

การศึกษาวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ในขอบเขตการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีจุดประสงค์ที่จะพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับอุดมศึกษาไทย โดยอาศัยการศึกษาวិเคราะห์จากประสบการณ์ของระบบอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศออสเตรเลีย โดยเน้นประเทศสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ เป็นสำคัญ โดยที่ผู้วิจัยเชื่อว่าจากการวิเคราะห์รูปแบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาตลอดจนประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ควบคู่ไปกับการศึกษาถึงรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นอยู่ในระบบอุดมศึกษาไทย จะสามารถชี้ช่องทางในการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมยิ่งขึ้นสำหรับระบบอุดมศึกษาไทยในอนาคต

โดยเหตุนี้ ในการศึกษาวรรณคดีที่เกี่ยวข้องในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาจึงจะครอบคลุมสาระสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ 1) การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา 2) การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ 3) การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยและ 4) การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้ในการศึกษาวรรณคดีที่เกี่ยวข้องในแต่ละส่วนจะก้าวความถึงพัฒนาการของระบบอุดมศึกษาในแต่ละประเทศโดยสังเขป โดยเฉพาะในประเด็นที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับลักษณะกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาที่วิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน เป็นสำคัญ เพื่อนำประเด็นไปสู่การศึกษาวิเคราะห์กลไกการประกันคุณภาพการศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา

ระบบอุดมศึกษาอเมริกันเป็นระบบที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายสูง มีสถาบันประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับวิทยาลัยชุมชน (Community Colleges) ไปจนถึงมหาวิทยาลัย

ขนาดใหญ่ ทั้งของรัฐและเอกชน รวมแล้วถึงราว 3,300 แห่ง อีกทั้งยังมีการกระจายอำนาจในการบริการและดูแลการศึกษาออกไปยังมลรัฐต่าง ๆ อีกด้วย (Kells, 1992:129) ระบบอุดมศึกษาอเมริกันเป็นระบบที่ได้พัฒนาขึ้นมาตั้งแต่สมัยคริสต์ศตวรรษที่ 17 ในสมัยที่ยังตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นในสมัยแรก ๆ ไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัย ฮาร์วาร์ด เฮล หรือ 프린ซ์ตัน ก็ตามจึงถือรูปแบบการบริหารและจารีตประเพณีในการจัดการศึกษามาจากมหาวิทยาลัยเก่าแก่ทั้งหลายในอังกฤษ อาทิ ลักษณะการจัดตั้งให้เป็นวิทยาลัยภายใต้การควบคุมดูแลของศาสนจักร (Denominational college) ลักษณะการสอนเน้นหนักหลักสูตรศิลปศาสตร์ตามแบบแผนของจารีตนิยม ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่สมัยกลางในยุโรป ลักษณะการให้โอกาสทางการศึกษาที่จำกัดวงอยู่ในหมู่ชนชั้นปกครอง และการจัดให้นักศึกษาทุกคนใช้ชีวิตร่วมกันในมหาวิทยาลัย เป็นต้น (Cowley, 1939 : 165-170; Brubacher & Rudy, 1976 : pp.13-19, 30-35, 41-42)

ในสมัยเริ่มต้นของการอุดมศึกษาอเมริกันนี้ ได้มีหลักฐานที่แสดงถึงรากฐานความคิดเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแบบอย่างของการอุดมศึกษาของอังกฤษเช่นกัน เช่น การมีคณะกรรมการสอบไล่ (Board of examiners) ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกร่วมกับคณาจารย์ และผู้บริหารทำการสอบไล่นักศึกษาปีสุดท้ายในรูปการสอบปากเปล่า (Brubacher & Rudy, 1976: 94) อย่างไรก็ตาม ลักษณะการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระยะแรก ๆ ของอเมริกาก็ดำเนินไปอย่างค่อนข้างจะไม่เป็นทางการ และผันแปรไปตามสถาบัน (Young, 1983: 1-5)

การอุดมศึกษาอเมริกันได้เริ่มเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการประกาศอิสรภาพจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี ค.ศ. 1776 โดยในช่วงเวลาต่อมาหลังจากที่ได้มีการสถาปนาโครงสร้างการบริหารประเทศ โดยแบ่งออกเป็นมลรัฐต่าง ๆ รัฐบาลแต่ละรัฐก็ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาภายในแต่ละรัฐมากขึ้น อาทิ การออกกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินเพื่อกิจการทางการศึกษา (Land-grant act) ในรัฐโอไฮโอ ในช่วงปี ค.ศ. 1787 และปี ค.ศ. 1802 (Brubacher & Rudy, 1976: 227) และการจัดตั้งระบบมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ (State university system) ในรัฐนิวเจอร์ซีย์ ในปี ค.ศ. 1784 เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีรัฐนิวเจอร์ซีย์ นั้น การจัดตั้งระบบมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ได้นำมาซึ่งพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีการส่งผู้ตรวจการศึกษารัฐออกไปตรวจเยี่ยมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ (Florida Postsecondary Education Planning Commission, 1985: 3; Cowley, 1939: 171-172)

อย่างไรก็ตาม ระบบอุดมศึกษาอเมริกันและรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาได้มาสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง ในช่วงสงครามกลางเมือง (Civil war) ในปี ค.ศ. 1860-1865 ต่อเนื่องมาถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1914 ซึ่งในช่วงเวลาประมาณ 50 ปีดังกล่าว ได้ยังความเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลมาสู่ระบบอุดมศึกษาของอเมริกา และยังเป็นการปูพื้นฐานสำหรับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

ช่วงสงครามกลางเมืองของอเมริกาเป็นต้นมานั้นเป็นช่วงที่สังคมอเมริกันก้าวสู่การพลิกโฉมหน้าใหม่ให้ตนเองในทุก ๆ ด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจที่เริ่มก้าวเข้าสู่ระบบทุนนิยมเต็มรูปแบบ เป็นผลพวงจากความสำเร็จของการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เปลี่ยนสังคมเกษตรกรรมให้กลายมาเป็นสังคมอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในเชิงการเมืองและสังคมอเมริกาก็เริ่มก้าวเข้าสู่ยุคเสรีประชาธิปไตยภายหลังการเลิกทาส และขบวนการสิทธิมนุษยชนที่ติดตามมาจนถึงกับนักสังคมวิทยา และนักการศึกษาอเมริกันหลายคน ได้เรียกช่วงเวลานี้ว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปสังคม และการแสวงหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสมดุลใหม่ทางสังคม (Allen, 1952: 7)

นอกจากแนวโน้มการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมอเมริกันดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจัยที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อทั้งสังคมอเมริกัน และระบบอุดมศึกษาอเมริกันคือสภาพความเสียหายของบ้านเมืองในช่วงสงครามกลางเมือง ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางต้องเร่งฟื้นฟูบูรณะประเทศ และได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่รัฐต้องทุ่มทรัพยากรให้กับการศึกษาระดับสูง เพื่อเร่งผลิตกำลังคนให้ทันต่อความต้องการในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอันเป็นหนทางเดียวที่จะกอบกู้เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศกลับคืนมา ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลอเมริกันได้ออกกฎหมายที่สำคัญยิ่งฉบับหนึ่งนั่นคือ Morrill Act ในปี ค.ศ. 1862 และ ค.ศ. 1890 อันเป็นกฎหมายที่ให้การจัดสรรที่ดินและงบประมาณแก่รัฐต่าง ๆ เพื่อไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละรัฐ ผลจากการออกกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้จำนวนสถาบันอุดมศึกษาระดับวิทยาลัยประจำรัฐ (State college) เพิ่มขึ้นอย่างมากมา โดยเฉพาะวิทยาลัยที่เรียกว่า A & M College (Agriculture and Mechanic Arts College) ซึ่งเน้นหนักวิชาการทางด้านเทคนิคการเกษตรและอุตสาหกรรม ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของความตื่นตัวในการอุดมศึกษาอย่างกว้างขวาง และทำให้การอุดมศึกษาอเมริกันเติบโตอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (Brubacher & Rudy, 1976: 62-64)

ในช่วงเวลาแห่งการฟื้นฟูบูรณะประเทศนี้เช่นเดียวกันที่รัฐบาลอเมริกันได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการยื่นมือเข้ามาสนับสนุนด้านทรัพยากรและ

เงินทุนดังกล่าวไปแล้วรัฐบาลยังได้เริ่มมีบทบาทเป็นครั้งแรกในด้านมาตรฐานการศึกษาและการกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยการก่อตั้งทบวงการศึกษา Bureau of Education ในปี ค.ศ. 1867 (Lykins & Craig, 1974: 67-83) อันถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากพัฒนาการดั้งเดิมที่การจัดการศึกษาระดับสูงมักตกเป็นความรับผิดชอบของเอกชนหรือศาสนจักร โดยรัฐเกือบจะไม่มีบทบาทแต่อย่างใด

การก่อตั้งทบวงการศึกษายังถือเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินการด้านการประกันคุณภาพการศึกษาโดยหน่วยงานกลางโดยในระยะแรกทบวงการศึกษามีบทบาทจำกัดอยู่แต่เพียงการกำหนดนิยามความหมายของสถาบันอุดมศึกษา (Zook & Haggerty, 1936: 19) เพื่อประกอบการรวบรวมและจัดทำสถิติการศึกษา โดยในปี 1870 ปรากฏว่ามีวิทยาลัยจำนวน 369 แห่ง ขึ้นทะเบียนไว้กับ ทบวงการศึกษา (Harclerod, 1980: 3)

การเติบโตของการอุดมศึกษาอเมริกันทั้งในแง่จำนวนสถาบันและความหลากหลายของสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความพยายามของกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาเองที่จะจำกัดบทบาทของทบวงการศึกษาที่กำลังเริ่มเข้ามาแทรกแซงกิจการอุดมศึกษาอันเป็นการรัดรอนความเป็นอิสระ (Autonomy) และการปกครองตนเอง (Self-government) ของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้หลังการออกกฎหมาย Morrill Act II ในปี ค.ศ. 1890 ไม่นาน ก็ได้มีการรวมตัวกันของกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละภูมิภาค เพื่อจัดตั้งสมาคมอิสระให้เป็นกลไกในการจัดระบบระเบียบและมาตรฐานทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องต้องกันทั่วประเทศ โดยเมื่อถึงปี ค.ศ. 1895 ได้มีองค์กรลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นถึง 4 แห่งทั่วประเทศ ได้แก่ New England Association, Middle States Association, Southern Association และ North Central Association โดยองค์กรเหล่านี้ เรียกตนเองอย่างเป็นทางการว่าเป็นองค์กรรับรองวิทยฐานะระดับภูมิภาค (Regional Accrediting Agency) (Yarbrough, 1983: 22) และพัฒนาการในช่วงนี้เองที่อาจถือได้ว่าเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญยิ่ง และเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนากลไกการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐที่สำคัญที่สุด นั่นคือ การรับรองวิทยฐานะ (Accreditation)

Harclerod (1980: 3) ได้ให้ข้อสังเกตถึงสภาพการพัฒนาในช่วงนี้ว่า องค์กรรับรองวิทยฐานะระดับภูมิภาคได้ถือกำเนิดและเติบโตขึ้นมาในช่วงที่การอุดมศึกษาอเมริกันกำลังอยู่ในช่วงแห่งความสับสน เนื่องจากมีการพัฒนาสาขาวิชาและสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมาอย่างหลากหลาย เช่น โรงเรียนวิชาชีพ วิทยาลัย มหาวิทยาลัย วิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยชุมชน ระบบการเรียน

ทางไกล เป็นต้น จึงได้ทำให้เกิดปัญหาว่านิยามความหมายที่แท้จริงของสถาบันอุดมศึกษาคืออะไร และอะไรคือเกณฑ์มาตรฐานร่วมกันในการจัดการศึกษาของสถาบันเหล่านี้ ที่ต่างก็เรียกตนเองว่า สถาบันอุดมศึกษา

นอกจากการถือกำเนิดขององค์กรรับรองวิทยฐานะ อันเป็นการสนองตอบต่อความพยายามในการแสวงหาความหมายของสถาบันอุดมศึกษาที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วแล้ว กลไกสำคัญอีกอันหนึ่งที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันและมีส่วนผลักดันให้เกิดความตื่นตัวด้านการรับรองมาตรฐานการศึกษา ได้แก่ การก่อตั้งมูลนิธิส่งเสริมการศึกษาต่าง ๆ ขึ้น เช่น มูลนิธิคาร์เนกีเพื่อความก้าวหน้าของการสอน (Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching) ในปี ค.ศ. 1905 ที่มีการให้ทุนอุดหนุนการดำเนินงานแก่สถาบันอุดมศึกษา และโดยที่มูลนิธิเหล่านี้มุ่งที่จะสนับสนุนเฉพาะสถาบันที่มีการดำเนินงานที่ได้มาตรฐานเท่านั้น จึงเป็นเหตุให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของสถาบันที่จะขอรับเงินอุดหนุน (Eligibility requirements) และทำให้มูลนิธิเหล่านี้ก้าวเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย (Zook & Haggerty, 1936: 24)

อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกองค์กรรับรองวิทยฐานะระดับภูมิภาคตลอดจนมูลนิธิที่ตั้งขึ้นมาเหล่านี้ยังคงมีลักษณะการดำเนินงานจำกัด ไม่ต่างจากลักษณะการดำเนินงานของทบวงการศึกษาก่อนหน้านั้น กล่าวคือ ยังคงมุ่งเน้นแต่เรื่องของการกำหนดนิยามความหมายของสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งให้เกิดความสอดคล้องเปรียบเทียบได้ระหว่างสถาบัน อาทิ เกณฑ์ของมูลนิธิคาร์เนกี ได้กำหนดความหมายของสถาบันอุดมศึกษาไว้ว่าหมายถึง สถาบันที่มีทุนดำเนินการไม่ต่ำกว่า 200,000 เหรียญสหรัฐ มีการเปิดสอนไม่ต่ำกว่า 6 สาขาวิชา โดยมีศาสตราจารย์ประจำแต่ละสาขากำหนดเงื่อนไขการรับศึกษาให้ผู้สมัครต้องผ่านการเรียนชั้นเตรียมอุดมศึกษามาไม่ต่ำกว่า 4 ปี และกำหนดเงื่อนไขการจบการศึกษาให้นักศึกษาต้องผ่านการเรียนอย่างน้อย 120 หน่วยกิตวิทยาลัย (Zook & Haggerty, 1936: 24) ส่วนเกณฑ์มาตรฐานสำหรับพิจารณารับสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกของสมาคมรับรองวิทยฐานะระดับภูมิภาคที่พัฒนาและประกาศใช้ในช่วงปี ค.ศ. 1912-1923 ซึ่งถือเป็นเกณฑ์วิทยฐานะสมัยแรก ๆ ว่าก็มีลักษณะกว้าง ๆ เช่น ระบุถึงปัจจัยต่าง ๆ ไม่กี่ประการ เช่น เรื่องทุนดำเนินการ อาจารย์ โครงสร้างหลักสูตร เป็นต้น (Yarbrough, 1983 : 26) และอาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะการรับรองวิทยฐานะในช่วงนี้ยังไม่สามารถเป็นกลไกประกันคุณภาพการศึกษาได้อย่างแท้จริง (Semrow, 1982 : 383-393)

ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในทศวรรษ 1930 เป็นอีกช่วงหนึ่งที่เกิดความตื่นตัวด้านมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเนื่องจากรัฐบาลกลางได้ยื่นมือเข้ามาให้ทุนอุดหนุนแก่สถาบันต่าง ๆ ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้เกิดความจำเป็นขึ้นอีกครั้งหนึ่งในการวางหลักเกณฑ์เพื่อคัดเลือกสถาบันที่ได้คุณภาพมาตรฐานเพื่อรับความช่วยเหลือดังกล่าว ในช่วงเวลานั้น จึงได้มีการก่อตั้งองค์กรรับรองวิทยฐานะเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง นอกจากองค์กรระดับภูมิภาค ที่ให้การรับรองมาตรฐานระดับสถาบันแก่วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่างๆ แล้ว ยังเกิดองค์กรรับรองวิทยฐานะสถาบันเฉพาะทางระดับชาติ (National association) อาทิ การตั้ง National Home Study Council ในปี ค.ศ. 1955 ซึ่งให้การรับรองวิทยฐานะเฉพาะแก่สถาบันที่จัดการเรียนการสอนทางไปรษณีย์ เป็นต้น นอกจากนี้สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งตั้งขึ้นมาก่อนหน้านั้น เช่น American Medical Association (ก่อตั้ง ค.ศ.1847) Association of American Law Schools (ก่อตั้ง ค.ศ.1900) Society of American Foresters (ก่อตั้ง ค.ศ. 1900) เป็นต้น ก็ได้เริ่มต้นตัวในการให้การรับรองวิทยฐานะแก่หน่วยงานที่จัดการศึกษาในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ และได้กลายเป็นรูปแบบที่สองของการให้การรับรองวิทยฐานะ นั่นคือการรับรองวิทยฐานะระดับสาขาวิชา (Florida Postsecondary Education Planning Commission, 1985: 3-7)

อย่างไรก็ตามช่วงที่ถือได้ว่าเป็นความตื่นตัวสูงสุดในเรื่องมาตรฐานการศึกษาได้แก่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งอยู่ในระหว่างทศวรรษ 1940 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างรวดเร็วอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการผลักดันทั้งทางสังคมและการศึกษา แรงผลักดันครั้งสำคัญได้แก่การออกกฎหมาย G.I. Bill of Rights ในปี ค.ศ. 1944 และ 1952 เพื่อให้สิทธิประโยชน์และโอกาสทางการศึกษาแก่ทหารผ่านศึกสงครามโลก อันเป็นผลให้มีการเพิ่มงบประมาณจำนวนสถาบัน และจำนวนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นอย่างมากอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะสถาบันระดับวิทยาลัยชุมชน ซึ่งตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก และบางแห่งก็ตั้งขึ้นเพื่อหวังการได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยที่มิได้จัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพแท้จริง หรือยิ่งไปกว่านั้นบางแห่งก็มีพฤติกรรมฉ้อฉลผู้เรียน องค์กรรับรองวิทยฐานะจึงต้องรับหน้าที่ที่หนักขึ้นในการตรวจสอบ และให้ข้อมูลแก่รัฐบาลเกี่ยวกับมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาและรักษาไว้ ซึ่งมาตรฐานของการอุดมศึกษาในช่วงเวลาแห่งการขยายตัวดังกล่าว (Florida Postsecondary Education Planning Commission, 1985: 5) ในช่วงทศวรรษ 1940 เป็นต้นมา จึงมีการเพิ่มจำนวนขององค์กรรับรองวิทยฐานะขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนถึงกับต้องมีการก่อตั้งสภาการรองรับวิทยฐานะแห่งชาติ (National Council



on Accreditation ขึ้นในปี ค.ศ.1949 เป็นองค์กรกลางสอดคล้องมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรรับรองวิทยฐานะต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่งซึ่งปรากฏว่า ในปี ค.ศ. 1952 มีองค์กรที่เป็นสมาชิกสภาการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ ประกอบด้วยองค์กรระดับภูมิภาค 6 แห่ง องค์กรระดับชาติ 3 แห่ง และองค์กรวิชาชีพ 24 แห่ง (Thrash, 1979: 115-123)

พัฒนาการที่สำคัญอีกอันหนึ่ง เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1950 - 1960 ซึ่งเป็นผลจากขบวนการรณรงค์เพื่อสิทธิมนุษยชนที่ทำให้เกิดการทุ่มเทงบประมาณ เพื่อขยายโอกาสในการอุดมศึกษาอีกครั้งหนึ่ง และทำให้เกิดการทบทวนบทบาทของการรับรองวิทยฐานะ รวมทั้งแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถเป็นกลไกประกันคุณภาพ และสอดคล้องต่อความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง ในช่วงเวลานี้ได้มีการพัฒนาแนวทางและรูปแบบการรับรองวิทยฐานะที่สำคัญหลายเรื่อง ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาและศึกษาตนเอง (Self-Study) การประเมินผลโดยเพื่อนร่วมวิชาชีพ (Peer Review) และการตรวจเยี่ยมสถาบัน (On-Site Visit) ซึ่งมีการพัฒนาและนำวิธีการเหล่านี้มาใช้กับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางทำให้วิธีการรับรองวิทยฐานะมีระบบมากขึ้น และทำให้องค์กรรับรองวิทยฐานะมีบทบาทเข้มแข็งยิ่งขึ้นในการอุดมศึกษา (Harclerod, 1980: 5-7)

อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับพัฒนาการในช่วง 1950-1960 ก็คือ แต่เดิมนั้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 องค์กรรับรองวิทยฐานะมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันเองระหว่างกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาด้วยกัน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และติดตามดูแลมาตรฐานการศึกษาซึ่งกันและกัน และมุ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งหลักการของการปกครองตนเอง แต่เมื่อล่วงเข้าสู่ทศวรรษที่ 1960 ปริมาณและความหลากหลายของระบบอุดมศึกษา และโครงการเงินอุดหนุนต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เข้ามาเกี่ยวพันกับสถาบันอุดมศึกษา ได้ทำให้หน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทโดยตรงด้านมาตรฐานการศึกษาเป็นครั้งแรกในรูปของการตรวจสอบคุณสมบัติสถาบันที่ขอรับเงินอุดหนุน หรือการติดตามผลการใช้เงินในโครงการต่าง ๆ (Dickey & Miller, 1972 : 138-142) หรือในกรณีรัฐบาลประจำรัฐ ก็มีการให้ความเห็นชอบการเปิดสอนสาขาวิชาต่าง ๆ ในสถาบันของรัฐ การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาในบางสาขาวิชาที่มีความสำคัญเชิงนโยบาย การติดตามประมวลผลข้อมูลการจัดการศึกษาในรัฐ ไปจนถึงการให้การรับรองมาตรฐานสาขาวิชาบางสาขาเพื่อออกใบประกอบวิชาชีพในรัฐให้แก่บัณฑิต เช่น สาขาการฝึกหัดครู เป็นต้น (Bogue, 1981: 69-87) ประกอบกับในระยะนั้นองค์กรรับรองวิทยฐานะต่าง ๆ ยังอยู่ในช่วงของการวางมาตรฐานการดำเนินงานและพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ในการรับรองวิทยฐานะ ซึ่งยังไม่ทันต่ออัตราการเจริญเติบโตและความหลากหลาย

หลายของสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐกลับมามีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบมาตรฐานการศึกษา และติดตามผลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เองโดยตรง ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของสหรัฐ จึงกลับกลายเป็นระบบที่มีโครงสร้างแบบไตรภาคี (Triad structure) ที่ประกอบด้วยรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรรับรองวิทยฐานะ ซึ่งแม้จะมีเสียงประท้วงจากฝ่ายสถาบันอุดมศึกษาถึงการก้าวก้าวของรัฐ แต่ก็ได้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการลดบทบาทของรัฐลงเท่าใดนัก (Harclerod, 1980: 5)

จากช่วงการเติบโตในทศวรรษ 1950-1960 และการเริ่มเข้ามามีบทบาทในงานด้านมาตรฐานการศึกษาของหน่วยงานของรัฐอย่างมาก ทำให้พัฒนาการในทศวรรษต่อ ๆ มาตั้งแต่ 1970 ถึงปัจจุบันเป็นช่วงเวลาแห่งความพยายามที่จะเสริมสร้างมาตรฐานการทำงานขององค์กรรับรองวิทยฐานะต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับทั้งในหมู่สถาบันอุดมศึกษาด้วยกัน และต่อหน่วยงานภายนอก รวมทั้งให้ทันต่อการพัฒนาของระบบอุดมศึกษาโดยส่วนรวม โดยมีพัฒนาการที่สำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1975 เมื่อองค์กรกลางในการรับรองวิทยฐานะสองแห่งได้แก่ National Council on Accreditation (NCA) และ Federation of Regional Accrediting Committee in Higher Education (FRACHE) ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็น Council on Postsecondary Accreditation (COPA) เพื่อเป็นองค์กรกลางในการรับรองวิทยฐานะเพียงแห่งเดียวทำหน้าที่เป็นตัวแทนองค์กรระดับภูมิภาค 6 แห่ง และองค์กรระดับชาติ 4 แห่ง และองค์กรวิชาชีพอีกกว่า 30 แห่ง ซึ่งได้กลายเป็นองค์กรหลักแห่งเดียวมาจนถึงปัจจุบัน โดยนโยบายหลักของ COPA ก็คือการวางมาตรฐานและพัฒนายุทธศาสตร์รับรองวิทยฐานะให้ทันสมัยเป็นที่ยอมรับ และเพื่อให้ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายใต้โครงสร้างไตรภาคีดังกล่าวดำเนินไปอย่างเหมาะสมและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน และรักษาไว้ซึ่งหลักการของการปกครองตนเองของการอุดมศึกษา (Florida Postsecondary Education Planning Commission, 1985, pp: 5-14)

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษ

การอุดมศึกษาในประเทศอังกฤษมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานกว่าการอุดมศึกษาของอเมริกาถึงกว่าครึ่งศตวรรษ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยแห่งแรก ๆ ของอังกฤษ ได้แก่ อ็อกฟอร์ด และเคมบริดจ์ ได้ถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 12 ซึ่งจัดอยู่ในสมัยกลางของยุโรป อย่างไรก็ตามตลอดเวลากว่า 700 ปีแห่งการอุดมศึกษาของอังกฤษ จึงถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ทศวรรษ

1940) อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษเป็นประเทศที่ได้ยึดมั่นในจารีตของการอุดมศึกษาที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยกลางอย่างมั่นคง และมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยเฉพาะในแง่ของการจัดการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตร์ ที่สะท้อนให้เห็นปรัชญาการศึกษาแบบดั้งเดิม (Classical หรือ liberal education) ที่เน้นการพัฒนาความคิดจิตใจและความแตกฉานทางปัญญามากกว่าการให้การศึกษาทางวิชาชีพ (Brubacher, 1978) แม้ในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งก่อให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องอุดมศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องการวิจัยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาและการศึกษาวิชาชีพระดับสูง (Graduate and professional education) ซึ่งทำให้หลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มีการปรับปรุงการจัดการศึกษาไปเป็นอย่างมาก มีการจัดตั้งคณะบัณฑิตศึกษา และคณะวิชาชีพต่าง ๆ ขึ้นอย่างกว้างขวาง แม้กระนั้นการจัดการอุดมศึกษาของอังกฤษก็ยังคงอิงรูปแบบเดิมอยู่จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (Cowley, 1939: 185-6) ทั้งนี้ โดยแนวความคิดแบบอนุรักษนิยมของนักการศึกษาของอังกฤษ ซึ่งมองว่ามหาวิทยาลัยยังคงควรดำรงรักษาการเป็นชุมชนของนักวิชาการและคุณค่าทางการศึกษาแบบดั้งเดิมมากกว่าจะปล่อยให้กระแสการพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเข้ามาผลักดันและบีบบังคับให้มหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนไปจากเดิม (Dent, 1961: 5, 123; Price, 1978 อ้างถึงใน Silver, 1990: 8)

ในด้านระบบการบริหารก็เช่นกัน ระบบการบริหารการศึกษาของอังกฤษยังคงดำรงรักษาฐานความเป็นมาและการถือกำเนิดของสถาบัน จากการใช้เริ่มของภาคเอกชนหรือศาสนจักร แม้มหาวิทยาลัยที่ตั้งในศตวรรษที่ 20 เช่น มหาวิทยาลัย บริสตอล (1909) หรือมหาวิทยาลัย นอตติงแฮม (1948) ก็ยังคงรูปแบบการบริหารที่อยู่ในมือเอกชนและเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐ ไม่แตกต่างจากรูปแบบของมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด หรือ เคมบริจ์ ที่ตั้งมาก่อนหน้านั้นกว่า 700 ปี จึงถือได้ว่าเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษ (Becher, Emblish Kogan, 1977) มหาวิทยาลัยของประเทศอังกฤษจึงมีอิสระค่อนข้างมากในการศึกษาของตนเอง ทั้ง ๆ ที่ยังคงได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐถึงกว่าร้อยละ 80 ของงบประมาณทั้งหมด (Ibid: 20) รัฐบาลอังกฤษเองเพิ่งจะมาเริ่มต้นมีบทบาทในการอุดมศึกษาอย่างจริงจังในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการก่อตั้งกระทรวงศึกษาธิการ ในปี ค.ศ. 1944 นี้เอง ถือเป็นการเริ่มต้นศักราชใหม่ของระบบบริการการศึกษาของประเทศอังกฤษ (Power, 1991)

หากพิจารณาด้านการประกันคุณภาพการศึกษาก็อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบที่ถือปฏิบัติสืบเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยกลางยังคงได้รับการถือปฏิบัติมาโดยตลอด ได้แก่ รูปแบบของการมีคณะกรรมการ

ตรวจสอบจากภายนอก (Board of External Examiners) และการใช้ระบบข้าหลวงผู้ตรวจการ (Her Majesty Inspectors-HMI) ซึ่งได้แก่การสรรหาหรือแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการวิชาชีพต่าง ๆ ทั้งโดยมหาวิทยาลัย หรือโดยสำนักข้าหลวงผู้ตรวจการ ออกไปทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการรับนักศึกษา คุณสมบัติของอาจารย์ ความพร้อมของอาคารสถานที่ อุปกรณ์และทรัพยากรการเรียนต่าง ๆ การจัดหลักสูตรและการเรียนการสอน ตลอดจนคุณสมบัติของบัณฑิตที่จบการศึกษา ซึ่งจนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 รูปแบบของการตรวจสอบจากภายนอกนี้ยังคงเป็นรูปแบบที่ถือปฏิบัติอยู่โดยมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยยังไม่มีกำหนดมาตรฐานกลางหรือรูปแบบที่เป็นทางการร่วมกันที่ชัดเจน อันเป็นลักษณะของระบบอุดมศึกษาสมัยแรก ๆ ที่ยังมีสถาบันจำนวนน้อยและต่างมีรูปแบบการดำเนินงานของตนเอง (Flexner, 1930; Becher, 1987) ซึ่งรูปแบบดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการดำเนินการด้านมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษได้อย่างชัดเจน

วงการอุดมศึกษาของอังกฤษเข้าสู่ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปครั้งใหญ่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเป็นผลให้เกิดความต้องการกำลังคนในระดับวิชาชีพเพื่อป้อนเข้าสู่ภาคการผลิตในอุตสาหกรรมในประเภทต่าง ๆ ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความล้มเหลวของระบบอุดมศึกษาของอังกฤษที่ไม่สามารถพัฒนาการศึกษาที่จะสามารถตอบสนองต่อสภาพประชากร เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปในช่วงหลังสงคราม (Dent, 1951: 3) จากกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ได้นำมาสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นหลายชุด เพื่อทบทวนและวางแผนปฏิรูประบบอุดมศึกษาของอังกฤษ อาทิ การแต่งตั้ง Percy Committee on Higher Technical Education ในปี ค.ศ. 1945 และ Barlow Committee on Scientific Manpower ในปี ค.ศ. 1946 เป็นต้น ซึ่งในระยะแรกของการเกิดกระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาก็ยังคงมีแรงต่อต้านจากกลุ่มมหาวิทยาลัยและนักวิชาการในค่ายอนุรักษ์นิยมที่ยังคงเห็นแก่ความสำคัญของการกำลังคนในวิชาชีพทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าว จะเป็นการทำลายคุณค่าทางการศึกษาแบบดั้งเดิมของอังกฤษ (Nuffield College 1948: 87-9; Committee on Higher Education, 1963 อ้างใน Silver, 1990: 13) อย่างไรก็ตาม จากกระแสความต้องการทางเศรษฐกิจก็ได้ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของอังกฤษ โดยการยกฐานะวิทยาลัยเทคนิค และวิทยาลัยเทคนิคชั้นสูง ขึ้นเป็นสถาบันระดับปริญญาเทียบเท่ากับหลักสูตรปริญญาตรีในมหาวิทยาลัย ซึ่งนับได้ว่าเป็นการปฏิรูปครั้ง

ยิ่งใหญ่ และเป็นชัยชนะของนักศึกษาสมัยใหม่ที่เชื่อว่าระบบอุดมศึกษาไม่จำเป็นต้องหมายถึงมหาวิทยาลัยที่จัดแต่การศึกษาทั่วไป เพื่อการพัฒนาภูมิปัญญาและจริยธรรม เท่านั้น แต่ระบบอุดมศึกษายังสามารถรวมถึงสถาบันชั้นสูงในรูปแบบอื่นที่เน้นการตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมหาวิทยาลัยเองที่จะต้องจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนออกไปสู่ชีวิตการทำงานในโลกเศรษฐกิจสมัยใหม่ด้วย (Sir Moberly, 1949: 172, 177, 293-8) การปฏิรูปลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าระบบอุดมศึกษาอังกฤษจากเดิม ซึ่งคำว่าอุดมศึกษาหมายถึงรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาแบบอื่น ๆ ได้แก่ วิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยเทคโนโลยีชั้นสูง ดังกล่าวข้างต้น (University Grant Commission, 1964: 79-80) และเป็นการขยายแนวคิดของการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้รวมถึงการเตรียมคนเพื่ออาชีพด้วย (Lord Hailsham, 1961 อ้างถึงใน Silver, 1990: 12)

จากผลของการปฏิรูปการอุดมศึกษาของอังกฤษทำให้เกิดระบบทวิลักษณ์ (Binary system) ซึ่งประกอบด้วยวิทยาลัยโพลีเทคนิคและวิทยาลัยอื่น ๆ ฝ่ายหนึ่งกับมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นในการศึกษาพัฒนาการของระบบการประกันคุณภาพจึงแยกการศึกษาออกเป็นสองส่วนเช่นกัน

สำหรับสถาบันระดับปริญญาที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ได้แก่ วิทยาลัยโพลีเทคนิคและวิทยาลัยระดับปริญญาอื่น ๆ นั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นรูปแบบที่ 2 ของการอุดมศึกษาอังกฤษ ซึ่งไม่เพียงเป็นการปฏิรูประบบเท่านั้น แต่ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในเรื่องของการกำกับดูแลการจัดการศึกษาและมาตรฐานการศึกษาอีกด้วย ทั้งนี้ หลังจากการพัฒนาวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยเทคโนโลยีชั้นสูงขึ้นเป็นสถาบันที่จัดการศึกษาในระดับที่เทียบเท่าได้กับการศึกษาระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยทั่วไปแล้ว ได้มีการจัดตั้ง National Council for Technology Awards หรือ NCTA ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสถาบันประสาทปริญญา โดยนำวิทยาลัยเหล่านี้มาอยู่ในสังกัดทั้งหมด ทั้งในด้านการรับรองหลักสูตร อาจารย์ ทรัพยากรการศึกษาไปจนถึงหลักเกณฑ์การให้ปริญญา ซึ่งนับเป็นการแสดงบทบาทของรัฐอย่างจริงจังในการกำกับดูแลการอุดมศึกษาเป็นครั้งแรก (Power, 1991)

ภายหลังการก่อตั้ง NCTA ขึ้นมาแล้ว กระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสถาบันภายใต้ NCTA ยังคงมีฐานะเป็นเพียงสถาบันชั้นสอง ที่ด้อยทั้งในเชิงฐานะและการยอมรับจากสังคมและตลาดแรงงาน แม้หลักสูตรจะได้รับการพัฒนาให้เทียบเท่า

หลักสูตรระดับปริญญาตรีในมหาวิทยาลัยทั่วไป แต่ปริญญาที่ให้ก็ยังคงเป็นปริญญาของ NCTA โดยแต่
 วิทยาลัยไม่มีอำนาจในการประสาทปริญญาของตนเอง นอกจากนี้ ปริญญาที่ให้ก็ยังเรียกเป็นแค่
 Diploma in Technology (Dip.Tech.) หรือ Diploma in Higher Education
 (Dip.Higher Ed.) นอกจากนี้ ปัญหาอันเนื่องจากความสับสนและข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ
 บทบาทของมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนไปในด้านการศึกษาวิจัย เพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจ
 อุตสาหกรรมต่าง ๆ (Dent, 1961) ก็ได้ก่อให้เกิดกระแสความต้องการในการปฏิรูปขึ้นอย่างต่อเนื่อง
 เนื่อง ในช่วง ค.ศ. 1960-1961 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่งได้แก่
 Robbins Committee on Higher Education ซึ่งผลการศึกษาและข้อเสนอคณะกรรมการมาธิการ
 ชุดนี้ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการปฏิรูปโฉมหน้าการอุดมศึกษาของอังกฤษไปสู่ระบบทวิลักษณะอย่าง
 แท้จริง โดยข้อเสนอสำคัญที่สุดที่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างได้ผล ได้แก่ การจัดตั้งสภาการประสาท
 ปริญญาแห่งชาติ (Council for National Academic Awards หรือ CNAА) ซึ่งก็คือ NCTA
 เดิมนั่นเอง พร้อมกันนี้ ได้มีการปรับปรุงฐานะของวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยเทคโนโลยีชั้นสูง
 เหล่านี้ขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาอย่างแท้จริง โดยจำแนกออกเป็นวิทยาลัยโพลีเทคนิค
 และวิทยาลัยเฉพาะทาง เช่น วิทยาลัยครุ วิทยาลัยศิลปะ เป็นต้น โดยมีการจัดตั้งวิทยาลัยโพลี
 เทคนิคขึ้นเป็นแห่งแรกในปี ค.ศ. 1968 ซึ่งในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปี หลังจากนั้นได้มีวิทยาลัยโพลี
 เทคนิคเกิดขึ้นกว่าอีก 10 แห่ง นับเป็นช่วงที่มีการเจริญเติบโตสูงในประวัติการอุดมศึกษาของ
 ประเทศอังกฤษ (Becher, 1987) จนในปี ค.ศ. 1970 ได้มีการจัดตั้งสภาผู้อำนวยการสถาบัน
 โพลีเทคนิค (Council of Director of Polytechnics หรือ CDP) เป็นกลไกประสาน
 งานระหว่างวิทยาลัยโพลีเทคนิค ซึ่งความสำเร็จดังกล่าวนอกจากเป็นการยกฐานะวิทยาลัยเหล่านี้
 ขึ้นเป็นสถาบันระดับปริญญาในสังกัด CNAА แล้ว ยังเป็นการวางรากฐานการประกันคุณภาพการ
 ศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ ระบบการรับรองหลักสูตร หรือ (Validation) สำหรับวิทยาลัยเหล่านี้
 ด้วย (CNAА, 1991b)

ในระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่การจัดตั้งสภาการประสาทปริญญา ได้มีการพัฒนารูปแบบ
 วิธีการและหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษา ขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากผลการ
 ดำเนินงานดังกล่าว ได้ทำให้วิทยาลัยโพลีเทคนิคและวิทยาลัยเฉพาะทางในสังกัดสภาการประสาท
 ปริญญา เป็นสถาบันที่มีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ลักษณะกลไกการควบคุมคุณภาพดัง
 กล่าว ได้ยึดถือจารีตของระบบอุดมศึกษาอังกฤษที่มีมาแต่เดิม นั่นคือการใช้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก
 เป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งจากการพัฒนาระบบการควบคุมคุณภาพภายในสถาบันที่อาศัยการตรวจสอบจาก

ภายนอกเป็นหลักดังกล่าวได้ทำให้วิทยาลัยโพลีเทคนิคไม่เพียงแต่มีความแข็งแกร่งในเชิงคุณภาพ การศึกษาเท่านั้น แต่ยังมีขีดความสามารถในการปกครองดูแลตนเองอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย และโดยเหตุนี้ภายหลังจากการดำเนินงานของสภาการประสาธน์ปริญญาฯ มากกว่า 25 ปีรัฐบาล อังกฤษก็ได้เล็งเห็นถึงขีดความสามารถและวุฒิภาวะของวิทยาลัยโพลีเทคนิคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ มหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไป ประกอบกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่จะปฏิรูประบบการศึกษาให้มีความเป็น เอกภาพมากขึ้น จึงได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายในปี 1991 ให้ยกฐานะวิทยาลัยโพลีเทคนิคทั้งหลาย ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย โดยให้มีอำนาจในการประสาธน์ปริญญาของตนเอง และสามารถให้ความเห็นชอบหลักสูตรและการจัดการศึกษาของตนเองได้โดยสมบูรณ์ (Department of Education and Science, 1991)

นอกจากสภาการประสาธน์ปริญญาฯ แล้ว กลไกการให้ความเห็นชอบหลักสูตรที่สำคัญอีก อันหนึ่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยชั้นนำทั่วไปซึ่งจะมีวิทยาลัยเล็ก ๆ จำนวนหนึ่งที่มาขอเป็นสถาบันในสังกัด (Affiliated institutions) และขอรับการรับรองหลักสูตรจากมหาวิทยาลัยเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายคลึงกับ CNAA นั้นเอง

นอกจากการให้ความเห็นชอบหลักสูตร และการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบ การควบคุมคุณภาพภายในสถาบันเอง อันเป็นบทบาทหน้าที่ร่วมกันระหว่างสภาการประสาธน์ปริญญาฯ กับมหาวิทยาลัยต้นสังกัด และ CDP ดังกล่าวมาแล้ว ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ได้มีการ พัฒนากลไกการประกันคุณภาพการศึกษาที่สำคัญขึ้นมาในหน่วยงานงบประมาณของวิทยาลัย ได้แก่ สภาการจัดสรรเงินงบประมาณสถาบันโพลีเทคนิค และวิทยาลัย (Polytechnics and Colleges Funding Council หรือ PCFC) โดยกลไกดังกล่าวมีรากฐานมาจากแนวคิดเรื่อง การให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความสามารถตรวจสอบได้จากภายนอก (Accountability) และ สภาการจัดสรรเงินฯ ก็ได้อาศัยความร่วมมือกับสภาการประสาธน์ปริญญาฯ และสำนักข้าหลวง ผู้ตรวจการ ในการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิออกไปทำการตรวจเยี่ยมชมคุณภาพการเรียนการสอนของ สถาบันในสังกัด พร้อมทั้งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจด้านงบประมาณ โดยมีเจตนาสำคัญที่จะใช้กลไกดังกล่าวในการส่งเสริมมาตรฐานการศึกษาของวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย เช่นกัน (Her Majesty Inspectorate 1991:1)

ในกรณีของมหาวิทยาลัยนั้น เนื่องจากได้รับอำนาจในการบริหารกิจการภายในของ ตนเองตามพระราชบัญญัติอยู่แล้ว จึงสามารถให้ความเห็นชอบการเปิดสอนหลักสูตรใหม่ ๆ ได้ด้วย ตนเอง ซึ่งดังที่กล่าวตอนต้นแล้วว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้ยึดถือจารีตที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่ครั้ง

โบราณ นั่นคือ การใช้ระบบผู้ตรวจสอบจากภายนอก ซึ่งมีวิธีการสรรหาและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อแตกต่างกันไปแต่ละมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามด้วยอิทธิพลของกระแสความคิดเรื่องการให้มีการตรวจสอบจากภายนอกในทศวรรษ 1980 ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับความสำเร็จของสภาการประสาธน์ปริญาฯ ในเรื่องการเสริมสร้างกลไกควบคุมคุณภาพภายในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ทำให้ที่ประชุมอธิการบดี (Council of Vice-chancellors and Principals (CVCP) หยิบยกเรื่องการควบคุมคุณภาพขึ้นมาพัฒนาอย่างจริงจัง จนถึงขั้นได้มีการตั้งหน่วยงานภายในที่ประชุมอธิการบดี เรียกว่า หน่วยตรวจสอบการคุณภาพทางวิชาการ (Academic Auditing Unit) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการวางหลักการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกลไกการควบคุมคุณภาพภายในที่เหมาะสมเพื่อให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ นำไปใช้ปรับปรุงการดำเนินงานด้านนี้ของตนให้ดียิ่งขึ้น

และเช่นเดียวกับพัฒนาการของหน่วยงานงบประมาณของสถาบันระดับวิทยาลัย คือ สภาการจัดสรรเงินฯ ที่ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทด้านมาตรฐานการศึกษาในรูปแบบของการประเมินคุณภาพการศึกษาประกอบการตัดสินใจด้านงบประมาณ เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลอังกฤษที่ต้องการตรวจสอบ และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ในสามเศรษฐกิจตกต่ำในส่วนของหน่วยงานงบประมาณของมหาวิทยาลัย คือ สภาการจัดสรรงบประมาณมหาวิทยาลัย University Finance Council (UFC) ก็ได้มีการพัฒนาการประเมินคุณภาพการศึกษาขึ้นเพื่อติดตามดูแลและประเมินคุณภาพการจัดการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการตัดสินใจด้านงบประมาณเช่นเดียวกันซึ่งภายหลังจากการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารของระบบอุดมศึกษาในปี ค.ศ. 1992 ตามข้อเสนอของรัฐ (Department of Education and Science, 1991) ซึ่งจะมีการยกฐานะวิทยาลัยโปลีเทคนิคและวิทยาลัยอีกบางแห่งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแล้ว ก็จะมีการยุบรวมหน่วยงานงบประมาณสองหน่วยนี้เข้าด้วยกันเป็นสภาการจัดสรรเงินทุนอุดมศึกษา (Higher Education Funding Council หรือ HEFC) ซึ่งงานด้านการประเมินคุณภาพนี้ก็จะยังคงเป็นลำดับความสำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานงบประมาณต่อไป

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย

อุดมศึกษาไทยสมัยใหม่ได้ถือกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จากการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และโรงเรียนวิชาที่พระดับสูงหลังมีชอมขึ้นจำนวนหนึ่ง เช่น โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม โรงเรียนฝึกหัดครูของกระทรวงธรรมการ โรงเรียนราชแพทยาลัยของกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งต่อมาได้ถูกนำเข้ามารวมกันและจัดตั้งเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459 ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกและเป็นจุดเริ่มต้นประวัติศาสตร์อุดมศึกษายุคใหม่ของประเทศไทย (วิจิตร ศรีสอาน, 2518; Tej Bunnag, 1969) หากนับจากจุดกำเนิดของการมีมหาวิทยาลัยแห่งแรกจนมาถึงปัจจุบัน จึงเห็นว่าอุดมศึกษาไทยเพิ่งจะมีอายุมาได้เพียง 70 กว่าปี เท่านั้น

หากจะพูดถึงความเป็น "ระบบอุดมศึกษา" ที่แท้จริงที่มีโครงสร้างและกลไกการประสานงานที่ชัดเจนก็อาจจะต้องกล่าวต่อไปว่า ระบบของไทยเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2502 หรือเมื่อ 30 ปีเศษนี้เอง โดยการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นทางการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อันเป็นการสืบทอดความคิดมาจากการตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2499 และในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เล็งเห็นความสำคัญขององค์กรกลางด้านการศึกษาที่ต้องมีความเข้มแข็งอย่างแท้จริง จึงได้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นดังกล่าว (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแห่งชาติ, 2499; พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ, 2502)

ต่อมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบอุดมศึกษา ภายหลังจากมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกในปี ค.ศ. 2504 ก็ได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก และเพิ่มความหลากหลายให้กับระบบอุดมศึกษา ซึ่งนอกจากมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมแล้ว ก็ยังมีมหาวิทยาลัยภูมิภาคที่จัดตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2503-2508 ได้แก่ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา มหาวิทยาลัยแบบตลาดวิชา ได้แก่ รามคำแหงในปี พ.ศ. 2514 ตลอดจนวิทยาลัยเอกชนที่ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2512 (วิจิตร ศรีสอาน, 2518) การขยายตัวอย่างมากของระบบอุดมศึกษา จึงได้นำมาสู่การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดูแลงานอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ และได้ยกฐานะเป็นทบวงอิสระ และเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2519

ในด้านมาตรฐานการศึกษานั้น ในสมัยแรก ๆ ของการมีสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย ตั้งแต่การตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459 จนมาถึงการตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และการเมือง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ในช่วง 30 ปีต่อมาก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ลักษณะการดูแลมาตรฐานการศึกษา ยังคงค่อนข้างเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งทำให้รูปแบบหลักสูตรและการเรียนการสอน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบัน (ไพฑูริย์ ลินลารัตน์, 2516)

เนื่องจากการที่ยังไม่มีกลไกด้านมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระยะแรก ๆ ดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นเพราะยังมีมหาวิทยาลัยจำนวนน้อย ดังนั้น อำนาจและบทบาทในการดูแลมาตรฐานการศึกษา จึงอยู่ในความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งค่อนข้างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงการนำต้นเค้าจารีตการดำเนินงานอุดมศึกษามาจากประเทศอังกฤษ มาเป็นต้นแบบให้กับการอุดมศึกษาไทยในระยะแรก ๆ โดยเน้นให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระขึ้นตรงกับองค์พระมหากษัตริย์ และให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจสมบูรณ์ในการดูแลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ (กรมหลวงสงขลานครินทร์, 2511) นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 ก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการด้านต่าง ๆ ด้วยตนเอง นับตั้งแต่เรื่องการจัดวางหลักสูตร การวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ไปจนถึงการจัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย (จีระพันธ์ พงษ์พันธ์, 2514)

อย่างไรก็ตาม เมื่อก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีนโยบายแรงกล้าที่จะใช้กลไกการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ได้มีการให้ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น ในปี พ.ศ. 2502 โดยรวมมหาวิทยาลัย ซึ่งกระจายสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ให้มาอยู่ในสังกัดเดียวกัน และจุดนี้เองที่เป็นจุดเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน จากระบบที่มีการดูแลมาตรฐานกันอย่างไม่เป็นทางการโดยมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เองมาเป็นการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลางคือสภาการศึกษาแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากการระบุอำนาจหน้าที่ข้อหนึ่งของสภาการศึกษาแห่งชาติให้มีความอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย" (พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ 2502) และต่อมาเมื่อได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติอีกครั้งในปี พ.ศ. 2512 สืบเนื่องจากการเกิดวิทยาลัยเอกชนต่าง ๆ ขึ้น ตามพระราชบัญญัติสถาบันการศึกษาเอกชน พ.ศ. 2512 อำนาจหน้าที่ประการนี้ก็ยังคงมีอยู่ หากมีแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถพิจารณาการให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เป็นของรัฐและของเอกชน, (พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ, 2512)

ปัญหาความไม่คล่องตัวของระบบงานราชการ ประกอบการขยายตัวของระบบอุดมศึกษา ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องจากฝ่ายมหาวิทยาลัยที่จะขอปกครองตนเองตาม หลักการแห่งความเป็นอิสระ (Autonomy) และเสรีภาพของวิชาการ (Academic freedom) โดยมีการประชุมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น และจัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในช่วงปี พ.ศ. 2508-2513 โดยสภาการศึกษาแห่งชาติเองก็ได้ให้การสนับสนุนประสานงานในการปฏิรูป โครงสร้างของระบบอุดมศึกษาดังกล่าว (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525) ในที่สุด จึงได้มีจัดตั้งทบวง มหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในปี พ.ศ. 2515 และต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นทบวงอิสระในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งภายหลังการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยเป็นต้นมา แม้ว่าทบวงมหาวิทยาลัยจะยังคงมี อำนาจหน้าที่ในการดูแลมาตรฐานการศึกษาทั้งในระดับสถาบัน และสาขาวิชา อันเป็นอำนาจที่รับ โอนมาจากสภาการศึกษาแห่งชาติแต่โดยที่เป็นหน่วยงานกลางที่เกิดขึ้นโดยการร่วมแรง ร่วมใจ ของชาวมหาวิทยาลัย รวมทั้งรูปแบบการบริหารในรูปคณะบุคคลที่ใช้ในวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ จาก มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นหลัก จึงทำให้ในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมาของการมีทบวงมหาวิทยาลัย การ ดำเนินงานด้านมาตรฐานการศึกษา จึงเป็นไปในทิศทางที่อ่อนคลาญถ่ายโอนอำนาจความรับผิดชอบ ด้านมาตรฐานการศึกษา กลับไปสู่มหาวิทยาลัยมากขึ้นมาโดยลำดับ นับตั้งแต่การอ่อนคลาญเรื่อง การพิจารณาหลักสูตรระดับปริญญาตรี จากรูปแบบเดิมที่ต้องมีการตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาให้ความ เห็นชอบมาเป็นการวางเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ และตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งทำให้การขอเปิด หลักสูตรเป็นไปอย่างคล่องตัวขึ้น การปรับปรุงเกณฑ์หลักสูตรระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับ ความ ต้องการของสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยและรักษาไว้ซึ่งการเป็นเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการอ่อนคลาญและปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วยมาตรฐาน การศึกษามาโดยลำดับก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา ยังคงอยู่กับ ทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอำนาจในการให้ความเห็นชอบการเปิดสอนหลักสูตร จึงทำให้ยังคง มีปัญหาความคล่องตัวของระบบราชการอยู่ ในที่สุดในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้ง สำคัญ คือ การมอบอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรให้สิ้นสุดลงที่สภามหาวิทยาลัย จึงถือเป็นการสิ้นสุดของการรับรองหลักสูตรโดยหน่วยงานกลาง คือ ทบวงมหาวิทยาลัยลง

อย่างไรก็ตาม ทบวงก็ยังคงมีบทบาทในด้านมาตรฐานการศึกษาอยู่ไม่ว่าจะเป็นการ ติดตามการดำเนินงานหลักสูตรที่กำลังพัฒนาวิธีดำเนินงานอยู่ ตลอดจนการดูแลมาตรฐาน โดยกลไกนโยบายและแผน ได้แก่ การให้ความเห็นชอบการจัดตั้งสถาบันและหน่วยงานใหม่ การติดตาม

ประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วในส่วนของการอุดมศึกษาเอกชน ทบวงมหาวิทยาลัย ก็ยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลมาตรฐานอย่างเต็มที่ โดยยังมีได้มีการมอบอำนาจเหมือนกรณีสถาบันของรัฐแต่อย่างใด โดยยังคงดูแลตั้งแต่การอนุมัติจัดตั้งสถาบัน การอนุมัติ การเปิดดำเนินการหลักสูตร ไปจนถึงการติดตามไปให้การรับรองมาตรฐานหลักสูตร (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533)

การประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศอื่น ๆ

ประเทศญี่ปุ่น

ระบบอุดมศึกษาของประเทศญี่ปุ่น มีประวัติพัฒนาการที่ยาวนานไม่แพ้การอุดมศึกษาในโลก ตะวันตก มหาวิทยาลัยแห่งแรก ๆ ของญี่ปุ่นนั้น มีอายุกว่า 300 ปี เช่น Ryokoku University ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1639 อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของระบบอุดมศึกษาของญี่ปุ่นมีขึ้นในช่วง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขึ้นนับร้อยแห่ง ทั้งของรัฐและเอกชน โดยในปัจจุบันระบบอุดมศึกษาของญี่ปุ่นประกอบด้วยสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้แก่ (DEET, 1991: 81)

1. มหาวิทยาลัยของรัฐขนาดใหญ่ ที่มีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ ซึ่งประกอบด้วยคณะวิชาต่าง ๆ 6-10 คณะ และสถาบันวิจัยในสาขาต่าง ๆ ซึ่งมหาวิทยาลัยเหล่านี้มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยแห่งชาติ โดยมีจำนวนทั้งหมด 99 แห่ง
2. มหาวิทยาลัยขนาดเล็ก มักเปิดสอนเฉพาะระดับปริญญาตรีเป็นบางสาขา มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยแยกออกเป็นมหาวิทยาลัยประจำจังหวัด (Prefectural university) และมหาวิทยาลัยประจำเมือง (Municipal university) โดยมีจำนวนทั้งหมด 19 แห่ง
3. มหาวิทยาลัยของรัฐที่เปิดสอนเฉพาะสาขาใดสาขาหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเปิดสอนทั้งระดับปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา มีจำนวนทั้งสิ้น 24 แห่ง
4. มหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งมีทั้งแบบที่เน้นหนึ่งเฉพาะสาขา และที่เปิดสอนหลายสาขา ทั้งในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 220 แห่ง

ในบรรดาสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ มหาวิทยาลัยเอกชนนับว่ามีบทบาทสำคัญมาก เนื่องจากจำนวนสถาบันที่มีถึง 220 แห่ง ทำให้นักศึกษาถึงร้อยละ 70 เป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชน (DEET, 1991 : 12-17)

นอกจากนี้ ยังมีมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นในรอบ 20 ปี ที่ผ่านม่อีกหลายแห่ง อาทิ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีที่เน้นหนักภารกิจด้านการวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยทางวิชาการ ศึกษาที่เน้นการพัฒนาครูประจำการ มหาวิทยาลัยที่เปิดที่จัดสอนผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์และไปรษณีย์ เป็นต้น

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย เป็นระบบที่ใช้กลไก ส่วนกลางโดยกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (MONBUSHO) เป็นหลัก โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาใหม่จะต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงการศึกษา โดยมี การวางหลักเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาขึ้นรองรับ นอกจากนี้ กระทรวงการศึกษา ในฐานะ หน่วยงานกลางในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษายังได้ใช้กลไกการจัดสรรงบประมาณ ในการดูแลคุณภาพการศึกษา โดยมีการประเมินผลการดำเนินงานประกอบการพิจารณาจัดสรร งบประมาณในแต่ละปีอีกด้วย (Ministry of Education, Science and Culture, 1990)

อย่างไรก็ตามนอกจากลักษณะการดูแลคุณภาพการศึกษาที่กำกับดูแลจากส่วนกลางแล้วยัง ได้มีองค์กรอิสระเกิดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ด้านมาตรฐานการศึกษาคู่ขนานไปกับกระทรวงการศึกษา ด้วย ได้แก่ สมาคมรับรองวิทยฐานะมหาวิทยาลัยญี่ปุ่น (Japanese University Accreditation Association (JUAA) ซึ่งเป็นสมาคมที่ให้การรับรองวิทยฐานะให้แก่มหา- วิทยาลัยต่าง ๆ หากเป็นไปโดยความสมัครใจ ไม่มีสภาพบังคับเหมือนกลไกของกระทรวงการศึกษา โดยสมาคมรับรองวิทยฐานะฯ มีการให้การรับรองวิทยฐานะเป็น 2 แบบคือ แบบแรก เป็นการให้ การรับรองเบื้องต้น โดยสถาบันนั้น ๆ จะต้องดำเนินการมาอย่างน้อย 4 ปี และมีคณะวิชา อย่างน้อย 1 คณะที่ได้รับการรับรองโดยสมาคมรับรองวิทยฐานะฯ สถาบันที่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวจะได้ สถานะสมาชิกสมทบ (Supporting membership) แบบที่สอง เป็นการให้การรับรองถาวร โดยสถาบันนั้น ๆ จะต้องผ่านการรับรองของคณะกรรมการบริหารของสมาคมรับรองวิทยฐานะฯ ซึ่งจะทำได้สถานะสมาชิกหลัก (Associate membership) ถึงแม้การดำเนินงานของสมาคม รับรองวิทยฐานะฯ จะไม่มีสภาพบังคับก็ตาม แต่ก็ถือเป็นองค์กรกลางที่ช่วยประสานให้เกิดกิจกรรม การประเมินผล และประกันคุณภาพการศึกษาในระบบอุดมศึกษาของญี่ปุ่น (DEET, 1991 : 9)

ประเทศออสเตรเลีย

ระบบอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลีย เป็นระบบที่ยังค่อนข้างใหม่เมื่อเทียบกับอังกฤษหรืออเมริกา มหาวิทยาลัยแห่งแรกของออสเตรเลีย คือ มหาวิทยาลัยซิดนีย์ (University of Sydney) ตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1851 นี้เอง และสืบเนื่องจากการที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของเครือจักรภพอังกฤษมาก่อน ออสเตรเลียจึงสะท้อนการสืบทอดจารีตนิยมของการอุดมศึกษาจากประเทศอังกฤษหลายประการ ในค.ศ. 1965 ระบบอุดมศึกษาออสเตรเลียมีการจัดให้เป็นระบบทวิลักษณ์อย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลเครือจักรภพ โดยมีสถาบัน 2 ประเภทได้แก่ สถาบันระดับมหาวิทยาลัยกับวิทยาลัย ต่อมาในปี ค.ศ. 1977 จึงได้รวมสถาบันระดับวิทยาลัยเทคนิค และการศึกษาต่อเนื่องระดับต่ำกว่าปริญญาซึ่งเรียกว่า College of Technical and Further Education (TAFE) โดยปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ รวมกันทั้งสิ้นราว 400 แห่ง แยกเป็นสถาบันระดับมหาวิทยาลัยราว 40 แห่ง วิทยาลัยระดับปริญญาราว 70 แห่ง และวิทยาลัยเทคนิคและการศึกษาต่อเนื่องระดับต่ำกว่าปริญญาอีกราว 290 แห่ง (Kells, 1992 : 117-9)

ออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่มีการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายทศวรรษ 1970 เมื่อรัฐบาลออสเตรียมีการวางแผนนโยบายให้มีการแบ่งแยกบทบาทระหว่างสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้น โดยให้มหาวิทยาลัยเน้นหนักไปในการบัณฑิตศึกษาและการวิจัยระดับสูง ในขณะที่สถาบันระดับวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการกระจายโอกาสการศึกษา สถาบันระดับวิทยาลัยจึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นผู้รับภาระส่วนใหญ่ในระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลีย (DEET, 1993 : 13)

อย่างไรก็ตามภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในต้นทศวรรษ 1980 ประกอบกับปัญหาการผลิตบัณฑิตเกินความต้องการในบางสาขาของวิทยาลัยระดับปริญญา เช่น สาขาครู เป็นต้น จึงทำให้รัฐบาลออสเตรเลียทบทวนการขยายตัวของสถาบันประเภทนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ปัญหาความเหมาะสมในแง่ขนาดสถาบัน กับความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจการลงทุน (Economy of scale) เนื่องจากวิทยาลัยส่วนมากมีขนาดเล็กมีนักศึกษาไม่กี่ร้อยคน จึงได้นำมาสู่การพิจารณาหลอมรวมมหาวิทยาลัยกับวิทยาลัยระดับปริญญาต่าง ๆ เข้าด้วยกันในปี ค.ศ. 1988 เป็นระบบอุดมศึกษาแห่งชาติระบบเดียว (Unified National System หรือ UNS) โดยมีการผนวกวิทยาลัยต่าง ๆ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยใกล้เคียง โดยถือหลักให้สถาบันแต่ละแห่งภายหลังการผนวกแล้วต้องมียอดนักศึกษาไม่ต่ำกว่า 2,000 คน ปัจจุบันระบบอุดมศึกษาออสเตรเลียจึงประกอบด้วยสถาบัน

ระดับมหาวิทยาลัยรวม 35 แห่ง ซึ่งได้ผนวกวิทยาลัยระดับปริญญาต่าง ๆ เข้าด้วยแล้ว ส่วนวิทยาลัยระดับต่ำกว่าปริญญา ซึ่งมีจำนวนถึง 290 แห่งนั้น จัดให้อยู่นอกระบบอุดมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีระบบบริหาร และการกำกับดูแลแยกต่างหาก ทั้งนี้ การหลอมรวมระบบอุดมศึกษานี้เป็นปรากฏการณ์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการยกฐานะวิทยาลัยโพลีเทคนิคต่าง ๆ ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เพื่อให้อยู่ภายใต้ระบบบริหารเดียวกัน

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศออสเตรเลียก็สะท้อนจาวิธีดนิยมนิยมแบบอังกฤษเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เป็นระบบที่สถาบันระดับมหาวิทยาลัยมีอิสระสูงในการกำกับดูแลการดำเนินงานของตนเอง ในขณะที่สถาบันระดับวิทยาลัยและต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาตรฐานของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ประเทศออสเตรเลียจึงมีระบบการประกันคุณภาพ 2 แบบคือ (RATE, 1991)

1. สำหรับมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการรับรองมาตรฐานหลักสูตรของตนเอง (Self-accreditation)
2. สำหรับวิทยาลัยต่าง ๆ อยู่ภายใต้อำนาจอนุมัติ และการกำกับดูแลขององค์กรบริหารประจำรัฐหรือมณฑล (State or Territory Authorities)

สำหรับสถาบันระดับวิทยาลัย ได้แก่ College of Advanced Education (CAE) ซึ่งเป็นสถาบันระดับปริญญา และ College of Technical and Further Education (TAFE) ซึ่งเป็นสถาบันระดับต่ำกว่าปริญญา นั้น แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของแต่ละรัฐหรือมณฑลก็ตาม แต่ก็มีการพัฒนามาตรฐานกลางระดับชาติขึ้นเพื่อให้รัฐหรือมณฑลต่าง ๆ ถือปฏิบัติร่วมกันในการพิจารณารับรองมาตรฐานหลักสูตรให้สถาบันต่าง ๆ โดยมีองค์กรกลางระดับชาติ คือ Australian Council on Tertiary Awards (ACTA) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ในสังกัดสภาการศึกษาแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Education Council หรือ AEC) เป็นผู้ดูแลกำหนดและให้การรับรองมาตรฐานหลักสูตรระดับต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการหลอมรวมวิทยาลัยระดับปริญญา เข้ากับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดเป็นระบบอุดมศึกษาแห่งชาติระบบเดียวในปี ค.ศ. 1988 แล้ว ACTA จึงหมดความจำเป็นลงเนื่องจากสถาบันในระบบใหม่ที่หลอมรวมกันแล้วนี้ เป็นสถาบันระดับมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรของตนเอง ไม่ต้องผ่านกลไกอนุมัติของรัฐหรือการรับรองมาตรฐานขององค์กรกลางอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1990 Australian Education Council ได้จัดตั้ง Register of

Australian Tertiary Awards หรือ RATE ขึ้นแทนที่ ซึ่งมีบทบาทแตกต่างไปจาก ACTA กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นแต่เพียงหน่วยงานกลางที่ช่วยพัฒนามาตรฐานกลางทางวิชาการต่าง ๆ ขึ้นมา และมีการประสานงานกับองค์กรกลางของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เช่น ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellors Committee (AVCC) และที่ประชุมผู้อำนวยการสถาบันระดับปริญญา (Australian Conference of TAFE Directors (ACTD) เป็นต้น เพื่อเป็นสื่อให้มีการนำแนวปฏิบัติและมาตรฐานกลางต่าง ๆ ไปปฏิบัติโดยมิได้มีสภาพบังคับโดยตรงเหมือนการดำเนินงานของ ACTA (RATE, 1991 : 1-2)

ส่วนวิทยาลัยระดับต่ำกว่าปริญญา หรือ TAFE นั้น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบอุดมศึกษา แห่งชาติ จะยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือมลฑลต่าง ๆ ซึ่งในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะพัฒนาองค์กรกลางในลักษณะเดียวกันกับ ACTA ขึ้นมา เรียกว่า Australian National Training Authority (ANTA) เพื่อกำกับดูแลมาตรฐานของวิทยาลัยเหล่านี้เป็นการเฉพาะ

โดยสรุปแล้ว สำหรับสถาบันระดับปริญญาโดยทั่วไปของออสเตรเลียภายหลังการหลอมรวมระบบแล้ว จึงมีอิสระค่อนข้างสูงในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของตนเอง องค์กรกลางที่จัดขึ้น เช่น RATE นั้น มีบทบาทในเชิงพัฒนาและประสานงานส่งเสริมให้มีการใช้มาตรฐานกลางต่าง ๆ เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน มิได้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือการรับรองมาตรฐานหลักสูตรโดยตรงแต่อย่างใด ส่วนองค์กรกลางของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ที่ประชุมอธิการบดีก็เช่นเดียวกันคือมีบทบาทในการส่งเสริมประสานงานด้านมาตรฐานการศึกษา มากกว่าบทบาทในเชิงกำกับควบคุม โดยมีการวางแนวปฏิบัติต่าง ๆ ขึ้น ให้มหาวิทยาลัยใช้ร่วมกัน เช่น แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันคุณภาพในกระบวนการพัฒนาและประเมินผลหลักสูตร (AVCC Guidelines for Quality Assurance in University Course Development and Review) เป็นต้น (AVCC, 1987a) หรือมีการจัดกิจกรรมประเมินผลขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น การจัดให้มี Academic Standards Panels ขึ้นทำการประเมินผลการจัดหลักสูตรสาขาต่าง ๆ เป็นครั้งคราว (AVCC, 1987b)

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระบบอุดมศึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นระบบที่มีอายุเก่าแก่แก่ประเทศหนึ่ง โดยมีพัฒนาการย้อนไปตั้งแต่สมัยกลาง โดยมีมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่มากมายหลายแห่ง อาทิ มหาวิทยาลัยโกทิงเกน (Göttingen) มหาวิทยาลัยไลป์ซิก (Leipzig) เป็นต้น ปัจจุบันภายหลัง

การรวมประเทศเยอรมันตะวันตกและตะวันออกเข้าด้วยกันแล้ว ทำให้มีมหาวิทยาลัยรวมกันทั้งสิ้น 126 แห่ง และสถาบันระดับโพลีเทคนิค และสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ อีกรวม 168 แห่ง โดยมีนักศึกษาอยู่ในระบบทั้งสิ้นราว หนึ่งล้านหกแสนคน (Kells, 1992 : 135) ระบบอุดมศึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีสถาบันอยู่ 2 ประเภทใหญ่ เช่นเดียวกัน นั่นคือ สถาบันอุดมศึกษาระดับโพลีเทคนิคที่เน้นหนักทางอาชีวศึกษา (Fachhochschulen) กับมหาวิทยาลัยที่เน้นหนักทางอาชีวศึกษาระดับสูง และการวิจัยอย่างไรก็ตามประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมิได้มีนโยบายที่จะหลอมรวมระบบ เหมือนที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย (Frackmann, 1992 : 51)

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของเยอรมัน เป็นระบบที่สะท้อนลักษณะการควบคุมจากภายใน (Internal) และการประเมินที่ไม่ปรากฏรูปแบบชัดเจน (Implicit) (Ibid : 61) ทั้งนี้ เนื่องจากระบบอุดมศึกษาของเยอรมันได้ใช้จารีตนิยมที่ถือปฏิบัติและยอมรับกันมานาน จนเกิดเป็นวัฒนธรรมทางวิชาการเป็นกลไกสำคัญในการช่วยส่งเสริมและประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา แม้จะมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนักก็ตาม แต่สถาบันอุดมศึกษาของเยอรมันก็มีภาพพจน์ของการได้รับการยอมรับนับถือในคุณภาพจากสังคม เนื่องจากจารีตนิยมและวิถีปฏิบัติบางอย่างดังกล่าวข้างต้นที่ช่วยสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมถึงผลผลิตจากระบบอุดมศึกษา ทั้งนี้ จารีตนิยมในวงการอุดมศึกษาเยอรมันที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ การเข้มงวดในเรื่องคุณภาพของอาจารย์ผู้สอน อาทิ การถือปฏิบัติให้ผู้ที่มาเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยได้ต้องจบปริญญาเอก และต้องผ่านประสบการณ์การทำงานวิจัย เรื่องที่สองหลังวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกมาแล้ว (Rehabilitation) จึงจะยอมรับเป็นอาจารย์ผู้สอนได้ การเน้นหนักการประเมินคุณภาพการวิจัยประกอบการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัย เป็นต้น

นอกจากนี้ กลไกสำคัญอีกอันหนึ่งในการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเยอรมัน ได้แก่ การถือปฏิบัติเข้มงวดในเรื่องการสอบวัดความรู้ของนักศึกษาและบัณฑิตทั้งที่เป็นการสอบข้อเขียน การสอบปฏิบัติ และการสอบปากเปล่า เพื่อเป็นหลักประกันความรู้และทักษะของนักศึกษาและบัณฑิตที่จบออกมา โดยมีองค์กรกลางเข้ามาทำหน้าที่วางแนวปฏิบัติกลางเกี่ยวกับมาตรฐานการสอบวัดความรู้ในสาขาและระดับต่าง ๆ เพื่อช่วยให้เกิดการดำเนินการที่ดี และทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในคุณภาพการศึกษาดังเช่น แนวปฏิบัติในเรื่องการจัดหลักสูตร และการวัดผลการศึกษาที่กำหนด โดยที่ประชุมถาวรรัฐมนตรีศึกษาและกิจการวัฒนธรรม (Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs) เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื่องจากแนวโน้มสังคมผู้บริโภครู้สึกตื่นตัวทั่วโลก ทำให้เริ่มมีกระแสความต้องการในการสอดส่องดูแลคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น เป็นเหตุให้มืองค์กรอื่นๆ เริ่มเข้ามามีบทบาทในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาสูงขึ้น อาทิ องค์กรกลางของสถาบันอุดมศึกษาเอง ได้แก่ ที่ประชุมอธิการบดี (German Rectors' Conference) ได้เริ่มออกมามีบทบาทในการเสนอแนวความคิดที่จะติดตามประเมินคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยโดยอาศัยรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดทำโครงการประเมินผลเฉพาะกิจเป็นรายสถาบันตามความสมัครใจ การพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาร่วมกับประเทศใกล้เคียงเพื่อการโอนย้ายนักศึกษา เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า แนวโน้มด้านนี้ของเยอรมันจะเป็นไปในลักษณะที่มีความพยายามวางกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และครอบคลุมภารกิจด้านต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษามากขึ้น โดยมีกลไกตลาดเป็นแรงผลักดันสำคัญให้มีการแข่งขันและแสดงผลงานของสถาบันอุดมศึกษาในเชิงคุณภาพอย่างชัดเจนขึ้น (Frachmann, 1992 : 62)



คุรุณวิทย์วิทยาทัยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย