

บทวิเคราะห์ระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์

สาลินี เกื้อเกียรติวงศ์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้รับการจัดลำดับให้เป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงเป็นลำดับต้น ๆ ของโลก และที่ดีที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพของการศึกษาของสิงคโปร์สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ปัจจัยหลัก ดังนี้

1. วิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศ

แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นประชาธิปไตยที่มีวิถีปฏิบัติแตกต่างจากแนวคิดแบบตะวันตกทั่วไป กล่าวคือ มีการใช้อำนาจของรัฐอย่างเด็ดขาดในการควบคุมสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอย่างเข้มงวด โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ในการควบคุมพฤติกรรมและความคิด เช่น การปลูกฝังแนวคิดเรื่อง ประชาคมนิยม ของรัฐบาล นายลี กวน ยูที่เชิดชูความเป็นชาติเหนือกว่าปัจเจกบุคคล เพื่อธรรมาภิบาล ความสามัคคีเป็นหนึ่งในเดียวกันของคนในชาติ และยังส่งผลให้ขจัดค่านิยมการรับสินบนของปัจเจกบุคคลได้อีกด้วย แนวคิดนี้ทำให้พลเมืองต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชาติ จึงนำมาซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก วิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศที่ชัดเจนและก้าวไกล มีผลอย่างมาก

ต่อการพัฒนาระบบการศึกษาในสิงคโปร์ ด้วยข้อจำกัดในเรื่องขนาดของพื้นที่ที่มีขนาดเล็ก ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นเพียงต้นทุนเดียวที่จะสามารถช่วยขับเคลื่อนประเทศไปข้างหน้าให้เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจึงให้ความสำคัญต่อการลงทุนในการสร้างประชากรที่มีคุณภาพที่จะตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลของนายโก๊ะ จัก ตง ที่ได้ประกาศวิสัยทัศน์ที่มุ่งเน้นการสร้างประเทศให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และมีโรงเรียนที่สอนให้นักเรียนเป็นนักคิด หรือ Thinking Schools, Learning Nation (TSLN) จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลในยุคปัจจุบันของนาย ลี เซียน ลุง ที่มุ่งหวังจะนำพาประเทศไปสู่ Smart Nation โดยการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2557 เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยที่สุดของโลกมาเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และให้สิงคโปร์มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานและมีกำลังคนที่มีคุณภาพ สร้างโอกาสให้แก่ประชาชน และให้สังคมมีความมั่นคงและยั่งยืน โดยนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่โดดเด่น คือโครงการ SkillsFuture ซึ่งเริ่มเมื่อปี 2559 ใช้งบประมาณกว่า 400 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ต่อปี ในด้านการศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต เพื่ออุดช่องว่างด้านทักษะอาชีพ โดยชาวสิงคโปร์ที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไปจะได้รับ SkillFuture Credit เริ่มที่ 500 ดอลลาร์สิงคโปร์ และรัฐบาลจะเติมให้อย่างสม่ำเสมอ ไม่มีวันหมดอายุ ทั้งนี้ใช้ได้เฉพาะสำหรับการสมัครเรียนหลักสูตรอบรมทักษะอาชีพเพิ่มเติมที่ปัจจุบันรัฐบาล

เห็นชอบราว 12,500 หลักสูตร นอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 2560 ชาวสิงคโปร์ทุกคน ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาจะมี Learning Portfolio ออนไลน์เป็นของตนเอง ที่จะประเมินลักษณะเฉพาะของบุคคล และช่วยแนะนำด้านการวางแผนการศึกษา การทำงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเห็นได้ว่าวิสัยทัศน์ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมุ่งไปให้ทิศทางเดียวกัน คือ การพัฒนาความเป็นเลิศของประชากรที่จะสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ และนำพาประเทศชาติสู่ความเป็นหนึ่งในระดับเวทีโลกให้ได้

2. นโยบายด้านการศึกษา

ด้วยวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดนโยบายทางด้านการศึกษาที่สำคัญออกมามากมาย ยกตัวอย่างเช่น นโยบายสร้างความเป็นเลิศในด้านหลักสูตรและนวัตกรรม โดยได้กำหนดหลักสูตรแกนกลางสองภาษา คือ ภาษาอังกฤษ และภาษาแม่ตามเชื้อชาติของตนเอง (จีน หรือทมิฬ) และการทดสอบระดับชาติ (Primary School Leaving Examination : PSLE) ที่ประกอบด้วย ภาษาอังกฤษ ภาษาแม่ คณิตศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ตั้งแต่ระดับประถมปลาย เพื่อคัดแยกกลุ่มนักเรียนให้ได้รับแผนการศึกษาที่เหมาะสมกับระดับความสามารถเฉพาะบุคคล โดยนักเรียนที่ได้คะแนนสูง จะได้รับการส่งเสริมให้เรียนในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นนวัตกร รวมถึงผู้นำประเทศและครู ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะได้รับค่าตอบแทนสูง เมื่อเปรียบเทียบกับนักเรียนที่มีคะแนนไม่สูง ซึ่งจะได้รับการฝึกฝนผ่านสถาบันเทคนิค หรืออาชีวศึกษา ให้มีทักษะที่ตอบสนองต่อความต้องการตลาดแรงงานในอนาคต รวมถึงนโยบาย Teach Less, Learn More (TLLM) ที่เน้นการ

สอนให้น้อยลงแต่ให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้มากขึ้น ซึ่งนโยบายนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเรียนการสอน ได้แก่ (1) การเปลี่ยนบทบาทของครู จากการเป็นผู้ให้ (Lecturer) สู่การเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ในการเรียนการสอน คอยให้คำชี้แนะ ให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง (2) การเปลี่ยนวิธีการสอนที่เน้นการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ตรงผ่านโครงงาน (Project-based learning) ที่มุ่งแก้ปัญหา (Problem-based learning) หรือวิธีการที่มีความสร้างสรรค์ และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรมใหม่ มากกว่าการเลือกคำตอบที่ถูกต้องแบบเดิม ๆ ที่สำคัญนโยบายนี้ทำให้ครูมีอิสระในการพัฒนาวิธีการสอนที่เหมาะสมกับความแตกต่างเฉพาะบุคคลของนักเรียนได้อีกด้วย นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีเป้าหมายที่เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษา (Global Schoolhouse) โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้จัดทำโครงการ World Class University (WCU) เพื่อดึงดูดให้สถาบันที่มีชื่อเสียงระดับโลก อย่างเช่น Massachusetts Institute of Technology: MIT, University of Pennsylvania, University of Chicago และอื่น ๆ เข้ามาจัดตั้งสาขาในสิงคโปร์ หรือผ่านหลักสูตร Joint Program ทำให้ประชากรของตนได้มีโอกาสเข้าถึงและแลกเปลี่ยนความรู้ในระดับสากล อีกทั้งยังสามารถดึงดูดนักเรียนนักศึกษาจากประเทศเพื่อนบ้านได้อีกด้วย นโยบายทางการศึกษาที่ชัดเจนเหล่านี้ส่งผลต่อการปรับปรุงและปฏิรูประบบการศึกษาของประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

3. การบริหารจัดการบุคลากรทางการศึกษา

กลยุทธ์ในการดึงคนเก่งเข้าสู่วิชาชีพครู ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ครูในสิงคโปร์มีคุณภาพสูง และนำไปสู่ระบบการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ กระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์ยึดมั่นในเรื่องคุณภาพมาโดยตลอด จึงได้กำหนดนโยบายด้านมาตรฐานครูและบุคลากรทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจน กลยุทธ์ในการดึงคนเก่งเข้าสู่วิชาชีพครูเริ่มต้นด้วยกระบวนการคัดสรรนักศึกษาหัวกะทิในแต่ละรุ่นของแต่ละสาขาวิชา เพื่อเข้ารับทุนให้ศึกษาต่อในวิทยาลัยครู หรือ National University of Education (NIE) เป็นเวลา 1-2 ปี ซึ่งในขณะที่เข้าเรียนในโปรแกรมฝึกหัดครูนี้จะได้รับเงินเดือนสูง และรับประกันการมีงานทำทันทีที่จบการศึกษา เมื่อเข้าสู่อาชีพครูแล้ว นอกจากจะได้รับผลตอบแทนที่สูง บวกกับสวัสดิการที่ดีแล้ว ครูทุกคนจะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 100 ชั่วโมง โดยจำนวนเวลาที่เข้ารับการอบรมนี้จะเป็นตัวชี้วัดในการเลื่อนขั้น หรือความก้าวหน้าในสายอาชีพด้วยนอกเหนือไปจากการประเมินจากผลงาน (Performance-based Compensation) ระบบการประเมินคุณภาพเช่นนี้ส่งเสริมให้ครูพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและผลิตผลงานที่เป็นรูปธรรมออกมาอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่หลายประเทศยังประเมินความก้าวหน้าจากอายุงาน (Seniority-based Compensation) และด้วยผลจากนโยบาย TLLM ช่วยให้ครูมีเวลาเพิ่มขึ้น 10 - 20% เวลาว่างนี้ทำให้ครูมีเวลาเพื่อเตรียมการสอน พัฒนาคุณภาพการสอน และมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีระหว่างครูและนักเรียน อันเป็นผลให้นักเรียนมีความคึกคักและมีส่วนร่วมในการเรียนรู้มากกว่าเดิม นอกจากนี้ กระทรวงยังได้กำหนดให้ครูใช้เวลาอย่าง

น้อยสองชั่วโมงต่อสัปดาห์เพื่อร่วมปรึกษาหารือกันด้านการวางแผนการสอนกับเพื่อนครูด้วยตนเอง หรือ ระบบเพื่อนช่วยเพื่อนเพื่อสร้างชุมชนแห่งวิชาชีพ (Community of Practice : CoP) ที่เข้มแข็งในแต่ละโรงเรียน รวมถึงมีระบบ Mentor อย่างน้อยอีกหนึ่งชั่วโมงเพื่อสะท้อนปัญหาอภิปราย เกี่ยวกับแผนการสอนของครูกับหัวหน้าทีม ยิ่งไปกว่านั้น กระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์ ยังได้จัดทำโครงการดูแลวิชาชีพครูที่เรียกว่า แผนการพัฒนาวิชาชีพและความก้าวหน้าในอาชีพเฉพาะบุคคล (Education Service Professional Development and Career Plan: EduPac) โครงการนี้ช่วยให้ครูได้เห็นถึงช่องทางการเจริญเติบโตในสายอาชีพตน ไม่เพียงเท่านั้นยังการจัดตั้งหน่วยงานและองค์กรเพื่อเข้ามาช่วยเหลือครูและโรงเรียนในรูปแบบต่างๆ มากมาย เช่น Academy of Singapore Teachers เพื่อช่วยยกระดับความเป็นมืออาชีพทางการศึกษาแก่ครูในด้านต่างๆ สถาบันครูพลศึกษาและกีฬา (Physical Education and Sports Teacher Academy: PESTA) สถาบันศิลปะสำหรับครู (Singapore Teachers' Academy for the Arts: STAR) สถาบันภาษาอังกฤษแห่งสิงคโปร์ (English Language Institute of Singapore: ELIS) เป็นต้น นอกจากนี้การกำหนดระบบและกลไกในการควบคุมมาตรฐานและดูแลคุณภาพครูอย่างครบวงจรแล้ว กระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์ก็ยังมีใจดูแลบุคลากรทางการศึกษาในทุกๆ ระดับ ยกตัวอย่างเช่น การจัดตั้งศูนย์การพัฒนาภาวะผู้นำทางการศึกษา (Education Leadership Development Center) เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารสถานศึกษาในการปรับปรุงหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของ

นักเรียนและผู้ปกครอง และได้ให้อำนาจครูใหญ่ที่จะปรับปรุงหลักสูตรที่เหมาะสมกับบริบทในแต่ละโรงเรียนมากขึ้น และสามารถเลือกแบบเรียนสื่อการสอนได้เองโดยอิสระ แต่ยังคงต้องจัดหลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรแห่งชาติ สืบเนื่องจากวิสัยทัศน์ TSLN และ TLLM รัฐบาลได้พยายามที่จะเปิดโอกาสให้โรงเรียนมีความยืดหยุ่นในการจัดการเรียนการสอนให้เหมาะสมกับความต้องการของนักเรียนมากยิ่งขึ้น รวมถึงอนุญาตให้แต่ละโรงเรียนสามารถพัฒนาและปรับปรุงด้านวิชาการขึ้นเองได้นอกเหนือจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการ ได้เริ่มที่จะเพิ่มอำนาจของโรงเรียนในการบริหารบุคลากรของตนมากขึ้น โดยการมอบอำนาจให้โรงเรียนมีอิสระในการจ้างบุคลากรชั่วคราวได้ในหากมีความจำเป็น เพื่อเข้ามาช่วยงานเอกสารที่เดิมเคยเป็นภาระของครู และอนุญาตให้มีการเพิ่มตำแหน่งที่เรียกว่า ผู้บริหารแผนการเรียนร่วม (Co-Curricular Program Executives: CCPE) เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานของครู ให้ครูได้มีเวลาเตรียมการสอนมากขึ้น เห็นได้ว่านโยบายต่างๆ ที่ออกมาช่วยให้โรงเรียนมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ในขอบเขตที่กระทรวงกำหนดให้ กล่าวโดยสรุป คือ กระทรวงศึกษาธิการของสิงคโปร์มีกลยุทธ์ที่ยอดเยี่ยมในการดึงผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาต่างๆ เข้ามาเป็นครูในระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ผลตอบแทนที่สูง มีสวัสดิการที่ดีแก่บุคคลทุกระดับ มีองค์กรที่ช่วยวางแผนการเจริญเติบโตในสายอาชีพ การให้การอบรมอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพ รวมถึงการใช้ระบบประเมินผลงาน (Performance-based Compensation) และระบบเพื่อนช่วยเพื่อน (Community of Practice: CoP) ช่วยให้ครูเกิดกำลังใจ

และพัฒนาตนเองอยู่เสมอ จนนำมาซึ่งคุณภาพของระบบการศึกษาในประเทศสิงคโปร์

บทสรุป

ด้วยพื้นฐานของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เข้มงวดทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ซึ่งผู้นำทุกคนได้มีบทบาทชี้หน้าอนาคตของประเทศและให้วิสัยทัศน์สำคัญของการศึกษาไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นที่การพัฒนาคน เพราะเชื่อว่าประชาชน คือทรัพย์สินที่มีค่าที่สุดของประเทศ การมีนโยบายการศึกษาที่ชัดเจนและสอดคล้องกันทุกยุคทุกสมัย ส่งผลให้มีการออกแบบจัดการวางแผนเรื่องบุคลากรอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการมีแนวคิดเรื่องชาตินิยม และปลอดจากการทุจริต ส่งผลให้เกิดการดำเนินงานภาครัฐด้วยความโปร่งใสทำให้แผนงานทางการศึกษาสามารถปฏิบัติได้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์อย่างรวดเร็ว และนี่จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมระบบการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงก้าวรุดหน้าไปกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกันอย่างมาก และยังได้รับการยอมรับว่ามีระบบการศึกษาที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลกอีกด้วย