



### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงของโลกที่สืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยเฉพาะเมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทในการสื่อสารและเปิดโอกาสให้ความรู้ที่กระจุกกระจายมารวมตัวกันเป็นองค์ความรู้ และสามารถแผ่กระจายออกไปได้กว้างขวางทั่วทุกมุมโลก ส่งผลให้มวลมนุษยชาติต้องปรับตัวเพื่อก้าวเข้าสู่โลกสังคมความรู้ ในอดีตปลาโตได้กล่าวไว้ว่า “ถ้าพลเมืองมีการศึกษาคิดเขาจะสามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ ได้เป็นอย่างดีและสามารถเผชิญเหตุฉุกเฉินต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ถ้าระบบการศึกษาคิดแล้วการพัฒนาปรับปรุงสิ่งใดก็ตามย่อมทำได้โดยง่าย แต่ถ้ารัฐทอดทิ้งการศึกษาเสียแล้วไม่ว่ารัฐจะทำการสิ่งใดย่อมไม่บังเกิดผล” (ปลาโต อ้างถึงใน Schofield 1972:31) คำกล่าวนี้ได้เน้นย้ำให้เห็นชัดว่าความรู้เป็นกุญแจสำคัญที่จะสร้างคนให้มีศักยภาพพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในปัจจุบัน ทั้งนี้การศึกษาคิดเป็นสิ่งที่มีลักษณะสังคมทุกคนแสวงหา การศึกษาคิดเป็นสิ่งที่ไม่อยู่นิ่งมีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาตามกาลและเทศะทั้งในด้านรูปแบบ (form) มโนทัศน์ (conception) และหน้าที่ (function) การจัดการศึกษาคิดให้เหมาะสมกับสังคมและความต้องการของสมาชิกต้องคำนึงถึงสภาพพื้นฐานต่างๆ ของสังคม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดรูปแบบ เป้าหมาย และแนวดำเนินการ (ชนิตา รัชย์พลเมือง, 2534:79) ดังนั้นสถาบันการศึกษาคิดซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหลักที่รับผิดชอบหน้าที่ในการจัดการศึกษาคิดแก่ทุกคนในสังคมจึงต้องตระหนักและหาวิธีการในการจัดการศึกษาคิดให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในยุคนี้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดทั้งการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือการศึกษาคิดในระดับอุดมศึกษาคิดซึ่งมีมหาวิทยาลัยรับผิดชอบหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาคิด ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาสำหรับประเทศไทยพัฒนาการของอุดมศึกษาคิดเป็นเครื่องมือหนึ่งในการสร้างความทันสมัยให้แก่ประเทศอันเป็นความจำเป็นเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของชาติ (จรัส สุวรรณเวลา, 2551:20)

มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาคิดหนึ่งที่ได้กระทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาคิดต่อสังคมที่สามารถปรับตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมมาตั้งแต่อดีต เนื่องจากเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาคิดที่มีประวัติความเป็นมาและจุดกำเนิดเกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์การศึกษาคิดของไทยอย่างใกล้ชิดตั้งแต่ในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการศึกษาคิดของไทยจากอดีตที่มีวัดและวังเป็นสถาบันหลักในการจัดการศึกษาคิดและมีขอบเขตจำกัดเฉพาะชนชั้นสูงหรือคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น (สมหมาย จันทรเรือง, 2544 : 6) มาจัดตั้งเป็นโรงเรียนและมหาวิทยาลัยขึ้น ดังที่หมอมสิทได้ลงประกาศข่าวเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในหนังสือพิมพ์บางกอกเรคอร์ดเดอร์ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2408 ว่า

“จะเปิดยูนิเวอร์ซิตีสยามที่บางคอแหลม โดยรับนักศึกษาเข้าเรียนวิชาต่างๆ เพื่อที่จะเป็นคนที่ปัญญา  
 จะได้เป็นผู้หลักผู้ใหญ่ เป็นกำลังแก่ราชการแผ่นดินสืบไป” (สมหมาย จันทรเรือง, 2544: 90) ทั้งนี้  
 สืบเนื่องมาจากการเปิดรับวัฒนธรรมและวิทยาการสมัยใหม่จากประเทศตะวันตกในช่วงสมัยรัชกาลที่ 4  
 และรัชกาลที่ 5 มาปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมกับอารยะประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงจากการตกเป็น  
 ประเทศอาณานิคมจากจักรวรรดิตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นปรับปรุงด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ทั้ง  
 ด้านการรถไฟ การชลประทาน การไปรษณีย์ การสุขาภิบาล การแพทย์ และด้านระบบราชการที่มี  
 การปฏิรูปการเมืองการปกครองเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระ  
 จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการใหม่เป็นระบบกระทรวง 12 กระทรวง  
 ได้แก่ กระทรวงพระคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวง  
 ราชการกระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตรพาณิชยการ กระทรวงธรรมการ กระทรวง  
 โยธาธิการ กระทรวงวัง กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงมรุธาธร (ชยอนันต์ สมุทวณิช, 2535 : คำนำ)  
 จึงมีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อผลิตคนที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากเข้ารับราชการ โดยการตั้ง  
 โรงเรียนไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก โรงเรียนข้าราชการพลเรือน โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียน  
 แพทย์ และได้ขยายการศึกษาไปสู่ประชาชนทั่วประเทศโดยมีประกาศโครงการศึกษา ร.ศ. 111 (2435)  
 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่เริ่มแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศโดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ คือ  
 การศึกษาในกรุงเทพมหานครและการศึกษาในตำบลบ้านนอก ซึ่งการขยายการศึกษาไปสู่ประชาชนทั่ว  
 ประเทศนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องผลิตครูป้อนสู่ระบบ โรงเรียนที่ในขณะนั้นยังขาดแคลนครูจำนวนมาก  
 จึงได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นเป็นครั้งแรกคือ “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์สายสวัสดิ์สังฆาการ” เมื่อวันที่  
 12 ตุลาคม พ.ศ. 2435 ที่โรงเรียนเด็กสะพานดำ ถนนบำรุงเมือง ตำบลสวนมะลิ กรุงเทพมหานคร  
 ถือเป็นจุดกำเนิดของสถาบันการผลิตครูของไทยและมหาวิทยาลัยราชภัฏตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา โดยเมื่อ  
 เริ่มก่อตั้งนั้นได้เปิดสอนระดับประโยคครูประถม 2 แผนก คือ แผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาไทยที่  
 ผู้เรียนต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินหนึ่งปีครึ่ง และแผนกฝึกหัดอาจารย์สอนภาษาอังกฤษที่  
 ผู้เรียนต้องเรียนให้ได้ประกาศนียบัตรไม่เกินสามปี จนกระทั่งเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2445 ก็ได้ย้าย  
 ไปทำการสอนที่ตึกแมนนฤมิตร วัดเทพศิรินทราวาส เรียกว่า “โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์”  
 เนื่องจากสถานที่เดิมคับแคบและได้เปิดสอน 2 แผนกคือ แผนกโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ซึ่งเปิดสอน  
 หลักสูตรสำหรับอาจารย์ชั้นประถมศึกษามีทั้งวิชาสามัญและวิชาครู และแผนกโรงเรียนประถมเพื่อใช้  
 เป็นที่ฝึกหัดการสอนของนักเรียนฝึกหัดอาจารย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 กรมศึกษาธิการได้มีข้อบังคับ  
 ขยายการฝึกหัดครูให้มีวุฒิสูงขึ้น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์จึงได้เปิดสอนวิชาครูมัธยมซึ่งใช้เวลาเรียน 2 ปี  
 โดยรับผู้ที่สอบไล่ได้ประกาศนียบัตรครูประถมและผู้ที่สอบไล่ได้ชั้นมัธยมศึกษาเข้าเรียนต่อ แต่ก็ยังไม่  
 สามารถผลิตครูได้เพียงพอกับความต้องการของประเทศในขณะนั้น จึงได้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู  
 ฝั่งตะวันตกเพิ่มขึ้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2446 เพื่อมุ่งฝึกหัดครูสอนในระดับมูลศึกษาและระดับ  
 ประถมศึกษาโดยใช้เวลาเรียน 1 ปี เพื่อเป็นครูชั้นมูลศึกษาและระดับประถมศึกษา หลังจากนั้นเมื่อมี

นักเรียนมากขึ้นและโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์เทพศิรินทร์สามารถผลิตครูให้โรงเรียนในกรุงเทพฯ ได้แล้ว กระทรวงธรรมการจึงกำหนดให้รับแต่นักเรียนที่ส่งมาจากมณฑลต่างๆ เพื่อฝึกหัดให้ออกไปเป็นครูตามหัวเมืองเรียกว่า “หลักสูตรครูหัวเมือง” ใช้เวลาเรียน 2 ปี และสืบเนื่องจากประกาศการจัดการเล่าเรียนในหัวเมืองฉบับหนึ่งเพื่อขยายการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ออกไปยังหัวเมืองในปี พ.ศ. 2441 ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2446 โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ได้ขยายการผลิตครูออกสู่ภูมิภาค โดยก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมณฑลกรุงเทพฯ ที่พระนครศรีอยุธยา และได้ขยายการก่อตั้งไปในต่างจังหวัดอีกหลายแห่งเพื่อผลิตครูผู้ท้องถิ่นต่างๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2449 จำนวนคนที่ผลิตเพื่อเข้ารับราชการระดับต่ำและระดับกลางนั้นมีจำนวนมากและเกิดการอึดอัมตวจจึงเกิดปัญหาคนว่างงาน เพราะคนที่เข้ารับการศึกษาสมัยนั้นต่างก็มุ่งที่จะเข้ารับราชการทำให้คนที่จบการศึกษาแล้วจึงไม่ยอมกลับไปทำการเกษตรในถิ่นเดิม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมุ่งใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือส่งเสริมและพัฒนาอาชีพทางการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของประเทศ โดยประกาศเป็นโครงการการศึกษาหลายฉบับว่า การฝึกคนเข้ารับราชการไม่ใช่เป้าหมายหลักของการจัดการศึกษาและประกาศพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 กำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุ 7 ขวบ ต้องเข้าโรงเรียนจนกระทั่งอายุ 14 ขวบ และจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูกสิกรรมขึ้นในมณฑลละโรงเรียนเพื่อส่งเสริมอาชีพทางการเกษตร นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการสอนหมวดวิชากสิกรรม และหลักสูตรการสอนวิชาการเพาะปลูกในหมวดวิชาครูไว้ในหลักสูตรครูมูลเพื่อจําแนกรับนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นพัฒนาทางการเกษตร จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ได้มีพัฒนาการด้านบทบาทที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมมาเรื่อยๆ จากช่วงแรกที่ได้เปิดสอนเฉพาะหลักสูตรวิชาสามัญ ต่อมาจึงได้เพิ่มการจัดการศึกษาหลักสูตรวิชาชีพเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในขณะนั้นได้แก่ หลักสูตรประกาศนียบัตรครูสอนภาษาไทยและครูสอนภาษาอังกฤษ ประกาศนียบัตรประโยคครูมูลศึกษา ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ประกาศนียบัตรจังหวัดแผนกกสิกรรม ประกาศนียบัตรครูมูลกสิกรรม ประกาศนียบัตรครูมัธยมงานสันตติ หลักสูตรครูวิชาการเรือนครูอนุบาลและการช่างสตรี (นิตยา พรหมวนิช, 2547 : 72)

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2501 โรงเรียนฝึกหัดครูก็ได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นวิทยาลัยครูโดยหากโรงเรียนฝึกหัดครูแห่งใดมีความพร้อมสามารถเปิดสอนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงได้กรรมการฝึกหัดครูก็จะประกาศยกฐานะเป็นวิทยาลัยครู และในปี พ.ศ. 2518 วิทยาลัยครูก็เริ่มก้าวสู่บทบาทของสถาบันระดับอุดมศึกษาอย่างเต็มรูปแบบ เมื่อมีพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูฉบับที่ 1 กำหนดให้วิทยาลัยครูเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีภารกิจ 5 ประการ คือ การจัดการศึกษา การวิจัย การส่งเสริมวิทยฐานะครู การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม แต่ยังคงผลิตบัณฑิตในสาขาครุศาสตร์เพียงสาขาเดียวมาเรื่อยๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 จำนวนครูที่ผลิตออกมานั้นเกินความต้องการบวกกับกระแสความต้องการโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาในท้องถิ่นต่างๆ จึงทำให้วิทยาลัยครูปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการด้านกำลังคนของท้องถิ่นโดย

ขยายการจัดการศึกษาสาขาวิชาการศึกษาระดับประกาศนียบัตรไปเป็นระดับปริญญาตรีและขยาย  
ฐานวิชาการไปสู่สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์ระดับปริญญาตรีรวม 77 โปรแกรม หลังจากนั้น  
นี้ได้ขยายการจัดการศึกษาสาขาวิชาวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์เพิ่มขึ้นรวม 88 โปรแกรม และยัง  
ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารจัดการ ระหว่างวิทยาลัยครูที่อยู่ในเขตภูมิภาคเดียวกันเป็นสภวิทยาลัย  
รวมทั้งหมด 8 สภวิทยาลัยเพื่อร่วมมือกันในการดำเนินพันธกิจและเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาได้  
ครอบคลุมและตอบสนองความต้องการของผู้เรียนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แต่การทำหน้าที่ตามบทบาทก็  
ยังคงประสบปัญหาเนื่องจากบัณฑิตสาขาอื่นที่จบจากวิทยาลัยครูนั้นหางานทำยาก เพราะคนในสังคม  
ทั่วไปเข้าใจว่าวิทยาลัยครูนั้นผลิตเฉพาะครู จึงเป็นสาเหตุที่วิทยาลัยครูต้องหาแนวทางแก้ปัญหาด้วย  
การเปลี่ยนชื่อจากวิทยาลัยครูเป็นสถาบันราชภัฏ โดยในปี พ.ศ. 2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึง  
พระราชทานนาม “สถาบันราชภัฏ” แทนชื่อ วิทยาลัยครูทั่วประเทศ

คำว่า “ราชภัฏ” นั้นเป็นนามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระวินิจฉัยและพระราชทาน  
ให้ด้วยพระองค์เอง หากแปลอย่างเคร่งครัดตามหลักการแปลภาษาบาลีเป็นภาษาไทยก็ต้องแปลว่า  
“ผู้อันพระราชालิเียง” หากแปลอย่างอนุโลมก็อาจแปลว่า “คนของพระราชาลิเียง” และนอกจากนั้นยังได้รับ  
พระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม พระราชทานพระราชลัญจกรประจำพระองค์ให้เป็นตรา  
สัญลักษณ์ประจำสถาบันราชภัฏทั้ง 41 แห่ง ซึ่งก็เป็นเครื่องยืนยันว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง  
ไว้วางพระราชหฤทัยให้เป็นสถาบันคู่พระทัย และมุ่งมั่นที่จะจัดการศึกษาให้บังเกิดผลแท้จริงต่อการ  
แก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดการอุดมศึกษาไทยที่แหวกออกจากกรอบความคิดเก่าของ  
ตะวันตกที่ครอบงำสังคมไทยมานาน (มงคล ชาวเรือ, 2545: 35) ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงสถานภาพ  
จากวิทยาลัยครูมาเป็นสถาบันราชภัฏนั้นได้มีการระบุเจตนารมณ์ในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติการกิจ  
ของสถาบันราชภัฏไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ว่าให้  
สถาบันราชภัฏเป็น “สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น” มีภารกิจด้านการสอนการวิจัยได้ทุก  
สาขาตามระดับความต้องการของท้องถิ่นโดยได้ปรับภารกิจเพิ่มเป็น 6 ด้านคือ การจัดการศึกษา การ  
วิจัย การส่งเสริมวิทยฐานะครู การบริการวิชาการแก่สังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการ  
ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ภารกิจทั้ง 6 ด้านนี้จึงเป็นทิศทางหลักในการกำหนดนโยบายในการ  
ปฏิบัติการกิจของสถาบันราชภัฏ นอกจากนี้ด้านการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีนั้นเดิมที่เคยเปิดสอน  
เพียงสาขาวิชาครุศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ศิลปศาสตร์ จึงได้เพิ่มสาขาวิชาอีก 4 สาขา คือ นิติศาสตร์  
บริหารธุรกิจ การบัญชี และการจัดการเทคโนโลยี รวมทั้งสิ้น 137 โปรแกรมและได้ขยายการจัด  
การศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา (นิตยา พรหมวนิช, 2547 : 178) เพื่อแสดงบทบาทของการเป็น  
สถาบันการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2547 สถาบันราชภัฏได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็น “มหาวิทยาลัยราชภัฏ”  
สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติพุทธศักราช 2542 ที่ระบุให้สถาบันการศึกษาระดับ  
อุดมศึกษาต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้มีความอิสระ

คล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น และมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีผล  
บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2547 ได้ระบุทิศทางของการทำหน้าที่ไว้ชัดเจนในการมุ่งให้  
มหาวิทยาลัยราชภัฏกระทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันการศึกษาต่อสังคม ในการสร้างโอกาสและ  
ความเสมอภาคทางการศึกษาว่าทุกคนมีสิทธิ์ที่จะเข้ารับการศึกษา ดังมาตรา 7 ว่า “ให้มหาวิทยาลัยเป็น  
สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เสริมสร้างพลังปัญญาของแผ่นดิน ฟื้นฟูพลังการเรียนรู้ เชิดชู  
ภูมิปัญญาของท้องถิ่น สร้างสรรค์ศิลปวิทยา เพื่อความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนของปวงชน  
มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน  
วิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด และพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปะและ  
วัฒนธรรม ผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู” และมาตรา 9 ว่า “มหาวิทยาลัยจะปฏิเสธการรับผู้สมัคร  
ผู้ใดเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยหรือยุติหรือชะลอการศึกษาของนักศึกษาผู้ใด ด้วยเหตุเพียงว่าผู้นั้นขาด  
แคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงเพื่อจ่ายค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ แก่มหาวิทยาลัยมิได้” ส่งผลให้  
มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งต้องปฏิบัติตามภาระหน้าที่นี้โดยยึดเป็นบรรทัดฐานร่วมกัน

นอกจากนั้นสืบเนื่องจากการปรับโครงสร้างของการบริหารของมหาวิทยาลัยจาก  
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ที่ได้กำหนดไว้ว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่  
จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ  
ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระสามารถ  
พัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัวมีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้  
การกำกับดูแลของสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ” จากข้อกำหนดนี้ส่งผลให้  
มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งมีอิสระในด้านการบริหารจัดการโดยสภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งอย่าง  
เต็มรูปแบบและเป็นนิติบุคคล แตกต่างจากตอนเป็นสถาบันราชภัฏที่มีฐานะเป็นส่วนราชการใน  
สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏซึ่งมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการสภา มีเลขาธิการสภาสถาบัน  
ราชภัฏเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย สำนัก กอง และหน่วยงานเทียบเท่ากอง  
(ไม่เป็นนิติบุคคล) และในสถาบันราชภัฏแต่ละแห่งประกอบด้วย สภาประจำสถาบันของแต่ละสถาบัน  
ในการดำเนินงานต่างๆ ซึ่งถึงแม้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏได้กระจายอำนาจมายังสถาบันราชภัฏ  
ให้สามารถกำหนดนโยบายหรือดำเนินกิจการต่างๆ โดยอาศัยสภาประจำสถาบันได้อย่างอิสระมากขึ้น  
กว่าในอดีตแต่ก็ถือว่ายังไม่เป็นอิสระอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากการกำหนดนโยบายนั้นสถาบันราชภัฏ  
แต่ละแห่งต้องยึดกรอบนโยบายหลักจากสภาสถาบันราชภัฏเป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบาย  
ของแต่ละสถาบันและการกำหนดนโยบายอื่นเพิ่มเติมขึ้นต้องไม่ขัดกับกรอบนโยบายหลัก แต่เมื่อมีการ  
ปรับเปลี่ยนสถานะมาเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเป็นนิติบุคคล จึงส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่ง  
มีอิสระในด้านการบริหารจัดการโดยสภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งอย่างเต็มรูปแบบ ดังที่  
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 ได้ระบุหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้ว่า

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางธรรมชาติ

(2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็น เรื่องๆ ก็ได้

(3) กำกับมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(4) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร

(5) พิจารณาการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของส่วนราชการดังกล่าว

(6) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยหรือยกเลิกการสมทบ

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(10) แต่งตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

(11) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(12) ออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงินการจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(13) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(15) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยตามที่อธิการบดีหรือสภาวิชาการเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีหรือสภาวิชาการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้

(16) ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการปฏิบัติการกิจร่วมกันกับสถาบันอื่น

(17) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏทุกแห่งมีอิสระในการบริหารจัดการและดำเนินพันธกิจอย่างเต็มรูปแบบ ปราศจากหน่วยงานกลางอย่างสภามหาวิทยาลัยราชภัฏทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายให้แก่แต่ละมหาวิทยาลัยราชภัฏยึดเป็นแนวทางหลักในการกำหนดนโยบายของตน ดังเช่นในอดีตท่ามกลางความมีอิสระและบริบทที่แตกต่างกันของแต่ละมหาวิทยาลัย แต่ยังคงต้องก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในลักษณะของการมีเอกภาพเชิงนโยบายแต่หลากหลายในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น มิเช่นนั้นก็จะประสบปัญหาดังเช่นที่ผ่านมาซึ่งพบว่าหลักสูตรของมหาวิทยาลัยราชภัฏนั้นมีความคล้ายคลึงไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปทำให้การจัดการศึกษาไม่สัมพันธ์กับปัญหาและความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น และหลักสูตรปัจจุบันไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ผลิตและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและตลาดแรงงาน รวมทั้งจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นทุกปีมีผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานเพราะทำให้อาจารย์มีภาระงานสูงและปัจจัยที่จำเป็นต่อการจัดการศึกษาไม่เพียงพอ มหาวิทยาลัยราชภัฏจึงควรพัฒนาโดยสร้างความชำนาญเฉพาะทางและเน้นเปิดสาขาวิชาที่เด่นจริงๆ เพื่อผลิตบัณฑิตที่มีงานทำตรงตามสาขาที่เรียนและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น (นิตยา พรหมวนิช, 2547 : 64) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงของโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะและได้ถาโถมเข้าสู่สังคมไทยอย่างไม่หยุดยั้งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการทำหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องเตรียมคนให้พร้อมรับต่อแรงกดดันจากสังคมรอบด้านที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งจรัส สุวรรณเวลา (2551:42) ได้กล่าวถึงแรงกดดันมหาวิทยาลัยไทยจากรอบด้านว่าประกอบด้วย

1. การขยายตัวอย่างมากของระบบอุดมศึกษาไทย การเกิดของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยจากการพยายามสร้างคน สำหรับงานที่ต้องสร้างขึ้นในกระบวนการปรับกิจการของประเทศให้มีความทันสมัย เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของชาติให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษนั้นได้พัฒนาการมาเรื่อยๆ จนถึงกระทั่งปัจจุบันประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น 126 แห่งโดยมีนิสิตทั้งสิ้น 1,700,000 คนซึ่งเป็นการขยายตัวอย่างมากและรวดเร็ว แต่เกิดภายใต้ข้อจำกัดด้านต่างๆ หลายประการคือ การลงทุนและค่าใช้จ่ายมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยที่ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยกว่ามหาวิทยาลัยในประเทศได้วันสิบเท่าเมื่อเกิดมหาวิทยาลัยใหม่ เช่น งบประมาณของมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ได้รับอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ทำให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาวิชาการให้เข้มแข็งได้ รวมทั้งความคล่องตัวด้านการบริหารจัดการและกฎเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญ จึงประสบปัญหาในการปรับตัวและเผชิญกับผลกระทบของการขยายระบบมหาวิทยาลัยให้รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน

2. การระเบิดขององค์ความรู้ เศรษฐกิจฐานความรู้และสังคมความรู้ การเปลี่ยนแปลงของความรู้จากการพัฒนาการด้านความรู้และเทคโนโลยี ผสมผสานกับการจัดการและเทคโนโลยีสื่อสารสนเทศ ทำให้ความรู้กลายเป็นพลังงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (knowledge-driven economy) หรือเศรษฐกิจฐานความรู้ (knowledge-based economy) ซึ่งพลังนี้ไม่ได้จำกัดผลอยู่ที่เศรษฐกิจเท่านั้น แต่มีผลต่อสังคมโดยรวมอย่างมากทำให้สังคมเกิดทั้ง โอกาสและผลกระทบต่อการใช้ชีวิตและค่านิยม จึงเกิดคำว่าสังคมฐานความรู้ (knowledge-based society) และสังคมความรู้ (knowledge society) ต่อมาได้พัฒนาเข้าสู่สังคมความรู้ยุคที่ 2 (knowledge-based society mode II หรือ knowledge-based society II) ที่มีแนวคิดจะสร้างสังคมในเชิงพหุนิยมและความสมดุลที่เป็นองค์รวม เพราะการพัฒนาที่เน้นเฉพาะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นทำให้สภาพสังคมเสื่อมโทรมถดถอย การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงควรให้ความสำคัญกับความคิดที่ครบวงจร โดยเฉพาะความรู้ที่เกิดจากการทำงานและประสบการณ์ที่ฝังลึกอยู่ในตัวคน รวมถึงความรู้ที่สะสมถ่ายทอดกันมาเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงในองค์ความรู้อย่างมากนี้มีผลทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการศึกษาทั้งในเนื้อหาสาระ สมรรถนะในการหาความรู้ เพื่อให้สามารถปรับตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในฐานะสถาบันอุดมศึกษาที่ดี

3. การวิจัยจำเป็นมากขึ้นและต้องหลากหลาย การเปลี่ยนแปลงในระบบความรู้จากวิทยาการที่ก้าวล้ำส่งผลให้ความรู้ที่ได้รับล้ำสมัยไปอย่างรวดเร็ว ทำให้บทบาทของมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องเปลี่ยนไปการสอนในลักษณะเดิมจึงไม่เพียงพอแต่ควรสอนให้คนรู้จักแสวงหาความรู้ และวิธีการได้มาซึ่งความรู้ที่มีหลักการและขั้นตอนถูกต้องตามหลักวิชาการก็คือการวิจัย การวิจัยจึงเป็นเครื่องมือในการศึกษาโดยเป็นเครื่องมือในการสร้างวิจรรณญาณในการพิจารณาเลือกเชื่อแต่ละองค์ความรู้ การวิจัยจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการศึกษาอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ด้วยเป้าหมายการแข่งขันและการอยู่รอดของสังคม



4. เทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศพลุกพล่านเป็นทั้งโอกาสและภาวะคุกคาม ความเจริญของเทคโนโลยีการสื่อสารและสารสนเทศ ส่งผลให้บทบาทของอาจารย์ต้องเปลี่ยนไปคือ ไม่ได้เป็นผู้รวมแหล่งสาระความรู้ที่สมบูรณ์เพื่อการขยายถ่ายทอดไปสู่ศิษย์ แต่เป็นผู้ติดตาม สะสมความรู้ให้ทันสมัยอยู่เสมอ พร้อมไปกับการสอนเพื่อสร้างความสามารถในการหาความรู้ให้เกิดขึ้นกับศิษย์ เพราะความรู้กลายเป็นสมบัติสาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ได้ หากมีความสามารถในการจัดการกับความรู้ บทบาทของมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นที่พึ่งของสังคมมากขึ้น เนื่องจากความสับสนและความไม่แน่นอนที่เพิ่มขึ้น ทำให้สังคมต้องอาศัยการกลั่นกรองข้อมูลและความรู้ให้สามารถพิจารณาได้อย่างถูกต้องปราศจากอคติไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลประโยชน์ทับซ้อน

#### 5. การแข่งขันภายใต้กลไกตลาด

กระแสสากลที่ประดังเข้าสู่ประเทศไทยในรูปแบบต่างๆ ทั้งด้านเทคโนโลยี วิทยาการ และความรู้ทำให้เราไม่อาจปฏิเสธและแยกตัวอยู่อย่างเป็นเอกเทศได้ จึงจำเป็นต้องใช้สติและปัญญาในการเลือกมาใช้ กระแสนิยมที่ใช้ระบบการแข่งขันและกลไกตลาดเป็นฐานนั้นมีส่วนคิดที่เป็นแรงกระตุ้นในการหาแนวทางเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศภายใต้กรอบกติกาที่กำหนด สิ่งที่เกิดขึ้นนี้มีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งถูกกำหนดบทบาทเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ต้องตระหนักและกำหนดบทบาทที่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไรในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทย ผสานเข้ากับภูมิปัญญาสากล ได้อย่างลงตัวและเหมาะสมเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้

#### 6. การแข่งขันและบทบาทข้ามชาติ

กระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้ความสัมพันธ์ข้ามชาติมีบทบาทมากขึ้น การค้าเสรีข้ามชาติมีการนำการศึกษาเข้าไปในฐานะสินค้าบริการ หลายประเทศที่อุดมศึกษาก้าวหน้ามีนโยบายใช้อุดมศึกษาเป็นประโยชน์ด้านการค้าระหว่างประเทศและเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ด้วยการขยายตัวของเทคโนโลยีสารสนเทศบริการอุดมศึกษาข้ามชาติจึงมีลักษณะแปลกใหม่ การแข่งขันจึงอยู่ในสภาพที่ไม่มีกติกาเหมาะสมและการกำกับดูแลไม่ทั่วถึงจึงอาจนำไปสู่สภาพการได้เปรียบเสียเปรียบที่ไม่ยุติธรรมและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งภายในสังคมหรือระหว่างประเทศอาจเพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อการทำหน้าที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งอยู่ภายใต้กลไกนี้ จึงเป็นสิ่งที่ต้องหาแนวทางปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงนี้โดยที่ไม่ละทิ้งเจตนารมณ์เดิมของมหาวิทยาลัย

#### 7. ความจำกัดของทรัพยากร

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้นในการจัดการศึกษาที่ต้องเข้าไปอยู่ในกลไกของตลาดโลกโดยไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรนั้นมีข้อจำกัดอย่างมาก โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยราชภัฏที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลน้อยกว่ามหาวิทยาลัยอื่น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏจะดำเนินพันธกิจอย่างไร ภายใต้ปัจจัยและอุปสรรคที่สำคัญยิ่งในการจัดการศึกษาภายใต้กลไกนี้

จากการเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลซึ่งสามารถบริหารจัดการและกำหนดนโยบายในการดำเนินพันธกิจโดยไม่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายหลักของสภาสถาบันราชภัฏเช่นในอดีต ประกอบกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบันที่เป็นแรงกดดันอันส่งผลต่อการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏโดยตรงอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นยิ่งที่มหาวิทยาลัยราชภัฏต้องมีนโยบายที่ดีเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินพันธกิจให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

นโยบายนั้นเป็นคำที่มาจากภาษาบาลีโดยการสมาสคำว่า “นย” (เล่าความที่ส่อให้เข้าใจเอาเอง) กับคำว่า “อุปาย” (วิธีการอันแยบคาย, เล่ห์กล, เล่ห์เหลี่ยม) เข้าด้วยกันและแปลเป็นความได้ว่า “หลักและวิธีการปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ” (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525) นอกจากนี้ John M. Piffner ได้กล่าวว่า “นโยบายเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (Stability) มีความสอดคล้องกัน (Consistency) มีมาตรฐานหรือเอกรูปเดียวกัน (Uniformity) และมีความต่อเนื่องกัน (Continuity)” และ A.R. Leys Wayne ยังได้อธิบายถึงความหมายของนโยบายอีกว่า “นโยบายคือโครงการในการปฏิบัติงานให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีคุณค่า หรือเป็นการตัดสินใจเลือกจุดมุ่งหมายและวิธีการในการบริหารองค์การใดองค์การหนึ่ง” โดยนโยบายจะช่วยให้บุคลากรเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานรวมถึงวิธีการที่จะปฏิบัติภารกิจให้ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องกับประมุข รอดประเสริฐ (2547 : 11) ที่กล่าวว่า “นโยบายมีความหมายต่อองค์การหรือหน่วยงาน และบุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์การนั้นเป็นอย่างมาก คงไม่มีใครปฏิเสธว่านโยบายที่ดีของสังคมย่อมทำให้สังคมและบุคคลในสังคมดีตามไปด้วย เพราะนโยบายเป็นจุดเริ่มต้นของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของบุคคลในสังคม องค์การ หรือหน่วยงานตลอดเวลา ดังคำปรารภของ Wilbur J. Cohen (1976) อดีตรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข การศึกษาและการสวัสดิการแห่งสหรัฐอเมริกาว่า “มนุษย์ไม่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยปราศจากการคิดสร้างนโยบายสังคม การมีอิทธิพลเหนือนโยบายสังคม และการใช้นโยบายสังคม (Men cannot live without creating, influencing, and utilizing social policy)” และนโยบายที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะในทางตรงกันข้ามจะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยกจนด้อยการศึกษาและคุณภาพชีวิตต่ำ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2550 : 25) เมื่อนโยบายมีความสำคัญมากดังนั้นทุกหน่วยงานควรให้ความสำคัญกับ “กระบวนการพัฒนานโยบาย” อันประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ให้มีความรู้ความเข้าใจถึงลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนโยบายแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนเพราะแต่ละขั้นตอนนี้มิได้ดำรงอยู่อย่างอิสระ แต่ดำรงอยู่โดยการพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดเนื่องจากกระบวนการพัฒนานโยบายนั้นเป็นวิธีการได้มาซึ่งนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจเป็นอย่างยิ่งว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งถือเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาที่มุ่งให้โอกาสทางการศึกษาแก่ทุกๆ คนในท้องถิ่นโดยเท่าเทียมกัน จะมีลักษณะกระบวนการพัฒนานโยบายอย่างไรและจะมีแนวทางอย่างไรในการพัฒนาให้กระบวนการพัฒนานโยบายนั้นสามารถนำมหาวิทยาลัยราชภัฏก้าวสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้การศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายนั้นยังถือเป็นการเพิ่มพูนองค์ความรู้ด้านนโยบาย ซึ่งมีคุณค่าและก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมาใช้ในการประยุกต์องค์ความรู้นั้นมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานรวมถึงปัญหาสังคม เพราะการศึกษาขององค์ความรู้จะทำให้สามารถเข้าใจถึงพื้นฐานของแนวความคิดที่สะท้อนมุมมองด้านทักษะการปฏิบัติงานและเหตุผลในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากการศึกษาจากการกระทำหรือการปฏิบัติจริง แล้วนำมาจดบันทึกไว้อย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการและศาสตร์ด้านนโยบาย เพราะการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงนั้นมีความสำคัญไม่น้อยกว่าทฤษฎีและถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดการความรู้เพื่อสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้พร้อมก้าวไปสู่สังคมฐานความรู้ยุคที่ 2 ซึ่งเป็นยุคที่เปลี่ยนแนวคิดในการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเฉพาะความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์ที่ทำให้สังคมเสื่อมถอยหันมาสร้างสังคมในเชิงพหุนิยมและความสมดุลที่เป็นองค์รวม โดยให้ความสำคัญกับความรู้ที่เกิดจากการทำงานและประสบการณ์ที่ฝังลึกอยู่ในตัวคน และไม่ต้องพิสูจน์ด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ รวมทั้งความรู้ที่สะสมถ่ายทอดกันมาเป็นภูมิปัญญาดั้งเดิมและภูมิปัญญาท้องถิ่น เพราะจะทำให้การพัฒนานั้นเป็นประโยชน์อย่างแท้จริงอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (จรัส สุวรรณเวลา, 2551 : 50) การเปลี่ยนแปลงด้านองค์ความรู้ที่เน้นการพัฒนาเพื่อก้าวสู่สังคมเชิงพหุปัญญา จึงยังเป็นการย้ำให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของการศึกษาเชิงสหวิทยาการต่อการพัฒนาให้เด่นชัดยิ่งขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏในฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งใช้การศึกษาเสริมสร้างความเข้มแข็งทางปัญญา เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการบนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น ภูมิปัญญาไทยและภูมิปัญญาสากลแก่คนส่วนใหญ่ของสังคมซึ่งถือเป็นฐานรากของประเทศให้สามารถปรับตัวสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์โลกปัจจุบัน และสามารถก้าวเข้าสู่การแข่งขันบนเวทีโลกได้อย่างภาคภูมิใจสมกับการเป็นมหาวิทยาลัยไทยเพื่อความเป็นไทยอย่างแท้จริง ด้วยสาเหตุที่กล่าวมานี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาถึงกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. เพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ประเด็นในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบาย การศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2551

1.3.2 การเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างโดยยึดเกณฑ์การจัดกลุ่มมหาวิทยาลัยจากการประเมินคุณภาพของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ที่ได้จัดกลุ่มมหาวิทยาลัยเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและวิจัย

กลุ่มที่ 2 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคม

กลุ่มที่ 3 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาศิลปวัฒนธรรม

กลุ่มที่ 4 มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิต

โดยมหาวิทยาลัยราชภัฏจัดอยู่ในกลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 และผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มที่ 2 คือ มหาวิทยาลัยเน้นการผลิตบัณฑิตและพัฒนาสังคม และ ได้ทำการเก็บข้อมูลในการวิจัยในช่วงปี พ.ศ. 2549 -2551

### 1.4 คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษา หมายถึง ขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย เพื่อดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัยราชภัฏตามบทบาทหน้าที่ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547

ขั้นการกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบายที่ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายในการดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัย

ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบายที่ดำเนินการนำนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นไปดำเนินพันธกิจของมหาวิทยาลัย

ขั้นการประเมินผลนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนของกระบวนการพัฒนานโยบายที่ดำเนินการติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

สถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาที่กระทำหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ที่ใช้กระบวนการศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

### 1.5 คำถามในการวิจัย

กระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏมัตถุญญมีลักษณะอย่างไร และแนวทางพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุการเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นควรเป็นเช่นใด

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏ
2. ได้แนวทางในการพัฒนากระบวนการพัฒนานโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุการเป็นสถาบันอุดมศึกษาการพัฒนาท้องถิ่น