



วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงาน
รับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา
DISCOURSE ON ASSESSMENT POLICY OF THE OFFICE FOR NATIONAL
EDUCATION STANDARDS AND QUALITY ASSESSMENT

โดย
เสริมศักดิ์ กิตติपालวรรณก์

คู่มือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยรัฐกิจ

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต
ปีการศึกษา 2557



DISCOURSE ON ASSESSMENT POLICY OF THE OFFICE FOR NATIONAL
EDUCATION STANDARDS AND QUALITY ASSESSMENT

BY
SERSAK ROOPTAM

A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY
IN PUBLIC ADMINISTRATION
COLLEGE OF GOVERNMENT AND PUBLIC GOVERNANCE

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSTY

2014



ดุชนีนิพนธ์เรื่อง

วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา
ของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา

โดย

เสริมศักดิ์ กิตติपालวรรณกิจ

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2557



รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีไวจน์

ประธานกรรมการสอบ



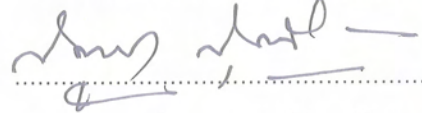
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาคภูมิ กฤษะเมธี

กรรมการ



รองศาสตราจารย์ ดร.จุมพล หนิมพานิช

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา



ศาสตราจารย์ ดร.สมบุญ สุขสำราญ

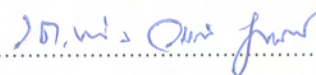
กรรมการและที่ปรึกษาร่วม



ดร.วรรณภา วามานนท์

กรรมการและที่ปรึกษาร่วม

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว



ผศ.รต.หญิง ดร.วรรณีย์ สุขศาสตร์

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

23 พฤษภาคม 2558



Dissertation entitle

DISCOURSE ON ASSESSMENT POLICY OF THE OFFICE FOR NATIONAL
EDUCATION STANDARDS AND QUALITY ASSESSMENT

by

SERMSAK KITTIPALAWATH

Was submitted in partial fulfillment of the requirements
For the degree of Doctoral Philosophy in Public Administration

Rangsit University

Academic Year 2014

P. Manirojana

Assoc. Prof. Patom Manirojana, Ph.D.

Examination Committee Chairperson

JUMPOL NIMPANICH

Assoc. Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.

Member and Advisor

Phakphoom Rukhamete

Asst. Prof. Phakphoom Rukhamete, Ph.D.

Member

S. Sook

Prof. Somboon Suksamran, Ph.D.

Member and Co-Advisor

Wannapa Wamanond

Wannapa Wamanond, Ph.D.

Member and Co-Advisor

Approved by Graduate School

Vannee Sooksatra

Asst. Prof. Plt.Off. Vannee Sooksatra, D.Eng.

Dean of Graduate School

May 23, 2015

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยก้าวเข้ามาเป็นนักศึกษาระดับปริญญาเอกของสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิตในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถเปิดพื้นที่ทางความคิดของตนเองให้ก้าวข้ามข้อจำกัดบ้างประการได้ ดังนั้น ในเบื้องต้นผู้วิจัยต้องกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์ ที่มีเมตตาต่อผู้วิจัยเข้ามาเป็นนักศึกษาในหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งถ่ายทอดความรู้นานาประการให้ และท้ายสุดยังรับเป็นประธานสอบดุษฎีนิพนธ์ให้กับผู้วิจัย

กราบขอบคุณอย่างยิ่งกับรองศาสตราจารย์ ดร. จุมพล นิมิพานิช ที่ถ่ายทอดองค์ความรู้ด้านการวิจัยเชิงคุณภาพให้ ทั้งยังรับเป็นที่อาจารย์ปรึกษาให้ และด้วยความเมตตาของท่านที่คอยกระตุ้นไฟมานะของผู้วิจัยให้คุโชนอยู่เสมอ

กราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ และอาจารย์ ดร. วรรณภา วามานนท์ และ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่ให้คำแนะนำที่มีคุณค่า อันนำไปสู่การปรับปรุงงานให้วิจัยเล่มนี้ให้สมบูรณ์มากขึ้น

ขอบคุณกัลยาณมิตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รุ่น 2 ทุกท่านมีน้ำใจห่วงใยถามไถ่กันอยู่เสมอ และที่ระลึกเสียมิได้ ขอพื้ ๆ น้อย ๆ ในโปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ที่เสียสละ ยอมรับความลำบากรับผิดชอบงานของโปรแกรมวิชา ในบางโอกาสเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้วิจัย และขอบคุณไมเมตรีจิตของอาจารย์ปาริชาติ สายจันดี อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ที่มีน้ำใจเอื้อเพื่อสละเวลา คอยเป็นธุระอำนวยความสะดวกในการเดินทางผู้ให้กับวิจัยเดินทางไปทั้งเพื่อพบอาจารย์ ติดต่องานกับมหาวิทยาลัย และเก็บข้อมูล

เสริมศักดิ์ กิตติपालวรรณกิจ

ผู้วิจัย

5106874 : สาขาวิชาเอก: รัฐประศาสนศาสตร์; ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

คำสำคัญ : วาทกรรม, นโยบาย, การประกันคุณภาพการศึกษา

เสริมศักดิ์ กิตติपालวรรณ: วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (Discourse
on Assessment Policy of The Office for National Education Standards and Quality
Assessment) อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์: รองศาสตราจารย์ ดร. จุมพล หนีมพานิช
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: ศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญ และดร. วรรณภา วามา
นนท์, 247 หน้า.

ดุษฎีนิพนธ์นี้ มีจุดประสงค์เพื่อศึกษา (1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรม
นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจ
และความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพ
การศึกษา (3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อ
สถาบันอุดมศึกษา โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มและ
การสังเกต จากการศึกษพบว่า

1. นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่ดำเนินการโดยสำนักงาน
รับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ถูกสร้างขึ้นด้วยกระบวนการสร้าง
ปัญหาเชิงวาทกรรม

2. ในการบริหารนโยบายดังกล่าว ดำเนินการ ผ่านการใช้อำนาจ ความรู้และความ
เชี่ยวชาญเฉพาะทางของผู้ที่อยู่ในแวดวงของการศึกษา ซึ่งผลของการศึกษาแสดงให้เห็นว่าอำนาจ
ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการสร้างความการประกันคุณภาพ
การศึกษากลายเป็นความจริงของสังคม

ลายมือชื่อนักศึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

3. อิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาพบว่า นโยบายประกันคุณภาพมิได้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม งานด้านประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับอาจารย์ผู้รับผิดชอบ อีกทั้งนักศึกษา ก็ไม่ได้มีคุณภาพตามเจตนารมณ์ของการประกันคุณภาพการศึกษาแต่อย่างใด

ภายใต้การวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เสนอว่า สมศ. ควรมีระบบฐานข้อมูลที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ หรือฐานข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานผู้ประเมินสถานศึกษา โดยวิธีนี้จะเป็นการลดการทำงานซ้ำซ้อนได้ อีกทั้งควรมีการจำแนกประเภทของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกต่อการจัดการประกันคุณภาพของแต่ละมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ซึ่งจะสามารถลดแรงเสียดทานหรือแรงต่อต้านจากผู้รับการประเมินได้เป็นอย่างดี

ลายมือชื่อนักศึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

5106874 : MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION; Ph.D. (PUBLIC ADMINISTRATION)

KEYWORDS : DISCOURSE, PUBLIC POLICY, EDUCATION QUALITY ASSESSMENT

SERMSAK KITTIPALAWATH: THE ASSESSMENT POLICY DISCOURSE OF THE OFFICE FOR NATIONAL EDUCATION STANDARDS AND QUALITY ASSESSMENT. DISSERTATION ADVISOR: ASST. PROF. JUPOL NIMPANICH, Ph.D., DISSERTATION CO-ADVISOR: PROF. SOMBOON SUKHSAMRAN, Ph.D. AND WANNAPHA MAVANON, Ph.D., 247 p.

This dissertation aims (1) to study how the discourse on assessment policy was constructed (2) to study how the power, knowledge and expert as tool of policy administration (3) to study influence of assessment policy. The dissertation is the qualitative research. Its data was collected by In-depth interview, focus group and observation. Result of the study are indicated below.

1. The discourse on assessment policy was constructed by discourse problem and also power, knowledge and expert relate to assessment policy construction.

2. The study results found that the discourse on Assessment Policy of The Office for National Education Standards and Quality Assessment was administrated by power and knowledge. Its function is construct social reality

3. The study results found that assessment policy do not promote a high education quality. That policy, in contrary, was regarded as a increasing burden of a lecturer.

Student's Signature.....*S. Kittipalawath*

Dissertation Advisor's Signature*Jupol Nimpnich*

Dissertation Co-Advisor's Signature*S. Sukhsamran*

Dissertation Co-Advisor's Signature.....*Wannapha Mavanon*

From the studying, The Office for National Education standard and quality Assessment should have data base system to convenience for the university operators. Or Education Appraisal Office data base system, This way will decrease the duplicated works and save time. And it should be separate of the university and national education institute for the convenience in quality assessment appraisal management for each university which it will depress and much better to the opposition to the appraisal personnel.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

Student's Signature.....*A. Kittipalawath*

Dissertation Advisor's Signature.....*วิมลเนรมิต*

Dissertation Co-Advisor's Signature.....*S. Sulek*

Dissertation Co-Advisor's Signature.....*W. S. Sulek*

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	11
1.3 คำถามในการวิจัย	12
1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	12
1.5 นิยามศัพท์	15
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	16
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลังสมัยใหม่	18
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม	25
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ	41
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสัตวศาสตร์	57
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษาและการบริหารและจัดการอุดมศึกษา	64
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา	73
2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	103
บทที่ 3 การดำเนินการวิจัย	
3.1 การออกแบบการวิจัย	105
3.2 ขอบเขตการวิจัย	108
3.3 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย	109
3.4 วิธีการดำเนินการวิจัย	110

สารบัญ (ต่อ)

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	111
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	114
บทที่ 4 กระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา	
4.1 ประวัติความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาใน ระดับอุดมศึกษาของไทยจากสภาการศึกษาถึงพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ	121
4.2 การวิเคราะห์วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก ระดับอุดมศึกษา	133
4.3 การประกอบสร้างเหตุผลและความชอบธรรมเพื่อกำหนดนโยบาย ประกันคุณภาพการศึกษา	156
4.4 การกำหนดนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา	166
บทที่ 5 อำนาจ และความรู้ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา	
5.1 กระบวนการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา	174
5.2 อำนาจ และการนิยามความจริง ในการบริหารนโยบายประกัน คุณภาพการศึกษา	186
5.3 ความรู้ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ	184
5.4 ความชำนาญเฉพาะทางของการประกันคุณภาพการศึกษา	194
บทที่ 6 อิทธิพลของวาทกรรมระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ต่อ สถาบันอุดมศึกษาของไทย	
6.1 อุดมศึกษาในยุคการประกันคุณภาพของ สมศ.	204
6.2 อิทธิพลของการประกันคุณภาพการศึกษาต่อบุคลากรสายวิชาการ	212
6.3 บัณฑิตอุดมศึกษาไทยในยุคการประกันคุณภาพการศึกษา	220

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
7.1 บทสรุป	226
7.2 อภิปรายผล	227
7.3 ข้อเสนอแนะ	230
บรรณานุกรม	220
ประวัติผู้วิจัย	247

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1.1	สถาบันอุดมศึกษาจำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานที่สังกัด	2
ตารางที่ 2.1	เปรียบเทียบการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอก	87
ตารางที่ 2.2	เปรียบเทียบการประเมินคุณภาพภายนอกแรก รอบสอง และรอบสาม	95
ตารางที่ 2.3	ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินในรอบที่ 3	96
ตารางที่ 2.4	ลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของไทย	102
ตารางที่ 3.1	รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูล	113
ตารางที่ 3.2	ข้อมูลทั่วไปของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม	113
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง archeology กับ genealogy	118
ตารางที่ 4.1	จำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดกระทรวง/หน่วยงานต่าง ๆ	139
ตารางที่ 4.2	สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ตั้งในช่วง พ.ศ. 2530-2533	146
ตารางที่ 4.3	ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยภูมิภาค	150

สารบัญรูป

	หน้า	
รูปที่ 1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย	14
รูปที่ 2.1	กรอบการวิเคราะห์วาทกรรมของแฟร์คลาฟ	36
รูปที่ 2.2	วงจรมโนบายสาธารณะ	47
รูปที่ 2.3	ตัวแบบสัญญาะในทัศนะของไซซูร์	59
รูปที่ 2.4	แบบจำลองในการการสร้างความหมายของเพียร์ซ	61
รูปที่ 2.5	กระบวนการทำงานของมายาคติตามทัศนะของ Barthes	63
รูปที่ 2.6	ความจำเป็นต้องประกันคุณภาพการศึกษา	85
รูปที่ 2.7	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประกัน คุณภาพภายนอก	88
รูปที่ 2.8	แสดงกระบวนการประกันคุณภาพ	89
รูปที่ 2.9	กระบวนการก่อนการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา	99
รูปที่ 2.10	กระบวนการระหว่างการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา	100
รูปที่ 2.11	กระบวนการหลังการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา	101
รูปที่ 4.1	ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย	129
รูปที่ 4.2	กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย	130
รูปที่ 4.3	ความซับซ้อนของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย	135
รูปที่ 4.4	การจัดระบบอุดมศึกษา	143
รูปที่ 4.5	แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพัฒนาคุณภาพบัณฑิตตามกรอบมาตรฐาน คุณวุฒิฯ	156
รูปที่ 5.1	กระบวนการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา	175
รูปที่ 5.2	โครงสร้างของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)	180
รูปที่ 5.3	ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา	185

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาที่มีภารกิจหลัก 4 ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งการดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าวมีความสำคัญต่อการ พัฒนาประเทศอย่างยิ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (คณะกรรมการอุดมศึกษา, 2555: 1) อีกทาง หนึ่งนั้น สถาบันอุดมศึกษายังเป็นแหล่งพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูง เป็นแหล่งการวิจัย เพื่อสร้างและพัฒนาองค์ความรู้ การบริการวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็น แหล่งรวมของวิทยาการหลายแขนง และเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเป็น จำนวนมาก บทบาทสำคัญยิ่งของสถาบันอุดมศึกษาจึงกล่าวได้ว่าเป็น “ตัวนำการเปลี่ยนแปลง” (change agent) หรือเป็นองค์การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่จะต้องดำเนินการตาม บทบาทและความรับผิดชอบของการเป็นสถาบันอุดมศึกษา เพื่อที่จะนำประเทศไปสู่สังคมที่พึง ปรารถนา (ภาวิฑู ทองโรจน์, 2550: 1) ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับยังได้ กล่าวถึงคุณภาพของการศึกษาไว้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 (3) จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัด การศึกษาในทุกๆระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม กระทรวง สาธารณสุข กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนายกรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม และสภาการศึกษา

ตารางที่ 1.1 สถาบันอุดมศึกษาจำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานที่สังกัด

ลำดับที่	ชื่อกระทรวง	จำนวนสถาบันอุดมศึกษา
1	สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	74
2	กระทรวงศึกษาธิการ	489
3	กระทรวงกลาโหม	26
4	กระทรวงสาธารณสุข	43
5	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2
6	กระทรวงคมนาคม	4
7	กระทรวงยุติธรรม	1
8	กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1
9	สำนักนายกรัฐมนตรี	2
10	กรุงเทพมหานคร	2
11	สภากาชาด	2
	รวม	646

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544:15-18

บรรดาสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้สามารถจัดแบ่งลักษณะเป็น 8 รูปแบบ ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเปิด มหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยราชภัฏ มงคล วิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยเอกชน วิทยาลัยหรือสถาบันรูปแบบเฉพาะในสังกัดอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม อุดมศึกษาไม่ว่ารูปแบบใดก็ตามย่อมเป็นที่คาดหวังของผู้เรียน ซึ่งตามทัศนะของ Mood (1973: 30) ผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาต่างต้องการเหมือน ๆ กัน คือ การให้สถาบันอุดมศึกษารับประกันความสามารถในการประกอบอาชีพให้กับพวกเขาเหล่านั้น แต่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จนสังคมให้การยอมรับ

แต่ที่ผ่านมามหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยและไม่เป็นมหาวิทยาลัยถูกสังคมวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องในหลายๆ มิติ เช่น **มิติของประโยชน์** (utilitarian) สถาบันอุดมศึกษาถูกวิพากษ์ว่าผลิตบัณฑิตไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ ขณะที่**มิติของปัญญา** ก็ถูกมองว่าไม่สามารถเป็นประทีปทางปัญญาให้กับสังคมอย่างที่คาดหวังได้ **มิติของจิตวิญญาณและปฏิสัมพันธ์กับสังคม** ชาวอุดมศึกษาก็ถูกวิพากษ์ว่าขาดสำนึกอุดมการณ์ทางสังคม รู้แต่วิชาไม่รู้จักสังคม (กฤษณพงศ์ กีรติกร, 2552: 1) การที่สถาบันอุดมศึกษาถูกวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวทำให้นักวิชาการบางกลุ่มมองกันว่าอุดมศึกษากำลังอยู่ในช่วงวิกฤติ ขาดความเชื่อมั่นจากสังคม โดยเฉพาะผู้รับบริการ

การจัดการอุดมศึกษาของไทยก็มีได้อยู่นอกเหนือไปจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น นักวิชาการด้านอุดมศึกษาอย่างจรัส สุวรรณเวลา (2545: 13-29) ลงความเห็นว่าการที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยแม้จะเริ่มต้นและพัฒนามาก่อนประเทศอื่นในภูมิภาคหลายประเทศ เช่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น แต่ประเทศเหล่านั้น ได้พัฒนาข้างหน้าไทยไปแล้ว ขณะที่ 40-50 ที่ผ่านมามีไทยกลับถดถอยจนกลายเป็นไร้ประสิทธิภาพ จนเข้าขั้นวิกฤติ ซึ่งวิกฤติอุดมศึกษาไทยที่มักถูกหยิบยกมากล่าวถึงมี 4 ประการคือ

- 1) วิกฤติการณ์คุณภาพการศึกษา บัณฑิตมีความเข้มข้นทางวิชาการต่ำมากกว่ามาตรฐานและขาดคุณลักษณะที่จำเป็นหลายประการ เช่น วิจารณ์ญาณ การรู้รอบ การรู้ลึก และความสามารถในการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ด้วยตนเอง
- 2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับเงินสนับสนุนน้อยเกินไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้เกิดความขาดแคลนในทุกด้านทั้งกำลังคน และความจำเป็นพื้นฐาน มีผลให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพ อย่างเรื้อรังและฝังลึกอยู่ในระบบอุดมศึกษาไทย
- 3) วิกฤติการณ์ด้านบุคลากรโดยเฉพาะสายนักวิชาการ ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยไม่สามารถรักษานักวิชาการที่มีอยู่ได้ หลายคนลาออกไปทำงานอื่นอีกทั้งยังไม่สามารถดึงดูดบัณฑิตรุ่นใหม่ที่มีสติปัญญาเข้ามาเป็นอาจารย์ใช้ชีวิตในฐานะนักวิชาการได้
- 4) ระบบบริหารที่ด้อยประสิทธิภาพ ทั้งการบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน การบริหารงานบุคคลของอุดมศึกษาต่างมีปัญหา ขาดความคล่องตัว อีกทั้งการกำกับดูแลยังขาดประสิทธิผล ส่งผลให้อุดมศึกษาไม่มีคุณภาพในที่สุด

เหตุเพราะวิกฤติการณ์นานาประการที่เกิดขึ้นกับอุดมศึกษา ส่งผลให้ผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต่างเร่งหาวิธีการแก้ไขสถานการณ์ ปรับภาพลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษาให้น่าเชื่อถือเหมาะสมกับภาระหน้าที่ในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของชาติ และวิธีการหนึ่งในนั้นคือการประกันคุณภาพการศึกษา เพื่อให้ระบบการศึกษามีมาตรฐาน มีความเป็นสากล และสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้อย่างภาคภูมิ

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา การค้า และการบริการขยายออกไปทั่วโลก อันเป็นผลมาจากการติดต่อสื่อสารที่สะดวกและรวดเร็ว การแข่งขันในโลกที่ความรุนแรงยิ่งขึ้น องค์การหลายแห่งต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ สร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการแข่งขัน แนวทางหลักที่กระทำคือการพัฒนาคุณภาพการผลิตสินค้า บริการ และระบบการบริหาร โดยนำเอาการจัดการคุณภาพ (quality management) มาใช้ แนวคิดในการจัดการคุณภาพพัฒนาเป็นระยะ ๆ จากการตรวจสอบคุณภาพ (inspection) ไปสู่การควบคุมคุณภาพ (quality control) และการประกันคุณภาพ (quality assurance) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2554: 1) โดยพื้นฐานแล้ว การประกันคุณภาพเป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับผู้ผลิตอย่างแท้จริง เนื่องจากจุดประสงค์ของระบบคุณภาพใด ๆ ก็ตาม ต่างเป็นไปเพื่อให้ลูกค้ามั่นใจว่า เขาจะได้รับความพึงพอใจจากการได้รับสินค้าหรือบริการซึ่งให้โดยผู้ผลิต ดังนั้น ผู้ผลิตจึงต้องออกแบบสินค้า จัดหาวัตถุดิบ ดำเนินการผลิต และส่งมอบสินค้าให้ตามความต้องการของลูกค้า ด้วยระบบประกันคุณภาพที่ดี ผู้ผลิตย่อมสามารถทำหน้าที่ในการให้สิ่งที่มีคุณภาพกับลูกค้าได้ตามเป้าหมาย (เฉลิมชัย หาญกล้า, 2545: 37) แต่การจะให้บรรจุมารกิจดังกล่าวได้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีมาตรฐาน มีการประกันคุณภาพการศึกษาอย่างเต็มที่ ให้สังคมเกิดความมั่นใจและไว้วางใจ มีระบบที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อลูกค้าหรือผู้ใช้บริการให้มั่นใจในคุณภาพว่าจะได้รับสินค้าและบริการที่มีมาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับที่ Griffin (1996: 634) ได้อธิบายว่า คุณภาพไม่ว่าจะเป็นในแง่ของสินค้าและบริการเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ

ด้วยความจำเป็นที่ต้องรับรองมาตรฐานและประคุณภาพการผลิตดังกล่าว ทำให้นานาประเทศต่างให้ความสำคัญกับการประกันคุณภาพการศึกษา เพราะเล็งเห็นว่าการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคม เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาคนให้สามารถพัฒนาตนเองได้ตลอดช่วง

ชีวิต สามารถพัฒนาศักยภาพและความสามารถต่าง ๆ ที่จะดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ทั้งยังเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน (สมคิด พรหมจ้อย และสุพัตร์ พิบูลย์, 2544: 2-3)

ในกรณีประเทศไทย แนวคิดเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาเริ่มมาจากการประชุมทางวิชาการประจำปี 2537 ของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ซึ่งได้จัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในระหว่างวันที่ 28-29 ตุลาคม 2537 ที่ประชุมดังกล่าวได้ตระหนักถึงความสำคัญของมาตรฐานคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จึงได้มีมติให้คิดหาแนวทางเพื่อควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (เกียรติสุดา ไชยสุ, 2542:46) แต่การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นระบบเริ่มขึ้นใน 2 ปีถัดมา เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 เพื่อให้เป็นแนวทางกำกับดูแลคุณภาพการศึกษาโดยให้ของสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้ (สิริรัตน์ วิภาสศิลป์, 2543: 30-31)

1) สถาบันอุดมศึกษาจะพัฒนาให้มีระบบและกลไกประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้นหลักการให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบควบคุมคุณภาพทางวิชาการและปรับปรุงการปฏิบัติการกิจทุกๆ ด้านอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของควมมีเสถียรภาพทางวิชาการและอิสรภาพในการดำเนินงานที่สังคมหรือหน่วยงานภายนอกยังเข้าไปตรวจสอบได้ อันจะนำมาซึ่งควมมีมาตรฐานทางการศึกษาที่ยอมรับในระดับสากลและสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ทั้งนี้ โดยจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้น เพื่อกำกับดูแลและบริหารงานด้านมาตรฐานการศึกษาตลอดจนการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา

2) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา โดยเน้นให้มีการสร้างกลไกการควบคุมคุณภาพขององค์ประกอบต่างๆ

3) ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยแต่ละสถาบันอาจนำไปปรับปรุงหรือพัฒนาเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพการของแต่ละสถาบันได้ตามความจำเป็น

4) เพื่อให้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบันได้รับการยอมรับจากภายนอกโดยกว้างขวางและเป็นแสดงถึงคุณภาพของการจัดการศึกษา ทบวงจะจัดให้มีกลไกของการตรวจสอบและประเมินระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่แต่ละสถาบันได้จัดให้มีขึ้นทั้งในระดับสถาบันและคณะวิชาให้การรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไป

5) ทบวงมหาวิทยาลัย สนับสนุน และส่งเสริมให้หน่วยงานหรือสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสมาคมวิชาการหรือสมาคมวิชาชีพ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

6) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลข่าวสารและผลจากกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันต่าง ๆ มาเผยแพร่ต่อสังคมภายนอกให้ได้ทราบถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษา เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษามีความตื่นตัวและพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามแนวทางของทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ในระยะแรก ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดหลักการ และแนวทางปฏิบัติการประกันคุณภาพการศึกษาให้แก่สถาบันการศึกษา โดยมีกลไกการตรวจสอบ และมีระบบประเมินผลทั้งในระดับสถาบันและระดับคณะเพื่อให้พร้อมต่อการรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อไป

ที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการกันมานานแล้ว หากแต่ยังไม่เป็นระบบที่สามารถตรวจสอบได้ทั่วถึงทุกแห่ง (อุทุมพร (ทองอุไร) จามรมาน, 2543: 1) และยังไม่ชัดเจน อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่แน่นอนอย่างในปัจจุบัน การพัฒนาอีกก้าวหนึ่งของระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยเกิดขึ้นในปี 2542

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก็ยังกำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย “ระบบประกันคุณภาพภายใน” ที่เป็นการประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากภายในโดยบุคลากรของสถานศึกษานั้นเอง หรือโดยหน่วยงานต้น

สังกัดที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถานศึกษานั้นกับ “ระบบประกันคุณภาพภายนอก” ที่เป็นการประเมินผลและการติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาจากภายนอก (ประเสริฐ สุทธิประดิษฐ์, 2552: 108-109) ซึ่งในที่นี้ได้คือ สำนักรับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นหน่วยที่รับผิดชอบดำเนินการ

สำนักรับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษา ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 เรียกโดยย่อว่า “สมศ.” มาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กำหนดให้สำนักงานฯ มีอำนาจหน้าที่หลักในการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพของสถานศึกษา และหน่วยงานต้นสังกัด พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และเสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ในมาตรา 24 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาทำ หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษา

การประกันคุณภาพภายนอก เป็นการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาโดย “สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)” หรือเรียกชื่อย่อว่า “สมศ.” พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุกรอบ 5 ปี ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงเกิดความตื่นตัวที่จะทำการประเมินคุณภาพการศึกษาของตนเสียก่อน ซึ่งได้แก่ (อุทุมพร (ทองอุไทย) จามรมาน, 2544: 1-2)

- 1) การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาว่า คืออะไร มีวัตถุประสงค์อะไร ทำไม่ต้องทำ
- 2) การทำการตรวจสอบคุณภาพของหน่วยงาน โดยเริ่มที่การทำดัชนีตรวจสอบ เกณฑ์ตรวจสอบ การเขียนรายงานตนเอง (SSR) และการอบรมผู้ตรวจสอบ (Auditor)

3) การประเมินคุณภาพของหน่วยงาน โดยเริ่มที่การทำดัชนีประเมิน เกณฑ์การตัดสินคุณภาพ การเขียนรายงานตนเอง (SAR) และอบรมผู้ประเมินคุณภาพ (Assessor)

4) การเตรียมตัวรับการประเมินโดย สมศ. ทุก ๆ 5 ปี

ในการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. จะคำนึงถึงหลักการสำคัญในการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาที่สำคัญประกอบด้วย 5 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** คือเพื่อพัฒนามาตรฐานอุดมศึกษาสู่ระดับสากล **ประการที่สอง** เพื่อพัฒนาคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรฐานที่กำหนด โดยการดำเนินงานเพื่อกำหนดถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาตามที่กำหนดใน พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 **ประการที่สาม** ดำเนินการโดยยึดหลักการความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ ปรัชญา พันธกิจ และภารกิจที่หลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสมและยอมรับได้ **ประการที่สี่** เพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาและใช้ระบบประกันคุณภาพภายในที่สอดคล้องกับระบบประเมินคุณภาพภายนอก และสุดท้าย **ประการที่ห้า** เป็นการดำเนินงานประเมินคุณภาพแบบกัลยาณมิตร เพียงตรง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเน้นการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ สมศ. ทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพการศึกษา และประเมินผลการจัดการศึกษาตามตัวบ่งชี้ เกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เพื่อกำหนดให้กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยยึดตามกรอบพันธกิจและประเภทของสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาจึงสามารถทำหน้าที่จัดการศึกษา และดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการ ทั้งในด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้อาจมีจุดเน้นแตกต่างกันตามลักษณะ เอกอัครราชทูต และความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ รวมทั้งพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน และจัดทำรายงานประจำปี เพื่อให้มีคุณภาพและให้ได้ตามมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา ขึ้นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บททางการศึกษา (นิรันดร ทพไชย, 2546) และนับจากวันก่อตั้ง สมศ. ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกรอบแรก (พ.ศ. 2544-2548) เป็นการประเมินโดยไม่มี การตัดสินผลการประเมิน แต่เป็นการประเมินเพื่อยืนยันสภาพจริงของสถานศึกษา ขณะเดียวกันถือเป็นการสร้างความเข้าใจกับสถานศึกษา เพื่อให้ปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักการประกันคุณภาพการศึกษา ขณะประเมินคุณภาพภายนอกรอบสอง (พ.ศ. 2549-2553) เป็นการประเมินตามวัตถุประสงค์ของ สมศ. ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาของการจัดตั้ง สมศ. โดยนำผลการประเมิน

คุณภาพภายนอกกรอบแรกมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษา รวมทั้งประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อการรับรองมาตรฐานการศึกษา สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกกรอบสามที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนั้น (พ.ศ. 2554-2558) เป็นการประเมินทั้งระดับสถาบันและคณะวิชา แต่หากสถาบันใดจัดการศึกษานอกสถานที่ตั้ง การประเมินจะครอบคลุมการจัดการนอกลูกข่ายที่ตั้งทั้งหมด นอกจากนั้นการประเมินคุณภาพจะมีความสอดคล้องกับจุดเน้นหรือกลุ่มสถาบันที่แต่ละสถาบันเลือกตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาโดยพิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ โดยคำนึงถึงความแตกต่างของแต่ละสถานศึกษาซึ่งการประเมินคุณภาพภายนอกและการประเมินซ้ำ สำหรับสถานศึกษาในรอบสามนี้ จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของอุดมศึกษามาถึงรอบที่ 3 และ แต่หลายฝ่ายต่างมองว่าการดำเนินของ สมศ. ไม่ประสบความสำเร็จ ไม่สามารถพัฒนาระบบการศึกษาให้มีคุณภาพตามเจตนารมณ์ได้ อย่างที่ นายชัยณรงค์ อินทรมิทรัพย์ อดีตกรรมการบริหาร สมศ. กล่าวว่าการประเมินคุณภาพการศึกษานานาชาติ ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาไทยมีคุณภาพลดลงต่อเนื่อง ขณะที่ระบบการประเมินคุณภาพและวัดผลการศึกษาของไทย ซึ่งดำเนินการโดย สมศ. ไม่มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาคุณภาพ (เดลินิวส์, 11 มกราคม 2556) การทำงานของ สมศ. ในช่วงระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมาไม่ได้ช่วยให้ระบบการศึกษาดีขึ้น เสียบบประมาณโดยใช่เหตุ ผลการประเมินไม่ได้สะท้อนความเป็นจริง เนื่องจากข้อมูลส่วนใหญ่เป็นข้อมูลเท็จ ไม่ตรงกับความเป็นจริงเมื่อประเมินจากข้อมูลเท็จ ผลการประเมินที่ได้ก็เป็นเท็จ (คมชัดลึก, 2556) ถึงแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายจะยอมรับระบบประกันคุณภาพการศึกษา แต่ก็เป็นการยอมรับรูปแบบเท่านั้น เพราะแท้จริงแล้วการดำเนินประกันคุณภาพมักพบปัญหาที่เกิดจากการประกันคุณภาพอยู่ไม่น้อย ที่มักพบบ่อย ๆ เช่น (1) ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการทำงานที่มุ่งสู่คุณภาพ แต่ให้ความสำคัญกับผลคะแนนการประเมินคุณภาพ และเฉพาะช่วงที่หน่วยงานจะมีการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาเท่านั้น (2) ไม่มีการชี้แจงประชาสัมพันธ์และถ่ายทอดนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ (3) การมีส่วนร่วมของผู้บริหารน้อย จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ไม่สามารถนำหลักการประกันคุณภาพการศึกษาเข้าไปในการทำงานปกติได้ ดังนั้น การควบคุมคุณภาพการศึกษาจึงเป็นเพียงการปฏิบัติตามนโยบายที่มหาวิทยาลัยกำหนดเท่านั้น ไม่ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง สอดคล้องกับที่วิทยากร

เซียงกูด กล่าวว่าการประเมินคุณภาพภายนอกที่ทำกันอยู่นอกจากจะไม่ได้ช่วยให้เห็นสภาพปัญหาอย่างรอบครอบแท้จริงแล้ว ยังทำให้ผู้บริหารและครูอาจารย์ในสถานศึกษาจำนวนหนึ่งรู้สึกว่าการประเมินทำให้พวกเขามีภาระมากขึ้น มีความเครียด กัดดันแบบทางการที่ไม่สมเหตุสมผลมากขึ้น เพราะการประเมินวัดจากรายงานเอกสารมากกว่าการทำให้จริง (วิทย์ากร เซียงกูด, 2553: 71) ดังนั้น ถ้าสถาบันการศึกษาวิธีที่จะเตรียมเอกสารการประเมินตนเองให้ดีก็จะได้คะแนนดี โดยไม่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพที่แท้จริง

นอกจากนี้ ในบางมหาวิทยาลัย อาจารย์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประกันคุณภาพ การศึกษาเห็นว่า ในการประเมินให้ความสำคัญกับเอกสารมากกว่าผลลัพธ์ที่ประเมินคุณภาพ การศึกษา ถึงแม้ว่าจะไม่มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ก็มีคุณภาพ การศึกษาดีอยู่แล้ว และการประเมินคุณภาพภายในทุกปีจึงเป็นการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็น (กรรณิการ์ ยวงนังกูร, 2584: 156) แสดงให้เห็นว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเองยังไม่มั่นใจใน ความสำเร็จของการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยว่าจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญ สามารถชี้วัดความมีประสิทธิภาพของการบริหารมหาวิทยาลัยได้

เมื่อพิจารณานโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ดำเนินการโดย สมศ. ในฐานะที่วาทกรรมก็จะเห็นได้ว่าประเด็นถกเถียงในเรื่องการประกันคุณภาพที่ผ่านมา เป็น การต่อสู้ของความคิดแบบคู่ตรงข้ามระหว่างวาทกรรมสองกระแส คือ วาทกรรมกระแสหลัก (dominant discourse) หมายถึงกลุ่มอิทธิพล บทบาท และอำนาจทางสังคมทั้งในรัฐ นักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ ที่ส่วนในการนำเสนอภาพลักษณ์อันดีงามของนโยบายประกันคุณภาพ การศึกษา ระดับอุดมศึกษา กับอีกกลุ่มหนึ่งที่มุ่งต่อต้านวาทกรรมทวนกระแสหลัก (counter discourse) ที่มีความเห็นเป็นอื่นเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว

ในบทความเรื่อง “The Order of Discourse” ฟูโกต์ (Foucault, 1970) ได้อธิบายว่าวาท กรรมจะมีภาคปฏิบัติสำคัญ 3 ประการ คือ

1) วาทกรรมกีดกัน ห้ามปราม และแบ่งแยก (another principles of exclusion) กล่าวคือ วาทกรรมชุดใดมีอำนาจจะต้องมีปฏิบัติการเพื่อกีดกันวาทกรรมอื่น และห้ามปรามวาทกรรมบาง ประเภทให้เป็นวาทกรรมที่ผิด กระบวนการกีดกันออกและห้ามปรามนี้ ทำให้ชุดวาทกรรมหนึ่งสามารถ

สถาปนาขึ้นเป็นความรู้ที่ถูกต้อง และมีอำนาจในการแถลงความหมาย โดยการกระทำผ่านสถาบัน เช่น การศึกษา ระเบียบวินัย หรือจารีตปฏิบัติ

2) วาทกรรมหลักควบคุมวาทกรรมอื่น หมายถึง วาทกรรมจะทำหน้าที่พิจารณาแยกแยะ ชุดประโยค ว่าสิ่งใดถูกหรือผิด โดยวาทกรรมหลักจะมีกลไกวิพากษ์วิจารณ์ ชุดวาทกรรมอื่นให้หมด ความถูกต้อง หมดความชอบธรรม พร้อมทั้งให้อำนาจในการนิยามสิ่งต่าง ๆ แก่ผู้พูด ซึ่งหมายถึง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

3) วาทกรรมสร้างความชอบธรรมให้ตนเอง กล่าวคือ ชุดวาทกรรมชุดหนึ่งจะตรึงตัวเองให้ ดำรงอยู่ในสังคมอย่างชอบธรรม ด้วยพิธีกรรมบางอย่างทำให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ น่าเชื่อถือ เช่น วาทกรรมในอดีตกระทำผ่านพิธีกรรมทางศาสนาหรือบางส่วนผ่านกฎเกณฑ์ความยุติธรรม แต่ในปัจจุบันชุดวาทกรรมที่มีอำนาจต้องอ้างสิทธิทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถพิสูจน์ ทดลอง หรือได้รับการยอมรับความถูกต้อง

ดังนั้น ด้วยอิทธิพลอันมากมายของวาทกรรม ทำให้รัฐ นักการเมือง นักวิชาการ สามารถผลิตสิ่งๆที่เรียกว่า “วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา” ขึ้นมาชุดหนึ่งแล้วให้วาทกรรมดังกล่าวสถาปนาตนเองอยู่ในสังคมด้วยอาศัยกระบวนการสร้างความรู้ ในฐานะที่เป็นการสร้างวาทกรรมชุดหนึ่ง เรื่องราวของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ดำเนินการโดย สมศ. จึงเป็นเพียงเรื่องราวของอำนาจ และความรู้เทคนิค วิทยาการ ความจริง ข้อมูล ชุดหนึ่งที่ถูกประกอบสร้างขึ้นจนกลายเป็นเท็จจริง ประเด็นที่น่าสนใจในฐานะที่เป็นเรื่องราวทางสังคม ก็คือ ความจริงดังกล่าวถูกสร้างขึ้นมาจากด้วยวิธีการใด จนกลายเป็นวาทกรรมหลักที่ได้รับการเป็นยอมรับในวงกว้างในสังคมโดยเฉพาะอย่างสังคมการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา
- 3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

1.3 คำถามในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะให้ความสนใจศึกษาถึงความสำคัญของอำนาจและความรู้ในการสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การบริหารสถาบันอุดมศึกษาภายใต้นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานการศึกษา โดยตั้งคำถามในประเด็นที่สนใจศึกษาดังต่อไปนี้

- 1) วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาถูกสร้างมาด้วยวาทกรรมใดบ้าง
- 2) มีการใช้อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาได้อย่างไร
- 3) วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการอยู่ส่งผลต่อให้อุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยเป็นอย่างไร

1.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จุดมุ่งหมายของการวิจัยในครั้งนี้ก็เพื่อสืบสาวให้เห็นกระบวนการสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยผู้วิจัยต้องการเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ในกระบวนการสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องในการสร้างวาทกรรมพยายามใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ ในการครอบงำหรือชิงพื้นที่ขึ้นเป็นวาทกรรมหลักในสังคม และในแต่ละวิธีมีภาคปฏิบัติการอะไรบ้าง เพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการดังกล่าว ในที่นี้จะใช้วิธีวิเคราะห์วาทกรรมเป็นกรอบแนวคิดสำคัญ การศึกษาจะครอบคลุม 3 ประเด็น คือ การวิเคราะห์เงื่อนไขกระบวนการสร้าง/สถาปนาอัตลักษณ์และความหมายของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ถูกสร้างขึ้นมา การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม และการวิเคราะห์ผลกระทบของวาทกรรมที่เกิดกับสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย

1.4.1 การวิเคราะห์กระบวนการสร้าง/สถาปนาอัตลักษณ์และความหมายของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เป็นการสืบรากเหง้า ลำดับเหตุการณ์ หรือความเป็นมาของกระบวนการทางวาทกรรมในการสร้างอัตลักษณ์และความหมายให้กับนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

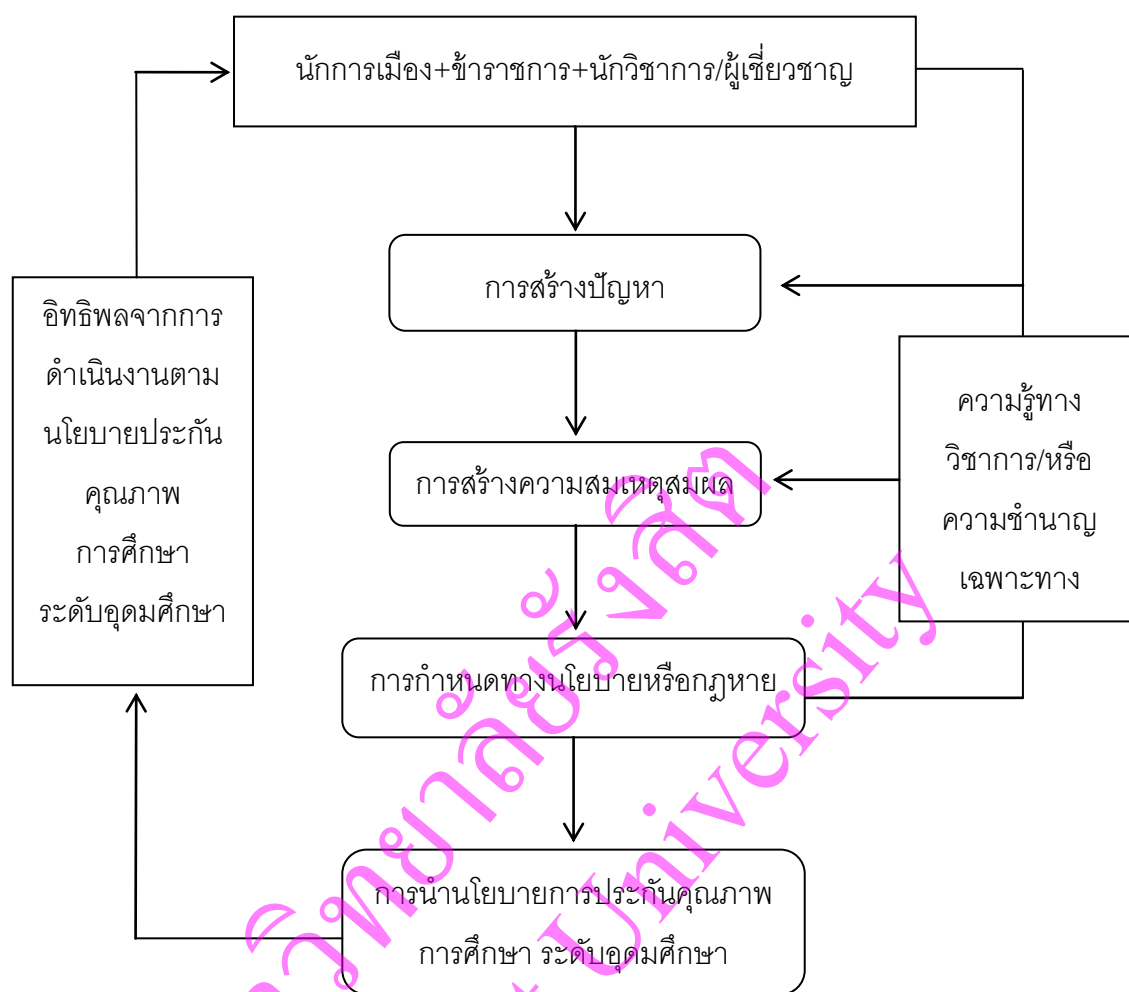
เพื่อเผยให้เห็นถึงอำนาจที่แฝงเร้นอยู่เบื้องหลังกระบวนการดังกล่าว ซึ่งวิธีการดังกล่าวเรียกว่า วงศาวทยาหรือการสืบวงศ์วาน (genealogy) เป็นการศึกษาถึงเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยดูได้จากการที่รัฐได้ออกนโยบายหรือกฎหมาย มาตรการ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

1.4.2 การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม

เป็นศึกษาถึงภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม อันได้แก่ความรู้ ผู้เชี่ยวชาญ สถาบัน รวมทั้ง กฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ที่จะนำไปสู่การช่วงชิงการนำขึ้นเป็นวาทกรรมหลักของสังคม ในแต่ละขั้นตอนว่ามีวิธีการดำเนินการอย่างไรตั้งแต่ขั้นต้นแรกซึ่งเป็นขั้นตอนของการผลิตความรู้ เกี่ยวกับปัญหาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่ต้องการการแก้ไข ส่วนนี้จะศึกษาถึงยุทธศาสตร์/วิธีการที่ผู้เกี่ยวข้องใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการผลิตความรู้ สร้างผู้เชี่ยวชาญ และมาตรการ และออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายใต้ข้ออ้างของการแก้ไขปัญหาของอุดมศึกษา ที่สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยทั้งต้องกระทำตามอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ประหนึ่งเสมือน “ร่างกายได้บงการ” อย่างที่ฟูโกต์กล่าวอ้าง

1.4.3 การวิเคราะห์อิทธิพลกระทบของวาทกรรมต่อสถาบันอุดมศึกษา

เป็นการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการยอมรับในความรู้หรือความจริงที่เกี่ยวกับนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ตามที่กระบวนการทางวาทกรรมได้สร้างขึ้น เป็นการวิเคราะห์ถึงการนำเอาความรู้หรือความจริงเหล่านั้น เข้ามาเป็นความรู้ ความเชื่อของสถาบันอุดมศึกษาและสังคม และนิยาม หรือให้ความหมาย หรือให้อัตลักษณ์ ในสิ่งที่เรียกว่า “การประกันคุณภาพการศึกษา” ให้เป็นไปตามความรู้หรือความจริงที่ว่านั่นกล่าวคือทำให้สถาบันอุดมศึกษามี อัตลักษณ์และความหมายที่แตกต่างไปจากเดิมก่อนเกิดวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพ การศึกษาในส่วนนี้ต้องการคลี่คลายให้เห็นถึง ผลของวาทกรรมที่เกิดกับบรรดาสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย และเช่นกันในส่วนนี้ยังสามารถอธิบายได้ด้วยว่าทำไมมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา บรรดานั้น จึงประพฤติปฏิบัติตัวและ/หรือยอมรับในกฎเกณฑ์กติกาตามที่อำนาจของกลุ่มผู้สร้างวาทกรรมชุดนั้น



รูปที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากรูปที่ 1.1 ผู้วิจัยใช้ archeology และ genealogy เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์วาทกรรม กล่าวคือผู้วิจัยใช้ archeology เพื่อหาว่านโยบายการประกันคุณภาพถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากวาทกรรมใดบ้าง และวาทกรรมเหล่านั้นถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาอะไรบ้าง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังใช้ genealogy เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรมเหล่านั้นกับอำนาจ และความรู้ที่มีต่อนโยบายการประกันคุณภาพ การศึกษา

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 **วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพ** (discourse policy) หมายถึง ภาษา สัญลักษณ์ และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่อยู่รอบ ๆ ตัวเรา รวมไปถึงภาคปฏิบัติจริงของวาทกรรมนั้น ๆ ที่ดำเนินการ ผลิตความหมาย สร้างอัตลักษณ์ให้กับสิ่งที่เรียกว่าการประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบ และมีกระบวนการ ก่อให้เกิด ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ จนกลายเป็นนโยบายชุดหนึ่ง ที่ส่งผลต่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของชุดวาทกรรม นโยบายชุดดังกล่าว

1.5.2 **การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา** หมายถึง การมีระบบและกลไกในการใด ๆ ที่ดำเนินการให้เพื่อให้การจัดการศึกษา โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษามีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในหลักสูตร ส่งผลให้ผู้รับบริการทั้งผู้เรียน ผู้ปกครอง ประชาชน และสถานประกอบการทั้งหลายเกิดความมั่นใจ ว่าได้รับผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามความต้องการ

1.5.3 **กระบวนการผลิตวาทนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา** หมายถึง วิธีการ กระบวนการ ที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ดำเนินการเพื่อให้นโยบายประกันคุณภาพเป็นที่ยอมรับของสถาบันอุดมศึกษา และสังคมวงกว้าง จนสิ่ง ๆ นั้นมีฐานะเป็นความจริงประการหนึ่งของสังคม

1.5.4 **สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)** หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นองค์การมหาชนทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ แนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กฎหมายกำหนด

1.6 การนำเสนอข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษานำเสนอผลการศึกษาวิจัยให้วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลและผลการวิจัยออกเป็นบทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอในเรื่องความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาของการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดของการวิจัย การนิยามความหมาย ตลอดจนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำเสนอถึงแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา เอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แนวคิดทฤษฎีในการศึกษา

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วย การออกแบบการวิจัย ขอบเขตการวิจัย และวิธีดำเนินการวิจัยโดยครอบคลุมทั้งข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 กระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการนำเสนอบริบทของอุดมศึกษาไทยตั้งแต่เริ่มต้น โดยแสดงให้เห็นถึงเงื่อนไขและการเปลี่ยนแปลงแต่ละช่วง จนเป็นนำไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษ เพื่อตรวจสอบว่ามีวาทกรรมใดบ้างที่ถูกประกอบสร้างขึ้น วาทกรรมนั้นถูกประกอบสร้างขึ้นได้อย่างไร

บทที่ 5 อำนาจ และความรู้ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นการนำเสนอให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ความรู้และความเชี่ยวชาญที่เป็นการเชื่อมโยงกันของวาทกรรมนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษ

บทที่ 6 อิทธิพลของวาทกรรมระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ต่อสถาบันอุดมศึกษาของไทย มุ่งนำเสนอให้เห็นว่าวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาที่สร้างขึ้นโดยกลุ่มบุคคลที่ถูกสถาปนาให้เป็นผู้เชี่ยวชาญนั้นส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา อาจารย์ ตลอดจนนักศึกษาเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

บทที่ 7 บทสรุปอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปผลการศึกษา ข้อถกเถียงที่สำคัญ รวมทั้งข้อค้นพบต่าง ๆ และข้อเสนอแนะจากการวิจัยเพื่อประโยชน์ในการวิจัยและพัฒนาต่อไป

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักรับรองมาตรฐานการศึกษา ในฐานะที่เป็นวาทกรรม นี้จะก่อให้เกิดมุมมองใหม่เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้แนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา นอกเหนือไปจากการรับรู้แบบเดิม ๆ เกี่ยวกับกับการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ถูกจัดเป็น “การรับรู้ตามกระแสหลัก” นอกการศึกษาในครั้งนี่ยังจะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดสิ่งที่เรียกว่า “คุณภาพการศึกษา” อันจะส่งผลต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพอีกด้วย

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เพื่อประกอบการวิจัย ดังต่อไปนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับหลังสมัยใหม่
- 2) แนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม
- 3) แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับสัญวิทยา
- 5) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและจัดการการอุดมศึกษา
- 6) แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา
- 7) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลังสมัยใหม่

แนวคิดหลังสมัยใหม่เป็นกระแสความคิดที่มีความหลากหลาย แยกย่อยและกระจาย กระจาย โดยปรากฏตัวในแวดวงการศึกษาทั้งด้านศิลปะ สถาปัตยกรรม วรรณกรรม สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และองค์ความรู้สาขาอื่น ๆ มากมาย ลักษณะของแนวความคิดหลังสมัยใหม่จึงเป็นมโนทัศน์ที่ถูกนำไปใช้ในหลายความหมาย

เราไม่สามารถหาวันและเวลาที่แน่ชัดของการกำเนิดยุคหลังสมัยใหม่ว่าเกิดขึ้นเมื่อไหร่ แต่สามารถประมาณได้ว่าศตวรรษที่ 60 ถึง 70 อีกทั้งต้นตอทางความคิดแบบหลังสมัยใหม่มีที่มาจากหลายแหล่ง (อดิศร ศักดิ์สูง, 2554: 117) แต่แหล่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดเชื่อกันว่ากำเนิดและพัฒนามาจากอิทธิพลทางความคิดด้านภาษาศาสตร์ จากการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการความคิดทางสังคมศาสตร์ที่เรียกว่า “The Linguistic Turn” คือการหันมาให้ความสนใจกับอิทธิพลของภาษาที่มีต่อวิถีคิด/ระบบความคิดจนก่อให้เกิดแนวคิดที่เรียกว่า “โครงสร้างนิยม” (structuralism) (จันทน์ เจริญศรี, 2544: 6) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของเฟร์ดีนันท เดอ โซซูร์

(Ferdinand De Saussure) นักภาษาศาสตร์ชาวสวิสเซอร์แลนด์ที่มองว่าภาษาเป็นสัญลักษณ์จึงไม่ใช่ระบบที่มีการกำหนดความหมายตายตัว หากแต่เป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นระบบทำให้เกิดความหมายที่แตกต่างกัน (อดิศร ศักดิ์สูง, 2554: 117) ต่อมาวิธีการนี้ได้กลายเป็นรากฐานสำคัญต่อนักคิดหลังโครงสร้างนิยมและการก่อตัวของนักคิดแบบหลังสมัยใหม่

ความคิดแบบโครงสร้างนิยมที่มองว่าภาษามีโครงสร้างสากลอยู่เบื้องหลัง ซึ่งหากค้นพบโครงสร้างดังกล่าวก็จะสามารถอธิบายทุกสิ่งได้ แนวคิดเช่นนี้ที่ในเวลาต่อมากลับมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งไม่เห็นด้วย และได้ก่อให้เกิดการพัฒนาแนวคิดใหม่ที่เรียกว่า “หลังโครงสร้างนิยม” (post-structuralism) ที่ทั้งต่อต้านและต่อยอดแนวคิดแบบโครงสร้างนิยม (จันทน์ เจริญศรี, 2544: 6-7) แนวคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมจะไม่มองภาษาในเชิงโครงสร้าง แต่มองภาษาในฐานะกระบวนการการวางโครงสร้าง (structuring process) ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้อ่านหรือผู้บริโภคนั้น แนวคิดหลังโครงสร้างนิยมจึงมุ่งเน้นในการศึกษาผลกระทบจากภาษาและบทบาทของปัจเจกชนในการสร้างความหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลังโครงสร้างนิยมจะพัฒนามาจากโครงสร้างนิยม แต่หลังโครงสร้างนิยมก็มีบางประการที่แตกต่างไปจากโครงสร้างนิยม เป็นต้นว่า (1) แนวคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมละทิ้งความทะเยอทะยานแบบวิทยาศาสตร์ที่นักโครงสร้างนิยมสะกดไว้ (2) แนวคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมให้แนวคิดทางภาษาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจ และ (3) แนวคิดแบบหลังสมัยใหม่พัฒนาผู้นิยมลัทธิอนาธิปไตย (anarchist) มากกว่ามาร์กซิสต์ (Cuff and Others, 2006: 237)

แนวคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมซึ่งในเวลาต่อได้วางรากฐานอันมั่นคงอยู่ในฝรั่งเศสในช่วงทศวรรษ 1960 ก่อนจะหลอมรวมกับ post modernism ในอเมริการาวอีก 2 ทศวรรษถัดมาจนทำให้เกิดการใช้ Post-Structuralism และ post modernism ในความหมายที่ใช้แทนกันได้ (อดิศร ศักดิ์สูง, 2554: 117-118) และแม้ว่าสกุลความคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมกับหลังสมัยใหม่นิยมจะมีส่วนเกี่ยวข้องกันอยู่บ้าง แต่โดยสาระสำคัญแล้วหลังโครงสร้างนิยมจะเป็นเรื่องของปรัชญาและญาณวิทยาส่วนหลังสมัยใหม่นิยมเป็นความพยายามที่จะทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสังคมและวัฒนธรรมในยุคของ “ทุนนิยมตอนปลาย” (last capitalism) โดยใช้มุมมองและวิธีคิดแบบหลังโครงสร้างนิยมมาปะทะ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2553: 8) เช่นนี้ทำ

ให้สามารถมองได้ว่าหลังสมัยได้ใช้หลังโครงสร้างนิยมเป็นวิธีการสำคัญในการมองสังคมเพื่อวิพากษ์

ในแง่ของความหมาย คำว่า “postmodern” นั้นสามารถแยกออกเป็นคำว่า “post” กับคำว่า “Modern” โดยที่คำว่า “post” นั้นหมายถึง “หลัง” หรือ “ล่วงเลย” ขณะที่ “Modern” นั้นมีรากศัพท์มาจากคำในภาษาลาตินว่า “Modernus” ที่แปลว่า “ปัจจุบัน” (จุมพฏ คำสอนอง, 2539: 116-117) โดยทั่วไปคำว่า “Postmodern” มักถูกใช้ในลักษณะของคำคุณศัพท์ ดังนั้นนอกจากคำว่า “Postmodern” แล้วยังมีคำอื่น ๆ ที่แม้มีความหมายและลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วกับถูกใช้เพื่อระบุจุดเน้นย้ำที่แตกต่างกันออกไป อันได้แก่ “postmodernity” “postmodernization” และ “postmodernism” (Barbara Fawcett, 2009: 119) จันทน์ เจริญศรี (2544: 11-16) ได้อธิบายความแตกต่างของคำเหล่านี้ไว้ดังต่อไปนี้

- 1) “postmodernity” ที่แปลว่า “ยุคหลังสมัยใหม่” มีความหมาย 2 นัยคือ (1) หมายถึงยุคสมัยทางประวัติศาสตร์ กับ (2) หมายถึงประสบการณ์ต่อยุคหลังสมัยใหม่
- 2) “postmodernization” ที่แปลว่า “กระบวนการกลายเป็นแบบหลังสมัยใหม่” แม้ว่ากระบวนการกลายเป็นยุคหลังสมัยใหม่ยังถูกวิจารณ์ว่าไม่มีทฤษฎีที่ชัดเจน แต่ก็สรุปได้ว่ากระบวนการทำให้เป็นยุคหลังสมัยใหม่ประกอบด้วยการพัฒนาในการผลิตสินค้าสารสนเทศ ที่นำไปสู่การดาษดื่นของวัฒนธรรมเชิงสัญลักษณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
- 3) “postmodernism” ที่ใช้ในความหมายว่า “หลังสมัยใหม่นิยม” นั้นมีเป็นมโนทัศน์ที่ถูกใช้ใน 3 ความหมาย คือ (1) หมายถึง รูปแบบ และลีลาทางศิลปะ (2) หมายถึงความซับซ้อนทางวัฒนธรรม (3) หมายถึงลายแทงของความเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและการขยายความสำคัญของวัฒนธรรมในสังคมตะวันตกปัจจุบัน

นรชิต จิรสิทธิ์ธรรม (2553:17-25) ได้สรุปแนวคิดแบบหลังสมัยใหม่ออกเป็น 3 ส่วน คือ หลังสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ หลังสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นลีลาในการสร้างสรรค์ผลงานทางศิลปะ และ หลังสมัยใหม่ในฐานะที่เป็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์หรือต่อต้านความเป็นสมัยใหม่ ขณะที่ อติศร ศักดิ์สูง (2555: 111-115) ได้สรุปแนวคิดพื้นฐานของหลังสมัยใหม่ไว้ 5 ประการดังต่อไปนี้

1) ความจริงทางวิทยาศาสตร์ ปรัชญา คุณค่าทางวรรณกรรม และดนตรี ไม่ได้มีเพียงหนึ่งเดียว ในทางตรงกันข้ามกลับมีอีกหลาย ๆ และหลายวิธีที่สามารถเข้าถึงความจริงนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขมากมายทั้งเรื่อง ที่มนุษย์สร้างขึ้นขึ้นเอง

2) ภาษาไม่ได้สื่อความหมายได้ตรงตัวเสมอไป เพราะภาษามีความคลุมเครือ สามารถบิดเบือนทำให้การสื่อความหมายไม่ตรงกันได้ ความรู้ที่สื่อผ่านภาษาจึงเป็นเพียงความรู้เท่าที่ปรากฏต่อการรับรู้ของเราเท่านั้น ซึ่งไม่อาจแน่ใจว่าสิ่งที่เรารับรู้นั้นตรงกับความเป็นจริงอย่าง ที่มันเป็น

3) บรรดาคนในสังคมไม่มีใครเก่งกว่าใครไปทุกเรื่อง ทุกคนมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และทักษะที่แตกต่างกัน การใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาวัดจึงไม่ได้หมายความว่าใครเก่งกว่าใคร เพราะใครเก่งกว่าใครย่อมขึ้นอยู่กับประสบการณ์และทักษะที่ แตกต่างกัน ด้วยแนวคิดเช่นนี้ชาวตะวันตกจึงไม่ใช่จริยชนเพียงกลุ่มเดียว เพราะมนุษย์ทุก เผ่าพันธุ์ล้วนมีความสามารถทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นหญิง ชาย เด็ก ผู้ใหญ่ คนชราต่างมีความสามารถ เฉพาะตัว มีความสำคัญเท่าเทียมกัน ไม่มีใครหรือที่ใดเป็นศูนย์กลางแท้จริง เนื่องจากทุกคนมี เอกลักษณ์ของตนเอง จึงไม่มีใครดีกว่าใคร

4) สังคมทุกยุคทุกสมัยของมนุษยชาติล้วนเป็นช่วงเวลาสำคัญ น่าสนใจ และน่าศึกษาทั้งสิ้น ไม่มียุคทอง ไม่มียุคมืด เพราะแต่ละยุคล้วนมีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง เช่น ยุคแห่งแสงสว่างทางปัญญาหรือยุครู้แจ้งจึงไม่ใช่ยุคทองยุคเดียวทางประวัติศาสตร์ และยุคมืดก็ ไม่ใช่ยุคสมัยที่เลวร้ายอย่างที่สุด หากแต่ละยุคมีจุดสนใจหรือจุดควรศึกษาที่แตกต่างกัน

5) ให้อยู่ดีการถือมั่นว่าอะไรดีที่สุด อะไรเป็นสิ่งตายตัวเพราะทุกสิ่งในโลกไม่มีอะไรคงทนถาวร ต่างขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลาและสถานที่ ที่อาจเหมาะสมในที่หนึ่งเวลาหนึ่ง แต่ กลับไม่เหมาะสมในที่หนึ่งเวลาหนึ่ง หลังสมัยใหม่ปฏิเสธความสมบูรณ์แบบหนึ่งเดียว แต่ให้ ความสำคัญกับความหลากหลายในเอกภาพ

โดยสรุป ไม่ว่าจะหลังสมัยใหม่เกิดขึ้นเมื่อใด แต่ประการหนึ่งที่แน่ชัดคือยุคหลังสมัยใหม่ เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากยุคสมัยใหม่ที่จากเดิมผลกระทบของการพัฒนา เศรษฐกิจได้มีผลต่อค่านิยมและโครงสร้างสังคมแบบดั้งเดิม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในหลายประการทั้งกระบวนการกลายเป็นอุตสาหกรรม กระบวนการกลายเป็นเมือง กระบวนการ เติบโตทางสังคมและเทคโนโลยีทุนนิยมการตลาดแบบกลไก รวมไปถึงการเกิดของรัฐชาติมาสู่ยุค ของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกครั้งจากการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญ จากยุคสมัยใหม่

ทั้งลักษณะทางเศรษฐกิจที่ก้าวเข้าสู่เศรษฐกิจแบบบริโภคนิยมมวลชนความเป็นยุคทุนนิยมตอนปลาย ลักษณะการผลิตแบบหลังอุตสาหกรรมความเป็นสังคมข่าวสาร ยุคที่สื่ออิเล็กทรอนิกส์สามารถตัดข้ามพื้นที่ทางกายภาพ เข้ามาแทนที่ชุมชนอันทำให้แนวคิดเรื่องสังคมเป็นเพียงภาพลวงตา ยุคที่ปัจเจกชนสูญเสียอัตลักษณ์ของตนเองไปอันเนื่องมาจากสิ่งแวดล้อมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กระบวนการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่ไม่ได้เกิดแต่เพียงในสังคมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เกิดขึ้นในเชิงปรัชญาว่าด้วยความรู้อีกด้วย ความรู้ในแบบสมัยใหม่ของสาขาวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ไม่สามารถยึดถือได้อีกต่อไป เนื่องมาจากความชอบธรรมของความรู้ในยุคสมัยดังกล่าวได้ถูกตั้งข้อสงสัย 2 ประการ ประการแรกความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกมองว่าเป็นความรู้สูงสุดในยุคสมัยใหม่ไม่ใช่ความรู้แบบเดียว แต่ยังมีความรู้แบบอื่นๆ อีกด้วยประการที่สอง เกณฑ์ในการตัดสินว่าอะไรเป็นหรือไม่เป็นความรู้ เป็นเกณฑ์กับที่ผู้ปกครองใช้ตัดสินว่าอะไรยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นความรู้ทางวิทยาศาสตร์จึงไม่ใช่ความจริงบริสุทธิ์ แต่เจือปนไปด้วยการเมืองและจริยธรรม (เจ็ดฉาน สาธุวงศ์, 2551: 44)

2.1.1 ลักษณะของหลังสมัยใหม่

หลังสมัยใหม่เป็นแนวคิดที่มุ่งปฏิเสธความแนวความคิดอันเป็นอิทธิพลของสมัยใหม่ ทั้งที่เป็นความจริง ความเป็นสากล ความเป็นมาตรฐานะ ตลอดจนการปฏิเสธข้อสรุปรวบยอด การปฏิเสธความแน่นอนชัดเจน การปฏิเสธสังคมในอุดมคติ โดยสรุปหลังสมัยใหม่มุ่งปฏิเสธประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

2.1.1.1 การปฏิเสธข้อสรุปรวบยอด (against totalization) ทักษะแบบหลังสมัยใหม่ปฏิเสธข้อสรุปที่ว่ามนุษย์มีลักษณะทางธรรมชาติและมีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกัน ปฏิเสธวาทกรรมตามทัศนะสมัยใหม่ในเรื่องความเป็นสากล ตระหนักถึงความจริงที่มีเพียงหนึ่งเดียว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิเสธอะไรก็ตามที่ทำให้เกิดความคิดแบบเบ็ดเสร็จนั่นเอง

2.1.1.2 การปฏิเสธความแน่นอนชัดเจน (against teleology) โดยทัศนะแบบหลังสมัยใหม่เชื่อว่ามนุษย์สามารถที่จะค้นพบความเป็นจริงที่ซ่อนเร้นอยู่ในปรากฏการณ์ภายนอกได้ ขณะเดียวกันนักคิดหลังสมัยใหม่ปฏิเสธทัศนะนั้น โดยเห็นว่าเราไม่สามารถที่จะค้นพบความจริงเหล่านั้นได้ เนื่องจากทุกวันนี้มนุษย์อาศัยอยู่ในโลกแห่งปรากฏการณ์ที่ไม่มีความลึกล้ำหรือโลกเสมือนจริง (simulacra) (กนกพรพรณ วิบูลยศริน, 2547:41) ประเด็นนี้มีความแตกต่างกับสมัยใหม่โดยสิ้นเชิง

2.1.1.3 การปฏิเสธสังคมในอุดมคติ (against utopia) ทศนะแบบหลังสมัยใหม่ปฏิเสธสังคมในอุดมคติ เนื่องจากนักคิดหลังสมัยใหม่เชื่อว่าสังคมยุคหลังสมัยใหม่เป็น “สังคมแห่งปรากฏการณ์ ความจริง” (reality) จะถูกแทนที่ด้วยภาพลักษณ์ และภาพลักษณ์จะถูกแทนที่ด้วยภาพนิติ (simulacrum) ซึ่งปฏิเสธความเกินจริง (hyperreal)

2.1.2 แนวคิดหลักของหลังสมัยใหม่

2.1.2.1 การตีความ (hermeneutics) หรือที่บางสำนักนิยมแปลกันว่า “อรรถปริวรรตศาสตร์” เชื่อกันได้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ที่มีหลักฐานชัดเจนที่สุดก็ในศตวรรษที่ 17 โดยมี เจ ซี แคนฮอเออร์ (J.C. Dannhauer) ที่นำเอาคำว่า hermeneutics มาใช้เป็นคนแรกในกลางศตวรรษที่เพื่อใช้ตีความคัมภีร์ทางศาสตร์ จากนั้นศาสตร์แห่งการตีความนี้จึงได้พัฒนามาเรื่อยจนถึงศตวรรษที่ 20 ศาสตร์แขนงนี้ได้กลายเป็นสากลที่นักปรัชญายุคหลังสมัยใหม่ให้ความสนใจเป็นพิเศษ (มวงคง เทียนประเทียงชัย, 2553: 118) ในฐานะเป็นแนวคิดหลักของหลังสมัยใหม่ ศาสตร์แห่งการตีความเชื่อในการดำรงอยู่ของความหมายที่ซ่อนเร้นอยู่ในระดับลึกที่ผู้ตีความต้องพยายามขุดหรือค้นให้พบความหมายที่ซ่อนเร้นอยู่นั้น นักตีความเชื่อว่าไม่มีความจริงใดเป็นจริงได้โดยไม่ผ่านการตีความ (ไซยรัตน์ เจริญลินโอฬาร, 2558: 25-29) ซึ่งการตีความสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การตีความตามประเพณี (traditional hermeneutics) การตีความแบบแบบตั้งข้อกังขา (suspicion hermeneutics) และล่าสุดคือการตีความเชิงวิพากษ์ (critical hermeneutics)

2.1.2.2 การรื้อสร้าง (deconstruction) เป็นทฤษฎีการวิเคราะห์ภาษาที่มุ่งพินิจความซับซ้อนของการตีความหมาย ซึ่งนอกจากจะต้องมีการศึกษาความหมายในตัวอักษรที่ปรากฏให้เห็นอยู่แล้ว ก็ยังจะต้องมีการศึกษาถึงความหมายของสิ่งที่ถูกมองข้ามไป หรือละไว้ในฐานที่เข้าใจกันอีกด้วย อีกนัยหนึ่งการรื้อสร้างเป็นวิธีการอ่านตัวบท (text) ที่ทำให้ค้นพบความหมายอื่น ๆ ที่ตัวบทกดทับไว้ แนวคิดนี้ถูกเสนอโดยแดริดา (Jacques Derrida) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งตามทัศนะของแดริดาความจริงและความหมายใดๆ ไม่วันเป็นความจริงสูงสุด และต้องผันแปรไปตามเวลา ด้วยเหตุนี้เขาถึงเสนอว่าไม่มีความจริงหรือความหมายใดบริสุทธิ์ ทุกอย่างล้วนอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสังคม วัฒนธรรม และภาษา จึงจำเป็นต้อง “รื้อสร้าง” มันขึ้นมาโดยการเอาตัวบทมาแยกเป็นส่วนย่อย (decompose) (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 234-235) การรื้อสร้างจึงเป็นการทำลายมายาคติในตัวบท นอกจากนี้การรื้อสร้างจะไม่สนใจค้นหาหรือตีความแก้หรืออธิบายสาระสำคัญของตัวบทตามเจตนาของผู้สร้างตัวบท แต่สนใจสิ่งที่อยู่ชายขอบของตัวบท ความหมายที่ถูกละเลย ถูกกดทับ ถูกมองข้าม

2.1.2.3. วาทกรรม (discourse) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการผลิต การสร้าง ความรู้ ความหมาย ความจริง ตลอดจน กฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่ครอบงำสังคม แนวคิดนี้ถูกเสนอโดยนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสที่ชื่อมิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) ที่ได้เสนอเรื่องการวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) ซึ่งเป็น การมองสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงผ่านภาคปฏิบัติของวาทกรรม (discourse practices) ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเรียน การสอน สถาบัน องค์การทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน ที่คิด พูด และเขียนมาสู่สังคมภายนอก (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543: 156) วาทกรรมยังหมายรวมไปถึงระบบ หรือกระบวนการสร้าง ผลิต (constitute) ที่ก่อให้เกิดเอกลักษณ์ และความหมาย (significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมซึ่งปัจจุบันวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม ได้ถูกศาสตร์สาขาต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมในมิติต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

2.1.2.4. ความหลากหลายและความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (diversity and uniformity) หลังสมัยเชื่อในเรื่องความหลากหลาย มากกว่าหลงใหลในความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ดังนั้น หลังสมัยใหม่จึงปฏิเสธบรรดาเรื่องเล่ากระแสหลัก (grand narrative) อีกทั้งยังปฏิเสธทฤษฎีมหภาค (grand theory) รวมไปถึงความสามารถในการอ้างอิงไปยังคนทั้งหมด (generalization) ในการสร้างตัวแบบเพื่อทำนายหรืออธิบายสิ่งที่เป็นไปได้

2.1.2.5. สัญวิทยา เป็นการศึกษาเกี่ยวเครื่องหมายและสัญลักษณ์ต่าง ๆ ที่เรียกว่า “สัญณะ” ซึ่ง หมายถึงสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีความหมาย (meaning) แทนของจริง/ตัวจริง (object) ในตัวบท (text) และในบริบท (context) หนึ่ง ๆ การศึกษาสัญณะ หรือศาสตร์แห่งเครื่องหมาย (science of sign) เป็นสาขาวิชาที่ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในช่วง ต้นศตวรรษที่ 20 ผู้ที่บุกเบิกทฤษฎี สัญวิทยามีอยู่ 2 ท่าน คือเฟร์ดีนอง เดอร์ โซซูร์ (Ferdinand de Saussure) นักภาษาศาสตร์ชาวสวิส (1857-1913) และชาร์ล แซนเดอร์ เพอร์ซ (Charles Sanders Peirce) นักปรัชญาสังคมชาวอเมริกัน (1859-1914) ซึ่งการศึกษาเครื่องหมายของ Peirce จะเรียกว่า Semiotic ที่ในภาษาไทยแปลกันว่า “สัญศาสตร์”

2.1.2.6. สัมพัทธนิยม (relativism) แนวคิดที่เชื่อว่าสิ่งต่างๆ เกี่ยวข้องและมีอิทธิพลต่อกัน ดังนั้นการทำความเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์จึงต้องเข้าใจภายในบริบททางสังคมและวัฒนธรรม ความหมายของสิ่งต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงแบบสัมพันธ์กับบริบท สัมพัทธนิยม จึงไม่พยายามเอาวัฒนธรรมของตนเองเป็นมาตรฐานในการตัดสินความถูกหรือความผิดของวัฒนธรรมอื่น ๆ แต่มุ่งทำความเข้าใจวัฒนธรรมอื่นๆ ด้วยกรอบของการตีความ ด้วยเชื่อว่าในโลกนี้ไม่มีความ

จริงหรือความเท็จแต่อย่างใด จะมีก็แต่ความแตกต่างในการตีความ “ความจริง” (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2551: 272; จุฬารินทร์ (จามจุรี) ผดุงชีวิต, 2551: 28)

2.1.3 การวิพากษ์วิจารณ์ต่อความคิดหลังสมัยใหม่

แม้ว่า “หลังสมัยใหม่” จะเป็นแนวคิดที่กำกวม แต่กลับเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมมากที่สุดเมื่อเทียบกับแนวคิดที่เกี่ยวข้องและมีความชัดเจนมากกว่า เช่น เศรษฐกิจแบบทุนนิยมตอนปลาย การผลิตหลังอุตสาหกรรม เป็นต้น (จันทน์ เจริญศรี, 2544: 24) และแม้ว่าหลังสมัยใหม่เกิดขึ้นเพราะการต่อต้านและวิพากษ์แนวความคิดสมัย ถึงกระนั้นเอง ก็ยังมีนักวิชาการไม่น้อยวิพากษ์ความเป็นหลังสมัยเช่นกัน แม้กระทั่งเรื่องจุดเกิดของความเป็นหลังสมัยใหม่ที่ยังบอกไม่ได้ว่าเกิดขึ้นเมื่อไหร่กันแน่

แม้หลังสมัยใหม่ จะตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสัจธรรมของวิทยาศาสตร์ แต่หลังสมัยใหม่เองก็มิได้เสนอทฤษฎีหรืออุดมการณ์ใด ๆ อย่างเป็นรูปธรรมในการค้นหาคำตอบหรือสร้างอุดมการณ์และสังคมเฉพาะแบบหลังสมัยใหม่ หลังสมัยใหม่เป็นแค่แนวทางการรับรู้สังคมอย่างกว้าง ๆ แนวทางหนึ่ง จนไม่มีความเป็นสัจธรรม (อดิศร ศักดิ์สูง, 2545: 22) แม้แต่นักสังคมศาสตร์ยังโจมตีว่าหลังสมัยใหม่ใช้การไม่ได้เพราะไม่ได้มีทฤษฎีและระเบียบวิธีอะไรที่ชัดเจน หลังสมัยใหม่จึงเป็นได้แค่ “กระแสความคิด” มากกว่าจะเป็น “สำนักคิด” ที่เสนออะไรใหม่ ๆ นอกจากนี้นักคิดแบบหลังสมัยใหม่มักถูกมองว่าเป็นพวกสัมพัทธ์นิยม (relativist) ชอบถากถางเย้ยหยัน (irony) พวกต่อต้านภูมิธรรม (counter enlightenment) หรือต่อต้านสมัยใหม่ (anti-modern) สุดโต่งจนเป็นพวกสูญนิยม (ihilist)

หลังสมัยใหม่ไม่ใช่ทฤษฎีบทหนึ่ง หรือชุดหนึ่งเพื่ออธิบายโลกหรือสังคม ไม่ใช่อุดมการณ์ทางสังคมหรือการเมือง ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีกว่าของสังคมใหม่ ไม่ใช่ความคิดรวบยอดแต่หลังสมัยคือแนวทางการรับรู้ความเข้าใจสังคมมนุษย์อย่างกว้าง ๆ แนวหนึ่งที่ทำทลายรากฐานวิธีคิดวิธีรับรู้สังคมมนุษย์ที่ทรงอิทธิพลในโลกตะวันตกในช่วง 2-3 ศตวรรษที่ผ่านมา (ธงชัย วินิจจะกุล, 2544: 354) อย่างไรก็ตามแม้ว่า หลังสมัยใหม่ไม่ได้เสนออะไรที่เด่นชัดมากนัก เพราะตัวหลังสมัยใหม่เองเป็นเพียง “กระแสความคิด” มากกว่าจะเป็น “สำนักคิด” ที่มีระเบียบวิธี, ปรัชญา และเป้าหมายในการศึกษาที่ชัดเจนตายตัว แต่ไม่ได้หมายความว่าหลังสมัยใหม่จะไม่มีอะไรเลย และไม่

มีอะไรที่เป็นแก่นสารอยู่ข้างใน ดังนั้นการกล่าววาทหลังสมัยใหม่ไม่มีอะไรเลยก็เป็นการกล่าวหากันเลื่อนลอยจนเกินไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมและการวิเคราะห์วาทกรรม

นับแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 การศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นแบบสหวิทยาการซึ่งมีหลายสาขาสมผผสานกันประกอบด้วยสัญวิทยา (semiology) ภาษาศาสตร์เชิงจิตวิทยา (psycholinguistics) ภาษาศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociolinguistics) การศึกษาลักษณะนี้รู้จักกันในนาม “วาทกรรม” (Discourse) ที่บางสำนักอาจเรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis: DA) การศึกษาด้วยวิธีดังกล่าวนี้ นับเป็นวิธีการวิเคราะห์แบบใหม่ที่ใช้ศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ บางครั้งอาจเป็นการศึกษาข้ามวิชา (cross-discipline) หรือการศึกษาระหว่างสาขาวิชา (transdiscipline) (เกศกนก ชุ่มประดิษฐ์, 2554: 9) อีกทั้ง ปัจจุบันวงการศึกษาวาทกรรมได้แตกดอกออกกิ่งก้านสาขาออกไปหลายแขนง สาขาหยิบยกเอาวาทกรรมมาเป็นแว่นในการมองศาสตร์ของตนเอง ไม่เว้นแม้แต่นโยบายสาธารณะ นอกจากนี้วาทกรรมมีสถานะเป็นได้ทั้งต้นตอของความรู้และผลของความรู้ (Johnstone, 2008: 3) และนักวิชาการที่มีอิทธิพลเกี่ยวกับเรื่องวาทกรรมมากที่สุดคนหนึ่งในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 20 ไมค์ ฟูกูยี นักปรัชญาคนสำคัญของโลกประจำศตวรรษนี้

ไมค์ ฟูกูยี เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เกิดเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1962 ที่เมืองปัวตีเยร์ส (Poitiers) ประเทศฝรั่งเศส และเสียชีวิตเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1984 ด้วยโรคแทรกซ้อนอันเนื่องมาจากภูมิคุ้มกันบกพร่องหรือเอดส์ (AIDS) ด้วยวัยเพียง 58 ปี ฟูกูยีถูกยกย่องให้เป็นนักปรัชญาที่มีอิทธิพลมากที่สุดคนหนึ่งในช่วงท้ายของศตวรรษที่ 20 ด้วยความคิดของเขามีผลต่อการปลดปล่อยความคิดให้คนมีความมั่นใจในอำนาจของตนเองมากขึ้น ทำให้มีเสรีภาพกว้างขึ้นมากกว่านักคิดหรือนักปฏิวัติคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เลนิน เหมาเจ๋อตุง โฮจิมินห์ เซ กูวารรา และฌอง ปอล ซาทร์ เป็นต้น (กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุล, 2549: 91; ธีรยุทธ บุญมี, 2551: 1) ด้วยเหตุที่ผลงานอันเนื่องมาจากแนวคิดของเขาก่อให้เกิดการมองสังคมเศรษฐกิจ การเมืองที่แตกต่างไปจากเดิม เผยให้เห็นบางประเด็นที่ถูกกลบเกลื่อน กดทับ ปกปิดไว้ และในบรรดาแนวหลาย ๆ ประการแนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมเป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจ และประยุกต์ใช้ในศาสตร์ต่าง ๆ

หลายสาขา ในปี 1970 เขาได้รับการแต่งตั้งให้เป็น “ศาสตราจารย์ด้านประวัติศาสตร์ระบบความคิด” (history of systems of thought) (James Fargains, 2014: 331)

แม้ว่าการศึกษาวาทกรรมหรือที่ฟูโกต์เรียกว่า “ระบบของการนำเสนอ” (discourse as a system of representation) (Wetherell and others, 2001: 72) มีพื้นฐานมาจากปรัชญาภาษาศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับภาษาและความคิดมากกว่าโลกวัตถุข้างนอก จนส่วนเข้าใจไปว่า วาทกรรมเป็นเรื่องเฉพาะของภาษา หรือโครงสร้างภาษาเท่านั้น แต่แท้จริงแล้ววาทกรรมเป็นมากกว่าเพียงแค่ภาษา ดังนั้น วาทกรรมจึงเกี่ยวข้องกับทั้งกับมนุษยศาสตร์และ จึงมีบุคคลหลายกลุ่มในสังคมใช้คำว่าวาทกรรมในการพูดและเขียนสื่อสารกันทั่วไปและในวงวิชาการ เช่น วาทกรรมวรรณกรรม วาทกรรมคนจน วาทกรรมคนชายขอบ และวาทกรรมโน้มน้ำหนักสังคม ฯลฯ

2.2.1 วาทกรรมในสังคมศาสตร์

กัลยา กุลสุวรรณ ได้อธิบายลักษณะของวาทกรรมในมิติของภาษาศาสตร์และสังคมศาสตร์ไว้อย่างน่าสนใจว่า วาทกรรมในมิติของภาษามีความหมาย 2 นัย คือ 1) ความหมายในระดับแคบหรือในมิติทางภาษา เป็นความหมายเชิงรูปธรรม หมายถึงถึง รูปภาพและรูปภาษาที่ขึ้นอยู่กับบริบทการใช้ภาษาของผู้ใช้ภาษาซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “ปริจเฉท” และ “ตัวบท” ซึ่งใช้สำหรับพูดถึงหน่วยทางภาษาที่เหนือกว่าประโยคและข้อมูลภาษาที่นำมาวิเคราะห์ 2) ความหมายระดับกว้าง เป็นความหมายเชิงนามธรรมที่แสดงมิติทางสังคม ซึ่งเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การกระทำของบุคคล เครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร ความแตกต่างของการกระทำ อัตลักษณ์ของบุคคล การใช้ความหมายของสิ่งต่าง ๆ ในโลก การสร้างประสบการณ์ และการเรียนรู้ระบบสัญลักษณ์และบุคคลอื่น (กัลยา กุลสุวรรณ, 2553: 25) โดยสรุป ในมิติทางภาษาศาสตร์นั้น คำที่ใช้เรียกข้อความ (discourse) ได้แก่วาทกรรม สัมพันธสาร วจนะ ปริจเฉท และถ้อยคำเกี่ยวเนื่อง นอกนั้นมีคำที่เกี่ยวข้องกับข้อความและบริบทการใช้ภาษาสื่อสารลักษณะต่าง ๆ อีกหลายคำ เช่น วัจนลีลา (speech style) วัจนกรรม (speech act) และวัจนปฏิบัติศาสตร์ (pragmatics) ซึ่งแสดงถึงความหลากหลายและพัฒนาการของแนวคิดและทฤษฎีทางภาษาศาสตร์ที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทของการใช้ภาษาในกลุ่มคนแต่ละยุคสมัย ขณะที่ในสังคมศาสตร์นั้นซึ่ง กัลยา กุลสุวรรณ (2553: 27) อธิบายว่าวาทกรรมในมิติทางสังคมศาสตร์ คือ พลังหรืออำนาจของภาษาจากบริบทต่าง ๆ ของการสื่อสารในสังคมที่สื่อถึงแนวคิด อุดมการณ์ และวัฒนธรรมของผู้สร้างและผู้เสพที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ การครอบงำ การ

ต่อต้าน ระดับ/ชนชั้นอันก่อให้เกิดกระแสวาทกรรมต่าง ๆ ขึ้นทั้งฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าและด้อยกว่าในส่วนต่าง ๆ ของสังคมสำหรับสร้างคุณภาพในสังคม เช่น วาทกรรมการเมือง วาทกรรมคำสอน วาทกรรมผู้หญิง วาทกรรมคนชายขอบ เป็นต้น

ตามทัศนะของ เจมส์ พอล จี (Gee, 2011) อธิบายว่าในภาษาอังกฤษ Discourse มีความหมายเป็น 2 มิติ คือ มิติว่าด้วยเรื่องภาษากับมิติว่าด้วยเรื่องสังคมและวิถีปฏิบัติ ได้แยกคำนี้ออกเป็น 2 นัยที่แตกต่างกัน ได้แก่ discourse เมื่อต้องการจะกล่าวถึงมิติด้านภาษา ซึ่งตรงกับภาษาไทย คือคำว่า วจนะ ปริเฉท สัมพันธสาร และข้อความต่อเนื่องกับ Discourse เมื่อต้องการจะเน้นมิติทางสังคมและวิถีปฏิบัติที่สัมพันธ์กับภาษาและการใช้ ซึ่งตรงกับภาษาไทยว่า “วาทกรรม” และแม้วาทกรรมในมิติของนักภาษาศาสตร์จะมีจุดเน้นที่แตกต่างไปจากวาทกรรมในสังคมศาสตร์อยู่บ้าง แต่วาทกรรมทั้งสองลักษณะก็มีความสัมพันธ์กัน อย่างที่ (กัลยา กุลสุวรรณ, 2553: 2) กล่าวไว้ว่า

...“ภาษาและสังคมต่างเป็นองค์ประกอบของวาทกรรมประเภทต่าง ๆ บ่งบอกถึงการเป็นปัจจัยซึ่งกันและกันในการผลิตหรือสร้างวาทกรรม เป็นบริบทสำหรับการสื่อสารโดยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะในทางสังคมศาสตร์ นั้นวาทกรรมเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ อุดมการณ์ อัตลักษณ์ บริบท สหบท และตัวบท...”

