



วารสารวิธีวิทยาการวิจัย

ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2546

JOURNAL OF
RESEARCH
METHODOLOGY

Volume 16, Number 4 (October-December 2003)

A QUARTERLY PUBLICATION OF THE
DEPARTMENT OF EDUCATIONAL RESEARCH,
FACULTY OF EDUCATION, CHULALONGKORN UNIVERSITY
AND THE SOCIAL SCIENCE RESEARCH ASSOCIATION OF THAILAND

Supported by The Thailand Research Fund
สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY (ISSN 0857 - 2933) is published quarterly (January-March, April-June, July-September, October-December) by Department of Educational Research, Faculty of Education, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Bangkok 10330 Thailand and The Social Science Research Association of Thailand, to carry original reports of studies and analysis in education, educational research methodology, educational statistics, educational measurement and evaluation.

Ordering Information

Member 1 year subscriber rate is 300 Baht. Single copies of back issues are 80 Baht. Discounts are available for quantity purchases. Send orders to JRM subscriptions, Department of Educational Research, Faculty of Education, Chulalongkorn University BKK 10330, Thailand, fax 218-2578 (local) 662-215-3568 (international).

Change of Address

Claims for missing or undelivered issues will be considered only if received at the JRM Office within 6 months of the month of issue. Requests for change of address must be received by managing editor at least 1 month before the publication date of the first issue to be affected by the request.

Instructions to Contributors

Three fully blinded copies of the manuscript should be submitted for blind reviewing. The manuscript should be typed double-spaced (including quotations, footnotes, and references) on 8 1/2 X11 in. paper, with ample margins, and should run between 10 and 15 pages in typed length. The author's name and affiliation should appear on a separate cover page, and only on this page, to ensure anonymity in the reviewing process. An English abstract of 100-150 words must be included on a separate page. Manuscripts are accepted for consideration with the understanding that they are original material and are not under consideration for publication elsewhere.

Editorial review usually takes 1-2 months. All figures must be camera-ready. Manuscripts not conforming to these specifications will be returned to the author for proper style change.

Editorial Correspondence

All editorial correspondence and manuscripts relating to the journal should be sent to Prof. Dr. Somwung Pitiyanuwat, Faculty of Education, Chulalongkorn University, BKK 10330. E-mail address:psomwung@chula.ac.th

Copyright and Permissions

© 1997 by the Department of Educational Research. No written or oral permission is necessary to reproduce a table, a figure, or an excerpt of fewer than 500 words from this journal, or to make photocopies for classroom use. Authors are granted permission, without fee, to photocopy their own material. Copies must include a full and accurate bibliographic citation and the following credit line: "Copyright [year] by the Department of Educational Research; reproduced with permission from the publisher." Written permission must be obtained to reproduce or reprint material in circumstances other than those just described. Please direct requests for permission or for further information on policies and fees to the Department of Educational Research Office.

Advertising

JRM Office. Department of Educational Research, Faculty of Education, Chulalongkorn University, BKK 10330. Telephone: 662-218-2525, fax 662-218-2578 (rates and dates available on request). E-mail address:somwung.p@chula.ac.th

วารสารวิธีวิทยาการวิจัย

JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY

**ภาควิชาวิจัยการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ
สมาคมวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย**

**The Department of Educational Research, Faculty of Education,
Chulalongkorn University and The
Social Science Research Association of Thailand**

Journal of Research Methodology

Editors

Somwung Pitiyanuwat, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Teara Archwamety, Ph.D.	University of Nebraska at Kearney, U.S.A.
Pawinee Srisukvatananan, Ph.D.	Kasetsat University, Thailand

Associate Editors

Nonglak Wiratchai, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Suwimon Wongwanich, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Siridej Sujiva, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand

Editorial Board

Arunsri Anantrasirichai, Ph.D.	Ministry of Education, Thailand
Suesan Junck, Ph.D.	National-Louis University, USA.
Siriporn Boonyananta, Ph.D.	Office of the National Education Commission, Thailand
Somporn Isvilanonada, M.D.	Kasetsat University, Thailand
Suchada Bowarnkitiwong, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Susan M. Brookhart, Ph.D.	Duquesne University, U.S.A.
Ray Derricott, Ph.D.	University of Liverpool, United Kingdom
Vimolsiddhi Horayangkura, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Ho Wah Kam, Ph.D.	SEAMEO Regional Language Institute, Singapore
Pirom Kamolratanakul, M.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Sirichai Kanjanawasee, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Sudaporn Luksaneeyanawin, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Frances Lawrenz, Ph.D.	University of Minnesota, U.S.A.
Zsuzsa Matrai, Ph.D.	National Institute for Public Education, Hungary
Samphan Punprug, Ph.D.	Khonkhan University, Thailand
Jay Samuels, Ph.D.	University of Minnesota, U.S.A.
Chitr Sitthi-Amorn, M.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Arong Suthasasna, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Theeraporn Uwano, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand

Managing Editors

Auyporn Ruenstrakul, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Aimorn Jangsiripornpakorn, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Wanee Kaemkate, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Duangkamol Traiwichitkhun, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Nuttaporn Lawthong, Ph.D.	Chulalongkorn University, Thailand
Kamonwan Tangdhanakanond, Ph.D.	Candidate Chulalongkorn University, Thailand
Kittiya Seeorn, Ph.D. Candidate	Chulalongkorn University, Thailand
Soamshine Boonyananta, Ph.D. Candidate	Chulalongkorn University, Thailand
Thavil Puapoomcharoen	Social Science Research Association of Thailand
Varunee Thaleongchok, M.Ed.	Social Science Research Association of Thailand

JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY

Volume 16, Number 4 (October-December 2003)

CONTENT

563

Crop Production Cost Insurance in Thailand

Vichit Lorchirachuoongkul , Weena Chaisilaparungruang

Reviewer

Suvinai Randavay, Thitvadee Chaiyawat

603

A Development of the Standards for Teacher and School Administrator Quality and a Design of the Internal Evaluation System

Suwimon Wongwanich

Reviewer

Pote Sapianchai, Pruet Siribanpitak

651

Governance Model for Chulalongkorn University in the Future

Pornchulee Achava-Amrung

Reviewer

Pracob Cooperat, Theeraporn Verathaworn

689

General Characteristics, Origin and Process of the Humanities

Soraj Hongladarom

Reviewer

Somparn Prompa, Suwanna Satha-Anand

713

Choice-Agreement Index and Its Application to Item Analysis

Teara Archwamety

Reviewer

Sirichai Kanjanawasee

735

**The Impacts of Radio and Television Signals Spilling
Over Thai-Laos Borders**

Vipha Utamachant

755

**Comparative Study of Organizational Information
Technology Applications in Thailand,
Some ASEAN Countries, and United States**

Somboonwan Satyarakwit et. al.

783

**A Study on Conditioning Factors and Proposed Guidelines for the
Provision of Basic Education of Subdistrict Administration Organizations
in The Northeastern Region**

Satit Pholchareon

วารสารวิธีวิทยาการวิจัย
ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2546

สารบัญ

563

การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล
วิจิต หล่อจ๊ะระชุนท์กุล วัฒนา ฉายศิลป์รุ่งเรือง

ผู้ปริทัศน์บทความ

สุวินัย รันดาเว สุจิตต์ ชัยวัฒน์

603

การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา
และการวางระบบประเมินภายใน

สุวิมล ว่องวานิช

ผู้ปริทัศน์บทความ

พจน์ สะเพียรชัย พงษ์สิทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์

651

รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต

พรชูลี อาชวอำรุง

ผู้ปริทัศน์บทความ

ประกอบ คุปรัตน์ วีระพร วีระถาวร

689

ลักษณะทั่วไป กำเนิดและกระบวนการทางมนุษยศาสตร์

ไสรจักษ์ หงส์ดารมภ์

ผู้ปริทัศน์บทความ

สมภาร พรหมทา สุวรรณ สภาอานันท์

713

Choice-Agreement Index and Its Application to Item Analysis

ธีระ อาชวเมธี

ผู้ปริทัศน์บทความ

ศิริชัย กาญจนวาสี

735

ผลกระทบของสัญญาณวิทยาและโทรทัศน์ข้ามพรมแดนระหว่างไทย-ลาว

วิภา อุดมฉันท

755

การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์การของประเทศไทย

บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

สมบุญณวัฒน์ สัตยารักษ์วิทย์ และคณะ

783

การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สาธิต ผลเจริญ

Crop Production Cost Insurance in Thailand

Vichit Lorchirachoonkul
Weena Chaisilaparungruang

ABSTRACT

The agricultural sector is vital to the Thai economy. Agricultural outputs in Thailand are sufficient to supply the domestic and foreign markets as inputs to agro-industries and as consumers' products. The Thai people fortunately have an opportunity to consume the agricultural products at a very low price. The agricultural products are turned into a great number of businessmen's and industrialists' wealth. On the contrary, most of farmers themselves are still poor and burden with debts. The farmer's revenue is very low and unpredictable because the agriculture depends largely on natural factors. The farmers unavoidably face natural risks, social risks and economic risks. Therefore the government should formulate the policy on systematic and comprehensive agricultural risk management covering the production, marketing and financial aspects. Crop insurance is one of the means that developed countries use as an instrument to manage the financial requirements to compensate the farmer's cost and revenue under the following circumstances: loss of farmer's production cost at the time of natural disaster occurrence, the decrease in agricultural outputs, and the negative fluctuations in price. Consequently the objective of farmers' revenue stabilization and security in agricultural profession can be achieved.

The research report reviews the crop insurance practices in developed countries such as U.S.A. and Canada and also proposes the appropriate crop insurance models in Thailand. In the first stage, crop insurance will protect the production cost against the natural disaster. The tariff is determined on the basis of the secondary agricultural data from year 1988/1989 to year 1997/1998. Furthermore, the report also suggests the crop insurance fund to manage its own risks for the sake of long-term stability by reinsuring with the private insurance firm and by limiting the liability of the fund. Moreover, the simulation determines the required reserve for the crop insurance fund to handle the fluctuation in claims payable to the farmers effectively.

การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

วิจิต หล่อจิระชุนห์กุล
วิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง

บทคัดย่อ

ภาคการเกษตรนับว่ามีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจไทย ผลผลิตจากภาคการเกษตรเป็นทั้งวัตถุดิบที่ป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศและเป็นสินค้าบริโภคของคนไทย แล้วยังเหลือเป็นสินค้าส่งออก คนไทยได้บริโภคผลผลิตจากภาคเกษตรในราคาต่ำและสร้างความร่ำรวยให้แก่เกษตรกรและนักอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่เกษตรกรผู้ผลิตพืชผลการเกษตรจำนวนมาก ยังคงยากจนและมีหนี้สินมาก เกษตรกรมีรายได้ที่ค่อนข้างต่ำและไม่คงที่แน่นอน เนื่องจากการเกษตรต้องพึ่งพิงปัจจัยทางธรรมชาติอย่างมาก เกษตรกรต้องประสบทั้งภัยธรรมชาติ ภัยทางสังคม และภัยทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดนโยบายในการจัดการความเสี่ยงภัยให้เกษตรกรอย่างมีระบบให้ครบถ้วน ตั้งแต่เริ่มการเพาะปลูก การตลาด และการเงิน การประกันภัยพืชผลเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้ว นำมาเป็นเครื่องมือในการจัดระบบการเงินเพื่อช่วยเกษตรกร เพื่อคุ้มครองต้นทุนการผลิตเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ คุ้มครองปริมาณผลผลิตที่ลดต่ำลง คุ้มครองราคาผลผลิตที่ผันผวน ทั้งนี้จะช่วยสร้างเสถียรภาพรายได้และความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร

รายงานวิจัยนี้ได้ศึกษารูปแบบการประกันภัย พืชผลในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา รวมทั้งเสนอแนะรูปแบบประกันภัยพืชผลที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในระยะเริ่มแรกจะคุ้มครองต้นทุนการผลิตพืชผลจากภัยธรรมชาติ และอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดขึ้นจากข้อมูลทุติยภูมิทางการเกษตรในฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ. 2531/32 ถึงปี พ.ศ. 2540/41 นอกจากนี้ ยังมีการเสนอวิธีป้องกันความเสี่ยงให้กับกองทุนประกันภัยพืชผล เพื่อให้มีเสถียรภาพในระยะยาว โดยการทำประกันภัยต่อกับภาคเอกชน และการจำกัดความรับผิดชอบสูงสุดของกองทุนประกันภัยพืชผล และกองทุนฯ เองควรมีเงินสำรองเพื่อรองรับความผันผวนของการจ่ายสินไหมทดแทนให้กับเกษตรกรด้วย

1. คำนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีภูมิอากาศและภูมิประเทศเหมาะแก่การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าว ข้าวโพด ยางพารา มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ เป็นแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก ผลผลิตพืชผลที่ประเทศไทยผลิตได้มากเกินกว่าอุปสงค์ภายในประเทศ จึงมีเหลือเป็นสินค้าส่งออกในปริมาณที่ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศผู้นำของโลกในการส่งออกสินค้าทางการเกษตร ในช่วงปี พ.ศ.2534-2544 มูลค่ารวมของพืชผลคิดเป็นร้อยละ 10 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปีพ.ศ.2542 ไทยส่งออกข้าวรวม 6.688 ล้านตัน มูลค่า 72.134 พันล้านบาท ได้สร้างควมร่ำรวยให้แก่เกษตรกรและนักอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก แต่ประชาชนในภาคเกษตรประมาณ 6 ล้านครัวเรือนยังคงยากจนและมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทั้งนี้เนื่องจากการเพาะปลูกพืชต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆ มากมาย เช่น ในการเพาะปลูกข้าว เกษตรกรต้องลงทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการเตรียมดิน การจัดหาพันธุ์ข้าวและปุ๋ยเคมี ซึ่งการลงทุนนี้ไม่เคยได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นระบบจากสังคมไทยเลย เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น ความแปรปรวนของภูมิอากาศ อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง โรคพืช และแมลง เป็นต้น ทำให้ผลผลิตเสียหาย เกษตรกรได้รับการชดเชยพันธุ์พืชและปุ๋ยในระดับหนึ่ง ซึ่งน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมาก จึงทำให้เกษตรกรมีรายได้ต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไป สถานการณ์จะยิ่งเลวร้ายมากขึ้น หากราคาผลผลิตตกต่ำอีก แม้ในกรณีที่ไม่มีภัยพิบัติทางธรรมชาติ เกษตรกรก็อาจเผชิญกับความเสียหายด้านราคาผลผลิตได้ ซึ่งก็มีผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร หากฤดูเพาะปลูกแรกเกษตรกรประสบปัญหารายได้จากผลผลิตไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ได้ลงทุนไป หนี้สินของเกษตรกรจะเริ่มสะสม ซึ่งเป็นการยากที่ผลผลิตในอีกฤดูถัดมาจะก่อให้เกิดรายได้แก่เกษตรกรเพียงพอที่จะชดเชยต้นทุน 2 ฤดูได้ ดังนั้น เมื่อเกิดน้ำท่วมครั้งหนึ่งแล้ว หนี้สินของเกษตรกรจะเริ่มสะสมทวีเพิ่มขึ้น ยากที่จะหลุดพ้นได้ นอกจากนี้ เมื่อเกษตรกรไม่มีความมั่นใจว่ารายได้จากผลผลิตจะเพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป เกษตรกรย่อมจะลดค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตลดลงอีก ความยากจนและหนี้สินของเกษตรกรจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและเป็นจำนวนมาก

การแก้ปัญหาความเสี่ยงของรัฐที่ผ่านมาเป็นการแก้ปัญหาระยะสั้น และมีลักษณะให้ความช่วยเหลือเฉพาะกิจ (Ad Hoc Assistance) เช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้น ก็จะมีการนำพันธุ์พืช และปุ๋ย มาแจกจ่ายแก่เกษตรกรผู้ประสบภัย ซึ่งก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณที่มีได้จัดเตรียมไว้ล่วงหน้าและไม่ทันการณ์ ความช่วยเหลือเฉพาะกิจนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยต้นทุนการเพาะปลูกบางส่วน of เกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติ หลังจากนั้นเมื่อเกษตรกรมีผลผลิตออกมาและประสบกับสภาวะที่ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รัฐบาลได้มีมาตรการต่าง ๆ เช่น เข้ารับจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร เข้าแทรกแซงราคา ประกันราคาขั้นต่ำ หรือหาวิธีจูงใจให้เกษตรกรเก็บสต็อกผลผลิต

เอาไว้ก่อน โดยชดเชยดอกเบี้ยการเก็บสต็อกเพื่อลดอุปทานของสินค้าออกสู่ตลาดในช่วงต้นฤดูเก็บ ทั้งนี้เพื่อรักษาระดับราคาของผลผลิตการเกษตร จากการที่เกษตรกรประสบภัยธรรมชาติและ/หรือสภาวะราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำทำให้เกษตรกรเกิดหนี้สินขึ้นมาจากการเพาะปลูก รัฐบาลก็มีมาตรการพักหนี้ของเกษตรกรเพื่อบรรเทาปัญหาทางการเงินในระยะหนึ่ง

การลงทุนเพาะปลูกของเกษตรกรต้องใช้เวลา 3-4 เดือนกว่าผลผลิตจะออกมา ถ้ารัฐจัดระบบประกันภัยพืชผลคุ้มครองต้นทุนการเพาะปลูกในช่วงนี้ ก็จะช่วยให้เกษตรกรมีความมั่นใจที่จะลงทุน บวกกับมาตรการต่างๆของรัฐที่ช่วยด้านการตลาดและราคา ก็จะสามารถช่วยเกษตรกรลดความเสี่ยงภัยอย่างครบวงจรเริ่มตั้งแต่การผลิตถึงการตลาด ผลที่ตามมาคือรายได้จากอาชีพการเกษตรจะมีเสถียรภาพและความผันผวนจะลดลงในระดับที่ยอมรับได้

1.1 การจัดการความเสี่ยงภัยทางการเกษตร (Agricultural Risk Management)

ปัญหาทั่วไปของภาคเกษตรกรรมในประเทศต่าง ๆ มีความคล้ายคลึงกัน คือ ผลผลิตและรายได้ของเกษตรกรมีความไม่แน่นอน เนื่องจากการเกษตรต้องพึ่งพิงปัจจัยทางธรรมชาติอย่างมาก โดยเฉพาะภูมิอากาศที่มีความแปรปรวนสูง และไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้การเพาะปลูกมีความเสี่ยงสูงมาก ภัยที่เกษตรกรต้องเผชิญอาจแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

- ภัยธรรมชาติ (Natural Risks) เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม พายุ ลูกเห็บ โรคพืช แมลง และสัตว์ต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลเสียหายต่อผลผลิตทางการเกษตรโดยตรงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของสินค้าเกษตรในระหว่างฤดูการเพาะปลูก ซึ่งนับเป็นภัยหลักที่เกษตรกรไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อเกษตรกร

- ภัยทางสังคม (Social Risks) เช่น การว่างเฟลิง ขโมย การนัดหยุดงาน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม เช่น คนอพยพจากชนบทภาคเกษตรกรรมเข้ามาทำงานในเมือง การขาดแคลนแรงงานภาคเกษตร การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี มีการนำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้ในภาคการเกษตรมากขึ้น

- ภัยทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Risks) เช่น การเปลี่ยนแปลงของราคาของสินค้าการเกษตรจากตลาดภายในและภายนอกประเทศ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และต้นทุนปัจจัยการผลิต ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยดังกล่าว อาจทำให้ลดลงได้ในระดับหนึ่ง หากมีการจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 วิธีคือ

(1) การหลีกเลี่ยงภัย (Risk Avoidance) เช่น การที่เกษตรกรหลีกเลี่ยงการเพาะปลูกพืชในพื้นที่ที่มีความแปรปรวนของภูมิอากาศสูง หรือปลูกพืชชนิดอื่นที่ทนต่อสภาพภูมิอากาศได้ดีกว่าทดแทน

(2) การป้องกันภัย (Risk Prevention) เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม ระบบชลประทาน

(3) การรับความเสี่ยงภัยไว้เอง (Risk Assumption) เช่น เกษตรกรที่ร่ำรวยสามารถสะสมเงินสำรองจากปีที่มีผลผลิตดี เพื่อนำมาชดเชยในปีที่มีผลผลิตเสียหาย (Spread Risk Over Time) เกษตรกรอาจกระจายความเสี่ยงโดยการเพาะปลูกในพื้นที่ต่าง ๆ หรือเพาะปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดในพื้นที่เดียวกัน

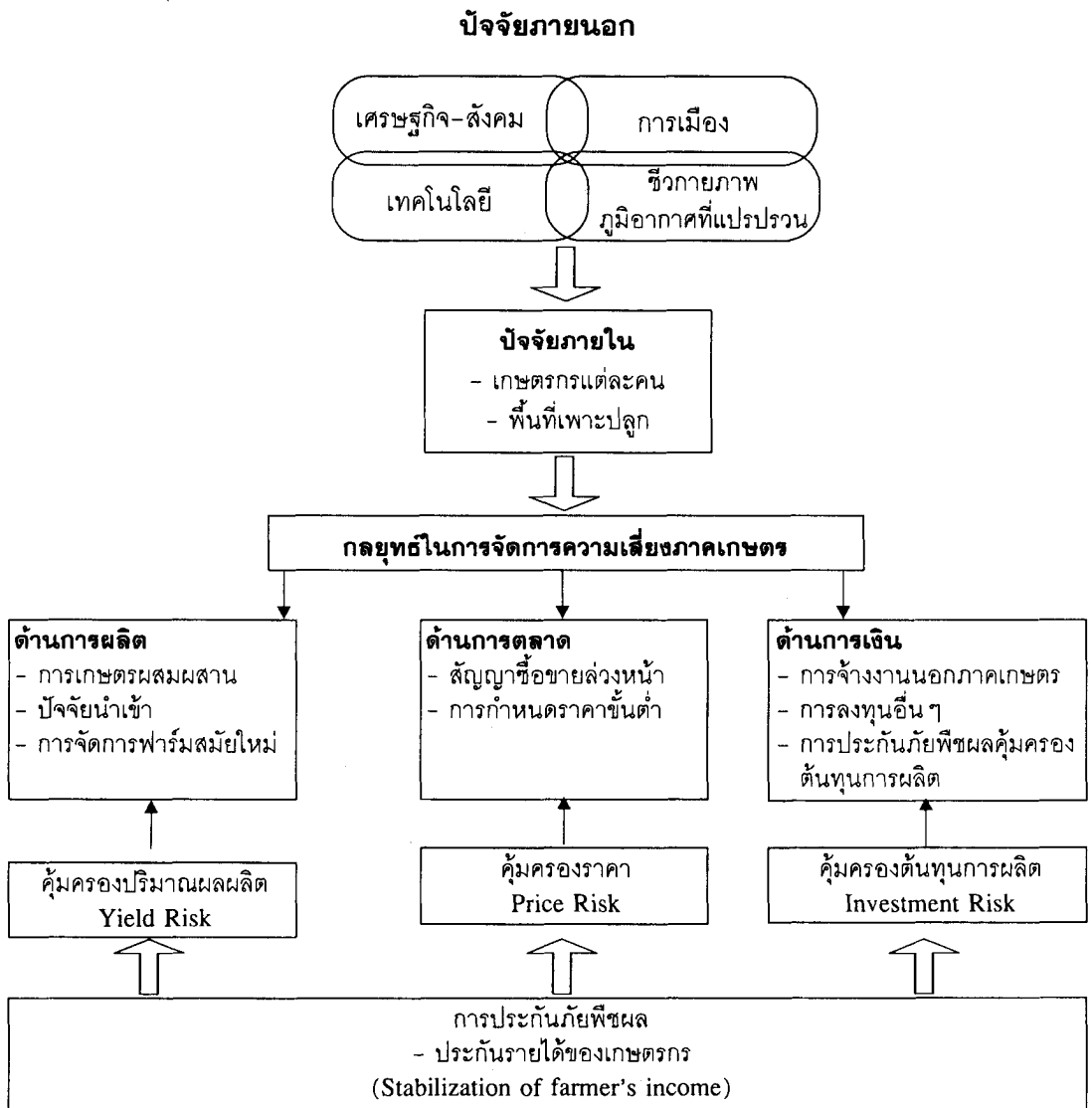
(4) การโอนความเสี่ยงภัย (Risk Transfer) เช่น การประกันภัย จากหลักการที่ว่าแต่ละบุคคลลดความเสี่ยงโดยการโอนความเสี่ยงมายังสังคมหรือกลุ่มคนในสังคม กล่าวคือ คนที่ต้องเผชิญความเสี่ยงเหมือนกันมารวมกลุ่มกัน เนื่องจากแต่ละคนไม่สามารถรับภาระความเสียหายทางการเงินจากความเสี่ยงนั้นโดยลำพังได้ จึงให้กลุ่มคนทั้งหมดช่วยรับภาระจากความเสี่ยงนี้ร่วมกัน (Pooling of Risk) เกษตรกรจำนวนมากจ่ายเงินค่าเบี้ยประกันภัยคนละเล็กคนละน้อยสมทบเข้าเงินกองทุน (Common Fund) เพื่อเตรียมไว้จ่ายให้กับเกษตรกรที่โชคร้ายประสบภัยพิบัติทางการเงินอย่างรุนแรงซึ่งมีจำนวนน้อยเพียงไม่กี่ราย เนื่องจากความน่าจะเป็นของการเกิดภัยน้อยมาก

ยุทธศาสตร์ในการจัดการความเสี่ยง อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้านใหญ่ ๆ คือ ด้านการผลิต ด้านการตลาด และด้านการเงิน ยุทธศาสตร์ด้านการผลิตในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองปริมาณผลผลิต (Yield Risk) ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยวิธีการเกษตรแบบผสมผสาน (Farm Type Diversification) ซึ่งเป็นการเพาะปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดร่วมกันและหมุนเวียนกันไป เพื่อป้องกันมิให้ดินเสียหายและมีศัตรูพืชได้ง่าย การกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับพืชแต่ละชนิด (Zoning) การตัดพันธุ์พืชที่เหมาะสม การจัดการการเพาะปลูกสมัยใหม่โดยมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเสริม เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ด้านการตลาดในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองราคาพืชผลมิให้ตกต่ำเกินไปและให้มีเสถียรภาพ โดยการจัดตั้งตลาดซื้อขายล่วงหน้า (Future or Forward Market) เพื่อลดความเสี่ยงเกี่ยวกับความผันผวนในราคาพืชผล ทำให้ราคาพืชผลมีเสถียรภาพมากขึ้น (Price Stabilization) การจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายพืชผล เพื่อป้องกันการผูกขาดในตลาดท้องถิ่น ทำให้เกิดราคาอ้างอิงที่เป็นธรรมสำหรับพืชผล การรับจำนำพืชผลเพื่อมิให้อุปทานของพืชผลมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งจะป้องกันมิให้ราคาพืชผลตกต่ำจนเกินไป การกำหนดราคาขั้นต่ำของพืชผลก็เป็นอีก มาตรการหนึ่งที่ป้องกันมิให้ราคาพืชผลตกต่ำจนเกินไป เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ด้านการเงินในการจัดการความเสี่ยง มีวัตถุประสงค์หลักคุ้มครองการลงทุนของเกษตรกร โดยการประกันภัยพืชผล เพื่อให้เกษตรกรได้รับเงินชดเชยการลงทุนเมื่อประสบภัยพิบัติการส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เสริมจากการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรม เป็นต้น

การประกันภัยพืชผลที่ใช้หลักวิชาการประกันภัย โดยการ pooling of risks เป็นการจัดการความเสี่ยงที่ดี และเป็นวิธีการที่ยอมรับกันโดยทั่วไป จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้ความคุ้มครองปริมาณผลผลิต (yield risk) ราคาผลผลิต (price risk) และต้นทุนการผลิต (investment risk) ในภาคเกษตรกรรม ดังแสดงไว้ในรูปที่ 1 การประกันภัยพืชผลจะลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง ป้องกันมิให้ภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นจนยากที่รายได้ใหม่จะชดเชยหนี้สินได้ อย่างไรก็ตาม การประกันภัยพืชผลควรกระทำเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการประกันภัยพืชผลที่ให้ความคุ้มครองต้นทุนการผลิต แล้วจึงขยายความคุ้มครองไปยังด้านปริมาณผลผลิตและราคาต่อไป ดังที่ได้กระทำกันในประเทศต่าง ๆ



รูปที่ 1 การจัดการความเสี่ยงในภาคเกษตรกรรม

1.2 สภาพการให้ความช่วยเหลือต่อเกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติในประเทศไทย

ภัยจากความแปรปรวนทางธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งความแห้งแล้งและอุทกภัยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ได้สร้างความเสียหายให้พืชผลทางการเกษตรอย่างมาก โดยเฉพาะกับข้าว เช่น ปี พ.ศ. 2538/2539 พื้นที่เสียหาย 6.4 ล้านไร่ ปี พ.ศ. 2539/2540 พื้นที่เสียหาย 5.8 ล้านไร่ ปี พ.ศ. 2540/2541 พื้นที่เสียหาย 2.23 ล้านไร่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยผ่านส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยดำเนินการในลักษณะเป็นเงินจ่ายขาดแบบให้เปล่าในรูปสิ่งของบรรเทาทุกข์ หรือปัจจัยการผลิตด้านการเกษตรที่จัดหาโดยส่วนราชการ เช่น พันธุ์พืช ปุ๋ย และสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ตามหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติตามระเบียบกระทรวงการคลัง คิดเป็น มูลค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ในการช่วยเหลือ ปี พ.ศ. 2538/2539 จำนวน 2,059.6 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2539/2540 จำนวน 1,188 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2540/2541 จำนวน 272 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2541/2542 จำนวน 555.499 ล้านบาท

การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในกรณีพืชอายุสั้นเสียหาย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ช่วยเหลือพันธุ์พืชอายุสั้นไม่เกิน 100% ของพื้นที่เสียหาย หรือถ้าจะเปลี่ยนไปปลูกไม้ผลยืนต้น จะช่วยพันธุ์พืช ไม่เกินร้อยละ 25 ของพื้นที่เสียหาย
2. สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช สารเคมี หรือ อินทรีย์วัตถุ ช่วยเหลือไม่เกิน 50% ของพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือ

กรมส่งเสริมการเกษตรได้กำหนดอัตราช่วยเหลือพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมีต่อไร่ ให้แก่เกษตรกรในกรณีข้าวและข้าวโพด ดังนี้

	จำนวนกิโลกรัมต่อไร่	บาท/กิโลกรัม	จำนวนเงิน (บาท)
พันธุ์ข้าว	10	10.75	107.50
พันธุ์ข้าวโพด	2	70.75	141.50
ปุ๋ยเคมี	25	6.50	162.50

ดังนั้น เมื่อเกษตรกรประสบภัยธรรมชาติเกษตรกรจะได้รับความช่วยเหลือโดยเฉลี่ย ไม่เกิน 188.75 บาทต่อไร่สำหรับข้าว และ 222.75 บาทต่อไร่สำหรับข้าวโพด แต่เมื่อพิจารณาถึงต้นทุนการเพาะปลูกข้าวนาปีและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ดังแสดงในตารางที่ 2 และ 4 แล้ว จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. 2543/2544 ต้นทุนการเพาะปลูกข้าวนาปี ในส่วนของพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี เท่ากับ 67.79 + 132.76

= 200.55 บาทต่อไร่ และต้นทุนการเพาะปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ในส่วนของพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี เท่ากับ $224.10 + 194.93 = 419.03$ บาทต่อไร่ แต่ถ้าเรามาพิจารณาต้นทุนทั้งหมดที่เกษตรกรลงทุนไปจะมากกว่านี้มาก เราจะแยกเป็น ค่าใช้จ่ายต้นฤดู และค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู สำหรับข้าวนาปี เท่ากับ 551.64 และ 528.21 บาทต่อไร่ สำหรับข้าวโพด 614.62 และ 780.88 บาทต่อไร่ ตามลำดับ จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่ว่าจะเกษตรกรจะประสบภัยธรรมชาติในช่วงต้นฤดูการเพาะปลูก หรือตอนกลาง ฤดูการเพาะปลูก ความช่วยเหลือของทางราชการตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงไม่เพียงพอกับต้นทุนที่เกษตรกรได้ลงไปในพื้นที่เพาะปลูก ทำให้เกษตรกรต้องมีการกู้เงินมา ลงทุนเพาะปลูกใหม่อีก หนี้สินของเกษตรกรจึงเกิดเพิ่มพูนขึ้น และโอกาสที่เกษตรกรจะหลุดพ้นจาก หนี้สินดังกล่าวมีน้อยลง เพราะรายได้จากผลผลิตต่อไร่มีเพียงพอที่จะชำระ ต้นทุนต่อไร่เท่านั้น แต่ ไม่เพียงพอที่จะชำระในส่วนของต้นทุนที่เสียไปเมื่อประสบภัยธรรมชาติ ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร จึงพอกพูนขึ้นเรื่อย ๆ เกษตรกรไม่สามารถรับความเสี่ยงภัยที่มาจากภัยธรรมชาตินี้โดยลำพังได้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาช่วยเหลือจัดระบบประกันภัยพืชผลคุ้มครองความเสี่ยง จากภัยธรรมชาติ

ความช่วยเหลือของทางราชการ นอกจากไม่คุ้มกับต้นทุนของเกษตรกรที่ได้ลงไปแล้ว ยังมีข้อเสียอื่น ๆ อีก ดังนี้

1. ความช่วยเหลือด้านงบประมาณต้องขออนุมัติเป็นครั้ง ๆ ไป ไม่สามารถสร้างความมั่นใจ ให้เกษตรกรได้
2. ขั้นตอนการขอรับความช่วยเหลือยุ่งยากซับซ้อนต้องเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ รวมทั้งขั้นตอนการจัดซื้อพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมีที่อาจมีการทุจริตได้
3. เกษตรกรผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลือล่าช้าไม่ทันการณ์

จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการน่าจะพิจารณาให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อประสบภัย ธรรมชาติในรูปแบบใหม่ โดยสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันร่วมรับภาระความเสี่ยงภัยธรรมชาติ ผ่านระบบประกันภัยพืชผล และรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติมช่วยเหลือเกษตรกร ผ่านระบบประกันภัยพืชผลดังกล่าว

รูปแบบของการประกันภัยพืชผล จะจัดให้มีองค์กรเป็นผู้รับประกันภัย เกษตรกรและ รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัยร่วมกัน องค์กรผู้รับประกันภัยจะทำการบริหารเบี้ยประกันภัยที่ รับมา มีการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และนำมาจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่เกษตรกรผู้ประสบภัย ธรรมชาติ อย่างถูกต้อง ยุติธรรม และรวดเร็ว โดยอาศัยหลักการประกันภัย คือ

- ก. โอนความเสี่ยงภัยด้านการเงินของเกษตรกรไปยังองค์กรผู้รับประกันภัย (Risk Transfer) กล่าวคือ เกษตรกรจ่ายเบี้ยประกันภัยเพียงเล็กน้อย เพื่อจะได้รับชดใช้ค่าเสียหายตามวงเงินคุ้มครองที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าเมื่อเกิดภัยพิบัติต่อพืชผลทางการเกษตรของตน
- ข. เกษตรกรทั่วประเทศมาร่วมกันเฉลี่ยความเสี่ยงภัย (Pooling of Risk) โดยจ่ายเบี้ยประกันภัยมารวมกัน (Common Pool) เพื่อให้ชดเชยความเสียหายให้กับเกษตรกรผู้ประสบภัยพิบัติ การร่วมกันเฉลี่ยความเสี่ยงภัยของเกษตรกร (Pooling of Risk) ตามกฎจำนวนมาก (Law of Large Number) นั้น จะทำให้ค่าเฉลี่ยของค่าเสียหายต่อคนมีความแปรปรวนน้อยลงและสามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำ จึงทำให้สามารถคำนวณเบี้ยประกันภัยที่จะเรียกเก็บได้ โดยมีความเชื่อมั่นที่สูงว่าจะเพียงพอชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรได้

นอกจากความเสี่ยงภัยที่เกษตรกรจะประสบกับภัยธรรมชาติในระหว่างการเพาะปลูกแล้ว หลังจากการเก็บเกี่ยวเสร็จเกษตรกรอาจจะไม่สามารถขายสินค้าเกษตรได้ในระดับราคาที่น่าพอใจ เนื่องจากอุปทานของสินค้าเกษตรมีจำนวนมากกว่าอุปสงค์ จึงทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ ซึ่งปัญหาดังกล่าว อาจแก้ไขได้โดยใช้หลักการประกันภัย (Insurance Principle) เช่นเดียวกัน จะขยายความคุ้มครองถึงปริมาณและราคาผลผลิต ซึ่งเป็นการประกันในระยะที่ 2 ต่อไป

การประกันภัยพืชผลในประเทศไทย เริ่มขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2521-2523 และต่อมาในปี พ.ศ. 2525-2527 และปี พ.ศ. 2531-2534 ทั้งสามครั้งจะทดลองทำกันในพื้นที่วงจำกัด เกษตรกรที่เข้าร่วมมีจำนวนน้อยมากประมาณ 500 คนเท่านั้น ทั้งสามโครงการเลิกล้มไปเพราะค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายออกไปสูงกว่าเบี้ยประกันภัยที่เก็บได้ การประกันภัยพืชผลดังกล่าว ดำเนินงานโดยภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีจุดอ่อนหลายประการอันเป็นผลทำให้การประกันภัยพืชผลไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวโดยสรุปคือ

1. การกำหนดเบี้ยประกันภัยในอัตราต่ำ ประมาณร้อยละ 4.0-5.0 ของทุนประกันภัยและเป็นการประกันแบบคุ้มครองทุกภัย (All Risks)
2. พื้นที่จำกัดในบางอำเภอ ไม่มีการกระจายไปยังพื้นที่อื่น ๆ เพื่อลดความเสี่ยงภัย
3. จำนวนผู้เอาประกันภัยมีจำนวนน้อยและมีการประกันภัยพืชเพียงชนิดเดียวทำให้มีความเสี่ยงสูง ไม่สามารถกระจายความเสี่ยงตามหลักการประกันภัยได้

หลังจากนั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะนำรูปแบบการประกันภัยพืชผลมาใช้ในประเทศไทยอีก จนกระทั่งปี พ.ศ. 2539 ธนากรเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 ให้จัดทำประกันภัยพืชผลในรูปกองทุนร่วมบรรเทาความเสียหายทางการเกษตร แต่ยังไม่สามารถดำเนินงานได้ เนื่องจากสำนักงานประมาณ

มิได้จัดสรรเงินให้ตามที่ ธ.ก.ส. เสนอ ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการประกันภัยพืชผลตามที่คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) เสนอเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 และได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (นายพิชัย รัตตกุล) ร่วมกันพิจารณารายละเอียดในการดำเนินการต่อไปโดยมี เป้าหมายการดำเนินงาน ดังนี้

- (1) พื้นที่ดำเนินงาน ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศไทยที่มีการปลูก ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
- (2) พืชที่ให้ความคุ้มครอง ในช่วงแรกให้ความคุ้มครองการเพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
- (3) ภัยที่ให้ความคุ้มครอง คือ อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง

การกำหนดสัดส่วนการจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนเบี้ยประกันภัยเพื่อนำเข้ากองทุน ประกันภัยพืชผล ควรเป็นการแบ่งเบาภาระร่วมกันระหว่างรัฐบาลและเกษตรกรฝ่ายละเท่า ๆ กัน คือ ร้อยละ 50 ทั้งนี้จากการศึกษาระบบการประกันภัยพืชผลของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อิสราเอล ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา บังคลาเทศ ฯลฯ รัฐบาลจะให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมด และยังอุดหนุนค่าเบี้ยประกันภัยในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 โดยเฉพาะเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ยากจนจำเป็นต้องให้รัฐบาลเข้ามาอุดหนุน เพราะเกษตรกรไม่สามารถรับภาระทั้งหมดได้

2. การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

2.1 การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกา

การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1938 (พ.ศ. 2481) โดยจัดตั้งบริษัทประกันภัยพืชผลแห่งชาติ (Federal Crop Insurance Corporation - FCIC) มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด

ในอดีตที่ผ่านมา การประกันภัยพืชผลในประเทศสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นแบบสมัครใจ (Voluntary Feature) มีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการน้อยมาก ทำให้การประกันภัยพืชผลที่ FCIC จัดขึ้นมาไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ ถึงแม้รัฐจะเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันภัยทั้งหมดแทนเกษตรกร ในการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย (Catastrophic Crop Insurance Protection) ยกเว้นค่าธรรมเนียมในการบริหารงาน (Administrative Fee) จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วม ในปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) มีเพียงร้อยละ 9.6 เท่านั้น และในปี ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) เพิ่มเป็นร้อยละ 24.5

นับว่าน้อยมากไม่ถึงครึ่งหนึ่ง และผู้ที่เข้าร่วมเป็นเกษตรกรที่มีความเสี่ยงภัยสูง จึงทำให้อัตราความเสียหายต่อเบี้ยประกันภัยรับ (Loss Ratio) สูงมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 1.35 ในระหว่างปี ค.ศ. 1980-1990 (พ.ศ. 2523-2533)⁽¹⁾ (นอกเหนือจากการมีโปรแกรมประกันภัยพืชผลแล้ว รัฐบาลยังมีโปรแกรมความช่วยเหลือภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Disaster Assistance Program) ที่ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยในลักษณะให้เปล่า จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือจากโครงการทั้งสอง สำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการประกันภัยพืชผล

ในปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) รัฐสภาสหรัฐได้ปรับปรุงกฎหมายประกันภัยพืชผลใหม่ เป็นกฎหมายปฏิรูปการประกันภัยพืชผล ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) (The Crop Insurance Reform Act of 1994) โดยเปลี่ยนลักษณะของการเข้าร่วมแบบภาคสมัครใจ มาเป็นแบบภาคบังคับให้เกษตรกรทุกคนที่อยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง (Federal Farm Program) มีประกันภัยพืชผลขั้นพื้นฐาน และยกเลิกโปรแกรมการช่วยเหลือภัยพิบัติของรัฐบาลกลางที่เป็นให้ความช่วยเหลือเฉพาะกิจทั้งหมด เป็นผลให้เกษตรกรต้องหาวิธีปกป้องความเสียหายของพืชผลทางการเกษตรด้วยตนเอง จึงทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงการประกันภัยพืชผล ที่เป็นวิธีเดียวที่จะจัดการและลดความเสี่ยงภัยในการเพาะปลูกพืชที่มีอยู่ ยังผลให้พื้นที่ที่ได้รับควบคุมครองเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 80 ของพื้นที่ที่มีสิทธิทั้งหมดในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้เกษตรกรทุกคนต้องได้รับความคุ้มครองขั้นต่ำชดเชยความเสียหายของผลผลิตเมื่อเกิดภัยธรรมชาติรุนแรง เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม หรือภัยธรรมชาติตามที่ FCIC กำหนด เรียกว่า แบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย (Catastrophic Crop Insurance Protection - CAT Insurance) จะคุ้มครองผลผลิตที่ลดลงต่ำกว่า 50% ของระดับปริมาณผลผลิตที่กำหนดไว้ และที่ระดับราคา 55% ของราคาตลาดที่กำหนดโดย FCIC การประกันภัยพืชผลคุ้มครอง

มหันตภัยนี้เกือบจะเรียกว่าให้ฟรี คือ เกษตรกรไม่ต้องจ่ายค่าเบี้ยประกันภัย (รัฐบาลสนับสนุนเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด) เพียงแต่จ่ายค่าธรรมเนียมในการดำเนินงาน 60 เหรียญสหรัฐต่อพืชต่อเขตเทศบาล (County) ซึ่งจะต้องชำระเมื่อวันมาลงทะเบียน สำหรับเกษตรกรรายเล็กจะได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมส่วนเกษตรกรที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ไม่มีการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย จะได้รับความคุ้มครองภายใต้โปรแกรมความช่วยเหลือสำหรับผู้ไม่มีประกันภัย (Noninsured Assistance Program-NAP) จะให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกับการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัยตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายไรนา ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) (1996 Farm Act) ยกเลิกข้อบังคับที่ต้องมีการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย

⁽¹⁾ ข้อมูลจากสถิติการรับประกันภัยพืชผลของ FCIC ประเทศสหรัฐอเมริกา

ของผู้เข้าร่วมในโปรแกรมเพิ่มเติมอื่น ๆ เช่น โปรแกรมการประกันรายได้ (Crop Revenue Coverage) ทำให้อัตราการเข้าร่วมของเกษตรกรในโปรแกรมการประกันภัยคุ้มครองมหันตภัย (CAT Insurance) ลดลง เหลือเพียงร้อยละ 62 ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้ FCIC ได้มีการเสนอโปรแกรมความคุ้มครองประกันภัยพืชผลเพิ่มเติมอีกหลายแบบ ซึ่งรัฐบาลกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนเบี้ยประกันภัยส่วนหนึ่งเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรซื้อความคุ้มครองเพิ่มเติมมากกว่าความคุ้มครองขั้นต่ำของแบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองมหันตภัย สำหรับแบบความคุ้มครองเพิ่มเติม เช่น แบบการประกันภัยพืชผลคุ้มครองทุกภัย (Multi-Peril Crop Insurance-MPCI) แบบการประกันภัยคุ้มครองรายได้ (Crop Revenue Coverage-CRC หรือ Revenue Assurance-RA) ฯลฯ

2.2 การประกันภัยพืชผลในประเทศแคนาดา

รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายช่วยเหลือเกษตรกร ค.ศ. 1939 (พ.ศ. 2482) (The Prairie Farm Assistance Act 1939) ได้เริ่มให้มีการประกันภัยพืชผลจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และต่อมาได้ออกกฎหมายประกันภัยพืชผลแห่งชาติ ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) (The Federal Crop Insurance Act 1959) กำหนดให้รัฐบาลกลางช่วยจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัยสุทธิ (Premium Cost) ร้อยละ 20 และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอีกร้อยละ 50 ในการประกันภัยพืชผลแบบคุ้มครองความเสียหายของผลผลิต (Crop Yield Losses) ถึงร้อยละ 60

ต่อมารัฐบาลกลางได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันภัยพืชผล (Amendment to Crop Insurance Act 1964) ได้จัดตั้งกองทุนประกันภัยต่อ (Reinsurance Fund) เพื่อช่วยรัฐบาลมณฑลจ่ายค่าเสียหายให้กับเกษตรกรในกรณีที่มีความเสียหายสูงกว่าเบี้ยประกันภัยที่เก็บได้ รัฐบาลกลางได้แก้ไข กฎหมายประกันภัยพืชผลอีกในปี ค.ศ. 1966, 1970, 1973 และ 1990 (พ.ศ. 2509, 2513, 2516 และ 2533) โดยยกระดับคุ้มครองผลผลิตถึงร้อยละ 80 สำหรับพืชผลที่กำหนด โดยใช้ค่าเฉลี่ยผลผลิตระยะยาวเป็นเกณฑ์ และร้อยละ 90 สำหรับพืชผลที่มีความเสี่ยงต่ำ นอกจากนี้ยังกำหนดความมีส่วนร่วมในการจ่ายสมทบของรัฐบาลมณฑลในการประกันภัยพืชผล โดยอาจเลือกโปรแกรมที่รัฐบาลกลางและรัฐบาลมณฑล ต่างจ่ายสมทบเบี้ยประกันภัยสุทธิร้อยละ 25 และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานร้อยละ 50 หรือรัฐบาลกลางจ่ายสมทบเบี้ยประกันภัยสุทธิร้อยละ 50 และรัฐบาลมณฑลจ่ายค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมด

ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) รัฐบาลกลางได้ยกเลิกกฎหมายประกันภัยพืชผล และได้ออกกฎหมายคุ้มครองรายได้ของภาคเกษตร (Farm Income Protection Act) ขึ้นใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม โดยเนื้อหาสาระส่วนใหญ่ไม่แตกต่างจาก พ.ร.บ. ประกันภัยพืชผลเดิมมากนัก

ตามกฎหมายใหม่นี้ นอกจากจะสนับสนุนรัฐบาลมณฑล จัดโปรแกรมประกันภัยพืชผลที่คุ้มครองความเสียหายของพืชผลจากสาเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้ว ยังเพิ่มโปรแกรมบัญชีเงินออมของเกษตรกร (Net Income Stabilization Account Program-NISA) โดยสนับสนุนให้เกษตรกรที่เข้าร่วมออมเงินส่วนหนึ่งจากรายได้สุทธิจากการเกษตรไว้ใช้ในยามที่รายได้ลดลง โดยให้เกษตรกรเปิดบัญชีและฝากเงินร้อยละ 3 ของรายได้สุทธิหลังหักค่าใช้จ่าย และรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมณฑลจะร่วมกันสมทบเท่ากับจำนวนที่เกษตรกรนำฝากในสัดส่วน 2 : 1 สะสมเข้าบัญชีของเกษตรกร พร้อมกับมีผลตอบแทนดอกเบี้ยให้เกษตรกรในอัตราที่สูงกว่าอัตราตลาดร้อยละ 3 อย่างไรก็ตาม เกษตรกรสามารถฝากเงินออมมากกว่าร้อยละ 3 ได้ แต่จะไม่ได้รับเงินสมทบจากรัฐ

3. รูปแบบการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลที่เหมาะสมในประเทศไทย

การประกันภัยพืชผลในประเทศไทย ควรเริ่มต้นจากการประกันภัยพืชผลที่ให้ความคุ้มครองต้นทุนการผลิต ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดหนี้สินขึ้นกับเกษตรกร ประเด็นที่ควรพิจารณาในเบื้องต้น ได้แก่ พืชที่เอาประกันภัย ภัยที่ได้รับความคุ้มครอง พื้นที่เพาะปลูกเสียหายจำแนกตามประเภทภัย และต้นทุนการเพาะปลูก และความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละเวลาในฤดูการเพาะปลูก ในมติ ครม. เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2543 กำหนดพืชที่เอาประกันภัยไว้ 3 ชนิด คือ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ พื้นที่เพาะปลูกของพืชทั้ง 3 ชนิด กระจายในวงกว้างครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ และมีผลผลิตทะยอยออกมาตลอดทั้งปี จึงมีความเหมาะสมสำหรับการประกันภัย ตลอดจนเจ้าหน้าที่ประกันภัยมีงานที่จกต้องดำเนินการตลอดทั้งปี

ภัยที่ได้รับความคุ้มครองตามมติ ครม. ดังกล่าว ได้แก่ ภัยแล้ง อุทกภัย และวาตภัย ซึ่งเป็นภัยที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ มีอาจควบคุมได้และมีอาจก่อให้เกิดขึ้นได้โดยมนุษย์ ส่วนภัยอย่างอื่น เช่น โรคพืช อากาศภัย ไฟไหม้ เป็นภัยที่อาจเกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือเป็นภัยที่มนุษย์มีส่วนก่อให้เกิดขึ้นก็ได้ ยากที่จะพิสูจน์หาสาเหตุที่แท้จริงได้ ดังนั้น ในระยะเริ่มต้นของการประกันภัยพืชผลที่ให้ความคุ้มครองต้นทุนการผลิต จึงอาจมีความเหมาะสมแล้วที่กำหนดภัยที่ได้รับความคุ้มครองเพียง 3 ภัยดังกล่าวข้างต้นก่อน

ข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษานี้ เป็นข้อมูลทุติยภูมิของกรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้ว มีข้อสังเกตดังนี้

ก. จำนวนพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหายของพืชที่เอาประกันภัยทั้ง 3 ชนิด คือ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ไม่มีการจำแนกตามสาเหตุหรือภัยที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูก สำหรับภัยที่ได้รับความคุ้มครองในระยะแรกนี้ มี 3 ภัย คือ ภัยแล้ง อุทกภัย และวาตภัย ความคุ้มครองจะไม่ครอบคลุมถึงความเสียหายที่เกิดจาก โรคพืช สัตว์หรือแมลง อากาศภัย ลูกเห็บ ไฟไหม้

เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ที่ผ่านมาอาจกล่าวได้ว่าความเสียหายจาก 3 ภัยที่คุ้มครอง คือ ภัยแล้ง อุทกภัย และวาทภัย เป็นสาเหตุหลักของความเสียหายจากภัยธรรมชาติ

ข้อมูลที่ได้จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร เป็นตัวเลขของพื้นที่เสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติทุกภัย ในช่วงปี พ.ศ. 2531-2541 สรุปค่าเฉลี่ยได้ ดังนี้

พืช	เนื้อที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	เนื้อที่เก็บเกี่ยว (ล้านไร่)	เนื้อที่เสียหาย (ล้านไร่)	อัตราพื้นที่เสียหาย (%)
ข้าวนาปี	57.243	52.987	4.255	7.43
ข้าวนาปรัง	4.992	4.850	0.142	2.85
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	9.415	8.763	0.652	6.93

ข. จำนวนเงินความเสียหายตามต้นทุนการเพาะปลูกที่แท้จริงนั้น ไม่เคยมีการเก็บรวบรวมตัวเลขโดยตรงจากเกษตรกรที่ได้รับความเสียหายมาก่อน จะมีเพียงจำนวนเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดให้จากงบประมาณที่มีจำกัด นำมาซื้อปัจจัยการผลิต คือ พันธุ์พืช ปุ๋ย และสารเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ซึ่งจะน้อยกว่าต้นทุนจริงที่เกษตรกรได้ลงทุนไปก่อนเกิดภัยธรรมชาติ

ค. ข้อมูลความเสียหายเก็บรวมสะสมเป็นปี ไม่มีการเก็บแยกแต่ละเดือนในหนึ่งปี ทำให้เราไม่สามารถเห็นรูปแบบการกระจายความเสียหายในแต่ละช่วงเวลา (Loss Distribution) ตัวอย่าง เช่น ข้าวนาปี จะปลูกราวพฤษภาคม-สิงหาคม (120 วัน) ความเสียหายที่เกิดขึ้น ต้นฤดู กลางฤดู ปลายฤดู จะไม่เท่ากัน ทำให้ต้องทำการประมาณความเสียหายในแต่ละช่วงขึ้นมาเพื่อจะกำหนดจำนวนเงินชดเชยสูงสุดตามช่วงระยะเวลาการเพาะปลูก

จะเห็นได้ว่า ข้อมูลที่หน่วยราชการจัดเก็บ มีอายุประยุกต์ใช้ได้โดยตรงกับการคำนวณเบี้ยประกันภัย และวงเงินคุ้มครอง ซึ่งเป็นฟังก์ชันที่ไม่ลดลง (non-decreasing coverage) ตามช่วงระยะเวลาการเพาะปลูก

หากนำอัตราพื้นที่เสียหายจากภัยธรรมชาติทุกภัยมาคำนวณเบี้ยประกันภัย จะทำให้เบี้ยประกันภัยสูงขึ้นกว่าเบี้ยประกันภัยเมื่อใช้อัตราพื้นที่เสียหายจาก 3 ภัย (ซึ่งไม่มีตัวเลขเป็นทางการ) จึงถือว่าการคำนวณเบี้ยประกันภัยพืชผลด้วยอัตราความเสียหายจากภัยธรรมชาติทุกภัยมีการเผื่อเหลือเผื่อขาดไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม จากสูตรการกำหนดเบี้ยประกันภัยจะต้องมีการสำรองกรณีไม่คาดคิด (Contingency Reserve) ไว้ เพื่อสำรองไว้ในกรณีที่มิมีหันตภัยในบางปี ในระหว่างที่มีอัตราพื้นที่เสียหายจาก 3 ภัย จึงขอใช้อัตราพื้นที่เสียหายที่สูงกว่าความเป็นจริงทดแทนการสำรองกรณีไม่คาดคิด ดังนั้น เงินสำรองกรณีไม่คาดคิดในสูตรจะกำหนดเท่ากับศูนย์ เพราะ

ถือว่าได้มีการเผื่อเหลือเผื่อขาดไว้ในอัตราพื้นที่เสียหายซึ่งเป็นองค์ประกอบในการคำนวณเบี้ยประกันภัยสุทธิแล้ว

จำนวนเงินค่าเสียหายที่ชดเชยให้กับเกษตรกร จะต้องอยู่บนพื้นฐานจำนวนเงินลงทุนที่ใช้ไปในการเพาะปลูกก่อนหน้าที่จะประสบภัย ซึ่งจะจำแนกค่าใช้จ่ายออกเป็น 3 ส่วน คือ ค่าใช้จ่ายต้นฤดู ค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู และค่าใช้จ่ายสิ้นฤดู โครงการประกันภัยพืชผลในขั้นต้นจะคุ้มครองค่าใช้จ่ายต้นฤดูและระหว่างฤดูเท่านั้นก่อนออกผลผลิตเท่านั้น สำหรับค่าใช้จ่ายสิ้นสุดฤดูที่เป็นค่าใช้จ่ายในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ยังไม่ได้รับความคุ้มครองในโครงการประกันภัยพืชผลในระยะนี้ เพราะถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผลผลิตมิใช่ค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูก ค่าใช้จ่ายต้นฤดู ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเตรียมดิน ค่าใช้จ่ายในการเตรียมพันธุ์และปลูก และค่าพันธุ์พืช ส่วนค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษา ค่าปุ๋ย ค่ายาปราบศัตรูพืชและวัชพืช ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และหล่อลื่น ค่าอุปกรณ์การเกษตรและวัสดุอื่น ๆ ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร ค่าดอกเบี้ยและค่าเสียโอกาส เงินลงทุน ค่าเช่าที่ดิน และค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร

จากข้อมูลต้นทุนการเพาะปลูกของข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์⁽²⁾ พอสรุปได้ว่า สัดส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายต้นฤดูและค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู ของข้าวนาปี เท่ากับร้อยละ 50:50 และของข้าวนาปรัง เท่ากับร้อยละ 28.38 : 71.62 และของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เท่ากับร้อยละ 43.24: 56.76 โดยที่ค่าใช้จ่ายต้นฤดูคาดว่าจะเกิดขึ้นทั้งหมดใน 15 วันแรกของฤดูการเพาะปลูก และค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู จะเฉลี่ยเท่า ๆ กัน ตลอดฤดูการเพาะปลูกช่วง 120 วันของการเพาะปลูก ซึ่งแบ่งเป็น 8 ช่วง ๆ ละ 15 วัน ทำให้ทราบต้นทุนที่ลงไปในแต่ละช่วงเวลาของการเพาะปลูก และสามารถคำนวณต้นทุนรวมสะสม ซึ่งจะกำหนดเป็นจำนวนเงินชดเชยสูงสุดที่เกษตรกรผู้ประสบภัยจะได้รับชดเชยเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งของการเพาะปลูก ดังนั้น เกษตรกรจะได้รับความคุ้มครองตามต้นทุนการเพาะปลูกที่ได้ลงไปก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะระบุวงเงินชดเชยสูงสุดตามระยะเวลาการเพาะปลูกไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยพืชผล

ในการคำนวณเบี้ยประกันภัย ข้อมูลที่ต้องใช้ ได้แก่ อัตราพื้นที่เสียหาย และอัตราความรุนแรงของความเสียหาย (severity rate) ซึ่งเท่ากับผลรวมของจำนวนเงินชดเชยสูงสุดตามระยะเวลาการเพาะปลูกแต่ละช่วง คูณด้วยความน่าจะเป็นที่เกิดความเสียหายแก่พืชในช่วงนั้น ๆ ในปัจจุบันยังไม่มีกรรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษาความน่าจะเป็นดังกล่าว ทำให้ต้องใช้ความน่าจะเป็นแบบจิตพิสัย (subjective probability) แทน

⁽²⁾ ต้นทุนการเพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เฉลี่ยทั่วประเทศในช่วงฤดูการเพาะปลูกปี พ.ศ. 2534/35 ถึง 2543/44 ของศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการเกษตร สรุปได้ว่า หากแบ่งระยะเวลาการเพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง ออกเป็น 8 ช่วง ๆ ละ 15 วัน (ทั้งหมด 120 วันต่อหนึ่งฤดูการเพาะปลูก) ใน 4 ช่วงแรก (วันที่ 1-60) ความน่าจะเป็นที่ข้าวจะเสียหายเนื่องจากภัยทั้ง 3 นี้จะประมาณ 3 เท่าของความน่าจะเป็นที่ข้าวจะเสียหายในช่วงที่ 5, 6 และ 7 (วันที่ 61-105) ทั้งนี้ เพราะข้าวในช่วงแรกนั้นยังอ่อนแอ แต่เมื่อข้าวเจริญเติบโตถึงช่วงที่ 5 แล้วความต้านทานต่อภัยแล้ง อุทกภัย และวาทภัย จะเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง จึงทำให้ความน่าจะเป็นที่ข้าวจะเสียหายในช่วงที่ 5, 6 และ 7 จะลดลง แต่เมื่อข้าวเจริญเติบโตเต็มที่พร้อมที่จะเก็บเกี่ยว ช่วงที่ 8 (วันที่ 106-120) ความต้านทานต่อภัยทั้งสาม โดยเฉพาะอุทกภัยและวาทภัยจะลดลง ซึ่งทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดความเสียหายเพิ่มขึ้น และคาดว่าจะอยู่ในระดับเดียวกับกับความน่าจะเป็นในช่วงแรกของฤดูการเพาะปลูก กล่าวคือ ถ้า ให้ q เป็นความน่าจะเป็นที่จะเกิดความเสียหายแก่ข้าวในช่วงกลางฤดู

$$(3q \times 4\text{ช่วง}) + (q \times 3\text{ช่วง}) + (3q \times 1\text{ช่วง}) = 18q = 1$$

$$q = 0.0556$$

ดังนั้น ความน่าจะเป็นที่จะเกิดความเสียหายแก่ข้าวในช่วงที่ 1, 2, 3, 4 และ 8 เท่ากับ 0.1667 และความน่าจะเป็นที่จะเกิดความเสียหายแก่ข้าวในช่วงที่ 5, 6 และ 7 เท่ากับ 0.0556

สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์นั้น ฤดูการเพาะปลูกมีความยาวประมาณ 120 วันเช่นกัน และจากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการเกษตร สรุปได้ว่า ใน 8 ช่วงดังกล่าวข้างต้น ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะเสียหายมีโอกาสเกิดขึ้นเท่า ๆ กันทุกช่วง ดังนั้น จึงกำหนดให้ความน่าจะเป็นที่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะเสียหายในแต่ละช่วง เท่ากับ 0.125

การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลในประเทศไทย ควรกำหนดเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 เป็นการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลขั้นพื้นฐาน ที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยที่ใช้ในการเพาะปลูกมาแทนที่ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ออกเงินสมทบเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด เพื่อให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรทุกคนในประเทศที่เพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ที่ประสบภัยธรรมชาติ 3 ภัย (อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง) การประกันภัยในระดับนี้ คล้ายคลึงกับการประกันภัยขั้นพื้นฐานในกฎหมายการปฏิรูป-การประกันภัยพืชผล ค.ศ. 1994 ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลควรยกเลิกโครงการจัดหาพันธุ์พืชและปุ๋ย เพื่อแจกให้แก่เกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติ โดยนำงบประมาณที่ใช้จัดหาพันธุ์พืชและปุ๋ย มาเป็นค่าเบี้ยประกันภัย การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติในรูปแบบการประกันภัยพืชผล จะมีความรวดเร็วกว่าการให้ความช่วยเหลือจากโครงการจัดหาพันธุ์พืชและปุ๋ย และความสูญเสียเปล่าของงบประมาณก็น่าจะน้อยกว่าด้วย

เมื่อพิจารณาข้อมูลต้นทุนการเพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เฉลี่ยทั่วประเทศ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรในฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ. 2540/2541 สรุปได้ว่า

วงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกินค่าใช้จ่ายมาตรฐานกลาง เฉพาะในส่วนของค่าพันธุ์พืชและปุ๋ย คือ ข้าวนาปี 200 บาทต่อไร่ ข้าวนาปรัง 425 บาทต่อไร่ และ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 387 บาทต่อไร่ ซึ่งประกอบด้วยค่าพันธุ์พืชต้นฤดูและเมื่อกระจายค่าปุ๋ย ตลอดระยะเวลาเพาะปลูกแล้ว จะได้จำนวนเงินชดเชยสูงสุดตามระยะเวลาเพาะปลูก ดังนี้

จำนวนเงินชดเชยสูงสุดตามระยะเวลาเพาะปลูก (บาทต่อไร่)

ระยะเวลาเพาะปลูก(วัน)	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
15	86	163	229
30	103	200	252
45	119	238	274
60	135	275	297
75	151	313	319
90	168	350	342
105	184	388	364
120	200	425	387

เมื่อนำความน่าจะเป็นที่เกิดความเสียหายของพืชผลในแต่ละช่วงเวลา มาคูณกับจำนวนเงินชดเชยสูงสุดในช่วงนั้น ผลบวกของผลคูณดังกล่าวจะเป็นอัตราความรุนแรงของความเสียหายซึ่งเท่ากับ 135.11 บาทต่อไร่ สำหรับข้าวนาปี 275.22 บาทต่อไร่ สำหรับข้าวนาปรัง และ 307.875 บาทต่อไร่-สำหรับข้าวโพด อัตราเบี้ยประกันภัย (expense-loaded premium) จะคำนวณจากสูตรดังนี้

$$\text{เบี้ยประกันภัย (บาท/ไร่)} = \frac{\text{เบี้ยประกันภัยสุทธิ} + \text{สำรองกรณีที่ไม่คาดคิด}}{1 - \text{ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน}}$$

โดย เบี้ยประกันภัยสุทธิ (บาท/ไร่) = อัตราความเสียหาย x อัตราความรุนแรงของความเสียหาย

ส่วนสำรองกรณีที่ไม่คาดคิด ได้อธิบายไว้แล้วในข้างต้น ให้เท่ากับศูนย์ เพราะอัตราความเสียหายที่ใช้เป็นอัตราความเสียหายจากภัยทั้งหมด มิใช่เฉพาะที่เกิดจากภัยที่ให้ความคุ้มครอง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน กำหนดไว้ที่ร้อยละ 5 ของเบี้ยประกันภัย เพราะการประกันภัยพืชผลจะมีลักษณะเหมือนการประกันภัยกลุ่มจะออกกรมธรรม์หลักหนึ่งฉบับคุ้มครองเกษตรกรทั้งหมด

โดยมีทะเบียนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการเป็นเอกสารประกอบ มีต้องออกกรมธรรม์เป็นรายคนจึงมีค่าใช้จ่ายต่ำ

อัตราเบี้ยประกันภัยของข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เท่ากับ 10.567, 8.256 และ 22.459 บาทต่อไร่ ตามลำดับ⁽³⁾ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนสมทบ 100% ของเบี้ยประกันภัย

ระดับที่ 2 เป็นการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลโดยสมัครใจ การประกันภัยในระดับที่ 2 จะคุ้มครองต้นทุนการเพาะปลูกในส่วนที่เพิ่มเติมจากความคุ้มครองของการประกันภัยในระดับที่ 1

ในการประกันภัยในระดับที่ 2 นี้ เกษตรกรและรัฐบาลจะช่วยกันจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันภัยในสัดส่วน 50 : 50 สำหรับเกษตรกรที่เข้าร่วมในการประกันภัยในระดับที่ 2 จะได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นตามค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นในการเพาะปลูก

วงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกินค่าใช้จ่ายมาตรฐานกลาง โดยรวมความคุ้มครองในระดับที่ 1 ด้วยคือ ข้าวนาปี 1,000 บาทต่อไร่ ข้าวนาปรัง 1,500 บาทต่อไร่และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 1,300 บาทต่อไร่

จำนวนเงินชดเชยสูงสุดตามระยะเวลาเพาะปลูก (บาทต่อไร่)

ระยะเวลาเพาะปลูก(วัน)	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
15	563	560	654
30	625	694	747
45	688	829	839
60	750	963	931
75	813	1,097	1,023
90	875	1,231	1,116
105	938	1,366	1,208
120	1,000	1,500	1,300

อัตราเบี้ยประกันภัยของข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เท่ากับ 49, 21 และ 49 บาทต่อไร่ ตามลำดับ⁽⁴⁾ สัดส่วนการจ่ายเบี้ยประกันภัยระหว่างเกษตรกร และรัฐบาล คือ 50:50 นั่นคือ เกษตรกรจ่ายเงินสมทบสำหรับข้าวนาปี 24.50 บาทต่อไร่ ข้าวนาปรัง 10.50 บาทต่อไร่ และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 24.50 บาทต่อไร่ รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุน สมทบสำหรับข้าวนาปี 24.50 บาท

⁽³⁾ วิจิต หล่อจิระขุนทดกุล และวีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง “การจัดการความเสี่ยงกับภัยธรรมชาติโดยการประกันภัยพืชผล” รายงานการวิจัย คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2544

⁽⁴⁾ op.cit.

ต่อไร่ ข้าวนาปรัง 10.50 บาทต่อไร่ และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 24.50 บาทต่อไร่

จากพื้นที่เพาะปลูกข้าวนาปี 56.84 ล้านไร่ต่อปี ข้าวนาปรัง 5.4 ล้านไร่ต่อปี และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 8.58 ล้านไร่ต่อปี⁹ สรุปได้ว่าภาระงบประมาณที่รัฐบาลต้องใช้ในการประกันภัยต้นทุนการผลิตข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ทั้ง 2 ระดับ จะเท่ากับ 1,667.66 ล้านบาทต่อปี และภาระที่เกษตรกรจะต้องจ่ายสมทบในเบี้ยประกันภัยอีก 329.75 ล้านบาทต่อปี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัยในระดับที่ 1 เป็นดังนี้

		ล้านบาท
ข้าวนาปี	10.567 บาทต่อไร่ x 56.84 ล้านไร่	600.63
ข้าวนาปรัง	8.256 บาทต่อไร่ x 5.4 ล้านไร่	44.58
ข้าวโพด	22.459 บาทต่อไร่ x 8.58 ล้านไร่	192.70
	รวม	<u>837.91</u>

2. ภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัยในระดับที่ 2 บนพื้นฐานที่ว่าผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการคิดเป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด และรัฐบาลจ่ายสมทบเบี้ยประกันภัยในสัดส่วน 50:50 เป็นดังนี้

		ล้านบาท	เกษตรกรจ่าย (ล้านบาท)
ข้าวนาปี	24.50 บาทต่อไร่ x 28.42 ล้านไร่	696.29	696.29
ข้าวนาปรัง	10.50 บาทต่อไร่ x 2.7 ล้านไร่	28.35	28.35
ข้าวโพด	24.50 บาทต่อไร่ x 4.29 ล้านไร่	105.11	105.11
	รวม	<u>829.75</u>	<u>829.75</u>
	รวมทั้งระดับ 1 และ 2	<u>1,667.66</u>	

4. แนวทางการประกันภัยต่อ

อัตราเบี้ยประกันภัยกำหนดขึ้นจากข้อมูลซึ่งเป็นค่าเฉลี่ยของอัตราความเสียหาย และอัตราความรุนแรงของความเสียหาย โดยยึดหลักการในระยะยาวค่าเฉลี่ยของความเสียหายจะเท่ากับค่าเฉลี่ยของเบี้ยประกันภัยสุทธิ เป็นการกระจายความเสี่ยงในมิติของเวลา (spread over time) ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นในปีหนึ่ง อาจมากกว่าหรือน้อยกว่าเบี้ยประกันภัยที่จัดเก็บได้ เป็นที่ทราบกันดีว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในการเพาะปลูกพืชผล มีความแปรปรวนสูง เพราะขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศ ซึ่งมีอาจควบคุมได้ จึงเป็นเหตุที่การประกันภัยพืชผล เป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงหากในปีที่อัตราความเสียหายสูงกว่าค่าเฉลี่ย อย่างเช่น ในฤดูการเพาะปลูกปี

พ.ศ. 2533/2534 ข้าวนาปี มีอัตราความเสียหายถึงร้อยละ 11.86 สูงกว่าค่าเฉลี่ยซึ่งเท่ากับร้อยละ 7.43 ถึงร้อยละ 59.62 ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากกว่าเบี้ยประกันภัยจนอาจถึงระดับที่กระทบฐานะการเงินของกองทุนประกันภัยพืชผล แต่ในปีที่อัตราความเสียหายต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อย่างเช่นในฤดูการเพาะปลูกปี พ.ศ. 2540/2541 ข้าวนาปี มีอัตราความเสียหายเพียงร้อยละ 3.66 เท่านั้น เบี้ยประกันภัยที่จัดเก็บได้จะมีเหลือมากมาย งบการเงินของกองทุนจากการดำเนินงานการประกันภัยพืชผลที่มีความแปรปรวนสูงเช่นนี้ ไม่ใช่เป็นสิ่งปรารถนาของการดำเนินงานธุรกิจที่ต้องการความมั่นคงทางการเงินอย่างสูง แนวทางหนึ่งที่นิยมใช้เพื่อลดความผันผวนของงบการเงินในการประกันภัยพืชผล คือ การประกันภัยต่อ (reinsurance) ซึ่งมีแนวทางดำเนินการ 2 รูปแบบ คือ

1. จัดตั้งกองทุนประกันภัยพืชผล โดยมีกองทุนสำรองมากเพียงพอเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยใช้อัตราความเสียหายสูงสุดที่น่าจะเป็น (maximum probable loss) เป็นฐานในการคำนวณ ซึ่งทำให้กองทุนจำเป็นต้องมีเงินสำรองสูงเกินความจำเป็นตลอดช่วงเวลาในการดำเนินงาน จึงไม่นิยมใช้กันในธุรกิจ

2. ทำการประกันภัยต่อบริษัทประกันภัยต่อ โดยยอมเสียค่าเบี้ยประกันภัยต่อให้กับบริษัทฯ ซึ่งในทางปฏิบัติกองทุนประกันภัยพืชผลจะรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายให้แก่เกษตรกรจนถึง Loss Ratio ระดับหนึ่ง และบริษัทประกันภัยต่อจะรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายให้แก่เกษตรกรต่อจาก Loss Ratio ในระดับดังกล่าว ไปจนถึงเพดาน Loss Ratio ที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัยต่อ จึงทำให้เงินสำรองของกองทุนประกันภัยพืชผลอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าในรูปแบบที่ 1 มาก ซึ่งเป็นหลักการทำงานประกันภัยพืชผลตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2543 สรุปได้ดังนี้

- (1) เบี้ยประกันภัยที่เก็บได้จากทั้งเกษตรกรและรัฐบาลสมทบจะนำเข้ากองทุนประกันภัยพืชผล (Crop Insurance Fund) กองทุนนี้จะรับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายให้แก่เกษตรกรไม่เกินร้อยละ 110 ของเบี้ยประกันภัยรับ (Loss Ratio ไม่เกินร้อยละ 110)
- (2) ให้บริษัทรับประกันภัยต่อเอกชน ช่วยรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายในส่วนที่ความเสียหายสูงกว่าร้อยละ 110 ของเบี้ยประกันภัยรับ แต่ไม่เกินร้อยละ 160 นั่นคือ บริษัทรับประกันภัยต่อเอกชน จะรับผิดชอบจ่ายสินไหมทดแทนเมื่อ Loss Ratio สูงเกินร้อยละ 110 แต่ไม่เกินร้อยละ 160
- (3) ในกรณีที่เกิดความเสียหายสูงเกินกว่าร้อยละ 160 ของเบี้ยประกันภัยรับทั้งหมด ให้รัฐบาลประกาศเขตมหันตภัยและเข้ามาช่วยเหลือจ่ายค่าเสียหายให้แก่เกษตรกรในส่วนที่เกินนี้

ภายใต้แนวทางดังกล่าว จำต้องคำนวณเบี้ยประกันภัยใหม่ ทั้งนี้เพราะเบี้ยประกันภัยที่คำนวณไว้ได้ให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกินกว่าร้อยละ 160 ของเบี้ยประกันภัยรับ (Loss

Ratio สูงกว่าร้อยละ 160) เช่น ในกรณีข้าวนาปรัง ฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ.2532/2533 มีพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมด 2.622 ล้านไร่ มีพื้นที่เสียหายร้อยละ 12.91 คิดเป็นค่าเสียหายที่การประกันภัยในระดับที่ 1 ต้องรับผิดชอบ = 12.91% x 275.22 บาทต่อไร่ x 2.622 ล้านไร่ = 93.16 ล้านบาท เบี้ยประกันภัย = 8.256 บาทต่อไร่ x 2.622 ล้านไร่ = 21.65 ล้านบาท ดังนั้น Loss Ratio = 93.16 / 21.65 * 100 = 430% เป็นต้น

ดังนั้น อัตราพื้นที่เสียหายเฉลี่ยจึงต้องปรับปรุงใหม่ โดยมีการกำหนดเพดานความเสียหายสูงสุด เพื่อจะนำไปคำนวณอัตราเบี้ยประกันภัยใหม่

ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราพื้นที่เสียหายปีที่ j กับค่าเฉลี่ยอัตราพื้นที่เสียหาย จะพิสูจน์ได้ว่า ในกรณีที่เบี้ยประกันภัยให้ความคุ้มครอง Loss Ratio ไม่เกินร้อยละ 160

$$\text{Damage Rate}_j \leq (1.6 \times \text{Average Damage Rate} / 0.95), j = 1, 2, \dots, n$$

โดย $\text{Average Damage Rate} = (\sum \text{Damage Rate}_j \times \text{Area}_j) / (\sum \text{Area}_j)$

Area_j = พื้นที่เพาะปลูก ปีที่ j

Damage Rate_j = อัตราพื้นที่เสียหาย ปีที่ j

Average Damage Rate = ค่าเฉลี่ยอัตราพื้นที่เสียหาย

n = จำนวนปี

เมื่อใช้ความสัมพันธ์ตามสมการข้างต้นตรวจสอบกับอัตราพื้นที่เสียหาย ปรากฏว่าอัตราพื้นที่เสียหายของข้าวนาปี ตั้งแต่ฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ. 2531/2532 ถึงปี พ.ศ. 2540/2541 สอดคล้องกับความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงไม่ต้องปรับอัตราพื้นที่เสียหายของข้าวนาปี แต่สำหรับอัตราพื้นที่เสียหายของข้าวนาปรัง ฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ.2532/2533 และ อัตราพื้นที่เสียหายของข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ฤดูกาลเพาะปลูกปี พ.ศ.2533/2534และปี พ.ศ. 2540/2541 เกินเพดานความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงต้องมีการปรับอัตราพื้นที่เสียหายใหม่ และต้องคำนวณค่าเฉลี่ยอัตราพื้นที่เสียหายของข้าวนาปรังและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ใหม่

ในกรณีที่กำหนดเพดานการชดใช้ค่าสินไหมแก่เกษตรกรของกองทุนฯสูงสุดที่ Loss Ratio ไม่เกินร้อยละ 160 ผลการคำนวณค่าเฉลี่ยอัตราพื้นที่เสียหายใหม่เท่ากับร้อยละ 1.8115 สำหรับข้าวนาปรัง และร้อยละ 6.5925 สำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ แล้วนำไปคำนวณเบี้ยประกันภัยใหม่ ดังนั้น อัตราเบี้ยประกันภัยที่ปรับใหม่นี้ จะรับผิดชอบความเสียหายหรือ Loss Ratio ไม่เกินร้อยละ 160 การประกันภัยในระดับที่ 1 เบี้ยประกันภัยสำหรับข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะเหลือเพียง 5.2480 บาทต่อไร่และ 21.3649 บาทต่อไร่ตามลำดับ ในระดับที่ 2 เบี้ยประกันภัยสำหรับข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะเหลือเพียง 14 และ 47 บาทต่อไร่ตามลำดับ เท่านั้น สำหรับข้าวนาปีจะยังคงเหมือนเดิม 49 บาทต่อไร่

สรุปภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัยของการประกันภัยพืชผลรูปแบบที่ 2

1. ภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัยในระดับที่ 1 เป็นดังนี้

		ล้านบาท
ข้าวนาปี	10.567 บาทต่อไร่ x 56.84 ล้านไร่	600.63
ข้าวนาปรัง	5.248 บาทต่อไร่ x 5.4 ล้านไร่	28.34
ข้าวโพด	21.365 บาทต่อไร่ x 8.58 ล้านไร่	<u>183.31</u>
	รวม	<u>812.28</u>

2. ภาระงบประมาณสำหรับเบี้ยประกันภัยในระดับที่ 2 บนพื้นฐานที่ว่ามีผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการคิดเป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด และรัฐบาลจ่ายสมทบเบี้ยประกันภัยในสัดส่วน 50:50 เป็นดังนี้

		ล้านบาท	เกษตรกรจ่าย(ล้านบาท)
ข้าวนาปี	24.50 บาทต่อไร่ x 28.42 ล้านไร่	696.29	696.29
ข้าวนาปรัง	7.00 บาทต่อไร่ x 2.7 ล้านไร่	18.90	18.90
ข้าวโพด	23.50 บาทต่อไร่ x 4.29 ล้านไร่	<u>100.82</u>	<u>100.82</u>
	รวม	<u>816.01</u>	<u>816.01</u>
	รวมทั้งระดับ 1 และ 2	<u>1,628.29</u>	

การประกันภัยต่อ (Reinsurance) กับบริษัทรับประกันภัยเอกชน จะทำการประมาณราคากลางที่กองทุนจะจ่ายเป็นค่าเบี้ยประกันภัยต่อให้บริษัทประกันภัยเอกชนที่เข้ามารับช่วงคุ้มครองความเสียหายต่อจากกองทุนเมื่อ Loss Ratio สูงเกินกว่าร้อยละ 110 แต่ไม่เกินร้อยละ 160

แต่อย่างไรก็ตาม ค่าเบี้ยประกันภัยต่อเป็นค่าใช้จ่ายปีต่อปี ไม่ว่าจะเกิดมีภัยพิบัติรุนแรงเกิดขึ้นหรือไม่ ก็ต้องจ่ายออกไป ดังนั้น เมื่อโครงการมีสถานะการเงินที่เข้มแข็งขึ้นคือมีเงินกองทุนส่วนเกินของรายรับมากกว่ารายจ่ายสะสมมากขึ้นเนื่องจากไม่มีภัยพิบัติรุนแรงติดต่อกันหลาย ๆ ปี ในอนาคตกองทุนฯก็สามารถเพิ่มระดับความเสี่ยงที่จะรับไว้เอง (Retention Limit) จาก Loss Ratio ที่ร้อยละ 110 เป็นร้อยละ 120 ได้โดยให้บริษัทรับประกันภัยต่อเอกชนรับความเสี่ยงใน ส่วนที่ Loss Ratio เกินร้อยละ 120 แต่ไม่เกินร้อยละ 160 ซึ่งจะทำให้เบี้ยประกันภัยต่อลดลงได้

สูตรการคำนวณเบี้ยประกันภัยต่อ

L_i = จำนวนค่าเสียหายปีที่ i

$I(L_i)$ = จำนวนค่าเสียหายปีที่ i ที่บริษัทรับประกันภัยต่อจ่าย

$$I(L_i) = \begin{cases} 0 & , L_i < 110\%P \\ L_i - 110\%P & , 110\%P < L_i < 160\%P \\ 160\%P - 110\%P, & L_i \geq 160\%P \end{cases}$$

เบี้ยประกันภัยต่อสุทธิ (บาทต่อไร่) =
$$\frac{E[I(L_i)]}{\text{จำนวนพื้นที่เพาะปลูก}}$$

เบี้ยประกันภัยต่อรวมค่าใช้จ่าย =
$$\frac{\text{เบี้ยประกันภัยต่อสุทธิ}}{1 - \text{ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน (5\%)}}$$

ค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยประกันภัยต่อของการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล สรุปได้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยประกันภัยต่อในระดับที่ 1 เป็นดังนี้

		ล้านบาท
ข้าวนาปี	1.35 บาทต่อไร่ x 56.84 ล้านไร่	76.73
ข้าวนาปรัง	0.66 บาทต่อไร่ x 5.4 ล้านไร่	3.56
ข้าวโพด	3.03 บาทต่อไร่ x 8.58 ล้านไร่	<u>26.00</u>
	รวม	<u>106.29</u>

2. ค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยประกันภัยต่อในระดับที่ 2 บนพื้นฐานที่ว่าผู้สมัครใจเข้าร่วมโครงการคิดเป็นร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด เป็นดังนี้

		ล้านบาท
ข้าวนาปี	5.72 บาทต่อไร่ x 28.42 ล้านไร่	162.56
ข้าวนาปรัง	1.44 บาทต่อไร่ x 2.7 ล้านไร่	3.89
ข้าวโพด	6.73 บาทต่อไร่ x 4.29 ล้านไร่	<u>28.87</u>
	รวม	<u>195.32</u>
	รวมทั้งระดับ 1 และ 2	<u>301.61</u>

5. สรุป

การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลตามที่เสนอมานี้ เป็นการดำเนินงานประกันภัยบนพื้นฐานที่รัฐบาลยกเลิกโครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติ 3 ภัย (อุทกภัย วาตภัย และภัยแล้ง) ดังกล่าวทั้งหมด โดยใช้การประกันภัยพืชผลระดับที่ 1 แทน เกษตรกรทุกรายที่ปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ จะได้รับความคุ้มครองที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ย โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกเงินสมทบเบี้ยประกันภัยให้ทั้งหมด และเกษตรกรจะต้องมาลงทะเบียนขอร่วมโครงการ จึงจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองการประกันภัยพืชผล การ

ประกันภัยต้นทุนการผลิตระดับที่ 1 มีความคล้ายคลึงกับการประกันภัยพืชผลขั้นพื้นฐานในกฎหมายปฏิรูปการประกันภัยพืชผล ค.ศ. 1994 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้การประกันภัยทดแทนโปรแกรมการช่วยเหลือเกษตรกรเฉพาะกิจเมื่อประสบภัยพิบัติ

โปรแกรมการประกันภัยพืชผลระดับที่ 1 นี้ จะช่วยแก้ปัญหาของการช่วยเหลือของรัฐแบบเดิมที่จัดให้เมื่อมีภัยพิบัติธรรมชาติรุนแรงเกิดขึ้น วิธีใหม่นี้จะมีการเตรียมเงินกองทุนไว้ล่วงหน้าสำหรับจ่ายค่าเสียหายให้กับเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติตามที่กำหนด นอกจากนั้น ยังทำให้รัฐมีฐานข้อมูลการเพาะปลูกพืชของเกษตรกรทั้งประเทศโดยครบถ้วน

รายการ	จำนวนพื้นที่เพาะปลูก (ล้านไร่)	วงเงินคุ้มครองสูงสุด (ล้านบาท)	เบี้ยประกันภัย (ล้านบาท)
ข้าวนาปี	56.84	11,368	600.63
ข้าวนาปรัง	5.4	2,295	28.34
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	8.58	3,320	183.31
รวม	70.82	16,983	812.28

จากโปรแกรมการประกันภัยพืชผลระดับที่ 1 จะให้ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเท่านั้น โดยกำหนดวงเงินคุ้มครองสูงสุดของข้าวนาปี 200 บาทต่อไร่ ข้าวนาปรัง 425 บาทต่อไร่ และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 387 บาทต่อไร่ โดยมีอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับข้าวนาปี 10.57 บาทต่อไร่ เป็นเบี้ยประกันภัยต่อ 1.35 บาทต่อไร่ สำหรับข้าวนาปรัง 5.25 บาทต่อไร่ เป็นเบี้ยประกันภัยต่อ 0.66 บาทต่อไร่ และสำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 21.36 บาทต่อไร่ เป็นเบี้ยประกันภัยต่อ 3.03 บาทต่อไร่

สำหรับเกษตรกรที่ต้องการได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติม ขยายวงเงินคุ้มครองสูงสุดให้เต็มตามจำนวนค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริงในการเพาะปลูก รัฐจะจัดโปรแกรมการประกันภัยพืชผลระดับที่ 2 ให้ จะมีวงเงินคุ้มครองสูงสุดไม่เกินค่าใช้จ่ายมาตรฐานกลาง โดยรวมความคุ้มครองตามโปรแกรมประกันภัยระดับที่ 1 ด้วย คือ ข้าวนาปี 1,000 บาทต่อไร่ ข้าวนาปรัง 1,500 บาทต่อไร่ และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 1,300 บาทต่อไร่ สำหรับโปรแกรมระดับที่ 2 โดยมีอัตราเบี้ยประกันภัยสำหรับข้าวนาปี 49 บาทต่อไร่ เป็นค่าเบี้ยประกันภัยต่อ 5.72 บาทต่อไร่ สำหรับข้าวนาปรัง 14 บาทต่อไร่ เป็นค่าเบี้ยประกันภัยต่อ 1.44 บาทต่อไร่ และสำหรับข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 47 บาทต่อไร่ เป็นค่าเบี้ยประกันภัยต่อ 6.73 บาทต่อไร่ รัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนเบี้ยประกันภัยส่วนเพิ่มเติมนี้ร้อยละ 50 เกษตรกรที่สมัครใจเข้าร่วมจะต้องจ่ายสมทบเบี้ยประกันภัยอีกร้อยละ 50

รายการ	จำนวนพื้นที่เพาะปลูก ที่สมัครใจเข้าร่วม (ล้านไร่)	วงเงินค้ำครองสูงสุด (ล้านบาท)	เบี้ยประกันภัย (ล้านบาท)	
			รัฐจ่าย	เกษตรกรจ่าย
ข้าวนาปี	28.42	22,736.00	696.29	696.29
ข้าวนาปรัง	2.7	2,902.50	18.90	18.90
ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	4.29	3,916.77	100.82	100.82
รวม	35.41	29,555.27	816.01	816.01
รวมทั้ง 2 ระดับ		46,538.27	1,628.29	816.01

นอกจากนี้ เพื่อให้กองทุนประกันภัยพืชผลมีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลควรจัดสรรเงิน
ทุนสำรองเมื่อเริ่มต้นโครงการฯ จำนวน 299.74 ล้านบาท (เท่ากับ 1.645 เท่าของค่าเบี้ยเบนมาตรฐาน
ของค่าเฉลี่ยค่าสินไหมที่ต้องจ่ายตามภาวะผูกพันตามกรรมธรรม์ประกันภัยพืชผล) โดยกองทุน
ประกันภัยพืชผลจะไม่ต้องขอจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมอีก นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีเพื่อสมทบเบี้ยประกันภัย เพื่อกองทุนจะสามารถจ่ายสินไหมทดแทนให้เกษตรกรทราบได้
ที่ Loss Ratio ไม่เกินร้อยละ 160

ในหลักการบริหารและหลักวิชาการ การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลให้ความคุ้มครอง
ต้นทุนการเพาะปลูกของเกษตรกรอย่างเป็นระบบ โดยรัฐบาลเพียงแต่จัดสรรงบประมาณประจำปี
มาสมทบเบี้ยประกันภัยร่วมกับเกษตรกรเท่านั้น และไม่ต้องมีโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์พืชและ
ปุ๋ยเคมีแจกให้แก่เกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติ การจ่ายสินไหมทดแทนในรูปเงินสดย่อมรวดเร็ว
กว่าการจัดหาเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมี เกษตรกรผู้ประสบภัยจึงได้รับความช่วยเหลือที่รวดเร็วกว่า
และมีสิทธิ (Contractual Right) ที่จะเรียกร้องค่าเสียหายตามที่ระบุไว้ในกรรมธรรม์ ซึ่งแตกต่างกับ
การที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐซึ่งไม่มีความแน่นอน ความช่วยเหลือที่จะได้รับจากรัฐ จะ
ต้องขึ้นกับนโยบายและงบประมาณของรัฐในขณะนั้นว่ามีมากน้อยเท่าใด การมีสิทธิตามกรรมธรรม์
จะช่วยให้เกษตรกรมีโอกาสที่จะขอกู้เงินจากสถาบันการเงินทั่วไปได้ง่ายขึ้น โดยนำสัญญาประกัน
ภัยพืชผลมาเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันขอกู้เงินหรือขยายวงเงินกู้ นอกจากนี้ยังมีข้อดีอีกประการ คือ
ค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับเกษตรกรผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดมาจากเงินของเกษตรกร
ด้วยตนเอง (รัฐช่วยจ่ายค่าสินไหมทดแทนด้วยส่วนหนึ่ง จากเบี้ยประกันภัยที่รัฐจ่ายสมทบ) ค่าเบี้ย
ประกันภัยพืชผลที่เกษตรกรจ่ายจะถือเป็นต้นทุนการเพาะปลูกจะสะท้อนไปที่ราคาขาย เป็นการ
ผลักภาระไปที่ผู้บริโภคอีกต่อหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หากในทัศนะทางการเมือง อาจเป็นการยากที่จะยกเลิกโครงการจัดหาเมล็ดพันธุ์พืชและปุ๋ยเคมีแจกให้แก่เกษตรกรเมื่อประสบภัยธรรมชาติ ก็อาจเลือกการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลได้รูปแบบอื่น⁽⁶⁾ ทั้งนี้เพื่อให้ต้นทุนการเพาะปลูกของเกษตรกรได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่งซึ่งจะเป็นวิธีการลดการสะสมหนี้ของเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกษตรกรมีความมั่นใจในการลงทุนเพาะปลูกของตนมากขึ้น ยังผลให้ประสิทธิภาพการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากนี้เมื่อดำเนินการประกันภัยพืชผลไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ฐานะของเกษตรกรเริ่มกระเตื้องขึ้น รัฐบาลน่าจะเริ่มโปรแกรมบัญชีเงินออม (NISA) อย่างในประเทศแคนาดา เพื่อเป็นการประกันสังคมให้แก่เกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวเท่านั้นที่ยังไม่ได้รับการประกันสังคมเลย

การดำเนินงานของการประกันภัยพืชผลในบางประเทศที่ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงมาก ทำให้เงินที่จะไปจ่ายให้เกษตรกรน้อยลง ดังนั้นหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดำเนินงานประกันภัยพืชผลนี้จะต้องกำหนดวิธีการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและควบคุมค่าใช้จ่ายให้ได้ จึงจะทำให้การประกันภัยพืชผลบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ข้อเสนอที่ได้ปรากฏในรายงานวิจัยได้กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานไว้ร้อยละ 5 ของเบี้ยประกันภัย ซึ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์(ธ.ก.ส.)ได้ตกลงรับไปดำเนินงาน การประกันภัยพืชผลนี้จะช่วยให้หนี้สินของเกษตรกรของ ธ.ก.ส.มีคุณภาพดีขึ้น และการที่เสนอให้มีการทำประกันภัยต่อ กับบริษัทประกันภัยเอกชนนอกจากเป็นการลดความเสี่ยงของกองทุนประกันภัยพืชผลแล้ว ยังเป็นการช่วยสร้างดุลย์และระบบตรวจสอบงานจ่ายสินไหมทดแทนของ ธ.ก.ส.อีกด้วย นอกจากนี้ ฐานข้อมูลของการประกันภัยพืชผลจะทำให้รัฐได้ข้อมูลเกี่ยวกับการเพาะปลูกของพืชนั้นอย่างรวดเร็วและถูกต้องโดยไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการสำรวจอย่างเช่นในปัจจุบัน จากข้อมูลที่ได้รัฐจะนำมาใช้วางแผนการเพาะปลูก และการตลาด รวมทั้งใช้ปรับปรุงเบี้ยประกันภัยให้เหมาะสมกับพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งจะช่วยให้ระบบประกันภัยพืชผลมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

ลักษณะการช่วยเหลือของรัฐอย่างครบวงจรนี้ โดยเริ่มตั้งแต่การผลิตหรือการเพาะปลูก จนถึงการตลาด จากมาตรการประกันภัยพืชผลคุ้มครองต้นทุนการเพาะปลูกจากภัยธรรมชาติ จนถึงมาตรการด้านประกันราคา จะช่วยลดความเสี่ยงภัยของรายได้ของเกษตรกรลง เท่ากับเป็นการช่วยสร้างเสถียรภาพรายได้ให้กับเกษตรกรไทยโดยแท้จริง

⁽⁶⁾ op.cit.

ตารางที่ 1 ต้นทุนการเพาะปลูกข้าวนาปี ข้าวนาปรัง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เฉลี่ยทั่วประเทศ

รายการ	ข้าวนาปี			ข้าวนาปรัง			ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์		
	2541/42	2542/43	2543/44	2541/42	2542/43	2543/44	2541/42	2542/43	2543/44
ค่าใช้จ่ายต้นฤดู									
1. เตรียมดิน	278.6	284.74	295.06	244	246.79	253.12	272.7	258.47	264.66
2. เตรียมพันธุ์และปลูก	202.21	199.55	188.79	57.16	45.59	42.28	119.09	117.63	125.86
3. ค่าพันธุ์	69.55	67.76	67.79	108.52	145.71	130.72	229.49	238.94	224.1
รวม ค่าใช้จ่ายต้นฤดู	550.36	552.05	551.64	409.68	438.09	426.12	621.28	615.04	614.62
คิดเป็น % ของต้นทุนรวม	35%	35%	35%	19%	20%	20%	33%	32%	32%
ค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู									
4. ดูแลรักษา	73.57	73.67	68.96	190.46	188.31	187.33	183.97	180.73	176.39
5. ค่าปุ๋ย	148.89	141.07	132.76	364.49	326.61	316.35	221.33	212.3	194.93
6. ค่ายาปราบศัตรูพืชและวัชพืช	20.43	20.71	21.84	156.69	153.75	161.49	52.65	70.14	61.67
7. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	15.66	15.59	16.1	34.22	38.08	41.29	16.8	15.87	15.89
8. ค่าอุปกรณ์การเกษตรและวัสดุอื่น ๆ	11.22	11.17	11.17	21.49	21.54	21.26	15.25	27.72	27.77
9. ค่าซ่อมแซมอุปกรณ์การเกษตร	3.69	3.7	3.7	6.05	6.01	6.09	12.17	4.99	4.96
10. ค่าดอกเบี้ยและค่าเสียโอกาสเงินลงทุน	34.06	33.36	26.42	59.34	58.5	50.93	60.09	61.33	54.2
11. ค่าเช่าที่ดิน	222	222.57	239.95	350.4	350.59	353.16	205.23	226.42	226.49
12. ค่าเสื่อมอุปกรณ์การเกษตร	7.31	7.31	7.31	9.75	9.75	9.75	18.58	18.58	18.58
รวม ค่าใช้จ่ายระหว่างฤดู	536.83	529.15	528.21	1192.89	1153.14	1147.65	786.07	818.08	780.88
คิดเป็น % ของต้นทุนรวม	34%	34%	34%	55%	54%	54%	41%	42%	40%
ค่าใช้จ่ายสิ้นสุดฤดู									
13. เก็บเกี่ยวรวมมัด	316.37	324.17	302.46	401.56	408.25	411.51	287.85	298.83	298.98
14. ค่าใช้จ่ายหลังการเก็บเกี่ยว	158.87	162.79	174.88	151.49	143.7	147.76	201.51	212.27	245.61
รวม ค่าใช้จ่ายสิ้นสุดฤดู	475.24	486.96	477.34	553.05	551.95	559.27	489.36	511.1	544.59
คิดเป็น % ของต้นทุนรวม	30%	31%	31%	26%	26%	26%	26%	26%	28%
ต้นทุนรวม (บาทต่อไร่)	1562.43	1568.16	1568.16	2155.62	2143.18	2133.04	1896.71	1944.22	1940.09

ที่มา : ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 2 สถิติการปลูกข้าวนาปีในประเทศ ปีการผลิต 2531/32-2540/41

หน่วย : ล้านไร่

ปี	เนื้อที่เพาะปลูก	เนื้อที่เก็บเกี่ยว	เนื้อที่เสียหาย	% อัตราพื้นที่เสียหาย
2531/32	59.372	56.648	2.724	4.59
2532/33	59.195	57.177	2.018	3.41
2533/34	58.205	51.303	6.902	11.86
2534/35	55.177	52.202	2.975	5.39
2535/36	56.295	53.199	3.096	5.50
2536/37	56.153	50.002	6.151	10.95
2537/38	56.373	51.844	4.529	8.03
2538/39	57.407	51.048	6.359	11.08
2539/40	57.291	51.577	5.714	9.97
2540/41	56.958	54.874	2.084	3.66
เฉลี่ย	57.243	52.987	4.255	7.43

ตารางที่ 3 สถิติการปลูกข้าวนาปรังในประเทศ ปีการผลิต 2531/32-2540/41

หน่วย : ล้านไร่

ปี	เนื้อที่เพาะปลูก	เนื้อที่เก็บเกี่ยว	เนื้อที่เสียหาย	% อัตราพื้นที่เสียหาย
2531/32	5.306	5.264	0.042	0.79
2532/33	5.244	4.567	0.677	12.91
2533/34	3.705	3.646	0.059	1.59
2534/35	4.494	4.379	0.115	2.56
2535/36	4.158	4.049	0.109	2.62
2536/37	3.098	3.013	0.085	2.74
2537/38	4.304	4.251	0.053	1.23
2538/39	5.946	5.908	0.038	0.64
2539/40	6.437	6.343	0.094	1.46
2540/41	7.231	7.081	0.150	2.07
เฉลี่ย	4.992	4.850	0.142	2.85

ตารางที่ 4 สถิติการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ในประเทศปีการผลิต 2531/32-2540/41

หน่วย: ล้านไร่

ปี	เนื้อที่เพาะปลูก	เนื้อที่เก็บเกี่ยว	เนื้อที่เสียหาย	%อัตราพื้นที่เสียหาย
2531/32	11.471	11.163	0.308	2.69
2532/33	11.165	10.687	0.478	4.28
2533/34	10.910	9.657	1.253	11.48
2534/35	9.219	8.741	0.478	5.18
2535/36	8.446	7.725	0.721	8.54
2536/37	8.370	7.610	0.760	9.08
2537/38	8.829	8.446	0.383	4.34
2538/39	8.346	7.896	0.450	5.39
2539/40	8.665	8.217	0.448	5.17
2540/41	8.729	7.488	1.241	14.22
เฉลี่ย	9.415	8.763	0.652	6.93

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 5 การคำนวณเบี้ยประกันภัยที่ปรับแล้วของการประกันภัยพืชผล

รายการ	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์
ระดับที่ 1			
1. อัตราพื้นที่เสียหายที่ปรับแล้ว (%)	7.43	1.8115	6.5925
2. อัตราความรุนแรงของความเสียหาย (บาทต่อไร่)	135.11	275.22	307.875
3. เบี้ยประกันภัยสุทธิ (บาทต่อไร่)	10.0387	4.9856	20.2967
4. เบี้ยประกันภัยรวม (บาทต่อไร่)**	10.5670	5.2480	21.3649
ระดับที่ 2			
1. อัตราพื้นที่เสียหายที่ปรับแล้ว (%)	7.43	1.8115	6.5925
2. อัตราความรุนแรงของความเสียหาย (บาทต่อไร่)	615.11	687.67	669.375
3. เบี้ยประกันภัยสุทธิ (บาทต่อไร่)	45.7027	12.4571	44.1285
4. เบี้ยประกันภัยรวม (บาทต่อไร่)	48.1081	13.1128	46.4511
5. เบี้ยประกันภัยรวม (บาทต่อไร่)*	49	14	47

หมายเหตุ * บัดทศนิยมขึ้นเป็นจำนวนเต็ม เพื่อสะดวกในการคิดเบี้ยประกันภัยเรียกเก็บสมทบ
จากเกษตรกร

** เบี้ยประกันภัยส่วนนี้ เรียกเก็บจากงบประมาณประจำปี จึงไม่บังคับให้เป็นจำนวนเต็ม

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรมส่งเสริมการเกษตร. แผนและผลการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วม ปี 2538/39. 2539.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรมส่งเสริมการเกษตร. ผลการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยน้ำท่วม ปี 2539/2540. 2540.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กรมส่งเสริมการเกษตร. การช่วยเหลือเกษตรกรผู้ประสบภัยธรรมชาติ ปี 2540/2541. 2542.

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร ฉบับที่ 518 มกราคม 2543 หน้า 11-12.

วิชิต หล่อจ๊ะระชุนท์กุล และวิณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง. 2543. บทความวิชาการตีประจำปี 2543 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รูปแบบการประกันภัยพืชผลในประเทศไทย.

Canada-Alberta Agricultural Safety Net Programs. (2000). from

http://www.agr.ca/progser/caasnp_e.phtml.

Canada-British Columbia Agricultural Safety Net Programs. (2001). from

http://www.agr.ca/progser/cbcasnp_e.phtml.

Canada-New Brunswick Agricultural Safety Net Programs. (1999). from

http://www.agr.ca/progser/cnbasnp_e.phtml.

Canada-Newfoundland Agricultural Safety Net Programs. (2001). from

http://www.agr.ca/progser/cnfasnp_e.phtml.

Canada-Nova Scotia Agricultural Safety Net Programs. (1999). from

http://www.agr.ca/progser/cnsasnp_e.phtml.

Canada-Manitoba Agricultural Safety Net Programs. (1999). from

http://www.agr.ca/progser/cmbasnp_e.phtml.

Canada-Ontario Agricultural Safety Net Programs. (1999). from

http://www.agr.ca/progser/coasnp_e.phtml.

Canada-Prince Edward Island Agricultural Safety Net Programs. (2001). from

http://www.agr.ca/progser/cpeiasnp_e.phtml.

Canada-Qubec Agricultural Safety Net Programs. (2001). from

http://www.agr.ca/progser/cqasnp_e.phtml.

- Canada–Saskatchewan Agricultural Safety Net Programs. (2001).** from http://www.agr.ca/progser/csasnp_e.phtml.
- Crop Insurance and Farm Management of Weather-related Risks. (1999).** from <http://wwwlib.umi.com/dissertations/fullcit/MQ35933>.
- Estimation and attenuation of reinsurance risk in the crop insurance market. (2000).** from <http://wwwlib.umi.com/dissertations/fullcit/9977343>.
- Farmer Decision Analysis Under the Federal Crop Insurance Reform Act of 1994. (1996).** from <http://wwwlib.umi.com/dissertations/fullcit/1384815>.
- Farm Income Protection Act. (2000).** from <http://laws.justice.gc.ca/en/F-3.3/49849.html>.
- Federal Crop Insurance Act As Amended. (1998).** from <http://www.agriculturelaw.com/links/cropins/statute.htm>.
- Federal Crop Insurance Corporation (FCIC)–Insurance Program Alternatives and Program Provisions. (1999).** from <http://www.extension.umn.edu/ruralresponse/resource-guide/crops/fcic.html>.
- P.K. Ray. (1981). **Agricultural Insurance, 2nd edition.** Great Britain, A. Wheaton & Co. Ltd., Exeter.
- Robert Dismukes. (1999). **Recent Developments in Crop Yield & Revenue Insurance. Agricultural Outlook.** Economic Research Service/USDA, May 1999.
- Robert L. Brown. 1993. **Introduction to Ratemaking and Loss Reserving for Property and Casualty Insurance.** Connecticut : Actex Publications.
- The UNCTAD Secretariat. **Agricultural Insurance in Developing Countries Study.** At the United Nations Conference of Trade and Development. Nov 1992.
- 1999 Standard Reinsurance Agreement (SRA). (2001).** from <http://www3.ma.usda.gov/tools/agents/sra99.cfm>.

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

สุวินัย วันดาเว

บทนำ

ผู้เขียนบทความได้ศึกษารูปแบบการประกันภัยพืชผลในประเทศที่พัฒนาแล้ว (สหรัฐอเมริกา และแคนาดา) พร้อมทั้งเสนอแนะรูปแบบประกันภัยพืชผลที่เหมาะสมกับประเทศไทย อัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดขึ้น และวิธีป้องกันความเสี่ยงภัยให้กับกองทุนประกันภัยพืชผลเพื่อให้มีเสถียรภาพในระยะยาว โดยได้กล่าวถึงสภาพของเกษตรกรไทยที่ได้รับความทุกข์ยากในการประกอบอาชีพเกษตรและความช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาลก็น้อยมากและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาให้เกษตรกรอย่างเพียงพอ

สาระสำคัญของบทความ

1. ให้ความสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรมในกรณีที่เกษตรกรประสบความเสียหายจากการประกอบอาชีพเกษตร
2. เสนอแนะแนวทางในการกำหนดอัตราเบี้ยประกันและวิธีการต่าง ๆ ในการคุ้มครองภัยอย่างมีประสิทธิภาพ

จุดเด่นของบทความ

1. เป็นบทความที่โดดเด่นในการเสนอแนวความคิดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเป็นรูปธรรมในระยะยาว จุดประกายความคิดให้ผู้เกี่ยวข้องได้คิดถึงวิธีการในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ
2. นำเสนอบทความที่ตรงประเด็นปัญหาของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่ประเทศไทยประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ คนในสังคมก็ได้พึ่งพามาตรการในการรองรับปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาทางสังคมได้
3. เป็นการศึกษาถึงประสบการณ์ที่ได้มีการปฏิบัติแล้วจริงในบางส่วน และการเปรียบเทียบถึงความช่วยเหลือที่รัฐให้เกษตรกรกับโอกาสที่จะได้รับจากการประกันภัยพืชผล
4. เสนอรูปแบบการให้ความคุ้มครองต้นทุนการผลิตที่รัฐควรนำไปดำเนินการได้จริงและเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง

จุดอ่อนของบทความ

1. การนำเสนอไม่เป็นไปในลักษณะของการนำเสนอบทความวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการสัมมนาครั้งนี้ เนื่องจากไม่ได้ชี้ให้เห็นถึง “วิธีวิทยาการวิจัยสหวิทยาการ” ที่ได้นำมาใช้ในการศึกษาอย่างชัดเจน

2. เป็นการเขียนบทความที่รวบรัดเกินไป ถึงสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาโดยใช้ระบบการประกันภัยพืชผลทำนองเป็นการสรุปของผู้เขียนในลักษณะของการศึกษาข้อมูลทั่ว ๆ ไป

3. แหล่งข้อมูลที่ใช้อ้างอิงในการศึกษา (ของไทย) ไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้น่าเชื่อถือ เนื่องจากเป็นแหล่งข้อมูลที่ได้จากฝ่ายราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว และข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรส่วนใหญ่ก็เป็นข้อมูลที่ได้มาจากเจ้าหน้าที่ภาคสนามของกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบยืนยันวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลให้ชัดเจน จึงกลายเป็นการอ้างอิงข้อมูลจากแหล่งเดียว

4. เป็นการนำเสนอด้านเดียว (ข้อดีของการประกันภัย กับข้อเสียของความช่วยเหลือของรัฐ)

5. ไม่ได้กล่าวบุปผิถึงลักษณะที่แท้จริงของการทำประกันภัยในสภาพที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันกับการทำประกันภัยพืชผลทางการเกษตรให้ชัดเจน

6. ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพของการเกษตรต่างประเทศเมื่อเทียบกับการเกษตรของไทยทั้งในแง่ของประสิทธิภาพของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความจริงจังในการแก้ไขปัญหา ลักษณะภูมิประเทศ ความพร้อมของปัจจัยการผลิต ความพร้อมของตัวเกษตรกรเอง ที่จะมีผลต่อการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเกษตรกรเอง และโดยหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่จะมีผลต่อการดำเนินการเรื่องประกันภัยพืชผล

7. บทความได้นำเสนอเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายของรัฐที่เสียไปในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรกับการประกันภัยพืชผลที่คาดว่าจะได้ผลมากกว่า โดยไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงความพร้อมในการดำเนินการประกันภัยพืชผล ความบกพร่องของระบบข้อมูลการเกษตรไทยทั้งในแง่ของการจัดทำ Zoning พื้นที่ปลูก พื้นที่เก็บเกี่ยว ต้นทุนการผลิต โอกาสเสี่ยงภัย การควบคุมบริษัทประกันภัยให้ชัดใช้เมื่อถึงเวลาที่ต้องจ่ายค่าเสี่ยงภัย ฯลฯ

สรุป

เป็นบทความที่นำเสนอได้ถูกต้องเหมาะสมกับระยะเวลาและสภาพของเกษตรกรไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพยายามให้ความช่วยเหลือภาคเกษตรของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยการให้แนวคิดและความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในระดับ

รากหญ้าอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนวิธีการในการกำหนดค่าเบี้ยประกันภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอแนะให้ทำประกันภัยคุ้มครองต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรก่อน แล้วจึงไปสู่การประกันภัย คุ้มครองปริมาณและราคาผลผลิตในภายหลัง (สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับนโยบายรัฐบาลในการรับ จดทะเบียนเกษตรกรซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน) แม้ว่าจะไม่ชัดเจนนักในการอ้างแหล่ง ข้อมูลและความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา และการประยุกต์ใช้วิธีการของต่างประเทศ (สหรัฐอเมริกาและแคนาดา) กับเกษตรกรไทย แต่ก็ได้เสนอแนะวิธีการที่รัฐบาลน่าจะได้มีการ นำไปทดลองปฏิบัติในการคุ้มครองต้นทุนการผลิตของเกษตรกรทั้งในระดับ 1 และระดับ 2

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

จิติวดี ชัยวัฒน์

การศึกษาการประกันภัยพืชผลในต่างประเทศ

บทความให้ความสำคัญกับการศึกษารูปแบบการทำประกันภัยพืชผล ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ซึ่งเป็นส่วนที่ดีที่สามารถนำมาปรับ ประยุกต์ใช้กับการประกันภัยพืชผลในประเทศไทยได้

วิธีการบริหารความเสี่ยงของในส่วนค่านำของบทความ

การประกันภัยเป็นหลักเกณฑ์ของการที่คนกลุ่มน้อยผู้ซึ่งประสบภัย และไม่สามารถรับภัยนั้นไว้เองได้ทั้งหมด โอนความเสี่ยงภัยหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นไปยังคนกลุ่มมาก โดยร่วมกันเฉลี่ยความเสียหายที่เกิดขึ้น ยังผลให้ความเสียหายเฉลี่ยของแต่ละคนในกลุ่ม มีค่าน้อยลงและอยู่ในปริมาณและระดับที่แต่ละบุคคลสามารถรับภาระนี้ได้ ดังนั้นการทำประกันภัยพืชผลจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับการทำประกันภัย และมีความสำคัญสำหรับเกษตรกรไทย เนื่องจากจะช่วยให้เกษตรกรที่ได้ประสบภัยสามารถที่จะได้รับเงินช่วยเหลือฟื้นฟูฐานะทางการเงินให้กลับมาดำรงสภาพที่สามารถปฏิบัติงานการเกษตรต่อไปได้ ดังเช่นที่บทความได้ระบุไว้

แต่นอกเหนือจากการทำประกันภัยพืชผล ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในวิธีการบริหารความเสี่ยงเท่านั้น ดังเช่นผู้เสนอบทความได้ระบุไว้ในบทความถึงวิธีการบริหารความเสี่ยงวิธีอื่นๆ ด้วย ผู้ปริทัศน์จึงมีความเห็นว่าการทำประกันภัยเพียงวิธีเดียวนั้นอาจไม่เพียงพอในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นกับเกษตรกร รัฐควรเป็นองค์กรที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมความเสี่ยงภัย (Risk Control) ซึ่งอาจประกอบด้วย 2 วิธีการใหญ่ๆ ด้วยกันคือ การป้องกันความเสี่ยงภัย (Risk Prevention) และการลดความเสี่ยงภัย (Risk Reduction) อาทิเช่น การให้ความรู้เกษตรกรถึงผลกระทบของการทำลายป่าไม้ ว่าอาจทำให้เกิดอุทกภัย และ/หรือภัยแล้งได้ การเตรียมพันธุ์พืชที่เหมาะสมและมีความทนทานกับสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น ซึ่งผู้ปริทัศน์คิดว่าจะเป็นวิธีที่ช่วยส่งเสริมการประกันภัยพืชผลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่แน่นอนว่ารัฐก็จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณมาใช้จ่ายในกิจกรรมดังกล่าว ดังนั้นจึงน่าที่จะมีการศึกษาวิจัยถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนในมาตรการเหล่านี้ และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการประกันภัยพืชผลด้วย

เนื้อหาในส่วนรูปแบบการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลที่เหมาะสมในประเทศไทย

ผู้เขียนบทความเสนอให้เริ่มต้นจากการประกันภัยพืชผลด้วยการให้การประกันภัยต้นทุนการผลิต เนื่องจากเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของเกษตรกร และแน่นอนมีผลกระทบต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ (ดังแสดงในรูปที่ 1: การจัดการความเสี่ยงในภาคเกษตรกรรม) ผู้เขียนบทความได้เสนอให้พืชหลักที่ควรให้ความคุ้มครอง 3 ชนิด คือ ข้าวนาปี ข้าวนาปรัง และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ โดยความคุ้มครองของการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลจะครอบคลุมพื้นที่เพาะปลูกทั่วประเทศ และครอบคลุม 3 ภัย คือ ภัยแล้ง อุทกภัย และวาตภัย ผู้เขียนบทความได้นำเสนอถึงอัตราพื้นที่ที่เสียหายจากภัยธรรมชาติทุกภัยในช่วงปี 2531-2541 ผู้ปริทัศน์คาดว่าผู้เขียนบทความอาจมีข้อจำกัดทางข้อมูล จึงทำให้ไม่สามารถเก็บข้อมูลที่เป็นความเสียหายที่เกิดจากภัย 3 ภัยที่ระบุไว้ดังกล่าวข้างต้น

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นผู้ปริทัศน์มีความคิดเห็นว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติม คือเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในพื้นที่ความเสียหายแยกรายละเอียดตามภาค เช่นภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก เนื่องจากต้องการทราบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นในแต่ละภาคว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดขึ้นควรแยกเก็บข้อมูลตามฤดูกาลของการเพาะปลูก เนื่องจากในแต่ละช่วงของปี อาจมีความเสียหายที่ไม่สม่ำเสมอ ดังเช่นที่ผู้เขียนบทความได้ตระหนักถึงต้นทุนการผลิต และความเสียหายของพืชทั้ง 3 ชนิดนั้นมีค่าไม่เท่ากันตลอดทั้งปี

นอกจากนั้น ความเสียหายดังกล่าวควรเป็นความเสียหายที่เก็บรวบรวมข้อมูลเนื่องมาจากภัย 3 ภัยดังกล่าวเท่านั้น มิฉะนั้นอาจทำให้ข้อมูลความเสียหายถูกบิดเบือน นอกจากนั้นรอบ (Cycle) ของการเกิดภัย ควรต้องนำมาพิจารณาด้วยว่ามีรอบของภัยทั้ง 3 นั้นทุก ๆ กี่ปี จะทำให้มีประโยชน์ในการเป็นดัชนีชี้วัดว่าจำนวนปี ของการเก็บข้อมูลเพื่อนำมาประเมินความเสียหายนั้นควรเป็นเท่าใด เพื่อให้ครอบคลุมถึงความแปรปรวนของความเสียหาย (Loss Variation) ทั้งหมดที่เกิดขึ้น จากนั้น จะเป็นผลให้สามารถทราบได้ถึงการกระจายของความเสียหาย (Loss Distribution) เพื่อนำมาเป็นประโยชน์ในการประเมินค่าเบี้ยประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

ในการคิดอัตราเบี้ยประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลนั้นผู้เขียนบทความได้เสนอให้ใช้พื้นฐานจากค่าเฉลี่ยความเสียหายเท่านั้น โดยมีได้้นำความแปรปรวนของความเสียหายเข้ามารวมอยู่ด้วย ซึ่งในการเกษตรกรรมความเสียหายมีความแปรปรวนเกิดขึ้น ผู้ปริทัศน์จึงขอเสนอการคิดเบี้ยประกันภัย (Actuarial Premium) โดยนำความแปรปรวนของความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก 3 ภัยดังกล่าวที่มีผลต่อพืช 3 ชนิดที่อยู่ในความคุ้มครอง เข้ามารวมอยู่ในฟังก์ชันการคิดคำนวณเบี้ย

ประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลนี้ด้วย เพื่อเป็นการดูดซึม (Absorb) ค่าความผิดพลาดระหว่างค่าเฉลี่ยความเสียหาย และส่วนที่แตกต่างออกไป นอกจากนั้นอาจต้องมีการคำนึงถึงภาวะวิกฤติที่อาจเกิดขึ้นจากธรรมชาติในอากาศ เช่น Elnino ที่ถือเป็น Shock ที่อาจมีผลต่อการเกิดภัยทั้ง 3 ภัยในอนาคต ซึ่งทำให้มีความเป็นไปได้ไม่มากนัก้อยที่ความเสียหายในแต่ละปี หรือในแต่ละพื้นที่อาจไม่ตรงกับค่าเฉลี่ยความเสียหายคาดหวังไว้ หรือค่าความเสียหายที่เก็บข้อมูลมาจากในอดีต

เนื้อหาในส่วนการจ่ายเงินอุดหนุนสมทบของรัฐบาล

ผู้เขียนบทความเสนอให้รัฐจ่ายเงินสมทบค่าเบี้ยประกันภัย 100 เปอร์เซ็นต์ สำหรับการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล ซึ่งผู้เขียนบทความเองประมาณที่รัฐจะต้องสมทบในแต่ละปี อยู่ที่ประมาณ 800 ล้านบาท ผู้ปริทัศน์นี้ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการประมาณการเบี้ยประกันภัยจำนวนนี้มีความเพียงพอกับความคุ้มครองหรือไม่ จึงไม่สามารถให้ความคิดเห็นในส่วนนี้ได้ นอกจากนั้นผู้ปริทัศน์นี้ไม่มีความชำนาญ ในเรื่องงบประมาณของราชการจึงไม่สามารถให้ความเห็นได้ว่ารัฐมีความสามารถมากน้อยแค่ไหนในการรับภาระในส่วนนี้ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ผู้ปริทัศน์อยากให้ข้อคิดเห็นคือ ควรจะมีการศึกษา รวบรวมข้อมูล ถึงงบประมาณที่รัฐใช้จ่ายไปเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลมากน้อยเพียงใด จากอดีตถึงปัจจุบัน แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาพิจารณาถึงงบประมาณที่ผู้เขียนได้ระบุไว้ในกรณีที่รัฐจะต้องสนับสนุนเพิ่มเติมพิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้ตามมาจากการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผลที่มีต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของเกษตรกร จึงอาจได้ข้อสรุปการดำเนินสนับสนุนจากภาครัฐ

ในอีกทางเลือกหนึ่ง ถ้ารัฐไม่สามารถรับภาระเงินอุดหนุนนี้ได้ทั้งหมด จะให้เกษตรกรเป็นผู้จ่ายเงินสมทบด้วย จะให้เกษตรกรจ่ายในอัตราเท่าใด ควรมีการศึกษาว่าเกษตรกรได้รับผลกระทบจากภัย 3 ภัยมากน้อย และบ่อยครั้งเพียงใด เพื่อดูถึงอุปสงค์ที่อาจเกิดขึ้นจากเกษตรกรต่อการประกันภัยต้นทุนการผลิตพืชผล

และสำหรับในระยะที่ 2 ผู้เขียนบทความได้เสนอให้รัฐอุดหนุนสมทบ 50 เปอร์เซ็นต์ โดยมีความคุ้มครองสูงสุดระบุไว้ ซึ่งผู้ปริทัศน์เห็นด้วยในการระบุความคุ้มครองสูงสุด เพราะมีฉะนั้นอาจทำให้เกษตรกรเกิดสภาวะส่งเสริมภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) เช่นอาจไม่มีการดูแลความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ให้เหมาะสมแก่การเพาะปลูก เกิดความแห้งแล้งตามมา เพราะเกษตรกรอาจถือว่าอย่างไรก็ตามรัฐก็ให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัย พدติกรรมเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้ถ้าไม่ให้เกษตรกรเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมเฉลี่ยความเสียหาย (Sharing Loss)

เนื้อหาในส่วนการตั้งกองทุนเงินสำรอง

การจัดตั้งกองทุนเงินสำรองเป็นสิ่งที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันว่ายามใดที่มี Shock ของความเสียหายเกิดขึ้น เกษตรกรก็ยังสามารถได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน (Claim) ดังที่ผู้เขียนบทความได้เสนอไว้ว่าให้จัดสรรเงินทุนประมาณ 300 ล้านบาท ซึ่งมาจาก 1.645 เท่าของค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของค่าเฉลี่ย ในการนี้ผู้ปริทัศน์ไม่มีข้อมูลเพียงพอในการวิจารณ์ปริมาณเงินกองทุนจำนวนนี้ จึงไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในปริมาณเงินกองทุนได้ แต่สิ่งที่ผู้ปริทัศน์อยากให้ข้อคิดเห็นคือ การรักษาเสถียรภาพของเงินกองทุน หมายความว่าเมื่อมีความจำเป็นในการที่จะต้องนำเงินจากกองทุนสำรองออกไปใช้เป็นค่าสินไหมทดแทนให้เกษตรกรผู้ประสบภัย บทความนี้ได้มีข้อเสนอแนะว่าจะมีวิธีการอื่นใดต่อไปที่จะหาเงินมาเติมให้กับกองทุนสำรองนี้ เพื่อความยั่งยืนของกองทุนสำรองในอนาคต

A Development of the Standards for Teacher and School Administrator Quality and a Design of the Internal Evaluation System⁽¹⁾

Suwimon Wongwanich

ABSTRACT

The objectives of this research were (1) to study the current states and problems of professional teaching standards, (2) to develop the professional teaching standards, (3) to develop the standards for teacher and school administrator quality, and (4) to design the internal evaluation system.

A research and development method was employed in the study. Data were collected through interview, brainstorming, focus group technique, and questionnaire survey. The population were general people, teachers, school administrators, scholars, and experts. Research findings were disseminated for public hearing, and used for the design of the internal evaluation system. The internal evaluation system was experimented in 15 pilot schools. Data analysis was performed using both descriptive and inferential statistics.

Research Results

At the current state, the utilization of the professional teaching standards for the quality development of teacher and school administrator practices were rarely found both at the institution and related organization levels. Professional teaching standards were perceived as abstract and difficult to measure and evaluate. The teacher and administrator evaluation system was unreliable. It lacks the systematic and continuous monitoring mechanism in evaluating and developing the teaching profession progress.

Research results of the development of professional teaching standards yielded 3 sets of standards with 9 factors. They were: (1) physical and mental health, (2) determination and faith in the teaching profession, (3) knowledge in the subjects, pedagogy, and necessary areas, (4) necessary skills for the people in the age of information technology, (5) teacher ethics and characteristics of a good role model, (6) teaching competency, (7) management competency, (8) vision and leadership, and (9) self, school, professional, and community development.

The standards for teacher and school administrator quality were classified into 4 levels, i.e. level 1 (need improvement), level 2 (acceptable minimum standard), level 3 (good), and level 4 (very good). The participants in the public hearing agreed with the developed standards.

The internal evaluation system consisted of 5 components. They were (1) teacher preparation and development for professional teaching standards system, (2) teacher practices evaluation system, (3) supervision, diagnosis, monitoring of teacher practices system, (4) teacher development system, and (5) teacher reward system. A teacher evaluation manual was developed for teachers and school administrators to be used in their internal evaluation system. The content in the manual consisted of data collection techniques and samples of teacher evaluation instrument. The users in the pilot schools were satisfied with the developed internal evaluation system and the manual.

⁽¹⁾ This project was sponsored by the Office of Teacher Civil Service Commission, Year 2543-2544. The researcher would like to thank Mr. Somyod Meetate (secretary of the office) for his support during the undertaking of the project. Thanks also go to Miss Santhong Parksukee for her excellent coordination.

การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการวางระบบประเมินภายใน⁽²⁾

สุวิมล ว่องวานิช

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา (2) เพื่อพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา (3) เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา และ (4) เพื่อวางระบบประเมินคุณภาพภายในตามมาตรฐานวิชาชีพ

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยและพัฒนา วิธีการเก็บข้อมูลใช้การสัมภาษณ์ การประชุมระดมความคิด การสนทนากลุ่ม การสำรวจด้วยแบบสอบถามจากประชาชนทั่วไป ครู ผู้บริหาร นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการวิจัยได้นำไปประชาสัมพันธ์และนำไปใช้ในการออกแบบระบบประเมินภายใน โดยมีกรทดลองใช้กับสถานศึกษานำร่องจำนวน 15 แห่ง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ทั้งสถิติภาคบรรยาย สถิติภาคสรุปอ้างอิง และการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย

สภาพการดำเนินงานที่ผ่านมาได้มีการนำมาตรฐานวิชาชีพไปใช้พัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารกันน้อยทั้งในระดับสถานศึกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่ามาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารมีความเป็นนามธรรมซึ่งวัดและประเมินได้ยาก ระบบและวิธีการประเมินครูและผู้บริหารยังไม่น่าเชื่อถือ รวมทั้งยังขาดกลไกกำกับให้เกิดการประเมินเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาชีพครูอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

ผลการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษาได้มาตรฐาน 3 ชุด ประกอบด้วยมาตรฐานย่อยทั้งหมด 9 มาตรฐาน ดังต่อไปนี้ (1) สุขภาพกายและและสุขภาพจิต (2) จิตใจมุ่งมั่นและศรัทธาต่อการประกอบอาชีพครู (3) ความรู้ในเนื้อหาวิชา ความรู้ในวิชาครู และความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็น (4) ทักษะที่จำเป็นสำหรับคนยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (5) การปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณครูและการวางตนเป็นแบบอย่างที่ดี (6) สมรรถภาพด้านการสอน (7) สมรรถภาพด้านการบริหาร (8) วิทยาลัยน์และภาวะผู้นำ (9) การพัฒนาตนเอง สถานศึกษา วิชาชีพ ชุมชน/สังคม

มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารจำแนกระดับคุณภาพออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 (ควรปรับปรุง) ระดับ 2 (ขั้นต่ำยอมรับได้) ระดับ 3 (ดี) และระดับ 4 (ดีมาก) ผลการทำประชาพิจารณ์พบว่าผู้เข้าประชุมเห็นด้วยกับมาตรฐานที่พัฒนาขึ้นในระดับค่อนข้างมาก

ระบบประเมินคุณภาพภายในสำหรับการปฏิบัติงานครูและผู้บริหารตามมาตรฐานคุณภาพ ประกอบด้วยระบบย่อย 5 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบการเตรียมและพัฒนาครูเข้าสู่มาตรฐานวิชาชีพ (2) ระบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของครู (3) ระบบนิเทศ วินิจฉัย กำกับการปฏิบัติงานของครู (4) ระบบพัฒนาครู และ (5) ระบบตอบแทนครู นอกจากนี้มีการจัดทำคู่มือสำหรับให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาใช้ระบบประเมินภายในที่พัฒนาขึ้น โดยมีคู่มือการเก็บข้อมูลและเครื่องมือประเมินการปฏิบัติงานของครู ผลการทดลองใช้ระบบและคู่มือดังกล่าวพบว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้

⁽²⁾ งานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู ประจำปี 2543-2544 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู (นายสมยศ มีเทศน์) ที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานวิจัยครั้งนี้จนสำเร็จลุล่วงด้วยดี และขอขอบคุณนางสาวแสงทอง พากีสุณี ผู้ประสานงานโครงการวิจัยที่ตีพิมพ์

ความสำคัญและความเป็นมาของการวิจัย

การปฏิรูปการเรียนรู้ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องมีการปฏิรูปหลายด้าน แต่ด้านที่มีความสำคัญมากที่สุดด้านหนึ่งคือการปฏิรูปครู เนื่องจากครูมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพ การยกระดับวิชาชีพครูให้เป็นวิชาชีพชั้นสูงจึงเป็นสิ่งจำเป็น และต้องมีการประกันคุณภาพครูเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าครูสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพเพื่อเป็นเกณฑ์สำหรับใช้ในการประเมินและพัฒนาสำหรับมาตรฐานวิชาชีพครูที่ปรากฏในปัจจุบันส่วนใหญ่พัฒนามาก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) กระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล จึงเห็นควรให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพวิชาชีพครูที่สอดคล้องกับแนวปฏิรูปการเรียนรู้ที่ยึดหลักการผู้เรียนสำคัญที่สุด เพื่อรองรับการประเมินการปฏิบัติของบุคลากรครู และวางระบบประเมินภายในที่สามารถให้ข้อมูลในการพัฒนาครูให้มีความเป็นครูมืออาชีพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในการพัฒนาคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา คือการขาดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารบุคคลทั้งในระดับสถานศึกษาและระดับกระทรวง/ทบวง/กรมที่จะเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลระหว่างกัน ทำให้การตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ไม่มีฐานข้อมูลที่รองรับเพียงพอ นอกจากนี้ยังพบว่าบุคลากรภายในสถานศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการยังขาดความรู้ความเข้าใจในวิธีการประเมินผลภายใน ตลอดจนขาดเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินคุณภาพ ผลการวิจัยเกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาครั้งนี้จะนำไปใช้ในการวางระบบประเมินคุณภาพภายในของสถานศึกษาซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินและพัฒนาคุณภาพของครูและผู้บริหารแล้ว ยังจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้พัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศที่เป็นระบบเครือข่าย IT สำหรับการบริหารงานบุคลากรขององค์กรวิชาชีพครูในอนาคตด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องและเอกสารอ้างอิง

สภาพปัญหาเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไปในวงการครู คือ ครูที่ปฏิบัติงานในสถานศึกษาทุกวันนี้แม้จะได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี แต่ก็เข้าสู่ระบบโรงเรียนด้วยระบบทรัพยากรบุคคลที่อ่อนแอ เป็นระบบที่มีกระบวนการรับเข้าหรือคัดเลือกที่ไม่เข้มแข็ง ทำให้ได้ครูที่ไม่ค่อยมีสมรรถภาพที่ดีพอ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ ทักษะและความชำนาญในวิชาชีพ (Odden, 1999) ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพครู เพื่อให้ได้ข้อมูลป้อนกลับที่ช่วยในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของครู อย่างไรก็ตาม แม้จะมีระบบการประเมินครู แต่การประเมินไม่ค่อยเกิดผล เนื่องจากสาเหตุ

หลายประการต่อไปนี้ (Boyd, 1989)

1. ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ในการรับครูหรือคงความเป็นสมาชิกในวิชาชีพครูเหมือนอาชีพแพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย ทำให้ครูไม่มีความรู้สึกถึงศักดิ์ศรีของวิชาชีพตนและไม่มีความไว้วางใจในความตรงของผลการประเมิน

2. นักประเมินไม่ค่อยให้เวลาเพียงพอกับการประเมินครู มักจะบ่นกันว่าผู้บริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบการประเมินใช้เวลาเก็บข้อมูลเกี่ยวกับครูน้อย และไม่ค่อยมีข้อมูลที่มีคุณภาพ หรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง หลังจากได้ทราบผลการประเมินแล้ว หลังจากนั้นอีก 2-3 ปี ก็มักจะไม่มี การประเมินอีกต่อไป

3. นักประเมินไม่ได้รับการอบรมมาดีพอ มีนักประเมินไม่มากนักที่ได้รับการฝึกฝนเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือครูในด้านการวางแผนและการประเมินผล นอกจากนี้นักประเมินเองก็มักไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เกี่ยวกับการเรียนการสอน ทำให้การประเมินไม่มีความหนักแน่น ใช้ความรู้สึกส่วนบุคคลมาก และไม่ค่อยคงเส้นคงวา ทำให้ไม่ได้รับความเชื่อถือจากผู้ถูกประเมิน

4. ผลการประเมินไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาครู ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ หรือการพัฒนาวิชาชีพ

มาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหาร

ในประเทศไทยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิชาชีพครูซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารและพัฒนาครู ได้มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ช่วยยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู โดยมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องใช้เป็นหลักในการประเมินและพัฒนาครู เช่น ครูสภาซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงศึกษาธิการ และมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาวิชาชีพครู ก็ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพขึ้นในปี 2533 และ พ.ศ. 2537 จำนวน 11 มาตรฐาน ได้แก่ (1) ปฏิบัติกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพครูอยู่เสมอ (2) ตัดสินใจปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงผลที่จะเกิดกับผู้เรียน (3) มุ่งมั่นพัฒนาผู้เรียนให้เต็มตามศักยภาพ (4) พัฒนาแผนการสอนให้สามารถปฏิบัติได้เกิดผลจริง (5) พัฒนาสื่อการเรียนการสอนให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ (6) จัดกิจกรรมการเรียนการสอน โดยเน้นผลถาวรที่เกิดแก่ผู้เรียน (7) รายงานผลการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนได้อย่างมีระบบ (8) ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้เรียน (9) ร่วมมือกับผู้อื่นในสถานศึกษาอย่างสร้างสรรค์ (10) ร่วมมือกับผู้อื่นอย่างสร้างสรรค์ในชุมชนและ (11) แสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารในการพัฒนา ใน พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดทำระดับคุณภาพครู NTQ (National Teacher Qualification) เป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับการผลิต การสรรหา การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงานของครู และกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ประกาศใช้เป็นมาตรฐานกลางที่บ่งบอกระดับคุณภาพทางวิชาชีพของครูตั้งแต่ระดับต่ำสุดที่พอยอมรับได้จนถึงระดับสูงสุด

สำหรับการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูของต่างประเทศนั้น พบว่าโมเดลการพัฒนาครูในปัจจุบันนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาครูที่ใช้มาตรฐานเป็นฐาน (standard-based process) ซึ่งมีลักษณะที่เน้น (1) ความร่วมมือ (2) การเรียนรู้ของผู้เรียน (3) การเชื่อมโยงกับการปฏิรูปโรงเรียน และ (4) การยึดติดกับการทำงานปกติในชีวิตประจำวันของครู (Otis-Wilborn et al., 2000) โดยครูกำหนดเป้าหมายของตนเองเพื่อพัฒนาปรับปรุงการเรียนการสอน

ในปี 1987 คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพครูของอเมริกา ได้กำหนดข้อเสนอ 5 ประการ ที่ผู้เป็นครูต้องรู้เกี่ยวกับการสอนที่มีคุณภาพ ได้แก่ (1) ครูมีพันธะผูกพันกับนักเรียนและการเรียนรู้ของนักเรียน (2) ครูต้องรู้เนื้อหาสาระในวิชาที่สอนและรู้วิธีการสอนวิชานั้น ๆ ต่อนักเรียน (3) ครูต้องรับผิดชอบต่อการจัดการและการกำกับกับการเรียนรู้ของนักเรียน (4) ครูต้องมีการคิดที่เป็นระบบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนเองและเรียนรู้จากประสบการณ์ และ (5) ครูต้องเป็นสมาชิกของชุมชนแห่งการเรียนรู้ (NBPTS, 2001) สาระในระบบการรับรองคุณภาพครูที่คณะกรรมการชุดนี้กำหนดขึ้น มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลัก 3 ประการ คือ (1) การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ โดยการนิยามสิ่งที่ควรปฏิบัติงาน สิ่งที่ครูควรรู้ และสามารถปฏิบัติได้ (2) การกำหนดเครื่องมือวัดเพื่อประเมินการปฏิบัติงานของครูที่มีความหลากหลายเหมาะสมกับมาตรฐานที่กำหนด และ (3) การพัฒนาวิชาชีพ โดยให้โอกาสครูได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนประสบการณ์เกี่ยวกับการสอนที่ดีและนำวิธีการเหล่านั้นมาใช้ในบริบทของตนเอง ทั้งนี้ระบบการประเมินครูที่จะพัฒนาขึ้นต้องมีลักษณะตามเกณฑ์สำคัญ 5 ประการ คือ (1) มีความเป็นไปได้ในเชิงการบริหาร (2) ยอมรับได้ในเชิงวิชาชีพครู (3) เป็นที่เชื่อถือของสาธารณชน (4) ไม่ขัดกับกฎหมายที่กำหนด และ (5) ทำได้อย่างประหยัด (Baratz-Snowden, 1992)

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินและพัฒนาครู/ผู้บริหาร

Wise และคณะ (1984 อ้างถึงใน Barrett, 1999) กล่าวว่า การประเมินที่มีคุณภาพต้องมีคุณสมบัติ 3 ประการ คือ เป็นกระบวนการที่ใช้วิธีที่เชื่อถือได้ (reliable) โดย ให้ผลที่คงเส้นคงวา มีประสิทธิผล (effective) คือผลที่ได้มีความถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ (efficient) คือการใช้ทรัพยากรในการประเมินอย่างคุ้มค่า นอกจากนี้เขายังกล่าวถึงความสำเร็จของการประเมินต้องเป็นกระบวนการที่มีคุณลักษณะ 5 ประการ คือ (1) กระบวนการประเมินต้องระบุได้ถึงความต้องการจำเป็น (needs) มาตรฐาน (standards) และปกติวิสัย (norms) (2) กระบวนการต้องสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของการประเมินที่กำหนด (3) โรงเรียนให้การสนับสนุนด้านเวลาและทรัพยากรที่ใช้ในการประเมิน (4) ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผลการประเมินเชื่อถือได้ถูกต้อง และคุ้มค่า และ (5) ครูอาจารย์ต้องเกี่ยวข้องในการพัฒนากระบวนการประเมินผล ในขณะที่

ที่ Sanders และคณะ (1995) กล่าวว่า การประเมินที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่มีคุณลักษณะ 4 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (2) กระบวนการประเมินต่อเนื่อง (3) มีการสื่อสารที่ดี และ (4) มีการประเมินงานประเมิน (ตรวจสอบคุณภาพของการประเมิน)

ระบบการประเมินครู

(1) การประเมินครูโดยใช้การปฏิบัติงานเป็นฐาน

Weiss & Weiss (1998) ให้ข้อคิดเห็นวาทิตทางใหม่ของการประเมินครู คือการให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวันปกติ โดยมีการสะท้อนผลงานจากการปฏิบัติกับเพื่อนร่วมงาน ดังนั้นตัวอย่างของการปฏิบัติงานของครู ไม่ว่าจะเป็นแผนการสอน บันทึกวิดิทัศน์ การบ้าน แบบฝึกหัด ผลงานของนักเรียน จะเป็นหลักฐานแสดงคุณภาพครู ครูจะต้องถูกประเมินในสิ่งที่สัมพันธ์กับผลการเรียนรู้ของนักเรียน การประเมินครูจะใช้แนวคิดการประเมินที่ใช้ผลการปฏิบัติงานเป็นฐาน (Performance-Based Assessment System) ความคิดนี้สอดคล้องกับที่ Smiylie & Conyers (1991) (อ้างถึงใน Dilworth & Imig, 1995) กล่าวว่า การพัฒนาครูต้องมีการเปลี่ยนแนวคิดใหม่ แทนที่ครูจะเสาะหาแนวทางการแก้ไขปัญหามาจากแหล่งบุคคลภายนอกก็ควรใช้การเรียนรู้จากประสบการณ์ของคนที่อยู่รอบข้าง มีการสะท้อนผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้มากกว่าการเรียนรู้โดยเอกเทศ และโรงเรียนก็ต้องมีการกระจายอำนาจให้บุคลากรกำหนดแนวทางการพัฒนาตนเองมากกว่าที่กำหนดโดยส่วนกลาง

(2) การประเมินตนเอง

Airasian & Gullickson (1996) สนับสนุนความคิดของการใช้การประเมินตนเองในการประเมินครู ซึ่งเป็นกระบวนการที่ครูตัดสินประสิทธิผลในด้านความรู้ การปฏิบัติงาน ความเชื่อ เพื่อพัฒนาตนเอง โดยครูต้องสมัครใจจะใช้วิธีการประเมินตนเอง การสร้างความตระหนักในตนเอง แนวโน้มของวิธีการประเมินครูจะให้ความสำคัญกับการประเมินตนเองซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่ไม่เป็นทางการ แต่ในระบบของการประเมินที่เน้นการร่วมกันรับผิดชอบ เห็นว่าการประเมินแบบเป็นทางการยังเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นครูเข้าใหม่ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการนิเทศ การประเมินการปฏิบัติงาน และการได้รับข้อมูลป้อนกลับอย่างใกล้ชิด

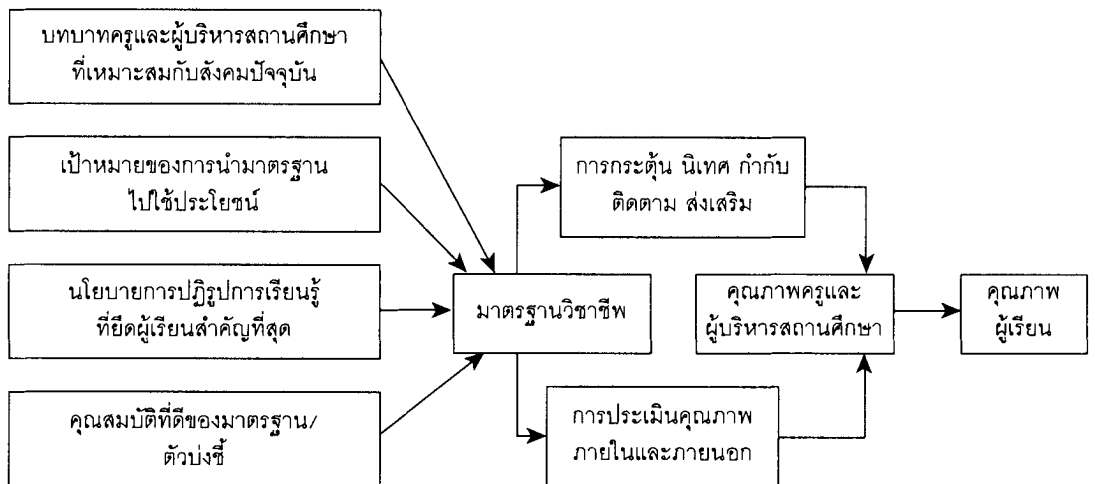
(3) การกำหนดโปรแกรมการพัฒนาวิชาชีพจากผลการประเมินครู

Professional Development Program เป็นระบบการพัฒนาครูที่ออกแบบขึ้นเพื่อช่วยครูพัฒนาการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดกิจกรรมที่ครูทำร่วมกับเพื่อนร่วมงาน ช่วยให้ครูสะท้อนผลการปฏิบัติงานของตนเอง ในปีแรกควรกำหนดครูที่เลี้ยงช่วยเหลือครูใหม่ซึ่งต้องมีการอบรม

พัฒนาผู้ที่ทำหน้าที่ครูพี่เลี้ยงด้วย เช่น การดำเนินงานของ Montgomery County Public Schools ที่รัฐ Maryland ของอเมริกามีการวางแผนการพัฒนาบุคลากร โดยครูในโรงเรียนมีการจัดทำแผนการพัฒนาวิชาชีพ (Professional Development Plan-PDP) ซึ่งไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน มีการกำหนดครูที่มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาบุคลากรเรียกว่า Staff Development Teacher (SDT) มีหน้าที่สนับสนุนระบบการประเมินครูแบบใหม่ มีการกำหนดวงจรการพัฒนาวิชาชีพ (Professional Development Cycle) การตรวจสอบการปฏิบัติงานและการให้ความช่วยเหลือจากเพื่อน (Peer Assistance and Review-PAR) ผู้บริหารและครูจะมีการวางแผน และกำหนดกระบวนการพัฒนาการปฏิบัติงาน ในลักษณะที่เรียกว่าเป็น “ระบบของการร่วมกันรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้” (system of shared accountability) เป็นระบบที่ใช้ความคิดที่ว่าบุคคลทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบในการช่วยเหลือนักเรียนให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนักเรียน พ่อแม่ ผู้บริหาร ครูอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เป้าหมายของระบบคือการใช้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน รายงานและวิเคราะห์ผล วางเป้าหมายสำหรับการพัฒนาปรับปรุง และแลกเปลี่ยนการปฏิบัติงานที่ดี ๆ การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเป็นงานที่มีความสำคัญของกระบวนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดของการวิจัย

จากแนวคิดต่าง ๆ ที่นำเสนอข้างต้น ผู้วิจัยจึงกำหนดกรอบการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู ดังปรากฏในแผนภาพที่ 1 ในกรอบความคิดดังกล่าวจะเห็นว่าการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูเพื่อมุ่งสู่คุณภาพผู้เรียนได้รับอิทธิพลจากปัจจัย 4 ประการได้แก่ (1) บทบาทครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่เหมาะสมกับสังคมปัจจุบัน (2) เป้าหมายของการใช้ประโยชน์จากมาตรฐานวิชาชีพ (3) นโยบายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ซึ่งเน้นการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ผู้เรียนสำคัญที่สุด และ (4) คุณสมบัติของมาตรฐานวิชาชีพที่ต้องการ



แผนภาพที่ 1 กรอบการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูเพื่อมุ่งสู่คุณภาพผู้เรียน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอย่างมากในการวิจัยครั้งนี้คือ การกำหนดกรอบความคิดของการพัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการที่เหมาะสม เพื่อให้ได้มาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ข้อสรุปว่า คุณสมบัติของมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ดีมีคุณสมบัติ 5 ประการ คือ (1) มีความตรงสามารถสะท้อนคุณภาพครูได้อย่างแท้จริง (2) สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเรียนรู้ที่ยึดผู้เรียนสำคัญที่สุด (3) มีความเป็นปรนัย (4) มีความเหมาะสม โดยมีจำนวนน้อยตัว วัดคุณลักษณะที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน และ (5) สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ไม่ยุ่งยาก วัดได้ง่าย เหมาะกับเวลาและค่าใช้จ่าย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพซึ่งประกอบด้วยมาตรฐานวิชาชีพและตัวบ่งชี้สำหรับใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหาร และวางระบบการประเมินคุณภาพครูโดยใช้มาตรฐานคุณภาพที่พัฒนาขึ้นเป็นฐาน การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัยเฉพาะดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร
2. เพื่อกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูและตัวบ่งชี้
3. เพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพและศึกษาระดับการยอมรับในมาตรฐานวิชาชีพและตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นจากกลุ่มครูและผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ถูกประเมิน
4. เพื่อพัฒนาและวางระบบประเมินคุณภาพภายใน คู่มือ และเครื่องมือประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร โดยอิงมาตรฐานคุณภาพที่พัฒนาขึ้น และประเมินความเหมาะสมของระบบประเมินคุณภาพภายใน

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การออกแบบระบบการประเมินภายในของการวิจัยนี้ครอบคลุมเฉพาะส่วนขององค์ประกอบในระบบ วิธีการเก็บข้อมูลและการประเมินผล โดยจะให้สาระเกี่ยวกับคู่มือการประเมินและเครื่องมือประเมิน ผลการใช้ระบบจะทำให้ได้ข้อมูลที่สามารถนำไปบันทึกในระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินภายใน ซึ่งเป็นระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์สำหรับติดตั้งในสถานศึกษา เขตพื้นที่ และองค์กรกลางการบริหารบุคคล (การพัฒนาาระบบสารสนเทศซึ่งเป็นระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ไม่ครอบคลุมในรายงานการวิจัยฉบับนี้)

นิยามคำศัพท์

มาตรฐานวิชาชีพครู หมายถึงข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของครู/ผู้บริหารที่พึงประสงค์ เพื่อใช้เป็นหลักเทียบเคียงในการส่งเสริมและกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพ

ตัวบ่งชี้ หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะ คุณภาพ ภายใต้แต่ละมาตรฐานวิชาชีพซึ่งกำหนดขึ้นโดยมีลักษณะเป็นรูปธรรม สามารถวัดได้ง่าย

มาตรฐานคุณภาพ หมายถึง ข้อกำหนดที่สะท้อนการปฏิบัติงาน หรือคุณลักษณะ หรือพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของครู/ผู้บริหารสถานศึกษาภายใต้แต่ละมาตรฐานวิชาชีพและตัวบ่งชี้มาตรฐานวิชาชีพนั้น ๆ โดยมีลักษณะของคุณสมบัติหรือพฤติกรรมที่มีคุณภาพแตกต่าง 4 ระดับ ได้แก่ ระดับ 1 (ควรปรับปรุง) ระดับ 2 (ขั้นต่ำที่ยอมรับได้) ระดับ 3 (ดี) และระดับ 4 (ดีมาก)

ประโยชน์ที่득จากการวิจัย

1. การวิจัยนี้เป็นการผสมผสานศาสตร์ของวิธีวิทยาการวิจัยและวิธีวิทยาการประเมินมาใช้ในการตอบคำถามวิจัยโดยมีการออกแบบการวิจัยที่ใช้แนวคิดของแบบการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) และการวิจัยประเมินผล (Evaluation Research) ที่อิงแนวคิดการประเมินแบบเสริมพลังอำนาจ สิ่งที่ทำวิจัยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมโนทัศน์ของการประเมิน (evaluation concepts) เป็นตัวอย่างของงานวิจัยที่สะท้อนนวัตกรรมของการวิจัยที่มีทั้งการวิจัยและการประเมินอยู่ในเรื่องเดียวกัน

2. ในด้านการกำหนดเทคนิคการเก็บข้อมูลในการทำวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้การผสมผสานวิธีการต่างๆ เข้าด้วยกันในการเก็บข้อมูล โดยมีทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทำให้ผลสรุปในการ

วิจัยครั้งนี้มีความหนักแน่นขึ้น นับว่าเป็นการวิจัยหนึ่งที่จะให้ข้อความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศาสตร์ของวิธีวิทยาการวิจัยและการประเมิน

3. การวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบถึงความต้องการจำเป็นในการพัฒนาครูและผู้บริหาร ข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการเตรียมการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรครูให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยในการวางแผนนโยบายการตรวจสอบคุณภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. การวิจัยครั้งนี้ทำให้เกิดผลผลิตผลของการวิจัยหลายประการ ได้แก่ ระบบการประเมินผลภายในสำหรับให้สถานศึกษานำไปกำหนดวิธีปฏิบัติ คู่มือการประเมินผลภายใน หลักสูตรและเอกสารที่ใช้ในการพัฒนาความรู้ด้านการประเมินผลภายในสำหรับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ระบบการนิเทศการให้คำแนะนำ การส่งเสริมสถานศึกษาในการประเมินผลภายใน และได้ตัวอย่างเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินที่ผ่านการทดลองใช้

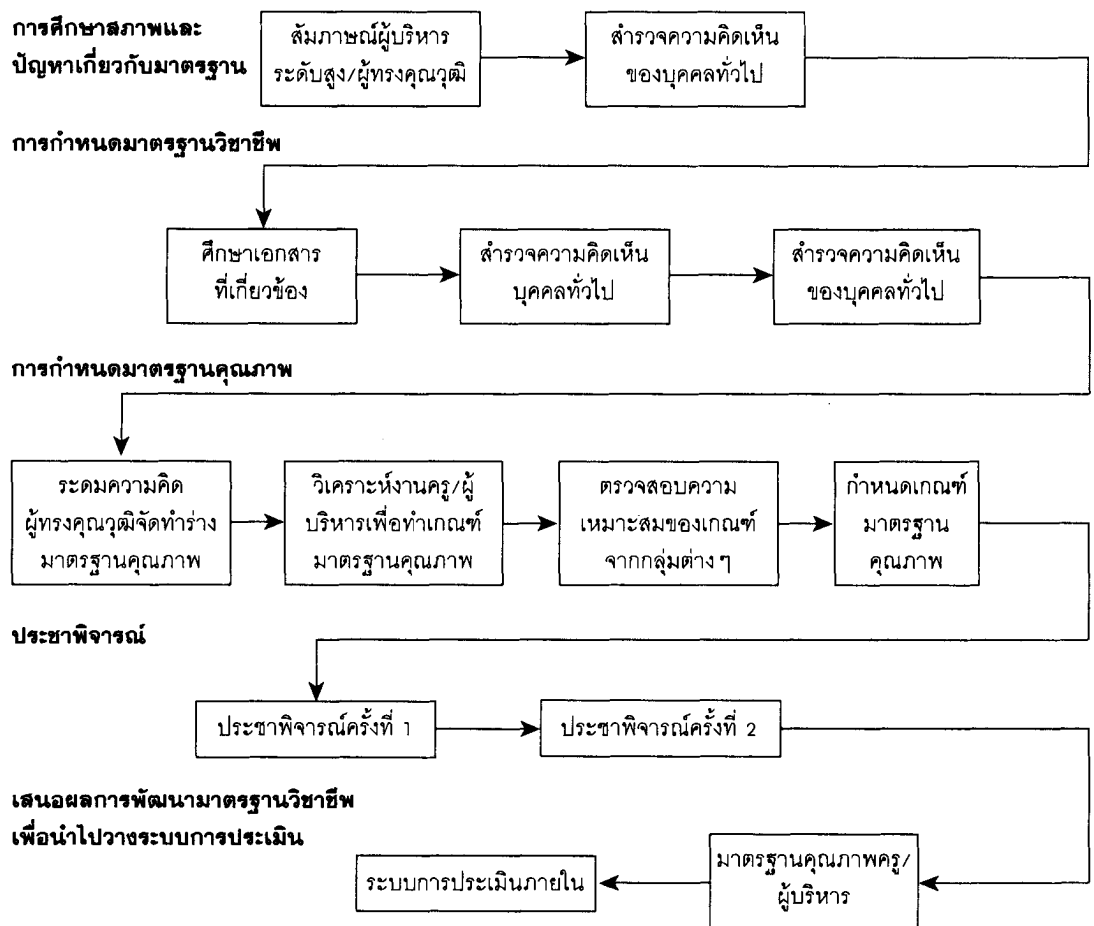
ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยและพัฒนา เก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ การประชุม ระดมความคิด การสนทนากลุ่ม และการสำรวจด้วยแบบสอบถาม ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยจึงมีทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลและขนาดของกลุ่มตัวอย่างปรากฏในตารางที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ทั้งสถิติภาคบรรยาย สถิติภาคสรุปอ้างอิง และการวิเคราะห์เนื้อหา สำหรับแผนภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการวิจัยเพื่อตอบคำถามในแต่ละวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ตารางที่ 1 กลุ่มตัวอย่างและช่วงเวลาในการวิจัยตามขั้นตอนการดำเนินงาน

ขั้นที่	วัตถุประสงค์ของการวิจัย/วิธีการ	กลุ่มตัวอย่าง	ขนาด
1.	การศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพ		
1.1	สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและผู้ทรงคุณวุฒิ	ผู้บริหาร/ผู้ทรงคุณวุฒิ	12 คน
1.2	สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษา	ผู้บริหารสถานศึกษา	2,520 คน
2.	การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหาร		
2.1	ศึกษาเอกสาร	-	-
2.2	สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป	ประชาชน	500 คน
2.3	สำรวจความคิดเห็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการประเมิน ร.ร.	24 คน
2.4	ระดมความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ (จัดสัมมนา)	นักวิชาการ	45 คน
2.5	สำรวจสภาพการปฏิบัติงานของครู (สำหรับวิเคราะห์องค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพ)	ครู	1,214 คน
3.	การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครู/ผู้บริหาร		
3.1	ใช้ข้อมูลจากขั้นตอน 2.3	-	-
3.2	สัมภาษณ์ครูและผู้บริหาร และจัดประชุมกลุ่มสนทนา	ครูและผู้บริหาร	10 คน
3.3	สำรวจความคิดเห็นของกลุ่มครูและผู้บริหาร	ครูและผู้บริหาร	527 คน
3.4	ระดมความคิดเห็นกลุ่มศึกษานิเทศก์ที่กรุงเทพมหานคร	ศึกษานิเทศก์	60 คน
3.5	สำรวจสภาพการปฏิบัติงานจริงเพื่อกำหนด มาตรฐานคุณภาพครู	ครู	5,870 คน
3.5	สำรวจสภาพการปฏิบัติงานจริงเพื่อกำหนด มาตรฐานคุณภาพผู้บริหาร	ผู้บริหาร	2,520 คน
4.	การศึกษาระดับการยอมรับในมาตรฐานวิชาชีพ		
4.1	ประชากรพิจารณา (ฉบับร่าง) (ที่จังหวัดตรัง)	ครูและผู้บริหาร	534 คน
4.2	ประชากรพิจารณา (ที่ครูสุภา)	ครูและผู้บริหาร	391 คน

◆ การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาและการวางระบบประเมินภายใน ◆



แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย

สรุปผลการวิจัย

1. สภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสภาพและปัญหาในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร พบว่าการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับวิชาชีพครูที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จ และไม่สามารถนำไปปฏิบัติหรือลงสู่การพัฒนาครูได้อย่างจริงจังนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ (1) ระบบการบริหารงาน (2) ระบบการผลิตครู (3) ระบบการใช้ครู (4) ปัญหาส่วนตัวของครู (5) คุณภาพของระบบการเรียนการสอน (6) การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ (7) ระบบตรวจสอบและติดตามการพัฒนาครู (8) เป้าหมายของการประเมินครู (9) การพัฒนาตนเองของครู และ (10) การขาดการนำพลังชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการศึกษา

“ขณะนี้เป็นระบบผลิตก็ผลิตแบบหนึ่ง ระบบผลิตเองก็ไม่เคยไปดูเลยว่าคุณสมบัติของครูของผู้บริหารที่ดีจะเป็นอย่างไร ระบบผู้ใช้ครู ผู้ใช้ก็รู้ว่ามีระบบนี้ แต่ผู้ใช้เองก็ไม่ได้ใช้ระบบนี้”

“... คนเรียนครูก็ไม่ได้ตั้งเข็มว่าจะมาเป็นครู และการผลิตครูก็ไม่ได้ตั้งเข็มว่าผู้จบจะมาเป็นครู คนเรียนก็ไม่ได้อยากเป็นครูอย่างแท้จริง แล้วคนที่ไม่ได้เรียนครูก็เข้ามาเป็นได้ ... มันต้องเป็นผลกระทบว่า คนเก่ง ๆ เขาไม่อยากจะเรียนครู เพราะว่าเขามองไม่เห็นอนาคตของการที่จะมาเป็นครู”

“ในเรื่องของการพิจารณาความดีความชอบซึ่งเป็นขวัญกำลังใจครูอันนี้ก็เป็นอีกตัวหนึ่งที่จะทำให้ขวัญกำลังใจครูไม่ดีเท่าที่ควร รวมทั้งการโยกย้าย การแต่งตั้งอะไรต่ออะไรต่าง ๆ ด้วย ก็อาจจะมีส่วนกระทบ การเมืองก็ทำให้เกิดการบริหาร ทำให้เกิดการแปรปรวนไป การเมืองมีส่วนทำให้การบริหารเกิดความไม่ค่อยเป็นธรรมนัก”

“การจัดการเรียนการสอนในวิทยาลัยครูเรา เราก็จะเรียนทั่วไปเสียมากกว่า ไม่ได้เรียนเข้มอย่างเดิม เพราะฉะนั้นความเชี่ยวชาญของครูโดยเฉพาะทางจึงมีน้อยในการที่จะไปสอนเด็ก”

“เราไปเน้นวิธีการสอนมากกว่า content อันนี้เป็นอันหนึ่งที่เราเป็น อันที่ 2 ที่เป็น concept ที่ผิดก็คือว่าเราคิดว่าครูไม่ต้องรู้ content มาก”

“...ครูที่พยายามพัฒนาตนเองไม่รู้ไม่เรียนพัฒนาอาชีพอย่างจริงจังในหน้าที่ก็มี แต่ส่วนหนึ่งมีภาระหนี้สิน ความยากจน รวมทั้งภาวะเศรษฐกิจที่มีการคืนเงินต่อผู้ ทำให้แบ่งความคิดและสติปัญญาเพื่อไปต่อผู้คืนเงินเพื่อการมีชีวิตรอด เช่น ขายอะไรต่ออะไร...”

“มันไม่มีการกำหนดมาตรฐานกันอย่างจริงจัง ออกมาแล้ว ก็ถึงแม้เราจะมี มันก็มีในลักษณะที่ค่อนข้างจะยืดหยุ่น”

“ปัญหาก็คือว่าบ้านเรายังไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพ หรือที่เราเรียกว่ามาตรฐานที่เรากำหนดไว้เท่าไร เรามักจะทำตามความพอใจหรือตามกระแสเท่านั้น เราไม่ค่อยได้ไปดู พวกนี้ก็มี ก็เขียนไปเถอะ นอกจากคนที่เขานักวิชาการก็พยายามจะยึดตัวนั้นเป็นแนวทาง”

“ทุกวันนี้เรามีมาตรฐานก็แล้ว มีเกณฑ์ก็แล้ว ก็ยังไม่ค่อยไปถึงไหนซักที ส่วนใหญ่เป็นเพราะไม่มีกฎหมายบังคับให้ครูทำอะไร ต้องพยายามผลักดันออกมาเป็นกฎหมาย”

“มาตรฐานที่เรานำมาใช้ เขามักจะเขียนรวม ๆ ไป จนกระทั่งครูอ่านแล้วครูก็รู้ว่า เขาควรจะแคไหน แล้วเขาก็ไม่รู้...เราก็ไปเอาปัจจัยอื่นเป็นตัวชี้ของคำว่ามาตรฐาน”

“สิ่งที่เราดูกันก็คือว่า ถ้าเราขาด monitoring system การตรวจสอบติดตามจากการที่เราได้พัฒนาแล้วเราพัฒนาไปเรื่อย ๆ เอมามาพัฒนาแล้วไปเรื่อย ๆ พอถึงระยะหนึ่งมันก็เข้าชินเข้าสู่ระบบ...”

“...เรายังไม่ได้สนใจเรื่องการประเมินผลเท่าไร หรือถ้าเราสนใจประเมินผล เราก็จะมักประเมินผลด้วยการใช้หลักของการพิสูจน์ว่าดีไม่ดี ชอบไม่ชอบ ได้หรือตก ซึ่งเป็นหลักการที่ผิด การประเมินก็ต้องเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาแบบ...Stufflebeam พูดไว้ชัดเจนว่า The main purpose of program evaluation is not to prove, but to improve. เพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น”

“การประเมินที่ผ่านมา เขาประเมินแบบเพื่อเลื่อนซีเท่านั้นนะ ถ้าไม่เลื่อนซีก็ไม่มาประเมิน เพราะฉะนั้นการประเมินก็ไม่เป็นระบบที่ชัดเจนนัก เราประเมินเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ เพราะฉะนั้น ต้องสร้างระบบป้องกันคุณภาพขึ้นมาในลักษณะนี้”

“ครูหลายคนพัฒนาเองได้ แต่ครูจำนวนมากพัฒนาเองไม่ค่อยได้ อาจจะเพราะไม่มีเวลาหรืออะไร”

“ผลการประเมินของเราตอนนี้ยังมีความเชื่อถือไม่ได้ เพราะฉะนั้นถ้าพูดถึงการประเมินคงต้องมีการพัฒนาควบคู่ไปด้วยกัน ถ้าเขาจะใช้ผลการประเมินก็คงต้องมีความเชื่อในวิธีการที่จะใช้วิธีนี้ แต่จะทำอย่างไรควบคู่กันไป ขจัดจุดอ่อน”

นอกจากนี้ผลการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจสภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานครูและผู้บริหาร ตามความคิดเห็นของผู้บริหารสถานศึกษาในสังกัดต่าง ๆ ดังปรากฏในตารางที่ 2 พบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ (ร้อยละ 63.7) เห็นว่าการที่ครู/ผู้บริหารยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานแม้จะมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหารแล้ว ปัญหาสำคัญที่สุดคือการประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง/พิจารณาความดีความชอบไม่ได้อิงมาตรฐานวิชาชีพ รองลงมาคือ มาตรฐานวิชาชีพที่ใช้ในการประเมินครู/ผู้บริหาร มีความเป็นนามธรรม วัดได้ยาก (ร้อยละ 53.8) การไม่มั่นใจว่ามาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหารนำไปสู่การพัฒนาผู้เรียนได้อย่างแท้จริง (ร้อยละ 50.7) สำหรับปัญหาข้ออื่น ๆ ที่มีผู้บริหารบางส่วนเห็นว่าเป็นปัญหาแต่ไม่ถึงร้อยละ 50 ได้แก่ การที่ผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นความสำคัญของการนำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติ (ร้อยละ 41.9) การไม่กำหนดเกณฑ์การตัดสินระดับความสำเร็จในมาตรฐานวิชาชีพ (ร้อยละ 34.7) และการกำหนดมาตรฐานที่สูงเกินไป ยากต่อการปฏิบัติในชีวิต (ร้อยละ 32) จะเห็นว่าข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจค่อนข้างสอดคล้องกับข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

ตารางที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา

ข้อ	ลักษณะของปัญหา	กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด	จำนวนผู้เห็นด้วย	ร้อยละ
1	การประเมินเพื่อเลื่อนตำแหน่ง/พิจารณาความดีความชอบไม่อิงมาตรฐานวิชาชีพ	2,517	1,603	63.7
2	ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินมาตรฐานวิชาชีพ มีความเป็นนามธรรมวัดได้ยาก	2,517	1,355	53.8
3	ไม่มั่นใจว่ามาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหารนำไปสู่การพัฒนาผู้เรียนได้อย่างแท้จริง	2,517	1,277	50.7
4	ผู้เกี่ยวข้องไม่เห็นความสำคัญของมาตรฐานวิชาชีพ/ไม่นำไปใช้ในการประกันคุณภาพครู	2,517	1,054	41.9
5	มาตรฐานวิชาชีพ ไม่มีเกณฑ์การตัดสินระดับความสำเร็จ/การผ่านเกณฑ์	2,517	874	34.7
6	มาตรฐานที่กำหนดสูงเกินไป ยากต่อการปฏิบัติในชีวิตจริง	2,517	807	32.0

2. ผลการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและตัวบ่งชี้

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสำรวจบุคคลทั่วไปและนักวิชาการ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดประชุมกลุ่ม ทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินครูและผู้บริหาร เมื่อนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพครูและ

ผู้บริหารพบว่ามีการจัดกลุ่มเป็นคนละแบบ แต่นำมาสังเคราะห์เข้าด้วยกันเป็นองค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพที่ใช้ร่วมกัน โดยมีตัวบ่งชี้และจุดเน้นของการประเมินคุณภาพต่างกันบ้างบางตัว องค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพครูประกอบด้วย 9 องค์ประกอบ จำแนกเป็น 3 ชุด ได้แก่ ชุดลักษณะพื้นฐาน ชุดสมรรถภาพทางวิชาชีพ และชุดรู้รักพัฒนา ดังปรากฏในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ชุดมาตรฐานวิชาชีพครู/ผู้บริหาร

ชุดลักษณะพื้นฐาน	(1) สุขภาพกายและสุขภาพจิต (2) จิตใจมุ่งมั่นและศรัทธาต่อการประกอบอาชีพครู (3) ความรู้ในเนื้อหาวิชา ความรู้ในวิชาครู และความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็น (4) ทักษะที่จำเป็นสำหรับคนยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ (5) การปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณครูและกํารวางตนเป็นแบบอย่างที่ดี
ชุดสมรรถภาพทางวิชาชีพ	(6) สมรรถภาพด้านการสอน (7) สมรรถภาพด้านการบริหารจัดการ (8) วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำ
ชุดรู้รักพัฒนา	(9) การพัฒนาตนเอง สถานศึกษา วิชาชีพ ชุมชน/สังคม

3. ผลการพัฒนามาตรฐานคุณภาพวิชาชีพและตัวบ่งชี้

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการเห็นว่ามาตรฐานคุณภาพครู/ผู้บริหารควรจำแนกออกเป็น 4 ระดับ โดยมีความหมายดังต่อไปนี้ ระดับ 1 (ควรปรับปรุง) ระดับ 2 (ขั้นต่ำที่ยอมรับได้) ระดับ 3 (คุณภาพดี) ระดับ 4 (ดีมาก)

การปฏิบัติงานของครูในแต่ละระดับคุณภาพ ทั้งนี้จะไม่มีการนำคุณภาพแต่ละตัวบ่งชี้มาจัดกระทำเป็นคะแนนรวม เนื่องจากต้องการให้มาตรฐานคุณภาพที่จัดทำขึ้นสามารถนำไปใช้เพื่อการประเมินภายใน อันเป็นหลักการของการประเมินเพื่อพัฒนาตนเอง และมีข้อมูลที่ใช้ในการพัฒนาตามตัวบ่งชี้แต่ละตัว ผลการสำรวจระดับคุณภาพของครูตามมาตรฐานที่ยกวางขึ้นพบว่า ครูอาจารย์ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดใดส่วนใหญ่มีสภาพการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน แสดงว่ามาตรฐานคุณภาพที่จัดทำขึ้นสามารถจัดทำได้เป็นมาตรฐานเดียว แต่ก็มีความยืดหยุ่นที่แต่ละสังกัดหรือสถานศึกษาจะนำไปปรับปรุงให้สอดคล้องกับบริบทของตนเองได้ มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารที่พัฒนาขึ้นจะเป็นชุดเดียวกัน แต่สำหรับมาตรฐานด้านการบริหารจัดการของผู้บริหารจะมีจำนวนตัวบ่งชี้มากกว่าของครู

ผลการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารพบว่าผู้เข้าประชุมเห็นด้วยกับมาตรฐานดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยมีลักษณะการตอบที่สอดคล้องกันในทุกสังกัด

มาตรฐานคุณภาพครู/ผู้บริหารปรากฏในตารางที่ 4 สำหรับตัวอย่างของมาตรฐานคุณภาพปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 4 มาตรฐานคุณภาพครู/ผู้บริหารสถานศึกษา

ที่	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
1	สุขภาพกายและสุขภาพจิต	(1) จำนวนวันลาป่วยต่อภาคเรียน (2) ระดับ EQ
2	จิตใจมุ่งมั่นและศรัทธาต่อการประกอบอาชีพครู	พฤติกรรมที่แสดงถึงความรักและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานครู
3	ความรู้ในเนื้อหาวิชา ความรู้ในวิชาครู และความรู้ด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น	(1) ความรู้ในวิชาที่สอน (ได้แก่ วุฒิการศึกษา/สาขาวิชาเอก จำนวนวิชาที่มีความถนัด/มีประสบการณ์ในการสอน ความรู้ในเนื้อหาวิชาที่สอน) (สำหรับประเมินครู) หรือ ความรู้ด้านบริหารการศึกษา (สำหรับประเมินผู้บริหาร) (2) ความรู้เกี่ยวกับวิชาครู และ (3) ความรู้อื่น ๆ
4	ทักษะที่จำเป็นสำหรับคนยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ	(1) ทักษะการแสวงหาความรู้ (2) ทักษะการคิดวิเคราะห์/คิดเป็นระบบ (3) ทักษะทางภาษาไทย (4) ทักษะทางภาษาอังกฤษ (5) ทักษะทางการคิดเลข (6) ทักษะการสื่อสาร (7) ทักษะการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ (8) ทักษะการทำงานร่วมกัน และ (9) ทักษะการตัดสินใจ การแก้ปัญหา
5	การปฏิบัติตนตามจรรยาบรรณครู และวางตนเป็นแบบอย่างที่ดี	(1) การตรงต่อเวลาในการทำหน้าที่ครู (2) การปฏิบัติหน้าที่ครู/ผู้บริหารครบถ้วน (3) การอุทิศตนเพื่อพัฒนาผู้เรียน/สถานศึกษาอย่างเต็มที่ (4) การปฏิบัติต่อผู้เรียนอย่างยุติธรรม/เท่าเทียมกัน (5) การปฏิบัติตนโดยยึดมั่นในจรรยาบรรณครู และ (6) ความสามารถในการวางตนเป็นแบบอย่างที่ดี
6	สมรรถภาพด้านการสอน	(1) ความสามารถในการพัฒนาหลักสูตรที่สนองความต้องการของผู้เรียนและท้องถิ่น (2) การใช้เทคนิคการสอนหลากหลาย (3) ความสามารถในการผลิต/จัดหาสื่อการศึกษา/ใช้แหล่งการเรียนรู้ที่หลากหลาย (4) การรู้จักเด็ก สามารถสื่อสาร/ถ่ายทอดความรู้โดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคล (5) ความสามารถด้านการประเมินผลและพัฒนาผู้เรียน (ได้แก่ การสร้างและตรวจสอบคุณภาพ เครื่องมือประเมินผล การพัฒนาผู้เรียน การใช้เทคนิคการประเมินผลหลากหลาย) (6) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และ (7) ทักษะการเรียนรู้ของนักเรียน

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ที่	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้
7	สมรรถภาพด้านการบริหารจัดการ (สำหรับครู)	(1) ความสามารถในการบริหารจัดการการเรียนการสอน (2) ความสามารถในการรักษาวินัยและควบคุมตนเอง (3) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติงาน/บริหารจัดการ (4) การบริหารจัดการชีวิตตนเอง
	สมรรถภาพด้านการบริหารจัดการ (สำหรับผู้บริหาร)	กลุ่มที่ 1 ความสามารถด้านการบริหารงานจัดการ 1.1 การบริหารสถานศึกษา (1) การวางระบบโครงสร้างบริหารและการกำกับติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามแผน (2) การบริหารบุคคล (3) การบริหารการจัดการเรียนการสอน (4) การบริหารสภาพแวดล้อม/กายภาพ/สิ่งอำนวยความสะดวก (5) การบริหารทรัพยากรในการดำเนินงาน (6) การวางและใช้ระบบสารสนเทศในการบริหารงาน (7) การสร้างระบบการทำงานแบบมีส่วนร่วม 1.2 การบริหารจัดการชีวิตตนเอง (8) ความสามารถในการรักษา วินัยและควบคุมตนเอง (9) การบริหารจัดการชีวิตตนเอง (การใช้จ่ายเงิน การจัดการหนี้สิน) กลุ่มที่ 2 ผลงานด้านครู (10) จำนวนหลักสูตรที่มีใช้ต่อภาคเรียน (11) จำนวนงานวิจัยที่ครูผลิตได้โดยเฉลี่ยต่อปี (12) ร้อยละของครูที่ทำวิจัย (13) ร้อยละของครูที่ได้รับการพัฒนาด้านวิชาการ กลุ่มที่ 3 ผลงานด้านผู้เรียน (14) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (15) คุณธรรม จริยธรรม (16) ทักษะการคิดวิเคราะห์ (17) ความสนใจใฝ่รู้ และ (18) การรู้จักเรียนรู้ด้วยตนเอง
8	วิสัยทัศน์ และภาวะผู้นำ	(1) วิสัยทัศน์ (2) ภาวะผู้นำ
9	การพัฒนาตนเอง สถานศึกษา วิชาชีพ และชุมชน/สังคม	(1) จำนวนชั่วโมงที่เข้าสัมมนา/ฝึกอบรมโดยเฉลี่ยต่อปี (2) จำนวนงานวิจัยที่ผลิตต่อปี (3) จำนวนชั่วโมงเฉลี่ยที่ใช้ในการทำวิจัยต่อภาคเรียน (4) จำนวนชั่วโมงที่ใช้ในการเรียนรู้ด้วยตนเองต่อสัปดาห์ (5) การลงทุนส่วนตัวเพื่อพัฒนาตนเอง (6) จำนวนครั้งที่ใช้ในการทำกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ ต่อปี (เช่น สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ส่งเสริมสุขภาพ) (7) จำนวนครั้งโดยเฉลี่ยที่ให้บริการวิชาการภายในหรือภายนอกสถานศึกษาต่อปี (8) จำนวนการสมัครเป็นสมาชิกเครือข่ายวิชาชีพครู (ปี) (9) จำนวนครั้งที่ช่วยงาน/ทำงานตามหน้าที่ของสมาชิกในองค์กรวิชาชีพครูต่อปี (10) จำนวนครั้งที่ทำงานเพื่อพัฒนาสังคมต่อปี (11) ร้อยละของเวลาที่ทำงานร่วมกับชุมชนต่อปี

ตารางที่ 5 ตัวอย่างมาตรฐานคุณภาพครู (เชิงปริมาณ)

ตัวบ่งชี้	ระดับ 1	ระดับ 2	ระดับ 3	ระดับ 4
จำนวนวันลาป่วยต่อภาคเรียน	> 6 วัน	5-6 วัน	3-4 วัน	ไม่เกิน 2 วัน
ระดับความรู้ในเนื้อหาวิชาที่สอน	< 70%	70%-79%	80%-89%	90%-100%
ทักษะทางภาษาอังกฤษ	< 70%	70%-79%	80%-89%	90%-100%
การตรงต่อเวลาในการทำหน้าที่ครู (ร้อยละของจำนวนวันต่อปี)	< 70%	70%-79%	80%-89%	90%-100%
สถิติการถูกร้องเรียน/การถูกลงโทษทัณฑ์บน ฯลฯ ในรอบ 5 ปี	> 2 ครั้ง	2 ครั้ง	1 ครั้ง	ไม่เคยเลย
ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน (ร้อยละของนักเรียนที่มีผลการเรียนดี)	< 70%	70%-79%	80%-89%	90%-100%
ทักษะการเรียนรู้ของนักเรียน(ร้อยละของนักเรียน ที่มีทักษะการเรียนรู้)	< 70%	70%-79%	80%-89%	90%-100%
จำนวนงานวิจัยที่ผลิตต่อปี	ไม่ได้ทำ	1 เรื่อง	2 เรื่อง	> 2 เรื่อง
จำนวนครั้งที่ทำงานเพื่อพัฒนาสังคมต่อปี	ไม่ได้ทำ	1 ครั้ง	2 ครั้ง	> 2 ครั้ง

หมายเหตุ เกณฑ์มาตรฐานได้จากการวิเคราะห์งาน การสำรวจสภาพจริง และการประชาพิจารณ์

ผลการวิจัยพบว่าผู้ที่เหมาะสมจะประเมินครูมากที่สุดคือบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากสถานศึกษา ผู้ที่เหมาะสมจะทำหน้าที่ผู้บริหารมากที่สุดคือ ผู้บริหารระดับสูง (เขตพื้นที่/สังกัด) ในการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารควรอิงเกณฑ์มาตรฐานเปรียบเทียบกับตนเองในเขตพื้นที่เดียวกันมากที่สุด ผู้ตอบประมาณเกือบร้อยละ 80 เห็นด้วยกับการใช้การทดสอบกับตัวบ่งชี้ที่เกี่ยวกับความรู้ ผู้ตอบมากกว่าร้อยละ 65.00 เห็นว่าควรให้น้ำหนักความสำคัญกับกระบวนการปฏิบัติงานและผลผลิตที่เกิดขึ้นกับผู้เรียนอย่างเท่าเทียมกัน

4. ผลการออกแบบระบบประเมินคุณภาพภายใน

ผลผลิตของการวิจัย การวิจัยนี้ให้ผลผลิต 2 ส่วน ผลผลิตส่วนที่ 1 คือ ระบบประเมินคุณภาพภายในสำหรับครูและผู้บริหารประกอบด้วยระบบย่อย 5 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบการเตรียมและพัฒนาครูเข้าสู่มาตรฐานวิชาชีพ (2) ระบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของครู (3) ระบบนิเทศวินิจฉัย กำกับการปฏิบัติงานของครู (4) ระบบพัฒนาครู และ (5) ระบบตอบแทนครู ผลผลิตส่วนที่ 2 คือ คู่มือการประเมินคุณภาพภายใน ประกอบด้วยวิธีการเก็บข้อมูล เครื่องมือประเมินคุณภาพ และการประเมินผล ผลการทดลองใช้กับสถานศึกษานำร่องพบว่าระบบที่พัฒนาขึ้นสามารถให้ข้อมูลที่แสดงผลการปฏิบัติงานของครูเป็นรายบุคคล และระดับสถานศึกษา รายงานผลการประเมิน

จะแสดงจุดแข็งจุดอ่อนของครูและผู้บริหารตามมาตรฐานวิชาชีพ และผู้เกี่ยวข้องเห็นวาระบบดังกล่าว มีประโยชน์ต่อการพัฒนาครูในระดับมาก

5. ผลการประเมินความต้องการจำเป็น

ผลการวิจัยนี้ยังได้ให้ข้อมูลที่ระบุความต้องการจำเป็นในการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งเป็นผลพลอยได้จากการวิจัย ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

1. ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาครู ความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาในแนว การปฏิรูปการเรียนรู้ ทักษะที่จำเป็นสำหรับคนยุคใหม่/ยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ ความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ และการทำวิจัยในชั้นเรียน

2. ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา การจัดการเรียนการสอนโดย รวมถึงการประเมินผลผู้เรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษา ความสามารถและทักษะที่จำเป็นสำหรับ คนยุคเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ การ ส่งเสริมการทำวิจัยในชั้นเรียน นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาเกี่ยวกับการจัดการ เรียนการสอนโดยรวมถึงการประเมินผลผู้เรียนตามแนวปฏิรูปการศึกษาอีกด้วย

อภิปรายผลการวิจัย

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร

1.1 ระบบการผลิตและการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นครู

ผลการวิจัยพบว่าปัญหาคุณภาพครูมาจากหลายปัจจัย แต่ปัจจัยที่นับว่าสำคัญ ได้แก่ ระบบการผลิตที่ไม่สามารถคัดผู้ที่มีความสามารถและมุ่งมั่นศรัทธาที่จะเป็นครูได้อย่างแท้จริง ระบบ การใช้ครูที่ยังไม่สามารถใช้ครูได้เต็มศักยภาพ และระบบการประเมินและพัฒนาครูที่ไม่ได้มีการ ดำเนินการอย่างจริงจังและไม่ได้ทำให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตประจำวัน ข้อค้นพบเหล่านี้ล้วน สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับต่างประเทศดังที่ Odden (1999) กล่าวว่าครูที่เข้าปฏิบัติงาน ในสถานศึกษาทุกวันนี้แม้จะได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี แต่ก็เข้าสู่ระบบโรงเรียนด้วยกระบวนการรับ เข้าหรือคัดเลือกที่ไม่เข้มแข็ง ทำให้ได้ครูที่ไม่ค่อยมีสมรรถภาพที่ดีพอ ไม่ว่าจะเป็นด้านความรู้ ทักษะและความชำนาญในวิชาชีพ

ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษาต่างเห็นพ้องกันว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นต้องแก้ทั้งระบบ ดังนั้น ในยุคปฏิรูปการศึกษานี้จะพบว่างานสำคัญของการปฏิรูปงานหนึ่งคือการปฏิรูปครู โดยให้ความสำคัญ กับการควบคุมคุณภาพการผลิต มีแนวคิดของการขยายเวลาการฝึกหัดครูให้มากขึ้น เพื่อให้ นักศึกษาครูได้มีโอกาสฝึกประสบการณ์วิชาชีพมากขึ้น ขณะเดียวกันในระบบคัดเลือกบุคคลเข้าสู่

วิชาชีพครูก็มีความเข้มแข็งมากขึ้น มีแนวคิดเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเพื่อให้เกิดการพัฒนาและยกระดับมาตรฐานวิชาชีพ นอกจากนี้ในระบบการใช้ครูก็มีการส่งเสริมพัฒนาบุคลากรครู โดยมีการตั้งกองทุนพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา มีนโยบายการให้แรงเสริม รางวัล หรือสิ่งตอบแทนสำหรับครูที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งหมดนี้คือความพยายามที่จะทำให้วิชาชีพครูเป็นวิชาชีพชั้นสูง (อรรถนพ พงษ์วาท, 2539)

1.2 ปัญหาการไม่ได้นำมาตรฐานวิชาชีพไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาครู

ความพยายามทั้งหมดจะเกิดผลเป็นรูปธรรมต้องมีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ผลการวิจัยครั้งนี้สนับสนุนความคิดที่ว่าในอดีตที่ผ่านมาถึงแม้จะมีระบบการประเมินครู แต่การประเมินไม่ค่อยประสบผล เนื่องจากสาเหตุสำคัญหลายประการ อาทิเช่น การที่ไม่ได้มีการนำผลการประเมินไปใช้ในการพัฒนาครูอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ หรือการพัฒนาวิชาชีพ ทำให้ครูหรือผู้บริหารไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตนเองตามเกณฑ์มาตรฐานเท่าที่ควร ประกอบกับข้อค้นพบที่ว่ามาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารมีความเป็นนามธรรมซึ่งวัดและประเมินได้ยาก และไม่มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพที่ชัดเจน ทำให้ครูและผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ทราบว่าจะถูกประเมินในด้านใด ด้วยวิธีการใด ยิ่งทำให้กลุ่มครูและผู้บริหารสถานศึกษาไม่มีแนวทางในการพัฒนาตนเองให้ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่ควรจะเป็น

แนวโน้มของปัญหานี้ น่าจะหมดไป เนื่องจากพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกำหนดสาระในหมวด 7 ว่าด้วยครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา เป็นสาระที่เน้นเฉพาะการส่งเสริมและพัฒนาครูอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในมาตรา 56 ที่กำหนดให้มีการพัฒนามาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ ประกอบกับการกำหนดให้มีการประเมินมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา ในหมวด 6 ทำให้บุคลากรครูนับแต่บัดนี้ไปน่าจะได้รับการประเมินและพัฒนาอย่างจริงจัง

1.3 การไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ

โดยสภาพความเป็นจริงครูและผู้บริหารเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และเป็นกลุ่มผู้ถูกประเมิน แต่ทั้งกลุ่มครูและผู้บริหารต่างไม่มีโอกาสในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู ที่ทำได้มากที่สุดก็เพียงการให้มีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ เพื่อสะท้อนความคิดเห็นต่อมาตรฐานที่ผู้อื่นกำหนดขึ้น ทำให้มาตรฐานหรือตัวบ่งชี้หลายตัวยากต่อการปฏิบัติและเป็นอุดมคติมากเกินไป ทั้งนี้เพราะผู้ที่รับผิดชอบในการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารมักเป็นกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ

จากสถาบันอุดมศึกษา หรือกลุ่มนักวิชาการหรือศึกษานิเทศก์ที่มีประสบการณ์และคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานของครู มาตรฐานวิชาชีพที่กำหนดจึงเป็นมาตรฐานที่กลุ่มนักวิชาการเห็นว่าเหมาะสม และพึงประสงค์ ด้วยเจตนาจะยกระดับคุณภาพครูให้สูงขึ้น

Boyd (1989) กล่าวไว้ว่าหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการโรงเรียนมักจะเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ตัดสินใจแทนว่าจุดเน้นของการประเมินควรอยู่ที่ใด ทำให้ครูไม่ค่อยมีความเชื่อถือหรือไว้วางใจในกระบวนการประเมินผล และจะเกิดข้อคำถามเกี่ยวกับความถูกต้องของผลการประเมิน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยก็พบว่า มีลักษณะคล้ายกันและของประเทศเราน่าจะเกิดปัญหามากยิ่งกว่า เพราะประเทศไทยนั้น มาตรฐานวิชาชีพครูที่ใช้ปฏิบัติทั่วประเทศ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐานขึ้นใช้เฉพาะเขตพื้นที่ ยิ่งทำให้ระดับการมีส่วนร่วมยิ่งน้อยมาก จนอาจกล่าวได้ว่า “ครูไม่มีส่วนร่วม” ในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพของตนเอง

ด้วยสภาพที่กลุ่มผู้ถูกประเมิน (ครูและผู้บริหาร) ไม่มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดทำมาตรฐานคุณภาพเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของตนเอง ทำให้เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดอาจไม่สอดคล้องกับสภาพที่ครูหรือผู้บริหารสามารถปฏิบัติได้จริง ทำให้ผู้วิจัยออกแบบกระบวนการพัฒนามาตรฐานคุณภาพโดยการกำหนดให้ทุกขั้นตอนของการวิจัยจะเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาชนทั่วไป ครู ผู้บริหาร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้บริหารระดับสูง ได้เข้ามาแสดงความคิดเห็น และปรับปรุงแก้ไขมาตรฐาน คุณภาพให้เหมาะสม มีการจัดสำรวจระดับการยอมรับและการทำประชาพิจารณ์ให้มาตรฐานได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติ

1.4 การขาดการส่งเสริมและพัฒนาครู

กรอบความคิดในการวิจัยนี้มีความเชื่อว่าครูมีความแตกต่างระหว่างบุคคล ครูมีสมรรถภาพในการประกอบวิชาชีพครูที่ไม่เท่ากันและด้วยระบบการผลิตครู การรับครูเข้าประจำการ ทำให้มาตรฐานของครูในปัจจุบันยังไม่เท่ากัน จึงนับว่ายากที่จะเห็นครูเกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปได้พร้อมกันทันที สภาพที่ผ่านมามีการประเมินครูด้วยวิธีการใดก็ตาม พบว่าเป้าหมายของการประเมินส่วนใหญ่เพื่อการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เมื่อครูผ่านหรือไม่ผ่านการประเมิน ก็ไม่มีผู้ใดเข้าไปช่วยส่งเสริมพัฒนาโดยอิงผลการประเมินดังกล่าว ครูที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนตำแหน่งก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่แบบเดิม การพัฒนาจึงไม่ได้เกิดขึ้นควบคู่กับการประเมิน

Airasian & Gullickson (1996) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประเมินตนเองของกลุ่มครูว่าจะต้องเริ่มที่การสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของการประเมิน (awareness) โดยสถานศึกษาต้องมีการกำหนดโครงสร้างสนับสนุนให้กลุ่มครูอาจารย์สามารถประเมินตนเองได้ และการ

นิเทศจากบุคคลภายนอกเป็นสิ่งจำเป็นหากบุคลากรภายในยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง

1.5 มาตรฐานวิชาชีพไม่มีเกณฑ์การปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ที่ผ่านมามีการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู และการกำหนดระดับคุณภาพแต่ละระดับจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณภาพของการปฏิบัติงานของครูที่ต่างกัน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวก็ยังมีลักษณะเป็นนามธรรม จากผลการสำรวจกลุ่มครูและผู้บริหารพบว่าปัญหาหนึ่งของการพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูคือการไม่มีเกณฑ์ที่บ่งบอกระดับของความสำเร็จของการปฏิบัติงาน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงมีความพยายามกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำ (minimum standards) เพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับครูโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว ต้องใช้อย่างระมัดระวัง เพราะอาจเป็นดาบ 2 คม หากนำมาใช้เป็นฐานเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของตนเองให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะทำให้เกิดประโยชน์กับผู้ปฏิบัติ แต่หากยึดเกณฑ์ดังกล่าวตายตัว ก็อาจทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนว่าการปฏิบัติงานของตนเองได้มาตรฐานขั้นต่ำแล้ว และก็ไม่มีวางแผนพัฒนาปรับปรุงตนเองอีกต่อไป

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ข้อคิดเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานต้องคำนึงถึงศักยภาพของครู/ผู้บริหารแต่ละคนที่มีระดับการปฏิบัติงานไม่เท่ากัน ประกอบกับคุณภาพของผลงานยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการ ทั้งคุณภาพของปัจจัยป้อน และเงื่อนไขข้อจำกัดของแต่ละสถานศึกษา ดังนั้น **เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่พยายามกำหนดอาจจะไม่ใช่เกณฑ์ที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด หรือใช้ได้ตลอดไป แต่ต้องเป็นเกณฑ์ที่มีความยืดหยุ่นปรับได้ และเป็นเพียงหลักเทียบสำหรับให้ครู/ผู้บริหารได้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ** ในสภาพการปฏิบัติงานจริง หากพบว่ายังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ก็ไม่ควรเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาหรือบั่นทอนจิตใจของผู้ปฏิบัติ

ผลจากการเก็บข้อมูลในกลุ่มครูและผู้บริหาร ก็ได้ข้อมูลสอดคล้องกันว่าครูและผู้บริหารต้องการเวลาในการพัฒนาปรับปรุงตนเอง มาตรฐานที่กำหนดต้องพิจารณาสภาพเงื่อนไขของครูโดยทั่วไปด้วย โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลออกไป การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในเชิงอุดมคติในบางตัวบ่งชี้ เช่น จำนวนชั่วโมงสอนแต่ละสัปดาห์ตามที่ควรจะเป็น บางครั้งก็ไม่สามารถปฏิบัติได้ในสถานศึกษาที่มีครูไม่เพียงพอ เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเกณฑ์มาตรฐานที่พัฒนาขึ้น เป็นเพียงข้อมูลเพื่อการเปรียบเทียบกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ควรยึดเป็นเกณฑ์ตายตัว แต่ก็ต้องพึงตระหนักว่าครูทุกคนต้องพัฒนา และการพัฒนานี้ไม่มีจุดสิ้นสุด เกณฑ์ที่กำหนดในระดับดีมาก (ระดับ 4) ของการวิจัยนี้ จึงเป็นเพียงมาตรฐานที่สะท้อนว่าหากครูสามารถปฏิบัติได้ ส่วนรวมน่าจะได้ประโยชน์

แต่ไม่ได้รับประกันว่าผลงานที่เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนจะดีตามด้วย เป็นเพียงการคาดหวังว่ากระบวนการที่ดีที่ครูใช้ในการพัฒนาตนเองจะนำไปสู่ผลผลิตที่ดี

2. แนวทางการพัฒนาระบบการประเมินบุคลากรครู

ดังที่ Caster (2000) กล่าวว่า “ทุกความพยายามที่มุ่งปรับปรุงการเรียนรู้ของผู้เรียนต้องเริ่มจากครูที่มีคุณภาพ” ด้วยเหตุนี้จุดเน้นของการปฏิรูปการศึกษาจึงเน้นที่ “หัวใจของการศึกษาคือครู” การวิจัยครั้งนี้จึงกำหนดให้ครูเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ก่อน เพื่อให้ส่งผลต่อผู้เรียนต่อไป ผลจากการวิจัยและพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารในการวิจัยนี้ ได้ทำให้เกิดประเด็นที่น่าจะอภิปรายดังต่อไปนี้

2.1 การวางระบบการประเมินเพื่อการพัฒนาความเจริญงอกงามทางวิชาชีพ

จากการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับแนวทางการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารพบว่าการประเมินครูต้องให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวันปกติ และครูต้องถูกประเมินในสิ่งที่สัมพันธ์กับผลการเรียนรู้ของนักเรียน แนวคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับที่ Weiss & Weiss (1998) และ Boyd (1989) เสนอว่าผู้ประเมินจำเป็นต้องมีการกำหนดกระบวนการและมาตรฐานของคุณภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ต้องสัมพันธ์กับทักษะการสอน มีความเป็นปรนัย สื่อสารให้ครูเข้าใจก่อนและหลังการประเมิน และต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาวิชาชีพครู

เนื่องจากผลการสังเคราะห์เอกสารได้แนวคิดที่ค่อนข้างชัดเจนว่าทิศทางใหม่ของการประเมินครู คือการประเมินที่ใช้ระบบการประเมินที่อิงการปฏิบัติงาน (performance-based assessment system) ด้วยเหตุนี้การพัฒนาคุณภาพครูและผู้บริหารในการวิจัยนี้ จึงเริ่มที่การศึกษาและวิเคราะห์ภาระงานของครูและผู้บริหาร มีการสำรวจสภาพการปฏิบัติงานของครู เพื่อนำมากำหนดเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำของการปฏิบัติงาน โดยมีปกติวิสัยที่ครูทั่วประเทศปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันเป็นข้อมูลให้ครูได้ใช้เป็นฐานในการปฏิบัติงานของตนเอง

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านยังได้แสดงความคิดเห็นว่าระบบการประเมินครูและระบบการพัฒนาครูต้องเกิดขึ้นควบคู่กัน และครูต้องการเวลาในการพัฒนาตนเอง ต้องการพี่เลี้ยง ซึ่งอาจเป็นครูที่มีประสบการณ์ในสถานศึกษาหรือผู้ในเทศกให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามการพัฒนาวิชาชีพครูที่ยั่งยืน เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องต้องเป็นกระบวนการที่ครูตระหนักและเห็นคุณค่าของวิชาชีพ และพยายามควบคุมกำกับตนเองให้ปฏิบัติตนตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพจึงปรากฏว่ามีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ซึ่งครูต้องมีการวางแผน ปฏิบัติงาน ตรวจสอบตนเอง และแก้ไขปรับปรุง

2.2 การกำหนดมาตรฐานและตัวบ่งชี้ที่เน้นกระบวนการปฏิบัติงาน

แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารให้ความสำคัญกับการประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของครู/ผู้บริหาร โดยอิงแนวคิดของการประกันคุณภาพครู ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการ (process) ตัวบ่งชี้หลายตัวในองค์ประกอบของมาตรฐานวิชาชีพ จึงเน้นที่กระบวนการ เช่น การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด การให้ความสำคัญกับการพัฒนาหลักสูตรที่สนองความต้องการของผู้เรียน การสร้าง/จัดหาสื่อการเรียนรู้ การตรวจสอบเครื่องมือประเมินผู้เรียน และการนำผลมาพัฒนาผู้เรียน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาตนเองและวิชาชีพ โดยกำหนดตัวบ่งชี้เกี่ยวกับปริมาณเวลาที่ใช้ในการเข้ารับการฝึกอบรมการใช้เวลาในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง การทำการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ของผู้เรียน ตัวอย่างของตัวบ่งชี้เหล่านี้แสดงถึงกระบวนการปฏิบัติงานของครูที่พึงประสงค์

แนวคิดนี้สอดคล้องกับที่ Odden (1999) กล่าวว่า การกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ยอมรับกันว่าเป็นวิธีที่ดีเกี่ยวข้องกับวิชาชีพครูมุ่งหวังว่าจะช่วยยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครู โดยเขาย้ำให้เห็นว่าการประกันคุณภาพครูที่ดีไม่ควรเน้นที่กระบวนการผลิตแต่เพียงอย่างเดียวหรือเน้นที่การให้การยกย่องครูที่ประสบความสำเร็จ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาครูซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการปฏิบัติงาน จึงต้องอาศัยกระบวนการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.3 ลักษณะของเกณฑ์มาตรฐาน

ผู้วิจัยได้พัฒนาเกณฑ์มาตรฐานสำหรับตัวบ่งชี้คุณภาพครูและผู้บริหารประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นเชิงคุณภาพ และเกณฑ์มาตรฐานเชิงปริมาณ เนื่องจาก Anderson & Landreth (1998) เสนอแนะว่าการประเมินที่ใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพแต่เพียงอย่างเดียวไม่ทำให้เข้าใจในความหมายของระดับการปฏิบัติงานชัดเจน เช่น การประเมินว่าปฏิบัติงานดี หรือพอใช้ จะให้ความหมายที่ไม่สอดคล้องกัน หากระบุคะแนนเป็นตัวเลขจะทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผลการประเมินมากขึ้น ข้อมูลจากการประเมินควรเป็นทั้งสองประเภทประกอบกัน

แม้ว่ามาตรฐานคุณภาพที่พัฒนาจะให้ความสำคัญกับตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน แต่เกณฑ์มาตรฐานที่เป็นผลผลิตก็ปรากฏในการพัฒนามาตรฐานครั้งนี้ เนื่องจากนักวิชาการหลายท่าน เช่น Weiss & Weiss (1998) หรือ Anderson & Landreth (1998) ต่างให้ข้อคิดเห็นว่าการประเมินปัจจัยป้อนหรือกระบวนการดำเนินงานของครู ไม่ว่าจะเป็นการประเมินชั่วโมงการทำงานของครู ทดสอบความรู้ครู ข้อมูลจากการประเมินของนักเรียน จากการสังเกตการสอน

ทั้งหมดนี้ยังไม่ได้บอกถึงคุณภาพของนักเรียน เขาเห็นว่าเกณฑ์ที่ดีควรเน้นที่ผลลัพธ์มากกว่าวิธีปฏิบัติ เพื่อให้ผลการพัฒนามาตรฐานคุณภาพมีความครอบคลุม และมีความตรง ผู้วิจัยจึงพัฒนาตัวบ่งชี้ทั้งสองประเภท เพื่อให้มั่นใจว่าทั้งกระบวนการปฏิบัติงานของครู และผลที่เกิดกับนักเรียนได้รับการตรวจสอบทั้งคู่ว่าอยู่ในระดับใด

ในการพัฒนาเอกสารที่แสดงมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหาร ผู้วิจัยได้มีการแสดงเกณฑ์ที่ใช้ตัดสินระดับคุณภาพและปกติวิสัยที่ได้จากการสำรวจกลุ่มครูและผู้บริหาร ทำให้ครูได้เห็นแนวปฏิบัติ (practical guidelines) ที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าน่าจะยอมรับได้ กับสภาพการปฏิบัติได้จริง เมื่อนำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนนี้มาใช้ประกอบกับสภาพที่ตนเองเป็นอยู่ จะทำให้ครูวางแผนได้ดียิ่งขึ้น และมีแรงจูงใจที่จะพัฒนาตนเองให้ได้มาตรฐานในตัวบ่งชี้ที่คนส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติได้ โดยไม่ต้องมีการสร้างข้อแก้ตัวใด ๆ ให้กับตนเอง แนวคิดนี้เป็นไปตามที่ Wise และคณะ (1984 อ้างถึงใน Barrett, 1999) ได้เสนอว่าการประเมินที่มีคุณภาพต้องมีมาตรฐานและปกติวิสัยซึ่งทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นเกี่ยวกับการพัฒนาครู

ผลการวิจัยเพื่อศึกษาระดับการยอมรับในเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดพบว่าครูและผู้บริหารให้การยอมรับในมาตรฐานที่กำหนดในระดับที่น่าพอใจ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นได้มาจากการวิเคราะห์งาน การประชุมระดมความคิด การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การสนทนากลุ่ม และการสำรวจ ทำให้มาตรฐานที่กำหนดมาจากคนหลายกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาตั้งแต่แรก กระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการที่ Sanders และคณะ (1995) เสนอแนะว่าการประเมินที่ดีต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นกระแสการต่อต้านตัวบ่งชี้หลายตัวที่อาจพบว่ามีไม่เป็นที่ยอมรับพบว่ามีเกิดขึ้นแม้ในขณะที่ทำการประชาพิจารณ์ เช่น ทักษะการใช้คอมพิวเตอร์ ทักษะภาษาอังกฤษ การวิจัยในชั้นเรียน ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่ครูส่วนใหญ่ยังปฏิบัติได้น้อย พบว่าครูไม่มีกระแสต่อต้าน ครูส่วนใหญ่เห็นว่าจำเป็นสำหรับครูยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้นการพัฒนาครูด้านนี้น่าจะง่ายขึ้น เนื่องจากครูเห็นความสำคัญของตัวบ่งชี้ดังกล่าว

2.4 ระดับของเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และจากการประชุมระดมความคิดนักวิชาการได้ข้อสรุปว่าเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพควรแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับต้องปรับปรุง ระดับ 2 ระดับขั้นต่ำที่ยอมรับได้ ระดับ 3 ระดับดี และระดับ 4 ระดับดีมาก การกำหนดระดับคุณภาพดังกล่าวคล้ายกับที่ Scriven (1993) เสนอแนะว่ามาตรฐานแสดงระดับคุณภาพ (level of quality) เป็นมาตรฐานที่บ่งบอกระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน บางครั้งจึงเรียกว่ามาตรฐานการปฏิบัติงาน (performance standards) จำแนกเป็นหลายระดับ เช่น ระดับพอใจ (satisfactory) หรือระดับขั้น

ต่ำที่ครูต้องทำให้ได้ อาจเรียกว่าระดับที่สามารถยอมรับได้ (acceptable standards) หรือระดับเพียงพอ (adequacy standards) ระดับดี (good) เป็นระดับที่ครูควรจะสามารถปฏิบัติได้ ระดับดีเยี่ยม (excellent) เป็นระดับในอุดมคติที่ถ้าครูทำได้จะดีมาก

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อยู่ในงานวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาคือ การศึกษาเกณฑ์มาตรฐานเฉพาะสถานศึกษาที่มีบริบทแตกต่างกัน เช่น มาตรฐานครูและผู้บริหารสำหรับสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ทุรกันดาร หรือขนาดสถานศึกษาเป็นแบบขนาดเล็ก/ใหญ่ ไม่เท่ากัน เกณฑ์มาตรฐานที่ผู้วิจัยเสนอเป็นมาตรฐานชุดเดียวใช้ทั่วไป ทำให้อาจจะไม่เหมาะสมในบางพื้นที่ แนวทางดังกล่าวที่ใช้ในการวิจัยนี้จึงไม่ค่อยสอดคล้องกับที่ Scriven (1993) เสนอว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานของอาจกำหนดเป็นมาตรฐานที่เป็นระดับความเป็นทั่วไป (level of generality) ซึ่งแยกย่อยออกเป็นหลายประเภท ได้แก่ (1) มาตรฐานระบบ (system standards) เป็นมาตรฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมระบบการประเมินครู ซึ่งรวมถึงระบบที่เป็นธรรมชาติเกิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือร้องเรียนได้ ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และมีคุณสมบัติครบตามมาตรฐานการประเมินทั้ง 4 ประการคือ อรรถประโยชน์ ความเป็นไปได้ ความเหมาะสม ความถูกต้อง (2) มาตรฐานตามดุลพินิจของผู้บริหาร (judgmental standards) โดยอิงข้อมูลการประเมินที่แปลความหมายโดยผู้บริหารสถานศึกษาของหน่วยปฏิบัติระดับล่าง (ground level) (3) มาตรฐานที่ใช้เฉพาะพื้นที่ (site-specific standards) (4) มาตรฐานทั่วไป (generic standards) เป็นมาตรฐานที่สะท้อนถึงระดับของความเป็นวิชาชีพ ที่ไม่ยึดติดกับท้องถิ่นหรือพื้นที่

การกำหนดระดับคุณภาพที่ยุติธรรมต้องกำหนดให้เหมาะสมตามสภาพท้องถิ่น หรือเขตพื้นที่การศึกษา (Scriven, 1993) ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) เนื่องจากผลการประเมินต้องมีการแปลความหมาย คุณภาพการปฏิบัติงาน ดังนั้นการตีความควรขึ้นอยู่กับบริบทของพื้นที่นั้น (2) เนื่องจากมาตรฐานที่กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum standards) จึงจำเป็นต้องกำหนดตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นจะมีความต้องการแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการนำเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวไปใช้ ผู้ใช้สามารถปรับเกณฑ์ดังกล่าวได้ อย่ายึดเป็นเกณฑ์ตายตัว การกำหนดเกณฑ์ที่เหมือนกันทั่วประเทศมีข้อดีตรงที่ทำให้สามารถควบคุมมาตรฐานให้อยู่ในระดับเดียวกัน แต่การพิจารณาความดีความชอบหรือการพัฒนาครูควรพิจารณาพัฒนาการของผู้ถูกประเมินด้วย

2.5 การกำหนดน้ำหนักความสำคัญ

การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารยึดหลักการตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิที่ว่าไม่จำเป็นต้องนำคะแนนคุณภาพแต่ละองค์ประกอบมารวมกัน เพราะไม่เกิดประโยชน์

เนื่องจากองค์ประกอบมาตรฐานเป็นคุณลักษณะคนละประเภท รวมกันแล้วก็ไม่มีความหมาย แต่ควรแสดงเป็นโปรไฟล์ เพื่อเปรียบเทียบคุณภาพของครู/ผู้บริหารแต่ละองค์ประกอบ แนวคิดนี้ค่อนข้างใกล้เคียงกับที่ Scriven (1993) เสนอแนะว่างานของครูมีความสำคัญ (importance) ไม่เท่ากัน งานสอนน่าจะสำคัญกว่างานอื่น ๆ แต่ทุกงานต่างมีความจำเป็นต้องทำ (necessary) เท่ากัน ดังนั้น ในการประเมินครูจึงควรพิจารณาถึงประเด็น ความจำเป็นและความสำคัญมากกว่าที่จะพิจารณาว่างานใดสำคัญกว่ากัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะพบว่าไม่มีความจำเป็นต้องไปกำหนดน้ำหนักความสำคัญ หากคิดว่างานทุกงานจำเป็นต้องทำ แต่สิ่งที่มีความสำคัญคือ ครูต้องทำงานให้ได้ตามเกณฑ์ขั้นต่ำของงานที่จำเป็นต้องทำทุกประเภท

2.6 การกำหนดวิธีการเก็บข้อมูล

การออกแบบระบบการประเมินคุณภาพครูในส่วนของแหล่งข้อมูลและวิธีการเก็บข้อมูลนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิต่างให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่า ควรใช้วิธีการตรวจเยี่ยมเพื่อสังเกตสภาพการปฏิบัติงานของครู และประเมินจากร่องรอยหลักฐานของการปฏิบัติงานที่ปรากฏ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงกำหนดให้มีการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารจากแฟ้มผลงานเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ นอกจากนี้ยังมีการสังเกตพฤติกรรมการสอนของครูโดยผู้ประเมินที่ได้รับมอบหมาย โดยมีการให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงด้วย แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับที่ Webster (1994) ได้แสดงความเห็นว่าการเก็บข้อมูลที่เหมาะสมควรใช้แฟ้มผลงาน เพื่อเก็บร่องรอยหลักฐานผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะแฟ้มผลงานของครูควรมีการจัดเก็บผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ซึ่งต้องนำไปใช้ประกอบข้อมูลจากการสังเกตพฤติกรรมของครูในห้อง ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับที่ Sciven (1993) เสนอว่าต้องใช้วิธีการที่หลากหลาย และใช้ข้อมูลหลายแหล่ง เช่น แฟ้มของครู หลักฐานแสดงสมรรถภาพด้านเนื้อหาสาระ ผลการประเมินการสอนจากนักเรียน ตัวอย่างชิ้นงานของนักเรียน ผลการสอน เกรด ข้อมูลป้อนกลับแก่นักเรียน เป็นต้น

3. การพัฒนาครูและผู้บริหาร

ผลพลอยได้จากการวิจัยนี้คือการได้ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการจำเป็นในการพัฒนาครูและผู้บริหาร ซึ่งพบว่าครูจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาความรู้ด้านภาษาต่างประเทศ ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและทักษะการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ ทักษะการทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ ทักษะการวิเคราะห์ ประเมิน การตัดสินใจ และการแก้ปัญหาการทำงาน จะเห็นว่าความรู้และทักษะเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนยุคใหม่ การกำหนดให้ครูต้องถูกประเมินในตัวเองซึ่งเหล่านี้แม้ว่าจะไม่ได้รับการต่อต้านมาก แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจสภาพของครู โดยเฉพาะครูในพื้นที่ห่างไกลจากความเจริญด้านเทคโนโลยี สื่อสาร และสื่ออุปกรณ์เพื่อการใช้งาน หากเห็นความ

จำเป็นของความรู้เหล่านี้ต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอบรม และเตรียมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน และให้เวลาครูโดยเฉพาะครูอาวุโส ที่ขาดทักษะความคล่องแคล่วในการใช้สื่อสมัยใหม่ ให้เรียนรู้อย่างมีความสุข

สำหรับความต้องการจำเป็นด้านการจัดการเรียนการสอนเพื่อผู้เรียนนั้นพบว่าครูและผู้บริหารขาดทักษะความรู้ด้านการสร้างเครื่องมือประเมินผู้เรียน โดยเฉพาะสาระในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีการกำหนดให้ใช้การประเมินพัฒนาการของผู้เรียน และใช้วิธีการประเมินที่หลากหลาย ยังต้องมีการส่งเสริมให้ครูเรียนรู้วิธีการประเมินตามสภาพจริง นอกจากนี้ครูยังมีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการสอนการจัดประสบการณ์เรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนสำคัญที่สุด แม้จะมีการประชาสัมพันธ์ มีการศึกษาวิจัย และเผยแพร่หลักการจัดการเรียนการสอนแบบนี้มาก แต่ก็ยังพบว่ายังไม่ลงสู่การปฏิบัติได้จริง

ความพยายามยกระดับมาตรฐานวิชาชีพครูจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากครูผู้เป็นผู้ปฏิบัติการในสถานศึกษาไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้อันผู้เรียนเป็น ผลการวิจัยพบว่าครูยังมีความต้องการจำเป็นที่ต้องได้รับการพัฒนาด้านการทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้อย่างมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีแผนปฏิบัติการในการส่งเสริมด้านนี้ให้มากยิ่งขึ้น

สำหรับการพัฒนาผู้บริหารนั้นส่วนใหญ่มีลักษณะเช่นเดียวกับการพัฒนากลุ่มครูอาจารย์ แต่ต้องมีการพัฒนาลักษณะเฉพาะตัวสำหรับผู้เป็นผู้บริหาร ได้แก่ ความสามารถในการวางระบบ โครงสร้างการบริหารและการวางแผนครบวงจร การมีระบบกำกับ/ติดตาม/ประเมินผลการทำงานของสถานศึกษาอย่างต่อเนื่อง การพัฒนาแผนงานให้สามารถปฏิบัติได้จริงลักษณะการทำงานที่มีความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นผู้ประสานการทำงานที่ดี ความสามารถในการตัดสินใจที่ดี ความมีจิตใจมุ่งเน้นบริการ ความมีภาวะผู้นำ ความเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ นอกจากนี้ยังต้องปลูกฝังเรื่องมีความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส ยุติธรรม

4. การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินบุคลากรทางการศึกษา

เป็นเรื่องที่สำคัญที่ประเทศต้องมีการวางแผนการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาในระดับชาติ และกำหนดแผนพัฒนาครูและผู้บริหารอย่างมีทิศทาง ที่ผ่านมาตรฐานข้อมูลเกี่ยวกับครูและผู้บริหารยังไม่เป็นระบบ และยังไม่สามารถพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารที่เป็นระบบเครือข่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ระบบฐานข้อมูลยังจำกัดอยู่เฉพาะสังกัดของหน่วยงานที่ไม่ได้เชื่อมต่อกันเป็นระบบเดียวกัน ทำให้การพัฒนาฐานข้อมูลในการวางแผน ระบบฐานข้อมูลที่พัฒนาขึ้นนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการส่งเสริมพัฒนาครูในระดับชาติได้แล้ว ยังเป็นระบบที่ให้ข้อมูลพัฒนาครูเป็นรายบุคคล โดยอยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลกำกับของหน่วยงานระดับ

สถานศึกษา และเขตพื้นที่ ดังนั้น การพัฒนาครูอาจารย์หรือผู้บริหารในอนาคตหากมีการพัฒนาระบบสารสนเทศขึ้น จะทำให้เห็นโปรไฟล์ของครู/ผู้บริหาร และเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำแผนพัฒนาวิชาชีพครู

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู

มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารที่กำหนดขึ้นประกอบด้วยตัวบ่งชี้ซึ่งวัดเป็นเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ตัวบ่งชี้เหล่านี้สามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ หากครูหรือสถานศึกษาใดเห็นว่าไม่เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงาน ก็อาจมีการกำหนดเพิ่มหรือปรับลดลงได้ ถ้าเห็นว่าสิ่งที่ปรับใหม่จำเป็นและสนองปรัชญาการจัดการศึกษาของหน่วยงานสังกัดนั้น ๆ มากกว่า หน่วยงานต้นสังกัดหรือเขตพื้นที่ไม่ควรกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณภาพอย่างตายตัวเพื่อให้ครูยึดเป็นแนวปฏิบัติ

1.2 การปรับกระบวนการทัศน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและพัฒนาครู

การกำหนดมาตรฐานคุณภาพครูไม่ได้ประกันว่าครูจะมีคุณภาพได้มาตรฐาน และในทำนองเดียวกันก็ไม่ได้ประกันว่าหากครูมีการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว นักเรียนจะมีคุณภาพดีตามไปด้วย แต่สิ่งที่นับเป็นข้อดีของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพครูคือ การช่วยทำให้ครูและผู้บริหารมีหลักเทียบให้เห็นถึงสิ่งที่ตนเองควรปฏิบัติ เนื่องจากข้อกำหนดในมาตรฐานถือเป็นสิ่งที่ครูที่ดีควรปฏิบัติ ทำให้ครูยึดเป็นกรอบของการพัฒนาตนเองในแนวกว้างได้

เหตุผลสำคัญที่ทำให้คนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาครูไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าการกำหนดมาตรฐานจะทำให้มั่นใจว่าจะได้ครูที่มีคุณภาพ เนื่องจากการกำหนดมาตรฐานมิใช่สิ่งที่ทำได้ง่าย จำเป็นต้องอาศัยการตรวจสอบความตรง (validate) ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร ในการวิจัยครั้งนี้พัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้จากผู้ทรงคุณวุฒิ จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากการสำรวจสภาพปกติวิสัยของกลุ่มครูและผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ถูกประเมิน ผลการวิจัยครั้งนี้ยังไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดจะส่งผลให้ผู้เรียนมีคุณภาพตามที่พึงประสงค์เพียงใด เพียงแต่มีเหตุผลเชิงทฤษฎีที่ทำให้มั่นใจว่าครูที่ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวบ่งชี้ด้านกระบวนการปฏิบัติงานของครู (process indicators) น่าจะส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนไม่ว่าจะเป็นด้านใดก็ตามมีคุณภาพดีด้วย ดังนั้นการใช้ผลการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารจึงควรเน้นที่การนำไปสู่การพัฒนาตนเอง (self-development) โดยอิงเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดมากกว่าการนำไปใช้ในการพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนวิทยฐานะ ด้วยเหตุนี้

มาตรฐานและเกณฑ์การตัดสินจึงสามารถปรับเกณฑ์ได้ตามความเหมาะสมและบริบทของตนเอง โดยพิจารณาปกติวิสัยของครู/ผู้บริหารในประเทศประกอบด้วย และไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ เนื่องจากการประเมินเพื่อนำผลไปใช้ในการพัฒนาวิชาชีพของตนเอง ที่ไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียเกิดขึ้น

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารต้องเข้าใจหลักการนี้ให้ตรงกัน โดยที่ไม่ควรนำเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะครู เพราะเป้าหมายของการเลื่อนวิทยฐานะครูและตำแหน่งเงินเดือนครูกับเป้าหมายของการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพครู (professional growth) มีความแตกต่างกัน เกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ก็น่าจะต่างกัน แต่อาจมีมาตรฐานบางตัวที่ร่วมกันได้ ซึ่งต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไป

นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเข้าใจตรงกันว่าระดับคุณภาพทั้ง 4 ระดับที่พัฒนาในการวิจัยนี้ไม่ได้สะท้อนคุณสมบัติของความแตกต่างของระดับวิทยฐานะครู โดยนัยนี้จึงไม่ควรนำผลการประเมินครูไปตีความดังกล่าว และหากพบว่าคุณภาพการปฏิบัติงานของผู้ใดที่อยู่ในระดับดีมาก (ระดับ 4) ก็ต้องยิ่งกระตุ้นส่งเสริมให้ครูพัฒนาดตนเองต่อไปเรื่อยๆ ไม่ใช่จำกัดตนเองและพอใจการปฏิบัติงานของตนเพียงแค่นั้น

1.3 การสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรครู

หน่วยงานระดับนโยบาย หรือหน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาครู ต้องเร่งรัดการจัดกิจกรรมหรือจัดหากองทุนพัฒนาบุคลากรครู นอกจากนี้ต้องเข้าใจตรงกันว่าพัฒนาครูให้มีคุณสมบัติตามมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดต้องใช้เวลา ไม่ควรหวังผลโดยเร็ว เนื่องจากครูต้องการเวลาในการพัฒนา ดังนั้น การกำหนดมาตรฐาน การพัฒนาครูเข้าสู่มาตรฐาน การประเมินครูตามมาตรฐาน การปรับปรุงครูให้ได้มาตรฐาน และการให้สิ่งตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจการปฏิบัติงานของครู ต้องเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นวงจร

1.4 การพัฒนาครูโดยเน้นความแตกต่างระหว่างบุคคล

ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจว่าครูมีความถนัด สมรรถภาพ และลักษณะพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การประเมินและพัฒนาครูต้องมีการวินิจฉัยจุดแข็งจุดอ่อนในตัวครู และกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับศักยภาพและความสนใจของครู ไม่จำเป็นที่ครูจะต้องมีการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ครบทุกประการ แต่สามารถเลือกที่จะให้ความสำคัญกับเกณฑ์มาตรฐานใดก่อน และให้โอกาสครูในการกำหนดระยะเวลาของการพัฒนา

1.5 การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินบุคลากรครู

การวางระบบสารสนเทศเพื่อประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เนื่องจากระบบดังกล่าวจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับครูที่เปรียบเสมือนเป็นแฟ้มผลงานครู (teacher portfolio) และเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาครูที่ทรงคุณค่า ทำให้ครูและผู้บริหารมีแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงตนเองชัดเจน เกณฑ์มาตรฐานคุณภาพครูที่พัฒนาขึ้นในการวิจัยนี้ส่วนใหญ่เน้นกระบวนการปฏิบัติงานของครูที่คาดว่าหากดำเนินการจะส่งผลให้ผู้เรียนเกิดคุณภาพ การจัดเก็บข้อมูลในระบบสารสนเทศจะทำให้มีฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่รองรับการตัดสินใจของรัฐในการพัฒนาคุณภาพครูให้ได้มาตรฐานในระดับมหภาค นอกเหนือจากที่สถานศึกษาหรือเขตพื้นที่มีฐานข้อมูลในการพัฒนาครูระดับจุลภาค การพัฒนาระบบสารสนเทศจะทำให้เห็นโปรไฟล์ของครูและผู้บริหารที่มาจากข้อมูลเชิงประจักษ์มากกว่าข้อมูลตามการรับรู้

1.6 การกำหนดกลไกการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง

ครู/ผู้บริหารต้องเข้าใจว่าครูต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา การประเมินตนเองเป็นขั้นตอนสำคัญของการปฏิบัติงานปกติ ไม่ควรดำเนินการเฉพาะในช่วงที่มีการพิจารณาความดีความชอบ หรือทำในช่วงที่มีการเลื่อนวิทยฐานะครู แต่ต้องทำเป็นกิจกรรมประจำ ครูเป็นบุคลากรที่ต้องก้าวให้ทันวิชาการ ดังนั้น การหมั่นตรวจสอบการปฏิบัติงานของตนเองกับเกณฑ์มาตรฐาน จะทำให้ครูทราบจุดบกพร่องของตนเอง และปรับปรุงตนเอง เกณฑ์มาตรฐานข้อใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้ ต้องไม่ถือเป็นปัจจัยเงื่อนไขที่บั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงานของตนเอง แต่ควรมีความตระหนักที่จะพัฒนาตนเอง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาลงสู่เขตพื้นที่ในอนาคตอันใกล้นี้ ต้องมีการวางระบบและกลไกการติดตามการประเมินและพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง สถานศึกษาทุกแห่งต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาครูทางวิชาชีพ (professional development plan) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า PDP และต้องมีการติดตามว่าครูได้มีการพัฒนาตนเองตามแผนที่กำหนดหรือไม่ ระบุได้

1.7 การออกแบบระบบการประเมินบุคลากรครู

ระบบการประเมินครูและผู้บริหารต้องมีการออกแบบให้ปฏิบัติได้ง่าย ใช้ข้อมูลที่มีอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ มีการพัฒนาเครื่องมือและวิธีการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่งที่มีประสิทธิภาพ โดยมีเครื่องมือจำนวนน้อย ไม่ซับซ้อน ใช้ง่าย แต่ได้ข้อมูลที่สะท้อนสภาพจริงในการปฏิบัติงานของครู มีความจำเป็นที่ต้องมีคณะทำงานในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษาในอนาคต ที่จะร่วมกันพัฒนาเครื่องมือประเมินครูและผู้บริหาร โดยเฉพาะเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินสมรรถภาพด้านการสอน ด้านการบริหารและด้านคุณธรรม จริยธรรมซึ่งเป็นลักษณะส่วนตนของครู/ผู้บริหาร

ระบบการประเมินครูตามตามแนวทางการปฏิรูปครู จะเน้นการตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานของครูในพื้นที่มากกว่าที่จะประเมินจากเอกสารผลงานดังที่เคยปฏิบัติมา ดังนั้น ครูและผู้บริหารต้องมีการวางแผนและวางระบบการจัดเก็บผลงานของตนเองให้ง่ายต่อการตรวจสอบ

1.8 ความต้องการจำเป็นในการพัฒนาบุคลากรครู

เพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพครู องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาควรใช้ข้อมูลจากการวิจัยครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาวางแผนการพัฒนาครูและผู้บริหาร สิ่งที่ครูและผู้บริหารจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างเร่งด่วนคือ ทักษะที่จำเป็นสำหรับคนยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างอย่างมากระหว่างทักษะความสามารถที่ครูมีอยู่ในปัจจุบันกับระดับความสำคัญและความจำเป็นที่ควรจะมี นอกจากนี้ยังมีความต้องการจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนตามแนวปฏิรูปการศึกษา โดยเฉพาะการพัฒนาหลักสูตรที่สนองความต้องการของผู้เรียน การจัดการเรียนการสอนด้วยเทคนิควิธีการที่หลากหลาย การประเมินพัฒนาการของผู้เรียนด้วยวิธีการประเมินผลตามสภาพจริง และการนำผลไปใช้ในการพัฒนาผู้เรียน และที่สำคัญคือการส่งเสริมให้เกิดการทำวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนรู้ (วิจัยในชั้นเรียน) ซึ่งพบว่าทั้งครูและผู้บริหารอย่างขาดทักษะด้านนี้อย่างมาก

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

2.1 แม้ความพยายามในการกำหนดมาตรฐานคุณภาพจะใช้วิธีการที่หลากหลาย ก็ยังจำเป็นที่จะมีการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างการปฏิบัติตนหรือการมีลักษณะตามมาตรฐานที่กำหนดกับคุณภาพของบุคลากรครูและคุณภาพของนักเรียน เพื่อสกัดตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมที่สุด และมีจำนวนน้อยตัว อันจะทำให้การประเมินครูมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

2.2 ควรมีการนำผลการวิจัยไปสำรวจในระดับกว้างกว่าเดิมกับกลุ่มครูและผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของการปฏิบัติงานตามเกณฑ์ขั้นต่ำของครูและผู้บริหาร แม้การวิจัยนี้จะพยายามศึกษาความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ มีการวิเคราะห์งานของครูและผู้บริหาร มีการสำรวจพฤติกรรมการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารทั่วประเทศ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์กลุ่มครูและผู้ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่าหากมีการนำมาตรฐานดังกล่าวไปปฏิบัติ ก็ควรมีการติดตามเพื่อนำผลมาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การวิจัยต่อไปน่าจะมีการสำรวจวิจัยต่อไปหลังจากมีการนำเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าวไปใช้ว่ามีความเหมาะสมกับสภาพจริงอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อครูและผู้บริหารอยู่ในสถานศึกษาที่มีบริบทที่มีความต่างกันของสภาพพื้นที่

2.3 ควรมีการพัฒนากระบวนทัศน์ที่สอดคล้องกับมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดในการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่ใช้ในการพัฒนาบุคลากรครูต่อไปในอนาคต เนื่องจากที่ผ่านมา ระบบการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารส่วนใหญ่ใช้การจัดเก็บใส่แฟ้ม และไม่เป็นระบบเดียวกัน ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ในการจัดเก็บ ทำให้ไม่สามารถประมวลผลรวมของคุณภาพของครูและผู้บริหารได้ ทำให้การสนับสนุนส่งเสริมบุคลากรครูขาดข้อมูลรองรับการตัดสินใจที่รวดเร็ว

2.4 ควรมีการพัฒนาเครื่องมือประเมินหรือคู่มือการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร เพื่อให้สถานศึกษานำไปใช้ในการประเมิน วิธีการประเมินควรใช้ข้อมูลที่น้อยตัว และมีอยู่แล้ว พยายามเน้นการประเมินตามสภาพจริงให้มากที่สุด

2.5 ควรมีการวิจัยและพัฒนาคู่มือการพัฒนาครู และโปรแกรมการพัฒนาครูภายใต้แต่ละตัวบ่งชี้ โดยกำหนดสาระเนื้อหาที่ครูต้องได้รับการพัฒนา ระยะเวลา และรูปแบบการพัฒนา

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. (2542). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.**

2542. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พริกหวานกราฟฟิค จำกัด.

คณะกรรมการข้าราชการครู, สำนักงาน. (2542). **ระดับคุณภาพครู ผู้บริหารการศึกษา ศึกษาพิเศษ
ของกระทรวงศึกษาธิการ.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา.

คุรุสภา. (2539). **เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา
ลาดพร้าว.

คุรุสภา. (2541). **ระดับคุณภาพครู (NTQ: National Teacher Qualification).** กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

อรรณพ พงษ์วาท. (2539). **จากแผนพัฒนาคนสู่แผนพัฒนาครู.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท
พิมพ์ดี จำกัด.

Airasian, P.W. & Gullickson, A.R. (1996). **Teacher self-evaluation tool kit.** Center for
Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation (CREATE).
Kalamazoo, MI: The Evaluator Center. Western Michigan University.

Anderson, D.A. & Landreth, H.H. (2001). **Characteristics of an ideal teacher
evaluation.** Retrieved 16/4/2544 from [http://cstl.syr.edu/cstl/NTLF/v7n4/evaluat.
htm.](http://cstl.syr.edu/cstl/NTLF/v7n4/evaluat.htm)

- Baratz-Snowden, J. (1992). **National Board for Professional Teaching Standards-Update**. Retrieved 14/12/2543 from <http://www.ed.gov/databases/ERIC-Digests/ed351336.html>.
- Barrett, J. (1999). **The evaluation of teachers**. ERIC Digest 12. Retrieved 29/9/2544 from <http://ericae.net/db/edo/ED278657.htm>.
- Boyd, R. T.C. (1989). **Improving teacher evaluations**. ERIC Digest No. 111. ERIC Clearinghouse on Tests Measurement and Evaluation. ED315431. Retrieved 24/2/2544 from http://www.ed.gov/database/ERIC_Digests/ed315431.html.
- Castor, B. (2000). Quality teaching key to education reform. **Educational Horizons**. Vol. 78 (3), pp: 135-136. Retrieved 9/11/2543 from <http://cdnet2.chula.ac.th/pdfhtml/03462/ZIDEV/5FGHTM>.
- Dilworth, M.E. & Imig, D.G. (1995). **Reconceptualizing professional teacher development**. ERIC Digest. ERIC Clearinghouse on Testing and Teacher Education Washington DC. ED383695. Retrieved 1/2/2544 from http://www.ed.gov/database/ERIC_Digests/ed383695.html.
- Montgomery County Public Schools. (2001). **Teacher evaluation**. Retrieved 16/4/2544 from <http://www.mcps.k12.md.us/departments/personnel/TE/par.html>.
- Odden, A. (1999). Teacher quality: The role of new forms of compensation. **Education Week**. Vol18.(41),pp: 49. Retrieved 24/2/2544 from <http://www.edweek.org/ew/1999/41odden.h18>.
- Otis-Wilborn, A., Winn, J., Ford, A., & Keyes, M. (2000). Standards, benchmarks, and indicators. Retrieved 9/11/2543 from <http://ednet2.car.chula.ac.th/pgfhtml/004420/E2GH7/VSI.HTM>.
- Sanders, J.R. and others. (1995). **A model for school evaluation**. Kalamazoo, MI: Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation.
- Scriven, M. (1993). **Duties of the Teachers**. Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation (CREATE). Kalamazoo, MI: The Evaluator Center. Western Michigan University.
- The National Board for Professional Teaching Standards. (2001). The five propositions of accomplished teaching. Retrieved 9/11/2543 from <http://www.nbpts.org/standards/fiveprops.html>.

- Webster, W.J. (1994). The connection between personnel evaluation and school evaluation. (pp: 91-117). In A. McConney. (eds.). **Toward a unified model: The foundations of educational personnel evaluation.** Center for Research on Educational Accountability and Teacher Evaluation (CREATE). Kalamazoo, MI: The Evaluator Center. Western Michigan University.
- Weiss, E.M. & Weiss, S.G. (1998). **New directions in teacher evaluation.** ERIC Digest. Retrieved 16/4/2544 from http://www.ed.gov/databases/ERIC_Digests/ed429052.html.

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการวางระบบประเมินภายใน

พจน์ สะเพียรชัย

บทนำ

บทความเรื่อง “การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาและการวางระบบประเมินภายใน” นี้ เขียนย่อจากงานวิจัยที่ผู้วิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการ เป็นบทความที่มีเนื้อหาสาระกว้างขวาง มีบทความย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รูปแบบของการนำเสนอเป็นไปตามมาตรฐานของการเขียนรายงานวิจัยทั่วไปที่เป็นสากล ซึ่งสาระของบทความครอบคลุมถึงความสำคัญและความเป็นมาของการวิจัย มีการวิเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกรอบแนวคิดของการวิจัย มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยอยู่ 4 ประการด้วยกันคือ (1) เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร (2) เพื่อกำหนดมาตรฐานวิชาชีพครูและตัวบ่งชี้ (3) เพื่อพัฒนามาตรฐานและศึกษาระดับการยอมรับในมาตรฐานวิชาชีพและตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นจากกลุ่มครูและผู้บริหาร ซึ่งเป็นผู้ถูกประเมิน และ (4) เพื่อพัฒนาและวางระบบการประเมินคุณภาพภายใน คู่มือและเครื่องมือประเมินคุณภาพครูและผู้บริหาร โดยอิงมาตรฐานคุณภาพที่พัฒนาขึ้นและประเมินความเหมาะสมของระบบประเมินคุณภาพภายใน ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัย มีนิยามคำศัพท์ ประโยชน์จากการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัยและสรุปผลการวิจัย

ความเห็นของผู้ปริทัศน์

ผู้ปริทัศน์ได้อ่านบทความนี้ด้วยความระมัดระวังต้องขอแสดงความชื่นชมยินดีในความละเอียดรอบคอบ ความตั้งใจจริง ความพยายามทำการวิจัยที่เป็นเรื่องกว้างขวางและยากยิ่งในการร้อยเรียงให้มีความชัดเจน น่าสนใจ น่าอ่าน และที่สำคัญยิ่งคือเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอาชีพครู ตลอดจนประเทืองปัญญาของท่านผู้บริหาร โภค ผู้ปริทัศน์จะขอแสดงความคิดเห็นในบางเรื่องที่สำคัญและอ่านแล้วไม่ปรากฏในบทความนี้เท่านั้น

๑. บทความนี้มีความน่าเชื่อถือมาก เพราะเขียนจากผลการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ และคุณภาพ เป็นการวิจัยและพัฒนา มีการเก็บข้อมูลที่หลากหลายวิธี เช่น มีการสัมภาษณ์ มีการ

ประชุมระดมความคิด มีการสนทนากลุ่ม มีการสำรวจด้วยแบบสอบถาม มีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ สถิติภาคบรรยาย สถิติภาคสรุปอ้างอิง การวิเคราะห์เนื้อหาและมีขั้นตอนการวิจัยที่ชัดเจนเพื่อจะ ตอบคำถามของการวิจัย และผู้เขียนบทความก็ตอบคำถามการวิจัยได้ตรงประเด็นทุกคำถาม เมื่อ ผู้ปริทัศน์อ่านไปถึงตอนที่ว่าด้วยกลุ่มตัวอย่างและช่วงเวลาในการวิจัยดังแสดงไว้ในตารางที่ 1 หน้า 613 ทำให้เกิดคำถามขึ้นว่า กลุ่มตัวอย่างมีความหลากหลายมาก ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการ วิจัยและวิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง เพื่อตอบคำถามของการวิจัยแต่ละข้อ ผู้เขียน บทความไม่ได้กำหนดกรอบประชากรและไม่ได้ชี้แจงถึงวิธีการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ต่างกลุ่มกัน ในเชิงวิธีวิทยาการวิจัยแล้วถือว่าส่วนนี้มีความหมายและสำคัญยิ่ง และผู้วิจัยได้พูดถึงการใช้สถิติภาค สรุปอ้างอิงแล้วยังจะต้องอธิบายวิธีได้มาของกลุ่มตัวอย่าง เพราะสถิติภาคสรุปอ้างอิงนั้นต้องอาศัย การสรุปอ้างอิงจากความน่าจะเป็น (Probability) และตามทฤษฎีความน่าจะเป็นนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐาน ของการสุ่ม (Randomness) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยตัวอย่างมีโอกาสที่จะได้รับการ เลือกเท่า ๆ กันเป็นไปตามทฤษฎีของความน่าจะเป็นถ้ามีการฝ่าฝืนข้อตกลงเบื้องต้นอันเป็นพื้นฐาน ของสถิติภาคสรุปอ้างอิงแล้ว การสรุปนั้น ๆ ก็อาจจะมีความลำเอียงหรือมีโอกาสของความผิดพลาด เคลื่อนที่เป็นระบบ (Systematic error) ได้

2. ข้อค้นพบจากการวิจัยนี้ยึดถือจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างอันได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิ (12 คน) ผู้บริหารสถานศึกษา (2,520 คน) ประชาชน (500 คน) กรรมการประเมิน โรงเรียน (24 คน) นักวิชาการ (45 คน) ครู (1,214 คน) ครูและผู้บริหาร (10 คน) สำรวจความคิดเห็นของครูและผู้บริหาร (527 คน) ศึกษานิเทศก์ (60 คน) ฯลฯ (ดังข้อมูลในตารางที่ 1 หน้า 613) เมื่อผู้ปริทัศน์อ่านแล้วเกิดคำถามขึ้นในใจว่า กลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ได้เตรียมตัวที่จะเป็นผู้รู้ (รู้ลึก รู้รอบ) มาอย่างดีแล้วใช่ไหม ด้วยความเคารพคำตอบ คงใช่ นอกเหนือจากการเตรียมตัวแล้ว หวังว่าท่านเหล่านั้นให้ความร่วมมืออย่างเต็มความสามารถใช่ไหม และทุกท่านให้เวลาพิเคราะห์ และตั้งใจให้ความเห็นที่จริง (Expert Opinion) แล้วใช่ไหม? ฯลฯ ถ้าปราศจากความ มั่นใจในเรื่องต่างๆ ที่เป็นคำถามของผู้ปริทัศน์แล้ว ความเห็นที่เป็นข้อมูลของการสรุปผลก็จะให้ ความมั่นใจได้น้อยลงตามลำดับ ข้อคำถามดังกล่าวเป็นจุดอ่อนของการวิจัยประเภทนี้ก็เป็น ที่ทราบ กันดีในหมู่นักวิจัยทั้งหลายและจำนวนตัวอย่างในแต่ละกลุ่มมากบ้างน้อยบ้างนั้นน่าจะบอกเหตุผล ว่าทำไมจึงเป็นจำนวนดังกล่าว และจำนวนดังกล่าวได้มากอย่างไร

3. หัวใจของบทความนี้หรืองานวิจัยนี้คือ “การกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ” มาตรฐานวิชาชีพ ครูและตัวบ่งชี้ที่นำเสนอนี้ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้จากการสำรวจ ความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปและนักวิชาการ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ การจัดประชุมกลุ่ม เมื่อผู้ วิจัยนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร พบว่ามีการจัดกลุ่มเป็นคนละแบบกัน

แต่นำมาสังเคราะห์เข้าด้วยกันเป็นองค์ประกอบมาตรฐานวิชาชีพพร้อมกัน โดยมีตัวบ่งชี้และจุดเน้นของการประเมินคุณภาพต่างกันบ้างบางตัว จำแนกได้ 3 ชุด ได้แก่ (1) ชุดลักษณะพื้นฐานมี 5 องค์ประกอบ (2) ชุดสมรรถภาพทางวิชาชีพมี 3 องค์ประกอบ (3) ชุดรู้รักพัฒนามี 1 องค์ประกอบ รวมเป็น 9 องค์ประกอบ (ดังตารางที่ 3 หน้า 617) คำถามจากผู้อ่านอาจเกิดขึ้นได้ว่าองค์ประกอบทั้ง 9 ตัวนี้ครอบคลุมหมดจดแล้วหรือยัง แต่ละองค์ประกอบผู้อ่านหรือผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันในขอบข่ายและความหมายของแต่ละองค์ประกอบหรือไม่ ตัวอย่างเช่นคำว่า “จรรยาบรรณครู” ครูและผู้บริหารเข้าใจตรงกันหรือไม่คืออะไร ประกอบไปด้วยอะไรบ้าง หรือใช้สามัญสำนึกและเป็นองค์ประกอบหลักที่แทนมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารการศึกษาแล้วใช่ไหม

4. ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากของงานวิจัยนี้คือ ตัวบ่งชี้ของแต่ละมาตรฐานคุณภาพทั้ง 9 ประการ (ดังปรากฏในตารางที่ 4 หน้า 618-619) นับได้ตัวบ่งชี้ 63 ตัวบ่งชี้ คำถามเกิดขึ้นในขณะอ่าน ตัวบ่งชี้ก็เช่นเดียวกันว่ามีความครอบคลุม ชัดเจนเพียงใด เป็นตัวบ่งชี้หลัก (KPI) ใหม่นี้ และข้อมูลที่จะบอกระดับมากน้อยสูงต่ำของตัวบ่งชี้เหล่านั้นคืออะไร จะกำหนดให้เฉพาะเจาะจงชัดๆ ได้ไหม ที่ชัดที่สุดในตัวบ่งชี้ทั้งหลายก็คือ มาตรฐานที่ 1 ตัวบ่งชี้ที่กำหนดข้อมูลไว้ 2 ตัวคือ (1) จำนวนวันลาป่วยต่อภาคเรียนกับ (2) ระดับ EQ ซึ่งเป็นตัวเลขที่วัดได้ดีพอสมควร นอกนั้นมีทั้งข้อมูลที่กำหนดเป็นตัวเลขที่วัดได้และยากต่อการกำหนดให้ชัดได้ ก็จะเป็นปัญหาได้เช่นกัน ผู้ปฏิบัติจึงอยากเสนอว่าตัวบ่งชี้แต่ละตัวนั้นควรกำหนดข้อมูลให้ชัดว่าข้อมูลที่บ่งชี้ ตัวบ่งชี้แต่ละตัวนั้นคืออะไร เช่น ตัวบ่งชี้ในมาตรฐานที่ 2 จิตใจมุ่งมั่นและศรัทธาต่อการประกอบอาชีพครู ตัวบ่งชี้ที่กำหนดไว้คือ “พฤติกรรมที่แสดงถึงความรักและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานครู” คงมีพฤติกรรมที่จะเป็นข้อมูลบ่งชี้ถึงพฤติกรรมนี้มาก แล้วจะเลือกตัวใดเป็นข้อมูลที่บอกคุณลักษณะนี้เป็นต้น ผู้เขียนบทความอาจจะมีการอธิบายรายละเอียดในรายงานการวิจัยฉบับเต็มหรือเขียนไว้ในคู่มือแล้วก็ได้

5. การจัดระบบมาตรฐานคุณภาพ (Classification) ผู้เขียนบทความจัดระบบที่มีมาตรฐานร่วมกันระหว่างครูกับผู้บริหารและมาตรฐานที่ 7 และที่ 8 เป็นตัวอย่างที่แยกกันระหว่างผู้บริหารและครู ในทางปฏิบัติผู้ปฏิบัติเห็นว่าถ้าแยกได้เป็น 2 ชุดน่าจะมีความชัดเจนมากขึ้น เพราะผู้บริหารและครูนั้นมีภารกิจที่ต่างกัน ความรับผิดชอบที่ต่างกัน เช่น มาตรฐานที่ 8 วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำซึ่งผู้เขียนบทความกำหนดตัวบ่งชี้ 2 ตัวคือ (1) วิสัยทัศน์ (2) ภาวะผู้นำ ตัวบ่งชี้ 2 ตัวนี้วิสัยทัศน์ของครูคงต้องแตกต่างจากวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร และภาวะผู้นำของผู้บริหารก็คงแตกต่างจากภาวะผู้นำของครู และคำทั้ง 2 คำนี้ก็ เป็น construct ที่มีความหมายเป็นนามธรรม ซึ่งยากต่อการที่จะเข้าใจตรงกันได้ ข้อมูลที่จะประเมินหรือบอกตัวบ่งชี้ของวิสัยทัศน์คืออะไร อาจจะมีวิสัยทัศน์หรือไม่ไม่มีวิสัยทัศน์หรืออย่างไร หรือจะประเมินคุณภาพของวิสัยทัศน์ เช่น ดีมาก ดี พอใช้ ฯลฯ ซึ่งคง

ต้องทำความเข้าใจให้ผู้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ “ภาวะผู้นำ” ซึ่งในบทความนี้ขาดความเฉพาะเจาะจงในระดับข้อมูลที่บ่งชี้ถึงมาตรฐาน ดังกล่าว ผู้วิจัยอาจจะขยายความในคู่มือหรือมีรายละเอียดในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ก็เป็นได้

การจัดระบบมาตรฐานสำหรับการสอนและสนับสนุนการสอนในอังกฤษและเวลส์ที่ผู้ปฏิกรณ์เคยได้ศึกษานั้น คณะผู้จัดทำได้กำหนดมาตรฐานไว้ละเอียดมาก โดยผู้ปฏิกรณ์จะขอยกมาเพียงบางส่วนเท่านั้นพอเป็นตัวอย่าง มาตรฐานวิชาชีพครูในประเทศอังกฤษประกอบไปด้วยสาระใหญ่ ๆ 3 เรื่องคือ

1. ความรู้และความเข้าใจในวิชาชีพ (professional knowledge and understanding)
2. ทักษะและคุณลักษณะของครู (skills and attributes)
3. วิชาที่สอน (key areas of teaching)

แต่แต่ละเรื่องมีการแจงลงไปรายละเอียดเป็น 3 ระดับคือ ความรู้ระดับกว้าง ๆ ทั่ว ๆ ไป ความรู้ระดับเฉพาะเจาะจงและความรู้ระดับที่จำเป็นขาดไม่ได้ และในแต่ละระดับก็แจกแจงรายละเอียดออกไปอีกมากมายที่มีรายละเอียดถึง 38 หน้า ซึ่งไม่สามารถจะนำมาชี้แจงในที่นี้ได้ ผู้ปฏิกรณ์อ่านแล้วเห็นว่าเป็นการจัดระบบที่ชัดเจนดีในแต่ละเรื่อง ที่ยกมานี้เพื่อจะชี้ให้เห็นเชิงเปรียบเทียบว่า การจัดระบบมาตรฐานคุณภาพของครูนั้นเขาทำกันละเอียดมาก เพื่อความประสงค์ที่จะนำไปใช้ทั้งฝ่ายผลิตครู ฝ่ายใช้ครู และฝ่ายควบคุมมาตรฐานการใช้และมาตรฐานการผลิตครูนั่นเอง ซึ่งหน่วยผลิตครูอันได้แก่คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ หน่วยใช้ครูได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ กรม กองต่าง ๆ และสถานศึกษาเป็นต้น หน่วยควบคุมมาตรฐานการผลิตได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย หรือต่อไปจะเป็นคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่จะต้องดูแลมาตรฐาน หลักสูตรและมาตรฐานอื่น ๆ หน่วยควบคุมมาตรฐานการใช้ครูได้แก่คณะกรรมการข้าราชการครูหรือคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อการบริหารงานบุคคลของครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งหน่วยงานทั้งหลายดังกล่าวนี้ ต้องมีการทำงานที่ประสานกันเป็นอย่างดีในเรื่องมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร จึงจะทำให้การประเมินคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพได้ผลและครบวงจร อันจะนำไปสู่การพัฒนาวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ตามแนวปฏิรูปการศึกษา

6. การออกแบบระบบประเมินคุณภาพภายในที่เป็นผลของการวิจัยฉบับนี้ ก็มีความชัดเจนดี ผู้เขียนบทความได้สรุประบบประเมินคุณภาพภายในไว้ 5 ระบบย่อยคือ (1) ระบบการเตรียมและพัฒนาครูเข้าสู่มาตรฐานวิชาชีพ (2) ระบบประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของครู (3) ระบบนิเทศวินิจฉัย กำกับกับการปฏิบัติงานของครู (4) ระบบพัฒนาครู และ (5) ระบบตอบแทนครู แต่อาจจะมองในรูปของหน่วยงานและการบริหารระบบแล้วจะเห็นว่าเป็นภารกิจของหน่วยผลิตครู หน่วยใช้ครู หน่วยมาตรฐานการผลิต และหน่วยมาตรฐานการใช้ครูนั่นเอง และหน่วยเหล่านี้

น่าจะปฏิบัติการกิจที่ใช้มาตรฐานวิชาชีพที่สอดคล้องกัน และการจัดระบบทั้ง 5 ระบบของผู้วิจัยนั้น น่าจะแบ่งภารกิจกันตามความเหมาะสมให้หน่วยผลิต หน่วยใช้ หน่วยมาตรฐานการผลิต และ หน่วยมาตรฐานการใช้ น่าจะชัดเจนขึ้น

สรุป

บทความนี้เขียนย่อมาจากงานวิจัยที่มีความน่าเชื่อถือ มีการนำเสนอได้แบบมาตรฐาน มีข้อค้นพบสำคัญๆ หลายประการ เช่น ปัญหาและสภาพปัจจุบันเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหาร ได้มาตรฐานวิชาชีพครู 9 มาตรฐาน ตัวบ่งชี้ 63 ตัวบ่งชี้ ได้มาตรฐานคุณภาพและระดับคุณภาพที่ยอมรับได้จากกลุ่มครูและผู้บริหาร ได้ข้อเสนอระบบประเมินคุณภาพภายในสำหรับครูและผู้บริหาร ตลอดจนได้จัดทำคู่มือการประเมินคุณภาพภายใน ซึ่งประกอบไปด้วย วิธีการเก็บข้อมูล เครื่องมือประเมินคุณภาพและการประเมินผลได้ชี้ให้เห็นความต้องการที่จำเป็นในการพัฒนาครู และความต้องการจำเป็นในการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา มีการอภิปรายผลการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อค้นพบของงานวิจัยอื่น ๆ ทั้งของนักวิจัยไทยและนักวิจัยต่างประเทศ ตลอดจนข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครู การปรับกระบวนการทัศน์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินและพัฒนาครู การส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาครู การพัฒนาครูตามลักษณะความแตกต่างระหว่างบุคคล การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการประเมินครู กลไกการพัฒนาครูอย่างต่อเนื่อง ระบบการประเมินและความต้องการที่จำเป็นในการพัฒนาครู รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป นับได้ว่าเป็นบทความที่มีความสมบูรณ์ที่สุดบทความหนึ่งในการวิจัยทางการศึกษา ผลการวิจัยเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาชีพครู การทำวิจัยดำเนินตามระเบียบวิธีที่ถูกต้องเหมาะสม และรัดกุม มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้หลายประการ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติจึงมีมติสนับสนุนงานวิจัยชิ้นนี้ให้ได้รับรางวัลดีเยี่ยมประจำปี 2545 สาขาการศึกษา (มติคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ ในการประชุม ครั้งที่ 1/2545 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545)

ข้อคิดเห็นของผู้ปริทัศน์บทความนี้เป็นเพียงความคิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งมีได้เป็นการดำเนินิตติงที่จะทำให้คุณภาพโดยรวมของบทความนี้น้อยลงแต่ประการใด บทความนี้จึงมีความน่าเชื่อถือ และมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาการศึกษา และกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติได้มีมติให้เป็นงานวิจัย สาขาการศึกษาที่ได้รับการรางวัลดีเยี่ยมแห่งปี 2545 ดังกล่าวแล้ว และพิธีมอบรางวัลดีเยี่ยมนี้จะจัดขึ้นในทำเนียบรัฐบาลโดยมีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบ นับว่าเป็นเกียรติประวัติในทางวิชาการที่สูงมากสำหรับผู้ทำการวิจัยชิ้นนี้

บทปริทัศน์บทความเรื่อง การพัฒนามาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา และการวางระบบประเมินภายใน

พงศสิทธิ์ ศิริบรรณพิทักษ์

บทความนี้ได้นำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจของสภาพปัจจุบันและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา ผลการพัฒนามาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา มาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษา รวมทั้งผลการพัฒนาระบบการประเมินคุณภาพตามมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีการประชาพิจารณ์แล้วพบว่าผู้เข้าประชุมเห็นด้วยกับมาตรฐานวิชาชีพที่พัฒนาขึ้นในระดับค่อนข้างมาก ส่วนผลการทดลองใช้ระบบและคู่มือการประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่พัฒนาขึ้นสามารถให้ข้อมูลที่แสดงผลการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารสถานศึกษาตามมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาในระดับมาก

ผู้เขียนบทความได้กล่าวถึงความสำคัญของการวิจัยว่า เนื่องจากครูและผู้บริหารสถานศึกษามีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพตามแนวปฏิรูปการศึกษา แต่มาตรฐานวิชาชีพและมาตรฐานคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่ไม่มีระบบสารสนเทศที่ดีพอ การประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษายังไม่มีระบบและเครื่องมือที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานวิชาชีพ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู กระทรวงศึกษาธิการในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและผู้บริหารสถานศึกษา จึงสนับสนุนให้วิจัยเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพวิชาชีพครูสำหรับการประเมินการปฏิบัติงานของครูและผู้บริหารสถานศึกษาและพัฒนาให้เป็นมืออาชีพมากยิ่งขึ้น

ผู้ปริทัศน์เห็นว่าบทความนี้ได้นำเสนอสาระที่ทำให้เห็นความดีเด่นของงานวิจัยเรื่องนี้ได้ดีมาก เนื่องจากเป็นงานวิจัยที่ตรงกับความจำเป็นเร่งด่วนของการปฏิรูปการศึกษาตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เน้นการพัฒนาระบบการประเมินที่นำไปสู่การพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

เรื่องที่ผู้ปฏิศน์มีความประทับใจและชื่นชมเป็นพิเศษคือ วิธีวิทยาการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยแบบ “การวิจัยและพัฒนา” หรือ R & D (Research and development) และแบบ “การวิจัยเชิงประเมิน” (Evaluation research) ที่อิงแนวคิดแบบเสริมพลัง ในด้านเทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นก็มีการใช้เทคนิคของการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพควบคู่กัน ทำให้ผลการวิจัยมีความหนักแน่นมาก นับว่าเป็นตัวอย่างของนวัตกรรม การวิจัย และเป็น การวิจัยที่มีส่วนสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ให้แก่ศาสตร์ของวิธีวิทยาการวิจัย

อย่างไรก็ตามผู้ปฏิศน์มีข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการนำผลการวิจัยไปใช้ให้สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ของวิชาชีพครูและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานตำแหน่ง และมาตรฐานวิทยฐานะ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 53 ว่า ให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษา ให้ครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่นทั้งของรัฐและเอกชนต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพตามที่กฎหมายกำหนด การจัดให้มีองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และบุคลากรทางการศึกษาอื่น คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นคำว่ามาตรฐานวิชาชีพจึงเป็นมาตรฐานคุณภาพของผู้ที่จะเข้าสู่วิชาชีพ และองค์กรวิชาชีพจะต้องเป็นผู้กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการออกและเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการพัฒนาครูและ ผู้บริหารสถานศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้ได้มาตรฐานหรือสูงกว่ามาตรฐานในฐานะองค์กรวิชาชีพ⁽¹⁾ ดังนั้น ผู้ปฏิศน์เห็นด้วยกับผู้วิจัยที่เสนอแนะไว้ว่า ไม่ควรนำมาตรฐานวิชาชีพไปใช้ในการพิจารณาเลื่อนวิทยฐานะครู แต่ควรนำไปใช้ในการพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาชีพมากกว่า ผลงานวิจัยนี้จึงเป็นงานวิจัยที่ครูสภา ซึ่งเป็นองค์กรวิชาชีพตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้มากกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนวิจัย) จะนำไปใช้เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูที่จะเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 54 เป็น

⁽¹⁾ ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา กำหนดให้ครูสภาเป็นองค์กรวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาแล้ว

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในหน่วยงานทางการศึกษาของรัฐทั้งระดับสถานศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (กำลังพิจารณาในรัฐสภา) โดยจะต้องกำหนดมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา (รวมผู้บริหารสถานศึกษา ผู้บริหารการศึกษา และศึกษานิเทศก์) ซึ่งสำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนาข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรฐานตำแหน่งและวิทยฐานะของครู ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้บริหารสถานศึกษา เผยแพร่แล้วตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2545 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา น่าจะศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อนำไปใช้ในการประเมินเพื่อบรรจุบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง รวมทั้งการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะหรือพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษาของรัฐในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทางการศึกษาของรัฐ

มาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษาจึงเป็นมาตรฐานที่องค์กรวิชาชีพกำหนดสำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษาทั้งปวง (รวมของรัฐและเอกชน) ต้องใช้ในการเข้าสู่วิชาชีพ ผู้ที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐานวิชาชีพเท่านั้นที่สมควรเข้าสู่วิชาชีพโดยการได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เมื่อเข้าสู่วิชาชีพแล้ว จะมีระบบการประเมินเพื่อตรวจสอบมิให้ผู้รักษามาตรฐานไม่ได้ยังคงอยู่ในวิชาชีพ มีการประเมินเพื่อพัฒนาหรือยกระดับมาตรฐานวิชาชีพหรือประเมินเพื่อต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การกำหนดให้มีการต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ จึงเป็นมาตรการที่สำคัญของการรักษามาตรฐานวิชาชีพ

ส่วนมาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลทางการศึกษาของรัฐกำหนด เป็นมาตรฐานการเข้าสู่ตำแหน่งงานราชการเท่านั้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานตำแหน่ง ส่วนผู้ที่จะเลื่อนวิทยฐานะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานวิทยฐานะ สำหรับครูและผู้บริหารสถานศึกษาเอกชน อาจใช้มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะของรัฐโดยอนุโลมหรือกำหนดขึ้นเองก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดกับมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่องค์กรวิชาชีพครูฯ กำหนด

นอกจากนี้การกำหนดตำแหน่งและวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะมีการกำหนดเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งด้วย โดยหลักการแล้วการกำหนดระบบเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอื่นของภาครัฐ จะไม่บังคับสำหรับภาคเอกชน ภาคเอกชนจะใช้ระบบเดียวกับภาครัฐ หรือให้มากกว่าก็ได้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขัน

2. ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษา

การกำหนดให้ครูและผู้บริหารสถานศึกษาใช้มาตรฐานวิชาชีพพร้อมกัน โดยแบ่งเป็น 3 ชุด 9 มาตรฐาน ประกอบด้วยชุดลักษณะพื้นฐาน 5 มาตรฐาน ชุดสมรรถภาพทางวิชาชีพ 3 มาตรฐาน และชุดรู้รักพัฒนา 1 มาตรฐาน ด้วยเหตุผลว่าครูและผู้บริหารสถานศึกษาอยู่ในวิชาชีพเดียวกันนั้น ผู้ปรัทัศน์มีข้อสังเกตดังนี้

2.1 ครูและผู้บริหารสถานศึกษาควรใช้มาตรฐานวิชาชีพพร้อมกันหรือแยกกัน

ผู้ปรัทัศน์เห็นว่า ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยใช้หลักหรือกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ การออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ การกำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐาน รวมทั้งการพัฒนาวิชาชีพครู ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้บริหารการศึกษาที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา กล่าวคือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษาได้เสนอให้มีใบอนุญาตประกอบ วิชาชีพ 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ประเภทสอง เป็นใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา และกำหนดให้ต่ออายุทุก 5 ปี เพื่อให้มีการพัฒนาตนเองอยู่ ต่อเนื่อง

ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครุนั้นในระยะแรกจะออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู ทั่วไป ผู้ที่จะเป็นครูและศึกษานิเทศก์จะต้องมีใบอนุญาตครูประกอบวิชาชีพ ในอนาคตอาจพิจารณา ให้มีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครูเฉพาะสาขาวิชาได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น ส่วน ใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาจะออกให้ผู้ที่จะเป็นผู้บริหารสถานศึกษา และ ผู้บริหาร การศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษา ในอนาคตสภาครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจกำหนดให้มี การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาประเภทอื่นเพิ่มเติมได้ตามความเหมาะสม นอกจากนี้ยังได้กำหนดว่าผู้ที่จะขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาจะต้องมี ใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพครูก่อน ส่วนการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพนั้น ได้กำหนดว่าคุณสมบัติของ ผู้ขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพครู และผู้ขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษาจะ ต้องเป็น ผู้ปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู และวิชาชีพบริหารการศึกษาตามลำดับ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพตามสาขาวิชาชีพ 2 คณะ คือ คณะกรรมการมาตรฐาน วิชาชีพครู และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษา

เมื่อพิจารณาหลักการและกรอบแนวคิดตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษา แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษาแล้ว จะเห็นชัดเจนว่ามาตรฐาน วิชาชีพครูและมาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษาควรแยกกันเพื่อให้สัมพันธ์กับการมีใบอนุญาต 2

ประเภทดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.2 องค์ประกอบของมาตรฐานวิชาชีพควรมีความโดดเด่นจำง่าย

ผู้ปริทัศน์สนับสนุนหลักคิดที่ว่ามาตรฐานวิชาชีพต้องมีจำนวนไม่มากแต่ครอบคลุมต้องมีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนประเมินง่าย และใช้ในการประเมินเพื่อพัฒนาตนเองได้ แต่ควรต้องมีลักษณะโดดเด่นและจำง่าย ผู้ปริทัศน์เคยมีความประทับใจมาตรฐานวิชาชีพครูที่กำหนดโดยคุรุสภา เมื่อปี 2533 ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ รอบรู้ สอนดี มีคุณธรรมจรรยาบรรณ และมุ่งมั่นพัฒนา ซึ่งใกล้เคียงกับมาตรฐานวิชาชีพครูที่พัฒนาขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้ ที่แบ่งเป็น 3 ชุด 9 มาตรฐาน คือ ชุดที่ 1 ลักษณะพื้นฐานมี 5 มาตรฐาน ชุดที่ 2 สมรรถภาพทางวิชาชีพมี 3 มาตรฐาน และชุดที่ 3 รู้รักพัฒนามี 1 มาตรฐาน ผู้ปริทัศน์เห็นว่าควรจะต้องจัดกลุ่มมาตรฐานวิชาชีพครูและตั้งชื่อใหม่ให้โดดเด่นน่าสนใจและจำง่ายมากขึ้น อาจคิดใหม่เป็น 4 ด้าน แต่ละด้านมี 3 มาตรฐาน รวม 12 มาตรฐานดังนี้

องค์ประกอบ มาตรฐานวิชาชีพครู	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้ *
1. รอบรู้	1. ความรู้ดี 2. ทักษะดี 3. วิสัยทัศน์กว้างไกล	1.1..... 1.2..... 1.3.....
2. สอนดี	4. ศรัทธาในวิชาชีพและวิธีการแห่งปัญญา 5. มีสมรรถนะสูงในการบริหารจัดการห้องเรียน 6. มีสมรรถนะสูงในการจัดการเรียนรู้และการประเมินผล	
3. มีคุณธรรม จรรยาบรรณ	7. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อนักเรียน 8. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อวิชาชีพ 9. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อสังคม	
4. มุ่งมั่นพัฒนา	10. มีการพัฒนาสุขภาพและวิชาการตนเอง 11. มีการพัฒนานักเรียนและโรงเรียน 12. มีการพัฒนาวิชาชีพ ชุมชน และสังคม	

* ต้องพัฒนาตัวบ่งชี้ให้ชัดเจนและง่ายต่อการประเมินต่อไป

ส่วนมาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษาอาจจัดใหม่เป็น 4 ด้าน 12 มาตรฐาน เช่นเดียวกัน
ดังนี้

องค์ประกอบ มาตรฐานวิชาชีพครู	มาตรฐาน	ตัวบ่งชี้ *
1. มีภาวะผู้นำ	1. มีวิสัยทัศน์กว้างไกล	1.1.....
	2. มีทักษะในการสื่อสาร	1.2.....
	3. มีความสามารถในการนำทีมงาน	
2. สอนดี	4. ศรัทธาในวิชาชีพและการบริหารแบบมีส่วนร่วม	
	5. มีสมรรถนะสูงในการบริหารจัดการการศึกษา	
	6. มีสมรรถนะสูงในการบริหารคุณภาพ	
3. มีคุณธรรม จรรยาบรรณ	7. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อนักเรียน	
	8. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อครูและวิชาชีพ	
	9. มีคุณธรรมจรรยาบรรณต่อสังคม	
4. มุ่งมั่นพัฒนา	10. มีการพัฒนาสุขภาพและวิชาการตนเอง	
	11. มีการพัฒนานักเรียนและโรงเรียน	
	12. มีการพัฒนาวิชาชีพ ชุมชน และสังคม	

* ต้องพัฒนาตัวบ่งชี้ให้ชัดเจนและง่ายต่อการประเมินต่อไป

กล่าวโดยสรุป บทความวิจัยเรื่องนี้ได้สร้างองค์ความรู้ใหม่ที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปฏิรูปวิชาชีพครูและวิชาชีพบริหารการศึกษาซึ่งเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาให้มีความสามารถในการพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์สามารถพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้สร้างนวัตกรรมในแง่วิธียุทธศาสตร์การวิจัยที่ใช้วิธีการวิจัยแบบ “การวิจัยและพัฒนา” หรือ Research and development หรือ R & D (ซึ่งนิยมใช้กันมากในทางวิทยาศาสตร์และธุรกิจ อุตสาหกรรม แต่มีน้อยมากในวงการการศึกษา) และแบบ “การวิจัยเชิงประเมิน” ที่อิงแนวคิดแบบเสริมพลัง ที่สำคัญคือ มีการพัฒนาระบบประเมินคุณภาพครูและผู้บริหารสถานศึกษาที่นำไปใช้ได้จริง อย่างไรก็ตามผู้บริพัทธ์มีข้อสังเกต 2 ข้อ คือ (1) ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะว่าเห็นด้วยกับผู้วิจัยที่ควรใช้มาตรฐานวิชาชีพในการประเมินเพื่อพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา ส่วนการประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะและเงินเดือนนั้น ควรประเมินมาตรฐานตำแหน่ง และมาตรฐานวิทยฐานะ (2) ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบของมาตรฐานวิชาชีพครูและผู้บริหารสถานศึกษาว่า ควรมีการศึกษาวิเคราะห์หรืออย่าง

ลึกซึ่งตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเสนอว่าควรกำหนดมาตรฐานวิชาชีพ 2 ประเภท คือ **มาตรฐานวิชาชีพครู** และ**มาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษา** และควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบให้มีลักษณะโดดเด่นยิ่งขึ้นโดยมีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจน วัดประเมินผลง่าย **มาตรฐานวิชาชีพครู**อาจประกอบด้วย 4 ด้าน คือ **รอบรู้ สอนดี มีคุณธรรมจรรยาบรรณ และมุ่งมั่นพัฒนา** แต่ละด้านประกอบด้วยมาตรฐาน 3 ข้อ รวม 12 ข้อ ส่วน**มาตรฐานวิชาชีพบริหารการศึกษา** อาจประกอบด้วย 4 ด้าน คือ **มีภาวะผู้นำ บริหารดี มีคุณธรรมจรรยาบรรณ และมุ่งมั่นพัฒนา** แต่ละด้านประกอบด้วยมาตรฐาน 3 ข้อ รวม 12 ข้อเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2546). **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542** แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545. กรุงเทพมหานคร.
- คุรุสภา. **เกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพครูของคุรุสภา พ.ศ. 2537**. (2537). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2544). **ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องเสนอสถิติต่อรัฐสภาเพื่อตราขึ้นบังคับใช้**. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. (2545). **มาตรฐานตำแหน่งและมาตรฐานวิทยฐานะของครูศึกษานิเทศน์ ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา**. กรุงเทพมหานคร.
- Conroy, J. Patrick. (2000). **Intellectual Leadership in Education**. Boston: Kluwer Academic Pub.

Governance Model for Chulalongkorn University in the Future

Pornchulee Achava-Amrung

ABSTRACT

The integrated qualitative and quantitative research is aimed at (1) surveying structures and models of governance in higher education institutions both in Thailand and abroad; (2) surveying judgments of Chulalongkorn University constituencies to serve as the basis for proposing the model; (3) determining administrative structure using participative decision matrices; and (4) proposing a governance model for Chulalongkorn University in the future. Data were collected from documents, in-depth interviews and judgmental opinionnaires. Samples were 812 constituencies of six types: administrators, faculty members, supporting personnel, students, alumni and retirees. Data analysis included content analysis, descriptive statistical analysis, analysis of variance and factor analysis.

Summary of findings according to model attributes are as follows. Firstly, Chulalongkorn University indentites are to remain a royal university with contrived collegiality with the emphasis on instruction and task cultures. Secondly, relationships between Chulalongkorn University and the government should be co-ordinated by a state unit through a charter legislated specifically for the university. A division should be established for accreditation, and quality assurance. Being under the governmental jurisdiction is preferred. Indirect support is suggested. Cognitive and cultural contributions is expected by the relationship. Thirdly, desirable attributes are categorized in to enablers and results in six pairs, namely (a) Effectiveness in a balanced resource utilization; (b) management mechanism emphasizing in time corrections of mishaps with long-term sustainable support monitored by professional management teams, to enable academic atmosphere of a cultural institution; (c) Mission implementation are knowledge construction and knowledge management for both constituencies and the Thais The university culture is to be amalgamated with the Thai culture and the university academic culture with the purpose of producing quality graduates. (d) Use of computer network in management, curriculum and instruction to enhance academic freedom; (e) Promotion of partnerships and consortia, incorporating experiences from private sectors. Fourthly, the desirable administrative structure should be viable for dynamism,

facilitating swift changeovers appropriate for the knowledge-driven economy with students as consumers the focus of all activities. Moreover, asset planning is an important impetus in driving and monitoring academic affairs, the heart of the university and the supportive lines simultaneously. Thus, the structure is that of bifurcation. Fifthly, administrative standards stress (a) leadership and management; (b) planning (c) risk management by assessment and resources allocations between teaching and research. Any standards adopted should be conducive to maintaining the university culture, wherein opinions are differentiated from authentic needs. Sixthly, the governance model of Chulalongkorn University in the future, consequently, structure in a bifurcation mode with separate academic (faculty and students) and administrative (welfare and services) lines of authority Administration functions serve as a supportive entity as prevalent in Europe, America and some cases in Asia. Management model focuses on students as the core activities. Dynamic model serves in becoming a learning organization and in-time alleviation of mishaps are drawn from cybernetic model. All management endeavors, however, are to be within the frame of reference of indentities, standards and relationships with the government.

Further inquiries are suggested in identifying suitable strategies to move Chulalongkorn University towards the proposed approaches and model in organizational development and political maneuvering as well as actions by constituencies. Recommendations for direct applications are given in form of adjustment measures in the university charter based on the results of this study.

รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในอนาคต

พรชูลี อาชาวอำรุง

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการบูรณาการการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สำรวจรูปแบบและโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษา ทั้งในประเทศและต่างประเทศ (2) สำรวจการพิจารณาตัดสินของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นฐานนำเสนอรูปแบบฯ (3) กำหนดโครงสร้างในการบริหารโดยใช้เมตริกซ์การมีส่วนร่วมของประชาคมและ (4) นำเสนอรูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ลุ่มลึกและแบบพิจารณาตัดสินของประชาคม ได้แก่ ผู้บริหาร อาจารย์ บุคลากร นิสิต นิสิตเก่า และข้าราชการบำนาญ จำนวน 812 คน ซึ่งนำไปวิเคราะห์สาระ วิเคราะห์สถิติบรรยาย วิเคราะห์ความแปรปรวนและวิเคราะห์ตัวประกอบ

ผลการวิจัยตามองค์ประกอบของรูปแบบ สรุปได้ดังนี้ (1) เอกลักษณะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ควรรักษาสภาพมหาวิทยาลัยหลวงไว้ สถานะเริ่มแรกที่จัดไว้อันดับสูงสุดคือ การให้อิสราภาพทางความคิดแก่อาจารย์และนิสิต เน้นการเรียนการสอนโดยร่วมมือกันในฐานะเสมอกัน และเป็นวัฒนธรรมงาน (2) ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล เน้นให้มีหน่วยงานกลางของรัฐ เพื่อประสานประโยชน์และประสานงาน โดยอาศัยพระราชบัญญัติ ควรมีหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับมาตรฐานจัดกลไกควบคุมดูแล และกำกับคุณภาพ ควรคงสภาพมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ซึ่งรัฐเน้นการสนับสนุนทางอ้อม และมีความสัมพันธ์กับรัฐทางด้านปัญญาและวัฒนธรรม (3) องค์ประกอบที่พึงประสงค์ของรูปแบบฯ จำแนกเป็นองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผล และองค์ประกอบที่เป็นผล 6 คู่คือ (ก) ประสิทธิภาพในการแปรรูปทรัพยากรอย่างสมดุล (ข) กลไกบริหารจัดการ เน้นการแก้ไขข้อผิดพลาดทันที มีการสนับสนุนระยะยาว บริหารโดยทีมงานอาชีพ ให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางวิชาการในลักษณะสถาบันวัฒนธรรมมหาวิทยาลัย วัฒนธรรมไทยและวัฒนธรรมวิชาการสากล เพื่อพัฒนาบัณฑิตคุณภาพ (ง) ใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ในการบริหารและการจัดหลักสูตรการสอน เพื่อเสรีภาพทางวิชาการ (จ) สนับสนุนการสร้างพันธมิตรและจัดกลุ่มสถาบัน โดยอาศัยประสบการณ์เอกชน (4) โครงสร้างการบริหารที่พึงประสงค์ ควรมีลักษณะเอื้อต่อความเป็นพลวัต

ปรับเปลี่ยนได้รวดเร็ว สอดรับกับยุคเศรษฐกิจขับเคลื่อนด้วยความรู้ โดยมีแกนกลางสำคัญคือ งานนิสิตในฐานะผู้บริโภค ทั้งนี้ งานวางแผนทรัพยากรเป็นกลไกสำคัญ เป็นพลังขับเคลื่อนและกำกับดูแลสายงานวิชาการอันเป็นหัวใจของมหาวิทยาลัย และกำกับดูแลสายงานสนับสนุนพร้อม ๆ กัน โครงสร้างนี้จึงมีสถานะเป็นองค์กรคู่ (5) มาตรฐานในการบริหารควรเน้น (ก) การบริหารจัดการและภาวะผู้นำ (ข) การวางแผน (ค) การจัดการความเสี่ยง โดยกลไกการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินสัดส่วน งบประมาณการสอน การวิจัยโดยที่มาตรฐานควรกลมกลืนกับบรรยากาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และแยกแยะความคิดเห็นจากความต้องการที่แท้จริง (6) รูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต มีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์กรคู่ที่มีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารงานวิชาการ คือ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายนิสิตออกจากการบริหารงานฝ่ายบริหาร บริการและสวัสดิการ ในฐานะสายสนับสนุนเช่นเดียวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในทวีปยุโรป ทวีปอเมริกา และทวีปเอเชียบางแห่ง รูปแบบการจัดการเน้นนิสิตเป็นแกนกลาง และรูปแบบพลวัตที่ปรับเปลี่ยนเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ และแก้ไขข้อผิดพลาดได้ทันทีตามรูปแบบ ไฮเบอร์เนติก ทั้งนี้การบริหารอยู่ในกรอบของเอกลักษณ์ มาตรฐานและความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐ

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มีการวิจัยต่อเนื่องในเรื่องยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการปรับเปลี่ยนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามรูปแบบและแนวทางที่นำเสนอ ทั้งด้านพัฒนาองค์การองค์ประกอบทางการเมือง และทางด้านปฏิบัติงานที่เน้นประชาคม ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อการประยุกต์นั้นได้นำเสนอข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามประเด็นและสาระที่ได้จากผลของการวิจัย

อนาคตของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง สังคม หรือวัฒนธรรม ย่อมขึ้นอยู่กับบัณฑิต ซึ่งเป็นผลผลิตทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ทุกวันนี้ การศึกษาจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์และเน้นอนาคต ดังนั้น ขณะที่อยู่ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ควรถือว่าเป็นทั้งการทำทายและโอกาส ที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และความตระหนักรู้ทางวัฒนธรรมอีกด้วย

ความล้มเหลวในการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ คืองานวิชาการแบบเดิมๆ ที่คาดหวังว่าจะเกิดกลยุทธ์เพื่ออนาคต แต่ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ถ้ายังปฏิบัติอย่างเดิม การปฏิรูปให้พอเหมาะกับกาลสมัย และย่อมหามาถึง “ข้อเลือก”(Singh, 1991) ที่เกิดจากการตัดสินใจร่วมกันอย่างเป็นระบบ ก่อให้เกิดโครงสร้างและรูปแบบการบริหารใหม่ อันมีลักษณะตามแนววิสัยทัศน์ กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและเอื้ออำนวยต่อการปฏิรูปทั้งเครือข่าย ในลักษณะที่เป็นการป้องกันปราม (proactive) มากกว่าการแก้ไข (reactive)

กุญแจสำคัญสู่การปฏิรูปที่สัมฤทธิ์ผล คือ ลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิผล เป็นบุคคลผู้ริเริ่มการเปลี่ยนแปลง จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง อย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงจึงควรมีจุดกำเนิดและเป็นที่ยอมรับจากระดับล่างสุด หรือระดับรากหญ้า ขณะเดียวกันผู้บริหารในตำแหน่งต่างๆ จากสูงไปต่ำ จำเป็นต้องให้การสนับสนุน กำลังใจและทิศทางด้วย ถ้าปราศจากการประสานงานเป็นทีมในการตัดสินใจร่วมกันดังกล่าวแล้ว การเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมได้รับการต่อต้าน และถึงแม้จะสำเร็จได้ในระดับหนึ่งโดยเผด็จการก็อาจจะคงอยู่อย่างยั่งยืน

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทั้งระบบและอำนาจ จัดเปลี่ยนสัญลักษณ์อำนาจและสิทธิพิเศษ มีการสนับสนุนจากผู้ควบคุมทรัพยากรในมหาวิทยาลัยในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร การเงิน ทรัพย์สินทางปัญญา เทคโนโลยี และแหล่งรายได้ต่างๆ

ความเป็นเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ให้ความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการภายใน และรวมถึงการกำหนดมาตรฐานทางบัณฑิตด้วย เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่แสวงหาผลกำไร และมีการควบคุมโดยกฎหมายของรัฐ ดำเนินพันธกิจตามข้อจำกัดของประวัตินามวิทยาลัยที่หลากหลายแตกต่างกัน จัดการเรียนการสอนที่ทายทายของคณาจารย์ที่ถือว่าเป็นตัวแบบ และนำไปสู่ความก้าวหน้าในทุกด้าน และผลิตนิสิตที่เตรียมพร้อมสู่งานที่มีลักษณะอยากรู้อยากเห็น และแสวงหาสัจธรรมในการประกอบอาชีพเป็นสำคัญ

การสร้างคุณภาพและการทุ่มเทของมหาวิทยาลัย ในบรรยากาศทางวัฒนธรรมการวิจัย กำหนดเป็นพันธกิจและทิศทางยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โดยนำหลักธุรกิจเข้ามาใช้ สร้างทีมงาน การมี

เครือข่าย โดยยึดถือมั่นในเสรีภาพและอิสรภาพทางวิชาการ

การบริหารจัดการและการเป็นผู้นำ ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย และภาวะผู้นำของผู้บริหารในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ที่จะดำเนินการได้อย่างคล่องแคล่วและทันการ ความรับผิดชอบสูง และปกครองตนเอง ผู้บริหารทั้งหมดประสานความต้องการภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวางแผนที่มีลักษณะพลวัต สามารถประเมินความเสี่ยงและปรับตัวเองอย่างรวดเร็ว ยืดหยุ่น ทันการณ์ และจะต้องรักษาสภาพของคุณภาพ มิใช่เพื่อจะอยู่รอดเท่านั้น นวัตกรรมทางยุทธศาสตร์ที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมของมหาวิทยาลัย การจัดการที่ดี ควรจะควบคุมทุกด้าน และมีประสิทธิภาพอย่างเป็นระบบโดยเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการทั่วทั้งมหาวิทยาลัย จากล่างสู่บน และจากบนสู่ล่าง เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจเกิดขึ้น และนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ก่อนจะมีการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการสถาบันการศึกษา ผู้นำ ผู้มีอิทธิพลต่อผู้นำผู้ตาม และผู้สนับสนุน จำเป็นต้องพิจารณาตัดสินใจอย่างชัดเจน เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และการบริหารจัดการของสถาบันของตน ต่อเมื่อมีประจําติที่เหมาะสมกับเงื่อนไข และบริบทของฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ลักษณะเฉพาะของสังคมหลังอุตสาหกรรม (postindustrial) อย่างเรียบร้อย และชัดเจนแล้ว การปรับปรุงการปฏิบัติงานจึงจะสัมฤทธิ์ผล (Schelechy, 1991)

การปรับเปลี่ยนบทบาท กฎ ระเบียบ ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและรูปแบบการบริหารจัดการจำเป็นต่อการจัดโครงสร้างใหม่ ผู้นำต้องเรียนรู้การนำแบบใหม่ และผู้ตามต้องเรียนรู้การตามแบบใหม่ ผู้นำไม่ควรนำเอาความจงรักภักดีไปสับสนกับการปฏิบัติตามสั่ง ในการปฏิรูปที่ดี ประชาคมมีความจงรักภักดี และยึดมั่นกับหลักการและวิสัยทัศน์มากกว่าตัวผู้นำ และผู้นำควรยึดมั่นกับหลักการอันนำไปสู่วิสัยทัศน์เดียวกัน (Kelley, 1988)

วัฒนธรรมมหาวิทยาลัย เป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิรูป อาจจะช่วยเสริมหรือเป็นอุปสรรคได้ การเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดจากการออกพระราชบัญญัติ หรือกฎ ระเบียบ อันเป็นลักษณะที่กำหนดขึ้นโดย ผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหาร (Palfreyman, 1989; Duke, 1992; Fulton and Ellwood, 1989; Reide, 1990) ผู้บริหารระดับกลางในสถาบันอุดมศึกษามักจะคัดค้านการเปลี่ยนแปลง เช่น หัวหน้าภาควิชาหรือคณบดี แต่ยังมีกลุ่มบุคคลที่รวมตัวอย่างไม่เป็นทางการเพื่อต่อต้านอีกด้วย ในทางตรงข้าม หากมีการประสานความเข้าใจตามวิถีวัฒนธรรม พลังด้านเหล่านี้สามารถเปลี่ยนให้กลายเป็นพลังบวกเพื่อสนับสนุนได้ (Duke, 1992)

การปฏิรูปการอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวและการรวมพลังประชาคมอุดมศึกษา และส่งผลต่อสถาบันอุดมศึกษาที่ต้องเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและวิธีการในการบริหารและจัดการอุดมศึกษาภายในโดยตรง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเปลี่ยนแปลง และปรับวิธีการของตนเองให้พร้อมรับและเตรียมการไปสู่รูปแบบมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมกับบริบทใหม่ที่เปลี่ยนไป ซึ่งในการปรับทั้งรูปแบบและวิธีการการบริหารจัดการจะเป็นอย่างไรนั้น จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามข้อพิจารณาตัดสินใจของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ ในฐานะที่เป็นกลุ่มบุคคลผู้ขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยไปสู่ที่พึงประสงค์ได้

ในการประมวลความคิดเห็นของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ต่อการพิจารณาประกอบการร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระแรก และการรับฟังความคิดเห็นของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อพิจารณาตัดสินใจที่ได้จากประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยแท้จริง และการนำเสนอสภามหาวิทยาลัย เพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์และความคิดเห็น โดยส่วนรวมของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนั้น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเห็นสมควรให้จัดทำโครงการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคตขึ้นในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

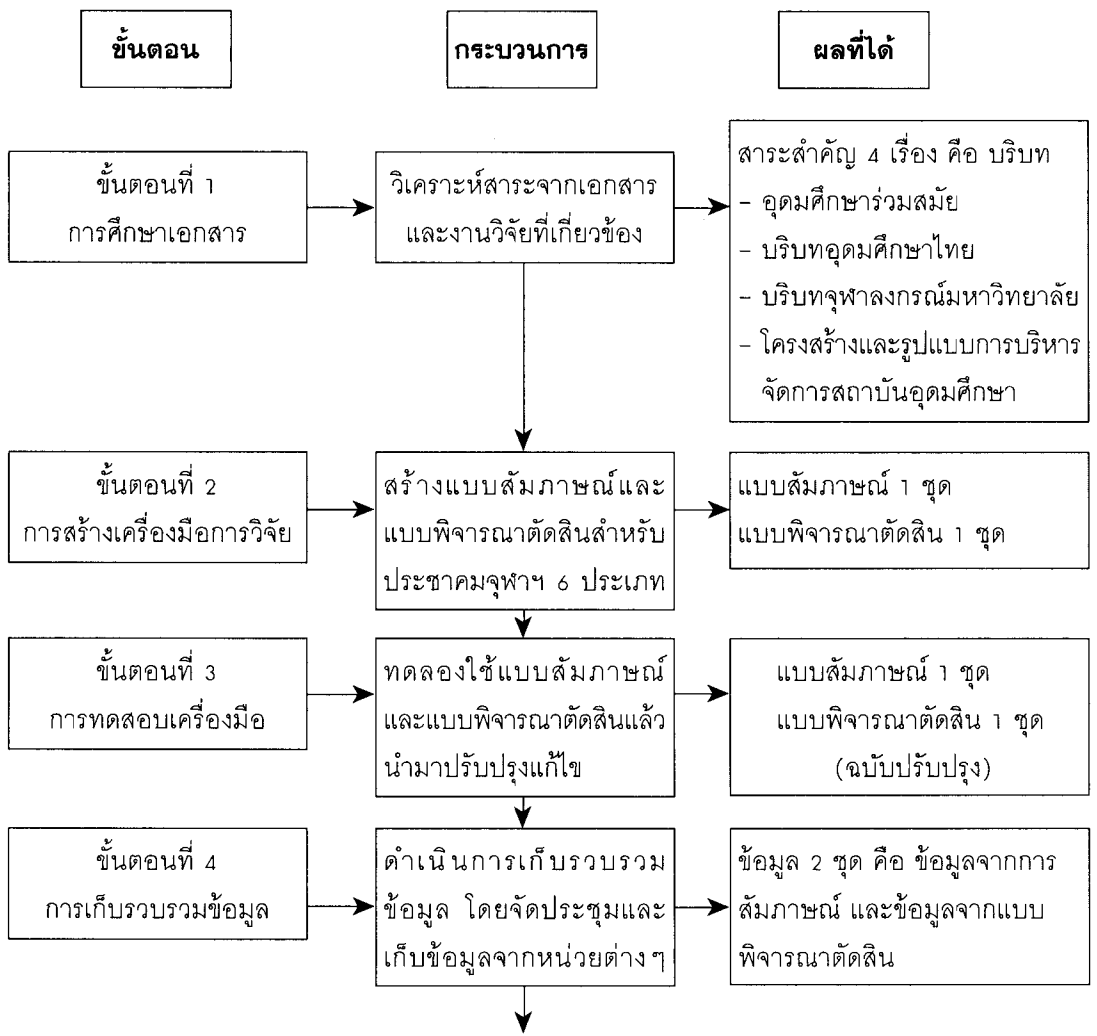
1. เพื่อประมวลรูปแบบและโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ
2. เพื่อสำรวจการพิจารณาตัดสินใจของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นฐานในการนำเสนอรูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคตในประเด็นต่อไปนี้
 - 2.1 เอกลักษณะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล
 - 2.3 รูปแบบการบริหารจัดการ
 - 2.4 มาตรฐานในการบริหารจัดการ
3. เพื่อกำหนดโครงสร้างในการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยใช้เมตริกซ์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาคม

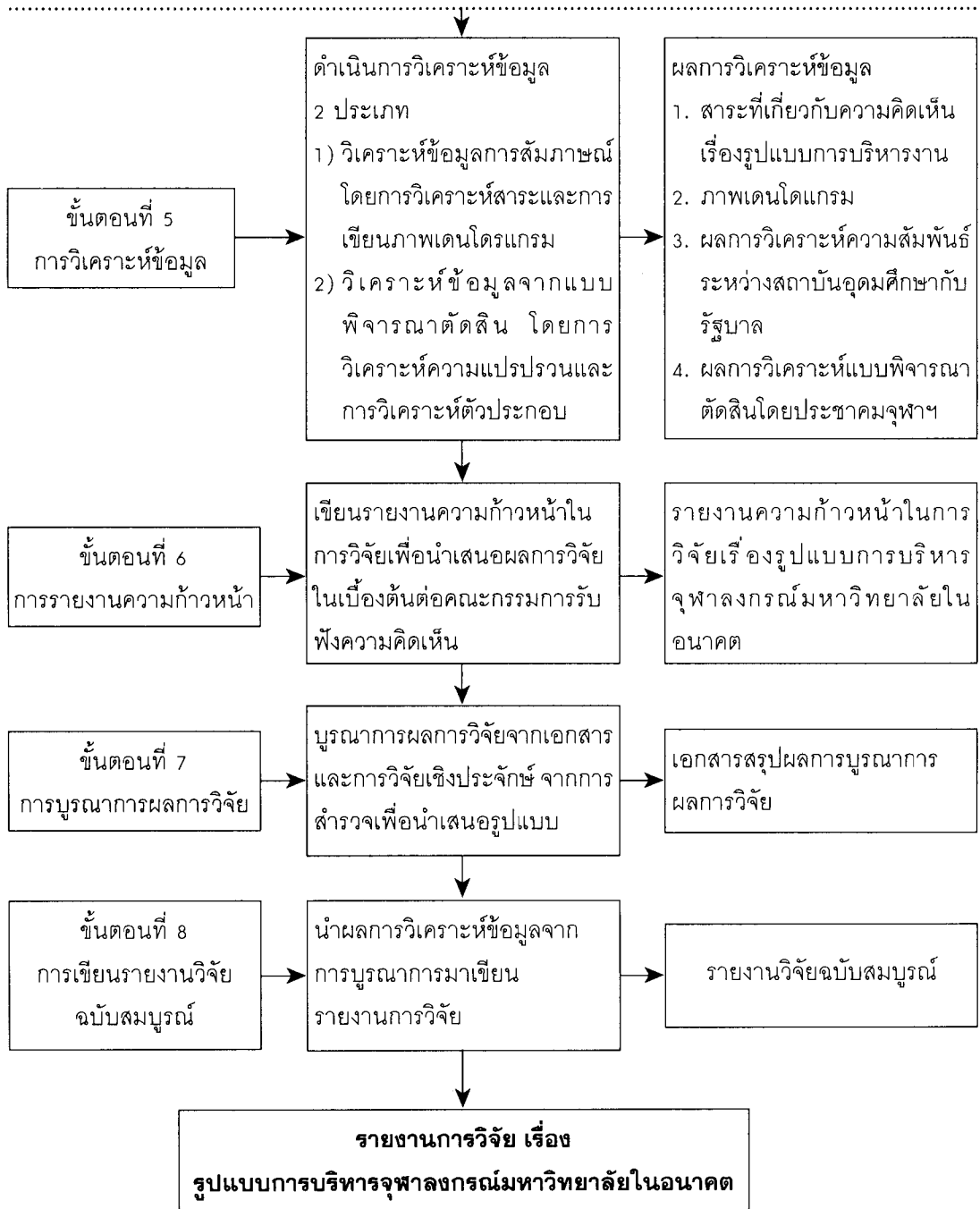
4. เพื่อนำเสนอรูปแบบการบริหารงานจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต

วิธีการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ เป็นการบูรณาการการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร และประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2544 การดำเนินการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร และวิจัยสำรวจ **ประชากร และกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย** ประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2544 ซึ่งจำแนกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ บุคลากร นิสิต นิสิตเก่า และข้าราชการบำนาญ รวมทั้งสิ้น 812 คน โดยดำเนินการตามขั้นตอนตามแผนภูมิที่ 1 ต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 1 สรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย





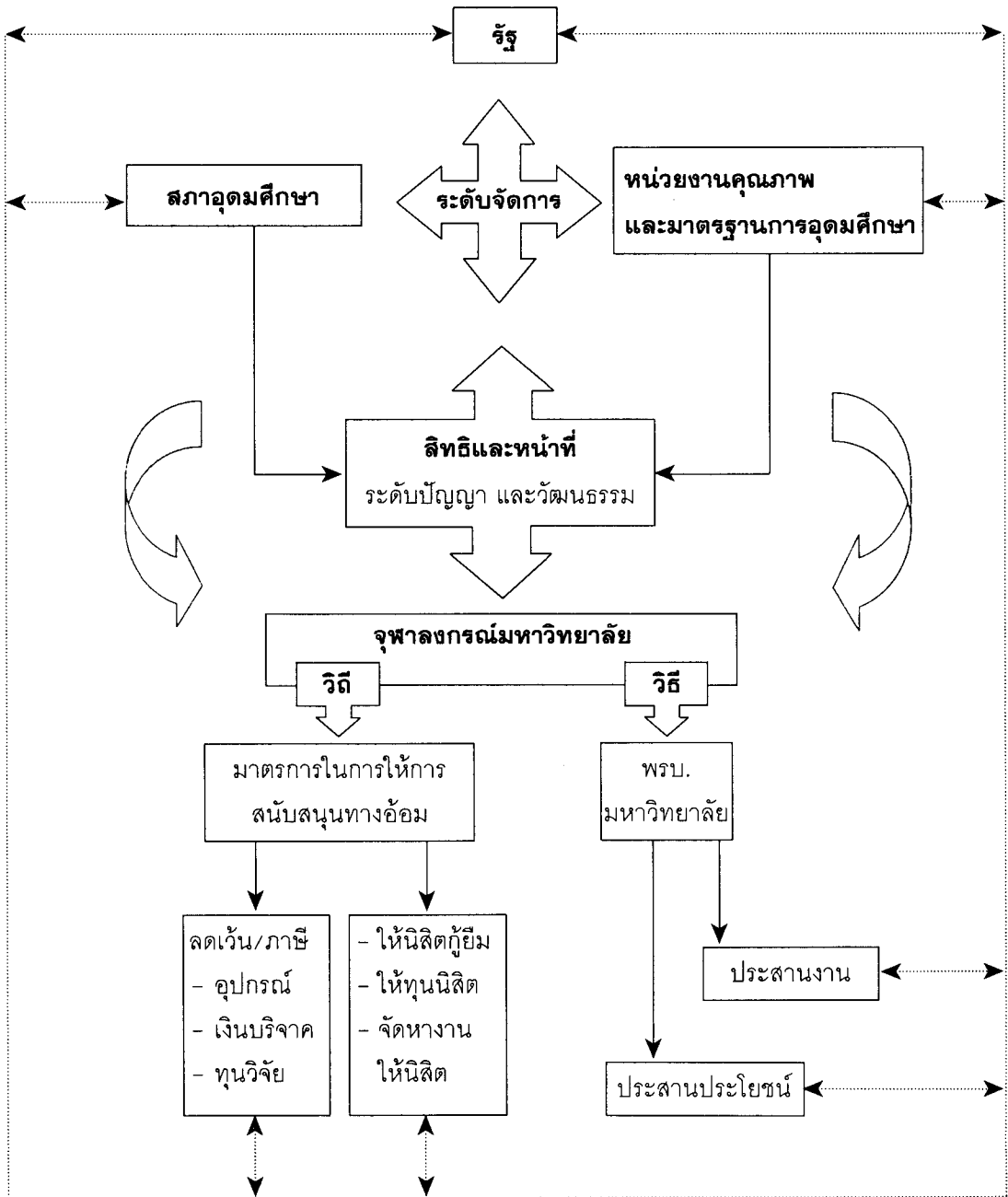
ผลการวิจัยการนำเสนอรูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พึงประสงค์ของ ประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากผลการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ผลการพิจารณาตัดสินของประชาคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่พึงประสงค์ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบด้านต่าง ๆ ดังนี้

รูปแบบที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล สรุปได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ทางการบริหาร เน้นให้สภาอุดมศึกษาของรัฐประสานงานและประสานประโยชน์ระหว่างมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของรัฐในระดับชาติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้น
2. การสนับสนุนจากรัฐบาลเน้นมาตรการสนับสนุนมหาวิทยาลัยทางอ้อม โดยการให้การสนับสนุนนิตินิต เช่น การให้ทุนกู้ยืม การจัดหางานระหว่างเรียน เป็นต้น
3. รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับมาตรฐานจัดกลไกควบคุมดูแลและกำกับคุณภาพของมหาวิทยาลัย
4. รูปแบบความสัมพันธ์ เน้นการกำกับดูแลโดยการประสานงาน
5. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐบาลโดยเน้นความสัมพันธ์ในระดับปัญญาและในระดับวัฒนธรรม
6. ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควรคงสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบราชการ โดยมีลักษณะมหาวิทยาลัยหลวงขึ้นตรงกับสถาบันพระมหากษัตริย์

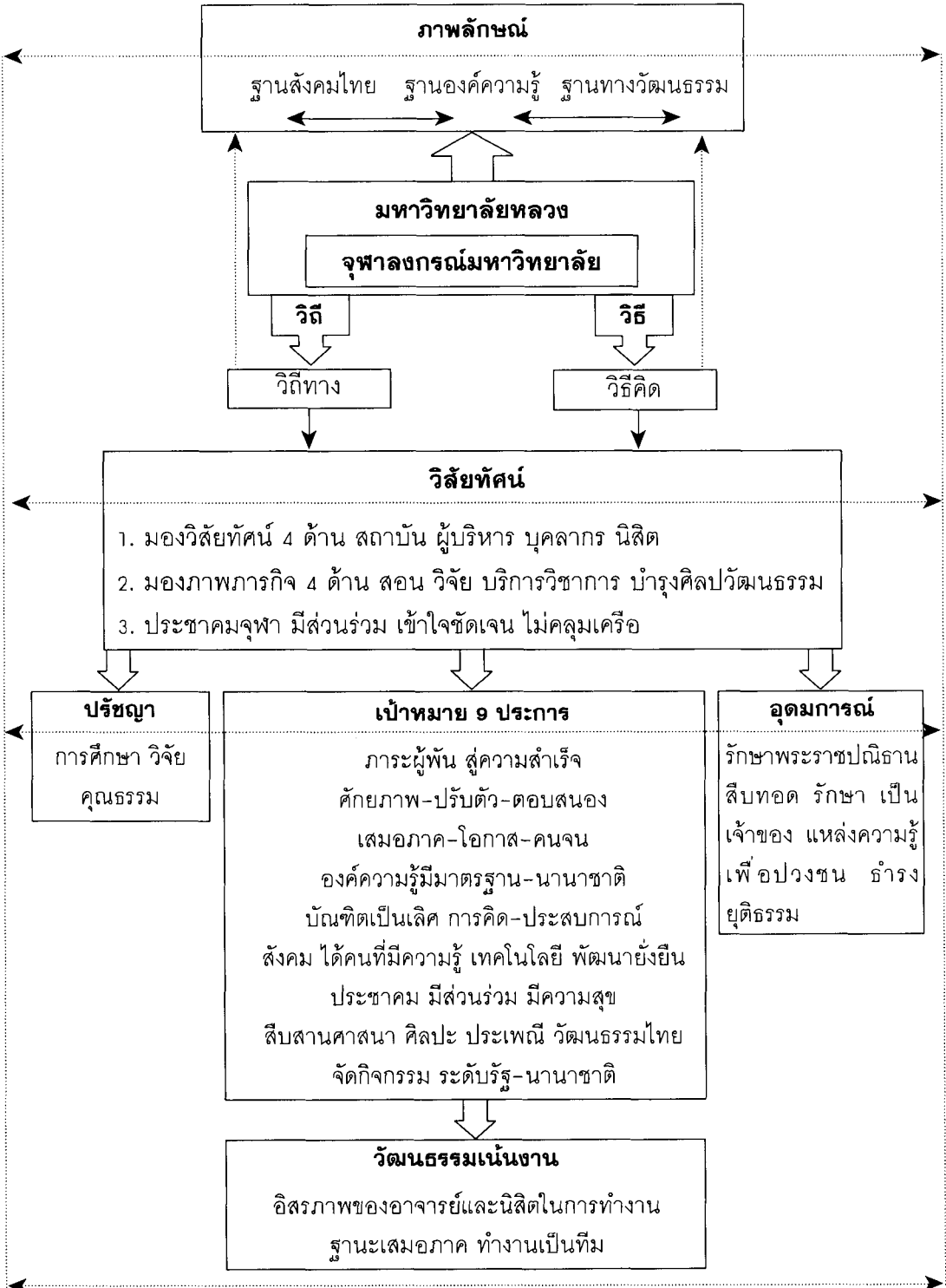
รูปแบบที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับรัฐ



รูปแบบที่ 2: เอกลักษณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สรุปลงได้ดังนี้

1. ครอบครัวยุทธศาสตร์มหาวิทยาลัยหลวงไว้
2. ลักษณะเริ่มแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 7 ประการนั้น อันดับสูงสุดได้แก่ การให้อิสระภาพในความคิดและการแสดงความคิดเห็นแก่อาจารย์และนิสิต
3. วัฒนธรรมสถาบัน เน้นการเรียนการสอน โดยให้มีการร่วมมือกัน และปฏิบัติงานร่วมกันในฐานะเสมอกันตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (contrived collegiality)
4. ประเภทวัฒนธรรมเน้นวัฒนธรรมงาน (task culture) โดยถือว่าสถาบันเป็นแมตริกซ์ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มและทีมงานที่หลากหลาย ซึ่งต่างก็ประสบความสำเร็จในการทำงานตามแผนงานที่มีพิสัยต่างกันเพื่อแก้ปัญหาขององค์กร

รูปแบบที่ 2 เอกลักษณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปแบบที่ 3: โครงสร้างการบริหาร

โครงสร้างการบริหารออกแบบโดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบจากการพิจารณาตัดสินของประชาชน โดยมีกรอบในการกำหนดโครงสร้างดังต่อไปนี้

กรอบโครงสร้างที่ 1

ตำแหน่งหน่วยงาน=ตัวประกอบที่ 1: ผู้บริหารทรัพย์สินทางปัญญา

- ประกอบด้วย
- ประธานสภาคณาจารย์
 - คณบดี
 - นายกสิโมสรอาจารย์
 - สภามหาวิทยาลัย
 - หัวหน้าภาควิชา
 - อธิการบดี
 - ผู้บริหารทรัพย์สินทางปัญญา

งานที่ต้องตัดสินใจ=ตัวประกอบที่ 1: การสรรหา การพัฒนา และการประเมิน

- ประกอบด้วย
- การสรรหากรรมการสภาผู้บริหาร ประธานคณะกรรมการ และกรรมการต่าง ๆ
 - การประเมินตนเองของสภามหาวิทยาลัย
 - การประเมินการทำงานของคณบดี
 - การตรวจสอบและอนุมัติขั้นสุดท้าย
 - การยอมรับข้อตกลงที่มีผู้เสนอให้ใหม่ ๆ
 - การปฏิรูประบบการสรรหาใหม่
 - การชำระรักษาอาจารย์ไว้
 - การวางนโยบาย และกระบวนการปฏิบัติมาตรฐานวิชาการ
 - การเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ เลื่อนตำแหน่ง
 - การสรรหาและแต่งตั้งอาจารย์
 - การประเมินการปฏิบัติงานของอาจารย์
 - งบประมาณดำเนินการรายปี ที่มีการตรวจสอบอำนาจของสภา
 - พิธีพระราชทานปริญญาบัตร
 - การดำเนินการอนุมัติ ลาศึกษาต่อ หรือลาเพื่อเพิ่มพูนความสามารถทางวิชาการ

- การพัฒนาแนวทางการวางแผน
- โปรแกรมการพัฒนาอาจารย์
- การจัดจ้างที่ปรึกษา
- การยกเลิกข้อตกลงที่มีผู้สนับสนุน
- การทบทวนโปรแกรมหลักสูตร และวิชาการต่างๆ
- การพัฒนาแผน เพื่อการสนับสนุนวิชาการด้านต่างๆ
- การอนุรักษ์พลังงาน

กรอบโครงสร้างที่ 2

ตำแหน่งหน่วยงาน= ตัวประกอบที่ 2: การวางแผนทรัพย์สินและกองทุนตามนิติกรรม

- ประกอบด้วย
- ฝ่ายทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์
 - ฝ่ายกองทุน และนิติกรรมสัญญา
 - ฝ่ายวางแผน

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 2: การจัดการการเงิน

- ประกอบด้วย
- การจัดการเกี่ยวกับการบริหารการเงิน
 - กระบวนการเกี่ยวกับการนิเทศ หรือแหล่งรายได้เสริม
 - กระบวนการบัญชี
 - การประมาณการรณรงค์หารายได้ และการวางแผนระยะยาว
 - การจัดการเกี่ยวกับหน่วยงานเสริมรายได้
 - กิจกรรมเกี่ยวกับการซื้อและระบบบัญชี
 - กระบวนการจัดการเกี่ยวกับการรณรงค์หารายได้ ที่ไม่สัมพันธ์กับโปรแกรม และการได้รับทุน หรือเงินบริจาค
 - โครงการอสังหาริมทรัพย์
 - การจัดการเกี่ยวกับเงินกองทุน
 - การจัดซื้ออุปกรณ์ ตามข้อตกลงที่มีผู้สนับสนุน
 - การจัดสรรค่าใช้จ่ายใหม่ ตามข้อตกลงที่มีผู้สนับสนุน
 - การจัดสรรงบประมาณใหม่ ตามข้อตกลงที่มีผู้สนับสนุน
 - การพัฒนาและทบทวน โดยกำหนดตัวแทนในการจัดสรรงบประมาณรายปี

- การเดินทางและจัดหา ตามข้อตกลงที่มีผู้สนับสนุน
- การเสนอขอทุน หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดพิเศษ

กรอบโครงสร้างที่ 3

ตำแหน่งหน่วยงาน=ตัวประกอบที่ 3: การบริหารเทศะและสวัสดิการ

- ประกอบด้วย
- ฝ่ายรักษาความปลอดภัย
 - ฝ่ายเทศะ
 - หอพัก/สวัสดิการ
 - ฝ่ายประชาสัมพันธ์

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 8: การบริหารเทศะ

- ประกอบด้วย
- การรักษาความปลอดภัยในมหาวิทยาลัย
 - ที่จอดรถในมหาวิทยาลัย
 - บริการทำนุบำรุงรักษา
 - บริการดูแลภูมิทัศน์

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 11: หอพัก

- ประกอบด้วย
- การจัดการหอพักนิสิต
 - การจัดการหอพักคณาจารย์ และบุคลากร

กรอบโครงสร้างที่ 4

ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ 4: งานวิชาการ

- ประกอบด้วย
- ฝ่ายทะเบียน
 - ฝ่ายวิชาการ
 - ฝ่ายบริการ

**งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 4: งานทะเบียน/ปฏิทินวิชาการ ที่สัมพันธ์กับการ
ธำรงรักษานิสิต**

- ประกอบด้วย
- การลงทะเบียน
 - การเปลี่ยนสถานภาพในการลงทะเบียน
 - การรายงานทางวิชาการและใบรายงานผลการเรียน
 - การทบทวนปฏิทินวิชาการ
 - การวิเคราะห์การธำรงรักษานิสิตได้

กรอบโครงสร้างที่ 5

ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ 5: การเผยแพร่งานวิชาการ

- ประกอบด้วย - สำนักพิมพ์
- ศูนย์หนังสือ

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 7: การพัฒนาแผนงานวิชาการ ที่สัมพันธ์กับการผลิตผลงานทางวิชาการ

- ประกอบด้วย - การตัดสินใจในการจัดพิมพ์เอกสารต่าง ๆ
- การพัฒนาแผนหลักสูตร หรือโปรแกรมทางวิชาการ

กรอบโครงสร้างที่ 6

ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ 6: งานนิสิต

- ประกอบด้วย - สนับสนุนการเงินแก่นิสิต
- ประธานสภานิสิต
- การสรรหาและรับนิสิตใหม่

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 4: งานทะเบียน/ปฏิทินวิชาการที่สัมพันธ์กับการดำรงรักษานิสิต

- ประกอบด้วย - การลงทะเบียน
- การเปลี่ยนสถานภาพ และการลงทะเบียน
- การรายงานทางวิชาการและใบรายงานผลการเรียน
- การทบทวนปฏิทินวิชาการ
- การวิเคราะห์การดำรงรักษานิสิตไว้

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 5: การบริหารการเงิน ที่เน้นการสนับสนุนนิสิต

- ประกอบด้วย - การจัดการเกี่ยวกับเงินกู้โดยตรง สำหรับนิสิต
- การจัดการเกี่ยวกับการบริหารการเงิน
- กระบวนการให้ทุนสนับสนุนทางการเงินเบื้องต้น
- กระบวนการทบทวนการให้ทุนสนับสนุน
- การจัดจ้างนิสิต
- การพัฒนาแผนการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และการนำไปปฏิบัติ

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 6: การสรรหาและพัฒนานิสิต

- ประกอบด้วย
- กิจกรรมนิสิต และสภานิสิต
 - การบริหารจัดการเกี่ยวกับงานนิสิต
 - การจัดการเกี่ยวกับสภานิสิต
 - การปฐมนิเทศนิสิตใหม่
 - การพัฒนากฎระเบียบว่าด้วยการพัฒนานิสิต
 - การจัดตั้งโครงการให้คำปรึกษา ที่ไม่ใช่วิชาการ
 - กรอบการสรรหา และรับนิสิตเข้าเรียน

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 11: หอพัก

- ประกอบด้วย
- การจัดการหอพักนิสิต
 - การจัดการหอพักคณาจารย์ และบุคลากร

กรอบโครงสร้างที่ 7

ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ 7: งานอนามัยและโภชนาการ

- ประกอบด้วย
- บริการโภชนาการ
 - อนามัย

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 9: อนามัย

- ประกอบด้วย
- การทบทวนโปรแกรมอนามัย
 - บริการดูแลรักษาความสะอาด
 - การจัดการเกี่ยวกับโภชนาการ

กรอบโครงสร้างที่ 8

ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ 8: งานกีฬา

- ประกอบด้วย
- กีฬามหาวิทยาลัย

งานที่ต้องตัดสินใจ = ตัวประกอบที่ 10 : กีฬา

- ประกอบด้วย
- การวางนโยบายและกระบวนการปฏิบัติมาตรฐานเกี่ยวกับกีฬามหาวิทยาลัย
 - โปรแกรมกีฬาระหว่างมหาวิทยาลัย

กรอบโครงสร้างที่ ๑

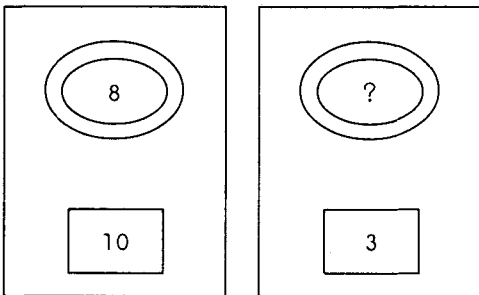
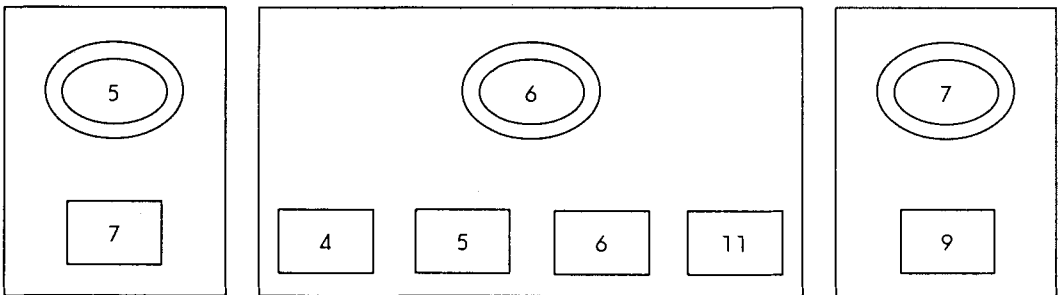
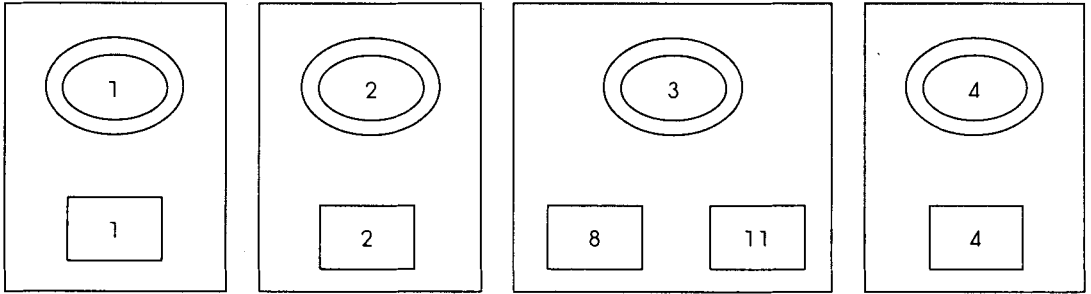
ตำแหน่งหน่วยงาน = ตัวประกอบที่ ๑: ยังไม่มีหน่วยงานรองรับ



- ประกอบด้วย
- สนับสนุนการเงินแก่นิสิต
 - ประธานสภานิสิต
 - การสรรหาและรับนิสิตใหม่

งานที่ต้องตัดสินใจได้แก่

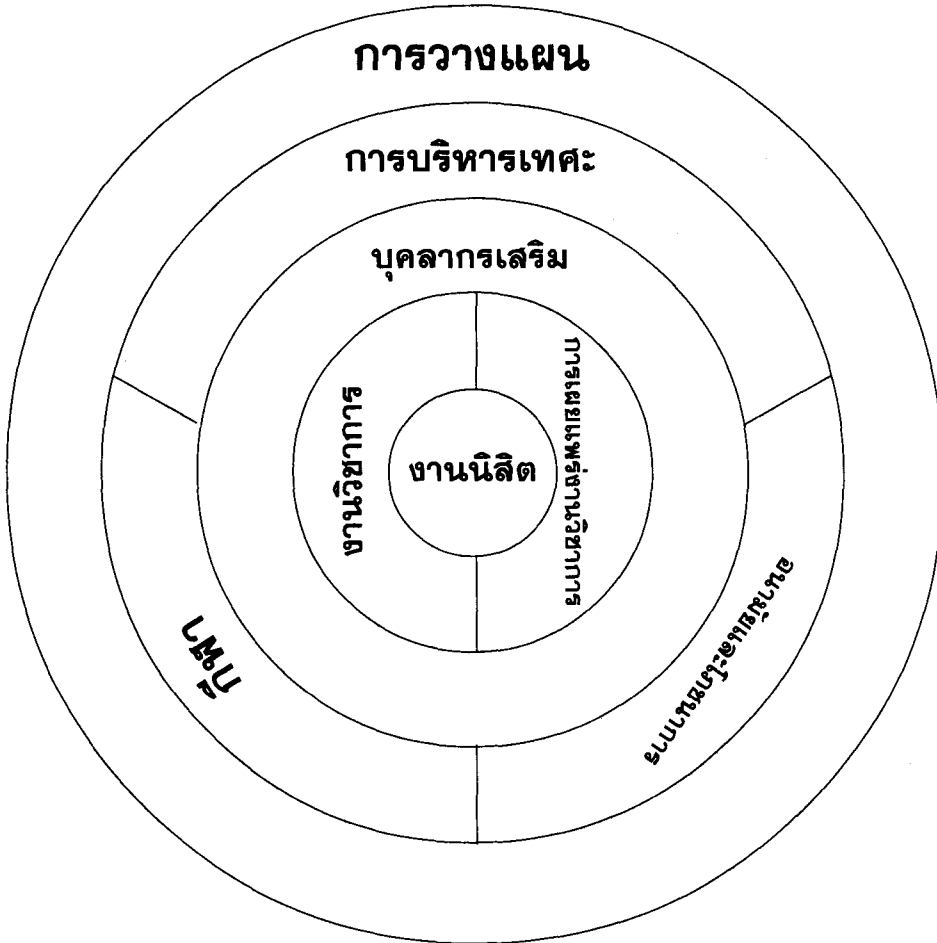
- การเปลี่ยนแปลงสถานภาพบุคลากรเสริม
- การจัดการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ ของบุคลากรเสริม
- การจัดจ้างบุคลากรเสริม
- การจัดการทางวินัยและการเลิกจ้างบุคลากร
- การประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรเสริม
- โปรแกรมการจัดการเกี่ยวกับเงินเดือน และค่าจ้างพื้นฐานของบุคลากรเสริม
- การวางนโยบายและกระบวนการปฏิบัติมาตรฐานเกี่ยวกับบุคลากรเสริม
- กระบวนการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรประจำ
- การรายงานการใช้เวลาและพลังในการปฏิบัติต่าง ๆ

กรอบในการสร้างโครงสร้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอดีต



-  = ตำแหน่ง/หน่วยงาน
-  = งานที่ต้องตัดสินใจ
- ? = ยังไม่มีตำแหน่ง/หน่วยงานรับรอง

รูปแบบที่ 3 : โครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต

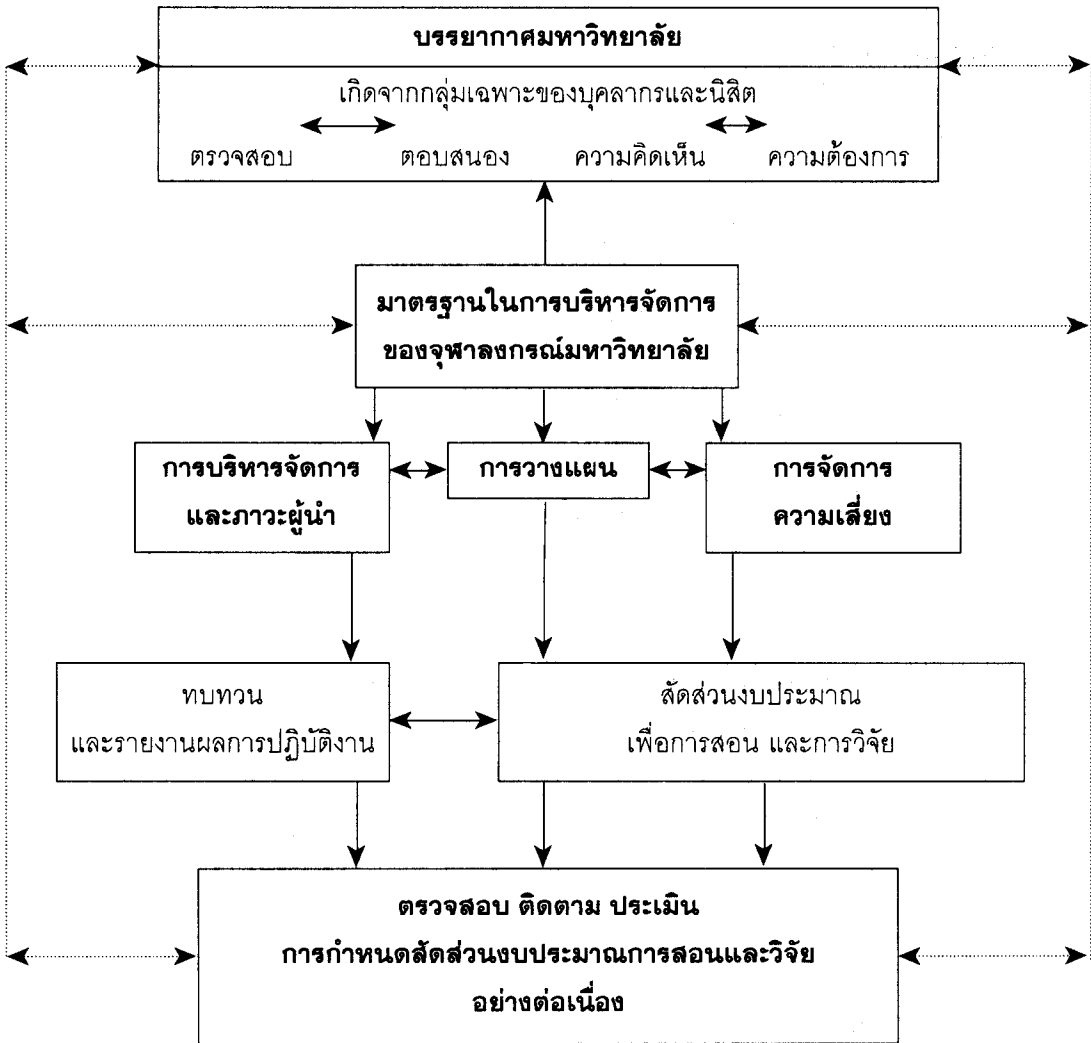


รูปแบบที่ 4: มาตรฐานและกลุ่มรูปแบบที่พึงประสงค์ในการบริหารจัดการ สรุปได้ดังนี้

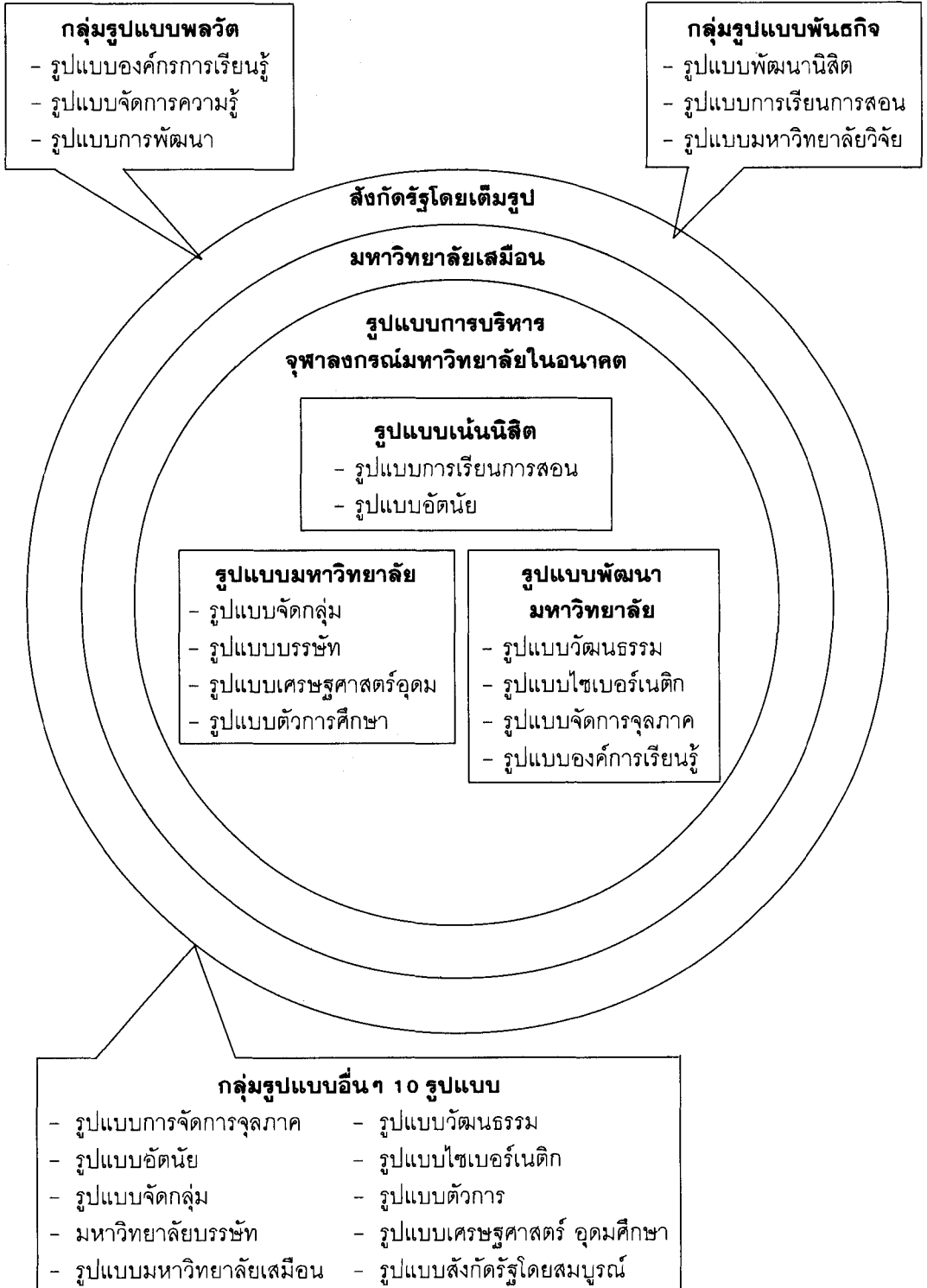
1. ในด้านวัฒนธรรมการเรียนการสอน เน้นการปฏิบัติงานร่วมกันในฐานะเสมอกันตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (contrived collegiality)
2. ในด้านประเภทวัฒนธรรม เน้นวัฒนธรรมงาน (task culture) อุปมาเหมือนตารางคือสถาบันเป็นเมตริกซ์ ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มและทีมงานที่หลากหลาย ซึ่งต่างก็ประสบความสำเร็จในการทำงานตามแผนงานที่มีพิสัยต่าง ๆ กันเพื่อแก้ปัญหาขององค์การ
3. ในด้านความสัมพันธ์โดยการสนับสนุนจากรัฐบาล เน้นมาตรการสนับสนุนมหาวิทยาลัยโดยตรงในฐานะสถาบันที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม รัฐบาลมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนภารกิจของมหาวิทยาลัยเป็นครั้งคราวตามสมควร เช่น การลดหย่อนภาษีอุปกรณ์การศึกษา เงินบริจาค ทุนวิจัย ฯลฯ

4. ในด้านสิทธิและหน้าที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต่อรัฐบาล เน้นระดับการจัดการ
 5. ในกลุ่มสังกัดรัฐโดยเต็มรูป เน้นรูปแบบจุลภาค
 6. ในกลุ่มวัฒนธรรมองค์กร เน้นรูปแบบวัฒนธรรมและรูปแบบอัตนัย
 7. ในกลุ่มความร่วมมือ/การมีส่วนร่วม เน้นรูปแบบไซเบอร์เนติกและรูปแบบจัดกลุ่ม
 8. ในกลุ่มธุรกิจ เน้นรูปแบบตัวการและรูปแบบมหาวิทยาลัยบริษัท
 9. ในกลุ่มพลวัต เน้นรูปแบบเศรษฐศาสตร์อุดมศึกษา รูปแบบมหาวิทยาลัยพลวัต และรูปแบบมหาวิทยาลัยเสมือน
10. เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มรูปแบบ 9 กลุ่มที่จัดประเภทจาก 70 รูปแบบย่อยพบว่า เป็นรูปแบบพลวัตคู่กับรูปแบบสังกัดรัฐโดยเต็มรูป
11. ในการบริหารจัดการและภาวะผู้นำ เน้นการทบทวนและการรายงานประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ
12. ในการวางแผนของมหาวิทยาลัย เห็นว่าควรจะมีการพัฒนาทั่วทั้งมหาวิทยาลัย โดยที่มีความเข้าใจว่าจะต้องให้ชุมชนมหาวิทยาลัยมีความเกี่ยวข้องกันในทุก ๆ ด้าน
13. ในการจัดการความเสี่ยง เน้นว่ามหาวิทยาลัยควรมีกระบวนการประเมินความเสี่ยง อย่างเป็นทางการ เช่น มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งนำเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ หรือสภาเพื่อตรวจสอบภายใน
14. สำหรับสัดส่วนงบประมาณเพื่อการสอนและการวิจัย เน้นให้มีการตรวจสอบและติดตามการกำหนดสัดส่วนระหว่างงบประมาณการสอนและงานวิจัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนที่มหาวิทยาลัยใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด
15. ในเรื่องบรรยากาศของมหาวิทยาลัยนั้น เน้นให้มีการตรวจสอบและตอบสนองต่อความคิดเห็นและความต้องการของบุคลากรและนิสิตอย่างสม่ำเสมอ โดยการใช้แบบสอบถามและกลุ่มเฉพาะ (focus group)

รูปแบบที่ 4 มาตรฐานในการบริหารจัดการ



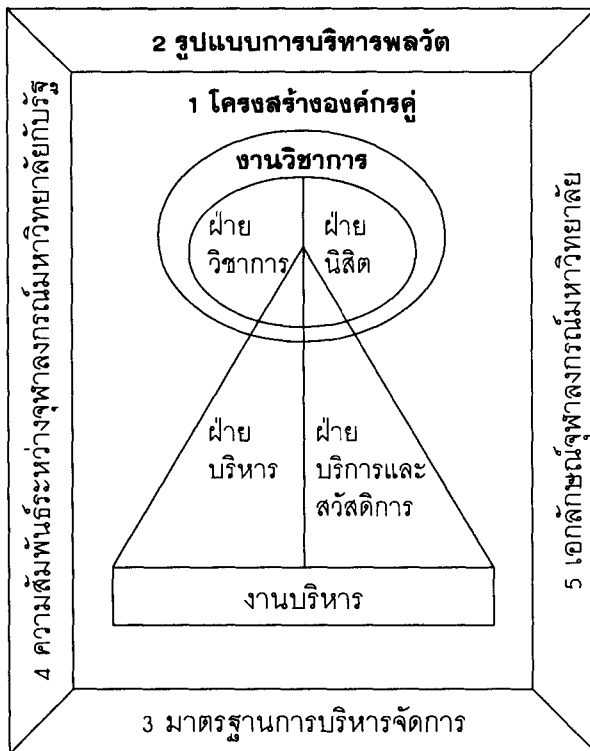
รูปแบบที่ 5 กลุ่มรูปแบบการบริหารที่พึงประสงค์



ผู้วิจัยได้บูรณาการข้อสรุปจากผลการวิจัยทุก ๆ ด้านและนำเสนอรูปแบบการบริหาร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในอนาคต ที่มีโครงสร้างองค์กรคู่ขนานบริหารแยกจากงานวิชาการ โดยที่ งานบริหารมีโครงสร้างแบบลดหลั่นเป็นชั้น ๆ แบบระบบราชการ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารงาน ส่วนกลางและฝ่ายบริหารและสวัสดิการ เป็นฐานสนับสนุนงานวิชาการ ซึ่งมีโครงสร้างเป็นแนวราบ ในลักษณะไม่มีใครเหนือใครในชุมชนวิชาการ หรือที่เรียกว่า วัฒนธรรมมหาวิทยาลัย (collegiality) ผู้บริหารวิชาการ เช่น คณบดีเป็นที่หนึ่งในบรรดานักวิชาการที่เสมอกัน งานวิชาการประกอบด้วย ฝ่ายวิชาการที่ควบคุมคณะ ศูนย์ และสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งหลักสูตร การสอน การวิจัย และงาน บริการชุมชน และสถาบันวิทยบริการ

การบริหารมหาวิทยาลัยทุกด้านอยู่ในกรอบของความเปลี่ยนแปลงให้ทันการ คือ มีพลวัตมีความสัมพันธ์ กับรัฐในด้านการจัดการมีมาตรฐานการบริหารจัดการ และทำนุบำรุง อนุรักษ์ เอกลักษณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 รูปแบบการบริหารที่พึงประสงค์



แผนภูมิที่ 2 กรอบโครงสร้างองค์กรคู่

ฝ่ายบริหาร

ตำแหน่ง: ผู้บริหารระดับสูง และหน่วยงานสนับสนุน

งาน: อำนาจบริหารในการสรรหา การพัฒนา และการประเมิน

การวางแผน กองทุน และนิติกรรม----- อสังหาริมทรัพย์

การจัดการเงินและรายได้----- ทรัพย์สินทางปัญญา

ฝ่ายวิชาการ

ตำแหน่ง: รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการและหน่วยงานสนับสนุน

หน่วยงานเผยแพร่งานวิชาการ----- สำนักพิมพ์

ศูนย์หนังสือ

งาน: การบริหารงานวิชาการ

การพัฒนาแผนงานวิชาการ

ฝ่ายนิสิต

ตำแหน่ง: รองอธิการบดีฝ่ายนิสิต และหน่วยงานสนับสนุน

งาน : การสรรหาและพัฒนา นิสิต

งานทะเบียน/ประชุมวิชาการที่สัมพันธ์กับการธำรงรักษานิสิต

การบริหารการเงินที่เน้นการสนับสนุนนิสิต

ฝ่ายบริหารและสวัสดิการ

ตำแหน่ง: รองอธิการบดี

หน่วยงานบริการและสวัสดิการ

หน่วยงานอนามัย และโภชนาการ

หน่วยงานกีฬา

งาน : งานบริหารพิเศษ

งานอนามัย

งานกีฬา

แผนภูมิที่ 3 รูปแบบการบริหารพลวัต ประกอบด้วยองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผล

องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผล (enabler)	องค์ประกอบที่เป็นผล (results)
<p>1. การแปรรูปทรัพยากรเพื่อผลทางวิชาการอย่างรวดเร็ว</p> <p>2. กลไกบริหารจัดการ เน้น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแก้ไขข้อผิดพลาดทันที - การสนับสนุนระยะยาวให้เกิดความต่อเนื่องทุก ๆ ด้านในสถาบัน - การบริหารโดยทีมงานวิชาชีพ <p>3. การปฏิบัติพันธกิจ เน้น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การสร้างองค์ความรู้ใหม่ การบริหารความรู้ - ประโยชน์ของกลุ่มประชาคม - ประโยชน์ต่อสังคม - การบูรณาการวัฒนธรรมมหาวิทยาลัยและวัฒนธรรมไทยตลอดจนวัฒนธรรมวิชาการสากล <p>4. การใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ในลักษณะมหาวิทยาลัยเสมือน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการ - การจัดหลักสูตร การสอน - การจัดตั้งเครือข่ายจากหลายหน่วยงาน หลายสถาบัน เพื่อการปฏิบัติเกิดหลายพันธกิจร่วมกัน 	<p>1. ประสิทธิภาพร่วมสมัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ลักษณะองค์การแห่งการเรียนรู้ - ความสมดุลในสถาบันทุก ๆ ด้าน <p>2. สิ่งแวดล้อมทางวิชาการ อันมีลักษณะเป็นสถาบัน วัฒนธรรม เพื่อก่อให้เกิดผลต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผลจากการบริหารเทศะเพื่องานวิชาการ - แผนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ - ผลการบูรณาการวัฒนธรรมเพื่อประโยชน์ทางสังคม - ลักษณะ e-university - องค์ความรู้ใหม่ <p>3. นิสิตและบัณฑิตที่มีคุณภาพ จากกระบวนการพัฒนาทุก ๆ ด้านของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการเรียนรู้ด้วยตนเอง และนำตนเองได้ - การรู้จักใช้พลังในฐานะผู้บริโภคนในการประเมินและการตรวจสอบหลักสูตรการสอน <p>4. เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์และนิสิต</p> <ul style="list-style-type: none"> - การมีอิสระจากอิทธิพลการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมทั้งผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในสถาบัน - การมีเสรีภาพทางวิชาการในการปฏิบัติพันธกิจ - การมีอิสระในการปกครองตนเอง โดยเฉพาะทางวิชาการ ทรัพย์สิน และการเงินตลอดจนการบริหารบุคลากร

องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดผล (enabler)	องค์ประกอบที่เป็นผล (results)
5. การกำกับดูแลคุณภาพ <ul style="list-style-type: none"> - การประเมินจากผลการปฏิบัติงาน - การประเมินคุณภาพวิชาการโดยวิธีการที่ไม่ใช่เชิงปริมาณ - การตรวจสอบทั้งภายในและจากภายนอกหน่วยงานนอกสถาบัน เพื่อปรับปรุงคุณภาพ - การกำกับดูแลในบริบทธรรมชาติ 	5. การสร้างเครือข่าย/การจัดกลุ่มสถาบัน และการสร้างพันธมิตร โดยอาศัยประสบการณ์เอกชน

บทปริทัศน์บทความเรื่อง รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในอนาคต

ประกอบ คุปรัตน์

ประเด็นที่หนึ่ง สิ่งที่ท่านผู้วิจัยได้ศึกษามานี้คงมีส่วนในเรื่องของการสัมภาษณ์เป็นเรื่องสำคัญถ้าได้มีการถอดเทปของบุคคลสำคัญ ๆ น่าจะเก็บไว้แต่เมื่อต้องการเผยแพร่ อาจจะไม่ต้องใส่ชื่อเขา เพราะคน ๆ หนึ่งเขาพูดออกมาแบบตรงไปตรงมาแล้วดีมากเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ไม่จำเป็นที่จะต้องคิดออกมาเป็นเชิงปริมาณ โดยใช้สถิติไปจับแล้วเราเอาไปถั่วเฉลี่ยกับบางส่วนแล้วมันออกมาแล้วมันไม่ใช่

สำหรับเรื่องของการสำรวจความคิดเห็นนั้นคือความคิดเห็นและไม่ใช่คำตอบ ในจุฬาฯ ถึงเราจะสัมภาษณ์หรือไม่สัมภาษณ์อย่างไร เราจะรู้อย่างหนึ่งว่าก่อนหน้านี้นี้เคยมีทำวิจัยเกี่ยวกับความคิดเห็นของอาจารย์จุฬาฯ เกี่ยวกับความเป็นมหาวิทยาลัยอิสระในกำกับของรัฐบาลออกมาก่อน แล้วถึงมีเรื่องนี้ตามมา ในการวิจัยนั้นได้ถามอาจารย์จุฬาฯ ว่าเห็นควรให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการหรือไม่ อาจารย์ร้อยละ 80 เห็นว่ามหาวิทยาลัยไม่ควรออกจากระบบราชการ ซึ่งถ้าถามว่าเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดรัฐเต็มรูปแบบโดยสมบูรณ์ ฟังดูก็ดีแต่อาจจะยังไม่ชัดเจนสำหรับอาจารย์แต่ละคน เพราะจะมีคำถามที่อาจารย์ต้องการความชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น อาจารย์แต่ละคนจะมีสถานภาพอย่างไร จะอยู่หรือจะต้องออกจากระบบราชการ หรือว่าต้องให้รัฐเป็นคนจัดการ การได้ข้อมูลเชิงพรรณนาจากอาจารย์จึงช่วยอธิบายได้มากขึ้นว่า ท่านเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยนั้นมีเหตุผลอย่างไร

ที่นี้จะพูดถึงการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ผมเข้าใจว่าอาจารย์ชัชยศคงรู้เรื่องนี้อย่างดีเป็นประเด็นที่มหาวิทยาลัยทั้งจุฬาฯ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็อยากรู้คำตอบ เพราะทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปในปัจจุบัน ยังเป็นทรัพย์สินของที่ราชพัสดุ เรื่องนี้ในจุฬาฯ เกือบกันมานาน จุฬาฯ เองเห็นว่าที่ดินที่เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยและส่วนพาณิชย์ต่าง ๆ โดยรอบ และที่ดินส่วนที่มีสถานศึกษาและส่วนราชการต่าง ๆ มาตั้งอยู่นั้นเป็นที่พระราชทานให้กับมหาวิทยาลัยโดยชอบ และมหาวิทยาลัยมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยแล้วตัวนี้ก็เป็น issue อีกที่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ เขาก็มองแบบเดียวกัน เขาอยากให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยโดยบริบูรณ์ เมื่อเป็นอย่างนี้แล้วมหาวิทยาลัยมีสิทธิที่จะทำนิติกรรมหรือสัญญา

ทางกฎหมายต่าง ๆ เข้าที่มหาวิทยาลัยอยู่ได้กี่ปี เช่น 10 ปี 20 ปี หรือ 30 ปี ลองดูกรณีตัวอย่างชัด ๆ ของการรถไฟ มีที่ให้เช่ามากมาย แต่ได้รับผลประโยชน์นิดเดียว จุฬฯเองก็ยังคงมีวิธีการใช้ประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ ตัวอย่างของจุฬฯเอง ที่มีตึกสร้างค้างไว้แล้วก็ไม่ได้ประโยชน์อะไรจากที่ดินและอาคารเหล่านั้น เรื่องของความเป็นเจ้าของที่ดินและสิทธิในการให้เช่า โดยสามารถได้ประโยชน์สูงสุดเป็นเรื่องสำคัญ ในบางแห่งบางประเทศเปิดให้เช่าที่ดินได้ยาวนานถึง 100 ปี มันเป็นตัวเรื่องสิทธิของมหาวิทยาลัยว่าสามารถทำสัญญาให้เช่าได้ไม่เกินกี่ปี กฎหมายกำกับไว้ไม่เกินเท่านั้นเท่านี้ปี ถ้าทำสัญญาเช่าได้ยาวนานก็จะทำให้เป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย ยกตัวอย่างโครงการขนาดใหญ่ คนมาเช่าเขาต้องการระยะเวลาในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ที่เพียงพอ กว่าจะได้เริ่มโครงการ กว่าจะหาคนเช่าได้ 10 ปีแรกคงจะขาดทุนไปเยอะ 10 ปีกลางก็พอไปได้แต่ 10 ปีก็ต้องเป็นเรื่องของการได้ผลประโยชน์ตอบแทน แต่ถ้าต้องเจรจากับนักการเมืองเพื่อต่อสัญญากันบ่อย ๆ ความแน่นอนไม่มี อย่างนี้เอกชนเขาก็ไม่มั่นใจและไม่อยากลงทุนในที่ดินและทรัพย์สินนั้น ๆ วิธีการบริหารทรัพย์สินของทางมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องที่สำคัญ และต้องให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันนี้ก็เป็นส่วนที่ว่าด้วยทรัพย์สินและการสนับสนุนของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างไร

ตัวต่อไปสิ่งที่สำคัญด้วยก็คือทัศนคติและความคิดเห็นจากนิสิต นิสิตเองก็คงจะสนใจว่าเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดรัฐเต็มรูปหรือมหาวิทยาลัยอิสระ แล้วเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัยจะมาจากไหน ลองคิดทางออกที่เป็นรูปธรรมว่า ratio จะเป็นอย่างไร รัฐจะสนับสนุนสักร้อยละเท่าใด และส่วนที่ต้องมาจากส่วนอื่น ๆ เช่นค่าเล่าเรียนจะเป็นสักเท่าใดของเงินรายได้รวมของมหาวิทยาลัย ผสมยกตัวอย่างขณะนี้ถามว่าเงินมาจากไหน ข้อเท็จจริงการให้เงินสนับสนุนแก่มหาวิทยาลัยจากรัฐบาลกลางนั้นถ้าให้เงินสนับสนุนเป็นรายหัวแก่มหาวิทยาลัย และแล้วแต่ประเภทของมหาวิทยาลัย ส่วนที่เหลือมหาวิทยาลัยจัดการเอง ทางนิสิตก็จะกลัวว่ารายได้ที่จะจัดหาเพิ่มนั้นก็มาจากการขึ้นค่าเทอม เพราะในทางปฏิบัติมันมีโอกาสเพิ่มค่าเล่าเรียนกันได้ทุกเทอม มหาวิทยาลัยจะผลัดภาระให้กับผู้เรียนแค่ไหน เพราะฉะนั้นวิธีการสนับสนุนทางการเงินเป็นตัวแปร แล้วทางฝ่ายรัฐบาลเขาต้องการสูตรในการคิดค่าใช้จ่ายต่อหัว ที่มันจะให้ความชัดเจน และยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ปัญหา มันจะยุ่งยากมากตรงที่ถ้าเอาสูตรการจ่ายเงินแก่มหาวิทยาลัยในแบบจุฬฯ เทียบเท่ามหาวิทยาลัยเปิดแบบ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง หรือเป็นมหาวิทยาลัยต่างจังหวัดที่เน้นการรับผู้เรียนเปิดกว้างมากอย่างมหาวิทยาลัยนเรศวร จุฬฯ คงจะตายเลย เพราะเงินสนับสนุนจากรัฐบาลคงจะต่ำมาก ไม่มีความหมาย แล้วจะมีผลกระทบต่อการจัดการของมหาวิทยาลัย เรื่องของการจ่ายเงินสนับสนุนมหาวิทยาลัย ผมคิดว่าต้องมีคำตอบเกิดขึ้น อาจเป็นคำตอบเชิงปรัชญาหรือหลักการ ที่จะเป็แนวทางในการดำเนินการต่อไปได้

ต่อไปที่อาจารย์พรชูลีท่านได้เขียนเอาไว้ แต่ผมอาจจะเข้าใจไม่ลึกซึ้ง คือในเรื่องสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยได้มาอย่างไรใครเป็นคนสรรหา คัดเลือกออกมา รัฐบาลมีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัย เขาต้องรับผิดชอบจัดหางบประมาณสนับสนุน เขาก็อาจแต่งตั้งคนมาดูแลมหาวิทยาลัยได้ส่วนหนึ่ง และเมื่อเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับมากน้อยเพียงใดโดยไม่กระทบความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนหนึ่งเขาแต่งตั้งกันตามการเสนอของผู้ว่าการรัฐ และวาระการแต่งตั้งนั้นอยู่ได้ถึง 6 ปี แต่ถ้าจะมีอำนาจในการรื้อบอร์ดบริหารดังที่ท่านทำกันบ่อยๆ ในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในบ้านเราเขาทำได้ไหมและทำกันหรือเปล่า คำตอบคือเขาไม่มีวัฒนธรรมการรื้อหรือล้มบอร์ดกันแล้ว และทำไม่ได้ เพราะไม่เช่นนั้นแล้วจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับมากจนเกินไป จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างมาก ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกาเอง มหาวิทยาลัยต่างๆ เคยมีประวัติปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองระดับรัฐและรัฐบาลกลางกันมาก่อนเหมือนกัน การแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีเคยเป็นผลจากอิทธิพลฝ่ายการเมือง ในแบบใครมาทางไหนไปทางนั้นเหมือนกัน มาด้วยการเมืองสายใครก็ไปด้วยการเมืองในสายนั้นๆ และทำให้มหาวิทยาลัยขาดเสรีภาพทางวิชาการ ในการบริหาร ถ้าเราต้องการการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีเสถียรภาพ และในขณะเดียวกัน มีส่วนที่รัฐกำกับและควบคุมได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่ใช่ควบคุมอาจารย์แต่ละคน อย่างที่เราใช้ภาษาว่าเป็นเรื่องของการ “ล้วงลูก” สรุปคือ ทำอย่างไรสภามหาวิทยาลัยจึงจะสามารถเป็นหลักในการบริหาร การกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัย ปัญหาหลายๆ อย่างที่อาจมีส่วนของการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเข้ามาควบคุมในเชิงนโยบายได้ในระดับหนึ่งนั้น จะทำได้อย่างไร

สิ่งสำคัญสุดท้ายที่ผมคิดอยากจะทำให้มีการทำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น คือเรื่องของมหาวิทยาลัยเสมือน หรือมหาวิทยาลัยที่เข้าสู่ระบบการเรียนการสอนแบบ online มากขึ้น ในเรื่องนี้แล้วจุฬาฯ จะอยู่ตรงไหน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะให้ความสำคัญและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะเข้ามามีส่วนทำให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบไร้พรมแดน ไร้ข้อจำกัดด้านเวลาในการเรียนการสอน และสามารถเปิดกว้างสำหรับคนหมู่มากได้อย่างไร

พอพูดถึงความมีหรือไม่มีพรมแดน เราคงหนีไม่พ้นกับการติดยึดวิทยาเขตเป็นหลัก อย่างที่ฝรั่งเขาเรียกว่า Place Bound อาจารย์จุฬาฯ ส่วนใหญ่จะบอกว่าต้องการให้จุฬาฯ คงความเป็นมหาวิทยาลัยแบบวิทยาเขตเดียว หรือเรียกว่า one single campus อาจารย์ส่วนใหญ่จะคิดว่าเราเกิดที่นี่เราอยู่ที่นี้ เราก็ตายที่นี่ หรืออยู่ที่นี้ไปจนเกษียณ แต่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ เขาไม่ได้เป็นอย่างนั้น อย่างเช่น ธรรมศาสตร์ปัจจุบันเขาขยายไปหลาย campus แล้ว แต่จุฬาก็ยังอยู่ที่นี้

สถานที่ตั้งของจุฬาฯ มีความได้เปรียบในทางธุรกิจ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์บริเวณ วิทยาเขตของจุฬาฯ มีมูลค่าทางธุรกิจสูง แต่ไม่เสริมต่อคุณค่าทางวิชาการหรือการศึกษา ผมตั้งคำถามจุฬาฯ ถ้ามหาวิทยาลัยไม่มี Culture life ดังที่เป็นอยู่ มหาวิทยาลัยตั้งอยู่ใจกลางเมืองหลวง ตอนเช้าทุกคนเหนื่อยล้ากับการรีบตื่นแต่เช้ารีบมาทำงาน หรือรีบมาเรียนจากบ้านชานเมืองห่างไกล ตกเย็นทุกคนรีบกลับบ้านเพราะกลัวรถติด พอตกค้ำชีวิตรอบ ๆ มหาวิทยาลัยก็จะเงิบลง สภาพวิถีชีวิตในมหาวิทยาลัยดังที่เป็นอยู่ มันอยู่ได้ไหมเป็นประโยชน์ในการเรียนการสอน หรือส่งเสริมวิชาการ การวิจัยของอาจารย์อย่างไรหรือไม่ เพราะตอนนี้เราสร้างตึกกันเยอะ แต่เป็นไปเพื่อธุรกิจ สำนักงาน ศูนย์การค้า แต่ไม่มีสถานที่พักสำหรับนิสิตและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือบริเวณรอบ ๆ อย่างเพียงพอ มองอย่างนักธุรกิจ พวกนิสิตนักศึกษาไปอยู่ไกลออกไปก็ได้เพราะอยู่พักแถวจุฬาฯ นี้ไม่คุ้มแก่การลงทุนสร้างหอพัก เพราะค่าที่ดินหรือค่าเช่าที่มันแพง เพราะฉะนั้น culture life ในมหาวิทยาลัยมีอยู่จริงไหม ในทางเลือกทางออกอาจเป็นรูปผสม คือต้องให้มีทั้งโอกาสมหาวิทยาลัยที่จะแสวงประโยชน์จากที่ดินและค่าเช่าเพื่อการพาณิชย์ ที่ศาสตราจารย์นายแพทย์จรัส สุวรรณเวลา เสนอไว้ในปีพ.ศ. 2532 ตอนเสนอตนเป็นอธิการบดี โดยให้แนวคิดเรื่องการทำให้มหาวิทยาลัย กลายเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย หรือ Research University โดยเสนอความเห็น ว่า จุฬาฯ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีต้นทุนดำเนินการสูง ไม่คุ้มที่จะผลิตแข่งกับเขาในส่วนที่มหาวิทยาลัยอื่น ๆ สามารถ ทำให้ดีและมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่ควรที่จะเน้นเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาความรู้ความสามารถระดับสูง เพราะฉะนั้นการสนับสนุนมหาวิทยาลัยก็ไม่ควรอาศัยการคำนวณสูตรตามรายหัว ของนักศึกษา หรือที่เรียกว่า head count แล้วมาในวันนี้ จุฬาฯ ไปได้ไกลแค่ไหนแล้วจากวันที่เราได้ พูดถึง คำตอบก็คือ เรายังเน้นการผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาตรี หรือระดับปริญญาโท ความเป็น research university ยังไม่เห็น แล้วเราจะต่างจากที่อื่นอีกไหมเพราะที่อื่นเขาก็เน้นการผลิตบัณฑิต เป็นหลักเหมือนกัน

ผมสรุปว่า ถ้าผมเป็นผู้บริหารอยู่ในขณะนี้ผมเชื่อลึก ๆ ทุกคนรวมทั้งในจุฬาฯ เห็นถึงสิ่งที่ต้องเปลี่ยนแปลงและต้องเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว เร็วพอที่จะทันกับโลกที่เปลี่ยนไป ทันกับสังคมไทยที่เปลี่ยนไป ทีนี้ในการเปลี่ยนไปนี้เราต้องมีคำถามหลักที่ต้องตั้งไว้ key question บางตัวที่เราต้องช่วยให้คำตอบกับรัฐบาลหรือทบวงมหาวิทยาลัยเขา แต่ผมเห็นใจ อ.พรชูลีว่าคงหาคำตอบจากอาจารย์ภายนอกไม่ได้ แต่ผมเชื่อเรื่องการสัมภาษณ์คนเหล่านี้ที่เป็นผู้ให้สัมภาษณ์ไว้จะเป็นประโยชน์ การวิจัยแบบเน้นปริมาณ โดยต้องแจกแบบสอบถามให้ได้จำนวนมากพอ โดยต้องให้ได้ถึง 600-1,000 ราย แล้วมานั่งแจกแจงข้อมูลออกมาเป็นตัวเลข ผมเห็นว่าข้อมูลเชิงคุณภาพที่เราได้จากผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้อธิบายแก่เราจะมีคุณค่ามาก ความคิดเห็นของท่านเหล่านั้นน่าจะ เป็นเรื่องสำคัญและต้องบันทึกไว้

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการอุดมศึกษาที่เป็นประโยชน์ แต่ว่าการที่จะเอาความคิดของอาจารย์ภายในไปสังเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากสังคมภายนอกที่มองอาจเกิดจุดที่มันแตกต่างกันอย่างมาก เมื่อต้องมาประสมกันแล้วมันอาจจะสับสน มองไม่ออกว่าความคิดเห็นของแต่ละส่วนเป็นเช่นไร และทำให้ไม่รู้ว่า จะเอาอย่างไรแน่ เพราะข้างนอกกับข้างในมองไม่เหมือนกัน ถ้ามองข้างนอกตอนนี้ ยกตัวอย่างคือนายกฯ ทักษิณเป็นนักการเมืองที่เน้นภายนอก ท่านคงมองว่าหน่วยงานนี้ตอบสนองของรัฐอย่างไร ได้แค่ไหน แต่จะไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องวัฒนธรรมวิชาการภายในมหาวิทยาลัยมากนัก แล้วภายในก็จะมองอีกอย่างหนึ่ง เช่น มองการตอบสนองความต้องการสวัสดิการของคนทำงาน เรื่องของเสรีภาพทางวิชาการ แล้วสอง culture ก็ขัดแย้งกัน

แต่สิ่งหนึ่งที่เห็นด้วยแต่ไม่ได้อยู่ในนี้ คือผมคิดว่าที่ผมเป็นคนข้างนอกมหาวิทยาลัยแล้วมองเข้ามาก็คือ มหาวิทยาลัยต้องมี Academic culture ให้ได้และรักษาให้ได้ ไม่ใช่ culture ของสังคมอำนาจนิยมหรือสังคมติดกรอบ ที่อาจารย์พูดและคิดเหมือน ๆ กัน หรือทำหน้าที่เดินตามนโยบายรัฐ ต้องแสดงความคิดเห็นสนับสนุน คิดแตกต่างไม่ได้ ผมคิดว่าถ้าผมเป็นประชาชนที่มองเห็นคุณค่าของมหาวิทยาลัย ผมต้องต่อสู้กับสิ่งนี้คือ ความมีเสรีภาพในมหาวิทยาลัย ในการให้สิทธิอาจารย์และนักวิชาการได้คิดและพูดโดยอิสระ และโดยเอาหลักมนุษยธรรมเป็นที่ตั้ง เอาหลักความถูกต้องเป็นตัวตั้งแล้วเมื่อมหาวิทยาลัยคิดและพูดโดยเอาเหตุผลหลักการเป็นตัวตั้ง มหาวิทยาลัยต้องสนับสนุนให้อาจารย์, นิสิต คิด พูด และทำอย่างนั้นให้ได้ ถ้าเมื่อใด เสรีภาพในการคิดและแสดงออกหมดไปจากมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยก็จะไร้ความหมาย ไม่จำเป็นต้องมีมหาวิทยาลัยแพง ๆ อย่างจุฬาฯ อีกต่อไป ถ้าอาจารย์จุฬาฯ ไม่สามารถยืนหยัดที่จะพูดได้อย่างที่มโนธรรม หรือศีลธรรมความถูกต้องเรียกหา มันก็ไม่จำเป็นต้องมีมหาวิทยาลัย ถ้ามหาวิทยาลัยคิดและทำทุกอย่างเหมือนกับธุรกิจ ถ้าทุกอย่างซื้อได้ด้วยเงิน ให้พูดให้คิดให้เขียนโดยต้องเกรงกลัวต่ออำนาจ เกรงจะเสียผลประโยชน์ ถ้าเป็นดังนี้ มหาวิทยาลัยก็ไร้ประโยชน์ ผมคิดว่าในยุคต่อไปนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่มหาวิทยาลัยจะต้องรักษาวัฒนธรรมของการมีเสรีภาพทางวิชาการเอาไว้ให้ได้ มหาวิทยาลัยต้องเป็นหลักให้กับสังคมให้ได้

บทปริทัศน์บทความเรื่อง รูปแบบการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในอนาคต

ธีระพร วีระถาวร

มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรทางวิชาการที่มีหน้าที่สำคัญในการชี้นำสังคม การผลิตความรู้ใหม่และการสร้างคนที่ดีและมีคุณภาพให้กับสังคม ดังนั้นการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจดังกล่าวจึงต้องตั้งบนพื้นฐานของการปกครองตนเอง กล่าวคือการดำเนินกิจการภายในต้องมีความเป็นอิสระโดยไม่มีการควบคุมหรือการแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก นอกจากนี้มหาวิทยาลัยยังเป็นชุมชนของปัญญาชนซึ่งมีความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ การบริหารงานจึงไม่ควรเน้นเรื่องการบังคับบัญชา แต่ควรเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือเพื่อผนึกกำลังสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้กับสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่และเป็นแห่งแรกของประเทศ ซึ่งมีต้นกำเนิดอาจจะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยต่างประเทศ เพราะมีรากฐานในการผลิตข้าราชการให้กับองค์กรของรัฐ การบริหารมหาวิทยาลัยจึงอิงระบบราชการมานานถึง 86 ปี อย่างไรก็ตามกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยได้มีความพยายามในการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในเชิงวิชาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 แต่การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อออกนอกกระบวนราชการไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐยังมีความเป็นข้าราชการโดยสายเลือด ประเด็นสำคัญที่ปัญญาชนจะต้องตระหนัก คือ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระดับนานาชาติถดถอยลงตามผลการจัดอันดับความสามารถดังกล่าวของสถาบันที่มีชื่อเสียง และมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการผลิตบุคคลชั้นมัธยมของประเทศตลอดจนองค์ความรู้ใหม่ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าให้กับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อแข่งขันกับนานาชาติจึงเป็นสาเหตุหนึ่งของความจำเป็นที่ต้องมีการวิจัยในหัวข้อดังกล่าว ซึ่งงานวิจัยเรื่องนี้จะประโยชน์ในการพัฒนาประเทศชาติ ผู้ปริทัศน์ขอเสนอลำดับของการปริทัศน์เป็น 4 ประเด็นคือ 1. สาระสำคัญของผลการวิจัยในส่วนที่ผู้ปริทัศน์เห็นด้วยและส่วนที่ขอสงวน 2. ข้อพึงระวังในการใช้วิธีวิเคราะห์เชิงสถิติ 3. (ร่าง) โครงสร้างการบริหารจุฬาคตาม พ.ร.บ.จุฬาฯ ฉบับใหม่ และ 4. ข้อเสนอแนะในเรื่องการวิจัย

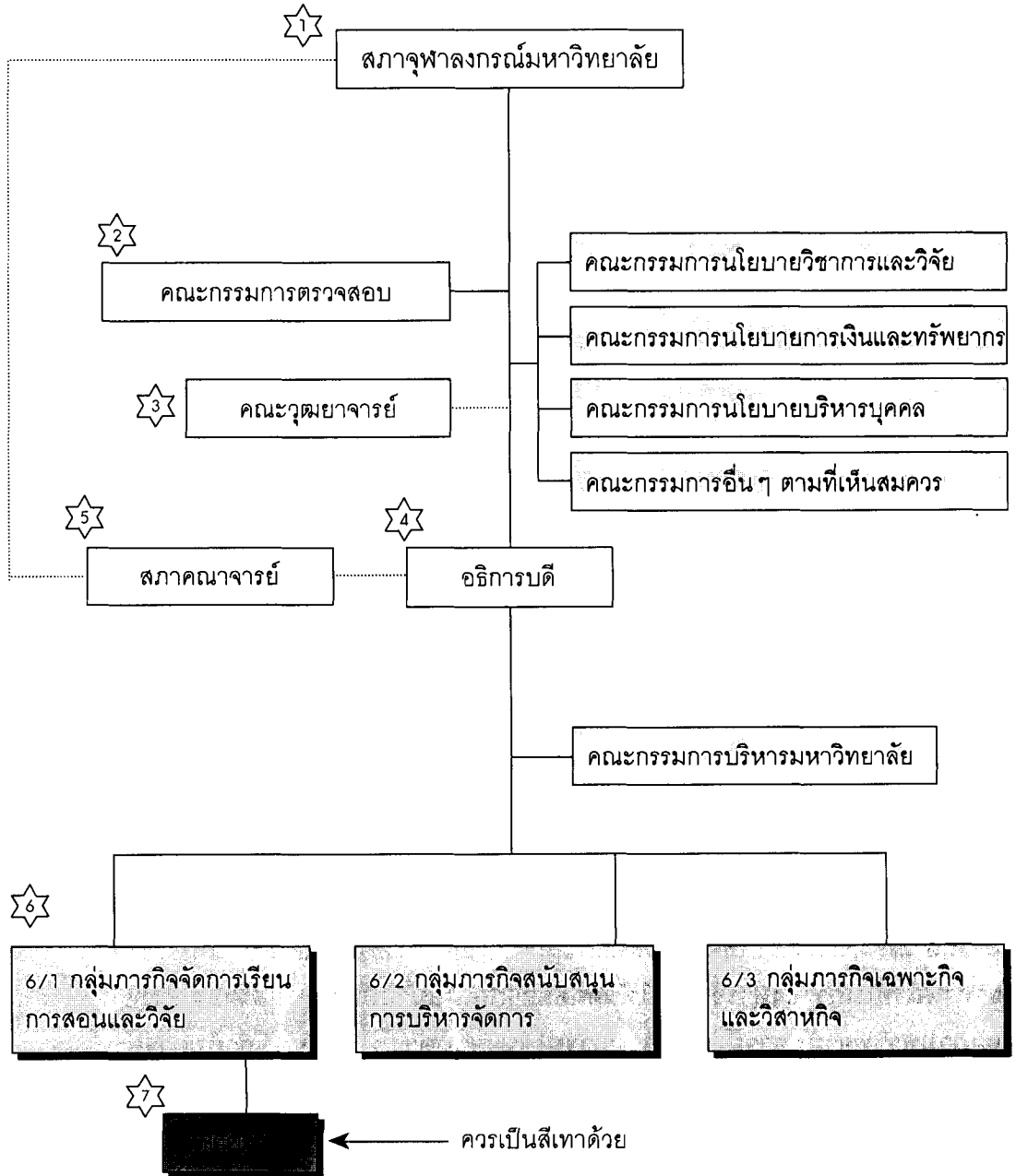
ผู้บริหารจะขออธิบายประเด็นที่ 1 และ 2 คละกันไป และต้องขอชื่นชมคณะผู้วิจัยที่ได้บูรณาการวิจัยทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพซึ่งการค้นคว้าเกี่ยวกับบรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้องทำได้ดีตลอดจนการอ้างอิงเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างและการบริหารจัดการอุดมศึกษาที่มี 6 รูปแบบ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมขององค์กร การเก็บรวบรวมข้อมูลอาจต้องเพิ่มความระมัดระวังในส่วนของกลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มว่ามีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของข้อความบางเรื่องมากเพียงพอหรือไม่ เช่น กลุ่มของนิสิตปัจจุบันมีจำนวนถึง 230 คน จากขนาดตัวอย่างรวม = 812 ซึ่งคิด เป็น 28.3% เพราะข้อความบางเรื่องต้องมีประสบการณ์ที่เพียงพอจึงจะตอบคำถามได้ดี ดังนั้นถ้าเพิ่มจำนวนตัวอย่างของกลุ่มผู้บริหารให้มากขึ้นก็อาจทำให้ได้ข้อสรุปที่ดีขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร เช่น ข้อสรุปที่ว่ามาได้มาซึ่งผู้บริหารควรได้มาจากการเลือกตั้งอาจไม่เหมาะสมนัก เพราะการบริหารวิชาการจำเป็นต้องได้ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางบางสาขาวิชาซึ่งระบบการสรรหาจะทำให้คณะกรรมการสรรหาได้รับข้อมูลในหลายมิติเพื่อประกอบการพิจารณาสรรหาผู้ที่เหมาะสมสำหรับการบริหารในระดับต่าง ๆ ได้ นอกจากนั้นการใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงสถิติควรให้ความสนใจตรวจสอบว่าเรื่องที่น่ามาสนใจศึกษามีคุณสมบัติที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของวิธีการวิเคราะห์นั้น ๆ หรือไม่ **ข้อเสนอเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัยในเรื่ององค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่กำหนดให้อัตราส่วนระหว่างตัวแทนภายนอก (ผู้ทรงคุณวุฒิ ศิษย์เก่า ชุมชน) ต่อตัวแทนภายใน (ผู้บริหาร อาจารย์ ข้าราชการ ก, ข และนิสิต) เป็น 1 : 2 อาจไม่เหมาะสม เพราะสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับมหาวิทยาลัยควรมีจำนวนให้น้อยที่สุดในองค์ประกอบเพื่อให้การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่เอนเอียงไปสู่ผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในมหาวิทยาลัย** สำนักงานที่ควรดูแลกิจการของสภามหาวิทยาลัยควรใช้ชื่อว่า “สำนักงานสภามหาวิทยาลัย” เพราะหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัยควรกระทำในเชิงรุกให้มากขึ้นในอนาคต ส่วนเรื่องการบริหารทรัพย์สินและทรัพย์สินทางปัญญาควรได้คนที่มีความรู้เฉพาะด้านเข้ามาทำการบริหารจัดการ **การแบ่งภาระหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายและการบริหารจัดการเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยควรทำหน้าที่ในการวางนโยบายเป็นหลัก ส่วนทีมงานอธิการบดีควรทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสภามหาวิทยาลัยควรมีคณะกรรมการนโยบายชุดต่าง ๆ ทำหน้าที่กำกับกำกับการดำเนินงานของทีมงานอธิการบดี**

ประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึงคือ โครงสร้างการบริหารจุฬาฯ ตาม พ.ร.บ. จุฬาฯ ฉบับใหม่ซึ่งจะขอใช้ (ร่าง) โครงสร้างการบริหารจุฬาฯ ข้างล่างนี้มาประกอบการอธิบาย

(ร่าง)

แผนภูมิที่ 1

โครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



หมายเหตุ 1. ส่วนสีเทา หมายถึง องค์ประกอบของโครงสร้างสามารถปรับเปลี่ยนได้ การจัดองค์กรมีความยืดหยุ่นได้เพื่อความคล่องตัวตามสถานการณ์

(ร่าง) โครงสร้างฯ ได้แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นเชิงรุกมากขึ้น เพราะมีการแยกความรับผิดชอบระหว่างสภามหาวิทยาลัยและทีมงานอธิการบดีโดยที่สภามหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมีคณะกรรมการนโยบายชุดต่างๆ คอยกำกับดูแลนโยบายที่เกี่ยวข้องดังที่ปรากฏชื่อใน (ร่าง) โครงสร้างฯ ส่วนทีมงานอธิการบดีทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดโดยมีแกนกลางในการดำเนินการคือ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย การบริหารจัดการก็จัดเป็นองค์กรคู่ดังเช่นในข้อสรุปของงานวิจัยโดยมีคณะวุฒยาจารย์รับผิดชอบเกี่ยวกับความก้าวหน้าทางวิชาการของบุคลากรมหาวิทยาลัยซึ่งแยกจากงานบริหารของทีมงานอธิการบดี ในเรื่องของภาควิชาควรมีการปรับสภาพให้มีความยืดหยุ่นเพราะบางภาควิชาอาจมีหลักสูตรต่างๆ เกิดขึ้นและมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาควิชาให้เหมาะสมกับหลักสูตรที่เกิดขึ้น

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงคือ ข้อเสนอแนะในเรื่องรูปแบบการบริหารงานของจุฬาฯ ซึ่งมีสาระดังนี้ ภาควิชาเป็นองค์กรที่สำคัญเพราะเป็นแหล่งผลิตองค์ความรู้เชิงวิชาการ ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลและการเงินเป็นเรื่องจำเป็นตลอดจนระบบการสร้างตัวตายตัวแทนในสาขาวิชาที่สำคัญโดยผ่านโครงการศิษย์ก้นกุฏิและโครงการศิษย์เอก ซึ่งแนวความคิดนี้ตรงกับวัฒนธรรมตะวันออก โครงการเหล่านี้ได้เริ่มดำเนินการที่คณะวิศวกรรมศาสตร์ในบางภาควิชา วาระของผู้บริหารภาควิชาควรมีการพิจารณาว่า ควรมีระยะเวลา นานกว่าตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับอื่นหรือไม่ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนาความแข็งแกร่งของภาควิชา ระบบการสรรหา หัวหน้าภาควิชาจึงมีความจำเป็นที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการคิดสรรได้หลากหลายโดยยึดหลักของการดึงดูดผู้มีฝีมือเข้าสู่ภาควิชาของมหาวิทยาลัยตลอดจนมีระบบในการรักษาผู้มีฝีมือให้อยู่ได้ยาวนาน กองทุนภาควิชามีส่วนผลักดันภาควิชาให้รุดหน้าไปในทิศทางที่ต้องการอย่างเต็มศักยภาพซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็ควรประกอบด้วยกองทุนภาควิชาและกองทุนพัฒนาวิชาการ บุคลากรสายสนับสนุนบางประเภทควรได้รับการพัฒนาให้บริหารองค์กรด้วย เช่น งานห้องสมุด งานทะเบียน งานศูนย์ให้คำปรึกษาทางด้านการปฏิบัติการ เป็นต้น นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยควรมีหลักสูตรในการพัฒนาผู้บริหารวิชาการระดับต่างๆ เพราะการบริหารวิชาการมีความแตกต่างกับการบริหารงานบริษัทต่างๆ ในเรื่องของการรักษาไว้ซึ่งคุณภาพวิชาการทั้งขององค์กรและผู้บริหาร **สิ่งที่แสดงความแข็งแกร่งเชิงวิชาการที่สำคัญคือ ทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้นระบบการบริหารจัดการทรัพย์สินดังกล่าว ควรมีเมื่ออาชีพมาดูแลเพราะการบริหารจัดการที่ดีในเรื่องของทรัพย์สินทางปัญญาทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงและประมาณค่ามิได้สำหรับผลงานทางวิชาการ**

General Characteristics, Origin and Process of the Humanities

Soraj Hongladarom

ABSTRACT

Academic disciplines which are currently studied in universities can be divided into three groups: the physical, the social sciences, and the humanities. The most general criterion for these three could be given as follows: The humanities do not employ the so-called "scientific method", whereas this is the method employed by the other two, the difference between these two groups being only that the physical sciences study the physical phenomena, and the social sciences study the social phenomena. The humanities originated first among these groups of disciplines; they consisted of reading and interpreting texts. However, the term "humanities" was coined later on after the growth and success of modern science. Schleiermacher said that the humanities consisted in three major characteristics, viz. Studying what is individual, putting emphasis on the relations between parts and wholes, and the need for considering humans both as objects and subjects. The paper concludes with a discussion on research process in the humanities, which is currently being adopted by both the physical and social sciences.

ลักษณะทั่วไป กำเนิดและกระบวนการทางมนุษยศาสตร์

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์

บทคัดย่อ

วิชาที่ศึกษาวิจัยกันในมหาวิทยาลัยแบ่งออกได้ตามประเพณีเป็นสามกลุ่ม ได้แก่ วิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ เกณฑ์กว้างที่สุดที่ใช้ในการแบ่งกลุ่มทั้งสามก็คือว่ามนุษยศาสตร์ไม่ได้ใช้กระบวนการที่เรียกว่า “วิธีการทางวิทยาศาสตร์” ส่วนสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ใช้สองกลุ่มหลังนี้ต่างกันตรงที่ว่า วิทยาศาสตร์ศึกษาปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ส่วนสังคมศาสตร์ศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมมนุษย์ ศาสตร์ถือกำเนิดขึ้นมาในความเป็นจริงเป็นกลุ่มแรก ซึ่งประกอบด้วย การอ่านและตีความตัวบทแต่คำเรียกว่า “มนุษยศาสตร์” หรือ the humanities เกิดมาภายหลัง หลังจากการเจริญและความสำเร็จของวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ซีไลเออร์มัคเคอร์เสนอไว้ว่าวิธีการหลักของมนุษยศาสตร์เป็นวิธีการตีความ ส่วนดิลไลธีย์เสนอว่ามีสามลักษณะ ได้แก่ การศึกษาสิ่งที่ เป็นปัจเจก การให้ความสำคัญแก่ส่วนรวมและส่วนย่อยและการที่ต้องมองมนุษย์ว่าเป็นทั้งผู้คิดและผู้ถูกคิด บทความจบด้วยการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการวิจัยทางมนุษยศาสตร์ซึ่งในปัจจุบันได้มีผู้นำไปใช้ในสังคมศาสตร์หรือแม้แต่ในวิทยาศาสตร์มากขึ้น

บทนำ

วงการวิชาการโดยทั่วไปมักแบ่งวิชาการออกเป็นสามประเภท ได้แก่ วิทยาศาสตร์ สังคม-ศาสตร์และมนุษยศาสตร์ กล่าวอย่างง่ายที่สุด วิทยาศาสตร์ได้แก่ศาสตร์ที่ศึกษาปรากฏการณ์ธรรมชาติด้วยวิธีการที่ตกลงกันว่าให้ความแน่นอนและความแม่นยำในการชั่งตวงวัด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการทำนายปรากฏการณ์ซึ่งจะทำให้สามารถควบคุมปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ วิธีการดังกล่าวนี้มักรู้จักกันในชื่อว่า “วิธีการทางวิทยาศาสตร์” ส่วนสังคมศาสตร์ก็เป็นการพยายามนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำนายหรืออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม ดังนั้นในแง่หนึ่ง วิทยาศาสตร์กับสังคมศาสตร์ก็มีความเหมือนกันในแง่ที่เป็นการพยายามนำเอาวิธีการแบบเดียวกัน เพียงแต่ว่าในวิธีการนี้ไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่น น้ำขึ้นน้ำลง หรือจันทรุปราคา กับปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น พฤติกรรมการซื้อสิทธิ์ขายเสียงของคนไทย หรือประเพณีการเล่นน้ำสงกรานต์ มีความแตกต่างกันอย่างมากมาย จนกระทั่งเกิดเป็นปัญหาที่นักวิชาการถกเถียงกันมาตลอด นับตั้งแต่มีวิชาสังคมศาสตร์เป็นต้นมา ว่าวิธีการทางวิทยาศาสตร์นั้นสามารถใช้อธิบายหรือทำนายปรากฏการณ์ทางสังคมได้ทั้งหมด เช่นเดียวกับที่วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ใช้วิธีการเดียวกันในการอธิบายปรากฏการณ์ธรรมชาติได้หรือไม่

ท่ามกลางความขัดแย้งกันและปัญหาต่าง ๆ ระหว่างวิทยาศาสตร์กับสังคมศาสตร์นี้ วงการวิชาการก็ยังมีวิชาการสาขามนุษยศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง ซึ่งลักษณะร่วมของวิชาการแขนงนี้ก็อยู่ที่ว่าเป็นวิชาการที่มีได้ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการค้นคว้าหรือในการทำงาน ดังนั้น เราอาจมองได้ว่าวิชาการต่าง ๆ นั้น จริง ๆ แล้วแบ่งได้เป็นสองพวก ได้แก่พวกที่ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้แก่ วิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ กับพวกที่ไม่ได้ใช้ ซึ่งก็ได้แก่วิชาทางมนุษยศาสตร์ต่าง ๆ การที่วิชาทางมนุษยศาสตร์ไม่ได้ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ทำให้เกิดความสงสัยขึ้นมาว่า วิชาการเหล่านี้ใช้วิธีการอะไรในการทำงาน บทความนี้จะมุ่งตอบปัญหาดังกล่าวนี้ โดยจะเสนอแนวคิดที่วิชาการต่าง ๆ ที่ไม่ได้ใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการศึกษานั้น ต่างก็มีวิธีการประเภทหนึ่งที่มองได้ว่าใช้ร่วมกัน ได้แก่วิธีการของการให้ความหมาย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การตีความ” วิชาการทางมนุษยศาสตร์ทั้งหลายใช้นั้น กระบวนการที่ผู้ศึกษามองหาความหมาย หรือแม้แต่สร้างความหมายขึ้นมาจากสิ่งที่เป็นต้นตอของความหมาย ซึ่งจำเป็นต้องเป็นตัวบทรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง คำว่า “ตัวบทร” เป็นคำที่แปลมาจากคำภาษาอังกฤษว่า text หมายถึงอะไรก็ตามที่พูดออกมา หรือเขียนลงมาด้วยภาษารวมชาติที่ใช้ในการสื่อสาร ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า มนุษยศาสตร์มุ่งศึกษาแง่มุมที่สำคัญที่สุดของความเป็นมนุษย์ นั่นคือ การมีความเข้าใจและการสร้างและการให้ความหมายแก่ภาษา ภาษาจึงเป็นอุปกรณ์ที่สำคัญที่สุดของมนุษยศาสตร์ วิชาการมนุษยศาสตร์ไม่ว่าแขนงใด ก็จำเป็นต้องใช้ความสามารถทางภาษาทั้งสิ้น

ในบทความฉบับนี้ เราจะพูดกันเกี่ยวกับลักษณะทั่วไป กำเนิดและกระบวนการวิจัยทางมนุษยศาสตร์ ซึ่งหมายถึงการที่เราให้ความหมายหรือสร้างความหมายให้แก่วัตถุในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งแง่มุมเหล่านี้จะกำหนดว่า เรากำลังทำมนุษยศาสตร์แขนงใด เช่นปรัชญา ประวัติศาสตร์ หรือวรรณคดี แต่ก่อนที่เราจะเริ่มพูดถึงเรื่องนี้ได้ ก็ต้องพูดไปถึงกำเนิดของวิชาสาขามนุษยศาสตร์ ซึ่งจะรวมไปถึงการนิยามว่ามนุษยศาสตร์คืออะไร ประกอบด้วยวิชาการอะไรบ้าง

กำเนิดของมนุษยศาสตร์

เป็นที่น่าประหลาดว่า จิตสำนึกที่รับรู้ว่ามีวิชาการที่เรียกว่า “มนุษยศาสตร์” หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า the humanities เกิดขึ้นมาหลังจากการก่อกำเนิดของวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์สมัยใหม่ ในคริสต์ศตวรรษที่สิบเจ็ดและสิบเก้าตามลำดับ ใน คริสต์ศตวรรษที่สิบเจ็ด ปัจจัยหลายอย่างได้นำไปสู่การก่อตัวของวิทยาศาสตร์ธรรมชาติในรูปแบบที่เรารู้จักกันอยู่ในปัจจุบัน ก่อนหน้านี้ชาวยุโรปจะมีกรอบความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติรอบตัวตามทฤษฎีที่รับมาจากอารยธรรมกรีกโบราณ ซึ่งเน้นที่ความคงที่ของธรรมชาติและการทำงานที่ธรรมชาติดำเนินไปตามครรลองของความถูกต้องที่รวมเอาความสอดคล้องของจักรวาลภายนอกกับจักรวาลภายในเข้าไว้ด้วยกัน จักรวาลภายนอก (macrocosmos) ได้แก่โลกภายนอกของเรา เช่นภูเขา ต้นไม้ ฯลฯ ส่วนจักรวาลภายใน (microcosmos) ก็ได้แก่ตัวของมนุษย์แต่ละคน รวมไปถึงจริยธรรมและระบบคุณค่าของมนุษย์และสังคมอีกด้วย รูปแบบของการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการ ก็อยู่ในรูปของการอ่านและตีความและอธิบายวัตถุ ซึ่งประกอบด้วยคัมภีร์ทางศาสนาหรือปรัชญา ลักษณะเช่นนี้ก็ปรากฏในอารยธรรมตะวันออก เช่นอินเดียหรือจีนอีกด้วย ดังที่เราเห็นในประเพณีการศึกษาของพระในพระพุทธศาสนาที่ประกอบด้วยการเรียนภาษาบาลีหรือสันสกฤตเพื่อไปอ่านวัตถุเช่นพระไตรปิฎก และเขียนคำอธิบายซึ่งอยู่ในรูปของอรรถกถา ฎีกา อรรถกถา ฯลฯ ในยุโรปก็มีประเพณีการเขียนคำอธิบายซึ่งเรียกว่า commentaries ตัวอย่างที่รู้จักกันดีในวงการปรัชญาได้แก่ commentaries ของนักบุญโทมัส-อไควนัสที่เขียนอธิบายงานทางปรัชญาของอริสโตเติลเป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การก่อตัวขึ้นของโลกสมัยใหม่ในคริสต์ศตวรรษที่สิบเจ็ด ก็ได้ทำลายเอาความสอดคล้องกันของจักรวาลทั้งสองนี้ ทั้งนี้เนื่องจากว่า โลกสมัยใหม่มีความต้องการที่จะแสวงหาวิธีการหาความรู้ที่เที่ยงตรง แม่นยำ แน่นนอน ไว้วางใจได้ และที่สำคัญคือ เป็นสาธารณะที่ทุกคนสามารถเดินตามเพื่อเข้าถึงความรู้เหล่านั้นได้เสมอเหมือนกัน ซึ่งวิธีการที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ทำให้โลกสมัยใหม่ต้องหาแนวทางที่จะแยกเอาจักรวาลภายนอกกับจักรวาลภายในออกจากกัน เนื่องจากจักรวาลภายในเป็นเรื่องของระบบคุณค่า ซึ่งซังดวงวัดได้ยาก เมื่อคนในโลกสมัยใหม่มีระบบคุณค่าอีกระบบหนึ่งเพิ่มเข้ามา ซึ่งเน้นหนักที่การพยายามหาทางควบคุมธรรมชาติให้อยู่ใน

อำนาจ จึงต้องหาวิธีการคิดแบบใหม่ที่ตัดเอาจักรวาลภายนอกออกไป หรือทำให้จักรวาลภายในเป็นส่วนหนึ่งของจักรวาลภายนอก ผลก็คือเกิดเป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นว่า ความรู้ที่แท้จริงต้องมาจากการตรวจสอบได้ทางประสาทสัมผัส และการเป็นสาธารณะดังที่กล่าวไปแล้ว และลักษณะเหล่านี้เองที่เป็นแก่นของวิธีการของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และเมื่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้วางรากฐานลงอย่างมั่นคงแล้ว ก็เริ่มมีความพยายามในการนำเอาวิธีการนี้มาใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม จึงปรากฏเป็นสังคมศาสตร์ในเวลาต่อมา

เรื่องราวการก่อตัวของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เป็นเรื่องยืดเยื้อ ละเอียดซับซ้อนเกินกว่า แม้แต่จะแตะในระดับกว้าง ๆ ได้ในบทความนี้ แต่ที่สำคัญก็คือว่า วิทยาศาสตร์สมัยใหม่เกิดขึ้นมาเป็นวิชาการแบบใหม่ ที่เป็นธรรมชาติอยู่เองที่ของใหม่ที่เกิดขึ้นมา ต้องหาทางพิสูจน์ตนเองต่อวิชาการแบบดั้งเดิม เพื่อให้ของใหม่ที่เกิดขึ้นมานั้นมีเอกลักษณ์เฉพาะตน และดำรงอยู่ได้ วิชาการแบบเก่านี้อยู่ที่ประกอบด้วยการศึกษาหาความรู้โดยผ่านทางกรอ่านและตีความตัวบท ซึ่งก็เป็นวิธีการของมนุษยศาสตร์นั่นเอง และวิธีการอ่านและตีความตัวบทนี้ก็เป็นวิธีการศึกษาหลักของอารยธรรมอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อารยธรรมยุโรปอีกด้วย โดยเฉพาะในจีนและอินเดีย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า มนุษยศาสตร์เป็นวิชาการที่ถือกำเนิดขึ้นมาก่อนหน้าวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ แต่นั่นก็เป็นความจริงเพียงส่วนเดียวเท่านั้น เพราะดังที่เรียนไว้แล้ว “จิตสำนึก” ของความเป็นมนุษยศาสตร์เกิดขึ้นภายหลังการก่อร่างสร้างตัวของทั้งวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า เมื่อมีแนวคิดแบบใหม่มาเปรียบเทียบ นักวิชาการทางมนุษยศาสตร์ก็เริ่มตระหนักเห็นความเป็นตัวตนของระบบการศึกษาของตน และก็เริ่มคิดค้นเกี่ยวกับทฤษฎีของระบบการศึกษาค้นคว้าของตนขึ้นมา อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดที่จะพัฒนาเป็นมนุษยศาสตร์ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในตอนต้นของคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้า โยฮันน์ แฮร์เดอร์ (Johann Herder) นักคิดนักปรัชญาชาวเยอรมัน ได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า “ประวัติศาสตร์นิยม” (historicism) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับกรอบมุมมองที่มีต่อประวัติศาสตร์ความคิดและระบบคุณค่าต่างๆของมนุษย์ และเน้นหนักที่ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน (uniqueness) ของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ ซึ่งก็รวมถึงระบบความคิด ความรู้ คุณค่าของผู้คนในในยุคนั้นสมัยหนึ่งได้ด้วย เอกลักษณ์เฉพาะตนนี้หมายความว่า เหตุการณ์ในประวัติศาสตร์นั้นไม่ใช่ตัวอย่างหรือตัวแทนของรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่เป็นเหตุการณ์เฉพาะตนที่ไม่สามารถเกิดซ้ำได้อีก และไม่มีเหตุการณ์ซ้ำเดิมที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนอีกด้วย แนวคิดเช่นนี้แตกต่างอย่างสุดขั้วกับกระแสความคิดแบบคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ที่มุ่งทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นตัวอย่างของรูปแบบทั่วไป ซึ่งก็เป็นสิ่งที่วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ศึกษา ยกตัวอย่างเช่น ฟิสิกส์จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมวลกับความเร่ง ทีนี้เมื่อได้สมการระหว่างสองอย่างนี้แล้ว โดยที่สมการก็ได้แก่การแสดงความสัมพันธ์เชิงคณิตศาสตร์ เราก็จะได้ แบบ ของความสัมพันธ์ระหว่าง แบบ ของมวลของวัตถุกับ แบบ ของ

ความเร่งของวัตถุนั้น ๆ ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตนของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีมวลและความเร่ง (เช่น รถจักรยานคันนี้ที่วิ่งมาด้วยความเร็วเท่านี้ในซอยแห่งหนึ่งในย่าน ๆ หนึ่งของกรุงเทพมหานคร) ไม่มีความสำคัญใด ๆ ทั้งสิ้นกับการทำความเข้าใจประเด็นทางฟิสิกส์อันนี้ ความคิดของแอร์เดอร์ก็คือว่า เหตุการณ์ทั้งหมดสามารถมองได้ว่าเป็นกระบวนการทางประวัติศาสตร์ (รวมทั้งวิทยาศาสตร์และฟิสิกส์ด้วย) และด้วยเหตุนี้เหตุการณ์ทั้งหมดจึงมีเอกลักษณ์เฉพาะตน การคิดเช่นนี้ทำให้มนุษยศาสตร์มุ่งสนใจความแตกต่างที่สิ่ง ๆ หนึ่งมี เมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งอื่น ๆ ทั้งหมดในจักรวาล ในขณะที่วิทยาศาสตร์กับคณิตศาสตร์มุ่งศึกษาความเสมอเหมือนของสิ่ง ๆ นั้นกับสิ่งอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน

ก่อนหน้านั้นมนุษย์มักคิดว่าระบบคุณค่าของยุคสมัยตนเป็นระบบที่เป็นจริง และระบบอื่น ๆ ก่อนหน้านั้นเป็นความผิดพลาด คนโบราณมักถือว่าระบบความคิดของตนถูกต้องที่สุด แต่เมื่อสังคมมนุษย์เริ่มพัฒนามากขึ้น เห็นความหลากหลายของระบบคิดระบบคุณค่าต่าง ๆ ของผู้คนในหลาย ๆ วัฒนธรรม ซึ่งเป็นจิตสำนึกที่มาพร้อมกับการสำรวจโลกใหม่ที่ให้เห็นสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย ก็เริ่มมีความคิดว่า ระบบคิดระบบคุณค่าของตนอาจไม่ใช่ระบบเดียวที่ถูกต้อง แต่ระบบคิดหรือระบบคุณค่าจะเป็นอย่างไร ก็ขึ้นอยู่กับว่าสังคมนั้น ๆ อยู่ในยุคใดสมัยใด ดังนั้น การที่คนโบราณเชื่อว่าตามต้นไม่มีผีอยู่ ก็ไม่ใช่ความคิดที่ผิดไปเสียทั้งหมด แต่เป็นเพราะว่าคนโบราณมีวิธีคิดหรือระบบคุณค่าแบบหนึ่ง ซึ่งทำให้เขาเชื่อเช่นนั้น และความเชื่อดังกล่าวนี้ก็ตัดสินไม่ได้ในท้ายที่สุดว่าเป็นจริงหรือเป็นเท็จ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมหรือประวัติศาสตร์ เพราะแม้แต่กรอบความคิดที่เราມีอยู่ในปัจจุบันของเราเอง ก็สามารถแยกออกมามองผ่านทางมุมมองเชิงประวัติศาสตร์ และทำให้เรามองเห็นว่าระบบความเชื่อของเรานี้ก็เป็นเพียงพัฒนาการของระบบใหญ่ของมนุษย์ที่มีมาในประวัติศาสตร์ก็ได้ การแยกตัวออกมามองระบบความคิดความเชื่อของตนเอง โดยถือว่าเป็นตัวอย่างของพัฒนาการเช่นนี้เองที่เป็นแก่นความคิดของประวัติศาสตร์นิยม

ประวัติศาสตร์นิยมแบบของแอร์เดอร์ เป็นกระแสความคิดที่อาจมองได้ว่าเป็นการต่อต้านแนวคิดหลักของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่ได้ก่อตัวขึ้นอย่างแข็งแกร่งในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบเจ็ดและสิบแปดในยุโรป แนวคิดหลักดังกล่าวถือว่า จักรวาลเป็นหนังสือที่เขียนขึ้นด้วยภาษาคณิตศาสตร์ และหน้าที่ของนักวิทยาศาสตร์ หรือนัก “ปรัชญาธรรมชาติ” ตามที่รู้จักกันในสมัยนั้น (เนื่องจากคำว่า “นักวิทยาศาสตร์” มิได้อยู่กระแสสำนึกของคนตะวันตก จนราวกลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้า เมื่อมีความพยายามที่จะบรรจุเอาวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้าไปอยู่ในหลักสูตรการศึกษาในมหาวิทยาลัย) ก็คือการอ่านภาษานั้นและบรรยายออกมาเป็นเนื้อหาความรู้เกี่ยวกับโลกและจักรวาลภายใต้แนวคิดเช่นนี้ ย่อมไม่มีที่อยู่ให้แก่กระแสความคิดที่มองว่า ระบบความคิดความรู้ของมนุษย์เป็นเพียงพัฒนาการของระบบใหญ่ของสังคม และไม่สามารถตัดสินได้ว่าจริงหรือเท็จได้ลอย ๆ โดย

ปราศจากบริบท ดังนั้น เราจึงเห็นการตั้งตัวครั้งแรกระหว่างแนวคิดของวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ กับแนวคิดที่จะก่อร่างขึ้นมาเป็นมนุษยศาสตร์ในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ แนวคิดที่ก่อร่างความเป็นมนุษยศาสตร์ก็ปรากฏขึ้นมาในความพยายามของ นักวิชาการที่มุ่งศึกษาทฤษฎีของการตีความตัวบท อันที่จริงการศึกษาโดยการตีความตัวบทถือได้ว่าเป็นกระบวนการ หรือระเบียบวิธีการศึกษาหาความรู้ที่เก่าแก่ที่สุด มีมาก่อนวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เป็นพัน ๆ ปี และแม้กระทั่งในปัจจุบันกระบวนการนี้ก็ยังคงใช้กันอยู่มาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของ คริสตศตวรรษที่สิบเก้า นักวิชาการเช่น ฟรีดริค ชไลเออร์มัคเคอร์ (Friedrich Schleiermacher) ในเยอรมัน ก็พยายามสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการตีความตัวบทนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับตัวกระบวนการนี้ ภายใต้กระแสการครอบงำทางความคิดของระบบคิดแบบวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ ทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความนี้ได้แก่ “ศาสตร์แห่งการตีความ” หรือ hermeneutics ในภาษาอังกฤษ หลักการของทฤษฎีนี้ก็อยู่ที่ว่า การตีความตัวบทนั้นจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ที่อยู่พอสสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่จะตีความ ซึ่งเรื่องเหล่านั้นในท้ายที่สุดก็มีที่มาจากตัวบทนั่นเอง สถานการณ์เช่นนี้เรียกว่า “วงกลมของการตีความ” หรือ hermeneutic circle ประเด็นที่เกี่ยวกับพัฒนาการของมนุษยศาสตร์ ก็คือว่า การใช้แนวคิดเรื่องวงกลมของการตีความนี้เอง ที่เป็นแกนกลางแกนหนึ่งของมนุษยศาสตร์ ในตอนต้นของบทความ เราได้เห็นว่าการทางมนุษยศาสตร์อยู่ที่การตีความตัวบทเป็นหลัก ซึ่งถือได้ว่าทำให้วิชาการเหล่านี้แตกต่างจากวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติไม่ได้ใช้วิธีการตีความ แม้ว่ากาลิเลโอจะกล่าวว่า วิทยาศาสตร์เป็นการ “ตีความ” ภาษาของธรรมชาติที่ปรากฏตัวออกมาเป็นสูตรสมการทางคณิตศาสตร์ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า การ “ตีความ” ภาษาตรรกวิทยาหรือภาษาคณิตศาสตร์นั้น เป็นกระบวนการที่แม่นยำตายตัว ไม่มีการสงสัยว่า ประโยคทางคณิตศาสตร์ประโยคใดประโยคหนึ่งมีความหมายว่าอย่างไรกันแน่ เพราะการวางระบบความหมายของประโยคเหล่านี้ได้กระทำอย่างรัดกุมและเป็นระบบตั้งแต่นิยามศัพท์พื้นฐาน ตลอดจนกำหนดระบบการสืบทอดความจริงผ่านทางกระบวนการพิสูจน์แบบแผนทางตรรกวิทยา แต่ในกรณีของตัวบทที่เป็นตัวบทจริง ๆ ไม่ใช่ “ตัวบท” ในความหมายเปรียบเทียบกับกาลิเลโอ สถานการณ์ไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย การศึกษาตัวบทที่มีมาในประวัติศาสตร์มักเป็นการตีความตัวบททางศาสนา เช่นคัมภีร์ไบเบิล หรือพระไตรปิฎก ซึ่งแต่ละวัฒนธรรมก็มักจะมีการกำหนดกรอบความคิดที่แน่นอนว่าผู้ตีความควรจะตีความตัวบทเหล่านี้ได้อย่างไร แต่เนื่องจากกรอบเหล่านี้มักสัมพันธ์กับการใช้อำนาจทางศาสนา และมักมีปรากฏการณ์อยู่เนือง ๆ ว่าการกำหนดกรอบให้แก่การตีความบางครั้งไม่ตรงกับประสบการณ์ทางศาสนาของบางฝ่าย จึงเกิดความขัดแย้งอยู่เป็นระยะ ๆ และความขัดแย้งนี้ไม่สามารถกำจัดให้หมดไปด้วยวิธีการเดียวกับที่ใช้ในการตีความประโยคทางตรรกวิทยา เพราะในกรณีของศาสนา หรือปรัชญา จะไม่มีการยอมรับโดยทั่วไปว่าคำพื้นฐาน หรือระบบในการสืบทอด

ความจริงจะต้องเป็นอย่างนี้โดยเฉพาะเท่านั้น อันที่จริงระบบของตรรกวิทยาก็อาจมองได้ว่า เป็นระบบสมมติ เพราะตั้งใจทำขึ้นมาเพื่อให้เกิดความลงรอยกันและการไม่มีปัญหาในการตีความตั้งแต่ต้น ซึ่งไม่เหมือนกับการใช้ตัวบทในบริบทอื่น ๆ แทบทั้งหมดของมนุษย์

ชไลเออร์มัคเคอร์เสนอว่า การตีความควรมุ่งไปที่ *จิตวิญญาณ* ภายใต้ตัวบท มากกว่าที่จะตีความไปตามความหมายตามตัวอักษรแต่เพียงอย่างเดียว และการเข้าถึงจิตวิญญาณเช่นนี้ได้ก็จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจที่ผู้ตีความมีเกี่ยวกับสังคม ศาสนา วัฒนธรรม ฯลฯ ที่แวดล้อมตัวบทนั้น ๆ อยู่ เราในปัจจุบันนี้อาจเทียบความพยายามนี้ได้กับการถกเถียงว่าจะตีความรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 อย่างไร และก็เกิดกรณีขึ้นหลายครั้งว่า ตัวบทตามตัวอักษรของรัฐธรรมนูญไม่ตรงเสียทีเดียวกับ “จิตวิญญาณ” หรือ เจตนารมณ์ ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฝ่ายหนึ่งอาจอ้างว่า มาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญเขียนไว้แบบนี้ เพราะฉะนั้นต้องตีความอย่างนี้ ถ้าตีความอย่างอื่นจะขัดกับตัวบท แต่อีกฝ่ายหนึ่งก็อ้างว่า การที่มาตรานี้เขียนไว้แบบนี้ ก็เพราะว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาจะให้เป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งบางครั้งก็ไม่ตรงกับการตีความของฝ่ายที่ติดตามตัวอักษร เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเกิดปัญหาว่าฝ่ายใดถูก แต่ในกรณีของการศึกษาแบบมนุษยศาสตร์นั้น การตัดสินว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด เช่นเดียวกับการตัดสินประเด็นทางตรรกวิทยาหรือคณิตศาสตร์นั้น เป็นเรื่องน่าขัน และแสดงว่าผู้ที่สงสัยเช่นนี้ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงของการให้ความหมายและการสร้างความหมายของสังคมมนุษย์ที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่า เราไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะไปตัดสินได้ว่าการตีความของใครถูก เพราะไม่ได้กำหนดเป็นระเบียบพื้นฐานไว้ตั้งแต่ต้น เช่นเดียวกับในตรรกวิทยาที่ว่าคำแต่ละคำในภาษาจะต้องมีความหมายว่าอย่างไร และระบบการพิสูจน์แบบแผนจะต้องเป็นอย่างไร ดังนั้น การเข้าถึงจิตวิญญาณของตัวบทจึงต้องอาศัยความละเอียดอ่อน และประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ตีความค่อนข้างมาก

ในราวปลายคริสต์ศตวรรษ นักทฤษฎีเยอรมันอีกคนหนึ่งคือ วิลเฮล์ม ดิลไธย์ (Wilhelm Dilthey) ได้เสนอแนวคิดที่สรุปเอาความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตนของวิชาการทางมนุษยศาสตร์ไว้อย่างสมบูรณ์ที่สุด จึงอาจกล่าวได้ว่าวิชามนุษยศาสตร์ถือกำเนิดขึ้นมาอย่างเต็มรูป ภายใต้การคิดทางทฤษฎีของดิลไธย์นี้ ดิลไธย์เสนอว่า วิชาการทางมนุษยศาสตร์ หรือที่ดิลไธย์เรียกในภาษาเยอรมันว่า *Geisteswissenschaften* (แปลตรงตัวว่า “ศาสตร์ของจิตใจหรือจิตวิญญาณ” คำ ๆ นี้ก็ยังเป็นคำภาษาเยอรมันของคำว่า “มนุษยศาสตร์” อีกด้วย) ต้องเดินตามแนวทางสามแนวต่อไปนี้ (Skirbekk and Gilje 2001: 301–303):

1. มนุษยศาสตร์ศึกษาสิ่งที่ เป็นปัจเจกและมีเอกลักษณ์เฉพาะตน

สิ่งที่ เป็นปัจเจกได้แก่สิ่งที่มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนสิ่งอื่นใดอีก เราได้เห็นกันแล้วว่า สิ่งที่มี

ลักษณะเช่นนี้ไม่ใช่สิ่งที่วิทยาศาสตร์ธรรมชาติศึกษา แม้แต่สังคมศาสตร์เองก็มักจะไม่สนใจสิ่งที่เป็นปัจเจกเช่นนี้ เพราะการที่สังคมศาสตร์รับเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์เข้ามาศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคม ก็ทำให้สังคมศาสตร์มองปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นตัวอย่างของรูปแบบที่สามารถมองหาความสัมพันธ์ หรือลักษณะที่มีร่วมกัน แทนที่จะเป็นลักษณะเฉพาะตนของแต่ละปรากฏการณ์

2. ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนรวมกับส่วนย่อยมีความสำคัญต่อมนุษยศาสตร์

ความสัมพันธ์ในแง่นี้ก็ปรากฏอยู่ในประเด็นเรื่องวงกลมของการตีความที่ได้เสนอไปก่อนแล้ว ดิลไลย์กล่าวว่า วิชาการทางมนุษยศาสตร์ต้องมีแง่มุมของวงกลมนี้ปรากฏตัวอยู่ในรูปใดรูปหนึ่ง การเดินตามวงกลมของการตีความหมายความว่า การศึกษาหาความรู้ความจริง หรือการหาความหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ใช่การที่เราเข้าไปมองดูหรือไปสังเกตปรากฏการณ์ แล้วบรรยายว่าปรากฏการณ์นั้นเป็นอย่างไร แต่เป็นการที่ผู้ศึกษามีความคิดบางอย่างอยู่ก่อนแล้ว และใช้ความรู้ดังกล่าวในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ตนเองศึกษา นอกจากนี้ความรู้ที่ตนมีอยู่ก่อนนั้นก็มาจากปรากฏการณ์ที่ตนศึกษานั้นเอง พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า เราไม่สามารถเข้าใจส่วนรวมได้จนกว่าเราจะเข้าใจส่วนย่อยทั้งหมดหรือแต่ละส่วน และเราไม่สามารถเข้าใจส่วนย่อยส่วนใดส่วนหนึ่งได้จนกว่าเราจะเข้าใจส่วนรวมทั้งหมด การเข้าไปอยู่ในวงกลมนี้ได้ไม่ใช่การกระโดดเข้าไป ณ จุดใดจุดหนึ่ง แล้วหวังว่าจะเกิดความเข้าใจกับทั้งหมด แต่อยู่ที่เราซึมซับเอาประสบการณ์ไปที่ละเอียดละน้อยภายใต้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนรวมกับส่วนย่อย และค่อย ๆ เข้าไปอยู่ในวงกลมเหมือนกับการพัฒนาตนเองที่ผู้ศึกษากับสิ่งที่ถูกศึกษามีความเคลื่อนไหวไปด้วยกัน

3. มนุษยศาสตร์ต้องมองมนุษย์ว่าเป็นทั้งผู้คิด (subject) และผู้ถูกคิด (object)

วิทยาศาสตร์ธรรมชาติจะศึกษามนุษย์ว่าเป็นเพียง “ผู้ถูกคิด” เท่านั้น เนื่องจากว่าแนวการศึกษาของวิทยาศาสตร์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งระหว่างผู้คิดกับผู้ถูกคิดอยู่ตลอดเวลา ความรู้ทั้งหมดที่ศึกษาโดยวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (รวมทั้งสังคมศาสตร์ที่รับเอาแนวคิดแบบนี้ของวิทยาศาสตร์มาใช้) จะอยู่ในฝ่ายของผู้ถูกคิดทั้งหมด เมื่อนักฟิสิกส์ศึกษาปรากฏการณ์ธรรมชาติ ตัวปรากฏการณ์นั้นจะอยู่ในรูปของสิ่งที่นักฟิสิกส์คิดถึง และปรากฏการณ์ (หรือความสัมพันธ์ร่วมกันของปรากฏการณ์เฉพาะรูปแบบเดียวกัน) ก็เป็นความหมายที่สูตรสมการทางฟิสิกส์ระบุถึง นั่นคือเป็นวัตถุของความคิดหรือสิ่งที่ถูกคิดถึง เมื่อวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมาศึกษามนุษย์ ก็ยังมีการแบ่งแยกเช่นนี้อยู่ ลักษณะเช่นนี้ทำให้วิทยาศาสตร์ธรรมชาติไม่สามารถให้ความเข้าใจเกี่ยวกับมนุษย์ได้อย่างลึกซึ้งมากเท่ามนุษยศาสตร์ เพราะว่ามันมนุษย์ไม่ได้เป็นเพียงผู้ถูกคิดอย่างเดียว แต่เป็นผู้คิดและผู้สร้างความหมายอีกด้วย การศึกษามนุษย์ในฐานะ “ผู้คิด” ได้สร้างความสับสนและความปั่นป่วนให้แก่วิทยาศาสตร์เป็นอย่างมากจนถึงปัจจุบัน เพราะการที่วิทยาศาสตร์ตั้งอยู่บนฐานคติที่แยกเอาผู้คิด

กับสิ่งที่ถูกคิดออกจากกัน โดยที่สิ่งที่ถูกศึกษาจะต้องเป็นผู้ถูกคิดเท่านั้น ทำให้โดยตรรกะแล้วการศึกษาผู้คิดเป็นไปไม่ได้ เหมือนกับการศึกษารูปของตนเองในกระจกที่ตั้งเป็นสมมติฐานไว้ว่า จะต้องศึกษาวัตถุจริงที่เป็นต้นตอของรูป แต่จะศึกษาผ่านทางรูปในกระจกเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงตนเองที่เป็นต้นตอของรูปได้เลย

กล่าวโดยสรุป มนุษยศาสตร์ถือกำเนิดมาจากการอ่านและอธิบายตีความตัวบททางศาสนาและปรัชญา โดยที่จิตสำนึกว่ามีกลุ่มวิชาที่เรียกว่า “มนุษยศาสตร์” ไม่ได้ก่อเกิดขึ้นมาจากว่ามีวิชาวิทยาศาสตร์ธรรมชาติที่ได้พัฒนาระเบียบวิธีการวิจัยของตนเอง ที่เป็นเอกลักษณ์แยกออกจากการศึกษาตัวบทแบบเก่า จิตสำนึกนี้ได้ก่อตัวเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความตัวบท ตลอดจนลักษณะทางญาณวิทยาของกลุ่มวิชามนุษยศาสตร์ที่แยกออกจากวิทยาศาสตร์ (หรือสังคมศาสตร์ที่รับเอาวิธีของวิทยาศาสตร์ในเวลาต่อมา) เราจะเห็นว่า ความแตกต่างสำคัญระหว่างมนุษยศาสตร์กับวิทยาศาสตร์อยู่ที่ว่า มนุษยศาสตร์ศึกษามนุษย์ทั้งในแง่ของผู้คิดและผู้ถูกคิด ในขณะที่วิทยาศาสตร์ศึกษาได้แต่เพียงในฐานะผู้ถูกคิดเท่านั้น นอกจากนี้ปัญหามากมายหลายแบบก็ยังศึกษาได้เฉพาะด้วยวิธีการทางมนุษยศาสตร์เท่านั้น ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับคุณค่า และความหมาย

กระบวนการวิจัยทางมนุษยศาสตร์

เนื่องจากมนุษยศาสตร์ประกอบด้วยการให้และการสร้างความหมายให้แก่ตัวบท ความสามารถทางภาษาจึงจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาด้านนี้ดังที่เห็นไปแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการวิจัยทางมนุษยศาสตร์จึงประกอบด้วยการอ่านและการตีความอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กระบวนการวิจัยที่เรียกกันว่า “การวิจัยเอกสาร” จึงเป็นหัวใจของมนุษยศาสตร์ นักวิชาการสาขาอื่น ๆ โดยเฉพาะวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ มักมองว่าการวิจัยเอกสารไม่น่าสนใจเท่าใดนัก เพราะเป็นการศึกษาผลงานที่คนอื่นทำไว้ก่อนแล้ว ไม่ได้สร้างความรู้ใหม่ ซึ่งนักวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ มักมองว่าจะได้ความรู้ใหม่ได้ก็ต้องใช้วิธีการอื่นที่ไม่ใช่การวิจัยเอกสาร แต่ความเป็นจริงการวิจัยเอกสารสามารถสร้างความรู้ใหม่ได้มากมาย ทั้งนี้ก็เพราะว่าความรู้ใหม่ไม่จำเป็นต้องได้จากการสังเกตปรากฏการณ์ธรรมชาติหรือปรากฏการณ์ทางสังคมแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมไปถึงการคิดค้นเชิงคุณค่า และการเสนอทางเลือกใหม่ หรือกรอบวิธีคิดใหม่ ที่จะช่วยให้เราเข้าใจปรากฏการณ์ได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งกรอบวิธีเช่นนี้ย่อมไม่สามารถสังเกตได้จากภายนอกเพราะว่าหากสังเกตได้ ก็ย่อมไม่ใช่ของใหม่ที่ยังไม่เคยมีใครคิดได้มาก่อนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ การวิจัยทางมนุษยศาสตร์จึงให้ความสำคัญแก่การสร้างกรอบความคิดหรือวิธีคิดเช่นนี้ จึงทำให้การวิจัยด้านนี้จริงๆแล้ว ยากกว่าวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ เพราะการสร้างกรอบความคิดใหม่ๆ ไม่ใช่เรื่องง่าย แต่จะต้องอาศัยการสะสมประสบการณ์ ความรู้ มาอย่างมากกว่าที่จะทำได้

ตัวอย่างของการวิจัยเอกสารที่สร้างความรู้ใหม่ที่เห็นได้ชัดก็น่าจะได้แก่การวิจัยในวิชาประวัติศาสตร์ โจทย์การวิจัยอย่างเช่น “เหตุใดกรุงศรีอยุธยาจึงเสียแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310” ยังเป็นโจทย์ที่คนไทยยังให้ความสนใจและความสำคัญอยู่เสมอ ทรรศนะดั้งเดิมที่ได้ยินกันทั่วไปก็เห็นจะได้แก่ทรรศนะที่ถือว่า กรุงศรีอยุธยาเสียครั้งที่สองเพราะชาวอยุธยาไม่ได้ความ ไม่มีความสามัคคีชาตผู้นำที่เข้มแข็ง รักตัวกลัวตาย ฯลฯ ไม่เหมือนกับชาวกรุงรัตนโกสินทร์ แต่จากการวิจัยของนักประวัติศาสตร์รุ่นต่อ ๆ มา พบว่าความคิดเช่นนี้อาจไม่ตรงกับความเป็นจริงเสียทีเดียว เพราะปรากฏหลักฐานว่า กรุงศรีอยุธยาได้เตรียมการรับศึกพม่าเป็นอย่างดี พิจารณานานทางต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ และได้สะสมอาวุธยุทโธปกรณ์ไว้มากมาย และเหตุที่อยุธยาแพ้แก่พม่าก็น่าจะเป็นเพราะว่าพม่ามีกำลังกล้าแข็งกว่ามากมาย ไม่ใช่เพราะว่าอยุธยาอ่อนแอแต่ประการใด ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่าการวิจัยทางมนุษยศาสตร์นอกจากจะเป็นเรื่องการอ่านและการมีปฏิสัมพันธ์กับตัวบทตั้งที่ได้กล่าวไว้แล้ว ยังมีแง่มุมของการเป็น “ความรู้ใหม่” ในแง่ที่ว่าทำให้เรารู้อะไรมากขึ้น หรือมองของเดิมด้วยสายตาที่เปลี่ยนไป งานวิจัยใหม่ ๆ เกี่ยวกับประวัติศาสตร์อยุธยาตอนปลายทำให้เรารู้ว่า ชาวอยุธยาไม่ได้เบาปัญญาหรือไร้ความสามารถดังที่เคยคิดกันมา แต่ได้พยายามทุกวิถีทางเพื่อป้องกันเมืองจากการรุกราน ถ้าเป็นเช่นนี้ก็แสดงว่าความคิดที่ถือว่า การวิจัยเอกสารล้วน ๆ ไม่สามารถสร้างความรู้ใหม่ได้ จึงเป็นความคิดที่ผิดพลาด

กระบวนการวิจัยเอกสารเป็นกระบวนการหลักของการวิจัยทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ก็เพราะว่าไม่ว่าจะวิจัยเรื่องอะไร หรือในสาขาวิชาอะไร สิ่งแรกๆ ที่เริ่มต้นคือการสำรวจว่าในเรื่องที่จะทำวิจัยนั้น เคยมีใครทำอะไรไว้บ้างหรือยัง การทำเช่นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะนอกจากจะช่วยป้องกันมิให้มีการทำวิจัยในหัวข้อเดียวกันหรือซ้ำซ้อนกันแล้ว ยังให้ประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ทำวิจัยเนื่องจากผู้วิจัยจะได้มีความรู้ที่กว้างขวางครอบคลุมเรื่องที่จะทำวิจัยเป็นอย่างดีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการวิจัยเอกสารเป็นเรื่องยืดเยื้อ ไม่สามารถบรรยายได้หมดในบทความฉบับนี้ เราจึงเสนอเพียงแค่ว่ากระบวนการวิจัยทางมนุษยศาสตร์กับการวิจัยเอกสารนั้น เกือบจะเป็นหนึ่งเดียวกัน สิ่งที่ทำให้กระบวนการทั้งสองแตกต่างกัน ก็มีแต่เพียงว่า การวิจัยเอกสารสามารถใช้ในวิชาการได้ทุกสาขา รวมทั้งสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์ แต่ในสาขาทั้งสองนั้นการวิจัยเอกสารอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องประกอบด้วยกระบวนการวิจัยเชิงประจักษ์ (empirical research) ในขณะที่มนุษยศาสตร์มีแต่การวิจัยเอกสารอย่างเดียว แต่การมีอย่างเดียวก็นำไม่ได้หมายความว่าแต่ประการใดว่า มนุษยศาสตร์ดีต่อกว่าสาขาอื่น เพราะการวิจัยไม่ได้มีเพียงการรายงานว่เอกสารมีเนื้อหาว่าอย่างไรเท่านั้น แต่ยังรวมความไปถึงการมีปฏิสัมพันธ์กับตัวบทอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างกรอบความคิด หรือแง่มุมใหม่ ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในตัวบทนั้น ๆ ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นการสร้างสรรค์ความรู้ในทางมนุษยศาสตร์

สรุป

ในบทความฉบับนี้ เราได้อภิปรายกันเกี่ยวกับกำเนิดของกลุ่มวิชามนุษยศาสตร์ แต่เราก็กังไม่ได้สรุปว่า แล้ววิชาการอะไรบ้างที่ถือว่าเป็นมนุษยศาสตร์ ปัญหาที่มีความคลุมเครืออยู่สูง เพราะในปัจจุบันนี้วิชาการต่าง ๆ ได้กลืนเข้าหากันค่อนข้างมาก และการบอกว่าวิชาการใดเป็นมนุษยศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ หรือแม้แต่วิทยาศาสตร์ ก็ทำไม่ได้ง่าย ๆ เหมือนกับการบอกว่ากามีสีดำหรือสีขาว สังคมศาสตร์ในปัจจุบันเองก็เริ่มหันจากการใช้แบบจำลองทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ มาใช้เทคนิควิธีทางมนุษยศาสตร์ ที่ประกอบด้วยการอ่านการตีความการให้และสร้างความหมายมากขึ้น ดังนั้น เราจึงเห็นการศึกษาสังคมที่อาศัยการถือว่า ปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นเหมือนตัวบท ที่ผู้ศึกษาทำหน้าที่ตีความเพื่อสร้างความหมาย การทำเช่นนี้ก็เท่ากับว่าเป็นการทำให้พรหมแดนระหว่าง สังคมศาสตร์กับมนุษยศาสตร์กลมกลืนกันมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นวิทยาศาสตร์กับมนุษยศาสตร์เองก็มีความสัมพันธ์กันมากขึ้นกว่าเดิม การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชีวจริยศาสตร์เป็นตัวอย่างที่ดี ชีวจริยศาสตร์ หรือ bioethics คือวิชาการที่ศึกษาคูณค่าทางจริยะของพัฒนาการใหม่ ๆ ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ปัญหาบางประการที่วิชานี้ศึกษาก็ได้แก่เช่น การศึกษาวิจัยตัวอ่อนมนุษย์เพื่อพัฒนาเป็นเนื้อเยื่ออวัยวะเป็นสิ่งที่ถูกทำนองคลองธรรมหรือไม่ ประการใด จะเห็นได้ว่าการศึกษาคำตอบต่อประเด็นเหล่านี้ ไม่สามารถใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้เลย เพราะเราไม่ได้กำลังสังเกตธรรมชาติว่าเป็นอย่างไร เรากำลังคิดถึงทางเลือกของการปฏิบัติ ว่าเราควรจะทำอย่างไรในกรณีเช่นนี้ การพูดถึงความ “ควร” หรือ “ไม่ควร” ก็เป็นเรื่องของคุณค่าซึ่งวิชาปรัชญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมนุษยศาสตร์มาแต่เดิม แต่ถึงแม้กระนั้น จุดเน้นของสังคมศาสตร์ก็ยังอยู่ที่การพยายามเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม และของวิทยาศาสตร์ก็อยู่ที่การพยายามเข้าใจปรากฏการณ์ธรรมชาติ ในขณะที่มนุษยศาสตร์มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ที่อยู่ในตัวบทที่มีลักษณะเฉพาะตน ซึ่งก็รวมไปถึงการวินิจฉัยคุณค่าในเชิงกว้างที่ไม่ได้เจาะจงลงไปถึงระบบของสังคมใดสังคมหนึ่ง หรือวัฒนธรรมใดวัฒนธรรมหนึ่ง ดังที่ทำกันในสังคมศาสตร์ หรือมิฉะนั้นก็เป็นการศึกษาเหตุการณ์เฉพาะที่เกิดขึ้นไปแล้วเช่นในประวัติศาสตร์ ซึ่งก็ถือกันว่าเป็นมนุษยศาสตร์ (นักวิชาการบางคนอาจจะถือว่าการศึกษาสังคมในอดีตด้วยวิธีการทางสังคมศาสตร์ น่าจะเป็นสังคมศาสตร์ด้วย แต่ในท้ายที่สุดการศึกษาเช่นนี้ก็ยังคงอาศัยการอ่าน วิเคราะห์และตีความตัวบทอยู่ดี) ดังนั้น แม้ว่า จะมีความคาบเกี่ยวกันระหว่างสาขาวิชาการ แต่เราก็พอจะบอกได้จากกรณีเน้นหนักเช่นนี้ว่า วิชาการใดอยู่ในแขนงใดระหว่างกลุ่มวิชาการหลักทั้งสามกลุ่มนี้

เอกสารอ้างอิง

Skirbekk, Gunnar and Nils Gilje. 2001. **A History of Western Thought: From Ancient Greece to the Twentieth Century**. Routledge.

บทปริทัศน์บทความเรื่อง ลักษณะทั่วไป กำเนิดและกระบวนการทางมนุษยศาสตร์*

สมภาร พรมทา

การวิจัยทางมนุษยศาสตร์ตามที่อาจารย์ไสรจักษ์นำเสนอ นั้นเน้นไปที่กระบวนการเชิงปฏิบัติ เพื่อให้ได้มาซึ่งงานวิจัยทางมนุษยศาสตร์ที่ดี ซึ่งผมไม่มีประเด็นที่จะวิจารณ์อะไร เพราะเห็นด้วยกับสิ่งที่ท่านอาจารย์เสนอมานั้นแทบทุกประการ แต่มีสิ่งหนึ่งที่ผมคิดว่าท่านอาจารย์ไสรจักษ์ไม่ได้นำมา กล่าวถึงมากนักในบทความของท่าน และสิ่งนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากเท่า ๆ กับกระบวนการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งงานวิจัยที่ดีอย่างที่ท่านอาจารย์ไสรจักษ์เสนอ สิ่งนี้ผมขอเรียกว่า “ปรัชญา” ว่าด้วยการวิจัยทางมนุษยศาสตร์ ผมใคร่ขอใช้เนื้อที่ของบทปริทัศน์นี้แลกเปลี่ยนสิ่งนี้กับท่านอาจารย์ไสรจักษ์ และท่านผู้อ่านดังนี้

ในโลกแห่งวิทยาการ เรามักกล่าวถึงเป้าหมายของการศึกษาว่าจะต้องตรงไปหาสิ่งใดสิ่งหนึ่งเสมอ การศึกษาในโลกนี้มีหลายประเภท ดังนั้นเป้าหมายของการศึกษาก็มีได้หลายอย่าง แต่ไม่ว่าจะมากมายอย่างไร เราก็พอจัดประเภทของเป้าหมายการศึกษาได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. เพื่อให้ได้มาซึ่งความเข้าใจ
2. เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง
3. เพื่อให้ได้มาซึ่งความจริง

ตัวอย่างของเป้าหมายการศึกษาอย่างแรกอาจแสดงได้ด้วยงานศึกษาค้นคว้าที่กระทำโดยนักสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มีหนังสือสองเล่มที่ผมขอยกมากล่าวถึง เล่มแรกชื่อ *In the Hope of Nibbana* เขียนโดย Winston L. King⁽¹⁾ เล่มที่สองชื่อ *Buddhism and Society* เขียนโดย Melford E. Spiro⁽²⁾ ทั้งคู่เป็นงานทางสังคมวิทยาศาสนา โดยผู้เขียนทั้งสองท่านได้ใช้สังคมชนบท

* ผมเข้าใจว่าคำว่า “ปริทัศน์” มีความหมายกว้างกว่าการวิจารณ์ตัวงาน การพูดอะไรเสริม แทนที่การวิจารณ์ตัวงาน เพื่อให้เราเข้าใจเรื่องที่กำลังถกกันอยู่นั้นมากขึ้นก็เป็นการปริทัศน์อย่างหนึ่ง ผมเลือกความหมายนี้เพราะเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์มากที่สุด โดยถือวิสาสะว่าท่านอาจารย์ไสรจักษ์เป็นผู้แสดงความเห็นก่อนว่าอะไรคืองานวิจัยทางมนุษยศาสตร์ และเราจะได้อะไรดี ๆ ทางด้านนี้มาอย่างไร จากนั้นผมก็มาพูดเสริมต่อ ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อช่วยกันเติมภาพของสิ่งที่เราต้องการหาให้สมบูรณ์มากขึ้น-ผู้เขียน

(1) Winston L. King, *In the Hope of Nibbana* (La Salle: Open Court, 1962).

(2) Melford E. Spiro, *Buddhism and Society* (London: George, Allen and Unwin, 1971).

ของประเทศพม่าเมื่อราว 30 ปีที่แล้วเป็นสถานที่ศึกษาเก็บข้อมูล หนังสือสองเล่มนี้อ่านแล้วเราจะเข้าใจว่าชาวชนบทพม่ารู้สึกและปฏิบัติอย่างไรต่อพระพุทธศาสนาที่เขาเคารพนับถือ โดยที่ผู้เขียนทำหน้าที่เป็นผู้นำสิ่งที่ควรเล่ามาเล่าให้เราฟัง แจกแจงสิ่งที่ควรแจกแจงให้เราฟัง และทำหน้าที่สื่อสารสิ่งที่ควรสื่อสารอื่น ๆ ให้เราซึ่งไม่ได้มีโอกาสไปสัมผัสสังคมชนบทพม่าเหมือนท่านผู้เขียนได้รับทราบ ทั้งนี้เพื่อให้เราได้เกิด “ความเข้าใจ” ว่า อ้อที่ชาวพม่าเขาเชื่อและปฏิบัติเช่นนี้ก็เพราะเหตุนี้นะท่านผู้เขียนไม่สรุปอะไรทั้งนั้น ปล่อยให้ผู้อ่านสรุปเอง ที่ไม่สรุปผมตีความว่าเพราะท่านเห็นว่าการเข้าใจต่อเรื่องใด ๆ ก็ตามแต่ต้องออกมาจากข้างในของคนแต่ละคน เราเข้าใจแทนคนอื่นไม่ได้ วิธีการตามที่กล่าวมานี้ นักวิชาการด้านศาสนศึกษาในอเมริกาและแคนาดานิยมใช้มาก เพราะนักวิชาการในประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ถือจารีตนี้ การศึกษาศาสนาเพื่อบอกว่าใครคิดผิดคิดถูกจึงไม่สู้ปรากฏในดินแดนเหล่านี้ ข้อนี้อาจพิจารณาได้ว่าไม่ใช่เพราะนักวิชาการเหล่านี้ต้องการเลี่ยงปัญหา แต่ปัญหาว่าใครผิดใครถูกจะค่อย ๆ หมดความสำคัญลงถ้าเราเข้าใจกันและกันมากขึ้น นักวิชาการด้านพุทธศาสนศึกษาบางคนในกลุ่มนี้เดินทางไปศึกษาสังคมพุทธในหลายแห่ง โดยที่แต่ละแห่งก็ต่างความคิดต่างวัฒนธรรม การที่ท่านผู้ศึกษาเข้าใจว่าทำไมแต่ละสังคมจึงคิดไม่เหมือนกันน่าจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ท่านไม่เห็นว่าการศึกษาเพื่อหามาตรฐานทางศีลธรรมชนิดที่ถูกต้องตามพระพุทธประสงค์เป็นเรื่องสำคัญ

เป้าหมายของการศึกษาในข้อสองคนมักนึกถึงวิทยาศาสตร์ ข้อเท็จจริงในที่นี้หากกล่าวอย่างไม่คิดอะไรมากนักก็พอเข้าใจได้ว่าหมายถึงสิ่งที่ฝรั่งเรียกว่า “Facts” ยกตัวอย่างเช่น น้ำที่เราดื่มมันสีใส ๆ เป็นของเหลว นักวิทยาศาสตร์ตั้งสมมติฐานว่าสิ่งที่ปรากฏแก่การรับรู้ของเราอาจไม่ใช่ข้อเท็จจริงก็ได้ ความคิดนี้พอเอามาใช้มองเรื่องน้ำก็ก่อให้เกิดความพยายามที่จะหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับน้ำ ตามหลักวิชาเคมีสมัยใหม่ เราเชื่อกันว่าน้ำนั้นประกอบขึ้นจากธาตุสองธาตุ เขียนเป็นภาษาเคมีว่า H_2O อาจเป็นไปได้ว่าในอนาคตอาจมีการแยกน้ำแล้วพบต่อไปอีกว่าสามารถแยกไปได้มากกว่าที่เห็นอยู่เวลานี้ ข้อค้นพบนั้นก็กลายเป็น “ข้อเท็จจริง” อันใหม่เกี่ยวกับน้ำ ว่ากันว่า “ข้อเท็จจริงในทางวิทยาศาสตร์” นั้นเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงอย่างไร เป้าหมายของวิทยาศาสตร์ก็ยังคงที่ คือวิทยาศาสตร์จะไล่หา “Facts” ที่ซ่อนอยู่ในความมืดของธรรมชาติต่อไป เป้าหมายประการที่สามนั้นคนมักนึกถึงวิชาปรัชญา กับศาสนา ปรัชญานั้นก่อตัวมาจากความสนใจของคนโบราณบางคนที่ยกถามจะทะลุผ่านสิ่งที่ตาธรรมตามองเห็น หูธรรมตาได้ยิน เป็นต้น ไปยังภาวะที่เป็นแก่นแท้ของสรรพสิ่ง มองจากแง่นี้ปรัชญาอาจจะใกล้เคียงกับวิทยาศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้น จะต่างกันอยู่บ้างก็ตรงที่สิ่งที่นักปรัชญาสนใจในฐานะเป้าหมายของการศึกษานั้นไม่ใช่ข้อเท็จจริง (facts) หากแต่คือความจริง (truths) สิ่งที่เรียกว่าข้อเท็จจริงนั้นไม่สู้จะมีเสน่ห์นักสำหรับนักปรัชญา ด้วยว่าสิ่งเหล่านี้เพียงแต่ใช้ตาหูฟังก็เข้าถึงได้แล้ว สิ่งที่เรียกว่าความจริงนั้นเป็นอะไร

บางอย่างที่เร้นลับ งดงาม ซึ่งเมื่อเข้าถึงแล้วจะช่วยเปิดดวงตาแห่งปัญญาของเราให้ขยายกว้างออกไป ศาสนานั้นใกล้เคียงกับปรัชญาตรงที่สนใจความจริงเช่นกัน แต่ต่างกันตรงที่ความจริงที่ปรัชญาสนใจนั้นกว้างกว่าที่ศาสนาสนใจ ศาสนาสนใจเฉพาะความจริงที่สัมพันธ์กับความดีงาม หลักอริยสัจของพุทธศาสนานั้นชื่อก็บอกอยู่แล้วว่าได้แก่ “ความจริงอันประเสริฐ” ประเสริฐในที่นี้พุทธศาสนานามายความว่าช่วยให้เรามีชีวิตที่สูงส่งดีงาม ความจริงบางอย่างที่ปรัชญาอ้างว่าตนค้นพบนั้นอาจไม่เกี่ยวกับการช่วยยกระดับชีวิตของเราให้สูงส่งเลยก็ได้

เป้าหมายของการศึกษาสามประการที่กล่าวมาข้างต้น สองประการหลังเคยมีบทบาท (และอาจจะยังมีบทบาทอยู่) ในฐานะสิ่งที่ถูกใช้เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างงานวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ มีผู้เสนอว่า เป้าหมายของงานวิจัยทางวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์คือข้อเท็จจริง ส่วนเป้าหมายของงานวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์คือความจริง การแบ่งโดยอาศัยเกณฑ์เรื่องข้อเท็จจริงและความจริงนี้ผมคิดว่าเกิดขึ้นจริงในวงวิชาการสายมนุษยศาสตร์ และน่าสังเกตว่าผู้ที่บอกว่าอะไรคือความแตกต่างระหว่างงานวิจัยด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ข้างต้นมักเป็นคนในวงการมนุษยศาสตร์ ในขณะที่ผู้อยู่ในวงการวิทยาศาสตร์กับสังคมศาสตร์ไม่สู้จะถามคำถามนี้ อาจเป็นเพราะว่าเป้าหมายของการวิจัยในสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ค่อนข้างชัดเจนแล้วว่าเป็นการหาข้อเท็จจริง ในขณะที่ในทางมนุษยศาสตร์เป้าหมายที่ว่ามันไม่ได้ชัดเจนมาก เมื่อไม่ชัดเจนมากก็มีคนทำต่างกัน บางทีเราก็พบว่างานวิจัยทางมนุษยศาสตร์บางแขนงไปเล่นกับเรื่องข้อเท็จจริง เลยกลายเป็นปัญหาให้นักมนุษยศาสตร์บางท่านสงสัยและกังวลว่าเรากำลังทำสิ่งที่อยู่นอกกรอบของมนุษยศาสตร์หรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาประเด็นว่าอะไรควรถือว่าเป็นเป้าหมายของงานวิจัยด้านมนุษยศาสตร์ ผมคิดว่ามีปัญหาที่เราต้องระงับให้กระจ่างก่อนคือ อะไรคือมนุษยศาสตร์ คำตอบอาจมีได้สองอย่าง อย่างแรกคือตอบโดยดูว่าเราใช้คำนี้ในความหมายอย่างไร วิธีง่าย ๆ ในการหาความหมายของคำว่ามนุษยศาสตร์ก็คือพลิกดูเอกสารเกี่ยวกับคณะทางด้านมนุษยศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แล้วดูว่าภายในคณะที่เวลานั้นเขาสอนอะไรบ้าง ที่คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นคณะทางด้านมนุษยศาสตร์นั้น เราสอน 7 เรื่องหลัก ๆ คือ (1) ปรัชญาและศาสนา (2) ประวัติศาสตร์ (3) ภูมิศาสตร์ (4) ภาษาศาสตร์ (5) บรรณารักษศาสตร์ (6) วรรณคดี และ (๗) ภาษาเช่นภาษาอังกฤษ จีน ญี่ปุ่น ไทย ถ้าไม่ดูแบบนี้ก็ต้องดูอีกแบบหนึ่งคือ หากความหมายที่ควรจะเป็นของคำว่ามนุษยศาสตร์ เวลาที่ผมเห็นมีคนบ่นมากขึ้นว่าบางสาขาในคณะอักษรศาสตร์นั้นไม่ควรจัดรวมอยู่ในสายมนุษยศาสตร์ เช่นประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ภาษาศาสตร์ บรรณารักษศาสตร์ และภาษา จะเห็นว่าถ้าใช้เกณฑ์นี้จับ ก็จะไม่เหลือเพียงปรัชญา ศาสนา และวรรณคดีเท่านั้นที่สมควรจัดว่าเป็นมนุษยศาสตร์

สำหรับผม การแบ่งว่าอะไรควรจัดอยู่ในความรู้ประเภทที่เรียกว่ามนุษยศาสตร์ไม่ใช่ปัญหาสำคัญเท่ากับท่าทีที่เราพึงมีต่อทิศทางการค้นคว้าวิจัยที่กระทำภายในศาสตร์ที่เราตกลงเรียกกันว่ามนุษยศาสตร์ โดยที่การตกลงนี้จะเอาเกณฑ์อย่างไม่เคร่งครัดเช่นเกณฑ์คือมนุษยศาสตร์ตามที่ใช้กันอยู่ หรือเกณฑ์ที่เคร่งครัดอันหมายถึงการตั้งคำถามกันจริง ๆ ว่าอะไรควรจัดว่าเป็นมนุษยศาสตร์ก็ได้ แต่เกณฑ์ทั้งสองแบบนี้จะให้ผลที่แตกต่างกัน เกณฑ์อันเคร่งครัดที่ทอนมนุษยศาสตร์ลงเหลือเพียงปรัชญา ศาสนา และวรรณคดี อาจทำให้การค้นคว้าวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์เน้นไปที่การค้นหาคำความจริงเป็นใหญ่ ในขณะที่เกณฑ์แบบไม่เคร่งครัดอาจยอมให้งานวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์บางสายมุ่งไปที่การเก็บข้อเท็จจริงอย่างวิทยาศาสตร์ก็ได้ ตัวอย่างก็เช่นงานวิจัยทางด้านภาษาศาสตร์ ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ที่ทำกันในคณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ เป็นต้น

จะอย่างไรก็ตาม แม้จะใช้คำว่ามนุษยศาสตร์อย่างเคร่งครัดแล้ว ผมก็ยังเห็นว่าอาจเป็นไปได้ที่งานค้นคว้าวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์ที่กระทำในขอบเขตวิชาปรัชญา ศาสนา และวรรณคดีบางชิ้นก็อาจเล็งไปที่การค้นหาคำข้อเท็จจริงมากกว่าความจริงได้ ตัวอย่างเช่นงานวิจัยทางด้านจริยศาสตร์-ศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดลที่แม้จะจัดอยู่ในประเภทงานทางปรัชญา ก็อนุโลมให้มีการศึกษาปรากฏการณ์ทางด้านจริยธรรมของผู้คนในสังคมทำนองเดียวกับที่กระทำกันในทางสังคมศาสตร์ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผมคิดว่าเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นน่าจะเป็นผลดีแก่วงการวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์มากกว่า เพราะเกณฑ์ที่เคร่งครัดอาจก่อให้เกิดการปิดกั้นประโยชน์ที่สังคมจะได้รับในทางวิชาการด้านมนุษยศาสตร์นั้นนั่นเอง มีคนกล่าวไม่น้อยเลยว่าผลการศึกษาวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์มีความสัมพันธ์กับการนำไปใช้ในชีวิตจริงน้อยกว่าสายวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ เกณฑ์ที่เปิดกว้างเอาไว้หลวม ๆ ตามที่ผมเสนอนี้อาจช่วยแก้ปัญหาที่กล่าวมานี้ได้บ้างกระมัง

การมีเกณฑ์ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ไม่ได้แปลว่านักวิจัยทางด้านมนุษยศาสตร์จะไม่ควรมี “ภาพในใจ” ที่ว่างานวิจัยทางด้านนี้ในเชิงอุดมคตินั้นเป็นอย่างไร ในบทความของท่านอาจารย์โสรัจจ์นั้นผมเข้าใจว่าสิ่งที่ท่านอาจารย์เสนอส่วนหนึ่งก็คือภาพในใจตามที่ท่านมองเห็น ภาพในใจดังกล่าวนี้อาจมีแตกต่างกันไปในแต่ละคน หรืออาจเป็นภาพรวมของวงการมนุษยศาสตร์ก็ได้ การมุ่งไปหาความจริงนั้นผมคิดว่าน่าจะเป็นภาพในใจที่ติดอยู่กับวงการมนุษยศาสตร์มายาวนานและคงจะติดอยู่ต่อไป จะอย่างไรก็ตาม ผมคิดว่า “ความจริง” ที่ดูจะผลานแน่นอนเป็นเนื้อเดียวกับมนุษยศาสตร์นี้ก็อาจมีประเด็นที่สามารถคิดต่อในเชิงรายละเอียดได้ไม่รู้จบสิ้นว่าหมายความว่าอย่างไร ต่อไปนี้ผมขอเสนอแนวคิดบางแง่มุมเกี่ยวกับสิ่งที่เรียกว่าความจริงที่เรากำลังพิจารณากันอยู่

ปกติเมื่อกล่าวถึงความจริงในงานวิจัยด้านมนุษยศาสตร์ เรามักหมายถึงไปที่ผลการวิจัยมากกว่ากระบวนการในการทำวิจัย ศาสตราจารย์กอมบรีชกล่าวเอาไว้ในบทความเรื่อง “Buddhist Studies

in Britain”⁽³⁾ ว่าเป้าหมายของการศึกษาค้นคว้าหรือทำวิจัยในเรื่องใดก็ตามแต่ที่กระทำโดยนักวิชาการในมหาวิทยาลัยต้องมุ่งไปที่ “ความจริง” แต่ความจริงตามที่อาจารย์กอมบริชเข้าใจมิได้เป็นคุณสมบัติของคำตอบ หากแต่เป็นคุณสมบัติของตัวกระบวนการ ท่านได้ขยายความว่า ถ้าเราเข้าใจว่าความจริงเป็นคุณสมบัติของคำตอบ ก็อาจทำให้เราเข้าใจว่าผลของการศึกษาค้นคว้าในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ตนกระทำอาจเป็นสิ่งที่สิ้นสุดลงได้เพราะได้คำตอบที่สมบูรณ์แบบแล้ว ตรงกันข้าม ถ้าเราเข้าใจว่าความจริงในที่นี้เป็นคุณสมบัติของกระบวนการค้นคว้าวิจัย เราก็จะรู้สึกคำตอบที่จะได้มาจากงานวิจัยนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะมีวันสิ้นสุดในตัวเอง ผลของการวิจัยตามที่คณะของท่านอาจารย์กอมบริชเป็นสิ่งที่นักวิชาการผู้ทำการค้นคว้าวิจัยควรมองอย่างถ่อมตนว่าเป็นสิ่งที่แม้จะผ่านกระบวนการค้นคว้าอย่างรอบคอบ รอบด้าน และอดทนอย่างยิ่งแล้ว ก็ยังอาจผิดได้กระบวนการทำวิจัยบนพื้นฐานของความอ่อนน้อมถ่อมตน อดทนต่อความยาวนานของเวลาและความยากลำบากที่จะได้ผลงานออกมา คือสิ่งที่สะท้อนความจริง และความจริงในความหมายนี้อาจารย์กอมบริชเห็นว่าเป็นสิ่งที่ต้องสนับสนุนให้เกิดในงานวิจัย

สิ่งที่ท่านอาจารย์กอมบริชเสนอตามความเห็นของผมน่าจะช่วยให้เรามองเห็นหนทางที่จะแสวงหา “ปรัชญา” ว่าด้วยการวิจัยทางมนุษยศาสตร์ที่เรากำลังพิจารณากันอยู่นี้ได้ อันที่จริงข้อคิดของอาจารย์กอมบริชนี้ผมคิดว่าสามารถใช้ได้กับงานวิจัยทุกแขนง กล่าวคือไม่ว่าเราจะทำวิจัยทางวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือว่ามนุษยศาสตร์ สิ่งที่เราควรตระหนักก็คือสิ่งที่ค้นพบในฐานะผลของการวิจัยอาจผิดได้ เราจึงไม่ควรเข้าใจว่านั่นคือความจริงสุดท้ายแล้ว พร้อมกันนี้เราก็ควรให้ความสนใจตัวกระบวนการในฐานะสิ่งที่สะท้อนความจริงว่าอาจมีความหมายมากกว่าตัวผลงานเสียด้วยซ้ำ ผมเคยได้ยินใครบางคนในวงการปรัชญาพูดว่า งานวิจัยสำคัญที่การถาม ไม่ใช่การได้มาซึ่งคำตอบ บางทีการรู้จักอดทนไม่ผลิผลลามตอบอะไรออกไปง่าย ๆ ก็เป็นคุณสมบัติที่สะท้อนความเป็นนักวิจัยที่ดี ถ้านี่คือ “ความจริง” เราจะเห็นว่าความจริงที่เราเรียกร้องหาในการศึกษาค้นคว้าไม่ว่าจะในทางใดก็ตามแต่เป็นสิ่งที่มีความหมายกว้าง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็อาจกล่าวรวบลงให้คลุมสองเรื่องหลัก ๆ คือ (1) ผลการศึกษาวิจัย (2) กระบวนการวิจัยซึ่งผู้วิจัยเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญ

ถึงตรงนี้สิ่งที่ผมต้องการเสนอก็คือ นิยามที่เราเคยให้มาเพื่อแยกแยะอะไรคืองานวิจัยทางมนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์นั้นควรพิจารณาว่าเป็น “นิยามเชิงปฏิบัติการ” อันหมายถึงว่า เรานิยามอย่างนี้เพื่อแบ่งงานกันทำอย่างแข็ง ๆ ในตอนต้น แต่อาจยืดหยุ่นได้ในกรณีพิเศษบางกรณี เพื่อไม่ให้ทำงานซ้ำซ้อนกันเท่านั้น ไม่ใช่ให้นิยามเพื่อประเมินว่า งานนี้ “ควรถูกคัดออก”

⁽³⁾ Richard Gombrich, “Buddhist Studies in Britian,” in Donald K. Swearer and Somporn Promta, eds., *The State of Buddhist Studies in the World 1972-1999* (Bangkok: Chulalongkorn Center for Buddhist Studies, 2000).

จากวงการของพวกเราหรือไม่ อาจารย์ไสรจักษ์นั้นเป็นนักปรัชญา แต่งานวิจัยบางชิ้นของท่านถูกวิพากษ์ว่าไม่ควรจัดว่าเป็นงานทางปรัชญา ผมคิดว่าความเห็นไม่ตรงกันนี้ส่วนหนึ่งอาจมาจากการที่เราไม่ได้ยึดนิยามเชิงปฏิบัติการตามที่ผมเสนอมาข้างต้นก็ได้ ผมหมายความว่า ในกรณีพิเศษบางกรณี นักมนุษยศาสตร์บางท่านอาจทำงานวิจัยที่ดูจะเป็นทางสังคมศาสตร์ (เช่นงานของท่านอาจารย์ไสรจักษ์บางชิ้นที่มีผู้เห็นว่าไม่ควรเรียกวางานทางปรัชญา) หรือทางอื่น ๆ สำหรับผม ถ้ามีคำอธิบายเพียงพอว่าทำไมท่านที่เป็นนักมนุษยศาสตร์จึงทำงานออกมาในลักษณะที่พิเศษเช่นนั้น (เช่นท่านอาจกล่าวว่านักสังคมศาสตร์ทั่วไปไม่สนใจหรือไม่เหมาะที่จะทำเรื่องนี้เท่ากับท่าน และเรื่องเช่นนี้เป็นเรื่องสำคัญที่วงวิชาการต้องการรู้หรือสาธารณชนจะได้ประโยชน์) ก็ไม่มีเหตุผลที่เราจะไม่ยอมรับ กล่าวง่าย ๆ คือผมเห็นว่าเราที่อยู่ในวงวิชาชีพทางด้านวิชาการย่อมรู้กันอยู่ว่าอะไรคืองานในสายงานของตน แต่ในบางกรณีเรื่องบางเรื่องเรียกร้องให้เราทำเลยไปจากสายงานของตน ด้วยเหตุผลหลายประการ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วผลของการทำเลยขอบเขตของตนนั้นก็เป็ผลดีทั้งแก่วงวิชาการและสาธารณชน เราควรจะมีมาตรการสำหรับปกป้องนักวิชาการที่ตกอยู่ในเงื่อนไขที่ว่านี้ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีมาตรการในการปกป้องท่านเหล่านี้จากการถูกคัดออกจากสายงานของตนในการประเมินผลงานทางวิชาการเพื่อให้คุณให้โทษ (เช่นการขอเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น) โดยที่มาตรการที่ว่านี้ส่วนหนึ่งอาจได้มาโดยการใช้นิยามเชิงปฏิบัติการเป็นเกณฑ์ในการประเมินสิ่งที่เพื่อนพ้องในวงวิชาการด้วยกันกระทำตามที่ผมกล่าวมาข้างต้น

เมื่อผ่านนิยามเชิงปฏิบัติการมาแล้ว เราก็จะมาถึงนิยามอันเป็นหัวใจของงานวิจัยจริงๆ (ซึ่งอาจจะเรียกว่านิยามเชิงคุณภาพก็ได้) ซึ่งตรงนี้ผมคิดว่าสิ่งที่ท่านอาจารย์กอมบริชกล่าวมาข้างต้นสามารถเอามาประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมเจาะ เมื่อผนวกสองเรื่องนี้เข้าด้วยกัน สิ่งที่ผมจินตนาการว่าจะเกิดในวงวิชาการก็คือ เราจะไม่ถือกันเคร่งครัดตายตัวอย่างแข็งปั้งว่าจะต้องมีเส้นแบ่งระหว่างงานวิจัยทางมนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ชนิดที่ถ้าใครไม่ทำตามเกณฑ์ที่ว่านี้ เราจะคัดออก แต่เราจะไปดูที่เนื้องานเป็นหลักว่างานนั้นแสดงความรับผิดชอบ รอบคอบ อดทน อ่อนน้อมต่อมตคนที่รับว่าผลการศึกษาแม้จะผ่านกระบวนการที่เหน็ดเหนื่อยมาเพียงใดก็อาจจะยังไม่สมบูรณ์ อาจจะผิดได้ พลาดได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็คือการไม่ให้ความสำคัญแก่ “ชื่อ” เท่ากับ “คุณภาพ” อย่างที่ไกวเล้งหรือใครสักคนกล่าวเอาไว้ว่า “สุราชั้นดีนั้นดูที่รส ไม่ได้ดูที่ไหสำหรับบรรจุ”

บทปริทัศน์บทความเรื่อง ลักษณะทั่วไป กำเนิดและกระบวนการทางมนุษยศาสตร์

สุวรรณา สถาอานันท์

เรียนท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาทุกท่าน ตอนที่ทางฝ่ายผู้จัดชวนให้มาปริทัศน์บทความนั้น ดิฉันเรียกห้องว่าให้ส่งอะไรมาให้อ่านก่อน เพราะไม่รู้ว่าจะรับได้อย่างไรถ้าไม่เห็นว่าจะให้ไปทำอะไร ฝ่ายผู้จัดเลยไปขอให้อาจารย์ไสรจรงค์ส่งอะไรมาให้อ่าน อาจารย์ไสรจรงค์ดูเร่งรัดก็เลยส่งอะไรให้มา ส่วนหนึ่งที่อยู่ในมือดิฉัน แต่ที่วันนี้ฟังแล้วกลายรูปออกไปพอสมควรเขาเป็นอย่างไรว่าสิ่งที่จะให้ความเห็นจะอยู่บนฐานของสิ่งที่ได้รับอ่านไปก็แล้วกัน ซึ่งจริง ๆ ก็เชื่อมโยงกับสิ่งที่อาจารย์ได้พูดเมื่อคืนนี้แต่อาจารย์ได้ขยายความบางส่วนออกมาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ประการแรกคือการนิยามว่ามนุษยศาสตร์คืออะไร อาจารย์ใช้การนิยามที่ดิฉันคิดว่าค่อนข้างแคบไป สมมติดิฉันตั้งใจใหม่ว่าคำว่ามนุษยศาสตร์ (Humanities) นี้เป็นพหุพจน์ของ Humanity ดิฉันคิดว่ามนุษยศาสตร์กับมนุษยธรรมเป็นเรื่องเดียวกัน ไปด้วยกัน สมมติดิฉันนิยามมนุษยศาสตร์ว่าเป็นกระบวนการสร้างมนุษยธรรม ด้วยวิธีการเชื่อมโยงประสบการณ์ของมนุษย์เข้ากับโลกที่เป็นไปได้ทั้งออกนอกมาจากวรรณกรรม วรรณกรรมนั้นอาจจะปรัชญา เป็นวรรณคดี หรือ จะเป็นประวัติศาสตร์ก็แล้วแต่ เหล่านี้เป็นงานหลักทางมนุษยศาสตร์ กระบวนการสร้างมนุษยธรรมตรงนี้เกิดขึ้นได้เมื่อเชื่อมโยงประสบการณ์ของผู้อ่าน ผู้รับรู้เข้ากับโลกที่เป็นไปได้ทั้งองงายพัฒนาออกมาจาก Text การเชื่อมโยงตรงนี้ทำให้เกิดอะไรขึ้น ดิฉันเชื่อว่าเพื่อพัฒนาจินตนาการเชิงสุนทรีย์ ศีลธรรมและเหตุผลของผู้อ่านหรือผู้รับรู้นั้น ทุกครั้งที่มนุษย์เราก่อนจะตัดสินใจทำอะไรจริง ๆ เรามีการทดลองการตัดสินใจในใจของเราก่อน โลกมนุษยศาสตร์นั้นสร้างมนุษยธรรมโดยการช่วยทำให้การทดลองตัดสินใจในจินตนาการนั้นมีความนุ่มนวล มีมิติต่าง ๆ มากขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจจริงในโลกปฏิบัติประจำวัน ดิฉันยกตัวอย่างง่าย ๆ ถ้าเป็นคนที่ผ่านมาโลกมนุษยศาสตร์น้อย ถ้ามีคนมาทำให้โกรธมาทูปตีเรา เราทูปกลับทันที แต่ดิฉันอยากจะเชื่อว่า คนที่ได้ผ่านโลกมนุษยศาสตร์นั้นก่อนที่จะทูปกลับนั้นจะคิดทดลองหาวิธีอื่นดีใหม่ เช่น ประชดประชัน ตีวาทะทบทคราด ค้อนบ่าง ทำให้รู้ว่าโกรธ ทำให้รู้ว่าอื่นมีวิธีอีกที่เป็นไปได้ โลกแห่งจินตนาการที่มนุษยศาสตร์ช่วยทำให้นุ่มนวล จะช่วยเพิ่มวิธีการหลากหลายที่จะบอกให้รู้ว่า ฉันไม่พอใจนะ ไม่ใช่ชกกลับโดยทันที ตรงนี้ที่ดิฉันบอกวามมนุษยศาสตร์คือการสร้างมนุษยธรรมผ่านการเชื่อมประสบการณ์เข้ากับโลกแห่งจินตนาการ เราได้ชกซ้อมประเด็นทางสุนทรีย์ ศีลธรรม และเหตุผลในโลกแห่งจินตนาการเสียก่อน แล้วจึงเข้าไป

มีผลในทางปฏิบัติในชีวิตจริงต่อไป ดิฉันคิดว่าตรงนี้เป็นรากแก้วของมนุษยศาสตร์ ส่วนที่อาจารย์พูดว่าเป็นการศึกษาหาความรู้และเข้าใจด้วยการให้ความหมาย และ การตีความ ดิฉันคิดว่าสิ่งที่อาจารย์ใส่รั้วเขียนนั้นหมายความว่า เพื่อให้โลกสองโลกเชื่อมโยงกันได้ถึงต้องมีกรให้ความหมายและตีความ ทำไมต้องตีความเพราะว่าโลกของ Text อยู่ในคนละสมัย คนละวัฒนธรรม คนละเวลากับโลกของผู้อ่าน

ดังนั้นการตีความจึงเป็นการเชื่อมโยงโลกที่เป็นไปได้ที่อกเงยจาก Text กับโลกของเราที่เราใช้ชีวิตอยู่ประจำวัน ถ้าคิดแบบนี้**การวิจัยทางมนุษยศาสตร์คืออะไร ดิฉันคิดว่าการวิจัยทางมนุษยศาสตร์คือการเชื่อมโยงประสบการณ์ของผู้อ่านกับของ Text ที่ประสบความสำเร็จ** หมายความว่าเวลาเราอ่านตัวบท สมมติเราอ่าน เพลโต ประสบความสำเร็จหมายความว่าเราสามารถสื่อสารติดต่อกัน พูดคุย ได้แย้ง คิดต่อกจากเพลโตได้ นี่คือการประสบความสำเร็จในการเชื่อมโยงโลกของเพลโตใน Text กับโลกของเราในฐานะผู้อ่าน ถ้าเราอ่าน เซคสเปียร์ อ่านแล้วเราร้องไห้ เรายินดี เราสลดใจ ไปกับโรมิโอ จูเลียตได้ เราอ่านงานของสุนทรภู่ และเราซาบซึ้งไปกับ ความสามารถของพระอภัยมณี หรือของตัวละครอื่น หรือ ชะตากรรมของตัวละครตรงนี้ แปลว่าโลกของเรา ประสบการณ์ของเราเชื่อมกับโลกของ TEXT ได้สำเร็จ ดิฉันคิดว่าถ้าขาดการเชื่อมโยงตรงนี้ การวิจัยทางมนุษยศาสตร์เป็นไปไม่ได้ เพราะเราไม่ได้แม้แต่เริ่มเข้าใจว่า Text พยายามจะพูดว่าอะไร แน่นนอนการวิจัยไม่ใช่เป็นเพียง การเชื่อมโยงตรงนี้เท่านั้น การวิจัยอาจรวมไปถึงการศึกษาวิเคราะห์ เอกสารประกอบ Text นั้นที่อยู่นอก TEXT เช่นวรรณคดีเล่มอื่นในสุนทรภู่ บันทึกประวัติศาสตร์ ในสมัยรัตนโกสินทร์ และ อื่น ๆ แต่ส่วนที่เราอ่านประกอบนั้นจะช่วยเสริมให้เราสัมพันธ์กับโลกที่เป็นไปได้จาก Text ได้รุ่มรวย มีหลายมิติมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นการเสริมประสบการณ์ที่เชื่อมโยงนั้นได้ดีขึ้น

ประเด็นที่สองสิ่งที่อาจารย์เขียนนี้ อาจารย์ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า การวิจัยทางมนุษย-ศาสตร์ ไม่ใช่การวิจัยเชิงประจักษ์ เท่าที่อาจารย์เขียนคล้าย ๆ จะบอกว่า ในทางวิทยาศาสตร์นั้น เวลาศึกษาเป็นการบรรยาย อาจารย์ใช้คำว่า “บรรยายสภาพธรรมชาติโดยการสังเกต” และ ตรงนี้คือความต่างกับมนุษยศาสตร์ ดิฉันคิดว่าการบรรยาย ของอาจารย์เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ตรงนี้นั้น ทำให้เข้าใจไปว่า วิทยาศาสตร์ไม่ได้กระทำต่อโลกธรรมชาติ ราวกับว่ามนุษย์คอยสังเกตว่าเกิดอะไรขึ้นเท่านั้น แต่ดิฉันคิดว่าวิทยาศาสตร์ไม่ใช่เป็นเพียงวิธีการที่เริ่มจาก การสังเกตแต่มันไม่ใช่แค่นั้น ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ได้จากการใช้เครื่องมือไปบังคับและบีบเค้นเอา “ความรู้” จากธรรมชาติที่ซ่อนอยู่มาปรากฏในเครื่องมือที่วิทยาศาสตร์ใช้ ถ้าเราไปอ่านงานของ ฟรานซิส เบคอน จะเห็นชัดมาก ในงานจะที่บอกว่าวิทยาศาสตร์ต้องไปบังคับให้ธรรมชาติบอกความจริงแก่เรา ตัวอย่างเช่น เรื่องหนูทดลอง วิทยาศาสตร์ต้องการรู้เรื่องบางอย่าง เอาสารบางอย่างฉีดเข้าไปในหนู แล้วค่อยไป

สังเกตผล แล้วจดบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ ปัญหาอยู่ที่ว่าการจะได้ความรู้ต้องใช้หนุทดลอง แปลว่า ได้เข้าไปจัดการบางอย่างกับโลกธรรมชาติ เพื่อให้ได้ความรู้บางอย่างออกมา มันถึงเกิดปัญหาเชิง จริยธรรมในการทำวิทยาศาสตร์อยู่เรื่อย ๆ ถ้าเพียงสังเกตอยู่เฉย ๆ น่าจะไม่เกิดปัญหาจริยศาสตร์ได้ แต่นี่มันเกิดตลอดเวลา เพราะฉะนั้นดิฉันคิดว่าความต่างระหว่างวิทยาศาสตร์กับมนุษยศาสตร์ อยู่ที่ **คุณใช้อะไรเป็นตัวไปเข้าใจโลก** หรือ จัดการกับโลก วิทยาศาสตร์ใช้เครื่องมือ และใช้ตัวเลข เป็นตัว ชั่ง ตวง วัด ส่วนมนุษยศาสตร์ดิฉันคิดว่าใช้ประสบการณ์ของมนุษย์นั่นเอง เป็นตัวเชื่อมต่อกับสิ่งที่ปรากฏอยู่ใน Text และ Text นั้นจะช่วยปรับเปลี่ยนประสบการณ์ของมนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคลให้ร่ำรวยขึ้นในเชิงจินตนาการที่พัฒนาขึ้นในเชิง สุนทรีย์ จริยธรรมและเหตุผล ดิฉันคิดว่าวิทยาศาสตร์ พยายามเอาปัจเจกภาพออกไปจากแต่ละคน เวลาคน ๆ หนึ่งจับปรอทแล้ววัดใน น้ำว่าน้ำเดือดที่ 100 องศา นั้น คนคนนั้นเป็น จ้าว หรือ เป็นยาจก เป็นคนชอบ หรือไม่ชอบขนม เป็นคนรักหรือไม่รักอะไร มีอคติอะไร ไม่เกี่ยวกับ น้ำเดือดที่ 100 องศา ในแง่นี้ วิทยาศาสตร์กำลังหาความรู้ชนิดที่ความเป็นปัจเจกบุคคลของเราไม่เกี่ยวกับความรู้ที่เราได้ ในแง่นี้วิทยาศาสตร์ สร้าง “มนุษย์มาตรฐาน” มีลักษณะนามธรรม จริง ๆ มนุษย์คนนี้ไม่มีอยู่จริง มนุษย์ที่จับปรอทแล้ววัดโลกตามปรอท มีแต่ปรอทเท่านั้นแหละที่เป็นปรนัยแต่มนุษย์นี้ต้องลบความเป็นตัวเราออก เวลาเราจับปรอทเพราะอุณหภูมิน้ำมันไม่สนใจส่วนนั้นของเราส่วนที่ลอบออกไปนี้แหละคือพื้นที่ของมนุษยศาสตร์ มนุษยศาสตร์สนใจที่จะพัฒนาปัจเจกภาพตรงนั้นให้ร่ำรวยขึ้นในมิติต่าง ๆ มิติทางสุนทรีย์ ศิลธรรม และ เหตุผล เป็นตัวอย่างที่ชัดที่สุด

ประเด็นสุดท้าย อาจารย์พูดถึงการกำหนดหัวข้อวิจัย มีอีก 2 ประเด็น อาจารย์พูดว่า หัวข้อที่ดีจะช่วยให้เราเพิ่มความรู้จากที่มีอยู่เดิมแน่นอน แต่ดิฉันคิดว่าในขณะเดียวกันบางครั้ง หัวข้อวิจัยนั้นเสนอให้มีคำถามใหม่ มีระบบอธิบายใหม่ และถึงแม้จะบอกว่าเป็นการเพิ่มความรู้แต่เป็นการเพิ่มความรู้ที่แหวกแนวไปเลยก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นการสะสมความรู้ในกองเดิม อีกด้านหนึ่ง อาจารย์บอกว่าการหาหัวข้อที่ดี ผู้วิจัยจำเป็นต้องเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนวิจัยในสาขาของตัวเอง ดิฉันค่อนข้างเห็นด้วย แต่ดิฉันคิดว่า ประเด็นสำคัญไม่ใช่อยู่ตรงนี้นะเท่านั้น แต่อยู่ที่ว่าทำอย่างไรคนที่ เป็นสมาชิกชุมชนวิจัยตามคำถามที่ **เกินไป** จากชุมชนวิจัยที่ตามกันอยู่ได้ด้วย ดิฉันมีข้อสังเกตว่า คนที่สร้างงานวิจัยที่ดี ๆ มักจะเพิ่งมาเป็นสมาชิกชุมชนวิจัย (ขอโทษนะคะรวมทั้งตัวเองด้วย) เวลา อยู่นาน ๆ แล้วถามอะไรแหวกแนวก็ไม่ค่อยออก ถามคำถามใหม่ ๆ ไม่ค่อยออก งานที่ดีที่สุดมัก เป็นงานของผู้ที่เริ่มเป็นสมาชิก สามารถถามคำถามใหม่ ๆ ซึ่งคนนอกชุมชนนี้ลืมนึกไป หรือว่าเหนียว หรือว่าอะไรก็แล้วแต่ ดิฉันคิดว่าการพัฒนาทิศทางใหม่ ๆ ของการวิจัยเริ่มจากคนที่เพิ่งเป็นสมาชิก เพราะว่าคนที่เพิ่งเริ่มเป็นสมาชิก ตัวคอนเซปต์ว่าอะไรคือตัวคำถามวิจัยยังไม่ถูกฝังตัวโดยข้อ กำหนดที่กำหนดไว้แล้วในชุมชนนั้น ๆ เขาสามารถ Reconceptualise มิติและแง่มุมใหม่ ๆ ได้

สามารถ Reconceptualise วิธีหาคำตอบใหม่ๆ ได้

สุดท้าย การกำหนดเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดิฉันเป็นคนใช้เทคโนโลยีพื้นๆ และไม่ค่อยได้ท่องอินเทอร์เน็ต อาจารย์เป็นคนที่ท่อง อินเทอร์เน็ตบ่อยอาจารย์จะรู้ว่าอะไรเป็นขยะ อะไรไม่ใช่ขยะ แต่ดิฉันคิดว่า แน่นอนในทั้งหมดที่เรารับรู้ได้ ในข้อมูลความรู้ทั้งหลายจากอินเทอร์เน็ตหรือ หนังสือมีบางส่วนที่เป็นขยะ แต่คำถามของดิฉันอยู่ที่ว่า **เราจะรู้ได้อย่างไรว่าอะไรเป็นขยะ** ขยะมันไม่มีป้ายบอกว่ามันเป็นขยะ ดิฉันคิดว่าอะไรเป็นขยะ หรือไม่เป็นขยะ ขึ้นอยู่กับ**กรอบคำถาม**ที่เราถาม **ไม่ใช่อยู่ที่ตัวข้อมูลว่าตัวมันเป็นขยะหรือไม่** อาจจะยกเว้น ข้อมูลเท็จ แต่ข้อมูลเท็จมันก็เป็นข้อมูลในการทำวิจัยได้ถึงแม้จะเป็นเท็จ ดิฉันยกตัวอย่างอย่างนี้ว่ามีคนค้าศึกษาวิถีชีวิตของคนในเมือง โดยการศึกษาขยะ อันนี้เรื่องจริงเพราะขยะมันบอกสถานภาพทางเศรษฐกิจของผู้คนได้ดี สิ่งซึ่งเป็นขยะของคนกลุ่มหนึ่ง อาจเป็นทรัพย์สินสมบัติอันมีค่าของคนอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะฉะนั้นในแง่ไหนอะไรเป็นขยะ ไม่ใช่ขยะ มันไม่ได้รู้ได้ง่ายๆ มันอยู่ที่กรอบคำถามของการวิจัย เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือ บ่อยครั้งในความเป็นจริง ข้อมูลบางอย่างถูกผลักให้ไปอยู่ชายขอบ ด้วยอำนาจของความรู้บางอย่างที่อยู่ตรงกลาง ความรู้เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ความรู้เกี่ยวกับผู้หญิงในประวัติศาสตร์ และอื่นๆ ดิฉันคิดว่า ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาเริ่มมีการพยายามไปฟังเสียงของคนเล็กคนน้อยที่ถูก (Marginalised) จากสิ่งที่เป็นฐานข้อมูลความรู้หลัก เพราะฉะนั้นตรงนี้ ถ้าเราอยู่ในกรอบความรู้แบบความเข้าใจแบบเดิม เราก็คจะไปคิดว่าคน ปะกาจะญอ ความรู้เกี่ยวกับคนปะกาจะญอเป็น “ขยะ” พวกชนกลุ่มน้อยเป็น “ขยะ” เพราะเป็นคนชายขอบ แต่ดิฉันคิดว่า อาจารย์โลธัวจจ์ ไม่ได้หมายความว่าอย่างนี้ ดิฉันเพียงอยากจะเพิ่มมิตินี้ว่าอะไรเป็นขยะหรือไม่เป็นขยะนั้น หนึ่ง เกี่ยวกับกรอบการวิจัย อันที่สองเกี่ยวกับว่า ตัวความรู้ที่มันถูก Marginalised หรือเปล่าอันนี้เป็นประเด็นสุดท้าย ดิฉันอยากสรุปว่าที่สำคัญที่สุดทางมนุษยศาสตร์ดิฉันเชื่อว่า คือการที่ผู้อ่าน เข้าไปมีส่วนร่วม ในโลกที่ Text สร้างขึ้น แล้วสามารถสนทนากับโลกนั้นอย่างมีความหมาย และช่วยเพิ่มประสบการณ์ให้กับผู้อ่าน ให้มีมิติที่ร่ำรวยขึ้น ในทางสุนทรีย์ ศีลธรรม และ เหตุผล

Choice-Agreement Index and Its Application to Item Analysis

Teara Archwamety

ABSTRACT

The present paper proposes an index used to measure the degree of agreement among a group of N choosers in choosing from K alternatives—the Choice-Agreement Index. The index is based on the notion of agreement pairs and disagreement pairs. It has a range of values from zero to one. The derivation of the basic formula for the index and its simplified version suitable for computation are described. An application of the index in analyzing the distractibility of the distractors in a test item is also suggested. This gives rise to the concept of collective distractibility in test item analysis. Twenty-seven items from a recent final exam were selected for a demonstration of this application. The newly suggested collective distractibility index and the classical item difficulty index were computed for each of the 27 test items. The correlation between the two indexes was found to be 0.49, $p < .01$.

Measuring agreement between and among people has long been studied under the popular general topics of correlation and reliability. Measures of interpersonal agreement have been well established for *interval scale* in concepts such as interrater reliability (see Fan & Chen, 2000; Epstein, Cullinan, Harniss & Ryser, 1999), scorer or interjudge reliability (see Anastasi, 1982, p. 117; TenBrink, 1974, p. 39), intraclass correlation (see Robinson, 1957; Winer, 1971, p. 286), and coefficient of agreement A (Robinson, 1957). While the Pearson correlation (Galton, 1888) could be used to compute interpersonal agreement between two judges, or two raters, or two scorers, Hoyt's reliability by analysis of variance (Hoyt, 1941) could be used in the cases of more than two raters or scorers. Measures of interpersonal agreement have also been well established for *ordinal scale* such as the Spearman rank correlation (Spearman, 1904), and the Kendall coefficient of concordance W (Kendall, 1948). However, the same could not be said for *nominal scale* or variable. Light (1971) commented on the lack of investigation in this area. Although a few measurement techniques of measuring interpersonal agreement at the nominal level exist (see Light, 1971, 1973), they are about the interpersonal agreement on how to assign a set of objects to different categories. For example, how much do two people (two-dimensional) or three people (three-dimensional) agree on how to assign a set of objects to different categories? In this paper, we are more interested in a different type of interpersonal agreement. We are interested in how a group of people (usually more than two or three people) assign themselves to different choices or categories. How much do they agree on those choices? Despite the lack of investigation in this type of interpersonal agreement, this type of agreement widely exists in real life. Choices are often presented to a group of people. In shopping, consumers have to choose among different brands. In education, students have to choose among choices in a multiple-choice test. In politics, voters have to choose among different candidates. An index is very much in need to measure *choice agreement* among choosers. The following is a more concrete example of the issue the author would like to deal with in the present paper.

As a result of a survey conducted at a college, 194 returned questionnaires showed that 22 personnel favored disability income insurance with TIAA, 159 with NSEA and 13 were undecided. How much agreement did the personnel have on the

choices? One way to get a feel of the answer to this question is to display the distribution of the choices made and compute the percentages, as shown in Table 1.

However, it would be convenient to have a single number (index) indicating the degree to which the personnel agreed on the three choices made in the same way it is convenient to represent the variability of a set of numbers by SD, the Standard Deviation.

The purpose of this paper is to present the development of an index used to measure how much agreement a group of people have in choosing from a finite number of alternatives--the *Choice-Agreement Index*. In addition, an example of the index's application in the area of test item analysis will be demonstrated.

Methods and Procedures

Development of the Index

Let's start with a simple hypothetical example. Nine people are to choose or vote yes or no or undecided on a particular issue. The result looks like this:

	Frequency
Yes	5
No	3
Undecided	1

How much is the agreement?

We could start out by considering how many possible pairs of choosers (P_t) there are. Then we consider how many agreement pairs (P_a) there are, and how many disagreement pairs (P_d) there are. An *agreement pair* is one in which members of the pair choose the same alternative. A *disagreement pair* is one in which members of the pair choose different alternatives. An index indicating how much agreement there is might be:

$$Index_1 = \frac{\text{number of agreement pairs}}{\text{number of all possible pairs}} \quad \text{or}$$

$$Index_1 = \frac{P_a}{P_t} \tag{1}$$

Of course, the number of all possible pairs minus the number of agreement pairs is the number of disagreement pairs, or

$$P_d = P_t - P_a \quad (2)$$

In our hypothetical example, with 9 choosers, we have

$$P_t = \binom{9}{2} = \frac{9!}{2!7!} = 36 \quad \text{possible pairs}$$

Since 5 choosers choose Yes, we have

$$\binom{5}{2} = \frac{5!}{2!3!} = 10 \quad \text{agreement pairs on Yes.}$$

Since 3 choosers choose No, we have

$$\binom{3}{2} = \frac{3!}{2!1!} = 3 \quad \text{agreement pairs on No.}$$

Since only 1 chooser chooses *Undecided*, we have 0 agreement pair on *Undecided*.

Thus the total number of agreement pairs

$$P_a = 10 + 3 + 0 = 13.$$

Therefore, the index indicating the choice-agreement in our hypothetical example is:

$$Index_c = \frac{P_a}{P_t} = \frac{13}{36} = 0.36$$

A flaw in the above way of calculating the index is that the lower limit of the index does not reach 0 although the above limit reaches 1. If all choosers agree to say *No* (or *Yes* or *Undecided*), we have $P_a = P_{a.max} = P_t$ and the index is, therefore, 1.00. However, with 3 alternatives and 9 choosers as in our hypothetical example, we can never have $P_a = 0$ and, therefore, cannot have a value of the index = 0.00. P_a can never be 0 in this case because *however divided* the decision is, there will still be more than one chooser in *at least one* same alternative. What is the lowest possible number of agreement pairs ($P_{a.min}$) we can get in our hypothetical example? The answer is $3 \times \binom{3}{2} = 9$ pairs.

It is also possible that this $P_{a.max}$ will vary from case to case, depending on how many choosers (N) and how many alternatives (K) there are, and therefore will make the comparison of indexes among cases difficult.

One way to get around this problem is to normalize the range $P_{a.min}$ to $P_{a.max}$. That is to say we subtract $P_{a.min}$ from P_a and divide the result by the difference between $P_{a.max}$ and $P_{a.min}$. Doing this, we arrive at an index:

$$\begin{aligned} Index_2 &= \frac{P_a - P_{a.min}}{P_{a.max} - P_{a.min}} && \text{or since } P_{a.max} = P_t \\ Index_2 &= \frac{P_a - P_{a.min}}{P_t - P_{a.min}} \end{aligned} \tag{3}$$

This index will range from 0 to 1 regardless of how many choosers (N) and how many decision alternatives (K) there are.

To simplify Equation 3, consider the fact that whenever the number of agreement pairs is at the lowest possible, the number of disagreement pairs is at the highest possible. Therefore, from Equation 2, we have

$$\begin{aligned} P_{d.max} &= P_t - P_{a.min} && \text{or} \\ P_{a.min} &= P_t - P_{d.max} \end{aligned} \tag{4}$$

Also from Equation 2, we have

$$P_a = P_t - P_d \tag{5}$$

Substituting Equations 4 and 5 into Equation 3, we get

$$Index_2 = \frac{P_t - P_d - (P_t - P_{d.max})}{P_t - (P_t - P_{d.max})} = 1 - \frac{P_d}{P_{d.max}} \tag{6}$$

It can be shown mathematically through the use of differential calculus (see Appendix for complete proof) that

$$P_{d.max} = \frac{(K-1)N^2}{2K}$$

Thus, in the case of 3 alternatives or $K = 3$,

$$P_{d.max} = \frac{N^2}{3} \tag{7}$$

In our hypothetical example, P_a was previously computed to be 13 and P_t to be 36. Therefore, $P_a = 36 - 13 = 23$ (see Equation 2). From Equation 7, we have $P_{a,max} = 9 \times 9 / 3 = 27$. Therefore, for our hypothetical example,

$$Index_2 = 1 - \frac{23}{27} = 0.15.$$

Generalization to N Choosers and K alternatives

For K alternatives the distribution of choosers through the alternatives is $n_1, n_2, n_3, \dots, n_K$ and the number of disagreement pairs (P_d) is $n_1n_2 + n_1n_3 + \dots + n_1n_K + n_2n_3 + n_2n_4 + \dots + n_2n_K + \dots + n_{K-1}n_K$ or, in short, $\sum_{i < j} n_i n_j$ ($i = 1, K-1; j = 2, K$).

For any K alternatives and N choosers, it can be shown, through the use of differential calculus (see Appendix for complete proof), that $P_{d,max}$ occurs when N is distributed *evenly* through the alternatives or, in other words, each $n = N/K$. This corresponds to intuitive thinking! The decision is most split when choosers fill in all the alternatives equally. This means the total number of disagreement pairs in this case is

$$P_{d,max} = \binom{K}{2} \left(\frac{N}{K}\right)^2 = \frac{(K-1)N^2}{2K} \tag{8}$$

Therefore, the computation formula for $Index_2$ in a general case is

$$Index_2 = 1 - \frac{\sum_{i < j} n_i n_j}{\binom{K}{2} \left(\frac{N}{K}\right)^2} = 1 - \frac{2K \sum_{i < j} n_i n_j}{(K-1)N^2} \tag{9}$$

Comments on $Index_2$ (Equation 9)

$Index_2$ as shown in Equation 9 has the disadvantage of being too sensitive as the index approaches 1. For example, in the case of 2 alternatives and 6 choosers, there are 4 possible different levels of decision patterns as shown in Table 2.

$Index_2$'s computed for these 4 levels are 1.00, 0.44, 0.11, and 0.00 respectively. Evidently, the distance between levels 1 & 2 is greater than between level 2 & 3 and that between 2 & 3 is greater than between levels 3 & 4. This pattern of unequal distances between adjacent levels is similar for cases with more alternatives and more choosers. To correct for this deficiency without upsetting the order of the different levels, we could

perform a square root on Index₂. When this is done, we have the values 1.00, 0.66, 0.33, and 0.00 for the 4 different levels respectively.

The author, therefore, proposes that a proper index for measuring *choice-agreement* be:

$$I_{CA} = \sqrt{1 - \frac{2K \sum_{i < j} n_i n_j}{(K-1)N^2}} \tag{10}$$

where N = the number of choosers
 K = the number of alternatives
 and i goes from 1 to K-1
 j goes from 2 to K

Using this formula, the Choice-Agreement Index (I_{CA}) for the decision data cited in the introduction section of this paper (see Table 1) is:

$$\sqrt{1 - \frac{2(3)[(22)(159) + (22)(13) + (159)(13)]}{(3-1) 194^2}}$$

$$= 0.73.$$

Simplifying the Computation of the Choice-Agreement Index (I_{CA})

Although the computation formula of the Choice-Agreement Index (I_{CA}) as given in Equation 10 does not look too complicated, it does become cumbersome when the number of alternatives (K) increases. The summation of all possible pairs of alternatives becomes lengthy. Fortunately, it turns out that Equation 10 can be further simplified.

To simplify Equation 10, start by noting that:

$$(n_1 + n_2 + \dots + n_K)^2 = n_1^2 + n_2^2 + \dots + n_K^2 + 2 \sum_{i < j} n_i n_j = N^2$$

Therefore,

$$\sum_{i=1}^K \frac{n_i^2}{N^2} = 1 - \frac{2 \sum_{i < j} n_i n_j}{N^2} \tag{11}$$

Now from Equation 10:

$$\begin{aligned}
 I_{CA} &= \sqrt{1 - \frac{2K \sum_{i < j} n_i n_j}{(K-1)N^2}} \\
 &= \sqrt{1 - \frac{(2K \sum_{i < j} n_i n_j) / N^2}{1-1/K}} && \text{(by dividing } K \text{ and } N^2 \\
 &&& \text{into both numerator} \\
 &&& \text{and denominator)} \\
 &= \sqrt{\frac{-1/K + 1 - (2K \sum_{i < j} n_i n_j) / N^2}{1-1/K}} \\
 &= \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^K \frac{n_i^2}{N^2} - 1/K}{1-1/K}} && \text{(by Equation 11)} \\
 &= \sqrt{\frac{\left(\sum_{i=1}^K \frac{n_i^2}{N^2}\right) / K - (1/K)^2}{(K-1) / K^2}} && \text{(by dividing } K \text{ into} \\
 &&& \text{both numerator and} \\
 &&& \text{denominator)}
 \end{aligned}$$

At this point, note that the numerator is actually the population *variance* of $n_1/N, n_2/N, n_3/N, \dots, n_K/N$, with the arithmetic mean of $1/K$. Therefore,

$$I_{CA} = \sqrt{K \frac{K}{K-1} \sigma^2}$$

Since $K/(K-1)$ is the conversion factor of a population variance (σ^2) into a sample variance (s^2), we finally have:

$$I_{CA} = \sqrt{Ks^2} \tag{12}$$

where s^2 is the *sample* variance of $n_1/N, n_2/N, n_3/N, \dots, n_K/N$. Because the *sample*

variance function key is available in many popular low cost calculators, the task of calculating the Choice–Agreement Index (I_{CA}) is greatly simplified.

Significance Testing

If two independent random samples of choosers are drawn from their respective populations presented with K choices, how do we determine the significant difference between the two choice–agreement indexes computed for the two samples? One possible solution is to note that the ratio of the two indexes from Equation 12 above yields $\sqrt{Ks_a^2} / \sqrt{Ks_b^2} = s_a/s_b$ the square of which (s_a^2/s_b^2) is well-known to have an F distribution with $K-1$ and $K-1$ degrees of freedom. This method of testing significant difference between two choice–agreement indexes would require a large K since the population distribution of choices is unlikely to be normal (see Rosner, 2000, p. 293; Hays, 1973, p. 451). The merit of this method, however, is that it is independent of the number of choosers. Note that the value of the choice–agreement index in Equation 12 depends on the number of choices or alternatives (K), NOT on the number of choosers (N).

In the case of small K , testing significant difference between two choice–agreement indexes could be performed via the standard chi–square test. The distribution of choosers over the K choices in the first independent sample could be compared with that in the second sample. This method of testing significant difference, however, would require a relatively large number of choosers. Moreover, it is also subjected to the popular rule of minimum expected frequency – 10 in the case of two choices (single degree of freedom) or 5 in the case of three or more choices (see Hays, 1973, p. 736).

An Application in Item Analysis

A possible application of the Choice–Agreement Index is in the area of test item analysis. Classical methods of test item analysis involve (a) item difficulty index, (b) item discrimination index, and (c) item distractor index. While the item difficulty index and item discrimination index are popular, item distractor index is relatively less used (French, 2001). The distractibility of a wrong choice (also called a decoy or distractor)

could simply be measured by the percentage of proportion of students choosing it. Brown (1976, p. 280), for example, suggested that a distractor should be eliminated unless two percent of the students select it. Such a percentage could be referred to as an individual distractor index or, more appropriately, an *individual distraction* index. In a typical multiple-choice test item with three distractors, we may have three individual distraction indexes such as 0.10, 0.15, and 0.20. If we sum these three individual distraction indexes, we would have something like a *total item distraction* index. In the example given, this total item distraction index would be $0.10+0.15+0.20=0.45$.

The total *item distraction* index mentioned in the previous paragraph is not a very useful concept for two main reasons. First, it is redundant with the item difficulty index which is the proportion of students answering the item correctly (see Brown, 1976; French, 2001). Note that a lower proportion reflects a higher item difficulty. The total item distraction index is then simply *one minus* the item difficulty index. Of course, item difficulty could also be defined as “proportion correct of high scorers plus proportion correct of low scorers altogether divided by two” (see Brown, 1976, p. 270).

Second, consider two multiple-choice test items each with three decoys or distractors. Assume the first test item has the following individual distraction indexes-- 0.10, 0.15, 0.20, and the second test item has the following individual distraction indexes --0.00, 0.00, 0.45. The two test items will have the same total item distraction index of 0.45. Yet, intuition tells us that the distractibility of the latter test item’s three decoys collectively is NOT as high as the former test item’s three decoys. A proper *collective distractibility* (of three decoys) index should reflect a higher value for 0.10, 0.15, and 0.20 than for 0.00, 0.00, and 0.45. Applying the present paper’s concept of choice-agreement index would solve this problem. We could define the *collective distractibility* index of K decoys of a test item as the present paper’s *choice-agreement index*. Note that, by equating in this manner, a lower value of *collective distractibility index* reflects a higher degree of distractibility. This is in line the classical notion of item difficulty index mentioned earlier in which a low value also indicates higher level of difficulty.

It is important to note that whereas the *total item distraction index* (mentioned earlier) is totally redundant with the item difficulty index and therefore yielding a perfect

correlation between the two indexes (variables), the *collective distractibility index* should NOT correlate perfectly with the item difficulty index. It is easy to see that a test item's difficulty is not totally dependent on its decoys' collective distractibility by the following example. Consider two standard four-choice test items with proportions of choosers for the first item as 0.70, 0.10, 0.10, 0.10, and for the second item as 0.40, 0.20, 0.20, 0.20. Let the first choice in both items be the correct choice. It is then clear that while the difficulty of the two items is different (0.70 vs. 0.40), the *collective distractibility* is the same (0.00). The actual correlation between the *item difficulty index* and the *collective distractibility index* can only be determined empirically in an actual test situation.

As an exploratory investigation of the correlation between *item difficulty index* and *collective distractibility index*, the author has used the data from a final exam given in a research course offered last summer. There were 25 students and 50 multiple-choice test items in the final exam. Thirty-nine of the 50 items had the standard three decoys while the other 11 items had either one, two or four decoys. Only the 39 items with the standard three decoys were retained for possible analysis. Of these 39 items, six items were answered correctly by every student and therefore eliminated from analysis--leaving 33 items. Of these 33 items, six items had only one student choosing a decoy and were therefore also eliminated from analysis--leaving 27 items for final analysis. Note that our *collective distractibility index* is based on the *choice-agreement index* which is based on the notion of agreement pairs and disagreement pairs of choosers. Therefore, we need at least two students choosing the decoy(s). The final 27 test items each with its computed *item difficulty index*--defined as the proportion of students answering an item correctly (see Brown, 1976; French, 2001), and its computed *collective distractibility index*--defined in the present paper, are as shown in Table 3. The correlation coefficient between the two indexes is 0.49, $p < .01$.

Summary and Conclusion

Past item analysis of distractors of a test item tended to focus on the property of each distractor or decoy separately. Green, Crone and Folk (1989), for example, studied the attractiveness of each different distractor to test takers of different ethnic backgrounds

and ability levels (Differential Distractor Functioning analysis). Thissen, Steinberg, and Fitzpatrick (1989) presented an item response model which analyzes the probability of choosing the correct alternative and each of the distractors of a test item as a function of a test taker's proficiency. The present paper, with the concept of collective distractibility index, provides a means to focus on the collective property of all distractors of a test item. The example analysis in the previous paragraph has already established a possible significant correlation between the collective distractibility of an item and the item's difficulty. Future studies might investigate the differential collective distractibility of a test item among different groups of test takers.

Application of the Choice–Agreement Index presented in the present paper could be applied to other areas than education. In economics, consumers have to choose among different brands while shopping. Companies may try to measure choice–agreement among consumers and try to change it through advertisement campaign. The pre–post Choice–Agreement Indexes computed and the significant difference between them could serve to determine the success of the advertisement. In politics, voters have to choose among different candidates. Candidates may try to measure choice–agreement among voters and try to change it through a political campaign. From before and after campaign polling, the pre–post Choice–Agreement Indexes computed and the significant difference between them could serve to determine the success of the political campaign. Application of the Choice–Agreement Index in other areas than education, economics, and politics should be possible.

References

- Anastasi, A. (1982). *Psychological Testing* (5th ed.). New York: Macmillan.
- Brown, F. G. (1976). *Principles of educational and psychological testing* (2nd ed.). New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Epstein, M. H., Cullinan, D., Harniss, M. K., & Ryser, G. (1999). The Scale for Assessing Emotional Disturbance: Test–retest And interrater reliability. *Behavioral Disorders*, 24(3), 222–230.

- Fan, X., & Chen, M. (2000). Published studies of interrater reliability often overestimate reliability: Computing the correct coefficient. *Educational and Psychological Measurement*, 60(4), 532–542.
- French, C. L. (2001). *A review of classical methods of item analysis*. Paper presented at the annual meeting of the Southwest Educational Research Association, New Orleans, February 1–3, 2001. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 450–152)
- Galton, F. (1888). Co-relations and their measurement, chiefly from anthropometric data. *Proceedings of the Royal Society of London*, 45, 135–145.
- Green, F. F., Crone, C. R., & Folk, V. G. (1989). A method for studying differential distractor functioning. *Journal of Educational Measurement*, 26(2), 147–160.
- Hays, W. (1973). *Statistics for the social sciences* (2nd ed.). New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Hoyt, C. (1941). Test reliability estimated by analysis of variance. *Psychometrika*, 6(3), 153–160.
- Light, R. J. (1971). Measures of response agreement for qualitative data: Some generalizations and alternatives. *Psychological Bulletin*, 76(5), 365–377.
- Light, R. J. (1973). Issues in the analysis of qualitative data. In R. M. W. Travers (Ed.), *Second handbook of research on teaching* (pp. 318–381). Chicago: Rand McNally College Publishing.
- Kendall, M. G. (1948). *Rank correlation methods*. London: Griffin.
- Robinson, W. S. (1957). The statistical measurement of agreement. *American Sociological Review*, 22, 17–25.
- Rosner, B. (2000). *Fundamentals of biostatistics* (5th ed.). Pacific Grove, CA: Duxbury.
- Spearman, C. (1904). The proof and measurement of association between two things. *American Journal of Psychology*, 15, 72–101.
- TenBrink, T. D. (1974). *Evaluation: A practical guide for teachers*. New York: McGraw-Hill.

Thissen, D., Steinberg, L., & Fitzpatrick, A. R. (1989). Multiple-choice model: The distractors are also part of the item. *Journal of Educational Measurement*, 26(2), 161-176.

Winer, B. J. (1971). *Statistical principles in experimental design* (2nd ed.), International Student Edition. Tokyo, Japan: McGraw-Hill Kogakusha.

Appendix

Maximum Number of Disagreement Pairs

Given N choosers and K alternatives, find the frequency distribution that constitutes the maximum number of disagreement pairs.

Let n_1 be those who choose alternative 1, n_2 alternative 2, ... , n_K alternative K . Then, the number of disagreement pairs is $n_1n_2 + n_1n_3 + \dots + n_1n_K + n_2n_3 + n_2n_4 + \dots + n_2n_K + \dots + n_{K-1}n_K$ or, in short, $\sum_{i < j} n_i n_j$ (where $i = 1, K-1; j = 2, K$)

To find the relative maximum or minimum of $\sum_{i < j} n_i n_j$, first partially differentiate $\sum_{i < j} n_i n_j$ with respect to n_1, n_2, \dots, n_K and then set the results equal to 0 and solve for n_1, n_2, \dots, n_K .

$$\text{Let } f = \sum_{i < j} n_i n_j .$$

$$\text{Since } (n_1 + n_2 + \dots + n_K)^2 = n_1^2 + n_2^2 + \dots + n_K^2 + 2 \sum_{i < j} n_i n_j = N^2,$$

$$\sum_{i < j} n_i n_j = \frac{1}{2} [N^2 - (n_1^2 + n_2^2 + \dots + n_{K-1}^2 + n_K^2)]$$

$$= \frac{1}{2} [N^2 - n_1^2 - n_2^2 - \dots - n_{K-1}^2 - (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})^2]$$

$$\text{since } n_K = N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1}.$$

$$\text{Therefore, } f = \frac{1}{2} [N^2 - n_1^2 - n_2^2 - \dots - n_{K-1}^2 - (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})^2].$$

Noting that N is a constant and n_i 's are variables, we perform partial differentiation:

$$\frac{\partial f}{\partial n_1} = -n_1 + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})$$

$$\frac{\partial f}{\partial n_2} = -n_1 + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})$$

. . .

. . .

. . .

$$\frac{\partial f}{\partial n_{K-1}} = -n_{K-1} + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})$$

Setting the results equal to zero, we have

$$-n_1 + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1}) = 0 \quad (A1)$$

$$-n_2 + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1}) = 0 \quad (A2)$$

$$\cdot \quad \cdot$$

$$-n_{K-1} + (N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1}) = 0 \quad (A[K-1])$$

It is clear that, in the above set of equations, $n_1 = n_2 = \dots = n_{K-1}$ since every one of them is equal to $(N - n_1 - n_2 - \dots - n_{K-1})$. Noting that the term in parentheses is in fact n_K , we deduce further that n_1, n_2, \dots, n_{K-1} are all equal to n_K and therefore $n_1, n_2, \dots, n_{K-1}, n_K$ are all equal to one another.

Since $n_1 + n_2 + \dots + n_K = N$ and $n_1 = n_2 = \dots = n_K$, we must have $n_1 = n_2 = \dots = n_K = N/K$.

Since $\frac{\partial^2 f}{\partial n_i^2}$'s ($i = 1, K-1$) are all negative, we have the situation of a maximum.

Therefore, the maximum of $\sum_{i < j} n_i n_j$ or the maximum number of disagreement pairs occurs when $n_1 = n_2 = \dots = n_K = N/K$, and the total number of maximum disagreement pairs is:

$$\begin{aligned} & \binom{K}{2} \frac{N}{K} \cdot \frac{N}{K} \\ &= \frac{K(K-1)}{2} \cdot \frac{N^2}{K^2} \\ &= \frac{K(K-1)N^2}{2K} \end{aligned}$$

Table 1

Distribution of Disability Income Insurance Choices Made by 194 College Personnel

Choice	N	%
TIAA	22	11
NSEA	159	82
Undecided	13	7
Total	194	100

Table 2

Level of Agreement and Patterns of Choices with Two Alternatives and Six Choosers

Level of Agreement	One alternative (# people)	The other alternative* (# of people)	Index ₂
1	0	6	1.00
2	1	5	0.44
3	2	4	0.11
4	3	3	0.00

Note. * The order of alternatives does not matter. If 1 person chooses alternative A and 5 choose alternative B, the level is considered to be the same as when 1 person chooses B and 5 choose A.

Table 3*Item Difficulty Index and Collective Distractibility Index of 27 Test Items*

Item #	Item difficulty index	Collective distractibility index
1	0.84	1.00
2	0.88	1.00
3	0.76	1.00
5	0.64	0.19
8	0.56	0.18
10	0.88	0.58
13	0.88	1.00
14	0.92	0.50
15	0.40	0.61
17	0.48	0.20
19	0.88	1.00
20	0.88	0.58
21	0.56	0.51
23	0.92	1.00
25	0.84	1.00
26	0.76	1.00
27	0.88	0.58
29	0.76	0.29
32	0.84	0.50
34	0.88	1.00
35	0.64	0.38
36	0.80	1.00
41	0.80	0.20
43	0.88	1.00
45	0.76	1.00
46	0.60	0.72
50	0.88	0.58

Comment on Choice-Agreement Index and Its Application to Item Analysis

Suchada Bowarnkitiwong

Reliability

- ✓ Stability
- ✓ Equivalence
- ✓ Internal Consistency
 - ✓ Cronbach Alpha
 - ✓ Spearman Brown
 - ✓ Kuder-Richardson or KR20, KR21
 - ✓ Hoyt
- ✓ Interrater Reliability
- ✓ Generalizability Theory (G-theory)
 - ✓ Each examinee is rated by one rater; this rater rates all examinees
 - ✓ Each examinee is rated by several raters; all raters rate each examinee.
 - ✓ Each examinee is rated by a different rater; there is only one rater for each examinee.
 - ✓ Each examinee is rated by several raters; there are different raters for each examinee.
- ✓ Intraclass Correlation
- ✓ Concordance

Strenghts

1. Originality

- ✓ propose new formula called choice-agreement index with full proof.
- ✓ show how to use the formula in details
- ✓ show how to use its application (collective distractibility index)
- ✓ show the relationship between collective distractibility index and difficulty index

2. Hard Evidents

- ✓ strong proff - use mathematical and statistical methods.
- ✓ simplify the formula.

Weaknesses

1. During proff, can find some conflicts between the lines, for example, the way to normalize (page 7), the way to bring up the square root (page 9).
2. Can find some conflicts in definition itself such that at the beginning the author said that the value of the choice-agreement index is in the range of zero and one but the final formula we have is $I_{CA} = \sqrt{Ks^2}$ may be greater than 1.
3. On page 12, which chi-square? There are two applications of using the chi-square test. One is to use it as parametric statistic to test the population variance and the other is to use it as non-parametric statistic to test the independence, homogeneity, etc.

Lastly, my personal experience.

- good estimator
- power of the test, Type I error rate control
- better than what we already have
- not in the computer

บทปริทัศน์บทความเรื่อง Choice–Agreement Index and Its Application to Item Analysis

ศิริชัย กาญจนวาสี

บทความเรื่อง “Choice–Agreement Index and Its Application to Item Analysis” โดยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ อาชวเมธี ได้เสนอแนวคิดและการพัฒนาดัชนีสำหรับวัดความสอดคล้องของการเลือกตัวเลือก (Choice–Agreement Index) เพื่อใช้กับข้อมูลที่ตัวเลือกวัดอยู่ในมาตรานามบัญญัติ (Nominal Scale) ดัชนีความสอดคล้องของการเลือกมีสูตรที่พัฒนาบนพื้นฐานของจำนวนคู่ที่สอดคล้องกันของการเลือกและจำนวนคู่ที่ไม่สอดคล้องกัน การคำนวณค่าดัชนีดังกล่าวมีพิสัยจาก 0 ถึง 1 ดัชนีความสอดคล้องนี้อาจนำไปใช้วิเคราะห์การแจกแจงตัวเลือก ตลอดจนประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ข้อสอบแบบหลายตัวเลือก (Multiple Choice Test) สำหรับศึกษาลักษณะการเลือกตัวลวงของผู้ตอบ เพื่อสะท้อนคุณภาพของกลุ่มตัวลวงได้เช่นกัน

จากแนวคิดและการพัฒนาดัชนีดังกล่าว ผู้ปริทัศน์มีความคิดเห็น ข้อวิจารณ์ ข้อสังเกต และ ข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. การนำเสนอแนวคิดของการพัฒนาดัชนีความสอดคล้องของการเลือก

ผู้เขียนบทความได้เสนอแนวคิดของการพัฒนาดัชนีสำหรับวัดความสอดคล้องของการเลือกตัวเลือก I_{CA} ซึ่งอยู่ในมาตรานามบัญญัติได้อย่างมีลำดับขั้นตอนพร้อมทั้งยกตัวอย่างประกอบได้อย่างชัดเจน ตั้งแต่สูตรที่ 1 จนถึงสูตรที่ 12 ซึ่งเป็นสูตรสุดท้าย I_{CA} อยู่บนพื้นฐานของสัดส่วนความสอดคล้องระหว่างจำนวนคู่ที่ตอบได้สอดคล้องกัน (agreement pairs) จากจำนวนคู่ที่เป็นไปได้ทั้งหมด (all possible pairs) ซึ่งสามารถทำความเข้าใจได้ไม่สลับซับซ้อน

2. การคำนวณดัชนีความสอดคล้องของการเลือก และการทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ

2.1 สูตรการคำนวณดัชนีความสอดคล้องของการเลือกที่ผู้เขียนบทความได้พัฒนาขึ้นมีสูตรที่ (10) น่าจะเป็นสูตรที่ทำความเข้าใจและคำนวณได้ง่ายกว่าสูตรอื่น ดังตัวอย่าง

$$I_{CA} = \sqrt{1 - \frac{2K \sum_{i < j} n_i n_j}{(K-1)N^2}}$$

- เมื่อ N = จำนวนผู้ตอบ
 K = จำนวนตัวเลือก
 i = สัญลักษณ์แทนตัวเลือก จาก 1 ถึง $K-1$
 j = สัญลักษณ์แทนตัวเลือก จาก 2 ถึง K

สมมติในการตอบข้อสอบข้อหนึ่งที่มี 5 ตัวเลือก จำนวนผู้ตอบ 100 คน เป็นดังตาราง

ตาราง แสดงการแจกแจงความถี่ในการเลือกตัวเลือกของข้อสอบ

ตัวเลือก	ความถี่	สัดส่วน
1 (ก)	25	0.25
2 (ข)	20	0.20
3 (ค)	10	0.10
4 (ง)	5	0.05
5 * (จ)	40	0.40
รวม	100	1.00

หมายเหตุ * คำตอบถูก

การคำนวณดัชนีความสอดคล้องของการเลือกตัวลวง

$$I_{CA(\text{ตัวลวง})} = \sqrt{1 - \frac{2(4)[(25 \times 20) + (25 \times 10) + (25 \times 5) + (20 \times 10) + (20 \times 5) + (10 \times 5)]}{(4-1)(60^2)}}$$

$$= 0.30$$

ดังนั้นดัชนีความสอดคล้องของการเลือกตัวลวงสำหรับข้อสอบนี้ หรือ “ดัชนีความลวงร่วม” มีค่าเท่ากับ 0.30

2.2 การทดสอบนัยสำคัญทางสถิติของความแตกต่างระหว่างดัชนีความสอดคล้องของกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่มที่เป็นอิสระจากกัน ผู้เขียนบทความเสนอว่าถ้า K ซึ่งทำเป็นจำนวนตัวเลือกมีค่ามาก (หรือขนาดใหญ่) ให้ใช้การทดสอบเอฟ (F-test) ที่องศาของความเป็นอิสระ $K-1$ และ $K-1$ แต่ถ้า K มีค่าน้อย (หรือขนาดเล็ก) ให้ใช้การทดสอบไคสแควร์ (χ^2 - test) (ที่องศาความเป็นอิสระ $K-1$, ผู้ปริทัศน์) โดยมีกลุ่มผู้ตอบจำนวนมากเพื่อให้ความถี่ที่คาดหวังของแต่ละเซลล์มีค่าไม่ต่ำกว่า 10 (กรณี 2 ตัวเลือก) หรือมีค่าไม่ต่ำกว่า 5 (กรณีมากกว่า 2 ตัวเลือก)

ในทางปฏิบัติคงจะมีปัญหาในการตัดสินใจเลือกใช้สถิติทดสอบว่าขนาด K เท่าใดที่ถือว่าใหญ่พอจึงต้องการการการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม นอกจากนี้กรณีที่เลือกใช้การทดสอบไคสแควร์ ถ้าปรากฏมีบางตัวเลือกที่ไม่มีใครเลือกเลยจะทำให้เกิดปัญหาเซลล์ว่างเปล่า (ความถี่เป็น 0) ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของผลการทดสอบได้

3. การประยุกต์ใช้สำหรับการวิเคราะห์ข้อสอบ (Item Analysis)

การวิเคราะห์ข้อสอบโดยทั่วไปตามทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิม (Classical Test Theory) มีการวิเคราะห์คุณภาพของข้อสอบทั้งตัวเลือกที่เป็นคำตอบถูกและตัวลวง โดยคำตอบถูกมีการคำนวณดัชนีความยากของข้อสอบ (p) และดัชนีอำนาจจำแนกของข้อสอบ (r) ส่วนตัวลวงมีการคำนวณดัชนีเป็นรายตัวลวง ได้แก่ดัชนีการเลือกตัวลวง (p_w) และดัชนีอำนาจจำแนกของตัวลวง (r_w) โดยดัชนีทั้งสองของตัวลวงควรมีค่าไม่ต่ำกว่า 0.05 (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2544)

สิ่งที่ขาดหายไปในการวิเคราะห์ข้อสอบตามทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิมคือ “ดัชนีความลวงร่วม” ซึ่งเป็นความสามารถในการลวงของกลุ่มตัวลวง (ผู้เขียนบทความนี้ใช้คำว่า *collective distractibility index*) ดัชนีนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการพิจารณาคุณภาพของกลุ่มตัวลวง ถ้าดัชนีความลวงร่วมของข้อสอบข้อใดก็ตามมีค่าต่ำ แสดงว่ากลุ่มตัวลวงของข้อสอบนั้นมีเส้นแห่งความเป็นตัวลวงในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าดัชนีความลวงร่วมของข้อสอบมีค่าสูงแสดงว่าเส้นแห่งของกลุ่มตัวลวงอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ควรได้มีการศึกษาวิจัยต่อเกี่ยวกับ *ดัชนีอำนาจจำแนกร่วม* ของกลุ่มตัวลวง

4. การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความยากกับดัชนีความลวงร่วม

ผู้เขียนบทความนี้ได้ศึกษานำร่องถึงความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความยากกับดัชนีความลวงร่วม โดยใช้ข้อมูลจากนักศึกษา 25 คน ข้อสอบ 27 ข้อ พบว่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์มีค่าเท่ากับ +0.49 ($p < 0.01$) ค่าที่ได้ยังคงห่างไกลจากการเป็นผลสรุป เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์รายข้อจะเห็นได้ว่าข้อสอบส่วนใหญ่ค่อนข้างง่าย ความยากง่ายของข้อสอบ (ตัวถูก) และความสามารถในการสร้างตัวลวงของผู้ออกข้อสอบ ย่อมจะมีผลต่อวินิจฉัยในการเลือกตัวเลือกของผู้ตอบซึ่งส่งผลต่อดัชนีความลวงร่วม ถ้าข้อสอบค่อนข้างง่าย (ดัชนีความยากมีค่าสูง) ผู้เลือกตัวลวงจะมีจำนวนน้อยและเป็นกลุ่มที่มีความสามารถต่ำ การเลือกตัวลวงจะสอดคล้องกันเพียงใดคงขึ้นกับคุณภาพของการสร้างตัวลวงแต่ละตัวด้วย แต่ถ้าข้อสอบค่อนข้างยาก (ดัชนีความยากมีค่าต่ำ) ผู้เลือกตัวลวงจะมีจำนวนมากขึ้น และเป็นกลุ่มที่มีความสามารถคละกัน การเลือกกลุ่มตัวลวงจะสอดคล้องกันเพียงใดก็คงขึ้นกับคุณภาพของการสร้างตัวลวงแต่ละตัวด้วยเช่นกัน ประกอบกับการคำนวณค่าดัชนีคุณภาพข้อสอบตามแนวทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิมมีการผันแปรไปตาม

ลักษณะของกลุ่มผู้สอบ จึงเป็นการยากที่จะได้ข้อสรุปที่เป็นนัยทั่วไปจากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้จะสร้างสถานการณ์ (simulation) ให้ครอบคลุมเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างรัดกุม

จากปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาดั่งนั้นสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่าง ดัชนีความยากของข้อสอบกับดัชนีความลงร่วมของกลุ่มตัวลองไม่น่าจะมีค่าสูง และมีความเป็นไปได้ที่จะมีค่าได้ทั้งทิศทางบวกและลบ

5. การพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์

เมื่อได้มีการศึกษาวิจัยพัฒนาสูตรการคำนวณอย่างครอบคลุมการบ่งชี้คุณภาพตัวลอง และดัชนีอื่นที่เกี่ยวข้องจนเป็นที่ยอมรับในระดับหนึ่งแล้ว ควรมีการพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับการใช้ประโยชน์ให้กว้างขวางต่อไป

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนบทความได้เสนอแนวคิดและการพัฒนาสูตรการคำนวณดัชนีความสอดคล้องของการเลือกตัวเลือกที่มีลักษณะเป็นมาตรฐานบัญญัติได้อย่างมีลำดับขั้นตอนและน่าสนใจ ดัชนีความสอดคล้องของการเลือกอยู่บนพื้นฐานของการคำนวณจำนวนคู่ที่ผู้ตอบตอบได้สอดคล้องกัน จากจำนวนคู่ที่เป็นไปได้ทั้งหมด นอกจากนี้ผู้เขียนบทความยังได้เสนอวิธีทดสอบนัยสำคัญของความแตกต่างของดัชนีความสอดคล้องระหว่างกลุ่มผู้ตอบ ในการประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ข้อสอบตามแนวทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิม ทำให้สามารถคำนวณดัชนีความลงร่วมของกลุ่มตัวลองซึ่งเปิดประตูสู่การวิจัยเพื่อสร้างเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อสอบตามแนวทฤษฎีดั้งเดิมได้อีกหลาย ๆ ประเด็น

เอกสารอ้างอิง

ศิริชัย กาญจนวาสี. (2544). **ทฤษฎีการทดสอบแบบดั้งเดิม** (Classical Test Theory). (พิมพ์ครั้งที่ 4). กทม: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Archwamety, Tera. (2003). **Choice–Agreement Index and Its Application to Item Analysis**. University of Nebraska at Kearney.

The Impacts of Radio and Television Signals Spilling Over Thai-Laos Borders

Vipha Utamachant

ABSTRACT

Physically, Thailand is surrounded by its neighboring countries. Its 1,750 km northern and eastern borders are shared by Laos, with radio and television signals spilling over each other continually. This research investigates audiences's attitudes towards and the impacts of cross-culture broadcast media on the receiving country. Quantitative methods are emphasized in the data collection, supplemented by quantitative survey research. Findings are obtained by the use of varied interdisciplinary conceptual frameworks in the analysis and synthesis. Three approaches are integrated in the report : a comprehensive approach, a contending theories approach, and a normative approach.

The study finds that the economic superiority of Thailand over Laos has caused an imbalance in terms of numbers of broadcasting programs, broadcasting time, broadcasting technology, and production resources between the two nations with Thailand ahead on all counts. Moreover, differences in political systems leads to differences in media functions and program genres. While the Thai media relies on the market and produces mass-appeal programs to attract a vast audience, the broadcast media of Laos have a political function to perform.

The survey shows that of the Thai people along the border residing within the radio transmission from Laos, 80.3% are exposed to Lao broadcast media çby accidenté. Only 4.25% purposely turn on these Lao programs. These people are generally security officials monitoring news from Laos on unusual circumstances; sometimes media people listening to detect changes in Lao programs. Occasionally, people watch unfamiliar programs found on Lao television or sports telecasts live on Lao television not to be interrupted by ads etc. However, viewing behavior of the Thais described above cannot be classified as a regular çaudienceé in the meaning generally accepted.

On the contrary, today with approximately 30,000 satellite dishes throughout Laos, broadcast signals from Thailand can reach as far as the Lao-China and Lao-Vietnam borders, with about 70%-75% of the Lao people having access to these programs. More noticeable is the fact that 100% of the people in Laos who own receiving sets are part of the true audience of Thai media.

This results in the dominance of the Thai broadcast media over Laos. The Lao government has been rendered helpless and is attempting to cope with the problem by putting into force various defensive measures, but they are practically in vain. Effects of the Thai broadcast media on Laos as identified in this research include : economic effects, political effect, psychological effects, linguistic effects, cultural effects, and effects on the media system in Laos. Differing attitudes of Lao audience towards Thai broadcast programs can be observed when personal background and social status of the audience are given importance.

The research comes up with the findings that social changes are complicated process - media is only one of the factors in the changes. The effects of Thai media on Laos, though obviously dominating, are not so serious as might be expected. It is found that other factors i.e. political structure as a socialist country and national low economic standards have been the internal forces that played the eminent roles in protecting this country from being seriously influenced by media from Thailand. But in the future, there is a tendency that changes in the government policy, especially further expansion of free-market economy, is likely to help promote the Thai media's role in the invasion of culture and the deviation from Laos' traditional ways of life. The research suggests that Buddhist doctrines as and "Asian Way" could solve the Thai-Laos media relationship.

ผลกระทบของสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์ ข้ามพรมแดนระหว่างไทย-ลาว

วิชา อุดมฉันท

บทคัดย่อ

ไทยมีประเทศเพื่อนบ้านล้อมรอบอยู่ทั้งสี่ด้าน ทิศเหนือและทิศตะวันออกมีพรมแดนติดต่อกับลาวระยะทาง 1,750 กิโลเมตร รายการวิทยุและโทรทัศน์ฝั่งหนึ่งจึงข้ามพรมแดนไปสู่อีกฝั่งหนึ่งตลอดเวลา การวิจัยมุ่งศึกษาทัศนคติและผลกระทบของสื่อกระจายเสียงข้ามวัฒนธรรมที่มีต่อประเทศผู้รับที่อยู่ตรงข้าม ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก และวิธีเชิงปริมาณเป็นส่วนเสริม วิเคราะห์และสังเคราะห์ผลด้วยศาสตร์สหวิทยาการ บูรณาการเป็นแนวทางการนำเสนอ 3 แนว คือ เนื้อหาครอบคลุมกว้างขวาง ใช้ทฤษฎีหลากหลายมิติ และยึดปทัสสถานของสื่อมวลชนเป็นเกณฑ์

ผลการวิจัยพบว่า ฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าทำให้สื่อกระจายเสียงไทยได้เปรียบลาวในด้านจำนวนคลื่นวิทยุที่ข้ามไปจากไทย จำนวนชั่วโมงออกอากาศที่ต่อเนื่องและยาวนานกว่าเทคโนโลยีที่ทันสมัย และทุนการดำเนินงานที่สูงกว่ามาก ความแตกต่างในระบบการเมืองยังทำให้หน้าที่ของสื่อทั้งสองระบบแตกต่างกัน ส่งผลให้รายการของไทยมีลักษณะตามใจตลาดสามารถสร้างแรงดึงดูดผู้ชมได้มากกว่าสื่อของลาวซึ่งถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ทางการเมือง

การวิจัยด้วยแบบสอบถามพบว่า ประชาชนไทยในจังหวัดชายแดนซึ่งอยู่ในรัศมีที่รับคลื่นวิทยุจากลาวได้ ร้อยละ 80.3 เคยรับสื่อจากลาว แต่เป็นการรับโดย “บังเอิญ” ในจำนวนนี้มีร้อยละ 4.25 เท่านั้นที่ระบุว่าตั้งใจเปิดรับ เช่นฝ่ายความมั่นคงเฝ้าฟังข่าวในภาวะที่มีเหตุการณ์ไม่ปกติ สื่อมวลชนไทยเปิดรับเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงของสื่อในลาว ส่วนประชาชนดูหรือฟังเป็นบางครั้งเมื่อเห็นรายการบางอย่างแปลกไปจากรายการของไทย หรือดูถ่ายทอดสดการแข่งขันกีฬาเพราะไม่มีโฆษณาบกรวน อย่างไรก็ตามพฤติกรรมการเปิดรับสื่อจากลาวของคนไทยยังไม่อาจจัดว่าเป็น “ผู้รับสาร” ที่แท้จริงตามความหมายที่ยอมรับกันทั่วไป

ทางด้านสื่อจากไทย ด้วยอุปกรณ์จากรับดาวเทียมของประชาชนประมาณ 30,000 เครื่องทั่วประเทศ ปัจจุบันรายการวิทยุและโทรทัศน์ของไทยสามารถเจาะลึกไปถึงชายแดนลาวด้านที่ติดกับจีนและเวียดนาม เข้าถึงประชาชนลาวประมาณร้อยละ 70-75 แต่ที่สำคัญก็คือ ร้อยละร้อย (100%) ของคนลาวที่มีเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์คือผู้รับสื่อไทยที่แท้จริง สื่อกระจายเสียงของไทยจึงเข้าไปครอบงำลาว ทำให้ลาวอยู่ในสภาพที่คลื่นไม่เข้าคายไม่ออก

พยายามหามาตรการมาปกป้องแต่ก็ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ งานวิจัยได้ชี้ให้เห็นผลกระทบของสื่อกระจายเสียงไทยต่อเศรษฐกิจ การเมือง จิตวิทยา ภาษา วัฒนธรรม รวมถึงผลกระทบต่อระบบกระจายเสียงของลาวเอง วิเคราะห์ทัศนคติของผู้รับสารที่มีต่อรายการวิทยุและโทรทัศน์ของไทย ซึ่งเห็นแตกต่างอย่างชัดเจนตามภูมิหลังส่วนตัวและสถานภาพทางสังคมของแต่ละกลุ่มคน

งานวิจัยมีข้อค้นพบว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนสื่อเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งของการเปลี่ยนแปลง สื่อกระจายเสียงของไทยไม่ได้ก่อผลกระทบต่อลาวมากมายอย่างที่คิด เพราะโครงสร้างการเมืองแบบสังคมนิยมและเศรษฐกิจที่ยังยากจนของลาวคอยทำหน้าที่ปกป้องคุ้มกันความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากสื่อไทย แต่ในอนาคตมีแนวโน้มว่าการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบาย โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของผู้นำลาวจะช่วยเสริมพลังให้กับสื่อไทยในการรุกรานวัฒนธรรมลาว และทำให้วิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของลาวเบี่ยงเบนไป งานวิจัยได้เสนอทางออกให้แก่ความสัมพันธ์ทางสื่อระหว่างไทยและลาวด้วยหลักธรรมแห่งพุทธศาสนา ซึ่งเป็นวิธีการแก้ปัญหาแบบเอเชีย

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนรัชดาภิเษกสมโภช ระยะเวลาในการศึกษาเริ่มตั้งแต่เดือนเมษายน 2542 สิ้นสุดเดือนมีนาคม 2543 เป็นเวลา 1 ปี รายงานผลการวิจัยได้รับการตีพิมพ์เป็นหนังสือใน “โครงการจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานการวิจัย” ของสำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2544

บทนำ

การสื่อสารระหว่างประเทศเป็นศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติ ความคิดเห็นของบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือรัฐบาลที่มีต่อข้อมูลข่าวสารที่ข้ามพรมแดนสู่ประเทศผู้รับ รวมถึงนัยสำคัญทางการเมืองและวัฒนธรรม ผลกระทบและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มากับสื่อ ตลอดจนมาตรการ กระตุ้นหรือสกัดกั้นการไหลของข่าวสารระหว่างประเทศ

การสื่อสารระหว่างประเทศเกิดขึ้นเมื่อเทคโนโลยีสื่อมวลชนได้พัฒนาถึงจุดที่สามารถ รุกล้ำเข้าสู่ดินแดนของประเทศอื่นได้ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุคแรก การศึกษาส่วนใหญ่มุ่งดูผลกระทบของการสื่อสารต่อการเมืองระหว่างประเทศ จึงจำกัดอยู่ในแวดวงของนักวิชาการด้าน รัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การสื่อสารระหว่างประเทศได้รับความสนใจมากขึ้นอีกอันเป็นผลจากการต่อสู้ทางอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็น (cold war) งานวิจัยเป็นจำนวนมากในยุคนี้ศึกษาเกี่ยวกับการใช้สื่อเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) การปฏิบัติการทางจิตวิทยา (psychological operation) และการสร้างมติสาธารณะ (public opinion) ปัจจุบันโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคการสื่อสารไร้พรมแดน สื่อมวลชนทุกชนิดทั้งหนังสือ นิตยสาร ภาพยนตร์ เพลง รายการโทรทัศน์ แม้แต่การแสดงบนเวทีของกลุ่มศิลปินต่าง ๆ ล้วนกลายเป็นการสื่อสารระหว่างประเทศไปทั้งสิ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ต้องแสวงหาทางออกร่วมกันระหว่างประเทศจึงจะแก้ได้ ศาสตร์ในสาขานี้จึงขยายขอบเขตการศึกษากว้างขวางออกไป

เทคโนโลยีที่สร้างปัญหาใหม่ ๆ แก่มนุษย์มากที่สุดคือเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์ สื่อ อิเล็กทรอนิกส์ เช่นวิทยุและโทรทัศน์ออกอากาศในที่หนึ่งแต่เดินทางไปได้ทั่วโลกโดยอาศัยดาวเทียมเป็นเครือข่ายสัญญาณ การสื่อสารข้ามพรมแดนระหว่างประเทศทุกวันนี้จึงมีปริมาณมากเป็นพิเศษ แต่แทนที่ชาวโลกจะเข้าใจกันและอยู่กันอย่างสันติมากขึ้น ความรุนแรง สงครามและการก่อการร้ายกลับเกิดขึ้นแทบทุกวัน ที่เป็นเช่นนี้เพราะช่องทางการสื่อสารสามารถถูกผูกขาด ครอบครอง ข่าวสารสามารถถูกบิดเบือนได้ง่าย สื่อเป็นได้ทั้งทูตสันติภาพและเป็นเครื่องมือเพื่อการขยายอำนาจ และเท่าที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบัน สื่อถูกใช้เพื่อสร้างความขัดแย้งและสงครามระหว่างมนุษย์มากกว่า

การสื่อสารข้ามพรมแดนมีหลายรูปแบบ งานวิจัยนี้มุ่งดูเฉพาะการสื่อสารที่เรียกว่า spillover broadcasting คือสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์ที่ “ล้น” ข้ามพรมแดนไปมาระหว่างไทยกับลาว โดยประเทศเจ้าของสัญญาณไม่ได้มีเจตนา สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศหรือ ITU ให้การยอมรับว่า spillover signal เป็นลักษณะพิเศษทางธรรมชาติของคลื่นวิทยุซึ่งเดินทางเข้าออกโดยไม่คำนึงถึงเส้นกันพรมแดนของใคร การกระจายเสียงชนิดนี้จึงต่างจากการกระจายเสียง

โทรทัศน์แบบอื่น (เช่น VOA BBC) ที่เจ้าของสัญญาตั้งใจผลิตเพื่อเผยแพร่ไปให้ถึงผู้รับสารในอีกประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ

ไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศลาวประมาณ 1,750 กิโลเมตร อย่างต่ำในรัศมีห่างจากชายแดนประมาณ 50 กิโลเมตร ประชาชนทั้งสองฝั่งต่างรับรายการวิทยุและโทรทัศน์ของกันและกันได้ ความใกล้ชิดกันทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรม ช่วยให้การเข้าถึงสื่อของอีกฝ่ายหนึ่งเกือบจะไม่มีอุปสรรค แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองแล้ว ทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันมาก ไทยกับลาวมีระบอบการปกครองที่ต่างกัน สื่อกระจายเสียงของไทยเป็นสื่อเพื่อการค้า ขณะที่สื่อของลาวต้องปฏิบัติตามพันธกิจทางการเมืองที่พรรคคอมมิวนิสต์ลาวมอบหมายให้ แรงดึงดูดใจของรายการโดยเฉพาะทัศนคติและค่านิยมต่าง ๆ ที่แฝงมากับเนื้อหาสื่อจึงสวนทางกัน นอกจากนี้ด้วยสถานการณ์แห่งอำนาจและความเจริญก้าวหน้าที่เหนือกว่าสื่อจากไทยสร้างปัญหาให้กับเพื่อนบ้านลาวทั้งในอดีตและปัจจุบันอยู่เนือง ๆ (โดยมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม) การศึกษาความสัมพันธ์และผลกระทบของสื่อระหว่างไทย-ลาวจึงเป็นองค์ความรู้ด้านการสื่อสารระหว่างประเทศที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

แนวทางการศึกษา (approach)

ผู้วิจัยใช้แนวทางในการเข้าถึงข้อเท็จจริงและการนำเสนอผล ด้วยแนวทางที่บูรณาการกันเป็น 3 แนวทางคือ

1. ความครอบคลุม (comprehensive approach) จากการสำรวจสถานการณ์แห่ง

องค์ความรู้ที่มีอยู่ ไม่พบงานวิจัยใด ๆ ที่ให้ศึกษาเกี่ยวกับการสื่อสารระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้ง ๆ ที่ไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศอื่นโดยรอบทั้งสี่ด้าน และข้อมูลข่าวสารก็ไหลเข้าออกสู่กันและกันอยู่ตลอดเวลา แต่เราไม่รู้และไม่เข้าใจอะไรเลยเกี่ยวกับตัวเราทั้งในฐานะผู้ให้ข่าวสารกับเพื่อนบ้าน และในฐานะผู้รับผลกระทบจากข่าวสารที่เพื่อนบ้านส่งข้ามมาให้ กล่าวได้ว่าศาสตร์ว่าด้วยผลกระทบของการสื่อสารระหว่างประเทศยังไม่ได้ได้รับความสนใจในหมู่นักวิชาการของไทย

เรามีความเชื่อมั่นแล้วว่า คนลาวชอบดูโทรทัศน์ไทย แต่ก็ยังไม่ได้ศึกษาให้รู้จริงอย่างเป็นระบบและลงลึก ผู้วิจัยจึงตั้งใจจะให้งานวิจัยนี้นำเสนอข้อเท็จจริงที่มีลักษณะครอบคลุมรอบด้าน กล่าวคือในมิติของกาลเวลา ศึกษาตั้งแต่อดีตเมื่อคลื่นวิทยุของทั้งสองฝ่ายเริ่มก่อเกิดบทบาทในความสัมพันธ์ของสองประเทศ และพัฒนาแปรเปลี่ยนไปภายใต้บริบททางการเมืองแต่ละยุค จากมิติประวัติศาสตร์และการเมือง งานวิจัยนี้ควรจะตอบคำถามอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับสื่อกระจาย

เสียงของสองประเทศ มีรายละเอียดครอบคลุมในเรื่องเทคโนโลยีที่ใช้ รายได้ของสื่อ ทุนในการผลิต ชนิดของรายการ และผลกระทบจากสื่อในแง่มุมต่าง ๆ

2. ใช้ทฤษฎีที่แตกต่างหลากหลาย (*contending theories approach*) บนพื้นฐานของความเชื่อที่ว่า ปรากฏการณ์ทางสังคมเป็นสิ่งซับซ้อน สื่อไม่ใช่ปัจจัยเดียวที่จะนำการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาสู่สังคม ทฤษฎีว่าด้วยอิทธิพลและผลกระทบของสื่อมีผู้เสนอไว้มากมาย บางก็ขัดแย้งกันบางก็ช่วยเพิ่มเติมเสริมให้แก่กัน ผู้วิจัยพยายามนำเสนอแนวคิดทางทฤษฎีที่วิเคราะห์ปัญหาเดียวกันจากมุมมองที่แตกต่างกัน เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดข้อโต้แย้งจากผู้อ่านซึ่งอาจเห็นไม่ตรงกับแนวการวิเคราะห์ของผู้วิจัย

3. ยึดเกณฑ์ปทัสสถานของสังคม (*normative approach*) ในการวิเคราะห์บทบาทและผลกระทบของสื่อ ผู้วิจัยเลือกสนับสนุนเกณฑ์ของสังคมที่ต้องการเห็นสื่อมวลชนทำหน้าที่สร้างสรรค์สันติภาพและความเข้าใจอันดีระหว่างมนุษย์ คัดค้านการใช้สื่อเพื่อบ่อนทำลาย กดขี่รังแก ครอบงำ ทำร้าย บิดเบือนโดยไร้จรรยาบรรณ สื่อมวลชนมีพันธกิจทางสังคมดังกล่าวเป็นหลักยึดในการปฏิบัติหน้าที่

วิธีวิจัย (methodology)

การทำความเข้าใจกับอิทธิพลและผลกระทบของสื่อเป็นเรื่องละเอียดอ่อน (*sensitive*) ยิ่งถ้าเป็นผลกระทบที่เกิดจากสื่อข้ามประเทศหรือข้ามวัฒนธรรมด้วยแล้ว ประเด็นปัญหาที่ต้องทำความเข้าใจยิ่งมากและซับซ้อน จำพึงทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดอันใดอันหนึ่งไม่เพียงพอที่จะทำความเข้าใจได้ทั้งหมด ต้องอาศัยศาสตร์ต่างสาขาหลากหลายอย่างมาสนับสนุน อย่างน้อยวิทยาการทางด้านรัฐศาสตร์ (การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) ประวัติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา ล้วนจำเป็นสำหรับการประยุกต์ใช้ร่วมกับศาสตร์ทางการสื่อสาร (นิเทศศาสตร์) จึงจะสามารถสร้างองค์ความรู้ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ได้

นอกจากใช้ศาสตร์จากสหสาขาวิชาการ (*interdisciplinary*) แล้ว วิธีวิจัยก็ต้องอาศัยระเบียบวิธีแบบสหวิทยาการด้วย โครงการวิจัยนี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (*qualitative*) เป็นวิธีวิจัยหลัก การศึกษาเชิงปริมาณ (*quantitative*) เป็นส่วนเสริม ข้อมูลเกือบทั้งหมดได้มาจากการเก็บรวบรวมด้วยวิธีการอันหลากหลายทางด้านคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การวิจัยภาคสนาม การสังเกต การสัมภาษณ์เจาะลึก การสัมภาษณ์รายบุคคล การสัมภาษณ์กลุ่ม และการวิเคราะห์เนื้อหาสาร ส่วนข้อมูลเชิงปริมาณได้จากการวิจัยเชิงสำรวจด้วยแบบสอบถาม

1. การสัมภาษณ์เจาะลึก (in-depth interview) เป็นหัวใจของการศึกษานี้ เพราะผู้วิจัยต้องการคำตอบที่เข้าถึง “ภายใน” ความคิดของคน และ “ภายใน” ขององค์กรหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เจาะลึกเป็นวิธีเหมาะสมที่สุดที่จะช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงทัศนคติที่มีความละเอียดอ่อน รวมทั้งข้อมูลที่ไม่เปิดเผยทั่วไป เช่น เรื่องปัญหาและจุดอ่อน ข้อจำกัดและการควบคุม เสรีภาพของสื่อ ฯลฯ นอกจากนี้การสัมภาษณ์ยังเป็นวิธีที่ช่วยให้ผู้วิจัยตั้งคำถามได้จากหลากหลายแง่มุม สามารถปรับแนวคำถามได้ตามประสบการณ์ของผู้ตอบ และหากบังเอิญได้รับข้อมูลใหม่ที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อนก็สามารถหะลวงออกนอกกรอบเพื่อเจาะลึกลงสู่รายละเอียดได้ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้รับความรู้กว้างขวางขึ้นมากจากบุคคลหลายคนที่อยู่นอกรายชื่อบุคคลผู้ให้ข้อมูลหลัก (key informant) ที่ตั้งใจไว้ แต่ได้เพิ่มขึ้นมาโดยการแนะนำหรือการพูดพาดพิงถึงจากผู้ให้ข้อมูลคนอื่น หากผู้วิจัยพิจารณาว่าเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญ ก็จะเดินทางไปสัมภาษณ์ แม้จะอยู่ห่างไกลนอกพื้นที่วิจัยในโครงการก็ตาม

เนื่องจากข้อมูลที่ต้องการมีความละเอียดอ่อน เพราะสัมพันธ์กับปัญหาความมั่นคงและนโยบายการเมืองระหว่างประเทศด้วย ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับการสร้างเครือข่าย (networking) และหาช่องทางที่จะเข้าถึงผู้ให้ข้อมูลที่ผู้วิจัยเลือกเฟ้นแล้ว ทางฝ่ายไทยผู้วิจัยได้เสนอโครงการไปยังผู้บัญชาการทหารบก และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศที่รับผิดชอบประเทศลาว ซึ่งได้ช่วยประสานงานและให้ความอนุเคราะห์กับการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างดี ส่วนทางฝ่ายลาวได้อาศัยเจ้าหน้าที่กระทรวงแถลงข่าวและวัฒนธรรมของลาวคนหนึ่ง (ระดับค่อนข้างสูง) ที่กำลังทำวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตที่คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสื่อกลางในการติดต่อกับหน่วยงานและผู้ให้ข้อมูลฝ่ายลาวด้วยความราบรื่นเกินคาดหมาย

ผลของการศึกษาทั้งหมดมาจากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ฝ่ายไทยทั้งสิ้น 46 ท่าน ประกอบด้วย ฯพณฯเอกอัครราชทูตไทย ณ เวียงจันทน์ และที่ปรึกษา กงสุลใหญ่ ณ สะหวันนะเขต ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดน นายทหารระดับผู้บัญชาการกองพล เสนาธิการกองทัพภาค และนายทหารฝ่ายความมั่นคง ผู้อำนวยการประชาสัมพันธ์เขตและจังหวัด ที่เหลือเป็นพนักงานเกี่ยวข้องกับสื่อ ได้แก่ หัวหน้าสถานีวิทยุและโทรทัศน์ในพื้นที่วิจัยทุกสถานี เจ้าหน้าที่ประจำสถานี นักจัดรายการ ผู้สื่อข่าว และนักธุรกิจไทยในลาว เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลฝ่ายลาวมี 30 ท่าน (ไม่นับรวมประชาชนและเจ้าของธุรกิจร้านค้าที่ผู้วิจัยพูดคุยด้วยอีกจำนวนหนึ่ง) ประกอบด้วยอธิบดีกรมสื่อมวลชน รองอธิบดีกรมสื่อมวลชน ผู้อำนวยการสถานีวิทยุและโทรทัศน์ส่วนกลาง ผู้อำนวยการสถานีวิทยุและโทรทัศน์แขวง ผู้บริหารสถานี ดีเจ กรรมการบริหารสมาคมนักข่าว พระ ครู กวีซีไรต์ ผู้ใหญ่บ้าน พนักงานโรงแรม นักท่องเที่ยวต่างชาติ

ผู้ให้ข้อมูลทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายลาวได้รับการติดต่อและนัดหมายเวลาล่วงหน้า ณ ที่ทำงานของผู้ให้สัมภาษณ์ เจ้าภาพแต่ละแห่งจึงให้การต้อนรับผู้วิจัยอย่างเป็นทางการและมักจัดผู้เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเป็นคนละ บรรยายภาคการพูดคุยเป็นไปด้วยความจริงใจและเปิดเผย เวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์อยู่ในระหว่างสองถึงสามชั่วโมง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกในส่วนนี้ผู้วิจัยยกคำพูดไปใช้อ้างอิง (quote) ประกอบเนื้อหาทุกบท อีกส่วนหนึ่งเก็บข้อมูลจากประชาชนเพื่อช่วยเสริมและตรวจเช็คข้อมูลที่ได้ในส่วนแรก โดยผู้วิจัยได้ออกเดินสำรวจสภาพตามท้องตลาด พูดคุยทักทายกับเจ้าของร้านค้า นักท่องเที่ยว และชาวบ้านทั่วไป ส่วนนี้ใช้เวลาสัมภาษณ์สั้น ๆ ประมาณ 10 นาทีถึงครึ่งชั่วโมงต่อคน

2. การวิจัยภาคสนาม (field research) และการสังเกตอย่างไม่มีส่วนร่วม (non-participant observation) พื้นที่ที่ผู้วิจัยลงปฏิบัติการภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลกำหนดไว้ที่บริเวณชายแดนฝั่งไทยและฝั่งลาว ฝั่งละ 3 จุด คัดเลือกโดยพิจารณาจากทำเลที่ตั้ง ซึ่งมีสภาพเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ทั้งสองฝั่ง (เน้นที่ฝั่งลาว) มีสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ตั้งอยู่เพื่อให้แน่ใจว่าสัญญาณวิทยุและโทรทัศน์สามารถเข้าถึงประชาชนของอีกฝ่ายหนึ่ง พื้นที่ทั้ง 3 จุดได้แก่

(ไทย) จังหวัดอุดรธานี -หนองคาย	-	(ลาว) กำแพงนครเวียงจันทน์ เวียงจันทน์
จังหวัดมุกดาหาร	-	เมืองสะหวันนะเขต แขวงสะหวันนะเขต
จังหวัดอุบลราชธานี	-	เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก

พื้นที่ทั้ง 3 จุดของทั้งสองฝั่งนอกจากเป็นที่เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณทั้งหมดของโครงการแล้ว ยังเป็นที่มาของความรู้ที่มีค่าจากการสังเกตและเรียนรู้สภาพในพื้นที่ด้วยตนเอง เป็นจุดที่ผู้วิจัยเข้าไปเยี่ยมชมสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ทุกสถานีของทั้งสองฝั่ง พบปะกับบุคลากร สื่อ ได้รับการแนะนำให้อัจฉกับเทคโนโลยีการผลิตและการบริหารงานสื่อทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นข้อมูลที่บ่งบอกให้ทราบถึงข้อดีข้อด้อย ความได้เปรียบเสียเปรียบในการใช้สื่อของสองฝ่าย ที่สำคัญก็คือความรู้ที่ได้จากการสังเกตความเป็นจริงฝั่งประเทศลาวเป็นสิ่งที่มิประโยชน์มาก ผู้วิจัยแอบไปดูวิทยุรุ่นลาวซีมอร์เตอร์ไซค์เป็นฝูงเข้าไปร้องเพลงเดินรำใน “ผับ” ใจกลางนครเวียงจันทน์ ไปสังเกตพฤติกรรม การเปิดรับสื่อประจำวันของชาวบ้านร้านตลาด สรรวจแผงขายเทปเพลง/ร้านให้เช่าวิดีโอเทป ได้รับเชิญเป็นแขกร่วมรับประทานอาหารเย็นกับครอบครัวชาวลาวยุโรปครอบครัวหนึ่ง ได้เห็นการใช้เวลาพักผ่อนหลังเลิกงานหน้าจอโทรทัศน์ ดูการเลือกรับรายการโทรทัศน์ของสมาชิกในครอบครัวต่างเพศต่างวัยกัน นอกจากนี้ยังมีโอกาสเช่ารถออกนอกเมืองไปในชนบทห่างจากชายแดนไทยประมาณ 130 กิโลเมตร ทำให้รู้ว่าในเขตชนบทอันกว้างใหญ่ของลาวที่ไฟฟ้ายังไม่ถึง ประชาชนมีความพยายามในการเปิดรับโทรทัศน์ของไทยอย่างไร การวิจัยภาคสนามโดยวิธีสังเกตจึงให้ความรู้เชิง

ประจักษ์ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ได้ในการทำความเข้าใจกับโจทย์ที่เป็นนามธรรม ได้แก่เรื่องประสิทธิผล และผลกระทบของสื่อต่อสังคม

3. การสัมภาษณ์กลุ่ม (focus-group interview) นักนิเทศศาสตร์เห็นร่วมกันว่าอิทธิพลของเนื้อหาสาระจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรม ทศนคติ ความคิดเห็นและค่านิยมของปัจเจกบุคคล มากน้อยเพียงใด ต้องคำนึงถึงคุณลักษณะทางสังคมอันได้แก่ อายุ เพศ อาชีพ รายได้ ฯลฯ ของบุคคลผู้นั้น เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผู้รับสารชาวลาวที่มีคุณลักษณะทางสังคมใกล้เคียงกัน ผู้วิจัยจึงสนใจจะใช้วิธี focus-group interview ในการศึกษาความคิดเห็นที่เป็นตัวแทนกลุ่มผู้รับสารที่มีความหลากหลาย ในทางปฏิบัตินอกจากกลุ่มพนักงานรัฐของลาวซึ่งมาศึกษาในระดับปริญญาโทที่กรุงเทพมหานคร และผู้วิจัยได้ติดต่อนัดหมายเพื่อขอสัมภาษณ์พร้อมกันแล้ว การสัมภาษณ์กลุ่มที่เหลือทำในพื้นที่เขตประเทศลาว ไม่สามารถนัดหมายล่วงหน้า ผู้วิจัยสร้างโอกาสให้ตัวเองด้วยการเข้าไปในแหล่งที่มีผู้คนลักษณะเดียวกันมาพบปะชุมนุมกัน และขอความร่วมมือเปิดการสัมภาษณ์กลุ่มขึ้น ณ ที่นั้น ได้กลุ่มตัวแทนทั้งหมด 4 กลุ่มคือ

- กลุ่มพนักงานรัฐ ซึ่งได้รับทุนจากกรมวิเทศสหการของไทยมาศึกษาในระดับปริญญาโทในประเทศไทยจำนวน 7 คน ที่หอพักกะรัตแมนชั่น ในกรุงเทพมหานคร ใช้เวลาสัมภาษณ์ 3 ชั่วโมง
- กลุ่มผู้บริหารการศึกษาระดับแขวงที่มาสัมมนาในเวียงจันทน์จำนวน 3 คน ณ เรือนพักรับรองของกระทรวงศึกษาธิการ ในนครเวียงจันทน์ ใช้เวลาสัมภาษณ์ประมาณ 1.5 ชั่วโมง
- กลุ่มนักเรียนหญิงระดับมัธยมปลายจำนวน 4 คน ณ โรงเรียนมัธยมสมบูรณเวียงจันทน์ นครเวียงจันทน์ ใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมง
- กลุ่มเด็กเล็กอายุ 5-10 ขวบ จำนวนประมาณ 30 คน ณ สนามเด็กเล่นข้างสถานีวิทยุ แขวงสะหวันนะเขต ใช้เวลา 45 นาที

บรรยากาศการสัมภาษณ์กลุ่มเป็นไปด้วยความสนุกสนานเป็นกันเอง เพราะสมาชิกในกลุ่มต่างรู้จักกันจึงช่วยกันเสริมเพิ่มเติมข้อมูล ทำให้ผู้วิจัยได้รับความรู้เต็มที่

4. การวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) แยกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ เอกสารวิชาการที่ให้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างไทย-ลาว ประเภทที่สองคือหนังสือหรือตำรา (ส่วนใหญ่ภาษาอังกฤษ) ที่ให้กรอบความคิดและทฤษฎีซึ่งนำการวิจัย ประเภทที่สามได้แก่เอกสารทางการของฝ่ายไทยและลาวที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสื่อโดยตรง เช่นรายงานสรุปสถานการณ์ชายแดนและบทบาทของสื่อ รายงานสรุปการสัมมนา ระหว่างสื่อมวลชนสองประเทศ เอกสารของสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ต่าง ๆ ผังรายการและการออกอากาศ เป็นต้น

5. การวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) โดยใช้แบบสอบถาม (questionnaire) ควบคู่กับการสัมภาษณ์รายบุคคล (face-to-face interview) ขณะที่การเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรม การเปิดรับ และทัศนคติของคนลาวต่อวิทยุและโทรทัศน์ของไทย ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ หลากหลายอย่างดังได้กล่าวแล้ว ข้อมูลชนิดเดียวกันแต่เก็บจากคนไทยที่รับสื่อของลาวกลับใช้การสำรวจเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามเพียงวิธีเดียว ทั้งนี้เพราะผู้วิจัยมีข้อสันนิษฐานว่า คนไทยที่เปิดรับสื่อจากลาวน่าจะมีจำนวนน้อยมากจนยากแก่การค้นหาคำ เพื่อให้ได้กลุ่มคนจำนวนนี้มาศึกษา ผู้วิจัยใช้ผู้ช่วยหลายคนแยกกันไปตักสัมภาษณ์ตัวต่อตัวกับประชาชนในอำเภอชายแดนของจังหวัดหนองคาย มุกดาหาร และอุบลราชธานี จังหวัดละ 400 คน ในขั้นต้นผู้ช่วยวิจัยจะจำแนกผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็นสองกลุ่ม คือกลุ่มที่รับและกลุ่มที่ไม่รับวิทยุและโทรทัศน์ของลาว จำนวนที่ได้นำมาคำนวณเป็นร้อยละเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนเกี่ยวกับความแพร่หลายของสื่อลาวในหมู่คนไทย ผู้ที่ไม่รับจะถูกถามถึงเหตุผลที่ไม่รับ ส่วนผู้ที่ตอบว่ารับจะถูกขอร้องให้เพิ่มเติมข้อมูลตามแนวคำถามเพื่อความเข้าใจต่อไปว่า เขาคือใครที่เปิดรับสื่อจากลาว (ปัจจัยทางสังคม) มีมูลเหตุจูงใจอะไรให้เปิดรับ (ปัจจัยภายใน) เปิดรับรายการประเภทใด มีความคิดเห็นอย่างไรต่อสื่อของลาว เป็นต้น

การสร้างกรอบวิจัยและการนำเสนอ

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมด นำมาวิเคราะห์ด้วยกรอบแนวคิดจากศาสตร์หลากหลายสาขา จากนั้นจำแนกเนื้อหาในการนำเสนอเป็นขั้นตอนที่มีการจัดลำดับความต่อเนื่องเป็น 7 บท แต่ละบทนำด้วยทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เนื้อหาในบทนั้น ๆ พร้อมทั้งยกตัวอย่างให้เห็นจากรูปธรรมของประเทศอื่น (หากมี) ก่อนที่จะอภิปรายข้อค้นพบจากวิทยุวิจัยของไทยกับลาวในอันดับต่อไป ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะลึกลงจะทำหน้าที่ประหนึ่งเส้นด้ายที่ถักทอร้อยเรียงบทวิเคราะห์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน

บทที่ 1 บทบาทสื่อมวลชนในความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างไทย-ลาว สื่อมวลชนคือเครื่องมือของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสื่อสารจึงเป็นการแสดงออกทางการกระทำของนโยบายต่างประเทศทั้งปวง (Frederick, 1993) Frederick สร้างแบบจำลองที่เรียกว่า spectrum of communication แบ่งการสื่อสารระหว่างประเทศออกเป็น 5 ขั้นโดยเชื่อมโยงรูปแบบของการสื่อสารเข้ากับระดับความรุนแรงของบริบททางการเมืองระหว่างประเทศ ไต่เรียงมาตั้งแต่ความตึงเครียดถึงขั้นทำสงครามไปจนถึงบรรยากาศแห่งสันติภาพในภาวะปกติ

ผู้วิจัยอาศัยแบบจำลองของ Frederick มาวิเคราะห์ประวัติความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างไทย-ลาวโดยมีสื่อเป็นแกนกลางของการวิเคราะห์ พบว่ารูปแบบการสื่อสารในระดับ 3 ที่ Frederick เรียกว่า Low Intensity Conflict (มีความขัดแย้งในระดับต่ำ) เป็นรูปแบบที่เหมาะสม

สำหรับอธิบายบทบาทของสื่อในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาว ภายหลังจากลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยมจนถึงยุค “เปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า” ของพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2518 - 2530) และรูปแบบการสื่อสารระดับที่ 2 คือ Contentious Relations (ต่ำกว่าภาวะสันติ) เหมาะกับบริบททางการเมืองของไทยกับลาวภายหลังพ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน บทนี้ผู้อ่านจะได้เห็นบทบาทของสื่อมวลชนที่แปรเปลี่ยนไปโดยสัมพันธ์กับบริบททางประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ลาวในแต่ละระยะ

บทที่ 2 วิทยุ-โทรทัศน์บริเวณชายแดนไทย-ลาว ใช้กรอบแนวคิดทางด้านนิเทศศาสตร์ มาพิจารณาโครงสร้างของวิทยุ /โทรทัศน์ไทยกับลาวภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองตั้งแต่เริ่มแรกกระทั่งพัฒนามาเป็นระบบที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ประวัติการกระจายเสียงของไทยมีผู้ศึกษาและเขียนไว้มาก แต่สำหรับของลาวไม่มีการบันทึกเป็นหลักฐาน ผู้วิจัยโชคดีได้อาศัยวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตของทองปาน สมพะวง ซึ่งนอกจากให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประวัติสื่อมวลชนของลาวแล้ว ยังช่วยติดต่อประสานงานให้ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์เอาข้อมูลที่มีประโยชน์อีกมากมายจากเจ้าหน้าที่รัฐของลาวมาประกอบ

บทนี้ให้รายละเอียดที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบสื่อมวลชนลาวทุกด้าน อาทิ ที่ตั้งและจำนวนสถานีวิทยุ/โทรทัศน์ทั่วประเทศ การจัดผังองค์กร เส้นทางการบินบังคับบัญชาจากกระทรวงแถลงข่าว และวัฒนธรรมที่ส่วนกลางสู่สถานีท้องถิ่นระดับแขวง เวลาออกอากาศ (วิทยุ/โทรทัศน์ลาวไม่ได้ออกอากาศต่อเนื่องทั้งวัน) เทคโนโลยีและคลื่นความถี่ที่ใช้ ตลอดจนชนิดของรายการที่ผลิต ผู้วิจัยเห็นว่าความรู้เกี่ยวกับสื่อมวลชนที่ทำงานต่างกันสองระบบ เป็นการปูพื้นที่จะไปเข้าใจเรื่องอิทธิพลและผลกระทบที่สื่อฝ่ายหนึ่งมีต่อผู้รับอีกฝ่ายหนึ่ง

บทที่ 3 ลาวรับสื่อไทย ไทยรับสื่อลาว บทนี้จะชี้ให้เห็นว่า สื่อของใครมีอิทธิพลครอบงำใครยอมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่สร้างความได้เปรียบเชิงแข่งขันให้กับผู้นั้น นักวิชาการที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านเทคโนโลยี (technological determinism) มีทั้งพวกที่เป็น Non-Marxist และพวก Marxist ขณะที่ฝ่ายมาร์กซิสต์ซึ่งมี Herbert Schiller (1992) เป็นตัวแทนชี้ว่าเทคโนโลยีมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการแบ่งปันอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศจนถึงขั้นสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองขึ้นครอบงำประเทศอื่นได้ ฝ่าย Non-Marxist กลับเห็นว่าเทคโนโลยีมีความเป็นกลางทางการเมือง (politically neutral) มูลเหตุของการครอบงำมาจากปัจจัยอื่น ๆ Sydney Head เป็น Technological Determinist คนหนึ่ง แต่เขามีวิธีอธิบายอิทธิพลของเทคโนโลยีโดยมองที่คุณสมบัติภายในตัวเทคโนโลยี (attribute) ซึ่งเป็นตัวกำหนดให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในด้านต่าง ๆ (Head 1985) ผู้วิจัยได้ใช้เกณฑ์ของ Head ในการศึกษา

เปรียบเทียบระบบวิทยุ/โทรทัศน์ของไทยกับลาวเป็นข้อ ๆ และพบว่าไทยอยู่ในฐานะเหนือกว่ามากในทุกด้าน

การศึกษาจึงพบว่าด้วยกำลังส่งที่สูงกว่า เทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่า การออกอากาศที่ต่อเนื่อง และรายการที่มีแรงดึงดูดมากกว่า (เพราะทุนหนากว่า) วิทยุ/โทรทัศน์ไทยเข้าถึงประชาชนลาวทั่วถึงกว่าและเป็นที่ยอมรับของประชาชนลาวมากกว่าสื่อกระจายเสียงของลาวเอง ฐานะที่ครอบงำดูได้จากข้อเท็จจริงที่แสดงว่าคนลาวทุกคนที่มีเครื่องรับวิทยุและโทรทัศน์ล้วนเปิดรับสื่อจากไทย แม้แต่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลไม่มีไฟฟ้าใช้ ก็ยังรับคลื่นสัญญาณของไทยได้ด้วยเครื่องปั่นไฟ แต่กลับรับคลื่นของลาวไม่ได้เพราะกำลังส่งอ่อนจนสัญญาณเดินทางไม่ไปถึง ขณะเดียวกันการศึกษาเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างคนไทยที่ชายแดนลาว 1,200 คน พบว่าร้อยละ 80.3 เคยฟังวิทยุและดูโทรทัศน์ของลาวบ้าง แต่ไม่มีเจตนาจะเปิดรับและความถี่บ่อยในการเปิดรับก็ไม่สามารถจัดว่าเป็น “ผู้รับสาร” ในความหมายที่แท้จริงได้ มีเพียงร้อยละ 4.3 (41 คน) ในกลุ่มนี้เท่านั้นที่ระบุว่าตั้งใจเปิดรับและเปิดรับค่อนข้างประจำ ผู้สนใจสามารถดูรายละเอียดได้ว่าคนจำนวนนี้เป็นใคร มีวัตถุประสงค์อะไร ติดตามรายการชนิดใด และมีความเห็นต่อสื่อกระจายเสียงของลาวอย่างไร

บทที่ 4 การตีความหมายสื่อไทยของผู้รับสารลาว การศึกษาการตีความหมายสื่อ (decoding) ของผู้รับสารในยุคแรก มักประเมินผู้รับสารให้อยู่ในฐานะที่ขาดพลังและเป็นฝ่ายตั้งรับอย่างเดียว (passive audience) ต่อมาจึงยอมรับกันว่าผู้รับสารเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในกระบวนการเลือกเปิดรับ เลือกจดจำและเลือกตีความหมายสื่อด้วยตนเอง (active audience) Stuart Hall และ David Morley เสนอทฤษฎีแนววัฒนธรรมศึกษา (Cultural Studies) โดยการดูโครงสร้างทางสังคมของผู้รับสารอันได้แก่ภูมิหลังทางชนชั้น ประสบการณ์ ระดับการศึกษา อาชีพ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จุดยืนทางการเมือง แม้กระทั่งเพศ และอายุซึ่งเป็นตัวแปรที่ทำให้ทัศนคติที่เกิดจากการตีความหมายสารแตกต่างกัน (Hall 1981 และ Morley 1992)

รายงานผลการวิจัยจึงใช้เกณฑ์สถานภาพทางสังคมแบ่งผู้รับสารลาวออกเป็นสองกลุ่มหลัก ๆ คือกลุ่มประชาชนกับกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐหรือพรรค ทั้งนี้เพราะลาวปกครองด้วยระบบสังคมนิยม จุดยืนทางชนชั้นและอุดมการณ์ทางการเมืองจึงน่าจะเป็นตัวแปรหลักสำหรับวิเคราะห์ทัศนคติและการตีความหมายที่แตกต่างกันระหว่างชาวบ้านธรรมดา กับเจ้าหน้าที่ทางการของรัฐและพรรค ในกลุ่มหลังนี้ผู้วิจัยยังจำแนกออกไปอีกเป็น 2 ระดับคือ เจ้าหน้าที่ระดับสูง และระดับกลาง ทั้งนี้ด้วยข้อสมมติฐานว่า ระดับความสำคัญและหน้าที่รับผิดชอบในพรรคหรือรัฐจะทำให้ทัศนคติและมุมมองต่อสื่อของไทยมีระดับความเข้มข้นแตกต่างกัน ส่วนกลุ่มประชาชนก็จำแนกผลการวิจัยออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามตัวแปรด้านเพศ วัย การศึกษา ประสบการณ์ งานอาชีพ เช่น นักเรียน

พระสงฆ์ นักเขียน ครู คนงาน ฯลฯ

ข้อค้นพบพิสูจน์ให้เห็นจริงว่ากลุ่มประชาชนกับกลุ่มผู้นำของลาวมีมุมมองและทัศนคติวิพากษ์วิจารณ์ต่อสื่อไทยแตกต่างกันเกือบสิ้นเชิง นอกจากนี้ผู้นำลาวระดับสูงยังพยายามกลบเกลื่อนไม่ให้เห็นว่าประชาชนลาวนิยมรับสื่อไทย ซึ่งไม่ตรงกับความจริงที่ค้นพบ

บทที่ 5 ผลกระทบทางเศรษฐกิจ : การพึ่งพาและการครอบงำ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อเมริกาเผยแพร่ทฤษฎีว่าด้วยความทันสมัย (modernization) โดยมีนักวิทยาศาสตร์สังคมอย่างเช่น Daniel Lerner และ Wilbur Schramm (1966) เป็นตัวออกหน้า ทฤษฎีนี้เน้นบทบาทของสื่อมวลชนในกระบวนการทำให้ประเทศทันสมัยด้วยการเปิดรับสื่อจากประเทศที่เจริญแล้ว ประเทศด้อยพัฒนาสามารถเดินสู่ความทันสมัยได้หากปล่อยให้ข่าวสารจากตะวันตกไหลเข้าประเทศได้โดยไม่สกัดกั้น free flow of information เป็นกระแสความคิดที่อเมริกาผลักดันสู่ชาวโลก

นักวิชาการแนว Marxist ได้วางนโยบายปล่อยให้ข่าวสารไหลได้อย่างเสรีแผ่ไปด้วยความหลอกลวง เพราะจงใจจะเลยไม่พูดถึงช่องว่างความแตกต่างระหว่างประเทศที่ทำให้เกิดความได้เปรียบและเสียเปรียบ Boyd Barrett (1979) เป็นผู้ให้นิยามแก่คำว่า “จักรวรรดินิยมทางสื่อ” (media imperialism) และปรากฏการณ์ที่ประเทศยากจนต้อง “พึ่งพา” (dependency) ประเทศร่ำรวยซึ่งอยู่ในฐานะ “ครอบงำ” (domination)

ในการตรวจสอบว่าสื่อมวลชนไทย “ครอบงำ” ลาวหรือไม่ และสื่อมวลชนลาว “พึ่งพา” ไทยมากเพียงใด ผู้วิจัยอาศัยกรอบแนวคิดของ Lee (1980) ที่เสนอหลักในการวิเคราะห์ระดับ “การพึ่งพา” และ “การครอบงำ” ของสื่อมวลชนระหว่างประเทศเป็น 4 ระดับ ซึ่งในบทนี้ได้นำเกณฑ์วิเคราะห์ผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจของ Lee สองระดับต้นมาดูความสัมพันธ์ของสื่อระหว่างไทย-ลาว และนำเสนอผลการวิเคราะห์ให้เห็นเป็น 3 หัวข้อคือ 1) ลาวนำเข้าสื่อต่าง ๆ จากไทยมากน้อยเพียงใด ในข้อนี้ผู้วิจัยได้ขยายขอบเขตการศึกษาไปสู่สื่ออื่น นอกเหนือจากสื่อกระจายเสียงด้วย ได้แก่ ภาพยนตร์ สิ่งพิมพ์ เพลง และวิดีโอเทป 2) คนไทยเข้าไปครอบครองกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของสื่อในลาว และควบคุมช่องทางการแพร่กระจายสื่อ (media outlet) ในลาวหรือไม่ 3) นายทุนไทยควบคุมธุรกิจการซื้อขายโฆษณาทางวิทยุ-โทรทัศน์ของลาวมากเพียงใด

บทที่ 6 การรุกรานทางวัฒนธรรมและพลังปกป้อง Lee ชี้ว่าผลกระทบเชิงวัฒนธรรมเป็นระดับผลกระทบที่สูงกว่าระดับเศรษฐกิจขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง เป็นระดับที่คุกคามต่อวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของประชาชนที่เคยดำรงมาในอดีต ผู้วิจัยใช้แนวคิดของ Lee มาวิเคราะห์กรณีของไทยกับลาวโดยจำแนกเป็น 3 หัวข้อคือ 1) สื่อจากไทยเป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของศิลปินท้องถิ่น และผู้ประกอบอาชีพทางศิลปวัฒนธรรมด้านต่าง ๆ ของลาวหรือไม่ ทำให้คนเหล่านี้สูญเสียโอกาสในการทำกิจกรรมทางศิลปะที่เคยเป็นของพวกเขาอยู่ก่อนหรือไม่ 2) สื่อจากไทยได้

ถ่ายโอนรสนิยมบริโภค (consumerism) และโลกทัศน์ทุนนิยมให้แพร่หลายในสังคมลาวอย่างไร
ทัศนะของฝ่ายต่าง ๆ ในลาวที่มีต่อปัญหานี้มีอะไรบ้าง 3) สะท้อนภาพค่านิยมและวิถีชีวิตที่เบี่ยง
เบนไปของวัยรุ่นลาว ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากอิทธิพลของสื่อจากไทย

Katz, Wedell (1977) และ Tunstall ซึ่งจัดว่าเป็น Non-Marxist แนวสายกลางไม่เห็น
ด้วยกับการโยนปัญหาทั้งปวงที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมให้เป็นผลจากสื่อภายนอก
บทบาทของสื่อไม่ใช่แบบจำลองการสื่อสารทางเดียว (linear model) จากผู้ส่งสารถึงผู้รับสาร จึงควร
ให้น้ำหนักกับพลังภายในประเทศที่ไม่หยุดนิ่งและคอยทำหน้าที่สร้างแรงกดดันเพื่อปกป้องคุ้มครอง
วัฒนธรรมประจำชาติด้วย แนวคิดนี้ยังเชื่อว่าสื่อจากภายนอกมิได้มีแต่ผลเสีย บางครั้งก็มีผลดีต่อ
ประเทศผู้รับด้วย ท้ายบทที่ 6 นี้จึงได้นำเสนอให้เห็นพลังปกป้องของรัฐบาลลาว ซึ่งมีทั้งมาตรการ
ควบคุมด้วยกฎหมาย และมาตรการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน พลังภายในของลาวมีศักยภาพ
ในการต่อต้านแรงบีบคั้นของสื่อไทยจากภายนอกไม่น้อยเพียงใด

บทที่ 7 การอภิปรายผล บนพื้นฐานของข้อสรุปที่มีข้อมูลยืนยันกระจ่างชัดแล้วในบท
ต้น ๆ ว่า สื่อมวลชนไทยครอบงำลาว ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามขึ้นมา 3 ข้อสำหรับการอภิปรายผลในบท
สุดท้าย ซึ่งจะช่วยสรุปรวบยอดข้อค้นพบและเสนอองค์ความรู้สำหรับการต่อยอดงานวิจัยในอนาคต
การอภิปรายผลใช้หลักวิธีการวิเคราะห์ (analyze) และการสังเคราะห์ (synthesize) ข้อมูลที่มีอยู่
เข้าด้วยกันอีกครั้งหนึ่งเพื่อตอบโจทย์ใหม่ที่ตั้งขึ้น ข้อมูลหรือข้อวิเคราะห์ใน 6 บทก่อนจะถูกอ้างอิง
ถึงในระหว่างอภิปรายเพื่อช่วยเชื่อมโยงความคิดของผู้อ่านและเพื่อช่วยการสืบค้นดูรายละเอียดใน
บทดังกล่าวได้หากต้องการ

1. *สื่อไทยครอบงำลาวอย่างไร* สื่อไทยครอบงำสื่อลาวได้ก็เพราะไทยอยู่ในฐานะเหนือกว่า
ลาวทุกด้าน ลาวเป็นประเทศอาภัพทางภูมิศาสตร์ ถูกปิดล้อมโดยประเทศเพื่อนบ้านทำให้ไม่มี
ทางออกทะเล เส้นทางสู่โลกภายนอกที่ดีที่สุดคือเส้นทางผ่านประเทศไทย ลาวจึงตกเป็นเบี้ยล่าง
ของไทยโดยธรรมชาติ ลาวมีประชากรเพียงไม่ถึง 5 ล้านคน กว่าครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ตามแนวชายแดน
ไทย เศรษฐกิจของลาวยังติดกลุ่มประเทศยากจนที่สุดตามมาตรฐานที่สหประชาชาติตั้งไว้ประวัติ-
ศาสตร์ลาวผ่านวิกฤตการณ์และความยากลำบากมามาก สันติภาพเพิ่งจะเกิดแก่ลาวสัก 20 ปีมานี้
เอง ทั้งหมดนี้เมื่อนำมาสัมพันธ์กับสื่อมวลชนจึงเป็นคำตอบที่ดีว่า เหตุใดสื่อมวลชนของลาวจึงมี
กำเนิดช้ากว่า และพัฒนาช้ากว่าสื่อมวลชนของไทย และดังนั้นจึงต้องตกอยู่ใต้อิทธิพลของสื่อไทย
เรื่อยมาตั้งแต่อดีต

การครอบงำแสดงออกให้เห็นเป็นรูปธรรม 2 ด้านคือ ด้านปริมาณซึ่งมีช่วงห่างกว้างมาก
เทคโนโลยีการกระจายเสียงยิ่งเจริญก้าวหน้า ความไม่สมดุลในด้านปริมาณจะยิ่งรุนแรง トラบโดที่
สื่อของลาวยังไม่ได้รับการพัฒนา เทคโนโลยีจะช่วยให้สื่อของไทยเข้าไปในลาวได้มากขึ้นและลึก

เข้าไปในประเทศไกลจากชายแดนมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ช่วยให้การเปิดรับสื่อจากไทยของคนลาว มีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย

ด้านเนื้อหา สื่อมวลชนไทยเคยสร้างความขมขื่นทางการเมืองให้กับลาวมามากในอดีต แม้ปัจจุบันสถานการณ์ด้านสื่อจะดีที่สุดในเท่าที่เคยมีมา แต่ลัทธิไทยใหญ่ (Thai hegemonism) ยังคงถ่ายทอดออกมาทางสื่อเป็นระยะ ๆ ผ่านการใช้ภาษาและเนื้อหาที่นำเสนอเกี่ยวกับลาว การล้มมนาปรับความเข้าใจกันระหว่างสื่อมวลชนไทยกับลาวที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ฝ่ายไทยยืนยันว่า “ไม่มีเจตนาจะล้อเลียนหรือดูหมิ่นลาวแต่อย่างใด ศิลปินตลกได้หลุดออกไปบ้าง ขอให้ลาวดูรายการตลกในแง่ของความบันเทิงก็แล้วกัน” แต่ที่ปรึกษาทูตไทย ณ นครเวียงจันทน์ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากหนังสือประท้วงของลาวทุกครั้งที่มีปัญหากลับมีความเห็นว่า “การดูหมิ่นคนลาวเป็นจิตใต้สำนึกของไทยที่แก้ยากมาก”

2. การครอบงำของสื่อไทยมีผลต่อลาวอย่างไร Conteras (1976) ในหนังสือเรื่อง Cross-Cultural Broadcasting สรุปว่าสื่อกระจายเสียงต่างวัฒนธรรมจะส่งผลกระทบต่อประเทศผู้รับอย่างน้อย 4 ด้านคือ

- ผลต่อวัฒนธรรม ผู้นำลาวให้ทัศนะว่าวัฒนธรรมไทยกับลาวคล้ายคลึงกัน ถ้าเป็นวัฒนธรรมของไทยลาวพอรับได้ แต่สื่อไทยกำลังนำวัฒนธรรมทุนนิยมตะวันตกไปให้ลาวทุกวัน ลาวจึงไม่ประสงค์จะรับ ผู้นำลาวพากันขึ้นชื่อว่าที่โทรทัศน์ไทยว่าเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่เมื่องดงามไปให้ลาว โทษของสื่อไทยมีตั้งแต่ทำให้เกิดอาชญากรรมรุนแรงที่ไม่เคยมีมาก่อนในลาว ไปจนถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่เบาบางมา เช่นการย้อมผม เจาะหู ใส่กระโปรงสั้น นุ่งกางเกงยีน สูบบุหรี่ พุดจาไม่สุภาพ ใช้ชีวิตฟุ้งเฟ้อเสเพลฯ ไม่รับผิดชอบการเรียน ฯลฯ

ฐานะทางเศรษฐกิจที่ยังยากจนเป็นสิ่งที่คอยอุดหนุนไม่ให้สังคมลาววิ่งเทลิตตามแบบไทยเร็วจนเกินไป การควบคุมทางสังคมที่เข้มงวดของพรรคคอมมิวนิสต์ลาวในอดีตก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ได้สร้างแนวต้านทางวัฒนธรรมให้กับลาว แต่ข้อเท็จจริงทางสังคมในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ยืนยันว่าหลังจากผู้นำลาวประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรีเพื่อดึงดูดเงินตราเข้าประเทศ การเปลี่ยนแปลงของสังคมลาวมีอัตราเร่งที่เห็นได้เด่นชัดและเป็นไปในทิศทางที่ตกต่ำลงเหมือนกับไทย นโยบายเศรษฐกิจเสรีของลาวจะช่วยเสริมอิทธิพลของสื่อไทยในการโปรยหว่านเมล็ดพืชแห่งวัตถุนิยมและบริโภคนิยมให้ทั่วถึงในหมู่คนลาวมากยิ่งขึ้น

- ผลต่อภาษา วัยรุ่นเป็นกลุ่มที่ดูโทรทัศน์ไทยมากที่สุด จึงรับ “ภาษาโทรทัศน์” ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษาพูด (slang) ไปมากที่สุด คนลาวในวัยสูงอายุพูดไทยได้น้อยและไม่คล่อง แต่หนุ่มสาวลาวอ่าน เขียน พูดภาษาไทยได้ดี ซ้ำยังพูดได้ไพเราะน่าฟังและถูกต้องกว่าคนไทยที่ชอบทำ

ภาษาให้วิบัติด้วยคำไทยปนฝรั่งออกเสียงให้เพี้ยน ๆ เสียอีก ทั้งวัยรุ่นเองและผู้ปกครองให้ข้อมูลตรงกันว่า วัยรุ่นชอบหลุดคำไทยออกมาบ้างเป็นคำ ๆ แต่เมื่ออยู่ด้วยกันกับเพื่อน ๆ หรืออยู่ในครอบครัว วัยรุ่นลาวยังคงพูดภาษาลาว การรับสื่อไทยทำให้คนลาวเรียนรู้และเข้าใจภาษาไทยมากขึ้นอีกภาษาหนึ่ง สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการบางท่านที่เสนอมุมมองอีกด้านหนึ่งว่า สื่อจากประเทศที่เข้มแข็งกว่าอาจนำผลด้านบวกไปให้ก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ไปทำลายภาษาหรือเข้าแทนที่ภาษาของคนในท้องถิ่นที่เป็นผู้รับ ตรงกันข้าม คนไทยปิดตัวเองจากสื่อลาวด้วยเห็นว่ามันน่าสนใจซ้ำยังมีทัศนคติเห็นภาษาลาวเป็นเรื่องขบขัน การเรียนรู้ภาษาเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นอีกภาษาหนึ่งจึงไม่เกิด

- ผลทางจิตวิทยา สื่อมวลชนเป็นผู้สร้าง “ความเป็นจริงของสังคม” ขึ้นมาจากภาพและภาษาที่ใช้ในสื่อ ต่อจากนั้นผู้รับสารแต่ละกลุ่มยังมอง “ความเป็นจริง” ที่สื่อสร้างขึ้นผ่านแว่นหลากหลายสี ก่อเกิดเป็นภาพ “ความเป็นจริง” ขึ้นในใจของแต่ละคนที่แตกต่างกัน

ผู้นำลาวและพนักงานรัฐระดับต่าง ๆ สนใจติดตามข่าวการเมืองของไทยมากและเรียนรู้ “ความเป็นจริง” ของการเมืองไทยจากรายการข่าว มีความรู้เกี่ยวกับการเมืองไทยไม่ต่างจากคนไทยที่สนใจการเมืองโดยทั่วไป แต่ผู้วิจัยไม่เคยได้ฟังความคิดเห็นที่ชื่นชมต่อการเมืองไทยจากปากผู้นำลาว ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการเมืองไทยมีเสรีภาพมากจนไม่มีขอบเขตและไร้ทิศทาง เหมือนพายเรือกันไปในคนละทาง สืบสวนวุ่นวาย มีหลายกลุ่มหลายมุม ส่วนสภาพสังคมไทยนั้น ผู้นำลาวสร้างภาพขึ้นมาจากข่าวอาชญากรรมที่สื่อไทยนำเสนอ และมีความรู้สึกว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่มีภัยร้ายแรง “คนไทยดุ” ซึ่งช่องทางอาชญากรรมให้วัยรุ่นเลียนแบบ และไม่เข้าใจว่าเหตุใดสื่อไทยจึงนำเสนอข่าวด้วยความไม่รับผิดชอบเช่นนี้

ส่วน “ภาพความเป็นจริง” ของไทยผ่านแว่นของประชาชนและวัยรุ่นซึ่งไม่สนใจการเมืองกลับเป็นคนละเรื่อง ข่าวสังคมและข่าวอาชญากรรมเป็นเรื่องสนุกไม่น่ากลัว ละครโทรทัศน์เป็นรายการที่โปรดปรานมากที่สุดรวมตลอดถึงรายการบันเทิงทุกประเภท ภายในใจของพวกเขาจึงมีแต่ภาพที่ดี ๆ เกี่ยวกับไทย สื่อไทยได้สร้าง “ความเป็นจริง” ของไทยให้เป็นแดนสวรรค์ในความนึกคิดของเยาวชนลาว พร้อมกับความนิยมชมชอบเทคนิคทันสมัยแปลกใหม่ของสื่อไทย เพราะสื่อของลาว “ยังบ่ได้ปรับปรุง วิทยาการบ่ทันก้าวหน้า”

- ผลต่อการเมือง สื่อก็เช่นเดียวกับอาวุธ เป็นปัจจัยหนึ่งสำหรับการชิงชัยในสงคราม แต่ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาด ประวัติศาสตร์ไทยกับลาวเคยทำ “สงครามสื่อ” (Warlaumont 1988) กันมาในห้วงระยะเวลาที่การเมืองระหว่างประเทศตึงเครียด โดยไทยซึ่งอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าอยู่ในท่ารุก (offensive) และลาวอยู่ในท่ารับ (defensive) ตลอดมา แต่เมื่อเทียบกับประเทศอื่นที่มีความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรง การใช้สื่อในเชิงรุกของไทยต่อลาวจัดว่าอยู่ในระดับที่อ่อนและไม่

ได้บังเกิดผลทางการเมืองสมดังความต้องการของผู้นำไทย ขบวนการประเทศลาวที่ไทยตั้งตัวเป็นปฏิปักษ์กลับเป็นฝ่ายชนะได้จัดตั้งรัฐบาลในปีพ.ศ. 2518 หลังชัยชนะของขบวนการประเทศลาว ไทยยิ่งมุ่งมั่นทำสงครามด้วยสื่อกับลาวหนักขึ้นอีก ผู้จัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ท้องถิ่นของไทย ได้รับคำสั่งให้จัดทำรายการโจมตีรัฐบาลลาวเพื่อสร้างความปั่นป่วนทางความคิดให้กับประชาชนติดต่อกันไม่ต่ำกว่า 10 ปี โชคดีที่สถานการณ์โลกเริ่มเปลี่ยนแปลง ความแตกต่างทางอุดมการณ์ถูกแทนที่ด้วยผลประโยชน์ของชาติทางเศรษฐกิจ ความตึงเครียดระหว่างไทย-ลาวผ่อนคลายลงจนอยู่ในภาวะเกือบเป็นปกติ ผลกระทบของสื่อไทยต่อการเมืองลาวจึงไม่ปรากฏให้เห็นอีก

- ผลต่อความเปลี่ยนแปลงของสื่อมวลชนลาว ข้อนี้เป็นประเด็นที่ผู้วิจัยเพิ่มเติมจากข้อเสนอของ Conteras โดยใช้เกณฑ์ของ Colin Sparks ซึ่งได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงในช่วงสิบปีที่ผ่านมาของสื่อมวลชนในประเทศที่เคยปกครองด้วยพรรคคอมมิวนิสต์ในยุโรปมาประยุกต์ใช้กับระบบสื่อมวลชนของลาว พบว่าสื่อของไทยที่ครอบงำลาวไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงหรือเป็นปัจจัยต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของสื่อมวลชนลาว สื่อกระจายเสียงของลาวยังเป็นสื่อผูกขาดในมือของพรรคและรัฐไม่เปลี่ยนแปลง ระบอบการเมืองที่ต่างกันเป็นภูมิคุ้มกันที่สำคัญทำให้สื่อของลาวไม่ถูกกลืนกินโดยระบบค้ำกำไรของนายทุนไทย ระบบการเมืองรวมทั้งเศรษฐกิจที่ยังล้าหลังของลาวยังช่วยปกป้องไม่ให้สื่อลาวลอกเลียนรูปแบบและเนื้อหาของสื่อไทย ทั้ง ๆ ที่สื่อไทยเป็นที่นิยมของประชาชนลาวมากกว่า “เพราะสื่อลาวทำหน้าที่ทางการเมืองเป็นหลัก”

แต่ในอนาคตหากนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจของลาวบังเกิดผล และพรรคคอมมิวนิสต์ลาวพลอยปรับเปลี่ยนนโยบายต่อสื่อมวลชนไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นแล้วในจีน อิทธิพลของสื่อจากภายนอกจะมองเห็นได้ชัดเจน สิ่งแรกที่จะเกิดขึ้นก่อนคือการลอกเลียนรูปแบบรายการโทรทัศน์ของไทย เนื้อหารายการจะเปลี่ยนตามแต่ช้ากว่า และเมื่อการปล่อยเสรีดำเนินไปถึงจุดหนึ่งโครงสร้างของระบบสื่อ กรรมสิทธิ์สื่อ กลไกการกำกับควบคุมสื่อ ตลอดจนภาระหน้าที่ของสื่อก็จะพลอยเปลี่ยนแปลงไปด้วย

3. อะไรคือทางเลือกที่ดีกว่าสำหรับอนาคตความสัมพันธ์ทางสื่อระหว่างไทย-ลาว ในฐานะที่เป็นผู้ลงไปคลุกคลีกับปัญหาด้วยตนเอง มีความเข้าใจสภาพการณ์ทั้งสองฝ่ายค่อนข้างดี ผู้วิจัยถือโอกาสปิดท้ายรายงานวิจัยด้วยทัศนะและข้อคิดเห็นส่วนตัวเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงความสัมพันธ์ทางสื่อระหว่างไทยกับลาวรวม 4 ข้อ รวมทั้งข้อคิดในการใช้หลักพุทธธรรมแก้ปัญหา แทนที่จะวนเวียนอยู่กับวาทกรรมของทฤษฎีว่าด้วย “การครอบงำ” และ “การพึ่งพา” ของตะวันตกซึ่งเป็นทฤษฎีที่ไม่เสนอทางออก

เอกสารอ้างอิง

- Boyd-Barrett, Oliver. (1979). **Media Imperialism: Toward an International Framework for the Analysis of Media Systems.** *Mass Communication and Society*. ed. J. Curran, M. Gurevish, and J. Woolacoot. Billvery Hills, California: SAGE.
- Conteras, Eduardo, James Larson, John K. Mayo and Peter Spain. (1976). "Cross-cultural Broadcasting," Reports and papers on **Mass Communication No. 77.** Institute for Communication Research. Standford University: The UNESCO Press.
- Frederick, Howard H. (1993). **Global Communication & International Relations.** Delmont, California: Wadsworth.
- Hall, Stuart. (1981). **Culture, Media, Language.** London: Hutchinson.
- Head, Sydney. (1985). **World Broadcasting Systems : A Comparative Analysis.** Belmont: Wadsworth.
- Katz, Elihu and George Wedell. (1977). **Broadcasting in the Third World: Promise and Performance.** Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Lee, Chin-Chuan. (1980). **Media Imerialism Reconsidered : The Homogenizing of Television Culture.** Beverly Hills, London: SAGE.
- Morley, David. (1992). **Television, Audience and Cultural Studies.** London and New York: Routledge.
- Schiller, Herbert. (1992). **Mass Communications and American Empire.** 2nd Ed. Boulder: Westview Press.
- Schramm, W. et al (1966). **Television in the Lives of Our Children.** Stanford CA: Standford University Press.
- Sparks, Colin. (1998). **Communism, Capitalism and the Mass Media.** London: SAGE.
- Tunstall. (1977). **The Media are America : Anglo-american Media in the World.** New York: Columbia University Press.
- Warlaumont, Hazel G. (1988). "Strategies in International Radio Wars : A Comparative Approach". **Journal of Brooadcasting & Electronic Media.** 32(1).

Comparative Study of Organizational Information Technology Applications in Thailand, Some ASEAN Countries, and United States

Somboonwan Satyarakwit, Anumongkol Sirivedhin
Preecha Vichitthamaros, Subha Kirtibutr
Waraporn Jirachiefpattana, Kesorn Chinmethipitak
Panjarasee Punnachaiya, Watchareeporn Chaimongkol

ABSTRACT

The study investigated information technology applications in Thailand, some ASEAN countries, and United States. The ASEAN countries selected were Philippines and Singapore. Philippines was considered as a country which was not much economically and socially different from Thailand. The information technology advancement was approximately at the same level as Thailand. Singapore, on the other hand, was more advance in information technology applications as well as had economical stability. Data represented the status of information technology applications were : information technology personnel, computer systems and networks, information systems development, information technology applications in various systems, and roles of information technology on organization. Data from the survey were analyzed and presented by country and in comparative forms. The results of the study could give benefits to information technology personnel development and information technology applications in organizations.

การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในองค์การของประเทศไทย บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

สมบูรณ์วัลย์ สัตยารักษ์วิทย์ อนุมงคล ศิริเวทิน

ปรีชา วิจิตรธรรมรส สุภา กิริติบุตร

วราภรณ์ จีระชีพพัฒนา เกษร ชินเมธีพิทักษ์

ปัญญาชาติ ปุณณชัยยะ วัชรภรณ์ ไชยมงคล

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเปรียบเทียบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์การของประเทศไทย บางประเทศในอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศในอาเซียนได้เลือกประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสถานภาพด้านความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่แตกต่างจากประเทศไทยมากนัก และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศไทย ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาที่แสดงสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้แก่ บุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศทั้งด้านจำนวนและทักษะ ระบบคอมพิวเตอร์และเครือข่าย การพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระบบต่าง ๆ และบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีต่อองค์การ ข้อมูลได้นำเสนอเป็นรายประเทศและเสนอเปรียบเทียบระหว่างสี่ประเทศ ผลจากการศึกษาได้สรุปเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการผลิตบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและแนวทางการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์การ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศได้เข้ามาปฏิรูปการทำงานในองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจและ เอกชน ให้เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมากมาย การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการสื่อสารนอกจากจะปฏิรูปการทำงานของบุคคลในองค์กรแล้ว ยังมีผลกระทบต่อสินค้าหรือบริการที่ผลิตหรือดำเนินการโดยองค์กร Toffler (1990) กล่าวในหนังสือ Power shift ว่า ยุคของสารสนเทศ (Information Age) กำลังจะสิ้นสุด พัฒนาการทางการประมวลข้อมูลและเทคโนโลยีการสื่อสาร จะทำให้การใช้เทคโนโลยีเริ่มเข้าสู่ยุค ความรอบรู้ (Knowledge Age) การพัฒนาระบบสารสนเทศใหม่ๆ เช่น ระบบการจัดการฐานข้อมูลแบบรอบรู้ (Intelligent Database Management Systems) ระบบมัลติมีเดีย (Multimedia Systems) และระบบฐานความรู้ (Knowledge Based Systems) ได้แก่ ระบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert Systems) เครือข่ายนิวรอล (Neural Net) จะช่วยเสริมให้การจัดการและกลั่นกรองข้อมูลให้เป็นความรู้ทำได้ง่ายกว่าในอดีต การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในอนาคตจะปฏิรูปชีวิตความเป็นอยู่และการทำงานของมนุษย์ไปโดยสิ้นเชิง

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีและสภาพการณ์ที่เต็มไปด้วยการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ ทำให้องค์กรไม่สามารถหลีกเลี่ยงการลงทุนนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในองค์กรได้ แต่การลงทุนดังกล่าวเป็นการลงทุนที่ค่อนข้างสูง องค์กรจะสามารถดำรงอยู่ได้ในสภาพการณ์เช่นนี้ หากมีกลยุทธ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ทั้งภายในและภายนอกองค์กรได้ และในขณะเดียวกันคุ้มค่าใช้จ่ายที่องค์กรลงทุนไปสำหรับประเทศไทย การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรไม่ใช่เรื่องใหม่ องค์กรหลายแห่งทั้งภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจและเอกชน ได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยอำนวยความสะดวกในการทำงานมานานแล้ว การนำมาใช้มีทั้งการใช้ในลักษณะของระบบการประมวลผลธุรกรรม (Transaction Processing Systems) ระบบจัดทำรายงานเพื่อการจัดการ (Management Reporting Systems) ระบบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support Systems) ระบบสารสนเทศสำนักงาน (Office Information Systems) หากแต่ไม่มีหน่วยงานใดที่จัดเก็บข้อมูลหรือรายงานได้ว่า องค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทยมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในลักษณะต่างๆ มากน้อยเพียงใด การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ๆ มีหรือไม่อย่างไร ตลอดจนแนวโน้มการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในอนาคตเป็นอย่างไร

สมบูรณ์วัลย์ และคณะ (2540) ได้ทำการศึกษาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทย และได้พัฒนาตัวบ่งชี้ถึงสถานภาพของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทย คณะผู้วิจัยที่ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มเดียวกับคณะผู้วิจัยของโครงการนี้

จึงต้องการศึกษาสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในต่างประเทศ โดยใช้ตัวบ่งชี้ที่ได้พัฒนาขึ้นสำหรับองค์กรในประเทศไทย เพื่อเปรียบเทียบความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ

การศึกษาในเชิงเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทยและองค์กรในประเทศอื่น ๆ ทำให้ทราบศักยภาพทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศไทยว่ามีมากน้อยเพียงใด ผลของการศึกษานำไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอนในหลักสูตรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและคอมพิวเตอร์เพื่อผลิตบุคลากรที่สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ให้ก้าวหน้าทันประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรในประเทศไทยให้ก้าวหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและยังเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการกำหนดนโยบายทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและจัดโครงการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย

ประเทศที่การศึกษานี้ต้องการศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทยควรเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เนื่องจากมีความคล้ายคลึงกันหลายด้าน เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพทางสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น จึงเลือกประเทศในกลุ่มอาเซียน 2 ประเทศ คือ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ ในการศึกษาได้เลือกประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย เนื่องจากเป็นเสมือนต้นแบบที่ประเทศต่าง ๆ ถือเป็นแบบอย่าง

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

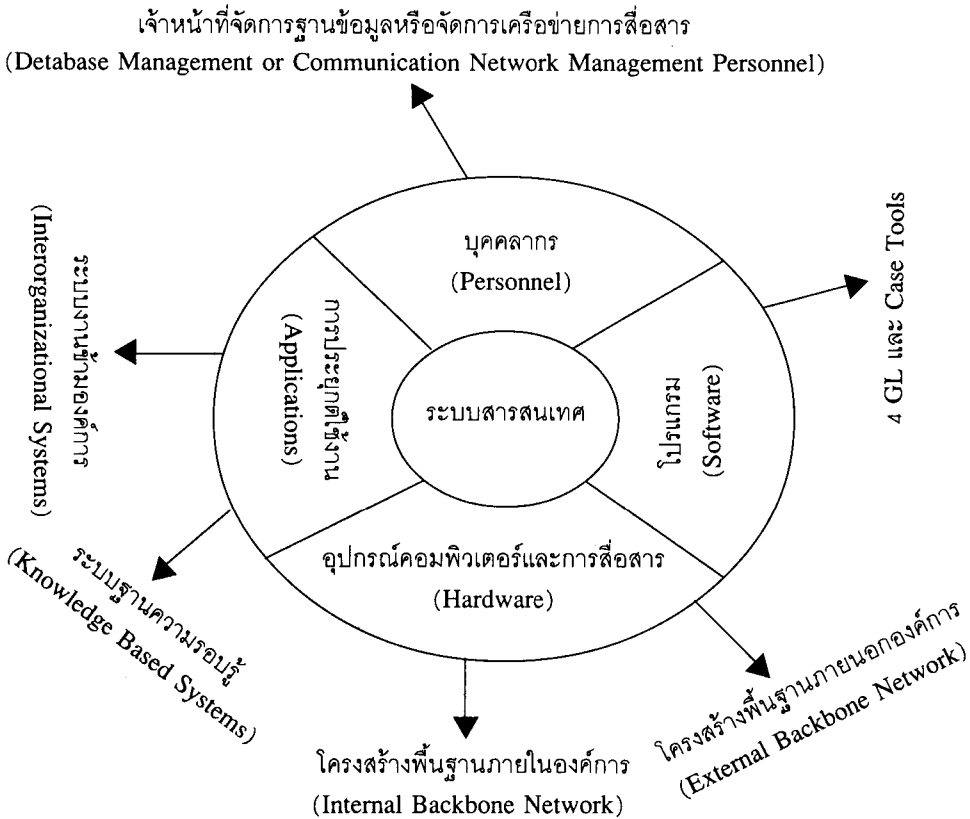
ต้องการศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ใช้ในการปรับปรุงการเรียนการสอนในหลักสูตรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและคอมพิวเตอร์เพื่อผลิตบุคลากรที่สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ก้าวหน้ามาใช้ในองค์กรต่าง ๆ ในประเทศไทย
2. ใช้เป็นข้อมูลประกอบในการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ
3. เป็นส่วนกระตุ้นให้องค์กรเอกชนเพิ่มความสนใจและดำเนินการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและเพิ่มศักยภาพขององค์กรในการแข่งขันระดับโลก

4. กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดในการศึกษาสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์การของการศึกษานี้ใช้กรอบแนวคิดเดียวกับการศึกษาของสมบูรณ์วิทย์และคณะ (2540) ซึ่งคณะผู้ศึกษาคือคณะเดียวกัน กรอบแนวคิดดังกล่าวแสดงได้ดังแผนภาพต่อไปนี้



จากกรอบแนวคิดข้างต้นได้นำมาจัดทำแบบสอบถามในการเก็บข้อมูลเป็นส่วน ๆ คือ

1. ข้อมูลองค์กร
2. บุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
3. การใช้คอมพิวเตอร์
4. การพัฒนาระบบงาน
5. การประยุกต์เทคโนโลยีสารสนเทศ
6. บทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีต่อองค์กร

- ◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

5. วิธีการศึกษา

5.1 ประชากรที่จะศึกษา

จากการศึกษาของสมบุรณ์วัลย์และคณะ (2540) พบว่า องค์กรธุรกิจเอกชนมีสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศก้าวหน้ากว่าหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศจะศึกษาสถานภาพการใช้เทคโนโลยีขององค์กรธุรกิจเอกชนในประเทศไทย บางประเทศในกลุ่มอาเซียนและประเทศสหรัฐอเมริกา

เหตุผลที่เลือกศึกษาเปรียบเทียบของกิจการในประเทศไทยกับองค์กรของบางประเทศในกลุ่มอาเซียน เนื่องจากประเทศในกลุ่มอาเซียนมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่างๆ นอกจากนี้สภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมยังมีส่วนคล้ายคลึงกันมากกว่าประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มอาเซียน การศึกษาสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศกลุ่มอาเซียนจึงถือได้ว่าเป็นการเปรียบเทียบที่ดีสำหรับการประเมินสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทย

สำหรับการเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศกับองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกา มีเหตุผลซึ่งต่างจากกลุ่มประเทศอาเซียน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่างจากประเทศไทยมาก แต่เป็นที่ทราบว่างค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกามีความก้าวหน้าในด้านการใช้เทคโนโลยีต่างๆ มาก ซึ่งรวมเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย การเปรียบเทียบกับประเทศที่อาจถือว่าก้าวหน้ามากที่สุดก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทย

5.2 ตัวอย่าง

ประเทศในอาเซียนจะเลือกเพียง 2 ประเทศ เพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการได้ในระยะเวลา 1 ปี โดยจะเลือกหนึ่งประเทศที่เป็นที่ทราบว่ามีการใช้เทคโนโลยีอย่างก้าวหน้า คือ สิงคโปร์ และอีกหนึ่งประเทศเป็นประเทศที่ถือว่ามีความเหมาะสมใกล้เคียงกับประเทศไทย การเลือกประเทศที่มีความเหมาะสมใกล้เคียงกับประเทศไทยนั้น จะเลือกประเทศที่ไม่น่าจะมีปัญหาด้านการเมืองในช่วงที่จะมีการสำรวจ จึงเลือกประเทศฟิลิปปินส์ องค์กรที่ประสบความสำเร็จทางธุรกิจควรมีการใช้เทคโนโลยีอย่างกว้างขวางและก้าวหน้า องค์กรตัวอย่างจึงเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จทางธุรกิจโดยใช้ยอดขายเป็นตัวชี้วัด และเพื่อให้องค์กรตัวอย่างเป็นตัวแทนที่ดีจึงเลือกองค์กรในธุรกิจทุกประเภท ประเภทของธุรกิจแบ่งตามมาตรฐานการจัดกลุ่มอุตสาหกรรม (Standard Industrial Classification) ซึ่งมีทั้งหมด 9 ประเภทใหญ่ ได้แก่

1. เกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry and Fishing)
2. เหมืองแร่ (Mining)
3. การก่อสร้าง (Construction)
4. การผลิต (Manufacturing)
5. การขนส่ง การสื่อสาร และสาธารณูปโภค (Transportation, Communication, Utilities)
6. การค้าส่ง (Wholesale Trade)
7. การค้าปลีก (Retail Trade)
8. การเงิน การประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์ (Finance, Insurance, and Real Estate)
9. การบริการ (Services)

องค์การในประเทศไทยเลือกจากองค์การที่มียอดขายสูงสุดลงมาตามลำดับและกระจายตามประเภทธุรกิจ สำหรับองค์การในประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศสิงคโปร์ และประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการจัดทำทำเนียบบริษัทตามยอดขาย จึงต้องเลือกองค์การที่ถือว่าเป็นองค์การค่อนข้างใหญ่ที่คาดว่าจะใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้า การเลือกตัวอย่างได้พิจารณาพร้อมกับอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในประเทศนั้น ๆ ที่ขอให้มาช่วยในโครงการ โดยให้ความเห็นในการเลือกองค์การตัวอย่างและช่วยจัดเก็บข้อมูลจากองค์การเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ สำหรับการเก็บข้อมูลในประเทศสหรัฐอเมริกา องค์การตัวอย่างไม่ได้มาจากรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีขนาดใหญ่ ดังนั้นองค์การตัวอย่างอาจจะไม่ใช่ตัวแทนที่ดีขององค์การทั่วประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม องค์การตัวอย่างที่เลือกมา ถือได้ว่าเป็นองค์การที่มีความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของสหรัฐอเมริกา ในการศึกษานี้ได้กำหนดไว้ว่าจะใช้องค์การตัวอย่างประเทศละ 50 องค์การ แต่เมื่อดำเนินการส่งแบบสอบถามและติดตามทวงถามแล้วได้ผลกลับมาน้อยกว่าจำนวนที่กำหนด จำนวนองค์การตัวอย่างที่ได้มามีรายละเอียดอยู่ในผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากขนาดตัวอย่างเล็ก จึงไม่สามารถเปรียบเทียบองค์การโดยจำแนกตามประเภทธุรกิจ 9 ประเภทได้ จึงทำการเปรียบเทียบประเภทธุรกิจโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มธุรกิจบริการได้แก่ธุรกิจประเภทต่อไปนี้

- การขนส่ง การสื่อสารและสาธารณูปโภค
- การค้าส่ง
- การค้าปลีก
- การเงิน การประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์
- การบริการ

ที่เหลืออีก 4 ประเภทถือเป็นกลุ่มธุรกิจที่ไม่ใช่บริการ

สำหรับเหตุผลที่เปรียบเทียบโดยแบ่งเป็นธุรกิจบริการและธุรกิจที่ไม่ใช่บริการ เพราะเนื่องจากสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรทั้ง 2 ประเภท น่าจะมีความแตกต่างกัน

5.3 เครื่องมือในการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลได้ใช้แบบสำรวจโดยให้ผู้บริหารสูงสุดด้านสารสนเทศ (Chief Information Officer) หรือผู้บริหารหน่วยงานสารสนเทศขององค์กรตัวอย่างเป็นผู้ตอบ เมื่อส่งแบบสำรวจไปแล้วได้ใช้การติดต่อทางโทรศัพท์เพื่อติดตามให้ได้แบบสำรวจกลับคืน เมื่อได้แบบสำรวจกลับคืนมาแล้วได้ทำการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล และได้สอบถามกลับไปยังผู้ตอบกรณีที่มีปัญหาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์

การเก็บรวบรวมข้อมูลขององค์กรในต่างประเทศได้มอบให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลและติดต่อกับองค์กรเหล่านั้นในการติดตามทวงถามแบบสำรวจ

6. ผลการศึกษา

6.1 ข้อมูลขององค์กร

ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลองค์กรใน 4 ประเทศในเรื่องการเป็นเจ้าของกิจการ อายุองค์กร จำนวนปีที่นำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในองค์กร จำนวนบุคลากรขององค์กร ระดับชั้นการบังคับบัญชาจากหน่วยงานคอมพิวเตอร์/สารสนเทศถึงผู้บริหารสูงสุด การจัดสรรงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและงบประมาณที่ใช้ในการอบรมด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการศึกษาเปรียบเทียบเป็นดังนี้

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเภทเจ้าของกิจการพบว่า องค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาทุกองค์กรที่เลือกเป็นตัวอย่างเป็นองค์กรที่คนในประเทศเป็นเจ้าของ ส่วนองค์กรของประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่คนในประเทศเป็นเจ้าของ (ร้อยละ 54.5 - 66.7)

จากการศึกษาเปรียบเทียบอายุองค์กรและระยะเวลาที่นำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในองค์กร จะเห็นได้ว่าประเทศไทยและสิงคโปร์ธุรกิจมีอายุองค์กรเฉลี่ยใกล้เคียงกันประมาณ 30 ปี ส่วนประเทศฟิลิปปินส์มีอายุเฉลี่ย 26 ปี และสหรัฐอเมริกามีอายุองค์กรเฉลี่ย 49 ปี สำหรับระยะเวลาที่นำคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในองค์กร ประเทศฟิลิปปินส์มีระยะเวลาสั้นที่สุดคือ 13 ปี ประเทศไทยและสิงคโปร์ใกล้เคียงกันคือ 17 ปี และ 18 ปี ตามลำดับ ส่วนสหรัฐอเมริการะยะเวลานานที่สุดคือ 28 ปี

สำหรับจำนวนบุคลากรต่อองค์การนั้น ประเทศฟิลิปปินส์มีน้อยที่สุดประมาณพันคน ประเทศไทย และสิงคโปร์มีบุคลากรต่อองค์การพอ ๆ กันประมาณ 2 พันกว่าคน ขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบุคลากรต่อองค์การมากถึงเกือบ 2 หมื่นคน

สำหรับระดับชั้นการบังคับบัญชาจากหน่วยคอมพิวเตอร์/สารสนเทศถึงผู้บริหารสูงสุดของ องค์การ จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีระดับชั้นการบังคับบัญชายาวที่สุดคือ 2.6 ระดับ ในขณะที่ ประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกามีระดับชั้นการบังคับบัญชาพอ ๆ กันคือ 2.2 และ 2.1 ระดับ ตามลำดับ ส่วนองค์การในประเทศสิงคโปร์มีระดับชั้นบังคับบัญชาสั้นที่สุดคือ 1.5 ระดับ

สำหรับด้านงบประมาณนั้น ในทุกประเทศ องค์การจัดสรรงบประมาณสำหรับด้านเทคโนโลยี สารสนเทศค่อนข้างน้อย ร้อยละของงบประมาณที่ใช้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์การใน ประเทศสิงคโปร์น้อยที่สุดคือ ร้อยละ 6.7 ตามมาด้วยประเทศไทยร้อยละ 8.0 ประเทศฟิลิปปินส์ ร้อยละ 9.4 และประเทศสหรัฐอเมริการ้อยละ 10.3 สำหรับงบประมาณในการอบรมทางด้าน เทคโนโลยีสารสนเทศที่องค์การจัดสรรให้แก่บุคลากรก็เช่นกัน องค์การของทุกประเทศให้ความสำคัญในด้านการอบรมน้อยมาก ประเทศไทยจัดสรรงบประมาณด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการ อบรมสูงสุดคือ ร้อยละ 6.5 ในขณะที่อีก 3 ประเทศอยู่ในระดับพอ ๆ กันระหว่างร้อยละ 4.3 ถึง 4.5

6.2 บุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

6.2.1 จำนวนบุคลากร

ในภาพรวมจำนวนบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์การตัวอย่างโดย เฉลี่ยต่อองค์การจากจำนวนน้อยที่สุดไปมากที่สุดคือ ประเทศสิงคโปร์ 19 คน ประเทศฟิลิปปินส์ 27 คน ประเทศไทย 36 คน และประเทศสหรัฐอเมริกา 772 คน

เมื่อแยกพิจารณาประเภทของบุคลากรพบว่า บุคลากรที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์การ ของ ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ไม่ต่างกันมากนัก จะต่างกันเพียง 1-2 คน แต่ประเทศ สหรัฐอเมริกามีมากกว่าประมาณ 5-6 เท่า

ฝ่ายพัฒนาระบบ องค์การตัวอย่างในประเทศฟิลิปปินส์มีน้อยที่สุดประมาณ 6 คน ประเทศสิงคโปร์มี 10 คน และประเทศไทยมีประมาณ 14 คน องค์การตัวอย่างของประเทศ สหรัฐอเมริกามีจำนวนประมาณ 400 กว่าคน

ด้านเครือข่าย ประเทศสิงคโปร์มีจำนวนน้อยที่สุดคือ 1-2 คน ส่วนประเทศไทยและ ฟิลิปปินส์ใกล้เคียงกันคือประมาณ 3-4 คน ประเทศสหรัฐอเมริกามีบุคลากรด้านนี้มากกว่าอีก 3 ประเทศเช่นกันคือ มีเกือบ 50 คน

◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์การของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

บุคลากรด้านฐานข้อมูลขององค์การตัวอย่างใน 3 ประเทศมีจำนวนใกล้เคียงกันคือ ประมาณ 1-2 คน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกามีราว 40 คน

ฝ่ายปฏิบัติการขององค์การตัวอย่างใน 3 ประเทศมีจำนวนไม่ต่างกันเท่าใดนักคือ ประมาณ 2-3 คน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกามีประมาณ 90 คน

บุคลากรที่ทำหน้าที่สนับสนุนผู้ใช้ขององค์การตัวอย่างในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนน้อยที่สุดคือประมาณ 2 คน ขณะที่ของประเทศไทยและฟิลิปปินส์มีจำนวนพอ ๆ กันคือ ราว 7-8 คน ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกามีมากกว่า 115 คน

ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในองค์การตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์มีน้อยที่สุดคือราว 1 คนเท่านั้นขณะที่ของประเทศไทยและฟิลิปปินส์ใกล้เคียงกันคือ 3-4 คน ส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกามีเกือบ 20 คน

โดยสรุปแล้วองค์การตัวอย่างของประเทศไทย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์มีจำนวนบุคลากรในแต่ละประเภทไม่ต่างกันมากนัก แต่ประเทศไทยมีจำนวนมากกว่าประเทศฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ส่วนองค์การตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนบุคลากรต่างจากอีก 3 ประเทศมาก

6.2.2 อายุงาน

อายุงานโดยเฉลี่ยในหน่วยงานสารสนเทศในองค์การปัจจุบัน โดยภาพรวมสามารถสรุปได้ว่าบุคลากรในองค์การตัวอย่างของประเทศไทยและสิงคโปร์มีอายุงานใกล้เคียงกันซึ่งมากกว่าอีก 2 ประเทศ บุคลากรขององค์การตัวอย่างในประเทศฟิลิปปินส์มีอายุงานเฉลี่ยน้อยกว่าของประเทศไทยและสิงคโปร์ ส่วนบุคลากรขององค์การตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกามีอายุงานโดยเฉลี่ยน้อยที่สุด

เมื่อพิจารณามูลค่าการเป็นกลุ่ม ๆ จะได้ผลเช่นเดียวกันสำหรับประเทศไทยและสิงคโปร์ คือ อายุงานโดยเฉลี่ยในแต่ละกลุ่มของตำแหน่งจะใกล้เคียงกัน สำหรับอายุงานของบุคลากรของประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกาที่ไม่ต่างกันมากได้แก่ กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มงานปฏิบัติการ กลุ่มสนับสนุนผู้ใช้ และกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่เหลือคือกลุ่มพัฒนาระบบ กลุ่มเครือข่ายและกลุ่มฐานข้อมูล อายุงานของประเทศฟิลิปปินส์มากกว่าของสหรัฐอเมริกา

6.2.3 ทักษะที่ต้องการสำหรับงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ทักษะทางเทคนิคที่สำคัญต่อองค์การเป็นลำดับแรกตรงกันของประเทศไทย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ คือ LAN อีกทักษะหนึ่งที่อยู่ใน 5 ลำดับแรกของทุกประเทศคือ สถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่าย สำหรับฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์อยู่ใน 3 ลำดับแรกของประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกา

สำหรับทักษะที่ไม่ใช่ทางเทคนิค องค์การตัวอย่างของทุกประเทศเห็นพ้องต้องกันว่า การระบупัญญา วิเคราะห์ และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจเป็นทักษะที่สำคัญต่อองค์การเป็นลำดับแรก ทักษะที่น่าสนใจลำดับถัดไปคือ การทำงานเป็นทีมอยู่ใน 4 ลำดับแรกของทุกประเทศ ส่วนการจัดการโครงการระบบสารสนเทศอยู่ใน 3 ลำดับแรกของประเทศไทย สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา

ทักษะทางเทคนิคที่องค์การต้องการที่น่าสนใจได้แก่ ความปลอดภัยของระบบสารสนเทศ สถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่าย และโปรแกรมระบบปฏิบัติการโดยที่สถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่ายอยู่ใน 5 ลำดับแรกของทุกประเทศ ทักษะเกี่ยวกับความปลอดภัยของระบบสารสนเทศเป็นที่ต้องการขององค์การตัวอย่างเป็นลำดับที่ 1 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และเป็นลำดับที่ 3 ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนโปรแกรมระบบปฏิบัติการเป็นทักษะที่องค์การต้องการเป็นลำดับที่ 3-5 ของ 3 ประเทศในอาเซียน

ทักษะที่ไม่ใช่ทางเทคนิคที่องค์การต้องการที่ควรกล่าวถึงคือ การจัดการโครงการระบบสารสนเทศ การระบупัญญา วิเคราะห์ และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจ การทำงานเป็นทีม และการจัดการการเปลี่ยนแปลงในองค์การ

การจัดการโครงการระบบสารสนเทศอยู่ใน 3 ลำดับแรกของทุกประเทศ การระบупัญญา วิเคราะห์และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจอยู่ในลำดับแรกของประเทศไทยและสิงคโปร์ และอยู่ในลำดับที่สองของสหรัฐอเมริกา การทำงานเป็นทีมอยู่ใน 3 ลำดับแรกของ 3 ประเทศ ยกเว้นสิงคโปร์ ส่วนการจัดการการเปลี่ยนแปลงในองค์การอยู่ในลำดับที่ 2-4 ของประเทศอาเซียน

เมื่อพิจารณาทักษะทางเทคนิคที่บุคลากรในองค์การตัวอย่างมีความชำนาญมากที่สุด พบว่ามี 3 ทักษะที่น่าสนใจคือ LAN สถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่าย และฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์ LAN เป็นทักษะที่บุคลากรมีความชำนาญมากที่สุดเป็นลำดับที่ 1 ของประเทศอาเซียนและอยู่ในลำดับที่ 3 ของสหรัฐอเมริกา ส่วนสถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่ายและฐานข้อมูลเชิงสัมพันธ์เป็นทักษะที่องค์การมีความชำนาญมากที่สุดในทุกประเทศซึ่งอยู่ในลำดับที่ 2-4 และ 1-4 ตามลำดับ

สำหรับทักษะที่ไม่ใช่ทางเทคนิคที่องค์การตัวอย่างมีความชำนาญมากที่สุดของทั้ง 4 ประเทศสอดคล้องกันหมด แต่อยู่ในลำดับ 1-3 ที่ต่างกันได้แก่ การระบупัญญา วิเคราะห์และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจ การทำงานเป็นทีม และการจัดการโครงการระบบสารสนเทศ

6.3 การใช้คอมพิวเตอร์

6.3.1 ระบบคอมพิวเตอร์

1) คอมพิวเตอร์ต่อพ่วง

◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ส่วนใหญ่ขององค์การตัวอย่างของทั้ง 4 ประเทศมีเครื่องคอมพิวเตอร์ประเภทนี้น้อยกว่า 50 เครื่อง โดยเฉพาะองค์การในประเทศไทยและสิงคโปร์ แต่เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยกลับพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อฟว่งสูงสุด รองลงมาคือประเทศไทย ต่ำที่สุดคือประเทศสิงคโปร์ (394.4, 374.0, 117.3 และ 45.9 ตามลำดับ)

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของพนักงานต่อจำนวนเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อฟว่ง กลับพบว่าประเทศไทยมีจำนวนพนักงานต่อเครื่องคอมพิวเตอร์ต่ำที่สุดคือ ประมาณ 7.6 คนต่อคอมพิวเตอร์ต่อฟว่ง 1 เครื่อง ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีค่า 42.4 คนต่อเครื่อง

2) คอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล

โดยส่วนใหญ่ขององค์การตัวอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกามีเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลหรือ PC มากกว่า 1,000 เครื่อง ในขณะที่ร้อยละ 70 ขององค์การในประเทศฟิลิปปินส์มี PC น้อยกว่า 100 เครื่อง ส่วนองค์การในประเทศไทยและสิงคโปร์มี PC ไม่เกิน 500 เครื่อง ดังนั้นโดยเฉลี่ยขององค์การในประเทศสหรัฐอเมริกามีจำนวนเครื่อง PC สูงที่สุดคือ 13,522.6 เครื่อง รองลงมาคือประเทศไทย สิงคโปร์ และฟิลิปปินส์ตามลำดับ

ส่วนสัดส่วนจำนวนพนักงานต่อเครื่องคอมพิวเตอร์ PC พบว่าองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนที่ต่ำที่สุด คือ 1.3 คนต่อเครื่อง ซึ่งเป็นสัดส่วนในระดับที่ดี รองลงมาคือประเทศสิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และไทยตามลำดับ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าพนักงานในองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกามีโอกาสเข้าถึง PC มากกว่าทุกประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับพนักงานขององค์การในประเทศฟิลิปปินส์และไทย

เมื่อนำเครื่องคอมพิวเตอร์ต่อฟว่งมาวิเคราะห์ร่วมกันกับคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล พบว่าสัดส่วนจำนวนพนักงานต่อเครื่องลดลงจากสัดส่วนของคนต่อเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล

3) เวิร์คสเตชัน

โดยเฉลี่ยแล้วองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกามีเวิร์คสเตชันมากที่สุด คือ 1,670.8 เครื่อง ส่วนประเทศที่องค์การมีเวิร์คสเตชันน้อยที่สุดคือสิงคโปร์ ซึ่งมี 20.1 เครื่อง แต่เมื่อพิจารณาความถี่ พบว่า ส่วนใหญ่ในทุกประเทศมีจำนวนเวิร์คสเตชันไม่เกิน 50 เครื่อง ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีองค์การอีกกลุ่มหนึ่งที่มีเวิร์คสเตชันมากกว่า 500 เครื่อง ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าองค์การในประเทศสหรัฐอเมริกามี 2 กลุ่ม โดยที่กลุ่มหนึ่งมีการใช้เวิร์คสเตชันที่ใกล้เคียงกับประเทศทางเอเชีย แต่มีอีกกลุ่มที่มีงานที่ต้องใช้ความสามารถของเวิร์คสเตชันมากกว่ากลุ่มแรก

4) มินิคอมพิวเตอร์

ส่วนใหญ่แล้วองค์การในประเทศไทยและสิงคโปร์มีเครื่องมินิคอมพิวเตอร์ไม่เกิน 10

เครื่อง ในขณะที่องค์การส่วนใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและฟิลิปปินส์มีเครื่องคอมพิวเตอร์ประเภทเดียวกันนี้มากกว่า 10 เครื่อง เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการใช้มินิคอมพิวเตอร์มากที่สุดคือเฉลี่ยแล้วประมาณองค์การละ 236.56 เครื่อง ส่วนประเทศไทยนั้นมีค่าเฉลี่ยต่ำสุดคือ 4.6 เครื่องต่อองค์การ

4) คอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่

การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่ขององค์การในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์มีค่าเฉลี่ยไม่เกินองค์การละ 1.7 เครื่อง แต่ประเทศสหรัฐอเมริกามีเครื่องคอมพิวเตอร์ขนาดใหญ่เฉลี่ยขององค์การละ 7.6 เครื่อง หรือประมาณ 4.5 เท่าของประเทศในอาเซียน

5) ซุปเปอร์คอมพิวเตอร์

การใช้ซุปเปอร์คอมพิวเตอร์นั้นมีเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และไทยเท่านั้นที่มี แต่มีจำนวนน้อยมากคือองค์การเดียวเท่านั้น โดยมีจำนวน 4 และ 5 เครื่อง ตามลำดับ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นไม่อาจสรุปได้ว่าองค์การในประเทศอื่นไม่มีการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ประเภทนี้

6.3.2 ระบบเครือข่าย

เกือบทุกองค์การตัวอย่างในทุกประเทศมีระบบเครือข่ายหลักขององค์การเอง และส่วนใหญ่องค์การมีเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อกับเครือข่ายเกินกว่าร้อยละ 90 โดยที่องค์การในประเทศสหรัฐอเมริกาเกือบทุกองค์การมีเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลเชื่อมต่อกับเครือข่าย ส่วนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตนั้นพบว่าองค์การส่วนใหญ่ในประเทศสิงคโปร์ ไทย และฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 55.6 56.3 และ 76.7 ตามลำดับ) มีเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลเข้าถึงอินเทอร์เน็ตไม่เกินร้อยละ 50 ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์การประมาณร้อยละ 73.9 ที่เครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลเชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ตไม่ต่ำกว่าร้อยละ 90

ถ้าพิจารณาความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีความสามารถสูงสุด โดยมีค่าเป็น 1 ส่วนประเทศไทย สิงคโปร์และฟิลิปปินส์ มีความสามารถที่ลดหลั่นลงมา (0.6 0.4 และ 0.3) วิธีการคำนวณความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตเป็นดังนี้

$$\text{Internet Accessibility} = \text{Internet PC/Networked PC}$$

โดยที่

$$\text{Internet Accessibility} = \text{ความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต}$$

$$\text{Internet PC} = A * B/100$$

$$A = \text{ร้อยละของคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อกับอินเทอร์เน็ต}$$

$$B = \text{จำนวนคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลที่มีในองค์การ}$$

◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

Networked PC	= จำนวนคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อเครือข่าย
	= $C * B / 100$
C	= ร้อยละของคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลที่เชื่อมต่อกับเครือข่าย

เมื่อพิจารณาในเรื่องประเภทระบบสื่อสารข้อมูล พบว่าองค์กรส่วนใหญ่มีการใช้ LAN โดยที่ประเทศไทยและฟิลิปปินส์มีการใช้ LAN ในทุกองค์กร แต่ระบบสื่อสารแบบไร้สาย (Wireless) ยังมีการใช้ไม่มากนักในองค์กรในประเทศอาเซียน ส่วน WAN นั้นมีการใช้กันมากในทุกประเทศ

ในประเด็นเรื่องความสามารถสูงสุดในการส่งข้อมูลในเครือข่ายนั้นพบว่า องค์กรส่วนใหญ่ในประเทศไทยและสิงคโปร์จะอยู่ในช่วง 10M-1G ซึ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นระบบเครือข่ายแบบ LAN ที่เชื่อมโยงด้วยสายใยแก้ว และมีการส่งข้อมูลที่เป็นลักษณะสื่อประสม (multimedia) ในทางตรงกันข้ามองค์กรในประเทศฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีความสามารถในการส่งข้อมูลสูงสุดไม่เกิน 128 K ซึ่งเป็นเทคโนโลยีเครือข่ายที่ล้าสมัย ถึงแม้ว่าองค์กรในประเทศไทยส่วนใหญ่จะมีการใช้เทคโนโลยีสื่อสารที่ก้าวหน้ากว่าฟิลิปปินส์ แต่ยังมีองค์กรอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังคงมีความสามารถในการส่งข้อมูลในระดับเดียวกับองค์กรในประเทศฟิลิปปินส์

ส่วนโปรโตคอลที่ใช้กันนั้นพบว่าเกือบทุกองค์กรในทุกประเทศใช้ TCP/IP รองลงมาคือ Ethernet และ SNA ตามลำดับ

6.4 การพัฒนาระบบงาน

6.4.1 วิธีการได้ระบบมาใช้งาน

จากการศึกษาพบว่า วิธีการที่องค์กรในทั้ง 4 ประเทศนิยมใช้เพื่อจัดหาระบบงานมาใช้ในองค์กร ได้แก่ วิธีการให้บุคลากรภายในเป็นผู้พัฒนาเอง และการซื้อโปรแกรมสำเร็จรูปมาใช้งานโดยลำดับ โดยวิธีการจัดหาระบบที่นิยมใช้สำหรับองค์กรในประเทศไทยและองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาจะอยู่ในทิศทางเดียวกัน ในขณะที่ลำดับของวิธีการจัดหาระบบที่นิยมใช้สำหรับองค์กรในประเทศฟิลิปปินส์จะมีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับประเทศสิงคโปร์

6.4.2 ภาษาคอมพิวเตอร์ที่ใช้สร้างโปรแกรมและโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาระบบ

จากการศึกษาพบว่า ภาษาคอมพิวเตอร์ที่องค์กรในทั้ง 4 ประเทศนิยมใช้เพื่อสร้างโปรแกรมได้แก่ Visual Basic Java Script และ C++ โดยภาษาที่ได้รับความนิยมใช้อย่างเด่นชัดมากที่สุดขององค์กรของสามประเทศในอาเซียนได้แก่ Visual Basic รองลงมาได้แก่ ภาษา Java

Script และที่ได้รับความนิยมเป็นลำดับสุดท้ายได้แก่ ภาษา C++ ในขณะที่ความนิยมการใช้ภาษาทั้งสามเหล่านี้ขององค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดและเป็นที่น่าสังเกตว่า ภาษายุคที่สามที่ยังคงได้รับความนิยมนำมาใช้สร้างโปรแกรมได้แก่ ภาษา COBOL ทั้งนี้อาจเป็นเพราะองค์กรในทั้งสี่ประเทศยังคงมีการใช้ระบบงานที่พัฒนามาแต่ดั้งเดิมเมื่อหลายปีก่อนด้วยภาษา COBOL อยู่เป็นจำนวนหนึ่ง

สำหรับความนิยมในการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาระบบงานขององค์กรในทั้ง 4 ประเทศนั้นมีความหลากหลายมาก โดยความนิยมในการใช้โปรแกรมประเภท Development Tools มีมากกว่าการใช้โปรแกรมประเภท CASE Tools อย่างเห็นได้ชัดในทั้ง 4 ประเทศ แสดงให้เห็นว่า โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่องค์กรใน 3 ประเทศในเอเชียานิยมใช้ (โดยพิจารณาจากความถี่ของการใช้งานที่ยังอยู่ภายในสี่ลำดับต้น) ได้แก่ โปรแกรม Delphi และ Developer ส่วนโปรแกรมที่องค์กรในประเทศหนึ่งให้ความนิยมในการนำมาใช้งานในขณะที่องค์กรประเทศอื่นๆ ไม่ได้ให้ความสนใจนำมาใช้งาน ได้แก่ โปรแกรม Magic ซึ่งเป็นที่นิยมใช้เฉพาะในประเทศฟิลิปปินส์ และ โปรแกรม Visual Interdev ซึ่งเป็นที่นิยมใช้เฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับโปรแกรม Power Builder ซึ่งได้รับความนิยมน้อยสำหรับองค์กรในประเทศไทย ในขณะที่องค์กรในอีก 3 ประเทศที่เหลือให้ความสนใจนิยมนำมาใช้งานเป็นลำดับต้นๆ (โดยพิจารณาจากความถี่ในการใช้งานที่ยังจัดอยู่ภายในสามลำดับแรก)

6.5 การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ในภาพรวมขององค์กรในการศึกษานี้ ได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศตามลักษณะงาน ซึ่งมีความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระดับองค์กร และมีการใช้ระบบสารสนเทศเชื่อมต่อกับลูกค้าและองค์กรอื่น นอกจากนี้ องค์กรส่วนใหญ่ ได้มีการใช้ระบบสารสนเทศประเภทระบบความรู้ (Knowledge Systems)

6.5.1 ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ (Functional Information Systems)

เมื่อพิจารณาการใช้ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ หรือลักษณะงาน องค์กรเกือบทั้งหมด ได้มีการใช้ประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศในงานบัญชี งานทรัพยากรบุคคล และงานการเงิน ซึ่งเป็นระบบงานที่มีการใช้งานสูงสุดตามลำดับ ในสามลำดับแรกเหมือนกันทุกประเทศ

เมื่อจัดระบบงานตามระดับความสำคัญต่อการดำเนินธุรกิจขององค์กร จะมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศเนื่องจากความแตกต่างในประเภทธุรกิจ ขนาดขององค์กรและระยะเวลาในการใช้สารสนเทศขององค์กรในการศึกษา ระบบงานตามระดับความสำคัญต่อองค์กรในสาม

- ◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

ลำดับแรก คือ ประเทศไทย - บัญชี การเงิน การผลิตหรือการดำเนินงาน ฟิลิปปินส์ - การผลิตหรือการดำเนินงาน การเงิน การจัดจำหน่าย สิงคโปร์ - บัญชี การเงิน การวางแผน และสหรัฐอเมริกา - การผลิตหรือการดำเนินงาน บัญชี งานวิจัย

งานซึ่งมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการจัดการค่อนข้างน้อย ได้แก่ งานวางแผนการควบคุมคุณภาพ และงานวิจัย แต่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับงานวางแผน และการควบคุมคุณภาพสูงกว่างานวิจัย ยกเว้น องค์กรของประเทศสหรัฐอเมริกา

6.5.2 ระบบสารสนเทศระดับองค์กร (Organizational Systems)

องค์กรของประเทศต่าง ๆ ในการศึกษา นี้ มีการใช้ระบบสารสนเทศประเภทระบบความรอบรู้ยังไม่ต่ำกว่าร้อยละ 55 (สูงสุดคือประเทศฟิลิปปินส์- ร้อยละ 67 ต่ำสุดคือประเทศสิงคโปร์- ร้อยละ 55) การใช้ระบบสำนักงานอัตโนมัติขององค์กรในประเทศต่าง ๆ แตกต่างกัน ตั้งแต่ร้อยละ 58 ถึงร้อยละ 90 ส่วนการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนการใช้ทรัพยากรระดับองค์กร (Enterprise Resource Planning : ERP) อยู่ในระหว่างร้อยละ 38 ถึงร้อยละ 62 ขององค์กร จะเห็นว่า การใช้ระบบสำนักงานอัตโนมัตินำระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนการใช้ทรัพยากรขององค์กรในทุกประเทศ แต่องค์กรโดยรวมได้จัดระดับความสำคัญของระบบวางแผนการใช้ทรัพยากรขององค์กรสูงกว่าระบบสำนักงานอัตโนมัติ ยกเว้น ประเทศฟิลิปปินส์

6.5.3 ระบบสารสนเทศข้ามองค์กร (Interorganizational Systems)

ในระบบสารสนเทศข้ามองค์กร ระบบที่มีความสำคัญสูง และมีการประยุกต์ใช้ใกล้เคียงกัน (ระหว่างร้อยละ 50 ถึง 59) ในองค์กร ได้แก่ ระบบการใช้ฐานข้อมูลร่วมกัน ระบบสั่งซื้อของลูกค้ามีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสูงมากในประเทศฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 80) แต่ในสหรัฐอเมริกา กลับมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศน้อยมาก (ร้อยละ 33) แต่เนื่องจากจำนวนองค์กรในการศึกษานี้ค่อนข้างน้อย รวมทั้งประเภทของธุรกิจซึ่งแตกต่างกัน การเปรียบเทียบหาสาเหตุทำได้ค่อนข้างยาก ระบบงานที่มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในลำดับรองลงมา ได้แก่ ระบบการจัดซื้อจัดหา และการจ้างองค์กรภายนอก (Outsourcing) ซึ่งมีการใช้งานอยู่น้อยกว่าร้อยละ 45 ขององค์กรในการศึกษา

6.5.4 ความสัมพันธ์ในระบบข้ามองค์กร (Interorganizational Relationship)

ในระบบสารสนเทศซึ่งมีการสื่อสารเชื่อมต่อกับภายนอกองค์กร ส่วนใหญ่ได้มีการเชื่อมต่อกับลูกค้า บริษัทคู่ค้าทางธุรกิจ ผู้ผลิต บริษัทแม่ หรือบริษัทผู้ถือหุ้นเป็นหลัก การสื่อสาร

เชื่อมต่อกับผู้จำหน่ายสินค้าและธนาคารอยู่ในระดับรองลงมา ส่วนการเชื่อมต่อกับหน่วยราชการและบริษัทคู่แข่งยังมีค่อนข้างน้อย

6.6 บทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศ

ผลการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรต่าง ๆ ใน 4 ประเทศเป็นดังนี้

6.6.1 การพิจารณาการลงทุนในเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร

เกณฑ์การพิจารณาลงทุนในเทคโนโลยีสารสนเทศที่ได้นำนักความสำคัญสูงคือ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน และผลผลิตที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเหมือนกันสำหรับองค์กรในประเทศไทย สิงคโปร์และสหรัฐอเมริกา โดยองค์กรในประเทศไทยและสิงคโปร์ได้นำนักเฉลี่ยในเกณฑ์ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราผลตอบแทน แต่องค์กรในสหรัฐอเมริกาได้นำนักเฉลี่ยสูงกว่าในเกณฑ์อัตราผลตอบแทน สำหรับองค์กรในฟิลิปปินส์ได้นำนักความสำคัญกับเกณฑ์ผลผลิตที่เพิ่มขึ้น คุณภาพการตัดสินใจและความสามารถในการแข่งขันสูงพอ ๆ กัน เป็นที่น่าสังเกตว่า เกณฑ์คุณค่าที่เพิ่มขึ้น (Adding Value) ไดรับนำนักน้อยในองค์กรของทุกประเทศ ทั้งนี้อาจเนื่องจากการพิจารณาใช้เกณฑ์ดังกล่าวทำได้ยากกว่าเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบกับในปัจจุบันการวัดคุณค่าเพิ่มเพียงจะได้รับความนิยมในการจัดการองค์กร

6.6.2 ประโยชน์โดยรวมที่องค์กรได้รับจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

องค์กรส่วนใหญ่ในประเทศไทย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ต่างให้ความเห็นเหมือนกันว่า องค์กรได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศในการลดค่าใช้จ่าย/เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และปรับระบบการบริหารและตัดสินใจ สำหรับองค์กรในสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าองค์กรส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่าย/เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ประโยชน์รอง ๆ ลงมาที่ระบุ คือ การขยายผลิตภัณฑ์/บริการ/สร้างธุรกิจใหม่ และ การเชื่อมโยงกับลูกค้า

6.6.3 ประโยชน์ที่องค์กรได้รับจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในด้านลูกค้า ผู้ขายและคู่แข่ง

หากพิจารณาประโยชน์ที่องค์กรได้รับจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทางด้านที่เกี่ยวกับลูกค้า องค์กรในทั้ง 4 ประเทศได้รับประโยชน์ทางด้านการปรับปรุงการให้บริการลูกค้า/ลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการ และการเพิ่มความรู้เกี่ยวกับสินค้า/บริการขององค์กรให้แก่ลูกค้า สำหรับประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับด้านผู้ขาย การลดค่าใช้จ่ายขององค์กรในการซื้อสินค้าจากผู้ขาย เป็นประโยชน์ที่องค์กรส่วนใหญ่ในทุกประเทศระบุเหมือนกัน กรณีประโยชน์ด้านคู่แข่ง องค์กรส่วนใหญ่ใน

◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานการณ์การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศไทย สิงคโปร์และสหรัฐอเมริกาเห็นว่า องค์กรได้ประโยชน์ในการสร้างความแตกต่างในสินค้า/บริการขององค์กรเพื่อให้แตกต่างจากคู่แข่ง แต่องค์กรส่วนใหญ่ในฟิลิปปินส์เห็นว่าได้ประโยชน์ในการเพิ่มต้นทุนการทำธุรกิจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดคู่แข่งรายใหม่ได้ง่าย

เนื่องจากจำนวนองค์กรที่ให้ข้อมูลในส่วนนี้มีน้อยและแต่ละองค์กรไม่ได้ระบุถึงระบบสารสนเทศทั้งหมดในองค์กรเพื่อจัดลงในแต่ละประเภทในเมตริกซ์ของยอดรวมส่วนชุดคำสั่ง (Application Portfolio Matrix) การสรุปผลเชิงเปรียบเทียบในส่วนนี้จึงไม่สามารถกล่าวอ้างถึงการเป็นตัวแทนขององค์กรในแต่ละประเทศได้ แต่อย่างไรก็ตาม ระบบสารสนเทศที่องค์กรต่าง ๆ ระบุเพียงพอที่จะสรุปให้เห็นว่า ในธุรกิจบริการ ระบบสารสนเทศที่มีความสำคัญหรืออาจจะมีมีความสำคัญต่อความสำเร็จในอนาคตขององค์กร (ระบบสารสนเทศเชิงกลยุทธ์หรือระบบสารสนเทศที่มีศักยภาพสูง) ได้แก่ ระบบการวางแผน ระบบการจัดการความรู้ คลังข้อมูล การจัดการความสัมพันธ์กับลูกค้า (CRM) และ การวางแผนทรัพยากรองค์กร (ERP) ขณะที่ระบบสารสนเทศที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรในปัจจุบัน (ระบบสารสนเทศหลักในการดำเนินงาน) ได้แก่ ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ และ ERP สำหรับระบบสารสนเทศที่มีประโยชน์แต่ไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรในปัจจุบัน (ระบบสารสนเทศสนับสนุน) ได้แก่ ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ เป็นที่น่าสังเกตว่า ERP ถูกจัดเป็นทั้งระบบสารสนเทศหลักในการดำเนินงานและระบบสารสนเทศเชิงกลยุทธ์ นอกจากนี้จะเห็นว่า ถึงแม้ว่าองค์กรในทุกประเทศระบุว่า ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ เช่น ระบบบัญชี การเงิน การตลาด เป็นระบบสนับสนุน ยังมีองค์กรในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ที่ระบุว่า ระบบสารสนเทศตามหน้าที่จัดเป็นระบบสารสนเทศหลักในการดำเนินงาน ขณะที่ในสหรัฐอเมริกา ไม่มีองค์กรใดระบุเลย ซึ่งอาจจะเนื่องจากว่า องค์กรในสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาการใช้ระบบสารสนเทศตามหน้าที่ในลักษณะการรวมระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นระบบเดียว องค์กรในสหรัฐอเมริกาจึงระบุว่า ERP เป็นระบบสารสนเทศหลักในการดำเนินงาน

สำหรับธุรกิจที่ไม่ใช่บริการ องค์กรในประเทศไทยเห็นว่าระบบสารสนเทศเชิงกลยุทธ์ ได้แก่ ระบบควบคุมคุณภาพ และระบบวิจัยและพัฒนา สิ่งหนึ่งที่เหมือนกับธุรกิจบริการคือ ธุรกิจที่ไม่ใช่บริการในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์ระบุว่า ระบบสารสนเทศตามหน้าที่เป็นระบบสารสนเทศหลักในการดำเนินงานและระบบสนับสนุน ขณะที่ในสหรัฐอเมริการะบุถึง ERP

7. ตัวอย่างความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ในการศึกษาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทยของสมบุญวัลย์และคณะ (2540) ได้เสนอการพิจารณาความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในหลายประเด็น ทั้งที่เป็นอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร ลักษณะ

การใช้เครือข่าย ระบบงานคอมพิวเตอร์ รวมถึงประเภทของบุคลากร ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่สามารถเอื้ออำนวยให้องค์การมีศักยภาพที่จะพัฒนาระบบสารสนเทศขององค์กรให้ก้าวหน้าและตอบสนองความต้องการด้านสารสนเทศขององค์กรมากยิ่งขึ้น ประเด็นที่ศึกษาดังกล่าวเสนอให้เป็นตัวบ่งชี้ความก้าวหน้าของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทยเป็นดังนี้

1) อุปกรณ์คอมพิวเตอร์ องค์กรที่มีเครื่องมินิคอมพิวเตอร์ หรือเมนเฟรมจะมีการใช้งานสำหรับปริมาณงานที่มาก และมีขีดความสามารถในการพัฒนาระบบสารสนเทศที่มีลักษณะประสานกันทั้งองค์กร (Integrated System) การที่องค์กรมีเครื่องมินิคอมพิวเตอร์หรือเมนเฟรมทำหน้าที่เป็นหน่วยประมวลผลหลักถือเป็นสิ่งที่วัดความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้วยสิ่งหนึ่ง นอกจากนี้เครื่องคอมพิวเตอร์ดังกล่าวต้องมีการทำงานในลักษณะเชื่อมต่อกับเครือข่ายอื่นด้วย (Internetworking)

2) โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร เนื่องจากในปัจจุบันการใช้สารสนเทศในองค์กรมีแนวโน้มเป็นการใช้ในระดับองค์กรมิใช่ใช้เฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือใช้ในงานใดงานหนึ่งเท่านั้น แต่จะมีการใช้ในทุกงานและทุกหน่วยงาน มีการใช้ข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ระบบงานของหน่วยงานต่างๆ จะมีการบูรณาการ (Integration) เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูงขององค์กร ดังนั้น การที่องค์กรมีโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสารไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กร ย่อมหมายความว่า องค์กรได้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศไปในแนวทางนี้ หรือเตรียมการไว้เพื่อเอื้ออำนวยให้หน่วยงานต่างๆ ในองค์กรสามารถสื่อสารแลกเปลี่ยนและใช้ข้อมูลร่วมกันได้

3) การใช้เครือข่ายข้ามองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรใดก็ตามจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นหรือกับสภาพแวดล้อมขององค์กร ซึ่งอาจเป็นการติดต่อในเรื่องการดำเนินงานและการสอบถาม/แลกเปลี่ยนข้อมูล หากองค์กรใดติดต่อกับองค์กรอื่นโดยมีเทคโนโลยีการสื่อสารข้อมูลมาช่วยจะทำให้การติดต่อเป็นไปด้วยความถูกต้อง ความสะดวกและความรวดเร็ว อันจะมีผลทำให้การดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นหากองค์กรใดมีการใช้เครือข่ายการสื่อสารข้อมูลเชื่อมต่อกับองค์กรอื่นจะเป็นองค์กรที่มีความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

4) ระบบงานคอมพิวเตอร์ที่เป็นระบบฐานความรู้ (Knowledge Based Systems) การที่จะพัฒนาระบบงานดังกล่าวนี้ได้องค์กรจะต้องมีข้อมูลในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรและ/หรือข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมขององค์กรที่จัดเก็บเป็นฐานข้อมูลและมีการใช้ตัวแบบคณิตศาสตร์และ/หรือตัวแบบสถิติช่วยในการวิเคราะห์ เพื่อพยากรณ์ผลที่จะเกิดจากการใช้นโยบายต่างๆ หรือทางเลือกในการแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อนขององค์กร ระบบงานที่เป็นระบบฐานความรู้

รอบรู้นี้เป็นระบบงานที่พัฒนาได้ค่อนข้างยากและหากพัฒนาได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรเป็นอย่างมากในแง่ที่ช่วยผู้บริหารในการตัดสินใจ

5) ภาษาคอมพิวเตอร์ ในการพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศส่วนหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้ระบบงานสำเร็จได้ด้วยดีและไม่เป็นปัญหาในการใช้งาน คือ ภาษาที่ใช้ในการพัฒนาโปรแกรม ซึ่งควรเป็นภาษาที่ใช้พัฒนาโปรแกรมได้ง่าย รวดเร็ว มีความเชื่อถือได้ในการทำงาน (Reliability) และมีประสิทธิภาพในการทำงานในลักษณะเครือข่าย ดังนั้น ภาษาที่ใช้ในการพัฒนาโปรแกรมจะถือเป็นสิ่งชี้ถึงความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศด้วย ภาษาที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ 4 GL และ Case Tools

6) บุคลากรคอมพิวเตอร์ บุคลากรคอมพิวเตอร์ถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร แม้องค์กรจะจัดหาโปรแกรมมาโดยการซื้อหรือจ้างพัฒนา แต่ในการดำเนินงานต้องอาศัยบุคลากรคอมพิวเตอร์ทั้งที่ทำงานด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรม โดยเฉพาะองค์กรที่ต้องพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กรและสภาพแวดล้อมขององค์กรอยู่เสมอ ดังนั้นประเภทของบุคลากรคอมพิวเตอร์ที่องค์กรมีอยู่ ถือเป็นสิ่งที่แสดงความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรด้วยเช่นกัน ประเภทบุคลากรที่ถือว่าแสดงความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้แก่ เจ้าหน้าที่จัดการฐานข้อมูล และเจ้าหน้าที่จัดการเครือข่ายการสื่อสาร

ตัวบ่งชี้ความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็รูปรธรรม สามารถระบุได้ชัดเจนว่าองค์กรมีสิ่งต่อไปนี้หรือไม่ และหลาย ๆ สิ่งแสดงถึงศักยภาพขององค์กรที่จะพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และระบบสารสนเทศขององค์กรให้มีความก้าวหน้าต่อไป นอกจากนี้ตัวบ่งชี้เหล่านี้ไม่ได้เน้นเพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของเทคโนโลยีสารสนเทศแต่จะสะท้อนให้เห็นสภาพของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในทุกประเด็นทั้งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ (Hardware) ระบบงานคอมพิวเตอร์และภาษาคอมพิวเตอร์ (Software) ระบบการสื่อสารข้อมูลและการใช้เครือข่าย (Communication) และบุคลากร (Peopleware)

ผลการศึกษาของสมบูรณวัลย์และคณะ (2540) พบว่า สำหรับตัวบ่งชี้การมีคอมพิวเตอร์ในระดับมินิหรือเมนเฟรมและมีการทำงานเชื่อมต่อกันกับเครือข่ายอื่น องค์กรส่วนใหญ่มีคุณสมบัตินี้จึงได้ตัดตัวบ่งชี้ทิ้ง และใช้ตัวบ่งชี้อื่น ๆ ที่เหลือไปวิเคราะห์ข้อมูลขององค์กร โดยจะให้คะแนน 1 หากองค์กรใดมีคุณสมบัติตามตัวบ่งชี้ และให้คะแนน 0 หากไม่มีคุณสมบัติตามตัวบ่งชี้ โดยคะแนนเท่ากับ 6 คะแนน แยกเป็นรายละเอียดดังนี้

มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร

- ภายในองค์กร 1 คะแนน
- ภายนอกองค์กร 1 คะแนน

ใช้เครือข่ายข้ามองค์กร 1 คะแนน

มีระบบฐานความรอบรู้ 1 คะแนน

ใช้ภาษา 4 GL หรือ Case Tools 1 คะแนน

มีเจ้าหน้าที่จัดการฐานข้อมูลหรือ

เจ้าหน้าที่จัดการเครือข่ายการสื่อสาร 1 คะแนน

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ใช้ตัวบ่งชี้ดังกล่าวในการวัดความก้าวหน้าของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์และสหรัฐอเมริกาเพื่อเปรียบเทียบความก้าวหน้าของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร โดยในการศึกษาได้ปรับปรุงตัวชี้วัดให้เหมาะสมขึ้นเป็นดังนี้

มีโครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร 1 คะแนน

ใช้เครือข่ายข้ามองค์กร 1 คะแนน

มีระบบฐานความรอบรู้ 1 คะแนน

ใช้ภาษา 4 GL, Case Tools หรือภาษาสมัยใหม่ 1 คะแนน

มีเจ้าหน้าที่จัดการฐานข้อมูลหรือ

เจ้าหน้าที่จัดการเครือข่ายการสื่อสาร 1 คะแนน

ดังนั้นคะแนนรวมสูงสุดจะเท่ากับ 5 คะแนน ผลการศึกษาเป็นดังนี้

คะแนนตัวบ่งชี้ความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

คะแนน	ไทย		ฟิลิปปินส์		สิงคโปร์		สหรัฐอเมริกา		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
3	7	16.3	4	14.8	3	12.5	-	-	14	13.1
4	17	39.5	11	40.7	10	41.7	3	23.1	41	38.3
5	19	44.2	12	44.4	11	45.8	10	76.9	52	48.6
จำนวนองค์กร	43	100.0	27	100.0	24	100.0	13	100.0	107	100.0
คะแนนเฉลี่ย	4.28		4.30		4.33		4.77		4.36	

ผลการวิเคราะห์คะแนนตัวบ่งชี้ความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศพบว่า มีองค์กรที่ให้ข้อมูลครบถ้วนทุกตัวบ่งชี้จำนวน 107 องค์กรจำแนกตามประเทศต่างๆ ดังแสดงในตารางข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีองค์กรใดเลยที่ได้คะแนนต่ำกว่า 3 คะแนน และองค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาได้คะแนนตั้งแต่ 4 คะแนนขึ้นไป เมื่อพิจารณาจากร้อยละขององค์กรที่ได้คะแนนต่างๆ และค่าเฉลี่ยของคะแนนตัวบ่งชี้ สรุปได้ว่า องค์กรในสหรัฐอเมริกามีความก้าวหน้ามากที่สุด ขณะที่องค์กรในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์มีความก้าวหน้าพอๆ กัน

นอกจากนี้การวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ทั้ง 5 ตัวยังพบว่า คะแนนตัวบ่งชี้การใช้ภาษา 4 GL, Case Tools หรือภาษาสมัยใหม่ในเกือบทุกองค์กรได้คะแนนเท่ากับ 1 คะแนน แสดงให้เห็นว่า การใช้ตัวบ่งชี้นี้ในการวัดความก้าวหน้าขององค์กรธุรกิจอาจจะไม่เหมาะสมสำหรับในปัจจุบัน ขณะที่ตัวบ่งชี้ที่ใช้จำแนกได้ดีคือ การมีระบบฐานความรู้ เนื่องจากมีองค์กรประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ที่ได้รับคะแนนเท่ากับ 0 คะแนนสำหรับตัวบ่งชี้นี้

8. ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากการศึกษาสามารถนำประเด็นต่างๆ สรุปเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการเรียนการสอนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร และนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศได้ดังนี้

8.1 ข้อเสนอแนะทางการเรียนการสอน

1) สถาบันการศึกษาที่เปิดสอนหลักสูตรทางด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศควรเน้นทักษะต่างๆ ให้กับนักศึกษา โดยสอนทักษะทางด้านเทคนิค ได้แก่ LAN สถาปัตยกรรมลูกข่าย/แม่ข่าย ข้อมูลเชิงสัมพันธ์ และความปลอดภัยของระบบสารสนเทศ ส่วนทักษะที่ไม่ใช่ทางเทคนิคที่ควรมีการสอนในหลักสูตร ได้แก่ การระบุปัญหา วิเคราะห์และวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางธุรกิจ การทำงานเป็นทีม และการจัดการโครงการระบบสารสนเทศ

2) ภาษาคอมพิวเตอร์ที่ควรบรรจุไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอน ได้แก่ Visual Basic, JAVA และ C++ และควรมีการสอนโปรโตคอล TCP/IP เนื่องจากมีการใช้ในทุกองค์กรตัวอย่างที่ศึกษาในทุกประเทศ

3) ระบบการวางแผน (Planning Systems) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) คลังข้อมูล (Data Warehouse) การจัดการความสัมพันธ์กับลูกค้า (Customer Relationship Management: CRM) และ การวางแผนทรัพยากรองค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เป็นสิ่งที่องค์กรระบุว่า เป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่สำคัญต่อความสำเร็จในอนาคตขององค์กร สถาบันการศึกษาควรจะบรรจุหัวข้อ/วิชาเหล่านี้ในการเรียนการสอนด้วย

8.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร

1) จำนวนบุคลากรทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทยอาจสูงไปเพียงเล็กน้อย หากจะลดควรลดในฝ่ายพัฒนาระบบซึ่งสามารถทำได้เนื่องจากความก้าวหน้าในการพัฒนาอายุคนที่ 4 และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาระบบงาน ทำให้การพัฒนาระบบงานเป็นไปโดยง่ายขึ้น

2) แม้ว่าอายุงานของบุคลากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรในประเทศไทยจะพอ ๆ กับของประเทศสิงคโปร์และสูงกว่าประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา แต่องค์กรก็ควรใช้หลักการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเพื่อให้บุคลากรอยู่กับองค์กรนาน ๆ โดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

3) องค์กรควรพิจารณาลดระดับชั้นการบังคับบัญชาระหว่างหน่วยงานสารสนเทศกับผู้บริหารระดับสูง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและเปิดโอกาสให้หน่วยงานเทคโนโลยีสารสนเทศมีส่วนร่วมในการวางแผนกลยุทธ์ขององค์กร

4) ในการพิจารณาการลงทุนในเทคโนโลยีสารสนเทศ ถึงแม้ว่า องค์กรส่วนใหญ่ระบุว่า ใช้เกณฑ์อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนและเกณฑ์ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นในวิเคราะห์การลงทุน องค์กรควรเตรียมพร้อมในการศึกษาและพัฒนาการใช้เกณฑ์คุณค่าเพิ่ม (Adding Value) สำหรับใช้ในการวิเคราะห์การลงทุน

5) องค์กรในประเทศไทยส่วนใหญ่มังการพัฒนาการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในระดับการลดค่าใช้จ่ายและการปรับระบบบริหารซึ่งจัดอยู่ในคลื่นนวัตกรรมที่ 1 และ 4 ขณะที่องค์กรในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีความก้าวหน้าในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศได้พัฒนาถึงคลื่นลูกที่ 5 คือ การเชื่อมโยงกับลูกค้า องค์กรของประเทศไทยควรพิจารณาการมุ่งพัฒนาระบบไปสู่การเชื่อมโยงกับลูกค้า

6) จากการศึกษาถึงประโยชน์ที่องค์กรส่วนใหญ่ได้รับจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในด้านที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า ผู้ขายและคู่แข่ง ได้ข้อสรุปสำหรับเป็นแนวทางการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรดังนี้

- ใช้ปรับปรุงการให้บริการลูกค้า/ลดค่าใช้จ่ายในการให้บริการ
- ใช้เพิ่มความรู้เกี่ยวกับสินค้า/บริการขององค์กรให้แก่ลูกค้า
- ใช้ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าจากผู้ขาย
- ใช้สร้างความแตกต่างในสินค้า/บริการขององค์กรเพื่อให้แตกต่างจากคู่แข่ง

- ◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย ◆
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา

8.3 ข้อเสนอแนะสำหรับนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของประเทศ

1) องค์กรธุรกิจในการศึกษานี้ ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบสารสนเทศที่มีบูรณาการในด้านต่าง ๆ เป็นระบบสารสนเทศระดับองค์กร รวมทั้งได้มีการเชื่อมต่อกับลูกค้า องค์กรธุรกิจ และหน่วยราชการซึ่งมีความสัมพันธ์กับองค์กร จากแนวโน้มการพัฒนาระบบสารสนเทศในระดับหน่วยงาน ไปสู่การเชื่อมต่อบนภายในองค์กรและข้ามองค์กร รัฐควรมีนโยบายที่สนับสนุนการวางระบบงานและพัฒนาซอฟต์แวร์ขึ้นเองภายในประเทศที่เหมาะสมกับลักษณะการใช้งานของไทย ตามประเภทธุรกิจหรืออุตสาหกรรม อันจะเป็นประโยชน์ในการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อซอฟต์แวร์จากต่างประเทศ

2) การที่องค์กรยังให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้สารสนเทศในงานควบคุมคุณภาพ งานวางแผน และงานวิจัยค่อนข้างน้อย ควรมีมาตรการสนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศในงานด้านนี้เพิ่มขึ้น เพื่อช่วยให้องค์กรได้ยกมาตรฐานด้านคุณภาพของสินค้าและบริการ และมีการวิจัยที่นำไปสู่มาตรฐานการผลิตหรือการบริการใหม่ ๆ ตลอดถึงการสร้างผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่

3) รัฐควรจะสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษาในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ ให้มีความรู้และความสามารถในเทคโนโลยีสารสนเทศด้านต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะสำหรับการเรียนการสอน เพื่อให้บุคลากรด้านการศึกษา มีความพร้อมในการที่จะถ่ายทอดความรู้เหล่านี้ให้กับนักเรียน นักศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี. (2544). **หนึ่งทศวรรษไอทีจุฬา : การเพิ่มศักยภาพการจัดการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประสงค์ ปรานีตพลกรัง และคณะ. (2543). **ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ และกรณีศึกษา**. กรุงเทพฯ : บริษัทธนธัชการพิมพ์ จำกัด.
- Arnett, K. P., & Jones, M. C. (1994). Firms that choose outsourcing: A profile. **Information & Management**, 26, 179-188.
- Barrett, Stephanie S. (1986 - 1987). Strategic Alternatives and Interorganizational System Implementations : An Overview. **Journal of Management Information Systems**.
- Byers, C. R., & Blume, D. Tying. (1994). Critical success actors fo systems development. **Information & Management**, 26, 51-61.

- Ceriello, V. R. (1991). **Managing an HRMS. Human Resource Management System.** New York: Lexington Books.
- Couger, J. D. (1988). Key human resource issues in IS in the 1990s: Views of IS executives versus human resource executives. **Information & Management**, 14, 161-174.
- Davis, G. B. & Olson, M. H., (1985). **Management Information Systems : Conceptual Foundations, Structure and Development** (2nd ed.). McGraw-Hill.
- Dickson, G. W. & Wetherbe, J. C. (1985). **The Management of Information Systems.** McGraw-Hill.
- Ein-Dor, P. & Segev, E., A. (1993). Classification of Information Systems : Analysis and Interpretation. **Information Systems Research.**
- Ein-Dor, P., & Segev, E. (1982). Organizational context and MIS structure: Some empirical evidence. **MIS Quarterly**, 6,3, 55-68.
- Fedanzo, A. (1995). The silicon ceiling. **Computerworld**, 29,29, 90-91.
- Hoffer, J., George, J. and Valacich J. (2002). **Modern Systems Analysis and Design** (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.
- Igbaria, M., Meredith, G., & Smith, D. C. (1994). Predictors of intention of IS professionals to stay with the organization in South Africa. **Information & Management**, 26, 245-256.
- Lai, V.S. (1994). A survey of rural small business computer use: Success factors and decision support. **Information & Management**, 26, 297-304.
- Laudon, K and Laudon, J. (2002). **Management Information Systems: Managing the Digital Firm** (17th ed.). Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.
- Laudon, Kenneth C. and Laudon, Jane P. (1994) **Management Information Systems : Organizational and Technology** (3rd ed.). New York : Macmillan Publishing Company.
- Laudon, K. C. & Laudon, J. P. (1995). **Essentials of Management Information Systems : Organization and Technology.** Prentice Hall.
- Martinsons, M. G. (1994). Benchmarking human resource information systems in Canada and Hong Kong. **Information & Management**, 26, 305-316.

- ◆ การศึกษาเปรียบเทียบสถานภาพการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กรของประเทศไทย
บางประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศสหรัฐอเมริกา ◆

- Martin, E. W., DeHayes, D. W., Hoffer, J. A., & Perkins, W. C. (1991). **Managing Information Technology : What Managers Need to Know**. Macmillan.
- McNurlin, Barbara C. And Ralph H. Sprague, Jr. (2002). **Information Systems Management in Practice** (5th ed.). Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.
- Morris, W. (1993). **The American Heritage Dictionary of the English Language**.
- Oz, Effy. (2000). **Management Information Systems**. Canada : Thomson learning.
- Pearlson, K.E. (2001). **Managing and Using Information Systems : A Strategic Approach**. John Wiley & Son.
- Post, Gerald V. & David L. Anderson. (2000). **Management Information Systems : Solving Business Problems with Information Technology** (2nd ed.). Boston, MA : McGraw-Hill.
- Primozic, K., Primozic, E., and Leben, J. (1991). **Strategic Choices : Supremacy Survival or Sayonara**. New York : McGraw-Hill.
- Raymond, L. Organizational characteristics and MIS success in the context of small business. **MIS Quarterly**, 9,1, 37-52, 1985.
- Robbins, S. P. (1990). **Organization Theory: Structure, Design, and Applications** (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.
- Schultheis, R. and Summer M. (1998). **Management Information Systems: The Manager's View** (4th ed.). New york : McGraw-Hill.
- Stair, R. and Reynolds, W. (2001). **Principles of Information Systems** (5th ed.). Canada Thomson learning.
- Tan, M., & Igarria, M. (1994). Turnover and remuneration of information technology professionals in Singapore. **Information & Management**, 26, 219-229.
- Turban, McLean and Wetherbe. (2001). **Information Technology for Management: Making Connections for Strategic Advantage** (2nd ed.). New York: John Wiley & Son.
- Walsh, M. (1996). A Current Examination of CASE Technology, **Systems Development Management**, 34-10-40.1, Auerbach Publications.
- Ward, J. and Griffiths, P. (1996). **Strategic Planning for Information Systems** (2nd ed.). John Wiley & Son.

Watson, R. T., & Brancheau, J. C. (1991). Key issues in information systems management: An international perspective. **Information & Management**, 20, 219-223.

Zwass V. (1998). **Foundations of Information Systems**, Singapore: McGraw-Hill.

A Study on Conditioning Factors and Proposed Guidelines for the Provision of Basic Education of Subdistrict Administration Organizations in the Northeastern Region

Satit Pholchareon

ABSTRACT

The objectives of this research were (1) to explore communities and their readiness in providing basic education of the Level 1 and 2 Subdistrict Administration Organizations (SAO) in the Northeastern region, (2) to compare perceptions of SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives concerning readiness basic education provision readiness of level 1 and 2 SAO, (3) to study conditioning factors and proposed guidelines for the provision of basic education of those SAO. A survey and questionnaires were employed in 4 level 1 and 9 level 2 SAO. SPSS Program analyzing percentage, arithmetic mean, standard deviation, t-test and one-way ANOVA were utilized. The researcher selected one SAO in each level for field research. Content analysis was then used to analyze the collected data. Conditioning factors and proposed guidelines were re-examined by expert judgement. Findings were as follows:

1. Communities in Northeastern Level 1 and 2 SAO located in suburban areas. Most of the people were Buddhist farmers whose yearly income were lower than the national average, They received primary education and did not have much interest in political participation.

2. SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives perceived that SAO readiness in providing basic education was at moderate level. Level 1 SAO gave first priority to empowering civic participation in local development while infrastructure construction and maintenance was rank highest in level 2 SAO. It was perceived that educational provision was the least important mission.

3. Statistically significant differences ($p < 0.05$) were found when compare the perception of SAO personnel, school teachers and educational administrators, and community representatives concerning readiness. Same level of difference was

also found between level 1 and level 2 SAO perceptions. There were no significant differences in their perceptions concerning appropriateness and needs for the SAO to provide basic education

4. Basic education provision would be facilitated provided that SAO allocate their budget on education, administrator by committee with vision and awareness of the importance of education, their members develop themselves by furthering education, maintain SAO-School-Community mutual relationship, and the government enforce policy and laws to promote decentralization. It was found that SAO necessity to prioritize infrastructure development, lack of experience in education provision and education background of SAO personnel, organization conflict, absent of awareness of educational importance among SAO member, and the delay of Ministry of education regulation on readiness evaluation criteria for local district organization would obstruct SAO education mission.

5. It was suggested that SAO should set up an education division. Emphasizing quality of pre-school education prior to expanding their role in higher educational level and active SAO's participation in local basic education institutions were proposed as guidelines for providing formal education. As for non-formal education, SAO should provide their community with enough learning resources, promote cultural activities, local wisdom, and occupation training as well as offering basic education at all level in accordance with the communities' needs.

การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทาง ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สาธิต ผลเจริญ

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อสำรวจบริบทและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (2) เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ครูและ ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (3) เพื่อศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ ด้วยการส่งแบบสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 จำนวน 4 แห่ง และชั้น 2 จำนวน 9 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลจากโปรแกรม SPSS ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว นอกจากนี้ยังทำการวิจัยภาคสนามในพื้นที่อบต.ชั้นละ 1 แห่ง แล้ววิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา ส่วนปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษา ได้เสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ผลการวิจัยพบว่า

1. ชุมชนในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลักษณะเป็นชุมชนชนานเมือง ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ มีอาชีพทำนา มีรายได้ต่อปีต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับประถมศึกษาและยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มาก

2. บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนรับรู้ที่ อบต.มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับปานกลาง อบต.ชั้น 1 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเป็นอันดับแรก อบต.ชั้น 2 ให้ความสำคัญที่สุดกับภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภารกิจด้านการศึกษาให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

◆ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ◆
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3. ผลการเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการเปรียบเทียบระหว่าง อบต. ชั้น 1 กับ อบต. ชั้น 2 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ไม่มีความแตกต่างในด้าน การรับรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4. ปัจจัยที่ส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษา การที่สมาชิก อบต. พัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม คณะกรรมการบริหารมีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง อบต. โรงเรียนและชุมชน นโยบายรัฐและกฎหมายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการศึกษา ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรค คือ ความจำเป็นของ อบต. ในการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก การขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษาและพื้นฐานความรู้ของบุคลากร ความขัดแย้งในองค์กร การที่สมาชิก อบต. ไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา และความล่าช้าในการประกาศหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงศึกษาธิการ

5. ข้อเสนอแนะทางการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 คือ ควรจัดตั้งส่วนการศึกษาใน อบต. การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน อบต. ควรจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพก่อนขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้นและควรเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของสถานศึกษาในพื้นที่ ส่วนการศึกษานอกระบบให้ อบต. จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าในตำบลให้เพียงพอ ส่งเสริมกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น และการฝึกอาชีพตลอดจนมีแนวทางที่จะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกระดับตามความต้องการของชุมชน

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจทางการศึกษา ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ คือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 มาตรา 41 ระบุว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับ ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 16 ระบุว่า ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ไว้ในมาตรา 16 (6) การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ มาตรา 16 (9) การจัดการศึกษา และมาตรา 16 (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจดังกล่าว ยังได้กำหนดว่า การถ่ายโอนภารกิจที่เป็นกิจการบริการสาธารณะ อันรวมถึงการจัดการศึกษาด้วย จะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในระยะเวลา 4-10 ปี

ผลจากกฎหมายดังกล่าว จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการจัดการศึกษาในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ที่มีผลกระทบต่อสังคมในระดับกว้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่เดิมจนถึงปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจ มีสิทธิหน้าที่จัดการศึกษาตามกฎหมาย และประชาชน นักเรียน ผู้ปกครอง ซึ่งเป็นผู้รับผลในการจัดการศึกษา ดังนั้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ เป็นช่วงเวลาที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องมีการทำความเข้าใจทั้งในส่วนของ อบต. ข้าราชการครู และประชาชนเพื่อกำหนดแนวทางที่เหมาะสม โดยมีการจัดทำกฎหมายต่างๆ เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนี้

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกศึกษา อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจาก อบต.กลุ่มนี้ ได้รับผลกระทบจากกฎหมายโดยตรง เนื่องจากมีการกำหนดระยะเวลาถ่ายโอนไว้ในช่วงแรก คือระยะที่ 1 ระยะเวลา 1-4 ปี(พ.ศ.2544-2547) และภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น ประชากรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร มีฐานะยากจน ด้อยโอกาสทางการศึกษา แต่ อบต.จะต้องรับช่วงจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในอนาคตอันใกล้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงสภาพความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ และนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อสำรวจบริบทชุมชนและความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. เพื่อเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชน เกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3. เพื่อศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขอบเขตการวิจัย

1. **พื้นที่ศึกษา** เป็น อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ทั้งหมดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อบต.ชั้น 1 มี 4 แห่ง ได้แก่ อบต.เมืองเก่า จังหวัดขอนแก่น อบต.ขามใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี อบต.โคกกรวด และ อบต.หมูสี จังหวัดนครราชสีมา และอบต. ชั้น 2 มี 9 แห่ง ได้แก่ อบต.ศิลา อบต.น้ำพอง อบต. กุดน้ำใส อบต.ม่วงหวาน จังหวัดขอนแก่น อบต.ไร่น้อย จังหวัดอุบลราชธานี อบต.หัวทะเล อบต.ปากช่อง อบต.หนองน้ำแดง จังหวัดนครราชสีมา และ อบต.เหนือเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

2. **ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน** ศึกษา 3 ด้าน คือ ความพร้อมของ อบต. ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. และความต้องการภายในท้องถิ่น ให้ อบต.จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

3. **ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.** ประกอบด้วยปัจจัยเงื่อนไขภายใน ได้แก่ ปัจจัยเงื่อนไขเกี่ยวกับศักยภาพ ทรัพยากรและความต้องการของ อบต. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปัจจัยเงื่อนไขภายนอกได้แก่บริบทชุมชน ความเหมาะสมในการจัดการศึกษา กฎหมายที่กำหนด สิทธิ อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาของ อบต. และ การสนับสนุนจากภายในและภายนอกชุมชน

4. **ข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.**

ข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษา ศึกษาในประเด็น ลักษณะการจัดการศึกษา ได้แก่ การขยายการจัดการศึกษา การจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ การรับถ่ายโอนการศึกษาและการจัดการศึกษาร่วมกับท้องถิ่นอื่นแบบสหการรูปแบบของการศึกษา 2 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ ระดับการศึกษา 3 ระดับ คือระดับปฐมวัย ประถมศึกษาและมัธยมศึกษา และข้อเสนอแนวทางในการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา

วิธีดำเนินการวิจัย

1) ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research)

2) ตัวแปรและนิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณา 3 ด้าน คือ ความพร้อมของอบต. ความเหมาะสมในการจัดการศึกษาของ อบต. และความต้องการภายในท้องถิ่นให้ อบต. จัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการศึกษาถึงปัจจัยเงื่อนไขภายใน คือ ด้านงบประมาณ วิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป และด้านความต้องการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุคลากรใน อบต. ปัจจัยเงื่อนไขภายนอก คือ ด้านบริบทชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ด้านกฎหมาย และด้านสนับสนุนจากภายในและภายนอกชุมชน

3) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1) ประชากร ประกอบด้วย บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชน

3.2) กลุ่มตัวอย่าง ได้มาจากการสุ่มอย่างง่ายโดยคำนึงความเป็นตัวแทนของประชากร โดยการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างตามตารางของ Krejcie และ Morgan (1970) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 854 คน ประกอบด้วยบุคลากรใน อบต.จำนวน 223 คน ครูและผู้บริหารสถานศึกษาจำนวน 314 คน และผู้แทนชุมชนจำนวน 317 คน

4) การพัฒนาเครื่องมือ

การวิจัยนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งสร้างขึ้นโดยการตรวจสอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 ท่าน จากนั้นนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปทดลองใช้เพื่อวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น ผลการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถามทั้งฉบับ ได้ค่าความเชื่อมั่น 0.94

5) การเก็บรวบรวมข้อมูล มี 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวิจัยเชิงสำรวจโดยใช้แบบสำรวจ แบบสอบถามความคิดเห็นกับกลุ่มตัวอย่าง วิเคราะห์ข้อมูลจากโปรแกรม SPSS (Statistical Package for the Social Science) ใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยเลขคณิต ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่า t และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว

♦ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ♦
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ขั้นตอนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม ในพื้นที่ อบต. ชั้น 1 และชั้น 2 ชั้นละ 1 แห่ง โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (indepth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ ผู้บริหารและบุคลากรใน อบต. ผู้บริหารสถานศึกษา และผู้นำชุมชนในพื้นที่ และการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) กับ สมาชิกสภา อบต. ครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และกรรมการหมู่บ้าน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) โดยการจำแนกข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัจจัยเงื่อนไขและข้อเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ของ อบต. โดยการนำข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจในขั้นตอนที่ 1 และข้อมูลจากการวิจัยภาคสนามในขั้นตอนที่ 2 มาวิเคราะห์ร่วมกันและนำเสนอให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 10 ท่าน ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

ผลการวิจัย

1. ชุมชนในพื้นที่ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะเป็นชุมชนชานเมือง ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา รองลงมาคือรับจ้าง มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา และยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มาก

2. ผลการสำรวจความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 อยู่ในระดับปานกลาง อบต.ชั้น 1 ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนเป็นอันดับแรก อบต.ชั้น 2 ให้ความสำคัญที่สุดกับภารกิจด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนภารกิจด้านการศึกษา บุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนให้ความสำคัญเป็นอันดับสุดท้าย

3. ผลการเปรียบเทียบการรับรู้ของบุคลากรใน อบต. ครูและผู้บริหารสถานศึกษา และผู้แทนชุมชนเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการเปรียบเทียบการรับรู้ระหว่างอบต.ชั้น 1 และ อบต.ชั้น 2 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 แต่ไม่มีความแตกต่างในด้านการรับรู้เกี่ยวกับความเหมาะสมและความต้องการของท้องถิ่นในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4. ผลการศึกษาปัจจัยเงื่อนไขในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า

4.1 ปัจจัยส่งเสริม

ด้านงบประมาณ ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่

มากขึ้น เช่นอุดหนุนอาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัยและประถมศึกษาได้รับประทานครบทุกคน การสนับสนุนสื่อการศึกษา การให้คอมพิวเตอร์ การปรับปรุงห้องสมุด มีการก่อสร้างถนน รางระบายน้ำ และการปรับปรุงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

ด้านบุคลากร ได้แก่ การที่คณะกรรมการบริหาร อบต. มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญของการศึกษา มีการจัดตั้งคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาของ อบต. การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาในตำบล และบุคลากรใน อบต.มีการพัฒนาตนเองด้วยการศึกษาเพิ่มเติม

ด้านวิชาการ ได้แก่ สมาชิก อบต. มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมของท้องถิ่น และมีความเชี่ยวชาญในอาชีพของตน ซึ่งโรงเรียนสามารถเชื่อมโยงในการทำหลักสูตรท้องถิ่นได้อย่างดี

ด้านการบริหาร ได้แก่ อบต.ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการจัดเวทีประชาคมเพื่อเสนอขอของบประมาณในโครงการต่าง ๆ การประสานงานในการจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและ การจัดทำทะเบียนภูมิปัญญาในท้องถิ่น

ด้านการสนับสนุนจากรัฐบาล รัฐบาลได้ถ่ายโอนการจัดการศึกษาปฐมวัย 3 ขวบ ให้ อบต.ดำเนินการ และได้จัดสรรงบประมาณค่าวัสดุ อาหารเสริม(นม)และอาหารกลางวันให้เด็กปฐมวัยและประถมศึกษา

ด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ได้กำหนดสิทธิหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 41-42 และกระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดทำเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะประกาศเป็นกฎกระทรวงสำหรับใช้ประเมินความพร้อมของท้องถิ่นที่ต้องการจัดการศึกษา และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 16 (6,9,11) และมีแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆของรัฐรวมถึงการจัดการศึกษาด้วยให้แล้วเสร็จภายในสิบปี (พ.ศ.2553)

4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรค

ด้านงบประมาณ ได้แก่ อบต.มีงบประมาณจำกัด การเก็บภาษียังไม่ได้เต็มที่ และอบต. ส่วนมากยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้นจึงทำให้ อบต.อุดหนุนด้านการศึกษาไม่เต็มที่

ด้านบุคลากร ได้แก่ อบต.ขาดประสบการณ์ในการจัดการศึกษา สมาชิก อบต.ยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา บุคลากรประจำมีไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ในการทำงานยังไม่คล่องตัวเรื่องระเบียบต่างๆ และการบริการประชาชน

- ◆ การศึกษาปัจจัยเงื่อนไขและการนำเสนอแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ◆
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านวิชาการ ได้แก่ สมาชิก อบต. ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับประถม หรือมัธยม และไม่มีความรู้ด้านการศึกษา

ด้านการบริหาร ได้แก่ อบต.ยังไม่มีโครงสร้างการบริหารการศึกษา การเข้ามาเป็นสมาชิก อบต.ส่วนหนึ่งมาจากเครือข่ายการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น มีการซื้อเสียงเข้ามา จึงทำให้ยังยึดพวกพ้องและผลประโยชน์ในกลุ่มของตน และมีความขัดแย้งภายในองค์กร

ด้านกฎหมาย ได้แก่ การที่หลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากตั้งเกณฑ์ไว้สูงเกินไป จะเป็นอุปสรรคที่ทำให้ อบต.ไม่สามารถผ่านเกณฑ์การประเมินเพื่อขอรับการถ่ายโอนการศึกษาหรือการจัดตั้งสถานศึกษาใหม่ได้

4.3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของ อบต.

4.3.1 การจัดโครงสร้างการบริหารการศึกษาของ อบต. ให้ อบต. จัดตั้งส่วนการศึกษา และสรรหาบุคลากรรับผิดชอบการจัดการศึกษาโดยตรง และให้มีการบริหารจัดการ ดังนี้

4.3.1.1 ด้านงบประมาณ ให้ อบต.จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเป็นการเฉพาะ ในสัดส่วนต่อรายได้ของ อบต.ให้เหมาะสม โดยที่รัฐบาลกลางต้องเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้ อบต. เพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอในการจัดการศึกษา

4.3.1.2 ด้านวิชาการ ให้ อบต.ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ เพื่อให้การศึกษาอบรมเตรียมความพร้อมด้านการจัดการศึกษาให้บุคลากรใน อบต. ในด้านการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา การวางแผนการจัดการศึกษา การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการศึกษา การพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา และการกำกับติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา เป็นต้น

4.3.1.3 ด้านการบริหารบุคคล ให้ อบต.สรรหาบุคลากรหรือรับโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีวุฒิทางการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และจัดระบบการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

4.3.1.4 ด้านการบริหารทั่วไป

- ให้ อบต. ประสานกับหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงสถานศึกษาและประชาชนในพื้นที่ เพื่อระดมทรัพยากร สร้างความรู้สึกร่วมและความเข้าใจที่ดีต่อกัน ให้เกิดความร่วมมืออย่างแท้จริง

- ให้มีการประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าของงานด้านการศึกษาให้ประชาชน ทราบอย่างทั่วถึง โดยผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น จดหมายข่าวจาก อบต. หอกระจายข่าวในหมู่บ้าน ป้ายประกาศ หนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

4.3.2 กรณี อบต.จัดการศึกษาด้วยตนเอง

4.3.2.1 ให้ อบต.จัดและพัฒนาการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยให้มีคุณภาพ แล้วจึงขยายการจัดการศึกษาไปสู่ระดับที่สูงขึ้น เมื่อ อบต. มีความพร้อม

4.3.2.2 ให้ อบต. เตรียมความพร้อม เพื่อขอรับการถ่ายโอนการจัดการศึกษาจากรัฐบาล

4.3.3 กรณี อบต. มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษาของรัฐ ให้ อบต. เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ในทุกด้าน คือ

4.3.3.1 การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผน

4.3.3.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ ในส่วนของการมีส่วนร่วมในการระดมทรัพยากร

4.3.3.3 การมีส่วนร่วมในการบริหารบุคคล ในส่วนของการสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากร

4.3.3.4 การมีส่วนร่วมในการจัดทำหลักสูตรได้แก่ หลักสูตรท้องถิ่น โดยการประสานเชื่อมโยงความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.3.3.5 การมีส่วนร่วมจัดกิจกรรมของสถานศึกษา เช่น การจัดหาทุนการศึกษา สื่ออุปกรณ์การเรียน การกีฬา การพัฒนาห้องสมุดและการปรับปรุงภูมิทัศน์สิ่งแวดล้อมในโรงเรียน

4.3.3.6 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ เช่น ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาระดับตำบล จากบุคคลหลากหลายอาชีพ ให้มีการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาในตำบล มีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้านการศึกษา การจัดกิจกรรมส่งเสริมทักษะทางวิชาการ และการติดตามประเมินผลเป็นประจำทุกปี

4.3.4 การจัดการศึกษานอกระบบ

4.3.4.1 ให้ อบต.จัดให้มีแหล่งศึกษาค้นคว้าในตำบล เช่น ห้องสมุด ศูนย์ข้อมูลตำบล ศูนย์การเรียนชุมชน ให้สามารถบริการประชาชนได้ทั่วถึงทั้งตำบล

4.3.4.2 ให้ อบต.ส่งเสริม ทำนุ บำรุงศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่นและการฝึกอาชีพ

4.3.4.3 ให้ อบต.ประสานกับกรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดการศึกษาสายสามัญนอกระบบทุกระดับตามความต้องการของประชาชน รวมถึงการพัฒนาทักษะชีวิต

อภิปรายผล

จากผลการวิจัย พบว่า อบต.ชั้น 1 และชั้น 2 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ เจริญ ภักดีวานิช และคณะ (2544) ซึ่งสรุปไว้ว่า อบต.ชั้น 1-2 (เฉพาะระยองและนครราชสีมา) มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างมาก (ร้อยละ 63.5) ส่วนด้านความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน กลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นว่า รัฐบาลมีความเหมาะสมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานมากกว่า อบต. แต่อย่างไรก็ตาม อบต.ควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งงบประมาณ บุคลากร วิชาการ เพื่อขอรับการถ่ายโอนการศึกษาจากรัฐ การพัฒนาคุณภาพการศึกษาเด็กปฐมวัย 3 ขวบ แล้วจึงขยายฐานการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และให้ อบต.เข้าไปหาประสบการณ์ในการจัดการศึกษาโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้จริงจังมากขึ้นทุกด้าน

สรุปได้ว่า อบต.ยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการศึกษาด้วยตนเองแต่ต้องเร่งสร้างความพร้อมและต้องได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างความพร้อมในด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส ให้ อบต.อย่างเป็นขั้นตอน จนถึงขั้นที่ อบต.มีความมั่นใจและสามารถจัดการศึกษาได้ด้วยตนเองอย่างมีคุณภาพในอนาคต

การเข้ามาของสมาชิก อบต. ส่วนที่ดี คือ มีความหลากหลาย มีหลายอาชีพและเป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมในท้องถิ่นได้ดีและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องอาชีพ เรื่องการทำมาหากิน ซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าและเหมาะสมที่สถานศึกษาจะประสานความร่วมมือในการทำหลักสูตรท้องถิ่น แต่ดูเหมือนว่าสิ่งเหล่านี้ ผู้คนส่วนใหญ่มองข้ามไม่ให้ความสำคัญ โดยมักจะเพ่งเล็งว่า อบต.จบ ป.4 จะปกครองครูได้อย่างไร และภาพของการได้มาซึ่งสมาชิก อบต. มีการแข่งขันกันสูงมาก พวกที่มีเงิน เช่นผู้รับเหมาก่อสร้าง หรือผู้ที่เล่นการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น จึงใช้โอกาสนี้สร้างเครือข่ายผลประโยชน์ของตนโดยการเป็นผู้สนับสนุนด้านการเงินให้พรรคพวกของตนสมัครเป็นสมาชิก อบต. ภาพเหล่านี้ผู้คนเฝ้ามองและกังขาถึงความชอบธรรมในการบริหาร ว่าเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อพวกพ้อง ดังเป็นข่าวตามสื่อต่าง ๆ ที่มักจะออกมาเป็นภาพลบ

อย่างไรก็ตาม จากการลงพื้นที่ภาคสนามของผู้วิจัย พบว่า ยังมี อบต.หลายแห่งที่ยังเป็นความหวังได้ คือมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์และเห็นความสำคัญในการพัฒนาคนด้วยการศึกษา สนับสนุนโรงเรียนในพื้นที่หลายอย่าง เช่น สร้างถนน ในโรงเรียน ให้ทุนอาหารกลางวัน และ นม ให้เด็กได้ครบทุกคน ช่วยปรับปรุงห้องสมุดโรงเรียนให้ทันสมัย จัดอบรมอาชีพต่าง ๆ จัดเวทีประชาคม เชิญตัวแทนหน่วยงานและประชาชนเข้าร่วมประชุมรับฟังและเสนอของบประมาณ จัดหารถรับส่งนักเรียน ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ อบต.บางพื้นที่ดีมาก คือโรงเรียนมักจะมาใช้ห้องประชุม

อบต. ในการประชุมครูทำแผนการสอน และสร้างหลักสูตรท้องถิ่น และนำนักเรียนไปเรียนอาชีพ ในท้องถิ่นโดยมีวิทยากรที่เป็นสมาชิกอบต.ที่มีความเชี่ยวชาญด้านอาชีพต่าง ๆ เช่น การเพาะเลี้ยง ปลาช่อน การเพาะเห็ด การจักสาน การทำขนมตาล เป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ อบต. บางแห่งจัดหาร วดรับส่งนักเรียนที่บ้านอยู่ไกล และให้ทุนการศึกษาให้เด็กในพื้นที่ได้เรียนถึงระดับปริญญาตรี สิ่ง เหล่านี้จึงยังเป็นความหวังให้สังคมว่า อบต.มีความเข้าใจและสามารถรับผิดชอบในการจัดการ นโยบายสาธารณะในพื้นที่ของตนได้ ตามสภาพความพร้อมของ อบต.แต่ละแห่ง

สำหรับด้านการศึกษา นั้น การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐก็มีจุดอ่อนหลายอย่าง ที่มีผล กระทบต่อคุณภาพการศึกษา เช่นระบบการจัดสรรครูลงโรงเรียนต่าง ๆ ในปัจจุบันครูไม่ได้อยู่ในพื้นที่ เป็นครูไปเข้าเย็นกลับ ไม่มีความผูกพันกับนักเรียนและชุมชน ปัญหาการศึกษามีมากมาย เช่น เด็ก อยู่ ป.5 ยังอ่านหนังสือไม่ออก ไม่สนใจเรียน ไม่ช่วยงานบ้าน ครูเล่นการพนัน ครูขายแอมเวย์ ครูปล่อยให้เด็กสอนกันเอง ครูทำแต่เอกสารขออาจารย์ 3 ครูทำงานหนักนอกจากงานสอนครู ต้องทำงานธุรการด้วย งานหลักของกรมการสถานศึกษา คือหาเงินให้โรงเรียน ไม่ได้มีการปรึกษากันในเรื่องเล็ก ๆ ในการพัฒนาเด็ก เหล่านี้เป็นคำบอกเล่าของชาวบ้านในพื้นที่และเพื่อนครูด้วยกันเอง สะท้อนให้เห็นว่า รัฐจัดการศึกษาไม่ได้ผล จึงน่าจะเป็นโอกาสดีของ อบต.ซึ่งเป็นองค์กรในท้องถิ่นที่ จะเข้ามามีส่วนร่วม ดูแลด้านการศึกษาให้มากขึ้น ดังนั้น รัฐบาลจึงควรสนับสนุนและส่งเสริมให้ อบต.และชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 สำหรับรัฐบาล

1.1.1 ให้รัฐบาลกำหนดแนวทางในการกระจายความรับผิดชอบในการจัดการศึกษา ให้ อบต.และชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาของรัฐในพื้นที่ โดยควรบัญญัติเป็นกฎหมายในประเด็นเหล่านี้คือ การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย แผนพัฒนาการ ศึกษา การบริหารงบประมาณ วิชาการ การบริหารบุคคล การจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นที่เน้นการแก้ ปัญหาและเป็นประโยชน์ต่อชีวิตประจำวัน การสร้างแหล่งเรียนรู้ในชุมชน การส่งเสริมอาชีพที่ใช้ ภูมิปัญญาในท้องถิ่น

1.1.2 ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณและสนับสนุนทรัพยากรทางการศึกษาให้อบต. เพิ่มขึ้น โดยให้ถือว่าเป็นการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพัฒนาคน

1.2 สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการ ควรให้ การส่งเสริมสนับสนุน สร้างความพร้อมด้านวิชาการให้

JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY

Volume 16, Number 4 (October-December 2003)

Authors

Pornchulee Achava-Amrung, Ph.D.	Associate Professor Faculty of Education Chulalongkorn University
Teara Archwamety, Ph.D.	Professor College of Education University of Nebraska at Kearney
Weena Chaisilaparungruang, M.S.	Assistant Professor National Institute of Development Administration
Soraj Hongladarom, Ph.D.	Assistant Professor Faculty of Arts Chulalongkorn University
Vichit Lorchirachoonkul, Ph.D.	Associate Professor National Institute of Development Administration
Satit Pholchareon	Ph.D. candidate Department of Foundations of Education, Chulalongkorn University
Somboonwan Satyarakwit, Ph.D.	Associate Professor President for Academic Affairs, Dhurakijpundit University
Vipha Utamachant, M.A.	Associate Professor Faculty of Communication Arts Chulalongkorn University
Suwimon Wongwanich, Ph.D.	Associate Professor Faculty of Education Chulalongkorn University

วารสารวิธีวิทยาการวิจัย

ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2546

ผู้เขียน

ธีระ อาชวเมธี

ศาสตราจารย์

College of Education

University of Nebraska at Kearney

พรชูลี อาชวอรุณ

รองศาสตราจารย์

คณะครุศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิภา อุตมฉันท

รองศาสตราจารย์

คณะนิเทศศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิจิต หล่อจ๊ะระชุนท์กุล

รองศาสตราจารย์

คณะสถิติประยุกต์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วีณา ฉายศิลป์รุ่งเรือง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะสถิติประยุกต์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สมบุญวัลย์ สัตยารักษ์วิทย์

รองศาสตราจารย์

อธิการบดีฝ่ายวิชาการ

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

สาธิต ผลเจริญ

นิสิตปริญญาเอก สาขาพัฒนศึกษา

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุวิมล ว่องวานิช

รองศาสตราจารย์

คณะครุศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์

คณะอักษรศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ (Abstract) ของวารสารวิธีวิทยาการวิจัยในปีที่ 10 ฉบับที่ 1 เป็นต้นไป ได้ปรากฏ
ในฐานข้อมูล ULRICH's International Periodicals Directory

**Journal of Research Methodology in ULRICH's International Periodicals
Directory**

001.42

TH ISSN 0857-2933

JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY. (Text in
English or Thai ; abstracts in English) 1989. s-a. B.90
(\$3.60);newsstand price:\$2. (Chulalongkorn University,
Department of Educational Research) Chulalongkorn
University Press. Phya Thai Rd., Bangkok 10330.
Thailand. Tel. 215-3626. Ed. Somwung Pitiyanuwat.
abstr.; bibl.; charts ; stat. circ. 1,000.

Description:Covers research methodology, statistics.
measurement and evaluation and research results in
education and social sciences.

Refereed Serial

การเสนอบทความหรืองานวิจัย เพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิธีวิทยาการวิจัย

ท่านที่ประสงค์จะเผยแพร่บทความทางวิธีวิทยาการวิจัยทั่วไป หรือเฉพาะทางตลอดจนผลงานวิจัยด้านวิธีวิทยาการวิจัย ผลการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ด้านครุศาสตร์/ศึกษาศาสตร์ หรือไทยศึกษา กรุณาส่งต้นฉบับพิมพ์ขนาด A-4 ประมาณ 10-15 หน้า โดยใช้รูปแบบการพิมพ์ของ APA พร้อมทั้งคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษจำนวน 3 ชุด ไปที่ ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ ภาควิชาวิจัยการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 สำหรับบทความภาษาอังกฤษกรุณาส่ง Dr. Teara Archwamety, College of Education, University of Nebraska 68849, U.S.A.

The JOURNAL OF RESEARCH METHODOLOGY is a scholarly refereed journal publishing articles in research methodology, social research, educational research or Thai Studies. Authors should follow the style specified in the PUBLICATION MANUAL OF THE AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION, latest edition. Manuscripts in Thai (10-15 pages, with English abstracts) should be sent, in triplicate, to Professor Dr. Somwung Pitiyanuwat, Faculty of Education, Phyathai Road, Patumwan, Bangkok 10330. Manuscripts (10-15 pages) in English should be sent, in triplicate, to Dr. Teara Archwamety, College of Education, University of Nebraska at Kearney, Kearney, Nebraska 68849, U.S.A.

พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4701-137/1,000(2)]

โทร. 0-2218-3557, 0-2218-3563, 0-2215-3612

นางศรินทิพย์ นิมิตรมงคล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา มกราคม 2547

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

วารสารวิธีวิทยาการวิจัย

Journal of Research Methodology

วิธีวิทยาการวิจัยเป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจเป็นอันมากในปัจจุบัน ภาควิชา การศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสมาคมวิจัยสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้ พิจารณาเห็นความสำคัญของศาสตร์แขนงนี้ จึงได้จัดทำวารสารเพื่อเผยแพร่ให้ นักวิชาการ อาจารย์ ครู และนิสิตนักศึกษาที่รักความก้าวหน้าได้ติดตามวิชาการด้านนี้อย่างต่อเนื่องมาเป็นปีที่ 17

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นไปวารสารวิธีวิทยาการวิจัยมีกำหนดออกปีละ 3 ฉบับ (มกราคม- เมษายน), (พฤษภาคม-สิงหาคม), (กันยายน-ธันวาคม)

สมัครสมาชิก ปี พ.ศ. 2547

ค่าสมาชิก 220.- บาท

สมัครสมาชิก ปี พ.ศ. 2547-2548

ค่าสมาชิก 420.- บาท

จำหน่ายปลีกเล่มละ 80.- บาท

สมาชิกวารสารวิธีวิทยาการวิจัย สามารถซื้อวารสารตั้งแต่ฉบับปีที่ 14 ลงไป ในราคา ฉบับละ 20 บาท

การสมัครสมาชิก การต่ออายุสมาชิก และการสั่งซื้อ โปรดกรอกรายละเอียดในใบสมัครสมาชิก ท่านสามารถจ่ายเช็ค ธนาณัติหรือตัวแลกเงินสั่งจ่าย ปณ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย **ในนาม คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** กทม. 10330 โทรศัพท์ 0-2218-2578, 0-2218-2525

บรรณาธิการบริหารปัจจุบัน : ศาสตราจารย์ ดร.สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ อาชวเมธี University of Nebraska at Kearney, U.S.A.

ใบสมัครสมาชิกวารสารวิธีวิทยาการวิจัย

สมัครเป็นสมาชิก

ปี พ.ศ. 2547

ปี พ.ศ. 2547-2548

ต้องการซื้อวารสารฉบับที่ผ่านมา ฉบับที่.....ปีที่.....ถึงฉบับที่.....ปีที่.....รวม.....ฉบับ

รวมเป็นเงิน.....บาท

ชื่อ-นามสกุล/หน่วยงาน.....

ที่อยู่ที่บ้าน..... ถนน..... แขวง/ตำบล.....

เขต/อำเภอ..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

สถานที่ทำงาน.....

เลขที่..... ถนน..... แขวง/ตำบล.....

เขต/อำเภอ..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....

ท่านประสงค์จะให้ส่งวารสารไป

ที่บ้าน

ที่ทำงาน

ท่านได้ส่งเงินด้วย

เช็ค

ธนาณัติ

ตัวแลกเงิน

รวมจำนวนเงินทั้งสิ้น.....บาท

