

จากแนวคิดสู่ระบบ: ข้อเสนอเชิงนโยบายการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์
เพื่อการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศไทย

From Concept to System: Policy Proposals for Recognition of Prior Learning to
Advance Lifelong Learning in Thailand

Received: April 13, 2026

Revised: July 20, 2026

Accepted: August 5, 2026

ณัชชา มหปัญญานนท์¹ วิภาพรรณ พินลา^{2*} และวิภาดา พินลา³Natcha Mahapoonyanont¹ Wipapan Phinla^{2*} and Wipada Phinla³^{1,2,3} คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ ตำบลเขารูปช้าง อำเภอมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000^{1,2,3} Faculty of Education, Thaksin University, Khao Rup Chang Subdistrict, Mueang District, Songkhla, 90000

*Corresponding Author, E-mail: wipapan@tsu.ac.th

บทคัดย่อ

ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว การศึกษาตลอดชีวิตได้กลายเป็นวาระสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเสริมสร้างความยั่งยืนของประเทศ ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญในการรับรองการเรียนรู้จากประสบการณ์ การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัย ตลอดจนสนับสนุนเส้นทางการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์กรอบแนวคิดของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบที่เรียนจากประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย โดยใช้การวิเคราะห์เอกสารและวรรณกรรมเชิงนโยบายร่วมกับการวิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของระบบดังกล่าวขึ้นอยู่กับกรอบแบบ “สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย” ที่เชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างการกำกับดูแลระดับชาติ กรอบคุณวุฒิฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ ระบบการประเมินและประกันคุณภาพ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นอกจากนี้ บทความเสนอกรอบวิเคราะห์ที่เน้น “ความสอดคล้องเชิงระบบ” และ “สมดุลเชิงนโยบาย” ระหว่างมาตรฐานและความยืดหยุ่น โดยชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพของระบบมิได้ขึ้นอยู่กับการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเชื่อมโยงนโยบาย โครงสร้าง และการปฏิบัติในทุกระดับอย่างเป็นองค์รวม จึงเสนอให้ประเทศไทยพัฒนากลไกกำกับดูแลระดับชาติ เชื่อมโยงการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์กับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ พัฒนาระบบการประเมินและประกันคุณภาพ และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคอุตสาหกรรม และชุมชน เพื่อให้สามารถนำไปใช้ได้จริง และสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่ยืดหยุ่น ครอบคลุม และเป็นธรรมอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ : การเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ การศึกษาตลอดชีวิต สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย ข้อเสนอเชิงนโยบาย และกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ

Abstract

In the context of rapid economic, social, and technological changes, lifelong learning has become an important agenda for human resource development and the promotion of national sustainability. The Recognition of Prior Learning (RPL) system has been internationally recognized as an important mechanism for recognizing learning acquired through prior experience, non-formal learning, and informal learning, as well as for supporting flexible learning pathways.

This article aims to synthesize the conceptual framework of the Recognition of Prior Learning system, comparatively analyze lessons learned from Australia, New Zealand, and Canada, and develop policy recommendations for Thailand. The study employs documentary analysis and policy literature review together with comparative case analysis. The findings reveal that the success of the system depends on the design of a “policy architecture” that connects key components, including a national governance structure, a learning outcomes-based qualifications framework, an assessment and quality assurance system, and stakeholder participation.

Furthermore, the article proposes an analytical framework emphasizing “system coherence” and “policy balance” between standardization and flexibility. It argues that the effectiveness of the system does not depend solely on centralization or decentralization, but rather on the ability to integrate policy, structure, and implementation across all levels in a holistic manner. Accordingly, the article recommends that Thailand develop a national governance mechanism, integrate the Recognition of Prior Learning system with the National Qualifications Framework, strengthen assessment and quality assurance systems, and promote collaboration among government agencies, educational institutions, industry, and communities. These measures will enable the effective implementation of the system and support lifelong learning that is flexible, inclusive, and equitable in a sustainable manner.

Keywords: Recognition of Prior Learning (RPL), Lifelong Learning, Policy Architecture, Policy Proposals and National Qualifications Framework

บทนำ

ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในศตวรรษที่ 21 รูปแบบการดำรงชีวิตและการทำงานของมนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างแบบ “ชีวิตสามช่วง” (Three-Stage Life) ไปสู่ “ชีวิตหลายช่วง” (Multistage Life) ซึ่งบุคคลจำเป็นต้องมีการเรียนรู้ พัฒนาทักษะ และปรับตัวอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงชีวิตเพื่อรองรับความไม่แน่นอนของตลาดแรงงานและการเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Gratton & Scott, 2016; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023) การเรียนรู้จึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในระบบการศึกษาแบบเป็นทางการอีกต่อไป หากแต่ครอบคลุมการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน การฝึกอบรม การเรียนรู้นอกระบบ และการเรียนรู้ตามอัธยาศัยที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน (UNESCO, 2015)

ภายใต้บริบทดังกล่าว แนวคิด “การศึกษาตลอดชีวิต” (Lifelong Learning) ได้กลายเป็นกรอบสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับสากล โดยองค์กรระหว่างประเทศ เช่น UNESCO, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) และ International Labour Organization (ILO) ต่างเน้นย้ำว่าการเรียนรู้ควรเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ครอบคลุมทุกช่วงวัย และเชื่อมโยงกับทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิต การทำงาน และการมีส่วนร่วมในสังคม (International Labour Organization, 2019; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO, 2015) อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญมิได้อยู่ที่การยอมรับแนวคิดดังกล่าวในเชิงหลักการ หากแต่อยู่ที่การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและระบบสนับสนุนที่สามารถทำให้การเรียนรู้จากแหล่งที่หลากหลายได้รับการยอมรับและเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการศึกษาและการพัฒนากำลังคนได้อย่างเป็นรูปธรรม (Cedefop, 2023)

ในบริบทนี้ ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Recognition of Prior Learning: RPL) ได้รับการยอมรับในฐานะกลไกสำคัญที่ช่วยเชื่อมโยงการเรียนรู้ตลอดชีวิตเข้ากับระบบคุณวุฒิและการพัฒนากำลังคน โดยระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มุ่งเน้นการประเมินและรับรองความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่บุคคลได้รับจากประสบการณ์การเรียนรู้ที่หลากหลาย โดยไม่จำกัดเฉพาะการเรียนรู้ในระบบการศึกษา (Andersson & Osman, 2008; Harris et al., 2011) แนวคิดดังกล่าวสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการให้คุณค่ากับ “ระยะเวลาและสถานที่เรียนรู้” ไปสู่การให้ความสำคัญกับ “ผลลัพธ์การเรียนรู้” (learning outcomes) ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของระบบการศึกษาและกรอบคุณวุฒิในระดับสากล (Allais, 2014; Cedefop, 2023)

แม้ว่าระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จะได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีกรอบคุณวุฒิแห่งชาติที่เข้มแข็ง เช่น ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงการเรียนรู้จากประสบการณ์เข้าสู่ระบบคุณวุฒิได้อย่างเป็นทางการ (Wheelahan, 2010) หรือประเทศที่ใช้แนวทางการกำกับดูแลแบบกระจายอำนาจ เช่น แคนาดา ที่เปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ตามบริบทของตน พร้อมทั้งรักษามาตรฐานทางวิชาการและความน่าเชื่อถือของกระบวนการประเมินไว้ได้อย่างเข้มแข็ง (Conrad, 2008; Wihak, 2007)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในเอกสารนโยบาย และมีการนำแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในระดับสถาบันการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเทียบโอนรายวิชาและการรับรองประสบการณ์การทำงาน แต่ยังคงมี ช่องว่างเชิงนโยบาย (policy gap) ในด้านการบูรณาการกลไกการกำกับดูแล การกำหนดมาตรฐานกลาง การเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ยังไม่สามารถสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตได้อย่างเต็มศักยภาพ (Office of the Education Council, 2017)

ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงมิได้อยู่ที่การยอมรับความสำคัญของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในเชิงแนวคิด หากแต่อยู่ที่การยกระดับระบบดังกล่าวสู่การเป็นโครงสร้างเชิงนโยบาย ที่มีความชัดเจน ครอบคลุม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในระดับประเทศ การเปลี่ยนผ่านจาก “แนวคิด” ไปสู่ “ระบบ” จำเป็นต้องอาศัยการออกแบบเชิงนโยบายที่บูรณาการองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างการกำกับดูแล มาตรฐานการประเมิน กลไกประกันคุณภาพ ความเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิ และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบนิเวศการศึกษาตลอดชีวิต (Allais, 2014; Cedefop, 2023)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) สังเคราะห์กรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะกลไกเชิงนโยบาย (Recognition of Prior Learning: RPL) (2) วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ซึ่งมีรูปแบบการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่แตกต่างกัน และ (3) พัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการยกระดับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทยให้สามารถสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตได้อย่างเป็นรูปธรรม

การเลือกประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดาเป็นกรณีศึกษามีเหตุผลสำคัญ เนื่องจากทั้งสามประเทศได้รับการยอมรับว่ามีประสบการณ์ในการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ภายใต้รูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ออสเตรเลียใช้รูปแบบการกำกับดูแลแบบบูรณาการผ่านกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ นิวซีแลนด์ใช้รูปแบบที่ผสมผสานมาตรฐานระดับชาติกับความยืดหยุ่นของสถาบันการศึกษา ส่วนแคนาดาใช้แนวทางการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้แต่ละมณฑลและสถาบันการศึกษาพัฒนาระบบตามบริบทของตน การศึกษาเชิงเปรียบเทียบจึงมีความสำคัญในการสังเคราะห์จุดร่วม จุดแตกต่าง และปัจจัยแห่งความสำเร็จของแต่ละประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

ภายใต้กรอบคิดดังกล่าว การอภิปรายเชิงวิชาการเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจ ช่องว่างเชิงนโยบาย ของประเทศไทย ตลอดจนการสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมจากบทเรียนระหว่างประเทศ เพื่อออกแบบระบบที่สามารถสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การยกระดับศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (International Labour Organization, 2019; UNESCO, 2015)

กรอบการวิเคราะห์และวิธีการศึกษา

บทความนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (documentary research) โดยมุ่งสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Recognition of Prior Learning: RPL) ในฐานะกลไกเชิงนโยบาย ผ่านการวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการ รายงานการวิจัย เอกสารเชิงนโยบาย และเอกสารขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาตลอดชีวิต การพัฒนากรอบคุณวุฒิ และการรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ได้แก่ UNESCO, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Labour Organization (ILO), Cedefop ตลอดจนเอกสารนโยบายและกรอบคุณวุฒิของประเทศที่ศึกษา (Australian Qualifications Framework Council, 2013; Cedefop, 2023; International Labour Organization, 2021; New Zealand Qualifications Authority, 2026; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO, 2015; UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2012, 2022)

การศึกษาครั้งนี้ใช้ กรอบการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy Analysis Framework) เป็นแนวทางในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล โดยพิจารณาองค์ประกอบสำคัญของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะระบบนโยบาย ประกอบด้วย (1) โครงสร้างการกำกับดูแล (Governance Structure) (2) กรอบคุณวุฒิและมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ (Qualifications Framework and Learning Outcomes) (3) กระบวนการประเมินและการรับรองผลการเรียนรู้ (Assessment and Recognition Mechanism) (4) ระบบประกันคุณภาพ (Quality Assurance) และ (5) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Collaboration) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่องในเอกสารเชิงนโยบายและงานวิชาการด้านการศึกษาตลอดชีวิตและระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Cedefop, 2023; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

เกณฑ์การเลือกประเทศศึกษา

การเลือกประเทศกรณีศึกษาใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง (purposeful selection) โดยพิจารณาประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ และมีรูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน เพื่อให้สามารถศึกษาบทเรียนเชิงเปรียบเทียบที่ครอบคลุมมิติสำคัญของการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ออสเตรเลียได้รับการเลือกเนื่องจากมีการบูรณาการระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ เข้ากับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติอย่างเป็นระบบ นิวซีแลนด์มีการพัฒนาระบบคุณวุฒิที่ยึดผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นฐานและเชื่อมโยงการรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์เข้ากับระบบการศึกษาอย่างชัดเจน ส่วนแคนาดาเป็นตัวอย่างของประเทศที่ใช้แนวทางการกำกับดูแลแบบกระจายอำนาจ เปิดโอกาสให้แต่ละมณฑลและสถาบันการศึกษาพัฒนาระบบตามบริบทของตน ขณะเดียวกันยังรักษามาตรฐานและความน่าเชื่อถือของระบบไว้ได้ (Australian Qualifications Framework Council, 2013; Conrad, 2008; New Zealand Qualifications Authority, 2026; Wheelahan, 2010; Wihak, 2007)

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบทั้งสามประเทศมีได้มุ่งเปรียบเทียบเพื่อจัดลำดับความก้าวหน้าของแต่ละประเทศ หากแต่เพื่อสังเคราะห์จุดร่วม จุดแตกต่าง และปัจจัยแห่งความสำเร็จของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ภายใต้บริบทการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากเอกสารและกรณีศึกษาถูกวิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (comparative policy analysis) เพื่อสังเคราะห์สาระสำคัญของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในแต่ละประเทศ จากนั้นจึงเปรียบเทียบองค์ประกอบร่วมและองค์ประกอบที่แตกต่างตามกรอบการวิเคราะห์เชิงนโยบาย ก่อนสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะกลไกนโยบาย และพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

กรอบแนวคิดระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะกลไกนโยบาย

การทำความเข้าใจระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จำเป็นต้องมองเห็นว่ากระบวนการเทียบโอนหรือเทคนิคการประเมิน หากแต่ต้องพิจารณาในฐานะ กลไกเชิงนโยบาย (policy instrument) และองค์ประกอบสำคัญของ สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย (policy architecture) ที่เชื่อมโยงระบบการศึกษา ระบบคุณวุฒิ และตลาดแรงงานเข้าด้วยกัน เพื่อสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2012, 2022)

1. ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์กับการศึกษาตลอดชีวิต

ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มีรากฐานอยู่บนแนวคิดการศึกษาตลอดชีวิต ซึ่งยอมรับว่าการเรียนรู้เกิดขึ้นได้ทั้งในระบบ นอกกระบบ และตามอัธยาศัย โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ การรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จึงทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงการเรียนรู้ที่หลากหลายเข้าสู่ระบบการศึกษาและระบบคุณวุฒิอย่างเป็นทางการ (UNESCO, 2015)

ในระดับนโยบาย RPL เป็น "สะพานเชื่อม" ระหว่างการเรียนรู้กับการทำงาน ช่วยลดความซ้ำซ้อนของการเรียนรู้ สนับสนุนการพัฒนาทุนมนุษย์ การยกระดับทักษะ (upskilling) และการปรับทักษะใหม่ (reskilling) ของแรงงาน (International Labour Organization, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

แก่นสำคัญของระบบนี้คือการเปลี่ยนผ่านจากการประเมินที่ยึดปัจจัยนำเข้า (input-based system) ไปสู่การประเมินที่ยึดผลลัพธ์การเรียนรู้ (learning outcomes-based system) โดยให้ความสำคัญกับสิ่งที่ผู้เรียนสามารถปฏิบัติได้จริงมากกว่ารูปแบบหรือเส้นทางการเรียนรู้ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการพัฒนากรอบคุณวุฒิแห่งชาติในหลายประเทศ ซึ่งใช้ผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นฐานในการกำหนดคุณวุฒิและการรับรองการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Australian Qualifications Framework Council, 2013; New Zealand Qualifications Authority, 2026; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023; UNESCO, 2015)

2. องค์ประกอบของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะระบบนโยบาย

การพัฒนา RPL ให้เป็นกลไกเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบที่ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ (1) โครงสร้างการกำกับดูแลระดับชาติ (governance structure) (2) มาตรฐานและกรอบคุณวุฒิ (standards and qualifications framework) (3) กระบวนการประเมินที่โปร่งใสและยึดหลักฐานเชิงประจักษ์ (assessment mechanism) (4) ระบบประกันคุณภาพ (quality assurance) และ (5) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษา และภาคอุตสาหกรรม (stakeholder collaboration) เพื่อให้ผลการรับรองมีความน่าเชื่อถือและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในระบบการศึกษาและตลาดแรงงานได้จริง (Australian Qualifications Framework Council, 2013; New Zealand Qualifications Authority, 2026; Cedefop, 2023; International Labour Organization, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023) องค์ประกอบเหล่านี้สะท้อนว่า RPL มิใช่เพียงเครื่องมือทางวิชาการ แต่เป็นระบบนโยบายเชิงบูรณาการที่ต้องอาศัยการออกแบบเชิงโครงสร้างและการประสานความร่วมมือระหว่างหลายภาคส่วนอย่างต่อเนื่อง (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

3. จากแนวคิดสู่ระบบและนัยเชิงนโยบาย

การพัฒนา RPL สามารถพิจารณาได้ในสามระดับ ได้แก่ ระดับแนวคิด (conceptual level) ระดับนโยบาย (policy level) และระดับระบบ (system level) ซึ่งมุ่งให้เกิดการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมผ่านกลไกและโครงสร้างที่ชัดเจน ความสำเร็จของหลายประเทศสะท้อนว่าการยอมรับแนวคิดเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากแต่ต้องมีการออกแบบระบบที่สามารถเชื่อมโยงนโยบาย มาตรฐาน และการปฏิบัติให้ทำงานร่วมกันอย่างต่อเนื่อง (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023)

สำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ายังขาดกลไกกำกับดูแลระดับชาติและการเชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ RPL ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักของการศึกษาตลอดชีวิตได้เต็มศักยภาพ ดังนั้น การพัฒนาการศึกษาตลอดชีวิตจึงต้องอาศัยระบบที่สามารถรับรองและเชื่อมโยงการเรียนรู้ทุกประเภทเข้าด้วยกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการเรียนรู้ และสนับสนุนการพัฒนาทักษะกำลังคนในบริบทเศรษฐกิจฐานความรู้ (International Labour Organization, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO, 2015)

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ระหว่างประเทศ

การพัฒนาแนวคิดของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในระดับนานาชาติสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างกลไกเชิงนโยบายเพื่อรองรับการศึกษาตลอดชีวิตและการพัฒนากำลังคนในบริบทเศรษฐกิจฐานความรู้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลายประเทศจะมีเป้าหมายร่วมกันในการส่งเสริมการรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ แต่รูปแบบการออกแบบระบบ (system design) และการกำกับดูแล (governance) กลับมีความแตกต่างกันตามบริบททางการเมือง การบริหาร และโครงสร้างระบบการศึกษา การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบจึงมิได้มุ่งเน้นเพียงการอธิบายลักษณะของแต่ละประเทศ หากแต่มุ่งสังเคราะห์องค์ประกอบร่วม (common characteristics) และองค์ประกอบเฉพาะ (context-specific characteristics) ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากรอบนโยบายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023)

ผลการวิเคราะห์สามารถจำแนกรูปแบบของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ออกเป็นสามลักษณะ ได้แก่ (1) แบบจำลองเชิงบูรณาการ (Integrated System Model) (2) แบบจำลองเชิงยึดหยุ่นภายใต้กรอบมาตรฐาน (Framework-Guided Model) และ (3) แบบจำลองกระจายอำนาจ (Decentralized Model) ซึ่งสะท้อนระดับความเข้มแข็งของสถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย (Policy Architecture) และระดับความสอดคล้องเชิงระบบ (System Coherence) ที่แตกต่างกัน

1. แบบจำลองเชิงระบบรวมศูนย์ (Integrated System Model): กรณีประเทศออสเตรเลีย

ในบริบทของประเทศออสเตรเลีย การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มีลักษณะเป็น “แบบจำลองเชิงบูรณาการแบบรวมศูนย์” (integrated centralized model) ซึ่งเชื่อมโยงระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์เข้ากับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและระบบการอาชีวศึกษาและการฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ โดยใช้กรอบคุณวุฒิออสเตรเลียเป็นกลไกกลางในการกำหนดมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้และระดับคุณวุฒิ ทำให้การรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นทางการและมีความสอดคล้องกันในระดับประเทศ (Australian Qualifications Framework Council, 2013; Cedefop, 2023)

เมื่อพิจารณาในมุมมองเชิงนโยบาย จุดเด่นของประเทศออสเตรเลียมิได้อยู่เพียงการมีกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (Australian Qualifications Framework: AQF) หากแต่อยู่ที่การเชื่อมโยงองค์ประกอบของระบบเข้าด้วยกันอย่างเป็นเอกภาพ ทั้งในด้านการกำหนดมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ การกำกับดูแล การประเมินผล และการประกันคุณภาพ ส่งผลให้การเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มิได้เป็นเพียงกระบวนการทางวิชาการของสถาบันการศึกษา แต่เป็นกลไกสำคัญของนโยบายการพัฒนากำลังคนในระดับประเทศ (Australian Qualifications Framework Council, 2013; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่า แบบจำลองของออสเตรเลียแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมี “สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย” (Policy Architecture) ที่มีความเข้มแข็ง กล่าวคือ องค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบ ได้แก่ โครงสร้างการกำกับดูแล กรอบคุณวุฒิ การประเมินผล ระบบประกันคุณภาพ และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ได้รับการออกแบบให้ทำงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้การเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ได้รับการยอมรับในระดับประเทศ และสามารถสนับสนุนการเคลื่อนย้ายกำลังคนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน บทเรียนจากออสเตรียยังสะท้อนให้เห็นว่า การรักษามาตรฐานระดับชาติ

ควรดำเนินการควบคู่กับการออกแบบกลไกที่เอื้อต่อความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของสถาบันการศึกษา เพื่อรองรับความหลากหลายของผู้เรียนและบริบทการเรียนรู้ (Cedefop, 2023; Allais, 2014)

2. แบบจำลองเชิงยืดหยุ่นภายใต้กรอบมาตรฐาน (Framework-Guided Model): กรณีประเทศนิวซีแลนด์

ในบริบทของประเทศนิวซีแลนด์ การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มีลักษณะเป็น “แบบจำลองเชิงยืดหยุ่นภายใต้กรอบมาตรฐาน” (framework-guided model) ซึ่งอาศัยกรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการกำหนดมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษามีอิสระในการออกแบบกระบวนการประเมินและการรับรองให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียนและสาขาวิชาชีพ (New Zealand Qualifications Authority, 2026)

ในเชิงนโยบาย ระบบดังกล่าวสะท้อนการผสมผสานระหว่าง “การกำกับดูแลเชิงมาตรฐาน” กับ “ความยืดหยุ่นเชิงปฏิบัติ” โดยการใช้ผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นฐาน (learning outcomes-based approach) ทำให้สามารถประเมินสมรรถนะของผู้เรียนได้โดยไม่ยึดติดกับรูปแบบหรือเส้นทางการเรียนรู้แบบเดิม ขณะเดียวกัน การเปิดพื้นที่ให้สถาบันพัฒนาวิธีการประเมินที่หลากหลายยังเอื้อต่อการสร้างนวัตกรรมเชิงปฏิบัติภายใต้กรอบมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้ระบบสามารถรักษาสสมดุลระหว่างความน่าเชื่อถือทางวิชาการและความยืดหยุ่นในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (New Zealand Qualifications Authority, 2026; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

เมื่อเปรียบเทียบกับแบบจำลองของออสเตรเลีย จะเห็นว่านิวซีแลนด์มิได้ลดทอนความสำคัญของมาตรฐานระดับชาติ หากแต่เลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลที่เน้น “การกำหนดกรอบ” (framework governance) มากกว่าการควบคุมรายละเอียดของกระบวนการดำเนินงาน ส่งผลให้สถาบันการศึกษาสามารถออกแบบรูปแบบการประเมินให้เหมาะสมกับบริบทของผู้เรียน ขณะที่ยังคงรักษาความน่าเชื่อถือของระบบผ่านกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (New Zealand Qualifications Authority, 2026; Cedefop, 2023)

บทเรียนสำคัญจากประเทศนิวซีแลนด์จึงมิใช่ระดับของการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจ หากแต่เป็นความสามารถในการสร้าง "System Coherence" ผ่านการเชื่อมโยงระหว่างกรอบคุณวุฒิ ผลลัพธ์การเรียนรู้ มาตรฐานการประเมิน และการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกัน ซึ่งทำให้ระบบสามารถรักษาทั้งมาตรฐานและความยืดหยุ่นไว้ได้พร้อมกัน (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023)

ดังนั้น แบบจำลองของนิวซีแลนด์สะท้อนให้เห็นว่า ประสิทธิภาพของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ มิได้เกิดจากการควบคุมจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว แต่เกิดจากการออกแบบกลไกเชิงนโยบายที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานระดับชาติและการตัดสินใจในระดับสถาบันอย่างเหมาะสม อันเป็นตัวอย่างของ "Policy Balance" ระหว่างมาตรฐานและความยืดหยุ่น

3. แบบจำลองกระจายอำนาจ (Decentralized Model): กรณีประเทศแคนาดา

ในบริบทของประเทศแคนาดา ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในรูปแบบ Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR) ได้รับการพัฒนาในลักษณะของ “แบบจำลองกระจายอำนาจ” (decentralized model) ซึ่งสะท้อนโครงสร้างการกำกับดูแลด้านการศึกษาและการพัฒนา กำลังคนที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลระดับมณฑลและสถาบันการศึกษาในการออกแบบและดำเนินนโยบายตามบริบทของพื้นที่ ระบบดังกล่าวทำให้การดำเนินงานด้านการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มีความยืดหยุ่นสูง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของผู้เรียนและตลาดแรงงานในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในเชิงนโยบาย การเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในแคนาดาถูกใช้

เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนการบูรณาการกำลังแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้อพยพและแรงงานที่มีประสบการณ์จากต่างประเทศ ซึ่งมักเผชิญกับข้อจำกัดในการได้รับการยอมรับคุณวุฒิและทักษะ ระบบดังกล่าวจึงมีบทบาทในการแปลงประสบการณ์การทำงานและการเรียนรู้ที่ไม่เป็นทางการให้สามารถเข้าสู่ระบบการรับรองอย่างเป็นทางการ และเชื่อมโยงกับโอกาสทางการศึกษาและการจ้างงานได้อย่างเป็นรูปธรรม (Morrissey et al., 2008; Wihak, 2007) จุดเด่นของแบบจำลองนี้อยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อบริบทเฉพาะของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากสถาบันการศึกษาและรัฐบาลระดับมณฑลสามารถกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับลักษณะเศรษฐกิจ สังคม และตลาดแรงงานของตนเอง ส่งผลให้ระบบมีความยืดหยุ่นสูงและสามารถสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิตได้อย่างหลากหลาย (Conrad, 2008; Wihak, 2007)

แม้ว่าระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของแคนาดาจะมีความยืดหยุ่นสูงและสามารถตอบสนองต่อบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ดี แต่การขาดกรอบนโยบายระดับชาติที่เป็นเอกภาพส่งผลให้มาตรฐานและคุณภาพการดำเนินงานแตกต่างกันระหว่างพื้นที่และสถาบันการศึกษา ซึ่งอาจกระทบต่อความเท่าเทียมในการเข้าถึงและการยอมรับผลการเรียนรู้ (Van Kleef, 2007; Harris et al., 2011) เมื่อเปรียบเทียบกับออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ แคนาดาให้ความสำคัญกับ ความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน (Operational Flexibility) มากกว่า ความสอดคล้องเชิงนโยบาย (Policy Coherence) จึงสะท้อนว่าการกระจายอำนาจเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากปราศจากกลไกกลางในการกำหนดมาตรฐานร่วม ระบบอาจเผชิญความเหลื่อมล้ำด้านคุณภาพและความน่าเชื่อถือของการรับรองผลการเรียนรู้ ดังนั้น การออกแบบระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ควรสร้างสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการกำหนดมาตรฐานกลางที่ชัดเจน (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Harris et al., 2011)

4. แบบจำลองเชิงแนวคิด (Conceptual Model) ในบริบทกำลังพัฒนา

ในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ยังอยู่ในลักษณะ “เชิงแนวคิด” มากกว่าการเป็นระบบเชิงนโยบาย แม้จะมีการกล่าวถึงความสำคัญของ RPL ในเอกสารนโยบายและมีการนำไปใช้ในระดับสถาบัน แต่การดำเนินงานยังขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีมาตรฐานกลาง และยังไม่เชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิอย่างเป็นระบบ (UNESCO Bangkok, 2019)

ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ยังไม่สามารถก้าวข้ามจาก “แนวคิด” ไปสู่ “โครงสร้างเชิงระบบ” ที่รองรับการดำเนินงานในระดับประเทศได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการศึกษาตลอดชีวิตได้เต็มศักยภาพ (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

5. การสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา แสดงให้เห็นว่า แม้ทั้งสามประเทศจะมีบริบทด้านการเมือง การบริหาร และระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน แต่ล้วนมีเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Recognition of Prior Learning: RPL) ให้เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการศึกษาตลอดชีวิต การพัฒนากำลังคน และการยกระดับศักยภาพการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างที่สำคัญมีได้อยู่ที่การเลือกใช้รูปแบบการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจ หากแต่อยู่ที่การออกแบบ "สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย" (Policy Architecture) ที่สามารถเชื่อมโยงองค์ประกอบของระบบให้ทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023)

เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นเอกภาพของระบบผ่านกรอบคุณวุฒิแห่งชาติและมาตรฐานระดับประเทศ ส่งผลให้เกิดความสอดคล้องเชิงระบบ (System Coherence) ในระดับสูง ขณะที่นิวซีแลนด์ใช้กรอบคุณวุฒิแห่งชาติเป็นกลไกกำกับมาตรฐาน แต่เปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาสามารถออกแบบกระบวนการดำเนินงานได้อย่างยืดหยุ่น จึงสามารถรักษาสสมดุลระหว่างมาตรฐานและการตอบสนองต่อบริบทของผู้เรียน ส่วนแคนาดาเลือกใช้แนวทางกระจายอำนาจ ซึ่งช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและตอบสนองต่อบริบทของแต่ละพื้นที่ได้ดี แต่ต้องเผชิญความท้าทายด้านความสม่ำเสมอของมาตรฐานและการยอมรับผลการเรียนรู้ในระดับประเทศ (Australian Qualifications Framework Council, 2013; New Zealand Qualifications Authority, 2026; Wihak, 2007; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

ตาราง 1 การเปรียบเทียบองค์ประกอบสำคัญของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในต่างประเทศ

ประเด็นเปรียบเทียบ	ออสเตรเลีย	นิวซีแลนด์	แคนาดา
รูปแบบนโยบาย Governance	รวมศูนย์เชิงบูรณาการ ส่วนกลางกำหนดมาตรฐาน	กรอบมาตรฐานแบบยืดหยุ่น ส่วนกลางกำหนดกรอบ สถาบันดำเนินการ	กระจายอำนาจ มณฑลและสถาบันกำหนด
Qualifications Framework	AQF	NZQF	Provincial Frameworks
Learning Outcomes	ใช้เต็มรูปแบบ	ใช้เต็มรูปแบบ	ใช้แตกต่างกันตามพื้นที่
Assessment	มาตรฐานระดับชาติ	สถาบันออกแบบภายใต้ กรอบกลาง	สถาบันกำหนด
Quality Assurance	ส่วนกลาง	ส่วนกลางร่วมกับสถาบัน	แตกต่างกันตามมณฑล
Operational Flexibility	ปานกลาง	สูง	สูงมาก
System Coherence	สูง	สูง	ปานกลาง
จุดเด่น	มาตรฐาน และความน่าเชื่อถือ	สมดุลมาตรฐาน กับความยืดหยุ่น	ตอบสนองบริบทพื้นที่
ข้อจำกัด	ความยืดหยุ่นน้อย	ต้องอาศัยศักยภาพสถาบัน	มาตรฐานไม่สม่ำเสมอ

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเทศที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ มิได้มีลักษณะเหมือนกันทั้งหมด แต่มีองค์ประกอบร่วมที่สำคัญ ได้แก่ (1) การมีกรอบคุณวุฒิแห่งชาติหรือมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ชัดเจน (2) การมีกลไกกำกับดูแลที่เชื่อมโยงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) การใช้กระบวนการประเมินที่ยึดผลลัพธ์การเรียนรู้เป็นฐาน (4) การมีระบบประกันคุณภาพที่สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ใช้ผลการประเมิน และ (5) การมีส่วนร่วมของภาคการศึกษา ภาคแรงงาน และภาควิชาชีพในการพัฒนาระบบร่วมกัน (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; Cedefop, 2023)

ผลการสังเคราะห์ยังชี้ให้เห็นว่า "ความสอดคล้องเชิงระบบ" (System Coherence) เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ มากกว่าระดับของการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ระบบที่ประสบความสำเร็จล้วนสามารถเชื่อมโยงกรอบนโยบายระบบคุณวุฒิ กลไกการประเมิน ระบบประกันคุณภาพ และบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ทำงานสอดประสานกันอย่างเป็นระบบ แม้จะใช้รูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่างกันก็ตาม (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

นอกจากนี้ การวิเคราะห์ยังสะท้อนให้เห็นแนวคิดเรื่อง "ดุลยภาพเชิงนโยบาย" (Policy Balance) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการสร้างสมดุลระหว่างการกำหนดมาตรฐานระดับชาติ (Standardization) กับความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของสถาบัน (Operational Flexibility) หากระบบมุ่งเน้นการรวมศูนย์มากเกินไป

อาจจำกัดการปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของผู้เรียน ขณะที่การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจทำให้เกิดความแตกต่างด้านมาตรฐานและคุณภาพของการรับรองผลการเรียนรู้ ดังนั้น ระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่มีประสิทธิภาพควรออกแบบให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์ประกอบทั้งสอง เพื่อรักษาทั้งความน่าเชื่อถือของมาตรฐานและความสามารถในการตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียน (Cedefop, 2023; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

จากการสังเคราะห์ทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์มิใช่เพียงการจัดทำกระบวนการประเมินหรือการเทียบโอนหน่วยกิต หากแต่เป็นการออกแบบ "สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย" ที่เชื่อมโยงการกำกับดูแล กรอบคุณวุฒิ มาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้ ระบบประเมิน ระบบประกันคุณภาพ และความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้ทำงานร่วมกันอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งถือเป็นบทเรียนสำคัญที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ของประเทศไทยต่อไป (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO, 2015)

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทย

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Recognition of Prior Learning: RPL) ของประเทศไทย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา พบว่า ประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยยังต้องพัฒนามีใช้การขาดแนวคิดเกี่ยวกับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ หากแต่เป็นการขาด "สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย (Policy Architecture)" ที่สามารถเชื่อมโยงหน่วยงาน มาตรฐาน ระบบประเมิน และกลไกความร่วมมือให้ทำงานเป็นระบบเดียวกัน (Cedefop, 2023; UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2020, 2022; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายใน 4 มิติ พร้อมกำหนดลำดับการดำเนินงานเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

1. การกำกับดูแลระดับชาติ (National RPL Governance)

ประเทศไทยควรจัดตั้งกลไกกำกับดูแลระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบาย มาตรฐาน และประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจัดตั้งเป็นคณะกรรมการระดับชาติหรือมอบหมายหน่วยงานที่มีภารกิจด้านคุณวุฒิและการพัฒนากำลังคนเป็นหน่วยงานหลัก (Allais, 2014; Cedefop, 2023)

แนวทางดำเนินงาน 1) ระยะสั้น จัดตั้งคณะกรรมการการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ระดับชาติ กำหนดยุทธศาสตร์และแผนแม่บท 2) ระยะกลาง พัฒนาระบบข้อมูลกลาง ระบบติดตาม และแนวปฏิบัติมาตรฐานร่วม และ 3) ระยะยาว ผลักดันกฎหมายหรือระเบียบระดับชาติรองรับระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ อย่างเป็นทางการ

2. การพัฒนามาตรฐานและระบบคุณภาพ (Standards and Quality Development)

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จล้วนเชื่อมโยงระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์กับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ (National Qualifications Framework: NQF) และใช้ผลลัพธ์การเรียนรู้ (Learning Outcomes) เป็นฐานในการรับรองคุณวุฒิ (UNESCO, 2015; Cedefop, 2023)

แนวทางดำเนินงาน 1) ระยะสั้น จัดทำมาตรฐานผลลัพธ์การเรียนรู้และหลักเกณฑ์การเทียบโอนกลาง 2) ระยะกลาง เชื่อมโยงระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์กับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และระบบธนาคารหน่วยกิต และ 3) ระยะยาว พัฒนาระบบสะสมและโอนหน่วยกิตที่เชื่อมโยงทุกระดับ การศึกษาและการฝึกอบรม

3. การพัฒนาระบบประเมินและรับรองผลการเรียนรู้ (Assessment and Recognition System)

ความน่าเชื่อถือของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ขึ้นอยู่กับคุณภาพของการประเมิน การรับรองผลการเรียนรู้ และสมรรถนะของผู้ประเมิน (Werquin, 2010; Cedefop, 2023)

แนวทางดำเนินงาน 1) ระยะสั้น จัดทำคู่มือและเครื่องมือประเมินมาตรฐาน เช่น Portfolio Competency Assessment Structured Interview 2) ระยะกลาง พัฒนาระบบรับรองผู้ประเมิน (Certified RPL Assessors) และระบบประกันคุณภาพ และ 3) ระยะยาว พัฒนาระบบประเมินดิจิทัล เชื่อมโยงฐานข้อมูล การเรียนรู้ ผลการประเมิน และการรับรองคุณวุฒิ

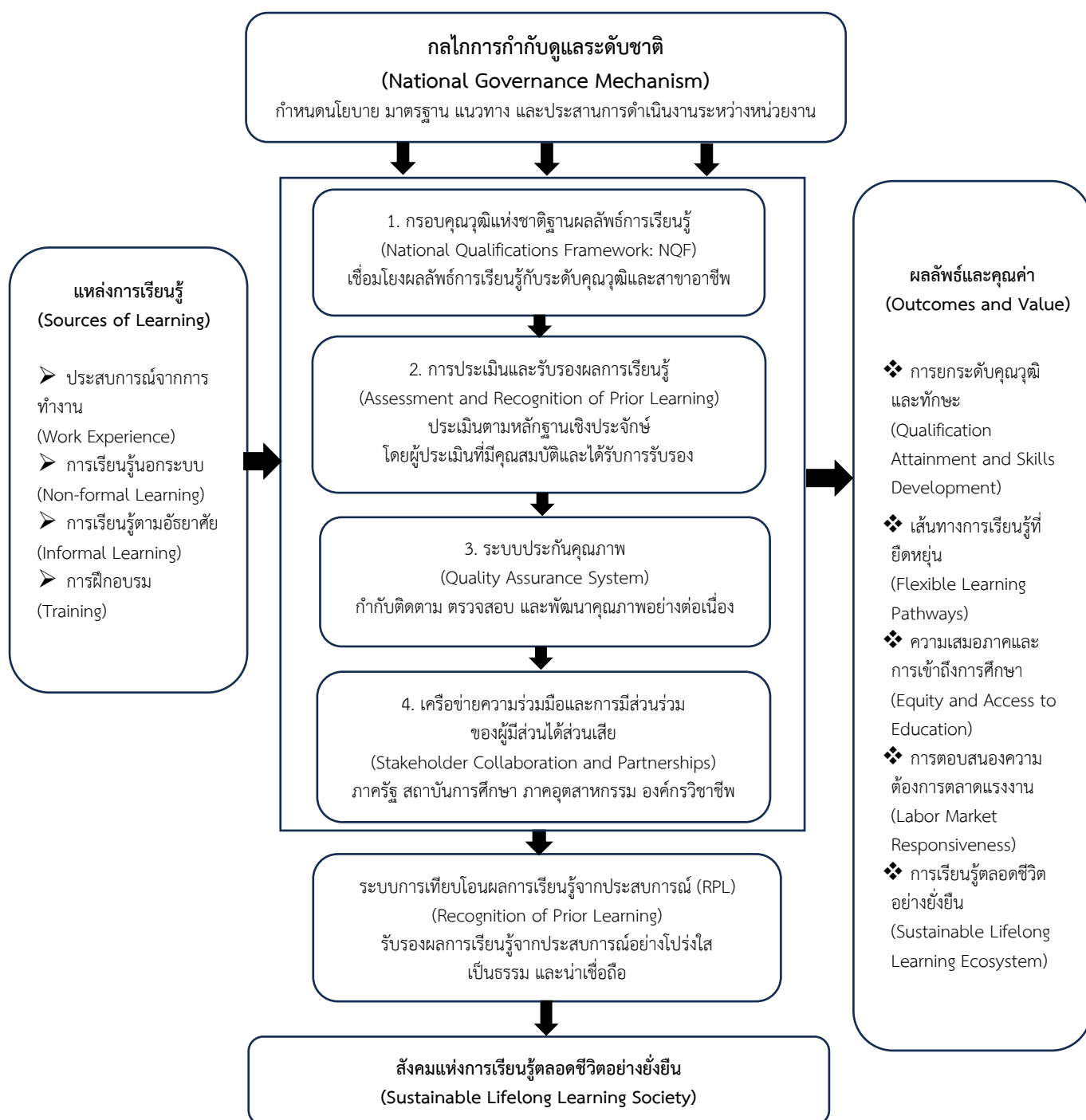
4. การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ (Lifelong Learning Ecosystem)

การดำเนินการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคอุตสาหกรรม องค์กรวิชาชีพ และชุมชน เพื่อให้การรับรองผลการเรียนรู้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานและการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023; UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2020, 2022)

แนวทางดำเนินงาน 1) ระยะสั้น สร้างเครือข่ายนำร่องระหว่างมหาวิทยาลัย หน่วยงานฝึกอบรม และสถานประกอบการ 2) ระยะกลาง พัฒนาคือข่ายความร่วมมือในการกำหนดมาตรฐานสมรรถนะ การประเมิน และการรับรองร่วม และ 3) ระยะยาว พัฒนาระบบนิเวศการเรียนรู้ตลอดชีวิตที่เชื่อมโยงการศึกษา การทำงาน และการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

จากผลการศึกษา สามารถสรุปได้ว่า การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทยควรดำเนินการอย่างเป็นลำดับ โดยเริ่มจากการจัดตั้งกลไกกำกับดูแลระดับชาติ การพัฒนา มาตรฐานและระบบคุณภาพ การยกระดับระบบประเมินและรับรองผลการเรียนรู้ และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างทุกภาคส่วน ทั้งนี้ การดำเนินการควรแบ่งเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่มีความน่าเชื่อถือ เชื่อมโยงกับกรอบคุณวุฒิแห่งชาติ และสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิต และการพัฒนากำลังคนของประเทศอย่างยั่งยืน

กรอบแนวคิดสถาปัตยกรรมเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Policy Architecture for Recognition of Prior Learning: RPL) ที่ผู้วิจัยสังเคราะห์จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา โดยเสนอว่า การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างกลไกกำกับดูแลระดับชาติ กรอบคุณวุฒิ ระบบประเมินและประกันคุณภาพ และความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อสนับสนุนเส้นทางการเรียนรู้ที่ยืดหยุ่นและการศึกษาตลอดชีวิต เพื่อสังเคราะห์ข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอกรอบแนวคิดสถาปัตยกรรมเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ดังภาพ 1



ภาพ 1 กรอบแนวคิดสถาปัตยกรรมเชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Policy Architecture for Recognition of Prior Learning: RPL)

บทสรุป

การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทยควรมุ่งยกระดับจากการดำเนินงานในระดับสถาบันไปสู่การพัฒนาเป็น ระบบเชิงนโยบายระดับชาติที่สามารถเชื่อมโยงการกำกับดูแล กรอบคุณวุฒิ ระบบประเมิน และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนให้ทำงานอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อสนับสนุนการศึกษาตลอดชีวิตและการพัฒนากำลังคนของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ มิได้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการกำกับดูแลที่เหมือนกัน หากแต่อยู่ที่การออกแบบระบบที่สามารถเชื่อมโยงนโยบาย โครงสร้าง และการปฏิบัติให้สอดคล้องกัน (Allais, 2014; Cedefop, 2023; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023)

องค์ความรู้ใหม่ (New Knowledge) ที่ได้จากการศึกษานี้ คือ การเสนอกรอบแนวคิดสำหรับการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทยที่ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ (1) สถาปัตยกรรมเชิงนโยบาย (Policy Architecture) ซึ่งอธิบายองค์ประกอบหลักของระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ ในระดับประเทศ ได้แก่ กลไกกำกับดูแล กรอบคุณวุฒิ ระบบประเมินและประกันคุณภาพ และเครือข่ายความร่วมมือ (2) ความสอดคล้องเชิงระบบ (System Coherence) ซึ่งเน้นการเชื่อมโยงองค์ประกอบเชิงนโยบาย โครงสร้าง และการดำเนินงานให้สนับสนุนกันอย่างเป็นระบบ และ (3) สมดุลเชิงนโยบาย (Policy Balance) ซึ่งเสนอว่าการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ควรรักษาสมดุลระหว่างมาตรฐานกลางของประเทศกับความยืดหยุ่นในการดำเนินงานของสถาบันและบริบทพื้นที่ เพื่อให้ระบบมีทั้งความน่าเชื่อถือและสามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของผู้เรียนได้

องค์ความรู้ดังกล่าวช่วยขยายกรอบการอธิบายระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์จากการเป็นเพียงกระบวนการเทียบโอนผลการเรียนรู้ในระดับสถาบัน ไปสู่การมองระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ในฐานะ กลไกเชิงนโยบายสำหรับการขับเคลื่อนการศึกษาตลอดชีวิต (system-level policy instrument) ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบในการออกแบบนโยบายและการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศไทยในอนาคต รวมทั้งเป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยและการประยุกต์ใช้ในบริบทของประเทศอื่นที่กำลังพัฒนาระบบการรับรองผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ (UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2020, 2022; Werquin, 2010) ข้อค้นพบจากการศึกษานี้จึงมีนัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาตลอดชีวิตของประเทศไทย และเป็นฐานแนวคิดสำหรับการพัฒนาระบบการเทียบโอนผลการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่มีความยั่งยืนในอนาคต

References

- Allais, S. (2014). *Selling out education: National qualifications frameworks and the neglect of knowledge*. Sense Publishers. <https://doi.org/10.1007/978-94-6209-578-6>
- Andersson, P., & Osman, A. (2008). Recognition of prior learning as a practice for differential inclusion and exclusion of immigrants in sweden. *Adult Education Quarterly*, 59(1), 42–60. <https://doi.org/10.1177/0741713608325173>
- Australian Qualifications Framework Council. (2013). *Australian Qualifications Framework*. <https://www.aqf.edu.au/framework/australian-qualifications-framework>

- Cedefop. (2023). *European guidelines for validating non-formal and informal learning*. Publications Office of the European Union.
- Conrad, D. (2008). Building knowledge through portfolio learning in prior learning assessment and recognition. *Quarterly Review of Distance Education*, 9(2), 139–150. <https://eric.ed.gov/?id=EJ875093>
- Gratton, L., & Scott, A. (2016). *The 100-year life: Living and working in an age of longevity*. Bloomsbury.
- Harris, J., Breier, M., & Wihak, C. (2011). *Researching the recognition of prior learning: International perspectives*. NIACE.
- International Labour Organization. (2019). *Skills for a greener future: A global view*. Publications Production Unit (PRODOC) of the ILO.
- International Labour Organization. (2021). *Global framework on core skills for life and work in the 21st century*. International Labour Office.
- Morrissey, M., Myers, D., Bélanger, P., Robitaille, M., Davison, P., Kleef, J. V., & Williams, R. (2008). *Achieving Our Potential: An Action Plan for Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR) in Canada*. PLA Centre.
- New Zealand Qualifications Authority. (2026). *Title Programme Approval, Recognition, and Accreditation Rules 2026*. New Zealand Qualifications Authority.
- Office of the Education Council. (2017). *National Education Plan (2017–2036)*. Ministry of Education. (in Thai)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *OECD skills outlook 2023: Skills for a resilient green and digital transition*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/27452f29-en>
- UNESCO. (2015). *Recommendation on adult learning and education*. UNESCO.
- UNESCO Bangkok. (2019). *Recognition, validation and accreditation in Asia-Pacific*. UNESCO.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2012). *UNESCO Guidelines for the Recognition, Validation and Accreditation (RVA) of the Outcomes of Non-formal and Informal Learning*. UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2020). *Embracing a culture of lifelong learning: Contribution to the Futures of Education initiative; report; a transdisciplinary expert consultation*. UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2022). *Making lifelong learning a reality: A handbook*. UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- Van Kleef, J. (2007). Strengthening PLAR: Integrating theory and practice in post-secondary education. *Journal of Applied Research on Learning*, 1(2), Article 5, 1-22.
- Werquin, P. (2010). *Recognising non-formal and informal learning: Outcomes, policies and practices*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264063853-en>
- Wheelahan, L. (2010). *Why Knowledge Matters in Curriculum: A Social Realist Argument*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203860236>
- Wihak, C. (2007). Prior Learning Assessment & Recognition in Canadian Universities: View from the Web. *Canadian Journal of Higher Education*. 37(1), 95-112.