

การปฏิรูปอุดมศึกษา :

ปัญหาความเสมอภาคและความเป็นธรรม*

1. ความเบื้องต้น

ในปัจจุบัน ปัญหานักเรียนที่สำเร็จชั้นประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายสอบเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ ดูจะเป็นปัญหาเรื้อรังอันเป็นที่กล่าวขวัญกันอยู่เนืองๆ และยิ่งนับวันปัญหาดังกล่าวนี้ก็ยิ่งจะมีมากขึ้น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า จำนวนนักศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาต่างๆทั้งที่เป็นของรัฐบาลและเอกชน จะรับได้ในปีหนึ่งๆนั้นมีจำนวนค่อนข้างคงตัว หรือถึงแม้จะเพิ่มขึ้นบ้าง แต่อัตราการเพิ่มขึ้นก็ไม่สูงนัก ในขณะที่ความต้องการเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ

อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยนานัปการ กล่าวคือ

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

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

* 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.

ประการที่สอง อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาจะมีมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า 'รสนิยม' ของผู้บริโภค เมื่อพิจารณาถึงเหตุจูงใจของประชาชนที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา เราอาจจำแนกเหตุจูงใจดังกล่าวนี้ได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ เหตุจูงใจประเภทแรกเป็นผลจากการยึดถือว่า การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค การศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นมรรคในการยกสถานะของตนในสังคม จุดมุ่งหมายที่มีใช้ตัวเงิน (Non-pecuniary Objectives) ในการ 'ซื้อ' บริการการอุดมศึกษา ไม่เพียงแต่จะปรากฏในรูปของฐานะและความมีหน้ามีตาในสังคมเท่านั้น หากทว่ายังอยู่ที่ความสุขอันได้จากการศึกษาหาความรู้ในเรื่องต่างๆ อีกด้วย เหตุจูงใจประเภทที่สองเป็นเหตุจูงใจในรูปตัวเงิน (Pecuniary Objectives) การใช้จ่ายเพื่อการศึกษาเป็นการใช้จ่ายเพื่อการลงทุน การศึกษามีลักษณะเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต และการศึกษาเป็นมรรคในการยกระดับรายได้ของผู้มีโอกาสในการศึกษานั้น เรายากที่จะระบุได้ว่า เหตุจูงใจสองประเภทที่กล่าวถึงนี้ ประเภทใดเป็นเหตุจูงใจที่สำคัญที่สุดในกรณีของเมืองไทย แต่เราอาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า หาก 'รสนิยม' ของประชาชนแปรเปลี่ยนไปในทิศทางที่ทำให้มีการใช้จ่ายเพื่อศึกษามากขึ้น อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาก็ย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว แม้ในขั้นนี้จะไม่มีการพิจารณาทางสถิติที่จะยืนยันได้โดยกระจ่างชัด แต่เราก็อาจกล่าวโดยไม่ผิดนักว่า ความแพร่หลายของการศึกษาที่มีมากขึ้นและความตระหนักในความสำคัญของการศึกษาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการยกฐานะทางเศรษฐกิจ ได้มีส่วนสำคัญที่มีผลให้ 'รสนิยม' ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ทำให้มีความต้องการบริการการอุดมศึกษาเพิ่มขึ้น

ประการที่สาม อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนและอัตราการเพิ่มขึ้นของนักเรียนในแต่ละระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนและอัตราการเพิ่มขึ้นของนักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมศึกษาตอนปลาย

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

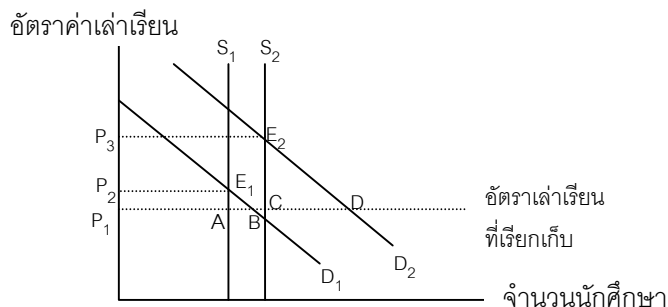
ประการที่ห้า อุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา จะมีมากขึ้นเพียงใด ขึ้นอยู่กับอัตราค่าเล่าเรียนในสถาบันอุดมศึกษา หากอัตราค่าเล่าเรียนที่ต้องเสียต่ำกว่าในภาวะสมดุล (Equilibrium Price) ย่อมทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกิน (Excess Demand) ขึ้น

ประการสุดท้าย ความแตกต่างของเงินเดือนระหว่างบัณฑิตปริญญาตรีกับผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย ย่อมมีส่วนสำคัญในการกำหนดอุปสงค์ในการเข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา ในปัจจุบันโครงสร้างอัตราเงินเดือนซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่กำหนดอัตราเงินเดือนในภาคเอกชน หากผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายได้เงินเดือนยิ่งต่ำกว่าบัณฑิตปริญญาตรีมากเพียงใด แรงจูงใจในการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษาก็จะยิ่งมีมากขึ้น¹

ด้วยเหตุที่มีปัจจัยนานัปการที่หนุนเนื่องให้อุปสงค์ที่จะได้บริการดังกล่าวนี้กลับเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ประกอบกับอัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมักกำหนดไว้ตายตัว และมีได้แปรเปลี่ยนตามกลไกราคา ผลก็คือ อุปสงค์ส่วนเกิน (Excess Demand) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ² ปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นปัญหาที่รัฐบาลในอดีตสนใจเป็นพิเศษ เพราะมีผลกระทบ

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

² ข้อความในย่อหน้านี้ อาจอธิบายด้วยกราฟได้ดังนี้ ถ้าหากกำหนดให้สิ่งอื่น ๆ คงที่ (Ceteris Paribus) อุปสงค์และอุปทานของบริการการอุดมศึกษาจะขึ้นอยู่กับอัตราค่าเรียน 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 จะทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกินอยู่ขึ้นเป็น CD อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา รัฐบาลหาทางขจัดอุปสงค์ส่วนเกินด้วยการตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ยิ่งกว่าการแก้ปัญหาที่ต้น



กระเทียมต่อเสถียรภาพทางการเมืองไม่มากนักน้อย และในที่สุด ก็หาทางออกด้วยการก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี 2514

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

2. ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา

ปัญหาความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเริ่มเป็นที่กล่าวขวัญกันมากขึ้นในระยะหลังๆ นี้ รายงานเรื่อง *การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม ของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา* (2517) ถึงกับหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นหัวข้อหนึ่งต่างหากจากหัวข้ออื่นๆ แต่อะไรเล่าคือ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา? ในหมู่นักการศึกษาเองก็หาได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ในร่องรอยเดียวกันไม่³ ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2517) มิได้อาจหาญให้คำนิยามของวลีที่ดูขลังดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม มิผู้พยายามให้คำนิยาม “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” ไว้อย่างน้อย 4 ความหมาย คือ

คำนิยามที่หนึ่ง ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึง สภาวะการณ์ที่มีการให้หลักประกันแก่เด็กแต่ละคนได้ศึกษาเล่าเรียนตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามความสามารถและสติปัญญา กล่าวอีกนัยหนึ่ง เราจำเป็นต้องหาความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถและสติปัญญากับช่วงเวลาแห่งการศึกษาเล่าเรียน เป็นต้นว่า ถ้าเรากำหนดว่า เด็กที่มี I.Q. เท่ากับ 100 จะต้องได้รับการศึกษาจนจบประโยคมัธยมศึกษาตอนปลาย และเด็กที่มี I.Q. มากกว่า 120 จะต้องได้รับ

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

การศึกษาถึงระดับปริญญาตรี ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาจะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อเด็ก *ทุกคน* ที่มี I.Q. เท่ากับ 100 ได้ศึกษาเล่าเรียนจนจบชั้นประถมศึกษาตอนปลาย และเด็ก *ทุกคน* ที่มี I.Q. มากกว่า 120 ได้ศึกษาเล่าเรียนจนจบปริญญาตรี คำนิยามดังกล่าวนี้มีปัญหายุ่งยากในการประเมินอยู่หลายประการ ในประการแรก เราจะอาศัยดัชนีอะไรในการประเมินสติปัญญาและความสามารถของเด็กแต่ละคน I.Q. เป็นดัชนีที่ดีเพียงใด แม้เราจะถือว่าเด็กที่มี I.Q. เท่ากัน ควรจะได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนในปริมาณที่เท่ากัน แต่สภาพแวดล้อมทางการศึกษาของเด็กแต่ละคนไม่เหมือนกัน เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวแตกต่างกัน ผู้ปกครองเด็กบางคนอาจมีฐานะดีพอที่จะให้การศึกษาแก่นักเรียนแก่บุตรหลานของตน แต่บางคนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำเช่นนั้นได้ ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมทางการศึกษาย่อมมีส่วนทำให้ I.Q. ของเด็กแตกต่างกันได้ไม่มากนักน้อย ผลก็คือ การเปิดโอกาสให้เด็กที่มี I.Q. เท่ากันได้รับการศึกษาเท่ากัน แทนที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามากขึ้น กลับทำให้ความไม่เสมอภาคมีมากขึ้น ในประการที่สอง นอกเหนือจากปัญหาการเลือกใช้ดัชนีวัดความสามารถและสติปัญญาของเด็กแล้ว ยังมีปัญหาอันเกิดจากความจำกัดของการจัดสรรบริการการศึกษา หากเรากำหนดว่า นักเรียนที่มี I.Q. มากกว่า 120 ทุกคนควรได้ศึกษาต่อถึงระดับปริญญาตรี ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาก็จะเกิดขึ้น ก็ต่อเมื่อเรามีทรัพยากรมากพอที่จะให้บริการอุดมศึกษาให้แก่เด็กที่มี I.Q. มากกว่า 120 *ทุกคน* ได้

คำนิยามที่สอง ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา หมายถึง ปรากฏการณ์ที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกัน คำนิยามดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยการผลิต (ซึ่งก็คือบริการการศึกษา) ยิ่งกว่าผลผลิต (ซึ่งก็คือ นักเรียนนักศึกษา) การที่เด็กทุกคนได้มีโอกาสเข้าโรงเรียนนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่จะต้องเป็นโรงเรียนหรือสถานศึกษาที่มีคุณภาพทัดเทียมกันด้วย ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาก็จะเกิดขึ้น

คำนิยามที่สาม ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาก็หมายถึงสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนมีโอกาสได้พัฒนาทักษะและความสามารถตามที่แต่ละคนมีอยู่โดยธรรมชาติและโดยการสั่งสมให้ได้ดีที่สุดและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

คำนิยามที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาก็หมายถึงสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับถ่ายทอดและพัฒนาทักษะและความรู้ขั้นพื้นฐาน อันจำเป็นแก่การอยู่รอดแห่งชีวิตและการอยู่ร่วมกันในสังคม จนกระทั่งทักษะและความรู้ขั้นพื้นฐานดังกล่าวนี้มีอยู่โดยทัดเทียมกันในตัวเด็ก ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาก็ได้หมายความว่าสภาพการณ์ที่เด็กทุกคนได้รับการศึกษาในปริมาณที่เท่ากัน เราจะต้องยอมรับว่า เด็กแต่ละคนมีสติปัญญาแตกต่างกันโดยกำเนิด สภาพแวดล้อมในครอบครัวและในสังคมของเด็ก ตลอดจนฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว ได้มีผลให้การ

พัฒนาสติปัญญาและความสามารถในด้านต่างๆของเด็กเป็นไปโดยไม่ทัดเทียมกันมากขึ้น การให้บริการการศึกษาจึงไม่ควรมุ่งจัดสรรให้ในปริมาณที่เท่าเทียมกัน แต่ควรมุ่งจัดสรรให้ในปริมาณที่แตกต่างกัน จนกระทั่งทุกคนมีทักษะและความรู้พื้นฐานทัดเทียมกัน (ทั้งนี้อาจต้องยกเว้นเด็กปัญญาอ่อน) ความข้อย่อมมีนัยสำคัญว่าเด็กที่ด้อยพัฒนาจำเป็นต้องได้รับการศึกษาในปริมาณที่มากกว่าเด็กที่พัฒนาแล้ว การเน้นถึงความเท่าเทียมกันในทักษะและความรู้พื้นฐานนั้น มิได้หมายความว่า ทักษะทุกด้านและความรู้ทุกเรื่องของเด็กทุกคนจะต้องเท่ากัน เด็กบางคนอาจมีความสามารถในการร้องรำทำเพลง บางคนอาจมีฝีมือทางช่าง ความแตกต่างเหล่านี้ยังคงมีอยู่ แต่โดยเฉลี่ยส่วนรวมแล้ว ควรจะทัดเทียมกัน

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

(ก) ความเสมอภาคในด้านสิทธิ

“ในระดับการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะต้องให้ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน โดยมีข้อยกเว้นให้ความแตกต่างเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ฐานะเศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่ เป็นข้อจำกัดแต่ประการใด”

(ข) ความเสมอภาคในด้านโอกาส

“การศึกษาในระดับที่สูงกว่าขั้นมูลฐานนั้น รัฐจะต้องให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะรับการศึกษโดยเสมอภาคกัน”

(ค) ความเสมอภาคในการที่จะได้รับการสนับสนุน

“ในการจัดการศึกษานั้น รัฐจะต้องให้ความสนับสนุนในอัตราส่วนที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำต่ำสูง ไม่ว่าจะสถานศึกษานั้นจะตั้งอยู่ในเมืองหรือในชนบทห่างไกล”

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

มีข้อที่พึงสังเกตอยู่อย่างน้อย 3 ประการจากรายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517) คือ ประการแรก รายงานฯ ระบุว่า “จะ... มีข้อยกเว้นให้ความแตกต่าง

เกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางเศรษฐกิจ และถิ่นที่อยู่ เป็นข้อจำกัด...” ในการรับการศึกษาภาคบังคับ แต่สำหรับการศึกษาระดับที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ มิได้มีการย่ำข้อความในอัญประกาศข้างต้นนี้ *ประการที่สอง* แม้ว่ารายงานดังกล่าวจะระบุว่า ความแตกต่างในคุณภาพของการศึกษาทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษา กล่าวคือ “เด็กในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในเมือง และเด็กในต่างจังหวัดไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเด็กในกรุงเทพมหานคร” (*คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 54*) แต่เมื่อกล่าวถึงความเสมอภาคที่พึงประสงค์ รายงานฯ กลับมิได้เน้นถึงความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน *ประการที่สาม* ดูเหมือนว่า *คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517)* จะยึดถือ “ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา” ตามนัยของคำจำกัดความที่สามดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือเน้นถึง ความเสมอภาคในสิทธิที่ได้รับบริการการศึกษาขั้นมูลฐาน อันจำเป็นแก่การอยู่รอดแห่งชีวิตและการอยู่ร่วมกันในสังคม (ซึ่งตามนัยของรายงานหมายถึง การศึกษาภาคบังคับ) ส่วนการศึกษาในระดับที่สูงกว่าการศึกษาขั้นมูลฐาน “ให้ทุกคนมีโอกาสและมีเสรีภาพที่จะรับการศึกษาโดยเสมอภาคกัน”

3. ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการรับบริการการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า โอกาสในการรับบริการการศึกษาของประชาชนชาวไทยหาได้มีอยู่โดยทัดเทียมกันไม่ และดูเหมือนว่า หากระดับการศึกษายิ่งสูงเพียงใด ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษายิ่งมีมากเพียงนั้น ในการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการรับบริการการอุดมศึกษา เราจะจำแนกสาเหตุออกเป็น 4 ประการใหญ่ๆ คือ

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

3.1 สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน

ในโลกที่มีทรัพยากรอันจำกัด และรัฐบาลไม่สามารถจัดสรรบริการการศึกษาทุกระดับและทุกประเภทชนิดให้เปล่าแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ฐานะทางเศรษฐกิจย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดโอกาสในการรับบริการการศึกษา ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมดุจดังระบบเศรษฐกิจ

ไทย ประชาชนที่ขาดอำนาจซื้อถึงจะมีสติปัญญาดีเลิศปานใดย่อมยากที่จะได้รับการศึกษาสูงๆ เว้นแต่ว่ารัฐจะให้เงินอุดหนุนหรือให้ความช่วยเหลือโดยอาศัยมาตรการอื่นใด เราอาจกล่าวได้ว่า หากระดับการศึกษายิ่งสูงเพียงใด ความสำคัญของฐานะทางเศรษฐกิจในการกำหนดโอกาสในการศึกษา จะยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น ในระดับอุดมศึกษานั้น นักศึกษาไม่เพียงแต่จะต้องมีรายจ่ายในรูปธรรมเนียมการศึกษา ค่าอุปกรณ์การศึกษา และค่าครองชีพอื่น ๆ ที่สูงขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังต้องสูญเสียรายได้ อันพึงได้ ซึ่งเป็นผลจากการเลือกศึกษาต่อ แทนที่จะเลือกทำงาน (Foregone Earnings) อีกด้วย จากการสำรวจค่าใช้จ่ายส่วนตัวเพื่อการศึกษาและเพื่อการครองชีพของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี การศึกษา 2516 ปรากฏว่า โดยเฉลี่ยแล้วนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องเสียค่าธรรมเนียมการศึกษาและค่าบำรุงกิจกรรมนิสิตปีละ 1,100 บาท ค่าใช้จ่ายส่วนตัวอันประกอบด้วยค่าที่พัก ค่าอุปกรณ์การศึกษา ค่าเสื้อผ้า ค่าพาหนะ ค่าอาหาร ค่าพักผ่อนหย่อนใจ และอื่น ๆ ปีละ 10,890 บาท รวมรายจ่ายปีละ 11,990 บาท (ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ 2517 : 58) (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1) ตัวเลขค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ คงไม่แตกต่างจากตัวเลขของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยอื่นมากนัก รายการที่อาจแตกต่างกันมากคงได้แก่ ค่าพักผ่อนหย่อนใจ ค่าเสื้อผ้า และค่าอุปกรณ์การศึกษา แต่ถึงกระนั้นก็ตาม เราย่อมเห็นได้โดยกระจ่างชัดว่า บิดามารดาหรือผู้ปกครองที่จะสามารถส่งเสียให้บุตรหลานศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาได้นั้นจำเป็นต้องมีเงินได้ขั้นต่ำหนึ่ง หากรัฐมิได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากจนย่อมยากที่จะมีโอกาสในการศึกษาโดยเสมอภาคกัน ครอบครัวที่ยากจนจำเป็นต้องอาศัยแรงงานภายในครอบครัวในการประกอบสัมมาชีพให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การส่งเสียบุตรหลานให้ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาไม่เพียงแต่จะมีความหมายว่า ครอบครัวต้องมีรายจ่ายมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีความหมายอีกด้วยว่า ครอบครัวต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ อันเกิดจากการส่งเสียให้บุตรหลานศึกษาต่อ แทนที่จะให้ทำงานหาเงินได้ เพราะผู้ที่อยู่ในวัยที่จะศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ล้วนอยู่ในวัยทำงานด้วยกันทั้งสิ้น ค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ดังกล่าวนี้นี้ถือเป็นต้นทุนเศรษฐกิจ (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) การดำเนินมาตรการทางนโยบาย

ใดๆ ซึ่งมีส่วนช่วยให้การกระจายอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นธรรมชาติมากขึ้น ล้วนมีส่วนเกื้อหนุนให้ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามีมากขึ้นด้วย และในทางกลับกัน มาตรการทางนโยบายใดๆ ที่ยังผลให้ความไม่เสมอภาคในการกระจายอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น ก็ย่อมทำให้ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามีมากขึ้น โดยมีพิกัดต้องสงสัย

ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ประชาชาตินับเป็นสาเหตุที่ชัดเจนที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในเวลาที่ยังไม่มีการศึกษาลักษณะการกระจายรายได้ของครอบครัวนักเรียนนักศึกษาในระดับการศึกษาต่างๆ 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) จากการศึกษาของนายริชาร์ด กราฟต์⁴ พบว่า ประชาชนชาวไทยประมาณร้อยละ 80 มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท แต่ในบรรดานักศึกษามหาวิทยาลัยนั้นมีเพียงร้อยละ 5-6 เท่านั้นที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้ระดับนี้

(ค) จากการสอบถามนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปีการศึกษา 2515-2517 ปรากฏว่า บิดามารดามีรายได้ระดับต่างๆ ดังแสดงไว้ในตารางที่ 2

นายเมธี ครองแก้ว และนางสาวจินตนา เขิญศิริได้ศึกษาการกำหนดระดับความยากจนจากแบบแผนการบริโภค ด้วยการหาระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่เสมอตัว (Break-even Income) ระดับรายได้ดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความจนขั้นสูง (Upper Limit of Poverty Band) หลังจากนั้น จึงหาระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการซื้อสินค้าประเภทอาหาร โดยคำนวณจาก Engel Coefficient หรืออัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายด้านอาหารกับรายได้ (Food Expenditure-income Ratio) ระดับรายได้ที่พอเพียงเฉพาะแต่การซื้ออาหาร

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

ดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ (Lower Limit of Poverty Band) หรืออีกนัยหนึ่ง ระดับรายได้ซึ่งพอประทังชีวิตเท่านั้น (Subsistence Income) เมื่อปรับด้วยดัชนีราคา ซึ่งแตกต่างกันตามภูมิภาคจนถึงเดือนพฤษภาคม 2517 ปรากฏว่า รายได้เดือนละ 2,193.52 บาท ถือเป็นระดับความจนขั้นสูงของครอบครัวในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร และรายได้เดือนละ 1,109.92 บาท ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ (เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ 2518) ซึ่งหมายความว่า รายได้ของครอบครัวปีละ 26,322.24 บาท และปีละ 13,319.04 บาท 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 เพราะปรากฏว่าจำนวนครอบครัวที่ยากจนตามวิธีการกำหนดระดับความยากจนข้างต้นมีถึงร้อยละ 46.75 ของจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ (เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ 2518) หรือเมื่อคำนวณเป็นจำนวนประชากร ปรากฏว่า เมืองไทยมีคนจนถึงร้อยละ 45.40 ของประชากรทั่วประเทศ (รังสรรค์ หนะพรพันธุ์ 2518) ในขณะที่จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามคานียามนี้มีเพียงร้อยละ 11.90 ทั้งๆที่เป็นที่เข้าใจกันว่า จำนวนนักศึกษาที่ยากจนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ น่าจะมีมากกว่ามหาวิทยาลัยอื่นๆ ยกเว้นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ แต่ตัวเลขก็ยังต่ำถึงปานนี้⁶

(ง) ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์ (2517) ได้สำรวจจำนวนนิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 โดยจำแนกตามรายได้ต่อเดือนของบิดา มารดา และผู้ปกครอง รายละเอียดปรากฏอยู่ในตารางที่ 3 เจตนารมณ์ของการสอบถามดังกล่าวต้องการให้

⁵ ระดับความยากจนที่กำหนดโดยวิธีนี้ได้ผลไม่แตกต่างจากวิธีคำนวณความต้องการอาหารของร่างกายเท่าใดนัก ดู ไตรรงค์ สุวรรณศิริ 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

นิสิตระบุรายได้ของผู้ที่ให้อุปการะทางการเงิน หากผู้ที่ให้อุปการะทางการเงินในการศึกษาของนิสิตเป็นบิดา ตัวเลขจะปรากฏในช่อง “บิดา” หากมารดาเป็นผู้อุปการะทางการเงิน ตัวเลขจะปรากฏในช่อง “มารดา” ส่วน “ผู้ปกครอง” หมายถึง ผู้ให้อุปการะทางการเงินที่มีใช้บิดาหรือมารดา ความไม่สมบูรณ์ของแบบสอบถามทำให้เราไม่ได้สถิติเงินได้ของครอบครัวนิสิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ทั้งบิดามารดาต่างทำงานหาเงินได้ จากตารางที่ 3 เราจะเห็นได้ว่า มีนิสิตจำนวนร้อยละ 22.25 ที่ไม่ระบุเงินได้ของบิดา และร้อยละ 51.03 ที่ไม่ระบุรายได้ของมารดา ความไม่ชัดเจนของแบบสอบถามทำให้นิสิตส่วนใหญ่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินได้ของ “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 จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนนักศึกษาที่ยากจนของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีมากกว่านิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 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 *ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา อัครคุปต์ (2517)* ดังที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น ปรากฏว่า จากการสำรวจนิสิตปริญญาตรีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปีการศึกษา 2516 มีเพียงร้อยละ 8.20 เท่านั้นที่มีเงินใช้จ่ายส่วนตัวต่ำกว่า 200 บาทต่อเดือน สถิติรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 6

ฐานะทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการศึกษาต่อเท่านั้น หากทว่ายังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพแวดล้อมทางการศึกษาภายในครอบครัวอีกด้วย สภาพแวดล้อม

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

ทางการศึกษาที่แตกต่างกันย่อมมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการทำให้โอกาสในการศึกษาของเด็กแตกต่างกัน และถ้าจะสืบไปให้ถึงแก่นแล้ว ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งยวดในการก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ตั้งแต่ทารกปฏิสนธิในครรภ์มารดา มารดาในครอบครัวที่ยากจนย่อมไม่อาจมีอาหารการกินที่อุดมสมบูรณ์พอเพียงแก่การพัฒนาคีเลนสมองของทารกในครรภ์ได้อย่างเต็มที่ ระดับการพัฒนาของคีเลนสมองที่แตกต่างกันย่อมทำให้ทารกเมื่อคลอดจากครรภ์มารดา มีความฉลาดปราดเปรื่องแตกต่างกัน และยิ่งสภาพแวดล้อมทางการศึกษาในครอบครัวแตกต่างกันด้วยแล้ว ย่อมไม่มีข้อกังขาใดๆเลยที่ว่า โอกาสในการศึกษาจะไม่แตกต่างกัน

3.2 สาเหตุอันสืบเนื่องจากนโยบายการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐบาล

ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเราจะพิจารณาจากจำนวนนักเรียนนักศึกษา หรือรายจ่ายในการจัดการศึกษา โดยเฉลี่ยแล้ว ภาครัฐบาล (Public Sector) มีบทบาทในการจัดบริการการศึกษา ประมาณร้อยละ 80-85 ของ “ปริมาณ” บริการการศึกษาทั้งหมด ในสภาพการณ์เช่นนี้ นโยบายการใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของรัฐบาลย่อมมีผลกระทบต่อความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาอย่างสำคัญ อิทธิพลของการใช้วิธีการพยากรณ์ความต้องการกำลังคน (Manpower Requirements Approach) เป็นหลักในการวางแผนการศึกษาแห่งชาติมีผลอย่างสำคัญในการทำให้รัฐบาลทุ่มเทการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาบางประเภท เพราะข้อเสนอแนะทางนโยบายจากการวางแผนการศึกษาวีธีนี้ ก็คือ การลงทุนด้านการศึกษาคควรเน้นหนักในการผลิตกำลังคนขั้นสูงและขั้นกลาง ซึ่งมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ 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 ในการจัดการศึกษาสำหรับนักศึกษาวิชาแพทยศาสตร์หนึ่งคนรัฐบาลต้องเสียรายจ่ายสูงกว่าการรับนักเรียนระดับประถมศึกษาเข้าโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถึง 49 เท่า ซึ่งหมายความว่า หากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษาวิชาแพทยศาสตร์หนึ่งคน จะมีเด็กที่ขาดโอกาสเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาดังกล่าวถึง 49 คน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านการศึกษา ซึ่งเน้นการผลิตกำลังคนชั้นสูงและกำลังคนชั้นกลางมีผลอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา เพราะในขณะที่มีประชากรในวัยเรียนจำนวนมากไม่มีโอกาสแม้แต่จะได้รับการศึกษาในระดับมูลฐาน นโยบายดังกล่าวนี้จึงจะทำให้จำนวนประชากรในวัยเรียนที่ขาดโอกาสในการรับบริการประถมศึกษามีมากขึ้น ในเมื่อโอกาสในการรับบริการประถมศึกษายังขาดความเสมอภาคเช่นนี้ เราจะหวังได้อย่างไรว่า ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาระดับสูงขึ้นไปจะเกิดขึ้น ความเสมอภาคในโอกาสที่จะได้รับบริการอุดมศึกษาจะมีได้ ก็ต่อเมื่อมีความเสมอภาคดังกล่าวนี้ในระดับประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาเสียก่อน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณการศึกษาจำแนกตามภูมิภาค ปรากฏว่า จังหวัดที่ประชาชนมีการศึกษาอย่างแพร่หลาย ไม่เพียงแต่จะเสียต้นทุนต่อหัวในการจัดการศึกษาสูงกว่าจังหวัดที่มีบริการการศึกษายังไม่แพร่หลายเท่านั้น หากทว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการศึกษาที่สูงกว่าอีกด้วย ความข้อนี้ย่อมมีนัยว่า จังหวัดที่มีการศึกษาค่อนข้างดีอยู่แล้วจักได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลมากกว่าจังหวัดที่ด้อยการศึกษา จากการศึกษาของนายวิลเลียม พูลเลอร์พบว่า รายจ่ายของรัฐบาลในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งตอนต้น และตอนปลายเมื่อเฉลี่ยต่อนักเรียนหนึ่งคน รายจ่ายต่อหัวของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าต่ำที่สุดอย่างน่าสังเกต ผลก็คือ อัตราการเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาตอนต้นในภาคนี้ต่ำกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากมีโรงเรียนไม่พอ โดยที่รัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณการศึกษาโดยพิจารณาจากความขาดแคลนปริมาณการศึกษาตามภูมิภาค ไม่เพียงแต่เด็กนักเรียนในภูมิภาคนี้จะมีโอกาสไม่ทัดเทียมกับเด็กในภูมิภาคอื่นในการเข้าเรียนระดับประถมศึกษาตอนต้นเท่านั้น หากทว่าโอกาสในการศึกษาต่อในระดับประถมศึกษาตอนปลายยังน้อยกว่าอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า นักเรียนที่จบชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียงร้อยละ 35.8 เท่านั้นที่มีโอกาสศึกษาต่อในชั้นประถมศึกษา

ปีที่ 5 อัตราส่วนดังกล่าวนี้ สำหรับภาคเหนือเท่ากับ 41.8% ภาคใต้ 55.8% และภาคกลาง 54.8% (Fuller 1972 : 44) จากข้อมูลเท่าที่พรรณนามานี้ เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า โอกาสที่นักเรียนจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะได้เข้าศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษามีน้อยกว่านักเรียนจากภูมิภาคอื่น ในเมื่อความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเกิดขึ้นตั้งแต่ระดับประถมศึกษา

3.3 สาเหตุอันสืบเนื่องจากความแตกต่างด้านคุณภาพของการศึกษา

ความแตกต่างในด้านคุณภาพของการศึกษามีผลอย่างสำคัญต่อโอกาสในการศึกษาต่อของนักเรียน แม้ในกรณีของเด็กที่มีสติปัญญาและฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวทัดเทียมกัน หากได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพต่างกัน โอกาสที่จะได้ศึกษาต่อก็ย่อมแตกต่างกันโดยกระจ่างชัดเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คุณภาพของโรงเรียนทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษายังแตกต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นความแตกต่างระหว่างโรงเรียนในชนบทกับโรงเรียนในตัวเมือง และระหว่างโรงเรียนในกรุงเทพมหานครกับโรงเรียนต่างจังหวัด การจัดสรรงบประมาณการศึกษามีส่วนอย่างสำคัญในการก่อให้เกิดความแตกต่างดังกล่าวนี้ ความแตกต่างด้านคุณภาพของการศึกษา อาจเกิดจากสาเหตุต่างประการ อาทิเช่น อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครู คุณวุฒิของครู อุปกรณ์การศึกษา และอื่นๆ โดยทั่วไป โรงเรียนขนาดใหญ่มักจะมีคุณภาพดีกว่าโรงเรียนขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนขนาดใหญ่มักจะมีอุปกรณ์การศึกษาอย่างค่อนข้างบริบูรณ์ จำนวนครูที่มีคุณวุฒิมิมาก และอัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครูค่อนข้างต่ำ (Fuller 1972 : 19-20) ว่าจำเพาะระดับประถมศึกษา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีโรงเรียนขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 66.3 เป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนน้อยกว่า 200 คน ไม่เพียงแต่เท่านั้น อัตราส่วนของครูที่ไร้วุฒียังค่อนข้างสูง จำนวนครูที่มีคุณวุฒิมีน้อย อัตราส่วนระหว่างนักเรียนกับครูสูงกว่าภูมิภาคใดๆ และงบประมาณด้านอุปกรณ์การศึกษาต่อหัวก็ยังต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆอีกด้วย ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่นักเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสามารถในการอ่านเขียนหนังสือและการคิดเลขต่ำกว่านักเรียนในภูมิภาคอื่นๆ (Fuller 1972 : 11-18) ความแตกต่างทำนองเดียวกันนี้ระหว่างโรงเรียนในชนบทกับโรงเรียนในเมืองก็ปรากฏให้เห็นโดยเด่นชัด โดยทั่วไปการจัดการศึกษาระดับประถมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนโรงเรียนระดับประถมศึกษาในภาคตัวเมือง มีทั้งของเทศบาลและกระทรวงศึกษาธิการ จากสถิติในตารางที่ 8 เราเห็นแล้วว่า ดัชนีรายจ่ายต่อหัวสำหรับโรงเรียนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการสูงกว่าของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด และโดยทั่วไปโรงเรียนประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมักจะมีขนาดใหญ่

กว่าโรงเรียนอีกสองประเภท จากการศึกษาวิจัยของนายวิลเลียม ฟลูเลอร์พบว่า นักเรียนในโรงเรียนของกระทรวงศึกษาธิการและของเทศบาล มีความสามารถในการอ่านเขียนหนังสือและในการคิดเลขดีกว่านักเรียนในโรงเรียนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Fuller 1972) ข้อมูลดังกล่าวนี้พอจะชี้ให้เห็นได้คร่าวๆว่า มีความแตกต่างในด้านคุณภาพระหว่างโรงเรียนประถมศึกษาในภาคชนบทกับในภาคตัวเมือง

โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาเกือบทั้งหมดก็ว่าได้ รวมกระจุกอยู่ในเขตตัวเมืองของจังหวัดต่างๆ ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เด็กในชนบทยากที่จะมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนระดับนี้ทัดเทียมกับเด็กในเมือง ยิ่งโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายประมาณร้อยละ 60 อยู่ในเขตกรุงเทพ-ธนบุรีด้วยแล้ว (นิโคลัส เบ็นเน็ต 2517) ความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาอันเกิดจากถิ่นที่อยู่ระหว่างนักเรียนในกรุงเทพมหานครกับนักเรียนในต่างจังหวัด จึงเกิดขึ้นโดยมีพิกัดสองปัจจัย ความจำกัดของโรงเรียนทำให้ต้องมีการสอบคัดเลือก การสอบคัดเลือกซึ่งโดยทั่วไปยึดถือความรู้และสติปัญญาของนักเรียนเป็นเกณฑ์สำคัญย่อมส่งผลให้นักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีมีโอกาสได้เข้าโรงเรียนที่มีคุณภาพดี มากกว่านักเรียนที่มาจากครอบครัวที่ยากไร้ ความแตกต่างในคุณภาพของโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาจึงเป็นขั้นตอนอีกขั้นหนึ่งที่เกื้อหนุนให้ความไม่เสมอภาคของโอกาสในการศึกษาต่อถึงระดับอุดมศึกษามีมากขึ้น จากสถิติจำนวนผู้สอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2514-2515 ได้นั้น ปรากฏว่า ในจำนวนผู้ผ่านการสอบคัดเลือก 10,489 คน เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 5 ในกรุงเทพ-ธนบุรี ถึง 7,940 คน คิดเป็นร้อยละ 75.70 ในจำนวน 7,940 คนนี้ เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 3 ในกรุงเทพ-ธนบุรี เพียง 5,383 คน อีก 2,557 คน เป็นผู้ที่จบชั้น ม.ศ. 3 มาจากจังหวัดอื่น ในจำนวนผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ 10,489 คนนี้ มีเพียง 2,549 คนเท่านั้น ที่เรียนจบชั้น ม.ศ. 5 จากโรงเรียนในจังหวัดอื่นที่มีใช้ กรุงเทพ-ธนบุรี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24.30 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงความเป็นเอกในฐานที่นักเรียนที่จบชั้น ม.ศ. 5 จากภูมิภาคนี้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้น้อยกว่าภูมิภาคใด แม้ว่าสภาพการณ์ในปีการศึกษา 2516-17 สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะดีขึ้นเล็กน้อย แต่สภาพทั่วไปก็ยังคงเหมือนเดิม กล่าวคือ ในบรรดาผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาในปีการศึกษา 2516-17 ได้นั้น มีถึงร้อยละ 76.62 และร้อยละ 54.77 ที่สำเร็จชั้น ม.ศ. 5 และ ม.ศ. 3 ในกรุงเทพ-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

ในกรุงเทพ-ธนบุรี) และมีเพียงร้อยละ 1.21 เท่านั้น ที่จบชั้น ม.ศ. 5 จากโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่าการเข้ามาศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ในกรุงเทพ-ธนบุรี เปรียบเสมือนโบว์นานทางไปสู่ประตูมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากโรงเรียนที่มีคุณภาพดีรวมกระจุกอยู่ในเขตนครหลวง

3.4 สาเหตุอันสืบเนื่องมาจากวิธีการสอบคัดเลือก

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา (2517) ระบุไว้โดยกระจางชัดว่า ความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะศึกษาระดับอุดมศึกษามีสาเหตุสำคัญมาจากวิธีการสอบคัดเลือก “กล่าวคือ การคัดเลือกโดยใช้ข้อสอบที่ขาดความเที่ยงตรงเป็นเครื่องมือในการวัด.. ใช้วิธีสอบความรู้ในองค์ประกอบด้านเนื้อหาวิชาที่เรียนเพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงองค์ประกอบด้านอื่น ซึ่งการสอบเช่นนี้ทำให้เด็กที่มีฐานะดีมักจะได้เปรียบกว่า เพราะได้รับการสนับสนุนและได้ประสบการณ์จากครอบครัวมากกว่า ได้รับการศึกษาจากโรงเรียนที่มีคุณภาพ มีวัสดุอุปกรณ์การศึกษา และมีครูที่มีคุณวุฒิดีกว่าเด็กที่มีฐานะยากจน...” (คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา 2517 : 54) และ “...แม้ว่าจะมีมหาวิทยาลัยจัดตั้งอยู่ในต่างจังหวัด แต่สถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นก็ใช้วิธีการสอบคัดเลือกแบบรวม ฉะนั้นโอกาสที่จะเข้าเรียนของชาวชนบท หรือผู้มีฐานะยากจนจึงมีอยู่น้อย...” (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* ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนใน

การจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และ**ประการที่สาม** ใครควรจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษา

4.1 รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร

เราจะแยกประเด็นปัญหาที่ว่า รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร ออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ ประเด็นแรก ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน รัฐบาลจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร ประเด็นที่สอง รัฐบาลควระจัดการอุดมศึกษาเพื่อใคร

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 ประโยชน์ดังกล่าวนี้ปรากฏในรูปของความรู้และทักษะที่ได้รับเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลต่อรายได้ที่จะได้รับในอนาคต แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า ผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้นั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดี การจัดการอุดมศึกษาในปัจจุบันจึงไม่มีส่วนเอื้ออำนวยให้การกระจายรายได้ประชาชาติเป็นธรรมมากขึ้น และอาจมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง ส่วนประโยชน์โดยอ้อม (Indirect Benefit) จากการจัดการอุดมศึกษาตกแก่สังคม โดยส่วนรวมสถาบันอุดมศึกษาอาจมีกิจกรรมบางประเภทที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ดังเช่น การอบรมกรรมกรและการอบรมครูมัธยมในบางสาขาวิชา นอกจากนี้ งานวิจัยและความก้าวหน้าทางวิชาการอันเกิดจากกิจกรรมของมหาวิทยาลัยอาจก่อประโยชน์ภายนอก (Positive Externalities) แก่สังคมด้วย (Friedman 1962) อย่างไรก็ตาม เริ่มมีผู้สงสัยกันว่า การจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนการผลิตบัณฑิตปริญญาตรีนั้น ไม่น่าจะก่อประโยชน์ภายนอกแก่สังคมได้ (Hansen 1970) นายมิลตัน ฟรีดแมน นักเศรษฐศาสตร์ผู้นำแห่งสำนักชิคาโกชี้ให้เห็นว่า ในเวลาที่กล่าวอ้างถึง

ประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษานั้น ผู้กล่าวอ้างมักจะมีได้พิจารณาถึงผลในทางลบที่การศึกษาก่อให้เกิดขึ้นแก่สังคม (Negative External Effects) (Friedman 1968) ตัวอย่างของความข้อนี้ก็คือ หากการจัดการอุดมศึกษาให้ประโยชน์โดยตรงแก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี อาจมีผลทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติว่าด้วยการอุดมศึกษาพิจารณาถึงประโยชน์และภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาได้ลงมติว่า การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยก่อประโยชน์แก่สังคม (Carnegie Commission on Higher Education 1973 : 79-81) พร้อมทั้งชี้ให้เห็นประโยชน์ประเภทต่างๆ ดังนี้

1) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในประเทศ ดังเช่นความก้าวหน้าแห่งวิทยาการ และผลการวิจัยที่ทำกันในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีประโยชน์ในการเอื้ออำนวยให้ประชากรสหรัฐมีความอยู่ดีกินดีขึ้น ตัวอย่างของความข้อนี้ได้แก่ ความรู้และผลการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์และด้านเกษตรศาสตร์ ทำนองเดียวกัน การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของนักศึกษาระดับนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอาจก่อประโยชน์ด้านการจัดสรรทรัพยากร (Allocative Benefit) ในแง่ที่ว่า การอุดมศึกษาอาจช่วยให้ความสามารถในการตัดสินใจเพื่อการต่างๆ ความสามารถในการประเมินผลดีผลเสียอันเกิดจากพฤติกรรมประเภทต่างๆ และความสามารถในการเลือกปฏิบัติที่ดีขึ้น

2) การอุดมศึกษาอาจมีส่วนช่วยให้สังคมดำรงอยู่ได้ดีขึ้น เพราะอาจมีส่วนช่วยสร้างทัศนคติและค่านิยมของมวลนักศึกษาไปในทางที่จักสามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างกลมกลืนมากขึ้น มหาวิทยาลัยนอกจากจะเป็นแหล่งถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็นแล้วยังเป็นแหล่งสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรม 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 ความจำกัดของทรัพยากรและความแตกต่างด้านสติปัญญาาระหว่างปวงชน ทำให้การจัดการศึกษาระดับนี้ไม่อาจเป็นการจัดการศึกษาเพื่อมวลชนได้ แต่ถึงกระนั้นก็ดี รัฐบาลก็ยังอาจจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย 'เพื่อมวลชน' ตามความหมายอย่างเคยได้ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องจัดสรรโอกาสในการศึกษาแก่มวลชนโดยทัดเทียมกัน และโดยมิให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจเป็นข้อจำกัด ยิ่งถ้าหากต้องการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมด้วยแล้ว รัฐบาลจะต้องถือคติที่ว่า 'ใครเกิดมามีน้อย รัฐจักต้องหยิบยื่นให้มาก'

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 การจำแนกรายจ่ายวิธีนี้ไม่ผู้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาภาระต้นทุนการผลิตเท่าใดนัก เพราะถึงจะเป็นรายจ่ายในการบริหาร ซึ่งมีใช้รายจ่ายในการผลิตบัณฑิตโดยตรง แต่เราก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า รายจ่ายดังกล่าวนี้มีใช้ส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตบัณฑิต

(ข) การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) ตามวิธีนี้เราแยกจ่ายของมหาวิทยาลัยออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆคือ รายจ่ายในการดำเนินงาน

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

(Current Expenditure) กับรายจ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) รายจ่ายในการดำเนินงาน ได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ฯลฯ ส่วนรายจ่ายในการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นอาทิ โดยทั่วไปรายจ่ายประเภทแรกมักจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างคงตัว เว้นแต่จะมีการขยายงานด้วยการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้น หรือจ้างอาจารย์ประจำเพิ่มขึ้นอย่างขนานใหญ่ ส่วนรายจ่ายประเภทหลังมักมีค่าไม่แน่นอน กล่าวคือ ในปีที่มีการก่อสร้างมาก รายจ่ายประเภทนี้จะสูง ส่วนในปีที่มีการก่อสร้างน้อย รายจ่ายประเภทนี้จะต่ำ ความยากลำบากในการวิเคราะห์ต้นทุนการผลิตของการศึกษาจึงขึ้นอยู่กับที่การประมาณรายจ่ายในการลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากตึกอาคารที่ดี หรืออุปกรณ์การศึกษาก็ดี มีอายุการใช้งานหลายปี รายจ่ายในการสร้างตึกในปีหนึ่งปีใดไม่อาจถือได้ว่าเป็นต้นทุนการผลิตในปีนั้นเพียงปีเดียว

ในการคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ย (Average Cost) นอกจากจะต้องทราบต้นทุนรวม (Total Cost) แล้ว ยังจะต้องทราบปริมาณการผลิตอีกด้วย แต่ลักษณะของบริการการศึกษาทำให้ยากที่จะวัดปริมาณได้ บริการการศึกษาไม่เหมือนกับสินค้าและบริการอื่นๆ ซึ่งสามารถวัดปริมาณได้โดยง่าย นักเศรษฐศาสตร์มักจะหลีกเลี่ยงปัญหานี้ ด้วยการวัด 'ปริมาณ' ของบริการการศึกษาจากจำนวนนักเรียนนักศึกษา และคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ยจากรายจ่ายด้านการศึกษาต่อนักศึกษาหนึ่งคน (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 ค่าเช่าเหล่านี้อาจถือได้ว่าเป็นรายจ่ายด้านทุนประจำปีของมหาวิทยาลัย 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 ตราบเท่าที่ยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้ในระดับเศรษฐศาสตร์จุลภาคโดยละเอียดแล้ว ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะคำนวณต้นทุนของบริการการศึกษา⁹ อย่างไรก็ตาม นายมาร์ก เบลา ได้อาศัยวิธีการวิเคราะห์ดังพรรณนามาข้างต้นนี้ในการคำนวณต้นทุนถัวเฉลี่ยของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทย ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 13

วิธีที่สอง โดยการคำนวณรายจ่ายถัวเฉลี่ยต่อนักศึกษาหนึ่งคน นอกจากการถัวเฉลี่ยจำนวนนักศึกษาแล้ว ยังถัวเฉลี่ยตามช่วงเวลาอีกด้วย การคำนวณตามวิธีนี้โดยทฤษฎีแล้ว มีข้อบกพร่องมากกว่าวิธีแรก เพราะถ้าหากช่วงเวลาที่เราเลือกคำนวณเป็นช่วงเวลาที่มีการก่อสร้างมาก รายจ่ายด้านทุนต่อหัวก็จะมีค่าสูงกว่าปกติ แม้ว่าการถัวเฉลี่ยตามช่วงเวลาจะดีกว่าการคำนวณตัวเลขในปีหนึ่งปีใดเพียงปีเดียวก็ตาม แต่การขาดข้อมูลเกี่ยวกับสภาพและอายุการใช้งานของตัวอาคารและอุปกรณ์การศึกษา ทำให้การคำนวณตามวิธีแรกยังต้องเลือกใช้ตัวเลขรายจ่ายในการดำเนินงานในปีหนึ่งใดเป็นเกณฑ์¹⁰ หากปีที่เลือกใช้บังเอิญเป็นปีที่มีรายจ่ายประเภทนี้สูงผิดปกติ ตัวเลขต้นทุนถัวเฉลี่ยที่ได้ก็จะมีค่าสูงกว่าปกติด้วย นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงราคาวัสดุก่อสร้างและอุปกรณ์การศึกษาก็มีผลทำให้ตัวเลขต้นทุนถัวเฉลี่ยที่คำนวณไว้คลาดเคลื่อนตามไปด้วย ข้อบกพร่องเหล่านี้ยังคงปรากฏอยู่ในการคำนวณตามวิธีที่สอง แต่การคำนวณตามวิธีหลังนี้ง่ายกว่าวิธีแรก

ตัวเลขรายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคนจำแนกตามมหาวิทยาลัย ถัวเฉลี่ยระหว่าง ปี 2510-2515 ปรากฏในตารางที่ 14 เมื่อเปรียบเทียบกับตารางที่ 13 เราจะเห็นได้ว่ามีค่าแตกต่างกันเป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรายจ่ายในการดำเนินงานตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 นั้น

⁹ ตัวอย่างของการวิเคราะห์เรื่องนี้ ดู Reiff (1972)

¹⁰ ขอให้สังเกตว่า ตัวเลขรายจ่ายในการดำเนินงานที่นายมาร์ก เบลา ใช้คำนวณเป็นตัวเลขของปี 2511 เพียงปีเดียว

เป็นตัวเลขของปีงบประมาณ 2511 เพียงปีเดียว แต่นับตั้งแต่ปี 2511 เป็นต้นมา รายงานรายการนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยตลอด นอกจากนี้ ค่าเสื่อมราคาและค่าเช่าอันพึงได้ประจำปีตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 ยังมีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพราะนับแต่ปี 2511 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยต่างๆก็มี 'ทุน' เพิ่มขึ้น หากจะนำตัวเลขตามที่ปรากฏในตารางที่ 13 มาใช้ จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวเลขเหล่านี้ แต่การขาดข้อมูลทำให้ไม่อาจปรับตัวเลขในตารางที่ 13 ได้ เราจึงจะใช้ตัวเลขในตารางที่ 14 ไปพลางก่อน ข้อที่พึงสังวรก็คือ ตัวเลขรายจ่ายของรัฐบาลต่อนักศึกษาหนึ่งคนตามที่ปรากฏในตารางที่ 14 นั้นเป็นเพียง *ประมาณการ* ของต้นทุนถัวเฉลี่ยเท่านั้น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ตัวเลขรายจ่ายของมหาวิทยาลัยต่างๆเป็นตัวเลขที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดินปีต่างๆ รายงานที่แท้จริง (Actual Expenditure) อาจต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดินได้ โดยเหตุที่ยังไม่มีการตีพิมพ์สถิติของทางราชการเกี่ยวกับรายจ่ายที่แท้จริงอย่างละเอียด¹¹ ทำให้ยากลำบากที่จะคำนวณได้ อย่างไรก็ตาม ระเบียบวิธีทางด้านงบประมาณอนุโลมให้มีการใช้จ่ายข้ามปีได้ รายงานที่แท้จริงจึงแตกต่างจากงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ไม่สู้มากนัก

ประการที่สอง ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวอาจสูงกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ยที่แท้จริง เพราะมหาวิทยาลัยมิได้มีกิจกรรมเฉพาะแต่การผลิตบัณฑิตเท่านั้น หากทว่ายังมีกิจกรรมด้านการวิจัยและการบริการสังคมอีกด้วย ตัวอย่างเช่น ห้องสมุดของมหาวิทยาลัยบางแห่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปใช้ รายงานในการดำเนินงานของห้องสมุดจะถือเป็นต้นทุนในการผลิตบัณฑิตเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ถูกต้อง แต่เราก็ยากที่จะระบุได้ว่า รายงานในการดำเนินงานของห้องสมุดสัดส่วนเท่าใด ถือเป็นต้นทุนในการผลิตบัณฑิต นอกจากนี้ ระบบการทำบัญชีของมหาวิทยาลัยต่างๆ ในปัจจุบันก็ไม่มีเชื้ออำนาจให้การวิเคราะห์เรื่องนี้เป็นไปได้

ประการที่สาม การใช้วิธีถัวเฉลี่ยตัวเลขรายจ่ายในการลงทุน (Capital Expenditure) ยังคงทำให้ผลที่ได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น หากช่วงเวลาที่เลือกถัวเฉลี่ยเป็นช่วงเวลาที่มีการก่อสร้างมาก ตัวอย่างที่เห็นชัดเจนก็คือ กรณีของมหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

ประการที่สี่ มหาวิทยาลัยต่างๆ มักจะมีรายได้พิเศษ เช่น ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ค่าเช่าอาคารและที่ดิน เงินผลประโยชน์ต่างๆ เงินอุดหนุนและเงินบริจาคเอกชน ฯลฯ รายได้พิเศษเหล่านี้เป็นแหล่งเงินทุนที่มหาวิทยาลัยสามารถนำไปใช้จ่ายใช้สอยได้ และตามปกติมหาวิทยาลัยต่างๆมักจะนำรายได้พิเศษไปใช้จ่ายใช้สอยเสมอ ดังนั้นหากไม่นำรายจ่ายจาก

¹¹ ตัวเลขรายจ่ายจริง ซึ่งตีพิมพ์ในรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นตัวเลขรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ มิได้ระบุน้อยถึงรายจ่ายที่แท้จริงของหน่วยราชการต่างๆ

งบรายได้ดังกล่าวนี้ไปคำนวณด้วย ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวอาจจะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้นอกงบประมาณของมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งตีพิมพ์ใน รายงานการศึกษาของ สถาบันอุดมศึกษาแห่งประเทศไทย ประจำปีต่างๆของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและทบวง มหาวิทยาลัยของรัฐนั้นเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างจะไม่สมบูรณ์ เพราะไม่เพียงแต่ตัวเลขบางรายการของ มหาวิทยาลัยบางแห่งจะขาดหายไปในปีเท่านั้น ตัวเลขของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ยังไม่แน่นอนน่าเชื่อถืออีกด้วย ทำให้ชวนเข้าใจว่า มหาวิทยาลัยบางแห่งคงมิได้รายงานเงินผลประโยชน์ที่ได้รับในแต่ละปีอย่างเที่ยงตรง เพื่อประโยชน์ในการของบประมาณจากรัฐ รายรับนอกงบประมาณรายการที่สำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ ก็คือ รายรับที่ได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาต่างๆ 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 ส่วนรายรับจากเงินผลประโยชน์ของ มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน และเงินบริจาคมีความสำคัญน้อยมาก รายละเอียดปรากฏในตารางที่ 15

ในการคำนวณรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ นอกเหนือจากข้อบกพร่องดังที่พรรณนามาแล้ว เราต้องทราบว่า มหาวิทยาลัยต่างๆได้นำเงินรายได้พิเศษไปใช้จ่ายจริงๆเท่าใด แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ยังไม่มีการเก็บข้อมูลในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการ ข้อมูลที่ค้นได้มีเฉพาะปีการศึกษา 2509 ซึ่งปรากฏว่า สถาบันอุดมศึกษา 10 แห่งได้นำเงินได้พิเศษนอกงบประมาณไปใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัย มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 49.55 ของเงินรายได้พิเศษในปีนั้น แต่อัตราร้อยดังกล่าวนี้ น่าจะมีได้มีค่าคงที่ทุกปี เพราะขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้เงินของแต่ละมหาวิทยาลัยในแต่ละปี ดังนั้นจึงยากลำบากที่จะคำนวณรายจ่ายต่อหัวได้อย่างเที่ยงตรง เราจะหลีกเลี่ยงปัญหานี้ด้วยการคำนวณรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงกับรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำ (ดูตารางที่ 16) รายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำกำหนดโดยค่าเฉลี่ยของรายจ่ายตามที่กำหนดโดยงบประมาณแผ่นดิน ส่วนรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงได้รวมค่าเฉลี่ยของงบรายได้พิเศษเฉพาะรายการค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าหอพัก โดยมีได้รวมงบเงินอุดหนุน เงินบริจาค และงบเงินผลประโยชน์ต่างๆของมหาวิทยาลัย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ตัวเลขรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำก็ยังอาจสูงเกินไปสำหรับมหาวิทยาลัยที่มีการใช้จ่ายด้านทุนมากผิดปกติ (ดังเช่น ขอนแก่น และสงขลา เป็นอาทิ) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนตัวเลขรายจ่ายต่อหัวขั้นสูงที่คำนวณได้ก็อาจต่ำกว่าที่เป็นจริงสำหรับบางมหาวิทยาลัย หากมีการนำงบรายได้พิเศษ (ซึ่งรวมทั้งเงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย) มาใช้เกือบหมด แต่โดยทั่วไปจะไม่เป็นเช่นนั้น

ในการตอบคำถามที่ว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการอุดมศึกษาในประเทศไทย เรา จะจำแนกผู้รับภาระออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

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

ในการพิจารณาต้นทุนในการศึกษานั้น มีปัจจัยต่างๆอย่างน้อย 4 ปัจจัย ที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ *ปัจจัยแรก* ได้แก่ ราคา (Nominal Price) ที่ต้องจ่ายเพื่อเข้าเรียน ซึ่งก็คือ ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บ *ปัจจัยที่สอง* ได้แก่ ต้นทุนที่นักศึกษา และ ผู้ปกครองต้องควักกระเป๋าจ่าย (Out-of-pocket Cost) ซึ่งนอกจากประกอบด้วยค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆแล้ว ยังประกอบด้วยค่าหนังสือและวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ค่าเดินทางและค่าครองชีพอื่นๆ *ปัจจัยที่สาม* ได้แก่ เงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาล เงินบริจาคที่ได้รับจากสาธารณชน และภาษีที่มหาวิทยาลัย (เอกชน) ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสีย และ *ปัจจัยที่สี่* ได้แก่ ต้นทุนอันเกิดจากการเสียโอกาสในการทำงานของนักศึกษา ซึ่งก็คือ รายได้อันพึงได้หากนักศึกษาเลือกทำงานเมื่อจบมัธยมศึกษา แทนที่จะเลือกเรียนต่อ ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาตกแก่ใครนั้นจำต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สี่นี้ด้วย

การวิเคราะห์ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษา อาจทำได้ 2 วิธีด้วยกัน คือ

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

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

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

ตัวเลขในคอลัมน์ที่ 1 ซึ่งแสดงอัตราส่วนระหว่างต้นทุนโดยตรงของเอกชน (Direct Private Cost) กับต้นทุนโดยตรงของสังคม (Direct Social Cost) ชี้ให้เห็นว่า นักเรียนนักศึกษาใน

ประเทศไทยมิได้เสียค่าใช้จ่ายเต็มตามต้นทุนรายจ่ายตามงบประมาณของรัฐ และมีข้อน่าสังเกตว่า อัตราส่วนดังกล่าวมีค่าต่ำสุดสำหรับระดับอุดมศึกษา แสดงว่า รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนอย่างมาก ในขณะที่ระดับมัธยมศึกษา รัฐบาลให้เงินอุดหนุนน้อยที่สุด คอลัมน์ที่ 2 แสดงให้เห็นว่า เงินได้อันพึงได้หากเลือกทำงานแทนที่จะเลือกเรียนต่อ (Foregone Earnings) ไม่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจสำหรับนักเรียนระดับประถมศึกษา แต่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับนักศึกษาระดับอุดมศึกษา

โดยเหตุที่เราขาดข้อมูลเกี่ยวกับอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่างๆ ของนักศึกษาทุกมหาวิทยาลัย เราจึงเลือกวิเคราะห์เฉพาะกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาระรายจ่ายปรากฏในตารางที่ 18

เมื่อพิจารณาภาระรายจ่ายในรูปตัวเงินของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามที่ปรากฏในตารางที่ 18 เราได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อรวมต้นทุนการศึกษา ต้นทุนในการผลิต และต้นทุนในการรับบริการ อุดมศึกษาของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิสิตหรือผู้อุปการะรับภาระร้อยละ 50.07 ของต้นทุนถัวเฉลี่ย และประชาชนผู้เสียภาษีอากรรับภาระร้อยละ 49.60

(ข) เมื่อคิดเฉพาะต้นทุนการผลิตบริการการศึกษา หากถือรายจ่ายต่อหัวขั้นต่ำ (9,441 บาท ต่อคนต่อปี) เป็นต้นทุนถัวเฉลี่ย การที่นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจ่ายค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาถัวเฉลี่ยปีละ 1,100 บาท แสดงว่ารับภาระเพียงร้อยละ 11.65 ของต้นทุนถัวเฉลี่ย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 88.35 ตกเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป แต่ถ้าหากถัวรายจ่ายต่อหัวขั้นสูง (9,950 บาท ต่อคนต่อปี) เป็นต้นทุนถัวเฉลี่ย นิสิตหรือผู้อุปการะรับภาระเพียงร้อยละ 11.06 ของต้นทุนถัวเฉลี่ย ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 88.94 ตกเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป

(ค) สำหรับมหาวิทยาลัยอื่นๆ เนื่องจากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษามีได้แตกต่างกันมากนัก หากเราถือรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวเป็นต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย เราอาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยที่มีรายจ่ายต่อหัวสูงกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ได้แก่ สงขลา มหาดล ขอนแก่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ศิลปกร เชียงใหม่ และเกษตรศาสตร์) นักศึกษาหรือผู้อุปการะรับภาระน้อยกว่าร้อยละ 11 ของต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย ส่วนมหาวิทยาลัยที่มีรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวต่ำกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ได้แก่ ธรรมศาสตร์ ศรีนครินทรวิโรฒ) นักศึกษาหรือผู้อุปการะรับภาระมากกว่าร้อยละ 11 ของต้นทุนการผลิตถัวเฉลี่ย

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

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

ถ้าเราสมมติว่า นักศึกษามหาวิทยาลัยอื่นๆเสียค่าเล่าเรียน ค่าธรรมเนียมการศึกษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายส่วนตัวเท่ากับนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เราจะพบว่า โดยเฉลี่ยแล้ว สำหรับสถาบันอุดมศึกษา 10 แห่งที่กล่าวถึงนี้ ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไปรับภาระร้อยละ 39.94 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ และนักศึกษาหรือผู้อุปการะรับภาระร้อยละ 59.63 ของต้นทุนทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 21

เราอาจสรุปข้ออภิปรายทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้ดังนี้

(ก) เมื่อพิจารณาเฉพาะต้นทุนในการผลิตบริการอุดมศึกษา ภาระส่วนใหญ่ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 89-92 ตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิสิตหรือผู้อุปการะรับภาระในรูปของค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเพียงร้อยละ 11.06 ถึงร้อยละ 11.65 ของต้นทุนการผลิต

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

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

ในกรณีสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนเป็นที่เข้าใจกันว่า นักศึกษาหรือผู้ปกครองเป็นผู้รับภาระทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมดของต้นทุนการผลิต เพราะวิทยาลัยเอกชนไม่มีแหล่งรายได้ นอกจากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษาเท่านั้น¹² ความเป็นธรรมในระบบอุดมศึกษาจึงเกิดขึ้นไม่เฉพาะแต่จากการที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรต้องรับภาระมากเกินไปเท่านั้น หากทว่ายังเกิดจากการที่รัฐให้การอุดหนุนเฉพาะนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยไม่เหลียวแลนักศึกษาในวิทยาลัยเอกชนอีกด้วย นโยบายเช่นนี้จักมีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์สนับสนุนก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่สังคมได้รับจากการจัดการศึกษาของรัฐกับของเอกชนแตกต่างกันอย่างเด่นชัด และต่อเมื่อมีความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างนักศึกษาในสถาบันสองประเภทนี้อย่างเด่นชัด

4.2 ใครควรรับภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษา

ประเด็นที่ว่า การอุดมศึกษามีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่นั้น มีความสำคัญต่อการกำหนดภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่า ภาระต้นทุนในการจัดการอุดมศึกษาควรจะตกแก่ผู้ใดนั้น ความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์แตกแยกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ

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

กลุ่มที่สอง เห็นว่า การอุดมศึกษาก่อประโยชน์แก่สังคมเป็นอันมาก ดังนั้น สังคมกับนักศึกษาและผู้ปกครองจึงควรร่วมรับภาระต้นทุนในการผลิตบริการการศึกษาระดับนี้ การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนให้เท่ากับหรือใกล้เคียงกับต้นทุนถัวเฉลี่ย นอกจากจะไม่เป็นธรรมแก่นักศึกษาและผู้ปกครองเท่านั้น หากทว่ายังอาจมีผลให้การลงทุนในด้านการอุดมศึกษาน้อยกว่าที่ควรด้วย ข้อเสนอแนะทางนโยบายก็คือ ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บจากนักศึกษาหรือผู้ปกครองควรจะต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรให้เงินอุดหนุนในการจัดการศึกษาระดับนี้ ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ย่อมได้จากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน แต่สัดส่วนของภาระรายจ่ายระหว่างนักศึกษา (หรือผู้ปกครอง) กับสังคม (ซึ่งก็คือ ประชาชนผู้เสียภาษีอากร) จะเป็นเท่าใดนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ที่จะกำหนดได้ จำเป็นต้องอาศัยพิจารณาณส่วนบุคคล

¹² ในขณะนี้วิทยาลัยหอการค้าเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตกประมาณปีละ 3,626.50 บาท ซึ่งสามารถอยู่ได้

กลุ่มที่สาม มีความเห็นว่า การอุดมศึกษาเป็นประโยชน์ต่อสังคมเป็นอันมาก ดังนั้น สังคมควรรับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาระดับนี้อย่างเต็มที่ 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 การเก็บภาษีอากรเพื่อหารายได้มาจัดการศึกษาควรเป็นไปในทางที่จะกระจายภาระภาษีตามความชั่งนี้ จึงจะถือได้ว่าเป็นระบบภาษีที่ยุติธรรม ข้อเสนอแนะทางนโยบายตามความเห็นในแนวนี้ สามารถจำแนกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ

กลุ่มที่หนึ่ง มีความเห็นว่า ชนรุ่นนี้ (ซึ่งหมายถึง ผู้ใหญ่ในรุ่นนี้) ควรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นต่อไป (ซึ่งหมายถึง เด็กในรุ่นนี้) ผู้ใหญ่ในรุ่นนี้ โดยทั่วไปแล้วมีฐานะเป็นทั้งผู้ปกครองนักเรียนและ/หรือนักศึกษา กับผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐ หากผู้ใหญ่ในรุ่นนี้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษา อุปถัมภ์ค้ำจุนเด็กในรุ่นนี้ เมื่อเด็กในรุ่นนี้กลายเป็นผู้ใหญ่ในชนรุ่นต่อไป ก็จะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับเด็กในรุ่นต่อไป ดังนี้ ชนรุ่นที่หนึ่งจะเป็นผู้รับภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สอง และชนรุ่นที่สองก็รับภาระในการจัดการศึกษาสำหรับชนรุ่นที่สาม เป็นเช่นนี้เรื่อยไป

กลุ่มที่สอง มีความเห็นว่า ชนแต่ละรุ่นควรรับภาระรายจ่ายในการจัดการศึกษาของตนเอง แต่รัฐบาลควรจัดสรรเงินกู้ให้แก่ นักศึกษาอย่างพอเพียง ทั้งนี้เพื่อให้ นักศึกษาสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัยได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน รัฐบาลเรียกเก็บเงินให้กู้ นั้นคืนด้วยการเก็บภาษีอากรจากรายได้ของบัณฑิตที่จบจากมหาวิทยาลัย ภาษีอากรที่เก็บได้นี้จักได้นำไปจัดสรรเงินกู้ให้แก่ นักศึกษาในชนรุ่นต่อไป รูปการณ์ก็จะเป็นดังนี้คือ รัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากชนรุ่นก่อน เพื่อนำมาจัดสรรเงินกู้แก่นักศึกษามหาวิทยาลัยในชนรุ่นนี้ เมื่อนักศึกษาในชนรุ่นนี้สำเร็จการศึกษา และมีรายได้จากการทำงาน ก็ชำระเงินกู้คืนรัฐบาลด้วยการเสียภาษีอากร ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้นี้ ก็จะนำไปใช้จัดสรรเงินกู้ให้แก่ นักศึกษาในชนรุ่นต่อไป เป็นดังนี้เรื่อยไป

5. ปฏิรูปอุดมศึกษา : ปัญหาความเสมอภาคและปัญหาความเป็นธรรม

เราได้ชี้ให้เห็นว่า การลดความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างปวงชน เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ในกรณีนี้ ไม่เพียงแต่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรมเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีการกระจายอำนาจทางการเมืองโดยทัดเทียมกันด้วย¹³ แต่การลดความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างปวงชนถึงจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ก็หาใช่เงื่อนไขที่พอเพียงไม่ จำเป็นที่จักต้องดำเนินมาตรการทางนโยบายอื่นๆควบคู่กันไปด้วย ข้อที่พึงสังวรก็คือ ความเป็นธรรมในโอกาสที่จะได้ศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเสมอภาคในโอกาสที่จะศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา การแก้ไขปัญหานี้ จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในทุกระดับและทุกขั้นตอนของการศึกษา มิใช่มุ่งแก้ปัญหาเพียงจุดหนึ่งจุดใดเท่านั้น จากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาข้างต้นนี้ มีข้อเสนอแนะทางนโยบายที่พึงพิจารณานอกเหนือจากการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ดังนี้

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

5.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาล

ความแตกต่างในด้านปริมาณและคุณภาพของบริการการศึกษาระหว่างภูมิภาคต่างๆ เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ดังนั้นจึงต้องพยายามขจัดความแตกต่างดังกล่าวนี้ให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อจัดการศึกษาไม่ควรมุ่งเกื้อหนุนการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจ (ตามนัยของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก) แต่ควรมุ่งส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม ในการนี้จำเป็นจะต้องจัดอันดับอาณาบริเวณหรือภูมิภาคที่ยังด้อยพัฒนาทางด้านการศึกษา (Educational Priority Areas) ตามลำดับความขาดแคลนปริมาณและความด้อยคุณภาพของการศึกษา ท้องถิ่นหรือภูมิภาคที่บริการการศึกษายังมีความด้อยพัฒนามาก

¹³ มาตรการทางนโยบายเพื่อบรรลุปเป้าหมายดังกล่าวนี้อยู่นอกขอบข่ายของบทความนี้ ผู้ที่สนใจประเด็นนี้โปรดอ่าน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2518)*

รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญอันดับสูง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลทางด้านปริมาณและคุณภาพของการศึกษาในภูมิภาคต่างๆ

ในการจัดสรรงบประมาณสำหรับการศึกษาระดับต่างๆ ควรจะให้ความสำคัญแก่การประถมศึกษามากขึ้น เพราะถ้าหากยังมีประชากรในวัยเรียนจำนวนมากไม่อาจได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา อันเนื่องจากโรงเรียนมีไม่พอ ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นในระดับประถมศึกษานี้เอง ย่อมส่งผลไปสู่ความไม่เสมอภาคในการรับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น การจัดสรรงบประมาณสำหรับการประถมศึกษาในสัดส่วนที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่เพียงแต่จะมีข้อสนับสนุนในแง่ของความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาเท่านั้น หากทว่ายังมีข้อสนับสนุนในแง่ของสิทธิตามรัฐธรรมนูญและประโยชน์ที่สังคมได้รับอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการประถมศึกษาเป็นการศึกษาระดับบังคับ รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่ที่จักต้องจัดสรรการศึกษาในระดับนี้ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันประถมศึกษาก็เป็นระดับการศึกษาที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคม (Social Rate of Return) สูงกว่าการศึกษาระดับอื่นใด ดังที่นายมาร์ก เบลาลพบว่า หากระดับการศึกษาที่สูงเพียงใด ประโยชน์ที่สังคมได้รับจะยิ่งมีน้อยลงเพียงนั้น (ดูตารางที่ 12)

5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการสอบคัดเลือก

เรามักจะได้ยินได้ฟังข้อโต้แย้งที่มักจะอ้างอิงกันเสมอว่า จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ที่ *ความเป็นเลิศทางวิชาการ* การคัดเลือกนักศึกษาเข้ามหาวิทยาลัยจึงควรเน้นหนักทางด้านความรู้และสติปัญญา และนักเรียนที่เรียนดีเท่านั้นที่มีสิทธิอันชอบธรรมในการศึกษาต่อในสถาบันอุดมศึกษา *ความเป็นเลิศทางวิชาการ* เป็นวลีที่ฟังดูขลัง แต่ไร้ความหมาย ในประเทศที่ยากจนดุจดั่งประเทศไทย การอบรมสั่งสอนวิชาการชนิดเลิศลวยย่อมถือเป็นสิ่งฟุ่มเฟือยหากวิชาการดังกล่าวนั้นไม่ตรงต่อประเด็นของปัญหาในสังคมไทย และแท้ที่จริง ข้อที่เราจักต้องถามตัวเอง ก็คือ *ความเป็นเลิศทางวิชาการ* มีอยู่จริงหรือในสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน ในเมื่ออาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากยังขาดฉันทะทางวิชาการเช่นนี้

การสอบคัดเลือกนักศึกษาเข้าสถาบันอุดมศึกษาเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เน้นถึงการทดสอบความรู้และความจำเป็นสำคัญ ข้อบกพร่องมิได้อยู่ที่การออกข้อสอบแบบปรนัยเท่านั้น หากทว่าในตัวข้อสอบปรนัยนั่นเอง ยังเป็นคำถามที่ต้องตอบโดยอาศัยวิจารณญาณส่วนบุคคล และยังเป็นคำถามที่คำตอบที่ให้เลือกตอบขาดความรัดกุม เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ความพยายามที่จะจัดจลในระบบการคัดเลือกทั้งที่เกิดจากตัวผู้เข้าสอบและผู้ตรวจข้อสอบยังคงมีอยู่ ในทำนองเดียวกับที่เราไม่

อาจปฏิเสธได้ว่า อคติของผู้สอบสัมภาษณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเพศ เชื้อชาติ และทัศนคติของผู้สมัครสอบยังมีส่วนในการทำให้ระบบการคัดเลือกนักศึกษาขาดความเป็นธรรมเท่าที่ควรจะเป็น

เราได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าสถาบันอุดมศึกษา ระหว่างผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน และระหว่างผู้ที่มีภูมิฐานะแตกต่างกัน การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ด้วยการเปลี่ยนแปลงวิธีการสอบคัดเลือกเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังอาจช่วยให้ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาดีขึ้น ไม่มากก็น้อย การเปลี่ยนวิธีการสอบคัดเลือกควรจะพิจารณาทั้งการทดสอบความรู้และสติปัญญา และอัตราส่วนจำนวนนักศึกษาที่ยากจนและที่มาจากภูมิภาคต่างๆ

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

(ข) มหาวิทยาลัยควรจะรับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากจนในสัดส่วนที่สูงขึ้น ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยก็ต้องพร้อมที่จะให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาที่ยากจน นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยควรที่จะกำหนดสัดส่วนและจำนวนนักศึกษาจากภูมิภาคต่างๆ เพื่อลดความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาค ในการนี้มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องส่งผู้แทนออกไปสอบสัมภาษณ์ ในสภาพที่นักศึกษา มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มาจากภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตนครหลวงเช่นที่เป็นอยู่ นี้ไม่เป็นที่น่าประหลาดใจเลยว่า บัณฑิตที่มหาวิทยาลัยผลิตได้หายากที่จะไฝ่ฝันออกไปทำงานในภาคชนบท การเปลี่ยนแปลงวิธีการคัดเลือกดังที่เสนอแนะนี้ แม้จะไม่ให้หลักประกันในเรื่องนี้ แต่ความเป็นไปได้จะมีมากขึ้น ในระยะสั้น นักศึกษาที่มหาวิทยาลัยรับเข้าอาจมี 'คุณภาพ' เลวลง หาก 'คุณภาพ' ในที่นี้หมายถึงความรู้ที่ข้อสอบคัดเลือกในปัจจุบันมุ่งถาม แต่มหาวิทยาลัยก็อาจแก้ปัญหาได้ด้วยการจัดหลักสูตรวิชาพื้นฐานในปีที่หนึ่ง ในระยะยาว ไม่เพียงแต่ความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษาดีขึ้นเท่านั้น หากทว่าการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้าสู่เขตนครหลวงยังอาจลดลงได้ ไม่มากก็น้อย

5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน

เราได้ชี้ให้เห็นว่า อัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆนั้น ยังต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยเป็นอันมาก 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 ทุกๆส่วนของระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (Perfect Competition) ไม่มีอำนาจผูกขาดแต่ประการใด และทุกชุมชนของระบบเศรษฐกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าและบริการต่างๆ ตามต้นทุนส่วนเพิ่ม สังคมจึงจะมีสวัสดิภาพสูงสุดได้ แต่โดยที่โลกแห่งความเป็นจริงมิใช่โลกพระศรีอารียในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์สำนักที่กล่าวข้างต้น ถึงจะมีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งชนิดใดตามต้นทุนส่วนเพิ่ม ในขณะที่ยังมีสินค้าและบริการอีกจำนวนมากที่มีได้กำหนดราคาตามหลักนี้ สังคมก็หาได้มีสวัสดิภาพสูงสุดได้ ด้วยเหตุนี้เองจึงก่อให้เกิด *Second-Best Theorem* ตามมา และผลก็คือข้อเสนอแนะทางนโยบายยุ่งยากหยาบหยาบจนยากแก่การนำมาปฏิบัติได้¹⁵

ตัวอย่างเช่น เมื่อนายลี แชนแดน และนายเบอร์ตัน ไวสบรอด กล่าวถึงการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนเพื่อให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ได้ให้เสนอแนะทางนโยบายไว้ดังนี้ "...อัตราค่าเล่าเรียน (จะต้อง) เท่ากับต้นทุนสุทธิส่วนเพิ่มของสังคม (Marginal Net Social Cost) อันเนื่องมาจากการจัดการศึกษา และ (จะต้อง) เท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Benefit) ที่นักเรียนนักศึกษาได้รับจากการศึกษาด้วย คำว่าต้นทุนสุทธิในที่นี้ หมายถึง ต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตไปด้วย

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

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

ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่เกิดแก่สังคม (Marginal External Benefits)” (Hansen and Weisbrod 1969 : 90) แต่เราจะเห็นได้ว่า หลักการที่เสนอนี้ยากแก่การนำมาปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาพื้นฐานในทางปฏิบัติในการวัดต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดแก่สังคม ความยุ่งยากในการใช้หลักต้นทุนส่วนเพิ่ม ในการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนยังผลให้นักเศรษฐศาสตร์บางคนลงความเห็นว่า อัตราค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บควรจะเท่ากับต้นทุนส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการสอน (Instructional-salary-cost Pricing) บ้าง หรือเท่ากับต้นทุนในการดำเนินงาน (Recurrent Cost) บ้าง

ถ้าหากเราเชื่อว่า การอุดมศึกษามีประโยชน์ทั้งแก่นักศึกษาและผู้ปกครอง และแก่สังคมโดยรวม นักศึกษาหรือผู้ปกครองไม่ควรรับประกันต้นทุนทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ค่าเล่าเรียนที่เรียกเก็บไม่ควรกำหนดเต็มตามต้นทุนตัวเฉลี่ย (Full-cost Pricing) ภาระต้นทุนในการจัดการศึกษาควรกระจายระหว่างนักเรียนหรือผู้ปกครอง ซึ่งได้รับประโยชน์โดยตรง กับสังคมซึ่งได้รับประโยชน์โดยอ้อม แต่นักเรียนหรือผู้ปกครองควรรับประกันต้นทุนในสัดส่วนเท่าใด และสังคม (ซึ่งก็คือประชาชนผู้เสียภาษีอากร) ควรรับประกันต้นทุนในสัดส่วนเท่าใดนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดในทางปฏิบัติได้

การที่สถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำๆ นั้น มักจะอ้างถึงเหตุผลสำคัญอย่างน้อยสองประการ¹⁶ กล่าวคือ

ประการแรก การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำจะช่วยให้โอกาสในการรับบริการการศึกษาของประชาชนทัดเทียมกัน ข้ออ้างดังกล่าวนี้ยากที่จะเชื่อถือได้ เพราะดังที่ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเสมอภาคในโอกาสที่จะรับการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างทัดเทียมกัน และประชาชนจำเป็นต้องมีโอกาสในการรับบริการศึกษาระดับประถมและมัธยมอย่างเสมอภาคกันด้วย นอกจากนี้ เราได้ชี้ให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้รับบริการการศึกษา ใช้จ่ายในรูปของค่าเล่าเรียนมีความสำคัญน้อยมาก เมื่อเทียบกับค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันเป็นจำเป็นแก่การรับการศึกษา การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำมากๆ จึงมิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผลในการก่อให้เกิดความเป็นธรรมในโอกาสแห่งการศึกษา

ประการที่สอง เหตุผลในการสนับสนุนให้เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำ ก็คือ การอุดมศึกษาก่อประโยชน์ไม่เฉพาะแต่นักศึกษาหรือผู้ปกครอง หากทว่ายังเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมด้วย เหตุผลในข้อนี้ยังไม่มีประจักษ์พยานทางข้อเท็จจริงที่จะสนับสนุน แต่ถึงความข้อนี้

¹⁶ ข้อถกเถียงในเรื่องนี้ ดู Hansen (1970 : 338-9)

เป็นจริง ก็เป็นเพียงข้อสนับสนุนให้เก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ยเท่านั้น แต่จะต่ำกว่าเท่าใดนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนด

มาตรการทางเศรษฐกิจที่ควรจะใช้ในการลดความไม่เสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษา ควรจะเป็นมาตรการทางด้านเงินอุดหนุน (Subsidy) การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่างๆจากนักศึกษา โดยมีได้คำนึงถึงฐานะเศรษฐกิจของนักศึกษา มิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผล ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาควรที่จะขึ้นค่าเล่าเรียนให้สูงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่จะเป็นเท่าใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาส่วนบุคคล เป็นต้นว่า อาจขึ้นค่าเล่าเรียนให้อยู่ในช่วง 50% ถึง 75% ของต้นทุนถัวเฉลี่ย โดยมาตรการดังกล่าวนี้ มหาวิทยาลัยจะได้พึงรายได้นอกงบประมาณมากขึ้น และจะได้ไม่เบียดบังเงินจากงบประมาณแผ่นดิน เราจะต้องยอมรับว่า เงินทุกบาทที่สถาบันอุดมศึกษาได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินนั้น มีผลทำให้ประชากรในวัยเรียนอีกมากหลายขาดโอกาสในการรับการศึกษาแม้แต่ในระดับประถมศึกษา หากโอกาสในการประถมศึกษาขาดความเสมอภาคเช่นนี้ ย่อมปวงการที่จะมาพูดถึงความเสมอภาคในระดับอุดมศึกษา ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ สถาบันอุดมศึกษาที่มีเงินผลประโยชน์มาก ควรจะนำเงินผลประโยชน์เหล่านั้นมาใช้ ไม่ควรปิดบังตัวเลขเพียงเพื่อจะแบมือขอเงินจากงบประมาณแผ่นดินประจำปี พฤติกรรมเช่นนี้มีผลไม่แตกต่างจากการประกอบอาชีพการรวมเท่าใดนัก การขึ้นอัตราค่าเล่าเรียนไม่เพียงแต่จะช่วยผ่อนคลายปัญหาความจำกัดของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากทว่ายังช่วยให้ความเป็นธรรมระหว่างนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับนักศึกษาในวิทยาลัยเอกชนมีมากขึ้น

5.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุน (Subsidy Policy)

การเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราต่ำดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีสภาพเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้ นโยบายการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฉ่งเช่นนี้ แทนที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในโอกาสแห่งการศึกษามากขึ้น กลับให้ผลตรงกันข้ามในเมื่อผู้ที่สอบเข้าสถาบันอุดมศึกษาได้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดีและปานกลาง นโยบายดังกล่าวจึงมีผลเท่ากับว่ารัฐบาล ให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ไม่สมควรได้รับเงินอุดหนุน ดังนั้นนอกเหนือจากการขึ้นค่าเล่าเรียน รัฐบาลควรจะเปลี่ยนแปลงนโยบายในการให้เงินอุดหนุน จากการให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาทุกคนที่เข้ามหาวิทยาลัยได้ มาเป็นการเลือกให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน เงินอุดหนุนที่ให้ควรมากพอที่จะจ่ายเป็นค่าเล่าเรียน ค่าอุปกรณ์การศึกษา และค่าครองชีพต่างๆเป็นอย่างน้อย

ตารางที่ 1

ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาและเพื่อการครองชีพต่อปีต่อคนของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จำแนกตามคณะ ปีการศึกษา 2516

คณะ	ค่าธรรมเนียมการศึกษา และค่าบำรุงกิจกรรมนิสิต	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 และจุฑา 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	11.37
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		อัตราส่วนของจำนวนนักเรียนปีการศึกษา 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 นิโคลัส 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 (กรุงเทพ-ธนบุรี)	8,243 (7,940)	78.89 (75.70)	8,163 (7,890)	79.27 (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
จำแนกตามภูมิภาคของบิดามารดา
ปีการศึกษา 2514-15 และ 2516-17

ภูมิภาคของบิดามารดา	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	ต้นทุนถัวเฉลี่ย
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 เป็นตัวเลขเฉลี่ยระหว่างปี 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
 ใช้จ่ายต่อหัวขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับนักศึกษามหาวิทยาลัยต่างๆ
 ถัวเฉลี่ย 2510-2515

มหาวิทยาลัย	ใช้จ่ายต่อหัวขั้นต่ำ	ใช้จ่ายต่อหัวขั้นสูง
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

ภาระรายจ่ายในรูปตัวเงินต่อปีของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

	จำนวนเงิน (บาท)	%
1. รายจ่ายของรับบาลต่อนิสิตหนึ่งคน (ถัวเฉลี่ย 2510-2511)	9,441	49.60
2. รายจ่ายของนิสิต	9,531	50.07
ค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา	(1,100)	(5.78)
ค่าใช้จ่ายส่วนตัว	(8,431)	(44.29)
3. เงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัว (ถัวเฉลี่ย 2510-2515)	62	0.33
ต้นทุนถัวเฉลี่ย	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)
เงินได้อันพึงได้	(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 และเงินอุดหนุนและเงินบริจาคต่อหัวคำนวณเฉพาะ
สถาบันอุดมศึกษา 10 แห่ง

(ข) ต้นทุนทางเศรษฐกิจของนักศึกษาคำนวณจากตารางที่ 18

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา

การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2517

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน่วยวิจัยสถาบัน

ข้อมูลเกี่ยวกับนิสิตของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปีการศึกษา 2516

ชนิกา ศิลปอนันต์ และจุฑา ฉัตรคุปต์

รายงานการสำรวจและวิจัยค่าใช้จ่ายส่วนตัวของนิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2517

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ

“การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ”

วารสารธรรมศาสตร์ 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 เทญศิริ

“การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย”

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

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

“การคลังของการประถมศึกษาและการมัธยมศึกษา”

ปาจารย์สาร (เมษายน-มิถุนายน 2517) หน้า 14-55

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

“ปัญหาความยากจนในประเทศไทย”

นิตยสารตราฐ (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.