อย่างไรก็ตาม ในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นนโยบายของรัฐ หรือที่เรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งนับเป็นสาขาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่อยู่ในฝั่งของสังคมศาสตร์โดยเฉพาะอย่างสังคมศาสตร์ประยุกต์ ดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงให้น้ำหนักเรื่องวาทกรรมไปที่สังคมศาสตร์เป็นสำคัญ

การศึกษาเรื่องวาทกรรม เริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายมากขึ้นในแวดวงของสังคมศาสตร์ในประเทศไทย และได้มีการนำวิธีการศึกษาเรื่องวาทกรรมมาใช้ในแวดวงการศึกษาในสาขาอื่น ๆ อย่างแพร่หลาย เมื่อราว 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเอง โดยมีเหตุผลหลายประการคือ ประการแรกเมื่อมนุษย์เปลี่ยนวิธีคิดจากการเป็นปัญญาชนที่มั่นใจว่ารู้ทุกอย่างแล้ว อธิบายทุกอย่างได้หมดแล้ว มาเป็นการคิดการรู้แบบใหม่ นั่นคือการเปลี่ยนในญาณวิทยา (epistemology) การเปลี่ยนในทฤษฎี

ความรู้โดยเฉพาะตามแนวคิดของมิเชล ฟูโกต์ นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งตั้งเอาความสัมพันธ์ระหว่างวาทกรรม อำนาจ และอุดมการณ์เข้ามาเกี่ยวข้อง ประการที่สองเมื่อภาษาศาสตร์ (linguistics) มีการขยายขอบเขตที่กว้างขวางขึ้น นอกจากการศึกษาภาษาศาสตร์แบบบริสุทธิ์ คือ การอ่านออกเสียงให้ถูกต้องในระดับประโยค และไวยากรณ์มาเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ ปฏิสัมพันธ์ของมนุษย์ และบริบทของสังคมและวัฒนธรรม ประการที่สาม ความสนใจในวาทกรรมเพิ่มขึ้นเมื่อประเทศพัฒนาเริ่มเห็นความแตกต่างชัดเจนระหว่างยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง (pre-modernity) ยุคสมัยใหม่เต็มขั้น (modernity) และยุคหลังสมัยใหม่ (pos-modernity) ซึ่งคือ เศรษฐกิจทุนนิยมแบบก้าวหน้า (advance capitalist economy) ซึ่งเปลี่ยนจากอุตสาหกรรม โรงงานหรืออุตสาหกรรมการผลิต เป็นอุตสาหกรรมบริการ ประการสุดท้ายการเติบโตอย่างรวดเร็วของสื่อที่ใช้สื่อสาร เช่นดาวเทียม โทรศัพท์และวิทยุแบบ Digital การพิมพ์ระบบ Desktop โทรศัพท์เคลื่อนที่ การประชุมทางไกล, e-mail, e-commerce, สื่อเพื่อความบันเทิงรูปแบบใหม่ๆ สิ่งเหล่านี้ล้วนสร้างสื่อใหม่ๆ ซึ่งเพิ่มบทบาทใหม่ของการใช้ภาษา ในขณะที่เดียวกันภาษาก็ถูกดัดแปลง ตกแต่งโดยนักโฆษณา นักหนังสือพิมพ์ นักวิทยุโทรทัศน์ เพื่อจะดึงดูดความสนใจและโน้มน้าวใจ ในสภาพการณ์เช่นนี้ ภาษาเป็นสื่อที่ขายได้ ภาษากลายเป็นสินค้าและคนใช้ภาษาอย่างเก่งฉลาด สามารถ “ขาย” ตัวเองได้โดยทักษะทางการใช้ภาษาของพวกเขา ในสภาพเช่นนี้วาทกรรมหยุดบทบาทที่จะเป็น “function of work” นั่นคือมีหน้าที่ถูกใช้งานในฐานะเครื่องมือสื่อสารแต่เป็นงานที่จะต้องถูกวิพากษ์ วิเคราะห์ วาทกรรมจึงมีความสำคัญ (อรรถวรณ์ ปิณฑน์โอวาท, 2544: 1) และมีการใช้กันในสังคมศาสตร์อย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่นรัฐศาสตร์ นิเทศศาสตร์ อันได้แก่ วาทกรรมการเมือง วาทกรรมโฆษณา มักใช้ในความหมายที่เกี่ยวกับการกระทำหรือกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

จากที่กล่าวมา วาทกรรมมีหน้าที่แตกต่างกันมากมาย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกถ้าหากว่า วาทกรรมจะมีรูปแบบที่แตกต่างกัน (Renkema, 2004: 50) ทั้งนี้เพราะวาทกรรมถูกประยุกต์ใช้ได้ ในหลาย ๆ มิตินั่นเอง

2.2.2 ความหมายของวาทกรรม

การศึกษาวาทกรรม หรือดิสคอล์ส ในความหมายของฟูโกต์นั้น ธเนศ วงศ์ยานนาวา เป็นคนแรกที่น่าคำนี้มาอธิบายในสังคมไทยโดยใช้คำภาษาอังกฤษทับศัพท์ว่า “ดิสคอล์ท” ต่อมา สมเกียรติได้แปลคำนี้เป็นภาษาไทยว่า “วาทกรรม” และไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ได้ใช้แนวคิด

เกี่ยวกับ Discourse วิเคราะห์เรื่องของการพัฒนา จนคำนี้ได้รับการยอมรับและสื่อสารกันอย่างกว้างขวางในวงวิชาการของไทย (มาลีณี คุ่มสุภา, 2548: 15) Discourse ซึ่งเป็นคำเก่าในภาษาฝรั่งเศสที่มีรากศัพท์มาจากคำในภาษาลาตินว่า “discursus” ที่ใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 หมายถึง การสนทนาโต้ตอบคำพูด หรือวาทะและสุนทรพจน์ (สุภางค์ จันทวานิช, 2551: 283) พูโกต์ นับเป็นนักปราชญ์คนแรกที่น่าเอาคำ ๆ นี้มาใช้ในความหมายถึงการแสดงออกทางวาจาและความคิด

สถาพร เริงธรรม (2549: 50) กล่าวว่า วาทกรรม หมายถึง ข้ออ้างความจริงต่าง ๆ ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้สร้างขึ้น เพื่อให้ครอบงำ หรือควบคุมความคิด ความเชื่อ และวิถีปฏิบัติของบุคคลอื่น ๆ ในสังคม ผ่านการใช้ความรู้ ความจริง ที่เกิดขึ้นจากวิธีการแสวงหาแบบวิทยาศาสตร์เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นว่า วาทกรรมเหล่านั้นมีความถูกต้อง เพียงแต่แน่นอนและเชื่อได้ อันจะนำไปสู่การยอมรับของบุคคลอื่น ๆ ในสังคมที่เกี่ยวกับวาทกรรมนั้น ๆ ซึ่งผลที่ตามมาคือ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้สร้างวาทกรรมเหล่านั้น สามารถนำไปใช้อ้างความชอบธรรม (legitimated claiming) ของพวกเขาในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่สนองต่อความต้องการในการแสวงหาผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พวกเขาต้องการได้ในที่สุด

สงกรานต์ กลมสุข (2548: 13) อธิบายว่า วาทกรรม ลักษณะของคำพูดหรือข้อความต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นโดยคนในสังคมนั้นๆ และมีความหมายบางอย่างหรือเป็นคำที่มีความหมายสลับซับซ้อน เพราะบางคำนั้นได้บรรจุหรือแทรกเอาความหมายที่เป็นไปได้หลากหลาย ความหมายเข้าไว้ด้วยกันและสามารถรับการตีความได้ในหลาย ๆ ทาง ซึ่งจะส่งผลต่อการรับรู้ของคนในสังคมให้มีการตีความสิ่งที่เกิดขึ้นและการตอบสนองต่อวาทกรรมนั้นต่าง ๆ กันออกไปซึ่งขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้การครอบงำของวาทกรรมชุดใด ขณะที่ วิษณุ บุญมาร์ตัน (2547:6) ให้ความหมายว่า วาทกรรม หมายถึงระบบหรือกระบวนการสร้าง กระบวนการผลิต (constitute) ที่ก่อให้เกิดเอกลักษณ์ (identity) และความหมาย (significance) ให้กับสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็ความรู้ สิ่งของ อำนาจ หรือตัวตนของบุคคล และเมื่อวาทกรรมถูกสร้างขึ้นมาก็จะทำให้หน้าที่ในการตรึงสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาให้ดำรงอยู่และเกิดการยอมรับในวงกว้าง (valorize)

บั้งอร เทพเทียน (2552: 14) อธิบายว่า วาทกรรม หมายถึง ชุดของความหมายที่เป็นระบบ ที่ปรากฏอยู่ในรูปของข้อความสัญลักษณ์ แบบปฏิบัติ รวมไปถึง ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ที่มีการสื่อสารให้เกิดความหมาย คุณค่า กฎเกณฑ์ เงื่อนไข ซึ่งมีผลต่อการควบคุมสังคม สถาบัน และปัจเจกบุคคลว่าอะไรควรนำเสนอ สื่อความหมาย อะไรควรเชื่อและปฏิบัติตาม รวมทั้งไปมีผลต่อการสร้างชุดความจริงขึ้นมาในสังคมในช่วงเวลาเฉพาะด้วย ส่วน ธงชัย สมบูรณ์ (2549: 36) มีความเห็นว่า วาทกรรม คือการศึกษาวิธีการ และรูปแบบของอำนาจที่สื่อสารถ่ายทอดผ่านชุดของคำหรือข้อความที่มีความหมายในเรื่องเพศ ชนชั้น เชื้อชาติ การเมือง สื่อ (mass media) และพื้นที่ต่าง ๆ ทางสังคมเพื่อดูกระบวนการและลักษณะของการใช้อำนาจการครอบงำอุดมการณ์และความเท่าเทียมกันที่ถูกนำเสนอผลิตซ้ำรวมทั้งด้านทาน โดยชุดของข้อความอื่น ๆ ภายใต้บริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมวาทกรรม

จากคำนิยามที่กล่าวมาทำให้สามารถสรุปคุณลักษณะของวาทกรรมไว้ดังต่อไปนี้ (อรรวรรณ ปิณฑน์โอวาท, 2544: 15-16)

- 1) การทำความเข้าใจวาทกรรมต้องผ่านความเข้าใจในระบบที่สิ่งต่าง ๆ ถูกให้ความหมายและถูกสร้างอัตลักษณ์จนสถาปนาให้กลายเป็นความจริงของสังคม
- 2) วาทกรรมที่ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมรวมทั้งทำหน้าที่กำหนดสังคมด้วยนั้น เรียกว่า “วาทกรรมหลัก” (dominant discourse) หรือวาทกรรมที่ครอบงำทางอุดมการณ์ (hegemony discourse)
- 3) วาทกรรมหลักยังทำหน้าที่กำกับความจริงที่ว่าวาทกรรมเกี่ยวกับความจริง (discourse of truth) เพราะสิ่งที่เรียกว่าความจริงนั้น มิใช่ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์แต่เป็นกฎเกณฑ์ยุคหนึ่งที่กำลังบอกว่าอะไรจริง ไม่จริง มีผลต่อความเข้าใจและการตัดสินใจคุณค่า
- 4) วาทกรรมเป็นการผสมผสานของตัวบท (intertextuality) จึงมีความสัมพันธ์กับวาทกรรมชุดต่าง ๆ อยู่เสมอ และจะเข้าใจเมื่อพิจารณาควบคู่กับประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เช่น ในเรื่องอัตลักษณ์ก็จะเป็นเรื่องชนชั้น (class) เชื้อชาติ (race) เพศสภาพ (gender)
- 5) วาทกรรมมีความสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องอำนาจและอุดมการณ์ (Power and Ideology) ปฏิสัมพันธ์ทั้งหลายล้วนแต่ได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจและอุดมการณ์ในบริบทเฉพาะ
- 6) โดยเหตุผลที่วาทกรรมสถาปนาสิ่งต่าง ๆ ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนชุดหนึ่ง เกณฑ์เหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดการดำรงอยู่ การเปลี่ยนแปลง หรือการเลือนหายไปของสิ่ง

ต่าง ๆ ควบคู่ไปกับสิ่งที่คนสร้างขึ้น ฉะนั้นวาทกรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาจากความแตกต่างระหว่างสิ่ง
ที่ถูกรู้ได้อย่างถูกต้องในช่วงเวลาหนึ่ง ภายใต้กฎเกณฑ์และตรรกะชุดหนึ่ง

วาทกรรมจึงเหมือนเป็นสิ่งประดิษฐ์กรรมที่ประกอบสร้างขึ้นท่ามกลางความ
หลากหลายในสังคม และสามารถถูกรื้อสร้างใหม่เพื่อทดแทนบางสิ่งบางอย่างได้ตลอดเวลาที่
บุคคลและสรรพสิ่งต่าง ๆ ในสังคมยังมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์, 2542) วาท
กรรมและสังคมจึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้

อย่างไรก็ตาม การทำงานของวาทกรรมนั้นมีความซับซ้อนมาก ซึ่งสามารถสรุปการ
ทำงานของวาทกรรมไว้ 5 ประการประกอบด้วย

1) วาทกรรมคือความรู้ความจริงที่มีอิสระในตัวเองจึงมีอำนาจในการ
กำหนด บงการโดยตัวมันเอง หรือเรียกว่าความไม่ต่อเนื่อง นัยหมายความว่าวาทกรรมในแต่ละช่วง
จะมีอิสระในตัวเอง คือมีอำนาจในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องไปเชื่อมโยงกับวาทกรรมอื่นในลักษณะ
เป็นความรู้ที่ต่อเนื่องกัน ลักษณะของวาทกรรมเช่นนี้จึงมีอยู่มากมาย

2) วาทกรรมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะในช่วงเวลาประวัติศาสตร์หนึ่ง ๆ ซึ่ง
วางอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจและรูปแบบของความคิดที่แตกต่างกันไป วาทกรรมจึง
เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

3) วาทกรรมไม่ใช่แค่คำพูดเฉย ๆ แต่ต้องมีภาคปฏิบัติด้วย และภาคปฏิบัติ
ดังกล่าวก็เพื่อให้ความรู้กลายเป็นความจริง และมีอำนาจบงการ ปฏิบัติการมักแสดงออกผ่านกลไก
ที่เรียกว่า “การจำแนกแยกแยะ” (technology of classification) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการ
ความหมายต่าง ๆ ให้มีอำนาจไปบงการให้ผู้คนอยู่ในระเบียบวินัยตามความหมายที่นิยามมานั้น

4) วาทกรรมไม่ใช่เป็นเพียงภาษาที่ถูกสร้างขึ้นมาลอย ๆ แต่มีสถาบันหนุน
หลังอยู่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นวาทกรรมเกี่ยวกับอะไรก็ตาม และสถาบันเหล่านั้นทำหน้าที่ผลิต
ความคิดให้กลายเป็นความจริง ด้วยการตอกย้ำความคิดเช่นนั้นจนจมอยู่ใต้จิตสำนึกทำให้ไม่
ตั้งคำถามและยอมรับโดยุษฎี

5) อำนาจจากปฏิบัติการของวาทกรรมมีลักษณะเป็น “อำนาจชีวะ” (bio-
power) คือ เป็นอำนาจที่มีชีวิต โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดกับตัวคนหรือศูนย์กลาง สามารถ
เคลื่อนไหวไปมาและดำรงอยู่ในทุกหนทุกแห่ง ไม่จำเป็นต้องมาจากความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง
หรือแบบล่างขึ้นบน แต่ขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้หยิบฉวยมาได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นทหาร ตำรวจ หรือ

นายทุน ถึงจะมีอำนาจ แม้คนธรรมดาที่ไม่มีอำนาจ หากรู้จักวิธีการก็จะมีอำนาจได้ อำนาจจึงเป็นเสมือนสิ่งลื่นไหลไปมาได้

การมองการประกันคุณภาพในมิติของวาทกรรม จึงทำให้สามารถสรุปวาทกรรมในมิติของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาได้ว่า วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง ระบบและกระบวนการในการผลิต (constitute) อัตลักษณ์ (identity) และความหมาย (significance) ของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ที่ปรากฏอยู่ในรูปของข้อความสัญลักษณ์ แบบปฏิบัติ รวมไปถึง ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ที่มีการสื่อสารให้เกิดความหมาย คุณค่า กฎเกณฑ์ เงื่อนไข ซึ่งมีผลต่อการควบคุม บังคับบุคคล และสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลาย ว่าอะไรควรนำเสนอ สื่อความหมาย อะไรควรเชื่อและปฏิบัติตาม รวมทั้งไปมีผลต่อการสร้างชุดความจริงขึ้นมาในสังคมในช่วงเวลาเฉพาะด้วยให้กับสังคมเห็นคุณค่า ตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา จนมีฐานะเป็น “วาทกรรมหลัก” (dominant discourse) โดยอาศัย ความรู้ ความจริง อำนาจที่มีอยู่

2.2.3 การก่อตัวของวาทกรรม

การก่อตัวของวาทกรรม (discursive formation) หมายถึง ระบบของกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้ถูกเขียนแต่สามารถจะกำหนดสิ่งที่ถูกเขียน ถูกกระทำ แม้กระทั่งถูกคิด ดังนั้น คนเราจึงกระทำ พูด คิด เขียนอะไรก็ตาม ก็ล้วนแต่กฎเกณฑ์ที่ยอมรับให้เท่านั้น ภาษาและวาทกรรมเป็นเรื่องที่แยกไม่ออกจากอำนาจ ดังนั้นจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสถาปนารักษาอำนาจของสถาบันต่าง ๆ เอาไว้ ด้วยการนิยามความรู้หรือเรื่องราวต่าง ๆ ในการนำเสนอแต่นิยามของตนเอง พร้อมทั้งกีดกันหรือขจัดความรู้ของคนอื่น ๆ เป็นการปฏิบัติการสร้างความรู้ขึ้นมาแล้วบอกว่าอะไรถูก ผิดตามบรรทัดฐานที่ตนตั้งไว้ (ธงชัย สมบูรณ์, 2549: 37)

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่าวาทกรรมไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะครอบงำความคิดและการกระทำของคน กลุ่มคน โดยที่ผู้ถูกครอบงำนั้นรู้ตัวและไม่ตัว ด้วยการควบคุมระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ ซึ่งส่งผลต่อการกระทำของคน หรือกลุ่มคนที่ถูกครอบงำ และสามารถถ่ายทอดจากคนหนึ่งไปยังบุคคลอื่น ๆ หรือถ่ายทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปยังคนอีกรุ่นหนึ่งต่อไป วาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นจะมีอัตลักษณ์ คือมีลักษณะเฉพาะของวาทกรรมชุดนั้น ๆ มีการให้

ความหมายขึ้นมา (significance) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกระบวนการสร้างคุณค่า (valorize) และอิทธิพลของวาทกรรมที่สามารถที่จะกำหนดตัวตนของคน หรือกลุ่มคน รวมทั้งสามารถให้มีการดำรงอยู่และล่มสลายของวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่งได้ (อัทนันท เตโชพิศาลวงศ์, 2554:19 -20) การก่อตัวของวาทกรรมหรือการสร้างวาทกรรมจึงมีวิธีการเชื่อมโยงกันทั้งกฎระเบียบ คำตัดสิน และผู้สร้าง การก่อตัวของวาทกรรมเกิดจากเงื่อนไขพิเศษ 3 ประการ (1) พื้นผิวแห่งการปรากฏ (surface of emergence) พื้นที่ทางสังคมและวัฒนธรรมทำให้วาทกรรมเกิดขึ้น เช่น บ้าน กลุ่มการทำงาน หรือชุมชนทางศาสนา (2) ความเชี่ยวชาญเฉพาะในการตัดสินใจ (authorities of determination) สถาบันซึ่งมีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เสมือนกับเป็นกฎแห่งความเชี่ยวชาญ และ (3) ตะแกรงที่เชื่อมต่อให้เกิดเป็นส่วนเฉพาะ (grids of specification) เป็นระบบ ซึ่งในเรื่องของความบ้า

การประกันคุณภาพการศึกษาที่เช่นเดียวกันเป็นวาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นให้เห็นว่ามี ความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะมีอิทธิพลต่อการควบคุมระบบความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคิด ซึ่งส่งผลต่อการกระทำของบุคลากรของสถานศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหารที่สนใจ การประกันคุณภาพที่ฐานะตัวกำหนดภาพลักษณ์

2.2.4 การวิเคราะห์วาทกรรม

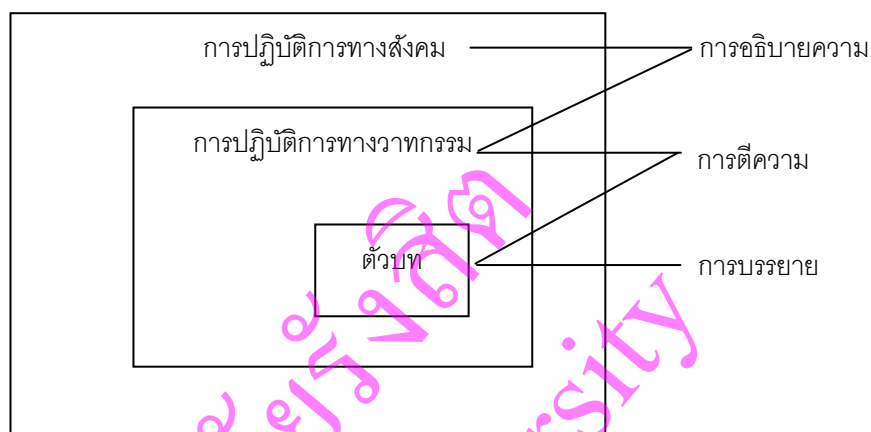
การวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) ได้กลายเป็นกระแสหนึ่งที่สำคัญใน วงการวิชาการเพราะถ้าเรามองว่าภาษาหรือวาทกรรมกำหนดความคิดของคน สิ่งที่มีมนุษย์ทำส่วน ใหญ่ต้องอาศัยความคิดซึ่งก็คือวาทกรรม โดยเฉพาะในด้านวัฒนธรรม ศิลปะ วรรณกรรม องค์ ความรู้ต่างๆ ซึ่งวาทกรรมวิเคราะห์มีส่วนช่วยเปิดมุมมองใหม่ ๆ ให้ได้ นักวาทกรรมวิเคราะห์ห่มองว่า มนุษย์หรือบุคคลไม่มีความหมายหรือความสำคัญ สิ่งสำคัญคือวาทกรรมที่เขาพูด ซึ่งเมื่อพูด ออกไปแล้วมันจะมีบทบาทกำหนดความคิดชีวิต และความเป็นไปของมนุษย์เองอย่างเกือบรอบ ด้าน การวิเคราะห์วาทกรรมจึงสำคัญกว่าการวิเคราะห์บุคคลหรือความคิดของบุคคล (ธีรยุทธ บุญ มี, 2551: 40) การวิเคราะห์วาทกรรม จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขึ้นตอน ลำดับเหตุการณ์ และรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการสร้าง อัตลักษณ์และความหมาย ให้กับสรรพสิ่งที่ล้อมรอบตัวเราอยู่ในสังคม ในรูปของวาทกรรมและภาคปฏิบัติการของวาทกรรมว่า ด้วยเรื่องนั้น ๆ ประเด็นสำคัญที่ใช้ในการตั้งคำถามในการวิเคราะห์มีดังนี้ สิ่งนั้นคืออะไร มีความ เป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้เพื่อช่วงชิงการนำ (hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้น

อย่างไรบ้าง และมีผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้าง รวมตลอดถึงการเก็บกด/ปิดกั้น สิ่งเหล่านี้ของ วาทกรรมอย่างไรกล่าวอีกนัยหนึ่งหัวใจของการวิเคราะห์อยู่ที่การพิจารณาค้นหาว่าด้วยวิธีหรือ กระบวนการใด ที่สิ่งต่างๆในสังคมถูกทำให้กลายเป็นวัตถุ เพื่อการศึกษา/เพื่อการพูดถึงของวาท กรรม หรือก็คือ การพิจารณาถึงภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมนั่นเอง (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. 2543: 27-28)

การวิเคราะห์วาทกรรม เป็นการพยายามศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์และรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการสร้างอัตลักษณ์และความหมายให้กับสรร สิ่งในรูปของวาทกรรม และภาคปฏิบัติของวาทกรรมเรื่องนั้น ๆ ว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีการต่อสู้ ช่วงชิงการนำ (hegemony) ในการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ อย่างไร มีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างวาท กรรมนั้น รวมถึงการกด/ปิดกั้นของวาทกรรม โดยที่อำนาจแห่งวาทกรรมนั้นมีแนวโน้มจะตอกย้ำ ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ดำรงอยู่เดิมซึ่งเรียกว่า “วาทกรรมกระแสหลัก” ขณะที่วาทกรรมที่ก้าว ขึ้นมาท้าทายวาทกรรมดังกล่าวจะเรียกว่า “วาทกรรมทวนกระแส” (อรวรรณ ปิรันธน์โอฬาท, 2544:) หรือวาทกรรมกระแสรอง ดังนั้น การวิเคราะห์วาทกรรมจึงช่วยตอบคำถามเกี่ยวกับบทบาท ของภาษาในการรับรู้ของมนุษย์ ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างยิ่งการศึกษาอัตลักษณ์ของบุคคล (personal identity) และการระบุลักษณะทางสังคม (social identification) การวิเคราะห์วาทกรรม จึงมักถูกใช้ศึกษาวิธีที่คนหนึ่ง ๆ นิยามและสร้างกระบวนการที่เกิดขึ้นในช่วงอายุหนึ่ง (Johnstone, 2008: 7)

สำหรับฟูโกต์ การวิเคราะห์วาทกรรมมีลักษณะเชิงวิพากษ์ มากกว่าการวิเคราะห์เชิง ภาษาแบบทางการทั่วไป เพราะฟูโกต์ไม่ได้มองวาทกรรมว่าเป็นเพียงภาษาตัวบท (text) ที่ใช้ในการ ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม หากแต่มองวาทกรรมเป็นพื้นที่ของความรู้หรือความคิดทางสังคมในขอบเขต ที่ค่อนข้างชัดเจนเชิงสัมพันธ์ ซึ่งหมายถึงลักษณะของความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์ (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2552: 38) และความรู้ที่มีฐานะเป็นดังกล่าวจะมีอำนาจ บงการต่อผู้ที่ยอมรับวาทกรรมนั้น จนมีผลทำให้ผู้นั้นกลายเป็นเพียง “ร่างกายได้บงการ” (docile of body) ซึ่งหมายถึงร่างกายที่อ่อนปวกเปียก เพราะยินยอมพร้อมใจให้ผู้อื่นกระทำ

ตามที่เสนอของ Fairclough (1992: 25) การวิเคราะห์วาทกรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการคือ ตัวบท (text) การปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) และการปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม (sociocultural practice)



รูปที่ 2.1 กรอบการวิเคราะห์วาทกรรมของแฟร์คลาฟ
ที่มา: Fairclough, 1992: 25

1) ตัวบท (text) เป็นการวิเคราะห์ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารซึ่งมีทั้งที่เป็นวจนภาษา เช่น ความหมายของคำ และอวัจนภาษา เช่น ท่าทาง

2) การปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) เป็นการวิเคราะห์กระบวนการแพร่กระจาย/บริบทตัวบทว่ามีกรรมวิธี หรือวิธีการอย่างไร โดยนำเอาปัจจัยทางสังคมเข้ามาวิเคราะห์ด้วย ซึ่ง อรรถวรณ์ ปิรันธุ์โอวาท (2546: 58) อธิบายเพิ่มเติมว่าการวิเคราะห์ปฏิบัติการทางวาทกรรม ต้องวิเคราะห์ทั้งระดับจุลมิติ (micro-analysis) และระดับมหมิติ (macro-analysis) กล่าวคือ วิเคราะห์แบบแรก คือ การวิเคราะห์ที่นักวิเคราะห์ทับทอนทั้งผู้สื่อสาร

3) การปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม (sociocultural practice) เป็นการวิเคราะห์บทบาทในระดับนามธรรมที่ส่งผลต่อการเกิดวาทกรรม อาทิเช่น อุดมการณ์ (Ideology) อำนาจ (power) อัตลักษณ์ (identity) ค่านิยม (Value) ความเป็นใหญ่ (hegemony) ที่ฝังอยู่ในโครงสร้างของสังคม อันจะนำไปสู่การผลิต ผลิตซ้ำ หรือตัวการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม เกี่ยวกับเรื่องนี้ อรรถวรณ์ ปิรันธุ์โอวาท (2546: 75-76) พยายามอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของวาทกรรมกับการปฏิบัติการทางสังคม

และวัฒนธรรม ไว้ 3 ประการ คือ (1) ลักษณะของปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม มีวาทกรรมเป็นส่วนหนึ่งของมัน (2) ลักษณะของปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม ซึ่งรวมถึงลักษณะของการตระหนักทางสังคม ลักษณะของการผลิต และการตีความ (3) แนวคิดเรื่องความเป็นใหญ่ ซึ่งมีอำนาจและอุดมการณ์แฝงอยู่

ในแง่ของคุณค่าการวิเคราะห์วาทกรรมช่วยให้เข้าใจบทบาทของภาษาและชีวิตทางสังคมที่ถูกตั้งคำถามอยู่ในศตวรรษนี้ การศึกษาที่เกี่ยวกับสุนทรียภาพ ดนตรี วรรณคดี ศิลปะ การศึกษาเหล่านี้เกี่ยวข้องกับวิเคราะห์วาทกรรมทั้งสิ้น การวิเคราะห์วาทกรรมยังเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาด้านเอกลักษณ์ของบุคคล (personal identity) และการแสดงออกทางสังคม (social identification) (Johnstone, 2007: 7)

2.2.5 ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม

ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรม (discursive practice) หมายถึง กิจกรรม พฤติกรรม ต่าง ๆ ที่เกิดจากวาทกรรม ซึ่งตามทัศนะของฟูโกต์ วาทกรรมทุกรูปแบบต้องมีรูปวัตถุ (materiality) มารองรับ เช่น มีผู้พูดหรือกระบวนการรูปของการพูดที่เราได้กล่าวไปแล้ว ตัวหนังสือ ห้องสมุด วิทยุ โทรทัศน์ เว็บไซต์ มหาวิทยาลัย ห้องสัมมนา คู่มือ โรงพยาบาล คลินิก กองทัพ ศาล วัด โบสถ์ การชุมนุม การเดินขบวน การนั่งสมาธิ ภาวนา เทศนา สิ่งสอน เป็นต้น รูปวัตถุเหล่านี้มักมีการจัดตัวเป็นองค์กร สถาปน ตำแหน่ง สถานะ บทบาท หน้าที่ เหตุการณ์ พิธีกรรม เพื่อให้วาทกรรมทำงานของมันได้ (ธีรยุทธ บุญมี, 2551: 67) ดังนั้น การสร้างวาทกรรม จึงไม่ใช่เป็นแค่คำพูดหรือถ้อยแถลงเฉย ๆ เพราะถ้อยแถลงอาจถือเป็นเพียงหน่วยหนึ่งของวาทกรรม เหมือนกับประโยคเป็นหน่วยหนึ่งของภาษา ในทางตรงกันข้ามวาทกรรมเป็นการปฏิบัติของการนิยาม ซึ่งจัดจำแนกคนให้เป็นคนอื่น โดยใช้สถาบันมาตอกย้ำให้เห็นความแตกต่างนั้นชัดเจนขึ้น โดยนัยนี้เครื่องมือในการสร้างวาทกรรมในแต่ละกรอบความรู้ ก็คือการสร้างพรมแดนผ่านสถาบันขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นพรมแดนของชาติ ชาติ วัฒนธรรม หรือสาขาวิชา ก็ตาม (อานันท์ กาญจนพันธุ์, 2552: 61) ซึ่งการปฏิบัติการวาทกรรมประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ ประกอบด้วย กระบวนการกีดกันวาทกรรมบางประเภท กระบวนการจำกัดและควบคุมวาทกรรม และกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง

ในบทความเรื่อง “The Order of Discourse” (Foucault, 1981: 51-78) ฟูโกต์อธิบายว่าวาทกรรมจะมีภาคปฏิบัติที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ประกอบด้วย

1) กระบวนการกีดกันวาทกรรมบางประเภท (procedure of exclusion) วาทกรรมทำหน้าที่เก็บกอดหรือปิดกั้นชุดของความหมายอื่น ๆ หรืออัตลักษณ์อื่น ๆ ในสังคมนั้น แล้วทำให้ อัตลักษณ์นั้น ๆ ค่อย ๆ เลือนหายหรือการเข้าไปแทนที่ วิธีการคือการสร้างวาทกรรมขึ้นชุดหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับแล้วแผ่กว้างออกไปจนกลายเป็นวาทกรรมหลักของสังคม (dominate discourse หรือ episteme) ทำให้วาทกรรมอื่นที่มีอยู่ในสังคมที่เป็นเรื่องใกล้เคียงกันถูกลดความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ

2) กระบวนการในการจำกัดและควบคุมวาทกรรมอื่น (The limit and control of discourse) โดยสร้างกลไกในการวิจารณ์เพื่อให้วาทกรรมอื่น ๆ หมดความชอบธรรม พร้อมทั้งให้สิทธิอำนาจในการพูด/เขียนภายใต้การจำกัดและควบคุมวาทกรรมหลัก

3) กระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง กล่าวคือ วาทกรรมใดจะดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างชอบธรรม จำเป็นต้องอาศัยพิธีกรรมบางอย่างที่ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ โดยผ่านกระบวนการหลักในสังคมที่จะให้เกิดการยอมรับ เช่น การอาศัยกระบวนการ ระเบียบวิธีการที่ได้รับการยอมรับในสังคม เป็นต้น

ภาคปฏิบัติวาทกรรมจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของสิ่งที่พูด/สิ่งที่ศึกษาว่าจะพูดอย่างไร พูดเรื่องอะไร ใครเป็นผู้พูด จึงจะได้รับความหมาย สื่อสารกันรู้เรื่องและเป็นที่ยอมรับกันในสังคม ภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมยังสถาปนาผู้พูดให้มีอำนาจ/ความชอบธรรมในการพูดเรื่องนั้น ๆ อีกด้วย แต่จะต้องพูดตาม/ภายใต้กฎเกณฑ์ของวาทกรรมว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบฟาร์, 2549: 29)

2.2.6 อำนาจ และความรู้ และความจริง

วาทกรรม อำนาจ และความรู้แม้ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แต่ก็มีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในฐานะที่วาทกรรมเป็นข้อต่อระหว่างอำนาจกับความรู้ (Lemert and Gillan, 1982: 62) ฟรานซิส เบคอน (Francis Bacon) ได้กล่าวประโยคเด็ดเอาไว้ในหนังสือชื่อ “The Advancement of Learning” ว่า “ความรู้คืออำนาจ” (knowledge is power) โดยความรู้ในทัศนะของเบคอน ก็คือความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่ถูกต้อง อันได้รับมาจากการค้นพบและการประดิษฐ์ (สมศักดิ์ สามีคดี ธรรม, 2551: 45) เบคอนให้เหตุผลว่ามนุษย์สามารถนำความรู้มาปรับปรุงภาวะความเป็นอยู่ของ

มนุษย์ให้ดีขึ้น โดยอาศัยวิทยาศาสตร์ มนุษย์สามารถควบคุมธรรมชาติมีอำนาจเหนือธรรมชาติ เชื่อว่าการจะทำเช่นนี้ให้เป็นผลสำเร็จได้ต้องอาศัยความร่วมมือกัน มีการก่อตั้งสถาบัน และแถลงผลงานให้ง่ายและชัดเจน ดังนั้น อำนาจในความหมายของเบคอน หมายถึงอำนาจความรู้ทางวิทยาศาสตร์เป็นสำคัญ ซึ่งต่างไปจากอำนาจความรู้ในความหมายของฟูโกต์อย่างสิ้นเชิง เพราะในทัศนะของฟูโกต์ความรู้และอำนาจมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับการผลิตวาทกรรม เพราะวาทกรรมมีความสัมพันธ์กันอำนาจ และการศึกษาเกี่ยวกับอำนาจจำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความรู้ ดังนั้น วาทกรรม อำนาจ และความรู้จึงเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กัน ดังนั้น การศึกษาวาทกรรมโดยปราศจากการศึกษาอำนาจและความรู้จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลย

วาทกรรม หมายถึงทุกสิ่งทุกอย่างที่สามารถถูกคิด ถูกเขียนหรือถูกพูดเกี่ยวกับสิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ หรือประเด็นหรือสาขาของความรู้เฉพาะด้านเฉพาะทาง การใช้วาทกรรมจึงสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการควบคุมความรู้เฉพาะด้าน (เชษฐา พวงหัตถ์, 2548: 77) วาทกรรมเป็นเรื่องของการแสดงออกซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ (power relation) ความรู้ ซึ่งฟูโกต์มองว่าความรู้ถูกสร้างขึ้นมาจากการทำงานร่วมกันระหว่างวาทกรรมและอำนาจ เมื่อวาทกรรมใช้ร่วมกันอำนาจก็จะสร้างความรู้ขึ้นมาชุดหนึ่ง ชุดความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นและเมื่อนำไปถ่ายทอด ตอกย้ำผลิตซ้ำผ่านการทำงานของวาทกรรมไม่ว่าจะเป็นวาทกรรมที่ออกมาในรูปแบบของบรรทัดฐานทางสังคม กฎหมาย คำสั่งสอนต่าง ๆ ก็จะทำให้การตีกรอบชีวิตและพฤติกรรมของมนุษย์ในที่สุด (สุชาติ ทวีสิทธิ์, 2549: 46) นอกจากนี้วาทกรรมยังถูกใช้ในความสัมพันธ์กับมนุษย์คนอื่น ๆ ที่ไม่มีอำนาจควบคุมดังกล่าวและไม่มีข้ออ้างข้อชอบธรรมในการครอบครองความรู้ นั้น ๆ เช่น วาทกรรมของวิชาแพทย์และวิชากฎหมายทำให้สามารถควบคุมบงการคนที่ไม่มีความรู้ในเรื่องเหล่านี้ เช่นคนป่วยและลูกความ เหล่านี้เป็นตัวอย่างอำนาจควบคุมบงการของวาทกรรมเฉพาะด้าน (เชษฐา พวงหัตถ์, 2548: 77)

อำนาจอำพรางตัวไว้อย่างแนบเนียนด้วยการสร้างวาทกรรมที่ผลิตความรู้ ความจริงขึ้นมา เป็นระเบียบวินัยที่คอยควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ ทั้งสิ่งเหล่านั้นหาได้มีแก่นสารที่แท้จริงไม่เป็นแต่เพียงสิ่งประกอบสร้างขึ้นมานออำนาจอยู่เบื้องหลัง ฉะนั้น “สิ่งของที่แท้จริงจึงเป็นสิ่งไม่มีอยู่จริง” จะมีก็แต่เพียง “ความจริง” ที่แปรเปลี่ยนไปตามเวลาและสถานที่ (time and space) เช่นเดียวกับเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่มีได้เป็นสากลหรือมีความเป็นเหตุเป็นผลแท้จริงแต่อย่างใด ทว่ากลับเต็มไปด้วยอำนาจที่สอดแทรกแฝงอยู่ในเกณฑ์เหล่านั้น เพราะความเป็นมาตรฐานล้วน

เป็นเพียงการผลิตสร้างที่เกิดจากการยึดครอง ผลิต และส่งขยายความรู้/อำนาจ หาได้เป็นสัจจะจริง แต่แต่อย่างใด ตรงกันข้าม กลับเป็นสิ่งที่เกิดจากข้อจำกัดมากมายโดยมีวาทกรรมเป็นตัวการในการปฏิบัติงาน (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2546: 161)

อำนาจสามารถมองได้ทั้งในแง่ลบ เช่น การห้ามปราม และบีบบังคับ และในแง่บวก ที่มาในรูปของวาทกรรม เป็นอำนาจของวาทกรรม (the power of discourse) ไม่ใช่วาทกรรมของอำนาจ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549: 25) รูปธรรมของอำนาจที่แสดงออกมาอย่างชัดเจนที่สุด จะอยู่ในรูปแบบของผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตและผู้แพร่กระจายความรู้ () ตามทัศนะของฟูโกต์ อำนาจกับความรู้ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะเมื่อมีความรู้แล้วความรู้นั้น จะมีอำนาจควบคุมคน (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2552: 76) อำนาจเช่นนี้ฟูโกต์เรียกว่า “ระบอบของความจริง” (regime of truth) ตามทัศนะของฟูโกต์อำนาจมิได้เพิ่มเข้ามาสู่ “หน้าที่” จากภายนอก อย่างที่ดูๆ แบบที่เป็นภาวะ แต่กลับแฝงเข้ามาอย่างแยบยลในรูปของ “การเพิ่มประสิทธิภาพ” และพร้อมกันก็เพิ่มการสัมผัสโดยตรงกับอำนาจนั้นมากขึ้นด้วยกลไกที่เป็นหนทางที่ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับหน้าที่ใน “หน้าที่” ได้และหน้าที่ทำให้ “หน้าที่” นี้ทำหน้าที่โดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจเหล่านี้ (ชัชชัย คุ่มทวีพร, 2550: 176) ดังนั้น อำนาจตามแนวคิดของฟูโกต์จึงตั้งอยู่บนสมมติฐาน 5 ประการ ประกอบด้วย (จักษ์ พันธุ์ชูเพชร, 2548: 147-148)

1) อำนาจไม่มีลักษณะเหมือนสิ่งของ ที่ใครที่สามารถแสวงหาเพื่อให้ได้มา หรือสามารถแบ่งปันคนอื่นได้ อำนาจจึงไม่ใช่สิ่งที่ใครจะยึดครองหรือทำหลุดหายไปได้ แต่อำนาจมีปฏิบัติจากจุดต่าง ๆ ในสังคมนับไม่ถ้วน และมีการเคลื่อนย้ายเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่ใช่ความสัมพันธ์ซึ่งแยกอย่างเด็ดขาดจากความสัมพันธ์ในสังคมชุดอื่น ๆ ในทางตรงกันข้ามอำนาจจะปรากฏอยู่ในทุกความสัมพันธ์ทางสังคม และปรากฏตัวขึ้นทันทีหากความสัมพันธ์ทางสังคมเหล่านี้เกิดความไม่เท่าเทียม

3) อำนาจเกิดจากรากฐานของความสัมพันธ์ มิใช่ลักษณะอำนาจบนลงล่าง แต่เป็นความสัมพันธ์แห่งพลังที่สร้างและหยั่งลึกลงในตัวตนของสังคม อำนาจจึงดำรงอยู่ทุกแห่งหน และความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงมีหลายระดับซับซ้อนอยู่ในความสัมพันธ์ชุดต่าง ๆ ในลักษณะของโครงข่าย อันเป็นรากฐานก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอำนาจจากจุดหนึ่งไปยังจุดหนึ่ง การครอบงำเชิงอำนาจจึงเป็นผลมาจากการปฏิบัติการของโครงข่ายอำนาจ

4) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจมีทั้งที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะและไม่ใช่อัตวิสัย นั่นคือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะต้องมีเป้าหมาย และจุดมุ่งหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่า ความสัมพันธ์เชิงอำนาจนั้นจะต้องเกิดทางเลือกและการตัดสินใจของปัจเจกบุคคลเสมอไป

5) ที่ใดที่มีอำนาจที่นั่นต้องมีการต่อสู้ขัดขืน และการต่อสู้ขัดขืนไม่ได้อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ทางอำนาจ จึงสามารถกล่าวได้ว่าเราอยู่ภายใต้อำนาจเสมอ และไม่สามารถหลบหนีจากอำนาจได้ การมีอยู่ของอำนาจขึ้นอยู่กับการสร้างประเด็นต่อต้านต่าง ๆ ซึ่งการต่อต้านขัดขืนอาจแสดงบทบาทเป็นปรปักษ์ หรือแม้กระทั่งเป็นตัวจัดการควบคุมความสัมพันธ์ทางอำนาจ การต่อต้านขัดขืนจึงมีอยู่ทุกแห่งในเครือข่ายอำนาจ

จากที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าการใช้วาทกรรมช่วยให้ผู้พูดสามารถช่วยให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องเฉพาะด้านเฉพาะทางในลักษณะที่อ้างได้ว่าจะมีความถูกต้อง ชอบธรรม หรือเป็นความจริงตามมาตรฐานกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดเอาไว้ในวาทกรรมเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ตัวอย่างวาทกรรมในสาขาวิชาชีพที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจในการควบคุมคนอื่น ๆ ที่ให้อภิสิทธิ์กับผู้มีอำนาจ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการเสนอของเลอเนอร์ (Daniel Lerner) กับลาสเวลล์ (Harold Lasswell) เมื่อปี ค.ศ. 1951 จนกระทั่งปัจจุบันมีการศึกษากันอย่างกว้างขวางทั้งในรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ขณะที่นโยบายสาธารณะแนวรัฐศาสตร์มุ่งเน้นการกำหนดนโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง (Political system) ขณะที่การศึกษานโยบายสาธารณะแนวรัฐประศาสนศาสตร์ เน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบบริหาร (เสนห์ จุ้ยโต, 2547)

2.3.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบาย” หรือที่เรียกเต็ม ๆ ว่า “นโยบายสาธารณะ” นั้น เป็นคำที่เรามักได้ยินกันในวงราชการหรือการบริหารงานภาครัฐ (public sector) ซึ่งเป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้เทียบเคียงกับศัพท์ในภาษาอังกฤษว่า “Public policy”

คำว่า “นโยบายสาธารณะ” เป็นศัพท์ประกอบที่เกิดจากการผสมระหว่างคำว่า “นโยบาย” เข้ากับคำว่า “สาธารณะ” เฉพาะคำกรณีย์คำว่า “นโยบาย” นั้นเป็นคำสมาสในภาษาบาลี “นย+อุปาย” โดยที่ “นย” หมายถึงแนวทาง ขณะที่ “อุปาย” หมายถึง วิธีการอันแยบคาย ดังนั้น “นย+อุปาย” คืออุปายหรือกลเม็ดที่จะชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง (สร้อยตระกูล (เทียนนท์) อรรถมานะ, 2543: 142) ซึ่งแปลความได้ว่าหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการนั่นเอง ส่วนคำว่า “สาธารณะ” นั้น จุมพล หนีมพานิช (2549: 4) อธิบายว่า เป็นทำที่มักใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ที่มักพบเห็นกันอยู่เสมอเช่น มติมหาชน กฎหมายมหาชน ภาครัฐผลประโยชน์สาธารณะ สินค้าสาธารณะ การขนส่งสาธารณะ การศึกษาสาธารณะ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้มักเป็นกิจกรรมที่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปแทรกแซง หรือไม่ก็ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปจัดระเบียบสังคม หรือไม่ก็เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการทั่วไป ดังนั้นหากสรุปความให้กระชับก็สามารถกล่าวได้ว่า สาธารณะ เป็นกิจกรรมมีความหมายว่าจะไรก็ตามที่ตรงข้ามกับเรื่องส่วนตัวหรือความเป็นส่วนตัว โดยความหมายนโยบายสาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องส่วนตัว แต่เป็นที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคนในสังคม

นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะทั้งในไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ ดังต่อไปนี้ Jamse E. Anderson (1779: 3) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับเรื่องใดหนึ่งโดยตรง คำนิยามดังกล่าวของ Anderson ยังแคบกว่า Thomas R. Dye (1995: 2) กล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “Understanding Public Policy” ว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกดำเนินการและเลือกที่จะไม่ดำเนินการนั่นเอง เพราะคำนิยามนี้ของ Dye นั้นนโยบายสาธารณะครอบคลุมการตัดสินใจในทุกมิติของรัฐบาล ไม่ว่าจะการตัดสินใจนั้นจะเป็นไปในลักษณะใดก็ตาม แต่หากเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลย่อมมีความหมายว่าเป็นรัฐบาลทั้งสิ้น

Fowler (2000: 8) ได้ศึกษาคำนิยาม “นโยบายสาธารณะ” ของนักวิชาการในทัศนะ และได้เรียงลำดับคำนิยามเหล่านั้นจาก คำนิยามที่แคบสุดไปหาคำนิยามที่กว้างที่สุด ดังต่อไปนี้

1) นโยบายสาธารณะ เป็นเจตนาการกระทำที่ชัดเจนของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสาธารณะ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเจตนา

2) นโยบายสาธารณะ คือ ผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของ กฎ (rule) ระเบียบ (regulation) กฎหมาย (law) พระราชกำหนด (ordinance) คำสั่งศาล (Court decisions) คำสั่งทางการปกครอง (Administrative decisions) และรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็น กิจกรรม

3) นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจ ข้อเสนอแนะ และการดำเนินการที่กระทำโดยผู้มีอำนาจ

4) นโยบายเป็นผลผลิตของการประนีประนอมทางการเมืองในกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

5) นโยบายสาธารณะเป็นข้อผูกมัดของการตัดสินใจ

6) นโยบายสาธารณะ เป็นข้อผูกมัดของเจ้าหน้าที่รัฐ

7) นโยบายเป็นการกระจายโครงการของผู้มีอำนาจหน้าที่

สำหรับ Fowler เองได้นิยามนโยบายสาธารณะว่าเป็น “กระบวนการพลวัต ที่ผ่านกระบวนการทางการเมืองเพื่อจัดการกับปัญหาสาธารณะ รวมไปถึงเจตนาที่ชัดเจนของรัฐบาลและกฎหมายที่อยู่ในรูปของการปฏิบัติ inactivity และการละเว้นการปฏิบัติ (inactivity) (Fowler, 2000: 9)

ผู้วิจัยเห็นด้วยกับมยุรี อนุมานราชธน (2552: 6) ที่สรุปไว้ว่าความหมายของนโยบายสาธารณะสามารถสรุปได้ความหมายอย่างแคบ กับความหมายอย่างกว้าง ในความหมายอย่างแคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการตัดสินใจเลือกของรัฐบาล ในความหมายอย่างกว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ที่ตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

2.3.2 ความจำเป็นต่อการศึกษาโยบายสาธารณะ

ตามทัศนะของ Austin Ranney (citing James E. Anderson, 1979: 6-8) ความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะกันอย่างเป็นระบบนั้น สืบเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการ

1) เหตุผลเชิงศาสตร์ (Scientific Reason) นักวิทยาศาสตร์จำนวนมากมีความเห็นว่า การศึกษานโยบายควรมุ่งเน้นในแง่ของเหตุผลเชิงศาสตร์ ทั้งนี้เพราะทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับวิชานโยบายสาธารณะมีความน่าเชื่อถือ เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษานโยบายสาธารณะ ควรมุ่งไปที่การเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับที่มา กระบวนการพัฒนา และเหตุผลที่มีต่อสังคม ซึ่งการศึกษาในลักษณะนี้เป็นการช่วยให้ผู้ศึกษาเข้าใจระบบการเมืองและสังคมไปด้วย

2) เหตุผลทางวิชาชีพ (Professional Reason) ขณะที่การศึกษานโยบายเชิงศาสตร์เป็นการที่มุ่งแสวงหาองค์ความรู้ ขณะที่การศึกษาเชิงวิชาชีพเป็นการศึกษาที่มุ่งนำความรู้เชิงศาสตร์มาประยุกต์ใช้แก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาต้องมีความเข้าใจสาเหตุ ที่มา และผลของนโยบายสาธารณะ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้

3) เหตุผลทางการเมือง (Political Reason) เนื่องจากนักวิทยาศาสตร์บางคนว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องช่วยเหลือเสนอมาตรการเกี่ยวกับเป้าหมายนโยบายที่ดีกว่าต่อรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลจะกำหนดนโยบายที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อให้สามารถทำนโยบายที่เหมาะสมให้มีโอกาสบรรลุผล

2.3.3 องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

ตามทัศนะของ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2548:21-22) ภายหลังจากได้ศึกษาคำนิยามนโยบายสาธารณะของนักวิชาการต่าง ๆ ที่นำไปสู่การสรุปองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ 13 ลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- 2) เป็นการใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนององค์านิยมของสังคม
- 3) เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมืองผ่านบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ
- 4) กิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 5) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

- 6) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนาหรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูด
- 7) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญทางสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- 8) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- 9) เป็นการเลือกทางที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- 10) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- 11) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
- 12) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวก และทางลบต่อสังคม
- 13) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

2.3.4 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

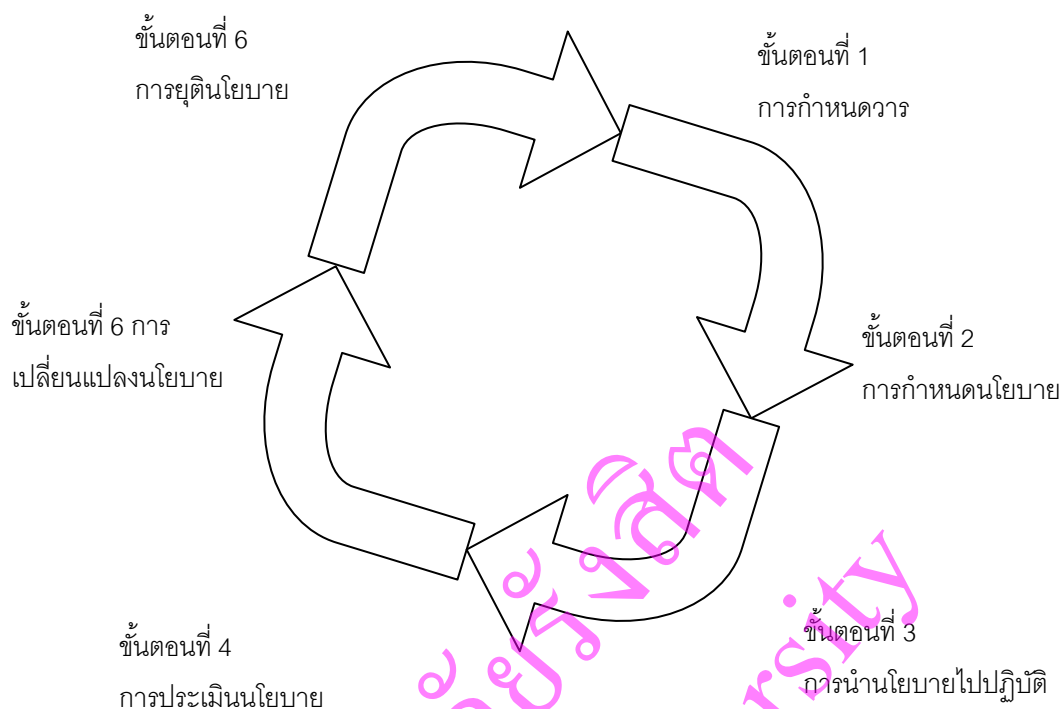
นโยบายสาธารณะสำคัญต่อทุก ๆ ประเทศ รัฐบาลใช้นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ ในที่นี้จะอธิบายความสำคัญของนโยบายสาธารณะใน 3 ประการ

- 1) ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากความดำรงอยู่ของรัฐบาลสืบเนื่องมาจากความต้องการของประชาชน และประชาชนจะต้องการรัฐบาลหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับความสำเร็จของรัฐบาลในการบริหารหรือพัฒนาประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน ดังนั้นนโยบายสาธารณะในฐานะเป็นแนวทางการทำงานของรัฐบาลจึงสำคัญต่อการดำรงอยู่ในตำแหน่งของรัฐบาล
- 2) ความสำคัญต่อประชาชน เป้าของรัฐบาลคือเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน และการแก้ไขปัญหาที่ดีต้องมาจากการกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติที่ดี ดังนั้นนโยบายที่ดีจึงส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยิ่ง

3) ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือการบริหารประเทศ ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องในการบริหารประเทศ เช่น เป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทาง แนวทางในการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักไปทางไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ แนวทางหรือทิศทางของนโยบายดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายทั้งสิ้น นโยบายสาธารณะยังสามารถ เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาค

2.3.5 วงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะอาจกล่าวถึงวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกัน เช่น Staring (2008: 53-55) ที่แบ่งขั้นตอนของนโยบายออกเป็น 7 ขั้นตอน คือ ขั้นระบุปัญหา ขั้นกำหนดประเด็น ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นการยอมรับ ขั้นกำหนดงบประมาณ ขั้นนำไปปฏิบัติ และสุดท้ายขั้นประเมินผล อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จักอธิบายกระบวนการทางนโยบายตามที่เสนอของ Joseph Stewart, JR., David M. Hedge and James P. Lester (2008: 9-12) ที่กำหนดว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 6 ขั้นตอนคือ การกำหนดวาระ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การปรับปรุงนโยบาย และการยุตินโยบาย รายละเอียดมีดังต่อไปนี้



รูปที่ 2.2 วงจรนโยบายสาธารณะ

ที่มา: Joseph Stewart, JR., David M. Hedge and James P. Lester, 2008: 9

จากรูปที่ 2.2 จะพบว่านโยบายสาธารณะจะเริ่มจากการกำหนดวาระและไปสิ้นสุดที่การยุตินโยบาย ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีคำอธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1) การกำหนดวาระ (agenda setting) เป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการนโยบายสาธารณะในขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับข้อก่บการให้ได้มาซึ่งปัญหาและวิธีการในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นในขั้นตอนนี้กลุ่มต่างๆ จะแข่งขันกันอย่างรุนแรงเพื่อกำหนดวาระเพื่อให้ประเด็นของตนเองได้รับการคัดเลือก ดังนั้น คำว่า “วาระ” (agenda) จึงเป็นการรวบรวมปัญหา การทำความเข้าใจสาเหตุของปัญหา สัญลักษณ์ วิธีการแก้ปัญหา และองค์ประกอบอื่น ๆ ของปัญหาสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐทุกระดับให้ความสนใจ (Birkland, 2007: 63)

2) ขั้นกำหนดเป็นนโยบาย (policy formulation) การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นส่วนที่เกิดขึ้นก่อนตัดสินใจสร้างเป็นนโยบาย (Sidney, 2007: 79) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (policy alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจ และอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักจะได้

รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียดเนื้อหาสาระว่าใครทำอะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร

3) ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy Implementation) เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายเป็นขั้นตอนที่บรรดา กฎหมาย ข้อบังคับ (rule) และระเบียบ (order) ถูกนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะปราศจากขั้นตอนนี้ นโยบายก็ไม่บังเกิดผล (Anderson, 2000: 16) ประชุม รอดประเสริฐ (2541: 52) ได้ศึกษางานของนักวิชาการหลายท่านพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติได้นอกจากจะใช้ “policy Implementation” แล้วยังมีคำอื่น ๆ ที่สามารถใช้ได้และมีความหมายเป็นอย่างเดียวกัน ได้แก่ application of policy (การประยุกต์ใช้นโยบาย) หรือ policy execution (การปฏิบัติตามนโยบาย) หรือ activation of plans (การกระตุ้นแผนงาน) หรือ sanction and control (การอนุมัติและการควบคุม) วรเดช จันทศร (2548: 19) อธิบายว่าการนำนโยบายปฏิบัตินั้นเริ่มจากการนำหลักทฤษฎีและตัวแบบทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ให้ถูกต้อง โดยอาจศึกษาจากกรณีศึกษาอื่น ๆ เพื่อที่จะพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นสามารถวัดได้จาก 3 มิติ คือ มิติที่ 1 การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ และมิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

อย่างไรก็ตาม การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึง พฤติกรรม การปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย ดังนั้น ครอบคลุมหรือขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงสามารถแยกออกเป็นคำถามหลาย ๆ คำถาม (วรเดช จันทศร, 2548: 194-195) เช่น มีใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร ทำไมจึงได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวนั้นมีความลำบากแตกต่างกันอย่างไรในการนำไปปฏิบัติ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละสาขามีความแตกต่างกันหรือไม่ เราควรจะทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัย

ไต่บ้างที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีกลยุทธ์ไต่บ้างที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงใช้ได้ผลมากหรือน้อยกว่ากลยุทธ์อื่น เป็นต้น

ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นมหภาค กับขั้นจุลภาค ในกรณีขั้นมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนย่อยคือ ขั้นแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ เป็นการแปลงข้อความเชิงนามธรรมหรือข้อความกว้าง ๆ ให้เป็นรูปธรรมเห็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทางแผนงาน/โครงการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัตินั่นเอง เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายบ้านเมืองได้กำหนดนโยบายออกมาเป็นรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือ กฎกระทรวงลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้ว โดยปกติจะมีการระบุให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบเป็นหลัก สำหรับประเทศไทยนั้น ได้แก่ กระทรวง ต่าง ๆ (ฐปนรรต พรมอินทร์, 2546: 139) กับ ขันยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ เป็นการยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ขณะที่ขั้นจุลภาคมีความเกี่ยวข้องกับระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่นมากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับจุลภาคนี้สามารถแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นการระดมพลัง (mobilization) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาการสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ขั้นการปฏิบัติ (deliverer Implementation) ขั้นนี้เป็นเรื่องของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้ และ ขั้นสร้างความเป็นปึกแผ่น/ความต่อเนื่อง (institutionalization or Continuation) ในการสร้างความเป็นปึกแผ่น สร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเกิดความรู้สึกผูกพัน ยอมรับ และพร้อมปฏิบัติตามนโยบายด้วยความเต็มใจ

4) ขั้นประเมินผลนโยบาย (policy Evaluation) เป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ Dye (1984: 344-345) อธิบายว่า การประเมินผลนโยบายเป็นการประเมินค่าความมีประสิทธิภาพโดยรวมในโครงการระดับชาติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ในแง่การประเมินนโยบายจึงมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วตั้งแต่ต้น เพราะการประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ว่าบรรลุผลตรงตามประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังคงครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบ (Impact) ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ (Cost-Effectiveness) ของตัวนโยบาย อันเป็นการประเมินนโยบาย

สาธารณะสามารถประเมินโดยผู้ประเมินที่เป็นคนใน (internal evaluation) และผู้ประเมินที่เป็นคนนอก (external evaluation) (Stewart and others, 2008: 133-135; Simon, 2010: 122)

5) การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy change) เป็นการพัฒนารอบแนวคิดใหม่ที่สุดในวงจรหรือกระบวนการของนโยบายสาธารณะ การปรับปรุงนโยบายสามารถเป็นไปได้ทั้งการออกนโยบายใหม่มาแทนที่นโยบายเดิมที่ดำเนินการอยู่ หรือการปรับปรุงนโยบายเดิมที่มีอยู่ให้ดีขึ้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายอาจเกิดขึ้นแบบใดแบบหนึ่งจาก (1) ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมที่มีอยู่ (2) ออกกฎหมายที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายใหม่ (Stewart and others, 2008: 145)

6) การยุตินโยบาย (policy termination) หมายถึง การล้มเลิกนโยบาย แผนงาน โครงการ เป็นการสิ้นสุดของวงจรมติหรือนโยบาย เนื่องจากพบว่านโยบาย แผนงาน โครงการไม่สามารถดำเนินการได้ ขณะที่บางนโยบาย แผนงาน โครงการอาจไม่มีงบประมาณเพียงพอ Christopher A. Simon (2010: 133) ได้สรุปสาเหตุของการยุตินโยบายสาธารณะไว้ 5 ประการ

6.1) ความจำเป็นทางการเงิน (financial imperatives) เป็นความจริงที่ว่างบประมาณของประเทศมีมากที่สุด แต่บางครั้งหน้าที่ของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการมีมาก การขาดงบประมาณจึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ริบการยุตินโยบาย

6.2) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (government efficiencies)

6.3) อุดมการณ์ทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนผู้นำทางการเมือง การเปลี่ยนปรัชญา และอุดมการณ์ทางนิติบัญญัติสามารถเป็นทางเลือกให้ยุตินโยบายได้

6.4) การเปลี่ยนแปลงทฤษฎีทางการบริหาร ก็ส่งผลให้เกิดการยุตินโยบายได้

6.5) ความรู้ บางครั้งความรู้สำคัญมากในการปฏิบัติ นโยบาย การขาดความรู้จึงนำไปสู่การยุตินโยบายได้

จากที่กล่าวมา บางนโยบายอาจถูกยุติหรือล้มเลิกก่อนที่จะประสบความสำเร็จ ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดนโยบายหนึ่ง ๆ

โดยสรุป กระบวนการหรือวงจรของนโยบายสาธารณะเริ่มจากการกำหนดวาระ การกำหนดเป็นนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการยุตินโยบาย ซึ่งแต่ละขั้นตอนต่างมีความสัมพันธ์และเป็นเหตุผลผลของกันและกัน

2.3.6 นโยบายสาธารณะด้านการศึกษา

นโยบายด้านการศึกษาถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะแนวคิดปรัชญาการศึกษาแต่ละสังคม หรือแต่ละประเทศเป็นเครื่องกำหนดทิศทางความสำเร็จและความเจริญด้านต่าง ๆ ของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะนโยบายการศึกษามีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ เพราะหากทรัพยากรของมนุษย์มีความพร้อมย่อมทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทุก ๆ ด้าน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (มนัสค์ อังควานิช, 2553: 1) ในแง่ของคำนิยาม นโยบายด้านการศึกษาหมายถึงเรื่องที่รัฐบาลตัดสินใจดำเนินการจัดการศึกษาของประเทศซึ่งครอบคลุมประเด็นในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, 2546: 370-372)

- 1) หลักการและแนวคิดของการจัดการระบบการศึกษา เป็นการวางหลักให้การศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การวางระบบการศึกษาซึ่งพิจารณาถึงรูปแบบของการจัดการศึกษา การจัดระบบการศึกษา เช่น ก่อนประถมศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา
- 2) การจัดหลักสูตร รูปแบบ และวิธีการเรียนการสอน การจัดหลักสูตรเป็นกรอบการจัดเนื้อหาสาระและกิจกรรมที่ประสงค์ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ ที่ส่งผลให้ผู้เรียนเป็นคนที่มีความรู้มีความสามารถ และมีทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต และประกอบสัมมาอาชีพได้อย่างมีความสุข
- 3) ค่าใช้จ่ายและการลงทุนเพื่อการศึกษา แนวทางปฏิบัติทั่วไปในนานาประเทศจะให้ความสำคัญกับการลงทุนในการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นอันดับแรก เพราะเป็นการประกันการศึกษาขั้นต่ำแก่ทุกคน ส่วนการลงทุนในระดับที่สูงขึ้น คือการศึกษาระดับอาชีวศึกษา และอุดมศึกษาขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการในด้านต่าง ๆ
- 4) กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ กล่าวคือ การกำหนดนโยบายด้านการศึกษาต้องคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายในสังคม และต้องจัดการศึกษาให้เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมาย
- 5) การบริหารและการจัดการการศึกษา เกี่ยวข้องกับการออกแบบระบบและโครงสร้างการบริหารและจัดการการศึกษาเพื่อให้กระบวนการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

สำหรับประเทศไทย นโยบายการศึกษาที่กำหนดไว้ในเอกสารของทางราชการหลายแห่ง ในรูปของกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบายของรัฐของรัฐบาลต่อรัฐสภา รายละเอียดมีดังต่อไปนี้

1) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 4 ที่กล่าวถึงแนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม โดยเฉพาะในมาตรา 80 (3) ที่กำหนดให้รับต้องพัฒนาคุณและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมาย เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้า ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบวินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม และยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ (4) ของมาตราเดียวกันยังกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพ การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ขณะที่ (5) กล่าวถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาการแขนงต่างๆ และเผยแพร่ข้อมูลผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการศึกษาวิจัยจากรัฐ

2) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายการศึกษาที่ตราขึ้นประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาของชาติ ประกอบด้วยเนื้อ 87 มาตรา ครอบคลุมทั้งเรื่องสิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวทางจัดการศึกษา การบริหารและจัดการศึกษา มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และเทคโนโลยีการศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็น

3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนพัฒนาประเทศในภาครวมมีระยะเวลาในการจัดทำทุก 5 ปี ในแผนดังกล่าวจะปรากฏแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของชาติไว้ด้วย ปัจจุบันประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559)

4) แผนการศึกษาแห่งชาติของไทยเป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2549-2559) ที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและกีฬา กับการศึกษาทุกระดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุล สร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ และพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม อย่างไรก็ตามหลังจากประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวมาระยะเวลา 7 ปีได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ทั้งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ เหล่าส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขแผนการศึกษาแห่งชาติเป็น แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง (พ.ศ. 2552- 2559):ฉบับปรับปรุง ได้กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย 3 วัตถุประสงค์ 13 แนวนโยบาย ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อพัฒนาคนอย่างรอบด้านและสมดุลเพื่อเป็นฐานหลักของการพัฒนา โดยมีเป้าหมายเพื่อให้คนไทยเป็นคนดี เก่ง และมีความสุข มีความรู้เชิงวิชาการและสมรรถนะเชิงวิชาชีพ ประกอบด้วย 6 แนวนโยบาย ดังต่อไปนี้

1) พัฒนาคุณภาพของการศึกษาและการเรียนรู้ในทุกระดับและประเภทการศึกษา

2) ปลุกฝังและเสริมสร้างให้ผู้เรียนมีศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม มีจิตสำนึก และความภูมิใจในความเป็นไทย มีระเบียบวินัย มีจิตสาธารณะ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และรังเกียจการทุจริต ต่อต้านการซื้อสิทธิขายเสียง

3) เพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกคนตั้งแรกเกิดจนตลอดชีวิตได้มีโอกาสเข้าถึงบริการการศึกษาและการเรียนรู้ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ยากจน อยู่ในท้องถิ่นห่างไกล ทุรกันดาร

4) ผลิตและพัฒนากำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ และเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน และร่วมมือกับนานาชาติ

5) พัฒนามาตรฐานและระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ ประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก

6) ผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาให้มีคุณภาพ และมาตรฐาน มีคุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

วัตถุประสงค์ที่ 2 สร้างสังคมคุณธรรม ภูมิปัญญา และการเรียนรู้ เป้าหมายก็เพื่อให้ สังคมไทยเป็นสังคมแห่งคุณธรรม ประกอบด้วย 3 แนวนโยบาย คือ

- 1) ส่งเสริมการจัดการศึกษา อบรม และเรียนรู้ของสถาบันศาสนา และ สถาบันทางสังคม ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย
- 2) ส่งเสริมสนับสนุนเครือข่ายภูมิปัญญา และการเรียนรู้ประวัติศาสตร์ ศิลปะ วัฒนธรรม พลศึกษา กีฬา เป็นวิถีชีวิตอย่างมีคุณภาพและตลอดชีวิต
- 3) ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างองค์ความรู้นวัตกรรม และทรัพย์สิน ทางปัญญา พัฒนาระบบบริหารจัดการความรู้และสร้างกลไกการนำผลวิจัยไปใช้ประโยชน์

วัตถุประสงค์ 3 พัฒนาสภาพแวดล้อมเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาคนและสร้างสังคม คุณธรรม ภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ประกอบด้วยแนวนโยบาย 4 ข้อดังต่อไปนี้

- 1) พัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพ เพิ่ม โอกาสทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยเร่งรัดกระจายอำนาจการบริหาร และจัดการศึกษาไปสู่สถานศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วม และทุกภาคส่วนของสังคมในการบริหารจัดการ การศึกษา และสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา
- 4) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ และการลงทุนเพื่อการศึกษา ตลอดจน การบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพส่งเสริมและสร้างสรรค์ทุนทางสังคมและ วัฒนธรรม
- 5) นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา กล่าวคือ ในการบริหารประเทศ รัฐบาลต่อแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภารับทราบแนวปฏิบัติของรัฐบาลที่จะดำเนินการในช่วง 4 ปี ใน กรณีของรัฐบาลภายใต้การนำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อ รัฐสภา เมื่อวันที่ สิงหาคม 2555 เพื่ออธิบายถึงขอบเขตการทำงานของรัฐบาลอันจะเกิดขึ้นใน 4 ปี ข้างหน้า เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นรัฐบาลได้วางนโยบายไว้ดังต่อไปนี้

5.1) เร่งพัฒนาคุณภาพการศึกษา โดยการปฏิรูประบบความรู้ของสังคมไทย อันประกอบด้วยยกระดับองค์ความรู้ให้ได้มาตรฐานสากล

5.2) สร้างโอกาสทางการศึกษา กระจายโอกาสทางการศึกษาในสังคมไทย โดยคำนึงถึงการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่ประชากรทุกกลุ่ม

5.3) ปฏิรูปครู ยกฐานะครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงอย่างแท้จริง โดยปฏิรูประบบการผลิตครูให้มีคุณภาพทัดเทียมกับนานาชาติ สร้างแรงจูงใจให้คนเรียนดีและมีคุณธรรมเข้าสู่วิชาชีพครู พัฒนาระบบความก้าวหน้าของครูโดยใช้การประเมินเชิงประจักษ์ที่อิงชี้วัดความสามารถและวัดสัมฤทธิ์ผลของการจัดการศึกษาเป็นหลัก

5.4) จัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยกระบวนการสร้างประสบการณ์ระหว่างเรียนอย่างเหมาะสม

5.5) เร่งพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาให้ทัดเทียมกับนานาชาติ โดยใช้เป็นเครื่องมือในการเร่งยกระดับคุณภาพและการกระจายโอกาสทางการศึกษา

5.6) สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเพื่อสร้างทุนปัญญาของชาติ พัฒนามหาวิทยาลัยให้มุ่งสู่การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยระดับโลก จัดตั้งศูนย์ความเป็นเลิศเพื่อการวิจัยสำหรับสาขาวิชาที่จำเป็นเน้นความสัมพันธ้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพระหว่างองค์กรบริหารงานวิจัยกับสถาบันอุดมศึกษาสถาบันอุดมศึกษา

5.7) เพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการเปิดเสรีประชาคมอาเซียน โดยร่วมมือกับภาคเอกชนและสถาบันการศึกษาในการวางแผนการผลิตและพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ สอดคล้องตามความต้องการของภาคการผลิตและบริการ เร่งรัดการจัดทำมาตรฐานคุณวุฒิวิชาชีพรับรองสมรรถนะการปฏิบัติงานตามมาตรฐานอาชีพ และการจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานให้ครบทุกอุตสาหกรรม

นโยบายทั้ง 7 ประการข้างต้นแม้ไม่ใช่ในนโยบายเร่งด่วนที่รัฐต้องดำเนินการในขวบปีแรก แต่ก็นับเป็นนโยบายสำคัญ ที่ยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

จากที่กล่าวมาจะพบว่า ในการกำหนดนโยบายการศึกษาของชาติเป็นนโยบายสำคัญ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงและที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายร่วมกันดำเนินการได้แก่ คณะกรรมการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

2.3.7 นโยบายสาธารณะและวาทกรรม

สถาพร เริงธรรม (2549: 55-64) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะกับวาทกรรมนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะนโยบายสาธารณะเกิดจากการใช้วาทกรรมต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการสร้างโอกาส และปกปิด หรือฉาบเคลือบความต้องการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ของผู้สร้างนโยบายขึ้นมานั่นเอง หรือวิธีการต่าง ๆ ของนโยบายสาธารณะที่สามารถช่วยให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้สร้างวาทกรรมเหล่านั้น สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ตามที่เขาต้องการ หรือได้คาดหวังไว้ก่อนที่จะดำเนินการสร้างหรือกำหนดนโยบายได้ด้วย ความถูกต้องและชอบธรรม (Legitimacy) วาทกรรมทางนโยบายสาธารณะจะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นการกระทำที่เกิดจากกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจกำหนดนโยบาย และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีความรู้เฉพาะวิชาชีพในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (2) เป็นการกระทำทางภาษา และสัญลักษณ์ที่แสดงออกผ่านวิธีการพูด การเขียน ความคิด ความเชื่อ และค่านิยมต่าง ๆ ในสังคม ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้สร้างกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขทางนโยบายต่าง ๆ ได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องมี การแก้ไขปัญหา หรือเพื่อพัฒนาที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา หรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มีอยู่ให้ตอบสนองต่อความต้องการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้กระทำต้องการ (3) เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

โดยสรุป ปัจจุบันนักวิชาการทางสังคมศาสตร์คนสำคัญของไทยหลายคนนำแนวคิดของ Foucault สู่การปฏิบัติในการศึกษาวาทกรรมด้านสังคมศาสตร์และสาขาอื่น ๆ เช่น นิเทศศาสตร์ การศึกษา ฯลฯ จำนวนมาก คำว่า “วาทกรรม” จึงเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในกลุ่มนักวิชาการ สาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มนักสังคมศาสตร์ ซึ่งความหมายของ “discourse” คือ ข้อความที่ถูกพูดหรือเขียนเพื่อสื่อสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคมยุคหนึ่งเช่น ความเป็นไทย ผู้หญิงในยุคทองสนุ่ ฯลฯ โดยพิจารณาจากเนื้อหาของข้อความที่ถูกกำกับด้วยความรู้ (episteme) ของสังคมยุคนั้น ๆ ที่ส่งผลต่อปฏิบัติการทางสังคม (social practice) ทำให้เกิดวาทกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบความรู้และความคิดที่ได้รับการยอมรับของกลุ่มคนในสังคม หากเป็นการยอมรับของคนส่วนใหญ่ เรียกว่า วาทกรรมกระแสหลัก (mainstream discourse) ซึ่งมักมีที่มาจากกลุ่มผู้ถือครองอำนาจอยู่ในสังคมยุคนั้น ๆ ส่วนวาทกรรมกระแสอื่นจึงเป็นวาทกรรมกระแสรองซึ่งอาจเป็นวาทกรรมทางเลือกอื่น (alternative discourse) หรือวาทกรรมโต้แย้ง (contesting discourse) (กัลยา กุลสุวรรณ, 2553: 26) ซึ่งมีปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในสังคม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับสัญศาสตร์

2.4.1 ความหมายของสัญศาสตร์

ในการศึกษาเกี่ยว “สัญญะ” ปรากฏคำอยู่ 2 คำ คือ “semiology” ที่ในภาษาไทยแปลว่า “สัญวิทยา” กับคำว่า “semiotics” ที่ภาษาไทยใช้ว่า “สัญศาสตร์” ทั้ง “semiology” และ “semiotics” ต่างก็มาจากรากศัพท์ในภาษากรีกว่า “Semion” ที่หมายถึง “Sign” ในแง่ของศาสตร์ คำทั้งสองนี้ไม่มีความแตกต่าง หากจะแตกต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแต่ว่า semiology (สัญวิทยา) เป็นคำที่นำเสนอโดยโซซูร์ และนิยมใช้กันในหมู่นักวิชาการยุโรป ส่วน semiotics (สัญศาสตร์) เป็นคำที่นิยมใช้กันในหมู่นักวิชาการที่ใช้ภาษาอังกฤษเพื่อแสดงความเคารพต่อชาร์ลส์ แซนเดอร์ เพิร์ช (Hawkes, 2003: 101) ดังนั้น หากใครบอกว่าตนเองเป็นนักสัญวิทยาก็สื่อความหมายว่ายอมรับและใช้ความคิดของโซซูร์เป็นหลัก ส่วนผู้ที่บอกว่าตนเองเป็นนักสัญศาสตร์ก็แสดงว่าได้รับอิทธิมาจากเพิร์ช (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2555: 9) และเช่นกันสำหรับสำหรับในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยจะใช้ทั้งคำว่า สัญวิทยา และสัญศาสตร์ โดยมีได้แยกหรือคำถึงว่าเป็นการกล่าวถึงสัญญะตามแนวคิดของโซซูร์หรือเพิร์ชแต่อย่างใด

ความหมายอย่างแคบ สัญศาสตร์ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสัญญะ (sign) ขณะที่ความหมายเชิงกว้างนั้น สัญศาสตร์เกี่ยวข้องกับทุกสิ่งที่สามารถกลายเป็นสัญญะได้ (Danie Chandler, 2007: 2) ทุก ๆ สิ่งไม่ว่าสี ท่าทาง สายตา วัตถุ และสูตรทางคณิตศาสตร์ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นสัญญะทั้งสิ้น (Marcel Danesi, 2004: 4) สอดคล้องกับที่กาญจนา แก้วเทพ, (2553) อธิบายว่าสัญวิทยา หรือสัญศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับสรรพสิ่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นภาษาพูด ภาษาเขียน รูปภาพ เสียง ลักษณะอาการ สัญลักษณ์ ฯลฯ โดยมุ่งความสนใจไปที่วิธีการสืบทอดความหมาย และวิธีการที่สัญญะเหล่านั้นเข้าไปเกี่ยวข้องกับกับผู้ใช้สัญญะ เพราะเชื่อว่าสัญญะเป็นผลผลิตทางความคิดของมนุษย์และเกิดจากการประกอบสร้างอย่างเป็นระบบของมนุษย์ โดยระบบที่นำสัญญะมาประกอบเข้าด้วยกันเรียกว่า “รหัส (code)” ซึ่งมีมากมายหลายประเภทและมีคุณสมบัติแตกต่างกันไป คล้าย ๆ กับที่จุฑาพรวรร (จามจุรี) ผดุงชีวิต (2551: 274) อธิบายว่าสัญญะ คือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อให้ความหมาย (meaning) แทนสิ่งต่าง ๆ ในตัวบท (text) และในบริบทนั้น (context)

จากที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่าสัญญาะจึงเป็นสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นมาไม่ว่าจะเป็น ภาษาพูด ภาษาเขียน รูปภาพ เสียง ลักษณะอาการ สัญญลักษณ์ เพื่อให้สิ่งที่สร้างขึ้นเหล่านั้นให้ความหมายแทนสิ่งอื่น ๆ ดังนั้นหากพิจารณาตามทฤษฎีสัญญาศาสตร์แล้ว จะพบว่าโลกแห่งความเป็นจริงนั้นไม่มีอะไรมีความหมาย จนกว่าได้มีผู้กำหนดความหมายหรือมีกลไกกำหนดความหมายนั้น ๆ ให้เสียก่อน

2.4.2 ลักษณะเฉพาะของสัญญาศาสตร์

กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน (2551: 408) ได้สรุปไว้ว่าสัญญาะต้องมีคุณลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1) สัญญาะต้องมีลักษณะทางกายภาพ หมายความว่า สิ่งใดเป็นสัญญาะต้องสามารถสัมผัสได้ด้วยอายตนะหรือประสาทสัมผัสทั้ง 5 เช่น ภาพ เสียง อักษร คำพูด อากัปกริยา เป็นต้น

2) สัญญาะต้องเกิดจากความตั้งใจของผู้ส่งสารที่จะสื่อความหมายบางอย่างออกไป ดังนั้นวัตถุสิ่งหนึ่งสิ่งใดจะเป็นสัญญาะหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับปฏิบัติการบางอย่างในการสร้างความหมายให้กับสิ่งนั้น ๆ ซึ่งศัพท์ในปัจจุบันเรียกว่า “การประกอบสร้างความหมาย” (construction of meaning)

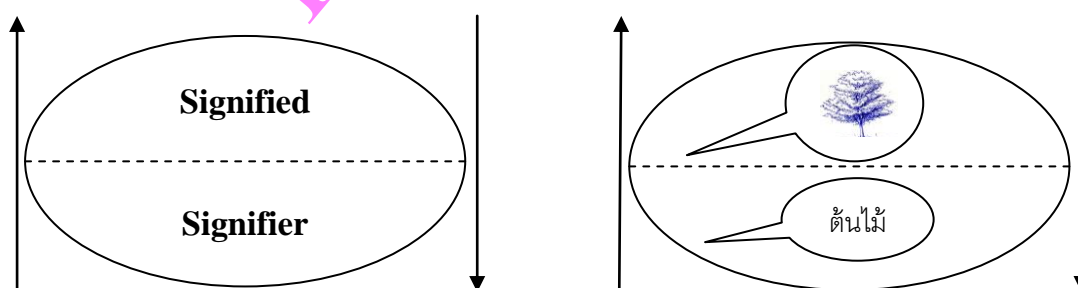
3) สัญญาะต้องมีความหมายมากกว่าตัวมันเอง เช่น ดอกกุหลาบเป็นเพียงดอกไม้ดอกหนึ่ง ยังจะไม่มีฐานะเป็นสัญญาะ จนกว่ามันจะถูกรับรู้ความหมายที่มากไปกว่าดอกไม้

2.4.3 ความเป็นมาของการศึกษาสัญญาศาสตร์

รากฐานสำคัญของการศึกษาสัญญาศาสตร์สามารถย้อนกลับไปได้ถึงยุคก่อนโสเครตีส (pre-Socratics era) เช่นกรณีของฮิปโปเครตีส (Hippocrates) ที่ให้อาการของโรค (symptoms) มีเป็นสัญญาะประการหนึ่งในฐานะตัวระบุหรือบ่งบอกถึงสภาวะของจิตใจและร่างกาย ถัดมาเพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) ต่างเคยอภิปรายเกี่ยวกับสัญญาะสัญญลักษณ์ และการสื่อสาร (Mick, 1986: 197) ส่วนสัญญาะที่ศึกษากันอยู่ในปัจจุบันเป็นผลมาจากการบุกเบิกของนักวิชาการ 3 ท่าน ประกอบด้วย ไชซัวร์, เพิร์ช และบาร์ต ดังนั้นจึงจะนำเสนอแนวคิดของสัญญาศาสตร์ของทั้ง 3 ท่าน ดังต่อไปนี้

2.4.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับสัญญในทัศนะของโซซูร์(Ferdinand de Saussure) เป็นอาจารย์สอนวิชาภาษาศาสตร์ เกิดในปี 1857 ในกรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ครอบครัวของโซซูร์นับได้ว่ามีชื่อเสียงและเกี่ยวข้องกับโลกวิชาการด้านวิทยาศาสตร์ ทำให้เขาพยายามเต็มตามรอยความสำเร็จของครอบครัว ในปี 1874 จึงเข้าเรียนฟิสิกส์และเคมีที่มหาวิทยาลัยเจนีวา (University of Geneva) แต่ก็ออกปีถัดมา จากนั้น ในปี 1875 จึงได้เข้าเรียนเกี่ยวกับภาษาที่มหาวิทยาลัย เลพซิง (Leipzig) และเรียนภาษาสันสกฤตที่กรุงเบอร์ลิน ทำให้เขามีความชำนาญพิเศษด้านภาษาสันสกฤตและอินโดยูโรเปียนอื่น ๆ ในปี ค.ศ. 1880 หลังจากทำวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับภาษาสันสกฤตสำเร็จแล้ว เขาก็ย้ายไปอยู่ปารีส และอีกหนึ่งปีถัดมาเมื่ออายุได้ 24 ปี โซซูร์ได้เข้าเป็นอาจารย์ด้านศิลปะกอธิคและภาษาเยอรมันที่ Ecole Pratique des Hautes Etudes ก่อนจะย้ายกลับมาเป็นศาสตราจารย์ด้านภาษาสันสกฤตที่มหาวิทยาลัยเจนีวา (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2551: 413)

แนวคิดสัญศาสตร์ของโซซูร์มีปรากฏอยู่ในผลงานที่บรรดาคณาจารย์รวมจากคำบรรยายด้านภาษาศาสตร์เรื่อง Cours de linguistique generale ซึ่งบรรยายไว้ในปี 1907-1911 และมีการนำออกตีพิมพ์เผยแพร่หลังจากที่เขาถึงแก่กรรมไปแล้วถึง 50 ปี ซึ่งต่อมาได้รับการยกย่องเป็น “บิดาของสัญศาสตร์” (father of Semiotics) โซซูร์เสนอความคิดไว้อย่างน่าสนใจว่าเมื่อเราพูดถึงศาสตร์ของสัญญะ (science of signs) เราควรเริ่มมองว่าภาษานั้นเป็นระบบของสัญญะเพื่อใช้ถ่ายทอด และตามทัศนะของโซซูร์สัญญเป็นผลมาจากการทำงานร่วมกันของ “Signified” (ตัวหมายถึง) กับ “Signifier” (ตัวหมาย) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่าง “Signified” กับ “Signifier”



รูปที่ 2. 3 ตัวแบบสัญญะในทัศนะของโซซูร์

ที่มา: Daniel Chandler (2007: 14)

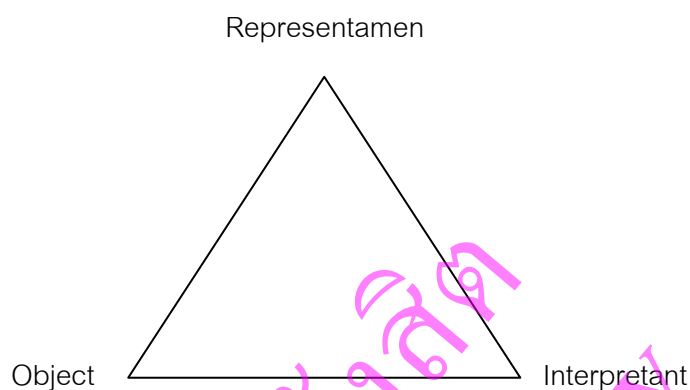
ไซซุร์กล่าวว่สัญลักษณ์ทางภาษาไม่ได้มีความสัมพันธ์วัตถุและชื่อ แต่มีความสัมพันธ์กับความคิด (concept) (signified) กับรูปแบบของเสียง (signifier) (Saussure, 1983)

2.4.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับสัญลักษณ์ในทัศนะของเพิร์ซ (Charles Sanders Peirce) เป็นทั้งนักปรัชญา นักคณิตศาสตร์ และนักวิทยาศาสตร์ชาวอเมริกัน ที่บางครั้งอาจรู้จักเขาในฐานะ “บิดาของปฏิบัตินิยม” (Father of pragmatism) เพิร์ซ เกิดที่มลรัฐแมสซาชูเซตส์ในปี 1839 สำเร็จการศึกษาทั้งในฝ่อกของศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เพิร์ซสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านวิทยาศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ดในปี 1863 ซึ่งจากก่อนหน้าที่สำเร็จการศึกษาทั้งระดับปริญญาตรีและปริญญาโทด้านศิลปะที่กล่าวว่าในการเกิดของความหมาย จำเป็นจะต้องมีคนเข้ามาเกี่ยวข้องในการตีความ หมายถึงรวมถึงความรู้ ประสบการณ์การรับรู้ของคน แนวสัญลักษณ์ของเพิร์ซ นั้น สนใจศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรูปลักษณะทางกายภาพ กับการเชื่อมโยงรูปลักษณะนั้นกับความหมาย หมายถึง เป็นการเน้นตัว “คน” และความสามารถในการเชื่อมโยงระหว่างรูปสัญลักษณ์และความหมายซึ่งอาจจะเป็นความหมายที่ยังไม่ได้ถูกกำหนดไว้ แต่กำลังจะถูกกำหนดขึ้นและบรรจุไว้ และเพิร์ซ เรียกวิชานี้ว่า สัญลักษณ์ศาสตร์ (Semiotics) และสามารถกล่าวได้ว่าผลงานของเพิร์ซเป็นการสานต่อความคิดในเรื่องสัญลักษณ์วิทยาของไซซุร์ที่เปิดประเด็นไว้แต่ยังไม่ได้ศึกษาต่อในรายละเอียด (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2555: 8) หรืออีกนัยหนึ่งเพิร์ซนำแนวคิดของไซซุร์ไปต่อยอดให้ซับซ้อนยิ่งขึ้นซึ่ง

ตามทัศนะของเพิร์ซ ทฤษฎีสัญลักษณ์เป็นความพยายามอธิบายกระบวนการรับรู้ของความรู้ทางวิทยาศาสตร์ที่จำเป็นในฐานะเป็นรูปแบบของกิจกรรมการสื่อสาร (Parmentier, 1994: 3) Peirce เชื่อว่าทุกอย่างเป็นสัญลักษณ์รอบใดที่มีการให้ความหมายกับสิ่งนั้น สัญลักษณ์จึงมีอยู่มากมายหลายลักษณะ เช่น สัญลักษณ์ประเภทของความหรือคำพูด ภาพ กลิ่น รสชาติ การกระทำหรือวัตถุ Peirce ได้แบ่งสัญลักษณ์ออกเป็น (1) icon (2) index และ (3) symbol

ในแบบจำลองของเพิร์ซ การสร้างความรู้ความหมาย (semiosis) เกิดขึ้นจากสามปัจจัย (ไม่ใช่แค่สองปัจจัย ตามแนวคิดของไซซุร์). สามปัจจัยนี้ประกอบด้วย (1) sign คือสัญลักษณ์ที่ใช้แทนสิ่งอื่น (2) interpretant เป็น ความแปล -ซึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างว่า ความหมาย (meaning) หรือ ผลของความหมาย (meaning-effect) ซึ่งเพิร์ซ หมายถึง การแปลความ

(interpretation) หรือ ภาพในใจที่คนสร้างขึ้นจากปฏิสัมพันธ์กับสัญญาณ และ (3) object หรือ referent คือ วัตถุ อันเป็นสิ่งที่สัญญาณอ้างความถึง



รูปที่ 2.4 แบบจำลองในการการสร้างความหมายของเพียร์ซ

ที่มา: Danesi, : 26

องค์ประกอบทั้งสามประการตามแบบจำลองนี้ทำงานอย่างมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลาในการผลิตสัญญาณ

2.4.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาณในทัศนะของบาร์ตส์ (Roland Barthes) เป็นนักภาษาศาสตร์ชาวฝรั่งเศสที่มีความสนใจเรื่องเกี่ยวกับการสร้างสัญญาณเพื่อใช้ในการสื่อความหมาย โดยมีมุมมองพื้นฐานว่าสิ่งต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อใช้สื่อความหมายเป็นผลมาจากกระบวนการทางภาษา (พงศกฤษฎี พละเลิศ, 2553: 15) นักสัญวิทยาชาวฝรั่งเศสผู้นี้รับแนวคิดของไซซูร์ด้านของโครงสร้างภาษา แต่บาร์ตส์สนใจภาษาในแนวของวรรณกรรม เพราะ สำหรับบาร์ตส์แล้ววรรณกรรมมีโครงสร้างแบบเดียวกับภาษา คือมีทั้ง “หน่วยย่อยของโครงสร้างภาษา” (ถ้อยคำ-วลี-ประโยค) และ “ระดับการเล่าเรื่อง” ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับคือระดับเหตุการณ์ (function) – เป็นหน่วยที่เล็กที่สุดของการเล่าเรื่อง ทำหน้าที่ผลักดันให้เรื่องเดินต่อไปข้างหน้าได้ เช่น การต่อสู้, ระดับห้วงการกระทำ (Action) – ประกอบด้วยเหตุการณ์จำนวนหนึ่งมาเรียงร้อยเป็นชุดในทิศทางเดียวกัน และระดับการเล่าเรื่อง (Narration) – เป็นการนำเสนอเหตุการณ์ชุดหนึ่งทีประกอบด้วยห้วงการกระทำหลายห้วงการกระทำตั้งแต่จุดเริ่มต้นเรื่องจนจบเรื่องเช่น เริ่มต้นด้วยความสุขสงบจากนั้นก็มีการทำให้เกิดปัญหาขึ้นมากมายจนในที่สุดมีบางสิ่งมาช่วยให้อันตรายหมดไปแล้วก็มาสู่ความสงบอีกครั้ง บาร์ตส์ขยายความต่อโดยนำมาเทียบกับความหมายเบื้องต้น

ของสัญญะ ว่าภาษามีความหมายประจำของตัวเองอยู่ในหน่วยพื้นฐานสุด ทางสัญศาสตร์ (semiotics) เรียกว่าความหมายตรง (denotation) ส่วน ความหมายแฝง (connotation) เกิดจากการสวมทับความหมายทางวัฒนธรรมที่เคยชินในสังคมลงไป ความหมายทางสัญวิทยาของ บาร์ตส์วิเคราะห์วัตถุด้านรูปลักษณะทางกายภาพก่อน ว่ามีผลต่อการรับรู้เบื้องต้นของผู้คนอย่างไร สิ่งที่เกิดจากผลการรับรู้และการใช้สอยเป็นเสมือนความหมายเบื้องต้น และส่งเสริมให้คนในสังคมเติมความหมายทางวัฒนธรรมทับลงไปอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า มายาคติ

บาร์ตส์ เป็นนักภาษาศาสตร์ชาวฝรั่งเศส เกิดในปี 1915 ศึกษาเกี่ยวกับวรรณคดีฝรั่งเศสในมหาวิทยาลัยปารีส หลังจากสำเร็จการศึกษาได้ประกอบอาชีพเป็นด้วยการสอนภาษาฝรั่งเศสในโรมานีและอียิปต์ เขาอุทิศเวลาให้กับการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสังคมวิทยา และศัพท์วิทยา (lexicology) ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในฝรั่งเศสจนกระทั่งเสียชีวิตในปี 1980 รวมอายุ 65 ปี ตลอดระยะเวลาการทำงานเขาได้ผลิตผลงานเป็นจำนวนมาก เช่น Camera Lucida, The Empire of Signs, The Fashion of System, Writing Degree Zero (1953), Mythologies (1957), The Fashion System (1967), S/Z (1970), The Pleasure of the Text (1973) เป็นต้น ซึ่งไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2555: 117-129) ยกย่องบาร์ตส์ว่าเป็นนักภาษาศาสตร์และนักสัญวิทยาที่ถ่ายทอดความคิดเรื่องสัญวิทยาของไซซูร์ได้อย่างโดดเด่นมากที่สุดคนหนึ่ง

ในกรณีของ mythologies (Barthes, 1991) เป็นหนังสือรวมบทความที่ บาร์ตส์เขียนขึ้นนั้น บทความในหนังสือเป็นเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับการวิจารณ์สังคมวัฒนธรรมร่วมสมัยและการเมืองการปกครอง ฯลฯ บาร์ตส์ เขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ไว้จำนวน 54 เรื่อง หนังสือเล่มหนึ่งของเขาชื่อ “มายาคติ สรรนิพนธ์จาก Mythologies

สัญวิทยาของโรลองด์ บาร์ตส์ คือการศึกษาเพื่อจะผ่าสิ่งศึกษาหามายาคติที่ถูกปิดบังอำพราง ซึ่งมายาคติ ที่ว่านี้หมายถึง ความคิดความเชื่อที่คนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับโดยไม่ตั้งคำถาม และเป็นความคิดความเชื่อที่สอดคล้องกับระบบอำนาจที่ดำรงอยู่ในสังคมในขณะนั้น ดังนั้นสิ่งต่างๆ รอบตัวจึง ไม่ใช่เรื่องธรรมชาติแต่เป็นผลผลิตของสังคม โดยจะศึกษาหาความจริงเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อในสิ่งที่ศึกษานั้นๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ถูกบิดเบือน (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545:95) สัญญะของบาร์ตส์ให้ความสำคัญกับภาษาโดยเชื่อว่าภาษามีความหมายประจำของตัวเองอยู่ในหน่วยพื้นฐานสุดทางสัญศาสตร์ (semiotics) เรียกว่า

ความหมายตรง (denotation) ส่วนความหมายแฝง (connotation) เกิดจากการสวมทับ ความหมายทางวัฒนธรรมที่เคยชินในสังคมลงไป ความหมายทางสัญวิทยาของบาร์ตส์ วิเคราะห์ วัตถุด้านรูปลักษณ์ทางกายภาพก่อนว่ามีผลต่อการรับรู้เบื้องต้นของผู้คนอย่างไร สิ่งที่เกิดจากผล การรับรู้และการใช้สอยเป็นเสมือนความหมายเบื้องต้น และส่งเสริมให้คนในสังคมเติมความหมาย ทางวัฒนธรรมทับลงไปอีกชั้นหนึ่ง เรียกว่า มายาคติ (อ้างในนพพร ประชากุล, 2544:8) ตัวอย่างเช่น “แหวนหมั้น” ที่เป็นสัญลักษณ์ใช้แทนความผูกพันระหว่างชายหญิงคู่หนึ่งในบริบทสังคม ตะวันตก



ภาพ 2. 5 กระบวนการทำงานของมายาคติตามทัศนะของ Barthes

ที่มา: Barthes, 1991: 113

มายาคติ (mythologies) ของบาร์ตส์ เป็นงานวิเคราะห์แนวสัญวิทยา ที่พยายามแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ซับซ้อนระหว่างรูปสัญลักษณ์กับความหมายของสัญลักษณ์ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่มีพื้นฐานมาจากภาษาศาสตร์เชิงโครงสร้างของโซซูร์ ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการใช้ภาษาที่สื่อให้เห็นภาพพจน์ และความหมายแฝงต่างๆ เผยให้เห็นถึง “สิ่งที่เกิดขึ้นแต่ไม่นิยมพูดถึงกัน” มายาคติคือ การใช้ภาษาแบบหนึ่งที่กระทำผ่านวาทกรรม ดังนั้นมายาคติสำหรับบาร์ตส์นั้นเป็นรูปแบบวิธีการสร้างความหมายแบบหนึ่ง และมีกระบวนการทำให้เกิดการยอมรับทางสังคม (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์, 2551:135)

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับอุดมศึกษา และการบริหารอุดมศึกษา

ภายใต้อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ และการเปิดเสรีด้านการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยต้องพัฒนาและปรับกลยุทธ์ เพื่อรองรับสภาพการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น สถาบันอุดมศึกษาต่างพยายามพัฒนาและเพิ่มศักยภาพตนเองให้แข่งขันได้ เช่น การสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ภายในประเทศและต่างประเทศ การผลิตผลงานวิจัยที่มีคุณภาพ การสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ การวิจัยและพัฒนาสื่อการเรียนการสอนโดยใช้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต (e-learning) การจัดหลักสูตรเฉพาะทางที่มีคุณภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาต้องเร่งพัฒนาระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพัฒนาคุณภาพการศึกษา หากสถาบันอุดมศึกษาใดไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและคุณภาพการศึกษาให้สามารถแข่งขันได้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความ “ดำรงอยู่” และความ “อยู่รอด” ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ดังนั้นจึงเป็นอยู่เองที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายต้องดิ้นรนหาทางบริหารตนเองให้มีประสิทธิภาพ ให้สังคมยอมรับได้ในที่สุด

2.5.1 ความหมายของอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย

คำว่า “อุดมศึกษา” เป็นคำสนธิที่เกิดจากการนำคำในภาษาบาลีกับภาษาสันสกฤต รวมเข้าด้วยกัน กล่าวคือ คำว่า “อุดม” มีรากศัพท์มาจากศัพท์ภาษาบาลี “อุตม” หมายถึง สูงสุด บวกกับคำศัพท์ภาษาสันสกฤต “ศึกษา” หมายถึง การเล่าเรียน ดังนั้น คำว่า “อุดมศึกษา” จึงหมายถึง การเรียนชั้นสูงสุด ปรีชา มารี เคน (2554:12) และ สุบรรณ เขียมวิจารณ์ (2550: 12) ให้ความหมายของอุดมศึกษาคือว่า อุดมศึกษา หมายถึง การศึกษาระดับสูงหลังระดับมัธยมศึกษาที่มุ่งผลิตทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ ความสามารถ มีการคิดเชิงวิพากษ์ มีจริยธรรม ความฉลาดทางอารมณ์ รู้เท่าทันพร้อมรับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่ได้ไปสร้างสรรค์พัฒนาต่อยอดจนกระทั่งกลายเป็นองค์ความรู้ใหม่ได้ เพื่อให้เกิดคุณค่าต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ขณะที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่าเป็นระดับการศึกษาต่อจากขั้นพื้นฐาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีกับปริญญา

จากคำนิยามข้างต้นทำให้สามารถสรุปได้ว่า การศึกษาระดับอุดมศึกษามีเป้าหมายเพื่อยกระดับความรู้ให้ศึกษา ปลูกฝังทัศนคติ ค่านิยมและพัฒนาบุคลิกภาพ อีกทั้งถือเป็นพื้นฐานความรู้ในการประกอบอาชีพของนักศึกษา (Teichler, 1996: 96) เป็นการศึกษาขั้นสูงที่ดำเนินการต่อจากระดับมัธยมศึกษา หรือการศึกษาที่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา หรือการศึกษาที่จัดการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษา (postsecondary education) ซึ่งการศึกษาหลังระดับมัศึกษามีหลายประเภท เช่น โรงเรียนอาชีวศึกษา วิทยาลัยชุมชน วิทยาลัยเอกชน (เช่น สถาบันเทคโนโลยี) เป็นต้น ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 2 ระดับคือ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีกับปริญญา โดยภาพรวมมีภารกิจหลัก 4 ประการคือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

2.5.2. จุดมุ่งหมายของอุดมศึกษา

วิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยตะวันตก มีพัฒนาการสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ระบบอุดมศึกษาเป็นระบบหนึ่งของสังคม ฉะนั้นย่อมปฏิสัมพันธ์กับอิทธิพลตัวแปรต่าง ๆ ในสังคมนั้นด้วย รูปแบบและเป้าหมายของอุดมศึกษาจึงน่าจะได้รับอิทธิพลจากกระแสแนวความคิดหลักของสังคม เช่น ในสมัยกรีกโบราณ 400-500 ปีก่อนคริสต์ศักราช นักปราชญ์ เช่นเพลโตก็จัดตั้งสำนักการศึกษาที่เรียกว่า “Academy” และอริสโตเติลผู้เป็นศิษย์ของเพลโตก็จัดตั้งสำนักเรียนที่เรียกว่า “Lyceum” (วันชัย ต้นศิริ, 2544: 92) ในคริสต์ศตวรรษที่ 9 ช่วงปลายสมัยกลางที่การก่อตัวของประเทศเริ่มปรากฏตัวขึ้น สถาบันอุดมศึกษาในรูปแบบของมหาวิทยาลัยที่ชื่อ มหาวิทยาลัยซาเลอโน (Salerno) ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเนเป็ล อิตาลี เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นเฉพาะด้านการแพทย์ และแนวคิดของมหาวิทยาลัยก็เริ่มขยายไปในยุโรปในสมัยนั้น ครั้นเมื่อถึงคริสต์ศตวรรษที่ 12 มหาวิทยาลัยโบโลญญา (Bologna) ได้ถือกำเนิดขึ้นในอิตาลี ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยปาตัว (Padua) โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยโบโลญญา ที่มีชื่อเสียงด้านนิติศาสตร์และศิลปศาสตร์ (Liberal Arts) ที่ผู้เรียนจำนวนมากเดินทางมาจากฝรั่งเศส เยอรมนี อังกฤษ และรัสเซีย ระบบการเรียนของโบโลญญาจึงมีอิทธิพลต่อยุโรปในเวลาต่อมา (วิรุณ ตั้งเจริญ, 2551: 23)

พึงกล่าวไว้ด้วยว่า มหาวิทยาลัยในสมัยกลางยังเป็นแบบมหาวิทยาลัยนานาชาติใช้ภาษาลาตินเป็นภาษาสื่อสาร มีนักศึกษาหลาย ๆ ชาตินิยมศึกษาร่วมกันได้ ทั้งนี้เพราะยุโรปสมัยกลางยังไม่มีรัฐชาติ ศาสนจักรอันมีกรุงโรมเป็นศูนย์กลางยังคงเป็นสากลจักรวาลของชาวยุโรป ต่อมาเมื่อ

ยุโรปได้วิวัฒนาการเป็นรัฐชาติ มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยก็เริ่มใช้ภาษาของตนเอง ความเป็นมหาวิทยาลัยนานาชาติเริ่มลดลง (วันชัย ต้นศิริ, 2544: 94) นักศึกษาส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นในสมัยกลางเป็นพระ และนักศึกษาแพทย์ หลักสูตรในยุคนั้นประกอบด้วยภาษาศาสตร์ ตรรกศาสตร์ เรขาคณิตคณิตศาสตร์ดาราศาสตร์และดนตรี

กรณีของอเมริกา มหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุดคือมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดที่ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1636 ตั้งแต่ครั้งยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยนำแบบแผนของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์มาเป็นต้นแบบก็ได้ส่งอิทธิพลไปสู่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในอเมริกาที่ก่อตั้งขึ้นภายหลัง ขณะที่ มหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ ที่กำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. 1876 โดยเลียนแบบมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน เน้นการค้นคว้าวิจัยและเสรีภาพทางวิชาการเป็นหลัก ก็มีอิทธิพลต่อมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ไม่น้อย นอกจากนี้ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ยังได้เกิดมหาวิทยาลัยแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐต่าง ๆ ที่เรียกว่า “มหาวิทยาลัยแห่งรัฐ” (State university) ที่มีได้ผูกพันกับศาสนานิกายใด มหาวิทยาลัยแห่งมลรัฐที่เกิดขึ้นแห่งแรกคือ มหาวิทยาลัยแห่งรัฐนอร์ธแคโรไลนา ซึ่งสถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1785 (วิรุณ ตั้งเจริญ, 2551: 25-27) จากที่กล่าวมาจะพบว่าการศึกษาได้ถือกำเนิดการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือว่าการจัดการศึกษาที่มีความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศให้มีศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ดังนั้นภารกิจ หรือพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษาจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วย การสอนบัณฑิตให้มีความรู้ ความสามารถ การวิจัยค้นคว้าองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อรับใช้สังคม การทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมและการบริการวิชาการ (จำเนียร พลหาญ, 2553: 21) ในกรณีของหน้าที่จัดการศึกษา สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่จัดการศึกษาสำหรับคนวัยที่กำลังจะเป็นผู้ใหญ่หรือเป็นผู้ใหญ่แล้ว ซึ่งต่างจากประณมที่จัดขึ้นสำหรับเด็กเล็ก และมัธยมศึกษาที่จัดสำหรับวัยรุ่น ดังนั้นจึงมักมีผู้เรียก “อุดมศึกษา” ว่า “การศึกษาระดับที่สาม” หรือ “การศึกษาหลังมัธยมศึกษา” ทั้งนี้ เพราะเป็นการจัดการศึกษาต่อจากระดับมัศึกษานั้นเอง (นพ ศรีบุญญา, 2540: 28)

จอห์น ดี. มิลเลทท์ (John D. Millett) อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งไมอามีและมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด กล่าวถึงเป้าหมายของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของอเมริกาว่า มีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ การสอน (instruction) การวิจัย (research) และการบริการสังคม (public service) ซึ่งการบริการวิชาการก็เชื่อมโยงกับการสอนและการวิจัย (วิรุณ ตั้งเจริญ, 2551: 27) การที่สถาบันอุดมศึกษาจะสามารถดำเนินภารกิจให้บรรลุตามความมุ่งหมายและทำหน้าที่

หลัก คือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom)

2.5.3 การบริหารและจัดการอุดมศึกษา

การบริหารสถาบันอุดมศึกษาแตกต่างไปจากการบริหารองค์กรอื่น ๆ กล่าวคือ ผู้บริหารไม่สามารถควบคุมสมาชิกขององค์กรอย่างอาจารย์แบบเข้มงวดไม่ได้ เพราะโดยธรรมชาติแล้วอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีความรู้ มีความคิดเป็นอันมาก ดังนั้นลักษณะการบริหารจึงควรเป็นเพียง “การนำในบรรดาผู้ที่เสมอกัน” เท่านั้น ย่อมไม่อาจใช้การจัดการ บังคับบัญชาอย่างนายกับลูกน้องได้ (นพ ศิริบุณาค, 2540: 40) ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นกับอุดมศึกษาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อให้เห็นลักษณะสำคัญของการบริหารอุดมศึกษาในต่างประเทศ ในที่นี้ผู้วิจัยจะยกตัวอย่างการบริหารอุดมศึกษาในต่างประเทศเฉพาะบางประเทศดังต่อไปนี้

2.4.3.1 การบริหารอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร การบริหารอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร สนม ครูทเมือง (2547: 37-40) อธิบายระบบการบริหารอุดมศึกษาของอังกฤษที่ประกอบด้วย การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินและทรัพย์สินไว้ดังต่อไปนี้

การบริหารงานทั่วไป การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของอังกฤษ เป็นหน้าที่รับผิดชอบของรัฐ ไม่มีกระทรวงหรือทบวงมหาวิทยาลัยดูแลรับผิดชอบ จึงมีความเป็นอิสระสามารถบริหารภารกิจต่าง ๆ ด้วยตัวเอง ซึ่งจะแบ่งการบริหารงานในมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 สายคือ สายวิชาการกับสายบริหาร ซึ่งระบบและวิธีดำเนินงานของแต่ละสายจะทำในรูปของคณะกรรมการ และจะเริ่มจากระดับล่างสู่ระดับบน เช่น สายวิชาการจะเริ่มจากระดับภาควิชา คณะวิชา แล้วเข้าสู่กรรมการวิชาการ ขณะที่สายบริหารก็จะเริ่มจากคณะกรรมการในหน่วยงานต่าง ๆ แล้วจึงเข้าสู่กรรมการบริหารมหาวิทยาลัย โดยมีอธิการเป็นประธาน แล้วจึงถึงระดับสภามหาวิทยาลัย

การบริหารงานวิชาการ สภาวิชาการ (Senate) เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับภารกิจด้านวิชาการของมหาวิทยาลัยซึ่งอธิการบดีจะมอบหมายให้รองอธิการบดี (Deputy Vice-Chancellor หรือ Vice-Principal) หรือผู้ช่วยอธิการ (Pro Vice-Chancellor) เป็นผู้ดูแลและปฏิบัติงานแทนการดำเนินงานในฝ่ายวิชาการจำดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการที่สมาชิกมาจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยมีมติเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการด้วย

การบริหารงานบุคคล อุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรจะให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานของบุคลากรทุกประเภท และทุกระดับ โดยเน้นการลงทุนในเชิงคุณภาพให้เงินเดือนสูงเพื่อดึงดูดให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสคัดเลือกคนดีมีศักยภาพสูงเข้ามาทำงาน ดังนั้นอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจึงมีหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่พิจารณาว่าจ้างและพัฒนาบุคลากรตามสถานะภาพของงบประมาณ

การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบริหารการเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาในอังกฤษมีลักษณะการกระจายอำนาจการบริหารการเงินจากส่วนกลางของประเทศไปสู่มหาวิทยาลัยในแต่ละมหาวิทยาลัย ลงสู่คณะภาควิชา โดยรูปแบบการจัดสรรเงินงบประมาณและให้อำนาจต่อหน่วยงานดำเนินการใช้งบประมาณได้อย่างเต็มที่ โดยจะมีหน่วยงานกลางคอยกำกับคุณภาพและประสิทธิภาพ รัฐบาลจะกำกับนโยบายและควบคุมคุณภาพของการศึกษาผ่าน Higher "Education Funding Council for England" หรือที่เรียกย่อว่า "HEFCE"

2.5.3.2 การบริหารอุดมศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกาการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเช่นเดียวกับยุโรป คือฝ่ายศาสนจักรเป็นผู้ริเริ่มมหาวิทยาลัยแห่งแรกของสหรัฐอเมริกาคือมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1636 ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยเยลที่ก่อตั้งขึ้นในปี 1716 ซึ่งสองต่างเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน และเช่นกันมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่ยอมรับนับถือกันมานาน เป็นมหาวิทยาลัยในกลุ่ม Ivy League อันได้แก่ มหาวิทยาลัย Harvard, Yale, Pennsylvania, Princeton, Columbia, Brown, Dartmouth

และ Cornell เหล่านี้ต่างเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน วิโรจน์ โชติพิพัฒน์วรกุล (2554:42-44) อธิบายการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาไว้ดังต่อไปนี้

การบริหารงานทั่วไป การบริหารสถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด ภารกิจสำคัญของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่ระบุถึงความจำเป็นในอนาคต โดยมีอธิการบดีเป็นผู้นำหลักในการบริหารมหาวิทยาลัยไปสู่เป้าหมายที่กำหนด

การบริหารงานวิชาการ การจัดระบบอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาเป็น 3 ระดับคือ ระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับสถาบัน การกำหนดนโยบายแต่ละระดับมีความสอดคล้องกัน รัฐบาลกลางจะวางระเบียบข้อบังคับในเรื่องที่จะกระทบต่อการศึกษา รัฐบาลมลรัฐ เป็นผู้กำหนดและแต่งตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการ ออกระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพ

การบริหารงานบุคคล บุคลากรในอุดมศึกษาของอเมริกาไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ หากแต่เป็นการจ้างปฏิบัติในลักษณะการจ้างประจำและการจ้างชั่วคราว การกำหนดกรอบตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง และการกำหนดระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เป็นหน้าที่รับผิดชอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่ประกอบด้วยอาจารย์ประจำที่อาวุโส ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยให้อาจารย์มีเวลาทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลา 3-7 ปี เมื่อได้คุณสมบัติตามเกณฑ์แล้วจะได้รับการแต่งตั้งเป็นอาจารย์ประจำ มีการกำหนดระดับค่าจ้างซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์สมาคมศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยอเมริกา

การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ในอเมริกาการบริหารทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของรัฐกับอุดมศึกษาที่เป็นของเอกชนมีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง มลรัฐแต่ละมลรัฐมีสิทธิในการรับผิดชอบจัดการศึกษาของตนเองโดยที่รัฐบาลของประเทศจะสนับสนุนงบประมาณ และกำหนดนโยบายระดับประเทศ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนดดำเนินงานด้านการศึกษา ภายใต้การสนับสนุนจากคณะกรรมการและสภาที่ปรึกษาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งจากภาครัฐและแหล่งทุนจากภาคเอกชนรวมทั้งค่า

จ่ายใช้จากนักศึกษา ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาพื้นฐานเป็นบริษัทตามกฎหมาย ส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณของตนเอง

2.5.3.3 อุดมศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ วิจารณ์ พานิช และคณะ(2544) ได้อธิบายการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศนิวซีแลนด์ไว้ว่า พระราชบัญญัติการศึกษา ค.ศ. 1998 แบ่งสถาบันอุดมศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ กลุ่มวิทยาลัยน การศึกษา กลุ่มโพลีเทคนิค มหาวิทยาลัย และ วานังกา วิทยาลัยการศึกษาระดับปริญญาตรี (College of Education) เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาและวิจัยด้านการศึกษาที่เกี่ยวกับเด็กและการศึกษาภาค บังคับ ขณะที่กลุ่มโพลีเทคนิค (Polytechnics) หรือบางกรณีเรียกว่า “สถาบันเทคโนโลยี (Institute of Technology) มีทั้งสิ้น 24 สถาบัน จัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาใน สาขาวิชาต่าง ๆ ส่วนกลุ่มมหาวิทยาลัย (Universities) จัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในประเทศ นิวซีแลนด์เริ่มต้นในปี ค.ศ. 1870 และมีประเพณีคล้ายกับอุดมศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศนิวซีแลนด์เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด และมีจำนวนรวม 8 มหาวิทยาลัย คือ (1) มหาวิทยาลัยอ็อคแลนด์ (The University of Auckland) (2) มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีแห่งอ็อคแลนด์ (Auckland University of Technology) (3) มหาวิทยาลัยไวคาโต (The University of Waikato) (4) มหาวิทยาลัยแมสเซย์ (Massey University) (5) มหาวิทยาลัย วิคตอเรียแห่งเวลลิงตัน (Victoria University of Wellington) (6) มหาวิทยาลัยแคนเตอเบอรี (The University of Canterbury) (7) มหาวิทยาลัยลินคอล์น (Lincoln University) (8) มหาวิทยาลัยโอ ตาโก (University of Otago) สำหรับกลุ่มที่ 4 วานังกา (Wananga) เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เน้น เฉพาะชนเผ่าเมารี จัดการเรียนการสอนและการวิจัยเพื่อรักษาและ พัฒนาความเป็นอิสระทาง ปัญญา ตลอดจนเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่าเมารี

2.5.3.4 อุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย ออสเตรเลียเป็นประเทศ ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพภายใต้ความแตกต่างทางวัฒนธรรมของประชากรเป็นประเทศเดียวที่ ตั้งอยู่บนทวีปออสเตรเลียซึ่งเป็นทวีปที่มีขนาดเล็กที่สุดในโลก ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาให้กับประชาชนอย่างมาก ในปี ค.ศ. 1850 ได้ริเริ่มจัดตั้ง มหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศออสเตรเลียคือ มหาวิทยาลัยซิดนีย์ ตั้งอยู่ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ต่อมาปี ค.ศ. 1853 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเมลเบิร์น ของรัฐวิกตอเรียในช่วงทศวรรษ 1870-1880 รัฐบาลได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยการฝึกหัดครูขึ้นในรัฐวิกตอเรีย เซาท์ออสเตรเลีย นิวเซาท์เวลส์

รวมถึงการจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคต่าง ๆ จำนวนมากในรัฐวิคตอเรียเพื่อสนับสนุนการเติบโตในด้านอุตสาหกรรมเหมืองแร่

มหาวิทยาลัยของประเทศออสเตรเลียทั้ง 39 แห่ง กระจายตัวอยู่ตามเมืองหลักของแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเอง ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายด้านการศึกษาของออสเตรเลียได้ให้ความสำคัญกับ 2 เรื่องคือด้านความเป็นสากล (Internationalization) และส่งเสริมการวิจัยในประเทศเพื่อให้ออสเตรเลียเป็นผู้นำทางการศึกษาโดยเฉพาะในภูมิภาคเอเชีย มาตรฐานการศึกษาที่สูงของมหาวิทยาลัยออสเตรเลีย ทำให้มหาวิทยาลัยติดอันดับในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุด 100 อันดับของ Times Higher Education Supplement University Rankings ประจำปี 2009 จำนวน 8 มหาวิทยาลัย ได้แก่ Australian National University, University of Sydney, University of Melbourne, University of Queensland, Monash University, The University of New South Wales, University of Adelaide และ University of Western Australia

2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารและจัดการอุดมศึกษาไทย

ประวัติศาสตร์การกำเนิดสถาบันอุดมศึกษาไทย คล้าย ๆ กับของฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ตที่ต้องการสร้างสถาบันการศึกษาเพื่อฝึกหัดด้านวิชาชีพชั้นสูงโดยเฉพาะเพื่อเข้าไปรับราชการระดับสูง (วันชัย ตันศิริ, 2550: 190) ซึ่งก่อนที่จะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทย มีปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการ ที่เป็นแรงกระตุ้นให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในประเทศไทย ประการแรก คือ อิทธิพลแนวคิดจากต่างประเทศที่ผู้นำประเทศได้รับมาจากทั้งชาวต่างประเทศที่อยู่ในประเทศไทยและจากการที่ผู้นำได้ไปพบเห็นมาจากต่างประเทศและจดจำมาเป็นแบบอย่าง ประการที่สอง ประเทศต้องการบุคลากร โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนมาช่วยราชการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งกำลังทรงปรับปรุงประเทศอย่างกว้างขวางในทุกด้านทำให้เกิดความต้องการสถาบันการศึกษาเพื่อฝึกอบรมบุคคลเหล่านั้น ประการที่สาม กระทรวงธรรมการประสงค์ยกระดับการศึกษาของชาติให้สูงขึ้นถึงขั้นอุดมศึกษาหรือขั้นสูงที่เรียกว่า "High Education" และสุดท้ายประการที่สี่ สถาบันอุดมศึกษาเดิมมีอยู่ เช่น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ โรงเรียนแพทยากร โรงเรียนมหาดเล็ก จัดสอนวิชาชั้นสูงถึงขั้นมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว ทำให้การยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยสามารถทำได้ง่าย(สนม ครูทเมือง, 2547: 14)

หากสืบสาวประวัติศาสตร์และความเป็นมาของอุดมศึกษาในประเทศไทย นักวิชาการทั้งหลายลงความเห็นกันว่าอุดมศึกษาไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2411 ต่อจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชบิดา ทรงตระหนักถึงภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส จึงได้ทรงพยายามปรับปรุงบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษา (พนัส หันนาคินทร์, 2524: 123) กล่าวคือ หลังจากที่พระองค์ทรงเสด็จประพาสยุโรป 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2440 และ พ.ศ. 2450 การแสดงประพาสยุโรปครั้งแรก ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงต่อวงการการศึกษาของไทยเพราะนอกจากจะทรงดำเนินงานทางการทูตเพื่อรักษาเอกราชของชาติและการเสด็จทอดพระเนตรสถานที่สำคัญต่าง ๆ แล้วทรงให้ความสนใจอย่างยิ่งต่อเสด็จไปสถานศึกษา (วุฒิชัย มูลศิลป์, 2554: 209; วิจิตร ศรีสอาน, 2531: 9)

อย่างไรก็ตามการอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยนั้นได้เริ่มกล่าวถึงอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในโครงการศึกษาของชาติตั้งแต่ พ.ศ. 2441 โดยมีชื่อว่า “รัตนโกสินทร์สกลวิทยาลัย” ที่มุ่งรับผู้เข้าเรียนที่มีอายุระหว่าง 18-22 ปี แต่กระทรวงธรรมการก็ยังไม่สามารถจัดการศึกษาถึงระดับนี้ได้ ในระยะเวลาดังกล่าว คงจัดได้เฉพาะโรงเรียนอาชีวะเป็นบางแห่งเท่านั้น (วิจิตร ศรีสอาน, 2531: 10) กล่าวคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากการประพาสยุโรป

การอุดมศึกษาในประเทศไทยในปัจจุบัน อาจพิจารณาจำแนกได้หลายส่วนตามองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- 1) สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
- 2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยอิสระที่ได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ประกอบด้วย มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- 3) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จัดการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในทางวิชาการและมาตรฐานการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย
- 4) สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะสาขาวิชาในสังกัดกระทรวงอื่น ๆ นอกจากทบวงมหาวิทยาลัย เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งจัดการศึกษาเฉพาะสาขาวิชาตามวัตถุประสงค์ในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

5) สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะวิชาชีพในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ที่จัดบริการ การศึกษาในระดับปริญญาตรี เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะวิชาชีพ ที่กฎหมายบังคับให้เข้าร่วมเป็น สถาบันสมทบกับสถาบันอุดมศึกษาตามข้อ 1 และ 2 เช่น วิทยาลัยพยาบาลของสภากาชาดและ วิทยาลัยพยาบาลของกรมตำรวจ เข้าเป็นสถาบันสมทบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือ วิทยาลัยพยาบาลของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศที่เข้าร่วมเป็นสถาบันสมทบของ มหาวิทยาลัยมหิดล

6) สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่จัดบริการการศึกษาทั้ง ในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และระดับปริญญาตรี โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏ และสถาบัน เทคโนโลยีราชมงคล

หากจะกล่าวในภาพรวม ก็สามารถกล่าวได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีอุดมศึกษาอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรีกับระดับปริญญาตรี ซึ่งแต่ละระดับมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน โดย ที่การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี เป็นการศึกษาที่มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ และ ทักษะวิชาชีพในระดับกลางรวมทั้งมีความสามารถในการริเริ่มประกอบอาชีพ ขณะที่การศึกษาระดับปริญญาซึ่งสามารถแยกย่อยออกเป็นระดับคือระดับปริญญาตรีและสูงกว่าปริญญาตรี โดยที่ การศึกษาระดับปริญญาตรี มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ ในระดับสูง โดยเฉพาะการประยุกต์ทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ การริเริ่มพัฒนาทั้งทางวิชาการและ วิชาชีพ ส่วนการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรี มุ่งส่งเสริมให้ผู้เรียนได้พัฒนาความรู้ และทักษะใน สาขาวิชาการเฉพาะทางให้มีความชำนาญมากยิ่งขึ้น มุ่งสร้างความรู้ความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทาง วิชาการ โดยเฉพาะการศึกษาค้นคว้า วิจัย พัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยี (จำเนียร พลหาญ, 2553: 20)

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญที่สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจะต้อง ดำเนินการให้เกิดขึ้นเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการ ประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.6.1 ความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาในต่างประเทศ

การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นกิจกรรมที่สถาบันการศึกษาทุกแห่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อแสดงถึงศักยภาพในระบบจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ มีหลักฐานที่สังคมสามารถประเมินและตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ แต่หากศึกษาความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาจะพบว่า ไม่ได้เกิดขึ้นหรือมีเฉพาะในระบบการศึกษาของไทยเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามนานาประเทศได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษามาก่อนหน้าประเทศไทยอีก ในที่นี้จะนำเสนอตัวอย่างของระบบประกันคุณภาพของบางประเทศ

2.6.1.1 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาในสหราชอาณาจักร สหราชอาณาจักรเป็นประเทศหนึ่งที่มีการประเมินคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาเพื่อประกันคุณภาพที่ดีที่สุด เพราะเป็นการประเมินที่ใช้หลักวิชา มีความชัดเจน สมบูรณ์ และมีการประเมินทุกระดับตั้งแต่ระดับบุคคลไปถึงหน่วยงานและสถาบัน สามารถสร้างความโปร่งใสขจัดอคติ ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทำให้ผลการประเมินมีประโยชน์ในการพัฒนาอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ ในการประเมินผลและประกันคุณภาพการศึกษามีทั้งประเมินผลภายในและประเมินผลภายนอก (คณะวิจัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540:201-205)

การประเมินผลภายในสถาบันมักจะมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมด้วยเพื่อให้เกิดความเที่ยงธรรมไม่ลำเอียง ตั้งแต่การประกันคุณภาพของนิสิตที่จบออกไป ซึ่งมีการสอบจากสถาบันหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาตรวจสอบ ไปจนถึงการประเมินคุณภาพบุคลากร คณาจารย์ ตลอดไปจนถึงหน่วยงานระดับภาควิชา คณะ สำนัก สถาบัน จนถึงระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งเกี่ยวพันกับการบริหาร

ส่วนการประเมินภายนอก จะมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในการประเมินทั้งหน่วยงานของรัฐ สื่อมวลชน และองค์กรวิชาชีพเฉพาะทาง สำหรับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ประเมินสถาบัน คือ Higher Education Funding Council (HEFC) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประเมินคุณภาพการให้การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ให้เกณฑ์เป็น 4 ระดับ คือ เกณฑ์ดีเลิศ (Excellence) พอใจมาก (Highly satisfactory) เกณฑ์น่าพอใจ (Satisfactory) และ

เกณฑ์ที่ไม่น่าพอใจ (Unsatisfactory) ซึ่งจะนำไปใช้ในการสรรจัดงบประมาณให้มากขึ้นตามความแข็งแกร่งของสถาบัน

2.6.1.2 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาในออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลีย มีความใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักรมากในฐานะที่อยู่ในเครือจักรภพ สถาบันอุดมศึกษาจึงมีพื้นฐานและระบบต่าง ๆ หลายอย่างคล้ายคลึงกัน องค์กรการรับรองคุณภาพของมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย (The Australian Universities Quality Agency หรือ AUQA) ก่อตั้งขึ้นในปี 1995 เป็นหน่วยงานในระดับชาติที่เป็นอิสระและไม่หวังกำไร เพื่อส่งเสริม ตรวจสอบ และรายงาน การประกันคุณภาพของการอุดมศึกษาออสเตรเลีย AUQA ตรวจสอบสถาบันการศึกษาชั้นสูงทุกแห่งรวมทั้งวิทยาเขตทั้งในและต่างประเทศ AUQA ยังทำการตรวจสอบรับรองคุณภาพตามกรอบคุณวุฒิ การศึกษาออสเตรเลีย (The Australian Qualifications Framework หรือ AQF) กรอบการประกันคุณภาพการศึกษา (HE Quality/ Assurance Framework) เป็นการรวมระบบคุณภาพในระดับชาติโดยแต่ละองค์กรจะประสานการทำงานเพื่อให้การศึกษาของประเทศมีมาตรฐาน องค์กรที่สนับสนุนกรอบการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

- องค์กรการรับรองคุณภาพของมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย (Australian Universities Quality Agency หรือ AUQA)
- การให้การรับรองโดยรัฐและเขตการปกครองตนเองตามประมวลกฎหมายแห่งชาติ (National Protocols)
- กองทุนจากรัฐบาลกลาง (Commonwealth Funding) ทำหน้าที่ตรวจสอบบทความและผลลัพธ์จากการจัดหาสารสนเทศและเครื่องมือ
- มหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับผิดชอบด้านมาตรฐานทางวิชาการ
- กรอบมาตรฐานด้านคุณภาพของออสเตรเลีย (Australian Qualifications Framework หรือ AQF)
- กลไกด้านการประกันคุณภาพอื่นๆ เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมอาชีพบัณฑิตออสเตรเลีย (Graduate Careers Australia หรือ GCA)

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานสนับสนุนต่างๆ เพื่อเพิ่มคุณภาพให้การจัดการศึกษาของประเทศได้แก่

- 1) คณะกรรมการประสานงานแห่งชาติสำหรับนักศึกษาต่างชาติในออสเตรเลีย (National Liaison Committee for International หรือ NLC)

- 2) บริการการศึกษาสำหรับนักศึกษาต่างชาติ (Education Services for Overseas Students หรือ ESOS)
- 3) เครือข่ายวิชาการและวิจัยของประเทศออสเตรเลีย (Australian Academic and Research Network หรือ AARNet)
- 4) สมาคมอุตสาหกรรมของการอุดมศึกษาออสเตรเลีย (Australian Higher Education Industrial Association หรือ AHEIA)
- 5) สมาอาชีพบัณฑิตออสเตรเลีย (Graduate Careers Council of Australia หรือ GCA)
- 6) หน่วยงานให้บริการด้านศึกษานานาชาติและบริการการพัฒนา (IDP Education Australia)
- 7) บริการด้านการอุดมศึกษา (Higher Ed Services หรือ HES)

2.6.1.3 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาในสหรัฐอเมริกา กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ตั้งแต่การจัดการศึกษาระดับสูงจะเป็นความรับผิดชอบของเอกชน หรือ ศาสนจักร โดยรัฐแทบไม่มีบทบาทแต่อย่างใด จนกระทั่ง ค.ศ. 1667 รัฐจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทเป็นครั้งแรกด้วยการตั้งทบวงการศึกษา (Bureau of Education) ที่นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ต่อมาในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี ค.ศ. 1930 ได้เกิดความตื่นตัวด้านมาตรฐานการศึกษา เนื่องจากรัฐบาลกลางได้ทุ่มเงินอุดหนุนแก่สถาบันต่างๆ ที่ได้รับคัดเลือกว่าได้มาตรฐาน จึงก่อให้เกิดองค์กรรับรองวิทยฐานะสถาบันเฉพาะทางระดับชาติขึ้น (National Association) จนกระทั่งหลังสงครามโลก โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1949 ได้มีการก่อตั้งสภาการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ (National Council on Accreditation) เพื่อเป็นองค์กรกลางสอดส่องมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กร

2.6.1.4 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์ ถือว่าการศึกษานี้เป็นกิจกรรมต่อเนื่องตลอดชีวิต สังคมเป็นสังคมการเรียนรู้ (Learning organization) ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทุกคนควรได้รับโอกาสศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ระบบประกันคุณภาพอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ส่วนที่ 2 ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย และส่วนที่ 3 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกของมหาวิทยาลัย

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ หมายถึงพระราชบัญญัติ การศึกษา ค.ศ. 1989 ที่กำหนดโครงสร้างและระบบการอุดมศึกษาของนิวซีแลนด์ ที่มีการกำหนด องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ภาวะความรับผิดชอบของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี ตลอดจน ระบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและจัดการการศึกษา และเช่นกันพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยัง กำหนดให้มี “คณะกรรมการอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งนิวซีแลนด์” (New Zealand Vice-Chancellors Committee: NZVCC)

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย เป็นหน้าที่ที่มหาวิทยาลัยแต่ ละแห่งจะเป็นผู้ดำเนินการเอง มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตรวจสอบการประกันคุณภาพภายใน เรียบร้อยแล้วจึงขอรับการตรวจสอบภายนอก ซึ่งการประกันคุณภาพภายในมหาวิทยาลัยเริ่ม ตั้งแต่การขอเปิดโปรแกรมการศึกษาขึ้นมาใหม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ วิชาการของมหาวิทยาลัย (University Academic Board)

ระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกของมหาวิทยาลัยในประเทศนิวซีแลนด์จะมี “หน่วยตรวจสอบวิชาการมหาวิทยาลัยแห่งนิวซีแลนด์ (New Zealand Universities Audit Unit) ซึ่ง เป็นหน่วยงานอิสระที่มีหน้าที่ทำการตรวจสอบการประกันคุณภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ทุกแห่งในประเทศนิวซีแลนด์เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน้าที่หลัก ๆ ของหน่วยงานนี้ ประกอบด้วย

- 1) การประเมินกลไกติดตามและพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา
- 2) วิพากษ์ความสัมฤทธิ์ผลของระบบที่มีอยู่ของแต่ละมหาวิทยาลัย
- 3) วิพากษ์กระบวนการของมหาวิทยาลัยในเชิงปฏิบัติการเพื่อรักษาคุณภาพ ของการศึกษา
- 4) ชี้ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะต่อมหาวิทยาลัยในการแก้ไขปรับปรุง กระบวนการ
- 5) ช่วยเหลือมหาวิทยาลัยในการปรับปรุงคุณภาพการศึกษา
- 6) ให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการ ประกันคุณภาพ
- 7) ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการประกันคุณภาพ การศึกษา

8) ปฏิบัติตามสัญญาต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในการตรวจสอบ

2.5.1.5 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาในมาเลเซีย อุดมศึกษาของมาเลเซียเจริญก้าวหน้าและปัจจุบันนับเป็นคู่แข่งสำคัญของไทย ทั้งนี้เพราะมาเลเซียปรารถนาจะเป็นศูนย์กลางของการศึกษาในภูมิภาค หวังดึงดูดนักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนให้มากขึ้นการให้ความสำคัญกับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับมาเลเซีย รัฐบาลมาเลเซียได้จัดตั้ง “คณะกรรมการรับรองมาตรฐานแห่งชาติ (National Accreditation Board) ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบให้เกิดความมั่นใจว่าคุณวุฒิที่ให้โดยสถาบันต่าง ๆ

2.6.6 ความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาในประเทศไทย

กรณีประเทศการประกันคุณภาพการศึกษาของไทยโดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษามีการพูดถึงและวางระบบอย่างเป็นรูปแบบก็หลังจากที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2539 องค์ประกอบที่ทบวงมหาวิทยาลัยถือเป็นเกณฑ์ในการพัฒนาคุณภาพ คือ (อภิย ประกอบผล, 2539: 8-9)

- 1) หลักสูตร ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของบัณฑิตตามที่มุ่งหวังไว้
- 2) คณาจารย์ มีความสำคัญในฐานะผู้ถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และแนวคิดที่ถูกต้องให้กับนักศึกษา
- 3) ห้องสมุด มีบทบาทในฐานะเป็นแหล่งรวมองค์ความรู้ ส่งเสริมพัฒนาการทางวิชาการให้กับนักศึกษา และเป็นแหล่งสร้างเสริมลักษณะนิสัยค้นคว้าตนเองให้กับนักศึกษา
- 4) สื่อการสอน เป็นเครื่องมือที่จะทำให้การเรียนการสอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีเนื้อหามาตรฐานและง่ายต่อการเข้าใจ
- 5) อุปกรณ์การศึกษา เป็นสิ่งเสริมสร้างทักษะและความใจในการเรียนรู้ ทำให้ภาคทฤษฎีมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- 6) การวัดและการประเมินผล เป็นเครื่องมือประเมินประสิทธิภาพของการเรียนรู้ สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของการสอน

7) การวิจัยและการสร้างองค์ความรู้ใหม่ เป็นปัจจัยที่จะพัฒนาคุณภาพของอาจารย์และคุณภาพของเนื้อหาสาระที่จะถ่ายทอดรวมทั้งสร้างองค์ความรู้ให้เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ก็มีส่วนสำคัญในการประกันคุณภาพ เพราะแผนดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายจะยกระดับคุณภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนอย่างน้อยให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำที่เทียบเท่ากันทุกแห่ง ระบบการประกันคุณภาพชัดเจนขึ้นอีกเมื่อออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 74 ก เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้มีการหลอมรวมหน่วยงานด้านการศึกษาดั้งเดิมได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการเดิม ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันรวมขึ้นเป็นกระทรวงใหม่ชื่อว่า กระทรวงการศึกษาศาสนา และวัฒนธรรม โดยมีโครงสร้างในการแบ่งส่วนราชการในรูปของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ กำกับดูแลการศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาด้านการอาชีวศึกษา และการศึกษาด้านการอุดมศึกษา โดยทบวงมหาวิทยาลัยจะแปรสภาพตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภารกิจของอุดมศึกษาอย่างมาก

- 1) สถาบันอุดมศึกษาต้องมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ดีขึ้น
- 2) ระบบประกันคุณภาพต้องมีทั้ง 2 ระบบคือ ระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก
- 3) หน่วยงานต้นสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีหน้าที่ร่วมกันในการจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในสถาบันอุดมศึกษา
- 4) ให้การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา
- 5) สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการในการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ดีขึ้น
- 6) สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปีที่เป็นผลจากการประกันคุณภาพภายในเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- 7) รายงานประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน
- 8) รายงานประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินเพื่อรองรับการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา
- 9) สถาบันอุดมศึกษาต้องให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก

นอกจากนี้ กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551-2565) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ปัญหาอุดมศึกษาที่ไร้ทิศทาง ขาดข้อมูล ขาดคุณภาพ และขาดประสิทธิภาพโดยใช้กลไกการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเป็นกลไกหลักในการดำเนินการกล่าวคือ ให้มีการสร้างกลไกการประเมิน จากกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ในปี 2551 กำหนดประเภทหรือกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่ม ก วิทยาลัยชุมชน หมายความว่า สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จัดฝึกอบรมสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นเพื่อเตรียมกำลังคนที่มี ความรู้เข้าสู่ภาคการผลิตจริงในชุมชน สถาบันสนับสนุนรองรับการเปลี่ยนอาชีพพื้นฐาน เช่น แรงงานที่ออกจากภาคเกษตร เป็นแหล่งเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิตอันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

กลุ่ม ข สถาบันที่เน้นระดับปริญญาตรี หมายความว่า สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรี เพื่อให้ได้บัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถเป็นหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค สถาบันมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงาน ธุรกิจ และบุคคลในภูมิภาค เพื่อรองรับการดำรงชีพ สถาบันอาจมีการจัดการเรียนการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะระดับปริญญาโทด้วยก็ได้

กลุ่ม ค สถาบันเฉพาะทาง หมายความว่า สถาบันที่เน้นการผลิต บัณฑิต เฉพาะทางหรือเฉพาะกลุ่มสาขาวิชา ทั้งสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์ชีวภาพ สังคมศาสตร์หรือมนุษยศาสตร์ รวมทั้งสาขาวิชาชีพเฉพาะทาง สถาบันอาจเน้นการทำวิทยานิพนธ์

หรือการวิจัย หรือเน้นการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะในการประกอบอาชีพระดับสูง หรือเน้นทั้งสองด้าน รวมทั้งสถาบันอาจมีบทบาทในการพัฒนาภาคการผลิตจริงทั้งอุตสาหกรรมและบริการ สถาบันในกลุ่มนี้อาจจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะที่ 1 เป็นสถาบันที่เน้นระดับบัณฑิตศึกษา และลักษณะที่ 2 เป็นสถาบันที่เน้นระดับปริญญาตรี

กลุ่ม ง สถาบันที่เน้นการวิจัยขั้นสูง และผลิตบัณฑิตศึกษาโดยเฉพาะระดับปริญญาเอก หมายความว่าถึง สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษาโดยเฉพาะระดับปริญญาเอก และเน้นการทำวิทยานิพนธ์และการวิจัยรวมถึงการวิจัยหลังปริญญาเอก สถาบันเน้นการผลิตบัณฑิตที่เป็นผู้นำ ทางความคิดของประเทศ สถาบันมีศักยภาพในการขับเคลื่อนอุดมศึกษาไทยให้อยู่ในแนวหน้าระดับสากล มุ่ง สร้างองค์ความรู้ทฤษฎี และข้อค้นพบใหม่ทางวิชาการ

ดังนั้น การประกันคุณภาพการศึกษาจึงต้องสร้างกลไกการประเมินคุณภาพให้สอดคล้องกับการแบ่งกลุ่มสถาบันอุดมศึกษา 4 กลุ่มดังกล่าว

2.6.7 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

ประดิษฐ์ มีสุข (2546: 1) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา หมายถึง การมีระบบและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ และประเมินดำเนินงานในแต่ละองค์ประกอบคุณภาพตามดัชนีบ่งชี้ที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและสาธารณชนมั่นใจว่าสถาบันนั้น ๆ สามารถให้ผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพ

รัชนี้ นิธากร (2555: 30) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การทำกิจกรรมใด ๆ เกี่ยวกับการศึกษาอย่างมีระบบ มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน โดยมีระบบการควบคุมคุณภาพที่เหมาะสม การติดตามตรวจสอบคุณภาพ และมีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่สังคมต้องการ

เฉลิมชัย กล้าหาญ (2545: 39) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กลไกหรือกระบวนการในการจัดการศึกษาที่ได้มีการวางแผนและจัดระบบไว้เป็นอย่างดี ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะนำไปสู่การได้ผู้สำเร็จการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ในหลักสูตร

ในทัศนะของผู้วิจัย การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการ และการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง สร้างความมั่นใจให้ผู้รับบริการทางการศึกษา ทั้งผู้รับบริการโดยตรง ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง และผู้รับบริการทางอ้อม ได้แก่ สถานประกอบการ ประชาชน และสังคมโดยรวมว่าได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามความต้องการของประกอบการ ซึ่งจำรัส นองมาก (2546: 17-19) อธิบายว่าการประกันคุณภาพต้องครอบคลุมขอบข่ายการดำเนินงานในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การกำหนดมาตรฐานคุณภาพ เป็นการจัดทำรายละเอียดลักษณะหน่วยงานที่มีคุณภาพว่าในแต่ละด้านจะต้องเป็นเช่นไร เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติให้บรรลุลักษณะดังกล่าว มาตรฐานคุณภาพจึงเปรียบเสมือนพิมพ์เขียวของหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นความคาดหวังที่จะต้องผลักดันให้บรรลุ
- 2) การควบคุมคุณภาพ เป็นการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารเพื่อให้แน่ใจว่างานจะมีมาตรฐานตามที่กำหนด
- 3) การตรวจสอบคุณภาพ เป็นการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานศึกษาโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่ตรวจสอบเพื่อให้ทราบสภาพจริง ว่าการดำเนินการไปได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากเป็นการประเมินภายนอกผู้ตรวจสอบที่ว่าจะเป็นผู้บุคคลอื่นที่ได้สังกัดสถานศึกษานั้น
- 4) การประเมินคุณภาพ เป็นการเปรียบเทียบเกณฑ์กับผลการตรวจวัดโดยที่เกณฑ์เป็นความคาดหวัง ขณะที่ผลการตรวจวัด คือความเป็นจริง ดังนั้นการประเมินจึงเป็นการนำผลการปฏิบัติจริงมาเปรียบเทียบกับสิ่งที่เป็นการคาดหวัง ทำให้ทราบว่าอะไรดี อะไรไม่ดี อะไรเด่น และอะไรด้อย ผลการประเมินจึงสามารถช่วยชี้แนะให้สถานศึกษาได้ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาไปสู่สภาพที่ดีกว่าได้ตลอดเวลา

จากการศึกษาหลักประกันคุณภาพการศึกษาจากหลายแหล่งพบว่า การประกันคุณภาพการศึกษาประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ (พงศ์เทพ จิระโร, 2546: 20)

- 1) ความพึงพอใจ/ความมั่นใจของผู้รับบริการการศึกษา ได้แก่ ผู้เรียน ผู้ปกครอง ต้นสังกัด ชุมชนและท้องถิ่น

- 2) การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานจัดการศึกษาของทุกฝ่ายทั้งผู้ให้และผู้รับบริการ
3. การดำเนินงานที่เป็นระบบมีมาตรฐาน และประสิทธิภาพนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ชัดเจน โดยมีการจัดทำเอกสารที่เป็นแนวทางดำเนินงาน และมีการติดตามกำกับการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น นโยบายแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา คู่มือการดำเนินงาน คู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น
- 4) การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลที่เป็นระบบ ต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้
- 5) การรายงานการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานตามแผน และเป้าหมายที่กำหนดให้ชัดเจน ตรวจสอบได้

2.6.8 ความจำเป็นในการประกันคุณภาพการศึกษา

ภารกิจหลักที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องปฏิบัติมี 4 ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัยการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว ปัจจุบันมีปัจจัยภายในและภายนอกหลายประการที่ทำให้การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ ปัจจัยดังกล่าว คือ

- 1) คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาและบัณฑิตภายในประเทศ มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียแก่สังคมโดยรวมของประเทศในระยะยาว
- 2) ความท้าทายของโลกาภิวัตน์ต่อการอุดมศึกษา ทั้งในประเด็นการบริการ การศึกษาข้ามพรมแดน และการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบัณฑิต อันเป็นผลจากการรวมตัวของประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งทั้งสองประเด็นต้องการการรับประกันของคุณภาพการศึกษา
- 3) สถาบันอุดมศึกษาที่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจแก่สังคมว่าสามารถพัฒนาองค์ความรู้และผลิตบัณฑิต ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศให้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล การพัฒนาภาคการผลิตจริงทั้งอุตสาหกรรมและบริการ การพัฒนาอาชีพ คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ระดับท้องถิ่นและชุมชน
- 4) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องให้ข้อมูลสาธารณะ (public information) ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนักศึกษา ผู้จ้างงาน ผู้ปกครอง รัฐบาล และประชาชนทั่วไป

5) สังคมต้องการระบบอุดมศึกษาที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ดำเนินการด้วยความโปร่งใส (Transparency) และมีความรับผิดชอบ ซึ่งตรวจสอบได้ (Accountability) ตามหลักธรรมาภิบาล

6) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน รวมถึงให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาทำหน้าที่ประเมินคุณภาพภายนอก โดยการประเมินผลการจัดการศึกษาของสถานศึกษา

7) คณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ประกาศใช้มาตรฐานการอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2549 เพื่อเป็นกลไกกำกับมาตรฐานระดับกระทรวง ระดับคณะกรรมการการอุดมศึกษา และระดับหน่วยงาน โดยทุกหน่วยงานระดับอุดมศึกษาจะได้ใช้เป็นกรอบการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา

8) กระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมและกำกับให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานตามประเภทหรือ กลุ่ม สถาบัน อุดมศึกษา 4 กลุ่ม

9) กระทรวงศึกษาธิการได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 และคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ประกาศแนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2552 เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาและเพื่อการประกันคุณภาพของบัณฑิตในแต่ละระดับคุณวุฒิและสาขาวิชา



รูปที่ 2.6 ความจำเป็นต้องประกันคุณภาพการศึกษา
ที่มา: ปรับปรุงมาจากกรมสามัญศึกษา (มปป.:1)

ด้วยความจำเป็นดังกล่าว สถาบันอุดมศึกษาร่วมกับต้นสังกัดจึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) เพื่อตรวจสอบและประเมินการดำเนินงานของภาควิชา คณะวิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่า และสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวม ตามระบบคุณภาพและกลไกที่สถาบันนั้น ๆ กำหนดขึ้น โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการดำเนินงานตามตัวบ่งชี้ในทุกองค์ประกอบคุณภาพว่าเป็นไปตามเกณฑ์และได้มาตรฐาน
- 2) เพื่อให้ภาควิชา คณะวิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่าและสถาบันอุดมศึกษาทราบสถานภาพของตนเองอันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางในการพัฒนาคุณภาพไปสู่เป้าหมาย (targets) และเป้าประสงค์ (goals) ที่ตั้งไว้ตามจุดเน้นของตนเองและเป็นสากล

3) เพื่อให้ภาควิชา คณะวิชาหรือหน่วยงานเทียบเท่าและสถาบันอุดมศึกษา ทราบจุดแข็งจุดที่ควรปรับปรุง ตลอดจนได้รับข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานเพื่อเสริมจุด แข็ง และพัฒนาจุดที่ควรปรับปรุงของสถาบันอย่างต่อเนื่อง

4) เพื่อให้ข้อมูลสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้มั่นใจ ว่าสถาบันอุดมศึกษาสามารถสร้างผลผลิตทางการศึกษาที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานตามที่ กำหนด

5) เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง มีข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการอุดมศึกษาในแนวทางที่ เหมาะสม

2.6.9 กรอบความเข้าใจเกี่ยวกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา

คำว่า “คุณภาพ” เป็นคำที่มีความหมายหลากหลายไม่ว่าจะเป็น “การได้มาตรฐาน” “ความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย” “ความเหมาะสมกับราคา” “การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” หรือ แม้กระทั่ง “การมีความเป็นเลิศ” พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดจุดมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นคุณภาพ และมาตรฐานไว้ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งกำหนดให้มีการ ประกันคุณภาพด้วย “ระบบประกันคุณภาพภายใน” และระบบประกันคุณภาพภายนอก กล่าวคือ (1) ระบบการประกันคุณภาพภายใน (Internal quality control) เป็นสร้างการสร้างระบบและกลไก ในการพัฒนา ติดตามตรวจสอบ และประเมินการดำเนินงานของสถานศึกษาให้เป็นไปตาม นโยบาย เป้าหมายและระดับคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานต้น สังกัด ให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษากำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา และให้ถือว่าการประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร การศึกษาที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และสถานศึกษาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีที่เป็น รายงานประเมินคุณภาพภายในเสนอต่อ สภาสถาบัน หน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ภายใน 120 วัน นับจากสิ้นปีการศึกษาของแต่ละสถานศึกษา เพื่อพิจารณาและเปิดเผย ต่อสาธารณะชนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาที่สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก ขณะที่ (2) การประกันคุณภาพภายนอก เป็นการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาเพื่อให้มีการ ติดตามและตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่ง

หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ โดยมี “สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) หรือที่เรียกชื่อย่อว่า “สมศ.” รับผิดชอบดำเนินการ

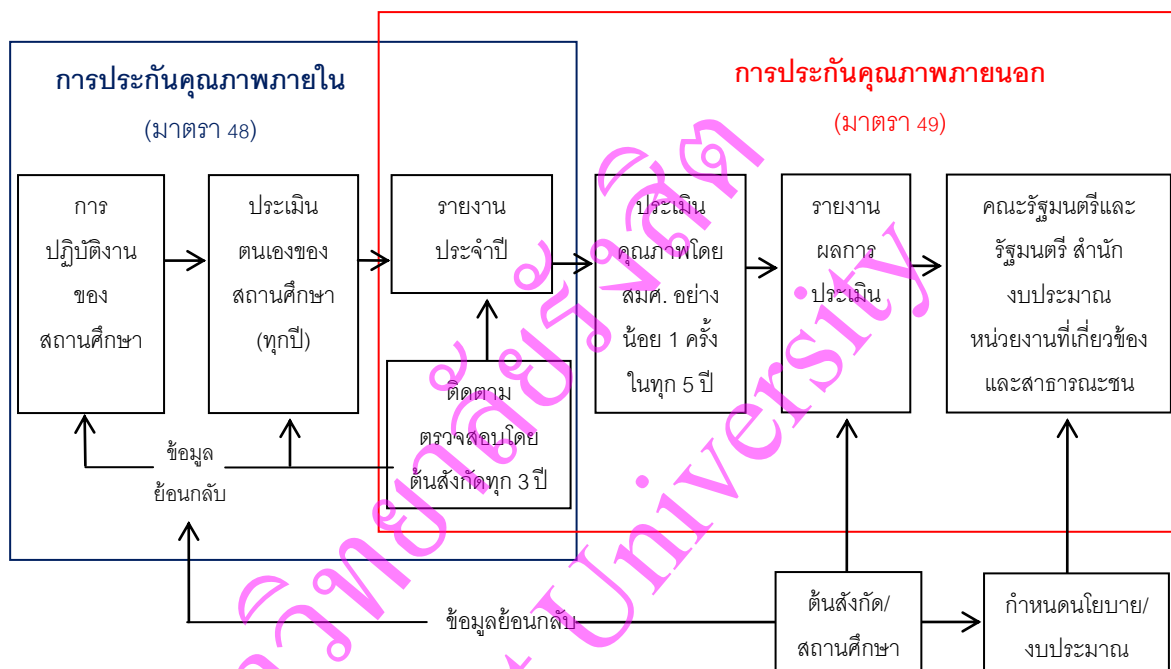
ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอก

	การประกันคุณภาพภายใน	การประกันคุณภาพภายนอก
ผู้รับผิดชอบ	สกอ.	สมศ.
กระบวนการ	ควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบคุณภาพ ประเมินคุณภาพ	ตรวจสอบคุณภาพ ประเมินคุณภาพ การให้การรับรอง
ระยะเวลา	ทุก ๆ ปี	ทุก ๆ 5 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาภายในกับภายนอก จะมีหน่วยงานแยกรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน แต่ในความเป็นจริงระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ซึ่ง น้อมศรี เคท (2550: 105) อธิบายว่า

... “การประเมินคุณภาพภายนอก หมายถึง การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษา การติดตาม การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของ สถานศึกษา โดยนักประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจาก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) เพื่อมุ่ง ให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น การดำเนินงานต้องเริ่มด้วยการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของตนเอง สถานศึกษาต้องมีระบบประเมินตนเอง ก่อน ต่อจากนั้นจึงรับการประเมินภายนอกโดยสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งจะดำเนินการโดยพิจารณาและ ตรวจสอบจากผลการประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษา...”

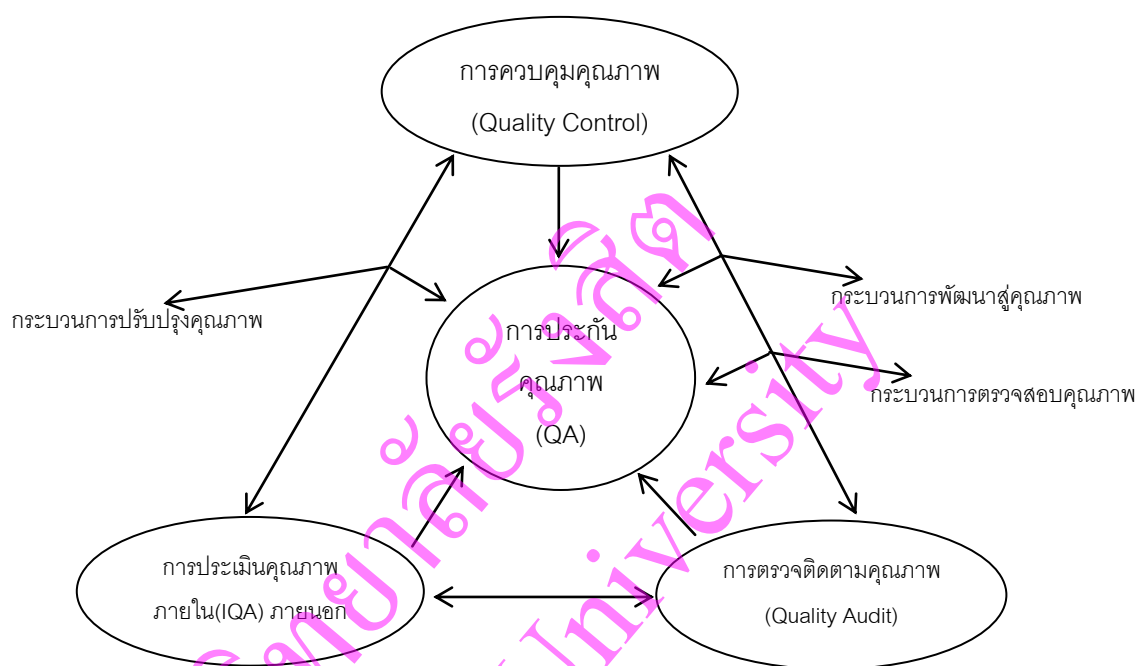
จากข้อความข้างต้น สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอกได้เป็นอย่างดีว่า แท้จริงแล้วการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการประกันคุณภาพภายนอกนั่นเอง ความสัมพันธ์ดังกล่าวสามารถศึกษาได้จากทั้งนี้ รูปที่ 2.7



รูปที่ 2.7 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประกันคุณภาพภายนอก
ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (2555: 8)

จากรูปที่ 2.7 แสดงให้เห็นว่า ระบบการประกันคุณภาพภายในที่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือต้นสังกัดจะเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การประกันคุณภาพภายนอกซึ่งส่วนนี้จะมี สมศ. เป็นผู้รับผิดชอบเข้าไปตรวจสอบและให้การรับรองสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐาน ดังนั้น เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งในระดับคณะ/ภาควิชาและได้จัดทำ รายงานการประเมินตนเอง ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์จากผลการจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ ฯลฯ และรวมถึงกระบวนการบริหารและจัดการในภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษา รายงานดังกล่าวจะต้องเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอต่อ สมศ. เพื่อรับการประเมินคุณภาพภายนอกต่อไป

อนึ่ง ในการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันการศึกษานั้นประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ การควบคุมคุณภาพภายใน การตรวจคุณภาพ และการประเมินคุณภาพ ที่จะต้องการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะขาดส่วนใดส่วนหนึ่งเสียมิได้ดังปรากฏในภาพ 2.7



รูปที่ 2.8 แสดงกระบวนการประกันคุณภาพ

ที่มา: อัมพร ปัญญา (วารสารทรัพยากรมนุษย์ปีที่ 2 ฉบับที่ 1)

จากรูปที่ 2.8 ข้างต้นเกียรติสุดา ไชยสุ (2542:49) ได้อธิบายถึงบทบาทหน้าที่และการทำงานในแต่ละองค์ประกอบไว้ดังต่อไปนี้

1) **การควบคุมคุณภาพภายใน** (Internal quality control) เป็นส่วนที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดให้มีระบบการควบคุมคุณภาพในองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อคุณภาพของบัณฑิต ซึ่งในการควบคุมภายในนั้นสถาบันอุดมศึกษาจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และคำนึงถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่คิดว่าจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของบัณฑิตโดยถี่ถ้วนโดยใช้หลักการของการควบคุมคุณภาพที่ถูกต้อง พร้อมทั้งการมีระบบตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินการภายในด้วย

2) **การตรวจสอบคุณภาพ** (Quality Auditing) เป็นการตรวจสอบผลของการใช้ระบบและกลไกการควบคุมภายในที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ดำเนินการอยู่ว่าได้มีการใช้ระบบ

ที่พัฒนาคุณภาพวิชาการหรือไม่ ขึ้นต่อนต่าง ๆ ในการดำเนินการเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพวิชาการหรือไม่ โดยการตรวจสอบคุณภาพจะมุ่งเน้นไปที่คณะวิชาเป็นหลัก

3) การประเมินคุณภาพ (Quality assessment) เป็นการประเมินว่าการเปลี่ยนแปลงคุณภาพทางการศึกษามากน้อยเพียงใด เมื่อมีการใช้ระบบประกันคุณภาพแล้ว นับเป็นกลไกที่ต่อเนื่องจากการตรวจสอบดังกล่าว ที่อาจจะดำเนินการโดยคณะ

2.6.10 การประกันคุณภาพการศึกษากายนอก

สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอกกำหนดให้มี สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือเรียกโดยย่อว่า “สมศ.” ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อตรวจสอบคุณภาพ โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย และหลักการ รวมทั้งแนวทางการจัดการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประกอบด้วย การประกันคุณภาพการศึกษากายในกับการประกันคุณภาพการศึกษากายนอก ซึ่งทั้งสองส่วนนี้ต่างมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกัน สำหรับการประกันคุณภาพการศึกษากายนอกระดับอุดมศึกษานั้นดำเนินการโดย สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา หรือที่มีชื่อย่อว่า “สมศ.” (ต่อไปนี้จะใช้เรียกชื่อย่อว่า สมศ. ตลอดไป)

“สมศ.” เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนด

วัตถุประสงค์หลักของหน่วยงานนี้ คือเพื่อพัฒนาเกณฑ์และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรา 8 ของพระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดให้ สมศ. มีอำนาจที่หลัก 6 ประการ คือ

1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

7) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงานงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

2.6.9.1 หลักของการประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 อธิบายว่า “การประเมินคุณภาพภายนอก” หมายความว่า การประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาการติดตาม และการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษา ซึ่งกระทำโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือผู้ประเมินภายนอก

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้วาง
หลักการประเมินคุณภาพภายนอกไว้ 6 ประการ คือ

- 1) พัฒนามาตรฐานอุดมศึกษาสู่สากล
- 2) พัฒนาคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาไม่ให้อดต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด
- 3) ดำเนินการโดยคำนึงถึงความมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
- 4) คำนึงถึงความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ เอกลักษณะปรัชญา ปณิธาน พันธกิจ และเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและต่ำกว่าปริญญาที่ได้กำหนดขึ้นไว้ โดยให้ความสำคัญกับการประเมินคุณภาพของทุกภารกิจอย่างครบครันเพื่อสะท้อนความเป็นจริงที่สามารถนำไปใช้ปรับปรุงคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างชัดเจน
- 5) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาและใช้ระบบประกันคุณภาพภายในที่สอดคล้องกับระบบประเมินคุณภาพภายนอก
- 6) ดำเนินการประเมินคุณภาพแบบกัลยาณมิตรอย่างเที่ยงตรง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเน้นการมีส่วนร่วม

2.5.9.1 วัตถุประสงค์ของการประเมินภายนอก สมศ. ได้กำหนด
วัตถุประสงค์ที่ต้องมีการประเมินภายนอกไว้ 2 ลักษณะคือ วัตถุประสงค์ทั่วไปกับวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังต่อไปนี้

- 1) วัตถุประสงค์ทั่วไป
 - 1.1) เพื่อให้ทราบระดับคุณภาพของสถานศึกษาในการดำเนินภารกิจด้าน ต่าง ๆ
 - 1.2) เพื่อกระตุ้นเตือนให้สถานศึกษาพัฒนาคุณภาพการศึกษาและประสิทธิภาพการบริหารจัดการอย่างต่อเนื่อง
 - 1.3) เพื่อให้ทราบความก้าวหน้าของการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษา
 - 1.4) เพื่อรายงานระดับคุณภาพและพัฒนาการในด้านคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาต่อสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) วัตถุประสงค์เฉพาะ

2.1) เพื่อตรวจสอบยืนยันสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษา กรอบแนวทาง และวิธีการที่ สมศ.กำหนด และสอดคล้องกับระบบ การประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2.2) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ช่วยสะท้อนความแตกต่างของแต่ละสถานศึกษาที่แสดงถึงอัตลักษณ์ รวมทั้งผลสำเร็จการดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมของภาครัฐ

2.3) เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาโดยพิจารณาจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ

2.4) เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพและพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง

2.5) เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีทิศทางที่สอดคล้องกันในการประเมินคุณภาพภายนอกกับ การประเมินคุณภาพภายใน

2.6) เพื่อสร้างความร่วมมือและมีเป้าหมายร่วมกัน ระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการเชื่อมโยงการดำเนินงานสู่การพัฒนาคุณภาพร่วมกัน

2.7) เพื่อรายงานผลการประเมินคุณภาพและเผยแพร่ผลการประเมินคุณภาพและประสิทธิภาพ การบริหารจัดการของสถานศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ทั้งนี้ สมศ. คาดหวังไว้ว่าการประเมินคุณภาพที่ดำเนินการอยู่จะช่วยให้การบริหารจัดการรวมถึงการใช้ทรัพยากรของสถานศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การผลิตบัณฑิตทุกระดับ การสร้างผลงานวิจัย และการให้บริการวิชาการเกิดประโยชน์สูงสุด และตรงกับความต้องการของสังคมและประเทศ ส่งผลให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องเข้าสู่ระดับมาตรฐานสากล และมีความเป็นเลิศทางวิชาการ ตามอัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา ขณะเดียวกันจะช่วยสถานศึกษา หน่วยงานบริหารการศึกษา และรัฐบาล มีข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นระบบใน การกำหนดนโยบาย วางแผน และบริหารจัดการการศึกษาเพื่อการพัฒนาคุณภาพสถานศึกษา

2.6.10 ประโยชน์และความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าและแก้ไขปัญหาต่างๆ ในสังคม เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้คนได้พัฒนาตนเองในด้านต่าง ๆ ตลอดช่วงชีวิต สามารถพัฒนาศักยภาพและความสามารถด้านต่าง ๆ ที่จะดำรงชีวิตและประกอบอาชีพได้อย่างมีความสุข รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงรวมเป็นพลังสร้างสรรค์การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้ รัฐเห็นความสำคัญของการศึกษา ในปี พ.ศ. 2542 จึงได้ตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดการประกันคุณภาพไว้ในหมวดที่ 6 ว่าด้วยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยได้กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วยระบบประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นนวัตกรรมการศึกษา ที่เน้นการนำวิธีระบบมาใช้เพื่อ

- (1) การปรับปรุงพัฒนาคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องเพื่อเข้าสู่ระดับมาตรฐานสากล
- (2) ทำให้การใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการของสถาบันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
- (3) การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษาตรงกับความต้องการของสังคมและประเทศ
- (4) นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้จ้างงาน และสาธารณชนมีข้อมูลสำหรับการตัดสินใจที่ถูกต้องเป็นระบบ และ
- (5) สถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีข้อมูลที่ต้องเป็นระบบในการกำหนดนโยบายวางแผน และการบริหารจัดการด้านการศึกษา

2.6.11 กระบวนการและขั้นตอนประกันคุณภาพของ สมศ.

นับแต่ สมศ. จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ได้ดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกให้กับสถาบันอุดมศึกษาแล้ว 2 รอบ คือ การประเมินรอบแรก ดำเนินการในช่วง พ.ศ. 2544-2548 ขณะที่การประเมินในรอบสอง ดำเนินการในช่วง พ.ศ. 2549-2553 และขณะนี้กำลังดำเนินการประเมินรอบสาม ซึ่งเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2554 กำหนดแล้วเสร็จ 2558

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบการประเมินคุณภาพภายนอกแรก รอบสอง และรอบสาม

ประเด็นเปรียบเทียบ	รอบแรก	รอบสอง	รอบสาม
สิ่งที่มุ่งประเมิน	คุณภาพของ สถาบันอุดมศึกษาโดยรวม	คุณภาพของ สถาบันอุดมศึกษาโดยรวม และของกลุ่มสาขาวิชา	คุณภาพของ สถาบันอุดมศึกษา โดยรวมและของกลุ่ม สาขาวิชา
จุดประสงค์ของการ ประเมิน	เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษา ได้สารสนเทศในการ ประเมินตนเอง อันจะ ก่อให้เกิดการพัฒนา คุณภาพและมาตรฐานของ สถาบัน	เพื่อรับรองมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาของสภา บัน และกระตุ้นให้สถาบัน พัฒนาอย่างก้าวกระโดด และต่อเนื่อง	เพื่อยกระดับมาตรฐาน คุณภาพการศึกษาโดย พิจารณาจากผลผลิต มากกว่ากระบวนการ
มาตรฐานคุณภาพ สมศ.	8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้ เหมือนกันทุกสถาบัน	7 มาตรฐาน 48 ตัวบ่งชี้ แยกเป็นตัวบ่งชี้รวม 39 และตัวบ่งชี้เฉพาะ 9	แยกเป็น 3 กลุ่ม 18 ตัว บ่งชี้
เกณฑ์การรับรอง มาตรฐานคุณภาพ สมศ.	ไม่ได้กำหนด	กำหนดทั้งระดับกลุ่มสาขา และสถาบันโดยรวม	กำหนดทั้งระดับกลุ่ม สาขา และ สถาบัน โดยรวม
เป้าหมาย	สถาบันอุดมศึกษาที่มี คุณภาพที่มีการพัฒนาและ มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง เอกลักษณ์	สถาบันอุดมศึกษาที่มีการ พัฒนาคุณภาพอย่าง ต่อเนื่องตามอัตลักษณ์และ มาตรฐานสากล	สถาบันอุดมศึกษาที่มี การพัฒนาคุณภาพ ตาม อัตลักษณ์ และ มาตรฐานสากล

สำหรับการประเมินในรอบที่ 3 ซึ่งอยู่ระหว่าง พ.ศ. 2554-2558 นั้น ทาง สมศ. ได้
จำแนกตัวบ่งชี้ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ **กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน** หมายถึง กลุ่มตัวบ่งชี้ที่ประเมินภายใต้
ภารกิจของสถานศึกษา โดยกำหนดตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินพื้นฐานที่ทุกสถาบันต้องมีและ
ปฏิบัติได้ ส่วน**กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์** หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ประเมินผลผลิตตามปรัชญา ปณิธาน/
วิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์การจัดตั้งสถานศึกษา รวมถึงความสำเร็จตามจุดเน้น และ
จุดเด่นที่ส่งผลสะท้อนเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละสถานศึกษา และ**กลุ่มตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม**
หมายถึง ตัวบ่งชี้ที่ประเมินผลการดำเนินงานของสถานศึกษาโดยสถานศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทาง
พัฒนาเพื่อร่วมกันชี้แนะ ป้อนกันและแก้ไขปัญหาสังคมตามนโยบายของรัฐ ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยน

ตามกาลเวลาและปัญหาสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีเป้าหมายเพื่อแสดงถึงความเป็นผู้นำทางสังคม (สมศ.,2555: 12) ตัวบ่งชี้ทั้ง 3 กลุ่มประกอบด้วยตัวชี้วัดทั้งสิ้น 18 ตัวชี้วัด และมีคะแนนทั้งสิ้น 100 คะแนน (ดูตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 ตัวบ่งชี้และเกณฑ์การประเมินในรอบปีที่ 3

กลุ่มตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้	น้ำหนัก คะแนน
กลุ่มตัวบ่งชี้ พื้นฐาน	ด้านคุณภาพบัณฑิต	
	1. บัณฑิตปริญญาตรีที่ได้งานทำหรือประกอบอาชีพอิสระภายใน 1 ปี	5
	2. คุณภาพของบัณฑิตปริญญาตรี โทและเอก ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา	5
	3. ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่	5
	4. ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่	5
	ด้านงานวิจัยและงานสร้างสรรค์	
	5. งานวิจัยหรือผลงานสร้างสรรค์ที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่	5
	6. งานวิจัยหรืองานสร้างสรรค์ที่นำไปใช้ประโยชน์	5
	ด้านการพัฒนาคุณภาพภายใน	
	7. ผลงานวิชาการที่ได้รับการรับรองคุณภาพ	5
	ด้านการบริการวิชาการแก่สังคม	
8. ผลการนำความรู้และประสบการณ์จากการให้บริการวิชาการใช้พัฒนาการเรียนการสอนและการวิจัย	5	
9. ผลการเรียนรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนหรือองค์กรภายนอก	5	
ด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม		
10. การส่งเสริมและสนับสนุนด้านศิลปะและวัฒนธรรม	5	
11. การพัฒนาสุนทรียภาพในมิติทางศิลปะและวัฒนธรรม	5	

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

กลุ่มตัวบ่งชี้	ตัวบ่งชี้	น้ำหนัก คะแนน
กลุ่มตัวบ่งชี้ มาตรการ ส่งเสริม	ด้านการบริหารและพัฒนาสถาบัน	
	12. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสภาสถาบัน	5
	13. การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร	5
	14. การพัฒนาคณาจารย์	5
	ด้านการพัฒนาและประกันคุณภาพภายใน	
	15. ผลประเมินการประกันคุณภาพภายในรอบรองโดยต้นสังกัด	5
	รวมน้ำหนัก	75
	16. ผลการพัฒนาตามอัตลักษณ์ของสถาบัน	
	16.1 ผลการบริหารสถาบันให้เกิดเอกลักษณ์	5
	16.2 ผลการพัฒนาบัณฑิตตามเอกลักษณ์	5
	17. ผลการพัฒนาตามจุดเน้นและจุดเด่นที่ส่งผลสะท้อนเป็นเอกลักษณ์ของสถาบัน	5
	รวมน้ำหนัก	15
	18. ผลการชี้้นำ ป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาของสังคมในด้านต่าง ๆ	
	18.1 ผลการชี้้นำ ป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาของสังคมในประเด็นที่ 1 ภายในสถาบัน	5
18.2 ผลการชี้้นำ ป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาของสังคมในประเด็นที่ 1 ภายนอกสถาบัน	5	
รวมน้ำหนัก	10	
	รวมน้ำหนักทั้ง 18 ตัวบ่งชี้	100

ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2555: 13-14

กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย 3 กลไก คือ การควบคุม (Control) การตรวจสอบ (Audit) และ การประเมิน (Assess) โดยพิจารณาจากองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ (Index) ที่กำหนดเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสาธารณะชนว่าสถานศึกษาแห่งนั้นมีคุณภาพ

และพร้อมที่จะได้รับการประเมินคุณภาพ และรับรองมาตรฐานจากภายนอก 3 กลไก ได้แก่ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2546: 6-7)

- 1) การควบคุมคุณภาพการศึกษา เป็นการควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันเป็นไปตามดัชนีชี้วัดคุณภาพ
- 2) การตรวจสอบคุณภาพการศึกษา เป็นการตรวจสอบเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคแล้วนำไปหาวิธีการแก้ไข พร้อมทั้งให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงคุณภาพให้ดีขึ้น
- 3) การประเมินคุณภาพการศึกษา จะทำการเปรียบเทียบจากผลการดำเนินงานของคณะวิชา/สถาบัน กับดัชนีบ่งชี้คุณภาพของทุกองค์ประกอบว่าเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนดมากน้อยเท่าใด ดังนั้นในการประเมินคุณภาพการศึกษาจึงประกอบด้วยดัชนีบ่งชี้คุณภาพ เกณฑ์การประเมิน ผลการปฏิบัติของทุกคนในหน่วยงานในรอบปีที่ผ่านมา และการตัดสินผลการปฏิบัติงานเทียบกับเกณฑ์การประเมิน

สมศ. ที่รับผิดชอบประเมินคุณภาพการศึกษากายนอกสถานศึกษา ที่ต้องดำเนินการทุก ๆ 5 และในการประเมินในแต่ละครั้งนั้นได้กำหนดกระบวนการไว้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนตรวจเยี่ยม ขั้นตอนระหว่างการตรวจเยี่ยม และขั้นตอนหลังการตรวจเยี่ยม ดังต่อไปนี้

1) **ขั้นตอนก่อนการตรวจเยี่ยม** เป็นการวางแผนประเมินเพื่อตอบโจทย์การประเมินคุณภาพภายนอกที่สำคัญ คือสถาบันจัดการศึกษาได้มาตรฐานคุณภาพ สมศ.หรือไม่ ถ้าได้มีอะไรเป็นแบบปฏิบัติที่ดี หรือนวัตกรรม แต่ถ้ายังไม่ได้มาตรฐานมีสาเหตุมาจากอะไร และต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะได้มาตรฐาน ขั้นตอนนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของคณะผู้ประเมิน (สมศ, 2549: 19)

1.1) สมศ. ดำเนินการคัดเลือกคณะผู้ประเมิน (จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ขึ้นอยู่กับขนาดและสภาพของสถาบันอุดมศึกษา) ทั้งนี้ สมศ. จะส่งรายชื่อผู้ประเมินที่ได้รับการรับรองแล้วให้สถาบันเลือก 10 รายชื่อ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดคณะผู้ประเมินภายนอก โดยทำ หน้าที่ประธานคณะผู้ประเมิน 1 ท่านและเลขานุการ 1 ท่าน

1.2) คณะผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้ประเมินสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานประจำปี/รายงานการประเมินตนเอง และเอกสารประกอบอื่น ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาได้จัดส่งให้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ของ สมศ.

1.3) คณะผู้ประเมินภายนอกประชุม เพื่อร่วมกันกำหนดการตรวจเยี่ยม แผนการประเมินประเด็นการประเมิน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่ต้องการตรวจสอบระหว่างการตรวจเยี่ยมว่า จะรวบรวมข้อมูลจากแหล่งใด ด้วยวิธีการใด เป็นต้น เพื่อให้ได้หลักฐานครบถ้วนสำหรับสรุปผลเพื่อทำ รายงานต่อไป นอกจากนี้มอบหมายหน้าที่ให้ผู้ประเมินแต่ละคนรับผิดชอบด้วย

1.4) คณะผู้ประเมินภายนอกประสานงานและนัดวันตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา โดยขอให้สถาบันอุดมศึกษาได้จัดเตรียมสถานที่ จัดเตรียมเอกสารเพิ่มเติม และนัดหมายผู้เกี่ยวข้องล่วงหน้า อาทิ กรรมการสภา ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ศิษย์เก่า ฯลฯ เพื่อสัมภาษณ์ตามกำหนดการที่ได้วางไว้ ซึ่งถือว่าการประสานงานเบื้องต้นเพื่อสร้างความเข้าใจก่อนคณะผู้ประเมินจะเข้าตรวจเยี่ยมตามกำหนดการที่ได้แจ้งไว้



รูปที่ 2.9 กระบวนการก่อนการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา

ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549: 20

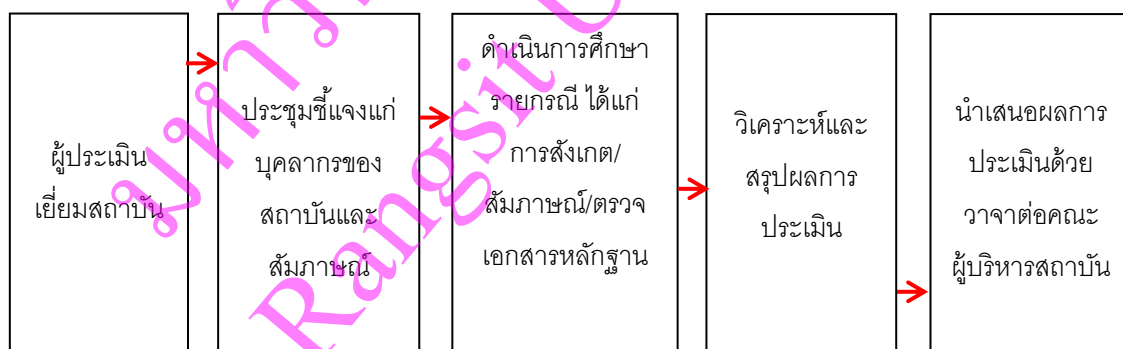
2) **ขั้นตอนระหว่างการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา** เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีอย่างลุ่มลึก เพื่อให้เข้าใจและเข้าถึงซึ่งมาตรฐานและคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง พร้อมทั้งระบุเหตุปัจจัยแห่งมาตรฐานคุณภาพดังกล่าว โดยการตรวจสอบสามเส้า พร้อมทั้งวิเคราะห์และบันทึกสณาม จัดทำรายงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับร่วมกัน (สมศ., 2549: 19) ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยกิจกรรมย่อยดังต่อไปนี้

2.1) คณะผู้ประเมินภายนอก ประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในวันแรกของการตรวจเยี่ยม เพื่อให้ทราบ กระบวนการ วัตถุประสงค์ในการตรวจเยี่ยม/ประเมิน และให้เกิดการทำงานร่วมกัน ตลอดจนแจ้ง ให้ทราบเกี่ยวกับแผนงานและตารางการปฏิบัติงานในแต่ละวันของคณะผู้ประเมิน ซึ่งอาจจัด ประชุมแบบไม่เป็นทางการ

2.2) คณะผู้ประเมินภายนอก ดำเนินการศึกษาเอกสาร หลักฐานเพิ่มเติม ตรวจเยี่ยมหน่วยงานภายใน ตามกำหนดการเพื่อให้เห็นสภาพความเป็นจริงหรือ อาจเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยการสังเกตการเรียนการสอน ห้องปฏิบัติการ การสัมภาษณ์ กรรมการสภา ผู้บริหารคณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ศิษย์เก่า ผู้ใช้บัณฑิต ผู้ปกครอง เป็นต้น

2.3) คณะผู้ประเมินภายนอก ได้ดำเนินการเก็บรวบรวม ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว จะนำ มาสรุปและอภิปรายร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์สรุปผลการตรวจเยี่ยมและ ประเมิน และให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.4) คณะผู้ประเมินภายนอกรายงานด้วยวาจาต่อผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาถึงข้อค้นพบตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ และเปิดโอกาส ให้สถาบันอุดมศึกษาชี้แจงในกรณีที่เห็นว่าข้อมูล ข้อสังเกตไม่ถูกต้อง ชัดเจน



รูปที่ 2.10 กระบวนการระหว่างการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา

ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (2549: 21)

3) **ขั้นตอนหลังการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา** เป็นการทำรายงานฉบับสมบูรณ์ในรูปแบบของบทความขนาดยาวเพื่อตอบโจทย์การประเมินและสนองตอบความต้องการใช้ผลการประเมิน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง(สมศ, 2549:19) ในขั้นตอนนี้มีรายละเอียดการดำเนินการดังต่อไปนี้

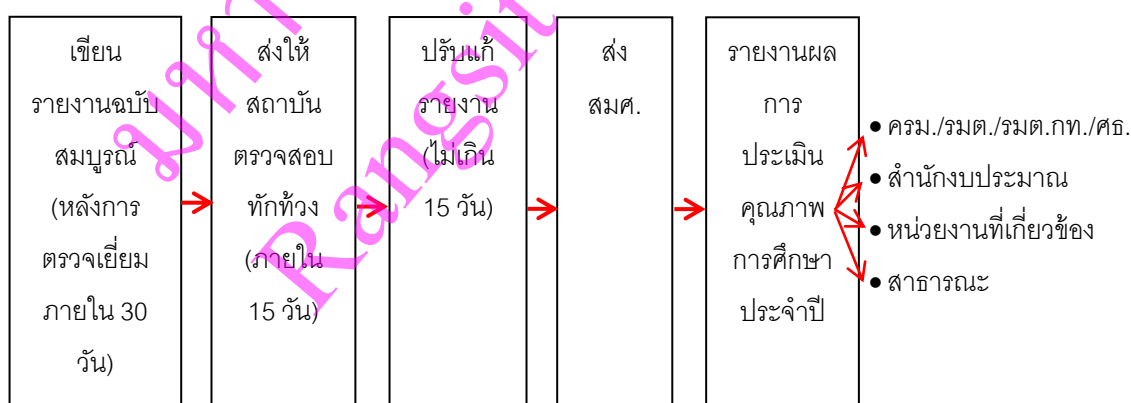
3.1) คณะผู้ประเมินภายนอกประชุม เพื่อจัดทำ ร่างรายงาน ผลการประเมินสถาบันอุดมศึกษา

3.2) คณะผู้ประเมินภายนอก นำ เสนอร่างรายงานผลการ ประเมินต่อสถาบันอุดมศึกษาภายใน 15 วัน หลังเสร็จสิ้นการตรวจเยี่ยม เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษา พิจารณา หากมีข้อทักท้วงหรือมีข้อมูลเพิ่มเติม ให้แจ้งกลับภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่ สถาบันอุดมศึกษาได้รับร่างรายงาน

3.3) คณะผู้ประเมินภายนอกพิจารณาปรับร่างรายงาน ใน กรณีที่มีข้อทักท้วงจากสถาบันอุดมศึกษา ภายใน 7 วัน

3.4) เมื่อคณะผู้ประเมินภายนอก และสถาบันอุดมศึกษา เห็นชอบร่วมกันในรายงานผลการประเมินดังกล่าว ให้คณะผู้ประเมินภายนอกเสนอร่างรายงานต่อ สมศ. เพื่อรับรองต่อไป

3.5) สมศ.จัดทำ รายงานผลการประเมินคุณภาพ และ มาตรฐานตามที่กำหนด เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานประมาณ เพื่อ ประกอบการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งเผยแพร่ต่อ สาธารณชน



รูปที่ 2.11 กระบวนการหลังการตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา

ที่มา: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) (2549: 22)

อนึ่ง หากผลการประเมินไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนด มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดว่าให้ สมศ. จะจัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงพัฒนาต่อ

หน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขและให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนด และหากมิได้ปรับปรุง สมศ. จะรายงานต่อคณะกรรมการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการต่อไป

ตารางที่ 2.4 ลำดับเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ
ไทย

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์
2539	ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยเห็นควรควบคุมภาพอุดมศึกษา
2542	ออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีระบบประกันคุณภาพ
2543	มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)
2546	ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ส่งผลให้เกิดการยุบทบวงมหาวิทยาลัย และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาขึ้นมา กำกับดูแลมหาวิทยาลัยแทนทบวงที่ถูกยุบไป
2548	กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญาตรี ปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา เพื่อเกณฑ์ในการพัฒนาหลักสูตร
2549	คณะกรรมการอุดมศึกษาประกาศใช้มาตรฐานการอุดมศึกษา เพื่อให้หน่วยงานในอุดมศึกษาทุกระดับใช้เป็นแนวทางประกันคุณภาพ เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2549
2551	กระทรวงศึกษาธิการออกประกาศ “มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา” เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 ได้แบ่งมหาวิทยาลัยออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่ม ก มหาวิทยาลัยชุมชน กลุ่ม ข มหาวิทยาลัยที่เน้นระดับปริญญาตรี กลุ่ม ค สถาบันเฉพาะทาง และ กลุ่ม ง มหาวิทยาลัยที่เน้นวิจัยขั้นสูงและผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2551-2565) เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2551 แล้ว มีมติชอบในหลักการของกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามที่เสนอ และให้กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์
2552	กระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ต่อมาเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม คณะกรรมการการอุดมศึกษาประกาศใช้แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ
2553	11 มีนาคม พ.ศ. 2553 โดยรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ นายชินวรณ์ บุญเกียรติ ได้ออก กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ.2553

2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1) บังอร เทพเทียน (2552) ศึกษาวิจัยเรื่อง “เพศวิถีภายใต้นโยบาย และมาตรการป้องกันโรคเอดส์: การศึกษาเชิงวาทกรรม” ด้วยการเก็บข้อมูลจากกลุ่มบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับโรคเอดส์ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนในพื้นที่กรุงเทพฯ ประมาณ 20 คนที่ทำงานเกี่ยวกับโรคเอดส์มาไม่น้อยกว่า 5 ปี ด้วยวิธีการวิเคราะห์วาทกรรม และเพื่อค้นหาวาทกรรมที่เป็นตัวกำหนดจุดยืน ความคิด ความเห็น ความเชื่อ ความรู้ ความหมายเกี่ยวกับเพศวิถีของกลุ่มที่ทำงานเอดส์ในองค์กรภาครัฐ กับกลุ่มที่ทำงานเอดส์ในองค์กรพัฒนาเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อความนโยบายในชั้นของการปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่าวาทกรรมเพศวิถีในหลาย ๆ มิติ ทำให้มองว่าพฤติกรรมทางเพศเป็นสิ่งไม่ดีและเมื่อไปผสมรวมกับวาทกรรมการพัฒนาของรัฐที่สร้างให้ เอดส์เปรียบเสมือน “ศัตรู” หรือ “ผู้ร้าย” ที่คุกคามความมั่นคงและสวัสดิภาพของคนในประเทศผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรณรงค์ในช่วงแรกทำให้ผู้ป่วยเอดส์ถูกรังเกียจ ถูกทอดทิ้งจากครอบครัว ชุมชนและสังคม และเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเอดส์นั้นไม่ได้มีจุดยืน ความคิด ความเห็น ความเชื่อ ความรู้ ความหมายเกี่ยวกับเพศวิถีในทิศทางเดียวกัน แต่ละคนก็มีจุดยืน ความคิด ความเห็น ความเชื่อเกี่ยวกับเพศวิถีที่แตกต่างหลากหลาย จึงทำให้มีช่องว่างระหว่างนโยบายเอดส์และวิถีปฏิบัติของผู้คนในสังคม เพราะเพศวิถีที่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย ไม่ได้เป็นไปตามวาทกรรมเพศวิถีที่รัฐพยายามสร้างขึ้นในนโยบาย

2) จิตรกร โพธิ์งาม (2549) ศึกษาวิจัยเรื่อง “วาทกรรมเรื่องเขื่อนปากมูล” เพื่อศึกษาวาทกรรมและยุทธศาสตร์ของรัฐบาล การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นักการเมือง สมาชิกชาคนจน นักวิชาการ สื่อมวลชน ซึ่งเก็บข้อมูลทั้งจากการสังเกต การสัมภาษณ์ และการจัดเวทีชาวบ้าน ผลการวิจัยพบว่า เขื่อนบางมูลเป็นแนวคิดของรัฐที่ต้องการพัฒนาประเทศให้เป็นเสือตัวที่ห้าแห่งเอเชีย แต่เมื่อถูกต่อต้านรัฐจึงเสนอวาทกรรมว่าด้วยบันไดปลาโจนอันเทคนิคในการแก้ปัญหาการเมือง ขณะที่ในฝั่งของสมาชิกชาคนจนนำเสนอวาทกรรมว่าด้วยปลาแม่น้ำโขง การสูญเสียอาชีพประมง สิทธิชุมชน และวิจัยไทยบ้าน ภาครัฐจึงตอบโต้ด้วยการเสนอวาทกรรมเรื่องมีอบรับจ้าง และงานวิจัยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

3) นเรศ วงศ์สุวรรณ (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การผลิตเพื่อการค้าในฐานะวาทกรรมในชุมชนบทไทย” เพื่อหลักสูตรปริญญาการศึกษาดุสิต มหวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผลการศึกษาพบว่า การผลิตเพื่อการค้าเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยทำให้ภาครัฐสามารถเข้ามาควบคุมการจัดการกับวิถีการผลิตของชุมชนบทให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐกำหนด ด้วยอาศัยความเป็นสถาบันของรัฐเองและภาคเอกชน ทำให้ผู้คนในชุมชนต้องยอมรับการดำรงอยู่ของอุดมการณ์ทุนนิยมและวิถีผลิตเพื่อการค้า แม้ในที่สุดแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตของชุมชนไทยได้เป็นไปตามแผนที่อุดมการณ์ทุนนิยมกำหนดไว้ได้อย่างสมบูรณ์ เพราะขณะเดียวกันชุมชนบทไทยได้สร้างอุดมการณ์ชุมชนรวมถึงภาคปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นของชุมชนเอง

4) จิรศักดิ์ สุขวัฒนา (2545) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การสถาปนาความเป็นผู้สูงอายุในสังคมสมัยใหม่” พบว่า ภาคปฏิบัติการทางวาทกรรมของระบบทุนนิยมในการทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นอื่น โดยการสร้างความรู้ในสาขาวิชาต่างๆมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาพฤฒาวิทยา (gerontology) หลักการทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานให้กับความรู้เหล่านั้น สองประการ กล่าวคือ ชวงชิงเอาอำนาจแลเหยียบย่ำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุเหล่านั้นด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

5) เกศกนก ชุ่มประดิษฐ์ (2554) ได้ศึกษา “การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ว่าด้วยเรื่องรัฐประหาร 19 กันยายน 2545” เพื่อศึกษาวาทกรรมข่าวว่าด้วยเรื่องรัฐประหาร 19 กันยายน 2545 ด้วยวิธีวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ตามแบบแผนของ Fairclough ที่จำแนก

วิธีการศึกษาออกเป็น 3 มิติ คือ มิติการวิเคราะห์เนื้อหา มิติปฏิบัติการทางวาทกรรม และมิติปฏิบัติการทางสังคมและวัฒนธรรม โดยใช้หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ มติชน และผู้จัดการรายวันเป็นแหล่งข้อมูล ผลการศึกษาพบว่า ในมิติที่หนึ่งในแง่ของเนื้อหา หนังสือพิมพ์วาทกรรมที่หนังสือพิมพ์สร้างความจริงเกี่ยวกับรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 มี 7 ชุด คือ เหตุการณ์ 19 กันยายน 2549 การสร้างความชอบธรรม การควบคุม การทุจริต การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี การร่างรัฐธรรมนูญ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับมีการสร้างความจริงที่แตกต่างกัน ขณะที่มิติที่สองพบว่าไทยรัฐมีกลยุทธ์การสื่อสารที่เน้นเนื้อหาการเมืองและเนื้อหาเชิงเร้าอารมณ์ มติชนเน้นการเสนอเนื้อหาการเมือง และส่วนผู้จัดการรายวันมุ่งความหมายให้แก่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในเชิงลบ ผลการศึกษาตามมิติที่สามพบว่าเงื่อนไขความเป็นสถาบันหนังสือพิมพ์ที่ต้องเสนอความจริงสู่สังคมภายใต้หลักเกณฑ์แห่งคุณค่าข่าวที่คอยกำกับกลวิธีสื่อสารความหมายของหนังสือพิมพ์ รวมถึงเงื่อนไขศาสตร์การเมืองที่กล่าวถึงความเป็นเจ้าของธุรกิจจำเป็นต้องผลิตข่าวให้เป็นสินค้ามุ่งเสนอแก่กลุ่มเป้าหมาย

6) สถาพร เริงธรรม (2549) ศึกษาเรื่อง “วาทกรรมทางนโยบายกับการคอร์รัปชัน: ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยางและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษากระบวนการผลิตสร้าง และการใช้วาทกรรมโดยใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญและความรู้เฉพาะวิชาชีพเป็นเครื่องมือ ภายในกระบวนการกำหนด และบริหารนโยบายสาธารณะที่เป็นทำให้นโยบายถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือ หรือแนวทางปฏิบัติที่สำคัญในการดำเนินการคอร์รัปชัน ผลการศึกษาพบว่าการสร้างวาทกรรมนโยบายในขั้นตอนของการสร้างปัญหา และการสร้างความสมเหตุสมผลให้กับแนวทางแก้ไขปัญหานั้น

บทที่ 3

การดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องวาทกรรมนโยบายการประกันคุณภาพของสำหรับรับมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อ คลี่คลายให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนของบรรดาเงื่อนไขต่าง ๆ ที่นำไปสู่การสร้าง/สถาปนาให้นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ ที่เรียกว่า สมศ. ตลอดจนไปถึงผลกระทบที่เกิดกับการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา อันเนื่องมาจากนโยบายดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยคาดหวังว่าการวิจัยครั้งนี้จะก่อเกิดมุมมองใหม่เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้แนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษานอกเหนือไปจากการรับรู้แบบเดิม ๆ เกี่ยวกับกับการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ที่ถูกจัดเป็น “การรับรู้ตามกระแสหลัก” ยังจะได้ข้อที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพการบริหารสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย

เพื่อให้การดำเนินการวิจัยเป็นไปอย่างมีระบบ ผู้วิจัยได้กำหนดแนวทางการดำเนินการวิจัยออกเป็น (1) การออกแบบการวิจัย (2) ขอบเขตการวิจัย (3) วิธีดำเนินการวิจัย (4) ข้อมูลและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และ (5) การวิเคราะห์ข้อมูล รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 การออกแบบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาแบบกรณีศึกษา (case study method) ซึ่งเน้นให้ความสำคัญกับการศึกษาเฉพาะกรณี (unique case orientation) ที่เน้นสืบสวน/ค้นหา (investigation) จากหน่วยศึกษาหน่วยใดหน่วยหนึ่งเท่านั้น (single unit) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและมีรายละเอียดของข้อมูลอย่างรอบด้านในประเด็นที่กำลังทำการศึกษานั้น โดยจะนำเอาวิธีวิทยาแบบ “การวิเคราะห์วาทกรรม” (discourse analysis) ที่ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดสกุลหลังสมัยใหม่นิยม (postmodernism) ที่อธิบายธรรมชาติของความรู้และความจริงตรงกันข้ามกับกระบวนทัศน์ปฏิฐานนิยมอย่างสิ้นเชิงกล่าวคือ สกุลความคิดแบบหลังสมัยใหม่มองว่าความ

จริง/ความรู้เป็นสิ่งที่ถูกสังคมประกอบสร้าง และความจริง/ความรู้มิได้มีเพียงชุดเดียว (สุชาดา ทวีสิทธิ์, 2549: 38) ความรู้ต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมาอย่างมีระบบแบบแผน โดยมีเป้าหมายที่จะอธิบายโลก สรรพสิ่งและเพื่อนาการเข้าถึงความจริงต่าง ๆ นั้น แท้จริงเป็นเพียงแค่คำอวดอ้างที่ได้รับการสมยอมและค้ำยันจากระบบอำนาจในสังคมนั้น ๆ จนทำให้คำอวดอ้างนี้ยิ่งใหญ่และกลายเป็นความรู้ที่แท้จริง (ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, 2544: 170) เช่นเดียวกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา ล้วนเป็นสิ่งที่ถูกสังคมประกอบสร้างขึ้นให้เป็นความจริงชุดหนึ่ง ดังนั้น การศึกษานี้ก็เพื่อเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างความรู้ กับอำนาจในอีกรูปแบบหนึ่ง ผ่านการศึกษาถึงกระบวนการ และลำดับเหตุการณ์ ขั้นตอนของวาทกรรม ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างวาท เนื่องจากวิธีวิทยาแบบหลังสมัยใหม่เชื่อว่าความรู้ทุกประเภทล้วนผูกโยงอยู่กับภูมิหลัง ตำแหน่งที่ และสถานของผู้ผลิตความรู้ ในการศึกษาที่ผู้ศึกษาจึงให้ความสำคัญกับ 3 ประเด็น ดังนี้ต่อไป

1) การวิเคราะห์กระบวนการสร้าง/สถาปนาอัตลักษณ์และความหมายของวาทกรรมประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ว่าถูกประกอบสร้างขึ้นอย่างไร มีการนิยามความหมายและ/หรือถูกทำให้เป็นปัญหาได้อย่างไร ภายใต้กฎเกณฑ์มาตรฐาน เงื่อนไข และบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแบบใด ด้วยการใช่วิธีการวงศาวินิจฉัย (genealogy) ที่เป็นการสืบค้นความเป็นมาของกระบวนการทางวาทกรรมในการสร้างอัตลักษณ์ให้กับนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา

2) การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติของวาทกรรม เพื่อเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ โดยใช้กระบวนการวาทกรรมว่ามีการสร้างนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นมาได้อย่างไร และมีภาคปฏิบัติการอะไรที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับความรู้ดังกล่าว

3) การวิเคราะห์อิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา มีเป้าหมายเพื่อเผยให้เห็นถึงผลของภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมที่มีต่อสถาบันอุดมศึกษาของไทย ว่านโยบาย กฎเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นจนเป็นนโยบายประกันคุณภาพนั้นส่งผลหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันอุดมศึกษาอย่างไร

ดังนั้น การวิจัยเชิงคุณภาพครั้งนี้ ผู้วิจัยดำเนินการโดยอาศัยแนวคิดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์แบบอุนัย โดยใช้การศึกษาแบบกรณีศึกษา โดยเลือกศึกษาวิธีการผลิตสร้างควมวาทกรรมที่เกี่ยวกับคุณภาพการศึกษาของสำนักงานสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา
- 2) การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเน้นข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก ดังนั้นข้อมูลส่วนใหญ่จึงไม่ได้อยู่ในรูปของตัวเองหรือเชิงปริมาณ แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่าผู้วิจัยปฏิเสธข้อมูลเชิงปริมาณแต่อย่างใด หากเห็นว่าข้อมูลนั้นมีประโยชน์กับประเด็นที่ศึกษา
- 3) ผู้วิจัยได้ออกแบบโครงสร้างหรือแนวสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะยืดหยุ่น ทั้งนี้เพื่อให้แนวคำตอบตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.2 ขอบเขตการวิจัย

3.2.1 **ขอบเขตด้านเนื้อหาของการวิจัย** สำหรับขอบเขตด้านเนื้อหา ผู้วิจัยศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะภายใต้ขอบข่ายของการศึกษาทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยนำเอานโยบายประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก ระดับอุดมศึกษาที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ระดับอุดมศึกษามาเป็นกรณีศึกษา (case study) โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นถึง กระบวนการสร้าง/สถาปนาอัตลักษณ์และความหมายของวาทกรรมประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ทัศนคติของวาทกรรม และผลกระทบของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ที่เกิดขึ้นกับบรรดามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ต้องถูกประเมินโดยคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาในทุก ๆ 5 ปี นอกเหนือไปจากที่ต้องประเมินภายในโดยคณะกรรมการอุดมศึกษาที่ดำเนินการเป็นประจำทุก ๆ ปี

3.2.2 **ขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา** ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎ เกณฑ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับดำเนินนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายและกระจัดกระจาย ไม่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง ผู้วิจัยต้องรวบรวมเอกสารทุกประเภทให้มากที่สุด โดยใช้เครื่องมือที่ช่วยในการค้นหาเอกสาร เช่น บรรณานุกรม นอกจากนี้ผู้วิจัยยังใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการช่วยค้นหา

ข้อมูลได้สะดวกและรวดเร็วจากเครื่องคอมพิวเตอร์ในการสืบค้นเอกสารจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ ห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน

3.2.3. **ขอบเขตด้านระยะเวลา** ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม

3.3 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย

3.3.1 การศึกษาเอกสาร

3.3.1.1) ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล โดยเน้นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา และการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะการประกันคุณภาพภายนอกที่ดำเนินโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา

3.3.1.2) คัดเลือกและวิเคราะห์หลักฐาน เมื่อได้ข้อมูลหรือหลักฐานซึ่งเป็นเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่วิจัยแล้วนำหลักฐานเหล่านั้นมาคัดเลือก วิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความน่าเชื่อถือ โดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองที่ปรากฏในแต่ละยุคด้วย

3.3.1.3) วิเคราะห์แก่นแกน (content analysis) เป็นการวิเคราะห์เพื่อสกัดประเด็นและสาระสำคัญที่ต้องการอย่างเป็นระบบ โดยการบ่งชี้ลักษณะบางประการในข้อความให้ได้ความคิด ค่านิยม ทศนคติที่เกี่ยวข้องและนำมาจัดประเภทเพื่อยืนยันลักษณะเชิงประจักษ์ การวิเคราะห์สาระแก่นแกน

3.1.4) นำข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตีความแล้วนั้นแล้วหาความสอดคล้องกับทฤษฎี

3.1.5) นำเสนอรายงานการวิจัยแบบพรรณนา (description)

3.3.2 **การศึกษาภาคสนาม** ได้แก่ การสัมภาษณ์ การทสนทนากลุ่ม และการเกิดการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ

3.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษา(องค์การมหาชน) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่ผู้วิจัยเริ่มจากการใช้การรวบรวมค้นคว้าเอกสาร ซึ่งเป็นเครื่องมือวิจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการวิจัยในครั้งนี้ ธงชัย สมบูรณ์ (2549: 28-29) อธิบายว่าการวิจัยเอกสารสามารถสร้างความรู้ใหม่ได้มากมาย เพราะความรู้ใหม่ไม่จำเป็นต้องได้มาจากการสังเกตปรากฏการณ์ธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์ทางสังคมแต่เพียงอย่างเดียว แต่รวมไปถึงการคิดค้นเชิงคุณค่าและการเสนอทางเลือกใหม่หรือกรอบวิธีคิดใหม่ที่จะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ได้มากยิ่งขึ้นด้วย ในแง่มุมของการเป็นความรู้ใหม่คือทำให้รู้อะไรมากขึ้น กล่าวได้ว่ากระบวนการวิจัยเอกสารเป็นกระบวนการหลักของการวิจัยทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ และเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเอกสารที่มีคุณภาพตามเกณฑ์ที่ไว้วางใจได้ (trustworthiness) ซึ่งเอกสารที่ผู้วิจัยคัดเลือกใช้ข้อมูลเอกสาร ได้แก่ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ และเอกสารราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย แผนงาน โครงการ คำสั่งปฏิบัติการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ และเพียงพอต่อการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการปฏิบัติกรวาทกรรมของนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ดังนี้

1) การวิเคราะห์กระบวนการสร้าง/สถาปนาอัตลักษณ์และความหมายของวาทกรรมประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา วิเคราะห์งานทางวิชาการที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา และวาทกรรม นโยบายที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐได้นำมาปฏิบัติ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวง ฯลฯ การศึกษา ผลงานทางวิชาการ เอกสาร ที่บันทึกเรื่องราวเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจที่มา และกระบวนการสร้างหรือสถาปนาวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาว่าเกิดจากเหตุปัจจัยใด

2) การวิเคราะห์ภาคปฏิบัติของวาทกรรม เพื่อเผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ โดยใช้กระบวนการวาทกรรมว่ามีการสร้างนโยบายประกัน

คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นมาได้อย่างไร และมีภาคปฏิบัติการอะไรที่ถูกสร้างขึ้นมารองรับความรู้อย่างกล่าว

3) การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีเป้าหมายเพื่อเผยให้เห็นถึงผลของภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรมที่มีต่อสถาบันอุดมศึกษาของไทย

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดให้สอดคล้องกับรูปแบบการวิจัยซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ดังนั้นวิธีการเก็บข้อมูลจึงเน้นข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลักข้อมูล ดังนั้นวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือข้อมูลเอกสารและข้อมูลภาคสนาม

3.5.1 ข้อมูลเอกสาร (documentary data)

โดยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (documentary study) ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ และเพื่อให้ด้านข้อมูลเอกสารที่เพียงพอและรอบด้าน ผู้วิจัยศึกษาเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ และเอกสารทุติยภูมิมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1.1) เอกสารปฐมภูมิ (primary sources) หมายถึง เอกสารที่เป็นต้นฉบับ เป็นหลักฐานที่บันทึกไว้โดยผู้เกี่ยวข้องโดยตรง หรืออยู่ในเหตุการณ์ เช่น กฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา เอกสารทางราชการ หนังสือสั่งการ

5.1.2) เอกสารทุติยภูมิ (secondary sources) เป็นเอกสารที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ โดยที่ผู้เขียนไม่ใช่ผู้เห็นเหตุการณ์โดยตรง ได้แก่ พงศาวดาร ประชุมจารึก หนังสือทั่วไป ตำรา แบบเรียน หนังสือแปล ชีวประวัติ เอกสารประชุมวิชาการ เอกสารสัมมนา หนังสือที่ระลึกวารสาร หนังสือพิมพ์ รายงานประจำปี พจนานุกรม สารานุกรม รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ จุลสาร

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเก็บและรวบรวมข้อมูลเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรองให้ครอบคลุม 1) เอกสารที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับอุดมศึกษา และการประกันคุณภาพ ได้แก่ กฎหมาย ราชกิจจานุเบกษา เอกสารทาง ราชการ หนังสือสั่งการ หนังสือทั่วไป ตำรา แบบเรียน หนังสือแปล ซีวประวัติ เอกสารประชุมวิชาการ เอกสารสัมมนา หนังสือที่ระลึก วารสาร หนังสือพิมพ์ รายงานประจำปี พจนานุกรม สารานุกรม รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ จุลสาร 2) เอกสารที่บุคคล/กลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ ผลิตขึ้นเพื่อเสนอมุมมอง ทศนะเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ การศึกษาในระดับอุดมศึกษา และ 3) เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ประกอบในการวิจัยครั้งนี้

อนึ่งเพื่อให้มั่นใจว่าได้ข้อมูลที่ถูกต้องและมีคุณภาพ ผู้วิจัยวิธีการพินิจพิเคราะห์ (criticism) เป็นเกณฑ์การคัดเลือกข้อมูลเอกสาร ทั้งที่เป็นการพินิจพิเคราะห์ภายนอก (external criticism) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงความเป็นมา ต้นตอของข้อมูล ด้วยการพิจารณาจากผู้แต่งและแหล่งข้อมูลว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวมากน้อยเพียงใด และการพินิจพิเคราะห์ภายใน (internal criticism) ที่วิเคราะห์เนื้อหาสาระของวรรณกรรมด้วยการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) โดยใช้แหล่งข้อมูลที่หลากหลาย (data triangulation) เพื่อหาความสอดคล้องของคำอธิบายในเรื่องเดียวกันจากผู้เขียนหลาย ๆ ท่านซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลจากเอกสารที่มีความน่าเชื่อถือและวางใจได้ (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2550: 122-123; รังสิต โลไทยสงค์, 2552: 84)

3.5.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)

เป็นข้อที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาภาคสนาม ผู้วิจัยใช้วิธีการดังต่อไปนี้

3.5.2.1) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) นิสา ชูโต (2548: 165-166) อธิบายว่า การสัมภาษณ์ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการสัมภาษณ์ที่ความสัมพันธ์ของผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์เท่าเทียมกัน ผู้สัมภาษณ์เป็นผู้เจาะต่อรองขอข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ ดังนั้นการจะได้ข้อมูลหรือไม่ ข้อมูลจะมีคุณภาพหรือไม่ ลึกซึ้งมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ บรรยากาศ กระบวนการต่อรองวิธีการตั้งคำถาม ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง เน้นผู้บริหาร และผู้อำนวยการสำนักประกันคุณภาพของแต่ละมหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อมูล

ลำดับที่	ชื่อ	ตำแหน่ง	สถานที่ทำงาน
1	ศ.ดร.ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร	อาจารย์คณะรัฐศาสตร์-	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2	ดร. ประจักษ์ รอดอาวุธ	รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ	มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์
3	ผศ. ศิริเกษม ศิริลักษณ์	รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ	มหาวิทยาลัยนเรศวร
4	ผศ. อรอรงค์ แจ่มผล	ผู้อำนวยการสำนักประกัน คุณภาพการศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
5	เกษณี สุจริตจันทร์	ผู้อำนวยการสำนักประกัน คุณภาพการศึกษา	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
6	นิภา ชื่นทองมอญ	ผู้อำนวยการสำนักประกัน คุณภาพการศึกษา	มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

3.5.2.2) การสนทนากลุ่ม (focus group) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากการนั่งสนทนาหรือการสัมภาษณ์กลุ่มแบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลหลักที่มีประสบการณ์ ภูมิหลังทางวัฒนธรรมสังคมคล้ายคลึงกัน (จุมพล นิมพานิช, 2550: 293-294) กล่าวคือ เป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงอุดมศึกษา และต่างมีประสบการณ์ในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งในการสนทนากลุ่มในงานวิจัยนี้ได้จัดขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 20 กรกฎาคม 2557 ณ มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.2 ข้อมูลทั่วไปของผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่ม

ลำดับที่	เพศ	ชื่อ	ลักษณะงาน	สถานที่ทำงาน
1	หญิง	อุษณีย์ เพียรสุวรรณ	นิติกร	มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต
2	ชาย	พงศกร ถิ่นเขาต่อ	อาจารย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
3	หญิง	เพ็ญศรี ทองมุสสิทธิ์	อาจารย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
4	หญิง	สุพัตรา แผนวิชาติ	อาจารย์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5	หญิง	กมลณัฐัน น้อยไกรไพโร	อาจารย์	มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
6	หญิง	กานต์สินี ทิพย์มณฑิเยร	อาจารย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
7	หญิง	ชัชววรรณ สิริโรจนวุฒิกุล	อาจารย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
8	หญิง	ปุลนทรีย์ จันทรวะดิน	อาจารย์	มหาวิทยาลัยศรีปทุม
9	ชาย	ชัชทพงษ์ เชื้อดี	อาจารย์	มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตบางแสน

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

ลำดับที่	เพศ	ชื่อ	ลักษณะงาน	สถานที่ทำงาน
10	ชาย	วิฑิต แสงพิทักษ์	อาจารย์	มหาวิทยาลัยสยาม
11	ชาย	สมศักดิ์ ทองเยี่ยม	อาจารย์	มหาวิทยาลัยขอนแก่น
12	หญิง	ปาริชาติ สายจันดี	อาจารย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

3.5.2.3) **การสังเกต (observation)** เป็นการเฝ้าดู หรือศึกษาเหตุการณ์ หรือเรื่องราวโดยละเอียด ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในเหตุการณ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) เข้าร่วมสังเกตการณ์การดำเนินกิจกรรม “โครงการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เครือข่ายอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เรื่อง การประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา” ที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2557 ณ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาลัยเซตริงสิต ซึ่งในกิจกรรมนี้ได้เชิญ ศ.ดร.อุทุมพร จารมาน มาให้ความรู้ เกณฑ์การประเมินของ สมศ. รอบ 4

2) ใช้การสังเกตการทำดำเนินงานการประกันคุณภาพของ อุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้วิจัยเลือกมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสนามสังเกตการณ์ ที่ผู้วิจัยมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร ตั้งแต่การจัดเตรียมเอกสาร การเขียนรายงานไปจนถึงการตอบข้อซักถามของคณะกรรมการที่ตรวจเยี่ยมมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามผู้วิจัยใช้เวลา 3 เดือนในเก็บข้อมูลคือในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ ถึงเดือนเมษายน 2557 การเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่มีทั้งข้อมูลแบบปฐมภูมิ และข้อมูลทุติยภูมิ

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ สำหรับวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ซึ่งเป็นเทคนิคการวิเคราะห์

ข้อมูลที่ใช้ได้ทั้งในรูปแบบของเอกสารหรือข้อเขียน และคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์หรือสนทนา เป็นการวิเคราะห์ที่ตีความหมายทางภาษาโดยตรงจากเอกสารหรือตัวบท และความหมายทางความรู้สึกหรือวิเคราะห์นัยแอบแฝง ซึ่งรวมถึงการตีความและนัยทางบริบทหรือสภาพแวดล้อม ประกอบข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ด้วย (นิตยา ชูโต, 2545: 212) โดยผู้วิจัยประยุกต์ใช้วิธีวิทยาแบบ archeology และ genealogy ที่มีลักษณะเป็นข้อความบรรยาย (narrative) ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวเป็น 2 ตอน คือ ขั้นตอนแรก การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีวิทยาแบบ genealogy ด้วยลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญให้เห็นภาพโดยรวม ที่ส่งผลให้เกิดแนวความคิดการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของไทย ขั้นตอนที่สอง นำข้อค้นพบมาตีความ (interpretation) เพื่อเผยให้เห็นถึงความหมาย อุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังแนวความคิดการประกันคุณภาพการศึกษา ตามคตินิยมแบบหลังสมัยใหม่ (postmodernism) มาใช้ร่วมด้วย เพื่อตั้งคำถาม อธิบาย และวิเคราะห์ กับชุดความรู้เรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยใช้ข้อมูลนโยบาย แผนงาน โครงการ ในระบบประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่สอดคล้องกับที่ จันทน์ เจริญศรี (2544) นำเสนอว่า ความจริงไม่ได้มีเพียงหนึ่งเดียว ทุกสิ่งทุกอย่างล้วนแล้วแต่สัมพันธ์กันแบบ “ถ้อยที่ถ้อยอาศัย (reciprocal relations) ความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ นั้นซับซ้อนจนยากจะจะได้สิ่งหนึ่งเป็นตัวกำหนดอีกสิ่งหนึ่งต่างเป็นทั้งเหตุและผลของกันและกันได้

ที่ภาษาอังกฤษใช้ว่า “archeology” ที่หมายถึง โบราณคดีวิทยา และ “genealogy” ที่หมายถึง วงศ์วิทยา เป็นเครื่องมือสำคัญของศึกษาและวิเคราะห์วาทกรรม ซึ่งปัจจุบันมีการประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางในศาสตร์สาขาต่าง ๆ หลายสาขาทั้งที่เป็นกลุ่มมนุษยศาสตร์และกลุ่มสังคมศาสตร์ เช่น ในงานเรื่อง “อัตลักษณ์ของชาติตามนโยบายการศึกษา” ของ ธงชัย สมบูรณ์ (2549) ที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง หรือ ศรีชัย พรประชาธรรม (2547) ที่เสนอ “วงศาวินิจฉัยว่าด้วยระบบการศึกษาไทย” เป็นวิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิตสาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ ต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เป็นต้น

การวิเคราะห์วาทกรรมด้วยโบราณคดีวิทยา (archaeological method) ของฟูโกต์เป็นวิธีวิทยาที่แสดงให้เห็นถึงการก่อรูปของวาทกรรม ผ่านการปฏิบัติการทางวาทกรรม ที่ได้ผลิตความรู้ขึ้นมาในช่วงเวลาต่างกันของประวัติศาสตร์ว่าประกอบด้วยข้อเขียน หรือถ้อยแถลงอะไรบ้างภายใต้เงื่อนไขที่ต่างกัน (พนมสิทธิ สอนประจักษ์, 2552: 34) โบราณคดีวิทยาจะเผยให้เห็นว่าตัวตน และความรู้ของมนุษย์นั้นประกอบสร้างจากวาทกรรมต่าง ๆ ที่ดำรงอยู่ในเชิงระบบต่าง ๆ การประสาน

