 ตุลาคม 2519

กลไกช่วยเหลือครูของรัฐ

หน่วยงานอย่าง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) ก็เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพอีกองค์กรหนึ่ง แต่ก็เป็้องคาพยพของหน่วย-

462 ความเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไทยตั้งแต่ช่วงเข้าสู่ความทันสมัยผ่านวิชาชีพครู ดูใน ภิญญพันธุ์ พงนะลาวัณย์, จากพระคุณที่สาม ถึง คศ.3: พลวัตวิชาชีพครู ว่าด้วยอำนาจและสถานภาพทางสังคมในสังคมไทย รายงานการวิจัย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2565

463 "พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 62 ตอนที่ 4, 16 มกราคม 2488, หน้า 13-74

464 "พระราชบัญญัติครู ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2519", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 156, 24 ธันวาคม 2519, ฉบับพิเศษ หน้า 34

งานของรัฐ จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546⁴⁶⁵ วัตถุประสงค์ก็คือ “ดำเนินการกิจด้านส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่นและความมั่นคงของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา และผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษา รวมทั้งการส่งเสริมความสามัคคีผดุงเกียรติและการวิจัย เพื่อพัฒนาการดำเนินงานตามภารกิจ ตลอดจนการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาในเรื่องสื่อการเรียนการสอนและวัสดุอุปกรณ์การศึกษา”

ดังนั้น ในด้านการสนับสนุนและความช่วยเหลือของครู จึงถือว่าไม่น้อยเลยเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น แต่ปัญหา ก็คือ ส่วนใหญ่แล้วตกอยู่ภายใต้กลไกของรัฐ จึงยากที่จะเป็นอิสระ หากมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันโดยตรง

ครูกับการเมืองไทย กับสหภาพที่ยังไม่ใช่สหภาพ

การตื่นตัวทางการเมืองของวงการครูไทยนั้น อาจย้อนหลังไปในช่วงทศวรรษ 2510 ในครั้งนี้นักศึกษาวิทยาลัยครูจากหลายแห่งได้มีบทบาทสำคัญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สัมพันธ์กับความคิดการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับประชาชนและคนเล็กคนน้อยผู้ถูกกดขี่ ดังหนังสือ *การศึกษาสำหรับผู้ถูกกดขี่* โดยเปาโล แฟร์ ซึ่งถูกแปลเป็นภาษาไทยในปี 2517⁴⁶⁶

เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2566 ผู้วิจัยมีโอกาสพบปะกับ คุณเยี่ยมยอด ศรีมันตะ อดีตบุคลากรการศึกษาที่เคยมีบทบาทเคลื่อนไหวผ่านองค์กรที่ชื่อว่า “สมาคมสหภาพครูแห่งชาติ”⁴⁶⁷ พบว่า ความเคลื่อนไหวนี้เริ่มราวต้นทศวรรษ 2520 เพื่อขอแยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งขณะนั้นมีบทบาทควบคุมโรงเรียนและให้คุณให้โทษได้ ช่วงปี 2524 ได้มีการรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมฯ และพยายามเคลื่อนไหวในประเด็นการศึกษาต่างๆ ในประเทศ นอกจากนั้นยังมีบทบาทเป็นองค์กรที่เชื่อมความร่วมมือ

กับองค์กรนานาชาติอย่าง World Confederation of Organizations of Teaching Profession (WCOTP) รวมไปถึงสมาคมครูอาเซียน การพยายามรวมตัวกันทำภายใต้แนวปฏิบัติ ILO/UNESCO Recommendation concerning the Status of Teachers (1966) สหภาพดังกล่าวเคยมีสมาชิกมากถึง 4,000 คน ปัจจุบันมีอยู่ราวหนึ่งพันคน อาจสงสัยว่าเหตุใด เมื่อกฎหมายยังไม่สนับสนุนให้จัดตั้งสหภาพแรงงาน จึงมีการจดทะเบียนเป็นสมาคมสหภาพครูแห่งชาติ ขึ้นแทนการเป็นสหภาพแรงงานตามนิยามกฎหมาย

องค์กร Education International (EI) เคยจัดประชุม World Congress ครั้งที่ 8 ที่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 21-26 กรกฎาคม 2562 ณ ศูนย์นิทรรศการและการประชุมไบเทค กรุงเทพฯ⁴⁶⁸ ครั้งนั้นมีไพโรจน์ กระจำพันธ์ เข้าร่วมกล่าวต้อนรับ ในฐานะเลขาธิการของสหภาพครูแห่งชาติ (National Thai Teachers Union) ร่วมกับตัวแทนกรรมการจากครูสภา

อนึ่ง ไพโรจน์ในนามเลขาธิการ ยังเคยออกจดหมายเชิญข้าราชการครูเข้าร่วมประชุมสัมมนาวิชาการของสมาคมสหภาพครูแห่งชาติ จดหมายเชิญในปี 2560 เพื่อระดมความคิดเห็นขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติภายใต้คณะรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร ในครั้งนั้นได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของสมาคมว่า “เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา ให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิในการประกอบวิชาชีพตามกฎหมาย” และอ้างถึงข้อเสนอแนะของ UNESCO ที่เน้นการเผยแพร่ความรู้วิทยาการทันสมัยแก่สมาชิกและสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อเข้าไปสำรวจในเพจเฟซบุ๊กในนาม “สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ” ก็พบว่ายังมีการดำเนินการโพสต์ข่าวสาร

465 “พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก หน้า 1, 16 มิถุนายน 2546, หน้า 21

466 เปาโล แฟร์, *การศึกษาสำหรับผู้ถูกกดขี่*, ช.เชียวพุ่มพวง, แปล (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517)

467 ติดตามความเคลื่อนไหวผ่านเพจ Facebook ที่ชื่อว่า สหภาพครูแห่งชาติ <https://www.facebook.com/nttuorth/>

468 *Report of the Proceedings of the 8th Education International World Congress* at Bangkok International Trade and Exhibition Center (BITEC) Bangkok, Thailand, 21-26 July 2019

ร่วมสมัยอยู่ โดยเฉพาะการนำหนังสือจากครูสภาที่อ้างถึง “สมาคมสหภาพแรงงานครูแห่งชาติ” มาลงอยู่เสมอ เช่น หนังสือลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2566 ที่เชิญสมาคมสหภาพแรงงานครูแห่งชาติไปร่วมประชุม “สภาครูอาเซียน+1” ของสหภาพวิชาชีพครูแห่งชาติมาเลเซีย (National Union of the Teaching Profession: NUTP) ในฐานะที่สมาคมสหภาพแรงงานครูแห่งชาติเป็นสมาชิกสมาคมครูอาเซียนในประเทศไทย ครูสภาจึงได้ออกหนังสือเชิญดังกล่าว อนึ่ง ครูสภาเป็นองค์กรที่เป็น “ผู้นำองค์กรสมาชิกสภาครูอาเซียน”

สหภาพฯ ดังกล่าวมีความใกล้ชิดกับครูสภาระดับหนึ่ง นอกจากพิจารณาจากจดหมายเชิญด้านบนแล้ว ยังมีการจัดสัมมนาวิชาการ เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2565 ในหัวข้อ “อนาคตองค์กรวิชาชีพครู ครูสภาและสำนักงานสกสศ.” ณ ห้องประชุมรัชนี้แจ่มจรัส สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ สหภาพฯ ยังมีความสัมพันธ์อันดีกับ ปรีดา บุญเพลิง หัวหน้าพรรคครูไทยเพื่อประชาชน ซึ่งเคยเป็นครูระดับประถมศึกษาในขอนแก่น และเป็นผู้แทนสมาชิกครูสภาในคณะกรรมการครูสภา ในช่วงปี 2525-2533 ต่อมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

อย่างไรก็ตาม กรณีของสหภาพแรงงานครูแห่งชาติ โดยโครงสร้างและกฎหมายแล้วก็ได้เป็นสหภาพแรงงานตามนิยามของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่ไม่รับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานที่ราชการ จึงมีลักษณะที่ยังเป็นปัญหาอยู่ในเชิงความชัดเจนทางกฎหมาย การดำเนินการจึงอาศัยนิยามองค์กรแบบ “สมาคม” ที่มีสถานภาพทางกฎหมายรองรับอยู่

พลังของครู กับปริศนากฎการเมือง นอกสภาและในสภา

ปรากฏการณ์ที่ยิ่งใหญ่ครั้งหนึ่งก็คือ การที่มือบิครออกมาต่อต้านการกระจายอำนาจด้วยการโอนภารกิจทั้งบุคลากรและทรัพยากรจากส่วนกลางอย่างกระทรวงศึกษาธิการ ให้ไปสังกัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2548⁴⁶⁹ ว่ากันว่ามือบิครดังกล่าวมาก่อนมือบิเลทักซิณชินวัตรที่เกิดจากเวทีเมืองไทยรายสัปดาห์เสียอีก และเป็นการชุมนุมกันที่ทรงพลังที่ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจและถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นชะงักลง การปฏิบั้กับกับการกระจายอำนาจการศึกษาเป็นที่หวาดระแวงในหลายประเทศดังที่ได้กล่าวกันมาแล้วทั้งในโลกตะวันตกและนอกโลกตะวันตก โดยเฉพาะการนำแนวคิดกระจายอำนาจทางธุรกิจมาใช้

ภายหลังรัฐประหาร 2557 แนวทางการศึกษาเป็นเป้าหมายที่จะถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ของคณะรัฐประหารและผู้สนับสนุน แม้พวกเขาจะไม่ออกมาคัดค้านตั้งแต่ต้นแต่ก็มีการแสดงออกเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่อย่างน้อย 2 ระลอก ระลอกแรกคือในปี 2562 ที่เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีแนวคิดปรับโครงสร้างที่อาจส่งผลต่อการยุบเลิกเขตพื้นที่การศึกษา และจัดตั้งศึกษาธิการภาคและจังหวัด ยิ่งทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย พบว่ามีการรวมตัวของเครือข่ายองค์กรครูต่างๆ เช่น สมาคมผู้บริหารเขตพื้นที่การศึกษาแห่งประเทศไทย สมาคมนักบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานแห่งประเทศไทย ชมรมผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์ครูในทุกจังหวัด ได้มีการจัดแต่งชุดคำยืนเสาธงอ่านแถลงการณ์คัดค้านกฎหมายดังกล่าวกันอย่างกว้างขวางช่วงปลายเดือนตุลาคม 2562⁴⁷⁰

469 ผู้จัดการออนไลน์. “มือบิครทยอยชุมนุมที่ลานพระบรมรูปทรงม้าตั้งแต่ตี 5”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://mgronline.com/qol/detail/9480000154207> (8 พฤศจิกายน 2548) และ ผู้จัดการออนไลน์. “ครูไม่พอใจมติ ครม.ขูหยุดการสอนทั่วประเทศจนกว่าจะคัดค้านเป็นผล”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://mgronline.com/qol/detail/9480000154591> (8 พฤศจิกายน 2548) และ ผู้จัดการออนไลน์. “ครูกริดแขนหลังเลือดคัดค้านถ่ายโอนร่อนนายกฯ มารับหนังสือ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก https://mgronline.com/qol/detail/9480000154394?fbclid=IwAR18nmQJTS0x30glYSKumEoaVtF75AHaVP6wrx_QJ13NqfmG_5AoblspeFs (8 พฤศจิกายน 2548)

470 ไทยรัฐ. “ฮือด้าน พ.ร.บ.ศึกษา ครูนัด “แต่งคำ” ทั่วประเทศ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/1692198> (29 ตุลาคม 2562)

มิใช่ว่าครูจะอยู่ห่างจากการเมือง เราพบครูหลายคนเข้าสู่การเมืองเข้าสู่สภาไปทำงานเป็นผู้แทนราษฎร อาทิ “ครูแก้ว” ศุภชัย โพธิ์สุ ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้นในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งหลัง มีพรรคการเมืองชื่อ ครูไทยเพื่อประชาชน สามารถส่งคนของตนเข้าสู่สภาไปได้ ปี 2562 ได้คะแนนเสียงไป 56,339 เสียง ขณะที่ 2566 อยู่ที่ 175,182 มากกว่าเดิมถึง 3 เท่า ส่วนพรรคพลังครูไทยก็ได้ 6,398 เสียงในปี 2562⁴⁷¹

การคัดค้านพระราชบัญญัติการศึกษาอิสระโลกหนึ่งคือ เดือนมกราคม 2566 ที่เข้าสู่วาระการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในเชิงโครงสร้าง ธีระศักดิ์ สวรรณปัญญา ประธานยุทธศาสตร์ สมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.) ได้ชี้ว่า ร่างดังกล่าวเป็นมรดกจากรัฐประหาร 2557 ที่ผูกพันอยู่กับคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่งผลหลายประการเช่น ครูสภาไม่มีผู้แทน ผู้ประกอบวิชาชีพครูมาเป็นตัวแทน แต่เป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและผู้บริหารสูงสุดจาก 5 องค์กรหลักของกระทรวงศึกษาธิการ การให้รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาทำให้เห็นว่าเน้นระบบสั่งการจากบนลงล่างทั้งที่ควรมีความยืดหยุ่นกว่านี้ รวมไปถึงบางตำแหน่งในเขตพื้นที่การศึกษาอาจไม่ได้คำตอบแทนวิทยฐานะ รวมไปถึงอาจมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาไปด้วย เช่นเดียวกับกลุ่มครูรุ่นใหม่ก็สะท้อนว่า ไม่ยืดหยุ่น ไม่สนใจสายอาชีพศึกษา⁴⁷²

จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2566 สมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.) ได้ออกมาเคลื่อนไหวอีกครั้ง พวกเขาและประธานชมรมครูสภาภาคได้แก่ ประธานชมรมครูภาคกลาง ประธานสมาพันธ์ครู

ภาคใต้ ประธานสหพันธ์ครูภาคเหนือ และประธานชมรมครูประชาบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ออกมาแสดงเจตนารมณ์⁴⁷³

“สนับสนุนการจัดตั้งรัฐบาลตามมติมหาชน ตามหลักการประชาธิปไตยที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนกว่า 25 ล้านเสียง และนำเสนอข้อเรียกร้องของผู้ประกอบวิชาชีพครูทั่วประเทศยื่นข้อเสนอให้มีการยกเว้น พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติฉบับประชาชนและครู ที่ยึดคุณภาพผู้เรียนเป็นหลัก ขอบทวงคืนสภาวิชาชีพครู และเสนอให้แต่งตั้งผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการจัดการศึกษามาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ”

จากกรณีนี้จะเห็นถึงอีกหลายองค์กรครูที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ แต่ทั้งหมดล้วนเป็นกลไกต่อรองที่ไม่ใช่สหภาพแรงงาน

การรวมตัวของครูโรงเรียน-อาจารย์มหาวิทยาลัยของไทยในยุคปัจจุบัน

สำหรับการเคลื่อนไหวของครูรุ่นใหม่เห็นได้จากกลุ่มต่างๆ ทั้งในโลกออฟไลน์และออนไลน์ ในที่นี้อาจยกตัวอย่าง *Inskru ครูขอสอน และก่อการครู* สำหรับ *Inskru* นั้นถูกก่อตั้งโดย สรวิศ ไพบูลย์รัตนาร และ ชลิดา ดุลยาร เพื่อเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อครู ถือว่าเป็น 1 ใน 10 ทีมสุดท้ายที่ผ่านการคัดเลือกจากโครงการ “ดีแทคพลิกไทย” ได้รับเงินทุนเบื้องต้น 100,000 บาท คำว่า *Inskru* มาจาก *Inspire+Kru* ซึ่งหมายถึงการสร้างแรงบันดาลใจให้กับครูนั่นเอง แพลตฟอร์มนี้จะช่วยแลกเปลี่ยนและแบ่งปันไอเดียการสอนที่หลากหลายเช่น แผนการสอน สื่อการสอน แบบฝึกหัดและเทคนิคการสอนที่มีเป้าหมาย

471 Thai PBS. “เลือกตั้ง 2562: กกต.เปิดคะแนนดิบ 81 พรรค 100 %”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/278820> (28 มีนาคม 2562) และ Thai PBS.

ผลการเลือกตั้ง 2566: กกต. เตรียมประกาศผลเลือกตั้งทางการ ส.ส.ก้าวไกล เหลือ 151 คน”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/328159> (24 พฤษภาคม 2566)

472 ประชาไท. “ครูทั่วประเทศ แต่งชุดดำ ค้าน ‘ร่างพรบ.การศึกษา’ ฉบับ คสช. ชี้ ล้าหลัง-บังคับเด็กเป็นหุ่นยนต์”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://prachatai.com/journal/2023/01/102262> (13 มกราคม 2566)

473 สมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.). “7 มิ.ย. 66 ดร.วีรบูล เสมาทอง ประธานสมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย(ส.ค.ท.)”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/permalink.php?fbid=pfbid0ah57jyx9xUgF2r2LcnJHDGd6vDnu6fDxtFuRtxxDscKAE4bNNV5e8CKb2C7ZiCI&id=100057364963133> (13 มิถุนายน 2566)

ลดความเหลื่อมล้ำของโรงเรียนในเมืองใหญ่และต่างจังหวัด โครงการนี้เริ่มในช่วงปี 2561 หากนับสถิติในปลายเดือนสิงหาคม 2566 แล้วมีไอเดียแลกเปลี่ยนกว่า 8,833 ไอเดีย มีนักแบ่งปันกว่า 2,911 คน Inskru ยังมีเพจ Facebook ที่ปัจจุบันมีผู้ติดตามกว่า 330,000 คน⁴⁷⁴

ส่วนครูขอสอนนั้น เป็นการรวมตัวของครูรุ่นใหม่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของครูที่สังคมครูเต็มไปด้วยปัญหา เช่น การที่ครูต้องแบกรับภาระของครูที่นอกเหนือจากงานสอนจำนวนมาก ยืนยันเสรีภาพทางการแสดงออกของครู และส่งเสริมเรื่องเสรีภาพในการแสดงออกของนักเรียน กิจกรรมที่พวกเขาเปิดตัวออกในช่วงปี 2563 เกิดขึ้นมาในช่วงที่ประชาชนและนักศึกษาออกมาเรียกร้องทางการเมือง และที่น่าสนใจก็คือ การเดินทางไปกระทรวงศึกษาธิการในกิจกรรม “ครูลุยกระทรวง ทวงพื้นที่ปลอดภัยในโรงเรียน” แสดงออกเชิงสัญลักษณ์ นอกจากนั้นยังมีพื้นที่ออนไลน์ในเพจ Facebook ครูขอสอนที่มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล กระทั่งแจ้งเตือนประเด็นร้อนเกี่ยวกับครูและการศึกษาไทย ปัจจุบันมีผู้ติดตามราว 55,000 คน⁴⁷⁵

ขณะที่ *ก่อการครู* เป็นโครงการของคณะวิทยาการการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มองเห็นว่าครู คือ “ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agents) ผู้หล่อหลอมกรอบความคิด (Mindset) ในการสร้างการเรียนรู้ บ่มเพาะคุณลักษณะภาวะผู้นำและพัฒนาศักยภาพให้แก่เด็กและเยาวชน ซึ่งจะเติบโตขึ้นมากเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมไทย” จึงมีเป้าหมายที่จะพัฒนาศักยภาพของครูแกนนำ สร้างพื้นที่เรียนรู้ขับเคลื่อนประเด็นทางสังคมและทักษะการจัดการกระบวนการเรียนรู้เพื่อหวังว่าจะให้เกิด “ชุมชนกัลยาณมิตรเครือข่ายก่อการครู” ทั่วประเทศ มีโหนดกระจายตามภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ โหนดก่อการครูล้านนา โหนดก่อการครูภาคกลาง

โหนดก่อการครูภาคอีสาน โหนดภาคใต้ เป็นต้น ในช่วงแรกตั้งเป้าไว้ว่าอยู่ที่ครู 1% คือ ครู 5,000 คน จาก 500,000 คน เริ่มต้นราวๆ ปี 2561 นอกจากจะมีฐานอยู่ที่คณะวิทยาการการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ ยังร่วมงานกับกลุ่มละครมะขามป้อมและมหา’ลัยเถื่อนอีกด้วย ก่อการครูมีเพจ Facebook เช่นกันมีผู้ติดตามอยู่ราว 56,000 คน⁴⁷⁶ นอกจากนั้นยังมีเพจ Facebook ครูรุ่นใหม่ที่มีผู้ติดตามหลักแสนอีกไม่น้อย เช่น อะโระอะไรก็ครู (ผู้ติดตาม 4.6 แสนคน), วันนั้นเมื่อฉันสอน (2 แสนคน), ครูสาวเว้าฟัน (1.7 แสนคน) เป็นต้น ซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการยกระดับไปสู่การร่วมมือกันในวงกว้างต่อไป

