

# บทอภิปราย

## จินตภาพอุดมศึกษา-ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

### 1. กราวพากย์

หัวข้อการอภิปราย "จินตภาพอุดมศึกษา ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป" คงต้องการให้ผู้อภิปรายวาดภาพเกี่ยวกับการอุดมศึกษาในประเทศไทย พร้อมทั้งแสดงความหวังเกี่ยวกับ 'ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป' หัวข้อการอภิปรายซึ่งแสดงออกซึ่งสุขทรรศนะ (Optimism) เกี่ยวกับการอุดมศึกษา เช่นนี้ ตรงต่อข้อเท็จจริงเพียงใด และมีความหวังมากน้อยเพียงไหน น่ากังขาอย่างยิ่ง

ในการกล่าวถึง 'ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป' เราจำเป็นต้องเพ่งพินิจเส้นทางของการอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตเพื่อตอบคำถามว่า เราจะสามารถหันเหการอุดมศึกษาไทยออกจากเส้นทางเดิมได้หรือไม่ และหากเราต้องการ 'ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป' เราก็ต้องมีคำตอบว่า เส้นทางใหม่ของการอุดมศึกษาไทยคือเส้นทางใด และ 'ก้าวใหม่' นั้นจะก้าวอย่างไร

ในฐานะเจ้าสำนักทุกขทรรศนะ (Pessimism) ผมไม่เชื่อว่า การอุดมศึกษาไทยจะสามารถปฏิรูปได้ ระบบอุดมศึกษาไทยนอกจากถูกตรึงในเส้นทางเดิม ยากที่จะขยับเขยื้อนสู่เส้นทางใหม่แล้ว ยังขาดพลังการปฏิรูปอีกด้วย ผมขอจำแนกการอภิปรายออกเป็น 2 ตอน ตอนที่หนึ่งกล่าวถึงทิศทางและแนวโน้มของการอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน ตอนที่สองนำเสนอกรณีศึกษาว่า เหตุใดการอุดมศึกษาไทยจึงยากแก่การปฏิรูป

### 2. ทิศทางและแนวโน้มของการอุดมศึกษาไทย

ในการกล่าวถึงระบบอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน ผมขอกล่าวถึงทิศทางและแนวโน้มที่สำคัญ 6 ประการ

ทิศทางและแนวโน้มที่หนึ่ง การเติบโตของกระบวนการแปรบริการอุดมศึกษาเป็นสินค้า (Commodification) การผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขาย (Marketization) และกระบวนการแม็กโดนัลด์นาวิตรีของบริการอุดมศึกษา (McDonaldization of Higher Education)

ทิศทางและแนวโน้มที่สอง การผลิตบริการอุดมศึกษา เพื่อให้มีลักษณะหลากหลาย (Product Differentiation)

ทิศทางและแนวโน้มที่สาม ความหวังกับความเป็นจริงของมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University)

ทิศทางและแนวโน้มที่สี่ ระบบธรรมาภิบาลในระบบอุดมศึกษาของรัฐ (University Governance)

ทิศทางและแนวโน้มที่ห้า พัฒนาการของระบบการคลัง เพื่อการอุดมศึกษา (Higher Education Finance)

ทิศทางและแนวโน้มที่หก การเติบโตของกระบวนการสากลาณวัตร์ของการอุดมศึกษา (Internationalization of Higher Education)

## 2.1 ทิศทางและแนวโน้มที่หนึ่ง

### Commodification, Marketization, and McDonaldization

กระบวนการแปรบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า (Commodification) ก่อเกิดได้ เพราะบริการอุดมศึกษามีลักษณะความเป็นเอกชนของสินค้า (Privateness of Goods) กระบวนการดังกล่าวนี้เติบโตและพัฒนาตามพัฒนาการของพลังทุนนิยมในระบบเศรษฐกิจอันเป็นไปตามธรรมชาติ แต่ถูกเสริมด้วยแรงกระตุ้นสำคัญ 2 ด้าน ด้านหนึ่งตลาดมีความต้องการบริการอุดมศึกษาบางประเภท อีกด้านหนึ่ง สถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ต่างสนองตอบความต้องการของตลาด เพื่อแสวงหารายได้

ความต้องการรายได้เพียงโสดเดียวไม่พอเพียงในการขับเคลื่อนกระบวนการแปรบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า หากมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจในการประสาทปริญญา การแปรบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้าจะไม่สามารถขยายตัวดังที่เกิดขึ้นจริง เมื่อมหาวิทยาลัยแรกสถาปนาในยุโรปตะวันตกในยุคกลาง (Middle Age) อำนาจในการประสาทปริญญาเป็นของศาสนจักร มิได้เป็นของอาณาจักร มหาวิทยาลัยในยุโรปตะวันตกมีอำนาจในการประสาทปริญญาภายหลังจากการขีดเส้นแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายศาสนจักรลงตัวแล้ว การที่มหาวิทยาลัยของรัฐไทยมีอำนาจในการประสาทปริญญา โดยปราศจากการควบคุมและกำกับของรัฐ ก่อให้เกิดการพิมพ์ปริญญาเพื่อขาย ซึ่งมีผลต่อกระบวนการแปรบริการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้า

ความต้องการบริการอุดมศึกษาในตลาดประกอบด้วยองค์ประกอบ 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเป็นความต้องการของภาคเอกชน (Private-Sector Market) อีกส่วนหนึ่งเป็นความต้องการของภาครัฐบาล (Public-Sector Market)

ภาคเอกชนต้องการบริการอุดมศึกษาเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตและการบริหารจัดการ อันมีผลต่อผลปฏิบัติการทางธุรกิจ (Business Performance) การได้วุฒิปัตรีหรือปริญญาบัตรไม่มีความสำคัญเท่ากับการเพิ่มพูนทุนมนุษย์ (Human Capital) การได้วุฒิปัตรี

หรือปริญญาบัตรโดยที่ทุนมนุษย์มิได้เพิ่มพูนขึ้น มิได้เป็นประโยชน์ต่อผลประกอบการของวิสาหกิจ เอกชน ความต้องการบริการอุดมศึกษาของภาคเอกชน จึงส่งผลกระทบต่อการผลิตของสถาบันอุดมศึกษา เพราะภาคเอกชนในฐานะลูกค้ามีความจริงจังในการประเมินคุณภาพของบริการอุดมศึกษาที่ผลิต โดยสถาบันต่างๆ

ภาครัฐบาลสนใจกระพี้มากกว่าแก่นของบริการอุดมศึกษา และไม่มีความจริงจัง ในการประเมินคุณภาพของบริการอุดมศึกษาที่ผลิตโดยสถาบันต่างๆ ระบบราชการเพียงแต่ กำหนดว่า หากต้องการดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายตำรวจระดับ นายพันและนายพลต้องได้รับปริญญาโทในสาขาวิชารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ หาก ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารการศึกษา ต้องได้รับปริญญาโทในสาขาวิชาศึกษาศาสตร์หรือ ครุศาสตร์ การใช้ปริญญาเป็นเกณฑ์สำหรับการขึ้นสู่ตำแหน่งราชการระดับสูง มีผลต่อการเพิ่มพูน ความต้องการบริการอุดมศึกษา แต่การที่ระบบราชการมิได้สนใจประเมินคุณภาพของบริการ อุดมศึกษาที่ผลิตโดยสถาบันต่างๆ ทำให้ความต้องการบริการอุดมศึกษาของภาครัฐบาล มีอาจ ส่งผลกระทบต่อปรับปรุงคุณภาพของบริการอุดมศึกษา และยังผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแปรรูป เป็น 'โรงพิมพ์ปริญญาบัตร'

การสถาปนาระบบอบ 'บัณฑิตยาริปไต่ย' โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ต้องมีการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีผลในการเร่งการแปรบริการอุดมศึกษา ให้เป็นสินค้า เร่งให้มหาวิทยาลัยผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขาย และเร่งให้มหาวิทยาลัยเป็น โรงพิมพ์ปริญญาบัตร

ผลของการสนองตอบต่อตลาด ทำให้มหาวิทยาลัยไทยเดินอยู่บนเส้นทางของ McUniversity กระบวนการแม็กโดนัลด์นาวิตร (McDonaldization) มิได้ก่อเกิดในอุตสาหกรรม อาหารและเครื่องดื่มเท่านั้น หากยังก่อเกิดในอุตสาหกรรมการศึกษาด้วย ในขณะที่ McDonald ให้บริการ 'แดกด่วน ยัดเร็ว' (Fast Food) McUniversity ก็ให้บริการ Fast Education และผลิต Instant Graduates ในขณะที่ McDonald มีระบบเครือข่ายสาขา McUniversity ก็จัดระบบ เครือข่ายสาขา ในลักษณะ Chain Stores ด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐไทยจำนวนมากก้าวล้ำไปให้ บริษัทเอกชนผลิตบริการอุดมศึกษาในนามของตนเอง

แต่มหาวิทยาลัยไทยที่เป็น McUniversity มิได้เหมือนกับ McDonald ไปเสีย ทั้งหมด ในขณะที่ McDonald พยายามจัดระบบการบริหารจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มีความพยายามลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Cost Minimization) และการควบคุมคุณภาพของผลผลิต (Quality Control) ที่ผลิตโดยสาขาต่างๆให้อยู่

ในระดับใกล้เคียงกัน มหาวิทยาลัยไทยหาได้มีการจัดระบบการบริหารจัดการอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และมีได้ใส่ใจคุณภาพของบริการอุดมศึกษาที่ผลิตได้ อธิการบดีจำนวนมากไม่มีความสำนึกในเรื่องต้นทุน (Cost Consciousness) มีการใช้ทรัพยากรในทางสูญเปล่า เนื่องจากเป็นทรัพยากรของแผ่นดิน ซึ่งไม่ปรากฏความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน

กระบวนการแปรบริการอุดมศึกษาเป็นสินค้า กระบวนการผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขาย และกระบวนการแม็กโดนัลด์ดานูวัตร นับเป็นทิศทางและแนวโน้มสำคัญของภาคอุดมศึกษาในปัจจุบันและอนาคตที่เห็น กระแสเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ก่อผลทำลายภาคอุดมศึกษาในระยะยาว

## 2.2 ทิศทางและแนวโน้มที่สอง

### ความหลากหลายของบริการอุดมศึกษา

(Product Differentiation)

บริการอุดมศึกษาเป็นผลผลิตที่มีความหลากหลายมากขึ้น ลักษณะความหลากหลายจะยิ่งมีมากขึ้นไปอีกในอนาคต ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ด้านหนึ่งตลาดต้องการบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย ในอีกด้านหนึ่งสถาบันอุดมศึกษาต้องปรับตัวสนองตอบความต้องการตามพลังตลาด ผลที่เกิดขึ้นก็คือ จะมีหลักสูตรที่ออกแบบใหม่เพื่อสนองตอบตลาดมากขึ้น

บริการอุดมศึกษาที่ผลิตโดยสถาบันของรัฐจะมีความหลากหลายมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเป็นอิสระค่อนข้างสมบูรณ์ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรและมีอำนาจในการประสาทปริญญาโดยอิสระ ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ และตรวจสอบของรัฐชนิดเข้มงวดมากกว่ามาก

การผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการโดยปราศจากนโยบายและแผนการอุดหนุนของรัฐที่ชัดเจน มีผลในการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐเดินแนวทางตลาดและมุ่งผลิตบริการอุดมศึกษาเพื่อขาย อันเป็นไปตามแนวโน้ม Commodification, Marketization และ McDonaldization ดังที่กล่าวข้างต้น

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่เพื่อสนองตอบความต้องการของตลาด ย่อมต้องออกแบบตามการชี้นำของ 'มือที่มองไม่เห็น' (Invisible Hand) 'มือที่มองไม่เห็น' บางส่วนอาจต้องการบริการอุดมศึกษาเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตและการทำงาน แต่บางส่วนอาจต้องการเพียง

กระดาษแผ่นเดียวโดยมิได้มุ่งแสวงหาสาระแห่งการเรียนรู้ 'มือที่มองไม่เห็น' ส่วนหลังนี้ย่อมคาดหวังว่า ความเป็นไปได้ในการได้มาซึ่งปริญญาน่าจะมีมากขึ้น แลกกับ 'ราคา' ที่ต้องจ่ายแพงขึ้น ความคาดหวังของตลาดดังกล่าวนี้ย่อมทำให้การออกแบบหลักสูตรใหม่ลดความเข้มงวดในทางวิชาการ ลดความเข้มงวดในการประเมินผลการเรียนรู้ และลดเงื่อนไขเวลาในการศึกษา หากปราศจากการควบคุมคุณภาพที่มีประสิทธิผล ความหลากหลายของผลผลิตบริการอุดมศึกษาจะก่อให้เกิดควบคู่กับความด้อยคุณภาพและความเสื่อมทรามของมหาวิทยาลัย

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่จำนวนมากอาจประกอบด้วยวิชาที่ไม่มีองค์ความรู้ของตนเอง หากแต่หยิบยืมเนื้อหาจากต่างสาขาวิชามากจนผสมกัน แต่ไม่เป็นเนื้อเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปราศจากบูรณาการแห่งวิทยาการ การจัดการเรียนการสอนก็ปราศจากบูรณาการ เช่นเดียวกัน เพราะใช้วิธีการเชิญอาจารย์ผู้สอนเป็นรายหัวข้อ มิใช่การเชิญอาจารย์ผู้สอนเป็นรายวิชา ถึงจะมีอาจารย์ผู้ควบคุมวิชา แต่มิได้ทำหน้าที่บูรณาการแห่งวิทยาการ

หลักสูตรที่ออกแบบใหม่ ซึ่งสร้างความหลากหลายของบริการอุดมศึกษาดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ปรากฏอย่างชัดเจนในระดับบัณฑิตศึกษา ในระดับปริญญาตรี ความหลากหลายของบริการมิได้มีมากเท่า เนื่องจากความเป็นสาขาวิชายังคงดำรงอยู่ ความหลากหลายของบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรียังขยายต่อไปอีกได้ ด้วยการออกแบบหลักสูตรในแนวทาง Sandwich Courses ของสหราชอาณาจักร ดังเช่นการผสมสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เข้าด้วยกัน หรือการลอกเลียนหลักสูตร PPE ของมหาวิทยาลัยอ็อกซ์ฟอร์ด เป็นต้น

การสนองตอบความต้องการของตลาดด้วยการผลิตบริการอุดมศึกษาที่มีลักษณะหลากหลาย มีผลต่อการประกอบภารกิจและคุณภาพของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะสนใจการจัดการเรียนการสอนมากกว่าการผลิตองค์ความรู้สำหรับสังคมไทย การมุ่งเดินแนวทางตลาดทำให้คุณภาพของบริการอุดมศึกษาเสื่อมทรามลง เพราะตลาดในสัดส่วนสำคัญมิได้ต้องการคุณภาพมากไปกว่าปริญญาบัตรหรือวุฒิบัตร

## 2.3 ทิศทางและแนวโน้มที่สาม

### มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University)

มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยคาดฝันว่า จะพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัย (Research University) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) กำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปอุดมศึกษาเพื่อให้มหาวิทยาลัยไทยยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยระดับโลก (World-Class University) จินตภาพอุดมศึกษาดังที่กล่าวนี้เป็นเรื่องค่อนข้างเพ้อเจ้อ เพราะเป็นการคาดฝันโดยมิได้พิจารณาความเป็นจริงในบริบทของสังคมไทย

มหาวิทยาลัยเมื่อแรกสถาปนาในสังคมไทยถูกกำหนดให้มีภารกิจหลักในการผลิตกำลังคน มิได้รับมอบหมายให้มีภารกิจในการผลิตองค์ความรู้ การออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ของมหาวิทยาลัยไทยจึงไม่เสริมส่งการทำหน้าที่ผลิตความรู้ กล่าวคือ มิได้ออกแบบเพื่อให้มีอาจารย์ประจำ หากแต่ใช้ขุนนางนักวิชาการที่ประจำกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นผู้สอน ไม่ทุ่มลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ดังเช่นห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ และห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ โครงสร้างอัตราเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยมิได้แตกต่างไปจากข้าราชการอื่นๆ ซึ่งไม่เกื้อกูลการดูดดึงชนชั้นมันสมองมาประกอบอาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย ต่างจากมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ถือว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็น 'สำราญชน' (Leisured Class) นอกจากให้ผลตอบแทนการใช้สมองในอัตราสูงแล้ว ยังกำหนดกฎกติกาที่จูงใจให้ผจญภัยทางปัญญา เพื่อผลิตองค์ความรู้ใหม่อีกด้วย

การจัดองค์กรมหาวิทยาลัยใหม่ ในรูปมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ดังที่ขับเคลื่อนในสังคมไทยปัจจุบันมิได้สละดัดแบบสถาบันที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม หากแต่ยังคงยึดแบบสถาบันเดิม เพียงแต่ปรับโครงสร้างเงินเดือนให้สูงกว่าเดิม แต่มิได้ดีกว่าเดิมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสวัสดิการทั้งหมดที่ข้าราชการได้รับกับที่พนักงานมหาวิทยาลัยได้รับ ในประการสำคัญ ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังคงมีอิทธิพลในระบบสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างแน่นหนา การกลั่นกรองอาจารย์และการประเมินผลงานอาจารย์ขาดความเข้มงวดเท่าที่ควร แม้จะเปลี่ยนแปลงการจ้างงานจากระบบการจ้างงานตลอดชีพ (Life-Time Employment) มาเป็นการจ้างงานตามพันธสัญญา (Contract Employment) หาได้เปลี่ยนแปลงแบบสถาบันในขั้นรากฐานไม่ ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อันแน่นหนาสัญญาการจ้างงานจะถูกต่ออายุไปเรื่อยๆ จนการจ้างงานในระบบสัญญามีได้แตกต่างจากระบบการจ้างงานตลอดชีพ

มหาวิทยาลัยในสังคมไทยจะไม่สามารถพัฒนาไปเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยได้ มิใช่ต้องกล่าวถึงมหาวิทยาลัยระดับโลก ตรวบเท่าที่ยังคงอ้างแบบสถาบันที่ใช้มาแต่ดั้งเดิม การละเลยประเด็นการออกแบบเชิงสถาบันของมหาวิทยาลัยมีผลเท่ากับการละเลยประเด็นสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษา การพัฒนามหาวิทยาลัยมิอาจดำเนินการเพียงด้วยการดึงมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ และการปรับโครงสร้างอัตราเงินเดือนพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น หากยังต้องพิจารณาการออกแบบเชิงสถาบันของมหาวิทยาลัยและการกำหนดกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในระบบอุดมศึกษา เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทในการผลิตความรู้ใหม่อีกด้วย ปัจจัยเชิงสถาบันมีความสำคัญยิ่งยวดในกระบวนการปฏิรูป

ในขณะที่แบบสถาบันและกติกาการเล่นเกมนในระบบอุดมศึกษาไทยไม่เกื้อกูลให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ผลิตองค์ความรู้ใหม่สำหรับสังคมไทย การที่สถาบันอุดมศึกษาไทยเดินแนวทาง Commodification, Marketization และ McDonaldization มีผลต่อความเสื่อมถอยของระบบอุดมศึกษาอย่างสำคัญ มหาวิทยาลัยมุ่งขายบริการอุดมศึกษาเพื่อแสวงหารายได้เป็นหลัก กิจกรรมในการผลิตความรู้ ซึ่งมีน้อยอยู่แล้ว ยิ่งมีน้อยลงไปอีก ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยห่างเหินจากการเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยมากขึ้น จนดูเหมือนว่า มหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยมิได้อยู่ในพจนานุกรมของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ด้วยเหตุดังนี้ จึงเป็นเรื่องชวนหัวที่จะคาดฝันว่า สังคมเศรษฐกิจไทยกำลังพัฒนาไปสู่ Knowledge-Based Economy

## 2.4 ทิศทางและแนวโน้มที่สี่

### ระบบธรรมาภิบาลของมหาวิทยาลัย

#### (University Governance)

การบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมิได้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ขาดการมีส่วนร่วม (Participation) และขาดความโปร่งใส (Transparency)

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษามิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรับผิดชอบต่อประชาชน ต่อชุมชน วิชาการ และต่อมหาวิทยาลัยที่ตนเป็นผู้บริหาร ความรับผิดชอบจะมีหรือไม่ และมีมากน้อยเพียงใด เป็นความสำนึกของปัจเจกบุคคล มิได้เกิดจากกลไกของระบบ การขาดความรับผิดชอบมีผลต่อการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินในทางสูญสลาย ยิ่งมหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จในการเรียกเรื่องความเป็นอิสระในนามของเสรีภาพทางวิชาการมากเพียงใด การตรวจสอบประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินยิ่งยากมากเพียงนั้น

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มิได้เปิดโอกาสให้สมาชิกในชุมชนมหาวิทยาลัยเดียวกันมีส่วนร่วมในการกำหนดเส้นทางการพัฒนาและการใช้ทรัพยากร การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลเพียงกระหีบมือ หลายต่อหลายมหาวิทยาลัยกำหนดระเบียบเพื่อกีดกันการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน และมีแนวโน้มที่จะรวบอำนาจไว้ในหมู่ 'ชนชั้นปกครอง' ในมหาวิทยาลัย การกีดกันการมีส่วนร่วมของ 'ประชาชน' เกื้อกูล 'ชนชั้นปกครอง' ในการแปรมหาวิทยาลัยให้เป็นโรงพิมพ์ปริญญาบัตร เพื่อแสวงหารายได้จากการขายบริการอุดมศึกษา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อรายได้และผลประโยชน์ของ 'ชนชั้นปกครอง' ในมหาวิทยาลัยนั่นเอง

ระบบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐปราศจากความโปร่งใส ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีแนวโน้มที่จะไม่เปิดเผยฐานะการเงินสุทธิของมหาวิทยาลัย หรือแม้แต่คำพรางฐานะการเงิน เพื่อประโยชน์ในการของบประมาณแผ่นดิน ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลบริษัทเอกชนที่รับสัมปทานในการผลิตบริการอุดมศึกษาในนามมหาวิทยาลัย การขาดความโปร่งใสช่วยหล่อเลี้ยงความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากร ในอีกด้านหนึ่ง ก็ถือเป็นการดูข้ามส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารมหาวิทยาลัย

ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดกติกาที่เข้มงวดเพื่อป้องกันปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) อธิการบดีบางคนเสกสรรตำแหน่งเพื่อให้ตนได้ประโยชน์ทางการเงินจากโครงการพิเศษต่างๆ ด้วยเหตุที่ไม่มีกฎกติกาเช่นนี้ จึงอาจเป็นไปได้ที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยบางคนมีความสัมพันธ์กับบริษัทผู้รับจัดจ้างจัดซื้อและบริษัทผู้รับสัมปทานจากมหาวิทยาลัยในการผลิตบริการอุดมศึกษา ไม่ทางหนึ่งก็ทางใด

ภายใต้ระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันจำนวนมาก ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ภายใต้ระบบเช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยมีอาจทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของอธิการบดีและคณะได้ ในบางมหาวิทยาลัย อธิการบดีกลับเป็นผู้บงการชีวิตกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันมิได้มีคุณลักษณะตามหลักธรรมาภิบาล การตั้งมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการในขณะที่ยังมิได้มีธรรมาภิบาล ย่อมยังความล้มเหลวแก่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลตั้งแต่ต้น การหยิบยื่นความเป็นอิสระด้านการงบประมาณด้วยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในลักษณะงบเงินอุดหนุนทั่วไปแก่มหาวิทยาลัย ในขณะที่ขาดธรรมาภิบาลและในเวลาที่สภามหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของอธิการบดีและคณะอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเปิดช่องให้มีการขู่ขู่ยาทรัพย์ากรของแผ่นดินได้ง่ายขึ้น

ภายใต้พัฒนาการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐยากที่จะมีธรรมาภิบาลได้ เหตุผลสำคัญเป็นเพราะการขาดพลังการเรียกร้องภายในสถาบัน อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากตกอยู่ใน 'กับดักความยากจน' ตามมาตรฐานชนชั้นกลางระดับสูง (Upper-Middle Class) และใช้เวลาส่วนใหญ่ในการแสวงหารายได้ บางคนด้วยการ 'เดินสาย' สอนหนังสือ อำนาจการบริหารตกอยู่ในมือ 'ชนชั้นปกครอง' จำนวนน้อยที่เห็นช่องทางในการหาประโยชน์จากทรัพยากรของแผ่นดิน ในเมื่อไม่มีแรงกดดันในการสถาปนาระบบธรรมาภิบาลภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ก็คงเหลือแต่อำนาจรัฐเท่านั้นที่จะจัดการเรื่องนี้ได้ อย่างไรก็ตาม



ในสังคมการเมืองที่รัฐปราศจากธรรมาภิบาล จะหวังให้รัฐสถาปนาระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้อย่างไร

หากไม่สามารถสถาปนาระบบธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะพัฒนาระบบอุดมศึกษาต่อไปได้อย่างไร

## 2.5 ทิศทางและแนวโน้มที่ห้า

### ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษา

(Higher Education Finance)

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษามีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* รัฐบาลเกือบมิได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน *ประการที่สอง* รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างค่อนข้างเต็มที่

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบการคลังสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษามีลักษณะเป็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาหรือผู้ผลิตบริการอุดมศึกษา หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Supply-side Financing แม้ในเวลาต่อมาจะมีการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งจัดสรรเงินให้แก่นักศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วย แต่การจัดสรรเงินให้กู้ยืมได้เป็นไปตามหลักการของ Demand-side Financing เพราะเป็นการจัดสรรลงไปยังสถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งทำหน้าที่จัดสรรต่อไปยังนักศึกษาผู้กู้ อีกทอดหนึ่ง

*ประการที่สอง* ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาของรัฐมีลักษณะแตกต่างกันระหว่างระดับปริญญาตรีกับระดับบัณฑิตศึกษา ในระดับบัณฑิตศึกษาที่เป็นโครงการพิเศษ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยเป็น อย่างต่ำ เพราะเป็นการผลิตเพื่อขายหารายได้ ในขณะที่ระดับปริญญาตรีเก็บค่าบริการต่ำกว่า ต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ยมาก

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาที่มีลักษณะ Supply-side Financing เป็นระบบที่จำกัดเสรีภาพในการเลือกของนักศึกษา เนื่องเพราะเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้ผลิต หากเป็น Demand-side Financing ซึ่งเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้บริโภค นักศึกษาจะมีเสรีภาพในการเลือกสถานศึกษาตามความต้องการ การตัดสินใจเลือกของนักศึกษามีผลต่อรายได้ของมหาวิทยาลัย เฉพาะมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษารับเข้าเท่านั้นที่มีรายได้จากค่าบริการอุดมศึกษา ด้วยเหตุนี้ Demand-side Financing จึงมีผลส่งเสริมการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษา

ซึ่งมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพของบริการอุดมศึกษาอีกทอดหนึ่ง ระบบ Supply-side Financing อันเป็นพื้นฐานของระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังที่เป็นอยู่ ไม่มีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพของบริการอุดมศึกษา และในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

นโยบายการเก็บค่าบริการอุดมศึกษาในอัตราต่ำกว่าต้นทุนการผลิตตัวเฉลี่ย สำหรับระดับปริญญาตรี มีผลเท่ากับการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่ผู้ที่เข้ามหาวิทยาลัยได้ โดยที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ (ระบบการจำกัดการรับเข้า) ส่วนใหญ่มีฐานะเศรษฐกิจปานกลางและดี มีภูมิลำเนาในกรุงเทพฯ และภาคนคร และมีได้ประกอบอาชีพเกษตรกร ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังกล่าวนี้จึงมีส่วนในการสร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ โดยที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาของรัฐมีต้องรับภาระต้นทุนการผลิตในสัดส่วนอันสมควร ในเมื่อค่าบริการอุดมศึกษาในสาขาวิชาเกือบทั้งหมดต่ำกว่าต้นทุนการประกอบการตัวเฉลี่ย (Average Operating Cost) ของมหาวิทยาลัย

ในเมื่อรัฐยังต้องให้เงินอุดหนุนแก่นักศึกษาในระดับปริญญาตรีในอัตราสูง แต่มหาวิทยาลัยหารายได้จากการขายบริการในระดับบัณฑิตศึกษา ถึงมหาวิทยาลัยจะเลือกเดินแนวทางตลาด แต่ตลาดบริการอุดมศึกษามีอาจมีฐานะเป็นตลาดที่แท้จริงได้ เพราะผู้บริหารมหาวิทยาลัยขยายที่จะขึ้นค่าบริการอุดมศึกษาในระดับปริญญาตรี (ทั้งๆ ที่รับมอบอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่) เนื่องจากแรงเสียดทานทางการเมือง ในเมื่อรัฐมิได้กดดันเพื่อเปลี่ยนระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาจากระบบ Supply-side Financing ไปเป็น Demand-side Financing สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจึงยังแบมือของบประมาณแผ่นดินในระดับเกินสมควรต่อไป ในขณะที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากการขายบริการอุดมศึกษาโครงการพิเศษแบ่งปันกันในหมู่ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัยผู้ผลิตบริการอุดมศึกษา ทั้งๆ ที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เกิดจากการใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน ทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรกายภาพ ด้วยเหตุดังนี้ ตลาดบริการอุดมศึกษาจึงมีลักษณะครึ่งๆ กลางๆ หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Quasi-Market อันเป็นตลาดที่ไม่เอื้อกูลให้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรได้อย่างเต็มที่

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาในปัจจุบันมิได้เสริมส่งให้นักศึกษาจากครอบครัวยากจนมีโอกาสในการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แม้จะมีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา แต่ไม่เพียงพอ เพราะสิ่งที่นักศึกษายากจนต้องการคือ เงินให้เปล่า (Grant) หรือทุนการศึกษา มิใช่เงินให้กู้

ระบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากสร้างความไม่เป็นธรรมและไม่เอื้อประโยชน์นักศึกษาที่มาจากครอบครัวที่ยากจนแล้ว ยังบ่มเพาะและแพร่ระบาดของความไร้ประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอีกด้วย

หากจะปฏิรูประบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็ต้องปรับระบบ Supply-side Financing ไปสู่ระบบ Demand-side Financing ปรับอัตราค่าบริการอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีให้ใกล้เคียงกับต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย จัดตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับนักศึกษาที่มาจากครอบครัวยากจน และแปรตลาดบริการอุดมศึกษาจาก Quasi-Market ไปเป็นตลาดที่แท้จริง โดยลดทอนการใช้ทรัพยากรของแผ่นดินในการหาประโยชน์ส่วนบุคคลในหมู่ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย

แต่การปฏิรูปในแนวทางที่กล่าวข้างต้นนี้ยากที่จะเป็นไปได้ หากมหาวิทยาลัยยังคงมีความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิดชอบ ความพยายามในการดึงมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ และเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่การจัดสรรงบประมาณทั้งหมดไปในลักษณะ Bloc Grant รังแต่จะซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้เลวร้ายลง หากไม่ถือโอกาสในการสร้างกลไกให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีความรับผิดชอบในการปรับปรุงคุณภาพบริการอุดมศึกษา และปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต รวมทั้งการปฏิรูประบบการคลังเพื่อการอุดมศึกษาควบคู่ไปด้วย ความเป็นอิสระโดยปราศจากความรับผิดชอบเป็นกติกากาการเล่นเกมอันเลวร้าย ซึ่งบ่อนทำลายระบบอุดมศึกษาในขั้นพื้นฐาน

## 2.6 ทิศทางและแนวโน้มที่หก

### สากลานวัตของการอุดมศึกษา

#### Internationalization of Higher Education

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services = GATS) กำลังกลายเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) การค้าบริการโดยเสรีเป็นหัวข้อการเจรจาที่สำคัญ โดยที่บริการการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของภาคบริการ

การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาเป็นที่ยอมรับในหมู่ชนชั้นสูงในสังคมไทย การขยายตัวของระบบโรงเรียนนานาชาตินับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ การเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีมากกว่าการศึกษาระดับอื่น โครงการจัดการศึกษานานาชาติ ผุดขึ้นในสาขาวิชาต่างๆของสถาบันอุดมศึกษาจำนวนมาก ทั้งของรัฐและเอกชน โครงการเหล่านี้ มักจะมีมหาวิทยาลัยต่างประเทศเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) บางโครงการจัดการเรียนการสอนในลักษณะ Sandwich Courses โครงการส่วนใหญ่มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา กับมหาวิทยาลัยต่างชาติ

กล่าวโดยสรุปก็คือ สังคมไทยยอมรับการเปิดเสรีการค้าบริการการศึกษาตั้งแต่ก่อนการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โครงการจัดการศึกษา

นานาชาติถือเป็นหน้าตาของสถาบัน โดยที่ผู้บริหารบางส่วนหลงเข้าใจผิดว่า โครงการดังกล่าวนี้เป็นกลไกในการยกระดับมหาวิทยาลัยให้เป็น World-Class University แท้ที่จริงแล้ว คุณภาพของโครงการจัดการศึกษานานาชาติในคณะวิชาของมหาวิทยาลัยต่างๆแตกต่างกันมาก โครงการลักษณะเช่นนี้เป็นกลไกในการหาทำไร เพื่อแบ่งปันกันในกลุ่มผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัย มิใช่กลไกในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของบริการอุดมศึกษา

หากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮายุติลงโดยยอมรื้อบทกติกการเปิดเสรีการค้าบริการอุดมศึกษา ภาคอุดมศึกษาอาจได้รับผลกระทบมากนัก เพราะสถาบันอุดมศึกษาค่อยๆปรับตัวรับกระบวนการสากลาณัฐวิตรของบริการอุดมศึกษามาก่อนแล้ว คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาทำให้สถาบันอุดมศึกษาในเมืองไทยต้องเผชิญการแข่งขันเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด คำตอบส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับกติกาในรายละเอียดที่กำหนดโดยองค์การการค้าโลก อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศ

มหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถหาประโยชน์ในประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่าได้หลายวิถีทาง วิธีการดั้งเดิมคือ การผลิตเพื่อการส่งออก นั่นก็คือ การมีรายได้ในรูปค่าบริการอุดมศึกษาจากนักศึกษาต่างชาติที่ศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วมีทางเลือกในการย้ายที่ตั้ง 'โรงงาน' มาสู่ประเทศโลกที่สาม (Relocation of Industry) หรือตั้งสาขาการผลิตในประเทศโลกที่สาม แต่การย้ายมหาวิทยาลัยก็ดี หรือการตั้งสาขาใหม่ก็ดี ล้วนแล้วแต่ต้องการเงินลงทุนสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ดังเช่นห้องสมุด ห้องปฏิบัติการและห้องทดลองทางวิทยาศาสตร์ ขนาดของตลาดในประเทศหนึ่งประเทศใดเพียงประเทศเดียวอาจเล็กเกินกว่าที่จะทำให้การลงทุนดังกล่าวนี้ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่า การสร้างตลาดให้มีขนาดที่เหมาะสมสำหรับการลงทุนอาจเป็นเรื่องยากยิ่ง

การทำสัญญาพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่า อาจเป็นยุทธวิธีที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้ว เพราะใช้เงินทุนน้อย และมีความเสี่ยงในการลงทุนน้อย และน่าจะเป็นยุทธวิธีที่เลือกใช้กันอย่างแพร่หลาย หากการณ์เป็นจริงเช่นนี้ การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาภายหลังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจะไม่มีผลในการเพิ่มพูนการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาไทยกับต่างประเทศมากนัก แต่จะเพิ่มความเข้มข้นในการแข่งขันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาภายในประเทศด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแข่งขันพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ และในการแข่งขันลูกค้าเพื่อขายบริการอุดมศึกษา

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษามีผลต่อการขยายตัวของบริการอุดมศึกษาทางไกลด้วย การขายบริการอุดมศึกษาผ่าน internet จะมีมากขึ้น โดยที่ส่วนใหญ่อาจเป็นบริการอุดมศึกษาคุณภาพต่ำ และลูกค้าในเมืองไทยอาจต้องการปริญญาบัตรมากกว่าบริการที่มีคุณภาพ

การเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาให้ประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการขยายช่องทางในการหารายได้ สถาบันอุดมศึกษาไทยอาจได้ประโยชน์จากการรับถ่ายทอดวิทยากรจากมหาวิทยาลัยที่เป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ แต่มีอาจคาดหวังว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยจะสามารถก้าวพ้นแผ่นดินไทยเพื่อไปขายบริการอุดมศึกษาในต่างแดน การตั้งรับการเปิดเสรีภาคบริการอุดมศึกษาจึงเป็นยุทธวิธีเดียวที่มีให้เลือกสำหรับสถาบันอุดมศึกษาไทย

### 3. เหตุใดการอุดมศึกษาไทยจึงยากแก่การปฏิรูป

ระบบอุดมศึกษาไทยจะปฏิรูปได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอันจำเป็นอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีคำตอบคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปอุดมศึกษา

*ประการที่สอง* จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีพลังขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป

*ประการที่สาม* จะปฏิรูปอุดมศึกษาได้จำเป็นต้องมีการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ที่เหมาะสม

#### 3.1 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

### 3.2 พลังการปฏิรูปอุดมศึกษา

การปฏิรูปอุดมศึกษาจะขับเคลื่อนได้ก็ต่อเมื่อมีพลังการปฏิรูป คำถามพื้นฐานคืออยู่ว่า พลังการปฏิรูปอยู่ที่ไหน หรือมาจากไหน?

พลังขับเคลื่อนการปฏิรูปอุดมศึกษามีทั้งพลังภายในประเทศและพลังจากต่างประเทศ พลังภายในประเทศมีทั้งพลังภายในสถาบันและพลังภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษา โดยอาศัยพลังภายในประเทศ จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อประชาสังคมมีฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูปอุดมศึกษา คำถามที่ว่า จะปฏิรูปอะไร จะปฏิรูปอย่างไร และจะปฏิรูปเพื่อใคร จำต้องมีคำตอบร่วมกัน หากยังไม่มีฉันทมติในประเด็นเหล่านี้ การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาย่อมเป็นไปได้อย่างยิ่ง การสร้างฉันทมติว่าด้วยการปฏิรูปจึงเป็นประเด็นสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป

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

การที่ระบบการบริหารจัดการที่ไร้ธรรมาภิบาลยังคงดำรงอยู่ได้ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจำนวนมาก โดยที่ ‘ชนชั้นปกครอง’ ในมหาวิทยาลัยไม่ใส่ใจแก้ไขแม้แต่ในแง่หนึ่งแสดงให้เห็นว่า ลักษณะไร้ธรรมาภิบาลดังกล่าวให้ประโยชน์แก่ ‘ชนชั้นปกครอง’ นั้นเอง ในอีกด้านหนึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดแจ้งถึงภาวะไร้พลังการขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูป ในเมื่อ ‘ชนชั้นปกครอง’ เหล่านั้นมองไม่เห็นว่าเป็นลักษณะไร้ธรรมาภิบาลของระบบการบริหารจัดการเป็นปัญหาที่ต้องเยียวยาแก้ไข

ในเมื่อมีอาจฟังฟังพลังขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปของ ‘ชนชั้นปกครอง’ ในมหาวิทยาลัย ก็ต้องฟังพลังผลักดันจาก ‘ประชาชนระดับรากหญ้า’ ภายในสถาบันนั่นเอง แต่มหาวิทยาลัยจำนวนมากตกอยู่ในวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนา เพราะอาจารย์มหาวิทยาลัยใช้เวลาส่วนใหญ่ในการหารายได้เพื่อดำรงวิถีชีวิตของชนชั้นกลางระดับสูง ไม่มีเวลาแม้แต่จะสนใจความเป็นไปของมหาวิทยาลัย มิพักต้องกล่าวถึงความเอื้ออาทรที่มีต่อสังคมนอกมหาวิทยาลัย หากอาจารย์มหาวิทยาลัยหมกมุ่นเฉพาะแต่การหารายได้มากเพียงใด พลังการปฏิรูปยิ่งอ่อนล้ามากเพียงนั้น

ระบบการบริหารจัดการที่ไร้ธรรมาภิบาลก่อผลซ้ำเติมวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนา มหาวิทยาลัยจำนวนมากนอกจากจะมีระบบการบริหารจัดการที่ปราศจากความโปร่งใสและความรับผิดชอบแล้ว ยังพยายามกีดกันและลดทอนการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชนอีกด้วย สภาพการณ์ดังกล่าวนี้สร้างความเฉยเมยต่อความเป็นไปในสถาบัน ซึ่งมีผลบั่นทอนพลังการปฏิรูป

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

หากมีอาจหวังพลังการปฏิรูปภายในสถาบัน คำถามมีอยู่ว่า จะหวังพลังการปฏิรูปนอกสถาบันได้มากน้อยเพียงใด?

ผู้่นการศึกษาที่เป็นห่วงเป็นใยความเป็นไปในระบบอุดมศึกษามีจำนวนหาน้อยไม่หลายคนมีข้อเสนอในการปฏิรูปอุดมศึกษา บางคนเข้าไปนั่งเป็นกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่มีอาจชี้ว่าการปฏิรูปสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากอธิการบดีและคณะเป็นผู้กำกับสภามหาวิทยาลัย มิใช่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับและตรวจสอบอธิการบดีและคณะ หากอธิการบดีและคณะมองไม่เห็นปัญหาและความจำเป็นในการปฏิรูป การขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปเป็นไปได้ด้วยความลำบากยิ่ง

ในประการสำคัญ มหาวิทยาลัยไทยมีความเป็นอิสระสูงมาก ในนามของเสรีภาพทางวิชาการ รัฐถูกกีดกันมิให้ข้องเกี่ยวกับกิจกรรมมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตรและประสาทปริญญา รวมตลอดจนการกำหนด

อัตราค่าบริการอุดมศึกษา การที่พลังนอคมหาวิทยาลัยจะทะลุทะลวงเข้าไปขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปภายในมหาวิทยาลัยจึงมิใช่เรื่องง่าย

แต่รัฐมีอำนาจตามกฎหมายและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่จะชี้เป็นชี้ตายมหาวิทยาลัย ด้วยอำนาจดังกล่าวนี้ รัฐอยู่ในฐานะที่จะชี้้นำการปฏิรูปอุดมศึกษา 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 ความพยายามในการอาศัยธนาคารพัฒนาเอเชียกดดันให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง

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

### 3.3 การออกแบบสถาบันอุดมศึกษาในด้านสถาบัน (Institutional Design)

การปฏิรูปอุดมศึกษาจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบเชิงสถาบันที่เหมาะสม สถาปัตยกรรมเชิงสถาบัน (Institutional Architecture) ของมหาวิทยาลัยไทยแต่ดั้งเดิมมิได้เกื้อกูล



ให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตองค์ความรู้ หากมุ่งให้เป็นหน่วยผลิตบุคลากร ดังจะเห็นได้จากการไม่ส่งเสริมให้มีอาจารย์ประจำ ไม่ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการ (Academic Infrastructure) ฯลฯ

ในการปฏิรูปมหาวิทยาลัยบางส่วนให้เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการวิจัยจำเป็นต้องออกแบบสถาปัตยกรรมเชิงสถาบันใหม่ มหาวิทยาลัยเช่นนี้ต้องมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการดึงดูดชนชั้นมัธยชนของชาติ โครงสร้างอัตราเงินเดือนสูงพอที่จะดำรงวิถีชีวิตของชนชั้นกลางระดับสูง (Upper Middle Class) โดยไม่ต้องกังวลในการหารายได้ และสามารถเป็น 'สำราญชน' ที่สามารถหาความสำราญจากการผจญภัยทางปัญญา การที่มหาวิทยาลัยแต่ดั้งเดิมมิได้กำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนอาจารย์มหาวิทยาลัยแตกต่างจากข้าราชการโดยทั่วไป ทำให้มหาวิทยาลัยมีอาจารย์ที่ชนชั้นมัธยชนของชาติมาเป็นอาจารย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอาจารย์เก่งซึ่งทรัพยากรมนุษย์กับภาคเอกชนภายหลังจากที่ภาคเอกชนเติบโตใหญ่กล้าแข่งทางเศรษฐกิจ ความผิดพลาดในประเด็นนี้เกิดขึ้นซ้ำอีกเมื่อมีการสถาปนามหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยที่โครงสร้างอัตราเงินเดือนแตกต่างจากระบบราชการไม่มาก สถาบันอุดมศึกษาที่ก่อตั้งใหม่เหล่านี้จึงยังคงได้ทรัพยากรมนุษย์ระดับปลายแถวมาเป็นอาจารย์

โครงสร้างอัตราผลตอบแทนแต่เพียงอย่างเดียวมีอาจผลักดันกระบวนการปฏิรูปอุดมศึกษาได้ ยังต้องมีการออกแบบเชิงสถาบันด้านอื่นประกอบด้วย การกำหนดโครงสร้างสิ่งจูงใจในการทำงานด้านการวิจัยและการพัฒนา (Research and Development) มากกว่าการทำงานด้านการบริหาร ตลอดจนการกำหนดกติกาการเล่นเกมภายในสถาบันในทางส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตความรู้ รวมตลอดจนการสร้างบรรยากาศทางวิชาการ มีพักต้องกล่าวถึงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิชาการอย่างพอเพียง เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลกระบวนการปฏิรูป

ความรู้เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) แม้ความรู้บางประเภทจะมีมูลค่าตลาด ความเป็นสาธารณะของความรู้ทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทในการส่งเสริมการผลิตความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมด้านการวิจัยและการพัฒนา หากปล่อยให้กลไกตลาดจัดสรรทรัพยากรสำหรับการวิจัยและการพัฒนา โดยรัฐบาลห้ามมีบทบาทแต่ประการใดไม่ การวิจัยและการพัฒนาย่อมมีน้อยกว่าระดับคุณภาพ (Suboptimal R&D)

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

#### 4. ระบบอุดมศึกษาไทยปฏิรูปได้หรือไม่?

ในฐานะเจ้าสำนักทุกข์ทรรศน์ (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

บทความนี้เรียบเรียงจากบทอภิปรายเรื่อง *จินตภาพอุดมศึกษา ก้าวใหม่หลังการปฏิรูป* จัดโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) ร่วมกับมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2546 ผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วย ศาสตราจารย์ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.อมรวิรัช นาคกรรพ

บทอภิปรายนี้ตีพิมพ์เป็นตอนๆ รวม 4 ตอน ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14 และ 28 สิงหาคม 4 และ 25 กันยายน 2546