

แนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา  
ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จัดทำโดย

คณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ธันวาคม 2542

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

กระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นอกจากเป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี และวัฒนธรรม จากกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) แล้ว ปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาทั่วโลก ยังเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ การขยายตัวของปริมาณ นักศึกษาและความต้องการการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ทั่วโลกกว่า 6 เท่าในรอบ 3 ทศวรรษ ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความคาดหวังของสังคมที่มีต่ออุดมศึกษา ในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแข่งขันกับนานาชาติ ปัญหาคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้จ้างงาน และสภาพความจำกัดด้านงบประมาณจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงปลายศตวรรษ ที่ 20 สำหรับประเทศไทย การประกาศใช้ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นับเป็นแรงผลักดันอีกประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาและอุดมศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานกลางในการจัดทำนโยบายและวางแผนการศึกษาของประเทศ ได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยและเตรียมการเพื่อปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาขึ้น เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2541 โดยมีศาสตราจารย์ นพ. เกษม วัฒนชัย เป็นประธานกรรมการ องค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง นักวิชาการ คณาจารย์ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล สถาบันอุดมศึกษาเอกชน มหาวิทยาลัยสงฆ์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งสิ้น 22 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวโน้มความต้องการการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

ในการดำเนินงานนอกจากมีการเสนอสถานภาพ ปัญหาอุปสรรค และความต้องการการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสังกัด โดยผู้แทนจากแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งการประเมินสัมฤทธิ์ผลและปัญหาอุปสรรคการพัฒนาอุดมศึกษาโดยรวมในช่วงแผนฯ ที่ผ่านมาแล้ว ยังมีการศึกษาวิจัยเอกสาร (documentary research) การปฏิรูปอุดมศึกษาในต่างประเทศ ได้แก่ การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น สิงคโปร์-มาเลเซีย สหรัฐอเมริกา การอุดมศึกษาของฮ่องกง และทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 จากผลการประชุมระดับโลก

จากการศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และประชุมระดมความคิดอย่างกว้างขวาง ที่ประชุมได้กำหนดประเด็นสำคัญเป็นกรอบแนวคิด (conceptual framework) ในการปฏิรูปการอุดมศึกษารวม 10 ประเด็น ได้แก่ รูปแบบ/ประเภทสถาบันอุดมศึกษา พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา (mission and function) กลไกการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุดมศึกษากับการศึกษาระดับอื่น ๆ และระบบอื่นของสังคม การระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา อุดมศึกษาเพื่อปวงชน โครงสร้างและการบริหารจัดการอุดมศึกษา ผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา คุณภาพมาตรฐานและการประกันคุณภาพอุดมศึกษา การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา และบทบาทอุดมศึกษาในการสร้างพหุปัญญา (wisdom) จากนั้นได้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำรายงานเชิงแนวคิด (concept paper) ในประเด็นดังกล่าว รวมทั้งรายงานเกี่ยวกับประเด็นการบริหารจัดการอุดมศึกษาเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่โครงสร้างใหม่ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (transition management issues) และได้มีการจัดสัมมนาทางวิชาการ “สู่เส้นทางปฏิรูปอุดมศึกษาไทย” เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยอีกหลายครั้ง สรุปผลจากการดำเนินงานทั้งหมด ประกอบกับการวิเคราะห์สถานภาพอุดมศึกษาในปัจจุบัน การศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นแรงผลักดันให้ต้องปฏิรูปอุดมศึกษา ได้นำมาศึกษา สังเคราะห์ และจัดทำรายงาน “ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา” ขึ้น

แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เสนอนี้ ประกอบด้วยแนวทางหลัก ๆ ในการปฏิรูปรวม 3 แนวทาง ได้แก่ 1) การปฏิรูประบบอุดมศึกษา 2) การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา 3) การปฏิรูปการบริหารและจัดการสถาบันอุดมศึกษา สำหรับการปฏิรูประบบอุดมศึกษานั้น ยึดหลัก

เอกภาพด้านนโยบายและความหลากหลายในการปฏิบัติ โดยมีองค์กรระดับประเทศ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร รวมทั้ง ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล ส่วนการจัดการศึกษาให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น และมีจุดเน้นที่แตกต่างกันตามความพร้อมและความชำนาญของแต่ละสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา มีการจัดระบบเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน สถาบันอุดมศึกษา เฉพาะทาง และสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น

สำหรับการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษายึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและมาตรฐาน การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานทั่วไป ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษา โดยให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญามีความอิสระคล่องตัวในการดำเนินงานมีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อความเป็นเลิศ

แนวทางการจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาซึ่งแบ่งเป็น 3 ส่วนนั้น ระดับประเทศมีกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เป็นองค์กรกลางระดับประเทศ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท สนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล โดยมีองค์กรหลัก 2 องค์กรทำหน้าที่บริหารและจัดการ ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่วนในระดับเขตพื้นที่การศึกษา รับผิดชอบ กำกับ ดูแลอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ในระดับสถานศึกษานั้น สถานศึกษาที่จัดอุดมศึกษาระดับปริญญา ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาแต่ละแห่ง ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ และสถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานนั้น ๆ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบาย แผน และมาตรฐานอุดมศึกษาของประเทศ ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับความต้องการ การมีส่วนร่วม และการระดมทรัพยากรจากภายใน ท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ ให้มีองค์กรอิสระในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพ ดูแลรับผิดชอบการพัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำหน้าที่

พิจารณาเสนอนโยบาย แผนส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา องค์กรวิชาชีพครู และผู้บริหารการศึกษา ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณ และพัฒนาวิชาชีพ

ในด้านการบริหารงานบุคคล สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในกำกับและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้มีความอิสระคล่องตัวในการพัฒนาระบบของแต่ละสถาบัน สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เป็นส่วนราชการ ให้ขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ส่วนสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานการศึกษา (ก.ศ.) และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานการศึกษา (อ.ก.ศ.)

การบริหารการเงิน ให้มีคณะกรรมการการเงินอุดมศึกษา หรือ Higher Education Finance Committee (HEFC) ภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่กำหนดเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาในกำกับของรัฐ เสนอแนะแนวทางการจัดสรรงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาทั่วไป รวมทั้งการบริหารจัดการกองทุนอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการปฏิรูปการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้น ประเด็นหลักในการปฏิรูป ได้แก่ พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา การบริหารและการจัดการ การบริหารวิชาการและการจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษานั้น นอกจากสถาบันอุดมศึกษาจะดำเนินการหลัก 4 ประการ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมแล้ว ควรจะต้องคอยติดตาม วิเคราะห์ เตือนภัย แก้ปัญหา และชี้แนะทางเลือกให้กับสังคม ชุมชน และประเทศ รวมทั้งจะต้องทำหน้าที่ในการฝึกอบรมและพัฒนากำลังแรงงานของประเทศ พัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาและฝึกอบรมให้มีความยืดหยุ่นหลากหลายเพื่อเปิดโอกาสการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต และจะต้องจัดให้มีระบบถ่ายโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาแต่ละรูปแบบ/ประเภท และจากประสบการณ์การทำงานหรือการฝึกอบรมได้ด้วย การศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการศึกษาระดับอื่น และระบบอื่น ๆ ของสังคม การดำเนินการกิจของสถาบันต้องมีความ

สอดคล้องกับความต้องการและการพัฒนาประเทศ แต่ละสถาบันต้องกำหนดเป้าหมายหรือพันธกิจของตนให้ชัดเจน รวมทั้งต้องมุ่งสู่ความเป็นสากล (internationalization) บนพื้นฐานความเป็นไทยและภูมิปัญญาไทย

ในด้านการบริหารและจัดการนั้น ต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ของประเทศ ที่มุ่งเน้นให้การอุดมศึกษาเป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพของคนและเสริมสร้างศักยภาพในการพัฒนาประเทศ เพื่อรองรับและนำการเปลี่ยนแปลง สร้างเอกภาพในการกำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานอุดมศึกษา และให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถาบันตามที่กฎหมายกำหนด มีการวางแผนอุดมศึกษาระยะยาว (long term plan) เพื่อให้การพัฒนามีความต่อเนื่อง ตลอดจนการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี (good governance) และสร้างจิตสำนึกของผู้ประกอบการ (enterprising mentality) ในการบริหารอุดมศึกษา ในด้านการพัฒนาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการนั้น ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับปริญญาที่มีความพร้อมเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ส่วนสถาบันที่ยังไม่พร้อมให้คงอยู่ในระบบราชการ แต่ให้มีการเตรียมความพร้อมที่จะเป็นสถาบันของรัฐในกำกับ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้มิอิสระในการดำเนินการ โดยรัฐกำหนดนโยบายและมาตรฐานอย่างชัดเจนในการส่งเสริมสนับสนุน

ในการปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษาใน กำกับรัฐบาลนั้น ให้จัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) เป็นรายปี ควบคู่กับการจัดระบบการคิดค่าใช้จ่ายต่อหัวและมีระบบตรวจสอบผลการดำเนินงานในลักษณะ performance assessment สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาในระบบราชการให้ใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการ (PPBS) นอกจากนี้ให้มีการระดมทรัพยากรอย่างหลากหลาย สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder) ในการบริหารจัดการอุดมศึกษา ให้มีการสร้างเครือข่ายและจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ ส่งเสริมการกระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาคในการเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม ตลอดจนการพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา การปรับบทบาทของสภาสถาบัน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผน ติดตามประเมินผลภายในสถาบัน

ในด้านการปฏิรูปการบริหารวิชาการและการจัดการเรียนการสอนนั้น ต้องมีการพัฒนาหลักสูตรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัด หลักสูตรและการเรียนการสอนต้องมีความหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียนและการพัฒนาประเทศ การจัดการเรียนการสอนต้องยึดผู้เรียนเป็นหลัก โดยเน้นการพัฒนา ความรู้ คู่คุณธรรม และสร้างบัณฑิตให้สามารถคิดวิเคราะห์ วิจัย มีความใฝ่รู้ โดยรัฐ ต้องให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการวิจัย การสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อ การพัฒนาประเทศ รวมทั้งส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมการเรียนการสอน และการปรับ ระบบวัดผลและประเมินผล

สถาบันอุดมศึกษาในศตวรรษใหม่นี้ นอกจากจะมีอิสระและความคล่อง ตัวในการบริหารจัดการแล้ว คุณภาพ นับเป็นจุดเน้นที่สำคัญของอุดมศึกษาที่พึง ปรารถนา ดังนั้นในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา นอกจากแต่ละสถาบัน ต้องจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในและต้องได้รับการประเมินคุณภาพจากภาย นอกตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีเกณฑ์และวิธีการที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันแล้ว ต้องมีการ กำหนดมาตรฐานกลางเพื่อการรับรองหลักสูตรที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับสถาบันทุก ประเภท นอกจากนี้ต้องส่งเสริมให้องค์กร สมาคมวิชาการ/วิชาชีพ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา มีการพัฒนาระบบข้อมูล พัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพ (indicators) ตลอดจนสนับสนุนให้มีการจัดระดับ (rating) หรือจัดอันดับ (ranking) สถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นกลไกกระตุ้นในการพัฒนาคุณภาพ และเป็นข้อมูลในการเลือกรับบริการของผู้ประสงค์จะเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา ตลอดจนผู้ใช้ผลผลิตของสถาบัน เป็นต้น

สำหรับการเตรียมการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไปสู่การเปลี่ยนแปลง (transition management) ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ นั้น นอกจากจะต้องมี การจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาใหม่ ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว จะต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติในประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกัน ทั้งในด้านการ บริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคลากร อันได้แก่ การเตรียม การให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่มีความพร้อมออกนอกระบบอย่างเป็นทางการ ระบบ การจัดให้มีระบบรับรองมาตรฐานหลักสูตร การรับรองมาตรฐานและการ ประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา กลไกการรับนักศึกษาและการเทียบโอนผลการเรียน

เกณฑ์การจัดตั้งและรับรองวิทยฐานะของสถาบัน การเรียกชื่อปริญญา การจัดกิจกรรม เสริมหลักสูตร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางปฏิบัติร่วมกัน สำหรับสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทต่อไป

การปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางที่เสนอ จะประสบความสำเร็จมากน้อย เพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ กระแสสังคมที่เห็นความสำคัญและการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การร่วมมือประสานงานระหว่าง หน่วยงานต่าง ๆ นโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่อง การพัฒนาขีดความสามารถ (capacity building) ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะส่วนที่เป็นปัจจัยพื้นฐาน รวมทั้งการ สนับสนุนงบประมาณ ตลอดจนการนำข้อเสนอไปสู่การปฏิบัติ ปัจจัยดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย และหน่วยงาน/องค์กรจำนวนมาก การสร้างความตระหนักถึงปัจจัย ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการเตรียมพร้อมและเตรียมรับ เพื่อป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจ เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูป



## คำนำ

ในขณะที่โลกกำลังก้าวสู่ศตวรรษใหม่ วิทยาการต่าง ๆ โดยเฉพาะ วิทยาการทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเจริญก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วที่สุด สังคมเปลี่ยนแปลงไปสู่ “สังคมข่าวสาร” ความรู้และข้อมูลข่าวสารสามารถสื่อถึงกันได้ทั่วโลก อุดมศึกษาจึงไม่อาจหยุดนิ่งภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ ได้ หลายประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของอุดมศึกษา ได้มีการประชุมระดับโลก เรื่อง “การอุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ” ตลอดจนการปฏิรูปอุดมศึกษาของนานาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ทั้งนี้เพื่อให้ อุดมศึกษาซึ่งเปรียบเสมือนเป็นคลังแห่งสมองของสังคม มีความเข้มแข็ง สามารถผลิตกำลังคนที่ปรับเปลี่ยนตามความต้องการของภาคการผลิตต่าง ๆ การค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาสิ่งผลิตและเทคโนโลยีทางการผลิตที่แข่งขันกับนานาชาติได้ รวมทั้งการบริหารทางด้านวิชาการและการศึกษาต่อเนื่องในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่ชนทุกชั้นในสังคม โดยไม่จำกัดในเรื่องอายุ ชนชั้น เวลา สถานที่

สำหรับอุดมศึกษาไทย ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับใหม่ นี้ ได้มีสาระหลายมาตราที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีทั้งเอกภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ ดังเช่น การหลอมรวมเชิงโครงสร้างของสถาบันอุดมศึกษา ที่กระจายอยู่หลายสังกัดให้มาอยู่ภายใต้กระทรวงเดียว คือ กระทรวงการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม การสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาปฏิรูประบบบริหาร เป็นสถาบันในกำกับ เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ติดอยู่กับระบบราชการ การปฏิรูปวิธีการจัดสรรงบประมาณ ให้มีความคล่องตัวในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปควบคู่ไปกับการตรวจสอบ ตลอดจนการวางกลไกประกันคุณภาพในรูปของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรอิสระระดับชาติทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เห็นความสำคัญของเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาดังกล่าว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยมีศาสตราจารย์ นพ. เกษม วัฒนชัย เป็นประธานกรรมการ และกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 22 คน เพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูป

รวมทั้งดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และอังกฤษ ตลอดจนแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาโลก และศึกษาวิจัยในประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยได้รับความร่วมมือจากนักวิจัยและนักวิชาการหลายท่าน ซึ่งประกอบด้วย ศ.ดร. สุธรรม อารีกุล รศ.ดร.ไพฑูรย์ สีนลรัตน์ รศ.ดร. ประกอบคุปรัตน์ รศ.บุญศิริ อนันตเศรษฐ รศ.ดร. วราภรณ์ บวรศิริ รศ.ดร. ชูเวช ชาตวงษาเวช ดร. ผดุงชาติ สุวรรณวงศ์ ผศ.ดร. ฉันทนา จันทร์บรรจง และ ดร.อมรวิชัย นาคทรเทพ ร่วมกับนักวิชาการของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานฯ หวังว่า รายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางให้สถาบันอุดมศึกษาไทยในศตวรรษใหม่นี้ พัฒนาไปในทิศทางที่พึงปรารถนา และสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤตของประเทศได้ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

พฤศจิกายน 2542

## สารบัญ

หน้า

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร .....	ก
คำนำ .....	ข
บทที่ 1 : บทนำ .....	1
บทที่ 2 : สภาพการจั้ดอุดมศึกษาไทยและปัญหาอุปสรรค .....	7
- จุดมุ่งหมายการศึกษาแต่ละระดับ.....	7
- การศึกษาระดับอุดมศึกษา .....	7
- หน่วยงานที่จั้ดอุดมศึกษาและจำนวนสถาบัน.....	9
- สภาพการจั้ดอุดมศึกษาแต่ละหน่วยงาน.....	12
1. ทบวงมหาวิทยาลัย .....	12
2. กระทรวงศึกษาธิการ.....	13
3. กระทรวงอื่น ๆ .....	18
- สรุปสถานภาพการจั้ดอุดมศึกษาไทยในแต่ละระดับ .....	21
- การจัดโปรแกรมการศึกษาระดับอุดมศึกษา .....	22
- บทวิเคราะห์สถานภาพอุดมศึกษาไทย (SWOT Analysis) .....	23
บทที่ 3 : แรงผลักดันที่ต้องปฏิรูปอุดมศึกษา .....	30
ปัจจัยภายนอก .....	32
- กระแสโลกาภิวัตน์ .....	32
- ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ .....	32
- ความจำกัดของทรัพยากร .....	33
- ความต้องการการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น .....	33
- ความต้องการพัฒนาแรงงานให้มีศั้กยภาพสูงขึ้น .....	43
- บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและร่าง พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ .....	48
ปัจจัยภายใน .....	54

<b>บทที่ 4 : ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา .....</b>	<b>57</b>
- วิทยาลัยอุดมศึกษาไทย .....	58
- แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา .....	59
- การปฏิรูประบบอุดมศึกษา .....	59
- การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา .....	62
- การปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษา .....	68
- พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา .....	68
- การบริหารและการจัดการ.....	69
- การบริหารวิชาการและการจัดการเรียนการสอน	72
- การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา .....	73
<b>บทที่ 5 : เงื่อนไขสู่ความสำเร็จ .....</b>	<b>75</b>
- การสร้างกระแสสังคมและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง .....	75
- ความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง .....	76
- นโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่องต่อการปรับปรุงการศึกษา และอุดมศึกษา .....	76
- ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง .....	77
- ประเด็นการบริหารจัดการอุดมศึกษาสู่ความเปลี่ยนแปลง .....	77
<b>บทที่ 6 : บทสรุป : ข้อเสนอเพื่อการเตรียมการปฏิรูประบบอุดมศึกษา</b>	
<b>ไปสู่โครงสร้างใหม่ .....</b>	<b>79</b>
- ผลกระทบเชิงโครงสร้างตามนัยของพระราชบัญญัติ .....	80
- การวิเคราะห์สภาพการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน .....	84
- สรุปประเด็นที่ต้องพิจารณาเพื่อเตรียมการปฏิรูปอุดมศึกษา	
<b>ไปสู่โครงสร้างใหม่ .....</b>	<b>91</b>
- สรุปข้อเสนอต่อสำนักงานปฏิรูปการศึกษา .....	93
- ความเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง .....	95

บรรณานุกรม .....	97
ภาคผนวก (1) .....	100
- ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลกในศตวรรษที่ 21.....	101
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์.....	103
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซีย.....	107
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย.....	112
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์.....	121
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศญี่ปุ่น .....	126
- การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศไทย .....	130
- การสังเคราะห์การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ .....	136
ภาคผนวก (2) .....	148
- คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา .....	149
- รายงานการวิจัยและรายนามนักวิจัย ประกอบการจัดทำแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 .....	151

# บทที่ 1

## บทนำ

ในโลกยุคสังคมแห่งการเรียนรู้ (Learning Society) ที่ความรู้และภูมิปัญญาของแต่ละสังคม ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันกับนานาชาติ ได้ส่งผลให้หลายประเทศทั่วโลกต่างหันกลับมาทบทวนบทบาทและแนวทางการจัดการศึกษาของตนอย่างจริงจัง ด้วยเป้าหมายเพื่อสร้างและพัฒนากำลังคนที่มีความสามารถที่จะนำการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของประเทศให้ก้าวสู่ศตวรรษใหม่ได้อย่างมั่นคงสมภาคภูมิ

หลายประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศในทวีปอเมริกา ยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชีย ต่างกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศของตน โดยใช้การศึกษาเป็นกลไกในการเพิ่มสมรรถนะการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป็นแรงผลักดันทางการเมือง ลดช่องว่างทางสังคม หรือแม้แต่เป็นกระแสเทคโนโลยีเพื่อปฏิรูปการเรียนการสอนในยุคใหม่ (อมรวิษณุ นาคทรพร, 2542 : 2) ผู้นำหลายประเทศได้ประกาศต่อสาธารณะ ที่จะเน้นการศึกษาเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ดังเช่นที่นาย Tony Blair นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้ประกาศว่า “Education is the number one priority of this Government” และนาย Al Gore รองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา แถลงใน The Gore Agenda ว่า “Education must become not just a period in our lives but a way of life in the 21<sup>st</sup> Century” (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 1)

อุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับหนึ่ง มีหน้าที่สำคัญในการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูง สร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ค้นคว้า วิจัย บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อุดมศึกษาจึงเป็นแหล่งรวมวิทยาการหลากหลายแขนง และเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความรู้ ความสามารถเป็นจำนวนมาก อุดมศึกษาจึงนอกจากถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศที่กำหนดโดยนโยบายและแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว อุดมศึกษายังเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่ออุดมศึกษาอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความคาดหวัง

ของสังคมต่ออุดมศึกษาที่มีเพิ่มขึ้น เพราะต่างเล็งเห็นถึงบทบาทและความสำคัญของอุดมศึกษาที่มีต่อการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบัน จากการประชุมกลุ่มประเทศสมาชิก UNESCO เมื่อเดือนมีนาคม 2538 ได้สรุปแนวโน้มการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Trends in Higher Education) ว่า การศึกษาระดับนี้จะเป็นสิ่งจำเป็นและมีความต้องการสูง อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางวิทยาการ และเทคโนโลยีการสื่อสาร จึงต้องขยายและกระจายโอกาสเพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง (Quantitative Expansion) ต้องจัดให้มีความหลากหลายยืดหยุ่น (Diversification) ทั้งโครงสร้าง รูปแบบ หลักสูตร ระบบการเรียนการสอน มีคุณภาพ (Quality) มีความเป็นนานาชาติ (Internationalization) และมีความสอดคล้อง (Relevance) กับสภาพความเป็นอยู่ของสังคมภายในประเทศ สังคมโลก และเชื่อมโยงกับโลกของการทำงาน โดยคำนึงถึงความจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร (UNESCO, 1995: 7-11)

ในการประชุมนานาชาติเรื่อง” Reengineering of Higher Education for the 21<sup>st</sup> Century” จัดโดย SEAMEO RIHED, SEAMES และ UNESCO PROAP ประเทศไทย ร่วมกับ กระทรวงศึกษาธิการ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือน กรกฎาคม 2539 ได้ข้อสรุปที่สำคัญว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องตอบสนองความต้องการของพลเมืองของประเทศ การรื้อปรับระบบอุดมศึกษา (Reengineering) จะต้องมุ่งสู่เป้าหมายสำคัญคือ ความสอดคล้อง การพัฒนาคุณภาพ และประสิทธิภาพการบริหารจัดการ (Management) เพื่อให้สามารถพัฒนาศักยภาพของผู้เรียนยิ่งขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540 : 107-108)

ในการประชุมระดับโลกว่าด้วยการอุดมศึกษา จัดโดยองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ระหว่างวันที่ 5-9 ตุลาคม 2541 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยประเทศสมาชิกจากทั่วโลก ได้มีการนิยาม (define) การอุดมศึกษาใหม่ซึ่งครอบคลุมการศึกษา การฝึกอบรม และการฝึกวิจัย ในระดับหลังมัธยมศึกษา ที่ประชุมยังได้สรุปบทเรียนที่ผ่านมาว่า การอุดมศึกษาเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนวิกฤตของนานาประเทศทั่วโลกในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษ ที่ 20 ให้เป็นโอกาสและนำความก้าวหน้ามาสู่สังคม นอกจากนี้ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า ความต้องการในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยจำนวนของนักศึกษาที่เข้าเรียนอุดมศึกษา

ได้เพิ่มขึ้นทั่วโลกกว่า 6 เท่า จาก 13 ล้านคนในปี 2503 เป็น 82 ล้านคนในปี 2538 การจัดการอุดมศึกษาจึงต้องมีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงและมีโอกาสศึกษาเรียนรู้ตลอดชีวิต ทั้งนี้โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ระหว่างมัธยมศึกษากับอุดมศึกษา ระหว่างการศึกษาในระบบกับการศึกษานอกระบบ และระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทุกระดับ (เกษม วัฒนชัย, 2542) นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีการรับรองปฏิญญาโลกว่าด้วยการอุดมศึกษา สำหรับศตวรรษที่ 21 : วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ และกรอบการดำเนินงานเพื่อปรับเปลี่ยนและพัฒนาอุดมศึกษา ซึ่งมีสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ ความเสมอภาคในการได้รับโอกาสทางการศึกษา การมีส่วนร่วม การพัฒนาองค์ความรู้ ความสอดคล้องและทันการ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ รูปแบบวิธีการในการคัดเลือกนักเรียน นวัตกรรม และบุคลากรอุดมศึกษา เป็นต้น

สำหรับอุดมศึกษาของไทยได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ จากกระแสโลกาภิวัตน์ด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวเชิงปริมาณของสถาบันและนักศึกษาอุดมศึกษาและความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ทำให้มีแนวโน้มความจำเป็นที่ต้องพัฒนารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาให้มีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการดังกล่าว นอกจากนี้มีการขยายตัวขององค์ความรู้ในอัตราที่รวดเร็วและส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดความหมายหรือเป้าหมายของอุดมศึกษาที่ต้องเปลี่ยนไป มีการพัฒนารูปแบบการจัดการเรียนการสอน โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้มากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อคุณภาพและความเป็นเลิศของอุดมศึกษา ทั้งนี้ภายใต้สภาพการณ์ที่มีความจำกัดด้านการเงิน (จรัส สุวรรณเวลา, 2540 : 8-15)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แม้จะมีผลดีในแง่การพัฒนาความเจริญให้อุดมศึกษาในระดับหนึ่ง แต่ได้ก่อให้เกิดความอ่อนแอในระบบการบริหารและการจัดการอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง (จรัส สุวรรณเวลา, 2540) เนื่องจากไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างทันการณ์ ประกอบกับในช่วงปลายปี 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ที่ได้ส่งผลกระทบถึงการพัฒนาทางด้านสังคม การศึกษา และ



วัฒนธรรม ทำให้อุดมศึกษาไทยประสบปัญหาเรื้อรังจนถึงปัจจุบัน จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

จากผลการศึกษา เรื่อง “การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : สู่วิวัฒนาการก้าวหน้าและมั่นคงของชาติในศตวรรษหน้า” จัดโดยธนาคารกสิกรไทย เมื่อเดือนมกราคม 2539 ชี้ว่าอุดมศึกษาไทยในอนาคตควรจะต้องเข้ามามีบทบาทในการเพิ่มความเข้มแข็งให้สังคมไทย โดยสร้างขีดความสามารถทั้งในด้านการร่วมมือและแข่งขัน ตลอดจนการสร้างดุลยภาพระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยอุดมศึกษาไทยจะต้องปรับตัวไปสู่แนวโน้มการขยายโอกาสให้คนส่วนใหญ่ได้เข้าถึงการศึกษาในระดับนี้ และจากสาระสำคัญของการสนทนาทางวิชาการ เรื่อง “การเผชิญอนาคตของสังคมไทย : บทบาทของการศึกษา” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ระหว่างวันที่ 13-14 สิงหาคม 2539 ที่จังหวัดกาญจนบุรี ได้ข้อสรุปถึงบทบาทของ มหาวิทยาลัยไทยในยุคใหม่ที่ควรจะเป็น ว่าควรมีลักษณะที่เป็นระบบเปิดและสามารถเข้าถึงได้ (open and accessible) เพื่อสร้างความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ควรมีหลักสูตรและการเรียนการสอนที่มีความยืดหยุ่น เพื่อให้การผลิตบุคลากรมีความสอดคล้อง (relevance) กับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มหาวิทยาลัยควรจะต้องมีส่วนร่วมสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เสริมสร้างคุณค่าและเป็นศูนย์กลางความรู้ความคิด มีระบบบริหารและจัดการที่มีประสิทธิภาพ (efficiency) มีอิสระในการบริหารเพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศ (excellence) มีความเป็นนานาชาติ (Internationalization) มหาวิทยาลัยในอนาคตควรต้องออกจากระบบราชการ ภาคเอกชนและชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (cooperative approach)

จากการสัมมนาทางวิชาการสู่เส้นทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย ครั้งที่ 4 เรื่อง **ศตวรรษใหม่อุดมศึกษาไทย : บทเรียนจากการปฏิรูปอุดมศึกษานานาชาติ** จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับธนาคารโลก (World Bank) เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูง อธิการบดี คณาจารย์ นักศึกษา ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ รวม 440 คน ให้ข้อเสนอว่า ควรจะต้องมีการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย ทั้งด้านการบริหารจัดการและวิชาการ โดยจะต้องเร่งสร้างเอกภาพอุดมศึกษาทั้งด้านการกำหนดนโยบายและ

วางแผน การกำหนดมาตรฐานและระบบการประกันคุณภาพอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความอิสระและคล่องตัว มีรูปแบบการจัดการที่หลากหลาย เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้เรียนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยปรากฏเป็นรูปธรรมขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ให้ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม อันส่งผลให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 กฎหมายการศึกษาดังกล่าวมีสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านอุดมศึกษาหลายประการ และให้มีการจัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาและคณะกรรมการปฏิรูปการศึกษา เพื่อเสนอการจัดโครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน การจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการศึกษา รวมทั้งอุดมศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงเวลาต่อจากนี้ไป

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานจัดทำนโยบายและวางแผนการศึกษาของประเทศ ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องเตรียมการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ตลอดจนจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาขึ้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2541 มี ศาสตราจารย์ นพ. เกษม วัฒนชัย เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ผู้บริหาร คณาจารย์ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวม 22 คน เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา วิเคราะห์สภาพ ปัญหา และแนวโน้มความต้องการการศึกษาระดับอุดมศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภาพิรูปการศึกษาต่อไป

ในการดำเนินงานนั้น นอกจากมีการระดมความคิดอย่างกว้างขวางจากกรรมการแล้ว ยังได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่มาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพและปัญหาของแต่ละหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงศึกษา

ธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่จัดอุดมศึกษาเฉพาะทางอื่น ๆ มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น สิงคโปร์-มาเลเซีย ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ รวมทั้งทิศทางการอุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21 จากผลการประชุมระดับโลก โดยนักวิจัยที่มีความรู้และประสบการณ์ นอกจากนี้ยังได้จัดทำรายงานเชิงแนวคิด (concept paper) ในประเด็นการปฏิรูปรวม 11 ประเด็น ได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบ/ประเภทสถาบันอุดมศึกษา พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา กลไกการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุดมศึกษากับการศึกษาระดับอื่น ๆ และระบบอื่น ๆ ของสังคม การระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา การอุดมศึกษาเพื่อปวงชน โครงสร้างและการบริหารจัดการอุดมศึกษา ผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา คุณภาพมาตรฐานและการประกันคุณภาพอุดมศึกษา การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา บทบาทอุดมศึกษาในการสร้างพุทธิปัญญา (wisdom) และประเด็นเรื่องการบริหารจัดการอุดมศึกษาสู่การเปลี่ยนแปลงตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542 และได้มีการจัดประชุม สัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง จากนั้นได้มีการสังเคราะห์เอกสารรายงานทั้งหมด จัดทำ “รายงานข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา” ฉบับนี้

## บทที่ 2

### สภาพการจัดอุดมศึกษาไทยและปัญหาอุปสรรค

#### จุดมุ่งหมายการศึกษาแต่ละระดับ

**การศึกษา** เป็นกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม จุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาแต่ละระดับมีความแตกต่างกัน โดยแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ได้กำหนดว่าการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา เป็นการศึกษาในลักษณะของการอบรมเลี้ยงดูและพัฒนาความพร้อมของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ บุคลิกภาพ และสังคม เพื่อรับการศึกษาในระดับต่อไป

การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งวางรากฐานเพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณลักษณะที่พึงปรารถนา ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม ความรู้ และความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถอ่านออกเขียนได้ และคำนวณได้

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม ความรู้ ความสามารถ และทักษะต่อจากระดับประถมศึกษา ให้ผู้เรียนได้ค้นพบความต้องการ ความสนใจ และความถนัดของตนเอง ทั้งในด้านวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนมีความสามารถในการประกอบกิจการและอาชีพตามควรแก่วัย สำหรับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้ศึกษาตามความถนัดและความสนใจ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา หรือเพื่อให้เพียงพอแก่การประกอบกิจการและอาชีพที่ตนถนัด ทั้งอาชีพอิสระและรับจ้าง รวมทั้งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และทักษะทางสังคมที่จำเป็น สำหรับการประกอบกิจการและอาชีพ และการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข

**การศึกษาระดับอุดมศึกษา** ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นการศึกษาระดับต่อจากการศึกษาขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา มีจุดมุ่งหมายตามที่กำหนดในแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 ว่า การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ และทักษะวิชาชีพในระดับกลาง รวมทั้งมีความสามารถในการริเริ่มประกอบการ และการศึกษาระดับปริญญา ซึ่งประกอบด้วยระดับปริญญาตรีและสูงกว่านั้น การศึกษาระดับปริญญาตรีมุ่ง ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ ความสามารถในสาขาวิชา

ต่าง ๆ ในระดับสูง โดยเฉพาะการประยุกต์ทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ การริเริ่มการพัฒนาทั้งทางวิชาการและวิชาชีพ ส่วนการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้และทักษะในสาขาวิชาการเฉพาะทาง ให้มีความชำนาญมากยิ่งขึ้น มุ่งสร้างสรรคความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยเฉพาะการศึกษาค้นคว้า วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี

การอุดมศึกษาของไทยได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศ คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ.2459 และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ที่จัดตั้งในระยะต่อมาเพื่อเปิดสอนในสาขาวิชาเฉพาะทางเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ

การผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูงมีความจำเป็นมากขึ้นในยุคของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา การอุดมศึกษาจึงมีความหลากหลายทั้งในด้านหน่วยงานที่จัด ประเภทของการจัด รูปแบบและเนื้อหาสาระของการจัด ทำให้เกิดความหลากหลายทางด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การบริหารและจัดการ ตลอดจนกลุ่มคนผู้รับบริการ ทั้งนี้การอุดมศึกษาได้มุ่งเพื่อการผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ

ในกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลให้เกิดการแข่งขันด้านเศรษฐกิจการค้าอย่างรุนแรง หลายฝ่ายต่างคาดหวังบทบาทของอุดมศึกษาในการพัฒนากำลังคนเพื่อพัฒนาศักยภาพและสมรรถนะในการแข่งขัน อุดมศึกษาไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนโดยมุ่งเน้นการเตรียมคนเข้าสู่ภาวะการเปลี่ยนแปลงในโลกอนาคต ทั้งในเชิงการตอบสนองในระบบเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐและภาคเอกชน บทบาทการจัดอุดมศึกษาจึงมีใช่หน้าที่ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของภาคเอกชน องค์กรประชาชน ท้องถิ่น และชุมชนที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อการอุดมศึกษาให้มากขึ้น ขณะเดียวกันผู้เรียนเองก็ต้องมีส่วนนำทรัพยากรมาสู่สถาบันอุดมศึกษาให้มากขึ้นด้วย

กล่าวได้ว่า อุดมศึกษาในปัจจุบันและอนาคตมีภารกิจที่สำคัญคือการสร้างองค์ความรู้ และสร้างสังคมให้มีพื้นฐานแข็งแกร่ง ทั้งนี้อุดมศึกษาจึงต้องมีบทบาททั้งในเชิงการตอบสนองและนำการพัฒนาในด้านต่าง ๆ

## หน่วยงานที่จัดอุดมศึกษาและจำนวนสถาบัน

การจัดอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น 10 กระทรวง และ 1 หน่วยงานอิสระ ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม และสภาอากาศไทย

สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าว มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 637 สถาบัน (ไม่นับวิทยาเขต) ดังนี้

### 1. ทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 67 สถาบัน ประกอบด้วย

- สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	20 สถาบัน
- สถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับ	18 สถาบัน
- สถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับ	2 สถาบัน
- สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ	4 สถาบัน
- สถาบันอุดมศึกษาเอกชน	43 สถาบัน

### 2. กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 489 สถาบัน ประกอบด้วย

- สถาบันราชภัฏ จำนวน	36 สถาบัน
- สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	1 สถาบัน (15 คณะ 35 วิทยาเขต)
- วิทยาลัยพลศึกษา (กรมพลศึกษา)	17 สถาบัน
- วิทยาลัยของรัฐสังกัดกรมอาชีวศึกษา (วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี วิทยาลัยพณิชยการ และสถาบันเทคโนโลยี ปทุมวัน)	193 สถาบัน
- วิทยาลัยสังกัดกรมศิลปากร (วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยช่างศิลป์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์)	15 สถาบัน
- มหาวิทยาลัยสงฆ์	2 สถาบัน
- วิทยาลัยอาชีวศึกษาของเอกชน (สช.)	225 สถาบัน

### 3. กระทรวงอื่น ๆ ที่จัดอุดมศึกษาเฉพาะทาง ได้แก่

### 3.1 กระทรวงกลาโหม จำนวน 24 สถาบัน ประกอบด้วย

- วิทยาลัยการทัพบก 1 สถาบัน
- วิทยาลัยการทัพเรือ 1 สถาบัน
- วิทยาลัยการทัพอากาศ 1 สถาบัน
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) 1 สถาบัน
- โรงเรียนเสนาธิการทหารบก 1 สถาบัน
- โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ 1 สถาบัน
- โรงเรียนเสนาธิการทหารอากาศ 1 สถาบัน
- โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า 1 สถาบัน
- โรงเรียนนายเรืออากาศ 1 สถาบัน
- โรงเรียนนายเรือ 1 สถาบัน
- วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก 1 สถาบัน
- วิทยาลัยพยาบาลกองทัพเรือ 1 สถาบัน
- วิทยาลัยพยาบาลกองทัพอากาศ 1 สถาบัน
- วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารสื่อสาร 1 สถาบัน
- โรงเรียนเสนารักษ์ 1 สถาบัน
- โรงเรียนจ่าอากาศ 1 สถาบัน
- โรงเรียนแผนที่ 1 สถาบัน
- โรงเรียนชุมพลทหารเรือ 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารราบ 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารสรรพาวุธ 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารม้า 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารปืนใหญ่ 1 สถาบัน
- โรงเรียนทหารช่าง 1 สถาบัน

### 3.2 กระทรวงสาธารณสุข จำนวน 43 สถาบัน ประกอบด้วย

- วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี 35 สถาบัน
- วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร 7 สถาบัน

- วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์

และสาธารณสุข 1 สถาบัน

**3.3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 2 สถาบัน ได้แก่**

- วิทยาลัยการชลประทาน 1 สถาบัน

- วิทยาลัยเทคนิคการสัตวแพทย์ 1 สถาบัน

**3.4 สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ)**

จำนวน 2 สถาบัน ประกอบด้วย

- โรงเรียนนายร้อยตำรวจ 1 สถาบัน

- วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ 1 สถาบัน

**3.5 กระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร) จำนวน 2 สถาบัน**

ได้แก่

- วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ (กทม.) 1 สถาบัน

- วิทยาลัยแพทยศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

(กทม.) 1 สถาบัน

**3.6 กระทรวงคมนาคม จำนวน 4 สถาบัน ได้แก่**

- สถาบันการบินพลเรือนในประเทศ 1 สถาบัน

- ศูนย์การฝึกพาณิชย์นาวี 1 สถาบัน

- โรงเรียนอุตุนิยมวิทยา 1 สถาบัน

- โรงเรียนวิศวกรรมรถไฟ 1 สถาบัน

**3.7 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม**

1 สถาบัน ได้แก่

- สถานศึกษาเคมีปฏิบัติ 1 สถาบัน

**3.8 กระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 สถาบัน ได้แก่**

- โรงเรียนเนติบัณฑิตไทย 1 สถาบัน

**3.9 สภากาชาดไทย จำนวน 2 สถาบัน ได้แก่**

- วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย 1 สถาบัน

- โรงเรียนรังสีเทคนิค 1 สถาบัน



นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอุดมศึกษาระหว่างประเทศ 1 สถาบัน ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) ซึ่งเป็นสถาบันนานาชาติที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลไทย โดยผ่านสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

## สภาพการจัดอุดมศึกษาแต่ละหน่วยงาน

### 1. ทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัย จัดอุดมศึกษาในระดับปริญญาเป็นส่วนใหญ่ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทั้งระบบจำกัดและไม่จำกัด สถาบันของรัฐในกำกับ และในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน การจัดอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาเป็นส่วนน้อย ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบางแห่ง ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นต้น และในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 2-3 แห่ง อย่างไรก็ตามการรับนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในปัจจุบันได้หยุดรับแล้ว

จำนวนนักศึกษาทั้งหมด สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งภาครัฐและเอกชน ในปี 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,026,910 คน จำแนกเป็นนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา 2,238 คน หรือร้อยละ 0.22 และนักศึกษาระดับปริญญา จำนวน 1,024,672 คน หรือร้อยละ 99.78 ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาในสถาบันจำกัดของรัฐ 271,427 คน หรือร้อยละ 26.43 นักศึกษาในสถาบันไม่จำกัดรับ 556,691 คน หรือร้อยละ 54.21 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐบาล 7,049 คน หรือร้อยละ 0.69 และสถาบันเอกชน 191,743 คน หรือร้อยละ 18.67 (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนนักศึกษาทั้งหมดระดับอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2542

หน่วย : คน

	รวม	ส.จำกัดรับ(รัฐ)	ส.ไม่จำกัดรับ	ส.ในกำกับ	ส.
<b>เอกชน</b>					
รวมทั้งหมด	1,026,910	271,427	556,691		7,049
191,743					
1.ต่ำกว่าปริญญา	2,238	2,238	-		-
-					
2.ระดับปริญญา	1,024,672	269,189	556,691		7,049
191,743					
- ปริญญาตรี	941,533	201,189	551,440		6,843
182,061					
- ประกาศนียบัตรบัณฑิต	1,914	1,847	67		-
-					
- ปริญญาโท	78,836	63,894	5,184		155
9,603					
- ปริญญาเอก	2,389	2,259	-		51
79					

ที่มา : ข้อมูลการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2542, สกศ.

**2. กระทรวงศึกษาธิการ**

การจัดอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จำแนกได้ดังนี้

**2.1 ระดับต่ำกว่าปริญญา** หรือระดับอนุปริญญาและเทียบเท่า จัดการเรียนการสอนในวิทยาลัยหรือสถาบันสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

**1) สถาบันราชภัฏ** จัดอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้แก่ สาขาการศึกษา สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ และสาขาวิชาศิลปศาสตร์ ทั้งหลักสูตรปกติและหลักสูตร กศ.บป. ในสถาบันราชภัฏทั่วประเทศ

2) **กรมอาชีวศึกษา** จัดอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาหลักสูตร ปวส. และปวท. ใช้เวลาศึกษา 2 ปีต่อจากมัธยมศึกษาตอนปลาย ในสถาบันสังกัดกรมอาชีวศึกษา ได้แก่ วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเกษตรกรรมและเทคโนโลยี และวิทยาลัยพาณิชย์การ ในสาขาวิชาต่าง ๆ รวม 5 สาขา ได้แก่ ช่างอุตสาหกรรม พณิชยกรรม ศิลปกรรม เกษตรกรรม และคหกรรม

3) **สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล** จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา หลักสูตร ปวส. ในวิทยาเขตต่าง ๆ 35 แห่ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ 5 สาขา เช่นเดียวกับข้อ 2)

4) **กรมศิลปากร** จัดอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา หลักสูตร ปวส. สาขานาฏศิลป์และดุริยางค์ ในวิทยาลัยนาฏศิลป์ และสาขาศิลปกรรมในวิทยาลัยช่างศิลป์

5) **กรมพลศึกษา** จัดอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา หลักสูตร ประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง (ป.กศ. สูงด้านพลศึกษา และสุขศึกษา) และหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) ในวิทยาลัยชุมชนในวิทยาลัยพลศึกษา รวม 9 หลักสูตร เช่น บริหารธุรกิจ คอมพิวเตอร์ ธุรกิจท่องเที่ยวและการโรงแรม วารสารและการประชาสัมพันธ์ เทคโนโลยีการยาง เป็นต้น

6) **สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.)** จัดอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา หลักสูตร ปวท. และ ปวส. ใน 5 สาขาวิชา ในสถาบันอาชีวศึกษาเอกชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

**2.2 ระดับปริญญา** จัดในสถาบันต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

1) **สถาบันราชภัฏ** จัดอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโท ในสาขาวิชาการศึกษา ศิลปศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ในสถาบันราชภัฏ 36 แห่ง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ สถาบันราชภัฏยังจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีหลักสูตร กศ.บป. สำหรับบุคลากรประจำการเพื่อพัฒนาทักษะความรู้สำหรับผู้ที่ทำงานแล้ว โดยมีผู้รับบริการจำนวนมาก และเปิดสอนนอกเวลาราชการ

2) **สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล** จัดการศึกษาระดับปริญญาตรีหลักสูตร 2 ปีและ 4 ปี ในสาขาวิชาชีพโดยตรง และสายครู ในสาขาวิชาต่าง ๆ คือ

วิศวกรรมศาสตร์ ครุศาสตร์อุตสาหกรรม เกษตรศาสตร์ บริหารธุรกิจ คหกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ศิลปกรรม นาฏศิลป์และดุริยางค์ วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ โดยจัดการเรียนการสอนในคณะวิชารวม 15 คณะ และวิทยาเขตต่าง ๆ ในส่วนกลางและภูมิภาค นอกจากนี้ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ยังรับนักศึกษาระดับปริญญาตรี ภาคสมทบและภาคพิเศษในคณะและวิทยาเขตต่าง ๆ ด้วย

**3) กรมอาชีวศึกษา** จัดการศึกษาระดับปริญญาตรีหลักสูตรประกาศนียบัตรครุเทคนิคชั้นสูง (ปทส.) ในวิทยาลัยสังกัดกรมอาชีวศึกษา และจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน

**4) กรมพลศึกษา** จัดการศึกษาระดับปริญญาตรี โดยสมทบกับสถาบันราชภัฏ ใน 3 หลักสูตร คือ วท.บ. วิทยาศาสตร์การกีฬา (การฝึกและการจัดการกีฬา) วท.บ วิทยาศาสตร์สุขภาพ (การส่งเสริมสุขภาพเด็ก) และ ศศ.บ. นิเทศศาสตร์ (สื่อสารการกีฬา)

**5) กรมศิลปากร** ตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ.2540 กรมศิลปากรจัดการศึกษาระดับปริญญาในสาขาวิชาต่าง ๆ ใน 6 คณะวิชาคือ คณะศิลปวิจิตร คณะศิลปนาฏดุริยางค์ คณะศิลปศึกษา คณะศิลปประยุกต์ คณะศิลปเทคโนโลยี และคณะศิลปวิทยา ซึ่งแต่เดิมนั้นกรมศิลปากรเป็นสถาบันสมทบกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลในการจัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรี สาขานาฏศิลป์และดุริยางค์

## **6) มหาวิทยาลัยสงฆ์**

**6.1 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย** เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 จัดการศึกษาระดับปริญญาตรี รวม 15 สาขาวิชา ใน 4 คณะ คือ คณะพุทธศาสตร์ คณะครุศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และคณะสังคมศาสตร์ และระดับบัณฑิตศึกษาใน 3 สาขาวิชา คือ สาขาวิชาพระพุทธศาสนา ปรัชญา และธรรมนิเทศ ในมหาวิทยาลัย (กทม.) และวิทยาเขตในส่วนภูมิภาค จำนวน 10 แห่ง รวมทั้งวิทยาลัยสงฆ์ที่เป็นศูนย์การศึกษาอีก 5 แห่ง

**6.2 มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย** เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ ตาม พ.ร.บ. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 จัดการ

ศึกษาระดับปริญญาตรี ในสาขาวิชาต่าง ๆ รวม 12 สาขา ใน 3 คณะ คือ คณะศาสนาและปรัชญา คณะมนุษยศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์ และระดับปริญญาโท สาขาพุทธศาสตร์ศึกษา และพุทธศาสนาและปรัชญา ในคณะศาสนาและปรัชญา ในมหาวิทยาลัยที่กรุงเทพมหานคร และวิทยาเขตในส่วนภูมิภาค 7 แห่ง

**จำนวนนักศึกษา** นักศึกษาระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในปี 2542 มีจำนวนทั้งสิ้น 581,430 คน เป็นนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาจำนวน 388,380 คน หรือร้อยละ 66.80 และระดับปริญญาจำนวน 193,050 คน หรือร้อยละ 33.20 ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรี จำนวน 192,491 คน และระดับปริญญาโทจำนวน 559 คน (ดูตาราง 2)

**นักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา** ส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (สช.) โดยมีจำนวนถึง 157,445 คน หรือร้อยละ 40.54 ของนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาทั้งหมด รองลงมาเป็นนักศึกษาของกรมอาชีวศึกษา ร้อยละ 39.07 สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ร้อยละ 12.39 ที่เหลือเป็นนักศึกษาสังกัดกรมพลศึกษา สถาบันราชภัฏ และกรมศิลปากร ตามลำดับ

**นักศึกษาระดับปริญญา** เป็นนักศึกษาของสถาบันราชภัฏมากที่สุด คือ 149,337 คน (ปริญญาตรี 149,129 คน และปริญญาโท 208 คน) หรือร้อยละ 77.36 ของนักศึกษาระดับปริญญาทั้งหมด รองลงมาเป็นนักศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 25,949 คน หรือร้อยละ 13.44 และนักศึกษาของมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้ง 2 แห่ง ตามลำดับ

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการ โดยสถาบันราชภัฏได้จัดการเรียนการสอนหลักสูตร กศ.บป. สำหรับบุคลากรประจำการ หรือผู้ที่ทำงานแล้วเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและทักษะในการทำงาน โดยมีจำนวนนักศึกษา กศ.บป. ระดับปริญญาตรี ในปี 2542 จำนวน ประมาณ 180,000 คน และระดับต่ำกว่าปริญญาประมาณ 54,000 คน รวมทั้งสิ้นประมาณ 234,400 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 40.31 ของนักศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งหมด

สำหรับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีนักศึกษาภาคสมทบในระดับปริญญาตรีที่รับปีละประมาณ 3,000 คน หรือประมาณร้อยละ 11.56 ของนักศึกษาที่รับทั้งหมดในแต่ละปีด้วย

**ตารางที่ 2** จำนวนนักศึกษาทั้งหมดระดับอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2542

หน่วย : คน

	รวม	ส. ราชภัฏ	ส.ราช มงคล	กรม อาชีวฯ	กรมพล ศึกษา	กรมศิลป ากร	สช.	ม. มหา จุฬาฯ	ม.มหาม กุฎฯ
รวมทั้งหมด*	581,430	161,443	74,074	155,079	22,369	1,234	157,445	7,511	2,275
1.ต่ำกว่า ปริญญา	388,380	12,106	48,125	151,755	18,095	854	157,445	-	-
2.ระดับปริญญา	193,050	149,337	25,949	3,324	4,274	380	-	7,511	2,275
2.1 ปริญญา ตรี	192,491	149,129	25,949	3,324	4,274	380	-	7,218	2,217
2.2 ปริญญาโท	559	208	-	-	-	-	-	293	58

ที่มา : ข้อมูลการศึกษาแห่งชาติ ปี 2542, สกศ.

หมายเหตุ : \* ไม่รวมนักศึกษา กศ.บป.

**สรุป :** จำนวนนักศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ นับได้ว่าเป็นนักศึกษาอุดมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ โดยในปี 2542 มีจำนวนนักศึกษาทั้ง 2 สังกัดดังกล่าวรวมทั้งสิ้น 1,608,340 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรกลุ่มอายุ 18-24 ปี ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาจำนวน 390,618 คน หรือร้อยละ 24.29 และนักศึกษาระดับปริญญาจำนวน 1,217,722 คน หรือร้อยละ 75.71 เป็นนักศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63.85 และสังกัดกระทรวงศึกษาธิการร้อยละ 36.15 (ดังตารางที่ 3)

**ตารางที่ 3** จำนวนนักศึกษาทั้งหมดระดับอุดมศึกษา สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2542

หน่วย : คน

รวม	ทบวงมหาวิทยาลัย	กระทรวงศึกษาธิการ
-----	-----------------	-------------------

รวมทั้งหมด	1,608,340	1,026,910	581,430
1. ต่ำกว่าปริญญา	390,618	2,238	388,380
2. ระดับปริญญา	1,217,722	1,024,672	193,050

### 3. กระทรวงอื่น ๆ

นอกจากกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยที่จัดอุดมศึกษาแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดอุดมศึกษาในลักษณะเฉพาะทาง เพื่อผลิตกำลังคนตามความต้องการของแต่ละหน่วยงานอีก 8 กระทรวง และ 1 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กระทรวงยุติธรรม สำนักนายกรัฐมนตรี และ สภาอากาศไทย โดยจัดตั้งหลักสูตรระดับต่ำกว่าปริญญาและระดับปริญญา ดังนี้

#### 3.1 กระทรวงกลาโหม

กระทรวงกลาโหมจัดอุดมศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรเข้าสู่กองทัพโดยตรงเป็นหลัก ในรูปของข้าราชการทหารเหล่าต่าง ๆ ทั้งนายทหารสัญญาบัตรและนายทหารประทวน โดยกระทรวงกลาโหมได้จัดตั้งสถานศึกษาขึ้นดำเนินการ ทั้งในส่วนของกองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ โดยในระดับปริญญาตรีสาย professional รับผู้จบมัธยมศึกษา (ม.4) เข้าศึกษาในโรงเรียนเตรียมทหาร เพื่อศึกษาต่อยังโรงเรียนนายร้อย (4 เหล่า) สำหรับในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี เป็นหลักสูตรของสถาบันวิชาการทหารชั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยวิทยาลัยการทัพบก วิทยาลัยการทัพเรือ วิทยาลัยการทัพอากาศ และโรงเรียนเสนาธิการทหาร ซึ่งสอนหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การทหาร) และหลักสูตรอื่น ๆ สำหรับนายทหารระดับสูง

ในส่วนของกองบัญชาการทหารสูงสุด ยังมีการจัดการศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ซึ่งรับทั้งพลเรือน ทหาร และภาคเอกชน และหลักสูตร M.B.A. (สมทบกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถด้านการบริหารจัดการให้กับนายทหาร

นอกจากนี้กระทรวงกลาโหมยังผลิตบุคลากรสายอาชีพ (Vacational) ทั้งระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาได้แก่ การผลิตแพทย์และพยาบาลสำหรับกองทัพ ใน

วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า และวิทยาลัยพยาบาลทั้ง 3 เหล่าทัพ ผลิตนายทหารช่างในโรงเรียนช่างฝีมือทหาร โรงเรียนจ่าอากาศ เป็นต้น ซึ่งในระยะหลังนอกจากผลิตตามความต้องการของเหล่าทัพแล้ว ยังมุ่งตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานด้วย

### 3.2 กระทรวงสาธารณสุข

ในปัจจุบันสถาบันบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุขจัดการศึกษาในหลักสูตร 3 กลุ่ม ได้แก่ หลักสูตรกลุ่มพยาบาล หลักสูตรกลุ่มสาธารณสุข และหลักสูตรกลุ่มวิทยาศาสตร์การแพทย์ ทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับต่ำกว่าปริญญา ในสถาบันการศึกษาในสังกัดจำนวน 43 แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี วิทยาลัยสาธารณสุขสิรินธร และวิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุขกาญจนาภิเษก โดยจัดการศึกษาระดับปริญญาสมทบกับมหาวิทยาลัยหลายแห่ง เช่น วิทยาลัยพยาบาลพุทธชินราช สมทบจัดกับมหาวิทยาลัยนเรศวร เป็นต้น

### 3.3 กระทรวงมหาดไทย : กรุงเทพมหานคร

กระทรวงมหาดไทยจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรตามความต้องการของหน่วยงาน ได้แก่ การผลิตแพทย์และพยาบาลในวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานคร และวิทยาลัยพยาบาลในสังกัด ทั้งในระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญา ทั้งวิทยาลัยแพทยศาสตร์และวิทยาลัยพยาบาลเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยมหิดล นอกจากนี้ ยังผลิตบุคลากรหลักสูตรช่างไฟฟ้า ในโรงเรียนช่างการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

### 3.4 กระทรวงคมนาคม

ปัจจุบันผลิตบุคลากรในสถาบันการศึกษาในสังกัดทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญา เช่น โรงเรียนอู่ตะเภาวิทยา เป็นต้น การจัดหลักสูตรในระดับปริญญาไม่สามารถประกาศปริญญาได้แม้จะรับผู้สำเร็จชั้น ม.6 เช่น หลักสูตรนักเรียนเดินเรือพาณิชย์ของศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี ซึ่งต้องเข้าเป็นสถาบันสมทบกับมหาวิทยาลัยบูรพา หลักสูตรช่างอากาศยาน ช่างซ่อมบำรุงเครื่องสื่อสารการบิน ของสถาบันการบินพลเรือนเป็นสถาบันสมทบกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

### 3.5 สำนักนายกรัฐมนตรี : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ



จัดการศึกษาเฉพาะทางเพื่อผลิตนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรในโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งสามารถประสาทปริญญาได้เอง และผลิตพยาบาลระดับปริญญาในวิทยาลัยพยาบาลตำรวจ ซึ่งเป็นสถาบันสมทบกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**3.6 กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม** ปัจจุบันกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม จัดการศึกษาระดับอนุปริญญา สาขาเคมีปฏิบัติ ผู้สำเร็จการศึกษาได้รับอนุปริญญาโดยเป็นสถาบันสมทบกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3.7 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จัดการศึกษาระดับปริญญาในวิทยาลัยการชลประทาน โดยเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อผลิตวิศวกรด้านการชลประทานให้แก่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจัดการศึกษาในวิทยาลัยเทคนิคการสัตวแพทย์ระดับปริญญา โดยสมทบกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เช่นกัน

### 3.8 สภาอากาศไทย

สภาอากาศไทยเป็นสภาการกุศลอาสาสมัคร ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยสภาอากาศไทย พุทธศักราช 2461 ปัจจุบันมีสถานศึกษาที่ผลิตบุคลากรทางการพยาบาล 2 หลักสูตร คือ หลักสูตรพยาบาลศาสตรบัณฑิต (สมทบกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และหลักสูตรผู้ช่วยพยาบาล นอกจากนี้ยังจัดการศึกษาระดับอนุปริญญาในโรงเรียนรังสีเทคนิค

โดยสรุปการจัดการศึกษาเฉพาะทางของแต่ละหน่วยงานดังกล่าวมีการจัดทั้งหลักสูตรในระดับปริญญา และต่ำกว่าปริญญา จำนวนนักศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าวมีจำนวนประมาณ 35,000 คน (ดูตารางที่ 4) การดำเนินงานผลิตกำลังคนดังกล่าว นอกจากผลิตเพื่อสนองความต้องการเฉพาะของแต่ละสถาบัน/หน่วยงานแล้ว ในปัจจุบันได้มีการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดแรงงานภายนอกด้วย

## ตารางที่ 4 จำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันเฉพาะทาง ปีการศึกษา 2541

หน่วย : คน

หน่วยงาน	ปริญญาตรี	อนุปริญญา	ต่ำกว่าปริญญา	รวม
----------	-----------	-----------	---------------	-----

			(สูงกว่า ม.ปลาย)	
1. กระทรวงกลาโหม	3,303	2,538	69	5,910
2. กระทรวงมหาดไทย	931	-	40	971
3. สำนักนายกรัฐมนตรี	1,595	-	2,616	4,211
4. กระทรวงคมนาคม	819	214	326	1,359
5. กระทรวงสาธารณสุข	16,086	5,592	-	21,678
6. กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	-	117	-	117
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	413	-	-	413
8. สภากาชาดไทย	778	56	-	834
<b>รวม</b>	<b>23,925</b>	<b>8,517</b>	<b>3,051</b>	<b>35,493</b>

หมายเหตุ : ไม่รวมข้อมูลของกระทรวงยุติธรรม

ที่มา : อำนวยการ จินดาวัฒนะ. การศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541

### สรุปสถานการณ์การจัดอุดมศึกษาไทยในแต่ละระดับ

เมื่อจำแนกสถานการณ์การจัดอุดมศึกษาไทยในแต่ละระดับ พบว่ามีลักษณะการจัดในสถานศึกษาต่าง ๆ ดังนี้

**1. ระดับต่ำกว่าปริญญา** จัดการเรียนการสอนในวิทยาลัยหรือสถาบัน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ กรมอาชีวศึกษา สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมพลศึกษา กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน มีระยะเวลาศึกษาประมาณ 2 ปี

**2. ระดับปริญญา** จัดการเรียนการสอนในสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย รวมทั้งในสถาบันสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน มีระยะเวลาศึกษาประมาณ 2

ปี สำหรับหลักสูตรต่อเนื่องซึ่งรับผู้จบอนุปริญญาหรือ ปวส. และ 4-6 ปี สำหรับผู้จบระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า

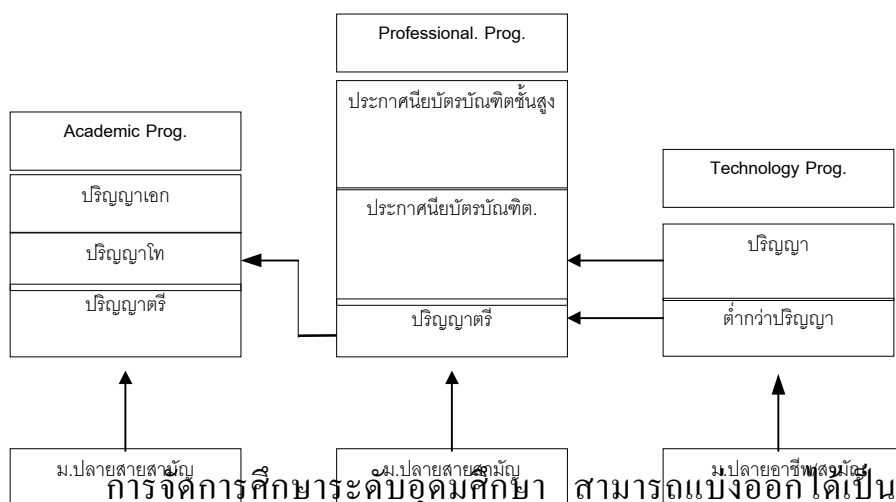
จำนวนนักศึกษาในแต่ละระดับของสถานศึกษาต่าง ๆ มีสัดส่วนดังนี้ (ดูตารางที่ 5)

**ตารางที่ 5 สัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ปี 2542**

หน่วย : ร้อยละ

	ต่ำกว่าปริญญา	ปริญญา
1. ทบวงมหาวิทยาลัย	0.22	99.78
2. สถาบันราชภัฏ	7.50	92.50
3. สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล	64.97	35.03
4. กรมอาชีวศึกษา	97.86	2.14
5. กรมพลศึกษา	80.89	19.11
6. กรมศิลปากร	69.21	30.79
7. สช.	100	-
8. ม. มหาจุฬาฯ	-	100
9. ม. มหามกุฏ	-	100

**การจัดโปรแกรมการศึกษาระดับอุดมศึกษา**



การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 สาย

(program) ตามโครงสร้างการเรียกชื่อปริญญาที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด ดังนี้

1. **สายวิชาการ (Academic Program)** รับผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนปลาย สายสามัญ เข้าศึกษาต่อตั้งแต่ระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก มีจุดเน้นในการผลิตนักวิชาการ นักวิจัย ตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไปถึงระดับสูง ได้แก่ หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต และศิลปศาสตรบัณฑิตในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ

2. **สายวิชาชีพ (Professional Program)** รับผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญเข้าศึกษาในระดับปริญญาตรี เน้นการสร้างผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การศึกษาในระดับสูงกว่าปริญญาตรีในสายนี้ เป็นการศึกษาระดับประกาศนียบัตรบัณฑิตและประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง (Graduate Diploma) ในสาขาเฉพาะทาง เช่น สาขาวิชาด้านแพทย์ วิทยาศาสตร์สุขภาพ สาขาสารณสุขศาสตร์ หลักสูตรเนติบัณฑิต หลักสูตรของทหาร ตำรวจ เป็นต้น

3. **สายเทคโนโลยี (Technology Program)** รับผู้ที่จบมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีพหรือสายสามัญ เข้าศึกษาต่อระดับอนุปริญญาหรือปริญญาตรี เน้นการผลิต Technician หรือ Professional Technician และ Technologist

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสายวิชาการและวิชาชีพยังมีความคาบเกี่ยวกันอยู่ เช่น สังคมศาสตร์บางสาขาเป็นทั้งวิชาการและวิชาชีพ เช่น นักกฎหมาย นักสังคมศาสตร์ เป็นต้น

**บทวิเคราะห์สถานภาพอุดมศึกษาไทย**

การจัดอุดมศึกษาไทยซึ่งได้พัฒนาการมาโดยลำดับ และมีการจัดอย่างหลากหลายดังได้กล่าวแล้วนั้น อาจวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภาวะที่คุกคามอุดมศึกษาไทยได้ ดังนี้

## 1. จุดแข็ง (Strength)

1.1 มีสถาบันอุดมศึกษาอยู่เป็นจำนวนมากกว่า 635 แห่ง กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ ที่ให้โอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาแก่ประชากรของประเทศรวมถึงกว่า 1.6 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 20 ของประชากรกลุ่มอายุ 18-24 ปี (ปี 2542)

1.2 สถาบันอุดมศึกษาที่มีเป็นจำนวนมาก แบ่งแยกการบริหารจัดการในหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 10 กระทรวง และ 1 หน่วยงานอิสระ ทำให้มีความหลากหลายในรูปแบบและการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน ทั้งที่เป็นสถาบันเฉพาะทาง เช่น สถาบันอุดมศึกษาสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะสหวิทยาการ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เอกชน สถาบันในระบบจำกัดรับ และสถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับ รวมทั้งรูปแบบที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น วิทยาเขตสารสนเทศ การศึกษาทางไกล เป็นต้น

1.3 ภาคเอกชนมีศักยภาพที่จะร่วมพัฒนาอุดมศึกษา เห็นได้จากอัตราการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาและนักศึกษาเอกชนที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว จาก 27 แห่งในปี 2530 เป็น 41 แห่งในปี 2541 และจำนวนนักศึกษาเพิ่มจาก 99,913 คนในปี 2530 เป็น 316,156 คน ในช่วงเดียวกัน

1.4 สถาบันอุดมศึกษาจำนวนมากมีศักยภาพที่จะพัฒนาสู่ความเป็นเลิศและเป็นสากล เห็นได้จากการเปิดขยายหลักสูตรนานาชาติและหลักสูตรร่วมกับต่างประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจากปลายแผนฯ 6 รวมทั้งการดำเนินโครงการความร่วมมือกับต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีในรูปแบบที่หลากหลายขึ้น มีการจัดตั้งศูนย์แห่งความเป็นเลิศด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยการรวมตัวของสถาบันอุดมศึกษาเป็น consortium และสถาบันเฉพาะทางอื่น ๆ เช่น สถาบันอัญมณี เป็นต้น

## 2. จุดอ่อน (Weakness)

2.1 อุดมศึกษาไทยไม่สามารถทำหน้าที่กลไกระดับมันสมองของประเทศตาม บทบาทหน้าที่ได้เท่าที่ควร แม้แต่การวิเคราะห์ เตือนภัยล่วงหน้า และชี้แนะแนวทางที่ควรให้แก่ประเทศและประชาชนไทยในภาวะวิกฤต อุดมศึกษาจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อนโยบายของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้

2.2 อุดมศึกษาไทยประสบปัญหาวิกฤตด้านคุณภาพ จากการจัดการเรียนการสอนที่เน้นเนื้อหาวิชามากกว่าการสอนให้ผู้เรียนรู้จักคิดอย่างมีวิจารณญาณ (critical thinking) คิดสร้างสรรค์ (creative thinking) โดยเฉพาะในระยะหลัง (ช่วงแผนฯ 6 และแผนฯ 7) ที่มีการเพิ่มปริมาณการผลิตบัณฑิตเพื่อให้ทันกับความต้องการของประเทศ ทำให้คุณภาพการศึกษาลดลง บัณฑิตมีความเข้มแข็งทางวิชาการต่ำกว่ามาตรฐานสากล และขาดคุณลักษณะที่จำเป็นหลายประการ เช่น ความอดทน ซื่อสัตย์ คุณธรรม จริยธรรม เป็นต้น

2.3 มีระบบบริหารที่ด้อยประสิทธิภาพ ทั้งระบบบริหารวิชาการ ระบบบริหารการเงิน และระบบบริหารบุคคล ทำให้ขาดความคล่องตัวที่จะพัฒนาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของวิทยาการและตอบสนองต่อความจำเป็นของประเทศ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการบริหารจัดการภายใต้กรอบของราชการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการพัฒนาวិชาการของสถาบันอุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศ

2.4 การจัดอุดมศึกษาซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหลายกระทรวง แม้จะมีผลดีในแง่ก่อให้เกิดความหลากหลายและการแข่งขันเพื่อพัฒนาคุณภาพ แต่เนื่องจากขาดกลไกการประสานการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่มีเอกภาพในการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานอุดมศึกษา เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน หลายหน่วยงานต่างมุ่งขยายการจัดการศึกษาในส่วนที่ตนรับผิดชอบ โดยมิได้คำนึงถึงสภาพโดยรวมของประเทศและการประสานการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

2.5 มีปัญหาในการสร้างความเสมอภาคและการกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่ยังไม่เป็นธรรมแก่กลุ่มประชากรผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม และมีภูมิถำเนาในส่วนภูมิภาค จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 ระดับ

อุดมศึกษา พบว่า สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ที่มีสัดส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกรุงเทพฯ ในปี 2539 ถึงร้อยละ 43.7 และภาคกลางร้อยละ 23.9 ส่วนกระทรวงศึกษาธิการมีสถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่ในภาคใต้และภาคกลางมากที่สุดคือประมาณร้อยละ 23 เท่ากัน

หากเปรียบเทียบจำนวนสถาบันอุดมศึกษาในภาคต่าง ๆ กับประชากรกลุ่มอายุ 18-21 ปี จะเห็นภาพความแตกต่างของการกระจายของสถาบันอุดมศึกษาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนดังกล่าว (19,098 คน : สถาบัน) แตกต่างกับกรุงเทพมหานครถึงหกเท่าตัว (3,313 คน : สถาบัน) นอกจากนี้ นักศึกษาที่มีโอกาสเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่หรือร้อยละ 24.73 (ปี 2537) เป็นผู้ที่มิภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานคร และส่วนใหญ่หรือร้อยละ 47.14 (ปี 2537) เป็นผู้ที่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครองประกอบอาชีพค้าขาย เป็นเจ้าของกิจการและรับราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ

2.6 สถาบันอุดมศึกษาที่มีจำนวนมากต่างมุ่งเน้นภารกิจจัดการเรียนการสอนเป็นส่วนใหญ่เหมือนกัน และละเลยภารกิจการวิจัยและสร้างองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับการที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนการวิจัยในอัตราส่วนที่ต่ำมาก เพียงประมาณร้อยละ 5 ของงบประมาณอุดมศึกษา และขาดแรงจูงใจในการทำวิจัย ทำให้ไม่สามารถพัฒนางานวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาได้เท่าที่ควร นอกจากนี้ยังไม่สามารถผลิตบัณฑิตศึกษาเพื่อเป็นกำลังการผลิตผลงานวิจัยได้ตามเป้าหมาย

2.7 การผลิตกำลังคนไม่สอดคล้องและทันการณ์กับปริมาณความต้องการและการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และในการเตรียมผลิตกำลังคนยังขาดการศึกษาข้อมูลความต้องการกำลังคนจากการวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนกำลังคนอย่างพอเพียง

2.8 เกิดปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยเฉพาะอาจารย์ในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์พื้นฐาน ได้แก่ คณิตศาสตร์ เคมี ฟิสิกส์ ทำให้ไม่สามารถผลิตบัณฑิตและพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษาได้ตามเป้าหมาย จากข้อมูลในปี 2536-2538 พบว่า สาขาขาดแคลน 17 สาขาตาม

มติคณะรัฐมนตรี มีอัตราว่างที่ไม่สามารถหาอาจารย์มาบรรจุได้ถึงปีละเกือบ 2,000 อัตรา

2.9 ความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสถานประกอบการ หรือหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ ในการพัฒนา และยกระดับคุณภาพแรงงาน รวมทั้งการวิจัยยังทำได้จำกัด นอกจากนี้ แม้รัฐจะมีนโยบายส่งเสริมภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา แต่รัฐมิได้ดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดจนก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน

2.10 ด้านการรับภาระค่าใช้จ่ายอุดมศึกษาปรากฏว่ายังมีความเหลื่อมล้ำหรือความไม่สมดุลระหว่างต้นทุนอุดมศึกษาที่นักศึกษาต้องจ่าย กับผลประโยชน์หรือผลตอบแทนที่ นักศึกษาได้รับ จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ระดับอุดมศึกษา พบว่าต้นทุนทุกส่วนที่เก็บจากนักศึกษามีสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของต้นทุนดำเนินการทั้งหมด เพื่อจัดการอุดมศึกษา แสดงถึงความไม่สัมฤทธิ์ผลในการระดมทุนเพื่อการจัดอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

### 3. โอกาส (Opportunity)

3.1 มีความพยายามกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้กว้างขวางและเท่าเทียมมากขึ้น โดยนอกจากกำหนดเป็นนโยบายและมาตรการตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) จนถึงปัจจุบันแล้ว ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการรับนักศึกษาโดยวิธีการให้โควตาภูมิภาคและโควตาพิเศษอื่น ๆ ในสัดส่วนสูงขึ้น การปรับปรุงระบบและวิธีการคัดเลือกนักศึกษารวมโดยทบวงมหาวิทยาลัย ที่ใช้คะแนนผลการเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เพื่อเปิดโอกาสให้กับนักเรียนที่เรียนดีในโรงเรียนต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค มีโอกาสได้รับการคัดเลือกเพิ่มมากขึ้น การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาในลักษณะวิทยาเขตสารสนเทศ (IT Campus) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการให้ดำเนินงานจำนวน 31 แห่ง ทั่วประเทศ เพื่อกระจายโอกาสอุดมศึกษาให้กว้างขวางครอบคลุมยิ่งขึ้น ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2539 โดยรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 3,000 ล้านบาท เพื่อให้ผู้เรียนตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาถึงอุดมศึกษาในสถาบันการศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษา



ธิการ กู้ยืมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษา นับว่าเป็นมาตรการที่จะช่วยเหลือผู้ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นรูปธรรม ที่น่าจะส่งผลให้ผู้ด้อยโอกาสได้มีโอกาสเข้าศึกษาและสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น

3.2 สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งใหม่ โดยเฉพาะในช่วงแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ส่วนใหญ่มีสถานที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคเกือบทั้งสิ้น ได้แก่ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ 3 แห่ง ใน 3 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช มหาสารคาม และสงขลา สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 10 แห่งใน 7 จังหวัด ได้แก่ เพชรบุรี อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา เชียงใหม่ ปทุมธานี พิษณุโลก และกรุงเทพฯ สถาบันราชภัฏ 2 แห่งในจังหวัด นครพนม และศรีสะเกษ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีการขยายวิทยาเขตจำนวน 10 แห่ง ซึ่งรับนักศึกษาแล้ว 5 แห่ง คือ ในวิทยาเขตเชียงราย สกลนคร สุพรรณบุรี นครปฐม และนครศรีธรรมราช และอีก 5 แห่งยังไม่ได้รับนักศึกษา คือ วิทยาเขตทักษิณ (ปัตตานี) อุบลราชธานี หนองบัวลำภู ปราจีนบุรี และนครพนม นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนในส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวางขึ้น

3.3 มีการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ใช้ระเบียบราชการหรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับ เพื่อให้มีความอิสระ คล่องตัว และเอื้อต่อการดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาในอันที่จะพัฒนาสู่ความเป็นเลิศ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี 2535 และได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นในระยะต่อมา จนในปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาที่มีรูปแบบการบริหารจัดการในลักษณะเช่นนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 6 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จ.นครราชสีมา มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จ.นครศรีธรรมราช มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จ.เชียงราย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี กรุงเทพมหานคร สำหรับมหาวิทยาลัยแห่งหลังนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ

นอกจากนี้ตามเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) รัฐบาลไทยต้องสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดออกนอกระบบราชการภายในปี 2545 จึงนับเป็นโอกาสอัน

ดีที่จะได้มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการอุดมศึกษาให้มีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพโดยเร็ว

3.4 มีการพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อเป็นกลไกในการรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ช่วงแผนฯ 7 (พ.ศ.2535-2539) เป็นต้นมา สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งมีความตื่นตัวในการจัดระบบและกลไกการประกันคุณภาพภายในสถาบันอย่างหลากหลาย ตลอดจนมีการเริ่มดำเนินการให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกด้วย

3.5 มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมและพัฒนาขีดความสามารถงานวิจัยที่มีการบริหารจัดการโดยอิสระและคล่องตัวไม่เป็นราชการ ได้แก่ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) เทคโนโลยี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้มีการจัดสรรทุนอุดหนุนวิจัยในหลายสาขาวิชา เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ นับเป็นโอกาสที่ดีที่จะพัฒนางานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา

3.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีความหมายการศึกษาแห่งชาติ ให้มีการปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ให้การสนับสนุนเอกชนและองค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมจัดการศึกษาอย่างหลากหลาย รวมทั้งให้มีการศึกษาค้นคว้า วิจัย พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ

3.7 นโยบายรัฐบาลในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาอุดมศึกษา โดยกำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลหลายประการ ได้แก่ การส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการอย่างอิสระ ให้กระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาค ให้มีการจัดระบบอุดมศึกษาเป็น 3 ระบบ ที่มีจุดเน้นแตกต่างกัน เป็นต้น นอกจากนี้ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) กำหนดเป้าหมายสำคัญประการหนึ่ง ให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารระบบอุดมศึกษาใหม่ ให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบบริหารจัดการภายในเฉพาะสถาบันที่เป็นอิสระ เป็นต้น นับว่าเป็นโอกาสที่จะพัฒนาอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

3.8 สังคมเห็นความสำคัญของการศึกษามากขึ้น ภาคเอกชนและกลุ่มองค์กรเอกชนให้ความสนใจจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาการศึกษาและอุดมศึกษา โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7

3.9 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ มีส่วนช่วยเสริมสร้างและสนับสนุนการพัฒนาทางการศึกษาและอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารจัดการ การเรียนการสอน การประเมินผล การพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากร เป็นต้น

#### 4. ภาวะคุกคาม (Threat)

4.1 สภาพวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนา ด้านสังคม การศึกษาและอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการถูกรับลดงบประมาณการศึกษา เป็นครั้งแรก ปัญหาเศรษฐกิจของผู้ปกครอง ที่ส่งผลกระทบต่อบุตรหลานที่กำลังศึกษา ในสถาบันอุดมศึกษาและปัญหาการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษา

4.2 จากการทำมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายบริหารเปลี่ยนแปลงและไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผู้บริหารบางคนบางสมัยไม่ให้ความสนใจด้าน การศึกษาและอุดมศึกษาเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินงานพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศไทยไม่อาจเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาประเทศได้

4.3 การผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในบางจังหวัดโดย มิได้คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในภาพรวมของประเทศ ทั้งในด้านการ กระจายโอกาสอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ความซ้ำซ้อน และประสิทธิภาพการใช้ ทรัพยากร หรือการเพิ่มปริมาณการรับนักศึกษาที่เกินศักยภาพของสถาบัน นับเป็นภาวะ ที่คุกคามอุดมศึกษาไทยอย่างต่อเนื่อง

4.4 ผลกระทบจากนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตามที่กำหนดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 ที่กำหนดว่า “บุคคล ย่อมมีสิทธิเสมอกันในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นับเป็นแรงผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษา ต้องเร่งหามาตรการรองรับกระแสความต้องการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้สำเร็จชั้น มัธยมศึกษาตอนปลาย ที่คาดว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากกว่าปัจจุบันถึงกว่า 2 เท่าตัว

### บทที่ 3

## แรงผลักดันที่ต้องปฏิรูปอุดมศึกษา

กระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นอกจากเป็นผลจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี และวัฒนธรรมจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) แล้ว ปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาทั่วโลกยังเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่ การขยายตัวของปริมาณ นักศึกษา และความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นมาก ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความคาดหวังของสังคมที่มีต่ออุดมศึกษาในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อแข่งขันกับนานาชาติ ปัญหาคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้จ้างงาน และสภาพความจำกัดด้านงบประมาณจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

สำหรับอุดมศึกษาไทยนอกจากจะได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการเปลี่ยนแปลงยุคสมัยโลก ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และสภาพการแข่งขันอย่างรุนแรงของประชาคมโลกแล้ว อุดมศึกษาไทยยังต้องเผชิญกับกระแสกดดันภายในประเทศและปัญหาภายในตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการที่อุดมศึกษาไม่สามารถจัดให้สอดคล้องตามความต้องการของผู้เรียน และไม่กระจายโอกาสอย่างกว้างขวางและเป็นธรรมเท่าที่ควร สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่มีการจัดตั้งกระจุกอยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ไม่กระจายไปยังส่วนภูมิภาคอย่างกว้างขวางทั่วถึง เท่าเทียม ผู้ได้รับโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี และมีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปัญหาด้านคุณภาพ และประสิทธิภาพที่ต่างกันก็เป็นปัญหาวิกฤตและเรื้อรัง (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541)

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่ออุดมศึกษา ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายของรัฐด้านการศึกษา รวมถึงอุดมศึกษามีการปรับเปลี่ยนบ่อย บางครั้งไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษา ซึ่งกำหนดนโยบายและมาตรการการพัฒนาในระยะเวลา 5 ปี ส่งผลให้การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาอุดมศึกษาไม่ต่อเนื่อง รวมทั้งนโยบายที่ดีไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ หลายรัฐบาล มิได้ให้ความสำคัญด้านการศึกษาและอุดมศึกษาเท่าที่ควร ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเนื่องจากขาดนักการเมืองที่มีความสนใจและมีวิสัยทัศน์ด้านการศึกษาและ

อุดมศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องของหลายฉบับล้าสมัยเนื่องจากมิได้มีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามกาลเวลา กฎหมายที่รองรับการจัดการศึกษาของแต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกัน บางสถาบันมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะบางสถาบันไม่มี ทำให้เกิดการขัดแย้งและซ้ำซ้อน การดำเนินงานไม่สอดคล้องกับนโยบายและแผนในภาพรวม ส่งผลกระทบต่อความเจริญเติบโตของสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้ มีสาเหตุจากการลงทุนด้านการศึกษาและอุดมศึกษาของรัฐที่ต่ำมาตลอดทุกแผนฯ โดยการลงทุนด้านอุดมศึกษาในช่วงแผนฯ 1- แผนฯ 7 มีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 0.24 - 0.58 ของ GNP โดยเฉพาะในช่วงแผนฯ 7 ที่มีอัตราการเพิ่มของการลงทุนอยู่ในระดับต่ำมาก กับทั้งยังมีโครงการพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนฯ และได้รับการบรรจุไว้ในแผนฯ แล้ว แต่ไม่ได้รับงบประมาณเป็นต้น ปัญหาจากการบริหารจัดการอุดมศึกษาของรัฐที่ยังรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางภายใต้ระบบราชการที่เข้มงวด โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการตามแนวทางและเป้าหมายของสถาบันชั้นสูงได้ (สุธรรม อารีกุล, 2540)

ปัญหาที่อุดมศึกษาไทยเผชิญอยู่อีกส่วนหนึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อการปรับตัวของอุดมศึกษา โดยเฉพาะปัญหาแนวโน้มจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคต จากนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานของประเทศ ซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา จำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมการเพื่อรองรับจำนวนผู้ที่ต้องการจะเข้าศึกษาในอนาคตทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยการศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาที่จะสามารถสนองความต้องการของผู้เรียนได้อย่างหลากหลาย เป็นรูปแบบที่เอื้อต่อการพัฒนาอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเสมอภาค สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความต้องการกำลังคนเพื่อการพัฒนาประเทศ และความต้องการองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการแข่งขันบนเวทีโลก

แรงผลักดันที่ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยอย่างต่อเนื่องทั้งในส่วนที่เป็นปัจจัยภายนอกและภายใน อาจสรุปได้ดังนี้

## 1. ปัจจัยภายนอก

**1.1 กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)** ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจการค้าโลกใหม่ เกิดการรวมตัวของกลุ่มประเทศคู่แข่งทางการค้า จัดตั้งเขตการค้าระหว่างประเทศ เช่น APEC NAFTA AFTA มีมาตรการใหม่ในการกีดกันทางการค้า เกิดการโยกย้ายฐานการผลิตและแรงงาน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการแข่งขันในเวทีโลกของแต่ละประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความต้องการกำลังคนระดับสูง ที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น และมีความต้องการการศึกษาทั้งในและนอกระบบมากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ต้องปรับเปลี่ยนให้ทันการณ์ เพื่อรักษาขีดความสามารถและพัฒนาศักยภาพของกำลังคนในการแข่งขันกับนานาประเทศ

ทั้งนี้ จากข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยสถาบัน IMD ในรายงาน The World Competitiveness Yearbook ปี 2540 2541 และ 2542 ซึ่งมีการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันรวม 8 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจภายในประเทศ ด้านความเป็นนานาชาติ ด้านรัฐบาล ด้านการเงินการคลัง ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการจัดการ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และด้านประชากร เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ พบว่า อันดับโดยรวมของประเทศไทยซึ่งอยู่ในอันดับที่ 29, 39 และ 34 ตามลำดับ ต่ำกว่าประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ ฮองกง ไต้หวัน ญี่ปุ่น มาเลเซีย จีน ฟิลิปปินส์ ยกเว้นอินโดนีเซีย ที่มีอันดับต่ำกว่าไทยทุกปี และเกาหลีที่มีอันดับต่ำกว่าไทยในปี 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการจัดอันดับในแต่ละด้าน พบว่าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการจัดการ ด้านความเป็นนานาชาติ และด้านการเงินการคลัง ประเทศไทยถูกจัดอันดับต่ำลงมาก แสดงถึงศักยภาพในการพัฒนาต่าง ๆ ดังกล่าวของไทยที่ตกต่ำลง จำเป็นต้องดำเนินการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาโดยเร็ว การทรัพยากรมนุษย์นับว่าเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการเพิ่มศักยภาพของประเทศดังกล่าว

**1.2 ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)** และวิทยาการคอมพิวเตอร์ที่ทำให้มนุษย์สามารถย่อระยะทางและเวลาในการสื่อสาร ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนกระบวนการ ระบบและวิธี

การทางการศึกษา การถ่ายทอดข้อมูลและองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นในรูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างจากเดิม ส่งผลให้อุดมศึกษาจะต้องปรับเปลี่ยนทั้งกระบวนการเรียนการสอน เป้าหมายและวิธีการสอน รวมทั้งต้องมุ่งเน้นการสร้างนิสัยใฝ่รู้ การเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Study) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถก้าวทันการขยายตัวขององค์ความรู้ ที่พัฒนาขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งควบคู่กับความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ

**1.3 ความจำกัดของทรัพยากร** จากสถานะตกต่ำทางเศรษฐกิจของประเทศ การที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศชะลอตัวลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 8.7 ในปี 2538 เหลือร้อยละ 5.5 ในปี 2539 -0.4 ในปี 2540 -8.0 ในปี 2541 และ 0.9 ในปี 2542 จนเกิดปัญหาวิกฤติทั้งประเทศ ในช่วงปลายปี 2540 เป็นต้นมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อวงกว้างทั้งด้านเศรษฐกิจโดยรวม ด้านสังคมอันเกิดจากปัญหาการว่างงาน ปัญหาความยากจนและยังส่งผลกระทบต่อการศึกษาและอุดมศึกษาไทย เพราะงบประมาณด้านการศึกษาได้ถูกปรับลดลงเป็นครั้งแรก ทั้งการที่ต้องเร่งปรับแผนการผลิตกำลังคน ตามสภาพความต้องการของแรงงานที่เปลี่ยนไปอย่างกระทันหันและรวดเร็ว และการแสวงหามาตรการเพื่อช่วยเหลือบัณฑิตว่างงาน

นอกจากนี้อุดมศึกษายังได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐบาลในช่วงภาวะวิกฤต อาทิ มาตรการปรับขนาดกำลังคนของภาครัฐ ที่กำหนดให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณอายุราชการ มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐ ที่ให้ทุกส่วนราชการระงับข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเงิน เดือนสำหรับตำแหน่งกำหนดขึ้นใหม่ โครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ซึ่งส่งผลกระทบต่อจำนวนอาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา เป็นต้น ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนอกจากส่งผลกระทบต่อการพัฒนา นโยบายและการวางแผนดำเนินงานแล้ว ยังนับเป็นแรงผลักดันที่ทำให้อุดมศึกษาต้องแสวงหารูปแบบการบริหารจัดการที่จะทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพในสภาพการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

**1.4 ความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 43 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 10 ได้บัญญัติถึงสิทธิด้านการศึกษาของประชาชนโดยให้ "บุคคล มีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐ

จะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ตลอดจนจากแนวนโยบายและมาตรการการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่กำหนดไว้ตั้งแต่แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และให้ขยายออกไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) รวมทั้งการดำเนินโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โดยกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่เริ่มดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เพื่อยกระดับความรู้ขั้น พื้นฐานของประชาชนให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะในชนบทห่างไกลได้เข้าเรียน ทำให้แนวโน้มจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลายเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อันจะส่งผลให้ความต้องการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มสูงตามกัน

ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) และต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 และ 2541) จำนวนผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียนทั้งสายสามัญและสายอาชีพ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 237,679 คนในปี 2535 เป็น 384,928 คน ในปี 2539, 429,779 คน และ 468,847 คน ในปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ (ตารางที่ 6)

รวมทั้งยังมีผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายอีกจำนวนหนึ่งจากการศึกษานอกโรงเรียน ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 49,418 คน ในปี 2535 เป็น 89,922 คนในปี 2539 และ 142,003 คนในปี 2541 (ตารางที่ 6) อย่างไรก็ตาม ผู้สำเร็จการศึกษานอกโรงเรียนดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ศึกษาอยู่ในระบบโรงเรียนอยู่แล้ว และอีกประการหนึ่งยังมีผู้จบการศึกษานอกโรงเรียนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่แจ้งการสำเร็จการศึกษา ตัวเลขนักเรียนนอกโรงเรียนจึงยังมีความแปรปรวนอยู่

ตารางที่ 6 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียน



## และนอกระบบโรงเรียนในปี 2535-2541

หน่วย : คน

ผู้สำเร็จ	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ในระบบโรงเรียน <sup>1</sup>	237,679	256,483	272,993	314,287	384,928	429,779	468,847
สายสามัญ (ม.6)	125,596	136,004	148,765	172,251	214,574	250,375	276,665
สายอาชีพ (ปวช.3)	112,083	120,479	124,228	142,036	170,354	179,404	192,182
นอกโรงเรียน <sup>2</sup>	49,418	57,191	57,247	60,055	89,922	131,207	142,003

ที่มา : 1. สถิติและดัชนีนักเรียนนักศึกษา ปีการศึกษา 2529-2541, สกศ.

2. กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนกับจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ระดับอุดมศึกษา (เฉพาะอนุปริญญาและปริญญาตรี) ในช่วงปี 2535-2541 พบว่ายังมีความแตกต่างกันอยู่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนักศึกษาเข้าใหม่ในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับ ทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งสามารถรับนักศึกษาเข้าศึกษาได้ในปี 2536 จำนวน 206,333 คน และเพิ่มเป็น 298,368 คนในปี 2539 352,556 คน ในปี 2541 413,702 คนในปี 2542 หรือคิดเป็นร้อยละ 71.9, 79.7 62.8 และ 67.7 ของผู้จบ ม.ปลายทั้งหมดตามลำดับ จะเห็นได้ว่าศักยภาพของสถาบันจำกัดรับในการรองรับผู้จบ ม.ปลายเริ่มลดลงตั้งแต่ช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ตารางที่ 7)

อย่างไรก็ตาม มีสถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับอีก 2 สถาบัน คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ที่สามารถรองรับนักศึกษาที่พลาดโอกาสเข้าศึกษาในสถาบันจำกัดรับได้อีกจำนวนหนึ่ง โดยมีจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ใน 2 สถาบัน ดังกล่าวในปี 2536 จำนวน 126,528 และเพิ่มเป็น 145,905 คนในปี 2539, 132,426, 164,462 คน และ 214,949 คน ในปี 2540, 2541 และ 2542 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม จำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ในมหาวิทยาลัยเปิดทั้ง 2 แห่งดังกล่าว มี

กลุ่มอายุที่หลากหลาย ทั้งผู้ที่เพิ่งสำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและสำเร็จมานานแล้ว มาศึกษาต่อ

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบจำนวนผู้สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลาย (ในระบบโรงเรียนและนอกระบบ) และนอกระบบ) และจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ระดับอุดมศึกษา (จำกัดรับ) ปี 2535-2541 จำแนกภาครัฐและเอกชน

หน่วย : คน

ผู้สำเร็จ/เข้าใหม่	2535/36	2536/37	2537/38	2538/39	2539/40	2540/41	2541/42
1. ผู้สำเร็จ ม.ปลาย	287,097	313,674	330,240	374,342	474,850	560,986	610,850
2. นักศึกษาเข้าใหม่ จำกัดรับ	206,333	238,004	263,341	298,368	348,136	352,556	413,702
ร้อยละ	71.9	75.9	79.7	79.7	73.3	62.8	67.7
2.1 ภาครัฐ	124,101	139,501	156,921	176,393	211,880	206,509	246,403
2.2 เอกชน	82,232	98,503	106,420	121,975	136,256	146,047	167,299
3. ความต่าง (1-2)	80,764	75,670	66,899	75,974	126,714	208,430	197,130
4. ความต่าง (1-2.1)	162,996	174,173	173,319	197,949	262,970	354,477	364,447
5. นักศึกษาเข้าใหม่ ไม่จำกัดรับ	126,528	134,328	140,657	145,905	132,426	164,462	214,949
6. นักศึกษาเข้าใหม่ ทั้งหมด (2+5)	332,861	372,332	403,998	444,273	480,562	517,018	628,669

ที่มา : สถิติและดัชนีนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2529-2541

ประมาณการจำนวนนักเรียนทั้งหมดและผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย

## ปีการศึกษา 2542-2559

ในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึงแผนฯ 11 (ปี 2542-2559) คาดว่าจำนวนนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนจะเพิ่มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลจากนโยบายและมาตรการขยายการศึกษา พื้นฐาน ซึ่งเริ่มปรากฏผลชัดต่อจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาตั้งแต่ช่วงปลายแผนฯ 7 เป็นต้นมา และจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงเวลา 20 ปีจากนโยบายดังกล่าวแล้ว โดยประมาณการว่าตั้งแต่ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2542-2544) ไปจนถึงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) จะมีจำนวนนักเรียนและ ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียน เพิ่มขึ้น จาก 453,398 คนในปี 2544 เป็น 537,109 คนในปี 2549, 623,836 คนในปี 2554 และ 682,686 คนในปี 2559 ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 เป้าหมายจำนวนนักเรียนทั้งหมดและผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียน ปี 2542-2544, 2549, 2554 และ 2559

หน่วย : คน

ปีการศึกษา	แผนฯ 8			แผนฯ 9	แผนฯ 10	แผนฯ 11
	2542	2543	2544			
นักเรียน	2542	2543	2544	2549	2554	2559
นักเรียนทั้งหมด	1,626,590	1,595,613	1,585,021	1,825,739	2,080,346	2,227,366
นักเรียน : ประชากร	52.11	53.09	54.56	62.75	72.27	74.70
ผู้สำเร็จ	507,952	480,103	453,398	537,109	623,836	682,686
สายสามัญ(ม.6)	297,259	310,977	288,410	356,206	422,815	493,674
สายอาชีวะ (ปวช.3)	210,693	169,126	164,988	180,903	201,021	189,012

ที่มา : โครงการประมาณการจำนวนนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2542-2559, สกศ.

นอกจากผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในระบบโรงเรียนดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ม.ปลายจากการศึกษานอกระบบโรงเรียน ที่จัดโดยกรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานอื่น ในแต่ละปีอีกจำนวนมาก

ซึ่งจะเป็นตัวป้อน (Input) เข้าสู่อุดมศึกษาเช่นเดียวกัน กลุ่มผู้รับบริการดังกล่าวนี้นอกจากจะประกอบด้วยประชากรกลุ่มอายุ 15-17 ปีที่พลาดโอกาสหรือไม่ได้เข้าศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว ยังรวมถึงกลุ่มประชากรอายุ 18 ปีขึ้นไปที่อยู่ในกำลังแรงงาน และต้องการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม กลุ่มอายุสำหรับผู้รับบริการกลุ่มหลังนี้จะมีความหลากหลายแตกต่างกัน ประมาณการผู้สำเร็จการศึกษานอกระบบโรงเรียนในช่วงปี 2542-2559 จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 262,168 คนในปี 2542 เป็น 265,731 คนในปี 2544, 446,906 คนในปี 2549, 729,528 คนในปี 2554 และเพิ่มเป็นประมาณ 1,221,508 คนในปี 2559 ดังตารางที่ 9

**ตารางที่ 9 เป้าหมายจำนวนนักเรียนทั้งหมดและผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากการศึกษานอกระบบโรงเรียน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ**

หน่วย : คน

ปีการศึกษา	แผนฯ 8			แผนฯ 9	แผนฯ 10	แผนฯ 11
	2542	2543	2544	2549	2554	2559
ผู้สำเร็จ						
นักเรียนทั้งหมด	786,504	763,608	797,192	1,340,717	2,188,585	3,664,524
ผู้สำเร็จ	262,168	254,536	265,731	446,906	729,528	1,221,508

ที่มา : โครงการประมาณการจำนวนนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2542-2559, สกศ.

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลายดังกล่าว (ตารางที่ 8 และ 9) กับจำนวนนักศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาสามารถรับเข้าศึกษาได้ในแต่ละปี จากประมาณการจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ในช่วงปลายแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542-2544) ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) พบว่ายังมีช่องว่างอยู่มาก โดยเฉพาะเมื่อพิจารณานักศึกษาเข้าใหม่เฉพาะสถาบันจำกัดรับของรัฐและเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการ (ระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญาตรี) ซึ่งมีจำนวน 467,930 คนในปี 2543 และเพิ่มเป็น 441,253 คนในปี 2545, 576,606 คนในปี 2550, 829,533 คนในปี 2555 และ 1,120,467 คนในปี 2559 หรือ

ประมาณร้อยละ 57-63 ของผู้จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งหมด ซึ่งจะมีจำนวนนักเรียนที่สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่ไม่ได้เข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับทั้งของรัฐและเอกชน จำนวน 302,190 คน ในปี 2542, 277,876 คนในปี 2545 และเพิ่มเป็น 407,409 คนในปี 2550, 523,831 คนในปี 2555 และ 650,965 คนในปี 2559 (ดูตารางที่ 10)

**ตารางที่ 10** ประมาณการจำนวนผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งในและนอกระบบ) และจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่ ระดับอุดมศึกษา (จำกัดรับ) ปี 2542-2559

หน่วย : คน

นักศึกษา	แผนฯ 8			แผนฯ 9	แผนฯ 10	แผนฯ 11
	2542/43	2543/44	2544/45	2549/50	2554/55	2558/59
1. ผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย	770,120	734,639	719,129	984,015	1,353,364	1,771,432
2. นักศึกษาเข้าใหม่ (จำกัดรับ)						
ร้อยละ	60.76	57.57	61.36	58.60	61.29	63.25
2.1 รัฐ	277,622	251,602	262,118	339,831	485,485	653,085
2.2 เอกชน	190,308	171,306	179,135	236,775	344,048	467,382
3. ความต่าง (1-2) (Ed.Burden)	302,190	311,731	277,876	407,409	523,831	650,965
4. ความต่าง (1-2.1)	492,498	483,037	457,011	644,184	867,879	1,118,347

**ที่มา :** โครงการประมาณการจำนวนนักเรียน นักศึกษา ปีการศึกษา 2542-2559, สกศ

อย่างไรก็ตามยังมีสถาบันอุดมศึกษาในระบบไม่จำกัดรับ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยอีก 2 สถาบันที่สามารถรองรับนักศึกษาได้อีกจำนวนมาก ประมาณการว่าสถาบันดังกล่าวจะมีนักศึกษาเข้าใหม่ในปี 2543 ทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญาตรีจำนวน 233,033 คน และเป็น 222,771 คนในปี 2545, 265,952 คนปี 2550 และ 448,768

คนในปี 2559 ซึ่งหากนำไปรวมกับจำนวนนักศึกษาที่สามารถรับได้ในสถาบันอุดมศึกษา จำกัดได้รับ จะทำให้ช่องว่างที่ถือเป็น Education Burden ลดลงไป โดยอัตราส่วนผู้สำเร็จ ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายที่เข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 91 ในปี 2543 เป็นร้อยละ 92.3 ในปี 2545, 87.2 ในปี 2555 และ 88.6 ในปี 2559 (ตารางที่ 11)

**ตารางที่ 11** ประมาณการจำนวนผู้สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและจำนวนนักศึกษาเข้าใหม่

อุดมศึกษา (รวมจำกัดรับและไม่จำกัดรับ) ปี 2540-2545, 2550, 2555 และ 2559

หน่วย : คน

นักศึกษา	แผนฯ 8			แผนฯ 9	แผนฯ 10	แผนฯ 11
	2542/43	2543/44	2544/45	2549/50	2554/55	2558/59
ผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย	770,120	734,639	719,129	984,015	1,353,364	1,771,432
นักศึกษาเข้าใหม่(รวม)	700,963	639,985	664,024	842,558	1,180,241	1,569,235
สถาบันจำกัดรับ	467,930	422,908	441,253	576,606	829,533	1,120,467
-ต่ำกว่าปริญญา	279,097	246,720	260,603	362,031	548,091	761,624
-ปริญญาตรี	188,833	176,188	180,650	214,575	281,442	358,843
สถาบันไม่จำกัดรับ	233,033	217,077	222,771	265,952	350,708	448,768
-ต่ำกว่าปริญญา	7,156	6,326	6,682	9,283	14,054	19,529
-ปริญญาตรี	225,877	210,751	216,089	256,669	336,654	429,239
ความต่าง (Ed.Burden)	-69,157	-33,676	-55,105	-141,457	-173,123	-202,197
นักศึกษาเข้าใหม่ร้อยละ	91.0	87.1	92.3	85.6	87.2	88.6

นอกจากนี้ยังมีสถาบันเฉพาะทางสังกัดกระทรวงอื่น ๆ ที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันเหล่านี้แม้จะรับนักศึกษาในแต่ละปีไม่มากนักเพียงประมาณร้อยละ 3 ของนักศึกษามหาวิทยาลัยที่รับทั้งหมด หรือจำนวนประมาณ 20,000 คน (ประมาณการ) แต่ก็นับเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะรองรับจำนวนผู้จบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายด้วย จะเห็นได้ว่าหากสถาบันอุดมศึกษายังคงมีรูปแบบการจัดการที่มุ่งเน้นการศึกษาในระบบเช่นปัจจุบัน จะมีผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลายอีกจำนวนมากที่ไม่สามารถ

เข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาตามความต้องการได้ เนื่องจากศักยภาพในการรับนักศึกษาของสถาบันมีจำกัด มีความจำเป็นต้อง แสวงหารูปแบบและวิธีการที่หลากหลายในการจัดอุดมศึกษาที่จะรองรับจำนวนผู้ต้องการเข้าศึกษาที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากดังกล่าว ทั้งนี้เพิ่มขึ้นจากนโยบายการขยายการศึกษาพื้นฐาน 12 ปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และจากกระแสนิยมที่ต้องการกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ซึ่งมีส่วนผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาต้องเปิดโอกาสอย่างหลากหลายให้กับประชาชนและอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (life long) โดยไม่จำกัดอายุ เพศ สถานภาพ รูปแบบการจัดอุดมศึกษาจะปรับเปลี่ยนไปอย่างไรนั้น นับเป็นสิ่งที่ท้าทายสถาบันอุดมศึกษาไทยและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างมาก

**1.5 ความต้องการกำลังแรงงานที่มีศักยภาพสูงขึ้น** นับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันและความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทอุดมศึกษา ในฐานะกลไกในการผลิตและพัฒนากำลังคน เพื่อนำประเทศก้าวสู่ยุคการแข่งขันในปัจจุบันและอนาคต อันส่งผลให้อุดมศึกษาต้องปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ ไม่เฉพาะการดำเนินภารกิจด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการบริการวิชาการ แต่จะต้องเป็นอุดมศึกษาตลอดชีวิต และมุ่งเน้นการพัฒนากำลังคนทุกเพศทุกวัย ทั้งวัยเรียนและวัยทำงานให้มากขึ้น ทั้งนี้โดยนอกจากจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาและปริญญาแล้ว สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีบทบาทในการฝึกอบรมกำลังแรงงานในทุกระดับประเภทด้วย เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและทักษะกำลังแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก ทั้งนี้ จากข้อมูลการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยสถาบัน IMD ดังที่ได้กล่าวถึงในตอนต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยถูกจัดอันดับอยู่ในอันดับที่ต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ จากผลการสำรวจความเห็นของกลุ่มนักธุรกิจต่างชาติ ประมาณ 500 คน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยบริษัทที่ปรึกษาความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเมือง (PERC) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ในฮ่องกง ปรากฏว่านักธุรกิจดังกล่าวให้ความเห็นว่า ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่ ยกเว้นสิงคโปร์กับฟิลิปปินส์ กำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือที่ชำนาญและการศึกษาดี ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับโลกเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะประเทศไทย มาเลเซีย เวียดนาม และอินโดนีเซียติดอันดับประเทศที่ขาดแคลนแรงงานฝีมือมากที่สุด

และนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการยกระดับฐานะประเทศไปสู่สังคมอุตสาหกรรมที่พึ่ง  
ความรู้เป็นฐาน

และจากการจัดทำโพล (Poll) สำรวจความคิดเห็น โดย PERC เกี่ยวกับคุณภาพ  
ภาพแรงงาน ซึ่งได้มีการเรียงลำดับประเทศที่มีแรงงานคุณภาพจากมากที่สุดไปหาน้อยที่  
สุด ได้ปรากฏผลดังนี้ 1) ญี่ปุ่น 2) ไต้หวัน 3) สิงคโปร์ 4) ฟิลิปปินส์ 5) ฮอง  
กง 6) อินเดีย 7) เกาหลีใต้ 8) จีน 9) ไทย 10) มาเลเซีย 11) เวียดนาม และ  
12) อินโดนีเซีย (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 30 สิงหาคม 2542)

### 1) ระดับการศึกษาของประชากรและแรงงานไทย

จากการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ถึงจำนวน  
ปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรไทยในปี 2539-2541 โดยแสดงข้อมูลจำแนก  
ประชากรเป็น 4 กลุ่มอายุ คือ 15 ปีขึ้นไป, 15-21 ปี, 15-59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป พบว่า  
ประชากรไทยอายุ 15 ปีขึ้นไปได้รับการศึกษาเพียงประมาณระดับประถมศึกษา คือ  
จำนวน 6.6 ปีในปี 2539 และเพิ่มเป็น 6.8 ปีและ 7.0 ปีในปี 2540 และ 2541 ตามลำดับ (ตาราง  
ที่ 12)

ตารางที่ 12 แสดงจำนวนปีที่ได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรไทย ปี 2539-2541

หน่วย : ปี

กลุ่มอายุ (ปี)	2539	2540	2541
อายุ 15 ปีขึ้นไป	6.6	6.8	7.0
อายุ 15-21 ปี	8.8	9.0	9.3
อายุ 15-59 ปี	7.2	7.4	7.6

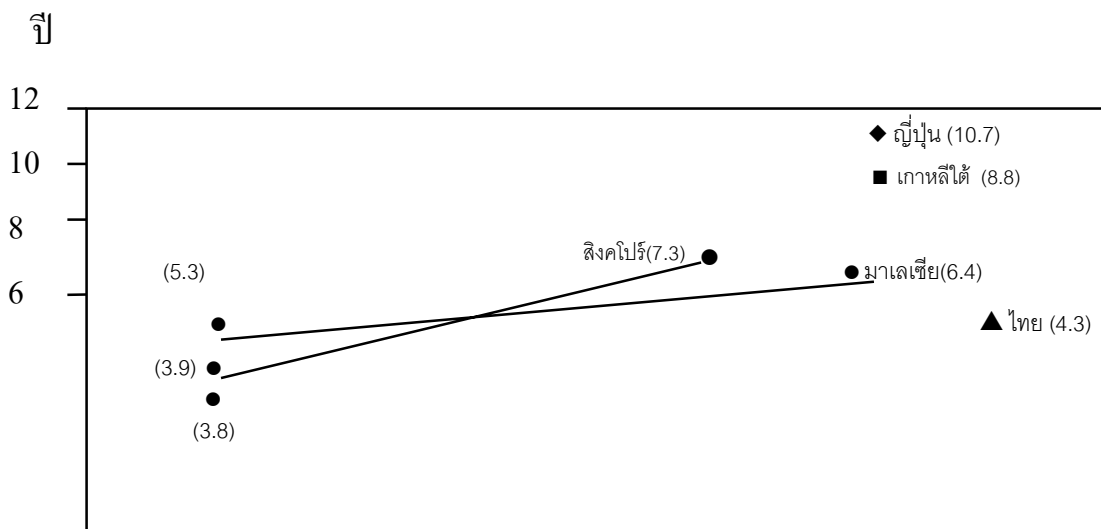


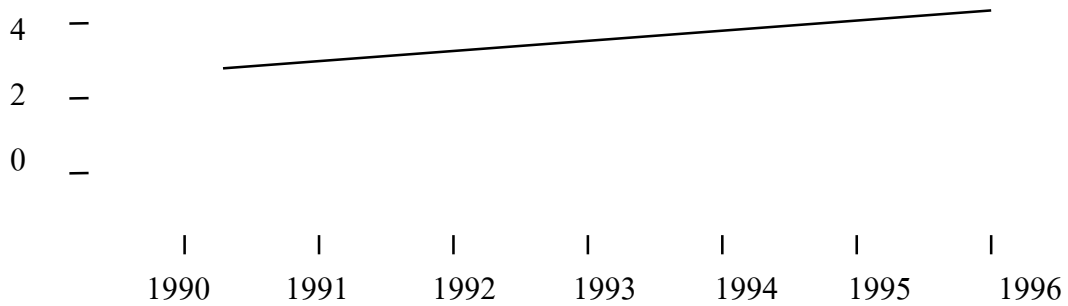
อายุ 60 ปีขึ้นไป	3.2	3.3	3.4
------------------	-----	-----	-----

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ตุลาคม 2542

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยใช้ข้อมูลของประชากรที่มีอายุ 25 ปีขึ้นไป (แผนภูมิที่ 3) จะเห็นได้ชัดเจนว่าการศึกษาของไทยต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ทั้งหมด กล่าวคือ ในปี 1996 ประชากรไทย มีการศึกษาโดยเฉลี่ยน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรญี่ปุ่นในปี 1995 และมีการศึกษาน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ อีก 3 ประเทศค่อนข้างมาก

แผนภูมิที่ 3 การศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรอายุ 25 ปีขึ้นไป ของประเทศไทยกับประเทศอื่นในเอเชีย





1997

**ที่มา :** ศูนย์สารสนเทศทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
การลงทุนทางการศึกษาของประเทศไทย, พ.ศ. 2540

ข้อที่น่าสนใจก็คือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งในปี 1990 มีการศึกษาโดยเฉลี่ยพอ ๆ กับประเทศไทย คือ 3.9 ปี (ไทย = 3.8 ปี) ได้มีการพัฒนาการศึกษาไปอย่างรวดเร็ว ล้ำหน้าประเทศไทยเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าในปี 1994 การศึกษาโดยเฉลี่ยของสิงคโปร์ได้เพิ่มขึ้นเป็น 7.3 ปี สูงกว่าของไทยไปอีก 2 ปีต่อมา คือในปี 1996 การศึกษาโดยเฉลี่ยของไทยมีค่าเพียง 4.3 ปี

ข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการศึกษาของประชากรไทยอยู่ในระดับต่ำกว่าเพื่อนบ้าน ซึ่งถ้าประเทศไทยไม่เร่งพัฒนาการศึกษาของประชากรให้สูงกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ก็เป็นที่แน่นอนว่าคุณภาพของคนไทยจะยิ่งล้าหลังประเทศอื่นมากขึ้นทุกที และประเทศไทยอาจไม่สามารถแข่งขันให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นในสังคมโลก

## 2) ประเมินความต้องการแรงงานในอนาคต

เมื่อพิจารณาความต้องการแรงงานในอนาคต จากการศึกษาประมาณความต้องการแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2540-2550 โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้ฉายภาพความต้องการแรงงานดังกล่าวภายใต้ข้อสมมติ 4 กรณี คือ กรณีเศรษฐกิจมีการขยายตัวระดับปานกลาง ระดับสูง ระดับต่ำ และกรณีการขยายตัวระดับปานกลาง ควบคู่กับการส่งเสริมการจ้างงานในภาคการเกษตร ผลของการ

นายภาพภายใต้ข้อสมมติดังกล่าว พบว่า ความต้องการแรงงานระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะลดลงในทุก ๆ กรณี แต่ลดลงมาน้อยต่างกัน ความต้องการแรงงานที่ลดลงในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าถูกทดแทนด้วยความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้นในทุก ๆ ระดับแตกต่างกัน ถ้าคิดจากกรณีที่เศรษฐกิจขยายตัวปานกลาง อัตราเพิ่มของความ ต้องการแรงงานระดับ ปวส. และปริญญาตรีสายวิชาชีพจะเพิ่มเร็วที่สุดถึงร้อยละ 9.65 ต่อปี ตามด้วยความต้องการแรงงานระดับมัธยมปลาย และระดับอนุปริญญา กับปริญญาตรีสายวิชาการ ซึ่งเพิ่มประมาณร้อยละ 7.50 และ 7.31 ตามลำดับ อัตราเพิ่มของความ ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี คือร้อยละ 6.6 ส่วนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและอาชีวศึกษาเพิ่มประมาณ ร้อยละ 3.31 และ 3.43 ต่อปีตามลำดับ

หากพิจารณาในแง่ของจำนวนความต้องการแรงงาน พบว่า แรงงานระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจะเพิ่มเฉลี่ยต่อปีสูงที่สุดประมาณปีละ 129,000 คน ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและปริญญาตรีทุกสาขาวิชาจะเพิ่มประมาณปีละ 110,000 คนต่อปี ตามด้วยระดับปริญญาตรีสายวิชาชีพ ซึ่งจะมีความต้องการเพิ่มประมาณปีละ 96,000 คน ระดับอาชีวศึกษาต้องการเพิ่มประมาณ 34,000 คนต่อปี ส่วนระดับสูงกว่าปริญญาตรี ต้องการเพิ่มเฉลี่ยปีละ 10,000 คน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, เมษายน 2541)

### 3) การฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน

นอกจากการให้การศึกษาเพื่อพัฒนากำลังแรงงานแล้ว การฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างทักษะและพัฒนาคุณภาพกำลังแรงงาน นับว่าเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะได้มีการดำเนินการอยู่บ้างแล้วในโครงการต่าง ๆ อาทิ โครงการการศึกษาต่อเนื่อง การบริการวิชาการโดยเปิดหลักสูตรฝึกอบรมระยะสั้นในสาขาวิชาอาชีพต่าง ๆ ให้การศึกษาและฝึกอบรมทักษะวิชาชีพแก่ประชาชนทั่วไปก่อนการทำงาน ฝึกทักษะเพิ่มเติมให้กับแรงงานที่กำลังทำงานอยู่ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ ผู้ทำงานและประสงค์จะเปลี่ยนอาชีพหรือขาดทักษะบางด้าน ได้เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติม เป็นต้น เพื่อพัฒนากำลังแรงงานให้มีความรู้ความสามารถตามที่ตลาดแรงงานต้องการ และก้าวทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน แต่การดำเนินงานด้านการฝึกอบรมดังกล่าวโดยเฉพาะใน

สถาบันอุดมศึกษา ยังไม่กว้างขวางเท่าที่ควร และยังมีแนวโน้มว่าเป็นภารกิจรองที่ไม่ได้รับความสนใจ แม้ว่าสถาบันบางแห่งจะได้มีการพัฒนา รูปแบบการจัดดำเนินงานที่หลากหลายมากขึ้น เช่น โครงการทวิภาคี โครงการโรงเรียน- โรงงาน เป็นต้น (บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ, 2541)

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้พัฒนารูปแบบที่เรียกว่า University for Industry หรือ UFI หรือมหาวิทยาลัยเพื่อการอุตสาหกรรม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานมีโอกาสพัฒนาทักษะความรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เรียนรู้วิธีการใหม่ ๆ ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เป็นการเปิดโอกาสในการเรียนรู้โดยไม่จำกัดวันเวลา สถานที่ (เรื่องเดียวกัน, 2541)

ประเทศสิงคโปร์ มีการจัดตั้ง Institute of Technical Education เป็นสถาบันการศึกษาหลังมัธยมศึกษา เพื่อให้การฝึกอบรมก่อนการทำงานแก่ผู้ออกจากโรงเรียนมัธยมศึกษา และให้การฝึกอบรมในขณะที่ทำงานสำหรับผู้ใหญ่ที่มีงานทำแล้ว โดยมีการจัดโปรแกรมต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งโปรแกรมการฝึกอบรมเต็มเวลา และโปรแกรม apprenticeship training ที่จัดให้แก่ผู้ออกจากโรงเรียนได้ฝึกอบรมก่อนการทำงาน หลักสูตร In-employment training for working adults ที่จัดสำหรับผู้ใหญ่ที่ทำงานแล้ว Modular Skills Training (MOST) เป็นหลักสูตรแบบโมดูลระยะเวลา 6 เดือน สำหรับผู้ต้องการทักษะอย่างใหม่ หรือเพิ่มทักษะความเชี่ยวชาญที่มีอยู่แล้ว โดยจัดฝึกอบรมแบบ part-time ทั้งในช่วงเวลาปกติตอนเย็น และวันหยุดสุดสัปดาห์ เป็นต้น

ประเทศเกาหลี มีระบบ Credit Bank System ซึ่งเป็นการเรียนแบบสะสมหน่วยกิต ที่เปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่ทำงานแล้ว ได้มีโอกาสศึกษาเพิ่มเติมตามความต้องการ

ประเทศเยอรมัน มีการฝึกอบรมแบบทวิภาคี (Dual System) มีกฎหมายการฝึกอาชีพที่ครอบคลุมสาระด้านการฝึกอาชีพ การศึกษาต่อเนื่อง และการฝึกอาชีพใหม่ทดแทนอาชีพเก่า ทั้งนี้ สถานประกอบการขนาดใหญ่ในประเทศเยอรมัน จะมีหน้าที่หลักในการจัดฝึกอาชีพอยู่แล้วโดยทั่วไป

ในประเทศฝรั่งเศส จัดการศึกษาต่อเนื่องอย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปของการฝึกอบรมเพื่อให้พนักงานเข้าในงานใหม่ เพื่อยกคุณภาพของกำลังแรงงานในสถานประกอบการ ฝึกอาชีพ ทักษะความรู้ใหม่ เป็นต้น

การพัฒนากำลังคนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต นับเป็นภารกิจที่ทำนายบทบาทสถาบันอุดมศึกษาในอนาคต และเป็นความคาดหวังของสังคมต่อความสามารถของสถาบันอุดมศึกษาในอนาคตที่จะพัฒนาบทบาทการให้บริการดังกล่าว ซึ่งควรครอบคลุมถึงกำลังแรงงานที่สำเร็จการศึกษาในแต่ละระดับ และต้องการการพัฒนาเพิ่มเติม รวมทั้งกำลังคนที่เลี้ยวกำลังแรงงาน ซึ่งอาจอยู่ในวัยเลย 60 ปีที่ต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิต แสวงหาความรู้อย่างหลากหลาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพกำลังคนและกำลังแรงงานของประเทศให้สามารถเป็นกลไกที่จะนำประเทศให้เจริญก้าวหน้าและสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ในอนาคต

## 1.6 บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ที่ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษา อบรม และสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรม ให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายการศึกษาแห่งชาติและปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และสาระในหมวดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นมาตรา 43 ที่ระบุให้รัฐต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ให้ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา 289 ที่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษา อบรม และฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการในท้องถิ่น ได้ส่งผลให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา พอสรุปได้ ดังนี้

1) ความมุ่งหมายและหลักการ การจัดการศึกษาให้ยึดหลักดังนี้ คือ เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้สังคมมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา พัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 8)

การจัดระบบโครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษา ให้ยึดหลักเอกภาพด้านนโยบาย และมีความหลากหลายในการปฏิบัติ มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดมาตรฐานและจัด

ระบบประกันคุณภาพ การส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา การระดมทรัพยากร และการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ และประชาชน (มาตรา 9)

2) **สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา** การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย (มาตรา 10)

3) **ระบบการศึกษา** การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย โดยให้มีการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างรูปแบบเดียวกันหรือต่างรูปแบบ ต่างสถานศึกษา หรือจากประสบการณ์การทำงาน การฝึกอาชีพ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย (มาตรา 15)

**การศึกษาในระบบ** แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา การแบ่งระดับหรือการเทียบระดับการศึกษานอกระบบหรือการศึกษาตามอัธยาศัยให้เป็นไปตามกฎกระทรวง (มาตรา 16)

**การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา** ให้จัดในมหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 19) กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 21)

4) **แนวการจัดการศึกษา** ให้ถือว่าผู้เรียนมีความสำคัญที่สุด กระบวนการจัดการศึกษาต้องส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตามธรรมชาติและเต็มตามศักยภาพ (มาตรา 22) การจัดการศึกษาต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม กระบวนการเรียนรู้ (มาตรา 23)

การจัดกระบวนการเรียนรู้ ให้สถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมให้สอดคล้องกับความสนใจและความถนัดของผู้เรียน ฝึกทักษะ กระบวนการคิด การจัดการ การเผชิญสถานการณ์และการประยุกต์ความรู้มาใช้จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากประสบการณ์จริง ผสมผสานสาระความรู้ด้านต่าง ๆ

อย่างสมดุล รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม ค่านิยม และคุณลักษณะอันพึงประสงค์ จัดบรรยากาศสภาพแวดล้อมเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ (มาตรา 24)

รัฐต้องส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดตั้งแหล่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ทุก รูปแบบ (มาตรา 25) การประเมินผลผู้เรียนให้พิจารณาจากพัฒนาการ ความประพฤติ การสังเกตพฤติกรรม การเข้าร่วมกิจกรรม และการทดสอบ ให้สถานศึกษาใช้วิธีการที่หลากหลายในการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อ และนำผลการประเมินดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย (มาตรา 26)

**หลักสูตรระดับอุดมศึกษา** นอกจากต้องมีลักษณะหลากหลาย มีทั้งสาระที่เป็นวิชาการและวิชาชีพ มุ่งพัฒนาคนให้มีความสมดุล ทั้งด้านความรู้ ความคิด ความสามารถ ความดีงามและความรับผิดชอบต่อสังคมแล้ว ต้องมีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่จะพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง และการค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และสังคม (มาตรา 28)

ให้สถานศึกษาร่วมกับบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน (มาตรา 29)

## 5) การบริหารและการจัดการศึกษา

**5.1 การบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐ** ให้กระทรวงการ ศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา (มาตรา 31) โดยให้กระทรวง ฯ มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ 4 องค์กร ได้แก่ สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการศาสนา และวัฒนธรรม (มาตรา 32)

คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานอุดมศึกษา การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญาตามกฎหมาย (มาตรา 34)

องค์ประกอบของคณะกรรมการอุดมศึกษา ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่น้อยกว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน (มาตรา 34) สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง (ตามมาตรา 21) ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา (มาตรา 36)

การบริหารและจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากรเป็นหลัก และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย (มาตรา 37)

ในแต่ละเขตพื้นที่ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา รวมทั้งพิจารณาจัดตั้ง ยุบ หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 38)

ให้กระทรวงกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารทั่วไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาเขตพื้นที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง (มาตรา 39)

**5.2 การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่ง หรือทุกระดับได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) และให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อม ประสานและส่งเสริม รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 42)



**5.3 การบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชน** ให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับ ติดตาม การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ (มาตรา 43) สถานศึกษาเอกชนจัดการศึกษาได้ทุกระดับและประเภทตามกฎหมายกำหนด โดยรัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเอกชนด้านการศึกษา (มาตรา 45)

ให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (มาตรา 45)

รัฐต้องให้การสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน การลดหย่อน หรือยกเว้นภาษี และสิทธิประโยชน์ตามความเหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการให้สถานศึกษาเอกชนมีมาตรฐานและสามารถพึ่งตนเองได้ (มาตรา 46)

**6) มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา** ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและภายนอก (มาตรา 47) ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่องและจัดทำรายงานประจำปีเปิดเผยต่อสาธารณชน (มาตรา 48) ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาและให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 5 ปี และเสนอผลการประเมินต่อสาธารณชน (มาตรา 49)

**7) ครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา** ให้กระทรวงส่งเสริมให้มีระบบ กระบวนการผลิต การพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา กำกับและประสานให้สถาบันที่ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ รวมทั้งบุคลากรทางการศึกษา มีความพร้อมและมีความเข้มแข็ง รวมทั้งจัดสรรงบประมาณและจัดตั้งกองทุนพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างเพียงพอ (มาตรา 52) ให้มีกองทุนส่งเสริมครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเป็นรางวัลเชิดชูผู้ที่มีผลงานริเริ่มสร้างสรรค์ดีเด่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 55)

การผลิตและพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนา  
มาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ หรือ  
พนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่า  
ด้วยสถานศึกษาแต่ละแห่ง หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 56)

8) ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ให้มีการระดมทรัพยากรและ  
การลงทุน ทั้งจากรัฐ เอกชน ชุมชน สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา บุคคล ครอบครัว องค์กรท้องถิ่น และ  
สถาบันอื่น ๆ รวมทั้งต่างประเทศ มาใช้ในการศึกษาและให้มีส่วนร่วมในการจัดการ  
ศึกษาและรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษาตามความเหมาะสมและจำเป็น โดยรัฐและองค์  
กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาตามความเหมาะสม (มาตรา 58)

ให้รัฐจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับการศึกษาในฐานะที่มีความสำคัญสูง  
สุดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจัดสรรทุนการศึกษาในรูปแบบของกองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนที่  
มาจากครอบครัวรายได้น้อย จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและงบลงทุนให้  
สถานศึกษาของรัฐ โดยให้อิสระในการบริหารงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษา  
โดยคำนึงถึงคุณภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา จัดสรรงบประมาณใน  
ลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และ  
เป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน จัดสรรกองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้  
สถานศึกษาเอกชน จัดตั้งกองทุนเพื่อ พัฒนาการศึกษารัฐและเอกชน (มาตรา 60)

ให้สถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุง  
รักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษา บรรดารายได้และผล  
ประโยชน์ของสถานศึกษาดังกล่าว ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง นอกจากนี้  
บรรดาสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาจากรายได้ของสถานศึกษา ไม่ถือเป็น  
ที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของสถานศึกษา (มาตรา 59)

ให้มีระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินประสิทธิภาพและประ  
สิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณในการจัดการศึกษา (มาตรา 62)

## 9) เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

รัฐต้องส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนา การผลิตและพัฒนา  
เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการใช้

เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 66) ให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบายและแผน ส่งเสริมและประสานการวิจัย พัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมิน คุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา (มาตรา 69)

จากสาระที่บัญญัติในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงหลายประการต่อการศึกษาและอุดมศึกษาของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องรูปแบบและประเภทสถาบัน การบริหารจัดการ การรับรองมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพ การจัดการเรียนการสอน เป็นต้น ที่สำคัญในบทเฉพาะกาลของ พ.ร.บ.การศึกษา แห่งชาติฉบับนี้ ยังได้ระบุให้มีการตั้งสำนักงานสถาปนาปฏิรูปการศึกษาเป็นองค์กรมหาชน เฉพาะกิจ เพื่อดำเนินการปฏิรูปการศึกษาให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.การศึกษา แห่งชาติ ในเรื่องสำคัญๆ ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี โดยให้สำนักงานปฏิรูปอุดมศึกษา มีหน้าที่หลักดังนี้ คือ

1. เสนอการจัด โครงสร้าง องค์กร การแบ่งส่วนงาน (ตามหมวด 5)
2. เสนอการจัดระบบครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา (หมวด 7)
3. เสนอการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา (หมวด 8)
4. เสนอแนะเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงาน
5. เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบและ คำสั่ง
6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน

## 2. ปัจจัยภายใน

ปัจจัยภายในนั้นเป็นปัญหาวิกฤตอุดมศึกษาที่ได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว ในส่วนที่เป็นจุดอ่อน (weakness) ของอุดมศึกษาไทย ซึ่งนับเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหลาย ฝ่ายต่างตระหนักดี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องคุณภาพของบัณฑิต ที่นับเป็นภาระหนักของ สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องจากการเร่งขยายปริมาณเป็นอย่างมากในช่วง ที่ประเทศกำลังเจริญเติบโตหรือในราวปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ปัญหา ด้านการบริหารจัดการ ทั้งด้านการบริหารการเงิน การบริหารวิชาการ และการบริหาร บุคคล ภายใต้ระบบราชการ ที่ไม่สอดคล้องกับปรัชญาและแนวทางการพัฒนาสถาบัน อุดมศึกษา ที่ต้องการความอิสระคล่องตัว (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom)

สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ทำหน้าที่ในด้านนโยบายและให้ข้อคิดเห็นในการดำเนินงาน ตลอดจนการติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ แต่ทำหน้าที่เพียงรับรู้ รับทราบ กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้ตามที่ควร นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไม่มีการกำหนดเป้าหมายและนโยบายที่ชัดเจน การพัฒนาจึงเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง ไม่มีความต่อเนื่อง มีการใช้ทรัพยากรซ้ำซ้อนและสิ้นเปลือง ไม่สามารถปฏิบัติการกิจเอื้อประโยชน์ต่อสังคมได้ (สุธรรม อารีกุลและคณะ, 2540)

การบริหารวิชาการภายในสถาบันอุดมศึกษามีการแบ่งแยกคณะภาควิชา มากเกินความจำเป็น และขาดการประสานงานระหว่างคณะ ภาควิชา ทำให้มีการซ้ำซ้อน และจุดโหว่ในบางจุด ในส่วนของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเกือบทุกระดับและเกือบทั้งหมดมิได้เรียนรู้มาทางด้านการบริหารมหาวิทยาลัยหรืออุดมศึกษา จึงมักบริหารโดยใช้ประสบการณ์ของตนเป็นหลัก ระบบการได้มาซึ่งอธิการบดียังมีการใช้ระบบการเลือกตั้งในสถาบันบางแห่ง ซึ่งก่อให้เกิดความแตกแยก ขาดความร่วมมือร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวในการพัฒนาสถาบัน (เรื่องเดียวกัน, 2540)

ในด้านการจัดการเรียนการสอนยังไม่สามารถพัฒนาผู้เรียนได้อย่างสมกับความเป็นสถาบันชั้นสูง ไม่ว่าจะเป็นการสอนให้รู้จักคิด วิเคราะห์ วิวิจารณ์ รู้จักศึกษาค้นคว้าหาความรู้ด้วยตนเอง รวมทั้งการผลิตผลงานวิจัย นักวิจัย การสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยีที่ไม่เพียงพอและทันกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ

ในด้านหลักสูตรนั้น พบว่าหลักสูตรอุดมศึกษาขาดความหลากหลายยืดหยุ่น มักเลียนแบบซึ่งกันและกัน และลอกเลียนต่างประเทศ มีความซ้ำซ้อนกัน ไม่เพียงพอที่ผู้เรียนจะนำความรู้ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งมีความต้องการเนื้อหาวิชาความรู้ที่หลากหลาย หลักสูตรยังล้าสมัย และไม่สอดคล้องสภาพการที่ปรับเปลี่ยนในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต (เรื่องเดียวกัน, 2540)

นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษายังประสบปัญหาการขาดแคลนครุณาจารย์ที่มีวุฒิและประสบการณ์ จากการวิจัยโดย สุธรรม อารีกุลและคณะ พบว่า จำนวนครุณาจารย์ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ และจากสถาบันที่มีชื่อเสียงมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากวิกฤตศรัทธาต่ออาชีพอาจารย์ตกต่ำลง และสถาบันไม่มีมาตรการ

ที่จะสามารถจูงใจให้คนเก่ง คนดีมาเป็นอาจารย์ได้ หลายครั้งจึงต้องจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติต่ำกว่ามาตรฐานเป็นอาจารย์

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวทั้งภายนอกและภายในสถาบันอุดมศึกษาล้วนเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้ต้องมีการปฏิรูปอุดมศึกษา เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของประเทศไทย ให้สามารถแข่งขันได้กับนานาประเทศทั่วโลก

## บทที่ 4

### ข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

จากสถานการณ์ปัจจุบัน และปัจจัยภายนอกที่กระทบต่ออุดมศึกษาไทย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องการขยายตัวของปริมาณนักศึกษาและความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ปริมาณกำลังแรงงานที่ต้องการพัฒนาทักษะฝีมือเพิ่มขึ้น ความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรมอันเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์และความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ชิดจำกัดด้านทรัพยากรและงบประมาณจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างมีส่วนทำให้สังคมเพิ่มความคาดหวังต่ออุดมศึกษาในฐานะกลไกสำคัญในการพัฒนาศักยภาพกำลัง

คนของประเทศเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับการเกิดปัญหาวิกฤตภายในสถาบันอุดมศึกษาเอง ทั้งในด้านคุณภาพของบัณฑิตและการวิจัย ปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ การให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ยังไม่กว้างขวางทั่วถึงและเป็นธรรมกับกลุ่ม ประชากรต่างฐานะ อาชีพ กระบวนการเรียนการสอนที่ไม่เอื้อต่อการแสวงหาความรู้ สร้างนิสัยใฝ่รู้ ให้ผู้เรียนมีความคิด วิเคราะห์ วิวิจารณ์ ในขณะที่เดียวกันมีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งส่งผลสำคัญให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหาร และการจัดการศึกษาทุกระดับรวมทั้งอุดมศึกษา ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไป บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะพระ-ราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดสาระสำคัญหลายประการเกี่ยวกับหลักการการจัดการ ศึกษา การจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการสำหรับการศึกษาทุกระดับ สิทธิ และหน้าที่ทางการศึกษา กำหนดรูปแบบและระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา การบริหารและการจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู อาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจน เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยให้จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาขึ้นเพื่อดำเนินการเสนอ แนวทางการปรับเปลี่ยนดังกล่าว

จากการศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 รวมทั้งการประเมินสัมฤ ทธิผลและปัญหาอุปสรรคการจัดอุดมศึกษาที่ผ่านมา ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์สถาน ภาพอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน ปัจจัยภายนอก และภายในที่ส่งผลกระทบเป็นแรงผลักดันให้ต้องมีการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย รวมทั้งการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระแสและทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาทั่วโลกของนานาประเทศ ตลอดจนการวิจัยเอกสารและจัดทำราย งานเชิงแนวคิด (concept paper) ในประเด็นปฏิรูปอุดมศึกษาที่สำคัญ จึงกำหนดวิสัยทัศน์และแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยดังต่อไปนี้

## วิสัยทัศน์อุดมศึกษาไทย

ระบบอุดมศึกษาไทย เป็นระบบที่มีเอกภาพด้านนโยบาย มีรูปแบบการจัด  
ที่หลากหลาย ทั้งที่เป็นการศึกษาในระบบโรงเรียน การศึกษานอกระบบโรงเรียน และ  
การศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อสนองความต้องการและเปิดโอกาสอย่างหลากหลายในการ  
เรียนรู้อย่าง ต่อเนื่องตลอดชีวิตของประชากรทุกวัย ทั้งที่อยู่ในวัยการศึกษาในระดับนี้ และ  
ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึง

การดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในด้านการศึกษา ฝึกอบรม  
วิจัยให้บริการทางวิชาการ และทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม มีเป้าหมายและจุดเน้นที่แตก  
ต่างกันตามความเชี่ยวชาญของแต่ละสถาบัน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและ  
การระดมทรัพยากรจากองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ชุมชน สถานประกอบการ  
องค์กรท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ ผู้ปกครอง ผู้เรียน

ภายในปี 2545 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีมีอิสระและมีความคล่องตัว  
มีเสรีภาพทางวิชาการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัด  
การที่เป็นของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถาบัน ตลอดจนมีระบบการรับรอง  
มาตรฐานและประกันคุณภาพ เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดม  
ศึกษาไทยสู่มาตรฐานระดับโลกและเป็นศูนย์กลางของอุดมศึกษาในภูมิภาค

คุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์ ต้องมีคุณลักษณะของความเป็นผู้  
นำ ผู้ประกอบการ มีความคิดวิจรรณญาณ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีคุณธรรม  
จริยธรรม มีความรับผิดชอบ สามารถเผชิญและนำการพัฒนาประเทศให้สภาวะการณ์  
ปัจจุบันและในอนาคต

## แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

### 1. การปฏิรูประบบอุดมศึกษา

**หลักการ :** ยึดหลักเอกภาพด้านนโยบายและความหลากหลายในการ  
ปฏิบัติ โดยให้มีองค์กรกลางระดับประเทศเพียงองค์กรเดียว มีหน้าที่กำหนดนโยบาย  
แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และ  
ประเมินผล ส่วนการจัดการให้มีความหลากหลาย ยืดหยุ่นและมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน  
ตามความพร้อมและความชำนาญของแต่ละสถาบัน

แนวทาง : การศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา ให้มีการจัดระบบอุดมศึกษา ดังนี้

- 1.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
- 1.2 สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน
- 1.3 สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง
- 1.4 สถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น

### 1.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาและระดับต่ำกว่าปริญญา

- **สถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับปริญญา** มุ่งเน้นการจัดการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและปริญญาตรี เพื่อผลิตกำลังคนระดับสูง โดยเฉพาะสาขาขาดแคลนและที่ประเทศต้องการ (manpower and social demand) การวิจัย บริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังคนและแรงงานทุกระดับ/ประเภท สถาบันระดับปริญญาของรัฐอาจแบ่งตามรูปแบบการบริหารได้เป็น 2 ประเภท คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ หรือแบ่งตามประเภทการรับเป็นสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับ และสถาบันอุดมศึกษาไม่จำกัดรับ

- **สถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับต่ำกว่าปริญญา** มุ่งเน้นการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง ต่ำกว่าปริญญา ตามความต้องการของตลาดแรงงานและท้องถิ่น รวมทั้งดำเนินการจัดฝึกอบรมวิชาชีพระยะสั้น และระยะยาว เพื่อพัฒนาทักษะอาชีพและกำลังคน ตลอดจนสอนวิชาสามัญในระดับต่ำกว่าปริญญาเพื่อเทียบโอนศึกษาต่อในสถาบันระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

### 1.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนระดับปริญญาและระดับต่ำกว่าปริญญา

- **สถาบันอุดมศึกษาเอกชนระดับปริญญา** มุ่งเน้นการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีและสูงกว่า เพื่อผลิตกำลังคนสนองความต้องการของตลาดแรงงาน



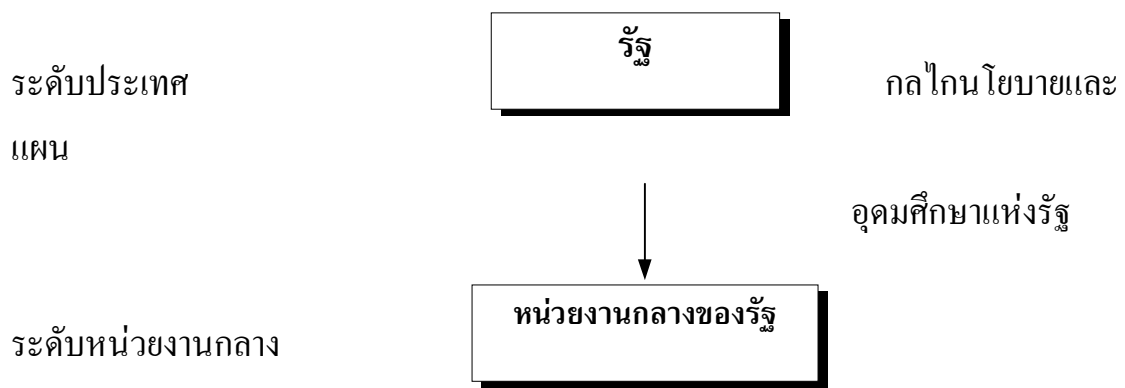
งาน (Market Demand) การวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังคนและแรงงานในทุกระดับ/ประเภท สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดเป็นสถาบันอุดมศึกษาจำกัดรับ

- สถาบันอุดมศึกษาเอกชนระดับต่ำกว่าปริญญา มุ่งเน้นการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลาง ต่ำกว่าปริญญา ตามความต้องการของตลาดแรงงานและท้องถิ่น รวมทั้งการจัดฝึกอบรมวิชาชีพ ทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพและกำลังคน ตลอดจนสอนวิชาสามัญในระดับต่ำกว่าปริญญา เพื่อเทียบโอนศึกษาต่อในสถาบันระดับปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน

1.3 สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดการเรียนการสอน ฝึกอบรม เพื่อมุ่งเน้นการผลิตและพัฒนากำลังคนตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้น ๆ เช่น สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

1.4 สถาบันอุดมศึกษาของท้องถิ่น เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการเรียนการสอน การผลิตกำลังคน พัฒนาองค์ความรู้ ให้บริการทางวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรและการระดมทรัพยากรในท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

### การจัดระบบอุดมศึกษา



ศึกษา

-นโยบายและแผนอุดม

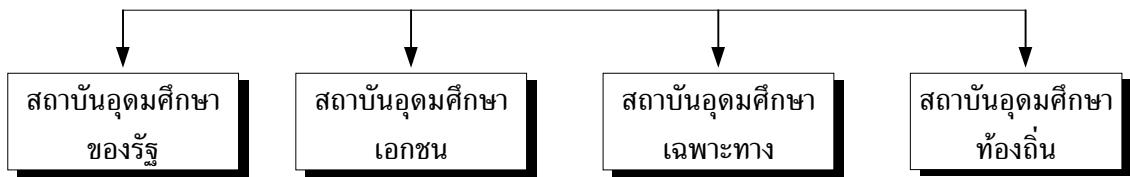
-คุณภาพ-มาตรฐาน

-สนับสนุนทรัพยากร

-ติดตาม-ตรวจสอบ

ประเมินผล

ระดับกลุ่มสถาบัน



ระดับปริญญา

ระดับปริญญา

ระดับปริญญาและ

ระดับ

ปริญญา

- จำกัดรับ (18)

- ม.เอกชน (43)

ต่ำกว่าปริญญา

และต่ำกว่าปริญญา

- ม.ในกำกับ (4)

ระดับต่ำกว่าปริญญา

-กระทรวงสาธารณสุข (43)

-สถาบันอุดมศึกษา

- ไม่จำกัด (2)

- สถานศึกษาของเอกชน

-กระทรวงเกษตรฯ (2)

ขององค์กรปกครอง

- สถาบันราชภัฏ (36)

สังกัดสำนักงานการศึกษา

-กระทรวงคมนาคม (4)

ท้องถิ่น

- ส.เทคโนโลยีราชมงคล (1)\*

เอกชน (225)

-กระทรวงกลาโหม (24)

- ฯลฯ

-ส.บัณฑิตพัฒนศิลป์ (1)

-กระทรวงมหาดไทย (2)

-ส.เทคโนโลยีปทุมวัน (1)

-กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ

(1)

-มหาวิทยาลัยสงฆ์ (2)

-กระทรวงยุติธรรม (1)

ระดับต่ำกว่าปริญญา

-สภากาชาดไทย (2)

-กรมอาชีวศึกษา (193)

-สำนักนายกรัฐมนตรี (2)

-กรมพลศึกษา (17)

-กรมศิลปากร (15)

\* 1 สถาบัน (15 คณะ กับ 35 วิทยาเขต)

## 2. การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา

**หลักการ :** จัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา ที่มีเอกภาพด้านนโยบาย และมาตรฐาน โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานทั่วไป ไปสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่มีความอิสระคล่องตัวในการดำเนินงาน และมีเสรีภาพทางวิชาการเพื่อความเป็นเลิศ มีการกำหนดมาตรฐานและระบบประกันคุณภาพอุดมศึกษา ตลอดจนมีการระดมทรัพยากรและการมีส่วนร่วมจากบุคคล ชุมชน องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

**แนวทาง :**

### 1. การจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา

**1.1 ในระดับประเทศ** ให้มีเอกภาพ โดยมีกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ภายใต้กระทรวงมีองค์กรหลักทำหน้าที่บริหารและจัดการเกี่ยวกับอุดมศึกษา 2 องค์กร ได้แก่

1) สภาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ สนับสนุนทรัพยากรและประเมินผลการจัดการศึกษาในภาพรวม รวมทั้งพิจารณากฎกระทรวงกฎหมาย

2) คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา

ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

คณะกรรมการทั้ง 2 คณะ มีองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อย กว่ากรรมการประเภทอื่นรวมกัน

**1.2 ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา** มีคณะกรรมการและสำนักงาน การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ทั้งของรัฐและเอกชน พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษา ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การ ศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น

การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา จึงควรคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา จำนวนประชากร และความเหมาะสมด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับศึกษาระดับนี้ ด้วย ได้แก่ การกระจายของสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาในแต่ละเขตพื้นที่ เพื่อเอื้อต่อการกระจายโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาและเพื่อประโยชน์ในการประสานและช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างเขตพื้นที่และกับการศึกษาระดับปริญญาและระดับอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งการแบ่งเขตพื้นที่โดยกำหนดตามเขตจังหวัด น่าจะเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสม

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่ ซึ่งกฎหมายการศึกษากำหนดให้ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมผู้ประกอบการ วิชาชีพครู วิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคม ผู้ปกครองและครู ผู้นำทางศาสนา และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมนั้น ในการดำเนินการเรื่องนี้ควรจะได้พิจารณาให้ครอบคลุม ผู้เกี่ยวข้องในระดับอุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญาด้วย

**1.3 ในระดับสถานศึกษา** สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษา ระดับปริญญา ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสถานศึกษาระดับปริญญาของเอกชน ขึ้น

ตรงต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษานั้น ๆ กำกับดูแลการบริหารจัดการภายใน

องค์ประกอบของสถานศึกษาระดับปริญญา ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา โดยควรประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา ทั้งภาครัฐและเอกชน ชุมชน ประชาชน องค์กรวิชาการ วิชาชีพ สมาคมศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิด้านอุดมศึกษาและสาขาที่เกี่ยวข้อง ในสัดส่วนใกล้เคียงกับผู้บริหารและคณาจารย์ภายในสถาบัน

สำหรับสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการและสำนักงานฯ เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีคณะกรรมการสถานศึกษาทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสถานศึกษา ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ประกอบด้วยผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าของสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ

สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางและสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น ให้มีการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบาย แผน และมาตรฐานอุดมศึกษาของประเทศ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมและการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเป็นหลักด้วย

#### 1.4 ให้มีองค์กรอิสระ ได้แก่

1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา และศึกษาระดับอื่น ๆ

2) สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบาย แผน ส่งเสริมและประสานการวิจัย การพัฒนาและการใช้ รวมทั้งการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพของการผลิตและการใช้เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

3) องค์กรวิชาชีพครูและผู้บริหารการศึกษา เป็นหน่วยงานในกำกับ ภายใต้การบริหารของสภาวิชาชีพ ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ กำกับดูแล

แลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา (เฉพาะอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา)

## 2. การบริหารงานบุคคล มีระบบการบริหาร ดังนี้

1) การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในกำกับและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้มีระบบการบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและ/หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เป็นส่วนราชการ มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นส่วนราชการ อยู่ภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษา คู้แลรับผิชอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล และเป็นส่วนราชการ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพื่อให้สถานศึกษามีอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงาน

3) สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษา (ก.ศ.) และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษา (อ.ก.ศ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู คู้แลรับผิชอบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาค่ากว่าปริญญา

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางและสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น ให้อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของแต่ละหน่วยงาน โดยคำนึงถึงมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ

## 3. การบริหารการเงิน

การบริหารการเงิน สั

กรรมการการเงินอุดมศึกษา (Higher Education Finance Committee : HEFC) ภายใต้คณะกรรมการการอุดมศึกษา ทำหน้าที่

- 1) กำหนดเกณฑ์ และวิธีการ จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญา ที่เป็นสถานศึกษาในกำกับของรัฐหรือองค์กรมหาชน
- 2) กำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการและลงทุนให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลและเป็นส่วนราชการ ตามนโยบาย แผน และภารกิจ โดยให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการ และคำนึงถึงคุณภาพ ประสิทธิภาพและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
- 3) กำหนดเกณฑ์จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จัดโดยหน่วยงาน/องค์กรภาคเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถานประกอบการ และองค์กรอื่น ๆ ตามความเหมาะสมและความจำเป็น
- 4) บริหารจัดการกองทุนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในส่วนที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ กองทุนกู้ยืมให้แก่ผู้เรียนระดับอุดมศึกษา กองทุนกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน กองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาของรัฐและเอกชน เป็นต้น
- 5) ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการใช้เงินดังกล่าวตามข้อ 1) - 4) ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 4. การบริหารวิชาการ

- 1) ให้อิสระและเสรีภาพทางวิชาการแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนระดับปริญญา ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา
- 2) ให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกณฑ์  
มาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการจัดตั้งและรับรองวิทยฐานะของสถาบัน ระบบรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพอุดมศึกษา ระบบการเทียบโอนผลการเรียน ระบบการประสานและสนับสนุนกิจกรรมเสริมหลักสูตร เป็นต้น

3) ให้มีระบบการรับรองสมาคม สภา หรือองค์กรวิชาการ วิชาชีพต่าง ๆ ทางด้านอุดมศึกษา ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการอุดมศึกษามากขึ้น ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ 2542

### 3. การปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษา

#### 3.1 พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา

1) สถาบันอุดมศึกษานอกจากมีภารกิจสำคัญในการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูง การวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยี พัฒนาต้นแบบเพื่อการพัฒนาประเทศ การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมแล้ว จะต้องติดตาม วิเคราะห์ เตือนภัย แก้ปัญหาและชี้แนะทางเลือกให้กับสังคม ชุมชน และประเทศ

2) สถาบันอุดมศึกษา จะต้องเน้นบทบาทในการให้การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังแรงงาน (work force) ในทุกระดับ/ประเภทมากขึ้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งและศักยภาพในการพัฒนาประเทศ และเปิดโอกาสในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต ทั้งนี้โดยพัฒนารูปแบบการจัดการให้มีความยืดหยุ่น หลากหลาย ทั้งรูปแบบที่เป็นความร่วมมือกับสถานประกอบการ และกับหน่วยงาน/องค์กร สถาบันการศึกษาอื่น ๆ ทั้งระดับเดียวกันและต่างระดับ ทั้งนี้โดยมีมาตรการทางภาษีหรือทางกฎหมาย เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมสนับสนุน

3) พัฒนารูปแบบการจัดดำเนินการทั้งการศึกษาและฝึกอบรม ให้มีความยืดหยุ่น หลากหลาย ตามความต้องการ ทั้งรูปแบบในระบบโรงเรียน นอกโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งรูปแบบที่เป็นสถาบันสมบูรณ์แบบ สถาบันเฉพาะทาง เป็นหน่วยงานสาขาของมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งที่เป็น degree program และ non-degree program เพื่อสนองความต้องการของผู้เรียนทั้งวัยอุดมศึกษา และวัยทำงาน ให้เป็นการอุดมศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิต (life-long higher education) เป็นระบบเปิดที่กระจายโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และสามารถเข้าเรียนได้ (accessible) โดยไม่จำกัดสถานที่ วัน เวลา อายุและสถานภาพ

4) ให้มีระบบถ่ายโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาแต่ละ รูปแบบ/ประเภท และจากประสบการณ์การทำงาน และการฝึกอาชีพ รวมทั้งให้มีความ



ต่อเนื่องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการศึกษาระดับอื่น โดยเฉพาะมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษาระบบและองค์กรอื่น ๆ ของสังคม เช่น องค์กรวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

5) การดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในด้านการผลิตกำลังคน การพัฒนากำลังแรงงาน การวิจัย และการบริการวิชาการ ต้องมีความสอดคล้อง (relevance) หรือตรงกับปัญหาและความต้องการ รวมทั้งทันการณ์ (delivery) กับการพัฒนาประเทศ

6) สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งต้องกำหนดเป้าหมายหรือพันธกิจ (mission) ของตน หรือกำหนดเป็น university charter ของแต่ละสถาบัน ที่อาจเหมือนหรือแตกต่างกันตามความพร้อมและความชำนาญของแต่ละสถาบัน ที่สะท้อนถึงคุณค่า (value) รวมทั้งแสดงถึง พันธกิจที่พึงมีต่อสังคม

7) กำหนดขอบเขต ภารกิจ และพันธกิจการจัดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภทให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน และให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8) ดำเนินภารกิจอุดมศึกษาสู่ความเป็นสากล (internationalization) รวมทั้งพัฒนาความสัมพันธ์กับนานาชาติ เพื่อการดูดซับความรู้และทรัพยากร บนพื้นฐานความเป็นไทยและภูมิปัญญาไทย อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งและความเป็นสากลของอุดมศึกษา

### 3.2 การบริหารและการจัดการ

1) กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ในระดับประเทศ ที่เน้นให้การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นกลไกในการพัฒนาคุณภาพของคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาให้ทัดเทียมในระดับสากล ทั้งเพื่อความร่วมมือซึ่งกันและกัน และสามารถแข่งขันได้โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน

2) สร้างเอกภาพในด้านการกำหนดนโยบาย และมาตรฐานอุดมศึกษา แต่ให้มีความหลากหลายในการบริหารและการจัดการ

3) สร้างระบบบริหารจัดการที่ดี (good governance) และจิตสำนึกของผู้ประกอบการ (enterprising mentality) ในการบริหารอุดมศึกษา

4) ให้อิสระในการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามกฎหมายที่กำหนด โดยกำหนดนโยบายของรัฐกับสถาบันแต่ละประเภทให้ชัดเจน ดังนี้

- สถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับปริญญาที่มีความพร้อมให้ออกจากระบบราชการ สำหรับสถาบันกลุ่มที่ยังไม่พร้อมให้คงอยู่ในระบบราชการต่อไป ขณะเดียวกันให้มีการพัฒนาและเตรียมความพร้อมให้เกิดขึ้น

- สถานศึกษาของเอกชน รัฐต้องให้อิสระในการบริหารและการจัดการตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีระบบการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ทั้งนี้รัฐต้องกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการส่งเสริม สนับสนุน เช่น สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ มาตรการทางภาษี เป็นต้น

- สำหรับสถาบันเฉพาะทาง สังกัดกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงให้อยู่เป็นส่วนราชการตามนโยบายของแต่ละส่วนราชการนั้น ๆ

5) ให้มีการวางแผนอุดมศึกษาระยะยาว (long term plan) หรือกำหนดนโยบายแห่งชาติด้านอุดมศึกษา เพื่อให้การพัฒนาอุดมศึกษามีความต่อเนื่อง

6) ปฏิรูประบบการจัดสรรงบประมาณของรัฐ ให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดย

6.1 จัดระบบการคิดค่าใช้จ่ายต่อหัว ต่อหลักสูตร สาขาวิชา ชั้นปี ระดับ เพื่อเป็นฐานในการกำหนดนโยบายให้การสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา

6.2 สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (block grants) เป็นรายปี และมีระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานของสถาบันที่เป็นลักษณะ performance assessment รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณในรูปแบบอื่น ๆ อาทิ กองทุนคงยอดเงินต้น (endowment fund) หรือเงินทุนสมทบ (matching fund) เป็นต้น เพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ ให้มากขึ้น

6.3 การสนับสนุนสถาบันของรัฐที่ยังอยู่ในระบบราชการ กำหนดให้เป็นระบบงบประมาณแบบแผนงานโครงการ (PPBS) และมีระบบการประเมินผลที่ชัดเจน

6.4 รัฐกำหนดนโยบายและมาตรการการให้การสนับสนุนงบประมาณและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินการแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อสร้าง

ความเข้มแข็งให้กับสถาบัน โดยเฉพาะสถาบันเอกชนที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ อาทิ การจัดตั้ง กองทุนช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

7) ระดมทรัพยากรอย่างหลากหลาย ทั้งด้านงบประมาณ การลงทุน และทรัพยากรอื่น ๆ จากรัฐและเอกชน สถานประกอบการ ชุมชน เพื่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาพยายามแสวงหาแหล่งรายได้ ตลอดจนวิธีการเพื่อการพึ่งพาตนเองให้มากขึ้น ทั้งนี้ รวมถึงการหาวิธีการเพื่อให้ผู้เรียนมีส่วนรับภาระค่าใช้จ่ายอุดมศึกษาอย่างเป็นธรรม โดยมีมาตรการด้านทุนการศึกษา กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ควบคู่กับมาตรการด้านระบบภาษีการศึกษา

8) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ทั้งจากสถานประกอบการ ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ องค์กรเอกชน ครอบครัว ในการบริหารจัดการอุดมศึกษา การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วน (partnership) โดยรัฐมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจน

9) สนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่าย หรือจัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยง (relationalization) ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันและกับรัฐ ชุมชนวิชาการ องค์กรวิชาชีพ ตลอดจนสังคมและชุมชน ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน ช่วยเหลือเกื้อกูล พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพ

10) กระจายโอกาสและสร้างความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรมแก่ประชากรทั่วทุกภูมิภาค ฐานะอาชีพ โดยการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการรับเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้เป็นระบบเปิดที่เข้าถึงได้ (accessible) ตามความสามารถ การให้มีกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

11) พัฒนาคณาจารย์และบุคลากรอุดมศึกษา มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนจัดให้มีกองทุนเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคณาจารย์อุดมศึกษาอย่างเพียงพอ

12) ปรับบทบาทของสภามหาวิทยาลัยให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผน ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล การบริหารและการจัด

การภายในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

### 3.3 การบริหารวิชาการ การจัดการเรียนการสอน

1) แต่ละสถาบันต้องกำหนดเป้าหมายและภารกิจที่ชัดเจนตามความพร้อมและความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละสถาบัน ทั้งนี้สถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน ต้องแสวงหาวิธีการจัดการศึกษาและยุทธศาสตร์ที่จะสามารถเข้าถึงผู้เรียนได้มากที่สุด

2) การพัฒนาหลักสูตร ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และพิจารณาถึงความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ธุรกิจ อุตสาหกรรม ภาระของหลักสูตร นอกจากมุ่งพัฒนาบัณฑิตอย่างสมดุล ทั้งความรู้ ความสามารถและความดีงามแล้ว ยังต้องมุ่งเน้นการพัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง และการค้นคว้าวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม

3) รูปแบบการจัดหลักสูตร การเรียนการสอน ต้องมีความหลากหลายตามความต้องการของผู้เรียน โดยไม่จำกัดวัน เวลา สถานที่ เพื่อเอื้อต่อการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต (life-long) โดยนอกจากจะจัดภายในสถาบันอุดมศึกษาแล้ว จะต้องพัฒนารูปแบบให้มีความยืดหยุ่น หลากหลายขึ้น อาทิ การจัดร่วมกับสถานประกอบการ ในโปรแกรมพิเศษประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

4) การจัดการเรียนการสอน และการจัดกิจกรรมเสริม ต้องยึดผู้เรียนเป็นหลัก โดยต้องเน้นความสำคัญทั้งความรู้ คุณธรรม และกระบวนการเรียนรู้ โดยคณาจารย์หรือผู้สอนควรทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาเต็มตามศักยภาพ

5) ปฏิรูปกระบวนการเรียนการสอน หลักสูตร ให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงและเพื่อสร้างบัณฑิตที่พึงประสงค์ มีความใฝ่รู้ สามารถคิด วิเคราะห์ วิจัย ริเริ่มสร้างสรรค์ มีความรับผิดชอบ และมีคุณธรรม จริยธรรม ควบคู่กับความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ

6) ให้มีการกำหนดมาตรฐานหลักสูตร โครงสร้างหลักสูตร การรับรองหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับอุดมศึกษา แต่ละระดับ

7) ให้ความสำคัญกับการลงทุนเพื่อการวิจัย สร้างองค์ความรู้และเทคโนโลยี เพื่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งพัฒนานวัตกรรมการเรียนการสอน

8) ปรับระบบการประเมินและวัดผลการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อเอื้อต่อการพัฒนาคุณลักษณะที่พึงประสงค์ โดยพิจารณาจากความประพฤติ การสังเกต พฤติกรรม การร่วมกิจกรรม ควบคู่กับการทดสอบตามความเหมาะสม

9) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเรียนการสอน การจัดการเรียนและการบริหารจัดการ ทั้งเพื่อพัฒนาคุณภาพ และกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

### 3.4 การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา

1) ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางทุกระดับ/ประเภท การรับรองหลักสูตรและคุณภาพการจัดการ มาตรฐานและระบบการรับรองดังกล่าวต้องใช้เกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษาของรัฐ เอกชน หรือสถาบันต่างประเทศ ที่มาดำเนินการในประเทศ

2) เร่งพัฒนาคุณภาพอุดมศึกษา และจัดให้มีระบบประเมินผลและการประกันคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา ทั้งระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก โดยมีหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน

3) ส่งเสริมองค์กร สมาคมวิชาชีพ สถานประกอบการ ตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน ให้เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา

4) พัฒนาระบบข้อมูล โครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการเรียนการสอน รวมทั้งงานข้อมูลเพื่อการบริหารและการวิจัยสถาบันในองค์กร รวมทั้งการวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายอุดมศึกษาโดยรวม

5) พัฒนาตัวชี้วัดคุณภาพ (Indicators) อุดมศึกษา ทั้งในระดับชาติและองค์กร ทั้งตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต ให้เป็นที่ยอมรับร่วมกัน

6) สนับสนุนให้มีการจัดระดับ (rating) หรือจัดอันดับ (ranking) สถาบันอุดมศึกษา โดยองค์กรที่เป็นกลางเพื่อให้เป็นกลไกหนึ่งในการกระตุ้น และพัฒนาคุณภาพสถาบันอุดมศึกษา อันจะส่งผลต่อผู้เรียนและการพัฒนาประเทศโดยรวม

รวมทั้งเพื่อเป็นข้อมูลในการเลือกรับบริการของผู้ประสงค์จะเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

**บทที่ 5**

**เงื่อนไขสู่ความสำเร็จ**

การปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางที่เสนอ จะประสบผลสำเร็จได้มากน้อยเพียงใด หรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ทั้งที่เป็นทั้งปัจจัยเกื้อหนุนและที่อาจเป็นปัญหาอุปสรรค ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและหน่วยงาน/องค์กรจำนวนมาก การสร้างความตระหนักถึงปัจจัยดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดการเตรียมพร้อมและเตรียมรับ รวมทั้งป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูป ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว ประกอบด้วย

## 1. การสร้างกระแสสังคมและการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

เป็นที่เข้าใจและทราบกันดีว่าอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานไม่ต่ำกว่า 10 หน่วยงาน และอุดมศึกษายังประกอบด้วยการศึกษาหลายระดับ ทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา มีรูปแบบวิธีการจัดการและแนวทางการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแต่ละสถาบัน แต่ละสังกัด แต่ละระดับ การที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจัดการอุดมศึกษาให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเดียวเพื่อความมีเอกภาพในนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ตามที่กำหนดใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งการปรับเปลี่ยนสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่ต้องพัฒนาเป็นสถาบันในกำกับ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาคมอุดมศึกษา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างกระแสสังคมให้เห็นความสำคัญและสร้างความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) และได้รับผลกระทบโดยตรง เพื่อการปรับปรุงดำเนินงาน ทั้งนี้โดยอาศัยกระบวนการประชาพิจารณ์ (public hearing) และการปรึกษาหารือ (consultation) ตลอดจนการสื่อสารประชาสัมพันธ์ในลักษณะ two-way communication เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนตั้งแต่เมื่อเริ่มดำเนินการจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูป

## 2. ความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาตามที่เสนอ ประสบผลสำเร็จ จำเป็นต้องมีการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ

มีการนำไปจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนถึงโครงการ/กิจกรรม ระยะเวลา หน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในช่วงระหว่างการเตรียมการเพื่อการปฏิรูปในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ควรจะได้ร่วมมือและประสานงานกันอย่างใกล้ชิดในการเตรียมการสู่การปฏิรูป เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความซ้ำซ้อน อันจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองทรัพยากร ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกันกำหนดโครงการที่ควรทำการศึกษาวิจัย การจัดทำแนวทางการปฏิรูป แผนปฏิบัติงานในส่วนที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบหรือในส่วนที่จะร่วมกันดำเนินการ เป็นต้น โดยคำนึงถึงความสำเร็จและผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

### 3. นโยบายรัฐบาลที่ชัดเจนและต่อเนื่องต่อการปฏิรูปการศึกษาและอุดมศึกษา

การมีนโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินการปฏิรูป ทั้งนี้ นอกจากหมายถึงงบประมาณในการดำเนินงานที่จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและเพียงพอแล้ว ยังหมายถึงการติดตาม ผลักดันการดำเนินงาน และแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงอย่างทันท่วงที อันจะทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดได้

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้งย่อมทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง บางครั้งก่อให้เกิดการสิ้นเปลือง สูญเปล่า และยากที่จะประสบผลสำเร็จได้ ประกอบกับการพัฒนาการศึกษาเป็นงานที่ต้องใช้ระยะเวลากว่าที่จะเห็นผล แตกต่างจากการพัฒนาด้านอื่น ๆ การดำเนินงานจึงต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เชื่อมโยง

### 4. ส่งเสริมการพัฒนาขีดความสามารถ (capacity building) อย่างต่อเนื่อง

การดำเนินงานปฏิรูปอุดมศึกษาจะประสบผลสำเร็จตามแนวทางและเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมจาก



รัฐในการพัฒนาขีดความพร้อมในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างพอเพียง ทั้งในขั้นตอนของการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมการปฏิรูป การเตรียมงบประมาณสำหรับการปฏิรูปตามนโยบายของรัฐ อาทิ การปรับเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ รัฐจะต้องให้การสนับสนุนด้านงบประมาณแก่สถาบันที่พร้อมจะออกนอกระบบ เป็นค่าใช้จ่ายตามแนวทางการปรับเปลี่ยนทั้งด้านการบริหารบุคลากร การบริหารวิชาการ การบริหารงบประมาณอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้น ขณะเดียวกับการส่งเสริมมาตรการเพื่อการพึ่งตนเองของสถาบันอุดมศึกษา การสร้างความเข้าใจเรื่องการปรับเปลี่ยนสถานภาพองค์กรอย่างต่อเนื่อง และการเตรียมความพร้อมของสถาบันที่จะออกนอกระบบต่อไป นอกจากนี้ จะต้องเตรียมความพร้อมของภาครัฐในอันที่จะส่งเสริมการดำเนินงานตามแนวนโยบายและแผนการดำเนินงานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้รัฐจะต้องให้ความสำคัญด้านการติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานปฏิรูปให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานเพื่อการปฏิรูป ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบข้อมูลพื้นฐาน (based line data system) ที่ จำเป็น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านทาง internet การพัฒนาดัชนีชี้วัดความพร้อมการออกนอกระบบ การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดีหรือ good governance เป็นต้น

## 5. ประเด็นการบริหารจัดการอุดมศึกษาสู่ความเปลี่ยนแปลง (transition management issues)

เพื่อให้การปฏิรูประบบอุดมศึกษาและปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการอุดมศึกษาประสบผลสำเร็จ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบและโครงสร้างองค์กร การจัดระบบคณาจารย์และบุคลากร และการจัดระบบทรัพยากรและการลงทุนตามที่กำหนดในมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับหรือภายในวันที่ 19 สิงหาคม 2545 จะต้องมีการศึกษารายละเอียดเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานหรือแนวปฏิบัติ ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การศึกษารูปแบบและการจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2. กำหนดแนวนโยบายและแนวปฏิบัติในประเด็นต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการอุดมศึกษา ดังนี้

2.1 การบริหารวิชาการ ได้แก่

- 1) ระบบรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพอุดมศึกษา
- 2) เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับต่าง ๆ
- 3) เกณฑ์การกำหนดชื่อปริญญา
- 4) เกณฑ์การรับรองหลักสูตรและการบริหารหลักสูตร
- 5) การเทียบโอนผลการเรียนระหว่างระบบต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ
- 6) ระบบการประสานและสนับสนุนด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตร
- 7) เกณฑ์มาตรฐานการจัดตั้งและการรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน
- 8) ระบบวิเทศสัมพันธ์

2.2 การบริหารการเงิน กำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษา ทั้งที่เป็นงบลงทุน งบดำเนินการประจำปี และงบประมาณงานวิจัย

2.3 การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท

บทที่ 6

บทสรุป : ข้อเสนอเพื่อการเตรียมการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไปสู่โครงสร้างใหม่

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ส่งผลต่อระบบอุดมศึกษาไทยหลายประการ นับตั้งแต่ด้านหลักการของการจัดการศึกษา การจัดระบบการศึกษา โครงสร้างการบริหารและการจัดการอุดมศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การระดมทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา ดูเสมือนว่าเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือการมุ่งหวังให้การอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการนำพาคนไทยและสังคมไทยให้มี “ชีวิตแห่งการเรียนรู้ สังคมแห่งภูมิปัญญา” เพื่อความเข้มแข็งมั่นคงของแผ่นดินไทยในอนาคต และในกระบวนการของการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นกลไกสร้าง ภูมิปัญญาให้แก่สังคมไทยนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีสาระบัญญัติที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาก็ต้อง “ปฏิรูปตนเอง” เพื่อให้มีขีดความสามารถที่สูงขึ้นด้วย ทั้งนี้ภายใต้ เป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่สำคัญหลายประการ คือ

- ระบบอุดมศึกษาไทยมีการแบ่งระดับและประเภทของสถาบันอุดมศึกษาที่ชัดเจน และในขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับและประเภทเดียวกัน หรือที่มีพันธกิจและภารกิจ (mission and function) คล้ายคลึงกัน มีกลไกอำนาจการที่จะช่วยให้มีการประสานนโยบาย แผน การจัดสรรงบประมาณสนับสนุน ตลอดจนการติดตามประเมินผลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- สถาบันอุดมศึกษาเปิดโอกาสที่เท่าเทียมให้ทุกส่วนของสังคมได้มีโอกาสเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการอุดมศึกษา การเชื่อมต่อการอุดมศึกษากับการศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ การตอบสนองเอกลักษณ์และภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดจนการให้เสรีภาพในการเรียนรู้แก่ผู้เรียนตามเงื่อนไขข้อจำกัดของแต่ละบุคคล

- ประชาคมและบุคลากรอุดมศึกษาสามารถแสดงความเป็นเลิศทางวิชาการ ตลอดจนการมีมาตรฐานการทำงานและระบบการประกันคุณภาพทั้งภายในภายนอกที่ตรวจสอบได้ เพื่อช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถตอบสนองความต้องการทั้งในระดับบุคคล ท้องถิ่น ไปจนถึงระดับชาติและนานาชาติได้อย่างมีคุณภาพ

- สถาบันอุดมศึกษา มีระบบการบริหารจัดการที่อิสระ คล่องตัว ทันสมัยไวต่อการปรับตัว ตลอดจนมีการระดมและใช้ทรัพยากรในการจัดการศึกษาอย่างคุ้มค่า อันสะท้อนถึงการมีระบบบริหารจัดการที่ดี ควบคู่กับจิตสำนึกต่อสังคม

การดำเนินตามเป้าหมายดังกล่าว หมายถึง การที่จะต้องปฏิรูปรองานหลาย ด้านของระบบอุดมศึกษา นับตั้งแต่การจัดโครงสร้างองค์กร การบริหารนโยบาย แผน และงบประมาณ การบริหารบุคลากร ไปจนถึงการบริหารงานวิชาการ และการส่งเสริม มาตรฐานการศึกษา ซึ่งในปัจจุบัน อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ถึง 10 กระทรวงและ 1 หน่วยงานอิสระ ต่างมีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกันไป ตามสภาพของสถาบันแต่ละสังกัด ทั้งสถาบันระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญา จำนวน กว่า 600 แห่ง ให้มีเอกภาพภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการอุดมศึกษา และ สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา (เฉพาะอุดมศึกษาต่ำกว่า ปริญญา) ภายใน 3 ปีนับจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยจะ ต้องมีการจัดระบบและวิธีการปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาใหม่ เพื่อไปสู่การเปลี่ยนแปลงตามกรอบ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติดังกล่าว

### **ผลกระทบเชิงโครงสร้างตามนัยของพระราชบัญญัติ**

ผลกระทบที่เด่นชัดจากนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ อันทำให้ต้องมีการเตรียมการ “บริหารอุดมศึกษาสู่ความเปลี่ยนแปลง” ดังกล่าวข้างต้นนี้มีอยู่ หลายประการด้วยกัน แต่ที่สำคัญและมีผลต่อระบบอุดมศึกษาโดยรวม ได้แก่

**1. โครงสร้างของระบบอุดมศึกษาที่เปลี่ยนไปกับการหลอมรวมระบบการทำงาน** ของสถาบันอุดมศึกษาต่างสังกัด จากสาระในมาตรา 34 มาตรา 36 และมาตรา 37 มีผลกระทบต่อ “สังกัด” ของสถาบันอุดมศึกษาระดับและประเภทต่าง ๆ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภายใน 3 ปีนับจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติ (19 สิงหาคม 2542) โครงสร้างใหม่ของ ระบบอุดมศึกษาจะประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาในฐานะและสังกัดต่าง ๆ กัน 6 ลักษณะได้แก่

**1.1 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ** ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังคงความเป็นส่วนราชการภายใต้การอำนวยการของคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยสถาบัน “ดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ”

1.2 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล หากไม่เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็น “หน่วยงานในกำกับรัฐ” มีอิสระในการบริหารและจัดการของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา โดยต้องมีการประสานนโยบายกับคณะกรรมการอุดมศึกษาเพื่อความมีเอกภาพเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษา

1.3 สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของเอกชน ซึ่ง “ดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ” ในการกำกับของคณะกรรมการอุดมศึกษาเช่นกัน

1.4 สถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาทั้งของรัฐและเอกชน ในการกำกับดูแลของ “สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา” และยังคงยึดหลักการกระจายอำนาจลงไปที่สถานศึกษาซึ่งจะมี “คณะกรรมการสถานศึกษา” เป็นองค์กรกำกับอีกชั้นหนึ่ง และในขณะเดียวกันก็ยังคงสนองตอบนโยบายการศึกษามหภาคในการอำนวยการของคณะกรรมการอุดมศึกษา

1.5 สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง ในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่สามารถ “จัดการศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้” โดยยังคงต้อง “คำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งมีนัยต่อการที่สถาบัน อุดมศึกษาเฉพาะทางเหล่านี้ยังคงต้องมีการประสานนโยบายกับหน่วยงานกลางอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6 สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาได้ทุกระดับประเภท ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของประเทศ

2. การมีองค์กรประกันคุณภาพการศึกษากลางระดับชาติกับการมีมาตรฐานการจัดการศึกษาที่ตรวจสอบได้ นอกจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแล้ว นัยสำคัญของพระราชบัญญัติอีกประการหนึ่งคือการจัดตั้ง “สำนักงานรับรองมาตรฐานและ

**ประเมินคุณภาพการศึกษา”** เป็นองค์การมหาชนเพื่อทำหน้าที่ “พัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา” และนอกจากนี้พระราชบัญญัติยังกำหนดให้ “มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน” (มาตรา 49)

ผลกระทบของสาระบัญญัติดังกล่าวคือการที่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องเร่งพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในที่ชัดเจนเพื่อรองรับการตรวจสอบจากภายนอกโดยองค์กรดังกล่าว โดยที่การตรวจสอบครั้งแรกจะต้องเกิดขึ้นภายใน 6 ปีจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติ และในการนี้สถาบันอุดมศึกษาในระดับและประเภทเดียวกันที่เคยอยู่ต่างสังกัด และกำลังจะถูกหลอมรวมมาอยู่โครงสร้างใหม่ จึงจำเป็นต้องมีกำหนดมาตรฐานการจัดการศึกษาที่มีความสามารถเปรียบเทียบได้ เพื่อเป็นฐานรองรับการตรวจสอบและประเมินคุณภาพสถานศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม

### **3. การเพิ่มประสิทธิภาพ และส่งเสริมเอกภาพขององค์กรบริหารงาน**

**บุคคล** ผลจากการหลอมรวมโครงสร้างอีกประการหนึ่ง คือทำให้ต้องมีการจัดองค์กรบริหารงานบุคคลใหม่ โดยในส่วนสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐในระบบราชการที่ ครอบคลุมทั้งบุคลากรในสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) จะต้องยุบรวมมาอยู่ในสังกัด ก.ม. เช่นเดียวกัน ส่วนสถาบันอุดมศึกษาในกำกับและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีระบบการบริหารงานบุคคลเฉพาะของแต่ละสถาบัน สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาซึ่งดูแลโดยเขตพื้นที่การศึกษา ยังอาจต้องมีการพัฒนาองค์กรบริหารงานบุคคลใหม่ขึ้นมารับ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษา (ก.ศ.) และคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานทางการศึกษา (อ.ก.ศ.) ในระดับเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ จากนัยของพระราชบัญญัติที่เน้นหลักการกระจายอำนาจโดยระบุให้ “การผลิตและพัฒนาคณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง

สถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” ส่งผลกระทบต่อสำคัญให้กระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่จะจัดตั้งขึ้น ต้องวางมาตรการทางกฎหมายและระเบียบที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปยังสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ และอยู่ในแนวทางเดียวกันระหว่างสถาบัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีขีดความสามารถและอิสรภาพในการบริหารบุคลากรของตนเอง และในขณะเดียวกันก็มีมาตรฐานการทำงานด้านนี้ที่รัดกุมชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานที่มีคุณภาพของบุคลากรอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาประเภทใด

#### 4. การส่งเสริมประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และความเป็นธรรมใน

ระบบบริหารการเงินและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา สาระจากพระราชบัญญัติยังส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมต้องมีระบบบริหารการเงินงบประมาณที่ดียิ่งขึ้น สืบเนื่องจากหลักการในพระราชบัญญัติที่ต้องการส่งเสริมความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะระดับปริญญา โดยกำหนดให้รัฐ “จัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และเป็นสถานศึกษาในกำกับรัฐหรือองค์การมหาชน” ซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในกระบวนการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอีกมาก แต่ในขณะเดียวกัน ควบคู่ไปกับอิสรภาพและความคล่องตัวนั้น พระราชบัญญัติก็ได้กำหนดให้ “มีระบบการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณ” เพื่อเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาใช้อิสรภาพด้านการเงินและงบประมาณนั้นอย่างรับผิดชอบ และเป็นธรรมต่อสังคมด้วย

นัยทั้งสองประการนี้ทำให้สถาบันอุดมศึกษาตลอดจนหน่วยงานกลางคือ คณะกรรมการการอุดมศึกษา ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมต้องเร่งดำเนินการทั้งในส่วนของการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรงบประมาณ และระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นมาตรฐานเดียวกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปไปยังสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นสถาบันในกำกับของรัฐหรือองค์การมหาชน ซึ่งทั้งสองมาตรการล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกันในการสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

## การวิเคราะห์สภาพการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

จากการศึกษาวิเคราะห์สภาพการบริหารตลอดจนระเบียบการบริหารและการจัดการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่าง ๆ ในปัจจุบัน โดยเน้นเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาทั่วไประดับปริญญาและระดับต่ำกว่าปริญญาที่อยู่ในสังกัดกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา (สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ นั้น โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติในมาตรา 21 ได้เปิดให้กระทรวงต่าง ๆ สามารถจัดได้ตามความต้องการและความชำนาญของแต่ละหน่วยงาน) ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับสภาพการบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสถาบันอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

**1. ด้านสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษา** สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันมีสถานภาพที่หลากหลาย ตั้งแต่สถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันที่มีฐานะกึ่งนิติบุคคล ไปจนถึงสถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นเพียงกองในสังกัดกรมเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

**1.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ** ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบันต่าง ๆ ทั้ง “ในสังกัด” และ “ในกำกับ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันแต่ละแห่ง และอยู่ภายใต้กรอบความสัมพันธ์เชิงบริหารกับทบวงมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย ซึ่งมีการออกพระราชบัญญัติรองรับการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ

**1.2 สถาบันราชภัฏ** มีกฎหมายรองรับสถานภาพของตนเองที่ชัดเจนเช่นกัน ที่กำหนดให้เฉพาะสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏในส่วนกลางเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งเป็นส่วนราชการในสำนักงาน โดยมีการออกข้อบังคับตามความในพระราชบัญญัติให้มีการมอบอำนาจนิติบุคคลไปให้อธิการบดีสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งได้

**1.3 สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล** มีกฎหมายรองรับสถานภาพของตนเองเช่นกัน โดยกำหนดให้สถาบันเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นกรมในกระทรวง



ศึกษาธิการ แต่ไม่มีการออกข้อบังคับ หรือระเบียบที่ชัดเจนเรื่องการมอบอำนาจนิติบุคคลในการทำ นิติกรรมสัญญากับบุคคลภายนอกไปให้หน่วยงานในสังกัด

**1.4 สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์** ในสังกัดกรมศิลปากรและสถาบันเทคโนโลยีปทุมวันในสังกัดกรมอาชีวศึกษา ต่างมีกฎหมายรองรับสถานภาพเช่นกัน แต่ไม่ได้กำหนดฐานะความเป็นนิติบุคคลให้ โดยทั้งสองสถาบันมีฐานะเป็นกองในสังกัดกรม โดยมี “คณะกรรมการสถาบัน” เป็นองค์กรบริหารทั้งสองกรณี

**1.5 วิทยาลัยนาฏศิลป์ วิทยาลัยช่างศิลป์ และวิทยาลัยพลศึกษา** มีฐานะเป็นหน่วยงานในสังกัดกรม โดยวิทยาลัยนาฏศิลป์สังกัดสถาบันนาฏดุริยางคศิลป์ และวิทยาลัยช่างศิลป์สังกัดสถาบันศิลปกรรมของกรมศิลปากร ส่วนวิทยาลัยพลศึกษาอยู่ในสังกัดกรมพลศึกษาโดยมีสายงานการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่ออธิบดีกรม โดยทั้งสามกรณีไม่มีสภาพนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะ เพียงแต่อาศัยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ รองรับฐานะ

**1.6 วิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา** กระจายอยู่ในสังกัดกองต่าง ๆ 4 กอง ได้แก่ กองวิทยาลัยเทคนิค กองวิทยาลัยอาชีวศึกษา กองวิทยาลัย เกษตรกรรม และกองการศึกษาอาชีพ โดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานเป็นการเฉพาะ มีเพียงพระราชกฤษฎีการองรับสถานภาพเช่นกัน

จากสถานภาพดังกล่าว โดยเฉพาะในกลุ่มสถาบันระดับปริญญา จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้ฐานะนิติบุคคลแก่สถาบันแต่ละแห่งเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายโอนสถาบันทั้งหมดไปขึ้นอยู่กับสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ของสถาบันนั้น ๆ พร้อมกับออกระเบียบการบริหารการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ ที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาเหล่านี้ ไปจนถึงการยอมให้สถานศึกษาเหล่านี้บางแห่งที่พิสูจน์ความพร้อมในเชิงบริหารแล้วสามารถปรับเปลี่ยนสถานภาพของตนไปเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารงานตามแนวคิด “โรงเรียนในกำกับรัฐ” (Charter School) ทั้งนี้ควบคู่กับการสร้างเสริมขีดความสามารถ (capacity building) ให้เขตพื้นที่และองค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในระยะยาว

2. ด้านการบริหารการเงินและงบประมาณ ในสภาพปัจจุบันส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะการกำกับจากส่วนกลางคล้ายคลึงกัน โดยแม้จะมีความพยายามปฏิรูปให้มี “อิสระที่ตรวจสอบได้” ในด้านการบริหารการเงินและงบประมาณระดับสถาบัน แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะกรณีสถาบันในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญา ซึ่งยังคงยึดระบบและระเบียบในการจัดทำและปฏิบัติตามแผนตลอดจนการจัดสรรงบประมาณของส่วนกลางเป็นหลัก โดยมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ผู้บริหารระดับกรมค่อนข้างมาก เช่น กรณีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลได้วางระเบียบการเงินที่ให้การเสนอขออนุมัติจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยวิทยาเขตใดใน 35 วิทยาเขตทั้งหมดของสถาบันต้องไปที่ส่วนกลางโดยอธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติแทบทั้งสิ้น ส่วนสถาบันในสังกัดกรมอาชีวศึกษา ได้แก่ วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยี และวิทยาลัยการอาชีพต่าง ๆ นั้นก็มีลักษณะการบริหารงานแบบรวมศูนย์ค่อนข้างมากเช่นกัน

ในทั้งสองสถาบัน คือสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลและกรมอาชีวศึกษาจึงอาจต้องใช้เวลาในการค่อย ๆ เตรียมความพร้อมและมอบอำนาจการบริหารจัดการด้านการเงินไปสู่สถาบันมากขึ้น ส่วนกรณีสถาบันราชภัฏนั้น แม้จะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่บ้างโดยโครงสร้าง แต่โดยการปฏิบัติแล้วมีความพยายามในการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณให้แก่แต่ละสถาบันมีอำนาจบริหารและตัดสินใจได้เองสูง ทั้งในส่วนของเงินงบประมาณและเงินรายได้ มีการออกข้อบังคับคณะกรรมการสภาสถาบันราชภัฏว่าด้วยการบริหารงบประมาณและการเงินของสถาบันราชภัฏ พ.ศ.2541 ที่ให้อำนาจการอนุมัติทางการเงินแก่สภาประจำสถาบันและอธิการบดีของแต่ละสถาบันไว้หลายเรื่อง อาทิ

- การอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณจากเงินรายได้ โดยแต่ละสถาบันจัดทำคำขอตั้งงบประมาณจากเงินรายได้ประจำปีงบประมาณ เพื่อขออนุมัติจากสภาประจำสถาบันนั้น ๆ

- การอนุมัติการใช้จ่ายเงินรายได้และผลประโยชน์จากโครงการพิเศษต่าง ๆ ที่มีระเบียบเฉพาะของตนเอง ซึ่งสภาประจำสถาบันสามารถมอบอำนาจให้อธิการบดีเป็นผู้อนุมัติได้

- การอนุมัติการเปลี่ยนแปลงรายการ การโอนหมวดรายจ่าย การกันเงินงบประมาณไว้จ่ายเหลือในปี ซึ่งเป็นอำนาจของสภาประจำสถาบัน และสามารถมอบอำนาจให้อธิการบดีได้เช่นกัน

- การอนุมัติการใช้จ่ายเงินคงคลัง ทั้งจากเงินรายได้และงบประมาณที่เหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ

สถาบันราชภัฏจึงค่อนข้างจะมีประสบการณ์การบริหารการเงินและงบประมาณของตนเองมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาแบบอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สำหรับกรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้นมีทิศทางการกระจายอำนาจในเรื่องนี้มาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องอยู่แล้ว เช่น กรณีระเบียบการโอนเงินหมวดที่ออกมาในปี 2542 ที่มีการมอบอำนาจไปที่อธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น ในระเบียบดังกล่าวได้ให้อิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดมากขึ้น โดยให้อำนาจอธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยสามารถโอนเงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละงวดที่อาจใช้ไม่หมดในบางหมวดหรือรายการ ไปใช้ในหมวดหรือรายการอื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย

**3. ด้านการบริหารงานบุคคล** จากผลการศึกษาพบว่ากลุ่มสถาบันที่ยังขาดประสบการณ์การบริหารงานบุคคลแบบอิสระอยู่อีกมาก เป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในส่วนของทบวงมหาวิทยาลัยนั้นมีการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยกลไกของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และ อ.ก.ม. ระดับกระทรวงและมหาวิทยาลัย ซึ่งมีนโยบายกระจายอำนาจมาอย่างต่อเนื่อง ดังเช่น กรณีการพิจารณาตำแหน่งรองศาสตราจารย์วิเศษศักดิ์ หรือการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิที่ดี ซึ่งได้มีการมอบอำนาจไปที่สถาบันแล้ว เป็นต้น

ในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการอำนาจยังอยู่ที่ส่วนกลาง และครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษาทั้งระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาในสังกัดสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล กรมศิลปากร กรมพลศึกษา และกรมอาชีวศึกษากว่า 250 แห่งซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยมี อ.ก.ค. ระดับกรมรับมอบอำนาจไปบริหารในแต่ละกรมกองอีกชั้นหนึ่ง

ปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการครูหรือ ก.ค. ก็คือ การมีโครงสร้างที่อ้อยอัยและขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางครอบคลุมบุคลากรกว่า 400,000 คนทั่วประเทศ ทำให้การทำงานเป็นไปโดยล่าช้า และมีลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างมาก การบริหารงานบุคคลในกระทรวงศึกษาธิการจึงยังเป็นปัญหาในเชิงกฎหมายที่ไม่กำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานระดับล่างไว้ให้ชัดเจน และในขณะเดียวกันไม่เปิดโอกาสให้มีการมอบอำนาจได้โดยสะดวกด้วย นอกจากนี้เป็นปัญหาความไม่ยินยอมพร้อมใจในการมอบอำนาจของหน่วยงานกลางเอง เนื่องจากเกรงข้อผิดพลาดเสียหายต่าง ๆ

ในการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงน่าจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่โอนบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่เคยสังกัด ก.ค. มาสังกัด ก.ม. ทั้งหมด และในขณะเดียวกันก็ต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ให้กำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคลให้เป็นอำนาจของหน่วยปฏิบัติให้มากขึ้น รวมถึงการมีองค์กรบริหารงานบุคคลขึ้นใหม่สำหรับการบริหารงานบุคคลในระดับเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

ส่วนในเรื่องของ **มาตรฐานงานบุคลากร** ไม่ว่าจะในด้านคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ภาระงาน ไปจนถึงการพิจารณาตำแหน่งวิชาการพบว่า มีความแตกต่างกันในเชิงระบบระหว่างบุคลากรในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย เนื่องจากต่างมีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเอง แต่ในแง่หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาต่าง ๆ ก่อนข้างคล้ายคลึงและเทียบเคียงกันได้พอสมควร อาทิ ในการพิจารณตำแหน่งวิชาการนั้น สถาบันราชภัฏ ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) พิจารณาตัดสินทั้งหมด โดยมีการระบุไว้ชัดเจนว่าให้ “ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ต้องมีคุณวุฒิความสามารถทางการสอนและผลงานวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู” ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนั้น การพิจารณตำแหน่งวิชาการอยู่ในการดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และปัจจุบันได้มีการมอบอำนาจในการพิจารณาให้สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจอนุมัติการเลื่อนตำแหน่งวิชาการได้ถึงขั้นรองศาสตราจารย์ สถาบันในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีอิสระในเรื่องนี้สูงกว่า

อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำแห่งวิชาการทั้งของ ก.ค. และ ก.ม. ไม่ต่างกันนัก ไม่ว่าจะในแง่ของข้อกำหนดเกี่ยวกับผลงานวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ต้องเสนอประกอบการขอตำแหน่งวิชาการ และในแง่ของนิยามความหมายของงานวิชาการ รวมทั้งแนวทางการประเมินค่าผลงานวิชาการออกเป็นระดับต่าง ๆ

สำหรับในด้านมาตรฐานภาระงานนั้น แต่ละหน่วยงานต่างก็มีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานภาระงานขั้นต่ำของบุคลากรในสังกัดของตนออกมาเช่นกัน ทั้งที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ และที่กำหนดเพิ่มเติมโดยสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง ซึ่งแม้จะมีความแตกต่างในถ้อยคำ ภาษาและคำจำกัดความของระเบียบเหล่านี้อยู่บ้าง แต่ในภาพรวมแล้วเนื่องจากเรื่องภาระงานเป็นเรื่องที่สถาบันแต่ละแห่งพึงมีอิสระในการกำหนดมาตรฐานของตนเองได้อยู่แล้ว และมาตรฐานที่กำหนดโดยหน่วยงานกลางมักเป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น การวางกรอบหลักเกณฑ์ตลอดจนคำจำกัดความต่าง ๆ ร่วมกันหลังจากมีการหลอมรวมโครงสร้างแล้วจึงไม่น่าจะเป็นปัญหา

**4. ด้านระบบการพิจารณาและรับรองวิทยฐานะสถาบัน มาตรฐานหลักสูตรและปริญญา ตลอดจนระบบการประกันคุณภาพ** พบว่ามีทั้งส่วนที่เทียบเคียงกันได้ ในแง่มาตรฐานการศึกษา และในขณะเดียวกันก็ยังมีความเหลื่อมล้ำกันในบางเรื่อง โดย

- ในเรื่องมาตรฐานหลักสูตรทั้งระดับต่ำกว่าปริญญา ปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษานั้น เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของหลายหน่วยงาน มีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างเป็นสากลและเทียบเคียงได้ โดยมีเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรอบอ้างอิงหลัก

- ระบบการพิจารณาหลักสูตร ซึ่งมีข้อแตกต่างในการมอบอำนาจการอนุมัติการดำเนินการหลักสูตร ที่ทบวงมหาวิทยาลัยมอบอำนาจเรื่องนี้ไปให้สถาบันในสังกัดตั้งแต่ปี 2535

- การกำหนดและเรียกชื่อปริญญา ของสถาบันแต่ละประเภท ซึ่งแม้จะมีกรอบกว้าง ๆ ที่กำหนดไว้ในเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของแต่ละหน่วยงาน เช่น การแยกการกำหนดชื่อปริญญาเป็น “ชื่อปริญญาเชิงวิชาการ” และ “ชื่อปริญญาเชิงวิชาชีพ” แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อแตกต่างในวิธีกำหนดชื่อระหว่างหน่วยงานอยู่พอสมควร ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาวางกรอบแนวทางร่วมกันในเรื่องนี้ต่อไป

- ในเรื่อง ระบบการประกันคุณภาพการศึกษานั้น การดำเนินการในแต่ละหน่วยงานมีความหลากหลายในรายละเอียดวิธีดำเนินการ แต่เนื่องจากเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาพึงเป็นเสรีภาพทางวิชาการของสถาบันแต่ละแห่งที่สามารถพัฒนาระบบและวิธีการของตนเองขึ้นได้ การวางกรอบแนวทางการประกันคุณภาพร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่เคยอยู่ต่างสังกัดจึงอาจจะไม่จำเป็นนัก トラบใดที่งานประกันคุณภาพของแต่ละหน่วยงานสามารถครอบคลุมปัจจัยสำคัญในกระบวนการจัดการศึกษาและเป็นหลักประกันที่ดีให้แก่สังคมได้

**5. ด้านกลไกการรับนักศึกษาและการเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถาบัน** พบว่ายังมีความหลากหลายในวิธีการรับนักศึกษาทั้งระบบ “สอบรวม” และ “สอบแยก” ในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งระดับปริญญาและต่ำกว่าปริญญาในสังกัดต่าง ๆ นอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญกว่านั้นคือการขาดระบบเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างประเภทและสังกัด ซึ่งพบว่าไม่มี “รอยต่อ” ที่ชัดเจน แม้ว่าในระดับกระทรวงจะมี นโยบายในเรื่องการเทียบโอนหน่วยกิตที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เป็นผลอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร ที่จะเห็นสถาบันอุดมศึกษาให้โอกาสทางการศึกษาแก่เยาวชนที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ดังนั้น เรื่องกลไกการรับนักศึกษาและการเทียบโอนผลการเรียนจึงเป็นประเด็นที่ต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องโดยหน่วยงานกลางต่อไป

**6. ด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตร** พบว่ายังมีลักษณะต่างคนต่างจัด ยกเว้นกรณี “ดนตรีไทยอุดมศึกษา” ที่มีการจัดร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ส่วนในด้านกีฬา และศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนกิจกรรมนักศึกษาอื่น ๆ ยังมีการประสานค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะด้านการศึกษาซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสังกัดต่างก็มีประเพณีการแข่งขันและระบบระเบียบในการจัดการแข่งขันของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดการแข่งขัน “กีฬามหาวิทยาลัย” ของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือการจัดการแข่งขัน “ราชภัฏเกมส์” ของสถาบันราชภัฏก็ตาม ซึ่งในระยะยาวน่าจะต้องมีการผนึกกำลังประชาคมการศึกษาของสถาบันเหล่านี้ ให้มาจัดกิจกรรมการแข่งขันร่วมกัน เพื่อความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันต่อไป

**สรุปประเด็นที่ต้องพิจารณาเพื่อเตรียมการปฏิรูปอุดมศึกษาไปสู่โครงสร้างใหม่**

โดยสรุปแล้ว สิ่งที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษาที่ตั้งขึ้นตามบทเฉพาะกาล ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ จะต้องรับไปวางแผนและดำเนินการ ได้แก่

**1. การผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาที่มีความพร้อม “ออกนอกระบบอย่างเป็นระบบ”** สำหรับสถาบันกลุ่มที่ยังไม่พร้อมให้มีการเตรียมความพร้อม และการวางเงื่อนไขในการออกจากระบบราชการที่ชัดเจน ซึ่งอาจต้องกำหนด “ดัชนีบ่งชี้ความพร้อมเชิงบริหาร” (readiness indicators) เพื่อใช้กำกับและวางแผนการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ โดยเป้าหมายคือทำให้สถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งหมด เป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารงาน มีประสิทธิภาพ และความคล่องตัวที่จะช่วยให้ประกอบภารกิจได้ดียิ่งขึ้น

**2. สถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา** ซึ่งจะอยู่ในความดูแลของ “สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา” นั้น จะต้องมีมาตรการเตรียมความพร้อมและสร้างขีดความสามารถเชิงบริหาร (capacity building) ให้หน่วยงานบริหารการศึกษาในระดับเขตพื้นที่การศึกษาโดยเร่งด่วน เช่น การฝึกอบรมผู้นำ การมีโครงการนำร่อง ฯลฯ เนื่องจากองค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังไม่เคยชินกับการมีอำนาจและอิสระในการบริหารงานของตนเองเท่าใดนัก

**3. ด้านนโยบาย แผน และงบประมาณ** นั้น นอกจากการหลอมรวมองค์กรบริหารและการออกกฎระเบียบเพื่อกระจายอำนาจการบริหารการเงินและงบประมาณไปยังสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง ประเด็นพิจารณาสำคัญน่าจะอยู่ที่งานแผนและงบประมาณ ได้แก่ การพัฒนา “เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ” บนฐานค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (unit cost) และระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่เน้นผลงาน (performance audit) ที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจด้านงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

**4. ด้านการบริหารงานบุคคล** การหลอมรวมองค์กรน่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะโอนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาของรัฐมาอยู่ในสังกัด ก.ม. และการตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลสำหรับการศึกษาต่ำกว่าปริญญา ได้แก่ ก.ศ. และ อ.ก.ศ. ระดับเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อดูแลสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา นอกจากนี้ การหลอมรวมกฎเกณฑ์และมาตรฐานงานบุคคลต่าง ๆ ก็มีความจำเป็นเช่นกัน อย่าง

ไว้ก็ตามเกี่ยวกับ “ระบบสัญญาจ้าง” และ “ระบบประเมินการปฏิบัติงาน” ซึ่งเป็น ประสพการณ์ใหม่ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่กำลังเตรียมการออกนอกระบบราชการ และในระยะยาวน่าจะมีผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาทั้งหมด นับเป็น เรื่องสำคัญที่หน่วยงานกลางจะต้องเร่งประสานและพัฒนาระบบและมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่จะออกนอกระบบราชการขึ้นมาโดยด่วน โดยอาจศึกษาจากประสพการณ์ของมหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าธนบุรี เป็นต้น

5. **ด้านกลไกการรับนักศึกษาและการเทียบโอนผลการเรียน** เป็นประเด็น สำคัญที่ต้องพิจารณาในการหลอมรวมโครงสร้าง นับตั้งแต่เรื่องระบบการสอบ คัด เลือกบุคคลเข้าศึกษา ซึ่งอาจจะต้องให้แยกกันจัดไปก่อนควบคู่กับมาตรการปรับปรุงการ เรียนการสอน การประเมินผล และการปรับสัดส่วนผลการเรียนชั้นมัธยมศึกษาตอน ปลาย เพื่อนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกและในระยะยาวน่าจะหาแนวทางให้สถาบัน แต่ละแห่งมีระบบและวิธีการคัดเลือกของตนเองได้ นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญอีกประการ หนึ่งคือ การเทียบโอนผลการเรียนระหว่างสถาบันต่างประเทศที่ยังไม่มีระบบที่ชัดเจน ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างระดับและสังกัด รวมทั้งจากประสพการณ์การทำงาน

6. **ระบบการประกันคุณภาพ ตลอดจนเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและ ปริญญา** ซึ่งในภาพรวมมีลักษณะร่วมที่เอื้อต่อการหลอมรวมเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นเรื่อง กำหนดชื่อปริญญาซึ่งมีความแตกต่างระหว่างสถาบันต่างสังกัดในทางปฏิบัติอยู่พอสมควร เรื่องการประกันคุณภาพนั้น นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง และจำเป็นที่จะต้อง พัฒนา ระบบหลักเกณฑ์และวิธีการขึ้นมาใช้ร่วมกันตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรผลักดันให้สถาบันแต่ละแห่งมีความตื่นตัวและพัฒนาระบบ การประกันคุณภาพภายในของตนเองขึ้นมาให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว

7. **ด้านกิจกรรมเสริมหลักสูตรทั้งหลาย** เมื่อหลอมรวมโครงสร้างแล้วจะ ต้องมีแผนการในการรวมกิจกรรมเหล่านี้ในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เคยอยู่ต่างสังกัด ให้มาจัดร่วมกันมากขึ้นเพื่อแสดงถึง “สมานฉันท์” ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะ ในด้านกีฬา ดนตรี หรือศิลปวัฒนธรรมที่จะต้องมีการดำเนินการร่วมกันเป็นรูปธรรม มากขึ้นในอนาคต



## สรุปข้อเสนอต่อสำนักงานปฏิรูปการศึกษา

1. การผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมออกจากระบบราชการ ขณะเดียวกันเตรียมความพร้อมให้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ยังไม่พร้อมและคงอยู่ในระบบราชการ ทั้งนี้โดยการศึกษาวิจัยสร้างองค์ความรู้ และเตรียมความพร้อมทั้งใน ส่วนของภาครัฐและระดับสถาบัน ตลอดจนการเปิดโอกาสให้ประชาคมอุดมศึกษาได้ เข้ามามีส่วนร่วมและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางในกระบวนการปรับเปลี่ยน

2. การแสวงหามาตรการเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถ ขององค์กรบริหารการศึกษารัฐส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการบริหารงานในระดับเขตพื้นที่ การศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่น การมีโครงการนำร่อง การสร้างเครือข่ายหน่วยงาน การ วิจัยค้นหาแบบอย่างที่ดี (good practice) เพื่อการเผยแพร่ขยายผล เป็นต้น

3. การเตรียมการออกกฎหมายโอนบุคลากรอุดมศึกษาในสังกัด ก.ค. มา สังกัด ก.ม. สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐระดับปริญญา และการพัฒนาระบบการ บริหารงานบุคคลของ ก.ศ./อ.ก.ศ. สำหรับสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาเพื่อออก เป็นกฎหมายต่อไป

4. การเตรียมการออกระเบียบเพื่อการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ไปยังสถาบันอุดมศึกษาหรือหน่วยงานปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ทั้งสถาบันระดับปริญญา และต่ำกว่าปริญญา โดยครอบคลุมงานบริหารบุคคลที่สำคัญ ได้แก่

4.1 การกำหนดตำแหน่ง

4.2 การสรรหาและคัดเลือก

4.3 การบรรจุและแต่งตั้ง

4.4 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

4.5 การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์ร้องทุกข์

5. การเตรียมการกำหนดระเบียบว่าด้วยเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร และ เกณฑ์การกำหนดชื่อปริญญาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

6. การเตรียมการวางระบบและกำหนดระเบียบว่าด้วยการพิจารณาให้ ความเห็นชอบหลักสูตรที่เน้นการกระจายอำนาจบริหารงานวิชาการแก่สถาบันอุดม ศึกษาให้มากขึ้น รวมถึง

6.1 การอนุมัติหลักสูตรใหม่

## 6.2 การปรับปรุงหลักสูตร

## 6.3 การเทียบวิทยฐานะ

7. การเตรียมการออกกระเปียบการเงินและพัสดุดกลาง ซึ่งกำหนดอำนาจการบริหารการเงินและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจนและกระจายอำนาจไปที่ระดับสถาบันมากขึ้น ทั้งในด้านการอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเงินรายได้ การอนุมัติการเปลี่ยนหมวดเงิน ตลอดจนอำนาจในการอนุมัติจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนาจิตความพร้อมและระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย

8. การจัดทำแผนการรวมกิจกรรมนักศึกษา/กิจกรรมเสริมหลักสูตรอุดมศึกษา โดยเฉพาะในเรื่องการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ

9. การลงทุนในการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบบุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการพัฒนาระบบสัญญาจ้าง และการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

10. การลงทุนในการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบและหลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณอย่างต่อเนื่องรวมถึงเรื่องการวิเคราะห์และจัดทำหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณบนฐานค่าใช้จ่ายต่อหน่วย และระบบตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะตรวจสอบภายหลัง (post audit)

11. การลงทุนในการวิจัยและพัฒนาระบบการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาที่อาจยังแยกระบบการคัดเลือกอยู่ มีทิศทางพัฒนาระบบไปในแนวเดียวกัน

12. การติดตามประเมินผลการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยมีการพัฒนาดัชนีบ่งชี้สัมฤทธิ์ผลการปฏิรูปการศึกษาที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพื่อการรายงานต่อสาธารณชน

13. การรณรงค์สร้างความเข้าใจต่อเนื่องเกี่ยวกับทิศทางและภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนระบบและรูปแบบการบริหารอุดมศึกษาที่พึงประสงค์ทั้งในระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันเอง และการรณรงค์ต่อสาธารณชน

### ความเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง

เมื่อการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไปสู่โครงสร้างใหม่เป็นผลสำเร็จ ผลลัพธ์ที่บังเกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษาหรือสิ่งที่สังคมไทยน่าจะคาดหวังได้จากสถาบันอุดมศึกษา

คือความมีเอกภาพในเชิงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของอุดมศึกษาไทย โดยสถาบัน อุดมศึกษาระดับปริญญาทั่วไปทั้งหมดจะอยู่ภายใต้องค์กรอำนวยการเดียวกันคือ คณะกรรมการอุดมศึกษา ในกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และกระบวนการ จัดทำแผน กระบวนการจัดสรรงบประมาณ กระบวนการพิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม องค์กร และให้ความเห็นชอบหลักสูตรจะมีระบบเดียวกัน ส่วนสถาบันอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา มีเอกภาพในกรอบนโยบายมหภาคและมาตรฐานการจัด การศึกษาขั้นต่ำที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง

ในระดับสถาบันมีการผลักดันและเตรียมการให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละ แห่งออกจากความเป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ โดยเฉพาะสถาบันอุดม ศึกษาระดับปริญญา โดยมีแผนการนำสถาบันอุดมศึกษาออกจากระบบราชการที่ชัดเจน ทั้งในกรณีสถาบันอุดมศึกษาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ มีการ กำหนดดัชนีบ่งชี้ความพร้อม (readiness indicators) และระยะการดำเนินการ (phasing) สำหรับสถาบันแต่ละแห่งที่ชัดเจน ส่วนสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาที่อยู่ใน สังกัด สำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ต้องมีการจัดระบบ บริหารที่ ส่งเสริมประสิทธิภาพและความคล่องตัวเช่นเดียวกัน โดยเน้นหลักการกระจาย อำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นให้มี ประสิทธิภาพสูงสุด

มีการกระจายอำนาจการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารการเงิน การบริหารบุคลากร และการบริหารวิชาการ ไปที่ระดับสถาบัน โดยสถาบันอุดมศึกษาใน ภาพรวมมีระบบบริหารที่คล่องตัว มีประสิทธิภาพ การใช้ทรัพยากรส่วนรวมเป็นไปอย่าง คุ่มค่า มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีความชอบธรรมในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ระหว่างรัฐบาล ผู้เรียน ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนองค กร ต่าง ๆ ในสังคม

ประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญและนับเป็น “ดัชนีบ่งชี้” ความสำเร็จของ การปฏิรูปอุดมศึกษา ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตลอดจนการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ

## บรรณานุกรม

กระทรวงศึกษาธิการ, สำนักงานปลัด. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540. โรงพิมพ์การศาสนา, กันยายน 2541.

กิตติ ลิมสกุล, รศ.ดร. โครงการประมาณการจำนวนนักเรียน นักศึกษา 2542-2559.

รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มิถุนายน

2542.

กาญจนา คุณารักษ์ และประกอบ คุณารักษ์. รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ  
ออสเตรเลีย. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. ความสามารถในการแข่งขันระดับนานาชาติ,  
กันยายน 2541.

\_\_\_\_\_ .ทิศทางอุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : รูปแบบการจัดการศึกษา  
ระดับอุดมศึกษา. รายงานการสัมมนา, สำนักนายกรัฐมนตรี, กรกฎาคม 2538.

\_\_\_\_\_ .แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535.

\_\_\_\_\_ .แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544).  
อรรถพลการพิมพ์, 2539.

\_\_\_\_\_ .พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. พริกหวาน  
กราฟฟิค, สิงหาคม 2542.

\_\_\_\_\_ .รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 7  
(พ.ศ. 2535-2539) ระดับอุดมศึกษา. ธันวาคม 2541.

\_\_\_\_\_ .หลักการและยุทธศาสตร์การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย. เสนอต่อ  
คณะรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, มกราคม 2539  
(เอกสารโรงเนี้ยว)

\_\_\_\_\_ .ศตวรรษใหม่อุดมศึกษาไทย : บทเรียนจากการปฏิรูปอุดมศึกษา  
นานาชาติ, รายงานผลการสัมมนาทางวิชาการ ผู้เส้นทางปฏิรูปอุดม  
ศึกษาไทย ครั้งที่ 4, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สิงหาคม 2542.

\_\_\_\_\_ .สถานภาพการศึกษาไทย เปรียบเทียบกับประเทศในเอเชีย.  
มิถุนายน 2540.

\_\_\_\_\_ .สถานภาพ ข้อจำกัดและทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย.  
เอกสารการสัมมนา (โรงเนี้ยว), สำนักนายกรัฐมนตรี, สิงหาคม 2538.

โครงการ “การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์” การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์ : สู่ความ  
ก้าวหน้าและมั่นคงของชาติในศตวรรษหน้า “ข้อเสนอปฏิรูปการศึกษาไทย”.  
มกราคม 2539.

จรัส สุวรรณเวลา, **บนเส้นทางอุดมศึกษา**. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.  
ฉันทนา จันทร์บรรจง. **การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศญี่ปุ่น**. สำนักงานคณะกรรมการ  
กรรมการ

การศึกษาแห่งชาติ, 2542.

\_\_\_\_\_. **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น**. สำนักงานคณะกรรมการ  
กรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540.

ชูเวช ชาญสง่าเวช. **การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์**.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

บุญญศักดิ์ ใจจงกิจ, **การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาอาชีพ**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา  
แห่งชาติ, 2538.

ประกอบ คูปรรัตน์ และบุญศิริ อนันต์เศรษฐ. **การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศไทย**.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542

ประกอบ คูปรรัตน์. **ระบบอุดมศึกษาไทย**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ,  
2538.

ผดุงชาติ สุวรรณงศ์ และไพฑูรย์ สิ้นลรัตน์. **ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาจากผลการ  
ประชุมระดับโลก**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542

วรารักษ์ บวรศิริ. **การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย**, สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.

วิจิตร จันทรากุล และคณะ. **แนวคิดและรูปแบบการจัดการอุดมศึกษาของประเทศไทย  
เพื่อเพิ่มโอกาสและความเสมอภาค**. มูลนิธิมหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย,  
2538.

วิชัย ตันศิริ. **ปัญหาและแนวคิดของการจัดอุดมศึกษาและนโยบาย Elite-Mass Model**.  
เอกสารโรเนียว, 7 หน้า 2541.

ไพฑูรย์ สิ้นลรัตน์, **เพื่อความเข้าใจในสาระและกระบวนการของการอุดมศึกษา**.

โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ศักดิ์ชัย นิรัฐทวี. **รายงานการปฏิรูปการศึกษาของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี**.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540.

สุธรรม อารีกุล. **การอุดมศึกษา**. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.

- \_\_\_\_\_ . ประเภทและภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- \_\_\_\_\_ . อุดมศึกษาไทย : วิกฤตและทางออก. สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการวิจัย, เมษายน 2540.
- \_\_\_\_\_ . อุดมศึกษาสู่ปวงชน. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ, 2542. (เอกสารโรเนียว)
- อมรวิชัย นาคทรพ. คุณภาพและการประกันคุณภาพในวิถีทรรศน์การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ, 2542.
- \_\_\_\_\_ . ชีพจรการศึกษาโลก. ศูนย์วิจัยนโยบายการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- \_\_\_\_\_ . บทวิเคราะห์และข้อเสนอเพื่อการเตรียมการปฏิรูปอุดมศึกษาไปสู่โครงสร้างใหม่ ตามนัยของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ 2542. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ, 2542
- อำพล จินดาวัฒนะ. การศึกษาเฉพาะกิจเฉพาะกลุ่ม. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ , 2541
- UNESCO. Policy Paper for Change and Development in Higher Education. 1995.**
- Human Development Report, 1999.**
- UNESCO. Higher Education in the 21<sup>st</sup> Century : Vision and Action. World conference 5-9 October 1998.**

## ภาคผนวก 1

### ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลก ในศตวรรษที่ 21

การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เกิดจากความเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วและกว้างขวางทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี วัฒนธรรม เหตุผลและที่มาของการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลก สรุปได้ว่ามาจากปัจจัย 6



ประการ คือ การขยายตัวด้านปริมาณของนักศึกษา ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการในทรัพยากรมนุษย์ที่ดีขึ้นและมากขึ้น กระแสโลกาภิวัตน์ เทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจ

สำหรับทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลก สามารถพิจารณาได้จาก 7 เรื่อง คือ พันธกิจ การจัดการ การเข้าถึง คุณภาพ ความสอดคล้อง การเงิน และความเป็นนานาชาติ

**พันธกิจ** ในเรื่องพันธกิจของการอุดมศึกษานั้น พันธกิจหลัก 4 ด้านที่เป็นที่รู้จักกันดี คือ การจัดการเรียนการสอน การค้นคว้าวิจัย การบริการสังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมยังได้รับการรับรองว่าเป็นสิ่งสำคัญ อย่างไรก็ตาม พันธกิจที่สำคัญอย่างยิ่งยวดของการอุดมศึกษา คือ การให้บริการแก่ตัวบุคคลและสังคม พันธกิจหลัก 4 ประการจะต้องมุ่งไปสู่การพัฒนาและแก้ปัญหาของตัวบุคคลและสังคม ตลอดทั้งเปิดวิถีทางและชี้นำอนาคตที่ดีกว่าให้ด้วย

**การจัดการ** ในเรื่องของการจัดการนั้น ถือเป็นเรื่องใหญ่ของการอุดมศึกษา เพราะจะเป็นตัวกำหนดความก้าวหน้าหรือล่าหลังของสถาบันอุดมศึกษา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการ โดยเฉพาะในส่วนของพัฒนาการจัดการ โดยการกระจายความรับผิดชอบโดยตรงจากรัฐบาลไปสู่องค์กรหรือคณะกรรมการกลางระหว่างรัฐบาลกับสถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหาร แต่ก็ต้องมีหลักประกันที่จะตรวจสอบคุณภาพและความสำเร็จตามนโยบายรัฐบาลได้ นอกจากนั้น จะต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับมหาวิทยาลัย (stakeholders) เข้ามามีส่วนในการวางนโยบายและตัดสินใจในกิจการสำคัญของมหาวิทยาลัยด้วย ในขณะที่เดียวกันการจัดการในยุคใหม่ก็ต้องอาศัยเทคโนโลยีและระบบการวางแผนที่มุ่งอนาคตเป็นสำคัญ ซึ่งสิ่งที่จะทำให้ข้อเสนอข้างต้นประสบความสำเร็จได้ก็คือการพัฒนาบุคลากรการบริหารในสถาบันอุดมศึกษาอย่างเร่งด่วน

**การเข้าถึง** ในส่วนของการเข้าถึงการอุดมศึกษานั้น ความต้องการของประชาชนที่จะเรียนในระดับนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ เพื่อให้การเข้าถึงอย่างเป็นธรรมจึงมีการเสนออย่างจริงจังที่จะให้ใช้หลักการที่ว่า ต้องเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้าถึงการอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของความสามารถ การเตรียมตัว

พร้อม และความมุ่งมั่นที่จะเรียน โดยไม่คำนึงถึงเรื่องอื่นใด เช่น อายุ ฐานะทางสังคม เพศ ศาสนา ภาษา ความบกพร่องทางกาย ด้วยหลักการนี้จะทำให้โอกาสทางการศึกษาระดับนี้ขยายตัวอย่างกว้างขวาง เรื่องการเข้าถึง ควรจะจัดอยู่ในบริบทของการศึกษาตลอดชีวิต ไม่ว่าจะเป็นในระบบ นอกกระบบ หรือตามอัธยาศัย

**คุณภาพ** คุณภาพเป็นเรื่องที่การประชุมเกี่ยวกับการปฏิรูปอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องกล่าวถึง โดยเฉพาะจะต้องเน้นคุณภาพของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา คุณภาพของหลักสูตร คุณภาพของผู้เรียน คุณภาพของโครงสร้างพื้นฐาน และคุณภาพของการจัดการ ซึ่งมาตรการที่จะนำไปสู่คุณภาพนั้นควรประกอบไปด้วยการประเมิน โดยมีการประเมินกิจกรรมของอุดมศึกษาในทุกประเภท การพัฒนาหลักสูตรให้ทันสมัย พร้อมทั้งกำหนดพฤติกรรมขั้นต่ำของการเรียนการสอนตามมาด้วย การพัฒนาการเรียนการสอนอย่างสม่ำเสมอ ควรจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยส่งเสริมการเรียนการสอนขึ้นในแต่ละสถาบัน และกระตุ้นให้มีกิจกรรมอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาการวิจัย และการมีเครือข่ายระหว่างสถาบัน และระหว่างผู้สอน ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญของคุณภาพเช่นกัน

**ความสอดคล้อง** ความสอดคล้องเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งของการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการให้ตรงต่อปัญหาของสังคม (pertinence) พร้อมทั้งเข้ากันได้กับส่วนต่าง ๆ ของสังคม โดยเฉพาะเข้ากันได้กับนักการเมือง โลกของงาน วัฒนธรรม ระบบการศึกษาของชาติ และต่อทุกคนรวมทั้งนักศึกษาและอาจารย์ ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาจึงต้องให้ผู้เรียนได้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาสังคมที่มนุษย์เผชิญอยู่อย่างแท้จริง และเข้าไปมีส่วนกับองค์กรการผลิตต่าง ๆ อย่างเข้มข้น ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลและชุมชนก็ต้องให้ความสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาอย่างจริงจังด้วย โดยนัยนี้สถาบันอุดมศึกษาและสังคมจึงควรพิจารณาวิธีการใหม่ในกิจกรรมของอุดมศึกษาให้มากขึ้นและควรมี “ศูนย์เฝ้าติดตาม” (observatories) เพื่อช่วยในการวางแผนอุดมศึกษาของสถาบันและของชาติด้วย

**การเงิน** สำหรับด้านการเงินของการอุดมศึกษา งบประมาณของการอุดมศึกษาโดยทั่วไป ขยายตัวน้อยกว่าการขยายตัวด้านปริมาณของนักศึกษา และเมื่อคิดเป็นค่าของเงินที่แท้จริงแล้วยังลดน้อยลง จึงเห็นว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะลงทุนด้านการอุดมศึกษาน้อยลง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในระดับก่อน

อุดมศึกษา (คือระดับก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษารวมกัน) แล้วพบว่าการลงทุนในระดับอุดมศึกษาสูงกว่ามาก ความแตกต่างที่ชัดเจนเช่นนี้ยังเป็นแนวโน้มต่อไป ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะลงทุนในการอุดมศึกษาน้อยลง แต่รัฐบาลควรถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนเงินงบประมาณแก่สถาบันอุดมศึกษาต่อไปและให้ถือว่าเป็นรายได้หลักของสถาบัน ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ต้องพยายามหารายได้จากแหล่งหรือกิจกรรมอื่น ๆ เช่น ค่าเล่าเรียน (เพิ่ม) การวิจัยภาคธุรกิจอุตสาหกรรม การจำหน่ายผลผลิตทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การเป็นที่ปรึกษา การให้เช่าที่ดินและอาคาร เงินช่วยเหลือต่าง ๆ รวมทั้งการบริจาค

**ความเป็นนานาชาติ** ความเป็นนานาชาติเป็นทั้งธรรมชาติและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการเมืองในยุคใหม่ต่อสถาบันอุดมศึกษา โดยการร่วมมือกันในระดับนานาชาติของสถาบันอุดมศึกษานั้นควรจะร่วมมือกันในระดับภูมิภาค (regional integration) เป็นหลักและควรจะเป็นการร่วมมือกันเพื่อพัฒนาศักยภาพของแต่ละประเทศเป็นประเด็นสำคัญ ไม่ควรเน้นเพื่อเป็นแหล่งในการถ่ายทอดความรู้จากภายนอกเท่านั้น และควรหลีกเลี่ยงการดำเนินงานในลักษณะซ้ำซ้อนให้มาก ในงานของความเป็นนานาชาตินี้ควรเริ่มด้วยการรับรองการศึกษาและวุฒิปริญญาซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและอาจารย์ร่วมกัน การมีเครือข่ายก็เป็นสิ่งสำคัญ เพื่อจะได้นำไปสู่การเรียนรู้และยกระดับคุณภาพซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะควรให้ความสนใจกับเครือข่ายของเครือข่าย (network of networks) เพื่อให้ระบบที่มีอยู่แล้วดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศสิงคโปร์

### แนวคิดพื้นฐาน

การปฏิรูปการศึกษาและการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์ มีพื้นฐานความคิดมาจาก IT 2000 หรือ Singapore's Vision of an Intelligent Island ซึ่งเป็น

แผนหลักเพื่อเปลี่ยนแปลงศักยภาพของประเทศสิงคโปร์ให้เป็นเกาะอัจฉริยะ (Intelligent Island) โดยเน้นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ให้เข้ามามีบทบาทในภารกิจทุกด้านของสังคม ทั้งที่บ้าน ที่ทำงาน และแม้แต่การพักผ่อน

**ความสำเร็จในการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์** มีส่วนมาจากความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษาระดับต่าง ๆ ก่อนถึงระดับอุดมศึกษา โดยได้มีแนวทางและการปฏิบัติที่ได้ผลชัดเจน เช่น นโยบายการรู้สองภาษา (bilingualism) คือ ภาษาอังกฤษและภาษาแม่ (mother tongue) ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เพื่อช่วยให้เด็กมีความสามารถทางภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาสำหรับการพาณิชย์ เทคโนโลยีการบริหารและภาษาแม่ซึ่งเป็นภาษาที่สืบทอดทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังเน้นทางด้านคณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ การใช้คอมพิวเตอร์และวิชาอื่น ๆ รวมทั้งเน้นเรื่องอุปกรณ์การศึกษาและห้องสมุดที่เอื้อต่อการใช้คอมพิวเตอร์ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายว่าทุกโรงเรียนจะติดต่อกันได้ภายในปี ค.ศ. 2002 ครูอาจารย์และนักเรียนจะเข้าถึงแหล่งมัลติมีเดีย คอมพิวเตอร์ ให้มีคอมพิวเตอร์ 1 เครื่องต่อนักเรียนทุกสองคนจากระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึง Junior College และใช้เวลากับ IT ถึงร้อยละ 30 ของหลักสูตรทั้งหมด

### **เป้าหมายและแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์**

การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์นั้น มีเป้าหมายและแนวทางการสรุปได้ดังนี้

- เป้าหมายเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก (world-class university) ดังที่ระบุไว้ทั้งที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนันยาง และมหาวิทยาลัยแห่งที่กำลังจัดตั้งขึ้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยการจัดการแห่งสิงคโปร์ (Singapore Management University)

- การมุ่งเน้นทางด้านเทคโนโลยีข่าวสารต่าง ๆ ตามวิสัยทัศน์ IT 2000 เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการจัดการด้านการเรียนการสอน การบริการต่าง ๆ รวมถึงห้องสมุด อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

- การมุ่งเน้นความเป็นนานาชาติ เช่น การมี International Panel แนะนำทางการเรียนการสอน หลักสูตรและการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ เป็นต้น การมีโครง

การของหลักสูตรต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการศึกษาที่ต่างประเทศระยะเวลาหนึ่งด้วย การให้นักศึกษามี global knowledge with Asian wisdom

- การให้ความสำคัญแก่งานวิจัยต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก นอกจากนี้งานวิจัยและสิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ มุ่งไปในด้านการพาณิชย์ (commercialize)

- มีการจัดตั้งบริษัทของสถาบันอุดมศึกษาเอง เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการทางการพาณิชย์ การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์และเกิดรายได้ ในกรณีของมหาวิทยาลัยนั้นยังได้จัดให้มีพื้นที่ ๆ บริษัทธุรกิจต่าง ๆ ข้างนอก มาจัดตั้งในเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัยด้วย

- มีการจัดระบบการเรียนการสอนที่คล่องตัว และเตรียมนักศึกษาให้มีคุณลักษณะของผู้ประกอบการ มีลักษณะของการเรียนรู้ตลอดชีวิต และมีการเตรียมการสำหรับอาชีพที่ยังไม่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

- มีการมุ่งเน้นทางด้านการจัดการ โดยได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งที่สามของประเทศขึ้น คือมหาวิทยาลัยการจัดการแห่งชาติสิงคโปร์ (Singapore Management University) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนและรัฐบาลสิงคโปร์ให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์มีความคล่องตัวอย่างมาก และมีทิศทางที่ชัดเจน ดังตัวอย่างมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่ง คือมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนันทาง และมหาวิทยาลัยการจัดการแห่งสิงคโปร์ มีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน ที่เน้นการเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก (world-class-university) เน้นการจัดการเรียนการสอนที่คล่องตัว มีการนำนวัตกรรมการเรียนการสอนใหม่ ๆ มาใช้ การพัฒนาคุณลักษณะบัณฑิตให้มีลักษณะของผู้นำ ผู้ประกอบการ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีลักษณะของการเรียนรู้ตลอดชีวิต มุ่งเน้นการให้การดำเนินกิจการทางการพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งบริษัทจำกัดของสภามหาวิทยาลัย การพัฒนาสถานศึกษา งานวิจัยและสิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ เพื่อการพึ่งตนเองและการพัฒนาคุณภาพเพิ่มขึ้น ตลอดจนมุ่งเน้นความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลก และความเป็นนานาชาติ

มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ยังมีโครงการ The Talent Development Programme สำหรับนักศึกษาที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อให้นักศึกษาเหล่านี้ได้รับการ

กระตุ้นได้รับคำปรึกษา ตลอดจนจนได้รับการฝึกฝนอบรมที่ดีที่สุด เพื่อเตรียมให้มีบทบาทเป็นผู้นำในอนาคต มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ที่เน้นการเป็นผู้นำทางด้านการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ชุมชน และเป็นศูนย์การศึกษาที่มีคุณภาพ สร้างความรู้และเทคโนโลยีใหม่ เน้นความเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน ส่งเสริมความสามารถและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนั้นยังเน้นรูปแบบการวิจัยและพัฒนา และจัดตั้งศูนย์นวัตกรรมเพื่อการวิจัยและพัฒนาในสาขาเทคโนโลยีต่าง ๆ และเน้นการเป็นผู้นำของธุรกิจอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี

ประเทศสิงคโปร์นับว่าเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีเศรษฐกิจรุ่งเรืองตลอดเวลา และให้ความสำคัญกับการศึกษาต่อ และฝึกอบรมผู้ที่มิงานทำอยู่แล้วให้ได้พัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างของ Institute of Technical Education ซึ่งจัดโปรแกรมฝึกอบรมทั้งเต็มเวลาและบางเวลา ในลักษณะ On-the-Job Training, Off-the-Job Training และ Apprenticeship ในหลักสูตรต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายมาก และเอื้ออำนวยต่อการศึกษาและฝึกอบรมอย่างมาก

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศมาเลเซีย

การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซียมีพื้นฐานมาจาก VISION 2020 โดยการดำเนินงานที่สำคัญ เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งได้มีกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1996 (The Education Act 1996)

2. พระราชบัญญัติสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (The National Higher Education Council Act 1996)

3. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ค.ศ. 1996 (The Private Higher Educational Institutions Act 1996)

4. พระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (The National Accreditation Board Act 1996)

5. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1996 (The Universities and University Colleges (Amendment) Act 1996)

สาระของพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้มีการปฏิรูปอุดมศึกษาในหลายเรื่อง สรุปได้ดังนี้

**- พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1996 (The Education Act 1996)**

พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1996 พัฒนาระบบการศึกษาของประเทศให้มีคุณภาพระดับโลก ครอบคลุมถึงความสามารถสูงสุดของปัจเจกบุคคล เพื่อสนองความต้องการและความคาดหวังของประเทศ ตามมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติการศึกษานี้ ระบบการศึกษาของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วยการศึกษาในระดับต่าง ๆ ได้แก่ ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา หลังมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1996 นี้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดจากรัฐบาล เพื่อพัฒนาการจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานสูงสำหรับประชาชนของประเทศ อันจะช่วยให้สังคมมาเลเซียอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและค่านิยมที่จำเป็น เพื่อเผชิญกับการท้าทายในยุคโลกาภิวัตน์ และเพื่อความเจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต

**- พระราชบัญญัติสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (National Higher Education Council Act 1996)**

จากพระราชบัญญัติสภาอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1996 นี้ ทำให้มีองค์กรที่เรียกว่า สภาอุดมศึกษาแห่งชาติ (The National Council on Higher Education) เกิดขึ้น โดยมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ

- การวางแผน สร้าง และกำหนดนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการอุดมศึกษา

- ควบคุมนโยบายที่เกี่ยวกับจำนวนการรับนักศึกษา (student intakes) ประเภทของวิชาที่เรียน (type of courses) ค่าเล่าเรียน (quantum of fees) การให้อนุปริญญาและปริญญาบัตร ตลอดจนการรับรองวิทยฐานะของวิชาที่เรียน (accreditation of courses)

**พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ค.ศ. 1996 (The Private Higher Educational Institutions Act 1996)**

รัฐบาลมาเลเซียได้เน้นความสำคัญของภาคเอกชนให้เข้ามาร่วมเป็นผู้จัดการศึกษาร่วมกับภาครัฐ ในการผลิตกำลังคนวิชาชีพและกึ่งวิชาชีพต่าง ๆ ในระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ นโยบายที่รัฐบาลมาเลเซียได้นำมาใช้เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านการศึกษา ตลอดจนการควบคุมคุณภาพการศึกษาของเอกชน ได้แก่ นโยบายทางการศึกษาที่อิสระและคล่องตัว เพิ่มการเจริญเติบโตทางการศึกษาในทิศทางที่ดี และให้ความมั่นใจว่าการศึกษาที่จัดโดยภาคเอกชนที่มีคุณภาพ และได้มีการออกพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ค.ศ. 1996 ขึ้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการจัดตั้ง จัดทะเบียนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน บริหารและจัดการ ตลอดจนควบคุมคุณภาพของการศึกษาที่จัดโดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

**พระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (The National Accreditation Board Act 1996)**

จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ. 1996 นี้ ก่อให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติขึ้น โดยเป็นองค์กรควบคุมคุณภาพเพื่อรองรับวิทยฐานะของโปรแกรมและวิชาที่จัดสอน เป็นการสร้างความมั่นใจว่าวิชาที่สอนในสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นมีคุณภาพอย่างแท้จริง คณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาตินี้ ยังช่วยให้คำแนะนำและปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการด้วย เกี่ยวกับการอนุมัติวิชาที่เรียนโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ และการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

**พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย (ฉบับปรับปรุง) ค.ศ. 1996 (The Universities and University Colleges (Amendment) Act 1996)** ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย ค.ศ. 1996 ซึ่งใช้มาเป็นเวลาถึง 25 ปี



แล้ว เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการบริหารและการจัดการที่คล่องตัวขึ้น สามารถพึ่งตนเองได้เพิ่มขึ้นและมีความสามารถที่จะทำธุรกิจได้

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยมีแผนการทำงานที่ชัดเจนขึ้น และไม่มีการปลดอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยออก ถ้าไม่เต็มใจที่จะลาออกเอง มีจุดเน้นเพิ่มขึ้น เน้นประสิทธิภาพ มหาวิทยาลัยจะมีการดำเนินการที่โปร่งใส มีการตรวจสอบได้เพิ่มขึ้น (accountability) ทั้งจากภาครัฐและประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยของรัฐของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร (governance) เป็นส่วนใหญ่ ด้านเงินเดือนของอาจารย์และบุคลากรมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีการขึ้นเงินเดือนประมาณร้อยละ 17 นั้นยังทำไม่ได้ เนื่องจากประเทศอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

การเปลี่ยนแปลงทางการบริหารและการจัดการ (governance) นั้น ได้แก่ การเปลี่ยนสภามหาวิทยาลัย (council) เป็น Board of Director และลดจำนวนให้มีน้อยลง มีผู้มาจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีอิสระมากขึ้น มีการร่วมมือกับชุมชนและภาคเอกชนมากขึ้น และยังทำหน้าที่ทางด้านนโยบายของมหาวิทยาลัยและทางการเงินเป็นต้น นอกจากนี้ ได้มีการลดจำนวนสภาวิชาการลงเช่นกัน

#### **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกองทุนอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1997**

**(National Higher Education Fund Board Act 1997)** การประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ส่งผลให้มีการจัดตั้งกองทุนอุดมศึกษาเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านเงินยืมทางการศึกษาแก่นักศึกษาได้มีโอกาสศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย เงินยืมนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายด้านค่าเล่าเรียน อุปกรณ์การศึกษาและค่ากินอยู่ระหว่างศึกษา พระราชบัญญัตินี้ยังก่อให้เกิดโครงการเงินออมเพื่อกระตุ้นให้เด็กเริ่มการออมเงินตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงระดับอุดมศึกษา ด้วยการก่อตั้งกองทุนนี้ นักศึกษาที่มีความสามารถเรียนได้ จะมีที่ศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยไม่มีปัญหาทางการเงิน

กล่าวได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้นจากการปฏิรูปการอุดมศึกษาของประเทศ ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติต่าง ๆ จำนวนมากดังกล่าว เพื่อเอื้อต่อการเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล มีการปรับเปลี่ยนภายในของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ สามารถก่อตั้งบริษัททำ

ธุรกิจเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ มีความคล่องตัวในการแสวงหารายได้ เพิ่มบทบาทของการเป็นที่ปรึกษาและซื้อค้นพบทางการวิจัยที่เป็นการพาณิชย์มากขึ้น ปรับเปลี่ยนคณะกรรมการระดับมหาวิทยาลัยให้มีจำนวนลดลง มีผู้มาจากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น มีการร่วมมือกับชุมชนและภาคเอกชนเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ค.ศ. 1996 ทำให้มีการขยายตัวของการจัดการตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ. 1997 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนแห่งแรก คือ Universiti Telekom และในระยะเวลาเพียงสองปีมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวน 7 แห่ง มีวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ 1 แห่ง และมีวิทยาลัยเอกชนเกิดขึ้นประมาณ 450 แห่ง โปรแกรมที่เปิดสอนมีความหลากหลายและเน้นความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เช่น Twinning Degree Programme, Credit Transfer Degree Programme, Advanced Standing Programme (Validation), External Programme, Distance Learning Programme และ Franchised Programme ส่งผลให้มีการขยายการรับนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศมาเลเซีย เป็นไปได้อย่างรวดเร็วและมีมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะมีคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติเป็นองค์กรควบคุมดูแลคุณภาพ เพื่อรับรองวิทยฐานะของโปรแกรมและวิชาที่จัดสอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้มีคุณภาพอย่างแท้จริง และนอกจากรับนักศึกษาชาวมาเลเซียแล้ว ยังรับนักศึกษาจากต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก จัดเป็น education industry ที่ทำรายได้ให้ประเทศมาเลเซีย โดยได้มีการระบุไว้อย่างเป็นทางการในวัตถุประสงค์ของ Private Education Department ที่ขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ว่า การศึกษาถือเป็นแหล่งรายได้ของการส่งออก (to make education as a source of export)

มีข้อสังเกตคือภายหลังการปฏิรูประบบอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยในมาเลเซีย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีการแข่งขันในด้านการรับนักศึกษาเพิ่มมากขึ้น เพื่อได้รับเงินจากค่าลงทะเบียนเรียนของนักศึกษาเพิ่มมากขึ้น ทดแทนรายได้ที่ได้จากรัฐบาลในสัดส่วนที่ลดลง นอกจากนี้ จะมีการบริหารและดำเนินการทางธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ร่วมมือกับภาคเอกชนและบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้น และมีการจัดการเชิงธุรกิจหารายได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้มีการเน้นทางด้านเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทันสมัย เช่น การจัดตั้งสถาบันทางเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เป็นต้น

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ดำเนินการปฏิรูปอุดมศึกษาอย่างขนานใหญ่ในช่วง 12 ปีที่ผ่านมา และได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 โดยเริ่มจากการตีพิมพ์เอกสารเพื่อประกอบการอภิปรายนโยบายอุดมศึกษา ซึ่งเรียกว่า Green Paper โดย Mr. John Dawkins รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ ในขณะนั้น ตามด้วยการตีพิมพ์

แถลงการณ์นโยบายอุดมศึกษา (White Paper) ในรูปของพระราชบัญญัติให้เงินอุดหนุน การอุดมศึกษา (Higher Education Funding Act 1988) วัตถุประสงค์ของการปฏิรูปใน ครั้งนั้นเพื่อผลักดันให้การอุดมศึกษามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและตอบสนองได้โดย ตรงต่อความต้องการทางเศรษฐกิจของออสเตรเลีย

การปฏิรูปดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในระบบอุดม ศึกษาของออสเตรเลีย ซึ่งผลที่ได้รับที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งคือทำให้เกิดการรวมตัวของ สถาบันอุดมศึกษา จากเดิมที่มี 2 ระบบ คือ ระบบวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา กับ ระบบมหาวิทยาลัยเหลือเพียงระบบเดียว เรียกว่า ระบบเอกภาพแห่งชาติ (Unified National System) โดยสถาบันเกือบทั้งหมดใช้ชื่อเป็นมหาวิทยาลัย อันเป็นผลให้ปัจจุบัน ประเทศออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยรวมทั้งสิ้น 39 แห่ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยรัฐ 37 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 2 แห่ง กับวิทยาลัยอีก 4 แห่ง ได้แก่ Batchelor College, Australian Maritime College, Avondale College และ Marcus Oldham College ผลของ การปฏิรูปในช่วงนั้น ทำให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจการบริหารมหาวิทยาลัยจากรัฐบาล กลางลงไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากขึ้น โดยมหาวิทยาลัยต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบการ ใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งผลจากการนี้ได้ก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมองค์กรของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กล่าวคือ มีความตระหนักใน เรื่องคุณภาพการเรียนการสอนมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีการพัฒนารูปแบบการบริหารไป ในแบบธุรกิจเอกชนมากขึ้น เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็วต่อ การเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยที่ยังสามารถคงความเป็นอิสระทางวิชา การในอันที่จะกำหนดแนวทางการเรียนการสอนและการวิจัยเอาไว้ได้

#### A. การปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษาในปลายทศวรรษ 1980

การปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษาของออสเตรเลียตามแนวทางที่แถลงไว้ใน White Paper ของออสเตรเลีย เมื่อปี 1988 นั้น ได้เน้นให้มีการสร้างความแข็งแกร่งใน การบริหารในระดับสถาบันและได้เสนอแนะให้มีการลดขนาดขององค์กรระดับนโยบาย ของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้มีการตอบสนอง ในระดับหนึ่ง



## B. การปฏิรูปการบริหารจัดการอุดมศึกษาในปลายทศวรรษ 1990

เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.1995 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการฯ (DEETYA) ของประเทศออสเตรเลียได้แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนการบริหารจัดการอุดมศึกษาขึ้น โดยมีนักบริหารธุรกิจชื่อ Mr. David Hoare ซึ่งเป็นประธาน Bankers Trust Australia ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่ การสำรวจตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะในอันที่จะให้ออสเตรเลียมีภาคการอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูง โดยพิจารณาถึงประเด็นในเรื่องการบริหารจัดการและการตรวจสอบได้ ในหัวข้อดังต่อไปนี้

- การตรวจสอบได้กับการรายงานทางการเงิน
- โครงสร้างการจัดองค์การในมหาวิทยาลัย
- โครงสร้างการบริหารในระดับนโยบาย รวมถึงคณะผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัย
- แนวปฏิบัติในการจ้างงานและบุคลากร รวมถึงประเด็นในเรื่องอายุการจ้างงาน (Tenure)
- การจัดการด้านการเงินรวมถึงการใช้สินทรัพย์ของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการนำข้อเสนอแนะจากรายงานของคณะกรรมการชุดนี้ไปใช้ในทางปฏิบัติโดยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แต่อาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันมีความเห็นพ้องกันในประเทศออสเตรเลียถึงความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้การปฏิรูปอุดมศึกษาดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ สามารถสรุปได้ว่า การปฏิรูปที่กำลังดำเนินอยู่ในประเทศออสเตรเลียในขณะนี้ มีเป้าหมายสำคัญ 5 ประการได้แก่

1. การขยายโอกาสทางการศึกษา
2. การประกันคุณภาพ
3. การเพิ่มพูนความสามารถของมหาวิทยาลัยในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของนักศึกษาและธุรกิจอุตสาหกรรมที่หลากหลาย
4. พัฒนาฐานความรู้และมีส่วนช่วยนวัตกรรมของชาติและของโลก และ
5. การประกันให้สามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชนในเรื่องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพของภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

### C. การปฏิรูปวิชาการ

จากรายงานการสัมมนาความร่วมมือระหว่าง สภาการอุดมศึกษา (Higher Education Council) และเสวนาวิชาการแห่งชาติ (National Academic Forum) ของประเทศออสเตรเลีย เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นการสัมมนาที่จัดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อข้อเสนอแนะในรายงานเฉพาะประเทศขององค์การความร่วมมือและพัฒนากทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development) เรื่อง “Thematic Review of the First Years of Tertiary Education Australia” ที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกตว่า “แม้ว่าระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลียในขณะนี้จะมีความแข็งแกร่งแล้ว และมีพลวัตจากการที่ได้ผ่านการปรับเปลี่ยนอย่างขนานใหญ่มาแล้วช่วงหนึ่ง” และสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ก็ได้แสดงให้เห็นถึง “จิตวิญญาณของความสามารถที่จะปรับตัวในเชิงความเป็นผู้ประกอบการ” ก็ตามที แต่ก็ยังมีประเด็นพิจารณาที่เร่งด่วน ดังต่อไปนี้

1. การเรียนการสอนระดับปริญญาบัณฑิตได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรน้อยลงเป็นลำดับ
2. ข้อวิจารณ์ของนักศึกษาถึงลักษณะความไม่เป็นส่วนตัว (impersonality) ของการเรียนการสอนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
3. คุณภาพระหว่างการพัฒนาทักษะความชำนาญเฉพาะเรื่องกับในเรื่องทั่วไป และระหว่างการศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์กับด้านอาชีวศึกษา
4. บทบาทของการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตที่มีคุณภาพสูงในอันที่จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งของอิทธิพลที่ออสเตรเลียมีต่อประเทศในภูมิภาคนี้
5. การออกแบบพัฒนาหลักสูตรที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาและการมีส่วนร่วม
6. การปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการเรียนการสอนที่สนองต่อความเรียกร้องต้องการของนักศึกษาจากภูมิหลังที่แตกต่างกันทั้งทางด้านภาษาและวัฒนธรรม
7. การแบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่างหลักสูตรเทคนิคอาชีวศึกษาและการศึกษาต่อเนื่อง (Technical and Further Education, TAFE) กับหลักสูตรมหาวิทยาลัย
8. คุณภาพการสอนและเกียรติภูมิและรางวัลตอบแทนที่ให้แก่ผลสำเร็จในการสอน

9. ความสอดคล้องของการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิตกับบทบาทของนักศึกษา  
ในฐานะที่จะเป็นแรงงานและประชาชนในชาติและส่วนหนึ่งของประชาคม  
โลก

จากประเด็นพิจารณาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้สรุปหัวข้อที่ควร  
ให้ความสำคัญเป็นพิเศษในด้านการปฏิรูปการเรียนการสอนของออสเตรเลียดังนี้

1. ปลูกฝังความมุ่งมั่นในระดับชาติในอันที่จะทำการวิเคราะห์ห้วิจารณ์  
หลักสูตรและปฏิรูปหลักสูตรการเรียนการสอน
2. มุ่งประเด็นความสนใจทางด้านกฎระเบียบข้อบังคับไปที่พันธกิจทาง  
การศึกษาของมหาวิทยาลัย
3. เน้นความจำเป็นที่จะต้องมีการถกประเด็นในระดับชาติอย่างเป็นเอก  
ภาพ และมีจุดประสงค์ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับความเชื่อมโยงและ  
ความสัมพันธ์ระหว่างเทคนิคและอาชีพศึกษากับอุดมศึกษา
4. พิจารณาในระดับภาคการศึกษาโดยรวมถึงผลกระทบและนัยสำคัญ  
ของการปฏิวัติระบบเครือข่ายสารสนเทศและการเรียนการสอนแบบ  
ยืดหยุ่น (กล่าวคือความเป็นอิสระของการเรียนการสอนจากข้อจำกัด  
ดั้งเดิมในเรื่องของเวลาและสถานที่เรียน)
5. จัดให้มีการประสานงานร่วมกันอย่างต่อเนื่องในเรื่องหลักสูตรอุดม  
ศึกษา โดยใช้การสัมมนาหรือวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญในด้านการประกันคุณภาพการเรียนการ  
สอนของมหาวิทยาลัยและการปฏิรูปการวิจัย โดยรัฐบาลกลางออสเตรเลียได้ออกแถลง  
การณ์นโยบายเรื่องการอุดมศึกษา : คุณภาพและความหลากหลายในทศวรรษ 1990  
(Baldwin, 1991) โดยมีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนและการวิจัย  
ในระดับอุดมศึกษา และได้มอบหมายให้สภาการอุดมศึกษา (Higher Education  
Council) ทำการสำรวจคุณภาพในระบบการอุดมศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกล  
ยุทธ์ที่จะให้รัฐบาลกลางใช้ในการสนับสนุนและปรับปรุงคุณภาพของการอุดมศึกษา ผล  
ของการศึกษาในครั้งนั้นได้ออกมาเป็นข้อเสนอแนะในการจัดตั้งกลไกการประกันคุณ  
ภาพและการประเมินมหาวิทยาลัยของออสเตรเลียที่ประสงค์จะเข้าร่วมในโครงการ ในปี



ค.ศ.1992 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพอุดมศึกษา (Committee for Quality Assurance in Higher Education) ขึ้น

ในปี ค.ศ.1995 กระทรวงศึกษาธิการของออสเตรเลียได้จัดการประชุมสัมมนาที่รู้จักกันในนามของ Eltham Symposium ในหัวข้อเรื่อง “การบริหารคุณภาพในการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัย” ขึ้นที่เมือง Eltham นครเมลเบิร์น เพื่อรวบรวมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการและประกันคุณภาพ และเผยแพร่หลักการและแนวปฏิบัติที่เป็นตัวอย่าง (Best Practice)

ข้อสรุปที่สำคัญจากการประชุมสัมมนา Eltham Symposium นี้ ได้แก่

- การให้คณาจารย์มีความเป็นเจ้าของกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ในจัดการคุณภาพนั้นถือเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง
- แนวปฏิบัติในการจัดการที่มีประสิทธิผลจะต้องมีทั้งแนวทางจากบนลงล่าง ประกอบกับจากล่างประกอบกับจากล่างขึ้นบน โดยจะต้องมีสายการติดต่อสื่อความที่ชัดเจนและเปิดถึงกันระหว่างสองแนวทางนี้
- จะต้องมีการติดต่อสื่อความกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ให้เป็นที่เข้าใจตรงกันเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดผลอย่างจริงจัง
- มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้มีการกำหนดและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างคำว่าประกันคุณภาพกับการปรับปรุงคุณภาพในทุกระดับ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัย
- การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงที่มีต่อคุณภาพในทุก ๆ ระดับภายในมหาวิทยาลัยถือเป็นสิ่งสำคัญในการนำนโยบายคุณภาพไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ
- คณาจารย์มหาวิทยาลัยถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การจัดการคุณภาพการเรียนการสอน และในทางกลับกันคณาจารย์ก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญได้เช่นกัน
- การใช้เทคนิคการจัดการแบบผสมผสาน ทั้งผ่อนคลายผสมกับเข้มงวด และทั้งจากล่างขึ้นบนผสมกับจากบนลงล่าง จะสามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาสภาพแวดล้อมในเชิงบวกซึ่งจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในสภาพเช่นนี้ ทั้งนี้โดยจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมที่แตกต่างกันในองค์กร

- หน่วยงานพัฒนาการศึกษา (Educational Development Unit) จะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ทางด้านคุณภาพในการให้การสนับสนุน และการทำงานร่วมกับคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ในทุกระดับของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ได้มีความพยายามที่จะจัดทำแนวทางการประกันคุณภาพในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาและประเมินหลักสูตร การรักษาคุณภาพทางวิชาการและการติดตามตรวจสอบมาตรฐานในการเรียนการสอนชั้นบัณฑิตศึกษา และโครงสร้างการประกันคุณภาพในการเรียนการสอนที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารโทรคมนาคมทั้งในมหาวิทยาลัยและนอกมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ปัจจุบันการเรียนการสอนไม่เพียงแต่ถือกันว่าเป็นกิจกรรมหลักภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามีความพยายามอย่างมากที่จะปรับปรุงปัจจัยต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน ได้แก่

1. การปฏิรูปหลักสูตรทั้งในระดับปริญญาบัณฑิตและระดับบัณฑิตศึกษา
2. การประกันให้ห้องสมุดเป็นแหล่งอ้างอิงที่มีคุณภาพสูงสำหรับสนับสนุนการเรียนการสอน
3. การนำเอารูปแบบใหม่ของการเรียนการสอนโดยอาศัยเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ อุปกรณ์โสตทัศนศึกษาและเทคโนโลยีที่ทันสมัยอื่น ๆ มาให้ บริการแก่นิสิต นักศึกษา และ
4. การจัดให้มีโครงการพัฒนาคณาจารย์และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับนวัตกรรมใหม่ ๆ ทางเทคโนโลยีการเรียนการสอน

#### **D. การปฏิรูปการวิจัย**

ออสเตรเลียได้เพิ่มการให้ทุนสนับสนุนจากภาครัฐในด้านการวิจัยและพัฒนามากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลของประเทศ OECD ส่วนใหญ่ได้ลดเงินลงทุนในส่วนนี้ไป โดยภาคอุดมศึกษาได้รับงบประมาณถึง 27 เปอร์เซ็นต์ของค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนาในช่วงปี 1994-1995 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้มุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานวิจัยและพัฒนาที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการวิจัยพื้นฐาน

ภาคใต้ทิศทางการปฏิรูปดังกล่าว การวิจัยและการเรียนการสอนที่มีการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาได้พัฒนาไปสู่ลักษณะที่มีการวางแผนและมีความเป็นมืออาชีพมากขึ้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีการเพิ่มความหลากหลายในการให้การศึกษาด้านการวิจัย โดยการเปิดหลักสูตรที่มีรายละเอียดการเรียนเป็นส่วนประกอบ ใช้เทคนิคการศึกษาทางไกล และการชักนำให้นักศึกษาปริญญาโทและปริญญาเอกเข้าร่วมในโครงการที่มีความร่วมมือกับอุตสาหกรรม ทางเลือกที่เพิ่มขึ้นใหม่นี้ ทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีม และเป็นการเปิดมหาวิทยาลัยสู่อุตสาหกรรมและเพิ่มมิติของการประยุกต์ใช้กับการวิจัยมากขึ้น มหาวิทยาลัยหลายแห่งได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การวิจัยโดยมุ่งเน้นสาขาที่ตนมีความเข้มแข็ง และจัดสรรทรัพยากรเพื่อสนับสนุนสาขาเหล่านั้น รัฐบาลกลางออสเตรเลียได้ส่งเสริมและสนับสนุนโดยตรงให้มีการขยายตัวของความร่วมมือในด้านการวิจัย โดยผ่านโครงการต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังมีการร่วมงานเพิ่มขึ้นกับประชาคมและภูมิภาคที่มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรที่เป็นผู้นำในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคในชุมชนใกล้เคียงของมหาวิทยาลัย ยิ่งกว่านั้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เริ่มจะมีการเปลี่ยนเป็นผู้รับองค์ความรู้และปรับเปลี่ยนองค์ความรู้มากขึ้นเรื่อย ๆ นอกเหนือจากการเป็นผู้สร้างสมองค์ความรู้ดังเช่นแต่ก่อน

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศนิวซีแลนด์

ในประเทศนิวซีแลนด์ มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบการศึกษาทั้งระบบเมื่อปี ค.ศ.1987 จากการที่นายกรัฐมนตรี David Lange ได้ประกาศแต่งตั้งคณะทำงานทบทวนการบริหารจัดการศึกษาขึ้น โดยให้ผู้บริหารธุรกิจชื่อ Brion Picot เป็นประธาน อย่างไรก็ตาม กิจการปฏิรูปในครั้งนั้นได้ผลกับระดับโรงเรียนเป็นหลัก มิได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับอุดมศึกษามากนัก จนถึงช่วงปี ค.ศ.1991 – 1994 จึงได้เกิดคลื่นลูกที่สองของการปฏิรูปการศึกษาในนิวซีแลนด์ขึ้นภายใต้การนำรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่ในช่วงนั้น คือ Dr. Lockwood Smith ซึ่งในช่วงนี้เองที่การเปลี่ยนแปลงในระดับอุดมศึกษาเริ่มเกิดขึ้นในระดับหนึ่ง ในปัจจุบันประเทศนิวซีแลนด์มีมหาวิทยาลัยเพียง 7 แห่ง ได้แก่ Canterbury Univerisity, Lincoln University, Massey University,

University of Auckland, University of Otago, University of Waikato และ Victoria University of Wellington นอกจากนี้ยังมีวิทยาลัยเทคนิคจำนวน 25 แห่ง และวิทยาลัยครูจำนวน 4 แห่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า นิวซีแลนด์ยังมีวิทยาลัยชนกลุ่มน้อยเผ่าเมารีซึ่งเรียกว่า Wananga จำนวน 3 แห่ง สถาบันฝึกอบรมของรัฐ 11 แห่ง และสถาบันฝึกอบรมของเอกชนอีกกว่า 700 แห่งด้วย (Ministry of Education, 1997a)

## เป้าหมายและแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาในปลายทศวรรษ 1990 ของประเทศนิวซีแลนด์

การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มีผลกระทบต่อระบบอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์อย่างกว้างไกลกว่าการปฏิรูปในช่วงเดียวกันในประเทศออสเตรเลีย โดยรัฐบาลนิวซีแลนด์ได้นำเสนอแนวคิดที่จะปฏิรูปอุดมศึกษาอย่างจริงจังในรูปของเอกสารที่เรียกว่า “Green Paper” ซึ่งหลังจากที่ได้รับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว รัฐบาลนิวซีแลนด์ก็ได้ประกาศนโยบายในการปฏิรูปออกมาเป็นเอกสารที่เรียกว่า “White Paper” เมื่อปี ค.ศ. 1998 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา 1999 นี้เป็นต้นไป

แนวโน้มสำคัญสามประการที่รัฐบาลนิวซีแลนด์ประสงค์จะให้ระบบอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์เตรียมรองรับไว้ด้วยการปฏิรูปครั้งนี้ ได้แก่

- ความหลากหลายของผู้ที่ต้องการเข้ามาเป็นนักศึกษาในระบบอุดมศึกษามีแต่จะมากขึ้น โดยที่ทั้งนักศึกษาและกลุ่มนายจ้างต่างเรียกร้องต้องการให้มีหลักสูตรและโอกาสในการศึกษามากประเภทขึ้น
- ความเป็นนานาชาติมากขึ้นของระบบอุดมศึกษา ซึ่งหมายความว่า มาตรฐานคุณภาพ และคุณวุฒิการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานิวซีแลนด์จะต้องปรับให้ได้มาตรฐานโลก
- พัฒนาการอันรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งทำให้เป็นไปได้ที่จะเรียนข้ามประเทศหรือข้ามทวีปได้

ตามนโยบายล่าสุดนี้ จะมีการจัดตั้งองค์กรใหม่เรียกว่า Quality Assurance Authority of New Zealand เพื่อพิจารณาระบบประกันคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในประเทศนิวซีแลนด์ อันนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก

ระบบเดิมที่ปล่อยให้การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ยิ่งกว่านั้น ตามนโยบายใหม่นี้การจัดสรรงบประมาณทั้งในด้านการบริหาร การเรียนการสอน และการวิจัยก็จะพิจารณาจากจำนวนนักศึกษาเต็มเวลา โดยรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายรวมถึงค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายส่วนตัว (living allowance) ให้กับนักศึกษาทุกคน โดยมีข้อแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องปรับปรุงการบริหารจัดการให้เป็นแบบเอกชน ปรับปรุงคุณภาพวิชาชีพให้ได้มาตรฐานและให้ข้อมูลโดยเปิดเผยต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุปการปฏิรูปอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์ในยุคปัจจุบันมุ่งที่จะตอบสนองข้อเรียกร้องต้องการ 6 ประการต่อไปนี้

1. กลวิธีที่ดีในการให้ทุนสนับสนุนแก่นักศึกษา
2. ความจำเป็นในการมีสิ่งจูงใจที่จะรักษาระดับค่าเล่าเรียนให้ต่ำ
3. การส่งเสริมจูงใจให้มีนวัตกรรมใหม่ ๆ ในการให้บริการและการตอบสนองที่รวดเร็วต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปในทางด้านการศึกษา
4. การมีคุณภาพที่ดีสม่ำเสมอ
5. การมีข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์และรวดเร็วสำหรับประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษา
6. การมีการบริหารการจัดการที่ดีและติดตามตรวจสอบความรับผิดชอบได้

ทั้งนี้การบรรลุถึงจุดประสงค์ดังกล่าวจะกระทำโดยใช้กลวิธีซึ่งแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มต่อไปนี้ คือ

### 1. การขยายโอกาสทางการศึกษา และก่อให้เกิดความยุติธรรม

- นำระบบเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนอุดมศึกษาทั่วทั้งระบบที่เรียกว่า Universal Tertiary Tuition Allowance มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งจะส่งผลให้นักศึกษานิวซีแลนด์ทุกคนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่ได้รับการอนุมัติสามารถได้รับทุนอุดหนุนจากรัฐบาลนิวซีแลนด์โดยทั่วกัน

- ในช่วง 3 ปีข้างหน้า คาดได้ว่า จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษาต่อหัวนักศึกษา

- หลักสูตรที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงยังคงได้รับการจัดสรรงบให้ในอัตราที่สูงกว่าหลักสูตรปกติ

- จะใช้จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนจริง (แทนที่จะใช้จำนวนภาคการณ) เป็นตัวกำหนดเงินอุดหนุนที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะเป็นการป้อนบำเหน็จแก่สถาบันที่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดนักศึกษา

- นักศึกษาที่เรียนรายวิชา ณ สถาบันการศึกษาเอกชนจะสามารถได้รับเงินอุดหนุนตามระเบียบและเงื่อนไขเดียวกับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

- นักศึกษาทุกคนจะได้รับเงินสนับสนุนอย่างเดียวกันโดยไม่คำนึงถึงอายุ

- สถาบันที่มีทุนทรัพย์ต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าสถาบันที่มีทุนทรัพย์มากอยู่แล้ว

## 2. การปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน

- หลักสูตรอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาจะต้องผ่านเกณฑ์คุณภาพมาตรฐาน และเกณฑ์เสถียรภาพทางการเงินก่อนจึงจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจาก

- จะดำเนินการจัดตั้งหน่วยงาน “การประกันคุณภาพแห่งประเทศไทย นิวซีแลนด์ (Quality Assurance Authority of New Zealand)” ขึ้น เพื่อดูแลงานประกันคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ เพื่อให้การประกันคุณภาพเป็นไปอย่างจริงจัง

## 3. การปรับปรุงคุณภาพการวิจัย

- การวิจัยจะยังคงเป็นภาระหน้าที่หลักของสถาบันอุดมศึกษาควบคู่ไปกับการเรียนการสอน

- การพิจารณาจัดสรรกองทุนวิจัยจะคำนึงถึง

- คุณภาพและกำลังของผู้วิจัย

- คุณภาพของโครงการวิจัยที่น่าเสนอ

- เป้าหมายเชิงกลยุทธ์ของงานวิจัยนั้น

- ความมีประสิทธิภาพในการใช้เงินของโครงการวิจัย

- จะจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อการวิจัยให้กับหลักสูตรปริญญาบัณฑิตและบัณฑิตศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประกันคุณภาพ

## 4. การปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสาร

- จัดระบบบริหารข้อมูลนักศึกษาเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ

- ปรับปรุงระบบสารสนเทศเกี่ยวกับหลักสูตรและสถาบันอุดมศึกษา  
ที่ผ่านเกณฑ์การประกันคุณภาพ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจของนักศึกษาและสถาบัน  
อุดมศึกษา

#### 5. การปรับปรุงการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

- สถาบันอุดมศึกษาจะยังคงสถานภาพเป็นสถาบันของรัฐ
- เสรีภาพทางการศึกษาจะยังคงได้รับการรับรอง
- สภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการกำหนด  
ขนาด องค์กรประกอบ กระบวนการได้มาของกรรมการ ฯลฯ แทนที่จะใช้ระบบเดียวกัน  
หมด เช่นในอดีต
- สภามหาวิทยาลัยจะมีขนาดเล็กลงโดยจะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ  
จากสาขาต่าง ๆ และมีตัวแทนนักศึกษาและคณาจารย์
- สภามหาวิทยาลัยจะต้องมุ่งให้ความสนใจมากขึ้นต่อความสำเร็จทาง  
วิชาการและควมมีเสถียรภาพในระยะยาวของสถาบัน
- สภามหาวิทยาลัยจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้สถาบันมีการ  
บริหารจัดการที่ดี และต้องมีการออกแถลงการณ์แสดงเจตน์จำนงประจำปี (Annual  
Statements of Intent)
- สถาบันอุดมศึกษาที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะได้รับอิสระเสรีมาก  
ขึ้นในการบริการจัดการสถาบัน สถาบันนอกเหนือจากนั้นจะมีการตรวจติดตามอย่างใกล้ชิด  
ขึ้น โดยภาครัฐ
- รัฐจะทำการ โอนที่ดินทรัพย์สินของรัฐให้กับสถาบันอุดมศึกษา

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศญี่ปุ่น

### II. แนวคิดพื้นฐาน

III. การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมีสาเหตุจากความไม่สามารถปรับตัวทันกับความก้าวหน้าของสังคมโลก อันเนื่องจากความไม่เพียงพอของงบประมาณสนับสนุนการอุดมศึกษา การวางแผนอุดมศึกษาที่ไม่รัดกุม ความอ่อนแอของการควบคุมคุณภาพการสอนและการวิจัย นอกจากนี้ยังมีสาเหตุจากความต้องการเรียนต่ออุดมศึกษาที่มีมากขึ้นและหลากหลายขึ้น ความต้องการการเรียนรู้ตลอดชีวิตและความคาดหวังของสังคมต่ออุดมศึกษามีมากขึ้น ทั้งในส่วนของความต้องการของนายจ้างในภาคธุรกิจ ความต้องการพัฒนากำลังคนและการฝึกอบรมเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งงาน



## แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

1. การปฏิรูประบบอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาระยะสั้น หรือ junior college ไม่สามารถสนองความต้องการได้เท่าที่ควร จึงมีการปฏิรูปจูเนียร์คอลเลจ วิทยาลัยเทคโนโลยี และวิทยาลัยฝึกอบรมวิชาชีพพิเศษ โดยทบทวนบทบาท พัฒนาหลักสูตร ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับให้ง่ายต่อการปรับตัวยิ่งขึ้น ขยายสาขาวิชาวิชาเพิ่มขึ้น ให้เปิดสอนระดับสูงกว่าอนุปริญญา ปรับปรุงกลไกการประเมินผล และกลไกการบริหาร ขยายขอบเขตคุณสมบัติอาจารย์พิเศษ เป็นต้น

2. การปฏิรูประบบรับเข้าและปฏิรูปมหาวิทยาลัยสู่ระบบเปิด จากแนวคิดเดิมที่เน้นอุดมศึกษาเพื่อชนชั้นสูง มหาวิทยาลัยที่เป็นระบบปิด และวิธีการคัดเลือกใช้การสอบวัดความรู้วิชาสามัญเป็นหลัก ทำให้การสอบเข้ามหาวิทยาลัยมีการแข่งขันสูง ก่อให้เกิดปัญหาด้านจิตใจแก่ผู้สอบ จึงมีการปฏิรูประบบการรับเข้าเพื่อเปิดโอกาสการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยให้กว้างขึ้น มีระบบโควต้าเพื่อรับเข้าจากจูเนียร์คอลเลจและวิทยาลัยเทคโนโลยี มีการนำระบบคัดเลือกแบบพิเศษมาใช้กับผู้ทำงานแล้ว อนุญาตให้เปิดหลักสูตรทั้งในเวลาและนอกเวลา เปิดภาคค่ำในระดับบัณฑิตศึกษา นำระบบลงทะเบียนแบบพิเศษมาใช้ นำวิธีวัดผลสัมฤทธิ์การเรียนรู้แบบใหม่มาใช้ จัดตั้งสถาบันแห่งชาติเพื่อรับรองปริญญาจาก จูเนียร์คอลเลจหรือวิทยาลัยเทคโนโลยีและสถาบันอุดมศึกษาประเภทอื่น และส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่องของผู้ใหญ่

3. การปฏิรูประบบควบคุมคุณภาพอุดมศึกษา เนื่องจากคุณภาพอุดมศึกษามีระดับแตกต่างกันมากระหว่างแต่ละสถาบัน สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากคุณภาพผู้สอนและระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาซึ่งให้อิสระในการบริหารจัดการแก่สถาบัน จึงมีการปฏิรูปโดยนำระบบตรวจสอบและประเมินตนเองมาใช้ในมหาวิทยาลัย มีการเผยแพร่ข้อมูลรายงานผลการตรวจสอบและประเมินตนเอง และให้มีการปรับปรุงสถาบัน โดยอาศัยผลของการประเมินตนเองเป็นพื้นฐาน การประเมินสถาบันอุดมศึกษาจากภายนอกของญี่ปุ่นเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2539

4. การปฏิรูปความสัมพันธ์กับภาคเอกชนและชุมชน เนื่องจากภาคเอกชน ชุมชน และสถาบันอุดมศึกษาในญี่ปุ่นไม่เกือกลซึ่งกันและกัน สาเหตุจากความเป็นระบบปิดของสถาบันอุดมศึกษา และรัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมเรื่องนี้อย่างจริงจัง จึงมีการ

ปรับปรุงโดยให้สถาบันอุดมศึกษาเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบมากขึ้น สนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมตั้งกองทุนสนับสนุนการวิจัยในสถาบันอุดมศึกษา และให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาอบรมบุคคลทั่วไปโดยเปิดสอนหลักสูตรต่อเนื่องสำหรับคนในชุมชนให้หลากหลายมากขึ้น

5. การปฏิรูปการเงินและงบประมาณ จากการที่รัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาลดลง สาเหตุจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษามีความร่วมมือกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมน้อย งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจึงไม่เพียงพอ แนวทางการปฏิรูปคือให้สถาบันอุดมศึกษาค้นคว้าวิจัยโดยร่วมมือกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยจัดสรรเงินอุดหนุนวิจัยเพิ่มขึ้น ส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาสังกัดรัฐบาลท้องถิ่น และเอกชนมากขึ้น

6. การปฏิรูปการบริหารงานบุคลากร จากปัญหาคุณภาพการสอนของบุคลากรสายผู้สอนในระดับอุดมศึกษาที่ยังไม่น่าพอใจ เนื่องจากวัฒนธรรมญี่ปุ่นที่ถือว่าครูเป็นศูนย์กลาง ไม่มีการประเมินการสอนโดยผู้เรียน ระบบการจ้างงานจ้างจนเกษียณอายุราชการ จึงมีการปฏิรูปโดยเน้นให้มีการพัฒนาอาจารย์ ประเมินการสอนโดยผู้เรียน และนำระบบเทียบคุณสมบัติอาจารย์พิเศษและผู้ช่วยอาจารย์มาใช้

7. การปฏิรูปการเรียนการสอน เนื่องจากขอบเขตเนื้อหาการศึกษาในระดับอุดมศึกษากว้างขวางขึ้นและยุ่งยากซับซ้อนขึ้น ประกอบกับหลักสูตรอุดมศึกษาของญี่ปุ่นไม่ยืดหยุ่น และมีการปรับเปลี่ยนหรือเปิดสอนสาขาวิชาใหม่ ๆ ตามความก้าวหน้าทางวิทยาการจึงมีการยกเลิกกฎเกณฑ์ของโครงสร้างหลักสูตรในลักษณะเดิม ปรับเป็นโครงสร้างแบบเปิดและพัฒนาหลักสูตรเป็นแบบบูรณาการ ให้ผู้สอนทำแผนการสอนอย่างละเอียดและส่งเสริมให้เปิดสาขาวิชาใหม่ ๆ เช่น วิชาสารสนเทศ การต่างประเทศ เป็นต้น จากการปฏิรูปการเรียนการสอนมีจำนวนมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนรายวิชาแบบสหวิทยาการเพิ่มขึ้นกว่า 2.5 เท่า

8. การปฏิรูปบัณฑิตศึกษา งานวิชาการ และงานวิจัย เนื่องจากอัตราการเรียนต่อบัณฑิตศึกษาในประเทศญี่ปุ่นมีไม่สูง ผลงานทางวิชาการและผลการวิจัยมีไม่มากเท่าที่ควร สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากระบบการจ้างงานที่ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรลาศึกษาต่อแบบมีค่าตอบแทน และระบบบัณฑิตศึกษาแบบดั้งเดิมเน้นการฝึกฝนอย่างเข้มข้นและผลิตในจำนวนจำกัด ใช้ระยะเวลานาน จึงมีการปรับปรุงระบบการศึกษาในระดับนี้ให้ยืด

สูงขึ้น มีการให้ทุนการศึกษาและการวิจัยเพิ่มขึ้นแก่นักศึกษา มีเงินกู้ยืมเรียน ให้นักศึกษาต่างชาติเข้าเรียนระดับนี้มากขึ้น และจัดการศึกษาต่อเนื่องระดับบัณฑิตศึกษา สำหรับผู้ที่ทำงานแล้ว

**9. การปฏิรูปสู่ความเป็นนานาชาติ** การศึกษาญี่ปุ่นในอดีตมุ่งสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมและตะวันตกนิยมอย่างมาก รวมทั้งเน้นการใช้ภาษาญี่ปุ่นในชีวิตประจำวัน ทำให้นักศึกษาญี่ปุ่นมีทักษะภาษาต่างประเทศค่อนข้างต่ำ แนวทางการปฏิรูปคือการแลกเปลี่ยนและร่วมมือกับต่างประเทศด้านการศึกษาและการวิจัยมากขึ้น ทั้งการแลกเปลี่ยนอาจารย์และนักศึกษา พัฒนาระบบการรับนักศึกษาต่างชาติ และให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาดังกล่าว และปรับปรุงการสอนภาษาต่างประเทศโดยเพิ่มจำนวนชั่วโมงสอน และเปิดสอนภาษาต่างประเทศที่หลากหลายขึ้น

**10. การปฏิรูปความสอดคล้องกับการจ้างงานและการพัฒนาประเทศ** เนื่องจากความต้องการด้านการจ้างงานของภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันมีสาเหตุจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ที่เป็นไปอย่างไม่หยุดยั้ง แต่ขณะเดียวกันแรงงานของญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีความรู้ความสามารถจำกัด เมื่อเทียบกับความต้องการของนายจ้าง ซึ่งจะต้องแข่งขันกับคู่ต่อสู้ทางเศรษฐกิจ จึงมีการปฏิรูปโดยเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศให้กับกำลังแรงงาน ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเรียนการสอน พัฒนาบุคลากรให้มีทักษะเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งเสริมให้ควบคุมครองลิขสิทธิ์ทางปัญญา และพัฒนาโครงสร้างระบบสารสนเทศทางการศึกษา ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาที่เน้นทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหลายสาขาวิชา

## การปฏิรูปอุดมศึกษา ของประเทศไทย

ภาพรวมของประเทศไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น มีสภาพเศรษฐกิจที่เสื่อมถอยไม่สามารถอยู่ในแนวหน้าแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรประดับนำได้ ในทางสังคมความเปลี่ยนแปลงทำให้สังคมระบบชนชั้นกำลังหมดไป แต่ปัญหาใหม่ทางสังคมได้เกิดขึ้น ได้แก่ การมีผู้อพยพใหม่เข้าสู่ประเทศ มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ที่นำมาทั้งโอกาสใหม่ และปัญหาทางสังคม ตลอดจนความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม

ปัจจัยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบการอุดมศึกษาของอังกฤษ ทำให้มีสภาพเสื่อมถอยลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศยุโรปในระดับเดียวกัน ประกอบกับในยุคสมัยของมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ได้ใช้นโยบายตัดงบประมาณด้านอุดมศึกษา ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ขณะเดียวกันได้ส่งผลให้ระบบอุดมศึกษา การจัดการเรียนการสอนของประเทศ ต้องอ่อนล้าลงไปอีก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความต้องการกำลังคนที่มีคุณภาพสูงขึ้น ต้องการการอุดมศึกษาที่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอันที่จะดึงดูดบริษัทข้ามชาติต่าง ๆ ให้เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศได้มากขึ้น รวมถึงความสามารถทางการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ทักษะและความรู้ที่สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถพัฒนาให้กับกำลังคนในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งเพื่อเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้กับทั้งบุคคลและองค์กร การให้บริการระดับนานาชาติ เพื่อดึงดูดคนจากทั่วโลก การให้ความสำคัญกับการวิจัยขั้น พื้นฐานและสร้างกำลังคนที่มีทักษะทางเทคนิคขั้นสูง ตลอดจนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อย่างต่อเนื่อง

สาระของการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ

การปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ มีแนวทางและเป้าหมายการดำเนินงานสรุปได้ดังนี้

1. การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยมีเป้าหมายรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นถึง 500,000 คนภายในปี พ.ศ. 2545 และเน้นค่าใช้จ่ายต่อหัวที่ลดลงถึงร้อยละ 20 จากที่ผ่านมา
2. การควบคุมดูแล มาตรฐาน และคุณภาพการศึกษา ระบบการอุดมศึกษา แต่เดิมนั้นจะมีมาตรฐานและคุณภาพแตกต่างกันตามลักษณะของแต่ละสถาบัน
3. การจัดการเรียนการสอน นวัตกรรม/รูปแบบใหม่ของการจัดอุดมศึกษา โดยใช้วิธีการจัดระบบการเรียนใหม่ที่เน้นการประสานระบบกับส่วนของการทำงาน (เหมือน Work Study Programme ในสหรัฐอเมริกา) การจัดตั้ง University for Industry หรือ UFI ที่เน้นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเอื้อต่อการเรียนอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การใช้ franchising หรือการหาตัวแทน หรือสถาบันตัวแทนเพื่อดำเนินการ แต่เน้นการควบคุมมาตรฐานการดำเนินการของระบบตัวแทนเพิ่มขึ้นด้วย การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและคุณภาพในการเรียนการสอน และ

เน้นการใช้ระบบเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อลดค่าใช้จ่าย ซึ่งสูงถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณการอุดมศึกษา

4. ระบบการรับเข้า/การถ่ายโอน การสร้างความเสมอภาคทางการอุดมศึกษา ตามนโยบายการเปิดรับนักศึกษาใหม่ หรือที่เรียกว่า emergent students โดยรับนักศึกษาที่ไม่มีโอกาสเข้าเรียนด้วยเหตุจากการที่มีที่เรียนจำกัดในอดีต ให้ความสำคัญกับนักศึกษา part-time ให้สามารถทำงานควบคู่กับการเรียนได้ การเปิดโอกาสในการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนให้ความสำคัญกับระบบการเรียนในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี สอดคล้องกับระบบการทำงาน และการเสริมสร้างความสามารถทางเศรษฐกิจ

5. ความเป็นนานาชาติ (Internationalization) ของอุดมศึกษา ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา ประเทศอังกฤษกลับมีสภาพการที่ลดความเป็นนานาชาติลงด้วยเหตุผลบางประการ เช่น การต้องเคร่งครัดมากขึ้นต่อการส่งออกทางการศึกษา จากการศึกษาที่เปิดการเรียนการสอนในลักษณะ international programme ในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เคยอยู่ในเครือข่ายภาพเดิม และถูกวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะที่เป็น “โรงงานผลิตปริญญา” โดยไม่มีคุณภาพ นอกจากนี้แหล่งการเงินอันเป็นผลจากการที่ชาวต่างชาติเข้ามาเรียนในประเทศอังกฤษได้ลดลง ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากโครงสร้างระบบการศึกษาของอังกฤษที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เพราะรัฐบาลในสมัยที่ผ่านมาตัดงบประมาณในส่วนของการอุดมศึกษา อันทำให้เกิดปัญหาวิกฤตด้านคุณภาพการศึกษาตามมา ไม่เป็นที่ดึงดูดนักศึกษาจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในยุโรปโดยรวม เมื่อความเป็นสหภาพยุโรป (EU) ได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น ระบบความร่วมมือทางการศึกษาและการแลกเปลี่ยนนักศึกษาต่อกัน จะมีมากขึ้นและภาษาอังกฤษน่าจะเป็นภาษาที่มีการใช้มากที่สุด และกลายเป็นภาษาที่สองของทุกชาติในภูมิภาคและทั่วโลก ประเทศอังกฤษจึงน่าจะมี ความได้เปรียบในหลายด้านที่ เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการพัฒนาความเป็นนานาชาติ

6. ประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงิน การระดมทรัพยากร การบริหารบุคลากร การบริหารวิชาการ ในด้านประสิทธิภาพในการบริหารการเงิน การระดมทรัพยากร การบริหารบุคลากร และการบริหารวิชาการนั้นมีแนวทางที่น่าสนใจคือ มีข้อมูลที่บ่งบอกว่า การบริหารการเงินแบบ Block Grant มีแนวโน้มที่ให้เงินก้อน โดย

ไม่มีการกำกับหรือมีการติดตามน้อยลง การจ่ายเงินสนับสนุนจะเน้นประสิทธิภาพ และคุณภาพของการดำเนินการ (performance based funding) เป็นสำคัญ นอกจากนี้การเน้นแหล่งรายได้ที่หลากหลายจากภาคเอกชน และจากการที่ดึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การฝึกงาน การใช้สถานที่ฝึกงาน เป็นต้น การเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เรียนจะมีมากขึ้น จนถึงร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายจริงทางการศึกษาจริงทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะไม่กระทบต่อผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนสามารถขอรับการสนับสนุนในรูปของเงินกู้เงินยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งระบบการเรียนเปิดโอกาสให้ผู้ทำงานแล้วได้เรียนเป็นแบบบางเวลา (part-time) และมีสิทธิขอเงินยืมเพื่อการศึกษาได้ด้วย และเมื่อยืมแล้วจบการศึกษาไป ผู้เรียนสามารถจ่ายเงินคืนได้ในอัตราตามความสามารถของการหารายได้ นอกจากนี้ ยังเน้นให้มีการประเมินและติดตามผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

7. การส่งเสริมการวิจัยและการบริการวิชาการ รัฐบาลกลางของอังกฤษให้ความสนใจต่อการส่งเสริมงานวิจัย โดยมีเป้าหมายที่จะจัดสรรเงินส่งเสริมการวิจัยเพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบเอกชน การดึงดูดการลงทุนจากบริษัทข้ามชาติและต่างประเทศ สำหรับการบริการวิชาการและความร่วมมือกับภาคเอกชนด้านอื่น ๆ นั้น แม้ว่าแต่เดิมมหาวิทยาลัยในแบบเดิมของประเทศอังกฤษจะไม่ได้ให้ความสำคัญด้านการสร้างความสัมพันธ์กับธุรกิจเอกชนมากนัก แต่ด้วยความสำคัญของโลกธุรกิจที่มีมากและกว้างขวางขึ้น มหาวิทยาลัยอังกฤษจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อการบริการทางวิชาการแก่สังคมเพิ่ม มากขึ้น

8. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในช่วงระยะหลัง ภาคธุรกิจของอังกฤษไม่ได้ให้ความสำคัญต่อระบบการอุดมศึกษามากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรธุรกิจหรือกลุ่มนายจ้างที่เป็นชาวอังกฤษเองประสบภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ จนไม่มีกำลังทรัพยากรพอที่จะสนับสนุนกิจการของมหาวิทยาลัย นโยบายของอังกฤษจึงมุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือในขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการวิจัย เพื่อดึงดูดบริษัทข้ามชาติชั้นนำให้หันมาลงทุนดำเนินการในประเทศ โดยมีนโยบายสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้เอกชนพัฒนาบุคลากรภายในองค์กรของตนให้ก้าวทันความเปลี่ยนแปลงในลักษณะ matching fund โดยนายจ้างออกส่วนหนึ่ง และรัฐบาลจัดหาเงินสนับสนุนให้อีกส่วนหนึ่ง เพื่อสมทบกับค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างต้องจ่ายเอง

9. ความสอดคล้อง (Relevance) ของการอุดมศึกษากับระบบการศึกษา โดยรวม การอุดมศึกษาในประเทศไทยเป็นต้นแบบของการศึกษาที่มีคุณภาพสูงสำหรับคนจำนวนน้อยที่ได้รับสิทธิพิเศษ แต่กระนั้นระบบอุดมศึกษาที่เน้นคุณภาพ ก็เป็นระบบคุณภาพที่ยังไม่สอดคล้องกับระบบสังคมใหม่ที่ต้องมีความสามารถทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และพร้อมที่จะแข่งขันในสังคมโลก จึงได้มีการปรับปรุงเพื่อให้มีความสอดคล้องมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นสำคัญ

### ยุทธศาสตร์การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศไทย

ความสำเร็จการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทย มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

- การมีเป้าหมายในการปฏิรูปที่ชัดเจน และมีเงื่อนไขเวลา เช่นกรณีของการกำหนดจำนวนผู้เรียนในระบบอุดมศึกษา ซึ่งต้องการให้มีผู้เรียนเพิ่มขึ้น 500,000 คนในเวลา 4 ปี ข้างหน้า หรือการต้องลดค่าใช้จ่ายรายหัวให้ได้ร้อยละ 6.5 ซึ่งทำให้มีความชัดเจน และสามารถวัดได้ประเมินได้

- การใช้นักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบอุดมศึกษา ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งมีระบบและกระบวนการรวบรวมอย่างเป็นแบบแผน

- การใช้นักวิชาการจากหลากหลายด้าน เป็นการมองจากหลายมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ เทคโนโลยี ไม่ใช่เป็นการกำหนดจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่คำนึงถึงความต้องการของมหาชนและให้มหาชนเข้ามามีส่วนร่วม

- การใช้กระบวนการปรึกษาหารือ หรือวิถีประชาพิจารณ์ (consultation public hearing) เพื่อประโยชน์ที่กว้างขวาง ทั้งเพื่อให้การศึกษาแก่ประชาคมของประเทศ และการฟังเสียงคนส่วนใหญ่ ยกที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะชักจูงไปสู่ผลประโยชน์เฉพาะตนหรือองค์กร

- การใช้มาตรการทางการเงิน (public finance) เพื่อการส่งเสริม และการกำหนดทิศทางของการอุดมศึกษา อย่างเช่น การกำหนดกรอบงบประมาณการสนับสนุนอุดมศึกษา



กรอบงบประมาณการสนับสนุนและลงทุนด้านระบบสารสนเทศเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

- ปรับมาตรการจากการกีดกัน ไปสู่มาตรการหาวิถีทางออกที่สร้างสรรค์ กล่าวคือ แทนที่จะใช้วิธีการตัดปรับลดเงินสนับสนุนการศึกษาโดยผู้ได้รับผลกระทบอาจยังไม่มีความพร้อม และระบบการบริหารจัดการยังเป็นในแบบเดิม หรือวัฒนธรรมการบริหารภายในยังไม่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง ได้ใช้วิธีการส่งเสริมกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากการร่วมกันศึกษา และใช้เวลา เช่น กรณีรายงานของเดย์ริง ได้ใช้เวลาไปถึง 18 เดือน

- การริบตอบสนองโดยทันทีในส่วนที่ภาครัฐจะสามารถทำได้ โดยรัฐประกาศแสดงถึงความตั้งใจและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่ชัดเจน และดำเนินการในขณะที่ทุกคนยังให้ความสนใจในประเด็นนั้น ๆ อยู่

## การสังเคราะห์แนวทาง

### การปฏิรูปอุดมศึกษาประเทศต่าง ๆ

จากการศึกษาวิจัยเอกสารการปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ ซึ่งประกอบไปด้วย ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศอังกฤษ อาจสรุปเป็นประเด็นที่เชื่อมโยงกับการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยได้ ดังนี้

#### 1. รูปแบบและภารกิจของอุดมศึกษา

##### 1.1 รูปแบบ/ประเภทสถาบันอุดมศึกษา

รูปแบบใหม่ของสถาบันอุดมศึกษาในหลายประเทศ ไม่จำกัดเพียงรูปแบบการศึกษาแบบปกติ ในรูปของมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยเท่านั้น แต่มีรูปแบบที่หลากหลายและเปิดกว้าง สอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม เช่น ระบบการเรียนใหม่ที่เน้น

การประสานระบบการศึกษากับการทำงาน (work study program) ในประเทศอังกฤษ ให้ความสำคัญการฝึกอบรมและเพิ่มทักษะการทำงานแก่ผู้ที่ทำงานอยู่แล้ว เป็นการศึกษา ระบบเปิดที่เน้นการเรียนที่สอดคล้องกับระบบการทำงาน

ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย มีความหลากหลายในการจัดรูปแบบสถาบัน อุดมศึกษา ทั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยของรัฐและเอกชน มีรูปแบบการเรียนการสอนแบบ ปกติ ระบบทางไกล ระบบนอกเวลาเรียน (เรียนเสาร์-อาทิตย์ หรือเรียนตอนเย็น) และมีความร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดการศึกษาอีกหลายลักษณะ

โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์มีสถาบันที่เรียกว่า “Institute of Technical Education” เพื่อจัดการศึกษาและฝึกอบรมให้แก่ผู้ที่มีงานทำแล้ว โดยมีโปรแกรมการเรียนที่หลากหลาย ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้ตามความถนัด ความสนใจและศักยภาพของตนเอง

ประเทศมาเลเซีย ให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดการศึกษายืดหยุ่นและหลากหลายรูปแบบได้ เพื่อเพิ่มโอกาสอย่างกว้างขวางให้กับประชาชนในวัยต่าง ๆ โดยเฉพาะ ผู้ใช้แรงงาน และยังให้วิทยาลัยเอกชนในประเทศให้ประกาศนียบัตรและอนุปริญญาได้ทั้ง หลักสูตรปกติและหลักสูตรทางไกล เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่เปิดโอกาสให้ผู้นิวยอร์กคอลเลจเปิดสอนถึง หลักสูตรปริญญา มีการปฏิรูปวิทยาลัยเทคนิคโดยขยายสาขาวิชาเพิ่มมากขึ้น

สำหรับประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เน้นความต่อเนื่องของการศึกษาในแต่ละระดับ โดยเฉพาะมีการเชื่อมโยงการศึกษาเทคโนโลยี อาชีวศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องเข้ากับระบบของมหาวิทยาลัย มีการรับรองวิทยฐานะให้กับคนที่ทำงานและมีประสบการณ์ สามารถเทียบชั้นเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยได้

นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยในประเทศต่างๆ ยังมีความร่วมมือกันในการจัดการศึกษาในหลายรูปแบบ เช่น ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยในมาเลเซียกับต่างประเทศ ในลักษณะ Split Degree Arrangement และ Entire Degree Arrangement ความร่วมมือระหว่างประเทศสิงคโปร์กับมหาวิทยาลัยเปิดของประเทศอังกฤษ โดยผู้เรียนไม่จำเป็นต้องเข้าชั้นการเรียนในระบบการเรียนแบบปกติ แต่นำเอาระบบการเรียนการสอนแบบมัลติมีเดียมาใช้ เป็นการเรียนรู้ด้วยตนเอง และยังสามารถรับปริญญาจากมหาวิทยาลัยเปิดในประเทศอังกฤษ

## 1.2 พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา (Mission and Function)

พันธกิจและภารกิจของอุดมศึกษา คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการสังคมทั้งต่อตัวบุคคลและสังคม ตลอดจนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ อาจให้ความสำคัญหรือมุ่งเน้นในพันธกิจที่แตกต่างกันไป เช่น ประเทศสิงคโปร์ ให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับที่สาม หรือการศึกษาระดับเทคนิค ที่เน้นคุณภาพสูง เพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายในประเทศ และระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม การวิจัยและพัฒนาประเทศ โดยมีนักวิจัยและอาจารย์จำนวนมากกว่า 2,600 คน ร่วมมือในการวิจัยกับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในต่างประเทศ รวมทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคเอกชนจำนวนมาก ตลอดจนมีโครงการที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่า 1,180 โครงการ ในปี ค.ศ. 1997 โดยงานวิจัยและสิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ มุ่งเน้นไปในด้านพาณิชย์

สำหรับประเทศมาเลเซีย มีจุดมุ่งหมายให้จัดอุดมศึกษาเป็นอุตสาหกรรม การศึกษาด้วย และถือเป็นแหล่งรายได้ของการส่งออกอย่างหนึ่ง มีการประชาสัมพันธ์และเชิญชวนชาวต่างประเทศเข้ามาศึกษาต่อในประเทศมาเลเซียอย่างกว้างขวาง ร่วมมือกับภาคเอกชนและบุคคลภายนอก ตลอดจนมีการจัดการในเชิงธุรกิจ โดยเปิดสอนโปรแกรม การศึกษาที่หลากหลาย สร้างหลักสูตรที่มีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในวัยต่าง ๆ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานได้มีโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น และให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัย มีอุทยานวิจัย (Research Park) โดยร่วมมือกับบุคคลภายนอกและบริษัทต่าง ๆ มีการจัดตั้งบริษัทในสถานที่ของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีศูนย์คอมพิวเตอร์ ศูนย์ธุรกิจมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาแก่บริษัทต่าง ๆ หรือร่วมลงทุนกับบริษัทต่าง ๆ เป็นต้น

ประเทศอังกฤษ ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และสถาบันการศึกษาขนาดเล็ก และขนาดกลาง ทั้งของรัฐและเอกชน แต่เน้นคุณภาพ การเรียนการสอนให้สามารถเทียบกับการศึกษาในระดับสูงหรือระดับมหาวิทยาลัย และ

ให้ใช้ในการทำงานได้ จุดเด่นอย่างหนึ่งของอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ คือ การดึงบริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตบัณฑิตด้วย เป็นการผสมผสานระหว่างงานกับการเรียน หรือที่เรียกว่าเป็นหลักสูตรการเรียนและการทำงาน ให้การทำงานใช้ประโยชน์ในการเทียบเพื่อการเรียนต่อได้ด้วย

พันธกิจหลักของอุดมศึกษาประเทศออสเตรเลีย คือการผลักดันให้การอุดมศึกษามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและตอบสนองได้โดยตรงต่อความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มพูนความรู้ความสามารถของมหาวิทยาลัยในการตอบสนองต่อความต้องการของนักศึกษาและธุรกิจอุตสาหกรรมที่หลากหลาย นอกจากนี้ยังเน้นในเรื่องของการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ มีเป้าหมายการปฏิรูปไม่แตกต่างจากออสเตรเลียมากนัก คือจะเน้นการสร้างความเป็นธรรมและการขยายโอกาสทางการศึกษา ตลอดจนการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอน การวิจัย และระบบข้อมูลข่าวสาร

ทั้งประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์ เสนอแนวทางในการปฏิรูปการศึกษาในรูปแบบของเอกสารที่เรียกว่า “Green Paper” และ “White Paper” โดยมีผลบังคับใช้ในปีการศึกษา 1999 เป็นต้นไป

สถาบันอุดมศึกษาของประเทศญี่ปุ่นมีความหลากหลายมาก จึงได้พยายามหาจุดเด่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนระหว่างบัณฑิตศึกษาประเภทต่าง ๆ โดยการปรับปรุงการศึกษาระดับนี้ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ไม่เน้นการฝึกฝนอย่างเข้มข้นและใช้ระยะเวลาสั้นเกินไปอย่างเช่นในอดีต มีการให้ทุนการศึกษาและการวิจัยเพิ่มขึ้นแก่นักศึกษา รับนักศึกษาต่างชาติเข้าเรียนระดับนี้มากขึ้น และจัดการศึกษาต่อเนื่องระดับบัณฑิตศึกษา นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับการวิจัยและพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 3.0 ของ GDP เพื่องานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และวิศวกรรมศาสตร์

## 2. การบริหารจัดการอุดมศึกษา

### 2.1 การระดมทรัพยากรเพื่ออุดมศึกษา

การอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์ มี Higher Education Division ที่รับผิดชอบด้านงบประมาณและการใช้จ่าย การพัฒนา และติดตามความก้าวหน้าของโครง

การพัฒนาต่าง ๆ คือ โดยมีฝ่ายการเงินและการบริหาร รับผิดชอบเรื่องเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียน สนับสนุนเรื่องเงินก่อตั้งมหาวิทยาลัย กองทุนพัฒนามหาวิทยาลัย เงินสนับสนุนต่อหัวนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งเงินสนับสนุนเหล่านี้จะช่วยค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และช่วยในการพยุงซึ่งค่าเล่าเรียนให้คงอยู่ในระดับที่ผู้เรียนสามารถจ่ายได้ นอกจากนี้รัฐบาลยังสนับสนุนทุนการศึกษาค่าเล่าเรียน

ประเทศสิงคโปร์ยังมีแผนยุทธศาสตร์ที่ก่อให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชน การสนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ สำหรับการร่วมมือทางการวิจัย ตลอดจนกระตุ้นคณาจารย์และนักศึกษาในการเป็นผู้ประกอบการ

สำหรับประเทศมาเลเซีย ผลจากการปฏิรูปการศึกษาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารจัดการ (governance) เช่น เปลี่ยนสภามหาวิทยาลัย (council) เป็น Board of Directors โดยเพิ่มจำนวนกรรมการที่มาจากภาคเอกชน และการบริหารจัดการเน้นธุรกิจมากขึ้น ร่วมมือกับภาคเอกชนและบุคคลภายนอกเพิ่มขึ้น มหาวิทยาลัยของรัฐมีการแข่งขันในการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น เพื่อให้ได้รับเงินจากค่าลงทะเบียนเพิ่มขึ้น ประเทศมาเลเซียยังมีพระราชบัญญัติคณะกรรมการกองทุนอุดมศึกษาแห่งชาติ ค.ศ. 1997 เพื่อก่อตั้งกองทุนเงินยืมทางการศึกษา ช่วยเหลือให้ประชาชนมีโอกาสศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในประเทศและยังมีโครงการเงินออม เพื่อกระตุ้นให้เด็กและเยาวชนเริ่มออมเงินตั้งแต่วัยประถมศึกษา และสามารถเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาโดยไม่มีปัญหาทางการเงิน

ประเทศญี่ปุ่น จัดสรรเงินให้แก่อุดมศึกษาในสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับอัตราการเรียนต่อที่สูงขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงแก้ปัญหาด้วยการจัดให้มีเงินทุนการศึกษาและเงินกู้เพื่อการศึกษาแบบไม่มีดอกเบี้ย สำหรับนักศึกษาในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเอกชน ตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 และให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกู้ยืมระยะยาวแบบดอกเบี้ยต่ำ ตลอดจนการให้เงินอุดหนุนการวิจัยและให้สถาบันอุดมศึกษาค้นคว้าวิจัยโดยร่วมมือกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Allocation Tax) เพื่อนำมาใช้บริหารงานต่าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นจะนำมาใช้เพื่อพัฒนาการศึกษามากกว่าด้านอื่น ๆ

ประเทศอังกฤษ มียุทธศาสตร์ในการปฏิรูปค่อนข้างชัดเจน สำหรับมาตรการทางการเงินของรัฐ (public finance) นั้น ได้มีการส่งเสริมและกำหนดทิศทางของ

การอุดมศึกษา กรอบงบประมาณสนับสนุนอุดมศึกษา และการลงทุนด้านระบบสารสนเทศ เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ซึ่งการบริหารการเงินแบบอังกฤษนั้น จะให้เป็นเงินก้อน มีการกำกับและติดตามน้อยลง แต่จะเน้นประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน (performance based funding) และยังคงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การฝึกงาน การใช้สถานที่ฝึกงาน เป็นต้น

สำหรับค่าใช้จ่ายในการศึกษาของประเทศอังกฤษนั้น จะเก็บจากผู้เรียน ร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายทางการศึกษาทั้งหมด แต่จะไม่ให้กระทบต่อผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนสามารถขอรับการสนับสนุนในรูปของเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และเมื่อจบการศึกษาไปสามารถจ่ายคืนได้ในอัตราตามความสามารถของการหารายได้

สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้น การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายให้กับมหาวิทยาลัยในประเทศซึ่งมีจำนวนมาก จะมีลักษณะเป็นเพียงสัญญาทางธุรกิจ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด กล่าวคือมหาวิทยาลัยจะต้องผลิตบัณฑิตตามจำนวนที่กำหนดให้มีคุณภาพตามสาขาที่กำหนด เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับเงินก้อนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรให้ นอกจากนี้ในแถลงการณ์จาก White Paper ยังระบุว่า ให้สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการควบคุมการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และลดการแทรกแซงจากรัฐบาล ในการจัดสรรเงินทุน สนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบที่ขึ้นอยู่กับข้อตกลงเรื่องลำดับความสำคัญของโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามได้มีการยกเลิกสำนักงานการอุดมศึกษาแห่งชาติ ที่เคยเป็นหน่วยงานประสานระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลกลาง แต่ให้สถาบันต่าง ๆ เปรียบเทียบโดยตรงกับรัฐบาลในเรื่องเงินทุนสนับสนุน โดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์สถานภาพภาระการรับนักศึกษา (Education Profiles)

ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ การจัดสรรงบประมาณทั้งในด้านการบริหาร การจัดการเรียนการสอนและการวิจัย จะพิจารณาจากจำนวนนักศึกษาที่เรียนเต็มเวลาหรือเทียบเท่า โดยรัฐได้นำระบบเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียนอุดมศึกษาทั่วทั้งระบบที่เรียกว่า Universal Tertiary Tuition Allowance มาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งส่งผลให้นักศึกษานิวซีแลนด์ทุกคนที่เข้าศึกษาในหลักสูตรที่ได้รับอนุมัติ สามารถได้รับทุนอุดหนุนจากรัฐบาลโดยทั่วกัน แต่มีข้อแม้ว่า สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องปรับปรุงการบริหารจัดการให้เป็น

แบบเอกชน ปรับปรุงคุณภาพวิชาการให้ได้มาตรฐาน และให้ข้อมูลโดยเปิดเผยต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษา จะใช้จำนวนนักศึกษาที่ลงทะเบียนจริงเป็นตัวกำหนด เพื่อเป็นการป้อนบำเหน็จแก่สถาบันที่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดนักศึกษา นอกจากนี้ นักศึกษาในสถาบันเอกชนยังได้รับเงินอุดหนุนตามระเบียบและเงื่อนไขเดียวกับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

## 2.2 โครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา

การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่าง ๆ ของประเทศสิงคโปร์ จะมี Higher Education Division ซึ่งจำแนกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเงินและการบริหาร รับผิดชอบด้านงบประมาณและการใช้จ่าย การพัฒนาและติดตามความก้าวหน้าของโครงการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งเงินอุดหนุนค่าเล่าเรียน ฝ่ายการศึกษาระดับเทคนิค ดูแลด้านนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาระดับโพลีเทคนิคและเทคนิค ประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกและภายในเกี่ยวกับทางด้านเทคนิคศึกษา และฝ่ายมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกและภายในเกี่ยวกับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และนโยบายการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม กระทรวงศึกษาธิการของประเทศสิงคโปร์จะมีบทบาทเพียงเป็นผู้ประสานงาน ให้ทุนอุดหนุนเท่านั้น สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับอิสระในการปกครองตนเอง มีคณะกรรมการบริหารของสถาบันของตนเอง มีพระราชบัญญัติของตนเอง สำหรับโครงสร้างการบริหารและการจัดการของมหาวิทยาลัยและโพลีเทคนิคจะค่อนข้างคล้ายคลึงกัน โดยมีสภามหาวิทยาลัย (Council) ซึ่งแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีของประเทศสิงคโปร์ สภามหาวิทยาลัยนี้จะประกอบไปด้วย อธิการบดีมหาวิทยาลัย หรือผู้อำนวยการสถาบัน โพลีเทคนิค และผู้แทนจากฝ่ายบริหาร คณาจารย์ของมหาวิทยาลัย/สถาบัน ผู้แทนจากรัฐบาล และผู้แทนจากภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีสภาวิชาการ (Senate หรือ Academic Board) ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและกำหนดทิศทางของการเปิดโปรแกรมการศึกษา การวิจัยและการสอบได้ และยังมีอำนาจในการให้ปริญญาบัตร อนุปริญญา และประกาศนียบัตรได้เอง สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้เอง ไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกและรับ นักศึกษา พัฒนาเนื้อหาหลัก

สูตรและพัฒนารูปแบบการเรียนการสอน การจัดการเกี่ยวกับด้านการเงิน ภายใต้นโยบายที่กำหนด โดยรัฐ

ประเทศมาเลเซีย มีโครงสร้างในการบริหารคล้ายคลึงกับประเทศสิงคโปร์ คือ มีกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบดูแลการศึกษาทุกระดับ แต่มีบทบาทไม่มากนัก จะเน้นทางด้านนโยบาย ด้านการจัดการและการเงิน โดยในส่วนของอุดมศึกษาจะมี Higher Education Department ดูแลทางด้านการเงิน การบริหารจัดการและการวางนโยบายอุดมศึกษา ประสานงานการสมัครเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาจะมีอิสระโดยตรง มีคณะกรรมการบริหาร ได้แก่ Council และ Senate โดย Council ทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎ ระเบียบ การบริหารบุคคล สาธารณูปโภค ส่วน Senate จะดูแลในเรื่องวิชาการ เช่น การควบคุมและทิศทางการเปิดโปรแกรมการเรียน การสอน การวิจัย การสอบ การให้ปริญญา เป็นต้น

ประเทศญี่ปุ่น ระบบบริหารการศึกษาแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนจังหวัด และส่วนท้องถิ่น โดยมีกระทรวงศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม รับผิดชอบในส่วนกลาง เช่น กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา อนุมัติ ดำเนิน (ไม่ได้แต่งตั้ง) อนุมัติการจัดตั้งวิทยาลัย/มหาวิทยาลัย ตลอดจนให้คำแนะนำและจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาแก่จังหวัดและเทศบาล ในส่วนของ การบริหารและการจัดการอุดมศึกษานั้น จะมีหน่วยงาน 3 ประเภท คือ รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และนิติบุคคล ที่สามารถจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยและวิทยาลัยเทคนิคได้

การบริหารจัดการอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ ให้เสรีภาพในการดำเนินการแก่สถาบันอุดมศึกษาสูง มีคณะกรรมการของมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ และมี vice chancellor ทำหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งปลอดจากผลกระทบทางการเมือง การให้หรือตัดงบประมาณการดำเนินงานจะต้องอธิบายแก่สาธารณะได้

การปฏิรูปอุดมศึกษาของออสเตรเลียช่วงที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาอย่างขนานใหญ่ กล่าวคือ มีการถ่ายโอนอำนาจการบริหารมหาวิทยาลัยจากรัฐบาลกลางไปยังมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากขึ้น เพิ่มอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบแก่คณบดีและหัวหน้าภาควิชา เพิ่มความแข็งแกร่งและบทบาทของสำนักงานอธิการบดี และบทบาทของรองอธิการบดี มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากร ในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากขึ้น ตลอดจนลดขนาด



ของสภามหาวิทยาลัย โดยให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ และมีตัวแทนนักศึกษาและคณาจารย์ด้วย ในขณะเดียวกันมีการพัฒนารูปแบบการบริหารไปในแบบธุรกิจเอกชนมากขึ้น แนวโน้มที่สำคัญอย่างหนึ่งของการอุดมศึกษาออสเตรเลีย คือ การก้าวไปสู่ระบบมหาวิทยาลัยมวลชนมากขึ้น

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ แม้จะมีการปฏิรูปการศึกษาในช่วงที่ผ่านมา แต่จำนวนมหาวิทยาลัยก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยเพียง 7 แห่ง และยังคงรูปแบบวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยครูไว้ มีวิทยาลัยเทคนิคอยู่จำนวน 25 แห่ง วิทยาลัยครู 4 แห่ง วิทยาลัยของชนกลุ่มน้อย 3 แห่ง และสถานฝึกอบรมทั้งของรัฐและเอกชน 700 กว่าแห่ง อย่างไรก็ตามคาดว่าสถาบันอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์ มีแนวโน้มที่จะปรับปรุงระบบบริหารจัดการให้เป็นแบบเอกชนมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย

### 3. การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา

#### 3.1 คุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษา

ประเทศสิงคโปร์ มีการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ เป็นศูนย์กลางการศึกษาที่มีคุณภาพ มีการทบทวนโครงสร้างวิชาการ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการสอนและการวิจัยข้ามคณะ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษานานาชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารของมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของประเทศต่าง ๆ เพื่อให้คำแนะนำปรึกษากับทิศทางและ กลยุทธ์ทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยในอนาคต และได้มีการนำหลักสูตรร่วม (core curriculum) มาใช้ในการขยายและปรับปรุงหลักสูตรระดับปริญญาตรี มีการนำเทคโนโลยีข่าวสารมาใช้อย่างกว้างขวาง เพื่อเพิ่มคุณภาพการศึกษา นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งโครงการ The Talent Development Programme สำหรับนักศึกษาที่มีความสามารถสูง โดยมีความเชื่อว่า นักศึกษาที่เก่งควรจะได้รับภาระกระตุ้น ได้รับคำปรึกษาฝึกอบรมที่ดีที่สุด เพื่อเตรียมให้มีบทบาทผู้นำในอนาคต

ประเทศมาเลเซีย จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ค.ศ. 1996 ก่อให้เกิดองค์กรควบคุมคุณภาพ และรับรองวิทยฐานะของโปรแกรมและวิชาที่จัดสอน เพื่อสร้างความมั่นใจว่าวิชาที่สอนในสถาบันอุดมศึกษาจะมีคุณภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน สำหรับในระดับสถาบัน จะมีคณะกรรมการบริหารที่เรียกว่า Senate ดูแลเกี่ยวกับการควบคุมและทิศ

ทางการเปิดสอนโปรแกรมวิชาการสาขาต่าง ๆ งานวิจัย การสอบไล่และการให้ปริญญา  
อนุปริญญา และประกาศนียบัตร

ประเทศญี่ปุ่น ประสบความสำเร็จในการพัฒนาระบบตรวจสอบและ  
ประเมินคุณภาพตนเอง โดยประมาณร้อยละ 80 ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด 434 แห่งใน  
ญี่ปุ่น ได้นำระบบประเมินภายในมาใช้ และยังมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ  
ประกันคุณภาพ ได้แก่การจัดพิมพ์ผลการประเมินภายใน กฎระเบียบภายในเกี่ยวกับการ  
ตรวจสอบและประเมินตนเอง เป็นต้น ในขณะเดียวกันมีการรับรู้ข้อมูลป้อนกลับจากภาย  
นอก ซึ่งคณะกรรมการจากภายนอกนี้ประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้แทนจากสมาคม  
การรับรองวิทยฐานะมหาวิทยาลัยแห่งญี่ปุ่น (The Japanese University Accreditation  
Association)

สถาบันอุดมศึกษาประเทศอังกฤษ นับว่ามีมาตรฐานการศึกษาค่อนข้างสูง  
และเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ แม้ว่าเป้าหมายการปฏิรูปของอังกฤษจะเน้นการเพิ่ม  
ปริมาณนักศึกษาให้ได้ถึง 500,000 คน ภายในปี ค.ศ.2003 ก็ตาม แต่ได้พยายาม  
พัฒนาคุณภาพไปด้วย เช่น มีแนวคิดจะจัดตั้งสถาบันพัฒนาอาจารย์มหาวิทยาลัย มีการ  
นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและคุณภาพการเรียนการสอน  
 เป็นต้น

ประเทศออสเตรเลีย ให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพการศึกษาค่อนข้างมาก  
จะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพอุดมศึกษา  
(Committee for Quality Assurance in Higher Education) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เพื่อ  
ประเมินคุณภาพการศึกษาทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีการประชุมสัมมนาและแถลงการณ์เกี่ยว  
กับการประกันคุณภาพการศึกษามากหลายครั้ง เพื่อรวบรวมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการ  
จัดการและการประกันคุณภาพ ตลอดจนเผยแพร่หลักการและแนวปฏิบัติ นอกจากการ  
ประชุมสัมมนาดังกล่าวแล้ว ยังได้มีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการประเมินและ  
การประกันคุณภาพในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาและประเมินหลักสูตร การพัฒนาคุณภาพ  
ทางวิชาการ การติดตามตรวจสอบมาตรฐานในการเรียนการสอนชั้นบัณฑิตศึกษา  
การพัฒนาระบบการประกันคุณภาพในการเรียนการสอนที่อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศ  
และการสื่อสาร โทรคมนาคมทั้งในมหาวิทยาลัยและนอกมหาวิทยาลัย เป็นต้น

สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เรียกว่า Quality Assurance Authority of New Zealand เพื่อพัฒนาระบบการประกันคุณภาพที่เหมาะสมสำหรับสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งทั่วประเทศ นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิมที่ปล่อยให้การประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ยิ่งกว่านั้นตามนโยบายใหม่นี้ รัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้กับนักศึกษาทุกคน โดยมีข้อแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้องปรับปรุงคุณภาพวิชาการให้ได้มาตรฐานและให้ข้อมูลโดยเปิดเผยต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

### 3.2 ความเป็นนานาชาติ (Internationalization)

ประเทศสิงคโปร์ นับเป็นประเทศที่เด่นชัดในการมุ่งเน้นความเป็นนานาชาติ มีโครงการหลักสูตรที่เอื้อต่อการศึกษาในต่างประเทศระยะเวลาหนึ่ง เช่น ระบบการเรียนการสอนที่เรียกว่า โมดูล (Module) โดยศึกษาต่างประเทศ 1 หรือ 2 ภาคการศึกษา และมีโครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษากับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงทั้งในอเมริกาเหนือ ยุโรป ออสเตรเลีย และเอเชียกว่า 100 โครงการ รวมทั้งการให้นักศึกษามี global knowledge with Asian wisdom มีการใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์สำหรับคณาจารย์ และนักศึกษา และมีห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิชาการนานาชาติ มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่อง หลักสูตร การเรียนการสอนและการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ

ประเทศมาเลเซีย มีนโยบายที่สำคัญ คือการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก มีโปรแกรมการศึกษาที่หลากหลายโดยร่วมมือกับนานาชาติ โดยเฉพาะมีการประชาสัมพันธ์ให้นักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนต่อในประเทศอย่างกว้างขวาง เนื่องจากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายให้เป็นอุตสาหกรรมการศึกษา และถือเป็นรายได้การส่งออกของประเทศทางหนึ่ง

ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในอดีตมุ่งสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมมากจนเกินไป จึงทำให้นักศึกษาญี่ปุ่นมีทักษะทางภาษาค่อนข้างต่ำ ดังนั้นการปฏิรูปสู่ความเป็นนานาชาติของประเทศญี่ปุ่น จึงเน้นในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพการสอนภาษาต่างประเทศในสถาบันอุดมศึกษา เช่น มีการใช้ Lab กลุ่มการเรียนขนาดเล็ก เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีโครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์กับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ มีการพัฒนาระบบการรับนักศึกษาต่างชาติ เช่น จัด Japan Education Fair ขึ้น

ประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ได้มีการปฏิรูปการอุดมศึกษาสู่ความเป็นนานาชาติเช่นกัน โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลีย ได้ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นสากลนับตั้งแต่ก่อตั้งมหาวิทยาลัย เช่น การพัฒนาโปรแกรมทางการศึกษาและอบรมที่มุ่งสู่ทวีปเอเชียภายใต้แผนการโคลัมโบ (Columbo Plan) โปรแกรมการพัฒนาความเป็นนานาชาติของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยออสเตรเลีย (International Development Program : IDP) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (broker) ระหว่างสถาบันการศึกษาออสเตรเลียกับรัฐบาลต่างประเทศ และหน่วยงาน/องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ให้เงินสนับสนุน นอกจากนี้ยังมีโครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์ นักศึกษา การทำวิจัยร่วมกันกับนานาชาติ โดยผ่านทางสภาอธิการบดีมหาวิทยาลัย

สำหรับประเทศอังกฤษ มีการประชาสัมพันธ์ให้นักศึกษาต่างชาติเข้ามาศึกษาในประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ แต่การเปิดสอนในแบบ international Program ในต่างประเทศ ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเพียง “โรงงานผลิตปริญญา” เท่านั้น ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการศึกษาของประเทศอังกฤษค่อนข้างสูง จึงทำให้ชาวต่างชาติที่เข้ามาเรียนในประเทศอังกฤษมีแนวโน้มลดลง

อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาแต่ละประเทศ อาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามสภาพ และบริบทของความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งความก้าวหน้าของวิทยาการต่าง ๆ แม้ว่าเป้าหมายสุดท้ายของการปฏิรูปอุดมศึกษาของทุกประเทศก็คือการทำให้อุดมศึกษามีความเข้มแข็ง มีความเป็นเลิศทางวิชาการ และสามารถเป็นที่พึ่งของสังคมได้ต่อไป การปฏิรูปอุดมศึกษาของไทยคงไม่สามารถยึดรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของนานาชาติที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปอุดมศึกษาได้ เนื่องจากสังคมไทยมีรูปแบบวัฒนธรรม ค่านิยม และบริบทที่แตกต่างจากสังคมอื่น ดังนั้น การศึกษาถึงแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของนานาชาติคงเป็นเพียงบทเรียนและประสบการณ์ที่การอุดมศึกษาไทย สามารถนำมาเปรียบเทียบและประยุกต์ให้สอดคล้องกับประเทศต่อไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันกับนานาชาติประเทศดังกล่าว และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. แห่งชาติ ฉบับใหม่ที่ต้องการให้อุดมศึกษามีทั้ง **เอกภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ**

ภาคผนวก 2



คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ที่ 84 / 2541

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

เพื่อให้การดำเนินงานจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสพผลสำเร็จและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา ประกอบด้วย

- |                                |               |
|--------------------------------|---------------|
| 1. นายเกษม วัฒนชัย             | ประธานกรรมการ |
| 2. นายกฤษณพงษ์ กีรติกร         | กรรมการ       |
| 3. นางสาวเจือจันทร์ จงสถิตอยู่ | กรรมการ       |

4. นายรัชชัย	ยงกิตติกุล	กรรมการ
5. นายพนม	พงษ์ไพบูลย์	กรรมการ
6. นายพรชัย	มงคลวณิช	กรรมการ
7. นายพ่ายพ	พยอมยนต์	กรรมการ
8. นายไพฑูรย์	สินลาร์ตัน	กรรมการ
9. พระราชวรมณี (ประยูร ทุมมจิตโต)		กรรมการ
10. นายปราโมทย์	โชติมงคล	กรรมการ
11. นายสมนึก	พิมลเสถียร	กรรมการ
12. นายสุจินต์	จินายน	กรรมการ
13. นายสุธรรม	อารีกุล	กรรมการ
14. นายอำพล	จินดาวัฒน์	กรรมการ
15. นายอมรวิชัย	นาครทรรพ	กรรมการ
16. พลโท จารุภัทร	เรืองสุวรรณ	กรรมการ
17. อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล		กรรมการ
18. เลขาธิการสภาสถาบันราชภัฏ		กรรมการ
19. ผู้อำนวยการสำนักพัฒนานโยบายและ วางแผนการจัดการศึกษา		กรรมการและเลขานุการ
20. นางสุทธศรี วงษ์สมาน		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
21. นางสาวศรีไพร ศรีสำราญ		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
22. นายอรรถพงศ์ สุขสมนิตย์		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา
2. ศึกษาวิเคราะห์สภาพ ปัญหา และแนวโน้มความต้องการการศึกษา  
ระดับอุดมศึกษา
3. จัดทำข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปอุดมศึกษา

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2541 เป็นต้นไป

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

รายงานการวิจัยและรายนามนักวิจัย

ประกอบการจัดทำแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ตาม พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

---

1. ทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลก ในศตวรรษที่ 21	โดย	ดร. ผดุงชาติ สุวรรณวงศ์ รศ.ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์
2. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย		รศ.ดร. วราภรณ์ บวรศิริ
3. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์		รศ.ดร. ชูเวช ชาญสง่าเวช
4. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศญี่ปุ่น		รศ.ดร. ฉันทนา จันทร์บรรจง
5. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ		รศ.ดร. ประกอบ กุปรัตน์ รศ.บุญศิริ อนันตเศรษฐ
6. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา		รศ.ดร. ชูเวช ชาญสง่าเวช
7. การอุดมศึกษาของฮ่องกง		ศ.นพ. อดุลย์ วิริยเวชกุล
8. อุดมศึกษาสู่ปวงชน		ศ.ดร. สุธรรม อารีกุล



- |   |                           |
|---|---------------------------|
| 9. ประเภทและภารกิจสถาบันอุดมศึกษา                                 | ศ.ดร. สุธรรม อารีกุล      |
| 10. คุณภาพและการประกันคุณภาพในวิถีทรนศน์<br>การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย | ดร. อมรวิษช์ นาคทรรรพ     |
| 11. การบริหารจัดการอุดมศึกษา : หลักและแนวทาง<br>ตามแนวปฏิรูป      | รศ.ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์ |
| 12. การบริหารอุดมศึกษาสู่การเปลี่ยนแปลง                           | ดร. อมรวิษช์ นาคทรรรพ     |
- 

#### คณะทำงานฝ่ายเลขานุการ

- |                |             |
|----------------|-------------|
| 1. นางสุทธศรี  | วงษ์สมาน    |
| 2. นางพรพิมล   | เมธิรนนท์   |
| 3. นายอรรถพงศ์ | สุขสมนิตย์  |
| 4. นายอุดมพร   | สังกะทรัพย์ |

สำนักงานโครงการปฏิรูปอุดมศึกษา  
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
ธันวาคม 2542