ในระดับมหาวิทยาลัย หากใช้กรอบแบบ UNESCO มาอ้างอิง ก็จะมีคำว่าสิ่งที่เรียกว่า Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel (1997)) แต่กลับมีความเคลื่อนไหวรวมกลุ่มด้านแรงงานน้อยมาก อาจจะพอมืออยู่บ้างก็คือ กรณีของ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา ที่มหาวิทยาลัยเกริก เขาเริ่มเข้าไปทำงานในช่วงปลายทศวรรษ 2520 แต่เมื่อทำงานได้ราว 5-6 ปีก็เกิดความขัดแย้งภายใน มีการเปลี่ยนแปลงอธิการบดี ขณะนั้นมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับการควบคุมพนักงานใหม่ เช่น กำหนดเวลาทำงาน และให้มีการตอกบัตรเพื่อเข้าออกงาน คำสั่งดังกล่าวทำให้อาจารย์ในภาควิชาประวัติศาสตร์ไม่พอใจเนื่องจากเห็นว่างานวิชาการไม่ควรจะกำหนดเวลาเช่นนั้น จึงนำไปสู่การประท้วงต่อต้านอธิการบดีจนอธิการบดีลาออกไป แต่ความขัดแย้งยังถือว่าไม่จบ มีการแบ่งฝักฝ่ายกันมากขึ้น ในหมู่อาจารย์จึงเห็นว่าควรจะทำอะไรสักอย่างจึงได้คิดกันรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมา โดยได้คำแนะนำจากพรรค SPD ของเยอรมนี และสภาแรงงานของสหรัฐอเมริกา ในที่สุดก็จดทะเบียนได้อย่างถูกกฎหมาย ขณะนั้น พรรณี บัวเล็กเป็นประธานสหภาพแรงงาน แต่ไม่นานศักดินาก็ลาออกจาก

474 Inskru. “ห้องสมุดไอเดีย”. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://new.inskru.com/idea-library/>, Marketeer. “รู้จัก ‘Inskru’ Online Platform จาก ‘ดีแทค’ พลิกไทย” ที่จะมา “พลิก” อนาคตเด็กไทยกว่า 10 ล้านคน”. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://marketeeronline.co/archives/70857>

475 Voice TV. “Voice Go - รู้จัก ‘ครูขอสอน’ ปฏิวัติการศึกษาไทย”. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://www.youtube.com/watch?v=3j8l05tF2rl>

476 คณะวิทยาการการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “ก่อการครู: ครูบันดาลใจ จุดไฟการเรียนรู้”. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://lsed.tu.ac.th/academic-service-content-03>, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.). “‘ก่อการครู’ ผู้นำแห่งอนาคต เปลี่ยนแปลงการศึกษาไทย”. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://www.thaihealth.or.th/ก่อการครู-ผู้นำแห่งอนาคต/>

มหาวิทยาลัยในปี 2533 จากนั้นสหภาพแรงงานก็ไม่ได้เคลื่อนไหวมากเท่าใด ทำให้สหภาพดังกล่าวไม่ได้เดินหน้าต่อไปอย่างที่ควรจะเป็น⁴⁷⁷

จะเห็นว่า แวดวงแรงงานในมหาวิทยาลัยเองก็ไม่สามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างแข็งแรง ในเวลาต่อมา มีวิทยานิพนธ์ชิ้นหนึ่งที่สำรวจความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี 2548 สอดคล้องกับกระแสการปรับเปลี่ยนสภาพมหาวิทยาลัยไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมีความสัมพันธ์แรงงานแบบเอกชนมากยิ่งขึ้น งานวิจัยนั้นสำรวจจากกลุ่มประชากรตัวอย่าง 181 คนเป็นสายวิชาการ 49 คน และสายสนับสนุน 132 คน พบว่า ผู้ตอบร้อยละ 96.1 พอมีความรู้เกี่ยวกับสหภาพแรงงาน แต่เมื่อถามถึงความเป็นไปได้ของรูปแบบองค์กรต่อรอง เห็นว่าควรเป็นแบบ “คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม” ไม่ใช่สหภาพแรงงานเหมือนสถานประกอบการของเอกชนและรัฐวิสาหกิจ⁴⁷⁸ แสดงให้เห็นถึงความนิยมต่อการรวมตัวเพื่อจัดตั้งสหภาพฯ ไม่ได้มีมากนัก

ไม่นานมานี้มีกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ นั่นคือ ศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (Coordinating Center for the Public Higher Education Staff: CHES) จัดตั้งขึ้นในปี 2556⁴⁷⁹ โดยรวมตัวกันจากปัญหาการจ่ายเงินเดือนไม่ตามมติคณะรัฐมนตรีในปี 2542 เนื่องจากมีการเปลี่ยนสภาพการจ้างงานคนงานมหาวิทยาลัยจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยที่จะไม่ได้สิทธิและสวัสดิการแบบข้าราชการ ทางออกของคณะรัฐมนตรีคือ ให้จ่ายเงินเดือน เพิ่มขึ้น 1.7 เท่า สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัย สายวิชาการ สาย ก. และเพิ่มขึ้น 1.5 เท่า สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน สาย ข. และ สาย ค. วัตถุประสงค์หลักแรกในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานดังกล่าว คือ

- (1) แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสร้างเสริมบรรยากาศการทำงานอย่างมีความสุขและส่งเสริมความมั่นคงในองค์กร
- (2) ส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนช่วยกันคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกกลุ่มทั้งพนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ลูกจ้างทุกประเภท ในเรื่องศักดิ์ศรี สวัสดิการ เงินเดือนค่าจ้าง ความเป็นธรรมในองค์กร รวมไปถึงหลักประกันความมั่นคงของชีวิตและครอบครัว
- (3) ส่งเสริมการมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารเสรีภาพทางวิชาการ ร่วมกับองค์กร
- (4) ส่งเสริมสวัสดิภาพการอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหาร รัฐ และบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยยึดหลักของความเป็นอิสระ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

เมื่อแรกตั้งมีที่ปรึกษาและผู้ประสานงานกระจายอยู่ตามมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยนครพนม มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ ยังมีกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏที่เกาะกลุ่มกันหนาแน่น เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

477 ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยเอริก, สัมภาษณ์ ผ่าน Facebook VDO Call เมื่อ 31 กรกฎาคม 2566 และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ “รำลึก 25 ปี การก่อเกิดพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ” สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://en.thailabourmuseum.org/รำลึก-25-ปี-การก่อเกิดพิพิธ/>

478 จิตติ โฉลกคงถาวร, *การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกนอกระบบราชการ* วิทยานิพนธ์ พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548, หน้า 120-122

479 สำนักข่าวอิศรา, “พณ.มท.วิทยาลัย จับมือตั้งศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา” สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.isranews.org/content-page/item/22303-พณ-มท-วิทยาลัย-จับมือตั้งศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.html> (10 กรกฎาคม 2556)

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยราชภัฏ
ธนบุรี เป็นต้น

องค์กรดังกล่าวขับเคลื่อนในรูปแบบกลุ่ม Facebook ที่ปัจจุบันมีสมาชิกอยู่ราว 25,000 คน⁴⁸⁰ โดยมี วีรชัย พุทธวงศ์ รองศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา และชนะชัย บุญเพิ่ม อาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานีเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ ในปัจจุบัน พวกเขาอธิบายตนเองว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทางสังคมออนไลน์ เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐบาล ผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยที่สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดและควบคุมนโยบายต่างๆ มีการปรับปรุงวัตถุประสงค์ที่มีความแตกต่างจากเดิมเล็กน้อย คือ

- (1) สร้างเสริมบรรยากาศการทำงานอย่างมีความสุขและมั่นคง
- (2) ส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตลอดจนคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกกลุ่มทั้งพนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการ ลูกจ้างทุกประเภท ในเรื่องเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ ศักดิ์และสิทธิ ความเป็นธรรมในองค์กร รวมไปถึงหลักประกันความมั่นคงของชีวิต และครอบครัว เช่นพนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้าง ที่ไม่มีสิทธิของราชการ
- (3) ส่งเสริมการมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารเสรีภาพทางวิชาการ ร่วมกับองค์กร
- (4) ส่งเสริมสวัสดิภาพการอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บริหาร รัฐ และบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยยึดหลักของความเป็นอิสระ และความเสมอภาคอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม เครือข่ายดังกล่าวก็เป็นการรวมตัวกันหลวมๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐและผู้บริหารมหาวิทยาลัยภายในพื้นที่โซเชียลมีเดีย มากกว่าจะเป็นปฏิบัติการจริงจัง ยกเว้นบางกรณีที่ดินเรื่องฟ้องร้องเป็นการส่วนตัวแล้วนำความคืบหน้ามาเล่าสู่กันฟังในกลุ่ม

นอกจากที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) และที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ จะเป็นเครือข่ายของผู้บริหารแล้ว ยังมีกลไกที่ถูกแบบให้เป็นปากเสียงก็คือ ที่ประชุมประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการแห่งประเทศไทย (ทปสท.) และที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (ปอมท.) ที่เป็นตัวแทนของบุคลากรมหาวิทยาลัยทั้งทางตรงและทางอ้อม ประธานสภาคณาจารย์ฯ และประธานสภาอาจารย์ยังมีตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยคู่ไปด้วย บุคลากรหลายคนใช้ช่องทางนี้เพื่อต่อรองผลประโยชน์ แต่ก็มิใช่น้อยใช้เป็นช่องทางการเติบโตในสายบริหาร กระนั้น กลไกเช่นนี้ก็ต่างไปจากสหภาพแรงงานที่ไม่ได้มีอำนาจต่อรองมากนัก

สหกรณ์ออมทรัพย์ครู ฐานอำนาจทางการเงินของครู

การรวมตัวด้านอื่นของครูด้านอื่นนั้นเทียบไม่ได้เลยกับการรวมกันในนาม “สหกรณ์ออมทรัพย์ครู” องค์กรดังกล่าวเป็นดังสถาบันทางการเงินของครูที่ช่วยเหลือด้านสวัสดิการ และการออมเงินดอกเบี้ยสูงกว่าตลาด และเงินกู้ที่ดอกเบี้ยต่ำ และมีผลิตภัณฑ์การกู้เงินที่หลากหลาย ระบบดังกล่าวมีการเลือกตั้งภายใน มีระบบกรรมการดูแล

สหกรณ์ออมทรัพย์ครูน่าจะเป็นหนึ่งในองค์กรครูและบุคลากรการศึกษาที่ใหญ่โตและมีมูลค่ามากที่สุด ตารางที่ 3.3 ช่วยชี้ให้เห็นถึงจำนวนสมาชิกและเงินมหาศาลที่อยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์ครู กระนั้นปี 2563 ก็มีข่าวที่สร้างความน่าตระหนกกว่า บริษัทการบินไทย จำกัด

480 ศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. “เกี่ยวกับ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/groups/Coordinating-Center.Public.Higher.Ed.Staff/>

(มหาชน) เสี่ยงต่อการล้มละลาย เนื่องจากว่าหนี้ของการบินไทยเดือนธันวาคม 2562 มีหนี้สินมากถึง 244,899 ล้านบาท⁴⁸¹ ขณะที่ข้อมูลว่าสหกรณ์จากทั่วประเทศได้ลงทุนในการบินไทย อย่างน้อย 84 แห่ง คิดเป็นมูลค่าลงทุนรวม 45,160.27 ล้านบาท หนึ่งในนั้นมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครูกรมสามัญศึกษา จำกัด ที่มีการลงทุนอยู่ราว 1,253,633,676.35 บาท⁴⁸²

น่าเสียดายที่ว่า องค์กรเหล่านี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายไปไกลถึงการรวมกลุ่มทางการเมือง และยิ่งโชคร้ายที่บางแห่งยังเป็นข้าวและข้อครหาว่ามีการทุจริตเนื่องด้วยเม็ดเงินผลประโยชน์ที่มีอย่างมหาศาล

ตารางที่ 3.4 กำไรสุทธิของสหกรณ์ออมทรัพย์
จำแนกตามประเภท ในปี 2543⁴⁸³

ประเภทสหกรณ์	จำนวนสมาชิก (คน)	ร้อยละ สมาชิก	กำไรสุทธิ (บาท)	ร้อยละ กำไรสุทธิ	กำไรสุทธิต่อหัว (บาท/คน)
สหกรณ์ออมทรัพย์ครู	556,152	26.57	9,461,658,869.75	42.55	17,012.72
สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนราชการ	485,998	23.19	4,088,774,853.80	18.39	8,413.15
สหกรณ์ออมทรัพย์รัฐวิสาหกิจ	227,019	10.86	3,245,490,168.02	14.63	14,296.12
สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัย	73,300	3.48	1,373,561,960.52	6.18	18,738.91
สหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจ	198,271	9.46	1,357,000,044.80	6.10	6,844.17
สหกรณ์ออมทรัพย์ทหาร	208,532	9.94	1,235,883,008.12	5.56	5,926.59
สหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาล	54,031	2.58	548,062,500.86	2.47	10,143.48
สหกรณ์ออมทรัพย์เอกชน	138,649	6.60	505,080,435.02	2.27	3,642.87
สหกรณ์ออมทรัพย์ กระทรวงศึกษาธิการ	20,259	0.95	251,183,278.53	1.12	12,398.60
สหกรณ์ออมทรัพย์เครดิตยูเนียน	129,920	6.16	164,041,679.07	0.73	1,262.64
รวม	2,092,221	100.00	22,230,736,798.49	100.00	10,625.42

481 สำนักข่าวอิศรา. “เปิดชัดๆ! 73 สหกรณ์ถือหุ้นกู้บินไทย 3.7 หมื่นล. ก่อน ‘บิ๊กตุ’ ชี้ชะตา ‘อัม-ป ล่อยล้มละลาย””. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2564 จาก https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/88698-thai_cooperative_bond.html (14 พฤษภาคม 2563)

482 สำนักข่าวอิศรา. “เจอเพิ่ม! เปิดชื่อ 84 สหกรณ์ ลงทุนหุ้นกู้ ‘การบินไทย’ 4.3 หมื่นล.-ส่อ ‘ทุนหาย-กำไรหด’””. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2564 จาก https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/88996-thai_bankrupt_cooperative-bond.html (24 พฤษภาคม 2563)

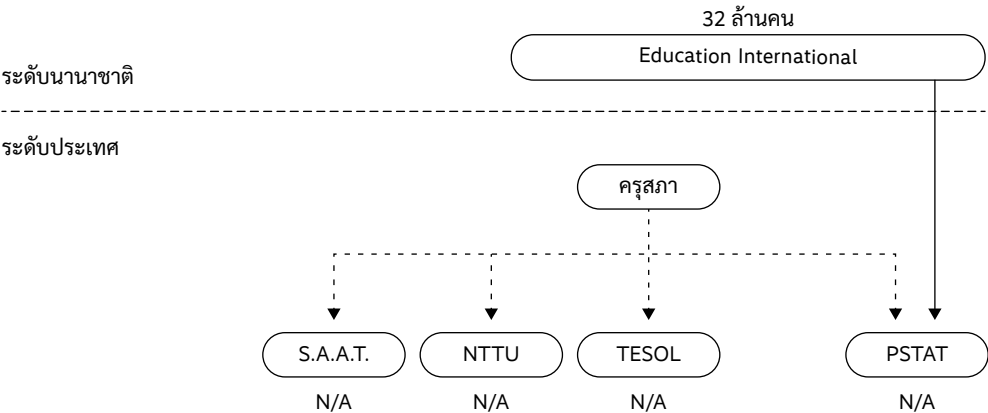
483 ปรับปรุงจาก เฉลิมพร อภิขณาพงศ์, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกำไรสหกรณ์ออมทรัพย์ รายงานผลการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2545, หน้า 16 และ 19

เส้นทางข้างหน้ากับสหภาพแรงงานการศึกษาไทย

มีงานวิจัยชิ้นหนึ่งเสนอให้มีการร่างกฎหมายพนักงานสัมพันธ์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นโดยเฉพาะ เพราะเห็นว่ามีภารกิจที่ต่างจากหน่วยธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการอื่น และชี้ว่าแรงงานในมหาวิทยาลัยนอกระบบในไทยนั้นควรแบ่งเป็น 2 ส่วน นั่นคือ สหภาพแรงงานคณาจารย์และสหภาพแรงงานพนักงานสายสนับสนุน เนื่องจากมีลักษณะหน้าที่ต่างกัน อย่างชัดเจน และเป็นการเพิ่มทางเลือกและสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วม⁴⁸⁴ สิ่งนี้จึงเป็นแนวทางที่แบ่งแยกแรงงานออกเป็นสอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฟินแลนด์ที่เป็นอีกด้านหนึ่งของความเป็นไปได้ นั่นคือ การรวมตัวของสหภาพแรงงานการศึกษาเป็นหนึ่งเดียวกันทั้งประเทศโดยไม่แบ่งแยก น่าจะมีความเป็นไปได้ยาก เมื่อเทียบกับปริมาณบุคลากรทางการศึกษา และโครงสร้างขององค์กรต่างๆ ทางการศึกษาที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ทั้งในระดับโรงเรียนและระดับมหาวิทยาลัย หรือกระทั่งในระดับผู้สอนกับระดับปฏิบัติการสายสนับสนุนที่มีลักษณะงานที่ต่างกันอย่างมาก จำเป็นต้องทบทวนเพื่อสร้างหนทางที่เป็นไปได้มากที่สุด ขณะที่ต้องพยายามรวมผู้คนเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แข็งแกร่งพอไปด้วย

ภาพที่ 3.33 แสดงแผนผังความสัมพันธ์ของสหภาพแรงงานครูไทย กับ EI⁴⁸⁵



484 ประกาศ ศกอักษร, เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552

485 Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Parliament of South Africa. "Letter to Mr. D Nkosi, Chairperson: Portfolio Committee on Trade and Industry". Retrieved on 28 August 2023 from https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Links/2022/1-january/26-01-2022_Copyright_AB/SADTU_Pixley_ka_Seme_region_Redacted.pdf (15 June 2021) และ ประกาศสำนักงานเลขาธิการครูสภา เรื่อง รับสมัครครู/สถานศึกษาเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนครูในภูมิภาคอาเซียน ณ ประเทศมาเลเซีย ประจำปี พ.ศ. 2562

จากภาพที่ 3.25 แสดงให้เห็นแผนผังความสัมพันธ์กับ EI ปรากฏว่า มีองค์กรหนึ่งที่ชื่อว่า Private School Teachers' Association of Thailand (PSTAT สมาคมครูสถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย) และเมื่อไปค้นข้อมูลต่อจึงพบจากเอกสารแนบท้ายประกาศรับสมัครโครงการแลกเปลี่ยนครูในภูมิภาคอาเซียน ณ ประเทศมาเลเซีย ประจำปี พ.ศ. 2562 ระบุชื่อและที่อยู่ของสมาคม/สมาพันธ์ที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนครูในภูมิภาคอาเซียนถึง 4 แห่ง (ที่นับรวม PSTAT แล้ว) นั่นคือ สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (Secondary School Administrator Association of Thailand: S.A.A.T.) อันมีที่ตั้งอยู่ที่โรงเรียนราชโบริกานุเคราะห์ จังหวัดราชบุรี, สมาคมสหภาพครูแห่งชาติ (National Thai Teacher Union: NTTU) และสมาคมครูผู้สอนภาษาอังกฤษแห่งประเทศไทย (Teachers of English to Speakers of Other Languages: Thailand, TESOL) อันมีที่ตั้งอยู่ที่สถาบันภาษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ส่วนนี้อาจจะแสดงถึงความมีตัวตนที่ถูกรับรู้และรับรองโดยครูสภา ขณะที่ครูสภาเองก็ไม่ได้สร้างสายสัมพันธ์โดยตรงกับ EI

คำถามคือ องค์กรเหล่านี้มีแนวทางที่จะต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ในฐานะแรงงานการศึกษาอย่างน้อยเพียงใด?

ข้อเสนอเพื่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย

ก่อนอื่นอาจต้องเข้าใจเงื่อนไขสำคัญเสียก่อนว่า การจะจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ในมุมมองของ Dunlop มีอยู่อย่างน้อย 3 ปัจจัย ได้แก่ สภาพการจ้างงาน และการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของผู้คนในที่ทำงาน ประการที่สอง คือ ผู้นำสหภาพที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรอง และบรรยากาศสังคมการเมือง รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่ ทั้งสามประการต้องเกิดรวมพร้อมประสานสัมพันธ์กันถึงจะทำให้สหภาพแรงงานเป็นจริง⁴⁸⁶

แต่ข้อจำกัดสำคัญ ก็คือ นโยบายรัฐและกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวย ตามประวัติศาสตร์การเมืองระยะใกล้รัฐมักไม่เห็นความสำคัญของภาคแรงงานเห็นได้จากการเป็นสมาชิก ILO มาอย่างยาวนาน แต่ไม่ยอมลงนามอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งอาจเป็นอิทธิพลแนวคิดการจัดการจากสหรัฐอเมริกา และการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนมากกว่า โดยเฉพาะแรงงานภาครัฐที่ถูกกีดกันจากกฎหมายแรงงาน ตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518⁴⁸⁷ ที่มาตรา 4 ที่ระบุว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ (1) ราชการส่วนกลาง (2) ราชการส่วนภูมิภาค (3) ราชการส่วนท้องถิ่น (4) ราชการของกรุงเทพมหานคร (4) กิจกรรมอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา” สรุปคือ ในส่วนราชการนั่นเอง และยังพบว่า ได้มีการจัดทำกฎหมายแยกออกมาอีกตัวคือ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534⁴⁸⁸ เพื่อแยกแรงงานรัฐวิสาหกิจไปอยู่ในกฎหมายอีกตัวหนึ่ง

นอกจากนั้น ยังพบว่าในระดับมหาวิทยาลัย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวคล้ายเอกชนมากขึ้น ได้มีการระบุในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งว่า มหาวิทยาลัยไม่อยู่ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เห็นได้จากมหาวิทยาลัยที่ลดทอนความเป็นราชการและก้าวสู่ระบบธุรกิจเอกชน ที่เรียกกันว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” อันได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี นครราชสีมา ปี 2533⁴⁸⁹ และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ นครศรีธรรมราช ปี 2535⁴⁹⁰ โครงสร้างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีความแตกต่างจากมหาวิทยาลัยรัฐที่เคยมีมานั้นคือ

486 Andrew Spauill, “The origins and formation of teachers' unions in nineteenth century Australia,” *Critical Studies in Education*, 26: 1 (1984), p.137

487 “พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 92 ตอนที่ 47, 26 กุมภาพันธ์ 2518, ฉบับพิเศษ หน้า 2

488 “พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 108 ตอนที่ 69, 18 เมษายน 2534, ฉบับพิเศษ หน้า 1-24

489 “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 107 ตอนที่ 131, 29 กรกฎาคม 2533, หน้าพิเศษ 93-121

490 “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 109 ตอนที่ 40, 7 เมษายน 2535, หน้า 1-19

ในสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการที่เป็นระดับนำขององค์กรธุรกิจเอกชน นั่นคือ ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ที่ไม่เคยมีมหาวิทยาลัยใดวางโครงสร้างเช่นนี้มาก่อน ปราฏการณ์นี้เกิดขึ้นได้เกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนช่วงรัฐประหาร 2534 และเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” 2535 ตัวบทที่จะถูกใช้ตามกันก็คือ มาตรา 9 ของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ที่ว่า “ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” ซึ่งหมายถึงว่า แรงงานในมหาวิทยาลัยไม่สามารถรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ขณะที่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 ระบุว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์”

ระลอกความเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังมาพร้อมกับการรัฐประหารปี 2549 การจัดความสัมพันธ์แรงงานภายใต้องคัพพมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเอกชนที่เข้มข้นขึ้นก็ถูกปิดกั้นความสัมพันธ์แรงงานในกฎหมายเห็นได้จากตัวบทในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น

มาตรา 14 ของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 ที่ระบุว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”⁴⁹¹

มาตรา 12 ของ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 เขียนไว้ว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัย

ต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”⁴⁹²

หรือการรัฐประหารในปี 2557 ก็มีอีกหลายมหาวิทยาลัยเดินตามรอยเดียวกัน เช่น

มาตรา 13 ของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558 มีข้อความเดียวกันกับมาตรา 12 ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁴⁹³ ข้อความนี้เป็นที่นิยมใช้กันในสถาบันต่าง ๆ แต่ก็มีบางมหาวิทยาลัยที่แตกต่างออกไป เช่นของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในมาตรา 14 ที่ระบุว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการบำนาญแล้วให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ”⁴⁹⁴ หรืออีกแห่งคือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ที่ว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ พนักงานสถาบันซึ่งได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ รวมถึงกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่สถาบันจัดให้แล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ พนักงานสถาบันซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการบำนาญแล้วให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ”⁴⁹⁵

นอกจากข้อจำกัดทางกฎหมายแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังช่วยตอกย้ำ วิธีคิดของรัฐที่มีต่อภาคเอกชนและแรงงานอย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับนานาประเทศแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับแรงงานนั้นเปิดกว้างกว่านี้ แม้ว่าในทางประวัติศาสตร์ระบบราชการมักจะถูกกีดกันจากความ

491 “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 68 ก, 16 ตุลาคม 2550, หน้า 8

492 “พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก, 6 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 59

493 “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 66 ก, 17 กรกฎาคม 2558, หน้า 27

494 “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 44 ก, 6 มีนาคม 2551, หน้า 31

495 “พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 125 ตอนที่ 45 ก, 7 มีนาคม 2551, หน้า 98

สัมพันธ์แบบแรงงาน แต่ปัจจุบันก็ได้คลี่คลายไปแล้ว และเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่แรงงานในภาครัฐจะต้องได้รับความคุ้มครองและมีอำนาจในการต่อรองผ่านการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แม้จะเป็นที่ถกเถียงว่า แรงงานในภาครัฐจะสามารถนัดหยุดงานเช่นเดียวกับสหภาพแรงงานอื่นๆ ได้หรือไม่ก็ตาม

อุปสรรคด้านกฎหมายยังส่งผลกระทบต่อความเคลื่อนไหวของแรงงานในภาครัฐและภาคการศึกษา เพราะในระบบราชการ กฎหมายคือเครื่องมือที่ใช้ในการควบคุมและให้โทษแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น ในสภาพดังกล่าว บวกกับความไม่รู้ถึงสิทธิที่มีตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัว ตามมาตรา 42 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น ก็จำเป็นต้องสร้างการรับรู้ให้มากขึ้น”⁴⁹⁶

เมื่อผสานกับปัจจัยทั้ง 3 ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และการลงพื้นที่เพื่อสำรวจและแลกเปลี่ยนกับแรงงานในภาคการศึกษาบางส่วน ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์มาเป็นข้อเสนอต่อไปนี้

1) ผลักดันด้านนโยบาย กฎหมายและสิ่งที่เกี่ยวข้องผ่านรัฐบาล

จากข้อเสนอของ Andrew Spauld ได้ชี้ถึงยุทธศาสตร์สำคัญหนึ่งก็คือ ต้องมีกฎหมายที่เกื้อหนุนการเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่⁴⁹⁷ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดเสรีภาพในการรวมตัวของประชาชน แต่อย่างที่ทราบกันว่า กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญมักจะอยู่ได้คงทนกว่า และถูกบังคับใช้อย่างเข้มงวดมากกว่า จะเพราะอะไรก็แล้วแต่ ดังนั้น การรณรงค์เพื่อให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับแรงงานจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอกฎหมายที่ครอบคลุมต่อแรงงานทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นในนาม

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฉบับใหม่ หรือจะเป็นการจัดทำกฎหมายฉบับใหม่ที่ทำให้เกิดการนับรวมแรงงานภาครัฐเข้ามอย่าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ แบบเดียวกับพระราชบัญญัติพนักงานวิสาหกิจสัมพันธ์

โดยมีหัวใจสำคัญก็คือ ทำให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานภาครัฐเป็นสิ่งที่กฎหมายรองรับ อันจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองร่วม หรือกระทั่งการนัดหยุดงาน นอกจากนั้น ควรนำไปสู่การผลักดันให้รัฐบาลลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม เช่นเดียวกับประเทศที่ให้ความสำคัญกับแรงงานทั้งหลาย โดยดำเนินการได้ตั้งแต่ช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง ก่อนการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้งระดับชาติ

กลไกเชิงสถาบันจะสร้างความยั่งยืนในการเจรจาต่อรอง ควรจัดให้มีขึ้น แบบที่อังกฤษเคยมี Burnham committee และสามเหลี่ยมเหล็ก หรือที่ฝรั่งเศสมีคณะกรรมการการ CAP หรือ CTP หรืออย่างที่ฟินแลนด์ตัวแทนของสหภาพแรงงานการศึกษามีที่นั่งในคณะกรรมการการรัฐสภา

2) ปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร การจัดระบบสมาชิก และการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก

การผลักดันนโยบายและกฎหมายในข้อแรก รวมไปถึงข้อเสนออื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะขาดไม่ได้เลย ก็คือ คณะทำงานกลางที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนงาน ในระยะแรกอาจเป็นอาสาสมัครของผู้มีใจ แต่ในระยะยาว จะต้องสร้างคณะกรรมการขององค์กรบนฐานวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่จะต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่จากสมาชิก นอกจากนี้จะต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อดำเนินการ ที่ตั้งสำนักงาน นำมาสู่การจัดทำระบบสมาชิกและค่าธรรมเนียมสมาชิก การหารายได้ของ

496 “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 11

497 Andrew Spauld, “The origins and formation of teachers’ unions in nineteenth century Australia,” *Critical Studies in Education*, 26: 1 (1984), p.137 อ้างถึง John T. Dunlop, “The Development of Labor Organizations: a theoretical framework” in R. Lester and J. Shister (eds), *Insights into Labor Issues* (New York: Macmillan, 1948), pp. 163–193

สหภาพแรงงานนั้นเป็นเรื่องปกติ เพื่อให้สามารถการดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ที่สำคัญการขับเคลื่อนนั้นจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ประชุม การจัดกิจกรรม รวมไปถึงการขยายสมาชิกไปยังสถาบันการศึกษาต่างๆที่เป็นเป้าหมาย นอกจากนั้นองค์กรควรจะมีการประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอเพื่อ การขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมความต้องการของสมาชิก

ส่วนการจัดตั้งสหภาพแรงงาน นั้นอาจมีหลายรูปแบบทั้ง การแยกสหภาพแรงงานโรงเรียน และสถาบันอุดมศึกษา ออกจากกันอย่างในออสเตรเลียที่มี AEU กับ NTEU หรือการรวมกันเป็นสหภาพแรงงานเดียวกันแบบที่เป็น ในฟินแลนด์อย่าง OAJ

การจัดตั้งองค์กรที่มีคุณภาพจะเปิดพื้นที่การทำงานและ สร้างผู้นำความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เข้าสู่องค์กรตามข้อเสนอข้อที่ว่าด้วย ความต้องการที่จะมีผู้นำสหภาพแรงงานที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรองได้⁴⁹⁸

3) งานวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพ แรงงานการศึกษา และด้านวิชาชีพ

สิ่งที่ขาดไปไม่ได้เช่นกันก็คือ การสร้างองค์ความรู้ด้าน สหภาพแรงงานการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นจากโจทย์ภายใน สังคมไทย หรือการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับต่างประเทศ นอกจากนั้น ยังนับรวมถึงการจัดทำโพลแสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์ทางการศึกษาในช่วงเวลาต่างๆ เช่น เวลาเปิดภาคเรียน การใช้ความรุนแรงในโรงเรียน ปัญหา ชุมนักเรียนราคาแพง การสอบมาตรฐาน ฯลฯ เพื่อ เชื่อมโยงความรู้สึคนักคิดของผู้คนในสังคมและสื่อสาร ผ่านสื่อมวลชนไปด้วย นอกจากนี้ การวิจัยหรือการแสดง จุดยืนทางวิชาการจากสหภาพแรงงานจะเป็นข้อโต้แย้ง ได้อย่างดีต่อนโยบายด้านการศึกษาของรัฐที่มีปัญหา และไร้อำนาจทางวิชาการ เช่นเดียวกับการนำเสนอ งานวิจัยด้านการศึกษาที่มีผู้จัดทำอยู่แล้วมาเผยแพร่ อีกทั้งยังควรมีการสร้างช่องทางเผยแพร่เพื่อให้เกิดการ

ตื่นตัวการรับรู้ถึงปัญหาภายในและนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาบางส่วนโดยภาครัฐ หรือภาคส่วนอื่นๆ

4) การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ความ เข้าใจ ระดับประเทศและระดับสถาบันการศึกษา

ประเด็นสหภาพแรงงานในประเทศไทยยังมีความเข้าใจ ผิดๆ อยู่เป็นอันมาก ดังนั้น การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อ แสดงถึงจุดยืนของสหภาพแรงงานการศึกษาจึงสำคัญ เพราะการสร้างความรู้เข้าใจต่อแรงงานการศึกษาด้วยกันและพันธมิตรอย่างผู้ประกอบการ นักเรียน นักศึกษาเป็น หัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนสหภาพแรงงานการศึกษา โดยเฉพาะในสังคมไทยที่รัฐกีดกันภาคแรงงานออกไป จากศูนย์กลางอำนาจ และการแยกความเป็นแรงงาน ออกจากระบบราชการ และบุคลากรทางการศึกษา เห็น ได้ชัดจากวันแรงงานแห่งชาติ 1 พฤษภาคม ของทุกปี ซึ่งไม่ได้ถูกจัดให้เป็นวันหยุดราชการ บุคลากรทางการ ศึกษาและข้าราชการไม่ได้หยุดในวันดังกล่าวเพื่อเฉลิมฉลองร่วมกันกับพี่น้องแรงงานทั่วประเทศ แต่รัฐบาล กลับสามารถประกาศวันหยุดราชการที่อิงกับพุทธศาสนา โดยไม่คำนึงถึงคนต่างศาสนาเลย ผิดกับแรงงานที่ครอบคลุมกับผู้คนอย่างกว้างขวางมากกว่าโดยไม่อิงกับเพศ เชื้อชาติ และศาสนา การรณรงค์จึงไม่เพียงเป็นการสร้าง การรับรู้เรื่องแรงงานในภาคการศึกษา แต่แรงงานภาค การศึกษาที่มีอยู่ทั่วประเทศและเป็นแรงงานที่มีจำนวนมาก จะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นในระยะยาวให้กับ เครือข่ายแรงงานในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนไปด้วย

5) ปฏิบัติการเพื่อต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการ เมื่อเจอปัญหา ในฐานะปากเสียงของแรงงาน

เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านแรงงานต่อสมาชิกสหภาพแรงงาน เช่น การเลิกจ้างงานไม่เป็นธรรม การจ้างงานในสภาพ การจ้างที่ย่ำแย่ การถูกปฏิบัติโดยนายจ้างอย่างผิด กฎหมาย การจ้างด้วยค่าแรงต่ำกว่ากฎหมายแรงงาน ฯลฯ เป็นงานสำคัญของสหภาพแรงงานที่จะต้องเข้าไป ช่วยเหลือเจรจาต่อรองในนามสหภาพ หรือกระทำการ

498 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp. 163–193

เป็นองค์กรที่ดำเนินคดีทางกฎหมายต่อสถาบันการศึกษาที่เชื่อว่าละเมิดทางกฎหมายต่อสมาชิก ภายใต้วัฒนธรรมแบบราชการทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานในระบบการศึกษาไทยนั้นถือว่าต่ำมาก

การเชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ

สหภาพแรงงานไม่ใช่เป็นเพียงองค์กรในระดับชาติที่อยู่ภายในประเทศเท่านั้น การทำงานร่วมกับเครือข่ายนานาชาติเป็นสิ่งจำเป็นทั้งในฐานะพันธมิตรเพื่อแลกเปลี่ยนความเป็นไประหว่างกัน และสร้างความเข้มแข็งทางวิชาชีพ และการสร้างอำนาจต่อรองในระดับนานาชาติ ซึ่งองค์กรที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ Education International นอกจากนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์วิชาชีพการสอนที่มีในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

3.3 เปรียบเทียบ 10 ประเทศ

สหภาพแรงงานการศึกษานอกตะวันตก

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศนอกตะวันตกถือว่าค่อย ๆ ล้มตาอ้าปากสู่การเติบโตทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยกเว้นญี่ปุ่นที่เคยเป็นประเทศอุตสาหกรรมมาก่อน (แต่ก็ถูกรบครอบครองโดยสหรัฐอเมริกา และการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้) ส่วนประเทศอื่นๆ ยกเว้นไทยก็เป็นช่วงที่ก้าวสู่การเรียกร้องอิสรภาพจากเจ้าอาณานิคม ช่วงหลังสงครามมาพร้อมกับการขยายตัวของอุดมการณ์สังคมนิยมและแนวร่วมไม่ว่าจะเป็นพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้บางประเทศได้แนวร่วมแรงงานเป็นพรรคคอมมิวนิสต์ เช่นในอินเดีย แต่กระนั้นไม่ใช่ว่ามีแต่การสร้างมวลชนของฝ่ายซ้าย สหภาพแรงงานการศึกษาที่ตกอยู่ใต้เผด็จการอันโหดเหี้ยมก็คือ ในประเทศเม็กซิโก

ประเทศเหล่านี้จึงเริ่มด้วยต้นทุนที่แทบจะติดลบ อย่างเช่นจีนที่ต้องมีโครงการประชุมชนเพื่อยกระดับการศึกษาในชนบทด้วยการจ้างครูด้วยค่าจ้างที่แสนต่ำ หรือกรณีอินเดียที่ต้องการใช้นโยบายทางการศึกษาเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตประชาชนแต่ก็ขาดทรัพยากรมากพอ

เมื่อพิจารณาแล้ว 3 ใน 10 ประเทศ ไม่ได้ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 ได้แก่ประเทศจีน อินเดีย และไทย นั่นหมายถึง อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัว และการเจรจาต่อรองร่วม ไม่มีผลคุ้มครองแรงงานในประเทศเหล่านี้อย่างที่ควรจะเป็น ที่น่าสนใจคือ กรณีของมาเลเซีย สิงคโปร์ และจอร์แดนที่ลงนามเพียงอนุสัญญาฉบับที่ 98 แต่ไม่ได้ลงนาม ฉบับที่ 87 มาเลเซียลงนามในปี 1961 สิงคโปร์ในปี 1965 ส่วนจอร์แดนในปี 1968 ประการแรก ช่วงดังกล่าวเป็นช่วงแรกจัดตั้งประเทศหลังประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ ฉบับที่ 98 เน้นไปที่การรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ก็น่าสนใจว่าเหตุใดจึงไม่ลงนามฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว ขณะที่ประเทศที่ลงนามทั้ง 2 ฉบับ ประเทศแรกก็คือ ญี่ปุ่น (ฉบับที่ 87 ปี 1953, ฉบับที่ 98 ปี 1965) ต้องรอนานปลายศตวรรษที่ 20 อย่างแอฟริกาใต้ในปี 1996 ถึงจะลงนามทั้ง 2 ฉบับ ขณะที่เม็กซิโกลงนามฉบับที่ 87 เมื่อปี 1950 แม้จะก่อนญี่ปุ่น และตามหลังอังกฤษและฟินแลนด์ไม่นาน แต่กว่าจะลงนามฉบับที่ 98 ก็ต้องรอถึงปี 2018 แล้ว ประเทศที่ลงนามช้าที่สุดกลับเป็นเกาหลีใต้ในปี 2021 มานี้เอง

กรณีของอินเดียที่ไม่ลงนามแต่ก็มีความคิดคึกของการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาทั้งในระดับประเทศและระดับมลรัฐ ขณะที่จีนนั้นพบว่าไม่มีตัวแทนที่เป็นสหภาพแรงงานการศึกษาอย่างจริงจัง แต่มี National Committee of the Chinese Educational, Scientific, Cultural, Medical and Sports Workers' Union ที่พบว่า ไม่ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์เท่าใดนักเมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างและเงินค่าจ้างทั้งหลาย ขณะที่ประเทศไทย การตั้งสหภาพแรงงานในสถานศึกษานั้นกฎหมายไม่รับรอง สหภาพแรงงานการศึกษาจึงมิได้ทำหน้าที่เช่นนั้น มีเพียงครูสภาที่เป็นกลไกของรัฐโดยตรงเพราะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการนั่งเป็นประธานกรรมการครูสภาโดยตำแหน่ง อาจเปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานของจีนที่มีพรรคคอมมิวนิสต์ควบคุมอยู่ ขณะที่จอร์แดน เคยมีสหภาพแรงงานการศึกษาแต่ก็ถูกยุบด้วยเหตุผลทางการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

จะเห็นว่า ระบอบการเมืองประเทศใดที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจะไม่เป็นผลดีต่อการดำเนินการของสหภาพแรงงาน ประเทศไทยที่พบว่ามีการรัฐประหารบ่อยครั้งหลังจากปี 1947 เป็นต้นมา ได้ทำให้การเมืองประสบภาวะที่บางคนเรียกว่า “ประชาธิปไตยครึ่งใบ” ที่ถูกทำให้หยุดชะงักด้วยกองทัพและกลุ่มชนชั้นนำ กระทั่งการรัฐประหารล่าสุดในปี 2014 ประเทศที่พอเทียบเคียงได้ก็คือ เกาหลีใต้ที่เติบโตมากับรัฐบาลเผด็จการทหารเช่นกันแต่สามารถยุติวงจรอุบาทว์ของการรัฐประหารของกองทัพได้ การก่อกำเนิดของสหภาพแรงงานการศึกษาในเกาหลีใต้ ยิ่งชี้ให้เห็นถึงความพยายามต่อสู้ในระบบที่ไม่เป็นธรรมช่วงเผด็จการนั้นที่ได้รับการปราบปรามอย่างหนักหน่วง

ส่วนเงินเดือนเฉลี่ยของครู ประเทศเกาหลีใต้ถือว่ามียุทธศาสตร์เงินเดือนแรกเริ่มสูงที่สุด แต่ก็ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD แต่ความแตกต่างนี้ระหว่างชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาไม่ถือว่าต่างกันมากนัก ขณะที่เงินเดือนครูอินเดียนั้นต่ำที่สุดและมีช่องว่างต่างกันระหว่างครูประถมศึกษา มัธยมศึกษาและมัธยมศึกษาปลาย เช่นเดียวกับในจีน และสิงคโปร์ที่ถือว่า ยิ่งสอนในระดับที่สูงก็ยิ่งได้รับเงินเดือนที่สูงกว่า ซึ่งมีลักษณะที่ขัดกับการเรียกร้อง equal pay ในบางประเทศ

ประเทศอินเดียถือว่ามียุทธศาสตร์สมทบสหภาพแรงงานการศึกษามหาศาล แต่กระนั้นเมื่อเทียบกับแล้วเม็กซิโกถือว่ามีส่วนสมทบสหภาพแรงงานที่ใหญ่ที่สุด 3 อันดับแรก ต่อจำนวนประชากรมากที่สุด นั่นคือที่ 1.30% ขณะที่รองลงมาคือ มาเลเซียที่ 0.59% ญี่ปุ่น 0.53% และเกาหลีใต้ 0.50% ขณะที่จอร์แดนและไทยไม่มีสมาชิกเลย

ขณะที่สหภาพแรงงานการศึกษาในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ไม่ได้แยกแยะระหว่างโรงเรียนและสถาบันอุดมศึกษาและอื่นๆ ออกไป ต่างจากที่เหลือที่มักแยกแยะระหว่างกัน อาจเป็นไปได้ว่า ความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันของสังคมนอกจากญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ระหว่างสองประเภทสถาบันมีความเหลื่อมล้ำอย่างมาก

การสไตรก์อย่างถูกกฎหมายนั้นพบได้ในเกาหลีใต้ อินเดีย เม็กซิโกและแอฟริกาใต้ ขณะที่เจรจาต่อรองร่วมทำได้กว้างขวางกว่า เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย อินเดีย เม็กซิโก แอฟริกาใต้ ส่วนจีนนั้นมีลักษณะพิเศษเพราะต้องขึ้นกับการยินยอมของพรรคคอมมิวนิสต์ที่กุมอำนาจรัฐอยู่

ในกลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่ปรากฏกลไกของสหภาพแรงงานในระดับชาติยกเว้นที่อินเดียที่มีสิ่งที่เรียกว่า National Coalition for Education ที่ก่อตั้งในปี 2002 (NCE หรือแนวร่วมแห่งชาติสำหรับการศึกษา) เป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการเพื่อการรณรงค์ระดับโลกเกี่ยวกับการศึกษาในอินเดีย เพื่อที่จะสนับสนุนการศึกษาในอินเดีย สมาชิก NCE ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มนั่นคือ กลุ่มที่เน้นการกระจายอำนาจ และกลุ่มที่เน้นการตรวจวัดและประเมินผลครู ในโครงสร้างนี้ สหภาพแรงงานครูมีจำนวนมากกว่าสมาชิกแห่งอื่นจึงได้เปรียบเป็นอย่างมาก

ประเทศที่ได้รับกระทบจากการสอบ PISA โดยตรงมีเพียงญี่ปุ่น และเม็กซิโก สำหรับญี่ปุ่นเริ่มมีนโยบาย School choice เพื่อให้ครอบครัวที่มีกำลังทรัพย์เลือกเรียนโรงเรียนที่มีคุณภาพ ขณะที่เม็กซิโก ได้มีโครงการ INEE ในฐานะสถาบันการประเมินการศึกษาแห่งชาติที่จะทำการประเมินและวัดความสำเร็จทางการศึกษา แต่นั่นก็ได้ความว่า พวกเขาจะไม่เผชิญนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่อแรงงานการศึกษา การขึ้นสหัสวรรษใหม่นำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนปฏิรูปการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการวัดและประเมินผลทั้งระดับโรงเรียน และตัวครูที่ต้องประสิทธิภาพมากพอ ที่อินเดียมีการสอบวัดระดับครูที่เรียกว่า TET

ประเด็น	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	มาเลเซีย
รูปแบบรัฐ	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐรวม
จำนวนประชากรทั้งประเทศ (คน)	125,416,877	51,966,948	5,975,383	34,219,975
GDP (พันล้าน \$)	4,233.54	1,644.68	466.789	373.03
GDP ต่อหัว (\$)	45,572.7	50,069.8	127,564.6	33,433.6
ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 หรือไม่ ⁵⁰⁰	ลงนาม เมื่อ 14 มิถุนายน 1965	ลงนาม เมื่อ 20 เมษายน 2021	ไม่ได้ลงนาม	ไม่ได้ลงนาม
ลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 หรือไม่ ⁵⁰¹	ลงนาม เมื่อ 20 ตุลาคม 1953	ลงนาม เมื่อ 20 เมษายน 2021	ลงนาม เมื่อ 25 ตุลาคม 1965	ลงนาม เมื่อ 5 มิถุนายน 1961
เงินเดือนเฉลี่ยรายปีของครูประถมศึกษา เมื่อเริ่มงาน (\$) ⁵⁰²	29,820	<u>34,123</u>	25,278 ⁵⁰³	6,431 ⁵⁰⁴

ตารางที่ 3.5 เปรียบเทียบสภาพแรงงานการศึกษานอกกลุ่มโลกตะวันตก 10 ประเทศ

จีน	อินเดีย	เม็กซิโก	แอฟริกาใต้	จอร์แดน	ไทย
รัฐเดี่ยว	รัฐรวม	รัฐรวม	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว	รัฐเดี่ยว
1,413,142,846	1,399,179,585	129,875,529	58,048,332	11,086,716	66,090,475 ⁴⁹⁹
18,100.04	3,386.40	1,414.10	405.71	45.81	505.523
21,475.6	8,379.1	21,512.3	15,904.8	11,003.1	20,671.7
ไม่ได้ลงนาม	ไม่ได้ลงนาม	ลงนาม เมื่อ 1 เมษายน 1950	ลงนาม เมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 1996	ไม่ได้ลงนาม	ไม่ได้ลงนาม
ไม่ได้ลงนาม	ไม่ได้ลงนาม	ลงนาม เมื่อ 23 พฤศจิกายน 2018	ลงนาม เมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 1996	ลงนาม เมื่อ 12 ธันวาคม 1968	ไม่ได้ลงนาม
14,949 ⁵⁰⁵	1,561 ⁵⁰⁶	21,948	7,333 ⁵⁰⁷	9,547 ⁵⁰⁸	5,149 ⁵⁰⁹

499 “ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 16 ง, 23 มกราคม 2566, หน้า 21

500 ILO. “Ratifications of C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)”. Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232

501 ILO. “Ratifications of C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)”. Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243

502 ถ้า “ตัวเอียง” หมายถึง ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย OECD และ “ตัวหนา” หมายถึง สูงกว่าค่าเฉลี่ยที่ 36,099 ดอลลาร์ต่อปี ดูใน OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* (Paris: OECD Publishing, 2022), p.345

503 World Salaries. “Average Primary School Teacher Salary in Singapore for 2023”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-singapore/>

504 World Salaries. “Average Primary School Teacher Salary in Malaysia for 2023 ”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-malaysia/>

505 เปรียบเทียบเฉพาะในปักกิ่ง World Salaries. “Average Primary School Teacher Salary in Beijing, China for 2023”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-beijing/china/>

506 World Salaries. “Average Primary School Teacher Salary in India for 2023”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-india/>

507 World Salaries. “Average Primary School Teacher Salary in South Africa for 2023”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-south-africa/>

508 World Salaries. “Average Elementary School Teacher Salary in Jordan for 2023”. Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-elementary-school-teacher-salary-in-jordan/>

509 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, สำนักงานกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ 0206.7/ว5 เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 28 กุมภาพันธ์ 2562

ประเด็น	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	มาเลเซีย
เงินเดือนเฉลี่ยรายปีของครูมัธยมต้น เมื่อเริ่มงาน (\$) ⁵¹⁰	29,820	<u>34,185</u>	28,126 ⁵¹¹	6,928 ⁵¹²
เงินเดือนเฉลี่ยรายปีของครูมัธยมปลาย เมื่อเริ่มงาน (\$) ⁵¹⁷	29,820	<u>34,185</u>	31,939 ⁵¹⁸	7,948 ⁵¹⁹
สหภาพการศึกษา ที่ใหญ่ที่สุด 3 อันดับ	1) JTU 2) Zenkyo	1) KFTA 2) KTU	STU	1) NUTP 2) STU
จำนวนสมาชิกสหภาพที่ใหญ่ที่สุด 3 แห่งแรก (คน)	670,000	263,000	12,000	202,648

จีน	อินเดีย	เม็กซิโก	แอฟริกาใต้	จอร์แดน	ไทย
19,722 ⁵¹³	2,219 ⁵¹⁴	27,899	8,082 ⁵¹⁵	9,999 ⁵¹⁶	5,149
25,492 ⁵²⁰	2,600 ⁵²¹	27,899	9,334 ⁵²²	16,975 ⁵²³	5,149
National Committee of the Chinese Educational, Scientific, Cultural, Medical and Sports Workers' Union	1) AIPTF 2) AFTO 3) AISTF	SNTE	SADTU	JTS (ปัจจุบันถูกยุบ)	-
N/A	5,050,000	1,690,990	254,000	-	-

510 OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* (Paris: OECD Publishing, 2022), p.345

511 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Singapore for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-singapore/>

512 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Malaysia for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-malaysia/>

513 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in China for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-china/>

514 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Maharashtra, India for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-maharashtra/india/>

515 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in South Africa for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-south-africa/>

516 World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Jordan for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-jordan/>

517 OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* (Paris: OECD Publishing, 2022), p.345

518 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Singapore for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-singapore/>

519 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Malaysia for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-malaysia/>

520 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Guangdong, China for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-guangdong/china/>

521 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Maharashtra, India for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-maharashtra/india/>

522 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in South Africa for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-south-africa/>

523 World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Amman, Jordan for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-amman/jordan/>

ประเด็น	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้	สิงคโปร์	มาเลเซีย
สมาชิกสหภาพใหญ่ที่สุด 3 แห่ง คิดเป็น % เท้าโตของประชากร	0.53%	0.50%	0.20%	0.59%
สหภาพแรงงานทั่วไป ในประเทศ	1) Rengo 2) Zenroren	KCTU	NTUC	CUEPACS
แยกแรงงานในโรงเรียนกับ มหาวิทยาลัยออกจากกันหรือไม่	ไม่แยก	ไม่แยก	ไม่นับรวมแรงงาน ในมหาวิทยาลัย	ไม่นับรวมแรงงาน ในมหาวิทยาลัย
สามารถสตรีกได้หรือไม่	ไม่ได้	ได้	ไม่ได้	ไม่ได้
เจรจาต่อรองร่วมได้หรือไม่	ไม่ได้	ได้	ได้	ได้
กลไกที่น่าสนใจ	-	-	-	-
กลไกดังกล่าวยังอยู่หรือไม่	-	-	-	-
เจอ PISA Shock หรือไม่	เจอในปี 2004	ไม่เจอ	ไม่เจอ	ไม่เจอ
กฎหมายหรือโครงการปฏิรูปสำคัญ	AHCE 1984/ School choice 1999	NEIS	-	-

จีน	อินเดีย	เม็กซิโก	แอฟริกาใต้	จอร์แดน	ไทย
N/A	0.36%	<u>1.30%</u>	0.44%	-	-
ACFTU	1) INTUC 2) BMS 3) HMS	CTM	COSATU	GFJTU	-
N/A	แยกของมหาวิทยาลัย อยู่ใน AIFUCTO	แยกของมหาวิทยาลัยอยู่ใน มหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น STUNAM, SUTUACM, STAUdeG	แยกออกไป	-	-
ได้แบบจำกัด	ได้	ได้	ได้	-	ไม่ได้
ได้แบบจำกัด	ได้	ได้	ได้	-	ไม่ได้
-	National Coalition for Education	-	-	-	-
-	ใช่	-	-	-	-
ไม่เจอ	ไม่เจอ	เจอ	ไม่เจอ	-	-
community teachers	Regulation of Transfer of Teachers Act 2007/ Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009/Teacher Eligibility Test 2009	INEE	COLT	-	พ.ร.บ.การศึกษา แห่งชาติ 1999/ สมศ./ O-NET

3.4 สรุป

เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่าง 10 ประเทศนอกกลุ่มตะวันตก ก็ยังสามารถแบ่งได้เป็นอีก 2 กลุ่ม คือ ประเทศที่มั่งคั่ง ร่ำรวย อย่างญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ที่มี GDP ต่อหัวสูง กับ กลุ่มประเทศที่ไม่ได้ร่ำรวยขนาดนั้น และเมื่อเปรียบเทียบภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และการเมืองแล้ว จะพบว่า ญี่ปุ่นนั้นมีพื้นฐานมาจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรม และเป็นประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 มีสถานะเป็นเจ้าอาณานิคมเสียด้วยซ้ำ อย่างไรก็ตาม หลังจากจบสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากญี่ปุ่นจะเป็นผู้แพ้แล้ว ยังเสียหายจากการถูกโจมตีทางอากาศในเมืองใหญ่ทั้งระเบิดทั่วไป และระเบิดปรมาณูดังที่เราเรารู้กันดี ญี่ปุ่นฟื้นตัวมาด้วยเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและการจัดวางระบบการเมืองใหม่ผ่านรัฐธรรมนูญจากสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ด้วยความที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมมาก่อน ประสบการณ์การจัดตั้งสหภาพแรงงานจึงมิใช่ การเริ่มต้นนับจากศูนย์ แต่ก็เช่นเดียวกับประเทศเผด็จการทหารในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มีอันที่จะปิดตัวหรือไม่สามารถจะเคลื่อนไหวได้สะดวก

ต่างไปจากจีนที่ยังเผชิญหน้ากับความตึงเครียดทางการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนพรรคคอมมิวนิสต์สามารถเอาชนะได้และประกาศจัดตั้งประเทศสำเร็จเป็นประเทศที่ 2 ที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ตามสหภาพโซเวียต และนั่นทำให้พลังของฝ่ายซ้ายในโลกนอกตะวันตกเข้มแข็งมากขึ้นเรื่อย ๆ สงครามเกาหลีเป็นสงครามตัวแทนของโลกในสองขั้วที่นำโดยสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต-จีน

ประกอบกับช่วงหลังสงคราม ประเทศเจ้าอาณานิคมยุโรปพยายามหวนกลับไปปกครองประเทศได้อาณานิคมทั้งหลายทั้งในทวีปเอเชีย และแอฟริกา ขณะที่ขบวนการชาตินิยมในแต่ละแห่งได้ก่อตัวมาในระยะหนึ่งทำให้พวกเขาได้สมารถตามอุดมการณ์แบบฝ่ายซ้ายในการต่อสู้ เช่นเดียวกับการเติบโตของขบวนการแรงงานในเขตเมือง จะเห็นได้ชัดจากการเติบโตของสหภาพแรงงานการศึกษาในอินเดียที่มาพร้อมกับการพยายามสร้างประเทศและวางรากฐานการศึกษาให้กับพลเมือง ทำให้บุคลากรการ

ศึกษากลายเป็นกลุ่มคนสำคัญขึ้นมาด้วย การต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมผ่านขบวนการแรงงานภาคการศึกษา ยังพบได้ในสหพันธ์มลายา อันเป็นหน่วยทางการเมืองใต้การปกครองของอังกฤษ ก่อนจะกลายเป็นมาเลเซีย และสิงคโปร์ในเวลาต่อมา การเลือกปฏิบัติระหว่างบุคลากรศึกษาชาวยุโรป กับ คนท้องถิ่นทำให้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการต่อสู้

แต่ก็มีใช่ว่ามีเพียงฝ่ายซ้ายที่เป็นพลังในการต่อสู้ ฝ่ายขวาที่ขึ้นครองอำนาจในนามเผด็จการที่ได้รับการหนุนหลังจากสหรัฐอเมริกาเองก็ขวางไม่ให้การต่อสู้ของแรงงาน หรือการรวมตัวอย่างมีเสรีภาพเกิดขึ้นได้ง่ายนัก ผู้นำเผด็จการเม็กซิโกมีบทบาทในการก่อตั้งสหภาพแรงงานครู และบังคับให้ครูต้องสมัครสมาชิกสหภาพแรงงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ขณะที่ประเทศไทย ที่ถูกปกครองด้วยเผด็จการทหารอย่างยาวนาน ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐ กลไกที่น่าจะเป็นปากเสียงของครูอย่างคุรุสภา ก็ได้กลายเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ

กรณีของเม็กซิโก สหภาพแรงงานครูถูกพัฒนาให้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองจนเป็นที่ครหาอย่างกว้างขวาง ลักษณะคล้ายกันนี้ได้เกิดขึ้นในประเทศอินเดียเช่นกันแต่ในอินเดียนั้นอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้มากกว่า ยังไม่นับว่าการเมืองของอินเดียนั้นเปิดกว้างให้ทั้งฝ่ายขวาและซ้าย อย่างที่เราเห็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย (สายมาร์กซิสต์) มีบทบาทสนับสนุน แม้กระทั่งในญี่ปุ่นพรรคคอมมิวนิสต์ แม้จะไม่ได้มีบทบาทมาก ก็ยังมีที่ทางการเมืองเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตาม เมื่อกลับมาถวิลถึงญี่ปุ่นอีกครั้งจะพบว่า ครูและบุคลากรทางการศึกษามีจำนวนน้อยลงเรื่อย ๆ เนื่องจากคนรุ่นใหม่ไม่เห็นคุณค่าและประโยชน์ของสหภาพแรงงานจนน่าเป็นห่วง

ในประเทศที่สหภาพแรงงานการศึกษาเข้มแข็ง ก็จะมีพบกับการต่อต้านหรือต่อรองให้นโยบายการศึกษาที่มีปัญหาให้ถูกทบทวน ไม่ใช่สักแต่ว่าปฏิบัติตามคำสั่งอย่างง่ายดายแบบที่อาจพบได้ในประเทศที่รัฐบาลอำนาจนิยมคุ้นเคย

กัน เช่นในประเทศไทยที่ไม่มีสภาพแรงงานการศึกษา
จึงอาจจะมีเสียงคัดค้านอยู่บ้างแต่ก็ไร้พลังในการต่อต้าน
ในเชิงระบบ

งานวิจัยชิ้นนี้ ยังชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เบื้องต้นของสภาพ
แรงงานในประเทศต่างๆผ่านองค์กรระดับนานาชาติอย่าง
EI เป็นหลักในฐานะที่มีฐานข้อมูลออนไลน์ที่เชื่อมโยง
ให้เห็นสมาชิกภาพของประเทศต่างๆ ที่เชื่อมกับ EI
แม้ว่าบางประเทศสมาชิกไม่ได้มีสถานภาพเป็นสหภาพ
แรงงานก็ตามอย่างเช่นประเทศไทยก็ตามที.

