

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในบริบทของเสรีนิยมใหม่
Autonomous University in the Context of Neo-liberalism

จารุณี มุมบ้านเช่า (Jarunee Mumbansao)

นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองและการบริหารจัดการ

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

PhD students, Doctor of Political Science Program (Economics, Politics and Management)

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

E-mail: mjarunee@gmail.com

Received: 12 July 2019

Revised: 21 October 2019

Accepted: 29 November 2019

บทคัดย่อ

มหาวิทยาลัยของไทยในระยะเริ่มต้นล้วนจัดตั้งขึ้นในฐานะมหาวิทยาลัยของรัฐ มีเป้าหมายสำคัญคือการผลิตกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถ และเทคนิคขั้นสูง ป้อนระบบราชการและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อผ่านกาลเวลาได้มีการปรับเปลี่ยนระบบทั้งภายนอก ได้แก่ นโยบายของรัฐ การกำกับควบคุม ฯลฯ และการเปลี่ยนแปลงภายใน ได้แก่ สถานะ การบริหารจัดการ ฯลฯ ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของโลก การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ของการอุดมศึกษา โดยมุ่งหวังให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณและทรัพย์สิน การบริหารบุคลากรเพื่อจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพ และอิสระทางวิชาการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำรงอยู่ได้ สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของสังคมที่รับเอาหลักคิดเสรีนิยมใหม่เป็นแนวคิดพื้นฐานการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2507 และมาเป็นจริงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2533 เมื่อมหาวิทยาลัยสุรนารี จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกในประเทศไทย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือ 1) แรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์กร

สหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลก ที่สนับสนุนแนวคิดและหลักการเสรีนิยมใหม่ 2) การส่งต่อนโยบายด้านการศึกษา” (Educational Transfer) เช่น การแพร่กระจายด้านการศึกษา (Educational Diffusion) การยึดตัวอย่างจากบทเรียน การหยิบยืมนโยบายหรือการแพร่กระจายด้านการศึกษา ประกอบด้วยกระบวนการทางตรงและทางอ้อม และ 3) กระบวนการทำให้การศึกษาเป็นสินค้า ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นแนวทางการดำเนินงานของรัฐ

คำสำคัญ: อุดมศึกษา, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ, เสรีนิยมใหม่

Abstract

The early Thai universities were established as state universities. The main goal is to produce highly skilled manpower and techniques for the government and economic system of the country. Over time, both external systems have been modified, including government policies, regulation, etc., and internal changes, including management, status of the university, etc. In accordance with changes in the global economic, political and social systems of the world. The change of status from a public university to an autonomous university is a major change once again causing a change in the ideology of higher education. Changes aim to achieve independence in the management of budget and assets. Personnel management to motivate qualified personnel, and academic freedom So that the university can survive to meet the needs and expectations of societies that adopt the new liberal thinking concept as the basic concept of policy formulation effectively.

The concept of changing the status of public universities to be autonomous universities in Thailand started in 1964 and came true for the first time in 1990 when Suranaree University Established as the first autonomous university in Thailand. Factors that influence the change of status to a state-controlled university are: 1) momentum from international organizations such as the World Bank, the United Nations International Monetary Fund World Trade Organization That supports new liberal concepts and principles. 2) Educational Transfer, such as Educational Diffusion, taking samples from lessons Borrowing policies or spreading education consists of direct and indirect processes. 3) The process of making education as a product which is the result of adopting a new liberal concept as a guideline for state operations.

Keyword: Higher education, Autonomous university, Neo-liberalism

กำเนิดมหาวิทยาลัยไทย

แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยปรากฏครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 โดยคณะมิชชันนารีชาวอเมริกันนำมาเผยแพร่ ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดคือ หมอบรัดเลย์ แนวคิดนำเสนอครั้งแรกในหนังสือพิมพ์บางกอกเริคอร์ดเดอร์ ฉบับวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2408 มีใจความเสนอแนะให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในไทย สำหรับประชาชนมาเรียนรู้ศิลปวิทยาการ และภาษาต่างประเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อกับต่างชาติ เนื่องจากไทยในขณะนั้นมีสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศแล้ว แต่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยไม่ได้เกิดขึ้นในขณะนั้น เนื่องจากไทยยังไม่มีสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของรัฐไทยจากแบบจารีตประเพณีที่มีการปกครองแบบหลวม ๆ มีอำนาจกระจายอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ มาเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง พระมหากษัตริย์ส่งผ่านพระราชอำนาจการบริหารบ้านเมืองผ่านกระทรวงต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีภารกิจเฉพาะ ตามระบบการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ ด้วยระบบกระทรวงและเทศาภิบาลที่ดูแลหัวเมือง การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นกระทรวงทำให้มีความต้องการบุคลากรที่มีทักษะความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านตามภารกิจของหน่วยงาน ซึ่งต้องได้รับการศึกษาและฝึกอบรมอย่างเป็นระบบ

ในระยะเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการ บุคลากรที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเตรียมไว้รองรับระบบราชการแบบใหม่ไม่เพียงพอ ขาดแคลนบุคลากรทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ การแก้ปัญหาเฉพาะทำโดยการจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาและผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง รวมทั้งการส่งพระราชโอรสและบุคคลไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ เพื่อเรียนรู้ศิลปวิทยาการแล้วกลับมารับราชการในประเทศไทย การขาดแคลนบุคลากรจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของระบบราชการไทยสมัยนั้น แม้ว่าในขณะนั้นไทยมีระบบการศึกษาพื้นฐานแล้ว แต่ความรู้ไม่เพียงพอสำหรับการบริหารจัดการและการปฏิบัติงานที่ต้องใช้เทคนิคขั้นสูง

การขยายการศึกษาไปสู่ระดับอุดมศึกษามีสาเหตุสำคัญจากขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะความรู้ความชำนาญด้านเทคนิคขั้นสูง สถาบันการศึกษาชั้นสูงที่จัดตั้งขึ้นในสมัยนั้น คือ โรงเรียนแผนกที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2425 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2430 โรงเรียนแพทยากร จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2432 โรงเรียนฝึกหัดครู จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2435 มหามกุฏราชวิทยาลัย จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2436 โรงเรียนกฎหมาย จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2440 แต่สถาบันการศึกษาระดับสูงที่จัดตั้งขึ้นนี้ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรให้กับระบบราชการได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากขาดความพร้อมด้านงบประมาณ สถานที่ และบุคลากร (อมรวิษัย นาคทรรพ และคณะ, 2555)

ความคิดการพัฒนาการศึกษาในระดับสูงในประเทศไทยให้มีคุณภาพมากขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ เป็นที่มาของแผนโครงการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2441 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2441 เพื่อเป็น แนวทางการจัดการศึกษาอย่างมีแบบแผน ขยายการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเพื่อเป็น พื้นฐานไปสู่การขยายตัวของการศึกษาระดับสูงต่อไป

โครงการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2441 ยังมีเป้าหมายขยายการศึกษาของไทยไปถึงระดับอุดมศึกษา โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งรัตนโกสินทร์สาکวิทยาลัยขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของไทย แต่ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นเนื่องจากขาดความพร้อมและการศึกษาขั้นสูงที่มีอยู่ยังขาดคุณภาพเท่าที่ควร

โรงเรียนมหาดเล็กซึ่งต่อมายกระดับเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2454 นับเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกในประเทศไทย มีภารกิจในการผลิตบุคลากรที่มีความรู้เทคนิควิทยาเฉพาะทางในหลายสาขาวิชาเพื่อไปรับราชการใน กระทรวงต่าง ๆ

โรงเรียนข้าราชการพลเรือนในระยะแรกเปิดสอนความรู้เฉพาะอย่าง ได้แก่ การปกครอง กฎหมาย การทูต การช่าง การแพทย์ การเพาะปลูก การค้าขาย การเป็นครู ซึ่งมีรูปแบบคล้ายกับอุดมศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่นมาก การจัดการเรียนการสอนแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นต่ำ สอนโดยไม่ใช้ภาษาต่างประเทศ และชั้นสูงสอนโดยผู้เรียนต้องมีความรู้ภาษาต่างประเทศอย่างน้อย 2 ภาษา เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วสามารถ ถวายตัวเป็นมหาดเล็กหลวงได้ด้วย

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์ฐานะของโรงเรียนข้าราชการ พลเรือนขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการอุดมศึกษาใน ประเทศไทยซึ่งเมื่อแรกตั้งแบ่งออกเป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะแพทยศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ (กฤษฎา พิทักษ์อรณพ, 2516 อ้างถึงใน สมโชค วีรภัทรเวช, 2550, หน้า 10)

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นความพยายามสถาปนาระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขขึ้นในประเทศไทย การจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมือง เป็นผลต่อเนื่องของกระบวนการสร้างสถาบันการศึกษาเพื่อรองรับระบอบการปกครองใหม่ และเพื่อปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองรูปแบบใหม่ให้กับประชาชนไทย มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และ การเมืองจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาวินิจฉัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477 มีเหตุผลของ การจัดตั้งคือ จัดการศึกษาวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองให้ได้ในระดับมหาวิทยาลัยในอารยประเทศ และ เลือกเอาวันที่ 27 มิถุนายน 2477 เป็นวันสถาปนามหาวิทยาลัย รวมทั้งการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อนำไปสู่ การมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจอสูงสุด เป็นของประชาชน

พระราชบัญญัติวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ เปิดโอกาสให้การบริหารจัดการมีความเป็นอิสระ เช่น เปิดโอกาสให้บุคคลทั้งภายในและภายนอกมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยได้ และมีอิสระในการบริหารเงินรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยภายใต้การตรวจสอบควบคุมจากภายนอก

ในระยะเริ่มต้นมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นมหาวิทยาลัยเปิด มีหลักสูตรสอนเฉพาะวิชาที่เกี่ยวข้องกับนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เน้นสายศิลป์ ไม่มีการเรียนการสอนสายวิทยาศาสตร์ การจัดการเรียนการสอนไม่ได้มีการแบ่งออกเป็นคณะ เป็นการเรียนหลักสูตรธรรมศาสตร์บัณฑิตเพียงหลักสูตรเดียว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และในปี พ.ศ. 2499

ในสมัย จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้น มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน คณะกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงการคลัง และอธิการบดีมหาวิทยาลัยในขณะนั้น คือ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยศิลปากร และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คนที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และมีเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัย

ต่อมา มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยตามโครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2501 มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยแห่งแรกของภาคใต้ ในปี พ.ศ. 2505

การพัฒนามหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นแม้จะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถตอบสนองแผนกำลังคนของประเทศได้ระดับหนึ่ง แต่ยังปรากฏปัญหาอีกหลายประการ ได้แก่ การให้ความสำคัญไม่เท่ากันระหว่างมหาวิทยาลัยในเมืองกับต่างจังหวัด การให้น้ำหนักการพัฒนาไม่เท่ากันระหว่างการศึกษาสายวิทยาศาสตร์และสายสังคมศาสตร์ ความอ่อนแอของสภาพการศึกษาที่ไม่สามารถรองรับปริมาณให้กับมหาวิทยาลัยได้ รวมทั้งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งคือ อดตราเงินเดือนไม่ดึงดูดคนเก่งให้มาทำงานเป็นอาจารย์ ปัญหาเหล่านี้นำมาสู่การเคลื่อนไหวเพื่อหาแนวทางแก้ไขด้วยหลักการ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ทำให้อิสระมหาวิทยาลัยในการบริหารจัดการตนเองแยกออกจากระบบราชการ อย่างไรก็ตามจากความเห็นต่อต้านจากผู้บริหารและอาจารย์ ประกอบกับเกิดการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2515 ทำให้การออกนอกระบบราชการชะงักไป

โดยมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นมาทำหน้าที่แทนสภาการศึกษา ทำหน้าที่กำกับดูแลมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน

การศึกษากับแนวคิดแนวเสรีนิยมใหม่

มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ผู้นำทางความคิดเสรีนิยมใหม่เขียนในบทความหนังสือทุนนิยมกับเสรีภาพ (Capitalism and Freedom) ในปี ค.ศ. 1962 ว่า สำหรับเสรีชน (Free man) แล้วรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวของปัจเจก รัฐจึงไม่มีอำนาจเหนือประชาชน แม้ว่าประชาชนจะมีความภาคภูมิใจในมรดกความเป็นรัฐที่มีวัฒนธรรมร่วมกัน แต่ประชาชนยอมรับรัฐในฐานะแนวทาง (Means) หรือเครื่องมือ (Instrumental) สำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของตน ประชาชนจึงไม่มีหน้าที่ทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ใดๆ เพียงแต่มีหน้าที่เท่าที่คนส่วนใหญ่ตกลงใจกำหนดร่วมกันเท่านั้น (Friedman, 1962, p. 10)

รัฐในทัศนะของฟรีดแมนไม่สามารถแทรกแซงการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนได้ รัฐมีหน้าที่เพียงการอำนวยความสะดวกและสร้างสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมสำหรับประชาชนในการเลือกใช้ชีวิตอย่างมีเสรีภาพและเสมอภาคมากที่สุด

ฟรีดแมน เสนอหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติของรัฐไว้ 2 ประการ และต่อมาได้กลายเป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้นิยมลัทธิเสรีนิยมใหม่ แนวปฏิบัติดังกล่าวได้แก่ (Friedman, 1962, p. 10)

1) ขอบเขตการดำเนินงานของรัฐมีจำกัด รัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครอง และรับรองการใช้เสรีภาพของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยจากภัยภายในประเทศและภัยจากการรุกรานของต่างประเทศ ส่งเสริมและบังคับใช้กฎหมายทางแพ่ง สนับสนุนให้มีการแข่งขันภายใต้ระบบตลาดเสรี คุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา การคิดและแสดงออกอย่างเสรี รัฐอาจจะเข้าแทรกแซงหรือดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่เอกชนไม่ประสงค์จะทำเอง แต่ต้องให้แน่ใจว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสังคมส่วนรวมโดยแท้จริง

2) การกระจายอำนาจของรัฐไปยังองค์กรปกครองระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น และหากประชาชนไม่พึงพอใจนโยบายหรือผลการดำเนินงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบ การรักษาความสะอาด การจัดการระบบการศึกษา ฯลฯ ก็สามารถย้ายภูมิลำเนาไปอาศัยในท้องถิ่นอื่นได้

ในทัศนะของแนวคิดเสรีนิยมใหม่การศึกษาเป็นได้ทั้งสิทธิมนุษยชนและการลงทุนพัฒนาทุนมนุษย์ การศึกษาเพิ่มโอกาสในการเลื่อนชั้นทางสังคม (Social Mobility) การศึกษาเป็นหนทางในการแก้ปัญหาสังคม เช่น ความไม่เป็นธรรมทางสังคม ขาดระดับฐานะความเป็นอยู่ แก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนกระทำความผิด ปัญหาการว่างงาน ปัญหาสุขภาพของประชาชน และลดการใช้ความรุนแรง นอกจากนั้นการศึกษายัง

ช่วยให้สังคมมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เสริมสร้างทุนมนุษย์ สนับสนุนประชาธิปไตย และสร้างความเป็นเอกภาพของประชาชาติ (Taiko, 2012)

ในทัศนะของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ รัฐไม่ควรเข้าไปสนับสนุนหรือแทรกแซงการบริหารจัดการ รัฐควรปล่อยให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นอิสระทั้งการบริหารและการจัดหางบประมาณ หากรัฐต้องการสนับสนุนการศึกษาระดับอุดมศึกษาควรสนับสนุนเฉพาะหลักสูตรที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น และควรสนับสนุนตรงไปที่ผู้เรียน โดยให้ผู้เรียนเป็นผู้เลือกที่จะเรียนที่สถาบันใดมากกว่าสนับสนุนไปที่สถาบันการศึกษา ซึ่งจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพมากกว่า

การอุดมศึกษาทำหน้าที่ผลิตกำลังคนที่มีทักษะความรู้สำหรับตลาดแรงงานในระบบทุนนิยมอย่างเข้มข้น ในขณะที่หน้าที่อื่น ๆ เช่น การอบรมสั่งสอนผู้เรียนในด้านจริยธรรม ศิลธรรม ความเป็นพลเมือง ฯลฯ กลับทำได้น้อยกว่าการศึกษาระดับประถมและมัธยมศึกษา ส่งผลให้การศึกษาในระดับอุดมศึกษาล้ากับการฝึกอบรมให้ความรู้แก่แรงงานเพื่อให้สามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น Levidow (2002) เรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “ทุนนิยมทางวิชาการ” (Academic Capitalism)

นับตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา สถาบันการอุดมศึกษาถูกร้องขอให้นำระบบการบริหารจัดการแบบภาคธุรกิจมาใช้ เพื่อความอยู่รอดในสถานการณ์ที่รัฐบาลตัดลดงบประมาณสนับสนุนการอุดมศึกษาลง แนวทางการบริหารสถาบันอุดมศึกษาจึงมุ่งไปที่การหารายได้จากการเปิดการเรียนการสอน และทุนสนับสนุนการวิจัยจากภายนอกซึ่งเป็นการวิจัยเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาให้กับผู้ให้ทุน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดจากการครอบงำของลัทธิเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อสังคม ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ซึ่งปฏิเสธการแทรกแซงของกลไกรัฐและเชื่อมั่นการจัดสรรทรัพยากรโดยกลไกตลาด สถาบันอุดมศึกษาเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่รัฐต้องลดการสนับสนุนงบประมาณและหันมาใช้กลไกตลาดแทน ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่รอดในทิศทางทำให้การศึกษาเป็นการค้า เช่นเดียวกับธุรกิจการค้าอื่น ๆ โดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณและคัดเลือกบุคคลเข้ารับการศึกษ

ผลจากการรับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) เข้ามาเป็นแนวทางหลักในการจัดสรรงบประมาณและการบริหารประเทศ ส่งผลให้การลงทุนการศึกษาโดยเฉพาะการอุดมศึกษาถูกตัดลดงบประมาณลง และนำระบบตลาดมาใช้แปลงการศึกษาให้เป็นสินค้าแทนการสนับสนุนโดยรัฐ การนำวิธีการคำนวณต้นทุนและกำไรในการจัดการศึกษามาเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิภาพของการศึกษา ความรับผิดชอบต่อสังคม และคุณภาพการศึกษา ทำให้การศึกษากลายเป็นสินค้าที่ซื้อขายกันในระบบตลาด เป็นการศึกษาสำหรับผู้มีกำลังซื้อ ความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์และลูกศิษย์กลายมาเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขายสินค้ายกับลูกค้าแทน

แนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน โดยเชื่อว่าจะเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้มากยิ่งขึ้น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจถูกนำมาใช้ในการอุดมศึกษาด้วย เนื่องจากมองว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ประโยชน์แก่ผู้เรียนมากกว่าสังคมส่วนร่วม ดังนั้นผู้ได้รับประโยชน์จึงควรเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายในการศึกษานั้นเอง

ลัทธิเสรีนิยมใหม่ปฏิเสธการดำเนินการหรือการแทรกแซงของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งการอุดมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการสังคม เพราะเชื่อว่ากลไกตลาดเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคม บนความเชื่อว่ามีมนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล (Rational) สามารถตัดสินใจเลือกสิ่งต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับสถานะของตนเองมากที่สุด รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจเลือกดังกล่าวเพราะรัฐไม่มีข้อมูลที่เพียงพอ ประกอบกับกลไกรัฐมีประสิทธิภาพน้อยกว่าเมื่อเทียบกับกลไกตลาด

การทำให้การอุดมศึกษาเป็นสินค้าเอกชน (Private Goods) แทนการเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ที่ผู้เรียนต้องลงทุนซื้อด้วยตนเองแพร่กระจายไปทั่วยุโรปเริ่มต้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 มีแนวโน้มจะแพร่ขยายไปทั่วโลกภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่จำกัดการลงทุนของรัฐไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

การปรับเปลี่ยนระบบการอุดมศึกษาให้เป็นสินค้าเอกชนเกิดขึ้นและดำเนินไปพร้อม ๆ กับการปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ของการอุดมศึกษาจากที่เคยให้ความสำคัญกับการสนองตอบความต้องการและประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ (Public Interest Oriented) มาเป็นให้ความสำคัญกับผู้เรียนหรือลูกค้าเป็นสำคัญ (Customer Oriented) เพื่อแข่งขันกับผู้เรียน หรือลูกค้าให้ได้มากที่สุด เพื่อความอยู่รอดของสถาบันการศึกษา (Lynch, 2004, p. 1)

การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตกไปอยู่กับนักลงทุนที่มีแนวทางการบริหารแบบมีอาชีพ วัตถุประสงค์การดำเนินงานด้วยกำไรหรือขาดทุนที่เป็นมูลค่าเงิน แทนที่การวัตถุประสงค์การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่เคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบของสวัสดิการของรัฐที่ไม่เน้นกำไร (Lynch, 2004)

คาร์นอย (Carnoy, 1995) จำแนกแนวทางการปฏิรูประบบการศึกษาที่เป็นผลมาจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ออกเป็น 3 แนวทางคือ 1) การปฏิรูปโดยการผลักดันของการแข่งขัน (Competitiveness-driven reform) 2) การปฏิรูปโดยการผลักดันทางการเงิน (Finance-driven reform) 3) การปฏิรูปโดยการผลักดันจากความเสมอภาค (Equity-driven reform)

รัฐที่นำกลไกตลาดมาใช้ถูกเรียกว่า รัฐระบบตลาด (Market state) และเรียกคนในรัฐระบบตลาดว่า พลเมืองผู้บริโภค (Consumer citizen) อันแสดงถึงข้อจำกัดและบทบาทของรัฐและพลเมือง กล่าวคือ รัฐระบบตลาดเป็นรัฐที่มีบทบาทแทรกแซงการตัดสินใจของพลเมืองน้อยที่สุด ทำหน้าเป็นเพียงกรรมการกำกับควบคุมให้การแข่งขันในระบบตลาดเป็นธรรมมากที่สุดเท่านั้น รวมทั้งมีหน้าที่สร้างทางเลือก (Choice) สำหรับพลเมืองเลือกใช้หรือเลือกบริโภค ส่วนพลเมืองผู้บริโภคมียบทบาทหน้าที่ในการเลือกตัดสินใจจะซื้อหรือใช้สวัสดิการสังคมให้เหมาะสมกับสถานภาพของตนเอง โดยกำลังซื้อของตนเอง

และไม่หวังพึ่งพิงรัฐให้เข้ามาสนับสนุนงบประมาณเหมือนเช่นรัฐในอดีต ความเป็นธรรมตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่คือ ทุก ๆ คนมีโอกาสเลือก แต่จะเลือกได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังซื้อของคน ๆ นั้นเอง ไม่ใช่ความผิดของรัฐหรือระบบตลาดแต่อย่างใด

บทบาทที่สำคัญที่สุดของสถาบันการศึกษาขั้นสูงหรืออุดมศึกษาคือ การผลิตบัณฑิตที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตลาดแรงงาน มีความสามารถในการแข่งขันเหนือกว่าคนที่ไม่ได้รับการศึกษา และเป็นผู้ชนะในการแข่งขันแย่งชิงทรัพยากรทางสังคม เช่น เงิน อำนาจ เกียรติยศ สถานะทางสังคม ฯลฯ ส่วนการเสริมสร้างคุณสมบัติของบัณฑิตด้านประโยชน์ส่วนรวมได้รับความสำคัญรองลงมา ส่งผลให้คุณสมบัติของบัณฑิตภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่กลายมาเป็นมนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man) มีอิสระในการเลือก เป็นผู้ที่มีเหตุผลและใช้เหตุผลในการเลือกบริโภค (Rational) เชื่อมั่นในระบบตลาด (Market Oriented) และมีความสนใจในประโยชน์ส่วนตน (Self Interest)

การสนับสนุนหรือการลงทุนในการอุดมศึกษาโดยรัฐจึงกลายเป็นข้อห้ามสำหรับการเปิดเสรีการค้าโลกภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ เพราะทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างมหาวิทยาลัยที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับการสนับสนุน รวมทั้งถือเป็นการเลือกปฏิบัติของรัฐซึ่งขัดแย้งกับหลักการของการค้าโลกที่รัฐต้องปฏิบัติกับทุกประเทศสมาชิกอย่างเท่าเทียมกันเช่นเดียวกับปฏิบัติต่อกันในประเทศตนเอง

เพื่อสร้างเวทีการแข่งขันของการอุดมศึกษาระดับโลก “มาตรฐานสถาบันการศึกษา” ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสำหรับให้ข้อมูลแก่ผู้เรียนว่ามหาวิทยาลัยใดดีกว่ามหาวิทยาลัยใด การจัดอันดับความสามารถของมหาวิทยาลัยภายใต้กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดโดยประเทศตะวันตก เช่น Research Assessment Exercise: RAE และ Teaching Quality Assurance: TQA ที่พัฒนาขึ้นสำหรับการจัดอันดับ (Rating) ในประเทศอังกฤษถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าขาดความน่าเชื่อถือและความเป็นระบบ ปัจจุบันไม่เพียงแต่ใช้อย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษเท่านั้นแต่ยังแพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก (Tight, 2000, Turner, 2005 cited in Lynch, 2006) และกลายเป็นเครื่องมือการโฆษณาชวนเชื่อของสถาบันการศึกษาในประเทศตะวันตกที่มีความก้าวหน้าด้านการศึกษามากกว่าสำหรับดึงดูดลูกค้าจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแล้วปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการอุดมศึกษาภายใต้ลัทธิเสรีนิยมใหม่เป็นเสมือนการตกเป็นอาณานิคมทางปัญญาของประเทศตะวันตกผู้นำระบบการวัดมาตรฐานการศึกษามาใช้ (Lynch, 2006)

ปรากฏการณ์ของการผลิตสินค้าและบริการในยุโรปที่สำคัญประการหนึ่งคือ ผลกำไรจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมลดลงในขณะที่ผลกำไรจากภาคบริการ (Service sector) เพิ่มขึ้นสวนทางกับการลดลงของผลกำไรจากการผลิตสินค้า ทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่มีความก้าวหน้าด้านการศึกษา รวมทั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization: WTO) ผลักดันการเปิดเสรีทางการค้าโลกโดยรวมการอุดมศึกษาเป็นหนึ่งในสินค้าภาคบริการด้วย (Robertson et al, 2002) เนื่องจากสัดส่วนการ

ให้บริการด้านการศึกษาในโลกมีมูลค่าสูงถึง 2 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ (UNESCO, 2000) เพื่อมาทดแทนผลกำไรจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ประเทศตะวันตกไม่สามารถแข่งขันกับประเทศในตะวันออกได้อีกแล้ว การศึกษาได้กลายเป็นภาคการลงทุนที่ให้ผลตอบแทนอัตราสูงกว่าและเป็นที่สนใจแก่นักลงทุนมากกว่าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแบบดั้งเดิม (Moe et al, 1999 cited in Lynch, 2006) ส่งผลให้มหาวิทยาลัยกลายเป็นอุตสาหกรรมการให้บริการที่แสวงหากำไร จากรายงานด้านการศึกษาในสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 2001 พบว่า มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย 650 แห่งในสหรัฐอเมริกามีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่สำคัญที่สุดคือ “กำไร” (Morey, 2004)

การปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ของอุดมศึกษาจากเป้าหมายหลักการสร้างสรรค์สังคมมาสู่เป้าหมายผลกำไรส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตามไปด้วย มหาวิทยาลัยของรัฐต้องปรับตัวเองออกจากระบบเก่าที่ล้าสมัยปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรภาคเอกชน ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบเอกชน เพื่อให้ตนเองอยู่รอดและสร้างผลกำไรตอบแทนผู้ถือหุ้นได้

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์การทำวิจัยให้ตอบโจทย์ด้านเศรษฐกิจ โดยการวิจัยที่ทำได้จำเป็นต้องใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ และเป้าหมายการเรียนการสอนที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนพัฒนาทักษะด้านอาชีพแล้ว การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรในสถานศึกษา เช่น การประชุมของบุคลากร การเตรียมการสอน การทบทวนการทำงาน ฯลฯ ต้องบันทึกและการวัดกิจกรรมเหล่านี้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานตลอดเวลาภายใต้ข้ออ้างการประกันคุณภาพการศึกษาที่ไม่มีความเชื่อมั่นไว้วางใจในตัวบุคคล แต่ให้ความเชื่อมั่นในการตรวจสอบจากบุคคลภายนอกและหลักฐานเชิงประจักษ์เช่นเดียวกับระบบการตรวจสอบมาตรฐานกระบวนการผลิตสินค้าในโรงงานอุตสาหกรรม

เสรีนิยมใหม่กับการศึกษาของไทย

ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นทิศทางการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2532 และ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ถือเป็นการสิ้นสุดของแนวคิดอนุรักษนิยมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (ธีรยุทธ บุญมี, 2556, หน้า 143) ตรงกับยุคของนายกรัฐมนตรีมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ของประเทศอังกฤษ และประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทั้งสองเป็นผู้นำแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศของตน

แม้ว่าก่อนหน้านี้ประเทศไทยจะได้รับคำแนะนำจากธนาคารโลกให้นำแนวคิดเสรีนิยมมาใช้ โดยทำเป็นข้อเสนอแนะในรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจไทยโดยทั่วไป ซึ่งประเทศไทยขอความร่วมมือจากธนาคารโลกให้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทยและทำรายงานเสนอต่อรัฐบาล

ซึ่งธนาคารโลกตอบรับและส่งคณะสำรวจเข้ามาดำเนินการในปี พ.ศ. 2500 การสำรวจครอบคลุมด้าน สาธารณูปโภค การศึกษา และสังคม (สรเสรีญ วงษ์ชะอุ่ม, 2554, หน้า 8)

แต่รัฐบาลในยุคนั้นและยุคต่อ ๆ มา ก็ไม่ได้นำผลที่ธนาคารโลกเสนอมาใช้มากเท่าไรนัก เพราะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมแม้รัฐจะอนุญาตให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทแต่เป็นไปในลักษณะการผูกขาดด้วยระบบสัมปทาน และการนำผู้บริหารประเทศเข้าเป็นหุ้นส่วนการลงทุน ไม่ได้อนุญาตให้เป็นการแข่งขันของภาคเอกชนอย่างเสรี แต่กล่าวได้ว่ารัฐบาลเปลี่ยนแนวนโยบายทางเศรษฐกิจจากทุนนิยมโดยรัฐ หันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมแบบเสรีนิยม เน้นให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการแทนรัฐ ซึ่งลดบทบาทไปทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อลดอุปสรรคในการลงทุนด้านอุตสาหกรรม

นโยบายสาธารณะที่แสดงถึงการนำแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นแนวทางที่ชัดเจน 2 นโยบาย ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย คือ

1) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งเริ่มต้นในยุคของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และมาสำเร็จบางส่วนในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นการเลิกผูกขาดของอุตสาหกรรมหลาย ๆ ด้าน

2) การเปิดเสรีทางการเงิน (BIBF) เริ่มต้นสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และมาสำเร็จในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีนายธารินทร์ นิมานเหมินทร์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2532-2538 เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.9 มีการปรับเพิ่มราคาสินค้า ราคาส่งหาริมทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การเติบโตของเศรษฐกิจฟองสบู่คู่ขนานไปกับการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาอย่างต่อเนื่องทั้งในแง่สถาบันและหลักสูตร สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดการปรับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้การผลักดัน “นโยบายเพิ่มขีดความสามารถและบทบาทของประเทศในประชาคมโลกด้วยการศึกษา” เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นสากล และเพื่อการแข่งขันไปพร้อมๆ กับการพัฒนาคุณภาพการศึกษา (อมรวิรัช นาคทรพรพ และคณะ, 2555, หน้า 231)

นโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

แนวความคิดการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใต้แนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ไม่ต้องการให้รัฐแทรกแซงการบริหารมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการและอิสระทางวิชาการ เกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 ในขณะที่ประเทศไทยปกครองโดยรัฐบาลของจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่มาจากการทำรัฐประหาร ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นมีนโยบายต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ยังคุกรุ่นในช่วงทศวรรษ 2500 มีการสอดส่องการรวมกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างใกล้ชิด และลุกลามไปถึงการคุกคามเสรีภาพทางวิชาการในมหาวิทยาลัยในขณะนั้นนำมาซึ่งความไม่พอใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

กลุ่มนักวิชาการได้จัดการประชุมระดมความคิดเพื่อเสนอแนวทางการปฏิรูประบบอุดมศึกษา มีการสัมมนาครั้งแรกที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในเรื่องปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ผลจากการระดมความคิดเห็นได้ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ และการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบการกำกับมากกว่าการควบคุม และมีการจัดต่อมาอีก 3 ครั้ง จนได้มีการหยิบยกประเด็น “มหาวิทยาลัยควรอยู่ในกำกับหรือออกนอกระบบราชการ” มาพิจารณา และมีการเสนอแนวคิด “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” โดยมุ่งหมายให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระ (Autonomous System)

ข้อเสนอการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถูกนำเสนอต่อรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร ท่ามกลางบรรยากาศของความแตกแยกทางการเมือง ทำให้ไม่บรรลุเป้าประสงค์ ส่งผลให้การออกนอกระบบระงับไปในปี พ.ศ. 2514

นโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มเห็นเป็นผลชัดเจนเมื่อมหาวิทยาลัยสุรนารี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นโดยมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 นอกจากเหตุผลความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแล้ว ยังมีเหตุผลจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังฟื้นตัวในช่วงปลายทศวรรษ 2520 ภายหลังการลดค่าเงินบาทในสมัยรัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ส่งผลให้เกิดปัญหาสมองไหลจากสถาบันการศึกษาของรัฐไปยังภาคเอกชน เนื่องจากได้รับค่าตอบแทนแรงจูงใจและบรรยากาศการทำงานที่ทำนายว่า (อมรวิทย์ นาคทรพร และคณะ, 2555, หน้า 239) หากมีการมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วจะทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระกำหนดค่าตอบแทนอาจารย์ที่สามารถแข่งขันได้โดยไม่ติดกรอบเงินเดือนข้าราชการพลเรือน แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวของการบริหารจัดการเมื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

นอกจากเหตุผลด้านความคล่องตัวในการบริหารจัดการแล้ว ยังมีเหตุผลทางการเมืองที่เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดมหาวิทยาลัยสุรนารี จากความประสงค์ของพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี

ที่ต้องการให้เกิดมหาวิทยาลัยขึ้นในจังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งความต้องการของ Technocrat ที่ต้องการให้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ของสถาบันอุดมศึกษาของไทย

วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี พ.ศ. 2540 นับเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐต้องปรับตัวอย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถอุดหนุนงบประมาณในช่วงวิกฤติได้เช่นที่ผ่านมา ประกอบกับในช่วงเวลาเศรษฐกิจฟองสบู่ก่อนเกิดวิกฤติ สถาบันอุดมศึกษาของไทยเองก็เติบโตคู่ขนานไปพร้อม ๆ กับการเติบโตของเศรษฐกิจที่เติบโตด้วยอัตราเร่งอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยไม่มีใครคาดคิดว่าในขณะที่ประเทศไทยคาดการณ์ว่าจะพัฒนาเป็นเสือตัวที่ห้าแห่งเอเชียจะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นอย่างไม่ทันเตรียมตัวมาก่อน

วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่ออุดมศึกษาไทย ผลทางตรงคือความต้องการเข้าศึกษาระดับอุดมศึกษาลดลงเนื่องจากครัวเรือนมีรายได้ลดลงอันเป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจ ประเมินการว่ามีนักศึกษาต้องออกจากสถาบันอุดมศึกษาอันเป็นผลจากวิกฤติเศรษฐกิจมากกว่า 800,000 คน (Punyaratabandhu, 1999 cited in Lao, 2015, p. 63) ทำให้ความต้องการเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเปิดที่มีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าเพิ่มขึ้น โดยมีจำนวนผู้ประสงค์เข้าศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ 22.7 และมีผู้ประสงค์เข้าศึกษามหาวิทยาลัยเปิดเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 (Varghese, 2001 cited in Lao, 2015, p. 63)

การตัดลดงบประมาณของอุดมศึกษาในส่วนของงบลงทุนส่งผลให้โครงการขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่วางแผนไว้ต้องล้มเลิกหรือชะงักกลางคัน เช่น การขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒไปยังภาคใต้ การขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไปจังหวัดกระบี่ ฯลฯ รวมไปถึงผู้รับทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศกว่า 700 คนต้องถูกยกเลิกเนื่องจากรัฐบาลขาดแคลนงบประมาณ (Achava-Amrung, 2002 cited in Lao, 2015, p. 64)

ผลจากวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งทำให้รัฐบาลไทยต้องขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) สำหรับแก้ปัญหาด้านการเงินการคลังของประเทศ และกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) เพื่อแก้ปัญหาด้านสังคมที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) อนุมัติเงินกู้เพื่อแก้ปัญหาด้านสังคม (Social Sector Program: SSP) ที่ออกแบบมาเพื่อลดผลกระทบระยะสั้นจากวิกฤติเศรษฐกิจและสร้างความเข้มแข็งเพื่อการเติบโตในระยะยาว จำนวน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เงินกู้นี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการช่วยเหลือประเทศไทยจากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

ธนาคารพัฒนาเอเชียกำหนดนโยบายจำนวน 30 นโยบายที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการกู้เงิน โดยมี 14 นโยบายต้องดำเนินการก่อนการอนุมัติเงินกู้งวดแรกจำนวน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

นโยบายที่รัฐบาลไทยต้องดำเนินการตามเงื่อนไขการู้ที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา คือ การปรับปรุงการดำเนินงานด้านการอุดมศึกษา 4 ประการ ได้แก่ 1) แนะนำให้สถาบันอุดมศึกษาควบคุมการดำเนินงานที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ 2) จัดตั้งระบบควบคุมคุณภาพ 3) ยินยอมปรับสถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 4) ปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐ 1 แห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2541

ต่อมาทบวงมหาวิทยาลัยได้ผลักดันเรื่องนี้มาตลอด โดยจัดทำหนังสือสมุดปกขาวเรื่อง “หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” เมื่อเดือนกันยายน 2541 เพื่อสนับสนุนและทำความเข้าใจกับประชาคมภายในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และให้แต่ละมหาวิทยาลัยเตรียมความพร้อมสู่การออกนอกระบบในอนาคต

ตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา มีมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบเพิ่มเติมดังนี้ มหาวิทยาลัยมหิดล เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2550, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2550, มหาวิทยาลัยบูรพา เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2551, มหาวิทยาลัยทักษิณ เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2551 และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2551

ในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นการบริหารมหาวิทยาลัยกระทำโดยระบบราชการที่มีการกำกับควบคุมมหาวิทยาลัยแบบเข้มงวดโดยระบบราชการในช่วงนี้สามารถอธิบายได้ด้วยความต้องการของรัฐในการผลิตข้าราชการแรงงานที่มีความรู้ความสามารถเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานราชการในขณะนั้น พร้อม ๆ กับการฝึกให้เคารพระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับการไปปฏิบัติงานข้าราชการ อันเป็นการผลิตซ้ำเพื่อสืบทอดวิธีการผลิตแบบข้าราชการในรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 กำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไว้ 2 ประการ คือ เพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ โดยมีมุ่งจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูงสำหรับการฝึกฝนผู้เรียนให้พร้อมสำหรับการเข้ารับราชการ และ 2) เพื่อทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ ซึ่งหมายถึงการธำรงวัฒนธรรมหรือกรอบแนวทางที่คนในชาติยอมรับร่วมกันให้ดำรงสืบไป

รัฐไทยให้ความสำคัญและพยายามควบคุมระบบการศึกษาไว้ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐตั้งแต่มีการจัดตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงและสถาบันอุดมศึกษาขึ้นมา เนื่องจากสถาบันการศึกษารวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือของรัฐในการปลูกฝังอุดมการณ์ที่รัฐพึงประสงค์ รวมทั้งเป็นเครื่องมือผลิตกำลังคนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งที่เป็นของภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไปในนโยบายที่รัฐกำหนดไว้

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐไทยอย่างจริงจังเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2532 ในสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พร้อมกับการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 1

ซึ่งมี ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน ผู้ซึ่งสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 1 มีแนวคิดในด้านการบริหารจัดการเน้นพัฒนาระบบอุดมศึกษาให้เป็นระบบที่มีเอกภาพ มีพลวัตรในการปรับตัว มีศักยภาพในการพึ่งตนเองสูง และมีความหลากหลายเพื่อตอบสนองภารกิจและกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน รวมทั้งการพัฒนาระบบบริหารภายในสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากกรอบความคิดและวิธีการของระบบราชการ

แนวคิดการบริหารสถาบันอุดมศึกษาที่แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ฉบับที่ 1 ระบุไว้อย่างชัดเจนคือ การพัฒนาไปสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้การบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่สามารถทำได้ถ้ายังติดอยู่ในกรอบความคิดและระเบียบกฎเกณฑ์ของระบบราชการ และมีเป้าหมายว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่ทั้งหมดในขณะนั้นต้องปรับเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมดภายในช่วงระยะเวลาของแผนนี้

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ ยึดอำนาจการปกครอง ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2534 มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาคือ พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น (สุเมธ แย้มมน และคณะ, 2536, หน้า 10)

ปัญหาของระบบราชการที่เป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัย มี 3 ประการ คือ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดิ๊งแก้ว, 2559, หน้า 131-133)

1) ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาและระดับชั้นของการตัดสินใจยาวไกล ในบางกรณีงานราชการบางอย่างอาจต้องรอการตัดสินใจไปถึงระดับกรม กระทรวง ระดับรัฐมนตรี หรือระดับคณะรัฐมนตรี ทำให้การตัดสินใจเร่งด่วนในภารกิจจำเป็นเฉพาะหน้ากระทำไม่ได้ทันทั่วถึงที่ อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะจากความล่าช้าดังกล่าว

2) ระบบราชการมีระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งจำนวนมากเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันไม่ให้ข้าราชการที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจหรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยมิชอบ การมีกรอบการปฏิบัติงานก่อให้เกิดความเคยชินและสร้างวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นข้อบังคับมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดความเชื่อที่เลวร้ายขึ้นในหมู่ข้าราชการว่าการปฏิบัติตามขั้นตอนของระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด แม้จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพเพียงใด ก็ยังผลดีแก่ข้าราชการผู้นั้นมากกว่าการปฏิบัติงานอย่างรวดเร็วแต่ไปขัดหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือแบบแผนข้อบังคับ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานถูกสอบสวนและลงโทษทางวินัยได้

3) ระบบราชการมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว เนื่องจากระบบราชการเน้นความเสมอภาคและเท่าเทียมของข้าราชการที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์อย่างเดียวกัน ดังนั้นจึงเป็นการยากหรือเป็นไปได้ที่ส่วนราชการใดจะสามารถกำหนดมาตรฐานการจ้างที่สูงกว่ามาตรฐานที่มีอยู่ได้ เพราะจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ และก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างส่วนราชการ

การบริหารมหาวิทยาลัยเมื่อมาอยู่ภายใต้ระบบราชการย่อมประสบปัญหาจากข้อจำกัดเหล่านี้ มหาวิทยาลัยที่ดำเนินงานภายใต้ระบบราชการพบกับอุปสรรคตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง พิจารณานำเนื้องานความชอบของบุคลากร ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัย และไม่เหมาะสมอย่างยิ่งเมื่อพิจารณากับภารกิจอื่น ๆ ทั้งด้านการวิจัยและการอำนวยความสะดวกแก่สังคม รูปแบบที่เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยคือระบบที่ให้อิสระและความคล่องตัวแก่อาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเป็นระบบภายใต้การกำกับของรัฐบาล (ปวย อึ้งภากรณ์, 2514 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, 2559, หน้า 134)

ปัญหาความเป็นอิสระทางวิชาการเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทย อาจารย์แม้จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแสวงหาความรู้ แต่ถูกควบคุมโดยรัฐซึ่งมีอำนาจควบคุมในฐานะผู้บังคับบัญชา การตกอยู่ภายใต้ระบบราชการมาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมของบุคลากรกลุ่มหนึ่งที่ยึดเอาแบบพิธีและกฎข้อบังคับทางราชการเป็นแบบอย่างในการดำเนินชีวิตในมหาวิทยาลัย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยจึงไม่อาจถูกปกครองในลักษณะเดียวกับข้าราชการอื่น ๆ ได้ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2526 อ้างถึงใน สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว, 2559, หน้า 135)

ผลกระทบจากการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐประการหนึ่งคือ ความอิสระในการบริหารจัดการ สามารถพัฒนาระบบบริหารและจัดการของตนเองได้ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2552, หน้า 40)

โดยสรุปแล้วมหาวิทยาลัยในกำกับทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการที่สำคัญ 3 ประการ คือ (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560, หน้า ๑๑)

1) การเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารบุคคล สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดระบบบริหารงานบุคคลซึ่งรวมถึงการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์เงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานบุคคล ในช่วงของระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บุคลากรจะมีสองประเภท คือ พนักงานมหาวิทยาลัยทั้งที่มาจากข้าราชการที่สมัครใจปรับเปลี่ยนสถานภาพ และบุคลากรที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ต้น กับข้าราชการที่ไม่สมัครใจเปลี่ยนสถานภาพ หากบุคลากรกลุ่มนี้เปลี่ยนใจปรับเปลี่ยนสถานะภายหลังกฎหมายกำหนดให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนดไว้

ระเบียบการบริหารงานบุคคลให้มหาวิทยาลัยตราเป็นข้อบังคับ โดยมีองค์การบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วม และยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit system) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส

2) การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดระบบบริหารการเงินการงบประมาณและทรัพย์สินซึ่งรวมถึงการวางแผนการจัดหา การจัดสรร และการใช้ทรัพยากร กำหนด ระเบียบวิธีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดหา จัดสรร และการใช้ทรัพยากรทั้งจากงบประมาณแผ่นดิน และเงินได้จากแหล่งต่าง ๆ

ในทุกปีรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอเพื่อดำเนินการตามนโยบายของ รัฐบาลและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้อุทิศให้หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ รายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

3) การบริหารวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติหลักสูตร การเปิดสอนหลักสูตร การจัดตั้ง ยุบเลิก หน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย การพัฒนากระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา และการดำเนินการทางวิชาการอื่น ๆ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ และสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการทำวิจัยและนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อ สังคม ชุมชน และประเทศชาติ

การผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำบารุงศิลปวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาล และแผนการพัฒนาประเทศ โดยให้ออกาสทางการศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ

สิ่งซึ่งนำมาอธิบายและสร้างความชอบธรรมให้กับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐคือ ความเป็นอิสระ และประสิทธิภาพภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1) ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประการ คือ (1) ความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการ การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะมีสภามหาวิทยาลัยที่สามารถออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง กล่าวคือการบริหารจัดการภายในมหาวิทยาลัยจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเท่านั้น ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการบริหารจัดการมากขึ้น (2) ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล โดยไม่ต้องนำระบบการบริหารข้าราชการพลเรือนมาใช้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ รวมทั้งการรักษาคนดีให้อยู่กับมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถกำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลของตนเองโดยไม่ต้องอยู่ภายในกรอบอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรภายใต้หลักการ “เข้ายากออกง่าย” แทนที่หลักการ “เข้ายากออกยาก” ของระบบราชการ และ (3) ความเป็นอิสระในการจัดการทางการเงินและทรัพย์สิน เริ่มต้นจากเปลี่ยนแปลงการรับเงินจากรัฐบาลจากหมวดเงินงบประมาณไปเป็นเงินอุดหนุน ทำให้การบริหารจัดการทางการเงินคล่องตัวขึ้น รวมทั้งไม่ต้องส่งเงินอุดหนุนคืนคลังเมื่อใช้ไม่หมด นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถหารายได้จากทรัพย์สินที่ตนเองครอบครองเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องส่งรายได้ดังกล่าวให้รัฐบาล (4) เสรีภาพทางวิชาการ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาทุกครั้งเมื่อมีการพูดถึงการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากสถานะการเป็นหน่วยงานรัฐและมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่เอื้อต่อการมีเสรีภาพทางวิชาการ

2) ประสิทธิภาพภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลง ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมทั้งระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก ทำให้มหาวิทยาลัยถูกคาดหวังให้ทำหน้าที่ผลิตความรู้และบุคลากร อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีการสร้างการรับรู้อย่างต่อเนื่องว่า ภารกิจดังกล่าวของมหาวิทยาลัยจะไม่บรรลุผลเลยหากมหาวิทยาลัยยังคงมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีระบบการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นต้องนำมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการและสร้างความเป็นอิสระเพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจที่ทุกคนคาดหวังได้อย่างยืดหยุ่น คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังที่แผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปีฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2533-2547) ซึ่งเป็นจุดพลิกผันที่สำคัญของวาทกรรม “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ให้คำอธิบายไว้ว่า

“หากย้อนดูเหตุการณ์ประวัติศาสตร์การพัฒนาอุดมศึกษาไทยนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา จะเห็นได้ว่า รัฐได้จัดระบบอุดมศึกษาเพื่อรองรับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาโดยตลอด.....

อย่างไรก็ตาม การสนองตอบต่อนโยบายการพัฒนาของรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั้น ยังคงมีขีดจำกัด อันเนื่องมาจากกลไกนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลในอดีต.....

ระบบอุดมศึกษาเอง จากการเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการมานานก็ได้ก่อปัญหาประสิทธิภาพภายใน ในด้านระบบการบริหารการเงิน บุคลากร ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของทางราชการทำให้ระบบอุดมศึกษาเฉื่อยชาต่อการเปลี่ยนแปลง บุคลากรอุดมศึกษาจำนวนไม่น้อยก็ชินชาและยอมจำนนต่อกรอบระบบราชการ ไม่สามารถพัฒนาความคิดนอกกรอบของระบบราชการที่เน้นความถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนเหนือเป้าหมายและสัมฤทธิ์ผล นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหลายแห่ง มีสภาพความเป็นองค์กรทางการเมืองสูงขึ้นทุกขณะ มีการสูญเสียนักวิชาการและผู้ที่มีความสามารถออกไปจากระบบ คุณภาพอาจารย์ตกต่ำลง สถาบันอุดมศึกษากำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤติด้านการบริหารและภาวะผู้นำ...

เมื่อพิจารณาภารกิจของอุดมศึกษาในท่ามกลางบรรยากาศดังกล่าว ก็ยิ่งเห็นถึงความจำเป็นในการทบทวนภารกิจอันพึงมีต่อสังคม การปรับปรุงระบบอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องการสภาพการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความเฉื่อยชาในการตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการต่าง ๆ เช่นในอดีต อาจทำให้อุดมศึกษาไทยกลายเป็นสถาบันที่มีความหมายต่อสังคมน้อยลงไปที่สุดในที่สุด”

การปกครองชีวญาณเป็นการย้ายวิถีคิดวิเคราะห์การปกครองของรัฐจากการครอบงำด้วยโครงสร้างอธิปไตย (Structures of Sovereignty) มาสู่การปกครองด้วยเทคนิควิธีของการปกครอง (Technic of Government) โดยเชื่อว่า อำนาจการปกครองไม่ได้อยู่ที่สถาบันหรือรัฐซึ่งเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียว แต่เป็นสภาวะจิตใจ หรือชีวญาณ (Mentality) ที่อยู่ในใจของเราเอง ซึ่งผสมผสานขึ้นมาจากสถาบัน วิธีดำเนินการ การวิเคราะห์ การทบทวน การคิดคำนวณ และกลยุทธ์ ที่ปล่อยให้อำนาจที่ซับซ้อนปฏิบัติการได้ โดยเกี่ยวข้องกับค่านิยมความหมาย หรือการสร้างวาทกรรม

นัยของความแตกต่างระหว่างการปกครองแบบใช้อำนาจของรัฐกับการปกครองชีวญาณคือการปกครองแบบใช้อำนาจมีรัฐซึ่งเป็นสถาบันภายนอกตัวคนเป็นผู้ดำเนินการ แต่ปกครองชีวญาณเป็นการปกครองที่มีพลังอำนาจบังคับอยู่ภายในตัวคนเอง หรือเป็นการปกครองที่ทำให้ด้วยตนเองไม่ผูกติดอยู่กับสถาบันภายนอกที่ใช้อำนาจปกครองในฐานะอริปไตย หากแต่เกิดจากคนเราไปยอมรับความคิดหนึ่งว่าเป็นความจริง และนำความจริงนั้นมาใช้ปกครองหรือควบคุมตนเอง

การปกครองชีวญาณเป็นการใช้อำนาจเชิงสร้างสรรค์ด้วยการเข้าไปเสริมสร้างประสิทธิภาพผ่านการจัดระเบียบ ควบคุม ตรวจสอบ รวมไปถึงการสร้างบรรทัดฐานที่ทุกคนในสังคมยอมรับปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เป็นเทคนิค/เครื่องมือควบคุมวินัยของอำนาจแบบใหม่โดยผู้ถูกควบคุมไม่รู้สึกรู้ว่าถูกควบคุม (เบญจวรรณ อุปผาย, 2559, หน้า 119)

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นรูปแบบการปกครองชีวญาณ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการกำกับควบคุมด้วยการใช้อำนาจโดยตรง มาสู่การควบคุมชีวญาณด้วยชีวอำนาจที่เกิดจากจิตใจของผู้ถูกควบคุม โดยใช้มาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) เป็นเครื่องมือ/เทคนิคการควบคุมวินัยที่ใช้ จัดระเบียบ ควบคุม ตรวจสอบ รวมไปถึงการลงโทษและให้รางวัล โดยมุ่งหวังให้มาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษาแห่งชาติ (มคอ.) กลายเป็นบรรทัดฐานสำหรับการดำเนินการอุดมศึกษาในประเทศไทย โดยการประกันคุณภาพอุดมศึกษาซึ่งมีที่มาจากกระบวนการโบลอนญา ที่เป็นการประชุมและข้อตกลงระดับรัฐมนตรีระหว่างประเทศในยุโรป เพื่อสร้างมาตรฐานและคุณภาพของอุดมศึกษา และได้รับการประกาศในปี พ.ศ. 2542 มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของการอุดมศึกษาในยุโรปภายในปี พ.ศ. 2553 ข้อความที่ประกาศในการประชุมเรียกร้องให้เปิดเสรีเพื่อสร้างความร่วมมือทางอุดมศึกษาข้ามพรมแดนและการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาและกิจกรรมอื่น ๆ โดยการใช้การปฏิรูปการศึกษาในยุโรปเป็นต้นแบบ (ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และอรัญญา ศิริผล, 2558, หน้า 56)

บทสรุป

การเปลี่ยนแปลงไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีแรงผลักดันที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. แรงผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์การสหประชาชาติ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลก ที่สนับสนุนแนวคิดและหลักการเสรีนิยมใหม่ อิทธิพลของต่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อการศึกษาของไทยมีทั้งในรูปแบบผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน องค์กรของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศ มูลนิธิ ความร่วมมือระหว่างสถาบัน ตลอดจนการดำเนินงานระหว่างประเทศ มีผลต่อการนำปรัชญาและแนวคิดการจัดการศึกษา การจัดหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอนของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

2. การส่งต่อนโยบายด้านการศึกษา” (Educational Transfer) เช่น การแพร่กระจายด้านการศึกษา (Educational Diffusion) การยึดตัวอย่างจากบทเรียน การหยิบยืมนโยบายหรือการแพร่กระจายด้านการศึกษา ประกอบด้วยกระบวนการทางตรงและทางอ้อม เป็นทั้งการถ่ายโอนโดยใช้กำลังบังคับและการถ่ายโอนโดยการเรียนรู้ เป็นกระบวนการที่เกิดโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ (Perry and Tor, 2009) การพัฒนานโยบายการศึกษาของไทยได้นำเอาปรัชญาการศึกษาจากต่างประเทศมาใช้ เช่น นโยบายผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง การเรียนรู้ด้วยประสบการณ์ การศึกษาตลอดชีวิต การปฏิรูปการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การจัดอันดับการศึกษา ฯลฯ (ไพฑูริย์ สินลารัตน์ และคณะ, 2550, หน้า ก)

3. กระบวนการทำให้เป็นสินค้า (Commodification) เป็นคำที่ใช้ในทางสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน การทำให้เป็นสินค้าเป็นผลสืบเนื่องจากรัฐรับเอาแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาเป็นแนวทางการดำเนินงานของตน การทำให้เป็นสินค้าเริ่มต้นนำมาใช้สำหรับปรากฏการณ์ที่รัฐลดระดับการจัดสวัสดิการสังคมและถ่ายโอนให้ระบบตลาดดำเนินการแทน ต่อมาได้นำมาใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายการอุดมศึกษาของรัฐ (Miller, 2010, p. 99) ส่งผลให้การอุดมศึกษาซึ่งก่อนหน้านี้เคยเป็น “สินค้าสาธารณะ”^{*} (Public Goods) กลายมาเป็น “สินค้าเอกชน”^{**} (Private Goods) แทน

ในระยะเริ่มต้นการอุดมศึกษาถูกสถาปนาขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือและยึดโยงอยู่กับรัฐและการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือทางสังคมสำหรับปลูกฝังอุดมการณ์และพัฒนาศักยภาพพลเมืองให้เหมาะสมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในช่วงนี้เองภารกิจการสนับสนุน กำกับ และควบคุมสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นภารกิจสำคัญของรัฐ เนื่องจากรัฐมองว่านอกจากผู้เรียนที่ได้รับประโยชน์จากการศึกษาแล้ว สังคมก็ได้รับประโยชน์จากการที่สมาชิกได้รับการศึกษา รัฐที่รับเอาภารกิจจัดการอุดมศึกษามาใช้เรียกว่า รัฐที่ใช้อำนาจแทรกแซงสังคมสูง

* สินค้าสาธารณะ (Public Goods) มีคุณลักษณะบางประการที่ทำให้ไม่มีการผลิตตามความต้องการของตลาด คือ

1) สินค้าหรือบริการที่ทุกคนสามารถใช้ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าสินค้าหรือบริการนั้น โดยตรง (แต่อาจต้องเสียทางอ้อมในรูปของภาษี) การใช้สินค้าหรือบริการจึงไม่ถูกกีดกันโดยความสามารถในการจ่ายใด ๆ (Non-excludability)

2) ไม่มีความเป็นปรปักษ์หรือความขัดแย้งในการใช้ การบริโภคสินค้าหรือบริการสาธารณะของบุคคลใดบุคคลหนึ่งไม่ได้ทำให้ผู้บริโภคอื่นต้องบริโภคสินค้านั้นลดน้อยลง การบริโภคสินค้าสาธารณะไม่มีการแข่งขันแย่งชิงกัน (Non-rival in Consumption) เมื่อมีการผลิตเพื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแล้ว บุคคลอื่น ๆ ก็สามารถใช้บริโภคได้โดยไม่ต้องเสียต้นทุนเพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกันผู้บริโภคไม่สามารถปฏิเสธไม่ให้มีการผลิตและการใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ แม้ตนเองไม่ชอบ

** สินค้าเอกชน (Private Goods) เป็นสินค้าและบริการทั่วไป ซึ่งผู้บริโภคต้องจ่ายเงินค่าสินค้าหรือบริการจึงมีสิทธิ์ใช้ได้ สินค้าและบริการเอกชนมีอยู่อย่างจำกัด ถ้ามีการบริโภคมากขึ้นและไม่มีการผลิตเพิ่ม จะเหลือสินค้าให้ผู้บริโภคได้น้อยลง นอกจากนี้ผู้ที่ไม่มีเงินซื้อสินค้าหรือใช้บริการจะไม่สามารถใช้สินค้านั้นได้

ในทางตรงข้ามรัฐที่รับแนวคิดเสรีนิยมซึ่งเชื่อมั่นในกลไกตลาด และปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐ เพราะมองว่ารัฐต้องมีขนาดการแทรกแซงน้อยหรือเรียกว่า “รัฐขนาดเล็ก” (Minimal State) และเสรีภาพของปัจเจกบุคคล จะยกภารกิจจัดการอุดมศึกษาให้เป็นของตลาดแทน โดยรัฐทำหน้าที่เพียงผู้รักษากฎกติกาการแข่งขันเสรีเท่านั้น

แนวคิดเสรีนิยมใหม่มองว่าการศึกษาเป็นสินค้าชนิดหนึ่งในท้องตลาดที่ผู้เรียนต้องลงทุนด้วยตนเอง และการศึกษาระดับสูงจะสร้างโอกาสให้ปัจเจกชนขยับฐานะทางสังคม ดังนั้นรัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับภาระดังกล่าวแทนปัจเจกบุคคล สถาบันอุดมศึกษาจึงถูกผลักให้ออกจากการเป็นหน่วยงานรัฐที่รัฐต้องสนับสนุนไปเป็นของเอกชน (Privatization) และพยายามลดบทบาทในการรับผิดชอบในการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาลง โดยเรียกการกระทำนี้ว่า “การปฏิรูปการศึกษา” “การให้สถาบันอุดมศึกษาออกนอกระบบ” ส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาต้องหาเลี้ยงตนเองและปรับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้น เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาอื่นได้

การอุดมศึกษาภายใต้สังคมนีเป็นส่วนหนึ่งของเสรีนิยมใหม่ การศึกษาระดับสูงกลายเป็นสิ่งที่ผู้คนต้องการเพื่อความสำเร็จในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ ทำให้สถาบันอุดมศึกษากลายเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นสิ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดจึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานะเป็นหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อรัฐและต้องหาเลี้ยงตนเอง

มหาวิทยาลัยของไทยในระยะเริ่มต้นล้วนจัดตั้งขึ้นในฐานะมหาวิทยาลัยของรัฐ มีเป้าหมายสำคัญคือการผลิตกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถ และเทคนิคขั้นสูง ป้อนระบบราชการและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อผ่านกาลเวลาได้มีการปรับเปลี่ยนระบบทั้งภายนอก ได้แก่ นโยบายของรัฐ การกำกับควบคุม ฯลฯ และการเปลี่ยนแปลงภายใน ได้แก่ สถานะ การบริหารจัดการ ฯลฯ ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของโลก การปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ของการอุดมศึกษา โดยมุ่งหวังให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านการเงิน บุคลากร และวิชาการ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำรงอยู่ได้ สามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของสังคมที่รับเอาหลักคิดเสรีนิยมใหม่เป็นแนวคิดพื้นฐานการกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

- ธีรยุทธ บุญมี. (2556). *อดีตการเมืองไทย ทิศทางการเมืองไทยในอนาคต มุมมองบนพื้นฐานปัจจัยการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตและกระบวนทัศน์ของคนไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เบญจวรรณ อุปมาย์. (2559). การบริหารจัดการชีวิตของประชาชนในมิติด้านสิ่งแวดล้อม. *วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม*, 12(2). / 2529.
- ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี และอรัญญา ศิริพล. (2558). *ย้อนพินิจการประกันคุณภาพอุดมศึกษาด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, วราภรณ์ บวรศิริ, พรชูลี อาชาวำรุง และพันธุ์ศักดิ์ พลสารมัย. (2550). *อิทธิพลทางการศึกษาของต่างประเทศที่มีต่อการจัดการศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจิตร ศรีสอาน. (2552). *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทัศนะของ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน*. นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.
- สมโชติ วีรภัทรเวช. (2550). *พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ. 2459-2500*. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรเรณีย์ วงศ์ชะอุ่ม. (2554). *การวางแผนพัฒนาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.
- สุเมธ แยมน์ และคณะ. (2536). *การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และกฤตินี ดึงแก้ว. (2559). *มหาวิทยาลัยไทย: พัฒนาการมหาวิทยาลัยในกำกับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). *รายงานการวิจัย “ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ”*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ.
- อมรวิชัย นาครทรรพ และคณะ. (2555). *อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ*. กรุงเทพฯ: สถาบันรามจิตติ.
- Miller, B. (2010). Skills for sale: what is being commodified in higher education?. *Journal of Further and Higher Education*, 34(2), 199-206.
- Carnoy, M. (1995). Rates of Return to Education. In Carnoy, M. *The International Encyclopedia of the Economics of Education*. Oxford, UK: Pergamon.
- Lynch, K. (2006). Neo-liberalism and Marketization: the implications for higher education. *European Education Research Journal*, 5(1).

- Perry, L. B., & Geok-hwa Tor. (2009). *Understanding educational transfer: theoretical perspectives and conceptual frameworks*. New York: Springer link.
- Levidow, L. (2002). Marketizing Higher Education: Neoliberal Strategies and Counter-Strategies. K. Robins and F. Webster, eds, In *The Virtual University? Knowledge, Markets and Management*. (pp. 227-248). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Morey, A. L. (2004). Globalization and the Emergence of For-Profit Higher Education. *Higher Education*, 48(1), 131-150.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago.
- Lao, R. (2015). *A Critical Study of Thailand's Higher Education Reforms The culture of borrowing*. London: Routledge.
- Robertson, S. (2002). *Changing Governance, Changing Equality? Understanding the Politics of Public-Private Partnerships in Europe*. In ESF/SCSS Exploratory Workshop on "Globalisation, Education Restructuring and Social Cohesion in Europe", Barcelona, Spain.
- UNESCO. (2000). *The right to education: towards education for all throughout life*. France: UNESCO Publishing.
- Yusa Taiko. (2012). *Neoliberal Education Reforms and Debates around Neoliberalism: Finance-driven Reforms in Chilean Higher Education*. Losangeles: University of California.