



การพัฒนากฎหมายการกำกับดูแลมาตรฐาน
การศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยเพื่อให้
สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วย
การค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา*

The Development of Law and Regulation
on Educational Standard of Thai Private
Universities in Consistent with the AFAS
Commitment on Education Sector

สุมาลี วงษ์วิฑิต, สุขสมัย สุทธิบัติ

Sumalee Wongwittit, Suksamai Suttiboade

ธีรณี เทพสุเมธานนท์, ธนะชาติ ปาปิยะเวทย์

Teerani Tepsumethanon, Thanachart Paliyawate

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

วันที่รับบทความ 21 เมษายน 2562; วันที่แก้ไขบทความ 1 สิงหาคม 2562; วันที่ตอบรับบทความ 27 สิงหาคม 2562

* บทความนี้เรียบเรียงเพื่อประโยชน์ทางวิชาการจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยเพื่อให้สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา” ซึ่งได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

บทคัดย่อ

บทความนี้จะกล่าวถึงการศึกษาวิจัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยเพื่อให้สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) สาขาการศึกษา ซึ่งใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพผสมผสานกัน พบว่าการกำกับดูแลการจัดการศึกษาตามพันธกิจหลักอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนซึ่งเป็นบริการสาธารณะให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานและระบบประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระดับสถาบัน ระดับคณะ และระดับหลักสูตรเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายและกฎระเบียบเช่นเดียวกับสมาชิกอาเซียนอื่น (สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนาม) และพบว่ามีปัญหากฎหมายจากมาตรการที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลในเชิงควบคุม เกณฑ์มาตรฐานบางอย่างที่ไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสถานการณ์ สถานสถาบันมีปัญหาด้านองค์ประกอบความถี่ในการประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานกำกับดูแลยังมีปัญหาด้านแนวทางปฏิบัติในการตรวจประเมินก่อให้เกิดความยุ่งยากและภาระงานที่มากเกินไป ความสับสนเกี่ยวกับทิศทางการกำกับดูแล และสภาวิชาชีพเข้ามาแทรกแซงการจัดทำและการพัฒนาหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเอกชน อย่างไรก็ตามมีข้อค้นพบว่ากฎหมาย กฎระเบียบที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทย ไม่ได้ชัดเจนและไม่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS ในทุกรูปแบบการให้บริการ และความตกลง AFAS ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อมาตรฐานอุดมศึกษาของไทย

บทความนี้เสนอแนะว่าควรพัฒนากฎระเบียบกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาตามตัวชี้วัดความเป็นกฎหมายที่ดีกว่า โดยมีลักษณะที่ชัดเจน ครอบคลุม ใช้บังคับได้ เท่าเทียมกัน มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่นตามอัตลักษณ์ ความถนัด เชี่ยวชาญ เน้นการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์มากกว่าการสร้างอาคารสถานที่ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้เกิดประโยชน์สูงสุดบนพื้นฐานของความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการมีฉันทามติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรแก้ไขคำสั่งของหัวหน้า คสช. และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสถานการณ์ ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในส่วนของจำนวนและคุณสมบัติกรรมการสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ ความถี่ในการประชุมและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสถาบัน หน่วยงานกำกับดูแลควรเน้นสร้างมาตรการทางกฎหมายในการขจัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและของรัฐให้ความสำคัญกับผลลัพธ์การเรียนรู้ และเพิ่มมาตรการอุดหนุนและการส่งเสริมอื่น ๆ ให้แก่มหาวิทยาลัยเอกชน กฎหมายและกฎระเบียบภายในที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยซึ่งไม่ขัดต่อพันธกรณีภายใต้ AFAS พึงต้องเป็นรูปธรรม โปร่งใส ไม่ได้สร้างข้อจำกัดต่อการให้บริการ ไม่เป็นภาระเกินความจำเป็นต่อกระบวนการออกใบอนุญาต และการทำให้แน่ใจในคุณภาพการบริการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ควรพัฒนาบทบัญญัติในกรณีอนิมี (nominee) ไทยให้แก่นักลงทุนต่างชาติ และกรณีจัดตั้งสำนักงานผู้แทนในไทยเพื่อประกอบกิจการจัดตั้งและบริหารมหาวิทยาลัยเอกชน

คำสำคัญ: การพัฒนากฎหมาย กฎหมายการศึกษา มาตรฐานการศึกษา มหาวิทยาลัยเอกชนไทย ครอบคลุม ตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน



Abstract

This article is based on the study according to the research aiming at developing the law regulating the educational standard of Thai private universities in the manner consistent with Thailand's commitment under the ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) in education sector. Carried out by both qualitative and quantitative methodology, this research has found that the provision of higher education by private universities pursuant to their main missions, which is a public service, must be regulated by the provisions of the Constitution and related laws and regulations to ensure its quality in compliance with educational standards and quality assurance in institutional, faculty and curriculum levels. The similar legal regime in this regard was also found in other ASEAN members (Singapore, Malaysia and Vietnam). Several problems were revealed as follows: the regulatory problem regarding standards which are not appropriate in the specific context and circumstances, the problem regarding the composition, meeting frequency and performance of the university council, the problem regarding the practice of regulator in assessment process causing complication, overburden and confusion of the direction of regulation, and the problem arising when the formation and development of the curriculum are intervened by professional organizations. However, Thailand's applicable laws and regulations on educational standards of Thai private universities are not contrary with or lead to obstacles to comply with the commitment under the AFAS in every aspect of service provision; meanwhile, the AFAS liberalization regime does not affect Thailand's higher education standards as well.

Thai paper suggests that the development of related laws should be accomplished as follows: to develop regulations relating to educational standards in conformity with better discovered indicators which should be definite, comprehensive, practical, equal, efficient, flexible to the identity and aptitude of each institution; to focus on the development and enhancement of human capacity rather than the construction of premises; to support the provision of higher education for optimum benefits based on transparency, participation and consensus. Other suggestions particularly includes the amendment of the head of National Council for Peace and Order (NCPO)'s order and related regulations to be pursuant with specific context and circumstances, the revision on the component and qualifications of the qualified council members, meeting frequency and council members' performance. Besides, the

regulating agencies should provide legal measures to eradicate inequality between public universities and private universities and should emphasize on learning outcomes and increase subsidy and other supports for private universities. In addition, domestic laws and regulations governing Thai private universities' educational standards which are not contrary to Thailand's commitment under AFAS must be concrete, transparent, neither too restrictive for the provision of services nor overburden towards licensing procedure and quality assurance of the private universities' higher education. The statute relating to Thai nominee representing foreign investors and the establishment of representative office for engaging in the establishment and administration of private universities in Thailand should be also legislated.

Keywords: law development, education law, educational standard, Thai private university, AFAS



1. บทนำ

ในยุคสังคมฐานความรู้ในปัจจุบัน บริการการศึกษาไม่ได้เป็นเพียงบริการสังคมหรือบริการสาธารณะซึ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกรอบการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมประชาคมอาเซียน (ASCC) แต่มีมุมมองทางธุรกิจในความเป็นตลาดอุดมศึกษาอย่างมาก ประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงเข้าผูกพันเปิดตลาดการค้าบริการภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) ตั้งแต่ข้อผูกพันในชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 9 ใน 12 สาขาหลัก ซึ่งรวมถึงบริการการศึกษา (education sector) โดยปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการนำความตกลงอาเซียนว่าด้วยการค้าบริการ (ASEAN Trade in Services Agreement: ATISA) เข้ามาใช้แทนที่ AFAS

ในส่วนของประเทศแถบเอเชียแปซิฟิกมีการเปลี่ยนโครงสร้างของอุดมศึกษาโดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนมากขึ้น มีการจัดตั้งสาขาของมหาวิทยาลัยต่างชาติในประเทศด้วย¹ ในขณะเดียวกันภาครัฐของไทยยังจำเป็นต้องขับเคลื่อนปฏิรูปการศึกษาตามยุทธศาสตร์พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์มาตรฐานการศึกษา เพิ่มความสามารถในการแข่งขันและตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน เพื่อก้าวทันบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งคำนึงถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย โดยภาครัฐมีกฎหมาย ระเบียบและหน่วยงานที่กำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาและประกันคุณภาพของสถาบันการศึกษาเอกชน อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยเอกชนหลายแห่งยังคงมีหลักสูตรที่ไม่ได้มาตรฐาน คุณภาพไม่เป็นไปตามเกณฑ์ ยังไม่มีความพร้อมทางด้านอาจารย์ บุคลากร สื่อการสอน เทคโนโลยี ฯลฯ มุ่งเน้นไปในเชิงพาณิชย์และให้ความสำคัญในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ จึงทำให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ต่อบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาในสถาบันดังกล่าวและต่อผลลัพธ์การศึกษาระดับอุดมศึกษาในภาพรวมอีกด้วย

ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเงื่อนไขความจำเป็นทางกฎหมาย หลักการและแนวทางปัญหาอุปสรรคของกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลของไทยในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเอกชน ความสอดคล้องตามข้อผูกพันเปิดตลาดบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาภายใต้ AFAS โดยมีคำถามวิจัยว่า “ควรจะพัฒนากฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับความผูกพันการเปิดเสรีค้าบริการของอาเซียน สาขาการศึกษา” ขณะที่ยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปการศึกษามีแนวทางที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาในทุกกระดับ²

¹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ธุรกิจบริการ : สาขาการศึกษา, (นนทบุรี : กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2554), น.6.

² กระทรวงศึกษาธิการ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2579, (กรุงเทพฯ: พรักหวานกราฟฟิค, 2560), น. ค และ ข.

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาเงื่อนไขความจำเป็นทางกฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น

2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวทางของกฎระเบียบและหน่วยงานในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยและของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น

2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย ด้านกฎระเบียบและหน่วยงาน กำกับดูแลต่อการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนของไทยและต่อความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา

2.4 เพื่อพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยให้สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา เป็นไปตามแผนและยุทธศาสตร์การศึกษาโดยคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพที่มีสาเหตุมาจากกรอบกฎหมายและการดำเนินการทางกฎหมาย

3. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ใช้วิธีดำเนินการในรูปแบบผสมทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ได้แก่ **วิธีวิจัยเอกสาร** ซึ่งใช้เทคนิคการวิเคราะห์กฎหมายและเชิงกฎหมายเปรียบเทียบประกอบกับบริบทที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ของไทยและสามสมาชิกอาเซียน คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม **วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก** ใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือด้วยเทคนิควิธีการเลือกเฉพาะเจาะจงและวิธี Snowball จนข้อมูลอิ่มตัวจากผู้ให้ข้อมูลหลัก 20 คน ซึ่งเป็นกลุ่มประชากรภาครัฐ³ และภาคเอกชน⁴ กลุ่มละ 10 คน **วิธีวิจัยเชิงปริมาณโดยใช้แบบสอบถาม** มีการทดลองใช้ (try-out) ก่อนเริ่มดำเนินการและการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) เพื่อสอบทานความถูกต้องของข้อมูล ใช้เทคนิคการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงจากกลุ่มเป้าหมาย คือ มหาวิทยาลัยเอกชนที่มีหลักสูตรนานาชาติ 8 แห่งและที่ไม่มีหลักสูตรนานาชาติ 8 แห่ง⁵ วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธี

³ แบ่งเป็น 5 กลุ่มย่อยได้แก่ ผู้เสนอกฎหมายในรัฐสภาและตรวจร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้กำกับดูแลสถาบันการศึกษาในสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และกระทรวงศึกษาธิการ ผู้รับรองและประเมินคุณภาพการศึกษาในสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) (สมศ.) ผู้เจรจาการค้าระหว่างประเทศ/อาเซียนในกระทรวงพาณิชย์ นักวิชาการอิสระสาขากฎหมายหรือสาขาการศึกษา

⁴ กลุ่มประชากรภาคเอกชนจากบัญชีรายชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั่วประเทศและเป็นสมาชิกของสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี จำนวนทั้งสิ้น 65 แห่ง โดยแบ่งเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน 41 แห่ง วิทยาลัยเอกชน 18 แห่ง สถาบันเอกชน 6 แห่ง จนได้ผู้ให้ข้อมูลหลัก 10 คน ซึ่งเป็น (1) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชน (2) กลุ่มนักวิชาการและ/หรือที่ปรึกษาอาวุโสในมหาวิทยาลัยของเอกชนที่มีหลักสูตรนานาชาติในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

⁵ แบ่งแต่ละมหาวิทยาลัยออกเป็นสองกลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้ให้บริการซึ่งเป็นผู้บริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัย ๆ ละ 8 คน รวม 128 คน และ (2) กลุ่มผู้ใช้บริการซึ่งเป็นนักศึกษาในมหาวิทยาลัยเดียวกัน มหาวิทยาลัยละ 6 คน รวม 84 คน รวมทั้งสิ้น 212 คน

วิเคราะห์เชิงสถิติพรรณนาและองค์ประกอบเชิงสำรวจด้วยการจับกลุ่มตัวแปร (factor analysis) และทำการวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรม SPSS วิธีการสนทนากลุ่ม จากกลุ่มประชากรภาครัฐและกลุ่มประชากรภาคเอกชนเช่นเดียวกับการแบ่งกลุ่มประชากรที่ใช้ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกดังกล่าว ซึ่งมีผู้เข้าร่วม 15 คน และวิธีการประชุมกลุ่มย่อย รับฟังความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่มีต่อผลการศึกษาวิจัย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมรวมทั้งสิ้น 53 คน

4. ผลการศึกษา

คำถามการศึกษาที่ว่า “ควรจะพัฒนากฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ AFAS สาขาการศึกษา” การศึกษาด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้นได้ผลการศึกษาดังนี้

4.1 ผลการศึกษาเงื่อนไขความจำเป็นทางกฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนของไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น (วัตถุประสงค์ข้อที่ 1)

จากการศึกษาเงื่อนไขความจำเป็นของไทยและสมาชิกอาเซียนอื่น (ซึ่งในบทความนี้หมายถึงเฉพาะสาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) ซึ่งคุณภาพอุดมศึกษาของสิงคโปร์และมาเลเซียถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 1 และ 2 ของอาเซียน ส่วนไทยถูกจัดอยู่ในลำดับกลาง ๆ และอยู่ในลำดับที่สูงกว่าเวียดนาม ตามรายงานขีดความสามารถในการแข่งขัน (Global Competitiveness Report) ประจำปี 2014-2015⁶ ต่างก็มีกฎหมายกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนเชื่อมโยงกับเงื่อนไขความจำเป็นโดยทั่วไปอย่างน้อย ได้แก่ (1) การสร้างความน่าเชื่อถือต่อสังคม (2) การให้ข้อมูลสาธารณะที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกระดับทุกสาขาอาชีพ (3) การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วม โดยโปร่งใส ตรวจสอบได้ รับผิดชอบต่อสังคมตามหลักธรรมาภิบาล โดยพิจารณาจาก

1) เหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ในทางกฎหมายในการกำกับดูแลมาตรฐาน

จากการศึกษาวิจัยพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายหลักทั้งของไทยและของสมาชิกอาเซียนอื่นได้กำหนดหลักการ แนวทาง เกณฑ์มาตรฐานการจัดการศึกษาไว้ทุกระบบและทุกระดับ โดยให้มีการจัดกระบวนการเรียนรู้รอบด้านด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งร่างกาย สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรมในการดำรงชีวิต รวมถึงพัฒนาไปสู่การมีสมรรถนะการทำงานที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ระบบประเมินและประกันคุณภาพอุดมศึกษา โดยมีกลไกการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชนให้เป็นไปตามเกณฑ์และระบบดังกล่าว

⁶ World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2014-2015*, (Geneva: World Economic Forum, 2015), pp.18-19.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้เป็น “หน้าที่ของรัฐ” ที่ต้อง (1) ดำเนินการ (2) กำกับ (3) ส่งเสริม และ (4) สนับสนุน ให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล รวมทั้งมุ่งพัฒนาสมรรถนะผู้เรียนด้วย (มาตรา 54) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้สถานศึกษาของเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษา ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 (มาตรา 45 วรรคสาม) และกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านมาตรฐานการอุดมศึกษา เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับต่าง ๆ การประกันคุณภาพการศึกษา ภายใต้การกำกับ ติดตาม ประเมินคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาจากรัฐ จึงเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยเอกชนพึงยึดถือตามคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 102/2550 ระบุว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้อำนาจหรือจัดการศึกษาอันเป็นการให้บริการสาธารณะ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เฉพาะในเรื่องของการบริการด้านการศึกษาโดยตรง อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังคงมีสภาพเป็นธุรกิจเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านมาตรฐานการศึกษา

พบว่าพันธกิจ 4 ด้านของสถาบันอุดมศึกษา คือ การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาจากภาครัฐ โดยกำหนดขอบเขต ระบบถ่วงดุลและตรวจสอบ การบริหารจัดการที่ดี เช่น คุณภาพของหลักสูตร ระบบการเงิน และหลักประกันความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งในต่างประเทศยอมรับแนวคิดและหลักการนี้⁷ ในขณะเดียวกันกฎหมายรับรองความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และเสรีภาพในทางวิชาการในการจัดการศึกษา ซึ่งใช้บังคับกับทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน เห็นได้ว่าเป็นความเป็นอิสระควบคู่กับการกำกับดูแลมาตรฐาน ในทางกฎหมายภาครัฐลดบทบาทการกำกับควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและกระจายอำนาจในการกำกับดูแลไปให้สภาสถาบันกำกับดูแลและผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาบริหารจัดการกันเอง มุ่งให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระมากขึ้น สามารถพัฒนาด้วยอัตลักษณ์ของตนเอง

2) นโยบาย แผน และยุทธศาสตร์

กฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับการจัดการศึกษาของทั้งไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นต่างกำหนดให้มีการจัดทำแผนหรือแผนแม่บทการศึกษาระดับชาติ การดำเนินการให้เป็นไปตามแผนแม่บทระดับชาติ แผนอุดมศึกษา ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วยอุดมศึกษา เกณฑ์มาตรฐานการศึกษา

⁷ ทิพรรัตน์ ทาสาช้าย, “คุยกับ ดร.ภาวิศ ทองโรจน์ : หลายมหาวิทยาลัยมีปัญหาระบบบริหาร”, สำนักข่าวอิศรา, (2559) สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.mfa.go.th/asean/th/customize/30643-ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม.html>.



การประกันคุณภาพ ซึ่งเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีประเด็นพัฒนาและการปฏิรูปอุดมศึกษา อยู่ด้วย ได้แก่ แผนพัฒนาการศึกษาของชาติ พ.ศ. 2560-2579 กรอบแผนอุดมศึกษาระยะยาว ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551-2565) แผนแม่บทการศึกษาของมาเลเซีย (Malaysia Education Blueprint 2015-2025) ยุทธศาสตร์พัฒนาคนของสิงคโปร์ (Skillsfuture) แผนปฏิรูปสมบูรณแบบด้านอุดมศึกษาของเวียดนาม (Comprehensive Reform of Higher Education in Vietnam 2006-2020) ซึ่งต้องมีผลลัพธ์ที่พึงประสงค์และประเมินได้ ในการปฏิบัติตามพันธกิจหลักและนำไปสู่การปรับปรุงระบบอุดมศึกษาของชาติให้ดีขึ้น⁸ พบว่ามักจะมีประเด็นพัฒนาและการปฏิรูปอุดมศึกษาอยู่ด้วยเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่ง และเป็นประโยชน์ในทางกฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษาและคุณภาพบัณฑิตอย่างต่อเนื่อง พัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ และผลวิจัยยืนยันได้ว่า จุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยเอกชน คือ ต้องมุ่งผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ ทักษะ คุณธรรม จริยธรรมเหมาะสมต่อการจ้างงานและสนองความต้องการของประเทศ ซึ่งเป็นคุณลักษณะหรือสมรรถนะที่พึงประสงค์ในปัจจุบัน และอนาคตตามที่ระบุไว้ในเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา เช่น ทักษะการคิดสร้างสรรค์ของนักศึกษา สมรรถนะในการทำงานที่ตรงตามสาขาวิชาที่ผู้จ้างงานมีความต้องการ (employability) เป็นต้น

3) บริบทและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ในสภาพการณ์การแข่งขันที่สูงขึ้นและบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ภาครัฐของไทยและของสมาชิกอาเซียนอื่นต่างให้ความสำคัญกับเป้าหมายที่ 4 ของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ พ.ศ. 2573 (SDGs 2030) ซึ่งมุ่งสร้างหลักประกันทางการศึกษาที่มีคุณภาพเสมอภาคและเท่าเทียม ขจัดความเหลื่อมล้ำ ทักษะที่จำเป็นสำหรับทำงานและเป็นผู้ประกอบการท่ามกลางเศรษฐกิจบนฐานความรู้ เกิดการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การจัดการศึกษาข้ามชาติ (transnational education: TNE) โดยมีการเคลื่อนย้ายหลักสูตรและสถาบัน/ผู้ให้บริการ บุคลากรอุดมศึกษา การเปิดเสรีการค้าบริการด้านการศึกษากายใต้ AFAS การจัดตั้งเป็นเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน (AUN)⁹ ฯลฯ จึงจำเป็นต้องสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพสูงเพื่อให้แข่งขันได้ในระดับนานาชาติ สร้างงานวิจัย การปรับกระบวนการเรียนการสอนใหม่ เน้นความคิดสร้างสรรค์ สร้างนวัตกรรมได้ ภาษาอังกฤษ พัฒนาด้านดิจิทัลและสร้างดิจิทัลคอนเทนต์ องค์ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วมาก แนวคิดทฤษฎีใหม่ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป ทิศทางการศึกษายุคใหม่ซึ่งไม่จำเป็นต้องเข้าเรียน ระบบการเรียนการสอนทางไกล ระบบออนไลน์เปิดสำหรับมหาชน (MOOCs) การเรียนรู้ตลอดชีวิต ไปสู่การเพิ่มสมรรถนะคนที่มีคุณภาพตามยุทธศาสตร์ Thailand 4.0 รองรับอุตสาหกรรมใหม่ (new s-curve) พื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC)

⁸ Pasque, P. A and Lechuga, V. M. (ed), *Qualitative Inquiry in Higher Education Organization and Policy Research*. (New York: Routledge, 2017), p. xi.

⁹ ASEAN University Network, *ASEAN University Network-Quality Assurance: Guide to AUN-QA Assessment at Institutional Level, Version 2.0*. (Bangkok: ASEAN University Network, 2016), pp.2-6.

นอกจากนี้พบว่าจำนวนนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชนของไทยได้รับผลกระทบจากอัตราการเกิดน้อยลง การแข่งขันสูงในการแย่งชิงนักศึกษา อุปทานมากกว่าอุปสงค์ในหลายสาขาวิชาและหลักสูตร การขาดแคลนนักศึกษาและบัณฑิตในหลายสาขาที่ตลาดแรงงานต้องการสูงถึงแม้มีช่องทางให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องจูงใจ¹⁰ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยเอกชนมากกว่า เสียเปรียบ ลำบากมากกว่า ขณะที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการอุดมศึกษา เกณฑ์มาตรฐานการประกันคุณภาพเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยขนาดกลางและเล็ก ซึ่งจัดการศึกษาไม่ถึง 10 ปี ผลที่ตามมาคือ การจัดการศึกษามหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งทั้งในระดับคณะระดับหลักสูตรมีการจัดการศึกษาที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและระบบการประกันคุณภาพการศึกษา

4.2 ผลการศึกษาเปรียบเทียบหลักการ แนวทางของกฎระเบียบและหน่วยงานในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยและของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น (วัตถุประสงค์ข้อที่ 2)

ในการเปรียบเทียบไทยและสมาชิกอาเซียนอื่น พบว่าทางด้านหลักการและแนวทางของกฎระเบียบ ส่วนใหญ่ปรับเปลี่ยนสู่ความเป็นอิสระและความคล่องตัวมากขึ้นควบคู่กับการกำกับดูแลมาตรฐาน ทั้งนี้ส่วนใหญ่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลมาตรฐานเดียวกัน ได้แก่

4.2.1 ด้านกฎระเบียบ

1) **เกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษา** พบว่า ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ต่างก็มีเกณฑ์มาตรฐานการอุดมศึกษาเป็นเกณฑ์หรือแกนกลางสำหรับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมีโครงสร้างและระบบงานของกลไกประเมินตรวจสอบที่แตกต่างกันไป

2) **เกณฑ์การรับรองวิทยฐานะ** พบว่า ไทย มาเลเซีย และเวียดนามต่างกำหนดให้ทุกสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษาในประเทศต้องได้รับการรับรองวิทยฐานะตามเกณฑ์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ ขณะที่มาเลเซียกำหนดให้มีการรับรองวิทยฐานะทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ส่วนสิงคโปร์นั้นไม่ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดการศึกษาในประเทศต้องได้รับการรับรองวิทยฐานะ แต่ใช้ระบบลงทะเบียนภาคบังคับและภาคสมัครใจ ซึ่งกำหนดให้เข้ามลงทะเบียนเพื่อนำไปสู่ตรวจสอบตามเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะเพื่อให้ผู้เรียนตัดสินใจเอง

¹⁰ อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, “วิกฤตมหาวิทยาลัย Lay off อาจารย์ ขाय ยุบเลิกกิจการ”, MGRonline, (26 สิงหาคม 2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2561, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000085257> และอานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, “ประกันคุณภาพการศึกษาโดยลบบทบาทสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาเพิ่มบทบาทสภาวิชาชีพ”, MGRonline, (8 สิงหาคม 2561) สืบค้นเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2561, จาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000078718>.



3) **เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร** พบว่า สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนามกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรับรองหรืออนุมัติหลักสูตรที่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน โดยมีข้อสังเกตว่า สิงคโปร์ค่อนข้างกำกับดูแลเข้มงวดด้วยบทลงโทษและโดยใช้ระบบการลงทะเบียนภาคบังคับเพื่อนำไปสู่การพิจารณาอนุมัติก่อนเปิดหลักสูตร¹¹ ขณะที่ไทยปรับเปลี่ยนจากหลักสูตรต้องได้รับการอนุมัติมาเป็นเพียงการแจ้งต่อหน่วยงานกำกับ

4) **กรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (TQF)** พบว่าทั้งในมาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม และไทยมีการกำหนดกรอบมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษาแห่งชาติ เป็นจุดอ้างอิงสำหรับเกณฑ์และมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติสำหรับทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน โดยระบุผลลัพธ์การเรียนรู้และเกณฑ์วัดคุณวุฒิในระดับที่แตกต่างกันในแต่ละสาขาวิชา

5) **การประกันคุณภาพการศึกษาภายใน** พบว่า ไทยและเวียดนามมีระบบการประกันคุณภาพภายในหรือการประเมินตนเองก่อนเข้าสู่การตรวจประเมินภายนอก แต่ไทยนั้นปรับเปลี่ยนหลักการประเมินเพื่อพัฒนาตามบริบทที่เหมาะสมและสอดคล้องกับศักยภาพของตนเองด้วยแผนพัฒนาฯ ที่สถาบันอุดมศึกษากำหนดขึ้นเอง และมาตรฐานการศึกษาในแต่ละระดับและประเภทของสถาบันอุดมศึกษา ขณะที่สิงคโปร์และมาเลเซียใช้กรอบมาตรฐานคุณวุฒิแห่งชาติเป็นฐานของการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

6) **การประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก** (ทั้งภาคบังคับและภาคสมัครใจ) พบว่า ทั้งไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย และเวียดนามมีระบบการประกันคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา ซึ่งดำเนินการหลังจากที่มีการประเมินตนเองหรือการประกันคุณภาพภายใน (IQA) แล้ว โดยบางประเทศมีระบบประกันคุณภาพภายนอกภาคสมัครใจ นั่นคือ EduTrust ของสิงคโปร์¹² ระบบการจัดเรตติ้งสถาบันอุดมศึกษาของมาเลเซีย (SETARA)

4.2.2 ด้านหน่วยงานกำกับดูแล

สมาชิกอาเซียน 4 ประเทศต่างก็มีหน่วยกำกับดูแลภายในมหาวิทยาลัยเอกชนในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งอยู่สูงสุดใในโครงสร้างองค์กร ทั้งที่เป็นสภาสถาบัน (ไทย) และคณะกรรมการบริหาร (Board หรือ Board of Directors) (มาเลเซีย สิงคโปร์ เวียดนาม) ซึ่งมีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ ระบบงานตามหลักการกระจายอำนาจ ส่วนหน่วยงานกำกับดูแลภายนอกสถาบันอุดมศึกษาของสมาชิกอาเซียน 4 ประเทศอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการตามกฎหมายภายใต้กระทรวง โดยมีเพียงสิงคโปร์เท่านั้นที่มีคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (CPE) ที่กำกับดูแลสถาบันการศึกษาเอกชน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาสมรรถนะคน (Skillsfuture movement)¹³ เมื่อศึกษาเปรียบเทียบ

¹¹ Committee for Private Education of Singapore, “Enhanced Registration Framework (ERF)”, (23 June 2017) accessed 14 May 2018, from <https://www.cpe.gov.sg/for-peis/enhanced-registration-framework-erf>.

¹² Committee for Private Education of Singapore, “EduTrust Certification Scheme”, (23 June 2017) accessed 14 May 2018, from <https://www.cpe.gov.sg/for-peis/edutrust-certification-scheme>.

¹³ Committee for Private Education of Singapore, “About CPE”, (23 June 2017) accessed 14 May 2018, from <https://www.cpe.gov.sg/about-us/about-cpe>.

รูปแบบของหน่วยงานประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก (EQA) ระดับอุดมศึกษา พบว่ามี 2 รูปแบบ คือ (1) หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นองค์การมหาชน (ไทย) และหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ (เวียดนาม)¹⁴ (2) หน่วยงานกึ่งราชการ เป็นหน่วยงานระดับชาติที่รัฐสนับสนุนงบประมาณ มีการบริหารอิสระคล่องตัวพอสมควร ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาเอกชน (CPE) ของสิงคโปร์และ Malaysian Qualifications Agency (MQA) ของมาเลเซีย¹⁵

4.2.3 ด้านพันธกรณีภายใต้ AFAS

พบว่าใน AFAS ไม่ได้ระบุแยกว่าเป็นการให้บริการโดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 4 ประเทศกำหนดขอบเขตของสาขาย่อยไว้แตกต่างกัน โดยในตารางข้อผูกพันเฉพาะต่างระบุข้อผูกพันและข้อจำกัดการเปิดตลาดสาขาย่อยตามขอบเขตของสาขาย่อยที่แตกต่างกันไป โดยไทยระบุข้อผูกพันแบบบรรยายการที่เปิดเผย (positive-list approach) ด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา (higher education services) ใน 3 สาขาย่อย แต่เนื่องจากงานวิจัยนี้พุ่งเป้าไปที่บริการอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยซึ่งพบว่า ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยเอกชนจัดการศึกษาระดับคุณวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป ไม่รวมถึงระดับอนุปริญญาเหมือนในอดีต การวิเคราะห์จึงจำกัดอยู่เพียง 2 สาขาย่อยเท่านั้นคือ บริการอุดมศึกษาอื่น ๆ (CPC 9239 ซึ่งครอบคลุมการศึกษาในระดับปริญญาหรือเทียบเท่า) และบริการอุดมศึกษาคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Part of CPC 92390)

จากการศึกษาเปรียบเทียบตารางข้อผูกพันเฉพาะที่แสดงถึงพันธกรณีไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นภายใต้ AFAS สาขาการศึกษาระดับอุดมศึกษาพบว่า รูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน (Mode 1) และการให้บริการในต่างประเทศ (Mode 2) ไทยเปิดตลาดสำหรับการให้บริการระดับอุดมศึกษาในทุกสาขาย่อย ขณะที่สมาชิกอาเซียนอื่นส่วนใหญ่ระบุการเปิดตลาดระดับอุดมศึกษาโดยไม่มีข้อจำกัดเช่นกัน ทั้งในด้านการเปิดให้ต่างชาติเข้าสู่ตลาด (MA) อุดมศึกษาเพื่อจัดการศึกษาและการปฏิบัติตามหลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) ยกเว้นมาเลเซียเท่านั้นที่ระบุเงื่อนไขด้าน MA ว่าอาจให้บริการอุดมศึกษาในลักษณะการให้บริการข้ามพรมแดนได้เฉพาะจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์กรธุรกิจเท่านั้น และระบุว่าไม่ผูกพันด้าน NT จึงเข้าใจว่ามาเลเซียเปิดโอกาสให้เฉพาะคนชาติของตนสามารถจัดการศึกษาในลักษณะข้ามพรมแดนได้ โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นองค์กรธุรกิจแต่อย่างใด นอกจากนี้มาเลเซียยังจำกัดสิทธิของต่างชาติในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐด้วย เช่น การยกที่ดินสาธารณะให้ สิทธิประโยชน์ทางภาษี ทุนและเงินกู้ยืม เป็นต้น

ในสาขาย่อยบริการอุดมศึกษาอื่น ๆ รูปแบบการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (Mode 3) ไทยมีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดทั้งด้านการจัดตั้งองค์กรธุรกิจและสัดส่วนการลงทุนของต่างชาติ โดย

¹⁴ Wehr, "Education in Vietnam", (n.d.) accessed 20 May 2018, from <https://wenr.wes.org/2017/11/education-in-vietnam>.

¹⁵ Malaysian Qualifications Agency, "MQA At A Glance", (n.d.) accessed 15 May 2018, from http://www.mqa.gov.my/portalmqav3/red/en/profil_MQA.cfm.



กำหนดให้ สถานศึกษาต่างชาติมีสัดส่วนลงทุนได้ไม่เกิน 49% เช่นเดียวกับมาเลเซีย และต้องจัดตั้งในรูปบริษัทมีจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท มีข้อจำกัดตามหลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ กำหนดข้อจำกัดด้านสัญชาติโดยกรรมการสภาสถาบันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจะต้องมีสัญชาติไทยด้วย ส่วนสิงคโปร์นั้นไม่มีข้อจำกัดแต่ระบุว่าให้เป็นไปตามกฎหมายภายในและเวียดนามระบุว่าต้องมีเงื่อนไขที่ต้องร่วมทุนกับบุคคล/นิติบุคคลที่ถือสัญชาติในประเทศ

ในสาขาย่อยบริการอุดมศึกษาคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รูปแบบการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (Mode 3) ไทยมีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด ข้อจำกัดทั้งด้านการจัดตั้งองค์กรธุรกิจและสัดส่วนการลงทุนของต่างชาติ ต้องจัดตั้งนิติบุคคลที่เป็นลักษณะการร่วมทุน (joint-ventures) กับบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น และต่างชาติลงทุนได้ไม่เกินกว่า 70% มีข้อจำกัดตามหลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ กำหนดข้อจำกัดด้านสัญชาติโดยกรรมการสภาสถาบันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจะต้องมีสัญชาติไทยด้วย ขณะที่สมาชิกอาเซียนอื่นไม่ได้รับข้อผูกพันในสาขาย่อยนี้

ในรูปแบบการให้บริการโดยบุคลากรทางการศึกษา (Mode 4) ไทยยังไม่เปิดตลาดให้คนชาติอาเซียนอื่นเข้ามาทำงานให้บริการอุดมศึกษาในสองสาขาย่อยบริการอุดมศึกษา ไม่ว่าจะคณะใดสาขาวิชาใด ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาด (MA) และการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) ในขณะที่สมาชิกอาเซียนอื่น เปิดตลาดโดยมีเงื่อนไข โดยให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (MNP)¹⁶ ในด้านการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) มาเลเซียและเวียดนามระบุว่า เปิดตลาดโดยมีเงื่อนไข โดยให้เป็นไปตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงว่าด้วยการเคลื่อนย้ายบุคคลธรรมดา (MNP) ส่วนสิงคโปร์ระบุไว้เช่นเดียวกับไทย

ข้อจำกัดในการเปิดเสรีดังกล่าวมาจากการพิจารณาสภาพตลาดอุดมศึกษาในเชิงอุปสงค์อุปทาน กฎหมายและกฎระเบียบภายใน นโยบายแผนและยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของผู้ให้การศึกษาจากต่างประเทศ ในอีกด้านหนึ่งจำกัดการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไทยและสถาบันอุดมศึกษาต่างชาติทั้งในไทยและสมาชิกอาเซียนอื่น และที่สำคัญพบว่า ในตารางผูกพันเฉพาะภายใต้ AFAS สำหรับการเปิดเสรีบริการทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา ไม่มีสมาชิกอาเซียนใดที่ได้รับถึงเรื่องกฎเกณฑ์และหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาไว้เป็นการเฉพาะ

4.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย ด้านกฎระเบียบและหน่วยงานกำกับดูแลต่อการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนของไทยและต่อความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา (วัตถุประสงค์ข้อที่ 3)

สภาพปัญหาอุปสรรคต่อการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนของไทยได้แก่

¹⁶ ระบุตำแหน่งงานและวัตถุประสงค์ของการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศ เช่น อนุญาตเฉพาะผู้เยี่ยมเยียนทางธุรกิจ (business visitors) ผู้โอนย้ายภายในองค์กร (intra-corporate transferees) ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้บริหาร เป็นต้น

4.3.1 สภาพปัญหาอุปสรรคด้านกฎระเบียบ

1) มาตรการทางกฎหมายที่มุ่งเน้นการกำกับดูแลในเชิงควบคุมมากขึ้น ดังที่ปรากฏในคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 39/2559 เรื่องการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหารัฐธรรมนูญในสถาบันอุดมศึกษา เมื่อเกิดกรณีมหาวิทยาลัยเอกชนจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา หรือมาตรฐานหลักสูตรจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นิสิตนักศึกษา ระบบการศึกษา สังคม หรือประเทศชาติ และกรณีจิตใจหลักเลียง หรือประวิancarปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา หรือคำสั่งของรัฐมนตรี แม้ว่ากำหนดให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน ที่น่ากังวลคือ คณะกรรมการการอุดมศึกษา (คกอ.) อาจมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ข้อมูลที่ได้รับจากบุคคลเพียงคนเดียวทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนมีความเสี่ยงมากขึ้นที่จะถูกใช้มาตรการควบคุมถูกดำเนินการทางอาญา ทางละเมิด หรือทางวินัยแก่ผู้ซึ่งได้กระทำการให้เกิดเหตุดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการที่ควบคุมเข้มงวด ไม่สอดคล้องกับแนวทางของการเพิ่มความเป็นอิสระและความคล่องตัวในทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแลภายนอก

2) กฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสภาพการณ์ ได้แก่ ข้อกำหนดทักษะด้านภาษาอังกฤษสำหรับอาจารย์ประจำใหม่ -- ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ว่า “สำหรับอาจารย์ประจำที่สถาบันอุดมศึกษารับเข้าใหม่ตั้งแต่เกณฑ์มาตรฐานนี้เริ่มบังคับใช้ต้องมีคะแนนทดสอบความสามารถภาษาอังกฤษได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษาเรื่อง มาตรฐานความสามารถภาษาอังกฤษของอาจารย์ประจำ” ประกาศฯ ทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากบางสาขาวิชาอาจารย์ผู้สอนอาจไม่จำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอนมากนัก เช่น นาฏยศิลป์จิตรกรรม ภาษาไทย ภาษาต่างประเทศอื่น อาทิ เยอรมัน ฝรั่งเศส สเปน จีน ญี่ปุ่น เป็นต้น การกำหนดเรื่องเกณฑ์ความสามารถภาษาอังกฤษที่ครอบคลุมทุกสาขาโดยไม่พิจารณาว่าสาขาวิชาใดมีความจำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอนเพียงใด อาจทำให้ไม่สามารถรับอาจารย์ประจำที่มีความรู้ ความสามารถในสาขาวิชานั้น ๆ มาถ่ายทอดความรู้แก่นักศึกษา

ข้อกำหนดชั่วโมงสอนของอาจารย์พิเศษไม่เกิน 50% ของรายวิชา -- การกำหนดให้อาจารย์พิเศษมีชั่วโมงสอนไม่เกิน 50% ของรายวิชา โดยให้มีอาจารย์ประจำเป็นผู้รับผิดชอบในรายวิชานั้น ตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 ข้อ 10.1.3 วรรคสาม และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 ข้อ 10.3 ปริญาโท ข้อ 10.3.5 อาจารย์ผู้สอน ได้กำหนดไว้ว่า “... อาจารย์พิเศษต้องมีชั่วโมงสอนไม่เกิน 50% ของรายวิชา โดยมีอาจารย์ประจำเป็นผู้รับผิดชอบรายวิชานั้น” ในบางวิชาที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับทางปฏิบัติ จำเป็นต้องให้อาจารย์พิเศษที่เชี่ยวชาญ มีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการวิชานั้นเป็นผู้บรรยายในสัดส่วนชั่วโมงสอนที่มากกว่าอาจารย์

ประจำ เช่น กระบวนวิชานิติเวชศาสตร์ ควรให้แพทย์เป็นผู้บรรยายในสัดส่วนชั่วโมงสอนที่มากกว่าอาจารย์ประจำ เนื่องจากการชันสูตรพลิกศพ การพิสูจน์บุคคล หลักวินัยการตาย ฯลฯ

ข้อกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก – กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกไว้สูงมาก **ระดับปริญญาโท** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และมีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์หรือการค้นคว้าอิสระไม่น้อยกว่า 10 เรื่อง สำหรับอาจารย์ผู้สอบวิทยานิพนธ์กรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกัน **ระดับปริญญาเอก** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และมีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ไม่น้อยกว่า 5 เรื่อง ในกรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ไม่มีคุณวุฒิและผลงานทางวิชาการตามที่กำหนดต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูง เป็นที่ยอมรับ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ โดยความเห็นชอบของสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและแจ้ง คกอ. รับทราบ แต่ในประกาศฯ ดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยาม “ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงเป็นที่ยอมรับ” ไว้ ทำให้สภาสถาบันไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเพื่อให้ความเห็นชอบ ทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนไม่สามารถหาบุคคลภายนอกที่มีคุณวุฒิและคุณสมบัติตามประกาศฯ ได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการสำเร็จการศึกษาของนักศึกษา

3) กฎระเบียบกำกับดูแลที่ไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยเอกชนอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยภายใต้กำกับของรัฐ พบว่าการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะสำหรับมหาวิทยาลัยรัฐนั้น ๆ กำหนดให้สถาบันกำกับดูแลตนเอง ซึ่งมีลักษณะผ่อนปรน ไม่เข้มงวดเท่ากับการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเอกชนภายใต้พรบ.อุดมศึกษาเอกชน เช่น สัดส่วนระหว่างนักศึกษาและอาจารย์ จำนวนและคุณสมบัติของอาจารย์ การรับรองวิทยฐานะของมหาวิทยาลัยเอกชนยากกว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏ งานวิจัยของเอกชนไม่ได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม การมอบดัชนีบัณฑิตของเอกชนทำได้เฉพาะด้านวิชาการในสาขาที่ได้รับการรับรองและต้องแจ้งให้ สกอ. ทราบภายใน 30 วัน ไม่เปิดกว้างให้มหาวิทยาลัยเอกชนเปิดหลักสูตรร่วมกับต่างประเทศเพื่อพัฒนาศักยภาพให้เท่าเทียมกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่ออกนอกระบบหลายแห่งมุ่งจัดการศึกษาเชิงธุรกิจมากเกินไปซึ่งไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยเอกชนเกิดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันกับมหาวิทยาลัยเอกชน

4.3.2 สภาพปัญหาอุปสรรคด้านหน่วยงานกำกับดูแล ได้แก่

1) สภาสถาบัน มีหน้าที่กำกับดูแลภายในเพื่อให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง หากใช้อำนาจไม่ถูกต้องหรือไม่ใช้ ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายและอาจเป็นตัวถ่วง

ความก้าวหน้าขององค์กรได้¹⁷ ประเด็นปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ องค์ประกอบของสถาบัน จำนวนกรรมการภายนอกและกรรมการที่ได้รับมอบหมายจาก สกอ. น้อยเกินไป ขณะที่จำนวนกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของผู้รับใบอนุญาตหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ของกรรมการทั้งหมดคือ ต้องไม่น้อยกว่า 7 คนแต่ไม่เกิน 14 คน ซึ่งไม่แน่นอนอาจเพิ่มกรรมการให้มากขึ้นเพื่อได้เปรียบในการลงมติต่าง ๆ ได้ ส่งผลให้การท้วงติงและคำแนะนำไม่เป็นผล ขณะที่ยังจำเป็นต้องปกป้องนักศึกษาผลิตบัณฑิตที่ตอบโจทย์ตลาดแรงงาน การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสถาบัน กรรมการสภาเสียส่วนน้อยหรือเข้าใหม่ และกรณีเร่งด่วนที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารของलगมหาวิทยาลัย มักได้รับแจ้งแต่ข้อมูลด้านดี ไม่แจ้งรายละเอียดรอบด้าน เช่น แผนงาน จำนวนนักศึกษาที่เปิดรับ เรื่องที่ดำเนินการไปแล้วและยังไม่สำเร็จ ฯลฯ บางครั้งกรรมการสภาฯ ต้องเข้าไปตรวจสอบเอง ทำให้ตัดสินใจล่าช้า เห็นความไม่โปร่งใสและตรวจสอบไม่ได้ ขาดการมีส่วนร่วมของนักศึกษา ผู้ปกครอง และผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้นจึงมีการจัดการศึกษาที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งสอดคล้องกับอารัมภบทในคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 39/2559 ซึ่งระบุปัญหาการบริหารงานภายใน ธรรมนูญ การทุจริตคอร์รัปชัน การฟ้องร้องคดีกันระหว่างคณาจารย์กับผู้บริหาร ไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัยกับสถาบัน ความถี่ในการประชุมสถาบัน การกำหนดให้ประชุมสถาบันอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง เห็นว่าน้อยเกินไปในการกำกับดูแลตามเกณฑ์มาตรฐานและระบบประกันคุณภาพการศึกษา ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชนอาจมองว่า ประชุมบ่อยครั้งอาจเป็นการเข้าไปกำกับหรือแทรกแซงการบริหารจัดการภายในมากกว่า อีกด้านหนึ่งคือการประชุมหน่วยงานกำกับดูแลภายในบ่อยครั้งอาจเป็นการช่วยส่งเสริมสนับสนุนและแก้ไขปัญหาได้

2) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ประเด็นปัญหาที่ค้นพบ ได้แก่ แนวทางปฏิบัติในการตรวจประเมินก่อให้เกิดความยุ่งยากและภาระงานที่มากเกินไป ในการจัดทำเอกสารและข้อมูลมากมายตามเกณฑ์มาตรฐานประกันคุณภาพการศึกษาตามโครงสร้าง มคอ. 1-7 แทนที่จะได้เอาเวลา ทรัพยากร และสมรรถนะของอาจารย์ไปพัฒนาการเรียนการสอนให้กับนักศึกษาและหลักสูตร ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาขนาดใหญ่มีหน่วยงานภายในและบุคลากรดำเนินการในส่วนนี้ให้ และพบว่าผู้ประเมินฯ ต้องการให้ทุกอย่างมีหลักฐาน จึงขอข้อมูลเอกสารหลักฐานมากมายจากมหาวิทยาลัยผู้ถูกประเมินฯ ซึ่งมองได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงเป็นคนละแนวทางกัน แม้ผู้ประเมินฯ เข้ารับการฝึกอบรมแล้วก็ตาม เป็นเรื่องยากที่จะเปลี่ยนแนวความคิด (mindset) โดยหลักการแล้วผู้ประเมินฯ ไม่มีหน้าที่ตัดสิน เพียงแต่เป็นผู้ตรวจดู (peer) มีตัวบ่งชี้ชัดเจน แม้เป็นผู้เชี่ยวชาญในสถาบันตัวเอง แต่ไม่เชี่ยวชาญในสาขาอื่น สถาบันอื่น แนวทางปฏิบัติกำกับการกำกับดูแลที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและของรัฐ เห็นได้ว่า สกอ. มีแนวทางการกำกับดูแลในทางปฏิบัติที่มีความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน สกอ. มีความเชื่อมั่นในคุณภาพของทั้งสถาบัน หลักสูตร และบุคลากรต่างชาติมากกว่า เมื่อหลักสูตรไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน มีการประกาศหลายครั้งอย่างต่อเนื่อง ต้องไปแก้ปัญหานักศึกษาร้องเรียน ลาออก

¹⁷ มีชัย ฤชุพันธุ์, กฎหมายและวิธีปฏิบัติสำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยควรทราบ, (ม.ป.ท.: สถาบันคลังสมองแห่งชาติ, 2554), น. 8-9.

ไม่สมัครเรียนไปพร้อม ๆ กัน ขณะที่ไม่ได้ประกาศเป็นเวลานานในกรณีเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐ กรณีไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินภายใน 2 ปีติดต่อกัน จะถูกประกาศในเว็บไซต์หากไม่อาจแก้ไขได้สำเร็จ สกอ. จะแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไม่รับรองคุณวุฒิและเงินเดือนให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษา แจ้งให้ตราบนักศึกษา และเข้าคุ้มครองผู้เรียนทุกชั้นปี (กรณีไม่แก้ไขภายใน 3 เดือน) ความสับสนเกี่ยวกับทิศทางการกำกับดูแล ปรากฏว่าอัตรากำลังของหน่วยตรวจสอบไม่เพียงพอต่อการตรวจสอบจำนวนมาก มีจุดอ่อนในการบังคับใช้กฎหมาย กฎระเบียบ เมื่อมีการร้องเรียนเข้ามา สกอ. ตั้งรับตรวจตามรายงาน ผลการตรวจประกันคุณภาพและคำชี้แจงที่มหาวิทยาลัยเอกชนส่งมา ซึ่งอาจไม่ใช่ข้อเท็จจริงหรือความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ได้ลงพื้นที่ไปตรวจสอบหลักสูตร

3) สภาวิชาชีพ ตรวจสอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเอกชนที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรและคุณวุฒิวิชาชีพ โดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติวิชาชีพและข้อบังคับสภาวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพ ในการรับรองวิทยฐานะสถาบัน รับรองหลักสูตร รับรองปริญญาและประกาศนียบัตรของสถาบันการศึกษาที่จัดการศึกษาในสาขาของวิชาชีพนั้น ๆ และเสนอแนะมาตรการปรับปรุงหลักสูตร หลายสภาวิชาชีพเข้ามาช่วยกำกับมาตรฐาน ตรวจสอบถึงสถานที่จัดการเรียนการสอน ด้วยเห็นว่าหากปล่อยไว้มหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตแบบเบ็ดเสร็จ เรียนง่าย จบง่าย ผลเสียตกอยู่กับบัณฑิตที่จบมาแล้วไม่มีงานทำ สภาวิชาชีพเข้าใจเรื่องความรู้ความสามารถในวิชาชีพนั้น ๆ ดีกว่า สกอ. มาก¹⁸ อย่างไรก็ตามบทบาทของสภาวิชาชีพถูกบางภาคส่วนมองว่า อาจไม่เหมาะสม เกินอำนาจหน้าที่ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 40 วรรคสาม อาทิเช่น กรณีที่สภาการพยาบาลเห็นว่าการจัดการเรียนการสอนไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานอัตราส่วนของอาจารย์ประจำหลักสูตรต่อนักศึกษาเต็มเวลา ต้องไม่เกินกว่า 1:6 ซึ่งสภาวิชาชีพได้ประกาศไม่รับรองสถาบันที่ผลิตผู้ประกอบวิชาชีพพยาบาลนั้น ๆ และมีมติให้มหาวิทยาลัยเอกชนลดการรับนักศึกษาในแต่ละหลักสูตร ไปจนถึงให้ตราบนักศึกษาในปีการศึกษาพร้อมกับทำหนังสือแจ้งไปยังมหาวิทยาลัยเอกชนนั้น ๆ

4.3.3 สภาพปัญหาอุปสรรคต่อพันธกรณีภายใต้ AFAS สาขาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา

พบว่าในกรอบการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาภายใต้ AFAS ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับกฎระเบียบและหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา ไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นไม่ได้ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะระดับอุดมศึกษาเกี่ยวกับกฎระเบียบและหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา จากหลักการและบทบัญญัติในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) จึงถือว่าเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยในการใช้บังคับกฎระเบียบภายในของแต่ละประเทศ (domestic regulations) กำหนดมาตรการใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นต่อการกำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตนได้ ดังนั้นการมีกฎระเบียบมาตรฐานการศึกษาและหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานอุดมศึกษาของไทยไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรคและขัดต่อพันธกรณีการเปิดเสรีสาขาบริการอุดมศึกษาภายใต้ AFAS แต่อย่างใด

¹⁸ อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10.*

อย่างไรก็ตามพบว่าบางรูปแบบการให้บริการอาจมีปัญหาอุปสรรคได้ในอนาคต ได้แก่ การให้บริการข้ามพรมแดน (Mode 1) และการให้บริการในต่างประเทศ (Mode 2) เมื่อพิจารณาบริบททางสังคม สภาพการแข่งขันที่สูงขึ้น เทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป อาจจะมีปัญหาอุปสรรคด้านกฎระเบียบ หน่วยงานกำกับดูแลได้ การจัดตั้งองค์กรธุรกิจ (สถาบันอุดมศึกษา) (Mode 3) กฎหมายที่ดินของไทยสอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS แต่อาจเป็นอุปสรรคสำหรับการลงทุนของต่างชาติในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนในไทย การให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Mode 4) ขณะที่ไทยไม่ผูกพันการเปิดเสรีในรูปแบบการให้บริการที่ 4 อาจเป็นอุปสรรคต่อการเจรจาเปิดเสรีการบริการระดับอุดมศึกษาในรูปแบบการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา และตามข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (MNP)

4.4 ผลการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยให้สอดคล้องกับความผูกพันในความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียนสาขาการศึกษา เป็นไปตามแผนและยุทธศาสตร์การศึกษา (วัตถุประสงค์ข้อที่ 4)

พบว่า การปรับปรุงกฎระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาการศึกษาในทุกระดับ¹⁹ ตลอดจนการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาซึ่งปรากฏอยู่ในยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปการศึกษาล้วนแล้วแต่มีความสำคัญและความจำเป็น ผลวิจัยสามารถยืนยันตัวชี้วัดความเป็นกฎหมายที่ดีกว่าในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยได้แก่ (1) ชัดเจน ถูกต้องครอบคลุม การเข้าถึงอย่างทั่วถึง และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติได้ (2) สร้างหน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ในด้านการใช้ทรัพยากรและเทคนิควิธีให้เกิดประโยชน์สูงสุด โปร่งใส มีส่วนร่วม และมีฉันทามติ (3) สอดคล้องกับพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS รวมทั้งตัวชี้วัดที่ค้นพบเพิ่มเติมโดยเฉพาะความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และความเป็นธรรม

4.4.1 แนวทางพัฒนากฎหมาย กฎระเบียบ

ในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยเสนอแนะให้พัฒนาหรือแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบดังต่อไปนี้

1) รมัตระวังในการใช้บังคับคำสั่งหัวหน้า คสช. ผลการศึกษาเสนอแนะว่าควรแก้ไขคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 39/2559 ข้อ (1) และ/หรือ (2) หากไม่อาจแก้ไขคำสั่งหัวหน้า คสช. นี้ได้ เมื่อเกิดกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาจนอาจก่อความเสียหายหรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือประวิงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา หรือคำสั่งของรัฐมนตรี ควร (1) ใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษและใช้บังคับเฉพาะเมื่อปรากฏอย่างชัดเจน แก้ไขได้ยากและจำเป็นจริง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกมองว่าใช้มาตรการเข้มงวดที่ส่งผลกระทบ

¹⁹ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. ค และ ท.



เป็นวงกว้างต่อระบบอุดมศึกษา (2) กกอ. ควรแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่มีจำนวนและคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง

2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสถานการณ์

ข้อกำหนดทักษะด้านภาษาอังกฤษสำหรับอาจารย์ประจำใหม่ ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 ข้อ 4 วรรคสอง และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 เป็นว่า “สำหรับอาจารย์ประจำที่สถาบันอุดมศึกษารับเข้าใหม่ ในสาขาที่สภาสถาบันกำหนดตั้งแต่เกณฑ์มาตรฐานนี้เริ่มบังคับใช้ต้องได้คะแนนทดสอบความสามารถภาษาอังกฤษตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษาเรื่อง มาตรฐานความสามารถภาษาอังกฤษของอาจารย์ประจำ” และเพิ่มเติมข้อ 4 วรรคสอง เป็นว่า “กรณีอาจารย์ประจำรับเข้าใหม่ในสาขาวิชาภาษาต่างประเทศอื่นที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ ให้ใช้คะแนนทดสอบความสามารถภาษาต่างประเทศอื่น ๆ นั้นได้ ทั้งนี้ตามเกณฑ์ที่ประกาศคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด”

ข้อกำหนดชั่วโมงสอนของอาจารย์พิเศษไม่เกิน 50% ของรายวิชา ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 ข้อ 10.1.3 วรรค 3 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 ข้อ 10.3 ปริญญาโท ข้อ 10.3.5 อาจารย์ผู้สอน เป็นว่า “... อาจารย์พิเศษต้องมีชั่วโมงสอนไม่เกิน 50% ของรายวิชา โดยมีอาจารย์ประจำเป็นผู้รับผิดชอบรายวิชานั้น เว้นแต่ในรายวิชาใดมีความจำเป็นเนื่องจากมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับทางปฏิบัติ ซึ่งควรให้อาจารย์พิเศษที่มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนวิชานั้นโดยตรงเป็นผู้บรรยาย อาจให้อาจารย์พิเศษมีชั่วโมงสอนที่เกิน 50% ของรายวิชาได้ โดยรายวิชาดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น และแจ้งคณะกรรมการการอุดมศึกษารับทราบ”

ข้อกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 ข้อ 10.3 ระดับปริญญาโท ข้อ 10.3.3 2) และข้อ 10.3.4 2) เป็นว่า “กรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และมีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ซึ่งสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์หรือการค้นคว้าอิสระ” และ เป็นว่า “กรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ไม่มีคุณวุฒิและผลงานทางวิชาการตามที่กำหนดข้างต้น ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงเป็นที่ยอมรับ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์หรือการค้นคว้าอิสระ โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและแจ้งคณะกรรมการการอุดมศึกษารับทราบ” และในข้อ 10.4 ระดับปริญญาเอก ข้อ 10.4.3 2) แก้ไขเป็นว่า “สำหรับอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ต้องมีคุณวุฒิปริญญาเอกหรือเทียบเท่า และมีผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่มีชื่ออยู่ในฐานข้อมูลที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์” และเป็นว่า “กรณีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ไม่มีคุณวุฒิและผลงานทางวิชาการตามที่กำหนดข้างต้น

ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงมากเป็นที่ยอมรับ ซึ่งตรงหรือสัมพันธ์กับหัวข้อวิทยานิพนธ์ โดยผ่านความเห็นชอบจากสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นและแจ้งคณะกรรมการการอุดมศึกษารับทราบ” สำหรับความหมายของคำว่า ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงมากเป็นที่ยอมรับ ให้แต่ละสาขาเป็นผู้กำหนดและแจ้งคณะกรรมการการอุดมศึกษารับทราบ

3) ขจัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐ

สถาบัน อุดมศึกษาของรัฐไม่ควรออกกฎระเบียบของตนเอง ซึ่งทำให้ได้เปรียบหรือเป็นข้อยกเว้นในการปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านมาตรฐานและการประกันคุณภาพในทุกระดับที่ใช้บังคับกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ถึงแม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจมีเหตุผลและความจำเป็นบางอย่าง ทั้งนี้อาจต้องอาศัยความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการ สกอ. สภาสถาบันหรือฝ่ายบริหารของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ๆ มิเช่นนั้นแล้วไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทำให้มหาวิทยาลัยเอกชนไม่ได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ ไม่ได้รับความเป็นธรรม

4) แก้ไขกฎระเบียบมาตรฐานการศึกษาที่พุ่งเป้าไปที่ผลลัพธ์การเรียนรู้ พบว่าควร

พัฒนากฎระเบียบมาตรฐานการอุดมศึกษาประเมินศักยภาพหรือคุณภาพของหลักสูตรจากผลลัพธ์การเรียนรู้ (learning outcome) ของนักศึกษาเป็นสำคัญ แทนที่การนำเอาสัดส่วนของจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษามาเป็นเกณฑ์วัดซึ่งตายตัวเกินไป ไม่ยืดหยุ่นตามสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ควรปรับเปลี่ยนจากการนำระบบประกันคุณภาพการศึกษามาใช้ประเมินผลการจัดการศึกษาไปเป็นการแยกระบบประกันคุณภาพการศึกษาออกจากระบบการประเมินและการรับรองคุณภาพการจัดการศึกษา โดยมุ่งเน้นใช้เกณฑ์วัดจากผลลัพธ์การเรียนรู้ของผู้เรียน ดังที่ปรากฏในประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา พ.ศ. 2561 (คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ก่อนที่จะมีการออกประกาศฯ นี้) เห็นได้ว่ามาตรฐาน 5 ด้านของทั้งผู้เรียนและสถาบันการศึกษาที่กำหนดขึ้นใหม่มีเนื้อหาที่อธิบายลักษณะและขอบเขตของแต่ละมาตรฐาน แม้ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นตัวบ่งชี้ จำนวนตัวบ่งชี้เหมือนเช่นเดิม แต่เมื่อนำมาใช้ก็เสมือนเป็นตัวบ่งชี้ ซึ่งคำอธิบายมาตรฐานดังกล่าวมีความเข้มข้นในเชิงการพัฒนามาตรฐานของทั้งผู้เรียนและสถาบันการศึกษาให้รัดหน้ากว่าเดิมรอบด้าน ชัดเจน ถูกต้องตามทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สอดคล้องกับสิ่งที่คณะผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า ส่งเสริมสนับสนุนการปรับตัวให้เข้ากับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกาศฯ นี้ยังพุ่งเป้าและแนวทางการประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ อันมีความสอดคล้องกับระบบ AUN-QA ของเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน ซึ่งพัฒนาจากของสิงคโปร์

5) กฎหมายและกฎระเบียบควรมุ่งเน้นส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของ

มหาวิทยาลัยเอกชน โดย (1) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาตามกลุ่มเป้าหมาย อัตลักษณ์ ความถนัด ความโดดเด่น ความเชี่ยวชาญเฉพาะ โดยไม่ใช้การจัดการรูปแบบเดียวที่ใช้ได้กับทุกกรณี (one fits for all) จึงควรมีกฎระเบียบที่ระบุมาตรฐานแบบเลือกได้ (2) ขยายการให้กู้ยืมเงินด้วยเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อจัดการศึกษาที่พัฒนาการวิจัย สร้างนวัตกรรมและเทคโนโลยี สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ Thailand 4.0 และ new s-curve ที่สำคัญคือ ไทยมีสิทธิอุดหนุน



การศึกษามหาวิทยาลัยไทยในประเทศ เช่น อุดหนุนการทำวิจัย ถือว่าไม่ขัดต่อพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS (3) สนับสนุนในเชิงนโยบายและกฎหมายให้แสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจและ/หรือการเงิน หรือความร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศในการจัดการศึกษาข้ามชาติ (4) มาตรการส่งเสริม สนับสนุนให้บุคลากรทางการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศพัฒนาสมรรถนะบุคลากรการศึกษา หลักสูตรที่พัฒนาการวิจัย นวัตกรรม เทคโนโลยีด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ที่ประเมิณผลได้ (5) ส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีแผนหรือหลักสูตรระยะสั้นที่พัฒนาทักษะความรู้ เฉพาะด้าน ตามแนวทางการเรียนรู้ตลอดชีวิต

แนวทางในข้อ 4) และ 5) ข้างต้นเป็นไปตามพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS สาขา การศึกษาระดับอุดมศึกษา และสอดคล้องกับแผนการทำงานด้านการศึกษาอาเซียน พ.ศ. 2559-2563 (The ASEAN Work Plan on Education 2016 – 2020) คือการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การ อุดมศึกษา ด้วยการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมบทบาทของ อุดมศึกษาให้เข้มแข็ง ด้วยการสร้างเครือข่ายระหว่างผู้ประกอบการกับมหาวิทยาลัย อันจะนำมาสู่ ความสามารถในการแข่งขันกับอุดมศึกษาต่าง ๆ ในอาเซียน การผลิตบัณฑิตที่ตอบสนองความต้องการ ของตลาดแรงงานจากบริษัทต่าง ๆ ในอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.2 แนวทางพัฒนาหน่วยงานกำกับดูแล

แนวทางพัฒนาหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทย ได้แก่

1) สภาสถาบัน ในส่วนขององค์ประกอบของสภาสถาบัน ควรแก้ไขเพิ่มเติมทั้งในเชิง ปริมาณและเชิงคุณภาพในมหาวิทยาลัยเอกชนแต่ละแห่งตามมาตรา 28 ของพระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ดังนี้ “มาตรา 28 (3) กรรมการสภา สถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 7 คน ซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อ ทั้งนี้ให้มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เฉพาะทางกฎหมาย การบัญชีและการเงินจำนวน 2 คนและผู้ที่เป็นคณาจารย์ประจำอย่างน้อย 2 คน (4) กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งรัฐมนตรีเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ คณะกรรมการเห็นชอบ ทั้งนี้ให้มีผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางกฎหมาย การบัญชีและการเงิน จำนวน 2 คน” ในส่วนของความถี่ในการประชุมสภาสถาบัน ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 33 วรรคท้าย ของกฎหมายนี้เช่นกัน เป็นว่า “ให้มีการประชุมกรรมการสภาสถาบันอย่างน้อยปีละหกครั้ง” ในส่วน ของมาตรการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยเอกชน ควรยึดมั่นหน้าที่และธรรมาภิบาล จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ในประเด็นต่อไปนี้ (1) ควรกำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเข้าอบรมหลักสูตร อย่างน้อย ที่สุดภายใน 6 เดือนแรกของการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ ครอบคลุมความประเด็น อำนาจหน้าที่ บทบาทหน้าที่กำกับดูแล บทลงโทษปรับและจำคุก หรือการร่วมรับผิดชอบของกรรมการสภา สถาบัน ธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ (2) กำหนดมาตรการให้มีปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่รับ ผลประโยชน์และของกำนัลใด ๆ เป็นการส่วนตัว เพื่อมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (3) ควรมี

ข้อบังคับหรือมาตรการทางกฎหมายให้รายงานเรื่องการบริหารจัดการหลักสูตรในรายละเอียดที่มากพอ และรอบด้าน แจ้างแผนงานให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยทราบ โดยมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูล เทคโนโลยีสารสนเทศที่สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผล

2) **สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)** ควรระมัดระวังในการใช้บังคับ คำสั่งหัวหน้า คสช. ตามที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้นเกี่ยวกับแนวทางพัฒนากฎระเบียบ ขจัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยกกอ. และ สกอ. ควรเป็นกลางในเชิงนโยบาย บังคับใช้กฎระเบียบมาตรฐานให้มีความเสมอภาคระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน ควรใช้วิธีการที่มีมาตรฐานอย่างเดียวกันระดับเดียวกัน เช่น ในเรื่องการเก็บข้อมูล เป็นต้น ปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางการกำกับดูแล โดยกกอ. และ สกอ. ควรทำหน้าที่กำกับดูแลเชิงนโยบายเฉพาะในส่วนที่เป็นแกนหลักเท่านั้น หรือเป็นหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ที่แสดงบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) จึงไม่ควรควบคุมและใช้มาตรการเข้มงวดเหมือนดังเช่นที่ผ่านมา ควรแสดงบทบาทในเชิงสร้างสรรค์ เข้าไปสนับสนุนช่วยเหลือ (1) จัดทำแนวทาง (guideline) สร้างมาตรฐานสถานศึกษาที่มีคุณภาพ (2) เตรียมและสนับสนุนสถานศึกษาให้พร้อมรับการประเมิน สื่อสารให้เกิดความเข้าใจมาตรฐานของสถานศึกษาที่มีคุณภาพ วิธีการประเมินแนวใหม่ (peer review/expert judgment) การเขียนรายงานการประเมินตนเองแบบใหม่ ซ้อมการประเมิน (mock assessment) เช่นเดียวกันกับแนวทางการกำกับดูแลของสิงคโปร์และญี่ปุ่นซึ่งให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ การส่งเสริมสนับสนุน การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหลาย (stakeholders)

3) **สภาวิชาชีพ** สามารถที่จะเข้ามามีบทบาทช่วยกลั่นกรอง กำกับดูแลมาตรฐานของหลักสูตรที่เป็นวิชาชีพตามแกนหลักได้เพราะเข้าใจในเรื่องการศึกษาที่เป็นศาสตร์เฉพาะทางวิชาชีพได้ดีกว่า สกอ. มาก เช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่ต้องถึงขั้นเข้าไปกำหนดในรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับขอบเขตวิชา วิธีการสอน กำหนดอาจารย์ นักศึกษา สถานที่และทรัพยากรที่เหมาะสม เพราะแต่ละมหาวิทยาลัยเอกชนมีบริบทและแนวทางของตนเอง ควรเปิดโอกาสให้ใช้อัตลักษณ์และศักยภาพอย่างเต็มที่ในการจัดการศึกษา

4.4.3 แนวทางพัฒนากฎระเบียบ หน่วยงานกำกับดูแลต่อพันธกรณีภายใต้ AFAS สาขาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้แก่

ดังที่ได้ระบุในข้อค้นพบก่อนหน้านี้ว่า ไทยและสมาชิกอาเซียนอื่นไม่ได้ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะระดับอุดมศึกษาเกี่ยวกับกฎระเบียบและหน่วยกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาจากหลักการและบทบัญญัติในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) จึงถือว่าเป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศในการออกกฎหมาย กฎระเบียบและบังคับใช้ภายใน รวมถึงการกำหนดมาตรการใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นต่อการกำกับดูแลธุรกิจบริการในประเทศของตน การมีกฎระเบียบและหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานอุดมศึกษาของไทยได้ ไม่ได้เป็นปัญหาอุปสรรค (ไม่ทำให้สิ้นผลหรือเสื่อมเสีย) ต่อข้อผูกพันหรือพันธกรณีของไทยหรือขัดต่อกรอบการเปิดเสรีสาขาบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาภายใต้ AFAS ทั้งนี้แนวทางของกฎระเบียบมาตรฐานอุดมศึกษาของไทยโดยต้องอยู่บน

พื้นฐานของเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรม โปร่งใส ไม่ได้สร้างข้อจำกัดต่อการให้บริการ ไม่เป็นภาระมากเกินไป จำเป็นต่อกระบวนการออกใบอนุญาตและการทำให้แน่ใจในคุณภาพการบริการของสถาบันอุดมศึกษา (รวมถึงมหาวิทยาลัยเอกชน)

ทั้งนี้ยังต้องคำนึงถึงทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีบริการการศึกษา ระดับอุดมศึกษาตามพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS เช่น หลักสูตรนานาชาติ ครูอาจารย์ระดับชั้นนำ หลักสูตร นักศึกษาต่างชาติ งบประมาณ การฝึกฝนทักษะการใช้ภาษาอังกฤษและภาษาในกลุ่มประเทศอาเซียน ระดับความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในอาเซียน ทางด้านวิชาการและการวิจัย การแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้ แนวคิด ทักษะ วิชา วัฒนธรรม²⁰

นอกจากนี้ตามแนวทางที่มุ่งเน้นส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชน ไทยมีสิทธิอุดหนุนการศึกษามหาวิทยาลัยไทยในประเทศ ไม่ว่าจะป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยเอกชน เช่น อุดหนุนการทำวิจัย เป็นต้น โดยถือว่าไม่ขัดต่อพันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS เพราะ AFAS ไม่ได้ระบุเรื่องการอุดหนุนการศึกษา (การบริการ) ไว้ ซึ่งต่างจากการอุดหนุนสินค้า

นอกเหนือจากที่ระบุถึงข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงการใช้มาตรการที่เหมาะสมในการสอดส่องดูแลโดยพิจารณาถึงการสร้างประโยชน์หรือพัฒนาอุดมศึกษา นักศึกษา อาจารย์และบุคลากรไทย ในกรณีการเป็น nominee ให้กับนักลงทุนต่างชาติ และรูปแบบของมหาวิทยาลัยเอกชนต่างชาติที่เข้ามาตั้งเพียง “สำนักงานผู้แทนในประเทศไทย” เพื่อหานักศึกษาต่างชาติให้ไปเรียนในประเทศของตัวเอง บัณฑิตได้รับปริญญาจากมหาวิทยาลัยเอกชนดังกล่าว แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้กฎระเบียบมาตรฐาน อุดมศึกษาและการกำกับดูแลของ สกอ.

5. บทสรุป

กฎหมายกฎระเบียบที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา หน่วยงานกำกับดูแลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยเอกชนยังจำเป็นต้องคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนทั้งของไทยและของสมาชิกอาเซียนอื่นที่ต้องสอดคล้องกับนโยบาย แผน ยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับ อุดมศึกษา บริบทและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป ซึ่งภาครัฐของไทยและของสมาชิกอาเซียนอื่นต่างให้ความสำคัญ โดยเฉพาะสภาพการแข่งขันที่สูงขึ้นของมหาวิทยาลัยเอกชนและบริบทระหว่างประเทศ ทั้งนี้การกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนมีแนวทางของความเป็นอิสระควบคู่กับการกำกับดูแลมาตรฐาน และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายซึ่งกำหนดให้ภาครัฐกำกับดูแลการจัดการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะในพันธกิจหลักอุดมศึกษาให้มีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานและระบบประกันคุณภาพการศึกษาระดับสถาบัน ระดับคณะ และระดับหลักสูตรเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ ทักษะ คุณธรรม

²⁰ บุปผา เมฆศรีทองคำ และคณะ, “ความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อการเปิดเสรีภาคบริการทางการศึกษาภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียนสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย”, *วารสารวิจัยทางการวิจัย*, ปีที่ 29, ฉบับที่ 1, 87, น.107-109 (มกราคม – เมษายน, 2559).

จริยธรรม ด้วย การวิจัยและนวัตกรรมเพื่อสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การสร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ การศึกษา และธรรมาภิบาล

ผลการศึกษานอกจากได้ชี้ให้เห็นสภาพปัญหาอุปสรรคแล้วยังชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนา กฎหมายกฎระเบียบ การปฏิบัติงานของหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชน โดยส่วนใหญ่มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2558 ข้อระมัดระวังในการใช้บังคับคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 39/2559 ชี้ให้เห็นการปรับปรุงบทบาท การปฏิบัติหน้าที่ทั้งสภาสถาบัน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และสภาวิชาชีพ โดย บางส่วนเป็นไปในแนวทางการกำกับดูแลของสิงคโปร์และญี่ปุ่นซึ่งมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสนับสนุน และการเปิดเผยต่อสาธารณะ

ผลการศึกษาพบว่า กฎระเบียบกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาสอดคล้องกับ พันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS และกรอบความตกลง AFAS ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อมาตรฐาน อุดมศึกษาของไทย สำหรับอุดมศึกษาในระดับปริญญาหรือเทียบเท่า และบริการอุดมศึกษา คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไม่ว่าจะโดยสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของ เอกชน ในรูปแบบการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (Mode 3) ไทยมีข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดทั้งด้านการ จัดตั้งองค์กรธุรกิจและสัดส่วนการลงทุนของต่างชาติ ข้อจำกัดด้านสัญชาติโดยกรรมการสภาสถาบัน จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจะต้องมีสัญชาติไทยด้วย ในรูปแบบการให้บริการโดยบุคลากรทางการศึกษา (Mode 4) ไทยยังไม่เปิดตลาดให้คนชาติอาเซียนอื่นเข้ามาทำงานให้บริการอุดมศึกษา ไม่ว่าจะคณะใด สาขาวิชาใด ทั้งนี้จากการที่ไทยไม่ได้ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะเกี่ยวกับกฎระเบียบและหน่วยกำกับ ดูแลมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา (เช่นเดียวกับสมาชิกอาเซียนอื่น) ส่งผลให้ไทยสามารถออก กฎหมาย กฎระเบียบที่เห็นว่าจำเป็นต่อการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาและหน่วยงานกำกับดูแล มาตรฐานอุดมศึกษาของไทยได้ (โดยไม่ขัดต่อข้อผูกพันภายใต้ AFAS) โดยพึงต้องมีลักษณะที่เป็น รูปธรรม โปร่งใส ไม่ได้สร้างข้อจำกัดต่อการให้บริการ ไม่เป็นภาระมากเกินไปกว่าจำเป็นต่อกระบวนการ ออกใบอนุญาตและการทำให้แน่ใจในคุณภาพการบริการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

6. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่า ความเป็นกฎหมายที่ดีกว่าในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของ มหาวิทยาลัยเอกชนไทยเป็นไปตามตัวชี้วัดที่ค้นพบคือ (1) ชัดเจน ถูกต้องครอบคลุม การเข้าถึงอย่างทั่วถึง และเป็นที่ยอมรับปฏิบัติได้ (2) สร้างหน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ในด้านการใช้ ทรัพยากรและเทคนิควิธีให้เกิดประโยชน์สูงสุด โปร่งใส มีส่วนร่วม และมีฉันทามติ (3) สอดคล้องกับ พันธกรณีของไทยภายใต้ AFAS รวมทั้งตัวชี้วัดที่ค้นพบเพิ่มเติมโดยเฉพาะความยืดหยุ่น ความเท่าเทียม และความเป็นธรรม จึงควรพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ หน่วยหรือหน่วยงานกำกับดูแล



ของไทยในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ AFAS สาขาการศึกษา ดังต่อไปนี้

1) การใช้บังคับคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 39/2559 เฉพาะเมื่อปรากฏอย่างชัดเจน แก้อภัยโทษและจำเป็นจริง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกมองว่าควบคุมเข้มงวด หรือแก้ไขคำสั่งหัวหน้าคสช.นี้เกี่ยวกับการมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อเกิดกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาจนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือจงใจหลีกเลี่ยงหรือประวิงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาหรือคำสั่งของรัฐมนตรี

2) แก้ไขเพิ่มเติมกฎระเบียบให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะและสถานการณ์คือ ข้อกำหนดทักษะด้านภาษาอังกฤษสำหรับอาจารย์ประจำใหม่ ข้อกำหนดชั่วโมงสอนของอาจารย์พิเศษไม่เกินร้อยละ 50 ของรายวิชา และข้อกำหนดคุณสมบัติของอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

3) จัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐ

4) แก้ไขกฎระเบียบมาตรฐานการศึกษาที่มุ่งเป้าไปที่ผลลัพธ์การเรียนรู้ (learning outcomes) และ

5) การเพิ่มมาตรการการอุดหนุนและส่งเสริมให้แก่มหาวิทยาลัยเอกชน โดยการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาตามกลุ่มเป้าหมาย อัตลักษณ์ ความถนัด ความโดดเด่น และความเชี่ยวชาญ เฉพาะ การขยายการให้กู้ยืมเงินด้วยเงื่อนไขที่สมเหตุสมผลและจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อจัดการศึกษาตามเกณฑ์ที่มุ่งเน้น มาตรการอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรคเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรทางการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศในการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรการศึกษาฯ ที่ประเมินผลได้ การให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีแผนหรือวิธีการศึกษาหรือหลักสูตรระยะสั้นที่พัฒนาทักษะความรู้เฉพาะด้านตอบสนองตลาดแรงงาน

ผู้เขียนเห็นว่าควรพัฒนาปรับปรุง 3 หน่วย/หน่วยงานกำกับดูแลในประเด็นดังต่อไปนี้

สภาสถาบัน (1) องค์ประกอบของสภาสถาบัน ได้แก่ โดยเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของสกอ. ลดจำนวนชั้นสูงของกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อโดยกำหนดจำนวนที่แน่นอนไว้ และเพิ่มจำนวนชั้นต่ำของคณาจารย์ประจำให้มากขึ้น (2) เพิ่มความถี่ในการประชุมสภาสถาบัน (ต่อปี) และ (3) มาตรการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการปฏิบัติหน้าที่ตามกรอบกฎหมาย โดยกำหนดให้กรรมการใหม่ของสภาสถาบันเข้าอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยอย่างน้อยที่สุดภายใน 6 เดือนแรก และควรมีข้อบังคับหรือมาตรการให้มหาวิทยาลัยต้องรายงานเรื่องการบริหารจัดการหลักสูตรในรายละเอียดที่มากพอและรอบด้านต่อกรรมการสภาสถาบัน

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) มีข้อเสนอแนะว่าควร (1) ระมัดระวังในการใช้บังคับคำสั่งหัวหน้าคสช. ที่ 39/2559 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (2) จัดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างมหาวิทยาลัยเอกชนและมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยกกอ. และ สกอ. ควรมีความเป็นกลางในเชิงนโยบาย บังคับใช้กฎระเบียบมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน ควรใช้วิธีการที่มีมาตรฐานอย่างเดียวกันใน

ระดับเดียวกันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยของเอกชน เพื่อที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ต่อมหาวิทยาลัยเอกชน (3) ปรับเปลี่ยนบทบาทและแนวทางการกำกับดูแลในเชิงสร้างสรรค์ ไปสู่การ เน้นส่งเสริมสนับสนุนหรือเอื้ออำนวย ให้คำแนะนำแบบกัลยาณมิตรมหาวิทยาลัยเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังจากกฎกระทรวงประกันคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับซึ่งสอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญ

สภามหาวิทยาลัย มีข้อเสนอแนะว่าควรให้สภามหาวิทยาลัยเข้ามาช่วยกลั่นกรอง กำกับดูแลมาตรฐานไป จนถึงเข้าไปช่วยตรวจสอบเชิงลึก เพราะเข้าใจในเรื่องการศึกษาที่เป็นศาสตร์เฉพาะทางวิชาชีพได้ดีกว่า สกอ. มาก แต่ไม่ต้องถึงขั้นที่สภามหาวิทยาลัยเข้าไปกำหนดในรายละเอียดเชิงลึกเกี่ยวกับขอบเขตวิชา วิธีการสอน กำหนดอาจารย์ นักศึกษา สถานที่และทรัพยากรที่เหมาะสม เพราะแต่ละมหาวิทยาลัย เอกชนมีบริบทและแนวทางของตนเอง ควรเปิดโอกาสให้ใช้อัตลักษณ์และศักยภาพอย่างเต็มที่ในการ จัดการศึกษา

เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ AFAS สาขาการศึกษา กฎหมาย กฎระเบียบที่กำกับ ดูแลมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนไทยพึงต้องเป็นรูปธรรม โปร่งใส ไม่ได้สร้างข้อจำกัด ต่อการให้บริการ ไม่เป็นภาระมากเกินไปจนจำเป็นต้องกระบวนการออกใบอนุญาตและการทำให้แน่ใจใน คุณภาพการบริการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ควรมีมาตรการอุดหนุนบริการอุดมศึกษา และพัฒนา บทบัญญัติและ/หรือการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณี nominee) ไทยให้แก่นักลงทุนต่างชาติ ในการประกอบกิจการจัดตั้งและบริหารมหาวิทยาลัยเอกชน และกรณีจัดตั้งสำนักงานผู้แทนในไทยเพื่อ ประกอบกิจการจัดตั้งและบริหารมหาวิทยาลัยเอกชนที่ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์มาตรฐานอุดมศึกษาให้ เข้ามาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สกอ. ในทำนองเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอื่น ๆ