

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆ อาทิ คอมพิวเตอร์ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบสื่อสารโทรคมนาคม และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ทำให้ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาทั่วโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงและก่อให้เกิดความน่าสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากจำนวนนักศึกษาที่เข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาทั่วโลกมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจการตลาดและการค้าเสรีทำให้ประเทศต่างๆ เริ่มมองเห็นถึงความสำคัญและมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในฐานะเป็นสินค้าสาธารณะ (public good)

อเลส (Ales, 2003 : 1) กล่าวว่า จำนวนเม็ดเงินที่ถูกใช้ไปในการศึกษาระดับที่สาม (tertiary education) หรือการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษา ซึ่งรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วยได้แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในอำนาจทางเศรษฐกิจ มีการประมาณการเกี่ยวกับมูลค่าของการค้าระหว่างประเทศในการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปี ค.ศ. 1995 ว่ามีปริมาณถึง 27 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอันดับหนึ่งที่มีจำนวนนักศึกษาต่างชาติสมัครเข้าศึกษาต่อมากถึง 450,000 คน และในปี 1999 มูลค่าทางการค้าของการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษามีจำนวนปริมาณถึง 30 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นจำนวนร้อยละ 3 ของมูลค่ารวมของการค้าบริการในกลุ่มประเทศ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

ศักดา ธนิตกุล (คณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548) กล่าวว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาขาดดุลการค้า โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ประเทศสหรัฐอเมริกาขาดดุลงบประมาณและขาดดุลการค้ามากขึ้นและเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤติ จนกระทั่งปี 1985 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นประเทศลูกหนี้ที่ใหญ่ที่สุดในโลก นโยบายที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาใช้ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของตนคือ การนำกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 (Trade Act of 1974) มาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำบทบัญญัติมาตรา 301 มาใช้บังคับกับประเทศคู่ค้าที่ได้เปรียบดุลการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อกดดันให้ประเทศต่างๆ เหล่านั้นเปิดตลาดภายในให้แก่สินค้าและบริการของประเทศสหรัฐอเมริกามากขึ้น พร้อมทั้งกดดันให้ประเทศคู่ค้าต่างๆ ดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้มีการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและมีมาตรการบังคับใช้อย่างเข้มงวดมากขึ้น หากประเทศคู่ค้าเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็จะใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้ากับประเทศนั้นๆ ซึ่ง

การที่ประเทศสหรัฐอเมริกา นำกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 (Trade Act of 1974) มาตรา 301 มาใช้นับว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการสนองตอบนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าบริการเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ

ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) รอบอุรุกวัย ซึ่งเริ่มประชุมเมื่อปี พ.ศ.2529 และสิ้นสุดในปี พ.ศ.2537 ได้มีความตกลงในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นเวทีตกลงเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผลักดันให้มีการนำการค้าบริการ (trade in services) และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) เข้าไปไว้ในหัวข้อการเจรจาด้วย โดยยอมให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานำเรื่องสิ่งทอและสินค้าเกษตรกรรมเข้าไปไว้ในหัวข้อการเจรจาด้วยเช่นกัน แต่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งนำโดยประเทศบราซิลและประเทศอินเดียได้พยายามเจรจาต่อรองเพื่อรักษาสถิติประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา การเจรจาดังกล่าวมีผลทำให้เกิดเป็นความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิกดำเนินไปอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติและไม่มีเงื่อนไข ตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation Treatment : MFN) มีความโปร่งใส (Transparent) และมีการเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ (Progressive Liberalization) อันเป็นการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและของโลก

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิก WTO มาตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ตามข้อตกลงการจัดตั้งองค์การการค้าโลกนี้ ประเทศสมาชิกจะต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงต่างๆ ที่ได้มีการกำหนดขึ้น และในบรรดาข้อตกลงทั้งหลายเหล่านั้น ก็ได้รวมถึงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) ด้วย ซึ่งประเทศไทยได้ทำข้อตกลงผูกพันในการที่จะเปิดเสรีด้านการค้าบริการไว้ 10 สาขา ได้แก่ การสื่อสารโทรคมนาคม การก่อสร้างและวิศวกรรม การค้าส่งค้าปลีก การศึกษา การบริการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การเงินการธนาคาร การท่องเที่ยว การบริการทางด้านนันทนาการ การขนส่ง และธุรกิจประกอบวิชาชีพอิสระ และได้ขอยกเว้นการใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation : MFN) ใน 7 รายการ คือ การตรวจจสอบบัญชี การบริการจองที่นั่งด้วยคอมพิวเตอร์ การขาย - การตลาดบริการขนส่งทางอากาศ การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศทางทะเล การขนส่งระหว่างประเทศ การบริการภายใต้สนธิสัญญาทางไมตรีไทย - สหรัฐฯ และกิจการหนังสือพิมพ์ (ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ฝ่ายวิชาการ ธนาคารนครธน จำกัด (มหาชน), 2538)

สำหรับประเทศไทยได้ผูกพันตนไว้ในการประชุมองค์การการค้าโลก (WTO) รอบอุรุกวัย ในการค้าบริการการศึกษา 3 สาขาย่อย (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2547) คือ

- (1) บริการการศึกษาระดับประถม ซึ่งประกอบด้วยบริการการศึกษาระดับประถมอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงบริการหลักสูตรสอนอ่านหนังสือสำหรับผู้ใหญ่ซึ่งเป็นสาขาย่อยภายใต้บริการการศึกษาผู้ใหญ่
- (2) บริการการศึกษาระดับมัธยม ซึ่งประกอบด้วย บริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น บริการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย บริการการศึกษาเทคนิคและวิชาชีพ บริการการศึกษาเทคนิคและวิชาชีพสำหรับคนพิการ
- (3) บริการการศึกษาผู้ใหญ่ เฉพาะการศึกษานอกระบบสำหรับผู้ใหญ่

ทั้งนี้ การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาของประเทศไทยดังกล่าวมีข้อผูกพันและเงื่อนไข ดังนี้

- ประเทศไทยไม่ได้ผูกพันการเปิดเสรีในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน (Cross-Border Supply) เช่น การเรียนการสอนผ่านอินเทอร์เน็ต ยกเว้นการศึกษาเทคนิคและวิชาชีพ หมายความว่า แม้ว่าในขณะนี้ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการให้บริการของต่างชาติ แต่ในอนาคตประเทศไทยอาจจะออกกฎ ระเบียบใดๆ ที่เป็นข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาด (market access) หรือการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) ได้
- อนุญาตให้คนไทยไปศึกษาต่อต่างประเทศได้โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ
- อนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาจัดตั้งสถาบันการศึกษาในประเทศไทยได้ แต่ต้องกระทำในลักษณะของการจัดตั้งมูลนิธิ หรือบริษัทจำกัด ถือหุ้นร่วมกับคนไทย โดยชาวต่างชาติมีสิทธิถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 และมีจำนวนผู้ถือหุ้นชาวต่างชาติได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด
- ไม่ได้ผูกพันการเข้ามาประกอบวิชาชีพของบุคลากรด้านการศึกษาที่เป็นชาวต่างชาติ หมายความว่า แม้ว่าในขณะนี้ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการให้บริการของต่างชาติ แต่ในอนาคตประเทศไทยอาจจะออกกฎ ระเบียบใดๆ ที่เป็นข้อจำกัดการเข้ามาทำงานของชาวต่างชาติหรือไม่ให้การปฏิบัติเยี่ยงคนชาติได้

สำหรับบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาและบริการการศึกษาอื่นๆ ประเทศไทยยังไม่ได้ผูกพันไว้แต่ประการใด

ดังนี้

ในขณะนี้มีบางประเทศได้ยื่นข้อเรียกร้องต่อประเทศไทยเพื่อให้เปิดตลาดบริการด้านการศึกษา

(1) ประเทศญี่ปุ่น

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันในการค้าบริการรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน การเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ และการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการทั้งด้านการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการค้าบริการข้ามพรมแดนและการเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศใน 3 สาขาย่อยคือ บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา การบริการการศึกษาผู้ใหญ่ และบริการการศึกษาอื่นๆ
- ขอให้กฎ ระเบียบและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของไทยมีความโปร่งใส
- คาดหวังให้ประเทศไทยเปิดเสรีในการบริการการศึกษาผู้ใหญ่และบริการการศึกษาอื่นๆ ในระดับที่สูงกว่าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา

(2) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันในบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยอนุญาตให้หลักสูตรร่วม (joint programs) สามารถออกปริญญาและได้รับการรับรองวิทยฐานะ รวมถึงให้สามารถแลกเปลี่ยนนักเรียนระหว่างสถาบันได้ ทั้งนี้ ขอให้ประเทศไทยผูกพันในการค้าบริการรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน และการเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ อย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ และผูกพันการค้าบริการรูปแบบการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการ โดยอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมากหรือทั้งหมดในสถาบันอุดมศึกษาได้
- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาผู้ใหญ่ในรูปแบบการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการ ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ
- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาอื่นๆ ในรูปแบบการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการ ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติอย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ ในการบริการสอนภาษา ศิลปะและกีฬา และอาชีวศึกษา

(3) ประเทศจีน

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาอื่นๆ รวมถึงบริการสอนภาษาในรูปแบบการเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ และการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทย เพื่อให้บริการทั้งในด้านการเข้าสู่ตลาดและการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ อย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ และผูกพันในการค้าบริการรูปแบบการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา (movement of natural person) โดยอนุญาตให้ชาวต่างชาติที่ได้รับเชิญหรือว่าจ้างจากสถาบันการศึกษาของประเทศไทยหรืออื่นๆ สามารถเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้

(4) ประเทศนิวซีแลนด์

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาทั้งหมดรวมถึงการศึกษาชุมชนและบริการนายหน้าทางการศึกษา ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน การเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ และการเข้ามาจัดตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการอย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ และผูกพันการค้าบริการในรูปแบบการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา ตาม horizontal commitments

(5) ประเทศสหรัฐอเมริกา

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา บริการการศึกษาผู้ใหญ่และบริการการศึกษาอื่นๆ รวมถึงการฝึกสอนพนักงาน การทดสอบความสามารถทางภาษาและความรู้ ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน การเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ และการเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการ อย่างไม่มีข้อจำกัดใดๆ

(6) ประเทศออสเตรเลีย

- ขอให้ประเทศไทยผูกพันบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา การบริการการศึกษาผู้ใหญ่ และบริการการศึกษาอื่นๆ เฉพาะในส่วนของสถาบันการศึกษาเอกชน ทั้งด้านการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ในรูปแบบการให้บริการข้ามพรมแดน การเดินทางไปรับบริการที่ต่างประเทศ การเข้ามาตั้งบริษัทในประเทศไทยเพื่อให้บริการและการเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา

จากข้อเรียกร้องที่บรรดาประเทศต่างๆ ได้ยื่นต่อประเทศไทยเพื่อให้เปิดตลาดบริการการศึกษา พบว่าส่วนใหญ่ต้องการให้ประเทศไทยเปิดตลาดบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษา การบริการ การศึกษาผู้ใหญ่ และบริการการศึกษาอื่นๆ เช่น tertiary education ที่มีลักษณะเป็นการศึกษานอก หลักสูตร adult education , vocational education และการจัดอบรม เป็นต้น นอกจากนี้ที่กล่าวมา ข้างต้นแล้ว ยังมีกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องทางการศึกษาที่ประเทศต่างๆ สนใจจะเข้ามาให้บริการ เช่น การ เรียนภาษา การศึกษาทางศิลปะหรือกีฬา การจัดทดสอบความสามารถทางภาษา เช่น TOEFL GMAT TOEIC เป็นต้น และกิจกรรมส่งเสริมให้นักเรียนไทยไปเรียนต่างประเทศ เช่น การจัดนิทรรศการการศึกษา ต่อต่างประเทศ เป็นต้น (กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2547)

นอกจากนี้ กระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ต่างๆ เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ โทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ และระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เป็นต้น ได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดังกล่าวโดยนำมาใช้ในการ ให้บริการด้านการศึกษาทางไกล (distance learning หรือ distance education) ผ่านระบบเครือข่ายต่างๆ มากขึ้น อาทิ การศึกษาผ่านทางอินเทอร์เน็ต (Web – Based Education) การเรียนการสอนแบบ ออนไลน์ (Online Learning) โครงข่ายการเรียนอะซิงโครนัส (Asynchronous Learning Networks : ALN) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2544 : 13 – 17) ซึ่งเป็นวิธีการให้บริการการศึกษาใน รูปแบบหนึ่งที่ประเทศต่างๆ สามารถใช้ในการรุกคืบเข้ามาเปิดตลาดบริการด้านการศึกษาในประเทศไทย ได้อย่างสะดวก

จากข้อเรียกร้องของประเทศต่างๆ ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ อาจ กล่าวได้ว่า แนวโน้มที่ประเทศต่างๆ จะเข้ามาให้บริการการศึกษาในประเทศไทยมี 2 รูปแบบ คือ การเข้า มาจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในประเทศไทย ทั้งโดยลำพัง เช่น มหาวิทยาลัยเว็บสเตอร์ (ประเทศไทย) จากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นที่จังหวัดชลบุรี หรือ การเข้ามาร่วมดำเนินการกับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ เช่น มหาวิทยาลัยนิวเซาท์เวลส์ จากประเทศ ออสเตรเลีย ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร ดำเนินโครงการหลักสูตรปริญญาโทภาค ภาษาอังกฤษโดยเปิดสอน Master of Engineering in Manufacturing Management และ มหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยนเรศวร ในการจัดทำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (หลักสูตรนานาชาติ) โดยมุ่งเน้นรายวิชาทางการค้าระหว่างประเทศและเทคโนโลยีสารสนเทศ และ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต(โครงการพิเศษ) เป็นการร่วมมือกับหลักสูตรวิทยาศาสตร์การแพทย์ (Dual Degree in Biomedical Science and Law) เป็นต้น ส่วนรูปแบบการให้บริการในอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการ

รุกคืบเข้ามาในประเทศไทย คือ การให้บริการการศึกษาทางไกลผ่านเครือข่ายโทรคมนาคมและอินเทอร์เน็ต

เนื่องจากการเจรจาการค้าภายใต้ WTO เป็นการเจรจาระดับพหุภาคี (Multilateral) หรือการเจรจาการค้าหลายฝ่ายโดยอาศัยกรอบของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) มีความล่าช้าและไม่ค่อยประสพผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากการทำความเข้าใจในเรื่องใดจะต้องมีฉันทามติจากบรรดาประเทศสมาชิกก่อน และเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ที่ยังไม่พร้อมจะเปิดตลาดโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสามารถกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นได้ ดังนั้น ประเทศต่างๆ จึงหันมาเจรจาเปิดการค้าเสรีในระดับทวิภาคี (Bilateral) และระดับภูมิภาค (Regional) กันมากขึ้น และได้มีความพยายามที่จะนำหัวข้อการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาเข้ามาเจรจาในระดับทวิภาคี เนื่องจากสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว และได้ผลตรงตามความต้องการมากกว่า ด้วยเหตุนี้เอง ในการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) จึงได้มีการนำหัวข้อการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาเข้ามาบรรจุในข้อตกลงด้วย ดังเช่นข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย ซึ่งจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป โดยในด้านการศึกษา ประเทศออสเตรเลียสนใจที่จะเข้ามาจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย และได้เจรจาขอเป็นผู้ถือหุ้นข้างมาก คือ ถือหุ้นร้อยละ 60 (จากข้อกำหนดเดิมถือได้ไม่เกินร้อยละ 49) ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ตั้งเงื่อนไข คือ ต้องเป็นสถาบันที่สอนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 3 สาขา ได้แก่ สาขาวิทยาศาสตร์เพื่อชีวิต (life sciences) สาขาเทคโนโลยีชีวภาพ (bio - technology) และสาขานาโนเทคโนโลยี (nano - technology) นอกจากนี้ จะต้องจัดตั้งสถานศึกษาในจังหวัดใหญ่นอกเขตกรุงเทพมหานคร และกรรมการสภามหาวิทยาลัย (University Council) จะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

การที่ประเทศไทยมีพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) กับประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งที่ได้มีการทำข้อตกลงไปแล้วและที่จะมีขึ้นอีกต่อไปในวันข้างหน้า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของประเทศไทยในระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปิดเสรี และการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาจากประเทศต่างๆ ที่มีชื่อเสียง มีความสามารถในการจัดการและการตลาดที่ดี จะเข้ามาดำเนินการให้บริการการศึกษาในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการแข่งขันสูงหรืออาจมีนักศึกษาเกิดขึ้น สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยที่ไม่เข้มแข็ง มีการจัดการที่ไม่ดี และยังมีคุณภาพด้อย อาจต้องยุติการให้บริการการศึกษาไป

ศักดิ์ดา ธนิตกุล (คณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : 8) มีความเห็นว่า แนวทางหนึ่งในการปกป้องคุ้มครองสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยให้สามารถดำรงอยู่และมีการพัฒนาขีดความสามารถในการให้บริการและการแข่งขันก็คือ การใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังเช่นที่ประเทศในทวีปยุโรปได้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองบริการการศึกษาภายในประเทศให้มีเวลาปรับตัวให้มีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น เพื่อเตรียมรับมือกับการรุกของผู้ให้บริการการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรเตรียมการปกป้องและคุ้มครองการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศโดยการอาศัยบทบัญญัติและมาตรการของ GATS ที่เปิดช่องให้ประเทศต่างๆ สามารถออกกฎระเบียบภายใน เพื่อบริหารจัดการกิจการภายในของแต่ละประเทศ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปรับปรุงหรือออกกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองการจัดบริการการศึกษาภายในประเทศอย่างเพียงพอ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนได้มีเวลาเตรียมความพร้อมปรับปรุง และพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการศึกษาและการแข่งขันให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ

หลักการของ GATS ประการหนึ่งคือ การเปิดเสรีอย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 6 ของ GATS จึงอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถระบุข้อจำกัดหรือขอบเขตการเปิดตลาดภายในประเทศให้แก่ต่างชาติได้ โดยการเขียนข้อจำกัดให้ปรากฏอยู่ในรูปแบบของการบริการที่ยังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบการให้บริการ mode 3 และ mode 4 ซึ่งจะเป็นการระบุข้อจำกัดหรือขอบเขตการเปิดตลาดใน 2 เรื่อง คือ การเข้าสู่ตลาด (market access) และการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) และยอมให้ประเทศสมาชิกสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามหลัก MFN ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

มาตรา 6 ของ GATS อนุญาตให้ประเทศสมาชิกออกกฎหมายภายในของตน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เพื่อกำกับดูแลการจัดการศึกษาของประเทศ แต่การออกกฎหมายภายในดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการแข่งขันเสรี หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ ศักดิ์ดา ธนิตกุล (คณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548 : 8-9) ยังมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยการออกกฎหมายภายในเพื่อปกป้องและคุ้มครองการจัดบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยให้มีความพร้อมในการแข่งขัน ดังเช่นที่ประเทศยุโรปได้อาศัยบทบัญญัติมาตรา 6 มาออกกฎหมายจัดระเบียบการศึกษาภายในประเทศ และใช้ระเบียบภายในประเทศดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองเพื่อให้บริการการศึกษาภายในประเทศมีเวลาปรับตัวให้มีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นก่อน

เพื่อปกป้องและคุ้มครองการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย จึงควรศึกษาตัวอย่างการใช้กฎหมายภายในเพื่อกำกับดูแลการให้บริการการศึกษาของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

บางประเทศ และประเทศอื่นๆ แล้วนำมาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดพื้นฐาน หลักการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) และการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) ตลอดจนผลดีและผลเสียของการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา
2. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อดี-ข้อเสียและผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอร่างกฎหมายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยให้มีความพร้อมและมีความสามารถในการแข่งขันกับการให้บริการการศึกษาของต่างประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการยกร่างกฎหมายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองการให้บริการการศึกษาของประเทศไทยให้มีความพร้อมและมีความสามารถในการแข่งขันกับการให้บริการการศึกษาของต่างประเทศ โดยวิธีการศึกษาดังกล่าวจะศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศต่างๆ แล้วนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการวิจัย

- 1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาและรูปแบบการให้บริการการศึกษาจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services : GATS) และความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) ที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่างๆ

- 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา
ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศต่างๆ
- 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย
(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
2542 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติ
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546)
- 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย
(พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542)
- 1.5 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 – 2549
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2545)
- 1.6 แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545 – 2549
(ทบวงมหาวิทยาลัย,2545)
- 1.7 แนวคิดหลักการอุดมศึกษา และการบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษา
(วิจิตร ศรีสอ้าน. 2518 ; ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2542 ; พรชูลี อาชวอำรุง, 2546 ;
Knowles, 1970)
- 1.8 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาทางไกลระดับอุดมศึกษา การจัดการศึกษาออนไลน์
ระดับอุดมศึกษา และแนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเสมือน (วิจิตร ศรีสอ้าน,2529 ;
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ , 2544)
- 1.9 แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย (หยุด แสงอุทัย, 2542 ; ธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร, 2543 ;
สมยศ เชื้อไทย, 2534 ; ประวีณ ณ นคร, 2543)
- 1.10 แนวคิดเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์
(โกคิน พลกุล, 2540 ; ชาญชัย แสงวงศ์, 2540)

ขอบเขตของการวิจัย

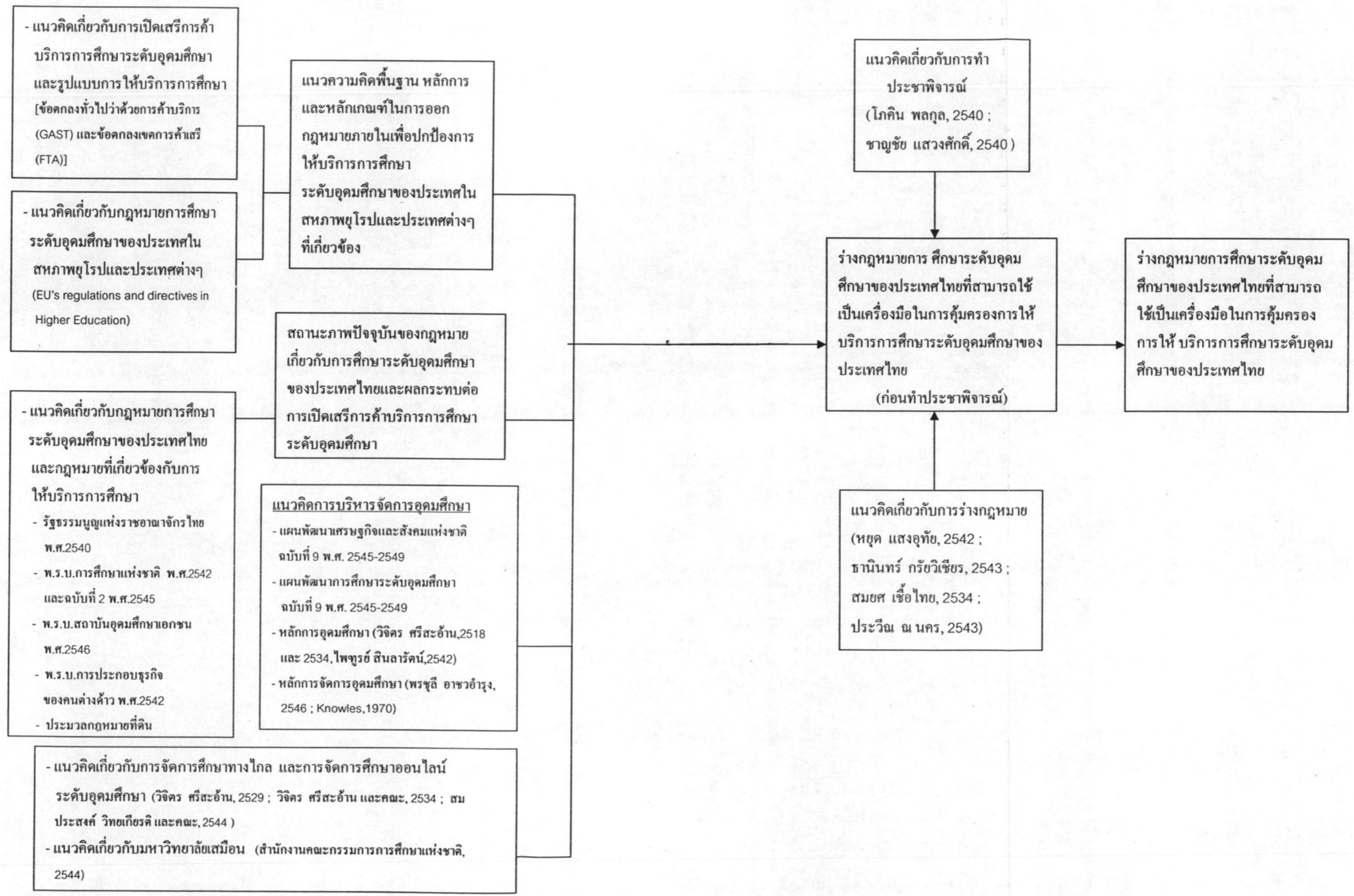
ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยไว้ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะศึกษาแนวความคิด หลักการ การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษา ระดับอุดมศึกษาตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ที่ประเทศไทยได้ทำกับประเทศต่างๆ สิ้นสุดเพียงไตรมาสแรกของปี พ.ศ.2548

2. ในการวิจัย ผู้วิจัยจะทำการศึกษาแนวทางการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อจัดระเบียบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union) และประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาการใช้กฎหมายภายในดังกล่าวเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองการให้บริการ การศึกษาระดับอุดมศึกษาของแต่ละประเทศให้มีเวลาปรับตัวและมีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น เพื่อเตรียมรับมือกับการแข่งขันกับผู้ให้บริการการศึกษาจากประเทศต่างๆ

3. ผู้วิจัยจะทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาระดับสูงของรัฐและเอกชนเฉพาะที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น

แผนภูมิกรอบแนวคิดในการวิจัย



คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยมีดังนี้

1. การค้าเสรี หมายถึง การติดต่อค้าขายระหว่างประเทศคู่ค้าโดยปราศจากการกีดกันทางการค้าซึ่งกันและกัน
2. การค้าบริการการศึกษา หมายถึง การให้บริการทางการศึกษาในรูปแบบต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางการค้าหรือมุ่งหากำไร
3. สถาบันอุดมศึกษา หมายถึง สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่จัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรีขึ้นไป
4. การพัฒนา หมายถึง การแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน
5. สารบัญญัติ หมายถึง เนื้อหาหรือข้อความอันเป็นส่วนสำคัญที่ตราหรือกำหนดขึ้นไว้เป็นหลักเกณฑ์หรือเป็นกฎหมาย
6. GATS หมายถึง ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและบริการ (General Agreement on Trade and Services)
7. FTA หมายถึง ความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area)
8. การปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (most favored nation) หมายถึง การให้การปฏิบัติต่อบุคคลหรือวิสาหกิจของประเทศอื่นอย่างดียิ่ง
9. การปฏิบัติอย่างคนชาติ (national treatment) หมายถึง การให้การปฏิบัติต่อบุคคลหรือวิสาหกิจของประเทศอื่นเท่าเทียมกับการปฏิบัติต่อบุคคลหรือวิสาหกิจของประเทศไทย
10. การไม่เลือกปฏิบัติ (non - discrimination) หมายถึง การให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกกว่าเป็นบุคคลหรือวิสาหกิจของประเทศอื่นหรือของประเทศไทย
11. ควบคุม หมายถึง การดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างใกล้ชิดหรือเข้มงวด
12. กำกับ หมายถึง การดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยให้อิสระในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบแนวความคิดพื้นฐาน หลักการ การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาภายใต้กรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) และความตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) ที่ประเทศไทยทำกับประเทศต่างๆ และได้ทราบแนวความคิด หลักการ และหลักเกณฑ์ในการออกกฎระเบียบและแนวปฏิบัติเพื่อจัดระเบียบและบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศต่างๆ ตลอดจนการใช้กฎหมายภายในดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองการให้บริการการศึกษาภายในประเทศให้มีเวลาปรับตัวและมีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้นเพื่อเตรียมรับมือกับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษา
2. ได้ทราบสถานะภาพของกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน และผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย และได้แนวความคิดพื้นฐาน หลักการ และแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาสำหรับการเตรียมการรองรับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย
3. ได้ร่างกฎหมายการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองการให้บริการการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยให้มีความพร้อมและมีความสามารถในการแข่งขันกับการให้บริการการศึกษาของต่างประเทศ