หรือบรรจบกับเป็นครั้งคราว ก่อให้เกิดภาคปฏิบัติการของวาทกรรม เป็นตัวสร้างความหมายหรือความรู้ขึ้น ดังนั้น หน้าที่หลักของโบราณคดีวิทยา จึงเป็นการวิเคราะห์ปัจจัยและองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นวาทกรรมหนึ่ง ๆ ที่ละชั้นที่ละส่วนที่มาประมวลกันเข้าจนเกิดเป็นวาทกรรมใหม่ ๆ (เขาวนุช เวศร์ภาดา, 2545: 19) ที่ดำรงอยู่ในสังคมหนึ่ง ๆ

แม้โบราณคดีวิทยาหรือการวิเคราะห์แบบโบราณคดี (archaeological analysis) จะเป็นการศึกษาความคิดของผู้คนในสังคมและยุคสมัย แต่ก็มีความแตกต่างจากประวัติศาสตร์ความคิด ใน 4 ประเด็น ดังต่อไปนี้ (พนมสิทธิ สอนประจักษ์, 2552: 62-63)

1) การวิเคราะห์แบบโบราณคดีเป็นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงภายในวาทกรรมนั้น ๆ เสมือนหนึ่งนักโบราณคดีทำการศึกษาสิ่งก่อสร้างโบราณว่าสิ่งก่อสร้างนั้นมีสิ่งใดชำรุดหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง ขณะที่ประวัติศาสตร์ความคิดจะศึกษาความคิดในฐานะเป็นสิ่งก่อสร้างเป็นสัญลักษณ์ หรือเป็นภาพตัวแทนของสิ่งใด

2) การวิเคราะห์แบบโบราณคดีสนใจการเปลี่ยนแปลงภายในระบบความคิด แต่ประวัติศาสตร์ความคิดต้องการค้นหาประเด็นที่เป็นข้อค้นพบใหม่ในลักษณะความต่อเนื่องทางประวัติศาสตร์

3) การวิเคราะห์แบบโบราณคดีไม่สามารถที่จะอธิบายได้ด้วยหลักจิตวิทยาหลักสังคมวิทยา หรือมานุษยวิทยาอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นการวิเคราะห์กรอบความคิดในลักษณะเครือข่ายของหลักวิชาที่ร่วมกันผลิตกฎเกณฑ์ แต่ประวัติศาสตร์ความคิดจะอธิบายด้วยหลักวิชาชุดใดชุดหนึ่ง

4) การวิเคราะห์แบบโบราณคดีไม่ใช่ต้องการค้นหาความจริงในอดีตเป็นเช่นใด แต่ต้องการค้นหาเหตุการณ์ในอดีตในฐานะวัตถุประสงค์ของการศึกษาในปัจจุบันมีสถานะเป็นเช่นไรในแง่ของความรู้ ประวัติศาสตร์ความคิดสนใจในอดีตด้วยมุมมองของคนในอดีต แต่การวิเคราะห์การวิเคราะห์แบบโบราณคดีสนใจความจริงในอดีตด้วยมุมมองปัจจุบัน

ขณะที่การวิเคราะห์แบบโบราณคดีมุ่งศึกษาการก่อตัวของวาทกรรมในสังคมแต่วิธีการแบบวงศาวินิจฉัย หรือ genealogy ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาที่พัฒนามาจากงาน archaeology ที่ยังมีข้อบกพร่องบางประการ กลุ่มมุ่งศึกษาวาทกรรมเพื่อเผยให้เห็นว่าวาทกรรมนั้นที่ได้รับการสถาปนาขึ้นมา นั้นมีกลวิธีกำราบปราบ ปิดกั้นวาทกรรมย่อย ๆ อื่นไม่ให้ปรากฏตัวขึ้นได้อย่างไร วงศาวินิจฉัยยังให้ความสนใจกับความบังเอิญ การแตกหัก ขาดตอน ความผิดพลาด ตลอดจนการตระหนักถึงการมีจุดเริ่มต้นหลายจุด ไม่ใช่เพียงจุดเดียว อย่างที่พวกที่เชื่อในเรื่องของจุดกำเนิด

จากนี้ สิ่งซึ่งวงศาวทยาให้ความสนใจคือความแตกต่างของหรือความเฉพาะเจาะจงของสรรพสิ่งในประวัติศาสตร์ที่ถูกมองข้ามหรือหลงลืมไป การสืบค้นเพื่อหาจุดเริ่มต้นของวิธีการแบบวงศาวทยา จึงไม่ใช่การกลับไปหารากฐาน ต้นตอ หรือจุดกำเนิด แต่กลับไปสลาย สิ้นคลอนสิ่งเหล่านี้มากกว่า (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2554: 87)

วงศาวทยาให้ความสำคัญก็คือ การปฏิบัติการของวาทกรรมต่างๆ โดยเขาพัฒนาแนวความคิดเรื่องอำนาจขึ้นมา ซึ่งเป็นการจัดข้อบกพร่องของ archaeology of Knowledge ของเขา ที่ละเลยเรื่องของระบอบอำนาจ (regime of power) ของวาทกรรม โดยการให้ความสำคัญกับรูปแบบ แนวคิด และกฎเกณฑ์ของวาทกรรม และการสร้างความจริง แต่ในวงศาวทยาของเขา ต้องการบอกว่า ความจริงเป็นสัจจะก็ได้ ก็เพราะอำนาจบางอย่างถูกสร้างขึ้นไปพร้อมกันกับความรู้ พูโกเรียกมันว่า ระบอบของความจริง (regime of Truth) สิ่งที่เขาทำคือการเปิดเผย ส่วนย่อยต่าง ๆ ที่ถูกบดบัง หรือควบคุม สกัดกัน ด้วยอำนาจของวาทกรรม ที่พวกเราเชื่อว่า สิ่งเหล่านี้คือความจริง

ดังนั้น ตามทัศนะของฟูโกต์วิธีการแบบวงศาวทยาไม่ได้ขัดขวางความเลิศลวยทางประวัติศาสตร์ แต่วงศาวทยาไม่เห็นด้วยแนวคิดการพัฒนาอภิประวัติศาสตร์ (meta historical development) วงศาวทยาปฏิเสธที่จะค้นหาจุดกำเนิด (origin) หน้าที่ของนักวงศาวทยาคือการมองหา “จุดพลิกผัน” (beginning) ไม่ใช่ “จุดกำเนิด” เพราะสำหรับ “จุดพลิกผัน” กับ “จุดกำเนิด” แตกต่างกัน โดยที่จุดพลิกผันเป็นเรื่องของความแตกต่าง ขณะที่จุดกำเนิดเป็นเรื่องของต้นตอสาเหตุ (Foucault, 1977:140-144)

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง archeology กับ genealogy

ประเด็น เปรียบเทียบ	Archeology	Genealogy
รูปแบบการศึกษา	การวิเคราะห์	การสังเคราะห์
จุดมุ่งหมาย	แสดงให้เห็นว่า Subject ของวาทกรรมเป็นเรื่องที่ถูกแต่งสร้างขึ้นมา	เผยให้เห็นถึงเงื่อนไขทางวัตถุของกระบวนการ ที่มีนัยทางการเมืองและสังคม
การนำไปใช้	เหมาะสำหรับการวิเคราะห์วาทกรรมในจุดย่อย ๆ (Local discursivities)	เหมาะกับการศึกษายุทธวิธีที่ทำให้ปฏิบัติการทางวาทกรรมถูกปลดปล่อยและทำให้ปรากฏขึ้นมา

ที่มา: สถาพร เริงธรรม, 2549: 18

ปัจจุบันมีการประยุกต์ใช้โบราณคดีวิทยาและวงศาวทยา หรือ archeology และ genealogy ที่เป็นเครื่องมือสำคัญของการวิเคราะห์วาทกรรมนั้นมีทั้งในงานด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เช่น กรณีผลงาน “วงศาวทยาของเพลงลาวแพน” ของ เซาร์มันัส ประภักดี (2552) ที่ใช้วงศาวทยาศึกษาประวัติการสร้างความรู้ของเพลงลาวแพนภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์ สังคม และการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2367-2552 ผลงานเรื่อง “วงศาวทยาว่าด้วยระบบการศึกษาไทย” ศรีชัย พรประชาธรรม (2547) ที่เสนอ “วงศาวทยาว่าด้วยระบบการศึกษาไทย” เป็นวิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษาดุริยางค์บัณฑิต สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ ต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ที่ใช้วิธีการวงศาวทยาในการวิเคราะห์ระบบการศึกษาของไทยเพื่อจะให้เห็นกระบวนการสร้าง/สถาปนาความรู้ และการใช้อำนาจผ่านสถาบัน วินัย/สาขาวิชาการ กฎเกณฑ์และกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบการศึกษาในแต่ละยุค งานของ ธงชัย สมบูรณ์ (2549) เรื่อง “อัตลักษณ์ของชาติตามนโยบายการศึกษา” ที่เสนอต่อมหาวิทยาลัยรามคำแหง เพื่อศึกษาอัตลักษณ์ของประเทศไทย โดยศึกษาจากนโยบายทางการศึกษาที่ปรากฏในโครงการศึกษาระดับ 2441 จนถึงพระราชบัญญัติของการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และผลงานของพนมสิทธิ์ สอนประจักษ์ (2552) เรื่อง “(โบราณคดีประยุกต์ว่าด้วยการขาดจริยธรรมทางการเมือง: ศึกษาภาพสะท้อนผ่านวาทกรรมข่าวสารการเลือกตั้งทางหนังสือพิมพ์” เป็นต้น งานเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการมองเรื่อง เนื้อหาสถาบัน ในสังคมผ่านวิธีการแบบวงศาวทยา

ในกรณีการประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะนั้น กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุล (2549:115-116) อธิบายถึงประโยชน์ของการใช้วงศาคณาภิชานโยบายไว้ว่า วงศาคณาภิชานมีประโยชน์สามารถนำมาใช้ในการย้อนรอย ทบทวนประวัติศาสตร์ของการวางแผนและการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันวงศาคณาภิชานยังช่วยให้นักนโยบาย นักวางแผน ค้นหาคำตอบว่า แผนและนโยบายเรื่องนั้น ๆ กำเนิดขึ้นได้อย่างไร เหตุใดจึงเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ตลอดจนช่วยให้นักนโยบาย นักวางแผน เข้าใจเหตุการณ์หรือสภาวะการณ์ที่เป็นเสมือนจุดเปลี่ยนแปลง

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 4

กระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษา” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา 2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา และ 3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

ในบทนี้ ผู้วิจัยนำเสนอให้เห็นถึงภาพของการสถาปนา หรือ ก่อตัวของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยใช้วิธีการมองแบบโบราณคดี (Archaeological Method) ของมิเชล ฟูกูเกต์ ที่เป็นวิธีวิทยาที่แสดงให้เห็นถึงการก่อรูปของวาทกรรม (discursive formation) ผ่านปฏิบัติการทางวาทกรรม หรือภาคปฏิบัติของวาทกรรม (discursive practice) วิธีการศึกษาแบบโบราณคดีนี้ ไม่ใช่วิธีการเพื่อค้นหาความจริง แต่เป็นวิธีการเพื่ออธิบายกรรมวิธีการสร้างความจริง โดยพิจารณาศึกษาไปที่ภาคปฏิบัติของวาทกรรม เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นวาทกรรมต่าง ๆ ที่ประมวลเข้าเป็นวาทกรรมชุดใหม่ (พนมสิทธิ์ สอนประจักษ์, 2552: 34-35) หรือเพื่อแยกแยะให้เห็นว่าวาทกรรมหนึ่ง ๆ นั้นประกอบด้วยวาทกรรมชนิดต่าง ๆ ะไรบ้าง (สถาพร เริงธรรม, 2549: 19) เช่นนี้การก่อตัวของวาทกรรมจึงเป็นการชุดคู่เพื่อเปิดเผยวาทกรรมต่าง ๆ ที่ละชั้นที่ละส่วนที่ประมวลเข้าจนเกิดเป็นพื้นที่ (public sphere) วาทกรรมใหม่ ทั้งนี้เพราะนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาที่จัดเป็นวาทกรรมกระแสหลักของสังคมอยู่ในขณะนี้ เป็นผลมาจากการประกอบสร้างของกฎเกณฑ์ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

4.1 ประวัติความเป็นมาของการประกันคุณภาพการศึกษาในระบบอุดมศึกษา ของไทยจากสภาการศึกษาถึงพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

ประเทศไทยเป็นประเทศเก่าแก่ มีประวัติความเป็นมายาวนานเกือบ 1,000 ปี จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาของชนชาติไทยทำให้ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาไทยด้วย ซึ่งพบว่าการศึกษาของไทยมีพัฒนาการควบคู่ไปกับพัฒนาการทางสังคม การศึกษาเป็นไปเพื่อการพัฒนาทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาตัวบุคคลให้มีความรู้ ความคิดและทักษะ การอาชีพ เพื่อการดำรงอยู่ในสังคม ตลอดจนพัฒนาสังคมให้สงบสุข ร่วมเย็น น่าอยู่อาศัย และมีสันติโดยทั่วกัน

การที่ประเทศชาติจะเจริญรุ่งเรืองในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมจะต้องมีปัจจัยที่เอื้ออำนวยหลายด้าน ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือการที่มีประชากรที่มีคุณภาพ หรือมีความรู้ความสามารถ การที่ประชากรจะมีความรู้ความสามารถหรือมีคุณภาพจะต้องผ่านกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่เรียกว่า “การศึกษา” ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นรากฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม การศึกษาจะเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการดำเนินชีวิต สร้างสันติสุขให้แก่มนุษย์และสร้างสันภาพให้แก่สังคม (วิไล ตั้งจิตสมคิด, 2539: 34)

การจัดการศึกษาสมัยใหม่ตั้งแต่ประถมศึกษาถึงอุดมศึกษาของไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีจุดมุ่งหมายหลัก คือ พัฒนาสังคมไทยไปสู่ความทันสมัยใหม่และเพื่อสร้างความมั่นคงทางการเมือง ปลอดภัยอันตรายของการคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก และรวมไปถึงการผลิตบุคลากรมาเป็นผู้นำประเทศโดยรับราชการเป็นหลักจึงเป็นเป้าหมายหลักของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (วันชัย ตันศิริ, 2554: 95) ในยุคแรก ๆ ที่มีการตั้งมหาวิทยาลัย การดูแลในเรื่องมาตรฐานการศึกษายังไม่มีลักษณะเป็นทางการ ขึ้นอยู่กับความแตกต่างของหลักสูตรและการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ดังนั้น อำนาจและบทบาทในการดูแลมาตรฐานการศึกษาจึงเป็นความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทำให้มหาวิทยาลัยของไทยในยุคแรกเน้นความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย โดยแต่ละแห่งจะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

ระบบอุดมศึกษาเริ่มมีโครงสร้างและกลไกการประสานงานที่ชัดเจนขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2499 เมื่อมีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2499 เนื่องจากขณะนั้นมีมหาวิทยาลัยอยู่ต่างสังกัดกัน 5 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นอิสระ มหาวิทยาลัยศิลปากรเป็นโรงเรียนศิลปากรและกำลังจะเป็นมหาวิทยาลัยอยู่ในกรมศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ คือ โรงพยาบาลศิริราช สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

เพื่อที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้เข้มแข็งและมีเสถียรภาพสูง เซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่ปรึกษายุเนสโกขณะนั้นเสนอแนะว่า ต้องนำมารวมกันเป็นหนึ่งมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ จึงมีการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่รัฐมนตรีบางคนไม่เห็นด้วย จึงจัดตั้งเป็น “สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยศิลปากร และ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิอีก 12 คน และมีเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง คือ ศาสตราจารย์ ดร.กำแหง พลังกูร สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรวมมหาวิทยาลัยต่างสังกัดขณะนั้นให้มาอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ที่เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเป็นควบคุมส่วนราชการ และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ (พิมพ์นธ์ เดชะคุปต์ และทีศนา แซมณี, มปป. : 204-205)

ในแง่ของการควบคุมมาตรฐานการศึกษานั้น สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยต่างๆ และมีเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ควบคุมราชการอันเป็นงานธุรการของสภาบังคับบัญชาข้าราชการในสังกัดและรับผิดชอบในราชการของสภา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ

สมัยต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุครัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เล็งเห็นความสำคัญขององค์การกลางด้านการศึกษาที่มีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง ประกอบกับรัฐบาลชุดนี้มีนโยบายแรงกล้าในการที่จะใช้กลไกการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ พลเอกเนตร เขมะโยธิน ซึ่งเป็นนายทหารเสนารักษ์มือหนึ่งของประเทศไทยและเป็นปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขณะนั้น เสนอแนะว่าจะต้องมีฝ่ายเสนารักษ์ของประเทศไทยฝ่ายพลเรือน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้จัดตั้ง “สภาการศึกษาแห่งชาติ” โดยรวบรวมเอามหาวิทยาลัยที่สังกัดอยู่กระทรวงต่าง ๆ อย่างกระจัดกระจายให้มาอยู่ในสังกัดเดียวกัน (อาภรณ์ พลเยี่ยม, 2542: 18) เพื่อให้สะดวกต่อการกำหนดทิศทางการศึกษาของชาติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติ โดยได้ออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ซึ่งประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 ให้โอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ จากนั้น ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 พร้อมกับตราพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ให้มีสภาการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน อธิการบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง กับผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และบุคคลอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นที่ปรึกษาของสภาการศึกษาแห่งชาติ

หน้าที่สำคัญของสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้แก่ พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ พิจารณาปัญหาทางการศึกษาและเสนอวิธีการแก้ไข พิจารณารายงานการศึกษา วางโครงการหาทุนบำรุงการศึกษา พิจารณางบประมาณของมหาวิทยาลัย การจัดตั้งยุบ รวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย รวมทั้งคณะหรือแผนกวิชา ตลอดจนให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้กำหนดให้มีสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ และให้มีเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของสภาการศึกษาแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรี

แต่งตั้ง ประกอบด้วย เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติและบุคคลอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 9 คน เป็นกรรมการและให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

4.1.1 การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในยุคนิสภาการศึกษาแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2502 อุดมศึกษาไทยได้พัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งด้วยการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 ให้เป็นส่วนราชการในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี และได้โอนกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยมีฐานะเป็นสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ

หากจะกล่าวกันโดยเนื้อแท้แล้ว สภาการศึกษาแห่งชาตินี้เกิดจากความคิดริเริ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่มีความคิดเห็นว่าการพัฒนาประเทศจะสำเร็จได้ด้วยดีต้องอาศัยทั้งกำลังเงินและกำลังคน ดังนั้นจึงริเริ่มให้มีการตั้ง 2 หน่วยงานสำคัญขึ้นมา คือ สภาพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นซึ่งต่อมาคือสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับสภาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อช่วยพัฒนาประเทศให้เกิดกำลังเงินและกำลังคนมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

สภาการศึกษาแห่งชาติได้ตราออกเป็นพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2502 โดยให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ให้โอนกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติ แต่กฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ได้บัญญัติควบคุมเฉพาะในส่วนกิจการของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เพื่อให้การศึกษาของชาติอยู่ในระดับที่มีมาตรฐานดียิ่งขึ้น สมควรให้มีการควบคุมกิจการการศึกษาโดยทั่วไปของชาติด้วย จึงจำเป็นต้องมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 และปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการนี้เสียใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว (ประยูร ศรีประสาธน์, 2510: 13)

จากวัตถุประสงค์และเหตุผลที่กล่าวข้างต้นจะพบว่าพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาตินั้นเป็นผลมาจากการปรับปรุงสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติให้มีความพร้อมในการดูแลเรื่อง การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติดังกล่าวได้กำหนดอำนาจของสภาการศึกษาแห่งชาติไว้ 8 ประการดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาปรับปรุงวางแผนโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผนการเศรษฐกิจและการปกครอง
- 2) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในทางการศึกษาและเสนอวิธีการแก้ไข
- 3) พิจารณารายงานและวิจัยผลงานประจำปี
4. พิจารณาวางโครงการหาทุนบำรุงการศึกษาและเสนอแนะรัฐบาลให้ ได้มาซึ่งทุนเพื่อการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตามความจำเป็น
5. พิจารณาวางงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
6. พิจารณาจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย
7. อนุมัติจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มคณะหรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย
8. พิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตร

โดยสรุปสภาการศึกษาแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2502 จึงเป็นหน่วยงานกลางในการ กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาอย่างเป็นทางการ มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการวาง หลักสูตรในมหาวิทยาลัย หลังจากประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 ทำให้อุดมศึกษาขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นในภูมิภาค ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (เฉลิมชัย กล่าวหาญ, 2545: 54-55) การกำกับดูแลคุณภาพพระบบอุดมศึกษาจึงมีโครงสร้างและหลักการประสานงานที่ ชัดเจนนับแต่นั้น

4.1.2 การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในยุคทบวงมหาวิทยาลัย

เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษามีบทบาทในการผลิตคนให้เป็นกำลังของการพัฒนา ประเทศ ในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ตรา

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 26 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกเหนือไปจากที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ

การกำกับติดตามควบคุมดูแลด้านมาตรฐานระดับอุดมศึกษา โดยสภาการศึกษาแห่งชาติ ประกอบกับการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานอุดมศึกษา ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องจากฝ่ายมหาวิทยาลัยที่จะขอปกครองตนเองตามหลักการแห่งความเป็นอิสระ (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) โดยที่ประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิด และจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในช่วง พ.ศ. 2508-2513 และสภาการศึกษาแห่งชาติเองก็ให้การสนับสนุนประสานงานในการปฏิบัติโครงสร้างของระบบอุดมศึกษา (อาภรณ์ พลเยี่ยม, 2542: 19-20) จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์การเพื่อทำหน้าที่ดูแลงานด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2515 เป็นการเฉพาะ นั่นคือ “ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ” ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาภายหลังได้ยกฐานะเป็นทบวงอิสระภายใต้ชื่อ “ทบวงมหาวิทยาลัย” ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2520 ในสมัยของรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น “ทบวงมหาวิทยาลัย”

นโยบายการบริหารของทบวงมหาวิทยาลัย มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกระทรวงอื่น ๆ กล่าวคือ มุ่งหวังให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีอยู่ในกำกับมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารงาน มีเสรีภาพทางวิชาการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้ตามปณิธานที่ตั้งไว้ อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาลในการดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย (วิไล ตั้งจิตสมคิด, 2539: 232-233)

ในด้านการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัย แต่การดำเนินการดังกล่าวเน้นการควบคุมหลักสูตรเป็นสำคัญ อันได้แก่ โดยยังไม่เน้นครอบคลุมทุกภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้ง คือการมอบอำนาจในการพิจารณาให้ความ

เห็นชอบหลักสูตรสิ้นสุดลงที่สภามหาวิทยาลัย จึงเป็นการสิ้นสุดการรับรองหลักสูตรโดยหน่วยงานกลาง คือทบวงมหาวิทยาลัย แต่ถึงกระนั้นก็ตามทบวงยังคงมีบทบาทในด้านการติดตามการดำเนินงานตามหลักสูตร ตลอดจนการดูแลมาตรฐานด้านกลไกนโยบายและแผนรวมทั้งในส่วนกำกับดูแลมาตรฐานของมหาวิทยาลัย (ไพบูลย์ เปาณิต, 2543: 57) แม้ทบวงมีอำนาจในการดูแลมาตรฐานการศึกษาทั้งในระดับสถาบันและสาขาวิชา แต่ในทางปฏิบัติมาตรฐานด้านการศึกษา กลับไปสู่มหาวิทยาลัยมากขึ้นโดยลำดับ นับตั้งแต่การผ่อนคลายเรื่องการพิจารณาหลักสูตรระดับปริญญาตรีจากรูปแบบเดิมที่ต้องมีการตั้งกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ มาเป็นการวางเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ

แนวคิดจะให้การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาเริ่มคิดและดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เมื่อคราวประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยในคราวประชุมระหว่างวันที่ 28-29 ตุลาคม พ.ศ. 2537 ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ ได้มีการเสนอหลักการ แนวทาง และวิธีการในการประกันคุณภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยไทยขึ้นเป็นครั้งแรก

วิธีการที่ทบวงมหาวิทยาลัยใช้ในการควบคุมมาตรฐานของอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยคือวิธีอำนวยการหลักสูตร และนอกเหนือจากการควบคุมด้วยวิธีการเปิดหลักสูตรแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยยังมีอำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติอื่น ๆ ให้เป็นกรอบในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (จรัส สุวรรณเวลา และคณะ, 2540: 133) เช่น ในปี พ.ศ. 2539 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้มาตรฐานขั้นต่ำเทียบเท่ากันทุกแห่ง ซึ่งลงนามในประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 2539 โดยบุญชู ตีรทอง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ต่อมานโยบายที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ถูกบรรจุไว้เป็นอันดับแรกในกรอบนโยบายการพัฒนาศึกษาอุดมศึกษาในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540:82) โดยในช่วงนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศนโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ด้วยการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาจัดให้มีกลไกการรักษาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา และตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ และเพื่อให้สอดคล้องกับ แนวทางในการรักษาคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ประกอบด้วย 6 แนวทางดังต่อไปนี้ (ศิริรัตน์ วิภาสศิลป์, 2542: 30-31)

1) ทบวงมหาวิทยาลัยจะพัฒนาให้มีระบบและกลไกการประกันคุณภาพ การศึกษาขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษามาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา โดยเน้น หลักการให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบการควบคุมคุณภาพทางวิชาการ และปรับปรุงการปฏิบัติ การกิจทุก ๆ ด้านอย่างต่อเนื่องบนพื้นฐานของควมมีเสถียรภาพ ทางวิชาการและอิสรภาพในการ ดำเนินงานที่ยังคงเอื้อต่อการตรวจสอบจากสังคมภายนอกอันนำมาซึ่งความมีมาตรฐานทาง การศึกษาในระดับที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และสามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ทั้งนี้โดยจะมี การแต่งตั้งคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นเพื่อกำกับดูแล และ บริหารงานด้านมาตรฐานการศึกษาตลอดจนการให้การรับรองมาตรฐานการศึกษา

2) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีการพัฒนา ระบบ การประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นภายในสถาบัน เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพการ จัด การศึกษา โดยมุ่งเน้นให้มีการสร้างกลไกการควบคุมคุณภาพขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีผลต่อ คุณภาพการศึกษาที่เป็นรูปธรรมขึ้น ทั้งนี้แต่ละสถาบันอาจจัดให้มีระบบตรวจสอบและประเมินผล การดำเนินการขึ้นเป็นการภายในได้ตามความสะดวก

3) ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดรูปแบบและวิธีการในการประกันคุณภาพ การศึกษาขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยแต่ละสถาบันอาจนำไปปรับปรุงหรือพัฒนา เพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพการของแต่ละสถาบันได้ตามความจำเป็น

4) เพื่อให้การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละสถาบัน ได้รับ การยอมรับจากภายนอกโดยกว้างขวางและเป็นการแสดงถึงควมมีคุณภาพของการจัดการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยจะจัดให้มีการกลไกของการตรวจสอบและประเมินผลระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาที่แต่ละสถาบันได้จัดให้มีขึ้นทั้งในระดับสถาบันและคณะวิชา แล้วให้การรับรอง มาตรฐานการศึกษาต่อไป

5) ทบวงมหาวิทยาลัยสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ของหน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ในกิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของ

สถาบันอุดมศึกษาทั้งในภาครัฐและเอกชน สมาคมวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาที่มีความสนใจร่วมกันในกิจกรรมการประกันคุณภาพ

6) ทบวงมหาวิทยาลัยจะส่งเสริมให้มีการนำข้อมูลข่าวสาร และผลจากกิจกรรมการประกันคุณภาพของสถาบันต่าง ๆ มาเผยแพร่ต่อสังคมภายนอกให้ทราบถึงมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนเป็นข้อมูลสำหรับนักศึกษาและผู้ปกครองในการเลือกสถานศึกษา เป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณาให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ และทรัพยากรต่าง ๆ แก่สถาบันอุดมศึกษา เพื่อกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษาศึกษามีความตื่นตัวและพัฒนาคุณภาพโดยสม่ำเสมอ

ในระบบประกอบแยกเป็น 2 ส่วนคือ (1) การประกันคุณภาพภายใน ซึ่งมหาวิทยาลัยจะดำเนินการควบคุมคุณภาพ ตรวจสอบคุณภาพ และประเมินคุณภาพภายในตามระบบและกลไกที่ได้พัฒนาขึ้น (2) การประกันคุณภาพภายนอกเป็นระบบการควบคุมคุณภาพภายในโดยหน่วยงานภายนอก ซึ่งประกอบด้วย ตรวจสอบคุณภาพ การประเมินคุณภาพ และการให้การรับรองมาตรฐาน

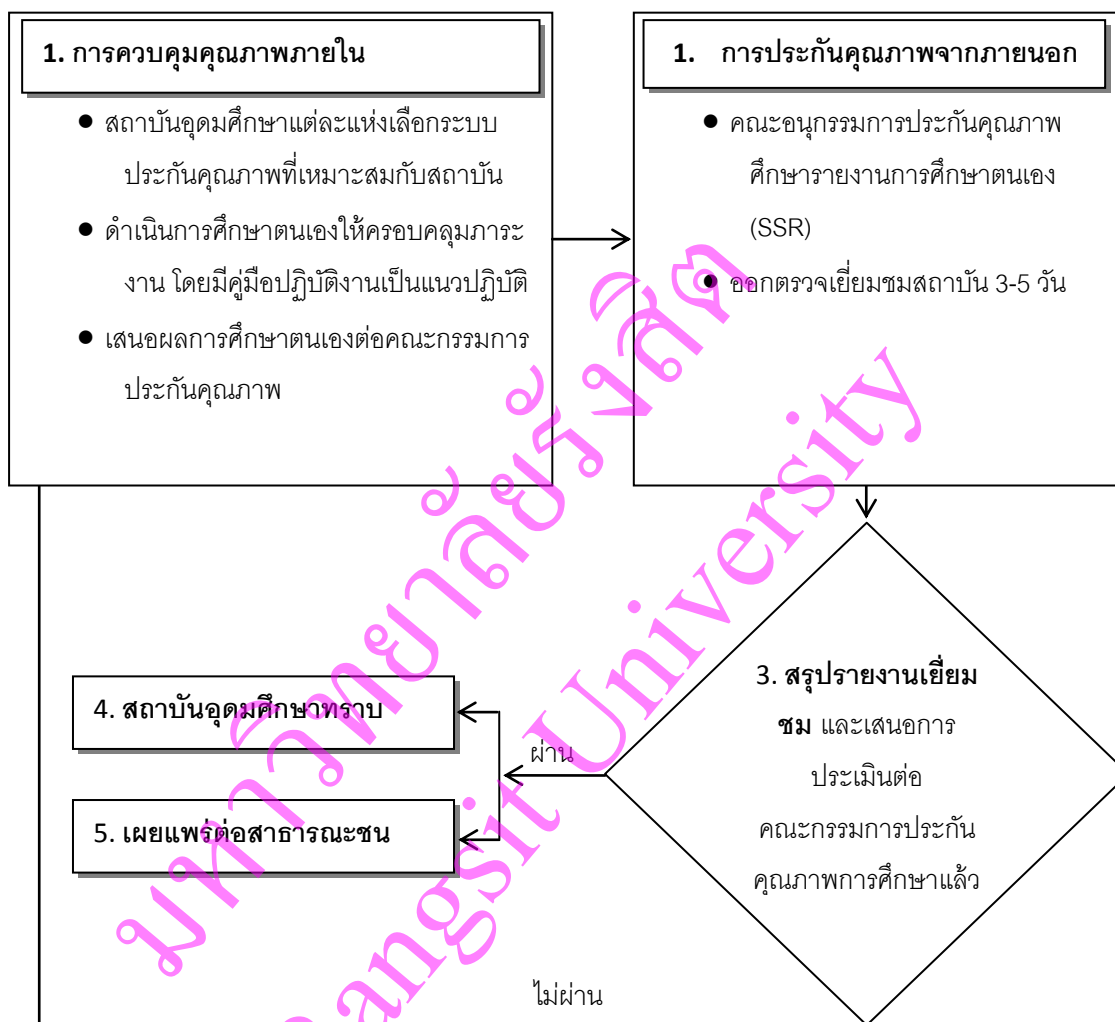
การประกันคุณภาพภายใน	การประกันคุณภาพภายนอก
ผู้รับผิดชอบ: สถาบันอุดมศึกษา	ผู้รับผิดชอบ: ทบวงมหาวิทยาลัย
กระบวนการ – ควบคุมคุณภาพ	กระบวนการ – ตรวจสอบคุณภาพ
– ตรวจสอบคุณภาพ	– ประเมินคุณภาพ
– ประเมินคุณภาพ	– รับรองคุณภาพ

รูปที่ 4.1 ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย

ที่มา: เกียรติสุตา ไชยสุ, 2542:50

หากพิจารณาในแง่กระบวนการจะพบว่า การประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยประกอบไปได้ 5 ขั้นตอน คือ (1) การควบคุมภายใน (2) การประกันคุณภาพภายนอก (3) สรุปรายงานเยี่ยมชม และเสนอการประเมินต่อคณะกรรมการประกันคุณภาพ

การศึกษา (4) แจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาทราบ และ 5 เผยแพร่ต่อสาธารณชน ดังแสดงในภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 กระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย
ที่มา: ไพบุลย์ เปานิล, 2543: 58

จะเห็นว่าในการรับรองมาตรฐานการศึกษา คณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาจะพิจารณาตัดสินใจ 2 อย่างคือ รับรองว่าได้มาตรฐานและไม่รับรองและท้ายสุดทบวงมหาวิทยาลัยจะเสนอผลของการตัดสินรับรองมาตรฐานต่อสาธารณชนต่อไป

4.1.3 จากทบวงมหาวิทยาลัยสู่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ระบบบริหารการอุดมศึกษาในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นเอกภาพครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ซึ่งเป็นผลให้เกิดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ขึ้นในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ดำเนินการ และกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา จนกระทั่ง พ.ศ. 2520 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น “ทบวงมหาวิทยาลัย” และยกฐานะเป็นทบวงอิสระมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงมีหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เป็นผลให้ทบวงมหาวิทยาลัยต้องแปรสภาพไปเป็น “สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา” ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการหลังจากที่ได้พัฒนาการในลักษณะของระบบที่เป็นอิสระมาเป็นเวลากว่า 30 ปี การผนวกรวมองค์กรและระบบที่มีเป้าหมายและวัฒนธรรมองค์กรที่ต่างกันย่อมประสบปัญหาซึ่งนับเป็นเรื่องธรรมชาติ (มติชน, 3 ตุลาคม 2549, หน้า 27)

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาคือ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ปัญหาและแนวทางการพัฒนาอุดมศึกษาและจัดทำข้อเสนอให้สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติและพันธะสัญญาที่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์หลักเกณฑ์ และแนวทางการสนับสนุนทรัพยากร จัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดตลอดจนเสนอแนะการจัดตั้งยุบ รวม ปรับปรุง และยกเลิกสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสในระบบอุดมศึกษา และการประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งพัฒนาระบบและดำเนินการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการอุดมศึกษา และรวบรวมข้อมูล จัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษา และดำเนินงานฝ่าย

เลขานุการของคณะกรรมการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตลอดจนปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาหรือตามที่กระทรวงคือคณะรัฐมนตรีมอบหมายบริหาร

สรุปก็คือ สถาบันอุดมศึกษาของไทยตั้งแต่แรกเริ่มก่อตั้งได้ใส่ใจเรื่องคุณภาพของการศึกษามาโดยตลอด และได้พยายามพัฒนาอยู่แบบของการดูแลคุณภาพและมาตรฐานของการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากอุดมศึกษาของไทยเกิดขึ้นช้ากว่าในหลาย ๆ ประเทศ ส่งผลให้คุณภาพและมาตรฐานจึงยังไม่ทัดเทียมกับหลาย ๆ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้ต้องมีการปฏิรูปการศึกษาด้วยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และนำไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นระบบในเวลาต่อมา

4.1.4 การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในยุคพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นับเป็นกฎหมายแม่บททางด้านการศึกษาระดับแรกของประเทศไทย ยังจัดเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปการศึกษาของไทยอีกด้วย เพราะได้มีการกำหนดหลักการและแนวคิดใหม่ ๆ ทางการศึกษามากมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมุ่งหมายและหลักการจัดการศึกษา สิทธิหน้าที่ทางการศึกษา ระบบการศึกษา แนวทางการจัดการศึกษา การบริการและการจัดการ มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ครู อาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนเทคโนโลยีทางการศึกษา (ประยูร ศรีประสาธน์, 2546: มปท.) ในกรณีของการประกันคุณภาพการศึกษานั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2543 ได้มีมติเห็นชอบกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประกอบด้วยระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบประกันคุณภาพภายนอก และพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษาจัดให้มีระบบประเมินคุณภาพภายในที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

โดยสรุป ที่กล่าวมาจะพบว่า การประกันคุณภาพการศึกษาของไทยได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ก่อน

บังเกิดมี พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการวาดภาพปัญหาของระบบอุดมศึกษาไทยไว้มากมาย และปัญหาและสาเหตุของปัญหาเหล่านั้นนำไปสู่การเกิดระบบประกันคุณภาพการศึกษาในที่สุด

4.2 การวิเคราะห์วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษากายนอก ระดับอุดมศึกษา

การวิเคราะห์วาทกรรมวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา เป็นการพยายามศึกษาและสืบค้นถึงกระบวนการ ขั้นตอน ลำดับเหตุการณ์ และรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ในการสร้างเอกลักษณ์และความหมายให้กับสิ่งที่ห่อหุ้มเราในสังคมในรูปของวาทกรรม และภาคปฏิบัติของวาทกรรมว่าด้วยเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับบุคคล สถาบัน สถานที่ เหตุการณ์อะไรบ้าง หัวใจสำคัญของการวิเคราะห์วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาจึงอยู่ที่พิจารณาค้นหาว่าหรือกระบวนการใดที่ทำให้นโยบายประกันคุณภาพการศึกษากลายเป็นวาทกรรมที่สถิตอยู่ในสังคมอย่างมั่นคง

4.2.1 การสร้างปัญหา และสาเหตุของปัญหาเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษา

วาทกรรมมิได้หมายถึงเฉพาะเพียงการแสดงออกหรือการสื่อความระหว่างกันตามปกติวิสัยที่มนุษย์ถือปฏิบัติ แต่วาทกรรมครอบคลุมขอบเขตขยายความไปถึงโครงข่ายของกฎเกณฑ์ ค่านิยม การรับรู้ ความเข้าใจร่วม มาตรฐาน และเชื่อของมนุษย์อันเป็นผลที่เกิดจากการแสดงออกและการสื่อสารระหว่างมนุษย์ด้วยกัน (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2546: 59) ดังนั้น ในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาจึงไม่ใช่เพียงแค่การสื่อสารหากแต่มีพฤติกรรมอื่น ๆ ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นเพื่อนำไปสู่การสร้างระบบประกันคุณภาพการศึกษา

วิธีการหนึ่งในการประกอบสร้างวาทกรรมเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย กำหนดนโยบายการประกันคุณภาพ และเพื่อให้เห็นวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย บรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะทางของตนพรรณนาให้เห็นถึงความล้มเหลวของอุดมศึกษาไทย ดังที่ ศาสตราจารย์เทียนฉาย กีระนันท์ ได้ระบุถึงความจำเป็นต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการ

สัมมนาทางวิชาการเรื่องระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2539 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนี้ (1) เนื่องจากปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนมากขึ้น (2) บัณฑิตมีคุณภาพไม่เท่าเทียมกัน (3) มีการแข่งขันกันทุก ๆ ด้าน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และ (4) ปัจจุบันการผลิตบัณฑิตมีความหลากหลาย จึงสมควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้เป็นแนวทางในการผลิตบัณฑิตให้มีความเท่าเทียมกัน

...“ขณะนี้ปัญหามาตรฐานอุดมศึกษาไทยเป็นเรื่องน่าเป็นห่วงมาก ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา(สมศ.) ที่ได้ทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาคุณภาพอุดมศึกษาไทยพบว่า 1) ทิศทางการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในภาพรวมไม่ชัดเจน 2) เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องของการบริการ 3) การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่เป็นการจัดตั้งด้วยเหตุผลทางการเมือง ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพและความพร้อมของการเป็นสถาบันอุดมศึกษา 4) ไม่มีการจัดระบบความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้ทิศทางการส่งเสริมการพัฒนาและกำกับมาตรฐานไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง 5) สถาบันอุดมศึกษาปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในเรื่องการสร้างและพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการเรียนการสอนและการวิจัย 6) สถาบันอุดมศึกษาเปิดหลักสูตรตามความพอใจ โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา 7) สถาบันอุดมศึกษาขาดการวางแผนและพัฒนาสถาบันในระยะยาว และ 8) คณะกรรมการการบริหารสถาบัน/สภาสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนหลายแห่งไม่มีการบริหารจัดการที่ดี...(มติชน, 2548: 26)

นอกจากนี้ อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2555: 4) ระบุว่าปัญหาการศึกษาไทยเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวกับกับปัญหาอื่น ๆ ของสังคมไทย (ดังปรากฏในรูปที่ 4.3) สาเหตุของปัญหาคุณภาพของการศึกษาที่มีผู้กล่าวถึงมีมากมายจนมองไม่เห็นหนทางว่าจะปฏิรูปกันอย่างไรหรือจะเริ่มแก้ไขปัญหาใดเป็นปัญหาแรก(ภาพที่1) อีกทั้งการปฏิรูปในบางด้านกลับยิ่งทำให้ปัญหาแย่ลง เช่นระบบประกันคุณภาพกลับเพิ่มภาระงานเอกสารให้ครูทำให้ครูมีเวลาในการเตรียมสอนน้อยลงซึ่งอาจทำให้การศึกษามีคุณภาพแย่ลงได้



รูปที่ 4.3 ความซับซ้อนของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทย
ที่มา: อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2555: 4)

วัตถุประสงค์หลักของ “การสร้างสาเหตุของปัญหา” เพื่อใช้ในการแสดงให้เห็นถึง หรือ ระบุให้เห็นถึงความมีอยู่จริงของปัญหาที่ถูกสร้างขึ้น และสาเหตุของปัญหาคุณภาพอุดมศึกษา ตกต่ำที่มักถูกยกขึ้นมากล่าวถึงบ่อย ๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา และปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพบัณฑิต ซึ่งปัญหาทั้งสองประการนี้เกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง

ดังนั้น ในที่นี้จะสรุปปัญหาที่มักจะถูกหยิบยกมากล่าวถึงเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายประกันคุณภาพอย่างงดงามประกอบด้วยปัญหาเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาและปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษา ดังต่อไปนี้

4.2.3 ปัญหาเรื่องความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา

ความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษาเป็นผลมาจากการพยายามตอบสนองของความจำเป็นที่แตกต่างกันตามสภาพการ แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ความหลากหลายของปัญหาอีกประการหนึ่งที่น่าไปสู่การประกันคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาคือการที่สถาบันอุดมศึกษาขยายตัวในเชิงปริมาณไปอย่างรวดเร็วทำให้ปัญหาคุณภาพการศึกษาเด่นชัดขึ้น (อาภรณ์ พลเยี่ยม, 2542: 17) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการขยายตัวในทางปริมาณของสถาบันอุดมศึกษานั้นมิใช่เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งจะเกิดขึ้นแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามเป็นปรากฏการณ์ที่ค่อย ๆ เกิดขึ้น

การขยายตัวของอุดมศึกษามีหลายรูปแบบ เพิ่มเติมขึ้นจากระบบปิดที่รับจำนวนจำกัด เป็นระบบเปิดที่รับไม่จำกัดจำนวน แบบตลาดวิชาการ และการศึกษาทางไกลด้วยการใช้เทคโนโลยี การสื่อสารสารสนเทศที่ได้เพิ่มขึ้นมาหลายปี ไปสู่การเปิดมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคมากขึ้น การยกระดับสถาบันการศึกษาการศึกษาในท้องถิ่นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย การจัดการศึกษาในสถาบันอาชีวศึกษาไปสู่ระดับอุดมศึกษาเพื่อประสาทปริญญา และการขยายบริการอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมเป็นเครือข่ายบริการออกไปสู่ท้องถิ่น ตลอดจนการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ ๆ พร้อมไปกับการขยายอุดมศึกษาในแนวตั้งไปสู่บัณฑิตศึกษาในระดับหลังปริญญาตรี ไปถึงปริญญาโท และปริญญาเอก (จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 147) การขยายตัวของอุดมศึกษาในลักษณะเช่นที่ว่านี้ส่งผลให้เกิดความหลากหลาย และกระทบอย่างยิ่งต่อมาตรฐานการศึกษา

ดังนั้น ในช่วง พ.ศ.2459 อุดมศึกษาในประเทศไทยประกอบด้วย 5 สถาบัน ประกอบด้วย (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2531:10-11)

1) โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ของกระทรวงธรรมการ เปิดสอนสมัยแรกเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2435 ชื่อว่า “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์” ทำหน้าที่ผลิตครูประถม โรงเรียนนี้เปิดสอนระดับมัธยม เมื่อ พ.ศ. 2446 พอถึง 2456 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศโครงการศึกษาที่จัดให้มีการฝึกหัดครูอยู่ในสายวิสามัญศึกษา ต่อมาโรงเรียนนี้ได้รวมเข้าเป็นแผนกหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่รับสถาปนาขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459

2) โรงเรียนราชแพทยาลัย การศึกษาด้านการแพทย์ในประเทศไทย เริ่มต้นโดยมีการประกาศจัดตั้งโรงเรียนสอนวิชาชีพเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2432 รัชฎ์ที่อ่านออกเขียนได้เข้าเรียนต่อมาจึงขยายหลักสูตรออกเป็น 4 ปี นับว่าเป็นการศึกษาระดับอุดมศึกษา ต่อมาโรงเรียนราชแพทยาลัยนี้ได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ. 2459

3. โรงเรียนมหาดเล็ก ที่ถือกำเนิดมาจากโรงฝึกหัดข้าราชการพลเรือน ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2442 ก่อนจะเปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปี พ.ศ. 2453 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

4) โรงเรียนปกครองกระทรวงมหาดไทย ได้รับสถาปนาขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2442 เพื่อฝึกอบรมบุคคลออกไปเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง โรงเรียนปกครองนี้จัดขึ้นในทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคือระดับมณฑลต่าง ๆ เช่น อยุธยา ปราจีนบุรี พิษณุโลก เป็นต้น และเมื่อจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นในปี พ.ศ. 2445 กระทรวงมหาดไทยจึงได้โอนนักเรียนและครูของโรงเรียนนี้ทั้งหมดไปสังกัดโรงเรียนมหาดเล็ก

5) โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งแต่ พ.ศ. 2440 โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ มีฐานะเป็นโรงเรียนหลวง จนกระทั่ง พ.ศ. 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงประกาศให้โรงเรียนกฎหมาย เป็นสถาบันอุดมศึกษาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 จึงโอนไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนจะโอนไปสมทบเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปีถัดมา

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบอุดมศึกษา หลังจากมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2504 ก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก และเพิ่มความหลากหลายในระบบอุดมศึกษา ซึ่งนอกจากมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมแล้วก็ยังมีมหาวิทยาลัยภูมิภาคจัดตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2503-2508 ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา มหาวิทยาลัยแบบตลาดวิชา ได้แก่ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 ตลอดจนวิทยาลัยเอกชนที่ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512 การขยายตัวอย่างมากของการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้นำไปสู่การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดูแลงาน

อุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ ก่อนจะยกฐานะเป็นทบวงอิสระและเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2519

นอกจากความพยายามที่จะขยายตัวการศึกษาระดับสูงไปสู่ภูมิภาคแล้วนโยบายเร่งรัดพัฒนาประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2509 และ พ.ศ. 2510 – 2514 ซึ่งมีเป้าหมายรายได้ ยกกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตของราษฎร เสริมสร้างความมั่นคงทางการเมือง และการทหารในภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อให้ฐานของประเทศมีความเจริญและเข้มแข็งพอ (ไพฑูริย์ สิ้นลวรัตน์, 2548: 61-62)

อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนมหาวิทยาลัยที่มีมากจนนับทอนคุณภาพการจัดการศึกษาของอุดมศึกษานั้นมิได้เพิ่งเกิดขึ้น หากแต่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน เช่น ในปี พ.ศ. 2537 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ 537 แห่ง เป็นมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่เปิดสอนระดับปริญญาตรีจำนวน 130 แห่ง จำแนกเป็นมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 21 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 29 แห่ง มหาวิทยาลัยเปิด 2 แห่ง สถาบันราชภัฏ 36 แห่งและสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 11 คณะ 31 วิทยาเขตที่เหลือ 400 กว่าแห่งเปิดสอนในระดับ ปวส. ปวท. และอนุปริญญา เป็นสถาบันอุดมศึกษาทั้งรัฐและเอกชนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (วิไล ตั้งจิตสมคิด, 2539: 326) ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 615 ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2538 โดยจำแนกเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการมีจำนวนทั้งสิ้น 547 แต่หากรวมสถาบันที่เปิดสอนเฉพาะกิจเพื่อผลิตกำลังคนเข้าทำงานในหน่วยงานของตน เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจ วิทยาลัยพยาบาล ก็จะมีสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งสิ้น 615 สถาบัน (วันชัย ต้นศิริ, 2544: 98)

สถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันมีสถานภาพที่หลากหลาย ตั้งแต่สถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันที่มีฐานะเป็นกึ่งนิติบุคคล ไปจนถึงสถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นเพียงกองในสังกัดกรมเท่านั้น ความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษาของไทยที่ปัจจุบันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 646 สถาบัน กระจายอยู่ในกระทรวงหรือหน่วยงานถึง 11 หน่วยงาน ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวง/หน่วยงานต่าง ๆ

กระทรวง/หน่วยงานที่สังกัด	จำนวนสถาบัน
1. สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา	74
2. กระทรวงศึกษาธิการ	489
3. กระทรวงกลาโหม	26
4. กระทรวงสาธารณสุข	43
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	2
6. กระทรวงคมนาคม	4
7. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	1
8. กระทรวงยุติธรรม	1
9. สำนักนายกรัฐมนตรี	2
10. สภากาชาดไทย	2
11. กรุงเทพมหานคร	2
รวม	646

ในปีการศึกษา 2544 มีสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งสิ้น 799 แห่ง ที่กระจายอยู่ในกระทรวง/หน่วยงานต่าง ๆ ถึง 11 หน่วยงานที่มีจำนวนสถาบันอุดมศึกษามากน้อยแตกต่างกันดังต่อไปนี้ (เฉลิมเผ่า อัจฉะนันท์ และคณะ, 2545: 196)

- 1) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา จำนวน 74 สถาบัน ประกอบด้วย
 - 1.1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด 20 สถาบัน
 - 1.2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ 4 สถาบัน
 - 1.3) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน 50 สถาบัน
- 2) กระทรวงศึกษาธิการ 642 สถาบัน
 - 2.1) มหาวิทยาลัยราชภัฏ 41 สถาบัน
 - 2.2) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล 4 สถาบัน
 - 2.3) วิทยาลัยพลศึกษา 17 สถาบัน
 - 2.4) สถาบันการศึกษาสังกัดกรมอาชีวศึกษา 217 สถาบัน
 - 2.5) สถาบันการศึกษาสังกัดกรมศิลปากร 14 สถาบัน
 - 2.6) สถาบันการศึกษาของสงฆ์ (กรมศาสนา) 24 สถาบัน

2.7) สถาบันการศึกษาเอกชน (สช.)	284	สถาบัน
3) กระทรวงกลาโหม จำนวน 25 สถาบัน		
3.1) สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง	1	สถาบัน
3.2) สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง	1	สถาบัน
3.3) สถาบันวิชาการทหารอากาศชั้นสูง	1	สถาบัน
3.4) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร	1	สถาบัน
3.5) โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า	1	สถาบัน
3.6) โรงเรียนนายเรืออากาศ	1	สถาบัน
3.7) โรงเรียนนายเรือ	1	สถาบัน
3.8) วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก	1	สถาบัน
3.9) วิทยาลัยพยาบาลกองทัพอากาศ	1	สถาบัน
3.10) วิทยาลัยพยาบาลกองทัพอากาศ	1	สถาบัน
3.11) วิทยาแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า	1	สถาบัน
3.12) โรงเรียนทหารสื่อสาร	1	สถาบัน
3.13) โรงเรียนเสนาธิการ	1	สถาบัน
3.14) โรงเรียนจ่าอากาศ	1	สถาบัน
3.15) โรงเรียนแผนที่	1	สถาบัน
3.16) โรงเรียนชุมพลทหารเรือ	1	สถาบัน
3.17) โรงเรียนทหารราบ	1	สถาบัน
3.18) โรงเรียนทหารสรรพาวุธ	1	สถาบัน
3.19) โรงเรียนทหารม้า	1	สถาบัน
3.20) โรงเรียนทหารปืนใหญ่	1	สถาบัน
3.21) โรงเรียนทหารช่าง	1	สถาบัน
3.22) โรงเรียนทหารขนส่ง	1	สถาบัน
3.23) โรงเรียนทหารพลาธิการ	1	สถาบัน
3.24) โรงเรียนทหารสารวัตร	1	สถาบัน
3.25) โรงเรียนทหารการเงิน	1	สถาบัน
4) กระทรวงสาธารณสุข จำนวน 43 สถาบัน		
4.1) วิทยาลัยบรมราชชนนี	35	สถาบัน

4.2) วิทยาลัยสาธารณสุขสิรินธร	7	สถาบัน
4.3) วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุข	1	สถาบัน
5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 2 สถาบัน		
5.1) วิทยาลัยการชลประทาน	1	สถาบัน
5.2) วิทยาลัยเทคนิคการสัตวแพทย์	1	สถาบัน
6. กระทรวงคมนาคม จำนวน 5 สถาบัน		
6.1) สถาบันการบินพลเรือนในประเทศไทย	1	สถาบัน
6.2) ศูนย์การฝึกพาณิชย์นาวี	1	สถาบัน
6.3) โรงเรียนอตุณิมวิทยา	1	สถาบัน
6.4) โรงเรียนวิศวกรรมรถไฟ	1	สถาบัน
6.5) โรงเรียนการไปรษณีย์และโทรคมนาคม	1	สถาบัน
7) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมมีจำนวน 1 สถาบัน		
7.1) สถานศึกษาเคมีปฏิบัติ	1	สถาบัน
8) กระทรวงยุติธรรม จำนวน 1 สถาบัน		
8.1) โรงเรียนเนติบัณฑิตไทย	1	สถาบัน
9) สำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 2 สถาบัน ประกอบด้วย		
9.1) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ	1	สถาบัน
9.2) วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ	1	สถาบัน
10) สภากาชาดไทย จำนวน 2 สถาบันประกอบด้วย		
10. 1) วิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย	1	สถาบัน
10. 2) โรงเรียนรังสีเทคนิค	1	สถาบัน
11. กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 สถาบันประกอบด้วย		
11.1) วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์	1	สถาบัน
11.2) วิทยาลัยแพทยศาสตร์	1	สถาบัน

สถาบันอุดมศึกษาบรรดานี้ทั้งหมดสามารถนำมาจัดกลุ่มได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีกับสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษา ระดับปริญญาตรี (1) สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีกับ (2) สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาตรี

นอกจากนี้ ใน ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ที่ลงนามโดยนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2554 ได้จำแนกประเภทของสถาบันอุดมศึกษาไว้ 4 ประเภท พร้อมทั้งระบุวัตถุประสงค์และหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นไว้ดังต่อไปนี้

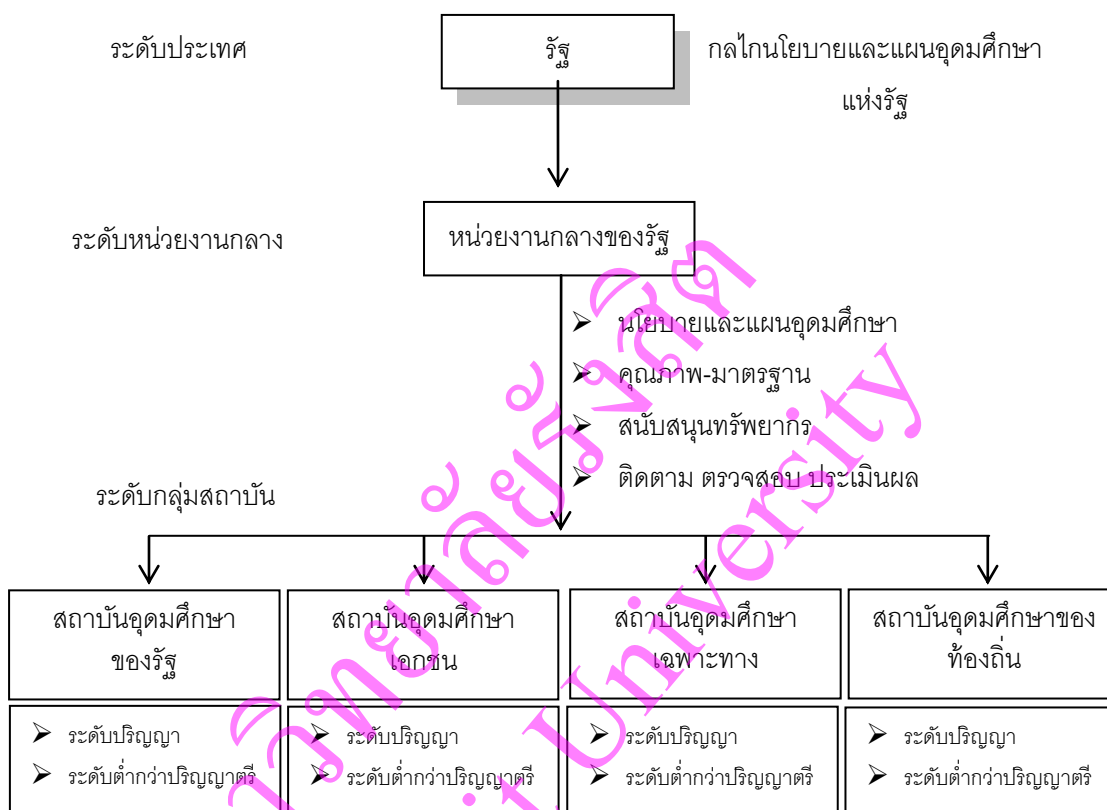
1) วิทยาลัยชุมชน หมายถึง สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตต่ำกว่าปริญญาตรี จัดฝึกอบรมสนองความต้องการของท้องถิ่น เพื่อเตรียมกำลังคนที่มีความรู้เข้าสู่ภาคการผลิตในชุมชน สถาบันสนับสนุนรองรับการเปลี่ยนอาชีพพื้นฐาน เช่น แรงงานที่ออกจากภาคเกษตร เป็นแหล่งเรียนรู้ที่ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิตอันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนและการพัฒนาที่ยั่งยืน

2) สถาบันที่เน้นระดับปริญญาตรี หมายถึง สถาบันที่เน้นผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรี เพื่อให้ได้บัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถเป็นหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค สถาบันมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานธุรกิจและบุคคลในภูมิภาค เพื่อรองรับการดำเนินชีวิต ซึ่งสถาบันอาจมีการจัดการเรียนการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะระดับปริญญาโทด้วยก็ได้

3) สถาบันเฉพาะทาง หมายถึง สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตเฉพาะทางหรือเฉพาะกลุ่มสาขาวิชา ทั้งสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์กายภาพ วิทยาศาสตร์ชีวภาพ สังคมศาสตร์หรือมนุษยศาสตร์ รวมทั้งสาขาวิชาเฉพาะทาง สถาบันอาจเน้นการทำวิทยานิพนธ์หรือวิจัย หรือเน้นการผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะและสมรรถนะในการประกอบอาชีพระดับสูง หรือเน้นทั้งสองด้าน รวมทั้งสถาบันอาจมีบทบาทในการพัฒนาภาคการผลิตจริงทั้งภาคอุตสาหกรรมและบริการ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกลุ่มนี้มี 2 ลักษณะ คือ สถาบันที่เน้นระดับบัณฑิตศึกษากับสถาบันที่เน้นระดับปริญญาตรี

4) สถาบันที่เน้นการวิจัยขั้นสูงและผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะระดับปริญญาเอก หมายถึง สถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตโดยเฉพาะระดับปริญญาเอก และเน้นการทำวิทยานิพนธ์และการวิจัยรวมถึงการวิจัยหลังปริญญาเอก สถาบันเน้น

การผลิตบัณฑิตที่เป็นผู้นำทางความคิดของประเทศ สถาบันมีศักยภาพในการขับเคลื่อนอุดมศึกษาไทยในแนวหน้าระดับสากล มุ่งสร้างองค์ความรู้ทฤษฎีและข้อค้นพบใหม่ทางวิชาการ



รูปที่ 4.4 การจัดระบบอุดมศึกษา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 90

ความของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ถูกทำให้เป็นปัญหาโดยเฉพาะคุณภาพของการศึกษาที่บัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้นมีความแตกต่างกันมาก

การอุดมศึกษาของเอกชนเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 ซึ่งในระยะแรก ๆ ได้รับอนุญาตให้จัดหลักสูตรการศึกษาไม่ต่ำกว่า 2 ปี แต่สูงไม่เกิน 3 ปี จนกระทั่ง พ.ศ. 2514 มหาวิทยาลัยเอกชนจึงได้รับอนุญาตให้ดำเนินการเรียนการสอนเกินกว่า 3 ปีได้ในชั้นปริญญาตรี

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในแง่คุณภาพพบว่า การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักสูตร โครงการจัดการศึกษา อุปกรณ์การศึกษา และห้องสมุด ยิ่งไปกว่านั้นในการสอบเพื่อรับปริญญายังต้องให้มีคณะกรรมการสอบไล่ภายนอก (External Examiner) จำนวน 3 คน (นพ ศรีบุณนาถ, 2540: 45)

4.2.4 การขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย เป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการพัฒนาศักยภาพของประชาชนภายในประเทศ เป็นการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงระบบการศึกษาของชาติอย่างทั่วถึง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษ ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทาการสอน ทาการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พุทธศักราช 2546) โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาของรัฐ และเพื่อเป็นการกระจายโอกาสและความเสมอภาคไปสู่ภูมิภาคต่างๆของประเทศ มุ่งจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อผลิตบัณฑิตให้มีคุณภาพ (Quality) และเกิดประสิทธิผลสูงสุด (Effectiveness)

แม้ว่าความคิดที่จะให้มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้นในประเทศไทยนั้นเริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2453 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่กว่าจะบังเกิดมีสถาบันอุดมศึกษาขึ้นในประเทศไทยอย่างเป็นทางการก็ล่วงเข้า พ.ศ. 2508 ซึ่งก็ยังไม่สมบูรณ์จนกระทั่ง พ.ศ. 2514 กล่าวคือความพยายามให้มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทยมีมาอย่างต่อเนื่อง ใน พ.ศ. 2488 ได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างอุดมศึกษาอันเป็นผลมาจากผลึกอันของเอกชนอเมริกา ที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนและการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแต่เรื่องก็ตกได้ด้วยท่าทีการปฏิเสธของรัฐบาลในขณะนั้นที่มองว่าการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับขณะนั้นสถาบันอุดมศึกษาและจำนวนนักศึกษาไม่มากนักอยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถรับภาระดูแลได้

อย่างไรก็ตาม ต่อมาเมื่อการมัธยมศึกษาเจริญก้าวหน้าขึ้น และมีความต้องการการศึกษาระดับอุดมศึกษาสูงขึ้น แต่สถาบันที่เรียนส่อว่าคาดแคลน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่ไม่สามารถตอบสนองได้ จึงได้เริ่มมีความพยายามให้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระการจัด

การศึกษาและแก้ไขปัญหาคาดแคลนที่เรียน จึงได้พยายามเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2498 โดยนายทิม ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 14 มกราคม 2498 ซึ่งต่อมาก็ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคมในปีเดียวกันไม่รับหลักการโดยอ้างว่าขัดกับแผนการศึกษาแห่งชาติที่ประกาศใช้อยู่เวลานั้น คือแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494 ที่อนุญาตให้เอกชนเข้าร่วมจัดการศึกษาได้เฉพาะระดับที่ต่ำกว่าอุดมศึกษาเท่านั้น

ต่อมาในปี 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2507 มอบให้คณะกรรมการบริหารของสภาการศึกษาแห่งชาติรับเรื่องไปพิจารณา คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องการเปิดโอกาสให้เอกชนจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาอีกครั้ง ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการยกร่างหลักการเกี่ยวกับการใช้เอกชนตั้งมหาวิทยาลัยและการยกร่างระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการอนุมัติสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเอกชน จนกระทั่งในที่สุดได้มีการเสนอเรื่องการเปิดโอกาสให้เอกชนจัดตั้งมหาวิทยาลัยเข้าสู่การประชุมการศึกษาแห่งชาติ

ปีถัดมา คือ พ.ศ. 2508 ได้มีการเสนอเรื่องการเปิดโอกาสให้เอกชนจัดตั้งมหาวิทยาลัยเข้าสู่ที่ประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติเมื่อคราวประชุมในวันที่ 18 มีนาคม 2508 ผลคือที่ประชุมอนุญาตดังกล่าวให้เอกชนจัดมหาวิทยาลัยและดำเนินการสอนในระดับไม่เกิน 3 ปีแรกของมหาวิทยาลัยของรัฐบาล ซึ่งต่อมามีมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2508 จึงมีมติรับหลักการที่สภาการศึกษาแห่งชาติเสนอ โดยให้มหาวิทยาลัยเอกชนที่รับใบอนุญาตจัดตั้งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการตามแบบโรงเรียนราษฎร์ ดังนั้น พ.ศ. 2508 จึงเป็นจุดกำเนิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในประเทศไทย

ต่อมากลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รวมตัวกันเรียกร้องขอจัดหลักสูตรปริญญาตรี 4 ปี ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นอย่างมาก ในที่สุดคณะกรรมการวิทยาลัยเอกชนและคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติได้ร่วมกันดำเนินการร่างหลักเกณฑ์รับรองมาตรฐานการศึกษาเพื่อให้วิทยาลัยเอกชนสามารถจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีได้ และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2514 จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้มีฐานะเป็นสถาบันระดับปริญญาโดยสมบูรณ์ และหลังจากนั้นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 6 แห่งใน พ.ศ. 2513 เพิ่ม

เป็น 10 แห่งใน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่มีการโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจากสภาการศึกษาแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐและมีการจัดตั้งกองวิทยาลัยเอกชนขึ้นในปีเดียวกัน (ประทีป มากมิตร, 2550: 114-115)

ในปี พ.ศ. 2527 มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวน 14 สถาบันมีนักศึกษาทั้งสิ้นรวม 37,159 คน สาขาที่เปิดสอนเป็นจำนวนมากคือสาขาด้านสังคมศาสตร์อันได้แก่ บริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และสาขาวิทยาศาสตร์ทางด้านพยาบาลศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ ศิลปะศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ ต่อไปในช่วง 2530-2533 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (2535-2539) ทบวงมหาวิทยาลัยที่มีวิจิตร ศรีสะอ้าน ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงในขณะนั้นได้อนุญาตให้มีการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนขึ้นอีก 7 แห่ง ดังปรากฏในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งในช่วง 2530-2533

ปี พ.ศ.	วิทยาลัยที่จัดตั้ง
2530	วิทยาลัยบัณฑิตสกลนคร จังหวัดสกลนคร วิทยาลัยภาคกลาง จังหวัดนครสวรรค์ วิทยาลัยเกษมบัณฑิต กรุงเทพมหานคร
2531	วิทยาลัยโยนก จังหวัดลำปาง วิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือจังหวัดขอนแก่น
2532	วิทยาลัยเซนต์จอห์น กรุงเทพมหานคร
2533	วิทยาลัยมหานคร กรุงเทพมหานคร

ที่มา: แผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 หน้า 3

ในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีที่มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรอบการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ โดยมีการกำกับติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ และต้องปฏิบัติตามเกณฑ์การประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ ด้วยเหตุผลดังกล่าวในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่

วันที่ 31 ตุลาคม 2546 เป็นต้นไป ซึ่งทำให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว และมีเสถียรภาพทางวิชาการมากขึ้น

ในปีการศึกษา 2549 พบว่ามีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวน 65 สถาบัน เป็นสถาบันที่เปิดดำเนินการจำแนกเป็น มหาวิทยาลัย 32 แห่ง วิทยาลัย 30 แห่ง และสถาบัน 3 แห่ง ในบรรดาจำนวนทั้งหมดนี้คงมีเพียง 63 สถาบันที่มีนักศึกษากำลังศึกษา โดยมีนักศึกษารวมทั้งสิ้น 276,723 คน ในขณะที่ พ.ศ. 2553 ในปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เปิดดำเนินการรวม 70 แห่ง มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัย จำนวน 39 แห่ง วิทยาลัย จำนวน 24 แห่งและสถาบัน จำนวน 7 แห่ง

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนในฐานะสถาบันการศึกษา จะต้องมีการดำเนินงานของสถาบันให้มีคุณภาพตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าว จึงต้องมีการปรับตัวของสถาบันในทุกๆ มิติ การดำเนินงานในฐานะระบบของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จำเป็นต้องคำนึงถึงระบบภายใน (Infra systems) และระบบภายนอก (Supra systems) ที่ต้องมีการปรับตัวให้เกิดความสมดุล ทั้งนี้ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน สภาพสังคมถือได้ว่าเป็นระบบภายนอกของสถาบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น นโยบายและทิศทางในการจัดการศึกษาของรัฐบาล เกณฑ์มาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษา คุณลักษณะของบัณฑิตที่สถานประกอบการต้องการ จำนวนสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งการเกิดกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)

มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และตามกฎหมายแม่ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในหมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาตรา 47-51 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา โดยสรุปคือสถาบันการศึกษาทุกแห่งต้องจัดให้มีระบบและหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบัน และต้องได้รับการประเมินจากหน่วยงานภายนอก คือ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งในขณะนี้ได้รับการประเมินรอบแรกผ่านไปแล้ว วงจรการประเมินรอบสองกำลังเริ่มต้นในปีการศึกษานี้

ความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาของไทย ตกต่ำเป็นอย่างมาก อย่างที่ภาวิข ทงโจจน์ (2548: 22) กล่าวว่าขณะนี้คุณภาพการศึกษาไทยต่ำทุกระดับ โดยเฉพาะอุดมศึกษาที่เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศจะเห็นชัดว่าอุดมศึกษาไทยต่ำกว่ามาก

4.2.5 มหาวิทยาลัยภูมิภาค

ประเทศไทยได้กำหนดนโยบายการศึกษาทางด้านอุดมศึกษา เมื่อเริ่มแผนฯ พัฒนาการศึกษาระดับที่ 1 พ.ศ. 2505 แต่ต่อมาได้กำหนดเรื่องของความเสมอภาคทางการศึกษาเมื่อเริ่มแผนฯ ฉบับที่ 3 ในช่วงการพัฒนาประเทศเกิดมหาวิทยาลัยระดับภูมิภาคขึ้นหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2507 มหาวิทยาลัยขอนแก่น 2509 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ปัตตานี เป็นแห่งเดียวที่ไม่ได้ชื่อจังหวัดตั้งเป็นชื่อมหาวิทยาลัยในยุคนั้น) 2511 อันเป็นการขยายโอกาสสู่ภูมิภาคต่างๆ ในระลอกแรก ยุคนี้ยังเกิดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) ในปี 2509 และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ทั้ง 3 วิทยาเขต ในปี 2514 นั่นคือ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง, ธนบุรี และพระนครเหนือ นอกจากนั้นหลังจากการปิดตัวลงของมหาวิทยาลัยตลาดวิชาอย่าง ธรรมศาสตร์ในทศวรรษ 2490 การเกิดขึ้นของ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชในปี 2514 ก็สร้างความใหม่ให้กับระบบการศึกษาแบบตลาดวิชาขึ้น เพียงเวลาอีกไม่กี่ปีก็เกิดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตรที่มีฐานสำคัญอยู่ที่วิชาชีพครู ในปี 2517

จะสังเกตเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา ชื่อมหาวิทยาลัยเริ่มผูกอยู่กับพระนามชนชั้นนำแล้ว ผิดกับช่วงก่อนหน้านั้นที่ชื่อผูกกับวิชาชีพและความเป็นจังหวัดศูนย์กลางของภูมิภาค มหาวิทยาลัยเหล่านี้จึงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่กลายเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศที่เยาวชนทั้งประเทศต่างแย่งชิงที่นั่งเพื่อเข้ามาแสวงหาโอกาสของชีวิตทั้งในกรุงเทพฯ และในภูมิภาค ด้านหนึ่งคืออุตสาหกรรมศึกษาต่อเนื่องจากระดับมัธยมปลาย ธุรกิจกวาดวิชา หอพัก บ้านเทิง ฯลฯ การก่อตั้งของมหาวิทยาลัยหลักก่อน 14 ตุลาคม 2516 กล่าวคือ กลุ่มบัณฑิตไม่น้อยจากสถาบันดังกล่าวผ่านร้อนผ่านหนาวมาตั้งแต่ยุคเปลี่ยนผ่านสำคัญ อย่างไรก็ตามสำหรับมหาวิทยาลัยรามคำแหงและสุโขทัยฯ อาจเป็นข้อยกเว้นในฐานะที่เป็นมหาวิทยาลัยเปิด

ระลอกต่อมา คือ การยกระดับและก่อสร้างมหาวิทยาลัยในภูมิภาคแถว 2 ขึ้นมา หลังจากที่ตั้งคณบทยายตัวจากฐานเศรษฐกิจในประเทศ ส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนผ่านจากวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เช่น มหาวิทยาลัยนเรศวร (พิษณุโลก) มหาวิทยาลัยบูรพา (ชลบุรี) ในปี 2533 ขณะที่ในปีเดียวกัน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีที่แยกตัวมาจากมหาวิทยาลัยขอนแก่นก็เกิดขึ้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีได้รับการยกระดับจากวิทยาลัยสุรนารี

หลังรัฐประหาร 2534 ก็ได้เกิดมหาวิทยาลัยในหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นอีกนั่นคือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (นครศรีธรรมราช) 2535 นอกจากนี้ รกรากของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ยังส่งผลให้เกิดมหาวิทยาลัยอีกจำนวนหนึ่ง คือ มหาวิทยาลัยสารคาม ในปี 2537 มหาวิทยาลัยทักษิณ 2539 ขณะที่มหาวิทยาลัยแม่โจ้ (เชียงใหม่) 2539 ยกระดับจากสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาที่เชื่องช้า ทั้งที่มีฐานะการเป็นสถาบันการศึกษามาเนิ่นนาน

ความต้องการของท้องถิ่นที่ยังเรียกร้องสถาบันระดับอุดมศึกษายังมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในจังหวัดใดที่มีศักยภาพสูง ก็สามารถจะตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาได้เช่นกัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (เชียงราย) 2541 ขณะที่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีกรูปแบบหนึ่งก็คือการ ควบรวมสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่นต่างๆ ยกตนขึ้นมา ได้แก่ มหาวิทยาลัยนครพนม 2548 ที่รวมเอามหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม วิทยาเขตนครพนม, วิทยาลัยเทคนิคนครพนม, วิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนครพนม, วิทยาลัยการอาชีพธาตุพนม, วิทยาลัยการอาชีพนาหว้า และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี นครพนม ขณะที่มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ 2548 ได้รวมวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีนราธิวาส วิทยาลัยการอาชีพตากใบ วิทยาลัยเทคนิคนราธิวาส และวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีเข้าไว้ด้วยกัน ส่วนมหาวิทยาลัยน้องใหม่ล่าสุดก็คือ มหาวิทยาลัยพะเยา 2553 (2538) อันเกิดจากรากฐานของมหาวิทยาลัยนเรศวร

ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2545) ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำโครงการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาค เพื่อ

สนองนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มอัตราส่วนของจำนวนนักศึกษา ระดับอุดมศึกษา ต่อประชากรในกลุ่มอายุ 18–22 ปี ให้ได้อัตราร้อยละ 40 ในปี พ.ศ. 2563

ตารางที่ 4.3 ตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในภูมิภาค

มหาวิทยาลัย	พ.ศ. ที่ก่อตั้ง	สถานที่ตั้ง
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	2507	เชียงใหม่
มหาวิทยาลัยขอนแก่น	2509	ขอนแก่น
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	2511	สงขลานครินทร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร	2533	พิษณุโลก
มหาวิทยาลัยบูรพา	2533	ชลบุรี
มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	2535	นครศรีธรรมราช
มหาวิทยาลัยสารคาม	2537	มหาสารคาม
มหาวิทยาลัยทักษิณ	2539	สงขลา
มหาวิทยาลัยแม่โจ้	2539	เชียงใหม่
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	2541	เชียงราย
มหาวิทยาลัยพะเยา	2553	พะเยา

ที่มา: ตารางสรุปโดยผู้วิจัย

4.2.6 การขยายตัววิทยาเขต

นอกจากจะมีสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมากแล้ว การแข่งขันการเปิดวิทยาลัยเขตนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เร่งให้สถาบันอุดมศึกษามีจำนวนมากจนยากแก่การควบคุมมาตรฐานในความเห็นของผู้มีอำนาจในการประกันคุณภาพการศึกษา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยไทยมีการขยายตัวในเชิงปริมาณที่สูงโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มหาวิทยาลัยของรัฐ มีการขยายตัวในเชิงสถาบันและหลักสูตรที่หลากหลาย การขยายตัวในเชิงสถาบันถือเป็นการจัดตั้ง “สาขา” ของมหาวิทยาลัยโดยมีการเปิดเป็น “วิทยาเขต” และ “ศูนย์บริการ” จำนวนมาก (ดร.ณศักดิ์ ตติยะลาภะ, 2554: 20) ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จำนวน

ไม่น้อยตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ใกล้เคียงกันมาก บางสถาบันตั้งวิทยาเขตอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เช่น จังหวัดนครปฐม มีมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวัง สนามจันทร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา สถาบันราชมนฑล ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งมีวิทยาเขตมากกว่าหนึ่งแห่งที่อยู่ต่างพื้นที่กัน เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีวิทยาเขตที่สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ตรัง และปัตตานี เป็นต้น นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้สร้างวิทยาเขตที่ห่างไกลกับมหาวิทยาลัยหลัก หรือมหาวิทยาลัยแม่อย่างมา เช่น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มีสถานที่ตั้งอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ แต่มีวิทยาเขตอยู่ที่จังหวัดชุมพร หรือแม้กระทั่งมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต และสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ที่มีวิทยาเขตกระจายอยู่ทั่วประเทศ

การขยายตัวของมหาวิทยาลัยในลักษณะวิทยาเขตดังกล่าวจึงถูกมองว่าไม่ต่างไปจากร้านสะดวกซื้อ หรือร้านอาหารจานด่วน ที่มีการขยายตัวไปตามโรงแรม ห้างสรรพสินค้า ศาลาประชาคม หรือแม้แต่ในศาลาวัดตามจังหวัดต่าง ๆ จำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างทางหนึ่งแสดงถึงจำนวนผู้เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด

การขยายตัวของมหาวิทยาลัยในรูปแบบการมุ่งแข่งขันกันเกิดเปิดวิทยาเขต หรือศูนย์การเรียนรัฐในภูมิภาค อาจถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยไทย เพราะทำให้เกิด “มหาวิทยาลัยแห่งเงินตรา” มากกว่า “มหาวิทยาลัยแห่งปัญญา” เพราะไม่เพียงแต่บัณฑิตที่จบออกมาอย่างมากมายไม่สมดุลสอดคล้องกับตำแหน่งที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจ แต่จะก่อให้เกิดภาวะว่างงานเพิ่มขึ้น () ศึกษาการขยายตัวในเชิงปริมาณในอัตราเร่งดังกล่าว นำมาซึ่งความวิตกกังวลของนักวิชาการหลายฝ่าย ที่เห็นว่าการขยายตัวด้านปริมาณจะให้คุณภาพการศึกษาย่อยหย่อยไม่ได้มาตรฐาน นำไปสู่การสร้างกลไกในการดูแลคุณภาพการศึกษาหรือการประกันคุณภาพที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

การเพิ่มขึ้นของสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยภูมิภาค มหาวิทยาลัยเอกชน หรือโดยวิทยาเขตก็ตามทางหนึ่งคือการเพิ่มปริมาณของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อให้เพียงพอับความต้องการของสังคมในขณะนั้น แต่ทางหนึ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กับปริมาณคือความย่อหย่อนคุณภาพ เหล่านี้เป็นแรงขับประการหนึ่งที่กระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเร่งหาทางยับยั้ง การประกันคุณภาพจึงดูเป็นทางที่รุ่งโรจน์ที่สุดในเวลานี้

4.2.7 วาทกรรมเกี่ยวปัญหามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของบัณฑิต

ปัญหาเกี่ยวมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของบัณฑิตของสถาบันอุดมศึกษาไทย เป็นปัญหาหนึ่งที่มีจะถูกหยิบยกมาพูดเพื่อนำไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องจากคุณภาพของบัณฑิตเป็น ดัชนีตัวหนึ่งที่ใช้ชี้วัดคุณภาพของมหาวิทยาลัยคือคุณภาพของบัณฑิตที่ถูกกำหนดด้วยคุณลักษณะต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยได้กำหนดให้ ซึ่งแตกต่างกันตามแต่ปรัชญาของมหาวิทยาลัย (จรัสสุวรรณเวลา, 2540: 135) และคุณภาพบัณฑิตเองก็มีฐานะเป็นตัวชี้วัดสมรรถนะของสังคม และหากมองในมิตินี้จะพบว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ขาดสมรรถนะในหลาย ๆ ด้าน อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบบการศึกษาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่เจริญเติบโตพร้อม ๆ กับประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่ประสบความสำเร็จในการขยายระบบการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีตั้งแต่ พ.ศ. 2534 นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมต้นเข้าศึกษาต่อในอัตราสูงถึงร้อยละ 95 และอัตราการเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาสูงถึงร้อยละ 39 ในปี พ.ศ. 2535 (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2548: 66) ในขณะที่ประเทศไทยเพิ่งจะขยายระบบการศึกษาออกไปเป็น 9 ปีใน พ.ศ. 2539

เมื่อประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาสมัยใหม่ เมื่อเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. 2549 นั้น ลักษณะนักศึกษาในยุคนั้นแตกต่างไปจากนักศึกษาในปัจจุบันอย่างมากจนแทบจำเค้าเดิมไม่ได้ ในสมัยนั้นนักศึกษารุ่นแรกของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนนั้นเป็นผู้ชายเสียส่วนใหญ่ และมีจำนวนไม่กี่คน ทุกคนเป็นนักเรียนทุนทั้งสิ้น เป็นบุตรหลานชนชั้นนักปกครอง และเมื่อจบการศึกษาแล้วก็สามารถเลือกการทำงานได้อย่างตั้งใจ (ประกอบ คูปรัตน์, มปป.: 108)

แต่เดิมอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นตรงต่อกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นทบวงอิสระ ขึ้นตรงต่อกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยศิลปากร ขึ้นอยู่กับกรมศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ขึ้นอยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตร และมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ อยู่ในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น การที่การดำเนินการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยมีหน่วยงานรับผิดชอบหลายหน่วยงานดังที่กล่าวมานี้ ทำให้การควบคุมนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยกระทำได้ลำบาก ทำให้มาตรฐาน

ของแต่ละมหาวิทยาลัยจึงแตกต่างกันอยู่มาก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการจัดการศึกษาในระดับนี้ (ประยูร ศรีประสารณ์, 2510: 3-4)

แม้ว่าการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จะมีการขยายตัวเพื่อเพิ่มความเสมอภาคในโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค แต่กลับปรากฏว่าผู้ที่สอบเข้าเรียนในมหาวิทยาลัยจำกัดรับของรัฐ ซึ่งจัดสรรงบประมาณในด้านค่าใช้จ่ายต่อหัวสูงมากนั้น ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะ เศรษฐกิจ สังคมสูง กล่าวคือ นักศึกษาส่วนใหญ่ร้อยละ 50 มาจากครอบครัวที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ทั้งที่ประชากรกลุ่มนี้มีเพียงร้อยละ 9 ของประเทศทั้งหมด ส่วนนักศึกษาที่มาจากครอบครัว เกษตรกรมีเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น (เจือจันทร์ จงสถิตอยู่, 2541: 28) การที่นักศึกษาจากครอบครัว ส่วนน้อยได้เป็นกลุ่มใหญ่ในรั้วมหาวิทยาลัยนั้น เหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือการมีโอกาสได้เรียน โรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่าในเขตเมือง

ชาญณรงค์ พรุ่งโรจน์ กล่าวว่า เหตุผลที่ต้องมีการประกันคุณภาพเพราะเนื่องจาก บัณฑิตเป็นผลลัพธ์ของการศึกษา ที่ผ่านมาก่อปัญหาขึ้นกับคุณภาพของบัณฑิต แต่ไม่มีใคร รับผิดชอบ ที่เกิดจากแรงผลิตบัณฑิตจนเกิดความต้องการ มหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชนมุ่งเน้น การแข่งขันเพื่อรับนักศึกษาจำนวนมาก ประหนึ่งเหมือนการทำเป็นอุตสาหกรรม (สยามรัฐ, 2555: 17)

ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ได้กล่าวถึง คุณภาพของบัณฑิตไว้ว่า

“อุดมศึกษาไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตทั้งด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ อีกทั้งยังไม่สามารถทำหน้าที่กลไกระดับสมองในการแก้ไขปัญหาวิกฤตของ ชาติได้ตามบทบาทหน้าที่อันควรจะเป็นอุดมศึกษายังสร้างปัญญาไม่ถึก เน้นเพียงการท่องจำจากการถ่ายทอดและการสอน แม้จะมีบัณฑิตเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมากแต่มิ่้นักคิดเกิดขึ้นน้อย...”

การที่คุณภาพการศึกษาของอุดมศึกษาตกต่ำส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผู้สอน วิษณุ บุญ มาร์ตน์ (2555: 12) ระบุถึงสาเหตุที่อุดมศึกษาตกต่ำอันเนื่องมาจากผู้สอนมีดังต่อไปนี้

1) การแย่งชิงผลประโยชน์ในบางมหาวิทยาลัยมีการจัดชั่วโมงสอนเกิดจากภาระงานปกติของอาจารย์ผู้สอน คือ 9 หน่วยกิต ซึ่งจำนวนที่เกินจากภาระงานปกติหมายถึงรายได้พิเศษที่เกิดขึ้นกับอาจารย์ผู้แต่ละรายวิชานั้นเอง โดยแต่ละรายวิชาที่สอนในระดับปริญญาตรีคิดเป็นรายได้วิชาละประมาณ 20,000 ทำอาจารย์ประจำเกิดการแย่งกันสอน จนในที่สุดเกิดปัญหาคุณภาพของบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน โดยเฉพาะในภาคเอกชน

2) สถาบันอุดมศึกษาที่มีการเร่งผลิตบัณฑิตจนเกิดความต้องการ มุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อรับนักศึกษาจำนวนมากเหมือนทำธุรกิจ ทั้งนี้จากตัวเลขในปี 2554 มหาวิทยาลัยที่เปิดรับนักศึกษามากที่สุดจำนวน 6 แห่งมีคนต่อแห่ง ขณะที่ปีอาจารย์ในมหาวิทยาลัยดังกล่าวประมาณ 3,000 คนคิดเป็นอัตราส่วนต่อนักศึกษาประมาณ 1 ต่อ 226 ซึ่งเป็นอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับอัตรารับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเปิดที่รับจำนวนไม่จำกัด มีอัตราอาจารย์ต่อนักศึกษาอยู่ที่ 1 ต่อ 365 คน (คม ชัด ลึก, 2555: 11) การรับนักศึกษาดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพการศึกษา และยังส่งผลเสียต่อทั้งตัวนักเรียน นักศึกษา ผู้ปกครอง สังคมและประเทศชาติ

ดังนั้นเพื่อขจัดความเลื่อมล้ำหรือความแตกต่างข้างต้น ในการประเมินมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาจึงได้กำหนดตัวบ่งชี้เกี่ยวกับคุณภาพบัณฑิตไว้เป็นเกณฑ์มาตรฐานตัวหนึ่งที่จะให้เป็นกรอบในการประเมินสถาบันอุดมศึกษารอบที่ 3 ซึ่งกระทำในช่วง 2554-2559 โดยอธิบายว่า

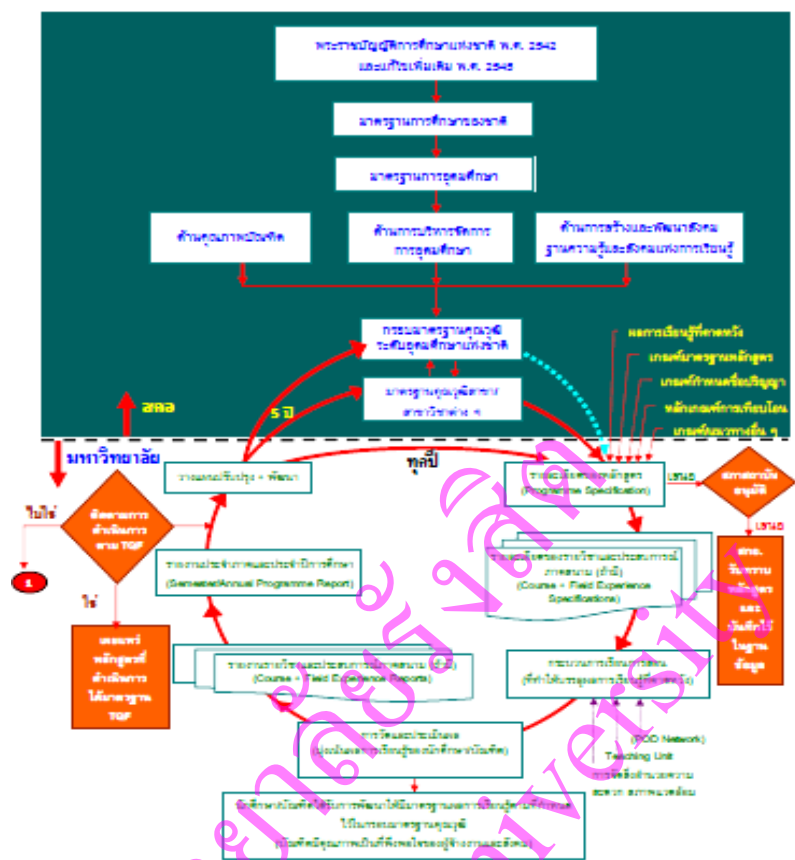
คุณภาพบัณฑิตหมายถึง การที่สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการรับนักศึกษาที่มีคุณสมบัติและจำนวนตรงตามแผนรับนักศึกษา สอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตบัณฑิตอย่างมีคุณภาพ และสถาบันผลิตบัณฑิตได้มาตรฐานตามกรอบคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ทั้งด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะเชาว์ปัญญา ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ ด้านด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ และทักษะทางวิชาชีพ รวมทั้งด้านคุณลักษณะที่เป็นจุดเน้นของสถาบัน กล่าวคือ เป็นผู้ใช้ภาษาได้ดี ถูกต้อง ประพฤติดี มีกิริยามารยาท มีรสนิยมดี คิดตรึกตรองได้ถ่องแท้ เจริญอกงามเพราะความใฝ่รู้ และสามารถแปลความคิดเป็นการกระทำได้สำเร็จเป็นผู้เรื่องปัญญา มี

ความสามารถในการเรียนรู้ มีทักษะและภูมิปัญญา ในฐานะนักวิชาการ และนักวิชาชีพชั้นสูง มีทักษะในการวิจัย และมีจิตสำนึกและภูมิธรรมในฐานะพลเมืองดีของสังคมไทยและสังคมโลกตามมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2555: 19)

จากคำอธิบายข้างต้นจะพบว่ามีกรกล่าวอ้างถึงมาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือคุณภาพของบัณฑิตในทุกมหาวิทยาลัยต้องมีไม่น้อยไปกว่าที่มาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติกำหนดไว้

มาตรฐานการอุดมศึกษาแห่งชาติ เป็นประกาศกระทรวงศึกษาธิการที่มีชื่อเต็มว่า **ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552** ลงนามโดยจรินทร์ ลักษณะวิศิษฎ์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2552 ประกาศฯ ฉบับนี้เป็นกรอบมาตรฐานให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหรือปรับปรุงหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน และการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ให้สามารถผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้นประกาศฯ ฉบับนี้มีเจตนาชัดว่า เพื่อให้การจัดการศึกษามุ่งสู่เป้าหมายเดียวกันในการผลิตบัณฑิตได้อย่างมีคุณภาพ

ถัดมาเพียงไม่กี่วัน คณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้ออกประกาศ เรื่อง **แนวทางการปฏิบัติตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552** ที่ลงนามเมื่อ 16 กรกฎาคม 2552 โดยศาสตราจารย์วิจารณ์ พานิช ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ในขณะนั้น ซึ่งประกาศฯ นี้เป็นเสมือนคู่มือสำหรับการจัดการศึกษา



รูปที่ 4.5 แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพัฒนาคุณภาพบัณฑิตตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิฯ
ที่มา: คณะกรรมการการอุดมศึกษา (2552: 4)

เจตนารมณ์ที่แท้จริงของ TQF ก็คือ การประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยจำนวนมากขึ้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังมีคุณภาพไม่ทัดเทียมกัน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกำกับและส่งเสริมการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษา จัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ หรือ TQF ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเกี่ยวกับมาตรฐานการอุดมศึกษาไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม รายงานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) (2552ก) ได้แสดงผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการการอุดมศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษา ที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการการศึกษาในวุฒิสภา พบว่า คุณภาพของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษากำลังมีปัญหา เช่น

(1) สถานศึกษาระดับปริญญาตรี มีความซ้ำซ้อนกันทั้งด้านหลักสูตรและด้านการเรียนการสอน ประกอบกับการขยายตัวของการอุดมศึกษาไทยที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการแย่งชิง ตลาดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยตัวเอง ผลที่ตามมาคือ คุณภาพการศึกษาที่ลดต่ำลง (2) มหาวิทยาลัยไทยมีความแตกต่างสูง เช่น ขนาด งบประมาณ ประเภท บุคลากรและคุณภาพของสถาบัน เป็นต้น ทำให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไม่มีการทำงานร่วมกัน ส่งผลทำให้มีระบบการบริหารจัดการที่สิ้นเปลือง เป็นต้น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้ สมศ. ได้จัดทำข้อเสนอแนะจำนวน 8 ข้อ เสนอต่อ คณะกรรมการการอุดมศึกษา เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 ได้แก่ (1) อุดมศึกษาไทยต้องเร่งรัดสรรหาและพัฒนาให้ได้คณาจารย์วุฒิปริญญาเอก และตำแหน่งทางวิชาการ ให้เป็นไปตามเกณฑ์ (2) ให้ สกอ. สมศ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน กพร.) สำนักงาน งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้หลักการของการจัดกลุ่มสถาบัน (University Mapping) เป็นกรอบการบริหารอุดมศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาต้องเร่งปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอน ในสาขาวิชาที่ตรงกับความต้องการของตลาด เพื่อส่งเสริมการได้งานทำของบัณฑิตและแก้ปัญหา การตกงาน (3) กระทรวงศึกษาธิการพึงกำหนดมาตรการเร่งด่วนในการยกระดับคุณภาพให้กับกลุ่ม สาขาวิชาที่มีคุณภาพยังไม่ได้มาตรฐาน (4) ให้สร้างกลไกเพื่อให้ระบบการประกันคุณภาพเป็นส่วน หนึ่งของการบริหาร โดยกำหนดมาตรการให้สถาบันอุดมศึกษานำผลการประเมินภายในและ ภายนอกไปใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง (5) ควรบังคับใช้นโยบายลดการขยายตัวของสถานศึกษาทุก ประเภทโดยให้ใช้นโยบายด้านคุณภาพเป็นจุดแข่งขัน (6) ส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาที่มีความ เข้มแข็งเชิงวิชาการและมีอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการให้สามารถออกนอกกรอบ (7) อุดมศึกษาไทยควรเร่งสร้างปัญหาให้กับสังคม โดยเร่งสร้างงานวิจัยภายใต้ความร่วมมือของภาค ผลิตและภาคอุตสาหกรรม โดยสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ และ (8) การประเมิน คุณภาพภายนอกครอบคลุม เน้นประเมินทุกวิทยาเขต ประเมินระดับคณะ เชื่อมโยงการประกัน คุณภาพภายในและภายนอก กำหนดเกณฑ์การประเมินโดยอ้างอิงจากมาตรฐานสากล การมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วน และการส่งเสริมให้สาขาวิชาซึ่งมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพการศึกษา (สุบิน ญุระรัช, 2546: 143-144)

4.2.8 วาทกรรมเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการบริหาร

ระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะที่อยู่ในระบบราชการ ได้ถูกความคิดเชิงระบบราชการครอบงำ ผู้ก่อดังกล่าวอาจทำอะไรได้ตามสถานการณ์ เหตุการณ์ และความต้องการของสังคม (สุภาวงศ์ อินทองคง, 2543:94) การผูกติดกับระบบราชการดังกล่าว ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ แม้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่งจะมีพระราชบัญญัติที่สามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวในหลายเรื่อง แต่ความเป็นจริงแล้ววิธีการบริหารงานยังคงติดอยู่กับระเบียบความเคยชิน ()

ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้กรอบของระบบราชการไทยที่ล้าหลังและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งในระดับการตอบสนองความต้องการของสังคมไทยและการแข่งขันในระดับนานาชาติ ความล้มเหลวดังกล่าวมาจากสถาบันอุดมศึกษาไทยขาดแคลนผู้บริหารที่มีคุณภาพและคุณธรรม เนื่องจากข้อจำกัดในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำของมหาวิทยาลัยภายใต้กรอบคิดอันคับแคบและมีลักษณะเป็นเผด็จการ

4.2.9 วาทกรรมเกี่ยวกับปัญหาด้านการเมือง

ปัญหาทางการเมืองถูกกระทำให้ผูกติดกับคุณภาพหรือการประกันคุณภาพของสถานศึกษาโดยเฉพาะระดับอุดมศึกษา ทั้งการเมืองระดับประเทศ และการเมืองที่เกิดขึ้นในสถานศึกษาเอง ประเทศต่าง ๆ ที่เห็นความสำคัญของการศึกษาของประเทศมักจะแต่งตั้งนักการเมืองที่มีคุณภาพสูงให้ดูแลเรื่องการศึกษาของชาติเพื่อให้การศึกษาของชาติก้าวหน้าไปได้ อย่างแท้จริง และมักจะให้การศึกษานั้นเป็นอิสระเสรี ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง (คณะนักวิจัยฯ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540: 96) การคัดเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงเป็นอิสระ

มหาวิทยาลัยในอเมริกาให้ความสำคัญกับผู้บริหารเป็นอย่างมาก ผู้บริหารต้องมีความรู้ความสามารถ และเป็นมืออาชีพ ขณะที่มหาวิทยาลัยไทยจะมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการคัดเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัยตั้งแต่อธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาค จึงทำให้ไม่ได้คนเก่งที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารมหาวิทยาลัยส่งผลให้มหาวิทยาลัยไทยอ่อนแอ (เดลินิวส์, 2548: 27) อย่างที่ กมลทิพย์ ไบเงิน (2548: 78) กล่าวว่า “นักการเมือง” และ “พรรค

การเมือง” เป็นตัวบั่นทอนศักยภาพของมหาวิทยาลัยให้ล่าช้าลง จะด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือ การได้ผู้นำที่ไร้ประสิทธิภาพล้วนเป็นก่อให้เกิดของความตกต่ำทั้งสิ้น

ในกรณีของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในแง่ของการ นำไปปฏิบัติซึ่งมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในช่วง พ.ศ. 2540-2544 กับรัฐบาลของพรรคไทยรัก ไทยที่เข้ามาบริหารในช่วง พ.ศ. 2544-2547 ขณะเดียวกันในพรรคไทยรักไทยก็มีการเปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 5 ครั้ง

4.3 การประกอบสร้างเหตุผลและความชอบธรรมเพื่อกำหนดนโยบาย ประกันคุณภาพการศึกษา

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยประสงค์พรรณนาให้เห็นว่าการสถาปนาวาทกรรมใดวาทกรรมหนึ่งขึ้น ในสภิตยมันคงอยู่ในสังคมนั้น จำต้องมีเหตุผลบางประการที่ผู้สถาปนาวาทกรรมนั้น ๆ ต้องนำมา กล่าวอ้างเพื่อให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็น อันจะนำไปสู่การคลายความ คลางแคลงสงสัยวาทกรรมนั้น ๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าว วาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาของ ไทย จึงถูกนำเชื่อมโยงและถูกติดกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการแข่งขันกับความเป็นสากลทั้งใน เขตอาเซียนและภูมิภาคอื่น ๆ ประหนึ่งว่าการประกันคุณภาพจะนำไทยให้สามารถแข่งขันประเทศ อื่น ๆ ได้อย่างมีนัยสำคัญ ประเด็นที่มักถูกนำมากล่าวอ้างเพื่อแรงผลักดันที่นำไปสู่การกำหนด นโยบายการประกันคุณภาพประกอบด้วย (1) แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางเศรษฐกิจ ของโลก (2) ความเสมอภาคทางการศึกษา และ (3) มาตรฐานการศึกษาไทยสู่มาตรฐานสากล รายละเอียดดังจะได้กล่าวต่อไป

4.3.1 แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางเศรษฐกิจของโลก

ความต้องการกำลังแรงงานที่มีศักยภาพสูงขึ้นนับเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นแรงผลักดันและ ความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทอุดมศึกษา ในฐานะกลไกในการผลิตและพัฒนากำลังคน เพื่อ พัฒนาประเทศและนำประเทศไปสู่ยุคการแข่งขันทั้งในปัจจุบันและอนาคตซึ่งส่งผลให้อุดมศึกษา ต้องปรับเปลี่ยนบทบาท (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 61) ดังนั้นจึงไม่ผิด หากจะกล่าวว่าการศึกษาของไทยที่ผ่านมาไม่ได้เดินไปตามเป้าหมายอย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะ นโยบายด้านการศึกษาถูกรวบงำด้วยเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เหตุผลที่ต้องจัดการศึกษาก็เพื่อ

ผลิตคนป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน จนกระทั่งวันหนึ่งเศรษฐกิจประสบปัญหาคนตกงานเป็นจำนวนมาก นโยบายผลิตคนเข้าสู่ตลาดแรงงานจึงถูกตั้งคำถาม (มงคล เทียนประเทืองชัย, 2548: 61) นำการประกันคุณภาพและการรับรองมาตรฐานเข้ากำกับและควบคุมอุดมศึกษาให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ อย่างไรก็ตาม การใช้อุดมศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาประเทศกลับไม่ใช่เป็นของใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นแนวคิดที่ถูกผลิตซ้ำ

การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา เกิดขึ้นควบคู่กับแนวคิดใหม่เรื่องการพัฒนาประเทศทางเศรษฐกิจในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างยุคสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้มีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นเมื่อต้นปี 2499 เพื่อที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นสถาบันผลิตบัณฑิตให้มีความรู้ความสามารถวิชาการและวิชาชีพระดับสูง (วันชัย ต้นศิริ, 2550: 192) การศึกษาจึงมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมากในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแห่งชาติ, 2540: 8-10)

1) การศึกษามีผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การลงทุนทางการศึกษามีผลในการยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งบุคคลและประเทศชาติ นักเศรษฐศาสตร์อธิบายว่าปัจจัยสำคัญ 3 ประการคือ ที่ดิน ทูณ และกำลังแรงงานส่งผลอย่างยิ่งต่ออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กำลังแรงงานที่มีการศึกษาที่สูงย่อมมีความสามารถและศักยภาพสูงกว่าแรงงานที่ไม่มีการศึกษา และยิ่งแรงงานมีการศึกษามากขึ้นเรื่อย ๆ จะยิ่งมีความสามารถในการถ่ายทอดเทคโนโลยี และอยู่ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ

2). การศึกษามีผลต่อการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของกำลังแรงงาน ประสิทธิภาพการศึกษาสูงจะมีความสามารถในการหางานทำ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับการทำงานในตำแหน่งใหม่ได้ง่าย รวมทั้งมีงานทำอย่างต่อเนื่องและยืนยาว และมีความสามารถในการผลิตและการให้บริการได้จำนวนมากและมีคุณภาพสูง นอกจากนั้นยังเป็นผู้ที่มีความพอใจในการทำงานสูง ซึ่งในระบบเศรษฐกิจนั้นนักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า แรงงานที่มีการศึกษามีประสิทธิภาพสูงจะได้รับค่าจ้างแรงงานสูงตามไปด้วย

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ภายใต้ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษาประมาณการความต้องการแรงงานในช่วง พ.ศ. 2540-

2550 พบว่าความต้องการแรงงานระดับปถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะลดลงในทุก ๆ กรณี อัตราความต้องการแรงงานระดับ ปวส. และปริญญาตรีสายอาชีพจะเพิ่มเร็วที่สุดถึงร้อยละ 9.66 ต่อปี ความต้องการแรงงานระดับมัธยมปลายและระดับอนุและปริญญากับปริญญาตรีสายวิชาการซึ่งเพิ่มปริมาณร้อยละ 7.50 และ 7.31 ต่อปีตามลำดับ อัตราเพิ่มความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาตรีคือร้อยละ 6.6 ต่อปี ส่วนมัธยมศึกษาตอนต้นและอาชีวศึกษาเพิ่มปริมาณร้อยละ 3.31 และ 3.43 ต่อปีตามลำดับ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544: 65-66)

การพัฒนาอุดมศึกษาให้เป็นฐานทางเศรษฐกิจยังระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่มุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพการศึกษาและคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ขณะที่ กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการศึกษาไว้ว่า “เป้าหมายสูงสุดของกรอบแผนดังกล่าวคือการยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาไทย เพื่อผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพสู่ตลาดแรงงานและพัฒนาศักยภาพอุดมศึกษาในการสร้างความรู้และนวัตกรรม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในโลกาภิวัตน์ รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่นไทย โดยใช้กลไกของธรรมาภิบาล การเงิน การกำกับมาตรฐาน และเครือข่ายอุดมศึกษาบนพื้นฐานของเสรีภาพทางวิชาการ ความหลากหลาย และเอกภาพเชิงระบบ” (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, มปป.: 23) ซึ่งในอนาคตมีการคาดการณ์กันว่าแนวโน้มที่สำคัญทางเศรษฐกิจของโลก (maga trend) จะเป็นไปในทิศทาง 4 ประการ คือ (1) การเปลี่ยนแปลงโลกจากโลกที่มีขั้วอำนาจเดียว (uni polar world) ไปสู่โลกที่มีหลายขั้วอำนาจ โดยเฉพาะการเพิ่มพูนอำนาจของภาคเอเชีย (2) การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก (3) เศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge economy) ใช้ความรู้มาสร้างผลผลิตให้เกิดมูลค่าความสำคัญของการวิจัยและพัฒนา (4) การจัดการห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (global value chain) ที่เป็นกระบวนการผลิตที่ละชิ้นส่วน เน้นความชำนาญมากขึ้น (specialization)

ภายหลังจากที่ได้มีการวาดภาพให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการสร้างความตระหนักต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องยอมรับ ว่าเป็นปัญหาและจำต้องเร่งหาทางแก้ไข ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อนำ

น้ำวสังคมหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัญหานั้น ๆ ให้เกิดความเข้าใจ และเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ จะต้องมี การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

การศึกษาถือเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการพัฒนาเด็ก เยาวชน และประชาชนของ ประเทศให้เป็นผู้ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ มีทักษะด้านอาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม มีเจตนาที่ดี ต่อตนเอง ครอบครัว สังคม และประเทศ อันจะนำไปสู่ความสามารถในการพัฒนาตนเอง และ ความสามารถในการอยู่รวมกันกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุขตามอัตภาพ แนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการศึกษาที่ดีส่งผลต่อการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่เราต้องให้ความสำคัญ กับการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ จึงจะสามารถพัฒนาทรัพยากรบุคคลที่มีศักยภาพเพียงพอต่อการ พัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา 7 ฉบับมุ่งเน้นการ พัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศเจริญมีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานา อารยประเทศ โดยได้ลืมนึกไปว่าการเตรียมบุคคลให้มีความพร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง ของโลกอยู่ตลอดเวลา นั้น มีความสำคัญมากกว่าความเจริญทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นอย่าง ชัดเจนว่าการพัฒนาประเทศช่วงที่ผ่านมาไม่สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายสำคัญในการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพให้กับสังคมไทยได้ ทำให้ประเทศต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ปัญหาสังคม ตลอดจนความเสื่อมทรามทางวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นอย่างมากมาย การที่ประเทศไม่ สามารถเตรียมคนที่มีคุณภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับตนเองได้ ในที่สุดทำให้ กลายเป็นปัญหาในวงกว้างระดับชาติ อันเนื่องมาจากความต้อด้วยคุณภาพของผลผลิตทาง การศึกษาที่ไม่อาจปฏิเสธได้ (เฉลิมชัย หาญกล้า, 2545: 1)

4.3.2 ความเสมอภาคทางการศึกษา

ความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นเหตุประการหนึ่งที่ สมศ.หยิบยกมากล่าวอ้างเพื่อ นำไปสู่การกำหนดมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งความเสมอภาคทางการศึกษา เป็นจุดเน้นที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 ตลอดจนพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและนโยบายด้านการศึกษารัฐบาลทุกสมัยที่ได้แถลง ต่อรัฐสภา ต่างมีอุดมการณ์และหลักการการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ และ เพื่อให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันทางการศึกษา พัฒนาคนได้อย่างต่อเนื่องตลอด ชีวิต

อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ที่พึงประสงค์ () อย่างไรก็ตามก็ยังคงต้องยอมรับว่าความเสมอภาคทางการศึกษายังไม่บรรลุ และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษายังคงมีอยู่

4.3.4 มหาวิทยาลัยไทยสู่มาตรฐานสากล

การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาระดับสูงที่มุ่งพัฒนาคนเพื่อเข้าสู่วิชาชีพต่างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แต่จะพบว่าสถาบันอุดมศึกษาของไทยกำลังอยู่ในขั้นวิกฤตเมื่อเทียบกับต่างชาติหรือแม้แต่เพื่อนบ้านในทวีปเดียวกัน โดยจะเห็นได้ชัดจากข้อมูลในนิตรสารเอเชียวีคปี 1999 ที่ได้จัดอันดับมหาวิทยาลัยไทย 5 มหาวิทยาลัย ดังนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อันดับที่ 29) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อันดับที่ 38) มหาวิทยาลัยมหิดล (อันดับที่ 39) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (อันดับที่ 44) และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (อันดับที่ 66) (พิจารณาการจัดอันดับจากชื่อเสียงด้านวิชาการ 30% คณาจารย์ 25% การคัตนนักศึกษา 20% งบประมาณค่าใช้จ่าย 15% และค่าเล่าเรียน/ค่าบำรุง 10%) นอกจากนี้สถาบันพัฒนาการจัดการนานาชาติ (International Institution for Management Development) ยังจัดอันดับความสามารถด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทย พบว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 46 จาก 47 ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย (อันดับ 32) ฟิลิปปินส์ (อันดับ 33) (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2542 : 1-2)

ความคิดในการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความเป็นนานาชาติหรือความเป็นสากลได้เกิดขึ้นมานานแล้ว และมีปรากฏอยู่ในทั้งแผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษา และแผนอุดมศึกษาระยะยาวในหลายฉบับจะเห็นได้ว่าปรากฏตั้งแต่แผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 และชัดเจนมากขึ้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (จรัส สุวรรณเวลา, 2545: 61) ขณะที่ปัจจุบันอุดมศึกษาไทยประกาศใช้แผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 ที่ใช้ในช่่วง พ.ศ. 2555-2559

แผนการพัฒนาอุดมศึกษาฉบับที่ 7 ที่ประกาศใช้ในช่่วง พ.ศ. 2535-2539 นี้เป็นแผนที่ทบวงมหาวิทยาลัยจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยให้สามารถปฏิบัติตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองนโยบายในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 โดยในแผนการพัฒนาอุดมศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 ดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ด้านความเป็นสากลไว้ 2 ประการ คือ

1) มุ่งพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจหลักด้วยความเป็นเลิศทั้งในด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อนำประเทศไทยไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่พึงประสงค์

2) มุ่งพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้มีศักยภาพและความพร้อมที่จะจัดการศึกษาที่มีความเป็นสากลและความร่วมมือกับต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ควบคู่ไปกับการเผยแพร่เอกลักษณ์ไทยในประชาคมโลก

จุดเน้นสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 คือการเน้นการพัฒนาให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมจัดการศึกษาให้เป็นแบบสากล คือให้หลักสูตรการสอนนักศึกษานานาชาติเป็นภาษาต่างประเทศ หรือจัดโครงการจัดการศึกษา การวิจัย การพัฒนาต่าง ๆ ร่วมกันให้มากขึ้น โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนบุคลากร นักศึกษา และร่วมมือทางวิชาการด้านต่าง ๆ ที่แต่ละแห่งสามารถดำเนินการได้

ต่อมาในสมัยที่นายแพทย์เกษม วัฒนชัย ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (2540-2544) ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนารวม 6 ด้านคือ การขยายโอกาสการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษา และความเท่าเทียมกันของโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา ประสิทธิภาพทางบริหาร อุดมศึกษาและระบบการตรวจสอบ ผลผลิตของอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม ทั้งปริมาณ คุณภาพ และทันการ ความเป็นสากลของอุดมศึกษาไทยการเปิดสู่ภูมิภาค รวมทั้งความมีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษาภาคเอกชนและการใช้บริหารจัดการแบบเอกชนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ()

แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 โดยเฉพาะบทที่ 3 ที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 8 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนฯ ไว้ 6 ประการ กรณีของวัตถุประสงค์ที่ 5 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาความ

เป็นสากลของอุดมศึกษาไทยและการเปิดสู่ภูมิภาค (Internationalization Regionalization) กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการคือ

1) มุ่งยกระดับมาตรฐานและสมรรถนะของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้มีมาตรฐานสากลทั้งในเชิงวิชาการและการบริการมหาวิทยาลัยรวมทั้งสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ให้มหาวิทยาลัย/สถาบันเข้าไปมีบทบาททางวิชาการในเวทีนานาชาติ และการสร้างเสริมให้อาจารย์และบัณฑิตไทยมีสมรรถนะสากล เจตคติ โลกทัศน์และชีวิตทัศน์ที่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง ตลอดจนสามารถจัดการเรียนการสอน หลักสูตร ที่เป็นมาตรฐานสากลอย่างมีคุณภาพให้กับนักศึกษาจากต่างประเทศ

2) มุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้มหาวิทยาลัย/สถาบันไทยเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาระดับภูมิภาค เนื่องจากกระแสการพัฒนาในอนาคตจะมีการรวมกลุ่มประเทศในลักษณะภูมิภาคมากขึ้น อุดมศึกษาไทยจะต้องสามารถเข้าไปมีบทบาทเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคได้และสามารถสร้างองค์ความรู้อันเกี่ยวเนื่องกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้ ในขณะที่เดียวกันก็สร้างความเข้มแข็งในศิลปวัฒนธรรมไทยและความเป็นไทย

ภายหลังสิ้นสุดแผนฯ ฉบับที่ 8 พบว่าสถาบันอุดมศึกษามีการแลกเปลี่ยนบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาไทยระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศเพื่อพัฒนาและยกระดับมาตรฐานอุดมศึกษาไทยสู่ความเป็นสากล โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งแลกเปลี่ยนอาจารย์และนักศึกษากับมหาวิทยาลัย/สถาบันการศึกษาต่างประเทศ มีการแลกเปลี่ยนบุคลากรตลอดแผนฯ จำนวน 505 คน

ในวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 (2545-2549) ก็ได้ระบุถึงการพัฒนาระดับอุดมศึกษาศึกษาไทยให้ทัดเทียมกับสากลและเป็นศูนย์กลางในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ฟังสังเกตว่า การพยายามให้มหาวิทยาลัยไทยก้าวไปสู่มหาวิทยาลัยที่มีมาตรฐานระดับสากลนั้น ดูจะเหมือนเป็นสิ่งที่นักหลังสมัยใหม่นิยมเรียกว่า “การผลิตซ้ำ” ความเป็นมาตรฐานสากลของอุดมศึกษาไทยนอกจากกล่าวไว้ใน

...“สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาหรือ สมศ. ซึ่ง เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีภารกิจหน้าที่และมีความมุ่งมั่นที่จะยกระดับประคอง

ให้การดำเนินการพัฒนาคุณภาพการศึกษา หรือเป็นหน่วยงานที่จะช่วยเหลือในการยกระดับมาตรฐานการศึกษาเพื่อพัฒนาจัดการศึกษาไทย ให้ได้มาตรฐานสากล...” (อมเรศ ศิลาอ่อน, 2545: 57)

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ประกาศใช้ในช่วง พ.ศ. 2540-2544 โดยเฉพาะในส่วนที่ 2 “การพัฒนาศักยภาพของคนไทย” ไว้ในบทที่ 4 การพัฒนาสติปัญญา ทักษะ และฝีมือแรงงานที่กำหนดให้การประกันคุณภาพเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการการพัฒนาคนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศและการพึ่งตนเองทางเทคโนโลยีมากขึ้นทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณโดยในแผนกำหนดไว้ว่า “ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีเอกภาพในเชิงนโยบาย มีอิสระในการบริหารจัดการ มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อเป็นแนวทางของการผลิตบัณฑิตทั้งภาครัฐและเอกชน ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้จากทั้งภายในและภายนอกมากขึ้น”

ต่อมาใน พ.ศ. 2549 โดยอาศัยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษาในคราวประชุมครั้งที่ 7/2549 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 นายจตุรนต์ ฉายแสง ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการขณะนั้นจึงได้ออก “ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา” ซึ่งกล่าวถึงมาตรฐานของอุดมศึกษา 3 ด้าน คือ มาตรฐานด้านคุณภาพบัณฑิต มาตรฐานการบริหารจัดการอุดมศึกษา และมาตรฐานการสร้างและพัฒนาสังคมฐานความรู้ และสังคมแห่งการเรียนรู้ โดยเฉพาะมาตรฐานการบริหารจัดการอุดมศึกษา ที่กำหนดให้อุดมศึกษามีระบบการประกันคุณภาพเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่อง เป็นตัวบ่งชี้หนึ่งในบรรดา 12 ตัวบ่งชี้

จากข้อความที่กล่าวมา จะพบว่าทำให้อุดมศึกษาของไทยมีมาตรฐานเทียบเท่านานาชาติประเทศเป็นความประสงค์ที่แรงกล้าประการหนึ่งที่น่าไปสู่การกำหนดนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา โดยเฉพาะการประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก

4.4 การกำหนดนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

วาทกรรมเป็นมากกว่าเรื่องของภาษาหรือคำพูด แต่มีภาคปฏิบัติการจริงของวาทกรรม ซึ่งรวมถึงจารีตปฏิบัติ ความคิด ความเชื่อ และสถาบันต่าง ๆ ในสังคมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ด้วย

(ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2543: 21) ภาคปฏิบัติของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาจึงสนใจจึงสนใจในศึกษาว่านโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะการประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกที่ดำเนินโดย สมศ. นั้นมีความเป็นมาอย่างไร มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประกันคุณภาพไว้อย่างไร การประกันคุณภาพการศึกษา ภายนอกดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับบุคคล สถาบัน สถานที่เหตุการณ์อะไรบ้าง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสร้างวาทกรรมประกันคุณภาพการศึกษานั้นเป็นอย่างไรบ้าง

4.4.1 การกำหนดสถาบันและผู้รับผิดชอบ

วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะการประกันคุณภาพภายนอก แม้เป็นผลโดยตรงมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ โดยมาตรา 49 ที่กำหนดว่า ที่กำหนดให้มีหน่วยงานดูแลรับผิดชอบขึ้น ดังนั้น ในการประกันคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษา จึงต้องมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในการดำเนินงานการประกันคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษานั้น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) ไม่ได้ดำเนินการเพียงลำพังอย่างเดียว หากแต่มีหน่วยงานอื่น ๆ เป็นแนวร่วมดำเนินการอยู่ด้วย การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นการร่วมมือกันของ 3 ภาคีใหญ่ที่ประกอบด้วย สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) (เอี่ยมทิพย์ ศรีทอง, 2548: 5) แต่ละหน่วยงานต่างมีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายนอกที่แตกต่างกัน

4.4.1.1 สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) หรือ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นองค์กรหลักหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดทิศทางและนโยบายด้านการศึกษาของชาติ พัฒนานโยบาย และประสานการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ นโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาของชาติ โดยใช้องค์ความรู้ด้านการวิจัยและประเมินผลเป็นฐาน ในช่วงการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจนถึงปัจจุบัน สกศ. ได้เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ จัดทำมาตรฐานการศึกษาของชาติ และจัดทำกรอบทิศทางพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

ระยะ 5 ปี ที่สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดการศึกษาต่อไป

4.4.1.2 คณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในฐานะต้นสังกัดของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายแผนพัฒนาและมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม การตรวจสอบและประเมินผลการจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ยังกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด และสถานศึกษาจัดให้มีระบบประกันคุณภาพภายในที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประกันคุณภาพภายนอก

4.4.1.3 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้น

4.4.2 การสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์และกติกาขึ้นมารองรับ

นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยเป็นผลมาจากกฎหมายหลายฉบับทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

4.4.2.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญปรากฏตัวในสังคมอย่างเป็นทางการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยคณะผู้ก่อการที่เรียกว่า “คณะราษฎร” ได้ยึดอำนาจหรือปฏิวัติในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และมี 3 วันต่อมาคือ 27 มิถุนายน 2475 จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ (สมชาย จันเรือง, 2552: 10) นับจาก 27 มิถุนายน 2475 มาจนกระทั่งปัจจุบันประเทศประกาศรัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 24 สิงหาคม 2550 ในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหลายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 ก่อนจะถูกยกเลิกไปวันเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494 รวมระยะเวลาที่ใช้ 2 ปี 8 เดือน 6 วัน และเช่นกันรัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติแยกการศึกษาให้เห็นชัดเจน ไว้ในหมวด 3 มาตรา 36 ที่โดยกำหนดว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาอบรมและไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสถานที่ศึกษา (สมชาย จันเรือง, 2552: 13)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับที่บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาเด่นชัดเป็นฉบับแรก (สมชาย จันเรือง, 2552: 18) โดยเฉพาะมาตรา 81 ที่บัญญัติว่ารัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

4.4.2.2 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อีกนัยหนึ่งการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติมีแนวคิดมาจากสภาพสังคมที่ประสบปัญหาและมาตรฐานการศึกษาที่ตกต่ำ การขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ประเด็นหลักของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มาจากการประมวลประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ และประสบการณ์สากลที่ทำกันทั่วโลก ใช้แหล่งความรู้อ้างอิงจากงานวิจัยถึง 42 เรื่อง ได้รับการยอมรับมากถึงกับมีหลายมหาวิทยาลัยได้นำไปศึกษาและแปลภาษาต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยอิโรซิมาได้แปลเป็นภาษาญี่ปุ่น (สมถวิล วิจิตรวรรณ และศศิธร ชูตินันท์กุล, 2547: 2)

พระราชบัญญัติฯ นี้ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งสิ้น 87 มาตรา แบ่งออกเป็น 9 หมวด คือ หมวด 1 บททั่วไป, หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ทางการศึกษา, หมวด 3 ระบบการศึกษา, หมวด 4 แนวทางจัดการศึกษา, หมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา, หมวด 6 มาตรฐานและ

การประกันคุณภาพการศึกษา, หมวด 7 ครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา, หมวด 8 ทรัพยากรและการลงทุนเพื่อการศึกษา และหมวด 9 เทคโนโลยีเพื่อการศึกษา

จากสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ได้ส่งผลต่อการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ทุกแห่ง ทุกระดับเป็นอย่างมาก

1) ภาระหน้าที่ที่กว้างขึ้นกว่าเดิม สถาบันอุดมศึกษาจะต้องทำหน้าที่ในการศึกษาแก่คนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ไม่เฉพาะแต่กับนักศึกษาปกติของมหาวิทยาลัยเท่านั้น เพราะตามข้อกำหนดในมาตรา 8 กำหนดให้จัดการศึกษาตลอดชีวิต ให้สังคมมีส่วนร่วม และมีการพัฒนาเนื้อหาสาระอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเน้นว่า ไว้ในมาตรา 26 ว่าหลักสูตรอุดมศึกษามีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่พัฒนาวิชาการ วิชาชีพชั้นสูง และการค้นคว้าและวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และพัฒนาสังคม เป็นการให้ความสำคัญกับวิชาการและองค์ความรู้มากยิ่งขึ้น

2) หลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้เพื่อความเป็นคนที่สมบูรณ์ ตามพระราชบัญญัตินี้อุดมศึกษาต้องยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ หลักสูตรต้องเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักสูตรต้องเน้นการบูรณาการความรู้ กระบวนการเรียนการสอน ต้องฝึกทักษะการคิด การจัดการเรียนจากประสบการณ์จริง

3) กำหนดให้มีการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาอย่างเป็นระบบ ซึ่งให้มีการทั้งการประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก

4) ให้มีการระดมทรัพยากรและการลงทุนด้านงบประมาณกว้างขึ้น ให้เน้นการระดมทรัพยากรและการลงทุนจากรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรเอกชน เป็นต้น ขณะเดียวกันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลสามารถแสดงผลประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาแล้วก็จะพบว่า พระราชบัญญัตินี้จะส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษาในแง่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549: 11-12)

1). มหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และทุกระดับต้องมีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่มุ่งทำให้คุณภาพและมาตรฐานการศึกษาดีขึ้นกว่าที่เป็นจริงในปัจจุบัน

2) ระบบการประกันคุณภาพต้องมีทั้งระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก

3) หน่วยงานต้นสังกัดและมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีภาระหน้าที่ร่วมกันในการจัดให้มีระบบการประกันคุณภาพภายในมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษา

4) กฎหมายกำหนดให้การประกันคุณภาพภายในเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา

5) สถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการในการประกันคุณภาพภายในอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาให้ดีขึ้น

6) สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปี ที่เป็นผลจากการประกันคุณภาพภายในรายงานนี้ต้องเสนอต่อหน่วยงานต้นสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (อาทิสํานักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา สํานักงบประมาณ เป็นต้น)

7) รายงานประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน แสดงถึงความโปร่งใส มีคณะกรรมการรับรอง ให้ตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

8) รายงานประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประเมินเพื่อการรองรับการประเมินคุณภาพภายนอกของสถาบันอุดมศึกษา

9) สถาบันอุดมศึกษาต้องให้ความร่วมมือในการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับสถานศึกษา ตลอดจนให้บุคลากร คณะกรรมการสภาสถาบัน รวมทั้งผู้ปกครองและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอก

อนึ่ง นักวิชาการด้านการศึกษากลับมีทัศนคติเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกัน เช่น ไพฑูรย์ สินลารัตน์ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มีผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายในการเปลี่ยนการสอนโดยเฉพาะมาตรา 6 ที่ว่าด้วยการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคนไทย ให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรม สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข (กรุงเทพธุรกิจ, 2543: 6)

อย่างไรก็ตาม จวบจนบัดนี้ เราสามารถกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากจะเป็นกฎหมายสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูประบบการศึกษาไทยแล้วยังนับเป็นกฎหมายแม่บททางการศึกษาระดับแรกของไทยอีกด้วย (ประยูร ศรีประสาธน์ และคณะ, ม.ป.ป.: 11) และพึงสังเกตว่า การใช้กฎหมายสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายการ

ประกันคุณภาพการศึกษานั้น มิได้มีเฉพาะในแวดวงการศึกษาไทยเท่านั้น แม้ในต่างประเทศก็มี บัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้กับการดำเนินนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา

4.4.2.3 พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้มี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 เจตนาลึกในการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็เพื่อรองรับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ ที่มักมีปัญหาความซับซ้อน อันก่อให้เกิดความล่าช้า และความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบราชการ ในพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บริการสาธารณะที่ประกอบด้วย การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์ใด

จากข้อความข้างต้น จะพบว่าการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษานั้นจะดำเนินการในรูปแบบขององค์การมหาชน และเหนือสิ่งอื่นใดการออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นี้ ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเตรียมการของฝ่ายผู้มีอำนาจเพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาในเวลาต่อมา

4.4.2.4 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ตราขึ้นและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 99 ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก อิทธิพลของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อให้มี

การตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนด

ในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และสำนักงานงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

4.4.2.5 ประกาศและระเบียบอื่นๆ นอกจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) แล้วยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ส่งผลก่อให้เกิดหลักเกณฑ์การประกันคุณภาพการศึกษิต่าง ๆ ขึ้น

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2553 กระทรวงศึกษาธิการ โดยนายชินวรณ์ บุญยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในขณะนั้นยังได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวง “ว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา” เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2553 ซึ่งในประกาศฉบับนี้กำหนดให้มีการประกันคุณภาพใน 2 ลักษณะคือ การประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก เฉพาะการประกันคุณภาพภายนอกนั้นกำหนดไว้ในหมวด 3 โดยเฉพาะ ข้อ 37 ที่กำหนดจุดมุ่งหมายและหลักการประกันคุณภาพภายนอกไว้ 6 ประการดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อให้มีการพัฒนาคุณภาพการศึกษา
- 2) ยึดหลักความเที่ยงตรง เป็นธรรม และโปร่งใส มีหลักฐานข้อมูลตามสภาพความเป็นจริงและมีความรับผิดชอบต่อที่ตรวจสอบได้
- 3) สร้างความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางการศึกษากับจุดมุ่งหมายและหลักการการศึกษาของชาติ โดยให้มีเอกภาพเชิงนโยบาย ซึ่งสถานศึกษาสามารถกำหนดเป้าหมายเฉพาะและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เต็มตามศักยภาพของสถานศึกษาและผู้เรียน
- 4) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับสถานศึกษาในการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา
- 5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการประเมินคุณภาพ และพัฒนาการจัดการศึกษาของรัฐ เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น
- 6) ความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ เอกสิทธิ์ ปรึกษา ปณิธาน วิสัยทัศน์ พันธกิจและเป้าหมายของสถานศึกษา

ในการประกันคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการประเมินโดยสำนักงานทำการประเมินคุณภาพภายนอกนั้นจะต้องประเมินตามมาตรฐานการศึกษาของชาติและครอบคลุมหลักเกณฑ์ในมาตรฐาน 4 ประการ คือ (1) มาตรฐานที่ว่าด้วยผลการจัดการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทการศึกษา (2) มาตรฐานที่ว่าด้วยการบริหารจัดการศึกษา (3) มาตรฐานที่ว่าด้วยการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ (4) มาตรฐานที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพภายใน

ในกรณีที่ผลการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาได้ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานให้สำนักงานแจ้งเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลที่ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานแก่หน่วยงานต้นสังกัดและสถานศึกษานั้น และให้สถานศึกษานั้นปรับปรุงแก้ไขโดยจัดทำแผนพัฒนาคุณภาพและดำเนินการ

ตามแผน เพื่อขอรับการประเมินใหม่ภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการประเมินครั้งแรก ทั้งนี้ สถานศึกษาต้องเสนอแผนพัฒนาคุณภาพต่อสำนักงานเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในสามสิบวัน

กฎหมายกำหนดให้กิจการเหล่านี้ทั้งหมดรวมทั้งการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รวมอยู่ด้วยนั้นให้ตามเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนได้และให้ องค์การมหาชนที่จัดตั้งนี้เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 5

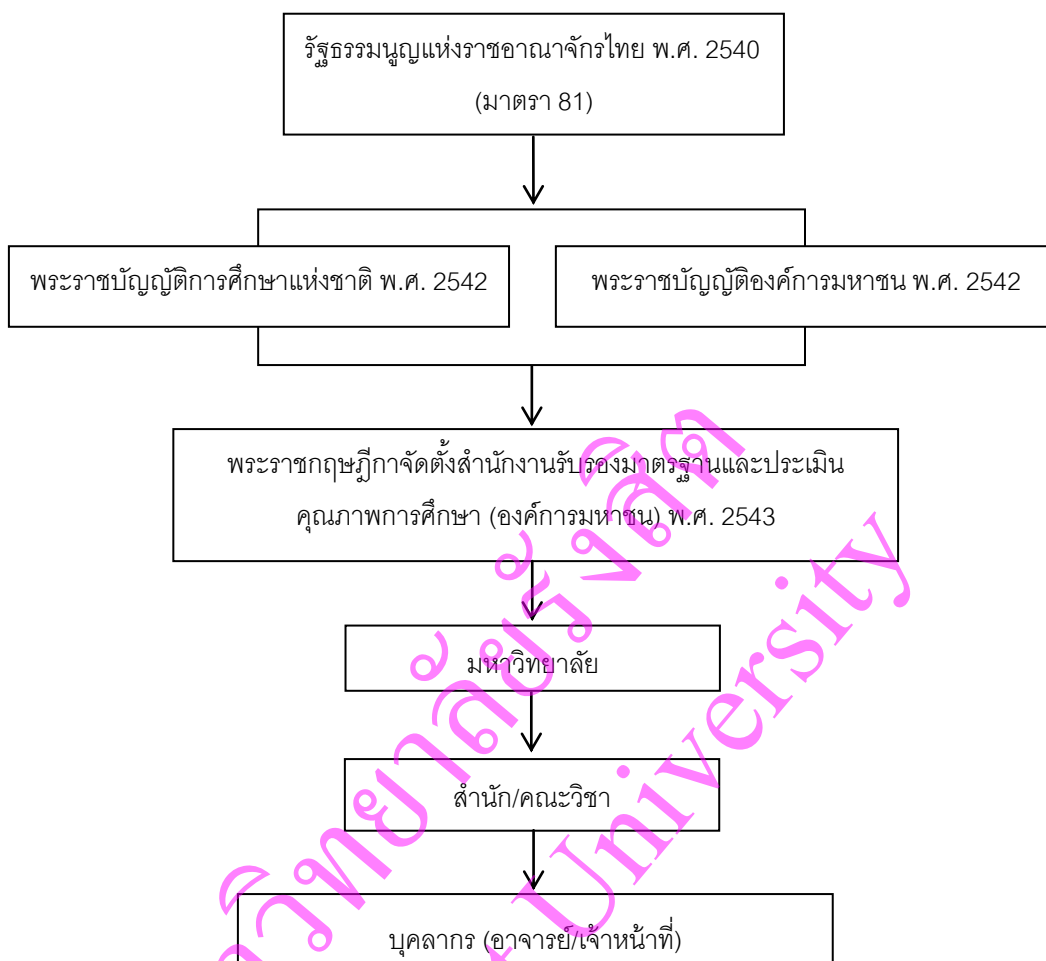
อำนาจ และความรู้ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษา” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประการ ประกอบด้วย 1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา 2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา และ 3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

ความรู้และความจริงที่สังคมยอมรับกันนั้น ไม่ได้ลอยมาจากฟ้า แต่เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาจากการต่อสู้ของอำนาจ (อาณันท์ กาญจนพันธุ์, 2555: 87) และเช่นกันความรู้และความจริงเกี่ยวกับการประกันคุณภาพที่มองว่าการประกันคุณภาพจะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นไปในทิศทางที่พึงประสงค์จึงเป็นเพียงข้อกล่าวอ้างที่ถูกสร้างขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญกลุ่มหนึ่งที่สังคมยอมรับว่ามีอำนาจความรู้ ดังนั้นในบทนี้ผู้วิจัยนำเสนอให้เห็นว่าอำนาจ และความรู้ ตลอดจนความเชี่ยวชาญนั้นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการน่านโยบายดังกล่าวไป

5.1 กระบวนการการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา

บริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาหรือ การน่านโยบายนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ นั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากร่างพระราชบัญญัติได้เป็นกฎหมาย ซึ่งการน่านโยบายไปปฏิบัติ นั้นประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนมหภาค (Macro implementation) กับขั้นตอนจุลภาค (Micro implementation)



รูปที่ 5.1 กระบวนการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา
ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

1) บริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาหรือ การนำนโยบายนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัตินั้น ในระดับมหภาค (Macro implementation) ในขั้นนี้เป็นการกำหนดนโยบายไว้ในบรรดากฎหมายตั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มาตร 81 กำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ อย่างชัดเจนว่า

... “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้าง

เสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวินิจฉัยคดี และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ...”

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายหลักอื่นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นตามแนวคิดราชการและเป็นไปตามนโยบายของนักการเมือง (สยามธุรกิจ, 2555: 11) นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ออกมาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ

2) บริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา หรือการนำนโยบายนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปปฏิบัติ ในระดับจุลภาค (Micro implementation) เริ่มต้นจากที่สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยรับเอานโยบายของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ไปดำเนินการ กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษา ยอมรับเงื่อนไข ตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมินที่กำหนดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ซึ่งในขั้นนี้จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงการบริหารบางประการเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการคือสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) กับสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายในลักษณะที่ วรเดช จันทรส (2548: 39) เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน”

ดังนั้น ในการประกันคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษา จึงต้องมีหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาดูแลเป็นการเฉพาะ ซึ่งได้แก่ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในการดำเนินการประกันคุณภาพภายนอก ระดับอุดมศึกษานั้น สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) ไม่ได้ดำเนินการเพียงลำพังอย่างโดดเดี่ยว หากแต่มีหน่วยงานอื่น ๆ เป็นแนวร่วมดำเนินการอยู่ด้วย การประเมินคุณภาพภายนอกเป็นการร่วมมือกันของ 3 ภาคีใหญ่ที่ประกอบด้วย สำนักงานการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) คณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

(เอี่ยมทิพย์ ศรีทอง, 2548: 5) แต่ละหน่วยงานต่างมีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายนอกที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจเฉพาะแต่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก (สมศ.) ที่ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้ว่าเป็นหน่วยงาน องค์การ หรือสถาบันสำคัญสถาบันหนึ่งที่สร้างวาทกรรมเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นหน่วยงานหลักในการสถาปนาวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาให้มีพื้นที่ที่มั่นคงอยู่ในมณฑลของการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังนั้นในที่นี้ผู้วิจัยจึงจักอธิบายเฉพาะสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอกเท่านั้น

สำนักงานคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพภายนอก หรือที่นิยมเรียกกันในชื่อย่อว่า “สมศ.” นั้นเป็นผลมาจาก พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 99 ก เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2543

...“เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษามีฐานะเป็น องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน เพื่อทำหน้าที่พัฒนา เกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษาให้เป็นไปตาม ความมุ่งหมายและหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติกำหนดสมควรให้มีการจัดตั้ง สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาเพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงจำ เป็นต้องตรา พระราชกฤษฎีกานี้...”

จากข้อความข้างต้นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 นั้นเป็นผลหรือเป็นอิทธิพลมาจากทั้งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ได้กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การไว้ว่า “สำนักงานมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จะเป็นองค์การทางวิชาการและแหล่งอ้างอิงระดับชาติและนานาชาติที่เชี่ยวชาญการประเมินคุณภาพการศึกษา เพื่อพัฒนาระบบการจัดการการศึกษาของไทยให้มีคุณภาพ และให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาในสถานศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยที่มีการบริหาร และการจัดการการศึกษาที่มีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีความสามารถ และมีความสุข สนุกกับการเรียนรู้ตลอดชีวิต” และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) จึงได้กำหนดพันธกิจไว้ 6 ประการ คือ

1) พัฒนาระบบประกันคุณภาพภายนอก กำหนดกรอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานของต้นสังกัด

2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก

3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายนอก สำนักงานอาจดำเนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำหลักสูตรการพัฒนาและฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษาและจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน

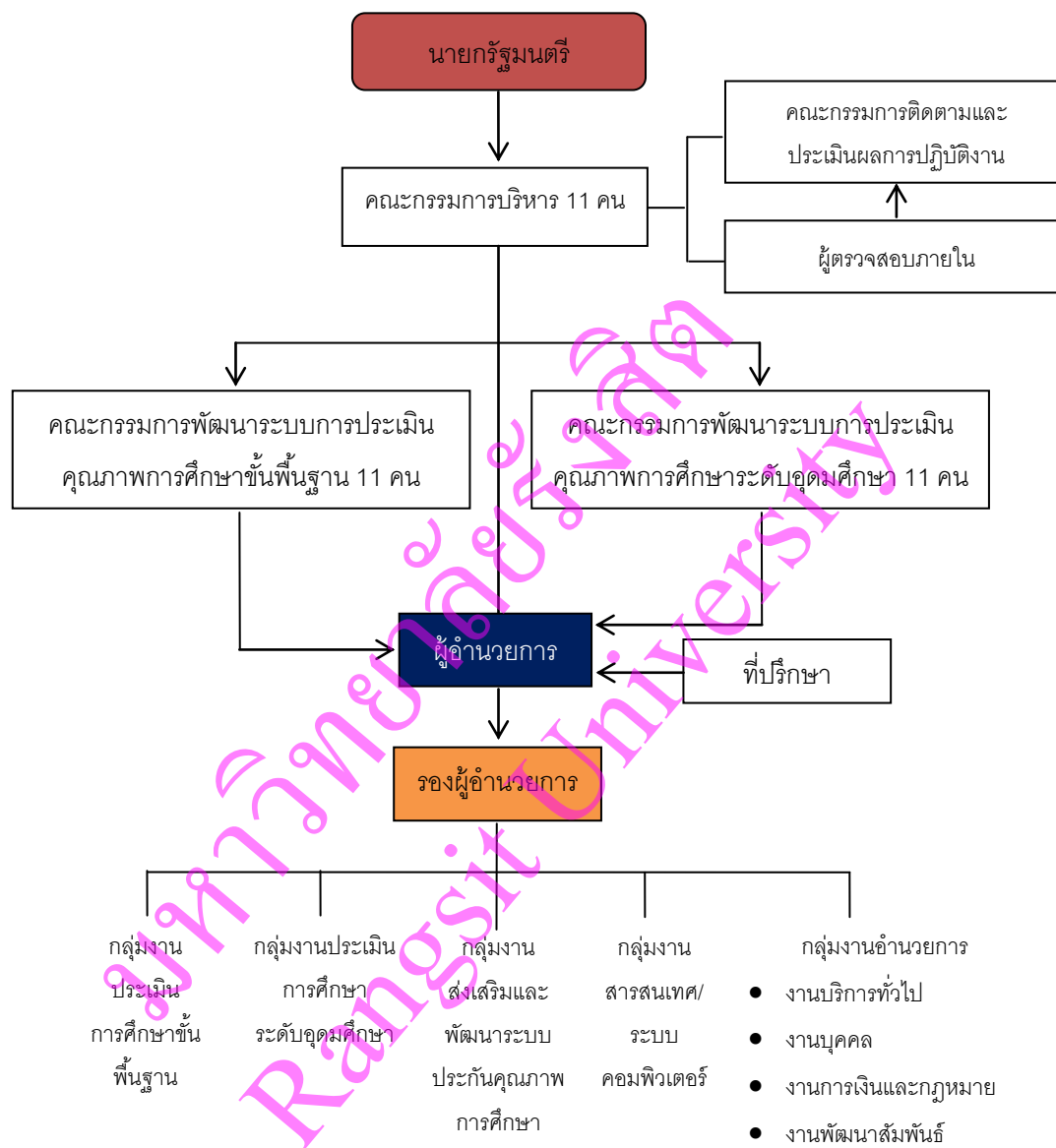
การดำเนินงานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษานั้น พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 3 ชุด ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา 2) คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพพ.) และ 3) คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กพอ.) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ประกอบด้วย

1) ประธาน ที่มาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จากบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางการบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ

2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการศึกษา ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน ประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาด้านการอาชีวศึกษา และประธานกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มาจากการสรรหา ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางการบริหาร มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นบุคคลซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าสามคน



รูปที่ 5. 2 โครงสร้างของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)

ที่มา: อุทุมพร (ทองอุไร) จามรมาน, 2544: 12

โดยที่คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
เหล่านี้มีหน้าที่สำคัญ 7 ประการ

1) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน
อันได้แก่การ

1.1) พัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก กำ หนดค
รอบ แนวทาง และวิธีการประเมินคุณภาพภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับระบบการ
ประกันคุณภาพของสถานศึกษาและหน่วยงานต้นสังกัด

1.2) พัฒนามาตรฐานและเกณฑ์สำ หรับการประเมินคุณภาพ
ภายนอก

1.3) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก

1.4) กำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานการประเมินคุณภาพ
ภายนอกที่ดำ เนินการโดยผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งให้การรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ ในกรณีจำ เป็น
หรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพภายนอก สำ นักงานอาจ
ดำ เนินการประเมินคุณภาพภายนอกเองก็ได้

1.5) พัฒนาและฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอก จัดทำ หลักสูตร
การฝึกอบรม และสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพหรือวิชาการ เข้ามามีส่วนร่วมในการ
ฝึกอบรมผู้ประเมินภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ

1.6) เสนอรายงานการประเมินคุณภาพและมาตรฐาน
การศึกษาประจำ ปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรม และสำ นักงประมาถ เพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายทางการศึกษา
และการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
และสาธารณชน

2) กำหนดนโยบายการบริหาร ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของ
สำนักงาน

3) อนุมัติแผนการเงินของสำนักงาน

4) กำหนดมาตรการการเผยแพร่ผลการประเมินคุณภาพ และมาตรฐาน
การศึกษา ของสถานศึกษาต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและต่อสาธารณชน

5) ให้การรับรองผู้ประเมินภายนอก และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และ
ระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประเมินภายนอก

6) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไปของสำนักงาน
ตลอดจน ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสำนักงาน

7) กระทบการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

นอกจาก คณะกรรมการบริหารสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาและในสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษายังประกอบด้วย คณะกรรมการอีก 2 ชุดคือ **คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กพพ.)** ให้มีจำนวนไม่เกิน 11 คน ที่ประกอบด้วย ประธาน และกรรมการที่แต่งตั้งมาจากบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหาร (มาตรา 25) กับ **คณะกรรมการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กพอ.)** ประกอบด้วยประธานและกรรมการอื่นไม่เกิน 11 คน โดยที่คณะกรรมการสองชุดหลังนี้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ

- 1) สนับสนุนงานด้านวิชาการแก่คณะกรรมการ
- 2) พัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และพัฒนา มาตรฐานและเกณฑ์สำหรับการประเมินคุณภาพภายนอก ในระดับการศึกษาที่เกี่ยวข้องให้ สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการ
- 3) กำกับการดำเนินการให้มีการรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษาในระดับที่เกี่ยวข้องตามนโยบายของคณะกรรมการ
- 4) กระทบการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

อนึ่ง นอกจากคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดแล้ว พระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวยังกำหนดให้มี ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง โดยคณะกรรมการบริหารจะมีวาระการ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และหากพ้นจากวาระแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ

อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้วสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายไม่สามารถดำเนินการหรือปฏิบัติ ตามยอมรับเงื่อนไข ตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา (สมศ.) หากไม่ได้รับความมือจากสำนักและคณะวิชาต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เนื่องจากข้อมูลที่ต้องรายงานให้ สมศ. ทราบนั้นแท้จริงแล้วล้วนอยู่ที่สำนักและคณะวิชา ในชั้นนี้ มหาวิทยาลัยจำต้องแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับล่างดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้าง

ความเข้าใจให้สำนักหรือคณะวิชาตระหนักและเป็นความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา พร้อมทั้งกำหนดหรือออกวิธีการปฏิบัติงานขึ้น

ในทางปฏิบัติพบว่ากลไกสำคัญประการหนึ่งในกระบวนการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษา คือ บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาได้แก่ เจ้าหน้าที่ และอาจารย์ที่ถูกดึงมาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการดำเนินงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นความสำเร็จของกิจกรรมประกันคุณภาพการศึกษาของแต่ละมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาจึงขึ้นอยู่กับ การสร้างแนวทางปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับภารกิจของบุคลากร โดยเฉพาะอาจารย์ที่จัดเป็นบุคลากรสายสอนหรือสายวิชาการที่มีภารกิจแตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรสายสนับสนุน

นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องมีการประกันคุณภาพการศึกษา ทั้งการประกันคุณภาพการศึกษภายในและการประกันคุณภาพการศึกษายกนอกระยะ โดยเฉพาะ มาตรา 49 ที่กำหนดให้การประกันคุณภาพการศึกษายกนอกระยะกำหนดให้อยู่ในการกำกับดูแลของ สมศ. เช่นนี้ สมศ. จึงมีอำนาจอันชอบธรรมในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษายกนอกระยะ

นโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาที่ถูกกำหนดโดย สมศ. จะถูกถ่ายทอดไปยังสถาบันอุดมศึกษา ผ่านระบบการอบรม ผ่านคู่มือการประเมิน ที่ สมศ. จัดทำจัดสร้างขึ้น ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จะกำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์การที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งสอดคล้องกับที่อมววิชช มาตรการพ (2540: 54-59) ได้สรุปว่าในการประกันคุณภาพการศึกษาจะมีกลไกที่เป็นจะลักษณะร่วมกันอยู่ 6 ประการ คือ 1) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบที่ชัดเจน 2) การสร้างประชาคมและใช้กำลังของประชาคมให้เป็นประโยชน์ 3) การประสานงานทุกระดับภายในประสิทธิภาพ 4) การวางระเบียบแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสื่อสารไปอย่างทั่วถึง 5) การสร้างฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ และ 6) การรายงาน

1) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบที่ชัดเจน การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบขึ้นมาเป็นการเฉพาะนั้น มีความหมายและนัยหลายประการ มิใช่เฉพาะการหาตัวผู้รับผิดชอบเท่านั้น หากหมายรวมไปถึงการแสดงท่าทีสนับสนุนเชิงนโยบายของสถาบันที่ชัดเจน มีพลังด้วย

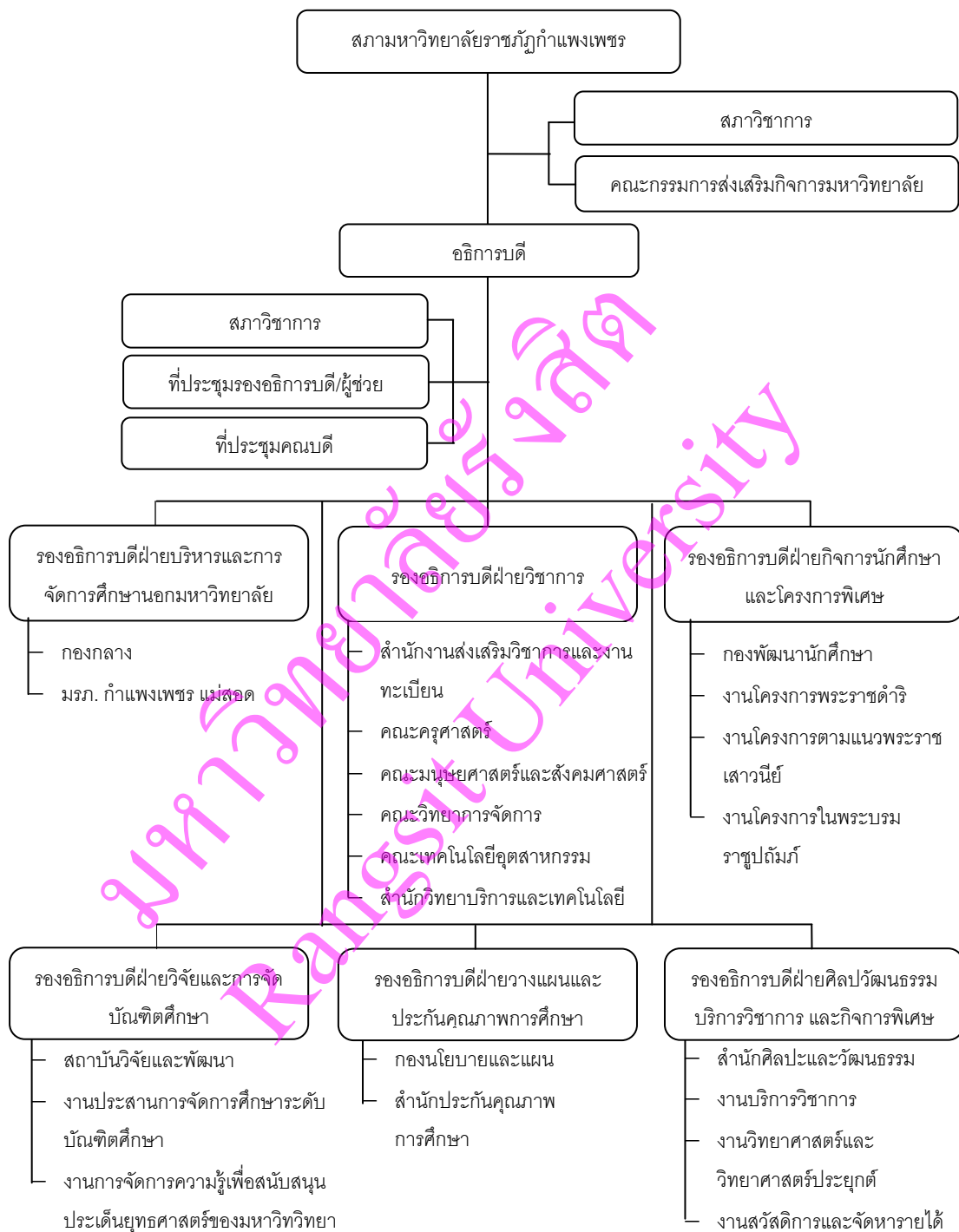
2) การสร้างประชาคมและใช้กำลังของประชาคมให้เป็นประโยชน์ ซึ่งในการประกันคุณภาพนั้นได้นำเอาครู อาจารย์อาวุโสหรือรุ่นใหม่ ๆ ในสถาบันดังกล่าวทำงานร่วมกันในรูปแบบการประกันคุณภาพ ซึ่งนอกจากจะเป็นการใช้กำลังนักวิชาการระดับสูงให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรแล้ว ยังเป็นการสร้างสมานฉันท์ระหว่างสาขาวิชา และครู อาจารย์รุ่นต่าง ๆ

3) การประสานงานทุกระดับภายในประสิทธิภาพ หัวใจสำคัญประการหนึ่งของการประกันคุณภาพคือการมีคนหรือกลุ่มคนทำงานรองรับกันอยู่ทุกระดับ เพื่อให้เป้าหมายการทำงานขององค์กรประกันคุณภาพประสบความสำเร็จ

4) การวางระเบียบแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสื่อสารไปอย่างทั่วถึง เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของการประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยทั้งหลายที่มีการจัดองค์กรประกันคุณภาพขึ้นภายในมักมีการจัดทำคู่มือ (Manual) หรือแนวปฏิบัติ (Code of practice) ด้านการปฏิบัติขึ้นอย่างทั่วถึง อาจารย์ทุกคน ทุกภาควิชามักประชุมกันปฏิบัติการเพื่อซักซ้อมความเข้าใจกัน ในหลายกรณีต้องกำหนดรายละเอียดกิจกรรมเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ อีกทั้งมีหนังสือเวียนให้คนที่เกี่ยวข้องทราบอย่างชัดเจน

5) การสร้างฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ในการประกันคุณภาพคุณภาพแทบทุกวิธีต้องอาศัยฐานข้อมูลที่ดีแทบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำรายงาน เพื่อส่งให้หน่วยงานรับวิทยฐานะตรวจสอบ

6) การรายงานผล การประกันคุณภาพจะจบลงด้วยการมีรายงานขนาดกะทัดรัด ชัดเจน ตรงประเด็นส่งให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอกทราบถึงสุขภาพทางการศึกษาของสถาบัน ซึ่งในหลายประเทศรายงานที่ว่านั้นมีลักษณะเป็นข้อมูลสาธารณะที่เผยแพร่แก่ผู้ปกครอง



รูปที่ 5.3 ตัวอย่างโครงสร้างการบริหารของสถาบันอุดมศึกษา
ที่มา: รายงานการประเมินตนเอง มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2555: 7

โดยสรุป การนำนโยบายการประกันคุณภาพไปปฏิบัตินั้นเกิดขึ้นหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งนอกจากจะมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติเป็นกฎหมายแม่บทแล้วยังมีออกกฎหมายอื่น ๆ มารองรับเพื่อให้การประกันคุณภาพมีเหตุผลและมีน้ำหนักมากขึ้น

5.2 อำนาจ ความชอบธรรม และการนิยามความจริง

5.2.1 อำนาจกับการนิยามความจริงเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรหนึ่งของสังคมเช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ย่อมหลีกเลี่ยงเรื่องอำนาจไม่พ้น ซึ่งอำนาจในอุดมศึกษาอำนาจที่ได้รับการยอมรับสูงสุดคืออำนาจความเชี่ยวชาญ เป็นอำนาจของผู้ทรงคุณวุฒิ และบุคคลที่เป็นทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับว่าเชี่ยวชาญนั้นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยต่อไปนี้ (รสสุคนธ์ พหลเทพ, ม.ป. : 101-102)

- 1) วุฒิทางการศึกษา ความยอมรับในความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมีมากหรือน้อยส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากระดับจบการศึกษา แม้ความจะไม่สามารถประกันความรู้ความสามารถเสนอไปก็ตาม
- 2) ผลงาน ซึ่งจะต้องมีเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ ผลงานที่แสดงออกมาจะถูกประเมินเป็นความรู้ความสามารถ และถ้าผลงานเป็นที่ยอมรับจะเกิดอำนาจความเป็นผู้ทรง
- 3) ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาได้แก่ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์เป็นที่ยอมรับในฐานะเป็นสัญลักษณ์ของความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ
- 4) ความรู้ความสามารถที่ตรงกับสายงาน หรืองานที่ตรงกับความรู้ความสามารถย่อมได้รับการยอมรับมากกว่าคนที่ทำงานไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ
- 5) ประสบการณ์ เป็นประสบการณ์ทำงานผู้มาใหม่ย่อมได้รับการยอมรับในความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิน้อยกว่าผู้ที่อยู่มาก่อนทำงานมานานกว่า
- 6) ความรู้รอบตัว ผู้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษาจะรู้เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่เพียงพอ แต่ต้องมีความรู้เรื่องเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพราะการรู้ในสิ่งที่คนอื่นไม่รู้ย่อมเพิ่มพูนอำนาจให้มากกว่าการรู้ในสิ่งที่ใคร ๆ ก็รู้

7) ความเฉลียวฉลาด คนทัน คนเหตุการณ์

สำหรับฟูโกต์แล้วความโดดเด่นของอำนาจอยู่ที่การผลิตหรือการสร้าง และสิ่งสำคัญที่อำนาจสร้างคือความรู้ เอกลักษณะ และความจริง ซึ่งตามทัศนะแบบหลังสมัยใหม่ความจริงทางสังคมล้วนทุกประกอบสร้างขึ้นมาทั้งสิ้น ไม่เว้นแม้แต่ความจริงเรื่องคุณภาพของการศึกษาระดับอุดมศึกษา ล้วนถูกประกอบสร้างขึ้นมาจากอำนาจชนิดหนึ่ง อำนาจทำหน้าที่ในการคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอาจไม่เหมือนกันในแต่ละรอบ เช่น ในรอบที่สาม (2554-2558) คุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่ คณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาได้ระบุ (หรือนิยาม) ต้องประกอบด้วยคุณภาพ 6 ด้านคือ (1) ด้านคุณภาพบัณฑิต (2)ด้านวิจัยและงานสร้างสรรค์ (3)ด้านบริการวิชาการแก่สังคม (4) ด้านการทํานุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม (5)ด้านการบริหารและพัฒนาสถาบัน (6) ด้านพัฒนาและประกันคุณภาพภายใน ซึ่งในแต่ละด้านยังได้กำหนดต่อไปว่าแบบไหนถึงเรียกว่ามีคุณภาพ เช่น ด้านคุณภาพบัณฑิต คณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาได้ระบุว่าบัณฑิตที่มีคุณภาพนั้นพิจารณาได้จาก (1) บัณฑิตปริญญาตรีที่ได้งานทำหรือประกอบอาชีพอิสระภายในหนึ่งปี (2) คุณภาพของบัณฑิตปริญญาตรีโท และเอกตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (3) ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ (4) ผลงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ เป็นต้น เหล่าล้วนเป็นผลมาจากอำนาจที่ให้ผู้มีอำนาจมีสิทธิในการนิยามความจริง หรือพูดว่าอะไรคือคุณภาพ และอะไรไม่ใช่คุณภาพ

ดังนั้น ในระบบประกันคุณภาพการศึกษา ก่อให้เกิดกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่เรียกว่าผู้ประเมินที่สถาบันอุดมศึกษาผู้รับการประเมินจำจะต้องยอมรับทำหน้าที่ในการนิยามอธิบาย ให้ความถูกระบบประกันคุณภาพการศึกษา

สิทธิประการหนึ่งของอำนาจที่ครอบไว้กับตัว โดยสิทธิพิเศษดังกล่าวนี้เป็นองค์ประกอบที่บรรจุอยู่ในอันทำให้อำนาจมีเหตุผลก็คือสิทธิพิเศษของอำนาจในการนิยามความจริง ยังมีอำนาจมากเท่าไร สิทธิพิเศษในการนิยามความจริงตามที่ตนต้องการก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น และสิทธิพิเศษที่ยิ่งมีมากขึ้นจะส่งผลให้อานาจนั้นกว้างมากขึ้นตามไปด้วย นั่นหมายความว่าจริงถูกต้องเรื่องของคุณภาพการศึกษาจึงส่งออกมาจากฝ่ายเดียวคืออำนาจของคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ความกว้างของคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและ

ประเมินคุณภาพการศึกษามีปรากฏให้เห็นดังที่เกษณี สุจริต (สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557) ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานการประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช กล่าวถึงความกว้างของคณะกรรมการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาไว้ตอนหนึ่งว่า

... “พวกคุณยังคือฟังไม่ฟังเสียงเรา เราเป็นลูกค้าคนสำคัญของเขา เป็น Stakeholder ที่เขาจะต้องฟัง ไม่ใช่ว่ามีหน้าที่คิดโจทย์และโยนมาให้เราทำ อย่างเดียว เดียวนี้มันหมดสมัยแล้ว...”

ผู้ให้ข้อมูลผู้ท่านหนึ่งได้กล่าวถึงความพยายามของกลุ่มมหาวิทยาลัยที่พยายามต่อต้านและขัดขืนต่ออำนาจของ สมศ. ดังข้อความตอนหนึ่งว่า

... “ต้องให้เขามีส่วนร่วม เขาอุตสาหกรรมตั้ง QA forum และ QA forum ส่งเรื่องไป เรื่องนั้นะส่งไป สมศ. ครั้งที่ หนึ่งก็เคย ก็ครั้งที่สองเคย ครั้งที่สาม สี่ ครั้งเคย ไม่ยอมเปลี่ยนแปลงอะไรตามที่เขาเสนอเลย ทำเป็นแข็งข้อ ทำเป็นมีอำนาจ อย่างงี้ไม่ได้ ต้องให้มี participation ให้มาก...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์ สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

ข้อความข้างต้น ทางหนึ่งแม้จะทำให้มองได้ว่า อำนาจทำให้ สมศ. เป็นกลุ่มที่มีสิทธิพิเศษได้การพูดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของมาตรฐาน เกณฑ์ ตัวบ่งชี้ แต่ถึงกระนั้นก็ตามเนื่องจากอำนาจตามทัศนะของฟูโกต์เป็นอำนาจที่ลึกลับ การวิพากษ์อำนาจถึงสามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจในทรรศนะของฟูโกต์ มิใช่อำนาจในลักษณะของการบีบบังคับ (coercive power) หรือใช้พลังอำนาจ (force) แต่อำนาจในครั้งนี้เป็นอำนาจที่สร้างมาจากความรู้และความเชี่ยวชาญ ที่เข้ามาควบคุมร่างกาย

นอกจากนี้ การวิพากษ์วิจารณ์ สมศ. ข้างต้นของผู้ให้ข้อมูลแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้ไม่ได้ราบรื่นขึ้นมึนกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากมีการใช้ยุทธวิธีในการโต้ตอบกันอย่างลับซับซ้อน เพื่อคงความเป็นสัมพันธภาพ (relative) แห่งอำนาจนั้นไว้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงไม่ใช่การใช้อำนาจของฝ่ายหนึ่งเพื่อกระทำต่ออีกฝ่ายโดยตรงและโดยทันทีทันใด แต่เป็นการกระทำต่อการกระทำของฝ่ายอื่นเป็น “การกระทำต่อการกระทำ” อำนาจจึงเป็นเรื่องของการโยงใยอำนาจ

ที่ไม่มีศูนย์กลาง แต่คล้ายเป็นตาข่ายที่โอบล้อมความสัมพันธ์ทุกรูปแบบในสังคมมนุษย์ (จุฑาพรรณี (จามจุรี) ผดุงชีวิต, 2551: 207)

5.2.1 อำนาจกับความสมเหตุสมผลของการประกันคุณภาพ

นอกจากอำนาจจะมีหน้าที่หลักในการนิยามความจริงแล้ว อำนาจยังทำหน้าที่ในการผลิตความสมเหตุสมผลขึ้นมา นิยามว่าอะไรที่ควรจะเป็นความรู้ ความสมเหตุสมผล และระบุว่าอะไรไม่ใช่ความสมเหตุสมผล ที่จะต้องจัดตั้งไม่นับมาพิจารณา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจเป็นผู้ชี้ว่าอะไรคือความจริง ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทำหน้าที่ผลิตความสมเหตุสมผลขึ้นมา (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2551: 58-66) และอำนาจนั้นถูกใช้ผ่านระเบียบวินัยที่สร้างความรู้ ในการควบคุมประชากร มีเทคนิคการใช้ที่บอกเล่าความจริงผ่านตัวแทนของสถาบันอำนาจ ซึ่งนั่นเป็นเทคนิคที่ฟูโกต์เรียกว่า “อำนาจชีว”

5.3 ความรู้ในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติ

ตามทัศนะของฟูโกต์ ความรู้และอำนาจมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือในด้านหนึ่งกลวิธีและเทคโนโลยีแห่งอำนาจจะเป็นตัวช่วยอำนวยความสะดวกและเปิดทางให้โล่งให้แก่การสร้างสรรคองค์ความรู้ และในอีกด้านหนึ่ง ความรู้ก็จะกลายเป็นพื้นฐานและหลักการใช้อำนาจ (กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน, 2550: 506) ดังนั้นในการสร้างวาทกรรมความรู้และวาทกรรมที่ว่าด้วยการประกันคุณภาพการศึกษารับอุดมศึกษาที่ดำเนินการโดย สมศ. นอกจากจะเกี่ยวข้องกับกำกับการใช้อำนาจแล้วยังเกี่ยวข้องกับความรู้อีกส่วนหนึ่งด้วย เนื่องจากความรู้ควรเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่ปลอดจากคุณค่า อคติ และความลำเอียงใด ๆ ในขณะที่อำนาจเป็นเรื่องของอคติและความลำเอียง นั่นคือความเข้าใจของคนทั่วไปในสังคม แต่อำนาจของฟูโกต์ ไม่ใช่อำนาจแบบดิบ ที่ใช้กำลังบังคับ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับการฟอกขาวจนสะอาดในรูปของความรู้ และเป็นความรู้แบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น วิทยาศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์ ความสำเร็จของอำนาจจึงอยู่ที่ความสามารถในการปกปิด อำพรางกลไกในการทำงาน ซึ่งไม่ใช่กฎหมายอย่างที่ผู้คนมักเข้าใจกัน แต่เป็นกฎเกณฑ์ จารีตปฏิบัติต่างๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์และจารีตปฏิบัติของบรรดาผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในรูปของวาทกรรมวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่า “ความรู้” คือโฉมหน้าที่แยบยลของอำนาจ เพราะสุดท้ายของอำนาจก็คือการทำให้มองไม่เห็น

สิ่งนั้น ๆ เป็นเรื่องของอำนาจ แต่เป็นเรื่องของความรู้หรือความจริง ซึ่งเป็นสิ่งที่ปลอดจากอคติและคุณค่านั่นเอง

ตามทัศนะของฟูโกต์ ความรู้ถูกสร้างขึ้นมาจากการทำงานร่วมกันระหว่างวาทกรรมและอำนาจ เมื่อวาทกรรมถูกใช้ร่วมกับอำนาจก็จะสร้างความรู้ชุดหนึ่งขึ้นมา ชุดของวาทูที่ถูกรังสรรค์ขึ้นและเมื่อนำไปถ่ายทอด ตอกย้ำ ผลิตผ่านการทำงานของวาทกรรมไม่ว่าจะเป็นวาทกรรมที่ออกมาในรูปแบบของบรรทัดฐานทางสังคม กฎหมาย คำสั่งสอนต่าง ๆ (สุชาดา ทวีสิทธิ์, 2549: 46) ก็จะทำการศึกษาที่ครอบงำและพฤติกรรมของใครก็ตามที่เกี่ยวข้องกับวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาในที่สุด

การใช้วาทกรรมทำให้ผู้พูดสามารถยืมใช้ความรู้เกี่ยวกับเกี่ยวกับเรื่องเฉพาะทางอย่างเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้นว่า คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ความถูกต้องตามตัวบ่งชี้ ความมีมาตรฐาน ตลอดจนกระบวนการและวิธีการเข้าสู่เกณฑ์คุณภาพของการศึกษาในลักษณะที่อ้างว่ามีความถูกต้อง หรือเป็นความจริง ตามมาตรฐาน กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้ในวาทกรรมเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ที่ผู้อยู่ในขอบข่ายของวาทกรรมนั้นต้องยึดถือและปฏิบัติตาม คำพูดของผู้ที่มีอำนาจและมีสิทธิในการพูดเรื่องนั้น ๆ (เชษฐา พวงหัตถ์,)

1) คุณภาพการศึกษา หมายถึง คุณลักษณะที่พึงประสงค์ตาม ปณิธานและภารกิจของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามนโยบายการพัฒนาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ตลอดจนปณิธานและภารกิจเฉพาะในการจัดการศึกษาของแต่ละสถาบัน ในระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก ระดับอุดมศึกษา คงมีแต่ สมศ. ที่สามารถใช้ความรู้ในการกำหนดสิ่งที่เรียกว่า คุณภาพ ไม่ใช่คุณภาพ เป็นต้น

2) ความรู้เกี่ยวมาตรฐาน ในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีการกำหนดมาตรฐาน ซึ่งมาตรฐานในทัศนะของวัตนะ บัสนันท์ (2550: 31) คือ เงื่อนไขหรือระดับคุณภาพที่ควรจะเป็นของสรรพสิ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องหรือกลุ่มคนในวงการณ์นั้น ๆ ดังนั้นมาตรฐานของการประกันคุณภาพการศึกษา จึงหมายถึงเงื่อนไขคุณภาพของระบบการศึกษาที่กลุ่มในแวดวงอุดมศึกษายอมรับกัน ไม่ว่าจะโดนเต็มใจหรือไม่ก็ตาม มาตรฐานที่ว่านั้นเป็นอิทธิพลของความรู้ของกลุ่มบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านมาตรฐานการศึกษา อย่างไรก็ตามมาตรฐานการประกันคุณภาพการศึกษาของไทย แตกต่างไปจากมาตรฐานอื่น ๆ ตรงที่การประกันคุณภาพการศึกษาของไทยเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

(เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2554: 421) และกฎหมายให้อำนาจกับ สมศ. ในการกำหนดคุณภาพ ดังนั้นสิ่งใดมีคุณภาพไม่มีคุณภาพจึงเป็นความรู้ที่ออกมาจาก สมศ. โดยแท้

3) การการสร้างตัวบ่งชี้ หรือที่ภาษาอังกฤษใช้ว่า “Indicator” ในภาษาไทย มีคำที่ใช้เรียกหลายคำเช่น ตัวชี้วัด ดัชนี ตัวชี้นำ และตัวบ่งชี้ แม้ในระบบประกันคุณภาพการศึกษา ภายนอกของ สมศ. ก็ใช้ตัวหลังนี้คือ “ตัวบ่งชี้” ในการประเมินคุณภาพการศึกษาของ สมศ. แต่ละรอบมีการกำหนดตัวบ่งชี้ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รอบที่ 1 (2544-2548) ประกอบด้วย 8 มาตรฐาน 28 ตัวบ่งชี้ เหมือนกันทุกสถาบัน รอบที่ 2 (2549-2553) ประกอบด้วย 7 มาตรฐาน 48 ตัวบ่งชี้ แยกเป็นตัวบ่งชี้อรวม 39 และตัวบ่งชี้เฉพาะ 9 รอบที่ 3 (2554-2558) ประกอบด้วย 3 กลุ่ม 18 ตัวบ่งชี้ คือ กลุ่มตัวบ่งชี้พื้นฐาน จำนวน 15 ตัวบ่งชี้ กลุ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ จำนวน 2 ตัวบ่งชี้ และกลุ่ม โดย สมศ. ได้พยายามอธิบายว่าการพัฒนาตัวบ่งชี้ของ สมศ. มีหลักการ 6 ประการดังต่อไปนี้

3.1) กำหนดตัวบ่งชี้ที่มุ่งการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ และ ผลกระทบมากกว่าปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ

3.2) ให้ความสำคัญกับลักษณะและประเภทของสถานศึกษา (สิ่งที่มี สิ่งที่เป็นไปได้ และสิ่งที่เป็นหัวใจ)

3.3) เน้นตัวบ่งชี้ที่เชิงคุณภาพและปริมาณ ทั้งเชิงบวกและลบ

3.4) ตระหนักถึงความสำคัญของปัจจัย ข้อจำกัด ตลอดจนวัฒนธรรม และความเป็นไทย

3.5) ให้มีตัวบ่งชี้พื้นฐานเท่าที่จำเป็น แต่ยังคงมีอำนาจจำแนก โดยเพิ่มตัวบ่งชี้อัตลักษณ์ และตัวบ่งชี้มาตรการส่งเสริม

3.6) คำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างการประกันคุณภาพ ภายในและการประเมินคุณภาพภายนอก

นอกจากนี้ เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับตัวบ่งชี้ที่ สมศ. สร้างขึ้นมีความหนักแน่น ไม่คลอนแคลน สมศ. จึงจัดให้มีการอบรมผู้ประเมินเพื่อให้เกิดความเข้าใจตัวบ่งชี้ไปในทิศทางเดียวกัน ถึงกระนั้นก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้จะมีพิธีกรรมเพื่อปกหลังตัวบ่งชี้ให้แน่นหนา แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่ายังมีผู้ประเมินบางรายเข้าใจตัวบ่งชี้คลาดเคลื่อน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “..ผู้ประเมินทั้งหลายยังตีความตัวบ่งชี้เดียวกับยังไม่เหมือนกัน...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

แต่ถึงกระนั้นใครก็มีผู้กล้าแย้งนัก เนื่องจากการใช้วาทกรรมช่วยให้ผู้พูดสามารถฉวยใช้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องความถูกต้องของตัวบ่งชี้/ตัวชี้วัดในการประกันคุณภาพ ในลักษณะที่อ้างว่ามีความถูกต้อง หรือเป็นความจริงตามมาตรฐานกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดเอาไว้ในวาทกรรมที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ (เชษฐา พวงหัตถ์, 2548: 77)

4) การกำหนดขั้นตอนและกระบวนการประเมินและรับรองมาตรฐาน สมศ. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งรับรองระบบงาน (accreditation unit) ให้กับหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ประเมิน ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ให้การรับรอง (certification unit) แก่สถานศึกษารวมทั้งเป็นผู้พัฒนากระบวนการประเมินไปพร้อม ๆ กัน (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2554: 421) กระบวนการประเมินคุณภาพภายนอกที่คณะผู้ประเมินจะต้องดำเนินการเพื่อรวบรวม/ศึกษาข้อมูลจากรายงานประจำปี/รายงานการประเมินตนเอง หรือเอกสารหลักฐานอื่น ๆ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ สอบถามนั้น กระบวนการดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการตรวจเยี่ยม ระหว่างการตรวจเยี่ยม และหลังการตรวจเยี่ยม

4.1) ก่อนการตรวจเยี่ยม เป็นการวางแผนประเมินเพื่อตอบ โจทย์การประเมินคุณภาพภายนอกที่สำคัญ คือสถาบันจัดการศึกษาได้มาตรฐานคุณภาพ สมศ. หรือไม่ ถ้าได้มีอะไรเป็นแบบปฏิบัติที่ดี หรือนวัตกรรม แต่ถ้ายังไม่ได้มาตรฐานมีสาเหตุมาจากอะไร และต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะได้มาตรฐาน ขั้นตอนนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของคณะผู้ประเมิน (สมศ, 2549: 19) ในขั้นตอนนี้ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ดังต่อไปนี้

4.1.1) สมศ. ดำเนินการคัดเลือกคณะผู้ประเมิน (จำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ขึ้นอยู่กับขนาดและสภาพของสถาบันอุดมศึกษา) ทั้งนี้ สมศ. จะส่งรายชื่อผู้ประเมินที่ได้รับการรับรองแล้วให้สถาบันเลือก 10 รายชื่อ เพื่อเป็นข้อมูลในการจัดคณะผู้ประเมินภายนอก โดยทำหน้าที่ประธานคณะผู้ประเมิน 1 ท่านและเลขานุการ 1 ท่าน

4.1.2) คณะผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้ประเมินสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานประจำปี/รายงานการประเมินตนเอง และเอกสารประกอบอื่น ๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาได้จัดส่งให้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ของ สมศ.

4.1.3) คณะผู้ประเมินภายนอกประชุม เพื่อร่วมกันกำหนดการตรวจเยี่ยม แผนการประเมินประเด็นการประเมิน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่

ต้องการตรวจสอบระหว่างการตรวจเยี่ยมว่า จะรวบรวมข้อมูลจากแหล่งใด ด้วยวิธีการใด เป็นต้น เพื่อให้ได้หลักฐานครบถ้วนสำหรับสรุปผลเพื่อทำ รายงานต่อไป นอกจากนี้มอบหมายหน้าที่ให้ผู้ประเมินแต่ละคนรับผิดชอบด้วย

3.1.4) คณะผู้ประเมินภายนอกประสานงานและนัดวันตรวจเยี่ยมสถาบันอุดมศึกษา โดยขอให้สถาบันอุดมศึกษาได้จัดเตรียมสถานที่ จัดเตรียมเอกสารเพิ่มเติม และนัดหมายผู้เกี่ยวข้องล่วงหน้า อาทิ กรรมการสภา ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ศิษย์เก่า ฯลฯ เพื่อสัมภาษณ์ตามกำหนดการที่ได้วางไว้ ซึ่งถือว่าการประสานงานเบื้องต้นเพื่อสร้างความเข้าใจก่อนคณะผู้ประเมินจะเข้าตรวจเยี่ยมตามกำหนดการที่ได้แจ้งไว้

4.2) ระหว่างการตรวจเยี่ยม เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีอย่างลุ่มลึก เพื่อให้เข้าใจและเข้าถึงซึ่งมาตรฐานและคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง พร้อมทั้งระบุเหตุปัจจัยแห่งมาตรฐานคุณภาพดังกล่าว โดยการตรวจสอบสามเส้า พร้อมทั้งวิเคราะห์และบันทึกสนามจัดทำรายงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและยอมรับร่วมกัน (สมศ, 2549: 19)

4.2.1) คณะผู้ประเมินภายนอก ประชุมชี้แจงแก่คณะผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาในวันแรกของการตรวจเยี่ยม เพื่อให้ทราบกระบวนการ วัตถุประสงค์ในการตรวจเยี่ยม/ประเมิน และให้เกิดการทำงานร่วมกัน ตลอดจนแจ้งให้ทราบเกี่ยวกับแผนงานและตารางการปฏิบัติงานในแต่ละวันของคณะผู้ประเมิน ซึ่งอาจจัดประชุมแบบไม่เป็นทางการ

4.2.2) คณะผู้ประเมินภายนอก ดำเนินการศึกษาเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ตรวจเยี่ยมหน่วยงานภายใน ตามกำหนดการเพื่อให้เห็นสภาพความเป็นจริงหรืออาจเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยการสังเกตการเรียนการสอน ห้องปฏิบัติการ การสัมภาษณ์กรรมการสภา ผู้บริหารคณาจารย์ บุคลากร นักศึกษา ศิษย์เก่า ผู้ใช้บัณฑิต ผู้ปกครอง เป็นต้น

4.2.3) คณะผู้ประเมินภายนอก ได้ดำเนินการศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลเรียบร้อยแล้วจะนำมาสรุปและอภิปรายร่วมกัน เพื่อวิเคราะห์สรุปผลการตรวจเยี่ยมและประเมิน และให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.2.4) คณะผู้ประเมินภายนอกรายงานด้วยวาจาสู่ผู้บริหาร คณาจารย์ บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาถึงข้อค้นพบตามมาตรฐานและตัวบ่งชี้ และเปิดโอกาสให้สถาบันอุดมศึกษาชี้แจงในกรณีที่เห็นว่าข้อมูล ข้อสังเกตไม่ถูกต้อง ชัดเจน

4.3) หลังการตรวจเยี่ยม เป็นการทำรายงานฉบับสมบูรณ์ในรูปแบบของบทความขนาดยาวเพื่อตอบใจทักท้วงการประเมินและสนองตอบความต้องการใช้ผลการประเมิน เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานอย่างต่อเนื่อง (สมศ, 2549:19)

4.3.1) คณะผู้ประเมินภายนอกประชุม เพื่อจัดทำ ร่างรายงานผลการประเมินสถาบันอุดมศึกษา

4.3.2) คณะผู้ประเมินภายนอกนำ เสนอร่างรายงานผลการประเมินต่อสถาบันอุดมศึกษาภายใน 15 วัน หลังเสร็จสิ้นการตรวจเยี่ยม เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาพิจารณา หากมีข้อทักท้วงหรือมีข้อมูลเพิ่มเติม ให้แจ้งกลับภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับร่างรายงาน

4.3.3) คณะผู้ประเมินภายนอกพิจารณาปรับร่างรายงาน ในกรณีที่มีข้อทักท้วงจากสถาบันอุดมศึกษาภายใน 7 วัน

4.3.4) เมื่อคณะผู้ประเมินภายนอก และสถาบันอุดมศึกษา เห็นชอบร่วมกันในรายงานผลการประเมินดังกล่าว ให้คณะผู้ประเมินภายนอก เสนอร่างรายงานต่อ สมศ. เพื่อรับรองต่อไป

4.3.5) สมศ.จัดทำ รายงานผลการประเมินคุณภาพ และมาตรฐานตามที่กำหนด เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ สำ นักงบประมาณ เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายทางการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณชน

อนึ่ง หากผลการประเมินไม่ได้มาตรฐาน สมศ. จะจัดทำ ข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงพัฒนาต่อหน่วยงานต้นสังกัด และให้สถาบันอุดมศึกษาปรับปรุงภายในเวลาที่กำหนด และหากมิได้ปรับปรุง สมศ. จะรายงานต่อคณะกรรมการอุดมศึกษาเพื่อดำเนินการต่อไป

ความเป็นสถาบันและเทคโนโลยีของอำนาจความรู้ของกระบวนการทางวาทกรรม

วาทกรรมมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับความรู้ เนื่องจากความรู้เป็นกลไกที่สำคัญของการปรับเปลี่ยนสังคมภายใต้วาทกรรมหนึ่ง ๆ แต่การจะทำให้ความรู้ขยายผลจนทำให้เกิดอำนาจในการควบคุมจัดการทางสังคม ดังเช่นวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีอำนาจควบคุมจัดการสังคมมานับทศวรรษก็ต้ออาศัยการสร้างสถาบันโดยใช้อำนาจของความรู้ภายใต้วาทกรรมนั้น ๆ ตามทัศนะของฟูโกต์ อธิบายว่าการทำงานของอำนาจความรู้ไว้ว่า อำนาจ

แบบแผนของอำนาจ (disciplinary power) และเทคโนโลยีในการควบคุมทางสังคม มีความสำคัญ เนื่องจากแสดงให้เห็นถึงรูปแบบในการควบคุมทางสังคม โดยอาศัยสถาบันต่าง ๆ เข้ามาดำเนินการ ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวเป็นการใช้องค์ความรู้อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมที่จะให้สถาบันที่มีความชำนาญพิเศษเข้ามาควบคุมจัดการ (พนารักษ์ ปรีดาภรณ์ และนเรศน์ วงศ์สุวรรณ, 2552: 230)

5.4 ความชำนาญเฉพาะทางของการประกันคุณภาพการศึกษา

ความรู้ที่นั้นได้รับการออกแบบสร้างขึ้นมาจากในวิธีเฉพาะกาล โดยการสร้างแลพัฒนาวาทกรรมต่าง ๆ ในรูปแบบของความคิด และการตีความโลกแห่งสังคมมนุษย์ ซึ่งในที่สุดวาทกรรมนั้นจะผลิตและป้องกันแบบความรู้ใหม่ ๆ ให้มนุษย์บางกลุ่มนำไปควบคุมมนุษย์อีกกลุ่มได้ (จามจุรี ผดุงชีวิต, 2551: 207)

5.4.1 นักประเมิน: ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ได้กำหนดบทบาทตนเองให้เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเทคนิคและวิธีการประเมิน ซึ่งได้แก่ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการสร้างและการใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล โดย สมศ. จะจัดให้มีทีมคณะผู้ประเมินมาทำการประเมินสถานศึกษาโดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏในรายงานการประเมินตนเองและข้อมูลเชิงประจักษ์ ที่รวบรวมได้จากการตรวจเยี่ยมสถานนั้น ๆ มาประกอบ (รัตนะ บัวสนธ์, 2550: 47-) เช่น การสัมภาษณ์อาจารย์ นักศึกษา เป็นต้น

ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ที่อยู่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญและเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจเยี่ยมสถานศึกษาเหล่านี้ มิได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน หากแต่มีกระบวนการและวิธีการผลิตอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นมีอำนาจเป็นที่ยอมรับได้ของผู้ที่ตกอยู่ในวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา ตั้งแต่ระบบการคัดเลือก การอบรม การแต่งตั้ง เป็นต้น จนมีสภาพเป็นเครื่องมือสำคัญของระบบการประเมินในที่สุด

คณะกรรมการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กพอ.) จะแต่งตั้งผู้ประเมินภายนอกที่ได้รับการรับรองจาก สมศ. โดยมีคุณสมบัติตามที่ สมศ. กำหนดทั้ง

คุณสมบัติเฉพาะ ได้แก่ ผ่านหลักสูตรที่ สมศ. กำหนด และผ่านการรับรองจาก สมศ. ให้เป็นผู้ประเมินภายนอก รวมทั้งคุณสมบัติทั่วไป ได้แก่ มีความรอบรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นที่ยอมรับจากประชาคมอุดมศึกษา ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือบทบาทขัดแย้งกับการประเมินภายนอก หรือต่อสถาบันที่จะรับการประเมิน มีเจตคติที่ดีต่อการทำ งานและการประสานงานร่วมกับผู้อื่น รวมทั้งต้องมีประสบการณ์บริหารงานการอุดมศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ในการประเมินสถาบันแต่ละแห่ง คณะผู้ประเมินจะประกอบด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับในด้านการบริหารอุดมศึกษา ด้านการวัดและประเมินผล ด้านวิชาชีพ/เป็นนักวิชาชีพ ตลอดจนด้านการบริหารจัดการการเงินและบุคคลจำนวนผู้ประเมินแต่ละคณะไม่น้อยกว่า 3 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดและความหลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา การจัดคณะผู้ประเมินภายนอกของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย

- 1) ผู้ที่มีเชี่ยวชาญประสบการณ์เป็นที่ยอมรับในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา
- 2) ผู้ที่มีเชี่ยวชาญประสบการณ์เป็นที่ยอมรับด้านการวัดหรือการประเมินผล
- 3) ผู้ที่มีเชี่ยวชาญประสบการณ์เป็นที่ยอมรับทางวิชาชีพหรือนักวิชาชีพ
- 4) ผู้ที่มีเชี่ยวชาญประสบการณ์เป็นที่ยอมรับเป็นที่ยอมรับด้านการบริหารจัดการโดยเฉพาะด้านการเงิน การบุคคล

คณะผู้ประเมินภายนอกเช่นที่ว่านั้นประกอบด้วย ประธานคณะผู้ประเมิน กรรมการประเมิน และเลขานุการ โดยประธานคณะผู้ประเมินและกรรมการผู้ประเมินมาจากการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละกลุ่มสาขา และผ่านความเห็นชอบจากกรรมการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กพอ.) ส่วนเลขานุการมาจากรายชื่อผู้ผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่พัฒนาโดย สมศ. (สุบิน สุยะวัช, 2554: 75-76) ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งอธิบายถึงการทำงานของ สมศ. ว่า

...“สมศ. เป็นองค์กรขนาดเล็กมีคนประมาณ 80 คน ดังนั้นการทำงานของสมศ. ต้องอาศัยอาจารย์ในมหาวิทยาลัยทั้งหลายไปอบรม...จะมีทั้งการ

อบรมหลักสูตร ประธาน หลักสูตรกรรมการ และหลักสูตรเลขานุการ...”
(เกษณี สุจริตจันทร์, สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557)

หากมองผิวเผินการอบรมดังกล่าว ก็เพื่อให้กรรมการประเมินทั้งหลาย เข้าใจหลักการ ประเด็นที่ไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้ผลการประเมินมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ แต่หากมองในมิติของวาทกรรมการอบรมดังกล่าวมีฐานะเป็นพิธีกรรมหนึ่งของวาทกรรม เนื่องจากการผลิตวาทกรรม ให้เป็นที่ยอมรับของสังคมจำต้องผ่านพิธีกรรมบางอย่างที่ฟูโกต์เรียกว่า “พิธีกรรมของความจริง” (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2555: 126) เพื่อให้เกิดการยอมรับผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ต้องผ่านการอบรมและได้รับการแต่งตั้งจึงจะมีอำนาจประเมินสถาบันการศึกษา และมีสิทธิพิเศษในการบอกว่าการดำเนินอย่างไรของสถาบันอุดมศึกษามีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และแบบใดถึงเรียกว่า ไม่มีคุณภาพ ไม่ได้มาตรฐาน ดังที่เกษณี สุจริตจันทร์ (สัมภาษณ์, สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557) ซึ่งทำงานด้านการประเมินของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมานาน อธิบายถึงการอบรมผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. ว่า

... “สมศ. ที่เขาจัดอบรมก็จะมีหลักสูตรประธาน กรรมการประเมิน เลขานุการ เขามีหลักสูตรทั้ง 3 ระดับ ไม่ใช่ว่าจู่ ๆ แล้วใครเป็นก็ได้ เขาก็คัดกรองในระดับหนึ่ง แล้วก็ไปอบรม แล้วก็พยายามมีวิธีการ พยายามสร้างมาตรฐาน...อบรมเนี่ยเค้าจะมีหลักสูตรอบรมแยก อบรมประธาน อบรมกรรมการ อบรมเลขานุการ มีความเข้มข้นในเนื้อหาของการอบรมแตกต่างกันออกไป...บางหลักสูตรอบรมกันตั้ง 3 วัน อย่างประธาน ส่วนใหญ่ก็เป็นอธิการบดี ผู้บริหารระดับสูงเขาเวลาน้อยเค้าก็อบรมสั้น ๆ 1 วัน แต่กรรมการ เลขาก็ตั้ง 3 วัน หลักสูตรของเขาก็ความเข้มข้น มีกรณีศึกษา มีการฝึกทำตัวอย่าง มีการแลกเปลี่ยน...มี Work shop มี Case ตัวอย่างกรณีศึกษาให้ลองทำหน้าที่ยจริง ๆ เลย แล้วก็สิ่งที่ สมศ. เขาเน้นจำก็คือเรื่องของคุณธรรมจริยธรรม เหมือนหลักสูตรทั่วไป ๆ นอกจากเนื้อหาวิชา ก็จะมีเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของผู้ประเมิน คู่มือเขาก็มีให้...”

กระบวนการอบรมนี้ ทำให้ผู้ประเมินภายนอกของ สมศ. กลายเป็นผู้เชี่ยวชาญ โดยที่ผู้รับการประเมินของสถานศึกษาแต่ละแห่งไม่สามารถปฏิเสธได้

ตามระเบียบสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ว่าด้วยการให้การรับรองขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลผู้ประเมินภายนอก สำหรับการประเมินคุณภาพสถานศึกษา ระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2545 สำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา ได้จำแนกผู้ประเมินออกเป็น 2 กลุ่มประกอบด้วย (1) ผู้ประเมินภายนอกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิรับเชิญ คือ บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการจากผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับในระดับอุดมศึกษาหรือเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากรายชื่อที่เสนอโดยองค์กรของผู้บริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือองค์กรอื่นตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานกำหนด (2) ผู้ประเมินภายนอกประเภทอิสระ คือบุคคลซึ่งได้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวเพื่อขอรับรองการเป็นผู้ประเมินภายนอก และได้รับการรับรองจากสำนักงานตามเกณฑ์ที่สำนักงานกำหนด โดยผู้ประเมินภายนอกทั้งสองกลุ่มข้างต้น ต้องมีประการดังต่อไปนี้

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ได้ให้การรับรองเป็นผู้ประเมินภายนอก
- 2) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือมีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การทำงานที่ประสบความสำเร็จในวิชาชีพเป็นที่ยอมรับ และไม่เคยถูกลงโทษทางจริยธรรม
- 3) มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความมุ่งหมาย หลักการ แนวการจัดการศึกษา การจัดการกระบวนการเรียนรู้ ระบบประกันคุณภาพ และมาตรฐานการศึกษา เพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา

นอกจากคุณสมบัติ 3 ประการข้างต้นที่ผู้ประเมินภายนอกระดับอุดมศึกษาต้องมีแล้ว ขณะเดียวกันผู้ประเมินยังต้องปราศจากลักษณะต้องห้ามอีก 5 ประการ คือ

- 1) เป็นผู้มีความพิการหรือจิตบกพร่องอันเป็นเหตุให้หย่อนสมรรถภาพในการเป็นผู้ประเมินภายนอก
- 2) เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- 3) อยู่ในระหว่างถูกลงโทษจำคุกโดยคำพิพากษาหรือถึงที่สุดให้จำคุก
- 4) เคยได้รับโทษจำคุก โดนคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 5) ไม่เคยได้รับโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง

คณะผู้ประเมินภายนอกมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินการประเมินให้ครบถ้วนตามแผน/กำหนดการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานคณะผู้ประเมินภายนอก เพื่อให้การประเมินเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวประกอบด้วย (1) ศึกษารายงานประจำปี/รายงานการประเมินตนเอง เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตรวจสอบและยืนยันสภาพความเป็นจริง และสะท้อนให้เป็นจุดเด่น จุดที่ควรพัฒนา (2) กำหนดประเด็นและการประเมินให้สอดคล้องกับแผนและทิศทางตามเอกลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งเน้นการประเมินแบบกัลยาณมิตร (3) จัดทำกำหนดการประเมินสถาบันอุดมศึกษา และ (4) จัดทำรายงานเสนอต่อสถาบันอุดมศึกษา และ สมศ.

นอกจากนี้จะต้องมีจรรยาบรรณของผู้ประเมิน กล่าวคือ จะต้องตรวจเยี่ยมและประเมินสถาบันอุดมศึกษาอย่างตรงไปตรงมาด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความเที่ยงตรงเป็นกลางและรายงานสิ่งที่ค้นพบตามความเป็นจริงอย่างมีเหตุผลและหลักฐานสนับสนุน ตลอดจนรักษาความลับของข้อมูลสารสนเทศส่วนบุคคล ไม่เรียกร้องหรือแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ครบถ้วน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนและสถาบันอุดมศึกษาเป็นหลัก

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ประเมินเหล่านี้มีอำนาจ และทรงอิทธิพลในการอธิบายความถูกต้องความผิดของการดำเนินงานประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากการประกันคุณภาพการศึกษาถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่และเป็นเรื่องใหม่ของสังคมการศึกษาของไทย มีความซับซ้อนและยุ่งยาก สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งเกิดความสับสนและมีความกังวลใจในการทำประกันคุณภาพ จึงทำให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย อาจารย์และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ ลังเลใจและปิดกั้นการยอมรับแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา ด้วยเหตุนี้ นักประกันคุณภาพการศึกษาจึงเข้ามามีบทบาทในการ ให้ข้อมูล ประสานความเข้าใจ และอำนวยความสะดวกในการทำประกันคุณภาพการศึกษาแก่ผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย เพื่อให้การ ประกันคุณภาพการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่มาตรฐานการศึกษาที่มีคุณภาพของประเทศ (دنوخا سلیوگس، 2556:76)

รสสุคนธ์ พหลเทพ (ม.ป.ป.,: 101-102) อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจความชำนาญว่าเป็นอำนาจที่ผู้มีความรู้ ความสามารถสูง และผู้ทรงคุณวุฒิที่แวดวงมหาวิทยาลัยยอมรับความมีอำนาจนั้นอาจดูได้จากปัจจัยต่อไปนี้

1) ผลงาน ทั้งในแง่ปริมาณ คุณภาพ และประสิทธิภาพ ซึ่งจะถูกระเมินออกมาให้เป็นที่ปรากฏว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และถ้าผลงานเป็นที่ยอมรับจะเกิดอำนาจความเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ในทางตรงกันข้ามถ้าผลงานไม่ดีมากกว่าอยู่เฉย ๆ โดยไม่มีผลงานก็ได้

2) วุฒิการศึกษา มีความสำคัญมากสำหรับอำนาจชนิดนี้ เพราะคือสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์ที่ถูกยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นตัวแทนของความสามารถอย่างหนึ่งในการทำงาน โดยมิได้มีหลักประกันความบุคคลผู้นั้นมีความรู้ความสามารถเสนอไป

3) ตำแหน่งทางวิชาการ ตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัยได้แก่ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ตำแหน่งเหล่านี้เป็นที่ยอมรับในฐานะสัญลักษณ์ของความสามารถ

4) ความรู้ความสามารถตรงกับงาน หรืองานที่ตรงกับความรู้ความสามารถ จะทำให้ผู้นั้นได้รับยอมรับมากกว่าบุคคลที่ไม่ตรงอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ตรงความสามารถ

5) ความรู้รอบตัว ในความเป็นจริงความรู้เฉพาะเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่เพียงพอ ดังนั้นความเป็นผู้เชี่ยวชาญในมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีความรู้อย่างอื่น ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การรู้ในสิ่งที่คนอื่นไม่รู้ย่อมเพิ่มพูนอำนาจได้มากกว่ารู้ในสิ่งที่ใครก็รู้

6. ประสบการณ์ เป็นอำนาจที่เกิดกับผู้อยู่เก่ามากกว่าผู้มาใหม่

7. ความเฉลียวฉลาด ทันคน ทันเหตุการณ์ มองเหตุการณ์หน้าได้ มีความริเริ่มสร้างสรรค์ ตัดสินใจเร็วและถูกต้อง สามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ดี

จากที่กล่าวมาจะพบว่า ระบบการผลิตผู้เชี่ยวชาญล้วนเป็นเครื่องมือที่ถูกสร้างขึ้นด้วยกระบวนการ และพิธีกรรมบางอย่างที่ สมศ. จัดขึ้น เช่นการอบรม เป็นต้น

5.4.2 จากผู้เชี่ยวชาญสู่ผู้ปฏิบัติการ

ตามทัศนะของผู้โกด์ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลิตความรู้และส่งผ่านความรู้จากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง (สุชาติ ทวีสิทธิ์, 2549: 46) หนึ่งจากคนกลุ่มหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่งให้ยอมรับในความจริงที่ถูกประกอบสร้างขึ้นมานั้น เช่นเดียวกับความจริงเป็นของเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาที่ถูกถ่ายทอดจากหน่วยงานประกันคุณภาพอย่าง สมศ. ไปสู่อาจารย์ใน

สถาบันอุดมศึกษาโดยทีมงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา และ การในการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาให้ประสบความสำเร็จปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ บุคลากรของสถานศึกษาแต่ละแห่งที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานด้านการประกันโดยเฉพาะ

ในการดำเนินกิจกรรมประกันคุณภาพการศึกษาบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาเช่น ที่ว่านับเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการให้นโยบายที่ถูกกำหนดนั้นประสบความสำเร็จ สถาบันอุดมศึกษาต่างใช้วิธีการทุกวิธีเพื่อให้บุคลากรรับเองงานประกันคุณภาพการศึกษาเป็นงานประจำ

บทบาทของหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาในแต่ละมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ในการรับถ่ายทอดองค์ความรู้เกี่ยวกับตัวบ่งชี้ เกณฑ์การประเมิน วิธีการคำนวณ เทคนิควิธีการประเมินต่าง ๆ จาก สมศ. โดยผ่านการประชุม ประชาพิจารณ์ ส่งผลให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านด้านการประกันคุณภาพในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวนั้นมีคุณวิเศษเพียงผู้เดียวที่จะอธิบาย ชี้แจงชี้ผิดให้บรรดาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเข้าใจเกี่ยวกับตัวบ่งชี้ที่รับมา หน่วยงานที่ถูกต้องขึ้นมาจะทำหน้าที่ในการตามความเกณฑ์หรือตัวชี้วัด ชี้ขาดว่าเอกสารใดใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ระบุสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่และมีบุคลากรสายสนับสนุนเป็นจำนวนมากก็อาศัยบุคลากร เช่นที่ว่านั้นเป็นฐานกำลังสำคัญในการสนองตอบวาทกรรมของรัฐ แต่สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่มีขนาดเล็กและมีบุคลากรสายสนับสนุนอยู่อย่างจำกัดก็อาศัยบุคลากรสายสอนเป็นขุมกำลังในการประสานความต้องการของนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ดังนั้นสถาบันดังกล่าวต้องทำทุกวิธีการเพื่อให้บุคลากรสายสอนต้องแบกภาระงานประกันคุณภาพการศึกษาเพิ่มเติมไปจากงานสอนที่เป็นภาระหลักของอาจารย์

บทที่ 6

อิทธิพลของวาทกรรมระบบประกันคุณภาพการศึกษาที่ต่อสถาบันอุดมศึกษา ของไทย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “วาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษา” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยไว้ 3 ประการ ประกอบด้วย (1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา และ (3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

ในบทนี้ผู้วิจัยนำเสนอเนื้อหาที่แสดงให้เห็นว่าวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษานั้นส่งผลอย่างไรต่อระบบอุดมศึกษาไทย ตลอดจนทั้งอาจารย์และนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา

6.1 อุดมศึกษาในยุคการประกันคุณภาพของ สมศ.

อย่างที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้าที่ว่า การประกันคุณภาพการศึกษาไม่ว่าจะเป็นการประกันคุณภาพภายในหรือการประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกต่างเป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 47 ที่กำหนดว่า

...“ให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ ประกอบด้วย ระบบการประกันคุณภาพภายในและระบบการประกันคุณภาพภายนอก...”

และที่ว่า

...“ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

ในส่วนของ การประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกมีปรากฏในมาตรา 49 ที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจนว่า

...“ให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา มีฐานะเป็นองค์การมหาชน ทำหน้าที่พัฒนาเกณฑ์ วิธีการประเมินคุณภาพภายนอก และทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา โดยคำนึงถึงความมุ่งหมายและหลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาในแต่ละระดับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

... “ให้มีการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษาทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้ง ในทุกห้าปี นับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน”

พระราชบัญญัติการศึกษา มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติตั้งแต่ พ.ศ.2543 จนถึงปัจจุบัน ล่วงเลยมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี แต่ถึงกระนั้นก็ตาม พบว่ายังมีบุคลากรจำนวนไม่น้อยที่มีเจตคติติดลบกับระบบประกันคุณภาพการศึกษา ครู อาจารย์ โดยเฉพาะกลุ่มข้าราชการจะมีความรู้สึกขัดใจกับระบบนี้ เป็นที่สุด เพราะระบบที่วางไว้เป็นการเพิ่มภาระงานโดยไม่จำเป็น และการจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นเสียเวลา และเสียงบประมาณ ไม่คุ้มค่ากับคุณภาพที่เพิ่มขึ้น บางคนถึงกับอยากให้อยุบ สมศ. การประกันคุณภาพจึงถูกมองว่าเป็นการจับผิดมากกว่าเป็นการพัฒนา ไม่มีสถานศึกษาที่มีความสุขกับการประกันคุณภาพ แต่ไม่มีใครกล้าพูดความจริงเนื่องจากทุกคนยอมรับว่าเป็นสังคมยุคโลกาภิวัตน์ เป็นยุคของการแข่งขัน (สุชาติดา บวรกิตติวงศ์, 2551: 19) คุณภาพจึงกลายเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญที่สังคมก้มหน้ารับ ไม่ชอบก็ตาม

เมื่อเริ่มต้นดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งเกิดความสับสนและมีความกังวลใจในการทำประกันคุณภาพ ทั้งในระดับผู้บริหาร อาจารย์และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติกร ทั้งนี้เพราะ การประกันคุณภาพการศึกษาถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมใหม่และเป็นเรื่องใหม่

ของสังคมการศึกษาของไทย มีความซับซ้อนและยุ่งยากจึงทำให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายเกิดความ ลังเล ใจและปิดกั้นการยอมรับแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา ด้วยเหตุนี้ นักประกันคุณภาพ การศึกษาจึงเข้ามามีบทบาทในการ ให้ข้อมูล ประสานความเข้าใจ และอำนวยความสะดวกในการ ทำประกันคุณภาพการศึกษาแก่ผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลาย เพื่อให้การ ประกันคุณภาพการศึกษา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่มาตรฐานการศึกษาที่มีคุณภาพของประเทศ

อย่างไรก็ตาม พบว่าอุปสรรคสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษาเกิดจากเหตุ ปัจจัยสำคัญ 4 ประการ

1) กำลังคนในการทำงานเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อกลยุทธ์ ด้านการวาง หมาย และด้านการตอกย้ำ เพราะสำนักประกัน คุณภาพการศึกษามีบุคลากรค่อนข้างน้อย การ ทำงานด้านการเผยแพร่และการช่วยแก้ปัญหาจึงไม่ทั่วถึง เพราะการประกันคุณภาพ การศึกษา เป็นงานที่ต้องเข้าไปเจาะลึกถึงปัญหาต้องใช้เวลาในการ ทำงานถึงจะสามารถเข้าไปพัฒนา หน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) นักประกันคุณภาพการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่เรียนรู้สิ่ง ใหม่ ๆ อย่าง สร้างสรรค์และเข้าใจ เพื่อที่จะสามารถให้ความ ช่วยเหลือแก่บุคคลอื่นได้ให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ ด้านการทำเป็น ตัวอย่าง แต่เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศ เข้ามามี บทบาทในการทำงาน มากขึ้น บุคลากรยังไม่มีความพร้อมในการ ใช้เทคโนโลยี และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ มหาวิทยาลัยก็ ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ทำให้การทำงานในกลยุทธ์ด้านนี้ ต้องใช้เวลามาก ในการสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากร

3) วัฒนธรรมองค์กร เป็นอุปสรรคต่อกลยุทธ์การสร้างแรง จูงใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นมหาวิทยาลัย ที่มีการดำเนินงานมานาน อายุเฉลี่ยของ บุคลากรคือ 41 ปี และ อายุเฉลี่ยในการทำงานคือ 12 ปี ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ และ ความคิดของคนในองค์กรจึงเป็นเรื่องยาก บุคลากรไม่ กระตือรือร้นในการยอมรับสิ่งใหม่ๆ ถึงแม้จะ มีการจูงใจโดยการ มอบรางวัลต่างๆ ก็ตาม

4) อุปสรรคต่อกลยุทธ์การแก้ไขปรับปรุงนั้นส่วนมากจะมา จากการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การประเมินคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานอย่างมาก การเปลี่ยนแปลง เกณฑ์การประเมิน และวิธีการประเมินอย่างรวดเร็วก็จะส่งผลต่อ หน่วยงาน ที่ทำการประกันคุณภาพ

ภาครัฐเป็นฝ่ายดำรงสถานะของการมีอำนาจหลักในรูปของการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์และกติกาเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษา หรืออีกนัยหนึ่งภาครัฐได้สถาปนาความเป็นเจ้า (Hegemony) ในการสร้างนิยามความหมายของคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นฝ่ายที่นำเสนอวาทกรรมกระแสหลักให้กับสังคมโดยนำเสนอออกมาในรูปแบบของนโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องในการดำเนินนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา

โดยภาพรวมเราสามารถกล่าวได้ว่าอุดมศึกษาของไทยล้วนเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลทางการเมือง เพื่อต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นฐานในการพัฒนาคนป้อนให้กับระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ สถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์หนึ่งที่ของสังคมสมัยใหม่มีบทบาทและพันธกิจที่สำคัญ 4 ประการ คือการจัดกรเรียนการสอน การวิจัย การบริหารวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมซึ่งพันธกิจทั้ง 4 ประการมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามรรลุพันธกิจดังกล่าวที่กำหนดไว้ การประกันคุณภาพจึงถูกทำให้มีความจำเป็น อย่างขาดเสียมิได้ในระบบการศึกษาปัจจุบัน ผ่านกระบวนการประกอบสร้างความจริงทางสังคม ซึ่ง อุทุมพร (ทองอุไร) จามรมาน (2544: 239) กล่าวว่า การประเมินคุณภาพนอกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา มีหลักการสำคัญ 6 ประการ

- 1) พัฒนามาตรฐานอุดมศึกษาสู่ระดับสากล
- 2) พัฒนาคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาให้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด
- 3) ดำเนินการโดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวทางการจัดการศึกษาตามที่กำหนดใน พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 4) ความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการ ปรัชญา พันธกิจ และภารกิจที่หลากหลายของสถาบันอุดมศึกษา แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสมและยอมรับได้
- 5) ส่งเสริม สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาและใช้ระบบประกันคุณภาพภายในที่สอดคล้องกับระบบประกันคุณภาพภายนอก

6) ดำเนินการประกันคุณภาพและกัลยาณมิตร อย่างเที่ยงตรง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเน้นการมีส่วนร่วม

จากหลักการข้างต้น จะพบว่าเจตนาสำคัญประการหนึ่งของ สมศ. ก็เพื่อยกระดับมาตรฐานของอุดมศึกษาให้เทียบเท่ากันมาตรฐานสากล แต่เมื่อพิจารณาผลต่าง ๆ ที่เกิดภายหลังมีระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดย สมศ. แล้วกลับไม่เป็นไปอย่างที่ตั้งใจ เพราะที่ผ่านมาเป็นการประกันคุณภาพบทความขัดแย้งระหว่างผู้บริการ สมศ. และมหาวิทยาลัยที่เข้าใจไม่ตรงกัน ทำให้มหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบจากการประเมินของ สมศ. ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นไม่เพียงแต่กับสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และสถานศึกษาอาชีวศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการก็ได้รับผลกระทบจากการประเมินภายนอกของ สมศ. เช่นกัน เพราะไม่ได้เกิดการพัฒนา (มติชน, 28 กรกฎาคม 2557 หน้า 1, 5) ในทางกลับกันคุณภาพการศึกษากลับแย่ลงทำให้เกิดคำถามกับการทำงานของ สมศ. ว่าแท้จริง สมศ. มาถูกทางแล้วหรือไม่ เพราะหากดูผลการประเมินจะพบว่าประสบความสำเร็จ อย่างที่ผู้ให้ข้อมูลแสดงความเห็น

“...สมศ.ต้องประเมินตนเองก่อนว่าการศึกษาไทยที่ประเมินมาแล้วสามารถทำไ่มยังไม่ไหลพันน้ำ สมศ. ดูที่กระทบทวนตนเองสักนิดว่าเกิดอะไรขึ้นกับการดำเนินงานของท่านเอง ตัวชี้วัดที่ใช้ไม่สะท้อนการพัฒนาสถาบันหรือไม่ เพราะผลการประเมินโรงเรียน มหาวิทยาลัยก็ออกมาดี ดีมากเป็นส่วนใหญ่...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

ทั้งนี้ เพื่อภายหลังที่ สมศ. ได้ประเมินสถานศึกษาและให้การรับรองไปแล้ว กลับไม่มีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เรียกว่าพัฒนาหรือเจริญก้าวหน้าเลย ในปี พ.ศ. 2555 สถาบันวิจัยของสำนักพิมพ์ตำรา Pearson จัดอันดับอุดมศึกษาไทย 8 ตามหลังกัมพูชา และฟิลิปปินส์ (ไทยโพสต์ , 21 ธันวาคม 2555, หน้า 4) นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2556 การจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษานานาชาติพบว่า มหาวิทยาลัยไทยติดอันดับโลก 200 อันดับ 1 แห่ง อันดับมหาวิทยาลัยไทยยังเป็นรองประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยกันทั้งจีน ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ โดยมีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยติดอันดับ 169 ของโลก อันดับ 15 ในเอเชีย อันดับหนึ่งของประเทศไทย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2556: ๑) ทั้งหมดเป็นผลการจัดอันดับหลังจากที่มี สมศ. เกิดขึ้นแล้ว แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วแม้ผลการประเมินจะปรากฏออกมาว่ามาตรฐานการจัดการศึกษาของ

สถาบันอุดมศึกษาไทยมิได้เป็นไปตามที่ควรจะเป็น หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ได้เป็นไปตามอุดมการณ์ของ สมศ. ที่ตั้งไว้แต่อย่างใด แม้จะมีผู้พยายามแก้ต่างว่า สมศ. ไม่ได้มีหน้าที่ในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาก็ตามที

อุดมการณ์สำคัญประการหนึ่งของการประเมินคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาก็คือเพื่อให้ แม้ว่า สมศ. พยายามชี้แจงมาตลอดว่า สมศ. ไม่ได้เป็นสำนักงาน ที่ชี้เป็นชี้ตายหรือตัดสินใจสถานศึกษาว่าผ่านหรือไม่ผ่าน แต่การประเมินสถานศึกษาของ สมศ. เป็นการตรวจสอบสภาพจริงในการดำเนินงานของสถานศึกษา และประเมินคุณภาพการศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาที่กำหนด เพื่อช่วยให้สถานศึกษาทราบถึงจุดเด่นจุดอ่อนของการจัดการศึกษาในสถาบันของตนเอง (สำนักงานรับรองมาตรฐานและการประเมินคุณภาพการศึกษา, ม.ป.ป.:) โดยทั่วไประบบอุดมศึกษามีพันธกิจ และเป้าหมายที่หลากหลาย และกว้างขวาง นับตั้งแต่การวิจัยเพื่อสร้างทุนความรู้ การผลิตบัณฑิต การให้บริการวิชาการสังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้ในแต่ละพันธกิจยังมีธรรมชาติที่หลากหลายอยู่ในตัวมันเองอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป (มณฑล สงวนเสริมศรี, 2549: 27) สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งที่แสดงความเห็นไว้ว่า

... “มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมันมีปณิธาน มีเป้าหมาย ที่แตกต่างกัน แต่คุณมาคิดโจทย์เดียวกันหมด แล้วโยนมาให้ทุกคนทำมันถูกหรือ...” (เกษณี สุจริตจันทร์ , สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557)

ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลข้างต้นสอดคล้องกับที่ จรัส สุวรรณเวลา (2551: 76-80) อธิบายว่าสถาบันอุดมศึกษา มีความสลับซับซ้อน ไม่ได้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็นประวัติการเกิดและพัฒนากการ ตลอดจนการแยกตัวมาเป็นอิสระ ดังนั้น จึงไม่แปลกเลยที่ผู้ให้ข้อมูลบางคนจึงเน้นย้ำให้ การประเมินจำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งด้วย

ความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยมิได้แตกต่างแต่เฉพาะปรัชญา และพันธกิจเท่านั้น หากแต่สามารถกล่าวได้แตกต่างกันในเกือบทุกมิติ และทั้งระบบทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต จึงทำให้ผลลัพธ์จึงแตกต่างกันโดยไม่ต้องสงสัย

นอกจากจาก ปรัชญา พันกิจ ทิศทางการพัฒนา ของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนั้น แตกต่างกันไปแล้ว งบประมาณเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกหยิบยกมาพูดถึงบ่อย ๆ เมื่อต้องพิจารณาเกี่ยวกับความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษา ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า

... “แค่ดูเฉพาะเรื่องงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่ได้รับจัดสรรจากรัฐก็แตกต่างกันแล้ว...” (นิภา ชื่นทองมวง, สัมภาษณ์ 5 สิงหาคม 2557)

ความแตกต่างเกี่ยวกับเรื่องจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาของไทยนั้นเกิดจากหลายสาเหตุ สาเหตุประการหนึ่งคือความแตกต่างด้านประวัติความเป็นมาของมหาวิทยาลัย ดังที่ จรัส สุวรรณเวลา (2551: 76-80) ได้แสดงความเห็นไว้ว่า

...“การสนับสนุนจากรัฐสำหรับมหาวิทยาลัย อาศัยการจัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของประวัติความเป็นมา และระดับงบประมาณที่เคยได้รับอยู่ ทั้งกรอบและข้อกำหนดในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมีความไม่ชัดเจนและหลายอย่างไม่เหมาะสม นับเป็นปัญหาในการพัฒนามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นอย่างยิ่ง...” (จรัส สุวรรณเวลา, 2551: 77)

ดังนั้น หากใช้เกณฑ์ข้างต้นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นไปได้เลยที่สถาบันอุดมศึกษาเล็ก ที่ได้รับงบประมาณเพียงเล็กน้อยจะสามารถพัฒนาตนเองให้เทียบเท่ากับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาใหญ่ ๆ ที่มีประวัติความเป็นมายาวนานได้เลย เช่นนี้แล้วการประเมินสถาบันอุดมศึกษาก็น่าจะไม่เกิดความเป็นธรรมอย่างแน่นอน สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งจึงเรียกร้องให้มีการแบ่งระดับสถาบันอุดมศึกษาให้ชัดเจน และการประเมินสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ บนพื้นฐานของแต่ละแห่ง ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งที่ได้เสนอความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า

“...ต้องแบ่งระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนกับมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะว่าเอกชนไม่ได้รับงบประมาณในการสนับสนุนจากรัฐบาล...” (ชัชพงษ์ เชื้อดี, สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

การประเมินสถาบันอุดมศึกษาที่มีเป็นจำนวนมากจึงจะให้เกณฑ์บ่งชี้เดียวกันทั้งหมด จึงเป็นประเด็นที่สถาบันอุดมศึกษาได้แย้งมาตลอด พร้อมเสนอให้มีการจัดกลุ่มที่มีความคล้ายคลึงกันเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า

“...เราถึงบอกกันว่า สมศ. ไม่ได้แบ่งกลุ่มมหาวิทยาลัย ในขณะที่ สกอ. กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องเลือกกลุ่ม คือ สกอ. รู้อยู่แล้วว่ามหาวิทยาลัยไม่เหมือนกัน การเจริญเติบโต หรือทิศทางพัฒนาการต่าง ๆ ความพร้อม เจตนา การก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นแตกต่างกัน เพราะฉะนั้น มหาวิทยาลัยไม่ว่ารัฐ หรือเอกชนก็ตามในกรอบแผนพัฒนา 15 ปี ของ สกอ. ถึงมี 4 ประเภทมี ก ข ค ง และแต่ละกลุ่มแตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นตัวชี้วัดของ สมศ. อาจเป็นตัวชี้วัดขั้นต่ำ เป็นตัวพื้นฐานที่ทุกคนต้องมีเหมือน ๆ กัน แต่ในความเป็นจริง พวกเราพยายามสะท้อนให้ สมศ. เป็นว่ามันไม่เหมือน (เกษณี สุจริตจันทร์ , สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557)

ความพยายามที่จะให้อุดมศึกษาที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง กลับมามีความเป็นสากล มีมาตรฐานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเวลาชั่วข้ามคืนจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากยิ่ง ประเด็นสำคัญ การใช้เกณฑ์เดียวกันวัดมาตรฐานของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกันเป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษา รู้สึกได้ว่าไม่เป็นธรรม ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า “เกณฑ์ของ สมศ. เหมือนกัน เลือโฮล ใครใส่ได้ก็ใส่คี่ไป...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

เกณฑ์การประเมินแบบเลือโฮลของ สมศ. ดังกล่าวส่งผลเสียต่อมหาวิทยาลัยในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยขนาดเล็ก ที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าไม่สามารถทำอย่างมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ ได้

“...ถ้าจะตั้งเกณฑ์แบบนี้เป็นแพ็กเก็ตแล้ววัดเหมือนกันหมด มหาวิทยาลัย 100 200 แห่ง และทุกคนวัดด้วยเกณฑ์ชุดเดียวกันมันไม่ใช่ เกณฑ์นี้มันไม่ได้เหมาะกับทุกคน เราเสนอไปว่าต้องทบทวนเกณฑ์ และเสนอไปว่าควรคำนึงถึงกลุ่มมหาวิทยาลัยที่มันมีอยู่จริง มหาวิทยาลัยทุกวันนี้มันไม่ได้เติบโตมาเท่ากัน อย่างเช่นพวกเราไม่ใช่มหาวิทยาลัยวิจัย คุณจะมาบังคับให้ตีพิมพ์ 100 ละ 50 100 ละร้อยมันเป็นไปไม่ได้ ศักยภาพ Input ที่มา

จากรัฐบาล เงินทุนจากการวิจัยเราก็แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยวิจัย เพราะฉะนั้นคุณจะใช้เกณฑ์เดียวกัน แพ้ก็เกิดทั้งหน้ากระดานทั่วประเทศ มหาวิทยาลัยเล็กพวกราษฎร์ พวกนี้ก็ตาย เขาตกตายเลย ต้องคำนึงถึงความเป็นจริงว่ามหาวิทยาลัยไม่ได้เท่ากัน มันมีความต่าง และเกิดขึ้นจากปรัชญาที่แตกต่างกัน...”(เกษณี สุจริตจันทร์ , สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557)

ความไม่ลงรอยระหว่าง สมศ. กับสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้นและดำเนินมานานแล้ว จนทำให้มองว่าแท้จริงแล้ว สมศ. ไม่ใช่เครื่องมือในการประกันคุณภาพ หากแต่เป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการต่อรองกับมหาวิทยาลัย (มติชน, 28 กรกฎาคม 2557 หน้า 1,5) ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกจะมีกลุ่มต่าง ๆ ไม่เป็นด้วยกับการบริหารของ สมศ. เช่น เช่น ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏ (ทปอ.มรภ.) ที่ประชุมอธิการบดีในกำกับของรัฐ (ทอสมก.) และสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.) ที่ต่างมองว่าตัวบ่งชี้ไม่ได้สะท้อนคุณภาพการศึกษาโดยเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา ไม่สามารถสะท้อนผลผลิตที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละสถาบัน (มติชน, 28 กรกฎาคม 2557 หน้า 1,11)

อิทธิพลของการประกันคุณภาพการศึกษา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะว่าฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามเกณฑ์การประกันคุณภาพของ สมศ. ต่างพยายามดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ตนเองมีผลการประเมินอยู่ในระดับดีมา

6.2 อิทธิพลของการประกันคุณภาพการศึกษาต่อบุคลากรสายวิชาการ

กลไกสำคัญของความสำเร็จของงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาแต่ละแห่งคือความร่วมมือร่วมของบุคลากรภายในสถานศึกษานั้น ๆ เนื่องจากบุคลากรในสถานศึกษาจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่องานประกันคุณภาพตั้งทำความเข้าใจเกณฑ์ ตัวบ่งชี้ จัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเขียนรายงาน ดังนั้นหากปราศจากผู้ปฏิบัติการแล้วงานประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลย

ปัจจุบันบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาสามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ (1) บุคลากรสามารถสนับสนุน ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “เจ้าหน้าที่” กับ (2) บุคลากรสายวิชาการ หรือสายสอน ซึ่งได้แก่อาจารย์ หากว่ากันโดยหน้าที่แล้วบุคลากรทั้งสองสายมีภาระหน้าที่ต่างกันโดยสิ้นเชิง ในกรณีของบุคลากรสายวิชาการ หรือสายสอน ที่เรียกว่าอาจารย์นั้น ซึ่งปัจจุบันสามารถจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม (1) กลุ่มข้าราชการพลเรือน (2) กลุ่มพนักงานมหาวิทยาลัย และ (3) กลุ่มอาจารย์สัญญาจ้าง ที่มหาวิทยาลัยว่าจ้างมาสอนโดยทำสัญญาเป็นรายปี อย่างไรก็ตามโดยภาระหน้าที่ของบุคลากรสายวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาจะมีภาระหน้าที่ที่คล้าย ๆ กัน 5 ประการ

1) ภาระด้านการสอน งานในส่วนนี้ประกอบด้วย การสอน การตรวจงาน การให้คะแนน การเตรียมเอกสารประกอบการสอน การติดต่อประสานงานกับอาจารย์พิเศษ ตลอดจนการนำนักศึกษาไปดูงาน

2) ภาระด้านการให้คำปรึกษา การเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา มีความแตกต่างจากการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เนื่องจากนักศึกษาอยู่ห่างไกลพ่อแม่ผู้ปกครอง มีความเป็นอิสระในการดูแลตนเองมากขึ้น อาจารย์ที่ปรึกษาจึงมีบทบาทสำคัญมากในการให้ความช่วยเหลือให้นักศึกษาได้เจริญงอกงามในทุกๆ ด้าน เพราะอาจารย์ที่ปรึกษาจะเป็นผู้ใกล้ชิดสนิทสนมกับนักศึกษา เป็นผู้สังเกตปัญหาของนักศึกษาและให้ความช่วยเหลือหรือแนะนำนักศึกษาในการแก้ปัญหาต่างๆ อาจารย์ที่ปรึกษาจึง เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยในการทำหน้าที่ดูแลช่วยเหลือนักศึกษาทั้งด้านวิชาการ สังคมและเรื่องส่วนตัวและสังคม เป็นภาระหน้าที่ที่ส่งผลโดยตรงต่อนักศึกษา ทางหนึ่งเป็นงานที่ช่วยให้นิสิต/นักศึกษาสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมและการเรียนการสอน ให้นิสิต/นักศึกษาสามารถแก้ไขปัญหาที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเรียน ตลอดจนช่วยพัฒนานิสิต/นักศึกษาทั้งในด้านสติปัญญา ร่างกาย อารมณ์ สังคมและจิตใจเพื่อให้มีความพร้อมในการจะศึกษาได้อย่างมีความสุข และอีกทางหนึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเรื่องส่วนตัวที่เกิดขึ้นขณะเป็นนิสิต/นักศึกษา

3) ภาระด้านการวิจัย ภาระหน้าที่ของอาจารย์นอกจากสอนแล้วยังต้องทำวิจัยเพื่อนำผลการวิจัยมาใช้พัฒนา ทางหนึ่งการวิจัยเป็นภาระหน้าที่ที่ช่วยเพิ่มพูนความรู้ใหม่ และเป็นงานที่จะช่วยสร้างเสริมให้เกิดความงอกงามในด้านวิชาการ ขณะที่ยังมี

ประโยชน์ต่อการพัฒนาการเรียนสอนให้มีคุณภาพ นอกจากนี้สังคมยังได้รับประโยชน์จากการวิจัย ด้วยการนำผลการวิจัยไปใช้ในการพัฒนาสังคมเป็นต้น

4) ภาวะด้านการบริการทางวิชาการแก่สังคม เป็นหนึ่งในภารกิจหลังของสถาบันอุดมศึกษา หน้าที่ด้านนี้ของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาที่ดูเสมือนว่าไม่ค่อยมีบทบาท และไม่มีความสำคัญ ไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนัก แต่ในความเป็นจริงด้านงานนี้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนและสังคมโดยตรง เป็นงานที่อาจารย์ต้องใช้ความรู้ด้านวิชาการและวิชาชีพในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การรับเชิญเป็นวิทยากร การเป็นอาจารย์พิเศษ การเป็นกรรมการออกข้อสอบสำหรับการสอบคัดเลือก การเป็นกรรมการอ่านผลงานทางวิชาการ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ การเป็นผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย งานและหน้าที่บรรดานี้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์และผลงานของสถาบันอุดมศึกษาสู่ชุมชนโดยรวม

5) ภาวะด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมหน้าที่หลักของบุคลากรกลุ่มนี้คือการสอนหรือให้ความรู้แก่นักศึกษา

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าภายหลังที่ประเทศไทยมีการใช้ระบบประกันคุณภาพการศึกษา ภาระหน้าที่ของอาจารย์บางท่าน ในบางมหาวิทยาลัยกลับเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ นอกจากจะต้องรับผิดชอบภาระทั้ง 5 ประการข้างต้นแล้วยังจะต้องรับผิดชอบเรื่องงานประกันคุณภาพของสถานศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาด้วย และที่ผู้วิจัยใช้ว่า “ภาระหน้าที่ของอาจารย์บางท่าน” เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากงานประกันคุณภาพของสถานศึกษาอาจไม่ได้ถูกกระจายไปยังอาจารย์ทุกคนในมหาวิทยาลัย คงมีอาจารย์บางคนที่ต้องรับผิดชอบเรื่องการประกันคุณภาพ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า

“...อย่างที่คุณะ คนที่ทำไหนก็ทำอยู่อย่างนั้น คนไหนไม่ทำก็ไม่ทำ ก็จะทำอยู่แค่นี้ย ใ้คนที่ไม่ทำก็สอนอย่างเดียว” (เพ็ญศรี ทองมุสสิทธิ์, สทนทนา กลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

คำพูดข้างต้นแสดงให้เห็นว่างานประกันคุณภาพในบางมหาวิทยาลัยกระจุกอยู่กับคนบ้างกลุ่มเท่านั้น ทำให้ผู้ทำงานประกันรู้สึกว่างานประเป็นการเพิ่มภาระ ไม่ใช่งานประจำ ซ้ำร้ายไปกว่านั้นงานประกันคุณภาพเป็นภาระที่ต้องใช้เวลา ทำให้อาจารย์ที่มีประสบการณ์ทำงานสูง ๆ หรือ

อิทธิพลที่จะปฏิเสธงานได้ ก็พากันปฏิเสธที่จะรับผิดชอบงานด้านประกันคุณภาพ งานด้านประกันคุณภาพจึงถูกจัดวางให้กับอาจารย์ใหม่ ๆ ประหนึ่งว่าเป็นงานรับน้องก็ไม่ปาน ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า

... “ส่วนใหญ่อาจารย์ใหม่มา เด็กใหม่ มากก็ถูกโยนไปงานรับน้องเลย ก็พูดตรงไปตรงมา ใ้หน้าใหม่ ๆ มากก็ถูกโยนไปงานรับน้องเลย ให้มันทำประกันเลย และทำมันก็ทำด้วยความไม่รู้เรื่องรู้อ่าว เพราะว่าอบรมก็ไม่เคยอบรมมาถึงปั๊ป ให้อุ่นพี่คนเก่าทำไว้ก็ไม่ใช่จะทำดี...” (เกษณี สุจริตจันทร์ , สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557)

ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากสาเหตุที่สถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรสายวิชาการทั้งที่เป็น ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย และอาจารย์ประจำสัญญาจ้าง บุคลากรเหล่านี้มีสถานะต่างกัน สถานะสถานศึกษา ความแตกต่างด้านสถานะเหล่านี้ส่งผลให้ภาระหน้าที่รับผิดชอบแตกต่างกันด้วยในมหาวิทยาลัยบางแห่ง

จากการศึกษาข้อมูลภาคสนามของผู้วิจัยทั้งจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ประกอบกับผู้วิจัยเองก็มีสถานะเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา มีประสบการณ์ตรงกับการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ พบว่าระบบประกันคุณภาพการศึกษาส่งผลต่อบุคลากรสายวิชาการ ดังต่อไปนี้

1) การประกันคุณภาพถูกมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับอาจารย์ นอกเหนือไปจากการสอน การให้คำปรึกษา การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เนื่องจากการประกันคุณภาพเป็นงานที่เอกซ้องกับการจัดเตรียมเอกสาร จึงทำให้ผู้ที่รับผิดชอบมองว่าการประกันคุณภาพถูกขนานนามให้เป็น “ยาขมหม้อใหญ่” ที่บรรดาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายไม่สู้จะชื่นชอบนัก เพราะมองว่าการประกันคุณภาพที่ว่าเป็นการจับผิดมากกว่าจะเป็นการพัฒนา เพราะระบบที่วางไว้เป็นการเพิ่มภาระงานโดยไม่จำเป็น (สุชาติ บวรกิตติวงศ์, 2551: 19) ผู้ให้ข้อมูลต่างเห็นพ้องกันว่างานด้านการประกันคุณภาพนั้นเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้อาจารย์ เนื่องจากอาจารย์ต้องแบ่งเอาเวลาสอนนักศึกษา มาทำงานด้านการประกันคุณภาพ อย่างที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษาว่า

... “มันทำให้เกิดเป็น Burden คือ เป็นภาระของผู้รับประเมิน วิธีที่ดีที่สุดคือ รีบสร้างระบบ IT ที่ตอบสนองต่อการเก็บ Data base แล้วไม่ให้เกิดภาระ ซ้ำซ้อน ไม่มีใคร อยากทำงานอย่างเดียวกันซ้ำ 3 ครั้ง 4 ครั้ง 5 ครั้ง อยาก ทำครั้งเดียวแล้วจบเขายอมทำให้นะอาจารย์ พอมันเข้าไปอยู่ในระบบเสร็จ IT ต้องเป็นตัวช่วย พอ สมศ. มากี่หยิบไป สกอ. มากี่หยิบไป กพร. มากี่ หยิบไป หรือวันหน้ามี TQA มากี่หยิบไป มี Edpex ก็หยิบไป มันจะต้องอยู่ ในคลังข้อมูล ผู้ลงก็แบ่งความรับผิดชอบกันใครที่อยู่ใกล้ชิดข้อมูลมากที่สุด จะต้องเป็นผู้ลงข้อมูล คนที่ใกล้ชิดข้อมูลมากที่สุดคือคนที่รู้เรื่องนั้นดีที่สุด เป็นคนลงข้อมูล หลังจากที่ Approve โดยคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว ข้อมูลนั้นจะต้องถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้เลยโดยที่ไม่ต้องเป็นภาระของ อาจารย์อีก อย่างเช่นอาจารย์ในคณะที่เขาดู QA ถ้ามีหน่วยงานกลางที่เก็บ เรื่องของบุคลากร รู้ว่าคนเข้าเมื่อไหร่ ได้ตำแหน่งอะไรแล้ว อะไรทำนองนี้ก็ จบ ไม่ต้องให้เขาทำ หน่วยงานกลางทำ เสร็จแล้วเข้าไปอยู่ใน data base เมื่อคณะต้องการข้อมูลก็แค่คลิกออกมา อาจารย์มี 50 คน คุณวุฒิต่างๆ อย่งงี้ เขาต้องทำเอง ไม่ใช่ให้อาจารย์มานั่งกรอกอะไรต่อมิอะไร ผมว่ามัน ไม่ถูก แล้วมันจะผิดพลาดด้วย หน่วยงานที่ใกล้ชิดข้อมูลมากที่สุดที่มีอยู่ ต้องทำ ความสำคัญของเรื่องนี้ก็คือว่า ระบบประกันคุณภาพเป็นการเก็บ ข้อมูลฤดูกาลนะ มันต้องแทรกอยู่ในเนื้องานที่เขาทำอยู่ เพราะฉะนั้นกอง ต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออื่น ๆ ต้องร้อยเรียงต้องเชื่อมกัน เสร็จแล้ว เข้าไปอยู่ในคณะเอาออกใช้ได้เลย...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

จากข้อความข้างต้นจะพบว่างานด้านการประกันคุณภาพเป็นงานที่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของไทยต้องถูกประเมินจากหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมี วิธีการของตนเอง มีระบบมาตรฐาน และกฎเกณฑ์เฉพาะเป็นของตนเอง ทำให้สถาบันอุดมศึกษา ต้องทำงานซ้ำซ้อน

2) การที่อาจารย์ ซึ่งมีหน้าที่สอนหนังสือไปรับผิดชอบเรื่องงานด้านประกัน คุณภาพส่งผลกระทบการสอนย่อยหย่อน และเป็นความจริงว่าแม้หน่วยงานประเมินสถานศึกษาจะ พยายามร้องบอกต่อสถานศึกษาว่าให้ถืองานประกันคุณภาพเป็นภาระงานประจำ แต่ข้อเท็จจริงที่

เกิดขึ้นในปัจจุบันงานด้านการประกันคุณภาพยังมีฐานะเป็นงานพิเศษ งานตามเทศกาล ซึ่งเมื่อถึงฤดูกาลก็จะกระทบกระเทือนงานประจำ คืองานสอนของอาจารย์เนื่องจากการประกันคุณภาพของสถาบันอุดมฯ ซึ่งสอดคล้องกับที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งได้กล่าวว่า

“...ภาระงานอาจารย์เพิ่มขึ้นมันกระทบงานหลักแน่นอน คืองานสอน เราต้องเอาเวลาสอน เราต้องเอาเวลางานสอนมาทำประกัน...” (วิจิตต์ แสงพิทักษ์, สนนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

การเอาเวลาสอนไปทำงานด้านการประกันคุณภาพที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษานั้น ส่งผลเสียต่อทั้งอาจารย์ผู้สอนและนักศึกษา ในหลาย ๆ ประการทั้งกับตัวอาจารย์เองและตัวนักศึกษา ในกรณีของอาจารย์นั้น การที่อาจารย์การเอาเวลาที่ควรเข้าสอนไปทำงานด้านประกันคุณภาพการศึกษาว่าจะเป็นการประชุม การจัดเตรียมเอกสาร หรือการต้อนรับผู้ประเมิน ล้วนแต่เป็นการเบียดบังเวลาของนักศึกษาทั้งสิ้น ทำให้นักศึกษาบางส่วนเกิดความไม่พอใจ ประกอบกับระบบการศึกษาในปัจจุบันให้อำนาจแก่นักศึกษาในการประเมินคุณภาพการสอนของอาจารย์ประจำวิชา ทำให้ผลการประเมินของอาจารย์บางท่านไม่ได้เท่าที่ควรจะเป็น อาจารย์ท่านพูดถึงกรณีที่เขาเวลาสอนไปประชุมเกี่ยวกับการประกันคุณภาพว่า

... “พอมีงานอย่างนี้พอถึงเวลาประเมินเค้าก็ประเมินอาจารย์ตก แล้วพอไม่ผ่านก็โดนเล่นวินัยอีก จะบอกว่าอาจารย์ไม่เข้าสอน...” (กมลณัฐ์ น้อยไกรไพโร, สนนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

นอกจากการประชุมเกี่ยวกับการประกันคุณภาพ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นบ่อยมากในรอบของการประเมินครั้งหนึ่ง ๆ อย่างที่ผู้ให้ข้อมูลกล่าวว่า “ประชุมบ่อยบ่อย เดียวก็ประชุมประกันคุณภาพ” (สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557) ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งหมายถึงการเอาเวลาสอนปกติไปใช้ในการประชุม และการเอาเวลาสอนไปดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาเป็นสิ่งที่อาจารย์ไม่สามารถนำมากล่าวอ้างได้เลย เนื่องจากโดยภาพรวมแล้วนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งก็ได้เข้าใจว่าอะไรคือการประกันคุณภาพ และแม้ในบางมหาวิทยาลัยจะมีนักศึกษารู้จักเรื่องการประกันคุณภาพอยู่บ้างก็เป็นเพียงแต่ส่วนน้อยนิด การที่อาจารย์อ้างว่าได้สอนเพราะไปประชุมเรื่องการประกันคุณภาพจริงอธิบายให้นักศึกษาฟังได้ยากมาก ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวแสดงความรู้สึกไว้ว่า

... “ถึงจะประชุมประกันคุณภาพเด็กก็ไม่ได้สนใจนะ คือเขาอยากมาเรียนนะ เขาไม่ใส่ใจว่าอาจารย์จะทำประกันหรือประชุม...” (เพ็ญศรี ทองมุสลิทธิ, สทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

การจัดเตรียมเอกสารต่าง ๆ ของสถานศึกษาเป็นการเสียเวลา เสียงบประมาณ ไม่คุ้มค่ากับคุณภาพที่เพิ่มขึ้น (สุชาติดา บวรกิติวงศ์, 2551: 19) อย่างไรก็ตาม หลังมีระบบประกันคุณภาพการศึกษา ภาระหน้าที่เหล่านี้ของอาจารย์สถาบันอุดมศึกษาก็เปลี่ยนแปลงไป การประกันคุณภาพเป็นภาระหน้าที่บรรดาอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

เป้าหมายของอำนาจและความรู้จึงมิใช่มีหน้าที่แค่ผลิตความจริงเท่านั้น หากแต่ความจริงที่ถูกผลิตขึ้นมาจากกระบวนการของอำนาจและความรู้นั้นส่งผลต่อความรู้สึกนึกคิดของคนอีกทางหนึ่งเป้าหมายของความรู้จึงมิใช่มีหน้าที่แค่ “ให้ความรู้” หากแต่ความรู้นั้นมีบทบาทในการในการผลิตความเชื่อบางอย่างที่คนไม่สามารถเปลี่ยนแปลงมันได้ ความรู้จึงไม่ได้ทำหน้าที่ปลอบปลัดคนในสังคม หากแต่ความรู้กำลังทำให้ร่างกายและจิตใจของคนในสังคมอยู่ภายใต้บงการ ตกเป็นร่างกายจิตใจที่อ่อนแออ่อนง่าย อำนาจและความรู้จึงนำไปสู่การก่อร่างสร้างตัวของร่างกายประเภทหนึ่งที่ฟูโกต์เรียกว่า “ร่างกายใต้บงการ” นั่นเอง (ชฎานันท์ ศุภชลาศัย, 2553: 15)

3) การให้อาจารย์แบ่งเวลามาทำงานประกันเข้าลักษณะใช้คนไม่ถูกต้องกับงาน เนื่องจากงานหลักของบุคลากรสายสอนคือ “การสอน” หนังสือ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามบุคลากรสายสอน ซึ่งก็คืออาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยแต่ละแห่งมีภาระการสอนที่ไม่เท่ากัน บางมหาวิทยาลัยอาจารย์คนหนึ่งสอนแค่ 6 หน่วยกิต/หนึ่งสัปดาห์ ขณะที่บางมหาวิทยาลัยกลับกำหนดให้อาจารย์คนหนึ่งมีภาระงานสอนขั้นต่ำมากถึง 15 หน่วยกิต

“...พูดเปรียบเทียบให้ฟังว่าถ้าหมอผ่าตัดมีหน้าที่ผ่าตัดเป็นทักษะขั้นสูง แต่ไม่ต้องให้หมอผ่าตัด ต้องไปคอยนับว่ามีจำนวนกรรไกรเท่าไร มีสวิตช์เท่าไร มีผ้าก๊อตเท่าไร มันต้องให้คนอื่นช่วย อย่างนี้เป็นต้น มันต้องใช้คนให้ถูกต้องกับงาน เพราะฉะนั้นส่วนไหนไม่เกี่ยวกับทักษะของผู้ประเมินต้องตัดออกไป หาเจ้าหน้าที่มาช่วย ต้องมีคนช่วย ต้องมีคนจดอะไรอย่างนี้ ต้องทำ

ให้เขา เพื่อให้เขารู้สึกว่างานของเขาทำได้อย่างสะดวกคล่องแคล่ว ใช้เวลาเป็นประโยชน์สูง...” (ศิริเกษม ศิริลักษณ์, สัมภาษณ์ 28 กรกฎาคม 2557)

ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลข้างต้นการให้อาจารย์ที่ต้องมีความชำนาญการสอนไปดูแลงานด้านการประกันคุณภาพ จัดเตรียมเอกสารเพื่อรองรับการประเมิน จึงไม่ต่างอะไรกับการให้แพทย์ที่ชำนาญการผ่าตัดไปตรวจนับอุปกรณ์การผ่าตัด **แม้ สมศ.จะมีเป้าหมายที่ชัดเจนในการกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติในการผลิต การพัฒนา รักษาระดับ คุณภาพอาจารย์อุดมศึกษาให้ได้มาตรฐาน ทั้งด้านปริมาณ และคุณภาพ อีกทั้งส่งเสริม สนับสนุนให้อาจารย์อุดมศึกษามีวิถีชีวิต และคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ได้มาตรฐาน เพื่อปฏิบัติภารกิจ “วิจัย ในเรื่องที่สอน และสอน บริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ในเรื่องที่วิจัย”**

ควรกล่าวไว้ด้วยว่าเป็นที่น่าสังเกตว่าในบางมหาวิทยาลัย ด้านการประกันคุณภาพเป็นภาระหน้าที่ของอาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือไม่ก็อาจารย์ประจำสัญญาจ้างมากกว่าอาจารย์ที่เป็นข้าราชการ ดังนั้น การที่ให้อาจารย์ที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และอาจารย์ประจำสัญญาจ้างต้องแบ่งเวลารับผิดชอบเรื่องงานวิจัยเท่ากันเป็นการ “รับศึกสองด้าน” อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ (1) การทำหน้าที่ในฐานะตัวเพิ่มมูลค่าของคะแนนที่ได้ให้กับมหาวิทยาลัย หน้าที่นี้ประกอบด้วยกรวิจัย การมีผลงานทางวิชาการ หรือการเรียนในระดับที่สูงขึ้นโดยเฉพาะปริญญาเอก และ 2) การทำหน้าที่เกี่ยวกับการประกันคุณภาพ ซึ่งอาจเป็นการการประชุม การให้ข้อมูล จัดเตรียมเอกสาร การเขียนรายงาน การตอบข้อซักถาม เป็นต้น

การอาจารย์รับผิดชอบเรื่องการประกันคุณภาพ ส่งผลอย่างยิ่งต่อเวลาในการทำผลงานทางวิชาการ เช่น การวิจัย การเขียนบทความทางวิชาการ แม้กระทั่งในการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นว่า

“...โดยส่วนตัวผมว่ากระทบแน่นอน ตามหลักภาระงานคือสอนหนังสือ และทำวิจัย แต่พออาจารย์ต้องมารับผิดชอบในส่วนของประกันคุณภาพเท่ากับทำให้ภาระงานสอนลดลง ภาระงานสอนไม่เต็มร้อย และในส่วนของผมคือว่างงานวิจัยคือพันธกิจหลัก งานวิจัยก็แทบจะไม่มีเวลาทำเลย เพราะต้องมาดูแลเรื่องประกัน คือถามแต่ไม่ขึ้นคณะต้องปิด...” (พงศกร ถิ่นเขาต่อ, สทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

นอกจากนี้สิ่งที่เขียนไปในรายงาน เป็นการเขียนที่มุ่งหวังจะทำให้ผู้อ่านหรือผู้ประเมินมีความพอใจมากกว่าเขียนตามสภาพจริงเพื่อหวังผลในการปรับปรุงพัฒนา การดำเนินงานลักษณะนี้ไม่ได้ ส่งเสริมให้คุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาดีขึ้น แต่เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุ ทั้งคนและเงินงบประมาณ ที่ต้องทำหลักฐานเท็จ เพื่อหวังว่าจะสามารถหลอกรกรรมผู้มาประเมินได้

โดยสรุป ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่มหรือแม้ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยต่างมีความเห็นตรงกันว่างานด้านการประกันคุณภาพเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับบุคลากรสายวิชาการหรือสายสอน ส่งผลให้งานหลักของบุคลากรกลุ่มนี้ขาดประสิทธิภาพไปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

6.3 บัณฑิตอุดมศึกษาไทยในยุคประกันคุณภาพการศึกษา

ผลพวงของโลกาภิวัตน์ได้ช่วยพัฒนากระแสความคิดเรื่อง "คุณภาพ" (Quality) และเรื่อง "มาตรฐาน" (Standard) ให้กระจายไปทั่วทุกหัวระแหง ตั้งแต่มุมโลกตะวันตกสู่โลกตะวันออก หรือแม้แต่ภาคการผลิต/กิจการต่างๆ ตั้งแต่ภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ ภาคบริการ จนไปถึงแวดวงการศึกษา (Education) ซึ่งต่างก็หันมาเน้นเรื่องดังกล่าว และถือเป็นดัชนีชี้วัดความสำเร็จของประเทศในทำนองเดียวกันนั้นได้ทำให้คำว่า "คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา" กลายเป็นวาทกรรมหลักของการพัฒนาทั้งนัยแห่งการปฏิรูปการศึกษา การสร้างคน/พัฒนาชาติ ซึ่งประเทศไทยเองก็ถือว่านี้เป็นโจทย์สำคัญที่จะทำให้ชาติไทยยิ่งใหญ่ได้ไม่น้อยหน้าชาติอื่น ด้วยเหตุนี้ ระบบประกันคุณภาพและประเมิน "มาตรฐานการศึกษา" และสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ที่กำเนิดจากความในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพ.ศ.2542 ก็ได้ถูกยกขึ้นให้เป็นนัยยะสำคัญทั้งในเชิงของ "วิสัยและเป้าหมาย" กับ "วิถีและปลายทาง" การพัฒนา ()

การพัฒนาและเพิ่มคุณภาพบัณฑิตนับเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการประกันคุณภาพการปฏิรูปการศึกษา (เฉลิมเผ่า อจละนันท์ และคณะ, 2545: 290) ดังนั้น การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งก็

คือผู้ปกครอง นิสิต นักศึกษา ประชาชนทั่วไปว่ามันใจว่า ผู้จบการศึกษาจากสถานศึกษานั้น ๆ จะมีคุณภาพตามที่ต้องการ เป็นที่ยอมรับได้ อย่างที่ผู้ให้ข้อมูลคนกล่าววว่า

“...การประกันคุณภาพนี้ คือเราต้องประกันว่าลูกศิษย์พึงพอใจ ผู้ปกครอง พึงพอใจ นายจ้างพึงพอใจ เขาเรียกว่ามันต้องถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง...”
(อรอนงค์ แจ่มผล, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2557)

จากคำกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นความการประกันคุณภาพแท้จริงแล้วเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับบัณฑิตที่สถาบันอุดมศึกษาผลิตมีคุณภาพ ซึ่งความหมายของ “คุณภาพ” ก็คือ วิธีการปฏิบัติที่มีมาตรฐานในกระบวนการผลิตนักเรียน นิสิต นักศึกษา ให้ได้ผลผลิตเป็นที่น่าพอใจและทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าเป็นสิ่งที่ต้องการและความพึงพอใจของผู้รับบริการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้วางข้อกำหนดและมาตรฐานไว้ และคุณภาพบัณฑิตก็เป็นสิ่งที่ถูกกล่าวถึงควบคู่มากับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและการจัดการเรียนการสอนมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการประกันคุณภาพการศึกษา เนื่องคุณภาพบัณฑิตเป็นผลผลิตที่บ่งชี้ถึงความสามารถและศักยภาพในการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา และการศึกษาที่จะทำให้บัณฑิตมีคุณภาพได้นั้นขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของนักเรียนที่รับเข้ามา คุณภาพอาจารย์ผู้สอน คุณภาพของการจัดการเรียนการสอน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การประกันคุณภาพของ สมศ. จึงได้กำหนดให้มีตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับคุณภาพของบัณฑิตไว้อย่างชัดเจน เพราะการพัฒนาบัณฑิตให้มีคุณภาพจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ความท้าทายของโลกาภิวัตน์ต่อการอุดมศึกษา ในประเด็นการบริการการศึกษาข้ามพรมแดน และการเคลื่อนย้ายนักศึกษาและบัณฑิตอันเป็นผลจากการรวมตัวของประเทศในภูมิภาคอาเซียน และ ประการที่สอง

2. สถาบันอุดมศึกษามีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจแก่สังคมว่า สามารถพัฒนาองค์ความรู้และผลิตบัณฑิตตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ (สุบิน ยุระรัช, 2556: 144-145) ดังนั้น บัณฑิตที่มีคุณภาพจึงเป็นบัณฑิตที่พึงประสงค์ในระบบอุดมศึกษาไทย อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าในระบบอุดมศึกษาไทยนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกลักระบุคุณลักษณะบัณฑิตที่พึงประสงค์แตกต่างกันอย่างยิ่ง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 7 กำหนดว่าในกระบวนการเรียนต้องมุ่งปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รู้จักรักษาและส่งเสริมสิทธิหน้าที่ เสรีภาพความเสมอภาค และ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความภาคภูมิใจในความเป็นไทย รู้จักรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและของประเทศชาติ รวมทั้งส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมของชาติ การกีฬา ภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย และความรู้อันเป็นสากล ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความสามารถในการประกอบอาชีพ รู้จักพึ่งตนเอง มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง

พึงสังเกตว่า วัตถุประสงค์การเรียนตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวถึงความสามารถในการประกอบอาชีพของผู้เรียนไว้ด้วย แม้มิได้กล่าวถึงประเด็นนี้อย่างละเอียดก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาความของคุณภาพบัณฑิตตามที่เสนอของ สมศ. ที่ระบุไว้ว่าคุณภาพบัณฑิตคือการที่สถาบันผลิตบัณฑิตได้ตามมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ ทั้งด้านคุณธรรมจริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะทางปัญญา ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสารและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และทักษะทางวิชาชีพ รวมทั้งได้ตามคุณลักษณะที่เป็นจุดเน้นของสถาบัน กล่าวคือ เป็นผู้ใช้ภาษาได้ดี ถูกต้อง ประพฤติดี มีกิริยามาทดี มีรสนิยมดี คิดตรึกตรองได้ถ่องแท้ เจริญอกามเพราะความใฝ่รู้และความสามารถแปลความคิดเป็นการกระทำได้สำเร็จ เป็นผู้เรื่องปัญญา มีความสามารถในการเรียนรู้ มีทักษะและภูมิปัญญาในฐานะนักวิชาการและนักวิชาชีพชั้นสูง มีทักษะในการวิจัย และมีจิตสำนึกและภูมิธรรมในฐานะพลเมืองดีของสังคมไทยและสังคมโลกตามมาตรฐานการอุดมศึกษาของชาติ (สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2555: 19)

แนวคิดประกันคุณภาพการศึกษาส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดแบบอุตสาหกรรมที่การศึกษาถูกทำให้กลายเป็น “สินค้า” มากขึ้น กลไกตลาดจะกำหนดคนเรียนมากหรือน้อย จะกำหนดรายได้จากค่าเล่าเรียนสูงหรือต่ำ จะกำหนดชะตากรรมของสถาบันอุดมศึกษาว่าจะไปทางไหน

อย่างไรก็ตาม แม้ภายหลังระบบอุดมศึกษาของไทยจะผ่านการประเมินและรับรองมาตรฐานการศึกษาแล้วก็ตาม แต่คุณภาพของบัณฑิตกลับมิได้พัฒนาดีขึ้นกว่าเดิม คุณภาพของบัณฑิตไทยยังไม่ได้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน จบมาแล้วไม่สามารถทำงานได้ทันที จะต้องเสียเวลาจัดอบรมและฝึกทักษะพอสมควรจึงจะสามารถทำงานได้ ซึ่งสถานประกอบการทั้งหลายต้องการคนที่มีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) มีความรู้แน่นในสาขาที่จบ

มา 2) สามารถนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติได้ 3) สามารถทำงานเป็นทีมได้เป็นอย่างดี และ 4) มีวิสัยทัศน์ มีคุณธรรม (เดลินิวส์, 10 มีนาคม 2553) แต่ผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษาหลังยุค สมศ. ยังคงขาดคุณสมบัตินี้และคุณลักษณะพิเศษบางประการ ซึ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ ความรู้ความสามารถพื้นฐาน ความรู้ความสามารถพิเศษ ทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน บุคลิกภาพในการทำงาน (เฉลิมเผ่า อจละนันท์ และคณะ, 2545: 296) สอดคล้องกับข้อมูลของผู้วิจัยพบว่าแม้สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายจะผ่านเกณฑ์การประเมินของ สมศ. ในระดับดีมากที่สุดก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าคุณภาพของบัณฑิตจะดีหรือพัฒนามากขึ้นตามคะแนนที่ได้รับ เนื่องจากคะแนนที่ได้รับนั้นล้วนเป็นผลมาจากความสามารถในการสร้างสรรค์เอกสารให้สอดคล้องกับเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น และในการสร้างเอกสารต่าง ๆ ที่ว่านั้นผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายทั้งเจ้าหน้าที่และอาจารย์ตั้งใจเวลามากมายรวมถึงเวลาที่จะใช้สอนนักศึกษาด้วย ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวว่า

“...ความแตกต่างของนักศึกษาก่อนมี สมศ. กับหลังมี สมศ. ไม่มีความแตกต่างกัน ที่แตกต่างก็คือภาระงานของอาจารย์เพิ่มขึ้น และตัวนักศึกษาก็ไม่ได้ส่งผลต่อระบบของ สมศ. เลย นักศึกษาไม่ใช่ผลผลิตจาก สมศ. ส่วนใหญ่ก็เป็นผลผลิตตามหลักสูตรเราอยู่แล้ว..” (ชัชทพงษ์ เชื้อดี, สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557)

ข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการไม่บรรลุเป้าหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา กล่าวคือแม้จะมีการประกันคุณภาพการศึกษาที่มุ่งให้บัณฑิตมีคุณภาพแล้วก็ตาม แต่คุณภาพบัณฑิตยังคงมีลักษณะด้อยคุณภาพ ยังสู้บัณฑิตของต่างประเทศไม่ได้ สอดคล้องกับที่วิจารณ์พานิช (2555: 27) ระบุว่าบัณฑิตไทยโดยเฉลี่ยคุณภาพสู้บัณฑิตต่างประเทศไม่ได้ ทั้งด้านทักษะชีวิตและทักษะอาชีพ นายจ้างจึงต้องหาบัณฑิตต่างชาติมาทำงานในประเทศไทย หรือบริษัทไทย

นอกจากคุณภาพบัณฑิตจะไม่พัฒนาไปในทิศทางที่พึงปรารถนาแล้ว ในทางตรงกันข้าม ซ้ำร้ายดูคล้าย ๆ ว่าจะแย่กว่าที่ผ่าน ๆ มา ดังที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งถึงกับกล่าวถึงคุณภาพของบัณฑิตในลักษณะที่เสียดสีว่า “นักศึกษาเปลี่ยนแปลงไปนะ แต่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่แย่ลง” (กานต์สินี ทิพย์มณฑิธร, สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557) เนื่องจากก่อนมีประกันคุณภาพการศึกษาอาจารย์มีเวลาในการเตรียมการสอนหรือออกแบบกิจกรรมการเรียนการสอนให้

นักศึกษา แต่หลังจากมีระบบประกันคุณภาพเวลาในการดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนหายไปอย่างเห็นได้ชัด

ข้อมูลจากภาคสนามที่ผู้วิจัยพบ สอดคล้องกับข้อมูลของ MID เนื่องจากการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันของ MID พบว่าในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างสิงคโปร์ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 1-4 ตลอดช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หรือประเทศอินโดนีเซียที่ขยับขึ้นมาจากลำดับที่ 51 ในปี 2551 มาอยู่ในลำดับที่ 43 ในปี 2555 ขีดความสามารถของประเทศไทยกลับมีแนวโน้มตกลงมาจากลำดับที่ 27 ในปี 2551 มาอยู่ในลำดับที่ 33 ในปี 2555 (สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์, 2556: 4-17) และหากพิจารณาอย่างแคบคายอันดับที่ลดต่ำลงนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้ดำเนินการให้ระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายนอกแล้ว จึงไม่แปลกหากจะมองว่าการประกันคุณภาพที่ดำเนินการอยู่ไม่ได้ส่งผลทางบวกแก่บัณฑิตศึกษาไทยตามเจตนารมณ์และความมุ่งหวังอย่างแท้จริง

ข้อความข้างต้นแสดงทัศนคติของผู้ปฏิบัติการด้านการประกันคุณภาพอย่างชัดเจนว่าคุณภาพบัณฑิตยุคการประกันคุณภาพมิได้ดีไปกว่าก่อนหน้าจะมีระบบประกันคุณภาพของ สมศ. แต่อย่างไรก็ตาม นักศึกษาเองกลับมิได้มีการพัฒนาให้มีคุณภาพ ไม่น่าแปลกใจที่แม้หลังมี สมศ. แล้วผู้ประกอบการยังคงยืนยันว่าคุณภาพของบัณฑิตและนักศึกษามีได้เป็นไปตามที่ตลาดต้องการและที่สำคัญมันไม่ได้เป็นตามอย่างที่นายอมเรศ ศิลาอ่อน อดีตประธานกรรมการของสมศ. กล่าวถึงการประกันคุณภาพว่า

...“การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาได้อย่างแท้จริงซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของชาติ ถ้าเราทำได้ผลอย่างเป็นรูปธรรมก็จะทำให้เด็ก ๆ ทั้งหมด ทั้งในชนบท ในเมือง ในชายแดน มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานเท่าเทียมกันอย่างน้อยกลไกนี้ก็สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างเมืองกับชนบทได้...” (อมเรศ ศิลาอ่อน, 2545: 58)

อย่างไรก็ตาม ควรกล่าวไว้ด้วยว่าการที่คุณภาพบัณฑิตดีหรือไม่มากนักน้อยเพียงใดนั้นเป็นมาจากปัจจัยหลายประการ การคัดเลือกนักเรียนเข้าเรียนต่อก็เป็นสาเหตุของความแตกต่างประการหนึ่ง บางมหาวิทยาลัยมีโอกาสคัดเลือกนักเรียนที่มีคุณภาพสูงจากโรงเรียนชั้นนำอย่าง

โรงเรียนประจำจังหวัด กรณีเช่นนี้เป็นอันคาดหวังได้ว่าคุณภาพบัณฑิตจะมีคุณภาพกล่าว สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่อุดมการณ์รับนักศึกษาแตกต่างออกไป อย่างที่ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่ง กล่าวว่

...“เราจะเห็นว่าสถาบันราชภัฏหรือราชมงคล Input เราจะแค่พอใช้แต่ แต่ Process เราดีมากเราขยันทำมากเลยเพราะฉะนั้นผลของมันก็ถือว่าเฉลี่ย พอใช้ดีมาก ก็เป็นดีแต่ถ้ามหาลัย บางแห่งที่เขา Input ดีมาก Process ดีมาก Output เขาต้องดีมาก...” (อรอนงค์ แจ่มผล, สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2557)

ไม่ได้มีคุณภาพสูงขึ้นเกิดมาจากสาเหตุ หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เวลาที่สูญเสียไปกับการพยายามรังสรรค์เอกสารเพื่อให้ผ่านเกณฑ์การประเมินนั้น กระทั่งต่อภาระหน้าที่หลักของอาจารย์ไม่ว่าจะเป็นการบริการวิชาการ การวิจัย หรือแม้แต่การสอน ผู้ให้ข้อมูลทั้งหลาย ให้ความเห็นตรงกันว่าแม้ภายหลังมี สมศ. แล้วก็ไม่ได้นำส่งผลให้บัณฑิตมีคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม แต่อย่างไร ในทางตรงกันข้ามผู้ให้ข้อมูลกลับมองว่าบัณฑิตมีความรู้ความสามารถลดน้อยลง เพราะอาจารย์ไม่มีเวลาสอน มัวแต่ยุ่งวุ่นวายเรื่องการประเมิน

ในกรณีมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ ที่มีงบประมาณ และทรัพยากรที่เพียงพอ มีผู้จะเดือดร้อนมากนัก แต่สำหรับมหาวิทยาลัยเล็ก ๆ ที่อาจารย์สอนและเจ้าหน้าที่ประกันคุณภาพคือบุคคลคนเดียว การประกันคุณภาพดูเหมือนจะเป็นปัญหาหลักเนื่องจากอาจารย์ต้องละงานสอนเพื่อร่วมประชุมการประกันคุณภาพซึ่งเกิดขึ้นบ่อยมาก ผลตามมาก็คืออาจารย์ดังกล่าวถูกนักศึกษาประเมินว่าไม่ค่อยเข้าสอน เนื่องจากนักศึกษาไม่รู้การประเมินคืออะไร สำคัญอย่างไร ทำไมอาจารย์ถึงขาดสอน ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งกล่าวอย่างน้อยใจว่า การประเมินทำให้อาจารย์ต้องขาดสอนเพื่อเข้าประชุมและสุดท้ายถูกนักศึกษาประเมินแย่ หว่าอาจารย์ขาดสอน ” “

บทที่ 7

บทสรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

การวิจัยเรื่องวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษากระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (2) เพื่อศึกษาการใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา และ (3) เพื่อศึกษาอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

โดยใช้วาทกรรมซึ่งเป็นทฤษฎีสำคัญของกระบวนทัศน์แบบหลังสมัยใหม่ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลทั้งที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิด้วยการทบทวนข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา และข้อมูลปฐมภูมิที่เป็นข้อมูลภาคสนามโดยผู้วิจัยใช้ทั้งการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสังเกต โดยเฉพาะการสังเกตพฤติกรรมของบุคคลกรในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าการศึกษาดังกล่าวจะก่อให้เกิดมุมมองใหม่เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้แนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา นอกเหนือไปจากการรับรู้แบบเดิม ๆ เกี่ยวกับกับการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ถูกจัดเป็น “การรับรู้ตามกระแสหลัก” นอกการศึกษาในครั้งนี้ยังจะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดสิ่งที่เรียกว่า “คุณภาพการศึกษา” อันจะส่งผลต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษาให้มีคุณภาพอีกด้วย

ผลการศึกษาพบว่า นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่ดำเนินการโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ถูกสร้างขึ้นด้วยกระบวนการสร้างปัญหาเชิงวาทกรรม ส่วนในการบริหารนโยบายดังกล่าว ได้ดำเนินการ ผ่านการใช้อำนาจ ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของผู้ที่อยู่ในแวดวงของการศึกษา ซึ่งผลของ

การศึกษาแสดงให้เห็นว่าอำนาจ ความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการสร้างความการประกันคุณภาพการศึกษากลายเป็นความจริงของสังคม สำหรับอิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาพบว่านโยบายประกันคุณภาพมิได้ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้าม งานด้านประกันคุณภาพการศึกษาดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับอาจารย์ผู้รับผิดชอบ อีกทั้งนักศึกษาก็ไม่ได้มีคุณภาพตามเจตนารมณ์ของการประกันคุณภาพการศึกษาแต่อย่างใด

7.2 อภิปรายผล

ตามความคิดของฟูโกต์ทุกคน และการศึกษาครั้งนี้ก็พบว่าบุคลากรทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ทั้งเจ้าหน้าที่ อาจารย์ ต่างก็ตกอยู่ภายใต้วาทกรรมที่ว่าด้วยคุณภาพ มาตรฐาน ความเป็นสากล ที่ผู้มีอำนาจ คือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาร้างขึ้น

วาทกรรมที่ถูกสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาร้างขึ้นมานั้นได้อาศัยระเบียบแบบแผน กระบวนการ กรรมวิธีดำเนินการอย่างแยกกายภายใต้เหตุผลที่ถูกสร้างขึ้นมาทำให้เสมือนประหนึ่งว่าการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับความคิดของฟูโกต์ที่ว่าวาทกรรมนั้นมีทั้งสิ่งที่เป็นกฎเกณฑ์ แบบแผน ที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้ภาคปฏิบัติของวาทกรรม ที่เรียกว่าการก่อรูปของวาทกรรม

จากสรุปผลที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ข้างต้น นำไปสู่การอภิปรายผลตามประเด็นวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการได้ดังต่อไปนี้

7.1.1 กระบวนการผลิตสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

กระบวนการผลิตวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาเน้นไปที่การสร้างวาทกรรมปัญหาของอุดมศึกษา ที่ประกอบด้วยปัญหาความหลากหลายของอุดมศึกษา ปัญหาคุณภาพของบัณฑิต กรณีของปัญหาความหลากหลายของอุดมศึกษานั้นเป็นผลมาจากความพยายามให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นแหล่งสำคัญในการผลิตคนที่มีคุณภาพเพื่อเป็นฐานให้กับ

ระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นแกนกลางในการพัฒนาประเทศมาตั้งแต่หลังเป็นเปลี่ยนการปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพยายามพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทำให้ต้องเร่งขยายฐานการพัฒนากำลังคนคือสถาบันอุดมศึกษา จากเดิมที่กระจุกอยู่แต่ในกรุงเทพมหานคร ก็ขยายไปสู่ภูมิภาค นอกจากนี้แต่ละมหาวิทยาลัยคู่ต่างก็สร้างวิทยาเขตของคนในจังหวัดต่าง ๆ กันอย่างยิ่งยวด เหล่านี้ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีความหลากหลาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อการผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพที่เป็นกลไกสำคัญในการแข่งขันในเวทีโลก ดังนั้นการประกันคุณภาพการศึกษาจึงถูกปรับเปลี่ยน ตกแต่งขึ้นสร้างความมั่นใจว่าสังคมผู้ประกอบการจะได้บัณฑิตที่มีคุณภาพสอดคล้องกับตลาดแรงงาน สอดคล้องกับผลการวิจัยของสถาพร เริงธรรม (2549) เรื่อง “วาทกรรมทางนโยบายกับการคอร์รัปชัน: ศึกษากรณีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. 2541 ที่พบว่ามี การสร้างวาทกรรมนโยบายในขั้นตอนของการสร้างปัญหา และการสร้างความสมเหตุสมผลให้กับแนวทางแก้ไขปัญหา

7.1.2 การใช้วาทกรรมโดยใช้ อำนาจและความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะในฐานะ เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา

ผลการวิจัยพบว่านโยบายประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นผลมาจากการใช้อำนาจ ความรู้ และความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการกำหนดสิ่งที่เรียกว่าคุณภาพ มาตรฐาน และตัวบ่งชี้ เนื่องจากสิ่งเหล่านี้ต่างมองว่าออกมาจากอำนาจความรู้ของบุคคลใน สมศ. ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านมาตรฐานการศึกษา ส่งผลให้นโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่แม้หลายคนไม่รู้สึกรังเกียจ แต่ต้องยอมทำตามเสียมิได้ สอดคล้องกับการศึกษาเรื่อง “วงศาวิทยาว่าด้วยระบบการศึกษาไทย” ของศรีชัย พรประชาธรรม (2547) ที่ใช้วิธีการวงศาวิทยาในการวิเคราะห์ระบบการศึกษาของไทยและพบว่ากระบวนการสร้าง/สถาปนาความรู้ และการใช้อำนาจผ่านสถาบัน วินัย/สาขาวิชาการ กฎเกณฑ์และกิจกรรมต่าง ๆ ของระบบการศึกษาในแต่ละยุค และสอดคล้องกับการศึกษาของ จิรศักดิ์ สุขวัฒนา (2545) ในเรื่อง “การสถาปนาความเป็นผู้สูงอายุในสังคมสมัยใหม่” พบว่า ภาควิชาการทางวาทกรรมของระบบทุนนิยมในการทำให้ผู้สูงอายุกลายเป็นอื่น โดยการสร้างความรู้ในสาขาวิชาต่างๆมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชา พหุฒาวิทยา (gerontology) หลักการทางวิทยาศาสตร์เป็นฐานให้กับความรู้เหล่านั้นสองประการ กล่าวคือ ช่วงชิงเอาอำนาจแลเหยียบย่ำความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุเหล่านั้นด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย

7.1.3 อิทธิพลของวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาที่ส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาพบว่านโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ส่งผลใน 3 ลักษณะ คือ (1) ผลต่อนโยบายการบริหารของมหาวิทยาลัย (2) ผลต่อบุคลากรสายวิชาการ และ (3) ผลต่อบัณฑิตอุดมศึกษาไทย

ประการแรก ผลต่อนโยบายการบริหารของมหาวิทยาลัย เนื่องจากตัวบ่งชี้ของ สมศ. มิได้แยกแยะความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในประเทศไทย ที่มีทั้งมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก มหาวิทยาลัยรัฐมหาวิทยาลัยเอกชน มหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตกับมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง และแม้กระทั่งมหาวิทยาลัยของสงฆ์ ขณะเกณฑ์หรือตัวบ่งชี้เป็นลักษณะคลุมรวมกันทั้งหมด ส่งผลให้มหาวิทยาลัยขนาดเล็กต้องพยายามพัฒนาตนเอง เพื่อก้าวให้ทันเกณฑ์ จนบางครั้งมีการจัดทำเอกสารปลอมมากกว่าจะดำเนินการจริง ๆ

ประการที่สอง นโยบายประกันคุณภาพประกันคุณภาพการศึกษา สถานศึกษาแต่ละแห่ง จำเป็นต้องใช้กำลังพลในส่วนบุคลากรสายวิชาการเข้าไปช่วยดำเนินการงานประกันคุณภาพ ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระงาน และกระทบต่องานประจำ คืองานสอน งานที่ปรึกษา งานวิจัย งานบริการวิชาการ และงานด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อันเป็นผลให้อาจารย์ไม่สามารถทุ่มเทให้งานเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่

ประการที่สาม นโยบายประกันคุณภาพการศึกษา มิได้ส่งผลให้บัณฑิตอุดมศึกษาไทยมีคุณภาพ หรือพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ดังเจตนาของการประกันคุณภาพการศึกษาที่ได้กำหนดไว้แต่แรก เนื่องจากคุณภาพของบัณฑิตเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายตัว เช่น สมรรถนะผู้เรียนของแต่ละมหาวิทยาลัยมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยตัวหนึ่งที่ส่งผลต่อคุณภาพบัณฑิต นอกจากนี้การที่อาจารย์ต้องเสียเวลาไปกับงานการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพ ทำให้เบียดบังเวลาสอนนักศึกษาไปในขณะเดียวกัน

การวิจัยครั้งนี้ ทำให้ผู้วิจัยตระหนักและเข้าใจได้ว่านโยบายของรัฐนั้นมิได้เกิดขึ้นอย่างลุลอย ๆ ในทางตรงกันข้ามทุกนโยบายล้วนเกิดภายใต้บริบทใดบริบทหนึ่งเสมอ การนำเสนอ

ภาพลักษณ์ของบริบทเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายล้วนมาจากประกอบสร้างความจริงโดยผ่านวาทกรรมทั้งสิ้น

7.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่เป็นผลมาจากการวิจัยเรื่องวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยแบ่งนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญคือ ข้อเสนอแนะทั่วไป และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.3.1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

7.3.1.1 เพื่อให้การประกันคุณภาพไม่เป็นการระงับกับผู้ปฏิบัติ สมศ. ควรมีระบบฐานข้อมูลที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ หรือทางหนึ่งควรมีการใช้ข้อมูล หรือฐานข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานผู้ประเมินสถานศึกษา โดยวิธีนี้จะเป็นการลดการทำงานซ้ำซ้อนได้

7.3.1.2 เพื่อให้กิจกรรมการประกันคุณภาพบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง การกำหนดบ่งชี้ควรชัดเจน และสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น สมศ. ควรมีการจำแนกประเภทของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สะดวกต่อการจัดการประกันคุณภาพของแต่ละมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท ซึ่งจะสามารถลดแรงเสียดทานหรือแรงต่อต้านจากผู้รับการประเมินได้เป็นอย่างดี

7.3.2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

7.3.2.1 ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยให้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับวาทกรรมเพื่อหาว่านโยบายประกันคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาของของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา ถูกประกอบสร้างมาด้วยวาทกรรมใดบ้าง ความรู้และอำนาจชนิดที่มีส่วนในการสร้างวาทกรรมนโยบายประกันคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษาของของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประกันคุณภาพการศึกษา อย่างไรก็ตามงานชิ้นนี้ได้ศึกษาลงไปว่าวาทกรรมการประกันคุณภาพดังกล่าวส่งผลให้อัตลักษณ์ของอุดมศึกษาไทยเป็นอย่างไร เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

และถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ดังนั้นในการวิจัยครั้งต่อผู้สนใจอาจมุ่งศึกษาอัตลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นภายใต้วาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา

7.3.2.2 ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยให้การวิจัยแบบกรณีศึกษา โดยเลือกเอาสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพศึกษาเป็นกรณีศึกษา อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของวิจัยพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและดำเนินการเกี่ยวกับการประกันคุณภาพการศึกษานั้นมีได้มีเพียงสำนักงานรับรองมาตรฐานและการประกันคุณภาพศึกษา แต่มีหน่วยงานอื่นเกี่ยวข้องและดำเนินการในลักษณะภาคี เช่น สกอ. เป็นต้น ดังนั้น ในการวิจัยครั้งต่อไปอาจมุ่งศึกษาวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งอาจทำให้มองเห็นว่าแต่ละหน่วยงานมีกลยุทธ์ในการสร้างวาทกรรมที่แตกต่างกัน

7.3.2.3 การจากศึกษาพบว่าวาทกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นแท้จริงแล้วมีการต่อต้านและขัดแย้งปะปนอยู่ ในการวิจัยครั้งต่อไปสมควรให้มีการศึกษากระบวนการ/วิธีการต่อต้านขัดแย้งนโยบายประกันคุณภาพการศึกษาของสมศ. ที่สามารถจัดได้ว่าเป็นวาทกรรมหลักของสังคมอยู่ในขณะนี้

บรรณานุกรม

- กมลทิพย์ ไบเงิน. “ฤทธุดมศึกษาไทยไร้กิน?” เนชั่นสุดสัปดาห์, 31 มกราคม 2548, หน้า 78-79.
- กมลณัฐณ์ น้อยไกรไพโร. อาจารย์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ. สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557
- กฤษณพงศ์ กีรติกร. *วิกฤติ กระบวนทัศน์ มโนทัศน์ เพื่อการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2552.
- กัลยา กุลสุวรรณ. “วาทกรรมคำสอนของพุทธทาสภิกขุ.” *ดุสิตนิพนธ์ปริญาปรัชญาดุสิต* บัณฑิต สาขาวิชาภาษาไทย, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2553.
- กาญจนา แก้วเทพ และสมสุข หินวิมาน. *สายธารนักคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองกับการสื่อสารศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- กานต์สินี ทิพย์มณฑิยา. อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557
- กึ่งกาญจน์ อนุเชียร. “มุมมองปัญหาของสำนักประจักษ์นิยมและสำนักวิพากษ์นิยม: กรณีปัญหา โสภณีนีเด็ก.” *สารสารนิเทศสาร*. ปีที่ 21 (มกราคม-มีนาคม 2546): หน้า 35
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะดุล. *ทฤษฎีวิพากษ์ในนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555
- เกศกนก ชุ่มประดิษฐ์. “การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์ว่าด้วยเรื่องรัฐประหาร 19 กันยายน 2549.” *วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2551.
- เกษณี สุจิต. ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานการประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2557
- เกียรติสุดา ไชยสุ. “หลักและแนวคิดของการประเมินคุณภาพการศึกษาในทบวงมหาวิทยาลัย.” *วารสารวัดผลการศึกษา*. ปีที่ 20 (มกราคม-เมษายน 2542): 47-56
- คณะนักวิจัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. “อุดมศึกษาไทย: วิกฤติและทางออก.” รายงานการวิจัย เรื่องเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540.
- คำเพชร ภูริปริญญา. “การนำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยสู่การเป็นวิทยาลัยระดับโลก.” *วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตร์บัณฑิต, สาขาอุดมศึกษา ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา, คณะครุศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2550.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- จรัส สุวรรณเวลา. *อุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- จรัส สุวรรณเวลา. *ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- จักษ์ พันธุ์ชูเพชร. "เพศสัมพันธ์ในสายเลือด: ตรรกแห่งการต่อต้านชัดขึ้น." *รัฐศาสตร์ดุสิต* บัณฑิต. สาขาวิชารัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- จำเนียร พลหาญ. "อนาคตภาพมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มที่เน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคม พ.ศ. 2565". *วิทยานิพนธ์การศึกษาดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารและพัฒนากการศึกษา.มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 2553.
- จรัส นองมาก. *ปฏิบัติการประกันคุณภาพการศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 2*. กรุงเทพฯ: พัฒนาคุณภาพวิชาการ, 2546.
- จิตรกร โพธิ์งาม. "วาทกรรมเรื่องเขื่อนปากมูล." *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุสิตบัณฑิต, สาขาไทยศึกษา, มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 2549.
- จิรศักดิ์ สุขวัฒนา. "การสถาปนาความเป็นผู้สูงอายุในสังคมสมัยใหม่." *ปริญญาานิพนธ์หลักสูตรปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต, สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 2545.
- จุมพฏ คำสนอง. "หลังสมัยใหม่ (What is Postmodern ?)". *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 30 (พฤษภาคม 2539): 116-127
- จุมพล นิมพานิช. *การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- จุมพล นิมพานิช. *การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2549.
- เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. *การปฏิรูปการศึกษา ทางออกเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. 2541.
- เจือจันทร์ จงสถิตอยู่. *นโยบายด้านการศึกษา. ในประมวลสารชุดวิชาปัญหาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ (หน่วยที่ 9-15)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2546.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- เฉลิมชัย หาญกล้า. “การพัฒนากระบวนการตรวจสอบติดตามคุณภาพภายในของสถาบันราชภัฏ.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ภาควิชาบริหาร การศึกษา, คณะครุศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.
- ชฎานันท์ ศุภชลาศัย. “อาณานิคมศึกษา&จักรวรรดินิยมและการปกป้องหลักวิชาหลังอาณานิคมศึกษา.” *วารสารรัฐศาสตร์สาร*. ปีที่ 31(กันยายน-ธันวาคม 2553): 1-15
- ชัชชัย คุ่มทวีพร. “ปรัชญาเทคโนโลยีของแอนดรูว์ ฟินเบิร์ก: ทฤษฎีแนววิพากษ์.” *วารสารสังคมศาสตร์*. ปีที่ 28 (มกราคม-ธันวาคม 2550): 153-192.
- ชัชพงษ์ เชื้อดี. อาจารย์มหาวิทยาลัยศรีประทุม วิทยาเขตบางเลน. สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *แนะนำสภคความคิดหลังโครงสร้างนิยม*. กรุงเทพฯ: สมมติ, 2554.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. “การบริหารรัฐกิจแนวหลังโครงสร้างนิยม/หลังสมัยใหม่นิยม (1).” *นิตยสารวิภาษา*. ปีที่ 4 ลำดับที่ 28 (สิงหาคม-กันยายน 2553): 8-16.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *สภควิทยา. โครงสร้างนิยม. หลังโครงสร้างนิยมกับการศึกษารัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: วิภาษา, 2545.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *อัตวิสัยวัตถุวิสัยในสังคมศาสตร์/มนุษยศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. *วาทกรรมการพัฒนา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิภาษา, 2543.
- ฐปนวรรต พรหมอินทร์. *กระบวนการนโยบายสาธารณะ ในประมวลสาระชุดวิชาปัญญาเฉพาะเชิงนโยบาย*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.
- ณัฐพงศ์ จิตรนิรัตน์. “ชุมชนในวาทกรรมการพัฒนา: การสร้างและการให้ความหมายชุมชนภายใต้บริบทการพัฒนาในสังคมไทย.” *รัฐสมิแล*. ปีที่ 23 (พฤษภาคม-ธันวาคม 2545): 8-18
- ณัฐกานต์ อภภาสกิจ. “วาทกรรมและการแย่งชิงพื้นที่ของนมแม่และนมผง.” *วารสาร สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์*. ปีที่ 4(กันยายน 2554): 193-233.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ดนูชา สลิ่งวศ. “นักประกันคุณภาพการศึกษา: การเป็นตัวแทนแห่งการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรม.”
วารสารนักบริหาร. ปีที่ 33 (มกราคม-มีนาคม 2556): 74-80
- เทียนฉาย กิระนันท์. การเงินอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: คอมฟอร์ม, 2538.
- นพ ศรีบุญนาค. “การบริหารพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน. วิทยานิพนธ์พัฒนบริหาร
ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
พัฒนาบริหารศาสตร์, 2540.
- น้อมศรี เคท. เคล็ดลับในการเป็นนักประเมินภายนอกที่ดี. ในการประเมินอภิมานวิวิทย์วิทยาและ
การประยุกต์ใช้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- นิภา ชื่นทองมอญ, ผู้อำนวยการสำนักประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูล
สงคราม. สัมภาษณ์, 5 สิงหาคม 2557
- บังอร เทพเทียน. “เพศวิถีภายใต้นโยบาย และมาตรการป้องกันโรคเอดส์: การศึกษาเชิงวาท
กรรม.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชาการวิจัยพฤติกรรม
ศาสตร์ประยุกต์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2552.
- บุญจง ขาวสิทธิวงษ์. “การประกันคุณภาพอุดมศึกษาไทย.” วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์.
ปีที่ 39 (ธันวาคม 2542): 125-139
- ประชุม รอดประเสริฐ. นโยบายและการวางแผน : หลักการและทฤษฎี. กรุงเทพฯ : เนติกุลการ
พิมพ์, 2541.
- ประยูร ศรีประสาธน์. นโยบายการศึกษาไทย. ในประมวลสาระชุดวิชานโยบายและการวางแผน
การศึกษา. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536.
- ประเสริฐ สุทธิประสิทธิ์. “กระบวนการประกันคุณภาพสถาบันอุดมศึกษาไทย.” วารสารสุโขทัย
ธรรมาธิราช. ปีที่ 15 (กันยายน-ธันวาคม 2552): 108-115
- ปรีชา มารี เคน. “อนาคตภาพที่เป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ในการเป็น
มหาวิทยาลัยเพื่อ การพัฒนาท้องถิ่นในศตวรรษหน้า.” วิทยานิพนธ์หลักสูตร
ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชาการ บริหารจัดการการศึกษา. บัณฑิตวิทยาลัย.
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2554.
- พงศกร ถิ่นเขาต่อ. อาจารย์มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี. สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม
2557

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พนมสิทธิ์ สอนประจักษ์. “โบราณคดีประยุกต์ว่าด้วยการขุดจริยธรรมทางการเมือง: ศึกษาภาพสะท้อนผ่านวาทกรรมข่าวสารการเลือกตั้งทางหนังสือพิมพ์”. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- พนารักษ์ ปรีดากรณ์ และนเรศน์ วงศ์สุวรรณ. “เศรษฐกิจพอเพียง: การเปิดพื้นที่โดยการวิเคราะห์วาทกรรม.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย*. ปีที่ 29 (3), (กรกฎาคม-กันยายน 2552): 219-236.
- พฤทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์. *การวิเคราะห์การศึกษาเชิงวิพากษ์: พื้นฐานการศึกษาด้านประเด็นวิกฤติทางการศึกษา*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ไทยสัมพันธ์, 2553.
- เพ็ญนภา คล้ายสิงโต. “อุดมการณ์ทางเพศสภาพในพาดหัวข่าวอาชญากรรมในหนังสือพิมพ์ไทย: การวิเคราะห์วาทกรรมเชิงวิพากษ์.” วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชาภาษาศาสตร์ ภาควิชาภาษาศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- ไพบูลย์ เปานิล. “การพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา โปรแกรมวิชาเทคโนโลยีการศึกษา สถาบันราชภัฏ.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรการศึกษาดุษฎีบัณฑิต, สาขาเทคโนโลยี, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2543.
- ฟูโกต์, มิเชล. *ร่างกายใต้บังคับการ: ประุมบทแห่งอำนาจในวิถีสมัยใหม่*. แปลโดยทองกร โภคธรรม. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2554.
- ภัททิรา วิภวภิษฎา. “ปฏิบัติการเชิงวาทกรรมว่าด้วยการกำกับและควบคุมพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนในศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน.” ดุษฎีนิพนธ์, สาขาวิชาสังคมศาสตร์ สำนักวิชาศิลปศาสตร์, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2554.
- ภาวิช ทองโรจน์.(2555). “สภาสถาบันอุดมศึกษากับการพัฒนาอุดมศึกษา.” เข้าถึงได้จาก: <http://www.dusit.ac.th/course/standard/No-3.pdf>, 20 ธันวาคม 2555
- มงคง เทียนประเทียงชัย. ทฤษฎีอรรถปริวรรตศาสตร์กับการตีความทางกฎหมาย. “วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร.” ปีที่ 3 (1). (2553): 113-137
- มณฑล สงวนเสริมศรี. “การศึกษาระดับอุดมศึกษา.” มติชน. 3 ตุลาคม 2549, หน้า 27

บรรณานุกรม (ต่อ)

- มยุรี อนุমানราชธน. *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด กระบวนการ และการวิเคราะห์*. เชียงใหม่: คเนจิ่งนิจ, 2547.
- มาลินี คุ่มสุภา. *อนุสาวรีย์ประชาธิปไตยกับความหมายที่มองไม่เห็น*. กรุงเทพฯ: วิชาษา, 2548.
- รสสุคนธ์ พหลเทพ. "อำนาจในสถาบันอุดมศึกษา." ใน *ความเป็นผู้นำ เป้าหมายและอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา*. 96-113. ประกอบ คูปรัตน์, ม.ป.ท., ม.ป.ป.
- รสสุคนธ์ พหลเทพ. *อำนาจในสถาบันอุดมศึกษา. ในความเป็นผู้นำเป้าหมายและอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา* (ประกอบ คูปรัตน์, บรรณาธิการ). มปท. มปป.
- รังสิต โลไทสงค์. "กระบวนการยุติธรรมชุมชน: กระบวนทัศน์และการบวนการเสริมสร้างสังคมแห่งความเป็นธรรม". *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารศาสตร์. สำนักบริหารและพัฒนาวิชาการ มหาวิทยาลัยแม่โจ้*, 2550.
- รัตนะ บัวสนธ์. *ทิศทางและอาณาบริเวณการประเมิน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. *การจัดการคุณภาพ จาก TQC ถึง TQM, ISO 9000 และการประกันคุณภาพ*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2554.
- โรลิ่งด์ บาร์ตส์. *มายาคติ*. แปลโดย วรรณพิมล อังคศิริสรรพ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2555.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหยาบล็อกและ การพิมพ์, 2548.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายไปปฏิบัติในเอกสารการสอนชุดนโยบายสาธารณะและการวางแผน*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, .
- วันชัย ตันศิริ. *อุดมการณ์ทางการศึกษา: ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- วันชัย ตันศิริ. *โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต: แนวคิดสำคัญของการปฏิรูปในพระราชบัญญัติการศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- วิจารณ์ พานิช และคณะ. *รายงานการศึกษาวิจัยการประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา: กรณีศึกษานิวซีแลนด์*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี, 2544.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วิทยากร เชียงกูร. “ปัญหาความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการทางการศึกษา” เข้าถึงได้จาก:
<http://witayakornclub.wordpress.com/2009/02/27>, 18 ธันวาคม 2557.
- วิฑิต แสงพิทักษ์. อาจารย์มหาวิทยาลัยสยาม.สนทนากลุ่ม, 20 กรกฎาคม 2557.
- วีไล ตั้งจิตสมคิด. “แนวทางการประกันคุณภาพการศึกษาไทยในระดับอุดมศึกษา.” *วารสารลาน
 ปัญญา*. ปีที่ 1 (มิถุนายน-ธันวาคม 2543): 79-81
- ศิริชัย พรประชาธรรม. “วงศาวิทยาว่าด้วยระบบการศึกษาไทย.” *ปริญญาานิพนธ์หลักสูตร
 ปริญญาการศึกษาดุสิตบัณฑิต. สาขาวิชาพัฒนศึกษาศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย,
 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 2547.
- ศิริเกษม ศิริลักษณ์. รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยนเรศวร. สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม
 2557.
- ศิริวัฒน์ คล้ามไพบูลย์. “โพสต์โมเดิร์นคืออะไร: จากปฏิกริยาแบบมาร์กซิสต์สู่การเมืองแบบ
 ปฏิบัตินิยม” ใน *ทฤษฎีและองค์ความรู้ในยุคโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถี
 ทรรศน์, 2455.
- ศิริวัฒน์ คล้ามไพบูลย์. มิเชล ฟูโกต์: ประวัติศาสตร์และการเมือง. *วารสารสังคมศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. ปีที่ 13, 2544.
- สงกรานต์ กลมสุข. “วาทกรรมกับการพัฒนา: วิเคราะห์การสร้างเงื่อนไขในประเทศไทย.”
วารสารมหาวิทยาลัยศรีสเทียณ. ปีที่ 11(1). (มกราคม-เมษายน 2548),.
- สมคิด พรมจัญ และสุพักตร์ พิบูลย์. *การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา*. นนทบุรี:
 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2544.
- สมถวิล วิจิตรวรรณนา และศศิธร ชูตินันทกุล. “สรุปสาระสำคัญจากการสัมมนาเรื่อง การ
 ประเมินตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542.” *วารสารการ
 ประเมินผลการศึกษา*. ปีที่ 1 (กันยายน 2546-มีนาคม 2547): 1-9
- สมบัติ อารังญวงษ์. *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. พิมพ์ครั้งที่ 12.
 กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. “ความสมเหตุสมผล/อำนาจ และสภาวะสมัยใหม่: หนทางสู่หายนะของ
 มนุษยชาติแห่งศตวรรษที่ 21.” *วารสารร่วมทุกข์*. ปีที่ 26 (ตุลาคม 2550-มกราคม
 2551): 44-80

บรรณานุกรม (ต่อ)

สร้อยตระกูล (ตียนนท์) อรรถมานะ. *สารธารณะบริหารศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สันติ บุญภิรมย์. *การบริหารงานวิชาการ*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ไทยร่วมเกล้า, 2553.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. "การนำมหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ: ทิศทางสู่ธุรกิจ
อุดมศึกษาไทย." *วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์*. ปีที่ 12. (กรกฎาคม-
ธันวาคม 2547):

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎีกา. *แนวทางการปฏิรูปการศึกษา
ระดับอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542*. กรุงเทพฯ: จี.ที.
ซี คอมมิวนิเคชั่น, 2544.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 11
(พ.ศ.2555-2559)* เข้าถึงได้จาก: [http://www.mua.go.th/~bpp/developplan
/download/higher_educu_PlanHEdu11_2555-2559.pdf](http://www.mua.go.th/~bpp/developplan/download/higher_educu_PlanHEdu11_2555-2559.pdf), 3 เมษายน 2556.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา
ระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2553*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2555.

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. *ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนา
คุณภาพมาตรฐานการจัดการศึกษา 3 ระดับ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2).

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. *คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอก
รอบสาม (พ.ศ. 2554-2558)*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สมุทรปราการ: ออฟเซ็ท พลัส, 2555.

สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา. *คู่มือการประเมินคุณภาพภายนอก
ระดับอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ
การศึกษา, 2549.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. *รายงานการวิจัยเรื่องรูปแบบการ
บริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2546.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. *การประเมินผลการอุดมศึกษา*.
กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. *สภาวิชาการการศึกษาไทยในเวทีโลก*
พ.ศ.2556. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2556.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สำนักงานส่งเสริมสังคมแห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน (สสค.)

apps.qlf.or.th/member/.../prefix-15082557-113332-q15B2n.pdf

สำนักประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. คู่มือระบบประกันคุณภาพ

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: พิสิกส์เซ็นเตอร์, 2548.

สิริรัตน์ วิภาสศิลป์. “การประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา.” *วารสารการวัดผล*

การศึกษา ปีที่ 20. (มกราคม-เมษายน 2542): 29-37

สุกัญญา สุวรรณนาคินทร์. “บทบาทของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา.” *วารสารพัฒนาเทคนิค*

ศึกษา. ปีที่ 6 (กรกฎาคม 2537): 30-33

สุชาดา ทวีศิลป์. “ชาติพันธุ์นิพนธ์แนวสตรีนิยม.” *วารสารสังคมศาสตร์*. ปีที่ 18 (1), (2549): 23-

57

สุชาดา บวรกีตังค์. การประกันคุณภาพ: ยาขมห่มอใหญ่. สยามรัฐ. 17 ธ.ค. 2551: หน้า 19

สุชาดา ทวีสิทธิ์. “ชาติพันธุ์นิพนธ์แนวสตรีนิยม: การท้าทายกระบวนทัศน์ปฏิฐานนิยม.” *วารสาร*

สังคมศาสตร์. ปีที่ 18 (2549): 24-57

สุนันทา แก้วสุข. “รูปแบบการดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาที่ผ่านการประเมินในระดับดี:

กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.” *ดุชนิพนธ์หลักสูตรการศึกษาดุษฎี*

บัณฑิต. สาขาการบริหารการศึกษา, คณะศึกษาศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2553.

สุนีย์ มัลลิกะมาลัย. *วิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหา

วิทยาลัย, 2552.

สุบรรณ เขียมวิจารณ์. “อนาคตภาพที่เป็นไปได้ของมหาวิทยาลัยมหาสารคามในทศวรรษหน้า.”

วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2550.

สุบิน สุระรัช. “การพัฒนาคุณภาพบัณฑิตไทยสู่อาเซียน.” *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย*

นครสวรรค์. ปีที่ 15 (ตุลาคม – ธันวาคม 2556): 142-153

สุภณ สมจิตศรีปัญญา. “วาทกรรมจากวรรณกรรมสลองต่อการสร้างทุนทางวัฒนธรรมในภาค

อีสาน. *วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*. สาขาวัฒนธรรมศาสตร์.

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2551.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สุรณี พิพัฒน์โรจนกมล. "การวิเคราะห์เชิงนโยบายการก่อรูปและกระบวนการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2547." ปรินญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา. คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สุวิมล ธนะผลเลิศ. "วิวัฒนาการของหลักสูตรศึกษาศาสตรบัณฑิตในสมัยรัตนโกสินทร์." วิทยานิพนธ์หลักสูตร ปรินญาครุศาสตรบัณฑิต, สาขาวิชาอุดมศึกษา ภาควิชานโยบายการจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา. คณะครุศาสตร์, มหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์, 2547.
- อภิภา ปรัชญพฤทธิ. *หลังสมัยใหม่นิยมและการอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์, 2554.
- อมรวิชัย นาครทรรพ. รายงานการวิจัย "ในกระแสคุณภาพ: ข้อเสนอแนะวิจัยศึกษาแนวโน้มความเคลื่อนไหวด้านการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก" เสนอต่อสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2540.
- อมเรศ ศิลลาอ่อน. การประชุมเสวนาวิชา "การประกันคุณภาพการศึกษา". รวมบทบรรยายพิเศษ 2 ปี สมศ. วันที่ 22-33 พฤศจิกายน 2545.
- อรวรรณ ปิลาพันธ์โอภาท. *กรอบวาทกรรมวิเคราะห์กับกรณีศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานการวิจัย สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2544.
- อรอนงค์ แจ่มผล. ผู้อำนวยการสำนักประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร. สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2557
- อัจฉรา ปัดมทรานวงศ์. "มายาคติและอุดมการณ์ในโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548: การวิเคราะห์ด้วยสัญวิทยา." วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สื่อมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- อัทนันท เตชพิศาลวงศ์. "วาทกรรมสะท้อนภาพไท่นผ่านหนังสือพิมพ์ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง". วิทยานิพนธ์หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาสื่อสารมวลชน คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- อัมมาร สยามวาลา และคณะ. การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่: ผู้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง." เอกสารประชุมสัมมนาเรื่อง "ยกเครื่องการศึกษาไทย: ผู้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง" (Revamping Thai Education System: Quality for All) ฌห้อง บางกอกคอนเวนชันเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์, 15 กุมภาพันธ์ 2555.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. *คิดอย่างมีเชล พูโกต์ คิดอย่างวิพากษ์*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552.
- อาภรณ์ พลเยี่ยม. การศึกษาการดำเนินการตามนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2542.
- อุทุมพร (ทองอุไร) จามรมาน. *วิธีทำการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา (รวมตัวอย่างดัชนี เกณฑ์ และรายงานประเมินตัวเอง)*. กรุงเทพฯ: ฟีนี, 2544.
- อุทุมพร(ทองอุไร) จามรมาน. *การประกันคุณภาพระดับอุดมศึกษา (เล่มที่ 19)*. กรุงเทพฯ: ฟีนีพับลิชชิง, 2543.
- อุทุมพร(ทองอุไร) จามรมาน. *วิธีทำการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ฟีนีพับลิชชิง, 2544.
- Anderson, Jamse E. *Public Policy-Making*. NY: Holt, Rinehart and Winson, 1779.
- Barthes, Roland. *Elements of Semiology*. Translated by Annette Lavers and Colin Smith. 11th edition. NY: Hill and Wang, 1986.
- Barthes, Roland. *Mythologies*. Translated by Annette Lavers. 25th ed. NY: The Noonday Press, 1991.
- Berg, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Science*. 5th ed. Boston: Pearson, 2004.
- Birkland, Thomas A. "Agenda Setting in Public Policy." In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp 63-78. Fischer, Frank, Miller, Gerald J. and Sidney Mara S., ed. FL: CRC Press, 2007.
- Chandler, Daniel. *Semiotics: The Basic*. 2nd ed. NY: Routledge, 2007

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Clegg, Stewart R. *Framework of Power*. London: Sage Publications, 1989.
- Cook, Guy. *The Discourse of Advertising*. London: Routledge, 1992.
- Coupland, N. and Nussbaum, J.F. *Discourse and Life Identity*. CA: Sage Publications, 1993.
- Creswell, John W. *Research design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Method Approaches*. 3rd ed. London: Sage Publications, Inc. 2009.
- Crossley, N. *Key Concepts in Critical Social Theory*. London: Sage Publications, 2005.
- Crotty, Michael. *The Foundations of Social Research: Meaning and perspective in the research process*. Boston: Pearson Education,
- Cuff, E.C., Sharrock, W.W. and Francis, D.F. *Perspective in Sociology*. 5th ed. NY: Routledge, 2006.
- Danesi, Marcel. *Messages, Sign and Meaning: A Basic textbook in semiotics and Communication*. Toronto: Canadian Scholar's Press, 2004.
- Dijk, Teun A. Van. *Discourse and Context: A Sociocognitive Approach*.
- Dijk, Teun A. Van. *Discourse Studies*. Vol. 1. London: Sage Publications, 2007.
- Dye, T.R. *Understanding Public Policy*. 5th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall,
- Fairclough, Norman. *Language and Power*. 5th ed. New York: Longman, 1992.
- Fairclough, Norman., Cortese, Giuseppina and Ardizzone, Patrizia. *Discourse and Contemporary Social Change*. Bern: Peter Lang, 2007.
- Farganis, James. *Reading in Social Theory: The Classic Tradition to Post-Modernism*. NY: McGraw-Hill, 2014.
- Farrell, C. Michel *Foucault*. London: Sage Publications, 2005.
- Foucault, Michel. "The Subject and Power." *Critical Inquiry* (Vol. 8, No. 4). (Summer 1982): 777-795.
- Foucault, Michel. *Archaeology of Knowledge*. Trans. Sheridan Smith. London: Routledge, 1972.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Foucault, Michel. *Power/Knowledge: Selected Interview and Other Writing 1972-1977*.
 Trans. Colin Gordon, Leo Mashall, John Metpam and Kate Soper.
 NY: Pantheon Books, 1980.
- Foucault, Michel. *The Order of discourse*. In Robert Young (Eds.). Boston: Routledge &
 Kegan Paul, 1981.
- Foucault, Michel. *The Order of Things: An Archeology of the Human Science*. NY:
 Tavistock Publications, 1970.
- Fowler, France C. *Policy studies for Educational Leaders: An Introduction*. NJ:
 Prentice Hall, 2000.
- Fox, Charles J., Miller, Hugh T. *Postmodern Public Administration: Toward discourse*.
 California: Sage Publications, 1996
- Gee, James Paul. *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and method*.
 2nd ed. NY: Routledge, 2005.
- Griffin, Ricky W. *Management*. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1996.
- Harrigan, John J., Nice, David C. *Politics and Policy in States and Communities*. 10th
 edition. London: Pearson Education, 2008.
- Hawkes, Terence. *Structuralism and Semiotics*. 2nd ed. NY: Routledge, 2003.
- Hill, Michael. *The Public Policy Process*. London: Pearson Education, 2005.
- Hollinger, Robert. *Postmodernism and The Social Science: A Thematic approach*.
 California: Sage Publications, 1994.
- Jaworski, Adam and Coupland, Nicolas. *The Discourse Reader*. 2nd ed. NY: Routledge,
 2006.
- Jensen, Courtney. "Foundations and Racial Inequality: A Discourse Analysis."
 Doctor of Philosophy's Thesis in Public Administration. Graduate College.
 University of Nebraska, 2011.
- Johnstone, Barbara. *Discourse Analysis*. 2th ed. Australia: Blackwell Publishing,
 2008.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Jorgensen, M. and Philips, J.P. *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications, 2002.
- Lemert, Charles C. and Gillan, Garth. *Michel Foucault: Social Theory and Transgression*. NY: Columbia University Press, 1982.
- Linstead, Stephen. *Organization Theory and Postmodern Thought*. London: Sage Publications, 2004.
- Maxwell Joseph A. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. 3rd edition. London: Sage Publications, 2013.
- McGuigan, J. *Rethinking Cultural Policy*. London: McGraw-Hill, 2004.
- Merraim, Saran R. *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.
- Mood, M. Alexander. *The Future of Higher Education: Some speculations and Suggestions*. California: McGraw Book Company, 1973.
- Mouzelis, Nicos. *Modern and Postmodern Social Theorizing*. NY: Cambridge University Press, 2008.
- Neuman, W. Lawrence. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. 6th ed. Boston: Allyn & Bacon, 2006.
- Parmentier, Richard J. "Signs in Society: Studies in Semiotics Anthropology." n.p.: Indiana University Press, 1994.
- Parsons, Wayne. "Public policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis." UK: Edward Elgar, 1995.
- Quade, E.S. *Analysis for Public Decisions*. 2nd Edition. NY: Rand Corporation, 1982
- Renkema, Jan. *Introduction to Discourse Studies*. Amsterdam: John Benjamins Publishing, 2004.
- Saichaie, Kem. "Representation on College and University Websites: an Approach using critical discourse analysis". The Doctor of Philosophy's thesis in Educational Policy and Leadership Studies. University of Iowa, 2011.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Sidney, Mara S. "Policy Formulation Design and Tools." In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp 79-87. Fischer, Frank, Miller, Gerald J. and Sidney Mara S., ed. FL: CRC Press, 2007.
- Simon, Christopher A. *Public Policy: Preference and Outcomes*. Pearson Education, 2010.
- Smith, Kevin B., Larimer, Christopher W. *The Public Policy: Theory Primer*. 2nd ed. Philadelphia: Westview, 2013.
- Starling, Grover. *Managing The Public Sector*. 8th ed. Boston: Thomson Wadsworth, 2008.
- Stewart, JR. Joseph, Hedge David M. and Lester, James P. *Public Policy: An Evolution Approach*. 3rd ed. Boston: Thomson wadsworth, 2008.
- Straling, Grover. *Managing the Public Sector*. 9th edition. Boston: Wadsworth, 2011.
- Treib, Oliver and Pulzl, Helga. "Implementing Public Policy." In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, pp 89-107. Fischer, Frank, Miller, Gerald J. and Sidney Mara S., ed. FL: CRC Press, 2007.
- Wachhaus, T. Aaron. "Networks in Contemporary Public Administration: A Discourse Analysis." Doctor of Philosophy's Thesis in Public Administration, School of Public Affairs, Pennsylvania State University, 2008.
- Teichler, Ulrich. "Higher Education and New Scio-Economic Challenges in Europe" in *Goals and Purposes of Higher Education in the 21st Century*. pp 96-111. Arnold Burgen. London: Jessica kingsley Publishers, 1996.
- Wetherell, Margaet, Taylor, Stephanie and Yates, Simeon J. *Discourse Theory and Practice*. London: Sage Publications, 2001.
- Wodak, R. and Meyer, M. *Methods of Critical Discourse Analysis*. London: Sage Publications, 2001.
- Xu, Shi. *A Cultural Approach to Discourse*. NY: Palgrave Macmillan, 2005.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	เสริมศักดิ์ กิตติपालวรรณท์
วัน เดือน ปีเกิด	23 ตุลาคม 2515
สถานที่เกิด	บ้านโคกเหียง ตำบลทุ่งลาน อำเภอนาดใหญ่ จังหวัดสงขลา
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภาษาอังกฤษ, 2539 Madras Christian College, India Master of Art (Public Administration) มหาวิทยาลัยรังสิต ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, 2557
ที่อยู่ปัจจุบัน	67/34 ตำบลนครชุม อำเภอมือง จังหวัดกำแพงเพชร
สถานที่ทำงาน	โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
ตำแหน่งปัจจุบัน	อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต