



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาขั้นอุดมศึกษาจัดว่าเป็นการศึกษาระดับสูงสุดของประเทศที่ทุกประเทศพยายามพัฒนาขึ้นเพื่อให้บุคลากรที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ เป็นประชากรที่มีคุณภาพในระดับสูงเพื่อเป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งจึงเปรียบเสมือนเป็นเบ้าหลอมที่สำคัญของการผลิตกำลังคนให้กับประเทศ ซึ่งหากเบ้าหลอมเหล่านี้มีคุณภาพมาตรฐาน และกระบวนการผลิตที่ดีแล้ว ก็ย่อมได้ผลผลิตคือผู้จบการศึกษาที่มีคุณภาพ แต่ในทางกลับกันหากเบ้าหลอมด้อยคุณภาพหรือมีความแตกต่างกันในเชิงคุณภาพอย่างมากแล้วก็นำเป็นห่วงว่าความต้องการกำลังคนระดับสูงของประเทศนั้น จะได้รับการตอบสนองด้วยดีเพียงไร

ในระหว่างที่ผ่านมา การศึกษาในระดับอุดมศึกษาไทย ได้มีการพัฒนามาเป็นลำดับเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งสถาบันเพื่อผลิตกำลังคนไว้ใช้เฉพาะทาง เช่น โรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งพัฒนามาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองที่เน้นบทบาทในการวางพื้นฐานประชาธิปไตยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่มุ่งผลิตกำลังคนให้แต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสถาบันระดับอุดมศึกษาในระยะเริ่มแรก ตั้งขึ้นตามความต้องการกำลังคนแต่ละด้านของแต่ละหน่วยงานเป็นหลัก และแต่ละแห่งก็กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานขึ้นเองและก็ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามภายหลังการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2502 โดสรวมมหาวิทยาลัยมาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ก็ได้เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามในการจัดระบบงานมาตรฐานการศึกษา โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ (วิจิตร ศรีอ้วน, 2519) และเมื่อมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในปี 2515 เพื่อดูแลกิจการมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ และต่อมาได้ยกฐานะเป็นทบวงอิสระ และเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัยในปี 2520 ทบวงมหาวิทยาลัย ก็ได้รับโอนความรับผิดชอบงานด้านมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษามาจากสภาการศึกษา ซึ่งครอบคลุมทั้งงานมาตรฐานการศึกษาในระดับสถาบัน ได้แก่ การให้ความเห็น

ชอบการจัดตั้งสถาบัน หรือหน่วยงานใหม่และงานมาตรฐานการศึกษาในระดับสาขาวิชา ได้แก่ การให้ความเห็นชอบการเปิดสอนหลักสูตรต่าง ๆ ทั้งในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ซึ่งในระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาก็ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณามาตรฐานการศึกษาของหลักสูตรระดับต่าง ๆ มาเป็นระยะ ๆ โดยตลอด (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2532)

อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมา การดูแลมาตรฐานการศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในกรณีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วดูเหมือนว่า ไม่ว่าจะเป็ มาตรฐานการศึกษาทั้งในระดับสถาบัน หรือระดับสาขาวิชาก็ตาม การวางหลักเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ เป็นเพียงเกณฑ์ขั้นต่ำ โดยใช้ตัวบ่งชี้เชิงปริมาณเพียงไม่กี่ตัวและมีลักษณะเน้นการตรวจสอบความพร้อมในการดำเนินการก่อน (Pre-auditing) มากกว่าการติดตามไปตรวจสอบและให้การรับรองภายหลัง (Post-auditing หรือ Accreditation) โดยในระดับสถาบันนั้น เมื่อได้การให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งสถาบัน หรือการจัดตั้งหน่วยงานการศึกษาระดับในสถาบัน เช่น คณะหรือภาควิชาแล้วก็เท่ากับได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติจัดตั้ง หรือโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้มีกลไกที่ชัดเจนติดตามไปดูแลการดำเนินงานในระดับสถาบันแต่อย่างใด ถึงแม้จะมีกลไกการติดตามผลของแผนพัฒนาการศึกษา 5 ปี ก็ตามแต่ก็เป็น การติดตามผลในระดับมหภาคมากกว่าจะเพ่งเล็งลงเป็นรายสถาบัน ส่วนในระดับสาขานั้นเมื่อได้พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงสร้างหลักสูตร และการเปิดดำเนินการหลักสูตรแล้ว ก็มีได้มีการติดตามผลการดำเนินการหลักสูตรอย่างจริงจังแต่อย่างใดเช่นกัน (Nakornthap, 1987) แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยละเอียดในแต่ละจุดของการบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัยแล้วก็จะเห็นว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีกลไกต่าง ๆ ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการกำกับดูแล เพื่อให้การดำเนินการด้านต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปโดยมีมาตรฐานบ้างเช่นกัน เช่น การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่จะทำหน้าที่อาจารย์ การกำหนดระบบการบรรจุ สรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่ต่าง ๆ การกำหนดมาตรฐานโครงสร้างหลักสูตร การอนุมัติการเปิดดำเนินการหลักสูตร การพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าได้มีการกำกับบังคับประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการเรียน การสอนโดยตรง แต่โดยที่ระบบต่าง ๆ เหล่านี้มิได้กำหนดไว้โดยแน่ชัดว่าให้เป็นกลไกของการประกันคุณภาพการศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ แนวทางการปฏิบัติจึงยังไม่ชัดเจน และอยู่ในลักษณะกระจัดกระจาย ขาดการติดตามและประเมินผล ซึ่งยากต่อการควบคุมและติดตามแต่อย่างไรก็ตามด้วยกลไกต่าง ๆ ของรัฐที่มีอยู่ก็ได้ช่วยให้งานดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของ

รัฐในระบอบที่ผ่านมามีคุณภาพการศึกษาที่ได้รับการยอมรับตามสมควร แต่ก็ยังคงมีปัญหาในความแตกต่างในด้านมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะและเข้มงวดกว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยมี การติดตามไปให้การรับรองมาตรฐานการดำเนินการหลักสูตรในสาขาวิชาต่าง ๆ หลังจากที่ได้อนุมัติให้เปิดสอนไปแล้ว 2-3 ปี โดยมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทบวงมหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ก็เป็นแต่เพียงการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมโดยทั่วไปในระยะแรก ๆ ของหลักสูตรเท่านั้น และเมื่อมีการให้มีการรับรองมาตรฐานไปแล้ว ถึงแม้จะมีข้อกำหนดไว้ให้มีการไปประเมินซ้ำก็มิได้มีกลไกในการติดตามไปตรวจสอบหรือประเมินอย่างจริงจัง ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นช่องโหว่ของกระบวนการดูแลมาตรฐานการศึกษาทั้งในแง่ประสิทธิภาพในภาพรวมทั้งสถาบันของรัฐและเอกชนนอกจากนี้แนวปฏิบัติระหว่างสถาบันของรัฐและเอกชนยังแตกต่างกันอีกด้วย .

ในสมัยเริ่มแรกของการอุดมศึกษาไทย ปัญหาเรื่องมาตรฐานการศึกษาอาจไม่ใช่ปัญหาใหญ่นักเพราะสถาบันมีจำนวนน้อย แต่ในรอบ 30 ปีที่ผ่านมา ระบบอุดมศึกษาไทยได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวนมหาวิทยาลัยเพียง 5 แห่ง และนักศึกษาเพียงสองหมื่นกว่าคนในปี 2505 มาเป็นมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเฉพาะในสังกัดทบวงถึง 50 แห่ง และยอดนักศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 1 ล้านคน ในปี 2535 (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2535 ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533) การขยายตัวเชิงปริมาณในอัตราเร่งดังกล่าวจึงนำมาซึ่งความกังวลของนักวิชาการหลายๆ คน ซึ่งมีความเห็นในหลักการว่าการขยายด้านปริมาณจะนำมาซึ่งความย่อหย่อนด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (Sabhasri, 1973 Danskin, 1979; Watson, 1981) ยิ่งไปกว่านั้น จากทิศทางในการส่งเสริมความอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ก็ได้ทำให้ทบวงมหาวิทยาลัย มีแนวโน้มที่ถ่ายโอนอำนาจด้านมาตรฐานการศึกษา ไปให้สถาบันในสังกัดมากขึ้น ดังจะให้เห็นจากการเปลี่ยนแปลงล่าสุดในปี 2535 คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ได้อนุมัติการมอบอำนาจในการพิจารณาเปิดสอนหลักสูตรให้สิ้นสุดลงที่สภามหาวิทยาลัย (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535) ซึ่งแม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญและเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องแต่จากสภาพการขยายตัวและความหลากหลายของระบบอุดมศึกษาไทย ประกอบกับการขาดกลไกติดตามดูแลคุณภาพการศึกษาที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ จึงทำให้น่าเป็นห่วงว่าสถาบันบางแห่งที่เปิดสอนหลักสูตรบางสาขาไปโดยยังไม่มีความพร้อม ก็ขาดกลไกในการกำกับและติดตาม อันจะเป็นผลเสียต่อหรือผู้เรียนและสังคมโดยรวม

ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่าควบคู่ไปกับการให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการแก่สถาบันอุดมศึกษาในช่วงเวลาแห่งการขยายตัวของระบบอุดมศึกษา จำเป็นที่จะต้องมึกลไกในการดูแลคุณภาพการศึกษา หรือประกันคุณภาพการศึกษา (Quality assurance) ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพพร้อมกันไปด้วย และควรเป็นกลไกที่ให้ความเท่าเทียมในการปฏิบัติทั้งต่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนและประการสำคัญต้องเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้สถาบันมีความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้จากภายนอก (Accountability) ได้ในขณะที่ยังคงดำรงความอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) ของสถาบันอุดมศึกษาไว้อย่างมั่นคง (Van Vought, 1991)

การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึงกระบวนการหรือกลไกใด ๆ ที่จะรักษาไว้ซึ่งคุณภาพของการศึกษา ให้ได้มาตรฐานและมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Department of Education and Science, 1991) จึงเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนทั้งในเชิงหลักการและแนวปฏิบัติค่อนข้างมาก เพราะดังที่กล่าวแล้วถึงหลักการสากลของการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ได้ถือเป็นการนิยามว่า สถาบันอุดมศึกษาพึงมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ในฐานะที่เป็นสถาบันทางวิชาการระดับสูงที่เปรียบเสมือนสติปัญญา และหุ้มนความรู้ของประชาชนและสังคมมหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงพึงได้รับอิสระอย่างพอเพียงในการปกครองตนเอง (Self-government) เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจของการแสวงหาและถ่ายทอดความรู้ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นการที่จะสร้างกลไกใด ๆ ขึ้นจากภายนอกเพื่อให้ไปกำกับดูแล หรือควบคุมการดำเนินการเพื่อให้การเรียนการสอนเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด จึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งเพราะอาจถูกมองว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในและกระทบกระเทือนกระบวนการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการที่เป็นเป้าหมายหลักของการอุดมศึกษา และโดยหลักการที่ถูกต้องแล้วการส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาจัดทำกลไกการควบคุมคุณภาพภายในที่มีประสิทธิภาพขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประกันคุณภาพการดำเนินการของตนเอง และด้วยตนเองจะเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่สุด

ดังนั้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือการไม่มีระบบการประกันคุณภาพที่มีระบบชัดเจนและเหมาะสมพอที่จะกำกับดูแลให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ ระบบการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่บ้างเวลานี้ก็อยู่ในลักษณะที่กระจัดกระจายไม่มีความต่อเนื่องก่อให้เกิดปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมกันใน เรื่องของคุณภาพการศึกษาในระหว่างสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ แม้จะเป็นเพียงเกณฑ์ขั้นต่ำก็ตามเพราะไม่มีกลไกการกำกับหรือติดตามใด ๆ ที่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีความลักลั่นกันในเกณฑ์การปฏิบัติระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนอีกด้วย

งานวิจัยนี้จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีความเหมาะสมตามหลักการดังกล่าวข้างต้น ทั้งในแง่ของการส่งเสริมความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบัน และการเสริมสร้างขีดความสามารถในการปกครองตนเอง (Self-government) ที่ควบคู่ไปกับความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้จากภายนอก ซึ่งกลไกดังกล่าวจะต้องครอบคลุมทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการดำเนินการด้านการควบคุมคุณภาพภายในของสถาบันอุดมศึกษา และในส่วนที่เป็นบทบาทของหน่วยงานภายนอกควบคู่กันไป ทั้งนี้โดยผู้วิจัยจะศึกษาในแนวลึก (In-depth study) ของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่มีระบบการอุดมศึกษาที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและผลการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการประกันคุณภาพที่เป็นอยู่ในระบบอุดมศึกษาไทยเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาารูปแบบการประกันคุณภาพสำหรับสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะของสังคมไทย โดยเน้นกระบวนการของการดำเนินการที่ถูกต้องและนำไปสู่ความมีคุณภาพในการจัดการศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐาน หลักการ โครงสร้าง วิธีการและหลักเกณฑ์ในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
2. เพื่อเสนอแนวความคิดพื้นฐานและโครงสร้างของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะระบบการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศไทยเท่านั้น

2. ในการศึกษาจะทำการศึกษาเปรียบเทียบเฉพาะรูปแบบ หรือกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาในแต่ละประเทศ ตามนิยามความหมายของคำว่า รูปแบบ (Model) ที่กำหนด

3. ผลจากการศึกษาที่ได้ในข้อ 1, และ 2 ดังกล่าว จะนำมาทำการสังเคราะห์ขึ้น เป็นรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวง-มหาวิทยาลัยเท่านั้น

4. รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่จะพัฒนาขึ้นจะ เน้นรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจัดการศึกษาที่นำไปสู่ความมีคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา แต่จะไม่เน้นกลไกการวัดคุณภาพของบัณฑิตหรือผู้เรียน

5. รูปแบบการประกันคุณภาพที่พัฒนาขึ้นจะทำการทดสอบความเหมาะสม และความ เป็นไปได้ในการนำไปใช้ โดยวิธีการวิจัยแบบใช้การประเมินจากทัศนคติและความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิตามวิธีการประเมินด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามหลักการของ Eisner อันเป็นวิธีการทดสอบความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของสิ่งที่นำเสนอโดยใช้คุณวุฒิ ประสบการณ์และความเป็นผู้ ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป เป็นเครื่องมือในการประเมิน เนื่องจากรูปแบบการประกันคุณภาพการ ศึกษาที่พัฒนาขึ้นนั้นอาจนำไปทดลองใช้ในสภาพจริง หรือทดสอบความถูกต้องโดยวิธีอื่นได้อย่าง เหมาะสม

การเลือกศึกษาเฉพาะระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เปรียบเทียบกับประเทศไทยเนื่องจาก เหตุผลดังต่อไปนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีระบบอุดมศึกษาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประมาณ 200 ปี และยังคงความมีมาตรฐานในการศึกษาระดับอุดมศึกษาอันเป็นที่ยอมรับกันโดย กว้างไกล โดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลประจำมลรัฐมีบทบาทในการประกันคุณภาพการศึกษาน้อยมาก บทบาทส่วนมากจะขึ้นอยู่กับองค์กรรับรองวิทยฐานะอิสระและสมาคมวิชาชีพ เป็นส่วนใหญ่

2. ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ถือได้ว่ามีระบบอุดมศึกษาที่ยาวนานที่สุดประเทศหนึ่งได้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าระบบอุดมศึกษาของอังกฤษมีมาตรฐานมาโดยตลอด ประกอบกับการแยกระบบการบริหารด้านการควบคุมคุณภาพระหว่างสถาบันระดับมหาวิทยาลัย และสถาบันระดับโพลีเทคนิคและวิทยาลัยออกจากกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจ นอกจากนี้ยังมีการจัดระบบประกันคุณภาพที่เน้นบทบาทของสภาอธิการบดีและผู้อำนวยการสถาบัน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทอย่างมากต่อคุณภาพการศึกษาของอังกฤษ จึงจัดได้ว่าระบบของอังกฤษมีความหลากหลายและน่าที่จะศึกษา

3. ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศในเอเชียที่ระบบอุดมศึกษาได้มีอายุมากกว่า 300 ปี และการบริหารระบบอุดมศึกษาได้ยึดถือจารีตนิยมตามแบบของญี่ปุ่นมาโดยตลอด และสามารถสร้างความมีมาตรฐานให้กับระบบอุดมศึกษาได้ทั้งในส่วนของรัฐและเอกชน ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐบาลโดยตรงก็ตาม จึงจัดได้ว่าเป็นระบบที่น่าสนใจและเป็นแบบที่นำศึกษา

4. ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ได้มีการนำรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของอังกฤษไปใช้ในระยะแรก และต่อมาได้มีการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ของตนเองขึ้นอย่างน่าสนใจ และถึงแม้ระบบอุดมศึกษาของออสเตรเลียจะมีอายุน้อยกว่าประเทศในยุโรปอื่น ๆ แต่ก็ปรากฏว่าได้มีมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีความหลากหลายในระบบการประกันคุณภาพการศึกษ่อีกประเทศหนึ่ง

5. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นประเทศในยุโรปอีกประเทศหนึ่งที่ระบบอุดมศึกษามีความเป็นมายาวนาน คุณภาพมาตรฐานการศึกษาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้เป็นที่ยอมรับทั่วโลก และอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มีความแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ มาก ให้ความสำคัญอันอิสระแก่มหาวิทยาลัยสู่บนพื้นฐานของความเชื่อถือในคุณภาพของผู้สอน ผู้เรียน และกระบวนการเรียนการสอนอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการรักษามาตรฐานการศึกษา

ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้มีความหลากหลายและแตกต่างกันในรูปแบบและวิธีการสามารถนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ระบบอุดมศึกษาของไทยยังได้อิงระบบของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก การศึกษาระบบของทั้งสองประเทศโดยละเอียดน่าจะเป็นการเหมาะสมและสอดคล้องกับระบบของไทยมากที่สุดและระบบของทั้ง 5 ประเทศที่นำมาศึกษาดังกล่าวก็น่าจะถือได้ว่าเป็นตัวแทนของระบบการประกันคุณภาพที่ใช้กันในประเทศที่พัฒนาแล้วทางการอุดมศึกษาเป็นอย่างดี

ความจำกัดของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการดำเนินการดังนี้

1. แหล่งข้อมูลอยู่ในต่างประเทศ การติดต่อส่วนใหญ่กระทำโดยทางจดหมายและบางครั้งได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกับความต้องการใช้งาน ทำให้ต้องใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลนานมาก การติดต่อขอข้อมูลผ่านทางสถานทูตในประเทศไม่ค่อยได้ผล เนื่องจากมีผู้ที่ประจำอยู่ตามสถานทูตมีความเข้าใจด้านการประกันคุณภาพทางการศึกษาน้อยมาก
2. บางประเทศไม่ได้รวบรวมระบบการประกันคุณภาพการศึกษาไว้อย่างเป็นระบบไว้ในที่เดียวกัน ทำให้ยากต่อการติดต่อและค้นหาข้อมูล เช่น กรณีของประเทศ ญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน
3. ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เอกสารข้อมูลที่ได้รับจะเป็นภาษาของแต่ละประเทศ ต้องนำมาจัดแปล ซึ่งทำให้ต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น
4. รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ที่พัฒนาขึ้นไม่อาจนำไปทดสอบความถูกต้อง เหมาะสม และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในสภาพการใช้งานจริงได้ เนื่องจากในการนำไปทดลองจะต้องเตรียมความพร้อมหลายประการ เช่น หน่วยงานระดับทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานระดับสถาบัน จะต้องแต่งตั้งบุคคลและหน่วยงานขึ้นรองรับ กระบวนการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่อาจกระทำในรูปของการทดลองได้ และเป็นการศึกษาที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาโดยสมัครใจให้มีการทดลองใช้ระบบที่พัฒนาขึ้นกับสถาบันของตนเพียงแห่งเดียวในเบื้องต้น ในขณะที่ยังมิได้มีการรับรองระบบจากทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น โดยข้อจำกัดดังกล่าวจึงต้องเลือกใช้วิธีการทดสอบรูปแบบที่พัฒนาขึ้นด้วยวิธีการประเมินด้วยผู้ทรงคุณวุฒิแทน ซึ่งโดยหลักการและทฤษฎีแล้วก็เป็นการศึกษาที่ดีที่สุดที่จะใช้วิธีนี้ ในการประเมินรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่พัฒนาขึ้น เพราะการใช้วิธีอื่นในการประเมินหรือการทดลองใช้ในสภาพจริงไม่อาจกระทำได้อย่างเหมาะสม
5. ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านระบบการประกันคุณภาพการศึกษา หรือมาตรฐานการศึกษาโดยตรงในประเทศมีจำนวนไม่มาก ดังนั้น ในการประเมินจึงจำเป็นต้องเชิญนักวิชาการด้านอุดมศึกษา ผู้บริหาร และผู้แทนสมาคมวิชาชีพ หรือผู้อยู่ในอาชีพที่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เข้าร่วมเป็นผู้ประเมินด้วย แต่อย่างไรก็ตามบุคคลที่ถูกคัดเลือกให้เป็นผู้ประเมินก็เลือกสรรจากผู้มีคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ เป็นหลักและพิจารณาจากความเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในวงวิชาการหรือวิชาชีพของตนประกอบด้วย

คำย่อและคำนิยามศัพท์ที่ใช้

คำย่อ

ในงานวิจัยนี้จะใช้คำย่อซึ่งมีความหมายดังนี้

1. "สถาบัน" หมายถึง สถาบันอุดมศึกษา
2. "รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษา" หมายถึง รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา
3. "ประเทศต่าง ๆ" หมายถึง ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และไทย
4. "ผู้ทรงคุณวุฒิ" หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำหน้าที่ประเมินรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษา ที่พัฒนาขึ้น
5. "AVCC" หมายถึง สภาอธิการบดีมหาวิทยาลัยออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellors' Committee)
6. "CNAA" หมายถึง สภาการประสาทปริญญาแห่งชาติ (Council for National Academic Awards)
7. "COPA" หมายถึง สภาการรับรองวิทยฐานะระดับอุดมศึกษา (Council on Postsecondary Accreditation)
8. "CVCP" หมายถึง สภาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยอังกฤษ (Committee of Vice Chancellors and Principals)
9. "MONBUSHO" หมายถึง กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (Ministry of Education, Science and Culture)
10. "NCA" หมายถึง สภาการรับรองวิทยฐานะแห่งชาติ (National Council on Accreditation)
11. "PCFC" หมายถึง คณะกรรมการจัดสรรเงินงบประมาณสถาบันโพลีเทคนิคและวิทยาลัย (Polytechnic and Colleges Funding Council)
12. "PI" หมายถึง ดรรชนีบ่งชี้สมรรถภาพ (Performance Index)
13. "RATE" หมายถึง Register of Australian Tertiary Awards
14. "UFC" หมายถึง สภาการจัดสรรเงินงบประมาณมหาวิทยาลัย (University Funding Council)

15. "HEFC" หมายถึง คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษา
(Higher Education Finance Committee)

คำศัพท์ทั่วไป

1. "รูปแบบ" หมายถึง กรอบความคิด (Conceptual framework) ทางด้านหลักการโครงสร้างการบริหาร วิธีดำเนินการและเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่สามารถยึดถือเป็นมาตรฐานในการดำเนินการได้

2. "คุณภาพ" หมายถึง ผลของการดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดและเป็นผลให้การจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ บัณฑิตมีความรู้ความสามารถตามที่ต้องการ

3. "ความเป็นอิสระในการดำเนินการทางวิชาการและการบริหาร (Autonomy)" หมายถึง ความมีอิสระในการดำเนินกิจการภายในของสถาบันอุดมศึกษาด้วยตนเองทั้งทางด้านวิชาการและการบริหารโดยปราศจากการควบคุมจากภายนอกหรือมีน้อยที่สุด ทั้งนี้ มิได้ครอบคลุมถึงความมีอิสระในเชิงวิชาการของส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมอยู่แล้วที่จะแสดงและแสวงหาข้อเท็จจริงในการสอน การวิจัยของตนเอง

4. "ความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ (Accountability)" หมายถึง ความพร้อมที่จะให้หน่วยงานภายนอกเข้าไปทำการตรวจสอบการดำเนินการได้ โดยถือเป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ ที่จะแสดงให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องเห็นว่าได้มีการดำเนินงานมาอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

5. "การประกันคุณภาพ (Quality assurance)" หมายถึง กระบวนการหรือกลไกใด ๆ ที่เมื่อได้ดำเนินการไปแล้วจะทำให้เกิดการดำรงไว้ซึ่งคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้ได้มาตรฐานอย่างต่อเนื่อง อันเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของผู้เรียน ผู้ปกครอง นายจ้าง ตลอดจนสังคมโดยรวม ทั้งนี้ รวมถึงกระบวนการหรือกลไกใด ๆ ที่ริเริ่มขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษาเองหรือหน่วยงานภายนอกก็ได้

6. "เกณฑ์ (Criteria)" หมายถึง ข้อปฏิบัติหรือหลักการที่ใช้เป็นหลักในการเปรียบเทียบกำหนดในการดำเนินการอันเป็นเครื่องบ่งชี้โดยตรงหรือโดยอ้อมต่อคุณภาพการศึกษา ซึ่งอาจกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานภายนอกหรือโดยสถาบันการศึกษาเอง

7. "มาตรฐาน (Standard)" หมายถึง ขอบเขตขั้นต่ำของการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการ

8. "การประเมินหรือการวินิจฉัยโดยเพื่อนร่วมวิชาชีพ (Peer review หรือ peer judgment)" หมายถึง การประเมินผลการจัดการศึกษาทั้งในระดับสถาบันและสาขาวิชา โดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการวิชาชีพที่เกี่ยวข้องที่ได้รับแต่งตั้ง ซึ่งอาจมาจากทั้งภายในสถาบันนั้น ๆ หรือมาจากสถาบันหรือหน่วยงานอื่น โดยถือหลักการของการให้การประเมินผลการจัดการศึกษาระดับสูงเป็นเรื่องในหมู่นักวิชาการ หรือเพื่อนร่วมวิชาชีพด้วยกัน เพื่อความเที่ยงธรรมและถูกต้องในการประเมิน

9. "การตรวจเยี่ยมสถาบัน (Institutional visit หรือ on-site visit)" หมายถึง กิจกรรมที่ให้ผู้ประเมินซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือคณะผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งเดินทางไปตรวจเยี่ยมการดำเนินการ ณ สถาบันเพื่อดูข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานและรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาประเมินคุณภาพการดำเนินการของสถาบันหรือสาขาวิชานั้น ๆ

10. "การรับรองวิทยฐานะ (Accreditation)" หมายถึง กระบวนการประเมินเพื่อให้การรับรองว่าสถาบันอุดมศึกษาได้ดำเนินการได้ครบถ้วนตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด โดยองค์การรับรองวิทยฐานะแล้ว สำหรับระบบของอังกฤษจะมีความหมายถึงการให้การรับรองอย่างเป็นทางการแก่สถาบันที่ผ่านการประเมินแล้วให้สามารถให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติหลักสูตรได้

11. "การศึกษาตนเอง (Self-study)" หมายถึง กิจกรรมที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งทำการติดตามรวบรวมข้อมูลและศึกษาการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของตนเอง ตามหัวข้อที่กำหนดโดยสมาคมหรือหน่วยงานรับรองวิทยฐานะ เพื่อจัดทำเป็นรายงานเสนอขอรับการรับรองวิทยฐานะ รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงและพัฒนาตนเองด้วย

12. "การตรวจสอบหรือการประเมินผลหลักสูตร (Program review)" หมายถึง กิจกรรมการประกันคุณภาพการศึกษาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นนอกสถาบันหรือบุคคลภายนอก แยก-
 แหน่จากหน่วยงานรับรองวิทยฐานะ เช่นการตรวจสอบหรือประเมินผลการจัดการศึกษาบางด้าน โดยรัฐบาลมลรัฐหรือการประเมินผลหลักสูตรภายในสถาบันอุดมศึกษาโดยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

13. "การติดตามผล (Monitoring)" หมายถึง กิจกรรมการติดตามรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันหรือหลักสูตรสาขาวิชาใด ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อเป็นพื้นฐานข้อมูลในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจเป็นกิจกรรมที่ทำโดยสถาบันหรือหน่วยงานภายนอกก็ได้

14. "การรับรองมาตรฐานหลักสูตร (Validation)" หมายถึง กระบวนการให้การรับรองมาตรฐานของหลักสูตรการศึกษาที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยหน่วยงานกลาง ซึ่งจะวินิจฉัยโดยคณะผู้ทรงคุณวุฒิรวมทั้งบุคคลภายนอก

15. "การตรวจสอบคุณภาพทางวิชาการ (Quality audit or academic audit)" หมายถึง การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก เพื่อดูว่าสถาบันมีกลไกการควบคุมคุณภาพทางวิชาการของตนเองอย่างเหมาะสมเพียงพอที่จะรักษาคุณภาพมาตรฐานได้หรือไม่

16. "การควบคุมคุณภาพ" หมายถึง กลไกภายในสถาบันเองที่จะดูแลและพัฒนาการดำเนินการด้านต่าง ๆ ให้มีคุณภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งความมีคุณภาพนั้นจะต้องเกิดจากการยอมรับของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือคณะผู้ตรวจสอบที่มาจากภายนอก

17. "การประเมินคุณภาพ (Quality assessement)" หมายถึง การประเมินคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนของสถาบันจากหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ซึ่งในที่นี้หมายถึง การประเมินคุณภาพโดยหน่วยงานงบประมาณของรัฐเป็นหลัก

18. "การประเมินซ้ำ" หมายถึง กระบวนการติดตามความก้าวหน้าของหลักสูตรการศึกษาที่ได้เปิดสอนไปแล้วเป็นระยะ ๆ โดยกลุ่มคณะผู้ทรงคุณวุฒิ จากหน่วยงานมาตรฐานการศึกษากลาง ซึ่งรวมถึงบุคคลภายนอกซึ่งอาจให้ข้อเสนอเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักสูตรนั้น ๆ เพื่อเป็นการประกันว่าหลักสูตรยังคงรักษาไว้ซึ่งคุณภาพทางวิชาการและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกลางกำหนด

19. "ผู้ตรวจสอบภายนอก (External examiners)" หมายถึง ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเชิญจากสถาบันหรือคัดเลือกโดยหน่วยงานกลางให้ทำหน้าที่เป็นผู้ไปตรวจสอบการดำเนินงานการศึกษาของสถาบัน หรือสาขาวิชาในด้านต่าง ๆ

ขั้นตอนการวิจัย

ขั้นตอนของการวิจัยในครั้งนี้อย่างนี้

1. ศึกษาเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาของหน่วยงานรับรองมาตรฐาน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รวมทั้งประเทศไทยแล้วนำมาศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบแล้วหาข้อสรุป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาฯ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป

2. พัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาขึ้นจากข้อมูลและการวิเคราะห์รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศต่าง ๆ

3. นำรูปแบบที่พัฒนาได้ไปดำเนินการทดสอบ โดยวิธีการวิจัย แบบให้ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความคิดเห็น ทักสินคติ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ โดยการจัดประชุมผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อให้มีการอภิปราย แสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ อย่างเต็มที่ รวมทั้งการส่งแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้พิจารณาให้ความคิดเห็นด้วย

4. นำความคิดเห็น ทักสินคติ และข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิมาประมวลสรุปและวิเคราะห์เพื่อใช้ในการปรับปรุงรูปแบบการประกันคุณภาพการประกันคุณภาพให้มีความเหมาะสมถูกต้องต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบหลักการ วิธีการ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ที่ศึกษา

2. ได้ทราบถึงหลักการและแนวคิดในการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการอุดมศึกษา

3. ได้รูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับใช้กับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย