

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากความพยายามเรียกร้องให้มีมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2510 จนกระทั่งมีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2534 ให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล โดยได้รับพระราชทานชื่ออันเป็นมงคลจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า “มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์” ซึ่งได้นำสร้อยพระนามของสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี มาเป็นชื่อมหาวิทยาลัย

นอกจากได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานชื่อให้แล้ว สมเด็จพระเจ้าลูกเธอเจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ยังได้เสด็จพระดำเนินเป็นองค์ประธานในพิธีวางศิลาฤกษ์อาคารที่ทำการมหาวิทยาลัยในวันสถาปนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ครบ 4 ปี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2539 ยังความปลาบปลื้มปิติแก่บุคลากรและชาวนครศรีธรรมราชเป็นอย่างมาก เพราะผลจากการเรียกร้องและรอคอยกว่า 30 ปี ให้มีมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนี้มีความก้าวหน้าตามลำดับจนกระทั่งมหาวิทยาลัยสามารถเปิดรับนักศึกษาได้ถึง 5 รุ่นแล้ว

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จึงมีความเป็นอิสระคล่องตัว และมีประสิทธิภาพการดำเนินงานสูง การจัดระบบ วางระเบียบการดำเนินงานต่างๆ อาทิ การเงิน และทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล งานวิชาการและการบริหารทั่วไปจะสิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุด ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารเน้นองค์กรที่มีขนาดกะทัดรัด และมีประสิทธิภาพสูง

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีนโยบายที่จะขยายโอกาสด้านอุดมศึกษาออกไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ที่อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช เกิดจากการเรียกร้องและความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ ของทั้งภาครัฐและเอกชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช เหตุผลของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จึงมีความแตกต่างจากการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการริเริ่มของรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้เองชุมชนในจังหวัดนครศรีธรรมราช จึงมีความคาดหวังสูงที่จะให้มหาวิทยาลัยมีบทบาท ไม่เพียงแต่

สนองตอบความต้องการของท้องถิ่นในด้านการศึกษาระดับสูงเท่านั้น แต่จะต้องมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นและเรื่องอื่นๆ ด้วยการดำเนินการให้เป็นไปตามความคาดหวังของสังคมโดยรอบมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์เป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ถ่วงนักภายใต้ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

สภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วภายในประเทศ และการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐซับซ้อน และยากกว่าในอดีตมาก ปัจจัยที่สำคัญๆ มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษามีดังนี้คือ

1. การสนับสนุนด้านงบประมาณของรัฐต่อสถาบันอุดมศึกษา ที่มีแนวโน้มจะลดลงอันสืบเนื่องจากรัฐมีภาระหน้าที่ต้องสนับสนุนการศึกษาพื้นฐานมากขึ้นและจะมีจำนวนมหาวิทยาลัยของรัฐมากเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า จากการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันราชภัฏ และวิธีการสนับสนุนจะเปลี่ยนไปซึ่งจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปรับตัวอย่างมากในการดำเนินการ

2. สถาบันด้านอุดมศึกษาในประเทศในส่วนกลางเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาของเอกชนในกรุงเทพมหานคร ทำให้นักศึกษามีที่เลือกเรียนมากขึ้นและมีบางส่วนจะไม่มาศึกษาในมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคแม้จะสอบเข้าได้

3. ความเป็นนานาชาติอย่างรวดเร็วของอุดมศึกษาให้การแข่งขันจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศมีมากขึ้น โดยการมาตั้งสาขาในประเทศไทย ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในประเทศไทย และการศึกษาทางไกล

4. การพัฒนาอย่างรวดเร็วของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้รูปแบบของการจัดการศึกษาเปลี่ยนไป การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศช่วยจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพสูงสุดไม่ใช่เรื่องง่าย สถาบันอุดมศึกษาไทยจะต้องเรียนรู้และพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกมาก

5. กระแสโลกาภิวัตน์มีแนวโน้มที่จะทำให้ตลาดแรงงานในโลกนี้เป็นตลาดเดียวกันทำให้บัณฑิตที่ผลิตได้ต้องมีคุณภาพที่แข่งขันหางานในตลาดแรงงานนานาชาติได้ ทำให้กระบวนการผลิตบัณฑิตซับซ้อนขึ้น

การพัฒนามหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ ให้มีบทบาทตอบสนองความต้องการของสังคมให้ได้ทุกระดับ จึงเป็นเรื่องซับซ้อน จำเป็นต้องมีกลยุทธ์ที่ดีและเหมาะสม เพราะในขณะที่มหาวิทยาลัยจะต้องเตรียมผลิตบัณฑิตให้ออกไปสู่บรรยากาศของความเป็นนานาชาติ มหาวิทยาลัยต้องตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นที่ยังมีสภาพเป็นชนบทอยู่ด้วย

มหาวิทยาลัยในอุดมคติจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศที่มีความเป็นสากลทันสมัย (มีลักษณะความเป็นนานาชาติ) และมีบทบาทอย่างแท้จริงในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นและประเทศในด้านการศึกษาระดับสูง การค้นคว้าวิจัย ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนา และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตลอดจนมีระบบงานที่มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และความคล่องตัวสูง มหาวิทยาลัยในอุดมคติต้องสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและแก้ปัญหาความยากจนในท้องถิ่นได้ มหาวิทยาลัยในอุดมคติ คือ มหาวิทยาลัยในพื้นที่เราอยากจะได้ แต่ในทางปฏิบัติ เราคงมีมหาวิทยาลัยในอุดมคติจริงๆ ไม่ได้ เนื่องจากยังมีข้อจำกัดด้านต่างๆ มาก แต่จะต้องพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีสถานภาพใกล้เคียงมหาวิทยาลัยในอุดมคติมากที่สุด มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้กำหนดวิสัยทัศน์ขึ้นดังนี้

“มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นองค์การธรรมรัฐ เป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นหลักในถิ่น เป็นเลิศสู่สากล”

จากสภาพดังกล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยในฐานะเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์สนใจที่จะศึกษางานด้านวิชาการของสำนักวิชา ทั้ง 8 สำนักวิชา ในประเด็น การนำนโยบายไปปฏิบัติและปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ว่าเป็นอย่างไร บรรลุตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้นำผลการศึกษาวิจัยเป็นแนวทางพัฒนาปรับปรุงมหาวิทยาลัยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาด้านวิชาการของสำนักวิชา ทั้ง 8 สำนักวิชาของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในประเด็นต่อไปนี้

1. การนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการไปปฏิบัติของสำนักวิชา
2. ปัญหาการนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการไปปฏิบัติของสำนักวิชา

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยอาศัยแนวความคิดหลัก ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ วรเดช จันทรสร (2527 : 535-553) การนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ตัวแบบ คือ
  - 1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล
  - 2) ตัวแบบด้านการจัดการ
  - 3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร
  - 4) ตัวแบบด้านการเมือง
  - 5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ
  - 6) ตัวแบบทั่วไป โดยผู้วิจัยได้ศึกษาและสรุปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริบทของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และนโยบายความเป็น

เลิศทางวิชาการ เพียง 3 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบด้านการจัดการ 2) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และ 3) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ นำมาบูรณาการและสังเคราะห์กับ แนวคิด การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้วิจัยทำการสังเคราะห์จากแนวความคิดของนักวิชาการหลายท่าน เช่น ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky 1978 : 3) อมร รักษาสัตย์ (2520 : 2) ศุภชัย ยาวะประภาส (2533 : 3-4) ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 4) โจนส์ (Charles O. Jones 1970 : 139) วอเตอร์ วิลเลียม (อุทัย เลหาวิเชียร 2528 : 340 ; อ้างอิงมาจาก วอเทรอร์ วิลเลียม) ประชุม รอดประเสริฐ (มานิต แพเกาะ 2544 : 15 อ้างอิงมาจาก ประชุม รอดประเสริฐ) ลินเดอร์ และ ปีเตอร์ (สว่างศรี สว่างไพโร 2539 : 6 ; อ้างอิงมาจาก Linder and Peter 1987 : 456-457) แมซแมนเนียน และซาบาเทียร์ (เอมอร ไชบัวแดง 2539 : 21; อ้างอิงมาจาก Mazmanian and Sabatire 1983 : 20-35) เมริลี กรินเดิล (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 29 ; อ้างอิงมาจาก Merilee S. Grindle 1980 : 3-34) เพรสแมน และวิลดาวสกี (Jeffrey L. Pressman and Aron Wildavsky 1973 : 147) อิม จุง วัง (In-Joung Wang 1973 : 309-336) แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 464-465) และ เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (Georeg C. Edwards and Ira Sharkansky 1978 : 295-297) โดยผู้วิจัยสรุปรวบรวมขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ 5 ขั้นตอน คือ 1) ขั้นตอนวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือ 2) ขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือ 3) ขั้นตอนการเห็นความสำคัญของนโยบาย 4) ขั้นตอนความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ 5) ขั้นตอนความสำเร็จในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

2. บุคคลที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักวิชาต่างๆ ในมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ได้แก่ คณบดี และคณาจารย์ในแต่ละสำนักวิชา ถือว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจูงใจ การให้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ผู้วิจัยศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา ความต้องการจำเป็นและแนวทางการปรับปรุง พัฒนาระบบการนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการไปปฏิบัติ ในปีการศึกษา 2547 ของสำนักวิชา ทั้ง 8 สำนักวิชา ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ประกอบด้วย

- 1.1 สำนักวิชาศิลปศาสตร์
- 2.2 สำนักวิชาวิทยาศาสตร์
- 3.3 สำนักวิชาสารสนเทศศาสตร์

- 4.4 สำนักวิชาการจัดการ
- 5.5 สำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร
- 6.6 สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์และทรัพยากร
- 7.7 สำนักวิชาสหเวชศาสตร์และสาธารณสุขศาสตร์
- 8.8 สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์

2. ผู้วิจัยศึกษาการนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการไปปฏิบัติของสำนักวิชาต่างๆ ในมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ครั้งนี้ในเชิงอธิบายถึงบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณบดี และคณาจารย์ในแต่ละสำนักวิชา ในการนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการของมหาวิทยาลัยไปปฏิบัติ ใน 5 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ 1) ชั้นวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือ 2) ชั้นการมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์นโยบายหน่วยเหนือ 3) ชั้นการเห็นความสำคัญของนโยบาย 4) ชั้นความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ 5) ชั้นความสำเร็จในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายที่ได้กำหนดไว้มาดำเนินการให้ลุล่วงไปตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ซึ่งโดยปกติจะประกอบด้วยขั้นตอนหรือกิจกรรมต่อไปนี้เป็น การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงานและโครงการ การจัดหาทรัพยากรต่างๆ การจัดองค์กร การจัดโปรแกรมสำหรับการปฏิบัติ และดำเนินงาน

2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐ มีรูปแบบเป็น "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล" บริหารอิสระจากระบบราชการ มีระบบบริหารงานเป็นของตนเอง เป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive University) ที่มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมให้มีลักษณะเป็นเมืองมหาวิทยาลัย ในรูปแบบ Residential University และเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อชุมชน โดยจัดพื้นที่ทั้งหมดของมหาวิทยาลัยให้เป็นแหล่งศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบ ในลักษณะอุทยานการศึกษา และเป็นมหาวิทยาลัยที่มีวิทยาเขตเดียว

3. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (SWOT analysis) หมายถึง การพิจารณาสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เพื่อประเมินจุดแข็ง (strength) จุดอ่อน (weakness) ของสภาพแวดล้อมภายในโอกาส (opportunity) และภัยคุกคาม (threat) ของสภาพแวดล้อมภายนอก ผลนี้จะนำไปใช้เป็นรากฐานในการกำหนดวิสัยทัศน์และการกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุภารกิจ และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยต่อไป

4. วิสัยทัศน์ (vision) หมายถึง การมองไปในอนาคตซึ่งเกิดจากจินตนาการและข้อมูลข่าวสาร ซึ่งประกอบด้วยสาระที่บ่งบอกว่า เราคือใคร ทำอะไร เพื่อใคร ด้วยหลักการอะไร
5. พันธกิจ (mission) หมายถึง การระบุบทบาท ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยด้วยวลัยลักษณ์
6. วัตถุประสงค์ (objective) หมายถึง การกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการเมื่อปฏิบัติงานหลังจากภารกิจหลักแล้ว หรือการที่ระบุว่าใครจะได้รับผลประโยชน์ สิ่งที่มีคุณค่าหรือผลผลิตอะไร จากการทำงานตามพันธกิจของมหาวิทยาลัย
7. เป้าหมาย (goal) หมายถึง จุดมุ่งหมายที่มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ต้องการบรรลุ เพื่อการพัฒนาสู่วิสัยทัศน์
8. สำนักวิชา หมายถึง หน่วยงานที่มีภารกิจหลักด้านการสอนและการวิจัย ประกอบด้วย 8 สำนักวิชา คือ สำนักวิชาศิลปศาสตร์ สำนักวิชาวิทยาศาสตร์ สำนักวิชาสารสนเทศศาสตร์ สำนักวิชาการจัดการ สำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร สำนักวิชาวิศวกรรมศาสตร์และทรัพยากร สำนักวิชาสหเวชศาสตร์และสาธารณสุขศาสตร์ และสำนักวิชาพยาบาลศาสตร์

### ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบผลการดำเนินงานตามนโยบายความเป็นเลิศทางด้านวิชาการของสำนักวิชา ทั้ง 8 สำนักวิชา
2. ทำให้ทราบปัญหาการนำนโยบายด้านความเป็นเลิศทางวิชาการของสำนักวิชาทั้ง 8 สำนักวิชา
3. เป็นข้อเสนอแนะสำหรับผู้บริหารมหาวิทยาลัย และผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้เป็นเลิศทางวิชาการ