

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการสนับสนุนความเป็นอาเซียน: กรณีศึกษาระหว่างประเทศไทยกับเมียนมาฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา
2. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา
3. การอุดมศึกษาของโลกและอาเซียน
4. ประชาคมอาเซียน
5. ความร่วมมือในการพัฒนาอุดมศึกษาในอาเซียน
6. การอุดมศึกษาของประเทศไทย
7. การอุดมศึกษาของเมียนมา
8. การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการศึกษา

1.1 ความแตกต่างของนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผน

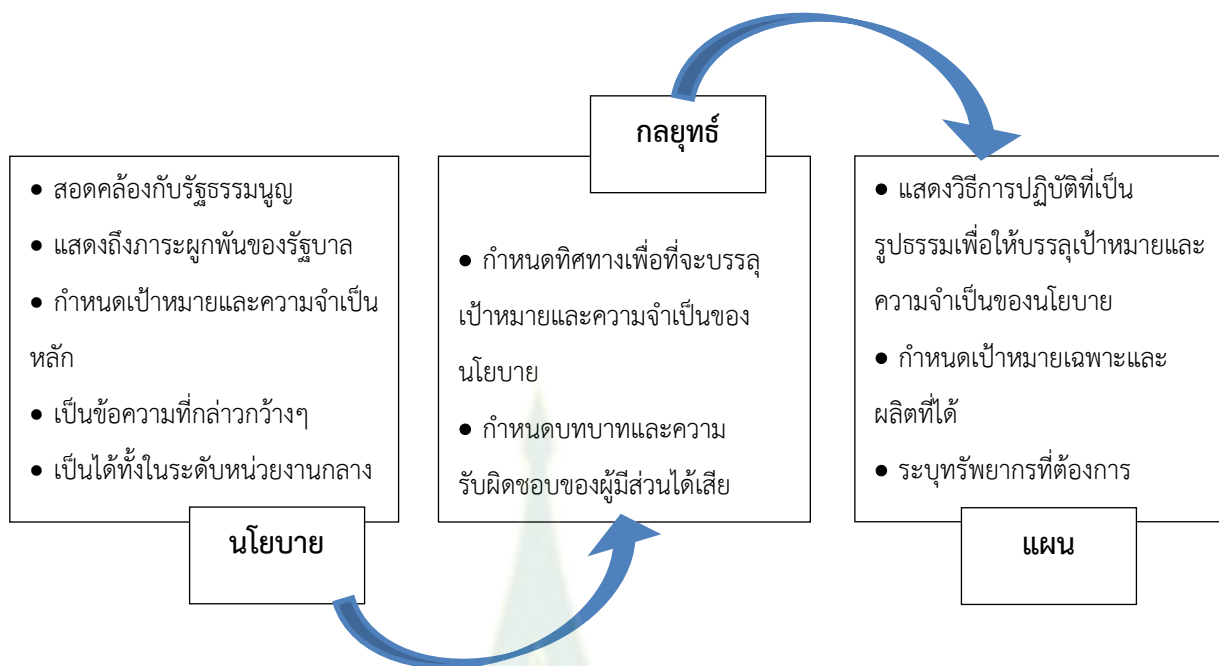
ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายทางการศึกษาของชาติ ยูเนสโก (UNESCO, 2013, น. 6) เสนอว่า นักการศึกษาจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความแตกต่างของเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (policy documents) ซึ่งมี 3 ลักษณะ ได้แก่ นโยบาย กลยุทธ์ และแผน ดังนี้

-*นโยบายการศึกษาชาติ* เป็นตัวกำหนดเป้าหมายและความจำเป็นหลักที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการในเรื่องการศึกษาของชาติ ซึ่งกำหนดได้ทั้งในหน่วยงานกลางและหน่วยงานย่อย เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพ และครูที่มีประสิทธิภาพ หรือตอบสนองความต้องการของผู้เรียนได้

-*กลยุทธ์* เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือความจำเป็นหลักของนโยบาย

-*แผน* ใช้แสดงเป้าหมายเฉพาะ (targets) และกิจกรรม (activities) ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดช่วงเวลาในการปฏิบัติ

ทั้งนี้เอกสารนโยบายทั้ง 3 ลักษณะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แสดงได้ดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย กลยุทธ์ และแผน

ที่มา: ปรับปรุงจาก UNESCO. (2013). *UNESCO handbook on education policy analysis and programming*. Bangkok, Thailand: UNESCO Bangkok, p. 6.

จึงเห็นได้ว่า ในระดับมหัพภาค นโยบายเป็นข้อความที่กล่าวไว้กว้างๆ ที่บ่งบอกถึงเป้าหมายและความจำเป็นหลักของชาติที่ต้องดำเนินการโดยข้อความนี้พัฒนามาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นนโยบายจึงสะท้อนให้เห็นถึงภาระผูกพันของรัฐบาลที่ต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย นโยบายจึงเป็นตัวสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์หรือทิศทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและความจำเป็นหลักของชาติ พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนได้เสียที่จะร่วมขับเคลื่อนกลยุทธ์ นอกจากนี้ ข้อความกลยุทธ์จะนำมาใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาซึ่งในแผนได้กำหนดเป้าหมายเฉพาะที่ต้องการบรรลุและผลผลิตที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งวิธีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในลักษณะของโครงการ/กิจกรรม และทรัพยากรที่รัฐต้องจัดสรรอย่างเหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาที่ได้กำหนดไว้

1.2 ความหมายและความสำคัญของนโยบาย

1.2.1 ความหมายของนโยบาย

ความหมายของนโยบายในทางปฏิบัติ พบว่า นักวิชาการได้ให้ความหมายแตกต่างกัน แต่มีความคล้ายคลึงกัน เช่น ในทัศนะของ ยูเนสโก (UNESCO, 2013) นโยบาย หมายถึงข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นเป้าหมายและความจำเป็นหลักของรัฐบาลที่มุ่งให้บรรลุ โดยต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นโยบายสามารถแบ่งได้ตามระดับของหน่วยงาน ได้แก่ หน่วยงานหลัก และหน่วยงานย่อย หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาเฉพาะ ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศที่กล่าวว่า นโยบาย

เป็นแนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Anderson, 1984, Nagel, 1984, Dye, 1992, กุลธน ธนาพงศธร, 2553 อ้างถึงใน วิจิตร ศรีสอาน, ทองอินทร์ วงศ์โสธร, และเก็จกนก เอื้อวงศ์, 2557) ซึ่งความหมายของนโยบายที่กล่าวมาส่วนใหญ่เป็นความหมายของนโยบายสาธารณะ (public policy) เพื่อให้สังคมโดยรวมนำไปปฏิบัติ

สำหรับนโยบายการศึกษา (educational policy) ซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะเช่นกัน ดังนั้น จึงสามารถใช้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะมาเป็นกรอบคำจำกัดความของนโยบายการศึกษาได้ ดังนี้ นโยบายการศึกษา หมายถึง ข้อความที่เป็นแนวทางหรือการตัดสินใจของรัฐบาลหรือหน่วยงานทางการศึกษา สำหรับการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อันเป็นการแก้ปัญหา หลีกเลี่ยงปัญหา หรือป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยนโยบายจะสะท้อนให้เห็นทั้งทางตรงหรือทางอ้อมถึงหลักการพื้นฐานหรือความเชื่อของผู้รับผิดชอบหน่วยงานนั้น (วิจิตร ศรีสอาน, ทองอินทร์ วงศ์โสธร, และเก็จกนก เอื้อวงศ์, 2557, น.8) ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับทัศนะของ ยูเนสโก (UNESCO, 2013) ที่กล่าวว่า นโยบายการศึกษา เป็นข้อความที่ถึงแม้จะกล่าวอย่างกว้าง ๆ แต่ก็แสดงจุดเน้นที่มีลักษณะเฉพาะ อาทิ มุ่งหาทางแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง เช่น “เพื่อจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพสูงสำหรับเด็กทุกคนในปี ค.ศ. 2015” ข้อความที่กล่าวอย่างหลวม ๆ นี้ แสดงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับชาติอันจะเกี่ยวโยงกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทุกระดับไม่ว่าเป็นหน่วยงานที่ดูแลการศึกษาระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา หรืออุดมศึกษา นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันกับด้านต่างๆ เช่น หลักสูตร การพัฒนาครูหรือบุคลากรทางการศึกษาอื่น ๆ วัสดุ ครุภัณฑ์ทางการเรียนการสอนการบริหารจัดการ และการวัดประเมินผล เป็นต้น

1.2.2 ความสำคัญของนโยบาย

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของนโยบาย กลยุทธ์ และแผน ดังที่ ยูเนสโก (UNESCO, 2013) นำเสนอในภาพที่ 1 จะเห็นได้ว่า นโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นตัวบอกทิศทางการบริหาร และเป็นข้อมูลสารสนเทศสำคัญที่ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมาย ความจำเป็นหลัก และมาตรการการดำเนินงาน อันเป็นที่มาของการกำหนดกลยุทธ์และแผนการพัฒนา ซึ่งสอดคล้องกับ ประชุม รอดประเสริฐ (2547) ที่ระบุว่า นโยบายมีความสำคัญทั้งในระดับตัวองค์กร ระดับผู้บริหาร และระดับผู้ปฏิบัติ นั่นคือ ทำให้องค์กรมีเป้าหมายและแนวปฏิบัติงาน และทำให้เกิดแนวทางการพัฒนาองค์กร ช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นทิศทางการทำงานและส่งเสริมให้ผู้บริหารใช้อำนาจอย่างถูกต้องมีเหตุผลและมีความยุติธรรม และช่วยให้บุคลากรเข้าใจภารกิจของหน่วยงานอย่างชัดเจน

ในที่นี้จะขอสรุปถึงความสำคัญของนโยบายในฐานะเป็นกรอบการดำเนินงานใน 4 ด้าน (วิจิตร ศรีสอาน, ทองอินทร์ วงศ์โสธร, และเก็จกนก เอื้อวงศ์, 2557) ดังนี้

1) *นโยบายเป็นกรอบในการพัฒนาหน่วยงาน สังคม และประเทศชาติ* เนื่องจากนโยบายเป็นประเด็นทางการเมือง ดังนั้น ก่อนที่รัฐบาลจะทำหน้าที่บริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา นโยบายของรัฐจึงเป็นกรอบสำคัญของการบริหารประเทศ และถือเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนำไปสู่ในการกำหนดนโยบายของหน่วยงานย่อมก็ย่อมส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในวงกว้าง

2) *นโยบายเป็นกรอบในการวางแผน* ในการจัดทำแผนไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ หรือแผนของหน่วยงานหลักอื่น ๆ สิ่งที่ต้องกำหนดในเบื้องต้น คือ วัตถุประสงค์และนโยบาย โดยในแต่ละวัตถุประสงค์ของแผนจะระบุแนวนโยบาย เป้าหมาย และกรอบการดำเนินงาน ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานย่อยของตนนำไปพัฒนาแผนของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างเหมาะสมต่อไป

3) *นโยบายเป็นกรอบในการตัดสินใจ* นโยบายที่ดีต้องให้แนวทางผู้บริหารในการตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสม เห็นทิศทางการทำงาน และเมื่อนำสู่การปฏิบัติสามารถทำให้เกิดความรับผิดชอบร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง และช่วยให้การทำงานต่อเนื่องและคงเส้นคงวา ไม่เสียเวลา และทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการทำงาน

4) *นโยบายเป็นกรอบสำหรับการควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน* เนื่องจากนโยบายเปรียบเสมือนหางเสือเรือที่ทำหน้าที่ควบคุมเรือให้ไปในทิศทางที่ถูกต้อง ดังนั้น นโยบายจึงเป็นกรอบสำหรับควบคุมและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานเพื่อดูความสอดคล้องระหว่างแผนกับการดำเนินงาน ความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคด้านทรัพยากรที่ใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงาน

เนื่องจากนโยบายมีความสำคัญดังกล่าวมาแล้ว การกำหนดนโยบายจึงต้องอาศัยการวิจัยเป็นฐาน โดยมีการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ และการประชาพิจารณ์โดยผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับปัญหาความต้องการที่แท้จริง วิสัยทัศน์ ทางเลือก และวิธีการที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยทั้งการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์และการวิพากษ์ร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องจะนำมาสู่การทำร่างนโยบายซึ่งต้องผ่านการพิจารณาระดับรัฐบาล และการประชาพิจารณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มาจากรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เครือข่ายการพัฒนาระดับนานาชาติ องค์กรอิสระ และประชาชนทั่วไป ด้วยเหตุนี้ ยูเนสโก (UNESCO, 2013) ได้เสนอว่า ในการกำหนดนโยบายต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความเป็นไปได้ของนโยบายทั้งในเรื่ององค์การ คน และงบประมาณ ดังนี้

- สมรรถนะของหน่วยงานพร้อมหรือไม่
- ทรัพยากรมนุษย์ในหน่วยงานมีความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้รับการพัฒนาอย่างเพียงพอเหมาะสมหรือไม่
- โครงสร้างการบริหารขององค์กรเหมาะสมหรือไม่
- งบประมาณที่สนับสนุนเพียงพอและเหมาะสมที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่

ปัจจัยที่กล่าวมานี้ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจในระดับนโยบายที่จะกำหนดโครงการ กิจกรรมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่ดีต้องมีมาตรการที่จะแก้ปัญหาที่ต้องเผชิญ และต้องสามารถหาแหล่งทุนมาสนับสนุน และเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรได้ ด้วยเหตุนี้ นโยบายที่ดีมีประสิทธิภาพจึงมีคุณสมบัติ 4 ประการ ได้แก่ กำหนดมาจากข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อถือได้ (built on evident) ความเป็นไปได้ (politically feasible) มีงบประมาณสนับสนุนตามความเป็นจริง (financially realistic) และทั้งรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเห็นพ้องร่วมกัน (agree to by the government and relevant stakeholders) (UNESCO, 2013, p.7)

1.3 องค์ประกอบของนโยบาย

องค์ประกอบของนโยบายมีความสัมพันธ์กับนิยามของนโยบายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในทัศนะของหน่วยงานหรือองค์การทางการศึกษา และนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องกัน ดังเช่น

UNESCO มองว่า นโยบายเป็นข้อความที่กล่าวอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นเป้าหมายและความจำเป็นหลักของรัฐบาลที่มุ่งให้บรรลุ โดยต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถสะท้อนได้ว่า นโยบายมี 2 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ เป้าหมาย และแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

จรัส สุวรรณเวลา (2551) กล่าวว่า นโยบายในเชิงโครงสร้างนอกจากควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ และแนวทางนโยบาย หรือกลวิธีการดำเนินงาน และควรประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานด้วย ซึ่งเปรียบเสมือนกลไกการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งสอดคล้องกับรัตนภรณ์ สมบูรณ์ (2556) ที่ได้สังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของนโยบาย และพบว่า ปัจจัยสนับสนุนเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะสามารถส่งผลให้นโยบายบรรลุหรือไม่บรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจพิจารณาได้ทั้งปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร โดยปัจจัยภายในองค์กรได้แก่ทรัพยากรต่าง ๆ ที่องค์กรมีอยู่ รวมถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่นำไปสู่การปฏิบัติ ส่วนปัจจัยภายนอกองค์กร หมายถึงเครือข่ายความร่วมมือทั้งในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนี้ สนธิรัก เทพเรณู และกุลชลี จงเจริญ (2556) ได้สังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการหลายท่านและสรุปได้ว่า นโยบายควรมีส่วนประกอบสำคัญ 3 ส่วน ส่วนแรก เป็นการกำหนดนโยบาย ส่วนที่สอง เป็นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และส่วนที่สาม เป็นการประเมินผลนโยบาย ซึ่งรายละเอียดขององค์ประกอบแต่ละส่วนดังกล่าวมีดังนี้

ส่วนที่ 1 การกำหนดนโยบาย (policy formulation) การกำหนดนโยบายต้องมีการศึกษาความต้องการจำเป็นของนโยบาย (need of policy) และกำหนดเป็นข้อความนโยบาย (policy statement) รวมทั้งมีการเห็นชอบนโยบายเพื่อนำสู่แนวทางปฏิบัติ หรืออาจกล่าวได้ว่า ในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อหาทางเลือกและการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ด้วยเหตุนี้ในการวิเคราะห์นโยบายต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญ คือ 1) ผู้ทำการวิเคราะห์นโยบายต้องมีความรอบรู้ในตนโยบาย ซึ่งอาจได้มาจากประสบการณ์ หรือ ได้มาจากข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องชัดเจนและเป็นปัจจุบัน และ 2) ตนโยบายต้องอาศัยข้อมูลและข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งอาจเป็นข้อเท็จจริงของสภาพการณ์ (facts) หรือบริบทสิ่งแวดล้อมต่างๆที่กำลังดำเนินอยู่ หรือเป็นค่านิยม (values) ความเชื่อ ทัศนคติของสังคมนั้น หรือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) กำหนดประเด็นปัญหา 2) กำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจ โดยทั่วไปมักอิงผลประโยชน์ของหน่วยงาน ประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และตั้งอยู่บนจริยธรรม 3) กำหนดทางเลือก ซึ่งอาจต้องใช้การสร้างแบบจำลอง (Model) เพื่อช่วยการตัดสินใจศึกษา และ 4) ศึกษาความเป็นไปได้และการประเมินผล ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้ง 4 ขั้นตอนดังกล่าว อาจใช้การวิจัยเชิงนโยบายในลักษณะของการทดลองปฏิบัติงาน การศึกษาเฉพาะกรณี หรือการวิจัยเชิงประเมินผลการศึกษา

ส่วนที่ 2 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation) เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จ ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความเข้าใจที่ชัดเจนและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย ทั้งนี้ การแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อย หรือแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติจะต้องจัดทำวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกการปฏิบัติงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับ สกนธ์ ชุมทัพ (2554, น. 4) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีความเห็นว่า การนำนโยบายและแผนลงสู่การปฏิบัตินั้นสำคัญเพราะเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนานโยบาย (policy development) ที่สามารถทำให้ทราบได้ว่า แผนงาน(programs) โครงการ (projects) หรือกิจกรรม (activities) ที่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ที่แปลงมาจากนโยบายในระดับต่างๆ เป็นอย่างดีแล้วนั้น สามารถนำไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด ต้องใช้เทคนิค วิธีการ กลยุทธ์หรือกระบวนการใดบ้างในการขับเคลื่อน ผลักดันให้เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุด ตลอดจนจะได้ทราบว่าปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติงานอะไรบ้างที่ต้องเร่งทำการแก้ไขให้ทันเวลา

ส่วนที่ 3 การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) เป็นการกระทำที่มีระบบต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบาย โดยเปรียบเทียบเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลผลิตและผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบาย รวมทั้งเพื่อตรวจสอบว่าในแต่ละขั้นตอนมีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้างที่ต้องเร่งรัดแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินผลนโยบายเป็นองค์ประกอบหลักของกระบวนการนโยบาย มีขอบข่ายครอบคลุมตั้งแต่การประเมินการกำหนดนโยบาย การประเมินทางเลือกนโยบาย การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลกระทบนโยบาย

จากแนวคิดดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ในทางปฏิบัติ นโยบายมีองค์ประกอบสำคัญ 4 มิติ ได้แก่ 1) การศึกษาสภาพการปัจจุบันเพื่อศึกษาปัญหาหรือความต้องการในการกำหนดนโยบาย 2) การวางแผนเพื่อจัดทำวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกการปฏิบัติงานให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน 3) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้ และ 4) การประเมินผล เพื่อกำกับติดตามและตรวจสอบปัญหาอุปสรรคการดำเนินการทั้งในระหว่างทางและเมื่อสิ้นสุดแผน ทั้งนี้องค์ประกอบทั้ง 4 มิตินี้สามารถพิจารณาเป็นวงจรของนโยบายทางการศึกษา ดังจะกล่าวต่อไป

1.4 วงจรของนโยบายทางการศึกษา

หน่วยงานทางการศึกษาสามารถพัฒนานโยบายโดยการประยุกต์ใช้กระบวนการนโยบายใน 4 ขั้นตอน (UNESCO, 2013) ดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 กระบวนการนโยบายการศึกษา

ที่มา: ปรับปรุงจาก UNESCO. (2013). *UNESCO handbook on education policy analysis and programing*. Bangkok: UNESCO Bangkok, pp. 8-9.

ก่อนเริ่มกระบวนการนโยบาย รัฐบาลจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ของประเทศในด้านการศึกษาให้ชัดเจน เพื่อเป็นทิศทางในการกำหนดนโยบาย แล้วจึงขับเคลื่อนกระบวนการนโยบาย ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์ (Analysis)

เมื่อได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ทางการศึกษาแล้ว กระบวนการนโยบายก็จะเริ่มได้ด้วยการวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันทั้งบริบทภายในและภายนอกประเทศ เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันถึงแนวทางที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์ ในขั้นตอนนี้จะมองหาทางเลือกหลาย ๆ ทางพร้อมทั้งประเมินความเป็นไปได้ของแนวทางหรือมาตรการนั้น ๆ ในแง่ค่าใช้จ่าย เวลา และทรัพยากร แล้วนำผลการประเมินมากำหนดความสำคัญตามลำดับ แล้วจึงปรับภาษาให้เหมาะสม

ขั้นที่ 2 การวางแผน (Planning)

จากขั้นที่ 1 จะเห็นได้ว่านโยบายมีทิศทางอย่างไรและมาตรการตามลำดับความสำคัญเพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์นั้นมีอะไรบ้าง ในขั้นนี้จะเป็นการออกแบบกลยุทธ์ กำหนดกิจกรรม และงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้น ในขั้นการวางแผนจึงต้องแสดงผลที่ได้ (outputs) อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ระบุเป้าหมายเฉพาะ (targets) กิจกรรม (activities) และระยะเวลาดำเนินการ (timelines) ทรัพยากร (resources) ต่างๆ พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ต้องวางกรอบการกำกับติดตามและประเมินผลนโยบาย ไว้ในขั้นตอนนี้ด้วย

ขั้นที่ 3 การนำสู่การปฏิบัติ (Implementation)

ขั้นตอนนี้เป็นการนำกิจกรรมต่างๆ ที่วางแผนไว้พร้อมทั้งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรสู่การปฏิบัติตามระยะเวลาและบทบาทหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเฉพาะ และขั้นตอนนี้ถือเป็น

เป็นเรื่องที่สำคัญมาก ซึ่ง กล้า ทองขาว (2557) กล่าวว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งที่เป็นตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหาร ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้จะแสดงอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน บางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยตรง บางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยอ้อม และตัวแปรต่างๆ ที่มีอิทธิพลดังกล่าวมักรวมกันเป็นกลุ่มหรือเป็นชุด 5 ชุด หรือ 5 ปัจจัย ซึ่งประกอบด้วยดังนี้

1) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นปัจจัยที่กล่าวถึงความชัดเจนทั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ รวมถึงความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตลอดจนความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน ผู้บริหาร และผู้ที่เกี่ยวข้อง และความสามารถสื่อสารให้สมาชิกได้เข้าใจเกี่ยวกับข้อความนโยบาย (Policy statement)

2) ปัจจัยการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอเหมาะสมของการจัดสรรอำนาจเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของแนวปฏิบัติที่นำไปใช้ ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลา และระดับความซับซ้อนของ การประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน

3) ปัจจัยด้านลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับความเหมาะสมของรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุด ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เจตคติของผู้บริหารและบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากรและเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน ความสามารถของผู้นำในหน่วยงาน ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ ความเข้มข้นของความรู้สึกรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานต่อโครงการ การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน และผลของโครงการก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ

4) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมือง อาทิ การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์กรที่ใช้อำนาจหรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีจากส่วนกลางและท้องถิ่น และการสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมายในด้านการใช้ทักษะ เทคนิค และความสามารถเชิงการจัดการขององค์กรและบุคคลในท้องถิ่น

5) ปัจจัยด้านมาตรการการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับการมีมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน การมีมาตรการกระตุ้น เสริมแรง และให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรม

ขั้นที่ 4 การประเมินผล (Evaluation)

ในขั้นตอนนี้ครอบคลุมภารกิจสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1) การกำกับติดตามและตรวจสอบกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ 2) การแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานถ้ามีปัญหาเกิดขึ้น 3) การประเมินผลตัวชี้วัดสำคัญ ได้แก่ ความสอดคล้อง (relevance) ระหว่างแผนที่กำหนดกับการดำเนินงาน ประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ผลกระทบ (impact) และความยั่งยืน (sustainability) ของผลที่ได้รับ และ 4) การนำผลลัพธ์ที่ได้จากการประเมินมาใช้เป็นข้อมูลสารสนเทศ หรือ inputs สำหรับการปรับปรุงนโยบายในอนาคต

1.5 ความสำคัญของบริบทกับนโยบายทางการศึกษา

แชปแมน แซคเนย์ และแอสปิน (Chapman, Sackney and Aspin, 1999) ได้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่การเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นสากล (Internationality) ได้มีความเด่นชัดมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อนโยบายการพัฒนาประเทศในทุกด้านโดยเฉพาะในด้านการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่า หลายประเทศได้มีการรับนโยบายและรูปแบบการบริหารจัดการศึกษาของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการจัดการศึกษามาใช้ หรือนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะกับบริบทของตน ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานทางการศึกษา จึงไม่ได้ดำเนินการกิจโดยลำพังแต่ต้องประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศอยู่เป็นประจำ ดังนั้น นโยบายการปฏิรูปการศึกษาของแต่ละประเทศจึงส่งผลกระทบต่อหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ บางหน่วยงานอาจเห็นผลชัดเจนในระยะเวลาอันสั้น แต่บางหน่วยงานอาจต้องรอเวลาที่เหมาะสมจึงจะเห็นผล จึงเห็นได้ว่า นโยบายการปฏิรูปการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่มาจากความต้องการจำเป็นของประเทศ แต่สภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นโลกาภิวัตน์ดังกล่าว ทำให้อิทธิพลของสังคมโลกและสังคมของภูมิภาคส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการศึกษาของแต่ละประเทศเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากทศนะของยูเนสโก (UNESCO, 2013) ดังต่อไปนี้

1.5.1 จุดเน้นของสังคมโลก

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 สังคมโลกได้ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเพื่อทุกคน (Education for All, EFA) อย่างมีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายคือ เด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ทุกคนควรได้โอกาสเข้าถึงการศึกษาอย่างมีคุณภาพ สามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ และมีทักษะชีวิต ต่อมา ในปี ค.ศ. 2000 สังคมโลกได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุในปี 2015 ที่เรียกว่า The Millennium Development Goals (MDGs) โดยมีเป้าหมายที่ครอบคลุมสาระเกี่ยวกับความยากจน การศึกษา สุขภาพ ความเสมอภาค สิ่งแวดล้อม และความร่วมมือ ทั้งเป้าหมายของ EFA และ MDGs ได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบการพัฒนาทั้งในระดับสังคมโลก สังคมภูมิภาค และระดับประเทศ โดยเฉพาะในระดับประเทศ หลายประเทศได้นำเป้าหมายเหล่านี้มาสู่การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร และระบบกำกับติดตาม อย่างไรก็ตาม UNESCO ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของการกำหนดนโยบายที่ไม่สมดุลเพราะอาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศได้ เช่น ขณะนี้หลายประเทศที่กำลังพัฒนาทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับประถมศึกษามากเกินไปทั้งในแง่ของคุณภาพของการศึกษา การรู้หนังสือ และทักษะชีวิต จนทำให้ละเลยการจัดการศึกษาสำหรับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวัยเรียน รวมถึงผู้ที่จบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาสายอาชีพ และ

สายอาชีวะ (UNESCO, 2013) นอกจากนี้ ในรายงานสภาการการศึกษาไทย ปี 2557 ได้ชี้ให้เห็นข้อมูลของ UNESCO ว่า ในช่วงปีค.ศ. 1999 ถึง 2009 นักเรียนที่ลงทะเบียนเรียนในโปรแกรมสายอาชีวะในหลาย ๆ ประเทศมีแนวโน้มลดลง ซึ่งปัญหาลักษณะนี้เป็นปัญหาของประเทศไทยด้วยเพราะขณะนี้อัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมปลายสายอาชีวะอยู่ที่ร้อยละ 15 ในขณะที่เป้าหมายระดับชาติกำหนดให้สัดส่วนสายอาชีวะศึกษาต่อสายสามัญศึกษาเท่ากับ 50:50 (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2557, น. 22) จึงเห็นได้ว่า บริบทของสังคมโลกได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายการศึกษาในระดับประเทศ

1.5.2 ข้อตกลงระดับภูมิภาค

นอกจากจุดเน้นระดับสากล คือ FEA และ MDGs ที่หลายประเทศนำมาสู่การพัฒนา นโยบายของชาติแล้ว ยังมีข้อตกลงระดับนานาชาติ หรือระดับภูมิภาคอีกหลากหลายประเด็นที่ช่วยกำหนด แนวทางการพัฒนานโยบายรวมถึงการปฏิรูปการศึกษาของประเทศต่างๆ เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การแบ่งแยกชนชั้น การแบ่งแยกเชื้อชาติ การกดขี่สตรีเพศ และสิทธิเด็ก (UNESCO, 2013) อีกกรณี คือ การรวมตัวในระดับภูมิภาคของประเทศในกลุ่มอาเซียนเพื่อก่อตั้งเป็นสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nation) หรืออาเซียน (ASEAN) ในปีพ.ศ. 2510 และต่อมา ในปีพ.ศ. 2552 ได้มีการประกาศใช้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) พร้อมกับกำหนดเป้าหมายการเป็น ประชาคมอาเซียน ใน 3 เป้าหมาย หรือ Three Pillars of ASEAN Community ได้แก่ เป้าหมายประชาคม การเมืองและความมั่นคงอาเซียน เป้าหมายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเป้าหมายประชาคมสังคมและ วัฒนธรรมอาเซียน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2554) ซึ่งเป้าหมายทั้ง 3 ประการนี้ ได้นำมาสู่ การพัฒนานโยบายของชาติอาเซียนทั้งในระดับหน่วยงานหลักและหน่วยงานย่อย ในทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานทางการศึกษา ที่ต้องนำสู่การกำหนดนโยบายในทุกระดับและ ทุกประเภทการศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับ แชปแมน แซคเนย์ และแอสปิน (Chapman, Sackney and Aspin, 1999) ที่กล่าวว่า แรงผลักดันของความเป็นสากลมีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาทั้งในด้านหลักคิดในการกำหนด เป้าหมายทางการศึกษา แนวทางการพัฒนาหลักสูตร การกำหนดเนื้อหาสาระและวิธีสอน การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างและรูปแบบการบริหารการศึกษา รวมทั้งการวัดและประเมินผลที่ต้องสามารถเทียบเคียงกับ ความเป็นสากลได้

1.5.3 บริบทที่กำหนดนโยบายระดับประเทศ

การศึกษาเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้ นโยบายการศึกษาที่มี ประสิทธิภาพจึงต้องมีความสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น นโยบายการจัดการศึกษา ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายสายอาชีวะ หรือระดับอุดมศึกษาจะต้องเชื่อมโยงการศึกษากับเศรษฐกิจและ ตลาดแรงงาน และประการสำคัญ คือ นโยบายการศึกษาต้องสะท้อนถึงบริบทของประเทศทั้งในด้าน ภูมิประเทศ ประชากร เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

1) ภูมิประเทศและประชากร

ลักษณะของภูมิประเทศไม่ว่าจะเป็นภูเขา ทะเล แม่น้ำ ถนนหนทาง และสภาพ ภูมิอากาศ รวมทั้งลักษณะของประชากร เช่น โครงสร้าง การกระจาย การเติบโต ฯลฯ ต่างก็เป็นข้อมูลสำคัญที่

นำมาใช้ในการตัดสินใจในการจัดการศึกษา อาทิ การกำหนดจำนวนและที่ตั้งของสถานศึกษา การอบรมและการพัฒนาครู การผลิตและแจกจ่ายวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอน การลงทุนทางการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ การมีข้อมูลเกี่ยวกับความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ความเชื่อ ประเพณี และการปฏิบัติของ ชนกลุ่มต่างๆ ก็จะช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความเสมอภาคยิ่งขึ้น

2) เศรษฐกิจของประเทศ

โครงสร้างและลักษณะของเศรษฐกิจประเทศมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการศึกษา ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิตและการจ้างงานในลักษณะของความร่วมมือกันของสามหน่วยงานได้แก่ หน่วยงานบริการ หน่วยงานอุตสาหกรรม และหน่วยงานเกษตรกรรม ก็จะส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และนโยบายการศึกษา ระดับรายได้ของประชาชนก็ส่งผลต่อการเข้าถึงการศึกษา และผลลัพธ์ทางการศึกษา นอกจากนี้ บรรยากาศด้านเศรษฐกิจของชาติก็ส่งผลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้หน่วยงานทางการศึกษา ดังนั้น ในการวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษาจึงต้องพิจารณาการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา กับเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด

3) สังคมและวัฒนธรรม

การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพถือเป็นบริการทางสังคมของรัฐบาล ซึ่งมักได้รับผลกระทบจากโครงสร้างทางสังคมอันเกิดมาจากผสมผสานระหว่างหลายปัจจัย อาทิ ระดับรายได้ ชนชั้น เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ประชาชนที่ยากจน หรือผู้ด้อยโอกาส ซึ่งกลุ่มทางสังคมเหล่านี้อาจมีทัศนคติและค่านิยมทางการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังเช่น ในทัศนะของกลุ่มประเพณีนิยมอาจพอใจกับการใช้อำนาจในการจัดการศึกษา และกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายการศึกษาที่เน้นเนื้อหา วิธีการสอน และภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์นโยบายทางการศึกษาจึงต้องพิจารณาถึงการประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา กับประเด็นทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างใกล้ชิด

4) การเมืองของประเทศ

เนื่องจากนโยบายเป็นประเด็นทางการเมือง การกำหนดนโยบายการศึกษาจึงต้องสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศในภาพรวมและบริบททางการเมืองของประเทศ ด้วยเหตุนี้งานสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายการศึกษา คือ ต้องเข้าใจกลไกการบริหารและการเมือง อาทิ ต้องรู้ว่านโยบายนี้จะได้รับการพิจารณาที่ไหนและอย่างไร ใครที่มีบทบาทสำคัญ จุดแข็งและจุดอ่อนของคนกลุ่มนี้มีอะไรบ้าง และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตคืออะไร ความเข้าใจในปัจจัยเหล่านี้ จะช่วยให้ประเมินได้ว่า บริบททางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อนโยบายการศึกษาและการพัฒนานโยบายอย่างไร และในทางกลับกัน นโยบายการศึกษาจะสามารถมีอิทธิพลต่อบริบทการเมืองอย่างไร นอกจากนี้ แนวทางการบริหารของประเทศก็มีผลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาเช่นกัน อาทิ ประเทศที่บริหารแบบรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำสู่การปฏิบัติด้วยตนเอง แต่ในประเทศที่บริหารแบบกระจายอำนาจก็จะมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติจากส่วนกลางไปที่หน่วยงานย่อยลงมา

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ถึงถึงความสำคัญของบริบทหรือสภาวะแวดล้อมทั้งในระดับสังคมโลก สังคมภูมิภาค และในระดับประเทศที่ส่งผลต่อนโยบายการศึกษาของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ บริบทจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษา

2. แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการจัดการศึกษาที่ครอบคลุมการศึกษาตั้งแต่ระดับต่ำกว่าปริญญา ได้แก่ ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรืออนุปริญญา จนถึงระดับปริญญาเอก การจัดการศึกษาในระดับนี้มีพื้นฐานความคิดและพัฒนาการมาจากปรัชญาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ยุคสมัย (วิจิตรศรีสอาน, 2518) สรุปพอสังเขปดังนี้

ในยุคสมัยเริ่มแรก จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษามุ่งพัฒนาจิตใจและพหุปัญญาของผู้เรียนเป็นสิ่งสำคัญ วิชาการที่มุ่งเน้นจึงเป็นเรื่องปรัชญา ตรรกวิทยา วาทศิลป์ และกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เรียนเกิดปัญญาและมีคุณธรรมสมควรแก่การเป็นบุคคลชั้นสูงในสังคมที่ได้รับการศึกษาระดับสูง จึงเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาในยุคนี้ เป็นจุดมุ่งหมายที่แคบเพราะมุ่งเน้นการพัฒนาปัญญาและคุณธรรมหรือแหล่งวิชาการเฉพาะตัวบุคคลเพื่อเป็นชนชั้นสูงในสังคมชั้นสูง

ในยุคสมัยกลาง จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเพราะเป็นยุคของการกำหนดมหาวิทยาลัยที่ถือว่าเป็นแหล่งความรู้ชั้นสูงหรือแหล่งวิชาการชั้นสูงที่มีสภาพเป็นชุมชนวิชา จึงเป็นยุคที่เน้นทั้งการพัฒนาปัญญาและคุณธรรม รวมทั้งการศึกษอบรรณเพื่อวิชาชีพชั้นสูง วิชาการที่มุ่งเน้นและถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญของการอุดมศึกษา มีทั้งหมด 7 วิชา ได้แก่ ไวยากรณ์ วาทศิลป์ ตรรกวิทยา เลขคณิต เรขาคณิต ดาราศาสตร์ และดนตรี ซึ่งวิชาดังกล่าวได้เป็นวิชาพื้นฐานในหลักสูตรอุดมศึกษาในระยะต่อมา และแนวคิดการพัฒนาคณาจารย์ในฐานะผู้ให้ความรู้ได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนในยุคนี้

ในยุคสมัยใหม่ เป็นยุคที่เน้นการอุดมศึกษาด้านปรัชญาและวิทยาศาสตร์การวิจัย ซึ่งเป็นการขยายฐานความคิดการจัดการศึกษาให้ครอบคลุมถึงการศึกษาค้นคว้าวิจัย ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ และวิทยาการแขนงต่างๆ ซึ่งปรัชญาในยุคสมัยนี้ได้เป็นแนวทางการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในยุคปัจจุบัน

จากการศึกษาพัฒนาการของการอุดมศึกษาในยุคสมัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ปรัชญาหรือจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาในแต่ละยุคสมัยได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสภาพของสังคม อย่างไรก็ตาม วิจิตรศรีสอาน (2518, น. 10) ได้ประมวลจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นสากลไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างสรรค์จรจรโลงความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการ

2) ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งวิทยาการชั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อความเจริญของมนุษยชาติ

3) ทะนุบำรุง ส่งเสริม ศิลปะ และวัฒนธรรม

ภายในขอบเขตของจุดมุ่งหมายดังกล่าวมหาวิทยาลัยกระทำหน้าที่หลัก 4 ประการ ดังนี้

1) การสอนวิชาการและวิชาชีพเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของสังคม

2) การวิจัยค้นคว้าเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ

3) การบริการทางวิชาการแก่สังคม

4) การถ่ายทอดวัฒนธรรมและปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี

ทั้งนี้ วิจิตร ศรีสอาน (2518, น. 13) ได้กล่าวโดยสรุปว่า “จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษา คือ การสร้างสรรค์และจรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ เพื่อสถาบันอุดมศึกษาจะได้ใช้ความเป็นเลิศทางวิชาการ พัฒนาบุคคลและให้บริการทางวิชาการเพื่อประโยชน์ของสังคมและมนุษยชาติ”

จากจุดมุ่งหมายหรือปรัชญาการอุดมศึกษาดังกล่าว ได้เป็นนำมาแนวคิดในการกำหนดพันธกิจหลักที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นแหล่งปัญญาของสังคมต้องนำสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมใน 4 ประการ (ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังขะตะววรรณ, 2556) ดังนี้

- 1) การผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ เพื่อพัฒนากำลังคนในระดับสูงให้กับ สังคม ประเทศชาติ
- 2) การวิจัย เพื่อสร้างสรรค์องค์ความรู้สู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ
- 3) การบริการทางวิชาการแก่สังคม เพื่อสร้างสรรค์จรรโลงให้สังคมเจริญก้าวหน้าและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยใช้วิชาการขั้นสูงเป็นพื้นฐาน
- 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อคงความเป็นเอกลักษณ์แห่งชาติไทย

นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า แนวคิดการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นปรับเปลี่ยนได้ตามกาลเวลาและสภาพของสังคม ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า การศึกษาระดับอุดมศึกษามีแนวโน้มเน้น “การศึกษาตลอดชีวิต” เป็นหลักในการจัดการศึกษา ด้วยเหตุผลว่า การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการดำรงชีวิตนอกจากปัจจัยทางด้านวัตถุ การจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมและบุคคลทุกเพศทุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สังคมปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ที่บุคคลในสังคมทุกเพศทุกวัยจะดำรงตนอยู่ในสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเข้าสู่โลกโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีความสุขและประสบความสำเร็จจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และรูปแบบหรือแนวทางการจัดการศึกษาที่เหมาะสมสอดคล้องจึงต้องเป็นการศึกษาตลอดชีวิตที่ผสมผสานการศึกษาทั้งในและนอกระบบโรงเรียน รวมทั้งประยุกต์ใช้เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่มาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษาทุกรูปแบบ ซึ่งทำให้เกิดวิถีใหม่ทางการศึกษาที่เหมาะสมกับหลักการจัดการศึกษาตลอดชีวิต ดังเช่น การจัดการศึกษาระบบเปิด (Open education) ที่ใช้การศึกษาทางไกล (Distance education) (วิจิตร ศรีสอาน, 2529, น. 1 และ 4)

ในปัจจุบัน การอุดมศึกษาในระดับนานาชาติได้นำการศึกษาทางไกลมาเป็นแนวทางจัดการศึกษาที่ผู้สอนถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ไปยังผู้เรียนโดยผ่านสื่อประเภทต่างๆ ทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เทปเสียง วีดิทัศน์ และคอมพิวเตอร์ในรูปแบบต่างๆ และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ดังที่ สุมาลี สังข์ศรี (2549, น. 33-34) กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การศึกษาทางไกลเป็นที่นิยมและมีวิวัฒนาการพอสรุปได้ดังนี้

- 1) ปัจจัยด้านความห่างไกล การศึกษาทางไกลช่วยให้โอกาสแก่ผู้ที่อยู่ห่างไกลจากสถานศึกษาหรืออยู่ในพื้นที่ห่างไกลได้รับโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกับผู้อื่น
- 2) ปัจจัยด้านการไม่มีเวลา ด้วยสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้คนจำนวนมากมีภาระมากมายไม่อาจมีเวลาพอที่จะเข้าเรียนแบบชั้นเรียน การศึกษาทางไกลจึงมีความเหมาะสมที่จะนำมาช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายให้เรียนที่ใดก็ได้ ตามความพร้อมของตนเอง
- 3) ปัจจัยด้านความจำเป็นของการศึกษาตลอดชีวิต ประชาชนทุกวัยทุกช่วงอายุจำเป็นต้องได้รับการศึกษา แต่การศึกษาในระบบโรงเรียนไม่ได้เอื้อให้แก่ผู้ที่วัยแรงงาน วัยผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ ดังนั้น การศึกษาทางไกลจึงมีความเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว

4) ปัจจัยด้านคุณลักษณะของสื่อและเทคโนโลยี ปัจจุบันสื่อและเทคโนโลยีมีพัฒนาการที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา คุณสมบัติดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมกับการศึกษาทางไกลเพราะช่วยให้การเรียนการสอนน่าสนใจและสามารถเข้าถึงผู้เรียนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้เรียนที่จะเรียนที่ไหนก็ได้ เมื่อไรก็ได้

2.2 หลักการในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ในการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภท มีผู้นำเสนอหลักการไว้หลากหลายแนวคิด แต่ส่วนใหญ่มีทัศนะที่สอดคล้องกันคือ อย่างน้อยต้องคำนึงถึงหลักการใน 4 ประเด็น ได้แก่ ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และความเพียงพอเหมาะสม (Adequacy) (ปรีชา คัมภีรปรกรณ์, 2551; Monk & Plecki, 1999) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) ความเสมอภาค (Equity) ในการจัดการศึกษาหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับนโยบายต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคอย่างเคร่งครัด เพราะการจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา โดยที่ความเสมอภาคในที่นี้จะเน้นความเสมอภาคในด้านคุณภาพมากกว่าโอกาสที่มีความเท่าเทียมกัน โดยทั่วไปแล้ว เมื่อพูดถึงความเสมอภาคจะมีคำถามเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะ คำถามแรก คือ การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีความทัดเทียมกันหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อคิดที่ว่า ผู้เรียนทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเรียนรู้และการได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมจากสถานศึกษาในเรื่องของทรัพยากรที่เป็นปัจจัยของการเรียนรู้ และอีกคำถามหนึ่ง คือ การจัดสรรทรัพยากรนั้นได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียนหรือไม่ จากคำถามดังกล่าว ทำให้เห็นว่าหลักความเสมอภาคอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท (Monk, 1990 อ้างถึงในปรีชา คัมภีรปรกรณ์ 2551, น. 14) ดังนี้

(1) ความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal equality) เป็นการจัดสรรเงินและทรัพยากรการศึกษาอื่น ๆ เช่น อาคารเรียน หนังสือ ตำรา อุปกรณ์การเรียนการสอน คอมพิวเตอร์ และครูผู้สอน ได้อย่างเพียงพอและเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักการที่ว่า ผู้เรียนในแต่ละกลุ่มที่มีภาวะเหมือนกัน มีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้ได้ทัดเทียมกันด้วยปัจจัยดังกล่าว

(2) ความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical equity) เป็นการจัดสรรเงินและทรัพยากรอื่นทางการศึกษา โดยคำนึงถึงหลักการที่ว่า ผู้เรียนแต่ละคนมีความต้องการความจำเป็นแตกต่างกัน ดังนั้น แต่ละคนจึงต้องได้รับสิทธิการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปเพื่อจะได้เรียนรู้อย่างเต็มศักยภาพ ในการปฏิบัติเหมือน ๆ กันกับทุกคนโดยไม่พิจารณาความต้องการที่แท้จริงของผู้เรียน อาจยังทำให้เกิดความแตกต่างเกิดช่องว่าง หรือความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินและทรัพยากรอื่นทางการศึกษา เพื่อให้เกิดความเสมอภาคอย่างแท้จริงต้องใช้ทั้งหลักความเสมอภาคแนวนอนและแนวตั้ง โดยเฉพาะในแนวตั้งนั้นมักถูกละเลยทำให้ความเสมอภาคเป็นไปอย่างผิวเผิน นอกจากนี้ ผู้เรียนทุกคนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงซึ่งต้องมีความเข้าใจในสิทธิและโอกาสของตนเองในการรับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาได้อย่างเต็มที่เพื่อเต็มเต็มศักยภาพในการเรียนรู้ของตน อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษาที่ประชาชนทุกคนจะได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

การละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวอาจทำให้ผู้เรียนอยู่ในภาวะออกกลางคันซึ่ง UNESCO (2013) ระบุว่า อัตราการออกกลางคันเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ผู้เรียนยังไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเสมอภาค

2) *ประสิทธิภาพ (Efficiency)* เป็นหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาผลผลิตทางการศึกษา (productivity in education) ซึ่งหลักการนี้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินและทรัพยากรอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยผลิต (inputs) และกระบวนการจัดการเรียนการสอน เพื่อให้ได้ผลผลิตคือตัวผู้เรียนที่เกิดการเรียนรู้ตามเป้าหมายของสถาบันการศึกษา ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมในเวลาต่อมา ซึ่งอาจกล่าวเป็นรูปธรรมว่า ผู้บริหารสถาบันการศึกษาต้องดำเนินการบริหารจัดการศึกษาโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งหมดให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยลดความสูญเสีย เวลา ค่าใช้จ่าย แรงงาน และความพยายามที่ไม่จำเป็น เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตามมาตรฐานที่กำหนด ตามหลักการนี้จะเห็นได้ว่า หลักประสิทธิภาพมีความคาบเกี่ยวกับหลักการด้านความเสมอภาคตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

3) *ประสิทธิผล (Effectiveness)* เป็นหลักการที่สถาบันการศึกษาต้องการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ซึ่งจะเป็นผลลัพธ์ของการจัดการศึกษาที่เป็นผลระยะยาวและไม่ได้เน้นเพียงแค่การใช้ทรัพยากรน้อย การลดต้นทุน การลดเวลา และความยุ่งยากในการทำงาน เพราะงานทุกอย่างที่ทำอย่างมีประสิทธิภาพอาจไม่ได้หมายความว่า จะมีประสิทธิผลหรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การวัดประสิทธิผลมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลายมิติจะมองเพียงมิติใดมิติเดียวไม่ได้ ประสิทธิผลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งในเชิงปริมาณ (Quantity) และในเชิงคุณภาพ (Quality) ซึ่งต่างจากประสิทธิภาพที่เน้นผลผลิตในระยะสั้น โดยใช้งบประมาณและทรัพยากรอย่างประหยัดที่สุดและให้เกิดผลผลิตสูงสุดในระยะสั้น

4) *ความเพียงพอ/ความเหมาะสม (Adequacy)* เป็นหลักการที่มีความสำคัญและมีความยุ่งยากในการวัด ขณะนี้หลักการนี้ได้รับการกล่าวถึงในเรื่องการจัดสรรเงินหรือทรัพยากรอื่นทางการศึกษาเช่นเดียวกับหลักความเสมอภาค เพราะมักมีคำถามเกิดขึ้นว่า ระดับที่เพียงพอหรือเหมาะสมของเงินอุดหนุนที่รัฐจะส่งมอบการศึกษาให้ผู้เรียนในแต่ละระดับเป็น อูเกนบลิคและคณะ (Augenblick et al., 1997) ได้แสดงทัศนะว่า ในการพิจารณาหลักความเพียงพอหรือเหมาะสม รัฐต้องวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ อย่างรอบคอบ เช่น เป้าหมายทางการศึกษา คุณลักษณะผู้เรียนที่คาดหวัง วิธีการจัดการเรียนการสอนที่จะทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ตามที่คาดหวัง และการประมาณการค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุผล จึงเห็นได้ว่า หลักความพอเพียงหรือเหมาะสม ต้องเริ่มจากการกำหนดเป้าหมาย ประเมินความต้องการจำเป็นของผู้เรียน และค่าใช้จ่ายที่ต้องบรรลุเป้าหมาย ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้ความคุ้นเคยในการจัดสรรงบประมาณตามนโยบายที่กำหนด จึงทำให้ผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

3. การอุดมศึกษาของโลกและอาเซียน

สถานการณ์โลกกำลังเคลื่อนจากยุคข้อมูลข่าวสารผ่านยุคสารสนเทศเข้าสู่ยุคสังคมใหม่ ในคลื่นของโลกาภิวัตน์ที่ไร้พรมแดนโดยผ่านความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสาร เป็นยุคที่มีการแข่งขันมากขึ้นและดัชนีชี้วัดความอยู่รอดของประเทศชาติขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถและคุณภาพของประชากร เป็นโลกของการก้าวเข้าสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ ในขณะที่อีกมิติหนึ่งมองว่าสถานะการเปลี่ยนแปลงของโลกนั้นส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมชาติถูกทำลายด้วยผลพวงของการขยายอุตสาหกรรมที่ผ่านมา จิตสำนึกของผู้คนที่

ตระหนักถึงความสำคัญของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมลดน้อยลง การก่อการร้ายข้ามชาติมีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น จึงเห็นได้ว่า ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญในยุคโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งในระดับโลกและภูมิภาคอาเซียนทั้งทางบวกและลบ ซึ่งในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องศึกษาให้ถ่องแท้เพื่อสามารถเตรียมพร้อมพลเมืองของชาติให้ทันการเปลี่ยนแปลงและร่วมมือกันพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

3.1 สถานการณ์ด้านการอุดมศึกษาของโลกในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2552 ยูเนสโกได้จัดการประชุมสัมมนาด้านการอุดมศึกษาระดับโลก ณ กรุงปารีส ประเทศ ฝรั่งเศส ซึ่งในการประชุมได้สรุปถึงสถานการณ์ต่างๆ ด้านการอุดมศึกษาของโลกใน 5 ประเด็น (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557) ดังนี้

1) การอุดมศึกษาและความท้าทายในยุคโลกาภิวัตน์ (Higher Education and Global Challenges) ซึ่งให้เห็นว่า การอุดมศึกษาต้องช่วยขจัดความยากจนเพื่อการพัฒนาไปสู่การศึกษาทุกคน (Education for All) อย่างยั่งยืน โดยปรับเปลี่ยนวิธีการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างเท่าเทียมในทุกเพศและทุกวัย

2) พันธะและความรับผิดชอบต่อสังคมของการอุดมศึกษา ซึ่งให้เห็นว่า การศึกษาต้องนำพาสังคมให้พ้นจากความยากจนเพื่อไปสู่สังคมแห่งความสงบสุขและการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น การอุดมศึกษาต้องแสวงหาแนวทางพัฒนาประเทศให้ก้าวพ้นปัญหาสิ่งแวดล้อมและสภาพเศรษฐกิจ ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตให้ไปเป็นผู้นำในอนาคต ที่มีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ยังต้องทำหน้าที่เฝ้าระวัง รวมทั้งเป็น Think tanks ในการเตือนสติสังคมรู้เท่าทัน และป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤติต่างๆ ขึ้นอีก รวมทั้งต้องคิดค้นนวัตกรรมเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ท้าทายกระแสโลกาภิวัตน์เพื่อสร้างทักษะให้แก่ นักศึกษา

3) ความเป็นสากล ภูมิภาคภิวัตน์ และโลกาภิวัตน์ ซึ่งให้เห็นว่า การอุดมศึกษาต้องใช้ยุทธศาสตร์การวิจัย มีการขยายตัวของความเป็นสากล มีการส่งเสริมความร่วมมือในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนทางการศึกษา มีการส่งผ่านความรู้และทรัพยากรด้านการศึกษาข้ามพรมแดน มีการประกันคุณภาพ มีการยอมรับการจัดอันดับของมหาวิทยาลัย มีการจัดสรรเงินทุนแก่สถาบันอุดมศึกษาและทุนให้กับนักศึกษา

4) ความเท่าเทียม ทัวถึงและคุณภาพ ในการจัดการศึกษา ซึ่งให้เห็นว่า การอุดมศึกษาต้องให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษาได้เท่าเทียมกันและทำให้นักศึกษาจบการศึกษาได้เท่าเทียมกันด้วยการจัดการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพภายใต้กลไกการประกันคุณภาพที่เหมาะสม

5) การเรียน การวิจัย และนวัตกรรม ซึ่งให้เห็นว่า การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต้องเชื่อมโยง กลมกลืนกัน ตอบสนองได้ทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและตอบสนองต่อความต้องการความรู้ของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์

3.2 แนวโน้มในอนาคตของการอุดมศึกษาโลก

สภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่เป็นสังคมแบบไร้พรมแดนส่งผลให้แนวโน้มของการอุดมศึกษาในหลายประเทศทั่วโลกต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2557) ดังเช่น

1) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการลงทะเบียนเรียน / การสมัครเข้าเรียน ซึ่งจะมีการขยายตัวของผู้เรียนทั่วโลกเพิ่มขึ้น ความต้องการเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาเติบโตอย่างต่อเนื่องทั่วโลก

2) การรับนักศึกษาเข้าศึกษาจนจบการศึกษา ยังคงมีประเด็นและทางเลือกการเข้าเรียน วิธีการเข้าเรียนในชั้นอุดมศึกษา การรับสมัครนักศึกษาในจำนวนมาก การเปิดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา มากขึ้น ความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงอุดมศึกษาโดยเฉพาะในกลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ ชนกลุ่มน้อย คนในภาคชนบทในประเทศกำลังพัฒนา และสิ่งสนับสนุนที่จัดให้กับนักศึกษาเพื่อให้สามารถเรียนจนจบ การศึกษาได้มากขึ้น

3) ความหลากหลายในการอุดมศึกษา (Diversification) การรับสมัครนักศึกษาในปริมาณ มากทำให้ต้องมีการจัดระบบทางวิชาการที่หลากหลาย ต้องตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของนักศึกษา อย่างไร ก็ตามคุณภาพก็ยังคงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการอุดมศึกษา

4) วิสาหกิจในมหาวิทยาลัยภาครัฐ (Privatization) และการจัดหาเงินทุน หน่วยงาน วิสาหกิจที่เกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ เกิดขึ้นจากทัศนคติแบบลัทธิเสรีนิยม เนื่องจากงบประมาณจาก ภาครัฐที่มีให้อย่างจำกัด แต่ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นความคาดหวังจากสังคมที่มากขึ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้ สถาบันอุดมศึกษาต้องมองหารายได้จากแหล่งอื่นมาเพิ่มเติม อาทิ การขึ้นค่าใช้จ่ายนักศึกษา การหารายได้จาก งานวิจัย การรับเป็นที่ปรึกษาของคณาจารย์ และการร่วมทุนกับภาคอุตสาหกรรม

5) เทคโนโลยีสมัยใหม่ (New Technologies) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communication technology: ICTs) มีผลกระทบต่อการอุดมศึกษาทั่วโลก ในการสื่อสารส่งผ่านความรู้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการศึกษาทางไกล การพิมพ์หนังสือ และวารสารทางวิทยาศาสตร์ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งช่วยบริหารจัดการด้านวิชาการอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ความก้าวหน้าที่ไม่หยุดยั้งของโลกาภิวัตน์ มีผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง ต้องปรับตัวและเตรียมตัวเพิ่มความหลากหลายของการบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน การสร้าง ทักษะและความรู้ที่จำเป็นให้กับนักศึกษา ประกอบกับกระแสวิกฤตเศรษฐกิจของโลกที่เป็นตัวเร่งให้เกิดปัญหา ในสถาบันอุดมศึกษาจากหลายประเทศทั่วโลก จึงเห็นได้ว่า ความท้าทายเหล่านี้ต้องการผู้บริหารที่ กล้าตัดสินใจในเชิงนโยบาย และกล้าริ่โครงสร้างวิธีการเรียนการสอนแบบเก่า เตรียมสิ่งอำนวยความสะดวก ที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้เรียนที่จะมีความหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะสามารถแสวงหาปัจจัยด้าน งบประมาณมาสนับสนุนการบริหารจัดการศึกษาของอุดมศึกษา เพราะสิ่งต่างๆ ดังกล่าวล้วนมีผลต่อคุณภาพ การศึกษาทั้งสิ้น

3.3 สถานการณ์และแนวโน้มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICTs) ในการเรียนการสอน

เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือ ICTs มีบทบาทอย่างมากในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาและ เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ช่วยให้การอุดมศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และสร้าง นวัตกรรมของประเทศ สำหรับแนวโน้มที่สำคัญและพลวัตใหม่ของการใช้ ICTs ในการอุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2557) มีดังนี้

1) การบูรณาการ ICTS เข้ากับการอุดมศึกษา เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความต้องการใช้นับวันยังมีมากขึ้น ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเปิดจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีเพื่อการสอนและใช้เพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน รวมทั้งช่วยในเรื่องการเรียนรู้ตลอดชีวิต

2) ICTs ขยายจากการใช้จากคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล ไปเป็นเทคโนโลยีมือถือ โลกเสมือนจริง Cloud Computing เป็นต้น ดังนั้น การอุดมศึกษาจึงต้องบูรณาการเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปโดยกำหนดเป็นนโยบายและมีการวางแผนเรื่องนี้ อาจต้องพิจารณาว่าจะเลือกใช้ Open Source หรือใช้ซอฟต์แวร์ที่มีลิขสิทธิ์ โดยต้องมีการวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย ค่าใช้จ่ายทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้รอบคอบ

3) ต้องสร้างระบบการใช้ ICTs โดยกำหนดเป็นนโยบาย และวางแผนไว้ให้ชัดเจน ทั้งการใช้เพื่องานวิจัยและการใช้เพื่อการบริหาร โดยต้องวางโครงสร้างพื้นฐานให้พร้อมทั้งห้องสมุดดิจิทัล การใช้ฐานข้อมูล online การใช้เครือข่าย เป็นต้น และต้องสนับสนุนความร่วมมือระหว่างสถาบันเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์จาก ICTs และทรัพยากรต่างๆ อย่างสูงสุด

4) ควรมีการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนกลยุทธ์ด้าน ICTS อย่างชัดเจน ไม่ใช่ทำเป็นโครงการเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น

5) การใช้สื่อเทคโนโลยีที่หลากหลาย โดยจุดแข็งของคอมพิวเตอร์เพื่อการเรียนการสอน คือ สามารถปรับคำพูดที่สอนและสร้างสัญลักษณ์ต่างๆ ได้ดี ส่วน ICTs จะถูกนำมาใช้ในการศึกษาแบบเปิด (Open Education Resource-OER) และมีแนวโน้มของการใช้ e-Learning มากขึ้น

6) การใช้ ICTs ในระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารจัดการจะช่วยให้เกิดผลได้หากผู้ใช้มีทั้งทักษะแนวคิดที่ทันสมัยและยอมรับในความเปลี่ยนแปลง

4. ประชาคมอาเซียน

นับตั้งแต่ประเทศในกลุ่มอาเซียนมีการรวมตัวกัน ภายหลังจากการประกาศปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) และการก่อตั้งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations) เป็นต้นมาประเทศสมาชิกอาเซียนต่างได้รับประโยชน์จากความร่วมมือที่ช่วยให้ผ่านพ้นวิกฤตต่างๆ และสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองกับประชาคมอื่นๆ ในโลกให้สูงขึ้น แม้จะเป็นเพียงการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ก็ตามภายหลังจากการรับรองเอกสาร “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) ในปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ.1997) เพื่อพัฒนาอาเซียนไปสู่ “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ให้เป็นผลสำเร็จภายในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020) กรรมาธิการต่างประเทศ (2556) ได้สรุปถึงความเป็นมาและหลักการพื้นฐานของประชาคมอาเซียน กฎบัตรอาเซียนและสามเสาหลักแห่งความร่วมมือของประชาคมอาเซียนไว้ ดังนี้

4.1 ความเป็นมาและหลักการพื้นฐานของประชาคมอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations หรือ ASEAN) ก่อตั้งขึ้นโดยปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2510 โดยสมาชิกผู้ก่อตั้งมี 5 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ซึ่งมีผู้แทน

ทั้ง 5 ประเทศประกอบด้วย นายอาดัม มาลิก (รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย) ตุน อับดุล ราซัค บิน ฮุสเซน (รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกลาโหมและรัฐมนตรีกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาเลเซีย) นายนาซิโซ รามอส (รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์) นายเอส ราซาร์ตันัม (รัฐมนตรีต่างประเทศสิงคโปร์) และพันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ (รัฐมนตรีต่างประเทศไทย) ในเวลาต่อมา ได้มีประเทศต่างๆ เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติมได้แก่ บรูไน ดารุสซาลาม (เป็นสมาชิกเมื่อ 7 มกราคม 2527) เวียดนาม (วันที่ 28 กรกฎาคม 2538) ลาว เมียนมา (วันที่ 23 กรกฎาคม 2540) และกัมพูชา (เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2542) ตามลำดับ จากการรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิก ทำให้อาเซียนมีสมาชิกรวม 10 ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อาเซียนก่อตั้งเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ สำหรับนโยบายการดำเนินงานของอาเซียนจะเป็นผลจากการประชุมหารือในระดับหัวหน้ารัฐบาล ระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน ทั้งนี้ การประชุมสุดยอด (ASEAN Summit) หรือ การประชุมของผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นการประชุมระดับสูงสุดเพื่อกำหนดแนวนโยบายในภาพรวม และเป็นโอกาสที่ประเทศสมาชิกจะได้ร่วมกันประกาศเป้าหมายและแผนงานของอาเซียนในระยะยาวซึ่งจะปรากฏเป็นเอกสารในรูปแบบต่างๆ อาทิ แผนปฏิบัติการ (Action Plan) แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration) ปฏิญญา (Declaration) ความตกลง (Agreement) หรือ อนุสัญญา (Convention) ส่วนการประชุมในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสจะเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาทั้งนโยบายในภาพรวมและนโยบายเฉพาะด้าน

ด้านการเมืองและความมั่นคง อาเซียนได้จัดทำปฏิญญากำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตสันติภาพ เสรีภาพความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality-TAC) ในปี 2519 และจัดทำสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone-SEANWFZ) ในปี 2538 รวมทั้งได้ริเริ่มการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (ASEAN Regional Forum-ARF) ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อปี 2537

ด้านเศรษฐกิจอาเซียนได้ลงนามจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ในปี 2535 เพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกัน เพื่อช่วยส่งเสริมการค้าภายในอาเซียนให้มีปริมาณเพิ่มขึ้น ลดต้นทุนการผลิตสินค้า และดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ กับทั้งได้ขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพิ่มเติม เพื่อให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจสมบูรณ์แบบและมีทิศทางชัดเจน ด้วยการจัดตั้งเขตลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area-AIA)

ด้านสังคม อาเซียนมีความร่วมมือเฉพาะด้าน เพื่อให้ประชาชนมีความสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

4.2 กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อปี พ.ศ. 2550 ที่ประเทศสิงคโปร์ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ.2015) ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ตกลง

กันไว้ โดยวัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียน ยังทำให้อาเซียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล

กฎบัตรอาเซียน ประกอบด้วยข้อบทต่างๆ 13 บท 55 ข้อ โดยมีประเด็นใหม่ที่แสดงความก้าวหน้าของอาเซียน ได้แก่

- 1) การจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- 2) การให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนสอดส่องและรายงานการทำตามความตกลงของรัฐสมาชิก
- 3) การจัดตั้งกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก
- 4) การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีตามกฎบัตรฯ อย่างร้ายแรง
- 5) การเปิดช่องให้ใช้วิธีการอื่นในการตัดสินใจได้ หากไม่มีฉันทามติ
- 6) การส่งเสริมการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วม ซึ่งทำให้การตีความหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในมีความยืดหยุ่นมากขึ้น
- 7) การเพิ่มบทบาทของประธานอาเซียน เพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที
- 8) การเปิดช่องทางให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น
- 9) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน 2 ครั้งต่อปี จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ 3 เสาหลัก และการมีคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน เป็นต้น

กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 กล่าวคือ หลังจากที่ประเทศสมาชิกรวมทั้ง 10 ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียน โดยการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 ระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม พ.ศ. 2552 ที่จังหวัดเพชรบุรี เป็นการประชุมระดับผู้นำอาเซียนครั้งแรกหลังจากกฎบัตรอาเซียนมีผลบังคับใช้

กฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียน มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรของอาเซียน ไว้ในหมวดที่ 4 ดังนี้

1) การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ประกอบด้วยประมุขหรือหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสูงสุดและแนวทางร่วมมือของอาเซียนและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ โดยให้ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประธานอาเซียนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม 2 ครั้งต่อปี หรือเรียกประชุมพิเศษหรือเฉพาะกิจเมื่อมีความจำเป็น

2) คณะมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Councils: ACCCs) ประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศสมาชิกอาเซียนทำหน้าที่เตรียมการประชุมสุดยอดอาเซียน ประสานงานความตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ประสานงานระหว่าง 3 เสาหลัก ดูแลการดำเนินงานและกิจการต่างๆ ของอาเซียนในภาพรวม โดยคณะมนตรีประสานงานอาเซียนจะมีการประชุมกันอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี

3) คณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils) ประกอบด้วย คณะมนตรีประชาคม 3 เสาหลัก อันได้แก่ คณะมนตรีการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคม เศรษฐกิจอาเซียน และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งเป็นผู้แทนที่ประเทศสมาชิก แต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบแต่ละเสาหลัก มีอำนาจหน้าที่ในการประสานงานและติดตามการทำงานตามนโยบาย โดยเสนอรายงานและข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมผู้นำโดยมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ประธานการประชุมเป็นรัฐมนตรีจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นประธานอาเซียน

4) องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านกลาโหม ด้านการศึกษา ฯลฯ ประกอบด้วย รัฐมนตรีเฉพาะสาขา มีหน้าที่ปฏิบัติตาม ข้อตกลงและข้อตัดสินใจของที่ประชุมสุดยอดอาเซียนที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของตน และเสริมสร้างความร่วมมือในสาขาของแต่ละองค์กรให้เข้มแข็งขึ้น เพื่อสนับสนุนการรวมตัวของประชาคมอาเซียน

5) เลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน (Secretary-General of ASEAN and ASEAN Secretariat) สำนักเลขาธิการอาเซียนเป็นหน่วยงานกลางถาวรของอาเซียน โดยมีเลขาธิการอาเซียน เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และมีเจ้าหน้าที่ประจำรับผิดชอบงานเลขานุการของอาเซียน เลขาธิการอาเซียน ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมสุดยอดอาเซียนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยไม่มีการต่ออายุ เลขาธิการอาเซียนจะคัดเลือกจากคนชาติของประเทศสมาชิกอาเซียนหมุนเวียนกันไปตามตัวอักษรของ ชื่อประเทศในภาษาอังกฤษ ตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนมีศักดิ์ศรีและสถานะเทียบเท่ากับรัฐมนตรี รองเลขาธิการอาเซียน มีจำนวน 4 คน ซึ่งมีสัญชาติแตกต่างจากเลขาธิการและคัดเลือกมาจากประเทศสมาชิก อาเซียน 4 ประเทศที่แตกต่างกัน โดยรองเลขาธิการ 2 คน จะคัดเลือกมาจากคนชาติประเทศสมาชิกอาเซียน หมุนเวียนกันไปตามลำดับตัวอักษรของชื่อประเทศในภาษาอังกฤษ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยไม่มีการต่ออายุ ส่วนรองเลขาธิการอีก 2 คน จะมาจากการคัดเลือกทั่วไปบนพื้นฐานของความรู้ ความสามารถและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถต่ออายุได้อีก 3 ปี

6) คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน (Committee of Permanent Representatives to ASEAN) เป็นผู้แทนระดับเอกอัครราชทูตที่แต่งตั้งจากประเทศสมาชิกให้ประจำที่ สำนักงานใหญ่อาเซียน กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะมนตรี ประชาคมอาเซียนและองค์กรระดับรัฐมนตรี เฉพาะสาขา ประสานงานกับเลขาธิการสำนักงานอาเซียนและ สำนักงานเลขาธิการอาเซียนในเรื่องที่เกี่ยวข้องและประสานงานกับสำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติและ องค์กรระดับรัฐมนตรีอาเซียนเฉพาะสาขา

7) สำนักงานอาเซียนแห่งชาติ (ASEAN National Secretariat) เป็นหน่วยงานระดับกรม ในกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งแต่ละประเทศได้จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบ ประสานงาน สนับสนุนภารกิจและความร่วมมือต่างๆ เกี่ยวกับอาเซียนในประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทย หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานอาเซียนแห่งชาติ คือ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

8) องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Human Rights Body) เป็นองค์กรที่จัดตั้งโดย ความประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐาน ซึ่งคณะทำงานและอำนาจหน้าที่ จะได้กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน

9) มูลนิธิอาเซียน (ASEAN Foundation) มูลนิธิอาเซียนสนับสนุนเลขาธิการอาเซียนและดำเนินการร่วมกับองค์กรของอาเซียน ที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียน โดยการส่งเสริมความสำนึกที่เพิ่มขึ้นเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของอาเซียน การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน การดำเนินงานร่วมกันที่ใกล้ชิดระหว่างภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ในอาเซียน

4.3 สามเสาหลักแห่งความร่วมมือของประชาคมอาเซียน

ประเทศสมาชิก “สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” 10 ประเทศดังกล่าว หรือ “อาเซียน” มีวิสัยทัศน์ และเป้าหมายร่วมกันที่จะก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ดังนี้

วิสัยทัศน์ร่วมของผู้นำอาเซียน คือ การสร้างประชาคมอาเซียนที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง มีกฎกติกาในการทำงาน และมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

เป้าหมายหลักของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน คือ การสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างโอกาสและรับมือสิ่งท้าทายทั้งด้านการเมืองความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้นและประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายใต้สามเสาหลักของประชาคมอาเซียน (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558 ก, น. 12) ดังนี้

1) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community: APSC) มุ่งส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงเพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของประเทศในภูมิภาค ทำให้ประเทศในภูมิภาคอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้โดยสันติวิธี และมีปฏิสัมพันธ์กับนอกภูมิภาคอาเซียน

2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) มุ่งสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของประเทศในอาเซียน และการอำนวยความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน ซึ่งจะช่วยให้ภูมิภาคอาเซียนสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นได้ และประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) มุ่งให้อาเซียนเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ประชากรอาเซียนมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีการพัฒนาในทุกด้าน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนต้องขับเคลื่อนภารกิจของตนให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 3 ประการ เนื่องจากเป้าหมายทั้งสามนี้เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญว่า ประเทศนั้นๆ ได้ก้าวไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว

4.4 บทบาทของการศึกษาในการสร้างประชาคมอาเซียน

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า “อาเซียน” ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการจัดการศึกษาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์กร และมาตรการการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ต่างมุ่งเน้น

ความร่วมมือด้านการศึกษามีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. 2552 กระทรวงศึกษาธิการของไทยได้ริเริ่มการผลักดันร่าง **ปฏิญญาชะอำ-หัวหินว่าด้วยการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายประชาคมอาเซียนที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน** และร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศในการนำเสนอเอกสารดังกล่าว ให้ผู้นำอาเซียนให้การรับรองในการประชุม เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานด้านการศึกษาระดับแรกของอาเซียนที่เน้นความสำคัญของบทบาทการศึกษาในการสร้างประชาคมอาเซียน ทั้ง 3 เสาหลัก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558 ก, น. 15-17) ดังนี้

บทบาทการศึกษาต่อเสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง การส่งเสริมความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของกฎบัตรอาเซียน การให้ความสำคัญต่อหลักการประชาธิปไตย การส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน การตระหนักถึงคุณค่าของความหลากหลายทางวัฒนธรรมและประเพณี การสร้างเครือข่ายผู้บริหารโรงเรียนเพื่อบูรณาการความร่วมมือด้านการศึกษา

บทบาทการศึกษาในเสาหลักด้านเศรษฐกิจ การพัฒนากรอบทักษะระดับชาติเพื่อนำไปสู่การจัดทำกรอบการพัฒนาทักษะในอาเซียน การสนับสนุนการพัฒนาาระบบการถ่ายโอนนักเรียนและการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือในภูมิภาค การพัฒนามาตรฐานด้านอาชีพที่เน้นศักยภาพในอาเซียนเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกที่สนองตอบความต้องการของภาคอุตสาหกรรม

บทบาทการศึกษาในเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม การพัฒนาเนื้อหาสาระร่วมในเรื่องอาเซียน การจัดการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง การจัดหลักสูตรระดับปริญญาด้านศิลปวัฒนธรรมอาเซียน การสนับสนุนการเรียนภาษาอาเซียน การสร้างความตระหนักเกี่ยวกับอาเซียนให้เยาวชน การจัดกิจกรรมและเวทีสำหรับเยาวชนในอาเซียน การพัฒนาด้านการวิจัยและการพัฒนาในภูมิภาค การสร้างความรู้และตระหนักเกี่ยวกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อบรรลุเป้าหมายการศึกษาเพื่อปวงชน การร่วมแบ่งปันทรัพยากรและจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการศึกษาในภูมิภาค

4.5 แผน 5 ปี ด้านการศึกษาของอาเซียน พ.ศ. 2554-2558

อาเซียนได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศดำเนินความร่วมมือด้านการศึกษากายใต้ **แผนระยะ 5 ปี ด้านการศึกษาของอาเซียน พ.ศ. 2554-2558 (ASEAN 5-Year Work Plan on Education 2011-2015)** แผนนี้มีสาระสำคัญที่มุ่งเสริมสร้างความตระหนักเกี่ยวกับอาเซียน พัฒนาคุณภาพและโอกาสทางการศึกษา สนับสนุนการเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนและการจัดการศึกษาให้มีความเป็นสากล และส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรรายสาขาอื่น ๆ เพื่อพัฒนาการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558 ก, น. 17-20) โดยมีสาระสำคัญของแผนสรุปได้ดังนี้

ประเด็นสำคัญที่ 1 การเสริมสร้างความตระหนักเกี่ยวกับอาเซียน ประกอบด้วย การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนารูปแบบโครงการอาเซียนในระดับบัณฑิตศึกษาในภูมิภาค การเสริมสร้างความตระหนักและค่านิยมร่วมระหว่างนักเรียนในทุกกระดับ การสนับสนุนให้มีการจัดทำหลักสูตรอาเซียนเพื่อให้เด็กและเยาวชนเรียนรู้เกี่ยวกับอาเซียนในมุมมองของความเป็นภูมิภาคเดียวกัน การส่งเสริมการพัฒนาแบบโครงการฝึกอบรมครูและพัฒนาสื่อการเรียนการสอนในภูมิภาค การพัฒนาศักยภาพของนักการศึกษาครู และบุคลากรทางการศึกษา รวมถึงการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา และการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม

ประเด็นสำคัญที่ 2 คุณภาพและโอกาสทางการศึกษา ประกอบด้วย

ประเด็นสำคัญที่ 2.1 การเสริมสร้างโอกาสในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ที่ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพสำหรับเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ เพื่อบรรลุเป้าหมายการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนภายในปี พ.ศ. 2558 มีการลดอัตราผู้ไม่รู้หนังสือ มุ่งเน้นการจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มด้อยโอกาสและการศึกษาแบบเรียนร่วม พัฒนาครูเพื่อให้สามารถถ่ายทอดความรู้ไปยังผู้เรียนโดยเฉพาะในท้องถิ่นห่างไกลและกลุ่มด้อยโอกาส รวมถึงใช้ประโยชน์จากมหาวิทยาลัยและโครงการมีส่วนร่วมของสังคม เพื่อจัดการศึกษาไปยังกลุ่มต่างๆ

ประเด็นสำคัญที่ 2.2 การเพิ่มคุณภาพการศึกษา ที่ให้ความสำคัญกับการจัดมาตรฐาน การศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิตและการพัฒนาวิชาชีพ ด้วยการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา ส่งเสริมการจัดการศึกษาทั้งในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียนอย่างมีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษา และมีผลตอบแทนแก่ครูที่มีผลงานเป็นเลิศ การสร้างโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต การส่งเสริมให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาและการเพิ่มคุณค่าด้วยการสร้างสรรค์นวัตกรรมเพื่อฝึกอบรมครู และผู้นำการศึกษา รวมทั้งส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มมูลค่าในการพัฒนา การเข้าถึงคุณภาพการศึกษาในภูมิภาค

ประเด็นสำคัญที่ 3 การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดนและการจัดการศึกษาให้มีความเป็นสากล ที่ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาแก่ผู้เรียนเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานและ สภาพเศรษฐกิจของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญการสูง และสามารถ เคลื่อนย้ายไปประกอบอาชีพในอาเซียน ส่งเสริมการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อให้มีคุณภาพ มีทางเลือกอย่างหลากหลาย และมีสาขาความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

ประเด็นสำคัญที่ 4 การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรรายสาขาอื่นๆ เพื่อพัฒนา การศึกษา ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานร่วมกันขององค์กรรายสาขาอื่น ๆ ของอาเซียนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับการดำเนินงานด้านการศึกษา เช่น การศึกษาด้านสภาพแวดล้อม การจัดการด้านความเสี่ยงและภัยพิบัติ การจัดการศึกษาเพื่อสิทธิมนุษยชน การจัดการศึกษาเพื่อการป้องกัน HIV/AIDS นอกจากนี้ ยังสนับสนุน การสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชน มหาวิทยาลัยและสื่อมวลชนต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิด การดำเนินการด้านการศึกษาเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่มีประสิทธิภาพ

จึงเห็นได้ว่า สารสำคัญของแผนทั้ง 5 ประการนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาทั้งใน ระดับขั้นพื้นฐานและระดับอุดมศึกษาสามารถนำไปปรับให้เหมาะสมเพื่อนำสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งที่ประชุม รัฐมนตรีศึกษาอาเซียนเมื่อวันที่ 11-12 กันยายน 2557 ณ นครหลวงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ได้เสนอ *ประเด็นสำคัญด้านการศึกษา (Key Elements on Education) 8 ประการ* ที่จะ ใช้เป็นแนวทางการดำเนินความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายหลังปี พ.ศ. 2558 ผ่านการจัดกิจกรรมตามประเด็นสำคัญ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2558 ก, น. 19-20) ได้แก่

- 1) การส่งเสริมให้เกิดความตระหนักรู้เกี่ยวกับอาเซียนผ่านการเรียนรู้ประวัติศาสตร์และ ความรู้พื้นเมือง
- 2) การยกระดับคุณภาพและสร้างโอกาสการเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนโดย ไม่ละเลยผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

- 3) การพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- 4) การสนับสนุนการพัฒนาการอาชีวศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิตในภูมิภาค
- 5) การส่งเสริมการดำเนินงานของทุกภาคส่วนในการพัฒนาคนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายของการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 6) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการอุดมศึกษาด้วยการพัฒนาระบบประกันคุณภาพทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ
- 7) การส่งเสริมบทบาทของการอุดมศึกษาให้เข้มแข็งด้วยการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ประกอบการกับมหาวิทยาลัย
- 8) การดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา

ประเด็นทั้ง 8 ประการนี้ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือของประชาคมอาเซียนอย่างเป็นรูปธรรม มีความต่อเนื่องของความร่วมมือในภูมิภาค และมีการใช้ประโยชน์จากการเป็นประชาคมในการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศภายนอกภูมิภาคในมิติของการศึกษา

5. ความร่วมมือในการพัฒนาอุดมศึกษาในอาเซียน

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ได้ร่วมมือกันพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของประเทศสมาชิก โดยร่วมกันจัดตั้งองค์การและดำเนินการพัฒนาอุดมศึกษา (Office of Higher Education Commission, 2014; ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังขะตะวรรณ, 2556, น. 101-104; ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์ SEMEO RIHED วันที่ 22 เมษายน 2558) ดังนี้

5.1 เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network: AUN) ก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2538 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา อันถือเป็นกลไกสำคัญในการสร้างรากฐานความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์อาเซียน พ.ศ. 2558 มีสำนักงานเลขานุการเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนอยู่ที่จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย โดยเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนมีสมาชิกรวมกันทั้งสิ้น 27 มหาวิทยาลัย จาก 10 ประเทศสมาชิกอาเซียน สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่เป็นเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2556) ปัจจุบัน AUN มีการจัดกิจกรรมหลากหลาย เช่น การจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือห้องสมุดออนไลน์ โครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยสมาชิก โดยสนับสนุนทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอก การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยสมาชิกให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน (AUN QA) และการสืบสานโครงการพัฒนาผู้นำเยาวชนอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการสร้างเครือข่ายระหว่างเยาวชนที่เคยได้เข้าร่วมโครงการ เพื่อเสริมสร้างความสมานฉันท์และเข้าใจซึ่งกันและกันอย่างเท่าเทียม มีกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้เยาวชนได้มีเวทีในการแสดงความสามารถด้านวาทศิลป์ การแสดงออกทางความคิด รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นประเด็นที่เกี่ยวกับอาเซียน นอกจากนี้ เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนยังร่วมมือกับประเทศจีนและประเทศอื่นๆ ในเอเชียเพื่อมอบทุนการศึกษาระดับปริญญา

โทและปริญญาเอกแก่นักศึกษาในประเทศอาเซียนเพื่อไปเรียนในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี ในชื่อทุน "AUN Scholarship" (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2556)

5.2 ศูนย์ภูมิภาคว่าด้วยการอุดมศึกษาและการพัฒนา (SEAMEO Regional Centre for Higher Education and Development: SEAMEO RIHED) เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้องค์การรัฐมนตรีศึกษาแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Ministers of Education Organization: SEAMEO) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพของการอุดมศึกษาในภูมิภาค โดยจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2536 จากการที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีข้อตกลงร่วมกันที่จะก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ใน พ.ศ. 2558 ศูนย์ SEAMEO RIHED จึงได้กำหนดบทบาทของศูนย์ฯ ให้เป็นตัวจักรสำคัญในการประสานความร่วมมือในระดับนโยบาย ทางด้านการศึกษาของภูมิภาคกับบรรดาประเทศสมาชิก และเป็นหน่วยงานในการพัฒนาองค์ความรู้ และเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบูรณาการการอุดมศึกษาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้แก่ผู้บริหาร การอุดมศึกษาทั้งในระดับกระทรวงและระดับมหาวิทยาลัย โดยมีโครงการหลักที่สำคัญเพื่อการพัฒนาและบูรณาการการอุดมศึกษาของภูมิภาคอย่างยั่งยืน ดังนี้

1) กระบวนการบูรณาการการอุดมศึกษาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Harmonization of Higher Education in Southeast Asia) โดยมีเป้าหมายสูงสุด คือ การจัดตั้งเขต การอุดมศึกษาของอาเซียน (ASEAN Higher Education Common Space) เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้าย บุคลากร นักศึกษา งานวิจัยและทรัพยากรต่างๆ ทางด้านอุดมศึกษา อย่างเสรี โดยมีโครงการสำคัญ เช่น (1) โครงการนำร่องการเคลื่อนย้ายนักศึกษา (A Pilot Project on Student Mobility) (2) ระบบการถ่ายโอน หน่วยกิตของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEA Credit Transfer System) (3) ระบบการประกันคุณภาพ การศึกษา (ASEAN Quality Assurance System) (4) การจัดตั้งกลุ่มการวิจัยในมหาวิทยาลัยต่างๆ ของอาเซียน และ (5) การสร้างดัชนีการอ้างอิงวารสารการวิจัยของอาเซียน (ASEAN Research Cluster and ASEAN Citation Index)

2) การบริหารจัดการและการกำกับนโยบายอุดมศึกษา (University Management and Governance) หนึ่งในเป้าหมายหลักของศูนย์ฯ คือ การบริหารจัดการการอุดมศึกษาที่มุ่งพัฒนาผู้บริหาร การอุดมศึกษาทุกระดับในภูมิภาคได้แลกเปลี่ยนและเพิ่มเติมประสบการณ์ผ่านกิจกรรมการฝึกอบรม การสัมมนาและการประชุมที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี

5.3 สมาคมสถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษาแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Institutions of Higher Learning: ASAIHL) ได้เริ่มก่อตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2499 โดยมีมหาวิทยาลัยรัฐ 8 แห่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สมาคมมีฐานะเป็นองค์กรที่ไม่ใช่ ของรัฐบาล มีสถาบันการศึกษาที่เป็นสมาชิกในอาเซียนอยู่ 132 แห่ง และจากประเทศในภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก อีก 51 แห่ง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสมาชิก โดยการช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดความสำเร็จในด้านการสอน การวิจัย และการบริการสาธารณะทั้งในระดับภูมิภาคและ ในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างส่งเสริมให้สมาชิกตื่นตัวในความเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคอาเซียนโดยพึ่งพา

อาศัยซึ่งกันและกัน รวมทั้งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารเพื่อพัฒนางานด้านวิชาการ และพัฒนามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังช่วยเหลือสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสมาชิกในด้านการแสวงหาอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ในการแลกเปลี่ยนคณาจารย์และนักศึกษา และจัดตั้งโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ยกย่องความสำเร็จดีเด่นในหมู่สถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กิจกรรมสำคัญของสมาคมฯ คือ การจัดการประชุมใหญ่ประจำปี การประชุมวิชาการ การบรรยายพิเศษและการให้ทุนดูงาน ระยะสั้น ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดจะจัดขึ้นในประเทศของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

6. การอุดมศึกษาของประเทศไทย

6.1 แนวคิด หลักการเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลต่างมีอุดมการณ์การจัดการศึกษาที่สอดคล้องกัน คือ เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งความรู้ และเพื่อให้คนไทยทั้งปวงได้รับโอกาสเท่าเทียมกันทางการศึกษา พัฒนาค้นได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต อันเป็นเงื่อนไขไปสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ที่พึงประสงค์ ซึ่งอุดมการณ์ของการจัดการศึกษานี้ เป็นหลักสำคัญที่กำหนดแนวทางการจัดการศึกษาของประเทศที่เน้นทั้งเป้าหมายระดับตัวผู้เรียนและระดับสังคม โดยในระดับผู้เรียนนั้น มุ่งให้ผู้เรียนทุกคนมีโอกาสทางการศึกษาที่เสมอภาคและเท่าเทียมเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดชีพ ส่วนในระดับสังคมนั้น มุ่งให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งความรู้ โดยประชาชนคนไทยมีการพัฒนาตลอดชีวิตอันจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำประเทศชาติสู่ระบบเศรษฐกิจฐานความรู้ที่พึงประสงค์

เมื่อพิจารณาอุดมการณ์ของการจัดการศึกษาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักการในการจัดการศึกษาของชาติมีสาระสำคัญ 3 ประเด็น (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2559, น. 140-141) ได้แก่

- 1) เป็นการจัดการศึกษาตลอดชีวิตเพื่อคนไทยทั้งปวงสามารถสร้างคุณภาพชีวิตและสังคมบูรณาการอย่างสมดุลระหว่างปัญญาธรรม คุณธรรม และวัฒนธรรม
- 2) เป็นการจัดการศึกษาที่มุ่งสร้างพื้นฐานที่ดีในวัยเด็ก ปลูกฝังความเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม ตั้งแต่วัยการศึกษาขั้นพื้นฐานและพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อการทำงานที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ในการจัดการศึกษาดังกล่าวนั้น ต้องให้สังคมทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้ตรงตามความต้องการของผู้เรียน
- 3) เป็นการจัดการศึกษาที่สามารถตรวจสอบได้อย่างมั่นใจว่า การศึกษาเป็นกระบวนการของการพัฒนาชีวิตและสังคม เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองและพึ่งกันเองได้ และสามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้

ทั้งนี้การจัดการศึกษาในทุกระดับต้องคำนึงถึง มาตรฐานการศึกษาของชาติใน 3 มาตรฐาน ได้แก่

มาตรฐานที่ 1 คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะพลเมืองและพลโลก - คนไทยเป็นคนเก่ง คนดี และมีความสุข

มาตรฐานที่ 2 แนวการจัดการศึกษาหรือการจัดการเรียนรู้ที่มุ่งพัฒนาผู้เรียนเป็นสำคัญและการบริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐาน

มาตรฐานที่ 3 แนวการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ การสร้างวิถีการเรียนรู้ และแหล่งการเรียนรู้ให้เข้มแข็ง

ในด้านการจัดระบบ โครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษานั้นกฎหมายการศึกษาได้บัญญัติให้ยึดหลักการสำคัญดังนี้

- 1) มีเอกภาพด้านนโยบายและมีความหลากหลายในการปฏิบัติ
- 2) มีการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) มีการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ และประเภทการศึกษา
- 4) มีหลักการส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา และการพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
- 5) ระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา
- 6) การมีส่วนร่วมของบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นๆ

6.2 องค์กร โครงสร้าง และการบริหารจัดการอุดมศึกษาไทย

6.2.1 วิวัฒนาการของการอุดมศึกษาไทย

การจัดการอุดมศึกษาของไทยได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และอุดมศึกษาในสมัยนั้นมีหลากหลาย ทั้งโรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนแพทย์ และโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่ต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทย และได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งอื่นขึ้นอีกในเวลาต่อมา ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยสังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ กัน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร เป็นต้น จนถึงปี พ.ศ. 2502 ได้มีพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยทุกแห่งไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการศึกษา และเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลในขณะนั้น

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการในการถ่ายทอดและแสวงหาความรู้ โดยถือหลักความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ มีหน้าที่กำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาและการบริหารงานบุคคล พิจารณาการเสนอและพิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกมหาวิทยาลัย คณะและภาควิชา ตลอดจนการติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และเป็นศูนย์

ประสานงานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่แตกต่างจากกระทรวงและทบวงอื่น ที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ

ในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนชื่อทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็น ทบวงมหาวิทยาลัยและให้ยกฐานะเป็นทบวงอิสระ มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ไม่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน และมีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของรัฐและเอกชนในสังกัดด้วย ต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2537 เพื่อให้มีอำนาจครอบคลุมมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย หรือเรียกว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จนถึงปี พ.ศ. 2546 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัย เปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมารัฐบาลการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กลายเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่บริหารโดยคณะบุคคลในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการ

6.2.2 องค์กรและโครงสร้างการอุดมศึกษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นหนึ่งในองค์กรหลัก 5 องค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ (ภาพที่ 2.4) ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ตามกำหนดในมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการเชิงรุก จัดทำข้อเสนอแนะนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ และแผนการพัฒนาระดับอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียน จัดสรรทรัพยากรการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้ได้รับโอกาสโดยเท่าเทียมกัน ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย รวมถึงติดตามและตรวจสอบและประเมินผลการจัดการอุดมศึกษาโดยคำนึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา เพื่อสร้างมาตรฐานการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับระดับสากล ปัจจุบันนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำกับดูแลและติดตามช่วยเหลือสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด จำนวน 171 แห่ง ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 80 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน จำนวน 71 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน จำนวน 20 แห่ง (Office of Higher Education Commission, 2014)

สำหรับโครงสร้างของระบบการอุดมศึกษาไทย แบ่งออกเป็น 2 ระดับใหญ่ๆ ได้แก่ การศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา และระดับปริญญา ในระดับต่ำกว่าปริญญาหรือระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงจะรับนักเรียนที่เรียนทางสายอาชีพในโรงเรียนมัธยมปลาย โดยใช้เวลาเรียนในหลักสูตรประมาณ 1-4 ปี หลักสูตรนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาทักษะพื้นฐานของฝีมือแรงงานเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้ทันที ผู้ที่จบการศึกษาในระดับนี้สามารถเรียนเพิ่มเติมอีกสองปีก็สามารถจบการศึกษาระดับปริญญาตรีได้ ในส่วนของการศึกษาระดับปริญญาจะแบ่งออกเป็น 2 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรระดับปริญญา

ตรี และหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา โดยหลักสูตรระดับปริญญาตรีจะมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และทักษะทั่วไป เมื่อนักศึกษาจบการศึกษาแล้วควรประยุกต์ใช้แนวคิดทฤษฎีเพื่อการประกอบวิชาชีพในสายงานของตนหรือที่เกี่ยวข้องได้ หลักสูตรนี้ส่วนใหญ่มีกำหนดระยะเวลา 4 ปี แต่ในบางสาขาวิชาอาจใช้ระยะเวลานานกว่านี้ สำหรับการศึกษในหลักสูตรบัณฑิตศึกษาจะมุ่งเน้นความรู้ที่มีลักษณะเฉพาะและลงลึกในเนื้อหามากกว่า หลักสูตรระดับปริญญาตรี ดังแสดงในภาพที่ 2.3

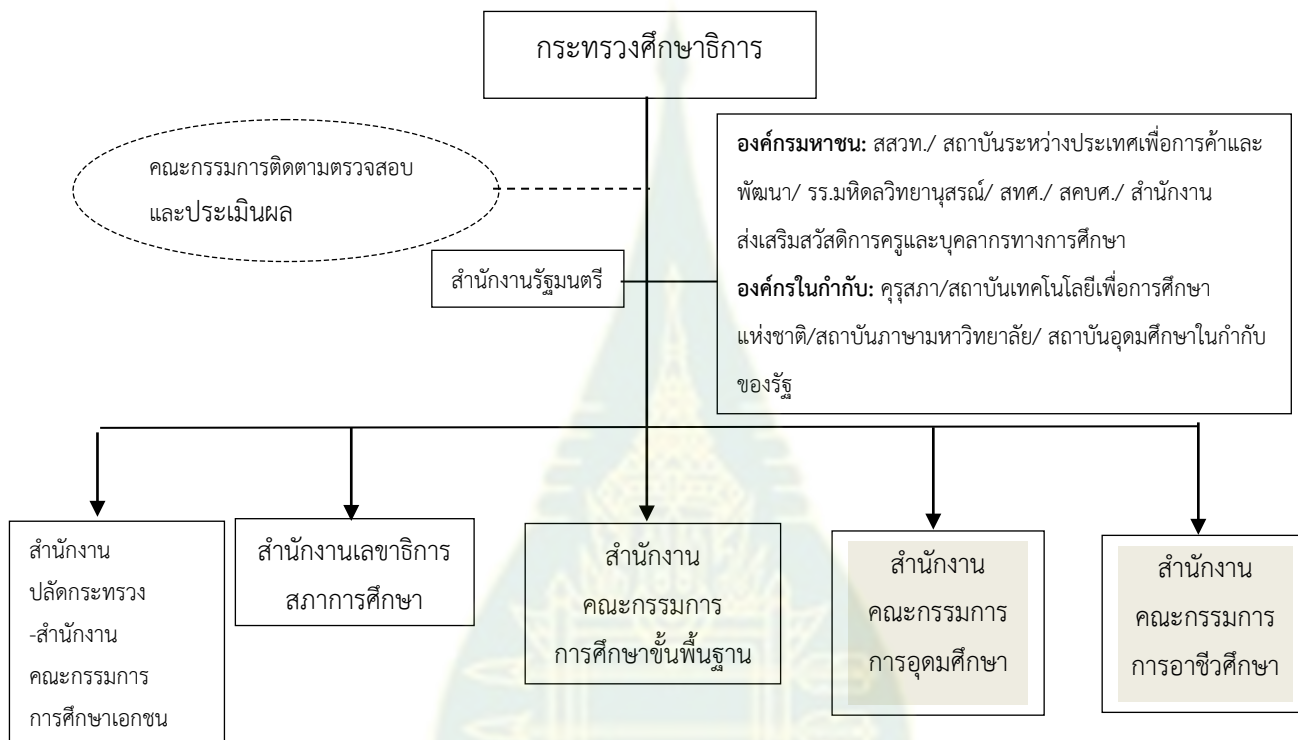
อายุ	ชั้นเรียน	ระดับการศึกษา		ปริญญา	
24	19 +	ระดับปริญญาเอก		ปริญญาเอก	
23	18	ระดับปริญญาโท		ปริญญาโท	
22	17				
21	16	ระดับปริญญาตรี	การศึกษาสายอาชีพ ระดับประกาศนียบัตร วิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)	ปริญญาตรี	
20	15			อนุปริญญา	
19	14				
18	13				
17	12	ระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย	การศึกษาสายอาชีพ ระดับประกาศนียบัตร วิชาชีพ (ปวช.)	การศึกษา ขั้นพื้นฐาน	
16	11				
15	10				
14	9	ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น		การศึกษา ภาคบังคับ	
13	8				
12	7				
11	6	ระดับประถมศึกษา			
10	5				
9	4				
8	3				
7	2				
6	1				
5		ระดับปฐมวัย			
4					
3					

ภาพที่ 2.3 โครงสร้างระบบการศึกษาไทย

ที่มา: Office of Education Council. (2004 as cited in The World Bank Group, n.d., p. 20)

6.2.3 การบริหารจัดการอุดมศึกษาไทย

ในการบริหารจัดการอุดมศึกษาไทยนั้น กระทรวงศึกษาธิการ โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นองค์กรหลักที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนใหญ่ของประเทศ และมีสถาบันอุดมศึกษาบางส่วนที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา (ภาพที่ 2.4) โดยในภาพรวม กระทรวงศึกษาธิการสามารถรับผิดชอบดูแลผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาได้ถึงร้อยละ 98 และมีบทบาทสำคัญในการการออกกฎระเบียบให้สถาบันอุดมศึกษาไทยนำไปปฏิบัติ รวมถึงการรับนักศึกษาในแต่ละปีการศึกษา



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา http://www.moe.go.th/new_stru/P1.htm

นอกจากนี้ยังมีกระทรวงอื่นๆ ที่ดูแลรับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษา แต่ร่วมรับผิดชอบดูแลสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะเฉพาะทางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตบุคลากรเข้าทำงานในสายงานวิชาการและสายวิชาชีพของหน่วยงานนั้นๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองความต้องการในการฝึกอบรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาที่เฉพาะเจาะจง หรือตอบสนองความต้องการการบริหารจัดการสถาบันการเรียนรู้ในระดับสูง อาทิ *กระทรวงกลาโหม* เช่น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศ วิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า วิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก วิทยาลัยพยาบาลกองทัพเรือ วิทยาลัยพยาบาลทหารอากาศ *กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา* เช่น สถาบันการพลศึกษา *กระทรวงคมนาคม* เช่น สถาบันการบินพลเรือน ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี *กระทรวงวัฒนธรรม* เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ *กระทรวงสาธารณสุข* เช่น สถาบันพระบรมราชชนก ประกอบด้วย วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี 29 แห่ง วิทยาลัยการสาธารณสุขสิรินธร 7 แห่ง วิทยาลัยเทคโนโลยีทางการแพทย์และสาธารณสุขกาญจนา

ภิเชก วิทยาลัยนักบริหารสาธารณสุข วิทยาลัยการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจ วิทยาลัยพยาบาลตำรวจ กรุงเทพมหานคร เช่น มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช เป็นต้น (ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังฆะตวรรรณ, 2556)

6.3 ประเภทอุดมศึกษาของไทย

การอุดมศึกษาของไทยอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ และสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชน

6.3.1 สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ

สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐมี 4 รูปแบบ ดังนี้ มหาวิทยาลัยปิด มหาวิทยาลัยเปิด มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และวิทยาลัยชุมชน สถาบันต่างๆ เหล่านี้ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการ ความคาดหวัง และตามคุณลักษณะของผู้เรียน (ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังฆะตวรรรณ, 2556) โดยแต่ละรูปแบบมีลักษณะ ดังนี้

1) มหาวิทยาลัยปิด

สถาบันการศึกษาภาครัฐส่วนใหญ่จะจำกัดการรับนักศึกษาเป็นเวลามากกว่า 40 ปี การเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาภาครัฐ นักเรียนมัธยมจะต้องสอบผ่านการสอบเข้าศึกษาต่อด้วยคะแนนที่สูง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้มีการพูดถึงนโยบายขยายเกณฑ์การรับนักศึกษารวมทั้งนักเรียนที่ได้คะแนนสูง การสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาแบบเดิมได้ถูกแทนที่ด้วยการรับนักศึกษาแบบใหม่ โดยระบบการรับนักศึกษากลาง (Central University Admission System) และระบบโควตาซึ่งจัดสรรให้แก่สถาบันการศึกษาทุกแห่งเพื่อเป็นการจัดสรรที่เรียนให้แก่นักเรียนเฉพาะกลุ่มจากภูมิภาคอื่น นักกีฬา และนักเรียนที่มีความสนใจพิเศษในด้านศิลปะและดนตรี

การจัดตั้งระบบมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นการนำเสนอนวัตกรรมในการจัดการอุดมศึกษาของไทยซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2547 จากการหลอมรวมวิทยาลัยครู 36 แห่ง แล้วรู้จักในชื่อใหม่ว่าสถาบันราชภัฏ ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาเพื่อรองรับนักเรียนในส่วนภูมิภาคเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาต่อมา สถาบันราชภัฏได้ปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏมีจำนวน 39 แห่งทั่วประเทศ นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยราชภัฏยังได้ก่อตั้งโดยอาศัยกระบวนการเช่นเดียวกันนี้ กล่าวคือ เป็นการรวมตัวกันของวิทยาลัยด้านพาณิชยกรรมและวิทยาลัยเทคนิคต่างๆ นอกจากจะจัดการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแล้ว มหาวิทยาลัยราชภัฏยังจัดการศึกษาด้านธุรกิจและสังคมศาสตร์ด้วย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏมณฑลมีจำนวน 9 แห่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้นักเรียนได้เลือกเรียนต่อในระดับอุดมศึกษา

2) มหาวิทยาลัยเปิด

มหาวิทยาลัยเปิดมีลักษณะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยปิด มหาวิทยาลัยเปิดทั้งสองแห่ง คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทั้งสองแห่งไม่มีการสอบวัดความรู้เพื่อเข้าศึกษา แต่คัดเลือกนักเรียนจากความต้องการที่จะเข้าศึกษาต่อของนักเรียน โดยปกติมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งนี้จะรับนักเรียนที่ไม่สามารถสอบเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยปิดได้ หรือบุคคลที่เข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว มหาวิทยาลัยรามคำแหงจัดการเรียนการสอนโดยให้นักศึกษามาเข้าชั้นเรียนที่มหาวิทยาลัย หรือที่วิทยาเขต

และการจัดการเรียนการสอนทางไกล ขณะที่มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชจัดการเรียนการสอนทางไกลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ประกอบกับการที่มีข้อจำกัดในการรับสมัครเรียนไม่มาก ตลอดจนการที่มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งมีความยืดหยุ่นในการเรื่องการเรียนการสอนทางไกลที่เอื้อให้กับนักศึกษาจำนวนมากที่มาจากทะเบียนเรียน โดยที่นักศึกษาทั่วประเทศสามารถลงทะเบียนเรียนได้โดยไม่ต้องย้ายที่อยู่เพื่อเข้ามาเรียนในเมือง ดังนั้น มหาวิทยาลัยเปิดจึงมีบทบาทสำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษาของไทย ในทางตรงข้ามคุณภาพการเรียนการสอนจากมหาวิทยาลัยปิด

3) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous Universities) คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ แต่ยังได้รับเงินอุดหนุนทั่วไป (block grant) ที่รัฐจัดสรรให้เป็นรายปีโดยตรง เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีความเป็นอิสระในการกำหนดโครงสร้างทางการบริหาร หรือ ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วยตนเอง ทั้งนี้ รูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาลักษณะนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สถาบันมีอิสระ มีความยืดหยุ่น และสามารถบริหารจัดการตัวเองภายใต้การดูแลของสภามหาวิทยาลัย โดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งที่มีความพร้อมสามารถออกนอกระบบและมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจุบันประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ 20 แห่ง ที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการหรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยในจำนวนนี้มี 5 แห่งที่เป็นสถาบันในกำกับของรัฐบาลตั้งแต่ก่อตั้ง ส่วนที่เหลือนั้นเป็นสถาบันในกำกับของรัฐบาลโดยการแปรสภาพด้วยผลของกฎหมาย ทั้งนี้ มีเฉพาะมหาวิทยาลัยวชิราวุธราชแห่งเดียวที่อยู่ในกำกับของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ขณะที่สถาบันอุดมศึกษาอื่นจะอยู่ในกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง

4) วิทยาลัยชุมชน

วิทยาลัยชุมชน (Community Colleges) เป็นการดำเนินงานภายใต้หลักการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่มุ่งพัฒนาสังคมแห่งการเรียนรู้ให้คนไทยได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน ที่จะเรียนรู้และฝึกอบรมได้ตลอดชีวิต โดยมีกฎหมายที่รองรับการดำเนินงาน คือ กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาค่ากว่าปริญญาในรูปแบบวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2546 การดำเนินงานตั้งแต่ปี 2545 ถึงปัจจุบัน มีวิทยาลัยชุมชนทั้งหมด 20 แห่ง กระจายอยู่ทั่วประเทศใน 20 จังหวัด สังกัดสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ดำเนินการตามนโยบายรัฐ โดยมีจุดเน้นมุ่งสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนาที่ยั่งยืน การดูแลแรงงานที่ออกจากภาคเกษตร การเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาเต็มเต็มศักยภาพบุคคล และนโยบายคณะกรรมการวิทยาลัยชุมชนที่กำหนดให้วิทยาลัยชุมชนจัดการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อเสริมสร้างชุมชนเข้มแข็งและตรึงคนอยู่ในพื้นที่เพื่อผลักดันให้ไปสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตอบสนองของกลุ่มเป้าหมายหลักที่เป็นประชากรวัยแรงงาน (Non Age Group) และผู้ด้อยโอกาสการศึกษา โดยจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้เรียน ให้คิดเป็น ทำเป็นสร้างปัญญา และจัดการเรียนการสอน ฝึกอบรมในเรื่องที่ชุมชนต้องการ เสริมสร้างให้เกิดนวัตกรรมเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของสังคมด้วยการศึกษาการเรียนรู้ตลอดชีวิต

6.3.2 สถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชน

พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชนปี พ.ศ. 2512 กำหนดให้ภาคเอกชนที่จะจัดการศึกษาขั้นสูงสามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยเอกชนจำนวน 39 แห่ง วิทยาลัยเอกชน 23 แห่งและ สถาบันเอกชนจำนวน 10 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จัดการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรและระดับปริญญา โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการประกันคุณภาพและมาตรฐาน อย่างไรก็ตามสถาบันต่างๆ เหล่านี้มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ และการบริหารบุคลากร

นอกจากนี้ ในกรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) ให้แบ่งประเภทของการอุดมศึกษาเป็น 4 กลุ่ม เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการรับนักศึกษาและการจัดสรรงบประมาณ และยังจะช่วยให้เกิดระบบการอุดมศึกษาที่แบ่งงานกันทำตามบทบาทหน้าที่เฉพาะของตน ซึ่งได้แก่ 1) กลุ่มวิทยาลัยชุมชน 2) กลุ่มมหาวิทยาลัยสี่ปีและมหาวิทยาลัยศิลปศาสตร์ 3) กลุ่มมหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเฉพาะทาง มหาวิทยาลัย Comprehensive และ 4) กลุ่มมหาวิทยาลัยวิจัย มหาวิทยาลัยบัณฑิตศึกษา โดยทั้ง 4 กลุ่มนี้ จะตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับสากล การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนานวัตกรรมที่จะเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของสังคม

6.4 บทบาทหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยล้วนมีบทบาทหน้าที่หลักในการดำเนินการกิจสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม (ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังขะตะววรรณ, 2556) ซึ่งกล่าวพอสังเขปดังนี้

1) การผลิตบัณฑิต ให้มีคุณลักษณะตามหลักสูตรที่กำหนด ซึ่งกระบวนการการผลิตบัณฑิตมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่ มีคณาจารย์ที่มีปริมาณและคุณภาพตามมาตรฐานหลักสูตรของคณะสาขาวิชาต่างๆ มีระบบและกลไกการบริหารจัดการหลักสูตรและการเรียนการสอนที่มีการควบคุมคุณภาพ

2) การวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมผู้มีความรู้สูงของชาติ มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่สำคัญ คือ การวิจัยเพื่อการสร้างองค์ความรู้ใหม่ พร้อมทั้งส่งเสริมให้คณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัยทำงานวิจัยเพื่อแสวงหาความรู้มาใช้ประโยชน์ในการเรียนการสอนและการพัฒนางานของมหาวิทยาลัย และเป็นที่พักพิงทางวิชาการของหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

3) การบริการทางวิชาการ มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมสรรพวิชาทั้งยังมีคณาจารย์และบุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนการจัดการเรียนการสอนที่มีความรู้หลากหลาย มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้บริการวิชาการแก่สังคมในรูปแบบการฝึกอบรม การสัมมนา การบรรยาย แก่ประชาชนผู้สนใจ รวมไปถึงการวิจัยเพื่อตอบคำถามต่างๆ ให้แก่ชุมชน สังคม และประเทศชาติ

4) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยยังมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ซึ่งการดำเนินการตามบทบาทนี้ มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้อยู่ใน ส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนตามหลักสูตร หรือการบูรณาการเข้ากับกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อบริการทางวิชาการ

6.5 การบริหารจัดการในระดับสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมีระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (ทองอินทร์ วงศ์โสธร และปราณี สังขตะวรรณ, 2556) ดังนี้

- 1) สถาสถาบัน หรือสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันหรือมหาวิทยาลัย โครงสร้างของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะสำคัญค่อนข้างคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสภามหาวิทยาลัยที่เป็นผู้แทนคณาจารย์และบุคลากรของมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการสภามหาวิทยาลัย กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการสภามหาวิทยาลัย มีบทบาทที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางของมหาวิทยาลัยในการจัดการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์
- 2) ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ผู้บริหารระดับต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากการสรรหา การคัดเลือก และมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามที่แต่ละสถาบันกำหนด ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และผู้อำนวยการ

6.6 กลไกในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานการอุดมศึกษาไทย

6.6.1 มาตรฐานการอุดมศึกษา

มาตรฐานการอุดมศึกษาประกอบด้วยมาตรฐาน 3 ด้าน ได้แก่ มาตรฐานด้านคุณภาพบัณฑิต มาตรฐานด้านการบริหารจัดการการอุดมศึกษาและมาตรฐานด้านการสร้างและพัฒนาสังคมฐานความรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ มาตรฐานย่อยทั้ง 3 ด้านนี้ มาจากมาตรฐานการศึกษาของชาติที่ประกอบด้วยมาตรฐานย่อย 3 มาตรฐานเช่นกัน คือ มาตรฐานที่ 1 คุณลักษณะของคนไทยที่พึงประสงค์ ทั้งในฐานะพลเมืองและพลโลก มาตรฐานที่ 2 แนวการจัดการศึกษา และมาตรฐานที่ 3 แนวการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้/สังคมความรู้ แต่ละมาตรฐานย่อยของมาตรฐานการอุดมศึกษาจะมีความสอดคล้องและสัมพันธ์กับมาตรฐานย่อยของมาตรฐานการศึกษาของชาติ เพื่อให้การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาบรรลุตามจุดมุ่งหมายและหลักการของการจัดการศึกษาของชาติ

6.6.2 มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา

นอกเหนือจากมาตรฐานการอุดมศึกษาที่เป็นมาตรฐานแม่บทแล้ว คณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ได้จัดทำมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2551 เพื่อนำไปสู่การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาตามกลุ่มสถาบันที่มีปรัชญา วัตถุประสงค์ และพันธกิจในการจัดตั้งที่แตกต่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประกอบด้วยมาตรฐานหลัก 2 ด้าน คือ มาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา และมาตรฐานด้านการดำเนินการตามภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้กลุ่มสถาบันอุดมศึกษามี 4 กลุ่ม โดยแบ่งตามความเชี่ยวชาญดังได้กล่าวไว้แล้ว

6.6.3 กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้จัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2552 (National Qualifications Framework for Higher Education in Thailand หรือเรียกย่อๆ ว่า NQF) เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาและเพื่อเป็นการประกันคุณภาพบัณฑิตในแต่ละระดับคุณวุฒิและสาขาวิชา โดยกำหนดให้คุณภาพของบัณฑิตทุกระดับคุณวุฒิและสาขาวิชาต้องเป็นไปตามมาตรฐานผลการเรียนรู้อย่างน้อย 5 ด้าน แก่ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ด้านความรู้ ด้านทักษะทางปัญญา ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ และด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลขการสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดทำกรอบมาตรฐานคุณวุฒิฯ นี้ ย่อมจะเกิดประโยชน์หลายประการ ดังนี้

1) เป็นกลไกหรือเครื่องมือช่วยในการนำแนวนโยบายการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และที่กำหนดไว้ในมาตรฐานการศึกษาของชาติ และมาตรฐานการอุดมศึกษาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการนำไปเป็นหลักในการพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนและการประเมินผลการเรียนรู้ของนักศึกษา

2) เป็นกรอบสำคัญในการกำหนดมาตรฐานผลการเรียนรู้ของบัณฑิตที่คาดหวัง ตลอดจนให้สถาบันอุดมศึกษาและกลุ่มสาขาวิชาได้ใช้เป็นหลักและแนวทางในการวางแผน ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการจัดการเรียนการสอน

3) เป็นเครื่องมือในการประกันมาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งให้มีความเท่าเทียมกันและใช้เป็นประโยชน์ในการเทียบเคียงได้กับมาตรฐานของสถาบัน อุดมศึกษาที่ดีในต่างประเทศ

4) เป็นกรอบอ้างอิงสำหรับผู้ประเมินการประกันคุณภาพภายนอก

5) เป็นกรอบสื่อสารที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเข้าใจและความมั่นใจในกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิ นักศึกษา ผู้ปกครอง ผู้ประกอบการ ชุมชน สังคมและสถาบันอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ เกี่ยวกับความหมายของคุณวุฒิ คุณธรรม จริยธรรม ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะในการทำงาน รวมทั้งคุณลักษณะอื่นๆ ที่คาดว่าจะบัณฑิตจะมี

6) เป็นประโยชน์ต่อการย้ายโอนนักศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาโดยการเทียบเคียงมาตรฐานระหว่างสถานศึกษาภายในและภายนอกประเทศ

6.6.4 กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาขึ้น เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาทุกระดับ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา คือ การพัฒนาการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน และเพื่อเป็นการกระตุ้นให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง และทำให้ทราบความก้าวหน้าในการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษา ตลอดจนทำให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพที่เปิดเผยเป็น

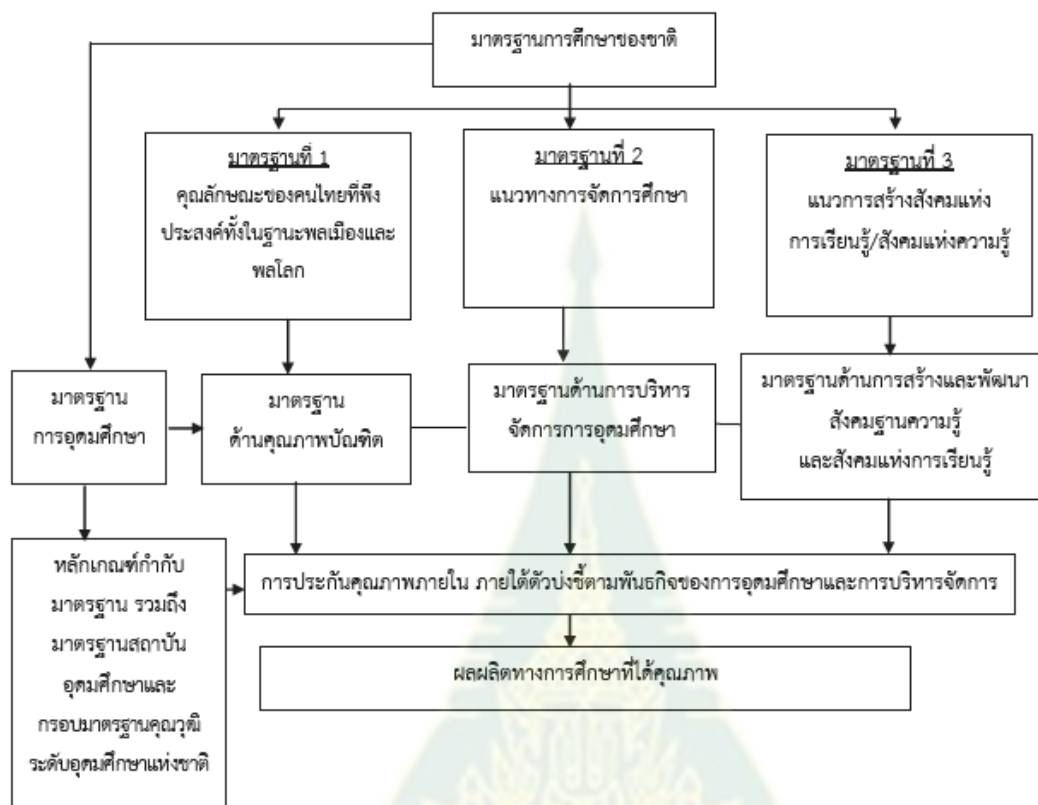
รายงานต่อสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพ และการประเมินคุณภาพ

ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 แทนฉบับเดิม โดยมีการปรับให้คณะกรรมการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษาทำหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ 1) วางระเบียบหรือออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา เพื่อส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาการประกันคุณภาพภายในระดับอุดมศึกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ 2) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการศึกษาแก่สถานศึกษา โดยนำผลการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกไปปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนให้ระบบการประกันคุณภาพภายในประกอบด้วย การประเมินคุณภาพ การติดตามตรวจสอบคุณภาพ และการพัฒนาคุณภาพ และกำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดจัดให้มีการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาน้อยหนึ่งครั้งในทุกสามปี และแจ้งผลให้สถานศึกษาระดับอุดมศึกษาทราบ รวมทั้งเปิดเผยผลการติดตามตรวจสอบคุณภาพการศึกษาต่อสาธารณชน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2558)

ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2553 สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาระบบประกันคุณภาพ โดยยึดหลักเสรีภาพทางวิชาการและควมมีอิสระในการดำเนินการของสถานศึกษา เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถานศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องและเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการประกันคุณภาพภายนอก สถาบันจึงมีอิสระในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในที่เหมาะสมสอดคล้องกับระดับการพัฒนาของสถาบัน โดยอาจเป็นระบบประกันคุณภาพที่ใช้กันแพร่หลายในระดับชาติหรือนานาชาติ หรือเป็นระบบเฉพาะที่สถาบันพัฒนาขึ้นเอง แต่ไม่ว่าจะเป็นระบบคุณภาพแบบใดจะต้องมีกระบวนการทำงานที่เริ่มต้นจากการวางแผน การดำเนินงานตามแผน การตรวจสอบประเมิน และการปรับปรุงพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการกิจของสถาบันบรรลุเป้าประสงค์และมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และเป็นหลักประกันแก่สาธารณชนให้มั่นใจว่าสถาบันอุดมศึกษาสามารถสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพ ตามหลักการของระบบการประกันคุณภาพในระดับอุดมศึกษา

ถึงแม้ว่ามาตรฐานการอุดมศึกษาจะเป็นกรอบสำคัญในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ในขณะที่เดียวกันสถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมาก เช่น เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา มาตรฐานเพื่อการประเมินคุณภาพภายนอกของ สมศ. หรือกรอบการปฏิบัติราชการตามมิติต่างๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในกรณีมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นต้น และในปีการศึกษา 2557 สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดให้มหาวิทยาลัยของไทยใช้ ระบบ AUN QA หรือเครือข่ายการประกันคุณภาพมหาวิทยาลัยอาเซียน (ASEAN University Network Quality Assurance) เป็นแนวทางปฏิบัติการประกันคุณภาพระดับหลักสูตร และเข้าตรวจประเมินหลักสูตรตามเกณฑ์ AUN QA ในปีการศึกษาระหว่าง 2558-2562 ทั้งนี้ การดำเนินงานในระดับหลักสูตรตามเกณฑ์ AUN QA จะดำเนินงานทุกปี แต่การตรวจประเมินตามเกณฑ์จะดำเนินการอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 5 ปี

การเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษา หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง และการประกันคุณภาพการศึกษา
ปรากฏในภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 ความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานการศึกษา หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง
และการประกันคุณภาพการศึกษา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2556). *คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในระดับ
อุดมศึกษา พ.ศ.2557*. นนทบุรี: ภาพพิมพ์. น. 22.

6.7 ความต้องการด้านกำลังคนของประเทศ สถานการณ์ด้านการผลิตกำลังคนของอุดมศึกษาไทย และภาพอนาคตของการอุดมศึกษาของไทย

จากงานวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้สรุปสถานการณ์ด้านกำลังคนในภาพรวม
ของประเทศ สถานการณ์ด้านการผลิตกำลังคนของอุดมศึกษาไทยในช่วง 5-6 ปี ที่ผ่านมา และภาพอนาคต
ของการอุดมศึกษาไทย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2551; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
2557) ได้ ดังนี้

6.7.1 ความต้องการด้านกำลังคนของประเทศ

มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) โครงสร้างการจ้างงานของประเทศยังคงพึ่งพาแรงงานระดับล่าง (Labor intensive) ต้องการใช้กำลังคนระดับสูงเพียงร้อยละ 10 แต่ต้องการใช้กำลังคนระดับกลางและต่ำถึงร้อยละ 90

2) กลุ่มอุตสาหกรรมความต้องการกำลังคนระดับกลาง โดยเฉพาะผู้ที่จบระดับ ปวช. และ ปวส. ไม่เข้าสู่ตลาดแรงงานกว่าร้อยละ 60 มุ่งศึกษาต่อระดับปริญญาตรีและศึกษาในสาขาอื่นที่ไม่ตรงกับสาขาที่เรียนในระดับ ปวช.-ปวส. ทำให้ผู้จบระดับปริญญาตรีเข้าสู่ตลาดแรงงานมากที่สุดและประสบปัญหาอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) หรือมีสัดส่วนทำงานในระดับต่ำกว่าวุฒิหรือทำงานในสาขาที่ไม่ได้เรียนจบมาโดยตรง

3) โครงสร้างการจ้างงานจำแนกตามสายงาน ต้องการกำลังคนสายบริหาร: สายงานหลัก: สายงานสนับสนุน เป็นอัตราส่วน 10: 65: 25 และการจ้างงานในสายงานบริหารส่วนใหญ่ต้องการผู้จบปริญญาโท-เอก หรือมีความรู้ด้านการบริหารธุรกิจ (MBA) ส่วนสายงานหลัก หรือสายงานผลิตต้องการผู้จบ ปวส. และปริญญาตรีจำนวนมาก สำหรับสายงานสนับสนุนส่วนใหญ่รับผู้จบปริญญาตรีและต่ำกว่า

4) กลุ่มอุตสาหกรรมต้องการกำลังคนที่มีคุณลักษณะใน 3 ด้าน คือความรู้และทักษะที่จำเป็น ความรู้และทักษะวิชาชีพ และคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณในการทำงาน

5) ปัจจุบันสถานการณ์ความต้องการกำลังคนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ต้องการกำลังคนที่มีคุณภาพด้านภาษาต่างประเทศ ความรู้และทักษะที่ใช้เทคโนโลยีเข้มข้นอีกเป็นจำนวนมาก เพื่อรองรับธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ๆ

6.7.2 สถานการณ์ด้านการผลิตกำลังคนของอุดมศึกษาไทย

มีประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่เป็นไปตามความสามารถในการผลิตของสถานศึกษา มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีลดลง ส่วนระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษามีการผลิตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการผลิตกำลังคนระดับปริญญาตรีด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มากเกินไป ความต้องการ ในขณะที่สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์สุขภาพผลิตได้น้อยกว่าความต้องการ

2) การผลิตกำลังคนสายอาชีวะผลิตได้น้อยเพราะมีคนมาเรียนเพียงร้อยละ 34 ของนักเรียนที่จบชั้น ม.3 แต่ในส่วนของสายสามัญผลิตมากและมีคนเรียนมาก คือ ร้อยละ 66 ทั้งนี้สายอาชีวะศึกษาเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานมาก จึงทำให้บัณฑิตที่จบมาว่างงานเป็นจำนวนมากเพราะว่าการผลิตกำลังคนสวนทางกับความต้องการของประเทศ ในความเป็นจริงผู้เรียนสายอาชีวะควรเป็นร้อยละ 60 ต่อผู้เรียนสายสามัญร้อยละ 40 กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายเร่งปรับสัดส่วนผู้เรียนสายสามัญต่อสายอาชีวะเป็น 49:51 และกำหนดเป้าหมายการผลิตและพัฒนากำลังคนระดับกลางของประเทศไทย ระยะ 15 ปี (ปีการศึกษา 2555 – 2569) ระยะที่ 1 ระหว่าง พ.ศ. 2555 - 2561 ให้มีสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวะต่อสายสามัญเป็น 60:40 และระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2562 - 2569 มีสัดส่วนเป็น 70:30

3) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ส่งผลให้ผู้เรียนระดับชั้นพื้นฐานในระบบจะค่อย ๆ ลดจำนวนลง ตั้งแต่ปี 2554-2556 จนถึงปี 2569 และอาจมีผลต่อการขาดแคลนแรงงานในอนาคต

4) กำลังคนที่ผลิตได้จากระดับอุดมศึกษาขาดคุณลักษณะทั้งด้านความรู้และทักษะที่จำเป็น เช่น การสื่อสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การใช้คอมพิวเตอร์และความรู้ด้าน IT ความรู้ด้านการบริหารจัดการ ความรู้ในการประยุกต์ใช้ตัวเลขหรือการคำนวณขั้นพื้นฐาน ไปจนถึงทักษะในการทำงานร่วมกับผู้อื่น ความรับผิดชอบในงาน การคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ การแก้ไขปัญหา เป็นต้น ทำให้ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องนำไปฝึกอบรมอีกอย่างน้อย 3-6 เดือน ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายและเสียเวลาเพิ่มขึ้น

5) หลักสูตรของระดับอุดมศึกษาค่อนข้างกว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจงวิชาที่เรียนเพื่อไปประกอบอาชีพ อีกทั้งไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

6) การจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด มีความซ้ำซ้อนกัน เช่น ในส่วนอาชีวศึกษา มีทั้งวิทยาลัยสารพัดช่าง วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยอาชีวศึกษา และในระดับอุดมศึกษา มีทั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยของรัฐ และเอกชนที่เปิดสอนในสาขาวิชาเหมือนกันทำให้มีปัญหาในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งไม่ตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

7) หัวใจการผลิตกำลังคนทั้งระดับอุดมศึกษาและระดับอื่นๆ อยู่ที่คุณภาพของครู แต่ช่วงที่ผ่านมามีปัญหาการขาดแคลนครู คณาจารย์ ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะครูทางสายอาชีวะ ส่งผลให้นักศึกษาและบัณฑิตไม่ได้คุณภาพ

6.7.3 ภาพอนาคตของการอุดมศึกษาของไทย

ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในช่วงเวลาที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงมากขึ้นกว่าช่วงที่ผ่านมาซึ่งมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการอุดมศึกษา ดังนั้น ในการกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนการอุดมศึกษาไทยอย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) เศรษฐกิจโลกกับเศรษฐกิจพอเพียง ประเทศไทยต้องเผชิญการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับตัวเข้าสู่เศรษฐกิจโลกเนื่องจากกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลก การรวมกลุ่มเศรษฐกิจภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนกับจีน ญี่ปุ่น และอินเดีย และการก้าวสู่ประชาคมอาเซียนในปี 2558 ตลอดจนกรอบความร่วมมือต่างๆ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ซึ่งต้องมีการเตรียมความพร้อมในหลายด้าน ได้แก่ การพัฒนาคนเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎกติกาต่างๆ ของอาเซียนเพื่อรองรับการแข่งขันที่สูงขึ้นเนื่องจากการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ แรงงาน และเงินทุนอย่างเสรี การปรับตัวหรือการกำหนดข้อตกลงร่วมเพื่อไม่ให้เกิดการเสียเปรียบกันในกลุ่มสมาชิกมากเกินไป เนื่องจากมีความแตกต่างของระดับการพัฒนาในประเทศกลุ่มอาเซียน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้อุดมศึกษาไทยต้องให้ความสำคัญในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) อุดมศึกษาต้องจัดการศึกษาที่เน้นเรื่องภาษาอังกฤษ และภาษาของประเทศในภูมิภาคอาเซียนเพื่อให้คนไทยสามารถสื่อสารกับประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มโอกาสในการดำรงชีพและทำงานในระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในประเทศสมาชิกอาเซียน

(2) อุดมศึกษาต้องส่งเสริมการเรียนรู้เรื่องอาเซียนศึกษาให้มากขึ้น เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับวัฒนธรรมประเพณี ความหลากหลายทางชาติพันธุ์และระบอบการปกครอง โดยเฉพาะความรู้ด้านกฎหมายเพื่อเตรียมการสำหรับการทำงานข้ามชาติ

(3) อุดมศึกษาต้องสร้างบัณฑิตที่พร้อมปรับตัว มีทักษะในการทำงาน สามารถดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมและภาษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น และมีศักยภาพสูง เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ

(4) อุดมศึกษาต้องให้ความสำคัญกับเรื่องกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา แห่งชาติ เพื่อพัฒนาคุณภาพบัณฑิตให้เทียบเคียงได้กับต่างประเทศ และสร้างความเข้มแข็งของเครือข่ายอุดมศึกษาระหว่างประเทศ เพื่อยกระดับคุณภาพอุดมศึกษาให้ใกล้เคียงกัน โดยผ่านโครงการบริการวิชาการร่วมกัน

(5) อุดมศึกษาควรเร่งพัฒนาอาจารย์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อให้สามารถใช้ภาษาอังกฤษเพื่อรองรับการจัดการศึกษา ที่พร้อมรับการเป็นประชาคมอาเซียนและยกระดับคุณภาพสถานศึกษาให้เป็นสากล เช่น โครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์ การจัดประชุมสัมมนาทางวิชาการระหว่างประเทศ เป็นต้น

(6) อุดมศึกษาต้องได้รับการรับรองคุณภาพในระดับนานาชาติ โดยอาจสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการเทียบเคียงคุณภาพร่วมกัน

2) การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย โดยเฉพาะการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ วิธีการดำรงชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นสังคมออนไลน์ มีการสื่อสารไร้พรมแดน ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม มีการให้ความสำคัญกับคุณภาพและมาตรฐานในด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการศึกษามากขึ้น รวมทั้งมีความขัดแย้งทางความคิดด้านสังคมและการเมือง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยที่เป็นทั้งอุปสรรคและโอกาส ดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรที่เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุซึ่งเป็นแนวโน้มของโลกทำให้มีผลต่อการเคลื่อนย้ายคนวัยทำงานข้ามประเทศ จากการศึกษาโครงสร้างประชากรไทยในแต่ละช่วงอายุ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2556, น. 5) จะเห็นได้ว่า ประชากรในวัยที่จะเข้าสู่สถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มลดลงตามลำดับ แต่ความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์และสาธารณสุขทำให้ผู้สูงวัยมีสุขภาพดีขึ้นและอายุยืนยาว มีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงแรงงานโดยเฉพาะแรงงานที่มีคุณภาพ ดังนั้น อุดมศึกษาต้องเตรียมการเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยต้องมีการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบ มีฐานข้อมูลกำลังคนเพื่อผลิตให้ตรงกับความต้องการ โดยเฉพาะสาขาที่ขาดแคลน ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการศึกษาให้มีความหลากหลายเพื่อรองรับการเปลี่ยนงานและอาชีพให้กลุ่มวัยทำงาน ส่งเสริมผู้สูงอายุให้มีผลิตภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ (Social and Economic Productivity) และสร้างศักยภาพและเตรียมพร้อมสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุที่เกิดการเรียนรู้ตลอดชีวิต

(2) การเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สังคมไทยมีความเป็นวัตุนิยม พึ่งพาเทคโนโลยีสารสนเทศในชีวิตประจำวันมากขึ้น มีการหลั่งไหลของวัฒนธรรมต่างชาติทำให้ค่านิยมและประเพณีดั้งเดิมที่ฝังรากลึกทำลาย สังคมไทยเผชิญวิกฤติความเสื่อมถอยด้านคุณธรรมและจริยธรรม ไม่เคารพสิทธิผู้อื่นและขาดการคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ อุดมศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาวะของคนไทยให้มีความสมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจและมีความรับผิดชอบต่อสังคม มีคุณธรรมจริยธรรม และต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบให้มากยิ่งขึ้น

(3) การให้ความสำคัญกับคุณภาพการศึกษาในการผลิตบัณฑิต เป็นนโยบายที่ทุกประเทศให้ความสนใจอย่างจริงจังและต่อเนื่อง แต่ประเทศไทยยังไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ทั้งเรื่องเอกภาพของการศึกษาทั้งระบบ ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง หลักสูตรและการเรียนการสอนที่ยังไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการผลิตครูยังไม่สามารถส่งเสริมคนดีและคนเก่งมาเรียนและประกอบวิชาชีพครู ภาพอนาคตการอุดมศึกษาไทยจึงต้องปรับเปลี่ยนระบบการผลิตบัณฑิตสำหรับศตวรรษที่ 21 ให้มีความสามารถที่หลากหลายมีทักษะสูงและสื่อสารด้วยภาษาต่างประเทศได้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เป็นที่ยอมรับได้ทั้งในระดับชาติและนานาชาติ และผู้บริหารที่ต้องส่งเสริมให้บุคลากรในสถาบันตระหนักในคุณค่าของคุณภาพของงานที่ส่งผลต่อการพัฒนาตนเองและพัฒนาองค์กร และเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสังคมในคุณภาพของบัณฑิต

(4) การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากแนวโน้มความเสี่ยงของการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติขยายตัวทั่วโลกและมีรูปแบบที่ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และปัญหาความไม่สงบภายในประเทศ ตลอดจนเสถียรภาพของรัฐบาล เหตุการณ์เหล่านี้ อุดมศึกษาต้องมีส่วนร่วมสร้างสังคมที่มีคุณภาพชีวิตที่มีความมั่นคงและปลอดภัย โดยควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมเพื่อขึ้นนำการพัฒนาาระบบราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล การพัฒนาระบบและกลไกการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร พร้อมกับการปลูกจิตสำนึกค่านิยมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล แก่เยาวชนและประชาชนไทยทุกกลุ่ม

3) พลังงานและสิ่งแวดล้อม สังคมโลกและสังคมไทยกำลังเผชิญปัญหาวิกฤติด้านพลังงานที่ต้นทุนพลังงานได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของสภาวะธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเกิดภัยธรรมชาติที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน อุดมศึกษาควรมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยการพัฒนาองค์ความรู้และฐานข้อมูลเพื่อรองรับภัยทางธรรมชาติ และการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ รวมถึงการให้ความรู้และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม และการประหยัดพลังงานให้กับนักศึกษาเยาวชนและประชาชนทุกระดับ

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นว่าอุดมศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2559 นอกจากจะต้องเป็นแหล่งความรู้ที่ตอบสนองการแก้ไขปัญหาวิกฤติและขึ้นนำการพัฒนาอย่างยั่งยืนของชาติและท้องถิ่นภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแล้ว ยังต้องส่งเสริมการพัฒนาประเทศให้สามารถแข่งขันได้ในประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก และสามารถอยู่ร่วมกับประชาคมในระดับภูมิภาคและระดับโลกได้อย่างมีความสุข

แต่เนื่องจากการกำกับติดตามการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยกระทรวงศึกษาธิการ (2558 ข) พบว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษายังไม่สามารถช่วยประเทศชาติได้ตามที่แผนการพัฒนาอุดมศึกษา ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) กำหนดไว้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายส่วน อาทิ การรับนักศึกษามากเกินไปจนเกินแผนรับผู้เรียน โดยเฉพาะสาขาสังคมศาสตร์ ซึ่งมีการผลิตบัณฑิตที่ไม่ตรงกับความต้องการของประเทศทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดกำลังคนในสาขาที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ บัณฑิตไม่มีคุณภาพ ทักษะภาษาอังกฤษต่ำ ตลอดจนงานวิจัยยังไม่ตอบโจทย์การแก้ปัญหาของประเทศ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดเตรียมนโยบายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาให้ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ แบ่งออกเป็น 8 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) อุดมศึกษาเป็นเลิศ (Re-Profiling) โดยมุ่งเน้นให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งกำหนดจุดเน้นในการผลิตบัณฑิตและงานวิจัย เพื่อสร้างความเป็นเลิศและความเชี่ยวชาญ โดยเปิดหลักสูตรและจัดการเรียนการสอนในสาขาที่เป็นความถนัดของแต่ละสถาบัน

2) โครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (โครงการคุรุทายาทเดิม) กระทรวงศึกษาธิการได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) รับผิดชอบโครงการผลิตครูเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเดิมใช้ชื่อว่า “โครงการคุรุทายาท” เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนครู โดยมีเป้าหมายที่จะผลิตครูดี ครูเก่งในสาขาที่ขาดแคลนเพื่อตอบสนองความต้องการครูในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการอาชีวศึกษาในพื้นที่ที่ขาดแคลน

3) การผลิตกำลังคนที่ตอบสนองความต้องการ 10 อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความต้องการกำลังคนเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมีเป้าหมาย 10 อุตสาหกรรม ประกอบด้วย (1) ยานยนต์สมัยใหม่ (2) อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (3) การท่องเที่ยวกลุ่มรายได้ดีและการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ (4) การเกษตรและเทคโนโลยีชีวภาพ (5) การแปรรูปอาหาร (6) หุ่นยนต์ (7) การบินและโลจิสติกส์ (8) เชื้อเพลิงชีวภาพและเคมีชีวภาพ (9) ดิจิทัล และ (10) การแพทย์ครบวงจร โดยได้ประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษของประเทศ ใน 13 กลุ่มกิจการ ประกอบด้วย (1) อุตสาหกรรมเกษตร ประมง และกิจการที่เกี่ยวข้อง (2) เซรามิกส์ (3) อุตสาหกรรมสิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม และเครื่องหนัง (4) อุตสาหกรรมผลิตเครื่องเรือน (5) อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ (6) การผลิตเครื่องมือแพทย์ (7) อุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องจักรและชิ้นส่วน (8) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ (9) การผลิตพลาสติก (10) การผลิตยา (11) กิจการโลจิสติกส์ (12) นิคมหรือเขตอุตสาหกรรม และ (13) กิจการเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยว ทั้งนี้ให้ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวบรวมข้อมูลกำลังการผลิตตามขีดความสามารถของสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดเพื่อวางแผนการผลิต และให้สถาบันอุดมศึกษาผลิตตามศักยภาพที่มีอยู่อย่างเต็มที่ พร้อมทั้งจะได้พิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานต่อไปตามความเหมาะสม

4) สหกิจศึกษา (Work Integrated Learning: WIL) ให้สถาบันอุดมศึกษาพัฒนาหลักสูตร สหกิจศึกษา หรือหลักสูตรทวิภาคีของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาที่สอดคล้องตรงกับความต้องการของสถานประกอบการหรือผู้ใช้ โดยทั้งสถานศึกษา นักเรียนนักศึกษา และสถานประกอบการ จะต้องมีความร่วมมือร่วมกันที่จะเตรียมความพร้อมของผู้เรียนเพื่อเข้าสู่ระบบการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการออกแบบหลักสูตรการเรียนการสอนตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน สร้างประสบการณ์ทางด้านการ

วิชาการและวิชาชีพจากการปฏิบัติงานจริงในสถานประกอบการ ส่งเสริมให้พนักงานในสถานประกอบการ ได้ถ่ายทอดความรู้ เทคนิค และวิธีการในสถานศึกษา ตลอดจนขยายความร่วมมือหรือต่อยอดโครงการ/งานวิจัย/นวัตกรรมต่างๆ ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

5) การจัดการศึกษาหลักสูตรต่อเนื่องระดับปริญญาตรี ให้สถาบันอุดมศึกษานำหลักสูตรการศึกษาต่อเนื่องระดับปริญญาตรีกลับมาดำเนินการอีกครั้ง เพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียนสายอาชีพศึกษาได้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาและได้รับปริญญาแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้เรียนเลือกเรียนสายอาชีพและมีเส้นทางสู่อาชีพมากขึ้นด้วย

6) การให้เครือข่ายอุดมศึกษาร่วมเป็นพี่เลี้ยงให้โรงเรียน ให้เครือข่ายอุดมศึกษา ทั้ง 9 เครือข่ายที่กระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ปรับบทบาทในการเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือโรงเรียนสังกัด สพฐ. และชุมชนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งการเป็นพี่เลี้ยงให้กับโรงเรียนในพื้นที่นั้น เครือข่ายจะต้องร่วมมือกับ สพฐ. เพื่อกำหนดเป้าหมายโรงเรียนประมาณ 1-2 แห่งที่จะลงไปเป็นพี่เลี้ยงในลักษณะของกิจกรรม CSR (Corporate Social Responsibility) พร้อมทั้งจัดทำเป็นแผนงานมาเสนอกระทรวงศึกษาธิการเพื่อรับการจัดสรรงบประมาณต่อไป

7) การประเมินความสามารถการใช้ภาษาต่างประเทศสำหรับบัณฑิตทุกสาขา กระทรวงศึกษาธิการเตรียมที่จะพัฒนาทักษะภาษาอังกฤษแก่นักศึกษาที่กำลังจะจบการศึกษา เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและเพิ่มทักษะด้านการสื่อสารก่อนออกไปทำงานจริง โดยได้มอบหมายให้สกอ. เตรียมร่างนโยบายให้นักศึกษาทุกคนต้องทดสอบภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสาร หรือภาษาต่างประเทศภาษาที่สองก่อนจบการศึกษา ไม่ว่าจะเป็ภาษามาเลเซีย เมียนมา กัมพูชา โดยจะรายงานผลสอบไว้ในใบรับรองผลการศึกษา (Transcript) ด้วย แต่จะไม่มีผลกับเกรดที่จะจบการศึกษา ทั้งนี้คาดว่าจะเริ่มใช้กับนิสิตนักศึกษา ชั้นปีที่ 1 ในปีการศึกษา 2559 เพื่อให้มีเวลาในการเตรียมตัวพัฒนาทักษะด้านการสื่อสารภาษาต่างประเทศอย่างเพียงพอ

8) การส่งเสริมสนับสนุนงานวิจัยและนวัตกรรมที่ตอบโจทย์ความต้องการของประเทศ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายที่จะให้การสนับสนุนการวิจัยและการคิดค้นนวัตกรรมในสาขาที่ตรงกับความต้องการของประเทศ พร้อมทั้งสนับสนุนการถ่ายทอดงานวิจัยและนวัตกรรมสู่การใช้ประโยชน์ทั้งในเชิง สาธารณะและเชิงพาณิชย์ได้จริง แต่ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบตรวจสอบการคัดลอก วิทยานิพนธ์หรือการซ้ำซ้อนกับงานผู้อื่น รวมทั้งการจ้างทำด้วย เพื่อเป็นการช่วยสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

จากกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาไทยดังกล่าว มีแนวโน้มส่งผลให้คุณลักษณะของเยาวชน นักศึกษา และบัณฑิตในอนาคตต้องเปลี่ยนไปจากเดิมทั้งมิติการทำงาน การใช้ชีวิต และการเรียนรู้ครอบครัว ตลอดจนการเผชิญภาวะเสี่ยงต่างๆ ดังนั้น การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจึงต้องปรับตัวให้ทันสมัยและสอดคล้องการเปลี่ยนแปลง เพื่อสร้างบัณฑิตที่มีทั้งความรู้และสมรรถนะที่จะช่วยให้บัณฑิตสามารถอยู่ในตลาดแรงงานได้เป็นอย่างดี ทั้งด้านการสื่อสาร การทำงานเป็นหมู่คณะ การแก้ปัญหา การรับความเสี่ยงจากการออกแบบและสร้างสรรค์ ความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่น การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการตนเอง รวมไปถึงจริยธรรม

7. การอุดมศึกษาของเมียนมา

7.1 ภูมิหลัง

เมียนมาเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศบังคลาเทศ อินเดีย จีน ลาว และประเทศไทย มีเมืองหลวง ชื่อว่า เนปิดอว์ และเมืองที่ใหญ่ที่สุด มีชื่อว่า Yangon ข้อมูลจาก Asia Development Bank (ADB) (2012) นำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงจุดแข็ง ข้อจำกัด โอกาสและความเสี่ยงของเมียนมาไว้ว่า จุดแข็งของเมียนมา คือ การที่มีจุดได้เปรียบในความพยายามอย่างมุ่งมั่นในการปฏิรูปประเทศ การมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำที่สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การมีทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรการเกษตร และแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีข้อจำกัดอยู่มากมายในเรื่องของการจัดการเศรษฐกิจระดับมหภาคที่อ่อนแอ ข้อจำกัดด้านการเคลื่อนไหวทางการเงิน หน่วยงานงบประมาณที่อยู่ระหว่างกำลังพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่เพียงพอ การศึกษาและการสุขภาวะที่ยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ ในขณะที่โอกาสในการพัฒนา ได้แสดงให้เห็นถึงที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ ศักยภาพในการนำพลังงานกลับมาใช้ใหม่ และการลงทุนในหลากหลายภาคส่วน ในขณะเดียวกัน การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดเสรีทางการค้ากลับถูกมองว่าเป็นความเสี่ยงในการพัฒนา รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ มลพิษที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความตึงเครียดจากปัญหาความขัดแย้งภายในชนเผ่า ซึ่งแสดงให้เห็นในภาพที่ 2.6

จุดแข็ง	ข้อจำกัด
<ul style="list-style-type: none"> - ความพยายามอย่างมุ่งมั่นในการปฏิรูปประเทศ - ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ - ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรการเกษตรที่อุดมสมบูรณ์ - แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดการเศรษฐกิจระดับมหภาคที่อ่อนแอ - ข้อจำกัดด้านการเคลื่อนไหวทางการเงิน - หน่วยงานงบประมาณที่อยู่ระหว่างกำลังพัฒนา - โครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เพียงพอ - การศึกษาและการสุขภาวะที่ยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ
โอกาส	ความเสี่ยง
<ul style="list-style-type: none"> - ที่ตั้งทางยุทธศาสตร์ - ศักยภาพในการนำพลังงานกลับมาใช้ใหม่ - การลงทุนในหลากหลายภาคส่วน 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิรูปเศรษฐกิจและการเปิดเสรีทางการค้า - การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ - มลพิษที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ - ความตึงเครียดจากปัญหาความขัดแย้งภายในชนเผ่า

ภาพที่ 2.6 จุดแข็ง ข้อจำกัด โอกาส และความเสี่ยงของเมียนมา

ที่มา: Asian Development Bank. (2012). Myanmar in transition: Opportunities and challenges. Manila: ADB. p.15.

จากภาพที่ 2.6 จะเห็นได้ว่าการศึกษาที่ยังไม่มีคุณภาพเพียงพอของเมียนมาเป็นหนึ่งในข้อจำกัดของการเจริญเติบโตของเมียนมา การปรับปรุงการศึกษาจะช่วยให้เกิดการแก้ปัญหาในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

และการเติมเต็มศักยภาพทางเศรษฐกิจของเมียนมา ซึ่งรัฐบาลเมียนมาได้มีการทบทวนและปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางการศึกษาและพยายามที่จะเพิ่มงบประมาณทางการศึกษาให้เพิ่มมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ADB (2012) ได้ระบุเพิ่มเติมว่า การพัฒนาการศึกษาของเมียนมา มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น จะสังเกตได้จากอัตราส่วนการศึกษาระดับประถมศึกษา (เกรด 1-5) ที่มีอัตราการสำเร็จการศึกษาสูงถึง 103% เมื่อปี ค.ศ. 2010 แต่ในขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าในการเรียนต่อระดับมัธยมศึกษาอยู่ในอัตราส่วนเพียง ร้อยละ 53-58 และยิ่งลดต่ำลงในการเรียนต่อในระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา รายงานยังได้กล่าวด้วยว่า สาเหตุหนึ่งของคุณภาพการศึกษาที่ตกต่ำมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลที่ไม่เพียงพอ

การศึกษาระดับอุดมศึกษาถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจสังคมของเมียนมา ในการที่จะเพิ่มศักยภาพของผู้เรียนในระดับอุดมศึกษาให้สูงขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมี 1) การวางหลักสูตรสื่อการสอน วิธีวิทยาการวิจัย และการออกแบบโปรแกรม 2) การวางแผนการเชื่อมโยงระหว่างระดับอาชีวศึกษาระดับอุดมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา 3) การควบคุมคุณภาพ 4) คุณสมบัติของคณาจารย์ และระบบการสนับสนุนความเป็นวิชาชีพ และการเชื่อมโยงกับความต้องการด้านตลาดแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นในเรื่องของทักษะในสาขาวิชาชีพที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน (ADB, 2012)

การที่จะพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น จำเป็นต้องเรียนรู้ถึงประวัติศาสตร์ของระบบการอุดมศึกษาของเมียนมา ซึ่งในปี 1878 ได้มีการจัดตั้งวิทยาลัย Yangon ขึ้น จากนั้นได้กลายมาเป็นวิทยาลัยของรัฐบาล (Government College) ในปี ค.ศ. 1904 และเป็น University College ในปี ค.ศ. 1920 นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1920 นี้เอง ได้เกิดการก่อตั้งวิทยาลัยในเครือศาสนา Baptist ชื่อว่า Judson College ในปี ค.ศ. 1925 วิทยาลัย Mandalay ได้ถูกควบรวม ในปี 1930 วิทยาลัยการฝึกหัดครูและวิทยาลัยแพทยศาสตร์ได้ถูกก่อตั้งขึ้น และในปี ค.ศ. 1938 มีการก่อตั้งวิทยาลัยเกษตรกรรม จากนั้น ในปี ค.ศ. 1949 ภายหลังจากการได้รับเอกราช รัฐบาลได้ทำการริ่สร้างมหาวิทยาลัย Yangon ใหม่ โดยการปรับให้วิทยาลัยสามารถบริหารจัดการตนเอง แบ่งออกเป็นคณะต่างๆ ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยการปรับให้มหาวิทยาลัย Yangon และมหาวิทยาลัย Mandalay อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร และในปี ค.ศ. 1964 และมีคณะหรือสาขาวิชาชีพหลายแห่ง เช่น การศึกษา เศรษฐศาสตร์ แพทยศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์และกฎหมาย ต่อมามีการกำหนดกฎหมายการศึกษาของมหาวิทยาลัยในปี ค.ศ. 1973 มหาวิทยาลัยและสถาบันทางเทคนิคอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงอนุญาตให้กระทรวงอื่น ๆ จัดตั้งมหาวิทยาลัยในความดูแลของตนเองได้ (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c)

ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี ค.ศ. 1976 กระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยต่างๆ ได้มีการริเริ่มโครงการใหม่ๆ โดยคิดโครงการจากกระทรวงศึกษาธิการและให้มหาวิทยาลัยบริหารจัดการงบประมาณด้วยตนเอง ภายหลังจากที่ชื่อเมือง “Rangoon” ได้เปลี่ยนเป็น “Yangon” มหาวิทยาลัย Rangoon ได้เปลี่ยนชื่อตามเมืองเป็น มหาวิทยาลัย “Yangon” ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980 ถึง 2000 มหาวิทยาลัย Yangon ได้ปิดตัวลง เนื่องจากมีสถานการณ์การเมืองที่นักศึกษาประท้วงกองกำลังทหาร ในช่วงระหว่างตอนปลายของคริสต์ทศวรรษ 1990 รัฐบาลเมียนมาได้ก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาจำนวนมากภายใต้การดูแลของกระทรวงตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อที่จะป้องกันไม่ให้นักศึกษา

เข้ามายังเกี่ยวทางการเมือง ตั้งแต่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาใหม่ขึ้นตามศูนย์กลางภูมิภาคต่างๆ ทำให้นักศึกษาเข้ามาร่วมประท้วงทางการเมืองลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกัน การสอนในระดับต่ำกว่าปริญญา ในมหาวิทยาลัย Yangon และ มหาวิทยาลัย Mandalay ถูกระงับโดยรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนว่าเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้จะถูกย้อนกลับไปเหมือนในอดีตที่ผ่านมา (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c)

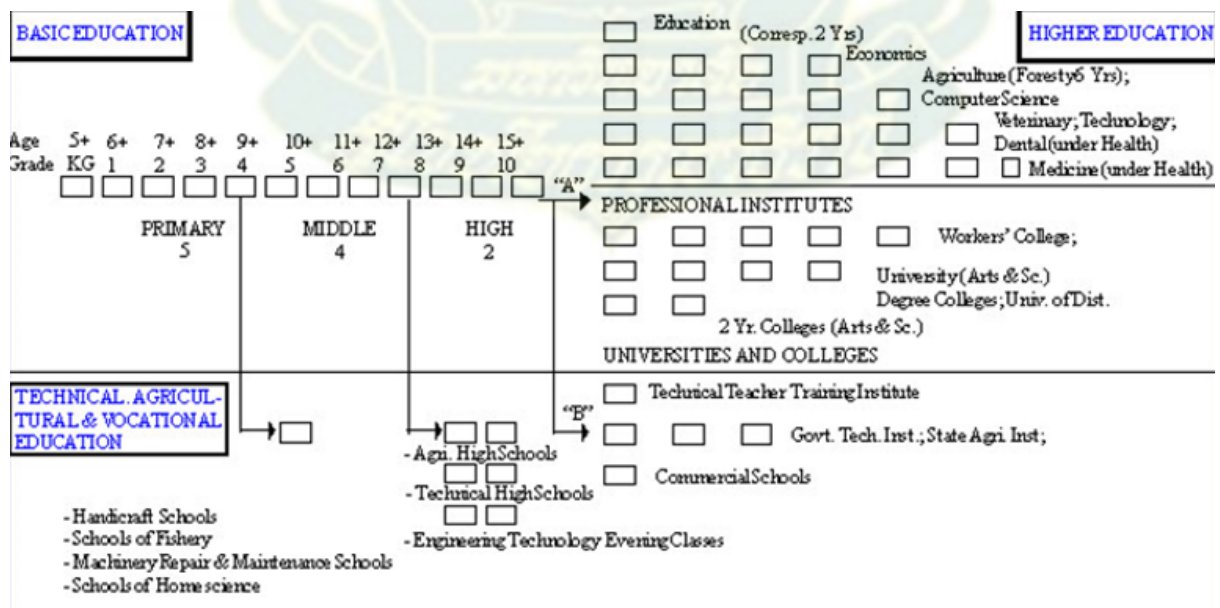
7.2 วิสัยทัศน์การจัดการศึกษาของเมียนมา

กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาของเมียนมาเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ คือ “การสร้างระบบการศึกษาเพื่อสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้เพื่อที่จะรู้เท่าทันในยุคของความรู้ – To create an education system that will generate a learning society capable of facing the challenges of the Knowledge Age” ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะมีหน้าที่ในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาการศึกษาของชาติทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อที่จะสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการนำแผนพัฒนาการศึกษาของชาติไปสู่การปฏิบัติไม่ได้เพียงพอเพื่อมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพคุณภาพการศึกษาให้สูงขึ้นและสนับสนุนความแตกต่างเท่านั้นแต่ยังเน้นโอกาสการได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น (UNESCO, 2004)

7.3 ระบบการศึกษา และโครงสร้างการบริหารจัดการ

7.3.1 ระบบการศึกษา

ระบบการศึกษาของเมียนมาดำเนินการโดยกระทรวงศึกษาธิการของเมียนมาเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาของประเทศ มีหน่วยงานในสังกัด 6 หน่วยงาน ได้แก่ Office Staff, Department of Higher Education, Department of Basic Education, Department of Myanmar Language Commission, Department of Myanmar Board of Examinations และ Myanmar Education Research Bureau ซึ่งจัดการศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆ แบ่งออกดังภาพที่ 2.7



ภาพที่ 2.7 ระบบการศึกษาของเมียนมา

1) การศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน ปัจจุบันการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานของเมียนมาใช้ระบบการศึกษาเป็นระบบ 5: 4: 2 ดังนี้ ประถมศึกษา 5 ปี (อนุบาล 1 ปี และประถม 4 ปี) มัธยมศึกษาตอนต้น 4 ปี และมัธยมศึกษาตอนปลาย 2 ปี ในที่สุดท้ายของนักเรียนที่เรียนชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย นักเรียนต้องมีการสอบวัดผลเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ทั้งนี้ การจัดการศึกษาในระดับขั้นพื้นฐานเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ โดยหน่วยงานของการศึกษาขั้นพื้นฐานรับผิดชอบในการวางแผนนโยบายและบริหารการศึกษา การจัดการศึกษาระดับนี้รัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณของทุกโรงเรียน โดยนักเรียนจะเสียค่าเล่าเรียนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น ดังภาพที่ 2.8

อายุ	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
เกรด			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ระดับ	ก่อนประถม	ประถมศึกษา						มัธยมศึกษาตอนต้น				มัธยมศึกษาตอนปลาย	
การเข้าเรียน	ไม่บังคับ	ภาคบังคับ						ไม่บังคับ					
ค่าใช้จ่าย		ไม่เก็บค่าใช้จ่าย										มีค่าเล่าเรียน (เพียงเล็กน้อย)	

ภาพที่ 2.8 การศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน

ที่มา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ. (2558). ระบบการศึกษาในประเทศไทย. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ.

2) การศึกษาระดับอุดมศึกษา ในเมียนมา มีสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด 161 แห่ง ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีจำนวน 64 แห่ง และกระจายภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงและหน่วยงานอื่นๆ อีก ทั้งหมด 97 แห่ง (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ, 2558) สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดมีรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ เปิดสอนสาขาวิชาเกี่ยวกับศิลปศาสตร์ วิทยาศาสตร์ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์และธุรกิจศึกษา การเดินเรือ การทหาร การเกษตร วนศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ และศิลปะและวัฒนธรรม ฯลฯ รวมทั้งโปรแกรมอื่นๆ ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งศูนย์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีโปรแกรมการศึกษาตั้งแต่ระดับประกาศนียบัตรถึงระดับปริญญาโทเพื่อจัดอบรมหรือให้การศึกษาเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน

กระทรวงศึกษาธิการแบ่งหน่วยงานที่ดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Departments of Higher Education) ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบเมียนมาตอนบน (upper Myanmar) ตั้งอยู่ที่มันดาเลย์ และหน่วยงานที่รับผิดชอบเมียนมาตอนล่าง (lower Myanmar) ตั้งอยู่ที่ Yangon หน่วยงานทั้งสองแห่งนี้รับผิดชอบในการบริหารงานและประสานงานสถาบันอุดมศึกษาภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ ถึงแม้ว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงอื่นๆ ด้วย แต่สถาบันการศึกษาทั้งหมดก็ต้องอยู่ภายใต้การบริหารของสภากลางของมหาวิทยาลัย (the Universities' Central Council) และ

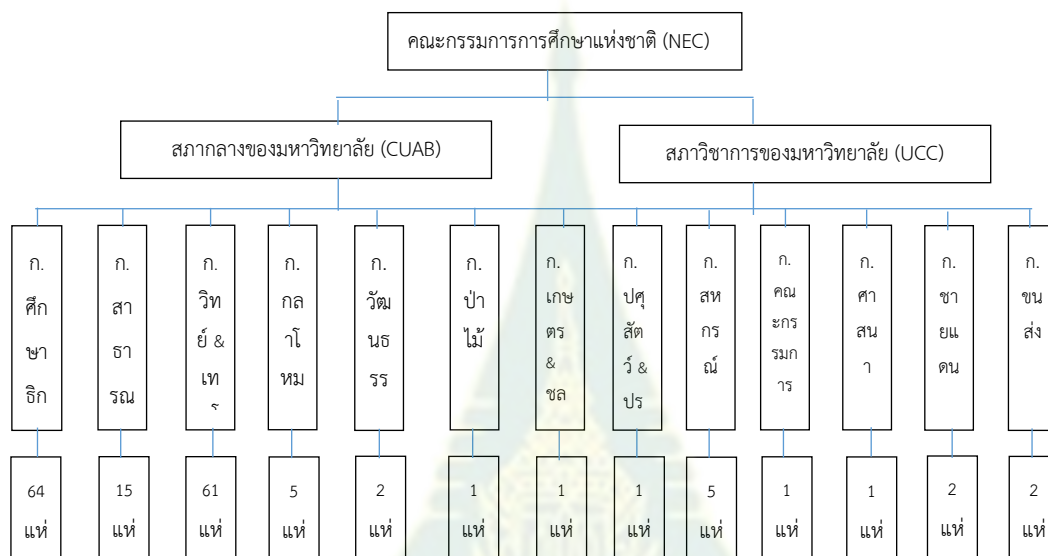
สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย (the Council of University Academic Bodies) ซึ่งองค์การทั้งสองอยู่ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการ

7.3.2 โครงสร้างการบริหารจัดการการอุดมศึกษา

สำหรับการจัดองค์กรของระบบการอุดมศึกษาของเมียนมานั้น จะมี 3 องค์กรหลักที่รับผิดชอบการอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (the National Education Committee - NEC) สภากลางของมหาวิทยาลัย (the Universities' Central Council - UCC) และสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย (the Council of University Academic Bodies - CUAB) ในส่วนของสภากลางของมหาวิทยาลัย (the Universities' Central Council - UCC) และสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย (the Council of University Academic Bodies - CUAB) จะมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง หรือ การประชุมครั้งปี หน่วยงานย่อยอื่น ๆ จะถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายการศึกษาของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 1973 (the University Education Law) ซึ่งจากกฎหมายการศึกษาของมหาวิทยาลัยฉบับนี้ ได้มีการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอย่างมากมายและมีองค์กรย่อยภายในมหาวิทยาลัยที่มีภารกิจงานที่ซับซ้อนมากขึ้น ในระหว่างปี ค.ศ. 1974 กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงเดียวที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัย แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยได้มอบให้กระทรวงหลักถึง 13 กระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาชีพของตน แต่กระทรวงศึกษาธิการเองก็ยังคงเป็นกระทรวงหลักที่มีสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบถึง 66 สถาบัน และมีจำนวนผู้เรียนถึงร้อยละ 77 ของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้กระทรวงอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม มีจำนวนผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาถึงร้อยละ 18 ในสถาบันอุดมศึกษาทั้งด้านเทคนิคและคอมพิวเตอร์ที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงกลาโหม มีสถาบันอุดมศึกษาจำนวน 15 แห่งและ 5 แห่ง ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังมีมหาวิทยาลัยทางด้านศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ และยังมีมหาวิทยาลัยเฉพาะด้าน อาทิ เศรษฐศาสตร์ การศึกษาด้านครู ภาษาต่างประเทศ วิศวกรรม การศึกษาคอมพิวเตอร์ การศึกษาเกี่ยวกับการเดินเรือ การทหาร การเกษตรกรรม ป่าไม้ การแพทย์ การพยาบาล สัตวแพทยศาสตร์ ศิลปกรรม และอื่น ๆ (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c)

การอุดมศึกษาของเมียนมาจะปรากฏในรูปแบบของการบริหารจัดการด้วยกระทรวงต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านการอุดมศึกษา หน้าที่หลักของ NEC จะอยู่ในรูปของการตัดสินใจด้านนโยบายและกระบวนการจัดทำนโยบาย ในขณะที่ กองอุดมศึกษารับผิดชอบต่อเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และการงบประมาณ องค์คณะบุคคลของ NEC ประกอบด้วย รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน รัฐมนตรีกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรองประธาน และมี รัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงที่จัดการศึกษาเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์หลัก 7 ประการสำหรับการพัฒนาการศึกษา และมีสภา 2 สภาทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของ NEC ประกอบด้วย สภากลางมหาวิทยาลัยและสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย หน้าที่ของ 2 สภา มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในด้านการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย สำหรับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในเมียนมามี จำนวน 161 แห่ง ในจำนวนนี้มหาวิทยาลัย จำนวน 64 แห่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ และอีก 61 แห่ง บริหารงาน

ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นอกเหนือจากนี้ ยังมีอีก 11 กระทรวงที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย มหาวิทยาลัยด้านเทคโนโลยีและมหาวิทยาลัยด้านคอมพิวเตอร์ ศิลปศาสตร์จะมีอยู่ในทุกๆ รัฐ อย่างน้อย 1 แห่ง ทั้งนี้ สังคมของเมียนมายังคงมีความต้องการผู้สำเร็จ การศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาเกษตรกรรม ปศุสัตว์และประมง การเงินและรายได้ การอนุรักษ์ธรรมชาติและป่าไม้ และการโรงแรมและการท่องเที่ยว โครงสร้างการบริหารจัดการการอุดมศึกษาของเมียนมา ปรากฏ ดังภาพที่ 2.9



ภาพที่ 2.9 โครงสร้างการบริหารของระบบการอุดมศึกษาของเมียนมา

กระทรวงศึกษาธิการมีบทบาทในฐานะเป็นประธานของสภาซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงต่างๆ หรือ เลขาธิการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในมหาวิทยาลัย ผู้บริหารของวิทยาลัยและสถาบันต่างๆ และกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งทั้งจากทางด้านการเมืองและชุมชน ในปี ค.ศ. 2012 มีสมาชิกของสภา จำนวน 42 คน ซึ่งจัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการชุดนี้เป็นครั้งแรกในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2012 โดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาตินี้ (NEC) (ซึ่งเมื่อก่อนเป็นชุดที่เรียกชื่อว่า คณะกรรมการการศึกษาเมียนมา ซึ่งแต่งตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1991) มีหน้าที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ให้คำแนะนำการพัฒนาด้านระเบียบ กฎหมาย
- 2) ประสานงานการนำนโยบายของชาติไปสู่การปฏิบัติ
- 3) ให้คำแนะนำการนำโครงการการอบรมไปปฏิบัติและประสานงานการทบทวนและการปรับปรุงโครงการ
- 4) ให้คำปรึกษาในด้านความร่วมมือกับหน่วยงานระดับนานาชาติและองค์กรทางการศึกษาในการนำโครงการอบรมไปปฏิบัติ
- 5) ประสานงานการนำแผนพัฒนาการศึกษาระยะยาว 30 ปี ของเมียนมาไปสู่การปฏิบัติ

6) ปรับปรุงนโยบายโดยมีจุดหมายในการยกระดับคุณภาพโครงการอบรมไปสู่มาตรฐานระดับนานาชาติ

โครงสร้างทางการบริหาร พบว่า การจัดการศึกษาของเมียนมาเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายการศึกษาของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 1973 (the University Education Law) ซึ่งเป็นพื้นฐานด้านกฎหมายสำหรับระบบการศึกษาอุดมศึกษา ภายใต้โครงสร้างนี้ จะเห็นว่ามีหลายประเด็นที่มหาวิทยาลัย ที่บริหารงานแบบดั้งเดิมจะมีการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจโดยใช้สภากลางแห่งมหาวิทยาลัย หรือ สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย (UCC) ซึ่งหน้าที่ของสภาวิชาการของมหาวิทยาลัยมีบทบาทหน้าที่ (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c) ดังนี้

- 1) กำหนดหลักการด้วยการวางจุดหมายของการดำเนินงานอุดมศึกษา
- 2) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการก่อตั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาแห่งใหม่
- 3) กำหนดปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรของมหาวิทยาลัย
- 4) กำหนดสัดส่วนการเข้าศึกษาให้สอดคล้องกับจำนวนของบุคลากรที่มีอยู่
- 5) เสนอแนะโครงการวิจัยพิเศษที่มีประโยชน์ต่อประเทศชาติ
- 6) กำหนดความต้องการคุณสมบัติพิเศษของคณาจารย์
- 7) ดูแล ตรวจสอบหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการสถาบัน

ตามกฎหมายการศึกษาของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 1973 (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c) ระบุว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาควรมีระบบการจัดการและกรรมการฝ่ายวิชาการเป็นของตนเอง อธิการบดีจะเป็นประธานของคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละกระทรวง ๆ ละ 2 คน กรรมการจากสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย จำนวน 2 คน ผู้แทนคณาจารย์ จำนวน 3 คน และนายทะเบียนของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) ดำเนินการด้านงบประมาณ
- 2) กำหนดและบัญญัติข้อบังคับและวินัยนักศึกษา
- 3) บริหารจัดการวิทยาเขตที่เกี่ยวข้อง
- 4) ดูแลทางด้านการศึกษา การพลศึกษาและกิจกรรมทางวัฒนธรรมของนักศึกษา
- 5) บริหารจัดการการดูแลสุขภาพของนักศึกษามหาวิทยาลัยและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง
- 6) บริหารแบบร่วมมือในด้านสถานที่พัก
- 7) คัดเลือกนักศึกษาปีที่ 1 เพื่อรับทุนการศึกษาหรือทุนค่าเล่าเรียน

คณะกรรมการด้านวิชาการ ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน และมีกรรมการ ได้แก่ คณบดี หัวหน้าภาควิชา ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกในแต่ละสาขาวิชา ผู้อำนวยการสถาบันหรือวิทยาลัย และผู้อำนวยการสำนักเลขานุการมหาวิทยาลัย เป็นเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่ ดังนี้

- 1) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย
- 2) ทบทวนหลักสูตรการฝึกอบรมและการให้คำแนะนำสำหรับการปรับปรุงหลักสูตร

- 3) จัดการสอนและการประกาศผลการสอบ
- 4) การอนุมัติปริญญาบัตร อนุปริญญา ประกาศนียบัตร และรางวัล
- 5) การทบทวนและจัดพิมพ์ตำรา
- 6) ให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาให้กับคณาจารย์ รวมทั้งให้คำแนะนำการเปิดหลักสูตรระดับ

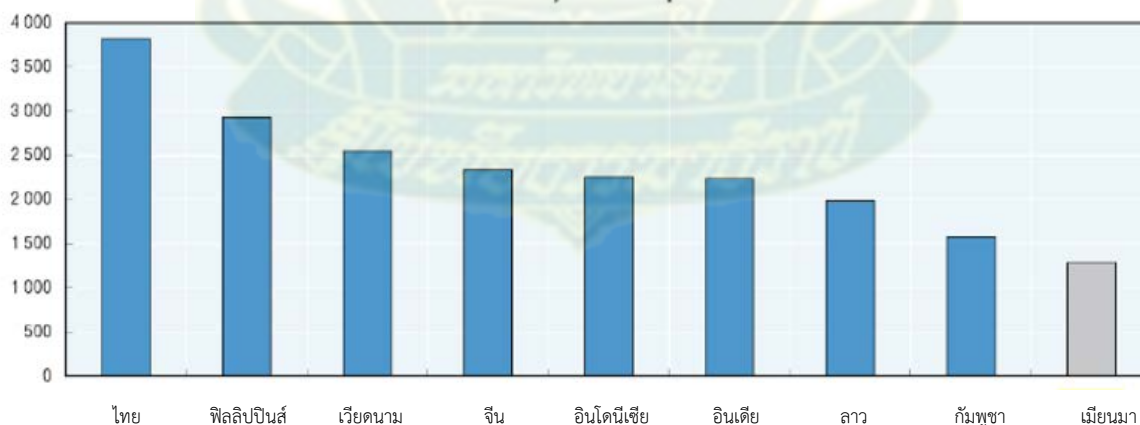
บัณฑิตศึกษา

7.4 การบริหารงบประมาณ

การให้อิสระทางด้านการจัดการตนเองเกี่ยวกับการเงินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่ปรากฏในกฎหมาย การศึกษามหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 1973 นั้น การประมาณการงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษานั้นจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่ว่างงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจะต้องฝากไว้ในบัญชีธนาคารของแต่ละของรัฐ และเพื่อที่จะได้มั่นใจว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดจะได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการโดยรัฐ แต่เนื่องจากมีหลายกระทรวงที่รับผิดชอบดูแลการบริหารจัดการอุดมศึกษาและมีรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างกัน รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มีการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของเมียนมาทางตอนบน (Upper Myanmar) 46 แห่ง และ ส่วนของเมียนมาตอนล่าง (Lower Myanmar) 66 แห่ง อยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐบาล (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c)

7.5 ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา

ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการส่งออก (2555) ระบุว่านักเรียนเมียนมาที่จบมัธยมศึกษาส่วนใหญ่จะเรียนต่อสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศน้อยมาก จากข้อมูลของ Asian Development Bank (2013) ได้เปรียบเทียบนักศึกษาที่เข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศในกลุ่มอาเซียน พบว่า มีนักศึกษาของเมียนมาเพียงร้อยละ 11 เท่านั้นที่เรียนในระดับอุดมศึกษาในประเทศของตนและมีสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ดังภาพที่ 2.10



(1:100,000 คน)

ภาพที่ 2.10 แสดงข้อมูลนักศึกษาที่เข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา

ที่มา: UNESCO. (2014). UNESCO Institute for Statistics Data Centre (database), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, <http://stats.uis.unesco.org/accuessed> 23 April 2014.

จากข้อมูลยังพบอีกว่า นักศึกษาโดยส่วนใหญ่จะมุ่งเรียนต่อมหาวิทยาลัยทางการแพทย์ ซึ่งการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐนั้นจะเป็นช่วงกลางเดือนมีนาคมของทุกปี และปีการศึกษาจะเริ่มระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนมีนาคม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคุณภาพของระบบการศึกษาของรัฐมีแนวโน้มแย่ลง ทำให้ผู้ปกครองที่ร่ำรวยและที่มีฐานะปานกลาง เลือกส่งบุตรหลานเรียนในโรงเรียนเอกชนที่มีหลักสูตรการเรียนการสอนระบบอังกฤษหรืออเมริกันหรือโรงเรียนนานาชาติ และเมื่อบุตรหลานจบมัธยมศึกษาในโรงเรียนดังกล่าวแล้วก็จะส่งไปเรียนต่อยังมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ในอดีตจะมุ่งไปประเทศอังกฤษ และสหรัฐฯ แต่ปัจจุบัน มุ่งไปที่ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ออสเตรเลีย ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย มีการดำเนินกิจกรรมด้านการตลาดเชิงรุกอย่างมาก นอกจากนี้ หลายประเทศมักจ้างตัวแทนแนะแนวการศึกษาต่อ (education agents) ท้องถิ่นเป็นตัวแทนในการส่งนักศึกษาเมียนมาไปเรียนต่อในประเทศตน (ปัจจุบันประเทศที่จ้างตัวแทนแนะแนวการศึกษาต่อ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย สหรัฐฯ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น แคนาดา และไต้หวัน ส่วนอังกฤษ มี British Council ในเมียนมาดูแล) โดยหลักสูตรที่นักศึกษาส่วนใหญ่สนใจไปเรียนต่อต่างประเทศ คือ การศึกษาด้านการบริหารและการจัดการธุรกิจ ระบบสารสนเทศและวิทยาศาสตร์ คอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีและวิศวกรรม การเงินการและบัญชี การโรงแรม แพทยศาสตร์ เกษษกร และสาขาทางวิทยาศาสตร์อื่น ๆ

นอกจากนี้ British Council (2013) กล่าวว่า ผู้ปกครองที่มีฐานะร่ำรวยในเมียนมาจะเลือกส่งบุตรไปเรียนต่อที่อังกฤษ ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดประมาณร้อยละ 30 ตามด้วย สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ส่วนผู้ปกครองฐานะปานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการศึกษาของบุตรหลานเป็นอย่างมากและพร้อมที่จะลงทุนสูงด้านการศึกษาให้แก่บุตรหลาน จะส่งบุตรหลานไปเรียนต่อในประเทศที่มีค่าเล่าเรียนถูกกว่ารวมทั้งประเทศสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย มีการดำเนินกิจกรรมด้านการตลาดเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะสิงคโปร์มีตัวแทนแนะแนวการศึกษาต่อท้องถิ่นถึง 40 แห่งเฉพาะใน Yangon เพื่อดึงดูดนักศึกษาเมียนมาให้ไปเรียนต่อที่สิงคโปร์ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ตัวแทนแนะแนวการศึกษาต่อท้องถิ่น โดยเฉพาะของสิงคโปร์และออสเตรเลีย มีแนวโน้มใช้กลยุทธ์ทางการตลาดด้วยการจัดหลักสูตรเพื่อการเตรียมตัวไปศึกษาต่อร่วมกับสถาบันการศึกษาในประเทศปลายทาง ซึ่งเป็นที่นิยมของนักเรียนที่จะจบมัธยมศึกษา โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มนักเรียนที่ไม่สามารถไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษหรือประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของความร่วมมือกับภาครัฐ ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองดีกับรัฐบาลเมียนมาเท่านั้น จึงจะมีโอกาสที่จะจัดให้มีความเชื่อมโยงด้านการวิจัยกับสถาบันการศึกษาในเมียนมา ซึ่งปัจจุบันประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินงานร่วมกับ Department of Higher Education ของเมียนมา ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย สิงคโปร์ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ รัสเซีย และเยอรมนี บางมหาวิทยาลัยของรัฐได้มีการจัดหลักสูตรรับปริญญาพร้อม (joint diploma courses) ร่วมกับญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย ออสเตรเลีย สิงคโปร์ มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ซึ่งสามารถดึงดูดนักศึกษาได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ ประเทศเหล่านี้ ยังให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลเมียนมาและทุนการศึกษา นอกจากนี้ ยังมีการจัดโครงการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศอีกด้วย

ในปี ค.ศ. 2012 มีมหาวิทยาลัยจำนวน 8 แห่ง ได้เปิดทำการสอนในระดับปริญญาเอก ประกอบด้วย มหาวิทยาลัย Yangon มหาวิทยาลัย Mandalay สถาบันด้านเศรษฐกิจ Yangon สถาบันด้านการศึกษา

Yangon มหาวิทยาลัย Mawlamyine สถาบันด้านเศรษฐกิจ Monywa สถาบันด้านเศรษฐกิจ Meiktila และมหาวิทยาลัยด้านภาษา Yangon มหาวิทยาลัยทั้ง 8 แห่งนี้ มีนักศึกษาสมัครเข้าเรียนระดับปริญญาเอกจำนวน 2,000 คน อย่างไรก็ตามนักศึกษาเกือบครึ่งหนึ่งลงสมัครเรียนที่มหาวิทยาลัย Yangon (Office of Comprehensive Education Sector Review, 2013c)

7.6 เมียนมากับความเป็นอาเซียน

เมียนมาได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 1997 และได้มีการเตรียมความพร้อมหลายประการเพื่อควมมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานในการดูแลกิจการที่ต้องสัมพันธ์กับองค์กรอาเซียนโดยตรง โดยมีแนวคิดว่าการเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนจะเปิดโอกาสให้เมียนมาได้เรียนรู้เกี่ยวกับประเทศสมาชิกอื่นในภูมิภาคอาเซียนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้เมียนมารู้สึกมีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติเข้ามาในเมียนมามากยิ่งขึ้น (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2549) เมียนมาจึงตัดสินใจเป็นสมาชิกภายหลังการได้รับเชิญเข้าร่วมประชุม ASEAN Ministerial Meeting (AMM) ในปี ค.ศ. 1995 และได้รับสถานะเป็นผู้เฝ้าสังเกตการณ์ (Observer) ในปี ค.ศ. 1996 และเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 หลังจากนั้น มีการจัดประชุมต่างๆ ร่วมกับอาเซียนเรื่อยมา พร้อมทั้งเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมครั้งสำคัญของอาเซียนถึง 6 ครั้ง

จากการเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกอาเซียน เมียนมาได้ใช้ประโยชน์จากข้อตกลงต่างๆ ของอาเซียนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการส่งออกของเมียนมาไปยังประเทศอาเซียนซึ่งมีปริมาณสูงถึง ร้อยละ 46.8 ในขณะที่นำเข้าสินค้าเข้าประเทศถึงร้อยละ 49.3 ในปี ค.ศ. 1996/1997 อาเซียนจึงเป็นตลาดสำคัญของการค้าระหว่างประเทศของเมียนมา (Swe & Hlow, 1998) นอกจากนี้ การลงทุนจากประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เข้าไปลงทุนในเมียนมาสูงเป็นอันดับต้นๆ ได้แก่ สิงคโปร์ ไทยและมาเลเซีย และประเทศอื่นๆ ก็เข้าไปลงทุนในเมียนมาเช่นเดียวกัน รวมโครงการที่ประเทศกลุ่มอาเซียนเข้าไปลงทุนในเมียนมาสูงถึง 151 โครงการ รวมมูลค่าสูงถึง 3768.21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Ministry of Information, Union of Myanmar, 2002 อ้างถึงใน พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2549) ซึ่งจะเห็นว่ามีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจแก่เมียนมา เนื่องจากอาเซียนได้กำหนดมาตรการและกลไกการดำเนินการด้านความร่วมมือด้านเศรษฐกิจไว้ 7 ประการ ดังนี้

- 1) การปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดมากขึ้นในทางนโยบายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจมหภาคและการคลัง
- 2) การเร่งรัดการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งครอบคลุมถึงเทคโนโลยีทางด้านสารสนเทศ โดยการจัดตั้งเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศในระดับภูมิภาคและศูนย์บริการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
- 3) การเชื่อมโยงพลังงาน ไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และน้ำทั้งภูมิภาคโดยผ่าน ASEAN Power Grid และท่อส่งก๊าซและน้ำข้ามประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนการส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ
- 4) การส่งเสริมให้มีความมั่นคงทางด้านอาหาร (Food Security) และความสามารถในการแข่งขันในระดับสากลในด้านการผลิตอาหาร ผลผลิตทางการเกษตรและผลผลิตจากป่า เพื่อให้อาเซียนเป็นผู้ผลิตในระดับแนวหน้า และเป็นต้นแบบในด้านการจัดการและการบำรุงรักษาทรัพยากร ตลอดจนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

5) การพัฒนาโครงการเครือข่ายขนส่งที่โยงใยไปทั่วอาเซียน ในลักษณะของการสอดประสาน บูรณาการระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนการยกระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านโทรคมนาคม และเทคโนโลยีสารสนเทศ การส่งเสริมนโยบายการเปิดน่านฟ้า (Open Sky Policy)

6) การพัฒนาคุณภาพมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ โดยอาศัยการศึกษาที่มีคุณภาพการฝึกอบรมเพื่อยกระดับความชำนาญและความสามารถต่างๆ

7) การใช้ ASEAN Foundation ให้เป็นประโยชน์ในแง่ของเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความไม่เสมอภาคในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความยากจนและความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจสังคม

จากมาตรการในการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อให้ประเทศเกิดความมั่นคง ประชาชนมีเศรษฐกิจดีขึ้น หากเศรษฐกิจดีขึ้น ความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลจะลดน้อยลงซึ่งจะส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเมียนมาจะมีความมั่นคงยิ่งขึ้น รวมทั้งเมียนมาจะมีสัมพันธภาพกับประเทศต่างๆ ดีขึ้น ซึ่งจะทำให้เมียนมาได้ประโยชน์จากการเป็นสมาชิกอาเซียนมากกว่าการอยู่อย่างโดดเดี่ยว รวมทั้งนโยบายของอาเซียน คือ “Constructive Engagement” ซึ่งเป็นนโยบายการอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เมียนมาตัดสินใจเป็นสมาชิกของประเทศอาเซียนได้ง่ายขึ้น เพราะเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง

ในส่วนของภัยคุกคามด้านสังคมและของประชาชน (non-traditional threats) รวมทั้งประเด็นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นจะอยู่ภายใต้กรอบความร่วมมือของอาเซียนด้านสังคม-วัฒนธรรม (ASCC) นั้น แม้จะมีการพูดถึงอยู่บ้างในระหว่างรัฐบาล หากแต่รายละเอียดยังคงดูเหมือนยังคลุมเครืออยู่มาก รวมทั้งกลไกต่างๆ ในการพัฒนาความร่วมมืออาเซียนในด้านสังคมวัฒนธรรมยังคงอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาอยู่ (พรพิมลตรีโชติ และคณะ, 2549)

8. การศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

พัชรวลัย วงศ์บุญสิน และคณะ (2554) ได้ประเมินผลกระทบในเชิงปริมาณโดยการสำรวจทัศนคติ นิสิตนักศึกษาสาขาวิศวกรรมศาสตร์ที่มีต่อการเปิดเสรีการค้าภายใต้กรอบอาเซียน เพื่อวิเคราะห์การเตรียมความพร้อมและการรับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้า รวมทั้งประเมินศักยภาพ โอกาส และอุปสรรคของ นิสิตนักศึกษาในการทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียน การเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการในช่วงเดือนเมษายน โดยการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่าง นิสิตนักศึกษาแบบการสุ่มหลายขั้นตอน (Multi-stage sampling) ได้ตัวอย่างจำนวน 102 ราย ได้แก่ นิสิตนักศึกษาที่กำลังศึกษาในระดับปริญญาตรี โท และเอกในคณะวิศวกรรมศาสตร์ จาก 4 สถาบันการศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนและคณะผู้บริหารของแต่ละสถาบัน จากการศึกษาพบว่า นิสิตนักศึกษาที่มาจากสถาบันการศึกษา และสาขาวิชาที่แตกต่างกันรับรู้เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าภายใต้กรอบอาเซียนไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่นิสิตนักศึกษาที่มีผลการเรียนและระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน รับรู้เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าภายใต้กรอบอาเซียนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการสำรวจพบประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้ นิสิตนักศึกษาจำนวน 1 ใน 3 ที่มั่นใจว่าอยากไปทำงานในต่างประเทศ ในขณะที่ร้อยละ 42 ไม่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ เนื่องจากมีปัญหาเรื่องการใช้ภาษาต่างประเทศ (โดยเฉพาะภาษาอังกฤษ) สำหรับผู้ที่ต้องการไปทำงานต่างประเทศ จะเลือกประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และสิงคโปร์ โดยให้เหตุผล คือ ต้องการเรียนรู้เทคโนโลยีที่ทันสมัย เป็นประเทศที่มีสภาพสังคม

สวัสดิการ มีฐานเงินเดือนที่ดี และมีโอกาสเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมของประเทศเหล่านี้ ทั้งนี้ คณะวิจัยได้สะท้อนให้เห็นว่า การที่นิสิตนักศึกษาส่วนใหญ่ต้องการออกไปหางานทำในต่างประเทศที่ไม่ใช่กลุ่มอาเซียน (ยกเว้นสิงคโปร์) แสดงว่า นิสิตนักศึกษาไทยยังไม่มีความตระหนักถึงศักยภาพของอาเซียนซึ่งเป็นกลุ่มของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในแง่ของอาณาเขตและศักยภาพทางเศรษฐกิจที่ยิ่งใหญ่ และยังเปิดโอกาสในการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกัน และนิสิตนักศึกษาที่มีการเตรียมพร้อมการเปิดการค้าภายใต้กรอบอาเซียนส่วนใหญ่จะใช้เวลาในการเรียนภาษาต่างประเทศ การเพิ่มเติมทักษะทางคอมพิวเตอร์ การหาประสบการณ์ฝึกงาน และการหาข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งคณะผู้วิจัยเสนอแนะว่านิสิตนักศึกษาควรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมด้านการบริหารและการดำเนินธุรกิจเพื่อเป็นผู้ประกอบการซึ่งเป็นทักษะที่สำคัญในการทำงานในระดับนานาชาติ

ประทีป หมวกสกุล และคณะ (2556) ได้สังเคราะห์วรรณกรรมเกี่ยวกับข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ความรู้ของการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางข้อเสนอเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงกลยุทธ์และแผนที่ยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาการศึกษาของมหาวิทยาลัย โดยสืบค้นวรรณกรรมจากฐานข้อมูล อิเล็กทรอนิกส์จากฐานข้อมูล ThaiLIS เป็นดัชนีนิพนธ์ในระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2555 ของมหาวิทยาลัยที่จัดการเรียนการสอนสาขาวิชาการบริหารการศึกษาในประเทศไทย จำนวน 11 มหาวิทยาลัย และคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ มีทั้งสิ้นจำนวน 13 เรื่องที่นำมาสังเคราะห์สรุปองค์ความรู้ของการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย แบบสอบถามปลายเปิด แบบสอบถามปลายปิด แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง แบบสำรวจชนิดตรวจสอบรายการ แบบสนทนากลุ่ม และแบบสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการ ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การจัดระดับความน่าเชื่อถือของข้อมูลเชิงประจักษ์ตามเกณฑ์ของสเตทเลอร์ (Stetler, 1998 อ้างถึงใน ประทีป หมวกสกุล และคณะ, 2556) และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อนำผลการการวิเคราะห์สรุปบรรยายเชิงเนื้อหาและการอภิปรายผล ผลการสังเคราะห์วรรณกรรม พบว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงกลยุทธ์เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มีดังนี้

ด้านการเรียนการสอน มีข้อเสนอเพื่อพัฒนากระบวนการเรียนรู้และ กระบวนการสอนที่มุ่งเน้นให้นักศึกษาเป็นผู้มีความรู้ทักษะ ความสามารถสูงทั้งในเชิงวิชาการ วิชาชีพ มีคุณธรรม และจิตวิญญาณเพื่อสังคม

ด้านการวิจัย มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยจัดโครงการเพื่อพัฒนาบุคลากรและเสริมสร้างศักยภาพทางการวิจัย ส่งเสริมการจัดกิจกรรมที่ให้นักศึกษาสามารถทำวิจัยได้จริง กำหนดเกณฑ์ภาระงานให้อาจารย์ได้ทำวิจัยทุกคนอย่างน้อยหนึ่งเรื่องต่อคนต่อปี สนับสนุนส่งเสริมโครงการเผยแพร่และนำผลงานวิจัยไปใช้ในระดับชาติหรือนานาชาติ จัดทำแผนการเพิ่มปริมาณและคุณภาพของงานวิจัย จัดระดมการเพิ่มทุนวิจัยจากภายในและภายนอก กำหนดเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโครงการวิจัยให้สูงขึ้น จัดกิจกรรมการพัฒนาการบริหารจัดการงานวิจัยที่หลากหลาย และจัดระบบตรวจสอบคุณภาพงานวิจัย

ด้านคณาจารย์ มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยจัดสรรอัตรา เพิ่มคุณวุฒิ คุณสมบัติและประสบการณ์ของอาจารย์ พัฒนาระบบอาจารย์ที่ปรึกษาให้ทำหน้าที่อย่างแท้จริง จัดปัจจัยและงบประมาณจูงใจสนับสนุนการกำหนดตำแหน่ง ผลงานทางวิชาการ และรางวัลเกียรติยศชื่อเสียง จัดอาจารย์สอนให้ตรงความชำนาญหรือเชี่ยวชาญ และสาขาที่สำเร็จการศึกษา พัฒนาระบบระเบียบการสรรหาอาจารย์ให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ

สูง จัดโครงการนิเทศและ ประเมินการสอนของอาจารย์ การยกย่องและเผยแพร่เกียรติคุณและสร้างขวัญ กำลังใจ และเพิ่มงบประมาณการจัดโครงการส่งเสริมการศึกษาต่อและการอบรมสัมมนาทางวิชาการ

ด้านนักศึกษา มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยส่งเสริมการดำเนินงานทำ การศึกษาต่อและการสร้างความพึงพอใจของสังคมผู้ใช้บัณฑิต จัดโครงการพัฒนาระบบการรับนักศึกษาให้ มีประสิทธิภาพมากขึ้น จัดให้มีศูนย์บริการสวัสดิการนักศึกษา จัดทุนสวัสดิการ การแนะนำนักเรียนเข้าศึกษาต่อมหาวิทยาลัย การแนะนำแนวทางการศึกษาและอาชีพ การจัดระบบดูแลช่วยเหลือนักศึกษา เพิ่มงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการ กิจกรรมพัฒนา นักศึกษาให้มากขึ้น จัดโครงการส่งเสริมกิจกรรมการพัฒนาคุณลักษณะอันพึงประสงค์ของนักศึกษา และ สนับสนุนส่งเสริมนักศึกษาในทุกระดับสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ

ด้านการบริหารจัดการ มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยจัดให้มีระบบโปรแกรมการลงทะเบียนทางเครือข่าย คอมพิวเตอร์ ปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ แนวปฏิบัติ ที่เกี่ยวกับการคัดเลือกหรือสรรหาผู้บริหารวิชาการในทุกระดับ ปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน วิชาการที่ซ้ำซ้อนลง นำระบบ MIS มาใช้ในการบริหารจัดการและการให้บริการวิชาการปรับปรุงพัฒนา ปรับปรุงพัฒนาระบบการจัดการทางการ เงินและงบประมาณ เพิ่มการจัดสรรงบประมาณด้านวิชาการให้มากขึ้น เร่งมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติ ราชการตามนโยบายของรัฐบาล จัดกิจกรรมหรือโครงการ พัฒนาภาวะผู้นำทางวิชาการของคณาจารย์และผู้บริหารทุกระดับ ผูกอบรมทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริการวิชาการให้รวดเร็วทันสมัย ปรับปรุงพัฒนาระบบการจัดการ ควบคุม และประเมินภาระงานของ อาจารย์และบุคลากรที่ชัดเจนให้ส่งเสริมต่อการพัฒนางานวิชาการ ดำเนินการประเมินโครงการด้านการพัฒนาผู้บริหารวิชาการระดับต่างๆ พัฒนากลไกการบริหารจัดการศึกษาโครงการพิเศษนอกสถาบันที่มี ประสิทธิภาพ และจัดกรอบตำแหน่ง เกียรติอัตรา จัดวางบุคลากรให้สอดคล้องกับภาระงานของแต่ละ หน่วยงาน

ด้านหลักสูตร มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยเปิดสอนหลักสูตรวิชาที่ขาดแคลนสอดคล้องกับ ความต้องการของตลาดวิชา จัดโครงการพัฒนาหลักสูตรให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน เร่งปรับปรุงและพัฒนา หลักสูตรที่มีใบประกอบวิชาชีพให้ผ่านการประเมินโดยเร็ว ให้มีการปรับปรุงพัฒนาหลักสูตรให้ทันสมัยภายใน ทุก 5 ปี เพิ่มอัตราและศักยภาพอาจารย์ประจำของแต่ละหลักสูตร สนับสนุนโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการให้ คณาจารย์มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการหลักสูตร จัดงบประมาณสนับสนุนการพัฒนาเอกสาร หลักสูตร คู่มือการใช้และเอกสารประกอบ จัดกิจกรรมส่งเสริมการศึกษาวิเคราะห์ ปรับปรุงและพัฒนา หลักสูตร จัดกิจกรรมการเตรียมความพร้อมในการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน ส่งเสริมและ สนับสนุนให้มีเอกสารประกอบการสอนทุกรายวิชา กำหนดแผนและมาตรการพัฒนาระบบการบริหาร จัดการหลักสูตรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และให้มีการประชาสัมพันธ์ด้านหลักสูตรและการรับเข้าศึกษาให้มากขึ้น

ด้านแหล่งเรียนรู้ มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยพัฒนาห้องสมุด อาคารเรียน ศูนย์การศึกษา หรือ ศูนย์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการศึกษาค้นคว้า จัดให้มีแหล่งฝึกปฏิบัติจริง ห้องปฏิบัติการเฉพาะด้านภายใน สถาบันก่อนออกฝึกปฏิบัติงานนอกสถาบัน จัดแหล่งข้อมูลสารสนเทศและบริการที่หลากหลาย จัดกิจกรรมใน การสำรวจและสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับแหล่งฝึกภาคปฏิบัติและแหล่งฝึกประสบการณ์วิชาชีพ

ด้านสื่อนวัตกรรม มีข้อเสนอให้มหาวิทยาลัยมีการดำเนินงาน ดังนี้ จัดทำโครงการพัฒนาระบบ ฐานข้อมูล และการให้บริการการเรียนการสอนด้วยสื่อทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่ทันสมัย จัดขยายเครือข่าย

อินเทอร์เน็ตไร้สายบริการทุกชั้น ทุกอาคารเรียนหลัก จัดโครงการส่งเสริมการผลิต พัฒนา และการจัดหาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการเรียนการสอน จัดหาสื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของคณาจารย์ นักศึกษา และชุมชนท้องถิ่น จัดให้มีระบบ E-learning และมาตรการในการนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดหาตำรา สาขาเฉพาะด้านในระดับบัณฑิตศึกษา ให้เพียงพอ ฝึกอบรมการพัฒนาทักษะการให้บริการของบุคลากร ห้องสมุด จัดให้มีบริการการสำเนาข้อมูลเอกสารการพิมพ์และบริการอื่นๆ และจัดให้ มีระบบในการเป็น สมาชิกห้องสมุดของประชาชนในท้องถิ่น

ด้านโครงสร้างองค์การ มีข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ มหาวิทยาลัยมีโครงสร้างหลักของมหาวิทยาลัย 4 ส่วน คือ สภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการ คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย และสภาคณาจารย์และ พนักงานมหาวิทยาลัย

ชลวิทย์ เจียรจิตต์และชัยวัชร พรหมจิตติพงศ์ (2556) ได้ศึกษาการรับรู้ ความตระหนัก และการเตรียมความพร้อมของนิสิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนและศึกษาความคิดเห็นต่อการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน งานวิจัยครั้งนี้ศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนิสิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒจำนวน 351 คน โดยใช้การสอบถามความคิดเห็นผ่านแบบสอบถาม ความพร้อมของนิสิตมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒต่อการเป็นประชาคมอาเซียน 2015 ผลการศึกษา พบว่า นิสิตมีการรับรู้และเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการเป็นประชาคมอาเซียนและการให้ความสำคัญกับการเตรียมตัวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอยู่ในระดับมาก การเตรียมพร้อมของนิสิตเพื่อรองรับการเข้ามาตรฐานเดียวกันในการวัดความสามารถของแรงงาน ความสามารถแข่งขันกับแรงงานต่างชาติ ความสามารถในการปรับตัว และทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์อยู่ในระดับมาก ทั้งนี้ พบว่า การเตรียมพร้อมในเรื่องทักษะการสื่อสารทางด้านภาษา และความรู้เกี่ยวกับการเป็นประชาคมอาเซียนอยู่ในระดับปานกลาง นอกจากนี้ นิสิตมีความเห็นว่า มหาวิทยาลัยมีส่วนสำคัญในการเตรียมพร้อมนิสิตในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเพื่อเตรียมความพร้อมนิสิต โดยเฉพาะการเปิดภาคการศึกษาพร้อมกันทุกประเทศในอาเซียน อยู่ในระดับมาก แต่ทั้งนี้ อาจต้องมีการปรับปรุงหลักสูตรที่มีอยู่เพื่อให้มีส่วนสนับสนุนการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนให้ดียิ่งขึ้น การศึกษาครั้งนี้ให้ข้อเสนอแนะว่า มหาวิทยาลัยควรส่งเสริมการให้ความรู้เกี่ยวกับการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนทั้ง 3 เสาหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเท่านั้น ควรมีการบูรณาการความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในการเรียน การสอนทุกระดับ การจัดกิจกรรมเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาคมอาเซียนในหลากหลายรูปแบบ ตลอดจนการสร้างความรู้ความตระหนักเกี่ยวกับการเป็นประชาคมอาเซียนให้กับนิสิต นอกจากนี้ควรมีการเตรียมความพร้อมในเรื่องการปรับปรุงหลักสูตรให้รองรับการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน และที่สำคัญคือ การพัฒนาทักษะการสื่อสารด้านภาษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารและแข่งขันในตลาดแรงงานในอนาคต

สมชาย สุขสิริเสรีกุล (2558) ได้ศึกษาการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของไทยเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะในหมู่ประเทศกลุ่มอาเซียนภายใต้กรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อวิเคราะห์ความต้องการการศึกษาหลักสูตรนานาชาติระดับปริญญาตรีในประเทศไทยของนักศึกษาจากประเทศอาเซียนและนักศึกษาไทย โดยมีเป้าหมายอธิบายปัจจัยที่หลักสูตรนานาชาติสามารถ

จูงใจนักศึกษาอาเซียนมาศึกษาเพิ่มขึ้น และสนองต่อความต้องการของนักศึกษาไทย ทั้งนี้ปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์การตัดสินใจของนักศึกษาที่เลือกเรียนหลักสูตรนานาชาติของไทยประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ กลุ่มปัจจัยทางเศรษฐกิจที่นักศึกษาต้องเสียค่าใช้จ่ายในหลักสูตรนานาชาติ กลุ่มปัจจัยด้านบริการการศึกษาที่นักศึกษาได้รับจากหลักสูตรนานาชาติ กลุ่มปัจจัยที่สะท้อนลักษณะสำคัญของหลักสูตรนานาชาติ และกลุ่มปัจจัยที่ที่เป็นผลได้ทางอ้อมที่คาดหวังจากหลักสูตรนานาชาติ การวิเคราะห์ความต้องการหลักสูตรนานาชาติในการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้ใช้คณะของสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่มีหลักสูตรนานาชาติและหลักสูตรปกติที่มีนักศึกษาจากประเทศอาเซียนเรียนเป็นหน่วยการวิเคราะห์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกรายบุคคลสะท้อนความคิดเห็นและความคาดหวังของนักศึกษา ตัวอย่างที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย 91 หลักสูตร และนักศึกษา จำนวน 27 คน

ผลการวิจัยพบว่า ข้อเด่นของหลักสูตรที่ควรรักษาและสนับสนุน ได้แก่ หลักสูตรเปิดใหม่เป็นที่นิยมของนักศึกษาต่างชาติ เนื่องจากเนื้อหาทันสมัย สอดรับและผันแปรไปตามความรู้และทักษะที่ตลาดแรงงานต้องการ หลักสูตรมีความหลากหลายสามารถตอบสนองความต้องการที่แตกต่างของนักศึกษาต่างชาติ ใน 5 เรื่อง ได้แก่ ภาษาที่ใช้ในการเรียนการสอน ค่าธรรมเนียมการศึกษา สถานที่เรียน วิธีการเข้ารับการศึกษ และประเภทของสถาบันอุดมศึกษา หลักสูตรสามารถตอบสนองความคาดหวังที่จะทำงานในประเทศไทย ในอนาคตของนักศึกษาต่างชาติด้วยการบรรจุความรู้เกี่ยวกับประเทศไทย รวมทั้งการฝึกงานในสถานประกอบการไทยไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตร และพบว่านักศึกษาต่างชาติที่ต้องการเรียนหลักสูตรในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนที่สูง ดังนั้น หลักสูตรควรมีความพร้อมในการอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พักอาศัยและบรรยากาศในการศึกษา อย่างไรก็ตาม พบว่า จุดที่ควรพัฒนาของหลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรต้องปรับปรุงโครงการแลกเปลี่ยนนักศึกษาไปศึกษาบางวิชาในต่างประเทศและกิจกรรมนอกหลักสูตรอย่างเร่งด่วน เพื่อให้มีสาระสำคัญและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของนักศึกษา หลักสูตรควรปรับปรุงมาตรฐานการสอนและการสนับสนุนการเรียนเพื่อเพิ่มความรู้ทักษะในห้องเรียนที่นักศึกษาควรจะได้รับ และหลักสูตรควรยกระดับประสบการณ์ในทางปฏิบัติจริงของนักศึกษาให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการเลือกสถานที่ฝึกงานควรเหมาะสมกับความสนใจและความต้องการของนักศึกษา

ริชาร์ด (Richard, 2011) ได้ศึกษาถึงโอกาสในการได้รับการศึกษาของผู้เรียนในเมียนมา พบว่า ผู้เรียนที่จบระดับการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายจะมีโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาต่างประเทศหรือองค์กร/หน่วยงานที่สนับสนุนหรือให้ทุนทางการศึกษาโดยการศึกษาทางไกลมีจำนวนน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสในการศึกษาหรือการฝึกอบรมด้านการท่องเที่ยว หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่ทว่าการเชื่อมโยงการทำงานกับองค์กรด้านต่างประเทศ เช่น British Council อาจทำให้ผู้เรียนมีโอกาสดำเนินการสนับสนุนในการศึกษาต่อในวิทยาลัยเอกชน แต่ก็มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งการที่จะประสบความสำเร็จในการพัฒนาผู้เรียนนั้น การเชื่อมโยงกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ADB หรือ World Bank อาจได้รับความช่วยเหลือในด้านเทคนิคต่างๆ บ้าง แต่ทั้งนี้ ต้องขึ้นอยู่กับได้รับการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาจากรัฐบาลเมียนมาเป็นสำคัญ

เฮเดน (Hayden, 2013) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการศึกษาของเมียนมา พบว่า การศึกษาของเมียนมายังคงอยู่ในสภาวะที่ต้องได้รับการพัฒนาในหลายด้านไม่ว่าจะเป็นสภาพทางโครงสร้าง การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ซึ่งยังอยู่ในสภาพที่เป็นปัญหา ระบบการศึกษายังมีความอ่อนด้อยในเรื่องของมาตรฐาน

โอกาสในการได้รับการพัฒนาศักยภาพของครูผู้สอนทั้งในระดับโรงเรียน วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมีน้อยมาก รวมทั้งในเรื่องของสิ่งจูงใจในการพัฒนาวิชาชีพของครู กระบวนการในการฟื้นฟูระบบการศึกษาของเมียนมายังอยู่ระหว่างการดำเนินการซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาเชิงประจักษ์อย่างแท้จริงและต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงในเชิงวัฒนธรรมที่สำคัญจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำและการบริหารจัดการในทุกระดับของการดำเนินงานของรัฐบาล และประเด็นสำคัญ คือ จะต้องใช้ทรัพยากรด้านงบประมาณเป็นจำนวนมาก

