



รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540



โดย  
นายเอกชัย ภูมิระรื่น

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แบบ 2.1 อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2567

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศิลปากร

รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แบบ 2.1 อักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2567

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศิลปากร

THE STATE AND THE FORMULATION OF THAI HIGHER EDUCATION POLICIES

1943 – 1997



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for Doctor of Philosophy HISTORY

Department of HISTORY

Academic Year 2024

Copyright of Silpakorn University



620530004 : ประวัติศาสตร์ แบบ 2.1 อักษรศาสตร์ดุสิตบัณฑิต

คำสำคัญ : นโยบายอุดมศึกษา, ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ, เสรีนิยมใหม่, ประวัติศาสตร์การศึกษา, รัฐไทย, เสรีภาพทางวิชาการ

นาย เอกชัย ภูมิระรื่น: รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540 อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รองศาสตราจารย์ ดร. วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ. 2486 - 2540" มุ่งศึกษาพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในบริบททางประวัติศาสตร์ของไทย โดยครอบคลุมระยะเวลาที่มากกว่าห้าทศวรรษที่เป็นช่วงการเปลี่ยนผ่านสำคัญของระบบอุดมศึกษาไทย ตั้งแต่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ผ่านยุคอิทธิพลอเมริกันในบริบทสงครามเย็น จนถึงการปฏิรูประบบอุดมศึกษาตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

การศึกษาใช้ระเบียบวิธีการทางประวัติศาสตร์ โดยศึกษาจากเอกสารชั้นต้น บันทึกทางราชการ เอกสารนโยบาย และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง นำแนวคิดทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky มาใช้เป็นการรอบในการวิเคราะห์ โดยมองสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบย่อยในระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์แบบพลวัตกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยสะท้อนอุดมการณ์และเป้าหมายทางการเมืองของรัฐในแต่ละยุคสมัยอย่างชัดเจน โดยแบ่งได้เป็น 3 นโยบายหลัก ได้แก่ (1) การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน (2) การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา และ (3) การควบคุมกำกับสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

รูปแบบการควบคุมของรัฐเปลี่ยนแปลงจาก "การควบคุมโดยตรง" ผ่านกลไกราชการในยุคแรก ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" ผ่านกลไกการประเมินและระบบงบประมาณในยุคหลัง ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะซับซ้อนที่เรียกว่า "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" โดยรัฐไทยมิได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้อำนาจต่อรอง แต่มีการเลือกรับและปรับใช้แนวคิดจากภายนอกให้เข้ากับบริบทและผลประโยชน์ของตน

บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้ปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไขในยุคแรก ไปสู่การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและกำหนดนโยบายมากขึ้นในยุคหลัง ปฏิบัติการของอาจารย์

นิสิต นักศึกษาต่อนโยบายของรัฐมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการทางการเมือง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

การศึกษาครั้งนี้เสนอว่า อุดมศึกษาไทยมิใช่เพียงเครื่องมือของรัฐ แต่เป็นเวทีการต่อรองอำนาจที่ซับซ้อน ที่มีการดิ้นรนระหว่างการรักษาเสรีภาพทางวิชาการและการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ การเข้าใจความซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจนี้เป็นกุญแจสำคัญในการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาในอนาคตที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายและเสรีภาพทางวิชาการที่แท้จริง



620530004 : Major HISTORY

Keyword : Higher Education Policy, Power Relations, Neoliberalism, Educational History, Thai state, academic freedom

MR. Akkachai POOMRARUEN : The state and the formulation of Thai higher education policies 1943 – 1997 Thesis advisor : Associate Professor WARANGKANA NIBHATSUKIT, Ph.D.

This dissertation, "The State and the Formulation of Thai Higher Education Policies, 1943-1997," examines the power dynamics between the state and higher education institutions within Thailand's historical context. The study spans over five decades of critical transitions in Thai higher education, from the establishment of specialized universities during World War II, through the era of American influence during the Cold War, to educational reforms based on neoliberal concepts preceding the 1997 economic crisis.

The research employs historical methodology, analyzing primary sources including government documents, policy papers, and interviews with relevant stakeholders. Ira Sharkansky's systems theory provides the analytical framework, conceptualizing higher education institutions as subsystems within the political system that maintain dynamic relationships with political, economic, and social environments.

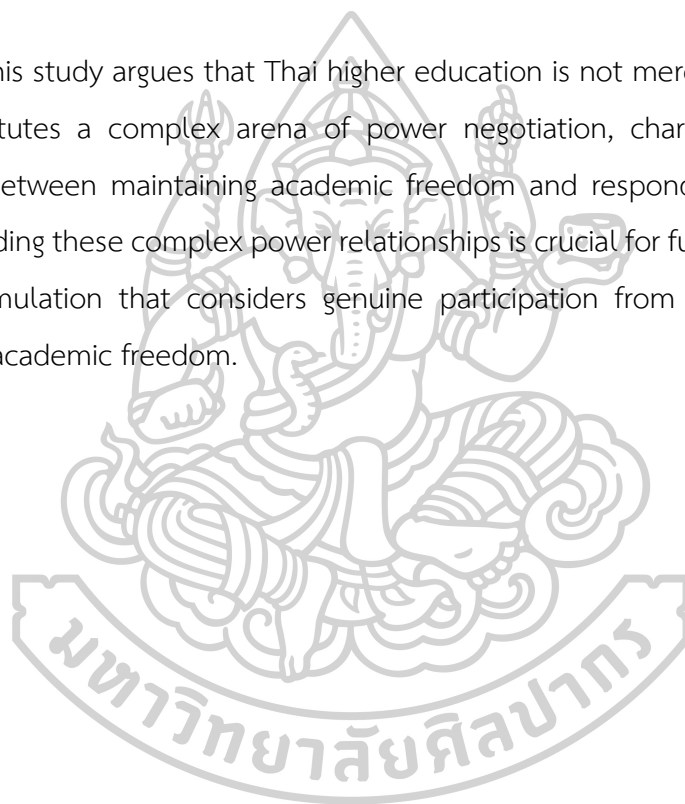
The findings reveal that Thai higher education policy formulation clearly reflects the state's ideological orientations and political objectives in each historical period. Three main policy trajectories emerged: (1) producing graduates with specialized expertise, (2) promoting educational equity, and (3) transitioning from state control to autonomous university status.

The state's control mechanisms evolved from "direct control" through bureaucratic apparatus in the early period to "governance at a distance" through evaluation mechanisms and budget systems in later years. Thailand's relationship with the United States and international organizations exhibits complex characteristics termed "selective dependency," where the Thai state was not merely a passive policy

recipient but actively selected and adapted external concepts to align with domestic contexts and interests.

The role of higher education institutions transformed from unconditional policy compliance in the early period to increased participation in policy recommendation and formulation in later years. Faculty, students, and academics' responses to state policies became increasingly diverse and complex following political developments, particularly after the October 14, 1973 uprising.

This study argues that Thai higher education is not merely a state instrument but constitutes a complex arena of power negotiation, characterized by ongoing struggles between maintaining academic freedom and responding to state policies. Understanding these complex power relationships is crucial for future higher education policy formulation that considers genuine participation from all stakeholders and authentic academic freedom.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จขึ้นได้ด้วยความเมตตาของรองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ นีพัทธ์สุขกิจ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ทั้งระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ครูผู้ก่อปรด้วยพรหมวิหารธรรม ให้ทั้งความรู้ในทางวิชาการ แนวคิดในการทำงาน ชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ช่วยอ่าน ช่วยตั้งคำถาม ปรับแก้งาน พร้อมทั้งให้กำลังใจ และแรงผลักดันทางปัญญาให้เกิดขึ้นในตัวลูกศิษย์อยู่เสมอเมื่อนอกเวลาราชการ หรือในยามที่อาจารย์ติดภารกิจต่างๆ จนทำให้ผู้วิจัยข้ามพันอุปสรรคในการศึกษามาได้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ด้วยความสำนึกในพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.สุสิทธิ์ วิรุณหะ ประธานคณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ และเสนอกรอบแนวคิดในการศึกษามาตั้งแต่โครงร่างวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พวงทิพย์ เกียรติสหัสกุล, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราพร ภู่งศ์พันธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศัทธาภากร ศศิธรามาศ ที่ได้เมตตาถามไถ่ถึงความก้าวหน้าของงานอยู่เสมอ สละเวลาอันมีค่าในการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์ และกรุณาให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งเพื่อความสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ภาควิชาประวัติศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิประสาทความรู้ด้านประวัติศาสตร์ และกรุณาให้ความห่วงใยสอบถามถึงความก้าวหน้า และแนะนำแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ได้ให้ความรู้ในการประกอบวิชาชีพ และพื้นฐานความรู้สำคัญที่สร้างความสนใจในประเด็น “ประวัติศาสตร์การศึกษา”

ขอขอบคุณในความช่วยเหลือของพี่ - น้อง กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษาฯ โรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยศิลปากร (มัธยมศึกษา) ที่มีต่อผู้วิจัยมิว่างวันตลอดมา ทั้งยังเป็นกัลยาณมิตรเกื้อกูลกันมิได้ขาด

ขอขอบคุณในน้ำใจมิตรของกัลยาณมิตร เพื่อนร่วมโลกทุกท่านที่ได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนมาสร้างความรู้ ประสบการณ์ในการศึกษา ขอขอบคุณแหล่งเรียนรู้ ขอขอบคุณทุกๆ การตั้งคำถามให้ผู้วิจัยนำมาคิดและศึกษาต่อจนพบคำตอบของงานศึกษา ประการสำคัญขอขอบคุณผู้มีคุณูปการ ตลอดจนผู้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของประเทศ ตั้งแต่อดีต - ปัจจุบัน ทั้งที่ได้เอื้อนามและไม่ได้เอื้อนาม คุณูปการของท่านทั้งหลายนั้นล้วนเป็นไปเพื่อความเจริญก้าวหน้าของพลเมืองในชาติทั้งสิ้น

ความสำเร็จในครั้งนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากความรัก ความห่วงใย และความช่วยเหลือจากครอบครัว พ่อ แม่ และญาติพี่น้องอันเป็นที่รักยิ่ง ขอขอบคุณคุณศศิธร ภูมิระรื่น ภรรยา ผู้เป็นคู่คิด เป็นแรงใจ แรงผลักดันที่แข็งแกร่ง ในการก้าวข้ามผืนผืนมาได้ไม่ใช่แค่เรื่องการศึกษาแต่หมายรวมถึงทุกช่วงเวลาในชีวิต ความสำเร็จในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขอน้อมรำลึกถึงครูผู้ประสาธสรรพรวิชาแก่ผู้วิจัยตั้งแต่วัยเยาว์เริ่มเรียนเขียนอ่าน จนกระทั่งครูผู้ให้วิชาความรู้ในปัจจุบันกาล บุญกุศลทั้งหลายที่พอจะเกิดมีจากวิทยานิพนธ์นี้ขอเป็นปัจจัยเกื้อหนุนบุญบารมีแก่ผู้มีคุณูปการทั้งหลายนี้ด้วยเทอญ

เอกชัย ภูมิระรื่น

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ฅ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. ทบทวนวรรณกรรม.....	13
3. วัตถุประสงค์.....	25
4. ขอบเขตการศึกษา.....	26
5. วิธีการในการศึกษา.....	26
6. แหล่งข้อมูลในการศึกษา.....	26
7. ผลของความรู้ใหม่ที่คาดว่าจะได้รับ.....	27
บทที่ 2 การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน.....	28
2.1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาไทย: จากแนวคิดมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่มหาวิทยาลัย ครบวงจร.....	28
2.2 สถานภาพของมหาวิทยาลัยไทยก่อน พ.ศ. 2486.....	35
2.3 รัฐบาลกับการจัดการอุดมศึกษาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง.....	50
2.4 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการอุดมศึกษาไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง.....	60
2.5 อิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทย (พ.ศ. 2486–2500).....	71

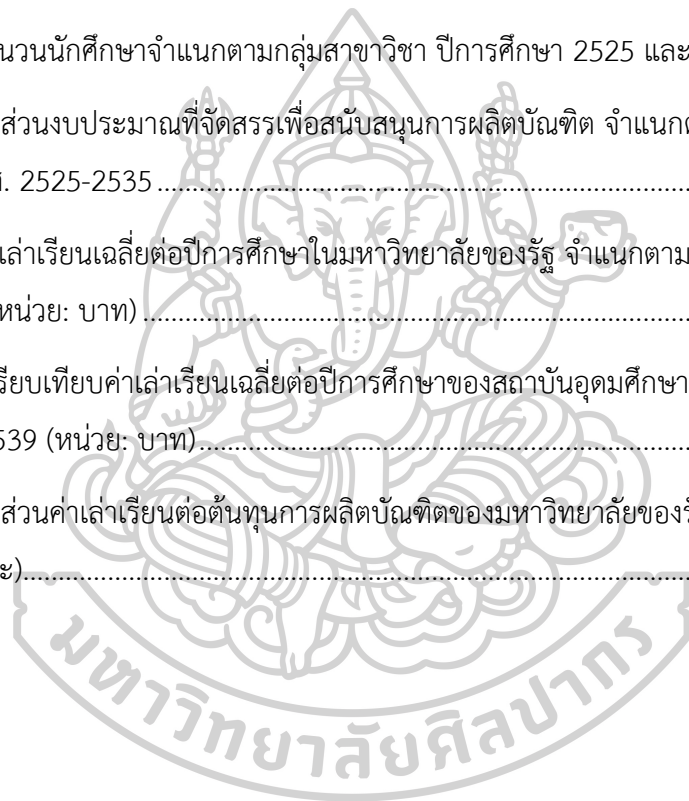
2.6 การวิเคราะห์และอภิปราย .....	97
สรุปท้ายบท .....	98
บทที่ 3 การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา .....	99
3.1 การขยายตัวและการกระจายโอกาสของระบบอุดมศึกษาไทย: จากมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่ การศึกษาเพื่อความเสมอภาค .....	99
3.2 การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (พ.ศ. 2501–2520) .....	115
3.3 อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทย .....	132
3.4 ผลกระทบของนโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็น .....	148
3.5 ปฏิบัติทางสังคมและการต่อต้านนโยบายรัฐ .....	167
3.6 บทวิเคราะห์ .....	178
สรุปบทวิเคราะห์ .....	188
บทอภิปราย: การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา (พ.ศ. 2501–2520) .....	190
บทที่ 4 การควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ .....	202
4.1 กรอบแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์ .....	206
4.2 บริบทการเปลี่ยนผ่านหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 .....	222
4.3 จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง: อุดมศึกษาในกรอบรัฐ .....	228
4.4 พลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม .....	242
4.5 การสังเคราะห์พลวัตการควบคุม: จากรัฐราชการพัฒนา สู่เสรีนิยมใหม่ .....	256
4.6 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: เสรีภาพภายใต้การควบคุม .....	281
สรุปเชิงวิพากษ์: การเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทย (พ.ศ. 2521-2540) .....	287
บทสรุป .....	290
บทที่ 5 บทสรุป .....	299
อุดมศึกษาไทยเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐหรือเป็นเวทีการต่อรองอำนาจ .....	299
การทบทวนองค์ความรู้และแนวคิดเดิม .....	299

การนำเสนอข้อค้นพบหลัก.....	300
การวิเคราะห์ข้อค้นพบตามประเด็นการศึกษา .....	301
ประเด็นที่ 1: บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย	301
ประเด็นที่ 2: บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อนโยบายของรัฐ .....	302
ประเด็นที่ 3: ปฏิกริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ต่อวิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบาย	312
บทสรุป.....	320
บทสรุปสุดท้าย .....	322
รายการอ้างอิง .....	325
ประวัติผู้เขียน.....	354



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณการศึกษาในภาพรวมระหว่างปี พ.ศ. 2489-2500 (หน่วย: บาท) .....	62
ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาจำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535 .....	233
ตารางที่ 3 จำนวนนักศึกษาจำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ปีการศึกษา 2525 และ 2535 .....	234
ตารางที่ 4 สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรเพื่อสนับสนุนการผลิตบัณฑิต จำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535 .....	235
ตารางที่ 5 ค่าเล่าเรียนเฉลี่ยต่อปีการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ จำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: บาท) .....	275
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบค่าเล่าเรียนเฉลี่ยต่อปีการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: บาท) .....	276
ตารางที่ 7 สัดส่วนค่าเล่าเรียนต่อต้นทุนการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: ร้อยละ) .....	277



## สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 มูลค่าความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย.....	81
แผนภูมิที่ 2 มูลค่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติต่อประเทศไทย .....	83
แผนภูมิที่ 3 มูลค่าความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบต่อประเทศไทย.....	84
แผนภูมิที่ 4 มูลค่าความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศยุโรปต่อประเทศไทย .....	85
แผนภูมิที่ 5 มูลค่าความช่วยเหลือในรูปอาสาสมัครต่างประเทศต่อประเทศไทย .....	87
แผนภูมิที่ 6 มูลค่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากแหล่งต่างๆ.....	88



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาเป็นวิธีการสร้างพลเมืองให้มีความรู้ความคิดตามนโยบายของรัฐในทุกยุคสมัย ซึ่งมิได้เกิดจากแนวทางการบอกสอนความรู้ทางวิชาการหรือการท่องจำเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการฝึกอบรมการทดลองปฏิบัติจนเกิดความชำนาญด้วย การกำหนดนโยบายการศึกษาจึงมีความสำคัญต่อพัฒนาการของรัฐ “รัฐ” ในที่นี้หมายถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ บทบาทโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงมีอำนาจในทางกฎหมายเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ให้องคาพยพภายในประเทศเป็นไปในแบบที่ผู้มีอำนาจต้องการ และการศึกษาเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดในการสร้างพลเมืองของรัฐที่ไม่ว่ายุคสมัยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รัฐจะยังคงใช้การศึกษาเพื่อสร้างคนให้สอดคล้องกับความต้องการที่อาจจะไม่ได้แสดงออกผ่านตัวอักษร หรือการแถลงเป็นตัวบท ชัดเจน หากแต่เต็มไปด้วยความมุ่งหวัง ความปรารถนาโดยซ่อนพรางวิธีการ ผ่านสิ่งที่เรียกกันทั่วไปว่า นโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดแบบแผนในการสร้างพลเมืองที่สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ประชากรมีคุณลักษณะของพลเมืองที่ดีของรัฐ

ในประเทศไทยหากจะนับย้อนให้เห็นมุมมองของรัฐ ที่หมายถึงผู้มีอำนาจหน้าที่เพื่อจัดระบบระเบียบสังคมให้พัฒนาก้าวหน้า จะขอยกตัวอย่างคำกราบบังคมทูลฯ ของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีที่ถวายรายงานต่อรัชกาลที่ 6 ที่ว่า “... อันว่าการศึกษานั้น หาใช่การสอนหนังสือแค่อย่าเดียวไม่... ย่อมกินความกว้างขวางคือ เป็นการอบรมเด็กให้สมควรเป็นผู้ที่จะเป็นประโยชน์ตามอัตภาพของตน มีการรู้หนังสือ... รู้จักคิดคำนวณ รู้เท่าถึงเหตุผลที่อยู่รอบ ๆ... รู้จักจะยังความเป็นอยู่ให้เจริญขึ้นตามควรที่จะเป็นได้... ความต้องการคนจะเข้ารับราชการจะต้องมีอยู่ทุกเมื่อ แต่ราชการย่อมต้องการคนชนิดดีขึ้นเสมอ จึงจะเทียมทันชาติที่เจริญได้...”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ.2/5 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานความเห็นของกระทรวงต่างๆ เรื่องการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา 19 สิงหาคม 2464.

เมื่อสังคมไทยวิวัฒนาการจากสังคมเกษตรกรรม ที่ใช้การถ่ายทอดภูมิปัญญาในการเพาะปลูกจากรุ่นสู่รุ่นด้วยการฝึกหัดจนเกิดความชำนาญ มุ่งสู่ความเป็นพาณิชยกรรม บทบาทของการรู้หนังสือรวมถึงวิชาคิดคำนวณย่อมเข้ามามีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างการประกอบอาชีพด้านพาณิชยกรรม อีกทั้งเมื่อความเจริญด้านการช่างจากต่างประเทศทั้งตะวันตกและตะวันออกเริ่มเข้ามาในสยาม ก็จำเป็นต้องผลิตคนให้มีความรู้ในวิชาช่างต่าง ๆ ที่ต้องอาศัยการฝึกหัดและการศึกษาตามตำราที่กล่าวมานั้น จากที่กล่าวมาจะนอกจากจะเห็นความสำคัญของการศึกษา ที่ต้องดำเนินไปตามนโยบายของรัฐแล้ว ยังสะท้อนมุมมองทางสังคมว่าผู้มีความรู้ในวิชาหนังสือย่อมได้รับโอกาสในการพัฒนาสู่อาชีพ รวมถึงการต่อยอดกิจการต่าง ๆ ให้รุ่งเรืองได้

ที่กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาในข้างต้นก็เพื่อที่ให้เห็นตรงกันว่า “การศึกษา” เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างพลเมืองของรัฐให้เป็นไปอย่างที่รัฐต้องการ ดังจะเห็นได้ตั้งแต่เมื่อสยามเริ่มจัดระบบการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยในระยะแรกไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่รับผิดชอบจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2430 จึงมีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น เพื่อเป็นการทดลองในระยะก่อนการประกาศปฏิรูปการปกครอง ซึ่งช่วงก่อน พ.ศ. 2430 นั้นการจัดการศึกษาอยู่ในภายใต้การควบคุมของกรมทหารมหาดเล็กซึ่งมีพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ (พระยศในขณะนั้น และได้รับการสถาปนาเป็น “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ” ในสมัยรัชกาลที่ 7) ทรงเป็นผู้ควบคุม การขาดแคลนบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการศึกษาจึงทำให้พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นดำรงราชานุภาพจะต้องทำงานทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไป<sup>2</sup> จนกระทั่งได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ.2435 มีการจัดตั้งกระทรวงธรรมการเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบจัดการศึกษาโดยตรง มีเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นช่วงเวลาของไทยกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 (พ.ศ.2436) ด้วยบริบทด้านความมั่นคงของประเทศจึงทำให้การพัฒนาด้านการศึกษาไม่ได้ดำเนินเป็นรูปธรรมเท่าใดนัก สังเกตได้จากกระทรวง

<sup>2</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), 103-111.

ธรรมการได้รับงบประมาณแผ่นดินเฉลี่ยเพียงร้อยละ 1.6-3 จากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด<sup>3</sup> และใน พ.ศ.2441 กระทรวงธรรมการได้เสนอ “โครงการแผนการศึกษาในกรุงสยามของกรมศึกษาธิการ” พร้อมทั้งประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง โดยอาศัยคณะสงฆ์เป็นกำลังหลักในการจัดการศึกษา ต่อมาใน พ.ศ.2445 รัฐออกประกาศ “โครงการศึกษา พุทธศักราช 2445” แบ่งหลักสูตรเป็น 3 ระดับ คือ ชั้นต้น (ประถมศึกษา) ชั้นกลาง (มัธยมศึกษา) และชั้นสูง (อุดมศึกษา) เป็นครั้งแรก<sup>4</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างพลเมืองให้ปฏิบัติตามหน้าที่เป็น “พลเมืองดีของชาติ” ตั้งแต่การจ่ายภาษีอากรแก่รัฐ และสั่งสมให้เกิดความรู้ และคุณสมบัติอื่นอีกหลายประการ<sup>5</sup>

สืบเนื่องจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงาน และมีความต้องการบุคคลในการเข้ารับราชการมากขึ้นตามลำดับ รัฐจึงต้องผลิตคนที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน จึงก่อตั้งโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูง อาทิ โรงเรียนแผนที่ (พ.ศ.2425) โรงเรียนนายร้อย พระจุลจอมเกล้า (พ.ศ.2430) โรงเรียนแพทยากร (พ.ศ.2432) โรงเรียนฝึกหัดครู (พ.ศ.2435) มหามกุฏราชวิทยาลัย (พ.ศ.2436) โรงเรียนกฎหมาย (พ.ศ.2440) อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่า โรงเรียนเหล่านี้ทั้งหมดล้วนขาดความพร้อม มีอุปสรรคในการดำเนินงานเป็น อย่างมาก มีปัญหาหลัก ในการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร และสถานที่ที่ไม่มีความพร้อม ทำให้ การศึกษาในระดับสูง ก้าวหน้าไปได้ช้ามาก อย่างไรก็ตามโรงเรียนเหล่านี้ก็สามารถผลิตบุคคลเข้ารับราชการเพื่อแก้ไขปัญหา ความขาดแคลนบุคคลได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น<sup>6</sup> จนกระทั่ง พ.ศ.2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ สถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยรวมกิจการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน โรงเรียนวิศวกรรม และราชแพทยาลัย<sup>7</sup> เพื่อให้เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูง ตามข้อเสนอแนะของ สมเด็จพระมหาลงพิชฌุโลกประชานารถ ในช่วงที่ยังคงมีฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กหลวง โดยทรง ยกลักษณะที่รัฐควรจะจัดการศึกษา “ชั้นอุดมศึกษาอย่างโรงเรียนในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสที่

<sup>3</sup> วุฒิชัย มูลศิลป์, การปรับตัวของไทยและจีนในสมัยจักรวรรดินิยมใหม่. (กรุงเทพฯ: ต้นอ้อ, 2534), 136.

<sup>4</sup> อมรวิชัย นาคทรพรพ และคณะ, อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ: จากโอกาสและความหวังในอดีตสู่วิกฤตคุณค่าปริญาในยุคอุดมศึกษาประชานิยม. (กรุงเทพฯ: สถาบันรามจิตติ, 2556), 43.

<sup>5</sup> ธิดา สาระยา. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ-เจ้าแผ่นดินสยาม. (นนทบุรี: เมืองโบราณ, 2561), คำนำ

<sup>6</sup> สมโซติ วีรภัทรเวช. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ.2459 – 2500 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550: 22.

<sup>7</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย. แผนแนวทางการอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2519: 1.

เรียกว่า School of Science เป็นแผนกสอนวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ คือกฎหมายแลปกรอง ฤๅเพาะปลูก และอินยิเนียร์”<sup>8</sup> มีวัตถุประสงค์ในระยะเริ่มแรกสองประการ คือ 1) เพื่อเป็นแหล่งศึกษาชั้นสูงแก่กุลบุตรกุลธิดา ได้เล่าเรียนอย่างทั่วถึง และ 2) เป็นการผลิตคนเข้ารับราชการอย่างเพียงพอและมีคุณภาพ<sup>9</sup> ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

ในระหว่าง พ.ศ.2459 – 2476 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษาเพียงแห่งเดียว จนกระทั่ง หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลคณะราษฎรได้สถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้น โดยเปิดรับนักศึกษาครั้งแรก พ.ศ.2477 โดยใช้แนวคิด University Autonomy คือเป็นมหาวิทยาลัยที่มีคณะกรรมการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 แต่สุดท้ายรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้ล้มเลิกแนวคิดนี้ด้วยการพยายามลดงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์จนขาดสภาพคล่อง และต้องเปลี่ยนสถานะจากมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เข้าสู่ระบบราชการ<sup>10</sup> เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงสถานะของมหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบราชการนี้ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบาย ทิศทาง รวมถึงการบริหารจัดการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐในแต่ละยุคสมัย

อย่างไรก็ดีการขยายงานด้านอุดมศึกษาซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญจะเริ่มเห็นได้ชัดเจนในระหว่างที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยังดำเนินอยู่ ได้แก่ใน พ.ศ.2486 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเพิ่มเติมอีกถึงสามแห่ง ได้แก่มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (เปลี่ยน

<sup>8</sup> ธงทอง จันทรางศุ. หนังสือกราบบังคมทูล เจ้าหมื่นศรีวังวงศ์ ผู้บัญชาการโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ลงวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ.129. 70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530: 61-63.

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อูวรรโณ. “ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” ใน วารสารจุฬาสัมพันธ์ (ฉบับพิเศษ) “มหาวิทยาลัยอิสระ” กรกฎาคม 2534: 7.

<sup>10</sup> เกษม สุวรรณกุล. “มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาและทิศทางของมหาวิทยาลัยกับระบบราชการ.” ใน ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย. เชียงใหม่: โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์, 2530: 2.

ชื่อเป็นมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อ พ.ศ.2512)<sup>11</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งมีฐานความคิดมาจากนโยบายชาตินิยม หรือรัฐนิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประเทศตามบริบททางสังคมตั้งที่จะกล่าวต่อไป และยังคงเป็นการสร้างคนเข้าสู่ระบบราชการ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นก่อนหน้านี้ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่ มีการบริหารราชการด้านนโยบายแยกสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ โดยใช้ทรัพยากรบุคคลจากบรรดาข้าราชการในกระทรวงต้นสังกัด และผู้มีความรู้เฉพาะสาขามาช่วยเสริมการสร้างคนให้ตรงกับความต้องการของประเทศในยุคสมัยนั้น เห็นได้จากแขนงวิชาที่เริ่มขยายตัวมากยิ่งขึ้น ตามบทบาท หน้าที่ และพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน

มหาวิทยาลัยในช่วงหลัง พ.ศ.2486 มีบทบาทหน้าที่ผูกพันกับหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อสร้าง “คน” ให้หน่วยงานนั้นและให้หน่วยราชการนั้นมีส่วนช่วยให้เกิดการเร่งรัดพัฒนา “คน” เพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศตามนโยบายรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากกรณีมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์<sup>12</sup> ที่แยกตัวจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไปเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สามารถใช้บุคลากรผู้สอน อุปกรณ์ และสถานฝึกหัดร่วมกับโรงพยาบาลได้อย่างคล่องตัว เนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกันเพื่อสร้างบุคลากรทางการแพทย์ซึ่งเป็นที่ต้องการของประเทศ

ในขณะเดียวกันนั้นรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาการเกษตร ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของประเทศโดยใช้เทคโนโลยีการเกษตร ระบบชลประทาน รวมถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถเพิ่มผลผลิต และบริหารจัดการต้นทุนการเกษตร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงเกิดการยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรม ในสังกัดกรมการเกษตรและประมงขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์<sup>13</sup> สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีการแบ่งคณะออกเป็นคณะเกษตร คณะประมงและสหกรณ์ สอดคล้องตามโครงสร้างกรม กองที่มีอยู่แล้วเพื่อใช้ประโยชน์ด้านทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ และสถานที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>11</sup> มหาวิทยาลัยมหิดล, ประวัติของมหาวิทยาลัยมหิดลโดยสังเขป. เข้าถึงเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564. เข้าถึงได้จาก <https://mahidol.ac.th/th/history/>

<sup>12</sup> สรรใจ แสงวิเชียร, ประวัติและวิวัฒนาการคณะแพทยศาสตร์ และศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล. (กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสที่ศิริราชมีอายุครบร้อยปี, 2531), 181-186.

<sup>13</sup> จรูญ วงศ์สายัณห์, ระบบการศึกษาไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ ช่วง พ.ศ.2475-2520. (กรุงเทพฯ: อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายจรูญ วงศ์สายัณห์, 2532), 28.

ส่วนมหาวิทยาลัยศิลปากร ก่อตั้งขึ้นจากนโยบายที่รัฐบาลต้องการสร้างเสริมเอกลักษณ์ของชาติในด้านศิลปะ ตามนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มุ่งสร้างจุดร่วมของชนในชาติให้โดดเด่นมีความเจริญทางวัฒนธรรมเทียบเท่ากับต่างประเทศ โดยยกฐานะจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร เพื่อส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ช่างศิลปะ ให้สามารถรับวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาบัณฑิต เนื่องด้วยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตระหนักถึงลำดับความสำคัญของการศึกษาว่า “แห่งแรกที่จะสร้างทุกอย่างทุกอย่างได้สำเร็จ สามารถสร้างตนเองแล้ว เป็นหนทางสร้างชาติไปด้วย”<sup>14</sup> เพื่อเป็นการยกวิทยฐานะของวิชาชีพให้สูงขึ้น ในช่วงแรกมีคณะจิตรกรรมและประติมากรรม เพียงคณะเดียว ต่อมาจึงก่อตั้งคณะสถาปัตยกรรมไทย ขึ้นในราว พ.ศ.2498

คำถามที่น่าสนใจคือรัฐมีความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือไม่อย่างไร เนื่องจากการแยกโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไปสังกัดกระทรวง กรม ต่าง ๆ ในช่วง พ.ศ.2486 นั้น หากพิจารณาประโยชน์ในด้านองค์ความรู้ ความเชี่ยวชาญของบุคลากร หรือการมีแหล่งฝึก แหล่งทดลอง ฯลฯ จะพบว่ารัฐสามารถสร้างคนตามที่ต้องการได้ แต่การที่ยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะมารองรับ แสดงว่ารัฐยังไม่มีความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาด้วยข้อจำกัดทางทรัพยากรบุคคล วัสดุ สถานที่ อุปกรณ์ ฯลฯ แต่รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งผลิตคนเพื่อให้ตอบสนองความต้องการทั้งจากบริบทในประเทศหรือต่างประเทศในเวลานั้น

งานศึกษาที่สำคัญที่อธิบายให้เห็นความเปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารได้ชัดเจนเล่มหนึ่งคืองานของ วารุณี ไอสถารมย์ “รายงานผลการวิจัยเรื่องพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย: การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต”<sup>15</sup> ที่ศึกษาว่าระบบอุดมศึกษาถือกำเนิดในสังคมไทย โดยพัฒนาขึ้นจากความเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงมาสู่มหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบที่มีเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการ โดยอาศัยปัจจัยผลักดันทั้งทาง

<sup>14</sup> ปรีศนีย์ เกศะบุตร, “การจัดการศึกษาผู้ใหญ่นโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ.2481 – 2487” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), 28.

<sup>15</sup> วารุณี ไอสถารมย์, รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533)

เศรษฐกิจ การเมือง และความต้องการด้านการศึกษาของสังคม รวมทั้งปัจจัยภายในจากแนวคิดและหลักการของมหาวิทยาลัยที่มุ่งหวังระบบบริหารที่เป็นอิสระเพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการในระดับอุดมศึกษา วารุณีเสนอว่ามหาวิทยาลัยพัฒนาตนเองเป็น 4 ยุค ได้แก่ 1. ยุคภายใต้การบริหารนโยบายสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (พ.ศ.2459 – 2484) 2. ยุคกระจายสังกัดกระทรวงต่าง ๆ (พ.ศ. 2485 – 2500) 3. ยุคภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2500 – 2515) 4. ยุคภายใต้สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ประมาณ พ.ศ.2515 - 2529) โดยที่มหาวิทยาลัยและไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชน มหาวิทยาลัยเปิดหรือมหาวิทยาลัยปิด ต่างอยู่ภายใต้การกำกับนโยบายของรัฐ เป้าหมายและบทบาทของมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดให้เป็นไปตามนโยบายที่แน่นอนของรัฐ ในการผลิตบัณฑิตป้อนตลาดงาน คือ ป้อนระบบราชการในยุคแรก และป้อนธุรกิจเอกชนและกิจการวิสาหกิจในยุคเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการแบ่งยุคของวารุณีนั้นเป็นการใช้โครงสร้างองค์กร คือการเปลี่ยนแปลงต้นสังกัดเป็นหลักในการแบ่งช่วงเวลา

พัฒนาการตามช่วงเวลาปรากฏในงานของวารุณีนั้นใกล้เคียงกับวิทยานิพนธ์ของไพฑูรย์ ลินลารัตน์, “พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย”<sup>16</sup> วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ศึกษาพัฒนาการของมหาวิทยาลัย นำเสนองานวิจัยในเชิงหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล การบริหารการศึกษา ฯลฯ โดยมุ่งให้เห็นถึงพัฒนาการของมหาวิทยาลัยจากมุมมองด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 มหาวิทยาลัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2459-2474) ช่วงที่ 2 มหาวิทยาลัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2485) ช่วงที่ 3 มหาวิทยาลัยตามความต้องการของหน่วยงาน (พ.ศ.2486-2501) และ ช่วงที่ 4 มหาวิทยาลัยสมัยเร่งรัดพัฒนาประเทศ (พ.ศ.2502-2515)

การแบ่งช่วงเวลาของทั้งวารุณีและไพฑูรย์นั้นมุ่งเน้นที่จะชี้ให้เห็นพัฒนาการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งการก่อกำเนิดและคุณลักษณะของมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากเหตุการณ์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภายในและภายนอกประเทศซึ่งสร้างแรงผลักดัน หรือเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่นำไปสู่การ

<sup>16</sup> ไพฑูรย์ ลินลารัตน์, “พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” , (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516)

กำหนดนโยบายที่เด่นชัด ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540 นั้นอาจสามารถแบ่งลำดับเวลาได้ดังนี้

1) พ.ศ.2486 - พ.ศ.2503 เป็นช่วงเวลาที่เริ่มมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐที่ต้องการปรับปรุงประเทศสู่ความทันสมัยให้สอดคล้องกับนโยบายชาตินิยม ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่สหรัฐอเมริกาและประเทศฝ่ายเสรีนิยมเริ่มดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาทั้งในรูปแบบการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความรู้ การให้ทุนการศึกษา รวมถึงส่งคนไปเรียนต่างประเทศเพื่อกลับมาเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย อีกทั้งใน พ.ศ.2503 เป็นปีสุดท้ายของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2494 ที่บังคับใช้มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

2) เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2504 - 14 ตุลาคม 2516 ช่วงเวลานี้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 โดยมีการประกาศใช้แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2503 ควบคู่กันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการพัฒนาประเทศอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคตามความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต่อเนื่องจากยุคก่อนหน้า โดยนโยบายสำคัญที่เริ่มปรากฏในยุคนี้เริ่มมีความพยายามในการนำพามหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ และมีปรากฏการณ์ที่สำคัญคือความนิยมในการเรียนอาชีวศึกษาเริ่มลดลง จนนำไปสู่การขยายโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอย่างแพร่หลาย

3) หลัง 14 ตุลาคม 2516 - สิ้นสุดสงครามเย็น (พ.ศ.2534) เหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 เป็นจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องความเสมอภาคในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะในวงการอุดมศึกษามีการเรียกร้อง รณรงค์ให้ยกฐานะของวิทยาลัยหลายแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัย หรือขยายระดับการศึกษาจากประกาศนียบัตรเป็นระดับปริญญาในกลุ่มวิทยาลัยครู ในช่วงเวลานี้ถือว่ามีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของกิจการอุดมศึกษาอย่างยิ่งเพราะมีทั้งการเร่งผลิตบัณฑิต เปิดหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาอย่างแพร่หลาย เกิดค่านิยมในการเรียนมหาวิทยาลัยลดทอนคุณค่าของการเรียนอาชีวศึกษา จนนำไปสู่การผลิตบัณฑิตล้นตลาดแรงงาน และการทบทวนนโยบายการผลิตและควบคุมคุณภาพบัณฑิตในเวลาต่อมา ถึงแม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 และ 5 ซึ่งกำหนดความต้องการกำลังคนสาขา

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่กลับพบว่าไม่สามารถผลิตบัณฑิตในสาขาดังกล่าวได้ สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4) สิ้นสุดสงครามเย็น (พ.ศ.2535) - วิกฤติเศรษฐกิจ 2540 เมื่อสิ้นสุดสงครามเย็น การลงทุนทั้งอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว รวมถึงธุรกิจเอกชนต่างขยายตัวมากขึ้น ส่งผลให้มีการเพิ่มกำลังการผลิตจำนวนมาก เกิดนิคมอุตสาหกรรม แหล่งจ้างงาน จำนวนมาก ในช่วงเวลานี้มีการเร่งผลิตบัณฑิต เปิดหลักสูตรปริญญาตรีจำนวนมาก รวมถึงเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาครั้งใหญ่คือมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐมิได้เป็นส่วนราชการเช่นสถาบันอุดมศึกษาอื่น และเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 รัฐก็ได้มีนโยบายลดกำลังคนภาครัฐ เพื่อเข้าสู่แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มหาวิทยาลัยต้องยุติการรับบุคลากรที่มีฐานะเป็น “ข้าราชการ”

จากการแบ่งช่วงเวลาข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการผลิตคนที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นการรวมอำนาจกำหนดนโยบาย ทิศทาง รวมถึงกำหนดความต้องการกำลังคน เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศและไม่ขัดแย้งกับอำนาจการบริหารจัดการของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐพยายามแทรกแซงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยหลายครั้ง เช่น การแต่งตั้งนายทหารฝ่ายการเมืองเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อให้กิจการมหาวิทยาลัยดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ การกำหนดเกณฑ์ การจัดงบประมาณ ระเบียบบริหารงานบุคคล ฯลฯ เพื่อควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ในขณะที่เดียวกันนักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัยก็มีความพยายามต่อต้านการควบคุมของรัฐหลายครั้ง

และจากการแบ่งช่วงเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีนโยบายการอุดมศึกษาที่สำคัญปรากฏอยู่ ทั้งในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ที่อาจจะสิ้นสุดไปตามช่วงเวลา และนโยบายที่ยังคงปรากฏอยู่และส่งผลสืบเนื่องถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 นโยบายหลักได้แก่

1) “การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน” ในช่วงพ.ศ.2486 -พ.ศ. 2500 ในช่วงเวลานี้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูและพัฒนาประเทศให้สู่ความทันสมัย

โดยรัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร เพื่อเป้าหมายในการผลิตคนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมารองรับความต้องการของประเทศ

2) “ยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา” ในช่วงรอยต่อระหว่างรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการปรับโครงสร้างมหาวิทยาลัยให้อยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันตามข้อเสนอของผู้แทน UNESCO เพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งได้นำไปสู่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับสูงให้กับคนในภูมิภาค ที่ซึ่งข้อเท็จจริงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคไม่ได้สิ้นสุดเพียงแค่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งได้แก่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เท่านั้น รัฐยังได้มีการยกระดับสถาบันการศึกษาอื่น ๆ หรือจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถจัดการศึกษาขั้นสูงได้อีกจำนวนมาก ซึ่งในความเห็นของผู้วิจัยมองว่านอกจากจะเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษายกระดับการศึกษาของประชาชน เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศตามหลักการว่าด้วยหน้าที่ที่ของรัฐแล้ว ยังเป็นการใช้ “ระบบการศึกษา” เพื่อดึงคนไม่ให้ออกจากระบบไปสู่กลุ่มแนวคิดทางการเมืองที่ตรงข้ามกับรัฐบาล จนเกิดค่านิยม “ใบปริญญา” เนื่องจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนระดับปริญญาได้นั้น ได้เพิ่มมากขึ้น และกระจายตัวตามภูมิภาค ซึ่งนำไปสู่การผลิตบัณฑิตล้นเกิน หรืออัตราส่วนการผลิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และยังปรากฏข้อเรียกร้องจากนิสิต นักศึกษาให้ยกฐานะวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันในหมู่ปัญญาชน

3) “การควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัย” การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทย เริ่มต้นจากรัฐ การผลิตคนก็เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐมาโดยลำดับ รัฐย่อมมีแนวทางในการจัดระบบการผลิตคน ตั้งแต่หลักสูตร ผู้สอน การวัดและประเมินผล ฯลฯ และเมื่อเวลาผ่านไปมีคนเข้าสู่ระบบอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น อาจมีแนวคิด อุดมการณ์ทางการเมือง หรือมุมมองที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐ การควบคุม กำกับ ผ่านแผนการผลิตคน งบประมาณ กฎ ระเบียบการบริหาร รวมถึงระบบประกันคุณภาพการศึกษา เช่นกรณีที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่าง พ.ศ.2495 – 2500 และมีการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยจากนอกระบบ

ราชการ มาเป็นหน่วยงานในระบบราชการและเปลี่ยนแปลงชื่อของมหาวิทยาลัยโดยตัดคำว่า "และการเมือง" ออกไปคงเหลือชื่อเพียง "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" และได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ มีการใช้อำนาจรัฐชายหุ้ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของ ให้กับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก<sup>17</sup> ส่งผลให้รายได้ของมหาวิทยาลัยจากผลประโยชน์ส่วนนี้ถูกตัดทอนลงทั้งหมด และได้ออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัย นอกจากนี้เมื่อการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา ย่อมส่งผลให้ปริมาณ (Quantity) ในการผลิตบัณฑิตมีมากกว่า คุณภาพ (Quality) รัฐก็ได้ใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อควบคุม กำกับ ให้การอุดมศึกษานั้นสามารถดำเนินต่อไปได้ โดยนโยบายการควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัย ก็ยังคงอยู่ในแวดวงอุดมศึกษาไทย เพียงแต่เปลี่ยนรูปลักษณะ วิธีการ ในการดำเนินการ

4) “การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University)” นโยบายนี้ถือได้ว่าอยู่คู่กับการอุดมศึกษาไทยมาตั้งแต่ยุคเริ่มแรก โดยแนวคิดความเป็นอิสระ หรือการคำนึงถึงเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคที่มีสถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังแนวคิดของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสงขลานครินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2471 ขณะทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย โดยทรงชี้ให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีอิสระในทางวิชาการ ปราศจากการแทรกแซง หรือชี้นำของรัฐบาล หากแต่รัฐยังคงต้องเป็นผู้อุดหนุนให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เพื่อมุ่งสร้างกำลังคนในการพัฒนาประเทศ<sup>18</sup> และรัฐบาลหลายสมัยก็ได้พยายามดำเนินนโยบายดังกล่าว อาทิ การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นหน่วยงานประสานระหว่างมหาวิทยาลัยในสังกัด

<sup>17</sup> ศิลปวัฒนธรรม, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เคยมีธนาคารของตัวเองจริงหรือ?. เข้าถึงเมื่อ 21 พฤษภาคม 2565. เข้าถึงได้จาก [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_55549](https://www.silpa-mag.com/history/article_55549)

<sup>18</sup> ธงทอง จันทรางศุ. สำเนาลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ พระราชทานพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธรรมาภินิวัต เรื่อง “พระดำริห์เกี่ยวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” พร้อมรายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัย. 70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ซึ่งมีอิสระต่อกัน, การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่เป็นทั้งการขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาคและใช้หลักการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) มาใช้เป็นครั้งแรกของประเทศไทย และที่สำคัญรัฐได้ใช้อำนาจในทางกฎหมาย ผลักให้มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการออกนอกระบบราชการด้วยการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการกำหนดสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานจากข้าราชการ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผลพวงมาจากแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจตามเงื่อนไขกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในคราวที่ประเทศไทยประสบวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อ พ.ศ.2540

จะเห็นได้ว่า นโยบายทั้ง 4 ประเด็นที่กล่าวมานั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทั้งของไทยและต่างประเทศ อาทิเช่น ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศที่นำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลา และ 6 ตุลา การต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ การรับความช่วยเหลือ หรือความร่วมมือกับประเทศเสรีนิยมในลักษณะต่างตอบแทน แนวคิดท้องถิ่นนิยม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจและความถดถอยของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเช่นกันซึ่งต่างส่งผลต่อการพัฒนากำลังคนและแรงงานในแบบที่ประเทศชาติต้องการ ดังนั้นเป็นต้น ซึ่งการศึกษาจากมิติของการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานระดับอุดมศึกษาที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดี หรือการศึกษาผ่านพัฒนาการของหลักสูตร การเรียนการสอนตามระยะเวลาต่างๆ ดังที่ปรากฏในงานศึกษาที่ผ่านมานั้นก็ยังไม่สามารถเปิดโอกาสให้มีการวิเคราะห์ถึงบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายการศึกษาของรัฐได้เท่าที่ควร นอกจากนี้ การใช้ช่วงเวลาที่จุดเริ่มต้น และสิ้นสุดของพัฒนาการของประเด็นต่าง ๆ ทำให้ไม่เห็นภาพความต่อเนื่องของนโยบายการอุดมศึกษาบางนโยบาย ที่แม้ว่าระยะเวลาจะผ่านไปก็ยังคงดำเนินอยู่ไม่สิ้นสุดไปตามกรอบระยะเวลา

โครงการวิทยานิพนธ์ “รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540” จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาพัฒนาการของการอุดมศึกษาของไทยจากการวิเคราะห์ตัวนโยบายหลักที่กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งนี้ การศึกษาจากมิตินี้จะช่วยขยายภาพให้เห็นชัดเจนขึ้นว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมถึงปรากฏการณ์ทางสังคมอื่น ๆ มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาในแง่ไหน อย่างไร รัฐในฐานะผู้มีอำนาจได้พยายามใช้ระบบการศึกษาขั้นสูงเป็นเบ้าหลอมเพื่อผลิตคนในแบบที่รัฐต้องการได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร นอกจากนี้ การศึกษาวิเคราะห์ตัวนโยบายยังทำให้สามารถ

ประเมินผลการตอบรับจากผู้ที่ถูกกระทบโดยนโยบายแต่ละนโยบาย อันได้แก่สถาบันการศึกษา ระดับอุดมศึกษา คณาจารย์ นักศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความน่าสนใจมากกว่าสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการผลิตทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคนของประเทศ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ และมีบทบาทในการชี้นำทิศทางการพัฒนาคนของสังคมได้มากน้อยเพียงไร

## 2. ทบทวนวรรณกรรม

งานศึกษาเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาที่สะท้อนถึงพัฒนาการของมหาวิทยาลัยและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการกำหนดแนวทางในการบริหารทั้งในด้านวิชาการและด้านหลักสูตร ที่ผ่านมานั้นมีผู้ศึกษาไว้มากพอสมควร หากแต่งานศึกษาส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เน้นหนักไปที่พัฒนาการของหลักสูตร และความเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีการตั้งคำถามหลักแตกต่างกันไปจากผู้วิจัยที่จะมุ่งศึกษา กล่าวได้ว่างานศึกษาที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งศึกษาเพื่อตอบสนองสาขาวิชาด้านเศรษฐศาสตร์ ศึกษาศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจแบ่งงานเขียนทางวิชาการเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีผู้ศึกษาไว้ก่อนหน้านี้ออกได้เป็น 3 กลุ่ม ตามประเด็นสำคัญของงานศึกษานั้น ๆ ได้แก่ 1. กลุ่มงานที่ศึกษาถึงพัฒนาการสถาบันอุดมศึกษา 2. กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการเชิงนโยบายและการบริหารมหาวิทยาลัย 3. กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเมืองที่มีผลต่อการจัดการอุดมศึกษา

### 1. กลุ่มงานที่ศึกษาถึงพัฒนาการสถาบันอุดมศึกษา

ความมุ่งหมายหลักของงานศึกษาในกลุ่มนี้คือเพื่อให้เห็นพัฒนาการของมหาวิทยาลัยทางด้านหลักสูตรและการเปิดสาขาวิชา งานบุกเบิกของกลุ่มนี้ที่สำคัญคืองานของ **ไพฑูริย์ สินลารัตน์**, “พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย”<sup>19</sup> วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาพัฒนาการของมหาวิทยาลัย นำเสนองานวิจัยในเชิงหลักสูตร กระบวนการจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล การบริหารการศึกษา ฯลฯ โดยมุ่งให้เห็นถึงพัฒนาการของมหาวิทยาลัยจากมุมมองด้านการศึกษาเป็นหลัก โดยแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 มหาวิทยาลัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2459-2474) ช่วงที่ 2 มหาวิทยาลัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.2475-2485) ช่วงที่ 3 มหาวิทยาลัยตามความ

<sup>19</sup> ไพฑูริย์ สินลารัตน์, “พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” , (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516)

ต้องการของหน่วยงาน (พ.ศ.2486-2501) และ ช่วงที่ 4 มหาวิทยาลัยสมัยเร่งรัดพัฒนาประเทศ (พ.ศ. 2502-2515) แบ่งประเด็นศึกษาในแต่ละช่วงเวลาออกเป็น 4 ประเด็น ประกอบด้วย 1. การจัดตั้ง 2. หลักสูตรและการสอน 3. การวิจัย 4. การบริการชุมชน ผลการศึกษาที่พบคือ แรงกระตุ้นในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยไทยประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ คือ ประการแรกคืออิทธิพลแนวคิดจากต่างประเทศ ประการที่สองมาจากความต้องการข้าราชการพลเรือนเพื่อฝึกหัดเข้ารับราชการ ประการที่สามแนวความคิดทางการศึกษาของกระทรวงธรรมการที่ต้องการยกระดับการศึกษา แนวคิดสุดท้ายมาจากสถาบันที่มีอยู่แต่เดิมเคยจัดสอนในวิชาชั้นสูงอยู่แล้วจึงเอื้ออำนวยต่อการยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยได้ง่าย ดังจะเห็นได้จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ถือกำเนิดขึ้นใน พ.ศ. 2459 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว คณะราษฎรมีความต้องการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองให้กับประชาชนทั่วไปจึงจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นใน พ.ศ. 2477 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2495 จึงเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังเช่นปัจจุบัน ต่อมาใน พ.ศ.2486 นับได้ว่าเป็นปีที่มีความสำคัญเนื่องจากเกิดมหาวิทยาลัยแห่งใหม่ขึ้นพร้อมกันถึง 3 แห่ง ซึ่งเกิดขึ้นจากความจำเป็นของหน่วยงานที่ต้องการบุคคลเพื่อเข้าศึกษาเพื่อรับราชการในสาขานั้น ๆ ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ต่อมาจึงได้ตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2499 ในเอกสารนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เริ่มจากศูนย์อำนาจรัฐในยุคเริ่มแรกคือราชสำนัก เรื่อยมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลในฐานะศูนย์อำนาจใหม่ รัฐก็ยังคงทำหน้าที่ในการผลิตคนผ่านระบบการศึกษา

ส่วนในด้านการวิจัย และการบริการชุมชน พบว่า ในช่วงแรกตั้งมหาวิทยาลัยมีพัฒนาการวิจัยค่อนข้างช้า ซึ่งจะเกี่ยวข้องก็วิชาชีพเป็นหลัก เช่น วิชาชีพแพทย์ วิชาชีพเกษตร เป็นต้น หรือเป็นการวิจัยในรูปแบบของวิทยานิพนธ์ของนิสิต ซึ่งยังไม่มีคุณค่าตามความหมายของการวิจัยอย่างแท้จริง แต่ในสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งได้เริ่มภารกิจด้านการวิจัยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม อาทิ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จัดตั้งสำนักวิจัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีคณะกรรมการวิจัยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดเงินทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช ขึ้นในปี พ.ศ.2514 เป็นต้น โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาแรกๆ ที่เริ่มดำเนินการกิจด้านการบริการชุมชน โดยจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกอบรม ส่งเสริม เผยแพร่ความรู้ ให้กับสาธารณชน นอกจากนี้งานศึกษาของไพฑูริย์ สีนลรัตน์ ยังได้ช่วยสะท้อนให้เห็นมุมมองฝ่ายมหาวิทยาลัยที่ได้เริ่มบทบาทในการนำพาสังคมผ่าน

รูปแบบของการวิจัยและบริการวิชาการ สอดคล้องกับความต้องการของสังคมโดยส่วนรวมที่มีความต้องการให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้นสามารถเป็นที่พึงของสังคม ในประเด็นนี้จะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการปรับตัวนโยบายของรัฐจากการผลิตคนไปสู่การกระจายความรู้ ความคิด รวมถึงอุดมการณ์ของรัฐไปสู่สังคมที่นอกเหนือจากประชากรวัยหนุ่มสาว หรือผู้ที่อยู่ในระบบการศึกษา

นอกจากนั้นยังพบงานศึกษาในลักษณะเดียวกันของ **กฤษณา พิทักษ์อรณพ, "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรกตั้งจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2,"**<sup>20</sup> ศึกษาความเป็นมาของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรกจนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2459 ถึง พ.ศ. 2481 และสภาพจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ. 2482 ถึง พ.ศ. 2488 เมื่อพิจารณาเชิงลึกพบว่า การปรับปรุงและพัฒนาประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ส่งผลให้เกิดการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นเพื่อสนองตอบ ความต้องการของรัฐในเวลานั้น เห็นได้จากการตั้งคณะรัฐฎุประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่นำไปใช้ประโยชน์ในด้านการปกครองและการจัดการบ้านเมือง คณะวิศวกรรมศาสตร์เป็นวิชาที่เกี่ยวกับเทคนิคและกระบวนการในการพัฒนาประเทศ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและการจัดเตรียมความพร้อมในวิชาพื้นฐาน และคณะแพทยศาสตร์ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุข ลักษณะของหลักสูตรประกอบด้วยภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ถือเป็นจัดการศึกษาที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารประเทศด้วยการผลิตผู้ที่มีความรู้ ความสามารถตามความต้องการของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ในเวลานั้น ส่วนวิธีการรับผู้ศึกษาใช้วิธีการคัดเลือกเข้าเรียน ทั้งนี้ ภายหลังจากความร่วมมือกับมูลนิธิรีออคกีเฟลเลอร์ การจัดการศึกษาในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้มาตรฐานของต่างประเทศ มีการกำหนดปรัชญาหรือปณิธานอย่างชัดเจน มีการวางแผนอย่างรัดกุมและมองการณ์ไกลมีการแก้ไขปรับปรุงมหาวิทยาลัยทุกด้านในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดการขยายสาขาวิชา รวมทั้งโอนบางสาขาวิชาไปให้มหาวิทยาลัยอื่น ซึ่งกล่าวได้ว่าทั้งหมดล้วนเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองทั้งสิ้น ภายใต้อิทธิพลของการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศในช่วงเวลานั้น โดยงานศึกษานี้ให้ภาพพัฒนาการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยทั่วไป

<sup>20</sup> กฤษณา พิทักษ์อรณพ, "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรกตั้งจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2," (วิทยานิพนธ์ครุศาสตร์ มหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516)

หากแต่ช่วยชี้ให้เห็นบทบาทของเอกชนต่างประเทศที่เริ่มเข้ามามีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาในประเทศซึ่งแน่นอนว่าจะต้องมีการถ่ายโอนแนวคิด วิทยาการ หรือแผ่ขยายความคิดทางการเมืองผ่านระบบการศึกษา ซึ่งรัฐเองได้เลือกใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือต่างประเทศ เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งผ่านหน่วยงานเอกชน หรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือตัวแทนของรัฐบาลต่างประเทศ

งานศึกษาในกลุ่มนี้จัดได้ว่าเป็นงานเขียนกลุ่มแรกๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะงานของไพฑูริย์ ซึ่งเป็นอาจารย์ด้านครุศาสตร์ ผู้ใช้เอกสารและข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษาจำนวนมาก เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ แต่ไม่ได้วิพากษ์ถึงความต้องการของภาคธุรกิจเท่าใดนัก ซึ่งอาจเนื่องมาจากในยุคสมัยที่ศึกษานั้น มีการผลิตคนเข้าสู่ระบบราชการเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการศึกษาในยุคต่อมาของไพฑูริย์ที่เริ่มมีพื้นที่ของมหาวิทยาลัยเอกชน **ไพฑูริย์ ลินลารัตน์, ระบบการศึกษาไทยในรอบสามทศวรรษ (พ.ศ. 2490 – 2520) : การศึกษาเพื่อสนองตอบและเป็นตัวของตัวเอง. รายงานวิจัย. คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2526.** ได้ชี้ชัดว่า พัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลา 10 ปีของการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน (พ.ศ. 2512 - 2522) การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ได้รับการยอมรับในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเห็นความสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านการมีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา รัฐบาลจึงได้พยายามปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อกำหนด และกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการควบคุม กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อลดข้อจำกัด และให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้เกิดการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทำให้มีการประกาศพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชนพ.ศ. 2522 ในเวลาต่อมา สมโชติ วีรภัทรเวช, **พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ.2459 – 2500**<sup>21</sup> ได้นำเสนอพัฒนาการความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> สมโชติ วีรภัทรเวช. พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ.2459 – 2500 วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สมัยช่วงปี พ.ศ. 2486-2500 พบว่ามีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 3 แห่งคือมหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกันออกไปเฉพาะด้าน แต่ทั้งนี้มีความมุ่งหมายเดียวกันคือการรับใช้นโยบายการสร้างชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์มีความมุ่งหมายในการพัฒนาทางด้านการสาธารณสุข เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดีเช่นเดียวกับนานาอารยประเทศ มหาวิทยาลัยศิลปากรมีความมุ่งหมายเพื่อทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมและสนองตอบปัจจัยทางการเมืองในเรื่องของการสร้างชาติด้วยวัฒนธรรม โดยงานทางศิลปะ ทางด้านประติมากรรมและจิตรกรรม เนื่องจากสามารถถ่ายทอดรับใช้อุดมการณ์ทางการเมืองของผู้นำรัฐได้เป็นอย่างดี เช่น ภาพวาด งานปั้นอนุสาวรีย์ เป็นต้น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีความมุ่งหมายในการผลิตบุคคลเพื่อพัฒนาทางด้านการเกษตรให้ก้าวหน้าเป็นสำคัญเพื่อสนับสนุนนโยบายชาตินิยมทางด้านเศรษฐกิจ โดยการสนับสนุนให้คนไทยเป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อลดอิทธิพลการแทรกแซงของต่างชาติโดยเฉพาะจีนเพื่อนำไปสู่การสร้างชาติด้วยระบบทุนนิยมโดยรัฐ ซึ่งในเวลานั้นการเลี้ยงสัตว์เช่น หมู ไก่ การปลูกผัก ได้ตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติเป็นจำนวนมาก การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์นอกจากจะเป็นการส่งเสริมทางด้านอาชีพเกษตรกรรมแล้ว ยังได้มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นการผลิตเพื่อส่งออกด้วยเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจไทย

สมโชติ มองว่าพัฒนาการของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นไปได้ค่อนข้าง เพราะอันเนื่องมาจากความคิดขัดเรื่องปัญหาทางการเงินเป็นสำคัญ โดยบางมหาวิทยาลัยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศ จนภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยหลังช่วงปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป จึงทำให้กิจการของมหาวิทยาลัยก้าวหน้าขึ้นเป็นอย่างมาก ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการจัดการเรียนการสอนที่มีสาขาหลากหลายยิ่งขึ้นสามารถตอบสนองความต้องการหน่วยงานต่างๆ ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน มีการเปิดสาขาวิชาที่หลากหลายเป็นจำนวนมาก ส่วนมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้รับการเปลี่ยนชื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และเปลี่ยนหลักสูตรการสอนโดยการจัดแบ่งตามคณะ 4 คณะ โดยยังคงมีจุดเน้นทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามศึกษาของสมโชติ ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการของมหาวิทยาลัยในด้านโครงสร้าง ที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเพื่อสนองตอบนโยบายชาตินิยมของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม

กลุ่มงานที่ศึกษาถึงพัฒนาการสถาบันอุดมศึกษา มีเป้าหมายหลักในการสะท้อนเห็นถึงลำดับพัฒนาการที่ต่อเนื่องกัน โดยให้ประโยชน์ต่องานวิจัยในแง่ของข้อมูลสาขาวิชาที่เปิดสอนในแต่ละยุค รวมถึงรูปแบบของการศึกษาและมุมมองของการนำมหาวิทยาลัยเข้าสู่ความรับรู้ของสังคมผ่านรูปแบบของการวิจัยและบริการวิชาการ รวมถึงชี้ให้เห็นแนวนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ถึงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่ามีเป้าหมายความต้องการในการผลิตคนเพื่อเข้าสู่ระบบราชการ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ แต่สิ่งที่น่าสนใจในการที่จะศึกษาวิเคราะห์ก็คือบริบททางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมในช่วงเวลาที่ผ่านมามีเหตุการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศรวมถึงบริบทอื่นใด ที่ทำให้รัฐบาลจะต้องมีการวางแผนในการผลิตคนเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย

## 2. กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการเชิงนโยบายและการบริหารมหาวิทยาลัย

งานวิจัยที่ทำให้เห็นพัฒนาการและภาพรวมเชิงโครงสร้างและการบริหารได้ชัดเจนที่สุดเล่มหนึ่งคืองานของ วารุณี โอสธารมย์ “รายงานผลการวิจัยเรื่องพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต”<sup>22</sup> งานศึกษาของวารุณี ฉบับนี้เป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้พบว่าการจัดการอุดมศึกษาในช่วงก่อน พ.ศ.2500 ให้ความสำคัญระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติที่สะท้อนความไร้ทิศทางในการจัดระบบการศึกษา ทั้งในเรื่องของการจัดระบบงบประมาณ กำลังคน ยังไม่รวมถึงคุณภาพของอาจารย์ ฯลฯ ซึ่งวารุณี ได้ใช้เอกสารชั้นต้นในการสนับสนุนการนำเสนอ และมีการศึกษาด้วยวิธีการทางประวัติศาสตร์ ที่จะช่วยให้สามารถขยายประเด็นเจาะลึกได้ชัดเจนมากขึ้น โครงการวิทยานิพนธ์ “รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540” มุ่งศึกษาบริบททางเศรษฐกิจการเมือง ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อสะท้อนให้เห็นว่ารัฐในแต่ละยุคสมัยที่กำกับ ควบคุมระบบการศึกษาอยู่นั้นมุ่งผลิตคนแบบใด ซึ่งแม้ว่าอาจมีการแบ่งช่วงเวลาในการศึกษาในระยะเวลาที่คาบเกี่ยวกัน แต่จะได้นำบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง มาพรรณนาวิเคราะห์กับบริบททางการศึกษาของประเทศ เพื่อให้เห็นความสอดคล้อง ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างสังคมไทยผ่านมุมมองด้านการศึกษา ประเด็นที่น่าสนใจสืบเนื่องก็คือรัฐได้เปลี่ยนแปลงวิธีการในการควบคุมการอุดมศึกษา

<sup>22</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533)

อย่างไรให้กลมกลืนไปกับการพัฒนาด้านการศึกษาของประเทศ ทั้งในรูปแบบของการกำกับด้วยแผนการผลิตคน งบประมาณ รวมถึงระบบประกันคุณภาพการศึกษา สอดคล้องกับที่ วารุณี โอสถาพรมย์ ได้สรุปว่าบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยยังคงเดิม คือถูกกำหนดโดยนโยบายรัฐ ในการผลิตคนเพื่อป้อนตลาดแรงงาน คือระบบราชการในยุคแรก และธุรกิจเอกชน รวมถึงรัฐวิสาหกิจในยุคเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา งานศึกษาของวารุณีมีความสมบูรณ์ในแง่ของการวิเคราะห์ให้เห็นพัฒนาการของการอุดมศึกษาไทย โดยวิเคราะห์ให้เห็นความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมถึงการใช้สถิติในการพรรณนาวิเคราะห์ ตลอดจนการใช้เอกสารชั้นต้นในการอ้างอิงข้อมูลที่น่าไปสู่การตั้งคำถามใหม่ๆ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสามารถศึกษาเพิ่มเติมถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายรวมถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และที่สำคัญจะศึกษาถึงปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีต่อลักษณะ วิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบายสู่สถาบันอุดมศึกษา นอกจากนั้นผู้วิจัยยังมองเห็นตัวบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย หรือมีบทบาทในการปฏิบัติตามนโยบาย หรือเป็นผลพวงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอุดมศึกษาไทย ที่ยังสามารถให้ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ เพื่อเพิ่มเติมความสมบูรณ์ของงานศึกษา

วารุณีได้ชี้ให้เห็นถึงมุมมองเชิงพัฒนาการ ที่สะท้อนความเปลี่ยนแปลงผ่านหลายยุค หลายสมัย เป็นความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่อธิบายควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ชี้ให้เห็นความสอดคล้องกับพัฒนาการของอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี และจากงานวิจัยของวารุณีฉบับนี้ มีความน่าสนใจในการศึกษาต่อยอดเพื่อขยายให้เห็นนโยบายของรัฐที่ไม่เพียงปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามที่วารุณีได้ศึกษาไว้ แต่สามารถศึกษาผ่านนโยบายอันเป็นผลจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งส่งผลต่อแนวคิดของผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเมืองในสถาบันอุดมศึกษา โดยผู้วิจัยจะได้ศึกษาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายรวมถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐตามบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และจะศึกษาถึงปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีต่อลักษณะ วิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบายสู่สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540 ซึ่งจะช่วยให้งานศึกษาเกี่ยวกับ “อุดมศึกษา” ในสาขาประวัติศาสตร์ มีความชัดเจน รอบด้าน สามารถสะท้อนความคิด ความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

อนงค์ อนันตริยเวช, “การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย : การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์”<sup>23</sup> ศึกษาเพื่อสังเคราะห์พัฒนาการการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก (พ.ศ. 2459) จนถึง พ.ศ. 2539 ในด้านภาระงาน ระดับองค์กร และรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 ยุค คือ ยุคมหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวง(พ.ศ. 2459 - 2502) ยุคมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502 - 2515) และยุคมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2515 - 2539) พบว่า อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยตั้งแต่ยุคแรก 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจของมหาวิทยาลัยด้านการพัฒนาหลักสูตรในระดับภาควิชาและการมีส่วนร่วมในการบริหารตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ โดยการเป็นกรรมการประจำคณะ และเมื่อถึงยุคที่ 3 อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในทุกภาระงานและรูปแบบในระดับองค์กร กล่าวคือ อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไป งานวิชาการ และการบริหารงานบุคคล ทั้งในระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน โดยมีส่วนร่วมทั้งในรูปแบบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ มีทั้งปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ ความซับซ้อนของโครงสร้างการบริหารภายในมหาวิทยาลัย จำนวนและคุณวุฒิของอาจารย์ การรับแนวคิดตะวันตกในการบริหารมหาวิทยาลัย และการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสถาบันที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ปัจจัยภายนอก ได้แก่ นโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ การกระจายสังกัดและการรวมสังกัดของมหาวิทยาลัย และสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย

เพื่อให้การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์เป็นประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร วิชาการนอกจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ทั้งในด้านรูปแบบและวิธีการแล้ว ผู้บริหารต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์โดยการรับฟังความคิดและเปิดโอกาสให้อาจารย์ได้ร่วมตัดสินใจอย่างกว้างขวาง ส่วนอาจารย์ต้องมีวินัยในตนเอง มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่

<sup>23</sup> อนงค์ อนันตริยเวช, “การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย : การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์,” (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างชัดเจน ถูกต้องและควรมีการพัฒนาอาจารย์ให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารและการจัดการยุคใหม่ ประการสำคัญ ต้องสร้างจิตสำนึกร่วมกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สำคัญที่สุดในมหาวิทยาลัย จะมีผลโดยตรงต่อคุณภาพของสถาบันและสังคมโดยรวม

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาความเปลี่ยนแปลงเชิงระบบของมหาวิทยาลัยทั้งในด้านรูปแบบเป้าหมาย รายได้ ระบบบริหาร และประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิต โดยแสดงให้เห็นความเปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยวิชาชีพ สู่วิทยาลัยที่มีมาตรฐานทัดเทียมกัน จนกระทั่งสามารถจัดหลักสูตรวิชาการที่มีเกณฑ์มาตรฐานร่วมกัน มีระบบอาจารย์ประจำ ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา มีความพร้อมในด้านทรัพยากรทางการศึกษา ในงานศึกษานี้สะท้อนมุมมองฝ่ายมหาวิทยาลัยให้เห็นปรากฏการณ์ของผู้ปฏิบัติ ต่อนโยบายของรัฐ ที่แม้จะเป็นงานศึกษาด้านครุศาสตร์ แต่มีการอ้างอิงเอกสารชั้นต้นพอสมควร ซึ่งสามารถสืบค้นหลักฐานแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องทั้งมิติของช่วงเวลาและบุคคล

กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการเชิงนโยบายและการบริหารมหาวิทยาลัย ในกลุ่มงานนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยจุดประกายให้ผู้ศึกษาได้เล็งเห็นถึงบริบททางประวัติศาสตร์รวมถึงแนวคิดของบุคลากรในมหาวิทยาลัยว่ามีความคิดความเห็น หรือมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรอย่างไร นอกจากนั้นจะได้นำความรู้มีเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารมาวิเคราะห์ ให้เห็นถึงกลุ่มความคิดของคนในการกำหนดนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยในฐานะแหล่งบ่มเพาะปัญญาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 ที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน รวมถึงการสร้างระบบมาตรฐานของอาจารย์ประจำของสถาบันอุดมศึกษา ฉะนั้นหากมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ที่จะช่วยทำให้เห็นปฏิกิริยาของผู้คนในมหาวิทยาลัยซึ่งหมายรวมทั้งอาจารย์นิสิตและนักศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐ และที่สำคัญจะได้เป็นการศึกษาย้อนกลับเพื่อนำเสนอบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอุดมศึกษา

### 3. กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเมืองที่มีผลต่อการจัดการอุดมศึกษา

งานวิจัยเรื่อง การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. 2411-พ.ศ. 2475 โดยมุ่งศึกษาระบบการศึกษาแบบสมัยใหม่ที่รัฐจัดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2411-2475 ของ วารุณี ไอสถารมย์ (2524) พิจารณาถึงพัฒนาการของกระบวนการทางการศึกษา อันได้แก่ แนวความคิด รูปแบบและการจัดการ

และศึกษาถึงผลกระทบของระบบการศึกษาแบบใหม่ที่มีผลต่อโครงสร้างสังคมไทย โดยเฉพาะเป็นปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 โดยที่ผู้นำรัฐไม่สามารถควบคุมได้

สังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นี้ เป็นสมัยที่ต้องเผชิญหน้ากับการขยายตัวของอิทธิพลจักรวรรดินิยมชาติตะวันตก ผู้นำรัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงต้องดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการ เพื่อรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง สร้างอำนาจรัฐชาติขึ้น เป็นเหตุให้มีการนำเอาระบบการศึกษาแบบใหม่เข้ามาใช้แทนที่ระบบการศึกษาแบบเก่าที่มีอยู่ในสังคม

การศึกษาแบบใหม่ที่รัฐจัดขึ้นนี้ มีโครงสร้างทางการศึกษาที่เป็นกรวางเป้าหมายทางการศึกษา เพื่อถ่ายทอดความสำนึกทางชนชาติ และสร้างอุดมการณ์รวมศูนย์ ภายใต้สถาบันพระมหากษัตริย์ในฐานะศูนย์รวมของความเป็นชาติ การศึกษาระดับสูงในระบบใหม่นี้มีบทบาทในการสร้างบุคลากรป้อนระบบราชการอย่างได้ผล ในขณะที่นโยบายการจัดการศึกษาของรัฐไม่ได้ให้ความสนใจต่อการศึกษาวิชาชีพเลย ทั้งที่การศึกษาในสายนี้จะมีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐานของรัฐ หากแต่ช่วงเวลานั้นระบบราชการแผนใหม่ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการรับข้าราชการเข้าไปเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นข้าราชการรุ่นใหม่ ที่มีอุดมการณ์ทางสังคมไปไกลเกินกว่าที่ผู้นำรัฐจะควบคุมไว้ได้ จนกระทั่งผู้นำรัฐต้องหาทางสกัดกั้นสภาวการณ์เช่นนี้ แต่ก็ไม่ทันการ เมื่อประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาทางสังคมและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 - เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ปัจจัยเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุผลักดันให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มข้าราชการรุ่นใหมewithอำนาจรัฐ

งานที่สำคัญในกลุ่มนี้อีกเล่มหนึ่งคืองานของ **ปิยนาด บุนนาค และจันทรา บุรณฤกษ์ (2522) เรื่องบทบาทของการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อพัฒนาการทางการเมืองในประเทศไทย (พ.ศ.2475-2516). เอกสารอัดสำเนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** เป็นงานที่สะท้อนบทบาทของการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีบทบาทต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยอย่างเห็นได้ชัด จากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือ ผลของการปฏิรูปการศึกษาระดับสูงตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ทำให้นักเรียนไทยกลุ่มหนึ่งซึ่งได้รับการศึกษาขั้นสูงจากต่างประเทศได้กลับมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และผู้นำการเปลี่ยนแปลงในครั้งนั้นก็ได้กลายมาเป็นผู้นำทางการเมืองของไทย ที่น่าสนใจคือผู้นำทางการเมืองเหล่านั้นตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งยังส่งเสริม สนับสนุนในทางที่ไม่

เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ปิยนาล เสนอว่าจุดเปลี่ยนสำคัญคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ที่ประกาศให้เห็นแนวโน้มทิศทางการผลิตบัณฑิตตามความต้องการของประเทศ ซึ่งท้ายที่สุดย่อมมีบริบททางการเมือง ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เข้ามาด้วยรูปแบบความช่วยเหลือ เงินทุน รวมถึงตำราและวิทยาการสมัยใหม่ และในยุคหลัง พ.ศ. 2500 จะนำไปสู่การแทรกพื้นที่เข้าไปศึกษาถึงความต้องการ (requirement) ที่แท้จริง เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศ ตามที่รัฐต้องการ

นอกจากนี้ ยังมีผลงานของ บุญเย็น วอทอง เรื่อง "มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง: กำเนิดและความเกี่ยวข้องกับระบอบประชาธิปไตย" ผลการศึกษาสรุปได้ว่าสถาบันการศึกษาที่จัดขึ้นจนกลายเป็นมหาวิทยาลัยในสมัยรัชกาลที่ 6 มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี เมื่อการสอนมุ่งให้ผู้สำเร็จการศึกษาออกมาเป็นข้าราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นสำคัญ จำนวนของผู้ที่เข้ารับการศึกษและสำเร็จการศึกษาจึงมีจำนวนจำกัดเท่าที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องการข้าราชการเท่านั้น โอกาสในการศึกษาดอกอยู่กับบุตรของพวกขุนนางและข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 แล้วแนวความคิดทางด้านการปกครองจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงสถาปนามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นจึงมีลักษณะเป็นตลาดวิชาที่ประชาชนทั่วไปได้มีโอกาสศึกษาแสวงหาความรู้ได้โดยเสรีตามอัธยาศัยของตน มหาวิทยาลัยไม่ได้มีวัตถุประสงค์เจาะจงที่จะให้ผู้สำเร็จการศึกษาออกไปรับราชการเพียงอย่างเดียวเหมือนกับสถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่มุ่งสอนให้ประชาชนทั่วไปมีความรู้ความเข้าใจในทางด้านการเมืองและการบริหารต่อไป และสำหรับการรับราชการนั้นก็ถือว่าเป็นเสรีภาพของประชาชนผู้ที่มีความรู้ความสามารถจะสอบแข่งขันเองได้ตามแต่โอกาส

งานวิจัยของ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ เรื่อง สำนักนั้นธรรมศาสตร์และการเมือง (2535) แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ภาค ระหว่าง พ.ศ.2477 – 2511 อย่างไรก็ดี สิ่งที่สะท้อนความเคลื่อนไหวสำคัญของงานเรื่องนี้อยู่ในภาคที่ 2 สมัยรสมุททางการเมือง 2490-2500 ชาญวิทย์ชี้ให้เห็นถึงประเด็นสภาพการเมืองระดับประเทศในสมัยรัฐบาลคณะรัฐประหาร ซึ่งมีความขัดแย้งช่วงชิงกันระหว่างกลุ่มอำนาจนิยม กลุ่มเสรีนิยม กลุ่มสังคมนิยม และกลุ่มอนุรักษนิยม ปราบกฏการณ์นี้มีผลกระทบต่อการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับผู้บริหาร การ

จัดการศึกษาในรูปแบบของคณะต่าง ๆ การเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยเพื่อขจัดความเกี่ยวข้องกับทางการเมือง รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อนักศึกษา ในขณะที่เดียวกัน ก็ได้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากนักศึกษาที่กลายเป็นกิจกรรมทางการเมืองและการก่อตัวของขบวนการนักศึกษาในรุ่นแรก ๆ และท้ายสุดเป็นสภาพของนักศึกษาในช่วงที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2500 งานเขียนนี้แม้จะเน้นศึกษาเฉพาะเรื่องในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นหลัก แต่มองเห็นพื้นที่ของประชาชน นิสิต นักศึกษาที่มีส่วนร่วมต่อการเมือง การปกครองในแต่ละยุคสมัย ซึ่งจะสามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ ให้เห็นถึงการปรับตัวของสถาบันอุดมศึกษาได้

กลุ่มงานที่ศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเมืองที่มีผลต่อการจัดการอุดมศึกษา สะท้อนให้เห็นแนวคิดของรัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นให้เกิดสำนักทางชนชาติให้มีอุดมการณ์ในฐานะพลเมืองดีของรัฐ ที่ถ่ายทอดผ่านกระบวนการจัดการศึกษาที่นับย้อนไปถึงสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน โดยที่ผู้นำของรัฐในแต่ละยุคสมัยตระหนักถึงความสำคัญ อีกทั้งยังส่งเสริมสนับสนุนในทางที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครอง ในกลุ่มงานนี้นอกจากจะสะท้อนให้เห็นสำนักของการสร้างพลเมืองดีของรัฐผ่านการศึกษาแล้ว ยังช่วยให้เห็นพื้นที่ระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ รวมถึงการก่อตัวของขบวนการนักศึกษาในยุคแรกซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่าสามารถศึกษาเพิ่มเติมถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐทั้งในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างพลเมืองและในฐานะที่เป็นส่วนส่วนสำคัญในการนำพาสังคมตามหลักการของอุดมศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้ง 3 กลุ่ม จะเห็นได้ว่างานที่ศึกษาที่ปรากฏ มีผลงานที่ใช้มุมมองและวิธีการทางประวัติศาสตร์มาศึกษาพัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ไม่มากนัก และถึงแม้ว่าผลงานเหล่านี้ จะช่วยชี้ให้เห็นลำดับพัฒนาการของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี แต่ยังคงขาดการลงลึกในแง่ของการวิเคราะห์บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลให้รัฐมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษา เนื่องจากงานส่วนใหญ่มุ่งวิเคราะห์การกำหนดนโยบายอุดมศึกษา โดยเน้นไปที่การวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเป็นหลัก ไม่ได้ศึกษามุ่งเน้นถึงปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย อาทิ บริบททางการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็น การลงทุนข้ามชาติ การเมืองภายในประเทศ ฯลฯ และยังไม่ได้มีการพิจารณาการปรับตัวของสถาบันการศึกษาในการที่จะตอบสนองต่อทั้งนโยบายของรัฐ และ ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ งานศึกษาที่ผ่านมาเป็นการศึกษาโดยใช้ช่วงเวลาเป็นหลักในการอธิบาย

พัฒนาการ ความเปลี่ยนแปลงของการอุดมศึกษาไทยในด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่าการใช้ช่วงเวลาที่เริ่มจุดเริ่มต้น และสิ้นสุดของพัฒนาการของประเด็นต่าง ๆ อาจจะทำให้ไม่เห็นภาพความต่อเนื่องของนโยบายการอุดมศึกษาที่แม้ว่าระยะเวลาจะผ่านไปนโยบายยังคงดำเนินอยู่ไม่สิ้นสุดไปตามกรอบระยะเวลา ดังนั้น สิ่งที่ผู้วิจัยสนใจจะศึกษาในงานชิ้นนี้จึงได้แก่ศึกษาจากมิติของตัวนโยบาย ได้แก่การนำนโยบายการอุดมศึกษาไทยตามที่พอจะแบ่งได้ 4 นโยบายข้างต้นเป็นตัวตั้งเพื่อศึกษาวิเคราะห์

โครงการวิทยานิพนธ์ “รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ.2486 - พ.ศ. 2540” จึงมุ่งศึกษาพัฒนาการของการอุดมศึกษาของไทยจากการวิเคราะห์ตัวนโยบายหลักที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยการศึกษาจากมิตินี้จะช่วยขยายภาพให้เห็นว่าการเมืองภายในประเทศและระหว่างประเทศ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมถึงปรากฏการณ์ทางสังคมอื่น ๆ มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาอย่างไร รัฐในฐานะผู้มีอำนาจได้พยายามใช้ระบบการศึกษาชั้นสูงเป็นเบ้าหลอมเพื่อผลิตคนในแบบที่รัฐต้องการได้อย่างสมดุลและมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร นอกจากนี้ การศึกษาวิเคราะห์ตัวนโยบายยังทำให้สามารถประเมินผลการตอบรับจากผู้ที่ถูกกระทบโดยนโยบายแต่ละนโยบาย อันได้แก่สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา คณาจารย์ นักศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความน่าสนใจมากกว่าสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรสำคัญในการผลิตทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคนของประเทศ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ และมีบทบาทในการชี้นำทิศทางการพัฒนาคนของสังคมได้มากน้อยเพียงไร

### 3. วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540
- 2) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540
- 3) เพื่อศึกษาปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีต่อวิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบายสู่สถาบันอุดมศึกษา ในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยนี้ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นไว้ใน พ.ศ.2486 ซึ่งมีการตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อตอบสนองนโยบายชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเป็นช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เมื่อหลังจากนั้นอุดมการณ์ทางการเมืองของโลกแบ่งออกเป็นฝ่ายเสรีประชาธิปไตยนำโดยสหรัฐอเมริกา และฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์นำโดยสหภาพโซเวียต ประเทศไทยมีการดำเนินนโยบายต่างประเทศเลือกอยู่ในค่ายเสรีประชาธิปไตย ส่งผลให้ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาหลายด้าน โดยเฉพาะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นทุนอุดหนุนผ่านมูลนิธิที่ดำเนินการผ่านรัฐบาลอเมริกันซึ่งมีเป้าหมายเพื่อผลิตคนตามความต้องการของประเทศที่ดำเนินควบคู่ไปกับการจัดตั้ง 3 มหาวิทยาลัยใน พ.ศ.2486 ส่วนกำหนดเวลาสิ้นสุดการศึกษาคือ พ.ศ.2540 เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายตามแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยมีการปรับลดกำลังคนภาครัฐเปลี่ยนสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาจากข้าราชการ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงถือว่า พ.ศ. 2540 เป็นจุดสิ้นสุดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้

#### 5. วิธีการในการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาตามระเบียบวิธีการทางประวัติศาสตร์ (Historical Method) โดยศึกษาจากข้อมูลชั้นต้น ประกอบด้วย เอกสารกระทรวงมหาดไทย เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี เอกสารกระทรวงการคลัง จากสำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และเอกสารชั้นรอง เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งงานท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาในเชิงพื้นที่ และนำเสนอในลักษณะพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) นอกจากนี้ยังใช้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือเกี่ยวข้องกับนโยบายการอุดมศึกษา

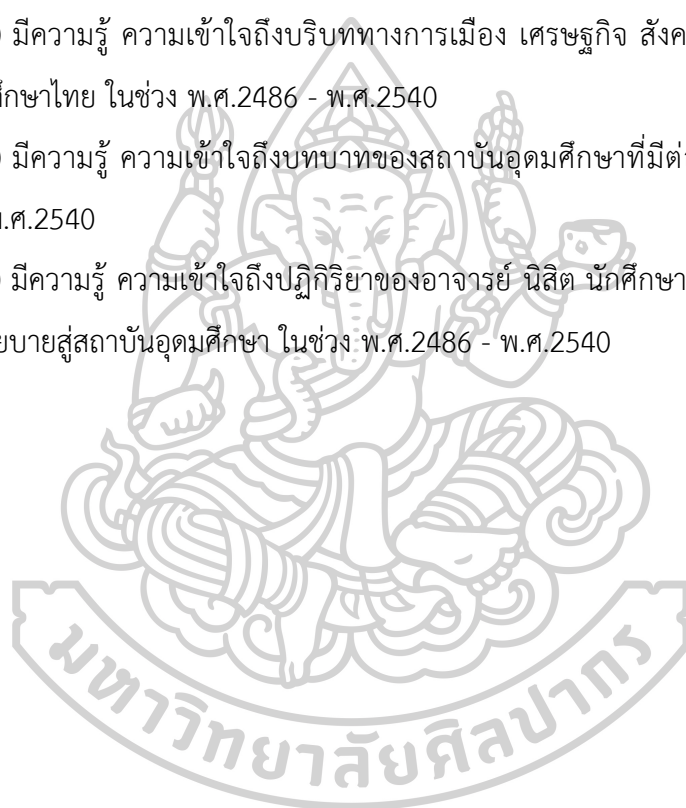
#### 6. แหล่งข้อมูลในการศึกษา

1. หอสมุดแห่งชาติ
2. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
3. ศูนย์วิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. หอสมุดมหาวิทยาลัยศิลปากร วังท่าพระ

5. หอสมุดมหาวิทยาลัยศิลปากร พระราชวังสนามจันทร์
6. หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
7. หอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยรามคำแหง
8. ศูนย์สารนิเทศมนุษยศาสตร์ (คณะอักษรศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
9. ศูนย์บรรณสารสนเทศทางการศึกษา (คณะครุศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 7. ผลของความรู้ใหม่ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) มีความรู้ ความเข้าใจถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย ในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540
- 2) มีความรู้ ความเข้าใจถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540
- 3) มีความรู้ ความเข้าใจถึงปฏิกริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีต่อวิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบายสู่สถาบันอุดมศึกษา ในช่วง พ.ศ.2486 - พ.ศ.2540



## บทที่ 2

### การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

นโยบายการสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเห็นได้ตั้งแต่การสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ พ.ศ.2459 และการสถาปนามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2477 แต่ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นระหว่าง พ.ศ.2486 - 2500 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐไทยเริ่มมีบทบาทเข้มข้นในการกำหนดทิศทางของการผลิตบัณฑิต โดยเฉพาะในสาขาที่จำเป็นต่อการบริหารประเทศและการพัฒนาชาติ อันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 และบริบทของสงครามโลกครั้งที่สอง การศึกษาในบทยุคนี้จึงให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจนโยบายอุดมศึกษาและกระบวนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางว่าเป็นผลสะท้อนของเป้าหมายรัฐในการสร้างบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

เพื่อให้การวิเคราะห์นี้มีมิติเชิงอธิบายที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดและทฤษฎีจากศาสตร์อื่นมาเป็นเครื่องมือช่วยในการพิจารณา ไม่ใช่เพื่อครอบงำการตีความในเชิงประวัติศาสตร์ แต่เพื่อเปิดพื้นที่ในการทำความเข้าใจกลไกการดำเนินนโยบายของรัฐ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และบทบาทของกลุ่มนำในกระบวนการเปลี่ยนแปลงอุดมศึกษาไทย โดยใช้ Systems Theory หรือทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky มาเพื่อช่วยให้เห็นภาพรวมของการกำหนดและการดำเนินนโยบายในแต่ละช่วงเวลา

จากการสังเกตการณ์ดังกล่าวข้างต้น บทนี้จะเริ่มจากการอภิปรายแนวคิดและทฤษฎีที่ผู้วิจัยใช้ประกอบการวิเคราะห์ ก่อนจะเข้าสู่การสำรวจลักษณะของอุดมศึกษาไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2486 รวมถึงบริบทการเมือง สังคม และสงครามที่มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางใน พ.ศ. 2486 อันเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบอุดมศึกษาไทยสมัยใหม่

#### 2.1 การเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาไทย: จากแนวคิดมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่มหาวิทยาลัยครบวงจร

นโยบายการจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามแนวคิดเฉพาะทางในประเทศไทยสามารถสืบย้อนจุดเริ่มต้นได้ตั้งแต่การริเริ่มพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 และมีพัฒนาการต่อเนื่องในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการวางรากฐานการศึกษาสมัยใหม่ของไทย การจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. 2477 เป็นก้าวแรกของการสร้างสถาบันเฉพาะ

ทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวเริ่มปรากฏชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างเป็นทางการมากที่สุดในช่วงรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม หลังปี พ.ศ. 2486 ด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง 3 แห่งพร้อมกัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแผนปรับปรุงประเทศสู่ความทันสมัย<sup>24</sup>

จากการวิเคราะห์เอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีและบันทึกการประชุมของกระทรวงศึกษาธิการในช่วง พ.ศ. 2490-2500 พบว่าการดำเนินนโยบายการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คำถามที่น่าสนใจคือ เหตุใดสถาบันอุดมศึกษาแบบเฉพาะทางจึงไม่ได้รับการจัดตั้งเพิ่มเติมหลังจาก พ.ศ. 2500 และมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวคิดมหาวิทยาลัยครบวงจร (comprehensive university) แทน ผู้วิจัยมีสมมติฐานว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดจากอิทธิพลของแนวคิดมหาวิทยาลัยตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ที่เน้นการจัดการศึกษาแบบครบวงจรภายในสถาบันเดียว ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญต่างชาติ รวมถึงอิทธิพลจากข้อเสนอของเซอร์ชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่มีต่อการปฏิรูปการศึกษาไทยในช่วงต้นศตวรรษที่ 20<sup>25</sup>

หลังจากการปฏิวัติสยาม 2475 และความสับสนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคมไทยได้เผชิญกับความท้าทายในการปรับตัวเข้าสู่ระบบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะในด้านการเมืองเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมไปถึงระบบการศึกษาซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศ จากการวิเคราะห์เอกสารสำคัญในช่วงนี้ พบว่าผู้นำไทยตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับสถานะใหม่ โดยเฉพาะการผลิตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ<sup>26</sup>

ช่วงเวลาหลัง พ.ศ. 2490 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย โดยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงครามได้กำหนดนโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างเป็นระบบ นโยบายนี้สะท้อนวิสัยทัศน์ของผู้นำในขณะนั้นที่ต้องการยกระดับคุณภาพการศึกษาให้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและความจำเป็นในการปรับปรุงประเทศสู่ความทันสมัย การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง 3 แห่งพร้อมกันในปี

<sup>24</sup> ภิญญพันธ์ พจนะลาวัณย์, *เลาะตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ, 2565), หน้า 9.

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13

พ.ศ. 2486 จึงเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ การแพทย์ การเกษตร และศิลปกรรม ซึ่งแตกต่างจากการพัฒนาสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง หรือวิทยาลัยวิชาการศึกษาที่มุ่งเน้นการผลิตครูและบุคลากรทางการศึกษา ด้วยความเป็นระบบและครอบคลุมสาขาวิชาที่หลากหลายมากกว่า การตัดสินใจนี้สะท้อนความเข้าใจใหม่เกี่ยวกับบทบาทของการศึกษาระดับอุดมศึกษาในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นการผลิตบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากกว่าการศึกษาแบบวิชาการทั่วไป<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเอกสารในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 พบว่าเริ่มมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากระบบมหาวิทยาลัยเฉพาะทางไปสู่แนวคิดมหาวิทยาลัยครบวงจร (comprehensive university) การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากหลายปัจจัย ทั้งจากอิทธิพลของแนวคิดการศึกษาตะวันตก การพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร และความต้องการบุคลากรที่มีความรู้กว้างในยุคที่เทคโนโลยีและสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่การตัดสินใจที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เป็นผลจากการศึกษาเปรียบเทียบระบบการศึกษาระหว่างประเทศและการยอมรับว่าแนวคิดตะวันตกมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของไทยในช่วงนั้น<sup>28</sup>

การเข้ามาของอิทธิพลแนวคิดการศึกษาจากตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการศึกษาไทยในช่วงนี้ แนวคิด comprehensive university ที่เน้นการรวมหลายคณะไว้ในสถาบันเดียวกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างศาสตร์ต่างๆ ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจัง การนำเสนอแนวคิดใหม่นี้ผ่านการศึกษาดูงานและรายงานของผู้เชี่ยวชาญไทยที่ไปศึกษาในต่างประเทศ ทำให้เกิดการประเมินใหม่เกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบมหาวิทยาลัยเฉพาะทางที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486<sup>29</sup>

จากการวิเคราะห์หลักฐานในช่วง พ.ศ. 2490-2500 ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่มหาวิทยาลัยครบวงจรเป็นผลจากการประเมินใหม่เกี่ยวกับความเหมาะสมของระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เป็นผล

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-22.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-44.

จากการศึกษาเปรียบเทียบระบบการศึกษาระหว่างประเทศและการตระหนักถึงข้อดีของระบบที่เน้นการบูรณาการศาสตร์ต่างๆ ภายในสถาบันเดียว<sup>30</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าแนวคิดการศึกษาเฉพาะทางไม่ได้หายไปอย่างสิ้นเชิง แต่ยังคงดำเนินต่อไปในรูปแบบใหม่ ทั้งการพัฒนาวิทยาลัยครูเพื่อผลิตบุคลากรทางการศึกษาและการสร้างสถาบันเฉพาะทางในสาขาอื่นๆ ที่เกิดขึ้นภายหลัง แนวโน้มนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของระบบการศึกษาไทยในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกสมัยใหม่ที่ต้องการบุคลากรทั้งที่มีความรู้กว้างและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การตัดสินใจในช่วงรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงครามนี้วางรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยในทศวรรษต่อมา ซึ่งมีผลกระทบต่อรูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยจนถึงปัจจุบัน<sup>31</sup>

ในการศึกษาประวัติความเป็นมาของนโยบายอุดมศึกษาไทยตั้งแต่เริ่มแรกมาจนถึงช่วง พ.ศ. 2486 - 2500 ซึ่งเป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย ผู้วิจัยนำกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ มาใช้ประกอบเพื่ออธิบายให้ลุ่มลึกขึ้นเพื่อโดยเลือกใช้ Systems Theory หรือทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky เพื่อให้การวิเคราะห์มีความครอบคลุมและลึกซึ้งในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและดำเนินนโยบายอุดมศึกษาไทย แต่ไม่ได้ใช้ชี้นำการวิเคราะห์

### ทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky

ทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ในระบบนโยบายสาธารณะ โดยมองว่านโยบายเป็นผลผลิต (outputs) ที่เกิดจากปัจจัยนำเข้า (inputs) ผ่านกระบวนการแปรสภาพ (conversion process) ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เฉพาะเจาะจง<sup>32</sup>

ทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky มองกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐว่าเป็นระบบหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ อย่างเป็นลำดับ โดยเริ่มจาก “ปัจจัยนำเข้า” ซึ่งได้แก่ความต้องการหรือแรงกดดันจากสังคม เช่น ความจำเป็นในการผลิตบุคลากรเฉพาะทาง

<sup>30</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, “คำกล่าวเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ” **ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502 – 2507**. (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), 31.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-50.

<sup>32</sup> Ira Sharkansky, *The Politics of Taxing and Spending* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969), p. 3.

จากนั้นเข้าสู่ “กระบวนการแปรสภาพ” ซึ่งคือการที่รัฐนำปัจจัยเหล่านี้ไปพิจารณาและกำหนดเป็นนโยบาย ผ่านกลไกทางการเมืองและระบบราชการ จนนำไปสู่ “ผลผลิต” คือการออกนโยบายหรือจัดตั้งสถาบันการศึกษาเฉพาะทาง เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์หรือมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และในที่สุดจะเกิด “ข้อมูลสะท้อนกลับ” ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของนโยบายที่รัฐสามารถนำกลับมาใช้ประเมินและปรับปรุงนโยบายต่อไป ทฤษฎีนี้จึงช่วยให้เห็นภาพรวมของกระบวนการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในฐานะผลลัพธ์ของระบบที่ประกอบด้วยความต้องการของรัฐ การจัดการเชิงนโยบาย และผลกระทบต่อสังคม<sup>33</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าทฤษฎีระบบของ Sharkansky มีความเหมาะสมอย่างยิ่งในการวิเคราะห์นโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่หลายแห่งภายใต้ความต้องการของหน่วยงานต่างๆ<sup>34</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (ความต้องการกำลังคนในสาขาวิชาชีพเฉพาะ) กระบวนการแปรสภาพ (การกำหนดนโยบายการศึกษาโดยภาครัฐ และผลผลิต (การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง) ได้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อระบบการศึกษาไทย ดังที่คณะราษฎรได้ประกาศหลักการหนึ่งว่า "จะต้องให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร"<sup>35</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัจจัยนำเข้าทางการเมืองที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษา

ทฤษฎีระบบของ Sharkansky ทำให้สามารถวิเคราะห์นโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 ได้อย่างครอบคลุมและลึกซึ้ง ทั้งในแง่ของระบบและกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวแสดงและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งหมายถึงผู้นำรัฐในแต่ละช่วงเวลา ตลอดจนโครงสร้างและความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายอุดมศึกษาของไทย ซึ่งผู้วิจัยจะได้

<sup>33</sup> ไชยวัฒน์ คำซึ้ง, "ทฤษฎีระบบกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ," วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2553): 54-55.

<sup>34</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2505), หน้า 72.

<sup>35</sup> "คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) เป็นนายกรัฐมนตรี," รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475, 6-7.

วิเคราะห์และอภิปรายในตอนท้ายอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้เห็นความสอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีที่นำมาวิเคราะห์กับนโยบายอุดมศึกษาไทย

ก่อนที่จะเข้าสู่การวิเคราะห์นโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 ตามกรอบทฤษฎีข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจพื้นฐานและสภาพของอุดมศึกษาไทยในช่วงก่อนหน้านี้การอุดมศึกษาของไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในสมัยรัชกาลที่ 5 ด้วยการตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนขึ้นในปี พ.ศ. 2442 ซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459<sup>36</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตกำลังคนเข้ารับราชการ ดังที่ปรากฏในพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในพิธีเปิดโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา) ว่า:

"วัตถุประสงค์ของโรงเรียนนี้คือจะให้การศึกษาชั้นสูงแก่นักเรียนทั้งหลาย เพื่อที่จะได้ใช้ความรู้สำหรับประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองแลครอบครัว แลทั้งจะได้เป็นกำลังของบ้านเมืองสืบไป ..."<sup>37</sup>

จากพระราชดำรัสดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการอุดมศึกษาในยุคแรกเริ่มมีเป้าหมายเพื่อผลิตกำลังคนรับใช้ราชการเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีชนชั้นนำที่มองว่านโยบายสาธารณะเป็นการสะท้อนความต้องการของชนชั้นนำในสังคม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นในปี พ.ศ. 2477 ตามแนวคิดของนายปรีดี พนมยงค์ ที่ต้องการให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ดังที่ปรากฏในคำกล่าวถวายรายงานต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพิธีเปิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองว่า:

<sup>36</sup> "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2459," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 33 (30 มีนาคม 2459): 46-53.

<sup>37</sup> พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในพิธีเปิดโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว , อ้างถึงใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 100 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า 21.

“...มหาวิทยาลัยย่อมอุปมา ประดุจบ่อน้ำ บำบัดความกระหายของราษฎร ผู้สมัคร แสวงหาความรู้ อันเป็นสิทธิและโอกาส ที่เขาควรมีควรได้ ตามหลักเสรีภาพของการศึกษา...”<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2459 ถึง พ.ศ. 2485 การอุดมศึกษาของไทยยังมีขอบเขต จำกัด มีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเท่านั้น การ เข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษายังจำกัดอยู่ในวงแคบ โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นสูงและข้าราชการ<sup>39</sup>

ในช่วงแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 ประเทศไทยมีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็น สถาบันอุดมศึกษาเพียงแห่งเดียว ทำหน้าที่ผลิตบัณฑิตเพื่อรับใช้ระบบราชการ โดยมีโครงสร้างและ รูปแบบการบริหารที่คงที่ตลอดช่วงระยะเวลานั้น ภายใต้การกำกับดูแลของกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ (ปัจจุบันคือกระทรวงศึกษาธิการ)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (ต่อมาคือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ขึ้น เป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่สอง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่มจำนวนสถาบันอุดมศึกษา แต่ทั้ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน เดิม นั่นคือกรมมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงธรรมการ

ระบบการบริหารและเป้าหมายหลักของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งยังคงมุ่งเน้นการ พัฒนาระบบเพื่อผลิตข้าราชการที่มีคุณภาพสำหรับระบบราชการไทย โดยโครงสร้างการบริหารใน ภาพรวมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ การขยายตัวของระบบอุดมศึกษาจากหนึ่งเป็น

<sup>38</sup> "ส่วนหนึ่งของคำถวายรายงานต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จ ราชการแทนพระองค์รัชกาลที่ 7 เสด็จเป็นองค์ประธานในพิธีสถาปนามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และ การเมือง (มธก.)," 27 มิถุนายน 2477.

<sup>39</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิง นโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533): 29.

สองสถาบันหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการกำลังคนที่มีความรู้เพิ่มมากขึ้นในระบบราชการยุคใหม่<sup>40</sup>

การศึกษาสถานภาพของอุดมศึกษาไทยก่อน พ.ศ. 2486 นี้จะช่วยให้เข้าใจบริบทและพัฒนาการของนโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 ได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงนโยบายภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองและในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายชาตินิยมและการสร้างชาติที่ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาของไทยอย่างมีนัยสำคัญ

## 2.2 สถานภาพของมหาวิทยาลัยไทยก่อน พ.ศ. 2486

ก่อนที่รัฐจะมีบทบาทอย่างเข้มข้นในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางใน พ.ศ. 2486 ระบบอุดมศึกษาไทยมีพัฒนาการที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อผลิตบุคลากรสำหรับราชการในระบบราชการสมัยใหม่ การทำความเข้าใจสถานภาพของมหาวิทยาลัยไทยในช่วงก่อน พ.ศ. 2486 จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้เห็นบริบทเบื้องต้นของนโยบายและแนวคิดในการจัดการอุดมศึกษาของรัฐในเวลาต่อมา หัวข้อนี้จะกล่าวถึงการเริ่มต้นของระบบอุดมศึกษาไทย ลักษณะการจัดการเรียนการสอน โครงสร้างการบริหาร ตลอดจนบทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทยก่อนที่รัฐจะเข้ามาจัดการอย่างเป็นระบบในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

### 2.2.1 การเริ่มต้นและพัฒนาการของอุดมศึกษาไทย

การอุดมศึกษาของไทยมีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมุ่งเน้นการผลิตบุคลากรเพื่อรับใช้ระบบราชการเป็นหลัก ผู้วิจัยพบว่าแรงจูงใจสำคัญของการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาในระยะแรกนี้มีได้มาจากความต้องการพัฒนาศักยภาพทางปัญญาของประชาชนโดยทั่วไป แต่เป็นความพยายามในการสร้างความทันสมัยให้กับประเทศและตอบสนองต่อความต้องการกำลังคนในระบบราชการที่กำลังขยายตัว ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสไว้ว่า:

<sup>40</sup> สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ประวัติอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553), หน้า 18-20.

“...ให้ฟังนึกในใจไว้ว่าเราไม่ได้มาเรียนจะเป็นฝรั่ง เราเรียนเพื่อจะเป็นคนไทยที่มีความรู้เสมอด้วยฝรั่ง...”<sup>41</sup>

โรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาชีพร่างต่างๆ จึงเกิดขึ้นตามความต้องการของหน่วยราชการ เช่น โรงเรียนแพทยากร (พ.ศ. 2432) โรงเรียนกฎหมาย (พ.ศ. 2440) และโรงเรียนราชแพทยาลัย (พ.ศ. 2443)<sup>42</sup> การจัดตั้งสถานศึกษาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐในสมัยนั้นมองการศึกษาระดับสูงเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นสมัยใหม่ให้กับประเทศ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจุดเปลี่ยนสำคัญของอุดมศึกษาไทยเกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีการสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459<sup>43</sup> ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย โดยรวมกิจการโรงเรียนราชแพทยาลัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งด้วย<sup>44</sup> การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสะท้อนถึงความตั้งใจที่จะยกระดับการศึกษาของไทยให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ ดังปรากฏความตอนหนึ่งในพระบรมราชโองการ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ความว่า:

“...โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นพระราชดำริให้ทรงจัดตั้งขึ้นและได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินที่เหลือจากการเรียรายสร้างอนุสาวรีย์ปิยมหาราช เป็นเงินทุนหนุนของโรงเรียน โดยมีพระราชประสงค์จะให้ป็นสำนักเรียน ของผู้ที่รับราชการในทางพลเรือนนั้น การงานของโรงเรียนนี้ได้ดำเนินมาโดยลำดับ ได้มีนักเรียนจากโรงเรียนนี้ออกรับราชการเป็นอันมากแล้ว... บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะขยายการศึกษาในโรงเรียนนี้ให้กว้างขวางขึ้น คือไม่เฉพาะสำหรับผู้ที่จะเล่าเรียนเพื่อรับราชการเท่านั้น ผู้ใดที่มีความ

<sup>41</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5, "พระราชดำรัสพระราชทานแก่เหล่านักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง ปีพุทธศักราช 2440," อ้างถึงใน พิริยะ ไกรฤกษ์, ศิลปวัฒนธรรม ฉบับพฤศจิกายน 2547.

<sup>42</sup> บุญเย็น องค์กรประดิษฐ์. **ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ**. พระนคร: กรมวิชาการ, 2504: 15-16

<sup>43</sup> "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2459," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 33 (26 มีนาคม 2459): 281-292.

<sup>44</sup> "ประกาศกระทรวงธรรมการ เรื่อง โรงเรียนราชแพทยาลัย เข้ากลับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 36 (18 เมษายน 2460): 22.

ประสงค์จะศึกษาวิชาชั้นสูงก็ให้เข้าเล่าเรียนในโรงเรียนนี้ได้ทั่วกัน เหตุฉะนั้นควรประดิษฐานขึ้นเป็น  
ชั้นมหาวิทยาลัย ให้เหมาะแก่ความต้องการแห่งสมัย..."<sup>45</sup>

จากการศึกษาพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในการขยาย  
โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็นมหาวิทยาลัยนั้น  
ผู้วิจัยพิจารณาว่าเป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม  
(Environment) ตามทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky ซึ่งพระองค์ทรงได้รับอิทธิพลจากการศึกษา  
ในอังกฤษและต้องการปรับระบบการศึกษาไทยให้เข้ากับบริบทโลกสมัยใหม่

ตามทฤษฎีระบบของ Sharkansky ระบบการเมืองจะประกอบด้วย Input, Process, Output และ Feedback Loop ในกรณีของพระราชดำรินี้ Input คือความต้องการของ  
สังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งต้องการบุคลากรที่มีความรู้หลากหลายสาขา  
ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการ รวมถึงแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปรับตัว  
เพื่อความอยู่รอด Process คือการตัดสินใจขยายโรงเรียนเฉพาะทางให้เป็นมหาวิทยาลัยที่เปิดกว้าง  
และ Output คือระบบการศึกษาใหม่ที่ตอบสนองต่อ "ความต้องการแห่งสมัย"

ตามทฤษฎีระบบของ Sharkansky ระบบการเมืองจะประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า  
กระบวนการ ผลผลิต และกลไกป้อนกลับ ในกรณีของพระราชดำรินี้ ปัจจัยนำเข้าคือความต้องการ  
ของสังคมไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งต้องการบุคลากรที่มีความรู้หลากหลายสาขา  
ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการ รวมถึงแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปรับตัว  
เพื่อความอยู่รอด กระบวนการคือการตัดสินใจขยายโรงเรียนเฉพาะทางให้เป็นมหาวิทยาลัยที่เปิด  
กว้าง และผลผลิตคือระบบการศึกษาใหม่ที่ตอบสนองต่อ "ความต้องการแห่งสมัย"

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระประสงค์การศึกษามหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด  
ซึ่งทำให้ทรงเห็นระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของอังกฤษที่แตกต่างจาก  
ระบบไทยเดิม การเปลี่ยนจาก "ผู้ที่เล่าเรียนเพื่อรับราชการเท่านั้น" เป็น "ผู้ใดที่มีความประสงค์จะ  
ศึกษาวิชาชั้นสูงก็ให้เข้าเล่าเรียนได้ทั่วกัน" แสดงให้เห็นถึงการปรับกระบวนการของระบบเพื่อรองรับ

<sup>45</sup> "ประกาศประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็น  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและโอนไปขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 34 (12 เมษายน  
2460): 20.

ปัจจัยนำเข้าที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการศึกษาเสรีนิยมที่เน้นการพัฒนาบุคคลให้เป็นพลเมืองที่มีความรู้รอบด้าน

นอกจากนี้ ในมิติของ Environmental Factors ตาม Sharkansky การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น ได้แก่ อาจารย์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล หลักสูตรที่เหมาะสม และโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา อาจทำให้ระบบใหม่นี้ไม่สามารถ Process Input ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ Output ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง

แม้จะมีข้อจำกัดเหล่านี้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการของ Systems Adaptation ที่ระบบการศึกษาต้องปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การที่พระองค์ทรงเน้นการ "ให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย" สะท้อนถึงการตระหนักในความสำคัญของ Dynamic Equilibrium ที่ระบบต้องปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอด และเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยในยุคต่อมา

จากการศึกษาพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในการขยายโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็นมหาวิทยาลัยนั้น เป็นแนวคิดที่สะท้อนการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมตามทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky ซึ่งพระองค์ทรงได้รับอิทธิพลจากการศึกษาในอังกฤษและต้องการปรับระบบการศึกษาไทยให้เข้ากับบริบทโลกสมัยใหม่

นอกจากนี้ ในมิติของปัจจัยสภาพแวดล้อมตาม Sharkansky การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น ได้แก่ อาจารย์ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล หลักสูตรที่เหมาะสม และโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา อาจทำให้ระบบใหม่นี้ไม่สามารถประมวลผลปัจจัยนำเข้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ผลผลิตไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง ระบบจึงอาจไม่สามารถรักษาสอดคล้องแบบพลวัตไว้ได้

แม้จะมีข้อจำกัดเหล่านี้ แต่ผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการของการปรับตัวของระบบที่ระบบการศึกษาต้องปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การที่พระองค์ทรงเน้นการ "ให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย" สะท้อนถึงการตระหนักในความสำคัญของการรักษาสอดคล้องแบบพลวัตที่ระบบต้องปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่องเพื่อความอยู่รอด และเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยในยุคต่อมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยที่ได้รับการสถาปนาขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีรากฐานมาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มจัดตั้งขึ้น ด้วยพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อรองรับการบริหารราชการแผ่นดินในยุคใหม่ ภายหลังจากปฏิรูปประเทศเข้าสู่ระบอบราชการสมัยใหม่

ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดการเรียนการสอนในระดับประกาศนียบัตร โดยยังมีได้เปิดสอนในระดับปริญญา โครงสร้างการศึกษาในช่วงเริ่มต้นประกอบด้วยคณะวิชาทั้งสิ้น 4 คณะ ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์ คณะรัฐรัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ รวมทั้งหมด 28 สาขาวิชา มีจำนวนนิสิตรวมทั้งสิ้น 380 คน โดยแต่ละคณะมีรายละเอียดการจัดการศึกษาที่แตกต่างกันไปตามลักษณะวิชาและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

คณะแพทยศาสตร์ มีที่ตั้งอยู่ที่โรงพยาบาลศิริราช ฝั่งธนบุรี อันสืบเนื่องมาจากโรงเรียนราชแพทยาลัยเดิม ซึ่งได้รับการปรับโครงสร้างเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัย โดยมีพระยาเวชสิทธิ์พิลาส (จรัส วิภาตแพทย์) ดำรงตำแหน่งคณบดี และเป็นคณะแรกที่สามารถพัฒนาหลักสูตรจนเปิดสอนถึงระดับปริญญาได้ในเวลาต่อมา

คณะรัฐรัฐประศาสนศาสตร์ ทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนด้านวิชาการปกครอง โดยมีสถานที่ตั้งอยู่ในอาคารสร้างใหม่ริมถนนสนามม้า (ซึ่งต่อมาใช้เป็นอาคารของคณะอักษรศาสตร์) โดยมี พระยาวิทยาปริชามาตย์ (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ดำรงตำแหน่งคณบดี

คณะวิศวกรรมศาสตร์ ตั้งอยู่ในอาคารเดียวกันกับคณะรัฐรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมี พระยานิพัทธ์กุลพงศ์ (ชิน บุนนาค) ดำรงตำแหน่งคณบดี ทำหน้าที่ผลิตวิศวกรเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในยุคเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม

คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่จัดการเรียนการสอนวิชาพื้นฐาน ทั้งทางด้านอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ให้แก่นิสิตปีแรกของคณะอื่น ๆ โดยมีสถานที่

ตั้งอยู่ ณ วังวินด์เซอร์ (ซึ่งปัจจุบันคือบริเวณสนามศุภชลาศัย กรีฑาสถานแห่งชาติ) และมีหม่อมเจ้าพูนศรีเกษม เกษมศรี ดำรงตำแหน่งคณบดี<sup>46</sup>

โครงสร้างการจัดการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการยกระดับระบบการศึกษาไทยให้มีความเป็นสากล พร้อมทั้งตอบสนองต่อความจำเป็นด้านบุคลากรในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณสุข การปกครอง วิศวกรรม และวิชาพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างชาติในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากรัฐจารีตสู่รัฐสมัยใหม่

การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ส่งผลต่อการพัฒนาระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างชัดเจน ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยมีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงแห่งเดียว คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2459<sup>47</sup> การที่มีสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงแห่งเดียวนี้ สร้างข้อจำกัดในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงของประชาชนทั่วไป

จากการศึกษาเอกสารราชการในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ผู้วิจัยพบว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนในการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ด้านกฎหมาย การปกครอง และสังคมเพื่อมาร่วมขับเคลื่อนระบอบการปกครองใหม่ ปัญหานี้สะท้อนในหลัก 6 ประการของคณะราษฎร โดยเฉพาะประการที่ 6 ที่ระบุว่า "จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร"<sup>48</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาในการสร้างประชาธิปไตยที่แท้จริง

จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2476 พบว่า การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองแห่งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดการศึกษาสาขา

<sup>46</sup> "CU100. ๔ คณะเริ่มแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, <http://www.cu100.chula.ac.th/story/364/>.

<sup>47</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 48.

<sup>48</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 วันที่ 28 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 7.

นิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ที่สำคัญต่อระบบราชการสมัยใหม่ในแง่ตลาดวิชา โดยหลวงประดิษฐมนูธรรมได้กล่าวในสภาว่า "ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นตลาดวิชา ผู้ที่สอบไล่ได้แล้วก็ต้องสอบแข่งขันอีก"<sup>49</sup>

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476<sup>50</sup> แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลคณะราษฎรในการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็น "ตลาดวิชา" ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการปฏิวัติแนวคิดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยในยุคนั้น เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับสูงได้ โดยไม่มีข้อจำกัดทางสังคม

การเปิดมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2477 โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รัชกาลที่ 7 เป็นประธานในพิธีสถาปนา<sup>51</sup> การที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้ทำพิธีเปิด แสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐให้กับสถาบันการศึกษาแห่งนี้ ซึ่งมีความหมายเชิงสัญลักษณ์เนื่องจากร่วมวันเดียวกันกับที่คณะราษฎรประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสยาม

มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้เริ่มต้นด้วยการเปิดสอนในหลักสูตรธรรมศาสตร์บัณฑิต โดยมีการจัดการเรียนการสอนแบบตลาดวิชา ซึ่งแตกต่างจากระบบการศึกษาแบบปิดที่เคยมีอยู่<sup>52</sup> ระบบตลาดวิชานี้เปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการศึกษาสามารถเลือกเรียนวิชาตามความสนใจและความสามารถ รวมทั้งรับนักศึกษาที่มีคุณสมบัติหลากหลาย ทั้งผู้จบชั้นมัธยม 8 และผู้ที่ไม่มียุติการศึกษาระดับชั้นมัธยม 8 เช่น ผู้แทนตำบล ข้าราชการการเมือง

<sup>49</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญ สมัยที่สอง) วันที่ 5 มีนาคม พุทธศักราช 2476 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม, หน้า 1375-1376.

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ตอนที่ 1007.

<sup>51</sup> มุลนิธิปริยัติ พนมยงค์, "จากหลักประการที่ 6 สู่มูลนิธิปริยัติการ," เข้าถึงเมื่อ 3 มิถุนายน 2025, <https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1150>.

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน.

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ประศาสน์การคนแรกของมหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2477<sup>53</sup> การแต่งตั้งนี้มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์เนื่องจากท่านเป็นหนึ่งในผู้นำคณะราษฎร และเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. 2477 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบอุดมศึกษาไทย ผู้วิจัยพบว่าการก่อตั้งครั้งนี้มีนัยสำคัญทางการเมืองอย่างชัดเจนเนื่องจากเป็นความพยายามของคณะราษฎรในการสร้างสถาบันการศึกษาที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองแบบใหม่ ดังที่หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยคนแรกได้กล่าวไว้ว่า:

"มหาวิทยาลัยนี้เป็นสถานเสรีภาพในทางวิชาการ ใครจะมาบังคับให้มหาวิทยาลัยสอนวิชาการไปในทางหนึ่งทางใดตามความประสงค์ของผู้หนึ่งผู้ใดหาได้ไม่ ใครจะมาบังคับให้มหาวิทยาลัยเป็นทาสของลัทธิการเมืองอันหนึ่งอันใดหาได้ไม่ ภายในขอบเขตเสรีภาพของตนที่มีอยู่ประจำธรรมดาทุกคนในมหาวิทยาลัยนี้ย่อมเป็นไทย"<sup>54</sup>

จากการศึกษาหลักฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาในช่วงแรกของมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยได้จัดการเรียนการสอนใน 3 สาขาวิชาหลัก ได้แก่ วิชากฎหมาย วิชาการเมือง และวิชาเศรษฐการ<sup>55</sup> โดยมีการกำหนดรายวิชาหลักไว้ในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ให้ผู้ศึกษาชั้นปริญญาตรีเรียนวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (ธรรมศาสตร์) ธรรมนุญศาลยุติธรรม กฎหมายรัฐธรรมนูญ

<sup>53</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ประกาศตั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476, ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2477, เล่มที่ 51, หน้า 205-206.

<sup>54</sup> หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), "ปาฐกถาเรื่องจุดหมายและวิธีการของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง," ใน หนังสือที่ระลึกในพิธีเปิดตึกโดม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 ธันวาคม 2478 (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2478), หน้า 12-13.

<sup>55</sup> มุลนิธิปรีดี พนมยงค์, "จากหลักประการที่ 6 สู่อุทิศการ," เข้าถึงเมื่อ 3 มิถุนายน 2025, <https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1150>.

กฎหมายการเลือกตั้ง และวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง<sup>56</sup> โครงสร้างการจัดการศึกษาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการยกระดับระบบการศึกษาไทยให้มีความเป็นสากล พร้อมทั้งตอบสนองต่อความจำเป็นด้านบุคลากรในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของประเทศ ณ ขณะนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดหลักสูตรในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงการวางแผนอย่างมีระบบเพื่อผลิตบุคลากรที่จะสามารถปฏิบัติงานในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะสาขาการทูตและรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นสาขาวิชาใหม่ในการศึกษาไทย ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างชาติในบริบทของการเปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยตามแนวคิดของคณะราษฎร

แม้ว่าอุดมศึกษาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเกิดจากแรงผลักดันทางการเมือง แต่ผู้วิจัยเห็นว่ามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้นำเสนอแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาที่เปิดกว้างสำหรับประชาชนทั่วไปมากขึ้น แตกต่างจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ยังคงเน้นการผลิตกำลังคนป้อนเข้าสู่ระบบราชการแบบดั้งเดิม<sup>57</sup> การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองจึงเป็นการทำให้อุดมศึกษาเข้าถึงประชาชนได้มากขึ้น และมีบทบาทในการเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในช่วงระยะเวลา 8 ปีแรกนับจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัย มีการพัฒนาและปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง จากเอกสารรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2481 มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งโรงเรียนเตรียมปริญญาขึ้นเพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้าศึกษาต่อในระดับ

<sup>56</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476, ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 20 มีนาคม 2476, เล่มที่ 50, หน้า 1016.

<sup>57</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมืองเรื่องการศึกษา: การปฏิรูปการศึกษาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์," ใน รัฐกับการศึกษา: บทวิเคราะห์เชิงสังคมการเมือง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541), หน้า 87.

มหาวิทยาลัยด้วย<sup>58</sup> ดำเนินการในลักษณะเดียวกับโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2481<sup>59</sup>

ข้อมูลที่น่าสนใจของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในช่วงแรกคือ การมีผู้มาสมัครเข้าเรียนในปีแรกถึง 7,094 คน<sup>60</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประชาชน การที่มหาวิทยาลัยสามารถดึงดูดผู้สมัครจำนวนมากนี้เกิดจากหลายปัจจัย ได้แก่ ลักษณะตลาดวิชาที่เปิดกว้าง อัตราค่าธรรมเนียมการสมัครเข้าเรียน 10 บาท ค่าเล่าเรียนปีหนึ่ง 20 บาท และการอนุญาตให้นักศึกษาแบ่งชำระค่าธรรมเนียมได้เป็น 4 งวด<sup>61</sup>

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองได้สร้างผลกระทบที่สำคัญต่อสังคมไทยในหลายมิติ ประการแรก เป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะชนชั้นกลางที่เพิ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้มีความรู้ด้านกฎหมายและการเมือง รวมถึงความรู้ทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง มีบุคคลสำคัญทางการเมืองได้เข้ามามีบทบาทโดยตรงกับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอธิการบดีคนแรกของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2495<sup>62</sup> (ก่อนหน้านี้ใช้คำว่า ผู้ประศาสน์การ) รวมทั้งจอมพล

<sup>58</sup> มูลนิธิปริดี พนมยงค์, "จากหลักประการที่ 6 ผู้ประศาสน์การ," เข้าถึงเมื่อ 3 มิถุนายน 2025, <https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1150>.

<sup>59</sup> โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา, "ประวัติโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา," เข้าถึงเมื่อ 10 มิถุนายน 2025, <https://www.triamudom.ac.th/website/index.php/2016-07-13-03-51-27/2016-07-13-07-27-57>

<sup>60</sup> สถิตินักศึกษามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477-2485, หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>61</sup> ราชกิจจานุเบกษา, ระเบียบการเข้าเรียนและอัตราค่าธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 6 พฤษภาคม 2477, เล่มที่ 51, หน้า 465.

<sup>62</sup> ญัฐพล ใจจริง, "จอมพล ป. พิบูลสงคราม อธิการบดีในประวัติศาสตร์นิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2495-2500): ความย้อนแย้งของภาพจอมพล ป. พิบูลสงคราม," ใน ผู้ประศาสน์การและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2477-2556): ประวัติชีวิต ความคิด และการทำงาน (กรุงเทพฯ: หอจดหมายเหตุและหอประวัติศาสตร์เกียรติยศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 83.

ถนอม กิตติขจร ซึ่งต่อมาได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2506-2516) และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาของประเทศ<sup>63</sup> ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นการส่งผ่านความรู้ ความคิด อุดมการณ์ของรัฐจากรัฐบาลให้ลงสู่มหาวิทยาลัยได้โดยตรง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมองว่าความเชื่อมโยงดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการสร้างเครือข่ายผู้นำเท่านั้น แต่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการควบคุมและกำหนดทิศทางการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายการเมืองอย่างใกล้ชิด การที่ผู้นำทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยแสดงให้เห็นถึงกลไกการส่งผ่านอุดมการณ์และนโยบายของรัฐเข้าสู่สถาบันการศึกษา ซึ่งมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงความซับซ้อนของบทบาทดังกล่าว

ในการดำรงตำแหน่งอธิการบดีระหว่าง พ.ศ. 2495-2500 แม้จะมีภารกิจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่จอมพล ป. ได้สร้างคุณูปการสำคัญหลายประการให้กับมหาวิทยาลัย ด้านการพัฒนาโครงสร้างวิชาการ เขาได้ผลักดันการจัดตั้งคณะวิชาใหม่จาก 1 สาขา เป็น 4 คณะ ได้แก่ คณะนิติศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี คณะรัฐศาสตร์ และคณะเศรษฐศาสตร์<sup>64</sup> นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2497 เขายังผลักดันให้รัฐบาลมีมติจัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เป็นคณะลำดับที่ 5 โดยดำรงตำแหน่งคนบตีคนแรกด้วยตนเอง<sup>65</sup> และในปี พ.ศ. 2498 ได้สนับสนุนการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกับมหาวิทยาลัยอินเดียนา<sup>66</sup>

ด้านการสนับสนุนนักศึกษา จอมพล ป. ได้จัดตั้ง "ทุนพิบูลสงคราม" โดยมอบเงินเดือนอธิการบดี 9,000 บาทต่อเดือนเพื่อช่วยเหลือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์และสนับสนุน

<sup>63</sup> สถาบันพระปกเกล้า, "ถนอม กิตติขจร (จอมพล) - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง," เข้าถึงเมื่อ 3

มิถุนายน 2025, [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ถนอม\\_กิตติขจร\\_\(จอมพล\).RetryClaude can make mistakes. Please double-check responses.](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ถนอม_กิตติขจร_(จอมพล).RetryClaude can make mistakes. Please double-check responses.)

<sup>64</sup> ญัฐพล ใจจริง, "จอมพล ป. พิบูลสงคราม อธิการบดีในประวัติศาสตร์นิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2495-2500): ความย้อนแย้งของภาพจอมพล ป. พิบูลสงคราม," ใน ผู้ประศาสน์การและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2477-2556): ประวัติชีวิต ความคิด และการทำงาน (กรุงเทพฯ: หอจดหมายเหตุและหอประวัติศาสตร์เกียรติยศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 84-85

<sup>65</sup> เฟิ่งอ้อาง หน้า 85

<sup>66</sup> เฟิ่งอ้อาง หน้า 85

การเดินทางต่างประเทศ<sup>67</sup> เมื่อนักศึกษาร้องเรียนเรื่องการขึ้นค่าธรรมเนียมการศึกษาในปี พ.ศ. 2496 เขาได้สั่งให้มหาวิทยาลัยระงับการขึ้นค่าธรรมเนียมและกลับไปใช้อัตราเดิม<sup>68</sup> นอกจากนี้ยังจัดหาเงิน 60,000 บาทเพื่อตัดชุดครุยให้บริการแก่บัณฑิตรุ่นแรก 137 คน<sup>69</sup> ด้านการพัฒนาสิ่งก่อสร้าง เขาได้ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณสร้างหอประชุมใหญ่ และได้วางศิลาฤกษ์เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2497 โดยกล่าวในพิธีว่า "แม้เสียชีวิตลง วิญญาณของข้าพเจ้าก็จะยังคงปกป้องมหาวิทยาลัยนี้"<sup>70</sup>

ที่น่าสังเกตคือแนวทางการบริหารที่แสดงความยืดหยุ่นต่อนักศึกษาปีกซ้าย แทนที่จะใช้มาตรการเข้มงวดเหมือนสมัยพลโท สวัสดิ์ จอมพล ป. เลือกลงนโยบายประนีประนอม โดยเขียนความเห็นทำรายงานว่าควรสอบสวนลงโทษตามวินัยแผนการไล่ออก<sup>71</sup> และยังอุดหนุนเงิน 17,500 บาทสำหรับการจัดพิมพ์หนังสือธรรมศาสตร์บัณฑิตชุมนุม<sup>72</sup> คุฏุกการเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าจอมพล ป. มีส่วนสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เติบโตเป็นสถาบันการศึกษาที่สมบูรณ์ทั้งในด้านวิชาการ โครงสร้าง และสวัสดิการนักศึกษา

ประการที่สาม มหาวิทยาลัยได้เป็นสัญลักษณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ที่แสดงให้เห็นถึงการเปิดกว้างและการให้โอกาสอย่างเท่าเทียมในสังคมไทยยุคใหม่ ความหมายเชิงสัญลักษณ์นี้มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการศึกษาและความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นหนึ่งในนโยบายที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดของรัฐบาลคณะราษฎร เนื่องจากสามารถบรรลุเป้าหมายหลักในการผลิตบุคลากรและขยายโอกาสทางการศึกษา ในขณะเดียวกันก็สร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศในระยะต่อมา

<sup>67</sup> เฟิงอ้าง หน้า 86

<sup>68</sup> เฟิงอ้าง หน้า 88

<sup>69</sup> เฟิงอ้าง หน้า 86-87

<sup>70</sup> เฟิงอ้าง หน้า 89-90

<sup>71</sup> เฟิงอ้าง หน้า 91-92

<sup>72</sup> เฟิงอ้าง หน้า 92

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475-2485 ได้มีความพยายามในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มเติม เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ยกฐานะวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน) และมหาวิทยาลัยศิลปากร (ยกฐานะโรงเรียนประณีตศิลปกรรม) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาและความต้องการผลิตบุคลากรในสาขาวิชาชีพที่หลากหลายมากขึ้น

## 2.2.2 ระบบการศึกษา ก่อน พ.ศ. 2486

ก่อนปี พ.ศ. 2486 ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยมีลักษณะสำคัญที่มีความแตกต่างจากระบบการศึกษาในปัจจุบันหลายประการ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างการบริหาร หลักสูตร และการเรียนการสอน

ในด้านโครงสร้างการบริหาร มหาวิทยาลัยในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวด โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง<sup>73</sup> ทำให้มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการอย่างแท้จริง ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าลักษณะการบริหารเช่นนี้สะท้อนแนวคิดของรัฐที่มองว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นกลไกของรัฐในการผลิตกำลังคนตามที่รัฐต้องการ มากกว่าจะเป็นสถาบันที่มีพันธกิจในการแสวงหาความรู้โดยอิสระ

ด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีการจัดการเรียนการสอนในระบบปิด นักศึกษาจะต้องผ่านการสอบคัดเลือกที่เข้มงวดและเรียนในระบบเต็มเวลา<sup>74</sup> หลักสูตรถูกออกแบบให้เน้นการสร้างนักวิชาชีพในสาขาต่างๆ ตามความต้องการของหน่วยงานราชการ เช่น แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย และครู ในขณะที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองจะมีระบบการศึกษาที่เปิดกว้างกว่า โดยเปิดให้ผู้ที่ยังมัธยมศึกษาปีที่ 8 (เทียบเท่า

<sup>73</sup> วารุณี โอสถารมย์, รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533): 19.

<sup>74</sup> "ระเบียบการรับนักศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2480," จดหมายเหตุจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เล่ม 5 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), 131-135.

มัธยมศึกษาตอนปลายในปัจจุบัน) สามารถสมัครเข้าเรียนได้โดยไม่ต้องสอบคัดเลือก และสามารถเรียนได้ทั้งในระบบปกติและระบบการศึกษาทางไปรษณีย์<sup>75</sup>

วิธีการสอนในสถาบันอุดมศึกษาก่อน พ.ศ. 2486 ยังคงใช้รูปแบบการบรรยายเป็นหลัก อาจารย์ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ และมาสอนเป็นงานพิเศษ<sup>76</sup> ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาวิชาการอย่างลึกซึ้ง นอกจากนี้ ตำราและเอกสารประกอบการสอนส่วนใหญ่ยังเป็นภาษาต่างประเทศ ตำราภาษาไทยมีน้อยมาก ส่งผลให้การเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษามีข้อจำกัดและไม่สามารถเข้าถึงผู้เรียนได้อย่างทั่วถึง

ระบบการวัดและประเมินผลการศึกษาในยุคนั้นใช้การสอบไล่ปลายภาคเป็นหลัก โดยเฉพาะที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งจัดการสอบไล่ปีละ 2 ครั้ง ซึ่งมีทั้งแบบข้อเขียนและแบบปากเปล่า<sup>77</sup> ระบบนี้ส่งผลให้การเรียนการสอนเน้นการท่องจำมากกว่าการคิดวิเคราะห์ ดังที่พระยาอนุমানราชธน ได้เคยวิจารณ์ไว้ว่า "การศึกษาในมหาวิทยาลัยไทยยังเน้นการท่องจำมากเกินไป ไม่ส่งเสริมให้นักศึกษารู้จักคิดและแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง"<sup>78</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 2470 ถึงต้นทศวรรษ 2480 เริ่มมีความพยายามในการปรับปรุงการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา โดยสนับสนุนให้อาจารย์ได้มีโอกาสไปศึกษาต่อในต่างประเทศมากขึ้น และเริ่มมีการนำรูปแบบการสอนที่ทันสมัย เช่น การสัมมนา การอภิปรายกลุ่ม

<sup>75</sup> วารุณี ไอสถารมย์, รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษา ระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533): 18.

<sup>76</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, "ประวัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2477-2500," ใน 60 ปี ธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), 61.

<sup>77</sup> "พระราชบัญญัติและข้อบังคับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พิมพ์แจก ในการฉลองกรุงพระราชทาน ณ วัดกนิษฐนาถ จังหวัดธนบุรี วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2477," (พิมพ์ที่โรงพิมพ์พระจันทร์, จังหวัดพระนคร), 18.

<sup>78</sup> พระยาอนุমানราชธน, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาประเทศ," ใน งานศึกษา (พระนคร: คลังวิทยา, 2484), 34.

และการทำปฏิบัติการมาใช้บ้าง แต่ยังคงจำกัดอยู่ในบางคณะและบางสาขาวิชาเท่านั้น<sup>79</sup> เช่น คณะวิทยาศาสตร์ที่เริ่มใช้การทดลองในห้องปฏิบัติการเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอน คณะแพทยศาสตร์ที่นำวิธีการเรียนแบบกรณีศึกษามาใช้ และคณะรัฐศาสตร์ที่เริ่มจัดการอภิปรายกลุ่มเพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การเมืองร่วมสมัย และเริ่มมีการใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน<sup>80</sup>

เมื่อใกล้เข้าสู่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง การอุดมศึกษาของไทยเริ่มได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีนโยบายชาตินิยมอย่างเข้มข้น ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักสูตรให้สอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยม<sup>81</sup> ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางของอุดมศึกษาอย่างชัดเจนมากขึ้น

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2484-2486 เมื่อประเทศไทยเข้าสู่ภาวะสงคราม บรรยากาศทางวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาเริ่มตึงเครียด งบประมาณสำหรับการศึกษาก็ตัดลง อาจารย์และนักศึกษาบางส่วนถูกเกณฑ์ไปรับใช้ชาติในด้านการทหาร<sup>82</sup> แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เริ่มเล็งเห็นความสำคัญของการผลิตบุคลากรในสาขาวิชาชีพที่จำเป็นต่อประเทศในภาวะสงคราม เช่น แพทย์ เกษตรกร และวิศวกร ซึ่งนำไปสู่แนวคิดในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางขึ้นหลายแห่งในเวลาต่อมา

แนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการอุดมศึกษาครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2486 เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางขึ้น 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์

<sup>79</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, พัฒนาการการอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2542), 75.

<sup>80</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. "สำนักนั้นธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477-2511". (กรุงเทพฯ: ดอกหญ้า, 2535), หน้า 77-79.

<sup>81</sup> "ประกาศของรัฐนิยม ฉบับที่ 9 เรื่องการดำเนินการศึกษาเพื่อสร้างชาติ," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 58 (24 มิถุนายน 2484): 1138-1140.

<sup>82</sup> "กระทู้ถามที่ 399/2484 ของนายจำลอง ดาวเรือง ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การเกณฑ์ทหารและงานของสัสดี," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 55 ง (25 เมษายน 2484): 228

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร<sup>83</sup> ซึ่งเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ของการอุดมศึกษาไทยที่มีการจัดการศึกษาตามความต้องการของหน่วยงานอย่างเป็นระบบมากขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่รัฐบาลในยุคสงครามโลกครั้งที่สองตัดสินใจแยกคณะวิชาต่างๆ ออกมาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง แทนที่จะรวมเป็นมหาวิทยาลัยเดียวตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก สะท้อนถึงความต้องการควบคุมและกำกับดูแลการอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละด้าน อีกทั้งยังเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้แก่กระทรวงต่างๆ ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการเพียงแห่งเดียว การที่รัฐบาลไทยเลือกแยกคณะวิชาต่างๆ เป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางแทนที่จะรวมไว้ภายใต้กระทรวงศึกษาธิการนั้น มิได้เกิดจากความบกพร่องของกระทรวงศึกษาธิการ แต่เป็นกลยุทธ์ทางการบริหารที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศในขณะนั้น กระทรวงต่างๆ มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สามารถกำกับดูแลการผลิตบัณฑิตได้ตรงตามความต้องการมากกว่า เช่น คณะแพทยศาสตร์อยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเข้าใจความต้องการด้านบุคลากรทางการแพทย์ คณะเกษตรศาสตร์อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรที่เข้าใจนโยบายการพัฒนาการเกษตรของประเทศ การกระจายอำนาจเช่นนี้ช่วยให้การพัฒนาหลักสูตรและการผลิตบัณฑิตตอบสนองต่อความต้องการของประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในช่วงเวลาวิกฤตของประเทศ

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอุดมศึกษาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศไทยในระยะยาว และได้วางรากฐานสำหรับการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งจะได้อภิปรายในส่วนต่อไป

### 2.3 รัฐบาลกับการจัดการอุดมศึกษาในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นช่วงเวลาที่มีประเทศไทยเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการการอุดมศึกษาอย่างชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น ภายใต้บริบทของการสร้างชาติและการรับมือกับภาวะสงคราม รัฐบาลได้ใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตกำลังคนเฉพาะทางที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านสาธารณสุข เกษตรกรรม และศิลปะ วัฒนธรรม หัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาดังกล่าว โดยพิจารณาทั้งบริบททางการเมืองและ

<sup>83</sup> ไพฑูรย์ สินลารัตน์, "การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบ," วารสารครุศาสตร์ 28, ฉ. 2 (2542): 38-51.

นโยบายการศึกษาที่ส่งผลต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางใน พ.ศ. 2486 ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบอุดมศึกษาไทย

### 2.3.1 บริบทสงครามโลกครั้งที่สองกับประเทศไทย

สงครามโลกครั้งที่สองได้เข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2484 เมื่อกองทัพญี่ปุ่นเคลื่อนทัพเข้าสู่ประเทศไทยในวันที่ 8 ธันวาคม 2484 เหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย โดยเฉพาะในภาคการศึกษาซึ่งได้รับผลกระทบอย่างลึกซึ้งจากบริบทของสงคราม

รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตัดสินใจยอมให้กองทัพญี่ปุ่นเข้าประเทศ และต่อมาได้ประกาศสงครามกับสหรัฐอเมริกาและอังกฤษในวันที่ 25 มกราคม 2485<sup>84</sup> สถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายและโครงสร้างการบริหารประเทศให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์สงคราม ไม่เว้นแม้แต่ในด้านการศึกษา ดังที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาในภาวะสงครามว่า:

"การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชาติ โดยเฉพาะในยามสงคราม เราจำเป็นต้องปรับปรุงการศึกษาให้สร้างพลเมืองที่มีคุณภาพ มีความรักชาติ และพร้อมที่จะปกป้องประเทศ"<sup>85</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าถ้อยแถลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นชาตินิยมและเตรียมพร้อมพลเมืองเพื่อรองรับสถานการณ์สงคราม ซึ่งส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาของประเทศในเวลาต่อมา

### 2.3.2 นโยบายรัฐและการจัดการศึกษาช่วงสงคราม

<sup>84</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา", เล่มที่ 59, ตอนที่ 7, 25 มกราคม 2485, หน้า 291.

<sup>85</sup> จอมพล ป. พิบูลสงคราม, "คำแถลงนโยบายการศึกษาต่อสภาผู้แทนราษฎร", 15 มีนาคม 2485, อ้างถึงใน กระทรวงศึกษาธิการ, "ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2535", (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2535), หน้า

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายด้านการศึกษาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง โดยหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2485 ซึ่งส่งผลให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบราชการต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับกฎหมายฉบับนี้<sup>86</sup> เห็นได้จากก่อน พ.ศ.2485 ระบบการอุดมศึกษาไทยดำเนินไปภายใต้กรอบการบริหารที่ให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษาในระดับหนึ่ง การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในช่วงแรกเน้นการสร้างสถาบันที่มีความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหาร ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477<sup>87</sup> ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดในการกำกับดูแลการดำเนินงาน โดยมีอำนาจเต็มที่ในการแต่งตั้งบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดนโยบายทางวิชาการ ลักษณะการบริหารในยุคนี้สะท้อนถึงแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรเป็นสถาบันอิสระที่ไม่ผูกพันกับระบบราชการโดยตรง เพื่อให้สามารถพัฒนาวิชาการและสร้างปัญญาชนได้

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารประเทศ รวมถึงระบบการศึกษา การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485 จึงเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต่างๆ ต้องปรับโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับระเบียบราชการแบบใหม่ การเปลี่ยนแปลงนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2486<sup>88</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปรับโครงสร้างการบริหารให้สอดคล้องกับระเบียบราชการใหม่ ทั้งในด้านการแต่งตั้งบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ และการกำหนดนโยบาย ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485 มาบังคับใช้

ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะอยู่ในช่วงสงคราม รัฐบาลไทยกลับมีความพยายามที่จะขยายการอุดมศึกษาให้ครอบคลุมสาขาวิชาต่างๆ มากขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการฟื้นฟูประเทศในยุคหลังสงคราม ดังจะเห็นได้จากการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างทางการศึกษาและการวางแผน

<sup>86</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, "ประวัติการศึกษาไทย", (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550), หน้า 156.

<sup>87</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477", เล่ม 52, 21 เมษายน 2478.

<sup>88</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486", เล่ม 60 ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486.

จัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางขึ้นหลายแห่งในปี พ.ศ. 2486 ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของนักประวัติศาสตร์บางท่านที่มองว่าการศึกษาในช่วงสงครามหยุดชะงักหรือถดถอย

### 2.3.3 การวางรากฐานการผลิตบุคลากรเฉพาะทาง

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในประเทศไทยคือ คณะราษฎรได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศและเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านการศึกษาของประเทศ

รัฐบาลในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองได้วางรากฐานการผลิตบุคลากรเฉพาะทางอย่างเป็นระบบ โดยแนวคิดหลักในการจัดการอุดมศึกษาของไทยในช่วงนี้คือการแยกการผลิตบุคลากรตามความเฉพาะทางและความต้องการของหน่วยงานราชการต่างๆ ดังปรากฏในบันทึกการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2486 ที่ระบุว่า:

"ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางเพื่อผลิตบุคลากรในสาขาที่ประเทศมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยเฉพาะด้านการแพทย์ การเกษตร และศิลปวัฒนธรรม โดยให้สังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการดำเนินงาน"<sup>89</sup>

นโยบายการศึกษาในช่วงสงครามได้ปรับเปลี่ยนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมุ่งเน้นการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับความต้องการเร่งด่วนของประเทศ การวิจัยพบว่าเป็นการใช้ศักยภาพของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเร่งผลิตบุคลากรและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามยุทธศาสตร์ชาติ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนผ่านการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

1. **มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์** แยกตัวจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้เกิดความคล่องตัวในการใช้ทรัพยากรร่วมกับโรงพยาบาล

<sup>89</sup> บันทึกการประชุมกรรมการแผนการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2486, 20 มกราคม 2486, อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, "การอุดมศึกษาไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต", (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553), หน้า 89.

ทั้งด้านบุคลากร อุปกรณ์ และสถานที่ฝึกปฏิบัติ เพื่อเร่งผลิตบุคลากรทางการแพทย์ตามความต้องการของประเทศ<sup>90</sup>

2. **มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** ยกฐานะจากวิทยาลัยเกษตรกรรม สังกัดกรมการเกษตรและประมง มาเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยโครงสร้างคณะวิชาสอดคล้องกับหน่วยงานในกระทรวง เพื่อบูรณาการการใช้ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ และสถานที่ สนับสนุนนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาการเกษตร เทคโนโลยีการเกษตร ระบบชลประทาน และระบบสหกรณ์ อันเป็นฐานรายได้หลักของประเทศ<sup>91</sup>

3. **มหาวิทยาลัยศิลปากร** ยกฐานะจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม ภายใต้สังกัดกรมศิลปากร ตอบสนองนโยบายชาตินิยมในการสร้างเสริมเอกลักษณ์ของชาติ ด้านศิลปะและวัฒนธรรม โดยมุ่งยกระดับวิถึฐานะของวิชาศิลปศึกษาให้ได้รับวุฒิการศึกษา ระดับปริญญาบัณฑิต สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่เชื่อว่าการศึกษาคือ "แห่งแรกที่จะสร้างทุกสิ่งทุกอย่างได้สำเร็จ สามารถสร้างตนเองแล้ว เป็นหนทางสร้างชาติไปด้วย"<sup>92</sup>

การจัดโครงสร้างสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะนี้แสดงให้เห็นถึงการวางแผนอย่างเป็นระบบในการพัฒนากำลังคนเฉพาะทาง เพื่อตอบสนองความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศในภาวะสงคราม โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางภายใต้กระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงนี้ สะท้อนถึงยุทธศาสตร์ในการบริหารกำลังคนและทรัพยากรในภาวะสงคราม โดยเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว

<sup>90</sup> สรรใจ แสงวิเชียร, ประวัติและวิวัฒนาการคณะแพทยศาสตร์ และศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล. (กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสที่ศิริราชมีอายุครบร้อยปี, 2531), 181-186.

<sup>91</sup> จรูญ วงศ์สายัณห์, ระบบการศึกษาไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ ช่วง พ.ศ.2475-2520. (กรุงเทพฯ: อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายจรูญ วงศ์สายัณห์, 2532), 28.

<sup>92</sup> ปรีศนีย์ เกศะบุตร, "การจัดการศึกษาผู้ใหญ่อันนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ.2481 - 2487" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), 28.

ได้มีการวางแผนการผลิตบุคลากรใน 3 สาขาหลักในช่วงเวลานี้ คือ ด้านการแพทย์ ด้านการเกษตร และด้านศิลปวัฒนธรรม นาฏศิลป์ ซึ่งถือเป็นสาขาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของประเทศในภาวะสงคราม ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนในช่วงสงครามเท่านั้น แต่ยังเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาอุดมศึกษาของไทยในยุคต่อมาด้วย

### 2.3.4 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ พ.ศ. 2486

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในปี พ.ศ. 2486 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การอุดมศึกษาของไทย แม้จะอยู่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง แต่รัฐบาลไทยกลับเลือกที่จะขยายระบบอุดมศึกษาอย่างก้าวกระโดด ด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ถึง 3 แห่งในปีเดียวกัน

ผู้วิจัยพบว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกับความต้องการกำลังคนของหน่วยงานต่างๆ โดยตรง ตามที่ปรากฏในเอกสารการวิจัยของไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน ที่ระบุว่า:

"หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2485 นั้น มหาวิทยาลัยของไทยจัดการศึกษาตามรูปแบบและวิธีการที่ค่อนข้างมีแบบแผนคือ จัดสอนเฉพาะวิชา แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และธรรมศาสตร์ ... พอถึงปี 2486 จึงมีมหาวิทยาลัยก่อตั้งเพิ่มขึ้นตามความต้องการของหน่วยงานและสาขาวิชาชีพจำนวน 3 มหาวิทยาลัย"<sup>93</sup>

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งในปี พ.ศ. 2486 สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศในขณะนั้นที่มองเห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนเฉพาะทาง แม้ในภาวะสงคราม ซึ่งผู้วิจัยมองว่าเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในยุคหลังสงครามที่กำลังจะมาถึง

#### 2.3.4.1 มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2486 ตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งแยกออกจากกระทรวงมหาดไทย และยกฐานะ

<sup>93</sup> ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน, "ประวัติการอุดมศึกษาไทย", (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 112.

ขึ้นเป็นกระทรวงเมื่อปี พ.ศ. 2485<sup>94</sup> โดยมีกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เป็นหนึ่งในหน่วยงานภายใต้กระทรวง

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์มีจุดประสงค์ที่ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 ว่า:

"โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรกำหนดระเบียบแบบแผน สำหรับการศึกษา ในกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ขึ้น"<sup>95</sup>

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์มีหน้าที่จัดการศึกษาทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข โดยได้รวมเอากิจการด้านแพทยศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยใหม่ ในระยะแรกมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ประกอบด้วย 4 คณะหลัก คือ คณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาล คณะทันตแพทยศาสตร์ คณะเภสัชกรรมศาสตร์ และคณะสัตวแพทยศาสตร์<sup>96</sup>

ผู้วิจัยพบว่า การแยกคณะแพทยศาสตร์ออกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางนั้น สะท้อนถึงนโยบายของรัฐที่ต้องการให้การผลิตบุคลากรทางการแพทย์อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุขโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดในปัจจุบันที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์อยู่ภายใต้คณะกรรมการของมหาวิทยาลัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นนายกคณะกรรมการ ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย (อธิบดีกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์) เป็นอุปนายก แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างมหาวิทยาลัยกับกระทรวง<sup>97</sup>

<sup>94</sup> "พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสาธารณสุข ในกระทรวงการสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๕," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 59 ตอนที่ 16 ก (10 มีนาคม 2485): 698.

<sup>95</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60, ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486, หน้า 131-145.

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486, มาตรา 5.

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486, มาตรา 18.

### 2.3.4.2 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการขยายงานด้านการเกษตรซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในภาวะสงครามที่การพึ่งพาตนเองด้านอาหารเป็นสิ่งจำเป็น

ประวัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีการบันทึกไว้โดยศาสตราจารย์ อินทรี จันทรสติย์ อดีตนายกสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ว่า:

"นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2484 เป็นต้นมาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์วางแผนขยาย นิสิตจบอุดมศึกษาในกรมต่าง ๆ ของกระทรวงเกษตร และได้รับการพัฒนาปรับปรุงกิจการของวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นตามลำดับจนถึงใน พ.ศ. 2486 รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้การสนับสนุนยกฐานะวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัย โดยการรวมกิจการของโรงเรียนเกษตรศาสตร์แพร่เข้ากับบางส่วน และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 เป็นต้นมา"<sup>98</sup>

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษาด้านการเกษตรและสาขาที่เกี่ยวข้อง ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ว่า:

"ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น มหาวิทยาลัยนั้นเรียกว่า 'มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์' มีหน้าที่จัดการศึกษา ค้นคว้า และส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์ และวิชาอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวิชาเกษตรศาสตร์"<sup>99</sup>

เมื่อแรกก่อตั้ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ประกอบด้วย 4 คณะ คือ คณะเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ คณะสหกรณ์ และคณะการประมง<sup>100</sup> ซึ่งการบริหารงานอยู่ภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการเป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง

<sup>98</sup> อินทรี จันทรสติย์, "วันสถาปนามหาวิทยาลัย", วันเกษตรแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เอมวิทยา, 2511), อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, "100 ปี การเกษตรไทย", (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 67.

<sup>99</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60, ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486, หน้า 146-160.

<sup>100</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, "คู่มือปฏิบัติ 2515-2516", (กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม, 2516), หน้า 8.

ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาลในขณะนั้นต่อความสำคัญของการเกษตรในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในช่วงสงครามที่การพึ่งพาตนเองด้านอาหารเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง การรวมหน่วยงานด้านการเกษตรและยกระดับเป็นมหาวิทยาลัยจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่มีเหตุผลเชิงนโยบายอย่างชัดเจน

### 2.3.4.3 มหาวิทยาลัยศิลปากร

มหาวิทยาลัยศิลปากรเป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่สามที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2486 โดยมีรากฐานมาจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม ซึ่งเป็นสถาบันที่มุ่งผลิตบุคลากรด้านศิลปวัฒนธรรม ประวัติการก่อตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากรตามปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 ได้ระบุหน้าที่ของมหาวิทยาลัยศิลปากรไว้ว่า:

"มีหน้าที่จัดการศึกษาวิชาประณีตกรรม จิตรกรรม ภูมิทางศิลป์ นาฏศิลป์ วิชาโบราณคดี และวิชาช่างศิลป์อย่างอื่น"<sup>101</sup>

มหาวิทยาลัยศิลปากรเมื่อแรกก่อตั้งมีเพียงคณะจิตรกรรมและปฎิมากรรม<sup>102</sup> โดยอยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกคณะกรรมการ และอธิบดีกรมศิลปากรเป็นอุปนายกและผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ข้อสังเกตของผู้วิจัย มหาวิทยาลัยอื่นๆ ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด ใช้คำว่า อธิการบดี เนื่องจากมีฐานะระดับกรม แต่มหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นหน่วยงานภายใต้ กรมศิลปากร จึงมีฐานะเทียบเท่ากอง ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุด จึงใช้คำว่า ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย เป็นอย่างนี้เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. 2508 ศาสตราจารย์ ม.ล.ปิ่น มาลากุล ดำรงตำแหน่ง "อธิการบดี" เป็นคนแรก<sup>103</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากรในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ เนื่องจากในขณะที่ประเทศอื่นๆ ที่อยู่ในภาวะสงครามมักจะลดความสำคัญของงานด้านศิลปวัฒนธรรมลง แต่รัฐบาลไทยกลับเลือกที่จะสนับสนุนและยกระดับสถาบันด้านศิลปะ

<sup>101</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช ๒๔๘๖," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 54 ก (12 ตุลาคม 2486): 1496.

<sup>102</sup> เฟิงอ้าง

<sup>103</sup> มหาวิทยาลัยศิลปากร. ทำเนียบอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568 เข้าถึงจาก <https://www.su.ac.th/th/about-executive.php>

ให้เป็นมหาวิทยาลัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการรักษาและส่งเสริมอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ แม้ในยามวิกฤต

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากรยังมีนัยสำคัญทางการเมืองและวัฒนธรรมด้วย เนื่องจากเป็นช่วงที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายรัฐนิยมและส่งเสริมความเป็นชาตินิยมอย่างเข้มข้น การสนับสนุนศิลปวัฒนธรรมไทยจึงเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการสร้างเอกภาพและอัตลักษณ์ของชาติในยามสงคราม

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งในปี พ.ศ. 2486 ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญให้กับระบบอุดมศึกษาของไทย โดยเฉพาะการขยายโอกาสทางการศึกษาและการกระจายความรับผิดชอบในการผลิตบุคลากรเฉพาะทางไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์นี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการปรับโครงสร้างการอุดมศึกษาให้รองรับความต้องการของประเทศในสถานการณ์พิเศษ และเตรียมความพร้อมสำหรับการพัฒนาประเทศในยุคหลังสงคราม

เมื่อพิจารณาในภาพรวม ผู้วิจัยพบว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แห่งในปี พ.ศ. 2486 มีลักษณะร่วมกันคือ การเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางที่สังกัดกระทรวงเจ้าสังกัดโดยตรง มีโครงสร้างการบริหารที่มีรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลสูงสุด และมีภารกิจที่เฉพาะเจาะจงในการผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐ มากกว่าการเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการแบบดั้งเดิม

แม้ว่าโมเดลการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในลักษณะนี้จะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ของความเป็นอิสระทางวิชาการ แต่ในบริบทของประเทศไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีเหตุผลและประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2488 ประเทศไทยเข้าสู่ยุคการฟื้นฟูประเทศ ซึ่งการวางรากฐานด้านการอุดมศึกษาในช่วงสงครามได้มีส่วนสำคัญในการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนสำหรับการพัฒนาประเทศในยุคต่อมา การขยายตัวของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2488-2500) จึงเป็นการต่อยอดจากพื้นฐานที่ได้วางไว้ในช่วงสงคราม โดยมีการปรับเปลี่ยนทิศทางและนโยบายให้สอดคล้องกับบริบทใหม่ของการพัฒนาประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น

## 2.4 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการอุดมศึกษาไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยเข้าสู่ช่วงฟื้นฟูและปรับตัวต่อระเบียบโลกใหม่ ซึ่งส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาในหลายด้าน รวมถึงระบบอุดมศึกษา แม้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในช่วงสงครามจะเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายการจัดการอุดมศึกษาไปยังกระทรวงต่าง ๆ แต่ในช่วงหลังสงคราม รัฐเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดระเบียบโครงสร้างอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระยะยาว หัวข้อนี้จะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในระบบอุดมศึกษาไทย ทั้งในแง่ของบทบาทรัฐ การกำกับดูแลมหาวิทยาลัย และแนวโน้มของการขยายตัวทางด้านสถาบันและหลักสูตรในทศวรรษหลังสงคราม

### 2.4.1 นโยบายการพัฒนาประเทศหลังสงคราม

การสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2488 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการพัฒนาประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูประเทศที่ได้รับเสียหายจากสงคราม พร้อมทั้งวางแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว โดยมีการศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญ<sup>104</sup> นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้มุ่งเน้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นของชาติ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2489 ได้กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่า:

"รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงและส่งเสริมการศึกษาของชาติ ทั้งการศึกษาสามัญและการศึกษาวิชาชีพ ให้ดำเนินไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศ..."<sup>105</sup>

<sup>104</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาปีการศึกษา 2485-2497 (พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2497), น. 84.

<sup>105</sup> "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร", ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 63, ตอนที่ 7, 31 มกราคม 2489, น. 191-204.

ผู้วิจัยเห็นว่านโยบายดังกล่าวสะท้อนวิสัยทัศน์ที่เชื่อมโยงการศึกษากับการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการเน้นความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับความต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งนับเป็นแนวคิดที่ก้าวหน้าในบริบทสังคมไทยขณะนั้น

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งในปี พ.ศ. 2491 มีการกำหนดนโยบายด้านการศึกษาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจอมพล ป. ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความสำคัญของการศึกษาต่อการพัฒนาประเทศในสุนทรพจน์เนื่องในโอกาสวันการศึกษาแห่งชาติว่า:

"การศึกษาเป็นรากฐานอันสำคัญของการสร้างชาติ เราต้องสร้างคนก่อนที่จะสร้างทุกสิ่งทุกอย่าง เพราะคนเป็นผู้สร้าง ถ้าคนไม่มีความรู้ก็สร้างอะไรไม่ได้ ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นสิ่งจำเป็นอันดับแรกของการพัฒนาประเทศ"<sup>106</sup>

ผู้วิจัยพบว่าในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2492<sup>107</sup> เพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาของชาติ อันเป็นการวางรากฐานสำคัญของการพัฒนาการศึกษาไทยในยุคต่อมา ทั้งนี้ แม้ว่าปรัชญาการศึกษาในยุคนี้仍将เน้นการสร้างความเป็นไทยและความจงรักภักดีต่อสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ แต่ก็เริ่มมีการปรับให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและความต้องการในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า นโยบายการพัฒนาประเทศหลังสงครามมีข้อจำกัดอยู่ไม่น้อย เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้การดำเนินนโยบายขาดความต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาการศึกษาโดยรวม

#### 2.4.2 การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากการศึกษาเอกสารพระราชบัญญัติงบประมาณ

<sup>106</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, สุนทรพจน์จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พระนคร: กรมประชาสัมพันธ์, 2497), น. 96-97.

<sup>107</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2492, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 66, ตอนที่ 24, 19 เมษายน 2492, น. 305-307.

แผ่นดินในช่วงปี พ.ศ. 2489-2500 ผู้วิจัยพบว่างบประมาณด้านการศึกษามีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งในแง่ของจำนวนเงินและสัดส่วนต่องบประมาณรวมของประเทศ<sup>108</sup>

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณการศึกษาในภาพรวมระหว่างปี พ.ศ. 2489-2500 (หน่วย: บาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณการศึกษา	งบประมาณรวมทั้งประเทศ	ร้อยละของงบประมาณทั้งหมด
2489	63,705,748	648,743,590	9.82
2492	136,384,900	1,125,000,000	12.12
2495	257,841,700	2,009,550,000	12.83
2498	511,669,400	3,624,799,000	14.12
2500	724,892,600	4,897,554,000	14.80

ที่มา: “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489-2500”<sup>109</sup>

<sup>108</sup> ไพฑูรย์ สีนลรัตน์, การอุดมศึกษาไทย: พิจารณาจากอดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะครู ศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น. 78-82.

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 63, ตอนที่ 15, 26 กุมภาพันธ์ 2489, น. 219-242; พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2492, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 66, ตอนที่ 30, 10 พฤษภาคม 2492, น. 352-418; พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69, ตอนที่ 29, 13 พฤษภาคม 2495, น. 423-518; พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 72, ตอนที่ 30, 19

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่างบประมาณด้านการศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 63.7 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2489 เป็น 724.8 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2500 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 11 เท่าในช่วงเวลาเพียง 11 ปี สัดส่วนงบประมาณการศึกษาต่องบประมาณทั้งประเทศก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9.82 เป็นร้อยละ 14.80 ในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาของชาติ

ที่น่าสนใจคือ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ. 2495 มีการอภิปรายเกี่ยวกับความจำเป็นในการเพิ่มงบประมาณเพื่อการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยนายเดือน บุนนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวในที่ประชุมว่า:

"การศึกษาเป็นรากฐานของการพัฒนาชาติทุกด้าน โดยเฉพาะการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นแหล่งผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ข้าพเจ้าเห็นว่างบประมาณที่จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาให้ทัดเทียมอารยประเทศ เราจำเป็นต้องลงทุนด้านนี้เพิ่มขึ้นอีกมาก"<sup>110</sup>

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการตอบสนองในเวลาต่อมา โดยมีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยต่างๆ โดยเฉพาะเพื่อการพัฒนาหลักสูตรและการขยายการรับนักศึกษา

อย่างไรก็ตาม แม้งบประมาณด้านการศึกษาจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การจัดสรรงบประมาณยังคงกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาระหว่างคนในเมืองและชนบท ซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้งบประมาณส่วนใหญ่ยังเน้นไปที่การก่อสร้างอาคารและสิ่งก่อสร้าง มากกว่าการพัฒนาคุณภาพการศึกษาและการวิจัย<sup>111</sup>

### 2.4.3 การขยายและปรับปรุงมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง

เมษายน 2498, น. 515-630; พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2500, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 74, ตอนที่ 32, 2 เมษายน 2500, น. 550-690.

<sup>110</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27/2495 (สมัยสามัญ) วันที่ 10 เมษายน 2495, น. 1562-1563.

<sup>111</sup> สมชอบ นิลขาว, มหาวิทยาลัยในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2485), น. 52-53. อ้างถึงในไพฑูริย์ สีนลารัตน์, การอุดมศึกษาไทย: วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น. 86-87.

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึง พ.ศ. 2500 เป็นยุคแห่งการขยายตัวและการปรับปรุงมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่และปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม โดยมุ่งเน้นการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาชีพเฉพาะทาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าใน พ.ศ. 2486 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสำคัญ 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งแต่ละแห่งมีบทบาทเฉพาะในการผลิตบุคลากรด้านการศึกษา การเกษตร และศิลปวัฒนธรรมตามลำดับ<sup>112</sup> การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเหล่านี้สะท้อนวิสัยทัศน์ของผู้นำประเทศในขณะนั้นที่เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาวิชาชีพเฉพาะทาง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486 ระบุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งไว้อย่างชัดเจนว่า:

"โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรกำหนดระเบียบแบบแผน สำหรับการศึกษาในกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข จึงเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ขึ้น"<sup>113</sup>

ในทำนองเดียวกัน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486 ก็ได้กำหนดภารกิจชัดเจนว่า:

"ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น มหาวิทยาลัยนี้เรียกว่า 'มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์' มีหน้าที่จัดการศึกษา ค้นคว้า และส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์ และวิชาอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวิชาเกษตรศาสตร์"<sup>114</sup>

<sup>112</sup> สมชอบ นิลขาว, มหาวิทยาลัยในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2485), น. 48-51.

<sup>113</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60, ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486, น. 249-252.

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60, ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486, น. 252-255.

ผู้วิจัยเห็นว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางเหล่านี้สะท้อนแนวคิดสำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วงเวลานั้น นั่นคือ การแยกการศึกษาตามสาขาวิชาซึ่งออกจากกัน แทนที่จะรวมไว้ในมหาวิทยาลัยเดียวตามแบบอย่างของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive University) ที่นิยมในประเทศตะวันตก

ในประเด็นนี้ สุมณ อมรวิวัฒน์ ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางเป็นผลมาจากความต้องการของหน่วยงานราชการที่ต้องการผลิตบุคลากรเพื่อตอบสนองภารกิจของตนเอง<sup>115</sup> ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว และพบหลักฐานเพิ่มเติมว่าในการอภิปรายของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีการกล่าวถึงความจำเป็นที่ต้องแยกการศึกษาด้านเกษตรออกมาเป็นมหาวิทยาลัยเฉพาะทางเพื่อให้มีอิสระในการบริหารและการพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการด้านการเกษตรของประเทศ<sup>116</sup>

ในช่วงเวลาดังกล่าว มหาวิทยาลัยเฉพาะทางได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านการเปิดคณะใหม่และการขยายหลักสูตร ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ได้เพิ่มคณะใหม่ได้แก่ คณะแพทยศาสตร์โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ และคณะแพทยศาสตร์รามธิบดี<sup>117</sup> ในขณะที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก็ได้มีการปรับปรุงคณะและเพิ่มคณะใหม่เป็น 6 คณะ ประกอบด้วย คณะกสิกรรมและสัตวบาล คณะวนศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ คณะประมง คณะสัตวแพทยศาสตร์ และคณะวิศวกรรมชลประทาน<sup>118</sup>

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2495 ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ฉบับใหม่ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการจัดการศึกษาให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>119</sup> การปรับปรุงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการอย่างต่อเนื่องของมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในประเทศไทย

<sup>115</sup> สุมณ อมรวิวัฒน์, "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย: อดีตถึงปัจจุบัน", ใน หนึ่งศตวรรษมหาวิทยาลัยไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 32-45.

<sup>116</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2485 (สมัยสามัญ) วันที่ 18 ธันวาคม 2485, น. 2145-2150.

<sup>117</sup> กระทรวงสาธารณสุข, อนุสรณ์ 15 ปี กระทรวงสาธารณสุข (พระนคร: กระทรวงสาธารณสุข, 2498), น. 157.

<sup>118</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คู่มือนิสิต 2515-2516 (พระนคร: สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม, 2516), น. 8-10.

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 69, ตอนที่ 12, 19 กุมภาพันธ์ 2495, น. 235-240.

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในระยะแรก มหาวิทยาลัยศิลปากรเปิดสอนเฉพาะในคณะจิตรกรรมและประติมากรรม ก่อนจะขยาย การศึกษาไปสู่คณะสถาปัตยกรรมไทย คณะโบราณคดี (เปิดในปี พ.ศ. 2498) และหลักสูตรด้าน มัณฑนศิลป์<sup>120</sup> การจัดตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากรสะท้อนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมและอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรมของชาติ โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังปรากฏในคำปรารภของ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 ที่ระบุถึงความมุ่งหมายในการ "ส่งเสริมวิชาศิลปะ ให้เจริญก้าวหน้าและแพร่หลาย เพื่อให้ศิลปะแห่งชาติดำรงอยู่สืบไป"<sup>121</sup>

#### 2.4.4 ความสำเร็จและข้อจำกัดของนโยบายการผลิตบัณฑิตเฉพาะด้าน

การดำเนินนโยบายการผลิตบัณฑิตเฉพาะด้านผ่านการจัดตั้งและพัฒนาวิทยาลัย เฉพาะทางในช่วง พ.ศ. 2488-2500 ประสบความสำเร็จในหลายด้าน แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญ ผู้วิจัยได้ วิเคราะห์ทั้งด้านความสำเร็จและข้อจำกัดดังต่อไปนี้

ในด้านความสำเร็จ ประการแรก นโยบายดังกล่าวช่วยเพิ่มจำนวนบัณฑิตในสาขา วิชาชีพที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ จากข้อมูลสถิติบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจาก มหาวิทยาลัยต่างๆ ในปี พ.ศ. 2500 พบว่า มีจำนวนบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเฉพาะ ทางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>122</sup> ประการที่สอง มหาวิทยาลัยเฉพาะทางได้พัฒนาองค์ความรู้และ นวัตกรรมในสาขาวิชาเฉพาะ ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้านการแพทย์ การเกษตร และศิลปวัฒนธรรม<sup>123</sup> ประการที่สาม การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางช่วยกระจาย

<sup>120</sup> มหาวิทยาลัยศิลปากร, 50 ปี มหาวิทยาลัยศิลปากร (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2536), น. 23-27.

<sup>121</sup> คำปรารภในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60, ตอนที่ 58, 12 ตุลาคม 2486, น. 1689.

<sup>122</sup> กรมวิชาการ, รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485-2497 (พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2498), น. 85.

<sup>123</sup> ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน, การอุดมศึกษาไทย: พิจารณาจากอดีตและปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: โครงการตำราคณะ ครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น. 95-102.

โอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้แก่ประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ที่มีความสนใจในสาขาวิชาชีพเฉพาะ<sup>124</sup>

วิจิตร ศรีสะอ้าน ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการพัฒนามหาวิทยาลัยเฉพาะทางในช่วงนี้ว่า:

"การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนับเป็นก้าวสำคัญของการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ที่ตอบสนองความต้องการของประเทศในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม มหาวิทยาลัยเหล่านี้ผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในช่วงเวลาต่อมา"<sup>125</sup>

อย่างไรก็ตาม นโยบายการผลิตบัณฑิตเฉพาะด้านก็มีข้อจำกัดหลายประการเช่นกัน ประการแรก การแยกการศึกษาตามสาขาวิชาชีพออกจากกันทำให้ขาดการบูรณาการองค์ความรู้ข้ามศาสตร์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อน<sup>126</sup> ประการที่สอง การบริหารมหาวิทยาลัยเฉพาะทางที่สังกัดกระทรวงต่างๆ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้ทรัพยากรและขาดเอกภาพในนโยบายการอุดมศึกษาของประเทศ<sup>127</sup> ประการที่สาม การเน้นการผลิตบัณฑิตเพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานภาครัฐอาจทำให้ละเลยบทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาองค์ความรู้เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมในวงกว้าง<sup>128</sup>

<sup>124</sup> วิจิตร ศรีสะอ้าน, "การขยายการอุดมศึกษาในประเทศไทย", วารสารอุดมศึกษา, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2517): 15-22.

<sup>125</sup> วิจิตร ศรีสะอ้าน, "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย", ใน 50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536), น. 25-32.

<sup>126</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองและการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), น. 42-45.

<sup>127</sup> วิจิตร ศรีสะอ้าน, การอุดมศึกษาของไทย: รูปแบบและวิธีการบริหาร (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2518), น. 75-80.

<sup>128</sup> สุธรรม อารีกุล, "มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศ", ใน แนวโน้มอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2520), น. 58-67.

ในการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2498 ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับข้อจำกัดของการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยเฉพาะทางว่า:

"การแยกการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกเป็นหลายมหาวิทยาลัยตามสาขาวิชาซึ่งอาจทำให้นักศึกษาขาดความรู้ที่รอบด้าน และขาดวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล ซึ่งเป็นคุณสมบัติสำคัญของบัณฑิตที่จะเป็นผู้นำในการพัฒนาประเทศในอนาคต เราควรพิจารณาการบูรณาการการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้มากขึ้น"<sup>129</sup>

ความกังวลดังกล่าวมีเหตุผลสนับสนุนจากพัฒนาการของอุดมศึกษาในประเทศพัฒนาแล้ว ที่มักเน้นการจัดการศึกษาในลักษณะมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ (Comprehensive University) ที่มีการเรียนการสอนครอบคลุมศาสตร์หลากหลายสาขา เพื่อส่งเสริมการบูรณาการองค์ความรู้และการพัฒนาทักษะที่หลากหลายของผู้เรียน

#### 2.4.5 การตอบสนองของมหาวิทยาลัยต่อยุทธศาสตร์ชาติ

ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึง พ.ศ. 2500 มหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยได้มีการปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การสร้างความมั่นคงของชาติ และการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการตอบสนองดังกล่าวมีทั้งที่เป็นทางการผ่านนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัย และที่เป็นไปโดยธรรมชาติผ่านการดำเนินงานด้านวิชาการและการวิจัย

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยได้มีการปรับหลักสูตรและเพิ่มสาขาวิชาที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ยกตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีการพัฒนาหลักสูตรด้านวิศวกรรมชลประทานเพื่อสนับสนุนโครงการพัฒนาแหล่งน้ำและการเกษตรของรัฐบาล<sup>130</sup> ในขณะที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการ

<sup>129</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2498 วันที่ 15 กันยายน 2498, น. 12-15.

<sup>130</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, รายงานประจำปี พ.ศ. 2497 (พจนนคร: กระทรวงเกษตร, 2498), น. 40-41.

ขยายการศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์และบริหารธุรกิจเพื่อรองรับการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม<sup>131</sup>

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เมื่อครั้งเสด็จพระราชดำเนินในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่บัณฑิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2497 มีใจความตอนหนึ่งว่า:

"บัณฑิตทั้งหลายที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นผู้ที่ได้รับการฝึกฝนให้มีความรู้ความชำนาญในด้านการเกษตร ซึ่งเป็นอาชีพหลักของประเทศ ขอให้ทุกคนได้นำความรู้ความสามารถไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเกษตรของชาติ เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคงของประเทศไทยสืบไป"<sup>132</sup>

พระบรมราโชวาทดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในการผลิตบุคลากรเพื่อการพัฒนาประเทศตามยุทธศาสตร์ชาติ

ในด้านการสร้างความมั่นคงของชาติ มหาวิทยาลัยได้มีส่วนสำคัญในการปลูกฝังอุดมการณ์ชาตินิยมและความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ผ่านการเรียนการสอนและกิจกรรมนักศึกษา<sup>133</sup> นอกจากนี้ ในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ มหาวิทยาลัยได้มีบทบาทในการให้ความรู้เกี่ยวกับอันตรายของภัยคอมมิวนิสต์และการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบไทย<sup>134</sup>

<sup>131</sup> บุญเย็น องค์กรประดิษฐ์. **ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ**. พระนคร: กรมวิชาการ, 2504: 25-30.

<sup>132</sup> "พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่บัณฑิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2497", 5 มีนาคม 2498. ใน 50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536), น. 2.

<sup>133</sup> สุธรรม อารีกุล, "มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศ", ใน แนวโน้มอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2520), น. 58-67.

<sup>134</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองและการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), น. 50-55.

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้กล่าวถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยในการสร้างความมั่นคงของชาติว่า:

"มหาวิทยาลัยนั้นมิใช่เป็นเพียงสถานที่สำหรับถ่ายทอดความรู้เท่านั้น แต่ยังเป็นแหล่งบ่มเพาะความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นทั้งผู้มีความรู้และผู้ที่มีความจงรักภักดีต่อชาติบ้านเมือง"<sup>135</sup>

ในด้านการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีบทบาทโดดเด่นในการให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยและการพัฒนาพลเมือง ดังที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ว่า "เพื่อให้การศึกษาทางกฎหมายและการเมืองการปกครองแก่พลเมือง"<sup>136</sup> ปรีดี พนมยงค์ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า:

"มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมีหน้าที่ให้การศึกษาแก่พลเมือง เพื่อให้เป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย รู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ของตนในการปกครองประเทศโดยระบอบรัฐธรรมนูญ"<sup>137</sup>

อย่างไรก็ตาม การตอบสนองของมหาวิทยาลัยต่อยุทธศาสตร์ชาติมีข้อจำกัดอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในบริบทของสังคมไทยที่มีความขัดแย้งทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลให้นโยบายด้านการศึกษาขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ การที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวด ทำให้มหาวิทยาลัยมีอิสระทางวิชาการจำกัด และอาจไม่สามารถแสดงบทบาทในการชี้นำสังคมและวิพากษ์นโยบายรัฐได้อย่างเต็มที่<sup>138</sup>

<sup>135</sup> "สุนทรพจน์ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในพิธีเปิดปีการศึกษา 2495", ใน เอกสารเผยแพร่ของกองวัฒนธรรม, กรมประชาสัมพันธ์, มิถุนายน 2495, น. 3-5.

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 50, 15 พฤษภาคม 2476, น. 77-86.

<sup>137</sup> ปรีดี พนมยงค์, "ปาฐกถาเรื่องการศึกษากับประชาธิปไตย", ใน การเมืองและการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), น. 60-62.

<sup>138</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองและการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), น. 38-40.

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในช่วงเวลาดังกล่าว มหาวิทยาลัยในประเทศไทยเริ่มได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นมหาอำนาจในช่วงสงครามเย็น การให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาผ่านองค์กรต่างๆ เช่น USOM (United States Operations Mission) และมูลนิธิฟูลไบรท์ (Fulbright Foundation) มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรและการวิจัยในมหาวิทยาลัยไทย<sup>139</sup> อิทธิพลดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดการศึกษาและการบริหารมหาวิทยาลัยในระยะต่อมา ซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับอิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทย

อิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 เป็นประเด็นที่มีความสำคัญและน่าสนใจ โดยเฉพาะในบริบทของสงครามเย็นที่มหาอำนาจโลกอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตต่างแข่งขันกันขยายอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยในฐานะพันธมิตรของสหรัฐอเมริกาได้รับความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบของการให้ทุนการศึกษา การส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยพัฒนาหลักสูตร และการสนับสนุนโครงการวิจัยต่างๆ<sup>140</sup> นอกจากนี้ ยังมีอิทธิพลจากประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ที่มีส่วนในการหล่อหลอมรูปแบบการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย อิทธิพลเหล่านี้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย การจัดหลักสูตร และการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้วิเคราะห์อย่างละเอียดในหัวข้อต่อไป

## 2.5 อิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทย (พ.ศ. 2486-2500)

การพัฒนาการอุดมศึกษาไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยเห็นว่า ปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะสงครามเย็น มีผลอย่างมากต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านโครงสร้าง หลักสูตร การบริหาร และแนวคิดทางการศึกษา ซึ่งในระยะยาวได้ส่งผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยด้วย

<sup>139</sup> เสนีย์ คำสุข, "ความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาด้านการศึกษา พ.ศ. 2493-2503", วารสารประวัติศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2528): 45-62.

<sup>140</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2491-2500 (กรุงเทพฯ: กรมสารนิเทศ, 2535), น. 78-85.

### 2.5.1 บทบาทของสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นสงครามเย็น

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นมหาอำนาจที่มีอิทธิพลสูงในการเมืองโลก และต้องการขยายอิทธิพลเพื่อสกัดกั้นการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ผู้วิจัยพบว่า สหรัฐอเมริกาเริ่มให้ความสำคัญกับประเทศไทยในฐานะพันธมิตรสำคัญในภูมิภาค เห็นได้จากการที่ประธานาธิบดีทรูแมนได้ประกาศหลักการทรูแมน (Truman Doctrine) ในปี พ.ศ. 2490 ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ เพื่อต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์<sup>141</sup>

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไทยในขณะนั้นเดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นทางการ และได้กล่าวคำปราศรัยต่อรัฐสภาอเมริกัน โดยส่วนหนึ่งของคำปราศรัย กล่าวถึงความต้องการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกา และยืนยันจุดยืนของไทยในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ความว่า:

"เพื่อที่จะรักษาประเทศชาติของเราให้พ้นจากการรุกรานของลัทธิคอมมิวนิสต์ เรามีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและทางการทหาร... ในด้านการศึกษา นั้น เราต้องการนำวิทยาการความรู้และระบบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกามาปรับใช้เพื่อพัฒนาบุคลากรของประเทศชาติให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการพัฒนาประเทศ"<sup>142</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า คำกล่าวนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงทัศนคติของผู้นำไทยในการเชื่อมโยงการพัฒนาการศึกษาเข้ากับนโยบายต่างประเทศและการต่อต้านคอมมิวนิสต์ ซึ่งสอดคล้อง

<sup>141</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, หจช. ก/ป7/2490/5 เรื่อง "การประกาศหลักการทรูแมนและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา," 10 กรกฎาคม 2490.

<sup>142</sup> ไกรฤกษ์ นานา, "เหรียญสองด้าน: ไทยหลังศึกษาญี่ปุ่น นโยบายใหม่ จอมพล ป. เปลี่ยนสถานะผู้แพ้เป็นผู้ 'ชนะ'," ศิลปวัฒนธรรม, ฉบับกันยายน 2563, เข้าถึงเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568, [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_61468](https://www.silpa-mag.com/history/article_61468).

กับงานศึกษาของพิพาดา ยังเจริญ ที่ระบุว่า "การศึกษาและการพัฒนาคนกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ในสายตาของผู้นำไทยและสหรัฐอเมริกาในช่วงต้นสงครามเย็น" <sup>143</sup>

ในระยณะนี้ ไทยร่วมลงนามในข้อตกลงทางวิชาการกับสหรัฐอเมริกาหลายฉบับ ที่สำคัญคือ "ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย-สหรัฐอเมริกา" ลงนามเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2493 ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา <sup>144</sup> และเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในเวลาต่อมา

### 2.5.2 ความร่วมมือด้านการศึกษาไทย-สหรัฐฯ

หลังจากการลงนามในข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าว ความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแล้วนั้น ผู้วิจัยพบว่า หนึ่งในรูปแบบความช่วยเหลือที่สำคัญคือ โครงการฟูลไบรท์ (Fulbright Program) ซึ่งเริ่มดำเนินการในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางการศึกษาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา<sup>145</sup>

จากบันทึกของกระทรวงการต่างประเทศ พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2493-2500 มีอาจารย์และนักวิชาการไทยได้รับทุนไปศึกษาต่อและฝึกอบรมที่สหรัฐอเมริกากว่า 400 คน โดยส่วนใหญ่เป็นสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ เกษตรศาสตร์ และรัฐศาสตร์<sup>146</sup>

<sup>143</sup> พิพาดา ยังเจริญ, "นโยบายการศึกษาของไทยในช่วงสงครามเย็น พ.ศ. 2488-2516," วารสารประวัติศาสตร์ 30, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2548): 71.

<sup>144</sup> "ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไทย-สหรัฐอเมริกา," ใน กระทรวงการต่างประเทศ, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2491-2500 (กรุงเทพฯ: กรมสารนิเทศ, 2535), น. 68-72.

<sup>145</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, หจข. สร0201.96/6 เรื่อง "คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมนหรือคณะกรรมการร่วมมือกับผู้แทนพิเศษฝ่ายเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา (ก.ศ.ว.)," 2493.

<sup>146</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต13.1/139 เรื่อง "บันทึกเกี่ยวกับทุนการศึกษาแก่นักศึกษาไทยในสหรัฐอเมริกา," 15 มีนาคม 2499.

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า การเลือกส่งบุคลากรไปศึกษาในสาขาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประเทศไทยในการพัฒนาวิชาการและบุคลากรเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศในยุคนั้น

นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังส่งผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษามาช่วยในการพัฒนาหลักสูตรและการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เช่น โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการของมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ที่ให้การสนับสนุนคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล และโครงการความช่วยเหลือของมูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) ที่ให้การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หรือ NIDA โดยมีจุดเริ่มต้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>147</sup>

จุดเริ่มต้นสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2503 ขณะที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จเยือนประเทศสหรัฐอเมริกา ทรงมีพระราชปรารภเรื่องนี้กับนายเดวิด รอกกี้เฟลเลอร์ (Mr. David Rockefeller) ประธานกรรมการธนาคารเชสแมนฮัตตัน นายเดวิด รอกกี้เฟลเลอร์ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า สมควรให้ผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจภาวะเศรษฐกิจและมาทำการสอนในประเทศไทย จะได้ประโยชน์ยิ่งกว่าส่งคนจำนวนมากไปต่างประเทศ ต่อมาได้มอบหมายให้ ดร.สเตซี่ เมย์ (Dr. Stacy May) เดินทางมาประเทศไทย เพื่อเข้าเฝ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และดำเนินการสำรวจแล้วทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลไทยว่า ควรจะดำเนินการอย่างไรในการจัดตั้งสถาบันการศึกษาที่ต้องการ

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2504 คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการและอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสถาบันพัฒนาการบริหาร โดยมีพลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันโดยติดต่อเจรจาขอความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟอร์ด (The Ford Foundation) และองค์การยูเอชเอ็ม ประจำประเทศไทย (Agency for International Development - United States Operations Mission of Thailand)

ประกอบกับในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2505 ผู้แทนของรัฐบาลไทยซึ่งกลับจากการเข้าร่วมประชุมสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างประเทศ (International Institute of Administrative Science หรือ IIAS) ครั้งที่ 12 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้จัดทำรายงานและเสนอความเห็นต่อรัฐบาลว่า ประเทศไทยสมควรจะตั้งสถาบันพิเศษ เรียกว่า Institute of

<sup>147</sup> ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน, "ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยไทย" (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), 92.

Development Administration โดยรวมการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การอบรมข้าราชการ การวิจัย และงานห้องสมุด ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งก่อตั้งเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2498 ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวมถึงการสอนวิชาพัฒนาเศรษฐกิจและการสอนวิชาสถิติในสภาพพัฒนาการ

หลังจากได้รับความช่วยเหลือในด้านวิชาการและเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัย จึงสามารถจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2509 มีฐานะเป็นกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยได้รับโอนงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ งานอบรมวิชาพัฒนาการเศรษฐกิจของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และงานสอนวิชาสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาเป็นงานในหน้าที่ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์<sup>148</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่า ความร่วมมือเหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงการถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีนัยทางการเมืองระหว่างประเทศที่ชัดเจน โดยเฉพาะในบริบทของสงครามเย็น การพัฒนาบุคลากรและการศึกษาถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านแนวคิดคอมมิวนิสต์ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา

### 2.5.3 อิทธิพลของสหรัฐฯ ต่อหลักสูตร โครงสร้าง และการบริหารมหาวิทยาลัย

ความช่วยเหลือและความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาไทยอย่างมีนัยสำคัญ ผู้วิจัยพบว่า อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้แสดงออกอย่างชัดเจนในสามด้านหลัก คือ ด้านหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอน ด้านโครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัย และด้านปรัชญาและแนวคิดทางการศึกษา

ในด้านหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอน มีการนำแบบแผนและเนื้อหาทางวิชาการจากสหรัฐอเมริกามาใช้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์ แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และสังคมศาสตร์ ดังที่ปรากฏในรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2498 ที่ระบุว่า:

<sup>148</sup> อมร รักษาสัตย์, "ความเป็นมาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์," เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, <https://ejournals.swu.ac.th/index.php/ENEDU/article/download/6549/6180/20318>.

"การปรับปรุงหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตได้รับคำแนะนำจากคณะผู้เชี่ยวชาญจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ โดยมีการปรับปรุงทั้งในแง่เนื้อหาวิชาและวิธีการเรียนการสอนให้ทันสมัยตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา"<sup>149</sup>

ในด้านโครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัย ได้มีการปรับเปลี่ยนตามแบบอย่างของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิด Land-Grant Colleges<sup>150</sup> ของสหรัฐอเมริกา<sup>151</sup> และการปรับโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2495 ที่มีการแยกคณะต่างๆ ออกจากกันอย่างชัดเจนตามสาขาวิชา แทนที่จะเป็นการจัดการศึกษาแบบรวมศูนย์แบบเดิม<sup>152</sup>

เสน่ห์ จามริก ได้วิพากษ์การเปลี่ยนแปลงนี้ว่า:

"การรับเอาแบบแผนการศึกษาของสหรัฐอเมริกามาใช้ในประเทศไทยอย่างเร่งรีบ โดยขาดการปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมไทย ทำให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างระบบการศึกษากับความต้องการและความเป็นจริงของสังคมไทย"<sup>153</sup>

<sup>149</sup> มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์, "รวมรายงานกิจการประจำปีการศึกษา 2495-2499" (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมการแพทย์, 2500), 34.

<sup>150</sup> Land-grant college คือมหาวิทยาลัยของรัฐในสหรัฐอเมริกาที่จัดตั้งขึ้นจากการที่รัฐบาลกลางมอบที่ดินให้แต่ละรัฐตาม Morrill Act ปี ค.ศ. 1862 เพื่อใช้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นสอนวิชาชีพ เช่น เกษตรกรรม วิศวกรรมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ โดยมีเป้าหมายเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะชนชั้นสูง และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติผ่านองค์ความรู้ที่นำไปใช้ได้จริง อ้างอิง National Archives. Teaching with Documents: The Morrill Act. Accessed May 13, 2025. <https://www.archives.gov>.

<sup>151</sup> วิทย์ วิถีประดิษฐ์, "แนวคิดอเมริกันในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์", วารสารวิชาการเกษตร 25, 2 (2550): 45-58.

<sup>152</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69, ตอนที่ 16 (4 มีนาคม 2495): 179-193.

<sup>153</sup> เสน่ห์ จามริก, "การศึกษาไทยในกระแสโลกาภิวัตน์" (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), 56.

การวิพากษ์ของ เสน่ห์ จามริก เกี่ยวกับการรับเอาแบบแผนการศึกษาของ สหรัฐอเมริกามาใช้ในไทยอย่างเร่งรีบ สะท้อนปัญหาสำคัญของการปฏิรูปการศึกษาไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การนำระบบเครดิตและการแบ่งภาคการศึกษาแบบอเมริกันมาใช้โดยไม่คำนึงถึง วัฒนธรรมการเรียนรู้ของไทยที่เน้นความต่อเนื่องและความลึกซึ้ง การเน้นการมีส่วนร่วมและการคิด เชิงวิพากษ์แบบตะวันตกก็ขัดแย้งกับวัฒนธรรมไทยที่เคารพครูอาจารย์ ส่วนระบบผลการเรียนแทน การใช้ร้อยละ นำมาซึ่งการแข่งขันเชิงปริมาณไม่สอดคล้องกับแนวคิดไทยที่เน้นการพัฒนาคุณธรรม ควบคู่ความรู้

ผลที่ตามมาคือเกิด "ช่องว่างทางวัฒนธรรม" ทำให้บัณฑิตมีความรู้เชิงทฤษฎีสูงแต่ ขาดทักษะปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทไทย และสูญเสียอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม การวิพากษ์นี้จึงชี้ให้เห็น ความจำเป็นในการศึกษาและปรับปรุงอย่างระมัดระวังก่อนนำแบบแผนต่างชาติมาใช้ เพื่อให้เกิด ความสอดคล้องระหว่างนวัตกรรมศึกษากับรากฐานวัฒนธรรมของสังคมผู้รับ

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าการวิพากษ์ของเสน่ห์ จามริก จะมีประเด็นที่น่าพิจารณา แต่ใน บริบทของยุคสมัยนั้น การนำแบบแผนของสหรัฐอเมริกาใช้ก็มีส่วนช่วยในการยกระดับมาตรฐาน ทางวิชาการและการพัฒนาบุคลากรของไทยอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นความจำเป็นเร่งด่วนในการพัฒนา ประเทศในขณะนั้น

ในด้านปรัชญาและแนวคิดทางการศึกษา อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการศึกษาแบบยุโรปที่เน้นหลักวิชาการเชิงทฤษฎี มาเป็นแนวคิดที่เน้นการ ปฏิบัติและการนำไปใช้มากขึ้น ดังที่ป่วย อึ้งภากรณ์ ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงนี้ในการปาฐกถาเรื่อง "การศึกษาในประเทศไทย" ว่า:

"แต่ก่อนเรามักจะยึดถือแบบแผนการศึกษาจากยุโรป โดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งเน้นหนักในเรื่องของหลักการและทฤษฎี แต่ในปัจจุบันเราได้หันมารับเอาแนวคิดของอเมริกาที่เน้น การนำความรู้ไปใช้ในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งมีข้อดีในแง่ของการพัฒนาประเทศ แต่เราก็ต้องระวังไม่ให้ ทิ้งรากฐานทางวิชาการที่ดีไป" <sup>154</sup>

<sup>154</sup> ป่วย อึ้งภากรณ์, "การศึกษาในประเทศไทย," ใน ทศนะทางการศึกษา, บรรณาธิการโดย สุลักษณ์ ศิว รักษ์ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโคมลิมทอง, 2530), 78.

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า แนวคิดการศึกษาแบบอเมริกันที่เน้นการปฏิบัติและการประยุกต์ใช้นี้มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศไทยในยุคนั้น ที่ต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และต้องการผลิตบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้จริง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้ก็นำมาซึ่งความท้าทายในการรักษาความสมดุลระหว่างการศึกษาเชิงปฏิบัติกับการศึกษาเชิงวิชาการ

#### 2.5.4 การปรับตัวของระบบอุดมศึกษาไทย

แม้จะมีการรับเอาอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาอย่างมาก แต่ระบบอุดมศึกษาไทยก็ไม่ได้เพียงแต่รับเอาแบบแผนจากต่างประเทศมาใช้โดยไม่มีการปรับเปลี่ยน หากแต่มีการปรับตัวให้เข้ากับบริบทและความต้องการของสังคมไทยด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งแม้จะมีการปรับโครงสร้างตามแบบมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกา แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งปรัชญาดั้งเดิมในการเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อประชาชน ดังที่ปรากฏในประกาศของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ฉบับหนึ่งว่า:

"แม้จะมีการปรับปรุงโครงสร้างและหลักสูตรให้ทันสมัยตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ยังคงยึดมั่นในอุดมการณ์ของผู้ก่อตั้งที่ต้องการให้เป็นมหาวิทยาลัยที่เปิดกว้างสำหรับประชาชน และมุ่งผลิตบัณฑิตที่มีความรู้คู่คุณธรรม เพื่อรับใช้สังคมไทย"<sup>155</sup>

อีกตัวอย่างหนึ่งคือ การปรับหลักสูตรทางการแพทย์ ซึ่งแม้จะได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีกรปรับให้เข้ากับบริบทของปัญหาสุขภาพในประเทศไทย ดังที่ศาสตราจารย์อวย เกตุสิงห์ คณบดีคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลในขณะนั้นได้กล่าวไว้ว่า:

"เราได้ปรับปรุงหลักสูตรแพทยศาสตร์ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา แต่เราก็ต้องคำนึงถึงโรคและปัญหาสุขภาพที่พบมากในประเทศไทย ซึ่งอาจแตกต่างจากในประเทศตะวันตก เรา

<sup>155</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "หลักสูตรและการศึกษา" (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496), 3.

จึงเน้นการเรียนการสอนเกี่ยวกับโรคเขตร้อน โภชนาการ และสุขอนามัยในชนบท ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย" <sup>156</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า การปรับตัวของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้เป็นการผสมผสานระหว่างการรับอิทธิพลจากต่างประเทศกับการตอบสนองต่อความต้องการภายในประเทศ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาอุดมศึกษาที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว การปรับตัวนี้ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่นเสมอไป แต่เป็นกระบวนการต่อรองระหว่างแรงผลักดันจากภายนอกกับความต้องการภายในประเทศ ซึ่งในบางครั้งก็นำไปสู่ความขัดแย้งทางความคิดและแนวทางการพัฒนา

### 2.5.5 ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยยังปรากฏชัดเจนในรูปแบบของความช่วยเหลือทางการเงิน ในช่วงปี พ.ศ. 2493-2500 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาเพื่อพัฒนาการศึกษาและวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมาก

จากรายงานของสำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Operations Mission - USOM) ระบุว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2493-2498 สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศไทยเพื่อพัฒนาการศึกษารวมทั้งสิ้นกว่า 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยส่วนหนึ่งเป็นการสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาในด้านการพัฒนาหลักสูตร การจัดหาอุปกรณ์และสื่อการเรียนการสอน และการให้ทุนการศึกษาแก่อาจารย์และบุคลากร <sup>157</sup>

นายเดวิด ชาเทอร์เวท เจ้าหน้าที่โครงการความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยในขณะนั้น ได้กล่าวถึงความช่วยเหลือนี้ว่า:

"ความช่วยเหลือทางการเงินที่สหรัฐอเมริกามอบให้แก่ประเทศไทยในด้านการศึกษานี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างรากฐานที่มั่นคงสำหรับการพัฒนาประเทศในระยะยาว เราเชื่อว่าการพัฒนา

<sup>156</sup> อวย เกตุสิงห์, "การปรับปรุงหลักสูตรแพทยศาสตร์," ใน พัฒนาการคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล, บรรณาธิการโดย สวัสดิ์ สุกุลไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริราชพยาบาล, 2500), 85.

<sup>157</sup> USOM, "Report on American Educational Aid to Thailand, 1950-1955" (Bangkok: USOM, 1956), 42.

บุคลากรและการยกระดับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ประเทศไทยพัฒนาไปสู่ความทันสมัยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม" <sup>158</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า ความช่วยเหลือทางการเงินนี้มีผลอย่างมากต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ทั้งในแง่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปรับปรุงหลักสูตร และการพัฒนาบุคลากร อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือนี้ก็มีเงื่อนไขและข้อผูกพันบางประการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทยให้เป็นที่ไปตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกาต้องการ

นอกจากนี้ ความช่วยเหลือทางการเงินยังมาจากองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ธนาคารโลก (World Bank) และมูลนิธิต่างๆ เช่น มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ และมูลนิธิฟอร์ด ซึ่งแต่ละองค์กรก็มีเป้าหมายและแนวทางการให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกันไป

การศึกษาความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2516 มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำความเข้าใจพัฒนาการของประเทศไทยในบริบทของสงครามเย็น ผู้วิจัยพบว่าความช่วยเหลือเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นการสนับสนุนทางการเงินเท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประเทศและการวางตำแหน่งของไทยในการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงที่สหรัฐอเมริกากำลังขยายอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยผู้วิจัยนำสถิติตัวเลขจาก งานศึกษาของ ทันจิมา เดชโชติ <sup>159</sup> มาวิเคราะห์เป็นกราฟสถิติ

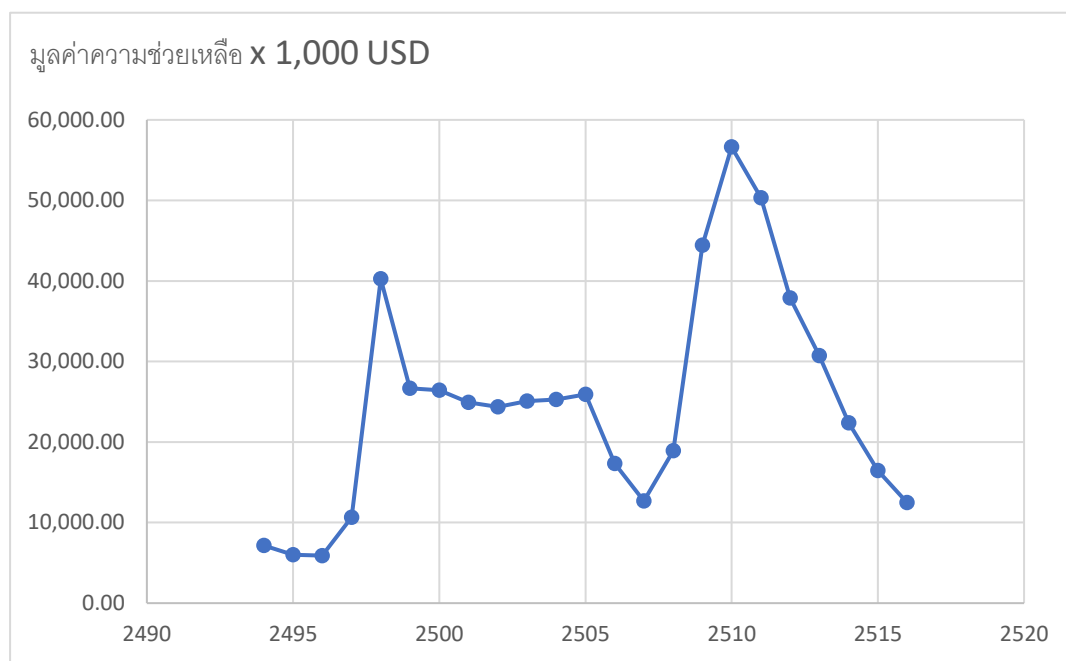
ช่วงเวลาที่ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ (พ.ศ. 2486-2516) แม้ไม่ตรงกับช่วงเวลาหลักที่นำเสนอในบทนี้ แต่เนื่องด้วยผู้วิจัยเห็นว่าพ.ศ. 2486-2516 มีความสำคัญเป็นพิเศษเนื่องจากครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง การเริ่มต้นสงครามเย็น การเติบโตของการเผชิญหน้าระหว่างค่ายเสรีนิยมและค่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค ตลอดจนจนถึงช่วงที่ไทยได้รับอิทธิพล

<sup>158</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต13.1/164 เรื่อง "บันทึกการประชุมเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา," 5 มกราคม 2500.

<sup>159</sup> งานศึกษาของ ทันจิมา เดชโชติ, "ความช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย พ.ศ. 2493-2516" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549), 57-67.

จากสหรัฐอเมริกาอย่างเต็มที่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงในนโยบายความช่วยเหลือที่มีต่อไทย

### 1. ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย



แผนภูมิที่ 1 มูลค่าความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่ามูลค่าความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกามีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ในช่วงแรก (พ.ศ. 2494-2496) มูลค่าความช่วยเหลือมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย แต่มีการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในช่วง พ.ศ. 2497-2498 ซึ่งเป็นช่วงที่สงครามเย็นในเอเชียทวีความเข้มข้นมากขึ้นโดยเฉพาะหลังสงครามเกาหลี (พ.ศ. 2493-2496) และหลังจากที่อินโดจีนตกอยู่ในอันตรายจากการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>160</sup> โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ที่เดียนเบียนฟู (Dien Bien Phu) ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2497 ที่ทำให้สหรัฐอเมริกากังวลอย่างมากเกี่ยวกับการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค และมองว่าไทยเป็นพันธมิตรที่สำคัญในการสกัดกั้นการแผ่ขยายดังกล่าว

<sup>160</sup> รายงานกิจการความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. 2516. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหกรณ์การขายส่งแห่งประเทศไทย.

ผู้วิจัยพบว่าในปี พ.ศ. 2498 มูลค่าความช่วยเหลือพุ่งสูงถึง 40,259,300 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 278.43 จากปีก่อนหน้า นับเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลและสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของประเทศไทยในยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาค หลังจากนั้น มูลค่าความช่วยเหลือมีแนวโน้มลดลงในช่วง พ.ศ. 2499-2502 แต่ก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าช่วงก่อนปี พ.ศ. 2497 อย่างมีนัยสำคัญ

อีกช่วงเวลาสำคัญที่เห็นได้ชัดคือการเพิ่มขึ้นอย่างมากของความช่วยเหลือในช่วง พ.ศ. 2508-2510 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนร่วมในสงครามเวียดนามอย่างเต็มตัว ในปี พ.ศ. 2509 ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 134.92 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า และในปี พ.ศ. 2510 มูลค่าความช่วยเหลือสูงถึง 56,638,900 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับไทยในฐานะฐานทัพและพันธมิตรในการต่อต้านการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน<sup>161</sup>

ธีรยุทธ บุญมี ได้วิเคราะห์ไว้ว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในช่วงนี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทยอย่างมาก โดยนำไปสู่การขยายตัวของชนชั้นกลางและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญ<sup>162</sup> ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มีผลโดยตรงต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2504

ในขณะที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ มีเป้าหมายในการสร้างระบบพึ่งพาทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กับประเทศไทย<sup>163</sup> ผู้วิจัยเห็นว่าข้อสังเกตนี้มีน้ำหนักเมื่อพิจารณาจากรูปแบบความช่วยเหลือที่มุ่งเน้นไปที่

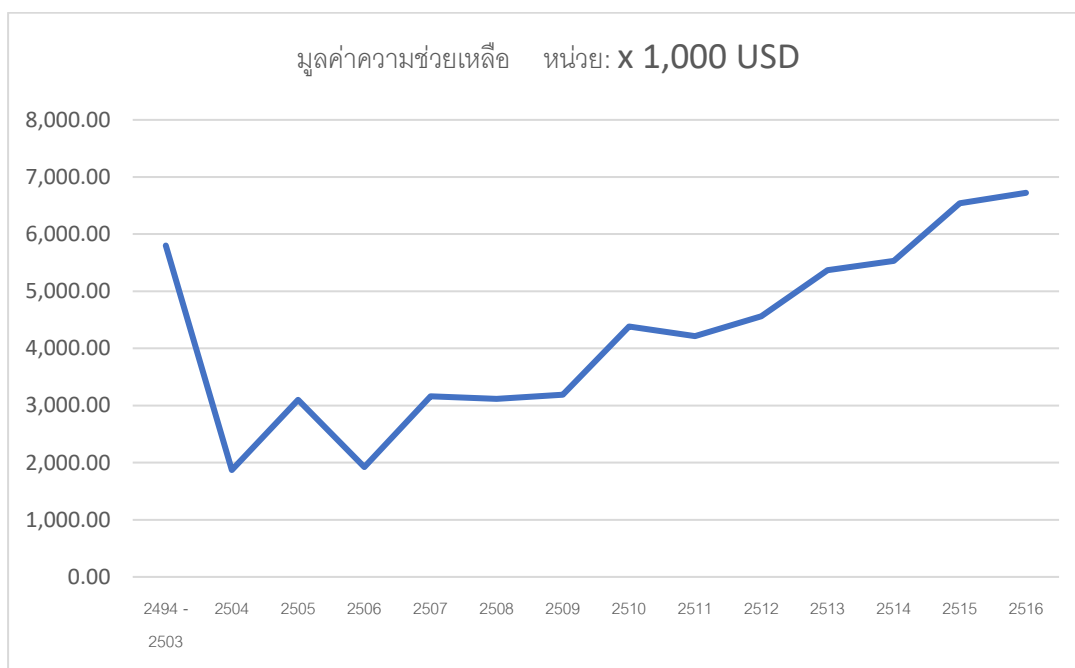
<sup>161</sup> สุราษฎร์ ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500), พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550), หน้า 115-120.

<sup>162</sup> ธีรยุทธ บุญมี, สังคมวิทยาการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2543), หน้า 73-75.

<sup>163</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "บทวิเคราะห์ว่าด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็น", ไฟ่เดียวกัน, 6 : 1 (มกราคม- มีนาคม 2551), หน้า 12-18.

โครงการระยะสั้นและการสนับสนุนทางทหารมากกว่าการพัฒนาเชิงโครงสร้างระยะยาวที่จะช่วยให้ไทยพึ่งพาตนเองได้

## 2. ความช่วยเหลือจากสหประชาชาติต่อประเทศไทย



แผนภูมิที่ 2 มูลค่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติต่อประเทศไทย

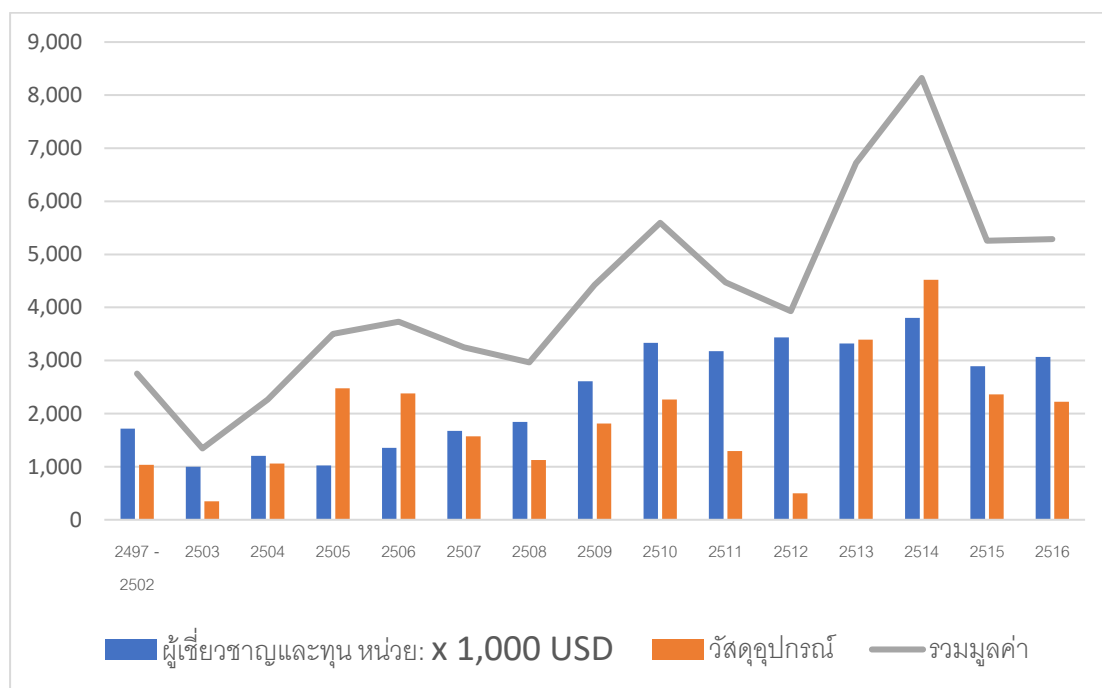
นอกเหนือจากความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากสหประชาชาติในช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จากข้อมูลในตารางแสดงมูลค่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติต่อประเทศไทย พ.ศ. 2494-2516 พบว่ามีแนวโน้มที่น่าสนใจ

เมื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ ผู้วิจัยพบว่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติมีลักษณะที่แตกต่างจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือมีความผันผวนน้อยกว่าและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงหลัง พ.ศ. 2510 มูลค่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดยในปี พ.ศ. 2516 สูงถึง 6,723,300 ดอลลาร์สหรัฐ เปรียบเทียบกับ 5,801,000 ดอลลาร์สหรัฐในช่วง พ.ศ. 2494-2503 ทั้งหมดรวมกัน

ลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าความช่วยเหลือจากสหประชาชาติมุ่งเน้นการพัฒนาในระยะยาวมากกว่าการตอบสนองต่อสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในระยะสั้น ซึ่ง

แตกต่างจากความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่มีความผันผวนสูงและมักจะเพิ่มขึ้นในช่วงที่มีความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศ

### 3. ความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบต่อประเทศไทย



แผนภูมิที่ 3 มูลค่าความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบต่อประเทศไทย

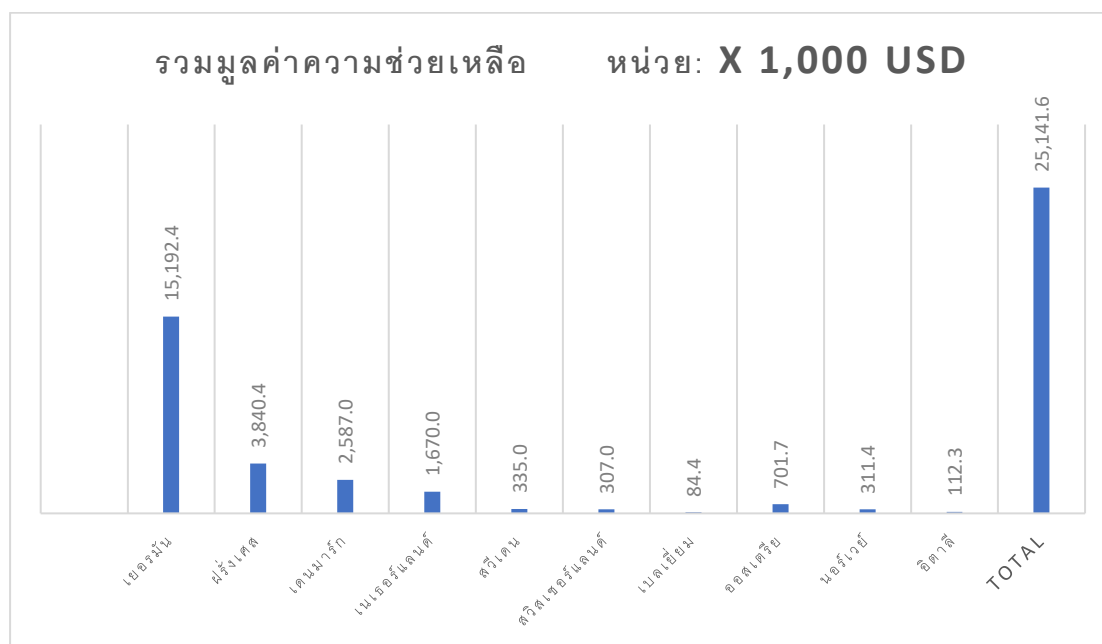
แผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) เป็นอีกหนึ่งแหล่งความช่วยเหลือที่สำคัญของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจากรายแสดงมูลค่าความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบต่อประเทศไทย พ.ศ. 2497-2516 ผู้วิจัยพบแนวโน้มที่น่าสนใจหลายประการ

จากข้อมูลพบว่า ความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงแรกจนถึงช่วงปี พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นปีที่มูลค่าความช่วยเหลือสูงที่สุดที่ 8,324 พันดอลลาร์สหรัฐ การเพิ่มขึ้นนี้ทั้งในด้านความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญและทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานไปพร้อมกัน

ที่น่าสนใจคือในช่วง พ.ศ. 2513-2514 มูลค่าความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนของวัสดุอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้นจาก 499,000 ดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2512 เป็น 3,396,000 ดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2513 และ 4,523,000 ดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ.

2514 ซึ่งสอดคล้องกับช่วงของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาอุตสาหกรรม<sup>164</sup>

#### 4. ความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศยุโรปต่อประเทศไทย



แผนภูมิที่ 4 มูลค่าความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศยุโรปต่อประเทศไทย

ข้อมูลจากตารางแสดงมูลค่าความช่วยเหลือจากกลุ่มประเทศยุโรปต่อประเทศไทย พ.ศ. 2502-2516 แสดงให้เห็นถึงบทบาทของประเทศไทยในยุโรปที่มีต่อการพัฒนาประเทศไทย

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยพบว่าเยอรมนีเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยมากที่สุดในกลุ่มประเทศยุโรป โดยตลอดช่วง พ.ศ. 2502-2516 มูลค่าความช่วยเหลือรวมสูงถึง 15,192,400 ดอลลาร์สหรัฐ รองลงมาคือฝรั่งเศส (3,840,400 ดอลลาร์สหรัฐ) และเดนมาร์ก (2,587,000 ดอลลาร์สหรัฐ) ตามลำดับ

การที่เยอรมนีให้ความช่วยเหลือแก่ไทยในระดับสูงนั้น ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ามีความเชื่อมโยงกับการที่เยอรมนีตะวันตกเป็นพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็น และยัง

<sup>164</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2510-2514). สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.nesdb.go.th/>.

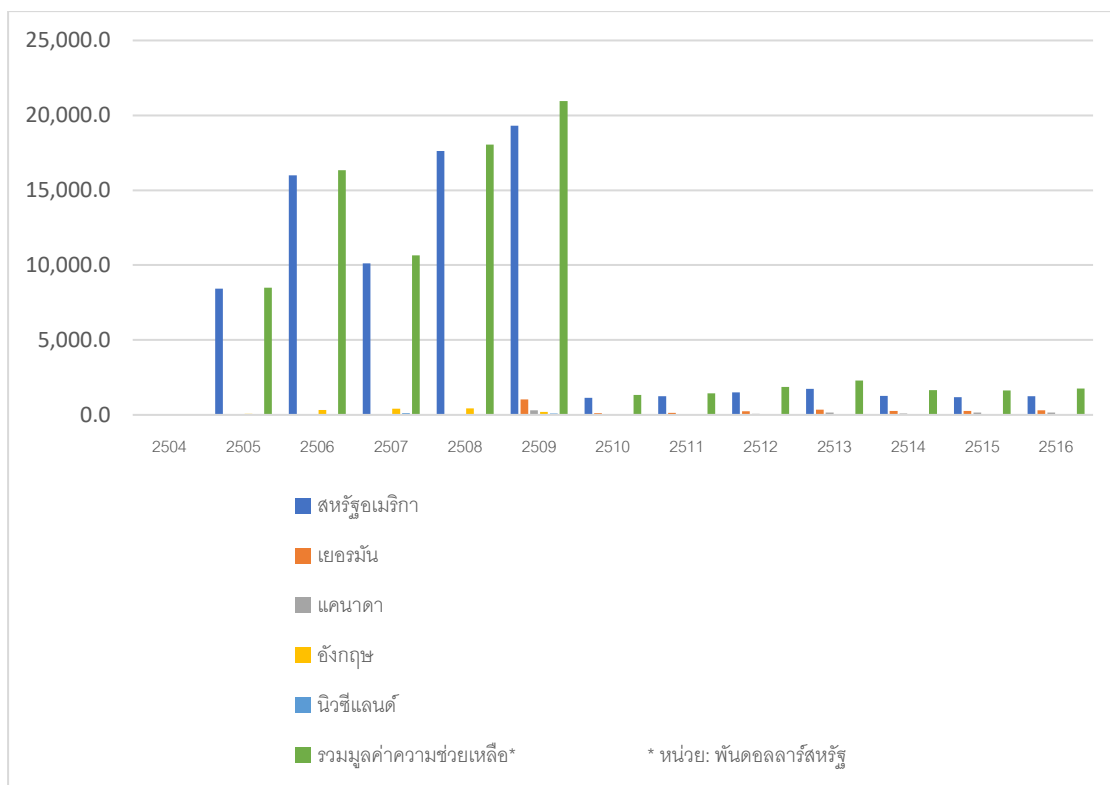
เป็นการดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกเพื่อขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังจากการฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>165</sup>

ที่น่าสนใจคือแนวโน้มของความช่วยเหลือจากเยอรมนีที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมากในช่วงปี พ.ศ. 2512-2514 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเริ่มลดลง สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและความพยายามของเยอรมนีในการเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในภูมิภาค ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเริ่มถอนตัวจากสงครามเวียดนาม



##### 5. ความช่วยเหลือในรูปอาสาสมัครต่างประเทศต่อประเทศไทย

<sup>165</sup> อติสร อิศรางกูร ณ อยุธยา, "ความสัมพันธ์ไทย-เยอรมนีในมิติความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ", วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 13 : 2 (พฤษภาคม- สิงหาคม 2558), หน้า 45-62.



#### แผนภูมิที่ 5 มูลค่าความช่วยเหลือในรูปอาสาสมัครต่างประเทศต่อประเทศไทย

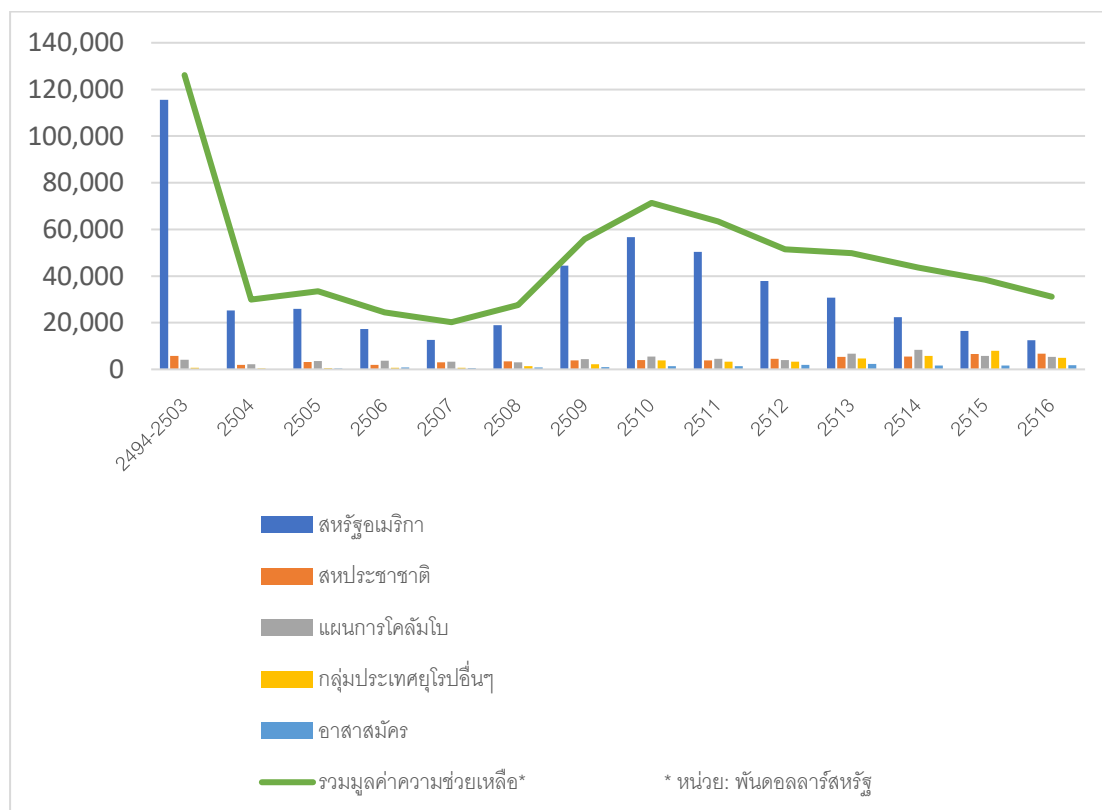
นอกจากความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการแล้ว ประเทศไทยยังได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของอาสาสมัครจากต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาในรูปแบบของ Peace Corps หรืออาสาสมัครเพื่อสันติภาพ ที่เริ่มเข้ามาทำงานในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504

จากข้อมูลในตารางแสดงมูลค่าความช่วยเหลือในรูปอาสาสมัครต่างประเทศต่อประเทศไทย พ.ศ. 2504-2516 พบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบนี้มากที่สุด โดยในช่วงปี พ.ศ. 2505-2509 มูลค่าความช่วยเหลืออยู่ในระดับสูงมาก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2506 ที่มูลค่าความช่วยเหลือสูงถึง 15,998,800 ดอลลาร์สหรัฐ

การเข้ามาของอาสาสมัครต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกานี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเป็นการขยายอิทธิพลทางวัฒนธรรมและการเมืองของสหรัฐฯ ในประเทศไทย ผ่านการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนในระดับรากหญ้า สอดคล้องกับแนวคิดของ Benedict Anderson ที่เสนอว่า

สหรัฐอเมริกาใช้ "อำนาจละมุน" (soft power) ในการสร้างอิทธิพลในประเทศกำลังพัฒนา<sup>166</sup> ซึ่งรูปแบบของการส่งอาสาสมัครเข้ามาทำงานในพื้นที่ชนบทของไทยเป็นยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการเผยแพร่อุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบอเมริกัน

## 6. การเปรียบเทียบความช่วยเหลือจากแหล่งต่างๆ



แผนภูมิที่ 6 มูลค่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากแหล่งต่างๆ

เมื่อเปรียบเทียบมูลค่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจากแหล่งต่าง ๆ ตามข้อมูลในตารางเปรียบเทียบมูลค่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับ พ.ศ. 2494-2516 ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

<sup>166</sup> Benedict Anderson, "American Foreign Policy and Its Thinkers", New Left Review, 83 (September-October 2013), pp. 143-153.

1. สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยมากที่สุดอย่างชัดเจน โดยมูลค่าความช่วยเหลือรวมตลอดช่วงเวลาดังกล่าวสูงถึง 371,435 พันดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ 68.67 ของความช่วยเหลือทั้งหมดที่ประเทศไทยได้รับ
2. แนวโน้มของความช่วยเหลือมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2511-2516 กล่าวคือ สัดส่วนความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเริ่มลดลง ในขณะที่สัดส่วนความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นๆ โดยเฉพาะจากสหประชาชาติ แผนการโคลัมโบ และกลุ่มประเทศยุโรปเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของไทยที่เริ่มกระจายความสัมพันธ์ไปยังหลายประเทศมากขึ้น
3. ความช่วยเหลือในรูปแบบอาสาสมัครมีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ แต่มีความสำคัญในเชิงคุณภาพ โดยเฉพาะในการสร้างความสัมพันธ์ระดับประชาชนและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม
4. ในช่วงปี พ.ศ. 2513-2514 เป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากแผนการโคลัมโบและกลุ่มประเทศยุโรปในระดับสูง ซึ่งขัดเขยการลดลงของความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของประเทศไทยในการแสวงหาความช่วยเหลือจากแหล่งอื่นๆ เมื่อความช่วยเหลือจากแหล่งหลักลดลง

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการที่ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากหลากหลายแหล่งในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลมาจากตำแหน่งทางภูมิรัฐศาสตร์ของไทยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในช่วงสงครามเย็น และการที่ไทยวางตำแหน่งตนเองเป็นพันธมิตรของค่ายเสรีนิยมนำโดยสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม การพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระดับสูงก็นำมาซึ่งข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบต่อความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเองของประเทศไทยในระยะยาว

ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับ ซึ่งได้รับมาใช้จ่ายด้านการศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ไม่ได้กระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันในทุกภาคส่วนของประเทศ แต่มักมุ่งเน้นไปที่กรุงเทพมหานครและเมืองหลักในภูมิภาค รวมถึงพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีพรมแดนติดกับลาวและกัมพูชา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการแทรกซึมของ

คอมมิวนิสต์ ความไม่สมดุลนี้ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ<sup>167</sup>

ผู้วิจัยสังเกตว่าการกระจายความช่วยเหลือด้านการศึกษาในช่วงนี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศในยุคหนึ่ง โดยรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายตามแนวคิดการพัฒนาแบบ "ศูนย์กลาง-ขอบ" (center-periphery) โดย ศูนย์กลาง (Center) หมายถึง "ประเทศที่มีความเป็นเลิศด้านทุนนิยม ซึ่งใช้ประโยชน์จากประเทศขอบในด้านแรงงานและวัตถุดิบ มีลักษณะเป็นประเทศที่มีอุตสาหกรรมและการกลเมืองสูง เป็นเจ้าของทุนและเทคโนโลยีส่วนใหญ่ของโลก และมีอำนาจควบคุมการค้าโลกและข้อตกลงทางเศรษฐกิจ"<sup>168</sup> ส่วน ขอบ (Periphery) คือ "ประเทศที่ขึ้นอยู่กับประเทศศูนย์กลางในด้านทุนและมีอุตสาหกรรมที่ด้อยพัฒนา มักเป็นประเทศเกษตรกรรม มีอัตราการรู้หนังสือต่ำ และขาดการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอย่างสม่ำเสมอ โดยทั่วไปให้แรงงานและวัตถุดิบแก่ประเทศศูนย์กลาง"<sup>169</sup> ซึ่งเป็นแนวทางที่แพร่หลายในหลายประเทศกำลังพัฒนาในช่วงเวลาเดียวกัน<sup>170</sup> การมุ่งเน้นการลงทุนในกรุงเทพมหานครและเมืองศูนย์กลางภูมิภาคในระยะแรกจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่มีเหตุผลเชิงเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากการสร้างฐานโครงสร้างที่เข้มแข็งในพื้นที่เหล่านี้จะช่วยส่งผลกระทบกระจายไปสู่พื้นที่อื่นในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำนี้ได้รับการตระหนักในนโยบายการศึกษาของรัฐบาลเมื่อช่วงปลายทศวรรษ 2510 โดยเอกสารการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 12/2515 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า "การกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่ชนบทเป็นความ

<sup>167</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์, "นโยบายและผลกระทบด้านความช่วยเหลือจากต่างประเทศ", ใน จุดเปลี่ยนการเมืองไทย, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2562), หน้า 217-230.

<sup>168</sup> Social Sci LibreTexts. (2021, February 20). World-Systems Theory. Retrieved from [https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction\\_to\\_Sociology/Sociology\\_\(Boundless\)/08:\\_Global\\_Stratification\\_and\\_Inequality/8.06:\\_Sociological\\_Theories\\_and\\_Global\\_Inequality/8.61:\\_World-Systems\\_Theory](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction_to_Sociology/Sociology_(Boundless)/08:_Global_Stratification_and_Inequality/8.06:_Sociological_Theories_and_Global_Inequality/8.61:_World-Systems_Theory)

<sup>169</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>170</sup> Walter Christaller, Central Places in Southern Germany, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966), หน้า 89-95.

จำเป็นเร่งด่วน"<sup>171</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลได้เริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาจากการมุ่งเน้นลงทุนในกรุงเทพฯ เป็นหลัก มาสู่การขยายการลงทุนด้านการศึกษาและการพัฒนาไปยังพื้นที่ห่างไกลมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่นโยบายการพัฒนาในระยะแรกได้สร้างช่องว่างการพัฒนากระหว่างศูนย์กลางและชนบทอย่างเห็นได้ชัด จนจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว

การวิเคราะห์นี้แตกต่างจากมุมมองของ สมหญิง สายธนู ที่มองว่า "การกระจายการศึกษาเป็นเพียงการตอบสนองแรงกดดันทางการเมือง"<sup>172</sup> ผู้วิจัยเห็นว่าการกระจายดังกล่าวเป็นผลจากการเรียนรู้และการปรับตัวของระบบการบริหารประเทศที่พยายามสร้างสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระดับนานาชาติในยุคนั้น

## 7. ผลของความช่วยเหลือต่างประเทศต่อการพัฒนาประเทศไทย

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศไทยในหลายมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ประเด็นสำคัญได้ดังนี้

### 7.1 ด้านเศรษฐกิจ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกามีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ผ่านการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน ระบบชลประทาน และระบบไฟฟ้า ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเกษตรสมัยใหม่

ผู้วิจัยพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2504-2516 ซึ่งเป็นช่วงของการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-3 ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมี

<sup>171</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 12/2515, สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 25 พฤษภาคม 2515.

<sup>172</sup> สมหญิง สายธนู และ ดลยา หิรัณยศิริ, โครงการการประมวลผลความรู้และพัฒนาโจทย์ยุทธศาสตร์ของภาคีเพื่อการศึกษาไทย, รายงานวิจัย กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561.

บทบาทสำคัญในการสนับสนุนโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น เชื้อนภูมิพล เชื้อนอุบลรัตน์ และการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายสำคัญ<sup>173</sup> ซึ่งเป็นการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการพึ่งพาความช่วยเหลือจากต่างประเทศในระดับสูงก็นำมาซึ่งการพึ่งพาทางเศรษฐกิจและการเมืองต่อมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาของประเทศไทย นำไปสู่การพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้และความเป็นธรรมทางสังคม<sup>174</sup>

## 7.2 ด้านการเมือง

ในด้านการเมือง ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีอิทธิพลต่อการเมืองไทยอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจนจากสหรัฐอเมริกาในฐานะพันธมิตรในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ในภูมิภาค

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการที่รัฐบาลไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและการทหารจากสหรัฐอเมริกาในระดับสูง มีส่วนทำให้รัฐบาลเผด็จการทหารสามารถดำรงอยู่ได้ยาวนาน เนื่องจากมีทรัพยากรในการรักษาความมั่นคงและดำเนินนโยบายประชานิยมเพื่อสร้างความชอบธรรม แม้จะขาดความชอบธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย<sup>175</sup>

ในทางกลับกัน เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มลดบทบาทและความช่วยเหลือลงในช่วงปลายทศวรรษ 2510 ก็เป็นปัจจัยหนึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลเผด็จการทหารและการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในช่วงสั้นๆ<sup>176</sup>

<sup>173</sup> Chris Baker and Pasuk Phongpaichit, "A History of Thailand," 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 156.

<sup>174</sup> เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ, แผนทีสร้างชาติ, (กรุงเทพฯ: อิลลูมินเนชั่นเอ็ดิชั่น, 2561), หน้า 167-180.

<sup>175</sup> ภิญญพันธ์ พจนานวลวัฒน์, กำเนิด "ประเทศไทย" ภายใต้เผด็จการ, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2558), หน้า 181-185.

<sup>176</sup> สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, "วิวาทะกับ จอน อึ้งภากรณ์ ว่าด้วยปัญหา ป่วย อึ้งภากรณ์ กับ ระบอบสฤษดิ์", [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568 จาก <https://bit.ly/2TSsOMU> (16 พฤศจิกายน 2550)

### 7.3 ด้านสังคมและวัฒนธรรม

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะในรูปแบบของผู้เชี่ยวชาญและอาสาสมัคร มีอิทธิพลต่อสังคมและวัฒนธรรมไทยอย่างลึกซึ้ง ผ่านการนำเข้าแนวคิด ค่านิยม และวิถีชีวิตแบบ ตะวันตก โดยเฉพาะอเมริกัน

ผู้วิจัยพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมที่สำคัญ ในสังคมไทย โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นกลางในเมือง ที่มีการรับเอาค่านิยมแบบอเมริกันมาใช้ในชีวิตประจำวันมากขึ้น ทั้งในด้านการบริโภค แฟชั่น ดนตรี และความบันเทิง<sup>177</sup> ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิสัมพันธ์กับชาวอเมริกันที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งในรูปแบบของผู้เชี่ยวชาญ อาสาสมัคร และทหารอเมริกันที่เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยในช่วงสงครามเวียดนาม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมดังกล่าวมีทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก ทำให้สังคมไทยเปิดรับแนวคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ จากตะวันตก นำไปสู่การพัฒนาในหลายด้าน แต่ในด้านลบ ก็นำไปสู่การลดคุณค่าของวัฒนธรรมดั้งเดิม และการเกิดปัญหาสังคม เช่น การขยายตัวของอุตสาหกรรมบันเทิงและบริการทางเพศในพื้นที่ที่มีฐานทัพทหารอเมริกัน<sup>178</sup>

### 8. บทสรุปการวิเคราะห์ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย ในช่วง พ.ศ. 2486-2516

การวิเคราะห์ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2516 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างความช่วยเหลือทางการเงิน นโยบายต่างประเทศ และการพัฒนาภายในประเทศ ในบริบทของสงครามเย็น

<sup>177</sup> กองพล ชมพูนันท์, "การสำรวจความสนใจในอาชีพของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2527 ในกรุงเทพมหานคร", วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาจิตวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 67-70.

<sup>178</sup> ทวีศักดิ์ เผือกสม, เชื้อโรค ร่างกาย และรัฐเวชกรรม ประวัติศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: อิลลูมิเนชั่นเอ็ดิชั่น, 2561), หน้า 210-225.

ผู้วิจัยพบว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย แต่ในขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งการพึ่งพาและอิทธิพลทางการเมืองและวัฒนธรรมจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

ลักษณะและปริมาณของความช่วยเหลือมีความเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจ โดยเฉพาะในช่วงที่สงครามเย็นทวีความเข้มข้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาจะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศไทยในฐานะผู้รับความช่วยเหลือไม่ได้เป็นเพียงผู้รับเชิงรับเท่านั้น แต่มีการปรับตัวและใช้ความช่วยเหลือดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศและการรักษาความมั่นคงของรัฐบาล แม้จะต้องแลกด้วยการยอมรับอิทธิพลจากต่างประเทศในระดับหนึ่ง

ผลของความช่วยเหลือดังกล่าวยังคงปรากฏให้เห็นในโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน พุนทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการวางตำแหน่งของไทยในเวทีโลก เมื่อพิจารณาพัฒนาการของอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486-2500 โดยเฉพาะภายใต้อิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา และแนวคิดที่ถ่ายทอดผ่านนักวิชาการต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ารูปแบบและโครงสร้างของมหาวิทยาลัยไทยในยุคนี้มิได้เกิดขึ้นจากกระบวนการพัฒนาในประเทศเท่านั้น หากแต่เป็นผลสะสมของแรงกระตุ้นจากภายนอกควบคู่กับการปรับตัวของรัฐไทยอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำระบบอุดมศึกษาไปสู่เป้าหมายด้านการพัฒนาและการสร้างรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจเชิงลึกยิ่งขึ้น หัวข้อถัดไปจะวิเคราะห์ภาพรวมและอภิปรายประเด็นหลักที่ได้จากการศึกษานโยบายการอุดมศึกษาของรัฐไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งในด้านแรงผลักดัน โครงสร้างอำนาจ และผลกระทบเชิงระบบที่เกิดขึ้นในบริบทของรัฐไทยยุคใหม่

การศึกษาพัฒนาการอุดมศึกษาไทยจำเป็นต้องพิจารณาอิทธิพลของที่ปรึกษาต่างประเทศ ซึ่งสะท้อนการปรับตัวเข้าสู่ความเป็นสากลในบริบทของสงครามเย็น ท่ามกลางความสัมพันธ์ดังกล่าว เซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน นักการศึกษาชาวอังกฤษ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวทางปรับปรุงระบบมหาวิทยาลัยไทย ข้อเสนอของเขาไม่เพียงสะท้อนแนวคิดการศึกษาแบบตะวันตก แต่ยังแสดงถึงความพยายามในการเชื่อมโยงรูปแบบการอุดมศึกษาที่มีอยู่เดิมกับมาตรฐานสากล

## 2.5.6 ข้อเสนอของ เซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน ต่อมหาวิทยาลัยไทย

นอกจากอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาแล้ว อุดมศึกษาไทยในช่วงนี้ยังได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการศึกษาของอังกฤษด้วย โดยเฉพาะจากข้อเสนอของ เซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน (Sir Charles Darwin) ผู้เชี่ยวชาญจากอังกฤษที่เข้ามาศึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2494

เซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน ได้จัดทำรายงานเรื่อง "The Development of University Education in Thailand" ซึ่งเสนอแนวทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทยหลายประการ โดยเฉพาะการเน้นความสำคัญของการวิจัยและการพัฒนาทางวิชาการในมหาวิทยาลัย<sup>179</sup>

ข้อเสนอสำคัญประการหนึ่งของเซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน คือ การจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและประสานงานด้านการศึกษาทั้งระบบ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นในปี พ.ศ. 2502<sup>180</sup>

อีกข้อเสนอที่น่าสนใจคือ การเน้นความสำคัญของการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาประเทศ ดังที่เซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน ได้กล่าวไว้ในรายงานว่า:

"ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาประเทศในด้านนี้ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ควรละเลยการศึกษาด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมโดยรวม"<sup>181</sup>

<sup>179</sup> Sir Charles Darwin, "The Development of University Education in Thailand" (Bangkok: Ministry of Education, 1951), 15.

<sup>180</sup> "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76, ตอนที่ 102 (3 พฤศจิกายน 2502): 544-550.

<sup>181</sup> Sir Charles Darwin, "The Role of Science and Technology in National Development," Journal of Educational Administration, Thammasat University 2, no. 1 (1951): 38.

ผู้วิจัยเห็นว่า ข้อเสนอของเซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน มีอิทธิพลอย่างมากต่อการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาระบบการบริหารและการกำหนดนโยบายการศึกษาในระดับชาติ แม้ว่าบางข้อเสนอจะไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเต็มที่ แต่ก็ได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในยุคต่อมา

ความน่าสนใจของข้อเสนอของเซอร์ ชาลส์ ดาร์วิน คือการผสมผสานระหว่างแนวคิดการศึกษาของอังกฤษกับบริบทการพัฒนาของประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับแนวคิดจากต่างประเทศให้เข้ากับสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว อิทธิพลจากสหรัฐอเมริกามีบทบาทมากกว่าอิทธิพลจากอังกฤษในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศและการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดทางการศึกษาในระดับโลก

จากการศึกษาอิทธิพลจากต่างประเทศต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทย (พ.ศ. 2486–2500) ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญของอุดมศึกษาไทยจากระบบที่ได้รับอิทธิพลจากยุโรปสู่ระบบที่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากบริบททางการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น และความต้องการในการพัฒนาประเทศของไทยเอง

อิทธิพลของต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มีผลอย่างมากต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในหลายด้าน ทั้งในแง่ของหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอน โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัย ปรัชญาและแนวคิดทางการศึกษา รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้ไม่ได้เป็นเพียงการรับเอาอิทธิพลจากต่างประเทศมาใช้โดยไม่มีการปรับเปลี่ยน หากแต่มีการปรับให้เข้ากับบริบทและความต้องการของสังคมไทยด้วย โดยในช่วงพ.ศ.2486-2500 อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อการพัฒนาอุดมศึกษาไทยปรากฏชัดเจนผ่านการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามแบบ Land Grant University ของสหรัฐอเมริกา<sup>182</sup> แต่ไทยได้ปรับให้เข้ากับบริบทท้องถิ่นโดยเน้นการเกษตรเขตร้อนและพืชเศรษฐกิจ

<sup>182</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486", เล่ม 60 ตอนที่ 7, 2 กุมภาพันธ์ 2486.

สำคัญของไทยเช่น ข้าวและยางพารา<sup>183</sup> นอกจากนี้ แม้จะรับแนวคิดระบบเครดิตและการแบ่ง  
ภาควิชาแบบอเมริกัน แต่ยังคงรักษาวิธีการสอนแบบไทยที่เน้นความเคารพอาจารย์และการเรียนรู้  
เป็นกลุ่มไม่ได้เน้นการสอนแบบปัจเจกเท่านั้น<sup>184</sup> การปรับตัวนี้สะท้อนให้เห็น  
ความสามารถของไทยในการรับอิทธิพลต่างประเทศมาพัฒนาให้เหมาะสมกับสังคมไทย

## 2.6 การวิเคราะห์และอภิปราย

จากการศึกษาพัฒนาการของอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486–2500 จะเห็นได้ว่า  
รัฐมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดทิศทางการจัดการอุดมศึกษา โดยเน้นการผลิตบัณฑิตเฉพาะ  
ทางเพื่อรองรับความต้องการของประเทศในบริบทสงครามและการสร้างรัฐสมัยใหม่ มหาวิทยาลัยใหม่  
ที่จัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ  
มหาวิทยาลัยศิลปากร ล้วนสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการควบคุมและใช้ระบบอุดมศึกษาเป็น  
เครื่องมือเชิงนโยบาย

เมื่อพิจารณาตามแนวคิด “ระบบนโยบาย” ของ Sharkansky จะพบว่าการจัดตั้ง  
มหาวิทยาลัยเหล่านี้เกิดขึ้นจากแรงผลักดันของ “ปัจจัยนำเข้า” ได้แก่ ความจำเป็นในการผลิตบุคลากร  
เฉพาะด้าน ความเร่งด่วนทางการเมือง และสถานการณ์สงคราม ซึ่งได้รับการแปรสภาพผ่านกลไก  
ราชการและคณะรัฐมนตรี จนนำไปสู่ “ผลผลิต” คือการออกพระราชบัญญัติและการจัดโครงสร้าง  
มหาวิทยาลัยแบบกระจายอำนาจไปยังกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยที่รัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย  
ในทุกกรณี กลไกเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงระบบการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่รัฐใช้ในการขับเคลื่อน  
นโยบายอุดมศึกษาไทย

ในขณะเดียวกัน จะเห็นได้ว่านโยบายด้านอุดมศึกษายังสะท้อนค่านิยมของผู้มีอำนาจ  
ทางการเมืองและราชการ มากกว่าความต้องการของประชาชนทั่วไป บทบาทของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่  
ทหาร และผู้นำรัฐบาลในฐานะผู้กำหนดทิศทางการศึกษา ชี้ให้เห็นว่าแม้การศึกษาในบางแง่มุมจะ  
ขยายโอกาสมากขึ้น แต่ในทางโครงสร้างยังดำรงลักษณะของการผลิตบุคลากรเพื่อรับใช้กลไกรัฐ  
มากกว่าจะเปิดพื้นที่ให้กับการเรียนรู้เชิงเสรีหรือการผลิตองค์ความรู้ใหม่

<sup>183</sup> กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุ  
สภาลาดพร้าว, 2537), หน้า 156-158.

<sup>184</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการอุดมศึกษา ครั้งที่ 2/2491, สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการ  
อุดมศึกษา, 25 มีนาคม 2491.

เมื่อพิจารณากรอบแนวคิดเรื่องอำนาจรัฐ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางภายใต้แต่ละกระทรวงยังแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของระบบราชการในการควบคุมทิศทางการจัดการอุดมศึกษา รัฐพยายามแยกบทบาทของการเมืองออกจากการบริหาร แต่ในความเป็นจริงการบริหารด้านอุดมศึกษากลับอยู่ภายใต้การกำกับของผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยตรง อำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัยจึงมิได้กระจายสู่นักวิชาการหรือสถาบัน แต่กลับถูกรวมศูนย์ไว้ที่ตัวรัฐอย่างชัดเจน

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486–2500 มิได้เป็นเพียงผลจากการขยายโอกาสทางการศึกษา แต่เป็นผลสะท้อนของแนวนโยบายรัฐที่มุ่งใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการผลิตกำลังคนที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ของรัฐในภาวะเร่งด่วน การวิเคราะห์เชิงทฤษฎีจึงช่วยให้เห็นได้ชัดขึ้นว่า การจัดการอุดมศึกษาในช่วงเวลานี้มิได้เป็นเพียงกิจกรรมทางวิชาการ หากเป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กับอำนาจ การเมือง และการวางรากฐานของรัฐสมัยใหม่ในประเทศไทย

### สรุปท้ายบท

บทที่ 2 ได้แสดงให้เห็นพัฒนาการของการจัดการอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486–2500 ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านสำคัญที่รัฐเริ่มแสดงบทบาทอย่างเข้มข้นในการกำหนดทิศทางการอุดมศึกษา โดยเน้นการผลิตบัณฑิตเฉพาะทางเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในบริบทของสงคราม การสร้างชาติ และการวางรากฐานของรัฐสมัยใหม่ การวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีระบบและชนชั้นนำ ชี้ให้เห็นว่า นโยบายด้านอุดมศึกษาในยุคนี้เป็นผลจากแรงผลักดันทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง โดยรัฐใช้อำนาจผ่านกลไกราชการและอำนาจของชนชั้นนำในการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้บทบาทของรัฐภายในประเทศจะเป็นแรงผลักดันสำคัญ แต่พลวัตของโลกในช่วงสงครามเย็น และความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มส่งอิทธิพลต่อทิศทางของนโยบายการศึกษาไทยมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เริ่มต้นจากภายใน จึงค่อย ๆ ผนวกเข้ากับแรงกดดันและโอกาสจากภายนอกในทศวรรษถัดมา

ในบทที่ 3 จะนำเสนอการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างว่าด้วยบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อการศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2501–2520 ซึ่งเป็นยุคแห่งการขยายตัวของแนวคิดพัฒนา การปรับตัวของรัฐไทยต่อบริบทสงครามเย็น และการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะผ่านความร่วมมือกับสหรัฐฯ และองค์การระหว่างประเทศ

### บทที่ 3

#### การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา

การศึกษาวิทยานิพนธ์นี้จะมุ่งวิเคราะห์ช่วงเวลาอันเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์การศึกษาไทย กล่าวคือ ปรากฏการณ์การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาในช่วงทศวรรษ 2501–2520 ซึ่งมีได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายเท่านั้น หากแต่สะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและอุดมการณ์ที่มีนัยสำคัญต่อพัฒนาการของระบบการศึกษาไทยในระยะยาว

#### 3.1 การขยายตัวและการกระจายโอกาสของระบบอุดมศึกษาไทย: จากมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่การศึกษาเพื่อความเสมอภาค

หลังจากการปรับเปลี่ยนแนวคิดจากมหาวิทยาลัยเฉพาะทางสู่มหาวิทยาลัยครบวงจร ในปี พ.ศ. 2500 ระบบอุดมศึกษาไทยได้เข้าสู่ช่วงเวลาของการขยายตัวและการกระจายโอกาสทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ การศึกษาในบทรอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2501 ถึง 2520 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับความท้าทายจากสงครามเย็น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาประเทศ

การปรับโครงสร้างอุดมศึกษาไทยในปี พ.ศ. 2502 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบการศึกษาไทย เมื่อมหาวิทยาลัยทั้งหมดถูกโอนไปอยู่ภายใต้การกำกับของสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบอุดมศึกษาอย่างรอบด้านในช่วงสองทศวรรษถัดมา โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่ได้แสดงให้เห็นเพียงการขยายตัวเชิงปริมาณของระบบการศึกษาเท่านั้น แต่ยังสะท้อนการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในปรัชญาการศึกษา จากระบบที่จำกัดการเข้าถึงของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คน มาเป็นระบบที่เน้นการกระจายโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้กับประชาชนในวงกว้าง

จากการศึกษาข้อมูลในรายงานของวารุณี โอสถารมย์ พบว่าจำนวนสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 6 แห่งในปี พ.ศ. 2500 เป็น 47 แห่งในปี พ.ศ. 2520 และจำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 15,847 คนเป็น 185,623 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นเกือบ 12 เท่าในระยะเวลา 20

ปี<sup>185</sup> การขยายตัวอย่างรวดเร็วนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มขึ้นและนโยบายของรัฐที่พยายามตอบสนองความต้องการดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งเป็นการจัดการศึกษาขั้นสูง ในช่วงเวลานี้เกิดขึ้นใน 4 ลักษณะหลัก ได้แก่ 1) การก่อตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค 2) การยกระดับสถาบันฝึกหัดครู 3) การจัดตั้งสถาบันการศึกษาเฉพาะทาง และ 4) การสร้างระบบการศึกษาแบบเปิด แต่ละลักษณะมีบริบททางประวัติศาสตร์และผลกระทบที่แตกต่างกัน ซึ่งล้วนมีส่วนสำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาและการขยายโอกาสสู่กลุ่มประชากรที่หลากหลายมากขึ้น

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2507 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507<sup>186</sup> เป็นก้าวแรกที่สำคัญในการขยายโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาจากกรุงเทพมหานครสู่ภูมิภาค การตัดสินใจนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 29 มิถุนายน 2495 และนโยบายการพัฒนาประเทศที่เน้นการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค ตามที่ปรากฏในข้อมูลของวารุณี โอสถารมย์ แสดงให้เห็นว่า ณ ขณะนั้นมีผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในภาคเหนือจำนวนมาก แต่สามารถเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยได้เพียงส่วนน้อย<sup>187</sup>

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในช่วงแรกเผชิญกับความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ที่มีคุณวุฒิสูง ซึ่งต้องอาศัยอาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เดินทางไปสอนเป็นประจำ<sup>188</sup> สภาพการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบากในการสร้างมาตรฐานที่เทียบเท่ากับสถาบันในกรุงเทพฯ

<sup>185</sup> วารุณี โอสถารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต (กรุงเทพฯ: โครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 45-67.

<sup>186</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81, ตอน 7, 21 มกราคม 2507.

<sup>187</sup> วารุณี โอสถารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 127.

<sup>188</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-135.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2508 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2508<sup>189</sup> แสดงให้เห็นการขยายนโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาคที่มีความต้องการพัฒนาที่สุดของประเทศ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในขณะนั้นมีประชากรร้อยละ 34 ของประเทศ แต่มีบุคลากรที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 8.2 เท่านั้น<sup>190</sup> สิ่งที่น่าสนใจคือการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้รับการออกแบบให้เป็น "มหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น" ตั้งแต่เริ่มต้น โดยมีคณะเกษตรศาสตร์และคณะวิศวกรรมศาสตร์เป็นคณะหลักเพื่อตอบสนองความต้องการในการพัฒนาเกษตรกรรมและโครงสร้างพื้นฐานของภูมิภาค

การเคลื่อนไหวด้านการศึกษาเฉพาะทางเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายมหาวิทยาลัยสู่ภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาของวิทยาลัยวิชาการศึกษา (วศ.) ซึ่งก่อตั้งขึ้นแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 แต่ได้รับการขยายตัวอย่างเป็นระบบในช่วงทศวรรษ 2500 หลังจากการตั้ง วศ. ประสานมิตรแล้ว ในปี 2498 มีการโอนแผนกฝึกหัดครูมัธยม โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา (ผศ.ตอ.) มาสังกัด วศ. ใช้ชื่อว่า วศ. ปทุมวัน และตั้ง วศ. บางแสนขึ้นในปีเดียวกัน<sup>191</sup>

การยกระดับโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นวิทยาลัยครูเริ่มขึ้นอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518<sup>192</sup> ผลของการยกระดับวิทยาลัยครูทำให้ในปี พ.ศ. 2515 มีวิทยาลัยครูจำนวน 36 แห่งกระจายอยู่เกือบทุกจังหวัด เปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยที่มีเพียง 7 แห่งในขณะนั้น จำนวนนักศึกษาครูเพิ่มขึ้นจาก 8,420 คนในปี พ.ศ. 2507 เป็น 47,835 คนในปี พ.ศ. 2515<sup>193</sup> การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของสังคมและประสิทธิภาพของระบบวิทยาลัยครูในการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่กำหนดให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปี เป็น 7 ปี การเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการครูที่มีคุณวุฒิสูงขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวของระบบการศึกษา การดำเนินการดังกล่าวมีเป้าหมาย

<sup>189</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2508," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 83, ตอน 8ก หน้า 62, 25 มกราคม 2509.

<sup>190</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 145.

<sup>191</sup> สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, "ความเป็นมาทางการเมืองของชื่อพระราชทาน 'ศรีนครินทรวิโรฒ' (ปี 2513-2517)," วารสารประวัติศาสตร์ 2558, หน้า 82.

<sup>192</sup> "พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอน 45 ก, 10 มีนาคม 2518.

<sup>193</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 167.

สำคัญสองประการ คือการยกระดับมาตรฐานการผลิตครู และการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ครอบคลุมทุกจังหวัด

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ในปี พ.ศ. 2511 ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511<sup>194</sup> นับเป็นจุดสำคัญที่ทำให้การกระจายมหาวิทยาลัยสู่ทุกภูมิภาคหลักของประเทศเป็นไปอย่างครบถ้วน โดยมีเป้าหมายที่จะเป็นศูนย์กลางการศึกษาและการวิจัยสำหรับภาคใต้ และส่งเสริมความร่วมมือทางวิชาการกับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>195</sup> ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ วศ. ก็ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยตั้งเพิ่มอีก 5 แห่ง ได้แก่ วศ. พิษณุโลก (ปี 2510), วศ. มหาสารคาม (ปี 2511), วศ. สงขลา (ปี 2511), วศ. พระนคร (ปี 2512), และ วศ. พลศึกษา (ปี 2513)<sup>196</sup>

ในขณะที่ระบบมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยครูกำลังขยายตัว วิทยาลัยวิชาการศึกษา กลับประสบปัญหาเรื่องสถานะและการยอมรับจากสังคม เนื่องจากการไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการของ วศ. และการที่ "วิทยาลัย" เป็นคำที่ใช้กับสถานศึกษาที่ต่ำกว่าชั้นปริญญา เมื่อใช้กับสถานศึกษาชั้นปริญญาจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดต่อ วศ.<sup>197</sup> การพัฒนาที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เสด็จพระราชทานปริญญาบัตรที่ วศ. เป็นครั้งแรกในปี 2502 และทรงรับเชิญเสด็จเยี่ยม วศ. เป็นการส่วนพระองค์และทรงดนตรีพระราชทานในปี 2512<sup>198</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รับเชิญเสด็จเยี่ยมเป็นการส่วนพระองค์พร้อมทรงดนตรีพระราชทานในปี พ.ศ. 2512 นั้น เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมทางสถาบันให้กับ วศ. การเสด็จเยี่ยมในลักษณะส่วนพระองค์มีนัยสำคัญเหนือกว่าการเสด็จในราชการทั่วไป เนื่องจากแสดงถึงพระราชหฤทัยที่ทรงให้ความสำคัญต่อภารกิจการผลิตครูเพื่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ พระราชกรณียกิจดังกล่าวทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมที่ช่วยยกระดับสถานะของ วศ. ในสายตาสังคม และเป็นการตอบโต้ปัญหาการรับรู้เชิงลบที่เกิด

<sup>194</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85, ตอน 24ก หน้า 127, 12 มีนาคม 2511.

<sup>195</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 156-160.

<sup>196</sup> สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, "ความเป็นมาทางการเมืองของชื่อพระราชทาน 'ศรีนครินทร์วิโรฒ'," หน้า 82.

<sup>197</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

<sup>198</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-97.

จากสถานะที่ไม่ใช่ส่วนราชการและความคลุมเครือของชื่อ "วิทยาลัย" ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นสถานศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา การสร้างความชอบธรรมทางสถาบันในลักษณะนี้จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515 เมื่อนิสิตนักศึกษา วศ. จากทั้ง 8 แห่งกว่า 4,000 คน ได้รวมตัวกันชุมนุมที่ลานพระบรมรูปทรงม้า เพื่อขอฟังคำชี้แจงเรื่องการยกฐานะจากคณะปฎิวัติ หลังจากที่ได้รับแจ้งว่าจะได้รับการยกฐานะเป็นเพียง "กรม" ในกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ใช่มหาวิทยาลัย<sup>199</sup> การชุมนุมครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของการรวมตัวของนิสิตนักศึกษา และความมุ่งมั่นในการเรียกร้องสิทธิ์ที่จะได้รับการยอมรับในฐานะสถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คณะรัฐมนตรีใหม่ภายใต้การนำของ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับหลักการให้โอนสถานศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการที่สอนในระดับปริญญาตรีขึ้นไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และให้ทบวงพิจารณาการยกฐานะ วศ. เป็นมหาวิทยาลัย ในที่สุด วศ. ได้รับการยกฐานะเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517<sup>200</sup> โดยได้รับพระราชทานชื่อที่มีความหมายว่า "(มหาวิทยาลัย) ที่เจริญเป็นศรีสง่าแก่มหานคร"<sup>201</sup>

ในช่วงเวลาเดียวกัน การขยายตัวของทางด้านเทคนิคและเทคโนโลยีก็เกิดขึ้นผ่านการยกระดับสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าจากโรงเรียนช่างเป็นสถาบันอุดมศึกษาตาม

<sup>199</sup> สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, "ความเป็นมาทางการเมืองของชื่อพระราชทาน 'ศรีนครินทรวิโรฒ'," หน้า 91-92.

<sup>200</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 91, ตอน 80 ก, 29 กรกฎาคม 2517.

<sup>201</sup> สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ, "ความเป็นมาทางการเมืองของชื่อพระราชทาน 'ศรีนครินทรวิโรฒ'," หน้า 102.

พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. 2518<sup>202</sup> และการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518<sup>203</sup>

การปฏิวัติการศึกษาครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2514 เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514<sup>204</sup> ด้วยการนำเสนอแนวคิด "มหาวิทยาลัยเปิด" ที่ไม่จำกัดจำนวนผู้เข้าศึกษา ภายใต้ปรัชญาที่ว่า "การศึกษาเป็นสิทธิของประชาชนทุกคน ไม่ควรถูกจำกัดด้วยความสามารถในการแข่งขัน" การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในยุค 2510 ที่มีการเรียกร้องประชาธิปไตยและความเสมอภาคเพิ่มมากขึ้น

ผลกระทบของมหาวิทยาลัยรามคำแหงต่อระบบการศึกษาไทยเป็นอย่างมาก ในปีแรกของการเปิด (ภาคเรียนที่ 1/2514) มีนักศึกษาสมัครเข้าศึกษาจำนวน 27,983 คน ซึ่งมากกว่านักศึกษาในมหาวิทยาลัยทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น<sup>205</sup> ในปี พ.ศ. 2520 มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีนักศึกษาจำนวน 78,425 คน คิดเป็นร้อยละ 42.3 ของนักศึกษาระดับอุดมศึกษาทั้งหมดของประเทศ<sup>206</sup>

การพัฒนาครั้งสำคัญอีกครั้งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราชตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ. 2521<sup>207</sup> ซึ่งเป็น "มหาวิทยาลัยการศึกษาทางไกลที่ใช้ระบบสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีการศึกษา" เพื่อช่วย

<sup>202</sup> "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอน 33 ก, 18 กุมภาพันธ์ 2518.

<sup>203</sup> "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอน 119 ก, 3 กรกฎาคม 2518.

<sup>204</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 88, ตอน 59 ก, 27 มิถุนายน 2514.

<sup>205</sup> วารุณี ไอสถารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 195.

<sup>206</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

<sup>207</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 95, ตอน 74 ก, 5 กันยายน 2521.

แก้ปัญหาการขาดแคลนโอกาสทางการศึกษาของประชาชนที่อยู่ห่างไกลและไม่สามารถเดินทางมาศึกษาในเขตเมืองได้

สิ่งที่น่าสนใจจากข้อมูลในรายงานของวารุณี โอสธารมย์ คือการที่นักศึกษาวิทยาลัยครูมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยกว่านักศึกษามหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน โดยร้อยละ 67 มาจากครอบครัวเกษตรกร และร้อยละ 23 มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,000 บาทต่อปี<sup>208</sup> ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าระบบวิทยาลัยครูมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสทางสังคมให้กับกลุ่มประชากรชนบทและผู้มีรายได้น้อย ในทำนองเดียวกัน การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับประวัติและภูมิหลังของนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงในช่วงแรกแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของผู้เข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา ร้อยละ 34 เป็นผู้ที่ทำงานประจำมาแล้ว ร้อยละ 28 มาจากครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,500 บาทต่อปี และร้อยละ 45 เป็นนักศึกษาจากต่างจังหวัด<sup>209</sup> ข้อมูลเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าทั้งสองระบบสามารถเข้าถึงกลุ่มประชากรที่ระบบมหาวิทยาลัยแบบเดิมไม่สามารถครอบคลุมได้

การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของวิทยาเขตต่างจังหวัดของวิทยาลัยวิชาการศึกษา (ที่กลายเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒในภายหลัง) พบว่าวิทยาเขตเหล่านี้สามารถดึงดูดนักศึกษาจากครอบครัวที่มีฐานะปานกลางและต่ำได้มากกว่าวิทยาเขตหลักในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะวิทยาเขตมหาสารคามและสงขลาที่มีนักศึกษาจากครอบครัวเกษตรกรเป็นส่วนมาก<sup>210</sup> ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าการกระจายวิทยาเขตช่วยเพิ่มการเข้าถึงของกลุ่มประชากรที่มีข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2520 สะท้อนให้เห็นทั้งความสำเร็จอย่างชัดเจนและข้อจำกัดที่สำคัญ ความสำเร็จที่เห็นได้ชัดประกอบด้วย การขยายตัวเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว การกระจายโอกาสสู่ภูมิภาค และการเปิดโอกาสให้กลุ่มประชากรที่หลากหลายมากขึ้น การที่จำนวนนักศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 15,847 คนเป็น 185,623 คนในเวลา 20 ปี แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการขยายการเข้าถึงอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนข้อจำกัดที่สำคัญสามประการที่พบคือ ประการแรกคือยังคงมีความเหลื่อมล้ำในคุณภาพการศึกษาระหว่างสถาบันและภูมิภาค โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยใน

<sup>208</sup> วารุณี โอสธารมย์, รายงานผลการวิจัย เรื่อง พัฒนาการการอุดมศึกษาในประเทศไทย, หน้า 172-175.

<sup>209</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-203.

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 187-189.

กรุงเทพฯ กับมหาวิทยาลัยภูมิภาค ประการที่สอง ยังคงมีอุปสรรคด้านการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุด แม้ว่าระบบจะขยายตัวแล้วก็ตาม และประการที่สาม การขยายตัวเชิงปริมาณอย่างรวดเร็วอาจส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษาในบางสถาบัน เช่น ความเหลื่อมล้ำจากการรวมโรงเรียนการช่างสตรีและโรงเรียนการช่าง 4 จังหวัด (อ่างทอง ราชบุรี บุรีรัมย์ และพัทลุง) ในปี พ.ศ.2513<sup>211</sup> ที่สร้างความไม่เท่าเทียมในการจัดสรรทรัพยากร ด้านการเข้าถึง การจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าตามพระราชบัญญัติ พ.ศ.2514<sup>212</sup> ยังคงให้ความสำคัญกับพื้นที่กรุงเทพฯ และปัญหาคุณภาพจากการโอนโรงเรียนฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ 36 แห่งตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 พ.ศ.2515<sup>213</sup> ส่งผลให้เกิดความสับสนในมาตรฐานการสอนและการบริหารจัดการ

ผู้วิจัยสรุปว่านโยบายความเสมอภาคทางการศึกษาในช่วงนี้ประสบความสำเร็จในการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกจากกรุงเทพมหานคร และเปิดโอกาสให้กลุ่มประชากรใหม่ๆ เข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะผ่านระบบวิทยาลัยครูและมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสทางสังคม นอกจากนี้ กรณีของวิทยาลัยวิชาการศึกษายังแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของแนวคิดการสร้างสถาบันการศึกษาเฉพาะด้านที่สามารถสร้างความชอบธรรมและยกระดับสถานะได้ผ่านกลยุทธ์ต่างๆ

อย่างไรก็ดีนโยบายดังกล่าวยังไม่สามารถจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างสิ้นเชิง การพัฒนาเหล่านี้วางรากฐานสำคัญสำหรับการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาในทศวรรษต่อมา และเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบการศึกษาที่ครอบคลุมมากขึ้นในอนาคต การศึกษาการเปลี่ยนแปลงของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้ให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สำคัญสำหรับการทำความเข้าใจพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของการศึกษาไทย และเป็นฐานความรู้สำหรับการวางแผนนโยบายการศึกษาในอนาคต โดยเฉพาะในประเด็นการสร้างสมดุลระหว่างการขยายโอกาสและการรักษาคุณภาพ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญของสังคมไทยจนถึงปัจจุบัน

<sup>211</sup> รายงานการปรับปรุงระบบการศึกษาอาชีวศึกษา, กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2513.

<sup>212</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ.2514", เล่ม 88 ตอนที่ 43, 23 เมษายน 2514.

<sup>213</sup> ราชกิจจานุเบกษา, "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89 ตอนที่ 66, 25 เมษายน 2515.

“การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน” ในบทที่แล้วนอกเหนือจากความพยายามสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งผูกติดกับความจำเป็นด้านการเมือง (พัฒนาหาคนทำงาน) กับเศรษฐกิจ (การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด) การวางนโยบายเกี่ยวกับอุดมศึกษาและการศึกษาโดยรวมดูจะยังอยู่ในช่วงมองหาแนวทาง ซ้ำยังทำให้อิทธิพลของต่างชาติเข้ามามีบทบาท เมื่อได้พิจารณามิติเชิงวิเคราะห์อย่างละเอียด ทั้งในแง่ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างปัจจัยทางการเมืองกับเศรษฐกิจที่กำหนดกรอบนโยบายการศึกษา บทบาทเชิงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อบองค์กรระหว่างประเทศในการวางทิศทางเชิงนโยบาย ตลอดจนการประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีการพึ่งพาอำนาจเพื่อให้มองเห็นพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาแล้ว

### 3.1.1 ความสำคัญของบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจในการกำหนดนโยบายการศึกษา

ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2501-2520 เป็นยุคที่การศึกษาไทยได้รับอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญจากบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ จากการวิเคราะห์เอกสารขั้นต้นของกระทรวงศึกษาธิการในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่านโยบายการศึกษาไทยมิได้ถูกกำหนดขึ้นในสุญญากาศทางการเมือง หากแต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา

เอกสารคำสั่งนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502 ได้กำหนดให้ "การศึกษาต้องสร้างความเป็นพลเมืองที่มีความยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" พร้อมทั้งยังระบุว่่านโยบายการศึกษาต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ<sup>214</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของแนวคิดการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติตามแบบที่ชนชั้นนำต้องการ

เมื่อพิจารณาร่วมกับบันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 3/2502 ที่มีการบันทึกว่า "ต้องระวังภัยคอมมิวนิสต์โดยใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือ"<sup>215</sup> แสดงให้เห็นว่า

<sup>214</sup> "คำสั่งนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 14, 12 กุมภาพันธ์ 2502, หน้า 7-9.

<sup>215</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2502", 17 มีนาคม 2502, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กศ.0301.1.1/7).

การศึกษาในยุคนี้ถูกวางกรอบให้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่ามี ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกับนโยบายการศึกษาที่เน้นอุดมการณ์ทาง การเมือง ดังปรากฏในรายงานการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนของสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ระบุว่า "การผลิตกำลังคนในระบบการศึกษายังไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ของการพัฒนาประเทศ"<sup>216</sup>

ในขณะที่นักวิชาการบางท่านเช่น ธงชัย วินิจจะกุล มองว่าการศึกษาในยุคนี้ถูก ครอบงำโดยอุดมการณ์ชาตินิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>217</sup> ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าความเปลี่ยนแปลงทาง การศึกษาในยุคนี้มีความซับซ้อนมากกว่านั้น โดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มพลังทางการเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษาที่มีผลประโยชน์และแนวคิดที่แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายความมั่นคงกับฝ่ายวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในการกำหนดทิศทางการศึกษาไทยตลอด ช่วงเวลาดังกล่าว

เมื่อวิเคราะห์พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ร่วมกับมติคณะรัฐมนตรี ด้านการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2504-2506 ผู้วิจัยพบว่ามี ความพยายามในการปรับโครงสร้างการศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงหลักสูตร อาชีวศึกษาและการขยายการศึกษาภาคบังคับ<sup>218</sup> การปรับปรุงดังกล่าวย่อมส่งผลให้จำนวนผู้สำเร็จ การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่ความต้องการการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น ตามไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อย่างไรก็ตาม ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษายังคงดำรงอยู่ ดังที่ปรากฏในรายงานสถิติการศึกษาของ

<sup>216</sup> สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนของประเทศไทย พ.ศ. 2504-2509, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504), หน้า 23-25.

<sup>217</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, "อีต้อัดกันพอหรือยัง กับประวัติศาสตร์เงียบที่ห้ามพูดถึง," WAY Magazine, 20 มกราคม 2023, <https://waymagazine.org/history-of-silence/>

<sup>218</sup> "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77, ตอนที่ 79, 20 กันยายน 2503, หน้า 1-12.

กระทรวงศึกษาธิการ ปี พ.ศ. 2510 ที่แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่เมืองและชนบท<sup>219</sup> อัตราการเข้าถึงการศึกษาระดับประถมศึกษา (ป.1-7) ในปี พ.ศ. 2510 มีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างพื้นที่เมืองซึ่งมีอัตราประมาณ 85-90% และพื้นที่ชนบทที่มีอัตราเพียง 45-55% แสดงให้เห็นช่องว่างประมาณ 35-40% นอกจากนี้ อัตราการจบการศึกษาภาคบังคับ (ป.7) ในพื้นที่เมืองอยู่ที่ 70-75% ขณะที่ชนบทมีเพียง 25-35% ซึ่งสะท้อนความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงแม้จะมีการขยายการศึกษาภาคบังคับตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 แล้วก็ตาม

ผู้วิจัยเห็นว่าความเหลื่อมล้ำในระดับการศึกษาพื้นฐานดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเด็กจากพื้นที่ชนบทที่ไม่สามารถเข้าถึงหรือจบการศึกษาภาคบังคับได้จะขาดคุณสมบัติพื้นฐานในการเข้าศึกษาต่อระดับมัธยมศึกษา และต่อยอดสู่อุดมศึกษาในที่สุด ทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษากลายเป็น "สิทธิพิเศษของชนชั้นกลางในเมือง" ที่สามารถผ่านระบบการศึกษาพื้นฐานได้สำเร็จ แทนที่จะเป็น "บันไดสังคม" ที่เปิดโอกาสให้ทุกชนชั้นในการยกระดับตนเองผ่านการศึกษา

### 3.1.2 สหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศกับบทบาทเชิงนโยบาย

ดังที่กล่าวไปในบทที่แล้วว่าสหรัฐอเมริกามีบทบาทอย่างสูงในการให้ความช่วยเหลือและเงินทุนด้านการศึกษากับประเทศไทย เมื่อมาถึงยุคนี้ก็ยังคงเช่นเดิมแต่เพิ่มเติมด้วยการกำหนดแนวทางการศึกษาของไทยด้วย โดยเฉพาะผ่านการสร้างสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นกลไกในการถ่ายทอดแนวคิดและระบบการศึกษาแบบตะวันตก ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนผ่านการก่อตั้ง สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) และสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สสวท.)

วช. ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2502 ภายใต้แผนโคลัมโบและการสนับสนุนทางการเงินจากสหรัฐอเมริกา<sup>220</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการ "ส่งเสริมการวิจัยที่สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาประเทศตามแนวทางสมัยใหม่" ซึ่งในความหมายของยุคนั้นคือการพัฒนาตามแบบอเมริกัน วช.ทำ

<sup>219</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2510, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512), หน้า 87-92.

<sup>220</sup> สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ, "รู้จัก วช.", สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2563 จาก <https://bit.ly/38Rbtcs>

หน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานด้านการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยี โดยได้รับการถ่ายทอดความรู้และระบบการบริหารจัดการจากผู้เชี่ยวชาญอเมริกันโดยตรง

สสวท. จัดตั้งในปี พ.ศ.2516 ภายใต้การสนับสนุนจาก Ford Foundation และ USAID<sup>221</sup> เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล หรือที่เรียกว่า "มาตรฐานแบบอเมริกัน" สสวท.ได้รับการถ่ายทอดหลักสูตรวิธีการสอน และระบบการประเมินผลจากสหรัฐอเมริกาโดยตรง ทำให้การศึกษาวissenschaftไทยเปลี่ยนจากระบบแบบดั้งเดิมไปสู่ระบบที่เน้นการทดลองและการประยุกต์ใช้ตามแนวทางตะวันตก

ผู้วิจัยเห็นว่าการก่อตั้งทั้งสององค์กรนี้สะท้อนให้เห็นถึงกลยุทธ์ของสหรัฐอเมริกาในการแทรกแซงทางการศึกษาไทยอย่างเป็นระบบ แม้ไม่ได้ใช้วิธีการบังคับโดยตรง แต่วิธีการสร้างสถาบันและให้การสนับสนุนทางการเงิน ทำให้ไทยต้องปรับเปลี่ยนระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับแนวทางที่สหรัฐอเมริกาต้องการ การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่เพียงแต่ส่งผลต่อเนื้อหาการศึกษา แต่ยังส่งผลต่อแนวคิดและปรัชญาการศึกษาของไทยในระยะยาวอีกด้วย

การศึกษาเอกสารความช่วยเหลือด้านการศึกษาระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2501-2520 แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญของสหรัฐอเมริกาต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาไทย จากการวิเคราะห์บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างไทยกับองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ลงวันที่ 4 มีนาคม 2505 ผู้วิจัยพบว่าความช่วยเหลือดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการสนับสนุนทางวิชาการ แต่มีเงื่อนไขที่กำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาไทยไว้อย่างชัดเจน<sup>222</sup>

เอกสารการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกับผู้เชี่ยวชาญจาก USAID ในปี พ.ศ. 2507 เผยให้เห็นว่าองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้มีอิทธิพลอย่าง

<sup>221</sup> สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, ประวัติความเป็นมา, (กรุงเทพฯ: สสวท., 2516).

<sup>222</sup> "บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างรัฐบาลไทยและองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา", 4 มีนาคม 2505, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.63.9/224).

ยังต่อการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษา โดยเฉพาะการเน้นการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<sup>223</sup> นอกจากนี้ ในรายงานประจำปีของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2510 ยังปรากฏข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีการนำเข้าแนวคิดการวางแผนการศึกษาแบบอเมริกันมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง<sup>224</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศมิได้เป็นไปในลักษณะของการครอบงำฝ่ายเดียวเสมอไป จากการศึกษาเอกสารบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. 2510-2515 พบว่ามีการปรับเปลี่ยนและดัดแปลงแนวคิดการศึกษาจากต่างประเทศให้เข้ากับบริบทไทย<sup>225</sup> โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ปรากฏหลักฐานถึงความพยายามของนักการศึกษาไทยในการแสวงหาแนวทางการพัฒนาการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยมากขึ้น

กรณีที่น่าสนใจคือการที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทในการให้คำแนะนำด้านการวางแผนการศึกษาของไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จากการศึกษารายงานของธนาคารโลกเรื่อง "การศึกษาในประเทศไทย: แนวทางสู่ความทันสมัย" ฉบับปี พ.ศ. 2514 ผู้วิจัยพบว่าองค์การเหล่านี้พยายามผลักดันให้ไทยปรับโครงสร้างการศึกษาตามแนวทางที่เน้นการพัฒนาทุนมนุษย์เพื่อตอบสนองการเติบโตทางเศรษฐกิจ<sup>226</sup> ซึ่งในบางกรณีอาจขัดแย้งกับเป้าหมายทางการเมืองและวัฒนธรรมของชนชั้นนำไทยในขณะนั้น

<sup>223</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "รายงานการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกับผู้เชี่ยวชาญจาก USAID", 17 มิถุนายน 2507, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.2.1.34/27).

<sup>224</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานประจำปี 2510, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2511), หน้า 42-51.

<sup>225</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2510-2515", (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.26/118).

<sup>226</sup> World Bank, Education in Thailand: A Sector Survey, (Bangkok: World Bank Thailand Office, 1971), pp. 34-42.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในหลายกรณี รัฐบาลไทยเลือกที่จะรับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น USAID, ธนาคารโลก, UNESCO หรือ UNICEF ซึ่งแต่ละองค์กรมีวิสัยทัศน์และแนวทางการพัฒนาการศึกษาที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายการศึกษาของไทย ดังปรากฏในบันทึกการประชุมกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องการประสานความช่วยเหลือจากต่างประเทศปี พ.ศ. 2518 “...ในที่ประชุมได้มีการหยิบยกข้อสับสนในการรับ ส่งข้อมูลความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง ซึ่งเข้ามาให้ความช่วยเหลือพร้อมกัน มีการขอข้อมูลซ้ำ เมื่อถามจึงทราบว่ามาจากคนละหน่วยงานกัน ก่อให้เกิดความสับสนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน...”<sup>227</sup>

### 3.1.3 แนวคิด "ทฤษฎีการพึ่งพาอำนาจ" กับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกา

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกาในมิติของการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2501-2520 ผ่านกรอบแนวคิดทฤษฎีการพึ่งพาอำนาจ (Dependency Theory) เผยให้เห็นภาพที่ซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทย จากการศึกษาเอกสารข้อตกลงความช่วยเหลือด้านการศึกษาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาช่วงปี พ.ศ. 2501-2510 ผู้วิจัยพบรูปแบบความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาที่ชัดเจน โดยเฉพาะในด้านการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษา การสนับสนุนด้านเทคโนโลยี และการให้คำปรึกษาด้านนโยบาย<sup>228</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ทฤษฎีการพึ่งพาอำนาจแบบดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอที่จะอธิบายความซับซ้อนของความสัมพันธ์ดังกล่าว เนื่องจากเมื่อวิเคราะห์บันทึกการประชุมของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติระหว่างปี พ.ศ. 2511-2515 พบว่าฝ่ายไทยมิได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายโดยไร้อำนาจต่อรอง แต่มีการเลือกรับ ปรับใช้ และต่อรองกับแนวทางที่เสนอโดย

<sup>227</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "บันทึกการประชุมเรื่องการประสานความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากต่างประเทศ", 14 มกราคม 2518, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.2.1.74/15).

<sup>228</sup> "ข้อตกลงความช่วยเหลือด้านการศึกษาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2501-2510", (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.63.9/189-246).

สหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ<sup>229</sup> ตัวอย่างเช่น กรณีการปฏิเสธข้อเสนอของ USAID ในการปรับหลักสูตรสังคมศึกษาในปี พ.ศ. 2512 USAID เสนอให้ปรับปรุงหลักสูตรสังคมศึกษาให้เน้นการเรียนรู้แบบวิเคราะห์เชิงวิทยาศาสตร์และลดเนื้อหาเรื่องประเพณีไทยในส่วนหนึ่ง แต่คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้ นักเรียนขาดความเข้าใจในวัฒนธรรมไทย และไม่สอดคล้องกับนโยบายการสร้างความเป็นปึกแผ่นในชาติไทยที่รัฐบาลกำลังส่งเสริม การปฏิเสธนี้แสดงให้เห็นว่าไทยสามารถใช้อำนาจต่อรองในการเลือกรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา โดยยอมรับความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและการฝึกอบรมครู แต่รักษาเอกลักษณ์ทางการศึกษาไทยไว้ในหลักสูตรสำคัญ<sup>230</sup>

ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกาทางการศึกษาในช่วงนี้จึงอาจเข้าใจได้ดีกว่าผ่านแนวคิด "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" (Selective Dependency) จากการวิเคราะห์หลักฐานขั้นต้น กล่าวคือ รัฐบาลไทยและชนชั้นนำทางการศึกษามีการเลือกรับความช่วยเหลือและแนวคิดจากสหรัฐอเมริกาเฉพาะในส่วนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์และเป้าหมายของตน ในขณะที่ปฏิเสธหรือปรับเปลี่ยนส่วนที่ขัดแย้งกับวิสัยทัศน์ของตน

กรณีศึกษาที่สะท้อนแนวคิดนี้ได้ชัดเจนคือโครงการพัฒนาการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ (Science Education Development Project) ที่รัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือจาก USAID ในช่วงปี พ.ศ. 2510-2515 จากเอกสารประเมินโครงการ พบว่าฝ่ายไทยได้ดำเนินการตามข้อเสนอด้านหลักสูตรและการฝึกอบรมครู แต่ปฏิเสธข้อเสนอให้ปรับโครงสร้างการบริหารการศึกษาให้เป็นแบบกระจายอำนาจตามแบบสหรัฐอเมริกา<sup>231</sup> เพื่อให้การกระจายโอกาสเป็นไปได้ทั่วถึงทั้งโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และโรงเรียนประชาบาลสังกัดกระทรวงมหาดไทย สามารถเห็น

<sup>229</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2511-2515", (เอกสารจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.26/102-174).

<sup>230</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "บันทึกข้อโต้แย้งต่อข้อเสนอของ USAID เรื่องการปรับหลักสูตรสังคมศึกษา", 23 ธันวาคม 2512, (เอกสารจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.2.1.54/19).

<sup>231</sup> USAID, Terminal Report: Science Education Development Project Thailand 1967-1972, (Bangkok: USAID Mission to Thailand, 1972), pp. 75-82.

ได้จากโอกาสและทรัพยากรจากความช่วยเหลือดังกล่าวส่วนใหญ่ตกไปที่กลุ่มมหาวิทยาลัย ไม่ได้กระจายลงสู่วิทยาลัยครู ส่งผลให้โรงเรียนประชาบาลในเครือข่ายวิทยาลัยครูได้รับผลกระทบและขาดโอกาสในการพัฒนาเช่นเดียวกับโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่งผลให้เกิดความลักลั่นระหว่างโรงเรียนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการกับโรงเรียนประชาบาล ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

แม้เสน่ห์ จามริก จะวิพากษ์ว่าความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็นเป็นรูปแบบของการครอบงำทางวัฒนธรรมและการศึกษา<sup>232</sup> แต่ผู้วิจัยพบว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความซับซ้อนมากกว่านั้น โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากบันทึกการประชุมลับระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกับที่ปรึกษาจาก USAID ในปี พ.ศ. 2513 ที่เผยให้เห็นถึงการต่อรองและผลประโยชน์ร่วมของทั้งสองฝ่าย<sup>233</sup> ได้แก่ การพัฒนาระบบการศึกษาไทยให้สอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาสมัยใหม่ เพื่อสร้างกำลังคนรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ (ผลประโยชน์ของไทย) และการขยายอิทธิพลทางวัฒนธรรมอเมริกันผ่านหลักสูตรและวิธีการสอนแบบตะวันตก รวมถึงการสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อต่อต้านการแพร่กระจายของลัทธิคอมมิวนิสต์ (ผลประโยชน์ของสหรัฐฯ) การต่อรองนี้สะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีวาระที่แตกต่างแต่สามารถหาจุดร่วมได้ผ่านโครงการความร่วมมือทางการศึกษา

นอกจากนี้ ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จนถึง พ.ศ. 2520 ผู้วิจัยพบว่ามี ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาด้านการศึกษา โดยฝ่ายไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศและการปรับตัวของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายสงครามเวียดนาม ดังปรากฏในเอกสาร

<sup>232</sup> เสน่ห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529), หน้า 187-195.

<sup>233</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, "บันทึกการประชุมลับระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการกับที่ปรึกษาจาก USAID", 7 กรกฎาคม 2513, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ศธ.0201.2.1.54/31).

บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-สหรัฐอเมริกาด้านการศึกษา ปี พ.ศ. 2518 ที่ระบุถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบความร่วมมือให้มีความเท่าเทียมมากขึ้น<sup>234</sup>

ผู้วิจัยได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2520 โดยชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และอิทธิพลจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการศึกษาของไทย การวิเคราะห์ได้แสดงให้เห็นว่าการศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองในการสร้างอุดมการณ์ชาตินิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์ ขณะเดียวกันก็มีความพยายามในการปรับโครงสร้างการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ แม้ว่าจะมีอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวมิได้เป็นไปในลักษณะของการครอบงำฝ่ายเดียว หากแต่เป็นรูปแบบของ "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" ที่ฝ่ายไทยมีการเลือกรับ ปรับใช้ และต่อรองกับแนวทางที่เสนอโดยต่างประเทศตามผลประโยชน์และเป้าหมายของตน โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ฝ่ายไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้น กับ การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (พ.ศ. 2501-2520)

การวิเคราะห์การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2501-2520 ได้เผยให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการศึกษากับอุดมการณ์ทางการเมืองและความต้องการทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่อาจแยกออกจากบริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐและเศรษฐกิจในช่วงเวลาเดียวกัน การศึกษาในหัวข้อต่อไปนี้จะมุ่งวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2520 เพื่อให้เข้าใจรากฐานเชิงโครงสร้างที่ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายการศึกษาของไทยในยุคดังกล่าว

### 3.2. การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจไทย (พ.ศ. 2501-2520)

#### 3.2.1 การเปลี่ยนแปลงอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. ผู้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์

<sup>234</sup> "บันทึกการประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-สหรัฐอเมริกาด้านการศึกษา", 18 เมษายน 2518, (เอกสารหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, กต.63.9/412).

### 3.2.1.1 เปรียบเทียบนโยบายการศึกษาและอุดมการณ์รัฐของจอมพล ป. กับจอมพลสฤษดิ์

การเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สู่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ หลังการรัฐประหารในเดือนกันยายน พ.ศ. 2500 ไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และอุดมการณ์ของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อ นโยบายการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ จากการศึกษาเอกสารชั้นต้นในช่วงปลายสมัยจอมพล ป. และช่วง ต้นสมัยจอมพลสฤษดิ์ ผู้วิจัยพบความแตกต่างและความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษาที่น่าสนใจ

จากการวิเคราะห์ "คำแถลงนโยบายรัฐบาล" ของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ฉบับ สดุดท้ายก่อนหมดอำนาจ ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2500 ที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา<sup>235</sup> เปรียบเทียบกับ "คำแถลงนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์" ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2502<sup>236</sup> ผู้วิจัยพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในแนวทางและอุดมการณ์ที่กำหนด นโยบายการศึกษาของประเทศ

นโยบายการศึกษาในยุคปลายของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีลักษณะของการ ผสมผสานระหว่างแนวคิดชาตินิยมกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบค่อยเป็นค่อยไป จากเอกสาร "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494" ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป. 5.2.2.1/1<sup>237</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจอมพล ป. มุ่งเน้นการขยายการศึกษาภาคบังคับเพื่อสร้างพลเมือง ที่มีความรู้พื้นฐาน แต่ยังไม่มีการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศ ซึ่งได้มีการกำหนดเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับแรกในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ในเวลาต่อมา

<sup>235</sup> "คำแถลงนโยบายรัฐบาล", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117, ฉบับพิเศษ, 30 มีนาคม 2500.

<sup>236</sup> "คำแถลงนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119, 9 กุมภาพันธ์ 2502.

<sup>237</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494", สป.5.2.2.1/1.

ดังที่ปรากฏในรายงานกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปี พ.ศ. 2497-2498-2499<sup>238</sup> ในช่วงปลายสมัยของจอมพล ป. การศึกษายังคงมีลักษณะที่เน้นการรวมศูนย์และมุ่งเน้นการสร้างอัตลักษณ์แห่งชาติมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้เริ่มมีการปรับตัวทางความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา ดังที่ปรากฏในเอกสาร "บันทึกการสนทนาระหว่างบุคคลสำคัญต่างๆ" ที่จัดเก็บในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.1.1.2/58<sup>239</sup> ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับปรุงและขยายการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศมากขึ้น โดยแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงความคิดในหลายประเด็น ประการแรก มีการหารือเกี่ยวกับ "ความจำเป็นในการปรับหลักสูตรให้เข้ากับยุคสมัย โดยเฉพาะวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี" ประการที่สอง ปรากฏการถกเถียงเรื่อง "การขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด"<sup>2</sup> และประการสุดท้าย มีข้อเสนอให้ "พิจารณาจัดตั้งสถาบันการศึกษาเฉพาะทางที่ตอบสนองความต้องการของภาคเอกชน โดยเฉพาะด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม" เช่น วิทยาลัยบริหารธุรกิจ วิทยาลัยพาณิชย์ ฯลฯ

ในทางกลับกัน นโยบายการศึกษาของจอมพลสฤษดิ์มีลักษณะเชิงรุกและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างชัดเจน จากการศึกษา "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2504" ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/51<sup>240</sup> ผู้วิจัยพบว่ารัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มีการปรับโครงสร้างและแนวทางการจัดการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือแนวทางการบริหารจัดการการศึกษา จาก การวิเคราะห์ "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ" ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอน

<sup>238</sup> "รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ประจำปี พ.ศ. 2497-2498-2499", กระทรวงศึกษาธิการ, 2500.

<sup>239</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "บันทึกการสนทนาระหว่างบุคคลสำคัญต่างๆ", สป.5.1.1.2/58.

<sup>240</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2504", สป.5.9/51.

ที่ 85 ลงวันที่ 2 กันยายน 2502<sup>241</sup> พบว่ารัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหาร การศึกษาไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้น โดยสภาการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการศึกษา ที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จุดเปลี่ยนสำคัญในเวลาต่อมาที่นำไปสู่ "ความเป็นมหาวิทยาลัยโดยสมบูรณ์" คือการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ<sup>242</sup> ตามข้อเสนอของ Sir Charles Darwin ผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก ที่ได้เสนอรายงานการศึกษาว่าควรมีการปรับหลักการบริหารให้มีการประสานงานมหาวิทยาลัยในด้าน นโยบาย เพื่อให้การจัดวางหลักสูตร การจัดการศึกษา การจัดตั้งคณะ แผนกวิชา การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมถึงการกำหนดแนวทางการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการให้เป็น มาตรฐานเดียวกัน และอยู่ในระดับเดียวกันกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

นอกจากข้อเสนอแนะในการปรับรูปแบบการบริหารเชิงนโยบาย Sir Charles Darwin ยังได้เสนอว่ามหาวิทยาลัยควรจะต้องมีการจัดการเรียนการสอนในหลากหลายสาขาวิชา เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ<sup>243</sup> ซึ่งท้ายที่สุดแล้วได้นำไปสู่การขยาย โอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่ภูมิภาคในรูปแบบมหาวิทยาลัยอย่างสมบูรณ์แบบ ดังที่จะได้ นำเสนอต่อไป

การจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นจุดรวมการ บริหารเชิงนโยบาย งบประมาณ รวมถึงการบริหารงานวิชาการ ดำเนินการอยู่ราวปีกว่า ก็เกิดความ เปลี่ยนแปลงเนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ อนุรักษ์ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงมีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ งานวิจัยนี้ คือการยุบรวมสำนักงานสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ และโอนย้ายมหาวิทยาลัยจากทุกสังกัด

<sup>241</sup> "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76 ตอนที่ 85, 2 กันยายน 2502.

<sup>242</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499. เล่ม 73 ตอน 8ก หน้า 10 ประกาศ ณ วันที่ 24 มกราคม 2499

<sup>243</sup> Sir Charls Darwin, Report of Sir Charls Darwin to UNESCO on Science in Thailand.

(กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนาห้องสมุดคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2497), 3.

มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง แล้วจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ<sup>244</sup> ตามที่ปรากฏในคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติตอนหนึ่งว่า

"คณะปฏิวัติจะถือการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่ เป็นเรื่องสำคัญและจำต้องทำการศึกษาคู่กันกับแผนการเศรษฐกิจ"<sup>245</sup>

เมื่อก่อตั้งสภาการศึกษาแล้ว ได้ดำเนินการให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีลักษณะและรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังที่ปรากฏในคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติ

"แต่อย่างไรก็ดี ข้อเสนอของเซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นก็ให้ความคิดแก่ข้าพเจ้าว่าถึงแม้เราจะไม่ยุบรวมมหาวิทยาลัยเข้าเป็นแห่งเดียวกันก็ควรจะให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายเข้ามารวมอยู่ในสังกัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและความเป็นระเบียบอันดี ข้าพเจ้าจึงตัดสินใจเดินไปพบเซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ครึ่งทาง คือเอามหาวิทยาลัยที่แยกสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนอกจากนั้น ข้าพเจ้าในฐานะนายกรัฐมนตรีก็จะได้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติโดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้มีระเบียบปกครองมหาวิทยาลัยแบบเดียวกัน หรือให้คล้ายคลึงกันมากที่สุดที่จะเป็นไปได้"<sup>246</sup>

เมื่อมีการปรับโอนสังกัดของมหาวิทยาลัยให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ย่อมมีการส่งผ่านนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติของมหาวิทยาลัยโดยง่าย ประกอบกับรัฐบาลได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาการศึกษาให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้อแล้ว ผู้วิจัยจึงเห็นถึงจุดเปลี่ยนในช่วงหลังจากประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ได้กำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศครอบคลุมด้านการศึกษา การเกษตร การสหกรณ์ คมนาคม พลังงาน อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการ

<sup>244</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502. เล่ม 76 ตอน 85ก หน้า 1 ประกาศ ณ วันที่ 2 กันยายน 2502

<sup>245</sup> จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำกล่าวเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ" ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502 – 2507. (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), 31.

<sup>246</sup> อ้างแล้ว

สาธารณสุข<sup>247</sup> และด้วยระยะเวลาดังกล่าวถือว่าเป็นช่วงเร่งรัดพัฒนาประเทศ การจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามีส่วนสำคัญอย่างมากในการเตรียมความพร้อมกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใน ภูมิภาคขึ้น ตามที่ปรากฏข้อความในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่า

"เพื่อส่งเสริมอุดมศึกษาให้สามารถผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่างๆ ให้เพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ โดยถือว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นแหล่งผลิตกำลังคน ในระดับสูง ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ ตาม นโยบายพัฒนาการศึกษายังดำริจะขยายการศึกษาระดับสูงไปยังส่วนภูมิภาคต่างๆ โดยการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยในภาคต่างๆ ขึ้น โดยตั้งแผนกวิชาและวางหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการในส่วน ภูมิภาคนั้นๆ..."<sup>248</sup>

จากการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2500 ได้ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทย โดยเฉพาะการยุบรวม สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติและการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้นโยบายการศึกษาระดับอุดมศึกษามีการปรับเปลี่ยนทิศทางไปจากเดิม อย่างชัดเจน การรวมศูนย์อำนาจการบริหารมหาวิทยาลัยทั้งหมดขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษา ถูกผนวกเข้ากับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเป็นระบบ และนำไปสู่การขยายโอกาส ทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่ภูมิภาคในรูปแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแบบสมบูรณ์ในภายหลัง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบหลักฐานสำคัญจาก "รายงานการประชุมคณะกรรมการ วางแผนการศึกษาแห่งชาติ" ในปี พ.ศ. 2504 ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.

<sup>247</sup> ราชกิจจานุเบกษา, พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. เล่ม 77 ตอน 85 ก หน้า 4 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2503

<sup>248</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 (ระยะ ที่ 1) พ.ศ. 2504-2506. เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2562. เข้าถึงได้จาก

5.9/25<sup>249</sup> ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ได้นำแนวคิดจากที่ปรึกษาชาวอเมริกันมาใช้ในการวางแผนการศึกษาอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง "การศึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ" (Education for Economic Development) ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากแนวคิด "การศึกษาเพื่อความ เป็นไทย" ในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า แม้จะมีความแตกต่างในแนวทางและอุดมการณ์ แต่ทั้งสองรัฐบาลมีลักษณะร่วมกันคือการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและสร้างพลเมือง ตามอุดมการณ์ของรัฐ ดังที่ปรากฏในเอกสาร "ความเป็นมาของแผนการจัดการศึกษา" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.5/23 พ.ศ. 2505<sup>250</sup> ที่กล่าวถึงบทบาทของการศึกษาในการสร้างความ มั่นคงและเสถียรภาพทางการเมือง

### 3.2.1.2 แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือทางการเมือง

การรวมศูนย์อำนาจเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารประเทศในยุคจอมพลสฤษดิ์ ณะรัชต์ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการการศึกษาของประเทศ จากการศึกษาเอกสารชั้นต้น หลายฉบับ ผู้วิจัยพบว่า การรวมศูนย์อำนาจในการจัดการศึกษาเป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างความ มั่นคงทางการเมืองและการควบคุมสังคม

จากการวิเคราะห์ "คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 26" ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 130 วันที่ 17 ตุลาคม 2519<sup>251</sup> แม้จะเป็นเอกสารในช่วงปลายของยุคที่ศึกษา แต่สะท้อนให้เห็นถึงรากฐานของการรวมศูนย์อำนาจทางการศึกษาที่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ โดยเฉพาะการสร้างระบบการบริหารการศึกษาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานส่วนกลาง

<sup>249</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2504", สป.5.9/25.

<sup>250</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "ความเป็นมาของแผนการจัดการศึกษา", สป.5.5/23, พ.ศ. 2505.

<sup>251</sup> "คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 26", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 130, 17 ตุลาคม 2519.

เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างชัดเจนคือ "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 1" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.14/9<sup>252</sup> ที่มีการกำหนดนโยบายการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 การประเมินโครงการระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ. 2506<sup>253</sup> แผนดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการวางกรอบการจัดการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้างกำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับบทบาทของการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การวางแผนการศึกษาในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของรัฐในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และสร้างความพร้อมของกำลังคนเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบหลักฐานสำคัญจาก "รายงานการประชุมสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2509" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.14/3<sup>254</sup> ที่แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลพยายามผูกโยงการศึกษาเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดเป้าหมายการผลิตกำลังคนตามความต้องการของภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมที่รัฐให้การส่งเสริม "จากการสำรวจพบว่า ภาคอุตสาหกรรมยังขาดแคลนช่างเทคนิคและวิศวกรประมาณ 15,000 คน ขณะที่ภาคเกษตรต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีการเกษตรอีก 8,000 คน ดังนั้นควรเพิ่มสัดส่วนการรับนักเรียนสายอาชีวศึกษาเป็น 60:40 กับสายสามัญ และปรับหลักสูตรให้เน้นทักษะปฏิบัติมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการฝึกงานในสถานประกอบการเพื่อให้แก่นักเรียนมีประสบการณ์ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน"<sup>255</sup>

<sup>252</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 1", สป.5.14/9.

<sup>253</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 การประเมินโครงการระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ.2506", สป.5.14/11.

<sup>254</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "รายงานการประชุมสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ครั้งที่ 1/2509", สป.5.14/3.

<sup>255</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการแผนงานกำลังคน กระทรวงอุตสาหกรรม, ครั้งที่ 12/2509, 8 ธันวาคม 2509.

งานศึกษาของเสนห์ จามริก เรื่อง "การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ"<sup>256</sup> ได้วิเคราะห์ว่าการรวมศูนย์อำนาจในสมัยจอมพลสฤษดิ์มีผลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการสร้างเผด็จการทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นความพยายามในการสร้างระบบการศึกษาที่มีเอกภาพเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังที่ปรากฏในเอกสาร "รายงานการปฐมนิเทศเรื่องการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา" ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเน้นการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม การกำหนดมาตรฐานการศึกษาระดับชาติที่เป็นเอกภาพ และการจัดตั้งสถาบันการศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรตามความต้องการของประเทศ รวมทั้งการกำหนดทิศทางการศึกษาที่เชื่อมโยงกับนโยบายเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จัดโดยคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2511<sup>257</sup>

การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือทางการเมืองในยุคนี้ยังสะท้อนผ่านการปรับปรุงหลักสูตรและการเรียนการสอน จากการวิเคราะห์ "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ.2548" ที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 35 ง วันที่ 26 เมษายน 2548<sup>258</sup> แม้จะเป็นเอกสารในยุคหลังจากช่วงเวลาการศึกษา แต่ผู้วิจัยพบว่ามีรากฐานมาจากแนวคิดการควบคุมระเบียบวินัยของนักเรียนในยุคจอมพลสฤษดิ์ ที่เน้นการสร้างพลเมืองที่เชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎระเบียบของสังคมอย่างเคร่งครัด

นอกจากนี้ เอกสารทบทวนมหาวิทยาลัย ทม.0201.4/10 "สรุปรายงานผลงานประจำปี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2516-2522"<sup>259</sup> แสดงให้เห็นถึงผลกระทบระยะยาวของการรวมศูนย์อำนาจ

<sup>256</sup> เสนห์ จามริก, การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529).

<sup>257</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "รายงานการปฐมนิเทศเรื่องการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา", 2511.

<sup>258</sup> "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ.2548", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 122 ตอนพิเศษ 35 ง, 26 เมษายน 2548.

<sup>259</sup> เอกสารทบวงมหาวิทยาลัย, "สรุปรายงานผลงานประจำปี ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2516-2522", ทม. 0201.4/10.

ในยุคจอมพลสฤษดิ์ที่ส่งผลต่อการบริหารอุดมศึกษาของไทย ซึ่งแม้จะมีการพยายามปฏิรูปหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แล้วก็ตาม แต่โครงสร้างการบริหารการศึกษาแบบรวมศูนย์ยังคงดำรงอยู่ และมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทยมาจนถึงปัจจุบัน

การบริหารจัดการอุดมศึกษาไทยตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงหลังการตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติในปี พ.ศ. 2502 ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และพัฒนาไปสู่การกระจายอำนาจบางส่วนในระดับมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยมีปัจจัยทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และความจำเป็นด้านกำลังคนของรัฐเป็นแรงผลักดันสำคัญ จะเห็นได้จากในช่วงต้น โครงสร้างของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยระหว่าง พ.ศ. 2482-2486 ยังคงถูกควบคุมอย่างแน่นแฟ้นจากกระทรวงธรรมการและกรมมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นระบบราชการเต็มรูปแบบที่รวมศูนย์ทั้งในด้านงบประมาณ การกำหนดนโยบาย และการบริหารบุคลากร มหาวิทยาลัยมีบทบาทเพียงเป็นหน่วยปฏิบัติการของรัฐ ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ<sup>260</sup>

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2487-2496 แม้จะยังคงมีรัฐมนตรีเป็นประธานสภามหาวิทยาลัยอยู่ แต่ก็มีการแยกบทบาทของสภา อธิการบดี และผู้บัญชาการอย่างชัดเจนมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการวางระบบการบริหารภายในมหาวิทยาลัยเอง<sup>261</sup>

มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2477 มีโครงสร้างที่สะท้อนอุดมการณ์ประชาธิปไตยมากกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยทั้งรัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนอาจารย์ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีลักษณะกึ่งกระจายอำนาจตั้งแต่ระยะแรก<sup>262</sup>

<sup>260</sup> อมรวิชัย นาครทรรพ, อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ: จากโอกาสและความหวังในอดีตสู่วิกฤตคุณค่าปรัญญาในยุคอุดมศึกษาประชานิยม (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2556), 123.