บทสรุป

งานวิจัย ของเราเป็นหนึ่งใน: ประสบการณ์สหภาพแรงงาน การศึกษาจากทั่วโลก มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจ ลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสหภาพแรงงาน การศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง และเพื่อแสวงหา ทางออกสำหรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย

4.1 พลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษา และขบวนการที่เกี่ยวข้อง

จากกรณีศึกษาที่มีความหลากหลายของความเคลื่อนไหว เช่นเดียวกับโอกาสและอุปสรรค ในโลกตะวันตกในโซน ที่สมาทานแนวคิดแบบประชาธิปไตยที่มีพื้นที่ค่อนข้าง เปิดและเป็นมิตรกับสหภาพแรงงาน ขณะที่กลุ่มนอก โลกตะวันตกจะมีบางแห่งที่สหภาพแรงงานจะมีบทบาท อย่างสูงและส่งผลต่อการกำหนดนโยบายทางการศึกษา

ประเทศในกลุ่มตะวันตก

สหภาพแรงงานการศึกษาในโลกตะวันตก มีความเป็นมา ที่ยาวนานร่วมกับการปฏิวัติอุตสาหกรรม และการขยาย ตัวของระบบทุนนิยมในยุโรป เช่นเดียวกับการขยายตัว ของอำนาจในระบอบประชาธิปไตยที่ไล่ไปประเด็นเสรีภาพ และความเสมอภาคทางการเมือง การรวมตัวทางการเมือง และเศรษฐกิจที่เป็นไปได้ จึงหมายถึงการเกิดขึ้นของ สหภาพแรงงานที่เข้มแข็งไปด้วย

พวกเขามีประสบการณ์ของเสรีภาพการจัดตั้งสหภาพ แรงงานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเนื่องมาจากการ เป็นสมาชิกของ ILO และได้มีการลงนามอนุสัญญา ILO

ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิ ในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วย สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม มีเพียง สหรัฐอเมริกาที่ยังไม่ลงนาม ซึ่งก็ได้สะท้อนถึง ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์แรงงานในสหรัฐอเมริกาที่อยู่ บนฐานของกลไกตลาดและการแข่งขันทางเศรษฐกิจอัน เข้มข้น โดยที่แรงงานมีอำนาจต่อรองน้อย

กระนั้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานก็ได้หมายถึง จะมี สิทธิเหมือนกันทุกอย่างเพราะต้องขึ้นอยู่กัแนวนโยบาย ของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ด้วย ในประเทศเยอรมนี สหภาพแรงงานการศึกษาไม่ได้รับอนุญาตให้นัดหยุดงาน ตรงกันข้ามกับฝรั่งเศสจะมีการต่อสู้ด้วยการสไตรก์และ ประท้วงอย่างหนักหน่วงเมื่อเทียบกับที่อื่น ส่วนหนึ่งก็ เพราะว่าความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานในภาพรวม ของประเทศ และการสนับสนุนด้านเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นและประท้วง ขณะที่ฟินแลนด์แม้จะมีสิทธิ นัดหยุดงานแต่ก็จะแทบไม่มีการสไตรก์เลยเนื่องจาก ทำงานร่วมกับรัฐอย่างใกล้ชิด

นอกจากนั้น สหภาพแรงงานก็ไม่จำเป็นต้องสมาทาน อุดมการณ์ฝ่ายซ้าย ที่เยอรมนีสหภาพแรงงานด้านการ ศึกษาจะมีการแบ่งขั้วอย่างชัดเจนนั่นคือ ระหว่างครูใน โรงเรียน กับ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอื่นๆ ฝ่ายแรกอยู่กับสหภาพแรงงานที่ชื่อ GEW ทำงานกับ พรรค SPD ขณะที่ DPhV จับมือ กับ CDU อันเป็นพรรค ฝ่ายขวา เมื่อเปรียบเทียบเงินเดือนครูระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ยิ่งเห็นความ เหลื่อมล้ำของเงินเดือนแรกเริ่มที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล โดยเฉพาะการเมืองของการรวมประเทศทำให้สหภาพ แรงงาน GEW ที่มีลักษณะซ้ายกว่า รับเอาครูจากฝั่ง

ตะวันออกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ฝ่ายขวาไม่เน้นการประท้วงหรือกดดันรัฐบาลบนท้องถนน เท่ากับการลอบบีผ่านผู้มีอำนาจ เยอรมนีจึงเป็นตัวแทนที่แสดงว่าทำงานใกล้ชิดกับพรรคการเมือง ขณะที่สหภาพแรงงานในอังกฤษไม่เห็นความจำเป็นนั้น

แรงกดดันของสหภาพแรงงานการศึกษาต่อพรรคการเมืองจะเห็นได้ชัดในสหรัฐอเมริกา ที่มีอำนาจมากจนถึงสามารถกดดันสร้างแนวป้องกันความเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการประเมินและวัดผล การสร้างโรงเรียนแบบใหม่อย่างชาร์เตอร์สคูล ลักษณะนี้จะคล้ายกับประเทศอินเดียที่เสียงของสหภาพฯ มีผลต่อการเลือกตั้งและนี่คือ อำนาจการต่อรองกับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับมลรัฐ

สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และออสเตรเลีย เป็นกลุ่มตัวอย่างของรัฐรวมที่ทำให้ระดับมลรัฐมีลักษณะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นบนฐานการกระจายอำนาจทางการเมืองและการจัดการทรัพยากรต่างไปจากรัฐเดี่ยว ไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร การออกกฎหมายเฉพาะมลรัฐ ส่งผลต่อการกำกับควบคุมประเด็นสหภาพแรงงานที่แตกต่างออกไป ระบบรัฐการที่ต่างกันย่อมรวมศูนย์และใหญ่ที่สุดในโลกอย่างฝรั่งเศสด้วยแล้วจึงมีความแตกต่างกันอย่างสุดขั้ว

ภาพยนตร์เรื่อง *Where to Invade Next* (2015) ที่ถ่ายทอดความเป็นประเทศการศึกษาในอุดมคติอย่างฟินแลนด์ที่ได้ตำแหน่งมาจากการเป็นประเทศที่คะแนน PISA สูงที่สุด และยังเป็นแหล่งให้กำเนิดนวัตกรรมต่าง ๆ โดยใช้เป็นคู่เทียบกับระบบการศึกษาอันย่ำแย่ของสหรัฐอเมริกา บนฐานที่แตกต่างกันอย่างมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐจำนวนประชากรที่สหรัฐอเมริกาขนาดใหญ่กว่า 60 เท่า เช่นเดียวกับ GDP ฟินแลนด์ยังอยู่บนฐานการเมืองที่สมาทานแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย และนโยบายรัฐสวัสดิการ ขณะที่สังคมอเมริกันเชิดชูเสรีภาพ กลไกตลาดและแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่เรียกร้องให้ปัจเจกพึ่งพาตนเอง ภาพยนตร์เรื่อง *Waiting for Superman* (2010) ได้ชี้ให้เห็นถึงความนิยมในชาร์เตอร์สคูล แต่กระนั้นก็เป็นทางเลือกที่มีที่นั่นเหลือเพียงน้อยนิด

อังกฤษเคยเป็นประเทศที่มีสหภาพแรงงานเข้มแข็ง มีกลไกช่วยต่อรองอย่าง Burnham Committee และสามเหลี่ยมเหล็ก แต่ก็ถูกบดขยี้ด้วยนโยบายเสรีนิยมใหม่ของมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 บริการสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งระบบการศึกษาจึงถูกดำเนินการด้วยกลไกการตลาด ประเด็นดังกล่าวจะสะท้อนไปถึงยุโรปผ่านการสอบ PISA นำมาซึ่งปรากฏการณ์ที่เรียกว่า PISA Shock ที่ทำให้กลุ่มประเทศตะวันตกไม่น้อยต้องกลับมาทบทวนระบบการศึกษาและส่งผลกระทบต่อแรงงานในภาคการศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น การเข้าไปแก้ไขปัญหารัฐบาลด้วยนโยบายการปฏิรูปการศึกษาจะถูกสั่งการลงมา ถือว่าเป็นการทำลายสหภาพแรงงานอีกครั้งตั้งเข้าสู่ทศวรรษใหม่เป็นต้นมา ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่กลับมาถึงอีกครั้งพร้อมกับวิกฤตการณ์โรคระบาดโควิด-19 ทำให้เหล่าสหภาพแรงงานทั้งหลายที่ไม่เฉพาะสายการศึกษาที่ออกมาประท้วงสถานการณ์การจ้างงานและสภาพการจ้างงานที่ไม่ปกติในยุโรปอย่างกว้างขวาง

ประเทศนอกกลุ่มตะวันตก

อาจแบ่งประเทศนอกกลุ่มตะวันตก ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ประเทศที่มั่งคั่ง มีรายได้สูงอย่างญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ที่มี GDP ต่อหัวสูง กับ กลุ่มประเทศที่ GDP ต่อหัวต่ำ ความแตกต่างนี้ล้วนส่งผลต่อการลงทุนและงบประมาณด้านการศึกษาที่ต่างไปจากประเทศที่ยากจนกว่า

ญี่ปุ่นมีพื้นฐานมาจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมมาก่อน และยังเป็นประเทศมหาอำนาจในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ก่อนจบสงครามยังมีสถานะเป็นเจ้าอาณานิคมอีกด้วย แต่หลังจากจบสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นเสียหายอย่างหนักทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ในที่สุดก็ฟื้นตัวมาด้วยเงินช่วยเหลือและการจัดวางระบบการเมืองใหม่ผ่านรัฐธรรมนูญจาก ประสบการณ์การจัดตั้งสหภาพแรงงานของญี่ปุ่นในฐานะประเทศอุตสาหกรรมมาก่อน มิใช่การเริ่มต้นนับจากศูนย์ แต่ก็เช่นเดียวกับประเทศเผด็จการทหาร ที่สหภาพแรงงานไม่อาจทำงานได้เต็มที่ในช่วงรัฐบาลทหารครองอำนาจ

ขณะที่จีน ต้องรอจบสงครามโลกครั้งที่ 2 และพรรคคอมมิวนิสต์สามารถเอาชนะพรรคก๊กมินตั๋งและประกาศจัดตั้งประเทศ ประกาศตนปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ตามสหภาพโซเวียต สงครามเกาหลีเป็นสงครามตัวแทนของโลกในสองชั่วที่นำโดยสหรัฐอเมริกา และสหภาพโซเวียต-จีน และภาพอันเป็นจริงสิ่งที่เรียกว่า “สงครามเย็น”

ช่วงหลังสงคราม ประเทศเจ้าอาณานิคมยุโรปพยายามหวนกลับไปปกครองประเทศได้อาณานิคมทั้งหลายทั้งในทวีปเอเชีย และแอฟริกา ขณะที่ขบวนการชาตินิยมในแต่ละแห่งได้พยายามปลดแอกตนเองจากเจ้าอาณานิคม อุดมการณ์ฝ่ายซ้ายกลายเป็นอุดมการณ์ธงนำในการต่อสู้ ขบวนการแรงงานก็เติบโตในเขตเมือง สหภาพแรงงานการศึกษาในอินเดียที่มาพร้อมกับการพยายามสร้างประเทศและวางรากฐานการศึกษาให้กับพลเมือง การต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมผ่านขบวนการแรงงานภาคการศึกษายังพบได้ในสหพันธ์มลายาใต้การปกครองของอังกฤษ การเลือกปฏิบัติระหว่าง บุคลากรศึกษาชาวยุโรปกับ คนท้องถิ่นทำให้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการต่อสู้ในดินแดนมาเลเซียและสิงคโปร์

ฝ่ายขวาที่ขึ้นครองอำนาจในนามเผด็จการ บางส่วนได้รับการหนุนหลังจากสหรัฐอเมริกา พวกเขาขัดขวางไม่ให้มีการต่อสู้ของแรงงาน หรือการรวม ตัวอย่างเช่น ผู้นำเผด็จการเม็กซิโกมีบทบาทในการก่อตั้งสหภาพแรงงานครูที่ขึ้นตรงต่อรัฐ และบังคับให้ครูต้องสมัครสมาชิกสหภาพแรงงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ขณะที่ประเทศไทย ที่ถูกปกครองด้วยเผด็จการทหารอย่างยาวนาน ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพแรงงานในภาครัฐ ครูสภา ที่น่าจะเป็นปากเสียงของครูอย่างก็ได้กลายเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ

สหภาพแรงงานครูในเม็กซิโก ถูกพัฒนาให้เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองจนเป็นที่ครหาอย่างกว้างขวาง หากสหรัฐอเมริกาจะมีภาพยนตร์

เรื่อง Waiting for Superman (2010) แล้ว เม็กซิโกก็มี De Panzazo (“Barely Getting By!”) ที่ว่าด้วยการคอร์รัปชั่นของสหภาพแรงงานครู ครูที่ทะเลาะและโรงเรียนที่ไม่ตอบสนองการศึกษาของนักเรียน

ในอินเดียก็มีลักษณะคล้ายกัน เพียงแต่อินเดียอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้มากกว่า การเมืองของอินเดียยังเปิดกว้างให้ทั้งฝ่ายขวาและซ้ายมีบทบาทอย่างถูกกฎหมาย เราจึงเห็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย (สายมาร์กซิสต์) ลงเลือกตั้งและมีบทบาทสนับสนุนสหภาพแรงงาน เมื่อกล่าวถึงพรรคคอมมิวนิสต์ ในญี่ปุ่นพรรคคอมมิวนิสต์ แม้จะไม่ได้มีบทบาทมาก ก็ยังมีที่ทางการเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตาม สมาชิกในสหภาพแรงงานการศึกษามีจำนวนน้อยลงเรื่อยๆ เนื่องจากคนรุ่นใหม่ไม่เห็นคุณค่าและประโยชน์ของสหภาพแรงงานจนน่าเป็นห่วง

นโยบายการศึกษาที่มีปัญหาและส่งผลกระทบต่อบุคลากรการศึกษาจะถูกกดดันให้รัฐบาลทบทวน ในประเทศที่สหภาพแรงงานการศึกษาเข้มแข็ง ต่างจากประเทศที่รัฐบาลอำนาจนิยมที่คุ้นชินกับการปฏิบัติตามคำสั่งจากบนลงล่าง เช่นในประเทศไทยที่ไม่มีสหภาพแรงงานการศึกษา

4.2 ข้อเสนอเพื่อการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษา

จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ และแนวคิดของผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1) ผลักดันด้านนโยบาย กฎหมาย กลไกเชิงสถาบัน และสิ่งที่เกี่ยวข้องผ่านรัฐบาล

กฎหมายที่เกื้อหนุนการเติบโตของสหภาพแรงงานใหม่มีความจำเป็นตามข้อเสนอของ Andrew Spuall¹ จึงควร

1 Andrew Spuall, “The origins and formation of teachers’ unions in nineteenth century Australia,” *Critical Studies in Education*, 26: 1 (1984), p.137 อ้างถึง John T. Dunlop, “The Development of Labor Organizations: a theoretical framework” in R. Lester and J. Shister (eds), *Insights into Labor Issues* (New York: Macmillan, 1948), pp. 163–193

ที่จะผลักดันเสนอกฎหมายโดยมีหัวใจสำคัญก็คือ ทำให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานภาครัฐเป็นสิ่งที่กฎหมายรองรับ อันจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองร่วม หรือกระทั่งการนัดหยุดงาน นอกจากนั้น ควรผลักดันให้รัฐบาลลงนามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 อันว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัว และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 98 อันว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม อย่างไรก็ตาม บางประเทศที่แม้แต่เป็นประเทศที่อ้างตัวว่าเป็นประชาธิปไตยก็ไม่ได้รับรองอนุสัญญาดังกล่าว เช่นในสหรัฐอเมริกา ที่บางรัฐเท่านั้นที่ยอมให้มีการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม

นอกจากนั้น การสร้างกลไกเชิงสถาบันให้เกิดขึ้นจะเป็นการสร้างความยั่งยืนในการเจรจาต่อรอง แบบที่อังกฤษเคยมี Burnham committee และสามเหลี่ยมเหล็ก หรือที่ฝรั่งเศสมีคณะกรรมการการ CAP หรือ CTP หรืออย่างที่ฟินแลนด์ตัวแทนของสหภาพแรงงานการศึกษา มีที่นั่งในคณะกรรมการรัฐสภา

2) ปฏิบัติการจัดตั้งองค์กร การจัดระบบสมาชิก และการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก

ต้องสร้างคณะทำงานกลางที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนงานคณะกรรมการขององค์กรบนฐานวัฒนธรรมประชาธิปไตย ที่จะต้องมีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่จากสมาชิก และเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อดำเนินการ รวมไปถึงสำนักงาน นำมาสู่การจัดทำระบบสมาชิกและค่าธรรมเนียมสมาชิก และการหารายได้ เพื่อให้สามารถการดำเนินการได้อย่างยั่งยืน ที่สำคัญการขับเคลื่อนนั้นจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ประชุม การจัดและร่วมกิจกรรมต่าง ๆ รวมไปถึงการขยายสมาชิกไปยังสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่เป็นเป้าหมาย ควรจะมีการประเมินตนเองอย่างสม่ำเสมอเพื่อการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมความต้องการของสมาชิก ไม่เพียงเท่านั้นการจัดตั้งองค์กรที่มีคุณภาพจะเปิดพื้นที่การทำงานและสร้างผู้นำความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ เข้าสู่องค์กรตามข้อเสนอข้อที่ว่าด้วย ความต้องการที่จะมี

ผู้นำสหภาพแรงงานที่สามารถเป็นปากเป็นเสียงในการเจรจาต่อรองได้²

3) งานวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพแรงงานการศึกษา และด้านวิชาชีพ

การสร้างองค์ความรู้ด้านสหภาพแรงงานการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นจากโจทย์ภายในสังคมไทย หรือการศึกษาเชิงเปรียบเทียบต่างประเทศ รวมถึงการจัดทำโพล แสดงความคิดเห็นต่อสถานการณ์ทางการศึกษาในช่วงเวลาต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้คนในสังคมและสื่อสารผ่านสื่อมวลชนไปด้วย การวิจัยหรือการแสดงจุดยืนทางวิชาการจากสหภาพแรงงานจะเป็นข้อโต้แย้งได้อย่างดีต่อบทบัญญัติด้านการศึกษาของรัฐที่มีปัญหา และรู้หลักการทางวิชาการ เช่นเดียวกับการนำเสนองานวิจัยด้านการศึกษาที่มีผู้จัดทำอยู่แล้วมาเผยแพร่ ลักษณะดังกล่าวอาจเห็นได้จากการที่องค์กรสนับสนุนการศึกษาและวิชาชีพการสอนทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการทำวิจัยหรืองานศึกษามานำเสนอแล้วทำให้เกิดการตื่นตัวการรับรู้ถึงปัญหภายในและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาบางส่วนโดยภาครัฐ เช่น กรณีครูเร

4) การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจระดับประเทศและระดับสถาบันการศึกษา

การรณรงค์ต่อสาธารณะเพื่อแสดงถึงจุดยืนของสหภาพแรงงานการศึกษาจึงสำคัญ เพราะการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อแรงงานการศึกษาด้วยกันและพันธมิตรอย่างผู้ประกอบการ นักเรียน นักศึกษาเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนสหภาพแรงงานการศึกษา การรณรงค์จึงไม่เพียงเป็นการสร้างการรับรู้เรื่องแรงงานในภาคการศึกษา แต่แรงงานภาคการศึกษาที่มีอยู่ทั่วประเทศและเป็นแรงงานที่มีจำนวนมาก จะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นในระยะยาวให้กับเครือข่ายแรงงานในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนไปด้วย โดยเฉพาะการนำเอาข้อค้นพบจากงานวิจัยที่ทำให้เห็นว่า ปัญหาร่วมกันของแรงงานในระบบการศึกษาที่บางคนอาจคิดว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยที่เกิดขึ้นกับตัวเอง

2 Andrew Spaul, *Ibid.*, pp. 163–193

แต่แท้จริงแล้วเป็นปัญหาเชิงระบบที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหา การประกันคุณภาพที่สร้างภาระและไร้ประสิทธิภาพ

5) ปฏิบัติการเพื่อต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการ เมื่อเจอปัญหา ในฐานะปากเสียงของแรงงาน

เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านแรงงานต่อสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นงานสำคัญของสหภาพแรงงานที่จะต้องเข้าไปช่วยเหลือเจรจาต่อรองในนามสหภาพแรงงาน หรือกระทั่งการเป็นองค์กรที่ดำเนินคดีทางกฎหมายต่อสถาบันการศึกษาที่เชื่อว่าละเมิดทางกฎหมายต่อสมาชิก ภายใต้สถานศึกษาที่มักจะมีวัฒนธรรมแบบราชการทำให้อำนาจการต่อรองของแรงงานในระบบการศึกษาไทยนั้นมีน้อยเสียยิ่งกว่าน้อย

6) การเชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ

การทำงานร่วมกับเครือข่ายนานาชาติเป็นสิ่งที่จำเป็นทั้งในฐานะพันธมิตรเพื่อแลกเปลี่ยนความเป็นไประหว่างกัน และสร้างความเข้มแข็งทางวิชาชีพ และการสร้างอำนาจต่อรองในระดับนานาชาติ ซึ่งองค์กรที่เป็นที่รู้จักกันดีคือ Education International นอกจากนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์วิชาชีพการสอนที่มีในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อื่น ๆ อีกด้วย

4.3 การอภิปรายผลการวิจัย

งานที่วิจัยชิ้นนี้ได้ต่อยอด งาน *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*³ ที่นอกจากจะขยายกรณีศึกษาออกไปแล้ว ยังให้น้ำหนักที่ต่างออกไปด้วย อาจกล่าวได้ว่างานวิจัยนี้ไม่ได้ใช้มุมมองจากยุโรปเป็นศูนย์กลาง แต่เป็นความพยายามมองจากกลุ่มประเทศนอกตะวันตก โดยเฉพาะเมื่อจุดประสงค์ที่ 2 คือ การสร้างข้อเสนอเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย ดังนั้นปัจจัยและ

สภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดในประเทศกลุ่มเหล่านี้จึงมีความสำคัญไม่น้อยเลย

มิติการต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมด้วย เช่นกรณีของมาเลเซีย และสิงคโปร์ที่ต้องเผชิญกับความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้างงานและการเลือกปฏิบัติเมื่อเทียบกับครูชาวยุโรป อาจจะรวมไปถึงประเด็นเชื้อชาติ-สีผิวอันเนื่องมาจากมรดกอาณานิคมอย่างแอฟริกาใต้ ที่สหภาพแรงงานการศึกษาได้สะท้อนถึงอุดมการณ์ที่ต้องการจะสร้างอำนาจต่อรองให้กับคนดำในพื้นที่อีกด้วย

ส่วนตัวอย่างสังคมเผด็จการเม็กซิโกที่ส่งผลต่อความคลุมเครือของสหภาพแรงงานการศึกษาก็น่าสนใจ แต่อาจเทียบกับไทยไม่ได้โดยตรงไปตรงมา เพราะมีการเมืองเกาหลีใต้ที่รัฐบาลเผด็จการไม่ยินยอมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การจัดตั้งจึงเป็นการต่อสู้กับเผด็จการและกฎหมายที่ไม่รองรับไปด้วย

นอกจากนั้นในงานงานวิจัยนี้ยังได้เน้นเรื่องเงื่อนไขที่เกี่ยวกับองค์กรแรงงานระดับชาติอย่าง ILO และการไม่ลงนามอนุสัญญาที่ 87 และ 98 ที่พบว่าไม่ใช่เฉพาะไทยเท่านั้น ยังมีจีนและสหรัฐอเมริกาที่แม้จะเป็นสมาชิก ILO แต่ก็ไม่ลงอนุสัญญาทั้งสองฉบับเช่นเดียวกัน ซึ่งมันสะท้อนเห็นถึงแนวคิดของรัฐที่มีต่อเสรีภาพการรวมกลุ่มและการต่อรองของสหภาพแรงงานไปด้วย

3 Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world* (Cambridge: Cambridge Press, 2017)

บรรณานุกรม

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์, “การครองอำนาจนำและการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ”, *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 10: 1 (มกราคม-มิถุนายน 2562)

กุลธิดา รุ่งเรืองเกียรติ, แปล, *100 นวัตกรรมสร้างฟินแลนด์*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: มูลนิธิก้าวหน้า, 2565.

“ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2565”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 16 ง, 23 มกราคม 2566.

“ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 265”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 16 ง, 23 มกราคม 2566.

เปาโล แพรร์, *การศึกษาสำหรับผู้ถูกกดขี่*, ช.เชียวพุ่มพวง, แปล, กรุงเทพฯ: เจริญวิทยาการพิมพ์, 2517

“พระราชบัญญัติครู ฉบับที่ 4 พ.ศ.2519”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 93 ตอนที่ 156, 24 ธันวาคม 2519.

“พระราชบัญญัติครู พุทธศักราช 2488”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 62 ตอนที่ 4, 16 มกราคม 2488.

“พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก, 6 กุมภาพันธ์ 2551.

“พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 108 ตอนที่ 69, 18 เมษายน 2534.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2558”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 132 ตอนที่ 66 ก, 17 กรกฎาคม 2558.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125 ตอนที่ 44 ก, 6 มีนาคม 2551.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 107 ตอนที่ 131, 29 กรกฎาคม 2533.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 124 ตอนที่ 68 ก, 16 ตุลาคม 2550.

“พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 109 ตอนที่ 40, 7 เมษายน 2535.

“พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 92 ตอนที่ 47, 26 กุมภาพันธ์ 2518.

“พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 125 ตอนที่ 45 ก, 7 มีนาคม 2551.

“พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 120 ตอนที่ 52 ก หน้า 1, 16 มิถุนายน 2546.

กัญญาพัชร พงษ์นวลวณิช, *จากพระคุณที่สาม ถึง คศ. 3: พลวัตวิชาชีพครูว่าด้วยอำนาจและสถานภาพทางสังคมในสังคมไทย* รายงานการวิจัย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง, 2565

กัญญาพัชร พงษ์นวลวณิช, *เลาะตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย*, กรุงเทพฯ: สมมติ, 2565

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.

ภาษาอังกฤษ

Ananda Devan, “History of Malaysian education system: year 1824 to 2025”, *Social Sciences Education eJournal*, 4: 7 (2021), pp.1–11.

Andrew Spaul, “The origins and formation of teachers’ unions in nineteenth century Australia”, *Melbourne Studies in Education*, 26:1 (1984)

Andrew Spaul, *The Australian Education Union From Federal Registration To National Reconciliation*, Melbourne: Australian Council for Educational Research, 2000

Andrew Vandenberg, *Education Policy and the Australian Education Union : Resisting Social Neoliberalism and Audit Technologies*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

Bradley D. Marianno et al, “Cut From the Same Cloth? Comparing Urban District CBAs Within States and Across the United States”, *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018)

Bradley D. Marianno, “Down but Not Out: The National Education Association in Federal Politics”, *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018)

China Labour Bulletin, *Over-worked and under-paid: The long-running battle of China’s teachers for decent work*, N.P.: n.p., 2016.

Christine M. Wickens, “The organizational impact of university labor unions”, *Higher Education*, 56 (2008)

Christopher Chambers- Juand Leslie Finger, “Teachers’ Unions in Mexico: The Politics of Patronage”, Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

David Dobbie and Ian Robinson, “Reorganizing Higher Education in the United States and Canada: The Erosion of Tenure and the Unionization of Contingent Faculty”, *Labor Studies Journal*, 33: 2 (June 2008)

David Lane Martín, *The Jordanian Teachers’ Syndicate and Human Rights Defenders*, n.p.: Amman Center for Human Rights, n.d.

Eunice S. Han and Thomas N. Maloney, “Teacher Unionization and Student Academic Performance: Looking beyond Collective Bargaining”, *Labor Studies Journal*, 46: 1 (March 2021)

Gregg Herken, *Brotherhood of the Bomb: The Tangled Lives and Loyalties of Robert Oppenheimer, Ernest Lawrence, and Edward Teller*, New York: Henry Holt and Company, 2002

Heiner Dribbusch and Peter Birke, *Trade Unions In Germany: Challenges in a Time of Transition*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2019.

J. Heystek and M.Lethoko, “The contribution of teacher unions in the restoration of teacher professionalism and the culture of learning and teaching”, *South African Journal of Education*, 21: 4 (2001)

John Synott, “The Korean Teachers and Educational Workers Union: Collective Rights as the Agency of Social Change”, *International Electronic Journal for Leadership in Learning*, 11: 23 (2007)

Julián Gindin and Leslie Finger, *Promoting education quality: the role of teachers' unions in Latin America* Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2013/4, Teaching and learning: Achieving quality for all, 2013.

Katharine O. Strunk et al, "It is in the Contract: How the Policies Set in Teachers' Unions' Collective Bargaining Agreements Vary Across States and Districts", *Educational Policy*, 32: 2 (March 2018)

Kwa Boo Sun, *The Origin and Development of the Singapore Teacher's Union (in the Post-War Colonial Period)*, Master's thesis in Education, University of Adelaide, 1971.

Larry Savage, Michelle Webber, Jonah Butovsky, "Organizing the Ivory Tower: The Unionization of the Brock University Faculty Association", *Labor Studies Journal*, 37: 3 (September 2012)

Laura Clark. "All out: Teachers to strike for the first time in 21 years over pay". Daily Mail online. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.dailymail.co.uk/news/article-552991/All-Teachers-strike-time-21-years-pay.html> (2 April 2008)

Lekhotla James Mafisa, "The role of teacher unions in education with specific reference to South Africa ", *The Online Journal of New Horizons in Education*, 7: 4 (October 2017)

Maria Eugenia Jordan Chelini, "The German Education System 1871–1945", *Modern German History*, Haifa Center for German and European Studies, 2016

Michael Dobbins, "Teacher Unionism in France: Making Fundamental Reform an Impossible Quest?", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

National Education Association. "Home". Retrived on 13 August 2023 from <https://www.nea.org/>

National Tertiary Education Union , *NTEU Annual Report 2021–2022*, Report to the 2022 National Council Meeting, South Melbourne: National Tertiary Education Union, n.d.

Nina Nivanaho & Martin Thrupp, "A Progressive Force in Finnish Schooling?: Finland's Education Union, OAJ, and Its Influence on School-Level Education Policy", Martin Thrupp, Piia Seppänen, Jaakko Kauko, Sonja Kosunen, ed., *Finland's Famous Education System*, Singapore: Springer, 2023.

OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators* , Paris: OECD Publishing, 2022.

Peter F. Carbone, Jr, "The Other Side of Harold Rugg", *History of Education Quarterly*, Vol. 11, No. 3 (Autumn, 1971)

Ramesh Subbaraman, "Face 2 Face with Nigel Tan". Retrieved on 1 September 2023 from <https://www.ntuc.org.sg/uportal/news/Face-2-Face-with-Nigel-Tan/> (29 August 2017)

Report of the Proceedings of the 8th Education International World Congress at Bangkok International Trade and Exhibition Center (BITEC) Bangkok, Thailand, 21–26 July 2019

Rita Nikoli, Kendra Briken and Dennis Niemann, "Teacher Unionism in Germany : Fragmented Competitors", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

Robert W. Aspinall, "Teachers' Unions in Japan : The Frustration of Permanent Opposition", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017

Sandra Mathison and Wayne Ross, "Social Studies Education," *Battleground Schools Volume 1*, Westport: Green Press, 2007.

Sandra Rastin, "Organizing Tactics in a Faculty Unionization Drive at a Canadian University", *Labor Studies Journal*, 25: 2 (September 2000)

Stephanie Ross, Larry Savage and James Watson, "University Teachers and Resistance in the Neoliberal University", *Labor Studies Journal*, 45: 3 (September 2020)

Stephen J. Thornton, "Harold Rugg 1886–1960", *Fifty Modern Thinkers on Education*, London: Routledge, 2001

Susanne Wiborg, "Teacher Unions in England: The End is Nigh?", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017 .

Syed Muhamad Ubaidillah bin Syed Husin, "Teacher Recruitment, Selection , and Promotion: the Role Of Teachers' Unions in Malaysia", *International Journal of Humanities Technology and Civilization (IJHTC)*, 8: 1 (June 2020)

Tara Bétéille, Geeta Gandhi Kingdon and Mohammad Muzammil, "Teacher Unions in India: Diverse and Powerful", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

Terry M. Moe, "Teacher Unionism in the United States: The Politics of Blocking", Terry M. Moe and Susanne Wiborg, ed., *The comparative politics of education: teachers unions and education systems around the world*, Cambridge: Cambridge Press, 2017.

อ้างอิงจากเว็บไซต์

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. "คำศัพท์ด้านแรงงาน". สืบค้นเมื่อ 6 เมษายน 2566 จาก <https://www.labour.go.th/index.php/en/component/seoglossary/1-dictionary/collective-bargaining>

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. "ประวัติศาสตร์ของนโยบายและการบริหารแรงงานในสมัยรัฐบาล ป. พิบูลสงคราม (2491–2500)". สืบค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2566 จาก [https://voicelabour.org/ประวัติศาสตร์ของนโยบาย/\(1 พฤษภาคม 2564\)](https://voicelabour.org/ประวัติศาสตร์ของนโยบาย/(1%20พฤษภาคม%202564))

คณะวิทยาการเรียนรู้และศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. "ก่อนการครู: ครุบันดาลใจ จุดไฟการเรียนรู้". สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://lsed.tu.ac.th/academicservice-content-03>, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). "ก่อนการครู" ผู้นำแห่งอนาคต เปลี่ยนแปลงการศึกษาไทย". สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://www.thaihealth.or.th/ก่อนการครู-ผู้นำแห่งอนาคต/>

จิตติ ใบลกคงถาวร, การจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกนอกระบบราชการ วิทยานิพนธ์ พัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาวิทยาลัย ตีพิมพ์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

เฉลิมพร อภิชนาพงศ์, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำไรสหกรณ์อมทรัพย์ รายงานผลการวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545.

ไทยรัฐ. "ฮือด้าน พ.ร.บ.ศึกษา ครูนัก "แต่งคำ" ทัวประเทศ". สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.thairath.co.th/news/local/1692198> (29 ตุลาคม 2562)

นภา เหลืองนันทการ. "ย้อนการต่อสู้เพื่อเอกราชของ "มาเลเซีย" จากสมัยอาณานิคม ถึงสภาพหลังได้เอกราช". สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2566 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_69538 (18 มิถุนายน 2564)

ประกาศสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา เรื่อง รับสมัครครู/สถานศึกษาเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนครูในภูมิภาคอาเซียน ณ ประเทศมาเลเซีย ประจำปี พ.ศ. 2562

ประชาไท. "ครูทั่วประเทศ แต่งชุดดำ ค้าน 'ร่างพรบ.การศึกษา' ฉบับ คสช. ชี้ ล้าหลัง-บังคับเด็กเป็นหุ่นยนต์". สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://prachatai.com/journal/2023/01/102262> (13 มกราคม 2566)

- ประกาศ ศักดิ์อักษร, *เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์ นิตยสารสหพันธ์ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ประกาศ ศักดิ์อักษร, *เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์นิตยสารสหพันธ์ สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552
- ผู้จัดการออนไลน์. “ครูไม่พอใจมติ ครม. หนุนหยุดการสอนทั่วประเทศจนกว่าจะคัดค้านเป็นผล”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://mgronline.com/qol/detail/9480000154591> (8 พฤศจิกายน 2548) และ ผู้จัดการออนไลน์. “ครูคัดค้านหลังเลือกตั้งค้านถ่ายโอนรองนายกฯ มารับหนังสือ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก https://mgronline.com/qol/detail/9480000154394?fbclid=IwAR18nmQjTS0x30glYSKumEoaVtF75AHaVP6wrx_QJ13NqfmG_5AoblsPcFs (8 พฤศจิกายน 2548)
- ผู้จัดการออนไลน์. “เมื่อครูทยอยชุมนุมที่ลานพระบรมรูปทรงม้าตั้งแต่ 5”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://mgronline.com/qol/detail/9480000154207> (8 พฤศจิกายน 2548)
- รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ, *อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง (ค.ศ. 1948)* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, *อดีตอาจารย์มหาวิทยาลัยกรีก, สัมภาษณ์* ผ่าน Facebook VDO Call เมื่อ 31 กรกฎาคม 2566 และ *พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ*. “รำลึก 25 ปี การก่อเกิดพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://en.thailabourmuseum.org/รำลึก-25-ปีการก่อเกิดพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ>
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, *อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 : ทำไมต้องใช้ให้สัตยาบัน?*, กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอเบิร์ต, 2553
- ศิลปวัฒนธรรมออนไลน์. ““ปฏิวัติการศึกษา” ในฝรั่งเศส 1968 กับนัยของวาทะปอน.เดอโกล อันเป็นจุดพลิกผัน ”. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2566 จาก https://www.silpa-mag.com/history/article_24432 (11 สิงหาคม 2564)
- ศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. “เกี่ยวกับ”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.facebook.com/groups/Coordinating.Center.Public.Higher.Ed.Staff/>
- สถาบันเกอเธ่. “ระบบการศึกษา”. สืบค้นเมื่อ 18 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.goethe.de/prj/mwd/th/indeutschlandleben/sas/schulsystem.html>
- สมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย (ส.ค.ท.). “7 มิ.ย. 66 คร.วีรบุรุษ สมาทองประสานสมาพันธ์สมาคมครูแห่งประเทศไทย(ส.ค.ท.)”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid0ah57yjsx9xUgF2r2LcnJHDGd6vDnu6DxtFuRtxxDscKAE4bNNV5e8CKb2C7ZiCfI&id=100057364963133 (13 มิถุนายน 2566)
- สำนักข่าวอิศรา. “พนง.มหาวิทยาลัย จับีมัตตังศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา”. สืบค้นเมื่อ 30 กรกฎาคม 2566 จาก <https://www.isranews.org/content-page/item/22303-พนง-มหาวิทยาลัย-จับีมัตตังศูนย์ประสานงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา.html> (10 กรกฎาคม 2556)
- สำนักข่าวอิศรา. “เจอเพิ่ม! เปิดชื่อ 84 สหกรณ์ ลงทุนหุ้นกู้ ‘การบินไทย’ 4.3 หมื่นล.-สื่อ ‘ทุนหาย-กำไรหด’”. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2564 จาก https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/88996-thai_bankrupt_cooperative-bond.html (24 พฤษภาคม 2563)
- สำนักข่าวอิศรา. “เปิดชัดๆ 73 สหกรณ์ถือหุ้นการบินไทย 3.7 หมื่นล. ก่อน ‘บักคู้’ ชี้ชะตา ‘อัม-ปลอยล้มละลาย’”. สืบค้นเมื่อ 31 ตุลาคม 2564 จาก https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/88698-thai_cooperative_bond.html (14 พฤษภาคม 2563)
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู, ศธ 0206.7/ว5 เรื่อง การเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 28 กุมภาพันธ์ 2562
- 375 Humanists.“Adolf Ivar Arwidsson “. Faculty of Arts, University of Helsinki. Retrieved on 6 July 2020 from <https://375humanistia.helsinki.fi/en/humanists/adolf-ivar-arwidsson>
- AAUP Purdue. “AAUP Chapters Across Purdue University System Disappointed In Board of Trustees’ Secretive Presidential Search”. Retrieved on 31 August 2023 from <https://aappurdue.org/2022/06/aaup-chapters-across-purdue-university-system-disappointed-in-board-of-trustees-secretive-presidential-search-2/> (13 June 2022)
- ACFTU. “About ACFTU”. Retrieved on 25 August 2023 from <https://web.archive.org/web/20051228130532/http://www.acftu.org.cn/about.htm>
- ACFTU. “王晓峰：全国已建基层工会282.9万个 覆盖职工会员3.02亿人 (Wang Xiaofeng: 2.829 million grassroots trade unions have been established nationwide, covering 302 million employee members)”. Retrieved on 25 August 2023 from <http://acftu.people.com.cn/n1/2017/0410/c197470-29200210.html> (4 October 2017)
- American Federation of Teachers. “About Us”. Retrived on 13 August 2023 from <https://www.aft.org/about>
- Anthea Lipsett. “Q&A: NUT strike”. The Guardian. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2008/apr/24/schools.uk7> (24 April 2008)
- Arab NEWS. “Mixed reaction in Jordan over amendment to expand king’s power”. Retrived on 29 August 2023 from <https://www.arabnews.com/node/1976541/middle-east> (28 November 2021), Ali Younes. “Jordan King Abdullah set to consolidate executive power”. Al Jazeera. Retrived on 29 August 2023 from <https://www.aljazeera.com/news/2016/4/24/jordan-king-abdullah-set-to-consolidate-executive-power> (24 April 2016)
- Archives Hub. “National Union of Teachers Photographic Archive”. Retrieved on 28 January 2023 from <https://archiveshub.jisc.ac.uk/search/archives/2bfe08bf-8fd6-3596-a601-aa1b0553428b>
- Archives Hub. “National Union of Teachers Photographic Archive”. Retrieved on 28 January 2023 from <https://archiveshub.jisc.ac.uk/search/archives/2bfe08bf-8fd6-3596-a601-aa1b0553428b>
- Aspa Baroutsis and Bob Lingard. “PISA-shock: how we are sold the idea our PISA rankings are shocking and the damage it is doing to schooling in Australia”. Retrieved on 2 March 2024 from <https://blog.aare.edu.au/pisa-shock-how-we-are-sold-the-idea-our-pisa-rankings-are-shocking-and-the-damage-it-is-doing-to-schooling-in-australia/> (19 February 2018)
- Australian Bureau of Statistics website.”Population clock”. Retrived on 16 August 2023 from <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/population-clock-pyramid>
- Australian Education Union (AEU). “History”. Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>, National Tertiary Education Union , *NTEU Annual Report 2021–2022*, Report to the 2022 National Council Meeting, South Melbourne: National Tertiary Education Union, n.d.
- Australian Education Union (AEU). “History”. Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>
- Australian Trade Union Archives. “ Australian Teachers Federation (1937–1987) “. Retrieved on 3 August 2023 from <https://www.atua.org.au/biogs/ALE0253b.htm#related> และ Australian Education Union (AEU). “History”. Retrieved on 2 August 2023 from <https://www.aeuvic.asn.au/about-us/history>
- BBC NEWS. “ University strike expected to go ahead on Thursday”. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.bbc.com/news/education-24726743> (29 October 2013)
- BBC NEWS. “S Korea passes new law to protect teachers from bullying parents”. Retrieved on 10 March 2024 from <https://www.bbc.com/news/world-asia-66877389> (21 September 2023)

- BBC NEWS. "Teacher strike sends pupils home". Retrieved on 7th April 2023, from http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/2511929.stm#table (26 November 2002)
- Biblioasia, National Library, Singapore. "An Overview of Singapore's Education System from 1819 to the 1970s". Retrieved on 10 March 2024 from <https://biblioasia.nlb.gov.sg/vol-5/issue2/jul-2009/singapore-education-system-overview/>
- Britannica. "Ella Flagg Young, American educator". Retrived on 13 August 2023 from <https://www.britannica.com/biography/Ella-Flagg-Young>
- Bureau, US Census. "Growth in U.S. Population Shows Early Indication of Recovery Amid COVID-19 Pandemic". Retrieved on 24 December 2022 from <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2022/2022-population-estimates.html>
- Center on Education Policy. "History and Evolution of Public Education in the US". retrieved on 26 February 2024 from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED606970.pdf>
- CIA. "Finland ". Retrived on 15 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/finland/>
- CIA. "Malaysia". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/malaysia/>
- CIA. "Singapore". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/singapore/>
- CIA. "South Korea". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/korea-south/>
- CIA. "India". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/india/>
- CIA. "India". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/india/>
- CIA. "Jordan". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/jordan/>
- CIA. "Mexico". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mexico/>
- CIA. "South Africa". Retrived on 20 August 2023 from <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/south-africa/>
- David B. Surowski. "History of the Educational System of China". A workshop report on the education system and guide to the academic placement of students in education institutions in the United States, PIER World Education Series, 2000. Retrieved on 12 March 2024 from <https://www.math.ksu.edu/~dbski/writings/history.html>
- De Statist. "Bevölkerung nach Nationalität und Geschlecht (Quartalszahlen) ". Retrived on 15 August 2023 from <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlecht-staatsan gehoerigkeit.html>
- Education International. "Origins and history". Retrieved on 26 January 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/origins-and-history>
- Education International. "Finland". Retrieved on 30 August 2023 from <https://akava.fi/en/affiliates/>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "United Kingdom". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=unit ed+kingdom&filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "United States of America". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>.
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "France". Retrieved on 30 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=France&filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Germany". Retrieved on 30 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=germany &filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Australia". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=Australia &filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Our Members, Malaysia". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=malaysia&filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, El Siglo de Torreón. "Hace pública el SNTE su membresía total". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/2017/hace-publica-el-snte-su-membresia-total.html?from=old> (15 May 2017)
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Parliament of South Africa. "Letter to Mr. D Nkosi, Chairperson: Portfolio Committee on Trade and Industry". Retrieved on 28 August 2023 from https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Links/2022/1-january/26-01-2022_Copyright_AB/SADTU_Pixley_ka_Seme_region_Redacted.pdf (15 June 2021)
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Education International. "Jordan". Retrieved on 29 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/affiliates?filter%5Bcountry%5D=jordan&filter%5Baffiliate%5D=>
- Education International. "Who we are". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.ei-ie.org/en/about/who-we-are>, Parliament of South Africa. "Letter to Mr. D Nkosi, Chairperson: Portfolio Committee on Trade and Industry". Retrieved on 28 August 2023 from https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Links/2022/1-january/26-01-2022_Copyright_AB/SADTU_Pixley_ka_Seme_region_Redacted.pdf (15 June 2021)
- G. Prakash. "Simply voicing call of membership". Malay Mail. Retrieved on 24 August 2023 from <http://cuepacs.blogspot.com/2009/11/simply-voicing-call-of-membership.html#>
- ILO. "Ratifications of C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232

- ILO. "Ratifications of C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312232
- ILO. "Ratifications of C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243
- ILO. "Ratifications of C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98)". Retrieved on 2 September 2023 from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243
- IMF. "World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook, Database—WEO Groups and Aggregates Information April 2022". Retrieved on 23 August 2023 from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2022/01/weodata/groups.htm>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- IMF. "World Economic Outlook Database ". Retrieved on 13 August 2023 from <https://rb.gy/3i2ge>
- Inskru. "ห้องสมุดไอเดีย". สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://new.inskru.com/idea-library/>, Marketeer. "รู้จัก 'Inskru' Online Platform จาก 'ดีแทคพลิกไทย' ที่จะมา 'พลิก' อนาคตเด็กไทยกว่า 10 ล้านคน". สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2566 จาก <https://marketeeronline.co/archives/70857>
- Institut national de la statistique et des études économiques. "Bilan démographique 2022". Retrieved on 14 August 2023 from <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6686993?sommaire=6686521#titre-bloc-1>
- Hannah Richardson. "Grammar schools: What are they and why are they controversial?". BBC. Retrieved on 13 August 2023 from <https://www.bbc.co.uk/news/education-34538222> (8 September 2016)
- Japan Times. "Japanese population falls in all 47 prefectures for first time". Retrieved on 16 August 2023 from <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/07/26/national/japan-population-fall/> (26 July 2023)
- Japan International Cooperation Agency. "Part I. Overview of the History of Japan's Education". Retrieved on 5 March 2024 from https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/educational/pdf/educational_02.pdf
- Jeong Mee-Ryang and Lee Woojin, *Korean Education: Educational Thought, Systems and Content* (Gyeonggi: The Academy of Korean Studies, 2018), p.52–77
- Katharine O. Strunk and Bradley D. Marianno, "Negotiating the Great Recession: How Teacher Collective Bargaining Outcomes Change in Times of Financial Duress", *AERA Open*, 5: 2 (April 2019) <https://doi.org/10.1177/2332858419855089>
- Katharine O. Strunk et al, "Public School Teacher Contracts and State-Level Reforms: Assessing Changes to Collective Bargaining Restrictiveness Across Three States", *American Educational Research Journal*, retrieved on April 18, 2022 from <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.3102/00028312211048950> (October 27, 2021)
- Kelly Peng. "Education in Singapore During Japanese Occupation ". Retrieved on 10 March 2024 from <https://www.pacificarcities.org/blog/education-in-singapore-during-japanese-occupation/>
- Larry D.Burton. "Harold Rugg, American educator". *Encyclopedia Britannica*. Retrieved on 27 July 2023 from <https://www.britannica.com/biography/Harold-Rugg>
- Library of Congress. "A Century of Racial Segregation, 1849–1950". retrieved on 26 February 2024 from <https://www.loc.gov/exhibits/brown/brown-segregation.html>
- Mapula Rosina Legodi, *The Transformation Of Education In South Africa Since 1994. A Historical-Educational*
- Mohammad Al Jabery and Marshall Zumberg, "General and special education systems in Jordan: Present and future perspectives", *International Journal of Special Education*, 23: 1 (January 2008): 116
- Nigel Middleton, "The Education Act of 1870 as the Start of the Modern Concept of the Child", *British Journal of Educational Studies*, 18: 2, 166.
- NUTP. "Latar belakang". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.nutp.org.my/tentang-kami/latar-belakang>, Sarawak Teachers' Union. "About Us, Introduction ". Retrieved on 24 August 2023 from <https://www.stu.org.my/index.php?root=MTc4&id=MTcz>
- Polly Curtis, David Hencke and Lee Glendinning. "Teacher strike shuts out 1m children". The Guardian. Retrieved on 7th April 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2008/apr/24/schools.uk1> (24 April 2008)
- Sally Weale. "NUT and ATL vote to merge into National Education Union". The Guardian. Retrieved on 12 August 2023, from <https://www.theguardian.com/education/2017/mar/22/nut-atl-merge-national-education-union> (22 March 2017)
- Singapore Teachers' Union. "About Us". Retrieved on 11 March 2024 from <https://stu.org.sg/index.php/who-we-are/>
- Singapore Teachers' Union. "STU 75th Anniversary Corporate Video". Retrieved on 30 June 2023 from <https://stu.org.sg/index.php/our-story/>
- State University. "Jordan Educational System—overview". Retrieved on 16 March 2024 from <https://education.stateuniversity.com/pages/750/Jordan-EDUCATIONAL-SYSTEM-OVERVIEW.html>
- Sue-Ann Tan. "NTUC membership surpasses 1 million, growth spurred by changes in membership model, training initiatives". The Straits Times. Retrieved on 23 August 2023 from <https://www.straitstimes.com/singapore/jobs/ntuc-membership-surpasses-1-million-growth-spurred-by-changes-in-membership-model> (16 November 2021)

[illegible]

- World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- World Bank. "GDP per capita, PPP (current international \$)". Retrived on 13 August 2023 from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
- World Salaries. "Average Elementary School Teacher Salary in Jordan for 2023". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-elementary-school-teacher-salary-in-jordan/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Amman, Jordan for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-amman/jordan/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Guangdong, China for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-guangdong/china/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Maharashtra, India for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-maharashtra/india/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Malaysia for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-malaysia/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in Singapore for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-singapore/>
- World Salaries. "Average High School Teacher Salary in South Africa for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-high-school-teacher-salary-in-south-africa/>
- World Salaries. "Average Primary School Teacher Salary in Beijing, China for 2023". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-beijing/china/>
- World Salaries. "Average Primary School Teacher Salary in India for 2023". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-india/>
- World Salaries. "Average Primary School Teacher Salary in Malaysia for 2023 ". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-malaysia/>
- World Salaries. "Average Primary School Teacher Salary in Singapore for 2023". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-singapore/>
- World Salaries. "Average Primary School Teacher Salary in South Africa for 2023". Retrieved on 1 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-primary-school-teacher-salary-in-south-africa/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in China for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-china/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Jordan for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-jordan/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Maharashtra, India for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-maharashtra/india/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Malaysia for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-malaysia/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in Singapore for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-singapore/>
- World Salaries. "Average Secondary School Teacher Salary in South Africa for 2023". Retrieved on 2 September 2023 from <https://worldsalaries.com/average-secondary-school-teacher-salary-in-south-africa/>

รายการคำย่อ

AAUP:	American Association of University Professors สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งอเมริกา (USA)	AKAVA:	Akateeminen Keskusjärjestö สหพันธ์แห่งเจ้าหน้าที่วิชาชีพและฝ่ายจัดการ (Finland)
ABTA:	All Bengal Teachers' Association สมาคมครูเบงกอลทั้งหมด (India)	ALP:	Australian Labour Party พรรคแรงงานออสเตรเลีย (Australia)
ABPTA:	All Bengal Primary Teachers' Association สมาคมครูประถมเบงกอลทั้งหมด (India)	ANC:	African National Congress พรรคคองเกรสแห่งชาติแอฟริกา (South Africa)
ACSPA:	Australian Council of Salaried Professional Associations สภาแห่งสมาคมวิชาชีพที่ได้รับเงินเดือนแห่งออสเตรเลีย (Australia)	ANMEB:	National Agreement for the Modernization of Education ข้อตกลงร่วมแห่งชาติว่าด้วยการทำให้การศึกษาทันสมัย (Mexico)
ACFTU:	All China Federation of Trade Unions สหพันธ์สหภาพแรงงานแห่งจีนทั้งหมด (China)	ATCDE:	Association of Teachers in Colleges and Departments of Education สมาคมแห่งอาจารย์ในวิทยาลัยและวิทยาลัยครู (UK)
ACTU:	Australian Council of Trade Unions สภาสหภาพแรงงานออสเตรเลีย (Australia)	ATF:	Australian Teachers Federation สหพันธ์ครูออสเตรเลีย (Australia)
ADLV:	Allgemeiner Deutscher Lehrerverein สมาคมครูเยอรมันสามัญ (Germany)	ATL:	Association of Teachers and Lecturers สมาคมครูและอาจารย์มหาวิทยาลัย (UK)
ADLLV:	Allgemeiner Deutscher Lehrer-und Lehrerinnenverband สหภาพแรงงานสามัญเยอรมันแห่งครูชายและหญิง (Germany)	ATTI:	Association of Teachers in Technical Institutions สมาคมแห่งอาจารย์ในสถาบันเทคนิค (UK)
AEU:	Australian Education Union สหภาพแรงงานการศึกษาออสเตรเลีย (Australia)	ATU:	Australian Teachers Union สหภาพแรงงานครูออสเตรเลีย (Australia)
AFL:	American Federation of Labor สหพันธ์แรงงานอเมริกัน (USA)	AUT:	Association of University Teachers สมาคมแห่งอาจารย์มหาวิทยาลัย (UK)
AFL-CIO:	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations สหพันธ์แรงงานอเมริกัน และสภาองค์กรอุตสาหกรรม (USA)	BJP:	Bharatiya Janata Party พรรคชาตินิยมอินเดีย (India)
AFT:	American Federation of Teachers สหพันธ์ครูอเมริกัน (USA)	BMA:	British Military Administration ฝ่ายบริหารการทหารบริเตน (Malaya)
AFLRA:	Association of Finnish Local and Regional Authorities สมาคมท้องถิ่นและภูมิภาคแห่งฟินแลนด์ (Finland)	BMS:	Bharatiya Mazdoor Sangh สังฆะภัทริยะมาซดอร์ หรือสหภาพแรงงานคนงานอินเดีย (India)
AHCE:	Ad Hoc Council for Education Reform สภาเฉพาะกิจเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (Japan)	CAGEO:	Council of Australian Government Employee Organisation องค์กรสภาแห่งลูกจ้างรัฐบาลออสเตรเลีย (Australia)
AIACHE:	All India Association for Christian Higher Education สมาคมอุดมศึกษาแบบคริสต์อินเดียทั้งหมด (India)	CAP:	Commissions administratives paritaires คณะกรรมการการบริหารร่วม (France)
AIFEA:	All India Federation of Educational Associations สหพันธ์แห่งสมาคมการศึกษาอินเดียทั้งหมด (India)	CDU:	Christlich Demokratische Union Deutschlands พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (Germany)
AIFTO:	All India Federation of Teachers' Organizations สหพันธ์แห่งองค์กรครูอินเดียทั้งหมด (India)	CFDT:	Confédération française démocratique du travail สมาพันธ์ประชาธิปไตยฝรั่งเศสแห่งแรงงาน (France)
AIFUCTO:	All India Federation of University and College Teachers สหพันธ์แห่งอาจารย์มหาวิทยาลัยและวิทยาลัย แห่งอินเดียทั้งหมด (India)	CGT:	Confédération générale du travail สมาพันธ์แรงงานสามัญ (France)
AIPTF:	All India Primary Teachers Federation สหพันธ์ครูประถมของอินเดียทั้งหมด (India)	CIO:	Congress of Industrial Organizations สภาองค์กรอุตสาหกรรม (USA)
AIRC:	Australian Industrial Relations Commission คณะกรรมการความสัมพันธ์เชิงอุตสาหกรรมออสเตรเลีย (Australia)	CLB:	China Labour Bulletin แถลงการณ์แรงงานจีน (China)
AISTF:	All India Secondary Teachers Federation สหพันธ์ครูมัธยมแห่งอินเดียทั้งหมด (India)	CNTE:	National Coordinating Council of Education Workers สภาประสานงานแห่งชาติแห่งแรงงานการศึกษา (Mexico)
		COLT:	Culture of Learning and Teaching วัฒนธรรมแห่งการเรียนรู้และการสอน (South Africa)
		COSATU:	Congress of South African Trade Unions สภาสหภาพแรงงานแอฟริกาใต้ (South Africa)

CPI (M):	Communist Party of India (Marxist) พรรคคอมมิวนิสต์แห่งอินเดีย (สายมาร์กซิสต์) (India)	FUUP:	Finnish Union of University Professors สหภาพแรงงานอาจารย์มหาวิทยาลัยฟินแลนด์ (Finland)
CQTs:	College-qualified teachers ครูผู้ไม่มีวุฒิปริญญาตรี (Malaysia)	FUURT:	Finnish Union of University Researchers and Teachers สหภาพแรงงานนักวิจัยและอาจารย์มหาวิทยาลัยฟินแลนด์ (Finland)
CSU:	Christlich-Soziale Union in Bayern หรือ สหภาพสังคม คริสเตียนในบาวาเรีย (Germany)	GEW:	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft สหภาพแรงงานการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Germany)
CTCs:	City Technology Colleges วิทยาลัยเทคโนโลยีประจำเมือง (UK)	GFJTU:	General Federation of Jordanian Trade Unions สหพันธ์สามัญแห่งสหภาพแรงงานจอร์แดน (Jordan)
CTET:	Central Teacher Eligibility Test การสอบวัดคุณสมบัติครูกลาง (India)	GMs:	Grant Maintained schools โรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุน (UK)
CTM:	Confederación de Trabajadores de México สหพันธ์คนงานเม็กซิกัน (Mexico)	GSBPC:	Government Servants' Back Pay Council สภาการจ่ายเงินตกเบิกของข้าราชการ (Malaya)
CTP:	Commissions techniques paritaires คณะกรรมการวิชาการเชิงเทคนิคร่วม (France)	GUWT:	General Union of Workers in Teaching สหภาพแรงงานทั่วไปของคนงานในการสอน (Jordan)
CUEPACS:	Congress of Unions of Employees in the Public and Civil Services สภาสหภาพแรงงานลูกจ้างรัฐและบริการสาธารณะ (Malaysia)	HMS:	Hind Mazdoor Sabha สภาฮินด์มาซดอร์ (India)
DBB:	Deutscher Beamtenbund สมาคมข้าราชการเยอรมัน (Germany)	ICFTU:	International Confederation of Free Trade Unions สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานเสรี (International)
Demko:	Democratic School Workers Association สมาคมแรงงานครูเพื่อประชาธิปไตย (Finland)	IEU:	Independent Education Union of Australia สหภาพแรงงานการศึกษาอิสระแห่งออสเตรเลีย (Australia)
DGB:	Deutscher Gewerkschaftsbund สมาพันธ์สหภาพแรงงานเยอรมัน (Germany)	IFCTU:	International Federation of Christian Trade Unions สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานคริสเตียน (International)
DLV:	Deutscher Lehrerverein สันนิบาตครูเยอรมัน (Germany)	IFFTU:	International Federation of Free Teachers' Union สหพันธ์นานาชาติแห่งสหภาพแรงงานครูอิสระ (International)
DPEP:	District Primary Education Program โครงการเขตการศึกษาระดับประถม (India)	ILO:	International Labour Organisation องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International)
DPhV:	Deutscher Philologenverband สมาคมปรัชญาเยอรมัน (Germany)	IMCO:	Mexican Institute for Competitiveness สถาบันเพื่อการแข่งขันแห่งเม็กซิกัน (Mexico)
DPJ:	Democratic Party of Japan พรรคประชาธิปไตยแห่งญี่ปุ่น (Japan)	INEE:	National Institute of Education Evaluation สถาบันการประเมินการศึกษาแห่งชาติ (Mexico)
EI:	Education International องค์กรนานาชาติการศึกษา (International)	INTUC:	Indian National Trade Union Congress สภาสหภาพแรงงานแห่งชาติอินเดีย (India)
EIS:	Educational Institute of Scotland สถาบันการศึกษาสกอตแลนด์ (Scotland)	ITF:	International Trust Fund กองทุนทรัสต์นานาชาติ (International)
ELRC:	Education Labour Relations Council สภาแรงงานสัมพันธ์ด้านการศึกษา (South Africa)	ITFA/ITF:	Independent Teachers Federation of Australia สมาพันธ์ครูอิสระแห่งออสเตรเลีย (Australia)
EMTA:	East Moreton Teacher's Association สมาคมครูมอเรตันตะวันออก (Australia)	JCP:	Japan Communist Party พรรคคอมมิวนิสต์ญี่ปุ่น (Japan)
ESEA:	Elementary and Secondary Education Act รัฐบัญญัติการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา (USA)	JCSA:	Junior Civil Service Association สมาคมข้าราชการ (Malaya)
ESSA:	Every Student Succeeds Act รัฐบัญญัติเด็กทั้งหมดประสบความสำเร็จ (USA)	Jeonggyojo:	Korean Teachers and Educational Workers Union สหภาพแรงงานครูและคนงานการศึกษาเกาหลี (South Korea)
ETUCE:	European Trade Union Committee for Education คณะกรรมการสหภาพแรงงานยุโรปเพื่อการศึกษา (International)	JSP:	Japan Socialist Party พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (Japan)
FCPE:	Fédération des Conseils de Parents d'Élèves สหพันธ์สภาผู้ปกครอง (France)	JTS:	Jordanian Teachers' Syndicate องค์การครูจอร์แดน (Jordan)
FGE:	Fédération Générale de l'Enseignement สหพันธ์สามัญแห่งการศึกษา (France)	JTU:	Japan Teachers Union สหภาพแรงงานครูญี่ปุ่น (Japan)
FEN:	Fédération de l'éducation nationale สหพันธ์การศึกษาแห่งชาติ (France)	JTU:	Johore Teachers' Union สหภาพแรงงานครูยะโฮร์ (Malaysia)
FEP:	Fédération de l'enseignement privé สหพันธ์การศึกษาเอกชน (France)	KCTU:	Korean Confederation of Trade Unions สหพันธ์สหภาพแรงงานเกาหลี (South Korean)
FERC:	Fédération de l'éducation de la recherche et de la culture สหพันธ์การศึกษา, วิจัย และวัฒนธรรม (France)	KFTA:	Korean Federation of Teachers Associations สหพันธ์สมาคมครูเกาหลี (South Korean)
FISE:	World Federation of Teachers' Unions สหพันธ์โลกแห่งสหภาพแรงงานครูอาจารย์ (International)	KGMMB:	Kesatuan Guru-guru Melayu Malaysia Barat สหภาพแรงงานครูมลายู มาเลเซียตะวันตก (Malaysia)
FSU:	Fédération Syndicale Unitaire สหพันธ์สามัญคืสหภาพแรงงาน (France)	KTU:	Korean Teachers Union สหภาพแรงงานครูเกาหลี (South Korean)

LAAs:	Local Authority Associations สมาคมการปกครองท้องถิ่น (UK)	NTEU:	National Tertiary Education Union สหภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Australia)
LDP:	Liberal Democratic Party พรรคเสรีประชาธิปไตย (Japan)	NTTU:	National Thai Teacher Union สมาคมสหภาพครูแห่งชาติ (Thailand)
LEA:	Local Education Authority ส่วนการศึกษาท้องถิ่น (UK)	NTUC:	National Trades Union Congress สภาสหภาพแรงงานแห่งชาติ (Singapore)
MAE:	Malaysian Association for Education สมาคมมาเลเซียเพื่อการศึกษา (Malaysia)	NUET:	National Union of Elementary Teachers สหภาพแรงงานครูประถมศึกษาแห่งชาติ (UK)
MATA:	Male Assistant Teachers' Association สมาคมครูผู้ชาย (Australia)	NUT:	National Union of Teachers สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ (UK)
MDTA:	Melbourne District Teachers' Association สมาคมครูระดับเขตเมลเบิร์น (Australia)	NUTP:	National Union of the Teaching Profession สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งวิชาชีพครู (Malaysia)
MEN:	Ministère de l'Éducation Nationale กระทรวงศึกษาธิการ (France)	NUWT:	National Union of Women Teachers สหภาพแรงงานครูสตรีแห่งชาติ (UK)
MOVE:	Malaysian Academic Movement ขบวนการวิชาการมาเลเซีย (Malaysia)	OAJ:	Opetusalan Ammattijärjestö สหภาพแรงงานการศึกษาในฟินแลนด์ (Finland)
MRM:	Revolutionary Teacher Movement ขบวนการครูปฏิวัติ (Mexico)	OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ การพัฒนา (International)
MSS:	Maharishi Shiksha Sansthan มหาวิทยาลัยศึกษาสันฐาน (India)	PAN:	National Action Party พรรคกิจแห่งชาติ (Mexico)
MTF:	Malayan Teachers' Federation สหพันธ์ครูมลายา (Malaya)	PEU:	Professional Educators Union สหภาพแรงงานนักศึกษามีโออาซีฟ (South Africa)
MTU:	Malayan Teachers' Union สหภาพแรงงานครูมลายา (Malaya)	PISA:	Programme for International Student Assessment โปรแกรมการวัดและประเมินผลนักเรียนระดับนานาชาติของ OECD (International)
NAACP:	National Association for the Advancement of Colored People สมาคมคนผิวสีก้าวหน้าแห่งชาติ (USA)	PRD:	Democratic Revolution พรรคปฏิวัติประชาธิปไตย (Mexico)
NAPTOSA:	National Professional Teachers' Organisation of South Africa องค์กรวิชาชีพครูแห่งชาติแห่งแอฟริกาใต้ (South Africa)	PRI:	Institutional Revolutionary Party พรรคปฏิวัติเชิงสถาบัน (Mexico)
NAS:	National Association of Schoolmasters สมาคมครูผู้เชี่ยวชาญแห่งชาติ (UK)	PRIs:	Panchayati Raj institutions สถาบันป็นชาชาติ-ราช ระบบการปกครองตัวเองของท้องถิ่น ระดับหมู่บ้าน (India)
NASUWT:	National Association of Schoolmasters and Union of Women Teachers สมาคมครูผู้เชี่ยวชาญแห่งชาติ และสหภาพแรงงานแห่งครูสตรี (UK)	PSTAT:	Private School Teachers' Association of Thailand สมาคมครูสถานศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (Thailand)
NATFHE:	National Association for Teachers in Further and Higher Education สมาคมสำหรับอาจารย์อาวุโสศึกษาและอุดมศึกษาแห่งชาติ (UK)	PTU:	Penang Teachers' Union สหภาพแรงงานครูปีนัง (Malaysia)
NATU:	National Teachers' Union สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ (South Africa)	QPSTA:	Queensland Public School Teachers' Association สมาคมครูรัฐในมลรัฐควีนส์แลนด์ (Australia)
NCE:	National Coalition for Education แนวร่วมแห่งชาติสำหรับการศึกษา (India)	Rengo:	Japanese Trade Union Council สภาสหภาพแรงงานญี่ปุ่น (Japan)
NCLB:	No Child Left Behind ไม่ทิ้งเด็กคนใดไว้ข้างหลัง (USA)	REQV:	Required Education Qualification Value ค่าคุณภาพการศึกษาที่ต้องการ (South Africa)
NCT:	National Commission on Teachers (India)	RTE:	Right of Children to Free and Compulsory Education Act 2009 พระราชบัญญัติสิทธิเด็กเพื่อเข้าถึงการศึกษาภาคบังคับ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (India)
NEA:	National Education Association สมาคมการศึกษาแห่งชาติ (USA)	S.A.A.T.:	Secondary School Administrator Association of Thailand สมาคมผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งประเทศไทย (Thailand)
NEA:	Native Educational Association สมาคมการศึกษาพื้นถิ่น (South Africa)	SACE:	South African Council for Educators สภาแอฟริกาใต้สำหรับนักการศึกษา (South Africa)
NEAFT Partnership (USA)		SAIT:	South Australian Institute of Teachers สถาบันครูออสเตรเลีย (Australia)
NEIS:	new Educational Information system ระบบข้อมูลข่าวสารการศึกษาใหม่ (South Korean)	SAOU:	Suid-Afrikaanse Onderwysersunie สหภาพแรงงานครูแอฟริกาใต้ (South Africa)
NLRA:	National Labor Relations Act พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (USA)	SASA:	South African Schools Act รัฐบัญญัติโรงเรียนแอฟริกาใต้ (South Africa)
NSTU:	Negri Sembilan Teachers' Union สหภาพแรงงานครูเนกรีเซมบิลัน (Malaysia)	SATA:	South Australian Teachers' Association สมาคมครูออสเตรเลีย (Australia)
NTA:	National Teachers Association สมาคมครูแห่งชาติ (USA)		

SATU:	South African Teachers Union สหภาพแรงงานครูแอฟริกาใต้ (South Africa)	TESOL:	Teachers of English to Speakers of Other Languages: Thailand สมาคมครูผู้สอนภาษาอังกฤษแห่งประเทศไทย (Thailand)
SADTU:	South African Democratic Teachers Union สหภาพแรงงานครูประชาธิปไตยแอฟริกาใต้ (South Africa)	TET:	Teacher Eligibility Test การสอบวัดคุณสมบัติครู (India)
SDP:	Suomen sosialidemokraattinen puolue พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งฟินแลนด์ (Finland)	TIMSS:	Trends in International Mathematics and Sciences Study แนวโน้มในการศึกษาวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ นานาชาติ (Mexico)
SEP:	Secretariat of Public Education สำนักเลขาธิการการศึกษา (Mexico)	TSSTA:	Tasmanian State School Teachers' Association สมาคมครูในโรงเรียนรัฐที่ Tasmania (Australia)
SE-UNSA:	Syndicat des enseignants สหภาพแรงงานครู (France)	TTF:	Tasmanian Teachers Federation สมาพันธ์ครูที่ Tasmania (Australia)
SGEN:	Syndicat Général de l'Éducation Nationale สหภาพแรงงานสามัญแห่งการศึกษาแห่งชาติ (France)	TUC:	Trade Union Congress สภาสหภาพแรงงาน (UK)
SKDL:	Suomen Kansan Demokraattinen Liitto สันนิบาตประชาชนประชาธิปไตยฟินแลนด์ (Finland)	TUI:	Trade Union Internationals สหภาพแรงงานนานาชาติ (International)
SKP:	Shikshakarmis Project โครงการสิกขากรรรม อาสาสมัครการศึกษาท้องถิ่น (India)	TUP:	Teachers Union of Perak สหภาพแรงงานครูแห่งเปรัก (Malaysia)
SMCs:	School Management Committees คณะกรรมการจัดการโรงเรียน (India)	UCEA:	Universities and Colleges Employers Association สมาคมผู้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (UK)
SNEP:	Syndicat national de l'éducation physique สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งพลศึกษา (France)	UCU:	University and College Union สหภาพแรงงานมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (UK)
SNPTES:	Syndicat national des personnels titulaires et contractuels de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la culture สหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่สัญญาถาวรและชั่วคราว แห่งการศึกษา อุดมศึกษา และวัฒนธรรมแห่งชาติ (France)	UFT:	United Federation of Teachers สหพันธ์แห่งครู (USA)
SNES:	Syndicat national des enseignements de second degré สหภาพแรงงานแห่งชาติแห่งมัธยมศึกษา (France)	UMNO:	United Malays National Organization องค์การสหมาเลย์แห่งชาติ (Malaysia)
SNESUP:	Syndicat national de l'enseignement supérieur สหภาพแรงงานอุดมศึกษาแห่งชาติ (France)	UNSA:	Union nationale des syndicats autonomes สหภาพแห่งชาติแห่งสหภาพแรงงานอิสระ (France)
SNI:	Syndicat National des Instituteurs สหภาพแรงงานครูแห่งชาติ (France)	UST:	Union of Selangor Teachers สหภาพแรงงานแห่งครูสลังงอร์ (Malaysia)
SNTE:	National Union of Education Workers สหภาพแห่งชาติแห่งแรงงานการศึกษา (Mexico)	UTU-UK:	Ulster Teachers' Union สหภาพแรงงานครูอัลสเตอร์ (Northern Ireland)
Sohyo:	General Council of Japanese Trade Unions สภาสามัญแห่งสหภาพแรงงานญี่ปุ่น (Japan)	UWT:	Union of Women Teachers สหภาพแรงงานครูสตรี (UK)
SPD:	Sozialdemokratische Partei Deutschlands พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (Germany)	VATF:	Victorian Affiliated Teachers Federation สมาพันธ์สมาชิกครูวิกตอเรีย (Australia)
SSA:	Sarva Shiksha Abhiyan การศึกษาสำหรับทุกคน (India)	VBE:	Education and Training Association สมาคมการศึกษาและการฝึกอบรม (Germany)
SSTA:	Scottish Secondary Teachers' Association สมาคมครูมัธยมสกอตติช (Scotland)	VIT:	Victorian Institute of Teachers สถาบันครูวิกตอเรีย (Australia)
SSTUV:	State School Teachers' Union of Victoria สหภาพแรงงานครูในโรงเรียนของรัฐแห่งวิกตอเรีย (Australia)	VLTA:	Victorian Lady Teachers' Association สมาคมครูสตรีแห่งวิกตอเรีย (Australia)
STU:	Singapore Teachers' Union สหภาพแรงงานครูสิงคโปร์ (Singapore)	WBTA:	West Bengal Teachers' Association สมาคมครูเบงกอลตะวันตก (India)
STU:	Sarawak Teachers' Union สหภาพแรงงานครูซาราวัก (Malaysia)	WCL:	World Confederation of Labour สมาพันธ์แรงงานโลก (International)
SUCI (C):	Socialist Unity Center of India (Communist) ศูนย์กลางเอกภาพแห่งนักสังคมนิยมแห่งอินเดีย (คอมมิวนิสต์) (India)	WCT:	World Confederation of Teachers สมาพันธ์ครูโลก (International)
SUD Éducation:	Solitaires, Unitaires, Démocratiques Éducation กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นปึกแผ่น, สามัคคี และประชาธิปไตย (France)	WCOTP:	World Confederation of Organisations of the Teaching Profession สมาพันธ์องค์กรวิชาชีพครูโลก (International)
TAA:	Teachers Association of Australia สมาคมครูแห่งออสเตรเลีย (Australia)	WFEA:	World Federation of Education Associations สหพันธ์แห่งสมาคมการศึกษาโลก (International)
TAFE:	Technical and Further Education การศึกษาด้านช่างเทคนิคและการศึกษาเพิ่มเติม (Australia)	WMTA:	West Moreton Teacher's Association สมาคมครูมอร์ตันตะวันตก (Australia)
		WTFU:	World Federation of Trade Unions สหพันธ์แห่งสหภาพแรงงานโลก (International)
		Zenkyo:	All Japan Council of Teachers and Staff Unions สหภาพแรงงานสภาครูและเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่นทั้งหมด (Japan)

ที่มภาพ

- ภาพที่ 2.1: Map of population density in England as at the 2011 census, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map_of_population_density_in_England_as_at_the_2011_census.png
- ภาพที่ 2.3: <https://www.bbc.com/news/education-59415694>
- ภาพที่ 2.4: <https://www.theguardian.com/education/2023/mar/15/uk-university-staff-breakthrough-strike-dispute-employers>
- ภาพที่ 2.5: Population Density is part of the U.S. Census Grids collection. This map displays the number of persons per square kilometer in the United State, [https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States#/media/File:Summary_File_1,_2010_Population_Density_\(34337604624\).jpg](https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States#/media/File:Summary_File_1,_2010_Population_Density_(34337604624).jpg)
- ภาพที่ 2.6: <https://www.mapsofindia.com/world-map/usa/>
- ภาพที่ 2.8: <https://francemap360.com/france-population-map>
- ภาพที่ 2.10: <http://www.geo-ref.net/ph/deu.htm>
- ภาพที่ 2.11: <https://www.vectorstock.com/royalty-free-vector/map-germany-with-cities-vector-35965108>
- ภาพที่ 2.13: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Population_map_of_Finland.svg
- ภาพที่ 2.15: https://www.researchgate.net/figure/a-Population-density-map-of-Australia-ABS-2018b-b-A-dot-density-visual-depiction-of_fig1_328010170
- ภาพที่ 3.1: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Japan_Population_density_map_de.svg
- ภาพที่ 3.3: http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_1427.php
- ภาพที่ 3.5: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/92/Singapore_Population_Density%2C_2000_%286172447260%29.jpg
- ภาพที่ 3.10: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/2/24/Malaysia_Population_Density%2C_2000_%286172443946%29.jpg
- ภาพที่ 3.13: https://www.researchgate.net/figure/Population-distribution-pattern-of-China-in-2015_fig1_328206059
- ภาพที่ 3.14: China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.11
- ภาพที่ 3.15: China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.18
- ภาพที่ 3.16: China Labour Bulletin, *Ibid.*, p.21
- ภาพที่ 3.17: <https://maps.clb.org.hk>
- ภาพที่ 3.18: <https://maps.clb.org.hk>
- ภาพที่ 3.21: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:India_population_density_map_en.svg
- ภาพที่ 3.22: <https://worldmapwithcountries.net/2020/03/12/india-map-with-states/>
- ภาพที่ 3.25: <http://www.geo-ref.net/ph/mex.htm>
- ภาพที่ 3.26: <https://worldmapwithcountries.net/2022/01/11/free-printable-mexico-maps-with-cities/>
- ภาพที่ 3.28: <https://southafrica-info.com/land/nine-provinces-south-africa/attachment/map-of-population-density-in-south-africa-2/>
- ภาพที่ 3.30: https://www.researchgate.net/figure/Population-density-in-Jordan-30_fig2_337260466
- ภาพที่ 3.32: Sitthichok Puangthongthub https://www.researchgate.net/figure/Spatial-maps-showing-a-the-population-density-on-December-31-st-1999-people-per_fig1_267825542

ประวัติผู้เขียน

ภิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ อาจารย์ประจำสาขาวิชา สังคมศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำปาง มีความสนใจด้านประวัติศาสตร์สังคม การศึกษา การกระจายอำนาจ พื้นที่เมือง-ชนบทและแรงงาน สำเร็จศึกษาระดับปริญญาตรีจาก คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ปริญญาโทและเอกภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปัจจุบันมีผลงานตีพิมพ์บทความในเว็บไซต์ The 101 World, Thairath Plus และนิตยสารมติชนสุดสัปดาห์ ผลงานหนังสือที่ผ่านมาบางส่วน ได้แก่ *เครื่องแบบทรงผม หน้าเสาธง ไม่เรียว: ประวัติศาสตร์วินัยและการลงทัณฑ์ในโรงเรียนไทย* (มติชน, 2565), *สยามมานานิคม มณฑลพายัพ ปฏิบัติการสำรวจและผลิตพื้นที่เมืองชนบท ป่าเขากับการสร้างความศิวิไลซ์* (สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2565), *เลาะตะเข็บอำนาจ ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย* (สมมติ, 2565), *ลำนนาที่เพิ่งสร้าง: ภาคนือหลังปฏิวัติสยาม* (สยาม, 2566), *ไฮเวย์ธิปไตย: อำนาจของถนนกับพลวัติการคมนาคมขนส่งของประเทศไทย* (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), 2566), *(ก่อน) บอลไทยจะไปบอลโลก* (พารากราฟ, 2566), *ต่างจังหวัดในแดนไทย การควบคุมพื้นที่ ความรู้ และความทรงจำนอกกรุงเทพฯ* (ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน), 2567), *บ้านและสวຍ: รสนิยม ความงาม และพื้นที่ทางอารมณ์ของครอบครัวชนชั้นกลางไทย* (Commonbooks, 2567), จากพระคุณที่สามถึง คศ. 3: พลวัตวิชาชีพครู ว่าด้วยอำนาจและสถานภาพทางสังคมในสังคมไทย (Crackers Books, 2567)

มุลินธิฟรีดริค เอแบร์ท เป็นมุลินธิทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศเยอรมนี มุลินธิฯ ได้รับการตั้งชื่อตามฟรีดริค เอแบร์ท ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกของเยอรมนีที่มาจากพรรคเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย มุลินธิฯ มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมการพัฒนาสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ตามแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) ผ่านการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง การวิจัย และความร่วมมือระหว่างประเทศ

รวมเราเป็นหนึ่ง: ประสบการณ์สหภาพแรงงานการศึกษาจากทั่วโลก

All for One: Experiences of Education Unions
from Several Countries

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจลักษณะเปรียบเทียบของพลวัตของสหภาพแรงงานการศึกษาและขบวนการที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสวงหาทางออกสำหรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศตะวันตกที่สมาทานแนวคิดแบบประชาธิปไตยมีพื้นที่ค่อนข้างเปิดและเป็นมิตรกับสหภาพแรงงาน อันเป็นผลมาจากการผูกพันกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 จุดเปลี่ยนสำคัญนอกจากนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ในช่วงทศวรรษ 1980 แล้ว ยังมีการประเมินสมรรถนะผู้เรียนตามมาตรฐานสากล (PISA) ที่ทำให้ระบบการศึกษาในประเทศถูกตั้งคำถามและส่งผลกระทบโดยตรงต่อสหภาพแรงงาน ขณะที่กลุ่มประเทศนอกตะวันตกนั้นแตกต่างออกไป โดยเฉพาะสหภาพแรงงานที่ถูกกดขี่มาก่อน นำไปสู่ข้อเสนอในการจัดตั้งสหภาพแรงงานการศึกษาในไทยที่จะต้องคำนึงถึงการผลักดันนโยบายและกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรและการสร้างการมีส่วนร่วม การสร้างองค์ความรู้ และการรณรงค์ต่อสาธารณะด้านสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรองภาครัฐและสถานประกอบการ ตลอดจนการเชื่อมโยงกับสังคมนานาชาติ

Pinyapan Potjanalawan
July 2025

Further information can be found here:

➤ thailand.fes.de