

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ ฉบับวันที่ 31 มี.ค. - 6 เม.ย. 2540

การศึกษาในฐานะสินค้า : พัฒนาการของทุนวัฒนธรรม

รังสรรค์ ทัศพรพันธุ์

ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาในออสเตรเลียกำลังหวัดกว่า จำนวนนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยออสเตรเลียจะตกต่ำลงในอนาคต บริการอุดมศึกษากลายเป็น ‘สินค้าออก’ สำคัญนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมหาวิทยาลัยออสเตรเลียเริ่มเก็บค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาต่างชาติในอัตราเต็มตามต้นทุนตัวเฉลี่ย (full-cost pricing) ในปี 2533 ออสเตรเลียมีรายได้จากนักศึกษาต่างชาติ 154 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 1,000 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในปี 2539 ทั้งนี้ตามรายงานข่าวของ Agence France-Presse (*The Nation*, March 18, 1997)

ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ รัฐบาลประเทศต่างๆ มีบทบาทในการจัดการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อมีการกำหนดการศึกษาภาคบังคับ (Compulsory Education) โดยรัฐถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับชนิดให้เปล่าแก่ประชาชน แม้ในการจัดการศึกษาที่สูงกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐบาลยังจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าและกึ่งให้เปล่าแก่ประชาชนจนจบระดับอุดมศึกษา

บริการการศึกษามีลักษณะเป็นสินค้ามากขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การหันรัฐนาว่าไปสู่แนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ทำให้ภาคเอกชนมีบทบาทในการผลิตบริการการศึกษามากขึ้น ด้วยเหตุดังนั้นจึงต้องยอมให้เอกชนเก็บค่าเล่าเรียนในระดับที่เกื้อกูลให้การประกอบการอยู่รอดได้ สถานศึกษาไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นธุรกิจมากขึ้น

แม้ความเป็นสินค้าของบริการการศึกษาจะมีมากขึ้น แต่ประเทศต่างๆ มิได้คิด หรือมีนโยบายที่จะผลิตบริการการศึกษาเพื่อการ ‘ส่งออก’ การ ‘ส่งออก’ บริการการศึกษาหมายถึงการที่มีนักศึกษาต่างชาติเข้ามาเรียนหนังสือในสถาบันการศึกษาภายในประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange earnings) ทั้งจากค่าเล่าเรียนและค่าครองชีพ

การส่งนักเรียนไปศึกษาต่อต่างประเทศอย่างเป็นทางการเป็นกระแสเป็นปรากฏการณ์ของคริสต์ศตวรรษที่ 20 แม้ก่อนหน้านี้จะมีการศึกษาต่อต่างประเทศอยู่บ้าง แต่ไม่ปรากฏเป็นกระแส ประเทศที่ด้อยพัฒนามักจะนิยมนำคนในประเทศไปศึกษาและเรียนรู้วิทยาการในประเทศที่เจริญกว่า ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ หรือมีฐานะนั้นก็เป็นชนชั้นสูงที่มีฐานะดี การออกไปศึกษาต่างประเทศจึงเป็นมรรควิธีในการถ่ายทอดวิทยาการระหว่างประเทศ (technology transfer)

ในระบบจักรวรรดินิยม ประเทศอาณานิคมนิยมส่งคนในประเทศไปศึกษาในประเทศเมืองแม่ เยาวชนจากอาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษพากันเดินทางไปศึกษาต่อในประเทศอังกฤษ เช่นเดียวกับเยาวชนจากอาณานิคมของจักรวรรดิฝรั่งเศส โดยที่ประเทศเจ้าอาณานิคมปฏิบัติต่อคนในอาณานิคมเยี่ยงคนในชาติ กล่าวคือ ได้รับบริการการศึกษาเสมอเหมือนกัน และได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกันในเรื่องอัตราค่าเล่าเรียน สภาพการณ์เช่นนี้ยังคงดำรงอยู่เมื่อระบบจักรวรรดินิยมแตกสลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าประเทศเจ้าอาณานิคมต้องรับภาระในการจัดการศึกษาแก่คนในอาณานิคม โดยเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำหรือไม่เก็บเลย แต่ก็ได้ประโยชน์จากปรากฏการณ์สมองไหล (Brain Drain) เมื่อชนชั้นมันสมองจากอาณานิคมอยู่ทำงานในประเทศเมืองแม่หลังจากจบการศึกษา โดยไม่กลับไปทำงานรับใช้บ้านเกิดเมืองนอน

สหรัฐอเมริกา นับเป็นประเทศแรกที่มีการผลิตบริการการศึกษาเพื่อการส่งออกอย่างเป็นทางการลักษณะ ในระยะแรกเริ่มภายหลังจากที่ได้รับเอกราช สหรัฐอเมริกายังคงต้องเอาแบบอย่างอังกฤษในการจัดการศึกษา และเอาอย่างเยอรมนีในการจัดการอุดมศึกษาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ครั้นล่วงเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ 20 สหรัฐอเมริกาเริ่มเป็นตัวของตัวเอง และกลายเป็นแบบจำลองที่ประเทศอื่นต้องเอาอย่าง

ในระบบจักรวรรดินิยม ประเทศเมืองแม่เป็นแบบอย่างในการจัดการศึกษาในประเทศอาณานิคม ส่วนสำคัญเป็นเพราะประเทศเมืองแม่นำระบบโรงเรียนของตนไปขยายหน่อในอาณานิคม ไม่ว่าจะเป็อาณานิคมโดเนนิตินัย (*de jure colony*) หรืออาณานิคมโดยพฤตินัย (*de facto colony*) แต่การขยายหน่อั้นไม่เหมือนกับระบบโคลนนิ่ง เพราะไม่สามารถสร้างระบบโรงเรียนที่มีมาตรฐานเสมอเหมือนกับในประเทศเมืองแม่ ภายใต้ความสัมพันธ์ในระบบจักรวรรดินิยม ย่อมมีอุปสงค์ในประเทศอาณานิคมที่จะศึกษาต่อในประเทศเมืองแม่ด้วยความเชื่อที่ว่า บริการการศึกษาในประเทศเมืองแม่มีคุณภาพและมาตรฐานดีกว่า แม้ว่าเมื่อระบบจักรวรรดินิยมสลายตัว อุปสงค์ในการศึกษาต่อในประเทศที่เคยเป็นเมืองแม่ยังคงดำรงอยู่

เมื่อสหรัฐอเมริกาตีตัวขึ้นมาเป็น 'จ้าวโลก' หลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ระบบจักรวรรดินิยมยุคเก่าเสื่อมสูญไปมากแล้ว โดยระบบจักรวรรดินิยมยุคใหม่ (Neo-Imperialism) กำลังคืบคลานเข้ามาแทนที่ สหรัฐอเมริกาสร้างเครือข่าย 'จักรวรรดินิยม' กับประเทศต่างๆในโลกที่สาม และอาศัยความสัมพันธ์ในฐานะ 'จ้าวโลก' นำระบบโรงเรียนแบบอเมริกันไปขยายหน่อในประเทศที่เป็นบริวาร การขยายหน่อระบบโรงเรียนแบบอเมริกันย่อมก่อให้เกิดอุปสงค์ในการศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกา การจัดระบบการให้ทุนการศึกษาแก่ประชาชนในประเทศบริวารมีส่วนเพิ่มพูนอุปสงค์ดังกล่าวนี้อย่างมากด้วย แต่ความต้องการศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกามีใช้ปรากฏการณ์ธรรมชาติของระบบโลกที่สหรัฐอเมริกาเป็นจ้าว (Pax Americana) เท่านั้น หากเป็นเพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและวิทยาการในสาขาต่างๆในสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

หากปราศจากการพัฒนาเทคโนโลยีและวิทยาการ ประเทศเมืองแม่หรือประเทศที่เป็นจ้าวโลกย่อมสิ้นมนต์ขลังในการดึงดูดนักศึกษาต่างชาติ เมื่อระบบจักรวรรดินิยมสูญสลายหรือเมื่อความเป็นจ้าวโลกเสื่อมสูญ

ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกาเลือกเดินแนวทางเสรีนิยมในการจัดการศึกษาก่อนประเทศมหาอำนาจอื่นๆ และด้วยระดับความเข้มข้นมากกว่าประเทศมหาอำนาจอื่นๆ สหรัฐอเมริกาจึงกลายเป็นประเทศแรกที่ส่งออกบริการการศึกษาอย่างเป็นกิจจะลักษณะ ประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาในภายหลัง

เหตุปัจจัยที่ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมเก่าหันมา 'ส่งออก' บริการการศึกษามากขึ้น เป็นเพราะการสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตด้านहतอุตสาหกรรม แต่ยังคงสามารถอ้างความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตทางด้านบริการ ซึ่งยังผลให้ประเทศเหล่านี้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต จากสังคมเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial Economy) ไปเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ยิ่งบริการการศึกษาด้วยแล้วยากที่จะสูญเสียฐานะความเป็นผู้นำ เนื่องจากฐานเทคโนโลยีและวิทยาการอันแข็งแกร่งนั่นเอง

แต่ความต้องการ 'ส่งออก' ของประเทศอุตสาหกรรมเก่าไม่พอเพียงที่จะทำให้การส่งออกขยายตัว หากไม่มีการขยายตัวของอุปสงค์จากประเทศผู้นำเข้า ระบบจักรวรรดินิยมได้ก่อให้เกิดหน่อของอุปสงค์ในประเทศอาณานิคมเพื่อการศึกษาต่อในประเทศเมืองแม่ฉันใด ระบบจ้าวโลกก็ก่อให้เกิดหน่อของอุปสงค์ในประเทศบริวารเพื่อศึกษาต่อในประเทศจ้าวโลกฉันนั้น

แต่เหนือของอุปสงค์ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวนี้แต่โดยลำพัง ไม่พอเพียงที่จะทำให้การผลิตบริการการศึกษากลายเป็น 'อุตสาหกรรม' เพื่อการส่งออกไปได้ หากมิได้รับการเกื้อหนุนจากฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

การเติบโตทางเศรษฐกิจในโลกที่สามในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในละตินอเมริกาและเอเชียแปซิฟิก มีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนอุปสงค์การศึกษาต่อในประเทศอุตสาหกรรมเก่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศแองโกลแซกซัน ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ กระบวนการโลกาภิวัตน์ทำให้ภาษาอังกฤษมีความเป็นสากลมากกว่าภาษาอื่นๆ ด้วยเหตุดังนั้น กลุ่มประเทศแองโกลแซกซันจึงสามารถ 'ส่งออก' บริการการศึกษาได้มากกว่าประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ อิตาลี สวิตเซอร์แลนด์ สเปน โปรตุเกส และญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากลุ่มประเทศแองโกลแซกซันมีฐานลูกค้ากว้างขวางกว่ามาก ในขณะที่ประเทศที่มีได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลักส่วนใหญ่ต้องพึ่งลูกค้าจากอาณานิคมดั้งเดิม หรือมีเฉพาะแต่ลูกค้ากลุ่มย่อย

สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรมีลูกค้าจากทุกมุมโลก โดยที่ละตินอเมริกาเป็นตลาดสำคัญของสหรัฐอเมริกา และอาณานิคมดั้งเดิมเป็นตลาดสำคัญของสหราชอาณาจักร การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของเอเชียแปซิฟิกทำให้ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ มีตลาดสำหรับการ 'ส่งออก' บริการการศึกษา ในกรณีของออสเตรเลียนักศึกษาส่วนใหญ่มาจากมาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง และอินโดนีเซีย แต่ความรู้สึกเหยียดผิวที่มีมากขึ้นในหมู่ประชาชนชาวออสเตรเลีย อาจทำให้กระแสนักศึกษาต่างชาติที่หลั่งไหลสู่ออสเตรเลียลดลงในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการหยาบคายการเหยียดผิวขึ้นมาเป็นประเด็นทางการเมือง

บริการการศึกษาเป็นสินค้าวัฒนธรรม (cultural product) ชนิดหนึ่ง เมื่อรัฐบาลสิ้นฐานะที่จะจัดการศึกษาชนิดให้เปล่าหรือกึ่งให้เปล่าแก่ประชาชน หรือเมื่อรัฐบาลเปลี่ยนแปลงปรัชญาในการจัดการศึกษาโดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ผลิตมากขึ้น ลักษณะการเป็นสินค้าของบริการศึกษาย่อมมีมากขึ้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมการศึกษาสะท้อนให้เห็นการเติบโตใหญ่ของทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) อุตสาหกรรมการศึกษาแปรเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการภายในประเทศไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก

หากพิจารณาจากวัฏจักรผลผลิต (Product Cycle) อุตสาหกรรมการศึกษาอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนจากการผลิตในประเทศเจ้าบ้าน ไปสู่การผลิตในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นตลาดสำคัญ แต่กระบวนการย้ายที่ตั้งโรงงาน(Relocation of Production)

ในกรณีของอุตสาหกรรมการศึกษายังปรากฏไม่ชัดเจน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะตลาดไม่ใหญ่พอ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนของการย้ายโรงงานค่อนข้างสูง สิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (academic infrastructure) ดังเช่นห้องสมุดและห้องทดลอง ปฏิบัติการต้องอาศัยการลงทุนสะสมเป็นเวลายาวนาน ในประการสำคัญ การศึกษาแตกต่างจากสินค้าอื่นๆ ในด้านคุณภาพและมาตรฐาน สินค้าส่วนใหญ่สามารถผลิตได้โดยมีคุณภาพและมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะผลิตในโรงงานประเทศใด หากมีระบบการควบคุมคุณภาพ (quality control) ที่มีประสิทธิภาพ แต่บริการการศึกษามีปัญหาการควบคุมคุณภาพในการผลิต คุณภาพของบริการการศึกษา นอกจากจะขึ้นอยู่กับคุณภาพของคณาจารย์ โครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ และปัจจัยนานัปการแล้ว ยังขึ้นอยู่กับบรรยากาศทางวิชาการอีกด้วย ซึ่งยากที่จะจำลองแบบได้

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ การที่ตลาดมีขนาดเล็กเกินไป ต้นทุนการผลิตสูงเกินไป และความยากลำบากในการควบคุมและรักษาคุณภาพและมาตรฐานของสินค้า ทำให้ทุนวัฒนธรรมในอุตสาหกรรมศึกษามีได้ขยายตัวถึงขั้นย้ายโรงงานไปสู่โลกที่สาม 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 อาทิเช่นมีสงครามกลางเมืองก็ดี หรือสังคมมีความคุกรุ่น เนื่องจากมีความรู้สึกชาตินิยมและการเหยียดผิวอย่างรุนแรงก็ดี ผู้ 'นำเข้า' ในดินแดนโพ้นทะเลย่อมไม่เสี่ยงที่จะให้บุตรหลานเผชิญชะตากรรมในประเทศที่มีปัญหาเสถียรภาพดังกล่าวนี้