

การศึกษา ทุณนิยม และโลกานุวัตร

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

กรกฎาคม 2543

รายชื่อหนังสือของรังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

หนังสือรวมบทความจากหนังสือพิมพ์

อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย (2536)

อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (2536)

อนิจลักษณะของสังคมไทย (2538)

เศรษฐกิจการเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย (2538)

เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (2539)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (2540 ; 2543)

สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง (2540)

วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541 ; 2542 ; 2543)

ถนนหนังสือ (2543)

บทความปริยาย

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย (2543)

ป่วย อังภากรณ์กับสังคมไทย (2543)

หนังสือวิชาการ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ

การเมือง พ.ศ.2475-2530 (2532 ; 2539)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์

(2538 ; 2540 ; 2543)

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (2541)

คำนำ

บทความที่รวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ มีแหล่งที่มา 3 แหล่ง บทความส่วนใหญ่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์และนิตยสารรายคาบมาก่อน บทความส่วนนี้มุ่งตลาดวงกว้าง บทความส่วนน้อยเป็นงานวิชาการและบันทึกการอภิปรายในที่ประชุมทางวิชาการ ซึ่งเผยแพร่อยู่ในวงแคบ หนังสือเล่มนี้นับเป็นหนังสือว่าด้วยการศึกษาลำดับที่สามของผู้เขียน ต่อจาก*ทัศนะทางการศึกษา* (2518) และ *เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา* (2519)

แม้ว่าเศรษฐศาสตร์การศึกษาเป็นสาขาวิชาที่ผู้เขียนมีผลงานทางวิชาการเมื่อแรกกลับจากการศึกษา ณ ประเทศอังกฤษในปี 2515 แต่หลังปี 2522 ผู้เขียนมิได้มีงานวิชาการในสาขาวิชานี้อีกเลย จบจนกระทั่งปี 2538 จึงหวนกลับมาติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการในสาขานี้อีกครั้งหนึ่ง

ผู้เขียนมีโอกาสช่วยงานวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในปี 2517 และมีโอกาสช่วยงานทบวงมหาวิทยาลัยหลายกรรมหลายวาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคณะทำงานเพื่อจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐในปี 2523 อันประกอบด้วย ดร.พจน์ สะเพียรชัย ดร.โคทม อารียา และผู้เขียน คณะทำงานกำหนดหลักการสำคัญว่า การสอบคัดเลือกมีผลในการกำกับการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ด้วยเหตุดังนั้น จึงให้น้ำหนักคะแนนสอบจากโรงเรียนสูงถึง 50% ของคะแนนสอบเข้ามหาวิทยาลัยทั้งหมด ทบวงมหาวิทยาลัยนำข้อเสนอไปนั่งทับไว้เป็นเวลานาน กว่าที่จะเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยได้ก็เป็นปี 2543 ภายหลังจากที่มีรายงานข้อเสนอมาแล้วถึง 20 ปี

ผู้เขียนมีโอกาสช่วยงานบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะเศรษฐศาสตร์หลายวาระหลายตำแหน่ง แต่งานที่ผู้เขียนภาคภูมิใจมีอยู่เพียง 2 งาน งานแรก ได้แก่ โครงการรับนักศึกษาจากชนบทซึ่งริเริ่มในขณะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการรับนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในยุคที่ศาสตราจารย์ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีระหว่างปี 2518 -2519 งานชิ้นที่สองได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2538 ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีฝ่ายพัฒนาและเทคโนโลยีในยุคที่อาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ดำรงตำแหน่งอธิการบดี การเปลี่ยนแปลงนโยบายทั้งสองเป็นผลจากการสั่งสมความรู้และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการศึกษาไทย นับเป็นตัวอย่างของการนำทฤษฎีและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการศึกษาไทยมาใช้ในการ

กำหนดนโยบายการศึกษาโดยตรง ซึ่งตรงกันข้ามกับความเชื่ออย่างผิดๆที่ระบาดในสังคมไทยว่า
เรื่องของทฤษฎีนั้นมีโอกาสนำมาประยุกต์ปฏิบัติในโลกแห่งความเป็นจริงได้

รังสรรค์ ฤณะพรพันธุ์

สิงหาคม 2543

สารบัญ

คำนำ

ภาคที่หนึ่ง โลกานวัตกรรมกับการศึกษา	1
การศึกษากับสังคมไทยในกระแสโลกานวัตกรรม	2
การวิ่งแข่งทางการศึกษา	9
โลกานวัตกรรม กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ กับการศึกษา	15
Sandwich Courses	19
ภาษาต่างประเทศในระบบโรงเรียน	23
ภาคที่สอง ทูณนิยมการศึกษา	27
ทูณนิยมการศึกษา	28
บริการการศึกษาในฐานะสินค้า	31
การศึกษาในฐานะสินค้า : พัฒนาการของทุนวัฒนธรรม	35
ภาคที่สาม นโยบายการศึกษา	40
นโยบายการวิจัยและพัฒนาสำหรับประเทศไทยในอนาคต	41
ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร? ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา	45
ทางเลือกในการจัดการศึกษาสำหรับประเทศไทย	64
บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา	73
วิวาทะว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ	78
การผลิตแบบเรียนบนเส้นทางเสรีนิยม	82
การบริจาคเงินเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล	86
เงินบริจาคเพื่อการศึกษา	90
นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ : ความคาดหวังกับความเป็นจริง	95
การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามประโยชน์ของการศึกษา	99
ฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียนกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษา	103
นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	
ปีการศึกษา 2538 – 2540 : บททดลองเสนอ	107
รัฐธรรมนูญกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน	160

ภาคที่สี่	อุดมศึกษา	164
อุดมศึกษา : ใครรับภาระ ใครได้ประโยชน์ และใครควรรับภาระ?		165
การปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรม		171
มหาวิทยาลัยของรัฐกับการพึ่งพิงรัฐบาล		225
การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐ		229
อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพ		239
อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะสำราญชน		244
หอคอยงาช้างเดีอนตุลาฯ		248
ความเชื่อว่าด้วยวุฒิปัตร์		252
มหาวิทยาลัยกับปริญญาบัตร		256
มหาวิทยาลัยในฐานะโรงพิมพ์ปริญญาบัตร		260
โครงการช้างเผือกที่ธรรมศาสตร์		264
มหาวิทยาลัยในทศวรรษ 2540		269
McUniversity		274
ภาคที่ห้า	วัฒนธรรมการศึกษา	280
เมื่อผู้ปกครองสอบตก		281
เครื่องจักรกลแห่งวิชาการ		286
ชีวิตบรรณาธิการ		290
ห้องสมุดป่วย อึ้งภากรณ์		294

ภาคที่หนึ่ง

โลกาอนุวัตรกับการศึกษา

การศึกษา กับ สังคมไทย ในยุคโลกาภิวัตน์

1. บทนำ

เนื้อหาของบทความนี้จำแนกออกเป็น 2 ภาค

ภาคแรก เสนอภาพในระดับมหภาคของระบบการศึกษาไทยในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ภาคที่สอง ต้องการตอบคำถามเกี่ยวกับสังคมไทยในยุคโลกาภิวัตน์

2. การเปลี่ยนแปลงระดับมหภาคของระบบการศึกษาไทย

การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาไทยในช่วงแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกปัจจุบันมี 6 ประเด็นหลักที่พึงพิจารณา

ประการแรก ภาคการศึกษา กำลังแปรเปลี่ยนเป็นภาคเศรษฐกิจแบบเปิด ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม เศรษฐกิจในความหมายทางเศรษฐศาสตร์คือ กิจกรรมทั้งหลาย กิจกรรมทั้งปวงในสังคมมนุษย์ทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าอุตสาหกรรม แปลว่า กรรมที่เกิดจากความขยัน บริการก็เป็นอุตสาหกรรม เกษตรกรรมก็เป็นอุตสาหกรรม แต่อุตสาหกรรมที่ชาวบ้านเข้าใจคือ ภาคหัตถอุตสาหกรรม หรือ Manufacturing Sector อันเป็นกระบวนการผลิตที่แปรวัตถุดิบให้เป็นสินค้าสำเร็จรูป ภาคการศึกษา กำลังเป็นภาคเศรษฐกิจแบบเปิด ทั้งนี้เพราะประเทศไทยได้เข้าไปเป็นภาคีองค์การการค้าโลกตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามผลักดันให้มีการค้าบริการโดยเสรี บริการการศึกษา กลายเป็นบริการที่ทำรายได้ในการส่งออกให้กับประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นยุโรป ตะวันตกและสหรัฐอเมริกา การจัดระเบียบการค้าบริการเสรีก่อผลกระทบต่อภาคการศึกษาจากระดับบนลงมาสู่ระดับล่าง ผลกระทบโดยตรงมีต่อภาคอุดมศึกษาก่อน ดังเช่นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติไล่ลงมาถึงการจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติ นี่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ระบบการศึกษาไทยจะต้องเผชิญทั้งในปัจจุบันและอนาคต เวลานี้บรรดานักลงทุนในการพัฒนาที่ดินได้นำเอามหาวิทยาลัยต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย ถ้าศึกษาโครงการมหาวิทยาลัย

ปรับปรุงจากคำบรรยายในการประชุมวิชาการเรื่อง "การศึกษา กับ กระแสโลกาภิวัตน์ : ผลกระทบและแนวโน้ม" วันที่ 10 มีนาคม 2538 ณ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นานาชาติที่กำลังดำเนินการอยู่เวลานี้ โครงการเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากนักลงทุนในภาคการศึกษา แต่เกิดจากนักลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ ดังเช่นโครงการมหาวิทยาลัยแมรี่แลนด์ที่เซาธ์แฮมป์ตันและโครงการมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกลุ่มบ้านฉาง ในขณะที่เดียวกันก็มีกระแสการจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติ นอกจากแรงกดดันจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ภายในสังคมเศรษฐกิจไทยก็มีกระบวนการในการผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายการศึกษา เพื่อให้ภาคการศึกษาเป็นภาคเศรษฐกิจแบบเปิดมากขึ้น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค

ประการที่สอง ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) กำลังครอบงำโลก ซึ่งส่งผลต่อสังคมเศรษฐกิจไทยด้วย ทำให้การผลิตบริการการศึกษาทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นการผลิตเพื่อสนองความต้องการของตลาดมากขึ้น การจัดการศึกษาที่ไม่มีความต้องการในตลาด หรือสาขาวิชาที่ไม่เป็นที่ต้องการจะขาดทรัพยากรเข้าไปลงทุน ไม่มีทรัพยากรไปสนับสนุนการวิจัย ดังเช่น สาขาประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา มานุษยวิทยา ฯลฯ อันเป็นสาขาที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่าไม่ 'Marketable' แต่สาขาวิชาใดซึ่งตลาดต้องการสูง สาขาวิชานั้นจะขยายตัว เช่น การเติบโตสาขาวิชาการบริหารธุรกิจ รวมทั้งการเติบโตของโครงการอบรม "Mini MBA" ในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่เพื่อมุ่งเน้นเป็นอุตสาหกรรมอันดี กลไกตลาดจะเข้ามาบีบคั้นในการกำกับภาคการศึกษาในระบบเศรษฐกิจไทยมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ก็ตาม

ประการที่สาม ปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสของการศึกษาจะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ความไม่เสมอภาคในโอกาสของการศึกษาเป็นปัญหาที่มีการกล่าวขวัญมาเป็นเวลา 20-30 ปีแล้ว โดยที่ยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่ปัญหานี้จะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมไทย แต่เดิมเป็นกระบวนการที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มเทคโนโลยีและระบบราชการ สังคมการเมืองไทยจึงถูกตีตราว่าเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งในทฤษฎีของนักรัฐศาสตร์เป็นระบอบการเมืองการปกครองโดยข้าราชการ เพื่อข้าราชการ และของข้าราชการ ทั้งนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม นโยบายการบริหารราชการ ฯลฯ แต่เดิมถูกครอบงำโดยขุนนางข้าราชการ แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมามีผลในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างชนชั้นปกครอง โดยเริ่มมีคณอกระบบราชการขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองได้

กระบวนการโลกาภิวัตน์จะทำให้บรรษัทระหว่างประเทศและองค์กรเหนือรัฐ หรือ Super National Organizations ดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลกเข้ามาบีบคั้นแทรกแซงการกำหนดนโยบายในประเทศไทยมากขึ้น ประกอบกับกระบวนการกำหนดนโยบายในระบบเศรษฐกิจไทยเป็นกระบวนการที่ไม่มีความเป็นกลาง หากแต่เป็นกระบวนการซึ่งโน้มเอียงให้ประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมืองมากกว่าประชาชนในเขตชนบท (Urban Bias) และเป็นกระบวนการที่มีความโน้มเอียงให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่า

ภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) ตลอดจนเป็นกระบวนการที่ให้ประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในสังคมมากกว่าคนยากจนในชนบท (Class Bias) จึงเป็นเรื่องยากมากที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดการศึกษาในทางที่เกื้อกูลประโยชน์ประชาชนในชนบทและประชาชนที่ยากจน

เมื่อดูจากนโยบายค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ย ในบางสาขาวิชาค่าเล่าเรียนเสียไม่ถึง 50% ของต้นทุนการดำเนินงานถั่วเฉลี่ยต่อคน ใครคือนักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐโดยเฉพาะในระบบปิด นักศึกษาส่วนใหญ่มาจากชนชั้นกลางและผู้มีฐานะดี มากกว่าครึ่งหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ และมาจากภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีใช้ภาคเกษตรกรรม ในขณะที่ประชากรในภาคเกษตรกรรมมีประมาณ 50-66% ของประชากรทั่วประเทศ แต่มีนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดไม่ถึง 5% ที่มาจากภาคเกษตรกรรม นโยบายการปรับเปลี่ยนค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดจึงเป็นไปได้ยาก ถ้ากระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมยังคงเป็นเช่นนี้

ดังนั้น จึงต้องการเสนอความเห็นว่ ในท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น รัฐควรปรับเปลี่ยนบทบาทโดยจำกัดการจัดการศึกษาให้เฉพาะคนเก่งกับคนจน การจัดการศึกษาให้คนจนศึกษาก็ด้วยเหตุผลในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ส่วนการจัดการศึกษาให้คนเก่งก็ด้วยเหตุผลที่ว่า คนเก่งเป็นมันสมองในระดับสติปัญญาของชาติ ซึ่งอาจมีโอกาสในการบุกเบิกพัฒนาความรู้ พัฒนาวิทยาการและเทคโนโลยีของชาติ แล้วปล่อยให้คนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีและปานกลางไปรับภาระค่าใช้จ่ายการศึกษาของตนเอง ซึ่งในปัจจุบันยังทำไม่ได้

ประการที่สี่ บทบาทของการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ (Non-formal Education) ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมีความสำคัญมากขึ้น เพราะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต ผลผลิตทางการเกษตรลดน้อยลง แต่ผลผลิตทางอุตสาหกรรมมากขึ้น ประชาชนในชนบทจะมีปัญหาอย่างมากในการปรับตัว ระบบการศึกษาต้องเข้าช่วยประชาชนปรับตัวเพื่อการอยู่รอดในทางเศรษฐกิจหรือทางสังคมให้ได้ โดยจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ เพราะการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการในระบบโรงเรียนไม่สามารถเข้าไปเกื้อกูลช่วยการปรับตัวของประชาชนได้

ประการที่ห้า ระบบการศึกษาที่มีการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางอย่างมาก เป็นระบบที่ไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาสังคมได้ในอนาคต เพราะบัดนี้รัฐประชาชาติไม่มีความหมายอีกต่อไป กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐเป็นรัฐที่ไร้พรมแดน มีกระบวนการข้ามรัฐโดยกลุ่มนายทุนข้ามชาติหรือกระบวนการลอดรัฐเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทยมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็่นชาวจีน ฮ่อ บังคลาเทศ พม่า มอญ กัมพูชา และเวียดนาม ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็น และความสามารถในการจัดการในระบบโรงเรียนจะมีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต

ประการที่หก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเร่งรัดอย่างมาก ในปัจจุบันมีกลุ่มเทคโนโลยีที่สำคัญอยู่ประมาณ 5 กลุ่ม

กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology)

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มเทคโนโลยีชีวภาพ (Bio - Technology)

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่ (New Materials Technology)

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มเทคโนโลยีด้านอวกาศ (Space Technology)

กลุ่มที่ 5 คือ กลุ่มเทคโนโลยีด้านพลังงาน (Energy Technology)

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีทั้ง 5 กลุ่มนี้ มีผลกระทบต่อเนื้อหาสาระของการเรียนการสอน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศและเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่มีผลกระทบอย่างมากต่อการจัดการเรียนการสอน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศกำลังเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของการเรียนรู้ในสังคมตะวันตกและสังคมไทย ส่วนความก้าวหน้าของเทคโนโลยีวัสดุภัณฑ์สมัยใหม่มีผลต่อเครื่องมือและอุปกรณ์การศึกษา

3. สังคมไทยในยุคโลกาวัตริ

ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณามีอย่างน้อย 7 ประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง สังคมไทยกำลังเผชิญกับพหุลักษณะด้านวัฒนธรรม (Cultural Pluralism) กระบวนการโลกาวัตริมีส่วนในการเร่งทำให้เกิดความหลากหลายทางด้านวัฒนธรรม (Cultural Diversity) และเมื่อมีความแปลกปลอมเข้าสู่สังคมไทยย่อมมีความขัดแย้งทางด้านวัฒนธรรม ซึ่งเกิดอย่างต่อเนื่องตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา กระบวนการอเมริกันวัตริของวัฒนธรรมโลก (Americanization of Global Culture) แม้อิทธิพลของวัฒนธรรมอเมริกันไปสู่สังคมโลก อิทธิพลของวัฒนธรรมอเมริกันในระบบทุนนิยมโลกถูกส่งเสริมจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ สังคมไทยปัจจุบันนอกจากเผชิญปัญหาความเป็นอเมริกันของวัฒนธรรมไทยแล้ว ยังเผชิญกับระบบจักรวรรดินิยมทางวัฒนธรรม (Cultural Imperialism) ผลกระทบจากการเผชิญหน้ากับวัฒนธรรมอันหลากหลายจะเป็นอย่างไร ผลกระทบสำคัญมีอย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* วัฒนธรรมชุมชนกำลังล่มสลาย ไม่อาจอยู่รอดได้ถ้าไม่มีการปรับตัว และความรุนแรงและความขัดแย้งในสังคมจะมีมากขึ้น เนื่องจากการปะทะกับวัฒนธรรมต่างๆ *ประการที่สอง* ที่สำคัญมากคือ ความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ ในเวลานี้มีกระบวนการลอคดรัฐ มีชาวต่างชาติลอคดเข้ามาอยู่ในประเทศไทย มีการอพยพแรงงานจากประเทศอื่นเข้าสู่ประเทศไทย พร้อมกับมีการเคลื่อนย้ายวัฒนธรรมด้วย

พหุลักษณะด้านวัฒนธรรมก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษาหลายประการ ในประการแรก ระบบการศึกษาไทยจะปรับตัวอย่างไรเพื่อรองรับพหุลักษณะทางวัฒนธรรม

ประการที่สอง หากไม่ต้องการพหุลักษณะทางวัฒนธรรม สมควรที่จะใช้ระบบการศึกษาในการปรับเปลี่ยนพหุลักษณะดังกล่าวหรือไม่ และอย่างไร ประการที่สาม จะจัดการศึกษาเพื่อลดความขัดแย้งและความรุนแรงในสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติได้อย่างไร ทำได้ดีที่สุด การลดอัตราส่วนของแรงงานต่างชาติทำให้มีความจำเป็นในการจัดการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อยมากขึ้นหรือไม่

ประเด็นที่สอง กระบวนการอัสดงคตานุวัตรมีอิทธิพลต่อระบบการศึกษาไทยมากขึ้น (Westernization of the Thai Education System) ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการจัดระเบียบการค้าบริการโดยเสรีภายใต้องค์การการค้าโลก ซึ่งเกื้อกูลให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในภาคการศึกษา อีกส่วนหนึ่งเป็นความต้องการของผู้นำไทยที่อยากได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกานุวัตร การเข้ามาของทุนสากล ประสานกับความต้องการของผู้นำไทย ทำให้อัสดงคตลักษณะของระบบการศึกษาไทยมีมากขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ระบบโรงเรียนไทยจะปรับตัวอย่างไรเพื่อแข่งขันกับโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติในอนาคต

กระบวนการโลกานุวัตรของระบบการศึกษาแต่เดิมถูกกำหนดโดยพลังทางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจสามารถแผ่ขยายอำนาจทางการเมืองไปครอบงำสังคมประเทศอื่นๆ ด้วยการนำระบบโรงเรียนหรือระบบการศึกษาของตนไปฝังไว้ในดินแดนที่เป็นบริวาร ในปัจจุบันกระบวนการโลกานุวัตรของการศึกษาถูกกำหนดโดยอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อประเทศอังกฤษเป็นผู้นำระบบทุนนิยมโลก ระบบการศึกษาของอังกฤษแผ่ไปทั่วโลก ระบบการศึกษาของอังกฤษถูกนำไปใช้ในประเทศอาณานิคม แม้แต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสมัยแรกๆ จัดระบบการศึกษาแบบอังกฤษโดยพื้นฐาน ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองจัดระบบการศึกษาแบบฝรั่งเศสในตอนต้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นผู้นำโลก การจัดระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดปรับเปลี่ยนเป็นระบบอเมริกัน รวมทั้งระบบโรงเรียนด้วย ในอนาคตการเปลี่ยนแปลงผู้นำหรือศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลกจะทำให้กระแสโลกานุวัตรของการศึกษาเปลี่ยนแปลงด้วย

ประเด็นที่สาม การเปลี่ยนแปลงกระบวนการสากลานุวัตรของภาษาโลก (Internationalization of Global Languages) มีผลกระทบต่อจัดการศึกษา แต่เดิมความเป็นสากลของภาษาถูกกำหนดโดยปัจจัยธรรมชาติ ดังเช่นการเพิ่มขึ้นของประชากรและการอพยพของประชากร ต่อมาอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศมีความสำคัญในการกำหนดภาษาสากลมากขึ้น ภาษาของประเทศมหาอำนาจมักจะเป็นภาษาสากล อย่างน้อยที่สุดประเทศอาณานิคมตกอยู่ใต้อิทธิพลของภาษาแม่ ระบบจักรวรรดินิยมจึงมีบทบาทในการกำหนดภาษาสากล ดังกรณีภาษาละติน โรมัน สเปน โปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ในปัจจุบันอำนาจทางเศรษฐกิจและเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจมีความสำคัญมากขึ้น

ภาษาอังกฤษจะยังคงสามารถอ้างความเป็นสากลสืบต่อไปได้ตราบนานเท่านาน ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศยิ่งเสริมส่งความเป็นสากลของภาษาอังกฤษมากยิ่งขึ้น การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนและญี่ปุ่นจะทำให้มีการใช้ภาษาจีน และภาษาญี่ปุ่นแพร่หลายมากกว่าเดิม ภาษาอาหรับจะอ้างความเป็นภาษาสากล เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศที่ใช้ภาษาอาหรับสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในอีกด้านหนึ่ง ภาษา ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน โปรตุเกส และฮอลันดาจะสูญเสียฐานะสัมพัทธ์ในกระบวนการ สากลานุวัตรของภาษาโลก

ผลกระทบของกระบวนการสากลานุวัตรของภาษามีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ภาษาต่างประเทศจะเข้ามามีอิทธิพลต่อภาษาไทยมากขึ้น ภาษา ไทยจะมีความเป็นภาษาอังกฤษมากขึ้น

ประการที่สอง ลักษณะอิเล็กทรอนิกส์ของภาษาไทย ภาษาของ ไมโครอิเล็กทรอนิกส์จะเข้ามาปะปนในภาษาไทยมากขึ้น ภาษาไทยจะห้วนสั้น คำบางคำถูกหัน ให้สั้นลง แนวความคิดว่าด้วยความสะดวกสบายของภาษาจะเปลี่ยนแปลงไป

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เราจะจัดระบบการศึกษาอย่างไรท่ามกลางกระบวนการ สากลานุวัตรของภาษาโลก ทางเลือกในประเด็นนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางหนึ่ง ได้แก่ การเร่งกระบวนการสากลานุวัตรของภาษาโลก ด้วยการจัดการเรียนการสอนภาษาสากลในระบบ โรงเรียน โดยเน้นภาษาจีนและภาษาญี่ปุ่น นอกเหนือจากภาษาอังกฤษ อีกแนวทางหนึ่ง ได้แก่ การละเลยความสำคัญของภาษาสากล

ประเด็นที่สี่ การครอบงำของทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) ทุนวัฒนธรรม จะกลายเป็นทุนหลัก (Dominant Capital) ในอนาคต พัฒนาการของระบบทุนนิยมโลกเสริมส่ง การแปรรูปวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า (Commodification) อันเป็นเหตุให้ระบบทุนนิยมวัฒนธรรม (Cultural Capitalism) ก่อเกิดและเติบโต ความสำคัญของทุนวัฒนธรรมมีมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เป็นผลจากอิทธิพลของสื่อมวลชนโลก (Global Media) และกระบวนการสากลานุวัตร ของการโฆษณา (Internationalization of Advertising) การเติบโตใหญ่ของทุนวัฒนธรรมมีผล ต่อการเติบโตใหญ่ของลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) กระบวนการแปรรูปวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า จะไม่ประสบความสำเร็จ หากประชาชนไม่เพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภค

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เราจะจัดการศึกษาเพื่อลดทอนอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยมได้อย่างไรในโลกที่ทุนวัฒนธรรมเป็นทุนหลัก

ประเด็นที่ห้า การทำลายจริยธรรมในการทำงาน (Work Ethics) การหารายได้ โดยไม่ต้องใช้หยาดเหงื่อมีความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหารายได้จากการทำงาน ดังเช่นการเก็งกำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน ตึกอาคาร คอนโดมิเนียม

คิดปัดถูหรือพระพุทธรูป จริยธรรมในการทำงานจะเสื่อมทรามลง การหารายได้อาจเป็นไปได้โดยไม่คำนึงถึงคุณธรรม คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เราจะจัดการศึกษาอย่างไรเพื่อปลูกฝังจริยธรรมในการทำงานท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้

ประเด็นที่หก ความเป็นสินค้าของสรรพสิ่ง (Commodification) โลกกำลังเปลี่ยนให้ทุกสิ่งทุกอย่างกลายเป็นสินค้า แม้แต่บทสัมภาษณ์ยังเป็นสินค้า งานวิจัยกำลังเป็นสินค้า การให้คำปรึกษาเป็นสินค้า บริการการศึกษาจะยิ่งเป็นสินค้ามากขึ้นในอนาคต กระบวนการที่ทำให้สรรพสิ่งกลายเป็นสินค้าจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในสังคมเปลี่ยนแปลงไปในระบบการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างศิษย์กับอาจารย์กำลังเปลี่ยนแปลงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ครูอาจารย์จะเผชิญกับเรื่องเหล่านี้ได้อย่างไร

ประเด็นที่เจ็ด ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) กำลังแปรเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ภายใต้ระบบพันธสัญญา (Contractual Relationship) ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (Non-formal Relationship) กำลังแปรเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (Formal Relationship) การทำสัญญาเป็นหัวใจของนิติกรรม นับแต่สัญญาจ้างงาน (Employment Contract) และสัญญาการประกอบการเกษตร (Farming Contract) ไปจนถึงสัญญาแต่งงาน (Marriage Contract) ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบพันธสัญญากำลังรุกคืบเข้าไปแทนที่ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ในระบบการศึกษาไทย

4. บทสรุป

สังคมไทยอยู่ในวิถีแห่งการเปลี่ยนแปลงท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ การปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อหาประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ หรือเพื่อต้านทานกระแสโลกาภิวัตน์ คำถามมีอยู่แต่เพียงว่า เราจะปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาอย่างไร

การวิ่งแข่งทางการศึกษา

เดือนเมษายน 2540 มาเยือนพร้อมกับฤดูการสอบคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยเหมือนเช่นทุกปี ก่อนหน้านั้นเดือนเศษ มีมหกรรมการคัดเลือกนักเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เด็กนักเรียนไทยคุ้นเคยกับการเข้าสู่ลู่วิ่งแข่งมาเป็นเวลาช้านาน บางลู่มีการแข่งขันที่ค่อนข้างเป็นธรรมชาติ แต่บางลู่นอกจากต้องแข่งขันทางวิชาการแล้ว ยังต้องแข่งขันด้านอภิสิทธิ์ด้วย กว่าที่จะหลุดเข้าสู่ประตูมหาวิทยาลัยได้ ก็สะบักสะบอมหาไม่น้อย

ในขณะที่การแข่งขันในหมู่ผู้ต้องการบริการการศึกษาเป็นเรื่องปกติสามัญ การแข่งขันในหมู่ผู้ผลิตกลับเป็นปรากฏการณ์ที่หาได้ยาก อุตสาหกรรมการศึกษาเป็นอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) เพราะนอกจากรัฐบาลมีอำนาจผูกขาดและกึ่งผูกขาดในการจัดการศึกษาระดับและประเภทต่างๆ แล้ว ยังมีการสร้างทำนบกีดขวางมิให้เอกชนเข้าไปประกอบการ (Barriers to Entry) ได้โดยง่าย มิใช่ต้องกล่าวถึงการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนอีกด้วย นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำของรัฐบาลทำให้สถานศึกษาเอกชนเสียเปรียบ เพราะทำให้นักเรียนนักศึกษาแห่เข้าสถานศึกษาของรัฐบาล ทำให้สถานศึกษาเอกชนเสียเปรียบ เพราะทำให้นักเรียนนักศึกษาแห่เข้าสถานศึกษาของรัฐบาล ทำให้สถานศึกษารัฐบาลมีโอกาสคัดเลือกนักเรียนนักศึกษาก่อนสถานศึกษาเอกชน กระนั้นก็ตาม โรงเรียนเอกชนบางโรงเรียนสามารถผลิตบริการการศึกษาที่มีคุณภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่า โดยที่หลายต่อหลายกรณีดีกว่าโรงเรียนรัฐบาล ความข้อนี้เป็นจริงในระดับอุดมศึกษาด้วย

ด้วยเหตุที่อุตสาหกรรมศึกษามีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์นี้เอง ภาวะที่อื้อร้อนในการแข่งขันมีอย่างแจ่มแจ้ง ความสำนึกในการแข่งขันจะมีอย่างเข้มข้นเฉพาะโรงเรียนระดับนำทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล แต่จิตสำนึกในการแข่งขันดังกล่าวนี้เป็นจิตสำนึกที่ผิด เพราะมุ่งแต่การแข่งขันในด้านความสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา (Academic Achievement) โดยละเลยสัมฤทธิ์ผลด้านอื่นๆ ทุกปีจะมีแต่การให้ความสำคัญแก่ข่าวสารที่ว่านักเรียนโรงเรียนใดสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้เป็นที่หนึ่งในสาขาวิชาและคณะต่างๆ และโรงเรียนใดมีนักเรียนสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้จำนวนสูงสุด ทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ แต่โรงเรียนมิได้มีหน้าที่แต่การประสาทวิชาความรู้เท่านั้น หากยังต้องมีหน้าที่ในการทำคนให้เป็นคน และในการผลิตพลเมืองดีของประเทศชาติอีกด้วย

การเน้นสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา โดยละเลยการผลิตความเป็นมนุษย์และความเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมและของโลก ครอบงำการจัดการอุดมศึกษาของรัฐยิ่งกว่าการศึกษาในระดับอื่นใด นักเรียนที่ก้าวสู่มหาวิทยาลัยของรัฐจะได้รับการปลูกฝังทั้งจากคณาจารย์และรุ่นพี่ให้มีความภูมิใจในสถาบันของตน บางครั้งความภูมิใจแปรเปลี่ยนเป็นความหลงสถาบัน ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีพลังการแข่งขันในการผลิตความภูมิใจ แต่กลับไม่มีพลังการแข่งขันในการผลิตงานวิชาการ และไม่มีจิตวิญญาณที่จะแข่งขันกันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตบริการการศึกษา ในช่วงเวลาอีกไม่ถึงสองทศวรรษข้างหน้า มหาวิทยาลัยจะเป็นสถาบันที่มีอายุ 100 ปีในประเทศไทย แต่จนบัดนี้ยังยากที่จะกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่า มหาวิทยาลัยใดเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University) ที่ทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ในสาขาต่างๆ

การขาดแรงกดดันให้มีการแข่งขันในการผลิตงานวิชาการและการปรับปรุงคุณภาพของบริการการศึกษา แม้จะมีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ แต่ทำให้มหาวิทยาลัยมีอาจเป็นหัวหอกในการพัฒนาเทคโนโลยีและขยายพรมแดนแห่งความรู้ได้ เมื่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยผลักดันให้มีการจัดอันดับมหาวิทยาลัย (University Rating System) เพื่อกระตุ้นให้มีการแข่งขันทางวิชาการ อันอาจมีผลกระทบต่อความก้าวหน้าทางวิชาการ ปฏิบัติการของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐมีต่างๆ กัน บางมหาวิทยาลัยเข้าร่วมการจัดอันดับ โดยเห็นผลดีเป็นด้านหลัก บางมหาวิทยาลัยไม่เข้าร่วมระบบดังกล่าว เพราะมองไม่เห็นอานิสงส์ของการจัดอันดับ แต่บางมหาวิทยาลัยอาจไม่ยอมเข้าร่วม เพราะไม่แน่ใจว่าจะได้อันดับที่ไม่ทำให้ 'ขายหน้า' หรือไม่

แต่การจัดอันดับเป็นเกมในระบบทุนนิยม ถึงจะไม่ชอบจนถึงขั้นต่อต้านหากระบบทุนนิยมสูงงอม แรงต่อต้านนั้นย่อมอ่อนระหอย สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่เล่นเกมการจัดอันดับทางการศึกษา มีการจัด 'อันดับ' อาจารย์ด้วยการให้ตำแหน่งทางวิชาการ มีการจัดอันดับ 'คุณภาพ' ของงานวิชาการด้วยการแจนนับความถี่ที่ถูกอ้างอิง งานวิชาการที่ถูกอ้างอิงมากถือเป็นงานวิชาการที่มีคุณภาพสูง ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีการจัดทำดัชนีการอ้างอิงงานวิชาการ (Citation Index) เริ่มด้วยสาขาวิทยาศาสตร์ (Sciences Citation Index) ในปี 2506 ตามมาด้วยสาขาสังคมศาสตร์ (Social Sciences Citation Index) ในอีกสิบปีต่อมา และท้ายที่สุดสาขามนุษยศาสตร์ (Arts and Humanities Citation Index) ในปี 2518 นอกจากการจัดอันดับอาจารย์และคุณภาพของงานวิชาการแล้ว ก็ยังมีการจัดอันดับมหาวิทยาลัยในแง่มุมต่างๆ ดัชนีที่ใช้ในการจัดอันดับบางดัชนีมีลักษณะวัตถุวิสัย (Objectivity) แต่บางดัชนีก็เจือปนด้วยดุลพินิจ (Subjectivity) ซึ่งก่อให้เกิดวิวาทะได้มาก

การจัดอันดับเป็นกลไกที่กระตุ้นให้มีการแข่งขัน อันเป็นหัวใจของระบบทุนนิยม หากปราศจากการแข่งขัน การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตย่อมไม่เกิดขึ้น สำหรับอุตสาหกรรมการศึกษา การแข่งขันยังเป็นจักรกลสำคัญของความก้าวหน้าทางด้านวิชาการ

อีกด้วยมหาวิทยาลัยที่ถูกจัดไว้ในอันดับต่ำๆ หรือตกอันดับจากปีที่ล่องมาแล้ว ย่อมถูกกดดันให้ปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มพูนคุณภาพของผลผลิต ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่อยู่ในอันดับสูงก็ต้องพยายามดำรงตำแหน่งสัมพัทธ์ของตนไว้ การซื้อตัวอาจารย์เป็นหนทางหนึ่งในการปรับปรุงคุณภาพของผลผลิต หากมหาวิทยาลัยมีอาจารย์ที่มีผลงานทางวิชาการอันเลอเลิศ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการสอนแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยอีกด้วย การย้ายมหาวิทยาลัยที่ตั้งกีดในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเรื่องปกติ เพราะตลาดอาจารย์มหาวิทยาลัยนับเนื่องเป็นตลาดแรงงานประเภทหนึ่ง อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความเป็นเลิศทางวิชาการย่อมมีค่าตัวสูง ใครก็ตามที่มีผลงานถูกอ้างอิงบ่อยๆ ย่อมเป็นที่สนใจของมหาวิทยาลัยต่างๆ Citation Index มีส่วนในการกำหนด 'ราคา' ของอาจารย์มหาวิทยาลัยในตลาด

มหาวิทยาลัยในยุโรปไม่คุ้นเคยกับการจัดอันดับ และมักจะดูแลระบบมหาวิทยาลัยอเมริกัน ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐมีบทบาทหลักในการจัดการอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยเอกชนมีเป็นส่วนน้อย ต่อเมื่อลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo - Liberalism) ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบาย กลไกราคาถูกปลดปล่อยให้มีหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรมากขึ้น มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องดิ้นรนแสวงหาทรัพยากรทางการเงินของตนเอง โดยที่มิอาจนั่งรอเงินงบประมาณจากรัฐบาลดังปางก่อน การจัดอันดับกลายเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ในการส่งเสริมการแข่งขัน สหราชอาณาจักรนับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

การจัดอันดับมิได้จำกัดเฉพาะสถาบันการศึกษาภายในประเทศเท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปจัดอันดับระหว่างประเทศด้วย การศึกษาเปรียบเทียบสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาระหว่างประเทศมีมานานนับทศวรรษแล้ว ผลการศึกษาล่าสุดที่เรียกว่า *Third International Maths and Science Study* (= TIMSS) มุ่งเปรียบเทียบความรู้ทางด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของเด็กนักเรียนอายุ 13 ปีจากประเทศต่างๆ 41 ประเทศ ทั้งนี้โดยสุ่มตัวอย่างเลือกโรงเรียนที่จะใช้ประเมิน ประเทศเหล่านี้มีองค์กรที่มีหน้าที่พัฒนาการศึกษาเป็นตัวแทนการประสานงานในการประเมินผล ดังเช่น National Foundation for Education Research ในสหราชอาณาจักรและสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศไทย คะแนนดิบที่ได้จากการประเมินผลแปลงเป็นดัชนี โดยให้คะแนนถ่วงเฉลี่ยระหว่างประเทศเท่ากับ 500

ผลการศึกษาของ TIMSS พบว่า ในการประเมินความรู้ทางด้านคณิตศาสตร์ มีถึง 13 ประเทศที่ได้คะแนนต่ำกว่าถ่วงเฉลี่ย (500) ในจำนวนนี้รวมสก็อตแลนด์ สเปน ปอร์ตุเกส และโรมาเนียด้วย โดยที่สหรัฐอเมริกาได้คะแนนเท่ากับถ่วงเฉลี่ยพอดี ส่วนการประเมินความรู้ด้านวิทยาศาสตร์มีถึง 14 ประเทศที่ได้คะแนนต่ำกว่าถ่วงเฉลี่ย ในจำนวนนี้รวมฝรั่งเศส เดนมาร์ก และเบลเยียม อัฟริกาใต้รั้งตำแหน่งท้ายทั้งในด้านคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ในขณะที่อาเซียนตะวันออกเฉียงใต้ อันดับดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยอยู่ใน

อันดับที่ 20 ทางด้านคณิตศาสตร์ (522 คะแนน) และอันดับที่ 21 ทางด้านวิทยาศาสตร์ (525 คะแนน)

แม้ว่าระเบียบวิธีการศึกษาของ TIMSS มีประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์ได้มาก คู่เดียวกับ International Comparative Studies โดยทั่วไป แต่นิตยสาร *The Economist* (March 29, 1997) ให้ความสำคัญแก่งานศึกษานี้ และถือเป็นการจัด *World Education League* โดยที่ประเทศต่างๆ เข้าสู่ลู่วิ่งทางการศึกษาคู่เดียวกับการแข่งขันฟุตบอลสโมสรใน Football League รัฐบาลประเทศต่างๆ มีปฏิริยาต่อผลการศึกษานี้แตกต่างกัน รัฐบาลประเทศมหาอำนาจหลายประเทศรู้สึกช็อกที่นักเรียนของตนได้อันดับต่ำ แต่บางประเทศใช้ผลการศึกษานี้เป็นฐานสำหรับการปฏิรูปการศึกษา ประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตัน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ที่เรียกว่า *State of the Union* ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 กล่าวถึงผลการศึกษาของ TIMSS ว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานโลก (World-class Standard) ซึ่งนักเรียนอเมริกันต้องบรรลุให้ได้ สหรัฐอเมริกาได้อันดับต่ำทั้งทางด้านคณิตศาสตร์ (อันดับที่ 28) และวิทยาศาสตร์ (อันดับที่ 17)

การจัดอันดับเป็นกลไกที่กำลังรุกคืบเข้าสู่ระบบการศึกษา โดยที่มีทั้งการจัดอันดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ รัฐบาลนานาชาติประเทศยอมรับว่า การศึกษาเป็นจักรกลสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจ การแข่งขันในลู่วิ่งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเริ่มต้นในห้องเรียนของแต่ละประเทศ การจัดอันดับทางการศึกษาช่วยสื่อสารส่วนหนึ่งว่า ใครจะเป็นผู้ชนะในลู่วิ่งทางเศรษฐกิจในอนาคต สงครามวอเตอร์ลูแพ้ชนะบนสนามเด็กเล่นของวิทยาลัยอีตัน (Eton) ฉันทัด สงครามเศรษฐกิจแพ้ชนะในห้องเรียนฉันทัน

ณ บัดนี้ ประเทศต่างในโลกมิได้วิ่งแข่งในลู่วิ่งทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังเข้าสู่ลู่วิ่งทางการศึกษาอีกด้วย ไม่ว่าเราจะชอบหรือไม่ก็ตาม ระบบทุนนิยมโลกกดดันให้มีการแข่งขันกันในทุกด้าน

ตารางที่ 1

คะแนนถ่วงเฉลี่ยจากการทดสอบวิชาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์

เด็กนักเรียนอายุ 13 ปี

(คะแนนถ่วงเฉลี่ยระหว่างประเทศ = 500)

คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
1. Singapore	643	Singapore	607
2. South Korea	607	Czech	574
3. Japan	605	Japan	571
4. Hong Kong	588	South Korea	565
5. Belgium (F+)	565	Bulgria	565
6. Czech Republic	564	Netherlands	560
7. Slovakia	547	Slovenia	560
8. Switzerland	545	Austria	558
9. Netherlands	541	Hungary	554
10. Slovenia	541	England	552
11. Bulgaria	540	Belgium (F+)	550
12. Austria	539	Australia	545
13. France	528	Slovakia	544
14. Hungary	537	Russia	538
15. Russia	535	Ireland	538
16. Australia	530	Sweden	535
17. Ireland	527	United States	534
18. Canada	527	Canada	531
19. Belgium (W#)	526	Germany	531
20. Thailand	522	Norway	527
21. Israel	522	Thailand	525
22. Sweden	519	New Zealand	525
23. Germany	509	Israel	524
24. New Zealand	508	Hong Kong	522
25. England	506	Switzerland	522
26. Norway	503	Scotland	517
27. Denmark	502	Spain	517
28. United States	500	France	498

คณิตศาสตร์		วิทยาศาสตร์	
29. Scotland	498	Greece	497
29. Latvia	493	Iceland	494
30. Spain	487	Romania	486
31. Iceland	487	Latvia	485
32. Greece	484	Portugal	480
33. Romania	482	Denmark	478
34. Lithuania	477	Lithuania	476
35. Cyprus	474	Belgium (W#)	471
36. Portugal	454	Iran	470
37. Iran	428	Cyprus	463
38. Kuwait	392	Kuwait	430
39. Colombia	385	Colombia	411
40. South Africa	354	South Africa	326

ที่มา TIMSS รายงานโดย *The Economist* (March 29, 1977)
 หมายเหตุ + Flanders
 # Wallonia

โลกาวัตตร กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ กับการศึกษา

การเติบโตของโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติในสังคมไทยเป็นปรากฏการณ์ที่น่าจับตามองอย่างยิ่ง เพราะในไม่ช้าไม่นานโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติจะสามารถยึดกุมพื้นที่ในภาคการศึกษาในสังคมไทยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา (2538-2538) กระบวนการโลกาวัตตรได้สร้างความต้องการเรียนรู้ภาษาสากลเพิ่มขึ้นเป็นทวีตริคูณ ประกอบกับความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจช่วยเพิ่มพูนอำนาจซื้อของชนชั้นกลางอย่างสำคัญ การส่งลูกหลานไปเรียนรู้ภาษาสากลในต่างประเทศในภาคฤดูร้อนนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่อันควรแก่การศึกษา ยิ่งมิใช่ต้องกล่าวถึงการส่งบุตรธิดาไปศึกษาวิชาการในต่างประเทศ ซึ่งมีกระแสเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนให้ข้อสรุปสำคัญว่า ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในสังคมไทยต้องการให้ลูกหลานมีความรู้ติดตัว โดยที่สามารถอ่าน ฟัง พูด และเขียนภาษาอังกฤษได้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างความต้องการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการต่อธุรกิจการศึกษา ในด้านหนึ่งธุรกิจการจัดส่งนักเรียนไปฝึกอบรมภาษาอังกฤษในภาคฤดูร้อน รวมตลอดจนธุรกิจการจัดหาโรงเรียนและมหาวิทยาลัยในต่างประเทศให้นักเรียนไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในอีกด้านหนึ่งการจัดการสอนเป็นภาษาอังกฤษทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษากำลังขยายตัวตามไปด้วย โรงเรียนและมหาวิทยาลัยเอกชนปรับตัวสนองตอบต่อความต้องการตลาดที่แปรเปลี่ยนไปนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเผชิญกับนโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลังมาเป็นเวลายาวนาน และมีปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินก็ต้องสนองตอบความต้องการของตลาดด้วย โครงการการศึกษานานาชาติค่อยๆ ผุดขึ้นในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยที่บางแห่งประกอบธุรกิจการจัดส่งนักเรียนไปศึกษาภาษาต่างประเทศในฤดูร้อนด้วย

ในขณะที่ภาคการศึกษาในสังคมไทยกำลังปรับตัวสนองตอบกระแสโลกาวัตตร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศอุตสาหกรรมเก่ามีผลกดดันให้ภาคการศึกษาไทยแปรสภาพเป็นภาคเศรษฐกิจที่เปิดกว้างยิ่งขึ้น ความได้เปรียบเทียบในการผลิตสินค้าหัตถอุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้กำลังลดน้อยถอยลง โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตไปสู่สังคม

เศรษฐกิจแบบบริการ (Service Economy) ด้วยเหตุตั้งนั้น ประเทศอุตสาหกรรมเก่า ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน จึงพยายามผลักดันให้จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้มีการค้าบริการโดยเสรี บริการการศึกษาเป็นบริการประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นในโครงสร้างการส่งออก

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) และกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง (Middle-income Countries = MICs) เป็นเป้าหมายสำคัญที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าต้องการ 'ส่งออก' บริการการศึกษา เพราะทราบว่า ประเทศเหล่านี้มีอำนาจซื้อมากพอที่จะ 'นำเข้า' ได้ ประเทศในโลกที่สามที่ยากจนกว่านี้ล้วนไม่อยู่ในฐานะที่จะ 'นำเข้า' บริการการศึกษา เนื่องจากขาดอำนาจซื้อ การ 'ส่งออก' บริการการศึกษากระทำในหลายรูปแบบ รูปแบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายก็คือ การจัดหลักสูตรแบบ Sandwich Courses โดยให้นักศึกษาศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาท้องถิ่น 2-3 ปี แล้วจึงไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยของประเทศอุตสาหกรรมเก่า 1-2 ปี ในบางกรณีมหาวิทยาลัยจากประเทศมหาอำนาจเข้าไปร่วมจัดโครงการการศึกษานานาชาติกับมหาวิทยาลัยท้องถิ่น การจัดตั้งโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยนานาชาติดูเหมือนจะเป็นการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย

กระบวนการอัสตงคตานุวัตร์ในภาคการศึกษาของไทย (Westernization of Thai Education) กำลังเปลี่ยนโฉมหน้าไป สังคมไทยนำเขาระบบโรงเรียนจากอัสตงคตประเทศมากกว่าศตวรรษ เริ่มต้นด้วยระบบโรงเรียนแบบอังกฤษ และแปรเปลี่ยนเป็นระบบโรงเรียนแบบอเมริกัน ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขั้นต้น ประเทศมหาอำนาจมิได้คิดขายบริการการศึกษา หากแต่ต้องการให้ไทยและประเทศด้วยพัฒนาอื่นๆอมรับระบบคุณค่าและวัฒนธรรมตะวันตก อันเป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นรากฐานที่มีผลกระทบยาวไกล ทั้งนี้ปรากฏว่าประเทศมหาอำนาจประสบความสำเร็จในการฝังระบบโรงเรียนแบบตะวันตกในสังคมไทยชนิดที่ยังรากลึกยิ่ง ประเทศมหาอำนาจเพียงจะคิดขายบริการการศึกษาแก่ประเทศด้อยพัฒนาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศมหาอำนาจเอง กระบวนการแสวงหารายได้จากการขายบริการการศึกษาระหว่างประเทศเริ่มต้นด้วยการผลิตภายในประเทศ แล้วจึง 'ส่งออก' ไปยังประเทศโลกที่สามที่มีอำนาจซื้อ ต่อเมื่อตลาดในโลกที่สามประเทศหนึ่งประเทศใดขยายใหญ่ขึ้นจึงพิจารณาย้าย 'โรงงาน' เข้าไปผลิตในประเทศนั้นเสียเลย

การจัดตั้ง 'โรงงาน' ผลิตบริการการศึกษาในโลกที่สามโดยพื้นฐานแล้วมิได้แตกต่างจากการตัดสินใจในการลงทุนอื่นๆ เพราะต้องมีการประมาณการรายได้และรายจ่าย ทั้งต้องวิเคราะห์จุดคุ้มทุนและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน ด้วยเหตุตั้งนี้ กระแสการเคลื่อนย้ายหรือจัดตั้ง 'โรงงาน' เพื่อผลิตบริการการศึกษาในโลกที่สามจึงเกิดขึ้นอย่างเอื่อยเอื่อย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการจัดตั้ง 'โรงงาน' เพื่อการผลิตบริการการศึกษาต้องใช้ทุนประกอบการ

สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะตลาดไม่ใหญ่พอ ดังนั้นประเทศมหาอำนาจจึงนิยม ‘ส่งออก’ มากกว่าเข้าไปลงทุนตั้ง ‘โรงงาน’ ในโลกที่สาม

กระแสการจัดตั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติในสังคมไทยดูเหมือนจะแตกต่างจากประเทศในโลกที่สามอื่นๆ เมื่อกระทรวงศึกษาธิการลดการควบคุมและกำกับโรงเรียนนานาชาติ แผนการจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยที่มีทั้งโรงเรียนที่เพียงแต่จัดการสอนเป็นภาษาอังกฤษ และโรงเรียนที่จัดหลักสูตรแบบตะวันตก ในทำนองเดียวกัน เมื่อรัฐบาลแย้มประกาศการศึกษา โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติก็พุ่งพวยสู่ทบวงมหาวิทยาลัย หนังสือพิมพ์ *The Nation* (March 3, 1995) รายงานว่า โครงการดังกล่าวนี้มีอย่างน้อย 14 โครงการ บางโครงการเริ่มเป็นรูปร่าง เกือบทั้งหมดเป็นธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) โดยฝ่ายไทยเป็นผู้จัดหาที่ดินและลงทุนในการสร้างตึกอาคารและสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานอื่นๆ ส่วนมหาวิทยาลัยต่างประเทศเป็นผู้จัดการเรียนการสอนและกำหนดมาตรฐานการศึกษา

ข้อที่พึงสังเกตก็คือ โครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนานาชาติเกือบทั้งหมดดำเนินการโดยกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เองช่วยให้ภาพที่ชัดเจนว่า เหตุใดโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติจึงผุดขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศไทย เมื่อเทียบกับประเทศในโลกที่สามอื่นๆ ปรัชญาการณดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศมหาอำนาจเท่านั้น กระแสโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศมหาอำนาจไม่เพียงพอที่จะอธิบายกระแสการจัดตั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในสังคมไทยได้ทั้งหมด หากแต่ยังมีปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ภายในประเทศด้วย ไม่เพียงแต่ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจจะเพิ่มพูนอำนาจในการซื้อบริการการศึกษาต่างชาติเท่านั้น ความพยายามในการแสวงหากำไรของกลุ่มอสังหาริมทรัพย์มีส่วนสำคัญยิ่งในการดึงดูดมหาวิทยาลัยต่างชาติเข้ามาร่วมประกอบกิจการในประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์เติบโตอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับกลุ่มทุนในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน การแตกทลายของฟองสบู่ นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา เริ่มสร้างปัญหาแก่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอด การชักจูงให้สถาบันการศึกษาต่างประเทศเข้ามาร่วมจัดตั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาตินับเป็นมรรควิธีหนึ่งในการขยายฐานเศรษฐกิจของกลุ่มทุนดังกล่าวนี้

การยกที่ดินเพื่อการจัดตั้งสถาบันการศึกษา โดยหวังผลให้ที่ดินข้างเคียงมีราคาสูงขึ้นมิใช่มรรควิธีใหม่แต่ประการใด หากแต่เป็นมรรควิธีที่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์เคยใช้มาแล้ว

เมื่อคราวจัดตั้งวิทยาเขตรามคำแหง 2 บริเวณถนนบางนา-ตราด กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ 'แบบจำลองรามคำแหง' ยกฐานะเป็นแบบจำลองระหว่างประเทศ ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้ที่ดินมีราคาแพงขึ้นเป็นอันมาก ค่าที่ดินจึงกลายเป็นต้นทุนสำคัญในการจัดตั้งสถาบันการศึกษา

กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์มิได้ขยายฐานเศรษฐกิจด้วยการจัดตั้งโรงเรียนและมหาวิทยาลัยนานาชาติเท่านั้น หากยังผลักดันให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ด้วย กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ไม่ลังเลที่จะยื่นข้อเสนอให้บรรดามหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงจัดตั้งวิทยาเขตใหม่ด้วยการอุทิศที่ดินให้เป็นจำนวนมาก ข้อเสนอประเภทนี้ยื่นผ่านผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง และผู้นำรัฐบาลด้วย แรงกดดันผ่านทบวงมหาวิทยาลัยให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาเขตใหม่ดังที่เป็นข่าวในเวลานี้ยากที่จะปฏิเสธได้ว่ามิใช่ผลงานที่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์มีส่วนร่วมด้วย

การอุทิศที่ดินให้ทางราชการเพื่อจัดตั้งโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาโดยใช้ชื่อโรงเรียนมัธยมศึกษาที่มีชื่อเสียง นับเป็นปรากฏการณ์ที่ควรแก่การจับตามอง ในไม่ช้าไม่นาน อาจมีโรงเรียนสวนกุหลาบ 12 โรงเรียนสตรีวิทยา 9 หรือโรงเรียนบดินทร์เดชา 7 ซึ่งจัดตั้งขึ้นในที่ดินที่ได้รับบริจาคจากกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ ความข้อนี้มีความสำคัญว่า 'แบบจำลองรามคำแหง' ซึ่งยึดกุมพื้นที่บางส่วนในภาคอุดมศึกษา กำลังขยายพื้นที่สู่ภาคมัธยมศึกษา โดยที่ในขณะเดียวกันก็กำลังสืบคลานสู่ภาคการศึกษาเอกชนด้วย ดังปรากฏว่า มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่งยอมรับที่ดินจากกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์เพื่อขยายวิทยาเขต

ในขณะที่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์กำลังยึดกุมพื้นที่ในภาคการศึกษา ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศจะมีผลให้กลุ่มทุนโทรคมนาคมแผ่อิทธิพลเข้าสู่ภาคการศึกษาในอนาคต ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มทุนทั้งสองจะประสานความร่วมมือในการแสวงหาผลประโยชน์จากภาคการศึกษาร่วมกัน

ข้อที่พึงระวังก็คือ นโยบายการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ดังที่รัฐบาลดำเนินอยู่ในปัจจุบัน อาจกลับกลายเป็นการให้ประโยชน์หรือการส่งเสริมทางอ้อมในการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน

Sandwich Courses

เมื่อผมได้ยินชื่อ Sandwich Courses ครั้งแรกเมื่อเกือบสองปีมาแล้ว (2535) ใจผมนึกถึงการฝึกอบรมการประกอบอาหารตามหลักสูตรคหกรรมศาสตร์ หากแต่มาถึงบางอ้อในภายหลัง เวลานี้ Sandwich Courses กำลังแพร่ระบาดไปทั่วโลก ในเอเชียอาคเนย์ ‘หลักสูตรแซนวิช’ มาถึงมาเลเซียก่อนประเทศอื่นใด แล้วจึงระบอบสู่ประเทศไทยในภายหลัง

แต่ ‘หลักสูตรแซนวิช’ หาใช่การฝึกอบรมการประกอบอาหารไม่ หากว่าเป็นการจัดหลักสูตรร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัยพื้นบ้านกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ โดยมีข้อตกลงว่าเมื่อนักศึกษาเรียนในมหาวิทยาลัยพื้นบ้านจนถึงครึ่งหลักสูตรแล้ว สามารถที่จะศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยต่างประเทศจนจบปริญญาได้ โดยที่ปริญญาบัตรที่ได้รับจะออกโดยมหาวิทยาลัยใด แล้วแต่จะตกลงกัน บางกรณีเป็นปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยพื้นบ้าน บางกรณีเป็นของมหาวิทยาลัยต่างประเทศ และบางกรณีเปิดโอกาสให้นักศึกษาเลือก

ตามปกติ Sandwich เป็นชื่ออาหารที่เกิดจากการนำขนมปัง 2 แผ่นหรือมากกว่ามาประกบกัน โดยมีเนื้อ เนยแข็ง และผักสอดอยู่ตรงกลาง อาหารที่ทำได้โดยง่ายและมีคุณประโยชน์นี้มีอายุประมาณ 200 ปีเศษแล้ว คนแรกที่ริเริ่มทำแซนวิชก็คือ Fourth Earl of Sandwich นามเดิม John Montagu ซึ่งมีอาชีพเป็นนักการทูต ชื่อ Sandwich มาจากท่านผู้นี้

ด้วยเหตุที่ Sandwich มีอายุประมาณ 200 ปีแล้ว คำว่า Sandwich จึงสอดแทรกเข้าสู่ภาษาอังกฤษอย่างแนบเนียน แม้คำว่า Sandwich จะเป็นวิสามานยนาม แต่ในไม่ช้าก็กลายเป็นสามานยนาม โดยหมายถึงอะไรก็ตามที่ถูกประกบหรือชนาบทั้งสองด้าน และท้ายที่สุดก็กลายเป็นคำกริยา โดยหมายถึงอาการการสอดเข้าสู่สิ่งสองสิ่งที่มีคุณภาพหรือคุณลักษณะแตกต่างกัน

ด้วยเหตุที่คำว่า Sandwich มีความเป็นมาดังที่พรรณานาข้างต้นนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะมีการใช้ชื่อ Sandwich Courses กับหลักสูตรการศึกษาระหว่างประเทศ

ผมเข้าใจว่า Sandwich Courses ริเริ่มโดยมหาวิทยาลัยอังกฤษ การตัดทอนเงินทุนที่ให้แก่มหาวิทยาลัยในยุครัฐบาลนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ทำให้มหาวิทยาลัยอังกฤษจำนวนมากต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดทางการเงิน หนทางหนึ่งก็โดยการแสวงหานักศึกษาต่างชาติเพิ่มขึ้น การทำข้อตกลง Sandwich Courses กับมหาวิทยาลัยในเครือจักรภพจึงปรากฏอย่างแพร่หลาย ในกรณีของมาเลเซียในปีหนึ่ง ๆ นักศึกษามาเลยจำนวน

นับพันเดินทางไปศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยอังกฤษภายใต้ข้อตกลงว่าด้วย Sandwich Courses ในไม่ช้าการทำข้อตกลงลักษณะนี้ขยายสู่มหาวิทยาลัยนอกเครือจักรภพอังกฤษ ไม่เว้นแม้แต่สหรัฐอเมริกา แต่การทำข้อตกลง Sandwich Courses กับมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน ไม่สู้ทำรายได้มากนัก เพราะมาตรฐานการศึกษาแตกต่างกันไม่มาก ยกเว้นมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่ยังคงขายชื่อได้อยู่บ้าง ส่วนใหญ่แล้วข้อตกลง Sandwich Courses มักจะทำกับมหาวิทยาลัยในประเทศโลกที่สาม ส่วนสำคัญเป็นเพราะนักศึกษาโลกที่สามต้องการบริการอุดมศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่าที่ได้จากมหาวิทยาลัยที่บ้าน มีหน้าซ้ำเป็นเรื่องโก้เก๋ที่จะได้รับปริญญาจากมหาวิทยาลัยต่างประเทศอีกด้วย

ปัญหาทางการเงินทำให้มหาวิทยาลัยในอังกฤษลดความเข้มงวดในการรับนักศึกษาลงไปมาก มหาวิทยาลัยหลายแห่งคิดค้นหลักสูตรขึ้นมาจำนวนไม่น้อย เพียงเพื่อเป็นกลไกในการหารายได้ หลักสูตรการฝึกอบรมผู้ขึ้นราวกับดอกเห็ดในภาคฤดูร้อน แต่ในคณะและสาขาวิชาหลัก แม้จะลดความเข้มงวดในการรับนักศึกษา เนื่องจากต้องการขยายปริมาณ แต่การจัดการศึกษาและการวัดผลยังคงเป็นไปด้วยความเข้มงวด นโยบายของรัฐบาลเรตเซอร์ที่กดดันให้บริการอุดมศึกษามีลักษณะเป็นสินค้ามากขึ้นนี้ ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไป

ข้อตกลง Sandwich Courses มีใช้สินค้าที่มหาวิทยาลัยอังกฤษผูกขาดการขาย หากแต่มหาวิทยาลัยอเมริกันดำเนินตามในมรรควิถีเดียวกัน การเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ไทยกลายเป็นตลาดสำคัญสำหรับการส่งออกบริการอุดมศึกษาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว บรรดาผู้บริหารมหาวิทยาลัยอังกฤษและอเมริกันพากันเดินทางมา ‘ตกเบ็ด’ หาลูกค้าในประเทศไทย ในช่วงกลางเดือนสิงหาคมที่ผ่านมา ดร.ปีเตอร์ นอร์ธ (Peter North) อธิการบดีมหาวิทยาลัยอีออกซ์ฟอร์ด ก็เข้ามาซื้อปิ้งหาลูกค้าไทย โดยมีแผนที่จะจรริกแสวงหาลูกค้าในสิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ด้วย

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างการผลิตของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ดังเช่นยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ภาคอุตสาหกรรมลดความสำคัญลง ในขณะที่ภาคบริการมีความสำคัญเพิ่มขึ้น ในวงวิชาการสังคมวิทยากล่าวถึงสังคมตะวันตกว่าเป็นสังคมยุคหลังอุตสาหกรรม (Postindustrial Society) ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีข้อสรุปทั่วไปแล้วว่า กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าได้แปรสภาพเป็นสังคมเศรษฐกิจแบบบริการ (Service Economy) เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ภาคบริการจะให้ผลผลิตมากกว่าภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมเท่านั้น หากยังเป็นภาคการจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เป็นผลจากการสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม แต่กลับมีความ

ได้เปรียบเทียบเปรียบเทียบในการผลิตบริการ ด้วยเหตุตั้งนั้น บริการจึงกลายเป็น 'สินค้า' ส่งออก รายการสำคัญของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า ทั้งมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันว่า เหตุใดบรรดาประเทศมหาอำนาจจึงพยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศไปในทางที่จะให้มีการค้าบริการโดยเสรี ดังจะเห็นได้จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round)

ภายหลังการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ในวันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นที่คาดกันว่า การค้าบริการโดยเสรีจะเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ แม้ในขณะนี้(2537)ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป สามารถใช้อำนาจการต่อรองที่เหนือกว่าในการบีบให้ประเทศคู่ค้าในโลกที่สามเปิดตลาดบริการอยู่แล้ว

บริการการศึกษา ไม่จำเพาะแต่บริการอุดมศึกษา กำลังเป็น 'สินค้า' ส่งออกที่ทำรายได้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าอย่างสำคัญ ทั้งนี้ไม่เพียงเพราะว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้สามารถผลิตบริการการศึกษาที่มีคุณภาพดีกว่าเท่านั้น หากยังเป็นเพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศที่เสริมความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าในการผลิตบริการการศึกษาอีกด้วย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่โรงเรียนนานาชาติและมหาวิทยาลัยนานาชาติกำลังผุดขึ้นในโลกที่สามราวกับดอกเห็ด

แต่การส่งออกบริการการศึกษาของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่าจำเป็นต้องคำนึงถึงอำนาจซื้อของลูกค้า เพราะเจตนาของของการส่งออกอยู่ที่การแสวงหารายได้ ดังนั้น การส่งออกจึงมักจะจำกัดเฉพาะกลุ่มประเทศโลกที่สามที่มีฐานะดี ดังเช่นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในละตินอเมริกา (Latin American NICs) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่รุ่นที่สอง (Second-Generation NICs) ดังเช่นกลุ่มประเทศอาเซียนในปัจจุบัน

ณ บัดนี้ ไทยกำลังเป็นตลาดสำคัญที่รองรับบริการการศึกษาจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่เพียงแต่จะมีความพยายามในการจัดตั้งโรงเรียนนานาชาติและมหาวิทยาลัยนานาชาติเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ามหาวิทยาลัยไทยยังได้รับข้อเสนอในการจัดหลักสูตร Sandwich Courses จากมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วอีกด้วย มหาวิทยาลัยเอกชนมีแนวโน้มที่จะตะครุบข้อเสนอประเภทนี้ เพราะเป็นการเพิ่มจุดขายให้แก่ตัวเอง ส่วนมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งยังคงมีอาการลังเลในปัจจุบันก็คงจะต้องเจริญรอยตามในอนาคต เมื่อค้นพบความเป็นจริงที่ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีอะไรจะขายแล้ว

ณ บัดนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ไม่เพียงแต่จะทำให้ลักษณะความเป็นสินค้าของบริการการศึกษา (Commoditization) มีมากขึ้นเท่านั้น หากยังทำให้ภาคการศึกษาเป็นภาคเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนอีกด้วย การทะลักเข้ามาของสถาบันการศึกษาต่างชาติเป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ในอนาคตอันไม่ไกลนี้

ภาษาต่างประเทศในระบบโรงเรียน

ข้อดำริของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเพื่อบังคับสอนวิชาภาษาต่างประเทศทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา สมควรที่จะมีการถกอภิปรายอย่างยิ่ง

ตามหลักสูตรการศึกษาในปัจจุบัน ภาษาต่างประเทศมิใช่วิชาบังคับ จวบจนระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในระดับประถมศึกษา ภาษาอังกฤษเป็นวิชาเลือกนับตั้งแต่นั้นชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 จวบจนจบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ต่อเมื่อก้าวสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย จึงจะถูกบังคับให้เรียนภาษาอังกฤษ และสำหรับสายภาษา นักเรียนจะถูกบังคับให้เรียนภาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้นอีก 1 ภาษา

หลักสูตรภาษาต่างประเทศดังที่กล่าวข้างต้นนี้มีมาแต่ปี 2521 และเข้าใจว่าส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการศึกษาในปี 2517 คณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่า ไม่ควรบังคับให้เด็กเรียนภาษาต่างประเทศเมื่ออายุยังน้อยเกินไป เพราะการเรียนภาษาที่สองเมื่อยังเยาว์อาจมีผลทางลบต่อการพัฒนาทักษะและความรู้ทางคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ด้วยเหตุดังนี้เอง หลักสูตรการศึกษาปี 2521 จึงกำหนดให้เริ่มเรียนภาษาอังกฤษในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 โดยมีได้บังคับ เหตุที่มีได้บังคับส่วนสำคัญอาจเป็นเพราะปัญหาการขาดแคลนครูภาษาอังกฤษในชนบท อันเป็นเหตุให้มีอาจจัดการเรียนการสอนได้ การที่หลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายบังคับเรียนภาษาอังกฤษ โดยที่มีได้บังคับในระดับการศึกษาก่อนหน้านี้ นับว่าไม่สมเหตุผลผลอย่างยิ่ง เพราะความรู้ภาษาอังกฤษที่สอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมิใช่ความรู้เบื้องต้น หากแต่ต้องมีพื้นฐานที่ดีพอสมควรมาก่อนแล้ว เมื่อหลักสูตรภาษาอังกฤษในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเป็นเสียเช่นนี้ นักเรียนก็ต้องถูกบังคับให้เรียนภาษาอังกฤษมาตั้งแต่ต้นโดยปริยาย แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะตีตราว่าเป็นวิชาเลือกก็ตาม

นอกจากนี้ ความหวังดีของคณะกรรมการพื้นฐานเพื่อการศึกษาในข้อที่ไม่ต้องการเร่งการเรียนภาษาต่างประเทศเร็วจนเกินไป ก็ไม่สมประโยชน์ ในเมื่อกระทรวงศึกษาธิการมิได้ห้ามเรียนภาษาต่างประเทศก่อนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 การณ์ปรากฏว่า โรงเรียนเอกชนพากันสอนภาษาอังกฤษตั้งแต่ชั้นอนุบาลศึกษา และกลายเป็นจุดขายสำหรับชนชั้นกลาง

และชนชั้นสูง ในส่วนโรงเรียนรัฐบาลนั้นแล้ว แม้ในชั้นแรกจะปฏิบัติตามนโยบายกระทรวงศึกษาธิการโดยเริ่มสอนภาษาอังกฤษในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 แต่ด้วยแรงกดดันจากผู้ปกครองก็ขยายการสอนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ บัดนี้ โรงเรียนรัฐบาลในกรุงเทพมหานครจำนวนมากเริ่มสอนภาษาอังกฤษในชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 จะมีก็แต่โรงเรียนรัฐบาลในชนบทเท่านั้นที่ปฏิบัติตามนโยบายโดยเคร่งครัดเนื่องจากไม่มีครูสอนนั่นเอง

กระทรวงศึกษาธิการกำลังเปลี่ยนแปลงหลักสูตรภาษาต่างประเทศ โดยให้เป็นวิชาบังคับตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ทั้งนี้ด้วยการบังคับเรียนภาษาอังกฤษตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 เป็นต้นไป สำหรับระดับมัธยมศึกษา นอกจากบังคับเรียนภาษาอังกฤษแล้วยังมีภาษาต่างประเทศอื่นอีก 1 ภาษาเป็นวิชาเลือกอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรภาษาต่างประเทศที่กล่าวข้างต้นนี้ ซึ่งจะเริ่มใช้บังคับในปีการศึกษา 2539 นั้น งามีผลกระทบต่อนักเรียนในกรุงเทพฯ แต่ประการใดไม่ เพราะนักเรียนในกรุงเทพฯ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนเอกชนหรือโรงเรียนรัฐบาลล้วนแล้วแต่เรียนภาษาอังกฤษมาแต่ประถมศึกษาแล้วทั้งสิ้น ผลกระทบสำคัญจะตกแก่นักเรียนในต่างจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนในชนบทและในอำเภอที่ห่างไกล

ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการกำลังปรับหลักสูตรภาษาต่างประเทศเพื่อให้ทันกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเกือบจะได้สนใจคำเตือนของคณะกรรมการวางแผนปฏิรูปการศึกษาที่ว่า การเร่งเรียนภาษาต่างประเทศเร็วเกินไปอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทักษะและความคิดสร้างสรรค์

ในโลกที่เทคโนโลยีสารสนเทศรุดหน้าอย่างรวดเร็วและพลโลกมีการติดต่อสัมพันธ์กันมากขึ้น ความรู้ภาษาต่างประเทศเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมิอาจปฏิเสธได้ กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ภาษาอังกฤษมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อเทียบกับภาษาอื่นๆ โดยที่ในขณะเดียวกันภาษาบางภาษาก็มีฐานะสัมพัทธ์ดีขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาจีนและภาษาญี่ปุ่น การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรภาษาต่างประเทศในระดับมัธยมศึกษาจึงเป็นเรื่องอันควรแก่การสนับสนุน

แต่การพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศของนักเรียนนั้นมิใช่กระทำด้วยการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเท่านั้น ลำพังแต่การเปลี่ยนวิชาเลือกให้เป็นวิชาบังคับ หรือการกำหนดหลักสูตรเพื่อให้นักเรียนรู้ภาษาต่างประเทศมากกว่า 1 ภาษา มิอาจลดบันดาลให้เกิดสิ่งที่ต้องการได้ การขาดแคลนครูภาษาต่างประเทศยังเป็นปัญหาร้ายแรงในชนบท โดยที่กำลังลามมาเป็นปัญหาในเขตเมือง และนับวันปัญหามีแต่จะเลวร้ายลง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ผู้ที่มีความรู้ภาษาต่างประเทศดีพอที่จะสอนผู้อื่นได้นั้น จะมีสักกี่คนที่จะอุทิศตัวประกอบอาชีพครูในสภาวะที่สถานภาพของอาชีพนี้ตกต่ำต่อไปเรื่อยๆ รัฐบาลที่ผ่านมาไม่เคยให้ความสำคัญในการแก้ปัญหา นี้ ด้วยโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่ค่อนข้าง

ต่ำ อาชีพครูไม่สามารถดึงดูดทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพได้ ผู้ที่ก้าวสู่อาชีพครูจึงเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพรอง ๆ ลงไป แต่สำหรับครูภาษาต่างประเทศด้วยแล้ว ปัญหายิ่งเลวร้ายกว่าปกติ การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนทำให้มีความต้องการผู้รู้ภาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ในขณะเดียวกัน กระแสโลกาภิวัตน์ก็ก่อให้เกิดความต้องการเรียนรู้อาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้น และนี่เองที่ทำให้สถาบันสอนภาษาต่างประเทศผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก ระบบโรงเรียนไม่เพียงแต่ต้องแย่งแย่งผู้รู้ภาษาต่างประเทศกับภาคธุรกิจเอกชนเท่านั้น หากยังต้องแย่งชิงครูภาษาต่างประเทศกับสถาบันภาษานอกระบบอีกด้วย และไม่ต้องประหลาดใจเลยที่ระบบโรงเรียนเป็นฝ่ายพ่ายแพ้

หากต้องการพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศของนักเรียนจำเป็นต้องมีแผนผลิตครูภาษาต่างประเทศขนานใหญ่ ความสำคัญมีได้อยู่ที่ปัจจัยเชิงปริมาณเท่านั้น หากยังอยู่ที่คุณภาพของครูด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักเรียนที่ผ่านระบบโรงเรียนของไทย แม้จะเรียนภาษาอังกฤษถึง 12 ปี บางคนถึง 16 ปี แต่ก็ยังไม่มีความรู้ภาษาอังกฤษชนิดที่ใช้การได้ ทั้งนี้เป็นผลจากการมีครูที่ด้อยคุณภาพและวิธีการสอนที่ไร้ประสิทธิภาพ ในสังคมเศรษฐกิจทุนนิยม กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรมนุษย์ ไม่ว่าจะเราจะชอบหรือไม่ก็ตาม ทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูงจะถูกจัดสรรสู่อาชีพที่ให้ผลตอบแทนสูง ตรงกันข้ามที่ยังไม่มีการปรับโครงสร้างอัตราผลตอบแทนอาชีพครู ถึงจะเร่งพัฒนาและผลิตครูภาษาต่างประเทศมากเพียงใด ก็หาประโยชน์อันใดมิได้ เพราะท้ายที่สุดแล้วกลับจะเป็นการผลิตบุคคลากรบ่อนภาคธุรกิจเอกชน เนื่องเพราะระบบโรงเรียนขาดแรงดึงดูดครูภาษาต่างประเทศ

การขาดโอกาสในการเรียนภาษาต่างประเทศของเด็กนักเรียนในชนบทเป็นเหตุปัจจัยที่มีความสำคัญไม่น้อยในการสร้าง 'วังวนแห่งความยากจน' เมื่อไม่มีความรู้ภาษาอังกฤษ การเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาก็เป็นเรื่องยากยิ่ง ภาษาอังกฤษยังเป็นวิชาที่ขึ้นชื่อตายในการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยอีกด้วย นักเรียนที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงจึงได้เปรียบนักเรียนจากชนบทและครอบครัวยากจน เพราะอยู่ในฐานะที่จะเลือกโรงเรียนที่เข้มงวดภาษาอังกฤษได้ กวดวิชาได้ หรือแม้แต่ไปเรียนภาษาอังกฤษในต่างประเทศในภาคฤดูร้อนได้ เด็กนักเรียนจากชนบทและครอบครัวยากจน เมื่อไม่สามารถศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้ย่อมยากที่จะเลื่อนชั้นในสังคมได้ นับวันภาษาต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษาอังกฤษมีบทบาทมากขึ้นในการจัดวางตำแหน่งแห่งหนของชนชั้นในสังคม

เมื่อกว่าสามทศวรรษที่แล้ว ภาษาอังกฤษเป็นวิชาที่ก่อให้เกิดการตกต่ำชั้นและการออกกลางคันในระดับอุดมศึกษาสูงมาก จนทบวงมหาวิทยาลัยต้องเข้าไปแทรกแซงขอให้มหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเพื่อลดการบังคับเรียนวิชาภาษาต่างประเทศ ยังผลให้อัตราการสำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้น บัดนี้ แม้การบังคับเรียนจะลดลง แต่นักศึกษาจำนวนมากเลือกเรียน

ภาษาอังกฤษเป็นวิชาโทโดยสมัครใจ จนบางมหาวิทยาลัยไม่สามารถให้บริการอย่างทั่วถึง แสดงให้เห็นว่า นักศึกษาเหล่านี้สนองตอบตลาดอย่างดียิ่ง ในบางคณะและบางสาขาวิชา มีความคิดที่จะหันกลับไปบังคับเรียนวิชาภาษาต่างประเทศอีก เพื่อให้นักศึกษาเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเช่นนี้ย่อมเบียดบังการศึกษาวិชาชำนาญพิเศษในสาขา มหาวิทยาลัยอยู่ในฐานะที่จะพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศของนักศึกษาได้ดีกว่าสถาบันระดับล่างลงมา และมหาวิทยาลัยมีควรปฏิเสธรภาระหน้าที่นี้ แต่การพัฒนาทักษะภาษาต่างประเทศมีจำกัดบังคับ และมีจำกัดบรรจุไว้ใน หลักสูตรมหาวิทยาลัยสามารถจัดโครงการนอกหลักสูตรสำหรับการนี้ได้ ทั้งในภาคฤดูร้อนและนอกเวลาเรียนปกติ

ณ บัดนี้ ระบบโรงเรียนของไทยกำลังปรับตัวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ ข้อที่ต้องไม่ลืมก็คือ การปรับตัวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์มีผลเสมือนหนึ่งการปรับตัวตามกลไกราคา หากปล่อยให้ระบบโรงเรียนปรับตัวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์อย่างเต็มที่ ก็เท่ากับปล่อยให้กลไกตลาดกำหนดชะตากรรมของระบบโรงเรียน แม้ว่าระบบโรงเรียนมีอาจฝืนกลไกตลาดในทุกทิศทาง แต่ก็หาควรตามใจตลาดในทุกเรื่องไม่ เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดจะก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคมเสมอไป ความล้มเหลวในการทำงานของกลไกตลาดทำให้กระแสโลกาภิวัตน์พัฒนาคนจนพ้นไปจากกระบวนการกำหนดนโยบาย ความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษาจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในการสร้างปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

ภาคที่สอง

ทฤษฎีการศึกษา

ทุนนิยมการศึกษา

ฤดูกาลสอบคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยกำลังผ่านไป ในอีกไม่ช้าไม่นานก็จะปรากฏผลการสอบ ซึ่งย่อมต้องมีคนสมหวังและคนผิดหวัง

ผมเฝ้ามองชีวิตนักเรียนด้วยความเป็นห่วงและกังวล ดุจเดียวกับพ่อแม่โดยทั่วไป ชีวิตนักเรียนเป็นชีวิตแห่งการแข่งขันและนับวันความเข้มข้นของการแข่งขันมีแต่จะเพิ่มขึ้น ผมอดรู้สึกในใจมิได้ว่า หากผมต้องสอบแข่งขันในยุคสมัยนี้ ผมคงสอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้ เพราะผมไม่มีจิตวิญญาณแห่งการแข่งขันมากเท่านักเรียนในยุคปัจจุบัน

นักเรียนในยุคสมัยของผมมีชีวิตที่ค่อนข้างสุขสบาย อย่างน้อยที่สุดก็ไม่รู้สึกถึงแรงกดดันของการแข่งขัน นักเรียนที่มาจากชนชั้นกลางดุจเดียวกับผมคงมีความรู้สึกไม่ต่างจากผมมากนัก ผมยังจำได้ดีว่า นักเรียนรุ่นเดียวกับผมมีจำนวนน้อยนักที่ต้องเรียนกวดวิชา แต่ใช้เวลาเพียงสามทศวรรษ ชีวิตนักเรียนกลับกลายเป็นชีวิตแห่งการกวดวิชา การกวดวิชาเริ่มต้นตั้งแต่นั้นอนุบาลศึกษาจนจรดชั้นอุดมศึกษา

นักเรียนเด็กเล็กที่พ่อแม่ต้องให้เข้า 'โรงเรียนฝรั่ง' ในระดับประถมศึกษาจำเป็นต้องกวดวิชา เพราะข้อสอบคัดเลือกยากเกินกว่าที่เด็กอายุ 5 - 6 ขวบจะทำได้ ข้อสอบเลขคณิตมีคำถามเกี่ยวกับการบวกเลขหลักพัน แม้เมื่อเข้าโรงเรียนได้แล้ว จะโดยการสอบเข้าได้เองหรือโดยการจ่ายเงินกินเปล่าก็ตาม ก็ยังต้องกวดวิชา เด็กบางคนต้องไปถึงโรงเรียนแต่เช้าตรู่เพื่อเรียน 'ซ่อมเสริม' ก่อนเวลาเข้าแถวเคารพธงชาติ

เมื่อจะจบประถมศึกษา ก็ต้องเรียกกวดวิชาเพื่อสอบเข้าโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา ครั้นจะเข้ามหาวิทยาลัย ก็ไม่รอดพ้นการกวดวิชาอีกเช่นกัน ผมเห็นนักเรียนบางคนวิ่งรอกกวดวิชาอย่างน่าสงสาร บางคนกวดวิชาฟิสิกส์ที่ราชดำเนิน เรียนวิชาเคมีที่สะพานควาย แต่เรียนภาษาอังกฤษที่สยามสแควร์

สปีริตแห่งการแข่งขันในระบบการศึกษาที่ความเข้มข้นขึ้นเป็นอันมากในช่วงเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา ผมอดสงสัยมิได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จำกัดเฉพาะกรุงเทพมหานครและเขตเมืองอื่นๆ หรือว่าลุกลามไปสู่ชนบทแล้ว อีกทั้งอดสงสัยมิได้ว่า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จำกัดเฉพาะแต่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงหรือไม่

ผมสังเกตเห็นว่า ทิศนะของประชาชนเกี่ยวกับการศึกษาเริ่มแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ไม่ว่าจะเห็นด้วยกับแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกหรือไม่ก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ประชาชนคนไทยเริ่มยอมรับมากขึ้นว่า การศึกษาเป็นเรื่องของการลงทุน ผู้เป็นพ่อแม่จำนวนไม่น้อยยอมทุ่มทุนการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรธิดา เพราะเชื่อว่าการศึกษาเป็นเครื่องมือที่ช่วยยกฐานะทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในยุคของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ประชาชนมีความต้องการบริการศึกษาเพิ่มขึ้น และนี่เองที่เป็นสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้ภาวะการแข่งขันในระบบการศึกษาทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น แต่ความต้องการบริการการศึกษาที่เพิ่มขึ้นนี้มิได้เป็นเพราะประชาชนเห็นอานิสงส์ของการศึกษามากขึ้นเพียงประการเดียวเท่านั้น หากยังเป็นเพราะนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐบาลด้วย การที่รัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าต้นทุนการผลิตเป็นอันมาก ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษามีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (Implicit Subsidy) แก่ผู้มีโอกาสรับบริการการศึกษาของรัฐ ประชาชนจึงแย่งชิงกันที่จะรับเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ เพราะนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำทำให้อัตราผลตอบแทนในการลงทุนด้านการศึกษาสูงกว่าปกติ

บริการการศึกษาในสังคมไทยแปรสถานะเป็นสินค้าอย่างเห็นได้ชัด บริการศึกษามีใช้วิชาความรู้ที่ถ่ายทอดตามความพึงพอใจของผู้ทรงความรู้อีกต่อไป หากแต่กลายเป็น 'สินค้า' ที่มี 'การซื้อขาย' กันในตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างศิษย์กับอาจารย์มิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับความรู้กับผู้ให้ความรู้ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างต้องมีวัตรปฏิบัติต่อกันตามจารีตวัฒนธรรมแต่โบราณ หากแต่ค่อยๆ แปรเปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และวัตรปฏิบัติกำลังแปรเปลี่ยนไปสู่ความสัมพันธ์บนพื้นฐานของสินค้า ยิ่งระดับการศึกษาสูงมากเพียงใด การเปลี่ยนแปลงนี้ก็จะเห็นได้ชัดเจนมากขึ้นเพียงนั้น แม้ภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะยังไม่แผ่ขยายไปสู่ชนบท แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่คาดได้ว่า จะเกิดขึ้นในไม่ช้า

เมื่อบริการการศึกษาแปรสถานะเป็นสินค้า ผู้บริโภคย่อมต้องการลักษณะความหลากหลายของสินค้า (Product Differentiation) แต่สถาบันการศึกษาของรัฐมิอาจผลิตบริการที่มีลักษณะหลากหลายได้มากนัก ตรวบเท่าที่ยังคงมีการควบคุมการผลิตอย่างเข้มงวด แต่เมื่อมีการผ่อนคลายการควบคุม สถาบันการศึกษาของรัฐจึงสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนผู้บริโภคได้มากขึ้น และด้วยเหตุที่รัฐบาลควบคุมการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาน้อยกว่าระดับอื่นๆ มหาวิทยาลัยของรัฐจึงสามารถผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายได้ โครงการจัดการศึกษาเป็นภาษาอังกฤษกำลังผุดขึ้นเป็นดอกเห็ดในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของชนชั้นกลางที่มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น โครงการ Mini MBA อุบัติขึ้นเพื่อสนองความต้องการของภาคธุรกิจเอกชน มิใช่จะต้องกล่าวถึงสถาบัน

เอกชนที่ก่อเกิดขึ้นเพื่อจัดการฝึกอบรมและการอภิปรายเพื่อสนองความต้องการที่มีลักษณะหลากหลาย

ความต้องการของผู้บริโภคกำลังกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดโครงสร้างการผลิตในภาคการศึกษา ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นรากฐาน เพราะแต่เดิมนั้นรัฐทำตัวเป็น 'คุณพ่อรู้ดี' โดยเป็นผู้กำหนดโครงสร้างการผลิตของภาคการศึกษา บัดนี้กลไกราคากำลังเข้าไปแทนที่กลไกของรัฐ การผลิตบริการการศึกษากำลังแปรเปลี่ยนไปสนองตอบผู้มีอำนาจซื้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจเอกชน ส่วนภาคประชาชนที่ขาดอำนาจซื้อ กำลังจะถูกทอดทิ้งหากรัฐบาลไม่ทุ่มทรัพยากรด้านการศึกษาไปสู่ภาคประชาชนมากขึ้น

บริการการศึกษาในฐานะสินค้า

สถานะของบริการการศึกษากำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญในท่ามกลาง กระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้

ในอดีตกาล การศึกษาเล่าเรียนอาศัยวิธีการฝากตัวกับผู้มีวิชา ไม่ว่าจะเป็นผู้รู้หนังสือ ช่างฝีมือ หมอพื้นบ้าน หรือผู้มีวิชาอื่นใด เมื่อระบบโรงเรียนแบบตะวันตกยังไม่เข้ามา สยามประเทศ การศึกษาเล่าเรียนกระทำกันในวัดหรือตามบ้านและสำนักของผู้ทรงความรู้ โดยที่ ผู้ต้องการวิชาต้องปรนนิบัติรับใช้ผู้มีวิชา การถ่ายทอดวิชาเป็นไปอย่างไม่มีระบบแบบแผน ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้มีวิชาว่าจะยินดีถ่ายทอดวิชามากน้อยเพียงใด ในเมื่อวิชามิได้จรรีกร เป็นลายลักษณ์อักษร ความรู้จึงไม่แพร่หลาย และผู้มีวิชามักจะมีอาการหวงวิชาปรากฏอยู่เนืองๆ จนวิชาความรู้บางอย่างบางประการสูญหายไปตามมรดกกรรมของผู้มีวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีวิชากับผู้ต้องการวิชาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างครู กับศิษย์ในความหมายที่เข้าใจกันแต่ดั้งเดิม กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่วิชาความรู้ เป็นแกนหลักในการเชื่อมสัมพันธ์ ในระบบความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ครูบาอาจารย์เป็นผู้มีพระคุณ เพราะเป็นผู้ถ่ายทอดวิชาแก่ลูกศิษย์ โดยที่ลูกศิษย์มีหน้าที่ในการสนองคุณอาจารย์ การสนองคุณ ปรากฏในรูปการปรนนิบัติรับใช้อาจารย์และจงรักภักดีต่อผู้เป็นอาจารย์ ครูบาอาจารย์มิได้ เรียกร้องผลตอบแทนในรูปตัวเงินใดๆ แม้ว่าการถ่ายทอดวิชาในบางกรณีมีจารีตธรรมเนียม ที่ผู้ต้องการวิชาต้องจ่าย 'ค่าขึ้นครู' แต่ค่าขึ้นครูหาได้เป็น 'ราคา' ของบริการการศึกษาไม่ เพราะเก็บเพียงน้อยนิด และเก็บเพียงเพื่อให้มีความรู้สึกว่า การได้มาซึ่งวิชามิใช่ปราศจาก หยาดเหงื่อแรงงานเสียเลยทีเดียว กระนั้นก็ตาม สังคมไทยแต่โบราณมิได้มีจารีตการเก็บ ค่าเล่าเรียน อย่างน้อยที่สุดไม่มีจารีตที่ครูบาอาจารย์เรียกร้องค่าเล่าเรียนจากผู้เป็นศิษย์ การจ่าย 'ค่าเล่าเรียน' เป็นไปโดยสมัครใจที่ผู้เป็นศิษย์เสนอแก่ครูบาอาจารย์ โดยที่ 'ค่าเล่าเรียน' มิได้จ่ายเป็นตัวเงิน หากแต่จ่ายเป็นสิ่งของดังเช่นผลหมากรากไม้ อาหาร และสินค้าหายากอื่นๆ และอาจมิได้จ่ายเมื่อเริ่มเรียนวิชา หากแต่จ่ายตามเทศกาล แม้เมื่อได้วิชาแล้ว ผู้เป็นศิษย์ก็ยังให้ สิ่งของแก่อาจารย์เป็นครั้งคราว

การจ่ายค่าเล่าเรียนเป็นตัวเงินเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ภายหลังจากการนำเข้าระบบโรงเรียนจากตะวันตก แม้ในขั้นต้นรัฐบาลมิได้เก็บค่าเล่าเรียนโดยตรง แต่ก็มีเก็บ 'ค่าเล่าเรียน' โดยอ้อม ด้วยการเก็บภาษีอากรเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายในการจัดการศึกษา มาภายหลังจึงได้มีการเก็บค่าเล่าเรียนโดยตรงจากผู้รับบริการการศึกษา ยิ่งรัฐบาลขยายบทบาทในการจัดการศึกษา มากเพียงใด และยิ่งการศึกษาเอกชนขยายตัวมากเพียงใด ปรากฏการณ์การเก็บค่าเล่าเรียนก็ยิ่งขยายตัวมากเพียงนั้น นัยสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็คือ การได้มาซึ่งบริการการศึกษา ต้องมีการจ่าย 'ราคา' ดังนั้น บริการศึกษาจึงแปรสภาพเป็นสินค้ามากยิ่งขึ้น

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ บริการศึกษามีสถานะเป็นสินค้ามาตั้งแต่ต้น หาได้เป็นปรากฏการณ์ภายหลังจากการนำเข้าระบบโรงเรียนจากตะวันตกไม่ เพียงแต่การชำระค่าเล่าเรียนมีระบบที่แตกต่างกัน ในอดีต ค่าเล่าเรียนชำระในรูปแบบบริการแรงงานและสิ่งของ (Payment in Kind) แต่ได้ค่อยๆพัฒนาเป็นการชำระในรูปแบบตัวเงิน (Payment in Cash) นักเศรษฐศาสตร์คงจะให้อธิบายว่า การชำระค่าเล่าเรียนในรูปแบบบริการแรงงานและสิ่งของ ในอดีตกาลนั้น เนื่องเพราะระบบเศรษฐกิจไทยยังมีลักษณะเป็นระบบการแลกเปลี่ยนของ (Barter Economy) ต่อเมื่อพัฒนาเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน (Exchange Economy) ค่าเล่าเรียนจึงชำระเป็นตัวเงินมากขึ้น

ไม่เพียงแต่เงินเข้ามามีบทบาทในการถ่ายทอดวิชามากขึ้นเท่านั้น หากทว่า พฤติกรรมของผู้มีวิชา ก็แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญอีกด้วย ในอดีตกาล ครูบาอาจารย์ไม่เคยต้อง 'ขาย' วิชา แต่การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยม ประกอบกับการที่รัฐบาลละเลยมิได้จัดสวัสดิการแก่ผู้มีอาชีพครูบาอาจารย์อย่างพอเพียง ครูจึงต้องคิด 'ขาย' วิชา การสอนพิเศษหลังชั่วโมงสอนตามปกติ นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ แต่การสอนพิเศษเป็นบริการที่ขายได้มิใช่ เป็นเพราะมีผู้เสนอขายเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องมีผู้เสนอซื้อด้วย การสอนพิเศษจึงต้องเป็นบริการที่มีลักษณะหลากหลาย (Differentiated Product) ที่ให้ประโยชน์แก่ผู้เรียนคุ้มค่ากับราคาที่ต้องจ่าย การซื้อขายบริการการสอนพิเศษจึงจะเกิดขึ้น

เมื่อครูดคิด 'ขาย' วิชา ผลกระทบสำคัญย่อมเกิดแก่มาตรฐานทางจริยธรรม เมื่อบริการการศึกษาแปรสภาพเป็นสินค้ามากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับศิษย์ย่อมแปรเปลี่ยนไป จากความสัมพันธ์ระหว่าง 'ผู้ให้' กับ 'ผู้รับ' มาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค หรือผู้ขายกับผู้ซื้อ มาตรฐานทางจริยธรรมของครูแต่ดั้งเดิมเป็นมาตรฐานที่ก่อเกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างครูกับศิษย์ เมื่อความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อ่อนตัวลง เนื่องจากเงินเข้ามามีบทบาทในตลาดบริการศึกษามากยิ่งขึ้น มาตรฐานทางจริยธรรมของครูย่อมแปรเปลี่ยนไป ความดี ความงาม และความยุติธรรมจะค่อยๆลดความสำคัญลงในฐานะที่เป็นรากฐานทางจริยธรรมของครู พลังเศรษฐกิจทุนนิยมจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดบรรทัดฐาน

ทางจริยธรรมของครูมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่ครูจำนวนมากมิได้ให้คะแนนนักเรียนตามหลักคุณธรรม หากแต่ให้คะแนนนักเรียนตามหลักผลประโยชน์ กล่าวคือ นักเรียนคนใดเรียนพิเศษด้วย ก็จะทำให้คะแนนสูง แต่คนใดมิได้เรียนพิเศษด้วยก็จะถูกกดคะแนน

ภาพของครูในฐานะปวงชนียบุคคลได้แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ แต่เดิมครูส่วนใหญ่ไม่ต้องดิ้นรนหารายได้ อย่างน้อยรายได้ในการประกอบอาชีพครูมากพอที่จะมีมาตรฐานการครองชีพตามสมควร สังคมไทยจึงมีครูที่เป็น 'ผู้คงแก่เรียน' และมีวัตรปฏิบัติอันงดงามจนได้รับยกย่องเป็นปวงชนียบุคคลได้ แต่ในปัจจุบันการแสวงหาปวงชนียบุคคลในระบบโรงเรียนเป็นเรื่องยากยิ่งกว่าการงมเข็มในมหาสมุทร เพราะบัดนี้ครูกำลังกลายสภาพเป็น 'ผู้ประกอบการทางวิชาการ' (Academic Entrepreneur) ไม่เพียงแต่จะขายวิชาด้วยมรรควิธีต่างๆ เท่านั้น หากยังเป็นผู้จัดบริการขนส่งให้แก่นักเรียนในโรงเรียน บางคนถึงกับเป็นผู้แทนขายสินค้าในฐานะที่เป็นกลไกของระบบการขายโดยตรง (Direct Sale) และบ้างก็เป็นผู้ขายกรรมธรรม์ประกันชีวิตอีกด้วย

ด้วยเหตุที่รัฐบาลชุดแล้วชุดเล่า นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มิได้สนใจปรับปรุงสวัสดิการของครู นับแต่ระดับอนุบาลศึกษาจนถึงอุดมศึกษา จนเป็นเหตุให้ครูไม่สามารถทนการกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ ในด้านหนึ่ง การขยายตัวของลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) มีส่วนเร่งรัดความต้องการใช้จ่ายในการบริโภคของครูอย่างสำคัญ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เงินเดือนครูมิได้ปรับเปลี่ยนทันต่อความต้องการในการบริโภค ด้วยเหตุนี้เอง ครูจึงต้องกลายเป็น 'ผู้ประกอบการทางวิชาการ' ภาพลักษณ์ของ 'ผู้ประกอบการทางวิชาการ' ปราบกฏผู้ส่ายตายนักเรียนทุกเมื่อเชื่อวัน จนยากที่จะถือครูเป็นปวงชนียบุคคลอีกต่อไป

แนวทางการพัฒนาแบบทุนนิยม ประกอบดัดจริตวิญญูณของ 'ผู้ประกอบการทางวิชาการ' นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริการการศึกษาที่มีสภาพเป็นสินค้ามากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศอุตสาหกรรมเก่า จนลักษณะของสังคมเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนจากสังคมอุตสาหกรรมมาเป็นสังคมบริการมีส่วนเร่งความเป็นสินค้าของบริการการศึกษายิ่งขึ้นเพราะบัดนี้บริการการศึกษากลายเป็นสินค้าออกรายการสำคัญของประเทศอุตสาหกรรมเก่าเสียแล้ว ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจพยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้มีการค้าบริการโดยเสรี การทะลุทวงของระบบทุนนิยมโลกมีส่วนทำลายกำแพงของภาคการศึกษา (Education Sector) จนกลายเป็นภาคเศรษฐกิจที่ไร้พรมแดนเกือบโดยสิ้นเชิง

พลังเศรษฐกิจทุนนิยม ทั้งระดับโลกและระดับภายในประเทศ จะยังคงแผ่ขยายอิทธิพลในภาคการศึกษาต่อไปในอนาคตเท่าที่เห็น ผลที่ตามมาก็คือ ไม่เพียงแต่บริการการศึกษาที่มีลักษณะความเป็นสินค้ามากขึ้นเท่านั้น หากแต่ผลกระทบที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ

ความเป็นสาธารณะของสินค้า (Publicness of Goods) ของบริการการศึกษาจะลดลง ในขณะที่ความเป็นเอกชนของสินค้า (Privateness of Goods) มีมากขึ้น

การขยายบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษา ย่อมทำให้บริการการศึกษาในส่วนที่เป็นสินค้าเอกชนขยายตัว สถาบันการศึกษาเอกชนย่อมผลิตบริการการศึกษาสนองตอบผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Benefits) ของผู้บริโภครวมถึงบริการการศึกษาที่ให้ประโยชน์สังคม (Social Benefits) นอกเหนือไปจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล จะมีการผลิตน้อยกว่าระดับที่เหมาะสม (Optimal Level) หากกลไกราคาครอบงำการจัดสรรทรัพยากรในภาคการศึกษาเสียแล้ว ทรัพยากรย่อมถูกผันไปใช้ในการผลิตบริการการศึกษาในส่วนที่เป็นสินค้าเอกชน และละเลยการผลิตส่วนที่เป็นสินค้าสาธารณะ

ไม่เพียงแต่นโยบายการถ่ายโอนการผลิตบริการการศึกษาให้แก่ภาคเอกชน (Privatization) จะมีส่วนผลักดันให้ลักษณะความเป็นสินค้าของบริการศึกษามีมากขึ้นเท่านั้น นโยบายการจำกัดกำลังคนภาครัฐ ประกอบกับนโยบายการจำกัดทรัพยากรทางการคลังมีผลในการกดดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐต้องขายสินค้าด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐหลายต่อหลายแห่งจำเป็นต้องแสวงหารายได้ด้วยการขายบริการอุดมศึกษามากขึ้น ความเป็นสินค้าของบริการการศึกษาจึงไม่ได้เป็นผลจากการเติบโตใหญ่พลังเศรษฐกิจทุนนิยมเท่านั้น หากยังเป็นผลจากนโยบายของรัฐด้วย

ณ บัดนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับศิษย์กำลังแปรเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค

การศึกษาในฐานะสินค้า : พัฒนาการของทุนวัฒนธรรม

ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลียกำลังหันวิตกว่า จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยออสเตรเลียจะตกต่ำลงในอนาคต บริการอุดมศึกษากลายเป็น 'สินค้าออก' สำคัญนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมหาวิทยาลัยออสเตรเลียเริ่มเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาต่างชาติในอัตราเต็มตามต้นทุนถัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing) ในปี 2533 ออสเตรเลียมีรายได้จากนักศึกษาต่างชาติ 154 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2539 ทั้งนี้ตามรายงานข่าวของ Agence France-Press (*The Nation*, March 18, 1997)

ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ รัฐบาลประเทศต่างๆ มีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อมีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) โดยรัฐถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดให้เปล่าแก่ประชาชน แม้ในการจัดการศึกษาที่สูงกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลยังจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าและกึ่งให้เปล่าแก่ประชาชน จนจบระดับอุดมศึกษา

บริการการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้ามากขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การหันรัฐน้าวไปสู่แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น ด้วยเหตุดังนั้น จึงต้องยอมให้เอกชนเก็บค่าเล่าเรียนในระดับที่เกื้อกูลให้การประกอบการอยู่รอดได้ สถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นธุรกิจมากขึ้น

แม้ความเป็นสินค้าของบริการการศึกษาจะมีมากขึ้น แต่ประเทศต่างๆ มิได้คิดหรือมีนโยบายที่จะผลิตบริการการศึกษาเพื่อการ 'ส่งออก' การ 'ส่งออก' บริการการศึกษาหมายถึง การที่มีนักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนหนังสือในสถาบันการศึกษาภายในประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Earnings) ทั้งจากค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ

การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นกระแสเป็นปรากฏการณ์ของคริสต์ศตวรรษที่ 20 แม้ก่อนหน้านี้อาจจะมีการศึกษาต่อต่างประเทศอยู่บ้าง แต่ไม่ปรากฏเป็นกระแสประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่านิยมส่งคนในประเทศไปศึกษาและเรียนรู้วิทยาการในประเทศที่เจริญกว่า ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หรือมีเงินนั้นก็มักเป็นชนชั้นสูงที่มีฐานะดี การออกไปศึกษาต่างประเทศจึงเป็นมรรควิถีในการถ่ายทอดวิทยาการระหว่างประเทศ (Technology Transfer)

ในระบบจักรวรรดินิยม ประเทศอาณานิคมนิยมส่งคนในประเทศไปศึกษาในประเทศเมืองแม่ เยาวชนจากอาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษพากันเดินทางไปศึกษาต่อในประเทศอังกฤษ เช่นเดียวกับเยาวชนจากอาณานิคมของจักรวรรดิฝรั่งเศส โดยที่ประเทศเจ้าอาณานิคมปฏิบัติต่อคนในอาณานิคมเยี่ยงคนในชาติ กล่าวคือ ได้รับบริการการศึกษาเสมอเหมือนกันและได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกันในเรื่องอัตราค่าเล่าเรียน สภาพการณ์เช่นนี้ยังคงดำรงอยู่เมื่อระบบจักรวรรดิแตกสลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าประเทศเจ้าอาณานิคมต้องรับภาระในการจัดการศึกษาแก่คนในอาณานิคม โดยเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำหรือไม่เก็บเลย แต่ก็ได้ประโยชน์จากปรากฏการณ์สมองไหล (Brain Drain) เมื่อชนชั้นมัธมมองจากอาณานิคมอยู่ทำงานในประเทศเมืองแม่หลังจากจบการศึกษา โดยไม่กลับไปทำงานรับใช้บ้านเกิดเมืองนอน

สหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศแรกที่มีการผลิตบริการการศึกษาเพื่อการส่งออกอย่างเป็นทางการจะลักษณะ ในระยะแรกเริ่มภายหลังจากที่ได้รับเอกราช สหรัฐอเมริกายังคงต้องเอาแบบอย่างอังกฤษในการจัดการศึกษา และเอาอย่างเยอรมนีในการจัดการอุดมศึกษาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ครั้นล่วงเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 20 สหรัฐอเมริกาเริ่มเป็นตัวของตัวเองและกลายเป็นแบบจำลองที่ประเทศอื่นต้องเอาอย่าง

ในระบบจักรวรรดินิยม ประเทศเมืองแม่เป็นแบบอย่างในการจัดการศึกษาในประเทศอาณานิคม ส่วนสำคัญเป็นเพราะประเทศเมืองแม่นำระบบโรงเรียนของตนไปขยายหน่อในอาณานิคม ไม่ว่าจะเป็อาณานิคมโดยนิตินัย (*de jure Colony*) หรืออาณานิคมโดยพฤตินัย (*de facto Colony*) แต่การขยายหน่อั้นไม่เหมือนกับระบบโคลนนิ่ง เพราะไม่สามารถสร้างระบบโรงเรียนที่มีมาตรฐานเสมอเหมือนกับในประเทศเมืองแม่ ภายใต้อิทธิพลสัมพันธในระบบจักรวรรดินิยม ย่อมมีอุปสงค์ในประเทศอาณานิคมที่จะศึกษาต่อในประเทศเมืองแม่ ด้วยความเชื่อที่ว่า บริการการศึกษาในประเทศเมืองแม่มีคุณภาพและมาตรฐานดีกว่า แม้ว่าเมื่อระบบจักรวรรดินิยมสลายตัว อุปสงค์ในการศึกษาต่อในประเทศที่เคยเป็นเมืองแม่ยังคงดำรงอยู่

เมื่อสหรัฐอเมริกาถึบตัวขึ้นเป็น 'เจ้าโลก' หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ระบบจักรวรรดินิยมยุคเก่าเสื่อมสูญไปมากแล้ว โดยระบบจักรวรรดินิยมยุคใหม่ (Neo-Colonialism)

คือบุคลากรเข้ามาแทนที่ สหรัฐอเมริกาสร้างเครือข่าย 'จักรวรรดินิยม' กับประเทศต่างๆในโลกที่สาม และอาศัยความสัมพันธ์ในฐานะ 'เจ้าโลก' นำระบบโรงเรียนแบบอเมริกันไปขยายหน่อในประเทศที่เป็นบริวาร การขยายหน่อระบบโรงเรียนแบบอเมริกันย่อมก่อให้เกิดอุปสงค์ในการศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกา การจัดระบบการให้ทุนการศึกษาแก่ประชาชนในประเทศบริวารมีส่วนเพิ่มพูนอุปสงค์ดังกล่าวนี้อย่างมากด้วย แต่ความต้องการศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกามีใช้ปรากฏการณ์ธรรมชาติของระบบโลกที่สหรัฐอเมริกาเป็นเจ้า (Pax Americana) เท่านั้น หากเป็นเพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและวิทยาการในสาขาต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

หากปราศจากการพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการ ประเทศเมืองแม่หรือประเทศที่เป็นเจ้าโลกย่อมสิ้นมนต์ขลังในการดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ เมื่อระบบจักรวรรดินิยมสูญสลายหรือเมื่อความเป็นเจ้าโลกเสื่อมสูญ

ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาเลือกเดินเส้นทางเสรีนิยมในการจัดการศึกษาก่อนประเทศมหาอำนาจอื่นๆ และด้วยระดับความเข้มข้นมากกว่าประเทศมหาอำนาจอื่นๆ สหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นประเทศแรกที่ส่งออกบริการการศึกษาอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาในภายหลัง

เหตุปัจจัยที่ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมเก่าหันมา 'ส่งออก' บริการการศึกษามากขึ้นเป็นเพราะการสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตด้านหัตถอุตสาหกรรม แต่ยังคงสามารถอ้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตทางด้านบริการ ซึ่งยังผลให้ประเทศเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต จากสังคมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial Economy) ไปเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ยิ่งบริการการศึกษาด้วยแล้วยากที่จะสูญเสียฐานะความเป็นผู้นำ เนื่องจากฐานเทคโนโลยีและวิทยาการอันแข็งแกร่งนั่นเอง

แต่ความต้องการ 'ส่งออก' ของประเทศอุตสาหกรรมเก่าไม่พอเพียงที่จะทำการส่งออกขยายตัว หากไม่มีการขยายตัวของอุปสงค์จากประเทศผู้นำเข้า ระบบจักรวรรดินิยมได้ก่อให้เกิดหน่อของอุปสงค์ในประเทศอาณานิคมเพื่อการศึกษาต่อในประเทศเมืองแม่ฉันใด ระบบเจ้าโลกก็ก่อให้เกิดหน่อของอุปสงค์ในประเทศบริวารเพื่อศึกษาต่อในประเทศเจ้าโลกฉันนั้น แต่หน่อของอุปสงค์ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวนี้แต่โดยลำพัง ไม่พอเพียงที่จะทำให้การผลิตบริการการศึกษากลายเป็น 'อุตสาหกรรม' เพื่อการส่งออกไปได้ หากมิได้มีการเกื้อหนุนจากฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

การเติบโตทางเศรษฐกิจในโลกที่สามในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในละตินอเมริกาและเอเชียแปซิฟิก มีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนอุปสงค์การศึกษาต่อในประเทศอุตสาหกรรมเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศแองโกลแซกซัน ไม่ว่า

จะเป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้ภาษาอังกฤษมีความเป็นสากลมากกว่าภาษาอื่นๆ ด้วยเหตุดังนั้น กลุ่มประเทศแองโกลแซกซันจึงสามารถ 'ส่งออก' บริการการศึกษาได้มากกว่าประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ สเปน ปอร์ตุเกส และญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลุ่มประเทศแองโกลแซกซันมีฐานลูกค้ากว้างขวางกว่ามาก ในขณะที่ประเทศที่มีได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลักส่วนใหญ่ต้องพึ่งลูกค้าจากอาณานิคมดั้งเดิม หรือมีเฉพาะแต่ลูกค้ากลุ่มย่อย

สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีลูกค้าจากทุกมุมโลก โดยที่ละตินอเมริกาเป็นตลาดสำคัญของสหรัฐอเมริกาและอาณานิคมดั้งเดิมเป็นตลาดสำคัญของสหราชอาณาจักร การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของเอเชียแปซิฟิกทำให้ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์มีตลาดสำหรับการ 'ส่งออก' บริการการศึกษา ในกรณีของออสเตรเลียนักศึกษาส่วนใหญ่มาจากมาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง และอินโดนีเซีย แต่ความรู้สึกเหยียดผิวที่มีมากขึ้นในหมู่ประชาชนชาวออสเตรเลียอาจทำให้กระแสนักศึกษาต่างชาติที่หลั่งไหลสู่ออสเตรเลียลดลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการหยาบคายการเหยียดผิวขึ้นมาเป็นประเด็นทางการเมือง

บริการการศึกษาเป็นสินค้าวัฒนธรรม (Cultural Product) ชนิดหนึ่ง เมื่อรัฐบาลตั้งต้นฐานที่จะจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือกึ่งให้เปล่าแก่ประชาชน หรือเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตมากขึ้น ลักษณะการเป็นสินค้าของบริการการศึกษาย่อมมีมากขึ้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมการศึกษาสะท้อนให้เห็นการเติบโตใหญ่ของทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) อุตสาหกรรมการศึกษาแปรเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการภายในประเทศไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก

หากพิจารณาจากวัฏจักรผลผลิต (Product Cycle) อุตสาหกรรมการศึกษาอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนจากการผลิตในประเทศเจ้าบ้าน ไปสู่การผลิตในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นตลาดสำคัญ แต่ระบบการโยกย้ายที่ตั้งโรงงาน(Relocation of Production) ในกรณีของอุตสาหกรรมศึกษายังปรากฏไม่ชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะตลาดไม่ใหญ่พอ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนของการย้ายโรงงานค่อนข้างสูง สิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ดังเช่นห้องสมุดและห้องทดลองปฏิบัติการต้องอาศัยการลงทุนสะสมเป็นเวลายาวนาน ในประการสำคัญ การศึกษาแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ ในด้านคุณภาพและมาตรฐาน สินค้าส่วนใหญ่สามารถผลิตได้โดยมีคุณภาพและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะผลิตในโรงงานประเทศใด หากมีระบบการควบคุมคุณภาพ (Quality Control) ที่มีประสิทธิภาพ แต่บริการการศึกษามีปัญหาการควบคุมคุณภาพในการผลิต คุณภาพของการศึกษา นอกจากจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของคณาจารย์ โครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ และปัจจัยนานัปการแล้ว ยังขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางวิชาการอีกด้วย ซึ่งยากที่จำลองแบบได้

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การที่ตลาดมีขนาดเล็กเกินไป ต้นทุนการผลิตสูงเกินไป และความยากลำบากในการควบคุมและรักษาคุณภาพและมาตรฐานของสินค้า ทำให้ทุนวัฒนธรรมในอุตสาหกรรมการศึกษาได้ขยายตัวถึงขั้นย้ายโรงงานไปสู่โลกที่สาม การเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ก็คือ การประกอบธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) ระหว่างกลุ่มทุนวัฒนธรรมในโลกที่สามกับสถาบันการศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมถึงลดจนการทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) ระหว่างมหาวิทยาลัยในโลกที่สามกับมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งมีตั้งแต่ความร่วมมือทางวิชาการไปจนถึงการจัดการศึกษาในลักษณะ Sandwich Courses

แม้ในระดับการผลิตเพื่อการส่งออก ประเทศผู้ผลิตไม่เพียงแต่ต้องระมัดระวังในการควบคุมคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิตเท่านั้น หากยังต้องอ้างเสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอีกด้วย หากเศรษฐกิจไร้เสถียรภาพ อาทิเช่น เงินเฟ้อสูงเกินไป หรือเงินตราสกุลท้องถิ่นมีค่าแข็งตัว ย่อมบั่นทอนฐานะการแข่งขันของบริการการศึกษาที่ต้องการส่งออก เพราะทำให้ต้นทุนการนำเข้าสูงขึ้น หากการเมืองไร้เสถียรภาพ อาทิเช่น มีสงครามกลางเมืองก็ดี หรือสังคมมีความคุกรุ่นเนื่องจากมีความรู้สึกชาตินิยมและการเหยียดผิวอย่างรุนแรงก็ดี ผู้ 'นำเข้า' ในดินแดนโพ้นทะเลย่อมไม่เสียดายที่จะให้บุตรหลานเผชิญชะตากรรมในประเทศที่มีปัญหาเสถียรภาพดังกล่าวนี้

ภาคที่สาม
นโยบายการศึกษา

นโยบายการวิจัยและการพัฒนา สำหรับประเทศไทยในอนาคต

ผมอดรู้สึกตื่นตาตื่นใจมิได้ที่อยู่ในที่ชุมนุมผู้เยี่ยมยุทธทั้งในสาขาวิทยาศาสตร์ สังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ผู้คนเหล่านี้มาชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อคิดเห็น และประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development – R&D) ในประเทศต่าง ๆ เพื่อถกแถลงหาบทเรียนสำหรับประเทศไทย ในการสัมมนาที่จัดโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยระหว่างวันที่ 23-24 มิถุนายน 2537 ที่ผ่านมา

ผมได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบ R&D ในประเทศไทยอย่างน้อย 3 ประการกล่าวคือ

ประการแรก แม้ว่ารัฐบาลจะมีแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนับตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525 – 2529) เป็นต้นมา จนบัดนี้มีแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรวม 3 แผนแล้ว อีกทั้งรัฐบาลชุดแล้วชุดเล่าต่างประกาศนโยบายการวิจัยและการพัฒนาอย่างชัดเจน แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายที่แท้จริง (Real Policy) ยังห่างไกลจากนโยบายที่ประกาศ (Nominal Policy) มากนัก ใช้จ่ายของรัฐบาลในด้าน R & D ยังอยู่ในระดับต่ำมาก แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับต่างๆ ได้กำหนดเป้าหมายรายจ่ายรัฐบาลในด้านนี้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ 0.75% ของ GDP ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แต่รายจ่ายจริงของรัฐบาลในด้าน R & D ยังคงอยู่ในระดับ 0.20% ของ GDP ซึ่งเทียบมิได้กับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกาหลีใต้และไต้หวัน ซึ่งอยู่ในระดับ 1-2% ของ GDP

ประการที่สอง บทบาทของภาคเอกชนในด้านการวิจัยและการพัฒนาในประเทศไทยมีอยู่น้อยนัก ในบรรดาประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภาคเอกชนล้วนแล้วแต่มีบทบาทในด้านการวิจัยและการพัฒนาอย่างสำคัญ ในกรณีของเกาหลีใต้ ใช้จ่ายด้าน R & D ของภาคเอกชนสูงถึง 85% ของรายจ่ายด้าน R & D ทั้งหมด ในกรณีของไต้หวันสัดส่วนนี้สูงถึง 40% แต่ในกรณีของไทยอยู่ในระดับประมาณ 10% รัฐบาลไทยเองมิได้เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงมิได้มีมาตรการในการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนอย่างจริงจัง

จังการใช้มาตรการด้านภาษีอากรในการสนับสนุนการวิจัยและการพัฒนาของภาคเอกชนเพิ่งจะปรากฏในเดือนมีนาคม 2537 ส่วนมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่อ่อนระโหยโรยแรง

ประการที่สาม รัฐบาลไทยมีองค์กรด้าน R & D อย่างพร้อมมูล ไม่ว่าจะเป็นองค์กรด้านนโยบาย องค์กรสนับสนุนการวิจัย และองค์กรปฏิบัติการวิจัย ข้อบกพร่องมีอยู่แต่เพียงว่า เส้นแบ่งระหว่างองค์กรเหล่านี้ไม่ผู้ชัดเจน ความเห็นเกี่ยวกับองค์กรด้าน R & D ของรัฐบาลอาจจำแนกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐบาลมีองค์กรด้าน R & D มากเกินไป จนทำงานซ้ำซ้อนและเหลื่อมล้ำกัน แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ยังมีองค์กรด้าน R & D มากเพียงใดจะยิ่งเป็นการดีมากเพียงนั้น เพราะจะได้ช่วยกันคนละมือละไม้ในการผลักดันความก้าวหน้าด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ผมสลับตบรับฟังการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมการสัมมนาครั้งนี้ แล้วได้ข้อสรุปสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ข้อสรุปที่หนึ่ง สังคมไทยเป็นสังคมที่ไม่มีวัฒนธรรมการวิจัย อย่างน้อยมิใช่วัฒนธรรมหลัก ความใฝ่รู้ของคนไทยจึงอยู่ในระดับต่ำ แม้แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากยังขาดชั้นทางวิชาการ ความอ่อนแอของวัฒนธรรมการวิจัยมีผลต่อความก้าวหน้าทางวิชาการทุกสาขาในประเทศไทยอย่างสำคัญ และนับเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ข้อสรุปที่สอง การขาดแคลนนักวิจัยและกำลังคนในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งกว่าการขาดแคลนเงินทุนวิจัย ในสาขาวิชาหลายต่อหลายสาขา แม้จะมีเงินทุนวิจัย แต่ก็ยังมีปัญหาติดขัดที่ไม่สามารถหานักวิจัยที่มีคุณภาพได้ การที่สังคมไทยไร้วัฒนธรรมการวิจัยนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนานักวิจัยอาชีพเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะงานอาชีพอื่น ๆ มีโครงสร้างสิ่งจูงใจที่มีแรงดึงดูดมากกว่า

แม้ว่าผู้คนจำนวนมากมีความเห็นร่วมกันว่า R & D เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต แต่ก็ตกลงกันมิได้ว่า นโยบาย R & D ควรจะเป็นอย่างไรเท่าที่ผมสลับตบรับฟังดู พอประมวลได้ว่า มีแนวทางที่แตกต่างกันอย่างน้อย 3 แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ผู้คนจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า รัฐบาลไทยควรที่จะกำหนดนโยบาย R & D ในแนวทางที่เกื้อกูลให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถวิ่งไล่กวอดประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย ดังนั้น จึงต้องเชื่อมโยงนโยบาย R & D เข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรม หากรัฐบาลสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่าอุตสาหกรรมใดเป็นอุตสาหกรรมที่จะรุ่งเรืองในอนาคต (Sunrise Industries) และสามารถถ่วงผลเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ รัฐบาลก็ควรทุ่มเทการใช้จ่ายด้าน R & D เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในอุตสาหกรรมเหล่านี้ จนอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกได้

การเลือกอุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมจึงเป็นหัวใจของแนวนโยบาย R & D ดังกล่าวนี้อีก ตามแนวทางนี้ R & D เป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อยกฐานะให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่

แนวทางที่สอง ผู้คนจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่มีความเห็นคัดค้านการทุ่มงบการใช้จ่ายด้าน R & D เพื่อเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เพราะเล็งเห็นว่า เส้นทางความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่จะสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่คนส่วนใหญ่ของประเทศ คนเหล่านี้ยอมรับว่า R & D เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และยอมรับอีกเช่นกันว่าจะต้องเชื่อมโยงนโยบาย R & D เข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ หากแต่ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดยุทธศาสตร์หลักเฉพาะแต่การพัฒนาอุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว ประเด็นความเห็นที่ขัดแย้งกันจึงเป็นประเด็นว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แม้ว่าความเห็นในแนวทางนี้จะค่อนข้างหลากหลาย แต่แนวทางที่เด่นชัดแนวทางหนึ่งก็คือ การใช้ R & D เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยที่คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้ไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ธุรกิจเอกชน นโยบาย R & D จึงควรมุ่งไปในด้านการพัฒนาการเกษตร การปรับปรุงสภาพแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงลดจนการพัฒนาชุมชนและวัฒนธรรม

แนวทางที่สาม นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่า การทุ่มทรัพยากรด้าน R & D เพื่อการไล่กวดทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องไม่คุ้มค่าและเป็นไปได้อย่าง การดำเนินนโยบาย R & D ในแนวทางที่หนึ่งนั้นต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการ ไม่เฉพาะแต่การขาดแคลนทุนวิจัยและการขาดแคลนกำลังคนเท่านั้น หากยังมีปัญหาโครงสร้างพื้นฐานด้านการวิจัยและการพัฒนา (R & D Infrastructure) อีกด้วย การวิ่งไล่กวดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียในด้าน R & D จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ข้อสำคัญก็คือ ความจำเป็นในการวิ่งไล่กวดในด้าน R & D ในปัจจุบันลดน้อยลงเป็นอันมาก เนื่องเพราะการซื้อขายเทคโนโลยีระหว่างประเทศสะดวกและง่ายขึ้น นอกจากนี้ การเลือกประเภทอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาก็อาจผิดพลาดได้ง่าย เพราะการเติบโตของอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งประเภทใดมิได้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของบรรษัทระหว่างประเทศอย่างสำคัญ แม้แต่อุตสาหกรรมที่มีที่ท่าว่ารุ่งเรือง หากบรรษัทระหว่างประเทศตัดสินใจย้ายโรงงานไปสู่ประเทศอื่น อุตสาหกรรมนั้นก็แปรสภาพเป็นอุตสาหกรรมที่ร่วงโรย (Sunset Industries) ได้โดยง่าย ในสภาพการณ์ที่บรรษัทระหว่างประเทศแผ่อิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในขอบข่ายทั่วโลกเช่นนี้ การตัดสินใจในการลงทุนของบรรษัทระหว่างประเทศย่อมมีผลต่อการเคลื่อนย้ายเทคโนโลยีระหว่างประเทศด้วย ผู้สนับสนุนแนวทางที่สามนี้ต้องการให้รัฐบาลดำเนินนโยบาย R & D ในแนวทางที่ชุมชนวิชาการและนักวิชาการในสาขาต่างๆ ก้าวทันต่อความก้าวหน้าของวิทยาการและตามติดการเคลื่อนย้ายพรมแดนแห่งความรู้ในทุกสาขาวิชา ส่วนเทคโนโลยีที่จำเป็นใช้วิธีการซื้อจาก

ต่างประเทศ ผู้สนับสนุนแนวทางนี้เชื่อว่า แนวนโยบาย R & D ดังกล่าวนี้เป็นแนวนโยบายที่เสียต้นทุนต่ำและมีประสิทธิผลสูง อีกทั้งตระหนักดีว่า ในโลกที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนับเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งที่ไทยจะไล่กวดทันประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือแม้แต่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย

วิวาทะว่าด้วยแนวนโยบาย R & D โดยพื้นฐานแล้วเป็นวิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่รัฐบาลและเทคโนโลยีจะเลือกแนวทางที่หนึ่ง ซึ่งย่อมหมายความว่า ภาคประชาชนจะถูกทอดทิ้งมากขึ้น

ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร?

ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา

ความเบื้องต้น

ก่อนที่จะตอบคำถามว่า รัฐบาลควรจะปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร คงต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ในปัจจุบันรัฐบาลจัดการศึกษาเพื่อใคร

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการไต่บันไดดาราขึ้นสู่ยอดปิรามิดการศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการไต่บันไดสู่ระบบอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางและฐานะดี ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพอื่นที่มีใช้เกษตรกรรมและส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ระบบการศึกษาที่จัดโดยรัฐบาลจึงเป็นประโยชน์แก่กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ทั้งที่รัฐบาลมิได้จัดเก็บค่าเล่าเรียนในการศึกษาภาคบังคับและเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำสำหรับการศึกษาที่สูงขึ้น นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และมีได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม หากกลายเป็นการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่กลุ่มคนที่มีฐานะในสังคม

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในโรงเรียนรัฐบาลและการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ทำลายสิ่งจูงใจในการลงทุนในภาคการศึกษา เพราะอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในการประกอบการโรงเรียนเอกชนถูกกดให้ต่ำกว่าที่ควร ผลที่ตามมาก็คือ ภาคเอกชนมิได้มีบทบาทในการจัดการศึกษาเท่าที่ควร ระบบโรงเรียนปราศจากการแข่งขันในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา

ด้วยเหตุดังนี้ จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา เพื่อให้ผู้ด้อยฐานะในสังคมมีโอกาสได้รับการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ผู้มีฐานะในสังคมร่วมรับภาระในการจัดบริการการศึกษามากขึ้น เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถพัฒนากระบวนการเรียนรู้ และเพื่อให้ภาคเอกชนแข่งขันกับภาครัฐบาลในการจัดการศึกษามากขึ้น

1. หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษา

การปฏิรูปการศึกษาจำเป็นต้องมุ่งประโยชน์ของทวยราษฎร์ เมื่อมีการระดมความคิดเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเมื่อกว่าสองทศวรรษที่แล้ว มีผู้เสนอแนวความคิดการศึกษาเพื่อมวลชน แต่แล้วกระแสความคิดการศึกษาเพื่อมวลชนก็อ่อนตัวลงตามกาลเวลา และเกือบมอดดับลง

ในที่สุด ในเวลาต่อมา ก็มีนักการศึกษาเสนอแนวความคิด “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Education for All

แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดของรัฐบาลในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะ เป็นข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทางการเงิน ข้อจำกัดด้านกำลังคน และขีดความสามารถของรัฐบาลเอง ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลแต่โดยลำพังจะสามารถจัด “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” หากรัฐบาลยอมรับข้อจำกัดของตนเอง ก็สมควรที่จะพิจารณารับหลักการ “การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า All for Education รัฐบาลจะต้องเลิกผูกขาดการผลิตบริการการศึกษา โดยในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน เข้ามามีบทบาทพร้อมด้วยมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การปฏิรูปการศึกษาโดยยึดหลักการ ‘การศึกษาเพื่อการศึกษา’ แต่เพียงอย่างเดียว มิอาจเกื้อกูลให้ประชากรเห็นอนิสงค์ของการศึกษาได้ สมควรที่รัฐบาลจักต้องเน้นหลักการ ‘การศึกษาเพื่อชีวิต’ การศึกษาจักต้องเกื้อกูลให้ประชาชนมีชีวิตที่ดี สามารถจัดการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ และสามารถแก้ปัญหาทุกด้านที่เผชิญในชีวิตปัจจุบันได้ ด้วยเหตุดังนี้ นักการศึกษาจึงเสนอหลักการ ‘การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาทั้งมวล’ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Education for All Problems

หลักการพื้นฐานของการปฏิรูปการศึกษา กล่าวโดยสรุปก็คือ

- (1) หลักการ “การศึกษาเพื่อคนทั้งมวล” (Education for All)
- (2) หลักการ “การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา” (All for Education)
- (3) หลักการ “การศึกษาเพื่อแก้ปัญหาทั้งมวล” (Education for All Problems)

2. ผังประชาชน (People Mapping) กับผังโรงเรียน (School Mapping)

ก่อนที่จะลงมือปฏิรูปการศึกษา จำเป็นต้องเข้าใจ “ผังประชาชน” (People mapping) ในภาคการศึกษา

สังคมมนุษย์ทุกสังคมล้วนแล้วแต่มีการกำหนดผังประชาชน ผังประชาชนบ่งบอกตำแหน่งแห่งหนของประชาชนแต่ละหมู่เหล่าในสังคม บางครั้งปรากฏตัวตนในแผนที่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีพื้นที่ทางกายภาพ ดังเช่นผังประชาชนที่แสดงการตั้งถิ่นฐาน ปัจจัยสำคัญที่กำหนดการตั้งถิ่นฐานของประชาชนมักจะเป็นปัจจัยทางด้านชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และภาษา รวมตลอดจนนโยบายของรัฐในด้านต่างๆ ในบางกรณีผังประชาชนมิได้ปรากฏพื้นที่ทางกายภาพที่ชัดเจน ดังเช่นผังประชาชนในโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

ในทุกภาคส่วนของสังคมมนุษย์ล้วนมีผังประชาชนในมิติต่างๆ ต่างกันเพียงความชัดเจนของโฉมหน้าทางกายภาพเท่านั้น ผังประชาชนมิได้มีเฉพาะแต่ในเรื่องการตั้งถิ่นฐานหรือในเรื่องโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หากยังมีผังประชาชนในภาคสาธารณสุข ผังประชาชนในภาคการศึกษาและผังประชาชนในมิติอื่นๆ

ว่าจำเพาะผังประชาชนในภาคการศึกษา นโยบายการศึกษาของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมามีส่วนสำคัญในการกำหนดตำแหน่งแห่งหนของประชาชนแต่ละหมู่เหล่าในสังคม นโยบายดังกล่าวนี้มิได้ให้โอกาสโดยเสมอภาคแก่ประชาชนในการรับบริการการศึกษาของรัฐ หากแต่เป็นนโยบายที่มีความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดีมากกว่าผู้ที่มีฐานะยากจน ผังประชาชนในภาคการศึกษาก่อตัวขึ้นจากหลักการอันแฝงเร้นของนโยบายการศึกษาดังกล่าวนี้ ฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดผังประชาชนดังกล่าวนี้

ประชาชนที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่ระบบโรงเรียนและอยู่นอกระบบโรงเรียน ส่วนใหญ่เป็นประชาชนที่มีฐานะยากจนและอยู่ในชนบท โดยประกอบเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก หากปราศจากแรงกดดันทางการเมือง ประชาชนกลุ่มนี้ย่อมยากที่จะได้รับบริการการศึกษาจากรัฐบาล ฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่คัดคนเข้าสู่ระบบโรงเรียน

ภายในระบบโรงเรียน ผังประชาชนยังคงถูกกำหนดโดยฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองทางการเมือง ประชาชนที่มีฐานะยากจนและประชาชนในชนบทอย่างมากที่สุดก็ได้รับบริการการศึกษาภาคบังคับ ในระดับการศึกษาที่ยิ่งสูงขึ้นมากเพียงใด สัดส่วนของนักเรียนยากจนและนักเรียนที่มาจากครัวเรือนเกษตรจะยิ่งต่ำมากเพียงนั้น ในระดับอุดมศึกษา หากมิใช่เป็นเพราะมหาวิทยาลัยต่างๆ มีนโยบายรับนักเรียนจากชนบท มหาวิทยาลัยก็จะไม่มีพื้นที่สำหรับนักเรียนที่มาจากครัวเรือนเกษตร กระนั้นก็ตามเกือบไม่มีนักศึกษายากจนในมหาวิทยาลัยประเภทจำกัดการรับเข้าเลย เพราะนักเรียนยากจนถูกคัดออกไปแล้วตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษา

ภายในระบบโรงเรียน อำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดคุณภาพของโรงเรียน โรงเรียนยังอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองมากเพียงใด ก็ยิ่งมีคุณภาพดีเพียงนั้น เพราะสามารถดูดซับทรัพยากรในการจัดการศึกษาเกินกว่าสัดส่วนอันพึงได้ กล่าวโดยทั่วไปแล้วโรงเรียนชั้นดีในกรุงเทพฯ มีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนชั้นดีในต่างจังหวัด ภายในกรุงเทพฯ เอง โรงเรียนในเขตรอบนอกของกรุงเทพฯ มีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนเขตชานชบของกรุงเทพฯ ในส่วนภูมิภาคโรงเรียนในอำเภอเมืองมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนในอำเภอที่ห่างไกลตัวจังหวัด โรงเรียนที่อยู่นอกตัวอำเภอมีคุณภาพด้อยกว่าโรงเรียนในตัวอำเภอ แม้ในหมู่โรงเรียนในตัวจังหวัดด้วยตนเอง โรงเรียนในจังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจมักจะมีคุณภาพดีกว่าจังหวัดที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของจังหวัดส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร แต่ส่วนสำคัญเป็นเพราะความเอาใจใส่ในการพัฒนาของรัฐบาล โดยที่ความเอาใจใส่ในการพัฒนามิได้เสมอเหมือนกันหมดทุกจังหวัด ท้ายที่สุด โรงเรียนสาธิตในสังกัดมหาวิทยาลัยและสถาบันราชภัฏมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนโดยทั่วไป เนื่องจากอยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมืองนั่นเอง ด้วยเหตุดังนี้ ระยะห่างจากศูนย์อำนาจทางการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดตำแหน่งแห่งหนของโรงเรียนในผังโรงเรียน (school mapping)

เมื่อพิจารณาผังประชาชนควบคู่กับผังโรงเรียนในภาคการศึกษา โดยให้นำหน้ากับปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยทางการเมืองมีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) โรงเรียนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและกลุ่มคนที่มีฐานะดี ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และรับราชการ ส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ

(2) โรงเรียนในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาคถูกยึดกุมโดยผู้มีฐานะในจังหวัดนั้นๆ

(3) โรงเรียนนอกเขตอำเภอเมือง รวมทั้งโรงเรียนในเขตรอบนอกของกรุงเทพฯ ถูกยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงไป

(4) นอกภาคตัวเมือง (urban sector) ออกไป ไม่มีโรงเรียนระดับมัธยมศึกษา มีแต่ระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นสถานศึกษาของประชาชนในชนบท ส่วนใหญ่ยากจนและประกอบอาชีพเกษตรกรรม

หากเข้าใจผังประชาชนและผังโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็จะได้เห็นว่า โรงเรียนที่มีคุณภาพซึ่งเป็นโรงเรียนที่อยู่ใกล้ศูนย์อำนาจทางการเมือง ถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคม คุณภาพของโรงเรียนมีสหสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวนักเรียน ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงมากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสยึดพื้นที่โรงเรียนที่มีคุณภาพสูงมากเพียงนั้น โรงเรียนที่มีคุณภาพด้อยลงมาตกอยู่ในการยึดครองของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยลงมา ส่วนกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมไม่มีพื้นที่ในระบบโรงเรียนที่จะยึดกุม

3. กลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา

ดังได้กล่าวแล้วว่า หลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา ก็คือ การจัดการศึกษาเพื่อคนทั้งมวล (Education for All) แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีข้อจำกัดต่างๆ รัฐบาลแต่โดยลำพังมิอาจจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ทั้งมวลได้ อีกทั้งไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลผูกขาดการจัดการศึกษาแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นจึงสมควรยึดหลัก ‘การมีส่วนร่วมของ

สังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา' (All for Education) ในการนี้จำเป็นต้องมีการแบ่งงานที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐบาล ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

จากข้อพิจารณาว่าด้วยผังประชาชนในภาคการศึกษา ประชาชนที่ยากจนและประชาชนในภาคเกษตรกรรมเป็นกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในการศึกษา ซึ่งมีได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการขยายตัวของระบบโรงเรียนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ยิ่งเมื่อลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนโยบายการศึกษาด้วยแล้ว กลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสเหล่านี้มีแนวโน้มถูกทอดทิ้งโดยระบบตลาดและกลไกราคามากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่รัฐบาลจักต้องผันทรัพยากรการศึกษา มุ่งสู่กลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้

ในอีกด้านหนึ่ง สังคมเศรษฐกิจไทยต้องการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต แต่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะเกิดขึ้นได้ ก็ต้องมีการพัฒนาชนชั้นมัธยมในสังคมไทย และมีนโยบายการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development) ที่แจ่มชัดและเอาจริงเอาจัง

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ทวยราษฎร์จะเป็นกลุ่มเป้าหมายของการปฏิรูปการศึกษา แต่ขีดจำกัดของรัฐบาลทำให้รัฐบาลมีอาจจัดการศึกษาเพื่อประชาชนทั้งมวลแต่โดยลำพัง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรจำกัดเป้าหมายในการจัดการศึกษาเฉพาะคนจนและคนแก่ โดยที่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปการศึกษาด้วย

4. ผังประชาชนกับบทบาทของรัฐบาลในการจัดการศึกษา

เมื่อจำกัดบทบาทของรัฐบาลในการจัดการศึกษาสำหรับคนจนและคนแก่แล้ว ขึ้นต่อไปก็ต้องพิจารณาแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา หากพิจารณาจากผังประชาชนในภาคการศึกษาเป็นหลักแล้ว แนวทางการปฏิรูปการศึกษามีอยู่อย่างน้อย ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดผังประชาชนในระบบโรงเรียนเสียใหม่ โดยให้โรงเรียนรัฐบาลรับเฉพาะนักเรียนยากจนและนักเรียนแก่โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ส่วนนักเรียนฐานะปานกลางและฐานะดีที่มีใช้นักเรียนเรียนแก่ ผันไปสู่วิทยาลัยเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนตามอัตราตลาด ยุทธวิธีของแนวทางนี้ ก็คือ การรื้อผังประชาชนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วกำหนดผังประชาชนขึ้นใหม่ตามกลุ่มเป้าหมายที่เลือก แต่ผังประชาชนที่ดำรงอยู่ก่อเกิดจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสังคม การรื้อผังประชาชนตามยุทธวิธีนี้จึงขัดต่อโครงสร้างอำนาจ

ทางการเมือง และยากที่จะสำเร็จ เพราะจะถูกคัดค้านจากชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูง

แนวทางที่สอง ได้แก่ การยอมรับฝั่งประชาชนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วใช้มาตรการทางการคลังและการเงินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา โดยพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงฝั่งโรงเรียนเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวทางที่สองมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากกว่าแนวทางแรก ข้อเสนอต่อไปนี้เป็นไปตามแนวทางที่สอง มาตรการทางนโยบายที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 มาตรการ คือ

- (1) นโยบายอัตราค่าเล่าเรียน
- (2) การจัดทุนการศึกษา
- (3) นโยบายงบประมาณ

4.1 นโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลไทยมาเป็นเวลาช้านาน กระนั้นก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และความเป็นธรรมในสังคมเท่านั้น หากยังซ้ำเติมให้สถานการณเลวร้ายลงไปอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ระบบโรงเรียนตามฝั่งประชาชนในปัจจุบันถูกยึดกุมโดยกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ประชาชนที่ด้อยฐานะถูกคัดออกจากระบบโรงเรียน ส่วนที่เล็ดลอดเข้าสู่ระบบโรงเรียนได้ มักจะไม่สามารถไต่บันไดการศึกษาไปสู่ยอดปิรามิดการศึกษาได้ โดยต้องตกบันไดการศึกษาเมื่อเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน ข้อที่พึงพิจารณามีอยู่อย่างน้อย ๓ ประการ

ประการแรก หากรัฐบาลยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา (All for Education) รัฐบาลจะต้องไม่ควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันการศึกษาเอกชน เพื่อส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในภาคการศึกษา แต่การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวเพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอในการดึงดูดเงินลงทุนเข้าสู่ภาคการศึกษา รัฐบาลยึดกุมนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ความแตกต่างของอัตราค่าเล่าเรียนระหว่างสถาบันการศึกษาเอกชนกับสถาบันการศึกษาของรัฐ หากยังมีมากเพียงใด ย่อมทำให้ความต้องการเข้าสถาบันการศึกษาของรัฐยังมีมากเพียงนั้น จนท้ายที่สุดความต้องการดำเนินนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่สมประสงค์ เพราะจะมีการประมูลเพื่อเข้าสถาบันการศึกษาของรัฐด้วยการให้เงินบริจาค ดังนั้น

รัฐบาลจำเป็นต้องละทิ้งนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ เพราะไม่เพียงแต่ไม่เกื้อกูลต่อการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในภาคการศึกษาเท่านั้น หากยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอีกด้วย

ประการที่สอง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำที่ดำเนินมาแต่อดีตมิได้คำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefit) ที่นักเรียนนักศึกษาได้รับจากการศึกษา หากรัฐบาลมีทรัพยากรไม่จำกัด รัฐบาลย่อมอยู่ในฐานะที่จะจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำทุกระดับและทุกประเภทได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีทรัพยากรอันจำกัด การจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจึงทำได้จำกัด กระจายในการจัดการศึกษาของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ การขยายบริการการศึกษาและการเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษาถูกจำกัดตามไปด้วย การเขยิบอัตราค่าเล่าเรียนเป็นหนทางหนึ่งในการผ่อนคลายขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้โดยยึดหลักการที่ว่าผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการการศึกษาของรัฐ จำต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่าย แต่การศึกษามีได้ให้ประโยชน์เฉพาะบุคคลเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์ต่อสังคม (social benefit) ด้วย โดยที่มากน้อยแตกต่างกันไปตามระดับและประเภทของบริการการศึกษา การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนของรัฐบาลจึงควรพิจารณาจากสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลเทียบกับผลประโยชน์ของสังคม อัตราค่าเล่าเรียนควรผันแปรตามสัดส่วนดังกล่าวนี้ หากผลประโยชน์ส่วนบุคคลยังมีมากเพียงใด ก็ควรที่จะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงมากเพียงนั้น ในทางกลับกัน หากผลประโยชน์ที่สังคมได้รับยิ่งสูงมากเพียงใด อัตราค่าเล่าเรียนก็ควรที่จะยิ่งต่ำมากเพียงนั้นหรือไม่มีการเก็บเลย การไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย ย่อมมีนัยว่าประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระในการจัดการศึกษาของรัฐบาล ในกรณีสุดโต่งอีกด้านหนึ่ง การเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing) ย่อมมีนัยว่า ผู้รับบริการการศึกษาเป็นผู้รับภาระรายจ่ายแต่เพียงผู้เดียว โดยที่สังคมมิได้มีส่วนร่วมรับภาระด้วย การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราดังกล่าวนี้ควรจะทำก็ต่อเมื่อการศึกษาในระดับหรือประเภทนั้นมีได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเลยมีจำเพาะแต่ประโยชน์ส่วนบุคคลเท่านั้น

ประการที่สาม การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาลที่ผ่านมามีได้คำนึงถึงฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียน ด้วยเหตุที่คุณภาพของโรงเรียนรัฐบาลแตกต่างกันมาก และโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดครองโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม ในขณะที่เดียวกันประชาชนที่ด้อยฐานะมีโอกาสได้บันไดการศึกษาโดยตลอดรอดฝั่งได้ จึงสมควรที่จะกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามฝั่งประชาชน หากยอมรับหลักการดังกล่าวนี้ อัตราค่าเล่าเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรจะสูงกว่าเขตชานชบกรุงเทพฯ อัตราค่าเล่าเรียนในต่างจังหวัดควรจะต่ำกว่ากรุงเทพฯ อัตราค่าเล่าเรียนในอำเภอเมืองและอำเภอที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจควรจะสูง

กว่าอำเภอที่ห่างไกล ในเขตที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ควรเก็บค่าเล่าเรียนทั้งในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา

ด้วยการผสมผสานหลักการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับกับ หลักการเก็บค่าเล่าเรียนตามผังประชาชน แนวทางในการปฏิบัติก็คือ การศึกษาในระดับที่สูงกว่า ควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์ การศึกษา สายวิชาชีพควรจะเสียค่าเล่าเรียนสูงกว่าสายวิชาการในระดับการศึกษาเดียวกัน

แนวทางปฏิบัติอีกประการหนึ่งก็คือ การยี่ดรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว (government current expenditure per student) เป็นตัวแปรนโยบาย (policy variable) หาก ค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ย่อมมีนัยว่ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนรายจ่าย ในการลงทุน (government capital expenditure)

(1) ในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยประเภทจำกัดจำนวนการรับเข้าควรจะเก็บ ค่าเล่าเรียนไม่น้อยกว่า 100% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว โดยในสาขาวิชาชีพอัตรา ค่าเล่าเรียนควรจะสูงพอที่จะครอบคลุมรายจ่ายในการดำเนินงานกับบางส่วนของรายจ่ายในการ ลงทุน

(2) ในระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ โรงเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรเก็บค่า เล่าเรียนไม่น้อยกว่า 75% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ในเขตที่ด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่เก็บค่าเล่าเรียน

(3) ในระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับไม่เก็บค่าเล่าเรียน

4.2 การจัดสรรทุนการศึกษา

เมื่อรัฐบาลปล่อยให้ค่าเล่าเรียนลอยตัวในสถานศึกษาเอกชน และเขยิบอัตรา ค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล โดยยึดหลักการที่ว่าผู้ได้ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของรัฐบาล จักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายมากขึ้น การดำเนินนโยบายตามแนวทางดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ ประชาชนผู้ยากจนเดือดร้อน ดังนั้นจึงต้องวางระบบในการจัดสรรทุนการศึกษา และโดยที่คนจน และคนเก่งเป็นกลุ่มเป้าหมายตามข้อเสนอนี้ ทุนการศึกษาจึงมุ่งจัดสรรให้แก่คนจนและคนเก่ง การจัดระบบทุนการศึกษาจักต้องดำเนินการก่อนการปรับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

ทุนการศึกษาควรมีจำนวนเงินมากพอที่จะเกื้อกูลให้นักเรียน/นักศึกษา เล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับข้อจำกัดทางการเงิน ทุนการศึกษาควรจะ ครอบคลุมรายการต่อไปนี้

- (1) ค่าเล่าเรียน ทุนการศึกษาจะต้องให้ค่าเล่าเรียนในระดับสูงพอที่จะให้ผู้รับทุนเลือกเข้าสถานศึกษาเอกชนได้
- (2) ค่าครองชีพ ซึ่งรวมค่าอาหารและค่าเดินทาง
- (3) ค่าที่อยู่อาศัย
- (4) ค่าหนังสือและอุปกรณ์การศึกษา
- (5) ค่าเครื่องแต่งกาย
- (6) ค่ารักษาพยาบาล โดยอาจจัดระบบการประกันสุขภาพสำหรับนักเรียน/นักศึกษาที่ได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาล

สำหรับนักเรียน/นักศึกษาที่ยากจน ทุนการศึกษาจักต้องครอบคลุมถึงค่าเสียโอกาสที่เกิดจากการเรียนหนังสือหรืออีกนัยหนึ่ง รายได้อันพึงได้หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะเข้าสู่ระบบโรงเรียน (earnings foregone)

ในการให้ทุนการศึกษารายการต่างๆ ให้จ่ายเป็นตัวเงินเฉพาะค่ารักษาพยาบาลจ่ายเมื่อเจ็บป่วย หรือจ่ายเข้าระบบการประกันสุขภาพ และเฉพาะค่าเล่าเรียนให้จ่ายเป็นคูปองการศึกษา (education voucher) ผู้รับทุนมีเสรีภาพในการเลือกสถาบันการศึกษา โดยไม่ถูกบังคับและไม่ถูกจำกัดให้เลือกเฉพาะสถานศึกษาของรัฐบาล สถาบันการศึกษาที่ได้รับคูปองการศึกษาจากนักเรียนทุนก็จะนำคูปองนั้นเบิกเป็นเงินจากหน่วยงานของรัฐต่อไป เงื่อนไขสำคัญในการนี้ก็คือ สถานศึกษาของรัฐบาลจะปฏิเสธไม่รับนักเรียนทุนของรัฐบาลมิได้ แต่เงื่อนไขนี้ไม่ควรบังคับใช้กับสถานศึกษาเอกชน

4.3 นโยบายงบประมาณ

รัฐบาลจักต้องปรับนโยบายงบประมาณเพื่อเปลี่ยนคุณภาพของโรงเรียน ในด้านหนึ่งรัฐบาลควรผลักดันให้โรงเรียนที่มีคุณภาพขึ้นค่าเล่าเรียนและอุดหนุนเงินบริจาคจากผู้ปกครองประชาชนที่ยึดกุมโรงเรียนที่มีคุณภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม จะได้มีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลควรผันงบประมาณด้านการศึกษาจากเขตที่รุ่งเรืองไปสู่เขตที่ด้อยพัฒนา ด้วยการลดงบดำเนินงานต่อหัวในเขตที่รุ่งเรือง และเพิ่มงบดำเนินงานต่อหัวในเขตด้อยพัฒนา เขตที่ยิ่งด้อยพัฒนามากเพียงใด ควรจะได้รับจัดสรรงบดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น

การจัดสรรงบลงทุนก็ควรยึดหลักการเปลี่ยนคุณภาพของโรงเรียนด้วย สำหรับสถานศึกษาในเขตที่รุ่งเรือง รัฐบาลควรจัดสรรงบลงทุนด้วยอาคารสถานที่เป็นหลัก ส่วนงบลงทุนในด้านครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา ให้ยึดหลักเงินอุดหนุนสมทบ (matching grant) กล่าวคือ

ผู้ปกครองต้องรับภาระรายจ่ายส่วนหนึ่ง โดยรัฐบาลรับภาระส่วนที่เหลือ สัดส่วนการรับภาระขึ้นอยู่กับนโยบายที่กำหนด โดยพิจารณาจากฐานะของผู้ปกครอง โรงเรียนที่ผู้ปกครองฐานะดีสัดส่วนการรับภาระงบประมาณของรัฐบาลจะต่ำ และจะสูงในกรณีกลับกัน

การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้ มิได้มีผลในการเปลี่ยนแปลงคุณภาพระหว่างโรงเรียนรัฐบาลด้วยกันเท่านั้น หากยังเป็นการเปลี่ยนแปลงผังโรงเรียนอย่างสำคัญอีกด้วย โรงเรียนที่อยู่ห่างจากศูนย์อำนาจทางการเมืองแตกต่างกันจะมีความแตกต่างในด้านคุณภาพน้อยลง

5. การมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษา

ความจำกัดด้านทรัพยากรของรัฐบาลก็ดี และความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการก็ดี ทำให้การผูกขาดในการจัดการศึกษาของรัฐบาลไม่เป็นผลดีต่อสังคมโดยรวม สมควรที่จะระดมสรรพกำลังของคนในชาติมาใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ การศึกษายังเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาของสังคมอีกด้วย การดึงสังคมโดยรวมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม มาตรการที่พึงพิจารณามีอยู่อย่างน้อย ๓ ประการคือ

- (1) การส่งเสริมภาคประชาชนในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้
- (2) การส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชนในภาคการศึกษา
- (3) การส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษา

5.1 การส่งเสริมภาคประชาชนในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้

รัฐบาลควรให้ความสนใจในการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน (informal education) มากขึ้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่อยู่นอกระบบโรงเรียน ในข้อเท็จจริงประชาชนมีการพัฒนากระบวนการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา เพื่อแก้ปัญหาที่เผชิญในชีวิตประจำวัน ผลของการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่ความจำกัดและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนต่างท้องถิ่นมิได้เรียนรู้ภูมิปัญญาของกันและกัน และไม่มีโอกาสแลกเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

ขอเพียงรัฐบาลไม่ดูถูกภูมิปัญญาท้องถิ่น รวบรวมและเผยแพร่ความรู้ที่เกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดวางระบบเพื่อเชื่อมโยงประชาชนต่างท้องถิ่นเพื่อให้มีโอกาสแลกเปลี่ยนภูมิปัญญาระหว่างกัน และมีโอกาสเรียนรู้การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของกันและกัน รวมตลอดจนจัดวางระบบเพื่อส่งเสริมส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน แต่ทั้งนี้ต้องมีการ

เปลี่ยนแปลงความคิดภายในภาครัฐบาลว่า การจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่องค์กรประชาชนเป็นเรื่องที่สามารถทำได้

5.2 การส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจเอกชนในภาคการศึกษา

รัฐบาลจำเป็นต้องลงมือกับกระบวนทัศน์ที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่า รัฐบาลต้องผูกขาดในการจัดการศึกษา หากกระบวนทัศน์พื้นฐานนี้ยังไม่เปลี่ยนแปลง การปรับเปลี่ยนบทบาทระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในการจัดการศึกษาเป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลเลิกผูกขาดในการจัดการศึกษา แม้แต่ในการศึกษาภาคบังคับ

การเลิกผูกขาดในการจัดการศึกษาต้องดำเนินควบคู่กับการหยุดขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะนัยสำคัญของการศึกษาภาคบังคับก็คือ เป็นการศึกษาประเภทหรือระดับที่ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างเหลือล้น จนรัฐบาลยอมรับภาระรายจ่ายทั้งหมด โดยไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน ด้วยเหตุที่การศึกษาภาคบังคับมีนัยดังกล่าวนี้อย่างยิ่ง ภาคธุรกิจเอกชนจึงยากที่จะเข้าไปประกอบการในการศึกษาภาคบังคับได้ การขยายการศึกษาภาคบังคับในที่สุดแล้วย่อมมีผลลดทอนบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการจัดการศึกษา

แต่การขยายการศึกษาภาคบังคับอาจไม่กระทบต่อบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนก็เป็นได้ หากรัฐบาลให้หลักประกันว่ารัฐบาลจะไม่ใช่ผู้ผลิตบริการการศึกษาภาคบังคับแต่เพียงผู้เดียว การให้หลักประกันเช่นนี้กระทำได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรบริการการศึกษาภาคบังคับ แทนที่รัฐบาลจะผลิตบริการการศึกษาชนิดให้เปล่าแก่ประชาชน ก็จัดสรรคูปองการศึกษาให้แทน โดยที่ประชาชนมีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนอย่างเต็มที่ เมื่อประชาชนเลือกเข้าโรงเรียนใดก็ชำระค่าเล่าเรียนด้วยคูปองการศึกษา โรงเรียนเมื่อได้รับคูปองการศึกษาก็นำไปขึ้นเงินจากหน่วยงานของรัฐ กระนั้นก็ตามมูลค่าของคูปองการศึกษาจะเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดภาคธุรกิจเอกชนให้เข้าไปลงทุนในภาคการศึกษา หากคูปองการศึกษามีมูลค่าต่ำเกินไป จนขาดทุนหรือได้ผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุนก็จะมีธุรกิจเอกชนเข้าไปลงทุน

ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะต้องกำหนดและลดบทบาทในการจัดการศึกษาเท่านั้น หากยังต้องเลิกควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนอีกด้วย เพราะการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนทำให้อัตราผลตอบแทนในการลงทุนในภาคการศึกษาต่ำเกินกว่าที่จะจูงใจให้มีการลงทุน อีกทั้งการควบคุมก็หาประสิทธิภาพผลไม่ ฌ ระดับอัตราค่าเล่าเรียนที่ควบคุม ซึ่งต่ำกว่าอัตราตลาดย่อมมีอุปสงค์ส่วนเกิน (excess demand) จึงมีผู้เสนอซื้อด้วยการจ่ายเงินบริจาดหรือเงินกินเปล่า การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวเป็นการเพิ่มสิ่งจูงใจในการลงทุน กลุ่มคนที่เดือดร้อนจากแนวนโยบายดังกล่าวนี้ก็คือ กลุ่มคนผู้ยากจน หากรัฐบาลจัดระบบทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน ความเดือดร้อนดังกล่าวนี้ก็บรรเทาเบาบางลง

แทนที่รัฐบาลจะควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน ควรจะหันไปควบคุมคุณภาพของการบริการการศึกษา ด้วยการกำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ และกำกับตรวจสอบมิให้ผู้ประกอบการเอกชนเอาัดเอาเปรียบนักเรียนในด้านต่างๆ

รัฐบาลจะมีมาตรการส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาคู่ไปกับการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมต่างๆก็อาจทำได้แต่ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการผลิตบริการการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการส่งเสริมการตั้งสถานศึกษาในส่วนภูมิภาค มาตรการที่ใช้ในการส่งเสริมการลงทุนประกอบด้วยสิ่งจูงใจด้านภาษีอากร ดังเช่นการกำหนดระยะเวลาปลอดภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax holiday) และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีการนำเข้าครุภัณฑ์และอุปกรณ์การศึกษา นอกจากนี้ ยังอาจช่วยจัดสรรปัจจัยการผลิตราคาถูกลง ดังเช่นการให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อจัดตั้งสถานศึกษาและการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ในการนี้รัฐบาลอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนต้องรับนักเรียนกลุ่มเป้าหมายของรัฐบาล

5.3 การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเพิ่มการใช้จ่ายด้านการศึกษา

(ก) ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษา

การใช้จ่ายในภาคการศึกษามีได้มีเฉพาะแต่รายจ่ายในการผลิตบริการการศึกษา หากยังมีรายจ่ายในการรับบริการการศึกษาด้วย ประชาชนที่รู้ซึ่งในคุณค่าของการศึกษาย่อมยินดีใช้จ่ายเงินด้านการศึกษาสำหรับลูกหลาน การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจคุณประโยชน์ของการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ ขณะเดียวกันก็ควรที่จะใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือในการบรรเทาภาระรายจ่ายของประชาชน ตามปกติรายจ่ายด้านการศึกษาของบุตรธิดาสามารถนำค่าใช้จ่ายไปหักออกจากเงินได้พึงประเมิน ก่อนที่จะคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประมวลรัษฎากรในปัจจุบัน อนุญาตให้หักค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาสำหรับบุตรธิดาได้เพียงคนละ 2,000 บาท โดยหักลดหย่อนได้เพียง 3 คนสำหรับบุตรธิดาที่เกิดหลังปี 2522 บทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดแต่ปี 2525 บัดนี้เวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ ความไม่เหมาะสมของค่าลดหย่อนปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน ไม่เพียงแต่ค่าลดหย่อนจะต่ำเกินไปเท่านั้น หากยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงอีกด้วย เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนลอยตัว และเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาจะต้องปรับตามสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไป จึงจะเป็นการสมควรไม่เพียงแต่ต้องปรับค่าลดหย่อนให้สอดคล้องกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเท่านั้น หากยังควรที่จะใช้ค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ประชาชนใช้จ่ายด้านการศึกษาดัง

การจำกัดจำนวนบุตรธิดาที่หักค่าลดหย่อนตามประมวลรัษฎากรได้นั้นมีนัยว่า รัฐบาลใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเครื่องมือในการลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ประชาชนมิได้มีข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์เกี่ยวกับประมวลรัษฎากร จะมีประชาชนสักกี่คนที่เปิดอ่านประมวลรัษฎากรก่อนที่จะตัดสินใจมีบุตร ภาษีอากรมิใช่เครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการควบคุมจำนวนประชากร การจำกัดจำนวนบุตรธิดาที่หักค่าลดหย่อนตามประมวลรัษฎากรได้นั้นจึงมีผลในการลงโทษผู้มีเงินได้ที่มีบุตรมาก ซึ่งมีได้มีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับโครงสร้างภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

การปรับค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นมิได้เป็นประโยชน์แก่คนจน เพราะผู้ที่ยากจนจริงๆ ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้อยู่แล้ว ประโยชน์ตกแก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง หากค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาสูงมากพอที่จะลดชั้นเงินได้ (income class) ภาวะภาษีเงินได้จะลดลงไปเป็นอันมาก เพราะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า ชั้นเงินได้ยิ่งสูงมากเพียงใด อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (marginal tax rate) จะยิ่งสูงมากเพียงนั้น ในกรณีเช่นนี้ การเพิ่มค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีเงินได้สูงมากกว่าผู้ที่มีเงินได้ต่ำ กระนั้นก็ตาม มีเหตุผลสนับสนุนให้ปรับค่าลดหย่อนเพื่อการศึกษาให้สอดคล้องกับรายจ่ายจริงอย่างน้อยที่สุดเพื่อผ่อนคลายภาระของชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) อันเป็นกลุ่มคนที่เสียประโยชน์จากการปฏิรูปการศึกษาตามข้อเสนอนี้ เพราะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงขึ้น แต่มิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เช่น คนจน

(ข) การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนา (R&D)

ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ภาคเอกชนมีบทบาทไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาครัฐบาล ในกรณีทั่วไปมีบทบาทมากกว่าภาครัฐบาลในการพัฒนาเทคโนโลยีเสียด้วยซ้ำ การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเพิ่มรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนานับเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ ในปัจจุบันรัฐบาลได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน อาทิเช่น การอนุญาตให้หักรายจ่ายด้านการวิจัยและการพัฒนาเกินกว่ารายจ่ายจริง เพื่อลดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคล การคิดค่าเสื่อมราคาในอัตราเร่ง (accelerated depreciation) สำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ในการวิจัยและการพัฒนา รวมถึงลดจนการลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรอุตสาหกรรม คอมพิวเตอร์และชิ้นส่วน เครื่องมือวัดและทดสอบ และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ยังจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำสำหรับการวิจัยและการพัฒนาอีกด้วย

กระนั้นก็ตาม รายละเอียดการวิจัยและการพัฒนาในภาคธุรกิจเอกชนยังมีอยู่น้อยมาก สมควรที่รัฐบาลจะทบทวนมาตรการทั้งปวง และกำหนดกรอบมาตรการชุดใหม่เพื่อให้มีความรอบด้านและมีสิ่งจูงใจมากกว่าเดิม

ในขณะที่รัฐบาลมีมาตรการในการส่งเสริมการใช้จ่ายในการวิจัยและการพัฒนาในภาคธุรกิจเอกชน รัฐบาลต้องไม่ลืมภาคประชาชน และให้การส่งเสริมไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน

(ค) เงินบริจาคเพื่อการศึกษา

การระดมเงินบริจาคเพื่อการศึกษาเป็นหนทางหนึ่งในการผ่อนคลายข้อจำกัดทางการเงิน รัฐบาลพึงดำเนินการทั้งปวงเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนเพื่อให้มีการบริจาคเงินเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันก็ใช้ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้มีการบริจาคเพื่อการศึกษา

ในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประมวลรัษฎากรมาตรา 47(7)(ก) มีบทบัญญัติอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนสำหรับเงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินที่หักค่าลดหย่อนอื่นๆแล้ว การหักค่าลดหย่อนรายการนี้มีได้จําแนกเงินบริจาคการศึกษาออกจากเงินบริจาคด้านสาธารณสุข ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การบริจาคเงินให้แก่สถานศึกษาเอกชน จะนำมาหักค่าลดหย่อนเพื่อบรรเทาภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไม่ได้

ในกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคล ประมวลรัษฎากรมาตรา 65 ตี (3) มีบทบัญญัติว่าเงินบริจาคเพื่อสาธารณกุศล เพื่อสาธารณประโยชน์ และเพื่อการศึกษา สามารถนำไปลดหย่อนภาระภาษีได้ โดยหักได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ แต่ทั้งนี้การบริจาคเงินแก่สถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนจะนำมาหักค่าลดหย่อนภาระภาษีมิได้

หากรัฐบาลยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งมวลในการจัดการศึกษาก็ต้องปฏิบัติต่อภาคเอกชนเสมอด้วยภาครัฐบาล ระบบราชการจักต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติในขั้นรากฐาน โดยปฏิบัติต่อเงินบริจาคสถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนเสมอด้วยหน่วยงานของรัฐ ในเบื้องต้นจักต้องยินยอมให้เอกชนจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการศึกษาตามนัยแห่งประมวลรัษฎากรเช่นนี้แล้ว ก็เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร โดยกำหนดบทบัญญัติว่าเฉพาะเงินบริจาคที่ให้แก่มูลนิธิเท่านั้นที่ได้รับลดหย่อนภาระภาษี เงินที่บริจาคแก่สถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนโดยตรงจะมีได้รับลดหย่อน ทั้งนี้เพื่ออุดช่องโหว่ในการหลบเลี่ยงภาษี

นอกเหนือจากการปฏิบัติต่อภาคเอกชนเสมอด้วยภาครัฐบาลในกรณีเงินบริจาคเพื่อการศึกษาแล้ว อัตราค่าลดหย่อนก็เป็นมาตรการทางนโยบายที่พึงพิจารณาการเพิ่มอัตรา

ค่าลดหย่อนทั้งในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล จะช่วยเพิ่มการบริจาคเงินเพื่อการศึกษาได้ไม่น้อยไม่

6. กองทุนประชาศึกษา

กองทุนประชาศึกษาจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการศึกษา กองทุนนี้มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ด้าน ด้านหนึ่งเพื่อจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับคนเก่งและคนจน อีกด้านหนึ่งเพื่อจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในภาคประชาชน

รูปแบบการจัดองค์การของกองทุนเป็นเรื่องที่ต้องไตร่ตรอง ระหว่างระบบการกระจายอำนาจกับระบบการรวมศูนย์อำนาจ ในช่วงเวลาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็ง กองทุนอาจบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนประชาศึกษาในส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการฯ เป็นผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น

กองทุนประชาศึกษามีโครงสร้างทางการเงินที่มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นเงินทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินทุนจ่ายขาด เงินทุนคงยอดเงินต้นจะชำระเงินต้นไว้ และนำเฉพาะดอกเบี๋ยไปใช้จ่าย ส่วนเงินทุนจ่ายขาดมีจำต้องชำระเงินต้น รัฐบาลต้องผูกพันในการจัดสรรงบประมาณให้กองทุนประชาศึกษา โดยให้กองทุนฯสะสมเงินทุนคงยอดเงินต้นจำนวนมากพอที่จะให้ดอกเบี๋ยพอเพียงแก่การดำเนินการในท้ายที่สุด ต่อจากนั้นก็มิจำต้องจัดสรรงบประมาณรายปี แต่ต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นครั้งคราว เพื่อให้กองทุนฯ มีเงินทุนคงยอดเงินต้นจำนวนมากพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ

คณะกรรมการกองทุนประชาศึกษาประจำท้องถิ่นมีหน้าที่คัดเลือกนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนในท้องถิ่นเพื่อให้ทุนการศึกษา ในกรณีนักเรียนเก่ง อาจกำหนดเป้าหมายให้คัดเลือกนักเรียนเก่งที่สุด 5% แรกของจำนวนนักเรียนทุกชั้นปีในทุกอำเภอเพื่อให้ทุนการศึกษา สัดส่วนนักเรียนเก่งที่ให้ทุนการศึกษาในชั้นแรกขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินของกองทุนฯ โดยจะเขยิบเพิ่มขึ้นเมื่อกองทุนฯ มีเงินทุนเพิ่มขึ้น ในกรณีนักเรียนยากจน ให้คัดจากครอบครัวที่มีรายได้อยู่ใต้เส้นความยากจน (poverty line) เมื่อฐานะการเงินของกองทุนฯ ยังไม่ดี อาจต้องกดเส้นความยากจนลง แล้วจึงเขยิบขึ้นสู่ระดับที่เป็นจริงในภายหลัง

ในระยะแรก หากมีข้อจำกัดทางการเงิน ให้จำกัดจำนวนจังหวัดในการปฏิบัติการ โดยเลือกจัดสรรทุนการศึกษาแก่นักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนในจังหวัดที่ยากจนที่สุด 5-10 จังหวัดแรก ต่อเมื่อข้อจำกัดทางการเงินผ่อนคลายลงจึงขยายจำนวนจังหวัดที่ปฏิบัติการจนครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร

นักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษา ทั้งนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจน จะได้รับแจกคู่มือการศึกษา นักเรียนเหล่านี้มีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียนในระดับหนึ่ง โรงเรียนที่

นักเรียนทุนเหล่านี้เลือกเข้า เมื่อได้รับคูปองการศึกษาก็นำไปเบิกเงินจากกองทุนฯ ทั้งนี้ไม่จำกัดว่า ต้องเป็นโรงเรียนรัฐบาล

การจัดสรรทุนการศึกษาผ่านกองทุนประชาศึกษามีผลในการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณ เพราะเป็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่นักเรียน แทนที่จะเป็นการจัดสรรงบประมาณแก่โรงเรียน โรงเรียนจะได้รับงบประมาณก็ต่อเมื่อนักเรียนทุนของกองทุนประชาศึกษาเลือกเข้าเรียน

ด้วยยุทธวิธีการขึ้นค่าเล่าเรียนในกลุ่มโรงเรียนที่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งระดมเงินบริจาคจากประชาชนกลุ่มนี้ รัฐบาลสามารถลดงบประมาณที่จัดสรรให้แก่โรงเรียนกลุ่มนี้ได้ โดยพยายามให้พึ่งพิงตนเองทางการเงินมากขึ้น งบประมาณที่จัดสรรให้แก่กองทุนประชาศึกษาส่วนหนึ่งเป็นงบประมาณที่ผันจากกลุ่มโรงเรียนที่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมนี้เอง

กองทุนประชาศึกษามีได้มีหน้าที่ในการจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่เด็กนักเรียนกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น หากยังมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาระบบการเรียนรู้อีกด้วย ดังนั้นจึงต้องสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและองค์กรประชาชน

7. ความลงท้าย

บทความนี้เสนอให้เลือกนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนเป็นกลุ่มเป้าหมายในการจัดการศึกษาของรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาฝั่งประชาชนในระบบโรงเรียนแล้ว ปรากฏว่าโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่มีฐานะทั้งทางเศรษฐกิจและ/หรือสังคม การเปลี่ยนแปลงฝั่งประชาชนโดยขับกลุ่มคนเหล่านี้ออกไปจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ เพื่อให้เด็กนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนเข้ามาแทนที่เป็นเรื่องยากยิ่ง บทความนี้จึงเสนอยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงฝั่งโรงเรียนแทนการเปลี่ยนแปลงฝั่งประชาชน

ยุทธวิธีสำคัญตามข้อเสนอในบทความนี้ก็คือ การใช้มาตรการทางการคลังและการเงินเพื่อให้กลุ่มคนที่มีฐานะรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการการศึกษาของรัฐบาลเพิ่มขึ้น โดยที่กลุ่มคนที่ด้อยฐานะรับภาระน้อยลง

ด้วยการปรับค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐบาลตามผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับและตามฝั่งประชาชน โดยโรงเรียนในกรุงเทพฯ เขตในเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าโรงเรียนในต่างจังหวัด และไม่เก็บค่าเล่าเรียนในเขตด้อยพัฒนา พร้อมทั้งส่งเสริมให้ดูดซับเงินบริจาคจากประชาชนที่มีฐานะ โรงเรียนที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้มากขึ้น ซึ่งก็ถือฤกษ์ต่อการผันงบประมาณไปสู่โรงเรียนในเขตด้อยพัฒนา การเกลี้ยคุณภาพของโรงเรียนทำได้ด้วยการลดงบประมาณต่อหัวในเขตที่พัฒนาแล้วและเพิ่มงบดำเนินงานต่อหัวในเขตด้อยพัฒนา

พร้อมกันนั้นก็จัดตั้งกองทุนประชาศึกษา เพื่อจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจน และเพื่อส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในภาคประชาชน

บทความนี้ยังได้เสนอให้ใช้มาตรการทางการคลังและการเงินในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของภาครัฐบาลในการทำหน้าทีนี้

การเปลี่ยนแปลงการจัดการการศึกษาตามข้อเสนอนี้ จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 7 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนจะมีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น การปลดปล่อยพันธนาการ การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนที่ดี และการส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาก็ดี เกื้อกูลต่อการมีบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน การส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เกื้อกูลต่อการมีบทบาทของภาคประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมของสังคมทั้งหมดในการจัดการศึกษา การแบ่งบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน จะค่อยๆเปลี่ยนแปลงหลักการในขั้นพื้นฐาน แทนที่จะมีการแบ่งงานกันทำตามระดับและประเภทของบริการการศึกษา หลักการที่แปรเปลี่ยนไปก็คือ การยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักในการแบ่งงานกันทำ โดยรัฐบาลผันทรัพยากรไปสู่กลุ่มคนจนและกลุ่มคนเก่งเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การศึกษานอกระบบโรงเรียน (informal education) จะมีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการผันทรัพยากรไปในการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของประชาชน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของกองทุนประชาศึกษาและขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรของคณะกรรมการกองทุนประชาศึกษา รวมถึงลดจนการสร้างเครือข่ายองค์กรประชาชน

ประการที่สาม ระบบการศึกษามีความเป็นธรรมมากขึ้น เนื่องจากประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต้องรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ และตามผังประชาชนในระบบโรงเรียน ตลอดจนการดูดซับเงินบริจาคจากประชาชนกลุ่มนี้ ส่วนประชาชนที่ด้อยฐานะจะรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาน้อยลง เนื่องจากมีการลดหรือไม่เก็บค่าเล่าเรียนในเขตด้อยพัฒนานอกจากนี้ การเกลี้ยคุณภาพด้วยการผันงบประมาณจากเขตที่พัฒนาแล้วไปสู่เขตด้อยพัฒนา ก็ช่วยสร้างความเป็นธรรมในระบบการศึกษาเพิ่มขึ้น

ประการที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษามีมากขึ้น เนื่องจากมีมาตรการทางนโยบายในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ทั้งนี้ด้วยการจัดตั้งกองทุนการศึกษาและจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจนในทุกอำเภอและทุกระดับการศึกษา ข้อเสนอนี้มีผลในการเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการจัดสรรงบประมาณการศึกษาในขั้นรากฐาน แต่เดิมรัฐบาลจัดบริการการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือราคาถูกแก่ประชาชน ในระดับการศึกษาภาคบังคับ ประชาชนที่ยากจนได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาล แต่ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้นไปประโยชน์ตกแก่กลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้เป็นประโยชน์แก่คนจน และมีได้ช่วยให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา หากแต่มีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่กลุ่มคนที่มีฐานะในสังคม การให้ทุนการศึกษาเป็นการให้เงินอุดหนุนที่แจ้งชัด (explicit subsidy) แก่กลุ่มเป้าหมาย การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายดังกล่าวนี้จึงมีผลในการแปรเปลี่ยนการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงมาเป็นการให้เงินอุดหนุนที่แจ้งชัด โดยที่คนจนได้ประโยชน์มากขึ้น แม้จะยังไม่สามารถลดการให้บริการแก่กลุ่มคนที่มีฐานะ แต่กลุ่มคนเหล่านี้ต้องรับภาระรายจ่ายมากขึ้นจากการขึ้นค่าเล่าเรียนและจากการจ่ายเงินอุดหนุน

ประการที่ห้า ข้อเสนอนี้มีผลกระทบต่อการเงินของโรงเรียน โรงเรียนที่สามารถปรับอัตราค่าเล่าเรียนและดูดซับเงินบริจาคจะมีทรัพยากรทางการเงินเพิ่มขึ้น โรงเรียนเหล่านี้อยู่ในกรุงเทพฯ และตัวจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ส่วนโรงเรียนในเขตด้อยพัฒนาจะมีทรัพยากรน้อยลง เนื่องจากไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียน หากรัฐบาลผันงบประมาณการศึกษาจากเขตที่เจริญแล้วไปสู่เขตด้อยพัฒนาตามข้อเสนอนี้ ปัญหานี้ก็จะบรรเทาเบาบางและหมดไปได้ ยิ่งรัฐบาลทุ่มงบประมาณสู่เขตด้อยพัฒนามากกว่าแนวโน้มปกติก็จะช่วยเกื้อคุณภาพของโรงเรียนได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่หก ประสิทธิภาพภายในระบบการศึกษาน่าจะดีขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการระดมทรัพยากรมาสู่ภาคการศึกษามากขึ้น ซึ่งเกื้อกูลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการแข่งขันที่มีมากขึ้นภายในระบบการศึกษา การส่งเสริมการลงทุนในภาคการศึกษาจะทำให้โรงเรียนเอกชนเข้ามาแข่งขันกับโรงเรียนรัฐบาลมากขึ้น มิใช่ต้องกล่าวถึงการแข่งขันระหว่างโรงเรียนเอกชนและโรงเรียนรัฐบาลด้วยตนเอง การให้เสรีภาพในการเลือกแต่นักเรียนทุนของกองทุนการศึกษาโดยอาศัยระบบคูปองการศึกษา ก่อให้เกิดแรงกดดันที่โรงเรียนจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิต

ประการที่เจ็ด ชนชั้นกลางระดับล่าง (lower middle class) เป็นกลุ่มคนที่เผชิญความเดือดร้อนจากข้อเสนอนี้ เพราะต้องจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราสูงขึ้น โดยที่มีได้อยู่ในข่ายที่จะได้รับทุนการศึกษา หากกองทุนประชาศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณมากพอ อาจพิจารณาขยายการจัดสรรทุนการศึกษาแก่ชนชั้นกลางระดับล่างต่อไปในอนาคต แต่ในระยะแรกเริ่มซึ่งอาจยาวนานนับทศวรรษ ชนกลุ่มนี้จะได้รับผลกระทบในทางลบ อย่างไรก็ตามการให้สินเชื่อการศึกษาอัตราดอกเบี้ยต่ำดังที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อาจช่วยบรรเทาความเดือดร้อนได้บางส่วน

ข้อเสนอในเอกสารนี้ มิได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระหลักสูตร และกระบวนการเรียนรู้ มิใช่เพราะเรื่องเหล่านี้ไม่สำคัญ หากแต่เป็นเพราะอยู่นอกขอบเขตข้อเสนอ อย่างไรก็ตามผลกระทบด้านต่างๆที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาตามข้อเสนอจะเป็นจริงก็ต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางนโยบายตามข้อเสนอในทุกด้านการปรับนโยบายเพียงบางด้าน โดยปราศจากมาตรการเสริมในด้านอื่น แทนที่จะเป็นผลดี อาจก่อผลเสียอย่างมหันต์ อาทิเช่น การปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนลอยตัวและการขึ้นค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล โดยมีได้จัดระบบการให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนยากจน ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนกลุ่มที่ด้อยฐานะ อีกทั้งซ้ำเติมปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา และปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม หรือการให้ทุนการศึกษาแก่คนจนโดยจำนวนเงินที่ให้ไม่เพียงพอ ย่อมทำให้คนจนไม่สามารถเล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพได้

หัวใจของข้อเสนอในเอกสารนี้ นอกจากการใช้มาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน และนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการจัดตั้งกองทุนประชาศึกษา การบริหารและการจัดองค์การของกองทุนนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของข้อเสนอตามเอกสารนี้

ทางเลือกในการจัดการศึกษา สำหรับอนาคตของประเทศไทย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยจัดการประชุมวิชาการประจำปี 2534 เรื่อง "Educational Options for the Future of Thailand" โดยมีบทความหลักที่นำเสนอต่อที่ประชุมรวม 4 เรื่อง คือ *Behrman and Schneider (1991)*, *Myers and Sussangkarn (1991)*, *Sopchokchai (1991)* และ *Sussangkarn (1991)* ผลการวิจัยซึ่งนำเสนอต่อที่ประชุมวิชาการครั้งนี้ ส่วนหนึ่งใช้ในการเตรียมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

บทความเรื่องนี้เป็นบันทึกการอภิปรายวิจารณ์งานวิชาการทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้

ผมได้อ่านบทความทั้ง 4 เรื่องที่ใช้ประกอบการประชุมในเช้าวันนี้ ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ผมรู้สึกชื่นชมคุณภาพของงาน แต่ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ทวนกระแส มีบางสิ่งบางอย่างที่ผมรู้สึกผิดหวัง

เมื่อพิจารณางานวิชาการทั้งหมดที่เสนอในการประชุมปีนี้ ผมเห็นว่ามียุทธศาสตร์ที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในการประชุมปีนี้ ไม่มีบทความเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่วิเคราะห์และศึกษามิติทางการเมืองของการพัฒนาการศึกษา

ประการที่สอง การวิเคราะห์ระบบการศึกษาและการเสนอแนะนโยบายการพัฒนาการศึกษาเป็นการวิเคราะห์และการเสนอแนะชนิดแยกส่วน โดยมองการศึกษาแยกต่างหากจากกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎร ไม่มีความพยายามที่จะเชื่อมโยงมิติด้านการศึกษาเข้ากับมิติด้านอื่นๆของคุณภาพชีวิต

หมายเหตุ บทความเรื่องนี้ปรับปรุงจากบันทึกการอภิปรายในการประชุมทางวิชาการประจำปี 2534 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เรื่อง "Educational Options for the Future of Thailand" ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน พัทยา ระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม 2534

ผมคิดว่า บทความทั้ง 4 เรื่องที่เสนอในการประชุมเข้าวันนี้ ให้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับระบบการศึกษาไทยอย่างน้อย 2 ข้อ

- (1) ความล้มเหลวของระบบการศึกษาในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (2) ความมีเหตุมีผลของราษฎร

1. ความล้มเหลวของระบบการศึกษาในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการลงทุนด้านการศึกษาของประเทศด้อยพัฒนา *Behrman and Schneider (1991)* พบว่า ในปี 2508 อัตราการเข้าเรียน (Enrolment Ratio) ในระดับชั้นการศึกษาต่างๆในประเทศไทย อยู่ในระดับใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศที่มีลำดับชั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงกัน แต่เพียงช่วงเวลา 20 ปีเศษต่อมา การลงทุนด้านการศึกษาของไทยเริ่มล้าหลังประเทศอื่นๆในกลุ่มเดียวกัน ในปี 2530 อัตราการเข้าเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาต่ำกว่ากลุ่ม Middle - income Countries

ผลการศึกษาของ Charles N. Myers และ ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ ให้ภาพในทำนองเดียวกัน นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ประมาณครึ่งหนึ่งมิได้เรียนต่อในชั้นมัธยมศึกษา (*Myers and Sussangkarn 1991*) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดเป้าหมายว่าจะพยายามขยายการจัดการศึกษาจนอัตราการเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาเพิ่มเป็น 73% ในปี 2539

อัตราการเข้าเรียนชั้นมัธยมศึกษา (Enrolment Ratio) (อันได้แก่ อัตราส่วนระหว่างจำนวนนักเรียนชั้นมัธยมศึกษากับประชากรวัย 12-17 ปี) ในขณะนี้ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของเกาหลีใต้ เมื่อเกาหลีใต้มี per capita GNP เท่ากับไทยขณะนี้ มีหน้าซ้ำยังต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของศรีลังกา ทั้งที่ศรีลังกา มี per capita GNP เพียง 1 ใน 3 ของไทย

ความล้มเหลวของระบบการศึกษาในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงเวลา 20 - 30 ปี ที่ผ่านมามีได้มีเฉพาะในเชิงปริมาณเท่านั้น หากทว่ายังมีปัญหาในเชิงคุณภาพอีกด้วย

ประการแรก ความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษา ซึ่งเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงอภิปรายกันมากในยุคการปฏิรูปการศึกษาปี 2517 - 2518 ยังคงเป็นปัญหาที่มีได้รับการเยียวยาแก้ไขเท่าที่ควร

ประการที่สอง คุณภาพของบริการการศึกษาแตกต่างกันมากระหว่างโรงเรียนในเมืองกับโรงเรียนในชนบท และระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพฯกับโรงเรียนในต่างจังหวัด หรือแม้แต่ในกรุงเทพฯเองก็มีความแตกต่างของคุณภาพบริการการศึกษาอย่างมาก

เหตุใดระบบการศึกษาจึงมิได้พัฒนาไปในระดับเดียวกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ

ประการแรก ชนชั้นนำทางอำนาจของไทย (Power Elite) ให้ความสนใจกับกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (Catching-up Process) มากเกินไป ความต้องการที่จะไล่กวดประเทศที่เหนือกว่าเราในทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันก็วิงหนีประเทศที่ด้อยกว่าเรา ทำให้รัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) ด้วยการใช้จ่ายมาตรการลดราคาค่าเกษตร เพื่อให้ค่าจ้างแรงงานมีราคาถูกลง และมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม ระบบเศรษฐกิจไทยเปรียบเสมือนรถด่วนที่อยู่ในกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ และเพื่อให้กระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมาย จำเป็นที่รถด่วนขบวนนี้จะต้องไม่บรรทุกผู้คนมากเกินไป ดังนั้น จึงมีการคัดคนเพื่อขึ้นรถด่วน เฉพาะกลุ่มชนที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่ได้รับเลือกให้โดยสารรถด่วนขบวนนี้ โดยที่มีราษฎรจำนวนมากถูกกีดกันมิให้ขึ้นรถด่วน

ผลของการเข้าสู่ Catching - up Process ทำให้ราษฎรจำนวนมากถูกทอดทิ้งให้เผชิญชะตากรรมทางเศรษฐกิจแต่เดี๋ยวดาย ประชาชนจำนวนมากต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด โดยปราศจากการเหลียวแลเท่าที่ควรจากรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ สำหรับประชาชนกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ยากจน การศึกษาเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย และมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่ประชาชนกลุ่มนี้ไม่สามารถบริโภคหรือลงทุนด้านการศึกษาได้ effective demand ที่มีต่อการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาจึงมีไม่มากเท่าที่ควร

ประการที่สอง โครงสร้างอำนาจ (Power Structure) ที่มีการกระจุกตัว ทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย (People Participation) การกระจุกตัวของอำนาจทำให้มีการกระจุกตัวของบริการการศึกษา บริการการศึกษากระจุกอยู่ในกรุงเทพฯ และเขตเมือง ในศูนย์กลางแห่งอำนาจ บริการการศึกษาจะมีคุณภาพสูง แต่สำหรับประชาชนที่อยู่ห่างจากศูนย์กลางแห่งอำนาจยิ่งมากเพียงใด คุณภาพของบริการการศึกษาก็จะยิ่งเลวลงมากเพียงนั้น การกระจุกตัวของอำนาจจึงเป็นต้นตอของปัญหาความไม่เสมอภาคของโอกาสการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ประการที่สาม กระบวนการจัดสรรงบประมาณดังที่เป็นอยู่ ประกอบกับโครงสร้างอำนาจที่มีการกระจุกตัวทำให้มีการแย่งชิงทรัพยากรของภาครัฐบาล เพื่อประโยชน์ของ power elite มากกว่าที่จะใช้ไปในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎร ผลที่เกิดขึ้นก็คือ มีการใช้จ่ายด้านการทหารมากเกินไป และมีการใช้จ่ายด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขน้อยเกินไป ประเด็นดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดใน Human Development Report 1991 ของ UNDP และปรากฏอย่างชัดเจนในการศึกษาวิจัยด้านการทหารของ IMF

ประการที่สี่ รัฐบาลควบคุมระบบการศึกษามากเกินไป จนเอกชนมิได้มีบทบาทเท่าที่ควรในภาคการศึกษา การลงทุนในการผลิตบริการการศึกษาของเอกชนถูกจำกัดโดยนโยบายมาตรการ และกฎระเบียบต่างๆ ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาระบบการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพถูกจำกัดด้วยทรัพยากรของรัฐ

2. ความมีเหตุผลของราษฎร

ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีการถกเถียงมาเป็นเวลาช้านานว่า ชาวนาไทยมีพฤติกรรมที่สมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationality) หรือไม่ ชาวนาไทยสนองตอบต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจหรือไม่ ผลการศึกษาจำนวนมากพบว่า ชาวนาไทยมีพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล

ในวงวิชาการสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มีสำนักความคิดที่สอนให้เราเคารพความคิดเห็นของประชาชน และเชื่อในความมีเหตุผลของราษฎร

บทความของคุณอรพินท์ สฟโชคชัย ที่เสนอในที่ประชุมการสัมมนานี้คือชาวสารที่สำคัญประการหนึ่งว่า ราษฎรมีการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล (Sopchokchai 1991) ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและมีความต้องการที่จะให้ลูกหลานมีการศึกษาสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ความต้องการดังกล่าวนี้ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจ และถูกจำกัดด้วยนโยบายของรัฐ

ในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมา (2531 - 2534) มีวิาทะเกี่ยวกับการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ผู้ที่ต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับมีความต้องการเพิ่มพูนคุณภาพของแรงงาน เพื่อเกื้อกูลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่ดังที่ ดร. ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ชี้ให้เห็น ถึงเราจะบังคับให้ราษฎรเรียนหนังสือต่อไปอีก 3 ปี โดยอัตราการเรียนรู้ชั้นมัธยมศึกษาเท่ากับ 100% แต่คุณภาพด้านการศึกษาของแรงงานหาได้แปรเปลี่ยนอย่างสำคัญไม่ ในปี 2543 แรงงานมากกว่า 70% จะมีการศึกษาเพียงระดับประถมหรือต่ำกว่า

แต่เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ที่ต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับมีข้อสมมติแอบแฝงว่า ประชาชนไม่มีการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล ประชาชนไม่รู้ซึ่งถึงประโยชน์ของการศึกษา ดังนั้นจึงต้องบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือ บทความของ Myers and Sussangkarn (1991) เตือนให้เรามีความระมัดระวังทัศนคติดังกล่าวนี้ เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า เหตุใดราษฎรจึงเลือกที่จะไม่เรียนต่อชั้นมัธยมศึกษา ผลการศึกษาในเรื่องนี้ให้ข้อสรุปค่อนข้างตรงกันว่า อัตราผลตอบแทน (Rate of Return) จากการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นค่อนข้างต่ำ ในบางกรณีพบว่าต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ด้วยซ้ำไป การเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นโดยไม่สามารถเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และไม่สามารถเรียนต่อระดับอุดมศึกษา

เป็นการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนต่ำ ดังนั้น การที่ราษฎรจำนวนมากตัดสินใจมิให้ลูกหลานเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น จึงเป็นการตัดสินใจที่มีเหตุมีผล

การขยายบริการการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพเป็นเรื่องดี แต่มิใช่ด้วยการบังคับ รัฐจักต้องหันกลับมาพิจารณาเนื้อหาและคุณภาพบริการการศึกษาว่าตรงต่อประเด็นในการแก้ปัญหาชีวิตและสังคมของประชาชนหรือไม่

3. ข้อเสนอแนะ

บทความที่เสนอในการประชุมปีนี้ให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายมากมาย ผมขอหยิบยกบางประเด็นเพื่อการอภิปราย

ประเด็นแรก การศึกษามีใช้มรรคที่จะใช้เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผล ดังเช่นการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่การศึกษาเป็นมรรคและผลในตัวของมันเอง การพัฒนาการศึกษาไม่ควรจะพิจารณาแยกต่างหากจากกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอื่นๆของราษฎร ยุทธศาสตร์การพัฒนาศึกษาจักต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพชีวิต

ประเด็นที่สอง การส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาเท่าที่ผ่านมา การลงทุนของเอกชน (Private Investment) ในภาคการศึกษาค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน และมีกฎระเบียบที่จำกัดการริเริ่มของเอกชน ผลที่ตามมาคือ อัตราผลตอบแทนการลงทุน (Rate of Return) ในอุตสาหกรรมบริการการศึกษาค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่นๆ ด้วยเหตุดังนั้น การลงทุนของเอกชนในภาคการศึกษาจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การเกิดและการเติบโตของโรงเรียนราษฎรระดับมัธยมศึกษาสายสามัญเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่ค่อยได้เห็นในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา แนวทางเสรีนิยม (liberalization) และการลดการกำกับและการลดการควบคุม (deregulation) น่าจะต้องนำมาใช้กับการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจะเริ่มในกรุงเทพฯและเขตเมืองใหญ่ เพื่อส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการผลิตบริการการศึกษา มิฉะนั้นการขยายการจัดการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จะไม่สามารถทำได้มากเท่าที่ควร

รัฐบาลจักต้องค่อยๆถอนตัวและลดบทบาทในการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯและเขตเมืองใหญ่ เพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทแทน ทั้งนี้เพื่อที่จะผันทรัพยากรของรัฐไปในการจัดการศึกษาในชนบทมากขึ้น โดยที่ในขณะเดียวกันจักต้องมีนโยบายให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนผู้ยากจนด้วย

ประเด็นที่สาม คุปองการศึกษา

ข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษา (Education Voucher) ปรากฏครั้งแรกใน Friedman (1957) และต่อมายกยอความโดย Peacock and Wiseman (1964), Blaug (1985) และ Bradford and Shaviro (1999) รั้งสวรรค์ ฐานะพรพันธุ์ (2514 ; 2517) นำแนวความคิดดังกล่าวนี้มาเผยแพร่ในประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นว่า ข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษาถือคุณให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการสำคัญของข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษาอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการจ่ายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา (Education Subsidy) จากเงินอุดหนุนผู้ผลิต (Producer Subsidy) มาเป็นเงินอุดหนุนผู้บริโภค (Consumer Subsidy) เด็กในวัยเรียนจะได้รับคูปองการศึกษาจากรัฐ แล้วใช้คูปองดังกล่าวนี้ในการชำระค่าเล่าเรียน โดยมีเสรีภาพในการเลือกโรงเรียน โรงเรียนเมื่อได้รับคูปองจากนักเรียน ก็นำคูปองนั้นไปขึ้นเงินจากรัฐบาล

รัฐบาลจะให้คูปองการศึกษาสำหรับระดับและประเภทการศึกษาใด และมูลค่าของคูปองการศึกษาจะเต็มตามต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนที่โรงเรียนเรียกเก็บหรือไม่ เป็นประเด็นทางนโยบายที่รัฐบาลต้องตัดสินใจ

ข้อเสนอว่าด้วยคูปองการศึกษามีข้อดีในการให้หลักประกันเกี่ยวกับเสรีภาพในการเลือกของนักเรียนและผู้ปกครอง อีกทั้งส่งเสริมการแข่งขันระหว่างโรงเรียนของรัฐกับโรงเรียนเอกชน กระนั้นก็ตาม มีข้อพึงพิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก การให้เงินอุดหนุนการศึกษามีควรแยกต่างหากจากโครงการสวัสดิการด้านอื่นๆ สำหรับกลุ่มประชาชนที่ยากจน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จักต้องผนวกและประสานนโยบายเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านต่างๆของประชาชนที่ยากจนเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการ

ประการที่สอง หากต้องการแก้ปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนแก่นักเรียนในชนบทและนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจน ในกรณีเช่นนี้ ปริมาณเงินอุดหนุนการศึกษาควรจะมีมากพอที่จะครอบคลุมไม่เฉพาะแต่ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาเท่านั้น หากยังควรที่จะต้องครอบคลุมถึงรายได้อันพึงได้หากออกสู่ตลาดแรงงานแทนที่จะอยู่ในระบบโรงเรียน (foregone earnings) ด้วย

ประเด็นที่สี่ การเน้นการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ (Non - formal Education) มากกว่าการศึกษาแบบเป็นทางการ (Formal Education)

ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลไทยให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาอย่างเป็นทางการ จนละเลยการจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งที่ราษฎรส่วนใหญ่อยู่นอกระบบโรงเรียน ในกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ราษฎรจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงนี้อย่างมีความสุขได้ การศึกษา

นอกระบบโรงเรียนจะช่วยแก้กฏการปรับตัวของราษฎรดังกล่าวนี้ การจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการควรครอบคลุมถึงการดั้งห้องสมุดสาธารณะ พิพิธภัณฑ์ และสนามกีฬาด้วย

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

"การประถมศึกษาและการมัธยมศึกษากับเงินกินเปล่า"
วิทยาสารปริทัศน์ ฉบับที่ 27 (5 กุมภาพันธ์ 2514)
 ตีพิมพ์ซ้ำใน *รังสรรค์ ณะพรพันธุ์* (2518 : 136 - 151)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

"การคลังของการประถมศึกษาและมัธยมศึกษา"
ปาจารย์สาร ฉบับที่ 27 (เมษายน - มิถุนายน 2517)
 ตีพิมพ์ซ้ำใน *รังสรรค์ ณะพรพันธุ์* (2518 : 152 - 227)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ทัศนะทางการศึกษา
 สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2518

ข. ภาษาอังกฤษ

Behrman, Jere R. and Ryan Schneider.

"Thai Schooling Investment in an International Perspective".
 In *TDRI* (1991).

Blaug, Mark.

"Education Vouchers : It All Depends on What You Mean".
 In J. LeGrand and R. Robinson (eds.),
Economics of Privatisation (London : Weidenfeld and Nicolson, 1985),
 pp. 160 - 176.

Bradford, David F. and Daniel N. Shaviro,

"The Economics of Vouchers"
 NBER Working Paper No. 7092, National Bureau of Economic Research
 (April 1999).

Friedman, Milton.

"The Role of Government in Education,"

Capitalism and Freedom (Chicago : The University of Chicago Press, 1957).

Myers, Charles N. and Chalongphob Sussangkarn,

"Education and Economic Development : Issues and Options for Policy and Reform".

In *TDRI (1991)*.

Peacock, Alan T. and Jack Wiseman,

Education for Democrats

London : Institute of Economic Affairs, 1964.

Sopchokchai, Orapin.

"Three More Years in School : Parents' Opinions and Problems".

In *TDRI (1991)*.

Sussangkarn, Chalongphob.

"Education, Labour Markets, and Economic Development : Policy Simulations".

In *TDRI (1991)*.

Thailand Development Research Institute.

"Educational Options for the Future of Thailand."

TDRI 1991 Year-end Conference, December 14-15, 1991.

Ambassador City Jomtien, Chon Buri, Thailand.

บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา

สังคมโลกกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยที่ความเร็วในการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยมิได้ยิ่งหย่อนกว่ากันมากนัก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมของรัฐบาลไทย ทำให้สังคมไทยเชื่อมสัมพันธ์กับสังคมโลกอย่างแน่นแฟ้น ในขณะที่กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกดำเนินไปอย่างรวดเร็วนี้เอง ภาคการศึกษาของไทยกลับปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ระบบการศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนสนองความต้องการของสังคมเศรษฐกิจ การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชา กำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงมากขึ้น ในประการสำคัญ ระบบการศึกษาไม่เพียงแต่ไม่สามารถฝึกอบรมให้เยาวชน 'คิดเป็น' เท่านั้น หากยังทำลายความคิดเชิงสร้างสรรค์ของเด็กและเยาวชนอีกด้วย

ณ บัดนี้ กลุ่มคนผู้มีฐานะร่ำรวย หรือแม้แต่ชนชั้นกลางที่มีฐานะดี พวกนี้ส่งลูกหลานไปศึกษาต่างประเทศ มิเพียงเพื่อให้สามารถปรับตัวต่อกระแสโลกาภิวัตน์เท่านั้น หากยังเป็นเพราะเชื่อว่า ระบบโรงเรียนในอารยประเทศสามารถสร้าง 'ความเป็นมนุษย์' และความคิดเชิงสร้างสรรค์ได้ดีกว่าระบบโรงเรียนของไทย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ทั่วทั้งที่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมชนิดที่มีการวางแผนจากส่วนกลางได้ดำเนินมากกว่าสามทศวรรษ แต่เหตุใดกระแสการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศ แทนที่จะชะลอตัวลงกลับขยายตัวมากขึ้น แต่เดิมการส่งนักเรียนทุนส่วนบุคคลไปศึกษาต่างประเทศจำกัดเฉพาะชนชั้นสูง บัดนี้ขยายสู่ชนชั้นกลางส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงกว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาได้สร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจแก่ชนชั้นกลางเป็นอันมาก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความด้อยพัฒนาของระบบการศึกษาของไทยเอง

ณ บัดนี้ สมควรที่ผู้รับผิดชอบนโยบายการศึกษาของชาติจักต้องหาคำตอบให้ได้ว่า เหตุใดคนไทยจึงไม่ไว้วางใจและดูแลระบบโรงเรียนของไทย จะมีก็แต่คนไทยที่ขาดกำลังทางเศรษฐกิจเท่านั้นที่จำทนระบบโรงเรียนของไทย

คำตอบส่วนหนึ่งของคำถามพื้นฐานข้างต้นนี้อยู่ที่การกำหนดบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน

ในอดีตที่ผ่านมา ภาครัฐบาลมีฐานะเป็นผู้ผลิตบริการการศึกษารายใหญ่ อีกทั้งยังมีบทบาทในการควบคุมและกำกับภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาด้วย การควบคุมและกำกับดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างเข้มงวด เพราะภาครัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงศึกษาธิการมีความไม่ไว้วางใจต่อผู้ประกอบการโรงเรียนราษฎร์ ถึงจะไม่ถึงขั้นกล่าวหาผู้ประกอบการเหล่านั้นว่าเป็นนายทุนหน้าเลือด แต่ก็ไม่ต้องทำให้มีการค้าหากำไรจากการจัดการศึกษา

การควบคุมและกำกับภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษามีตั้งแต่การควบคุมการจดทะเบียนโรงเรียนราษฎร์ การควบคุมคุณภาพของบริการการศึกษา การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียน รวมถึงลดจรรยาบรรณการผลิตแบบเรียน การควบคุมและกำกับอย่างเข้มงวดนี้เองยังผลให้ภาคเอกชนไม่มีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากเท่าที่ควร การลงทุนในการประกอบการโรงเรียนเอกชนมีน้อยกว่าระดับอันเหมาะสม (Optimal Investment) ผลที่ตามมาก็คือ บริการการศึกษาในระบบโรงเรียนของไทยอ่อนด้อยทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

เมื่อกว่าสามทศวรรษที่แล้ว ภาคเอกชนยังไม่เติบโตใหญ่กล้าแข็ง ย่อมมีเหตุผลอันสมควรที่จะสนับสนุนให้ภาครัฐบาลครอบงำการผลิตบริการการศึกษา แต่บัดนี้เศรษฐกิจภาคเอกชนแข็งแกร่งกว่าภาครัฐบาลเป็นอันมาก ไม่เฉพาะในด้านการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ เท่านั้น หากยังสามารถดูดซับกำลังคนที่ทรงสมรรถภาพทางปัญญาและก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมากกว่าภาครัฐบาลอีกด้วย ในประการสำคัญ ภาคเอกชนสามารถปรับตัวได้คล่องแคล่วในการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ภาครัฐบาลกลับล่าช้าลงในทุกๆ ด้าน ในสภาวะการณ์ดังที่เป็นอยู่ การจำกัดบทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาดังที่เป็นมาย่อมเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสม กาลเวลาได้พิสูจน์แล้วว่า ความไร้ประสิทธิภาพของภาครัฐบาลทำให้ระบบโรงเรียนของไทยไม่สามารถผลิตบริการการศึกษาได้อย่างพอเพียงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จนกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในปัจจุบัน

บัดนี้ถึงเวลาที่จะทบทวนบทบาทในการจัดการศึกษาระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนเสียใหม่ โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมา ภาคเอกชนได้ประโยชน์จากการผลิตบริการการศึกษาราคาถูกของภาครัฐบาล เพราะภาคเอกชนมีส่วนว่าจ้างกำลังคนทีผลิตโดยภาครัฐบาล โดยที่สัดส่วนการจ้างงานของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา เมื่อบริการการศึกษามีราคาถูก นายจ้างย่อมสามารถเสนอค่าจ้างหรือเงินเดือนในอัตราที่ต่ำลงได้ เมื่อภาคเอกชนเติบโตใหญ่ถึงปานนี้ และเคยได้รับประโยชน์จากการผลิตบริการการศึกษาของภาครัฐบาล จึงสมควรที่จะให้ภาคเอกชนแบกรับภาระการผลิตเพิ่มขึ้น

แต่การที่ภาคเอกชนจะมีบทบาทในระบบโรงเรียนในฐานะผู้ผลิตเพิ่มขึ้นได้ รัฐบาลจักต้องผ่อนคลายการควบคุมและการกำกับลง การปลดปล่อยพันธนาการในด้านระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ (Deregulation) เป็นขั้นตอนอันจำเป็นในการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน

หน้าที่ในการควบคุมการผลิตบริการการศึกษาของภาครัฐบาลคงไว้เฉพาะแต่การพิจารณาจัดทะเบียนโรงเรียน/วิทยาลัยเอกชน และการกำหนดมาตรฐานคุณภาพขั้นต่ำ ดังเช่นเกณฑ์เรื่องพื้นที่ จำนวน นักเรียนต่อห้อง อัตราส่วนระหว่างจำนวนครูกับจำนวนนักเรียน และเกณฑ์คุณวุฒิของครู เป็นต้น หากโรงเรียน/วิทยาลัยเอกชนใดเข้าเกณฑ์เหล่านี้แล้ว ก็ต้องรับจดทะเบียนโดยอัตโนมัติ เมื่อพ้นไปจากข้อกำหนดขั้นต่ำดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงต้องปล่อยให้ผู้ประกอบการโรงเรียน/วิทยาลัยเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการ เสรีภาพดังกล่าวนี้ครอบคลุมไปถึงเสรีภาพในการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรเองด้วย

การที่รัฐบาลเข้าไปกำหนดและควบคุมหลักสูตรอย่างเข้มงวด ในด้านหนึ่งทำให้ระบบโรงเรียนของไทยไม่สามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้าราชการตามไม่ทันการเปลี่ยนแปลงทั้งในสังคมไทยและสังคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรับตัวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ในอีกด้านหนึ่งมีผลในการทำลายความคิดสร้างสรรค์ในโรงเรียน/วิทยาลัยเอกชน ด้วยเหตุนี้เอง บริการการศึกษาในระบบโรงเรียนของไทยจึงขาดความหลากหลาย ลักษณะอันหลากหลายของบริการการศึกษาเป็นคุณลักษณะที่จำเป็นในสังคมที่กระแสการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างเชื่องช้า การให้เสรีภาพแก่เอกชนในการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรจะช่วยให้บริการการศึกษามีลักษณะหลากหลายได้ เพราะเอกชนมีสำนึกที่จะสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลง และมีความคล่องตัวในการปรับตัวมากกว่าระบบราชการ

นโยบายการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนจกต้องยกเลิกไปโดยสมบูรณ์ เพราะการควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดปัญหาการเก็บเงินกินเปล่าเท่านั้น หากยังทำให้การลงทุนของเอกชนในการผลิตบริการการศึกษามีน้อยกว่าที่ควรอีกด้วย หากต้องการให้เอกชนเข้ามาลงทุนในระบบโรงเรียนมากขึ้น ก็ต้องยอมให้เอกชนแสวงหากำไรจากการประกอบการ การควบคุมอัตราค่าเล่าเรียนอย่างเข้มงวดจนผู้ประกอบการไม่สามารถหากำไรได้ ในด้านหนึ่งย่อมก่อให้เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังเช่นการเก็บเงินกินเปล่า ในอีกด้านหนึ่งทำให้คุณภาพโรงเรียนเอกชนโดยทั่วไปต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การป้องกันการค้ากำไรเกินควรมีโอกาสกระทำได้ด้วยการควบคุมราคา หากแต่ต้องเสริมส่งให้มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (Perfect Competition) พลังการแข่งขันในตลาดจะลดทอนกำไรส่วนเกิน (Excess Profit) ของผู้ประกอบการได้ การปลดปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนเลื่อนไหวตามกลไกตลาด ไม่เพียงแต่ช่วยขจัดปัญหาเงินกินเปล่าโดยปริยายเท่านั้น หากยังทำให้ปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาที่ผลิตโดยภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอีกด้วย

การควบคุมการผลิตแบบเรียนจกต้องยุติลง นโยบายการควบคุมการผลิตแบบเรียนก่อเกิดเมื่อหลายทศวรรษที่แล้ว ในขณะที่สำนักพิมพ์เอกชนยังอ่อนแอ แต่บัดนี้แบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการมิได้มีคุณภาพโดดเด่นไปกว่าแบบเรียนสำนักพิมพ์เอกชน

เนื่องเพราะกลุ่มคนที่เป็นผู้แต่งแบบเรียนเป็นกลุ่มคนชุดเดียวกัน มีหน้าซ้ำยังมีแนวโน้มที่สำนักพิมพ์เอกชนสามารถว่าจ้างผู้ทรงคุณวุฒิที่เหนือชั้นกว่า เนื่องจากสามารถจ่ายเงินสมนาคุณที่ให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่า แทนที่กระทรวงศึกษาธิการจะควบคุมการผลิตแบบเรียนอย่างเข้มงวดดังปางก่อน จะต้องพยายามส่งเสริมให้มีการผลิตแบบเรียนโดยเสรี พลังการแข่งขันในตลาดจะขับเคลื่อนให้คุณภาพของแบบเรียนดีขึ้น โดยที่ราคาลดลงในระยะยาว ในอนาคตเมื่อสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเติบโตใหญ่กล้าแข็ง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยอาจก้าวเข้าไปผลิตแบบเรียนดังเช่นที่เป็นอยู่ในอารยประเทศ กระทรวงศึกษาธิการจักต้องปรับตัวโดยการลดบทบาทในการผลิตแบบเรียน ในเมื่อสำนักพิมพ์เอกชนและสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยในอนาคตสามารถทำหน้าที่นี้ได้ แทนที่กระทรวงศึกษาธิการจะผลิตแบบเรียนพ่นๆ ดังที่มีอยู่ในตลาด กระทรวงศึกษาธิการควรจะหันเข็มไปในด้านการพัฒนาแบบเรียนที่มีนวัตกรรมทางการศึกษา เพื่อเป็นแบบอย่างแก่ภาคเอกชน การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่เหมาะสมแก่กาลสมัยเท่านั้น หากทว่ายังช่วยขจัดเหลือบในกรมวิชาการที่หากินและหาเศษหาเลยกับกระบวนการควบคุมการผลิตแบบเรียนอีกโสดหนึ่งด้วย

การปรับนโยบายการศึกษาไปสู่แนวทางเสรีนิยมดังกล่าวข้างต้นนี้ จักต้องดำเนินการควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงนโยบายเงินอุดหนุนการศึกษา รวมตลอดจนการจัดการศึกษาของภาครัฐบาลด้วย

ในปัจจุบัน รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาในลักษณะที่แตกต่าง 2 ลักษณะ ลักษณะแรกเป็นเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้ผลิต (Producer Subsidy) โดยจ่ายให้โรงเรียนเอกชนที่ไม่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินเพื่อธำรงคุณภาพของบริการการศึกษาชั้นต่ำระดับหนึ่ง ลักษณะที่สองเป็นเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ผู้บริโภค (Consumer Subsidy) หากแต่เป็นเงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง (Implicit Subsidy) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย นักเรียนนักศึกษาที่ได้รับบริการจากรัฐบาลจึงมีสภาพเสมือนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพราะไม่ต้องจ่ายค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนตัวเฉลี่ย

เงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชนควรจะให้ต่อไปอีกหรือไม่ เป็นเรื่องซึ่งโต้เถียงกันได้ แต่นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจักต้องปรับเปลี่ยนไป โดยให้ผู้รับบริการการศึกษาในระดับสูงขึ้นไปมีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น การให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝงโดยไม่คำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจมิใช่ในนโยบายที่เหมาะสม นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐก็ดี และนักเรียนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนรัฐบาลที่มีชื่อเสียงและคุณภาพดีก็ดี ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม การเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในสถานศึกษาเหล่านี้จึงมีสภาพเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ซึ่งมิจำเป็นต้องได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล การดำเนินนโยบายเงินอุดหนุน

ในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการซ้ำเติมปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ เงินอุดหนุนการศึกษาในอนาคตควรจะหันเข็มไปสู่กลุ่มนักเรียนที่ยากจนเป็นสำคัญ

นโยบายการส่งเสริมบทบาทการผลิตของภาคเอกชนในระบบโรงเรียนจักต้องดำเนินควบคู่กับการปรับบทบาทของภาครัฐบาล โรงเรียนรัฐบาลควรจะให้บริการแก่นักเรียนเพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนักเรียนยากจน และกลุ่มนักเรียนเรียนดี โดยผลักดันนักเรียนจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูงที่ไม่มีผลการเรียนอันดีเด่นไปสู่โรงเรียนเอกชน การที่รัฐควรจะอุ้มชูนักเรียนยากจนก็ด้วยเหตุผลความเป็นธรรมในสังคม ส่วนนักเรียนเรียนดีนั้นจำเป็นต้องพัฒนาเป็นมันสมอง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบบสติปัญญาของชาติ

การทบทวนบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน เพราะกว่าจะปรากฏผลกินเวลาอีกยาวนาน

วิวาทะว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ

วิวาทะว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) ซึ่งเริ่มต้นเมื่อกว่าสามทศวรรษที่แล้ว เมื่อนายพอล กูดแมน (Paul Goodman) เขียนหนังสือเรื่อง *Compulsory Miseducation* (1961) กลับมาเป็นประเด็นแห่งการโต้เถียงอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทยในวงเวลาประมาณครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อมีความพยายามที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี จนในที่สุดกลายเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

ความต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับโดยพื้นฐานแล้วเป็นความต้องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนองภาคธุรกิจเอกชน ตามเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวนี้ การศึกษามีสภาพเสมือนหนึ่ง ‘ทุนมนุษย์’ (Human Capital) อันเป็นมรดกที่จะนำมาซึ่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในบั้นปลาย

เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ที่ผ่านมา ผู้อำนวยการฝ่ายการพัฒนาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้ออกมาตอกย้ำเศรษฐศาสตร์ข้างต้นนี้ด้วยการกล่าวว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีนั้นไม่เป็นการเพียงพอหากรัฐบาลไม่ทุ่มการลงทุนในการจัดการมัธยมศึกษา รวมตลอดจนการชักจูงให้นักเรียนที่จบประถมศึกษาศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกฝังความสนใจในการศึกษาคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์แล้ว การขาดแคลนนักวิทยาศาสตร์จะกลายเป็นปัญหารุนแรงเสียยิ่งกว่าการขาดแคลนวิศวกรในอนาคต (*The Nation*, February 15, 1995)

นโยบายการศึกษาภาคบังคับมีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก การบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือเป็นการลดรอบเสรีภาพในการเลือกของประชากรชาวยุโรป บิดามารดาหรือผู้ปกครอง หากมิได้ดำเนินการให้บุตรธิดาหรือผู้อยู่ใต้การปกครองรับการศึกษาภาคบังคับย่อมมีความผิดตามกฎหมาย

ประการที่สอง เมื่อรัฐบาลกำหนดการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลย่อมมีพันธะที่จะต้องจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดให้เปล่า

เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับ ข้อโต้แย้งมีอยู่ไม่มากนัก เพราะการที่ประชาชนอ่านหนังสือออก เขียนหนังสือได้ และคิดเลขเป็น นับเป็นประโยชน์อย่างมหาศาลแก่สังคม ทั้งในด้านการปกครองประเทศและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เนื่องเพราะการประถมศึกษามิได้สอนแต่หนังสือเท่านั้น หากยังปลูกฝังระบบคุณค่าพื้นฐานบางประการด้วย ไม่เพียงแต่อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการจัดการประถมศึกษา (Social Rate of Return) จะอยู่ในระดับสูงเท่านั้น หากทว่าอัตราผลตอบแทนที่ตกแก่ปัจเจกบุคคล (Private Rate of Return) ก็อยู่ในระดับสูงด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า ผู้รู้หนังสือโดยเฉลี่ยแล้วมีกระแสเงินได้ (Earnings Profile) มากกว่าผู้ไม่รู้หนังสือ

แต่การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 เป็น 9 ปี กลับก่อให้เกิดวิฤตอย่างสำคัญ ข้อโต้แย้งที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นที่กระทรวงศึกษาธิการจัดอยู่ในเวลานี้ ไม่ถือเป็นการเพิ่มพูน 'ทุนมนุษย์' กระทรวงศึกษาธิการอยู่ภายใต้แรงกดดันที่จะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมโลกและสังคมไทย ผลที่ตามมาก็คือ อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกบุคคลได้รับจากการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นอยู่ในระดับต่ำมาก การศึกษาระดับนี้มิได้มีส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มพูนรายได้ ด้วยเหตุดังนี้เอง ประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท จึงไม่นิยมที่จะให้บุตรหลานศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา เพราะมองไม่เห็นอนันตสงส์ที่จะได้รับจากการศึกษาระดับนี้

ประการที่สอง เยาวชนที่จบประถมศึกษากำลังย่างก้าวเข้าสู่วัยทำงาน ไม่เฉพาะแต่การเป็นแรงงานในครัวเรือน หากทว่ายังเป็นแรงงานรับจ้างนอกครัวเรือนอีกด้วย การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี จึงทำให้เยาวชนเหล่านี้สูญเสียเงินได้อันพึงได้จากการถูกบังคับให้เรียนหนังสือ (Earnings Foregone) เงินได้ที่ต้องสูญเสียไปดังกล่าวนี้มีความสำคัญสำหรับครัวเรือนที่ยากจน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประชาชนจำนวนมากในชนบทมิได้ส่งลูกหลานศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มิใช่เพราะเหตุว่า ประชาชนเหล่านั้นไม่รู้ซึ่งถึงประโยชน์ของการศึกษา ตรงกันข้าม การตัดสินใจดังกล่าวกลับเป็นประพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล (Rational Behaviour) เพราะประชาชนตระหนักดีว่า การลงทุนศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นไม่เพียงแต่จะให้ประโยชน์ไม่คุ้มแล้ว หากยังต้องสูญเสียเงินได้อันพึงได้อีกด้วย ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ การดันทุรังขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี นอกจากจะเป็นการลดทอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชนแล้ว ยังสามารถสร้างทุกข์เข็ญแก่ประชาชนที่ยากจนอย่างมหันต์ได้อีกด้วย

แต่ที่จริงแล้ว การผลิตกำลังคนเพื่อสนองตอบการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน มิใช่จำกัดแต่โดยการขยายการศึกษาในระบบโรงเรียนเท่านั้น การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Education) สามารถเป็นกลไกสำคัญในเรื่องนี้ได้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยค้นพบข้อเท็จจริงเมื่อหลายปีที่ผ่านมาว่า การขยายการศึกษาภาคบังคับไม่ทันการณ์ต่อการแก้ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่มีทักษะและช่างฝีมือ การฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทักษะและฝีมือของกำลังคนที่มีงานทำอยู่แล้ว (On-the-Job Training) เป็นยุทธวิธีที่ทรงประสิทธิภาพและแก้ปัญหาตรงจุดมากกว่า

การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นในปัจจุบันเป็นเพียงทางผ่านไปสู่อันดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และไปสู่อุดมศึกษาในที่สุด สำหรับผู้ซึ่งไม่สามารถได้เข้าไปสู่อันดับอุดมศึกษา การศึกษาในลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ ดังเช่นระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ย่อมไม่สามารถให้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจแก่ผู้เรียนได้ หากต้องการให้เยาวชนอยู่ในระบบโรงเรียนในช่วงเวลาอันยาวนานมากขึ้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาให้รับใช้ชีวิตและเพิ่มพูน ‘ทุนมนุษย์’ มากขึ้น หากสามารถปรับเปลี่ยนการผลิตบริการการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ได้ ก็ไม่มีเหตุที่จะต้องบังคับประชาชน เพราะถ้าการศึกษาต่อให้ประโยชน์คุ้มค่า ประชาชนจะเป็นฝ่ายตัดสินใจศึกษาต่อเอง โดยไม่ต้องมีการบังคับ ทุกวันนี้ที่ประชาชนจำนวนมากไม่ศึกษาต่อเมื่อจบประถมศึกษา นอกเหนือจากปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือน ก็เป็นเพราะเหตุว่า การศึกษาต่อให้ประโยชน์ไม่คุ้มค่านั้นเอง

แต่การปรับเปลี่ยนการจัดการศึกษาเพื่อรับใช้ชีวิตและเพิ่มพูน ‘ทุนมนุษย์’ มากขึ้นนั้น จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานของนโยบายการศึกษา ในอดีตที่เป็นมาภาครัฐบาลกุมบทบาทสำคัญในการผลิตบริการการศึกษา อีกทั้งควบคุมและกำกับบทบาทของภาคเอกชนอย่างเข้มงวด นโยบายเช่นนี้อาจดูเหมาะสมในยุคสมัยที่ภาคเอกชนยังล่าหลัง แต่ในปัจจุบันที่ภาคเอกชนเติบโตใหญ่แข็งแกร่งและสามารถดูดซับกำลังคนที่ทรงความรู้ความสามารถ การที่รัฐบาลยังคงครอบงำและควบคุมภาคการศึกษาอย่างเข้มงวดต่อไปย่อมเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสม และแต่ที่จริงแล้ว ความจำกัดของทรัพยากรทำให้รัฐบาลมีอำนาจฐานะผู้ผลิตบริการการศึกษารายใหญ่อีกต่อไปได้

ในเมื่อการศึกษากลายเป็นกลไกในการผลิตกำลังคนเพื่อสนองตอบภาคธุรกิจเอกชน ก็ควรที่จะส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น และมีส่วนแบกรับภาระรายจ่ายมากขึ้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลไม่สามารถล่วงรู้ความต้องการกำลังคนของภาคธุรกิจเอกชนได้ดีไปกว่าภาคธุรกิจเอกชนเอง อีกทั้งรัฐบาลก็ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเชื่องช้ายิ่ง นอกจากนี้ ภาคธุรกิจเอกชนเป็นฝ่ายได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาราคาถูกที่ผลิตโดยภาครัฐบาลมาเป็นเวลาช้านาน บัดนี้ถึงเวลาที่จะต้องมีส่วนรับภาระการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น แต่การที่ภาคธุรกิจเอกชนจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นได้ เงื่อนไข

ไขเบื้องต้น ก็คือ จะต้องไม่ขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะการศึกษาภาคบังคับมีนัยว่า รัฐบาลจักต้องเป็นผู้ผลิตชนิดให้เปล่า ซึ่งก็จะกลายเป็นทำนบกีดขวางการขยายบทบาทของภาคธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องลดการควบคุมและกำกับภาคการศึกษา อีกทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการนี้

เมื่อมีการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตกำลังคนเช่นนี้แล้ว รัฐบาลควรทุ่มทรัพยากรไปในการจัดการศึกษาเพื่อภาคประชาชน โดยเน้นการจัดการศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ขณะเดียวกันก็จัดสรรเงินอุดหนุนการศึกษาแก่ประชาชนที่ยากจน เพื่อให้สามารถศึกษาต่อในระดับสูงกว่าประถมศึกษาได้ การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี โดยเป็นการศึกษาชนิดให้เปล่านั้น ไม่เพียงแต่จะเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมเท่านั้น หากยังไม่เพียงพออีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ค่าเล่าเรียนมิใช่ต้นทุนสำคัญในการศึกษาต่อ ค่าครองชีพและรายได้อันพึงได้จากการทำงานแทนการเรียนต่อ (Earnings Foregone) เป็นต้นทุนที่สำคัญยิ่งกว่า เงินอุดหนุนการศึกษาสำหรับประชาชนที่ยากจนจึงต้องมีจำนวนมากพอ ไม่เฉพาะแต่การชำระค่าเล่าเรียน หากยังต้องครอบคลุมค่าครองชีพและค่าเสียโอกาสในการทำงานด้วย

การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี เป็นนโยบายที่รัฐบาลพึงทบทวนประเด็นที่ต้องทบทวนมิได้มีเฉพาะแต่เนื้อหาสาระในการเรียนการสอน แต่ครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาทของภาครัฐบาลกับภาคธุรกิจเอกชน และการกำหนดนโยบายเงินอุดหนุนการศึกษา หากปราศจากการทบทวนประเด็นเหล่านี้ นโยบายการขยายการศึกษาภาคบังคับดังที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะเป็นการลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชนเท่านั้น หากยังสร้างทุกข์เชิงอุปสรรคแก่ประชาชนที่ยากจนโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

การผลิตแบบเรียนบนเส้นทางเสรีนิยม

จนถึงวันที่ผมเขียนบทความเรื่องนี้ ลูกของผมยังได้แบบเรียนไม่ครบ ทั้งๆที่เปิดภาคการศึกษามาเป็นเวลากว่าหนึ่งเดือนแล้ว รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับบ่งบอกว่าการขาดแคลนแบบเรียนในปีนี้เป็นปัญหารุนแรงมากเป็นพิเศษ

การพิมพ์แบบเรียนไม่ทันใช้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกปี ปัญหามีมากเป็นพิเศษสำหรับแบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนจะมีปัญหาที่รุนแรงก็เฉพาะในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรการศึกษา

ปัญหาการพิมพ์แบบเรียนไม่ทันใช้มีพื้นฐานมาจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ ความสำเร็จประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของระบบราชการ อีกด้านหนึ่งได้แก่นโยบายการควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชน

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในการผลิตแบบเรียนวิชาบังคับทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาด้วยตนเอง นโยบายเช่นนี้มีขึ้นนโยบายที่ผิด เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ติดตามความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในวงวิชาการ ความผิดพลาดอยู่ที่การให้อำนาจผูกขาดแก่องค์การค้ำครุสภาในการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ โดยที่องค์การดังกล่าวไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สามารถรองรับภารกิจที่นับวันมีแต่จะขยายตัวมากขึ้น

องค์การค้ำครุสภามีหน้าที่จัดพิมพ์แบบเรียนกระทรวงศึกษาธิการ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งเป็นแบบเรียนที่หน่วยงานในกระทรวงศึกษาฯ สั่งให้พิมพ์ โดยจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ภาระหนักอยู่ที่การจัดพิมพ์แบบเรียนให้แก่สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ ประเภทที่สองเป็นแบบเรียนที่จัดจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป

ความล่าช้าในการจัดพิมพ์แบบเรียนส่วนหนึ่งเป็นความผิดของกระทรวงศึกษาธิการ อีกส่วนหนึ่งเป็นความผิดขององค์การค้ำครุสภา ความผิดของกระทรวงศึกษาธิการอยู่ที่ความไม่สามารถแจ้งยอดจำนวนพิมพ์แก่องค์การค้ำครุสภาให้ทันกาลได้ ปัญหานี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ความไม่แน่นอนของงบประมาณการพิมพ์ที่แต่ละหน่วยงานได้รับทำให้กระทรวงศึกษาธิการไม่กล้าแจ้งยอดการพิมพ์ล่วงหน้า ซึ่งทำให้องค์การค้ำครุสภาไม่สามารถวางแผนการพิมพ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการพิมพ์แบบเรียน

ไม่ทันใช้ที่เกิดขึ้นในปีนี้มีสาเหตุพื้นฐานดังที่กล่าวนี้ เพราะกว่าที่งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2536 จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรก็ตกเดือนมีนาคม 2536 ซึ่งปรากฏว่า งบประมาณการพิมพ์แบบเรียนที่จัดสรรให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติเพิ่มจาก 3 ล้านชุดเป็น 6 ล้านชุด องค์การค้ำค้ำครุสภาจึงต้องนำแบบเรียนที่พิมพ์เพื่อขายมาให้ ส.ป.ช. ยังผลให้แบบเรียนที่พิมพ์เพื่อขายมีไม่เพียงพอแก่ความต้องการ

แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะต้องมีส่วนรับผิดชอบที่ไม่สามารถแจ้งยอดจำนวนพิมพ์ที่แน่นอนแก่องค์การค้ำค้ำครุสภาได้ แต่องค์การค้ำค้ำครุสภาก็มีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพในการผลิตด้วย ระบบการผลิตซึ่งรวมศูนย์อยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้มีความจำเป็นต้องเร่งรัดการพิมพ์มากกว่าปกติ เพราะต้องเผื่อเวลาสำหรับการจัดส่งแบบเรียน องค์การค้ำค้ำครุสภาประกอบธุรกิจการพิมพ์ที่ใหญ่โตยิ่งกว่าสำนักพิมพ์เอกชนใดๆ แต่ไม่เคยผลักดันศูนย์การพิมพ์ออกสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อลดความอึดอัดในการประกอบกิจการ และเพื่อลดต้นทุนในการปฏิบัติการ (Transaction Cost) ระบบการจัดจำหน่ายแบบเรียนขององค์การค้ำค้ำครุสภา ซึ่งผ่านศึกษาภัณฑ์เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพและไม่สามารถสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้ หากมิใช่เพราะอำนาจผูกขาดที่ทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก องค์การดังกล่าวนี้ย่อมยากที่จะอยู่รอดในทางธุรกิจได้

ณ บัดนี้ รัฐบาลกำลังยื่นอยู่บนทางสามแพร่ง กล่าวคือ

แพร่งที่หนึ่ง ได้แก่ การที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับ และองค์การค้ำค้ำครุสภายังคงผูกขาดการจัดพิมพ์และจัดจำหน่ายแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

แพร่งที่สอง ได้แก่ การล้มล้างอำนาจการผูกขาดในการผลิตแบบเรียนทั้งปวงโดยปล่อยให้ภาคเอกชนสามารถมีบทบาทในการผลิตแบบเรียนอย่างเต็มที่ หากกระทรวงศึกษาธิการจะยังคงมีบทบาทในการผลิตแบบเรียนต่อไป กระทรวงศึกษาธิการและองค์การค้ำค้ำครุสภาจะเป็นเพียงผู้ผลิตรายหนึ่งในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันค่อนข้างเสรีนี้

แพร่งที่สาม ได้แก่ ทางเลือกระหว่างแพร่งที่หนึ่งกับแพร่งที่สอง ซึ่งจะมีทางเลือกย่อยหลายเส้นทาง ทางเลือกหนึ่งได้แก่ การที่กระทรวงศึกษาธิการยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับต่อไป แต่การจัดพิมพ์และการจัดจำหน่ายมิได้ผูกขาดโดยองค์การค้ำค้ำครุสภา หากแต่ให้สัมปทานสำนักพิมพ์เอกชนในการจัดพิมพ์แบบเรียนบางวิชาและบางระดับ อีกทางเลือกหนึ่งก็คือ กระทรวงศึกษาธิการลดการผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาหรือบางระดับ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น

การแหกคอกออกจากแพร่งที่หนึ่งเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะกระทรวงศึกษาธิการมีผลประโยชน์จากแนวนโยบายดังกล่าวนี้ ในเมื่อกระทรวงศึกษาธิการจะยังคงผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่องค์การค้ำค้ำครุสภาจะยังคงมีอำนาจ

การผูกขาดการพิมพ์และการจำหน่าย เพราะองค์การคำครุสภาเป็นแหล่งผลประโยชน์ของข้าราชการระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการเอง แต่ความพยายามที่จะอยู่ในคอกของแพรงที่หนึ่งนั้นคงต้องอาศัยกำลังภายในหาน้อยไม่ เพราะความไร้ประสิทธิภาพของระบบปรากฏให้เห็นอยู่ทุกปี เมื่อประชากรและระบบการศึกษาขยายตัวมากไปกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ระบบการผูกขาดในการผลิตแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการจะยิ่งเผยโฉมแห่งความไร้ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในที่สุดแล้ว องค์การคำครุสภาอาจต้องกระจายศูนย์การพิมพ์ออกไปสู่ส่วนภูมิภาค หรือมีฉะนั้นอาจต้องกระจายอำนาจให้แก่แต่ละจังหวัดจัดพิมพ์แบบเรียนของตนเอง ดังข้อดำริของนายสัมพันธ์ ทองสมัคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 พฤษภาคม 2536) หรือท้ายที่สุดอาจต้องถ่ายโอนการผลิตไปให้แก่ภาคเอกชน (Privatization) สำหรับแบบเรียนบางวิชาหรือบางระดับกระนั้นก็ตาม ปัญหาการพิมพ์แบบเรียนไม่ทันสมัยยังคงดำรงอยู่ตราบเท่าที่ที่ยังคงมีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

มรรควิถีในแพรงที่สองเป็นหนทางในการทำลายผลประโยชน์ของกระทรวงศึกษาธิการและองค์การคำครุสภา ในอดีตกาลเมื่อภาคเอกชนยังอ่อนปวกเปียก ย่อมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลแทรกแซงการผลิตแบบเรียน แต่เมื่อภาคเอกชนเติบโตใหญ่และมีบุคลากรที่ทรงคุณวุฒิไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาครัฐบาล เหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลผูกขาดการผลิตแบบเรียนบางวิชาและบางระดับและควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนย่อมอ่อนด้อยลงตามลำดับ

กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมวิชาการ ควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนอย่างเข้มงวด เริ่มตั้งแต่การตรวจตราเนื้อหาไปจนถึงการควบคุมการพิมพ์ ในปัจจุบันพลังการแข่งขันในตลาดแบบเรียนมีมาก จนถึงขั้นที่สำนักพิมพ์ต่างๆพากันประมูลตัวอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในมหาวิทยาลัยต่างๆ มาเป็นผู้เขียน ในบางกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กรมวิชาการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจแบบเรียนมีคุณวุฒิและความรู้ต่ำกว่าผู้เขียนเสียด้วยซ้ำ แม้ว่าคุณภาพในการตรวจแบบเรียนโดยทั่วไปจะอยู่ในเกณฑ์ดี แต่การใช้อัตวิสัยในการประเมินแบบเรียนยังคงปรากฏอยู่ทั่วไป บางครั้งผู้เขียนแบบเรียนจำใจต้องแก้ไขต้นฉบับตามข้อทักท้วงของผู้ตรวจ แม้ว่าไม่เห็นด้วยก็ตาม การตรวจตราต้นฉบับแบบเรียนไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดพิมพ์ ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแบบเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรเท่านั้น หากทว่ายังเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้อีกด้วย ดังปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ ว่า สำนักพิมพ์เอกชนวิ่งเต้นจ่ายเงินใต้โต๊ะเพื่อให้แบบเรียนของตนผ่านการตรวจสอบ

กรมวิชาการไม่เพียงแต่ตรวจตราต้นฉบับแบบเรียนเท่านั้น แต่ยังก้าวไปควบคุมการพิมพ์ด้วย แบบเรียนที่กรมวิชาการรับรองมาตรฐานจักต้องมีตราประทับของกระทรวง

ศึกษาธิการ แต่หลายครั้งหลายคราก็เกิดเหตุอัปยศ เมื่อสำนักพิมพ์บางแห่งสามารถนำตราประทับไปใช้กับแบบเรียนที่ยังไม่ผ่านการตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การณ์ยังปรากฏด้วยว่า ในบางกรณี กรมวิชาการเข้าไปควบคุมจำนวนพิมพ์ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากแก่การเข้าใจ

รัฐบาลโดยกระทรวงศึกษาธิการได้แทรกแซงตลาดแบบเรียนมาเป็นเวลาช้านาน แต่บัดนี้มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลลดการควบคุมและลดการกำกับตลาดแบบเรียน (Deregulation) การที่กระทรวงศึกษาธิการผูกขาดการจัดทำแบบเรียนบางวิชาและบางระดับ ทำให้แบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากเอกชน สภาพการณ์ที่ไร้การแข่งขันนี้ทำให้ขาดพลังที่จะพัฒนาแบบเรียนเท่าที่ควร ในปัจจุบัน แบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชนมีคุณภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่าแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ ในบางกรณีมีคุณภาพดีกว่าเสียด้วยซ้ำ ดังนั้น จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเลิกผูกขาดการผลิตแบบเรียนบางวิชาและบางระดับ เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน และเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการพัฒนาแบบเรียนมากขึ้น

รัฐบาลควรจะเลิกควบคุมการผลิตแบบเรียนของสำนักพิมพ์เอกชน ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดที่มีศักยภาพในการแข่งขันอย่างสูง พลังในการแข่งขันย่อมผลักดันให้สำนักพิมพ์เอกชนผลิตแบบเรียนที่มีคุณภาพและน่าเชื่อถือ ไม่มีสำนักพิมพ์เอกชนใดๆที่จึงใจพิมพ์แบบเรียนที่มีเนื้อหาที่ผิดหรือไม่สมบูรณ์ ความไม่น่าเชื่อถือของแบบเรียนย่อมทำลายธุรกิจของสำนักพิมพ์เอกชนนั่นเอง พลังการแข่งขันในตลาดจะผลักดันให้สำนักพิมพ์เอกชนต้องคัดเลือกผู้เขียนแบบเรียนที่ทรงคุณวุฒิและมีชื่อเสียงเกียรติคุณในวงวิชาการ

ข้อดำริของนายพนม พงษ์ไพบูลย์ อธิบดีกรมวิชาการที่จะให้สำนักพิมพ์เอกชนจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่กรมวิชาการให้ความเห็นชอบ เพื่อตรวจสอบแบบเรียนของตนเอง แล้วจึงส่งต้นแบบผ่านไปให้กรมวิชาการตรวจในขั้นสุดท้ายนั้น (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 และ 7 มิถุนายน 2536) แม้จะเป็นข้อเสนอในแนวทางที่ต้องทำให้ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากขึ้น แต่การที่กรมวิชาการยังคงมีอำนาจในการตรวจต้นฉบับขั้นสุดท้าย ย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาความล่าช้าในการตรวจแบบเรียนได้ และย่อมเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในการตรวจแบบเรียนแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น ดังที่เป็นมาในอดีต

บัดนี้ ถึงเวลาที่จะปลดปล่อยให้ตลาดแบบเรียนเป็นตลาดเสรี

การบริจาคเงินเพื่อเข้าโรงเรียนรัฐบาล

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนบริจาคเงินด้านการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงในกรุงเทพฯ และจังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ

ตามแนวนโยบายดังกล่าวนี้ กรมสามัญศึกษาจัดทำบัญชีรายชื่อโรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียง โดยอนุญาตให้โรงเรียนเหล่านี้รับนักเรียนที่มีคุณสมบัติพิเศษตามความต้องการของโรงเรียนได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนนักเรียนรับเข้าทั้งหมด ส่วนอีก 60% ต้องรับนักเรียนในพื้นที่บริการ แต่โรงเรียนที่จะรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษนี้จำเป็นต้องจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการรับนักเรียนและเหตุผล เพื่อให้กรมสามัญศึกษาพิจารณาเป็นรายๆ ไป (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 16 มกราคม 2539) นักเรียนที่เข้าด้วยวิธีการพิเศษนี้จักเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเต็มอัตรา ส่วนนักเรียนในเขตพื้นที่บริการและนักเรียนยากจนจะได้รับลดหย่อนค่าเล่าเรียน

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายส่งเสริมให้โรงเรียนรับเงินบริจาคอย่างเปิดเผย โดยมีเงื่อนไขว่า การรับเงินบริจาคจักต้องไม่มีเงื่อนไขในการรับลูกหลานของผู้บริจาคเข้าเรียน ทั้งนี้ห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่ แต่ให้รับในช่วงที่เปิดภาคการศึกษาแล้ว (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 26 มกราคม 2539) ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวนี้ต้องการอ้างว่า นโยบายการรับเงินบริจาคมิได้เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษแท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ บรรดามาตรการต่างๆ ที่กระทรวงศึกษาธิการนำออกใช้ในปีการศึกษา 2539 นี้ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเพดานอัตราค่าเล่าเรียน การรับนักเรียนด้วยวิธีการพิเศษ และการรับเงินบริจาคทางการศึกษา ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่มุ่งผ่อนคลายขีดจำกัดทางการเงินของโรงเรียน เพื่อให้โรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงเหล่านี้รอดหน้าต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเทคโนโลยี ดังนั้น มีเหตุผลน่าเชื่อว่า โควต่านักเรียนที่รับเข้าด้วยวิธีการพิเศษจำนวนหนึ่ง จะใช้ไปในการแสวงหารายได้ ด้วยการเรียกเก็บเงินกินเปล่า (หรือแป๊ะเจี๊ยะ) หรือจะเรียกให้ให้หูว่า ‘เงินบริจาค’ ก็ได้

การห้ามรับเงินบริจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่นั้นเป็นมาตรการที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะผู้ปกครองนักเรียนสามารถทำข้อตกลงกับผู้บริหารโรงเรียนได้ ข้อตกลงดังกล่าวนี้อาจมี 2 ลักษณะ ลักษณะแรกได้แก่ การรับนักเรียนตามโควตาพิเศษก่อน แล้วเรียกเก็บเงินบริจาค

เมื่อเปิดเทอมแล้ว ข้อตกลงลักษณะนี้ทำให้ภาระการเลี้ยงดูแต่โรงเรียน เพราะอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อรับนักเรียนเข้าแล้ว ผู้ปกครองอาจจะเมิดสัญญาด้วยการไม่จ่ายเงินบริจจาคหรือจ่ายน้อยกว่าสัญญา ลักษณะที่สองได้แก่ การจ่ายเงินบริจจาคก่อนช่วงรับนักเรียนใหม่ โดยมีข้อแลกเปลี่ยนว่าโรงเรียนจะรับบุตรหลานของผู้บริจจาคเข้าเรียนในภายหลัง ข้อตกลงลักษณะนี้ทำให้ภาระการเลี้ยงดูแก่ผู้ปกครองนักเรียน เพราะอาจเป็นไปได้ว่า โรงเรียนเมื่อได้รับเงินบริจจาคแล้ว อาจจะเมิดข้อตกลงไม่รับบุตรหลานของผู้บริจจาคเข้าเรียน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การห้ามรับเงินบริจจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่ นอกจากจะไม่สามารถตัดขาดความเชื่อมโยงระหว่างการรับนักเรียนแลกกับเงินบริจจาคได้แล้ว ยังสร้างปัญหาโดยไม่จำเป็นในข้อที่เปิดโอกาสให้มีการละเมิดสัญญาได้ หากกระทรวงศึกษาธิการยอมให้แลกที่นั่งในโรงเรียนกับเงินบริจจาคอย่างตรงไปตรงมา และด้วยวิธีการยื่นหมย่นแมว ปัญหาดังกล่าวยอมไม่เกิดขึ้น

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สมควรที่จะมีโควต้าที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลสำหรับขายหรือไม่ ผู้คนที่ไม่ต้องการเห็นบริการการศึกษาเป็นสินค้ายอมต่อต้านแนวนโยบายเช่นนี้ และเพราะโลกทัศน์เช่นนี้เอง กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องกระเมิดกระเมี้ยนห้ามรับเงินบริจจาคในช่วงรับนักเรียนใหม่

ในระบบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กลุ่มคนที่มีฐานะดีในสังคมสามารถซื้อที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพและชื่อเสียงได้อยู่แล้ว การซื้อที่นั่งดังกล่าวนี้กระทำได้หลายช่องทาง

ช่องทางแรกด้วยการเจรจากับผู้บริหารโรงเรียนโดยตรง หากโรงเรียนออกไปสำคัญการรับเงิน ก็เป็นที่มั่นใจได้ว่า เงินบริจจาคถูกใช้ไปในการจัดการศึกษาของโรงเรียน แต่ก็มีกรณีอยู่หาหน่อยไม่ที่โรงเรียนมิได้ออกใบเสร็จการรับเงินบริจจาค บางกรณีมิได้มีเจตนาทุจริต หากแต่ต้องการหลีกเลี่ยงระเบียบการจัดจ้จ้งจัดซื้อของทางราชการที่มีข้อจำกัดมากเกินไป แต่บางกรณีเงินบริจจาคทั้งหมดหรือบางส่วนเข้ากระเป๋าผู้บริหารโรงเรียน

ช่องทางที่สองผ่านสมาคมผู้ปกครองนักเรียนหรือสมาคมนักเรียนเก่า ในกรณีนี้โรงเรียนอาจให้โควต้าการรับนักเรียนแก่สมาคมฯจำนวนหนึ่ง สมาคมฯ ทำหน้าที่จัดสรรโควต้าแก่ผู้ที่สัมพันธ์สมาคมฯ บางกรณีมิได้รับเงินบริจจาคเป็นผลต่างตอบแทน แต่บางกรณีก็ได้รับเงินบริจจาคดังกล่าวนี้ เงินบริจจาคจะถูกส่งต่อให้โรงเรียนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องไต่สวน แต่ช่องทางนี้เปิดช่องให้ผู้บริหารสมาคมฯเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ แต่การที่โรงเรียนมอบหมายให้สมาคมฯรับเงินบริจจาคแทนก็เพื่อหลีกเลี่ยงระเบียบการจัดจ้จ้งจัดซื้อของทางราชการโดย โรงเรียนมอบหมายให้สมาคมฯจัดจ้จ้งจัดซื้อสิ่งที่ต้องการ แทนที่จะส่งมอบเป็นตวัเงิน

ช่องทางที่สามผ่านนักการเมืองที่ทรงอำนาจ ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ และข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานที่ทรงอิทธิพล ดังเช่นสำนักงานประมาทเป็นอาทิ ช่องทางนี้นับเป็นช่องทางที่โรงเรียนยากที่จะได้รับเงินบริจาค เพราะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในระบบดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีการนำที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาล แลกกับเงินบริจาคอยู่แล้ว หากจะกล่าวให้เข้าใจคำก็คือ มีการขายที่นั่งในโรงเรียนรัฐบาลแลกกับเงินหรือแลกกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่แล้ว มีหน้าซ้ำเงินบริจาคมียั่วไหลไปสู่คนกลาง โดยที่โรงเรียนมิได้รับเงินบริจาคเต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกด้วย

หากกระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินนโยบายการรับนักเรียนโควตาพิเศษแลกกับเงินบริจาคอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมา ก็มีใช้เรื่องที่ต้องรู้สึกตะขิดตะขวงหรือเกรงต่อขอครหา เพราะนโยบายดังกล่าวนี้มีได้ทำให้ระบบโรงเรียนเลวร้ายไปกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีการ 'ขาย' หรือเก็บเงินกินเปล่าในโรงเรียนรัฐบาลอยู่แล้ว การดำเนินนโยบายอย่างเปิดเผยและตรงไปตรงมาเช่นนี้กลับมีข้อดีในการช่วยลดการรั่วไหลของเงินบริจาค และลดทอนคนกลางในระบบการรับนักเรียนรัฐบาล

การที่ผู้ปกครองยินดีจ่าย 'เงินกินเปล่า' หรือ 'เงินบริจาค' เพื่อให้บุตรหลานเข้าโรงเรียนรัฐบาลที่มีคุณภาพและชื่อเสียงนั้นก็เพราะประเมินแล้วว่า บริการการศึกษาที่ได้รับมีคุณภาพและมีประโยชน์คุ้มกับรายจ่าย 'เงินกินเปล่า' หรือ 'เงินบริจาค' ที่จ่ายจึงเป็นส่วนหนึ่งของราคาที่จ่ายเพื่อแลกกับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ ราคาที่จ่ายนี้มีได้แตกต่างจากโรงเรียนเอกชนที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน

บริการการศึกษาในสังคมไทยได้แปรสภาพเป็นสินค้าเป็นเวลานานแล้ว ผู้คนจำนวนไม่น้อยยังคงหลงละเมอต่อต้านการเป็นสินค้าของบริการการศึกษา ในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม สรรพสิ่งจึงต้องแปรสภาพเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการแลกเปลี่ยน สิ่งที่ไม่เคยเป็นสินค้าจะค่อยๆแปรสภาพเป็นสินค้า (Commodification) เมื่อของสิ่งหนึ่งสิ่งใดมีสภาพความหายาก (Scarcity) และมีความต้องการบริโภคหรือใช้ประโยชน์ของสิ่งนั้นเกินกว่าปริมาณของสิ่งนั้นจะสนองตอบได้ ผู้บริโภคเริ่มต้องประมูลซื้อของสิ่งนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในของนั้น กระบวนการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้นโดยอาจจะเริ่มจากการแลกเปลี่ยนของกับของ (Barter Economy) และต่อมาแปรสภาพเป็นการแลกเปลี่ยนของกับเงิน (Exchange Economy)

การซื้อขายบริการการศึกษาในสังคมไทยมิได้จำกัดเฉพาะโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเอกชน หากยังแพร่ขยายสู่โรงเรียนและสถาบันการศึกษาของรัฐบาลด้วย เพียงแต่กระบวนการแลกเปลี่ยนหรือซื้อขายมิได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมา ในกรณีส่วนใหญ่มิได้มีการคิดราคาโดยตรง หากแต่เป็นการแลกบริการการศึกษา กับเงินบริจาค ในบางกรณีเป็นการแลกบริการ

การศึกษากับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โรงเรียนรัฐบาล ‘ชาย’ บริการการศึกษาดูเดียวกับโรงเรียนเอกชน หากแต่ด้วยวิธีการอันซ่อนเร้น และโรงเรียนรัฐบาลก็เรียกเก็บ ‘เงินกินเปล่า’ ไม่แตกต่างจากโรงเรียนเอกชน หากแต่ขนานนามให้ไพเราะว่าเงินบริจาค

หากไม่ต้องการให้บริการการศึกษากลายเป็นสินค้าก็ต้องเอาบริการการศึกษาออกไปจากระบบทุนนิยม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะต้องลดทอนความเป็นทุนนิยมของสังคมเศรษฐกิจไทย กระบวนการแปรสภาพบริการการศึกษาให้เป็นสินค้าจึงชะลอความเร็วลงได้ แม้แต่ในประเทศสังคมนิยมเชื่อว่าบริการการศึกษาจะไม่กลายเป็นสินค้าเสียเลย เพียงแต่มิได้ใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเท่านั้น

เมื่อกระทรวงศึกษาธิการมีโอกาสเปลี่ยนแปลงผังประชาชนในระบบโรงเรียนได้ เพราะติดขัดด้วยโครงสร้างอำนาจในสังคมที่มีการกระจุกตัวในชั้นกลาง อันเป็นเหตุให้โรงเรียนที่มีคุณภาพและชื่อเสียงถูกยึดกุมโดยกลุ่มคนที่มีฐานะดี การกำหนดโควตาที่นั่งในโรงเรียนเหล่านี้เพื่อชายหรือแลกเปลี่ยนกับเงินบริจาคมักเป็นนโยบายที่สมเหตุสมผล เพราะอย่างน้อยที่สุดผู้ที่ได้ประโยชน์จากบริการการศึกษาที่จัดสรรโดยรัฐบาลต้องมีส่วนร่วมในการรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น ตราบใดก็ตามที่กระทรวงศึกษาธิการไม่สามารถขจัดคนรวยออกจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ และให้ลูกคนจนเข้าไปแทนที่ การกำหนดโควตาลูกคนรวยเพื่อรีดเงินบริจาค ถึงจะมีนโยบายที่เป็นเลิศ (First Best) แต่ก็มีความเป็นเลิศรองลงมา (Second Best) เมื่อพิจารณาจากสวัสดิการสังคมโดยรวม

ขอแต่ว่ารัฐบาลจักต้องมีนโยบายเงินอุดหนุนนักเรียนยากจน และนโยบายการจัดสรรงบประมาณการศึกษาเพื่อเกื้อคุณภาพของโรงเรียน มิฉะนั้นคุณภาพโรงเรียนชายขอบกรุงเทพฯ จะยังคงแตกต่างจากโรงเรียนชั้นในของกรุงเทพฯ โรงเรียนในส่วนภูมิภาคจะยังคงอ่อนด้อยกว่าโรงเรียนในส่วนกลาง และโรงเรียนในอำเภอที่ห่างไกลจะยังคงด้อยคุณภาพกว่าโรงเรียนอำเภอเมืองตราบนานเท่านั้น

เงินบริจาคเพื่อการศึกษา

ดูเผินๆ แล้ว คนไทยจำนวนมากนิยมบริจาคเงินเพื่อการศึกษา มากกว่าเพื่อการศึกษา แต่เมื่อได้เรียงข้อเท็จจริงแล้ว ก็อดมีข้อกังขามีได้ว่า คนไทยมีศรัทธาปสาทะในการศานาจริงละหรือ สิ่งที่เรียกว่าเงินบริจาคเพื่อการศึกษาแท้จริงแล้วมิใช่เงินบริจาคเพื่อศานาจักร หากแต่เป็นการบริจาคแก่พระสงฆ์ในฐานะปัจเจกบุคคล พระสงฆ์ที่ได้รับเงินบริจาคจำนวนมาก มักจะมีโช่พุทธเมธิ หากแต่เป็นพระสงฆ์ที่มีความสามารถในการเทศน์ ในการให้คำทำนายพยากรณ์ หรือในการให้คุณไสย บางครั้งการบริจาคเกิดขึ้นเพราะสีกาหลงเสน่ห์เจ้ากู การบริจาคเงินให้แก่พระสงฆ์ในฐานะปัจเจกชนเหล่านี้มีอาจถือเป็นการบริจาคเพื่อศานาจักร ในหลายต่อหลายกรณีกลับบ้นทอนศานาจักร แท้ที่จริงแล้ว การบริจาคเงินในกรณีเช่นนี้ น่าจะเรียกว่า *รายจ่ายในการซื้อบริการพุทธพาณิชย์* เพราะเป็นรายจ่ายที่หวังผลต่างตอบแทน และบรรดาพระสงฆ์ที่หวังลาภสักการะจากการบริจาคก็ล้วนประกอบพุทธพาณิชย์ทั้งสิ้น

แม้การบริจาคเงินเพื่อการศึกษาจะมีอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วล้วนแล้วแต่มีผลต่างตอบแทน เงินบริจาคเพื่อศึกษามักจะแลกเปลี่ยนกับการรับบุตรหลานเข้าโรงเรียน ในกรณีส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนรัฐบาล หากมองในแง่ผู้ปกครองเด็กนักเรียน เงินบริจาดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของราคาที่จ่ายไปเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษา ในระดับอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐมักจะได้รับเงินบริจาคจากศิษย์เก่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มักจะระดมรค์หาเงินบริจาคในวาระดีดีสำคัญของมหาวิทยาลัยนั้น เงินบริจาคก้อนโตจากพ่อค้านายทุนไม่ปรากฏบ่อยนัก ส่วนใหญ่ต้องการรับปริญญาคุณวุฒิปันดิตเป็นผลต่างตอบแทน ในเมืองไทยยังไม่ปรากฏว่ามีการบริจาคเงินเพื่อตั้งสถาบัน ต่างกับอัสตงคตประเทศที่มีเศรษฐกิจบุญบริจาคเงินเพื่อตั้งสถาบันการศึกษา ดังกรณีแอนโทนิ เบส (Antonin Besse) บริจาคเงินให้จัดตั้ง St. Antony's College แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด เป็นอาทิ

เงินบริจาคเข้าสถาบันการศึกษาเอกชนคงมีไม่มากนัก เพราะผู้ปกครองต้องจ่ายเงินกินเปล่าและจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราสูงอยู่แล้ว ยกเว้นโรงเรียนในสังกัดคริสตศานาจักรที่ได้รับการเกื้อหนุนจากคริสตศานิกชน สถาบันการศึกษาเอกชนบางแห่งนิยมจัดตั้งมูลนิธิเพื่อแสวงหาเงินบริจาค ต่างกับสถาบันการศึกษาของรัฐบาลที่เกือบไม่มีการจัดตั้งมูลนิธิเลย กระนั้นก็ตาม มูลนิธิทั้งของสถาบันการศึกษาเอกชนและรัฐบาลมีจำนวนไม่มาก ความสำคัญของเงินบริจาค

ในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยของรัฐเกือบจะไม่ปรากฏเลย แต่สำหรับระดับประถม และมัธยมศึกษาแล้ว เงินบริจาคมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะช่วยยกระดับคุณภาพของ บริการการศึกษาอย่างค่อนข้างสำคัญ โรงเรียนรัฐบาลจำนวนไม่น้อยมีสระน้ำ โรงยิมเนเซียม ห้องสมุด ห้องโสตทัศนศึกษา หรือคอมพิวเตอร์สำหรับการศึกษา ก็ด้วยเงินบริจาค ถ้าพึ่งแต่ งบประมาณแผ่นดินไม่พอเพียงแก่การปรับตัวเพื่อให้ก้าวทันโลกและทันเทคโนโลยีได้

คนไทยไม่นิยมบริจาคเงินเพื่อการศึกษา แม้สังคมเศรษฐกิจไทยจะเจริญเติบโต และพัฒนาเป็นอันมากในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา และแม้จะมีคนไทยเป็นจำนวนมากสามารถ เลื่อนชั้นในสังคมด้วยการไต่บันไดทางการศึกษา กระนั้นก็ตาม คนไทยก็ยังไม่นิยมบริจาคเงิน เพื่อการศึกษา จะว่าคนไทยไม่เห็นอานิสงส์ของการศึกษา ก็คงยากที่จะรับฟังได้ เพราะในเวลา นี้ ทั้งชนชั้นกลางและชนชั้นสูงต่างกระเสือกกระสนส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนที่มีคุณภาพ เหตุทั้งหมดนี้ อาจเป็นเพราะคนไทยยังไม่มีสำนักทางมนุษยธรรมมากพอที่จะเกื้อกูลกลุ่มชนผู้เสียเปรียบ ในสังคมให้ได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพ

เศรษฐกิจไทยนิยมบริจาคเงินให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมือง อันได้แก่ ผู้นำฝ่ายทหาร ก่อนเดือนตุลาคม 2516 และผู้นำพรรคการเมืองหลังเดือนตุลาคม 2516 ทั้งนี้โดยหวังผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการจัดสรรสัมปทานและอภิสิทธิ์ และ กระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ อย่างไรก็ตาม เศรษฐีใหม่บางคนเริ่มบริจาคเงินเพื่อการศึกษาอย่างเป็น กิจจะลักษณะ แต่ยังมีจำนวนน้อยนัก

การบริจาคเงินเพื่อการศึกษาเป็นประเพณีกรรมที่รัฐควรส่งเสริมให้มีในประชาชน ทุกหมู่เหล่า ถ้าพึ่งแต่งบประมาณแผ่นดินไม่พอเพียงแก่การพัฒนาการศึกษาทั้งในด้านปริมาณ และคุณภาพ การปลูกฝังความสำนึกด้านมนุษยธรรมและนิสัยการให้ทานนับเป็นเงื่อนไขเบื้องต้น ในการผลักดันให้มีการบริจาคเงินเพื่อการศึกษา แต่รัฐก็ควรสร้างแรงดึงดูดด้วยการให้สิ่งจูงใจ ทางด้านภาษีอากร ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ประมวลรัษฎากร มาตรา 47(7)(ก) มี บทบัญญัติอนุญาตให้หักค่าลดหย่อนสำหรับ “เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของ ทางราชการ” โดยให้หักได้เท่าจำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมิน ที่หักค่าลดหย่อนอื่นๆแล้ว

ข้อที่น่าสงสัยก็คือ เฉพาะเงินที่บริจาคแก่สถานศึกษาของทางราชการเท่านั้น ที่สามารถนำไปหักค่าลดหย่อนจากเงินได้พึงประเมินได้ เงินบริจาคที่ให้แก่สถานศึกษาเอกชน จะนำไปหักค่าลดหย่อนมิได้ ในประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้ประกอบสถานศึกษาเอกชนได้ร้องเรียนมาเป็น เวลาช้านานว่า เงินที่บริจาคให้แก่สถานศึกษาเอกชนควรจะได้รับ การปฏิบัติเสมอด้วยสถานศึกษา ของทางราชการ

ประเด็นที่พึงพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การหักค่าลดหย่อนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้พึงประเมินที่หักค่าลดหย่อนอื่นๆแล้ว สำหรับเงินบริจาคเพื่อการศึกษาที่น้อยเกินไปหรือไม่ ข้อที่ต้องทำความเข้าใจก็คือ การหักค่าลดหย่อนสำหรับเงินบริจาค่นั้นเกี่ยวประโยชน์แก่ผู้มีฐานะดีมากกว่าผู้มีฐานะด้อยกว่า เพราะผู้ที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจอาจไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเลย เงินบริจาคจะสามารถนำไปหักค่าลดหย่อนได้หรือไม่ได้ช่วยบรรเทาภาระภาษี นอกจากนี้ อัตราการหักค่าลดหย่อนที่กำหนดไว้เท่ากันนี้ช่วยบรรเทาภาระภาษีของคนรวยได้มากกว่าชนชั้นกลาง อัตรา 10% ของเงินได้พึงประเมิน 100,000 บาท ย่อมแตกต่างจาก 10,000,000 บาทมาก จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เอง การหักค่าลดหย่อนสำหรับเงินบริจาคเพื่อการศึกษาอาจช่วยให้ผู้มีฐานะดีบางคนเสียภาษีในอัตราภาษีส่วนเปลี่ยนแปลง (Marginal Tax Rate) ต่ำลง การหักค่าลดหย่อนในอัตราเท่ากันจึงมีผลเสียต่อการกระจายรายได้ แต่ครั้งจะกำหนดอัตราค่าลดหย่อนแตกต่างกัน ก็จะทำให้โครงสร้างภาษีเงินได้ซับซ้อนมากขึ้นไป และสร้างปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บด้วย

อัตราค่าลดหย่อนสำหรับเงินบริจาคการศึกษาอาจคงไว้เท่าเดิม แต่กระทรวงการคลังน่าจะเปลี่ยนแปลงกระบวนการเกี่ยวกับเงินบริจาคเพื่อการศึกษาว่า เงินที่บริจาคให้สถานศึกษาเอกชนเป็นประโยชน์แก่แผ่นดิน ไม่แตกต่างจากเงินบริจาคที่ให้แก่สถานศึกษาของราชการ ในโลกสมัยใหม่ รัฐบาลควรจะส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษาเสมอด้วยหรือยิ่งกว่ารัฐบาล ดังนั้น จึงควรส่งเสริมให้สถานศึกษาเอกชนได้รับเงินบริจาคด้วย

หากกระทรวงการคลังเกรงว่า การลดหย่อนภาระภาษีสำหรับเงินบริจาคที่ให้แก่สถานศึกษาเอกชนเปิดช่องให้มีการทุจริตและการหลบเลี่ยงการเสียภาษี ก็มีทางออกด้วยการสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนให้จัดตั้งมูลนิธิ กล่าวคือ แทนที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตรา 47(7)(ก) เพื่อให้เงินบริจาคแก่สถานศึกษาเอกชนสามารถหักค่าลดหย่อนเสมอด้วยสถานศึกษาของทางราชการ ก็ให้ใช้ความในมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากรแทน โดยเงินบริจาคให้มูลนิธิที่เป็นองค์การสาธารณประโยชน์สามารถนำไปหักค่าลดหย่อนจากเงินได้พึงประเมิน ในการนี้ กรมสรรพากรจักต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการเกี่ยวกับการจัดตั้งมูลนิธิ กล่าวคือ จักต้องส่งเสริมและเปิดรับมูลนิธิของสถานศึกษาเอกชน เพียงแต่ต้องใช้อำนาจตามมาตรา 47(7)(ข) ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งมูลนิธิของสถานศึกษาเอกชนให้รัดกุม เฉพาะมูลนิธิตามประมวลรัษฎากรเท่านั้นที่มีสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร มูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หาได้รับสิทธิประโยชน์ด้านนี้ไม่

เมื่อตรวจรายชื่อมูลนิธิและองค์การการกุศลที่ได้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีตามประมวลรัษฎากร ไม่ปรากฏว่ามีมูลนิธิของโรงเรียนเอกชนเลย จะมีก็แต่มูลนิธิขององค์กรทางศาสนาต่างๆ ซึ่งอาจนำเงินบริจาคไปให้แก่สถานศึกษาได้ หากรัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม

การบริจาคเงินให้สถานศึกษาเอกชน ก็ต้องเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งมูลนิธิของสถานศึกษาเอกชนตามประมวลรัษฎากร

ในกรณีภาษีเงินได้นิติบุคคล เงินบริจาคเพื่อสาธารณกุศล เพื่อสาธารณประโยชน์ และเพื่อการศึกษา สามารถนำไปลดหย่อนภวาระภาษีได้ โดยหักได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ ทั้งนี้ตามมาตรา 65 ตี (3) แห่งประมวลรัษฎากร

แต่เงินบริจาคเพื่อการศึกษาจะช่วยลดหย่อนภวาระภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ก็แต่ในกรณีที่บริจาค ให้แก่ หรือเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (1) สถานศึกษา หอสมุด หรือห้องสมุด หรือสถาบันวิจัย ทั้งนี้เฉพาะของทางราชการ
- (2) การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน นิสิตนักศึกษาเป็นการทั่วไป
- (3) กระทรวง ทบวง กรม เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างสถานศึกษา หอสมุด หรือห้องสมุดของทางราชการ

ทั้งนี้ตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 44) ลงวันที่ 9 กันยายน 2535

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริจาคเงินแก่สถานศึกษาหรือสถาบันวิจัยเอกชนมีอาจนำไปลดหย่อนภวาระภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ กระทรวงการคลังน่าจะปรับกระบวนการคิดเสียใหม่ด้วยการมองว่า กิจกรรมของสถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนก็เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินเสมอด้วยสถาบันของรัฐ การส่งเสริมให้สถานศึกษาและสถาบันวิจัยเอกชนจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการศึกษาและวิจัยน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสม หากเกรงว่าการผ่อนปรนภวาระภาษีเงินได้นิติบุคคลจะเปิดช่องให้มีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีมากขึ้นก็ต้องจัดระเบียบมูลนิธิตามประมวลรัษฎากรเสียใหม่ โดยอาจกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการของมูลนิธิ เพื่อให้มีตัวแทนกระทรวงการคลังและกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรเงินบริจาคของมูลนิธิ เพื่อมิให้มูลนิธิเป็นที่พักของเงินบริจาคโดยมิได้ใช้ประโยชน์ในด้านการศึกษาแต่ประการใด

อนึ่ง หากรัฐบาลต้องการชูปบทบาทของเอกชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการวิจัย น่าจะแยกการลดหย่อนภวาระภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับเงินบริจาคเพื่อการศึกษาออกจากเงินบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์และสาธารณกุศลอื่นๆ ทั้งอัตราการลดหย่อนก็ควรเชยิบให้สูงกว่า 2% ของกำไรสุทธิด้วย

กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่เกิดขึ้นในสังคมโลกปัจจุบัน ทำให้ภาคเอกชนจักต้องมีบทบาทเสมอด้วยหรือยิ่งกว่าภาครัฐบาลในการจัดการศึกษาและการวิจัย หากปราศจากการผนึกกำลังระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน สังคมไทยยากที่จะฝ่ามรสุมการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงนี้ได้ กระทรวงการคลังจักต้องเปลี่ยนกระบวนการคิดว่าด้วยเงินบริจาค

เพื่อการศึกษาในขั้นรากฐาน และจำเป็นต้องยอมรับว่า เงินบริจาคสำหรับสถานศึกษาและสถาบันวิจัย เอกชนให้ประโยชน์แก่แผ่นดินไม่แตกต่างจากเงินบริจาคเพื่อการศึกษาสำหรับภาครัฐบาล หากปราศจากการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ดังกล่าวนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในสังคม เศรษฐกิจไทยเพื่อดำรงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงให้ยั่งยืนจักเป็นเรื่องยากยิ่ง

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ : ความคาดหวังกับความเป็นจริง

มหาวิทยาลัยของรัฐมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมาเป็นเวลาช้านาน นโยบายดังกล่าวนี้สร้างความเคยชินแก่ประชาชนว่า หากสามารถผ่านการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยจะต้องได้รับบริการอุดมศึกษาราคาถูก ผู้ที่สนับสนุนนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ล้วนแล้วแต่เล็งผลเลิศจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลในอดีตหวังผลอะไรบ้างจากนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ และความคาดหวังเหล่านี้ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่

ข้อคาดหวังที่หนึ่ง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำเป็นนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่นักศึกษาที่ยากจน การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราสูงจะเป็นทำนบกีดขวางการศึกษาต่อของนักเรียนที่มาจากครอบครัวยากจน

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่เกือบจะไม่มีคนจนหลุดเข้าสู่รั้วมหาวิทยาลัย ฐานะทางเศรษฐกิจนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่สกัดคนจนออกจากระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา การคัดคนจนออกจากระบบโรงเรียนเกิดขึ้นอีกระลอกหนึ่งในระดับมัธยมศึกษา เพราะนักเรียนที่จะศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา กำลังอย่างสู่วัยทำงาน การตัดสินใจเรียนต่อก่อนให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ นั่นคือ รายได้ที่พึงได้ หากตัดสินใจออกหางานทำแทนการเรียนหนังสือ (Earnings Foregone) สำหรับคนจนต้นทุนส่วนนี้สำคัญยิ่งกว่าค่าใช้จ่ายและค่าครองชีพในการเรียนหนังสือเสียอีก ด้วยเหตุนี้เอง คนจนที่หลุดไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจึงเหลือน้อยเต็มที ยิ่งเมื่อต้องผ่านระบบการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยด้วยแล้ว ก็ยิ่งต้องถูกคัดออกมากขึ้น เพราะระบบการสอบคัดเลือกเป็นระบบที่ต่อต้านคนจนโดยพื้นฐาน เนื่องเพราะการสอบคัดเลือกเน้นการทดสอบสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา (Achievement Tests) โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและภูมิหลังของนักเรียนแต่ละคน ยิ่งวิชาภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาภาษาอังกฤษ เป็นวิชาที่ขึ้นชื่อตายในการสอบคัดเลือกด้วยแล้ว ก็เป็นอันว่า คนจนมิได้อยู่ในฐานะอันเสมอภาคกับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ด้วยเหตุนี้ แม้มหาวิทยาลัยของรัฐจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่ก็ยังหาคนจนทำยากยิ่ง แท้ที่จริงแล้ว มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดถูกยึดครองโดยชนชั้นกลางและชนผู้มีฐานะดี

ข้อคาดหวังที่สอง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำก่อให้เกิดความเสมอภาค
ในโอกาสการศึกษา

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โอกาสในการรับบริการอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัย
ของรัฐระบบปิดเป็นไปอย่างไม่เสมอภาค และแท้ที่จริงแล้ว ความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษา
มีมาแต่ระดับประถมศึกษาแล้ว

ในขณะที่ครัวเรือนการเกษตรมีจำนวนถึงร้อยละ 55-60 ของจำนวนครัวเรือน
ทั่วประเทศ หากการจัดบริการการศึกษาของรัฐเป็นไปด้วยความเสมอภาค ก็ควรที่จะมีนักศึกษา
ในมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดร้อยละ 55-60 ที่มาจากครอบครัวเกษตรกร แท้ที่จริงแล้ว
สัดส่วนดังกล่าวนี้ไม่เกินร้อยละ 5 และหากมหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีโครงการพิเศษรับนักศึกษา
เรียนดีจากชนบทโดยตรง จำนวนนักศึกษาที่มาจากครอบครัวเกษตรกรจะยังมีน้อยกว่าที่เป็นอยู่
ในปัจจุบัน

ในขณะที่ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) มีจำนวน
ร้อยละ 15-25 ของจำนวนครัวเรือนทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ
แต่ในมหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดเกือบจะไม่มีนักเรียนที่มาจากครอบครัวระดับนี้เลย

ในขณะที่กรุงเทพฯ มีประชากรประมาณร้อยละ 15 ของจำนวนประชากร
ทั่วราชอาณาจักร หากการจัดบริการการศึกษาของรัฐเป็นไปด้วยความเสมอภาค ก็น่าจะมี
นักศึกษาเพียงร้อยละ 15 ที่มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักศึกษา
ในมหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดประมาณมากกว่าร้อยละ 50 มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ

ด้วยเหตุดังนี้ ทั้งๆที่มหาวิทยาลัยของรัฐเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ แต่ความ
เสมอภาคในโอกาสการศึกษายังหาไม่ นักเรียนที่มีภูมิลำเนาในชนบท ที่มาจากครอบครัว
เกษตรกร หรือมาจากครอบครัวที่ยากจน เป็นกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษา

ข้อคาดหวังที่สาม นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำก่อให้เกิดความเป็นธรรม
ในสังคม

ในเมื่อนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำไม่เอื้ออำนวยให้คนจนได้
เข้ามหาวิทยาลัย และไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา ดังที่กล่าวข้างต้นนี้
นโยบายดังกล่าวย่อมไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ในปัจจุบัน(2539) นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดส่วนใหญ่จ่าย
ค่าเล่าเรียนไม่เกินร้อยละ 15 ของงบดำเนินการต่อหัว โดยที่บางสาขาจ่ายไม่เกินร้อยละ 5 ของ
งบดำเนินการต่อหัว ยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเล่าเรียนกับต้นทุนการผลิตเฉลี่ยด้วยแล้ว ตัวเลขจะต่ำ
กว่านี้เป็นอันมากกระนั้นก็ตาม แม้เพียงพิจารณาเฉพาะรายจ่ายในการดำเนินการ (Current
Expenditure) ก็ยังปรากฏว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระมากกว่าร้อยละ 85-95 ของ

รายจ่ายในการดำเนินการผลิตบริการอุดมศึกษาของรัฐ ระบบการจัดบริการอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันให้นักศึกษาเป็นผู้รับภาระรายจ่ายเพียงส่วนน้อย โดยที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสรับบริการอุดมศึกษา กลับต้องเป็นผู้รับภาระรายจ่ายส่วนใหญ่ ระบบการจัดบริการอุดมศึกษาเช่นนี้จะยกย่องว่าเป็นระบบที่เป็นธรรมอะไรได้

ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยของรัฐในระบบปิดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับปีละ 4,000 – 5,000 บาท สำหรับสาขาวิชาส่วนใหญ่ ในขณะที่นักเรียนโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐเสียค่าเล่าเรียนประมาณ 3,000 บาทต่อปี ความแตกต่างของค่าเล่าเรียนในสองระดับนี้น้อยเกินกว่าที่จะอธิบายได้จากความแตกต่างของต้นทุนการผลิตและความแตกต่างของผลประโยชน์ที่ได้รับ ในขณะที่นักศึกษามหาวิทยาลัยรับภาระตกประมาณร้อยละ 15 ของงบดำเนินการต่อหัว ภาระของนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตกประมาณร้อยละ 20-30 สัดส่วนการรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ เนื่องเพราะการศึกษาระดับสูงมากเพียงใด ผลประโยชน์ส่วนบุคคลยิ่งมีมากเพียงนั้น หากคำนึงถึงข้อเท็จจริงนี้ สัดส่วนการรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยควรจะสูงกว่านักเรียนมัธยมศึกษา แต่ข้อเท็จจริงกลับตรงกันข้าม

ข้อคาดหวังที่สี่ นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำช่วยให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากขึ้น

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและชนชั้นผู้มีฐานะดี จำนวนนักศึกษายากจนน้อยกว่าสัดส่วนประชากรยากจนในโครงสร้างประชากรทั่วราชอาณาจักรมากนัก ระบบการอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะไม่เกื้อกูลให้มีความเป็นธรรมในการกระจายรายได้มากขึ้น กลับทำให้เลวลง การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาการกระจายรายได้ เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้คือชนชั้นกลางและชนชั้นผู้มีฐานะดี หาใช่คนยากจนไม่

ข้อคาดหวังที่ห้า นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำช่วยสร้างสำนึกให้นักศึกษามีความรับผิดชอบต่อสังคม และทำตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นักศึกษาจำนวนมากมิได้ตระหนักแม้แต่แต่น้อยว่า การเสียค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมีสภาพเสมือนหนึ่งการได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (Implicit Subsidy) จากรัฐ เมื่อมิได้มีความตระหนักในประเด็นนี้เสียแล้วจะหวังต่อไปว่า การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะช่วยสร้างสำนึกต่อสังคมนั้นคงเป็นเรื่องवादวิมานในอากาศ แท้ที่จริงแล้ว นโยบายราคามิใช่กลไกที่มีความสำคัญแม้แต่น้อยในการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม แม้ในสถานะที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำดังที่เป็นมา ก็ยังมีบัณฑิตจำนวนไม่น้อยที่ทำตัวเป็น 'สวะสังคม' ความดีความเลวของมนุษย์ในสังคมหนึ่งสังคมใดมิได้ขึ้นอยู่กับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนในสังคม

นั้น ประเทศทุนนิยม เมื่อพิจารณาถึงการหางานทำ แม้ในสภาวะที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ ยังมีบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนน้อยนิดเท่านั้นที่อุทิศตนทำงานที่เป็นประโยชน์แก่สังคมสำหรับบัณฑิตส่วนใหญ่แล้ว การตัดสินใจเลือกงานมิได้ขึ้นอยู่กับว่า งานที่เลือกนั้นเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมหรือไม่ รายได้จากการทำงานต่างหากที่มีความสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกงานสำหรับบัณฑิตส่วนใหญ่

ข้อคาดหวังที่หก นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจะเป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานในภาครัฐบาล ในข้อที่ทำให้รัฐบาลสามารถว่าจ้างบัณฑิตด้วยเงินเดือนอัตราต่ำได้

แม้ว่าในอดีตกาลความข้อนี้จะเป็นจริง แต่บัดนี้หาได้เป็นจริงไม่ ภาครัฐบาลเคยเป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย บัณฑิตจากมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่เคยมุ่งรับราชการ แต่บัดนี้กลับเรียงแถวเข้าทำงานในภาคเอกชน โดยที่บุคคลากรที่ภาครัฐบาลสามารถว่าจ้างได้มีคุณภาพเลวลงตามลำดับ นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำมิได้เป็นประโยชน์ต่อการจ้างงานในภาครัฐบาลเท่าที่ควร และประโยชน์ในส่วนนี้จะยิ่งลดลงตามกาลเวลา โดยที่ภาคเอกชนเป็นฝ่ายเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รูปการณ์จึงกลายเป็นว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ซึ่งให้เงินอุดหนุนในรูปแอมแพงแก่นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นฝ่ายให้เงินอุดหนุนโดยอ้อมแก่ภาคเอกชนในการว่าจ้างบัณฑิตมหาวิทยาลัยของรัฐ

ข้อคาดหวังที่เจ็ด นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่ก่อผลกระทบต่อคุณภาพของบริการอุดมศึกษา ถึงจะเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำเพียงใด มหาวิทยาลัยของรัฐก็ยังสามารถธำรงคุณภาพของบริการอุดมศึกษาในระดับเดิมได้

ความคาดหวังข้างต้นจะเป็นจริงก็ต่อเมื่อรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่ แต่ความคาดหวังนี้ไม่เป็นจริง เนื่องจากรัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณให้อย่างเต็มที่ มิหนำซ้ำยังพยายามกดดันได้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งพิงตนเองมากขึ้น ภายใต้สภาวะการณ์อันเกิดจากนโยบายงบประมาณดังกล่าว นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ โดยที่ไม่มีการปรับอัตราค่าเล่าเรียนเลย มีแต่จะทำให้คุณภาพของบริการอุดมศึกษาของรัฐเสื่อมทรามลงตามลำดับ

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ความเป็นจริงอันเกิดจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำจึงแตกต่างจากความหวังเป็นอันมาก สมควรที่จะทบทวนนโยบายนี้อย่างจริงจัง

การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน ตามประโยชน์ของการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการมีดำริที่จะจัดเก็บค่าเล่าเรียนในระดับประถมศึกษา นักการศึกษาบางท่านดังเช่นปลัดทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้ พร้อมทั้งกล่าวว่า ประชาชนจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติว่า การประถมศึกษาไม่ใช่บริการชนิดได้เปล่าอีกต่อไป

แนวนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุชวิทย์ รั้งสิทธิ์) เกี่ยวกับการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับประถมศึกษาดังกล่าวนี้ สมควรที่จะมีการถกอภิปรายอย่างลึกซึ้งก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่องานเปลี่ยนแปลงวิธีการรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ในปีการศึกษา 2539 นี้

ประถมศึกษาเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลจึงกำหนดการศึกษาภาคบังคับ คำตอบคงอยู่ที่ว่า การศึกษาภาคบังคับมิได้ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลแก่ผู้เรียนเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างมหาศาลอีกด้วย หากมิใช่เป็นเพราะเหตุว่า การศึกษาขั้นต่ำขั้นหนึ่งเป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างยิ่งยวด รัฐบาลย่อมไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดการศึกษาภาคบังคับ การศึกษาระดับนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เด็กและเยาวชนของชาติอ่านหนังสือออก เขียนหนังสือได้ และคิดเลขเป็นเท่านั้น หากยังได้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางวัฒนธรรม และการอบรมระบบคุณค่าร่วมของชาติอีกด้วย การศึกษาขั้นต่ำระดับนี้ จึงเกื้อกูลให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างผสมกลมกลืนและอย่างมีศานติสุข อีกทั้งยังเอื้ออำนวยให้การสื่อสารระหว่างผู้ปกครองกับราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลที่การศึกษาขั้นต่ำระดับหนึ่งให้ประโยชน์แก่สังคมเช่นนี้เอง รัฐบาลประเทศต่างๆ จึงกำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนเรียนหนังสือ รัฐบาลต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดให้เปล่า การไม่เก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับก็เป็นเพราะการศึกษาระดับนี้ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างท่วมท้น สังคมจึงควรเป็นฝ่ายรับภาระในการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ การไม่เก็บค่าเล่าเรียนยังมีเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย เพราะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนที่ยากจน หากรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียน

ในระดับการศึกษาภาคบังคับ ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลบังคับให้ประชาชนใช้จ่ายเงินด้านการศึกษา ซึ่งเป็นการลดรอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชน อันเป็นสิทธิพื้นฐานในสังคมประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเป็นการซ้ำเติมปัญหาการครองชีพของประชาชนที่ยากจนอีกด้วย สำหรับประชาชนที่ยากจน ลำพังแต่การครองชีพเพื่อความอยู่รอดก็เป็นภาระอันแสนสาหัสอยู่แล้ว เมื่อต้องถูกบังคับให้เรียนหนังสือโดยต้องรับภาระรายจ่ายเอง ก็เป็นเรื่องเหลือวิสัยยิ่ง การเก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ ยังสะท้อนความเชื่อที่ว่า การศึกษาภาคบังคับมิได้เป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างท่วมท้น เมื่อมีความเชื่อเช่นนี้ ก็ไม่มีเหตุผลที่จะกำหนดการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ต้น เว้นเสียแต่ว่าความเชื่อเช่นนี้ไม่ถูกต้อง

เหตุใดรัฐบาลจึงไม่บังคับให้ประชาชนเป็นช่างตัดผมหรือช่างเสริมสวย คำตอบก็คงอยู่ที่ว่า วิชาชีพเหล่านี้ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ไม่เพียงแต่จะไม่มีงบบังคับเรียน วิชาชีพเหล่านี้เท่านั้น หากสังคมยังมิได้ร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการศึกษาประเภทนี้ อีกด้วย

ประโยชน์ของการศึกษาขั้นต่ำขั้นหนึ่งเป็นเรื่องที่ปราศจากข้อกังขา ข้อที่เป็นประเด็นแห่งวิวาทะก็คือ การศึกษาภาคบังคับควรจะยาวนานเพียงใด ขณะนี้รัฐบาลกำลังขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี และ 12 ปี ในที่สุด ก่อนที่รัฐบาลจะขยายการศึกษาภาคบังคับไปสู่ระดับที่สูงขึ้น รัฐบาลจักต้องแน่ใจว่า สังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์จากการขยายการศึกษาภาคบังคับอย่างเหลือคณานับ มิฉะนั้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับ และเมื่อมีการขยายการศึกษาภาคบังคับ เพราะเหตุที่เชื่อว่า สังคมได้รับประโยชน์อย่างมหาศาล ก็ไม่มีเหตุที่จะสนับสนุนการเก็บค่าเล่าเรียน

การเก็บค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นหลักการที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ เพราะตามปกติ มนุษย์ในฐานะผู้บริโภคย่อมยินดีจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง บริการการศึกษาระดับหรือประเภทใด หากยิ่งให้ประโยชน์ส่วนบุคคลสูงมากเพียงใด ผู้รับบริการย่อมยินดีจ่ายค่าเล่าเรียนในอัตราสูงมากเพียงนั้น แต่การศึกษาบางระดับและบางประเภทมิได้ให้ประโยชน์แก่ผู้เรียนเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์แก่สังคมด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้สังคมจักต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการการศึกษาประเภทหรือระดับนั้น ค่าเล่าเรียนควรจัดเก็บโดยพิจารณาถึงสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ที่สังคมได้รับ หากสัดส่วนนี้ยิ่งสูงมากเพียงใด ค่าเล่าเรียนจักต้องจัดเก็บในอัตรายิ่งสูงมากเพียงนั้น

ข้อพิจารณาอีกแนวทางหนึ่งก็คือ การเปรียบเทียบค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายต่อหัวที่รัฐบาลใช้ไปในการผลิตบริการการศึกษา หากค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายรัฐบาลต่อหัวพอดี ย่อมแสดงว่า ผู้เรียนเป็นผู้รับภาระรายจ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่สังคมมิได้มีส่วนร่วมรับภาระ

ด้วย ในกรณีตรงกันข้าม หากไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนเลย ภาระรายจ่ายทั้งหมดตกแก่สังคม (หรืออีกนัยหนึ่งประชาชนผู้เสียภาษีอากร) รายจ่ายรัฐบาลประกอบด้วยรายจ่ายในการดำเนินงาน (Current Expenditure) กับรายจ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) หากค่าเล่าเรียนเท่ากับรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาลต่อนักเรียนหนึ่งคน ย่อมแสดงว่า สังคมเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการลงทุน

หากการเก็บค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นหลักการที่ยึดถือ ก็จะต้องไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับการศึกษาภาคบังคับ พ้นจากนั้นไป จึงเริ่มเก็บค่าเล่าเรียน อัตราค่าเล่าเรียนจักต้องเพิ่มตามระดับการศึกษา การศึกษาระดับอุดมศึกษาควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา ความแตกต่างของค่าเล่าเรียนมิได้มีเพียงความแตกต่างเชิงสัมบูรณ์ หากยังต้องมีความแตกต่างเชิงสัมพัทธ์ด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จักต้องมีความแตกต่างในด้านสัดส่วนระหว่างค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายต่อหัวของรัฐบาลด้วย อาทิเช่น หากค่าเล่าเรียนในระดับมัธยมศึกษาเท่ากับ 50% ของรายจ่ายในการดำเนินงานต่อหัว ค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาก็ควรจะสูงกว่า 50% เป็นต้น

การอิงค่าเล่าเรียนกับรายจ่ายรัฐบาลต่อหัว ยังผลให้การกำหนดค่าเล่าเรียนคำนึงถึงต้นทุนการผลิตด้วย ผู้รับบริการการศึกษาไม่เพียงแต่จ่ายค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับเท่านั้น หากยังจ่ายค่าเล่าเรียนแตกต่างตามต้นทุนการผลิตด้วย

อาชีวศึกษาควรเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษาสายสามัญ เพราะไม่เพียงแต่ประโยชน์จะตกแก่ผู้เรียนโดยตรงแล้ว หากยังเสียต้นทุนการผลิตสูงกว่าอีกด้วย ในระดับอุดมศึกษาก็ควรยึดหลักการเดียวกัน มหาวิทยาลัยระบบปิดควรเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่ามหาวิทยาลัยระบบเปิดด้วยเหตุผลในด้านต้นทุนการผลิต การศึกษาวิชาชีพดังเช่นวิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ เกษตรศาสตร์ ฯลฯ ควรจะเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เพราะประโยชน์ตกแก่ผู้เรียนโดยตรง อีกทั้งยังเสียต้นทุนการผลิตสูงกว่าอีกด้วย

รัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำในทุกระดับชั้น โดยหวังว่าจะช่วยก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าฐานะทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่คัดคนออกจากระบบโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา การสูญเสียรายได้อันพึงได้ หากออกสู่ตลาดแรงงาน แทนที่จะอยู่สูงในระบบโรงเรียน (Earnings Foregone) นับเป็นต้นทุนการศึกษาต่อที่สำคัญ ซึ่งครอบครัวยากจนมีอาจแบกรับต้นทุนนี้ได้ หากมิได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาล ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างเป็นทางการเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำของรัฐบาลจึงเป็นกลุ่มคน

ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและฐานะทางสังคม กลุ่มผู้ด้อยฐานะมิได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

แทนที่รัฐบาลจะดำเนินนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำต่อไป สมควรที่จะพิจารณาปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ได้รับและตามต้นทุนการผลิต ดังที่เสนอข้างต้นนี้ แล้วจัดสรรทุนการศึกษาอุดหนุนกลุ่มคนที่ด้อยฐานะในสังคม จะเป็นการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษาได้ตรงจุดมากกว่า

ในระดับอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้ 'ล้างมือ' ในอ่างทองคำ และประกาศให้เสรีภาพแก่มหาวิทยาลัยในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเอง แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมักจะไม่นำปรับอัตราค่าเล่าเรียน เนื่องจากเกรงพลังการต่อต้านจากนักศึกษา ยิ่งผู้บริหารขึ้นมาดำรงตำแหน่งด้วยกระบวนการเลือกตั้งด้วยแล้ว ค่าเล่าเรียนก็กลายเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่แตะต้องมิได้

ด้วยเหตุดังนี้ ก่อนปีการศึกษา 2538 การศึกษาวิศวกรรมศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งเสียค่าเล่าเรียนไม่ถึง 10,000 บาทต่อปี ซึ่งต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนเอกชนเสียอีก ด้วยเหตุที่ภาระค่าเล่าเรียนของผู้เรียนต่ำมากเช่นนี้เอง ต้นทุนของการเปลี่ยนแปลงวิชาชีพจึงต่ำตามไปด้วย บัณฑิตวิศวกรรมศาสตร์จากมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนมากเปลี่ยนไปเรียน M.B.A. วิศวกรรมศาสตร์จะยังคงเป็นสาขาวิชาที่ขาดแคลนต่อไป ตราบเท่าที่การเปลี่ยนแปลงวิชาชีพยังคงเสียต้นทุนต่ำกว่าความเป็นจริงเช่นนี้ และสังคมต้องสูญเสียทรัพยากรโดยมิได้ประโยชน์เท่าที่ควรจากการผลิตบัณฑิตที่เปลี่ยนวิชาชีพในภายหลังเหล่านี้

นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำไม่เพียงแต่มิได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสการศึกษาเท่านั้น หากยังมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรและทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย กรณีวิศวกรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐเปลี่ยนวิชาชีพดังที่กล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ของการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรที่เกิดจากนโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ นอกจากนี้ การเสียค่าเล่าเรียนต่ำเกินไปยังเกื้อกูลต่อการไม่ตั้งใจเรียน เพราะต้นทุนของการไม่เอาใจใส่ในการเรียนอยู่ในระดับต่ำ

บัดนี้ ถึงเวลาที่รัฐบาลและผู้บริหารมหาวิทยาลัยจักต้องพิจารณาปรับค่าเล่าเรียนตามผลประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับ และตามต้นทุนการผลิตที่รัฐบาลต้องรับภาระ ทั้งนี้จะต้องมีการพิจารณาอย่างจริงจังว่า ในการจัดการศึกษาแต่ละระดับและแต่ละประเภท รัฐบาลสมควรรับภาระรายจ่ายในสัดส่วนเท่าใด และจะให้ผู้รับบริการรับภาระมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อมิให้นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนมีผลบิดเบือนการใช้ทรัพยากรมากเกินไป ท้ายที่สุด หากรัฐบาลต้องการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม ก็จัดสรรทุนการศึกษาเพื่อให้การอุดหนุนอย่างพอเพียงโดยตรง นโยบายค่าเล่าเรียนอัตราต่ำได้พิสูจน์แล้วว่ามิได้เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ผังประชาชนในระบบโรงเรียน กับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษา

ระบบโรงเรียนในประเทศไทย ซึ่งนำเข้ามาจากต่างประเทศจนมีอายุกว่าศตวรรษ ในปัจจุบัน มีส่วนสำคัญในการกำหนดตำแหน่งแห่งหนของประชาชน ผู้ที่ประสบความสำเร็จในการไต่บันได้ขึ้นสู่ยอดปิรามิดการศึกษาจำนวนมากสามารถเลื่อนชั้นในสังคม และเหยิบฐานะทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้น ประชาชนแต่ละหมู่เหล่าจะมีตำแหน่งแห่งหนเช่นไรในระบบโรงเรียนขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว โครงสร้างอำนาจในสังคมนั่นเองที่กำหนดว่า ประชาชนแต่ละคนมีตำแหน่งแห่งหนใดในระบบโรงเรียน โดยที่บางคนสามารถเข้าโรงเรียนที่มีคุณภาพ บางคนรับบริการการศึกษาที่ด้อยคุณภาพ และบางคนถูกคัดออกนอกระบบโรงเรียน

ด้วยเหตุดังนี้ ระบบโรงเรียนจึงมีผังประชาชน (People Mapping) ซึ่งกำหนดพื้นที่ของประชาชนแต่ละหมู่เหล่า ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผังประชาชนในระบบโรงเรียนจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายการศึกษา ดังนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเป็นอาทิ

กระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายในการขึ้นอัตราค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาในการศึกษา 2539 ที่จะถึงนี้ ในปัจจุบัน กรมสามัญศึกษากำหนดให้โรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนไม่เกินหน่วยกิตละ 100 บาท แต่เขยิบเป็นไม่เกินหน่วยกิตละ 200 บาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและอธิบดีกรมสามัญศึกษากล่าวถึงนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัว ประหนึ่งว่าการกล่าวถึงการลอยตัวของอัตราค่าเล่าเรียนเป็นเรื่องโก้เก๋ บทสัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างมาก หากอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวจริง อัตราค่าเล่าเรียนจักต้องเคลื่อนไหวตามสภาวะการณ์ในตลาด โดยไม่ต้องถูกควบคุมและกำกับ แต่แนวนโยบายที่กระทรวงศึกษาธิการกำลังดำเนินการนั้นหาใช่นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนลอยตัวหรือนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเสรีไม่ หากแต่เป็นการเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนให้สูงขึ้นเท่านั้น โดยที่กรมสามัญศึกษายังคงควบคุมและกำกับอัตราค่าเล่าเรียนชั้นสูงของโรงเรียนรัฐบาล

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าอัตราค่าเล่าเรียนเดิมจะกำหนดไว้ไม่เกินหน่วยกิตละ 100 บาท แต่โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาเกือบทั้งหมดเก็บในอัตราต่ำกว่าหน่วยกิตละ 100

บาทมาก ดังนั้น จึงเป็นที่เชื่อได้ว่า แม้จะเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนเป็นไม่เกินหน่วยกิตละ 200 บาท แต่อัตราค่าเล่าเรียนที่เก็บจริงจะยังต่ำกว่าเพดานมาก เพราะกระทรวงศึกษาธิการให้เสรีภาพแก่ผู้บริหารโรงเรียนในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามความเหมาะสมเอง ทั้งนี้อาจจะพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ปกครองนักเรียนโดยส่วนรวม และความต้องการทรัพยากรทางการเงินเพื่อพัฒนาโรงเรียน รายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายเงินคงคลังไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน โรงเรียนจึงสามารถนำไปจ่ายเพื่อจัดการศึกษาได้ การให้เสรีภาพในการตัดสินใจแก่ผู้บริหารโรงเรียนจึงเป็นนโยบายที่เหมาะสม เพราะเป็นนโยบายที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวอย่างสูง

แต่นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนใหม่นี้ หากได้ดำเนินการอย่างเสมอภาคไม่ หากแต่เป็นนโยบายที่มีการปฏิบัติอย่างลำเอียง กล่าวคือ นักเรียนที่อยู่ในเขตบริการและนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนจะได้รับลดหย่อนค่าเล่าเรียน

การเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนครั้งนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แม้แต่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายชิงชัย มงคลธรรม) ยังกระโดดออกมาคัดค้านข้อคัดค้านมาตรฐานมีมาแต่บุรพกาล นั่นก็คือ ประชาชนคนยากคนจนจะเดือดร้อน ด้วยเหตุที่กระทรวงศึกษาธิการมุ่งแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินของโรงเรียนเป็นสำคัญ โดยมีได้ให้น้ำหนักในการกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจน ข้อวิพากษ์วิจารณ์ข้างต้นนี้จึงสมควรแก่การรับฟังอย่างยิ่ง ในเมื่อกระทรวงศึกษาธิการปล่อยให้อัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชนที่ไม่ต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลอยตัว ประชาชนที่ยากจนย่อมไม่สามารถส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนเอกชนได้อยู่แล้ว เมื่อกระทรวงศึกษาธิการเขยิบอัตราค่าเล่าเรียนในโรงเรียนรัฐบาล ประชาชนที่ยากจนย่อมต้องเดือดร้อนเป็นธรรมดา แม้กระทรวงศึกษาธิการจะให้เสรีภาพแก่ผู้บริหารโรงเรียนในการลดหย่อนค่าเล่าเรียนแก่นักเรียนยากจน แต่ก็เพียงเป็นการโยนภาระรับผิดชอบจากกระทรวงไปสู่โรงเรียน เพราะกระทรวงหาได้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า จะช่วยเหลือนักเรียนที่ยากจนอย่างไร หากผู้บริหารโรงเรียนขาดสำนึกด้านความเป็นธรรม นักเรียนที่ยากจนอาจถูกทอดทิ้งเป็นจำนวนมาก แม้ในกรณีที่ผู้บริหารโรงเรียนมีสำนึกด้านความเป็นธรรม แต่ก็ไม่มีอำนาจและทรัพยากรที่จะช่วยเหลือนักเรียนยากจนได้มากนัก ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงต้องมีนโยบายเกี่ยวกับนักเรียนยากจนที่เป็นรูปธรรมมากกว่านี้

ในประเด็นดังกล่าวนี้ รัฐบาลมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายอย่างน้อย 2 แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดผังประชาชนในระบบโรงเรียนเสียใหม่ โดยให้โรงเรียนรัฐบาลรับเฉพาะนักเรียนเก่งและนักเรียนยากจนโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน ส่วนนักเรียนฐานะปานกลางและฐานะดีที่มีใ้ช่นักเรียนเก่งผันไปสู่โรงเรียนเอกชน ซึ่งต้องเสียค่าเล่าเรียนตามอัตรา

ตลาด แนวทางดังกล่าวนี้มีเหตุผลรองรับอยู่เป็นอันมาก การส่งเสริมคนเก่ง นอกจากเป็นการพัฒนาชนชั้นมัธยมแล้ว ยังอาจมีผลต่อความก้าวหน้าทางวิทยาการในอนาคตอีกด้วย ส่วนการให้การศึกษแก่คนจนก็ด้วยเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคม แต่แนวทางดังกล่าวนี้ย่อมต้องถูกคัดค้านจากชนชั้นกลางและผู้ที่มีฐานะดีในสังคม ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสูง จึงเป็นแนวทางที่ยากจะเป็นจริงได้

แนวทางที่สอง ได้แก่ การยอมรับฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แล้วใช้ภาษีอากร เงินอุดหนุน และนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษา

เมื่อพิจารณาฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่อยู่ในปัจจุบัน มีข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

- (1) โรงเรียนที่มีคุณภาพและมีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ถูกยึดกุมโดยชนชั้นกลางและกลุ่มคนที่มีฐานะดี ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม และมีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ
- (2) โรงเรียนในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาค ถูกยึดกุมโดยผู้มีฐานะในจังหวัดนั้นๆ แต่อำเภอของแต่ละจังหวัดมีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจไม่เท่ากัน ในการนี้อาจจำแนกกลุ่มอำเภอเมืองออกเป็น 2 กลุ่มที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน อำเภอขนาดใหญ่บางอำเภออาจจำแนกอยู่ในกลุ่มอำเภอเมืองด้วย รวมทั้งเขตรอบนอกของกรุงเทพฯ
- (3) โรงเรียนระดับมัธยมศึกษานอกเขตอำเภอเมืองที่มีใช้อำเภอขนาดใหญ่ยึดกุมโดยประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงไป

นอกภาคตัวเมือง (Urban Sector) ออกไปไม่มี โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเด็กนักเรียนในภาคส่วนนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่สามารถได้บันไดการศึกษาต่อไปได้ เนื่องจากความยากจน จึงต้องหลุดออกไปจากระบบโรงเรียน

หากเข้าใจฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็จะได้เห็นว่าโรงเรียนที่มีคุณภาพถูกยึดกุมโดยกลุ่มผู้ที่ได้เปรียบในสังคม คุณภาพของโรงเรียนมีสหสัมพันธ์กับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครอบครัวเด็กนักเรียน ครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงมากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสยึดพื้นที่ในโรงเรียนที่มีคุณภาพสูงมากขึ้นเพียงนั้น โรงเรียนที่มีคุณภาพด้อยลงมาตกอยู่ในการยึดครองของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมด้อยลงมา ส่วนกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมไม่มีพื้นที่ในระบบโรงเรียนที่จะยึดกุม

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฝังประชาชนในระบบโรงเรียนดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นประโยชน์ต่อนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วย แต่่นโยบาย

อัตราค่าเล่าเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดสำหรับปีการศึกษา 2539 นี้ มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนี้

ด้วยเหตุที่โรงเรียนที่มีชื่อเสียงและคุณภาพในกรุงเทพฯ ถูกยึดครองโดยกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม การเขยิบเพดานอัตราค่าเล่าเรียนสำหรับโรงเรียนในกลุ่มนี้จึงมีเหตุผลอันควรแก่การสนับสนุน เพราะเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ผลิตโดยรัฐบาลจักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการสาธารณะนั้น แต่เพดานอัตราค่าเล่าเรียนที่ปรับขึ้นนี้ยังต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยมากนัก นั้นย่อมหมายความว่า ผู้ปกครองมิได้รับภาระเต็มตามต้นทุน โดยที่สังคมมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนการผลิตในสัดส่วนสำคัญด้วย

เมื่อคำนึงถึงผังประชาชนในระบบโรงเรียน การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนควรจะแตกต่างกันไปตามผังประชาชน ค่าเล่าเรียนในเขตในของกรุงเทพฯ ควรจะสูงกว่าเขตชายขอบกรุงเทพฯ ค่าเล่าเรียนในเขตอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีควรจะต่ำกว่ากรุงเทพฯ อำเภอเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยลงมาควรจะเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าอำเภอที่มีฐานะที่ดีกว่า นอกเขตอำเภอเมืองและอำเภอขนาดใหญ่ออกไป อาจไม่เก็บค่าเล่าเรียนเลย

การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามผังประชาชนโดยพื้นฐานแล้วเป็นการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน หากมีความจำเป็นในการเขยิบอัตราค่าเล่าเรียน การปรับกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนตามแนวทางเช่นนี้ไม่เป็นการพอเพียงทำยที่สุดแล้วรัฐบาลต้องมีนโยบายเงินอุดหนุนสำหรับเด็กนักเรียนที่ยากจน ส่วนหนึ่งเพื่อเด็กนักเรียนนอกระบบโรงเรียนเข้าสู่ระบบโรงเรียน อีกส่วนหนึ่งเพื่อให้เด็กยากจนที่อยู่ในระบบโรงเรียนอยู่แล้วสามารถศึกษาเล่าเรียนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับเด็กยากจนที่ไม่ต้องการเข้าสู่ระบบโรงเรียน รัฐบาลควรจะส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียนด้วย

การปรับอัตราค่าเล่าเรียน โดยมิได้คำนึงถึงผังประชาชนในระบบโรงเรียนก็มิได้เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณก็ดี และมีได้จัดระบบการอุดหนุนนักเรียนยากจนที่ดีรังแต่จะซ้ำเติมปัญหาของกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้เลวร้ายลงไปอีก

นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนระดับปริญญาตรีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540 : บททดลองเสนอ

1. สภาพและปัญหา

มหาวิทยาลัยของรัฐก่อเกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงเพื่อผลิตข้าราชการเป็นปฐุมรัฐไทยแต่ดั้งเดิมถือเป็นหน้าที่ในการผลิตบริการการศึกษาเกือบทุกระดับ นับแต่ประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา ด้วยเหตุผลที่บริการการศึกษาถือเป็น "บริการสาธารณะ"(Public Goods) การจัดสรรบริการการศึกษาจึงเป็นไปในลักษณะเสมือนหนึ่งสินค้าให้เปล่า อัตราค่าเรียนที่รัฐเรียกเก็บอยู่ในระดับต่ำ โดยที่ไม่มีการเก็บค่าเล่าเรียนเลยในการศึกษาภาคบังคับ

นโยบายค่าเล่าเรียนสำหรับระดับอุดมศึกษา ก็ดูจะเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอื่นๆของรัฐที่มีการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยเป็นอันมาก โดยมีได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ระดับการศึกษายังสูงมากเพียงใด ลักษณะความเป็นสินค้าสาธารณะ (Publicness of Goods) ยิ่งลดลงมากเพียงนั้น นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำก็ก่อให้เกิดภาครัฐบาลสามารถจ่ายเงินเดือนในระดับต่ำได้ เพราะเมื่อผู้รับบริการต้องใช้จ่ายในการลงทุนด้าน "ทุนมนุษย์" (Human Capital) น้อย การทำงานหลังจากสำเร็จการศึกษา แม้จะรับเงินเดือนต่ำ ก็คุ้มกับรายจ่ายการลงทุนนั้น ระบบการเก็บค่าเล่าเรียนในระดับต่ำเพื่อที่จะกดระดับเงินเดือนในภาครัฐให้อยู่ในระดับต่ำได้นี้ ในขั้นแรกไม่มีปัญหา เนื่องจากภาคเอกชนมีขนาดเล็ก แต่เมื่อภาคเอกชนขยายใหญ่ขึ้นตามกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ระบบดังกล่าวนี้ก็เผชิญปัญหาในขั้นรากฐาน เพราะบัดนี้ภาคเอกชนกำลังเข้ามาแทนที่ภาครัฐบาลในฐานะนายจ้างรายใหญ่ของบัณฑิตมหาวิทยาลัย โดยที่ภาคเอกชนสามารถแย่งชิงบัณฑิตมหาวิทยาลัยด้วยการเสนอโครงสร้างอัตราเงินเดือนสูงกว่าภาครัฐบาล พลังการแข่งขันจากภาคเอกชนทำให้ภาครัฐบาลมีอากว่าจ้างบุคคลากรในสาขาวิชาที่มีความต้องการแรงงานในตลาดสูงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในขณะที่ภาคเอกชนยังมีขนาดเล็กและไม่มีพลังทางเศรษฐกิจมากนัก ภาครัฐบาลสามารถกดเงินเดือนให้อยู่ในระดับต่ำได้ แต่เมื่อภาคเอกชนเติบโตใหญ่กล้าแข็งทางเศรษฐกิจ นโยบายการกดเงินเดือนในภาครัฐบาลมีอากดำรงอยู่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทบทวนนโยบายอัตราค่าเรียน เพราะบัณฑิตมหาวิทยาลัยมิได้ผลิตบัณฑิตเพื่อป้อนระบบราชการเป็นปฐุมดังปางก่อน หากแต่ผลิตบัณฑิตป้อนภาคเอกชนเป็นสำคัญ นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝง (Implicit Subsidy) แต่ธุรกิจเอกชนที่ว่าจ้างบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยของรัฐ

2. นโยบายอัตราค่าเรียนระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มิได้แตกต่างจากนโยบายเดียวกันของสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆของรัฐ แนวนโยบายดังกล่าวมีลักษณะสำคัญที่สมควรกล่าวถึงอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ค่าเล่าเรียนที่นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รับภาระนั้นอยู่ในระดับต่ำมาก คำว่า "ค่าเล่าเรียน" หรือ "ค่าบริการการศึกษา" ในที่นี้ครอบคลุมค่าหน่วยกิต ค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงสุขภาพ ค่าบำรุงกีฬา และค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา ค่าบริการการศึกษาที่นักศึกษาระดับปริญญาตรีจ่ายนั้นตกเพียงปีละ 1,660 บาทในปีการศึกษา 2531-2532, 2,400 บาท ระหว่างปีการศึกษา 2532 - 2535 และ 4,200 บาทระหว่างปีการศึกษา 2536 - 2537 (ดูตารางที่ 1) ค่าเล่าเรียนหรือค่าบริการการศึกษาดังกล่าวนี้อยู่ในระดับต่ำมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ำกว่าค่าเล่าเรียนในโรงเรียนเอกชน ทั้งระดับอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา (ดูตารางที่ 2) แม้เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเล่าเรียนระดับมัธยมศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สูงกว่าไม่มากนัก (4,200 บาท เทียบกับ 2,950 บาท ในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และ 3,200 บาท ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย) (ดูตารางที่ 3)

ประการที่สอง ค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิได้อยู่ในระดับต่ำในเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Terms) เท่านั้น หากยังอยู่ในระดับต่ำในเชิงสัมพัทธ์ (Relative Terms) อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย (Average Total Cost) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีปัญหาในการประเมินรายจ่ายการลงทุน (Capital Expenditure) ในองค์ประกอบของต้นทุนการผลิต ดังนั้น บทความนี้จึงพิจารณาเฉพาะต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย (Average Variable Cost) ซึ่งคำนวณจากรายจ่ายในการดำเนินงาน (Current Expenditure) อันมิได้รวมรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างและหมวดค่าครุภัณฑ์ กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในการแยกแยะต้นทุนการผลิตบัณฑิตศึกษาออกจากต้นทุนการผลิตระดับปริญญาตรี ซึ่งมีอาจกระทำโดยไม่ใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล ด้วยเหตุตั้งนี้เอง บทความนี้จึงเลือกคำนวณต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์โดยรวมโดยมิได้แยกแยะบัณฑิตศึกษาออกจากการศึกษาในระดับปริญญาตรี ผลการคำนวณปรากฏว่า ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยต่อนักศึกษาเต็มเวลา (Abstract Student) เพิ่มจากระดับปีละ 22,000 บาท ในปีการศึกษา 2531 เป็นมากกว่าปีละ 40,000 บาทในปีการศึกษา 2536 (ดูตารางที่ 4) เมื่อเปรียบเทียบค่าบริการการศึกษากับต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยแล้วตกประมาณ 7 -10 % ในระหว่างปีการศึกษา 2531-2536 (ดูตารางที่ 5) ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ต้นทุนแปรผันนั้นเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา อย่างน้อยที่สุดต้องปรับตัวตามอัตราเงินเฟ้อ จึงจะสามารถรักษาระดับรายจ่ายที่แท้จริง (Real Variable Expenditure) ในระดับเดิมได้ หากมหาวิทยาลัยมิได้ปรับค่าบริการการศึกษาตาม

กาลเวลา อัตราส่วนระหว่างค่าบริการการศึกษากับต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยจะมีแนวโน้มตกต่ำลงไปเรื่อยๆ ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างปีการศึกษา 2532 - 2535 เฉพาะปีที่มีการปรับค่าบริการการศึกษาเท่านั้นที่สัดส่วนนี้ทะยานขึ้น ดังเช่นปีการศึกษา 2532 และ 2536 (ดูตารางที่ 5)

ประการที่สาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ดูเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่นๆ ที่มิได้ปรับ ค่าบริการการศึกษาอย่างต่อเนื่อง การปรับค่าบริการแต่ละครั้งทิ้งช่วงเวลานานหลายปี จารึตปฏิบัติดังกล่าวนี้มีผลกระทบ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น การที่มหาวิทยาลัยมิได้ปรับค่าบริการการศึกษาตามภาวะเงินเฟ้อ ทำให้รายได้จากค่าบริการที่เรียกเก็บได้มีอำนาจซื้อลดลง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าบริการการศึกษาที่แท้จริง (Real Terms) ตกต่ำลง ดังจะเห็นได้ว่า ค่าหน่วยกิต 100 บาทในปีการศึกษา 2537 มีค่าเท่ากับ 70.47 บาท ตามราคาปี 2529 (ดูตารางที่ 6) หรือค่าบำรุงห้องสมุด 400 บาทในปีการศึกษา 2537 มีค่าเท่ากับ 282 บาทตามราคาในปี 2529 (ดูตารางที่ 7) แนวนโยบายการทิ้งช่วงในการปรับค่าบริการการศึกษาดังกล่าวนี้จึงมีผลกระทบต่อรายได้มหาวิทยาลัย กล่าวคือ ในช่วงที่ยังไม่มีการปรับค่าบริการการศึกษา รายได้ที่แท้จริง (Real Revenue) จะมีค่าตกต่ำลง ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยเหตุที่มิได้มีการปรับค่าบริการการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เมื่อมีการปรับค่าบริการแต่ละครั้งมักจะเป็นการปรับอย่างก้าวกระโดด อาทิเช่นการปรับค่าหน่วยกิตจาก 35 บาท เป็น 50 บาทในปีการศึกษา 2532 อัตราการเพิ่มสูงถึง 42.9 % และการปรับค่าหน่วยกิตจาก 50 บาท เป็น 100 บาทในปีการศึกษา 2536 อัตราการเพิ่มสูงถึง 100 %

3. โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาปีการศึกษา 2537 : การศึกษาเปรียบเทียบ

ในการศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา อาศัยข้อมูลจากมหาวิทยาลัยของรัฐ 9 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 5 แห่ง เป็นฐานในการศึกษาดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 8-10 การเปรียบเทียบกระทำใน 2 ลักษณะ ลักษณะที่หนึ่งเป็นการเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยเอกชน ลักษณะที่สองเป็นการเปรียบเทียบภายในกลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยกันเอง

3.1 มหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยเอกชน

โครงสร้างค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนมิได้แตกต่างจากมหาวิทยาลัยของรัฐในสาระสำคัญ บางมหาวิทยาลัยเก็บค่าบริการการศึกษารายการหลักเพียง 2 รายการ คือ ค่าหน่วยกิต และค่าบำรุงมหาวิทยาลัยหรือค่าบำรุงการศึกษา ซึ่งครอบคลุมค่าบำรุงสุขภาพ ค่าบำรุงกีฬา ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา และค่าบำรุงห้องสมุด (ดูตารางที่ 8 และ 9)

มหาวิทยาลัยเอกชนกำหนดค่าบริการการศึกษาในระดับคัมภีร์เป็นอย่างน้อย ถึงจะไม่ต้องการการค้ากำไร ก็ต้องได้กำไรสามัญ (Normal Profit) เป็นอย่างต่ำ ดังนั้น มหาวิทยาลัยเอกชนจึงเก็บค่าหน่วยกิตในอัตราสูง ในกรณีทั่วไป ค่าหน่วยกิตในมหาวิทยาลัย เอกชนสูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เก็บค่าหน่วยกิตสูงสุด (อันได้แก่จุฬาลงกรณ์ ธรรมศาสตร์ และ มหิดล) ถึง 6-8 เท่า หากเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่เก็บค่าหน่วยกิตต่ำสุด (ขอนแก่น) ก็สูงเป็น 20 - 26 เท่า ความแตกต่างดังกล่าวนี้สะท้อนถึงนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำของรัฐได้ เป็นอย่างดี (ดูตารางที่ 8)

ค่าหน่วยกิตในมหาวิทยาลัยเอกชนมิได้กำหนดอัตราไว้แตกต่างกันระหว่าง ภาคการศึกษาปกติกับภาคฤดูร้อน เพราะเหตุที่ไม่มีความแตกต่างในด้านต้นทุนการผลิต อาจารย์ มหาวิทยาลัยเอกชนเมื่อรับเงินเดือนในภาคฤดูร้อน ก็ต้องมีภาระการสอนในภาคฤดูร้อนให้สมกับ เงินที่ได้รับ ในกรณีที่จ้างอาจารย์พิเศษ ค่าสอนในภาคฤดูร้อนที่มหาวิทยาลัยเอกชนจ่ายมิได้ แตกต่างจากภาคการศึกษาปกติ ด้วยเหตุที่ไม่มีความแตกต่างในด้านต้นทุนการผลิตนี้เอง ค่าหน่วยกิตในภาคฤดูร้อนจึงมิได้แตกต่างจากภาคการศึกษาปกติ ยิ่งไปกว่านั้น มหาวิทยาลัย เอกชนในฐานะหน่วยผลิตย่อมต้องการใช้กำลังการผลิตให้เต็มที่ การเก็บค่าหน่วยกิตในภาค ฤดูร้อนสูงกว่าภาคปกติย่อมมีผลในการลดทอนความต้องการในการลงทะเบียน อันเป็นเหตุให้ สูญเสียรายได้

ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยเอกชนเริ่มต้นด้วยการผลิตบริการการศึกษาในสาขาวิชา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เป็นปฐม จึงไม่มีวิชาภาคปฏิบัติ การเปิดสอนวิชาภาคปฏิบัติ เพิ่งจะปรากฏเมื่อมีการจัดการสอนในด้านศิลปกรรมศาสตร์ นิเทศศาสตร์ คอมพิวเตอร์ และ วิศวกรรมศาสตร์ ด้วยเหตุดังนี้ จึงเริ่มมีการเก็บค่าหน่วยกิตวิชาภาคปฏิบัติในอัตราสูงกว่าลักษณะ วิชาปกติ ดังกรณีมหาวิทยาลัยกรุงเทพ ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลจากความแตกต่าง ด้านต้นทุนการผลิต มหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่ง ดังเช่นมหาวิทยาลัยรังสิตมิได้กำหนดโครงสร้าง ค่าหน่วยกิตให้แตกต่างไปตามประเภทของลักษณะวิชา (ระหว่างวิชาบรรยายกับวิชาภาคปฏิบัติ) หากแต่ยึดเกณฑ์สาขาวิชา กล่าวคือ สาขาวิชาที่เสียต้นทุนการผลิตสูงเรียกเก็บค่าหน่วยกิต ในอัตราสูง (ดูตารางที่ 8) ค่าหน่วยกิตจึงมีตั้งแต่ระดับหน่วยกิตละ 800 บาทในสาขาสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ จนถึงหน่วยกิตละ 5,000 บาท ในสาขาแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยเอกชนเรียกเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยในอัตราสูง ส่วนใหญ่เกาะกลุ่ม อยู่ในช่วงปีละ 2,000 - 3,000 บาท เฉพาะมหาวิทยาลัยหอการค้าที่เก็บถึงปีละ 5,000 บาท การเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยในอัตราสูงเป็นเพราะมหาวิทยาลัยเอกชนมิได้เก็บค่าบำรุงจาก ภาคนั้นก็ตามมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเก็บค่าบำรุงจำนวนมากรายการ ส่วนใหญ่ก็เรียกเก็บค่าบำรุง

มหาวิทยาลัยด้วย แต่เรียกเก็บในอัตราไม่สูงนัก เฉพาะมหาวิทยาลัยมหิดลเท่านั้นที่เรียกเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยในระดับใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยเอกชน (ดูตารางที่ 8)

3.2 โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ

โครงสร้างค่าบริการการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ (ตารางที่ 11 ถึงตารางที่ 13)

ประการแรก ค่าบริการอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐต่ำกว่ามหาวิทยาลัยเอกชนเป็นอันมาก หากกำหนดให้ค่าบริการอุดมศึกษาสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (ABAC) มีดัชนีเท่ากับ 1.00 ปรากฏว่า ค่าดัชนีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เท่ากับ 0.15 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเท่ากับ 0.19 และมหาวิทยาลัยมหิดลเท่ากับ 0.26 (ดูตารางที่ 13)

ประการที่สอง มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคโดยทั่วไปแล้วเก็บค่าบริการอุดมศึกษาต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในส่วนกลาง ดัชนีค่าบริการของมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ยกเว้นสาขาวิศวกรรมศาสตร์และสาขาวิชาคอมพิวเตอร์) เท่ากับ 0.06 และของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ยกเว้นสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์) เท่ากับ 0.11 ส่วนมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เท่ากับ 0.16 สูงกว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ต่ำกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหิดล ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มิได้เก็บค่าบริการการศึกษาสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์แตกต่างจากสาขาวิชาอื่น ๆ

ประการที่สาม มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเดิมเก็บค่าบริการการศึกษาเพียงอัตราเดียวสำหรับการจัดการศึกษาทุกสาขาวิชา (Uniform Rate) เริ่มเปลี่ยนโครงสร้างอัตราค่าบริการที่มีความหลากหลาย (Differentiated Rate) มากขึ้น การเก็บค่าหน่วยกิตแตกต่างกันระหว่างวิชาบรรยายกับวิชาปฏิบัติที่ต้องใช้ห้องทดลองหรือใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนพิเศษ เป็นปฏิบัติการที่มีมาเป็นเวลาช้านาน แต่การเก็บค่าหน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชาเป็นปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ ดังกรณีมหาวิทยาลัยศิลปากรเรียกเก็บค่าหน่วยกิตสาขาวิชาเภสัชศาสตร์สูงกว่าสาขาวิชาอื่นๆเป็นอาทิ มหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่สร้างความหลากหลายของโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในสาขาวิชาที่มีความต้องการแรงงานในตลาดสูงและสาขาที่เสียต้นทุนการผลิตสูง (ดูตารางที่ 10) กระนั้นก็ตาม บางมหาวิทยาลัยยังคงอ้างไว้ซึ่งโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาอัตราเดียวไว้ ดังกรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ดูตารางที่ 13) อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐบาลในการผลักดันให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐพึ่งตนเองทางการเงินมากขึ้น ประกอบกับมาตรการจำกัดกำลังคนภาครัฐมีส่วนสำคัญในการกดดันให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปรับค่า

บริการการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในตลาดและต้นทุนการผลิต แรงกดดันนี้เองที่ผลักดันให้โครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษามีความหลากหลาย โดยที่มีอัตราแตกต่างกันตามสาขาวิชา ปรากฏการณ์นี้จะแผ่ขยายครอบคลุมภาคอุดมศึกษาของรัฐทั่วทั้งภาคในอนาคต

ประการที่สี่ มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนมากเก็บค่าบริการในสาขาวิชาที่ขาดแคลนสูงกว่าสาขาวิชาอื่นๆ โดยที่สาขาวิชาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสาขาวิชาที่เสียต้นทุนการผลิตสูงทั้งสิ้น มหาวิทยาลัยที่กำหนดอัตราค่าบริการเช่นนี้ได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ อัตราค่าบริการในสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์มีตั้งแต่ระดับ 11,650 บาทต่อปีในกรณีมหาวิทยาลัยขอนแก่นไปจนถึง 27,200 บาทต่อปีในกรณีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กระนั้นก็ตาม ก็ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยเอกชน ซึ่งเก็บค่าบริการสาขาเดียวกันนี้ในอัตรา 35,000 - 50,000 บาทต่อปี (ดูตารางที่ 13) แต่เมื่อเทียบกับค่าบริการสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ดัชนีค่าบริการสาขาวิศวกรรมศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นมีค่าเท่ากับ 0.42 และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเท่ากับ 0.98 (ดูตารางที่ 13) อนึ่งมีข้อน่าสังเกตว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เก็บค่าบริการสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ในระนาบเดียวกับสาขาวิชาอื่นๆ

ประการที่ห้า มหาวิทยาลัยของรัฐมีแนวโน้มที่จะเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงประเภทที่ระบุเป้าหมายว่าจะนำรายได้ไปใช้จ่ายในด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ (Revenue Earmarking) ดังเช่นค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงกีฬา ค่าบำรุงสุขภาพ ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา เป็นต้น ค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงเหล่านี้จัดเก็บตามหลักการเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit Principle of Taxation) กล่าวคือ เมื่อนักศึกษาได้ประโยชน์จากบริการด้านใดของมหาวิทยาลัย ก็ควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการด้านนั้น การเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงในลักษณะเช่นนี้ ในด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นว่า งบประมาณแผ่นดินที่ได้รับไม่พอเพียงที่จะนำมาจัดสรรบริการเหล่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เกื้อกูลให้มีการให้บริการแก่นักศึกษาตามความต้องที่เปิดเผย (Revealed Preference) หากนักศึกษาไม่ยินยอมจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงในด้านใด การจัดบริการเหล่านั้นย่อมมิอาจเป็นไปได้ และเมื่อนักศึกษาชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุงเหล่านั้นแล้ว มหาวิทยาลัยไม่สามารถให้บริการที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ก็อาจเป็นเหตุให้นักศึกษาร้องเรียนและกดดันให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงบริการ ลักษณะ Revenue Earmarking ของค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการจึงช่วยสร้างกลไกในการก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ซึ่งเกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยสนองตอบต่อความต้องการของนักศึกษาได้ ประโยชน์ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งของลักษณะ Revenue Earmarking ก็คือ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบำรุง

ในลักษณะเช่นนี้ช่วยป้องกันความขัดแย้งในการแย่งชิงทรัพยากรทางการเงินภายในมหาวิทยาลัย เพราะเมื่องบประมาณมีไม่พอเพียงในการจัดสรรบริการในด้านใด มหาวิทยาลัยก็ต้องขึ้นค่าบริการสำหรับการจัดสรรบริการในด้านนั้น

4. โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปีการศึกษา 2537

เมื่อเปรียบเทียบโครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาในปีการศึกษา 2537 ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอื่น ๆ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ค่าหน่วยกิตในภาคการศึกษาปกติของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ในระดับสูงสุด และอยู่ในระดับเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหิดล (หน่วยกิตละ 100 บาท) แต่ค่าหน่วยกิตในภาคฤดูร้อนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ในลำดับที่สี่ รองจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ตารางที่ 8)

ประการที่สอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าบำรุงสุขภาพปีละ 50 บาท เทียบกับมหาวิทยาลัยมหิดล 700 บาท นับเป็นอัตราต่ำสุดในกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยบางแห่งมิได้เก็บค่าบำรุงรายการนี้ (ดูตารางที่ 9)

ประการที่สาม จำนวนมหาวิทยาลัยที่จัดเก็บค่าบำรุงกีฬา มีพอๆ กับจำนวนที่มีได้จัดเก็บค่าบำรุงรายการนี้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าบำรุงกีฬาในอัตราปีละ 50 บาท นับเป็นอัตราต่ำสุดในกลุ่มมหาวิทยาลัยที่มีการจัดเก็บค่าบำรุงรายการนี้ (ดูตารางที่ 9)

ประการที่สี่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดเก็บค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาปีละ 100 บาท นับเป็นอัตราต่ำสุด เทียบกับมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งเก็บในอัตราปีละ 600 บาท อันเป็นอัตราสูงสุด (ดูตารางที่ 9)

ประการที่ห้า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าบำรุงห้องสมุดในอัตราค่อนข้างต่ำ กล่าวคือปีละ 400 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยมหิดล และเท่ากับมหาวิทยาลัยศิลปากร แต่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอื่น ๆ (ดูตารางที่ 9)

ประการที่หก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิได้เก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัย และเก็บค่าธรรมเนียม พิเศษเฉพาะสาขาวิศวกรรมศาสตร์ แม้จะเก็บค่าหน่วยกิตในอัตราสูง แต่เมื่อพิจารณาค่าบริการการศึกษาในองค์รวมแล้ว อัตราค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในสาขาวิชาที่ขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิศวกรรมศาสตร์ ค่าบริการของ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สูงกว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดูตารางที่ 11)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี การศึกษา 2537 จะพบว่า ค่าหน่วยกิตเป็นรายการที่มีน้ำหนักถึง 85.7 % และค่าบำรุงห้องสมุด 9.5 % (ตารางที่ 11) มหาวิทยาลัยที่มีการเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัย ค่าบำรุงมหาวิทยาลัยจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าค่าหน่วยกิต ดังกรณีมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยิ่งมหาวิทยาลัยที่เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษด้วยแล้ว ค่าธรรมเนียมพิเศษมีน้ำหนักมากกว่าค่าหน่วยกิตเสียอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาที่ขาดแคลน (ตารางที่ 11)

5. ข้อเสนอการปรับโครงสร้างค่าบริการการศึกษาระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5.1 หลักการ

การปรับโครงสร้างค่าบริการการศึกษาระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พึงยึดถือหลักการสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก ค่าบริการอุดมศึกษาควรจะสูงกว่าระดับอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา และมัธยมศึกษา เพราะระดับการศึกษายิ่งสูงมากเพียงใด อัตราผลตอบแทนที่ตกแก่สังคม (Social Rate of Return) ยิ่งต่ำมากเพียงนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ผลประโยชน์ที่บังเกิดขึ้นเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Benefit) ยิ่งกว่าผลประโยชน์ของสังคม (Social Benefit)

ประการที่สอง ด้วยเหตุที่บริการอุดมศึกษาช่วยเพิ่มพูนรายได้ของผู้เรียนโดยตรง ดังนั้น นักศึกษาหรือผู้ปกครองจึงควรมีส่วนรับภาระรายจ่ายในการจัดบริการอุดมศึกษาของรัฐ แต่สัดส่วนการรับภาระควรจะเป็นเท่าใดเป็นประเด็นที่ถกเถียงและยากที่จะหาข้อยุติได้ กระนั้นก็ตาม คงเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า สัดส่วนการรับภาระเพียง 7-10 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ย ดังที่นักศึกษาศาสตร์รับภาระอยู่ในปัจจุบันนั้นนับเป็นสัดส่วนที่ต่ำเกินไป หลักการในเรื่องนี้มีอยู่ว่า บริการอุดมศึกษาประเภทใดให้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นหลัก โดยที่เกือบมิได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเลย อัตราค่าบริการสำหรับบริการอุดมศึกษาประเภทนั้นควรจะใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย แต่บริการอุดมศึกษาที่ให้ประโยชน์แก่สังคม สัดส่วนการรับภาระรายจ่ายของนักศึกษาควรจะลดหลั่นกันไป บริการอุดมศึกษาประเภทที่มีความต้องการในตลาดสูงซึ่งมักจะเป็นประเภทที่มีการผลิตไม่เพียงพอแก่ความต้องการของตลาด โดยพื้นฐานเป็นบริการที่ผู้รับการศึกษาได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลสูง ดังนั้น นักศึกษาจึงควรรับภาระรายจ่ายใกล้เคียง

กับต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย ด้วยเหตุที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล จึงขอเสนอหลักการกำหนดค่าบริการการศึกษาดังนี้

(ก) บริการอุดมศึกษาที่มีความต้องการในอัตราสูง จะเก็บค่าบริการการศึกษาในระดับ 75-100 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ย

(ข) บริการอุดมศึกษาที่มีความต้องการในตลาดต่ำจะเก็บค่าบริการการศึกษาในระดับ 50-75 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ย

หลักการที่เสนอข้างต้นนี้ย่อมมีนัยว่า รัฐยังคงให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาอย่างน้อยเท่ากับต้นทุนคงที่ตัวเฉลี่ย (Average Fixed Cost) ในกรณี (ก) หรือเท่ากับต้นทุนคงที่ตัวเฉลี่ยกับอีก 50 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ยในกรณี (ข)

ประการที่สาม มหาวิทยาลัยของรัฐควรจะปรับอัตราค่าบริการการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ โดยที่อย่างน้อยที่สุดอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าบริการอุดมศึกษาควรจะทำให้อัตราเงินเฟ้อ เพื่อรักษารายได้ที่แท้จริง (Real Revenue) ไว้ในระดับเดิม แต่มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องรุกไปข้างหน้าเพื่อก้าวให้ทันความก้าวหน้าด้านวิทยาการ การมีรายได้ที่แท้จริงในระดับเดี่ยวย่อมไม่เป็นการเพียงพอ จำเป็นต้องมีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปใช้จ่ายในการพัฒนา ดังนั้นการปรับค่าบริการการศึกษาควรจะเป็นไปตามสูตรดังต่อไปนี้

$$g = i + d$$

ในที่นี้ g = อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าบริการอุดมศึกษา

i = อัตราเงินเฟ้อ

d = อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าบริการอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนา

การปรับค่าบริการอุดมศึกษาอย่างสม่ำเสมอมิได้เป็นไปเพื่อรักษาระดับรายได้ที่แท้จริงเท่านั้น หากยังเพื่อป้องกันการปรับชนิดฮวบฮาบอีกด้วย เพราะการทิ้งช่วงในการปรับมักจะต้องมีการปรับอย่างฮวบฮาบเสมอ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าบริการอุดมศึกษาในปัจจุบันอยู่ในระดับ 7-10 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ย การปรับค่าบริการสู่ระดับ 50 % ของต้นทุนแปรผันตัวเฉลี่ยย่อมต้องมีการปรับอย่างฮวบฮาบ ข้อเสนอในที่นี้ก็คือ การปรับค่าบริการอุดมศึกษาอย่างฮวบฮาบตลอดช่วงเวลาระหว่างปีการศึกษา 2538 - 2540 โดยที่มีการปรับทุกปี หลังจากนั้นจึงค่อย ๆ ลดลักษณะก้าวกระโดดของค่าบริการอุดมศึกษาลง

5.2 โครงสร้างใหม่

ข้อเสนอว่าด้วยการปรับค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตลอดช่วงเวลาระหว่างปีการศึกษา 2538 -2540 ปรากฏในตารางที่ 14 ตามข้อเสนอนี้ จะมีการปรับค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงทุกรายการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการปรับโครงสร้างค่าบริการการศึกษาทั้งระบบ นอกเหนือจากการปรับขึ้นค่าบริการทั้งปวงแล้ว โครงสร้างใหม่ยังประกอบด้วยรายการใหม่ 2 รายการ คือ

- (ก) ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา
- (ข) ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย

5.2.1 ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา

ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาเป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บเป็นรายปี โดยพื้นฐานแล้วเป็นรายการที่จะปรับค่าบริการอุดมศึกษาให้สะท้อนถึงประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ บริการอุดมศึกษาประเภทที่ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลสูงจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาในระดับสูง แต่จะเก็บในอัตราต่ำสำหรับบริการอุดมศึกษาที่ให้ประโยชน์ส่วนบุคคลน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเก็บค่าบริการอุดมศึกษาควรจะไปแตกต่างกันตามสาขาวิชา โดยที่ความแตกต่างระหว่างสาขาวิชาเป็นความแตกต่างในด้านประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับการดำเนินการดำเนินนโยบายเช่นนี้กระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ได้แก่ การเก็บค่าหน่วยกิตในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างสาขาวิชาต่างๆ โดยที่โครงสร้างอัตราค่าหน่วยกิตสะท้อนถึงความแตกต่างด้านผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่นักศึกษาได้รับ

ลักษณะที่สอง ได้แก่ การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาโดยยึดหลักการเดียวกัน

โดยที่เป้าประสงค์ในการปรับโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้ประการหนึ่งก็คือ การปรับค่าบริการเพื่อให้ นักศึกษารับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ 50 % ของต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยเป็นอย่างน้อย หากอาศัยการปรับค่าหน่วยกิตเป็นสำคัญ ค่าหน่วยกิตจะต้องปรับขึ้นประมาณ 10 เท่า นอกจากนี้ การเก็บค่าหน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชาย่อมสร้างปัญหาในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาในอัตราที่แตกต่างกันตามกลุ่มวิชา สร้างปัญหาในการบริหารจัดการไม่มากเท่าการเก็บค่าหน่วยกิตในอัตราที่แตกต่างกันตามสาขาวิชา นอกจากนี้ การระบุเป้าหมายการนำรายได้จากค่าธรรมเนียมรายการนี้ไปใช้จ่ายอย่างชัดเจน ไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังช่วยให้นักศึกษาผู้รับภาระมีภาพที่ชัดเจนว่า เงินที่จ่ายไปนี้จะถูกนำไปใช้จ่ายในด้านใด

มหาวิทยาลัยของรัฐหลายต่อหลายแห่งได้เริ่มจัดเก็บ "ค่าธรรมเนียมพิเศษ" มาก่อนแล้ว มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเรียกการนี้ว่า "ค่าบำรุงสาขาวิชา" (ดูตารางที่ 10) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอื่นๆกำลังพิจารณาปรับโครงสร้างค่าบริการการศึกษาไปในแนวทางที่จะมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เรียกการนี้ว่า "ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา" ทั้งนี้เพราะต้องการกำหนดเป้าหมายว่าจะต้องนำรายได้รายการนี้ไปใช้จ่ายในการพัฒนามหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ (Revenue Earmarking)

ผู้ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมพิเศษเพื่อการพัฒนา ได้แก่ นักศึกษาระดับปริญญาตรีทุกสาขาวิชา รวมทั้งนักศึกษาภาคบัณฑิตของคณะนิติศาสตร์ ยกเว้นนักศึกษาในโครงการจัดการศึกษาพิเศษที่มีลักษณะเป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง ซึ่งมีการจัดเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาดอยู่แล้ว

อนึ่ง ขอให้สังเกตว่า นักศึกษาแพทยศาสตร์มีได้อยู่ในข่ายได้รับยกเว้น ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา เพราะการจัดการศึกษาในคณะแพทยศาสตร์มีได้อาศัยเฉพาะแต่งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากยังอาศัยงบรายได้พิเศษของมหาวิทยาลัยด้วย นักศึกษาแพทยศาสตร์เมื่อสำเร็จการศึกษาย่อมมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้มาก ดังนั้น จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาตามหลักการพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม นักศึกษาแพทยศาสตร์ที่ทำสัญญาทำงานกับภาครัฐบาลจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา เพราะการทำงานกับภาครัฐบาลได้ทำลายโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลไปเสียหนึ่งแล้ว สำหรับผู้ที่มีได้ทำสัญญาทำงานกับภาครัฐบาล หรือทำงานไม่ครบตามกำหนดเวลา จักต้องใช้คืนค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อพัฒนาแก่มหาวิทยาลัยตามสัดส่วน วิธีการในทางปฏิบัติก็คือจะต้องให้นักศึกษาแพทยศาสตร์ทุกคนทำสัญญากับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกี่ยวกับเรื่องนี้

อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อพัฒนาที่กำหนดไว้แตกต่างกันตามกลุ่มวิชา กลุ่มวิชาแต่ละกลุ่มจำแนกตามระดับความขาดแคลนกำลังคน ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงประโยชน์ส่วนบุคคลที่ได้รับ กลุ่มวิชาที่มีปัญหาการขาดแคลนกำลังคนมาก อัตราเงินเดือนในตลาดแรงงานย่อมอยู่ในระดับสูง นั่นย่อมหมายความว่า ผู้ที่ศึกษากลุ่มวิชาดังกล่าวนี้อาจได้รับผลประโยชน์ส่วนบุคคลสูงกว่ากลุ่มวิชาอื่นๆ หลักการพื้นฐานมีอยู่ว่า กลุ่มวิชาที่มีโอกาสได้รับผลประโยชน์ส่วนบุคคลสูงจะต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อพัฒนาสูงกว่ากลุ่มวิชาอื่นๆ ตารางที่ 15 นำเสนอการจำแนกกลุ่มวิชาเป็น 5 กลุ่ม ตามหลักการที่กล่าวข้างต้นนี้ ดังนั้น ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อพัฒนาจะมีอัตราที่แตกต่างกันอยู่ 5 อัตรา

โครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อพัฒนาที่กำหนดโดยมีเป้าหมายว่า ต้องการเก็บค่าหน่วยกิตเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กำหนดไว้มากน้อยเท่าใด อาทิเช่น สาขาวิชา

ในกลุ่ม (จ) ซึ่งเป็นกลุ่มวิชาที่มีโอกาสได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลค่อนข้างต่ำ กำหนดเป้าหมายว่าต้องการค่าหน่วยกิตเพิ่มขึ้นอีกหน่วยกิตละ 50 บาท รวมกับค่าหน่วยกิตพื้นฐาน 200 บาท เป็นหน่วยกิตละ 250 บาท แต่ค่าหน่วยกิตที่ต้องการเพิ่มขึ้นอีกหน่วยกิตละ 50 บาทนี้มีได้รวมไว้ในค่าหน่วยกิตพื้นฐานหากแต่แยกมาจัดเก็บในรายการค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา โดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาเต็มเวลา (Full-time Equivalent Student) ลงทะเบียนปีละ 36 หน่วยกิต ดังนั้น ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาสำหรับสาขาวิชาในกลุ่ม (จ) จึงเท่ากับปีละ 1,800 บาท (= 50 x 36) เป้าหมายค่าหน่วยกิตที่ต้องการเก็บเพิ่มเติมเพื่อคำนวณค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาปรากฏในตารางที่ 15 อัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวปรากฏในตารางที่ 16 ถึง 20

รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจะแบ่งปันกันระหว่างมหาวิทยาลัยส่วนกลางกับคณะวิชาในสัดส่วน 30 : 70 แท้ที่จริงแล้วค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้จะถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยทั้งหมดย่อมยากแก่การตัดสินใจ แต่ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยต้องการให้คณะวิชาต่างๆ เร่งรัดพัฒนาเพื่อก้าวให้ทันวิทยาการและเพื่อสร้างไว้ซึ่งความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) กับสาขามหาวิทยาลัยต่างประเทศ มหาวิทยาลัยเอกชน และมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยตนเอง จึงกำหนดให้มีการแบ่งปันรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา รายได้ส่วนที่ตกแก่มหาวิทยาลัยส่วนกลางจะนำไปใช้ในการพัฒนาสำนัก/สถาบันที่ไม่มีรายได้ประเภทนี้ อีกส่วนหนึ่งจะผันไปช่วยเหลือสาขา/คณะวิชาที่ไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูง เนื่องจากความจำกัดของกลไกตลาด

รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจะนำไปใช้จ่ายในด้านอื่น นอกเหนือจากการพัฒนามิได้ มหาวิทยาลัยจะกันรายได้ส่วนนี้ให้แก่คณะวิชาต่างๆ การนำรายได้รายการนี้ไปใช้จ่ายจักต้องมีแผนงานที่เด่นชัดที่ผ่านการพิจารณาของ "คณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" แล้ว ดังนั้น จึงไม่ควรรีบใช้จ่ายในปีแรกที่มีรายได้รายการนี้ และมีจำต้องเบิกจ่ายทุกปี หากแต่ควรให้ความสนใจในการจัดทำแผนงานพัฒนาให้แจ่มชัด รายได้รายการนี้จะไม่อนุญาตให้นำไปใช้จ่ายเป็นค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปการ หรือค่าครุภัณฑ์บางประเภท ดังเช่นเครื่องปรับอากาศ เป็นอาทิ แต่จะส่งเสริมให้นำไปใช้จ่ายในการจัดระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (Management Information System) การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาการเรียนการสอน การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการวิจัย (Research Infrastructure) เป็นต้น

คณะวิชาที่ยังไม่มีแผนงานพัฒนาที่ต้องใช้รายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา อาจทำความเข้าใจให้คณะวิชาที่มีรายได้ไม่พอเพียงนำเงินไปใช้จ่ายได้ แต่ทั้งนี้ คณะวิชาถูกหนี้ยักต้องชำระคืนคณะวิชาเจ้าหนี้ตามกำหนดเวลา

คณะวิชาที่มีรายได้น้อย รวมทั้งสำนัก/สถาบัน อาจขอใช้รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจากมหาวิทยาลัยส่วนกลางได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเสนอแผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5.2.2 ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยฝ่ายข้างน้อยที่ไม่มีการเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัย แต่บัดนี้มีความจำเป็นต้องจัดเก็บค่าบำรุงรายการนี้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก รายจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปการ ซึ่งครอบคลุมค่าไฟฟ้า ค่าประปา และค่าโทรศัพท์เพิ่มขึ้นเป็นอันมา ส่วนสำคัญเป็นผลจากการติดตั้งเครื่องปรับอากาศในห้องเรียนจำนวนมาก

ประการที่สอง มหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในด้านอุปกรณ์การเรียนการสอน ดังเช่นการจัดซื้อเครื่องฉายข้ามศีรษะ หลอดไฟ แผ่นใส และอุปกรณ์อื่นๆ แต่งบประมาณเพื่อการนี้มีไม่พอเพียง ด้วยเหตุที่สำนักงบประมาณเข้มงวดในการจัดสรรงบประมาณในหมวดค่าใช้สอย ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปการ แต่รายจ่ายในรายการเหล่านี้เป็นประโยชน์แก่นักศึกษาโดยตรง จึงสมควรที่จะให้นักศึกษาเป็นผู้รับภาระ

ข้อเสนอในการเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยในระหว่างปีการศึกษา 2538 -2540 ยังคงกำหนดอัตราค่าบำรุงในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าไม่ต้องการสร้างภาระแก่นักศึกษามากเกินไป อัตราค่าบำรุงมหาวิทยาลัยตามข้อเสนอจึงค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีการเรียกเก็บค่าบำรุงรายการนี้อยู่แล้ว (ดูตารางที่ 8 เทียบกับตารางที่ 14)

5.3 บทสรุปข้อเสนอการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษา

ข้อเสนอการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาประกอบด้วยสามส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นการปรับอัตราค่าบริการ ส่วนที่สองเป็นเงื่อนไขการใช้รายได้จากค่าบริการ และส่วนที่สามเป็นเงื่อนไขอื่นๆ

5.3.1 การปรับค่าบริการอุดมศึกษา

(1) จะมีการปรับค่าบริการอุดมศึกษาทุกรายการและทุกปีตลอดช่วงปีการศึกษา 2538- 2540 ซึ่งถือเป็นระยะปรับตัว (Transitional Period) หลังจากนั้นจะมีการพิจารณาปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการทุกๆ 2 ปี โดยลดลักษณะก้าวกระโดดของอัตราค่าบริการรายละเอียดของการปรับอัตราค่าบริการปรากฏในตารางที่ 14

(2) จะมีการเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจากนักศึกษา ระดับปริญญาตรีทุกคนในทุกสาขาวิชา ยกเว้นนักศึกษาในโครงการพิเศษที่มีการเก็บค่าบริการ การศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับอัตราตลาดอยู่แล้ว

(3) จะมีการเก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยจากนักศึกษาระดับปริญญาตรี ทุกคนในทุกสาขาวิชา รวมทั้งนักศึกษาในโครงการพิเศษที่มีลักษณะเป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง โดยที่ค่าบำรุงมหาวิทยาลัยถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย มิได้ถือเป็นรายได้ของโครงการ

(4) ค่าบำรุงห้องสมุดนอกจากจะเก็บจากนักศึกษาระดับปริญญาตรี โดยทั่วไปแล้ว ยังจัดเก็บจากนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และบรรดาโครงการพิเศษที่มีลักษณะเป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักศึกษา ที่เล่าเรียนเพื่อรับปริญญาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกคนจะต้องชำระค่าบำรุงห้องสมุดเสมอ หน้ากัน ไม่ว่าจะสังกัดคณะวิชาหรือโครงการใด

5.3.2 เงื่อนไขการใช้รายได้จากค่าบริการ

(1) ค่าหน่วยกิต ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย และบรรดาค่าธรรมเนียมในหมวด (ค) ในตารางที่ 14 ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะนำไปใช้ในการใดก็ได้

(2) ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจัดต้องแบ่งปีระหว่าง มหาวิทยาลัยส่วนกลางกับคณะ/สาขาวิชาในสัดส่วน 30 ต่อ 70

(2.1) มหาวิทยาลัยจะกันเงินอย่างน้อยร้อยละ 5 ของค่าธรรมเนียม การศึกษาเพื่อการพัฒนา หรือจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ 1 ล้านบาท เพื่อนำเข้ากองทุนพัฒนา มหาวิทยาลัย

(2.2) คณะ/สาขาที่ต้องการใช้รายได้จากค่าธรรมเนียมนายการนี้ จัดต้องเสนอแผนงานพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อขอความเห็นชอบ

(2.3) สำนัก/สถาบัน หรือคณะ/สาขาวิชาที่ไม่มีหรือมีรายได้จาก ค่าธรรมเนียมนี้น้อย อาจเสนอแผนงานพัฒนาเพื่อใช้งบพัฒนาจากส่วนกลาง

(3) รายได้จากค่าบำรุงสุขภาพจัดต้องนำไปใช้จัดบริการการแพทย์ สำหรับนักศึกษา

(4) รายได้จากค่าบำรุงกีฬาจัดต้องนำไปจัดสรรบริการกีฬาแก่นักศึกษา

(5) รายได้จากค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาจัดต้องนำไปใช้ในการประกอบ กิจกรรมทั้งในและนอกหลักสูตรของนักศึกษา

(6) รายได้จากค่าบำรุงห้องสมุดจัดต้องนำไปใช้จ่ายในด้านการห้องสมุด หนึ่ง รายได้จากค่าบำรุงห้องสมุดส่วนที่เกินกว่าอัตราที่เรียกเก็บในปีการศึกษา 2537 ตลอดช่วงปี

การศึกษา 2538-2540 จักต้องกันสำหรับใช้จ่ายในการจัดและพัฒนาระบบห้องสมุดในอาคาร
 ธรรมศาสตร์ 60 ปี

5.3.3 เงื่อนไขอื่น ๆ

(1) โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาที่ปรับเปลี่ยนใหม่จะไม่บังคับใช้
 ย้อนหลังกับนักศึกษาที่เข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก่อนปีการศึกษา 2538 โครงสร้างที่ปรับ
 เปลี่ยนแต่จะปีจะบังคับใช้กับนักศึกษาที่เข้ามหาวิทยาลัยในปีการศึกษานั้นๆ และบังคับใช้ตลอด
 อายุขัยความเป็นนักศึกษา

(2) มหาวิทยาลัยจะกันเงินรายได้จากค่าหน่วยกิตประมาณร้อยละ 10
 มาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษายากจน

6. ผลกระทบ

การปรับค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ระหว่างปีการศึกษา 2538 - 2540 ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านความเป็นธรรม ความเสมอภาค
 ในโอกาส การจัดสรรทรัพยากร รายได้ของมหาวิทยาลัย และฐานะการแข่งขันของมหาวิทยาลัย

6.1 ความเป็นธรรม

ข้อเสนอว่าด้วยการปรับโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาข้างต้นนี้ ทำให้ผู้รับบริการ
 อุดมศึกษาต้องรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษามากขึ้น ในปีการศึกษา 2538 ภาระรายจ่าย
 ค่าบริการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นในอัตราที่แตกต่างกันดังนี้

กลุ่มวิชา (ก)	
วิศวกรรมศาสตร์	59.6 %
แพทยศาสตร์	440.5 %
กลุ่มวิชา (ข)	269.0 %
กลุ่มวิชา (ค)	226.2 %
กลุ่มวิชา (ง)	183.3 %
กลุ่มวิชา (จ)	140.5 %

การปรับโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้จึงสอดคล้องกับหลักการที่ว่า ผู้ที่
 ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของรัฐประเภทใด จักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการ

จัดบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ ค่าบริการอุดมศึกษาที่เปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอนี้ปรากฏในตารางที่ 18 ถึง 22

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเสนอการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้ดูเหมือนจะเป็น การก้าวกระโดด แต่เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยแล้ว ยังนับว่าไม่สูงนัก กล่าวคือ ค่าบริการการศึกษาที่นักศึกษาในกลุ่มวิชา (จ) รับภาระในปีการศึกษา 2538 เทียบเป็นร้อยละ 19.83 % ของต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย โดยที่กลุ่มวิชา (ก) รับภาระ 44.57 % ของต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย (ดูตารางที่ 23) อนึ่ง เนื่องจากตัวเลขต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยเป็นตัวเลขเฉลี่ยทั้งมหาวิทยาลัย ภาระของนักศึกษาในกลุ่มวิชา (ก) ที่ปรากฏในตารางที่ 23 จึงสูงเกินจริง หากมีการคำนวณต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยจำแนกตามสาขาวิชา ภาระของนักศึกษาในกลุ่มวิชา (ก) จะต่ำกว่าตัวเลขที่ปรากฏเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การผลิตบริการวิศวกรรมศาสตร์และแพทยศาสตร์ล้วนแล้วแต่เสียต้นทุนการผลิตสูงกว่าสาขาวิชาอื่นๆ ทั้งสิ้น

การที่นักศึกษาสาขาวิชาส่วนใหญ่รับภาระค่าบริการการศึกษาเพียง 20-30% ของต้นทุน แปรผันถัวเฉลี่ยในปีการศึกษา 2538 แสดงว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรมีส่วนร่วมรับภาระต้นทุนการผลิตในส่วนที่เป็นต้นทุนคงที่ทั้งหมดรวมกับอีก 70-80% ของต้นทุนแปรผัน ดังนั้น แม้การปรับโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้จะทำให้ผู้รับบริการต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการผลิตมากขึ้น กระนั้นก็ตาม สาธารณชนยังคงเป็นผู้รับภาระรายจ่ายส่วนใหญ่ไว้

6.2 ความเสมอภาคในโอกาส

การปรับโครงสร้างค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้ย่อมซ้ำเติมปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษา เนื่องจากนักศึกษาที่ยากจนมีอาจรับภาระรายจ่ายได้ อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นปัญหาปลายเหตุ เพราะปัญหาความไม่เสมอภาคมีมาแต่ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาแล้ว ด้วยเหตุดังนั้น จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐระบบจำกัดรับมีอยู่ไม่มากนัก หากยึดถือเส้นความยากจน (Poverty line) ที่กำหนดจากระดับพอประทังชีวิต อาจจะไม่มียากจนเลย หรืออย่างมากที่สุดเพียง 2-3 % ของจำนวนนักศึกษารวม

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ปัญหาความไม่เสมอภาคในโอกาสการศึกษาร้ายแรงไปกว่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน จำเป็นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จักต้องดำเนินการอย่างน้อย 4 ประการ

ประการแรก ได้แก่ การนำรายได้จากค่าหน่วยกิตไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 จัดสรรเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่ยากจน และระดมทุนการศึกษาที่มีอยู่แล้วมาใช้เพื่อการนี้

ประการที่สอง ได้แก่ การดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อให้สาธารณชนรับทราบว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่มีนโยบายกีดกันคนจน ตรงกันข้าม ยินดีอำนวยความสะดวกแก่นักศึกษาที่ยากจน

ประการที่สาม ได้แก่ การดำเนินการและประสานงานกับสหกรณ์ออมทรัพย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการจัดสรรเงินเชื่อเพื่อการศึกษา

ประการที่สี่ ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาที่ยากจนในวันมอบตัว เข้ามหาวิทยาลัย และในวันชำระค่าบริการการศึกษา ตลอดจนการกระจายข่าวสารผ่านระบบ อาจารย์ที่ปรึกษา

6.3 การจัดสรรทรัพยากร

การปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้เป็นผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากร และเกื้อกูลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หากพิจารณาในแง่ของระบบเศรษฐกิจโดยรวม การที่มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งพิงตนเองในทางการเงินมากขึ้น ย่อมเกื้อกูลให้รัฐบาลสามารถนำทรัพยากรของรัฐไปใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค และการแก้ปัญหาความยากจน

หากพิจารณาในแง่ของมหาวิทยาลัย การปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาช่วยผ่อนคลายนโยบายจำกัดทางการเงินของมหาวิทยาลัย และเกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หากพิจารณาในแง่ของนักศึกษา การขึ้นค่าบริการอุดมศึกษาช่วยมีผลในการกดดันให้นักศึกษาสนใจศึกษาเล่าเรียนมากยิ่งขึ้น นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมีส่วนทำให้นักศึกษาละเลยการเรียน เพราะแม้จะสอบตก แต่ต้นทุนของการสอบตกอยู่ในระดับต่ำ การขึ้นค่าเล่าเรียนมีผลในการทำให้ค่าเสียโอกาสของการสอบตกมีต้นทุนที่สูงขึ้น จึงมีผลกดดันให้นักศึกษาสนใจศึกษาเล่าเรียน นอกจากนี้ เมื่อต้องจ่ายค่าบริการในระดับสูง นักศึกษาย่อมต้องตรวจสอบการให้บริการของมหาวิทยาลัยด้วย ซึ่งมีผลต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของมหาวิทยาลัยอีกโสดหนึ่ง

6.4 รายได้ของมหาวิทยาลัย

รายได้ของมหาวิทยาลัยจะเพิ่มขึ้นจากการปรับค่าบริการอุดมศึกษาครั้งนี้ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 24 เนื่องจากโครงสร้างอัตราค่าบริการโครงสร้างใหม่มีได้บังคับย่อนหลัง รายได้ที่เพิ่มขึ้นในปีการศึกษา 2538 จึงมีไม่มาก แต่จะขึ้นสู่ระดับสูงสุดในปีการศึกษา 2541 เมื่อนักศึกษาทุกชั้นปีต้องเสียค่าบริการตามโครงสร้างใหม่

6.5 สถานะการแข่งขันของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐกำลังเผชิญกับพลังการแข่งขัน ไม่เฉพาะแต่มหาวิทยาลัยเอกชน และมหาวิทยาลัยของรัฐด้วยกันเอง หากยังรวมถึงมหาวิทยาลัยนานาชาติและสาขามหาวิทยาลัยต่างประเทศด้วย ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องพยายามสร้างไว้ซึ่งความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) ของตนเองไว้ รายได้ที่ได้จากการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษาจึงไม่ควรนำไปใช้จ่ายอย่างปราศจากเป้าหมายหรือใช้ไปในทางอื้อยั่วแฉก หากแต่ควรกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนที่จะทุ่มเทการใช้จ่ายไปเพื่อสร้างหรือเพิ่มพูนความได้เปรียบเชิงแข่งขันดังกล่าวข้างต้นนี้

ตารางที่ 1
รายจ่ายค่าบริการการศึกษา
นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2531 - 2536

(บาทต่อปี)

รายการ	2531	2532	2533	2534	2535	2536
1. ค่าหน่วยกิต	1,260	1,800	1,800	1,800	1,800	3,600
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	200	400	400	400	400	400
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	100	100	100	100	100
4. ค่าบำรุงกีฬา	50	50	50	50	50	50
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	50	50	50	50	50	50
รวมค่าบริการการศึกษา	1,660	2,400	2,400	2,400	2,400	4,200

ที่มา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หมายเหตุ (1) ค่าหน่วยกิตในปีการศึกษา 2531 เท่ากับหน่วยกิตละ 35 บาท ในระหว่างปีการศึกษา 2532 - 2535 เท่ากับหน่วยกิตละ 50 บาท และ 100 บาทในปีการศึกษา 2536
 (2) การคำนวณรายจ่ายค่าหน่วยกิต มีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียนตัวเฉลี่ยปีละ 36 หน่วยกิต

ตารางที่ 2
อัตราค่าบริการการศึกษาโรงเรียนเอกชน
จำแนกตามระดับการศึกษา
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี)

ระดับการศึกษา	ค่าบริการการศึกษา
อนุบาลศึกษา	5,400
ประถมศึกษา	5,400
มัธยมศึกษาตอนต้น	6,200
มัธยมศึกษาตอนปลาย	6,750

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

- หมายเหตุ**
- (1) อัตราค่าบริการการศึกษาในตารางนี้เป็นอัตราขั้นสูงที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ
 - (2) โรงเรียนเอกชนที่เก็บค่าเล่าเรียนไม่เกินอัตราที่ควบคุมมีสิทธิที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ
 - (3) โรงเรียนเอกชนที่เก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าอัตราที่ควบคุม จะไม่ได้รับเงินอุดหนุน

ตารางที่ 3

อัตราค่าบริการการศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐบาล

ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี)

ค่าบริการการศึกษา	มัธยมศึกษาตอนต้น	มัธยมศึกษาตอนปลาย
1. ค่าบำรุงการศึกษา	1,000	1,000
2. ค่าสมัครเข้าเรียน	50	50
3. ค่าขึ้นทะเบียน	100	100
4. ค่าบำรุงห้องสมุด	200	200
5. ค่าบำรุงสุขภาพหรือห้องพยาบาล	100	100
6. ค่าภาคปฏิบัติหรือวัสดุฝึกหัด หรืออุปกรณ์การศึกษา (บาทต่อหน่วย)	50	50
7. ค่าลงทะเบียนรายวิชา (บาทต่อหน่วย)	50	50
8. ค่าสอบแก้ตัว (บาทต่อหน่วย)	5	30

ที่มา กองมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

- หมายเหตุ**
- (1) อัตราค่าบริการการศึกษาในตารางนี้เป็นอัตราขั้นสูงที่กำหนดโดยกระทรวงศึกษาธิการ โรงเรียนรัฐบาลแต่ละโรงเรียนสามารถเลือกกำหนดอัตราค่าบริการได้ตามความเหมาะสม
 - (2) สำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น สมมติว่า นักเรียนลงทะเบียนปีละ 30 หน่วยการเรียน โดยไม่มีวิชาภาคปฏิบัติ และไม่ต้องสอบแก้ตัว ค่าบริการการศึกษาที่จ่ายตกปีละ 2,950 บาท
 - (3) สำหรับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย สมมติว่า นักเรียนลงทะเบียนปีละ 35 หน่วยการเรียน โดยที่ข้อสมมติอื่นๆ เหมือนข้อ (2) ค่าบริการการศึกษาที่จ่ายตกปีละ 3,200 บาท

ตารางที่ 4

ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยในการผลิตบริการอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รวมงบประมาณแผ่นดินและงบพิเศษของมหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2531 - 2536

(บาทต่อปี)

ปีการศึกษา	ถัวเฉลี่ยต่อหัวนักศึกษา	ถัวเฉลี่ยต่อ Abstract Student
2531	18,218	22,109
2532	20,525	24,513
2533	24,095	28,743
2534	28,057	30,667
2535	34,431	37,396
2536	37,079	40,123

ที่มา

- (1) ข้อมูลงบประมาณแผ่นดิน จากสำนักงบประมาณ
- (2) ข้อมูลงบพิเศษ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (3) ข้อมูลจำนวนนักศึกษา จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หมายเหตุ

- (1) ไม่รวมงบลงทุน
- (2) จำนวนนักศึกษาและจำนวน Abstract Students ครอบคลุมทั้งระดับปริญญาตรี และบัณฑิตศึกษา
- (3) รายจ่ายแปรผันในการผลิตบริการอุดมศึกษาได้ปรับข้อมูลให้เป็นปีการศึกษา

ตารางที่ 5

ค่าบริการการศึกษาคิดเป็นร้อยละของต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2531 - 2536

(%)

ปีการศึกษา	ค่าบริการการศึกษา (บาทต่อปี)	ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย (บาทต่อปี)	ค่าบริการการศึกษาเทียบกับ ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย (%)
2531	1,660	22,109	7.24
2532	2,400	24,513	9.79
2533	2,400	28,743	8.35
2534	2,400	30,667	7.83
2535	2,400	37,396	6.42
2536	4,200	40,123	10.47

ที่มา

ตารางที่ 1 และ 4

หมายเหตุ

- (1) ค่าบริการการศึกษา รวมค่าหน่วยกิต (36 หน่วย) ค่าบำรุงห้องสมุด ค่าบำรุงสุขภาพ ค่าบำรุงกีฬา และ ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา
- (2) ต้นทุนแปรผัน ได้แก่ รายจ่ายจากงบดำเนินการในงบประมาณแผ่นดิน และงบบุพิเศษของมหาวิทยาลัย
- (3) ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย คือ ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยต่อ Abstract Student รวมระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา

ตารางที่ 6
ค่าหน่วยกิตในนามและค่าหน่วยกิตที่แท้จริง
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2528 - 2537

(บาท)

ปี	ค่าหน่วยกิตในนาม (Nominal Terms)	ดัชนีราคาผู้บริโภค ปี 2529 = 100 ตามราคาปี 2529	ค่าหน่วยกิตที่แท้จริง (Real Terms)
2528	35	98.2	35.64
2529	35	100.0	35.00
2530	35	102.5	34.15
2531	35	106.4	32.89
2532	50	112.1	44.60
2533	50	118.8	42.09
2534	50	125.6	39.81
2535	80	130.8	61.16
2536	100	135.1	74.02
2537	100	141.9	70.47

ที่มา (1) ข้อมูลค่าหน่วยกิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(2) ดัชนีราคาผู้บริโภค จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ (1) ดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2537 เป็นตัวเลขประมาณการ โดยมีข้อสมมติว่า อัตราเงินเฟ้อในปีนั้นเท่ากับ 5%

(2) GDP Deflator น่าจะมีความเหมาะสมกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคในการปรับข้อมูลในตารางนี้ แต่ความล่าช้าในการจัดทำ GDP Deflator ทำให้ไม่สามารถนำมาคำนวณได้

ตารางที่ 7

ค่าบำรุงประเภทต่างๆ คำนวณตามราคาปี 2529

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2528 - 2537

ปี	ดัชนีราคา ผู้บริโภคปี 2529 =100	ค่าบำรุงห้องสมุด		ค่าบำรุงสุขสภ นักศึกษา		ค่าบำรุงกีฬา		ค่าบำรุงกิจกรรม	
		ในนาม	แท้จริง	ในนาม	แท้จริง	ในนาม	แท้จริง	ในนาม	แท้จริง
2528	98.2	100	102	50	51	50	51	80	81
2529	100.0	200	200	50	50	50	50	80	80
2530	102.5	200	195	50	49	50	49	100	98
2531	106.4	200	188	50	47	50	47	100	94
2532	112.1	400	357	50	45	50	45	100	89
2533	118.8	400	337	50	42	50	42	100	84
2534	125.6	400	318	50	40	50	40	100	80
2535	130.8	400	306	50	38	50	38	100	76
2536	135.1	400	296	50	37	50	37	100	74
2537	141.9	400	282	50	35	50	35	100	70

ที่มา

- (1) ข้อมูลค่าบำรุงประเภทต่างๆ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (2) ดัชนีราคาผู้บริโภค จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ

- (1) ดัชนีราคาผู้บริโภคปี 2537 เป็นตัวเลขประมาณการ โดยมีข้อสมมติว่า อัตราเงินเฟ้อในปีนั้นเท่ากับ 5%
- (2) GDP Deflator น่าจะมีความเหมาะสมกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคในการปรับข้อมูลในตารางนี้ แต่ความล่าช้าในการจัดทำ GDP Deflator ทำให้ไม่สามารถนำมาคำนวณได้

ตารางที่ 8

การเปรียบเทียบอัตราค่าบริการการศึกษา
ระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อหน่วยกิต)

สถาบันอุดมศึกษา	ค่าหน่วยกิต (ภาคปกติ/ฤดูร้อน)	ค่าหน่วยกิตวิชา ประเภทปฏิบัติ (ภาคปกติ/ฤดูร้อน)	ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย/ คณะ(บาทต่อปี)
1. ธรรมศาสตร์	100/150	100-200	-
2. เกษตรศาสตร์	60/80	120-180	1,000
3. ขอนแก่น	30/60	60	-
4. จุฬาลงกรณ์	100/200	200/400	850
5. เชียงใหม่	40/75	100/75	650
6. มหิดล	100/200	200/400	2,000
7. ศรีนครินทรวิโรฒ	60-150	50-200	800
8. ศิลปากร	70/140	100/200	400
9. สงขลานครินทร์	70/200	ไม่มีข้อมูล	1,200(1,500)
10. ABAC	700-2,000	-	2,500
11. กรุงเทพ	650-2,000	1,000-2,000	2,000
12. หอการค้าไทย	650-1,200	-	5,000
13. ธุรกิจบัณฑิตย์	600-2,000	-	500
14. รังสิต	800-5,000	-	3,000

ที่มา รวบรวมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ

- หมายเหตุ**
- (1) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าหน่วยกิตวิชาประเภทปฏิบัติแตกต่างกันไปตามสาขาวิชา อัตราที่เรียกเก็บเป็นอัตราที่เพิ่มเติมจากอัตราปกติ
 - (2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เก็บค่าหน่วยกิตวิชาประเภทปฏิบัติแตกต่างกันระหว่างสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (หน่วยกิตละ 120 บาท) กับสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (หน่วยกิตละ 180 บาท)
 - (3) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเก็บค่าหน่วยกิตแตกต่างกันไปตามสาขา ทั้งวิชาบรรยาย วิชาภาคปฏิบัติ และวิชาฝึกสอนฝึกงาน
 - (4) มหาวิทยาลัยศิลปากรเก็บค่าหน่วยกิตสำหรับวิชาประสบการณ์วิชาชีพในสาขาเภสัชศาสตร์หน่วยกิตละ 300 บาท

- (5) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เก็บค่าบำรุงมหาวิทยาลัยเป็นรายภาค ภาคปกติภาคละ 600 บาท และภาคฤดูร้อน 300 บาท
- (6) มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญเก็บค่าน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชา ตั้งแต่หน่วยกิตละ 700 บาทในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ จนถึงหน่วยกิตละ 2,000 บาทในสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาการคอมพิวเตอร์
- (7) มหาวิทยาลัยกรุงเทพเก็บค่าน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชา ตั้งแต่หน่วยกิตละ 650 บาทในกรณีทั่วไป จนถึงหน่วยกิตละ 1,000 บาทในสาขาวิชาวิศวกรรมอิเล็กทรอนิกส์และวิศวกรรมไฟฟ้า และหน่วยกิตละ 2,000 บาทในวิชาศิลปนิพนธ์
- (8) มหาวิทยาลัยหอการค้าเก็บค่าน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชา ตั้งแต่หน่วยกิตละ 650 บาทในกรณีทั่วไป จนถึงหน่วยกิตละ 1,100 บาทในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ และหน่วยกิตละ 1,200 บาทในสาขาวิชาการบริหารธุรกิจระหว่างประเทศ ภาคภาษาอังกฤษ
- (9) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์เก็บค่าน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชาตั้งแต่หน่วยกิตละ 600 บาทในกรณีทั่วไป จนถึงหน่วยกิตละ 2,000 บาทในสาขาวิศวกรรมศาสตร์
- (10) มหาวิทยาลัยรังสิตเก็บค่าน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชา ตั้งแต่หน่วยกิตละ 800 บาทในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ไปจนถึงหน่วยกิตละ 5,000 บาทในสาขาวิชาแพทยศาสตร์

ตารางที่ 9

การเปรียบเทียบอัตราค่าบำรุงประเภทต่าง ๆ
ระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี)

สถาบัน	ค่าบำรุงสุขภาพ (บาทต่อปี)	ค่าบำรุงกีฬา (บาทต่อปี)	ค่าบำรุงกิจกรรม (บาทต่อปี)	ค่าบำรุงห้องสมุด (บาทต่อปี)
1. ธรรมศาสตร์	50	50	100	400
2. เกษตรศาสตร์	-	-	100	600
3. ขอนแก่น	200	100	120	150
4. จุฬาลงกรณ์	-	-	350	500
5. เชียงใหม่	140(190)	100	100	500
6. มหิดล	700	-	600	300
7. ศรีนครินทรวิโรฒ	-	200	200	600
8. ศิลปากร	200	-	300	400
9. สงขลานครินทร์	200	-	200	440-600 (550-750)
10. ABAC	100	-	-	-
11. กรุงเทพ	400	1,000	1,200	1,000
12. หอการค้าไทย	-	-	-	-
13. ธุรกิจบัณฑิตย์	300	200	600	400
14. ริงสิต	-	-	-	-

ที่มา รวบรวมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ

- หมายเหตุ
- (1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เก็บค่าบำรุงสุขภาพเป็นรายภาค ภาคปกติ 70 บาท และภาคฤดูร้อน 50 บาท
 - (2) ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแยกแยะรายการระดับมหาวิทยาลัยกับระดับคณะ (200 + 150)
 - (3) ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาของมหาวิทยาลัยมหิดลประกอบด้วยรายการ "ค่ากิจกรรมนักศึกษาและกีฬา" (500 บาท) กับรายการค่ากิจกรรมนักศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรมและนันทนาการ (100 บาท)
 - (4) ค่าบำรุงห้องสมุดของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์แตกต่างไปตามสาขาวิชาและแตกต่างไปตามภาคการศึกษา โดยที่ภาคฤดูร้อนเก็บเพียงครึ่งหนึ่งของอัตราภาคปกติ
 - (5) ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาของมหาวิทยาลัยกรุงเทพและมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์รวมรายการค่าบำรุงสโมสรนักศึกษา และค่าบำรุงกิจกรรมเสริมหลักสูตร

ตารางที่ 10
การเปรียบเทียบอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษ
มหาวิทยาลัยของรัฐ
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อภาค หรือต่อปี)

สถาบัน	ค่าธรรมเนียมพิเศษ
1. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - คณะวิศวกรรมศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค
2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	
2.1 คณะวิศวกรรมศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค
2.2 คณะวิทยาศาสตร์ คณะสัตวแพทย์และคณะอุตสาหกรรมเกษตร	750 บาทต่อภาค
2.3 คณะเกษตรศาสตร์ คณะประมง และคณะวนศาสตร์	400 บาทต่อภาค
2.4 คณะเศรษฐศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์	250 บาทต่อภาค
3. มหาวิทยาลัยขอนแก่น	
3.1 คณะวิศวกรรมศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค
3.2 คณะวิทยาศาสตร์ สาขาวิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์	5,000 บาทต่อภาค
4. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ - คณะวิศวกรรมศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค 2,000 บาทในภาคฤดูร้อน
5. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ	
5.1 เทคโนโลยีและศิลปกรรมศาสตร์	2,500 บาทต่อภาค
5.2 กายภาพบำบัด แพทยศาสตร์และวัสดุศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค
5.3 วิศวกรรมศาสตร์	10,000 บาทต่อภาค
6. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี - สถาปัตยกรรมศาสตร์	20,000 บาทต่อปี
7. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ - วิศวกรรมศาสตร์	5,000 บาทต่อภาค

ที่มา รวบรวมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ

หมายเหตุ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเรียกการนี้ว่า "ค่าบำรุงสาขาวิชา"

ตารางที่ 11

โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยของรัฐ

ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี)

	ธรรมศาสตร์	จุฬาลงกรณ์	เกษตรศาสตร์	มหิดล
1. ค่าหน่วยกิต	3,600	3,600	2,160	3,600
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	400	500	600	300
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	-	-	700
4. ค่าบำรุงกีฬา	50	-	-	-
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	50	350	100	600
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	-	850	1,000	2,000
7. ค่าธรรมเนียมพิเศษ	(10,000)	-	500*	-
รวมค่าบริการการศึกษา	4,200	5,300	4,360	7,200
	(14,200)			

- หมายเหตุ** (1) ค่าบริการศึกษาคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาเต็มเวลาลงทะเบียนปีละ 36 หน่วยกิตในภาคการศึกษาปกติ ไม่ลงทะเบียนในภาคฤดูร้อน และไม่ลงทะเบียนวิชาภาคปฏิบัติ
- (2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษเฉพาะสาขาวิศวกรรมศาสตร์
- (3) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษแตกต่างกันไปตามสาขาวิชา (ดูตารางที่ 10) ข้อมูลในตารางนี้จำกัดเฉพาะสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เมื่อคำนึงถึงค่าธรรมเนียมพิเศษที่ต่างกัน ค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นดังนี้
- | | |
|--|-----------------|
| (ก) วิศวกรรมศาสตร์ | 13,860 บาทต่อปี |
| (ข) วิทยาศาสตร์ สัตวแพทย์ และอุตสาหกรรมเกษตร | 5,360 บาทต่อปี |
| (ค) เกษตรศาสตร์ ประมง และวนศาสตร์ | 4,660 บาทต่อปี |
| (ง) สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ | 4,360 บาทต่อปี |

ตารางที่ 11 (ต่อ)

(บาทต่อปี)

	มศว.	ศิลปากร	ขอนแก่น	เชียงใหม่	สงขลา
1. ค่าหน่วยกิต	2,160*	2,520	1,080	1,440	2,520
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	600	400	150	500	440*
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	-	200	200	190	200
4. ค่าบำรุงกีฬา	200	-	100	100	-
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	120	100	200
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	800	400	-	650	1,200
7. ค่าธรรมเนียมพิเศษ	(5,000)*	-	(10,000)*	(12,000)*	-
รวมค่าบริการการศึกษา	3,960 (8,960)	3,820	1,650 (11,650)	2,980 (14,980)	4,560

- หมายเหตุ** (4) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒเก็บค่าหน่วยกิตแตกต่างตามสาขาวิชา การคำนวณ ในตารางนี้ยึดถืออัตราต่ำสุด คือหน่วยกิตละ 60 บาท (ดูตารางที่ 8) นอกจากนี้ ยังเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษแตกต่างตามสาขาวิชาอีกด้วย (ดูตารางที่ 10) ค่าบริการการศึกษาจำแนกตามสาขาวิชาเป็นดังนี้
- (ก) สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และพลศึกษา 3,960 บาทต่อปี
 - (ข) วิทยาศาสตร์ไม่ต่ำกว่า 4,320 บาทต่อปี
 - (ค) เทคโนโลยี ไม่ต่ำกว่า 9,320 บาทต่อปี
 - (ง) ศิลปกรรมศาสตร์ไม่ต่ำกว่า 10,400 บาทต่อปี
 - (จ) วัสดุศาสตร์ ไม่ต่ำกว่า 14,320 บาทต่อปี
 - (ฉ) แพทยศาสตร์ไม่ต่ำกว่า 17,200 บาทต่อปี
 - (ช) วิศวกรรมศาสตร์ไม่ต่ำกว่า 27,200 บาทต่อปี
- (5) ในกรณีทั่วไป นักศึกษามหาวิทยาลัยขอนแก่นเสียค่าบริการการศึกษาปีละ 1,650 บาท เฉพาะสาขาวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาการคอมพิวเตอร์เสียปีละ 11,650 บาท
- (6) ในกรณีทั่วไป นักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่เสียค่าบริการการศึกษาปีละ 2,980 บาท เฉพาะสาขาวิศวกรรมศาสตร์เสียปีละ 14,980 บาท
- (7) ค่าบำรุงห้องสมุดของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีอัตราแตกต่างตามสาขาวิชา โดยที่อัตราต่ำสุด 440 บาทต่อปีเป็นอัตราสำหรับนักศึกษาสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ อนึ่ง หากนักศึกษาลงทะเบียนในภาคฤดูร้อนจะต้องเสียค่าบำรุงมหาวิทยาลัยและค่าบำรุงห้องสมุดเพิ่มเติม

ตารางที่ 12
โครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาระดับอุดมศึกษา
มหาวิทยาลัยเอกราช
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี)

	ABAC	กรุงเทพ	หอการค้า	ธุรกิจบัณฑิต	รังสิต
1. ค่าหน่วยกิต	25,200	23,400	23,400	21,600	28,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	-	1,000	-	400	-
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	400	-	300	-
4. ค่าบำรุงกีฬา	-	1,000	-	200	-
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	-	1,200	-	600	-
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	2,500	2,000	5,000	500	3,000
7. ค่าธรรมเนียมพิเศษ	-	-	-	-	-
รวมค่าบริการการศึกษา	27,800	29,000*	28,400	23,600	31,800*

ที่มา รวบรวมจากมหาวิทยาลัยต่างๆ

หมายเหตุ

- (1) ค่าบริการการศึกษาคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาเต็มเวลาลงทะเบียนปีละ 36 หน่วยกิตในภาคการศึกษาปกติ ไม่ลงทะเบียนภาคฤดูร้อน และไม่ลงทะเบียนวิชาภาคปฏิบัติ
- (2) ค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยกรุงเทพสำหรับสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาการคอมพิวเตอร์ จะสูงกว่าตัวเลขในตารางเกือบสองเท่า เนื่องจากเก็บค่าหน่วยกิต 1,000 บาท เทียบกับ 650 บาทในสาขาวิชาอื่น ๆ
- (3) ตัวเลขของมหาวิทยาลัยรังสิตเป็นค่าบริการสำหรับนักศึกษาในปีแรกซึ่งเก็บหน่วยกิตละ 800 บาท โดยที่วิชาประจำคณะเก็บหน่วยกิตละ 1,000 - 1,500 บาท ดังนั้นค่าบริการการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้นปีสูงตกปีละ 39,000 - 57,000 บาท ยกเว้นสาขาแพทยศาสตร์ ซึ่งจะสูงกว่านี้กว่า 4 เท่า

ตารางที่ 13
ค่าบริการและดัชนีค่าบริการอุดมศึกษา
ปีการศึกษา 2537

(บาทต่อปี และ ABAC สาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ = 1.00)

สถาบันอุดมศึกษา	ค่าบริการการศึกษา	ดัชนีค่าบริการการศึกษา (ABAC = 1.00)
ก. ภาครัฐบาล		
1. ธรรมศาสตร์		
1.1 วิศวกรรมศาสตร์	14,200	0.51
1.2 สาขาวิชาอื่น	4,200	0.15
2. เกษตรศาสตร์		
2.1 วิศวกรรมศาสตร์	13,860	0.50
2.2 วิทยาศาสตร์ สัตวแพทย์ และ อุตสาหกรรมเกษตร	5,360	0.19
2.3 เกษตรศาสตร์ ประมงและวนศาสตร์	4,660	0.17
2.4 สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์	4,360	0.16
3. ขอนแก่น		
3.1 วิศวกรรมศาสตร์	11,650	0.42
3.2 คอมพิวเตอร์	11,650	0.42
3.3 สาขาวิชาอื่น ๆ	1,650	0.06
4. จุฬาลงกรณ์		
4.1 วิศวกรรมศาสตร์	5,300	0.19
5. เชียงใหม่		
5.1 วิศวกรรมศาสตร์	14,980	0.54
5.2 สาขาวิชาอื่น ๆ	2,980	0.11
6. มหิดล		
6.1 วิศวกรรมศาสตร์	7,200	0.26

ตารางที่ 13 (ต่อ)

(บาทต่อปี และ ABAC สาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ = 1.00)

สถาบันอุดมศึกษา	ค่าบริการการศึกษา	ดัชนีค่าบริการการศึกษา (ABAC = 1.00)
7. ศรีนครินทรวิโรฒ		
7.1 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และพลศึกษา	3,960	0.14
7.2 วิทยาศาสตร์	4,320	0.15
7.3 เทคโนโลยี	9,320	0.33
7.4 ศิลปกรรมศาสตร์	10,400	0.37
7.5 วัสดุศาสตร์	14,320	0.51
7.6 แพทยศาสตร์	17,200	0.62
7.7 วิศวกรรมศาสตร์	27,200	0.98
8. ศิลปากร		
8.1 เกษศาสตร์	5,890	0.21
8.2 สาขาวิชาอื่น ๆ	3,820	0.14
9. สงขลานครินทร์	4,560	0.16
ข. ภาคเอกชน		
10. ABAC	27,800	1.00
11. กรุงเทพ	29,000	1.04
12. หอการค้า	28,400	1.02
13. ธุรกิจบัณฑิตย์	23,600	0.85
14. รังสิต	37,200	1.34

ที่มา ตารางที่ 11 และ 12

หมายเหตุ

- (1) ค่าบริการการศึกษาที่ปรากฏในตารางนี้เป็นประมาณการขั้นต่ำ ความจำกัดของเวลาทำให้ไม่สามารถหาข้อมูลหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งมาใช้ประกอบการคำนวณได้ ดังนั้น การคำนวณในกรณีทั่วไปจึงมิได้คำนึงถึงวิชาภาคปฏิบัติ ซึ่งมีค่าหน่วยกิตสูงกว่าวิชาบรรยาย
- (2) ค่าบริการเกษตรศาสตร์ของมหาวิทยาลัยศิลปากร คำนวณโดยมีข้อสมมติว่าวิชาภาคปฏิบัติมีจำนวน 25 % ของหลักสูตร
- (3) ค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชนในตารางนี้ จำกัดเฉพาะสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์
- (4) ค่าบริการการศึกษาของมหาวิทยาลัยรังสิต คำนวณโดยมีข้อสมมติว่า วิชาพื้นฐานมีจำนวน 25% ของจำนวนหน่วยกิตตลอดหลักสูตร

ตารางที่ 14
การปรับค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2538 - 2540

	2537	2538	2539	2540
<i>ก. อัตราค่าบริการการศึกษา</i>				
1. ค่าจดทะเบียนศึกษาลักษณะวิชา (บาทต่อหน่วยกิต)				
1.1 ภาคการศึกษาปกติ	100	200	250	300
1.2 ภาคฤดูร้อน	150	300	375	450
2. ค่าจดทะเบียนนักศึกษาลักษณะวิชา ที่ต้องใช้ห้องปฏิบัติการหรือ เครื่องมือพิเศษ (บาทต่อวิชา เพิ่มเติมจากข้อ 1)	100-200	150-250	200-300	250-350
3. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการ พัฒนา (บาทต่อปี)	-	1,800 ถึง 9,000	3,600 ถึง 10,800	5,400 ถึง 12,600
<i>ข. อัตราค่าบริการบำรุง</i>				
4. ค่าบำรุงสุขภาพ	50	100	200	400
5. ค่าบำรุงกีฬา	50	100	200	400
6. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	100	200	300	400
7. ค่าบำรุงห้องสมุด	400	500	650	800
8. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย				
8.1 ค่าสาธารณูปการ	-	100	200	300
8.2 ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน	-	100	200	300

ตารางที่ 14 (ต่อ)

	2537	2538	2539	2540
<i>ค. อัตราค่าธรรมเนียม</i>				
10. ค่าขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษา (ชำระครั้งเดียว)	200	300	400	500
11. ค่าประกันอุบัติเหตุ (บาทต่อปี)	100	150	200	250
12. ค่ารักษาสถานภาพนักศึกษา (บาทต่อภาคการศึกษา)	100	200	300	400
13. ค่ารักษาสถานภาพนักศึกษาในกรณี ถูกพักการศึกษา	200	400	600	800
14. ค่าธรรมเนียมการคืนสภาพนักศึกษา ภายหลังจากถูกลบชื่อตามข้อบังคับ ว่าด้วยวินัยนักศึกษา	200	400	600	800
15. ค่าเอกสารการลงทะเบียน				
15.1 ภาคแรกที่เข้าศึกษา	185	200		
15.2 ภาคการศึกษาปกติ	10	20		
15.3 ภาคฤดูร้อน	5	10		
16. ค่าขึ้นทะเบียนปริญญาบัตร	400	500	600	700
17. ค่าใบรับรองผลการศึกษา (บาทต่อชุด)	10	20	30	40

ตารางที่ 15

เป้าหมายค่าบริการการศึกษาที่ต้องการเก็บเพิ่มเติม
เพื่อเป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา
จำแนกตามสาขาวิชาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อหน่วยกิต)

กลุ่มวิชา	2538	2539	2540
กลุ่ม (ก) แพทยศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์	400	450	500
กลุ่ม (ข) พาณิชยศาสตร์และการบัญชี (ทุกสาขาวิชา) ศาสตร์คอมพิวเตอร์	200	250	300
กลุ่ม (ค) เศรษฐศาสตร์ วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน ภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน ภาษาญี่ปุ่น ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาและวรรณคดีอังกฤษ	150	200	250
กลุ่ม (ง) นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ (ทุกสาขาวิชา) จิตวิทยา การละคอน สถิติ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร คณิตศาสตร์ประยุกต์	100	150	200
กลุ่ม (จ) สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา สังคมสงเคราะห์ศาสตร์(ทุกสาขาวิชา) ภาษารัสเซีย ภาษาศาสตร์ ภาษาไทย บรรณารักษศาสตร์ ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ปรัชญา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สุขภาพ เทคโนโลยีชนบท เทคโนโลยีการเกษตรเคมี ฟิสิกส์อิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีชีวภาพ	50	100	150

ตารางที่ 16

ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาของกลุ่มวิชาต่าง ๆ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

กลุ่มวิชา	2538	2539	2540
กลุ่ม (ก)	14,400	16,200	18,000
(ข)	7,200	9,000	10,800
(ค)	5,400	7,200	9,000
(ง)	3,600	5,400	7,200
(จ)	1,800	3,600	5,400

หมายเหตุ

- (1) ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา = อัตราค่าธรรมเนียมประจำกลุ่มวิชา x 36
- (2) การคำนวณมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียนลักษณะวิชาตัวเฉลี่ยปีละ 36 หน่วยกิต
- (3) อัตราค่าธรรมเนียมประจำกลุ่มวิชามาจากตารางที่ 15

ตารางที่ 17

อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จำแนกตามสาขาวิชา

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

สาขาวิชา	2538	2539	2540
1. นิติศาสตร์	3,600	5,400	7,200
2. พาณิชยศาสตร์และการบัญชี (ทุกสาขาวิชา)	7,200	9,000	10,800
3. รัฐศาสตร์ (ทุกสาขา)	3,600	5,400	7,200
4. เศรษฐศาสตร์	5,400	7,200	9,000
5. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา	1,800	3,600	5,400
6. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์(ทุกสาขาวิชา)	1,800	3,600	5,400
7. วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน	5,400	7,200	9,000
8. ศิลปศาสตร์			
- จิตวิทยา	3,600	5,400	7,200
- ภาษาฝรั่งเศส	5,400	7,200	9,000
- ภาษาเยอรมัน	5,400	7,200	9,000
- ภาษาญี่ปุ่น	5,400	7,200	9,000
- ภาษาจีน	5,400	7,200	9,000
- ภาษาอังกฤษ	5,400	7,200	9,000
- ภาษาและวรรณคดีอังกฤษ	5,400	7,200	9,000
- ภาษารัสเซีย	1,800	3,600	5,400
- ภาษาศาสตร์	1,800	3,600	5,400
- ภาษาไทย	1,800	3,600	5,400
- การละคร	3,600	5,400	7,200
- บรรณารักษศาสตร์	1,800	3,600	5,400
- ภูมิศาสตร์	1,800	3,600	5,400
- ประวัติศาสตร์	1,800	3,600	5,400
- ปรัชญา	1,800	3,600	5,400

ตารางที่ 17 (ต่อ)

(บาทต่อปี)

สาขาวิชา	2538	2539	2540
9. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี			
9.1 ศาสตร์คอมพิวเตอร์	7,200	9,000	10,800
9.2 สถิติ	3,600	5,400	7,200
9.3 คณิตศาสตร์	1,800	3,600	5,400
9.4 วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม	1,800	3,600	5,400
9.5 วิทยาศาสตร์สุขภาพ	1,800	3,600	5,400
9.6 เทคโนโลยีชนบท	1,800	3,600	5,400
9.7 เทคโนโลยีการเกษตร	1,800	3,600	5,400
9.8 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาหาร	3,600	5,400	7,200
9.9 เคมี	1,800	3,600	5,400
9.10 คณิตศาสตร์ประยุกต์	3,600	5,400	7,200
9.11 ฟิสิกส์อิเล็กทรอนิกส์	1,800	3,600	5,400
9.12 เทคโนโลยีชีวภาพ	1,800	3,600	5,400
10. วิศวกรรมศาสตร์ (ทุกสาขาวิชา)	14,400	16,200	18,000
11. แพทยศาสตร์	14,400	16,200	18,000

ตารางที่ 18

รายจ่ายค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (ก)

นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	7,200	9,000	10,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	500	650	800
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	200	400
4. ค่าบำรุงกีฬา	100	200	400
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	400
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	200	400	600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	14,400	16,200	18,000
รวม	22,700	26,950	42,200

ที่มา ตารางที่ 14 และตารางที่ 16

หมายเหตุ (1) ค่าหน่วยกิตคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียน 36 หน่วยกิตต่อปี
(2) กลุ่ม (ก) ประกอบด้วยสาขาวิชาแพทยศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์

ตารางที่ 19

รายจ่ายค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (ข)

นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	7,200	9,000	10,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	500	650	800
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	200	400
4. ค่าบำรุงกีฬา	100	200	400
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	400
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	200	400	600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	7,200	9,000	10,800
รวม	15,500	19,750	24,200

ที่มา ตารางที่ 14 และตารางที่ 16

หมายเหตุ (1) ค่าหน่วยกิตคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียน 36 หน่วยกิตต่อปี
(2) กลุ่ม (ข) ประกอบด้วยสาขาวิชาพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และศาสตร์คอมพิวเตอร์

ตารางที่ 20
รายจ่ายค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (ค)
นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	7,200	9,000	10,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	500	650	800
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	200	400
4. ค่าบำรุงกีฬา	100	200	400
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	400
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	200	400	600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	5,400	7,200	9,000
รวม	13,700	17,950	22,400

ที่มา

ตารางที่ 14 และตารางที่ 16

หมายเหตุ

- (1) ค่าหน่วยกิตคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียน 36 หน่วยกิตต่อปี
- (2) กลุ่ม (ค) ประกอบด้วยสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน ภาษาฝรั่งเศส ภาษาเยอรมัน ภาษาญี่ปุ่น ภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาวรรณคดีอังกฤษ

ตารางที่ 21

รายจ่ายค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (ง)

นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	7,200	9,000	10,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	500	650	800
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	200	400
4. ค่าบำรุงกีฬา	100	200	400
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	400
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	200	400	600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	3,600	5,400	7,200
รวม	11,900	16,150	20,600

ที่มา ตารางที่ 14 และตารางที่ 16

หมายเหตุ

- (1) ค่าหน่วยกิตคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียน 36 หน่วยกิตต่อปี
- (2) กลุ่ม (ง) ประกอบด้วยสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ จิตวิทยา การละคร สติ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร และคณิตศาสตร์ประยุกต์

ตารางที่ 22
รายจ่ายค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (จ)
นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2538 - 2540

(บาทต่อปี)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	7,200	9,000	10,800
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	500	650	800
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	100	200	400
4. ค่าบำรุงกีฬา	100	200	400
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	200	300	400
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	200	400	600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	1,800	3,600	5,400
รวม	10,100	14,350	18,800

ที่มา ตารางที่ 14 และตารางที่ 16

หมายเหตุ (1) ค่าหน่วยกิตคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า นักศึกษาลงทะเบียน 36 หน่วยกิตต่อปี
 (2) กลุ่ม (จ) ประกอบด้วยสาขาวิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ภาษารัสเซีย ภาษาศาสตร์ ภาษาไทย บรรณารักษศาสตร์ ภูมิศาสตร์ประวัติศาสตร์ ปรัชญา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์สุขภาพ เทคโนโลยีชนบท เทคโนโลยีการเกษตร เทคโนโลยีชีวภาพ เคมี และฟิสิกส์อิเล็กทรอนิกส์

ตารางที่ 23
ค่าบริการการศึกษาเทียบกับต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2538 - 2540

	2538	2539	2540
1. ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย (บาทต่อปี)	50,925	57,372	64,636
2. ค่าบริการการศึกษา (บาทต่อปี)			
กลุ่ม (ก)	22,700	26,950	42,200
กลุ่ม (ข)	15,500	19,750	24,200
กลุ่ม (ค)	13,700	17,950	22,400
กลุ่ม (ง)	11,900	16,150	20,600
กลุ่ม (จ)	10,100	14,350	18,800
3. ค่าบริการการศึกษาคิดเป็นร้อยละของ ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ย			
กลุ่ม (ก)	44.57	46.97	65.29
กลุ่ม (ข)	30.44	34.42	37.44
กลุ่ม (ค)	26.90	31.29	34.66
กลุ่ม (ง)	23.37	28.15	31.87
กลุ่ม (จ)	19.83	25.01	29.09

ที่มา

- (1) ประมาณการต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยระหว่างปีการศึกษา 2531 - 2536 มาจากตารางที่ 4
(2) ค่าบริการการศึกษา กลุ่ม (ก) ถึงกลุ่ม (จ) มาจากตารางที่ 18 และตารางที่ 22

หมายเหตุ

- (1) ต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยเป็นตัวเลขถัวเฉลี่ยต่อ Abstract Student ต้นทุนแปรผันครอบคลุมรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินและงบพิเศษของมหาวิทยาลัย ส่วนจำนวน Abstract Student ครอบคลุมระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา
(2) ประมาณการต้นทุนแปรผันถัวเฉลี่ยคำนวณโดยมีข้อสมมติว่า มีอัตราการเติบโตปีละ 12.66 % ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2532 - 2536

ตารางที่ 24

ประมาณการรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538 - 2540

(ล้านบาท)

รายการ	2538	2539	2540
1. ค่าหน่วยกิต	10.800	27.000	48.600
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	0.300	1.050	2.250
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	0.150	0.600	1.650
4. ค่าบำรุงกีฬา	0.150	0.600	1.650
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	0.300	0.900	1.800
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	0.600	1.800	3.600
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	15.363	51.489	62.289
รวม	27.663	83.439	121.839

ที่มา ประมาณการจากตารางที่ 18 ถึง 22

หมายเหตุ ประมาณการจากจำนวนนักศึกษารับเข้าปีละ 3,000 คน เป็นประมาณการขั้นต่ำ โดยไม่รวมการศึกษภาคฤดูร้อนและการศึกษาวิชาภาคปฏิบัติ

ภาคผนวก

มติสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ว่าด้วยการปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาระดับปริญญาตรี ปีการศึกษา 2538

สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในการประชุมเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2537 มีมติให้ปรับอัตราค่าบริการการศึกษาระดับปริญญาตรี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ก. การปรับค่าบริการอุดมศึกษา

1. อนุมัติปรับค่าบริการอุดมศึกษาทุกรายการในปีการศึกษา 2538 ดังรายละเอียดในตารางผนวกที่ 1

2. อนุมัติเก็บค่าบริการอุดมศึกษารายการใหม่ 2 รายการในปีการศึกษา 2538 คือ

- 2.1 ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา
- 2.2 ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย

ดังรายละเอียดในตารางผนวกที่ 2 และ 3

ข. การบังคับใช้โครงสร้างใหม่

1. ค่าบริการการศึกษาอัตราใหม่ให้บังคับใช้กับนักศึกษาที่เข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2538 เป็นต้นไป โครงสร้างที่ปรับเปลี่ยนใหม่จะบังคับใช้กับนักศึกษาใหม่ที่เข้ามหาวิทยาลัยและบังคับใช้ตลอดอายุขัยความเป็นนักศึกษา โดยไม่บังคับใช้ย้อนหลัง

2. บรรดาค่าบำรุงในหมวด (ข) ให้เก็บจากนักศึกษาระดับปริญญาตรีทุกคนในทุกสาขาวิชา รวมทั้งนักศึกษาสถาบันเทคโนโลยีนานาชาติแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนักศึกษาโครงการจัดการศึกษาพิเศษที่มีลักษณะเป็นโครงการเลี้ยงตัวเอง โดยที่ค่าบำรุงเหล่านี้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนกลาง

ค. เงื่อนไขการใช้รายได้จากค่าบริการ

(1) ค่าหน่วยกิต ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย และบรรดาค่าธรรมเนียมในหมวด (ค) ในตารางที่ 1 ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะนำไปใช้ในการใดก็ได้

(2) ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาจัดต้องแบ่งปีระหว่างมหาวิทยาลัยส่วนกลางกับคณะ/สาขาวิชาในสัดส่วน 30 ต่อ 70

(2.1) มหาวิทยาลัยจะกั้นเงินอย่างน้อยร้อยละ 5 ของค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาหรือจำนวนไม่น้อยกว่าปีละ 1 ล้านบาท เพื่อนำเข้ากองทุนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(2.2) คณะ/สาขาวิชาที่ต้องการใช้รายได้จากค่าธรรมเนียมรายการนี้จะต้องเสนอแผนงานพัฒนาต่อคณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อขอความเห็นชอบ

(2.3) สำนัก/สถาบัน/ หรือคณะ/สาขาวิชาที่ไม่มีหรือมีรายได้จากค่าธรรมเนียมนี้ น้อย อาจเสนอแผนงานพัฒนาเพื่อใช้งบพัฒนาจากส่วนกลาง

อนึ่ง เนื่องจากคณะวิศวกรรมศาสตร์ได้จัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษอยู่ก่อนแล้ว การปรับโครงสร้างอัตราค่าบริการการศึกษาครั้งนี้ อนุโลมให้คณะวิศวกรรมศาสตร์เก็บค่าธรรมเนียมพิเศษไว้เต็ม 100% ต่อเมื่อการปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาครั้งต่อไป จึงจะนำคณะวิศวกรรมศาสตร์เข้าสู่ระบบ 70 ต่อ 30

(3) รายได้จากค่าบำรุงสุขภาพจะต้องนำไปใช้จัดบริการการแพทย์สำหรับนักศึกษา

(4) รายได้จากค่าบำรุงกีฬาจะต้องนำไปจัดสรรบริการกีฬาแก่นักศึกษา

(5) รายได้จากค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษาจะต้องนำไปใช้ในการประกอบกิจกรรมทั้งในและนอกหลักสูตรของนักศึกษา

(6) รายได้จากค่าบำรุงห้องสมุดจะต้องนำไปใช้จ่ายในด้านการห้องสมุด อนึ่ง รายได้จากค่าบำรุงห้องสมุดส่วนที่เกินกว่าที่เรียกเก็บในปีการศึกษา 2537 ตลอดช่วงปีการศึกษา 2538-2540 จัดตั้งกันสำหรับใช้จ่ายในการจัดและพัฒนาระบบห้องสมุดในอาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี

(7) มหาวิทยาลัยจะกันเงินรายได้จากค่าหน่วยกิตประมาณร้อยละ 10 มาจัดสรรเป็นทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษายากจน

ง. เรื่องอื่นๆ

ขออนุมัติแก้ไขข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาชั้นปริญญาตรี พ.ศ. 2514 ข้อ 10 เป็นดังนี้

"ข้อ 10 ค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมที่นักศึกษาจะต้องชำระให้เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาชั้นปริญญาตรี"

ตารางผนวกที่ 1

การปรับค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538

	2537	2538
ก. อัตราค่าบริการ		
1. ค่าจดทะเบียนศึกษาลักษณะวิชา (บาทต่อหน่วยกิต)		
1.1 ภาคการศึกษาปกติ	100	200
1.2 ภาคฤดูร้อน	150	300
2. ค่าจดทะเบียนนักศึกษาลักษณะวิชาที่ต้องใช้ห้องปฏิบัติการหรือเครื่องมือพิเศษ (บาทต่อวิชา เพิ่มเติมจากข้อ 1)	100-200	150-250
3. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา (บาทต่อภาคการศึกษา)	-	1,500-5,000
ข. อัตราค่าบำรุง		
4. ค่าบำรุงสุขภาพ	50	100
5. ค่าบำรุงกีฬา	50	100
6. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	100	200
7. ค่าบำรุงห้องสมุด	400	750
8. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย		
8.1 ค่าสาธารณูปการ	-	100
8.2 ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอน	-	100
ค. อัตราค่าธรรมเนียม		
10. ค่าขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษา (ชำระครั้งเดียว)	200	300
11. ค่าประกันอุบัติเหตุ (บาทต่อปี)	100	150
12. ค่ารักษาสถานภาพนักศึกษา (บาทต่อภาคการศึกษา)	100	200
13. ค่ารักษาสถานภาพนักศึกษาในกรณีถูกพักการศึกษา	200	400
14. ค่าธรรมเนียมการคืนสภาพนักศึกษาภายหลังจากถูกลบชื่อตามข้อบังคับว่าด้วยวินัยนักศึกษา	200	400
15. ค่าเอกสารการลงทะเบียน		
15.1 ภาคแรกที่เข้าศึกษา	185	200
15.2 ภาคการศึกษาปกติ	10	20
15.3 ภาคฤดูร้อน	5	10
16. ค่าขึ้นทะเบียนปริญญาบัตร	400	500
17. ค่าใบรับรองผลการศึกษา (บาทต่อชุด)	10	20

ตารางผนวกที่ 2

ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนาของกลุ่มวิชาต่างๆ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2538

(บาทต่อภาคการศึกษาปกติ)

กลุ่มวิชา	2538
กลุ่ม (ก)	5,000
(ข)	3,000
(ค)	2,000
(ง)	1,500

หมายเหตุ

กลุ่ม (ก) ประกอบด้วยแพทยศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์

กลุ่ม (ข) ประกอบด้วยพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และศาสตร์คอมพิวเตอร์

กลุ่ม (ค) ประกอบด้วยเศรษฐศาสตร์ และวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน

กลุ่ม (ง) ประกอบด้วยนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ศิลปศาสตร์ สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ยกเว้นศาสตร์
คอมพิวเตอร์)

ตารางผนวกที่ 3
อัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จำแนกตามสาขาวิชา
ปีการศึกษา 2538

(บาทต่อภาคการศึกษาปกติ)

สาขาวิชา	2538
1. นิติศาสตร์	1,500
2. พาณิชยศาสตร์และการบัญชี (ทุกสาขาวิชา)	3,000
3. รัฐศาสตร์ (ทุกสาขา)	1,500
4. เศรษฐศาสตร์	2,000
5. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา	1,500
6. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ (ทุกสาขาวิชา)	1,500
7. วารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน	2,000
8. ศิลปศาสตร์	1,500
9. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	
9.1 ศาสตร์คอมพิวเตอร์	3,000
9.2 สาขาวิชาอื่นๆ	1,500
10. วิศวกรรมศาสตร์ (ทุกสาขาวิชา)	5,000
11. แพทยศาสตร์	5,000

ตารางภาคผนวกที่ 4
การเปลี่ยนแปลงค่าบริการการศึกษาระดับปริญญาตรี
ปีการศึกษา 2538

(บาทต่อปี)

รายการ	2537	2538			
		ก	ข	ค	ง
1. ค่าหน่วยกิต	3,600	7,200	7,200	7,200	7,200
2. ค่าบำรุงห้องสมุด	400	750	750	750	750
3. ค่าบำรุงสุขภาพ	50	100	100	100	100
4. ค่าบำรุงกีฬา	50	100	100	100	100
5. ค่าบำรุงกิจกรรมนักศึกษา	100	200	200	200	200
6. ค่าบำรุงมหาวิทยาลัย	-	200	200	200	200
7. ค่าธรรมเนียมการศึกษาเพื่อการพัฒนา	(10,000)	10,000	6,000	4,000	3,000
รวมค่าบริการการศึกษา	4,200	18,550	14,550	12,550	11,550
	(14,200)				

หมายเหตุ ในปีการศึกษา 2537 เฉพาะคณะวิศวกรรมศาสตร์เท่านั้นที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษ

รัฐธรรมนูญกับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 43 วรรคแรก มีบทบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

บทบัญญัตินี้ นอกจากกำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐานระยะเวลา 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพแล้ว ยังกำหนดอย่างชัดเจนว่า ต้องไม่เก็บค่าใช้จ่าย ความข้อนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า รัฐจักต้องไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับการศึกษาตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษา ด้วยเหตุที่บทบัญญัติในเรื่องนี้อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (หมวด 3) รัฐมีอาจหลีกเลี่ยงในการให้สิทธิในการรับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานชนิดได้เปล่าของชนชาวไทยได้

สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลา 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ปรากฏ ต่อมาในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังความในมาตรา 10 กฎหมายฉบับนี้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า ภายในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลจักต้องจัดสรรบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพ (มาตรา 72)

กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมสามัญศึกษา ดำริที่จะเลิกเก็บค่าเล่าเรียนในการศึกษา 2543 ในทันทีที่ความดำริดังกล่าวปรากฏเป็นข่าว เสียงทักท้วงจากผู้บริหารโรงเรียนก็ดังขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนขนาดใหญ่ เนื่องจากค่าเล่าเรียน ค่าบำรุงการศึกษา และค่าบริการอื่นๆเป็นรายได้ของโรงเรียน ซึ่งไม่ต้องนำส่งคลัง รายได้เหล่านี้รวมกับเงินบริจาคเป็นทรัพยากรทางการเงินที่สำคัญของโรงเรียน ถ้าพึงแต่งบประมาณแผ่นดินไม่เพียงพอแก่การเพิ่มพูนคุณภาพของบริการการศึกษา

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย มีผลกระทบโดยตรงต่อภาครัฐบาล งบประมาณด้านการศึกษาจะต้องเพิ่มขึ้นอีกมาก

อย่างน้อยอีก 2-3 เท่าของระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในด้านหนึ่ง รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงเรียนรัฐบาลเพื่อชดเชยรายได้นอกงบประมาณที่ขาดหายไป มิฉะนั้นโรงเรียนรัฐบาลมีโอกาสอ้างการผลิตบริการการศึกษาในปริมาณและคุณภาพระดับเดิมได้ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลต้องขยายระบบโรงเรียนเพื่อรองรับนักเรียนจากโรงเรียนเอกชน หรือมิฉะนั้นก็ต้องจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชน เพราะบัดนี้ราษฎรมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย มีผลกระทบต่อโรงเรียนเอกชนโดยตรง แม้ว่าโรงเรียนเอกชนจะมีชีวิตสืบต่อมาได้ หากรัฐบาลเลือกใช้วิธีจ่ายเงินอุดหนุนแก่นักเรียนในโรงเรียนเอกชน กระนั้นก็ตาม หากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเล่าเรียนที่โรงเรียนเอกชนจัดเก็บ บรรดานักเรียนที่อยู่ในโรงเรียนเอกชนย่อมเรียกร้องขอเข้าโรงเรียนรัฐบาล ซึ่งสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลต้องขยายระบบโรงเรียน บทบาทของภาคเอกชนในการผลิตบริการการศึกษาย่อมน้อยลงในอนาคต

คุณภาพของโรงเรียนรัฐบาลจะตกต่ำลงในอนาคต หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณชดเชยรายได้นอกงบประมาณที่ขาดหายไปอย่างพอเพียง ในทันทีที่กรมสามัญศึกษาผลักดันเรื่องนี้ พรรคชาติไทยซึ่งยึดกุมการบริหารกระทรวงศึกษาธิการออกมาเหยียบเบรค โดยอ้างว่ายังไม่ถึงกำหนดเวลา บรรดาผู้บริหารโรงเรียนรัฐบาลออกมาคัดค้าน จนกรมสามัญศึกษาต้องล่าถอย โดยยอมให้โรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าบำรุงและค่าบริการบางประเภทได้ รวมทั้งสามารถรับเงินบริจาคได้ด้วย

โรงเรียนรัฐบาลมีแหล่งรายได้สำคัญ 2 แหล่ง ได้แก่ รายได้ในงบประมาณ และรายได้นอกงบประมาณ รายได้ในงบประมาณมาจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนรายได้นอกงบประมาณมีอย่างน้อย 2 องค์ประกอบ องค์ประกอบแรกก็คือ รายได้จาก การ 'ขาย' บริการการศึกษา อันได้แก่ ค่าเล่าเรียน (ค่าหน่วยกิต) ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าบำรุงการศึกษา และค่าบริการอื่นๆ องค์ประกอบที่สองก็คือ เงินบริจาค

โรงเรียนรัฐบาลในเขตอำเภอที่ด้อยความเจริญ รวมทั้งเขตอำเภอรอบนอกของกรุงเทพฯ ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดินเป็นด้านหลัก โดยที่รายได้นอกงบประมาณมีความสำคัญน้อย โรงเรียนรัฐบาลที่มีชื่อเสียง โดยเฉพาะในเขตอำเภอรอบในของกรุงเทพฯ และอำเภอเมืองในจังหวัดที่รุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ รายได้นอกงบประมาณมีความสำคัญมาก ในกรณีของบางโรงเรียน อาจสำคัญยิ่งกว่างบประมาณแผ่นดินเสียอีก

โรงเรียนที่มีรายได้นอกงบประมาณในสัดส่วนสูงอยู่ในฐานะที่จะนำรายได้เหล่านั้นไปใช้จ่ายในการพัฒนาห้องสมุด จัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ สร้างสระว่ายน้ำ สนามกีฬา หรือโรงยิมเนเซียมได้ ความแตกต่างด้านทรัพยากรทางการเงินมีผลในการขยายความแตกต่าง

ด้านคุณภาพ ปมเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ศักยภาพในการระดมเงินบริจาค โรงเรียนที่มีชื่อเสียงซึ่งสามารถระดมเงินบริจาคได้ มากกว่าโรงเรียนโดยทั่วไป สามารถใช้จ่ายในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (academic infrastructure) ได้

การห้ามโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาต่างๆมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของโรงเรียนอย่างสำคัญ โดยที่กระทบต่อปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาอีกทอดหนึ่ง หากรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณชัดเจนนอกงบประมาณที่ขาดหายไป ข้อห้ามดังกล่าวนี้แทนที่จะลดทอนความแตกต่างด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียน อาจทำให้ความแตกต่างดังกล่าวนี้มีมากขึ้น

การไม่เก็บค่าเล่าเรียนช่วยลดภาระรายจ่ายของประชาชนไม่มากนัก เพราะโรงเรียนรัฐบาลเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำอยู่แล้ว ในยามที่ประชาชนส่งลูกหลานเข้าโรงเรียนนอกจากต้องมีรายจ่ายในรูปค่าเล่าเรียนและค่าบำรุงการศึกษาต่างๆแล้ว ยังต้องมีรายจ่ายในการซื้อแบบเรียน อุปกรณ์การศึกษา และเครื่องแบบนักเรียน รวมทั้งรายจ่ายในการครองชีพ (ค่าอาหารกลางวัน ค่าเดินทาง และค่าที่พัก) สำหรับนักเรียนที่อยู่ในวัยทำงาน รายจ่ายที่เป็นต้นทุนการศึกษาที่สำคัญที่สุด ก็คือ รายได้อันพึงได้หากออกไปทำงานแทนการเป็นนักเรียน (foregone earnings) ต้นทุนประเภทหลังนี้เป็นต้นทุนแอบแฝง (implicit cost) ในขณะที่ต้นทุนกลุ่มแรกเป็นต้นทุนชัดแจ้ง (explicit cost)

การไม่เก็บค่าเล่าเรียนมิได้ช่วยให้ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษามีมากขึ้น เพราะค่าเล่าเรียนมีความสำคัญน้อยในโครงสร้างรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการการศึกษา ครอบครัวที่ยากจนอาจให้ลูกหลานออกจากโรงเรียน เมื่อจบการศึกษาระดับประถมหรือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น เนื่องจากต้องการให้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้ ดังนั้นมีเหตุผลน่าเชื่อว่า การไม่เก็บค่าเล่าเรียน มิได้ช่วยให้อัตราการศึกษาต่อเพิ่มขึ้น ฐานะทางเศรษฐกิจต่างหากที่กำหนดความต้องการศึกษาต่อ การไม่เก็บค่าเล่าเรียนจึงมิได้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มประชาชนที่ยากจน หากแต่เป็นประโยชน์แก่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงในสังคม

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นโยบายการไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนหรือไม่ ?

นโยบายการไม่เก็บค่าเล่าเรียนมีนัยสำคัญว่า ผู้รับบริการการศึกษาไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน โดยที่ภาระตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร นโยบายดังกล่าวนี้จะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อบริการการศึกษาให้ประโยชน์มิเฉพาะแต่ผู้เรียน แต่ให้ประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวมด้วยการประณตศึกษาให้ประโยชน์แก่สังคมโดยปราศจากข้อกังขา ผลการศึกษาวิจัยในประเทศต่างๆ

คำนวณพบว่า อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการประถมศึกษา (Social Rate of Return) สูงกว่า
ที่ผู้เรียนได้รับ (Private Rate of Return)

ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ซึ่งเป็นบันไดไปสู่ระดับอุดมศึกษา ผลตอบแทน
ที่ได้เป็นผลตอบแทนส่วนบุคคลมากกว่าผลตอบแทนสังคม การไม่เก็บค่าเล่าเรียนสำหรับบริการ
การศึกษาระดับนี้จึงมีเหตุผลสนับสนุนน้อย โดยที่ข้อสนับสนุนการไม่จัดเก็บค่าเล่าเรียนระดับ
มัธยมศึกษาตอนต้นมีมากกว่า

ภาคที่สี่

อุดมศึกษา

อุดมศึกษา : ใครรับภาระ ใครได้ประโยชน์ ใครควรรับภาระ ?

หนังสือเล่มนี้เป็นรายงานอีกชิ้นหนึ่งของคณะกรรมการคาร์เนกีว่าด้วยการอุดมศึกษา (The Carnegie Commission on Higher Education) ซึ่งมีนายคลีค คาร์ (Clark Kerr) นักการศึกษาผู้มีชื่อเสียงเป็นประธาน และประกอบด้วยนักการศึกษาและนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่ออีกหลายท่าน ดังเช่นนายอีริก แอชบี (Eric Ashby) นายคาร์ล เคย์เซน (Karl Kaysen) และนายเจมส์ เพอร์กินส์ (James A. Perkins) เป็นอาทิ เนื้อหาของรายงานชิ้นนี้เน้นหนักด้านเศรษฐกิจการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แม้จะจำกัดเฉพาะกรณีของสหรัฐอเมริกา แต่ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่ปรากฏในรายงานนี้ตลอดจนวิธีการวิเคราะห์ต่างๆ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารการศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องเศรษฐศาสตร์การศึกษาโดยทั่วไป

แม้ว่ารายงานชิ้นนี้จะมีได้พิจารณาปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน (Inter-sector Allocation of Resources) โดยตรง แต่ก็ได้แสดงความเห็นปรากฏในบทต่างๆว่า การที่ภาครัฐบาลและภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกาต่างมีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยร่วมกันนั้นนับว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบทุนนิยมที่ไม่มีการวางแผนจากส่วนกลาง รายงานชิ้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะหาคำตอบของคำถามพื้นฐานสามข้อด้วยกัน กล่าวคือ *ประการแรก* ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา *ประการที่สอง* ประโยชน์อันเกิดจากการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยนั้น ตกแก่ผู้ใดบ้าง และ*ประการที่สาม* ใครควรจะได้รับภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาในประเทศนั้น

ความสำคัญของการอุดมศึกษาที่มีต่อเศรษฐกิจอเมริกันนั้นมิใช่โดยมีพักต้องสงสัย ดังจะเห็นได้ว่า รายจ่ายเพื่อการอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกาทกประมาณร้อยละ 2.5 ของรายได้ประชาชาติ (GNP) ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับกรณีของประเทศไทยซึ่งรายจ่ายเพื่อการอุดมศึกษาตกประมาณร้อยละ 0.6 ของรายได้ประชาชาติเท่านั้น ดังนั้นวิธีการระดมทรัพยากรหรือวิธีการหาเงินเพื่อมาจัดการศึกษาระดับนี้ จึงมีผลกระทบต่อสวัสดิการ

บทวิจารณ์หนังสือของ The Carnegie Commission on Higher Education, *Higher Education : Who Pays ? Who Benefits ? Who Should Pay ?* (New York : McGraw-Hill, 1973) ตีพิมพ์ครั้งแรกในวารสารศูนย์ศึกษา ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม-ธันวาคม 2519) หน้า 118-122.

และการกระจายรายได้ของประชาชนภายในประเทศได้มาก ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่าใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา รายงานชิ้นนี้ได้หาข้อมูลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1929-1971 และพบว่า เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ต้นทศวรรษ 1970) หากพิจารณาจากรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน (Monetary Outlays) รายจ่ายเพื่อการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยประมาณหนึ่งในสามตกเป็นภาระของตัวนักศึกษาและผู้ปกครอง ส่วนอีกสองในสามตกเป็นภาระของผู้เสียภาษีและเอกชนที่บริจาคเงินเพื่อการนี้ แต่ถ้าหากพิจารณาจากต้นทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Costs) ซึ่งรวมรายได้ที่นักศึกษาควรจะได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียนหนังสือ (Foregone Earnings) ไปด้วย ตัวเลขภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาจะกลับกัน กล่าวคือ ตัวนักศึกษาและผู้ปกครองรับภาระถึงสองในสาม ส่วนผู้เสียภาษีและเอกชนที่ใบอนุญาตสุนทรทานรับภาระเพียงหนึ่งในสามเท่านั้น ในการพิจารณาภาระรายจ่ายเพื่อการศึกษา คณะกรรมาธิการชุดนี้เลือกใช้วิธีการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจแทนวิธีการคำนวณรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน ทั้งนี้ก็เพราะรายได้ที่นักศึกษาควรจะได้ หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียนหนังสือ (Foregone Earnings) นั้น ถือเป็นต้นทุนชนิดหนึ่งอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำงาน (Opportunity Cost) จึงควรนำมาพิจารณาด้วย เพื่อสะดวกแก่การพิจารณาความเป็นธรรมในสังคม เหตุผลข้อนี้ก็น่าฟังอย่างยิ่ง แต่ก็เท่ากับว่า เรายึดถือสมมติฐานที่ว่า รายจ่ายเพื่อการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยนั้นเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน หากไม่เรียนต่อ ก็ต้องทำงานหารายได้ แต่ถ้าหากเรียนต่อ รายได้อันพึงได้นั้นย่อมเป็นต้นทุนชนิดหนึ่ง ซึ่งจำต้องนำมาพิจารณาหรือกล่าวอีกแง่หนึ่ง หากไม่นำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ก็สามารถนำเงินนั้นไปลงทุนได้ แต่เราย่อมเห็นได้ว่า การใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นการลงทุนเสมอไป แต่อาจเป็นรูปหนึ่งของการบริโภค (Consumption) ได้ คนบางคนอาจเลือกเรียนหนังสือเพียงเพื่อความสุขส่วนตัว มิใช่เพื่อการหารายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม รายได้อันพึงได้ดังกล่าวนี้เป็นรายการต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สำคัญอันพึงพิจารณา ต้นทุนประเภทนี้มีความสำคัญต่อนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากไร้มากกว่าผู้ที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางและชนชั้นสูง

ในการพิจารณาด้านทุนในการศึกษานั้น มีปัจจัยต่างๆอย่างน้อย 4 ปัจจัยที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ *ปัจจัยแรก* ได้แก่ ราคา (Nominal Price) ที่ต้องจ่ายเพื่อเข้าเรียน ซึ่งก็คือค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บ *ปัจจัยที่สอง* ได้แก่ ต้นทุนที่นักศึกษาและผู้ปกครองต้องควักกระเป๋าจ่าย (Out-of-pocket Cost) ซึ่งนอกจากประกอบด้วยค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆแล้ว ยังประกอบด้วยค่าหนังสือและวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ค่าเดินทางและค่าครองชีพอื่นๆ *ปัจจัยที่สาม* ได้แก่ เงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาล เงินบริจาคที่ได้รับจากสาธารณชน และภาษีที่มหาวิทยาลัย (เอกชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสีย และ*ปัจจัยที่สี่*

ได้แก่ ต้นทุนอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำงานของนักศึกษา ซึ่งก็คือรายได้อันพึงได้ หากนักศึกษาเลือกทำงานเมื่อจบชั้นมัธยมศึกษา แทนที่จะเลือกเรียนต่อ ดังนั้น ในการพิจารณา ปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาตกแก่ใครนั้น จำต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้งสี่นี้ด้วย แต่เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ เราอาจพิจารณาภาระต้นทุนดังกล่าวจากสามด้านด้วยกัน กล่าวคือ จากด้านผู้รับบริการการอุดมศึกษา (นักศึกษา) จากด้านสถาบันที่จัดบริการการอุดมศึกษา (หรือมหาวิทยาลัย) และจากด้านระบบการศึกษาและระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ใครเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยนั้น ดูจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในหมู่นักสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์ว่า ประโยชน์ของการอุดมศึกษานั้นมิได้ตกเฉพาะตัวผู้เรียนเท่านั้น หากทว่า ยังตกแก่สังคมโดยส่วนรวมอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าทางวิทยาการและผลที่มีต่อการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประโยชน์บางประเภทสามารถประเมินเป็นตัวเงิน (Pecuniary Benefits) ได้ แต่บางประเภทก็เป็นประโยชน์ในรูปนามธรรม ซึ่งไม่อาจประเมินเป็นตัวเงินได้ ดังนั้น ในเวลาที่นักเศรษฐศาสตร์คำนวณอัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษา ประเภทต่างๆ (Social Rate of Return) จึงมักจะพิจารณาเฉพาะประโยชน์ที่ประเมินเป็นตัวเงินได้ เท่านั้น ซึ่งยังผลให้อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษาที่คำนวณได้ต่ำกว่า ที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่ว่า การศึกษาก่อประโยชน์แก่สังคม (Social Benefit) นั้นหาใช่ความเห็นอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ด้วยกัน ดังจะเห็นได้ว่า นายมิลตัน ฟรีดแมน นักเศรษฐศาสตร์ผู้นำแห่งสำนักชิคาโก ซึ่งครั้งหนึ่งเชื่อว่า การศึกษาเป็นผลประโยชน์ต่อผู้อื่น (Neighbourhood Effects) มิใช่เป็นประโยชน์เฉพาะแก่ผู้เรียนเท่านั้น (Friedman 1962) มาบัดนี้กลับปฏิเสธความเชื่อเช่นนั้น พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า ในเวลาที่กล่าวอ้างถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษานั้น ผู้กล่าวอ้างมักจะมีได้พิจารณาถึงผลในทางลบที่การศึกษาก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคม (Negative External Effects) (Friedman 1968) ถึงกระนั้นก็ตาม รายงานชิ้นนี้มีความเห็นว่า การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยก่อประโยชน์แก่สังคม พร้อมทั้งชี้ให้เห็นประโยชน์ประเภทต่างๆ ดังนี้

(1) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ ความก้าวหน้าแห่งวิทยาการและผลการวิจัยที่ทำกันในมหาวิทยาลัย อาจมีประโยชน์ในการเอื้ออำนวยให้ประชากรราษฎรมีความอยู่ดีกินดีขึ้น ตัวอย่างของความข้อนี้ ได้แก่ ความรู้และผลการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์และทางด้านเกษตรศาสตร์ ทำนองเดียวกัน การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของนักศึกษาระดับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอาจก่อประโยชน์ด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Benefit) ในแง่ที่ว่า การอุดมศึกษาอาจช่วยให้ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อการต่างๆ

ความสามารถในการประเมินผลดีผลเสียอันเกิดจากพฤติกรรมประเภทต่างๆ และความสามารถในการเลือกปฏิบัติที่ดีขึ้น

(2) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยให้สังคมดำรงอยู่ได้ดีขึ้น เพราะอาจมีส่วนช่วยสร้างทัศนคติและค่านิยมของมวลนักศึกษาไปในทางที่จักสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างกลมกลืนมากขึ้น มหาวิทยาลัยนอกจากจะเป็นแหล่งถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นแล้ว ยังเป็นแหล่งสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม และกระตุ้นสำนึกทางการเมือง อันจักช่วยให้กระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองดำรงอยู่ได้

(3) การอุดมศึกษาอาจก่อผลแก่เพื่อนบ้าน (Neighbourhood Effect) มนุษย์ทุกคนย่อมต้องการอยู่ร่วมกับเพื่อนบ้านที่ดี เพื่อนบ้านที่มีการศึกษาอาจช่วยให้คนในละแวกบ้านเดียวกันใจกว้างและยินดีรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน อาจช่วยแนะนำโภชนาการที่ถูกหลัก อันเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพอนามัยแห่งร่างกาย และอาจช่วยกระตุ้นให้มีสำนักแห่งการเสียดสีเพื่อชุมชนมากขึ้น

ประเด็นที่ว่า การอุดมศึกษามีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่นั้น มีความสำคัญต่อการกำหนดภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาควรจะตกแก่ผู้ใดนั้น ความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์แตกแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ กลุ่มที่หนึ่ง เห็นว่า ประโยชน์พื้นฐานของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยตกเฉพาะแก่ผู้เรียนในรูปของความสามารถในการหาเงินได้ที่เพิ่มพูนขึ้น ดังนั้น นักศึกษาหรือผู้ปกครองจึงควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เรียกเก็บ ควรเท่ากับต้นทุนถัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing)

กลุ่มที่สอง เห็นว่า การอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ทั้งต่อสังคมและต่อผู้เรียน ดังนั้นสังคมจึงควรรับภาระต้นทุนในการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ร่วมกับนักศึกษาและผู้ปกครอง การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนให้เท่ากับต้นทุนถัวเฉลี่ย นอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่นักศึกษาและผู้ปกครองเท่านั้น หากทว่ายังอาจมีผลให้การลงทุนในด้านการอุดมศึกษาน้อยกว่าที่ควรด้วย ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บจากนักศึกษาหรือผู้ปกครอง ควรจะต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ย่อมได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่สัดส่วนของภาระรายจ่ายระหว่างนักศึกษา (หรือผู้ปกครอง) กับสังคม (ซึ่งก็คือประชาชนผู้เสียภาษีอากร) จะเป็นเท่าใดนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่จะกำหนดได้ จำเป็นต้องอาศัยวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล

กลุ่มที่สาม มีความเห็นว่า การอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ต่อสังคมเป็นอันมาก ดังนั้น สังคมควรรับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ควรเป็นการศึกษาชนิดให้เปล่า

หรือเกือบให้เปล่า เพราะตัวนักศึกษาเองก็มีต้นทุนแห่งการเสียโอกาส (Opportunity Cost) ที่ต้องเสีย ในรูปของรายได้อันพึงได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียน

นอกจากความเห็นเกี่ยวกับการกระจายภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์สามกลุ่มข้างต้นนี้แล้ว ยังมีความเห็นอีกแนวหนึ่งซึ่งควรแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง กล่าวคือ ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระดับใด ควรจะกระจายระหว่างชนต่างรุ่น (Intergeneration Sharing of Costs) เพราะประโยชน์ที่ได้จากการจัดการศึกษาให้แก่ชนรุ่นหนึ่งนั้นมิได้จำกัดเฉพาะชนรุ่นนั้น หากทว่าอาจส่งผลถึงชนรุ่นต่อมา ดังนั้น การกระจายภาระรายจ่าย โดยพิจารณาเฉพาะสัดส่วนของต้นทุนที่นักเรียนนักศึกษา (หรือผู้ปกครอง) กับสังคม (ซึ่งก็คือประชาชนผู้เสียภาษีอากร) เป็นผู้รับภาระนั้นจึงมีวิธีที่ถูกต้อง แต่ควรพิจารณาสัดส่วนของต้นทุนที่ชนแต่ละรุ่นพึงต้องรับภาระ โดยที่ระบบภาษีอากรควรเป็นไปในทางที่จะกระจายภาระภาษีตามความข้อนี้ จึงจะถือได้ว่าเป็นระบบภาษีที่ยุติธรรม ข้อเสนอแนะทางนโยบายตามความเห็นในแนวนี้ สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ

กลุ่มที่หนึ่ง มีความเห็นว่า ชนรุ่นนี้ (ซึ่งหมายถึงผู้ใหญ่ในรุ่นนี้) ควรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นต่อไป (ซึ่งหมายถึงเด็กในรุ่นนี้) ผู้ใหญ่ในรุ่นนี้โดยทั่วไปแล้วมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองนักเรียนนักศึกษา กับผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ หากผู้ใหญ่ในรุ่นนี้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาอุปถัมภ์ค่าจุนเด็กในรุ่นนี้ เมื่อเด็กในรุ่นนี้กลายเป็นผู้ใหญ่ในชนรุ่นต่อไป ก็จะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กในรุ่นต่อไป ดังนั้น ชนรุ่นที่หนึ่งจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สอง และชนรุ่นที่สองก็รับภาระในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สาม เป็นเช่นนี้เรื่อยไป

กลุ่มที่สอง มีความเห็นว่า ชนแต่ละรุ่นควรรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของตนเอง แต่รัฐบาลควรจัดสรรเงินกู้ให้แก่นักศึกษาอย่างพอเพียง ทั้งนี้เพื่อให้นักศึกษาสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน รัฐบาลเรียกเก็บเงินให้กู้คืนคืนด้วยการเก็บภาษีอากรจากรายได้ของบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัย ภาษีอากรที่เก็บได้นี้จักได้นำไปจัดสรรเงินให้กู้แก่นักศึกษาในชนรุ่นต่อไป รูปการณ์ก็จะเป็นดังนี้คือ รัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากชนรุ่นก่อนเพื่อนำมาจัดสรรเงินกู้แก่นักศึกษามหาวิทยาลัยในชนรุ่นนี้ เมื่อนักศึกษาในชนรุ่นนี้สำเร็จการศึกษาและมีรายได้จากการทำงานก็ชำระเงินกู้คืนแก่รัฐบาลด้วยการเสียภาษีอากร ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้นี้ก็จะนำไปใช้จัดสรรเงินกู้ให้แก่ศึกษาในชนรุ่นต่อไป เป็นดังนี้เรื่อยไป

ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่ปรากฏในรายงานนี้ มีอยู่รวมทั้งสิ้น 12 ข้อ โดยสาระสำคัญมุ่งที่จะให้ช่องโอกาสในการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างเป็นธรรมชาติ

คณะกรรมการการศึกษาที่มีความเห็นว่า นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากจนควรมีโอกาสศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลจึงควรให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาที่ยากจนเป็นสัดส่วนมากขึ้น ขณะเดียวกันควรลดอัตราค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐสูงและพร้อมกันนั้น รัฐบาลควรจะได้รับภาระรายจ่ายเพื่อการอุดมศึกษามากขึ้น จนกระทั่งต้นทุนทางเศรษฐกิจตกเป็นภาระของนักศึกษาและผู้ปกครองประมาณสองในสาม และอีกหนึ่งในสามตกเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษี (ในปัจจุบัน สัดส่วนดังกล่าวก็ใกล้เคียงกับข้อเสนอแนะนี้) การเปลี่ยนแปลงในเรื่องเหล่านี้ควรจะค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ เนื่องจากความแตกต่างของอัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในมหาวิทยาลัยเอกชนกับมหาวิทยาลัยของรัฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากจะปล่อยให้เป็นอย่างนี้ มหาวิทยาลัยเอกชนย่อมประสบวิกฤติการณ์ถึงขั้นล้มละลาย ดังนั้น รัฐบาลจึงควรได้ให้เงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเอกชนมากขึ้น ข้อเสนอที่สำคัญอีกข้อหนึ่งของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ จัดตั้งธนาคารสินเชื่อการศึกษาแห่งชาติ (National Student Loan Bank) เพื่อจัดสรรเงินกู้ให้นักศึกษา

รายงานชิ้นนี้นับว่ามีคุณค่าทางวิชาการและในด้านข้อเสนอแนะทางนโยบายอย่างมาก แม้ว่าจะเป็นรายงานสภาพทางการคลังของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาก็ตาม แต่ก็ยังมีเนื้อหาหลายบทซึ่งช่วยให้ความกระจ่างเกี่ยวกับข้อโต้แย้งทางทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทที่ 10 และ 11 ส่วนบทที่ 14 อันว่าด้วยข้อเสนอแนะทางนโยบายนั้น คงจะเป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐ

บรรณานุกรม

Friedman, Milton. "The Role of Government in Education," *Capitalism and Freedom* (Chicago:University of Chicago Press, 1962).

Friedman, Milton. "The Higher Schooling in America," *The Public Interest* (Spring 1968), pp.108-112.

การปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรม

1. ความเบื้องต้น

ในปัจจุบัน ปัญหาที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสอบเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ จะเป็นปัญหาเรื้อรังอันเป็นที่กล่าวขวัญกันอยู่เนืองๆ และยิ่งนับวันปัญหาดังกล่าวนี้ก็ยิ่งจะมีมากขึ้น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า จำนวนนักศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน จะรับได้ในปีหนึ่งๆ นั้นมีจำนวนค่อนข้างคงตัวหรือถึงแม้จะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่อัตราการเพิ่มขึ้นก็ไม่สูงนัก ในขณะที่ความต้องการเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ

อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยนานัปการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่โครงสร้างของระบบการศึกษามีลักษณะเป็นขั้นบันได (Open-endedness) ได้มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การศึกษาในระดับชั้นหนึ่งเป็นเพียงมรรคสำหรับไต่เต้าขึ้นไปศึกษาต่อในชั้นต่อไปเรื่อยๆ จนถึงระดับอุดมศึกษา ซึ่งถือเป็นขั้นสุดยอดแห่งความเป็นดารา โดยที่ไม่มีการศึกษาระดับหรือประเภทใดที่มีลักษณะเป็นการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ (Terminal Education) ชนิดที่จักนำไปใช้ประโยชน์ในการดำรงชีพให้สมศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ได้ ระบบโรงเรียนที่เรานำเข้าจากประเทศอุตสาหกรรม จึงเป็นระบบที่มุ่งผลิตชนชั้นนำ (Elites) โดยแท้

ประการที่สอง อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า 'รสนิยม' ของผู้บริโภค เมื่อพิจารณาถึงเหตุจูงใจของประชาชนที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา เราอาจจำแนกเหตุจูงใจดังกล่าวนี้ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ เหตุจูงใจประเภทแรกเป็นผลจากการยึดถือว่า การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นการ

บทความเสนอต่อที่ประชุมในการสัมมนาเรื่อง "ปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาค" จัดโดยสภาคณาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ศูนย์สารนิเทศ ระหว่างวันที่ 31 พฤษภาคม ถึงวันที่ 1 มิถุนายน 2518 ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารศูนย์ศึกษา ปีที่ 21 ฉบับที่ 7 (พฤษภาคม-กรกฎาคม 2518) หน้า 42-80.

ใช้จ่ายเพื่อการบริโภค การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นมรรคในการยกสถานะของตนในสังคม จุดมุ่งหมายที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-pecuniary Objectives) ในการ 'ซื้อ' บริการการอุดมศึกษา ไม่เพียงแต่จะปรากฏในรูปของฐานะและความมีหน้ามีตาในสังคมเท่านั้น หากทว่ายังอยู่ที่ความสุขอันได้จากการศึกษาหาความรู้ในเรื่องต่างๆอีกด้วย เหตุจูงใจประเภทที่สองเป็นเหตุจูงใจในรูปตัวเงิน (Pecuniary Objectives) การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน การศึกษามีลักษณะเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตและการศึกษาเป็นมรรคในการยกระดับรายได้ของผู้มีโอกาสในการศึกษานั้น เรายากที่จะระบุได้ว่า เหตุจูงใจสองประเภทที่กล่าวถึงนี้ ประเภทใดเป็นเหตุจูงใจที่สำคัญที่สุดในกรณีของเมืองไทย แต่เราอาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า หาก 'รสนิยม' ของประชาชนแปรเปลี่ยนไปในทิศทางที่ทำให้มีการใช้จ่ายเพื่อการศึกษามากขึ้น อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาก็ย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว แม้ในขั้นนี้จะไม่มีการพิจารณาทางสถิติที่จะยืนยันได้โดยกระจ่างชัด แต่เราก็อาจกล่าวโดยไม่ผิดนักว่า ความแพร่หลายของการศึกษาที่มีมากขึ้นและความตระหนักในความสำคัญของการศึกษาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการยกฐานะทางเศรษฐกิจ ได้มีส่วนสำคัญที่มีผลให้ 'รสนิยม' ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทำให้มีความต้องการบริการการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น

ประการที่สาม อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนและอัตราการเพิ่มขึ้นของนักเรียนในแต่ละระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนและอัตราการเพิ่มขึ้นของนักเรียนที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย

ประการที่สี่ อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงินได้ของบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือตัวนักเรียนที่มีสิทธิศึกษาต่อนั่นเอง แม้ว่าค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ แต่การศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาไม่เพียงแต่จะต้องมีค่าใช้จ่ายในรูปค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายอื่นๆ เช่น ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าอาหาร ค่าที่พัก ค่าเสื้อผ้า ฯลฯ เท่านั้น หากทว่ายังมีค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ในรูปของเงินได้อันพึงได้หากเลือกทำงาน แทนที่จะเลือกศึกษาต่อ (Foregone Earnings) อีกด้วย ดังนั้น เงินได้ของครอบครัวจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการกำหนดอุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา

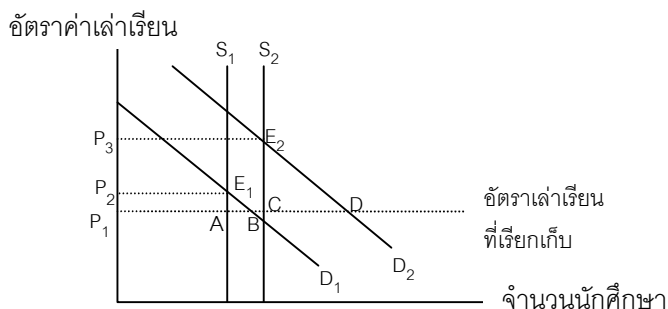
ประการที่ห้า อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา จะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา หากอัตราค่าเล่าเรียนที่ต้องเสียต่ำกว่าในภาวะสมดุล (Equilibrium Price) ย่อมทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกิน (Excess Demand) ขึ้น

ประการสุดท้าย ความแตกต่างของเงินเดือนระหว่างบัณฑิตปริญญาตรีกับผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย ย่อมมีส่วนสำคัญในการกำหนดอุปสงค์ในการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา ในปัจจุบันโครงสร้างอัตราเงินเดือนซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอัตราเงินเดือนในภาคเอกชน หากผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายได้เงินเดือนยิ่งต่ำกว่าบัณฑิตปริญญาตรีมากเพียงใด แรงจูงใจในการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น¹

ด้วยเหตุที่มีปัจจัยนำการที่หนุนเนื่องให้อุปสงค์ที่จะได้บริการดังกล่าวนี้กลับเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ประกอบกับอัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมักกำหนดไว้ตายตัว และมีได้แปรเปลี่ยนตามกลไกราคา ผลก็คือ อุปสงค์ส่วนเกิน (Excess Demand) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ² ปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นปัญหาที่รัฐบาลในอดีตสนใจเป็นพิเศษ เพราะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองไม่มากนักน้อย และในที่สุดก็หาทางออกด้วยการก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี 2514

¹ ในปัจจุบัน (2518) ผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาสายสามัญได้เงินเดือนเพียง 750 บาท ในขณะที่บัณฑิตปริญญาตรีโดยทั่วไปได้เงินเดือนถึง 1,750 บาท ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่โครงสร้างอัตราเงินเดือนดังกล่าวนี้ได้มีผลในการชักจูงให้อุปสงค์ในการอุดมศึกษามีมากกว่าที่ควรจะเป็น

² ข้อความในย่อหน้านี้ อาจอธิบายด้วยกราฟได้ดังนี้ ถ้าหากกำหนดให้สิ่งอื่นๆคงที่ (Ceteris Paribus) อุปสงค์และอุปทานของบริการการอุดมศึกษาจะขึ้นอยู่กับอัตราค่าเล่าเรียน ขอให้พิจารณารูปที่ 1 เส้น D_1 และ S_1 เป็นเส้นอุปสงค์และอุปทานของบริการการอุดมศึกษาในปีที่หนึ่งตามลำดับ ในภาวะสมดุล อัตราค่าเล่าเรียนจะเท่ากับ OP_2 แต่เนื่องจากอัตราค่าเล่าเรียนที่เสียเท่ากับ OP_1 ดังนั้น จึงมีอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ AB ในปีที่สอง อุปทานของบริการการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น เส้นอุปทานเคลื่อนจากเส้น S_1 มาเป็นเส้น S_2 ขณะเดียวกันอุปสงค์เพิ่มขึ้นจากเดิมแสดงโดยเส้น D_1 เคลื่อนไปเป็นเส้น D_2 หากปล่อยให้กลไกราคาทำงาน อัตราค่าเล่าเรียนในภาวะสมดุลจะเท่ากับ OP_3 การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตรา OP_1 จะทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินยิ่งขึ้นเป็น CD อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา รัฐบาลหาทางขจัดอุปสงค์ส่วนเกินด้วยการตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ยิ่งกว่าการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ



ถ้าหากเรายอมรับว่า ระบบการศึกษาที่มุ่งผลิตชนชั้นนำดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นระบบที่ถูกต้อง (ความเห็นในเรื่องนี้ย่อมขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล) เราก็จะต้องยอมรับต่อไปว่า ปัญหาที่นักเรียนตกค้างสอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นปัญหาซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้มากนัก ข้อที่เราจักต้องพิจารณา ก็คือ ระบบการสอบคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบที่ชอบธรรมเพียงใด ถ้าเราไม่เห็นด้วยกับระบบการศึกษาที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ชนกลุ่มน้อย และต้องการแปรเปลี่ยนมาเป็นระบบการศึกษาเพื่อมวลชน เราไม่เพียงแต่จะต้องพิจารณาถึงระบบการศึกษาที่พึงปรารถนาเท่านั้น หากยังต้องตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า การศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นสิ่งที่เหมาะสมเพียงใด และการอุดมศึกษาเป็นสิ่งฟุ่มเฟือยหรือไม่สำหรับประเทศที่ยากจนเช่นประเทศไทย แต่ไม่ว่าเราจะเห็นด้วยกับระบบการศึกษาในปัจจุบันหรือไม่ ปัญหาสำคัญที่เราพึงพิจารณา ก็คือ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา

2. ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา

ปัญหาความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเริ่มเป็นที่กล่าวขวัญกันมากขึ้น ในระยะหลังๆ นี้ รายงานเรื่อง *การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม* ของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2517) ถึงกับหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นหัวข้อหนึ่งต่างหากจากหัวข้ออื่นๆ แต่อะไรเล่าคือ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา? ในหมู่นักการศึกษาเองก็หาได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ในร่องรอยเดียวกันไม่³ ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2517) มิได้อาจหาญให้คำนิยามของวลีที่ดูขลังดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม มีผู้พยายามให้คำนิยาม “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” ไว้อย่างน้อย 4 ความหมายคือ

คำนิยามที่หนึ่ง ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึง สภาวะการณ์ที่มีการให้หลักประกันแก่เด็กแต่ละคนได้ศึกษาเล่าเรียนตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามความสามารถและสติปัญญา กล่าวอีกนัยหนึ่ง เราจำเป็นต้องหาความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถและสติปัญญา กับช่วงเวลาแห่งการศึกษาเล่าเรียน เป็นต้นว่า ถ้าเรากำหนดว่า เด็กที่มี I.Q. เท่ากับ 100 จะต้องได้รับการศึกษาจนจบประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และเด็กที่มี I.Q. มากกว่า 120 จะต้องได้รับการศึกษาถึงระดับปริญญาตรี ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา จะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อเด็ก *ทุกคน* ที่มี I.Q. เท่ากับ 100 ได้ศึกษาเล่าเรียนจนจบชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และเด็ก *ทุกคน* ที่มี I.Q. มากกว่า 120 ได้ศึกษาเล่าเรียนจนจบปริญญาตรี

³ ยกเว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น คำนิยามของคำว่า “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” ที่จะกล่าวถึงในหัวข้อนี้ อาศัยงานของ Gordon (1972)

คำนิยามดังกล่าวนี้มีปัญหายุ่งยากในการประเมินอยู่หลายประการ ในประการแรก เราจะอาศัยดัชนีอะไรในการประเมินสติปัญญาและความสามารถของเด็กแต่ละคน I.Q. เป็นดัชนีที่ดีเพียงใด แม้เราจะถือว่าเด็กที่มี I.Q. เท่ากัน ควรจะได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนในปริมาณที่เท่ากัน แต่สภาพแวดล้อมทางการศึกษาของเด็กแต่ละคนไม่เหมือนกัน เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวแตกต่างกัน ผู้ปกครองเด็กบางคนอาจมีฐานะดีพอที่จะให้การศึกษาที่ก่อนวัยเรียนแก่บุตรหลานของตน แต่บางคนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำเช่นนั้นได้ ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมทางการศึกษาย่อมมีส่วนทำให้ I.Q. ของเด็กแตกต่างกันได้ไม่มากนักน้อย ผลก็คือ การเปิดโอกาสให้เด็กที่มี I.Q. เท่ากันได้รับการศึกษาเท่ากัน แทนที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามากขึ้น กลับทำให้ความไม่เสมอภาคมีมากขึ้น ในประการที่สอง นอกเหนือจากปัญหาการเลือกใช้ดัชนีวัดความสามารถและสติปัญญาของเด็กแล้ว ยังมีปัญหาอันเกิดจากความจำกัดของการจัดสรรบริการการศึกษา หากเรากำหนดว่า นักเรียนที่มี I.Q. มากกว่า 120 ทุกคนควรได้ศึกษาต่อถึงระดับปริญญาตรี ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อเรามีทรัพยากรมากพอที่จะให้บริการอุดมศึกษาให้แก่เด็กที่มี I.Q. มากกว่า 120 ทุกคน ได้

คำนิยามที่สอง ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึง ปრაกฏการณ์ที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน คำนิยามดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยการผลิต (ซึ่งก็คือบริการการศึกษา) ยิ่งกว่าผลผลิต (ซึ่งก็คือ นักเรียนนักศึกษา) การที่เด็กทุกคนได้มีโอกาสเข้าโรงเรียนนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องเป็นโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกันด้วย ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาจึงจะเกิดขึ้น

คำนิยามที่สาม ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึงสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาทักษะและความสามารถตามที่แต่ละคนมีอยู่โดยธรรมชาติและโดยการสั่งสมให้ได้ดีที่สุดและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

คำนิยามที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึงสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับถ่ายทอดและพัฒนาทักษะและความรู้ขั้นพื้นฐาน อันจำเป็นแก่การอยู่รอดแห่งชีวิตและการอยู่ร่วมกันในสังคม จนกระทั่งทักษะและความรู้ขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้มีอยู่โดยทัดเทียมกันในตัวเด็ก ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามีได้หมายความว่าถึงสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในปริมาณที่เท่ากัน เราจะต้องยอมรับว่า เด็กแต่ละคนมีสติปัญญาแตกต่างกันโดยกำเนิด สภาพแวดล้อมในครอบครัวและในสังคมของเด็ก ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ได้มีผลให้การพัฒนาสติปัญญาและความสามารถในด้านต่างๆ ของเด็กเป็นไปโดยไม่ทัดเทียมกันมากขึ้น การให้บริการการศึกษาจึงไม่ควรมุ่งจัดสรรให้ในปริมาณที่เท่าเทียมกัน แต่ควรมุ่งจัดสรรให้ในปริมาณที่แตกต่างกัน จนกระทั่งทุกคนมีทักษะและความรู้พื้นฐานทัดเทียมกัน (ทั้งนี้อาจต้องยกเว้นเด็กปัญญาอ่อน) ความข้อนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่าเด็ก

ที่ด้อยพัฒนาจำเป็นต้องได้รับบริการการศึกษาในปริมาณที่มากกว่าเด็กที่พัฒนาแล้ว การเน้นถึงความเท่าเทียมกันในทักษะและความรู้พื้นฐานนั้น มิได้หมายความว่า ทักษะทุกด้านและความรู้ทุกเรื่องของเด็กทุกคนจะต้องเท่ากัน เด็กบางคนอาจมีความสามารถในการร้องรำทำเพลง บางคนอาจมีฝีมือทางช่าง ความแตกต่างเหล่านี้ยังคงมีอยู่ แต่โดยเฉลี่ยส่วนรวมแล้ว ควรจะทัดเทียมกัน

แม้ว่ารายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2517) จะมีได้ให้คำจำกัดความของ “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” แต่ได้กล่าวถึงความเสมอภาคที่พึงประสงค์ 3 ประเภท คือ (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 56)

(ก) ความเสมอภาคในด้านสิทธิ

“ในระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน โดยมิยอมให้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ฐานะเศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่เป็นข้อจำกัดแต่ประการใด”

(ข) ความเสมอภาคในด้านโอกาส

“การศึกษาในระดับที่สูงกว่าชั้นมูลฐานนั้น รัฐจะต้องให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะรับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน”

(ค) ความเสมอภาคในการที่จะได้รับการสนับสนุน

“ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจะต้องให้ความสนับสนุนในอัตราส่วนที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง ไม่ว่าสถานศึกษานั้นจะตั้งอยู่ในเมืองหรือในชนบทห่างไกล”

รายงานฯ ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า “ความเสมอภาคที่พึงประสงค์ดังกล่าวนี้ มิได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะเข้าเรียนถึงระดับอุดมศึกษาหมด... การที่แต่ละบุคคลจะได้รับการศึกษาถึงระดับใดนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคทั้ง 3 ประการข้างต้นแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงความสามารถ ความถนัด และความสนใจของบุคคล พิจารณาประกอบกับความสามารถที่บุคคลผู้นั้นจะทำงานให้แก่ส่วนรวมได้ ความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น และความต้องการของประเทศในส่วนรวมด้วย” (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 56-57)

มีข้อที่พึงสังเกตอยู่อย่างน้อย 3 ประการจากรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517) คือ ประการแรก รายงานฯ ระบุว่า “จะ... มิยอมให้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่ เป็นข้อจำกัด...” ในการรับการศึกษาภาคบังคับ แต่สำหรับการศึกษาระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ มิได้มีการย้ำข้อความในอัญประกาศข้างต้นนี้ ประการที่สอง แม้ว่ารายงานดังกล่าวจะระบุว่าความแตกต่างในคุณภาพของการศึกษาทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา กล่าวคือ “เด็ก

ในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมือง และเด็กในต่างจังหวัด ไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร” (คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 54) แต่เมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคที่พึงประสงค์ รายงานฯ กลับมิได้เน้นถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน ประการที่สาม ดูเหมือนว่า คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517) จะยึดถือ “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” ตามนัยของคำจำกัดความที่สามดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือเน้นถึง ความเสมอภาคในสิทธิที่ให้บริการการศึกษาขั้นมูลฐาน อันจำเป็นแก่การอยู่รอดแห่งชีวิตและการอยู่ร่วมกันในสังคม (ซึ่งตามนัยของรายงาน หมายถึง การศึกษาภาคบังคับ) ส่วนการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นมูลฐาน “ให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะรับการศึกษโดยเสมอภาคกัน”

3. ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการรับบริการการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า โอกาสในการรับบริการการศึกษาของประชาชนชาวไทยหาได้มีอยู่โดยทัดเทียมกันไม่ และดูเหมือนว่า หากระดับการศึกษาที่สูงเพียงใด ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษายังมีมากเพียงนั้น ในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการรับบริการการอุดมศึกษา เราจะจำแนกสาเหตุออกเป็น 4 ประการใหญ่ๆ คือ

- (ก) สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน
- (ข) สาเหตุอันสืบเนื่องจากนโยบายการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐบาล
- (ค) สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านคุณภาพของการศึกษา
- (ง) สาเหตุอันสืบเนื่องจากวิธีการสอบคัดเลือก

3.1 สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน

ในโลกที่มีทรัพยากรอันจำกัด และรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรบริการการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทชนิดให้เปล่าแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ฐานะทางเศรษฐกิจย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดโอกาสในการรับบริการการศึกษา ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมดุจดังระบบเศรษฐกิจไทย ประชาชนที่ขาดอำนาจซื้อถึงจะมีสติปัญญาดีเลิศปานใดย่อมยากที่จะได้รับการศึกษาสูงๆ เว้นแต่ที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือโดยอาศัยมาตรการอื่นใด เราอาจกล่าวได้ว่า หากระดับการศึกษายังสูงเพียงใด ความสำคัญของฐานะทางเศรษฐกิจในการกำหนดโอกาสในการศึกษาจะยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น ในระดับอุดมศึกษานั้น นักศึกษาไม่เพียงแต่จะต้องมีรายจ่ายในรูปค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าอุปกรณ์การศึกษา และค่าครองชีพอื่นๆ

ที่สูงขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ ซึ่งเป็นผลจากการเลือกศึกษาต่อ แทนที่จะเลือกทำงาน (Foregone Earnings) อีกด้วย จากการสำรวจค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อการศึกษา และเพื่อการครองชีพของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 ปรากฏว่า โดยเฉลี่ยแล้วนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าบำรุงกิจกรรมนิสิตปีละ 1,100 บาท ค่าใช้จ่ายส่วนตัวอันประกอบด้วยค่าที่พัก ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าเสื้อผ้า ค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าพักผ่อนหย่อนใจ และอื่นๆ ปีละ 10,890 บาท รวมรายจ่ายปีละ 11,990 บาท (ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ 2517 : 58) (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1) ตัวเลขค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ คงไม่แตกต่างจากตัวเลขของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยอื่นมากนัก รายการที่อาจแตกต่างกันมากคงได้แก่ ค่าพักผ่อนหย่อนใจ ค่าเสื้อผ้า และค่าอุปกรณ์การศึกษา แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เราย่อมเห็นได้โดยกระจ่างชัดว่า บิดามารดาหรือผู้ปกครองที่จะสามารถส่งเสียให้บุตรหลานศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้นั้น จำเป็นต้องมีเงินได้ขั้นต่ำหนึ่ง หากรัฐมิได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนย่อมยากที่จะมีโอกาสในการศึกษาโดยเสมอภาคกัน ครอบครัวที่ยากจนจำเป็นต้องอาศัยแรงงานภายในครอบครัวในการประกอบสัมมาชีพให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การส่งเสียบุตรหลานให้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่เพียงแต่จะมีความหมายว่า ครอบครัวต้องมีรายจ่ายมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีความหมายอีกด้วยว่า ครอบครัวต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้อันเกิดจากการส่งเสียให้บุตรหลานศึกษาต่อ แทนที่จะให้ทำงานหาเงินได้ เพราะผู้ที่อยู่ในวัยที่จะศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้นล้วนอยู่ในวัยทำงานด้วยกันทั้งสิ้น ค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ดังกล่าวนี้อาจเป็นต้นทุนเศรษฐกิจ (Economic Cost) ถ้าหากผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 5 ออกทำงานได้เงินเดือนเดือนละ 750 บาท ต้นทุนแห่งการเสียโอกาสจะตกประมาณปีละ 9,000 บาท เงินจำนวนนี้อาจไม่มีความหมายสำหรับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี แต่มีค่ามหาศาลสำหรับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อย

ดังนั้น เราอาจสรุปได้ว่า เงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ก็คือ ประชาชนจะต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจอันเท่าเทียมกัน แต่ประชาชนจะมีฐานะทางเศรษฐกิจอันเท่าเทียมกันได้ ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ทัดเทียมกัน (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2518) การดำเนินมาตรการทางนโยบายใดๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นธรรมมากขึ้น ล้วนมีส่วนเกื้อหนุนให้ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามีมากขึ้นด้วย และในทางกลับกัน มาตรการทางนโยบายใดๆ ที่ยังผลให้ความไม่เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น ก็ย่อมทำให้ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามีมากขึ้นโดยมิพักต้องสงสัย

ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาตินับเป็นสาเหตุที่ชัดเจนที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในเวลานี้ยังไม่มีการศึกษาลักษณะการกระจายรายได้ของครอบครัวนักเรียนนักศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆ ถึงกระนั้นก็ตาม เราก็มีประจักษ์พยานเบื้องต้นที่จะยืนยันได้ว่า ในการจัดสรรบริการอุดมศึกษาทุกวันนี้ ผู้ที่มาจากครอบครัวที่ยากจนยากที่จะมีโอกาสศึกษาสูงถึงระดับนี้ได้ ประจักษ์พยานต่างๆ ดูตารางที่ 1

(ก) จากการคำนวณของนายอุดม เกิดพิบูลย์ ซึ่งอาศัยสถิติการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2509 และ 2510 พบว่า ความเป็นไปได้ (Probability) ที่เด็กซึ่งมาจากครอบครัวที่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม จะสอบเข้ามหาวิทยาลัยได้มีอยู่เพียง 3 ใน 100,000 เท่านั้น (Kerdpibule 1971 : 78-85) ทั้งนี้ที่การคำนวณดังกล่าวนี้ได้ชี้ให้เห็นโดยกระจ่างชัดว่า ตัวเลขที่คำนวณได้นี้เป็นตัวเลขความเป็นไปได้ของเด็กที่มาจากครอบครัวเกษตรที่มีฐานะดี หรือครอบครัวที่ฐานะไม่ดี แต่ตัวเลขที่คำนวณได้นี้ก็มีค่าต่ำอย่างน่าใจหาย

(ข) จากการศึกษานายริชาร์ด กราฟต์⁴ พบว่า ประชาชนชาวไทยประมาณร้อยละ 80 มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท แต่ในบรรดานักศึกษามหาวิทยาลัยนั้นมีเพียงร้อยละ 5-6 เท่านั้นที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ระดับนี้

(ค) จากการสอบถามนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปีการศึกษา 2515-2517 ปรากฏว่า บิดามารดามีรายได้ระดับต่างๆ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

นายเมธี ครองแก้ว และนางสาวจินตนา เชิญศิริได้ศึกษาการกำหนดระดับความยากจนจากแบบแผนการบริโภค ด้วยการหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่เสมอตัว (Break-even Income) ระดับรายได้ดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความจนขั้นสูง (Upper Limit of Poverty Band) หลังจากนั้น จึงหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการซื้อสินค้าประเภทอาหาร โดยคำนวณจาก Engel Coefficient หรืออัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายด้านอาหารกับรายได้ (Food Expenditure-income Ratio) ระดับรายได้ที่พอเพียงเฉพาะแต่การซื้ออาหารดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ (Lower Limit of Poverty Band) หรืออีกนัยหนึ่ง ระดับรายได้ซึ่งพอประทังชีวิตเท่านั้น (Subsistence Income) เมื่อปรับด้วยดัชนีราคา ซึ่งแตกต่างกันตามภูมิภาค จนถึงเดือนพฤษภาคม 2517 ปรากฏว่า รายได้เดือนละ 2,193.52 บาท ถือเป็นระดับความจนขั้นสูงของครอบครัวในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร และรายได้เดือนละ 1,109.92 บาท ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ (เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ 2518) ซึ่งหมายความว่า รายได้ของครอบครัวปีละ 26,322.24 บาท และปีละ 13,319.04 บาท

⁴ Kraft (n.d.) อ้างถึงใน อภิชาติ พันธเสน (2514 : 24)

เป็นระดับความจนขั้นสูงและขั้นต่ำตามลำดับ⁵ จากสถิติในตารางที่ 2 เราจะเห็นได้ว่า จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาปีที่หนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปีการศึกษา 2515-2517 โดยถัวเฉลี่ยแล้ว มีนักศึกษาเพียงร้อยละ 11.90 ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 15,000 บาท และมีเพียงร้อยละ 37.30 เท่านั้นที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 30,000 บาท ถ้าหากเรา ถือว่ารายได้ปีละ 15,000 บาท เป็นระดับความยากจน จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสัดส่วนต่ำกว่าอัตราถัวเฉลี่ยของประเทศ เพราะปรากฏว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนตามวิธีการกำหนดระดับความยากจนข้างต้นมีถึงร้อยละ 46.75 ของจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ (*เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ 2518*) หรือเมื่อคำนวณเป็นจำนวนประชากร ปรากฏว่า เมืองไทยมีคนจนถึงร้อยละ 45.40 ของประชากรทั่วประเทศ (*รังสรรค์ ทัศพรพันธุ์ 2518*) ในขณะที่จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามคานियานี้มีเพียงร้อยละ 11.90 ทั้งหมดที่เป็นที่เข้าใจกันว่า จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ น่าจะมีมากกว่ามหาวิทยาลัยอื่นๆ ยกเว้นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ แต่ตัวเลขก็ยังต่ำถึงปานนี้⁶

(ง) *ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ (2517)* ได้สำรวจจำนวนนิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 โดยจำแนกตามรายได้ต่อเดือนของบิดา มารดา และผู้ปกครอง รายละเอียดปรากฏอยู่ในตารางที่ 3 เจตนารมณ์ของการสอบถามดังกล่าวต้องการให้นิสิตระบุรายได้ของผู้ที่ให้อุปการะทางการเงิน หากผู้ที่ให้อุปการะทางการเงินในการศึกษาของนิสิตเป็นบิดา ตัวเลขจะปรากฏในช่อง “บิดา” หากมารดาเป็นผู้อุปการะทางการเงิน ตัวเลขจะปรากฏในช่อง “มารดา” ส่วน “ผู้ปกครอง” หมายถึง ผู้ให้อุปการะทางการเงินที่มีชื่อบิดาหรือมารดา ความไม่สมบูรณ์ของแบบสอบถามทำให้เราไม่ได้สถิติเงินได้ของครอบครัวนิสิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ทั้งบิดามารดาต่างทำงานหาเงินได้ จากตารางที่ 3 เราจะเห็นได้ว่า มีนิสิตจำนวนร้อยละ 22.25 ที่ไม่ระบุเงินได้ของบิดา และร้อยละ 51.03 ที่ไม่ระบุรายได้ของมารดา ความไม่ชัดเจนของแบบสอบถามทำให้นิสิตส่วนใหญ่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินได้ของ

⁵ ระดับความยากจนที่กำหนดโดยวิธีนี้ ได้ผลไม่แตกต่างจากวิธีคำนวณความต้องการอาหารของร่างกายเท่าใดนัก ดู *ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และสหาย (2518)*

⁶ เมื่อพิจารณารายละเอียดเป็นรายปี เราจะเห็นได้ว่า อัตราส่วนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่สู้แตกต่างกันมากนัก ในปีการศึกษา 2515 นักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีเพียงร้อยละ 12.38 ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าปีละ 15,000 บาท สถิติดังกล่าวนี้ในปีการศึกษา 2516 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.45 แต่กลับลดลงเหลือร้อยละ 10.92 ในปีการศึกษา 2517 ดังนั้น แม้ว่าตัวเลขดังกล่าวนี้จะเป็นสถิติของนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่ง แต่ความแตกต่างตามปีการศึกษามีไม่สู้มาก ตัวเลขที่สำรวจได้จึงอาจถือเป็นสถิติของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทั้งมหาวิทยาลัยได้

“ผู้ปกครอง” ซึ่งปรากฏว่ามีนิสิตจำนวนเพียงร้อยละ 4.35 เท่านั้นที่มีได้ระบุเงินได้ของ “ผู้ปกครอง” โดยที่แบบสอบถามมีข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ การวิเคราะห์สถิติที่ได้จึงขาดความเที่ยงตรงมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ถ้าเราพิจารณาจากสถิติเงินได้ของ “ผู้ปกครอง” จำนวนนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ผู้ปกครองมีเงินได้ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท มีอยู่เพียงร้อยละ 7.82 ส่วนที่ผู้ปกครองมีเงินได้ต่ำกว่าเดือนละ 2,000 บาท มีถึงร้อยละ 29.59 ถ้าหากตัวเลขดังกล่าวนี้เชื่อถือได้ เราจะเห็นได้ว่าสัดส่วนจำนวนนิสิตที่ยากจนมีอยู่ประมาณร้อยละ 7.82-29.59 โดยประมาณ⁷ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่า อัตราส่วนนักศึกษาที่ยากจนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีมากกว่านิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถิติโดยประมาณปรากฏในตารางที่ 4

จากการสำรวจของหน่วยวิจัยสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 นิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษาจำนวน 12,422 คน มีเพียงร้อยละ 2.38 และร้อยละ 9.42 เท่านั้น ที่มีปัญหาด้านการเงินของครอบครัว “มากที่สุด” และ “มาก” ตามลำดับ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516 : 42) รวมทั้งสิ้นมีจำนวนนิสิตที่มีปัญหาด้านการเงินของครอบครัวอย่างสำคัญเพียงร้อยละ 11.80 ดังปรากฏสถิติในตารางที่ 5 และจากรายงานของ *ชนิกานี ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ (2517)* ดังที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น ปรากฏว่า จากการสำรวจเจตินิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 มีเพียงร้อยละ 8.20 เท่านั้นที่มีเงินใช้จ่ายส่วนตัวต่ำกว่า 200 บาทต่อเดือน สถิติรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 6

ฐานะทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการศึกษาต่อเท่านั้น หากทว่ายังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพแวดล้อมทางการศึกษาภายในครอบครัวอีกด้วย สภาพแวดล้อมทางการศึกษาที่แตกต่างกันย่อมมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการทำให้โอกาสในการศึกษาของเด็กแตกต่างกัน และถ้าจะสืบไปให้ถึงแก่นแล้ว ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งยวดในการก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ตั้งแต่ทารกปฏิสนธิในครรภ์มารดา มารดาในครอบครัวที่ยากจนย่อมไม่อาจมีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์พอเพียงแก่การพัฒนาคลื่นสมองของทารกในครรภ์ได้อย่างเต็มที่ ระดับการพัฒนาของคลื่นสมองที่แตกต่างกันย่อมทำให้ทารกเมื่อคลอดจากครรภ์มารดา มีความฉลาดปราดเปรื่อง

⁷ แถบความยากจน (Poverty Band) ของครอบครัวในกรุงเทพ-ธนบุรี ตกประมาณเดือนละ 1,109.92-2,193.52 บาท ตัวเลขประมาณการข้างต้นยึดถือเงินเดือนของ “ผู้ปกครอง” นิสิตเดือนละ 1,000 และ 2,000 บาท เป็นระดับความยากจนขั้นต่ำและขั้นสูงตามลำดับ

แตกต่างกัน และยังสภาพแวดล้อมทางการศึกษาในครอบครัวแตกต่างกันด้วยแล้ว ย่อมไม่มีข้อกังขาใดๆเลยว่ โอกาสในการศึกษาจะไม่แตกต่างกัน

3.2 สาเหตุอันสืบเนื่องจากนโยบายการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐบาล

ในปัจจุบัน ไม่ว่าเราจะพิจารณาจากจำนวนนักเรียนนักศึกษา หรือรายจ่ายในการจัดการศึกษา โดยเฉลี่ยแล้ว ภาครัฐบาล (Public Sector) มีบทบาทในการจัดบริการการศึกษาประมาณร้อยละ 80-85 ของ “ปริมาณ” บริการการศึกษาทั้งหมด ในสภาพการณ์เช่นนี้ นโยบายการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาอย่างสำคัญ อิทธิพลของการใช้วิธีการพยากรณ์ความต้องการกำลังคน (Manpower Requirements Approach) เป็นหลักในการวางแผนการศึกษาแห่งชาติมีผลอย่างสำคัญในการทำให้รัฐบาลทุ่มเทการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาบางประเภท เพราะข้อเสนอแนะทางนโยบายจากการวางแผนการศึกษาวิธีนี้ ก็คือ การลงทุนด้านการศึกษาคควรเน้นหนักในการผลิตกำลังคนชั้นสูงและชั้นกลาง ซึ่งมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะถ้าหากไปสอบถามความต้องการกำลังคนในตลาดแรงงาน ก็คงไม่มีใครตอบว่า ตนต้องการกำลังคนที่จบชั้นประถมศึกษา การวางแผนการศึกษาโดยวิธีนี้เองทำให้รัฐบาลมิได้มุ่งจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาเท่าที่ควร ทั้งๆที่มีประชากรในวัยเรียนอีกจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสแม้แต่จะเข้าโรงเรียนในระดับนี้ จากสถิติระหว่างปีงบประมาณ 2510-2515 ปรากฏว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพื่อจัดการประถมศึกษาเพียงร้อยละ 55 ของงบประมาณการศึกษาทั้งหมด ทั้งๆที่นักเรียนระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนถึงร้อยละ 87 ของจำนวนนักเรียนในระบบโรงเรียนทั้งหมด แต่กลับใช้จ่ายเงินถึงร้อยละ 38 ของงบประมาณการศึกษาสำหรับการมัธยมศึกษาและการอุดมศึกษา ทั้งๆที่มีจำนวนนักเรียนนักศึกษาระดับนี้เพียงร้อยละ 13 ของจำนวนนักเรียนทั้งหมด รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 7 ตัวเลขที่แสดงมีแหล่งที่มาสองแหล่งด้วยกัน คือ ตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งคำนวณจากงบประมาณการศึกษาที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล กับตัวเลขของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวเลขรายจ่ายจริง

จากตัวเลขถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2510-2515 ปรากฏว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินในการจัดการศึกษาสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษาคนละ 505 บาทต่อปี และสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยคนละ 15,812 บาทต่อปี ซึ่งหมายความว่า การรับนักศึกษามหาวิทยาลัยหนึ่งคนจะมีผลทำให้ประชากรในวัยเรียนขาดโอกาสแม้แต่จะเข้าโรงเรียนระดับประถมศึกษาถึง 31 คน และจากการคำนวณของนายนิโคลัส เบ็นเน็ต ตามที่ปรากฏในตารางที่ 8 ในการจัดการศึกษาสำหรับนักศึกษา วิชาแพทยศาสตร์หนึ่งคนรัฐบาลต้องเสียรายจ่ายสูงกว่าการรับนักเรียนระดับประถมศึกษาเข้าโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง 49 เท่า ซึ่งหมายความว่า

หากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษาวิชาแพทยศาสตร์หนึ่งคน จะมีเด็กที่ขาดโอกาสเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาดังกล่าวถึง 49 คน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษา ซึ่งเน้นการผลิตกำลังคนชั้นสูงและกำลังคนชั้นกลางมีผลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา เพราะในขณะที่มีประชากรในวัยเรียนจำนวนมากไม่มีโอกาสแม้แต่จะได้รับการศึกษาในระดับมูลฐาน นโยบายดังกล่าวนี้จึงแต่จะทำให้จำนวนประชากรในวัยเรียนที่ขาดโอกาสในการรับบริการประถมศึกษามีมากขึ้น ในเมื่อโอกาสในการรับบริการประถมศึกษายังขาดความเสมอภาคเช่นนี้ เราจะหวังได้อย่างไรว่า ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาระดับสูงจะเกิดขึ้น ความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการอุดมศึกษาจะมีได้ ก็ต่อเมื่อมีความเสมอภาคดังกล่าวนี้ในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาเสียก่อน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณการศึกษาจำแนกตามภูมิภาค ปรากฏว่าจังหวัดที่ประชาชนมีการศึกษาอย่างแพร่หลาย ไม่เพียงแต่จะเสียต้นทุนต่อหัวในการจัดการศึกษาสูงกว่าจังหวัดที่มีบริการการศึกษายังไม่แพร่หลายเท่านั้น หากทว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการศึกษาที่สูงกว่าอีกด้วย ความข้อนี้ย่อมมีนัยว่า จังหวัดที่มีการศึกษาค่อนข้างดีอยู่แล้วจักได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมากกว่าจังหวัดที่ด้อยการศึกษา จากการศึกษาของนายวิลเลียม ฟูลเลอร์พบว่า รายจ่ายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งตอนต้นและตอนปลาย เมื่อเฉลี่ยต่อนักเรียนหนึ่งคน รายจ่ายต่อหัวของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าต่ำที่สุดอย่างน่าสังเกต ผลก็คือ อัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้นในภาคนี้ต่ำกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากมีโรงเรียนไม่พอ โดยที่รัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณการศึกษาโดยพิจารณาจากความขาดแคลนปริมาณการศึกษาตามภูมิภาค ไม่เพียงแต่เด็กนักเรียนในภูมิภาคนี้จะมีโอกาสไม่ทัดเทียมกับเด็กในภูมิภาคอื่นในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นเท่านั้น หากทว่าโอกาสในการศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาตอนปลายยังน้อยกว่าอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงร้อยละ 35.8 เท่านั้นที่มีโอกาสศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 อัตราส่วนดังกล่าวนี้ สำหรับภาคเหนือเท่ากับ 41.8% ภาคใต้ 55.8% และภาคกลาง 54.8% (Fuller 1972 : 44) จากข้อมูลเท่าที่พรรณนามานี้ เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า โอกาสที่นักเรียนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้เข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษามีน้อยกว่านักเรียนจากภูมิภาคอื่น ในเมื่อความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเกิดขึ้นตั้งแต่ระดับประถมศึกษา

3.3 สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านคุณภาพของการศึกษา

ความแตกต่างในด้านคุณภาพของการศึกษามีผลอย่างสำคัญต่อโอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียน แม้ในกรณีของเด็กที่มีสติปัญญาและฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวทัดเทียมกัน หากได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่างกัน โอกาสที่จะได้ศึกษาต่อก็ย่อมแตกต่างกันโดยกระจ่างชัด เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คุณภาพของโรงเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ยังแตกต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นความแตกต่างระหว่างโรงเรียนในชนบทกับโรงเรียนในตัวเมือง และระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนต่างจังหวัด การจัดสรรงบประมาณการศึกษามีส่วนอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวนี้ ความแตกต่างด้านคุณภาพของการศึกษาอาจเกิดจากสาเหตุที่น่าแปลก อาทิเช่น อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครู คุณวุฒิของครู อุปกรณ์การศึกษา และอื่นๆ โดยทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่ มักจะมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนขนาดใหญ่มักจะมีอุปกรณ์การศึกษาอย่างค่อนข้างบริบูรณ์ จำนวนครูที่มีคุณวุฒิมีมาก และอัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครูค่อนข้างต่ำ (Fuller 1972 : 19-20) ว่าจำเพาะระดับประถมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ปรมาณร้อยละ 66.3 เป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 200 คน ไม่เพียงแต่เท่านั้น อัตราส่วนของครูที่ไร้คุณวุฒิค่อนข้างสูง จำนวนครูที่มีคุณวุฒิมีน้อย อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครูสูงกว่าภูมิภาคใดๆ และงบประมาณด้านอุปกรณ์การศึกษาต่อหัวก็ยังต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆอีกด้วย ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่นักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสามารถในการอ่านเขียนหนังสือและการคิดเลขต่ำกว่านักเรียนในภูมิภาคอื่นๆ (Fuller 1972 : 11-18) ความแตกต่างทำนองเดียวกันนี้ระหว่างโรงเรียนในชนบทกับโรงเรียนในเมืองก็ปรากฏให้เห็นโดยเด่นชัด โดยทั่วไป การจัดการศึกษาระดับประถมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโรงเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตัวเมือง มีทั้งของเทศบาลและกระทรวงศึกษาธิการ จากสถิติในตารางที่ 8 เราเห็นแล้วว่า ดัชนีรายจ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสูงกว่าของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโดยทั่วไปโรงเรียนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมักจะมีขนาดใหญ่กว่าโรงเรียนอีกสองประเภท จากการศึกษาวิจัยของนายวิลเลียม ฟลูเลอร์พบว่า นักเรียนในโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการและของเทศบาล มีความสามารถในการอ่านเขียนหนังสือและในการคิดเลขดีกว่านักเรียนในโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Fuller 1972) ข้อมูลดังกล่าวนี้พอจะชี้ให้เห็นได้คร่าวๆ ว่า มีความแตกต่างในด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาในภาคชนบทกับในภาคตัวเมือง

โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเกือบทั้งหมดก็ว่าได้ รวมกระจุกอยู่ในเขตตัวเมืองของจังหวัดต่างๆ ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เด็กในชนบทยากที่จะมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนระดับนี้

ทัดเทียมกับเด็กในเมือง ยิ่งโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประมาณร้อยละ 60 อยู่ในเขต
 กรุงเทพฯ-ธนบุรีด้วยแล้ว (นิโคลัส เบ็นเน็ต 2517) ความไม่เสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
 อันเกิดจากถิ่นที่อยู่ระหว่างนักเรียนในกรุงเทพมหานครกับนักเรียนในต่างจังหวัด จึงเกิดขึ้น
 โดยมีพักต้องสงสัย ความจำกัดของโรงเรียนทำให้ต้องมีการสอบคัดเลือก การสอบคัดเลือก
 ซึ่งโดยทั่วไปยึดถือความรู้และสติปัญญาของนักเรียนเป็นเกณฑ์สำคัญย่อมยังผลให้นักเรียน
 ที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีมีโอกาสได้เข้าโรงเรียนที่มีคุณภาพดี มากกว่านักเรียนที่มาจาก
 ครอบครัวที่ยากไร้ ความแตกต่างในคุณภาพของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจึงเป็นขั้นตอน
 อีกขั้นหนึ่งที่เกื้อหนุนให้ความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาต่อถึงระดับอุดมศึกษามีมากขึ้น
 จากสถิติจำนวนผู้สอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2514-2515 ได้นั้น
 ปรากฏว่า ในจำนวนผู้ผ่านการสอบคัดเลือก 10,489 คน เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 5 ในกรุงเทพฯ-ธนบุรี
 ถึง 7,940 คน คิดเป็นร้อยละ 75.70 ในจำนวน 7,940 คนนี้ เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 3 ในกรุงเทพฯ-
 ธนบุรี เพียง 5,383 คน อีก 2,557 คน เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 3 มาจากจังหวัดอื่น ในจำนวนผู้สอบ
 เข้ามหาวิทยาลัยได้ 10,489 คนนี้ มีเพียง 2,549 คนเท่านั้น ที่เรียนจบชั้น ม.ศ. 5 จาก
 โรงเรียนในจังหวัดอื่นที่มีชื่อ กรุงเทพฯ-ธนบุรี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.30 และภาคตะวันออกเฉียง
 เหนือยังคงความเป็นเอกในฐานะที่นักเรียนที่จบชั้น ม.ศ. 5 จากภูมิภาคนี้สอบเข้ามหาวิทยาลัย
 ได้น้อยกว่าภูมิภาคใด แม้ว่าสภาพการณ์ในปีการศึกษา 2516-17 สำหรับภาคตะวันออกเฉียง
 เหนือจะดีขึ้นเล็กน้อย แต่สภาพทั่วไปก็ยังคงเหมือนเดิม กล่าวคือ ในบรรดาผู้ที่สอบเข้า
 สถาบันอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2516-17 ได้นั้น มีถึงร้อยละ 76.62 และร้อยละ 54.77 ที่สำเร็จ
 ชั้น ม.ศ. 5 และ ม.ศ. 3 ในกรุงเทพฯ-ธนบุรี ตามลำดับ ขอให้พิจารณาสถิติในตารางที่ 9

จากการสำรวจของหน่วยวิจัยสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปรากฏว่า
 ในจำนวนนิสิตปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยนั้นในปีการศึกษา 2516 จำนวน 12,422 คน
 ประมาณร้อยละ 75.87 จบชั้น ม.ศ. 5 จากโรงเรียนในภาคกลาง (ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ที่จบ
 ม.ศ. 5 จากโรงเรียน ในกรุงเทพฯ-ธนบุรี) และมีเพียงร้อยละ 1.21 เท่านั้น ที่จบชั้น ม.ศ. 5 จาก
 โรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า การเข้ามาศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย
 ในกรุงเทพฯ-ธนบุรี เปรียบเสมือนใบผ่านทางไปสู่ประตูมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียน
 ที่มีคุณภาพดีรวมกระจุกอยู่ในเขตนครหลวง

3.4 สาเหตุอันสืบเนื่องมาจากวิธีการสอบคัดเลือก

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517) ระบุไว้โดยกระจ่างชัด
 ว่า ความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะศึกษาระดับอุดมศึกษามีสาเหตุสำคัญมาจากวิธีการสอบ

คัดเลือก “กล่าวคือ การคัดเลือกโดยใช้ข้อสอบที่ขาดความเที่ยงตรงเป็นเครื่องมือในการวัด.. ใช้วิธีสอบความรู้ในองค์ประกอบด้านเนื้อหาวิชาที่เรียนเพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงองค์ประกอบด้านอื่น ซึ่งการสอบเช่นนี้ทำให้เด็กที่มีฐานะดีมักจะได้เปรียบกว่า เพราะได้รับการสนับสนุนและได้ประสบการณ์จากครอบครัวมากกว่า ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ มีวัสดุอุปกรณ์การศึกษา และมีครูที่มีคุณวุฒิดีกว่าเด็กที่มีฐานะยากจน...” (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 54) และ “...แม้ว่าจะมีมหาวิทยาลัยจัดตั้งอยู่ในต่างจังหวัด แต่สถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นก็ใช้วิธีการสอบคัดเลือกแบบรวม ฉะนั้นโอกาสที่จะเข้าเรียนของชาวชนบทหรือผู้มีฐานะยากจนจึงมีอยู่น้อย...” (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 76)

4. ความไม่เป็นธรรมในระบบการอุดมศึกษาในปัจจุบัน

ในการจัดการศึกษา ไม่ว่าจะในระดับหรือประเภทใด มีปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งจำต้องตัดสินใจอยู่ 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* เราจะจัดการศึกษาอะไร *ประการที่สอง* เราจะจัดการศึกษาอย่างไร *ประการที่สาม* เราจะจัดการศึกษาเพื่อใคร หากเราต้องการปฏิรูปการอุดมศึกษา เราจำเป็นที่จะต้องหาคำตอบคำถามพื้นฐานทั้งสามนี้ บทความเรื่องนี้ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะหาคำตอบคำถามพื้นฐานสองประการแรก

ในการพิจารณาถึงปัญหาความเป็นธรรมในการจัดการอุดมศึกษาของรัฐบาล มีปัญหาพื้นฐานสามข้อที่เราจำต้องหาคำตอบ กล่าวคือ *ประการที่แรก* รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร และประโยชน์จากการอุดมศึกษาของรัฐตกแก่ผู้ใดบ้าง *ประการที่สอง* ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และ*ประการที่สาม* ใครควรจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษา

4.1 รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร

เราจะแยกประเด็นปัญหาที่ว่า รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร ออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ประเด็นแรก ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร ประเด็นที่สอง รัฐบาลควรจะจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร

เราได้ชี้ให้เห็นโดยอาศัยประจักษ์พยานข้อเท็จจริงพอสมควรว่า ตามสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลมุ่งจัดการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อย การรับบริการอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีรายจ่าย ซึ่งอยู่ในระดับสูงกว่าที่ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจอันยากจนจะสามารถเสียได้ ผู้ที่มีอภิสิทธิ์ในการเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่ จึงเป็นผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและอาศัยอยู่ในภาคตัวเมืองเป็นสำคัญ จากการสอบถามผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้

ในปีการศึกษา 2514-15 และ 2516-17 ปรากฏว่า มีประมาณร้อยละ 42.36 ถึงร้อยละ 46.67 ที่บิดามารดามีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพ-ธนบุรี (ดูตารางที่ 10) และในจำนวนนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งที่บิดามารดามีอาชีพค้าขายและรับราชการ แต่มีเพียงร้อยละ 5-6 เท่านั้นที่บิดามารดามีอาชีพทางเกษตรกรรม (ดูตารางที่ 11)

ถ้าหากเราจะถามต่อไปว่า ประโยชน์ในการจัดการอุดมศึกษาตกแก่ใคร เราก็คงจะได้คำตอบว่า ประโยชน์โดยตรง (Direct Benefit) จากการจัดการอุดมศึกษาตกแก่ผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้ ประโยชน์ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของความรู้และทักษะที่ได้รับเพิ่มขึ้นซึ่งมีผลต่อรายได้ที่จะได้รับในอนาคต แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้นั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดี การจัดการอุดมศึกษาในปัจจุบันจึงไม่มีส่วนเอื้ออำนวยให้การกระจายรายได้ประชาชาติเป็นธรรมมากขึ้น และอาจมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง ส่วนประโยชน์โดยอ้อม (Indirect Benefit) จากการจัดการอุดมศึกษาตกแก่สังคม โดยส่วนรวมสถาบันอุดมศึกษาอาจมีกิจกรรมบางประเภทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ดังเช่น การอบรมกรรมกรและการอบรมครูมัธยมในบางสาขาวิชา นอกจากนี้งานวิจัยและความก้าวหน้าทางวิชาการอันเกิดจากกิจกรรมของมหาวิทยาลัยอาจก่อประโยชน์ภายนอก (Positive Externalities) แก่สังคมด้วย (Friedman 1962) อย่างไรก็ตาม เริ่มมีผู้สงสัยกันว่า การจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการผลิตบัณฑิตปริญญาตรีนั้น ไม่น่าจะก่อประโยชน์ภายนอกแก่สังคมได้ (Hansen 1970) นายมิลตัน ฟรีดแมน นักเศรษฐศาสตร์ผู้นำแห่งสำนักชิคาโกชี้ให้เห็นว่า ในเวลาที่กล่าวอ้างถึงประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษานั้น ผู้กล่าวอ้างมักจะมีได้พิจารณาถึงผลในทางลบที่การศึกษาก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคม (Negative External Effects) (Friedman 1968) ตัวอย่างของความข้อนี้ก็คือ หากการจัดการอุดมศึกษาให้ประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี อาจมีผลทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาได้ลงมติว่า การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยก่อประโยชน์แก่สังคม (Carnegie Commission on Higher Education 1973 : 79-81) พร้อมทั้งชี้ให้เห็นประโยชน์ประเภทต่างๆ ดังนี้

1) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ ดังเช่นความก้าวหน้าแห่งวิทยาการ และผลการวิจัยที่ทำกันในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีประโยชน์ในการเอื้ออำนวยให้ประชากรราษฎรมีความอยู่ดีกินดีขึ้น ตัวอย่างของความข้อนี้ได้แก่ความรู้และผลการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์และด้านเกษตรศาสตร์ ทำนองเดียวกัน การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของนักศึกษาระดับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอาจก่อประโยชน์ด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocative

Benefit) ในแง่ที่ว่า การอุดมศึกษาอาจช่วยให้ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อการต่างๆ ความสามารถในการประเมินผลดีผลเสียอันเกิดจากพฤติกรรมประเภทต่างๆ และความสามารถในการเลือกปฏิบัติที่ดีขึ้น

2) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยให้สังคมดำรงอยู่ได้ดีขึ้น เพราะอาจมีส่วนช่วยสร้างทัศนคติและค่านิยมของมวลนักศึกษาไปในทางที่จักสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างกลมกลืนมากขึ้น มหาวิทยาลัยนอกจากจะเป็นแหล่งถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นแล้ว ยังเป็นแหล่งสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม และกระตุ้นสำนึกทางการเมือง อันจักช่วยให้กระบวนการประชาธิปไตยทางการเมืองดำรงอยู่ได้

3) การอุดมศึกษาอาจก่อผลแก่เพื่อนบ้าน (Neighbourhood Effect) มนุษย์ทุกคนย่อมต้องการอยู่ร่วมกัน เพื่อนบ้านที่ดีและเพื่อนบ้านที่มีการศึกษาอาจช่วยให้คนในละแวกบ้านเดียวกันใจกว้างและยินดีรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน อาจช่วยแนะนำโภชนาการที่ถูกหลักอันเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพอนามัยแห่งร่างกาย และอาจช่วยกระตุ้นให้มีสำนึกแห่งการเสียสละเพื่อชุมชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม นายมาร์ก เบลา พบว่า การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในประเทศไทยก่อประโยชน์แก่สังคมน้อยมาก อัตราผลตอบแทนที่สังคมได้รับ (Social Rate of Return) จากการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยน้อยกว่าระดับการศึกษาอื่นๆ ดังพิจารณาได้จากตารางที่ 12

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่ว่า รัฐบาลควรจะจัดการศึกษาอุดมศึกษาเพื่อใคร ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นข้อถกเถียงที่มีประวัติอันยาวนาน⁸ โดยทั่วไป เราอาจจำแนกความเห็นในเรื่องนี้ออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า Selectivists มีความเห็นว่า รัฐบาลควรจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อคนจนบางคน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า Universalists มีความเห็นว่า รัฐบาลควรจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อคนทุกคน ว่าจำเพาะบริการการอุดมศึกษา ข้อถกเถียงในเรื่องนี้ก็คือ ข้อถกเถียงระหว่างกลุ่มการศึกษาเพื่อมวลชน กับ กลุ่มการศึกษาเพื่อชนกลุ่มน้อย อย่างไรก็ตาม ความจำกัดของทรัพยากรและความแตกต่างด้านสติปัญญาระหว่างปวงชน ทำให้การจัดการศึกษาระดับนี้ไม่อาจเป็นการจัดการศึกษาเพื่อมวลชนได้ แต่ถึงกระนั้นก็ดี รัฐบาลก็ยังสามารถจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย 'เพื่อมวลชน' ตามความหมายอย่างแคบได้ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องจัดสรรโอกาสในการศึกษาแก่มวลชนโดยทัดเทียมกัน และโดยมิให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัด ยิ่งถ้าหากต้องการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมด้วยแล้ว รัฐบาลจะต้องถือคติที่ว่า 'ใครเกิดมามีน้อย รัฐจักต้องหยิบยื่นให้มาก'

⁸ ข้อถกเถียงโดยทั่วไป ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2519)* และ *Seldon and Gray (1967)*

4.2 ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

ในการศึกษาภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เราจำเป็นต้องทราบต้นทุนการผลิตบริการอุดมศึกษา โดยทั่วไป เราอาจจำแนกต้นทุนการผลิตบริการอุดมศึกษาได้หลายวิธี ในที่นี้จะกล่าวเพียง 2 วิธี คือ

(ก) การจำแนกรายจ่ายของมหาวิทยาลัยตามแผนปฏิบัติงาน (Programme Classification) ตามวิธีการงบประมาณในปัจจุบัน เราจำแนกรายจ่ายตามแผนปฏิบัติงาน 2 แผนใหญ่ๆ คือ แผนงานบริหารทั่วไป กับแผนงานผลิตบัณฑิตและการวิจัย รายจ่ายตามแผนงานบริหารทั่วไป ได้แก่ รายจ่ายในการบริหารมหาวิทยาลัย ส่วนรายจ่ายตามแผนงานผลิตบัณฑิตและการวิจัย ได้แก่ รายจ่ายของคณะและแผนกวิชาต่างๆในมหาวิทยาลัย การจำแนกรายจ่ายวิธีนี้ไม่ผู้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาระดับทุนการผลิตเท่าใดนัก เพราะถึงจะเป็นรายจ่ายในการบริหาร ซึ่งมีใช้รายจ่ายในการผลิตบัณฑิตโดยตรง แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า รายจ่ายดังกล่าวนี้มิใช่ส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตบัณฑิต

(ข) การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) ตามวิธีนี้เราแยกจ่ายของมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ รายจ่ายในการดำเนินงาน (Current Expenditure) กับรายจ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) รายจ่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ฯลฯ ส่วนรายจ่ายในการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นอาทิ โดยทั่วไปรายจ่ายประเภทแรกมักจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างคงตัว เว้นแต่จะมีการขยายงานด้วยการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น หรือจ้างอาจารย์ประจำเพิ่มขึ้นอย่างขนานใหญ่ ส่วนรายจ่ายประเภทหลังมักมีค่าไม่แน่นอน กล่าวคือในปีที่มีการก่อสร้างมาก รายจ่ายประเภทนี้จะสูง ส่วนในปีที่มีการก่อสร้างน้อย รายจ่ายประเภทนี้จะต่ำ ความยากลำบากในการวิเคราะห์ต้นทุนการผลิตของการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับที่การประมาณรายจ่ายในการลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากตึกอาคารก็ดี หรืออุปกรณ์การศึกษาก็ดี มีอายุการใช้งานหลายปี รายจ่ายในการสร้างตึกในปีหนึ่งปีใด ไม่อาจถือได้ว่าเป็นต้นทุนการผลิตในปีนั้นเพียงปีเดียว

ในการคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ย (Average Cost) นอกจากจะต้องทราบต้นทุนรวม (Total Cost) แล้ว ยังจะต้องทราบปริมาณการผลิตอีกด้วย แต่ลักษณะของบริการการศึกษาทำให้ยากที่จะวัดปริมาณได้ บริการการศึกษาไม่เหมือนกับสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งสามารถวัดปริมาณได้โดยง่าย นักเศรษฐศาสตร์มักจะหลีกเลี่ยงปัญหานี้ ด้วยการวัด 'ปริมาณ' ของบริการการศึกษาจากจำนวนนักเรียนนักศึกษา และคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ยจากรายจ่ายด้านการศึกษาคือต่อนักศึกษาหนึ่งคน (Expenditure per Student) การคำนวณดังกล่าวนี้อาจทำได้อย่างน้อย 2 วิธี คือ

วิธีแรก โดยการคำนวณรายจ่ายในการดำเนินการต่อหัว (Current Expenditure per Student) ค่าเช่าต่อหัว (Rent per Student) หรือรายจ่ายด้านทุนต่อหัว (Capital Expenditure per Student) ค่าเช่าต่อหัวหรือรายจ่ายด้านทุนต่อหัวดังกล่าวนี้ คำนวณโดยถือเสมือนหนึ่งว่า หากนำตึกอาคารและอุปกรณ์การศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เช่า จะได้ค่าเช่าปีละเท่าใด ค่าเช่าเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นรายจ่ายด้านทุนประจำปีของมหาวิทยาลัย แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงตึกอาคารและอุปกรณ์การศึกษาของมหาวิทยาลัยหาได้มีการเช่าหรือให้เช่าแต่ประการใดไม่ ดังนั้น เราจึงไม่อาจทราบ 'ค่าเช่า' ต่อปีที่แท้จริงได้ อย่างไรก็ตาม เราอาจแก้ปัญหานี้ด้วยการหันมาคำนวณค่าเสื่อมราคาของตึกอาคารและอุปกรณ์การศึกษาประจำปี และดอกเบี้ยอันพึงได้ (Foregone Interest) จากการนำทุนไปให้กู้แทนที่จะนำไปสร้างตึกอาคารหรือซื้ออุปกรณ์ต่างๆ ค่าเช่าประจำปีของตึกอาคาร และอุปกรณ์การศึกษา (Imputed Annual Rent) อาจคำนวณจากสูตรต่อไปนี้

$$R = \frac{Cr}{(1 - r)^2 - 1} + Cr$$

ในที่นี้

R = ค่าเช่าประจำปี

C = รายจ่ายด้านทุนต่อสถานที่ (Capital Cost per Place)

r = อัตราดอกเบี้ย

t = อายุการใช้งานของตึกอาคารและอุปกรณ์การศึกษา

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เราจะทราบค่าเสื่อมราคาก็ต่อเมื่อเราทราบสภาพของทุน (เช่น ตึกอาคารเรียน ห้องสมุด หอพัก ห้องทดลอง เครื่องคำนวณ ฯลฯ) และอายุการใช้งาน (Useful Life) ของ "ทุน" นั้น ตราบเท่าที่ยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้ในระดับเศรษฐศาสตร์จุลภาคโดยละเอียดแล้วย่อมเป็นการยากลำบากที่จะคำนวณต้นทุนของบริการการศึกษา⁹ อย่างไรก็ตาม นายมาร์ก เบลา ได้อาศัยวิธีการวิเคราะห์ดังพรรณนามาข้างต้นนี้ในการคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ยของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทย ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 13

วิธีที่สอง โดยการคำนวณรายจ่ายถัวเฉลี่ยต่อนักศึกษาหนึ่งคน นอกจากการถัวเฉลี่ยจำนวนนักศึกษาแล้ว ยังถัวเฉลี่ยตามช่วงเวลาอีกด้วย การคำนวณตามวิธีนี้โดยทฤษฎีแล้วมีข้อบกพร่องมากกว่าวิธีแรก เพราะถ้าหากช่วงเวลาที่เลือกคำนวณเป็นช่วงเวลาที่มีการก่อสร้างมาก รายจ่ายด้านทุนต่อหัวก็จะมีค่าสูงกว่าปกติ แม้ว่าการถัวเฉลี่ยตามช่วงเวลาจะดีกว่าการคำนวณตัวเลขในปีหนึ่งปีใดเพียงปีเดียวก็ตาม แต่การขาดข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ

⁹ ตัวอย่างของการวิเคราะห์เรื่องนี้ ดู Reiff (1972)

และอายุการใช้งานของตัวอาคารและอุปกรณ์การศึกษา ทำให้การคำนวณตามวิธีแรกยังต้องเลือกใช้ตัวเลขรายจ่ายในการดำเนินงานในปีหนึ่งใดเป็นเกณฑ์¹⁰ หากปีที่เลือกใช้บังเอิญเป็นปีที่มียุทธศาสตร์สูงผิดปกติ ตัวเลขต้นทุนถัวเฉลี่ยที่ได้ก็จะมีค่าสูงกว่าปกติด้วย นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุก่อสร้างและอุปกรณ์การศึกษาก็มีผลทำให้ตัวเลขต้นทุนถัวเฉลี่ยที่คำนวณไว้คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ข้อบกพร่องเหล่านี้ยังคงปรากฏอยู่ในการคำนวณตามวิธีที่สอง แต่การคำนวณตามวิธีหลังนี้ง่ายกว่าวิธีแรก

ตัวเลขรายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคนจำแนกตามมหาวิทยาลัย ถัวเฉลี่ยระหว่าง ปี 2510-2515 ปรากฏในตารางที่ 14 เมื่อเปรียบเทียบกับตารางที่ 13 เราจะเห็นได้ว่ามีค่าแตกต่างกันเป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรายจ่ายในการดำเนินงานตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 นั้นเป็นตัวเลขของปีงบประมาณ 2511 เพียงปีเดียว แต่นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา รายจ่ายรายการนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด นอกจากนี้ ค่าเสื่อมราคาและค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ประจำปีตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 ยังมีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพราะนับแต่ปี 2511 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยต่างๆ ก็มี 'ทุน' เพิ่มขึ้น หากจะนำตัวเลขตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 มาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเลขเหล่านี้ แต่การขาดข้อมูลทำให้ไม่อาจปรับตัวเลขในตารางที่ 13 ได้ เราจึงจะใช้ตัวเลขในตารางที่ 14 ไปพลางก่อน ข้อที่พึงสังวรก็คือ ตัวเลขรายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคนตามที่ปรากฏในตารางที่ 14 นั้นเป็นเพียง *ประมาณการ* ของต้นทุนถัวเฉลี่ยเท่านั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ตัวเลขรายจ่ายของมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นตัวเลขที่ปรากฏในระบบประมาณแผ่นดินปีต่างๆ รายจ่ายที่แท้จริง (Actual Expenditure) อาจต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในระบบประมาณแผ่นดินได้ โดยเหตุที่ยังไม่มีการตีพิมพ์สถิติของทางราชการเกี่ยวกับรายจ่ายที่แท้จริงอย่างละเอียด¹¹ ทำให้ยากลำบากที่จะคำนวณได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบวิธีทางด้านงบประมาณอนุโลมให้มีการใช้จ่ายข้ามปีได้ รายจ่ายที่แท้จริงจึงแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ไม่สู้มากนัก

ประการที่สอง ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวอาจสูงกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ยที่แท้จริง เพราะมหาวิทยาลัยมิได้มีกิจกรรมเฉพาะแต่การผลิตบัณฑิตเท่านั้น หากทว่ายังมีกิจกรรมด้านการวิจัยและการบริการสังคมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยบางแห่งเปิดโอกาสให้

¹⁰ ขอให้สังเกตว่า ตัวเลขรายจ่ายในการดำเนินงานที่นายมาร์ก เบลา ใช้คำนวณเป็นตัวเลขของปี 2511 เพียงปีเดียว

¹¹ ตัวเลขรายจ่ายจริง ซึ่งตีพิมพ์ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นตัวเลือกรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ มิได้ระบุนับถึงรายจ่ายที่แท้จริงของหน่วยราชการต่างๆ

ประชาชนเข้าไปใช้ ใช้จ่ายในการดำเนินงานของห้องสมุดจะถือเป็นต้นทุนในการผลิตบัณฑิตเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ถูกต้อง แต่เราก็ยากที่จะระบุได้ว่า ใช้จ่ายในการดำเนินงานของห้องสมุดสัดส่วนเท่าใด ถือเป็นต้นทุนในการผลิตบัณฑิต นอกจากนี้ ระบบการทำบัญชีของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในปัจจุบันก็ไม่เอื้ออำนวยให้การวิเคราะห์เรื่องนี้เป็นไปได้

ประการที่สาม การใช้วิธีถัวเฉลี่ยตัวเลขรายจ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) ยังคงทำให้ผลที่ได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น หากช่วงเวลาที่เลือกถัวเฉลี่ยเป็นช่วงเวลาที่มีการก่อสร้างมาก ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนก็คือ กรณีของมหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ประการที่สี่ มหาวิทยาลัยต่างๆมักจะมีรายได้พิเศษ เช่น ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าเช่าอาคารและที่ดิน เงินผลประโยชน์ต่างๆ เงินอุดหนุนและเงินบริจาคเอกชน ฯลฯ รายได้พิเศษเหล่านี้เป็นแหล่งเงินทุนที่มหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้จ่ายใช้สอยได้ และตามปกติมหาวิทยาลัยต่างๆมักจะนำงบรายได้พิเศษไปใช้จ่ายใช้สอยเสมอ ดังนั้นหากไม่นำรายจ่ายจากงบรายได้ดังกล่าวนี้ไปคำนวณด้วย ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวอาจจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้นอกงบประมาณของมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งตีพิมพ์ใน รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย ประจำปีต่างๆของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐนั้นเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างจะไม่สมบูรณ์ เพราะไม่เพียงแต่ตัวเลขบางรายการของมหาวิทยาลัยบางแห่งจะขาดหายไปในปีเท่านั้น ตัวเลขของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ยิ่งต่ำอย่างไม่น่าเชื่ออีกด้วย ทำให้ชวนเข้าใจว่า มหาวิทยาลัยบางแห่งคงมิได้รายงานเงินผลประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละปีอย่างเที่ยงตรง เพื่อประโยชน์ในการของบประมาณจากรัฐ รายรับนอกงบประมาณรายการที่สำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็คือรายรับที่ได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ ซึ่งตามสถิติระหว่างปี 2510-2515 ถัวเฉลี่ยแล้วมีมูลค่าประมาณร้อยละ 53.31 ของรายรับนอกงบประมาณทั้งหมด รองลงมาได้แก่ เงินผลประโยชน์จากค่าเช่าอาคารและที่ดิน และอื่นๆ ซึ่งมีมูลค่าประมาณร้อยละ 19.60 ระหว่างช่วงเวลาเดียวกัน

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบรายรับของมหาวิทยาลัยจากแหล่งต่างๆ ระหว่างปี 2510-2515 ปรากฏว่า สถาบันอุดมศึกษา 10 แห่งซึ่งรายรับจากงบประมาณแผ่นดินถึงร้อยละ 93.62 รองลงมาได้แก่ รายรับจากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวมีมูลค่าประมาณร้อยละ 4.61 ของรายรับรวม ส่วนรายรับจากเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน และเงินบริจาคมีความสำคัญน้อยมาก รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 15

ในการคำนวณรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ นอกเหนือจากข้อบกพร่องดังที่พรรณามาแล้ว เราต้องทราบว่า มหาวิทยาลัยต่างๆ ได้นำเงินรายได้พิเศษไปใช้จ่ายจริงๆ เท่าใด แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ยังไม่มีการเก็บข้อมูลในเรื่องนี้ อย่างเป็นระบบ ข้อมูลที่ค้นได้มีเฉพาะปีการศึกษา 2509 ซึ่งปรากฏว่า สถาบันอุดมศึกษา 10 แห่ง ได้นำเงินได้พิเศษนอกงบประมาณไปใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัย มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 49.55 ของเงินรายได้พิเศษในปีนั้น แต่อัตราร้อยดังกล่าวนี้ น่าจะมีได้มีค่าคงที่ทุกปี เพราะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้เงินของแต่ละมหาวิทยาลัยในแต่ละปี ดังนั้นจึงยากลำบากที่จะคำนวณรายจ่ายต่อหัวได้อย่างเที่ยงตรง เราจะหลีกเลี่ยงปัญหานี้ด้วยการคำนวณรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงกับรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำ (ดูตารางที่ 16) รายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำกำหนดโดยค่าเฉลี่ยของรายจ่ายตามที่กำหนดโดยงบประมาณแผ่นดิน ส่วนรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงได้รวมค่าเฉลี่ยของงบรายได้พิเศษเฉพาะรายการค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าหอพัก โดยมีได้รวมงบเงินอุดหนุนเงินบริจาค และงบเงินผลประโยชน์ต่างๆ ของมหาวิทยาลัย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำก็ยังคงสูงเกินไปสำหรับมหาวิทยาลัยที่มีการใช้จ่ายด้านทุนมากผิดปกติ (ดังเช่น ขอนแก่น และสงขลา เป็นอาทิ) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนตัวเลขรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงที่คำนวณได้ก็อาจต่ำกว่าที่เป็นจริงสำหรับบางมหาวิทยาลัย หากมีการนำงบรายได้พิเศษ (ซึ่งรวมทั้งเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย) มาใช้เกือบหมด แต่โดยทั่วไปจะไม่เป็นเช่นนั้น

ในการตอบคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการอุดมศึกษาในประเทศไทย เราจะจำแนกผู้รับภาระออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (ก) นักศึกษาหรือผู้อุปการะ
- (ข) ประชาชนผู้เสียภาษีอากร
- (ค) ประชาชนผู้มีกุศลจิตบริจาคเงินให้มหาวิทยาลัย

ในการพิจารณาต้นทุนในการศึกษานั้น มีปัจจัยต่างๆ อย่างน้อย 4 ปัจจัยที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ *ปัจจัยแรก* ได้แก่ ราคา (Nominal Price) ที่ต้องจ่ายเพื่อเข้าเรียน ซึ่งก็คือค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บ *ปัจจัยที่สอง* ได้แก่ ต้นทุนที่นักศึกษาและผู้ปกครองต้องควักกระเป๋าจ่าย (Out-of-pocket Cost) ซึ่งนอกจากประกอบด้วยค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้ว ยังประกอบด้วยค่าหนังสือและวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ค่าเดินทางและค่าครองชีพอื่นๆ *ปัจจัยที่สาม* ได้แก่ เงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาล เงินบริจาคที่ได้รับจากสาธารณชน และภาษีที่มหาวิทยาลัย (เอกชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสีย และ *ปัจจัยที่สี่* ได้แก่ ต้นทุนอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำงานของนักศึกษา ซึ่งก็คือ รายได้อันพึงได้

หากนักศึกษาเลือกทำงานเมื่อจบมัธยมศึกษา แทนที่จะเลือกเรียนต่อ ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาตกแก่ใครนั้นจำต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สี่นี้ด้วย

การวิเคราะห์ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษา อาจทำได้ 2 วิธีด้วยกัน คือ

(1) *วิธีการคำนวณรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน (Monetary Outlays)* โดยคำนวณจากรายจ่ายที่มีการใช้จ่ายจริงๆ และมีได้รวมค่าเสียโอกาสอันเกิดจากการเลือกเรียนต่อ แทนที่จะเลือกทำงาน กล่าวคือ คำนวณเฉพาะต้นทุน 3 ประเภทแรก มีได้รวมต้นทุนประเภทที่สี่ดังกล่าวข้างต้น

(2) *วิธีการคำนวณต้นทุนทางเศรษฐกิจ (Economic Cost)* โดยคำนวณจากต้นทุนทุกประเภท รวมทั้งค่าเสียโอกาสจากการเลือกศึกษาต่อ แทนที่จะเลือกทำงานด้วย

ในรายงานเรื่อง *The Rate of Return to Investment in Education in Thailand* (1971) นายมาร์ก เบล่า ได้คำนวณพบว่าภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับต่างๆเป็นไปตามตารางที่ 17

ตัวเลขในคอลัมน์ที่ 1 ซึ่งแสดงอัตราส่วนระหว่างต้นทุนโดยตรงของเอกชน (Direct Private Cost) กับต้นทุนโดยตรงของสังคม (Direct Social Cost) ชี้ให้เห็นว่า นักเรียนนักศึกษาในประเทศไทยมิได้เสียค่าใช้จ่ายเต็มตามต้นทุนรายจ่ายตามงบประมาณของรัฐ และมีข้อน่าสังเกตว่า อัตราส่วนดังกล่าวมีค่าต่ำสุดสำหรับระดับอุดมศึกษา แสดงว่า รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนอย่างมาก ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษา รัฐบาลให้เงินอุดหนุนน้อยที่สุด คอลัมน์ที่ 2 แสดงให้เห็นว่า เงินได้อันพึงได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียนต่อ (Foregone Earnings) ไม่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษา แต่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับนักศึกษาระดับอุดมศึกษา

โดยเหตุที่เราขาดข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆของนักศึกษาทุกมหาวิทยาลัย เราจึงเลือกวิเคราะห์เฉพาะกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาระรายจ่ายปรากฏในตารางที่ 18

เมื่อพิจารณาภาระรายจ่ายในรูปตัวเงินของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามที่ปรากฏในตารางที่ 18 เราได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อรวมต้นทุนการศึกษา ต้นทุนในการผลิต และต้นทุนในการรับบริการอุดมศึกษาของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิสิตหรือผู้อุปการะรับภาระร้อยละ 50.07 ของต้นทุนถัวเฉลี่ย และประชาชนผู้เสียภาษีอากรรับภาระร้อยละ 49.60

(ข) เมื่อคิดเฉพาะต้นทุนการผลิตบริการการศึกษา หากถือรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำ (9,441 บาท ต่อคนต่อปี) เป็นต้นทุนถัวเฉลี่ย การที่นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจ่ายค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาถัวเฉลี่ยปีละ 1,100 บาท แสดงว่ารับภาระเพียงร้อยละ 11.65 ของ

ต้นทุนถั่วเฉลี่ย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 88.35 ตกเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป แต่ถ้าหากถั่วขายต่อหัวขึ้นสูง (9,950 บาท ต่อคนต่อปี) เป็นต้นทุนถั่วเฉลี่ย นิสิตหรือผู้ประกอบการรับภาระเพียงร้อยละ 11.06 ของต้นทุนถั่วเฉลี่ย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 88.94 ตกเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป

(ค) สำหรับมหาวิทยาลัยอื่นๆ เนื่องจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาไม่ได้แตกต่างกันมากนัก หากเราถือรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวเป็นต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ย เราอาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยที่มีรายจ่ายต่อหัวสูงกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ได้แก่ สงขลา มหิดล ขอนแก่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศิลปกร เชียงใหม่ และเกษตรศาสตร์) นักศึกษาหรือผู้ประกอบการรับภาระน้อยกว่าร้อยละ 11 ของต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ย ส่วนมหาวิทยาลัยที่มีรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวต่ำกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ได้แก่ ธรรมศาสตร์ ศรีนครินทรวิโรฒ) นักศึกษาหรือผู้ประกอบการรับภาระมากกว่าร้อยละ 11 ของต้นทุนการผลิตถั่วเฉลี่ย

ถ้าหากต้องการวิเคราะห์ภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจ เราจำเป็นต้องทราบค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของนิสิต ซึ่งได้แก่รายได้อันพึงได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียน (Foregone Earnings) ในการคำนวณเรื่องนี้ เราจะยึดถืออัตราเงินเดือนในภาครัฐบาลเป็นเกณฑ์ โดยเริ่มต้นจากเดือนละ 750 บาท และได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นปีละ 50 บาท อัตราเงินเดือนในภาคเอกชนคงไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้น เงินได้อันพึงได้ตลอดระยะเวลา 4 ปี ที่ศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจะเท่ากับ 39,600 บาท

เมื่อคำนวณภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจในการผลิตและในการรับบริการอุดมศึกษาของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปรากฏว่า 67.16% ของต้นทุนทางเศรษฐกิจตกเป็นภาระของนิสิตหรือผู้ประกอบการ ส่วนประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไปรับภาระ 32.63% เราจะเห็นได้ว่า ต้นทุนแห่งการเสียโอกาส อันเกิดจากการเลือกเรียนต่อแทนการทำงานหารายได้ มีความสำคัญอย่างมากสำหรับการศึกษาระดับนี้ ดังจะเห็นได้ว่า เงินได้อันพึงได้มีมูลค่าถึงร้อยละ 36.52 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ (ดูตารางที่ 20)

ถ้าเราสมมติว่า นักศึกษามหาวิทยาลัยอื่นๆ เสียค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายส่วนตัวเท่ากับนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เราจะพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว สำหรับสถาบันอุดมศึกษา 10 แห่งที่กล่าวถึงนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไปรับภาระร้อยละ 39.94 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ และนักศึกษาหรือผู้ประกอบการรับภาระร้อยละ 59.63 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 21

เราอาจสรุปข้ออภิปรายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้ดังนี้

(ก) เมื่อพิจารณาเฉพาะต้นทุนในการผลิตบริการอุดมศึกษา ภาระส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 89-92 ตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ในกรณีของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิสิตหรือผู้อุปการะรับภาระในรูปของค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเพียงร้อยละ 11.06 ถึงร้อยละ 11.65 ของต้นทุนการผลิต

(ข) เมื่อพิจารณารายจ่ายในรูปตัวเงินทั้งของมหาวิทยาลัย และของนักศึกษาหรือผู้อุปการะ นักศึกษาหรือผู้อุปการะรับภาระเพียง 42-43% ของรายจ่ายดังกล่าว (กรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 50.07%)

(ค) เมื่อพิจารณาด้านทุนทางเศรษฐกิจทุกประเภทของการอุดมศึกษา ปรากฏว่า นักศึกษาหรือผู้อุปการะรับภาระประมาณร้อยละ 59.63 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจทั้งหมด กรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตัวเลขนี้เท่ากับ 67.18%

ในกรณีสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนเป็นที่เข้าใจกันว่า นักศึกษาหรือผู้อุปการะเป็นผู้รับภาระทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมดของต้นทุนการผลิต เพราะวิทยาลัยเอกชนไม่มีแหล่งรายได้ นอกจากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเท่านั้น¹² ความเป็นธรรมในระบบอุดมศึกษาจึงเกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่จากการที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระมากเกินไปเท่านั้น หากทว่ายังเกิดจากการที่รัฐให้การอุดหนุนเฉพาะนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยไม่เหลียวแลนักศึกษาในวิทยาลัยเอกชนอีกด้วย นโยบายเช่นนี้จักมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษาของรัฐกับของเอกชนแตกต่างกันอย่างเด่นชัด และต่อเมื่อมีความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจจะหว่างนักศึกษาในสถาบันสองประเภทนี้อย่างเด่นชัด

4.2 ใครควรรับภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษา

ประเด็นที่ว่า การอุดมศึกษามีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่นั้น มีความสำคัญต่อการกำหนดภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาควรจะตกแก่ผู้ใดนั้น ความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์แตกแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ

กลุ่มที่หนึ่ง เห็นว่า ประโยชน์พื้นฐานของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยตกเฉพาะแก่ตัวผู้เรียนในรูปของความสามารถในการหาเงินได้ที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น นักศึกษาหรือผู้ปกครองจึงควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เรียกเก็บควรเท่ากับต้นทุนถัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing)

¹² ในขณะนี้วิทยาลัยหอการค้าเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตกประมาณปีละ 3,626.50 บาท ซึ่งสามารถอยู่ได้

กลุ่มที่สอง เห็นว่า การอุดมศึกษาก่อประโยชน์แก่สังคมเป็นอันมาก ดังนั้น สังคมกับนักศึกษาและผู้ปกครองจึงควรร่วมรับภาระต้นทุนในการผลิตบริการการศึกษา ระดับนี้ การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนให้เท่ากับหรือใกล้เคียงกับต้นทุนถัวเฉลี่ย นอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่นักศึกษาและผู้ปกครองเท่านั้น หากทว่ายังอาจมีผลให้การลงทุนในด้านการอุดมศึกษาน้อยกว่าที่ควรด้วย ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บจากนักศึกษาหรือผู้ปกครองควรต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ย่อมได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่สัดส่วนของภาระรายจ่ายระหว่างนักศึกษา (หรือผู้ปกครอง) กับสังคม (ซึ่งก็คือ ประชาชนผู้เสียภาษีอากร) จะเป็นเท่าใดนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่จะกำหนดได้ จำเป็นต้องอาศัยวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล

กลุ่มที่สาม มีความเห็นว่า การอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ต่อสังคมเป็นอันมาก ดังนั้นสังคมควรรับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ ควรเป็นการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือเกือบให้เปล่า เพราะตัวนักศึกษาเองก็มีต้นทุนแห่งการเสียโอกาส (Opportunity Cost) ที่ต้องเสียในรูปของรายได้อันพึงได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียน

นอกจากความเห็นเกี่ยวกับการกระจายภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์สามกลุ่มข้างต้นนี้แล้ว ยังมีความเห็นอีกแนวหนึ่ง ซึ่งควรแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง กล่าวคือ ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นระดับใด ควรจะกระจายระหว่างชนต่างรุ่น (Intergeneration Sharing of Costs) เพราะประโยชน์ที่ได้จากการจัดการศึกษาให้แก่ชนรุ่นหนึ่งนั้น มิได้จำกัดเฉพาะชนรุ่นนั้น หากทว่าอาจส่งผลถึงชนรุ่นต่อมา (Pechman 1972) ดังนั้น การกระจายภาระรายจ่ายโดยพิจารณาเฉพาะสัดส่วนของต้นทุนที่นักเรียนนักศึกษา (หรือผู้ปกครอง) กับสังคม (ซึ่งก็คือ ประชาชนผู้เสียภาษีอากร) เป็นผู้รับภาระนั้น จึงมิใช่วิธีที่ถูกต้อง แต่ควรพิจารณาสัดส่วนของต้นทุนที่ชนแต่ละรุ่นเป็นผู้รับภาระเป็นสำคัญ การเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้มาจัดการศึกษาควรเป็นไปในทางที่จะกระจายภาระภาษีตามความชอบนี้ จึงจะถือได้ว่าเป็นระบบภาษีที่ยุติธรรม ข้อเสนอแนะทางนโยบายตามความเห็นในแนวนี้ สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ

กลุ่มที่หนึ่ง มีความเห็นว่า ชนรุ่นนี้ (ซึ่งหมายถึง ผู้ใหญ่ในรุ่นนี้) ควรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นต่อไป (ซึ่งหมายถึง เด็กในรุ่นนี้) ผู้ใหญ่ในรุ่นนี้โดยทั่วไปแล้วมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองนักเรียนและ/หรือนักศึกษา กับผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ หากผู้ใหญ่ในรุ่นนี้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษา อุบัติภคักำจุนเด็กในรุ่นนี้ เมื่อเด็กในรุ่นนี้กลายเป็นผู้ใหญ่ในชนรุ่นต่อไป ก็จะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กในรุ่นต่อไป

ดังนี้ ชนรุ่นที่หนึ่งจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สอง และชนรุ่นที่สองก็รับภาระในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สาม เป็นเช่นนี้เรื่อยไป

กลุ่มที่สอง มีความเห็นว่า ชนแต่ละรุ่นควรรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของตนเอง แต่รัฐบาลควรจัดสรรเงินกู้ให้แก่นักศึกษาอย่างพอเพียง ทั้งนี้เพื่อให้นักศึกษาสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน รัฐบาลเรียกเก็บเงินให้กู้ยืมคืนด้วยการเก็บภาษีอากรจากรายได้ของบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัย ภาษีอากรที่เก็บได้นี้จักได้นำไปจัดสรรเงินกู้ให้แก่ศึกษาในชนรุ่นต่อไป รูปการณ์ก็จะเป็นดังนี้คือ รัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากชนรุ่นก่อน เพื่อนำมาจัดสรรเงินกู้แก่นักศึกษามหาวิทยาลัยในชนรุ่นนี้ เมื่อนักศึกษาในชนรุ่นนี้สำเร็จการศึกษา และมีรายได้จากการทำงาน ก็ชำระเงินกู้คืนรัฐบาลด้วยการเสียภาษีอากร ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้นี้ ก็จะนำไปใช้จัดสรรเงินกู้ให้แก่ศึกษาในชนรุ่นต่อไป เป็นดังนี้เรื่อยไป

5. ปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและปัญหาความเป็นธรรม

เราได้ชี้ให้เห็นว่า การลดความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างปวงชน เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ในการนี้ไม่เพียงแต่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีการกระจายอำนาจทางการเมืองโดยทัดเทียมกันด้วย¹³ แต่การลดความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างปวงชนถึงจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ก็หาใช่เงื่อนไขที่พอเพียงไม่ จำเป็นที่จักต้องดำเนินมาตรการทางนโยบายอื่นๆควบคู่กันไปด้วย ข้อที่พึงสังวรก็คือ ความเป็นธรรมในโอกาสที่จะได้ศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเสมอภาคในโอกาสที่จะศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การแก้ไขปัญหานี้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทุกระดับและทุกขั้นตอนของการศึกษา มิใช่มุ่งแก้ปัญหเพียงจุดหนึ่งจุดใดเท่านั้น จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาข้างต้นนี้ มีข้อเสนอแนะทางนโยบายที่พึงพิจารณาออกเหนือจากการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ดังนี้

- (ก) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาล
- (ข) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการสอบคัดเลือก
- (ค) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน
- (ง) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุน

¹³ มาตรการทางนโยบายเพื่อบรรลุปเป้าหมายดังกล่าวนี้อยู่นอกขอบข่ายของบทความนี้ ผู้ที่สนใจประเด็นนี้ โปรดอ่าน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ (2518)*

5.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล

ความแตกต่างในด้านปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาระหว่างภูมิภาคต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ดังนั้นจึงต้องพยายามขจัดความแตกต่างดังกล่าวนี้ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษาไม่ควรมุ่งเกื้อหนุนการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ (ตามนัยของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก) แต่ควรมุ่งส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม ในการนี้จำเป็นจะต้องจัดอันดับอาณาบริเวณหรือภูมิภาคที่ยังด้อยพัฒนาทางด้านการศึกษา (Educational Priority Areas) ตามลำดับความขาดแคลนปริมาณและความด้อยคุณภาพของการศึกษา ทั้งถิ่นหรือภูมิภาคที่บริการการศึกษายังมีความด้อยพัฒนามาก รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอันดับสูง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลทางด้านปริมาณและคุณภาพของการศึกษาในภูมิภาคต่างๆ

ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาในระดับต่างๆ ควรจะให้ความสำคัญแก่การประถมศึกษามากขึ้น เพราะถ้าหากยังมีประชากรในวัยเรียนจำนวนมากไม่อาจได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา อันเนื่องจากโรงเรียนมีไม่พอ ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นในระดับประถมศึกษานี้เอง ย่อมส่งผลไปสู่ความไม่เสมอภาคในการรับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาในสัดส่วนที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่เพียงแต่จะมีข้อสนับสนุนในแง่ของความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเท่านั้น หากทว่ายังมีข้อสนับสนุนในแง่ของสิทธิตามรัฐธรรมนูญและประโยชน์ที่สังคมได้รับอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับบังคับ รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่ที่จักต้องจัดสรรการศึกษาในระดับนี้ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันประถมศึกษาก็เป็นระดับการศึกษาที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคม (Social Rate of Return) สูงกว่าการศึกษาระดับอื่นใด ดังที่นายมาร์ก เบลา พบว่า หากระดับการศึกษายิ่งสูงเพียงใด ประโยชน์ที่สังคมได้รับจะยิ่งมีน้อยลงเพียงนั้น (ดูตารางที่ 12)

5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการสอบคัดเลือก

เรามักจะได้ยินได้ฟังข้อโต้แย้งที่มักจะอ้างอิงกันเสมอว่า จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ที่ *ความเป็นเลิศทางวิชาการ* การคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยจึงควรเน้นหนักทางด้านความรู้และสติปัญญา และนักเรียนที่เรียนดีเท่านั้นที่มีสิทธิอันชอบธรรมในการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา *ความเป็นเลิศทางวิชาการ* เป็นวลีที่ฟังดูขลังแต่ไร้ความหมาย ในประเทศที่ยากจนดุจประเทศไทย การอบรมสั่งสอนวิชาการชนิดเลิศลอยย่อมถือเป็นสิ่งฟุ่มเฟือย หากวิชาการดังกล่าวนั้นไม่ตรงต่อประเด็นของปัญหาในสังคมไทย

และแท้ที่จริง ข้อที่เราจำเป็นต้องถามตัวเอง ก็คือ ความเป็นเลิศทางวิชาการมีอยู่จริงหรือในสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน ในเมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากยังขาดทักษะทางวิชาการเช่นนี้

การสอบคัดเลือกนักศึกษาเข้าสถาบันอุดมศึกษาเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เน้นถึงการทดสอบความรู้และความจำเป็นสำคัญ ข้อบกพร่องมิได้อยู่ที่การออกข้อสอบแบบปรนัยเท่านั้น หากทว่าในตัวข้อสอบปรนัยนั่นเอง ยังเป็นคำถามที่ต้องตอบโดยอาศัยวิจารณญาณส่วนบุคคล และยังเป็นคำถามที่คำตอบที่ให้เลือกตอบขาดความรัดกุม เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความพยายามที่จะขจัดผลในระบบการคัดเลือกทั้งที่เกิดจากตัวผู้เข้าสอบและผู้ตรวจข้อสอบยังคงมีอยู่ ในทำนองเดียวกับที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า อคติของผู้สอบสัมภาษณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ และทัศนคติของผู้สมัครสอบยังมีส่วนในการทำให้ระบบการคัดเลือกนักศึกษาขาดความเป็นธรรมเท่าที่ควรจะเป็น

เราได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าสถาบันอุดมศึกษา ระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน และระหว่างผู้ที่มีภูมิฐานะแตกต่างกัน การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการสอบคัดเลือกเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงอาจช่วยให้ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาดีขึ้น ไม่มากนักน้อย การเปลี่ยนวิธีการสอบคัดเลือกควรจะพิจารณาทั้งการทดสอบความรู้และสติปัญญา และอัตราส่วนจำนวนนักศึกษาที่ยากจนและที่มาจากภูมิภาคต่างๆ

(ก) การทดสอบความรู้และสติปัญญาไม่ควรยึดถือผลการสอบคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษาเพียงอย่างเดียว แต่ควรจะพิจารณาผลการเรียนในระดับมัธยมศึกษา ตั้งแต่ ม.ศ. 1-5 โดยพิจารณาประกอบกับรายงานการศึกษาจากสถานศึกษาของผู้สมัครสอบด้วย รายงานดังกล่าวนี้ควรระบุถึงความสำนึกต่อสังคมของตัวผู้สมัครสอบด้วย สิ่งที่สังคมไทยต้องการในเวลานี้ มิใช่คนมีความรู้ แต่เป็นคนมีความรู้ที่พร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวม มหาวิทยาลัยจะยังไม่ได้ทำหน้าที่อันสมบูรณ์ หากบัณฑิตที่ผลิตได้ยังคงมุ่งแสวงหาอภิสิทธิ์จากความทุกข์ยากของคนส่วนใหญ่

(ข) มหาวิทยาลัยควรจะรับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากจนในสัดส่วนที่สูงขึ้น ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยก็ต้องพร้อมที่จะให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาที่ยากจน นอกจากนี้มหาวิทยาลัยควรจะกำหนดสัดส่วนและจำนวนนักศึกษาจากภูมิภาคต่างๆ เพื่อลดความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค ในการนี้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องส่งผู้แทนออกไปสอบสัมภาษณ์ ในสภาพที่นักศึกษามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มาจากภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขตนครหลวงเช่นที่เป็นอยู่นี้ ไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า บัณฑิตที่มหาวิทยาลัยผลิตได้หายากที่จะไฝ่ฝันออกไปทำงานในภาคชนบท การเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกดังที่เสนอแนะนี้ แม้จะไม่ให้หลักประกันในเรื่องนี้ แต่ความเป็นไปได้จะมีมากขึ้น ในระยะสั้น นักศึกษาที่มหาวิทยาลัย

รับเข้าอาจมี 'คุณภาพ' เลวลง หาก 'คุณภาพ' ในที่นี้หมายถึงความรู้ที่ข้อสอบคัดเลือกในปัจจุบันมุ่งถาม แต่มหาวิทยาลัยก็อาจแก้ปัญหาได้ด้วยการจัดหลักสูตรวิชาพื้นฐานในปีที่หนึ่ง ในระยะยาวไม่เพียงแต่ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาอาจดีขึ้นเท่านั้น หากว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่เขตนครหลวงยังอาจลดลงได้ ไม่มากนักน้อย

5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน

เราได้ชี้ให้เห็นว่า อัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ นั้น ยิ่งต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยเป็นอันมาก นโยบายเช่นนี้เหมาะสมเพียงใด

ว่ากันตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แล้ว หากต้องการให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด (Social Welfare Maximization) การกำหนดราคาบริการสาธารณะใดๆ ควรจะอยู่ในระดับที่เท่ากับ ต้นทุนการผลิตส่วนเพิ่ม (Marginal-cost Pricing)¹⁴ หลักการดังกล่าวนี้มีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่ความยากลำบากในการคำนวณต้นทุนส่วนเพิ่มเท่านั้น หากยังมีปัญหาพื้นฐานที่สำคัญอื่นๆ กล่าวคือ ใน *ประการแรก* ต้นทุนส่วนเพิ่มที่ใช้เป็นหลักในการกำหนดราคานั้นเป็นต้นทุนส่วนเพิ่มระยะสั้น (Short-run Marginal Cost) หรือต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long-run Marginal Cost) เนื่องจากอาจไม่เท่ากันได้ นักเศรษฐศาสตร์บางท่านเห็นว่าควรเป็นประการหลัง (Turvey 1969) *ประการที่สอง* การกำหนดราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่มจะทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ก็ต่อเมื่อโลกแห่งความเป็นจริงเป็นโลกพระศรีอารียในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ในสำนักคลาสสิกและสำนักนีโอคลาสสิก กล่าวคือ ทุกๆ ส่วนของระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition) ไม่มีอำนาจผูกขาดแต่ประการใด และทุกชุมชนของระบบเศรษฐกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าและบริการต่างๆ ตามต้นทุนส่วนเพิ่ม สังคมจึงจะมีสวัสดิภาพสูงสุดได้ แต่โดยที่โลกแห่งความเป็นจริงมิใช่โลกพระศรีอารียในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์สำนักที่กล่าวข้างต้น ถึงจะมีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งชนิดใดตามต้นทุนส่วนเพิ่ม ในขณะที่ยังมีสินค้าและบริการอีกจำนวนมากที่มีได้กำหนดราคาตามหลักนี้ สังคมก็หาได้มีสวัสดิภาพสูงสุดได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงก่อให้เกิด *Second-Best Theorem* ตามมา และผลก็คือข้อเสนอแนะทางนโยบายยุ่งยากหยาบหยาบจนยากแก่การนำมาปฏิบัติได้¹⁵

¹⁴ บทความที่อ่านเข้าใจง่ายเกี่ยวกับเรื่องนี้ดู Paul (1992) หากต้องการทราบวิวัฒนาการของข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องนี้ ขอให้อ่านบทความสองเรื่อง ของ Nancy Ruggles ดู Ruggles (1949/50a ; 1949/50b)

¹⁵ อาทิเช่น Baumol and Bradford (1970) และ Rheos (1968)

ตัวอย่างเช่น เมื่อนายลี แชนแชน และนายเบอร์ตัน ไวสบรอด กล่าวถึงการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเพื่อให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ได้ให้เสนอแนะทางนโยบายไว้ดังนี้ "...อัตราค่าเล่าเรียน (จะต้อง) เท่ากับต้นทุนสุทธิส่วนเพิ่มของสังคม (Marginal Net Social Cost) อันเนื่องมาจากการจัดการศึกษา และ (จะต้อง) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ที่นักเรียนนักศึกษาได้รับจากการศึกษาด้วย คำว่าต้นทุนสุทธิในที่นี้ หมายถึง ต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตด้วยประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เกิดแก่สังคม (Marginal External Benefits)" (Hansen and Weisbrod 1969 : 90) แต่เราจะเห็นได้ว่า หลักการที่เสนอนี้ยากแก่การนำมาปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาพื้นฐานในทางปฏิบัติในการวัดต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดแก่สังคม ความยุ่งยากในการใช้หลักต้นทุนส่วนเพิ่ม ในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนยังผลให้นักเศรษฐศาสตร์บางคนลงความเห็น ว่า อัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บควรจะเท่ากับต้นทุนส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการสอน (Instructional-salary-cost Pricing) บ้าง หรือเท่ากับต้นทุนในการดำเนินงาน (Recurrent Cost) บ้าง

ถ้าหากเราเชื่อว่า การอุดมศึกษามีประโยชน์ทั้งแก่ตัวนักศึกษาและผู้ปกครอง และแก่สังคมโดยส่วนรวม นักศึกษาหรือผู้ปกครองไม่ควรรับภาระต้นทุนทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บไม่ควรกำหนดเต็มตามต้นทุนตัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing) ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาควรกระจายระหว่างนักเรียนหรือผู้ปกครอง ซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรงกับสังคมซึ่งได้รับประโยชน์โดยอ้อม แต่นักเรียนหรือผู้ปกครองควรรับภาระต้นทุนในสัดส่วนเท่าใด และสังคม (ซึ่งก็คือประชาชนผู้เสียภาษีอากร) ควรรับภาระต้นทุนในสัดส่วนเท่าใดนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดในทางปฏิบัติได้

การที่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำๆ นั้น มักจะอ้างถึงเหตุผลสำคัญอย่างน้อยสองประการ¹⁶ กล่าวคือ

ประการแรก การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะช่วยให้โอกาสในการรับบริการการศึกษาของประชาชนทัดเทียมกัน ข้ออ้างดังกล่าวนี้ยากที่จะเชื่อถือได้ เพราะดังที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเสมอภาคในโอกาสที่จะรับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างทัดเทียมกัน และประชาชนจักต้องมีโอกาสในการรับบริการศึกษาระดับประถมและมัธยมอย่างเสมอภาคกันด้วย นอกจากนี้ เราได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้รับบริการการศึกษา ใช้จ่ายในรูปของค่าเล่าเรียนมีความสำคัญน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันเป็นจำเป็นแก่การรับ

¹⁶ ข้อถกเถียงในเรื่องนี้ ดู Hansen (1970 : 338-9)

การศึกษา การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมาก ๆ จึงมิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผล ในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในโอกาสทางการศึกษา

ประการที่สอง เหตุผลในการสนับสนุนให้เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ ก็คือ การอุดมศึกษาก่อประโยชน์ไม่เฉพาะแต่นักศึกษาหรือผู้ปกครอง หากทว่ายังเป็นประโยชน์ ต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วย เหตุผลในข้อนี้ยังไม่มีประจักษ์พยานทางข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุน แต่ถึงความข้อนี้จะเป็นจริง ก็เป็นเพียงข้อสนับสนุนให้เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุน ถัวเฉลี่ยเท่านั้น แต่จะต่ำกว่าเท่าใดนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนด

มาตรการทางเศรษฐกิจที่ควรที่จะเลือกใช้ในการลดความไม่เสมอภาคในโอกาส ทางการศึกษา ควรจะเป็นมาตรการทางด้านเงินอุดหนุน (Subsidy) การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตรา ต่ำๆจากนักศึกษา โดยมีได้คำนึงถึงฐานะเศรษฐกิจของนักศึกษา มิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผล ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาควรที่จะขึ้นค่าเล่าเรียนให้สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่จะเป็นเท่าใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาณส่วนบุคคล เป็นต้นว่า อาจขึ้นค่าเล่าเรียนให้อยู่ในช่วง 50% ถึง 75% ของต้นทุนถัวเฉลี่ย โดยมาตรการดังกล่าวนี้ มหาวิทยาลัยจะได้พึงรายได้นอกงบประมาณมากขึ้น และจะได้ไม่เบียดบังเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เราจะต้องยอมรับว่า เงินทุกบาทที่สถาบัน อุดมศึกษาได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินนั้น มีผลทำให้ประชากรในวัยเรียนอีกมากมาย ขาดโอกาสในการรับการศึกษาแม้แต่ในระดับประถมศึกษา หากโอกาสในการประถมศึกษาขาด ความเสมอภาคเช่นนี้ ย่อมปวงการที่จะมาพูดถึงความเสมอภาคในระดับอุดมศึกษา ด้วยเหตุผล เดียวกันนี้ สถาบันอุดมศึกษาที่มีเงินผลประโยชน์มาก ควรจะนำเงินผลประโยชน์เหล่านั้นมาใช้ ไม่ควรปิดบังตัวเลขเพียงเพื่อจะแบมือขอเงินจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี พฤติกรรมเช่นนี้มี ผลไม่แตกต่างจากการประกอบอาชญากรรมเท่าใดนัก การขึ้นอัตราค่าเล่าเรียนไม่เพียงแต่ จะช่วยผ่อนคลายปัญหาความจำกัดของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากทว่ายังช่วยให้ความเป็น ธรรมระหว่างนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับนักศึกษาในวิทยาลัยเอกชนมีมากขึ้น

5.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุน (Subsidy Policy)

การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีสภาพเสมือนหนึ่ง การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้ นโยบายการให้เงินอุดหนุนในรูปแอบแฝง เช่นนี้ แทนที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษามากขึ้น กลับให้ผลตรงกันข้าม ในเมื่อผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดี และปานกลาง นโยบายดังกล่าวจึงมีผลเท่ากับว่ารัฐบาล ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ไม่สมควรได้รับ เงินอุดหนุน ดังนั้นนอกเหนือจากการขึ้นค่าเล่าเรียน รัฐบาลควรที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการ ให้เงินอุดหนุน จากการให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาทุกคนที่เข้ามหาวิทยาลัยได้ มาเป็นการเลือกให้

เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน เงินอุดหนุนที่ให้ควรมากพอที่จะจ่ายเป็นค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การศึกษา และค่าครองชีพต่างๆเป็นอย่างน้อย

ตารางที่ 1

ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาและเพื่อการครองชีพต่อปีต่อคนของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จำแนกตามคณะ ปีการศึกษา 2516

คณะ	ค่าธรรมเนียมการศึกษาและ ค่าบำรุงกิจกรรมนิสิต	ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ของนิสิต	ค่าใช้จ่ายรวม
สถาปัตยกรรม	1,013	11,120	12,133
วิศวกรรมศาสตร์	1,138	11,027	12,165
พาณิชยศาสตร์และการบัญชี	1,010	11,148	12,158
วิทยาศาสตร์	1,216	10,239	10,455
รัฐศาสตร์	1,076	10,624	11,700
สถาปัตยกรรมศาสตร์	1,007	12,055	13,062
ครุศาสตร์	1,122	10,715	11,837
แพทยศาสตร์	1,229	10,731	11,160
นิเทศศาสตร์	1,067	11,275	12,342
สัตวแพทยศาสตร์	1,004	9,934	10,938
เศรษฐศาสตร์	1,033	12,000	13,255
ทันตแพทยศาสตร์	1,205	11,473	12,278
นิติศาสตร์	996	11,171	12,067
เภสัชศาสตร์	1,206	11,350	12,556
เฉลี่ยรวมทุกคณะ	1,100	10,890	10,990

ที่มา ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฬา ฉัตรคุปต์ รายงานการสำรวจและวิจัยค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2517) ตารางที่ 1 หน้า 58

หมายเหตุ

- 1) ค่าบำรุงกิจกรรมนิสิตปีละ 130 บาท
- 2) ค่าใช้จ่ายส่วนตัว ประกอบด้วย ค่าที่พัก ค่าเครื่องแต่งกาย ค่าพาหนะ ค่าอาหาร วันละ 3 มื้อ ค่าพักผ่อนหย่อนใจ ค่าอุปกรณ์การศึกษา และอื่นๆ
- 3) หนึ่งปีคิด 9 เดือน

ตารางที่ 2
จำนวนและอัตราส่วนนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จำแนกตามรายได้ของบิดามารดา
ปีการศึกษา 2515-2517

รายได้ต่อปี	2515		2517		2518		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ต่ำกว่า 3,000	5	0.37	6	0.46	8	0.59	19	0.47
3,000-5,999	6	0.44	6	0.46	9	0.65	21	0.52
6,000-8,999	50	3.71	49	3.74	42	3.04	141	3.49
9,000-11,999	50	3.71	49	3.74	43	3.11	142	3.51
12,000-14,999	56	4.15	53	4.05	49	3.54	158	3.41
15,000-17,999	56	4.15	53	4.05	49	3.54	158	3.91
18,000-23,999	218	16.16	195	14.89	263	19.02	676	16.72
24,000-29,999	68	5.04	66	5.04	59	4.22	193	4.77
30,000-25,999	233	17.27	258	19.69	248	17.93	739	18.28
36,000-47,999	169	12.53	140	10.76	151	10.92	460	11.38
48,000-59,999	199	14.75	194	14.81	201	14.53	594	14.70
60,000 ขึ้นไป	239	17.72	241	18.40	261	18.87	741	18.33
รวม	1,349	100.00	1,310	100.00	1,383	100.00	4,042	100.00

ที่มา รายงานการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาปีที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515-2517

ตารางที่ 3

จำนวนนิสิตปริญญาตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จำแนกตามรายได้ต่อเดือนของบิดา มารดา และผู้ปกครอง
ปีการศึกษา 2516

รายได้ต่อเดือน (บาท)	บิดา		มารดา		ผู้ปกครอง	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
ต่ำกว่า 500	172	1.62	417	3.93	240	2.26
500-1,000	461	4.38	795	7.50	589	5.56
1,000-2,000	1,538	14.51	1,420	13.39	2,308	21.77
2,000-3,000	1,488	14.03	977	9.21	2,050	19.33
3,000-4,000	1,212	11.43	578	5.45	1,440	3.58
4,000-5,000	833	7.86	320	3.02	933	8.80
5,000-6,000	698	6.58	192	1.81	699	6.59
6,000-7,000	410	3.87	93	0.88	396	3.73
7,000-8,000	424	4.00	93	0.88	427	4.03
มากกว่า 8,000	1,008	9.51	307	2.90	1,059	9.99
ไม่ระบุ	2,359	22.25	5,411	51.03	462	4.36
รวม	10,603	100.00	12,422	100.00	10,603	100.00

ที่มา ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ รายงานการสำรวจและวิจัยค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2517) หน้า 105-107 ตารางที่ 46-48

ตารางที่ 4

อัตราส่วนจำนวนนักศึกษาที่ยากจนของ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
จำแนกตามรายได้ต่อปีของผู้ปกครอง
(%)

เงินได้ต่อปีของผู้ปกครอง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	ธรรมศาสตร์
ต่ำกว่า 12,000	7.82%	7.99%
12,000-24,000	21.77%	24.54%
มากกว่า 24,000	66.05%	67.46%

ที่มา ตารางที่ 2 และ 3

- หมายเหตุ (1) ตัวเลขของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จากการสำรวจจำนวนนิสิตปริญญาตรี จำแนกตามเงินได้ของผู้ปกครองในปีการศึกษา 2516 ส่วนตัวเลขของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จากการสำรวจนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งระหว่างปีการศึกษา 2515-2517
- (2) มีนิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจำนวนร้อยละ 4.36 ที่มีได้ระบุรายได้ของผู้ปกครอง

ตารางที่ 5

จำนวนนิสิตปริญญาตรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จำแนกตามปัญหาด้านการเงินของครอบครัว ปีการศึกษา 2516

ปัญหาด้านการเงิน	จำนวน	%
มากที่สุด	296	2.38
มาก	1,170	9.42
ปานกลาง	4,824	38.83
น้อย	1,833	14.76
น้อยมาก	1,078	8.68
ไม่มีเลย	1,511	12.16
ไม่แจ้ง	1,710	13.77
รวม	12,422	100.00

ที่มา หน่วยวิจัยสถาบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ข้อมูลเกี่ยวกับนิสิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2516
หน้า 42

ตารางที่ 6

รายรับเพื่อการศึกษาและค่าใช้จ่ายส่วนตัวต่อเดือน
ของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2516

ค่าใช้จ่ายต่อเดือน (บาท)	จำนวน	%
ต่ำกว่า 100	61	0.58
100-200	808	7.62
200-300	989	9.33
300-400	1,885	17.78
400-500	2,176	20.52
500-600	1,567	14.78
600-700	1,019	9.61
700-800	662	6.24
800-900	509	4.80
มากกว่า 900	829	7.82
ไม่มีข้อมูล	98	0.92
รวม	10,603	100.00

ที่มา ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ รายงานการสำรวจและวิจัยค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2517) หน้า 101 ตารางที่ 42

ตารางที่ 7

อัตราส่วนของรายจ่ายด้านการศึกษารัฐบาล
และอัตราส่วนของจำนวนนักเรียนจำแนกตาม
ระดับการศึกษา
ตัวเฉลี่ยปี 2510-2515
(%)

ระดับและประเภทของการศึกษา	อัตราส่วนของรายจ่ายด้านการศึกษา		อัตราส่วนของ จำนวนนักเรียน ปีการศึกษา 2515
	คณะกรรมการการศึกษา	ธ.ป.ท.	
ระดับประถมศึกษา	55.23	54.89	86.57
ระดับสูงกว่าประถมศึกษา	38.67	38.03	13.43
การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการและอื่นๆ	6.10	7.08	-
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 8

ดัชนีรายจ่ายต่อหัวของการศึกษาระดับและประเภทต่างๆ
เมื่อเทียบกับรายจ่ายต่อหัวในระดับประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประเภทและระดับการศึกษา	ดัชนีรายจ่ายต่อหัว
ประถมศึกษา	
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1.0
เทศบาล	1.3
กระทรวงศึกษาธิการ	1.7
มัธยมศึกษาตอนต้น	2.8
การฝึกหัดครู	5.3
การอาชีวศึกษา	11.2
อุดมศึกษา	
ศึกษาศาสตร์	12.7
มนุษยศาสตร์	14.6
แพทยศาสตร์	49

ที่มา นิโคลาส เบนเนตต์ “ทรัพยากรเพื่อขยาย ปฏิรูป และเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในประเทศไทย” วารสารศูนย์ศึกษา
(ตุลาคม-ธันวาคม 2517) หน้า 43

ตารางที่ 9

อัตราส่วนจำนวนผู้สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้

จำแนกตามภูมิภาคที่จบ ม.ศ. 5

ปีการศึกษา 2514-15 และ 2516-17

ภาคที่จบ ม.ศ. 5	ปีการศึกษา 2514-15		ปีการศึกษา 2516-17	
	จำนวน	%	จำนวน	%
ภาคกลาง	8,243	78.89	8,163	79.27
(กรุงเทพ-ธนบุรี)	(7,940)	(75.70)	(7,890)	(76.62)
ภาคเหนือ	654	6.24	590	5.73
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	339	3.23	353	3.43
ภาคตะวันออก	373	3.56	284	2.76
ภาคใต้	481	4.59	537	5.21
ภาคตะวันตก	348	3.32	338	3.28
ต่างประเทศ	12	0.11	10	0.10
ไม่ได้บันทึก	39	0.37	23	0.22
รวม	10,489	100.00	10,298	100.00

ที่มา ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ รายงานการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2514-15 และ ปีการศึกษา 2516-17

ตารางที่ 10

อัตราส่วนจำนวนผู้สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้
จำแนกตามภูมิลำเนาของบิดามารดา
ปีการศึกษา 2514-15 และ 2516-17

ภูมิลำเนาของบิดามารดา	ปีการศึกษา 2514-15		ปีการศึกษา 2516-17	
	จำนวน	%	จำนวน	%
ภาคกลาง (กรุงเทพ-ธนบุรี)	5,161 (4,443)	49.20 (42.36)	5,444 (4,806)	52.86 (46.67)
ภาคเหนือ	1,237	11.79	1,037	10.07
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	900	8.58	841	8.17
ภาคใต้	1,356	12.93	1,325	12.87
ภาคตะวันออก	912	8.69	775	7.53
ภาคตะวันตก	879	8.38	805	7.82
ต่างประเทศ	6	0.06	6	0.06
ไม่ระบุ	38	0.36	65	0.63
รวม	10,489	100.00	10,298	100.00

ที่มา ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ รายงานการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2514-15 และปีการศึกษา 2516-17

ตารางที่ 11

อัตราส่วนจำนวนผู้สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้
จำแนกตามอาชีพของบิดามารดา
ปีการศึกษา 2514-15 และ 2516-17

อาชีพบิดามารดา	ปีการศึกษา 2514-15		ปีการศึกษา 2516-17	
	จำนวน	%	จำนวน	%
ค้าขาย	5,601	53.40	5,508	53.49
รับราชการ	2,529	24.11	2,285	22.19
เกษตรกรรม	616	5.87	532	5.17
รับจ้าง	989	9.43	1,249	12.13
อื่นๆ	668	6.37	510	4.95
ไม่ระบุ	86	0.82	214	2.08
รวม	10,489	100.00	10,298	100.00

ที่มา ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ รายงานการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2514-15 และปีการศึกษา 2516-17

ตารางที่ 12
อัตราผลตอบแทนที่ปัจเจกชนและที่สังคมได้รับจากการ
จัดการศึกษาระดับและประเภทต่างๆ

ระดับและประเภทการศึกษา	อัตราผลตอบแทน ที่ปัจเจกชนได้รับ	อัตราผลตอบแทน ที่สังคมได้รับ
ประถมศึกษาตอนต้น	38	20
ประถมศึกษาตอนปลาย	16	14
มัธยมศึกษาสายสามัญ	11	10
มัธยมศึกษาสายอาชีพ	13	8
การฝึกหัดครู	9	8
อุดมศึกษา	11	7

ที่มา Mark Blaug, *The Rate of Return to Investment in Education in Thailand* (Bangkok : National Education Council, 1971).

ตารางที่ 13
ต้นทุนในการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยต่างๆ
ปี 2511-12
(บาท)

มหาวิทยาลัย	รายจ่ายในการดำเนินงาน	ค่าเสื่อมราคาประจำปี	ดอกเบี้ยอันพึงได้ประจำปี	จำนวนนักศึกษา	ต้นทุน ถัวเฉลี่ย
เกษตรศาสตร์	25,016,000	456,830	6,295,120	3,156	10,066
ขอนแก่น	11,708,000	306,608	4,222,056	598	27,157
จุฬาลงกรณ์	55,922,000	636,586	8,772,160	9,882	6,611
เชียงใหม่	38,227,000	877,050	12,091,256	3,237	15,816
ธรรมศาสตร์	18,572,000	266,118	3,667,104	11,076	2,032
มหิดล	51,177,000	410,200	5,652,552	3,971	14,414
ศิลปากร	5,954,000	101,033	1,392,240	658	11,318
พัฒนบริหารศาสตร์	6,566,000	70,856	976,400	852	8,832
สงขลา	4,796,000	131,013	1,805,360	155	43,435
รวมทุกมหาวิทยาลัย	217,938,000	3,256,694	44,874,248	33,585	7,320 (11,144)

ที่มา Mark Blaug, *The Rate of Return to Investment in Education in Thailand*, table 18.

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บเป็นต้นทุนถัวเฉลี่ยต่อปีในการผลิตนักศึกษามหาวิทยาลัยจนจบ ทั้งนี้โดยสมมติว่า อัตราการถูกคัดชื่อออก (Drop-out Rate) เท่ากับ 23% ต่อปี และการเข้าชั้นทำให้ต้องใช้เวลา 4.3 ปี ในการศึกษาในระดับปริญญาตรี

ตารางที่ 14
รายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคน จำแนกตามมหาวิทยาลัย
ตัวเลขปี 2510-2515

มหาวิทยาลัย	รายจ่ายดำเนินงาน ต่อหัว	รายจ่ายด้านทุน ต่อหัว	รายจ่ายรวม ต่อหัว
เกษตรศาสตร์	8,198.37	6,304.65	14,503.02
ขอนแก่น	15,765.33	24,696.36	40,452.69
จุฬาลงกรณ์	7,090.53	2,350.02	9,440.55
เชียงใหม่	10,400.30	8,709.15	19,109.45
ธรรมศาสตร์	2,006.89	735.81	2,742.70
มหิดล	26,359.31	15,770.30	42,129.61
ศรีนครินทรวิโรฒ	2,314.70	2,061.15	4,375.85
ศิลปากร	9,920.98	10,844.30	20,765.28
สงขลานครินทร์	17,957.78	71,904.12	89,861.90
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	16,954.07	9,136.85	26,090.92

ที่มา (1) เอกสารงบประมาณประจำปี 2510-2515

(2) สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย 2510-2515

หมายเหตุ เฉพาะตัวเลขรายจ่ายต่อหัวของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นตัวเลขตัวเลขเฉลี่ยระหว่างปี 2511-2515

ตารางที่ 15
รายรับของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทย
2510-2515

ปี	งบประมาณแผ่นดิน		ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา		เงินผลประโยชน์		เงินอุดหนุนและเงินบริจาค		รวม
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	
2510	459,108,093	91.07	22,785,379	4.25	8,151,481	1.62	14,065,833	2.79	504,110,786
2511	568,976,400	94.60	21,740,751	3.61	2,066,162	0.34	8,646,169	1.44	601,429,482
2512	557,380,200	94.24	29,991,581	5.07	1,210,031	0.20	2,847,502	0.48	591,429,314
2513	702,057,000	93.84	34,987,638	4.68	9,660,158	1.29	1,426,632	0.19	748,131,428
2514	832,850,000	94.07	39,679,284	4.48	5,291,905	0.60	7,526,136	0.85	885,347,325
2515	733,849,400	93.31	40,475,149	5.15	8,088,342	1.03	4,088,305	0.52	786,501,196
เฉลี่ย	642,370,182	93.62	31,609,964	4.61	5,744,680	0.88	6,433,429	0.94	686,159,254

ที่มา สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย ปี 2510-2515

ตารางที่ 16

รายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ
ถัวเฉลี่ย 2510-2515

มหาวิทยาลัย	รายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำ	รายจ่ายต่อหัวขั้นสูง
เกษตรศาสตร์	14,503	15,253
ขอนแก่น	40,453	41,841
จุฬาลงกรณ์	9,441	9,950
เชียงใหม่	19,109	20,253
ธรรมศาสตร์	2,743	3,322
มหิดล	42,130	43,061
ศรีนครินทรวิโรฒ	4,376	4,781
ศิลปากร	20,765	21,239
สงขลานครินทร์	89,862	91,405
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	26,091	27,274

ที่มา ตารางที่ 14 และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย 2510-2515

หมายเหตุ ตัวเลขของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นตัวเลขถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2511-2513

ตารางที่ 17

ภาระต้นทุนของนักเรียนนักศึกษาในระดับต่างๆ

ระดับการศึกษา	อัตราส่วนระหว่างต้นทุนโดยตรงของ เอกชนกับต้นทุนโดยตรงของสังคม	อัตราส่วนระหว่างต้นทุนรวมของ เอกชนกับต้นทุนรวมของสังคม
ประถมศึกษา	0.46	0.46
มัธยมศึกษา (สายสามัญ)	0.83	0.95
อุดมศึกษา	0.18	0.70

ตารางที่ 18

ภาวะรายจ่ายในรูปตัวเงินต่อปีของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

	จำนวนเงิน (บาท)	%
1. รายจ่ายของรัฐบาลต่อนิสิตหนึ่งคน (ตัวเฉลี่ย 2510-2511)	9,441	49.60
2. รายจ่ายของนิสิต	9,531	50.07
ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา	(1,100)	(5.78)
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	(8,431)	(44.29)
3. เงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัว (ตัวเฉลี่ย 2510-2515)	62	0.33
ต้นทุนตัวเฉลี่ย	19,034	100.00

ที่มา ตารางที่ 1 และ 14 และสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย 2510-2516

หมายเหตุ ค่าใช้จ่ายส่วนตัว รวมค่าที่พัก ค่าเครื่องแต่งกายนิสิต ค่าพาหนะ ค่าอาหาร และค่าอุปกรณ์การศึกษา ไม่รวมค่าเสื้อผ้าอื่นๆ ค่าพักผ่อนหย่อนใจ และค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา

ตารางที่ 19

เงินได้อันพึงได้ของผู้ที่มีวุฒิประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญ)

ปีที่ทำงาน	เงินได้ต่อปี
1	9,000
2	9,660
3	10,200
4	10,800
รวม	39,600

ตารางที่ 20

ภาวะต้นทุนทางเศรษฐกิจในการรับการศึกษาของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ต้นทุนและรายจ่ายในช่วงเวลา 4 ปี	จำนวนเงิน (บาท)	%
1. รายจ่ายของรัฐบาลต่อนิสิตหนึ่งคน (ถัวเฉลี่ย 2510-2515)	37,764	32.63
2. ต้นทุนทางเศรษฐกิจของนิสิต	77,724	67.16
ค่าเล่าเรียน และค่าธรรมเนียมการศึกษา	(4,400)	(3.80)
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	(33,724)	(29.14)
เงินได้อื่นพึงได้	(39,600)	(34.22)
3. เงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัว (ถัวเฉลี่ย 2510-2515)	248	0.21
ต้นทุนทางเศรษฐกิจ 4 ปี	115,736	100.00

ที่มา ตารางที่ 18 และ 19

ตารางที่ 21

ภาวะต้นทุนทางเศรษฐกิจของการศึกษาระดับอุดมศึกษา

	จำนวนเงิน (บาท)	%
4. รายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคน (ถัวเฉลี่ย 2510-2515)	13,016	39.94
5. ต้นทุนทางเศรษฐกิจของนักศึกษาต่อปี	19,431	59.63
ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อปี	(1,100)	(3.38)
ค่าใช้จ่ายส่วนตัวต่อปี	(8,431)	(25.87)
เงินได้อันพึงได้ต่อปี	(9,900)	(30.38)
6. เงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัวต่อปี (ถัวเฉลี่ย 2510-2515)	138	0.42
ต้นทุนทางเศรษฐกิจต่อปี	115,736	100.00

ที่มา (ก) รายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคน และเงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัวคำนวณเฉพาะสถาบันอุดมศึกษา 10 แห่ง

(ข) ต้นทุนทางเศรษฐกิจของนักศึกษาคำนวณจากตารางที่ 18

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2517

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน่วยวิจัยสถาบัน

ข้อมูลเกี่ยวกับนิสิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปีการศึกษา 2516

ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์

รายงานการสำรวจและวิจัยค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517

ไทรรงค์ สุวรรณศิริ และคณะ

“การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ”

วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2518) หน้า 2-47

ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

รายงานการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2514/15 และ

ปีการศึกษา 2516-17

นิโคลัส เบนเนตต์

“ทรัพยากรเพื่อขยาย ปฏิรูป และเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาในประเทศไทย”

วารสารศูนย์ศึกษา (ตุลาคม-ธันวาคม 2517)

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2515-2517

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ

“การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย”

วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2518) หน้า 48-68

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

“การคลังของการประถมศึกษาและการมัธยมศึกษา”

ปาจารย์สาร (เมษายน-มิถุนายน 2517) หน้า 14-55

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

“ปัญหาความยากจนในประเทศไทย”

นิตยสารตราชู (มีนาคม 2518)

สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ

รายงานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย

รายงานประจำปีต่างๆ

อภิชัย พันธเสน

“ผลการกระจายรายได้จากระบบการศึกษาในปัจจุบัน”

เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (พฤษภาคม 2514)

ข. ภาษาอังกฤษ

Baumol, William J. and D.F. Bradford

"Optimal Departures from Marginal Cost Pricing,"

American Economic Review (June 1970), pp. 265-283.

Blaug, Mark

The Rate of Return to Investment in Education in Thailand.

Bangkok : National Education Council, 1971.

Carnegie Commission on Higher Education

Higher Education : Who Pays? Who Benefit? Who Should Pay?

New York : McGraw-Hill, 1973.

Fuller, William P.

"Research for Educational Planning in Thailand."

Bangkok : National Education Council, 1972.

Friedman, Milton

"The Role of Government in Education,"

Capitalism and Freedom (Chicago : University of Chicago Press, 1962).

Friedman, Milton

"The Higher Schooling in America,"

The Public Interest (Spring 1968), pp. 108-112.

Gordon, Edmund W.

“Toward Defining Equality of Educational Opportunity,”
in Frederick Mosteller and Daniel P. Moynihan (eds.), *On Equality of Educational Opportunity* (New York : Random House, 1972), pp.423-434.

Hansen, W. Lee

“Income Distribution Effects of Higher Education,”
American Economic Review (May 1970), pp. 335-340.

Hansen W. Lee and Burton A. Weisbrod,

Benefits, Costs, and Finance of Public Higher Education
Chicago : Markham Publishing Co., 1969.

Kerdpibule, Udom

“Education and Social Stratification : A Thai Study,”
The Social Science Review, vol. 8, no. 4 (March-May 1971), pp. 78-85.

Kraft, Richard J.

Student Background and University Admission
Bangkok : Ministry of Education, Education Planning , n.d.

Paul, E.S.

"Pricing Rule and Efficiency,"
in S.J. Mushkin (ed.), *Public Prices for Public Products* (Washington : The Urban Institute, 1972), pp. 73-93.

Pechman, Joseph A.

“Note on the Intergenerational Transfer of Public Higher-Education,”
in T.W. Schuttz (ed.), *Investment in Education : The Equity-Efficiency Quandry* (Chicago : University of Chicago Press, 1972).

Reiff, H.W.

“Thailand : Educational Cost Analysis,”
in P.H. Coombs and J. Hallak (eds.), *Educational Cost Analysis in Action : Case Studies for Planners*, Vol. 1 (Paris : UNESCO, 1972), pp. 207-263.

Rheos, R.

"Second Best Rules for Public Enterprise Pricing,"
Economics (August 1968).

Ruggles, Nancy (1949/50 a)

"The Welfare Basis of the Marginal-Cost Pricing Principle,"

Review of Economic Studies (1949-1950), pp. 24-46.

Ruggles, Nancy (1949/50 b)

"Recent Developments in the Theory of Marginal-cost Pricing,"

Review of Economic Studies (1949-1950), pp. 107-126.

Seldon, A. and H. Gray,

Universal of Selective Social Benefits ?

London : Institute of Economic Affairs, 1967.

Turvey, Ralph

"Marginal Cost Pricing"

Economic Journal (June 1969), pp. 282-299.

มหาวิทยาลัยของรัฐกับการพึ่งพิงรัฐบาล

มหาวิทยาลัยของรัฐประเภทจำกัดจำนวนการรับนักศึกษาพากันปรับโครงสร้างอัตราค่าเล่าเรียนเป็นระลอกๆ จนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า มหาวิทยาลัยกำลัง 'ฮั้ว' กันกำหนดราคา (Price Collusion) และที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทอป.) แปรสภาพเป็นคาร์เทล (Cartel)

การกล่าวหาว่า ทอป. เป็น 'Mini OPEC' อาจจะเป็นการยกย่องที่เกินเลยจากความจริง เพราะ ทอป. เป็นเพียงที่ชุมนุม 'คนนอกหัก' ซึ่งคร่ำครวญแต่เรื่องที่รัฐบาลมิได้ช่วยเหลือมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ มีหน้าซ้ำอธิการบดีแต่ละท่านก็มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิสัยทัศน์เกี่ยวกับนโยบายค่าเล่าเรียน การปรับค่าเล่าเรียนจึงเป็นการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยหาได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันไม่

แต่การที่มหาวิทยาลัยของรัฐระบบปิดพากันปรับค่าเล่าเรียนเป็นระลอกๆเช่นนี้ย่อมเป็นสัญญาณที่บ่งบอกว่า มหาวิทยาลัยเหล่านี้เริ่มตระหนักว่า การพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ดังที่เคยเป็นมาไม่เป็นการเพียงพออีกต่อไป การปรับค่าเล่าเรียนเป็นความพยายามส่วนหนึ่งในการพึ่งตนเองในด้านการเงินมากขึ้น

มหาวิทยาลัยของรัฐก่อเกิดขึ้นในประเทศไทยเพียงเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ป้อนภาครัฐบาลเป็นปฐม ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตข้าราชการนี้เอง รัฐบาลจึงมีนโยบายเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ การดำเนินนโยบายยาราคาในลักษณะเช่นนี้เกื้อกูลให้ระบบราชการกำหนดโครงสร้างเงินเดือนในอัตราต่ำได้ เพราะถือว่า บัณฑิตมหาวิทยาลัยของรัฐได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐแล้วในขณะที่รับบริการอุดมศึกษา จึงมีจำต้องจ่ายเงินเดือนในอัตราสูง ข้างฝ่ายบัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษา เมื่อเสียค่าใช้จ่ายในการศึกษาน้อย ก็สามารถทนรับราชการโดยรับเงินเดือนในอัตราต่ำได้ สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ได้ก็เพราะเหตุว่า ภาครัฐบาลก่อนทศวรรษ 2520 เป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดของบัณฑิตอุดมศึกษา โครงสร้างอัตราเงินเดือนในระบบราชการมีน้ำหนักค่อนข้างสำคัญในการกำกับอัตราเงินเดือนในตลาดแรงงาน

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนอัตราต่ำ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินในระดับที่พอเพียงแก่การประกอบกิจการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐจึงสามารถเติบโตรุดหน้าได้ ระบบอุดมศึกษาของรัฐขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง

(2504-2509) และฉบับที่สอง (2510-2514) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระบบการวางแผนการศึกษา ซึ่งยึดถือวิธีการประมาณความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Approach) มีส่วนสำคัญในการผันทรัพย์ทางการเงินในภาครัฐบาลไปสู่ภาคอุดมศึกษา โดยการศึกษาระดับประถมศึกษาได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการอุดมศึกษาในช่วงเวลาอันยาวนานนี้เอง ระบบการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐจึงแขวนอยู่กับงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ โดยที่ไม่มีมหาวิทยาลัยแห่งใดเลยที่เตรียมตัวเพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับโครงสร้างการเงินเพื่อลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยของรัฐถนัดแต่การแบมือของงบประมาณแผ่นดิน และรีดภาษีอากรจากประชาชนมาใช้จ่าย โดยไม่คิดที่จะให้ผู้รับบริการอุดมศึกษาของรัฐมีส่วนรับภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้น

เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2520 สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ วิกฤติการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2523-2525 นำมาซึ่งจุดจบแห่ง 'ยุคทอง' ของมหาวิทยาลัยของรัฐ นโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดระยะเวลาว่างปีงบประมาณ 2525-2531 มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยโดยตรง ปัญหาการขาดสภาพคล่องในภาครัฐบาลทำให้มีการตรึงงบลงทุน (Capital Expenditure) ส่วนงบดำเนินการ (Current Expenditure) ก็เพิ่มในอัตราใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อเท่านั้น งบประมาณแผ่นดินโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นในระดับที่เพียงแต่รักษาอำนาจซื้อให้เท่ากับงบประมาณแผ่นดินปีที่ล่วงมาแล้ว นั่นก็คือรายจ่ายที่แท้จริง (Real Expenditure) อยู่ในระดับเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รายจ่ายที่แท้จริงเพิ่มขึ้นในอัตราศูนย์ (Zero-growth Budget) แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลกตั้งแต่ปี 2523 จะบรรเทาเบาบางลง และกลับฟื้นตัวในช่วงปลายปี 2529 แต่รัฐบาลไทยยังคงดำเนินนโยบายการคลังแบบกระยาจกต่อมาจนถึงปีงบประมาณ 2531

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่มีการรัดเข็มขัดทางการคลังนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐต้องเผชิญชะตากรรมดุจเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ ในข้อที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแบบจำกัดจำเขี่ย และนับเป็นจุดหักเหสำคัญที่มหาวิทยาลัยของรัฐเริ่มก้าวเข้าสู่ยุคแห่งความเสื่อมถอย การจำกัดงบลงทุนทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีโอกาสขยายตัวตามปกติ ในขณะที่การเพิ่มงบดำเนินการในอัตราต่ำทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอาจารยคุณภาพของบริการอุดมศึกษาในระดับเดิมไว้ได้

ตลอดช่วงเวลาที่มีการรัดเข็มขัดทางการคลัง รัฐบาลดำเนินมาตรการการจำกัดกำลังคนภาครัฐควบคู่ไปด้วย การรับข้าราชการใหม่เพียงเท่ากับจำนวนผู้ปลดเกษียณก็ตาม หรือมิให้เพิ่มเกินกว่า 2% ก็ดี ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งภาครัฐบาลต้องสูญเสีย

ฐานะนายจ้างรายใหญ่ของบัณฑิตอุดมศึกษา และการว่างงานของบัณฑิตกลายเป็นปัญหาสำคัญ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ในอีกด้านหนึ่ง มหาวิทยาลัยของรัฐประสบปัญหา ไม่สามารถขยายจำนวนบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับอาจารย์ใหม่

แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดปัญหาชุดใหม่แก่มหาวิทยาลัยของรัฐ ระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ 'ยุคทอง' ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงระหว่างปี 2530-2533 แม้จะชะงักลงบ้างในระหว่างปี 2534-2535 แต่ก็สามารถดำรงการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงนับตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นมา การเติบโตของภาคการส่งออกเกิดขึ้นควบคู่กับการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) การเก็งกำไรปรากฏอย่างแพร่หลาย ทั้งในการซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ การเติบโตของภาคเอกชนดังกล่าวนี้มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรมนุษย์ในระบบเศรษฐกิจไทย มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งมีแรงดึงดูดชนชั้นมัธยชนของชาติ ต้องสูญเสียแรงดึงดูดนั้น เนื่องจากอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนจากการใช้แรงงานในภาคเอกชนปรับตัวอย่างก้าวกระโดด ในขณะที่การปรับตัวในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง ความแตกต่างของอัตราผลตอบแทนจากการใช้แรงงาน ซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้น ทำให้ภาครัฐบาลสามารถว่าจ้างบุคลากรที่มีคุณภาพต่ำลงไปเรื่อยๆ ความข้อนี้รวมถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย มหาวิทยาลัยซึ่งเคยดึงดูดชนชั้นมัธยชนของชาติในทศวรรษ 2500 และ 2510 กลับได้นักวิชาการชั้นสองและชั้นสามในทศวรรษหลังจากนั้น

ความล่าช้าทางเศรษฐกิจของภาครัฐบาล ไม่เพียงแต่จะทำให้ขาดแรงดึงดูดชนชั้นมัธยชนเท่านั้น หากยังทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถรักษานักวิชาการที่มีคุณภาพไว้ได้ คุณภาพของกำลังคนจึงเสื่อมทรามลงตามลำดับ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนมิได้มีผลต่อกำลังคนของมหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังสามารถทำลายวิญญาณของมหาวิทยาลัยในฐานะชุมชนทางวิชาการอีกด้วย ในด้านหนึ่ง ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่มีส่วนดึงดูดอาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนไปประกอบธุรกิจการเก็งกำไรซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของภาคธุรกิจเอกชนก่อให้เกิดความต้องการบริการทางวิชาการและที่ปรึกษา อาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนได้ก้าวกระโดดไปประกอบธุรกิจการวิจัยและการให้คำปรึกษา โดยที่มิได้ลาออกจากราชการ

เมื่อรัฐบาลดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 นั้น รัฐบาลได้ผลักดันนโยบายการถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization) พร้อมทั้งการลดการควบคุมและกำกับ (Deregulation) ด้วย ว่าจำเพาะการอุดมศึกษา รัฐบาลส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มขึ้น นั่นหมายความว่า ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ผลิตบริการอุดมศึกษามากขึ้น ในขณะที่เดียวกันนั้น รัฐบาลก็ตีตัวออกห่างจากนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษา ปล่อยให้มหาวิทยาลัยของรัฐตัดสินใจกำหนดนโยบายกันเอง ส่วนสำคัญมิใช่เป็นเพราะรัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้น หากแต่เป็นเพราะรัฐบาลไม่ต้องการเผชิญหน้ากับนักศึกษาในยามที่มีการปรับอัตราค่าเล่าเรียน

แม้เมื่อฐานะการคลังของรัฐบาลกระเตื้องขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา แต่รัฐบาลก็ได้ถือวามหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์กรสำคัญในระบบสติปัญญาของชาติ จึงปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัยของรัฐดุจเดียวกับที่ปฏิบัติต่อหน่วยราชการอื่นๆ ทั้งในด้านนโยบายงบประมาณและโครงสร้างอัตราเงินเดือน

นโยบายและท่าทีของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่มีต่อมหาวิทยาลัยของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้ประกอบกับการที่รัฐบาลประกาศ 'ล้างมือ' จากนโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนนับเป็นสัญญาณเตือนภัยให้มหาวิทยาลัยทั้งปวงต้องปรับตัว โดยลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน และหันมาพึ่งตนเองมากขึ้น การปรับโครงสร้างอัตราค่าเล่าเรียนนับเป็นหนทางหนึ่งในการพึ่งตนเองทางการเงิน มหาวิทยาลัยบางแห่งถึงกับกำหนดเป็นหลักการว่า จะมีการปรับค่าเล่าเรียนทุกปีในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

แต่การขึ้นค่าเล่าเรียนมิใช่หนทางเดียวที่ช่วยให้มหาวิทยาลัยอยู่รอดทางการเงินตลอดช่วงแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมมีส่วนอย่างสำคัญในการแปรสภาพบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า มหาวิทยาลัยของรัฐจึงเริ่มขาย 'สินค้า' ของตน โครงการเลี้ยงตนเองประเภทต่างๆ ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการฝึกอบรมในรูปแบบต่างๆ ซึ่งมีส่วนช่วยประทังชีวิตเศรษฐกิจของมหาวิทยาลัยได้บ้าง แต่มหาวิทยาลัยยังต้องมีบทบาทสำคัญในการผลิตและพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ หากอาจารย์มหาวิทยาลัยมีแต่ 'ขายของ' ความก้าวหน้าทางวิทยาการย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้

ณ บัดนี้ เป็นที่แน่ชัดว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีอาจหวังพึ่งรัฐบาลต่อไปได้ แต่มรดกของระบบราชการที่ทิ้งไว้ให้แก่มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะป็นทรัพยากรมนุษย์หรือโครงสร้างการบริหาร ก็ไม่เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองได้เช่นกัน สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้คาดได้ว่า เพียงชั่วเวลาอีกทศวรรษเศษ มหาวิทยาลัยของรัฐก็จะตกสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำและระบบสติปัญญาของชาติจะเสื่อมทรามลงอย่างถึงที่สุด เพราะมหาวิทยาลัยของรัฐอ่อนแอเกินกว่าที่จะได้คลื่นเศรษฐกิจและคลื่นสารสนเทศได้

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐ

1. บทนำ

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2538) นำเสนอหลักการ 3E อันประกอบด้วย Excellency (ความเป็นเลิศ) Equity (ความเป็นธรรม) และ Efficiency (ประสิทธิภาพ) เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยจำแนกมหาวิทยาลัยของรัฐออกเป็น 3 กลุ่ม อันประกอบด้วยมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

ในการวิจารณ์ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2538) ผมขอจำแนกการอภิปรายออกเป็น 3 ประเด็นใหญ่ ดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณศึกษากับบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย
3. ข้อเสนอแนะ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณศึกษากับบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

ดร.ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ เห็นอนาคตและมีความหวังเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย พูดด้วยภาษาของอาจารย์อัมมาร สยามวาลา อาจารย์ยงยุทธมีสุนทรพจน์เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย สุนทรพจน์แปลจากคำว่า optimism

ผมมีทุกขทัศนเกี่ยวกับอนาคตของมหาวิทยาลัย ทุกขทัศนแปลจากคำว่า Pessimism มหาวิทยาลัยกำลังเป็นสิ่งชำรุดทางวัฒนธรรม ด้วยเหตุที่ผมเป็นสาวกของ Baron de Sade ผมจึงมีความสุขกับการดูความเสื่อมทรามของมหาวิทยาลัย

* บันทึกการอภิปรายวิจารณ์บทความของยงยุทธ แฉล้มวงษ์ "การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล" บทความเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "บางมิติของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานงบประมาณ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์

เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณศึกษาคณะครูจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับว่า เรามองบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอย่างไร ผมใคร่เสนอให้พิจารณาข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

ประการแรก มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนของสำราญชน (Leisured Class) ตามบทวิเคราะห์ของ Walter RÜegg อธิการบดี University of Frankfurt (Rüegg 1986) สำราญชนคือ ชนผู้ใช้เวลาในการหาความสำราญ ปัญญาชนเป็น subset ของสำราญชน อาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนเป็น subset ของปัญญาชน แต่บางส่วนเป็น subset ของสำราญชนที่ไม่มีปัญญาชน

ในสังคมตะวันตก แม้อาจารย์มหาวิทยาลัยจะเป็นสำราญชน แต่เป็นสำราญชนที่มีบทบาทหน้าที่ในการผลิตความรู้ ด้วยเหตุดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงมีสิ่งแวดล้อมและกฎระเบียบที่เกื้อกูลให้สำราญชนแห่งมหาวิทยาลัยสามารถผลิตองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆ อาจารย์มหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่จะมีสถานะทางสังคม (Social Status) อันสูงส่ง หากยังได้รับการปรนเปรอจากรัฐบาลและสังคมอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยถูกกำหนดให้มีบทบาทหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบุคลากรและหน่วยผลิตความรู้ควบคู่กันไป การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) จึงเป็นเรื่องสำคัญ มหาวิทยาลัยต้องมี Institutional Design เพื่อเกื้อกูลต่อบทบาทหน้าที่ทั้งสอง แม้สังคมตะวันตกจะมี Institutional Design เพื่อให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชนที่ผลิตความรู้ กระนั้นก็ตาม ก็มีสำราญชนแห่งมหาวิทยาลัยอยู่บ้างที่กลายเป็นเซเพลชน ดังที่อาดัม สมิธ (Adam Smith) กล่าวถึงประพฤติกรรมของอาจารย์บางภาคส่วนแห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดและมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสในหนังสือ *Wealth of Nations* (1776) (Kerr 1994)

ประการที่สอง มหาวิทยาลัยไทยไม่มี Institutional Design เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้

(1) เมื่อเริ่มสถาปนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากร โดยมีได้มีบทบาทในการผลิตองค์ความรู้ ในระยะแรกเริ่ม มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตบุคลากรป้อนระบบราชการ ครั้นล่วงสู่ยุคแห่งการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีจุดเน้นที่ภาครัฐบาลในเบื้องต้นและภาคเอกชนในเบื้องปลาย การผลิตองค์ความรู้ไม่เคยเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย

(2) อาชีพการสอนหนังสือมหาวิทยาลัยเป็นเพียงงานอดิเรก มหาวิทยาลัยในยุคแรกเริ่มไม่มีนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำ หากแต่อาศัยขุนนางข้าราชการประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นผู้สอน มหาวิทยาลัยจึงถูกครอบงำโดย 'สำนักวิชาการขุนนาง' การครอบงำนี้กินเวลายาวนานพอที่จะทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างและระบบสิ่งจูงใจในการ

เกื้อกูลต่อการทำหน้าที่ในการผลิตองค์ความรู้ ขุนนางข้าราชการจากกระทรวงทบวงกรมต่างๆที่ไปสอนหนังสือในมหาวิทยาลัย ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถผลิตองค์ความรู้ใหม่เท่านั้น หากทว่ายังไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการอีกด้วย เนื้อหาที่สอนจึงล้าหลังตามกาลเวลา เพราะเป็นเนื้อหาที่ขุนนางข้าราชการเหล่านั้นร่ำเรียนในขณะที่เป็นนักศึกษา การครอบงำของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ยังมีผลในการขัดเกลาทัศนคติของนักศึกษาให้ยอมรับนโยบายรัฐบาล กระบวนการสอนไม่สามารถก่อให้เกิดวัฒนธรรมการวิพากษ์ได้

อิทธิพลของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' เริ่มผ่อนคลายลงเมื่อมหาวิทยาลัยมีนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำ บรรดามหาวิทยาลัยที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและ/หรือมูลนิธิต่างประเทศถูกผูกมัดให้มีการจ้างอาจารย์ประจำสถาบัน ครั้นล่วงสู่ยุคของแผนพัฒนาฯ ความจำเป็นที่ต้องมีอาจารย์ประจำประจำชั้นมากขึ้น เมื่อมหาวิทยาลัยที่มีอยู่มีอาจารย์ผลิตบุคลากรสนองตอบกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ทำให้ความต้องการอาจารย์ประจำมีมากขึ้น ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ การต่อสู้ทางความคิดระหว่าง 'สำนักวิชาการขุนนาง' กับ 'สำนักวิชาการมหาวิทยาลัย' ปรากฏอย่างต่อเนื่อง การเรียกร้องศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของอาจารย์มหาวิทยาลัยปรากฏเป็นกระแส ดังจะเห็นได้จากการสัมมนาว่าด้วยปัญหาของมหาวิทยาลัยในปี 2507

(3) อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพมีส่วนที่เหมือนและต่างจากโสเภณี อาจารย์มหาวิทยาลัยบางภาคส่วนชายตัวไม่ต่างจากโสเภณี ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่าในขณะที่โสเภณีเป็นอาชีพเก่าแก่ อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพที่มีอายุเพียง 40 - 50 ปี

(4) โครงสร้างเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างจากโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการโดยทั่วไป ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากสังคมตะวันตกที่ถือว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นมันสมองของชาติ จำเป็นต้องมีฐานะความเป็นอยู่ดี อย่างน้อยที่สุดต้องไม่มีปัญหาการครองชีพ มิฉะนั้นการผลิตองค์ความรู้ก็อาจเป็นไปได้ แต่มหาวิทยาลัยในสังคมไทยมิได้สถาปนาขึ้นมาเพื่อผลิตความรู้ใหม่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง 'อาจารย์' มหาวิทยาลัยในเบื้องต้นมีสถานะต่ำกว่ามากกว่าบรรดาขุนนางข้าราชการต่างกระทรวงทบวงกรมที่เป็นผู้สอน การไม่ยอมรับลักษณะความเป็นอาชีพ (Professionalism) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยทำให้โครงสร้างเงินเดือนของอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป

เมื่อภาคธุรกิจเอกชนเติบโตใหญ่ตามกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภาคธุรกิจเอกชนสามารถซื้อตัวนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยด้วยการเสนอโครงสร้างอัตราเงินเดือนที่มีสิ่งจูงใจมากกว่าระบบราชการ ความแตกต่างด้านเงินเดือนระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนกลายเป็นปัญหาใหญ่ของภาครัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย

กล่าวโดยสรุปก็คือ มรดกทางประวัติศาสตร์และ Institutional Design ของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่หน่วยผลิตความรู้ แม้แต่การทำหน้าที่หน่วยผลิตบุคลากรก็ยังมีปัญหา คุณภาพของผลผลิตจะกลายเป็นปัญหาสำคัญในทศวรรษหน้า

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ความพยายามของมหาวิทยาลัยที่จะออกจากระบบราชการ และแปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเป็นเรื่องที่ยากจะสัมฤทธิ์ผล

ความต้องการความเป็นอิสระในการบริหารจำเป็นต้องพิจารณาบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยยังมีได้พึ่งพิงรัฐมาก การเรียกร้องความเป็นอิสระและเสรีภาพในการบริหารมีโอกาสสัมฤทธิ์ผลได้มาก แต่เมื่อมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพิงรัฐเป็นหลักดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เป็นเรื่องยากที่รัฐ (ไม่จำเพาะสำนักงบประมาณ) จะปลดปล่อยพันธนาการระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ อดฝันว่า Bloc Grant เป็นพระศรีอาริย์ ความฝันดังกล่าวมิได้คำนึงถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ขอให้พิจารณาระบบอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรเป็นตัวอย่าง ก่อนที่จะมี Grants Committee มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรพึ่งพิงรัฐไม่มาก มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต้องพึ่งพิงตนเองทางการเงินเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 1889 มีการจัดตั้ง Committee on Grants to University Colleges in Great Britain โดยกระทรวงการคลัง ครั้นในปี ค.ศ. 1919 ก็มีการก่อตั้ง University Grant Committee (UGC) โดยประกาศกระทรวงการคลัง

UGC ไม่มีฐานะทางนิตินัย ไม่มีอำนาจ ไม่สามารถรับเงินอุดหนุน และไม่สามารถหารายได้ UGC ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลัง มีหน้าที่ได้ส่วนความต้องการทางการเงินของสถาบันอุดมศึกษา และให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย ซึ่งกระทำทุก 5 ปี กลไกสำคัญอยู่ที่การวางแผนการเงินช่วง 5 ปี (Quinquennial Cycle of Financial Planning) UGC จะพิจารณาแผนการณังก่อร่างนี้ของแต่ละมหาวิทยาลัย ประกอบกับผลผลิตทั้งในด้านการเรียนการสอนและการวิจัย แล้วจึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นก้อนที่เรียกว่า Bloc Grant โดยที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหาร

แต่เดิม UGC อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง (ค.ศ. 1919-1964) ต่อมาย้ายไปสังกัดกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Department of Education and Science = DES) ระหว่าง ค.ศ. 1964 - 1988

ประวัติศาสตร์ของ UGC อาจจำแนกเป็น 3 ยุค (Shattock 1994)

ยุคแรก (ค.ศ. 1919-1939) เป็นยุคที่รัฐเป็น 'หุ้นส่วน' ที่ถือหุ้นส่วนน้อยในมหาวิทยาลัย (Minority Shareholder) UGC จัดสรรทรัพยากรทางการเงินแก่มหาวิทยาลัยเพียง

ประมาณหนึ่งในสาม อีกสองในสามมาจาก กองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยที่อีกส่วนหนึ่งมาจากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น UGC พยายามผลักดันให้มหาวิทยาลัยจัดตั้งและสะสมกองทุนคงยอดเงินต้น เพราะเป็นหนทางในการประกันความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ

ยุคที่สอง (ค.ศ. 1939-1974) เป็นยุคที่มหาวิทยาลัยพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐเพิ่มขึ้น ประมาณสองในสามของทรัพยากรทางการเงินหรือมากกว่ามาจากเงินอุดหนุนของรัฐผ่าน UGC ภายหลังจากก่อตั้งกระทรวงการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (DES) ในปี ค.ศ. 1964 DES ทำหน้าที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา รัฐสภากำกับ DES จึงมีผลในการกำกับมหาวิทยาลัย UGC ย้ายมาสังกัด DES ก่อนหน้านั้น UGC มิได้ถูกกำกับโดยรัฐสภา รัฐบาลและรัฐสภาเริ่มเข้มงวดในการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย ยุคนี้เป็นยุคที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของมหาวิทยาลัย

ยุคที่สาม (ค.ศ. 1975 - 1988) เป็นยุคตกต่ำของ UGC รัฐบาลนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ตัดทอนงบอุดมศึกษาและกดดันให้มหาวิทยาลัยพึ่งพิงระบบตลาดมากยิ่งขึ้น (Williams 1997 ; Ryan 1998) ในปี ค.ศ. 1988 มีการตรา Education Reform Act of 1988 ซึ่งมีผลในการยุบ UGC และจัดตั้ง Universities Funding Council ขึ้นมาแทน โดยมีผู้นำภาคธุรกิจเอกชนนั่งเป็นกรรมการในสัดส่วนสำคัญ

จากประวัติศาสตร์ของ UGC ในสหราชอาณาจักรดังที่เล่าคร่าวๆข้างต้นนี้ น่าจะให้บทเรียนสำคัญว่า เมื่อมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพิงทรัพยากรจากรัฐในสัดส่วนสำคัญ เป็นเรื่องยากที่รัฐจะไม่แทรกแซงการบริหารภายใน มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในยุคสมัยที่การพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐในระดับต่ำ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยผันแปรผกผันกับระดับการพึ่งพิงรัฐ

ในกรณีของประเทศไทย มหาวิทยาลัยของรัฐร้องเรียกที่จะอยู่นอกระบบราชการ โดยวาดฝันว่า Bloc Grant เป็นมรรควิธีสำคัญ แต่รัฐจะปล่อยให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการได้อย่างไร ในขณะที่มหาวิทยาลัยต้องพึ่งพิงทรัพยากรทางการเงินจากรัฐในระดับสูง โดยไม่มีแผนการที่แน่ชัดว่าจะลดการพึ่งพิงรัฐได้อย่างไร และจะปรับเปลี่ยนจากการทำหน้าที่หน่วยผลิตบุคลากรเพียงอย่างเดียวไปสู่หน่วยผลิตความรู้ด้วยได้อย่างไร

4. ข้อเสนอแนะ

ประการแรก เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษาจะหาความหมายมิได้ หากมิได้พิจารณาถึงปรัชญาอุดมศึกษา

อะไรคือบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากรหรือต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้ด้วย

สังคมคาดหวังให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทหน้าที่ในด้านใด หากต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นทั้งหน่วยผลิตบุคลากรและหน่วยผลิตความรู้ด้วย จำเป็นที่จะต้องมี Institutional Design ที่เหมาะสม และมี Academic Infrastructure ที่พร้อมมูล

อย่างไรก็ตาม มรดกทางประวัติศาสตร์ทำให้ยากที่จะปรับมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตความรู้ แม้แต่การทำหน้าที่เป็นหน่วยผลิตบุคลากร คุณภาพของผลผลิตมหาวิทยาลัยจะเริ่มตกต่ำใน 10 ปีข้างหน้า และคงตกต่ำต่อไปอีก 10-20 ปี เนื่องจากคุณภาพของอาจารย์ตกต่ำ

ประการที่สอง ข้อเสนอว่าด้วย Income Contingent Loan (ICL) เป็นข้อเสนอที่น่าจะมีการศึกษาในรายละเอียด ออสเตอร์เลียเลือกเดินแนวทางนี้แล้ว (*Chapman 1997 ; Chapman and Chia 1994 ; Chapman and Harding 1993*) สวีเดนกำลังเจริญรอยตาม และรัฐสภาอเมริกันกำลังพิจารณาข้อเสนอนี้ (*Cohn 1995*)

ข้อเสนอว่าด้วย Income Contingent Loan (ICL) มีหลักการสำคัญว่า มหาวิทยาลัยเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุนการผลิต (Full-cost Pricing) เพื่อลดการพึ่งพิงรัฐ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่นักศึกษาที่ไม่สามารถชำระค่าเล่าเรียน เงินให้กู้นี้มีมากพอเพียงแก่การจ่ายค่าบริการการศึกษาและค่าครองชีพ โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ผู้ที่ได้รับ ICL จากรัฐบาลเมื่อจบการศึกษายังไม่ต้องชำระคืนเงินกู้ จนกว่าจะมีรายได้เกินกว่าระดับรายได้ขั้นต่ำขั้นหนึ่ง (Threshold Income) การชำระคืนเงินกู้จะไม่สร้างภาระการเงินแก่ผู้กู้มากนัก เพราะนอกจากผู้กู้จะเริ่มชำระคืนเงินกู้เมื่อมีรายได้ระดับพอสมควรแล้ว การชำระคืนเงินกู้ยังคำนวณจากเงินได้พึงประเมิน (Taxable Income) โดยชำระเพียง 2 - 5% ของเงินได้พึงประเมิน และระยะเวลาการชำระคืนยาวนาน

ข้อเสนอว่าด้วย ICL นอกจากช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพิงตนเองด้านการเงินได้มากขึ้นแล้ว ยังไม่สร้างภาระแก่นักศึกษามากนัก คนจนและคนเก่งมิได้รับประโยชน์เป็นพิเศษจาก ICL โดยที่ภาระความเสี่ยงในการสูญหนี้ตกเป็นของรัฐบาล (*Barr 1993*)

ประการที่สาม หากรัฐบาลยอมรับแนวความคิดว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ข้อเสนอเบื้องต้นก็คือ รัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยที่ต้องการออกจากระบบราชการ สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แผนปฏิบัติการต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต แผนการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต แผนการพึ่งตนเองทางการเงิน รวมตลอดจนแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัย/สำนักงบประมาณอาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนด Guideline สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการและพิจารณาข้อเสนอแผนปฏิบัติการของมหาวิทยาลัยต่างๆ

ประการที่สี่ ยุทธวิธีหลักของการออกจากระบบราชการ มิใช่การจัดสรรงบประมาณในรูปแบบ Bloc Grants หากไม่มีมาตรการอื่นในการกำกับให้มหาวิทยาลัยปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และปรับปรุงคุณภาพผลผลิต Bloc Grants จะหาประโยชน์อันใดไม่ได้ เพราะเป็นเพียงการเอื้ออำนาจให้มหาวิทยาลัยสามารถใช้ทรัพยากรของแผ่นดินโดยปราศจากความรับผิดชอบ (Accountability) เท่านั้นเอง

ในความเห็นของผม ยุทธวิธีหลักในการปรับเปลี่ยนไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ก็คือ การลดการพึ่งพิงทางการเงินจากรัฐบาล และการพึ่งพิงตนเองมากขึ้น มหาวิทยาลัยสามารถพึ่งพิงตนเองทางการเงินมากขึ้นด้วยวิธีการนานัปการ ดังเช่นการหารายได้จากกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งการจัดการฝึกอบรมและการวิจัย และการหารายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่วิชาการ (Non-academic Activities) ดังเช่นพานิชยกรรม รวมตลอดจนการปรับค่าบริการการศึกษา

ประการที่ห้า นโยบายการเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำดังที่เป็นมา มิได้ช่วยก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสการศึกษา หากแต่เป็นการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแอบแฝงแก่ผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นผู้มีฐานะดีและฐานะปานกลาง มากกว่าครึ่งหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ และมาจากครัวเรือนเกษตรไม่ถึง 5%

การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะมีเหตุผลสนับสนุนก็ต่อเมื่อบริการการศึกษาที่ผลิตก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม (Social Benefit) หากประโยชน์ที่สังคมได้รับยิ่งสูงมากเพียงใด อัตราค่าเล่าเรียนควรจะต้องยิ่งต่ำมากเพียงนั้น

นโยบายอัตราค่าเล่าเรียนต่ำ ทำให้ไม่มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient Utilization of Resources) เนื่องจากนักศึกษาไม่ตั้งใจเรียน และผู้เรียนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนที่เป็นภาระแก่สังคม ดังกรณีวิศวกรเปลี่ยนอาชีพไปเป็น MBA เพราะค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของการเปลี่ยนอาชีพต่ำ ทั้งๆที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาราคาขาดแคลนวิศวกร

มหาวิทยาลัยควรเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตามต้นทุน (Full-cost Pricing) ในสาขาวิชาชีพ เพราะสาขาวิชาชีพให้ประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Benefits) เป็นหลัก บางสาขาอาจเก็บค่าเล่าเรียนเต็มตาม Average Recurrent Cost นโยบายการให้เงินอุดหนุน (Subsidy Policy) ควรจะเปลี่ยนจากการให้เงินอุดหนุนทั่วไป (General Subsidy) ที่ให้แก่นักศึกษาทุกคนที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ มาเป็นการให้เงินอุดหนุนเฉพาะ (Specific Subsidy) โดยจำกัดเฉพาะคนเก่งกับคนจน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ควรจะปรับนโยบายอัตราค่าเล่าเรียนให้สอดคล้องกับโครงสร้างผลประโยชน์สังคมและส่วนบุคคล (Social Benefit/Private Benefit) และปรับนโยบาย

เงินอุดหนุน โดยจำกัดเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย 2 กลุ่ม อันได้แก่ คนจนกับคนแก่ แผนนโยบายดังกล่าวนี้ ควรจะใช้กับมหาวิทยาลัยที่ไม่ออกจากราชการด้วย

ประการที่หก มหาวิทยาลัยควรจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น (Endowment Fund) โดยในขั้นแรกควรได้รับการก่อหนี้จากรัฐบาลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 10 ปี รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสมทบกองทุนดังกล่าวนี้แก่มหาวิทยาลัยที่ต้องการออกจากรบบราชการ เงินกองทุนมีที่มา 2 ส่วน ส่วนหนึ่งมาจากรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งมาจากมหาวิทยาลัย

ส่วนที่มาจากรัฐบาลมี 3 องค์ประกอบ

องค์ประกอบที่หนึ่ง รัฐบาลจ่ายเป็นเงินก้อน (Lump Sum) เช่น 100 ล้านบาท เป็นเวลา 10 ปี

องค์ประกอบที่สอง รัฐบาลจ่ายสมทบ Endowment Fund ของมหาวิทยาลัย หากมหาวิทยาลัยนำรายได้เข้า Endowment Fund 200 ล้านบาท รัฐบาลจ่ายสมทบ 200 ล้านบาท อัตราจ่ายจ่ายสมทบอาจสูงกว่า 100%

องค์ประกอบที่สาม รัฐบาลจ่ายสมทบ Endowment Fund เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต หากมหาวิทยาลัยสามารถลดต้นทุนการผลิตได้มากเพียงใด รัฐบาลจะจ่ายเงินสมทบ Endowment Fund มากเพียงนั้น

ในช่วงเวลาที่กำหนด มหาวิทยาลัยไม่สามารถนำ Endowment Fund ไปใช้ได้ ให้ใช้ได้เฉพาะดอกเบี้ย รัฐบาลจะมีตัวแทนในการดูแล Endowment Fund ตลอดช่วงเวลาที่กำหนดนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลานี้ อำนาจในการบริหารจัดการกลับคืนสู่มหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่

ประการที่เจ็ด นโยบายงบประมาณเมื่อพ้นจากระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเพียง 3 ส่วน

- (1) เงินอุดหนุนสำหรับนักศึกษาเรียนดี และนักศึกษายากจน
- (2) เงินอุดหนุนการวิจัย
- (3) งบการลงทุน ทั้งสิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์ รัฐบาลอาจจัดสรรให้ทั้งจำนวนหรือ

บางส่วน

ประการที่แปด การอุดหนุนการวิจัยควรมีหรือไม่ขึ้นอยู่กับการมองมหาวิทยาลัยว่า ควรจะเป็นหน่วยผลิตความรู้หรือไม่

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์

"การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล"

เอกสารเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "บางมิติของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน" จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานประมาณ วันที่ 21 ธันวาคม 2538 ณ โรงแรมดิเอ็มเมอรัลด์ กรุงเทพฯ

ข. ภาษาอังกฤษ

Barr, Nicholas.

"Alternative Funding Resources for Higher Education,"
The Economic Journal, Vol. 103 (May 1993), pp. 718 - 728.

Chapman, Bruce J.

"Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education,"
The Economic Journal, Vol. 107, No. 442 (May 1997), pp. 738 - 751.

Chapman, Bruce J., and T.T. Chia,

"Income Contingent Charges for Higher Education : Theory, Policy and Data from the Unique Australian Experiment."
Discussion Paper No. 307, Centre for Economic Policy Research,
The Australian National University (March 1994).

Chapman, Bruce J., and Ann Harding,

"Australian Student Loans."
Discussion Paper No. 287, Centre for Economic Policy Research,
The Australian National University (March 1993).

Cohn, Jonathan.

"Student Loans : The Wrong Cuts,"

The Washington Monthly (October 1995), pp. 42 - 45.

Kerr, Clark.

"Knowledge Ethics and the New Academic Culture,"

Change (January/February 1994).

Rüegg, Walter.

"The Academic Ethos,"

Minerva, Vol. 24, No. 4 (Winter 1986), pp. 393 - 412.

Ryan, Desmond.

"The Thatcher Government's Attack on Higher Education in Historical Perspective,"

New Left Review No. 227 (January/February 1998), pp. 3 -32.

Shattock, Michael.

The UGC and Management of British Universities.

Bristol : Open University Press, 1994.

Williams, Gareth.

"The Market Route to Mass Higher Education : British Experience 1979 - 1996,"

Higher Education Policy, Vol. 10, Nos. 3/4 (1997), pp. 275 - 289.

อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพ

อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยมีความคล้ายและความแตกต่างจากโสเภณี ในขณะที่โสเภณีได้ชื่อว่าเป็นอาชีพเก่าแก่ที่สุดในโลก อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพค่อนข้างใหม่ในประเทศไทย แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีอายุชั้ยเกือบ 80 ปี แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยกลับเป็นอาชีพที่มีอายุชั้ยเพียง 40 ปีเศษเท่านั้น

การที่อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพค่อนข้างใหม่นั้นเป็นผลจากการครอบงำของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) ไม่เพียงแต่ยึดกุมกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากยังยึดครองมหาวิทยาลัยด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐจึงขาดอาจารย์ประจำในช่วงแรก เนื่องจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการยึดกุมการจัดการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยของรัฐ และได้รับผลประโยชน์ทั้งในรูปตัวเงินและรูปอื่นจากการนั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ไม่สนับสนุนนโยบายการสร้างอาจารย์ของมหาวิทยาลัย แม้ว่ามหาวิทยาลัยในยุคแรกเริ่มจะมีอาจารย์ประจำอยู่บ้าง แต่เป็นเพียงส่วนน้อย อาจารย์ผู้บรรยายเกือบทั้งหมดเป็นขุนนางนักวิชาการจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ

การที่ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ยึดครองมหาวิทยาลัยของรัฐได้ ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ ในประการสำคัญก็คือ มหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ผลิตองค์ความรู้ด้านต่างๆแก่สังคมไทย เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีเฉพาะแต่กิจกรรมการเรียนการสอน หากมีกิจกรรมด้านการวิจัยและการพัฒนาไม่ แม้แต่ในด้านการเรียนการสอน วิชาที่สอนในมหาวิทยาลัยมักจะมีเนื้อหาที่ล้าหลัง ด้วยเหตุที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการไม่สามารถติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการได้ เนื้อหาวิชาที่สอนจึงเป็นเรื่องที่ผู้สอนได้เรียนรู้แต่เมื่อยังเป็นนักศึกษา และล้าหลังตามอายุชั้ยของผู้สอน

การยึดกุมมหาวิทยาลัยของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ไม่เพียงแต่ทำให้มหาวิทยาลัยล้าหลังทางวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังทำลายวัฒนธรรมการวิพากษ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กลุ่มขุนนางวิชาการได้อำศัยมหาวิทยาลัยเป็นองค์กร 'กล่อมเกล่า' ความคิดของนิสิตนักศึกษา ซึ่งเป็นผู้นำของสังคมในอนาคต อย่างน้อยที่สุดให้เห็นดีเห็นงามกับนโยบายด้านต่างๆของรัฐบาล กระบวนการขัดเกล่า

ทัศนคติของนิสิตนักศึกษามีส่วนสำคัญในการทำลายวัฒนธรรมการวิพากษ์ ดังจะเห็นได้ว่า ในยุคสมัยที่มหาวิทยาลัยตกอยู่ในความครอบงำของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' มหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้นำสังคมและตั้งคำถามเกี่ยวกับระบบต่างๆที่เป็นอยู่ในสังคมเท่านั้น แม้แต่การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ก็ยังเป็นปรากฏการณ์ที่หายากยิ่งอีกด้วย

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มหาวิทยาลัยต่างๆเริ่มมีการสร้างอาจารย์ประจำอยู่บ้าง แต่การสร้างอาจารย์ประจำระลอกสำคัญเกิดจากการผลักดันจากต่างประเทศ บรรดาสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศล้วนถูกผูกมัดให้มีนโยบายการสร้างอาจารย์ประจำ ดังจะเห็นได้จากกรณีของวิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร หลังปี 2497 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ช่วงต้นทศวรรษ 2500 ซึ่งเมื่อแยกตัวมาเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 2510 ก็ยังคงดำรงนโยบายการสร้างอาจารย์ประจำสืบต่อมา มหาวิทยาลัยมหิดล และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงปลายทศวรรษ 2500 นโยบายการสร้างอาจารย์ประจำผุดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่การขยายการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ไปสู่สถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้ายิ่ง

ดังนั้น หากจะกล่าวว่ กำเนิดของอาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพเกิดจากการผลักดันจากต่างประเทศคงไม่ผิดนัก หากปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศย่อมยากที่จะมีการผลิตอาจารย์ประจำอย่างมีแบบแผนและเป็นไปตามขั้นตอนได้

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมิใช่เหตุปัจจัยสำคัญประการเดียวในการวางพื้นฐานสำหรับอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยการวางแผนจากส่วนกลางนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยเติบโต มหาวิทยาลัยขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) และฉบับที่สอง (2510-2514) เพื่อผลิตกำลังคนรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคในปลายทศวรรษ 2500 ด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้มีความต้องการอาจารย์มหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีกมาก การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ต้องปล่อยบังเหียนการยึดกุมมหาวิทยาลัย เพราะมหาวิทยาลัยภายใต้การยึดกุมของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' จะไม่สามารถผลิตกำลังคนสนองความต้องการ และรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างพอเพียง

การต่อสู้ระหว่าง 'สำนักวิชาการขุนนาง' กับ 'สำนักวิชาการมหาวิทยาลัย' ปรากฏตลอดทศวรรษ 2500 'สำนักวิชาการมหาวิทยาลัย' เรียกร้องให้มหาวิทยาลัยต้องมีอาจารย์ประจำ และลดการพึ่งพิงอาจารย์พิเศษ การที่มีวิวาทะเช่นนี้เกิดขึ้นย่อมเป็นดัชนีบ่งบอกถึงการก่อเกิด

ของอาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพ เพราะแต่เดิมการสอนหนังสือในมหาวิทยาลัยมิใช่อาชีพ หากแต่เป็นงานอดิเรกของกลุ่มขุนนางวิชาการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อาจารย์ประจำ มีฐานะอ่อนด้อยกว่าขุนนางนักวิชาการในหลายต่อหลายกรณี อาจารย์ประจำทำแต่งานราชการ และต้องรับใช้ขุนนางนักวิชาการที่เป็นอาจารย์ผู้บรรยายลักษณะวิชาต่างๆ

การเรียกร้อยศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยยังคงปรากฏ ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษ 2510 ครั้งถึงปลายทศวรรษ 2510 ก็ปรากฏชัดแจ้งว่า มหาวิทยาลัยของรัฐสละหลุดจากแอกของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' เพราะแม้แต่คณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ต่างยอมรับนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การก่อเกิดของอาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะอาชีพเป็น ปรากฏการณ์ค่อนข้างใหม่ หาก 'สำนักวิชาการขุนนาง' สามารถครอบงำมหาวิทยาลัยต่อไปได้ สถานะแห่งอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยย่อมยากจะเกิดขึ้นได้ แรงกดดันจากต่างประเทศและการ ขยายตัวของระบบอุดมศึกษา ประกอบกับการเรียกร้อยของ 'สำนักวิชาการมหาวิทยาลัย' มีส่วน ในการเสริมสร้างสถานะแห่งอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย แต่การที่มหาวิทยาลัยสามารถสละ หลุดจากแอกของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' ได้เร็วกว่าที่ควรจะเป็น ก็เป็นเพราะการผลักดันของขุน นางนักวิชาการด้วย เพราะภายในกลุ่มขุนนางนักวิชาการนั่นเอง มีผู้เห็นความจำเป็น ที่มหาวิทยาลัยต้องมีอาจารย์ประจำ และผลักดันให้รัฐบาลยอมรับนโยบายการผลิตอาจารย์ ประจำ

การเติบโตใหญ่ของอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยเริ่มมีบทบาทในการผลิตองค์ความรู้สาขาวิชาต่างๆ ซึ่งแตกต่าง จากเดิมที่ต้องพึ่งพาองค์ความรู้จากต่างประเทศเพียงถ่ายเดียว อีกด้านหนึ่งก็คือ อาจารย์ มหาวิทยาลัยเริ่มมีบทบาทในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล และตั้งคำถามเกี่ยวกับ สิ่งต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย บทบาทดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 และยิ่งชัดเจนมากขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จนอาจกล่าว ได้ว่า ณ บัดนี้สังคมไทยคาดหวังบทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัยในเรื่องเหล่านี้ ซึ่งแตกต่าง จากช่วงก่อนทศวรรษ 2500 ที่ไม่มีบทบาทในการชี้นำสังคมแต่ประการใด

แต่การที่มหาวิทยาลัยเร่งรับอาจารย์ก็เป็นดาบสองคม กระบวนการกลั่นกรอง ที่หย่อนยานทำให้ผู้ที่ขาดฉันทะทางวิชาการและความรับผิดชอบหลุดเข้าสู่อาชีพอาจารย์ มหาวิทยาลัยจำนวนมาก ยิ่งเมื่อมหาวิทยาลัยกำหนดภาระงานสอนแต่พอสมควร เพื่อให้อาจารย์ มหาวิทยาลัยมีเวลาในการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ กลับเปิดโอกาส ให้ 'นักฉวยโอกาส' ก้าวเข้าสู่อาชีพอาจารย์ โดยที่ทำงานสอนแต่เพียงน้อยนิด แล้วใช้เวลาที่เหลือ ในการประกอบอาชีพอื่นที่มีใ้ช่งานวิชาการ สำหรับ 'นักฉวยโอกาส' เหล่านี้ อาชีพอาจารย์เป็น

เพียงอาชีพสำรองเท่านั้น คนเหล่านี้ต้องการตรา 'อาจารย์มหาวิทยาลัย' เพียงเพื่อยกสถานะของตนในสังคม และใช้เป็นเครื่องมือในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ

การเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ ในด้านหนึ่งช่วยให้มหาวิทยาลัยสละหลุดจากแอกของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สร้างความเสื่อมถอยแก่มหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยไม่สามารถก้าวตามทันกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น

เมื่ออาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยเริ่มก่อเกิดขึ้น ภาคเอกชนยังมีขนาดไม่ใหญ่นัก เงินเดือนในภาคเอกชนแตกต่างจากภาครัฐบาลไม่มาก มหาวิทยาลัยสามารถดูดซับชั้นชั้นมันสมองเข้ามาเป็นอาจารย์ได้ไม่ยากนัก สถานะของอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยค่อนข้างสูงส่งอย่างน้อยจนถึงต้นทศวรรษ 2510 คลื่นเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์กระหน่ำมหาวิทยาลัยเมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 2520 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคังคังระหว่างปีงบประมาณ 2523-2525 และรัฐบาลต้องดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 มหาวิทยาลัยต้องตกต่ำลงดุจเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆ การขาดสภาพคล่องในภาครัฐบาลทำให้ไม่สามารถปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนให้เท่าทันอัตราเงินเฟ้อ ข้าราชการกลายเป็น 'คนจนยุคใหม่' ความข้อนี้รวมถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วย ในขณะที่ภาคเอกชนยังคงเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป เงินเดือนและผลตอบแทนการใช้แรงงานในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาล 2-3 เท่า ยิ่งเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ (Bubble Economy) นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ความแตกต่างของผลตอบแทนการใช้แรงงานเพิ่มเป็น 5-6 เท่า มหาวิทยาลัยต้องเผชิญปัญหาสมองไหล คลื่นเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการทำลายความเป็นครูและความรับผิดชอบของอาจารย์มหาวิทยาลัย ซึ่งจำนวนไม่น้อยกระโดดเข้าไปแก๊งกำไรซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ ณ บัดนี้ วิทยาลัยแห่งชุมชนวิชาการได้มลายหายไปจากมหาวิทยาลัยเสียแล้ว

แต่คลื่นเศรษฐกิจมิใช่มีรสุมลูกเดียวที่กระหน่ำมหาวิทยาลัย เพราะในช่วงเวลาเดียวกันนี้ สังคมไทยต้องเผชิญกับคลื่นสารสนเทศด้วย อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยกระโดดเข้าสู่ธุรกิจสารสนเทศ บ้างก็จัดรายการวิทยุและโทรทัศน์ และบ้างก็ประกอบธุรกิจการวิจัยและการให้คำปรึกษา

แม้ว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยจะเป็นอาชีพค่อนข้างใหม่ เมื่อเทียบกับโสเภณี แต่อาจารย์จำนวนไม่น้อยก็ขายตัวไม่ต่างจากโสเภณี เพียงแต่ว่าโสเภณีขายตัวด้วยภาวะจำยอม แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยมิเพียงแต่ขายตัวเท่านั้น หากทว่ายังขายจิตวิญญาณอีกด้วย ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย อาจารย์จำนวนไม่น้อยเข้าไปช่วยค้ำจุนระบบการปกครองดังกล่าว ในยุคที่นักเล่อกตั้งครองเมือง อาจารย์จำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่เข้าไปเป็น 'เครื่องประดับ' ของนักเล่อกตั้งผู้ทรงอำนาจ

ณ บัดนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยมีเพียงตกต่ำในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังตกต่ำ
ในเชิงภูมิปัญญาและจริยธรรมอีกด้วย

อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะสำราญชน

มหาวิทยาลัยเมื่อแรกจัดตั้งในสังคมตะวันตกเป็นชุมชนของสำราญชน (Leisured Class) สำราญชนเป็นกลุ่มคนที่ใช้เวลาในการแสวงหาความสำราญ ปัญญาชนเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของสำราญชน อาจารย์มหาวิทยาลัยบางส่วนเป็นองค์ประกอบของปัญญาชน แต่บางส่วนเป็นสำราญชนที่มีปัญญาชน

แต่สังคมตะวันตกมิได้คาดหวังให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชนที่รับบทบาทหน้าที่หรือใช้ชีวิตประดุจเสเพลชน หากแต่ยังคาดหวังว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชนที่มีบทบาทในการสร้างองค์ความรู้ในแขนงวิชาต่างๆ ความคาดหวังเช่นนี้เองที่ทำให้อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องเป็นอาชีพของสำราญชน

หากไม่มีเวลาร่างพ้อเพียง และไม่มีสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสม อาจารย์มหาวิทยาลัยย่อมยากที่จะผลิตองค์ความรู้ใหม่ หรือสร้างกระบวนการทัศน์ใหม่ อันมีผลต่อการขยายพรมแดนแห่งความรู้ในสาขาวิชาต่างๆได้ หากอาจารย์มหาวิทยาลัยมิใช่สำราญชน ก็คงไม่มีใครมาร่วมถกเถียงว่า อะไรคือความงาม ความจริง และความยุติธรรม จะมีใครที่จะมานั่งเฝ้าดูการเคลื่อนไหวในจักรวาล นั่งฟังพินิจถ้อยจลทรรศน์เพื่อศึกษาจุลินทรีย์ประเภทต่างๆ หรือนั่งเฝ้ามองการร่วงหล่นของผลแอปเปิลจากลำต้น

ด้วยเหตุที่อาจารย์มหาวิทยาลัยถูกกำหนดให้เป็นผู้มีบทบาทในการสร้างองค์ความรู้ใหม่นี้เอง มหาวิทยาลัยจึงมิได้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากรเท่านั้น หากยังต้องทำหน้าที่หน่วยผลิตความรู้ด้วย เมื่อมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยโดยชัดเจน ก็ต้องมีการจัดองค์กร มีการจัดสรรโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (academic infrastructure) มีการกำหนดจารีตธรรมเนียม รวมตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถทำหน้าที่ทั้งหน่วยผลิตบุคลากรและหน่วยผลิตความรู้ควบคู่กันไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มรดกทางประวัติศาสตร์ในสังคมตะวันตก ทำให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพที่มีสถานะอันสูงส่งในสังคม ผู้มีอาชีพดังกล่าวนี้มิได้มีหน้าที่เฉพาะการถ่ายทอดความรู้และการฝึกอบรมกุลบุตรกุลธิดาเท่านั้น หากยังเป็นທີ່คาดหวังว่าจะมีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาต่างๆด้วย การกำหนดรูปแบบเชิงสถาบัน (institutional design) จึงเป็นไปในทาง

ที่เกื้อกูลให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชน กล่าวคือ มีเงินเดือนสูงหรือค่อนข้างสูง เพื่อที่จะได้ไม่ต้องกังวลต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพเพื่อการประทังชีวิต และมีเวลาว่างในการแสวงหาความรู้ใหม่

แต่การสร้างเงื่อนไขให้อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นสำราญชน แม้จะจำเป็น แต่ก็ไม่ใช่พอเพียงที่จะให้อาจารย์มหาวิทยาลัยบุกเบิกพรหมแดนแห่งความรู้ในสาขาวิชาของตน มหาวิทยาลัยจะต้องมีบรรยากาศทางวิชาการและมีสิ่งแวดล้อมอันอุดมด้วยสานตีสุข รวมถึงต้องมียุทธศาสตร์อันวางความสะดวกในการศึกษาวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งห้องสมุดและห้องทดลองหรือห้องปฏิบัติการ ในประการสำคัญ ต้องมีเงินอุดหนุนการวิจัยเพื่อเกื้อกูลต่อการแสวงหาความรู้ใหม่ด้วย

วิทยาการที่ก้าวหน้าในสังคมตะวันตกเป็นผลงานของอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างค่อนข้างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ไม่เพียงแต่มหาวิทยาลัยจะให้ความสำคัญแก่การผลิตความรู้ไม่ยิ่งหย่อนกว่าการผลิตบุคลากร รัฐบาลก็ให้ความสำคัญ โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยแก่มหาวิทยาลัยโดยตรง หรือโดยผ่านสภาวิจัยต่างๆ (research councils) หรือหน่วยงานวิจัยอื่นๆ ในประการสำคัญ ประชาชนเห็นความสำคัญของการอุดมศึกษา โดยบริจาคเงินให้แก่มหาวิทยาลัยจำนวนมาก

ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยในสังคมตะวันตกเริ่มถูกกดดันให้ทำงานรับใช้ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น งานวิจัยจำนวนมากมุ่งสู่การพัฒนาเทคโนโลยีและการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบบทุนนิยมแก่กล้า มหาวิทยาลัยเริ่มถูกดึงเข้าหากลไกรราคามากขึ้น ความเป็นสำราญชนของอาจารย์มหาวิทยาลัยเริ่มลดน้อยลง แต่หาได้หมดไปไม่ อาจารย์มหาวิทยาลัยถูกกดดันให้เป็น “ผู้ประกอบบทความความรู้” ที่โหมการผลิตอย่างต่อเนื่อง ต่อเมื่อได้ตำแหน่งศาสตราจารย์แล้ว จึงจะเป็นสำราญชนเต็มขั้น ศาสตราจารย์จำนวนไม่น้อย ภายหลังจากได้รับตำแหน่งเกือบจะมีได้ผลิตผลงานวิชาการใดๆ แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นจักรกลสำคัญของโรงงานผลิตความรู้

ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศไทยแตกต่างจากมหาวิทยาลัยในสังคมตะวันตกเกือบโดยสิ้นเชิง เมื่อแรกก่อตั้ง มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมีสถานะเป็นเพียงหน่วยผลิตบุคลากรเท่านั้น โดยขึ้นต้นเน้นการผลิตบุคลากรป้อนระบบราชการ และต่อมากำหนดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม แม้เมื่ออย่างก้าวเข้าสู่ยุคแห่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การขยายตัวของระบบอุดมศึกษาก็เพียงเพื่อผลิตกำลังคนให้พอเพียงแก่ความต้องการของสังคมเป็นสำคัญ มหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทในฐานะหน่วยผลิตความรู้ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยเมื่อแรกก่อตั้งจึงมิใช่ชุมชนของสำราญชนผู้มีหน้าที่ผลิตความรู้ มีหน้าข้าผู้จัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ได้คาดหวังที่จะพัฒนาอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย

ผู้สอนในมหาวิทยาลัยล้วนเป็นขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งยึด การสอนหนังสือในมหาวิทยาลัยเป็นงานอดิเรก และพร้อมที่จะดสอนเมื่อติดราชการที่เป็น งานหลัก การเป็นอาจารย์พิเศษในมหาวิทยาลัยเป็นเพียงเครื่องประดับสถานะในสังคม โดยมี ค่าสอนเป็นรายได้เสริมเท่านั้น ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมยากที่จะคาดหวังให้มหาวิทยาลัย เป็นหน่วยผลิตความรู้ที่สร้างความก้าวหน้าทางวิชาการ สิ่งที่เรียนและสอนกันในมหาวิทยาลัย เป็นความรู้ที่อาจารย์ผู้สอนเล่าเรียนในยุคที่เป็นนักศึกษา และล้าสมัยไปตามอายุขัยของผู้สอน มหาวิทยาลัยจึงกลายเป็นพิพิธภัณฑ์อันเป็นที่สถิตของความรู้อันล้าสมัย

ด้วยเหตุที่ขุนนางนักวิชาการครอบงำการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย โครงสร้าง พื้นฐานทางวิชาการและการกำหนดรูปแบบเชิงสถาบันไม่เพียงแต่ไม่เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัย เป็นหน่วยผลิตความรู้เท่านั้น หากยังไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยอีกด้วย โครงสร้างเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป ด้วยเหตุที่รัฐบาล ไม่มีนโยบายการสร้างอาจารย์ประจำ และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีสำราญชนผู้มีหน้าที่ ผลิตความรู้ จึงมีต้องมีสิ่งจูงใจพิเศษ

มหาวิทยาลัยของรัฐเพิ่งจะมีนโยบายการสร้างอาจารย์ประจำในช่วงหลังสงคราม โลกครั้งที่สอง และปรากฏเป็นนโยบายอันเด่นชัดยิ่งขึ้น เมื่อมหาวิทยาลัยกลายเป็นโรงงานผลิต กำลังคนเพื่อสนองตอบกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะ อาชีพเพิ่งปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อการสถาปนามหาวิทยาลัยล่องพ้นไปแล้วกว่า 40 ปี

ในระยะแรก มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถดึงดูดชั้นชนชั้นมั่งคั่งของชาติได้เป็น จำนวนมาก ทั้งนี้ด้วยการใช้ทุนการศึกษาต่างประเทศเป็นสิ่งจูงใจ ในเวลานั้น ชนชั้นกลางมิได้ มีฐานะดีพอที่จะศึกษาต่างประเทศด้วยทุนส่วนตัว แต่แรงดึงดูดอ่อนล้าตามกาลเวลา เมื่อภาค ธุรกิจเอกชนเติบโตใหญ่จนสามารถประมูลแย่งชิงชนชั้นมั่งคั่งจากภาครัฐบาล และชนชั้นกลาง มีฐานะดีพอที่จะศึกษาต่อต่างประเทศด้วยทุนส่วนตัวได้ คุณภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัย จึงเสื่อมทรามลงตามลำดับ

ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยผลิตความรู้ มหาวิทยาลัย จึงมิได้มีโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ และการกำหนดรูปแบบเชิงสถาบันที่เกื้อกูลต่อการวิจัย และการพัฒนามหาวิทยาลัยไม่มีบรรยากาศและจารีตในการวิจัย กฎเกณฑ์และกติกา ในมหาวิทยาลัยมิได้กำกับให้อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องผลิตความรู้ มหาวิทยาลัยมิได้มีหน่วยงาน วิจัยในระยะแรกเริ่ม และรัฐบาลมิได้จัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยแก่มหาวิทยาลัยในเบื้องต้น

เมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยแปรสถานะเป็นอาชีพ รัฐบาลมิได้ปรับโครงสร้าง อัตราเงินเดือนให้แตกต่างไปจากข้าราชการโดยทั่วไป หากแต่ยินยอมโดยพฤตินัยให้ทำงาน เพียงครั้งเวลา ซึ่งเท่ากับยอมรับว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพของสำราญชน แต่สำราญชน

แห่งมหาวิทยาลัยไทยมีอาจทำหน้าที่ในการผลิตความรู้ได้ เนื่องจากไม่มีสิ่งเกื้อหนุนการวิจัย เมื่อมหาวิทยาลัยมิได้สถาปนาขึ้นมาเป็นหน่วยผลิตความรู้ มหาวิทยาลัยจึงมิได้เข้มงวดในการกลั่นกรองผู้ที่มีความสามารถและศักยภาพในการผลิตความรู้เพื่อเป็นอาจารย์ ด้วยเหตุดังนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีความสามารถในการวิจัยที่มีคุณภาพจึงเป็นชนกลุ่มน้อยในมหาวิทยาลัย คนเหล่านี้สมควรได้รับการปฏิบัติเยี่ยงสำราญชน

ในช่วงเวลาประมาณ 80 ปีที่ผ่านมา อาจารย์มหาวิทยาลัยมีส่วนบุกเบิกพรหมแดนแห่งความรู้ในสาขาวิชาต่างๆอยู่บ้าง ข้อที่น่าสังเกตุยิ่งก็คือ คณะวิชาที่มีบทบาทในการผลิตองค์ความรู้ใหม่ ล้วนแล้วแต่ได้รับเงินอุดหนุนการวิจัยจากต่างประเทศ ดังเช่นคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปลายทศวรรษ 2500 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในทศวรรษ 2510 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ในทศวรรษ 2510 และ 2520 เมื่อกระแสเงินอุดหนุนการวิจัยจากต่างประเทศอ่อนตัวลง บทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยผลิตความรู้ก็อ่อนล้าลงด้วย

รัฐบาลเพิ่งจะมีนโยบายและจัดองค์กรส่งเสริมการวิจัยเมื่อมหาวิทยาลัยล่วงสู่วัย 40 ปี สภาวิจัยแห่งชาติ (2499) และสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ประยุกต์แห่งประเทศไทย (2506) มิได้มีบทบาทในการขยายพรหมแดนแห่งความรู้มากมายนัก จนต้องมีการจัดองค์กรใหม่ด้วยการจัดตั้งสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2522) ศูนย์เทคโนโลยีโลหะและวัสดุแห่งชาติ (2529) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (2534) สำนักงานคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการวิจัย (2535) สถาบันวิจัยสาธารณสุขแห่งชาติ (2536) เป็นต้น

เมื่อรัฐบาลมีนโยบายอย่างชัดเจนในการส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนา และจัดสรรสิ่งจูงใจเพื่อการนั้น เป็นช่วงเวลาที่มหาวิทยาลัยเข้าสู่วัฏจักรแห่งความเสื่อมถอย มหาวิทยาลัยมี "นักผลิตความรู้" จำนวนน้อยนิด และนับวันมีแต่จะร่อยหรอลง เนื่องจากอาจารย์มหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคลากรที่มีคุณภาพตกต่ำลงไปเรื่อยๆ ทุนวิจัยจำนวนมากต้องนอนคอย "นักผลิตความรู้" สภาพที่ทุนวิจัยวิงวอน "นักผลิตความรู้" คงจะปรากฏต่อไปอีกนาน เพราะบัดนี้มหาวิทยาลัยมีแต่สำราญชนที่ไม่มีความสามารถในการผลิตความรู้

หอคอยงาช้างเดือนตุลาฯ

ตุลาคม 2539

ตุลาคม 2539 กำลังผ่านพ้นไป ผู้คนในหอคอยงาช้างจำนวนมากพากันลืมเลือนเหตุการณ์เมื่อ 20 ปีที่แล้ว และมีได้สนใจแม้แต่น้อยว่า ขบวนการสิทธิและเสรีภาพกำลังผลักดันให้มีการทบทวนและแสวงหาบทเรียนจากประวัติศาสตร์เดือนตุลาคม 2519

ผู้คนในหอคอยงาช้างก็ดูจะเดียวกับประชาชนคนไทยโดยทั่วไปที่ขาดสำนึกแห่งประวัติศาสตร์ ในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา หอคอยงาช้างแปรเปลี่ยนไปมาก ผู้ที่เคยมีส่วนร่วมในขบวนการประชาธิปไตยอย่างเอาการเอางานเมื่อ 20 ปีที่แล้ว ส่วนใหญ่อ่อนล้าและมีส่วนร่วมน้อยลง จะมีก็แต่ส่วนน้อยที่มีบทบาทผลักดันขบวนการสิทธิและเสรีภาพอย่างคงเส้นคงวา ซึ่งเป็นวีรกรรมอันควรแก่การสรรเสริญยิ่ง

ความเฉยเมยต่อปัญหาของชาติบ้านเมืองและความเฉยเมยต่อปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมกำลังครอบงำหอคอยงาช้าง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความอ่อนล้าเมื่อไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้แก้ปัญหา อันเป็นผลจากกลไกและระบบการเมืองไม่เอื้ออำนวย แต่ส่วนสำคัญเป็นผลจากกระบวนการทำให้หอคอยงาช้างแปลกแยกจากสังคมโดยส่วนรวมมากขึ้น

ผมอยู่เหย้าประจำยามหอคอยงาช้างมาเป็นเวลากว่า 25 ปี เพื่อนร่วมงานที่มีอายุการทำงานยาวนานพอๆกับผมส่วนใหญ่ยังคงต้องดิ้นรนในการหารายได้ เพื่อดำรงมาตรฐานการครองชีพของชนชั้นกลางระดับบน (Upper Middle Class) เมื่อกว่า 25 ปีที่แล้ว เคยต้องดิ้นรนอย่างไร บัดนี้ยังคงต้องดิ้นรนเหมือนเดิม ส่วนใหญ่ต้องดิ้นรนมากกว่าเดิม เพราะบัดนี้มีภาระในการเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่ลูก การเอาอย่างสหายร่วมชั้นชนหรือ Peer Effect ก็มีส่วนต่อการดิ้นรนอย่างสำคัญ เมื่อกว่า 25 ปีที่แล้ว เงินเดือนในภาคเอกชนสูงกว่าภาครัฐบาลเพียง 2-3 เท่า บัดนี้สูงมากกว่า 6-8 เท่า การกระเสือกกระสนเพื่อดำรงมาตรฐานการครองชีพระดับเดียวกันค่อยๆทำให้หอคอยงาช้างแปลกแยกจากสังคมโดยส่วนรวมมากขึ้น

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 ตุลาคม 2539

ผู้คนที่ตบเท้าเข้าสู่หอคอยงาช้างด้วยความคาดหวังว่า หอคอยนั้นอุดมด้วยงาช้างที่มีมูลค่าในตลาดอันสูงส่ง พวกเขาคิดหวังตามๆกัน สำหรับสังคมไทย หอคอยงาช้างเป็น 'หอคอยที่ไร้เงา'

เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว ผมเห็นเพื่อนร่วมงานจำนวนหนึ่ง (10-20%) ทำงานวิจัยอย่างเอาเป็นเอาตาย บางคนมีโครงการวิจัยในขณะหนึ่งๆ 5-6 โครงการ บางคนมีมากกว่านี้ หอคอยที่ผมอยู่หย่าประจำยามแปรสภาพเป็นโรงงานผลิตงานวิจัย แต่แล้วเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่เพื่อฟู่ เพื่อนร่วมงานจำนวนไม่น้อยพากันตบเท้าเข้าไป 'ชุดทอง' ในตลาดหลักทรัพย์ และเจ็บตัวกลับมาเมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย ช่องทางใหม่ในการหารายได้ของผู้คนในหอคอยงาช้างก็คือ การจัดการรายการวิทยุและโทรทัศน์ การเป็นคอลัมนิสต์ในหนังสือพิมพ์ และการขายบริการสารสนเทศและบริการที่ปรึกษาด้านต่างๆ

ตุลาคมปีนี้ (2539) สำหรับผู้คนในหอคอยงาช้างส่วนใหญ่ไม่ได้มีความหมายพิเศษ คนที่มีข้อสอบต้องตรวจก็ทำหน้าที่ของตนไป คนที่มีรายการวิทยุและโทรทัศน์ก็จัดการรายการไปตามปกติ คนที่มีคอลัมน์ก็ผลิตบทความเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ คนส่วนน้อยที่มีงานวิจัยยังคงเดินทางทำงานวิจัยต่อไป หนทางใหม่ในการแสวงหารายได้ซึ่งเพิ่งปรากฏอย่างเป็นกิจจะลักษณะในช่วงเวลาไม่ถึงทศวรรษที่ผ่านมา ก็คือ การเดินสายฝึกอบรมในโครงการทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล และการขายประกาศนียบัตรและปริญญาบัตรโดยมีตราประทับของหอคอยงาช้าง

ตุลาคม 2519

หอคอยงาช้างต้องเผชิญกับผลกระทบอันเกิดจากกระบวนการแยกขั้วทางการเมือง (Political Polarization) ที่ปรากฏอย่างต่อเนื่องระหว่างปี 2516-2519 ขบวนการนักศึกษาและประชาชนต้องการการแยกขั้วเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า ใครยืนอยู่ข้างประชาชน ชนชั้นปกครองต้องการการแยกขั้วเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่า ใครบ้างที่เป็น 'พวกเรา' และใครบ้างที่เป็นศัตรู

กระบวนการแยกขั้วทางการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ เริ่มใช้ความรุนแรงแทนการใช้เหตุผลหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ไม่นานและจบลงด้วยอาชญากรรมอันป่าเถื่อนในวันที่ 6 ตุลาคม 2519

ตลอดช่วงเวลาที่เกิดกระบวนการแยกขั้วทางการเมืองนี้ ผู้คนส่วนน้อยในหอคอยงาช้างตัดสินใจเลือกขั้ว บางคนเลือกยืนอยู่ข้างขบวนการนักศึกษาและประชาชน บางคนเลือกข้างขบวนการนวลและลูกเสือชาวบ้าน คนส่วนใหญ่เป็นพวกผู้ชมข้างสังเวียน กลุ่มเสรีนิยมเป็นกลุ่มที่ 'ถูกกระทำ' มากกว่ากลุ่มอื่นใด แม้ว่ากลุ่มเสรีนิยมมีส่วนสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 แต่ก็ไม่เห็นด้วยกับความสุดโต่งไม่ว่าขั้วซ้ายหรือขั้วขวา กลุ่มเสรีนิยมไม่เห็นด้วยกับการใช้ความรุนแรงของขบวนการฝ่ายขวา และไม่เห็นด้วยกับลักษณะ

ซ้ายจัดของขบวนการฝ่ายซ้าย ยิ่งขบวนการนักศึกษาและประชาชนเคลื่อนไปทางซ้ายมากเพียงใด ก็ยิ่งสูญเสียการสนับสนุนจากกลุ่มเสรีนิยมมากเพียงนั้น

แต่ความป่าเถื่อนของเหตุการณ์เดือนตุลาฯ ซึ่งดิเรก วิลเลียมส์ (Derek Williams) แห่ง CBS กล่าวว่า โหดร้ายยิ่งกว่าการปราบปรามประชาชน ณ จัตุรัสเทียนอันเหมิน (*The Nation*, October 4, 1996) ยิ่งความสลดใจแก่ผู้ที่มีมโนธรรมสำนึกอย่างยิ่ง สำหรับผู้คนในสำนักทำพระจันทร์ที่ยังมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและมีความเป็นธรรมในหัวใจ ย่อมตระหนักแก่ใจว่าการป้ายสีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในกระบวนการแยกขั้วทางการเมืองว่า เป็นแหล่งสะสมอาวุธ และเป็นทีชุมนุมของ 'คนต่างด้าว' ที่มุ่งทำลายชาติ ศาสน์ กษัตริย์นั้นตรงต่อข้อเท็จจริงหรือไม่

หลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ หอคอยงาช้างเริ่มเงิบเหวลา ส่วนหนึ่งเพราะความเศร้าสลดของผู้คน อีกส่วนหนึ่งเพราะรังสีอำมหิตของอำนาจรัฐเผด็จการ ผู้คนจำนวนหนึ่งตีจากหอคอยงาช้าง ส่วนหนึ่งเป็นการตีจากโดยถาวร อีกส่วนหนึ่งลาจากเพื่อ 'ลี้ภัย' ในต่างประเทศ เพราะหอคอยงาช้างไม่น่าอยู่อีกต่อไป เมื่อมีโอกาสสอนนักศึกษาว่า คนไทยมิได้มาจากภูเขาอัลไต หรือเมื่อมีโอกาสพูดถึงความดีของระบบสังคมนิยม และมีอาจป่าวร้องถึงความป่าเถื่อนโหดร้ายของเหตุการณ์เดือนตุลาฯ เสรีภาพทางวิชาการหมดสิ้นลงพร้อมๆกับการปราบปรามนักศึกษาและประชาชนที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ ผมยังคงอยู่เย้าประจำยามหอคอยงาช้าง แม้จะต้องสูญเสียทรัพย์สินส่วนตัวในเหตุการณ์นั้น และเผชิญกับการคุกคามเล็กๆน้อยๆ หลังเหตุการณ์นั้น แต่สิ่งที่ผมเผชิญมีโอกาสเทียบเท่ากับผู้คนบนสนามฟุตบอลในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในคำคืนวันที่ 5 ต่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้ ผมอยู่อย่างอ้างว้างและเดียวดาย เมื่อมิตรสหายพากัน 'ลี้ภัย' ไปต่างประเทศ โดยที่บางคนเลือกหนทางสู้ป่าเขา ตลอดช่วงเวลาเกือบสองปีหลังเหตุการณ์เดือนตุลาฯ ผมเกือบมิได้ผลิตงานวิชาการใดๆ ในเมื่อหนังสือบางเล่มของผมถูกตีตราว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ตลอดช่วงเวลา 2 ปีนั้น ผมใช้เวลาส่วนใหญ่ในโรงภาพยนตร์และสถานเริงรมย์อื่นๆ

ตุลาคม 2516

เมื่อผมล้าลายเซ็นเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญในปี 2516 นั้น ผมพบว่ามิอุปสรรคอันมิได้คาดคิด ผู้คนในหอคอยงาช้างจำนวนมากเห็นด้วยกับหลักการในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ แต่ปฏิเสธที่จะลงนามในจดหมายเรียกร้องรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุเกรงอิทธิพลมืดจากอำนาจรัฐเผด็จการ ผมเคารพในเหตุผลของคนเหล่านั้น ในเวลานั้นผมยังเป็นโสด การตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำใดๆเป็นเรื่องง่าย ผมไม่แน่ใจว่า หากเวลานั้นผมมีพันธะครอบครัว ผมจะตัดสินใจเช่นที่ทำได้ไปแล้วหรือไม่

แต่เมื่อมีการจับกุมตัวผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ สถานการณ์ภายในหอคองงาซ้างเริ่มแปรเปลี่ยนไป กลุ่มเสรีนิยมที่เคยเก็บตัวเงียบในยุคเผด็จการเริ่มออกมาผลักดันให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ ความไม่พอใจรัฐบาลถนอม-ประภาสระเบิดออกมาอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ผู้คนในหอคองงานซ้างพากันกระโดดออกมาสนับสนุนขบวนการสิทธิและเสรีภาพ ทั้งกำลังเงินและกำลังใจแก่นักศึกษาและประชาชนที่เคลื่อนไหวขบวนออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 13 ตุลาคม 2516 ภาพเช่นนี้ไม่เคยปรากฏอีกเลยหลังจากนั้น

ภายหลังการปฏิวัติเดือนตุลาคม 2516 หอคองงาซ้างยังคงเป็นฐานที่มั่นของขบวนการสิทธิและเสรีภาพ อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยเข้าไปมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 จำนวนไม่น้อยมีบทบาทในการเผยแพร่ประชาธิปไตย และจำนวนไม่น้อยกระโดดขึ้นสังเวียนการเมือง แม้เมื่อมีการขับไล่ฐานทัพอเมริกาออกจากประเทศไทย หอคองงาซ้างก็ยังให้การสนับสนุนอย่างชัดเจน แต่หลังจากนั้น เมื่อการแยกตัวทางการเมืองปรากฏอย่างเป็นทางการ หอคองงาซ้างเริ่มระส่ำระสาย เพราะต้องเผชิญกับการแยกตัวอำนาจทางการเมืองด้วย

ผู้คนในหอคองงาซ้างในปี 2516 จำนวนมากมีประสบการณ์ร่วมกับขบวนการต่อต้านสงครามเวียดนามทั้งในสหรัฐอเมริกาและในยุโรป มโนธรรมสำนึกในด้านสิทธิและเสรีภาพจึงมีอยู่เป็นอันมาก จึงมีใ้เรื่องน่าประหลาดใจที่คนเหล่านี้มีอารมณ์ร่วมกับขบวนการ 14 ตุลาคม มิใช่ต้องกล่าวว่า ประพฤติกรรมของผู้นำรัฐบาลถนอม-ประภาสมีส่วนสร้างอารมณ์ร่วมดังกล่าวนี้ด้วย

เพียงช่วงเวลา 23 ปีให้หลัง อารมณ์ร่วมของขบวนการ 14 ตุลาคม กำลังมลายหายไปจากหอคองงาซ้าง

ความเรียงว่าด้วยวุฒิปัตร์

ภาพตึกอาคารถล่มและสะพานหลายที่ปรากฏในประเทศต่างๆเป็นระลอกๆ แสดงถึงความเสื่อมทรามทางวิชาชีพของสถาปนิก วิศวกร และ/หรือผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้คนเหล่านี้ล้วนได้รับปริญญาบัตรหรือวุฒิปัตร์อื่นๆ จากสถานศึกษาหรือสถาบันวิชาชีพเฉพาะสาขา ปริญญาบัตรหรือวุฒิปัตร์เคยเป็นกระดาษที่รับรองวิทยฐานะและความสามารถ บัดนี้ความน่าเชื่อถือของกระดาษเหล่านี้กำลังลดน้อยถอยลง บางครั้งมิได้เกิดจากการไร้ความสามารถหรือการขาดความชำนาญพิเศษ หากเป็นผลจากจริยธรรมอันต่ำทราม

สถาปนิกและวิศวกรที่สร้างปิรามิดแห่งอียิปต์และกำแพงเมืองจีนไม่เคยได้รับปริญญาบัตรหรือวุฒิปัตร์ใดๆ จิตรกรและปฏิมากรแต่โบราณไม่เคยผ่านมหาวิทยาลัยศิลปากร นวัตกรรมและสิ่งประดิษฐ์เป็นจำนวนมากเกิดจากสมองและความคิดของชาวบ้านนอกมหาวิทยาลัย หมอตำแยและหมอชาวบ้านไม่เคยต้องมีใบประกอบโรคศิลป์ แต่สังคมมนุษย์สามารถดำรงอยู่และพัฒนาต่อมาได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงปริญญาบัตรหรือวุฒิปัตร์ใดๆ

สังคมมนุษย์แต่โบราณมิได้มีการจัดระบบการประกันความรู้และความสามารถ ความเชื่อมั่นว่า บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีความรู้และความสามารถในวิชาชีพและวิชาการแขนงหนึ่งแขนงใด เกิดจากศรัทธาส่วนบุคคลเป็นสำคัญ ในยุคสมัยที่ยังไม่มีสถาบันการศึกษาทำหน้าที่เผยแพร่และถ่ายทอดความรู้ รวมตลอดจนฝึกอบรมและพัฒนาทักษะอย่างเป็นระบบ การถ่ายทอดความรู้และการพัฒนาทักษะเป็นเรื่องภายในครอบครัว การสืบมรดกทางด้านอาชีพจึงเป็นปรากฏการณ์สำคัญ ในยุคสมัยที่สังคมมนุษย์ยังมิได้มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น สารสนเทศเกี่ยวกับสมาชิกในชุมชนหรือสังคมเดียวกันค่อนข้างสมบูรณ์ และการตรวจสอบสารสนเทศเป็นไปได้โดยง่าย ถึงจะไม่มีระบบการออกปริญญาบัตรหรือวุฒิปัตร์ แต่สมาชิกในชุมชนก็สามารถรับรู้ได้ว่า ใครเป็นช่างฝีมือ ใครเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และใครเป็นหมอตำแยหรือหมอรักษาไข้ ไม่จำเพาะภายในชุมชนเดียวกัน หากยังคลุมถึงชุมชนใกล้เคียงอีกด้วย

เมื่อสังคมมนุษย์เติบโตต่อมา ไม่จำเพาะแต่ขนาดของสังคมขยายใหญ่ขึ้น หากมีการก่อเกิดของชุมชนและสังคมใหม่จำนวนมากอีกด้วย ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากร การส่งต่อสารสนเทศมีอาจกระทำด้วยวิธีการง่ายๆอีกต่อไป ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศมีมากขึ้น ความซับซ้อนของสังคมที่มีมากขึ้นตามพัฒนาการของสังคม ทำให้มีความ

ต้องการความชำนาญพิเศษ ระบบการรับรองวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษจึงค่อยๆ ก่อตัวขึ้น และนี่เองที่เป็นบ่อเกิดของการออกประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตร

ในสังคมมนุษย์ที่มีประชากรจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมเมือง ที่สูญเสียลักษณะความเป็นชุมชน หากไม่มีระบบการรับรองวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษ การแสวงหาผู้รู้ ช่างฝีมือ และผู้ชำนาญพิเศษ ย่อมต้องเสียต้นทุนสารสนเทศเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่ต้องสืบหาชื่อและตัวบุคคล หากยังต้องมีสารสนเทศเกี่ยวกับผลงานในอดีต และต้องประเมินผลงานเหล่านั้นด้วย ภารกิจที่ใช้วิธีสืบหาสารสนเทศแบบดั้งเดิมนี้ย่อมต้องเสียต้นทุนการประกอบการสูง การออกวุฒิบัตรช่วยลดต้นทุนสารสนเทศ (information cost) ในการแสวงหาผู้รู้และผู้ที่มีทักษะในการทำงาน และช่วยลดต้นทุนปฏิบัติการ (transactions cost) ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคม ด้วยเหตุดังนี้เอง พัฒนาการของตลาดแรงงานที่มีความซับซ้อนและมีความต้องการความชำนาญพิเศษมากขึ้นจึงเกื้อกูลต่อการก่อเกิดของระบบการรับรองวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษดังกล่าวนี้

หากสมาชิกในสังคมยอมรับสถาบันที่ออกวุฒิบัตร วุฒิบัตรนั้นก็มีความหมายและมีค่าทางเศรษฐกิจ ความเชื่อที่มีต่อสถาบันที่ออกวุฒิบัตรทำให้เป็นที่ยอมรับในสังคมว่า ผู้ที่ได้รับวุฒิบัตรเป็นผู้ที่มีวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษตามที่ระบุไว้ในวุฒิบัตร ด้วยเหตุที่มีความเชื่อถือต่อสถาบันที่ออกวุฒิบัตรนี้เอง ทำให้มีความต้องการว่าจ้างผู้ที่ผ่านการศึกษาและการฝึกอบรมจากสถาบันดังกล่าว หากสังคมไม่มีความเชื่อถือสถาบันที่ออกวุฒิบัตร ผู้ที่ผ่านการศึกษาและการฝึกอบรมจากสถาบันดังกล่าวย่อมไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน และวุฒิบัตรนั้นก็ไร้ค่าทางเศรษฐกิจ คุณภาพของการศึกษาและการฝึกอบรมจึงมีความสำคัญต่อค่าทางเศรษฐกิจของวุฒิบัตร หากสังคมเสื่อมความเชื่อถือในสถาบันใด วุฒิบัตรของสถาบันนั้นก็จะมีค่าทางเศรษฐกิจตามไปด้วย

หากสถาบันที่ออกวุฒิบัตรสามารถผลิตกำลังคนที่มีคุณภาพ วุฒิบัตรนั้นไม่เพียงแต่จะได้รับการยอมรับภายในประเทศเท่านั้น หากยังได้รับการยอมรับจากต่างประเทศด้วย วุฒิบัตรที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศย่อมมีค่าทางเศรษฐกิจสูงกว่าวุฒิบัตรประเภทเดียวกันที่มีการยอมรับอย่างจำกัด แต่วุฒิบัตรใดจะได้รับการยอมรับระหว่างประเทศได้ก็ต่อเมื่อสถาบันที่ออกวุฒิบัตรนั้นได้รับความเชื่อถือจากนานาประเทศด้วย

ระบบการรับรองวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษด้วยการออกวุฒิบัตรมีรากฐานมาจากระบบสมาคมวิชาชีพ (Guilds System) ซึ่งก่อเกิดมาก่อนยุคกลาง แต่มาเฟื่องฟูในยุคกลาง (Medieval Age, 1100-1500) เมื่อมหาวิทยาลัยถือกำเนิดในยุคกลาง มหาวิทยาลัยก็รับเอาระบบการออกวุฒิบัตรไปใช้ในการรับรองวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษของผู้สำเร็จการศึกษาด้วย ระบบการออกวุฒิบัตรจึงกลายเป็นนวัตกรรมทางสถาบัน (institutional innovation) ที่มี

บทบาทหน้าที่ไม่จำเพาะแต่ในระบบการศึกษา หากยังคลุมถึงตลาดแรงงานด้วย เพราะวุฒิบัตรอำนวยความสะดวกในการว่าจ้างแรงงาน นายจ้างสามารถถ่วงน้ำหนักของคุณลักษณะขั้นต่ำขั้นหนึ่งของผู้สมัครงานได้ด้วยการวิเคราะห์วุฒิบัตร แม้ว่าการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครงานยังเป็นเรื่องจำเป็น แต่ภาระในการแสวงหาสารสนเทศดังกล่าวนี้ก็ลดทอนลงไปเป็นอันมาก เพราะวุฒิบัตรให้สารสนเทศระดับหนึ่งเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ และความชำนาญพิเศษ แทนที่จะทุ่มทรัพยากรในการแสวงหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครงาน ก็หันมาหาข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันที่ออกวุฒิบัตร วิเคราะห์คุณภาพ มาตรฐานและความน่าเชื่อถือของสถาบันที่ออกวุฒิบัตร รวมถึงลดจุดเน้นหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรมของสถาบันเหล่านั้น

แม้ว่าการไม่มีวุฒิบัตรมิได้บ่งบอกถึงการไม่มีความรู้ แท้ที่จริงแล้ว ผู้ที่ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นทางการจำนวนไม่น้อยมีความรู้ในสาขาวิชาบางสาขาวิชา หรือมีทักษะและความชำนาญพิเศษในบางด้านดียิ่งกว่าผู้ครอบครองวุฒิบัตรจำนวนมากเสียอีก แต่เป็นเพราะวุฒิบัตรช่วยประหยัดต้นทุนสารสนเทศในส่วนที่เกี่ยวกับวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษ ตลาดแรงงานจึงต้องการวุฒิบัตร เพราะวุฒิบัตรสื่อสารสนเทศเกี่ยวกับผู้สมัครงานว่า มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และความชำนาญพิเศษในด้านใด ถึงนายจ้างได้ลูกจ้างที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามวุฒิบัตร แต่วุฒิบัตรก็จะไม่สูญหายไปจากตลาดแรงงาน เพราะนายจ้างเห็นประโยชน์ของระบบการออกวุฒิบัตร สิ่งที่จะเกิดขึ้นก็คือ การตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันที่ออกวุฒิบัตร ศรัทธาที่เสื่อมทรมิตต่อสถาบันที่ออกวุฒิบัตร หาได้มีต่อระบบการออกวุฒิบัตรไม่

ด้วยเหตุที่วุฒิบัตรอำนวยความสะดวกในการจ้างงานเช่นนี้เอง ความต้องการวุฒิบัตรจึงเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา เมื่อนายจ้างขอวุฒิบัตร ลูกจ้างก็ต้องแสวงหาวุฒิบัตรเพื่อกรุยทางสู่ตลาดแรงงาน ยิ่งมีการกำหนดค่าทางเศรษฐกิจของวุฒิบัตรด้วยแล้ว ความต้องการวุฒิบัตรแต่ละประเภทหรือแต่ละสถาบันย่อมแตกต่างกันด้วย ในขณะเดียวกัน กลไกตลาดก็จะทำหน้าที่จัดชั้นวุฒิบัตร อาทิเช่น ถึงจะเป็นปริญญาตรีในสาขาวิชาเดียวกัน หากเป็นวุฒิบัตรที่ออกโดยสถาบันการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานแตกต่างกันมาก ค่าทางเศรษฐกิจของวุฒิบัตรย่อมแตกต่างกันตามสถาบันด้วย

การขยายตัวของตลาดแรงงาน อันเป็นผลจากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจ ทำให้ความต้องการกำลังคนที่มีวุฒิบัตรมีมากขึ้น ความต้องการกำลังคนดังกล่าวนี้เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ความต้องการวุฒิบัตรเพิ่มขึ้นตามไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความต้องการวุฒิบัตรเป็นความต้องการที่สืบเนื่องมาจากความต้องการกำลังคน แม้ว่าผู้ที่แสวงหาวุฒิบัตรบางส่วนเป็นผู้ที่ต้องการความรู้ ทักษะ และความชำนาญพิเศษ แต่บางส่วนต้องการวุฒิบัตรเพียงเพื่อสมัครงานเท่านั้น สถาบันบางสถาบันจึงแปรสภาพเป็นโรงพิมพ์วุฒิบัตร เพื่อสนองตอบความต้องการดังกล่าวนี้ แต่วุฒิบัตรเป็นเอกสารที่ให้สารสนเทศที่เป็นจริงเกี่ยวกับวิทยฐานะและ

ความชำนาญพิเศษของผู้รับ เมื่อผู้รับวุฒิบัตรมิได้มีความรู้ ทักษะ และความชำนาญพิเศษตรงตามที่ปรากฏในวุฒิบัตรเสียแล้ว วุฒิบัตรนั้นก็เป็นเอกสารที่ให้สารสนเทศอันเป็นความเท็จ

เมื่อนายจ้างจับได้ว่า วุฒิบัตรบางส่วนเป็นเอกสารที่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ นายจ้างย่อมต้องเข้มงวดในการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันที่ออกวุฒิบัตร ในบางกรณีอาจต้องลดชั้นหรือถึงกับขึ้นบัญชีดำสถาบันเหล่านี้ เพราะความต้องการพื้นฐานของนายจ้าง ก็คือกำลังคนที่มีวิทยฐานะและความชำนาญพิเศษ หาใช่ตัววุฒิบัตรเองไม่

โลกมนุษย์ได้พัฒนามาถึงจุดที่ระบบการออกวุฒิบัตรกลายเป็นสถาบันที่จำเป็นในตลาดแรงงาน เพราะวุฒิบัตรช่วยประหยัดต้นทุนสารสนเทศ แม้แต่มหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่มีชื่อเสียงและเกียรติคุณแต่โดยลำพังย่อมยากที่จะโค่นระบบการออกวุฒิบัตรได้ ลองนึกภาพดูว่า หากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดและมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดประกาศเลิกให้ปริญญาบัตร อะไรจะเกิดขึ้น?

มหาวิทยาลัยกับปริญญาบัตร

ระบบการประสาทปริญญาของมหาวิทยาลัยมีรากฐานจากระบบการออกหนังสือรับรองหรือ 'วุฒิปัตร์' ของสมาคมวิชาชีพ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Guilds (ภาษาอังกฤษโบราณสะกดว่า Gilds หรือ Gelds) เมื่อมหาวิทยาลัยก่อเกิดขึ้นในยุคกลางของยุโรปนั้น ระบบสมาคมวิชาชีพลงรากปักหลักอย่างมั่นคงแล้ว สมาคมวิชาชีพมีความเข้มงวดในการรับสมาชิกหรือในการ 'ผลิต' ช่างฝีมือมากเพียงใด มหาวิทยาลัยก็มีความเข้มงวดในการผลิต 'บัณฑิต' มากเพียงนั้น แต่ความเข้มงวดดังกล่าวนี้เจือจางลงตามกาลเวลา เมื่อปริญญาบัตรกลายเป็นสินค้า และมหาวิทยาลัยกลายเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร'

นักประวัติศาสตร์มีวิวาทะเกี่ยวกับการก่อเกิดของสมาคมวิชาชีพ แม้จนบัดนี้วิวาทะเรื่องนี้ก็ยังหาข้อยุติมิได้ กระนั้นก็ตาม ข้อที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ สมาคมวิชาชีพผุดขึ้นในประเทศอังกฤษจำนวนมากตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 9 และขยายตัวอย่างรวดเร็วเมื่อยุโรปก้าวเข้าสู่ยุคกลาง (The Medieval Age, 1000-1500)

พัฒนาการในเวลาต่อมาทำให้นักประวัติศาสตร์สามารถจำแนกสมาคมวิชาชีพออกเป็น 3 ประเภท อันได้แก่ สมาคมวิชาชีพด้านการศาสนา (Religious Guilds) สมาคมพ่อค้า (Merchant Guilds) และสมาคมช่างฝีมือ (Craft Guilds) สมาคมวิชาชีพเหล่านี้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดจากความต้องการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ผนึกกำลังเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรอง และกำหนดมาตรฐานทางอาชีพ ดังนั้น ผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสมาคมวิชาชีพจึงต้องมีคุณสมบัติบางประการ

ในกรณีของสมาคมช่างฝีมือ ผู้ที่ต้องการเป็นช่างฝีมือจะต้องไต่เต้าจากช่างฝึกหัด (Apprentices) ผู้ที่ต้องการเป็นช่างฝึกหัดต้องเลือกช่างฝีมือคนใดคนหนึ่งเป็นครู และอาศัยอยู่กับช่างฝีมือคนนั้นเป็นเวลา 2-7 ปี เรียนรู้และพัฒนาทักษะในการงาน ตลอดจนรับการอบรมปมนิสัยในด้านจริยธรรมในการงาน (Work Ethics) ต่อเมื่อสามารถผ่านการทดสอบที่เข้มงวดได้แล้ว จึงได้เลื่อนฐานะเป็นช่างฝีมือมือสองที่เรียกว่า Journeyman โดยมีสิทธิรับจ้างทำงานหารายได้ ช่างฝีมือมือสองจะเติบโตขึ้นเป็นช่างฝีมือมือหนึ่งที่เรียกว่า Master ได้ จึงต้องเก็บหอมเงินได้ และในบางกรณีจะต้องผลิตผลงานที่เป็น Masterpiece จึงจะเชยิบขึ้นเป็น Master ได้

หนทางการไต่เต้าจาก Apprentice สู่ Journeyman และ Master ในที่สุดนั้นต้องอาศัยขันติธรรมอย่างมาก และในกรณีส่วนใหญ่ต้องเสียเงินเสียทองในรูปค่าธรรมเนียมหาน้อยไม่

ในกรณีของสมาคมวิชาชีพด้านการศาสนา ผู้ที่จะเป็นนักการศาสนาจักต้องไต่เต้าขึ้นเป็น Master ด้วยเหตุที่ศาสนจักรมีบทบาทอย่างสูงในการจัดการศึกษา บรรดานักบวชที่จะทำหน้าที่ครูผู้อบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดาได้นั้นจักต้องเป็น Master

ช่างฝีมือที่ผ่านการฝึกอบรมจนได้เป็น Journeyman หรือ Master ย่อมได้รับหนังสือรับรอง ซึ่งช่วยเกื้อกูลการทำงานทำ ยิ่งเมื่อเป็น Master แล้ว ก็มีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกของ Craft Guild สมาชิภาพดังกล่าวนี้เป็นเครื่องบ่งบอกระดับฝีมือและความสามารถ

มหาวิทยาลัยในยุโรปก่อเกิดขึ้นในยุคกลางควบคู่กับกระแสแห่งการพัฒนาการอย่างน้อย 2 กระแส กระแสแรกได้แก่ อำนาจและอิทธิพลของศาสนจักรที่มีเหนืออาณาจักร และกระแสที่สอง ได้แก่ การเติบโตใหญ่ของสมาคมวิชาชีพทั้งในปริมนณฑลทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม มหาวิทยาลัยในยุโรปก่อเกิดขึ้นในวงศ์ไพบูลย์ของศาสนจักร กล่าวคือ นอกจากจะได้รับการปกป้องและอุ้มชูจากศาสนจักรแล้ว ยังอาศัยความชอบธรรมจากศาสนจักรในการผลิตบริการการศึกษาด้วย ในระยะแรกเริ่ม บัณฑิตซึ่งเป็นผลผลิตของมหาวิทยาลัยต้องได้รับการรับรองจากศาสนจักร

แต่การเติบโตของระบบสมาคมวิชาชีพ (Guilds System) มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยด้วย มหาวิทยาลัยบางแห่งหรือบางคนวิชาในบางมหาวิทยาลัยมีการจัดองค์การคู่เดียวกับสมาคมวิชาชีพ และมีการผลิตบัณฑิตหรือช่างฝีมือด้วยกระบวนการที่คล้ายคลึงกับสมาคมวิชาชีพ

มหาวิทยาลัยสำคัญในยุโรปยุคกลางมีอยู่ 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยโบโลญญา (University of Bologna) มหาวิทยาลัยปารีส (University of Paris) และมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (University of Oxford) วิชาความรู้ที่สอนกันในมหาวิทยาลัยเหล่านี้จำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกถือเป็นวิทยาการขั้นต่ำ หรือ Lower Faculties ประกอบด้วยวิชาไวยากรณ์ (Grammar) หรืออีกนัยหนึ่งภาษา และวิชาศิลปะ (Arts) กลุ่มที่สองถือเป็นวิทยาการขั้นสูงหรือ Higher Faculties ประกอบด้วยเทววิทยา กฎหมายมหาชน และแพทยศาสตร์ สำหรับวิทยาการขั้นต่ำจักต้องศึกษาเพื่อเป็น Master เป็นอย่างน้อย ส่วนวิทยาการขั้นสูงจักต้องศึกษาเกินเลยระดับ Master และนี่เองเป็นที่มาของปริญญาโทและปริญญาเอก ส่วนการประสาற்பริญญาตรีก็เกิดขึ้นภายหลัง

มหาวิทยาลัยในยุคต้นมุ่งผลิตบัณฑิตเพื่อทำหน้าที่สอนหนังสือ นักศึกษาเมื่อใช้เวลาศึกษาเล่าเรียนตามกำหนดแล้วต้องสอบปากเปล่า ควบคู่กับการทดสอบทางด้านจิตใจและจริยธรรม เมื่อมหาวิทยาลัยเห็นควรให้สำเร็จการศึกษาก็จะดำเนินการขออนุญาตจากศาสนจักร

เพื่อเป็นครูสอนหนังสือ เมื่อผ่านขั้นตอนเหล่านี้แล้ว นักศึกษาผู้นั้นก็จะได้รับปริญญาบัตร เพื่อเป็น Master และปริญญาที่ได้รับเรียกชื่อว่า Master's Degree แปลว่า ปริญญาของ Master ในเวลานั้น Master's Degree มิได้แปลว่าปริญญาโท เพราะปริญญาตรีและปริญญาเอก ยังไม่ก่อเกิด แนวความคิดว่าด้วยการผลิต Master เพื่อเป็นครูสอนหนังสือเป็นแนวความคิด เดียวกับการผลิต Master เพื่อเป็นช่างฝีมือของสมาคมวิชาชีพ Master ที่เป็นครูถือเป็น 'นาย' ของ วิชา ส่วน Master ที่เป็นช่างฝีมือถือเป็น 'นาย' ของฝีมือ

บัณฑิตที่ได้รับ Master's Degree สามารถสมัครเป็นสมาชิกของ Guild of Masters ได้ สมาชิกภาพดังกล่าวนี้ทำให้มีสิทธิที่จะสอนหนังสือทุกแห่งหน ด้วยความเป็นมา ดังกล่าวนี้ ครูผู้ชายจึงถูกเรียกว่า Master เพราะถือเป็น 'นาย' ของวิชาที่มีความรู้อันเต็มเปี่ยม ที่จะถ่ายทอดแก่กุลบุตรกุลธิดาได้

เมื่อนักสอนศาสนาชาวยุโรปเข้ามาตั้งโรงเรียนในเมืองไทย บรรดาครูโรงเรียน คริสเตียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัสสัมชัญและเซนต์กาเบรียล ถูกเรียกว่า Master ด้วย จารีต การเรียกครู 'โรงเรียนฝรั่ง' ว่า Master ยังคงสืบทอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ เพียงแต่ไม่ต้องถูก 'เคี้ยว' ด้วยกระบวนการอันเข้มงวดดังที่ปรากฏในยุคกลางของยุโรป ในขณะที่จารีตการเรียกครูว่า Master กำลังจางหายไปในยุโรป คำว่า Master ในระบบโรงเรียนของไทยยังฟังดูขลัง เพราะ หมายถึงครูผู้ทรงคุณวุฒิและมีวุฒิภาวะอันสูงส่ง แม้แต่โรงเรียนเอกชนบางแห่งที่ไม่ได้สัมพันธ์ กับคริสตจักร ก็พยายามเลียนแบบ 'โรงเรียนฝรั่ง' ด้วยการให้นักเรียนเรียกครูว่า Master

ในยุคกลางของยุโรป การศึกษาเล่าเรียนสาขาวิชาที่ถือเป็น Lower Faculties เพื่อเป็น Master นับเป็นการเพียงพอ แต่สำหรับ Higher Faculties จักต้องศึกษามากไปกว่า ระดับนี้ เพื่อเป็น Doctor ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สาขาวิชาเทววิทยาในบางมหาวิทยาลัยต้อง ศึกษาต่ออีก 16 ปี การแยกแยะระหว่าง Doctor กับ Master เพิ่งปรากฏชัดเจนในคริสต์ศตวรรษ ที่ 15

มหาวิทยาลัยปารีสนับเป็นมหาวิทยาลัยแรกที่ประสาทปริญญาตรีบัณฑิต และ สาขาวิชาแรกที่ประสาทปริญญาขั้นสูงนี้ก็คือ เทววิทยา (ค.ศ. 1150) ส่วน Doctor of Grammar และ Doctor of Philosophy เพิ่งมีการประสาทปริญญาในกลางคริสต์ศตวรรษที่ 13

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในประวัติศาสตร์การประสาทปริญญา Master's Degree เป็น ปริญญาบัตรแรกที่มหาวิทยาลัยประสาทก่อนปริญญาใดๆ Bachelor's Degree เพิ่งก่อเกิด ในภายหลัง ในระยะเริ่มแรก ผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนเพื่อเป็น Master ภายหลังจากที่เล่าเรียนมาแล้ว 3-4 ปี ในวิชาพื้นฐาน 3 สาขาหรือไตรวิทยา (Trivium) อันได้แก่ ไวยากรณ์ วาทศาสตร์ และ ตรรกวิทยา อาจได้รับอนุญาตให้สอนหนังสือขั้นต้นแก่นักเรียนควบคู่กับการศึกษาเพื่อเป็น Master

คำว่า Bachelor มาจากภาษาละตินว่า baccalaureate แปลว่า ผู้เริ่มต้นศึกษา หรือผู้เตรียมตัวบวช (novice)

จารีตการประสาทปริญญาตรีในยุโรปค่อยๆมลายหายไปในเวลาต่อมา ยกเว้นในฝรั่งเศส แต่จารีตนี้ฝังรากลึกในอังกฤษ เริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด และต่อมาในมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ นักศึกษา Oxbridge เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้ว 5 ปี จะได้รับปริญญาโทโดยอัตโนมัติ ส่วนมหาวิทยาลัยในสกอตแลนด์ไม่มีจารีตการประสาทปริญญาตรีตั้งแต่แรกก่อตั้ง ปริญญาแรกเป็น M.A. หากศึกษาต่อหลังจากนี้จะได้ B.Phil. (Bachelor of Philosophy) หรือ B. Litt. (Bachelor of Letters)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในประวัติศาสตร์มหาวิทยาลัยยุโรป การประสาทปริญญาไม่ได้เรียงลำดับจากปริญญาตรีจนถึงปริญญาเอก และแท้ที่จริงแล้ว จารีตการประสาทปริญญาตรีได้มลายหายไปจากประเทศส่วนใหญ่ในยุโรป เพียงแต่ฝังรากในประเทศอังกฤษ และแผ่ขยายไปสู่เครือจักรภพ รวมทั้งสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา มหาวิทยาลัยอเมริกันในระยะแรกเริ่มมิได้จัดการศึกษาระดับสูง ชาวอเมริกันนิยมศึกษาระดับปริญญาเอกในยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยอรมนี การณ์ปรากฏว่า ในปี ค.ศ. 1875 ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยอเมริกันจำนวนมากจบการศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยอเมริกัน และระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยเยอรมัน มหาวิทยาลัยอเมริกันเริ่มประสาทปริญญาเอกในปี ค.ศ. 1861 แต่บัณฑิตศึกษาในสหรัฐอเมริกายังไม่เพียงพอ จวบจนมีการสถาปนา Johns Hopkins University ในปี ค.ศ. 1876 เพื่อแข่งกับมหาวิทยาลัยเยอรมัน

จารีตการประสาทปริญญา เรียงลำดับจากปริญญาตรีไปสู่ปริญญาโทและเอก กลายเป็นรูปแบบที่ลงตัวในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ส่วนสำคัญเกิดจากอิทธิพลของระบบการศึกษาแบบอเมริกัน แม้มหาวิทยาลัยยุโรปจำนวนมากมิได้มีจารีตเช่นนี้ แต่กระแสอเมริกันนวัตกร (Americanization) ที่ครอบงำระบบการศึกษาในประเทศต่างๆในโลก ทำให้จารีตดังกล่าวนี้แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางยิ่ง ด้วยจารีตเช่นนี้เอง Master's Degree จึงกลายเป็น 'ปริญญาโท' ทั้งที่เมื่อแรกก่อเกิด Master's Degree เป็นปริญญาที่ประสาทแก่ผู้ที่เป็น 'นาย' ของวิชาที่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะอบรมสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดา

มหาวิทยาลัยในฐานะโรงพิมพ์ปริญญาบัตร

การเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งมหาวิทยาลัยบัณฑิตสงขลา เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2540 ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรกว่าด้วยประสิทธิภาพการทำงานของทบวงมหาวิทยาลัย เรื่องที่สองว่าด้วยคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของปริญญาบัตร

วิทยาลัยบัณฑิตสงขลาก่อตั้งในจังหวัดสงขลาในปี 2530 โดยที่ต่อมาในปี 2537 จัดตั้งวิทยาเขตเพิ่มขึ้นในจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อแรกก่อตั้ง ทบวงมหาวิทยาลัยรับรองมาตรฐานเพียง 2 สาขาวิชา ได้แก่ สาขาวิชาเทคโนโลยีผลิตภัณฑ์ และสาขาวิชาเทคโนโลยีผลิตภัณฑ์ ต่อมาได้เปิดสอนสาขาวิชาที่มีความต้องการในตลาด ดังเช่นนิติศาสตร์ นิเทศศาสตร์ และวิศวกรรมศาสตร์ รวมทั้งการเปิดสอนระดับมหาบัณฑิตในสาขาวิชาเทคโนโลยีการเกษตรและศิลปศาสตร์ แต่ทั้งหมดนี้ ทบวงมหาวิทยาลัยมิได้รับรอง หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า วิทยาลัยบัณฑิตสงขลาได้จัดการสอนสาขาวิชาที่ทบวงมิได้รับรอง จนมีผู้สำเร็จการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิชานิติศาสตร์ ผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนมากหลายกว่าจะรู้ว่า ปริญญาบัตรที่ได้รับมีค่าไม่ต่างจากกระดาษชำระก็ต่อเมื่อเสียเงินเสียทองและเสียเวลาไปกับการศึกษาเป็นอันมาก ความล่าช้าของทบวงมหาวิทยาลัยในการจัดการปัญหาจึงก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมโดยไม่สมควร ไม่เฉพาะแต่ต้นทุนที่ตกแก่นักศึกษาและผู้ปกครอง หากยังครอบคลุมถึงต้นทุนของสังคมที่ต้องเสียไปในการช่วยเหลือนักศึกษาของสถาบันแห่งนี้

แม้จะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แต่วิทยาลัยบัณฑิตสงขลา ก็มี 'ลูกค้ำ' มากพอสมควร ทั้งในจังหวัดสงขลาและจังหวัดนครศรีธรรมราช สะท้อนให้เห็นความต้องการปริญญาบัตรในสังคมไทยที่มีแต่จะเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา การที่วิทยาลัยแห่งนี้สามารถเปิดวิทยาเขตในจังหวัดนครศรีธรรมราชในเวลาอันรวดเร็ว นับเป็นประจักษ์พยานของความซื่อสัตย์ ความตื่นตัวในการศึกษาต่อใน 'มหาวิทยาลัย' มิใช่ความตื่นตัวของความใฝ่รู้ หากเป็นความตื่นตัวในการแสวงหา 'วุฒิบัตร' เพื่อยกฐานะของตนในสังคม

วิทยาลัยบัณฑิตสงขลาเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มุ่งกวาดลูกค้ำระดับล่าง การขยายตัวของวิทยาลัยแห่งนี้เป็นกระจกที่สะท้อนให้เห็นการเติบโตของตลาดบริการอุดมศึกษา ระดับล่างอย่างชัดเจน หากปราศจากมาตรการการควบคุมมาตรฐานทางวิชาการของทบวง

มหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาเอกชนยอมผูกขึ้นราวกับดอกเห็ดเพื่อตอบสนองของความต้องการในตลาดระดับล่าง และสถาบันอุดมศึกษายอมแปรเปลี่ยนเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร'

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดวิทยาลัยบัณฑิตศึกษากลนครจึงมีลูกค้า ?

ความต้องการวุฒิปัตร (หรือปริญญาบัตร) มีเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นความต้องการใช้วุฒิปัตรเป็นเครื่องมือในการยกฐานะทางเศรษฐกิจ อีกด้านหนึ่งเป็นความต้องการใช้วุฒิปัตรเป็นเครื่องมือในการยกฐานะทางสังคม

วุฒิปัตรเป็นเอกสารที่บ่งบอกคุณวุฒิ ความรู้ ทักษะ และความสามารถของผู้ครอบครอง วุฒิปัตรที่มีค่าทางเศรษฐกิจต้องให้สารสนเทศที่ถูกต้องและเที่ยงตรงเกี่ยวกับความรู้และทักษะของผู้ครอบครอง ความน่าเชื่อถือของวุฒิปัตรขึ้นอยู่กับความน่าเชื่อถือของสถาบันที่ออกวุฒิปัตรนั้น วุฒิปัตรที่ออกโดยสถาบันที่มีชื่อเสียงในการอ้างมาตรฐานทางวิชาการในระดับสูงย่อมมีค่าทางเศรษฐกิจสูง หากสถาบันที่ออกวุฒิปัตรมีคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการต่ำ วุฒิปัตรที่ออกโดยสถาบันประเภทนี้ย่อมมีค่าทางเศรษฐกิจต่ำตามไปด้วย

สถาบันอุดมศึกษาที่มีมาตรฐานทางวิชาการสูงทำหน้าที่ผลิตบริการการศึกษาสำหรับตลาด 'ระดับบน' ความต้องการเข้าสถาบันอุดมศึกษาประเภทนี้เป็นผลสืบเนื่องจากความต้องการวุฒิปัตรที่มีค่าทางเศรษฐกิจสูง ทั้งนี้เป็นที่เชื่อกันว่า สถาบันอุดมศึกษาที่มีมาตรฐานจะมุ่งประสาทวิชาความรู้และ/หรือพัฒนาทักษะของนักศึกษาเป็นสำคัญ วุฒิปัตรที่ได้จากสถาบันอุดมศึกษาที่มีมาตรฐานไม่เพียงแต่จะมีค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีค่าทางสังคมด้วย สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานะทางสังคมสูงต่ำฉันใด ผู้ที่ได้รับวุฒิปัตรจากสถาบันดังกล่าวย่อมมีสถานะทางสังคมฉันนั้น

มหาวิทยาลัยเก่าแก่ยอมได้เปรียบมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่ เพราะมีโอกาสสั่งสมชื่อเสียงและเกียรติคุณทางวิชาการเป็นเวลาช้านาน กว่าที่มหาวิทยาลัยใหม่จะกวาดไล่ให้ทันก็ต้องกินเวลาระยะหนึ่ง มหาวิทยาลัยเอกชนเสียเปรียบมหาวิทยาลัยของรัฐ มหาวิทยาลัยของรัฐเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว ย่อมได้รับการรับรองมาตรฐานทางวิชาการจากรัฐโดยอัตโนมัติ เมื่อมีความดำริในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดเมื่อทศวรรษที่แล้ว มีการโต้เถียงเกี่ยวกับคุณภาพของบริการการศึกษาเป็นอันมาก บัดนี้มหาวิทยาลัยเปิดได้ผลิตบัณฑิตจำนวนมาก ผู้คนพากันล้มเลิกข้อถกเถียงดังกล่าว ด้วยเหตุที่รัฐรับรองวิทยฐานะของบัณฑิตที่ผลิตโดยมหาวิทยาลัยของรัฐนั่นเอง แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมิได้มีฐานะเสมอเหมือนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพราะจะจัดการศึกษาได้ก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองทางวิชาการจากรัฐ วุฒิปัตรที่ออกโดยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีค่าทางเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองวิทยฐานะจากทบวงมหาวิทยาลัย หากรัฐถอนการรับรอง วุฒิปัตรนั้นก็ไร้ค่าในตลาดแรงงาน อย่างน้อยที่สุดมีโอกาสใช้สำหรับการทำงานในภาครัฐบาลได้

วุฒิบัตรมิได้มีค่าทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงานเท่านั้น หากมีค่าทางสังคมด้วย ผู้คนที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจจำนวนไม่น้อยไขว่คว้าหาวุฒิบัตเพื่อยกฐานะในสังคม นายทุนอุตสาหกรรมรถยนต์บางคนเสียเงินเสียทองจำนวนมาก เพื่อให้ได้มาซึ่งปริญญา ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์จากมหาวิทยาลัยของรัฐ เมื่อไม่สัมฤทธิ์ผล ก็ต้องยอมซื้อปริญญาเอก จากสถาบันที่ไม่เคยมีประวัติในทำเนียบสถาบันผู้ผลิตงานวิชาการ และนอนตายตาหลับพร้อม คำว่า 'ดร.' นำหน้า นักการเมืองหลายคนไขว่คว้าปริญญาบัตร เพื่อให้การอภิปรายของตนในสภา ฟังดูขลัง บางคนว่าจ้างให้ผู้อื่นเขียนวิทยานิพนธ์ บางคนเดินหา 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' และ จำนวนไม่น้อยเดินเข้าวิทยาลัยบัณฑิตสกลนคร

ข่าวเรื่องนักเลือกตั้งตบเท้าเข้าวิทยาลัยบัณฑิตสกลนครปรากฏในหน้าหนังสือ พิมพ์มากกว่าปี คนเหล่านี้แม้จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง แต่มีปมด้อยทางการศึกษา จึงมีความต้องการปริญญาบัตรเป็นเครื่องประดับ สถานีโทรทัศน์ ITV รายงานว่า ส่วนใหญ่ 'สำเร็จ' การศึกษาในสาขาวิชาเทคโนโลยีผลิตพืชและเทคโนโลยีผลิตสัตว์จากวิทยาลัยบัณฑิต สกลนคร หากไม่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต ก็จะไม่มีการสนใจภูมิหลังของเหล่า 'บัณฑิต' นักเลือกตั้งนี้

ด้วยเหตุที่ปริญญาบัตรมีค่าทางเศรษฐกิจในตลาดแรงงาน เพราะมีผลต่อการ กำหนดเงินเดือนและตำแหน่งการงาน บรรดานักศึกษาที่เข้าสถาบันอุดมศึกษาระดับล่าง ส่วน ใหญ่มักมีความคิดว่า ขอเพียงจบการศึกษา จะได้นำปริญญาไปหางานทำ การเลือกสถาบัน อุดมศึกษาระดับล่างทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนก็เพราะเหมาะแก่ผู้เรียน เนื่องจากการเรียน ไม่ยากจนเกินไป นักศึกษาวิทยาลัยบัณฑิตสกลนครจำนวนมากคงมีความคิดเช่นเดียวกันนี้ ผู้คนเหล่านี้มีสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ โดยมิได้คาดคิดว่า สาขาวิชาที่เปิดสอนหลายต่อหลายสาขา มิได้รับการรับรองจากรัฐบาล หากนักศึกษามีสารสนเทศที่สมบูรณ์ วิทยาลัยบัณฑิตสกลนคร คงจะหา 'ลูกค้า' ได้ยาก การที่นักเลือกตั้งจำนวนมากตบเท้าเข้าวิทยาลัยแห่งนี้มีส่วนสร้างมายา ภาพในตลาด เพราะทำให้ตลาดเข้าใจผิดว่า ทบวงมหาวิทยาลัยให้การรับรองทางวิชาการ อย่างเต็มที่ จึงขาดความใส่ใจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเท่าที่ควร ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ เกี่ยวกับวิทยาลัยบัณฑิตสกลนครเป็นเรื่องที่ทบวงมหาวิทยาลัยมีอาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้

ความต้องการปริญญาบัตร ไม่ว่าจะด้วยเหตุทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางสังคม กำลังทำให้สถาบันอุดมศึกษาแปรสภาพเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' ปรากฏการณ์ที่น่าเป็นห่วง มิใช่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน หากแต่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ การควบคุมและกำกับ ของทบวงมหาวิทยาลัย ถึงจะหย่อนประสิทธิภาพเพียงไร ก็ยังมีส่วนเหนียวรั้งและป้องกัน มิให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกลายเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' เนื่องจากมีการตรวจสอบเป็น ครั้งคราว แต่รัฐมิได้ตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดุจเดียวกับที่ตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษา ของเอกชน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำลังเดินแนวทางตลาด และผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย (Product Differentiation) ความหลากหลายของผลผลิตมีส่วนทำให้วุฒิปัตร์มีความหลากหลายตามไปด้วย ในการเลือกเดินแนวทางตลาด มหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนไม่น้อยจำเป็นต้องหย่อนมาตรฐานเพื่อขยายขนาดของตลาด ความหลากหลายของผลผลิตเกิดขึ้นพร้อมกับความหลากหลายของมาตรฐาน มหาวิทยาลัยในส่วนกลางบางมหาวิทยาลัยขยายฐานการผลิตไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยร่วมมือกับสถาบันราชภัฏในท้องถิ่น การขยายการผลิตบริการการศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อฐานะทางเศรษฐกิจของอาจารย์ผู้ร่วมโครงการโดยตรง การ 'เดินสาย' สอนหนังสือในต่างจังหวัดเป็นปรากฏการณ์ใหม่ของอาจารย์มหาวิทยาลัย บางคน 'เดินข้ามสาย' ไปสอนในโครงการของมหาวิทยาลัยอื่น มิใช่ต้องกล่าวว่าการ 'เดินสาย' สอนหนังสือในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในต่างจังหวัดกำลังเป็นปรากฏการณ์ที่ตามมาติดๆ โดยที่อาจารย์บางคนมีรายได้จากการ 'จัดสาย'

ในนามของความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ ไม่มีการตรวจสอบว่าโครงการเหล่านี้ 'สอน' อะไรบ้าง มีการวัดผลที่น่าเชื่อถือเพียงใด และมีการจัดระบบการประกันคุณภาพทางวิชาการ (Quality Assurance) หรือไม่ สิ่งที่น่าประหลาดกลับเป็นเรื่องของการลดหย่อนมาตรฐานเพื่อให้ 'เข้าถึง' ตลาด ดังเช่นโครงการบัณฑิตศึกษาที่ไม่ต้องเขียนวิทยานิพนธ์และไม่ต้องสอบประมวลวิชา (Comprehensive Examination) ในบางวิชาของบางโครงการของบางมหาวิทยาลัย 'ตลาด' เรียกร้องให้ผู้สอนต้องบอกข้อสอบ ในเมื่อ 'ตลาด' เป็นใหญ่ในแผ่นดินและผู้บริโภคได้ชำระราคาแล้ว การสอบตกจึงต้องไม่เกิดขึ้น ลูกค้ำของโครงการลักษณะนี้หลายต่อหลายโครงการมีโครงสร้างไม่แตกต่างจากลูกค้ำของวิทยาลัยบัณฑิตสกลนคร ในสาระสำคัญ

มหาวิทยาลัยในประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่หน่วยผลิตบุคลากร โดยไม่เคยทำหน้าที่หน่วยผลิตความรู้ กำลังแปรเปลี่ยนเป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร' ด้วยการหารายได้จากการ 'ขาย' วุฒิปัตร์ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากเหตุปัจจัย 2 ด้าน ด้านหนึ่งมหาวิทยาลัยต้องการรายได้ อีกด้านหนึ่งตลาดต้องการปริญญาบัตร ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางสังคม

มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกและให้วุฒิปัตร์ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นที่มาของรายได้ มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงและเกียรติคุณทางวิชาการย่อมต้องรักษามาตรฐานทางวิชาการอย่างเคร่งครัด การไม่ใช้อำนาจในการประสาทวุฒิปัตร์เพื่อหารายได้ย่อมเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการรักษามาตรฐานทางวิชาการ เมื่อไรก็ตามที่มหาวิทยาลัยเริ่มหารายได้จากการใช้อำนาจในการแจกวุฒิปัตร์ ชื่อเสียงและเกียรติคุณย่อมเสื่อมทรามลง หากมหาวิทยาลัยใดไม่เป็นที่เชื่อถือในสังคม วุฒิปัตร์ที่ออกโดยมหาวิทยาลัยนั้นย่อมไร้ค่าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

โครงการช่างเผือกที่ธรรมศาสตร์

มหาวิทยาลัยเริ่มเปิดภาคการศึกษาแรกของปีการศึกษา 2525 เมื่อต้นเดือน มิถุนายนที่ผ่านมา นุ่มสาวหน้าใหม่ที่สามรถไต่บันไดดาราไปสู่ยอดปิรามิดแห่งการศึกษา ได้พากันก้าวสู่รั้วมหาวิทยาลัย คนหน้าเดิมบางคนเริ่มหายหน้าจากชุมชนวิชาการ เพื่อออกไป ต่อสู้ในโลกกว้างหลังจากที่ได้ชื่อว่า 'สำเร็จการศึกษา' แล้ว

เป็นเวลากว่าสิบปีแล้ว ที่ข้าพเจ้าได้เห็นภาพเช่นนี้

นานมาแล้ว ข้าพเจ้าเคยสนใจศึกษาดูว่า ใครกันบ้างที่ประสบความสำเร็จในการ ขึ้นไปสู่ยอดปิรามิดแห่งการศึกษา และแล้วข้าพเจ้าก็ต้องพบข้อเท็จจริงอันแสนปวดร้าว

โฉมหน้าของนักศึกษามหาวิทยาลัย

มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ

ประการแรก นักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่เป็นคนกรุงเทพมหานคร ข้าพเจ้าได้เฝ้าดูสถิตินักศึกษาที่สามารถผ่านการคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ปีแล้ว ปีเล่า และพบว่า ประมาณร้อยละ 50 ของผู้ประสบความสำเร็จเหล่านี้มีภูมิลำเนาอยู่ใน กรุงเทพมหานคร ในบางปี อัตราส่วนดังกล่าวนี้จะสูงกว่า 50% เสียด้วยซ้ำ ทั้ๆที่กรุงเทพมหานคร มีประชากรคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั่วประเทศเท่านั้น ระบบ อุดมศึกษาของรัฐจึงเป็นระบบการศึกษาสำหรับคนกรุงเทพฯโดยแท้

ประการที่สอง เมื่อตรวจสอบดูว่า ครอบครัวของนักศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ ประกอบอาชีพอะไร หรือมาจากภาคเศรษฐกิจใด ข้าพเจ้าพบว่า ผู้ที่มาจากครอบครัวที่ประกอบ อาชีพการเกษตรมีอยู่เพียง 5-8% ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด ทั้ๆที่ครัวเรือนที่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมมีถึงร้อยละ 75 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศจึงเป็นอันสรุปได้ว่า ระบบอุดมศึกษา ของรัฐมิได้มีขึ้นเพื่อลูกชาวไร่ชาวนาชาวนา

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวนักศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐ ข้าพเจ้าพบว่า ส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและฐานะปานกลาง ส่วน ผู้ที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนมีไม่ถึง 5% ของจำนวนนักศึกษาทั้งหมด ทั้ๆที่

จากการศึกษาของ ดร.เอื้อยอัศตรา มีศุข โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ปี 2518/19 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนครอบครัวยากจนมีถึงร้อยละ 33 ของจำนวนครัวเรือนทั่วประเทศ จึงเป็นอันสรุปได้ว่า ระบบอุดมศึกษาของรัฐมิได้มีขึ้นเพื่อคนจน

ธรรมศาสตร์ดินแดนแห่งธรรม?

แม้ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะได้ชื่อว่าเป็นสถาบันที่ประสิทธิ์ประสาทศาสตร์แห่งความเป็นธรรม แต่ธรรมศาสตร์ก็ได้แตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นๆ ในข้อที่ว่า โอกาสของประชาชนที่จะเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มิได้มีโดยทัดเทียมกัน

ส่วนใหญ่ของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นคนกรุงเทพฯ และมาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและปานกลาง ผู้ที่มาจากครอบครัวยากจนก็ดี หรือมาจากครอบครัวที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็ดี ยากที่จะสอบเข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้

ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายในการจัดการศึกษาให้แก่ นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ประมาณคนละ 7,000 – 8,000 บาทต่อปี แต่นักศึกษามหาวิทยาลัยดังกล่าวกลับเสียค่าเล่าเรียนเพียงประมาณคนละ 1,635 บาทต่อปี คิดเป็นร้อยละ 20 – 23 ของรายจ่ายต่อหัวเท่านั้น โดยที่ภาระส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ซึ่งมีได้รับประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาของรัฐ

ทางเลือกในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ทาง

ทางที่หนึ่งก็คือ การเพิ่มอัตราค่าเล่าเรียนเพื่อให้ผู้ที่รับบริการอุดมศึกษาจากรัฐเป็นผู้รับภาระรายจ่ายโดยตรงในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น

ส่วนทางที่สองก็คือ การเปลี่ยนแปลงระบบการคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัย เพื่อให้มีความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มคนผู้เสียเปรียบได้มีโอกาสในการศึกษาต่อถึงระดับอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น

ในปี 2519 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สมัยที่ศาสตราจารย์ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นอธิการบดีได้ตกลงใจที่จะเลือกหนทางที่สอง โดยการให้โควต้าแก่นักเรียนผู้ยากจนจากเขตจังหวัดที่มีโอกาสแห่งการศึกษาด้อยกว่าเขตจังหวัดอื่นๆ ทั้งนี้ นักเรียนที่เข้ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามระบบโควตาดังกล่าวนี้จักได้รับทุนการศึกษาจากมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาจากฐานะทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

แต่แล้วเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ก็ทำให้หนทางแห่งการปฏิรูปสถาบัน โครงการทุกโครงการของอาจารย์ป๋วย ถูกเก็บใส่ลิ้นชัก อย่างน้อยที่สุดก็ด้วยข้อสงสัยที่ว่า จะเป็นโครงการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ

ระยะทางพิสูจน์ม้า กาลเวลาพิสูจน์คน

ในสมัยที่ศาสตราจารย์ประภาศน์ อวยชัย ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้้นำโครงการต่าง ๆ ที่ดำริขึ้นในสมัย ดร.ป๋วย ออกมาบัดฝุ่น ไม่ว่าจะเป็โครงการสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย โครงการศูนย์หนังสือฯ รวมตลอดจนโครงการข้างเฝือก

โครงการข้างเฝือก

ในปีการศึกษา 2524 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เริ่มให้โควต้าในการเข้ามหาวิทยาลัยแก่นักเรียนจากเขตจังหวัดที่ยากจนรวม 3 จังหวัด คือ ร้อยเอ็ด มหาสารคาม และอุบลราชธานี จำนวนนักศึกษารับเข้าตามระบบโควต้าในปีแรกนี้มีไม่เกิน 50 คน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อบริหารโครงการ 'ข้างเฝือก' นี้โดยเฉพาะ ฐานะทางเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์การคัดเลือกสำคัญ รองลงมาได้แก่ ศักยภาพและความสามารถในการศึกษาต่อ

กระบวนการคัดเลือกเริ่มด้วยการทดสอบความถนัด โดยผู้สมัครสอบจกต้องเป็นผู้ที่มีผลการเรียนอยู่ในอันดับ 10% แรกของโรงเรียน และจกต้องมีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดทั้งสามที่กล่าวข้างต้น

หลังจากนั้น คณะกรรมการก็จะออกไปสัมภาษณ์นักเรียนที่ผ่านการคัดเลือกในรอบแรก แต่ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดก็คือ การออกไปเยี่ยมเยียนถึงบ้านเรือนที่อยู่อาศัย และในขั้นตอนนี้เอง คณะกรรมการจะประมวลข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางเศรษฐกิจ อันเป็นฐานในการจัดสรรทุนการศึกษา

นักศึกษาที่ผ่านการคัดเลือกตามระบบโควต้าทุกคนจะได้รับทุนการศึกษา โดยผู้ที่มีฐานะยากจนจะได้รับเงินทุนจำนวนมากพอที่จะจ่ายค่าเล่าเรียน ค่าอาหาร ค่าเสื้อผ้า ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าหอพัก และค่าครองชีพอื่น ๆ ส่วนผู้ที่ไม่มีปัญหาเศรษฐกิจมากนักอาจได้รับเงินทุนเพียงค่าเล่าเรียนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏว่า นักศึกษาที่รับเข้ามาตามระบบโควต้าในปีการศึกษา 2524 เกือบทั้งหมดมีฐานะยากจน คณะกรรมการจึงจัดสรรเงินทุนให้ถึง 16,000 บาท ต่อปีสำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนมากที่สุด ส่วนผู้ที่มีฐานะยากจนน้อยที่สุดได้รับเงินทุน 9,200 บาท ต่อปี

เงินทุนที่นำมาใช้จ่ายในโครงการข้างเฝือกนี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากเงินรายได้พิเศษของมหาวิทยาลัย ส่วนที่ได้รับมาจากการบริจาคยังมีไม่มากนัก แม้ว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะได้พยายามรณรงค์เรื่องนี้อยู่บ้างก็ตาม

อย่างไรก็ดี ผู้บริหารยุคศาสตราจารย์ประภาศน์ อวยชัย ก็แสดงความกล้าหาญชาญชัยในการปรับค่าเล่าเรียน (ค่าหน่วยกิต) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้แก่นักศึกษาที่เข้ามหาวิทยาลัย

ในปีการศึกษา 2525 นี้ แม้ว่าการเพิ่มค่าเล่าเรียนครั้งนี้จะไม่มากนักก็ตาม (จากหน่วยกิตละ 25 บาทเป็นหน่วยกิตละ 35 บาท) แต่ก็ช่วยผ่อนคลายนิดจํากัดทางการเงินของมหาวิทยาลัยได้ไม่มากนัก

เสียงจากอีสาน

เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าคนหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ 'ช่างเผือก' โดยตรงได้เล่าให้ฟังว่า เมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการพบปะกันระหว่างคณะกรรมการโครงการกับนักศึกษารุ่นแรกที่เข้ามาตามระบบโควต้า เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

นักศึกษาตามโครงการช่างเผือกในรุ่นแรก ส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาด้านผลการเรียน บางคนมีผลการเรียนดีกว่าตัวเฉลี่ยทั้งมหาวิทยาลัยอีก การเงินยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของนักศึกษา กลุ่มนี้ บางคนเห็นว่า ทุนการศึกษาที่มหาวิทยาลัยจัดสรรให้อยู่ นั้น ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย

แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบการทำงานของมหาวิทยาลัยมีส่วนสร้างปัญหาการเงิน โดยไม่จำเป็น เพราะการเบิกจ่ายล่าช้ากว่ากำหนดถึง 7-10 วัน จนเป็นปกติวิสัยทุกเดือน ค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้ทำให้นักศึกษาบางคนต้องไปกู้หนี้ยืมสินเพื่อการประทังชีวิตในช่วงที่เงินทูนยังไม่ตกเบิก

ความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและการปรับตัวยังคงเป็นปัญหาใหญ่สำหรับนักศึกษาบางคน บ้างก็มีปัญหาในการพูดภาษาไทยกลาง บ้างก็มีปัญหาในการแต่งกาย แต่ส่วนใหญ่มีปัญหาด้านเพื่อน เพราะนอกเหนือจากเพื่อนชุมนุมนักศึกษาอีสานแล้ว ก็เกือบมิได้สูงส่งกับเพื่อนใหม่อื่น ๆ อีกเลย

มันมากับนักการเมือง

หลังจากที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เริ่มให้โควต้าแก่นักเรียนจากเขตจังหวัด ยากจนในปีการศึกษา 2524 แรกกดดันทางการเมืองก็เริ่มปรากฏขึ้น นักการเมืองบางคนพยายามผลักดันให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้โควต้าแก่จังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร แต่ยังมีโชคดีที่มีได้ปรากฏว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยห่วงไหวต่อแรงกดดันดังกล่าวนี้

กระนั้นก็ตาม ในปีการศึกษา 2525 มีการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดที่ได้รับโควต้า โดยเพิ่มเป็น 4 จังหวัด คือ ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี และร้อยเอ็ด โดยตัดมหาสารคาม ออกจากโครงการด้วยเหตุผลที่ว่ามหาสารคามเป็นจังหวัดการศึกษาซึ่งสถาบันต่างๆน่าจะมีบทบาทในเรื่องนี้ได้

ธรรมศาสตร์ รอเงินบริจาค

หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบาย ทุกปีๆจะมีนักเรียนจากเขตจังหวัด ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 50 คนก้าวเข้าสู่รั้วโดม โครงการช้างเผือกดังกล่าวนี้ จะเดินเครื่องอย่างเต็มที่ในปีการศึกษา 2527 ซึ่งจะมีนักศึกษาที่เข้ามาในระบบโควตารวมทั้งสิ้น 200 คน และในปีการศึกษา 2527 อีกเช่นกัน ที่นักศึกษาโครงการช้างเผือกจะเริ่มสำเร็จการศึกษา เพื่อออกไปรับใช้บ้านเมืองสืบต่อไป

ขีดจำกัดทางการเงินทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่สามารถรับนักศึกษา จากเขตจังหวัดยากจนได้มากนักและหากมิได้รับเงินบริจาคสำหรับจัดสรรทุนการศึกษาอย่าง มากพอ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็คงไม่สามารถรับนักศึกษาตามโครงการนี้ได้มากกว่าปีละ 50 คน

มหาวิทยาลัยในทศวรรษ 2540

ปี 2549

หอประชุมอันโอ่อ่า ซึ่งสร้างขึ้นเมื่อมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีอายุ 20 ปี คับคั่งด้วยผู้คน นักศึกษาพากันทยอยเดินเข้าหอประชุมโดยไม่ขาดสาย ผมเดินสังเกตการณ์บริเวณหน้าหอประชุมด้วยความตื่นตาตื่นใจ นับเป็นเวลานานกว่า 5 ปีแล้วที่ผมมิได้เหยียบย่างเข้ามาในหอประชุมนี้ นับตั้งแต่ถูกเนรเทศไปอยู่ทุ่งรังสิต ธรรมชาติของหอประชุมปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในท่ามกลางความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่เร่งรัดไม่หยุดยั้ง

ผมกลับมายังหอประชุมที่มีอายุเกือบครึ่งทศวรรษแห่งนี้เพียงเพื่อจะจดจำภาพเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะปลดเกษียณ ทุกอณูของดินแดนท่าพระจันทร์ติดตรึงอยู่ในสมองน้อยๆ ของผม ด้วยเหตุที่ผมเติบโตที่นี่ ใช้ชีวิตนักศึกษาที่นี่ และประกอบสัมมาชีพ ณ ที่นี้เป็นเวลานานกว่า 42 ปีแล้ว ความผูกพันที่ผมมีกับท่าพระจันทร์จึงมีอยู่อย่างลึกลับ ด้วยเหตุตั้งนั้นผมจึงรู้สึกทุกซอกและตรอมใจเป็นอันมากเมื่อถูกเนรเทศไปอยู่ทุ่งรังสิตเมื่อ 5 ปีที่แล้ว อาจารย์ในสำนักท่าพระจันทร์ที่ถูกเนรเทศเช่นเดียวกับผมต่างก็มีสภาพไม่แตกต่างจากผมเท่าไรนัก เพราะบัดนี้ทุ่งรังสิตแปรสภาพเป็น 'ไซบีเรีย' ของท่าพระจันทร์เสียแล้ว

ผมไม่เคยคาดคิดว่า นโยบายเสรีนิยมและขบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) จะสามารถเปลี่ยนโฉมมหาวิทยาลัยในเมืองไทยได้มากและรวดเร็วถึงเพียงนี้

นับตั้งแต่เมื่อวิกฤติการณ์เงินคงคลังในช่วงปี 2523-2525 เป็นต้นมา รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้มากนัก งบลงทุนของมหาวิทยาลัยถูกตัดทอน หรือมีเงินนั้นก็ถูกตรึงไว้ในระดับต่ำ มหาวิทยาลัยต่างพากันดิ้นรนเพื่อขยายฐานทางการเงิน บางแห่งที่มีที่ดินจำนวนมากก็หาผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ดังเช่นการให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างศูนย์การค้า ศูนย์การค้ามหาวิทยาลัยผุดขึ้นราวกับดอกเห็ด ดังเช่นศูนย์การค้าสามย่าน ศูนย์การค้ารังสิต และอื่นๆ

มหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการสร้างศูนย์การค้าเท่านั้น หากมหาวิทยาลัยยังแปรสภาพเป็นตลาดขายประกาศนียบัตรด้วย โครงการอบรมต่างๆ มีขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการในภาคเอกชน แม้ในขั้นต้นจะมีความเข้มงวดในด้านคุณภาพอยู่บ้าง

แต่คุณภาพก็หย่อนยานตามกาลเวลา เมื่อมีการจัดการฝึกอบรมในลักษณะอุตสาหกรรม ความต้องการบริการฝึกอบรมและบริการวิชาการในระดับที่สูงขึ้นไปขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีความต้องการที่จะก้าวให้ทันขบวนการโลกาภิวัตน์ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องการประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตร ประจวบเหมาะกับความต้องการเครื่องประดับ และท้ายที่สุด การมีโอกาสเข้าไปศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นบันไดสำคัญในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ ผมจึงไม่รู้สึกประหลาดใจที่ได้ทราบในเวลาต่อมาว่า แม้แต่เจ้าพ่อแห่งภาคตะวันตกเฉียงเหนือยังเป็นศิษย์เก่า Mini MBA

ความต้องการที่จะขยายฐานทางการเงินทำให้มหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดเลือกเดินแนวทางเสรีนิยม ทั้งนี้ด้วยการปรับอัตราค่าเล่าเรียนทุกปี แต่การปรับอัตราค่าเล่าเรียนไม่สามารถช่วยขยายฐานทางการเงินของมหาวิทยาลัยได้มากนัก ในไม่ช้า มหาวิทยาลัยเริ่มเรียนรู้ที่จะผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย (Differentiated Product) ขบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้มหาวิทยาลัยสามารถปรับยุทธศาสตร์การผลิตดังกล่าวนี้ได้ เพราะขบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้ตลาดมีความต้องการบริการอุดมศึกษาที่ผลิตเป็นภาษาต่างประเทศ โลกที่ปราศจากพรมแดนทางภูมิศาสตร์จำเป็นต้องสื่อสารด้วยภาษาสากล

ผมยังจำได้ดีว่า บริการอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษเริ่มเฟื่องฟูมาแต่กลางทศวรรษ 2530 มหาวิทยาลัยต่างๆพากันจัดโครงการศึกษาวิชาต่างๆเป็นภาษาอังกฤษ และด้วยการผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายเช่นนี้ มหาวิทยาลัยไม่ประสบปัญหาทางการเงินอีกต่อไป เพราะสามารถเก็บค่าเล่าเรียนสูงกว่าหลักสูตรธรรมดา 20-30 เท่า

การแข่งขันในการผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลายเป็นไปอย่างเข้มข้น บางมหาวิทยาลัยไปผูกสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยชั้นนำในประเทศอุตสาหกรรมเก่า ในไม่ช้ามหาวิทยาลัยอื่นๆก็เอาอย่างตาม แบบแผนที่เป็นมามากจะเริ่มต้นด้วยการนำเข้าศาสตราจารย์จากต่างประเทศเพื่อมาสอนในบางวิชาในบางภาคการศึกษา ต่อมาจึงมีข้อตกลงว่า นักศึกษาไทยที่ศึกษาในเมืองไทยแล้วครั้งหลักสูตร สามารถไปศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยในประเทศอุตสาหกรรมเก่าที่ทำข้อตกลงได้ สำนักทำพระจันทร์มีข้อตกลงทำนองนี้กับมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ดังนั้น ปีหนึ่งๆจึงมีนักศึกษาจากทำพระจันทร์ไปศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดจำนวนมาก

มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดมิได้มีข้อตกลงกับสำนักทำพระจันทร์เท่านั้น หากยังมีข้อตกลงทำนองเดียวกันกับมหาวิทยาลัยอื่นๆในทุกภูมิภาค ไม่ยกเว้นแม้แต่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในแอฟริกา (African NICs) ไม่จำเพาะแต่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเท่านั้นที่ส่งออกบริการการศึกษา มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงและเก่าแก่อื่นๆก็หารายได้จากการส่งออกบริการทางการศึกษาด้วย ไม่ว่าจะเป็นเยล พรินซ์ตัน เอ็มไอที ฮ็อกซ์ฟอร์ด เคมบริดจ์ ลอนดอน ปารีส หรือ

สต็อกโฮล์ม เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ภาคอุตสาหกรรมในประเทศอุตสาหกรรมเก่า (Old Industrialized Countries = OICs) เสื่อมโทรมเกินกว่าที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ รัฐบาลประเทศเหล่านี้จึงหันมาส่งเสริมการส่งออกบริการ ซึ่งยังคงมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ผลจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอูกันดา (Uganda Round) การกีดกันการค้าบริการกลายเป็นเรื่องที่จะเมิดบทบัญญัติของ GATT หลังจากนั้นไม่นาน การส่งออกบริการการศึกษาเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่สุดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเก่า

ผมไม่เคยคาดคิดว่า ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และไม่โครอีเล็กทรอนิกส์ จะสามารถเปลี่ยนโฉมหน้าของมหาวิทยาลัยได้มากถึงปานนี้ เพียงแค่ต้นทศวรรษ 2540 นี้เอง มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดก็เลิกส่งอาจารย์มาสอนที่ท่าพระจันทร์ หากแต่นั่งสอนอยู่ที่เมืองเคมบริดจ์ มลรัฐแมสซาชูเซตส์ สหรัฐอเมริกา แล้วถ่ายทอดสดผ่านดาวเทียมมายังท่าพระจันทร์ โดยที่นักศึกษาที่นั่งเรียนอยู่ที่ท่าพระจันทร์สามารถมีบทสนทนาทักอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้ ในไม่ช้าสำนักท่าพระจันทร์ก็แปรสภาพเป็นมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด วิทยาเขตท่าพระจันทร์

ครั้นถึงกลางทศวรรษ 2540 อาจารย์ผู้สอนที่เป็นมนุษย์เริ่มหายไปจากจอภาพโทรทัศน์ อาจารย์ผู้สอนที่เป็นrobotเข้ามาแทนที่ เพราะเหตุที่เวลาเป็นสิ่งมีค่ายิ่ง อาจารย์ผู้สอนที่เป็นมนุษย์ต้องใช้เวลาในการก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ จึงต้องลดบทบาทในการสอน และให้หุ่นยนต์ทำหน้าที่แทน ความก้าวหน้าในด้านไมโครอีเล็กทรอนิกส์ จนถึงขั้นที่มีการประดิษฐ์ Super Chips ไม่เพียงแต่จะทำให้มีการพัฒนาระบบความจำอันวิเศษสุดแก่หุ่นยนต์เท่านั้น หากทว่ายังทำให้หุ่นยนต์มีระบบการให้ลำดับแห่งเหตุผลดุจเดียวกับระบบตรรกวิทยาแบบอริสโตเติลอีกด้วย หุ่นยนต์บางตัวมีความรู้ฟิสิกส์ไม่ยิ่งหย่อนกว่าสตีเฟน ฮอว์กิง (Stephen Hawking) และบางตัวมีความรู้เศรษฐศาสตร์ไม่แพ้โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph E. Stiglitz)

การแยกจัดการศึกษาออกเป็น 2 ระบบ โดยที่ระบบหนึ่งมีการเรียนการสอนเป็นภาษาไทย และอีกระบบหนึ่งมีการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ในไม่ช้าก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งในชุมชนท่าพระจันทร์ ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยเลือกประกอบระดมนักศึกษาในระบบภาษาอังกฤษมากเป็นพิเศษ ไม่เพียงแต่จะให้เรียนในห้องที่มีเครื่องปรับอากาศเท่านั้น หากยังมีห้องอาหาร ห้องสนทนา และห้องสมุดโดยเฉพาะอีกด้วย นักศึกษาระบบภาษาไทยจึงรู้สึกหมั่นไส้นักศึกษาระบบภาษาอังกฤษ การกระทบกระทั่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในปี 2539 ทั้งสองฝ่ายทำสงครามขั้นแตกหัก ผู้คนล้มตายและบาดเจ็บมากกว่าวิกฤติการณ์ปี 2519

ภายหลังวิกฤติการณ์ปี 2539 ผู้บริหารมหาวิทยาลัยตัดสินใจย้ายนักศึกษาระบบภาษาไทยไปอยู่ทุ่งรังสิต คงให้นักศึกษาระบบภาษาอังกฤษเท่านั้นอยู่ที่ท่าพระจันทร์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยให้เหตุผลว่า การแบ่งแยกวิทยาเขตในลักษณะนี้สอดคล้องกับการจัดสรรที่ดิน

ในกรุงเทพมหานคร เพราะคนจะต้องไปอยู่ชายขอบของเมือง เฉพาะคนรวยเท่านั้นที่มีสิทธิอยู่ใจกลางเมือง

การผลิตบริการอุดมศึกษาระบบภาษาอังกฤษเริ่มรุกไล่ระบบภาษาไทย แม้ในขั้นต้นจำนวนนักศึกษาระบบภาษาอังกฤษจะมีไม่ถึง 10% แต่ด้วยความที่มหาวิทยาลัยหัวเงินจำนวนนักศึกษาระบบภาษาอังกฤษจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนมีมากกว่า 70% นักศึกษาที่ถือว่ามีเกรดดีเลิศเป็นนักศึกษาลูกครึ่ง เพราะลูกครึ่งมักจะมีความรู้ภาษาต่างประเทศดี ขบวนการโลกาภิวัตน์ไม่เพียงแต่จะทำให้โลกปราศจากพรมแดนทางภูมิศาสตร์เท่านั้น หากยังทำให้โลกมีความต้องการมนุษย์พันธุ์ใหม่ อันได้แก่พันธุ์ที่ไม่มีเชื้อชาติอันเด่นชัดอีกด้วย

ความต้องการขยายฐานทางการเงินของมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยต้องผลิตบริการอุดมศึกษาประเภทที่มุ่งสนองความต้องการของผู้มีอันจะกิน ความสัมพันธ์ระหว่างศิษย์กับอาจารย์จึงค่อยๆแปรเปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ในไม่ช้า นักศึกษาที่มาจากครอบครัวผู้มีอันจะกินเหล่านี้เริ่มเรียกร้องผลประโยชน์ของตน เริ่มต้นด้วยการเรียกร้องขอนำรถยนต์ส่วนบุคคลเข้ามาในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีบริเวณอันคับแคบ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโอนอ่อนตามข้อเรียกร้อง เพราะเกรงว่าจะเสีย 'ลูกค้า' โดยหันมาห้ามมิให้อาจารย์และเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยนำรถเข้าสำนักท่าพระจันทร์ พร้อมทั้งจ่ายเงินสวัสดิการการเดินทางทดแทนให้

ความก้าวหน้าของไมโครอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้มีการประดิษฐ์ Human Chips ซึ่งบรรจุข้อมูลความรู้รายสาขาวิชา และสามารถนำไปฝังไว้ในสมองมนุษย์ได้ ผลที่ตามมาก็คือผู้ที่ไม่มีความรู้พิลึกก็แม้แต่หน่อย หากผ่าตัดและนำ Human Chips สาขาพิลึกไปฝังไว้ในสมองก็สามารถอธิบายทฤษฎี Big Bang ได้เป็นคั่งเป็นแคว เมื่อสรรพคุณของ Human Chips เป็นที่ทราบกันอย่างแพร่หลาย อุตสาหกรรมที่ผลิตผลผลิตอันน่ามหัศจรรย์นี้ก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นักศึกษานิยมผ่าตัดสมองเพื่อฝัง Human Chips ผู้คนสามารถมีความรู้เสมอด้วยนักวิชาการที่ได้รางวัลโนเบลในสาขาวิชานั้นๆ

ยิ่งนานวัน ราคาของ Human Chips ยิ่งถูกลง เพราะสามารถผลิตคราวละมากๆ แต่เทคโนโลยียังไม่ก้าวหน้าพอที่จะฝัง Human Chips หลายๆสาขาวิชาในคราวเดียวกันได้ และนี่เองที่ทำให้เกิดการจลาจลในสำนักท่าพระจันทร์ในปี 2544 เมื่อนักศึกษาพากันเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยกำหนดวันสอบแต่ละวิชาให้ห่างกันอย่างน้อย 2 สัปดาห์ เพื่อจะได้มีเวลามากพอที่จะผ่าตัดเปลี่ยน Human Chips ระหว่างสาขาวิชา ด้วยความที่เกรงการเสีย 'ลูกค้า' มหาวิทยาลัยจำต้องโอนอ่อนผ่อนตาม แต่เรื่องมิได้จบเพียงเท่านี้ เพราะในเวลาต่อมา เทคโนโลยีรุดหน้าถึงขั้นที่ฝัง Human Chips ในสมองมนุษย์คราวละหลายๆวิชา ในปี 2447 นักศึกษาพากันเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยย่นย่อหลักสูตรปริญญาตรีจาก 4 ปี ให้เหลือเพียง 1 ภาคการศึกษา เพราะ Human Chips ได้ช่วยย่นระยะเวลาในการศึกษา นักศึกษามองไม่เห็นอานิสงส์ในการอยู่

มหาวิทยาลัยถึง 4 ปี อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยต่อรองให้ลดหลักสูตรปริญญาตรีเหลือเพียง 2 ปี ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเริ่มตระหนักว่า ด้วยความก้าวหน้าของ Human Chips มหาวิทยาลัยจะค่อยๆสิ้นความหมายในสังคม เพราะผู้ที่มีกำลังซื้อ Human Chips ก็สามารถมีความรู้ได้โดยไม่ต้องเข้ามหาวิทยาลัย

ตลอดระยะเวลาที่เกิดปัญหาเหล่านี้ ผมและเพื่อนพ้องพยายามหัดทานมิให้มีการใช้ Human Chips โดยเสนอให้มหาวิทยาลัยตรากฎว่า นักศึกษาที่ผ่าตัดสมองฝัง Human Chips หกสิทธิ์ที่จะได้รับปริญญา และด้วยข้อเสนอดังกล่าวนี้เอง ผมและเพื่อนจึงถูกเนรเทศไปอยู่ทุ่งรังสิต ด้วยข้อกล่าวหาว่ามีพฤติกรรมอันขัดต่อพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลอันเป็นภัยต่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยี พ.ศ. 2542

ข้าขอประณตน์อ้อมสักการ

บูรพคณาจารย์

ผู้ก่อปรเกิดประโยชน์ศึกษา

ผมตื่นจากภวังค์เมื่อได้ยินนักศึกษาเปล่งเสียงไหว้ครู ผมสาวเท้าเข้าหอประชุมบนเวทีไร้ร่องรอยมนุษย์ มีแต่ตู้กระจกขนาดใหญ่ 2 ใบ ผมเบียดฝูงชนไปจนถึงขอบเวที จึงได้พบว่า ตู้กระจกใบหนึ่งบรรจุ Super Chips อีกใบหนึ่งบรรจุ Human Chips

ผมถอยห่างจากขอบเวที และเดินออกนอกหอประชุมด้วยความรู้สึกอันยากแก่การพรรณนา ที่ท่าพระจันทร์นักศึกษาประณตน์อ้อมสักการ Super Chips และ Human Chips ในวันไหว้ครู แต่ที่รังสิตนักศึกษายังคงกราบไหว้เครื่องถ่ายเอกสารอยู่ ผมอดสงสัยมิได้ว่าอีกนานกี่ปีรังสิตจึงจะไล่กวาดทันท่าพระจันทร์

หมายเหตุ บทความนี้เขียนในโอกาสวันไหว้ครูประจำปีการศึกษา 2536 วันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2536 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

McUniversity

มหาวิทยาลัยของรัฐกำลังแปรสภาพเป็น McUniversity โดยที่กระบวนการแม็กโดนัลด์นวัตกรกำลังแผ่อิทธิพลครอบงำภาคอุดมศึกษา (Mcdonaldization of Higher Education) ทั้งนี้เป็นที่คาดว่า ภายในทศวรรษนี้ สังคมไทยจะได้เห็น McUniversity ชนิดเต็มรูปแบบ

เส้นทางของมหาวิทยาลัยไปสู่ McUniversity เป็นเส้นทางเดียวกับร้านอาหารประเภท ‘แตกด่วน ยัดเร็ว’ (Fast Food) ซึ่งนำโดย McDonald

McDonald อ้าวงซีฟและขยายกิจการสืบต่อมาได้ ด้วยการปรับตัวสนองความต้องการของผู้บริโภค ในระบบทุนนิยม ผู้บริโภคย่อมเป็นราชา ความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีอาจทำแซ่เขื่อนไม่รับรู้ความต้องการของผู้บริโภค ธุรกิจที่ไม่ปรับตัวสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคมีชีวิตร้ายยาว

มหาวิทยาลัยกำลังเดินอยู่บนเส้นทางของการประกอบธุรกิจคู่แข่งเดียวกับ McDonald กระบวนการแปรสถาบันอุดมศึกษาเป็นธุรกิจเกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐ อีกด้านหนึ่งเป็นความต้องการของผู้คนในมหาวิทยาลัยนั่นเอง

รัฐบาลต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อซึ่งอาจจะผิดหรือถูกก็ได้ว่า การออกนอกระบบราชการจะช่วยเสริมส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิตของมหาวิทยาลัย และเป็นผลดีต่อการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) เมื่อการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ‘ผู้หวังดี’ ซึ่งอาจ ‘ประสงคร้าย’ แนะนำให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) นำประเด็นการออกนอกระบบราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ผูกติดกับเงินให้กู้ที่จัดสรรให้รัฐบาลไทย การยืมมือองค์กร ‘โลกบาล’ ระดับภูมิภาคมาเร่งรัดมหาวิทยาลัยของรัฐ แม้จะประสบความสำเร็จ แต่วิสัยทัศน์ของผู้นำรัฐบาลชุดต่างๆเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างกันอย่างมาก ผู้นำรัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆมิได้มีคำตอบที่ชัดเจนว่า จะให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอกระบบราชการไปทำไมกัน ข้อที่อาจเห็นร่วมกันก็คือ การลดการพึ่งพิงรัฐบาลในด้านงบประมาณ ฟันไปจากนั้น หากได้มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนไม่ จะผลักดันให้มหาวิทยาลัยเข้าสู่วิถีแห่งตลาด (Marketisation) เพื่อแข่งขันกับมหาวิทยาลัยเอกชน

และมหาวิทยาลัยนานาชาติ หรือว่าจะถ่ายโอนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นของเอกชน (Privatization)

ในขณะที่รัฐบาลต้องการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐมิได้มีฉันทมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่ สิ่งที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องการก็คือ ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงบประมาณ (Budget Autonomy) หากได้ต้องการลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินไม่ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐร่ำร้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่มหาวิทยาลัยในลักษณะงบประมาณอุดหนุนทั่วไป โดยที่มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการจัดสรรการใช้จ่าย กระจ่างว่า งบประมาณอุดหนุนทั่วไปเป็น ‘พระศรีอาริย์’ ผู้นำพามหาวิทยาลัยสู่สรวงสวรรค์ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมิได้สนใจเรื่องการออกนอกระบบราชการหรือการลดการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินมากเท่าการได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนทั่วไป

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญวิกฤติการณ์การคลังระหว่างปี 2523-2525 และเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาอันยาวนานระหว่างปี 2523-2529 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำเนินนโยบายงบประมาณแบบกระจายกด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531 มหาวิทยาลัยของรัฐต้องเผชิญกับการรัดเข็มขัดทางการคลังของรัฐบาล ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานดังกล่าวนี้ มหาวิทยาลัยต้องลดการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน และดิ้นรนแสวงหารายได้ของตนเอง การนำมหาวิทยาลัยเข้าสู่วิถีแห่งตลาดเป็นหนทางที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลายต่อหลายแห่งเลือก ครั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 2530 โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2530-2534 วิถีแห่งตลาดสร้างรายได้แก่มหาวิทยาลัยและสมาชิกชนิดเป็นกอบเป็นกำ

มหาวิทยาลัยของรัฐเรียนรู้ที่จะ ‘เอาใจ’ ตลาดมากขึ้น โครงการฝึกอบรมผุดขึ้นราวกับดอกเห็ด รวมทั้งโครงการ Mini MBAs ซึ่งเฟื่องฟูในยุคที่ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แบ่งบาน ด้วยเหตุที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจในการประสาทปริญญาบัตรและวุฒิปัตตามกฎหมาย มหาวิทยาลัยเรียนรู้การหารายได้จากการใช้อำนาจนี้ กระบวนการแปรปริญญาบัตรและวุฒิปัตให้เป็นสินค้า (Commoditization) เกิดขึ้นควบคู่กับกระบวนการแปรบริการการศึกษาให้เป็นสินค้า หากความต้องการแสวงหารายได้ยังมีมากเพียงใด กระบวนการแปรปริญญาบัตรและวุฒิปัตรวมทั้งการแปรบริการการศึกษาให้เป็นสินค้าย่อมเชียวกรากมากเพียงนั้น การเดินสู่วิถีแห่งตลาดไม่เพียงแต่ทำให้มาตรฐานการศึกษาหย่อนยานเท่านั้น หากยังทำลายมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันผลิตองค์ความรู้อีกด้วย ในเมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยพากัน ‘เดินสาย’ ฝึกอบรมและ

แปรสภาพเป็น ‘เชลล์แมน’ ข่ายวุฒิบัตรและปริญญาบัตร มิใช่ต้องกล่าวว่า มหาวิทยาลัยในเมืองไทย โดยรากเหง้าทางประวัติศาสตร์มิได้มีการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เพื่อให้เป็นสถาบันผลิตองค์ความรู้ตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุดังนี้ ใครก็ตามที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐ ออกนอกระบบราชการ และเข้าสู่วิถีแห่งตลาด โดยหวังว่าจะก่อให้เกิดความก้าวหน้าขององค์ความรู้และวิทยาการ คงจะมีความไร้เดียงสาอย่างถึงที่สุด

มหาวิทยาลัยของรัฐไทยไม่เพียงแต่เดินสู่วิถีแห่งตลาดดุจเดียวกับ McDonald เท่านั้น หากยังผลิต ‘สินค้า’ ในลักษณะ Mass Production ดุจเดียวกับ McDonald อีกด้วย

การขยายขนาดของการประกอบการ เพื่อให้มีการผลิตในลักษณะ Mass Production เกิดขึ้นหลายระลอก ระลอกแรก ได้แก่ การจัดตั้ง ‘ตลาดวิชา’ ดังเช่นมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี 2514 และการจัดตั้ง ‘มหาวิทยาลัยมวลชน’ (Mass University) ดังเช่นมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในเวลาต่อมา ระลอกที่สอง ได้แก่ การยกฐานะวิทยาลัยครูเป็นมหาวิทยาลัย โดยควบรวมกับวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร จนกลายเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และการยกฐานะโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นสถาบันราชภัฏ รวมตลอดจนการจัดตั้งสถาบันราชมนฑล ซึ่งมีฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษา

การผลิต ‘บริการอุดมศึกษา’ ในลักษณะ Mass Production ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ความหมายของ ‘อุดมศึกษา’ ในสังคมไทยแปรเปลี่ยนไป อุดมศึกษาในความหมายดั้งเดิมตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Higher Education ซึ่งหมายถึงความถึงการเรียนการสอนความรู้ขั้นสูง (Advanced Learning) แต่เมื่อสถาบันอุดมศึกษาทำการผลิตในลักษณะ Mass Production อุดมศึกษาจึงหมายถึงเพียงตติยศึกษา (Tertiary Education) เท่านั้น ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทุกคนสามารถศึกษาต่อในระดับตติยศึกษาได้ แต่มีเพียงบางคนเท่านั้นที่จะศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ การขยายขนาดการประกอบการในภาคอุดมศึกษามีผลในการแปรเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นเพียงสถาบันตติยศึกษา

ประการที่สอง การผลิตบริการอุดมศึกษาในลักษณะ Mass Production มีผลในการเหนี่ยวรั้งให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันผลิตกำลังคน โดยที่มิอาจทำหน้าที่ในฐานะสถาบันผลิตองค์ความรู้ได้

ประการที่สาม การเดินสู่วิถีแห่งตลาดและการขยายขนาดการประกอบการเพื่อให้มีการผลิตในลักษณะ Mass Production ทำให้บริการอุดมศึกษามีลักษณะหลายหลาย (Product Differentiation) สาขาวิชาและหลักสูตรใหม่ผุดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยที่เป็นที่ถกเถียงกันได้ว่าสาขาวิชาและหลักสูตรใหม่เหล่านั้นสมควรที่จะมีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยหรือไม่

มหาวิทยาลัยของรัฐไทยไม่เพียงแต่เดินสู่วิถีแห่งตลาดและดำเนินการผลิตในลักษณะ Mass Production ดังเดียวกับ McDonald เท่านั้น หากยังมีการจัดตั้งเครือข่ายสาขา (Chain) ดังเดียวกับ McDonald อีกด้วย

McDonald จำเป็นต้องจัดระบบเครือข่ายสาขา เพื่อรองรับการผลิตในลักษณะ Mass Production และเพื่อการเติบโตของธุรกิจ การเติบโตเป็นหัวใจของยุทธศาสตร์การประกอบธุรกิจของบรรษัทยักษ์ใหญ่ดังเช่น McDonald

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไทยให้ความสำคัญแก่การเติบโตในฐานะกลยุทธ์ในการขยายฐานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเติบโตด้วยการจัดตั้งแผนกหรือสาขาวิชาใหม่ รวมถึงลดจนการจัดตั้งคณะวิชาใหม่ เกื้อกูลการขออัตรากำลังคนใหม่และการของบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกัน ก็ช่วยเพิ่มตำแหน่งใหม่ ดังเช่น หัวหน้าสาขาวิชาและคณบดี ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นสัตว์เศรษฐกิจ มีกิเลส มีตัณหา และมีราคะ คนเหล่านี้มิได้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐไปในทางที่ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) หากแต่มุ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้บริหารเอง (Managerial Utility Maximization) ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมจัดการ (Control) ในขณะที่ชนชาวไทยเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัยของรัฐไทย แต่อำนาจการควบคุมจัดการตกอยู่กับกลุ่มบุคคลผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่ โดยที่ไม่มีการสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ต่อประชาชน สภาพการณ์เช่นนี้เปิดโอกาสให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยของรัฐแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดส่วนบุคคล และการขยายสาขาและคณะวิชาเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของผู้บริหาร ด้วยเหตุดังนี้ มหาวิทยาลัยของรัฐพากันจัดตั้งภาคและคณะวิชาใหม่ ทั้งนี้โดยอ้างอิงแนวความคิดว่าด้วยมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบของ UNESCO โดยมีได้พิจารณาถึงความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ความได้เปรียบเชิงแข่งขัน (Competitive Advantage) และความพร้อมของตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากการขยายขนาดให้ใหญ่ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Size Maximization) ช่วยเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั่นเอง

กระบวนการขยายอาณาจักรของมหาวิทยาลัยในชั้นแรกเป็นกระบวนการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการจัดตั้งภาค/คณะวิชาขึ้นใหม่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งก่อเกิดโดยมีหลายวิทยาเขต เป็นเพียงอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ ในเวลาต่อมา มหาวิทยาลัยหลายแห่งเริ่มเลือกเส้นทางการเติบโตด้วยการจัดตั้งวิทยาเขตขึ้นใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากที่ตั้งของมหาวิทยาลัยเดิมมีข้อจำกัดทางกายภาพ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เลือกเส้นทางการเติบโตจากภายนอก (External Growth) บริษัทธุรกิจเติบโตจากภายนอกด้วยการควบกิจการ (Merger) หรือการซื้อกิจการ (Acquisition) มหาวิทยาลัยเติบโตจากภายนอกด้วยวิธีการเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มหาวิทยาลัยส่วนกลางเข้าไป 'ครอบ' สถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาค และยึดสถาบันราชภัฏในภูมิภาคต่างๆเป็นฐานการผลิต

มหาวิทยาลัยกำลังแปรสภาพเป็น Chain Store คุยเดียวกับ McDonald การจัดระบบเครือข่ายสาขากำลังเริ่มต้น รูปแบบของสาขากำลังหารูปแบบที่ลงตัว การจัดตั้งวิทยาเขตใหม่ต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ภายใต้สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอันรุ่งเรือง การเข้าโรงเรียนเอกชนหรือห้างสรรพสินค้าหรือโรงแรมเป็น 'โรงแรมปริญาบัตร' หรือ 'โรงแรมพัชร์' เป็นรูปแบบที่ไม่สมภาคภูมิ โดยที่บางคนอาจเห็นว่าเป็นการกระทำที่เสื่อมศักดิ์ศรี การ 'ครอบ' สถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาคกำลังกลายเป็นรูปแบบที่ลงตัว การทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance Agreement) ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสถาบันราชภัฏในส่วนภูมิภาคก็เอื้อประโยชน์แก่สถาบันราชภัฏในข้อที่มีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยและสามารถจัดการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาอย่างเต็มภาคภูมิ ส่วนมหาวิทยาลัยก็ได้ประโยชน์จากการใช้กำลังการผลิตส่วนเกิน (Excess Capacity) ให้เป็นประโยชน์ นักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งล้วนสนับสนุนสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ เพราะช่วยให้จังหวัดที่ตนเป็นผู้แทนมี 'มหาวิทยาลัย' แต่การทำสัญญาเช่นนี้โดยพื้นฐานย่อมเป็นสัญญาที่ไม่เสมอภาค คุยเดียวกับสนธิสัญญาบาวริง โดยที่มหาวิทยาลัยเป็น 'เมืองแม่' และสถาบันราชภัฏเป็น 'ดาวบริวาร' ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจาก 'ธุรกิจร่วมทุน' (Joint Venture) ลักษณะนี้ย่อมตอกแถมมหาวิทยาลัยในสัดส่วนสำคัญ

มหาวิทยาลัยเหมือนกับ McDonald ในข้อที่มีการผลิตบริการที่มีลักษณะ 'แตกด่วน ยัดเร็ว' ต่างกันแต่เพียงว่า ผลผลิตของมหาวิทยาลัยมีลักษณะหลากหลายมากกว่า ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ระบบการบริหารและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี McDonald และธุรกิจ Fast Food ทั้งปวงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์ มีเป้าหมายในการลดต้นทุนให้อยู่ในระดับต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Cost Minimization) ความล้าช้าด้านต้นทุน

(Cost Consciousness) เป็นเรื่องสำคัญในองค์กรธุรกิจสมัยใหม่ แต่มหาวิทยาลัยของไทยหาได้มีความสำนึกด้านนี้ไม่ ไม่มีการจัดระบบการบัญชีต้นทุน (Cost Accounting) และมีการใช้ทรัพยากรไปในทางสูญเปล่า ในเมื่องบประมาณสำหรับการใช้จ่ายส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งไม่ต้องหาเอง McDonald และธุรกิจ Fast Food ทั้งปวงต้องจัดระบบการควบคุมคุณภาพสินค้า (Quality Control) ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลผลิตของสาขาต่างๆมีคุณภาพแตกต่างกันหรือแตกต่างกันไม่มาก มหาวิทยาลัยของไทยหาได้มีระบบเช่นนี้ไม่ โดยที่ระบบการประกันคุณภาพทางวิชาการ (Quality Assurance) ยังไม่เป็นรูปเป็นร่าง

ไม่ว่ามหาวิทยาลัยจะออกนอกระบบราชการหรือไม่ก็ตาม บัดนี้ มหาวิทยาลัยของ
รัฐไทยกำลังแปรโฉมไปเป็น McUniversity

ภาคที่ห้า

วัฒนธรรมการศึกษา

เมื่อผู้ปกครองสอบตก

ข้อสอบผู้ปกครอง

- คำสั่ง** จงตอบข้อสอบต่อไปนี้ทุกข้อ ข้อละ 5 คะแนน (รวม 15 คะแนน)
- ข้อ 1. โปรดกล่าวถึงการอบรมเลี้ยงดูที่ท่านให้กับบุตรหลานของท่าน ซึ่งท่านเห็นว่าเป็นการอบรมเลี้ยงดูที่ดี พร้อมทั้งยกตัวอย่างและแสดงเหตุผลประกอบพอสังเขป
- ข้อ 2. โปรดกล่าวถึงการอบรมเลี้ยงดูที่ท่านใช้กับบุตรหลานของท่าน ซึ่งท่านเห็นว่าเป็นการอบรมเลี้ยงดูที่ยังไม่เหมาะสมและควรปรับปรุง พร้อมทั้งยกตัวอย่างพอสังเขป
- ข้อ 3. ท่านจะอย่างไรในสถานการณ์ต่อไปนี้
- 3.1 บุตรหลานของท่านสอบได้คะแนนดีเยี่ยมทุกวิชา ยกเว้นวิชาพลศึกษา
- 3.2 บุตรหลานของท่านสอบได้คะแนนดีเยี่ยมทุกวิชา แต่มีปัญหาความประพฤติ

โรงเรียนที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งคัดเลือกนักเรียนด้วยวิธีการสอบทั้งตัวนักเรียนและผู้ปกครอง นักเรียนที่ผ่านการคัดเลือกบางคนแม้ตัวเองจะสอบได้คะแนนน้อย แต่อาศัยที่ผู้ปกครองสอบได้คะแนนสูงจึงติดกลุ่มผู้สอบได้ ในกรณีตรงกันข้าม นักเรียนบางคนได้คะแนนสูง แต่ไม่ติดกลุ่มผู้สอบได้ เนื่องจากผู้ปกครองสอบได้คะแนนน้อยนั่นเอง

ผมอ่านข้อสอบ ซึ่งเผยแพร่ในหน้าหนังสือพิมพ์ มติชน (ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2542) แล้ว ต้องสารภาพว่า แม้ผมตอบข้อสอบเหล่านั้นได้ ก็มีโอกาที่จะ ‘สอบตก’ หากความเห็นของผมและกรรมการผู้ตรวจข้อสอบไม่ต้องตรงกัน

ข้อสอบทั้งหมดเป็นคำถามเกี่ยวกับวิธีการอบรมเลี้ยงดูบุตรที่เหมาะสม หรือวิธีการอบรมเลี้ยงดูบุตรที่ดีเลิศ จึงเป็นคำถามเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น (What ought to be) สิ่งที่ควร

จะเป็นย่อมแตกต่างกันไปตามดุลพินิจของปัจเจกชน ความแตกต่างด้านอุดมการณ์ ปรัชญาชีวิต และโลกทรรศน์ ย่อมทำให้ 'สิ่งที่ควรจะเป็น' ของมนุษย์แต่ละคนแตกต่างกันไปด้วย ในประการสำคัญ 'สิ่งที่ควรจะเป็น' มีอาจพิสูจน์ว่าผิดหรือถูกด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง (empirical evidence) ในสังคมเผด็จการ ผู้มีอำนาจเผด็จการมักจะใช้อำนาจเป็นธรรมในการยึดเยียดให้ประชาชนรับ 'สิ่งที่ควรเป็น' ในทัศนะของตน โดยที่ประชาชนมีอาจแสดงความเห็นในแนวทางที่แตกต่างกันไปได้ แต่ในสังคมประชาธิปไตย การแปร 'สิ่งที่ควรจะเป็น' ของปัจเจกบุคคลมาเป็น 'สิ่งที่ควรจะเป็น' ของสังคม จำเป็นต้องได้รับฉันทมติจากสมาชิกในสังคม กระบวนการในการได้มาซึ่งมติของสังคม (Social Choice) จึงต้องมีกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่ชัดเจน และโปร่งใส

การเลี้ยงดูและอบรมบุตรมีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นความรู้หรือเนื้อหาสาระสำหรับเลี้ยงดูและอบรม อีกส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการในการเลี้ยงดูและอบรม ทั้งสองส่วนนี้มีทั้งส่วนที่เป็นความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Knowledge) และส่วนที่ต้องใช้ดุลพินิจ ส่วนที่เป็นความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ย่อมสามารถพิสูจน์ความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง กระบวนการทางวิทยาศาสตร์จะช่วยถ่วงถ่วงสิ่งที่มีความรู้ด้วยการทำงานของกระบวนการทางวิทยาศาสตร์นี้เอง สิ่งที่เป็นความรู้ในอดีตหลายต่อหลายเรื่อง ต้องถูกละทิ้งไป เนื่องจากถูกพิสูจน์ให้เห็นจริงแล้วว่าไม่ถูกต้อง โดยที่ในขณะเดียวกันก็มีความรู้ใหม่ที่ถูกค้นพบตามกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ กระนั้นก็ตาม ยังมีความรู้อีกมากหลายที่กระบวนการทางวิทยาศาสตร์มีอาจพิสูจน์ว่าผิดทั้งหมดหรือถูกทั้งหมดได้ ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ย่อมต้องมีคนเลือกเชื่อ 'ความรู้' ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ด้วยเหตุนี้เอง ความรู้เกี่ยวกับการอบรมและเลี้ยงดูเด็ก แม้ในส่วนที่เป็นความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ในบางเรื่องยังต้องใช้ดุลพินิจ มีพักต้องกล่าวถึงการเลี้ยงดูและอบรมเด็กตามความเชื่อและวัฒนธรรมในสังคม ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยตรง

การเลี้ยงดูและอบรมเด็กย่อมแตกต่างกันไปตามสังคมและวัฒนธรรม การวินิจฉัยว่าวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กของสังคมตะวันตก 'ดี' หรือ 'เลว' กว่าสังคมตะวันออก เป็นเรื่องที่มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลได้ ในแต่ละสังคมย่อมต้องมีพัฒนาการของวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กของตนเอง วัฒนธรรม จารีตประเพณี ระบบคุณค่า โลกทรรศน์ และชีวิตทรรศน์ ล้วนมีอิทธิพลต่อวิธีการดังกล่าวนี้ หากไม่เข้าใจพัฒนาการของสังคม ย่อมมีอาจเข้าใจพัฒนาการของวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กในสังคมนั้นได้โดยถ่องแท้ แม้ในสังคมเดียวกัน วิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กยังแตกต่างกันตามชนชั้น ความเชื่อนี้เป็นจริงในสังคมตะวันตกด้วย

แม้ในสังคมที่พยายามเลี้ยงดูและอบรมเด็กอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ดังเช่นสังคมอเมริกัน สตรีอเมริกันที่เป็นมารดาจำนวนมากต้องปวดหัวและสับสนกับ 'ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์' ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ เพราะหลายต่อหลายเรื่องมิใช่ความรู้ที่ลงตัว ครอบคลุมที่แตกต่างกันต่างประยุกต์ใช้ 'ความรู้' ที่แตกต่างกัน ตัวอย่างของ 'ความรู้' ดังกล่าวนี้นี้ ได้แก่ ควรจะให้เด็กนอนคว่ำหรือนอนหงาย ควรจะแยกทารกให้นอนคนละเตียง (ห้อง) กับมารดาหรือไม่ เมื่อเด็กร้อง ควรจะอุ้มขึ้นมาปลอบขวัญหรือปล่อยให้ร้องจนเลิกร้อง ถ้าเด็กอมนมมือจะทำอย่างไรดี การตามใจบุตรหลานระดับใดจึงจะเรียกได้ว่าเป็นระดับที่เหมาะสม ฯลฯ

ภายหลังจากที่สำนักพฤติกรรมศาสตร์ (Behaviouralism) เริ่มมีอิทธิพลนับตั้งแต่ทศวรรษ 2480 ผู้นำสำนักดังเช่น B.F. Skinner และ John Broadus Watson เสนอแนะวิธีการเลี้ยงดูเด็กโดยอาศัยความรู้ทางจิตวิทยา อาทิเช่น อย่าจุกเด็ก และอย่าอุ้มเด็กมานั่งตัก ฯลฯ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า วิธีการเลี้ยงดูเช่นนี้จะทำลายความเป็นตัวของตัวของเด็ก และทำให้เด็กพึ่งพาบิดามารดามากเกินไป ในเวลานี้ จะมีสตรีอเมริกันสักกี่คนที่ยอมรับวิธีการเลี้ยงดูเด็กของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ และเราจะพิสูจน์ได้อย่างไรว่า 'อย่าจุกเด็ก' และ 'อย่าอุ้มก็มานั่งตัก' เป็นความรู้เชิงวิทยาศาสตร์

เบนจามิน สปีก (benjamin Spock) เป็นผู้ที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการเลี้ยงดูเด็กอเมริกันในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนรุ่น Baby Boomers ในทศวรรษ 2490 และ 2500 สปีกนำทฤษฎีจิตวิทยาของฟรอยด์มาแต่งหนังสือเรื่อง *The Common Sense Book of Baby and Childcare* เพื่อให้คำแนะนำวิธีการเลี้ยงดูทารกและเด็กเล็ก หากเปรียบเทียบเนื้อหาในฉบับการแก้ไขครั้งที่ 7 ในปี 2541 (ก่อน ดร.สปีกถึงแก่กรรม) กับฉบับการตีพิมพ์ครั้งแรกในปี 2489 ก็ให้เห็นได้ว่า เนื้อหาสาระและคำแนะนำแตกต่างกันมาก มิใช่ต้องกล่าวว่าการหลังทศวรรษ 2510 อิทธิพลของดร.สปีกที่มีต่อการเลี้ยงดูทารกและเด็กอเมริกันเสื่อมถอยลงไปมาก

การเลี้ยงดูและอบรมเด็กหลายเรื่องไม่มีองค์ความรู้ที่ลงตัว และส่วนใหญ่ต้องอาศัยดุลพินิจ การออกข้อสอบเพื่อถามว่า อะไรคือวิธีการเลี้ยงดูและอบรมที่ 'ดี' และอะไรคือวิธีการเลี้ยงดูและอบรมที่ 'เลว' เป็นการออกข้อสอบถามดุลพินิจ ผมสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าจะตรวจข้อสอบชนิดนี้เป็นวิทยาศาสตร์ได้อย่างไร

กรรมการผู้ออกข้อสอบและผู้ตรวจข้อสอบจักต้องมีคำตอบในใจว่า วิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กที่พึงปรารถนาหรือดีเลิศ จะต้องเป็นอย่างไร นั่นก็คือ จะต้องมี 'ธง' ของคำตอบ ผู้สอบที่ตอบคำถามตรงหรือใกล้เคียงกับกับ 'ธง' จะได้คะแนน ส่วนคำตอบที่ไกล 'ธง' มากจะไม่ได้คะแนน แต่ 'ธง' เช่นว่านี้หาใช่ความรู้ที่เป็นวิทยาศาสตร์ล้วนๆไม่ เพราะเจ็ปนด้วยดุลพินิจ การออกข้อสอบลักษณะนี้จึงมีนัยว่า วิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กของผู้ออกข้อสอบ

และผู้ตรวจข้อสอบเป็นวิธีที่ 'ดี' กว่าวิธีการของคนอื่นๆ ในสังคม หนทางที่ผู้สอบจะได้คะแนนจากการสอบก็แต่โดยการค้นหา 'ธง' ให้พบ นั่นก็คือ จะต้องหาข้อมูลให้ได้ว่า ใครเป็นผู้ออกข้อสอบ และใครเป็นผู้ตรวจข้อสอบ ผู้ออกข้อสอบและผู้ตรวจข้อสอบมีทัศนคติอย่างไรเกี่ยวกับวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็ก ในท้ายที่สุดแล้ว ก็ต้องตั้งข้อกังขาว่า จริงละหรือที่ผู้ออกข้อสอบและผู้ตรวจข้อสอบมีความรู้เกี่ยวกับการเลี้ยงดูและอบรมเด็กดีกว่าใครๆ ในสังคม

หากวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็ก อันเป็น 'ธง' ของกรรมการผู้ออกข้อสอบและผู้ตรวจข้อสอบเป็นวิธีการที่ 'ถูกต้อง' ก็น่าจะตรวจข้อสอบข้อมูลว่า ชีวิตครอบครัวของกรรมการเหล่านี้เป็นชีวิตที่อุดมด้วยศานติสุขหรือไม่ มีปัญหาในการเลี้ยงดูบุตรธิดาหรือไม่ และด้วยวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กที่ 'ถูกต้อง' เช่นนี้ บุตรธิดาเป็นพลเมืองดีที่มีความเอื้ออาทรต่อสังคมหรือไม่ หากบุตรธิดาของกรรมการผู้ออกข้อสอบและผู้ตรวจข้อสอบติดยาเสพติดและเป็นสวะสังคม จะให้คนเหล่านี้มาตัดสินวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กของคนอื่นได้อย่างไร

ผมยกประเด็นดังกล่าวนี้ขึ้นมาถกเถียง ก็เพราะเห็นตัวอย่างของเบนจามิน สปีอก ผู้แต่งหนังสือวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็ก จนมีอิทธิพลอย่างสูงต่อสังคมอเมริกันนานนับทศวรรษ แต่ตัวเองกลับมีปัญหาในการเลี้ยงดูลูก และครั้งหนึ่งถึงกับบ้านแตกสาแหรกขาด หากวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กของเบนจามิน สปีอกเป็นวิธีการที่ 'ถูกต้อง' วิธีการนี้ก็ใช้ไม่ได้กับลูกของเขาเอง

ในทศวรรษ 2510 เมื่อขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีทรงอิทธิพลในสังคมอเมริกัน เบนจามิน สปีอกก็ถูกชำแหละ เขาถูกกล่าวหาว่า วิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กที่เสนอในหนังสือเป็นวิธีการกดขี่ทางเพศอย่างแฝงเร้น สปีอกต้องกล่าวขอโทษชาวอเมริกันผู้ใช้หนังสือของเขา ในฉบับการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สองในปี 2511 และต่อมาก็ยอมรับในฉบับการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สามในปี 2519 ว่า ทัศนคติที่ให้มารดาเป็นผู้รับผิดชอบเลี้ยงดูบุตรแต่เพียงผู้เดียวเป็นทัศนคติที่ผิด บิดาต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบไม่แตกต่างจากมารดาด้วย

ในเมื่อความเป็นศาสตร์ของวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กมีข้อกังขา การนำเรื่องนี้มาออกข้อสอบเพื่อตัดสินบุคคลจึงต้องใช้ดุลพินิจอย่างสูง และการตรวจข้อสอบอย่างเป็นทางการ วิทยาศาสตร์มีอาจกระทำได้ เพราะการพิสูจน์ความถูกต้องของดุลพินิจมีอาจกระทำได้ด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง การใช้ข้อสอบที่ถามดุลพินิจมาใช้คัดเลือกบุคคลหรือจัดกลุ่มบุคคลจึงเป็นเรื่องอันตรายยิ่ง การที่ผู้สอบคนหนึ่งได้คะแนนสูงกว่าผู้สอบอีกคนหนึ่ง 20% แสดงว่าผู้สอบคนแรกเข้าใจวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กที่ 'ถูกต้อง' มากกว่าผู้สอบคนหลัง 20% กระนั้นหรือ เราจะวัดความ 'ถูกต้องกว่า' ได้อย่างไร

ผมรู้สึกขวนขวาย เมื่ออ่านข้อสอบที่ว่า "โปรดกล่าวถึงการอบรมเลี้ยงดูที่ท่านใช้กับบุตรหลานของท่าน ซึ่งท่านเห็นว่าเป็นการอบรมเลี้ยงดูที่ยังไม่เหมาะสมและควรปรับปรุง พร้อมทั้ง

ยกตัวอย่างพอสังเขป” หากผมตอบคำถามนี้ว่า ตั้งแต่ผมมีลูก ผมไม่เคยใช้วิธีการอบรมและเลี้ยงดูที่ไม่เหมาะสม กรรมการผู้ตรวจข้อสอบคงให้คะแนนศูนย์ แต่กรรมการผู้ตรวจข้อสอบจะพิสูจน์ได้อย่างไรว่า คำตอบของผมไม่ถูกต้อง และเหตุที่ผมไม่ได้คะแนนจากคำตอบเช่นนี้คงมิใช่อะไรอื่น หากเป็นเพราะคำตอบของผมไม่ ‘ถูกใจ’ กรรมการผู้ตรวจข้อสอบนั่นเอง

สมมติว่า การตรวจสอบ ‘ความถูกต้อง’ ของวิธีการเลี้ยงดูและอบรมเด็กสามารถกระทำได้ คำถามก็มีอยู่ว่า เหตุใดโรงเรียนจึงรับเฉพาะเด็กที่ผู้ปกครองมีวิธีการเลี้ยงดูและอบรมที่ ‘ถูกต้อง’ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สร้างวงไพบูลย์เฉพาะแต่กลุ่มบุคคลที่มีระบบความเชื่อเดียวกัน เหตุใดจึงไม่รับเด็กที่ผู้ปกครองมีวิธีการเลี้ยงดูและอบรมที่ ‘ไม่ถูกต้อง’ เพื่อที่จะได้ปรับเปลี่ยนระบบความเชื่อ ?

ผมมิได้ต่อต้านการออกข้อสอบถามดุลพินิจ คำถามลักษณะนี้เหมาะสำหรับการอภิปรายในชั้น และใช้ตรวจสอบโลกทัศน์ของผู้สอบ ในการสอบคัดเลือกบุคคล ข้อสอบลักษณะนี้เปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนอย่างสูง ในเมื่อไม่สามารถตรวจสอบอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ได้ หากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมมีอยู่อย่างหนาแน่น ประกอบกับความไม่สุจริต ข้อสอบลักษณะนี้ย่อมเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจให้คะแนนแก่ ‘เด็กเส้น’ มากเป็นพิเศษได้เช่นกัน

เครื่องจักรกลแห่งวิชาการ

เครื่องถ่ายเอกสาร ซึ่งเคยส่งเสียงในยามทำงานอย่างหึกโหม บัดนี้เงียบเสียงลงตามฤดูกาล ผลของการหึกโหมทำให้เครื่องถ่ายเอกสารจำนวนมากชำรุดเสียหาย ร้านถ่ายเอกสารทั้งหลายขมิ้นชันซ่อมแซมเครื่องจักรกลแห่งการทำมาหากินของตน เพื่อรอรับฤดูกาลใหม่ที่กำลังย่างกรายมาในไม่ช้านี้

นับตั้งแต่มนุษย์ประดิษฐ์เครื่องถ่ายเอกสาร โดยที่มีพัฒนาการอันรวดเร็วทั้งในด้านประสิทธิภาพและด้านต้นทุนการผลิต มนุษย์ก็เริ่มเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคอย่างน้อยในประเทศไทยผมเห็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากที่เป็น 'หนอนหนังสือ' เปลี่ยนแปลงแบบแผนการซื้อหนังสือ สำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยบางคน หนังสือบางเล่มมีราคาสูงกว่า 50% ของเงินเดือน หากพ่อแม่ไม่รวย หรือไม่มีบุญหลนทับได้รับมรดกจำนวนมาก ก็คงยากที่จะทนจ่ายซื้อหนังสือราคาแพงเช่นนี้ได้ สำหรับผู้ที่มีลูก ก็คงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการซื้อหนังสือราคาแพงกับการใช้จ่ายเพื่อเลี้ยงลูก

หนังสือและตำรับตำราทางวิชาการมีราคาถีบตัวสูงขึ้นภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ราคาหนังสือยิ่งทบทวีภายหลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ในช่วงเวลาเดียวกับที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันนี้เอง การพัฒนาเครื่องถ่ายเอกสารก็รวดเร็วไปเป็นอันมากไม่เพียงแต่ในแง่ของความคมชัดเท่านั้น หากยังก้าวไปถึงขั้นการถ่ายภาพสีได้อีกด้วย นอกจากนี้ต้นทุนการถ่ายเอกสารก็ลดลงอีกมาก จากอัตราสูงกว่าแผ่นละ 2 บาท เหลือเพียงแผ่นละ 0.50 บาท โดยที่บางร้านรับถ่ายเอกสารในราคาต่ำกว่านี้

ผมจำได้ดีว่า เมื่อค่าถ่ายเอกสารเหลือเพียงแผ่นละ 50 สตางค์นั้น เพื่อนร่วมงานของผมที่สำนักทำพระจันทร์พากันถ่ายเอกสารตำราเศรษฐศาสตร์ภาษาต่างประเทศเป็นเล่มๆ ยิ่งเมื่อข้ามไปทำพรานนก ผมเห็นนักศึกษาและอาจารย์วิชาแพทยศาสตร์ถ่ายเอกสารตำราแพทย์เป็นลั้งๆ กิจการบริการถ่ายเอกสารจึงเฟื่องฟูทั้งสองฟากฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยา

การที่หนังสือภาษาต่างประเทศมีราคาแพงขึ้นมาก ประกอบกับการที่ต้นทุนการถ่ายเอกสารลดลงมาก ทำให้พฤติกรรมของผู้คนในชุมชนวิชาการแปรเปลี่ยนไป 'หนอนหนังสือ' ซื้อหนังสือน้อยลง แต่หันไปถ่ายเอกสารแทน ยิ่งการเข้าปกหนังสือมีวิชาการ

อันรุดหน้าและต้นทุนลดลงด้วยแล้ว ยิ่งเป็นตัวกระตุ้นให้การถ่ายเอกสารหนังสือเล่มขยายตัวมากขึ้น

ผมแน่ใจว่า ความก้าวหน้าของเครื่องถ่ายเอกสารเป็นประโยชน์แก่ผมและเพื่อนๆ ในชุมชนวิชาการ อย่างน้อยที่สุดก็ช่วยเกื้อกูลในการแสวงหาความรู้และการถ่ายทอดความรู้จากต่างประเทศ ผมและเพื่อนๆ ไม่ต้องไปแย่งชิงจับจองหนังสือในห้องสมุด ด้วยการนำหนังสือไปถ่ายเอกสารแทนการซื้อหนังสือเช่นนี้เอง ผมมีความรู้สึกที่ว่า อำนาจในการซื้อหนังสือมีมากขึ้น แม้เมื่อเทียบกับภาวะการณ์เมื่อ 20 ปีที่แล้วก็ตาม ด้วยเงินเพียง 500 บาท ผมสามารถถ่ายเอกสารหนังสือได้ถึง 2-3 เล่ม โดยที่มีการเข้าปกเหมือนกับหนังสือโดยทั่วไป แต่เงินเพียง 500 บาท เมื่อ 20 ปีที่แล้วอาจซื้อหนังสือได้ไม่ถึง 3 เล่ม

การถ่ายหนังสือเป็นเล่มๆ นั้นถือเป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา หากผมเป็นผู้เขียนหนังสือเหล่านั้น ผมคงไม่พอใจที่มีผู้นำหนังสือของผมไปอัดสำเนา พฤติกรรมเช่นนี้ทำให้หนังสือของผมขายได้น้อยลง และกระทบต่อรายได้ของผมด้วย อย่างน้อยที่สุดก็ทำให้การตีพิมพ์ครั้งที่สองต้องทอดเวลาเนิ่นนานออกไป

ถึงผมจะตระหนักดีว่า การถ่ายหนังสือเป็นเล่มๆ เป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา แต่ผมก็จะยังคงมีพฤติกรรมเช่นนี้ต่อไป ตราบเท่าที่รัฐบาลยังมีได้ถือเป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย ผมมีเหตุผลที่เข้าข้างตนเองบนพื้นฐานของความเห็นแก่ตัวว่า ผู้ที่มีอาชีพเป็นผู้นำทางปัญญาของสังคมเช่นผมและเพื่อนๆ ในชุมชนทางวิชาการ จำเป็นต้องได้รับการเกื้อหนุนให้สามารถรับการถ่ายทอดความรู้จากต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ สังคมไทยจะรุดหน้าไปได้ได้อย่างไรหากผู้คนในสังคมมีปัญหาในการติดตามวิทยากรที่ก้าวหน้าในต่างประเทศ หากรัฐบาลต้องการบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในกรณีนี้ รัฐบาลควรจะมีมาตรการในการทำให้ตำราวิชาการที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมีราคาถูกลง หรือมิฉะนั้นก็ต้องหาทางปรับโครงสร้างเงินเดือนหรือให้เงินอุดหนุนแก่อาจารย์มหาวิทยาลัยในการซื้อหนังสือวิชาการ

ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านการถ่ายเอกสาร นอกจากจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมการซื้อหนังสือของ 'หนอนหนังสือ' แล้ว ยังมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมการเรียนรู้อีกด้วย

ผมมีความเข้าใจว่า วัฒนธรรมการเรียนรู้จากการอ่านหนังสือมิใช่วัฒนธรรมของชาวไทยที่เป็นสามัญชนแต่โบราณ หากแต่เป็นวัฒนธรรมของชนชั้นสูง ราชสำนักจึงเป็นแหล่งผลิตวรรณกรรมที่สำคัญ แม้จะมีวรรณกรรมชาวบ้านจำนวนมาก แต่ติดขัดในด้านเทคโนโลยี การเผยแพร่วรรณกรรมชาวบ้านจึงไม่แพร่หลาย ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ วัฒนธรรมการเรียนรู้จึงอาศัยการบอกเล่าเป็นสำคัญ ยิ่งคนสมัยโบราณมีความรู้สึกหวงแหนวิชาด้วยแล้ว การจารึกวิชาความรู้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงมีไม่มาก การถ่ายทอดวิชาอาศัยการบอกต่อกันชนิดปากต่อปาก โดยที่มีกระบวนการกลั่นกรองผู้รับการถ่ายทอดอย่างเข้มงวด แม้จะไม่ใช่ทางการก็ตาม

จารีตการถ่ายทอดความรู้ดังกล่าวนี้ทำให้เทคโนโลยีชาวบ้านไม่พัฒนาเท่าที่ควร และในหลายต่อหลายกรณีหยุดอยู่กับที่ หรือสูญหายไปในบางกรณี

ด้วยเหตุที่วัฒนธรรมการเรียนรู้อาศัยการบอกเล่าชนิตปากต่อปากเช่นนี้เอง เมื่อสังคมไทยรับระบบการศึกษาแบบตะวันตก สังคมไทยมีปัญหาอย่างมากในการรับวัฒนธรรมการเรียนรู้จากการอ่านหนังสือ เพราะการอ่านหนังสือมิใช่วัฒนธรรมพื้นฐานของประชาชนชาวไทยโดยทั่วไป แม้ในหมู่นักศึกษาระดับอุดมศึกษา จะมีผู้ซึมซับวัฒนธรรมการอ่านหนังสือเพียงน้อยนิด ความข้อนี้มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะในหมู่อาจารย์มหาวิทยาลัยนั่นเอง ก็มีผู้รับวัฒนธรรมการอ่านเป็นวิธีชีวิตจำนวนน้อยนิดเช่นเดียวกัน การขาดวัฒนธรรมการเรียนรู้จากการอ่านหนังสือนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การรับวิทยาการจากต่างประเทศมีความล่าช้า (time lag) ยาวนานกว่าที่ควรจะเป็น

แม้อุตสาหกรรมการพิมพ์จะเติบโตอย่างมากในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา แต่การเติบโตดังกล่าวนี้อาจให้ภาพการเติบโตของวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่บิดเบือนไป จริงอยู่คนไทยอ่านหนังสือมากขึ้น แต่การอ่านหนังสือที่ขยายตัวนี้เป็นการอ่านเพื่อความบันเทิงยิ่งกว่าการอ่านเพื่อการเรียนรู้ หนังสือบันเทิงเชิงรมย์ขายดี ในขณะที่หนังสือวิชาการหรือสารคดียังคงมียอดพิมพ์ 1,000-2,000 เล่ม ความข้อนี้เป็นจริงด้วย เมื่อพิจารณานวนิยายน้ำเน่าเทียบกับวรรณกรรมที่สะท้อนภาพชีวิตและสังคม เพียงเมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2537 นี้เอง เมื่อสุชาติ สวัสดิ์ศรี จัดรายการ 'ช่างวรรณกรรม' เพื่อแจกรางวัล 'ช่อกระเจต' แก่ผู้เขียนเรื่องสั้นดีเด่น หอศิลป์วัฒนธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีผู้เข้าร่วมรายการเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งเทียบมิได้กับการแจกรางวัล 'ซีไรท์'

เมื่อศาสตราจารย์โทมัส ซิลคอก (Thomas H. Silcock) กล่าวถึงมหาวิทยาลัยไทยในปลายทศวรรษ 2500 ซิลคอกฉายให้เห็นภาพนักศึกษาที่ไม่เข้าห้องเรียนและไม่เข้าห้องสมุด เมื่อถึงฤดูการสอบไล่ ก็เพียงแต่ขอสมุดจดคำบรรยายจากเพื่อนไปลอก แล้วท่องไปสอบเท่านั้น ผู้คนจำนวนมากสำเร็จเป็นบัณฑิตด้วยวิธีการเช่นนี้

แม้ว่าเวลาจะผ่านพ้นไป 30 ปีเศษ แต่วัฒนธรรมการเรียนรู้ของนักศึกษาไทยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญจากภาพที่ศาสตราจารย์ซิลคอกฉายให้เห็น กล่าวคือ นักศึกษาจำนวนมากยังคงไม่เข้าห้องเรียนและไม่เข้าห้องสมุด เมื่อถึงฤดูสอบไล่ ก็อาศัยสมุดจดคำบรรยายของเพื่อน แต่แทนที่จะต้องนั่งหลังแข็ง เพื่อลอกสมุดจดคำบรรยายดังเช่นที่ศาสตราจารย์ซิลคอกฉายภาพให้เห็นเมื่อ 30 ปีเศษที่แล้ว บัดนี้ ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ นักศึกษาสามารถใช้เครื่องถ่ายเอกสารในการ 'ลอก' สมุดคำบรรยายของเพื่อนได้ในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธุรกิจบริการถ่ายเอกสารเฟื่องฟูสุดขีดในฤดูการสอบไล่ ในบริเวณ

สำนักทำพระจันทร์ มีร้านรับถ่ายเอกสารมากกว่า 20 ร้าน แต่ละร้านมีงานซุกในฤดูสอบ บางร้านถ่ายได้ถึงวันละ 15,000 แผ่นในช่วง 2 สัปดาห์ก่อนฤดูสอบ

แม้ว่าทุกวันนี้อาจารย์มหาวิทยาลัยจะให้ให้นักศึกษาอ่านบทความ เอกสาร และหนังสือประกอบการศึกษามากกว่าเมื่อสามทศวรรษที่แล้ว แต่วัฒนธรรมการเรียนรู้ของนักศึกษาก็หาได้พัฒนาในทางที่ดีขึ้น จะมีนักศึกษาจำนวนน้อยนิดเท่านั้นที่สนใจศึกษาด้วยตนเองตามคำแนะนำของอาจารย์ บางคนทำบทความจากสิ่งที่ได้อ่าน และบทความเหล่านั้นก็กลายเป็นคัมภีร์ที่นักศึกษาอื่นๆขอไปคัดลอกด้วยเครื่องถ่ายเอกสาร

ในงานองเดียวกัน แม้ทุกวันนี้นักศึกษามีภาระในการเขียนรายงาน สารนิพนธ์ หรือภาคินิพนธ์มากกว่าเมื่อสามทศวรรษที่แล้ว แต่ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยเกื้อกูลการผลิตรายงานด้วยกระบวนการ 'กรรไกรและแปรงเปือก' อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน สิ่งที่นักศึกษาจำนวนมากกระทำกันเป็นปกติวิสัยก็คือ การถ่ายเอกสารจากต้นฉบับที่ต้องการแล้วใช้กรรไกรตัดต่อ เสร็จแล้วปะติดด้วยแปรงเปือก เพื่อพิมพ์เป็นรายงานต่อไป

สังคมไทยมี 'บัณฑิตซีร็อกซ์' (Xerox Graduates) นับตั้งแต่เริ่มมีระบบมหาวิทยาลัย แต่เดิมการซีร็อกซ์เป็นกระบวนการที่อาจารย์บอกให้นักศึกษาจดคำบรรยายในชั้นเรียน เมื่อผมเข้าศึกษาในสำนักทำพระจันทร์ในปลายทศวรรษ 2500 ผมยังมีโอกาสพบปะอาจารย์ประเภทนี้ บัดนี้ด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ นักศึกษาส่วนใหญ่ได้อาศัยกระบวนการ 'การอัดสำเนาความรู้' เพื่อไต่เต้าเป็นบัณฑิต 'บัณฑิตซีร็อกซ์' จึงปรากฏทั่วทุกหัวระแหง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งกำลังเขย่ากร่อนวัฒนธรรมการเรียนรู้จากการอ่านหนังสือในโลกตะวันตก จะยิ่งทำให้การปลูกฝังวัฒนธรรมการอ่านหนังสือในสังคมไทยเป็นไปได้ด้วยความลำบากยิ่งขึ้น

บัดนี้ อาจถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนจารีตการไหว้ครูในสถาบันอุดมศึกษา จากการกราบไหว้ครูที่เป็นปูชนียบุคคลมาเป็นการกราบไหว้เครื่องถ่ายเอกสาร หากปราศจากเครื่องจักรกลแห่งวิชาการดังกล่าวนี้ สัมฤทธิผลทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจะต้องลดลงอย่างแน่นอน การทดลองกระทำได้ง่ายๆ ด้วยการที่รัฐบาลไทยฝ่าฝืนกฎข้อบังคับของ GATT ประกาศห้ามนำเข้าและห้ามผลิตเครื่องถ่ายเอกสารเป็นเวลา 5 ปี!

ชีวิตบรรณาธิการ

ผมเป็นบรรณาธิการ 'อาชีพร' มาตั้งแต่ปี 2506 เริ่มได้เข้าจากการทำหน้าที่สอนโรงเรียนมัธยม จนถึงระดับอุดมศึกษา ในระหว่างที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากมีส่วนช่วยจัดทำหนังสืออนุสรณ์ประจำปีของคณะศิลปศาสตร์และคณะเศรษฐศาสตร์แล้ว ยังมีบทบาทในการจัดทำหนังสือ 'นิตยสาร' รายสัปดาห์ชื่อพัฒนาสารอีกด้วย แต่จุดหักเหแห่งชีวิตกลับอยู่ที่การเข้าร่วมคณะบรรณาธิการ*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับนิสิตนักศึกษาและฉบับบัณฑิต ชีวิตในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี 2507-2511 เป็นช่วงแห่งการฝึกปรือวิทยายุทธด้านการขีดเขียนอย่างสำคัญ

เมื่อผมกลับจากประเทศอังกฤษในปี 2515 ก็เริ่มรับผิดชอบเป็นบรรณาธิการ*วารสารธรรมศาสตร์* โดยที่ในขณะเดียวกันก็เป็นผู้เขียนประจำคอลัมน์ "เมืองไทยมิใช่กรุงเทพฯ" ใน*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* แม้ภายหลังมีการจัดทำ*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับวิชาการ ผมก็มีตำแหน่งเป็นบรรณาธิการร่วม จนมีการกล่าวหาทั้งต่อหน้าและลับหลังว่า ผมเป็นบรรณาธิการผูกขาดในวงวิชาการสังคมศาสตร์ ซึ่งมีมูลความจริงอยู่บ้าง แต่สภาพการณ์ทั้งหมดนี้สิ้นสุดลงเมื่อเกิดการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 ผมยุติ 'อาชีพร' บรรณาธิการเกือบโดยสิ้นเชิง แม้ภายหลังจะร่วมอยู่ในคณะบรรณาธิการของ*วารสารเศรษฐศาสตร์* อันสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทยเป็นเจ้าของ ความกระฉับกระเฉงในการทำงานเหือดหายไปพร้อมกับเหตุการณ์ตุลาคม 2519 ความหฤโหดของเหตุการณ์ครั้งนั้นยังคงติดตาตรึงใจมาจนบัดนี้

เมื่อสิ้นรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ผมกลับมาช่วยจัดทำ*วารสารธรรมศาสตร์* อีกครั้งหนึ่ง คราวนี้อาจารย์ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ดำรงตำแหน่งบรรณาธิการ ครั้นในปี 2526 เมื่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เริ่มออก*วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ผมก็ได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งบรรณาธิการนับแต่บัดนั้นจนบัดนี้ (2536)

ด้วยเหตุที่ผมเป็นบรรณาธิการ 'อาชีพร' มาเป็นเวลาช้านาน คลุกคลีอยู่ในวงการหนังสือมากกว่าสามทศวรรษ ผมจึงมองเห็นอนิจลักษณะของวารสารวิชาการได้ค่อนข้างชัดเจน บทสรุปของผมก็คือ วารสารวิชาการมีวงจรชีวิตของมัน วงจรชีวิตดังกล่าวนี้สั้นยาวแตกต่างกันขึ้นอยู่กับตัวแปรอย่างน้อย 2 ตัว คือ บรรณาธิการ และสิ่งแวดล้อมในชุมชนวิชาการ

ในทศวรรษ 2500 เมื่อผมยังเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีวารสารวิชาการที่โดดเด่นในวงวิชาการสังคมศาสตร์เพียง 2 ฉบับ คือ*วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*

(มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) และวารสารสังคมศาสตร์ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ความโดดเด่นของวารสารวิชาการทั้งสองฉบับนี้เกิดจากการเพิ่มจำนวนอาจารย์รุ่นหนุ่มสาวไฟแรงของสถาบันทั้งสอง สถาบันอื่นยากที่จะผลิตวารสารวิชาการได้ เนื่องจากถูกรวบงำโดย 'สำนักวิชาการขุนนาง' การเรียนการสอนต้องพึ่งข้าราชการจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้บรรยาย และด้วยการครอบงำของ 'สำนักวิชาการขุนนาง' มหาวิทยาลัยหลายต่อหลายแห่งจึงมิได้มีนโยบายการผลิตและสร้างอาจารย์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟอร์ดในการผลิตอาจารย์และในการผลิตงานวิชาการ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์มีมาตรฐานระดับหนึ่ง และออกจำหน่ายค่อนข้างตรงต่อเวลา

ส่วนคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในยุคทศวรรษ 2500 ก็อุดมด้วยขุนพลทางสังคมศาสตร์ ผู้เยี่ยมยุทธจำนวนมากพากันตบเท้าเข้าสู่สำนักนั้น เมื่อผมยังเป็นนักศึกษา ผมได้ยินชื่อยอดขุนพล 'โคมฉาย สายหนู ชูโต' แล้ว อาจารย์ประชุม โคมฉายเป็นเสาหลักทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่อาจารย์พทยา สายหนูทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และอาจารย์สมศักดิ์ชูโตทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสำนักนั้น

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ วารสารรัฐประศาสนศาสตร์และวารสารสังคมศาสตร์จึงเป็นขุมความรู้ที่สำคัญในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ในทศวรรษ 2500 ในขณะที่วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์เป็นแหล่งประเทืองภูมิปัญญาที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในช่วงเวลาเดียวกัน แม้สังคมศาสตร์ปริทัศน์จะสิ้นอายุขัยด้วยเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2519 แต่พัฒนาการของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาก็บ่งบอกอย่างชัดเจนว่า วารสารทางภูมิปัญญาไม่สามารถอยู่รอดได้ในทางธุรกิจ แต่สำหรับวารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ (ผู้สืบมรดกต่อจากวารสารรัฐประศาสนศาสตร์) และวารสารสังคมศาสตร์ แม้จะยังคงได้รับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของ แต่ก็มีการล้มลุกคลุกคลานเป็นเวลาเกือบทศวรรษ บัดนี้ ผมถือว่า วารสารสังคมศาสตร์ถึงแก่กรรมกรรมแล้ว ในขณะที่วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์มีอาการอัมพาต นี้นับเป็นอนิจลักษณะของวงวิชาการในเมืองไทยโดยแท้

ในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ผมเห็นความกระตือรือร้นของสาขาวิชาการต่าง ๆ ในการออกวารสารวิชาการของตนเอง แต่เมื่อบรรณาธิการผู้กระตือรือร้นลี้หน้าทีลง วงจรชีวิตของวารสารนั้น ๆ ก็จบสิ้นตามไปด้วย วารสารศิลปศาสตร์นับเป็นตัวอย่างที่ดีของความข้อนี

บุคลิกภาพและบารมีของบรรณาธิการมีส่วนกำหนดคุณภาพและวงจรชีวิตของวารสารวิชาการอย่างสำคัญ วารสารวิชาการหลายฉบับมีวัฏจักรแห่งความรุ่งเรืองและความเสื่อมถอย ยุคที่รุ่งเรืองมักจะเป็นยุคที่มีบรรณาธิการที่เข้มแข็ง ทุกวันนี้ผู้คนยังคงกล่าวขวัญถึง

วารสารธรรมศาสตร์ยุคชาลวีย์ เกษตรศิริ วารสารเศรษฐศาสตร์ ยุคไกรยุทธ ชีรตยา คีรินทร์ และ วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ยุคศรีธัญ วรรณัจฉริยา

แต่วารสารวิชาการอีกหลายฉบับเช่นเดียวกันที่ไม่เคยมียุคแห่งความรุ่งเรือง กล่าวคือ เริ่มเสื่อมถอยนับตั้งแต่วันที่ออกฉบับแรก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ความเสื่อมถอยของวารสารวิชาการในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ กลายเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป วารสารวิชาการฉบับแล้วฉบับเล่ามีอันต้องเป็นไป ส่วนที่ยัง 'แข็งใจ' ดำรงชีพอยู่ ก็ไม่สามารถออกตรงต่อเวลา วารสารธรรมศาสตร์ ต้องพึ่งบทความแปลในสัดส่วนที่สำคัญ ความข้อนี่เป็นจริงสำหรับรัฐศาสตร์ด้วย หากแต่ด้วยสัดส่วนที่ต่ำลงมา

เมื่อผมรับตำแหน่งบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ในปี 2526 ผมไม่เคยมีปัญหาขาดแคลนต้นฉบับบทความ บทความที่ได้รับมีมากพอแก่การคัดออกในอัตรา 1 ต่อ 3 ได้ ในบางช่วงเวลา บทความบางเรื่องต้องรอคิวในการจัดพิมพ์นานถึง 12 เดือน ในเวลานั้น วารสารเศรษฐศาสตร์ของสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทยกำลังปิดตนเอง วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ถึงยุคเสื่อมถอย เช่นเดียวกับ วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทความวิชาการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์จึงหลังไหลสู่วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ซึ่งมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่ง

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา (2534 - 2536) กระแสของบทความที่เข้าสู่วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ เริ่มอ่อนตัวลงอย่างเห็นได้ชัด ความเสื่อมถอยกำลังมาเยือน ทศวรรษแห่งความรุ่งเรืองยุติลง แม้วงจรชีวิตที่รุ่งเรืองจะยาวนานถึง 10 ปี แต่วารสารฉบับนี้ก็ไม่สามารถแข็งขึ้นกระแสการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในชุมชนวิชาการได้ วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์เริ่มไม่สามารถออกตรงต่อเวลาในปีที่ 11 เนื่องจากมีปัญหาการขาดแคลนต้นฉบับบทความที่มีคุณภาพ ยอดจำหน่ายซึ่งเคยสูงกว่า 90% ของจำนวนพิมพ์เริ่มตกต่ำลงสู่ระดับไม่เกิน 30% ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ไม่ยากแก่การอธิบาย ด้วยเหตุที่วารสารฯ ดีพิมพ์บทความที่อุดมด้วยสมการ เทคนิคการคำนวณ และแบบจำลอง ผู้อ่านที่รับไม่ได้เริ่มตีจากไป บางคนถึงกับต่อว่าผมเป็นการส่วนตัวที่ตีพิมพ์บทความลักษณะนี้ เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ผมคัดค้านการวิเคราะห์เชิงสถาบันมากกว่าเชิงปริมาณ ผมก็ได้แต่อธิบายว่า ผมไม่สามารถฟันกระแสของสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักได้ และโดยหลักการแล้ว ผมเปิดกว้างต่อกระแสของสำนักเศรษฐศาสตร์ทุกสำนัก

อาจารย์มหาวิทยาลัยในเมืองไทยที่มีฉันทะทางวิชาการอย่างจริงจังมีจำนวนไม่เกิน 10% และนี่เป็นเหตุผลที่อธิบายว่า เหตุใดความก้าวหน้าทางวิชาการในแขนงวิชาต่างๆ จึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในหมู่อาจารย์ผู้มีฉันทะทางวิชาการที่มีจำนวนไม่เกิน 10% นี้ เกือบทั้งหมดต้อง 'ปากกัดตีนถีบ' เพื่อดำรงชีวิตตามมาตรฐานชนชั้นกลาง ทั้งนี้ด้วยการหารายได้เสริมจากการ

ทำงานวิจัย จากการสอนหนังสือในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จากการเป็นที่ปรึกษาธุรกิจเอกชน ตลอดจนการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ ลำพังแต่เงินเดือนราชการ ซึ่งต่ำกว่าเอกชน 2-5 เท่า ไม่พอเพียงแก่การดำรงมาตรฐานการครองชีพของชนชั้นกลางได้ ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ การคาดหวังความก้าวหน้าทางวิชาการจากอาจารย์มหาวิทยาลัย อาจเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมนัก

ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่หลังปี 2529 มีส่วนสำคัญในการทำลายวงวิชาการในเมืองไทย ผู้คนที่มีความสามารถทางวิชาการจำนวนมากพากันดับเท้าเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสามารถแสวงหารายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำจากการเก็งกำไร ผู้คนเหล่านี้ใช้เวลาอันนับชั่วโมงในการเฝ้าจอโทรทัศน์ในแต่ละวันทำการ เพื่อติดตามความเคลื่อนไหวของราคาหลักทรัพย์ จริยธรรมในการทำงาน (work ethics) ถูกกัดกร่อนอย่างรุนแรง มิใช่จะต้องกล่าวถึงสภาวะที่นักศึกษาบางคนขออนุญาตออกนอกห้องบรรยายเพื่อไปสั่งซื้อขายหลักทรัพย์

ในอีกด้านหนึ่ง ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศมีส่วนกระตุ้นให้เกิดอาการกระหายข่าวสาร อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยออกไปผลิตรายการวิทยุและโทรทัศน์ บางคนเข้าสู่ธุรกิจโฆษณา และบางคนประกอบธุรกิจขายข่าวสารในด้านต่าง ๆ

บัดนี้ เศรษฐกิจฟองสบู่และสังคมสารสนเทศกำลังดูดกลืนอาจารย์มหาวิทยาลัย ในไม่ช้า ผู้คนอาจพากันตั้งคำถามว่า

อาจารย์มหาวิทยาลัยหายไปไหน?

ถึงตอนนั้น บรรณานิการสารสารวิชาการจะไม่มีที่ยืนในมหาวิทยาลัย เพราะวารสารวิชาการกลายเป็น 'สิ่งชำรุดทางวัฒนธรรม' เสียแล้ว

ห้องสมุดป่วย อังภากรณ์

ผมเขียนถึงห้องสมุดป่วย อังภากรณ์ในวารดิถีที่ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภากรณ์ มีอายุครบ 80 ปี ในวันที่ 9 มีนาคม 2539 ทั้งนี้เพราะผมมีความเห็นว่า ในบรรดาคุณูปการที่อาจารย์ป่วยมีต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่มีผลงานชิ้นใดที่ยิ่งรากลึก และมีผลอันยั่งยืนเทียบเทียมเท่าการจัดตั้งห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์

ห้องสมุดเป็นชุมแห่งปัญญา มีหน้าที่ส่งเสริมทางวิชาการ ความแข็งแกร่งของห้องสมุดในฐานะฐานที่มั่นทางปัญญา บ่งบอกถึงสถานะทางวิชาการของคณะหรือมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มนุษย์เมื่อเป็นโรคขาดอาหารมีโอกาสมีสุขภาพอนามัยแข็งแรงได้ฉับไฉน สถาบันวิชาการหากขาดส่งเสริมทางวิชาการ ก็ยากที่จะเป็นปราการแห่งพุทธิปัญญาได้ฉับนั้น

เมื่อผมไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ในช่วงทศวรรษ 2510 ผมจึงได้เข้าใจว่า คนอังกฤษให้ความสำคัญแก่ห้องสมุดมากปานใด ในจามที่คนอังกฤษถามว่า คุณกำลังศึกษาวิชาอะไร คำถามที่ตั้งมิใช่ What are you studying? หากแต่เป็น What are you reading? ในโลกทัศน์ของคนอังกฤษ การอ่านเป็นวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่สำคัญ

มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ นอกจากจะมีหอสมุดกลางซึ่งเป็นห้องสมุดที่ใหญ่ที่สุดหนึ่งในสี่ในสหราชอาณาจักรแล้ว ยังมีห้องสมุดของ Colleges ซึ่งมีมากกว่า 20 แห่ง และห้องสมุดของคณะวิชาทุกคณะ ภายในเมืองเคมบริดจ์ยังมีห้องสมุดของเทศบาลด้วย เมืองเคมบริดจ์ทั้งเมืองมีห้องสมุดมากกว่า 30 แห่ง ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการผจญภัยทางปัญญาอย่างยิ่ง

วิสัยทัศน์ของอาจารย์ป่วยเกี่ยวกับห้องสมุดคงได้มาจากการมีโอกาสในการศึกษาในประเทศอังกฤษนี้เอง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองอุบัติขึ้น และนครลอนดอนถูกเยอรมนีทิ้งระเบิด นักศึกษามหาวิทยาลัยลอนดอนถูกส่งไปเรียนยังมหาวิทยาลัยอื่น อาจารย์ป่วยถูกส่งไปอยู่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และใช้เวลาคลุกอยู่ใน Marshall Library อันเป็นห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยนั้น Marshall Library ตั้งตามชื่อ อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall) ผู้ก่อตั้งคณะเศรษฐศาสตร์ เมื่ออาจารย์ป่วยศึกษาในมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์นั้น นางแมรี มาร์แชล (Mary Marshall) ผู้ภรรยายังมีชีวิตอยู่ และทำหน้าที่บรรณารักษ์ห้องสมุดนั้น ผมได้ยืมอาจารย์ป่วยพูดถึงแมรี มาร์แชลหลายครั้งหลายครา จนเข้าใจว่ารู้จักและสนิทสนม ในเวลานั้น Marshall Library อยู่ที่ Downing Street ยังมีได้ย้ายมาอยู่ Sidgwick Avenue ดังปัจจุบัน

เมื่ออาจารย์ป่วยก่อตั้งห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ในปี 2508 นั้น ผมเข้าใจเอาเองว่า อาจารย์ป่วยคงมี Marshall Library อยู่ในความนึกฝัน เพราะเป็นห้องสมุดเศรษฐศาสตร์เหมือนกัน อาจารย์ป่วยคงมีได้ยึดห้องสมุดของ *London School of Economics and Politics* (เรียกย่อๆว่า LSE) เป็นแบบจำลอง แม้ LSE จะเป็นสำนักตักศิลาของอาจารย์ป่วยก็ตาม เพราะห้องสมุด LSE ครอบคลุมหลายสาขาวิชามากเกินไป ทั้งสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การที่ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์จะสามารถรวบรวมฉบับสำคัญๆ ดังเช่น *Economic Journal*, *American Economic Review*, และ *Journal of Political Economy* สะท้อนให้เห็นวิสัยทัศน์ของอาจารย์ป่วย วารสารเหล่านี้มีฉบับย้อนหลังยาวนาน บางฉบับย้อนหลังไปถึงเล่มปฐมฤกษ์ นับเป็นการวางรากฐานของคลังเก็บเชิงวิชาการที่สำคัญ เมื่อแรกก่อตั้ง ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ในการจัดซื้อหนังสือและวารสารคิดเป็นมูลค่า 30,000 ดอลลาร์อเมริกัน แม้จะเป็นจำนวนไม่มาก แต่ก็พอเพียงสำหรับการจัดตั้งห้องสมุดที่ทันสมัยในเวลานั้น

คณะเศรษฐศาสตร์ มธ.เคลื่อนตัวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ในยุคที่อาจารย์ป่วยเป็นคนบด และดูเหมือนจะเป็นความภาคภูมิใจของนักศึกษาเศรษฐศาสตร์ทุกคนในเวลานั้น ผมยังจำได้ดีว่าผมรู้สึกตื่นเต้นที่ได้เห็นห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ เพื่อนร่วมรุ่นของผมหลายคนก็มีความรู้สึกในทำนองเดียวกัน ข้อที่น่าตื่นเต้นยิ่งขึ้นไปอีกก็คือ การมีโอกาสได้อ่านหนังสือเศรษฐศาสตร์ที่ทันสมัย ซึ่งแตกต่างจากตำราเศรษฐศาสตร์ภาษาไทยที่มีอยู่ในเวลานั้นอย่างลิบลิบ ในทัศนะส่วนตัวของผม การศึกษาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์หลังการรัฐประหารปี 2490 มีอาการทรงกับทรุด ไม่เพียงแต่จะไม่มีแนวทางวิชาการเท่านั้น แม้แต่การขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ก็ไม่มี การจัดตั้งห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์เปรียบประดุจการติดโคมฉายเพื่อเฟื่องพินิจความล้ำหลังของตนเอง

ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์ท่าพระจันทร์เริ่มขับเคลื่อนตัวเองไปข้างหน้า นักศึกษาจำนวนน้อยนักที่จะทราบว่า อาจารย์ป่วยต้องใช้พลังมากเพียงใดในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ แม้แต่การผลักดันให้มหาวิทยาลัยมีนโยบายการผลิตอาจารย์ประจำก็ถูกขัดขวางโดยคณาบดีบางคณะ การจัดตั้งห้องสมุดคณะก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคเชิงสถาบัน ซึ่งมีรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ ห้องสมุดคณะที่เคยมีมาแต่ก่อนต้องถูกปิดไป เนื่องจากนักศึกษาฝ่ายซ้ายใช้เป็นที่พักพิงเพื่อลัทธิมาร์กซิสต์ แต่การปิดห้องสมุดนั้นมีสภาพเหมือนหนึ่งการทำลายคลังอาวุธทางปัญญา

แม้เมื่อห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์จัดตั้งขึ้นแล้ว ก็ยังมีปัญหาในการจัดซื้อหนังสือ ผมยังจำได้ดีว่า ในช่วงปี 2511-2512 อาจารย์ป่วยเริ่มมีปัญหาข้อขัดแย้งกับผู้บริหารระดับ

สูงในมหาวิทยาลัย ในขณะที่อาจารย์ป่วยมีนโยบายการจัดซื้อตำราเศรษฐศาสตร์มาตรฐานรายการละมากกว่าหนึ่งเล่ม เพื่อให้ นักศึกษามีโอกาสใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่ต้องการให้ซื้อหนังสือมากกว่ารายการละหนึ่งเล่ม ความขัดแย้งในลักษณะนี้มีส่วนบั่นทอนความมุ่งมั่นในการทำงานของอาจารย์ป่วยหรือไม่เพียงใดเป็นเรื่องที่ผมยากจะหยั่งรู้ได้

อาจารย์ป่วยไม่เพียงแต่เห็นความสำคัญของห้องสมุดเท่านั้น หากยังมีแนวความคิดว่าด้วยความเป็นสากลของห้องสมุดอีกด้วย เมื่ออาจารย์ป่วยเรียไ้เงินจากบรรดาศิษย์เก่า LSE ในประเทศไทย เพื่อส่งกำลังบำรุงในการพัฒนาห้องสมุด LSE ผู้ใกล้ชิดคนหนึ่งของอาจารย์ป่วยไม่เห็นด้วย และตั้งคำถามว่า เหตุใดผู้คนในประเทศยากจนดังเช่นประเทศไทย จึงต้องให้เงินอุดหนุนประเทศที่ร่ำรวยกว่าดังเช่นอังกฤษ อาจารย์ป่วยตอบว่า ห้องสมุด LSE เป็นห้องสมุดสังคมศาสตร์ที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของโลก การสนับสนุนทางการเงินแก่ห้องสมุดนี้มิได้เป็นประโยชน์เฉพาะคนอังกฤษ นักศึกษาและนักวิชาการชาติอื่นๆ ก็มีโอกาสใช้ประโยชน์ด้วย

ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ก่อเกิดขึ้นมาได้ก็เพราะมีผู้เชื่อในความเป็นสากลของห้องสมุด มูลนิธิร็อกกีเฟลเลอร์ช่วยวางรากฐานห้องสมุดนี้ หลังจากนั้นจึงเติบโตด้วยการพึ่งพิงงบประมาณแผ่นดิน ต่อเมื่อมีการจัดตั้งห้องสมุดคณะต่างๆ ขึ้นมาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ งบประมาณการจัดซื้อหนังสือและวารสารต้องเจือจางให้แก่ห้องสมุดคณะที่ตั้งขึ้นใหม่ ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์พึ่งพิงงบประมาณแผ่นดินน้อยลง โดยได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิเอเชียและมูลนิธิฟอร์ดแทนในบางด้าน ล่าสุดมูลนิธิไชยยัง ลืมทองกุลให้เงินอุดหนุน 1 ล้านบาทสำหรับการจัดซื้อหนังสือว่าด้วยบริษัทระหว่างประเทศ (Transnational Corporations) และประวัติศาสตร์ธุรกิจ (Business History)

ในปัจจุบัน ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นห้องสมุดป่วย อังภาภรณ์ ถึงจะยังห่างไกลจาก Marshall Library แต่ก็อดอ้างได้ว่าเป็นห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ที่ดีที่สุดในประเทศไทย ห้องสมุดฯ สะสมเอกสารและหนังสือวิชาการชนิดที่หาในห้องสมุดอื่นได้ยาก ความเข้มแข็งของบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่ และความเอาใจใส่ของคณาจารย์มีส่วนทำให้ห้องสมุดอาจารย์ป่วย อังภาภรณ์ เป็นคลังเสบียงทางวิชาการของประเทศไทย ห้องสมุดฯ มิได้รับใช้เฉพาะคณาจารย์และนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หากยังรับใช้ประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งนักเรียนระดับมัธยมศึกษา นักวิจัยทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ และภาคธุรกิจเอกชน สปริตความเป็นสากลของห้องสมุดเป็นมรดกที่ตกทอดจากอาจารย์ป่วย

แต่ห้องสมุดป่วย อังภาภรณ์ จะเติบโตใหญ่เป็นฐานที่มั่นทางพุทธปัญญาในสังคมไทย และเติบโตเป็นห้องสมุดนานาชาติต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปรโฉมเป็น Electronic Library จำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรทางการเงินจำนวนมาก งบประมาณแผ่นดินไม่เคยพอเพียงในการสะสมเสบียงทางวิชาการ สถานการณ์เวลานี้เลวร้ายกว่าเมื่อสามทศวรรษที่แล้ว เมื่อคำนึง

ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ราคากระดาษและราคาหนังสือตีตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนการพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศก็เป็นไปได้ยาก ในเมื่อสังคมไทยเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจถึงปานนี้ การหวังพึ่งนายทุนไทยแม้จะเป็นไปได้ แต่ก็หานายทุนไทยได้น้อยรายนักที่ร่ำรวยอย่างมีวัฒนธรรม และเห็นความสำคัญของการสร้างคลังอาวุธทางปัญญา

บัดนี้ ถึงเวลาที่บรรดาศิษย์เก่าคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จักต้องหวนกลับไปช่วยเหลือสำนักเก่าของตน

ในบรรดาคุณธรรมทั้งปวงของอาจารย์ป๋วย กตัญญูตเวทิตาคุณนับเป็นคุณธรรมอันโดดเด่น อาจารย์ป๋วยอุทิศตนทำงานตอบแทนแผ่นดินแม่ และตอบแทนสำนักเก่า ทั้งโรงเรียนอัสสัมชัญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ LSE ในกรณีหลังนี้ LSE ถึงกับมอบตำแหน่ง Honourary Fellow แก่อาจารย์ป๋วย ในฐานะที่เป็นนักเรียนดีเด่นและศิษย์เก่าที่เอาการเอางาน LSE ก่อตั้งในปี 2438 โดยสามีภรรยาชื่อ Sidney และ Beatrice Webb ซึ่งเชื่อมั่นศรัทธาในแนวทางสังคมนิยมแบบเฟเบียน (Fabian Socialism) ในโอกาสที่ LSE มีอายุครบ 100 ปี ในปี 2538 LSE ร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยจัดตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนไทยชื่อ *Dr. Puey Ungphakorn – LSE Centenary Scholarship*

ผมขอเรียกร้องบรรดาศิษย์เก่าคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เอาเยี่ยงอย่างอาจารย์ป๋วยในการแสดงกตัญญูตเวทิตาคุณต่อสำนักศิลาเก่าของตน และบำเพ็ญธรรมด้วยการให้ทานในวาระที่อาจารย์ป๋วยมีอายุครบ 80 ปีนี้ ขอให้พี่ เพื่อน และน้องร่วมสำนักร่วมใจกันบริจาคเงินให้ได้ 80 ล้านบาทสำหรับการพัฒนาห้องสมุดป๋วย อึ้งภากรณ์ ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา สำนักเศรษฐศาสตร์ทำพระจันทร์ผลิตบัณฑิตไปแล้วประมาณ 10,000 คน หากทุกคนร่วมกันบริจาคเงินคนละ 1,000 บาท ก็จะได้เงินบริจาค 10 ล้านบาท เป็นอย่างน้อย บรรดาพี่ เพื่อน และน้องที่ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจและการค้า หากจะบริจาคคนละ 1 ล้านบาท ก็คงไม่มีใครติฉินนินทา

ขอให้ลูกศิษย์อาจารย์ป๋วยร่วมใจกันบริจาคเงิน 80 ล้านบาทเพื่อพัฒนาห้องสมุดป๋วย อึ้งภากรณ์ มิใช่เพื่ออาจารย์ป๋วย หากแต่เพื่อสร้างฐานที่มั่นทางปัญญาในสังคมไทย