



แนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงของการจัดการอุดมศึกษาไทย:

บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบในบริบทโลกาภิวัตน์

TRENDS AND TRANSFORMATIONS IN THAI HIGHER EDUCATION MANAGEMENT:
A COMPARATIVE ANALYSIS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

นาวพร เอี่ยมธีระกุล^{1*}, ณัฐวัชร จันทโรธรณ์¹, ปิยลักษณ์ เพชรแอง², สุปัญญา จันทร์เพ็ญศรี²
Navaphorn lamthirakul^{1*}, Nuttawat Chantarotorn¹, Piyalux Phetang², Supanya Chanpensre²

*Corresponding Author E-mail: navaphorn.kob@gmail.com

Received April 9, 2026; Revised June 23, 2026; Accepted July 8, 2026

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์เชิงวิพากษ์ต่อโครงสร้างและข้อจำกัดของระบบอุดมศึกษาไทยในรอบสองทศวรรษ ผ่านการบูรณาการกรอบทฤษฎีทุนมนุษย์ เสรีนิยมใหม่ และแนวทางขีดความสามารถ ร่วมกับการวิเคราะห์นโยบายเปรียบเทียบใน 9 ประเทศ ผลการศึกษาพบว่า ปริศนาของระบบที่ปฏิรูปอยู่เสมอแต่ไม่เปลี่ยนแปลงเกิดจากการรับเอาวาทกรรมโลกาภิวัตน์มาใช้อย่างขาดการวิพากษ์ ส่งผลให้เกิดภาวะการเลียนแบบเชิงสถาบันที่มุ่งเน้นมาตรฐานเดียวแต่ผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำเชิงระบบ โดยเฉพาะความย้อนแย้งระหว่างการควบคุมเชิงคุณภาพกับการลดทอนขีดความสามารถในการสร้างสรรค์ บทความนี้จึงเสนอแนวทางการก้าวข้ามกับดักนโยบายด้วยการสร้าง ตัวแบบเชิงระบบเพื่อการเปลี่ยนผ่านอุดมศึกษาไทย (ST-ICPI Model) ซึ่งบูรณาการอัตลักษณ์นโยบายเพื่อคัดกรองอิทธิพลภายนอก การรื้อสร้างระบบกำกับดูแลสู่รูปแบบการเสริมพลัง (Empowerment-based) และการจัดสรรระบบนิเวศการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นกับความยุติธรรมทางสังคม โดยเสนอให้ปฏิรูปสู่ความหลากหลายเชิงสถาบัน (Institutional Diversity) การจัดสรรงบประมาณที่ถ่วงน้ำหนักความเหลื่อมล้ำ และการสร้างผู้นำที่มีความรอบรู้เชิงนโยบาย เพื่อเปลี่ยนผ่านจากระบบที่เน้นผลิตภาพทางเศรษฐกิจเพียงมิติเดียว สู่ระบบ

¹ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์

¹ Faculty of Political Science, South-East Asia University

² มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

² King Mongkut's University of Technology North Bangkok



อุดมศึกษาที่ขยายเสรีภาพในการเรียนรู้และพัฒนาขีดความสามารถของมนุษย์อย่างเป็นรูปธรรม และยั่งยืน

คำสำคัญ: การเปลี่ยนแปลง; การจัดการอุดมศึกษาไทย; บริบทโลกาภิวัตน์

Abstract

This article critically analyzed the structures and limitations of the Thai higher education system over the past two decades by integrating Human Capital Theory, Neoliberalism, and the Capability Approach, alongside a comparative policy analysis of nine countries. The study revealed that the paradox of a system that was constantly reformed yet never changes stems from the uncritical adoption of globalization discourses, leading to institutional isomorphism that prioritizes homogenization while reproducing systemic inequalities. This was particularly evident in the contradiction between quality control mechanisms and the stifling of creative capabilities. This article proposed a strategic pathway to overcome this policy trap by introducing the Systemic Transformation Model for Thai Higher Education (ST-ICPI Model). This model emphasized policy identity as a filter against external influences, the deconstruction of governance toward an empowerment-based approach, and the creation of a learning ecosystem grounded in social justice. It advocated for institutional diversity, equity-based budgeting, and the development of critical policy literacy among leadership to transition from a system focused solely on economic productivity to one that genuinely expands human capabilities and learning freedom.

Keywords: Transformation; Thai Higher Education Management; Globalization Context

บทนำ

มีปริศนาทางนโยบายที่ควรค่าแก่การถกเถียงอย่างยิ่ง กล่าวคือ ระบบอุดมศึกษาไทยถูกปฏิรูปซ้ำแล้วซ้ำเล่านับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 ทั้งในแง่กฎหมาย โครงสร้าง และวาทกรรม ทว่าความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความไม่สอดคล้องระหว่างผลผลิตของมหาวิทยาลัยกับตลาดแรงงาน และภาวะก้าวกระโดดเชิงเอกสาร (documentary leap) ยังคงดำรงอยู่



ปรากฏการณ์นี้ชวนให้ตั้งคำถามว่า ปัญหาของอุดมศึกษาไทยคือการขาดนโยบายที่ดี หรือคือการขาดระบบที่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง

คำตอบที่บทความนี้เสนออยู่ในทิศทางหลัง ปัญหาเชิงโครงสร้างของอุดมศึกษาไทยมีรากลึกกว่าที่กรอบนโยบายกระแสหลักยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความย้อนแย้งระหว่างวาทกรรมการปฏิรูปที่ดูก้าวหน้ากับความเป็นจริงเชิงสถาบันที่หยุดนิ่ง ล้วนเชื่อมโยงกับโครงสร้างเชิงอำนาจในระดับที่ลึกกว่าระดับนโยบาย ได้แก่ วัฒนธรรมราชการที่ให้รางวัลความสอดคล้องมากกว่าความคิดสร้างสรรค์ การครอบงำของวาทกรรมเสรีนิยมใหม่ที่แปลงการศึกษาให้กลายเป็นสินค้า และความไม่สมมาตรของอำนาจระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่

โดยบูรณาการกรอบทฤษฎีหลากหลายสำนักเข้ากับการเปรียบเทียบเชิงนโยบายจาก 9 ประเทศ เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอที่กล้าพอที่จะท้าทายโครงสร้างเดิม ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ความย้อนแย้งเชิงนโยบายของการอุดมศึกษาไทยในรอบสองทศวรรษ เพื่อตอบคำถามว่าเหตุใดการปฏิรูปที่ผ่านมาจึงไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน และนำเสนอข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ผ่านตัวแบบเชิงระบบ (ST - ICPI Model) เพื่อเป็นแนวทางในการเปลี่ยนผ่านระบบอุดมศึกษาที่ตอบสนองทั้งผลิตภาพและเสรีภาพของมนุษย์อย่างสมดุล

การปะทะและสนทนาข้ามสำนักทฤษฎี: ทุนมนุษย์ เสรีนิยมใหม่ และขีดความสามารถ

ในการอภิปรายเรื่องอุดมศึกษาร่วมสมัย ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) ที่พัฒนาโดย Schultz (1961) และ Becker (1964) ยังคงครอบงำวาทกรรมนโยบายการศึกษาในระดับสากล แนวคิดนี้ มองการลงทุนในการศึกษาเป็นเครื่องมือเพิ่มผลิตภาพและรายได้ส่วนบุคคล ซึ่งนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม กรอบคิดดังกล่าวแฝงอยู่ในนโยบายอุดมศึกษาไทยอย่างชัดเจน ตั้งแต่การเน้นผลิตบัณฑิตสาย STEM การพัฒนาหลักสูตรที่ตอบโจทย์ตลาดแรงงาน ไปจนถึงตัวชี้วัดความสำเร็จที่วัดด้วยอัตราการจ้างงานหลังสำเร็จการศึกษา

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีทุนมนุษย์ในยุคดิจิทัลเผชิญข้อวิพากษ์ที่หนักแน่นจากสองทิศทาง ทิศทางแรก คือ การวิจารณ์ว่า แนวคิดนี้มีสมมุติฐานที่บกพร่อง กล่าวคือ ในยุคที่เทคโนโลยี AI กำลังแทนที่งานที่ครั้งหนึ่งต้องการการศึกษาระดับสูง ความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงระหว่างการลงทุนในการศึกษา กับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจกำลังพังทลาย บัณฑิตจำนวนมากพบว่าตนเองอยู่ในสภาวะการศึกษาเกินมาตรฐาน (over - qualification) ขณะที่ระบบเศรษฐกิจขาดแคลนแรงงานทักษะเฉพาะบางประเภท ทิศทางที่สอง คือ ข้อวิจารณ์จากสำนักความยุติธรรมทาง



สังคม (Social Justice) ที่เชื่อว่าทุนมนุษย์ทำให้ความเหลื่อมล้ำกลายเป็นเรื่องของปัจเจก โดยวางภาระการพัฒนาตนเองไว้บนบ่าของผู้เรียน โดยไม่พิจารณาโครงสร้างที่ทำให้บางคนไม่มีโอกาสเข้าถึงการลงทุนดังกล่าว

ตรงข้ามกับแนวคิดทุนมนุษย์ แนวทางขีดความสามารถ (Capability Approach) ของ Amartya Sen (1999) และ Martha Nussbaum (2011) เสนอว่า เป้าหมายของการศึกษาไม่ใช่การสร้างทุน แต่คือ การขยายเสรีภาพที่แท้จริง (substantive freedom) ของมนุษย์ในการดำเนินชีวิตแบบที่ตนมีเหตุผลจะให้ค่า แนวคิดนี้ตั้งคำถามต่ออุดมศึกษาไทยว่า ระบบการศึกษาของเราสร้างขีดความสามารถ ให้ผู้เรียนทุกคนเลือกชีวิตที่ตนต้องการ หรือสร้างเพียงบัณฑิตที่ตอบสนองความต้องการของตลาด? คำถามนี้เปิดพื้นที่วิพากษ์ที่ลึกกว่า หากมหาวิทยาลัยไทยวัดความสำเร็จด้วยอัตราการจ้างงานและรายได้เท่านั้น ระบบก็กำลังรับใช้ตลาด ไม่ใช่รับใช้มนุษย์

ในมิติของโลกาภิวัตน์ วาทกรรมเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal discourse) ได้ส่งผลให้เกิดกระบวนการที่นักสังคมวิทยาการศึกษาเรียกว่า Isomorphism เชิงสถาบัน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยทั่วโลก รวมถึงไทย ต่างถูกผลักดันให้ปรับตัวตามโครงสร้างเดียวกัน ทั้งในแง่การจัดอันดับโลก ตัวชี้วัดการวิจัย และรูปแบบการประกันคุณภาพ DiMaggio และ Powell (1983) เรียกกระบวนการนี้ว่า coercive isomorphism ซึ่งในบริบทไทย แสดงออกผ่านการที่มหาวิทยาลัยแข่งขันสร้างหลักสูตรนานาชาติ ไล่ล่าคะแนน QS World University Rankings และนำรูปแบบการบริหารแบบ New Public Management มาปรับใช้ โดยไม่ตั้งคำถามต่อบริบทเฉพาะของสังคมไทย

ความย้อนแย้งที่น่าสนใจ คือ โลกาภิวัตน์ในระบบอุดมศึกษาไทยผลิตทั้งความเป็นมาตรฐานเดียว (homogenization) ผ่านการรับเอาแนวทางสากลมาใช้ และในขณะเดียวกันก็ผลิตความเหลื่อมล้ำเชิงระบบ (systemic inequality) ใหม่ โดยมหาวิทยาลัยชั้นนำที่มีทรัพยากรพอจะ เล่นเกมระดับโลกได้ ย่อมได้เปรียบ ขณะที่มหาวิทยาลัยในพื้นที่ห่างไกลถูกทิ้งห่างออกไป กลายเป็นสองระบบในระบบเดียวที่ขัดแย้งกันเชิงโครงสร้าง บทความนี้ จึงเสนอว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยต้องผ่านการวิพากษ์กระบวนการ Isomorphism นี้ก่อน มิฉะนั้นการปฏิรูปทุกอย่างจะเป็นเพียงการตามกระแสโลกโดยไม่สร้างความแตกต่างที่แท้จริงสำหรับสังคมไทย



โครงสร้างและการบริหาร: อำนาจนิยมเชิงสถาบันที่ซ่อนอยู่

การวิพากษ์โครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาไทยต้องเริ่มจากการเปิดเผยสิ่งที่ Bourdieu (1977/1986) เรียกว่า symbolic power หรืออำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่ฝังอยู่ในโครงสร้าง แม้พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 จะมีเจตนารมณ์ปลดล็อกสถาบันจากการควบคุมของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจยังคงรวมศูนย์ผ่านกลไกที่ซับซ้อนกว่า ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดที่มหาวิทยาลัยต้องรายงาน ระบบการจัดสรรงบประมาณที่ผูกกับความสอดคล้องตามนโยบายรัฐ และการแต่งตั้งผู้บริหารสถาบันที่ยังวนเวียนอยู่ในเครือข่ายอำนาจเดิม

ปรากฏการณ์ที่ข้อมูลจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2566) สะท้อนว่า เด็กและเยาวชนกว่า 1 ล้านคนอยู่นอกระบบการศึกษา มิได้เป็นเพียงความล้มเหลวของนโยบาย แต่เป็นผลผลิตของระบบที่ถูกออกแบบมาเพื่อรับใช้กลุ่มที่มีทุนทางวัฒนธรรมและสังคมอยู่แล้ว แนวคิดของ Bourdieu เรื่อง habitus ชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในฐานะสนามแห่งการแข่งขัน (field of struggle) ย่อมผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำเชิงชนชั้น หากไม่มีการแทรกแซงเชิงโครงสร้างที่จริงจัง ดังนั้น การพูดถึงความเสมอภาคในอุดมศึกษาโดยไม่ปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรอย่างถอนรากถอนโคน จึงเป็นเพียงวาทกรรมที่ปราศจากสาร

ยิ่งไปกว่านั้น ระบบประกันคุณภาพที่มุ่งตรวจสอบตามเอกสารได้กลายเป็นเครื่องมือแห่งการยืนยันสภาพเดิม (status quo reinforcement) แทนที่จะเป็นเครื่องมือพัฒนาอาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากรายงานว่า พวกเขาใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการเตรียมเอกสารสำหรับระบบประกันคุณภาพมากกว่าการพัฒนาการสอนและการวิจัย ปรากฏการณ์นี้สะท้อนความย้อนแย้งแห่งการกำกับดูแล (governance paradox) ที่ยิ่งควบคุมมาก ยิ่งลดขีดความสามารถในการพัฒนา

บทวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เปรียบเทียบ: ความสำเร็จเชิงบริบทและความย้อนแย้งในระบบ

การวิเคราะห์ระบบอุดมศึกษาของ 9 ประเทศในกรอบนี้ได้มุ่งนำเสนอแบบอย่างที่ดี (best practice) อย่างไม่วิพากษ์ หากมุ่งเปิดเผยทั้งความสำเร็จเชิงบริบท และต้นทุนที่ซ่อนอยู่ของแต่ละโมเดล เพื่อสกัดบทเรียนที่มีนัยยะสำหรับไทยอย่างแท้จริง

ฟินแลนด์และแคนาดา: อุดมการณ์ความเสมอภาคภายใต้เงื่อนไขเชิงบริบทที่ไม่อาจถ่ายโอน

ฟินแลนด์ถูกอ้างถึงอย่างแพร่หลายในฐานะต้นแบบของระบบการศึกษาที่เสมอภาคและมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การวิพากษ์ที่สำคัญ คือ ความสำเร็จของฟินแลนด์ไม่ได้เกิดจากนโยบายการศึกษาเพียงอย่างเดียว หากเป็นผลผลิตของโครงสร้างสังคมสวัสดิการที่ครอบคลุม (comprehensive welfare state) ซึ่งมีกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างอย่างเป็น

ระบบมาอย่างยาวนาน (Sahlberg, 2021) การที่ไทยจะนำระบบฟินแลนด์มาใช้ โดยไม่แก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับมหภาค จึงเป็นการคิดในลักษณะที่มุ่งเน้นผลลัพธ์โดยละเลยพื้นฐานโครงสร้าง ซึ่งสอดคล้องกับข้อวิพากษ์ของ Steiner-Khamsi (2012) ที่ชี้ให้เห็นว่าการถ่ายโอนนโยบาย (policy borrowing) โดยปราศจากการวิเคราะห์บริบทเชิงโครงสร้าง มักนำไปสู่ความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ

แคนาดาให้บทเรียนที่แตกต่างออกไป ความสำเร็จของการกระจายอำนาจเชิงรัฐธรรมนูญของแคนาดา ซึ่งมอบอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่แต่ละจังหวัด เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่มีความไว้วางใจทางสังคม (Social trust) สูง ระบบนิติรัฐที่แข็งแกร่ง และประชาสังคมที่สามารถกำกับดูแลนโยบายได้จริง (David Waddington, 2018) ในบริบทไทยที่วัฒนธรรมองค์กรยังรวมศูนย์และประชาสังคมยังอ่อนแอ การกระจายอำนาจตามแบบแคนาดา โดยไม่สร้างเงื่อนไขพื้นฐานเหล่านี้ก่อน อาจนำไปสู่การกระจายความไม่มีประสิทธิภาพออกไปทั่วประเทศ มากกว่าการกระจายโอกาส

สิงคโปร์และเกาหลีใต้: ต้นทุนทางสังคมของความเป็นเลิศ

สิงคโปร์มักถูกยกเป็นต้นแบบของรัฐบาลนักพัฒนา (developmental state) ที่ออกแบบระบบการศึกษาให้รับใช้เป้าหมายเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม Ng (2020) ชี้ให้เห็นความย้อนแย้งที่สำคัญ ระบบการศึกษาสิงคโปร์ผลิตบัณฑิตที่มีทักษะสูง แต่ในขณะเดียวกันก็ผลิตความเครียดเชิงระบบ (systemic anxiety) ที่ฝังอยู่ในโครงสร้างตั้งแต่ระดับประถม การปฏิรูปในช่วงหลังที่พยายามลดบทบาทของ PSLE และส่งเสริม Subject-based Banding สะท้อนว่า รัฐบาลสิงคโปร์เองก็ตระหนักว่า ต้นทุนทางสังคมของโมเดลนี้สูงเกินไป บทเรียนสำหรับไทยจึงไม่ใช่การลอกเลียนสิงคโปร์ แต่คือ การเรียนรู้จากการปฏิรูปของสิงคโปร์

เกาหลีใต้เป็นกรณีที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง เพราะเปิดเผยกับดักของความสำเร็จเชิงปริมาณ (quantitative success trap) ได้อย่างชัดเจน อัตราการสำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สูงกว่าร้อยละ 70 และคะแนน PISA ที่โดดเด่น เกิดขึ้นพร้อมกับค่าใช้จ่ายด้าน Hagwon ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง (OECD, 2023) อัตราการฆ่าตัวตายในกลุ่มวัยรุ่นที่สูงเป็นลำดับต้นๆ (World Health Organization, 2023) และโครงสร้างตลาดแรงงานที่บัณฑิตยังไม่ได้งานตรงสาย สะท้อนว่าความสำเร็จในแบบทฤษฎีทุนมนุษย์ อาจไม่ได้นำไปสู่ขีดความสามารถที่แท้จริงตามแนวคิดของ Sen (1999)



เยอรมนีและออสเตรเลีย: หุ่นส่วนเชิงระบบที่ต้องการเงื่อนไขสถาบัน

เยอรมนียึดหลักการศึกษเป็นสิทธิ ไม่ใช่สินค้า ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงมหาวิทยาลัยรัฐที่ไม่เก็บค่าเล่าเรียน ระบบฝึกงานคู่ขนาน (dual apprenticeship system) ที่เชื่อมโยงสถาบันการศึกษากับภาคอุตสาหกรรมอย่างเป็นระบบ และการกระจายอำนาจสู่มลรัฐ (Länder) ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจน สิ่งที่ควรวิพากษ์ คือ ระบบดังกล่าวทำงานได้เพราะมีทุนสถาบัน (institutional capital) ที่สะสมมาหลายทศวรรษ ทั้งในแง่ความเชี่ยวชาญของบุคลากรระบบนิติรัฐ และวัฒนธรรมความรับผิดชอบ (Busemeyer & Trampusch, 2012) ไทยจะไม่สามารถซื้อทุนสถาบันเหล่านี้ด้วยการออกกฎหมาย หากต้องสร้างสมทีละชิ้นผ่านการลงทุนระยะยาวในบุคลากรและระบบ

ออสเตรเลียนำเสนอโมเดลที่น่าสนใจในแง่ระบบที่หลากหลายรายได้ (multi - source funding model) ซึ่งผสมผสานการสนับสนุนจากรัฐ รายได้จากนักศึกษา และความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ระบบนี้ มีความเปราะบางต่อความผันผวนภายนอก ดังที่เห็นได้จากผลกระทบของ COVID-19 ต่อการลดลงของนักศึกษาต่างชาติ ซึ่งเป็นเสาเอกของรายได้มหาวิทยาลัยหลายแห่ง (Norton, 2020) บทเรียนสำหรับไทยจึงไม่ใช่การเลียนแบบโมเดลรายได้ของออสเตรเลีย แต่คือ การออกแบบระบบที่มีความยืดหยุ่น และไม่พึ่งพาแหล่งรายได้แหล่งเดียวอย่างเปราะบาง

จีนและญี่ปุ่น: รัฐนักพัฒนาในฐานะผู้นำร่วมที่มีต้นทุนด้านเสรีภาพ

จีนแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า ประสิทธิภาพเชิงระบบภายใต้การควบคุมเชิงอุดมการณ์ (systemic efficiency under ideological control) การขยายตัวของอุดมศึกษาอย่างรวดเร็ว การลงทุนด้าน STEM และการเชื่อมโยงการศึกษากับเป้าหมายพัฒนาเศรษฐกิจล้วนเป็นความสำเร็จที่ไม่อาจปฏิเสธ แต่ต้องอ่านควบคู่กับบริบทของการศึกษาที่อยู่ภายใต้กรอบอุดมการณ์รัฐ (Mok, 2016) ซึ่งจำกัดเสรีภาพทางวิชาการและการพัฒนาความคิดเชิงวิพากษ์ ไทยอาจเรียนรู้จากความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างการศึกษา กับเศรษฐกิจของจีน แต่ต้องปฏิเสธโมเดลที่รัฐใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือควบคุมเชิงอุดมการณ์

ญี่ปุ่นเผชิญกับกับดักของความสำเร็จ (success trap) ในแบบที่ต่างออกไป ระบบที่เคยมีประสิทธิภาพสูงในยุคอุตสาหกรรมกำลังเผชิญความเครียดสูงในยุคดิจิทัล (Yonezawa, 2014) เพราะโครงสร้างที่เน้นเอกภาพและความสม่ำเสมอกลับกลายเป็นข้อจำกัดของนวัตกรรม อัตราการเกิดที่ลดลงกำลังส่งผลโดยตรงต่อจำนวนนักศึกษา ขณะที่ระบบ Gaokao ของจีนและ CSAT



ของเกาหลีใต้กำลังถูกตั้งคำถามอย่างจริงจัง กระบวนการปฏิรูปการประเมินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศสะท้อนการยอมรับโดยปริยายว่า กระบวนการวัดผลเชิงปริมาณไม่เพียงพอสำหรับโลกที่ซับซ้อน

สหราชอาณาจักร: บทเรียนจากความย้อนแย้งของเสรีนิยมใหม่ในการศึกษา

สหราชอาณาจักรเป็นกรณีที่เปิดเผยความย้อนแย้งของเสรีนิยมใหม่ในการศึกษา (neoliberal education paradox) ได้ชัดเจนที่สุด การปฏิรูป Academy และ Free School ที่ให้อิสระแก่โรงเรียน ควบคู่กับระบบ Ofsted ที่ตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ในทางทฤษฎีควรสร้างการแข่งขันที่นำไปสู่คุณภาพ แต่ในทางปฏิบัติ กลับนำไปสู่การที่โรงเรียนในพื้นที่ด้อยโอกาสถูกตีตรามากกว่าได้รับการสนับสนุน ขณะที่โรงเรียนเอกชนชั้นนำยังคงผลิตซ้ำชนชั้นนำทางสังคมอย่างมีนัยยะ (Ball, 2017) อีกทั้งภาระงานของครูที่สูงกว่า 54 ชั่วโมงต่อสัปดาห์นำไปสู่วิกฤตการณ์ขาดแคลนครูในสาขาสำคัญ (Worth & Van den Brande, 2020) ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นบทเรียนที่ไทยควรพิจารณาอย่างจริงจัง ก่อนที่จะนำกลไกตลาดมาใช้ในการศึกษาศึกษา

โลกาภิวัตน์และอุดมศึกษาไทย: ระหว่างการรับวาทกรรมและการสร้างอัตลักษณ์

ไทยยืนอยู่ในจุดที่ซับซ้อนในระบบอุดมศึกษาโลก ต้องการมีส่วนร่วมในระบบนิเวศความรู้ระดับนานาชาติ แต่ก็เสี่ยงต่อการสูญเสียอัตลักษณ์ทางการศึกษาเฉพาะ กระบวนการ Isomorphism เชิงสถาบันในระบบอุดมศึกษาไทยแสดงออกผ่านสามช่องทาง คือ (1) การรับเอามาตรฐานสากลอย่างเชิงกลไก (mimetic isomorphism) เช่น การนำระบบประกันคุณภาพแบบ AUN - QA มาปรับใช้โดยไม่ปรับเป้าหมาย (2) แรงกดดันจากองค์กรระดับนานาชาติ (coercive isomorphism) เช่น เงื่อนไขของ (World Bank, 2018; ADB, 2019) ในการให้ทุน และ (3) การเลียนแบบโดยสมัครใจ (normative isomorphism) ผ่านเครือข่ายวิชาการและโปรแกรมแลกเปลี่ยนนานาชาติ

ผลที่ตามมา คือ ระบบอุดมศึกษาไทยดูดซับรูปแบบของการปฏิรูปโดยไม่ดูดซับสาระ มหาวิทยาลัยมีรูปแบบหลักสูตรที่ทันสมัย มีคณะที่ชื่อฟังดูเหมือนนานาชาติ แต่เนื้อหาและกระบวนการเรียนรู้ยังมีลักษณะเดิม นี่คือ สิ่งที่ Schriewer และ Martinez (2004) เรียกว่า externalization กล่าวคือ ประเทศกำลังพัฒนามักอ้างอิงแนวทางสากลเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายภายในประเทศ โดยไม่ได้ตั้งใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสาระ



ทางออกจากกับดักนี้ไม่ใช่การปฏิเสธการมีส่วนร่วมในระบบโลก แต่คือ การพัฒนาอัตลักษณ์เชิงนโยบาย (policy identity) ที่ชัดเจน กล่าวคือ ไทยต้องสามารถเลือกที่จะรับวาทกรรมอะไร ปฏิเสธอะไร และสร้างอะไรขึ้นใหม่จากบริบทเฉพาะของตนเอง การสร้างอัตลักษณ์นี้ต้องเริ่มจากการยอมรับว่าไม่มีโมเดลใดที่เป็นกลาง ทุกโมเดลมีค่านิยมและโครงสร้างอำนาจแฝงอยู่

ข้อเสนอแนะเชิงระบบ: ตัวแบบเชิงระบบเพื่อการเปลี่ยนผ่านอุดมศึกษาไทย (ST-ICPI Model)

จากการวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของอุดมศึกษาไทย ร่วมกับการถอดบทเรียนนโยบายเปรียบเทียบใน 9 ประเทศ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์องค์ความรู้เชิงระบบสู่นวัตกรรมเชิงนโยบายในรูปแบบตัวแบบเชิงระบบเพื่อการเปลี่ยนผ่านอุดมศึกษาไทย: การบูรณาการขีดความสามารถและอัตลักษณ์นโยบาย (Systemic Transformation Model for Thai Higher Education: Integrating Capability and Policy Identity (ST - ICPI Model)) ซึ่งเป็นการรื้อสร้าง (Deconstruction) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเพื่อก้าวข้ามข้อจำกัดของทฤษฎีทุนมนุษย์และอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ที่ลดทอนคุณค่าการศึกษาให้ตอบสนองเพียงกลไกตลาด โดยประยุกต์ใช้ แนวทางขีดความสามารถ (Capability Approach) ของ Amartya Sen เป็นแกนกลางทางคุณค่า มีโครงสร้างและปฏิสัมพันธ์เชิงหน้าที่ผ่าน 4 องค์ประกอบสำคัญ ดังนี้

1. แกนกลางเชิงผลลัพธ์ ขีดความสามารถและความยุติธรรมทางสังคม (Core Outcome: Capability & Social Justice) กำหนดให้เป้าหมายสูงสุดปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการวัดความสำเร็จด้วยผลิตภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Productivity) หรืออัตราการได้งานทำ มาสู่การประเมินขีดความสามารถ (Capabilities) และเสรีภาพในการเลือกวิถีชีวิตของผู้เรียน (Well-being Freedom) เพื่อปลดปล่อยศักยภาพมนุษย์และขจัดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่ระบบเดิมผลิตซ้ำ

2. ชั้นตัวกรองเชิงกลยุทธ์ อัตลักษณ์นโยบาย (Strategic Filter: Policy Identity) ทำหน้าที่เป็นเยื่อเลือกผ่านเชิงโครงสร้าง (Semi - permeable Membrane) ในการกรองและวิพากษ์วาทกรรมสากล (Global Discourses) เช่น ลัทธิการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการวิ่งตามอันดับโลก ปกป้องระบบจากการเลียนแบบเชิงสถาบันแบบบีบบังคับ (Coercive Isomorphism) และแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของสังคมไทยอย่างเท่าทัน

3. กลไกขับเคลื่อนเชิงระบบ (Driving Mechanisms) ขับเคลื่อนผ่านสองกลไกย่อยที่หนุนเสริมกัน ได้แก่ (1) ความหลากหลายเชิงสถาบัน (Institutional Diversity) โดยการจัดกลุ่มมหาวิทยาลัย (Re - classification) ยุติมาตรฐานเดียวที่ทำลายความคิดสร้างสรรค์ ส่งเสริมพันธกิจที่แตกต่างอย่างมีศักดิ์ศรีเท่าเทียม และ (2) พื้นที่ประชาธิปไตยทางวิชาการ (Academic Democracy) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการกำกับดูแลจากการควบคุมตามตัวชี้วัด

(Compliance-based) สู่การเสริมพลัง (Empowerment - based) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่ออิสรภาพทางวิชาการและการสร้างนวัตกรรมจากฐานล่าง

4. สภาพแวดล้อมเกื้อหนุน ระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Supporting Environment: Learning Ecosystem) รื้อถอนกำแพงมหาวิทยาลัยแบบดั้งเดิมสู่ระบบนิเวศการเรียนรู้ที่เปิดกว้างและไร้รอยต่อ โดยอาศัยกลไกเชิงโครงสร้างของระบบคลังหน่วยกิตดิจิทัล และการรับรองวิทยฐานะเดิม (Recognition of Prior Learning) ที่ยืดหยุ่น รองรับการ Upskilling/Reskilling ของประชากรทุกกลุ่มวัยอย่างเสมอภาค และเปลี่ยนผ่านอุดมศึกษาให้เป็นพื้นที่สาธารณะในการขยายศักยภาพมนุษย์ตลอดช่วงชีวิตอย่างแท้จริง

ปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและการจัดวางความสัมพันธ์เชิงระบบระหว่างองค์ประกอบหลักทั้ง 4 ส่วนข้างต้น ตลอดจนทิศทางของแรงขับเคลื่อนภายนอกและการตอบสนองเชิงนโยบายของตัวแบบ สามารถแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมดังปรากฏในแผนภาพที่ 1

Systemic Transformation Model for Thai Higher Education (ST-ICPI Model)



ภาพที่ 1 ตัวแบบเชิงระบบเพื่อการเปลี่ยนผ่านอุดมศึกษาไทย: การบูรณาการขีดความสามารถและอัตลักษณ์นโยบาย (Systemic Transformation Model for Thai Higher Education: ST-ICPI Model)

เพื่อนำองค์ประกอบและกลไกขับเคลื่อนตามตัวแบบ ST-ICPI Model ไปสู่แนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเชิงนโยบาย ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์บทเรียนความสำเร็จและข้อจำกัดจากกรณีศึกษาต่างประเทศ เปรียบเทียบกับสถานการณ์ของระบบอุดมศึกษาไทย เพื่อถอดรหัสเป็นข้อเสนอแนะเชิงรื้อสร้างระบบในมิติต่าง ๆ ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 1



ตารางที่ 1 การสังเคราะห์แนวปฏิบัติและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายตามตัวแบบเชิงระบบ (ST-ICPI Model)

มิติประเด็นท้าทาย	บทเรียนจากกลุ่มประเทศ	ข้อจำกัดเดิมของอุดมศึกษาไทย	ข้อเสนอแนะเชิงระบบ
การกำกับดูแล (Governance)	เยอรมนีเน้นการจัดสรรงบประมาณฐานโครงสร้างหรือทุนสถาบัน ควบคู่กับการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่ระดับมลรัฐ	เน้นการกำกับดูแลและการประเมินคุณภาพตามตัวชี้วัด (Compliance-based Control) ภายใต้วัฒนธรรมระบบราชการแบบรวมศูนย์	ปรับเปลี่ยนสู่การกำกับดูแลฐานนวัตกรรม (Innovation-based Governance) และสร้างพื้นที่ประชาธิปไตยทางวิชาการในสถานสถาบัน
ความเสมอภาค (Equity)	ฟินแลนด์และแคนาดา ขับเคลื่อนอุดมศึกษาผ่านฐานรากของระบบรัฐสวัสดิการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในระดับมหภาคอย่างเป็นรูปธรรม	การปฏิรูปเชิงวาทกรรมนโยบายที่ขาดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดสรรทรัพยากรและทุน อุดมศึกษาอย่างแท้จริง	สร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่เปิดกว้างและพัฒนากลไกการเทียบโอนวิทยฐานะเดิมที่เอื้อต่อการเข้าถึงอย่างยืดหยุ่น
ความสอดคล้องเชิงเศรษฐกิจ (Economic Relevance)	สิงคโปร์ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการตอบสนองทางเศรษฐกิจ ทว่าเผชิญภาวะความกดดันเชิงระบบของประชากรในระดับสูง	มุ่งเน้นการผลิตกำลังคนตามอุปสงค์ของตลาดแรงงานระยะสั้น (Human Capital) แต่ละเลยการพัฒนาขีดความสามารถในการดำรงชีวิต	มุ่งพัฒนาขีดความสามารถที่ยืดหยุ่น (Flexible Capabilities) ควบคู่กับการสร้างผู้สร้างสรรคนวัตกรรมและผู้นำเชิงนโยบายในอนาคต



มิติประเด็นท้าทาย	บทเรียนจากกลุ่มประเทศ	ข้อจำกัดเดิมของอุดมศึกษาไทย	ข้อเสนอแนะเชิงระบบ
ความเป็นสากล (Internationalization)	ออสเตรเลียแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของระบบจากการพึ่งพารายได้จากภาคความเป็นสากลทางเดียว	การขับเคลื่อนความเป็นสากลตามกระแสการวิ่งตามเกณฑ์จัดอันดับมหาวิทยาลัยโลก (Global Rankings) จนละเลยบริบทและความต้องการท้องถิ่น	สร้างอัตลักษณ์ นโยบาย (Policy Identity) เพื่อเลือกรับและปรับใช้นวัตกรรมสากลบนฐานความรู้และประโยชน์จำเพาะของสังคมไทย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายวิพากษ์: จากการรื้อสร้างสู่นวัตกรรมเชิงระบบ

ข้อเสนอแนะที่นำเสนอต่อไปนี้ไม่ใช่แผนปฏิบัติการเชิงกลไก หากเป็นข้อเสนอเชิงวิพากษ์ที่มุ่งรื้อถอนโครงสร้างที่เป็นอุปสรรค พร้อมกับสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อนวัตกรรมเชิงนโยบายอย่างยั่งยืน

1. รื้อสร้างระบบกำกับดูแล (Institutional Decoupling & Empowerment ปฏิรูปวัฒนธรรมการกำกับดูแลจากการมุ่งเน้นการตรวจสอบตามเอกสาร (Compliance-based) สู่การส่งเสริมนวัตกรรมสถาบัน (Innovation - based) เพื่อลดกระบวนการ Isomorphism ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอัตลักษณ์เฉพาะทาง สภามหาวิทยาลัยต้องถูกปฏิรูปให้เป็นพื้นที่ประชาธิปไตยทางวิชาการที่ยึดโยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจริง (Stakeholder Engagement)

2. สร้างพื้นที่นโยบายที่เป็นธรรม (Equity-based Budgeting) ภายใต้กรอบ Capability Approach การจัดสรรทรัพยากรต้องก้าวข้ามความเท่าเทียมในเชิงตัวเลข สู่การจัดสรรที่ถ่วงน้ำหนักปัจจัยความเหลื่อมล้ำ (Weighted Allocation) เพื่อรับประกันความเท่าเทียมของโอกาสที่แท้จริง โดยมีกลไกติดตามผลที่เป็นอิสระจากการกำกับดูแลของส่วนกลาง

3. ส่งเสริมความหลากหลายเชิงสถาบัน (Institutional Diversification) ยุติการแข่งขันแบบ Zero - sum game ในการจัดอันดับสากล (Ranking Race) โดยหันมาสร้างระบบนิเวศการเรียนรู้ที่มีความหลากหลาย (Institutional Diversity) เชื่อมโยงกับระบบเทียบโอนความรู้ (RPL) เพื่อเปลี่ยนการเรียนรู้ตลอดชีวิตจากวาทกรรมให้กลายเป็นโครงสร้างที่ใช้งานได้



จริงสำหรับทุกคน นอกจากนี้ การส่งเสริมความหลากหลายเชิงสถาบันยังต้องรวมถึงการรับมือกับผลกระทบของ Digital Transformation และ MOOCs ระดับโลก โดยมหาวิทยาลัยต้องปรับตัวจากผู้ผลิตเนื้อหา (Content Provider) สู่การเป็นผู้รับรองคุณภาพและระบบคลังหน่วยกิตดิจิทัลที่ยืดหยุ่น เพื่อรองรับ Micro-credentials ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ใช้งานได้จริงสำหรับทุกคน

4. สร้างความรอบรู้เชิงนโยบาย (Critical Policy Literacy for Leadership) วิกฤตความล้มเหลวของการปฏิรูปส่วนหนึ่งเกิดจากผู้นำสถาบันที่ขาดขีดความสามารถเชิงวิพากษ์ (Critical Capability) การพัฒนาผู้นำนโยบายที่สามารถประเมินและตีความบริบทท้องถิ่นก่อนรับใช้นโยบายสากล จึงเป็นภารกิจเร่งด่วนเพื่อหยุดยั้งการเป็นเพียง "ผู้บริโภคนโยบาย" ของต่างชาติ

สรุป

บทความนี้ได้นำเสนอว่าปัญหาของอุดมศึกษาไทยไม่ใช่การขาดนโยบาย แต่คือ การขาดกรอบคิดวิพากษ์ในการกำหนดและประเมินนโยบาย ระบบที่ปฏิรูปอยู่เสมอแต่ไม่เปลี่ยนแปลงสะท้อนถึงโครงสร้างเชิงอำนาจที่ยังคงดำรงอยู่ใต้พื้นผิวของวาทกรรมการปฏิรูป การถกเถียงระหว่างทฤษฎีทุนมนุษย์ เสรีนิยมใหม่ และแนวทางขีดความสามารถ ไม่ใช่เรื่องนามธรรม แต่มีนัยยะตรงต่อการกำหนดว่า ใครได้รับประโยชน์จากระบบการศึกษา ใครถูกทิ้งไว้ข้างหลัง และใครมีอำนาจในการกำหนดทิศทางของระบบ

การเปรียบเทียบกับ 9 ประเทศยืนยันว่า ไม่มีโมเดลที่สมบูรณ์แบบ ทุกระบบมีต้นทุนที่ซ่อนอยู่และมีเงื่อนไขเชิงบริบทที่ไม่อาจถ่ายโอนได้โดยสมบูรณ์ ความสำเร็จของฟินแลนด์ ฐานรากอยู่ที่ระบบสวัสดิการสังคม ของสิงคโปร์ที่รัฐนักพัฒนา ของเยอรมนีที่ทุนสถาบัน สิ่งที่ไทยสามารถเรียนรู้ได้จริง คือ วิธีคิด (mode of thinking) ไม่ใช่สูตรสำเร็จ (formula)

สุดท้าย ผู้เขียนยืนยันว่า การปฏิรูปอุดมศึกษาไทยที่ยั่งยืนต้องเริ่มจากความกล้าหาญทางการเมืองในการยอมรับว่าโครงสร้างเดิมกำลังรับใช้ผลประโยชน์บางกลุ่มมากกว่ากลุ่มอื่น และต้องสร้างพื้นที่ประชาธิปไตยทางการศึกษาที่เปิดให้ทุกเสียงมีส่วนร่วมในการออกแบบอนาคตของระบบ การเปลี่ยนผ่านครั้งนี้จะไม่สำเร็จจากนโยบายเพียงลำพัง แต่ต้องการวัฒนธรรมองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่เปิดรับการวิพากษ์ ทดลอง และเติบโตจากความล้มเหลวอย่างจริงจัง



เอกสารอ้างอิง

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2566). รายงานสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ปี 2566. สืบค้น 11 เมษายน 2569, <https://www.eef.or.th/infographic-54653/>
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 57 ก. หน้า 54-78.
- ADB. (2019). *The future of higher education in the People's Republic of China and Thailand*. Asian Development Bank.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. National Bureau of Economic Research.
- Ball, S. J. (2017). *The education debate*. Bristol University Press, Policy Press.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*.
- Busemeyer, M. R., & Trampusch, C. (2012). The political economy of collective skill systems: A comparative study of Germany, Austria, and Switzerland. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 241-260.
- David Waddington. (2018). Challenges of Canada's Decentralized Education System. *College Quarterly*, 21(2), 1-28.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Mok, K. H. (2016). Massification of higher education and employability of graduates in China. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 38(3), 329-346.
- Ng, P. T. (2020). The paradoxes of student well-being in Singapore. *ECNU Review of Education*, 3(3), 437-451.
- Norton, A. (2020). *University funding models: A comparative analysis*. Grattan Institute.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press.
- OECD. (2023). *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.



- Schriewer, J., & Martinez, C. (2004). Constructions of internationality in education. In Steiner-Khamsi, G. (Ed.), *The global politics of educational borrowing and lending* (pp. 29–53). Teachers College Press.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*, 51(1), 1–17.
- Sahlberg, P. (2021). *Finnish lessons 3.0: What can the world learn from educational change in Finland?*. Teachers College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2012). The Politics of Policy Borrowing. In *The Routledge International Handbook of Educational Change* (pp. 43-52). Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- World Health Organization. (2023). *Suicide worldwide in 2023*. WHO Report.
- Worth, J., & Van den Brande, J. (2020). *Teacher workload and wellbeing in England*. National Foundation for Educational Research.
- World Bank. (2018). *Thailand: Strengthening the foundations for a sustainable and inclusive higher education system*. World Bank Group.
- Yonezawa, A. (2014). Japan's university reforms and the changing role of government. In *Higher Education in the Asia-Pacific* (pp. 95-110). Springer.