ทิศทางการอุดมศึกษาในประเทศไทย

โดย ศ. ดร. เกษม สุวรรณกุล*
สุรปความโดย วิลัย อัคคอิชยา**

มหาวิทยาลัยก็เหมือนสถาบันอย่างอื่น เพราะจัดตั้งขึ้นเนื่องจากจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง บางทีจุดมุ่งหมายเปลี่ยนแปลงไป ถ้าสถาบันปรับปรุงตัวให้ตอบสนองกับความมุ่งหมายได้ดีก็จะไม่เกิดปัญหา มหาวิทยาลัยไทยจัดตั้งขึ้นมาด้วยจุดมุ่งหมายอย่างหนึ่ง แต่บัดนี้เวลาผ่านมา 70-80 ปี ความต้องการของสังคมได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่มหาวิทยาลัยไทยยังไม่ได้เปลี่ยน สิ่งที่จะพูดในวันนี้ก็คือ ความพยายามที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยไทยเพื่อที่จะให้ตอบสนองความต้องการของสังคมได้มากขึ้น มหาวิทยาลัยในตะวันตก ซึ่งเกิดขึ้นประมาณ 800-900 ปี นั้น ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของเขา วัฒนธรรมของเขาซึ่งก็คือความใฝ่รู้ใฝ่เรียน ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงมิได้เกิดจากรัฐบาลก่อตั้ง แต่เกิดจากประชาชนผู้ใฝ่รู้ใฝ่เรียนจัดตั้งเอง ดำเนินการเอง มหาวิทยาลัยในตะวันตก จึงเกิดนอกระบบราชการ มีความเป็นอิสระจึงทำให้มหาวิทยาลัยสามารถคิดค้นวิชาการหรือองค์ความรู้ต่างๆ มากมาย แม้ว่ามหาวิทยาลัยในต่างประเทศโดยเฉพาะในยุโรปได้ถูกโอนมาเป็นของรัฐแล้วเกือบทั้งหมด หรือที่ยังไม่ถูกโอนก็จะต้องอาศัยเงินของรัฐ เพราะกิจการการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต้องใช้เงินมาก จนกระทั่งหน่วยงานเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ดี แต่การที่มหาวิทยาลัยอยู่อย่างอิสระมาเป็นเวลานานทำให้เขารู้ว่าภายใต้ความเป็นอิสระเท่านั้นที่จะทำให้ความรู้เจริญเติบโต ก้าวหน้าได้ เพราะฉะนั้นจึงเป็นที่ยอมรับกันในสังคมนั้นว่า ถ้าจะให้ดีมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมในด้านวิชาการและในการบริหารมาก จนไม่สามารถขยับตัวได้ แม้ว่า เป็นของรัฐแล้วความเชื่อเช่นนั้นก็ยังมีอยู่ ฉะนั้นการจัดการมหาวิทยาลัยในต่างประเทศจึงไม่เหมือนกับการจัดการหน่วยงานราชการอื่นๆ ของเขา แต่มหาวิทยาลัยได้รับอิสระ จึงสามารถดำเนินการได้ตามจุดมุ่งหมาย สำหรับมหาวิทยาลัยไทยนั้น ถ้าดูลักษณะการเกิดแล้วจะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยไม่ได้เกิดขึ้นเพราะความใฝ่เรียนใฝ่รู้ของประชาชนในสังคมไทย แต่เกิดขึ้นเพราะรัฐบาลต้องการหาคนไปรับราชการ ซึ่งกำลังพัฒนาประเทศในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นหลายแห่ง เพื่อตอบสนองความต้องการอันนี้ คือ หาคนไปรับราชการ จึงได้เกิดโรงเรียนขึ้นมากมายเช่น โรงเรียนยันตรศึกษา โรงเรียนราชแพทยวิทยาลัย โรงเรียน

---

*รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

**บรรณารักษ์ชำนาญการ 8 ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการและวิจัย สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กฎหมายของกระทรวงยุติธรรม และโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ต่อมาโรงเรียนเหล่านี้ก็ได้รวมกันเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ชื่อก็บอกชัดๆ ว่า ข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมาโรงเรียนนี้ก็คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทย หลังจากนั้นก็เกิดมหาวิทยาลัยอื่นๆ อีกหลายแหล่ง แต่มีข้อสังเกตหรือลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยไทยก็คือ

1. จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานราชการ มีฐานะเป็นกรม ซึ่งผิดกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงธรรมการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

2. การสอนดูเหมือนจะเป็นงานหลัก หรืองานเดียวของมหาวิทยาลัย ที่จริงแล้วมหาวิทยาลัยยังมีหน้าที่เพิ่มเติมความรู้ด้วยการสอนเป็นการถ่ายทอดความรู้ที่สะสมไว้ ในขณะที่หน้าที่เพิ่มเติมความรู้จะต้องทำโดยการวิจัย แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยมีจุดมุ่งหมายที่จะฝึกคนออกไปรับราชการ ดังนั้นการสอนโดยนำความรู้ที่ต่างประเทศสะสมไว้มาสอนก็มากมายแล้ว อาจารย์มักอ่านตำราต่างประเทศแล้วนำความรู้ที่ได้มาสอน การสอนจึงเป็นการสอนสิ่งที่เขียนไว้ในตำราฝรั่ง ซึ่งไม่ค่อยจะเกี่ยวข้องกับสังคมไทย เช่น สัตวแพทย์ จะสอนให้รู้เรื่องวัว และม้ามากกว่าที่จะสอนให้รู้เรื่องควาย เพราะควายในต่างประเทศไม่มี

3. การสอนจะใช้วิธีป้อน โดยการ Lecture นักเรียนที่ดี คือ นักเรียนที่จำสิ่งที่ครูสอนและถ่ายทอดออกมาเหมือนที่ครูสอน เวลาตั้งมหาวิทยาลัยก็มีห้องสมุดเช่นกัน แต่โดยเหตุที่ไม่มีการวิจัยและนักเรียนใช้วิธีจำสิ่งที่ครูสอน ดังนั้นนักเรียนคนใดเข้าห้องสมุดและตอบไม่เหมือนที่ครูสอนก็จะเป็นผลเสียกับตัวนักเรียนเอง ดังนั้นห้องสมุดจึงเป็นเหมือนเครื่องประดับเท่านั้น

มหาวิทยาลัยไทยในระยะต้นๆ ไม่ควรเรียกว่า มหาวิทยาลัยควรเป็นเพียงโรงเรียนมัธยมชั้นสูง แต่ก็ยังนับว่ามีประโยชน์คือเหมาะกับสังคมไทยขณะนั้น เหมาะกับความต้องการขณะนั้นคือ หาคนไปรับราชการ มิใช่ผลิตคนออกไปแก้ไขปัญหาสังคม เนื่องจากปัญหาสังคมยังมีไม่มากนัก เพราะสภาพสังคมไทยสมัยนั้นไม่ค่อยมีปัญหา แต่ปัจจุบันสังคมไทยมีปัญหามากขึ้น ที่เคยมีคำกล่าวว่า "ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว" นั้น ปัจจุบันนี้ในน้ำก็ไม่ค่อยมีปลาในนาข้าวก็จะแย่ นอกจากนั้นยังมีปัญหาสังคมอื่นๆ อีกมากมาย

เมื่อความต้องการของสังคมไทยเปลี่ยนไป หากมหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบเก่า คือระบบราชการแล้วก็จะไม่สามารถช่วยแก้ไขปัญหาของสังคมได้มากเท่าที่ควรจะเป็น จุดมุ่งหมายเดิมของมหาวิทยาลัยคือ การผลิตคนออกไปรับราชการ ดังนั้นการให้ความรู้เพียงให้เขาออกไปรับราชการได้เท่านั้นเป็นพอ วิธีการสอนกับการเป็นราชการก็ไม่ขัดกันเลย ครูมาแต่เช้าสอนเสร็จ

เย็นกลับ แต่ปัจจุบันนี้สังคมเปลี่ยนไปแล้ว มหาวิทยาลัยต้องทำหน้าที่หลัก คือ สอนก็ต้องสอนให้รู้ปัญหาของสังคม และต้องสร้างความรู้เพิ่มเติมด้วยการวิจัย มหาวิทยาลัยเองก็พยายามที่จะปรับตัว แต่เนื่องจากอยู่ในระบบเก่ามานาน ทำให้ปรับตัวไม่ค่อยได้ มีการต่อต้านพอสมควร อย่างไรก็ดี การที่จะทำให้บ้านเมืองหรือประชาชนอยู่ดีกินดีได้นั้น เราจะใช้ทรัพยากรของตัวเองเท่านั้นไม่เพียงพอแล้ว จำเป็นที่จะต้องไปดูดเงินของประเทศอื่นมาให้คนในประเทศอยู่ดีกินดี ซึ่งเป็นวิธีเดียวเท่านั้น และวิธีดูดทรัพยากรของประเทศอื่นมาให้ประชาชนในประเทศอยู่ดีกินดีนั้น สมัยก่อนใช้วิธีเอามาเป็นเมืองขึ้น แต่ปัจจุบันนี้ระบบการล่าเมืองขึ้นล้าสมัยและทำไม่ได้แล้ว วิธีดูดเงินคนอื่นจึงมีอยู่วิธีเดียว คือ การเอาของไปขาย การผลิตของไปขายนั้น ประเทศอื่นก็ผลิตของไปขายเช่นกัน จึงเกิดการแข่งขันขึ้นอยู่กับว่าของใครจะดีกว่ากัน ประเทศที่มีความสำเร็จมากที่สุดในการไปดูดเงินประเทศอื่น คือ ญี่ปุ่น การที่ญี่ปุ่นทำเช่นนี้ได้ เพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้ทำการสอนเพียงอย่างเดียว แต่จะทำวิจัยด้วย คนของญี่ปุ่นเมื่อจบจากมหาวิทยาลัยจะสามารถทำวิจัยได้

สถานการณ์ของเมืองไทยที่แล้วมา มีความสามารถผลิตคนให้ไปใช้เทคโนโลยีได้ แต่ไม่ได้สอนให้สร้างเทคโนโลยี ในขณะที่ญี่ปุ่นนั้นมิได้ผลิตคนให้ไปใช้เทคโนโลยีเท่านั้น แต่ให้สร้างเทคโนโลยีได้ด้วย การใช้เทคโนโลยีเป็นอย่างเดียวจะทำให้คนอยู่ดีกินดีไม่ได้แล้ว จำเป็นจะต้องสร้างเทคโนโลยีด้วย มหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องรับผิดชอบผลิตคน เพื่อสนองความต้องการด้านนี้ มหาวิทยาลัยในประเทศญี่ปุ่นทำวิจัยมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยิ่งพัฒนามากขึ้น ญี่ปุ่นฉลาดคือ จะไม่เริ่มต้นใหม่ แต่จะหยิบเอาตรงที่มีอยู่แล้วมาพัฒนาต่อให้ดียิ่งขึ้น เช่น ฝรั่งสร้าง Transister ไว้แล้ว ญี่ปุ่นเพียงแต่เอามาพัฒนาให้ดีขึ้น ทำวิทยุให้เราใช้ จะเห็นได้ว่าในขณะที่มหาวิทยาลัยในญี่ปุ่นสร้างคนให้ไปทำวิจัยได้ แต่มหาวิทยาลัยไทยสร้างคนให้ไปทำงานได้ เพราะสอนให้ยอมรับสิ่งที่ครูให้โดยดุษฎีมากกว่าที่จะสอนให้คิดเป็น ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องหันมาสอนตามแบบใหม่ และต้องทำการวิจัยด้วย แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังเป็นหน่วยงานราชการ ถูกผูกอยู่กับหน่วยราชการอื่นๆ อีกหลายหน่วย เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง จึงทำไม่ค่อยได้ สรุปก็คือ มหาวิทยาลัยไทยภายใต้ระบบราชการ จะไม่สามารถเจริญก้าวหน้าได้ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญบางประะการ ดังนี้

1. เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐมีหน้าที่ให้เงินอุดหนุนประจำปีเหมือนปัจจุบันหรืออาจจะมากกว่าเก่า

2. เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ เดิมเป็นความสัมพันธ์แบบหน่วยราชการคือ ต่อไปจะมิใช่หน่วยงานในระบบราชการ

3. รัฐให้อิสระในการจัดการบริหารงานบุคคล และการใช้จ่ายเงิน โดยจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้มหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบในการใช้เงินนั้นเอง อำนาจส่วนใหญ่ที่เคยอยู่กับคณะรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง ทบวงก็จะไปอยู่กับสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะทำหน้าที่ออกระเบียบกฎต่างๆ ดูแลการบริหารงานของมหาวิทยาลัย งานส่วนใหญ่จะไปเสร็จสิ้นที่สภามหาวิทยาลัยเช่น หลักสูตร การตั้งหน่วยงาน การออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การกำหนดเงินเดือนของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

ทั้งหมดนี้จะเป็นเรื่องของมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ หรือมหาวิทยาลัยในอนาคต ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องต่อสู้ดิ้นรน เพื่อให้ระบบนี้เป็นไปได้ในระยะต่อไปอีก 10 ปี ข้างหน้าอย่างแน่นอน ถ้ามหาวิทยาลัยไม่ออกนอกระบบก็ไม่มีทางที่จะเป็นมหาวิทยาลัยที่ดีได้ ไม่สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้ มหาวิทยาลัยบางแห่ง หรือคนในมหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อย ที่ไม่พยายามออก เนื่องจากอยู่มาจนเคยชินกับระบบราชการ อย่างไรก็ตามระยะนี้ก็เป็นระยะที่กำลังดำเนินการอยู่ในการปรับปรุงกฎหมายของมหาวิทยาลัย ความจริงหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็มีอยู่คือ สภากาชาดไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติออกมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2462 เรียกว่าพระราชบัญญัติกาชาดสยาม สภากาชาดไทยได้เงินจากรัฐบาลมาเป็นก้อน งบประมาณของสภากาชาดไทยซ่อนอยู่ในงบประมาณของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยบรรทัดเดียว สภากาชาดเอาเงินนั้น ไปออกระเบียบในการใช้เงิน เมื่อยังไม่ใช้ก็เอาเงินไปฝากกินดอกเบี้ย จึงสามารถทำอะไรหลายอย่างที่หน่วยราชการไม่ได้ทำเช่น หมอพยาบาลกลัวติดโรคเอดส์ จึงได้ออกระเบียบอย่างหนึ่งว่า ถ้าใครติดโรคเอดส์ในหน้าที่ ถ้ารู้ว่าติดโรคให้หนึ่งล้านบาท และถ้าตายก็จะให้อีกหนึ่งล้านบาท แม้ว่าจะไม่ได้ช่วยให้คนอยากเป็นโรคเอดส์ แต่ก็ช่วยให้สบายใจขึ้นว่าเขาจะได้รับความช่วยเหลือในขณะที่ทางกระทรวงสาธารณสุขยังไม่สามารถออกระเบียบเช่นที่ว่านี้ได้ เพราะติดขัดเนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการ มหาวิทยาลัยต่อไปก็จะเป็นเช่นที่ว่าคือ ใช้ระเบียบของตัวเอง ในขณะที่ปัจจุบันใช้ระเบียบรวมกัน ข้าราชการปัจจุบันเข้าง่ายออกยาก จึงทำให้มีคนที่ไม่มีประสิทธิภาพอยู่มากในระบบเก่า เพราะระบบช่วยให้เขาอยู่ได้ แต่ในระบบใหม่ คนดีมีประสิทธิภาพเท่านั้น จึงจะเข้าหรืออยู่ในระบบใหม่ได้ ในสมัยก่อนคนที่ได้เกียรตินิยมเท่านั้น จึงจะเป็นอาจารย์ได้ แต่ปัจจุบันคนที่ได้เกียรตินิยมจะไม่เป็นอาจารย์ มีแต่คนรองๆ เท่านั้นมาเป็นอาจารย์ ถ้ามหาวิทยาลัยยังอยู่ในระบบราชการก็ไม่สามารถให้เงินเดือนสูงๆ ได้ วิธีที่จะทำได้ต้องออกจากระบบราชการเสีย นอกจากนั้นยังมีอิสระในการทำงานด้านอื่นๆ อีก เช่น การกำหนดหลักสูตรก็ไม่ต้องส่งไปขออนุมัติที่ทบวง การตั้งหน่วยงานก็จะเสร็จสิ้นในมหาวิทยาลัย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อันนี้ก็เนื่องมาจากความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ความเป็นอิสระนั้นดีเพราะทำให้มหาวิทยาลัยมีโอกาสดี มิใช่ดีโดยอัตโนมัติ เพราะเป็นการสร้างเงื่อนไขให้มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสามารถจะดีได้

สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ แต่หากบริหารไม่ดีก็อาจจะเลวกว่าเก่า สิ่งที่จำเป็นอย่างมากในระบบต่อไปในอนาคต คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องเป็นคนเก่งมากในเรื่องของการจัดการไม่ว่าจะเป็นการจัดการในเรื่องการเงิน การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะต้องให้ความสนใจในเรื่องการได้มาซึ่งผู้บริหาร หากยังใช้ระบบเลือกตั้งอธิการบดีอยู่มหาวิทยาลัยนั้น ย่อมไม่มีโอกาสที่จะดีได้ เพราะว่าอธิการบดีที่ได้มาจากระบบเลือกตั้งจะเป็นอธิการบดีที่คิดเรื่องของการเมืองมากกว่า เลือกตั้งอาจจะต้องเลิกราไป คนที่จะมีความสำคัญที่สุดในการบริหารต่อไป คือ สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี จะต้องหาวิธีการหาอธิการบดีที่จะเป็นผู้จัดการที่ดี มาจัดการมหาวิทยาลัย ในอนาคตต่อไปอย่างน้อย 10 ปี มหาวิทยาลัยจะต้องพยายามปรับตัวจากการอยู่ในกรอบมาเป็นการปกครองตนเอง จะดีหรือชั่วก็อยู่ที่ตัวเขา

ปัญหาที่จะต้องต่อสู้ปรับตัว ใน 10 ปีข้างหน้า ก็คือในมหาวิทยาลัย จะมี 2 ระบบ คนเก่าก็มีคนใหม่ก็มี เพราะคนเก่าก็จะต้องคงอยู่ คนที่มาใหม่จะต้องเข้าสู่ระบบใหม่ การที่จะต้องมี 2 ระบบ ภายในระยะหนึ่งนี้จะเป็นปัญหาใหญ่ของมหาวิทยาลัยต่อไปในอนาคต แต่ถ้าทำอันนี้ได้สำเร็จ ก็จะเป็นก้าวใหญ่ก้าวหนึ่งในประวัติศาสตร์ของการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย ที่จะให้โอกาสมหาวิทยาลัยของเราเป็นมหาวิทยาลัยที่ดีได้ เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่แต่เพียงสอน แต่ทำการวิจัยเป็นมหาวิทยาลัย ที่มีส่วนช่วยเหลือผลิตคนออกไปรับใช้ชาติบ้านเมือง ให้สามารถพัฒนาได้ผลิตคนที่สามารถสร้างเทคโนโลยี ที่จะใช้ดูดเงินของประเทศอื่นมาให้คนของตัวอยู่ดีกินดีได้ จึงเห็นว่าวิธีนี้เป็นวิธีที่ดีที่สุด วิธีที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ กำลังร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ อยู่เพื่อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป