

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน 2546

จินตภาพอุดมศึกษา - ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป (ตอนที่สี่)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เหตุใดการอุดมศึกษาไทยจึงยากแก่การปฏิรูป

ระบบอุดมศึกษาไทยจะปฏิรูปได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอันอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีคำตอบคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปอุดมศึกษา

ประการที่สอง จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีพลังขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป

ประการที่สาม จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ที่เหมาะสม

คำถามพื้นฐานว่าด้วยการปฏิรูปอุดมศึกษา

การปฏิรูปอุดมศึกษามีคำถามพื้นฐานที่จำเป็นต้องหาคำตอบอย่างน้อย 3 คำถาม

คำถามที่หนึ่ง จะปฏิรูปอุดมศึกษาในด้านใด (What) ปัญหาของระบบอุดมศึกษาอยู่ที่ไหน อยู่ที่โครงสร้าง อยู่ที่คุณภาพของอาจารย์ อยู่ที่คุณภาพของนักศึกษา อยู่ที่หลักสูตร อยู่ที่การจัดการเรียนการสอน หรือว่าอยู่ที่โครงสร้างสิ่งจูงใจ

คำถามที่สอง จะปฏิรูปอุดมศึกษาอย่างไร (How) จะริ่ระบบอุดมศึกษาทั้งระบบ หรือว่าจะปฏิรูปเป็นจุดๆ การปฏิรูปต้องมีลำดับขั้นในการดำเนินการ (Policy Sequencing) หรือไม่ และข้อต่อของการปฏิรูปที่มีผลกระทบลูกโซ่ต่อการปฏิรูปด้านอื่นๆ อยู่ที่ไหน

คำถามที่สาม จะปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อใคร (For Whom) จะปฏิรูปเพื่อให้ระบบอุดมศึกษารับใช้สังคมไทย หรือจะปฏิรูปเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีความสามารถในการแข่งขันในสังคมเศรษฐกิจโลก เป้าหมายปฐมฐานของการปฏิรูปอุดมศึกษาคืออะไร

การปฏิรูปอุดมศึกษาจะขับเคลื่อนได้ ก็ต่อเมื่อมีคำตอบคำถามพื้นฐานทั้งสามดังกล่าวนี้ แต่การมีคำตอบเกี่ยวกับการปฏิรูปนั้นยังไม่มีเพียงพอ ประชาสังคมจะต้องมีฉันทมติเกี่ยวกับการปฏิรูปด้วย ขบวนการปฏิรูปจึงจะขับเคลื่อนได้

พลังการปฏิรูปอุดมศึกษา

การปฏิรูปอุดมศึกษาจะขับเคลื่อนได้ก็ต่อเมื่อมีพลังการปฏิรูป คำถามพื้นฐานคืออยู่ที่ไหน หรือมาจากไหน?

พลังขับเคลื่อนการปฏิรูปอุดมศึกษามีทั้งพลังภายในประเทศและพลังจากต่างประเทศ พลังภายในประเทศมีทั้งพลังภายในสถาบันและพลังภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยอาศัยพลังภายในประเทศ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาสังคมมีฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูปอุดมศึกษา คำถามที่ว่า จะปฏิรูปอะไร จะปฏิรูปอย่างไร และจะปฏิรูปเพื่อใคร จำต้องมีคำตอบร่วมกัน หากยังไม่มีฉันทมติในประเด็นเหล่านี้ การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาย่อมเป็นไปได้อย่างยิ่ง การสร้างฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูปจึงเป็นปมเงื่อนสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป

พลังการปฏิรูปภายในสถาบันอุดมศึกษา จำต้องเป็นพลังหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป เพราะมีอาจหวังพึ่งพลังอื่นไม่ได้ แต่ระบบอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันขาดผู้นำในการปฏิรูปอย่างเห็นได้ชัด ไม่มีอธิการบดีคนไหนคนใดที่เป็นที่ยกย่องนับถือในหมู่อธิการบดีด้วยกัน ยิ่งไปกว่านั้น อธิการบดีที่เป็นนักการศึกษาด้วยมีจำนวนน้อยนิด กระบวนการคัดสรรในระบบอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน ทำให้ได้อธิการบดีพันธุ์ใหม่ ซึ่งเห็นดีเห็นงามกับแนวทาง Commodification, Marketization และ McDonaldization โดยมองไม่เห็นผลกระทบอันเลวร้ายที่เกิดจากการเดินแนวทางดังกล่าวนี้ อธิการบดีจำนวนไม่น้อยหาประโยชน์ส่วนบุคคลจากโครงการพิเศษนานาประเภท เก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อและการก่อสร้าง การสถาปนาวิทยาเขตใหม่หรือการตั้งคณะวิชาใหม่เป็นการขยายช่องทางในการเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จนมีการกล่าวหาความร่ำรวยอันผิดปกติของอธิการบดีบางคน

การที่ระบบการบริหารจัดการที่ไร้ธรรมาภิบาลยังคงดำรงอยู่ได้ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนมาก โดยที่ ‘ชนชั้นปกครอง’ ในมหาวิทยาลัยไม่ใส่ใจแก้ไขแม้แต่เพียงด้านหนึ่งแสดงให้เห็นว่า ลักษณะไร้ธรรมาภิบาลดังกล่าวให้ประโยชน์แก่ ‘ชนชั้นปกครอง’ นั้นเอง ในอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงภาวะไร้พลังการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป ในเมื่อ ‘ชนชั้นปกครอง’ เหล่านี้มองไม่เห็นว่าเป็นลักษณะไร้ธรรมาภิบาลของระบบการบริหารจัดการเป็นปัญหาที่ต้องเยียวยาแก้ไข

ในเมื่อมีอาจพึ่งพิงพลังขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปของ ‘ชนชั้นปกครอง’ ในมหาวิทยาลัย ก็ต้องพึ่งพาพลังผลักดันจาก ‘ประชาชนระดับรากหญ้า’ ภายในสถาบันนั่นเอง แต่มหาวิทยาลัยจำนวนมากตกอยู่ในวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนา เพราะอาจารย์มหาวิทยาลัยใช้เวลาส่วนใหญ่ในการหารายได้เพื่อดำรงวิถีชีวิตของชนชั้นกลางระดับสูง ไม่มีเวลาแม้แต่จะสนใจ

ความเป็นไปของมหาวิทยาลัย มีพักต้องกล่าวถึงความเอื้ออาทรที่มีต่อสังคมมหาวิทยาลัย หากอาจารย์มหาวิทยาลัยหมกมุ่นเฉพาะแต่การหารายได้มากเพียงใด พลังการปฏิรูปปึงอ่อนล้า มากเพียงนั้น

ระบบการบริหารจัดการที่ไร้ธรรมาภิบาลก่อผลซ้ำเติมวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนา มหาวิทยาลัยจำนวนมากนอกจากจะมีระบบการบริหารจัดการที่ปราศจากความโปร่งใส และความรับผิดชอบแล้ว ยังพยายามกีดกันและลดทอนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอีกด้วย สภาพการณ์ดังกล่าวนี้สร้างความเฉยเมยต่อความเป็นไปในสถาบัน ซึ่งมีผลบั่นทอนพลังการปฏิรูป

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ในแต่ละสถาบัน ในสถาบันที่ 'ชนชั้นปกครอง' ใส่ใจต่อการปฏิรูป มุ่งประโยชน์ของชุมชนวิชาการยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล และระบบการบริหารจัดการมีลักษณะธรรมาภิบาล โดยที่การมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอยู่ในระดับสูง การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปย่อมเป็นไปได้ แต่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีคุณลักษณะเช่นนี้มีจำนวนน้อยนัก ความหวังที่จะปฏิรูปการอุดมศึกษาทั้งระบบแลดูริบหรืออย่างยิ่ง

หากมีอาจหวังพลังการปฏิรูปภายในสถาบัน คำถามมีอยู่ว่า จะหวังพลังการปฏิรูปนอกสถาบันได้มากน้อยเพียงใด?

ผู้นำการศึกษาที่เป็นห่วงเป็นใยความเป็นไปในระบบอุดมศึกษามีจำนวนหาน้อยไม่หลายคนมีข้อเสนอในการปฏิรูปอุดมศึกษา บางคนเข้าไปนั่งเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่มีอาจชี้นำการปฏิรูปสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากอธิการบดีและคณะเป็นผู้กำกับสภามหาวิทยาลัย มิใช่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับและตรวจสอบอธิการบดีและคณะ หากอธิการบดีและคณะมองไม่เห็นปัญหาและความจำเป็นในการปฏิรูป การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปเป็นไปได้ด้วยความลำบากยากยิ่ง

ในประการสำคัญ มหาวิทยาลัยไทยมีความเป็นอิสระสูงมาก ในนามของเสรีภาพทางวิชาการ รัฐถูกกีดกันมิให้ข้องเกี่ยวกับกิจกรรมมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรและประสาทปริญญา รวมตลอดจนการกำหนดอัตราค่าบริการอุดมศึกษา การที่พลังนอกมหาวิทยาลัยจะทะลุทะลวงเข้าไปขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปภายในมหาวิทยาลัยจึงมิใช่เรื่องง่าย

แต่รัฐมีอำนาจตามกฎหมายและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่จะชี้เป็นชี้ตายมหาวิทยาลัย ด้วยอำนาจดังกล่าวนี้ รัฐอยู่ในฐานะที่จะชี้นำการปฏิรูปอุดมศึกษา เว้นเสียแต่ว่าผู้นำรัฐบาลไม่มีวิสัยทัศน์และเจตจำนงในเรื่องนี้

การอาศัยพลังต่างประเทศในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาปรากฏให้เห็นภายหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เมื่อผู้นำอุดมศึกษาเสนอเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ผูกติดมากับเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) โดยที่การออกนอกระบบราชการเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนี้ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้จากองค์กรโลกบาลมีประสิทธิภาพแตกต่างกัน ประเทศลูกหนี้มีจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายทุกข้อโดยที่มิได้ถูกลงโทษ เงื่อนไขการดำเนินนโยบายบางข้อ ดังเช่นการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) แม้จะถูกผูกติดกับเงินกู้ซ้ำแล้วซ้ำเล่า แต่หาได้มีผลไม่ เนื่องจากช่วงเวลาในการดำเนินการยาวนานกว่าระยะเวลาของเงินกู้ ในทำนองเดียวกัน การตั้งมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการกินเวลายาวนานกว่าระยะของเงินกู้ เมื่อเงินกู้สิ้นอายุ พันธะในการปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายย่อมหมดสิ้นลงด้วย ในประการสำคัญ องค์กรโลกบาลมิได้บังคับประเทศลูกหนี้ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายอย่างจริงจัง เพราะถึงจะถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคประชาชน หรือตั้งมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ หากมีส่วนช่วยให้พ้นจากวิกฤติการณ์การเงินไม่ ด้วยเหตุดังนี้ ความพยายามในการอาศัยธนาคารพัฒนาเอเชียกดดันให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป ประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

กล่าวโดยสรุปก็คือ พลังการปฏิรูปที่สำคัญเป็นพลังที่อยู่ภายในสถาบันอุดมศึกษานั้นเอง มีอาจพึ่งพลังนอกสถาบันได้ และยังมีอาจหวังพึ่งพลังกดดันจากต่างประเทศ ปมเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่การจุดปะทุให้มีปฏิบัติการร่วมในสังคม (Social Collective Action) ปฏิบัติการร่วมดังกล่าวนี้จะก่อเกิดได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกในชุมชนมีฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูป ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะปฏิรูปอะไร จะปฏิรูปอย่างไร และจะปฏิรูปเพื่อใคร หากปราศจากฉันทมติดังกล่าวนี้ พลังการปฏิรูปยากที่จะก่อเกิดและเติบโตได้

การออกแบบสถาบันอุดมศึกษาในด้านสถาบัน (Institutional Design)

การปฏิรูปอุดมศึกษาจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบเชิงสถาบันที่เหมาะสม สถาปัตยกรรมเชิงสถาบัน (Institutional Architecture) ของมหาวิทยาลัยไทยแต่ดั้งเดิมมิได้เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตองค์ความรู้ หากมุ่งให้เป็นหน่วยผลิตบุคลากร ดังจะเห็นได้จากการไม่ส่งเสริมให้มีอาจารย์ประจำ ไม่ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ฯลฯ

ในการปฏิรูปมหาวิทยาลัยบางส่วนให้เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยจำเป็นต้อง ออกแบบสถาปัตยกรรมเชิงสถาบันใหม่ มหาวิทยาลัยเช่นนี้ต้องมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการดึงดูด ชนชั้นมั่งคั่งของชาติ โครงสร้างอัตราเงินเดือนต้องสูงพอที่จะดำรงวิถีชีวิตของชนชั้นกลางระดับ สูง (Upper Middle Class) โดยไม่ต้องกังวลในการหารายได้ และสามารถเป็น 'สำราญชน' ที่ สามารถหาความสำราญจากการผจญภัยทางปัญญา การที่มหาวิทยาลัยแต่ดั้งเดิมมิได้กำหนด โครงสร้างอัตราเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยแตกต่างจากข้าราชการโดยทั่วไป ทำให้ มหาวิทยาลัยมีอาจารย์ผู้ดีชนชั้นมั่งคั่งของชาติมาเป็นอาจารย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอาจารย์ ประยุกต์วิทยาการมนุษย์กับภาคเอกชนหลังจากที่ภาคเอกชนเติบโตใหญ่กล้าแข็งทางเศรษฐกิจ ความผิดพลาดในประเด็นนี้เกิดขึ้นซ้ำอีกเมื่อมีการสถาปนามหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยที่ โครงสร้างอัตราเงินเดือนแตกต่างจากระบบราชการไม่มาก สถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งใหม่เหล่านี้ จึงยังคงได้ทรัพยากรมนุษย์ระดับปลายแถวมาเป็นอาจารย์

โครงสร้างอัตราผลตอบแทนแต่เพียงอย่างเดียวมีอาจผลักดันกระบวนการปฏิรูป อุดมศึกษาได้ ยังต้องมีการออกแบบเชิงสถาบันด้านอื่นประกอบด้วย การกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจ ในการทำงานด้านการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development) มากกว่าการทำงาน ด้านการบริหาร ตลอดจนการกำหนดกติกาการเล่นภายในสถาบันในทางส่งเสริมและสนับสนุน การผลิตความรู้ รวมตลอดจนการสร้างบรรยากาศทางวิชาการ มีพักต้องกล่าวถึงการลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการอย่างพอเพียง เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลกระบวนการ ปฏิรูป

ความรู้เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) แม้ความรู้บางประเภทจะมีมูลค่า ตลาด ความเป็นสาธารณะของความรู้ทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทในการส่งเสริมการผลิตความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมด้านการวิจัยและการพัฒนา หากปล่อยให้กลไกตลาดจัดสรรทรัพยากร สำหรับการวิจัยและการพัฒนา โดยรัฐบาลหาไม่มีบทบาทแต่ประการใดไม่ การวิจัยและการพัฒนา ย่อมมีน้อยกว่าระดับอุดมภาพ (Suboptimal R&D)

การแบ่งบทบาทหน้าที่ในการปฏิรูประหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน นับเป็น 'กติกา' ที่สำคัญยิ่ง รัฐต้องมีบทบาทในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ และในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัยและการพัฒนา ความชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ (Responsibility Assignment) นับเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป

ระบบอุดมศึกษาไทยปฏิรูปได้หรือไม่?

ในฐานะเจ้าสำนักทฤษฎีทรมณ์ (Pessimism) ผมมีความเห็นว่า การแปรเปลี่ยนมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยเป็นเรื่องยากยิ่ง ในปัจจุบัน เงื่อนไขอันจำเป็นในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษา มิได้ดำรงอยู่ในสังคมไทย

ประการแรก ไม่มีฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูปอุดมศึกษา ไม่มีคำตอบอันยอมรับร่วมกันว่า จะปฏิรูปอะไร ปฏิรูปอย่างไร และปฏิรูปเพื่อใคร

ประการที่สอง ไม่มีพลังขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปทั้งภายในสังคมไทย ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกระบบอุดมศึกษา และพลังผลักดันจากต่างประเทศ

ประการที่สาม ไม่มีฉันทมติว่าด้วยสถาปัตยกรรมเชิงสถาบันที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยไทย และมีปัญหาว่า ใครมีหน้าที่ในการออกแบบเชิงสถาบันดังกล่าวนี้

ในประการสำคัญ ทิศทางและแนวโน้มของการอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน นอกจากจะไม่เกื้อกูลการปฏิรูปแล้ว ยังนำความเสื่อมทรมมาสู่ระบบอุดมศึกษาอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินแนวทาง Commodification, Marketization และ McDonaldization รวมตลอดจนระบบการบริหารจัดการที่ปราศจากธรรมาภิบาล คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครมีหน้าที่เปี่ยมเบนระบบอุดมศึกษาออกจากเส้นทางแห่งหายนภัยดังกล่าวนี้

หมายเหตุ

บทความนี้เรียบเรียงจากบทอภิปรายเรื่อง *จินตภาพอุดมศึกษา ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป* จัดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.อมรวิทย์ นาครทรรพ

ตอนที่หนึ่ง สอง และสามของบทความนี้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14, 28 สิงหาคม และ 4 กันยายน 2546