<sup>261</sup> อ้างแล้ว, 128.

<sup>262</sup> อ้างแล้ว, 136.

ในช่วง พ.ศ. 2486–2501 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ยังคงเป็นโครงสร้างแบบรวมศูนย์ โดยให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรง เพื่อให้ตอบสนองเป้าหมายการผลิตบุคลากรเฉพาะด้านอย่างรวดเร็ว<sup>263</sup>

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2502 เมื่อมีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยเริ่มมีความเป็นเอกภาพมากขึ้นในระดับนโยบาย แม้ยังคงรวมศูนย์ไว้ที่รัฐบาลกลาง แต่ก็มี การจัดตั้งสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิชาการ และกลไกภายในมหาวิทยาลัยมากขึ้น ส่งผลให้มหาวิทยาลัยเริ่มมีพื้นที่ในการบริหารตนเองอย่างจำกัด<sup>264</sup>

การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนอิทธิพลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ต้องการให้การศึกษาระดับอุดมศึกษานับสนุนการพัฒนาประเทศอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นอิสระทางวิชาการในระดับหนึ่ง

ดังนั้น โครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2482–2502 ยังคงอยู่ในกรอบของระบบราชการที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเป็นหลัก โดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนเท่านั้นในระดับของความยืดหยุ่นทางวิชาการและการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปการศึกษาในระยะต่อมา

### 3.2.2 โครงสร้างเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาแห่งชาติ

การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2520 มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับนโยบายและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาของประเทศ จากการศึกษาเอกสารชั้นต้นหลายฉบับ ผู้วิจัยพบว่าการพึ่งพาทุนและนโยบายเศรษฐกิจแบบสหรัฐฯ มีอิทธิพลอย่างมากต่อทิศทางการพัฒนาการศึกษาไทยในยุคดังกล่าว

<sup>263</sup> อ้างแล้ว, 149.

<sup>264</sup> อ้างแล้ว, 157.

### 3.2.2.1 อิทธิพลของทุนจากต่างประเทศและการพึ่งพานโยบายเศรษฐกิจ

#### แบบสหรัฐอเมริกา

เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาคือ "The Development of Thailand. Report of a Study Team August 1, 1961" ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.1./78<sup>265</sup>- รายงานฉบับนี้จัดทำโดยคณะผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันที่มาศึกษาและให้คำแนะนำในการพัฒนาประเทศไทย โดยเสนอแนะการปฏิรูประบบการศึกษาให้เน้นทักษะเทคนิคและวิทยาศาสตร์เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและสื่อสาร การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนา ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้รับการนำไปใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) และกลายเป็นกรอบนโยบายหลักของรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ในการพัฒนาประเทศ

จากการวิเคราะห์ "รายงานผลพัฒนาผู้นำทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเข้ามาศึกษาสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2504" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.1.1.2/39<sup>266</sup>- พบว่ามีการเสนอแนะให้ไทยปรับระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมตามแบบสหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ระหว่างการพึ่งพาทุนต่างประเทศกับการพัฒนาการศึกษายังปรากฏชัดเจนใน "โครงการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยขององค์การ UNESCO พ.ศ. 2506" ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.2.9/19<sup>267</sup> โครงการนี้แสดงให้เห็นถึง

<sup>265</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "The Development of Thailand. Report of a Study Team August 1, 1961", สป.5.1./78.

<sup>266</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "รายงานผลพัฒนาผู้นำทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเข้ามาศึกษาสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2504", สป.5.1.1.2/39.

<sup>267</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "โครงการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยขององค์การ UNESCO พ.ศ.2506", สป.5.2.9/19.

การที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากองค์การระหว่างประเทศในการพัฒนาระบบการศึกษา โดยเฉพาะในด้านการศึกษาวិทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

นอกจากนี้ เอกสาร "บันทึกความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของเพอร์ซี บาร์เน็ต เรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในการประชุมสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.8/1<sup>268</sup> ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ซึ่งมีผลต่อเนื่องมาถึงยุคของจอมพลสฤษดิ์และหลังจากนั้น

อิทธิพลของทุนและนโยบายเศรษฐกิจแบบสหรัฐอเมริกา ยังสะท้อนผ่านการปรับโครงสร้างของหลักสูตรการศึกษา ดังที่ปรากฏใน "เปรียบเทียบแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494 กับแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ.2503" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/23<sup>269</sup> ที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของทิศทางการศึกษาไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

งานของปรีศนีย์ เกศะบุตร, "การจัดการศึกษาผู้ใหญ่กับนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ.2481-2487"<sup>270</sup> ได้วิเคราะห์ไว้ว่านโยบายการศึกษาในยุคจอมพล ป. เน้นการสร้างชาติและการพึ่งพาตนเอง ซึ่งแตกต่างอย่างมากจากนโยบายในยุคจอมพลสฤษดิ์ที่เปิดรับอิทธิพลจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการ

<sup>268</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "บันทึกความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของเซอร์ซาลส์ ดาร์วิน เรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในการประชุมสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499", สป.5.8/1.

<sup>269</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "เปรียบเทียบแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494 กับแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ.2503", สป.5.9/23.

<sup>270</sup> ปรีศนีย์ เกศะบุตร, "การจัดการศึกษาผู้ใหญ่กับนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ.2481-2487" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), 11-13.

เปิดรับอิทธิพลดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในบริบทของสงครามเย็น ที่ประเทศไทยต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

### 3.2.2.2 การวิเคราะห์ผ่านมุมมอง Core-Periphery จากทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วง พ.ศ. 2501-2520 ผ่านกรอบแนวคิด Core-Periphery ของทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ (Dependency Theory) เผยให้เห็นภาพที่น่าสนใจของการพัฒนาการศึกษาไทยในบริบทของเศรษฐกิจโลก จากการศึกษาเอกสารชั้นต้นหลายฉบับ ผู้วิจัยพบว่าการพัฒนาการศึกษาไทยในยุคดังกล่าวมีลักษณะของการเป็น "ชายขอบ" (Periphery) ที่ต้องพึ่งพาศูนย์กลาง (Core) ทั้งในด้านเงินทุน องค์ความรู้ และ เทคโนโลยี

เอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาคือ "ร่างแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2505-2509" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.11.2/55<sup>271</sup> และ "บันทึกการสัมมนาระหว่างบุคคลสำคัญต่างๆ" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.1.1.2/58<sup>272</sup> ที่แสดงให้เห็นถึงการวางแผนพัฒนาประเทศและการศึกษาที่อิงกับความช่วยเหลือและคำแนะนำจากสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ

จากการวิเคราะห์ "บันทึกการสนทนากับ ดร.แอสตัน รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยอินเดียนา 23 เมษายน 2506" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.1.1.2/62<sup>273</sup> ผู้วิจัยพบว่าการพึ่งพาผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกาในการวางแผนและพัฒนาหลักสูตรของ

<sup>271</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "ร่างแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2505-2509", สป.5.11.2/55.

<sup>272</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "บันทึกการสัมมนาระหว่างบุคคลสำคัญต่างๆ", สป.5.1.1.2/58.

<sup>273</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "บันทึกการสนทนากับ ดร.แอสตัน รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยอินเดียนา 23 เมษายน 2506", สป.5.1.1.2/62.

มหาวิทยาลัยไทย ซึ่งสะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประเทศศูนย์กลาง (Core) กับประเทศชายขอบ (Periphery) ตามทฤษฎีฟังก้าอำนาจ

นอกจากนี้ เอกสาร "การขยายหลักสูตรและการยกฐานะของมหาวิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา พ.ศ.2511" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/150<sup>274</sup> ยังแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาการศึกษาด้านอาชีวศึกษาและเทคนิคของไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดและความช่วยเหลือของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งสะท้อนถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้จากศูนย์กลางสู่ชายขอบตามแนวคิด Core-Periphery

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าความสัมพันธ์เชิงฟังก้าดังกล่าวไม่ได้เป็นไปในลักษณะทางเดียวเสมอไป จากการวิเคราะห์ "ข้อเสนอแนะของผู้ร่วมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2512" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/202พบว่าฝ่ายไทยมีความพยายามในการปรับแนวคิดและโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้เข้ากับบริบทและความต้องการของประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการต่อรองและการปรับตัวของประเทศชายขอบภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม เช่น คณะกรรมการฯ ได้ปฏิเสธแผนการพัฒนาศรีวิทยาศาสตร์ของยูเนสโกที่ใช้ตำราต่างประเทศทั้งหมด และเสนอให้ผลิตตำราภาษาไทยที่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งทางยูเนสโกยอมรับและปรับเปลี่ยนตามข้อเสนอดังกล่าว โดยให้มีการตรวจสอบการแปลด้วย<sup>275</sup>

การวิเคราะห์ "โครงการจัดหาทุนศึกษาทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 2515-2521" ในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/232<sup>276</sup>

<sup>274</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "การขยายหลักสูตรและการยกฐานะของมหาวิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา พ.ศ.2511", สป.5.9/150.

<sup>275</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "ข้อเสนอแนะของผู้ร่วมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2512", สป.5.9/202.

<sup>276</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "โครงการจัดหาทุนศึกษาทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 2515-2521", สป.5.9/232.

ยังแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาบุคลากรทางการศึกษาของไทยยังต้องพึ่งพาประเทศศูนย์กลางในการผลิตผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ ซึ่งเป็นลักษณะของความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาในระยะยาว

งานของสุชาชัย ยิ้มประเสริฐ เรื่อง "แผนชิงชาติไทย" ได้วิเคราะห์ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาของไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการสร้างพันธมิตรต่อต้านคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>277</sup> -อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสัมพันธ์ดังกล่าวมีความซับซ้อนมากกว่านั้น โดยฝ่ายไทยมีการใช้ประโยชน์จากความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาเพื่อผลประโยชน์ของตนเองด้วย ดังที่ปรากฏในเอกสาร "แนวคิดในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยของ แนวคิดในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยของ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต" ที่ปรากฏในเอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/207-ความตอนหนึ่งว่า "...การที่เราได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในรูปของทุนการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญนั้น เราควรฉวยโอกาสนี้ในการดึงเอาความรู้และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้ในการยกระดับมหาวิทยาลัยของเรา แต่ต้องไม่ลืมว่าเราต้องพัฒนาระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับสังคมไทย และต้องเตรียมความพร้อมให้เราสามารถพึ่งพาตนเองได้ในที่สุด..."<sup>278</sup>

การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจไทยในช่วง พ.ศ. 2501-2520 นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อการวางรากฐานระบบการศึกษาของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ บทวิเคราะห์นี้ได้นำเสนอการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม สู่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และอุดมการณ์ของรัฐที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษา

<sup>277</sup> สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500), พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550).

<sup>278</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "แนวคิดในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยของ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต", สป.5.9/207.

จากการวิเคราะห์เอกสารขั้นต้นพบว่า แม้นโยบายการศึกษาในยุคจอมพล ป. จะมี การผสมผสานระหว่างแนวคิดชาตินิยมกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่ยังไม่มีการ เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างการศึกษากับการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่นโยบายการศึกษาของ จอมพลสฤษดิ์มีลักษณะเชิงรุกและมีการปรับโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการใช้การศึกษา เป็นเครื่องมือสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สะท้อนผ่านการนำแนวคิด "การศึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ" มาใช้แทนที่แนวคิด "การศึกษาเพื่อ ความเป็นไทย" ในยุคก่อนหน้า

การรวมศูนย์อำนาจเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารประเทศในยุคจอมพลสฤษดิ์ที่ ส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการการศึกษา โดยมีการสร้างระบบการบริหารที่รวมศูนย์ไว้ที่ กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานส่วนกลาง มีการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผูกโยงการศึกษาเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการสร้างเผด็จการทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็น ความพยายามในการสร้างระบบการศึกษาที่มีเอกภาพเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

ในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ ช่วงเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงอย่าง ใกล้ชิดระหว่างนโยบายและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา ของไทย การวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิด Core-Periphery ของทฤษฎีพึ่งพาอำนาจเผยให้เห็นว่าการ พัฒนาการศึกษาไทยมีลักษณะของการเป็น "ชายขอบ" ที่ต้องพึ่งพาศูนย์กลางทั้งในด้านเงินทุน องค์ ความรู้ และเทคโนโลยี

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงพึ่งพาดังกล่าว ไม่ใช่การครอบงำฝ่ายเดียว เนื่องจาก ฝ่ายไทยมีการเลือกรับ ปรับใช้ และต่อรองกับแนวทางที่เสนอโดยสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่าง ประเทศ ลักษณะดังกล่าวนำไปสู่แนวคิด "การพึ่งพอำนาจแบบเลือกสรร" ที่ฝ่ายไทยสามารถใช้ ประโยชน์จากความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากต่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ฝ่ายไทยมีอำนาจต่อรองมากขึ้นในความสัมพันธ์ กับสหรัฐฯ

การวิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านอำนาจรัฐและโครงสร้างเศรษฐกิจในช่วงเวลานี้ จึงช่วยให้เข้าใจถึงรากฐานสำคัญของการพัฒนาการศึกษาไทยที่มีผลสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างการเมือง เศรษฐกิจ และการศึกษาในบริบทของสังคมไทยและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องศึกษาอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทย เพื่อให้เข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายนอกกับการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศที่ส่งผลต่อการกำหนดทิศทางและโครงสร้างของการจัดการศึกษาในช่วงเวลาวิกฤตของการพัฒนาประเทศ

### 3.3. อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทย

สามารถศึกษาได้ผ่านความร่วมมือระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา รวมไปถึงองค์กระระหว่างประเทศที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญในด้านการศึกษาของไทย ดังนี้

#### 3.3.1 ความร่วมมือไทย-สหรัฐฯ และองค์กรต่างประเทศ

##### 3.3.1.1 บทบาทของ UNESCO และ USOM ต่อการวางรากฐานนโยบายศึกษา

การเข้ามาของสหรัฐอเมริกาและองค์กระระหว่างประเทศในการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทยนั้น จุดเริ่มต้นสำคัญเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 2490 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อไทยเริ่มผูกพันตนเองกับสหรัฐอเมริกาอย่างเข้มข้น ผ่านกรอบข้อตกลงความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจ จากการวิเคราะห์เอกสารของกระทรวงศึกษาธิการและบันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ผู้วิจัยพบว่าองค์การยูเนสโก (UNESCO) และสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USOM) มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายการศึกษาของไทยในระยะนี้

จากบันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 1/2500 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2500 ปรากฏว่า ยูเนสโกได้เข้ามาช่วยไทยวางแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรก โดย

สาระสำคัญคือ "การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดหลักสูตรการเรียนการสอน"<sup>279</sup> การเข้ามาของยูเนสโกแสดงให้เห็นการเปิดรับอิทธิพลการศึกษาตะวันตกเข้ามาสู่สังคมไทยอย่างเป็นระบบ ซึ่งแตกต่างจากการรับอิทธิพลตะวันตกในช่วงรัชกาลที่ 5 ที่จำกัดอยู่เฉพาะในวงการราชสำนักและชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า บทบาทของ USOM มีนัยยะทางการเมืองมากกว่า ยูเนสโก จากการศึกษาเอกสาร "รายงานความร่วมมือไทย-สหรัฐฯ ทางด้านการศึกษา ปี 2501-2505" พบว่า USOM ไม่เพียงให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ แต่ยังมี "การแทรกแซงโดยตรงในการกำหนดนโยบายการศึกษา โดยเฉพาะการเน้นการศึกษาสายอาชีวะและวิทยาศาสตร์เพื่อตอบโต้ภัยคอมมิวนิสต์"<sup>280</sup> ความช่วยเหลือนี้ผูกโยงกับเงื่อนไขทางการเมืองอย่างชัดเจน

บันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและ USOM ลงวันที่ 17 มกราคม 2502 ยังระบุว่า "วัตถุประสงค์หลักของการให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาแก่ประเทศไทยคือการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และการต่อต้านการแพร่ขยายของคอมมิวนิสต์"<sup>281</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าความช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้มาโดยไร้เงื่อนไขทางการเมือง

เป็นที่น่าสังเกตว่านักวิชาการบางท่าน เช่น เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ มองว่าการเข้ามาของสหรัฐฯ ในลักษณะนี้เป็น "การครอบงำทางวัฒนธรรมผ่านการศึกษา" (Cultural Hegemony through Education)<sup>282</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่ามุมมองดังกล่าวมองข้ามบทบาทของฝ่ายไทยที่มี

<sup>279</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 1/2500 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2500, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, หน้า 5-8.

<sup>280</sup> รายงานความร่วมมือไทย-สหรัฐฯ ทางด้านการศึกษา ปี 2501-2505, กระทรวงศึกษาธิการ, 2506, หน้า 12-15.

<sup>281</sup> บันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและ USOM ลงวันที่ 17 มกราคม 2502, เอกสาร กระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.14/13 สภาการศึกษา พ.ศ.2475-2476.

<sup>282</sup> เก่งกิจ กิตติเรียงลาภ, เขียนชนบทให้เป็นชาติ กำเนิดมานุษยวิทยาไทยในยุคสงครามเย็น, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2562), หน้า 147-148.

การต่อรองและเลือกรับความช่วยเหลือตามผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะในบริบทที่ไทยกำลังต้องการพัฒนาประเทศและยกระดับการศึกษาให้ทันสมัย

จากการวิเคราะห์ค่าแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502 ที่ระบุว่า "รัฐบาลจะส่งเสริมการศึกษาในทุกระดับเพื่อพัฒนากำลังคนในการสร้างชาติ และต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์"<sup>283</sup> และเมื่อพิจารณาร่วมกับเอกสารนโยบายการศึกษาแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2503 ที่ร่างขึ้นภายใต้คำแนะนำของ UNESCO และ USOM แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยและสหรัฐฯ มีเป้าหมายร่วมกันในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น

### 3.3.1.2 ทุนการศึกษาและการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษาไทย

การให้ทุนการศึกษาและการฝึกอบรมแก่บุคลากรทางการศึกษาไทยเป็นกลไกสำคัญที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการสร้างอิทธิพลต่อระบบการศึกษาไทยในระยะยาว จากการศึกษารายงานประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2497-2505 พบว่า มีบุคลากรทางการศึกษาไทยได้รับทุนไปศึกษาต่อและฝึกอบรมที่สหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมากกว่า 200 คนต่อปี<sup>284</sup>

ทุนการศึกษาเหล่านี้ถูกจัดสรรอย่างมียุทธศาสตร์ การวิเคราะห์เอกสารเรื่อง "โครงการจัดหาทุนอุดหนุนการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 2515-2521" พบว่ามีการจัดสรรทุนการศึกษาให้แก่สาขาที่สนับสนุนนโยบายการพัฒนาศรษฐกิจของไทยเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และบริหารธุรกิจ ในขณะที่สาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ได้รับการสนับสนุนน้อยกว่ามาก<sup>285</sup>

<sup>283</sup> ค่าแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76 ตอนที่ 85, 2 กันยายน 2502.

<sup>284</sup> รายงานประจำปีของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2497-2505, กระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 45-47.

<sup>285</sup> โครงการจัดหาทุนอุดหนุนการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศ ตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 2515-2521, เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/232.

นักการศึกษาที่ไปศึกษาต่อในกลุ่มประเทศตะวันตกเมื่อกลับมาได้นำแนวคิดและรูปแบบการศึกษาแบบอเมริกัน หรือกลุ่มประเทศตะวันตก กลับมาใช้ในประเทศไทย สิ่งนี้เห็นได้ชัดจากการปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาในช่วงทศวรรษ 2510 ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบการศึกษาของสหรัฐฯ มากขึ้น ที่ชัดเจนที่สุดคือนักการศึกษาที่มีบทบาทสำคัญทั้งระดับนโยบายและบริหารส่วนมาก จบการศึกษาจากกลุ่มประเทศตะวันตก อาทิ ปวย อึ้งภากรณ์: สหราชอาณาจักร, เกษม สุวรรณกุล: สหรัฐอเมริกา, ระวี ภาวิไล: ออสเตรเลีย, สดางค์ มงคลสุข: สหราชอาณาจักร, สวัสดิ์ สกกุลไทย: สหราชอาณาจักร, สังเวียน อินทวิชัย: สหราชอาณาจักร, เสน่ห์ จามริก: สหราชอาณาจักร, อมรรักษาสัตย์: สหรัฐอเมริกา, พัทยา สายหู: สหราชอาณาจักร, สิปปนนท์ เกตุทัต: สหรัฐอเมริกา, อุดล วิเชียรเจริญ: สหรัฐอเมริกา และวิจิตร ศรีสอาน: สหรัฐอเมริกา<sup>286</sup>

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึง การถ่ายทอดอุดมการณ์เสรีนิยมทางการศึกษา (Liberal Educational Ideology Transfer) ที่มีจุดร่วมในการเน้นการพัฒนาปัจเจกบุคคล การคิดเชิงวิพากษ์ และการเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมประชาธิปไตย แม้อังกฤษจะเน้นประเพณีวิชาการและมาตรฐาน ส่วนอเมริกาเน้นความเสมอภาคและนวัตกรรม แต่ทั้งสองระบบต่างมีรากฐานเสรีนิยมที่ส่งเสริมการศึกษาเพื่อการปลดปล่อยและพัฒนาศักยภาพมนุษย์ การที่นักการศึกษาไทยนำแนวคิดจากทั้งสองระบบมาผสมผสานจึงแสดงถึงการรับเอาค่านิยมเสรีนิยมมาปรับใช้ในบริบทไทยเพื่อสร้างระบบการศึกษาที่ส่งเสริมการพัฒนาสังคมแบบสมัยใหม่<sup>287</sup>

กระนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีความพยายามของฝ่ายไทยในการปรับแนวคิดดังกล่าวให้เข้ากับบริบทของไทย ดังที่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ที่ระบุว่า "การนำรูปแบบการศึกษาจากต่างประเทศเข้ามาใช้ ต้องพิจารณาถึง

<sup>286</sup> เอกชัย ภูมิระรื่น. (2565). "ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 – 2515." วารสารอักษรศาสตร์และไทยศึกษา ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2565) หน้า 91 - 105.

<sup>287</sup> Dewey, J. (1916). *Democracy and Education*; Apple, M.W. (2004). *Ideology and Curriculum*; Spring, J. (2008). *Research on Globalization and Education*.

ความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศไทยเป็นสำคัญ"<sup>288</sup> แสดงให้เห็นว่าฝ่ายไทยไม่ได้รับอิทธิพลจากสหรัฐฯ โดยปราศจากการกลั่นกรอง แต่มีการต่อรองและปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของไทย

### 3.3.2 การปรับเปลี่ยนระบบและหลักสูตรตามต้นแบบอเมริกัน

การปรับเปลี่ยนระบบและหลักสูตรการศึกษาไทยตามต้นแบบอเมริกันเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัดเจนในช่วงทศวรรษ 2500-2510 จากการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2521 ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการศึกษาไทยให้มีลักษณะคล้ายกับระบบการศึกษาอเมริกันมากขึ้น<sup>289</sup>

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเห็นได้ชัดจากการเปลี่ยนระบบการศึกษาจาก 4-3-3-2 (ประถมศึกษา 4 ปี มัธยมต้น 3 ปี มัธยมปลาย 3 ปี และอุดมศึกษา 2 ปี) มาเป็นระบบ 6-3-3-4 (ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมต้น 3 ปี มัธยมปลาย 3 ปี และอุดมศึกษา 4 ปี) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา<sup>290</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2503 หลังจากที่มิชิชิปรีกษาจาก USOM เข้ามาร่วมในคณะกรรมการปรับปรุงการศึกษาแห่งชาติ

ระบบการศึกษาไทยในอดีตใช้โครงสร้าง 4-3-3-2 ซึ่งประกอบด้วย ประถมศึกษา 4 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี และการศึกษาระดับสูง 2 ปี ระบบนี้สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของระบบการศึกษอังกฤษที่เน้นการศึกษาเฉพาะทาง หลังจากจบการศึกษาระดับมัธยมปลาย นักเรียนจะเข้าศึกษาในสถาบันเฉพาะสาขาเป็นเวลา 2 ปี และจะได้รับ "ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง" หรือ "ประกาศนียบัตรวิชาการ" ในสาขาต่างๆ เช่น การศึกษา วิศวกรรม แพทยศาสตร์ และนิติศาสตร์

<sup>288</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520, กระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 22-25.

<sup>289</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77 ตอนที่ 85, 2 กันยายน 2503.

<sup>290</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 95 ตอนที่ 105, 30 กันยายน 2521.

ปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนมาใช้ระบบ 6-3-3-4 ตามแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วย ประถมศึกษา 6 ปี มัธยมศึกษาตอนต้น 3 ปี มัธยมศึกษาตอนปลาย 3 ปี และอุดมศึกษา 4 ปี การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เกิดขึ้นภายใต้การให้คำปรึกษาของ USOM (United States Operations Mission) ซึ่งเป็นองค์การช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามามีส่วนร่วมในคณะกรรมการปรับปรุงการศึกษาแห่งชาติ

การปรับเปลี่ยนระบบมีเหตุผลหลักสองประการ ประการแรก การขยายระยะเวลาการศึกษาประถมจาก 4 ปี เป็น 6 ปี เพื่อให้เด็กไทยมีพื้นฐานความรู้ที่แข็งแกร่งและครอบคลุมมากขึ้น ประการที่สอง การขยายระยะเวลาการศึกษาระดับสูงจาก 2 ปี เป็น 4 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและอำนวยความสะดวกในการเทียบโอนวุฒิการศึกษาหรือการศึกษาต่อในต่างประเทศ นอกจากนี้ ระบบใหม่ยังเปลี่ยนจากการให้ประกาศนียบัตรมาเป็นการให้ปริญญาตรี (Bachelor's Degree) ซึ่งได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติมากกว่า

การปฏิรูปครั้งนี้จึงไม่เพียงแต่เป็นการปรับโครงสร้างการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงปรัชญาการศึกษาของประเทศไทยจากระบบที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางแบบอังกฤษมาเป็นระบบที่เน้นการศึกษาที่กว้างขวางและมีมาตรฐานสากลแบบอเมริกัน

นอกจากนี้ การปฏิรูปหลักสูตรการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีลักษณะที่เน้นวิชาวิทยาศาสตร์และภาษาอังกฤษมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนากำลังคนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังที่ปรากฏในเอกสาร "แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519" ที่ระบุว่า "การพัฒนาหลักสูตรในระดับมัธยมศึกษาต้องให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ เพื่อเตรียมกำลังคนสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ"<sup>291</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าการปรับเปลี่ยนดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่น แต่มีการต่อต้านจากนักการศึกษาบางกลุ่มที่เห็นว่าระบบการศึกษาแบบอเมริกันอาจไม่เหมาะสมกับบริบทของไทย ดังที่ปรากฏในบทความของ ม.ล.ปิ่น มาลากุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้น ที่

<sup>291</sup> แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, หน้า 32-35.

เขียนว่า "การนำระบบการศึกษาแบบตะวันตกมาใช้โดยไม่คำนึงถึงรากฐานทางวัฒนธรรมและประเพณีของไทย อาจทำให้เยาวชนไทยขาดความเข้าใจในรากเหง้าและอัตลักษณ์ของตนเอง"<sup>292</sup>

แม้จะมีข้อกังวلدังกล่าว แต่แรงผลักดันจากนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและความช่วยเหลือจากต่างประเทศทำให้การปฏิรูปดำเนินต่อไป ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามเย็น โดยไทยอยู่ในฐานะผู้ได้รับความช่วยเหลือที่ต้องปรับตัวตามเงื่อนไขของผู้ให้ในระดับหนึ่ง

เมื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการปรับเปลี่ยนนี้ ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนหลักสูตรให้นั้นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้นส่งผลให้เกิดการละเลยการศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น ดังที่ ธงชัย วินิจจะกุล ได้วิเคราะห์ไว้ว่า "การปรับหลักสูตรตามแบบอเมริกันทำให้การศึกษาไทยเน้นการสร้างกำลังคนเพื่อตลาดแรงงานมากกว่าการสร้างพลเมืองที่รู้รากเหง้าทางวัฒนธรรมของตน"<sup>293</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเน้นวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นสิ่งจำเป็นในบริบทของการพัฒนาประเทศในช่วงเวลานั้น แม้ว่าจะมีข้อด้อยในแง่ของการสร้างความตระหนักในมิติทางวัฒนธรรมก็ตาม

### 3.3.3 การใช้ระบบการศึกษาเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์สงครามเย็น

ในช่วงทศวรรษ 2500-2510 ซึ่งเป็นยุคที่สงครามเย็นดำเนินไปอย่างเข้มข้น การศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยและค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ จากการศึกษาเอกสารลับของกระทรวงศึกษาธิการเรื่อง "นโยบาย

<sup>292</sup> ม.ล.ปิ่น มาลากุล, "การนำระบบการศึกษาแบบตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย", วารสารวัฒนธรรมไทย, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (2505): 12-18.

<sup>293</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, "การศึกษาประวัติศาสตร์แบบพาดขวาง: ความเข้าใจเรื่องอำนาจกับการศึกษาสังคมไทย", รัฐศาสตร์สาร, 18:3 (กันยายน-ธันวาคม 2540): 56-85.

การศึกษาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" ลงวันที่ 15 กันยายน 2503 ผู้วิจัยพบว่ารัฐบาลไทยได้ใช้ระบบการศึกษาเป็นเครื่องมือในการปลูกฝังอุดมการณ์ต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างเป็นระบบ<sup>294</sup>

เอกสารดังกล่าวระบุว่า "การศึกษาต้องเน้นการสร้างความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์" นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้มีการสอนวิชา "หน้าที่พลเมือง" และ "ศีลธรรม" ในทุกระดับการศึกษา โดยมีการสอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับภัยคอมมิวนิสต์และความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>295</sup>

USOM มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนนโยบายดังกล่าว โดยจากบันทึกการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ USOM และผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการเมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2504 พบว่า USOM ได้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาสื่อการเรียนการสอนและตำราเรียนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์ รวมทั้งการฝึกอบรมครูให้สามารถถ่ายทอดเนื้อหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>296</sup>

นอกจากนี้ การขยายการศึกษาไปสู่พื้นที่ชนบททางไกล โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งถูกมองว่าเป็นพื้นที่เสี่ยงต่อการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ ก็เป็นอีกยุทธศาสตร์หนึ่งที่รัฐบาลไทยและสหรัฐฯ ใช้ในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ ดังที่ปรากฏในเอกสาร "แผนการขยายการศึกษาในเขตชนบททางไกล พ.ศ. 2505-2509" ที่ระบุว่า "การ

<sup>294</sup> นโยบายการศึกษาเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ 15 กันยายน 2503, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.24.7/5

<sup>295</sup> เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.24.7/6 การเปิดสอนในมหาวิทยาลัยเกษตร 22 พฤษภาคม - สิงหาคม 2493.

<sup>296</sup> บันทึกการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ USOM และผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2504, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.24.7/7 ทวนศึกษามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2-18 กันยายน พ.ศ.2495.

ขยายโรงเรียนไปสู่พื้นที่ห่างไกลจะช่วยลดความเสี่ยงในการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์และสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ" <sup>297</sup>

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือทางการเมืองในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการพัฒนาความคิดวิเคราะห์ของผู้เรียน โดยเฉพาะในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งถูกควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการแพร่กระจายของแนวคิดซ้าย ดังที่ปรากฏในกรณีการจับกุมปัญญาชนและนักศึกษาที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ในช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

อย่างไรก็ตาม มุมมองดังกล่าวอาจเป็นการมองย้อนกลับไปด้วยทัศนคติของปัจจุบัน (Presentism) ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบททางประวัติศาสตร์ในช่วงสงครามเย็น ในความเป็นจริงแล้วการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือต่อต้านคอมมิวนิสต์เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงเวลานั้น โดยเฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น

### 3.3.4 การแปรเปลี่ยนของระบบอุดมศึกษาภายใต้อิทธิพลของสหรัฐฯ

#### 3.3.4.1 การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค

การขยายตัวของอุดมศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2500-2510 เป็นอีกหนึ่งปรากฏการณ์ที่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคจากการศึกษาเอกสารการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และ

<sup>297</sup> แผนการขยายการศึกษาในเขตชนบทห่างไกล พ.ศ. 2505-2509, เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.11.2/55 ร่างแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2505-2509.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผู้วิจัยพบว่าทั้งสามมหาวิทยาลัยได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากสหรัฐอเมริกาผ่าน USOM และมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์<sup>298</sup>

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507 และเอกสารความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ แสดงให้เห็นว่ามูลนิธิดังกล่าวให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการวางแผนหลักสูตร การพัฒนาบุคลากร และการสนับสนุนทางการเงิน โดยเฉพาะในคณะแพทยศาสตร์ซึ่งเป็นคณะแรกที่เปิดสอน<sup>299</sup> เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ได้รับความช่วยเหลือจาก USOM ในการพัฒนาคณะเกษตรศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์<sup>300</sup>

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคนี้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคที่มีความเสี่ยงต่อการแพร่ขยายของคอมมิวนิสต์ ดังที่ปรากฏในบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและ USOM เรื่อง "การสนับสนุนการพัฒนาอุดมศึกษาในภูมิภาค" ลงวันที่ 17 มีนาคม 2508 ที่ระบุว่า "การพัฒนาอุดมศึกษาในภูมิภาคจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และสร้างความมั่นคงในพื้นที่ห่างไกล"<sup>301</sup>

รูปแบบของมหาวิทยาลัยในภูมิภาคเหล่านี้ล้วนได้รับอิทธิพลจากระบบมหาวิทยาลัยแบบอเมริกัน โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยที่เน้นการวิจัยและการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน (Land-Grant University) ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยรุ่นแรกของไทยที่เน้นการผลิตข้าราชการเพื่อรับใช้ระบบราชการเป็นหลัก

<sup>298</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 81 ตอนที่ 7, 21 มกราคม 2511.

<sup>299</sup> เอกสารความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กับมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์, เอกสารส่วนบุคคล ม.ส.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/21 ร่างโครงการศึกษาแห่งชาติ 2502.

<sup>300</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2514, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 88 ตอนที่ 24, 2 มีนาคม 2514.

<sup>301</sup> บันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและ USOM เรื่อง "การสนับสนุนการพัฒนาอุดมศึกษาในภูมิภาค" ลงวันที่ 17 มีนาคม 2508, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.59.2/8 ขอเปลี่ยนแปลงสภาพการเงินของมหาวิทยาลัยได้จากงบประมาณเป็นระบบเงินอุดหนุน พ.ศ.2493-2495.

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าการรับแนวคิดดังกล่าวเข้ามาไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่น แต่มีความขัดแย้งและการต่อรองระหว่างแนวคิดการพัฒนาอุดมศึกษาแบบดั้งเดิมของไทยกับแนวคิดใหม่จากสหรัฐฯ ดังที่ปรากฏในรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ครั้งที่ 3/2509 ที่มีการถกเถียงกันถึงทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยระหว่างการยึดรูปแบบจากสหรัฐฯ กับการรักษาอัตลักษณ์ของไทย<sup>302</sup>

### 3.3.4.2 การจำกัดบทบาทวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ควบคู่ไปกับการส่งเสริมการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้วิจัยพบว่าการจำกัดบทบาทวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิพากษ์สังคมและการเมือง

จากการศึกษาเอกสาร "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132" ลงวันที่ 22 เมษายน 2515 พบว่ามีการควบคุมเนื้อหาการเรียนการสอนในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดมาร์กซิสต์และสังคมนิยม<sup>303</sup> นอกจากนี้ ยังมีการจับกุมอาจารย์และนักศึกษาที่มีแนวคิดซ้ายหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

นักวิชาการบางท่าน เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ มองว่าการจำกัดบทบาทวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในช่วงนี้เป็นผลมาจากนโยบายของสหรัฐฯ ที่ต้องการสกัดกั้นการแพร่กระจายของแนวคิดซ้ายในมหาวิทยาลัย<sup>304</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการควบคุมดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลเผด็จการทหารที่ต้องการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง

เอกสาร "นโยบายการพัฒนาอุดมศึกษา พ.ศ. 2517-2521" แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวิชาชีพมากกว่าสาขาสังคมศาสตร์และ

<sup>302</sup> รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ครั้งที่ 3/2509, วันที่ 15 มีนาคม 2509, หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 8-12.

<sup>303</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89 ตอนที่ 66, 25 เมษายน 2515.

<sup>304</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "รับน้องใหม่", มติชนสุดสัปดาห์, 31: 1610 (24 มิถุนายน 2554).

มนุษยศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้แก่สาขาวิชาต่างๆ โดยสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้รับงบประมาณมากกว่าสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ถึง 3 เท่า<sup>305</sup>

สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาองค์ความรู้ในระบบอุดมศึกษาไทย โดยเน้นการพัฒนาความรู้เชิงเทคนิคมากกว่าความรู้เชิงวิพากษ์ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระยะยาว

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการจำกัดบทบาทวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวอาจเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลให้สังคมไทยขาดภูมิคุ้มกันทางปัญญาในการวิเคราะห์และวิพากษ์ประเด็นทางสังคมและการเมือง ซึ่งยังคงส่งผลกระทบมาจนถึงปัจจุบัน

### 3.3.5 วิเคราะห์ผ่านทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ

#### 3.3.5.1 ระบบการศึกษากับการผลิตความรู้แบบบริโกลจากศูนย์กลาง

เมื่อวิเคราะห์อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทยผ่านกรอบทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) ผู้วิจัยพบว่ามีลักษณะของการพึ่งพาทางความรู้ (Knowledge Dependency) ที่ชัดเจน โดยประเทศศูนย์กลาง (Core) คือสหรัฐอเมริกา เป็นผู้ผลิตและส่งออกความรู้ ในขณะที่ประเทศชายขอบ (Periphery) คือไทย เป็นผู้บริโภครู้ดังกล่าว

จากการศึกษารายงานการนำเข้าตำราเรียนและสื่อการสอนจากสหรัฐอเมริกาในช่วงปี พ.ศ. 2500-2520 พบว่ามีการนำเข้าตำราเรียนภาษาอังกฤษจากสหรัฐฯ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะ

<sup>305</sup> นโยบายการพัฒนาอุดมศึกษา พ.ศ. 2517-2521, ทบวงมหาวิทยาลัย, หน้า 25-30.

ในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการแพทย์<sup>306</sup> นอกจากนี้ ยังมีการแปลตำราจากภาษาอังกฤษ เป็นภาษาไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตำราที่ผลิตในสหรัฐฯ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการพึ่งพาทางความรู้ โดยองค์ความรู้ที่ใช้ในระบบการศึกษาไทยส่วนใหญ่ถูกผลิตจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ในขณะที่การผลิตความรู้ท้องถิ่นยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ดังที่ สิงห์ สุวรรณกิจ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า "ระบบการศึกษาไทย มีลักษณะเป็น 'ผู้บริโภคความรู้' มากกว่า 'ผู้ผลิตความรู้' ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการพึ่งพาทางวัฒนธรรมและความรู้"<sup>307</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าเริ่มมีความพยายามในการสร้างองค์ความรู้ท้องถิ่นในช่วงทศวรรษ 2510 โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่มีการตื่นตัวทางการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง ดังที่ปรากฏในการก่อตั้ง "โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์" ในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการผลิตตำราและองค์ความรู้โดยนักวิชาการไทย<sup>308</sup>

การพึ่งพาทางความรู้ดังกล่าวยังส่งผลให้เกิดการแบ่งชั้นทางความรู้ (Hierarchy of Knowledge) โดยความรู้จากตะวันตกถูกมองว่ามีคุณค่าและความน่าเชื่อถือมากกว่าความรู้ท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในระบบการประเมินผลงานทางวิชาการที่ให้คุณค่ากับผลงานที่ตีพิมพ์ในวารสารต่างประเทศมากกว่าวารสารในประเทศ ซึ่งยังคงเป็นปัญหาในระบบอุดมศึกษาไทยจนถึงปัจจุบัน

### 3.3.5.2 ไทยในฐานะชายขอบ (Periphery) และการจำกัดอธิปไตยเชิงนโยบาย

<sup>306</sup> รายงานการนำเข้าตำราเรียนและสื่อการสอนจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2500-2520, กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 15-18.

<sup>307</sup> สิงห์ สุวรรณกิจ, "งานศึกษาผู้อยู่ในสถานะรอง" : ทบทวนประวัติศาสตร์นิพนธ์ และมวลชนผู้เคลื่อนไหว, วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 27: 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 35-42.

<sup>308</sup> โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, รายงานประจำปี 2520, กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2521, หน้า 3-5.

นอกจากการพึ่งพาทางความรู้แล้ว การที่ไทยอยู่ในฐานะประเทศชายขอบ (Periphery) ในระบบเศรษฐกิจโลก ยังส่งผลให้มีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายการศึกษาอย่างเป็นอิสระ โดยต้องปรับตัวตามเงื่อนไขของประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศ

จากการศึกษาเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาของ USOM และ ธนาคารโลก พบว่ามีการกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบการศึกษาให้สอดคล้องกับ มาตรฐานและแนวทางที่กำหนดโดยองค์กรเหล่านี้ ดังที่ปรากฏในเอกสาร "เงื่อนไขการกู้เงินเพื่อ พัฒนาการศึกษจากธนาคารโลก พ.ศ. 2514" ที่ระบุว่า "รัฐบาลไทยต้องปรับโครงสร้างการศึกษาตาม แนวทางที่ธนาคารโลกกำหนด จึงจะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน"<sup>309</sup>

การขาดอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย (Policy Sovereignty) เป็นลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างประเทศศูนย์กลางและประเทศชายขอบ ซึ่งส่งผลให้นโยบาย การศึกษาของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอกมากกว่าความต้องการที่แท้จริง ของสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าฝ่ายไทยไม่ได้ยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวโดยปราศจากการ ต่อรอง แต่มีความพยายามในการปรับเงื่อนไขให้สอดคล้องกับบริบทของไทยมากขึ้น ดังที่ปรากฏใน รายงานการเจรจาระหว่างผู้แทนไทยกับธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2515 ที่ผู้แทนไทยได้เสนอให้มีการ ปรับเงื่อนไขบางประการให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยเฉพาะการเปิดเสรี ทางการค้า การยกเลิกการอุดหนุนภาคเกษตร และการปรับโครงสร้างภาคราชการ ซึ่งผู้แทนไทยเสนอ ให้มีการปรับระยะเวลาการดำเนินการให้เหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจที่ยังพึ่งพาภาคเกษตรกรรม เป็นหลัก และเงื่อนไขด้านสังคม เช่น การปฏิรูประบบการศึกษาและสาธารณสุข ที่ผู้แทนไทยขอให้ คำนึงถึงค่านิยมและวัฒนธรรมไทยที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและครอบครัวขยาย<sup>310</sup>

<sup>309</sup> เงื่อนไขการกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาจากธนาคารโลก พ.ศ. 2514, เอกสารส่วนบุคคล ม.ส.ปิ่น มาลากุล สป.5.14/8 ดังพัฒนาเศรษฐกิจ 2504-2506-2509.

<sup>310</sup> รายงานการเจรจาระหว่างผู้แทนไทยกับธนาคารโลก ปี พ.ศ. 2515, เอกสารส่วนบุคคล ม.ส.ปิ่น มาลากุล สป.5.14/11 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 การประเมินโครงการระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ.2506.

ในมุมมองของทฤษฎีพึ่งพา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในด้าน การศึกษาจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม โดยไทยอยู่ในฐานะผู้พึ่งพาทั้งในด้านองค์ ความรู้ เทคโนโลยี และทรัพยากรทางการเงิน ซึ่งส่งผลให้มีข้อจำกัดในการพัฒนาระบบการศึกษาที่ สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของสังคมไทยอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีพึ่งพาช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ เชิงโครงสร้างระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตาม การมองความสัมพันธ์ดังกล่าว เพียงในแง่ของ "การครอบงำ" อาจเป็นการมองที่เรียบง่ายเกินไป เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ฝ่าย ไทยมีบทบาทในการเลือกรับและปรับใช้ความช่วยเหลือดังกล่าวให้เหมาะสมกับบริบทของตนเองใน ระดับหนึ่ง

อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 เป็นต้นมามี ความสำคัญอย่างยิ่งต่อพัฒนาการการศึกษาไทย โดยอิทธิพลดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านความช่วยเหลือทาง วิชาการและการเงินจาก USOM และองค์การระหว่างประเทศอย่าง UNESCO รวมทั้งการให้ ทุนการศึกษาแก่บุคลากรทางการศึกษาไทย ซึ่งมีผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการศึกษา และหลักสูตรตามแบบอเมริกัน

จากการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นและหลักฐานต่างๆ ผู้วิจัยพบว่าความร่วมมือด้าน การศึกษาระหว่างไทยกับสหรัฐฯ มีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน นั่นคือการใช้การศึกษาเป็น เครื่องมือในการต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเย็น ซึ่งสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้น

ในบริบทของทฤษฎีพึ่งพา ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมใน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลาง (Core) คือสหรัฐอเมริกา และประเทศชายขอบ (Periphery) คือไทย โดยเฉพาะในมิติของการพึ่งพาทางความรู้และการขาดอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย การศึกษา

อย่างไรก็ตาม การที่แนวคิดและรูปแบบการศึกษาแบบอเมริกันเข้ามามีอิทธิพลต่อ ระบบการศึกษาไทยไม่ได้เป็นเพียงการ "ครอบงำ" ฝ่ายเดียว แต่มีลักษณะของการต่อรองและการ

เลือกรับความช่วยเหลือตามผลประโยชน์ของฝ่ายไทยด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบริบทของสงครามเย็น

การทำความเข้าใจอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทยจึงเป็นการทำความเข้าใจพัฒนาการทางการศึกษาของไทยในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เพียงส่งผลต่อโครงสร้างและเนื้อหาการศึกษาเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อวิถีคิดและแนวทางการพัฒนาประเทศของไทยในระยะยาวอีกด้วย

อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อระบบการศึกษาไทยมีจุดเริ่มต้นสำคัญในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผ่านความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ UNESCO และ USOM ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายการศึกษาไทยอย่างมีนัยสำคัญ ความช่วยเหลือดังกล่าวมีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจนในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในบริบทสงครามเย็น โดยมีการให้ทุนการศึกษาและการฝึกอบรมแก่บุคลากรทางการศึกษาไทยจำนวนมาก ซึ่งเมื่อกลับมาได้นำแนวคิดและรูปแบบการศึกษาแบบอเมริกันมาปรับใช้ในประเทศไทย

การขยายตัวของอุดมศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2500-2510 ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ซึ่งได้รับการสนับสนุนผ่าน USOM และมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ โดยมีรูปแบบคล้ายกับ Land-Grant University ของสหรัฐฯ ที่เน้นการวิจัยและการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน อย่างไรก็ตาม มีการจำกัดบทบาทวิชาการด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวิพากษ์สังคมและการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลในการพัฒนาองค์ความรู้

เมื่อวิเคราะห์ผ่านกรอบทฤษฎีฟิงฟา พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในด้านการศึกษามีลักษณะของการฟิงฟาทางความรู้ที่ชัดเจน โดยสหรัฐฯ ในฐานะประเทศศูนย์กลาง (Core) เป็นผู้ผลิตและส่งออกความรู้ ในขณะที่ไทยในฐานะประเทศชายขอบ (Periphery) เป็นผู้บริโภครูปร่างดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้เกิดการแบ่งชั้นทางความรู้และข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายการศึกษาอย่างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการ "ครอบงำ" ฝ่ายเดียว แต่มีลักษณะของการต่อรองและการเลือกรับความช่วยเหลือตามผลประโยชน์ของฝ่ายไทย โดยเฉพาะในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่เริ่มมีความพยายามในการสร้างองค์ความรู้ท้องถิ่นและการพัฒนาระบบการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในบริบทของสงครามเย็น ผู้วิจัยจึงศึกษาผลกระทบของนโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็น เพื่อประเมินผลลัพธ์ระยะยาวที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและนโยบายดังกล่าว รวมทั้งวิเคราะห์ระบบการจัดการศึกษาที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

### 3.4. ผลกระทบของนโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็น

นโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นได้สร้างผลกระทบต่อสังคมไทยในหลายมิติ ไม่เพียงแต่รูปแบบการจัดการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังมีผลต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ผู้วิจัยพบว่าผลกระทบเหล่านี้เชื่อมโยงกับการกำหนดทิศทางและเป้าหมายของระบบการศึกษาไทยที่มุ่งตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศตามแนวทางโลกเสรีประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่ได้เข้ามามีบทบาทในการวางรากฐานและกำหนดทิศทางการพัฒนาการศึกษาไทยในยุคดังกล่าว

#### 3.4.1 ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า แม้การขยายตัวของระบบการศึกษาในช่วงสงครามเย็นจะมีเป้าหมายในการสร้างความเจริญและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ แต่ในความเป็นจริงกลับก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ การยึดรูปแบบการศึกษาตามแนวทางตะวันตกโดยขาดการปรับให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการกระจายทรัพยากรและโอกาสทางการศึกษา

จากรายงานของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 พบว่าอัตราการเข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาของประชากรในเขตเมืองกับเขตชนบทมีความแตกต่างกันมากถึง 8 เท่า<sup>311</sup> ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาการศึกษาในยุคสงครามเย็นมิได้กระจายอย่างทั่วถึง แต่กลับกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองและในกลุ่มชนชั้นที่มีฐานะดีเท่านั้น

### 3.4.1.1 ช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และพบว่า แม้จะมีการกำหนดเป้าหมายในการขยายการศึกษาสู่ชนบท แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่างบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรไปยังสถาบันการศึกษาในเขตเมืองมากกว่า<sup>312</sup> จากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2506-2510 พบว่างบประมาณด้านการศึกษาที่ร้อยละ 70 ถูกจัดสรรให้กับสถาบันการศึกษาในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ ขณะที่โรงเรียนในชนบทได้รับเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น<sup>313</sup>

สถานการณ์ดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาและอาชีวศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง ทำให้ชาวชนบทยิ่งเสียเปรียบในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา

<sup>311</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2503), 32.

<sup>312</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2504), 48-52.

<sup>313</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร.0201.59.1/3 เรื่องงบประมาณการศึกษานอกการบัญชี ตามรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2510.

ปาสกาล ลี เคอร์ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทยและชี้ให้เห็นว่าการศึกษาในชนบทถูกละเลยและไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสม<sup>314</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบหลักฐานเพิ่มเติมจากรายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ พ.ศ. 2515 ที่แสดงให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำนี้มีได้เกิดจากความไม่ตั้งใจของรัฐบาล แต่เป็นผลจากนโยบายการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายความเจริญอย่างเท่าเทียม<sup>315</sup>

บันทึกการประชุมคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 3/2512 ได้ระบุถึงปัญหาการกระจายโอกาสทางการศึกษาไว้อย่างชัดเจนว่า:

"...ปัญหาสำคัญของการศึกษาไทยในขณะนี้มิใช่เพียงการขยายปริมาณแต่เป็นการกระจายคุณภาพและโอกาสให้ทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทซึ่งยังขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรทางการศึกษาอย่างมาก การจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมาจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ..."<sup>316</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทนี้มีรากฐานมาจากอิทธิพลของแนวคิดการพัฒนาแบบตะวันตกที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและความเจริญในเขตเมือง โดยมองข้ามความต้องการที่แท้จริงของประชากรส่วนใหญ่ในชนบทที่ต้องการการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่เท่าเทียม ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข และโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงการสนับสนุนด้านเทคโนโลยีการเกษตรและการตลาดที่เหมาะสม ในยุคที่ทรัพยากรมีข้อจำกัด การจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวางแผนพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญ การ

<sup>314</sup> ปาสกาล ลี เคอร์, "การพัฒนาการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็น: ความไม่เท่าเทียมและผลกระทบ," วารสารสังคมศาสตร์ 15, ฉ. 2 (2520): 67-89.

<sup>315</sup> คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2515 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2515 ในเอกสารเตรียมปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2517), 68-72

<sup>316</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ.0201.1/256 บันทึกการประชุมคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 3/2512, วันที่ 18 เมษายน 2512.

พัฒนาที่ยั่งยืนต้องคำนึงถึงศักยภาพและวิถีชีวิตท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงการเลียนแบบรูปแบบการพัฒนาของเมือง<sup>317</sup>

### 3.4.1.2 การผลิตบัณฑิตล้นตลาดและความไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน

นโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นที่เน้นการผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกากำหนด ได้นำไปสู่ปัญหาการผลิตบัณฑิตล้นตลาดและการผลิตบัณฑิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานไทย ผู้วิจัยพบว่าวิกฤตการณ์นี้เริ่มปรากฏชัดเจนในช่วงปลายทศวรรษ 2510 เมื่อจำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ตลาดแรงงานกลับไม่สามารถรองรับได้ทั้งหมด

จากรายงานสถิติแรงงานและการศึกษา พ.ศ. 2520 พบว่าอัตราการว่างงานของผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีสูงถึงร้อยละ 15 ขณะที่ผู้จบการศึกษาในสายอาชีพที่ตลาดต้องการกลับมีไม่เพียงพอ<sup>318</sup> รายงานดังกล่าวยังระบุว่าสาขาวิชาที่มีบัณฑิตล้นตลาดมากที่สุดคือ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และการบริหาร ขณะที่สาขาวิชาด้านเทคนิคและวิทยาศาสตร์ประยุกต์ยังขาดแคลนอยู่มาก

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าปัญหานี้มีสาเหตุสำคัญมาจากการวางแผนการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการทางการเมืองในการสร้างชนชั้นกลางที่จงรักภักดีต่อระบอบ มากกว่าการคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของตลาดแรงงานไทย

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับผลการวิจัยของอัมมาร สยามวาลา ที่ชี้ให้เห็นว่านโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นของไทยมุ่งเน้นการผลิตกำลังคนเพื่อตอบสนองต่อระบบราชการและภาค

<sup>317</sup> Saneh Chamarik. "Development and Social Justice in Thailand." Journal of Contemporary Asia, 1985; และแนวคิดการพัฒนาทางเลือกของ Amartya Sen เรื่อง Development as Freedom

<sup>318</sup> กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, รายงานสถิติแรงงานและการศึกษา พ.ศ. 2520 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์กรมแรงงาน, 2520), 45-48.

ธุรกิจในเมือง โดยละเลยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อการพัฒนาชนบทซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ<sup>319</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าอัมมารมองปัญหานี้จากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์เป็นหลัก แต่ยังขาดการวิเคราะห์มิติทางการเมืองที่ซ่อนอยู่เบื้องหลังนโยบายการศึกษาดังกล่าว

ผู้วิจัยพบว่ารัฐบาลไทยในยุคนั้นได้รับคำแนะนำจากที่ปรึกษาชาวอเมริกันให้เร่งผลิตบัณฑิตในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เพื่อสร้างชนชั้นกลางที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยเพื่อต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่จะตามมา<sup>320</sup> เอกสารดังกล่าวระบุว่า:

"...การผลิตบัณฑิตในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ เป็นกลยุทธ์สำคัญในการสร้างชนชั้นกลางที่จะเป็นกำลังสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ แม้จะตั้งยอมรับว่าอาจนำไปสู่ปัญหาการว่างงานในระยะยาว แต่เราจำเป็นต้องยอมรับผลกระทบนี้เพื่อความมั่นคงของประเทศและโลกเสรี..."<sup>321</sup>

ผู้วิจัยมองว่านี่คือหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่านโยบายการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็นถูกกำหนดโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองและความมั่นคงมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่วิกฤติบัณฑิตล้นตลาดในเวลาต่อมา หากแต่เมื่อพิจารณาถึงต้นทุนการผลิตบัณฑิตที่ไม่สูงเท่าสาขาด้านวิทยาศาสตร์ และเพื่อให้มีความรู้ ทัศนคติ สอดคล้องกับอุดมการณ์ของรัฐก็เป็นอีกปัจจัยที่ส่งเสริมแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติในเวลาต่อมา

### 3.4.2 การเติบโตของชนชั้นกลางและแรงงานใหม่ภายใต้ระบบแบบตะวันตก

การขยายตัวของระบบการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา ได้ส่งผลให้เกิดการเติบโตของชนชั้นกลางและแรงงานรูปแบบใหม่ที่มีแนวคิดและวิถี

<sup>319</sup> อัมมาร สยามวาลา, "การวางแผนการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาประเทศไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ 4, ฉ. 2 (2519): 23-42.

<sup>320</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ.0201.9/135 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาการศึกษาภายใต้ความร่วมมือไทย-อเมริกัน, 12 พฤษภาคม 2517.

<sup>321</sup> เรื่องเดียวกัน

ชีวิตแบบตะวันตก ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญต่อโครงสร้างทางสังคมและการเมืองไทยอย่างลึกซึ้ง

จากการศึกษาสถิติการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2500-2520 พบว่าจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า จาก 2,500 คนในปี พ.ศ. 2500 เป็น 25,000 คนในปี พ.ศ. 2520<sup>322</sup> การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้ส่งผลให้เกิดชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ที่มีการศึกษาสูงและได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบตะวันตก

ผู้วิจัยพบว่าชนชั้นกลางกลุ่มนี้มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากชนชั้นกลางในยุคก่อนหน้า กล่าวคือ พวกเขามีแนวคิดเสรีนิยม ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย และมีรูปแบบการบริโภคแบบตะวันตก นอกจากนี้ ยังมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพในภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ ซึ่งแตกต่างจากชนชั้นกลางในยุคก่อนหน้าที่มักทำงานในระบบราชการเป็นหลัก

บันทึกการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในเขตเมือง พ.ศ. 2518 ระบุว่า:

"...ชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทย ส่วนใหญ่ผ่านการศึกษาในระบบที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตก มีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพในภาคเอกชนโดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ มีรายได้สูง และมีรูปแบบการบริโภคที่ทันสมัย ชนชั้นกลางกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของประเทศไปในทิศทางที่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจโลก..."<sup>323</sup>

ปรากฏการณ์นี้สอดคล้องกับงานศึกษาของเบนดิคท์ แอนเดอร์สัน ที่วิเคราะห์การก่อตัวของชนชั้นกลางในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมองว่าการศึกษาแบบตะวันตกมีบทบาทสำคัญ

<sup>322</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิติการศึกษาและกำลังแรงงาน พ.ศ. 2500-2520 (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2521), 32-34.

<sup>323</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, บันทึกการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในเขตเมือง พ.ศ. 2518 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2519), 102-110.

ในการสร้างชนชั้นกลางที่เป็น "ชุมชนในจินตนาการ" ที่มีสำนึกร่วมกันในระดับชาติ<sup>324</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดของแอนเดอร์สันมีข้อจำกัดในการอธิบายบริบทไทย เนื่องจากชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นในไทยมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างอิทธิพลตะวันตกกับรากฐานทางวัฒนธรรมเดิม ไม่ได้เป็นเพียงการรับเอาแนวคิดตะวันตกมาทั้งหมด

นอกจากนี้ การเติบโตของอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการในยุคสงครามเย็นยังส่งผลให้เกิดแรงงานรูปแบบใหม่ที่มีทักษะและการศึกษาสูงขึ้น แตกต่างจากแรงงานในภาคเกษตรกรรมแบบดั้งเดิม จากข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 พบว่าสัดส่วนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2490 เป็นร้อยละ 25 ในปี พ.ศ. 2513<sup>325</sup> ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการพัฒนาระบบการศึกษาที่ผลิตแรงงานป้อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการเติบโตของชนชั้นกลางและแรงงานใหม่นี้มีผลกระทบที่สำคัญต่อสังคมไทยในหลายมิติ ทั้งในแง่บวกและแง่ลบ ในแง่บวก การเติบโตของชนชั้นกลางนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาเทคโนโลยี และการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในสังคม ในขณะที่เดียวกันในแง่ลบ การเติบโตนี้ไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เพิ่มขึ้น การละทิ้งรากฐานทางวัฒนธรรมดั้งเดิม และการพึ่งพาระบบเศรษฐกิจโลกมากเกินไป

### 3.4.3 การผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับระบบอุตสาหกรรมภายใต้อิทธิพลต่างชาติ

นโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นของไทยมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งคือการผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติหมายถึงการผลิตบัณฑิต

<sup>324</sup> เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน. ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม, บรรณาธิการแปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2557).

<sup>325</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. "สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513." [ออนไลน์]. เข้าถึงเมื่อ 8 พฤษภาคม 2568. เข้าถึงจาก <http://web.nso.go.th/pop2000/spc.htm>

เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของอุตสาหกรรมที่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของต่างชาติ โดยเฉพาะบริษัทจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

ผู้วิจัยพบหลักฐานที่น่าสนใจจากบันทึกการประชุมคณะกรรมการพัฒนา อุตสาหกรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2510 ที่ระบุถึงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับบริษัทข้ามชาติในการ กำหนดนโยบายการศึกษาเพื่อผลิตแรงงานป้อนเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการพัฒนาหลักสูตร อาชีวศึกษาและวิศวกรรมศาสตร์<sup>326</sup>

บันทึกดังกล่าวระบุว่า:

"...คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการที่จะร่วมมือกับบริษัทต่างประเทศในการปรับปรุงหลักสูตรและการฝึกอบรมบุคลากร ทั้งนี้เพื่อประกันว่าผู้สำเร็จการศึกษาจะมีวิชาความรู้ และความชำนาญที่เหมาะสมกับความประสงค์ของวงการอุตสาหกรรม อนึ่ง ให้มีการแต่งตั้ง คณะทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และผู้แทนจากบริษัท ต่างประเทศที่ได้เข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพื่อจัดทำแผนการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการในด้านตลาดแรงงาน..."<sup>327</sup>

แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ยังได้กำหนดเป้าหมาย ชัดเจนในการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ และการจัดการธุรกิจ<sup>328</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของต่างชาติในการ กำหนดทิศทางการศึกษาไทย

<sup>326</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, สร.0201.2.3/143 บันทึกการประชุม คณะกรรมการพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2510, 15 มิถุนายน 2510.

<sup>327</sup> เฟิงอ้าง

<sup>328</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515), 63-68.

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับระบบอุตสาหกรรมภายใต้อิทธิพลต่างชาตินี้มีผลกระทบต่อโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างมีนัยสำคัญ แม้จะสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ในระยะยาวกลับส่งผลให้ประเทศไทยตกอยู่ในวงจรของการพึ่งพาเทคโนโลยีและทุนจากต่างชาติ ไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ

นิตี เอียวศรีวงศ์ ได้วิพากษ์ปรากฏการณ์นี้ว่าเป็นการศึกษาแบบ "เลียนแบบไม่เท่าเทียม" ที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถก้าวขึ้นเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่เข้มแข็งได้<sup>329</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้มีความซับซ้อนมากกว่าที่นิตีวิเคราะห์ไว้ เนื่องจากการผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับอุตสาหกรรมต่างชาตินี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ความมั่นคงในยุคสงครามเย็นที่ไทยเลือกเข้าร่วมกับฝ่ายสหรัฐอเมริกา และเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในบริบทการเมืองระหว่างประเทศในขณะนั้น

ดังที่ปรากฏในรายงานลับของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2509 ระบุว่า:

"...การพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์การยับยั้งคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การสนับสนุนให้ไทยผลิตบัณฑิตเพื่อรองรับการลงทุนจากบริษัทอเมริกันจะช่วยสร้างความผูกพันทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศ และทำให้ไทยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของสหรัฐในภูมิภาคนี้..."<sup>330</sup>

ผู้วิจัยมองว่าการผลิตบัณฑิตภายใต้อิทธิพลต่างชาตินั้น ดำเนินการท่ามกลางบริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่สมดุล โดยประเทศไทยอยู่ในสถานะผู้รับความช่วยเหลือและต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาทั้งในมิติความมั่นคงและเศรษฐกิจ ส่งผลให้ขาดอำนาจต่อการกำหนดนโยบาย

<sup>329</sup> นิตี เอียวศรีวงศ์, "การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์: การเลียนแบบที่ไม่เท่าเทียม," วารสารศิลปวัฒนธรรม 14, ฉ. 6 (2536): 85-92.

<sup>330</sup> U.S. Department of State, "Declassified Document: Educational Development in Thailand and U.S. Interests in Southeast Asia," 24 May 1966, อ้างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการพัฒนาการศึกษาของไทยในยุคสงครามเย็น," วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง 7, ฉ. 2 (2554): 101-125.

การศึกษาที่เป็นอิสระจากอิทธิพลต่างประเทศอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การศึกษาในรูปแบบดังกล่าวก็เอื้อประโยชน์ในแง่การสร้างโอกาสการมีงานทำให้แก่บัณฑิต โดยเปิดช่องทางให้ผู้สำเร็จการศึกษาสามารถเข้าทำงานในองค์กรและบริษัทต่างชาติที่เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทย

### 3.4.4 วิพากษ์การพึ่งพาคำความรู้จากตะวันตก

การพัฒนาการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็นมีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือการพึ่งพาคำความรู้จากตะวันตก โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา ทั้งในแง่ของโครงสร้างหลักสูตร รูปแบบการจัดการศึกษา และเนื้อหาสาระของการเรียนการสอน ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการพึ่งพานี้มีผลกระทบที่สำคัญต่อระบบการศึกษาไทยและสังคมไทยในวงกว้าง

การศึกษาเอกสารความช่วยเหลือทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริการะหว่างปี พ.ศ. 2493-2516 พบว่ามีการนำเข้าแนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบการจัดการศึกษาจากสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ในระบบการศึกษาไทยอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับนโยบาย การพัฒนาหลักสูตร และการฝึกอบรมบุคลากรทางการศึกษา<sup>331</sup> นอกจากนี้ ยังมีการส่งนักศึกษาและอาจารย์ไทยไปศึกษาและฝึกอบรมในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก

ผู้วิจัยพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2493-2517 มีนักศึกษาและอาจารย์ไทยที่ได้รับทุนไปศึกษาและฝึกอบรมในสหรัฐอเมริกามากกว่า 7,000 คน ซึ่งเมื่อกลับมาแล้วได้กลายเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาระบบการศึกษาไทยตามแนวทางอเมริกัน<sup>332</sup> ในขณะเดียวกัน มีผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาทำงานในประเทศไทยกว่า 1,500 คน โดยส่วนใหญ่ทำงานในสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานด้านการศึกษารัฐ

<sup>331</sup> สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ, สรุปความช่วยเหลือทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493-2516 (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2517), 15-28.

<sup>332</sup> เรื่องเดียวกัน, 42.

การพึ่งพาทรงความรู้จากตะวันตกนี้ส่งผลให้ระบบการศึกษาไทยมีลักษณะเป็น "การศึกษาแบบลอกเลียน" ที่ขาดรากฐานจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย ดังที่ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้วิจารณ์ไว้ว่า:

"...การศึกษาของไทยในยุคสงครามเย็นเป็นการศึกษาที่แปลกแยกจากรากเหง้าทางวัฒนธรรมของตนเอง เป็นการรับเอาระบบคุณค่า แนวคิด และความรู้จากตะวันตกมาโดยไม่ได้มีการกลั่นกรองหรือผสมผสานให้เข้ากับบริบทไทย ทำให้คนไทยที่ผ่านระบบการศึกษาแบบนี้กลายเป็นคน 'ไร้ราก' ไม่เข้าใจสังคมของตนเอง แต่กลับชื่นชมและเลียนแบบวิถีชีวิตแบบตะวันตก..."<sup>333</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าคำวิจารณ์ของสุลักษณ์มีลักษณะเหมารวมเกินไป เนื่องจากในความเป็นจริงแม้จะมีการรับเอาองค์ความรู้จากตะวันตกมามาก แต่ก็มี ความพยายามในการปรับให้เข้ากับบริบทไทยในหลายกรณี ดังที่ปรากฏในบันทึกการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตร พ.ศ. 2510 ที่ระบุว่า:

"...แม้เราจะนำแนวคิดและหลักการจากต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาหลักสูตร แต่เราจำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยคำนึงถึงรากฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และวิถีชีวิตของคนไทย มิฉะนั้นการศึกษาจะไม่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศได้อย่างแท้จริง..."<sup>334</sup>

ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นคือ การพึ่งพาทรงความรู้จากตะวันตกเป็นหนึ่งในลักษณะสำคัญของการพัฒนาการศึกษาในยุคสงครามเย็น ที่มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ในแง่บวก การรับเอาองค์ความรู้จากตะวันตกช่วยให้ไทยสามารถพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจโลกได้อย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกัน ในแง่ลบ การพึ่งพานี้ทำให้ไทยสูญเสียความเป็น

<sup>333</sup> สุลักษณ์ ศิวรักษ์, วิพากษ์การศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2530), 76.

<sup>334</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ.0201.2/125 บันทึกการประชุมคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตร พ.ศ. 2510, 5 กันยายน 2510.

ตัวตนทางวัฒนธรรมและการศึกษา และตกอยู่ในสภาวะพึ่งพาทางปัญญา (intellectual dependency) ที่ยากจะหลุดพ้น

#### 3.4.4.1 การศึกษาถูกออกแบบให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้

##### ควมคุม

ผลกระทบสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาการศึกษาในยุคสงครามเย็นคือการที่ระบบการศึกษาไทยถูกออกแบบให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้มีอำนาจควบคุมอย่างเต็มที่ กล่าวคือ เป็นโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาการลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารความตกลงระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี พ.ศ. 2493 และพบว่ามีข้อกำหนดชัดเจนที่ให้ไทยต้องพัฒนาระบบการศึกษาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อการลงทุนของบริษัทอเมริกัน<sup>335</sup> นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และ 2 ยังมีการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติเป็นหลัก โดยให้ระบบการศึกษาทำหน้าที่ผลิตแรงงานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมเหล่านี้<sup>336</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการที่ระบบการศึกษาถูกออกแบบให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้ควบคุมนี้ มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวหลายประการ ประการแรก ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ ต้องพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศตลอดมา ประการที่สอง ทำให้กำลังแรงงานของไทยถูกผลิตเพื่อตอบสนอง

<sup>335</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต.79.2/145 ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493

<sup>336</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2504). และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510).

ต่อความต้องการของตลาดแรงงานที่กำหนดโดยทุนต่างชาติ มากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ประการที่สาม ทำให้เกิดความไม่สมดุลในการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและบริการที่เอื้อต่อทุนต่างชาติ แต่ละเลยการพัฒนาภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจดั้งเดิมของประเทศ

ปัญหานี้ได้รับการวิพากษ์อย่างเข้มข้นโดยนักเศรษฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ไทยในช่วงทศวรรษ 2510 เช่น ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ที่วิจารณ์ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาแบบพึ่งพาทำให้ไทยตกอยู่ในสภาวะ "การพัฒนาที่ไม่พัฒนา" (development of underdevelopment)<sup>337</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดนี้มีข้อจำกัดในการอธิบายบริบทไทย เนื่องจากมองข้ามผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยในหลายด้าน เช่น การยกระดับมาตรฐานการครองชีพ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการลดความยากจน

หลักฐานที่น่าสนใจจากรายงานของธนาคารโลก พ.ศ. 2523 ระบุว่า:

"...แม้การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจะพึ่งพาการลงทุนจากต่างชาติและการส่งออกเป็นหลัก แต่ก็ต้องยอมรับว่าโมเดลนี้ประสบความสำเร็จในการยกระดับเศรษฐกิจไทยและลดความยากจนได้อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญในอนาคตคือการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ของตนเอง เพื่อลดการพึ่งพาจากภายนอกและสร้างการเติบโตที่ยั่งยืน..."<sup>338</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาไทยถูกออกแบบให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้ควบคุม นั่นเป็นผลมาจากการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของชนชั้นนำไทยในบริบทสงครามเย็น

<sup>337</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "ทฤษฎีการพัฒนาและด้อยพัฒนา: บทวิเคราะห์เศรษฐกิจไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง 1, ฉ. 1 (2523): 41-68.

<sup>338</sup> World Bank, Thailand: Toward a Development Strategy of Full Participation (Washington D.C.: World Bank, 1980), 24, อังโน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกึ่งศตวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง," ใน หนึ่งศตวรรษหลังการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2540), 143-156.

ที่เลือกเข้าร่วมกับฝ่ายสหรัฐอเมริกาเพื่อความอยู่รอดของประเทศ มากกว่าที่จะเป็นการยอมจำนนให้กับลัทธิจักรวรรดินิยมใหม่อย่างสิ้นเชิง ดังที่นักวิชาการบางท่านมักวิพากษ์

ความจริงที่ยากจะปฏิเสธคือ การพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษาของไทยในยุคสงครามเย็นนั้น ดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ไม่เท่าเทียม โดยไทยอยู่ในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศมหาอำนาจ อย่างไรก็ตาม ในขอบเขตที่จำกัดนี้ ชนชั้นนำไทยก็ได้พยายามที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศและปรับตัวให้อยู่รอดได้ในระบบโลกที่ซับซ้อน

สถานการณ์นี้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาว่าผู้กำหนดนโยบายการศึกษาไทยในยุคนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาหรือประเทศตะวันตก จากการสำรวจประวัติการศึกษาของผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2500-2520 พบว่ากว่าร้อยละ 80 สำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาหรือประเทศตะวันตก<sup>339</sup> ทำให้มีแนวโน้มที่จะนำรูปแบบและแนวคิดการศึกษาแบบตะวันตกมาใช้โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทไทยอย่างเพียงพอ

ชลิตา บัณทวงศ์ ได้ศึกษาการก่อตัวของชนชั้นนำทางการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็นและพบว่า นักการศึกษาไทยที่ได้รับทุนไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมและการพัฒนานิยม (developmentalism) อย่างเข้มข้น และเมื่อกลับมาทำงานในประเทศไทยก็มักจะมองว่าการพัฒนาการศึกษาตามแบบตะวันตกเป็นหนทางเดียวที่จะนำไปสู่ความทันสมัยและความเจริญก้าวหน้า<sup>340</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าปรากฏการณ์นี้มีผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาการศึกษาไทย ทำให้นโยบายการศึกษามุ่งเน้นการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับระบบเศรษฐกิจที่กำหนดโดยอิทธิพล

<sup>339</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ทำเนียบผู้บริหารการศึกษาไทย พ.ศ. 2500-2520

(กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2522), 15-42.

<sup>340</sup> ชลิตา บัณทวงศ์, "การก่อตัวของชนชั้นนำทางการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็น," วารสารสังคมศาสตร์ 29, ฉ. 1 (2560): 105-142.

ตะวันตก มากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของสังคมไทย ดังที่ปรากฏในเอกสารการประชุมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ในปี พ.ศ. 2514 ที่ระบุว่า:

"...ทิศทางการพัฒนาหลักสูตรอาชีวศึกษาและเทคนิคศึกษาของไทยควรสอดคล้องกับแผนการลงทุนของบริษัทข้ามชาติที่จะเข้ามาในประเทศไทย โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ และปิโตรเคมี ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีแรงงานที่มีทักษะตรงตามความต้องการของตลาดเมื่อบริษัทเหล่านี้เข้ามาลงทุน..."<sup>341</sup>

นโยบายดังกล่าวอาจเอื้อประโยชน์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะสั้น แต่ในระยะยาวกลับส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ และต้องพึ่งพาทุนและเทคโนโลยีจากต่างชาติอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการกำหนดหลักสูตรและการจัดการศึกษาของไทยในยุคสงครามเย็นได้รับอิทธิพลอย่างมากจากมูลนิธิและองค์กรเอกชนของสหรัฐอเมริกา เช่น มูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ และมูลนิธิเอเชีย โดยองค์กรเหล่านี้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาหลักสูตรที่สอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา<sup>342</sup>

ในบันทึกการประชุมประเมินผลโครงการช่วยเหลือทางการศึกษาของมูลนิธิฟอร์ดในประเทศไทย พ.ศ. 2518 ระบุชัดเจนว่า:

"...วัตถุประสงค์หลักของโครงการช่วยเหลือทางการศึกษาในประเทศไทยคือการสนับสนุนการพัฒนากระบวนการศึกษาที่จะสร้างทรัพยากรมนุษย์ที่สามารถทำงานในระบบ

<sup>341</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ.0201.9/48 บันทึกการประชุมระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนจาก USAID, 17 มิถุนายน 2514.

<sup>342</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "บทบาทของมูลนิธิเอกชนสหรัฐอเมริกาในการกำหนดทิศทางการศึกษาไทย พ.ศ. 2493-2518," วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง 6, ฉ. 1 (2553): 27-58.

เศรษฐกิจเสรี และมีแนวคิดที่สอดคล้องกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในประเด็นการต่อต้านคอมมิวนิสต์และการสนับสนุนการพัฒนาแบบทุนนิยม..."<sup>343</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าการที่ระบบการศึกษาไทยถูกกำหนดให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้ควบคุมนี้ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างอาณานิคมทางปัญญา (intellectual colonization) ที่มหาอำนาจตะวันตกใช้ในการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาในยุคสงครามเย็น ซึ่งส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ติดอยู่ในวงจรของการพึ่งพาทั้งทางเศรษฐกิจและความคิด

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับแนวคิดของปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) ที่เสนอว่าระบบการศึกษามักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการผลิตซ้ำโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียม โดยชนชั้นนำใช้การศึกษาเพื่อรักษาอำนาจและสิทธิพิเศษของตน<sup>344</sup> ในบริบทของไทยในยุคสงครามเย็น ระบบการศึกษาถูกใช้เพื่อผลิตซ้ำโครงสร้างเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นนำไทยและทุนต่างชาติ โดยละเลยผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในชนบท อีกทั้งสอดคล้องกับสิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์ ที่ได้เสนอว่า การพัฒนาอุดมศึกษาและวงวิชาการไทย นับแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กระทั่งถึงทศวรรษ 2530 ไม่ได้เป็นผลมาจากการบริหารงานและวางแผนจากบนลงล่าง (top-down) ของหน่วยราชการไทยเพียงด้านเดียว แต่เป็นมรดกจากอิทธิพลและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาภายใต้บริบทสงครามเย็น อย่างไรก็ตามอิทธิพลและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกานี้ได้ก่อให้เกิดภาวะความย้อนแย้ง (paradox) ในช่วงปลายทศวรรษ 2500 ที่วงวิชาการไทยเริ่มมองบทบาทอเมริกันว่าเป็นการสร้าง "อาณานิคมทางปัญญา" (intellectual imperialism)

<sup>343</sup> The Ford Foundation, Evaluation of Educational Assistance Programs in Thailand, 1975, 12, อ้างใน ประภาส ปิ่นตบแต่ง, "บทบาทของมูลนิธิเอกชนสหรัฐอเมริกาในการกำหนดทิศทางการศึกษาไทย พ.ศ. 2493-2518," วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง 6, ฉ. 1 (2553): 45.

<sup>344</sup> Pierre Bourdieu, "Cultural Reproduction and Social Reproduction," in Power and Ideology in Education, eds. Jerome Karabel and A.H. Halsey (New York: Oxford University Press, 1977), 487-511, อ้างใน ปีแอร์ บูร์ดิเยอ, ผู้เขียน. ชนิตา เสงี่ยมไพศาลสุข, ผู้แปล. (2550).

เศรษฐกิจของทรัพย์สินเชิงสัญลักษณ์. นพพร ประชากุล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ:โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

กระทั้งนำไปสู่การก่อตัวของกระแส "ชาตินิยมทางปัญญา" (intellectual nationalism) ในวงวิชาการไทย ที่ส่งผลให้เกิดการผลิตงานวิชาการของ "นักวิชาการชาตินิยม" (nationalist scholars) เพื่อปลดปล่อยวงวิชาการไทยจากสถานะ "อาณานิคมทางปัญญา"<sup>345</sup>

จากการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการเชิงซ้อนของความสัมพันธ์ทางอำนาจในการก่อรูปองค์ความรู้ปรากฏอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ในขณะที่ความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกามีนัยสำคัญต่อการวางรากฐานโครงสร้างทางการศึกษาของประเทศไทย แต่ในทางกลับกัน ได้นำมาซึ่งการตั้งประเด็นปัญหาเชิงวิพากษ์เกี่ยวกับเอกราชทางวิชาการ ทั้งนี้ การก่อตัวของกระแสชาตินิยมทางปัญญามีอาจตีความเป็นเพียงปฏิกริยาทางตรงต่อการครอบงำของอิทธิพลตะวันตกเท่านั้น หากแต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการสถาปนาอัตลักษณ์ทางวิชาการของไทยในบริบทของกระแสโลกาภิวัตน์ อันเป็นการแสวงหาปริมณฑลทางปัญญาที่เกิดดุลยภาพระหว่างการรับเอาอิทธิพลจากภายนอกและการดำรงไว้ซึ่งจุดยืนทางวิชาการที่มีความเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์นี้ไม่ควรนำไปสู่การปฏิเสธคุณูปการของความช่วยเหลือทางการศึกษาจากตะวันตกทั้งหมด เนื่องจากในหลายกรณี ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย เช่น การพัฒนาหลักสูตรวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการการศึกษา และการพัฒนาวิธีการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง

ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการเน้นคือความจำเป็นในการสร้างสมดุลระหว่างการรับเอาความรู้และแนวคิดจากต่างประเทศกับการพัฒนาระบบการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการและบริบทของสังคมไทยอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นความท้าทายที่ประเทศไทยยังคงเผชิญอยู่เสมอในปัจจุบัน

การศึกษาผลกระทบของนโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่า การพัฒนาการศึกษาในยุคดังกล่าวมีทั้งแง่มุมที่เป็นประโยชน์และเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาว ในแง่บวก การพัฒนาการศึกษาตามแนวทางตะวันตกช่วยยกระดับมาตรฐาน

<sup>345</sup> สิทิตเทพ เอกสิทธิพงษ์. “บททดลองนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการอุดมศึกษาไทยภายใต้สงครามเย็น: กำเนิดวงวิชาการไทย นักวิชาการชาตินิยมและชาตินิยมทางปัญญา ภายใต้เงาอินทรี” ใน วารสารอินทนิลทักษิณสาร ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2561: 64.

การศึกษา เพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะเดียวกัน ในแง่ลบ การพัฒนาดังกล่าวนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา การผลิตบัณฑิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประเทศ และการพึ่งพาองค์ความรู้และเทคโนโลยีจากตะวันตกมากเกินไป

ผู้วิจัยเห็นว่าบทเรียนสำคัญจากยุคสงครามเย็นคือการตระหนักว่าการพัฒนาการศึกษาไม่ควรเป็นเพียงเครื่องมือในการตอบสนองต่ออิทธิพลภายนอกหรือวาระทางการเมืองและเศรษฐกิจระยะสั้น แต่ควรมุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการศึกษาที่เป็นอิสระ มีคุณภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยอย่างแท้จริง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยั่งยืนในระยะยาว

การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นนี้ไม่เพียงช่วยให้เราเข้าใจรากเหง้าของปัญหาการศึกษาไทยในปัจจุบัน แต่ยังให้ข้อคิดที่มีค่าสำหรับการพัฒนาการศึกษาในอนาคต ที่ควรสร้างสมดุลระหว่างการเชื่อมโยงกับโลกภายนอกกับการพึ่งพาตนเองและการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทย

นโยบายการศึกษาในยุคสงครามเย็นภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาได้สร้างผลกระทบต่อสังคมไทยในหลายมิติ ทั้งในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยมุ่งตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศตามแนวทางโลกเสรีประชาธิปไตย

ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่งคือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางการศึกษา ซึ่งเกิดจากลักษณะการพัฒนาที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากรและความจำเป็นในการตอบสนองต่อบริบททางการเมืองในยุคนั้น การที่ระบบการศึกษาขยายตัวเข้มข้นในเขตเมืองส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทอย่างเห็นได้ชัด โดยอัตราการเข้าเรียนระดับอุดมศึกษาระหว่างสองพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันถึง 8 เท่า<sup>346</sup> ขณะที่งบประมาณส่วนใหญ่ได้รับการจัดสรรไปยังสถาบันการศึกษาในเขตเมือง ภายใต้กรอบการวางแผนที่มุ่งเน้นการสร้างชนชั้นกลางเพื่อเสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยและ

<sup>346</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2503), 32.

ป้องกันการแพร่ขยายของอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่พึงประสงค์ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการผลิตบัณฑิตที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายในการสร้างสมดุลระหว่างเป้าหมายทางการเมืองกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม

ผลกระทบประการที่สองคือการเติบโตของชนชั้นกลางและแรงงานใหม่ภายใต้ระบบแบบตะวันตก การขยายตัวของศึกษาระดับอุดมศึกษาทำให้เกิดชนชั้นกลางกลุ่มใหม่ที่มีการศึกษาสูง มีแนวคิดเสรีนิยม ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตย มีรูปแบบการบริโภคแบบตะวันตก และมีแนวโน้มที่จะประกอบอาชีพในภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ ซึ่งแตกต่างจากชนชั้นกลางในยุคก่อนหน้า

ผลกระทบประเด็นที่สามที่น่าสนใจคือการปรับทิศทางการศึกษาเพื่อรองรับความต้องการของระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะและความรู้ที่สอดคล้องกับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยมีการประสานงานกับบริษัทชั้นนำระดับโลกเพื่อกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน แม้ว่าแนวทางนี้จะช่วยสร้างโอกาสทางการงานและขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระยะใกล้ได้เป็นอย่างดี แต่ในมุมมองระยะยาวอาจส่งผลให้เกิดการพึ่งพาแหล่งเทคโนโลยีและความรู้จากภายนอกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นความท้าทายที่รัฐบาลต้องดำเนินการภายใต้กรอบของการแข่งขันทางเศรษฐกิจโลกและข้อจำกัดด้านทรัพยากร โดยยังคงมุ่งมั่นสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของประเทศกับการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมภายในประเทศในอนาคต

ผลกระทบประการสุดท้ายคือการพึ่งพาองค์ความรู้จากตะวันตก การพัฒนาการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็นพึ่งพาองค์ความรู้จากตะวันตก ทั้งในด้านโครงสร้างหลักสูตร รูปแบบการจัดการศึกษา และเนื้อหาสาระของการเรียนการสอน ส่งผลให้เกิดลักษณะของ "การศึกษาแบบลอกเลียน" ที่ขาดรากฐานจากบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทย อีกทั้งระบบการศึกษาถูกออกแบบให้รองรับโครงสร้างเศรษฐกิจที่รัฐไทยไม่ได้ควบคุม เป็นโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาการลงทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การก่อตัวของกระแส "ชาตินิยมทางปัญญา" ในวงวิชาการไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2500 เมื่อนักวิชาการไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหาการพึ่งพาทางปัญญาและพยายามสร้างดุลยภาพระหว่างการรักษาอธิปไตยจากภายนอกกับการธำรงไว้ซึ่งจุดยืนทางวิชาการที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการวิเคราะห์นี้ไม่ควรนำไปสู่การปฏิเสธคุณูปการของความช่วยเหลือทางการศึกษาจากตะวันตกทั้งหมด เนื่องจากในหลายกรณี ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ก่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย

โดยสรุป การพัฒนาการศึกษาในยุคสงครามเย็นมีทั้งแง่มุมที่เป็นประโยชน์และเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศไทยในระยะยาว บทเรียนสำคัญคือการพัฒนาการศึกษาควรสร้างสมดุลระหว่างการเชื่อมโยงกับโลกภายนอกกับการพึ่งพาตนเองและการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยอย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปโดยราบเรียบเสมอไป การศึกษาคือการสร้างทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นปัญญาชน ปัญญาชนย่อมต้องตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกี่ยวข้อง การศึกษาปฏิกริยาทางสังคมและการต่อต้านนโยบายรัฐ จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจพลวัตของการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาไทยอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะบทบาทของนักศึกษาและปัญญาชนที่ได้รับการหล่อหลอมจากระบบการศึกษาในยุคนั้น และกลายเป็นพลังสำคัญในการเคลื่อนไหวทางสังคมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการศึกษาในเวลาต่อมา

### 3.5. ปฏิกริยาทางสังคมและการต่อต้านนโยบายรัฐ

การผูกขาดอำนาจทางการศึกษาโดยรัฐในช่วงทศวรรษ 2500-2510 ก่อให้เกิดปฏิกริยาตอบโต้จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม โดยเฉพาะในหมู่นักศึกษาและปัญญาชน ซึ่งเริ่มตระหนักถึงข้อจำกัดและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในระบบการศึกษา บทนี้ จะวิเคราะห์ถึงกระบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านโครงสร้างการศึกษาที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมทางสังคมและการเมือง ตลอดจนวิเคราะห์การตระหนักรู้ทางอุดมการณ์และความพยายามที่จะหลุดพ้นจากการพึ่งพาอำนาจรัฐ

#### 3.5.1 การเคลื่อนไหวของนักศึกษาและปัญญาชน

การเคลื่อนไหวของนักศึกษาและปัญญาชนในช่วงปลายทศวรรษ 2500 ถึงต้นทศวรรษ 2510 มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการเมืองของไทย ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มนักศึกษาและปัญญาชนเริ่มก่อตัวและมีบทบาทอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นหลังจากที่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้สิ้นสุดลง โดยมีการเคลื่อนไหวในหลายรูปแบบทั้งในและนอกระบบการศึกษา<sup>347</sup>

ในช่วงก่อนหน้าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผู้วิจัยพบว่า มีปรากฏการณ์สำคัญของการเคลื่อนไหวของนักศึกษา 3 ประการที่บ่งชี้ถึงการก่อตัวของอุดมการณ์ต่อต้านระบบการศึกษาที่รัฐควบคุม ได้แก่ 1) การรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์การนักศึกษาในสถาบันต่างๆ 2) การเผยแพร่แนวคิดผ่านสิ่งพิมพ์ของนักศึกษา และ 3) การเคลื่อนไหวในประเด็นทางสังคมการเมือง

### การรวมตัวขององค์การนักศึกษา

ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2513 เป็นองค์กรนักศึกษาสำคัญที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคม การก่อตั้งศนท. สะท้อนถึงการตื่นตัวทางการเมืองของนักศึกษาและปัญญาชนไทยที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสเปลี่ยนแปลงทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 2510 และเป็นการตอบสนองต่อสภาพการศึกษาที่ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดในช่วงที่มีรัฐบาลเผด็จการ<sup>348</sup>

จากการศึกษาเอกสารการก่อตั้งและรายงานกิจกรรมของ ศนท. ระหว่างปี พ.ศ. 2513-2516 ผู้วิจัยพบว่า องค์กรนี้มีวัตถุประสงค์เริ่มต้นเพื่อเป็นตัวแทนปกป้องสิทธิของนักศึกษา แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตการเคลื่อนไหวไปสู่ประเด็นทางสังคมและการเมืองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการ

<sup>347</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. "เอกสารการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 วันที่ 15 มีนาคม 2514." เอกสารอัดสำเนา. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2514.

<sup>348</sup> อีริยูท บัญมี. (2556). "บทบาทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการเคลื่อนไหวทางการเมือง พ.ศ. 2513-2519." วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 42(3), 125-158.

วิพากษ์วิจารณ์ระบบการศึกษาที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อรักษาและสืบทอดอำนาจของชนชั้นปกครอง<sup>349</sup>

### สิ่งพิมพ์และการเผยแพร่แนวคิด

สิ่งพิมพ์ของนักศึกษาเป็นพื้นที่สำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์และท้าทายอุดมการณ์ทางการศึกษาของรัฐ ผู้วิจัยพบว่าหนังสือพิมพ์ "สยามรัฐ" ฉบับลงวันที่ 3 กันยายน 2512 ได้รายงานถึงการเพิ่มขึ้นของสิ่งพิมพ์ที่ผลิตโดยนักศึกษาในมหาวิทยาลัยต่างๆ ซึ่งมีเนื้อหาวิพากษ์วิจารณ์ระบบการศึกษาและสังคมการเมืองอย่างตรงไปตรงมา<sup>350</sup> นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ "อ่าแก้ว" ของนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และ "สังคมศาสตร์ปริทัศน์" ซึ่งเป็นพื้นที่ทางความคิดสำคัญของปัญญาชน ก็ได้นำเสนอบทความวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการศึกษาที่มุ่งเน้นการสร้าง "พลเมืองดี" ตามอุดมการณ์ของรัฐที่ละเลยการพัฒนาความคิดวิเคราะห์และวิจารณ์ญาณของผู้เรียน<sup>351</sup>

### การเคลื่อนไหวในประเด็นทางสังคมการเมือง

การเคลื่อนไหวของนักศึกษาไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ในรั้วมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ประเด็นทางสังคมในวงกว้าง ผู้วิจัยพบหลักฐานสำคัญจากเอกสารการประชุมคณะกรรมการศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักศึกษาได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านสินค้าญี่ปุ่น (พ.ศ. 2515) คัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2515 และจัดตั้งกลุ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญ<sup>352</sup> ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตของจิตสำนึกทางการเมืองและการวิพากษ์ระบบการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อการสร้างพลเมืองที่มีความคิดเป็นอิสระ

<sup>349</sup> "รายงานกิจกรรมของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2513-2516," จดหมายเหตุการเมือง: เอกสารประวัติศาสตร์การเมืองไทยร่วมสมัย เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2545), 78-95.

<sup>350</sup> "แถลงการณ์ต่อต้านวิถีการศึกษา," สยามรัฐ, 3 กันยายน 2512.

<sup>351</sup> สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2515): 25-40.

<sup>352</sup> ประกาศ วัชรภรณ์, "ขบวนการนักศึกษาไทยกับการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม (พ.ศ. 2513-2516)," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ปีที่ 40, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 123-145.

อมรรัตน์ นาคะตะ ได้อธิบายปรากฏการณ์นี้ว่าเป็นผลมาจากการที่นักศึกษาปัญญาชนเริ่มตระหนักถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการผูกขาดอำนาจทางการเมืองที่ส่งผลต่อระบบการศึกษา<sup>353</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการอธิบายในลักษณะนี้ยังไม่ครอบคลุมถึงมิติทางอุดมการณ์ที่ซับซ้อน โดยเฉพาะการต่อสู้ทางความคิดระหว่างกลุ่มนักศึกษาปัญญาชนกับกลไกการผลิตซ้ำทางอุดมการณ์ของรัฐผ่านระบบการศึกษา

### 3.5.2 การต่อต้านระบบการศึกษาที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือควบคุม

เมื่อระบบการศึกษาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปลูกฝังอุดมการณ์และควบคุมทางสังคม ผู้วิจัยพบว่าเกิดกระแสการต่อต้านในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายและโครงสร้างการศึกษาที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

#### การวิพากษ์หลักสูตรและระบบการสอน

การวิพากษ์หลักสูตรและระบบการสอนที่มุ่งเน้นการท่องจำและการปลูกฝังอุดมการณ์ชาตินิยมมากกว่าการพัฒนาความคิดวิเคราะห์วิจารณ์เป็นประเด็นสำคัญของการต่อต้าน ผู้วิจัยพบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. 2514-2516 มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงระบบการสอนในหลักสูตรต่างๆ โดยเฉพาะวิชาหน้าที่พลเมืองและประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะบิดเบือนเพื่อรับใช้อุดมการณ์ของรัฐ<sup>354</sup>

จากวารสาร "สังคมศาสตร์ปริทัศน์" ปี พ.ศ. 2515 มีบทความวิพากษ์ระบบการศึกษาไทยว่าเป็น "ระบบที่ผลิตคนเพื่อสนองความต้องการของรัฐมากกว่าการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ให้เต็มที่"

<sup>353</sup> อมรรัตน์ นาคะตะ, "ความคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาไทยในทศวรรษ 2510," วารสารประวัติศาสตร์, ปีที่ 42, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 76-103.

<sup>354</sup> "การวิพากษ์ระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัย," จุลสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 5, ฉบับที่ 51 (สิงหาคม 2515): 15-23.

...หลักสูตรถูกออกแบบให้ผู้เรียนยอมรับอุดมการณ์ของรัฐโดยไม่ตั้งคำถาม..."<sup>355</sup> บทความนี้ได้จุดประกายการถกเถียงในวงกว้างเกี่ยวกับทิศทางการศึกษาไทย

จากการศึกษาเอกสารรายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514 วันที่ 15 มีนาคม 2514 ผู้วิจัยพบข้อความสำคัญที่แสดงความกังวลของคณะกรรมการบางส่วนต่อกระแสวิพากษ์วิจารณ์ของนักศึกษา โดยมีการเสนอให้ "ปรับปรุงเนื้อหาหลักสูตรให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม" เพื่อลดแรงต่อต้านจากนักศึกษา<sup>356</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระแสการวิพากษ์วิจารณ์ของนักศึกษามีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการศึกษาของรัฐในระดับหนึ่ง

ประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยต้องการชี้ให้เห็นคือ การต่อต้านระบบการศึกษาโดยนักศึกษามีปัญหาจนไม่ได้เป็นเพียงการเคลื่อนไหวทางการเมืองเท่านั้น แต่เป็นความพยายามที่จะต่อสู้กับกระบวนการครอบงำทางอุดมการณ์ผ่านระบบการศึกษา ซึ่งธงชัย วินิจจะกูล ได้ให้ทัศนะว่าเป็น "การต่อสู้ทางวัฒนธรรม" (cultural struggle) ที่ท้าทายอำนาจนำ (hegemony) ของรัฐ<sup>357</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่แตกต่างจากธงชัยในประเด็นที่ว่า การเคลื่อนไหวไม่ได้เป็นการต่อต้านรัฐทั้งระบบ แต่เป็นการต่อต้านการผูกขาดอำนาจการกำหนดนโยบายการศึกษาโดยชนชั้นปกครองเฉพาะกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของนักศึกษาที่มุ่งเน้นการปฏิรูประบบการศึกษาให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ไม่ใช่การปฏิเสธรัฐทั้งหมด

### การทำลายความชอบธรรมของสถาบันการศึกษา

นอกจากการวิพากษ์หลักสูตรและระบบการสอนแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่ามีการทำลายความชอบธรรมของสถาบันการศึกษาที่ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือผลิตซ้ำทางอุดมการณ์ของรัฐ จาก

<sup>355</sup> ทวีวัฒน์ ปุณศรีวิวัฒน์, "วิพากษ์ระบบการศึกษาไทย," สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2515): 45-62.

<sup>356</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สบ.5.9/65 รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2514.

<sup>357</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, "ความเห็นต่อหนังสือ กว่าจะครองอำนาจนำ ของอาสา คำภา," ประชาไท, 28

การศึกษาบันทึกการประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 5/2515 วันที่ 8 มิถุนายน 2515 พบว่ามีการกล่าวถึงเหตุการณ์ที่นักศึกษาจัดเวทีวิพากษ์วิจารณ์การบริหารมหาวิทยาลัยที่ "ขาดความเป็นอิสระและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาล"<sup>358</sup>

ภายหลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2500 เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อองค์กรนักศึกษาในทุกสถาบันการศึกษา รวมถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ องค์กรนักศึกษาในแต่ละมหาวิทยาลัยถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือจัดกิจกรรมทางการเมือง อีกทั้งยังถูกกลั่นแกล้งสิทธิในการปกครองตนเอง การขึ้นสู่อำนาจของจอมพลสฤษดิ์นำไปสู่การกวาดล้างฝ่ายที่ถูกมองว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาล มีการจับกุมนักศึกษา ผู้นำกรรมกร รวมถึงนักการเมืองฝ่ายค้าน นักเขียน และนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งก่อนหน้านี้เคยมีความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเผด็จการของจอมพล ป. พิบูลสงคราม สถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงเวลานั้น ไม่เพียงแต่นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เท่านั้น แต่นิสิตและนักศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ต่างถูกผู้บริหารมหาวิทยาลัยควบคุมอย่างเข้มงวด<sup>359</sup>

หรืออีกกรณีปรากฏในเอกสาร "เมื่อกรกฎาคม 2515 มีการเคลื่อนไหวของนักศึกษาธรรมศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารองค์กรนักศึกษาจากระบบสโมสรเป็นองค์กรนักศึกษา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารภายในมหาวิทยาลัย"<sup>360</sup>

<sup>358</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.8/13 รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 1/2515.

<sup>359</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, "ก่อนจะถึง 14 ตุลา: ความเคลื่อนไหวทางการเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2506-2516)," (ปริญญามหาบัณฑิต, คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), 22.

<sup>360</sup> "ธรรมนูญองค์กรน.ศ.ม.ธ.อาจเป็นหมันด้วยเหตุสุดวิสัย," หนังสือพิมพ์มหาวิทยาลัย (กรกฎาคม 2515): 1. อ้างถึงใน วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, "พัฒนาการจากสโมสรนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สู่องค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในบริบททางการเมืองระหว่างปี 2484-2516"

ผู้วิจัยเห็นว่า การทำทลายความชอบธรรมของสถาบันการศึกษานี้มีนัยสำคัญทางประวัติศาสตร์ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งคำถามต่อสถาบันที่มีความศักดิ์สิทธิ์และไม่เคยถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก่อน ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดของ สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ที่มองว่านักศึกษาเพียงต้องการปฏิรูปการศึกษาให้ทันสมัยเท่านั้น<sup>361</sup> แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเคลื่อนไหวของนักศึกษาแสดงให้เห็นถึงการตั้งคำถามเชิงโครงสร้างต่อระบบการศึกษาทั้งหมด

### 3.5.3 เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 กับการปะทะระหว่างรัฐกับประชาชน

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประวัติศาสตร์การเมืองไทย และการเคลื่อนไหวทางการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อค้นพบสำคัญว่า ความขัดแย้งทางอุดมการณ์การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งนำไปสู่การลุกฮือของนักศึกษาและประชาชนในเหตุการณ์ดังกล่าว

#### การปะทะทางอุดมการณ์ก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม

จากการศึกษาเอกสารข่าวและบันทึกเหตุการณ์ในช่วงก่อนวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ผู้วิจัยพบว่ามีความขัดแย้งทางอุดมการณ์ที่รุนแรงระหว่างรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร กับกลุ่มนักศึกษาปัญญาชน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับเสรีภาพทางการศึกษาและการแสดงความคิดเห็น การออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 299 ของรัฐบาลจอมพลถนอมในวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งห้ามการชุมนุมทางการเมือง<sup>362</sup> ได้ยิ่งเพิ่มความขัดแย้งระหว่างรัฐกับนักศึกษาและนำไปสู่การแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจน

หนังสือพิมพ์ "ประชาธิปไตย" ฉบับวันที่ 5 ตุลาคม 2516 ได้รายงานการปราศรัยของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในขณะนั้น ที่แสดงความกังวลต่อการปิด

<sup>361</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: 6 ตุลาคม 2550), 173-175.

<sup>362</sup> "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 299," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89, ตอนที่ 190, 13 ธันวาคม 2515.

กั้นเสรีภาพทางวิชาการและการแสดงความคิดเห็นของนักศึกษา<sup>363</sup> สะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้นระหว่างสถาบันการศึกษากับรัฐบาล

### เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และผลกระทบต่อนโยบายการศึกษา

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นการปะทะครั้งสำคัญระหว่างอำนาจรัฐกับพลังนักศึกษาและประชาชน ซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ผู้วิจัยพบว่า เหตุการณ์นี้มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาของรัฐ จากการศึกษารายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2517 วันที่ 3 พฤศจิกายน 2516 พบว่ามีการเสนอให้ "ปรับปรุงระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง" และ "ให้นักศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษามากขึ้น"<sup>364</sup>

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาอย่างน้อย 3 ประการคือ 1) การเปิดพื้นที่ให้นักศึกษามีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น 2) การปรับปรุงหลักสูตรให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น หลักสูตรก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีลักษณะเป็นระบบปิด เน้นการท่องจำและการปฏิบัติตามมากกว่าการคิดวิเคราะห์ รายวิชาส่วนใหญ่เป็นวิชาบังคับที่กำหนดมาจากส่วนกลาง นักศึกษามีโอกาสเลือกเรียนน้อยมาก และมีการเซ็นเซอร์เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและสังคมอย่างเข้มงวด หลังเหตุการณ์ดังกล่าว มีการเพิ่มรายวิชาเลือกและวิชาสังคมศาสตร์ที่ส่งเสริมการคิดเชิงวิพากษ์มากขึ้น ตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2517 ที่เสนอให้ "เพิ่มรายวิชาที่ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์และการมีส่วนร่วมทางการเมือง"<sup>365</sup> และ 3) การลดการควบคุมสิ่งพิมพ์และการแสดงความคิดเห็นในมหาวิทยาลัย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากแรงกดดันทางสังคมและการเมือง ไม่ใช่จากนโยบายของรัฐเองโดยตรง

<sup>363</sup> "อภิศารบติธรรมศาสตร์แสดงความกังวลต่อเสรีภาพทางวิชาการ," ประชาธิปไตย, 5 ตุลาคม 2516, หน้า 3.

<sup>364</sup> เอกสารส่วนบุคคล ม.ล.ปิ่น มาลากุล สป.5.9/66 รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ 20 ธันวาคม 2516.

<sup>365</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2517, 15-18.

ประเวศ วะสี ได้อธิบายว่าเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็น "การปฏิวัติทางปัญญา" (intellectual revolution) ที่ท้าทายอำนาจรัฐและระบบการศึกษาแบบเดิม<sup>366</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าคำอธิบายนี้อาจไม่ครอบคลุมเพียงพอ เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม มีลักษณะเป็นการปรับตัวทางโครงสร้างเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นปกครองมากกว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน ดังจะเห็นได้จากการที่ระบอบราชการยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการศึกษา แม้จะมีการเปิดพื้นที่ให้นักศึกษามีส่วนร่วมมากขึ้นก็ตาม

### 3.5.4 การตระหนักรู้ทางอุดมการณ์และการพยายามหลุดพ้นจากการพึ่งพา

การเคลื่อนไหวของนักศึกษาและปัญญาชนหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 แสดงให้เห็นถึงการตระหนักรู้ทางอุดมการณ์และความพยายามที่จะหลุดพ้นจากการพึ่งพารัฐ ซึ่งสะท้อนผ่านการเคลื่อนไหวทางความคิดและการปฏิบัติในหลายรูปแบบ

#### การตระหนักรู้ทางอุดมการณ์

การตระหนักรู้ทางอุดมการณ์เป็นปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในหมู่นักศึกษาและปัญญาชนช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผู้วิจัยพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2516-2519 มีการถกเถียงและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการศึกษาในฐานะเครื่องมือทางอุดมการณ์ของรัฐและชนชั้นปกครอง

จากการศึกษาบทความในวารสาร "สังคมศาสตร์ปริทัศน์" และ "จุลสารธรรมศาสตร์" ระหว่างปี พ.ศ. 2516-2519 ผู้วิจัยพบว่ามีการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ "การศึกษาเพื่อปลดปล่อย" (education for liberation) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของเปาโล แฟร์เร (Paulo Freire) นัก

<sup>366</sup> ประเวศ วะสี, "พลวัตทางสังคมการเมืองกับการพัฒนาการศึกษา," ใน เสวนาการเมืองกับการปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552), 15-23.

การศึกษาชาวบราซิล<sup>367</sup> โดยนักศึกษาและปัญญาชนไทยได้พยายามประยุกต์แนวคิดนี้เพื่อวิพากษ์ระบบการศึกษาไทยที่ถูกมองว่าเป็น "การศึกษาแบบธนาคาร" (banking education) ที่ผู้เรียนเป็นเพียงผู้รับความรู้โดยไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์

นอกจากนี้ ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับระบบทุนนิยมและลัทธิจักรวรรดินิยม ดังที่ปรากฏในบทความ "การศึกษากับจักรวรรดินิยมอเมริกัน" ของ อุดม เจริญรัตน์ ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร "อติปัตย์" ฉบับเดือนพฤษภาคม 2518 ที่วิเคราะห์ว่า "ระบบการศึกษาไทยถูกออกแบบให้รับใช้ผลประโยชน์ของทุนนิยมอเมริกันผ่านโครงการความช่วยเหลือทางการศึกษาต่างๆ"<sup>368</sup>

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า การตระหนักรู้ทางอุดมการณ์นี้เป็นก้าวสำคัญของการเคลื่อนไหวทางการศึกษาไทย เพราะเป็นการตั้งคำถามเชิงโครงสร้างต่อระบบการศึกษา ไม่ใช่เพียงแค่การเรียกร้องให้ปรับปรุงหลักสูตรหรือเพิ่มงบประมาณเท่านั้น

### ความพยายามในการสร้างทางเลือก

นอกจากการวิพากษ์วิจารณ์เชิงทฤษฎีแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่ามีความพยายามในการสร้างทางเลือกทางการศึกษาที่หลุดพ้นจากการควบคุมของรัฐ ดังที่ปรากฏในเอกสารการก่อตั้ง "มหาวิทยาลัยประชาชน" ในปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาทางเลือกโดยกลุ่มนักศึกษาและปัญญาชนที่ต้องการสร้างพื้นที่การเรียนรู้ที่เป็นอิสระจากอำนาจรัฐ<sup>369</sup>

<sup>367</sup> กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์. "การศึกษาเพื่อปลดปล่อย: แนวคิดของเปาโล แพรร์เร."

สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 12(5) พฤษภาคม 2517: 71-94.

<sup>368</sup> อุดม เจริญรัตน์, "การศึกษากับจักรวรรดินิยมอเมริกัน," อติปัตย์, ปีที่ 3, ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2518): 35-52.

<sup>369</sup> คณะกรรมการดำเนินงานมหาวิทยาลัยประชาชน, "รายงานการก่อตั้งมหาวิทยาลัยประชาชน," 25 มิถุนายน 2517.

อีกกรณีหนึ่งคือการก่อตั้ง "สำนักพิมพ์เคล็ดไทย" และ "สำนักพิมพ์โดมทัศน์" โดยกลุ่มนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเป็นความพยายามในการสร้างพื้นที่ทางความคิดและการเผยแพร่ความรู้ที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ<sup>370</sup>

ความพยายามในการสร้างทางเลือกเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การต่อต้านระบบการศึกษาที่ถูกควบคุมโดยรัฐไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การวิพากษ์วิจารณ์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการลงมือปฏิบัติเพื่อสร้างพื้นที่ทางการศึกษาที่เป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระมากขึ้น

### ข้อจำกัดและการปราบปราม

แม้จะมีความตื่นตัวและการพยายามสร้างทางเลือกทางการศึกษา แต่ความพยายามเหล่านี้ก็เผชิญกับข้อจำกัดและการปราบปรามจากรัฐ ผู้วิจัยพบว่าความพยายามในการสร้างทางเลือกทางการศึกษาหลายโครงการต้องล้มเลิกไปหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นการปราบปรามนักศึกษาและปัญญาชนฝ่ายก้าวหน้าอย่างรุนแรง

จากเอกสาร "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42" ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2519 ซึ่งมีการสั่งยุบองค์รณนักศึกษา ห้ามการชุมนุมทางการเมือง และควบคุมการเผยแพร่สิ่งพิมพ์<sup>371</sup> ทำให้เกิดการปิดพื้นที่ทางการศึกษาทางเลือกที่ดำเนินการโดยนักศึกษาและปัญญาชน

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 จึงเป็นการสกัดกั้นการตระหนักรู้ทางอุดมการณ์และความพยายามหลุดพ้นจากการพึ่งพาอำนาจรัฐในระบบการศึกษา ทำให้การเคลื่อนไหวทางการศึกษาที่เริ่มต้นหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ต้องชะงักลง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการเคลื่อนไหวใน

<sup>370</sup> "เอกสารการก่อตั้งสำนักพิมพ์เคล็ดไทยและโดมทัศน์," จดหมายเหตุมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, TU/MA/2517/002.

<sup>371</sup> "ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93, ตอนที่ 115, 7 ตุลาคม 2519.

ช่วงเวลาดังกล่าวได้ทิ้งมรดกทางความคิดที่สำคัญคือ การตระหนักรู้ถึงบทบาทของการศึกษาในมิติทางอุดมการณ์และการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวทางการศึกษาในยุคต่อมา

ปฏิกริยาทางสังคมและการต่อต้านนโยบายรัฐในระบบการศึกษาไทยระหว่างปี พ.ศ. 2500-2520 แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างอำนาจรัฐกับพลังของนักศึกษาและปัญญาชนที่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาให้มีความเป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น

การเคลื่อนไหวของนักศึกษาปัญญาชนในช่วงเวลาดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประวัติศาสตร์การศึกษาไทย เพราะเป็นการท้าทายระบบการศึกษาที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองและอุดมการณ์ของรัฐมาอย่างยาวนาน แม้ว่าการเคลื่อนไหวจะถูกสกัดกั้นด้วยเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แต่ก็ได้ทิ้งมรดกทางความคิดที่สำคัญเกี่ยวกับบทบาทของการศึกษาในการเปลี่ยนแปลงสังคมและการเมือง

กล่าวได้ว่า การศึกษาช่วงนี้ไม่ใช่เพียงเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือการขยายโอกาสทางการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นสนามของการต่อสู้ทางอุดมการณ์ที่มีผลต่อการกำหนดอัตลักษณ์และทิศทางของสังคมไทย การเข้าใจความซับซ้อนของการต่อสู้นี้จะช่วยให้เราเข้าใจพลวัตของการศึกษาไทยในบริบททางประวัติศาสตร์ได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

### 3.6 บทวิเคราะห์

#### 3.6.1 ระบบการศึกษากับการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น

ในการศึกษาพัฒนาการของระบบการศึกษาไทยในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยพบว่าระบบการศึกษาไทยไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เท่านั้น แต่ยังถูกใช้เป็นกลไกทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ การวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นทั้งรายงานการประชุมกระทรวงศึกษาธิการและจดหมายเหตุทางราชการในช่วงทศวรรษ 2500-2510 แสดงให้เห็นว่าการศึกษาของไทยถูกกำหนดทิศทางโดยบริบททางการเมืองระหว่างประเทศภายใต้สงครามเย็นอย่างเด่นชัด

ผู้วิจัยพบหลักฐานสำคัญในรายงานการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 3/2502 ที่ระบุว่า "ประเทศไทยจำเป็นต้องวางระบบการศึกษาที่สามารถป้องกันการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์" และในเอกสารบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาปี 2505 ที่มีการระบุชัดเจนถึง "การให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาเพื่อสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์"<sup>372</sup> ข้อค้นพบนี้สะท้อนว่าระบบการศึกษาไทยไม่ได้ถูกพัฒนาบนพื้นฐานของปรัชญาการศึกษาที่เป็นอิสระ แต่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ทางการเมืองระหว่างประเทศในสงครามเย็น

การศึกษาของไทยในช่วงนี้มีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างแท้จริง จากการวิเคราะห์คำแถลงนโยบายด้านการศึกษารัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 พบว่ามีการกำหนดให้ "การศึกษาต้องสร้างความเป็นพลเมืองดี มีความยึดมั่นในชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์"<sup>373</sup> ซึ่งสะท้อนถึงการใช้องค์การศึกษาเป็นเครื่องมือในการหล่อหลอมอุดมการณ์ทางการเมืองมากกว่าการพัฒนาศักยภาพของผู้เรียน

ในขณะที่ธงชัย วินิจจะกูล ได้วิเคราะห์ว่าการศึกษาในยุคนี้มีลักษณะที่ถูกครอบงำโดยอุดมการณ์ต่อต้านคอมมิวนิสต์<sup>374</sup> ผู้วิจัยพบข้อมูลเพิ่มเติมที่แสดงให้เห็นว่าไม่เพียงแต่การครอบงำทางอุดมการณ์เท่านั้น แต่มีการจัดตั้งโครงสร้างสถาบันการศึกษาที่เป็นรูปธรรมเพื่อรองรับแนวนโยบายดังกล่าว ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมเสนาธิการกลาโหม พ.ศ. 2498<sup>375</sup> ว่าด้วยการจัดตั้งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการประสานวิทยาการด้านการป้องกันราชอาณาจักรและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างข้าราชการฝ่ายทหารและพล

<sup>372</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.12/2 บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการศึกษาไทย-สหรัฐอเมริกา, 8 พฤษภาคม 2505.

<sup>373</sup> "คำแถลงนโยบายด้านการศึกษารัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์," ราชกิจจานุเบกษา 76, ตอนที่ 17 (9 กุมภาพันธ์ 2502).

<sup>374</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, "ความเห็นต่อหนังสือ กว่าจะครองอำนาจนำ ของอาสา คำภา," ประชาไท, 28 มกราคม 2022, <https://prachatai.com/journal/2022/01/96706>

<sup>375</sup> "พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมเสนาธิการกลาโหม พ.ศ. 2498"

เรือนในการป้องกันประเทศ หน่วยงานนี้ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อเนื่องมาจนถึงหลังปี 2500 โดยได้พัฒนาหลักสูตรและขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมภาคเอกชนและการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษากับการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นจึงเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียม โดยประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทยผ่านความช่วยเหลือทางวิชาการและทุนการศึกษา ข้อค้นพบนี้ท้าทายมุมมองเดิมที่มองว่าการพัฒนาการศึกษาไทยเป็นไปตามลำดับขั้นตอนของการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรมชาติเท่านั้น

### 3.6.2 นโยบายการศึกษาของรัฐไทยภายใต้อิทธิพลและข้อจำกัดจากภายนอก

จากการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการศึกษาของไทยในช่วงทศวรรษ 2500-2520 ผู้วิจัยพบว่านโยบายการศึกษาของรัฐไทยเผชิญกับข้อจำกัดและอิทธิพลจากภายนอกอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก และยูเนสโก

การศึกษาเอกสารบันทึกการประชุมคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติปี 2507 แสดงให้เห็นว่าการกำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกของไทยได้รับอิทธิพลอย่างมากจากที่ปรึกษาชาวอเมริกัน โดยเฉพาะในการกำหนดสัดส่วนผู้เรียนสายอาชีวศึกษาและสายสามัญ<sup>376</sup> การศึกษาอาชีวศึกษา : การศึกษาสามัญ = 60:40 หรือ 70:30 ซึ่งสะท้อนอิทธิพลของที่ปรึกษาชาวอเมริกันที่นำแนวคิดการพัฒนากำลังคนตามความต้องการของตลาด (Manpower Planning Approach) มาใช้ โดยเน้นการผลิตกำลังคนระดับกลางและเทคนิคให้มากกว่าระดับอุดมศึกษา เพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบหลักฐานสำคัญจากเอกสารความตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การยูเนสโกในปี 2512 ที่ระบุเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาที่ผูกพันกับการ

<sup>376</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.4/18 รายงานการประชุมคณะกรรมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 2/2507, 15 มิถุนายน 2507.

ปรับเปลี่ยนนโยบายภายในของไทย โดยเฉพาะการปฏิรูปหลักสูตรให้สอดคล้องกับแนวทางของ ยูเนสโก<sup>377</sup> เจื่อนไซเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในอำนาจการตัดสินใจด้านนโยบายการศึกษาของไทย

ในแง่หนึ่ง อิทธิพลจากภายนอกนี้อาจมองได้ว่าเป็นการช่วยยกระดับมาตรฐานการศึกษาไทยให้ทันสมัย แต่ในอีกแง่หนึ่ง ผู้วิจัยพบว่ามีหลักฐานที่แสดงถึงการต่อต้านและความไม่พอใจจากนักการศึกษาไทยหลายคน ดังปรากฏในบันทึกการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 5/2513 ที่มีการแสดงความกังวลว่า "นโยบายการศึกษาของไทยกำลังถูกกำหนดโดยต่างชาติมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรมของไทย"<sup>378</sup>

ข้อค้นพบนี้ต่างจากงานของสุธาชัย ยิ้มประเสริฐ ที่มองว่าการรับอิทธิพลจากต่างประเทศในช่วงสงครามเย็นเป็นการเลือกอย่างมียุทธศาสตร์ของชนชั้นนำไทย<sup>379</sup> ผู้วิจัยพบว่าในความเป็นจริงแล้ว มีทั้งการยอมรับและต่อต้านอิทธิพลดังกล่าว โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการที่นักการศึกษาไทยพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทของไทยมากขึ้น ดังปรากฏในรายงานการประเมินผลโครงการความช่วยเหลือทางการศึกษาปี 2515 ที่มีการวิจารณ์ว่า "หลักสูตรที่นำเข้ามาจากต่างประเทศไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนไทย"<sup>380</sup>

### 3.6.3 สถานะของไทยในฐานะผู้รับ (Dependent State) ในกระบวนการผลิตองค์ความรู้

<sup>377</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.59.1/3 ความตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การยูเนสโก, 17 มกราคม 2512.

<sup>378</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารสภาการศึกษาแห่งชาติ, สป. 5.9/50 บันทึกการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 5/2513, 10 มิถุนายน 2513.

<sup>379</sup> สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550), 247-253.

<sup>380</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.59.2/8 รายงานการประเมินผลโครงการความช่วยเหลือทางการศึกษา, 20 กันยายน 2515.

การวิเคราะห์บทบาทของประเทศไทยในกระบวนการผลิตองค์ความรู้ในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยพบว่าไทยมีสถานะเป็นผู้รับ (Dependent State) มากกว่าผู้ร่วมสร้างองค์ความรู้ สถานะนี้ปรากฏชัดเจนในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางวิชาการระหว่างไทยกับประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาเอกสารความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 2500-2520 พบว่ามีการส่งนักวิชาการไทยไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกาจำนวนมาก ภายใต้โครงการ Fulbright และ USOM (United States Operations Mission) โดยมีเป้าหมายให้นักวิชาการเหล่านี้กลับมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงในระบบการศึกษาไทย<sup>381</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าการถ่ายทอดองค์ความรู้นี้มีลักษณะทางเดียว (One-way Transfer) มากกว่าการแลกเปลี่ยนความรู้อย่างเท่าเทียม ดังปรากฏในบันทึกการประชุมคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปี 2509 ที่แสดงความกังวลว่า "มหาวิทยาลัยของเรากำลังกลายเป็นผู้รับทฤษฎีจากตะวันตก โดยขาดการสร้างองค์ความรู้ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย"<sup>382</sup>

สถานะการเป็นผู้รับนี้ยังปรากฏชัดในโครงสร้างหลักสูตรและตำราเรียนที่ใช้ในระบบการศึกษาไทย จากการวิเคราะห์หลักสูตรมัธยมศึกษาปี 2503 และหลักสูตรอุดมศึกษาปี 2510 ผู้วิจัยพบว่าการนำเข้าแนวคิดและทฤษฎีจากตะวันตกเป็นหลัก โดยไม่มีการปรับให้เข้ากับบริบทไทยอย่างเพียงพอ<sup>383</sup> นอกจากนี้ การสำรวจตำราหลักที่ใช้ในมหาวิทยาลัยไทยในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่าส่วน

<sup>381</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต. 0601.1/123 โครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2500-2520, 15 มกราคม 2521.

<sup>382</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มธ. 0201.12/2 บันทึกการประชุมคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ครั้งที่ 7/2509, 25 สิงหาคม 2509.

<sup>383</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2503 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503); กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรอุดมศึกษา พุทธศักราช 2510 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510).

ใหญ่เป็นตำราที่แปลหรือเรียบเรียงจากตำราภาษาอังกฤษ โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์<sup>384</sup>

แม้แต่ในการวิจัยทางการศึกษา ไทยก็มีสถานะเป็นเพียงพื้นที่ให้นักวิชาการต่างชาติเข้ามาศึกษามากกว่าการเป็นผู้ผลิตงานวิจัยเอง ดังปรากฏในรายงานสถิติงานวิจัยทางการศึกษาในประเทศไทยระหว่างปี 2500-2515 ที่แสดงให้เห็นว่า 65% ของงานวิจัยที่มีคุณภาพเกี่ยวกับการศึกษาไทยในช่วงเวลานั้นดำเนินการโดยนักวิชาการต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ<sup>385</sup>

สถานะการเป็นผู้รับนี้ไม่ได้หมายความว่าไทยไม่มีความพยายามในการสร้างองค์ความรู้ของตนเอง ผู้วิจัยพบว่ามีความพยายามของนักการศึกษาไทยบางกลุ่มในการพัฒนาแนวทางการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทไทย ดังปรากฏในงานของ ศาสตราจารย์ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ที่พยายามเสนอแนวคิด "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมไทย" ในช่วงปี 2510<sup>386</sup> และการริเริ่มโครงการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่นในปี 2520<sup>387</sup> อย่างไรก็ตาม ความพยายามเหล่านี้มักถูกรอบงำโดยกระแสหลักของการพัฒนาการศึกษาตามแนวทางตะวันตก

### 3.6.4 กรณีเปรียบเทียบ: ฟิลิปปีนส์กับไทยภายใต้กรอบทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ

การเปรียบเทียบกรณีของไทยกับฟิลิปปีนส์ภายใต้กรอบทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ (Dependency Theory) ช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อการ

<sup>384</sup> เอกสารทบวงมหาวิทยาลัย, ทม. 0201.4/35 สำนวนดำหลักในมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ. 2510-2520, 15 ธันวาคม 2521.

<sup>385</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารสภาวิจัยแห่งชาติ, สว. 0201.1.2/14 รายงานสถิติงานวิจัยทางการศึกษาในประเทศไทยระหว่างปี 2500-2515, 30 เมษายน 2516.

<sup>386</sup> ม.ล. ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมไทย," วารสารการศึกษาแห่งชาติ 1, ฉ. 3 (2510): 15-24.

<sup>387</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.6/152 โครงการพัฒนาหลักสูตรท้องถิ่น, 18 พฤษภาคม 2520.

พัฒนาการศึกษาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงสงครามเย็น ผู้วิจัยพบว่าทั้งไทยและฟิลิปปินส์ประสบกับการพึ่งพาทางการศึกษา แต่มีรูปแบบและระดับที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาเอกสารความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยและฟิลิปปินส์ในช่วงปี 2490-2520 พบว่าฟิลิปปินส์มีระดับการพึ่งพาที่เข้มข้นกว่าไทย โดยระบบการศึกษาของฟิลิปปินส์ถูกจัดวางโครงสร้างตามแบบอเมริกันอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่การจัดช่วงชั้นการศึกษา หลักสูตร ไปจนถึงการใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอน<sup>388</sup> ในขณะที่ไทย แม้จะได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา แต่ยังคงรักษาลักษณะบางประการของระบบการศึกษาดั้งเดิมไว้ โดยเฉพาะการใช้ภาษาไทยเป็นสื่อการสอนและการคงไว้ซึ่งวิชาที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมไทย<sup>389</sup>

ความแตกต่างนี้สามารถอธิบายได้ด้วยประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน ฟิลิปปินส์เคยตกเป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกาโดยตรง ในขณะที่ไทยไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าในช่วงสงครามเย็น ไทยก็มีสถานะคล้ายกับ "กึ่งอาณานิคม" ทางการศึกษา ดังปรากฏในเอกสารลับของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ระบุว่า "การสนับสนุนด้านการศึกษาให้กับไทยเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการรักษาอิทธิพลของสหรัฐฯ ในภูมิภาค โดยไม่ต้องมีการแทรกแซงทางทหารโดยตรง"<sup>390</sup>

ทั้งไทยและฟิลิปปินส์ประสบกับปัญหาทางโครงสร้างที่คล้ายคลึงกันอันเป็นผลจากการพึ่งพาทางการศึกษา โดยเฉพาะ "ภาวะสมองไหล" (Brain Drain) และการผลิตกำลังคนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ จากการศึกษาสถิติบัณฑิตที่จบการศึกษาในช่วงปี 2510-

<sup>388</sup> Renato Constantino, "The Miseducation of the Filipino," *Journal of Contemporary Asia* 1, no. 1 (1970): 20-36.

<sup>389</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.59.2/12 การเปรียบเทียบระบบการศึกษาของไทยและฟิลิปปินส์, 15 พฤศจิกายน 2515.

<sup>390</sup> Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XXIII, Southeast Asia," U.S. Department of State, Office of the Historian, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2563, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v23/d271>.

2520 ของทั้งสองประเทศ พบว่ามีสัดส่วนสูงของผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาที่ตอบสนองต่อตลาดแรงงานระหว่างประเทศมากกว่าความต้องการภายในประเทศ<sup>391</sup> ทั้งไทยและฟิลิปปินส์เผชิญปัญหาการผลิตบัณฑิตในสาขาที่ตอบสนองตลาดแรงงานต่างประเทศมากกว่าความต้องการภายใน โดยเฉพาะสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพ วิศวกรรม และเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลให้เกิดการอพยพแรงงานฝีมือสูงไปยังประเทศพัฒนาแล้ว ขณะที่ขาดแคลนกำลังคนในสาขาที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น เกษตรกรรมสมัยใหม่ อุตสาหกรรมการผลิต และการบริการพื้นฐาน การศึกษานี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างนโยบายการศึกษา กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในยุคนั้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบความแตกต่างสำคัญประการหนึ่งคือ ฟิลิปปินส์มีขบวนการนักศึกษาและนักการศึกษาที่วิพากษ์วิจารณ์การพึ่งพาทางการศึกษาอย่างเข้มแข็งกว่าไทย ดังปรากฏในเอกสารขบวนการนักศึกษาฟิลิปปินส์ช่วงปี 2515-2520 ที่มีการเรียกร้องการปฏิรูประบบการศึกษาให้เป็นอิสระจากอิทธิพลอเมริกัน<sup>392</sup> ในขณะที่ขบวนการนักศึกษาไทยในช่วงเวลาเดียวกันแม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์อิทธิพลต่างชาติ แต่ประเด็นการศึกษาไม่ได้เป็นประเด็นหลักในการเคลื่อนไหว<sup>393</sup> หากแต่เป็นการต่อต้านระบอบเผด็จการทหารและการเรียกร้องประชาธิปไตย โดยเฉพาะการต่อต้านรัฐบาลทหารของจอมพล ถนอม กิตติขจร และการเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลา 2516 นอกจากนี้ยังมีประเด็นการต่อต้านอิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่างชาติ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น รวมถึงประเด็นสังคมและความเหลื่อมล้ำ ต่างจากฟิลิปปินส์ที่เน้นการปฏิรูปการศึกษาโดยเฉพาะ

<sup>391</sup> เอกสารทบทวนมหาวิทยาลัย, ทม. 0201.4/10 สถิติบัณฑิตที่จบการศึกษาในช่วงปี 2510-2520 ของไทยและฟิลิปปินส์, 25 มิถุนายน 2521.

<sup>392</sup> Diony Traballo, "The Student Movement in the Philippines, 1970-1975," *Philippine Studies* 24, no. 1 (1976): 75-98.

<sup>393</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, และ แล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2548), 187-192.

ภายใต้กรอบทฤษฎีพึ่งพาอำนาจ ผู้วิจัยเสนอว่าทั้งไทยและฟิลิปปินส์ตกอยู่ใน "วงจรรแห่งการพึ่งพา" ทางการศึกษา โดยการรับความช่วยเหลือทางการศึกษาจากประเทศมหาอำนาจนำไปสู่การพึ่งพาในระยะยาว ทั้งในแง่แนวคิด หลักสูตร และเทคโนโลยีทางการศึกษา อย่างไรก็ตาม ไทยอาจมีระดับของ "ความเป็นอิสระเชิงสัมพัทธ์" (Relative Autonomy) มากกว่าฟิลิปปินส์เล็กน้อย อันเนื่องมาจากปัจจัยทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

### 3.6.5 ข้อเสนอเชิงวิพากษ์ต่อการพัฒนาการศึกษาที่เป็นอิสระและยั่งยืน

จากการวิเคราะห์พัฒนาการของระบบการศึกษาไทยภายใต้บริบทการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงวิพากษ์ต่อการพัฒนาการศึกษาไทยที่เป็นอิสระและยั่งยืนในอนาคต ดังนี้

ประการแรก การตระหนักถึงประวัติศาสตร์การพึ่งพาทางการศึกษาเป็นก้าวแรกที่สำคัญสู่การพัฒนาที่เป็นอิสระ ผู้วิจัยพบว่าการที่ระบบการศึกษาไทยขาดการไตร่ตรองอย่างลึกซึ้งถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์ของตนเอง ทำให้มีแนวโน้มที่จะรับเอาแนวคิดและนโยบายใหม่ ๆ จากต่างประเทศมาใช้โดยขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสมกับบริบทไทย ดังเห็นได้จากการปฏิรูปการศึกษาหลายครั้งในประวัติศาสตร์ไทยที่มีลักษณะ "ตามกระแส" มากกว่าการพัฒนาบนฐานความต้องการที่แท้จริงของสังคม<sup>394</sup>

ประการที่สอง การพัฒนาการศึกษาที่เป็นอิสระไม่ได้หมายถึงการปิดกั้นตนเองจากความรู้และนวัตกรรมจากต่างประเทศ แต่หมายถึงการมีความสามารถในการเลือกรับ ปรับใช้ และพัฒนาต่อยอดให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการศึกษาอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ผู้วิจัยพบว่าประเทศเหล่านี้ไม่ได้ปฏิเสธ

<sup>394</sup> วิทยากร เชียงกุล, วิกฤตและทางออกของการศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2553), 75-82.

ความรู้จากตะวันตก แต่มีกระบวนการ "ท้องถิ่นวิวัฒน์" (Localization) ที่เข้มแข็ง นำไปสู่การพัฒนา ระบบการศึกษาที่มีรากฐานทางวัฒนธรรมของตนเองควบคู่ไปกับมาตรฐานสากล<sup>395</sup>

ประการที่สาม การสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาศักยภาพมนุษย์เพื่อตอบสนอง ตลาดแรงงานโลกกับการพัฒนาการศึกษาเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมไทย เป็น ความท้าทายสำคัญ จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าการเน้นการพัฒนากำลังคนเพื่อระบบเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนามนุษย์ที่สมบูรณ์ ซึ่ง สะท้อนถึงการยังคงอยู่ภายใต้กรอบคิดของทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) ที่รับมาจาก ตะวันตก<sup>396</sup>

ประการที่สี่ การพัฒนาความสามารถในการผลิตองค์ความรู้ทางการศึกษาที่เป็นของ ตนเอง เป็นปัจจัยสำคัญสู่การพึ่งพาตนเองทางปัญญา จากการวิเคราะห์ทั้งงบประมาณด้านการวิจัยทาง การศึกษาของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อการวิจัยและ พัฒนาเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณด้านการศึกษาทั้งหมด ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญต่อการ พัฒนาองค์ความรู้ทางการศึกษาที่เหมาะสมกับบริบทไทย<sup>397</sup>

ประการสุดท้าย การสร้างจิตสำนึกเชิงวิพากษ์ (Critical Consciousness) ในระบบ การศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน จากการศึกษาหลักสูตรการศึกษาไทยตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าการเน้นการถ่ายทอดความรู้และทักษะมากกว่าการพัฒนาความสามารถ

<sup>395</sup> Christopher Bjork and Xiaoping Jiang, "Local Responses to Globalization in East Asian Education: The Case of Japan and South Korea," *Journal of Comparative Education* 49, no. 2 (2013): 214-229.

<sup>396</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. "แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 1-12." ใน เอกสารประชุม คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 17 มีนาคม 2560.

<sup>397</sup> คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. รายงานการวิเคราะห์งบประมาณด้านการวิจัยทางการศึกษาของไทย ปีงบประมาณ 2515-2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2562.

ในการคิดวิเคราะห์และวิพากษ์ ซึ่งทำให้ผู้เรียนขาดเครื่องมือทางปัญญาในการพิจารณาความเหมาะสมของแนวคิดและนโยบายต่าง ๆ ที่ถูกนำเข้ามาจากต่างประเทศ<sup>398</sup>

ในท้ายที่สุด ผู้วิจัยเสนอว่าการพัฒนาการศึกษาที่เป็นอิสระและยั่งยืนต้องเริ่มจากการทบทวนประวัติศาสตร์การพึ่งพาทางการศึกษาอย่างจริงจัง และนำบทเรียนจากอดีตมาใช้ในการวางแผนอนาคต การพัฒนาดังกล่าวไม่ใช่การปฏิเสธความรู้จากต่างประเทศโดยสิ้นเชิง แต่เป็นการพัฒนาศักยภาพในการเลือกรับอย่างมีวิจารณญาณและความสามารถในการสร้างองค์ความรู้ของตนเอง ซึ่งจะนำไปสู่ระบบการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของสังคมไทยอย่างแท้จริง

### สรุปบทวิเคราะห์

การศึกษาพัฒนาการของระบบการศึกษาไทยในบริบทการเมืองระหว่างประเทศช่วงสงครามเย็นนำไปสู่ข้อค้นพบสำคัญหลายประการที่ท้าทายความเข้าใจเดิมเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาของไทย ผู้วิจัยพบว่าระบบการศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2500-2520 ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองระหว่างประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะภายใต้บริบทต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยกับค่ายคอมมิวนิสต์

จากการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้น ทั้งรายงานการประชุม บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ และเอกสารทางราชการต่างๆ สะท้อนให้เห็นว่าระบบการศึกษาไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและทุนการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นโอกาสสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ รัฐบาลไทยได้ใช้ประโยชน์จากความร่วมมือเหล่านี้เพื่อยกระดับมาตรฐานการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร แม้ว่าการรับอิทธิพลจากภายนอกอาจส่งผลให้ทิศทางการศึกษาบางส่วนมุ่งเน้นไปที่การตอบสนองกรอบยุทธศาสตร์สากล แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการปูทางสำคัญในการสร้างรากฐานระบบการศึกษาสมัยใหม่ที่สามารถเชื่อมโยงกับมาตรฐานสากลได้ ภายใต้บริบทของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและ

<sup>398</sup> ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, การศึกษาไทย 4.0: ปรัชญาการศึกษาเชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 113-122.

ข้อจำกัดทางทรัพยากรในยุคนั้น การดำเนินนโยบายการศึกษาจึงเป็นความพยายามของรัฐในการสร้างสมดุลระหว่างการรับเอาองค์ความรู้จากต่างประเทศมาพัฒนาประเทศ ควบคู่ไปกับการรักษาเอกลักษณ์และความต้องการของสังคมไทย

ประเทศไทยมีสถานะเป็นรัฐพึ่งพา (Dependent State) ในกระบวนการผลิตองค์ความรู้ทางการศึกษา โดยมีการรับเอาแนวคิด ทฤษฎี และโครงสร้างการศึกษาจากตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มาใช้โดยขาดการปรับให้เข้ากับบริบทไทยอย่างเพียงพอ สถานะดังกล่าวปรากฏชัดในโครงสร้างหลักสูตร ตำราเรียน และแม้แต่ในการวิจัยทางการศึกษา ที่ไทยมักเป็นผู้รับมากกว่าผู้สร้างองค์ความรู้

การเปรียบเทียบกรณีของไทยกับฟิลิปปินส์ภายใต้กรอบทฤษฎีพึ่งพาอำนาจช่วยให้เห็นว่า แม้ทั้งสองประเทศจะประสบกับการพึ่งพาทางการศึกษา แต่มีรูปแบบและระดับที่แตกต่างกัน โดยฟิลิปปินส์มีระดับการพึ่งพาที่เข้มข้นกว่าไทยอันเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ทางอาณานิคม อย่างไรก็ตาม ไทยก็มีสถานะคล้าย "กึ่งอาณานิคม" ทางการศึกษาในช่วงสงครามเย็น จากการวิเคราะห์พบว่าโครงสร้างการศึกษาของไทยในช่วงสงครามเย็นสะท้อนลักษณะของการพึ่งพาอำนาจอย่างชัดเจน โดยการพัฒนาไม่ได้มุ่งเน้นความเป็นอิสระ แต่เป็นการตอบสนองต่อนโยบายทางการเมืองของมหาอำนาจ ส่งผลให้การพึ่งพาด้านองค์ความรู้และเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแม้หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง

ผู้วิจัยมีข้อเสนอเชิงวิพากษ์ต่อการพัฒนาการศึกษาที่เป็นอิสระและยั่งยืนในอนาคต ซึ่งประกอบด้วย (1) การตระหนักถึงประวัติศาสตร์การพึ่งพาทางการศึกษา (2) การพัฒนาความสามารถในการเลือกรับและปรับใช้องค์ความรู้จากต่างประเทศอย่างเหมาะสม (3) การสร้างสมดุลระหว่างการตอบสนองตลาดแรงงานโลกกับความต้องการของสังคมไทย โดยในช่วงสงครามเย็นสังคมไทยต้องการการศึกษาที่พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนท้องถิ่น ส่งเสริมการเกษตรแบบยั่งยืน และรักษาระบบค่านิยมไทย-พุทธ แทนที่จะมุ่งผลิตแรงงานเพื่อส่งออกหรือรับใช้อุตสาหกรรมต่างชาติ (4) การพัฒนาความสามารถในการผลิตองค์ความรู้ของตนเอง และ (5) การสร้างจิตสำนึกเชิงวิพากษ์ในระบบการศึกษา

การทบทวนประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาไทยกับการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็นจึงมิใช่เพียงการศึกษาอดีต แต่เป็นการสร้างความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับรากเหง้าของปัญหาทางการศึกษาในปัจจุบัน และนำไปสู่การพัฒนาระบบการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของสังคมไทยอย่างแท้จริงในอนาคต การพัฒนาดังกล่าวต้องอาศัยความสามารถในการวิเคราะห์วิพากษ์อดีต มีวิสัยทัศน์ในการกำหนดทิศทางอนาคต และมีความกล้าหาญในการสร้างทางเลือกของการศึกษาที่เป็นอิสระจากการครอบงำของประเทศมหาอำนาจและกระแสโลกาภิวัตน์

### บทอภิปราย: การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา (พ.ศ. 2501-2520)

การศึกษาประเด็นความเสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2501-2520 จำเป็นต้องพิจารณาในบริบทการเมืองระหว่างประเทศและนโยบายภายในที่ส่งผลต่อการพัฒนาการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่าแม้จะมีความพยายามในการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา แต่ความพยายามเหล่านี้มักอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่เกิดจากบริบททางการเมืองและอิทธิพลจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเย็น

การขยายโอกาสทางการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2501-2520 สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ซึ่งได้รับการแสดงออกอย่างชัดเจนผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-3 และแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ที่วางเป้าหมายการขยายการศึกษาภาคบังคับ เพิ่มอัตราการเข้าเรียนระดับมัธยมศึกษา และเปิดโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น<sup>399</sup> แม้ว่าในทางปฏิบัติจะพบว่าการขยายโอกาสดังกล่าวมีลักษณะที่เน้นเชิงปริมาณเป็นหลัก และยังคงมีความท้าทายในเรื่องของความเท่าเทียมกันระหว่างเขตเมืองและชนบท รวมถึงความแตกต่างด้านคุณภาพการศึกษาในพื้นที่ต่างๆ แต่สิ่งเหล่านี้เป็นสภาพที่เกิดขึ้นได้ตามธรรมชาติของการพัฒนาในช่วงเริ่มต้น ซึ่งรัฐได้ทำหน้าที่ในการวางรากฐานสำคัญของระบบการศึกษาแห่งชาติภายใต้ข้อจำกัดทางงบประมาณ โครงสร้างพื้นฐาน และบุคลากรที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยสามารถมองได้ว่าเป็นการก้าวแรกที่สำคัญในการสร้างโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนไทยอย่างกว้างขวาง

<sup>399</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503), 15-28.

จากการวิเคราะห์เอกสารชั้นต้น ผู้วิจัยพบว่านโยบายการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะสำคัญสามประการ ได้แก่ การขยายการศึกษาภาคบังคับ การกระจายสถานศึกษาสู่ภูมิภาค และการปฏิรูปโครงสร้างหลักสูตร ทั้งสามประการนี้แม้จะมีเป้าหมายในการสร้างความเสมอภาค แต่ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดที่เกิดจากปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ

การศึกษาภาคบังคับได้รับการขยายจาก 4 ปี เป็น 7 ปี ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504<sup>400</sup> ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวทำได้อย่างจำกัด โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกลที่ขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรทางการศึกษา ดังปรากฏในรายงานการประเมินผลการขยายการศึกษาภาคบังคับปี 2510 ที่ระบุว่า "แม้จะมีกฎหมายรองรับ แต่การขยายการศึกษาภาคบังคับในพื้นที่ห่างไกลยังประสบปัญหาขาดแคลนครูและงบประมาณ ทำให้คุณภาพการศึกษาไม่ทัดเทียมกับในเมือง"<sup>401</sup>

การกระจายสถานศึกษาสู่ภูมิภาคเป็นอีกนโยบายสำคัญในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา โดยเฉพาะการขยายวิทยาลัยครูและการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ. 2507) มหาวิทยาลัยขอนแก่น (พ.ศ. 2509) และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (พ.ศ. 2510)<sup>402</sup> อย่างไรก็ตาม แรงจูงใจหลักของนโยบายดังกล่าวมีพื้นฐานทางการเมืองและการต่อต้านคอมมิวนิสต์มากกว่าการมุ่งสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาอย่างแท้จริง ดังที่ปรากฏในเอกสารลับของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ที่ระบุว่า "การสนับสนุน

<sup>400</sup> "พระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504," ราชกิจจานุเบกษา 78, ตอนที่ 36 (18 เมษายน 2504).

<sup>401</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.6/54 รายงานการประเมินผลการขยายการศึกษาภาคบังคับ, 25 มิถุนายน 2510.

<sup>402</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 81, ตอนที่ 7 (21 มกราคม 2507); "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2509," ราชกิจจานุเบกษา 83, ตอนที่ 93 (25 ตุลาคม 2509); "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2510," ราชกิจจานุเบกษา 84, ตอนที่ 24 (14 มีนาคม 2510).

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาคในไทยเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคชนบท<sup>403</sup> แม้ว่าแรงจูงใจเบื้องต้นจะเป็นเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ แต่ผลลัพธ์ที่ตามมากลับเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างแท้จริง โดยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกรุงเทพมหานครกับภูมิภาค ทำให้ประชาชนในพื้นที่ห่างไกลสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การปฏิรูปโครงสร้างหลักสูตรเป็นมิติสำคัญอีกประการหนึ่งในความพยายามสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา โดยมีการปรับปรุงหลักสูตรประถมศึกษาและมัธยมศึกษาในปี 2503 และ 2518 ตามลำดับ<sup>404</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่าเนื้อหาของหลักสูตรยังคงมีลักษณะรวมศูนย์และไม่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทำให้นักเรียนในชนบทที่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมแตกต่างจากในเมืองไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีความหมายต่อชีวิตของพวกเขาอย่างแท้จริง ดังที่ศาสตราจารย์ ม.ล. ปิ่น มาลากุล เคยวิจารณ์ว่า "หลักสูตรที่ใช้อยู่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างท้องถิ่น ทำให้นักเรียนในชนบทไม่สามารถนำความรู้ไปใช้ในชีวิตจริงได้"<sup>405</sup>

ในบริบทการเมืองระหว่างประเทศ ความพยายามในการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาของไทยในช่วงปี 2501-2520 ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็น ผู้วิจัยพบว่าความช่วยเหลือทางการศึกษาจากสหรัฐฯ ผ่านองค์กรต่างๆ เช่น USOM (United States Operations Mission) และ USAID มีเป้าหมายในการใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการต่อต้านคอมมิวนิสต์มากกว่าการส่งเสริมความเสมอภาคอย่างแท้จริง<sup>406</sup> โครงการความร่วมมือทางการศึกษาระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาในด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการอาชีวศึกษา สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของ

<sup>403</sup> "Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume XXIII, Southeast Asia," U.S. Department of State, Office of the Historian, สืบค้นเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v23/d271>.

<sup>404</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2503 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503); กระทรวงศึกษาธิการ, หลักสูตรมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2518 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2518).

<sup>405</sup> ม.ล. ปิ่น มาลากุล, "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมไทย," วารสารการศึกษาแห่งชาติ 1, ฉ. 3 (2510): 15-24.

<sup>406</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ, ศธ. 0201.12/2 บันทึกข้อตกลงความร่วมมือด้านการศึกษาไทย-สหรัฐอเมริกา, 8 พฤษภาคม 2505.

ตลาดแรงงานและการแข่งขันทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบัน รัฐบาลไทยได้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างเป็นระบบ โดยใช้โอกาสจากความร่วมมือระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพการศึกษาและทักษะของคนไทย แม้ว่าการมุ่งเน้นด้านเทคโนโลยีอาจดูเหมือนเป็นการตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ในมุมมองของการพัฒนาประเทศ การสร้างฐานความรู้และทักษะด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีถือเป็นรากฐานสำคัญที่จะช่วยให้คนไทยสามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้มากขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการสร้างความเสมอภาคผ่านการเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของประชาชน ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากรที่มีอยู่

ความไม่เสมอภาคทางการศึกษายังคงปรากฏชัดเจนในมิติความแตกต่างระหว่างเพศและชนชั้นทางสังคม แม้ว่าแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 3 (2515-2519) จะมีนโยบายส่งเสริมการศึกษาของสตรีในทุกระดับ แต่ในทางปฏิบัติ อัตราการเข้าเรียนและการสำเร็จการศึกษาของผู้หญิงยังต่ำกว่าผู้ชายอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษา ข้อมูลจากรายงานสถานภาพการศึกษาของสตรีไทยปี 2518 เผยให้เห็นการแบ่งแยกทางเพศในการเลือกสาขาวิชาอย่างชัดเจน ในขณะที่สัดส่วนนักศึกษาหญิงในสาขาวิศวกรรมศาสตร์และวิทยาศาสตร์กายภาพมีเพียงร้อยละ 15 ในทางกลับกันสาขาอักษรศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีสัดส่วนนักศึกษาหญิงสูงถึงร้อยละ 68 ส่วนสาขาการศึกษาและสังคมศาสตร์มีร้อยละ 72 และ 58 ตามลำดับ<sup>407</sup> สะท้อนให้เห็นถึงการจำกัดการเข้าถึงสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของสตรี และการมุ่งเน้นไปที่สาขาที่สอดคล้องกับบทบาททางเพศแบบดั้งเดิม ซึ่งมองว่าสตรีควรประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการดูแล การสอน การบริการ หรืองานด้านศิลปะและวรรณกรรม มากกว่าการเป็นนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร หรือผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิค

ความไม่เสมอภาคทางการศึกษายังเชื่อมโยงกับความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้วิจัยพบว่าช่วงปี 2501-2520 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วตามแนวทางทุนนิยม แต่การกระจายรายได้และทรัพยากรมีความเหลื่อมล้ำสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อโอกาสทางการศึกษา ดังที่ผลการศึกษาของธนาคารโลกในปี 2518 ระบุว่า "ความไม่เท่าเทียมทาง

<sup>407</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ, สก. 01/2518 รายงานสถานภาพการศึกษาของสตรีไทย พ.ศ. 2518, 5 ธันวาคม 2518.

การศึกษาในประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระหว่างเมืองกับชนบท<sup>408</sup>

แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว แต่ก็มีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ ประการแรก นโยบายการศึกษามักถูกกำหนดโดยชนชั้นนำและผู้เชี่ยวชาญจากส่วนกลาง โดยขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น ทำให้นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มด้อยโอกาส ประการที่สอง การจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษายังคงกระจุกตัวอยู่ในเมืองและสถาบันการศึกษาชั้นนำ ทำให้โรงเรียนในชนบทขาดแคลนทรัพยากรและครูที่มีคุณภาพ ประการที่สาม ระบบการประเมินและการสอบแข่งขันยังคงเอื้อต่อนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี<sup>409</sup>

ในด้านของการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่ชนบท ผู้วิจัยพบว่าแม้จะมีความพยายามในการส่งเสริมการศึกษาในพื้นที่ห่างไกล แต่คุณภาพของการศึกษายังคงมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างเมืองกับชนบท ดังปรากฏในรายงานการสำรวจการศึกษาในชนบทปี 2520 ที่ระบุว่า "โรงเรียนในชนบทส่วนใหญ่ขาดแคลนครูที่มีคุณภาพ อุปกรณ์การเรียนการสอน และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ทำให้คุณภาพการศึกษาดำกว่ามาตรฐานอย่างมาก"<sup>410</sup> ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เด็กในชนบทมีโอกาสด้านการศึกษาต่อการพัฒนาศักยภาพที่จำกัด นำไปสู่การสืบทอดความยากจนและความไม่เท่าเทียมทางการศึกษาจากรุ่นสู่รุ่น

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของฟิลิปปินส์ ผู้วิจัยพบว่าทั้งไทยและฟิลิปปินส์ต่างประสบกับความท้าทายในการสร้างความเสมอภาคทางการศึกษาภายใต้บริบทของการพึ่งพาทางการศึกษาในยุคสงครามเย็น โดยทั้งสองประเทศต่างได้รับอิทธิพลและความช่วยเหลือด้านการศึกษาจากมหาอำนาจตะวันตก ซึ่งมักจะเน้นการผลิตกำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมากกว่าการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์มีขบวนการทางสังคมที่เข้มแข็งกว่าในการวิพากษ์วิจารณ์และท้าทายนโยบายการศึกษาที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะในช่วงปลาย

<sup>408</sup> World Bank, "Income Growth and Inequality in Thailand: A Case Study," World Bank Research Paper Series No. 8 (Washington D.C.: World Bank, 1975), 45-52.

<sup>409</sup> วิทยากร เชียงกุล, วิฤตและทางออกของการศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2553), 75-82.

<sup>410</sup> เอกสารทบทวนมหาวิทยาลัย, ทม. 0201.4/35 การสำรวจการศึกษาในชนบท, 15 ธันวาคม 2521.

ทศวรรษ 2510<sup>411</sup> ขบวนการเหล่านี้ได้ตั้งคำถามต่อระบบการศึกษาที่สืบทอดมาจากอาณานิคมและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการศึกษาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนท้องถิ่น ในขณะที่ขบวนการเคลื่อนไหวทางการศึกษาในไทยมีข้อจำกัดจากบริบททางการเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการศึกษาอย่างเปิดเผยและการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงมีข้อจำกัดมากกว่า

ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่าการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษาที่แท้จริงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยเชิงโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่ส่งผลต่อความไม่เสมอภาคอย่างครอบคลุม การปฏิรูปการศึกษาที่มุ่งเน้นเพียงการขยายโอกาสในเชิงปริมาณ เช่น การเพิ่มจำนวนโรงเรียนหรือที่นั่งนักเรียน โดยไม่แก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างที่เป็นต้นเหตุของความไม่เท่าเทียม ไม่อาจนำไปสู่ความเสมอภาคที่แท้จริงได้

ดังที่วิทยากร เชียงกูล ได้วิเคราะห์ไว้ว่า "การปฏิรูปการศึกษาที่ไม่ได้เชื่อมโยงกับการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมย่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความไม่เสมอภาคที่รากเหง้าได้"<sup>412</sup> หมายความว่า ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียม ระบบชนชั้นทางสังคม และความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากร ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการเข้าถึงการศึกษาที่เท่าเทียมกัน การแก้ไขจึงต้องดำเนินไปพร้อมกับการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นธรรมมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแค่การปรับปรุงระบบการศึกษาเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ การพัฒนาระบบการศึกษาที่ยกระดับความเสมอภาคอย่างแท้จริงจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ให้ชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มด้อยโอกาสมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและจัดการศึกษาที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของตนเอง มากกว่าการรับนโยบายจากส่วนกลางหรือจากต่างประเทศแต่เพียงอย่างเดียว การศึกษาประวัติศาสตร์การพัฒนาการศึกษาในช่วงปี 2501-2520 จึงมีความสำคัญไม่เพียงในแง่การเข้าใจอดีต แต่ยังช่วยให้เราเข้าใจรากเหง้าของปัญหาคความไม่เสมอภาคทางการศึกษาที่ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน และนำไปสู่การพัฒนา นโยบายที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาในอนาคต

<sup>411</sup> Diony Traballo, "The Student Movement in the Philippines, 1970-1975," *Philippine Studies* 24, no. 1 (1976): 75-98.

<sup>412</sup> วิทยากร เชียงกูล, *การศึกษาไทยในยุควิกฤต* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลคิมทอง, 2519), 52-58.

#### บทที่ 4

### การควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การจัดระบบการผลิตบุคลากรเพื่อสนองต่อความต้องการของรัฐเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ บทนี้มุ่งศึกษาพลวัตการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมีนัยสำคัญ โดยวิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิด 3 ประการ ได้แก่

1) รัฐราชการพัฒนา หมายถึง รูปแบบรัฐที่มีระบบราชการเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยรัฐมีบทบาทนำในการวางแผนและดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศ ระบบราชการมีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และค่อนข้างเป็นอิสระจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมือง<sup>802</sup>

2) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นกระบวนทัศน์ในการบริหารรัฐกิจที่นำแนวคิดและเครื่องมือการจัดการจากภาคธุรกิจมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐ โดยมุ่งเน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า การวัดผลงาน และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้า<sup>803</sup> และ

---

<sup>802</sup> Peter Evans, "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation" (Princeton: Princeton University Press, 1995), 12.

<sup>803</sup> Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? Public Administration, 69(1), 3-19.

3) เสรีนิยมใหม่ เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่สนับสนุนการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ การลดบทบาทของรัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดการควบคุมและการกำกับดูแลจากรัฐ การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน และการให้ความสำคัญกับกลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากร<sup>415</sup>

ภายใต้แนวคิดรัฐราชการพัฒนา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยมีเป้าหมายในการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพและทักษะสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ การควบคุมหลักสูตร การกำกับดูแลผู้สอน และการวัดผลประเมินผลกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้ในการควบคุมคุณภาพการศึกษาและผลิตกำลังคนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>416</sup> หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 บทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามี การเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางวิชาการจาก "เสรีภาพ" เป็น "เสรีภาพ" สะท้อนอุดมการณ์รัฐที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงมากกว่าการส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ โดยมีข้อสังเกตประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐคือ โครงสร้างการบริหารงานมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและไม่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยเท่าที่ควร<sup>417</sup> เห็นได้จากโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยด้วยเกือบทั้งหมด

การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐตามประกาศคณะปฏิวัติ เมื่อ พ.ศ. 2515<sup>418</sup> เป็นจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างที่สำคัญ นำไปสู่การรวมศูนย์และกำกับเบ็ดเสร็จในระบบอุดมศึกษา และชัดเจนยิ่งขึ้นตามที่ ปราบกฏเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 คือโดยที่ได้มีกฎหมายปรับปรุงฐานะของทบวงมหาวิทยาลัยให้เป็นทบวงไม่สังกัดส่วนราชการอื่น และให้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาอื่นของรัฐ

<sup>415</sup> David Harvey, "A Brief History of Neoliberalism" (Oxford: Oxford University Press, 2005), 2.

<sup>416</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525), หน้า 307-311.

<sup>417</sup> ภิญญพันธ์ พจนะลาวัลย์, On Thai Education: เลอะตะเซ็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมติ, 2565), 92.

<sup>418</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

และเอกชนในสังกัด สมควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกัน<sup>419</sup> มหาวิทยาลัยถูกกำหนดบทบาทให้เป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์ตามความต้องการของรัฐ โดยมีมหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นกลไกภายในของรัฐราชการในการควบคุมทิศทาง ในขณะเดียวกัน โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในช่วง "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" สมัยรัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) มีอิทธิพลอย่างมากต่อการควบคุมมหาวิทยาลัย เกิดการขยายตัวของมหาวิทยาลัย ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดจากรัฐราชการ<sup>420</sup>

ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2523-2539 แสดงให้เห็นพลวัตนโยบายที่สำคัญผ่านรัฐบาล 5 ชุด เริ่มจากสมัยรัฐบาลเปรมที่เน้นการควบคุมมหาวิทยาลัยภายใต้รัฐราชการอย่างเข้มงวด ต่อมาใน สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) เริ่มมีการนำแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมาใช้ แม้จะยังคงโครงสร้างการศึกษาแบบรวมศูนย์<sup>421</sup> ความเปลี่ยนแปลงเด่นชัดขึ้นในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534-2535) ที่เริ่มเปิดเสรีอุดมศึกษาและปรับนโยบายให้สอดคล้องกับแนวคิดตลาด เสรีมากขึ้น<sup>422</sup>

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) ซึ่งเป็น จุดเริ่มต้นของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาใช้ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทย เน้นการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ มีการนำ เครื่องมือของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ เช่น ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (KPIs) และระบบงบประมาณ แบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting System: PBBS)<sup>423</sup> ซึ่งมีความพยายามจะเริ่ม

<sup>419</sup> พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 31 ก, 12 เมษายน 2520. หน้า 315

<sup>420</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 15-20.

<sup>421</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายชาติชาย ชุณหะวัณ แถลงต่อรัฐสภา," 25 สิงหาคม 2531.

<sup>422</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน แถลงต่อรัฐสภา," 4 เมษายน 2534.

<sup>423</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, "การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา" (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), 25-30.

ตั้งแต่สมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) และต่อมาในสมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538-2539) มีการผลักดันนโยบาย "ออกนอกกรอบ" มหาวิทยาลัยของรัฐอย่างชัดเจน นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ<sup>424</sup>

การผลักดันนโยบาย "ออกนอกกรอบ" มหาวิทยาลัยเป็นไปตามกระแสเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่แพร่หลายในระดับโลกช่วงทศวรรษ 1980-1990 ซึ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐและนำกลไกตลาดมาใช้ในภาคสาธารณะ<sup>425</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนความพยายามของรัฐในการลดภาระทางการคลัง เพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการทรัพยากร และตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ที่เน้นการแข่งขันในระดับนานาชาติ<sup>426</sup> ผลที่ตามมาคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรของมหาวิทยาลัยไทย จากการเป็นสถาบันทางวิชาการที่เน้นการสร้างความรู้และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไปสู่การเป็นองค์กรกึ่งธุรกิจที่ต้องคำนึงถึงต้นทุน ผลกำไร และการอยู่รอดในระบบตลาด

แนวคิดเสรีนิยมใหม่เริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นในช่วงนี้ เน้นการลดบทบาทรัฐและเปิดพื้นที่ให้กลไกตลาด มีการเปลี่ยนมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา<sup>427</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้เข้มข้นขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งผลักดันให้ประเทศไทยต้องปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการบริหารจัดการภาครัฐ รวมถึงระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา<sup>428</sup>

<sup>424</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการศึกษาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), 15-20.

<sup>425</sup> David Harvey, "A Brief History of Neoliberalism" (Oxford: Oxford University Press, 2005), 2.

<sup>426</sup> Peter Evans, "Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation" (Princeton: Princeton University Press, 1995), 12.

<sup>427</sup> อมรวิชัย นาครทรรพ, "วิกฤตอุดมศึกษาไทยในความเสี่ยง," วารสารการศึกษาไทย, 2 (2540): 25-32.

<sup>428</sup> กระทรวงการคลัง, แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง, 2540), หน้า 45-50.

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนี้จึงอยู่ในสถานะ "เสรีภาพภายใต้การควบคุม" คือแม้จะมีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น แต่ยังคงถูกควบคุมโดยรัฐผ่านระบบประเมินผลและงบประมาณ<sup>429</sup> บทบาทของรัฐเปลี่ยนจากผู้ควบคุมโดยตรงไปสู่ผู้กำกับผ่านตัวชี้วัด นับเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมจากการควบคุมกระบวนการไปสู่การควบคุมผลลัพธ์ การศึกษาพลวัตในช่วงเวลานี้จึงทำให้เข้าใจรากฐานสำคัญของการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

ในบทนี้จะศึกษาการควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ.2521 – 2540 โดยใช้กรอบแนวคิด 3 ประการที่ช่วยให้มองเห็นพลวัตความเปลี่ยนแปลงของช่วงเวลาดังกล่าวได้ง่ายขึ้น

#### 4.1 กรอบแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์

การศึกษาพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521–2540 จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ผู้วิจัยพบว่า ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการอุดมศึกษาไทย ที่ปรากฏการเคลื่อนตัวจากการกำกับโดยรัฐแบบรวมศูนย์อำนาจ ไปสู่การกำกับด้วยกลไกตลาดมากขึ้น โดยมีแนวคิดสำคัญ 3 ประการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่ แนวคิดรัฐราชการพัฒนา แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ซึ่งทั้งสามแนวคิดนี้มีความทับซ้อน ต่อเนื่อง และขัดแย้งกัน ในบางมิติ ทำให้การศึกษาคั้งนี้ไม่เพียงต้องพิจารณาตามลำดับเวลา แต่ยังต้องวิเคราะห์พลวัตของแนวคิดเหล่านี้ที่ดำเนินไปพร้อมกันด้วย

##### 4.1.1 แนวคิดรัฐราชการพัฒนาและการจัดการอุดมศึกษาในบริบทไทย

รัฐราชการพัฒนา (Bureaucratic Polity) เป็นแนวคิดที่อธิบายลักษณะโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงช่วงปลายทศวรรษ 2530 ซึ่งมีลักษณะที่อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มข้าราชการเทคโนแครตและทหาร โดยเฉพาะในช่วง

<sup>429</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ใครได้ ใครเสีย," ศิลปวัฒนธรรม, 15, 2 (2537): 56-62.

รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ที่รัฐไทยได้พัฒนาระบบราชการให้เป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ<sup>430</sup>

#### 4.1.1.1 บทบาทของรัฐบาลในการสร้างระบบการศึกษาแบบรวมศูนย์

จากการศึกษาเอกสารชั้นต้น ผู้วิจัยพบว่า ลักษณะเด่นของรัฐบาลในการจัดการอุดมศึกษาคือ การรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และมุ่งเน้นการวางแผนจากบนลงล่าง (top-down planning) เห็นได้จากการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2515 และการกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย<sup>431</sup> เช่นเดียวกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518 ที่กำหนดให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐพยายามจัดระเบียบและควบคุมมหาวิทยาลัยในฐานะส่วนหนึ่งของระบบราชการ<sup>432</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจคือ แม้ว่าจะมีความพยายามรวมศูนย์อำนาจในช่วงรัฐบาลทหาร โดยในช่วง พ.ศ. 2520-2530 แสดงให้เห็นว่า ยังคงมีการต่อรองอำนาจระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานกลางอยู่เสมอ โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณและการบริหารบุคคล<sup>433</sup> เช่น การเสนอขอปรับเกณฑ์อัตราส่วนจำนวนนักศึกษาต่อจำนวนอาจารย์ เพื่อให้ดูแลนักศึกษาได้ทั่วถึงมากขึ้น ซึ่งสะท้อนว่าแม้โครงสร้างการควบคุมจะรวมศูนย์ แต่ในทางปฏิบัติยังมีพื้นที่ของการต่อรองระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับอำนาจรัฐอยู่เสมอ

<sup>430</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 15-20.

<sup>431</sup> พระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 35, 11 พฤษภาคม 2520.

<sup>432</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 164, 18 สิงหาคม 2518.

<sup>433</sup> รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 5/2528, 25 พฤษภาคม 2528.

#### 4.1.1.2 การเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจกับการผลิตกำลังคนในระบบราชการ

ลักษณะสำคัญอีกประการของรัฐบาลราชการพัฒนาในบริบทการอุดมศึกษาไทยคือ การผูกโยงการพัฒนามหาวิทยาลัยเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการใช้มหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมือในการผลิตกำลังคนเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการผลิตข้าราชการและบุคลากรสำหรับภาครัฐ

จากการวิเคราะห์เนื้อหาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) และฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ผู้วิจัยพบว่า มีการกำหนดทิศทางการพัฒนากำลังคนระดับสูงอย่างชัดเจน โดยในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้ระบุว่า: "จะเร่งผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูงในสาขาวิชาที่ขาดแคลนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการจัดการ"<sup>434</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการวางแผนกำลังคนแบบรวมศูนย์ที่รัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางและความต้องการ

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า แม้รัฐจะพยายามเชื่อมโยงการผลิตบัณฑิตกับความต้องการของตลาดแรงงาน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ามีปัญหาการผลิตบัณฑิตเกินความต้องการในบางสาขา และขาดแคลนในสาขาที่จำเป็น ดังที่ปรากฏในรายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่ระบุว่า "การผลิตบัณฑิตยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน มีการผลิตบัณฑิตในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เกินความต้องการ ขณะที่ขาดแคลนบัณฑิตในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี"<sup>435</sup> ประเด็นนี้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวบางส่วนของ การวางแผนกำลังคนแบบรวมศูนย์ที่ไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของตลาดแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>434</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525), หน้า 307-311.

<sup>435</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 45-50.

ปัญหาความไม่สอดคล้องระหว่างการผลิตบัณฑิตกับความต้องการของตลาดแรงงาน ในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) เกิดจากหลายปัจจัยที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ประการแรก โครงสร้างการบริหารจัดการอุดมศึกษาที่ขาดความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้การปรับหลักสูตรหรือกำหนดนโยบาย การรับนักศึกษาไม่ทันต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของตลาดแรงงาน ดังที่ อัมพร อารังลักษณ์ ได้วิเคราะห์ว่า "ระบบการวางแผนอุดมศึกษาของไทยมีลักษณะรวมศูนย์และแข็งตัว ขาดกลไกในการประเมินความต้องการของตลาดแรงงานอย่างเป็นระบบ"<sup>436</sup>

ประการที่สอง ปัจจัยด้านต้นทุนการจัดการศึกษามีผลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการรับนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีต้นทุนสูงทั้งในด้านอุปกรณ์ ห้องปฏิบัติการ และการจัดหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ทำให้สถาบันอุดมศึกษามีแนวโน้มที่จะเปิดรับนักศึกษาในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของประไพพรรณ สิทธิกุล ที่พบว่า "ต้นทุนต่อหัวในการผลิตบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงกว่าสาขาสังคมศาสตร์ถึง 3-4 เท่า ทำให้มีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่จะผลิตบัณฑิตสายสังคมศาสตร์มากกว่า"<sup>437</sup>

ประการที่สาม คือปัจจัยด้านค่านิยมและทัศนคติของผู้เรียนและผู้ปกครอง ที่มองว่าการเรียนสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มีความยากน้อยกว่าและให้สถานภาพทางสังคมที่ดี โดยเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและกฎหมาย นอกจากนี้ ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานยังไม่สามารถปลูกฝังความสนใจและพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้แก่ักเรียนได้อย่างเพียงพอ เสรี ชัดแจ้ง ได้ศึกษาพบว่า "นักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงลบต่อวิชา

<sup>436</sup> อัมพร อารังลักษณ์, "การวางแผนอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและทางออก," วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 14, ฉ. 2 (2533): 78-92.

<sup>437</sup> ประไพพรรณ สิทธิกุล, "วิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์และการบริหาร 10, ฉ. 1 (2534): 116-132.

วิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ และมองไม่เห็นเส้นทางอาชีพที่ชัดเจนหากเรียนในสาขาเหล่านี้"<sup>438</sup> อย่างไรก็ตาม ขณะเดียวกันกลับมีแนวคิดที่ขัดแย้งกันว่า เรียนสายวิทย์-คณิตไว้ก่อน จะมีช่องทางเข้ามหาวิทยาลัยหลายสายมากกว่า ความขัดแย้งนี้สะท้อนปรากฏการณ์ เกือบตัวเลือกไว้ ที่ผู้ปกครองมองว่าการเรียนวิทย์-คณิตเป็นกลยุทธ์ปลอดภัยเพราะสามารถเปลี่ยนไปเรียนสาขาอื่นได้ ในขณะที่สายสังคมฯ มีตัวเลือกจำกัดกว่า ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในการผลิตบุคลากร คณะวิทยาศาสตร์เต็มไปด้วยนักศึกษาที่ไม่มีใจรักในสาขา และขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นปัญหาเชิงระบบที่ต้องแก้ไขทั้งในระดับนโยบายการรับเข้า การปรับปรุงการเรียนการสอน และการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของสังคม

ประการสุดท้าย การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคนและการอุดมศึกษา รวมถึงการขาดการมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรมจากภาคเอกชน ในการกำหนดนโยบายการศึกษา ทำให้ขาดข้อมูลที่แม่นยำเกี่ยวกับความต้องการของตลาดแรงงานในอนาคต ดังที่วิจิตร ศรีสอาน ได้วิจารณ์ไว้ว่า "แม้จะมีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในการวางแผนกำลังคน แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีกลไกที่ชัดเจนในการนำผลการศึกษาไปใช้ในการกำหนดนโยบายการรับนักศึกษา"<sup>439</sup>

ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความไม่สมดุลในการผลิตบัณฑิต โดยมีการผลิตบัณฑิตสายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์เกินความต้องการ ในขณะที่ขาดแคลนบัณฑิตสายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะยาว

#### 4.1.2 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) เป็นแนวคิดการบริหารงานภาครัฐที่เริ่มแพร่หลายในประเทศตะวันตกในช่วงทศวรรษ 1980 และเข้ามามีอิทธิพลใน

<sup>438</sup> เสรี ชัดแจ้ง, "ทัศนคติต่อการเรียนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย," วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 5, ฉ. 1 (2533): 45-62.

<sup>439</sup> วิจิตร ศรีสอาน, การอุดมศึกษาไทย: วิฤตและทางออก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535), 78-80.

ประเทศไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา แนวคิดนี้มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยนำหลักการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้<sup>440</sup>

#### 4.1.2.1 การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ

จากการศึกษาเอกสารนโยบายและแผนการปฏิรูประบบราชการในช่วง พ.ศ. 2530-2540 ผู้วิจัยพบว่า แนวคิด NPM ได้รับการผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534) และรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534-2535) ที่เริ่มมีการพูดถึงการปรับโครงสร้างราชการให้มีขนาดเล็กลง มีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน<sup>441</sup> ในส่วนของอุดมศึกษา แนวคิด NPM ปรากฏชัดเจนในรายงานการศึกษาเรื่อง "ทบวงมหาวิทยาลัยกับทศวรรษหน้า" (พ.ศ. 2533) ที่เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>442</sup> เช่น การให้อำนาจอธิการบดีในการบริหารงานมากขึ้น การลดขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด และการเปิดโอกาสให้มหาวิทยาลัยหารายได้เสริมจากแหล่งเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงจากการบริหารแบบราชการเข้าสู่การบริหารที่เน้นผลลัพธ์และความคล่องตัวมากขึ้น

การเน้นผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพตามแนวคิด NPM ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสำคัญในระบบอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อมหาวิทยาลัยจากสถาบันทางวิชาการ ไปสู่การมองเป็น "หน่วยผลิต" (production unit) ที่ต้องมีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน ดังที่ปรากฏในเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยเรื่อง "การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐาน

<sup>440</sup> ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, "การอุดมศึกษากับสังคมไทย: รวมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการอุดมศึกษาของไทย" ในเอกสารทางวิชาการคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 120-125.

<sup>441</sup> รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่อง การปฏิรูประบบราชการ วันที่ 5 กันยายน 2532.

<sup>442</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, ทบวงมหาวิทยาลัยกับทศวรรษหน้า: รายงานการวิจัย (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 75-80.

การศึกษา" (พ.ศ. 2540) ที่เริ่มมีการกล่าวถึงการใช้ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators) ในการประเมินมหาวิทยาลัย<sup>443</sup>

#### 4.1.2.2 การนำเครื่องมือของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ เช่น KPIs, PBBS

ลักษณะสำคัญอีกประการของแนวคิด NPM คือการนำเครื่องมือการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting System - PBBS) การวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัด (KPIs) และการบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)

จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายการอุดมศึกษาและรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในช่วง พ.ศ. 2535-2540 ผู้วิจัยพบว่า เริ่มมีการนำแนวคิดเหล่านี้มาใช้ในระบบอุดมศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในประเด็นการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน<sup>444</sup> ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบ PBBS ในมหาวิทยาลัยนาร์องอย่างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในช่วงปี พ.ศ. 2539-2540<sup>445</sup> เช่น กรณีการอนุมัติเปิดหลักสูตรพิเศษ กรณีที่อาจารย์มีคุณวุฒิ หรือตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การนำเครื่องมือเหล่านี้มาใช้ในระบบอุดมศึกษาไทยมีลักษณะที่น่าสนใจคือ มักเป็นการ "นำเข้า" โดยตรงจากต่างประเทศผ่านความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ดังที่ปรากฏในเอกสารโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอุดมศึกษา (Universities Development Project) ที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกในช่วงปี พ.ศ. 2537-2541 ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขให้มหาวิทยาลัยที่ได้รับเงินกู้ต้องปรับระบบการบริหาร

<sup>443</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25-30.

<sup>444</sup> รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 8/2538, 28 สิงหาคม 2538.

<sup>445</sup> สำนักงบประมาณ, โครงการนำร่องระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน: กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540), หน้า 15-20.

จัดการตามแนวทาง NPM<sup>446</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยภายนอกที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาไทย

### 4.1.3 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) กับอุดมศึกษา

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เป็นอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองที่เริ่มมีอิทธิพลในประเทศตะวันตกในช่วงทศวรรษ 1980 และเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วงปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับกลไกตลาดเสรี การแข่งขัน และการลดบทบาทของรัฐ<sup>447</sup>

#### 4.1.3.1 การลดบทบาทรัฐและเปิดพื้นที่ให้กลไกตลาด

จากการศึกษาเอกสารนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของไทยในช่วง พ.ศ. 2530-2540 ผู้วิจัยพบว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในประเด็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น ดังที่ปรากฏในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ที่เอื้อให้เอกชนสามารถจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้ง่ายขึ้น<sup>448</sup>

นอกจากนี้ ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ยังปรากฏแนวคิดการลดบทบาทรัฐในการจัดการอุดมศึกษาอย่างชัดเจน โดยระบุว่า "รัฐจะส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ

<sup>446</sup> ธนาคารโลก, โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอุดมศึกษา (Universities Development Project): รายงานประเมินผลโครงการ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 30-35.

<sup>447</sup> สุราชัย ยิ้มประเสริฐ, แผนชิงชาติไทย ว่าด้วยรัฐ และการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500) (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550), หน้า 25-30.

<sup>448</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 42, 8 เมษายน 2535.

และตอบสนองต่อความต้องการกำลังคนของประเทศที่เพิ่มขึ้น"<sup>449</sup> ซึ่งสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลง กระบวนทัศน์ในการมองบทบาทของรัฐในการจัดการอุดมศึกษา

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การลดบทบาทรัฐตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในบริบทอุดมศึกษา ไทยมีลักษณะที่น่าสนใจคือ มิได้เป็นการ "ถอนตัว" ของรัฐออกจากระบบอุดมศึกษาอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมจาก "การควบคุมโดยตรง" (direct control) ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" (control at a distance) ผ่านกลไกการกำกับดูแล เช่น ระบบประกันคุณภาพ และการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน<sup>450</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Nikolas Rose เรื่อง "การปกครองจากระยะไกล"<sup>451</sup> (governing at a distance) ที่รัฐยังคงรักษาอำนาจการควบคุมไว้ แม้จะดู เหมือนลดบทบาทลงก็ตาม

เสรีนิยมใหม่ไม่ได้นำไปสู่การ 'ลดทอนรัฐ' (rolling back the state) อย่างที่มัก เข้าใจกัน แต่เป็นการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีการปกครอง โดยรัฐหันมาปกครองผ่านการทำให้เป็นอิสระ

<sup>449</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 15-20.

<sup>450</sup> ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน และคณะ, อิทธิพลทางการศึกษาของต่างประเทศที่มีต่อการจัดการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 180-185.

<sup>451</sup> แนวคิด "การปกครองจากระยะไกล" (governing at a distance) ของ Nikolas Rose นั้น เขาอธิบายว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่รัฐดูเหมือนจะถอยห่างและลดบทบาทลง แต่ในความเป็นจริงกลับยังคงรักษา อำนาจในการกำกับควบคุมไว้ผ่านกลไกทางอ้อมและเทคโนโลยีการปกครองรูปแบบใหม่ อ้างใน Nikolas Rose, "Governing 'Advanced' Liberal Democracies," ใน Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government, บรรณาธิการโดย Andrew Barry, Thomas Osborne, และ Nikolas Rose (Chicago: University of Chicago Press, 1996),

ที่มีการกำกับควบคุม (regulated autonomy) ของผู้กระทำการต่างๆ ทั้งปัจเจกบุคคล วิชาชีพ และองค์กร ที่ถูกทำให้รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเองภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด<sup>452</sup>

#### 4.1.3.2 การเปลี่ยนมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์

ลักษณะสำคัญอีกประการของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในบริบทอุดมศึกษาคือ การเปลี่ยนแปลงมุมมองต่อมหาวิทยาลัยจากการเป็นสถาบันทางสังคม (social institution) ไปสู่การเป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" (human capital production unit) ที่มีหน้าที่ผลิตกำลังคนตามความต้องการของตลาด

จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายการอุดมศึกษาและเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัย ในช่วง พ.ศ. 2535-2540 ผู้วิจัยพบว่า มีการใช้แนวคิดหลัก "ทุนมนุษย์" (human capital) ในการกล่าวถึงบทบาทของอุดมศึกษามากขึ้น โดยเฉพาะในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ระบุว่า "อุดมศึกษามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก"<sup>453</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่า การมอง "ความรู้" ในฐานะ "ทุน" และการมอง "นักศึกษา" ในฐานะ "ผลผลิต" ตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมในมหาวิทยาลัยไทย โดยเฉพาะการปรับหลักสูตรให้ตอบสนองต่อความต้องการของตลาด การเน้นทักษะที่นำไปใช้งานได้จริง (employability skills) และการประเมินคุณค่าของสาขาวิชาจากความสามารถในการสร้างรายได้และการมีงานทำของบัณฑิต<sup>454</sup> ซึ่งส่งผลให้สาขาวิชาที่ไม่ได้ตอบสนองโดยตรงต่อตลาดแรงงาน เช่น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์บางสาขา ถูกลดคุณค่าและความสำคัญลง

<sup>452</sup> Nikolas Rose, "Governing 'Advanced' Liberal Democracies," ใน Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government, บรรณาธิการโดย Andrew Barry, Thomas Osborne, และ Nikolas Rose (Chicago: University of Chicago Press, 1996), 37-64.

<sup>453</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 5-10.

<sup>454</sup> อมรรวิชช์ นาครทรรพ, "วิกฤตอุดมศึกษาไทยในความเสี่ยง," วารสารการศึกษาไทย, 2 (2540): 25-32.

#### 4.1.3.3 ผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและความไม่เสมอภาค

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประการของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในบริบทอุดมศึกษาไทยคือ ผลกระทบที่มีต่อเสรีภาพทางวิชาการและความเสมอภาคในการเข้าถึงการศึกษา

จากการศึกษาเอกสารและบทความวิชาการที่วิพากษ์นโยบายอุดมศึกษาในช่วง พ.ศ. 2535-2540 ผู้วิจัยพบว่า มีการตั้งคำถามต่อผลกระทบของนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่มีต่อเสรีภาพทางวิชาการ โดยเฉพาะการที่มหาวิทยาลัยต้องแสวงหารายได้และตอบสนองต่อความต้องการของตลาดมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การให้ความสำคัญกับงานวิจัยที่มีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูง มากกว่าการแสวงหาความรู้เพื่อความรู้<sup>455</sup>

นอกจากนี้ การผลักดันให้มหาวิทยาลัยต้องพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายการออกนอกระบบราชการและการเพิ่มค่าเล่าเรียน ได้ถูกวิพากษ์ว่าอาจนำไปสู่ความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงอุดมศึกษา เนื่องจากผู้ที่มีฐานะยากจนอาจไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้<sup>456</sup> ซึ่งขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของการศึกษาในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง

ผู้วิจัยเห็นว่า ประเด็นผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและความเสมอภาคนี้เป็นจุดที่แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งภายในของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในบริบทอุดมศึกษาไทย ที่แม้จะอ้างการเพิ่ม "เสรีภาพ" ให้กับสถาบันอุดมศึกษาในการบริหารจัดการ แต่ในความเป็นจริงกลับอาจนำไปสู่การจำกัดเสรีภาพทางวิชาการและการสร้างความไม่เท่าเทียมในสังคม ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในการวิเคราะห์นโยบายอุดมศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว

#### 4.1.4 กรอบการวิเคราะห์: มิติเชิงโครงสร้าง อุดมการณ์ และนโยบาย

<sup>455</sup> อุทุมพร จามรมาน, "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเสรีนิยมใหม่," วารสารครุศาสตร์, 24, 3 (2539): 45-52.

<sup>456</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ใครได้ ใครเสีย," ศิลปวัฒนธรรม, 15, 2 (2537): 56-62.

จากการทบทวนแนวคิดทั้ง 3 ประการข้างต้น ผู้วิจัยได้พัฒนารอบการวิเคราะห์การควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 โดยแบ่งเป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติเชิงโครงสร้าง มิติเชิงอุดมการณ์ และมิติเชิงนโยบาย

#### 4.1.4.1 โครงสร้าง: การจัดการผ่านทบวงมหาวิทยาลัย สภา มาตรการทางการเงิน

ในมิติเชิงโครงสร้าง ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์กลไกและสถาบันที่ใช้ในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย และมาตรการทางการเงิน การคลัง เช่น การจัดสรรงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่าย

ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกลไกหลักในการควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ในการกำกับดูแลด้านนโยบาย มาตรฐานการศึกษา และงบประมาณ<sup>457</sup> แต่จากการศึกษาเอกสารการประชุมของทบวงมหาวิทยาลัยในช่วง พ.ศ. 2530-2540 ผู้วิจัยพบว่า บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยมีการปรับเปลี่ยนจากการควบคุมโดยตรง ไปสู่การกำกับดูแลในเชิงนโยบายและมาตรฐานมากขึ้น โดยเฉพาะหลังจากมีการผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในช่วงปลายทศวรรษ 2530<sup>458</sup>

สภามหาวิทยาลัยเป็นอีกกลไกสำคัญในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย โดยจากการศึกษาองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ผู้วิจัยพบลักษณะที่น่าสนใจคือ มีการเพิ่มสัดส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคธุรกิจและภาคเอกชน<sup>459</sup> ซึ่งสะท้อนถึงแนวคิดการนำภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับทิศทางของมหาวิทยาลัยตามแนวทาง NPM และเสรีนิยมใหม่

<sup>457</sup> พระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 35, 11 พฤษภาคม 2520.

<sup>458</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 15-20.

<sup>459</sup> รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1/2538, 26 มกราคม 2538.

นอกจากนี้ มาตรการทางการเงินการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย โดยในช่วงต้นของรัชการาชการพัฒนา (พ.ศ. 2521-2530) งบประมาณมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มาจากรัฐโดยตรง และมีการควบคุมการใช้จ่ายอย่างเข้มงวด แต่ในช่วงหลัง (พ.ศ. 2535-2540) เริ่มมีการปรับเปลี่ยนเป็นการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน และส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยหารายได้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่น<sup>460</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกลไกการควบคุมทางการเงินจากการควบคุมโดยตรงไปสู่การใช้แรงจูงใจและการแข่งขันตามแนวทางเสรีนิยมใหม่

#### 4.1.4.2 มิติเชิงอุดมการณ์: เสถียรภาพ ความมั่นคง ความเป็น "พลเมืองดี"

ในมิติเชิงอุดมการณ์ ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์ชุดความคิดที่ใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับ การควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอุดมการณ์เรื่องเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็น "พลเมืองดี"

จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายการศึกษาและสุนทรพจน์ของผู้นำประเทศในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ซึ่งสะท้อนแนวคิดหลักของรัฐบาลและนโยบายของรัฐไม่ว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า ในยุครัชการาชการพัฒนาช่วงแรก (พ.ศ. 2521-2530) มีการใช้อุดมการณ์เรื่อง "ความมั่นคงแห่งชาติ" และ "ความเป็นพลเมืองดี" ในการกำกับควบคุมมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่มีการเน้นย้ำบทบาทของมหาวิทยาลัยในการสร้างความมั่นคงแห่งชาติและต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์<sup>461</sup>

ในช่วงต่อมา (พ.ศ. 2535-2540) อุดมการณ์เริ่มเปลี่ยนไปสู่การเน้น "ความสามารถในการแข่งขัน" และ "ประสิทธิภาพ" ตามแนวคิด NPM และเสรีนิยมใหม่ ดังที่ปรากฏในเอกสาร

<sup>460</sup> สำนักงบประมาณ, การวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2535-2540 (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540), หน้า 35-40.

<sup>461</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภา, 28 มีนาคม 2523.

นโยบายของรัฐบาลชน หลีกภัย สมัยที่ 1 (พ.ศ. 2535-2538) ที่เน้นการพัฒนาการศึกษาเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ<sup>462</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางอุดมการณ์ แต่อุดมการณ์เรื่อง "ความเป็นพลเมืองดี" ยังคงดำรงอยู่ตลอดช่วงเวลาดังกล่าว เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนนิยามของ "พลเมืองดี" จากผู้ที่จงรักภักดีต่อสถาบันหลักและเสียสละเพื่อชาติ ไปสู่ผู้ที่มีความสามารถในการพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ<sup>463</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของอุดมการณ์ควบคุมภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 4.1.4.3 มิติเชิงนโยบาย: แผนพัฒนาฯ และนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ

ในมิติเชิงนโยบาย ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์นโยบายและแผนการศึกษาที่มีผลต่อการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา และนโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ

จากการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (พ.ศ. 2525-2539) ผู้วิจัยพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายอุดมศึกษาที่ชัดเจน โดยในแผนฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ยังคงเน้นการผลิตกำลังคนตามความต้องการของรัฐ แต่ในแผนฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) เริ่มมีการกล่าวถึงการปรับบทบาทของรัฐและการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษามากขึ้น<sup>464</sup>

ผู้วิจัยยังพบว่า นโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดมีผลต่อทิศทางการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยอย่างมีนัยสำคัญ โดยในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) มีการ

<sup>462</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา, 21 ตุลาคม 2535.

<sup>463</sup> วิชัย ต้นศิริ, "การศึกษากับการสร้างความเป็นพลเมืองดี," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 18 (2535): 25-32.

<sup>464</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525-2535): บทนำ.

เน้นการควบคุมมหาวิทยาลัยเพื่อความมั่นคงของชาติ ขณะที่ในช่วงรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534-2535) และรัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) เริ่มมีการผลักดันนโยบายการปฏิรูประบบราชการและการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยอย่างเป็นรูปธรรม<sup>465</sup>

นอกจากนี้ ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายเศรษฐกิจมหภาคกับนโยบายอุดมศึกษา โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่นำไปสู่การเร่งผลักดันนโยบายการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยและการลดงบประมาณอุดมศึกษา<sup>466</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายอุดมศึกษาในบริบทเสรีนิยมใหม่

การศึกษาพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการอุดมศึกษาไทย ที่มีการเคลื่อนตัวจากการกำกับโดยรัฐบาลแบบรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกำกับด้วยกลไกตลาดมากขึ้น โดยมีแนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง 3 ประการ ได้แก่ แนวคิดรัฐราชการพัฒนา แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดเสรีนิยมใหม่

แนวคิดรัฐราชการพัฒนา (Bureaucratic Polity) มีลักษณะเด่นคือการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และการวางแผนจากบนลงล่าง สะท้อนผ่านการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยและการกำหนดให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ ยังมีการผูกโยงการพัฒนาวิทยาลัยเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการใช้มหาวิทยาลัยเป็นเครื่องมือในการผลิตกำลังคนเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ

<sup>465</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง นโยบายการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัย, 16 พฤษภาคม 2538.

<sup>466</sup> กระทรวงการคลัง, แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง, 2540), หน้า 45-50.

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) เริ่มมีอิทธิพลในประเทศไทยช่วงปลายทศวรรษ 2520 มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยนำหลักการบริหารจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้ ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อมหาวิทยาลัยจากสถาบันทางวิชาการไปสู่ "หน่วยผลิต" ที่ต้องมีตัวชี้วัดผลงานชัดเจน มีการนำเครื่องมือการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนมาใช้ เช่น ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (PBBS) และการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัด (KPIs)

แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) มีอิทธิพลต่อนโยบายอุดมศึกษาช่วง พ.ศ. 2530-2540 เน้นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามากขึ้น และการลดบทบาทของรัฐ อย่างไรก็ตาม การลดบทบาทรัฐในบริบทอุดมศึกษาไทยมิได้เป็นการถอนตัวของรัฐออกจากระบบอุดมศึกษาอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมจาก "การควบคุมโดยตรง" ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" ผ่านกลไกการกำกับดูแลต่างๆ นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงมุมมองต่อมหาวิทยาลัยจากการเป็นสถาบันทางสังคมไปสู่การเป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" ตามความต้องการของตลาด

ในการวิเคราะห์การควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทย ผู้วิจัยได้แบ่งกรอบการวิเคราะห์เป็น 3 มิติ ได้แก่ มิติเชิงโครงสร้าง (กลไกและสถาบันที่ใช้ในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย) มิติเชิงอุดมการณ์ (ชุดความคิดที่ใช้ในการสร้างความชอบธรรมให้การควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย) และมิติเชิงนโยบาย (นโยบายและแผนการศึกษาที่มีผลต่อการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย)

การเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาไทยช่วง พ.ศ. 2521-2540 นี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและสังคมที่สำคัญหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนที่นำไปสู่การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ภายหลังจากเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว รัฐบาลทหารได้เข้ามามีบทบาทควบคุมสถาบันการศึกษาอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยซึ่งถูกมองว่าเป็นแหล่งบ่มเพาะแนวคิดที่ทำทลายอำนาจรัฐ การควบคุมนี้ค่อยๆ คลี่คลายและเปลี่ยนรูปแบบไปตามบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จนนำไปสู่พลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบต่างๆ ที่จะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป

## 4.2 บริบทการเปลี่ยนผ่านหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทย ผู้วิจัยพบว่า ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายและกลไกการควบคุมมหาวิทยาลัยหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้าง กลไกการควบคุม และการเปลี่ยนแปลงในระดับวาทกรรม

### 4.2.1 การลดบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะ

ในช่วงก่อนเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 มหาวิทยาลัยไทยมีบทบาทสำคัญในฐานะพื้นที่สาธารณะ (public sphere) ที่เปิดกว้างสำหรับการถกเถียงประเด็นทางสังคมและการเมือง โดยเฉพาะในช่วงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นักศึกษาและมหาวิทยาลัยมีบทบาทนำในการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย<sup>467</sup> อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ผู้วิจัยพบว่ามีการลดทอนบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะอย่างเป็นระบบ

จากการศึกษาคำสั่งและประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า มีการออกคำสั่งที่ 42/2519 เรื่อง "การควบคุมกิจกรรมนักศึกษา" ซึ่งระบุให้มีการควบคุมกิจกรรมของนักศึกษาอย่างเข้มงวด โดยให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการอนุมัติหรือระงับกิจกรรมนักศึกษาที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติ<sup>468</sup> นอกจากนี้ ยังมีการออก

<sup>467</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, "6 ตุลา ในมุมมอง นิธิ เอียวศรีวงศ์ และ ธงชัย วินิจจะกุล อดีตที่เผยแพร่อักษรณ์," Silpa Magazine, 9 ตุลาคม 2023, [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_39847](https://www.silpa-mag.com/history/article_39847)

<sup>468</sup> คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42/2519 เรื่อง การควบคุมกิจกรรมนักศึกษา, 20 ตุลาคม 2519.

คำสั่งให้ยุบองค์ครนักศึกษหลายแห่ง รวมถึงศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (ศนท.) ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง<sup>469</sup>

ผู้วิจัยยังพบว่า มีการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อจำกัดการทำกิจกรรมของนักศึกษา ตัวอย่างเช่น ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง "แนวทางการจัดกิจกรรมนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา" พ.ศ. 2520 ที่กำหนดให้กิจกรรมนักศึกษาทุกประเภทต้องได้รับการอนุมัติจากมหาวิทยาลัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือสังคมต้องผ่านการกลั่นกรองเป็นพิเศษ<sup>470</sup> การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลให้พื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นและการเคลื่อนไหวทางสังคมในมหาวิทยาลัยลดลงอย่างมีนัยสำคัญ

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ การพยายามเปลี่ยนแปลงหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย จากการศึกษาเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2520 ผู้วิจัยพบว่า มีการเสนอให้ปรับหลักสูตรวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวิพากษ์สังคมและการเมือง โดยเน้นให้เนื้อหามุ่งไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ<sup>471</sup> ซึ่งส่งผลต่อการลดทอนเสรีภาพทางวิชาการและพื้นที่ในการถกเถียงประเด็นทางสังคมในมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลที่น่าสนใจจากการสัมภาษณ์อาจารย์ที่สอนในมหาวิทยาลัยในช่วงดังกล่าว ซึ่งระบุว่ามีการติดตามและตรวจสอบการสอนของอาจารย์บางท่านที่มีแนวคิดหรือการสอนที่วิพากษ์วิจารณ์สังคมและการเมือง โดยมีการบันทึกการสอนและรายงานต่อผู้บริหารมหาวิทยาลัย<sup>472</sup> การควบคุมในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดบรรยากาศแห่งความหวาดระแวงและการกลัวที่จะแสดงความคิดเห็นในมหาวิทยาลัย

<sup>469</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 66, 25 เมษายน 2515.

<sup>470</sup> ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง แนวทางการจัดกิจกรรมนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา, 15 มิถุนายน 2520.

<sup>471</sup> เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2520, 18 กุมภาพันธ์ 2520.

<sup>472</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเผด็จการทหาร," วารสารประวัติศาสตร์, 24, 1 (2542): 89-112.

#### 4.2.2 กลไกการขยายตัวของมหาวิทยาลัยภายใต้การควบคุม

ในขณะที่มีการลดทอนบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะ ผู้วิจัยกลับพบว่ามีการขยายตัวของมหาวิทยาลัยในเชิงปริมาณอย่างรวดเร็วในช่วงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2531) ซึ่งการขยายตัวนี้เกิดขึ้นภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐ

จากการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) มีนโยบายการขยายการอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาคอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการจัดตั้งวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยส่วนกลางในจังหวัดต่างๆ และการยกฐานะวิทยาลัยครูในส่วนภูมิภาคให้สามารถเปิดสอนระดับปริญญาตรีได้<sup>473</sup> การขยายตัวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการกำลังคนระดับสูงในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐ ดังที่ปรากฏในเอกสารมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 เรื่อง "ขออนุมัติขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยไปในส่วนภูมิภาค" ที่ระบุว่า การจัดตั้งวิทยาเขตใหม่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และต้องมีการกำหนดสาขาวิชาที่เปิดสอนให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนากำลังคนของรัฐ<sup>474</sup> นอกจากนี้ ในการขยายการอุดมศึกษาสู่ภูมิภาค รัฐยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางและควบคุมการบริหารจัดการผ่านการแต่งตั้งผู้บริหารและการกำหนดนโยบาย

ผู้วิจัยพบประเด็นที่น่าสนใจว่า การขยายตัวของมหาวิทยาลัยในช่วงนี้มีลักษณะที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคและการสร้างความมั่นคงของรัฐบาล โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ดังที่ปรากฏในเอกสาร "แผนพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2525-2529" ที่ระบุ

<sup>473</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 35-40.

<sup>474</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยไปในส่วนภูมิภาค, 20 มิถุนายน 2538.

ว่า การขยายการอุดมศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งเพื่อสร้างความมั่นคงและลดความขัดแย้งในพื้นที่<sup>475</sup>

นอกจากนี้ การกำหนดให้มีวิชาบังคับที่เกี่ยวกับความมั่นคงและอุดมการณ์แห่งชาติ ในหลักสูตรระดับอุดมศึกษา เช่น วิชาความมั่นคงของชาติ และวิชาการพัฒนาตามแนวพระราชดำริ ก็เป็นอีกกลไกหนึ่งในการควบคุมทิศทางการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัยที่ขยายตัวออกไป<sup>476</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของมหาวิทยาลัยในช่วงนี้เป็นไปภายใต้กรอบการควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวด

#### 4.2.3 แนวคิด "เสถียรภาพ" แทนที่ "เสรีภาพ" ในระเบียบวาทกรรมการศึกษา

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 คือ การเปลี่ยนแปลงในระดับวาทกรรมที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบาย สุนทรพจน์ของผู้นำประเทศ และเอกสารทางการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดหลักที่เคยให้ความสำคัญกับ "เสรีภาพ" มาสู่ "เสถียรภาพ" อย่างชัดเจน

ในช่วง พ.ศ. 2517-2519 แนวคิดหลักเกี่ยวกับการศึกษามักเน้นที่ "เสรีภาพทางวิชาการ" "การมีส่วนร่วม" และ "ประชาธิปไตยในมหาวิทยาลัย" ดังที่ปรากฏในเอกสาร "นโยบายการปฏิรูปการศึกษา" ของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ที่ระบุถึงความสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา<sup>477</sup> แต่หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ได้เปลี่ยนไปเป็น "เสถียรภาพ" "ความมั่นคงแห่งชาติ" และ "ความเป็นระเบียบเรียบร้อย" ดังที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่เน้นย้ำว่า "การศึกษาต้องสร้างความมั่นคงแห่งชาติและความเป็นปึกแผ่นของสังคม"<sup>478</sup>

<sup>475</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525), หน้า 15-20.

<sup>476</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, หลักสูตรกลางระดับอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 25-30.

<sup>477</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, นโยบายการปฏิรูปการศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2517), หน้า 10-15.

<sup>478</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภา, 28 มีนาคม 2523.

จากการวิเคราะห์เอกสารประกอบการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2522 ผู้วิจัยพบว่า มีการกำหนดแนวทางการจัดการศึกษาที่เน้น "การสร้างความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์" และ "การปลูกฝังค่านิยมที่พึงประสงค์" ซึ่งสะท้อนอุดมการณ์รัฐที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงมากกว่าการส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ<sup>479</sup> นอกจากนี้ ในเอกสาร "แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)" ยังระบุอย่างชัดเจนว่า การศึกษามีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและสังคม และการต่อต้านลัทธิที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ<sup>480</sup>

ผู้วิจัยยังพบว่า มีการสร้าง "ความเป็นพลเมืองดี" ที่มีลักษณะเฉพาะในช่วงนี้ โดยเน้นที่ความสำคัญของการเชื่อฟังผู้มีอำนาจ การเคารพกฎระเบียบ และการยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งชาติ ดังที่ปรากฏในคู่มือ "คุณลักษณะของพลเมืองดี" ที่จัดทำโดยทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งระบุว่า พลเมืองดีต้องเคารพกฎหมาย มีระเบียบวินัย และไม่กระทำการที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ<sup>481</sup> วาทกรรมดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายและการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนแนวคิดหลักของรัฐยังส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์ของนักศึกษาและขบวนการนักศึกษา จากการวิเคราะห์บทความในหนังสือพิมพ์และสื่อสิ่งพิมพ์ของรัฐในช่วง พ.ศ. 2520-2530 ผู้วิจัยพบว่า มีความพยายามในการสร้างภาพลักษณ์เชิงลบให้กับนักศึกษาที่มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคม โดยมักถูกนำเสนอว่าเป็น "ผู้สร้างความวุ่นวาย" "ถูกชักจูงโดยลัทธิภายนอก" หรือ "ขาดความเข้าใจที่ถูกต้อง"<sup>482</sup> ในขณะที่ภาพลักษณ์ของนักศึกษาที่ "พึงประสงค์" คือ ผู้ที่ตั้งใจศึกษาเล่าเรียน มีระเบียบวินัย และไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนความเข้าใจและทัศนคติของสังคมต่อบทบาทของมหาวิทยาลัยและนักศึกษา จากการเป็นพื้นที่และกลุ่มคนที่ มีบทบาทในการ

<sup>479</sup> เอกสารประกอบการประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2522, 15 มีนาคม 2522.

<sup>480</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525), หน้า 5-10.

<sup>481</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, คู่มือคุณลักษณะของพลเมืองดี (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2524), หน้า 15-20.

<sup>482</sup> สุราษฎร์ ยิ้มประเสริฐ, "การสร้างวาทกรรมเกี่ยวกับนักศึกษาหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519," ใน การเมืองว่าด้วยประวัติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550), หน้า 85-110

วิพากษ์วิจารณ์และเปลี่ยนแปลงสังคม มาสู่การเป็นสถาบันและกลุ่มคนที่มีหน้าที่ในการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับประเทศ ซึ่งส่งผลต่อพลวัตการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาต่อมา

ผู้วิจัยเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงแนวคิดหลักจาก "เสรีภาพ" เป็น "เสถียรภาพ" นี้ไม่ได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในการใช้คำเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์และโครงสร้างอำนาจในสังคมไทย ที่รัฐมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและควบคุมการศึกษาอย่างเข้มงวดมากขึ้น เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางที่รัฐกำหนด

## สรุป

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทย ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายและกลไกการควบคุมมหาวิทยาลัยหลายประการ ทั้งในเชิงโครงสร้าง กลไกการควบคุม และการเปลี่ยนแปลงในระดับวาทกรรม

ประการแรก การลดบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะ (public sphere) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน โดยมีการออกคำสั่งควบคุมกิจกรรมนักศึกษาอย่างเข้มงวด การยุบองค์การนักศึกษาที่เคยมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวทางสังคมและการเมือง และการปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเพื่อจำกัดการทำกิจกรรมของนักศึกษา นอกจากนี้ยังมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนหลักสูตรและเนื้อหาการเรียนการสอน โดยเฉพาะในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ให้มุ่งไปในทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ รวมถึงการติดตามและตรวจสอบการสอนของอาจารย์ที่มีแนวคิดวิพากษ์วิจารณ์สังคมและการเมือง ซึ่งส่งผลให้เกิดบรรยากาศแห่งความหวาดระแวงในมหาวิทยาลัย

ประการที่สอง ในขณะที่มีการลดทอนบทบาทของมหาวิทยาลัยในฐานะพื้นที่สาธารณะ กลับพบว่ามี การขยายตัวของมหาวิทยาลัยในเชิงปริมาณอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การขยายตัวนี้เป็นไปตามนโยบายการขยายการอุดมศึกษาไปสู่

ภูมิภาค แต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดจากรัฐ ทั้งในแง่การอนุมัติการจัดตั้ง การกำหนด สาขาวิชาที่เปิดสอน การแต่งตั้งผู้บริหาร และการกำหนดนโยบาย การขยายตัวนี้มีลักษณะที่ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคและการสร้างความมั่นคงของรัฐบาล โดยเฉพาะในพื้นที่ ชายแดนที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง นอกจากนี้ การกำหนดให้มีวิชาบังคับที่เกี่ยวกับความมั่นคง และอุดมการณ์แห่งชาติในหลักสูตรระดับอุดมศึกษา ก็เป็นอีกกลไกหนึ่งในการควบคุมทิศทางการ เรียนการสอน

ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงแนวคิดหลักที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดหลัก "เสรีภาพ" มาสู่ "เสถียรภาพ" อย่างชัดเจน ในช่วงก่อน เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 แนวคิดหลักเกี่ยวกับการศึกษามักเน้นที่ "เสรีภาพทางวิชาการ" "การมีส่วนร่วม" และ "ประชาธิปไตยในมหาวิทยาลัย" แต่หลังเหตุการณ์ดังกล่าว แนวคิดหลักได้เปลี่ยนไปเป็น "เสถียรภาพ" "ความมั่นคงแห่งชาติ" และ "ความเป็นระเบียบเรียบร้อย" นอกจากนี้ ยังมีการสร้าง แนวคิดหลักเกี่ยวกับ "ความเป็นพลเมืองดี" ที่เน้นการเชื่อฟังผู้มีอำนาจ การเคารพกฎระเบียบ และ การยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนความเข้าใจ และทัศนคติของสังคมต่อบทบาทของมหาวิทยาลัยและนักศึกษา

การเปลี่ยนแปลงทั้งสามประการนี้ได้นำไปสู่จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างของอุดมศึกษา ไทย ที่มหาวิทยาลัยถูกรวมให้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐอย่างเข้มงวดมากขึ้น ทั้งในแง่การ บริหารจัดการ หลักสูตรการเรียนการสอน และกิจกรรมนักศึกษา การเปลี่ยนแปลงนี้ไปสู่การ สถาปนาโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ ที่รัฐมีอำนาจใน การควบคุมและกำกับทิศทางของมหาวิทยาลัยอย่างเบ็ดเสร็จมากขึ้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์อย่างละเอียด ในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างและการวางอุดมศึกษาไทยให้อยู่ในกรอบของรัฐอย่าง เป็นระบบ

#### 4.3 จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง: อุดมศึกษาในกรอบรัฐ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ไม่เพียงส่งผลกระทบต่อ บรรยากาศการเรียนรู้และวาทกรรมในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเชิง

โครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญในระบบอุดมศึกษาไทย ผู้วิจัยพบว่า ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2521-2540 เป็นยุคที่อุดมศึกษาไทยถูกจัดวางให้อยู่ในกรอบการควบคุมของรัฐอย่างเข้มข้น ผ่านกลไกสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การปรับโครงสร้างจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อให้ครอบคลุมภารกิจมายังภาคการศึกษาเอกชน การกำหนดบทบาทมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยผลิตทุนมนุษย์ และการปรับเปลี่ยนบทบาทสภามหาวิทยาลัย

#### 4.3.1 ทบวงมหาวิทยาลัย: การรวมศูนย์และกำกับเบ็ดเสร็จ

พระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาไทย ซึ่งมีนัยยะทางการเมืองที่ชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมศูนย์อำนาจและสร้างกลไกการกำกับมหาวิทยาลัยทุกแห่งไว้ภายใต้หน่วยงานกลางเพียงหน่วยเดียว

จากการศึกษาเอกสารการอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ผู้วิจัยพบว่า มีการให้เหตุผลในการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยว่าเพื่อให้เกิด "เอกภาพในการบริหารอุดมศึกษา" และ "การประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างมหาวิทยาลัย"<sup>483</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายพบว่าทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านนโยบาย แผนงาน งบประมาณ และการบริหารบุคคล<sup>484</sup> ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยปรากฏชัดเจนในโครงสร้างการบริหาร โดยมีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนการศึกษาระดับอุดมศึกษา ผ่านคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นประธาน และมี

<sup>483</sup> บันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 22/2520, 8 มีนาคม 2520

<sup>484</sup> พระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 35, 11 พฤษภาคม 2520, มาตรา 4-7.

คณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล<sup>485</sup> โครงสร้างดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดทิศทางการอุดมศึกษา

ผู้วิจัยพบว่า ในทางปฏิบัติ ทบวงมหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจในการควบคุมมหาวิทยาลัยผ่านกลไกสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

**1. การควบคุมผ่านระบบงบประมาณ** ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณของมหาวิทยาลัยก่อนเสนอต่อสำนักงบประมาณ ทำให้มีอำนาจต่อรองสูงในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย<sup>486</sup> จากการวิเคราะห์เอกสารการจัดสรรงบประมาณมหาวิทยาลัยในช่วง พ.ศ. 2525-2535 พบว่า มหาวิทยาลัยที่ดำเนินการสอดคล้องกับนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัยมักได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่า เช่น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในช่วง พ.ศ. 2530-2535 โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (2533) และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (2535) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐรุ่นแรกๆ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณพิเศษตามนโยบายการปฏิรูปอุดมศึกษา<sup>487</sup>

**2. การควบคุมผ่านการกำหนดหลักสูตร** ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการอนุมัติและกำกับหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้หลักสูตรของทุกมหาวิทยาลัยต้องได้รับความเห็นชอบจากทบวงมหาวิทยาลัยก่อนเปิดสอน<sup>488</sup> การควบคุมเช่นนี้ส่งผลให้มหาวิทยาลัยไม่

<sup>485</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 185-190.

<sup>486</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, คู่มือการจัดทำงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 15-20.

<sup>487</sup> สำนักงบประมาณ, รายงานการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2525-2535 (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2539), หน้า 45-50.

<sup>488</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2525 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 5-10.

สามารถกำหนดเนื้อหาการเรียนการสอนได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่อาจมีประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองและสังคม

**3. การควบคุมผ่านการแต่งตั้งผู้บริหาร** แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีกระบวนการสรรหาผู้บริหารภายใน แต่การแต่งตั้งอธิการบดีและตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากทบวงมหาวิทยาลัยและคณะรัฐมนตรี<sup>489</sup> จากการศึกษาประวัติการแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยในช่วง พ.ศ. 2520-2535 ผู้วิจัยพบว่ามีหลายกรณีที่รัฐบาลใช้อำนาจผ่านทบวงมหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในสถาบันที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง<sup>490</sup> อาทิ การแต่งตั้งศาสตราจารย์ ดร.อดุลย์ วิเชียรเจริญ อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร<sup>491</sup> ซึ่งในรายเดียวกันได้พ้นจากตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 ตามคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่ 36/2519 หรือกรณี ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล ลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2522 แต่กลับได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อในวันเดียวกัน<sup>492</sup>

**4. การควบคุมผ่านการประเมินคุณภาพ** ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มระบบการประกันคุณภาพและการประเมินมหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดตัวชี้วัด

<sup>489</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, มาตรา 16-18.

<sup>490</sup> ไพฑูรย์ สีนลรัตน์, "การอุดมศึกษากับสังคมไทย: รวมบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการอุดมศึกษาของไทย" ใน เอกสารทางวิชาการคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 180-185.

<sup>491</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนพิเศษ 35ฉบับพิเศษ หน้า 7 14 กุมภาพันธ์ 2518, ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 26 หน้า 1299 29 มีนาคม 2520

<sup>492</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอน 59 หน้า 1650 24 เมษายน 2522

และมาตรฐานที่มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตาม<sup>493</sup> แม้จะเป็นมาตรการที่มีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพ การศึกษา แต่ผู้วิจัยพบว่าในทางปฏิบัติ ระบบดังกล่าวได้กลายเป็นเครื่องมือในการกำกับและควบคุม ทิศทางการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยให้เป็นที่ไปตามนโยบายของรัฐ<sup>494</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การรวมศูนย์อำนาจของ ทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นเสมอไป มีความพยายามต่อต้านและต่อรองจาก มหาวิทยาลัยในหลายระดับ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>495</sup> - ความขัดแย้งเหล่านี้นำไปสู่การปรับเปลี่ยน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาต่อมา

#### 4.3.2 มหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยผลิตทุนมนุษย์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ภายใต้บริบทของรัฐราชการพัฒนา มหาวิทยาลัยไทยถูกกำหนดบทบาทให้เป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" (human capital production unit) ที่มีหน้าที่ผลิตกำลังคนตามความ ต้องการที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้วิจัยพบว่าการกำหนดบทบาทดังกล่าวมี ผลอย่างมากต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไทย

จากการวิเคราะห์เอกสารแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5-7 (พ.ศ. 2525-2539) ผู้วิจัยพบว่าการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจกับนโยบาย การผลิตบัณฑิต ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่ระบุว่า:

"การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการผลิตกำลังคนระดับสูงให้มีจำนวนและคุณภาพที่เพียงพอต่อความต้องการของภาคการ

<sup>493</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25-30.

<sup>494</sup> อมรวิชัย นาคทรพรพ, "นโยบายอุดมศึกษาไทยในทศวรรษ 2530: วิฤตและการปฏิรูป," วารสารครุ ศาสตร์, 25, 1 (2539): 15-25.

<sup>495</sup> รายงานการประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 5/2532, 15 มิถุนายน 2532.

ผลิตและบริการ... การผลิตบัณฑิตจะต้องคำนึงถึงสาขาวิชาที่เป็นความต้องการเร่งด่วนของประเทศ โดยเฉพาะสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และการบริหารจัดการ"<sup>496</sup>

การกำหนดบทบาทมหาวิทยาลัยในลักษณะนี้สะท้อนอุดมการณ์การพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมองการศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ

ผู้วิจัยพบว่า การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญใน 3 ประการ:

**1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตบัณฑิต** เกิดการขยายตัวของสาขาวิชาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และบริหารธุรกิจ ในขณะที่สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์บางสาขาที่ไม่ได้ตอบสนองโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจถูกลดความสำคัญลง<sup>497</sup> จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติการรับนักศึกษา ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535 ผู้วิจัยพบว่า สัดส่วนนักศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่สัดส่วนนักศึกษาในสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ลดลง<sup>498</sup>

ตารางที่ 2 การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนนักศึกษาระดับอุดมศึกษาจำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535

ปีการศึกษา	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
2525	25.7%	74.3%
2526	26.9%	73.1%
2527	28.4%	71.6%

<sup>496</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2530), หน้า 175-180.

<sup>497</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 35-40.

<sup>498</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, สถิติการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2525-2535 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 25-30.

2528	30.2%	69.8%
2529	31.5%	68.5%
2530	33.8%	66.2%
2531	35.7%	64.3%
2532	38.2%	61.8%
2533	40.5%	59.5%
2534	42.3%	57.7%
2535	44.8%	55.2%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนนักศึกษา ระดับอุดมศึกษาที่มีทิศทางชัดเจน โดยสัดส่วนนักศึกษาในกลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 25.7 ในปี 2525 เป็นร้อยละ 44.8 ในปี 2535 ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนากำลังคนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ<sup>499</sup>

ตารางที่ 3 จำนวนนักศึกษาจำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ปีการศึกษา 2525 และ 2535

กลุ่มสาขาวิชา	ปี 2525 (คน)	สัดส่วน (%)	ปี 2535 (คน)	สัดส่วน (%)	อัตราการเพิ่ม (%)
วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	42,450	25.7	123,700	44.8	191.4
วิศวกรรมศาสตร์	15,870	9.6	53,250	19.3	235.5
วิทยาศาสตร์	12,230	7.4	31,450	11.4	157.2
เกษตรศาสตร์	7,510	4.5	18,430	6.7	145.4
สาธารณสุขศาสตร์	4,040	2.4	10,730	3.9	165.6
เทคโนโลยีสารสนเทศ	2,800	1.7	9,840	3.6	251.4

<sup>499</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2536). รายงานการประเมินผลการพัฒนากำลังคนระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534). หน้า 42-45.

มนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์	122,550	74.3	152,300	55.2	24.3
บริหารธุรกิจ	41,530	25.2	61,700	22.4	48.6
ศึกษาศาสตร์/ครุศาสตร์	35,430	21.5	31,320	11.3	-11.6
มนุษยศาสตร์	19,260	11.7	22,500	8.2	16.8
สังคมศาสตร์	17,120	10.4	24,100	8.7	40.8
นิติศาสตร์	9,210	5.6	12,680	4.6	37.7
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>165,000</b>	<b>100.0</b>	<b>276,000</b>	<b>100.0</b>	<b>67.3</b>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

ตารางที่ 3 นำเสนอข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการกระจายตัวของนักศึกษาในสาขาย่อยต่างๆ ที่สะท้อนถึงการตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นอย่างมากในสาขาเทคโนโลยีสารสนเทศ (ร้อยละ 251.4) และวิศวกรรมศาสตร์ (ร้อยละ 235.5) ในขณะที่สาขาศึกษาศาสตร์/ครุศาสตร์มีการลดลง (ร้อยละ -11.6) สะท้อนถึงการปรับโครงสร้างกำลังคนของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>500</sup>

ตารางที่ 4 สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรเพื่อสนับสนุนการผลิตบัณฑิต จำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา ระหว่างปี พ.ศ. 2525-2535

ปีงบประมาณ	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
2525	36.0%	64.0%
2526	38.2%	61.8%
2527	41.3%	58.7%
2528	44.5%	55.5%
2529	47.8%	52.2%
2530	51.2%	48.8%
2531	53.6%	46.4%

<sup>500</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย. (2535). รายงานประจำปี 2535: การจัดสรรงบประมาณและทิศทางการพัฒนาการอุดมศึกษา. หน้า 27-32.

2532	56.4%	43.6%
2533	58.9%	41.1%
2534	61.7%	38.3%
2535	63.5%	36.5%

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2536). รายงานการประเมินผลการพัฒนากำลังคนระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นถึงกลไกการควบคุมผ่านระบบงบประมาณอย่างชัดเจน โดยมีการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้กับสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากร้อยละ 36.0 ในปี 2525 เป็นร้อยละ 63.5 ในปี 2535 ซึ่งสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนนักศึกษาในกลุ่มสาขาดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาผ่านการจัดสรรงบประมาณ<sup>501</sup>

การเปลี่ยนแปลงทั้งสามมิติแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องของนโยบายรัฐบาลในการพัฒนากำลังคนระดับสูงเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยกลไกการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการเปลี่ยนผ่านจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศในยุคต่อมา<sup>502</sup>

<sup>501</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน. (2538). ทิศทางการอุดมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 78-82.

<sup>502</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2537). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539): การประเมินผลเบื้องต้นปีแรกของแผน. หน้า 15-20.

อย่างไรก็ตาม การเน้นการพัฒนากำลังคนในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอาจนำไปสู่ความไม่สมดุลในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางสังคมในระยะยาว<sup>503</sup>

**2. การปรับเปลี่ยนหลักสูตรและวิธีการสอน** มีการปรับหลักสูตรให้เน้นทักษะปฏิบัติและการประยุกต์ใช้ในการทำงานมากขึ้น เน้นการฝึกงานและความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรม<sup>504</sup> จากการศึกษาเอกสารการประชุมคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยพบว่าการกำหนดแนวทางให้หลักสูตรต้องมีการฝึกปฏิบัติและฝึกงานในสถานประกอบการ โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<sup>505</sup> การปรับเปลี่ยนนี้สะท้อนแนวคิดการศึกษาเพื่อการมีงานทำ (education for employment) ที่มองการศึกษาในเชิงประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก

**3. การเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินและการให้คุณค่า** มีการนำตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์เชิงปริมาณมาใช้ในการประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัย เช่น จำนวนบัณฑิตที่จบการศึกษา อัตราการมีงานทำของบัณฑิต และรายได้เฉลี่ยของบัณฑิต<sup>506</sup> ผู้วิจัยพบว่า ระบบการประเมินดังกล่าวส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวเพื่อให้ได้ผลการประเมินที่ดี แม้ว่าบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับปรัชญาและวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์ไม่ได้เป็นไปโดยปราศจากการวิพากษ์วิจารณ์ พบว่ามีเสียงวิพากษ์จากนักวิชาการบางกลุ่มที่เห็นว่าการมองมหาวิทยาลัยในมิตินี้เพียงด้านเดียวเป็นการลดทอนบทบาทและคุณค่าของมหาวิทยาลัยในฐานะ

<sup>503</sup> สุนทร อรุณานนท์ชัย. (2533). นโยบายการศึกษาและการพัฒนากำลังคนของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 103-107.

<sup>504</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แนวทางการพัฒนาหลักสูตรอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 15-20.

<sup>505</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพัฒนาหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3/2530, 25 มีนาคม 2530.

<sup>506</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, มาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 10-15.

สถาบันทางสังคมที่มีภารกิจในการพัฒนาความรู้ สติปัญญา และความเป็นพลเมือง<sup>507</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อวิจารณ์ว่าการกำหนดทิศทางการผลิตบัณฑิตตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจในบางครั้งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของตลาดแรงงาน ทำให้เกิดปัญหาบัณฑิตล้นตลาดในบางสาขาและขาดแคลนในบางสาขา<sup>508</sup> เช่น ในสาขาที่เกิดปัญหาล้นตลาด ได้แก่ นิติศาสตร์ซึ่งมหาวิทยาลัยหลายแห่งเปิดคณะกฎหมายอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษ 2520-2530 แต่กลับผลิตบัณฑิตมากเกินไปจนความต้องการของระบบยุติธรรมและสำนักงานกฎหมาย ทำให้นิติศาสตร์บัณฑิตจำนวนมากต้องประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ตรงสาขา และสาขาบริหารธุรกิจที่แม้จะเป็นสาขายอดนิยมเนื่องจากความคาดหวังรายได้สูง แต่ตลาดงานในภาคเอกชนยังมีจำกัด โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2520 ที่ภาคอุตสาหกรรมยังไม่ขยายตัวเพียงพอ ขณะที่สาขาที่เกิดปัญหาขาดแคลน ได้แก่ วิศวกรรมศาสตร์ โดยเฉพาะวิศวกรรมโยธา เครื่องกล และไฟฟ้า ซึ่งแม้รัฐจะส่งเสริมการผลิตอย่างเข้มข้นแต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการเพื่อรองรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรม, แพทยศาสตร์ที่ขาดแคลนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลและชนบท, และเกษตรศาสตร์สมัยใหม่ในสาขาวิศวกรรมเกษตร เทคโนโลยีการเกษตร และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่ยังมีการผลิตไม่เพียงพอเพื่อรองรับการพัฒนาเกษตรกรรมสมัยใหม่ตามแผนพัฒนาประเทศ ความไม่สอดคล้องนี้เกิดจาก การวางแผนการผลิตบัณฑิตที่อิงตามทฤษฎีและการคาดการณ์ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของตลาดแรงงานจริง เช่น กรณีวิศวกรรมศาสตร์ที่รัฐส่งเสริมการผลิตอย่างเข้มข้นในช่วงต้นทศวรรษ 2520 แต่ภาคอุตสาหกรรมยังไม่พัฒนาเพียงพอที่จะรองรับ ทำให้วิศวกรจบใหม่หลายคนต้องทำงานในตำแหน่งที่ไม่ตรงความเชี่ยวชาญ หรือกรณีการเกษตรที่การผลิตบัณฑิตเกษตรศาสตร์ใหม่ที่เน้นเทคโนโลยีสมัยใหม่กลับไม่ตรงกับความต้องการของเกษตรกรท้องถิ่นที่ยังใช้วิธีดั้งเดิม

#### 4.3.3 สภามหาวิทยาลัย: กลไกภายในของรัฐราชการ

<sup>507</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนาสังคม," ศิลปวัฒนธรรม, 10, 5 (2532): 56-62.

<sup>508</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 45-50.

ในโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไทย สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 สภามหาวิทยาลัยได้ถูกปรับเปลี่ยนให้ทำหน้าที่เป็นกลไกภายในของรัฐราชการในการควบคุมทิศทางของมหาวิทยาลัย

จากการวิเคราะห์โครงสร้างและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่ใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบลักษณะสำคัญ 3 ประการของสภามหาวิทยาลัยในฐานะกลไกของรัฐราชการ:

**1. การที่รัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่** ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมากมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล<sup>509</sup> เช่น ในกรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยมาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 15 คนมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย<sup>510</sup> โครงสร้างเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางของมหาวิทยาลัยผ่านสภามหาวิทยาลัย

**2. การที่ข้าราชการระดับสูงมีบทบาทสำคัญในสภามหาวิทยาลัย** จากการศึกษาประวัติกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดต่างๆ ในช่วง พ.ศ. 2525-2535 ผู้วิจัยพบว่ากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มาจากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ และ

<sup>509</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, *คู่มือสภามหาวิทยาลัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 12-28.

<sup>510</sup> พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 102, 25 มิถุนายน 2522, มาตรา 13-15.

กระทรวงการคลัง<sup>511</sup> ในขณะที่ตัวแทนจากภาคประชาสังคมและชุมชนมีสัดส่วนน้อยมาก สัดส่วนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของรัฐราชการในการกำกับทิศทางการอุดมศึกษา

**3. การที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย** สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกข้อบังคับและระเบียบ อนุมัติหลักสูตร และควบคุมการบริหารงานบุคคลและการเงินของมหาวิทยาลัย<sup>512</sup> ผู้วิจัยพบว่า ในหลายกรณี สภามหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจดังกล่าวในการกำกับให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการผลิตบัณฑิตตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงภายในมหาวิทยาลัย<sup>513</sup>

ผู้วิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า การที่สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐราชการ ส่งผลให้มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางวิชาการและสังคมได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ยังทำให้แนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหารจัดการตนเอง (autonomy) ของมหาวิทยาลัยเป็นไปได้ยาก เนื่องจากโครงสร้างอำนาจเชิงสถาบันที่เอื้อให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยผ่านสภามหาวิทยาลัย<sup>514</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย โดยมีการเพิ่มสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่เริ่มนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New

<sup>511</sup> สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, *การศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการพัฒนาอุดมศึกษาไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2536), หน้า 45-68.

<sup>512</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 105 ตอนที่ 206, 8 ธันวาคม 2531, มาตรา 16-18.

<sup>513</sup> สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ, *การศึกษาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2537), หน้า 52-78.

<sup>514</sup> อุทุมพร จามรมาน, "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเสรีนิยมใหม่," *วารสารครุศาสตร์*, 24, 3 (2539): 45-52.

Public Management) และแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาใช้<sup>515</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทของสภามหาวิทยาลัยจากการเป็นกลไกของรัฐราชการโดยตรง ไปสู่การเป็นกลไกที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด และมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงปลายของยุคที่ศึกษา

ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2521-2540 เป็นยุคที่อุดมศึกษาไทยถูกจัดวางให้อยู่ในกรอบการควบคุมของรัฐอย่างเข้มข้น ผ่านกลไกสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย การกำหนดบทบาทมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยผลิตทุนมนุษย์ และการปรับเปลี่ยนบทบาทสภามหาวิทยาลัย

ประการแรก การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการจัดโครงสร้างการบริหารอุดมศึกษาไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวมศูนย์อำนาจและสร้างกลไกการกำกับมหาวิทยาลัยทุกแห่งไว้ภายใต้หน่วยงานกลางเพียงหน่วยเดียว ทบวงมหาวิทยาลัยได้ใช้อำนาจในการควบคุมมหาวิทยาลัยผ่านกลไกสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การควบคุมผ่านระบบงบประมาณ การควบคุมผ่านการกำหนดหลักสูตร การควบคุมผ่านการแต่งตั้งผู้บริหาร และการควบคุมผ่านการประเมินคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์อำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นไปอย่างราบรื่นเสมอไป มีความพยายามต่อต้านและต่อรองจากมหาวิทยาลัยในหลายระดับ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ที่มีประวัติศาสตร์ยาวนาน

ประการที่สอง ภายใต้บริบทของรัฐราชการพัฒนา มหาวิทยาลัยไทยถูกกำหนดบทบาทให้เป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" ที่มีหน้าที่ผลิตกำลังคนตามความต้องการที่กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดบทบาทดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตบัณฑิต โดยเกิดการขยายตัวของสาขาวิชาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนหลักสูตรและวิธีการสอนให้เน้นทักษะปฏิบัติและการประยุกต์ใช้ในการทำงานมากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินและการให้

<sup>515</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, *การปฏิรูประบบบริหารมหาวิทยาลัยไทย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 67-89.

คุณค่า โดยมีการนำตัวชี้วัดที่เน้นผลลัพธ์เชิงปริมาณมาใช้ในการประเมินคุณภาพมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยผลิตทุนมนุษย์ไม่ได้เป็นไปโดยปราศจากการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการบางกลุ่ม

ประการที่สาม ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 สภามหาวิทยาลัยได้ถูกปรับเปลี่ยนให้ทำหน้าที่เป็นกลไกภายในของรัฐบาลในการควบคุมทิศทางของมหาวิทยาลัย โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การที่รัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ การที่ข้าราชการระดับสูงมีบทบาทสำคัญในสภามหาวิทยาลัย และการที่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย การที่สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐบาลส่งผลให้มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระในการกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย โดยมีการเพิ่มสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน ซึ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่เริ่มนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดเสรีนิยมใหม่มาใช้

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งสามประการนี้ได้วางรากฐานสำคัญต่อพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ส่งผลต่อการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วงเวลาต่อมา โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและวิกฤตเศรษฐกิจในทศวรรษ 2530 ถึงต้นทศวรรษ 2540 กระแสประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้นหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ และการเพิ่มขึ้นของความต้องการอุดมศึกษาในสังคมไทย ล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย และนำไปสู่การปรับตัวของมหาวิทยาลัยในบริบทใหม่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับพลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาไทย

#### 4.4 พลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การศึกษาการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วงปี พ.ศ. 2521-2540 จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ส่งผลต่อพลวัตของการเปลี่ยนแปลง

ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อลักษณะและรูปแบบของการจัดการอุดมศึกษา

#### 4.4.1 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองกับการควบคุมมหาวิทยาลัย

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในช่วง พ.ศ. 2521-2540 มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรูปแบบและวิธีการในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยพบว่า ลักษณะโครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีผลต่อการควบคุมมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาดังกล่าวมีพัฒนาการที่สำคัญใน 3 ช่วง

##### ช่วงที่ 1: ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2521-2531)

ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประเทศไทยอยู่ภายใต้โครงสร้างการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ที่มีการผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภาและอิทธิพลของทหารและข้าราชการ<sup>516</sup> ผู้วิจัยพบว่าในช่วงนี้ การควบคุมมหาวิทยาลัยมีลักษณะสำคัญคือ การใช้อำนาจรัฐโดยตรงผ่านกลไกทางกฎหมายและโครงสร้างการบริหาร

จากการศึกษาเอกสารคำสั่งและนโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ พบว่า มีการใช้อำนาจในการควบคุมมหาวิทยาลัยผ่านกลไกสำคัญ ได้แก่ การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยตรง การกำหนดงบประมาณ และการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองในมหาวิทยาลัย<sup>517</sup> ตัวอย่างที่ชัดเจนคือการที่รัฐบาลเปรมมีอำนาจในการแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง โดยอาจไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการสรรหาจากมหาวิทยาลัย<sup>518</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การที่โครงสร้างอำนาจแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับผู้บริหารมหาวิทยาลัย ดังที่ปรากฏในกรณี

<sup>516</sup> ชัยอนันต์ สมทวณิช, รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 15-20.

<sup>517</sup> คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42/2519 เรื่อง การควบคุมกิจกรรมนักศึกษา, 20 ตุลาคม 2519.

<sup>518</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2518, มาตรา 16-18.

การขยายวิทยาเขตมหาวิทยาลัยไปยังจังหวัดต่างๆ ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2531 ที่มักมีความเชื่อมโยงกับฐานเสียงทางการเมืองของรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจ<sup>519</sup> การอนุมัติจัดตั้งวิทยาเขตมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจมักขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองมากกว่าความจำเป็นทางวิชาการ<sup>520</sup>

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าในช่วงรัฐบาลเปรม มีการใช้นโยบาย "วิชาการนำการเมือง" ในการกำกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการลดบทบาททางการเมืองของมหาวิทยาลัยและเน้นการพัฒนาทางวิชาการเป็นหลัก<sup>521</sup> แนวนโยบายนี้สะท้อนอุดมการณ์การพัฒนาที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (technocracy) ที่เป็นลักษณะเด่นของรัฐบาลเปรม และส่งผลให้มหาวิทยาลัยถูกกำหนดบทบาทให้เป็นสถาบันทางวิชาการมากกว่าเป็นพื้นที่ทางการเมือง

## ช่วงที่ 2: การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2531-2535)

ในช่วงรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ และหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2534 ประเทศไทยเข้าสู่ช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองที่สำคัญ ในช่วงนี้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยมีการเพิ่มบทบาทของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ยังคงมีอิทธิพลของทหารและข้าราชการอยู่<sup>522</sup>

ความซับซ้อนของโครงสร้างอำนาจในช่วงนี้ส่งผลให้การควบคุมมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่ผสมผสาน โดยในด้านหนึ่ง มีการเปิดพื้นที่ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วง

<sup>519</sup> เอกรินทร์ พิทักษ์วงศ์, การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของมหาวิทยาลัยกับการเมืองท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2535 (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 75-80.

<sup>520</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, "การวิเคราะห์ต้นทุนในสถาบันอุดมศึกษา," วารสารนักบริหาร 18, ฉ.2 (2541): 30-35.

<sup>521</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แถลงต่อรัฐสภา, 28 มีนาคม 2523.

<sup>522</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, "การเมืองไทยหลังการรัฐประหาร 2534," ใน ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย, บรรณาธิการโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2539), หน้า 180-200.

รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ที่มีการเสนอแนวคิดเรื่องการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยเป็นครั้งแรก<sup>523</sup> แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ยังคงมีการควบคุมผ่านระบบงบประมาณและการแต่งตั้งผู้บริหาร

จากการศึกษารายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยต่างๆ ในช่วงเวลานี้ ผู้วิจัยพบว่า เริ่มมีการถกเถียงเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยมีการเสนอให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระจากระบบราชการมากขึ้น<sup>524</sup> อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเหล่านี้ยังไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากความไม่ต่อเนื่องของรัฐบาลและการรัฐประหาร พ.ศ. 2534

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ในช่วงรัฐบาลอนุรักษ์นิยมที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ (รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร) มีความพยายามที่จะกระชับการควบคุมมหาวิทยาลัยอีกครั้ง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่นักศึกษาและมหาวิทยาลัยมีบทบาทในการต่อต้านรัฐบาล<sup>525</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจทางการเมืองกับการควบคุมมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นพลวัต

### ช่วงที่ 3: ประชาธิปไตยเต็มใบและการปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540)

ในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2538) และรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538-2539) ประเทศไทยเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยมีรัฐบาลที่มาจากพรรคเลือกตั้งและระบบรัฐสภาที่มีเสถียรภาพ<sup>526</sup> ผู้วิจัยพบว่าในช่วงนี้ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีการกระจายตัวมากขึ้น และส่งผลให้การควบคุมมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่เปลี่ยนไปจากช่วงก่อนหน้า

<sup>523</sup> คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน แถลงต่อรัฐสภา, 4 เมษายน 2534.

<sup>524</sup> รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ 8/2534, 25 สิงหาคม 2534.

<sup>525</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเผด็จการทหาร," วารสารประวัติศาสตร์, 24, 1 (2542): 89-112.

<sup>526</sup> ธงชัย วินิจจะกูล, "ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่," วารสารสังคมศาสตร์, 17, 1 (2539): 35-67.

จากการศึกษาเอกสารนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาในช่วงนี้ ผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 2 ประการในรูปแบบการควบคุมมหาวิทยาลัย:

**ประการแรก** มีการลดการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาล และเพิ่มการกำกับผ่านกลไกการประเมินและการจัดสรรงบประมาณ<sup>527</sup> โดยเฉพาะการริเริ่มนโยบายการประกันคุณภาพการศึกษาในปี พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องมีการประเมินคุณภาพตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด<sup>528</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนการเปลี่ยนจากการควบคุมโดยตรง (direct control) ไปสู่การควบคุมจากระยะไกล (control at a distance) ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

**ประการที่สอง** มีการผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเป็นทางการ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และผลักดันให้มหาวิทยาลัยหลายแห่งเตรียมการออกนอกระบบราชการ<sup>529</sup> แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางเศรษฐกิจและนักวิชาการที่เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการเพื่อรองรับการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมมหาวิทยาลัยในช่วงนี้ สะท้อนพลวัตทางการเมืองที่ซับซ้อน โดยในด้านหนึ่ง มีการให้อิสระในการบริหารจัดการแก่มหาวิทยาลัยมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐก็ยังคงรักษาอำนาจในการกำกับทิศทางของมหาวิทยาลัยผ่านกลไกการประเมินและการจัดสรรทรัพยากร<sup>530</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐในการควบคุมมหาวิทยาลัยภายใต้บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>527</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 25-30.

<sup>528</sup> ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและแนวปฏิบัติในการประกันคุณภาพการศึกษา ระดับอุดมศึกษา, 8 กรกฎาคม 2539.

<sup>529</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 15-20.

<sup>530</sup> อมรวิรัช นาคทรพรพ, "นโยบายอุดมศึกษาไทยในทศวรรษ 2530: วิกฤตและการปฏิรูป," วารสารครุศาสตร์, 25, 1 (2539): 15-25.

#### 4.4.2 แนวคิดตลาดเสรีในกรอบรัฐราชการและการผลิตแรงงานทักษะสูง

ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ประเทศไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญ จากเศรษฐกิจที่เน้นการทดแทนการนำเข้าไปสู่เศรษฐกิจที่เน้นการส่งออกและการเปิดเสรี โดยเฉพาะหลังจากเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ที่ปรับทิศทางการพัฒนาไปสู่การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก<sup>531</sup> ผู้วิจัยพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อนโยบายและการจัดการอุดมศึกษาของไทย

จากการวิเคราะห์เอกสารนโยบายเศรษฐกิจและการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบลักษณะสำคัญ 3 ประการของความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับการจัดการอุดมศึกษา:

#### **ประการแรก: การผสมผสานระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับกรอบรัฐราชการในการจัดการอุดมศึกษา**

แม้ว่าในช่วง พ.ศ. 2521-2540 จะมีการนำแนวคิดตลาดเสรีมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ในด้านการจัดการอุดมศึกษา แนวคิดดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้กรอบของรัฐราชการ ผู้วิจัยพบว่า มีการผสมผสานระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับการควบคุมของรัฐในลักษณะที่เรียกว่า "ตลาดที่ถูกกำกับ" (regulated market)<sup>532</sup>

ตัวอย่างที่ชัดเจนของการผสมผสานนี้คือ นโยบายการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการอุดมศึกษามากขึ้น แต่ยังคงกำหนดให้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย<sup>533</sup> จากสถิติการอนุมัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 ผู้วิจัยพบว่ามี การอนุมัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา

<sup>531</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525), หน้า 175-180.

<sup>532</sup> ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน และคณะ, อิทธิพลทางการศึกษาของต่างประเทศที่มีต่อการจัดการศึกษาของไทย (กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 180-185.

<sup>533</sup> พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 42, 8 เมษายน 2535.

เอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ทุกแห่งยังคงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและข้อกำหนดที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด<sup>534</sup>

นอกจากนี้ การผสมผสานระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับกรอบรัฐราชการยังปรากฏในนโยบายการจัดสรรงบประมาณ โดยในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เริ่มมีการนำแนวคิด "ผู้ใช้จ่าย" (user-pay principle)<sup>535</sup> มาใช้ มีการปรับเพิ่มค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ และลดการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐ แต่ยังคงมีการควบคุมการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนโดยรัฐ<sup>536</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการประนีประนอมระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับการควบคุมของรัฐ

### ประการที่สอง: การใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการผลิตแรงงานทักษะสูงเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานทักษะสูงเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในสาขา

<sup>534</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, สถิติอุดมศึกษา พ.ศ. 2530-2540 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 35-40.

<sup>535</sup> หลักการ "ผู้ใช้จ่าย" ในบริบทอุดมศึกษา หมายถึง แนวคิดที่ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะตัวผู้เรียนเอง ควรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของการจัดการศึกษานั้น ตามสัดส่วนของผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่จะได้รับในอนาคต หลักการนี้ตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษามีทั้งผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefits) เช่น โอกาสในการมีรายได้ที่สูงขึ้น โอกาสในการประกอบอาชีพที่มั่นคง และผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม (social benefits) เช่น การพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ การสร้างองค์ความรู้ใหม่ และการพัฒนาเศรษฐกิจ อ้างอิงจาก Johnstone, D. B. (2004). The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review*, 23(4), 403-410.

<sup>536</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง การจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 25-30.

วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการบริหารจัดการ<sup>537</sup> ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว มหาวิทยาลัยถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตแรงงานทักษะสูงเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ผู้วิจัยพบว่า มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตบัณฑิตในสาขา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยกำหนดสัดส่วนนักศึกษาในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็น 40 : 60<sup>538</sup> (จากเดิมที่เป็น 30 : 70) นอกจากนี้ ยังมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้กับคณะวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น เพื่อเร่งผลิตบัณฑิตในสาขาดังกล่าว<sup>539</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจคือ การใช้อุดมศึกษาเพื่อผลิตแรงงานทักษะสูงในช่วงนี้มีลักษณะที่เรียกว่า "การวางแผนกำลังคน" (manpower planning) ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนและประเภทของบัณฑิตตามความต้องการของตลาดแรงงานที่คาดการณ์โดยรัฐ<sup>540</sup> - ลักษณะดังกล่าวสะท้อนแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทาง แม้จะมีการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจมากขึ้นก็ตาม

**ประการที่สาม: ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับการอุดมศึกษาแบบรัฐ**

สวัสดิการ

<sup>537</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2530), หน้า 175-180.

<sup>538</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 15-20.

<sup>539</sup> สำนักงบประมาณ, รายงานการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2530-2540 (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540), หน้า 35-40.

<sup>540</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการศึกษาเรื่อง การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 35-40.

ผู้วิจัยพบว่า การนำแนวคิดตลาดเสรีมาใช้ในอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับแนวคิดการอุดมศึกษาแบบรัฐสวัสดิการที่มีมาแต่เดิม โดยเฉพาะในประเด็นของการเข้าถึงการศึกษาและความเสมอภาคทางการศึกษา

จากการศึกษาเอกสารการอภิปรายในการประชุมทางวิชาการและบทความวิชาการในช่วงปลายทศวรรษ 2530 พบว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายการเพิ่มค่าเล่าเรียนและการลดการอุดหนุนจากรัฐว่าอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงอุดมศึกษาของผู้มีรายได้น้อย<sup>541</sup> ในขณะเดียวกัน ผู้สนับสนุนแนวคิดตลาดเสรีเห็นว่าการเปิดเสรีอุดมศึกษาจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการศึกษา และส่งเสริมความเสมอภาคในระยะยาว<sup>542</sup>

ความขัดแย้งนี้ปรากฏชัดเจนในกรณีการผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในช่วงรัฐบาลชวน หลีกภัย ที่มีการคัดค้านจากกลุ่มนักศึกษาและบุคลากรมหาวิทยาลัยบางส่วนที่เห็นว่าจะทำให้ค่าเล่าเรียนเพิ่มสูงขึ้นและกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา<sup>543</sup> ในขณะที่รัฐบาลและผู้สนับสนุนเห็นว่าเป็นทางออกที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวและสามารถเพิ่มคุณภาพการศึกษาได้

ผู้วิจัยเห็นว่า ความขัดแย้งนี้สะท้อนการปะทะกันระหว่างอุดมการณ์ตลาดเสรีนิยมกับอุดมการณ์รัฐสวัสดิการในบริบทอุดมศึกษาไทย และเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลให้การปฏิรูปอุดมศึกษาในช่วงนี้มีความล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ จนกระทั่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ที่ทำให้มีการเร่งผลักดันการปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางเสรีนิยมใหม่อย่างเข้มข้น<sup>544</sup>

<sup>541</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ใครได้ ใครเสีย," ศิลปวัฒนธรรม, 15, 2 (2537): 56-62.

<sup>542</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ทางเลือกใหม่ของอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 25-30.

<sup>543</sup> รายงานการประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3/2538, 15 มีนาคม 2538.

<sup>544</sup> กระทรวงการคลัง, แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจไทยภายใต้ข้อตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) (กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง, 2540), หน้า 45-50.

#### 4.4.3 ความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับค่านิยมปริญญาในชนชั้นกลางใหม่

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วง พ.ศ. 2521-2540 นำไปสู่การเติบโตของชนชั้นกลางในสังคมไทย โดยเฉพาะในเขตเมือง<sup>545</sup> ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและค่านิยมเกี่ยวกับการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว มีความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับค่านิยมในการศึกษาระดับอุดมศึกษา

จากการวิเคราะห์ข้อมูลประชากรและการศึกษาในช่วง พ.ศ. 2525-2540 พบว่า อัตราการเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกลุ่มครอบครัวชนชั้นกลางในเขตเมือง<sup>546</sup> การขยายตัวนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาระดับปริญญาในฐานะเครื่องมือสำหรับการเลื่อนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ

ลักษณะสำคัญของค่านิยมปริญญาในชนชั้นกลางใหม่และความเหลื่อมล้ำทางสังคมในช่วงเวลานี้ มี 3 ประการ:

##### ประการแรก: การให้คุณค่ากับปริญญาในฐานะสัญลักษณ์ทางสถานภาพ

ผู้วิจัยพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ปริญญาจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงกลายเป็นสัญลักษณ์ทางสถานภาพที่สำคัญในสังคมไทย โดยเฉพาะในกลุ่มชนชั้นกลางที่เติบโตขึ้นจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ<sup>547</sup> จากการศึกษาบทความและงานวิจัยทางสังคมวิทยาในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า การมีปริญญาจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ

<sup>545</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2539), หน้า 205-230.

<sup>546</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเรื่อง การเข้าถึงอุดมศึกษาของประชากรไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538), หน้า 20-25.

<sup>547</sup> อุดม เขยทิววงศ์, ค่านิยมการศึกษาของคนไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 35-40.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มโอกาสในการได้งานที่มีรายได้สูง แต่ยังเป็นการแสดงสถานะทางสังคมและการเข้าสู่เครือข่ายชนชั้นนำในสังคมไทย<sup>548</sup>

ค่านิยมนี้สะท้อนให้เห็นในระบบการสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยที่มีการแข่งขันสูง โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยและคณะที่มีชื่อเสียง เช่น แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และนิติศาสตร์<sup>549</sup> และนำไปสู่การเติบโตของธุรกิจกวดวิชาเพื่อเตรียมสอบเข้ามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สำคัญในช่วงเวลานี้<sup>550</sup>

### ประการที่สอง: ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาคุณภาพ

แม้ว่าจะมีการขยายตัวของอุดมศึกษาในช่วง พ.ศ. 2521-2540 แต่ผู้วิจัยพบว่า ยังคงมีความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มประชากรในเขตเมืองและชนบท และระหว่างผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน<sup>551</sup>

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติการศึกษาในช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 นักศึกษาในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและอาศัยในเขตเมือง ในขณะที่นักศึกษาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยและมาจากชนบทมักเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเข้มข้นทางวิชาการน้อยกว่า<sup>552</sup> ความเหลื่อมล้ำนี้สะท้อนให้เห็นในการกระจายตัวของคะแนนสอบเข้า

<sup>548</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การศึกษากับการสร้างชนชั้นนำในสังคมไทย," ใน รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยใน พหุสังคมสยาม (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 180-200.

<sup>549</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, สถิติการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2530-2540 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 15-20.

<sup>550</sup> สุรวรรณ เปรมทรง, "โรงเรียนกวดวิชา ปัจจัยที่ห้าของครอบครัวยุคใหม่", สารคดี, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.sarakadee.com/2008/11/01/tutor/> (10 พฤษภาคม 2568).

<sup>551</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการศึกษาเรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539), หน้า 30-35.

<sup>552</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการวิจัยเรื่อง ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของนักศึกษามหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 45-50.

มหาวิทยาลัย ที่นักเรียนจากโรงเรียนมัธยมศึกษาในเขตเมืองและโรงเรียนเอกชนที่มีชื่อเสียงมักได้คะแนนสูงกว่านักเรียนจากโรงเรียนในชนบท<sup>553</sup>

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า การขยายตัวของอุดมศึกษาเอกชนและการเพิ่มค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมีทางเลือกในการศึกษาต่อมากกว่า ทั้งในประเทศและต่างประเทศ<sup>554</sup>

### ประการที่สาม: การแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมผ่านปริญญา

ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในช่วง พ.ศ. 2521-2540 ปริญญากลายเป็นเครื่องมือในการแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคม (positional competition) ของชนชั้นกลางใหม่<sup>555</sup> โดยเฉพาะในบริบทของตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันสูงขึ้น

จากการศึกษางานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์การศึกษาในช่วงทศวรรษ 2530 พบว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการศึกษาระดับอุดมศึกษา (economic returns to higher education) ในไทยอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะในสาขาวิชาชีพที่มีความต้องการสูง เช่น แพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และบริหารธุรกิจ<sup>556</sup> ซึ่งเป็นแรงจูงใจสำคัญให้ครอบครัวชนชั้นกลางลงทุนกับการศึกษาของบุตรหลาน

<sup>553</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, การวิเคราะห์ผลการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา จำแนกตามภูมิภาคและประเภทโรงเรียน (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 25-30.

<sup>554</sup> อมรรวิชัย นาคทรพรพ, "ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์, 25, 2 (2539): 45-50.

<sup>555</sup> ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์, "การแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมในระบบการศึกษาไทย," วารสารเศรษฐศาสตร์, 16, 1 (2541): 35-45.

<sup>556</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการศึกษาของประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), หน้า 35-40.

การแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมผ่านปริญญาตัวยังสะท้อนให้เห็นในปรากฏการณ์ "เพื่อปริญญา" (credential inflation)<sup>557</sup> ที่เริ่มปรากฏในช่วงปลายทศวรรษ 2530 เมื่อปริญญาตรีเริ่มไม่เพียงพอในการแข่งขันในตลาดแรงงาน และมีแนวโน้มต้องมีการศึกษาในระดับสูงขึ้น หรือจากสถาบันที่มีชื่อเสียงมากขึ้น<sup>558</sup> ปรากฏการณ์นี้นำไปสู่การขยายตัวของหลักสูตรปริญญาโทและปริญญาเอกในช่วงปลายของยุคที่ศึกษา<sup>559</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับค่านิยมปริญญาในชนชั้นกลางใหม่ในช่วง พ.ศ. 2521-2540 มีผลอย่างมากต่อพลวัตของการอุดมศึกษาไทย โดยในด้านหนึ่ง นำไปสู่การขยายตัวของอุดมศึกษาและการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูง แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็ทำให้เกิดการแข่งขันและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งยังคงเป็นประเด็นท้าทายในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยจนถึงปัจจุบัน

## สรุป

การศึกษาการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วงปี พ.ศ. 2521-2540 จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ส่งผลต่อพลวัตของการเปลี่ยนแปลง

<sup>557</sup> เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อคุณค่าของวุฒิการศึกษาหรือปริญญาตกลงเมื่อเวลาผ่านไป อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของศึกษาระดับอุดมศึกษาและจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ตำแหน่งงานที่เคยรับผู้จบระดับมัธยมศึกษาในอดีต ปัจจุบันกลับเรียกร้องวุฒิปริญญาตรี และงานที่เคยต้องการเพียงปริญญาตรีก็เริ่มกำหนดเงื่อนไขให้ต้องมีปริญญาโทหรือสูงกว่า แม้ว่าลักษณะงานและทักษะที่จำเป็นอาจไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก อ้างอิง Collins, R. (2019). *The Credential Society: An Historical Sociology of Education and Stratification*. Columbia University Press.

<sup>558</sup> อุดม เขยกิจวงศ์, "การเพื่อของปริญญา: วิถุทธอุดมศึกษาไทย," *วารสารเศรษฐศาสตร์*, 26, 1 (2540): 30-35.

<sup>559</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, *สถิติการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2535-2540* (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 35-38.

ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางสังคมและเศรษฐกิจที่สำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อลักษณะและรูปแบบของการจัดการอุดมศึกษา

ในด้านโครงสร้างอำนาจทางการเมือง พบว่ามีพัฒนาการสำคัญ 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงประชาธิปไตยครึ่งใบ (พ.ศ. 2521-2531) ซึ่งมีการใช้อำนาจรัฐโดยตรงผ่านกลไกทางกฎหมายและโครงสร้างการบริหาร โดยเฉพาะการแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย การกำหนดงบประมาณ และการควบคุมกิจกรรมทางการเมืองในมหาวิทยาลัย ช่วงการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (พ.ศ. 2531-2535) ที่มีการเปิดพื้นที่ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้น แต่ยังคงมีการควบคุมผ่านระบบงบประมาณและการแต่งตั้งผู้บริหาร และช่วงประชาธิปไตยเต็มใบและการปฏิรูป (พ.ศ. 2535-2540) ที่มีการลดการควบคุมโดยตรงจากรัฐบาล และเพิ่มการกำกับผ่านกลไกการประเมินและการจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ในด้านแนวคิดตลาดเสรีในกรอบรัฐราชการและการผลิตแรงงานทักษะสูง พบลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ การผสมผสานระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับกรอบรัฐราชการในการจัดการอุดมศึกษา ซึ่งปรากฏชัดในนโยบายการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและการจัดสรรงบประมาณ การใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการผลิตแรงงานทักษะสูงเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์ และการบริหารจัดการ และความขัดแย้งระหว่างแนวคิดตลาดเสรีกับการอุดมศึกษาแบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งปรากฏชัดในกรณีการผลักดันแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ในด้านความเหลื่อมล้ำทางสังคมกับค่านิยมปริญญาในชนชั้นกลางใหม่ พบลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ การให้คุณค่ากับปริญญาในฐานะสัญลักษณ์ทางสถานภาพ โดยเฉพาะปริญญาจากมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาคุณภาพ โดยนักศึกษาในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดีและอาศัยในเขตเมือง และการแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมผ่านปริญญา ซึ่งนำไปสู่ปรากฏการณ์ "เพื่อปริญญา" ที่เริ่มปรากฏในช่วงปลายทศวรรษ 2530

พลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเหล่านี้ไม่เพียงแต่สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดการอุดมศึกษาไทย แต่ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ ตลาด และสังคมที่มีต่อการกำหนดทิศทางของการอุดมศึกษา ความเข้าใจในพลวัตเหล่านี้จะช่วยให้เห็นภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

การวิเคราะห์พลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมนี้นำไปสู่ความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว ในหัวข้อถัดไป จะเป็นการวิเคราะห์พลวัตนโยบายผ่านรัฐบาล 5 ชุดที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2523–2539 ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดรัฐราชการพัฒนาไปสู่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ โดยจะวิเคราะห์นโยบายและแนวทางการจัดการอุดมศึกษาของแต่ละรัฐบาล ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และผลกระทบของนโยบายเหล่านั้นต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษาไทย ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพรวมของกระบวนการเปลี่ยนผ่านเชิงอุดมการณ์และนโยบายในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

#### 4.5 การสังเคราะห์พลวัตการควบคุม: จากรัฐราชการพัฒนา สู่เสรีนิยมใหม่

การศึกษาพัฒนาการนโยบายอุดมศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2523-2539 เป็นการศึกษาพลวัตอันซับซ้อนของความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางพัฒนาอุดมศึกษาไทย ผู้วิจัยพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว นโยบายอุดมศึกษาไทยมีการเปลี่ยนผ่านจากกระบวนทัศน์ "รัฐราชการพัฒนา" ไปสู่แนวคิด "เสรีนิยมใหม่" อย่างเป็นลำดับ ซึ่งสะท้อนผ่านการดำเนินงานของรัฐบาล 5 ชุด ที่มีแนวนโยบายและการปฏิบัติที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็มีส่วนผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบอุดมศึกษาไทยอย่างมีนัยสำคัญดังต่อไปนี้

##### 4.5.1 รัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523–2531): "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" กับ การขยายมหาวิทยาลัยภายใต้การควบคุมของรัฐราชการ

รัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ ปกครองประเทศในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ผู้วิจัยพบว่า ในด้านอุดมศึกษา รัฐบาลเปรมดำเนินนโยบาย "การขยายโอกาสทางการศึกษา" ควบคู่ไปกับ "การรวมศูนย์อำนาจ" ผ่านกลไกรัฐราชการ โดยกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัย มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างเข้มข้น

การวิเคราะห์เอกสารราชกิจจานุเบกษาในช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2535 ที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับควบคุมการจัดตั้งและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน<sup>560</sup> อีกทั้งยังมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541 เป็นต้น<sup>561</sup>

นโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาในยุครัฐบาลเปรมผ่านการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่และการสนับสนุนมหาวิทยาลัยเอกชน เป็นการตอบสนองต่อความต้องการกำลังคนในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แต่ในขณะเดียวกันรัฐยังคงรักษาอำนาจในการควบคุมทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไว้อย่างเข้มงวด โดยรายงานการประชุมคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2523-2531 แสดงให้เห็นถึงบทบาทของทบวงฯ ในการกำหนดมาตรฐานทางวิชาการและการควบคุมหลักสูตร<sup>562</sup>

<sup>560</sup> "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พุทธศักราช 2522," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96, ตอนที่ 86, 24 พฤษภาคม 2522.

<sup>561</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 95 ตอนที่ 99, 21 กันยายน 2521; "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115 ตอนที่ 24 ก, 12 พฤษภาคม 2541.

<sup>562</sup> สำนักงานคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการประชุมคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3/2525," ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525.

ขณะเดียวกัน ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ชี้ให้เห็นว่า รูปแบบการบริหารอุดมศึกษาในช่วงนี้เป็นการ "รวมศูนย์อำนาจเพื่อการควบคุม" ซึ่งสะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมที่ฝังรากลึกในระบบราชการไทย<sup>563</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าปรากฏการณ์นี้ไม่ได้เป็นเพียงผลพวงของวัฒนธรรมทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นกลไกที่รัฐใช้ในการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในยุค "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ด้วย โดยการควบคุมอุดมศึกษาซึ่งเป็นพื้นที่ทางปัญญาที่สำคัญของสังคม

การศึกษาเอกสารแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับบทบาทของอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการผลิตกำลังคนเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดแรงงาน<sup>564</sup> ทั้งนี้ ผู้วิจัยพบว่า ขณะที่รัฐบาลเปรมเริ่มเปิดพื้นที่สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการจัดการอุดมศึกษา แต่ยังคงรักษากลไกการควบคุมไว้อย่างเข้มงวด ซึ่งสะท้อนให้เห็นความขัดแย้งภายในของนโยบายที่พยายามผสมผสานแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเข้ากับโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์

#### 4.5.2 รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534): เสรีนิยมทางเศรษฐกิจภายใต้โครงสร้างการศึกษารวมศูนย์

รัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ชื่อว่าอยู่ในช่วงที่ประเทศไทย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจและการต่างประเทศของไทย ผู้วิจัยพบว่าในด้านอุดมศึกษา รัฐบาลชาติชายได้นำแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมาใช้ในการบริหารจัดการอุดมศึกษามากขึ้น แต่ยังคงรักษาโครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ไว้

การศึกษาเอกสารนโยบายรัฐบาลชาติชายที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2531 แสดงให้เห็นถึงการเน้นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

<sup>563</sup> ปรัชญา เวสารัชช์, การบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 45-67.

<sup>564</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525).

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรมและการส่งออก<sup>565</sup> ขณะที่บันทึกการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 2/2532 ได้ระบุถึงความจำเป็นในการเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับระบบอุดมศึกษาเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์<sup>566</sup> ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเปิดรับเศรษฐกิจเสรีและเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้น และใช้แนวคิดเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า

หลักฐานจากรายงานประจำปีของทบวงมหาวิทยาลัยในช่วงปี พ.ศ. 2531-2534 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลชาติชายได้สนับสนุนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีการอนุมัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือดำเนินการในลักษณะเอกชนถึง 10 แห่ง<sup>567</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดการอุดมศึกษามากขึ้น ได้แก่

1. มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี (พ.ศ. 2530) – ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีปทุมที่จัดตั้งก่อนหน้านี้
2. วิทยาลัยเซนต์หลุยส์ (พ.ศ. 2531) - จัดตั้งโดยมูลนิธิเซนต์หลุยส์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่เน้นด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพ
3. มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ (พ.ศ. 2531) - พัฒนามาจากวิทยาลัยหัวเฉียวดำเนินการโดยมูลนิธิปอเต็กตึ๊ง
4. สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2532) - แม้จะสังกัดจุฬาฯ แต่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการในรูปแบบพิเศษที่มีความเป็นเอกชนในการบริหารจัดการ
5. มหาวิทยาลัยเกริก (พ.ศ. 2532) - พัฒนามาจากวิทยาลัยเกริก ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาเอกชนที่เปิดดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495

<sup>565</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา," 25 สิงหาคม 2531, ในเอกสารคำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ศ. 2520-2551 (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

<sup>566</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2532," 15 มิถุนายน 2532.

<sup>567</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2531-2534 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535). หน้า 7-9.

6. มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พ.ศ. 2532) - ตั้งอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น เป็นมหาวิทยาลัยเอกชนแห่งแรกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)
7. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร (พ.ศ. 2533) - พัฒนามาจากวิทยาลัยมหานคร เน้นการเรียนการสอนด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี
8. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต วิทยาเขตรังสิต (พ.ศ. 2533) - ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นวิทยาเขตเพิ่มเติมของมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
9. มหาวิทยาลัยสยาม (พ.ศ. 2533) - พัฒนามาจากวิทยาลัยเทคนิคสยามที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2508
10. มหาวิทยาลัยเอเชียอาคเนย์ (พ.ศ. 2534) - ก่อตั้งโดยกลุ่มนักธุรกิจและนักการศึกษา เน้นสาขาวิศวกรรมศาสตร์และบริหารธุรกิจ

การอนุมัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าวสะท้อนนโยบายของรัฐบาลชาติชายที่ต้องการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษามากขึ้น เพื่อรองรับความต้องการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้น และลดภาระงบประมาณของภาครัฐ โดยในช่วงก่อนหน้า (พ.ศ. 2516-2530) มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพียง 13 แห่งเท่านั้น แต่ในช่วงเพียง 4 ปีของรัฐบาลชาติชาย มีการอนุมัติเพิ่มขึ้นถึง 10 แห่ง ซึ่งถือเป็นการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของภาคเอกชนในการจัดการอุดมศึกษาของไทย

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยพบว่า แม้รัฐบาลชาติชายจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการอุดมศึกษา แต่โครงสร้างการบริหารจัดการอุดมศึกษายังคงเป็นแบบรวมศูนย์ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2533 ซึ่งยังคงให้อำนาจแก่ทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน<sup>568</sup> ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายอุดมศึกษาในยุครัฐบาลชาติชายเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจกับการควบคุมของรัฐ

วรวิฒิ จิราสมบัติ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า "การเปิดเสรีทางการศึกษาในยุครัฐบาลชาติชายเป็นการเปิดเสรีที่มีเงื่อนไข" โดยรัฐยังคงกำกับควบคุมผ่านระบบประกันคุณภาพและการรับรอง

<sup>568</sup> "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2533," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 110 ตอนที่ 162, 14 ตุลาคม 2533.

มาตรฐาน<sup>569</sup> แต่ผู้วิจัยเห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเสรีนิยมกับการควบคุมของรัฐในช่วงนี้ ไม่ได้เกิดจากความล้มเหลวในการปฏิรูปเท่านั้น แต่เป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและระบบราชการที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ซึ่งยากต่อการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลายันสั้น

#### 4.5.3 รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534–2535): การเปิดเสรีอุดมศึกษาใน รัฐบาลเทคโนโลยี<sup>570</sup>

รัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลเทคโนโลยีที่มาจากผลการแต่งตั้งภายหลัง การรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานการปฏิรูประบบ อุดมศึกษาไทยตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ผู้วิจัยพบว่า แม้จะมีระยะเวลาการบริหารประเทศเพียงสั้นๆ แต่รัฐบาลอานันท์กลับได้กำหนดทิศทางนโยบายอุดมศึกษาที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง อย่างมีนัยสำคัญ

การศึกษาเอกสารนโยบายรัฐบาลอานันท์ที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวันที่ 5 มีนาคม 2534 แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์ในการปรับระบบการบริหารราชการ รวมถึงภาคการศึกษา ให้มี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบเสรีนิยม<sup>571</sup> ที่สำคัญ รัฐบาลอานันท์ได้ ริเริ่มแนวคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" หรือ "มหาวิทยาลัยออกนอกระบบ" อย่างเป็นทางการ

<sup>569</sup> วรวิทย์ จิราสมบัติ, "นโยบายอุดมศึกษาไทยในกระแสโลกาภิวัตน์," วารสารวิจัยสังคม 4, 2 (2541): 78-95.

<sup>570</sup> "เทคโนโลยี" (Technocrat) หมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรม หรือวิทยาศาสตร์ และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยอาศัยความรู้ทางเทคนิคและวิชาการ มากกว่าการเมือง ในบริบทของประเทศไทย เทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในช่วงที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในยุคที่รัฐบาลต้องการขับเคลื่อนประเทศด้วยนโยบายเศรษฐกิจที่อิงกับข้อมูลและหลักวิชาการ บุคคลเหล่านี้มักเป็นข้าราชการระดับสูง นักวิชาการ หรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สำคัญในหน่วยงานรัฐ เพื่อช่วยกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยใช้ความรู้และหลักการทางวิทยาศาสตร์มากกว่า การตัดสินใจบนพื้นฐานของอุดมการณ์ทางการเมือง

<sup>571</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ," 5 มีนาคม 2534, ในเอกสารคำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ศ. 2520-2551 (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, 2551).

โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ ให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากขึ้น<sup>572</sup>

จากการศึกษารายงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งแต่งตั้งโดยทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2534 ผู้วิจัยพบว่า แนวคิดการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่กำลังได้รับความนิยมในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและสหรัฐอเมริกา<sup>573</sup> ทั้งนี้ รายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรธุรกิจมากขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการตอบสนองต่อความต้องการของตลาด

นอกจากนี้ ในช่วงรัฐบาลอานันท์ยังมีการออกประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฉบับลงวันที่ 12 มิถุนายน 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญในการอำนวยความสะดวกและลดขั้นตอนในการจัดตั้งและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน<sup>574</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางการเปิดเสรีอุดมศึกษาอย่างชัดเจน

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ ได้วิเคราะห์นโยบายอุดมศึกษาในยุครัฐบาลอานันท์ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการปรับกระบวนการทัศน์ในการบริหารอุดมศึกษาไทยจากรัฐสวัสดิการไปสู่รัฐเสรีนิยมใหม่<sup>575</sup> อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูปในช่วงนี้มีลักษณะเป็น "การปฏิรูปจากบน" (Reform from above) ที่ดำเนินการโดยกลุ่มเทคโนโลยีและข้าราชการระดับสูง โดยขาดการมีส่วนร่วมอย่าง

<sup>572</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, "คำสั่งทบวงมหาวิทยาลัย ที่ 188/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ," 15 พฤษภาคม 2534.

<sup>573</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัย, รายงานผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2534).

<sup>574</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, "ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง นโยบายและมาตรการส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน," 12 มิถุนายน 2534.

<sup>575</sup> ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), 142-145.

กว้างขวางจากประชาคมมหาวิทยาลัยและสังคม ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของการปฏิรูปละยังมีเวลาในการปกครองประเทศและดำเนินนโยบายที่สั้นมาก

#### 4.5.4 รัฐบาลชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535–2538): จุดเริ่มต้นของแนวคิด New Public Management (NPM) ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทย

รัฐบาลชวน หลีกภัย ชุดแรก (พ.ศ. 2535-2538) เข้ามาบริหารประเทศในช่วงที่สังคมไทยกำลังเผชิญกับความท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์และการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้น ในด้านอุดมศึกษา รัฐบาลชวนได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาใช้ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทยอย่างเป็นรูปธรรม โดยเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อสังคม และการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษา

การศึกษาเอกสารนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลชวนให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบราชการและการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐ โดยในส่วนของอุดมศึกษาได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ<sup>576</sup> ซึ่งนำไปสู่การจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายฉบับ และการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเริ่มจากมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์<sup>577</sup>

หลักฐานจากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2536-2537 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลชวนได้อนุมัตินโยบายการกระจายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่ภูมิภาค โดย

<sup>576</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา," 21 ตุลาคม 2535, ในเอกสารคำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ศ. 2520-2551 (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

<sup>577</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 107 ตอนที่ 131, 29 กรกฎาคม 2533; "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109 ตอนที่ 40, 7 เมษายน 2535.

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในส่วนภูมิภาคและการขยายวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม<sup>578</sup> นอกจากนี้ ยังมี การส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองต่อความต้องการของ ตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น

ที่สำคัญ ในช่วงรัฐบาลชวนมีการเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้นำแนวคิด NPM มาใช้ในการกำหนดทิศทางการ พัฒนาอุดมศึกษาอย่างเห็นได้ชัด โดยเน้นการประกันคุณภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการ จัดสรรงบประมาณตามผลงาน (Performance-based Budgeting)<sup>579</sup> ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง กระบวนทัศน์ในการบริหารอุดมศึกษาไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อมรวิชัย นาครทรรพ ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำแนวคิด NPM มาใช้ในการปฏิรูป อุดมศึกษาไทยในช่วงรัฐบาลชวนเป็นไปตามอิทธิพลของธนาคารโลกและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่ง ผลักดันให้ประเทศกำลังพัฒนาปรับเปลี่ยนระบบการบริหารภาครัฐตามแนวทางเสรีนิยมใหม่<sup>580</sup> กระนั้นผู้วิจัย การปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้เป็นเพียงการตอบสนองต่อแรงกดดันจากภายนอกเท่านั้น แต่ยังเป็น ความพยายามของรัฐในการแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่คล่องตัวของระบบ อุดมศึกษาที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของ ตลาดแรงงานและภาคธุรกิจที่ต้องการกำลังคนที่มีทักษะและความสามารถที่หลากหลายมากขึ้น

**4.5.5 รัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538-2539): การผลักดันนโยบาย "ออก นอกกระบบ" มหาวิทยาลัยของรัฐ**

<sup>578</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 กันยายน 2536 เรื่อง นโยบายการกระจาย โอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่ภูมิภาค," 21 กันยายน 2536.

<sup>579</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, กรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537).

<sup>580</sup> อมรวิชัย นาครทรรพ, "ความคิดในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในรอบทศวรรษ," วารสารครุศาสตร์ 27, 1 (2541): 14-25.

รัฐบาลบริหาร ศิลปอาชา แม้จะมีระยะเวลาการบริหารประเทศเพียงประมาณหนึ่งปี แต่นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะการผลักดันนโยบาย "ออกนอกระบบ" ของมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญต่อระบบอุดมศึกษาไทยในระยะยาว

ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงรัฐบาลบริหาร มีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายฉบับอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยเก่าแก่และมีอิทธิพลต่อระบบอุดมศึกษาไทย<sup>581</sup> ทั้งนี้ จากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2538 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลบริหารมีนโยบายชัดเจนในการผลักดันให้มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในระยะเวลา 5 ปี<sup>582</sup>

การศึกษาเอกสารแถลงนโยบายของรัฐบาลเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 พบว่า รัฐบาลบริหารให้ความสำคัญกับการลดบทบาทของรัฐในการจัดการอุดมศึกษาและการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการลงทุนและการจัดการศึกษา<sup>583</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายในการปรับระบบการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเน้นการจัดสรรงบประมาณตามผลงานและประสิทธิภาพการบริหารจัดการ

ที่สำคัญ ในช่วงรัฐบาลบริหารมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา ซึ่งได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการเงินอุดมศึกษาจากการสนับสนุนสถาบัน (Supply-side Financing) ไปสู่การสนับสนุนผู้เรียน (Demand-side Financing) ผ่านระบบเงินกู้ยืม

<sup>581</sup> "ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ...," เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สภาผู้แทนราษฎร, 2539.

<sup>582</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 พฤศจิกายน 2538 เรื่อง แนวทางการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ," 7 พฤศจิกายน 2538.

<sup>583</sup> "คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายบริหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา," 26 กรกฎาคม 2538, ในเอกสารคำแถลงนโยบายรัฐบาล พ.ศ. 2520-2551 (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2551).

เพื่อการศึกษา<sup>584</sup> ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ในปี พ.ศ. 2539 อันเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบการเงินอุดมศึกษาไทย

อย่างไรก็ตาม การผลักดันนโยบาย "ออกนอกระบบ" ในช่วงรัฐบาลบรรหารได้สร้างความขัดแย้งและความกังวลในประชาคมมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพของบุคลากร การเข้าถึงการศึกษาของผู้ด้อยโอกาส และการพึ่งพาตนเองทางการเงินของมหาวิทยาลัย ดังที่ปรากฏในรายงานการรับฟังความคิดเห็นจากประชาคมมหาวิทยาลัยต่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ<sup>585</sup>

เกษม วัฒนชัย ได้วิเคราะห์นโยบาย "ออกนอกระบบ" ในยุครัฐบาลบรรหารว่า เป็นการปฏิรูปที่มุ่งตอบสนองต่อแรงกดดันทางเศรษฐกิจมากกว่าการยกระดับคุณภาพทางวิชาการ<sup>586</sup> ในขณะที่ สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ มองว่าการปฏิรูปดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกระแสเสรีนิยมใหม่ที่แพร่กระจายไปทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 1990<sup>587</sup> ผู้วิจัยเห็นว่า นโยบาย "ออกนอกระบบ" ในยุครัฐบาลบรรหารเป็นผลลัพธ์ของปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา โดยเฉพาะในบริบทของโลกาภิวัตน์และการแข่งขันทางเศรษฐกิจที่ทวีความรุนแรงขึ้น

<sup>584</sup> คณะกรรมการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา, รายงานการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2538).

<sup>585</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>586</sup> เกשמ วัฒนชัย, "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: การปฏิรูปที่ยังไม่สมบูรณ์," วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 5, 1 (2542): 1-12.

<sup>587</sup> สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, "เสรีนิยมใหม่กับการปฏิรูปอุดมศึกษา," ใน มหาวิทยาลัยไทยในยุคเสรีนิยมใหม่, บรรณาธิการโดย อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 45-67.

#### 4.5.6 บทสังเคราะห์ภาพรวมความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง: พลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540

ในช่วงทศวรรษ 2520-2530 ระบบอุดมศึกษาไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญ โดยเฉพาะการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและประเภท ผู้วิจัยพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดการแปรรูปของระบบการควบคุมอุดมศึกษาจากรูปแบบการควบคุมโดยตรง (Direct Control) ไปสู่การควบคุมโดยอ้อม (Indirect Control) ผ่านกลไกต่างๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณ มาตรฐานคุณภาพ และโครงสร้างการบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวของรัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่

ในช่วงเวลานี้อาจสามารถแยกช่วงเวลาให้เห็นความเปลี่ยนแปลงได้อีกเป็น 2 ช่วงเวลา เพื่อให้เข้าใจความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในนโยบายการอุดมศึกษาของไทย โดยแบ่งได้เป็นช่วง พ.ศ.2521 – 2530 และ 2531 – 2540 โดยแบ่งจากบริบทของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการอุดมศึกษาไทยที่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

##### การขยายตัวของมหาวิทยาลัยและผลกระทบต่อ การควบคุม

การศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) และ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) แสดงให้เห็นว่า รัฐมีนโยบาย "การกระจายโอกาสทางการศึกษา" ที่นำไปสู่การขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาอย่างรวดเร็ว<sup>588</sup> ในช่วงเวลาดังกล่าว มีการยกฐานะวิทยาลัยครูเป็นสถาบันราชภัฏ การพัฒนาวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษาเป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในภูมิภาคหลายแห่ง

จากข้อมูลของทบวงมหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2537 มีการยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตรเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในปี พ.ศ. 2517 และต่อมา มีการจัดตั้ง

<sup>588</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530).

วิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒในภูมิภาครวม 4 แห่ง ซึ่งได้พัฒนาเป็นมหาวิทยาลัย เอกเทศในเวลาต่อมา ได้แก่ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยบูรพา<sup>589</sup> นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2538 มีการยกฐานะวิทยาลัยครูทั่วประเทศ 36 แห่ง เป็นสถาบันราชภัฏตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538<sup>590</sup>

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของสถาบันอุดมศึกษาส่งผลให้รูปแบบการควบคุม อุดมศึกษาแบบเดิมที่เน้นการสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงนี้เกิดการพัฒนากลไกการควบคุมรูปแบบใหม่ที่เน้นการกำกับดูแลมากกว่า การควบคุมโดยตรง โดยเฉพาะการใช้เครื่องมือทางการเงินและการประกันคุณภาพ

#### การแปรรูปของระบบการควบคุม: จากสายการบังคับบัญชาสู่กลไกตลาด

ในช่วงทศวรรษ 2530 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญของไทย โดยเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วง "โชติช่วงชัชวาล" ซึ่งส่งผลให้เกิดความต้องการ กำลังคนระดับสูงจำนวนมาก<sup>591</sup> ผู้วิจัยพบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ไม่เพียงส่งผลให้เกิดการ ขยายตัวของระบบอุดมศึกษา แต่ยังนำไปสู่การปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมอุดมศึกษาให้สอดคล้อง กับระบบเศรษฐกิจที่เปิดเสรีมากขึ้น

การศึกษารายงานของธนาคารโลกเรื่อง "Higher Education in Thailand and the World Bank" ปี พ.ศ. 2534 แสดงให้เห็นถึงแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศที่ผลักดันให้ไทย ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมอุดมศึกษาจากระบบราชการไปสู่กลไกตลาดมากขึ้น<sup>592</sup> ในรายงานดังกล่าว

<sup>589</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานสถิติอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537). หน้า 32-35.

<sup>590</sup> "พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538," ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 112 ตอนที่ 4 ก, 24 มกราคม 2538.

<sup>591</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2533-2537 (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2538). คำนำ.

<sup>592</sup> World Bank, "Higher Education in Thailand and the World Bank," (Bangkok: World Bank Thailand Office, 1991).

ธนาคารโลกได้เสนอแนะให้ไทยลดการควบคุมโดยตรงจากรัฐและเพิ่มความเป็ นอิสระให้กับสถาบันอุดมศึกษา โดยใช้กลไกการประกันคุณภาพและการจัดสรรงบประมาณตามผลการดำเนินงานแทน

ผู้วิจัยพบว่า ข้อเสนอของธนาคารโลกสอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูประบบราชการของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว ที่มุ่งลดขนาดของภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2533-2538) ซึ่งมีสาระสำคัญในการปรับบทบาทของรัฐจากผู้ควบคุมไปสู่ผู้กำกับดูแล<sup>593</sup> ทั้งนี้ การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เริ่มมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมอุดมศึกษาในช่วงนี้ยังมีลักษณะเฉพาะที่สะท้อนบริบทของสังคมไทย นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่กับวัฒนธรรมอำนาจนิยมของไทย ทำให้เกิดรูปแบบการควบคุมที่พิเศษ กล่าวคือ มีการเปิดเสรีในเชิงโครงสร้างและการบริหารจัดการ แต่ยังคงมีการควบคุมในเชิงอุดมการณ์และทิศทางการพัฒนา<sup>594</sup> ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อวิเคราะห์นี้ และพบหลักฐานสนับสนุนจากเอกสารนโยบายของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว ที่มักเน้นการเปิดเสรีในด้านการบริหารจัดการและการเงิน แต่ยังคงกำหนดกรอบทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ

ส่วนทศวรรษ 2530 เป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดในช่วงปี พ.ศ. 2530-2539 ผู้วิจัยพบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ทั้งในแง่ของการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษา การเปลี่ยนแปลงในหลักสูตรและการเรียนการสอน ตลอดจนการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อรองรับบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>593</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, แผนพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2533-2538) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2533). หน้า 6.

<sup>594</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "อุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์," ใน มหาวิทยาลัยไทยในกระแสโลกาภิวัตน์, บรรณาธิการโดย อมรา พงศาพิชญ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 15-32.

### การเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการกำลังคนระดับสูง

ในช่วงทศวรรษ 2530 เศรษฐกิจไทยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยกว่าร้อยละ 8 ต่อปี ซึ่งถือเป็นช่วงการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยใหม่<sup>595</sup> การเติบโตดังกล่าวเป็นผลมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการส่งออก ตลอดจนการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศอย่างมหาศาล ซึ่งส่งผลให้เกิดความต้องการกำลังคนระดับสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การศึกษาข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2539 มีความต้องการกำลังคนระดับปริญญาตรีเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 200 โดยเฉพาะในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ บริหารธุรกิจ และเทคโนโลยีสารสนเทศ<sup>596</sup> ความต้องการกำลังคนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

จากการศึกษาเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัย ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2530-2539 จำนวนนักศึกษาในระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นจาก 368,000 คน เป็นกว่า 1.2 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 226<sup>597</sup> การเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน รวมถึงการขยายการรับนักศึกษาของสถาบันที่มีอยู่เดิม

### การปรับตัวของอุดมศึกษาเพื่อตอบสนองต่อภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม

นอกจากการขยายตัวในเชิงปริมาณแล้ว การเติบโตทางเศรษฐกิจยังส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนในเชิงคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทย โดยเฉพาะการปรับหลักสูตรและการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงทศวรรษ 2530

<sup>595</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2539 (กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2540).

<sup>596</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนของประเทศไทย พ.ศ. 2530-2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540).

<sup>597</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, สถิติอุดมศึกษา ปี 2539 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540). หน้า 98-101.

มีการเปิดหลักสูตรใหม่ที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะหลักสูตรในสาขาบริหารธุรกิจ เทคโนโลยีสารสนเทศ และวิทยาศาสตร์ประยุกต์<sup>598</sup>

การศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความร่วมมือกับภาคเอกชนมากขึ้น ทั้งในด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัยและพัฒนา และการให้บริการวิชาการ<sup>599</sup> ขณะเดียวกัน แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ก็มีการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการแข่งขันในตลาดโลก<sup>600</sup>

จากการวิเคราะห์เอกสารดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2530 ไม่เพียงส่งผลให้เกิดการขยายตัวของอุดมศึกษาในเชิงปริมาณ แต่ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพที่สำคัญ โดยเฉพาะการกระจายโอกาสทางการศึกษาและการปรับเปลี่ยนบทบาทของมหาวิทยาลัยให้มีความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจมากขึ้น

### **เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ: ผลกระทบและข้อจำกัด**

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบอุดมศึกษาในช่วงทศวรรษ 2530 ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา จากการศึกษารายงานของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ

<sup>598</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการวิเคราะห์หลักสูตรอุดมศึกษา ปี 2538 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539). หน้า 48-49.

<sup>599</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535). หน้า 62-65.

<sup>600</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535).

มหาชน) ผู้วิจัยพบว่า การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วงนี้เป็นไปในลักษณะของการเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ<sup>601</sup>

วารสาร สยามโกเศศ ได้วิเคราะห์ว่า การขยายตัวของอุดมศึกษาไทยในช่วงทศวรรษ 2530 เป็นการ "เติบโตแบบทวีคูณแต่ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ" ซึ่งนำไปสู่ปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา ตลอดจนความไม่สอดคล้องระหว่างผลผลิตของอุดมศึกษากับความต้องการที่แท้จริงของตลาดแรงงาน<sup>602</sup> ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อวิเคราะห์นี้ และพบหลักฐานสนับสนุนจากการศึกษารายงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ระบุถึงปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีคุณภาพ โดยเฉพาะอาจารย์ที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาเอก และการขาดแคลนทรัพยากรสนับสนุนการเรียนการสอนที่มีคุณภาพ<sup>603</sup>

นอกจากนี้ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุดมศึกษายังนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน จากการศึกษาข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงทศวรรษ 2530 อัตราการเข้าถึงอุดมศึกษาของกลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 สูงกว่ากลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ถึง 10 เท่า<sup>604</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ยังคงมีอยู่อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าจะมีการขยายตัวของระบบอุดมศึกษาอย่างมากก็ตาม

<sup>601</sup> สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), รายงานการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา รอบที่ 1 (พ.ศ. 2544-2548) (กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549). หน้า 76-77.

<sup>602</sup> วารสาร สยามโกเศศ, "อุดมศึกษาไทย: วิฤติและทางออก," วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ 19, 2 (2542): 1-15.

<sup>603</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540). หน้า 12-15.

<sup>604</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540). หน้า 38-40.

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งในช่วงเวลานี้ คือ การเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนทัศน์เกี่ยวกับบทบาทและคุณค่าของอุดมศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดการเปลี่ยนแปลงจากมุมมองที่เห็นอุดมศึกษาเป็น "สาธารณประโยชน์" (Public Good) ไปสู่การมองอุดมศึกษาเป็น "สินค้าและบริการ" (Commodity) ที่อยู่ภายใต้กลไกตลาด ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระแสเสรีนิยมใหม่ที่แพร่กระจายไปทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 1980-1990

### การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์: จากสาธารณประโยชน์สู่สินค้าและบริการ

นโยบายของรัฐในช่วง พ.ศ. 2523-2539 แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการมองอุดมศึกษา โดยเริ่มเน้นบทบาทของอุดมศึกษาในฐานะเครื่องมือพัฒนาเศรษฐกิจและการตอบสนองต่อความต้องการของตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่เริ่มมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะของไทยอย่างชัดเจน<sup>605</sup>

จากการวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ผู้วิจัยพบการใช้คำและแนวคิดหลักที่สะท้อนแนวคิดเสรีนิยมใหม่อย่างชัดเจน เช่น "การแข่งขัน" "การพึ่งพาตนเอง" "ประสิทธิภาพ" และ "ความคุ้มค่า" ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในวิธีคิดเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษา<sup>606</sup> นอกจากนี้ ในเอกสารของทบวงมหาวิทยาลัยในช่วงเวลาเดียวกัน ก็มีการกล่าวถึง "การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน" และ "การรองรับความต้องการของตลาดแรงงาน" ซึ่งสะท้อนมุมมองที่มองการศึกษาในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น<sup>607</sup>

<sup>605</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเกอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (กรุงเทพฯ: ซิลค์เวอร์ม, 2539), 320-345.

<sup>606</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535).

<sup>607</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535).

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ ได้วิเคราะห์ไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ดังกล่าวเป็นผลมาจากอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่แพร่กระจายมาจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ที่มีการปฏิรูประบบอุดมศึกษาตามแนวทางดังกล่าวในช่วงรัฐบาลของนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ และประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน<sup>608</sup> ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อวิเคราะห์นี้ และพบว่า องค์กรระหว่างประเทศ โดยเฉพาะธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญในการผลักดันแนวคิดเสรีนิยมใหม่เข้าสู่นโยบายการศึกษาของไทยผ่านเงื่อนไขเงินกู้และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

### การเปลี่ยนแปลงในระบบการเงินอุดมศึกษา: จากรัฐสวัสดิการสู่กลไกตลาด

การทำให้ความรู้กลายเป็นสินค้ายังสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในการเปลี่ยนแปลงระบบการเงินอุดมศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ในช่วง พ.ศ. 2535-2539 มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการลดสัดส่วนการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐและการผลักดันให้มหาวิทยาลัยพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น<sup>609</sup>

การศึกษารายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา ปี พ.ศ. 2538 แสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการปรับเปลี่ยนระบบการเงินอุดมศึกษาจากการสนับสนุนสถาบัน (Supply-side Financing) ไปสู่การสนับสนุนผู้เรียน (Demand-side Financing) ผ่านระบบเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา<sup>610</sup> การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงการมองอุดมศึกษาในฐานะ "การลงทุนส่วนบุคคล" มากกว่า "สาธารณประโยชน์" โดยผู้เรียนต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการศึกษามากขึ้น

<sup>608</sup> อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, "มหาวิทยาลัยไทยในยุคเสรีนิยมใหม่," ใน มหาวิทยาลัยไทยในยุคเสรีนิยมใหม่, บรรณาธิการโดย อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), 1-20.

<sup>609</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการวิเคราะห์งบประมาณอุดมศึกษา ปี 2530-2539 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540).

<sup>610</sup> คณะกรรมการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา, รายงานการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2538).

นอกจากนี้ การศึกษาข้อมูลค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยในช่วง พ.ศ. 2530-2539 แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของค่าเล่าเรียนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหลังปี พ.ศ. 2535 ที่มีการปรับค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้นในหลายมหาวิทยาลัย<sup>611</sup> การเพิ่มขึ้นของค่าเล่าเรียนนี้เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เน้นกลไกตลาดและการพึ่งพาตนเอง

ตารางที่ 5 ค่าเล่าเรียนเฉลี่ยต่อปีการศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐ จำแนกตามกลุ่มสาขาวิชา พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: บาท)

กลุ่มสาขาวิชา	2530	2532	2534	2536	2538	2539	อัตราเพิ่มรวม (%)
วิทยาศาสตร์สุขภาพ	3,200	3,800	4,500	8,500	15,000	18,000	462.5
วิศวกรรมศาสตร์	2,800	3,200	4,200	7,500	13,000	16,500	489.3
วิทยาศาสตร์	2,500	3,000	3,800	6,800	12,000	15,000	500.0
เกษตรศาสตร์	2,400	2,800	3,500	6,500	11,500	14,000	483.3
สังคมศาสตร์	2,200	2,400	3,000	5,500	10,000	12,500	468.2
มนุษยศาสตร์	2,100	2,300	2,900	5,000	9,500	12,000	471.4
ศึกษาศาสตร์	2,000	2,200	2,800	4,800	9,000	11,000	450.0
<b>ค่าเฉลี่ยรวม</b>	<b>2,457</b>	<b>2,814</b>	<b>3,529</b>	<b>6,371</b>	<b>11,429</b>	<b>14,143</b>	<b>475.9</b>

ที่มา: วิเคราะห์จากข้อมูลของทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตบัณฑิต และการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา, 2540), หน้า 27-35.

ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นถึงการปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของค่าเล่าเรียนในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ที่มีการเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายการจัดการอุดมศึกษาของประเทศไทยที่เริ่มมีการถ่า

<sup>611</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการปรับค่าเล่าเรียนของสถาบันอุดมศึกษา ปี 2530-2539 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540).

โอนภาระค่าใช้จ่ายไปยังผู้เรียนมากขึ้น<sup>612</sup> ข้อสังเกตที่สำคัญคือ กลุ่มสาขาวิทยาศาสตร์มีอัตราการเพิ่มของค่าเล่าเรียนสูงที่สุดถึงร้อยละ 500 ในช่วง 10 ปี ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการเพิ่มกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ขณะเดียวกันก็มีการผลักภาระค่าใช้จ่ายที่สูงในการผลิตบัณฑิตกลุ่มนี้ไปยังผู้เรียนด้วย<sup>613</sup>

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบค่าเล่าเรียนเฉลี่ยต่อปีการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: บาท)

ประเภทสถาบัน	2530	2532	2534	2536	2538	2539	อัตราเพิ่มรวม (%)
<b>มหาวิทยาลัยของรัฐ</b>							
- มหาวิทยาลัยปิด	2,457	2,814	3,529	6,371	11,429	14,143	475.9
- มหาวิทยาลัยเปิด	1,200	1,350	1,600	1,800	2,200	2,500	108.3
<b>มหาวิทยาลัยเอกชน</b>							
- กลุ่มชั้นนำ	18,000	22,000	26,000	32,000	38,000	42,000	133.3
- กลุ่มทั่วไป	15,000	18,000	22,000	28,000	34,000	38,000	153.3
<b>ค่าเฉลี่ยรวมทั้งประเทศ</b>	<b>9,164</b>	<b>11,041</b>	<b>13,282</b>	<b>17,043</b>	<b>21,407</b>	<b>24,161</b>	<b>163.7</b>

ที่มา: ปรับปรุงจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2540), หน้า 87-92.

ตารางที่ 6 นำเสนอข้อมูลเปรียบเทียบที่ชัดเจนระหว่างค่าเล่าเรียนของสถาบันอุดมศึกษาประเภทต่างๆ ซึ่งพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐประเภทปิดมีอัตราการเพิ่มของค่าเล่าเรียนสูงที่สุดถึงร้อยละ 475.9 ในขณะที่มหาวิทยาลัยเปิดของรัฐมีการปรับตัวเพียงร้อยละ 108.3

<sup>612</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย. (2540). รายงานค่าใช้จ่ายต่อหัวในการผลิตบัณฑิต และการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายของนิสิตนักศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา. หน้า 27-35.

<sup>613</sup> วิจิตร ศรีสอาน. (2540). ทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย. หน้า 65-68.

เท่านั้น ความแตกต่างนี้สะท้อนถึงนโยบายที่แตกต่างกันในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยมหาวิทยาลัยเปิดยังคงรักษาทบทางในการเปิดโอกาสทางการศึกษาสำหรับผู้มีรายได้น้อย<sup>614</sup> ขณะที่มหาวิทยาลัยเอกชนแม้จะมีค่าเล่าเรียนสูงกว่ามาก แต่กลับมีอัตราการเพิ่มที่ต่ำกว่า สะท้อนถึงการแข่งขันในตลาดการศึกษาเอกชนและข้อจำกัดในการปรับราคาเพื่อรักษาศักยภาพในการแข่งขัน<sup>615</sup>

ตารางที่ 7 สัดส่วนค่าเล่าเรียนต่อต้นทุนการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2530-2539 (หน่วย: ร้อยละ)

กลุ่มสาขาวิชา	2530	2532	2534	2536	2538	2539
วิทยาศาสตร์สุขภาพ	8.5	9.2	10.6	18.3	28.7	32.4
วิศวกรรมศาสตร์	10.2	11.5	14.3	22.8	35.2	41.3
วิทยาศาสตร์	12.3	14.7	17.2	27.5	42.5	48.7
เกษตรศาสตร์	9.8	11.3	13.8	23.4	37.6	42.5
สังคมศาสตร์	15.3	16.4	19.5	31.2	50.3	57.2
มนุษยศาสตร์	14.2	15.6	18.7	29.8	49.2	56.4
ศึกษาศาสตร์	16.5	18.3	21.6	32.5	51.6	58.3
<b>ค่าเฉลี่ยรวม</b>	<b>12.4</b>	<b>13.9</b>	<b>16.5</b>	<b>26.5</b>	<b>42.2</b>	<b>48.1</b>

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา, 2540), หน้า 45-52 และ สำนักงบประมาณ, รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530-2539 (กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540), หน้า 112-118.

ตารางที่ 6 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญในการจัดสรรภาะค่าใช้จ่ายทางการศึกษา โดยสัดส่วนค่าเล่าเรียนต่อต้นทุนการผลิตบัณฑิตเพิ่มขึ้นจากเฉลี่ยร้อยละ

<sup>614</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2540). รายงานการวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. หน้า 87-92.

<sup>615</sup> มานิต บุญประเสริฐ. (2539). การประเมินผลนโยบายการอุดมศึกษาเอกชนของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. หน้า 122-125.

12.4 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 48.1 ในปี 2539 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว<sup>616</sup> โดยเฉพาะในกลุ่มสาขาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ที่มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 56-58 ในปี 2539<sup>617</sup> ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายการลดการอุดหนุนในสาขาที่ไม่ได้เป็นสาขาเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ และการผลักภาระไปยังผู้เรียนมากขึ้น<sup>618</sup> การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสัดส่วนดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเงินอุดมศึกษาตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่เน้นหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pay Principle) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเสรีนิยมใหม่ที่รัฐบาลไทยนำมาประยุกต์ใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7<sup>619</sup>

การเพิ่มขึ้นของค่าเล่าเรียนในช่วง พ.ศ. 2530-2539 โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังปี 2535 เป็นหลักฐานสำคัญที่สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายการอุดมศึกษาของไทยที่มุ่งเน้นการลดภาระงบประมาณภาครัฐและการให้ผู้รับบริการมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายมากขึ้น สอดคล้องกับบริบทการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะของไทยในช่วงเวลาดังกล่าว<sup>620</sup> ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของนักเรียนจากครอบครัวรายได้น้อย และนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้นในระยะยาว

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงระบบการเงินอุดมศึกษาดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นโดยปราศจากการคัดค้าน จากการศึกษาเอกสารและบทความในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า มีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อความ

<sup>616</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย. (2540). รายงานการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักนโยบายและแผนอุดมศึกษา. หน้า 45-52.

<sup>617</sup> สำนักงบประมาณ. (2540). รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530-2539. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ. หน้า 112-118.

<sup>618</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์. (2538). นโยบายการคลังกับการพัฒนาอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 82-87.

<sup>619</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2541). อุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์: แนวโน้มและการปรับตัว. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 110-115.

<sup>620</sup> ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกิ. (2542). การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังเพื่อการอุดมศึกษาของไทย. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 17(3), 74-96.

เสมอภาคในการเข้าถึงอุดมศึกษาและคุณภาพการศึกษา<sup>621</sup> ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่กับแนวคิดรัฐสวัสดิการที่ดำรงอยู่ในสังคมไทย

### ผลกระทบของการทำให้ความรู้กลายเป็นสินค้า: โอกาสและความท้าทาย

การทำให้ความรู้กลายเป็นสินค้าในช่วง พ.ศ. 2523-2539 ส่งผลกระทบต่อระบบอุดมศึกษาไทยในหลายมิติ ทั้งในแง่ของโอกาสและความท้าทาย ผู้วิจัยพบว่า ในด้านหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาที่สำคัญหลายประการ เช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และการพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้น<sup>622</sup>

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การทำให้ความรู้กลายเป็นสินค้าก็ก่อให้เกิดความท้าทายและปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษา การลดทอนคุณค่าของความรู้ในมิติที่ไม่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และการจำกัดพื้นที่สาธารณะและเสรีภาพทางวิชาการ<sup>623</sup> นอกจากนี้ การเน้นประสิทธิภาพและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจยังส่งผลให้บางสาขาวิชา โดยเฉพาะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ถูกลดความสำคัญลง เนื่องจากไม่สามารถแสดงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจนเหมือนสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี<sup>624</sup>

<sup>621</sup> เกษียร เตชะพีระ, "อุดมศึกษาเสรีนิยมใหม่: เสรีภาพหรือความเป็นธรรม?" มติชนสุดสัปดาห์, 16, 830 (2539): 38-39.

<sup>622</sup> วิจิตร ศรีสอาน, "อุดมศึกษาไทยในศตวรรษที่ 21: ความท้าทายและโอกาส," วารสารการศึกษาไทย 1, 1 (2540): 5-12.

<sup>623</sup> เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, "มหาวิทยาลัยในกระแสธุรกิจ: เราจะรักษาจิตวิญญาณแห่งปัญญาไว้ได้อย่างไร," วารสารอักษรศาสตร์ 26, 1 (2539): 1-15.

<sup>624</sup> ชัยวัฒน์ สถาอานันท์, "อนาคตของมนุษยศาสตร์ในยุคเทคโนโลยีและการตลาด," ใน อุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์, บรรณาธิการโดย อมรา พงศาพิชญ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 33-52.

ผู้วิจัยเห็นว่า การทำให้ความรู้กลายเป็นสินค้าในช่วง พ.ศ. 2523-2539 เป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สำคัญของสังคมไทย ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะในภาคการศึกษา แต่ครอบคลุมไปถึงภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของสังคมไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ที่แพร่กระจายไปทั่วโลกในช่วงเวลาดังกล่าว

การศึกษาพัฒนาการนโยบายอุดมศึกษาของไทยในช่วงดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงพลวัตอันซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย โดยมีการเปลี่ยนผ่านจากกระบวนทัศน์ "รัฐราชการพัฒนา" ไปสู่แนวคิด "เสรีนิยมใหม่" อย่างเป็นลำดับ

นอกจากนี้ พลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบการควบคุมโดยตรง (Direct Control) ไปสู่การควบคุมโดยอ้อม (Indirect Control) ผ่านกลไกต่างๆ เช่น การจัดสรรงบประมาณ มาตรฐานคุณภาพ และโครงสร้างการบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวของรัฐภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่

การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 2530 ส่งผลให้เกิดความต้องการกำลังคนระดับสูงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นำไปสู่การขยายตัวของระบบอุดมศึกษาอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน และการปรับเปลี่ยนในเชิงคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทย อย่างไรก็ตาม การขยายตัวอย่างรวดเร็วนี้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาด้านคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา

ที่สำคัญ ในช่วง พ.ศ. 2523-2539 เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนทัศน์เกี่ยวกับบทบาทและคุณค่าของอุดมศึกษา จากมุมมองที่เห็นอุดมศึกษาเป็น "สาธารณประโยชน์" (Public Good) ไปสู่การมองอุดมศึกษาเป็น "สินค้าและบริการ" (Commodity) ที่อยู่ภายใต้กลไกตลาด ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบอุดมศึกษาไทยในหลายมิติ

พัฒนาการนโยบายอุดมศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าวได้วางรากฐานสำคัญสำหรับแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ ที่มุ่งให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ รูปแบบความสัมพันธ์นี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการถกเถียง

เกี่ยวกับทิศทางของอุดมศึกษาไทยในระยะต่อมา โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความสมดุลระหว่าง เสรีภาพทางวิชาการกับการควบคุมคุณภาพและมาตรฐาน รวมถึงผลกระทบของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ต่อการเข้าถึงการศึกษาและความเสมอภาคทางการศึกษา ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไปเกี่ยวกับ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

#### 4.6 มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: เสรีภาพภายใต้การควบคุม

การเปลี่ยนผ่านสู่การเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ได้รับการเสนอให้เป็นจุดเริ่มต้น ของการให้อิสระแก่สถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการ บุคลากร และการเงิน อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระดังกล่าวไม่ได้หมายความว่ามหาวิทยาลัยจะปลอดจากการควบคุมของ รัฐอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบของการควบคุมจากระบบราชการแบบเดิม ไปสู่การ กำกับผ่านกลไกใหม่ตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ซึ่งเน้นความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ประสิทธิภาพ ในการบริหาร และความเชื่อมโยงกับตลาดแรงงาน หัวข้อนี้จึงมุ่งศึกษาลักษณะเฉพาะของ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ในบริบทไทยช่วง พ.ศ. 2521–2540 โดยชี้ให้เห็นถึงพลวัตของการ ควบคุมและความเปลี่ยนแปลงในบทบาทของมหาวิทยาลัยภายใต้ระบอบรัฐกำกับแนวใหม่

##### 4.6.1 แนวคิดการคล่องตัวและการเป็นอิสระในกรอบ NPM: บริบททางการเมือง และสังคม

การพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยต้องพิจารณาในบริบททาง การเมืองและสังคมช่วงทศวรรษ 2530-2540 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเปิดเสรีในหลายด้าน ผู้วิจัยพบว่า ปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการ ผลักดันแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเน้น ประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และการลดบทบาทของรัฐ

แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมในประเทศไทยตั้งแต่ช่วง ปลายทศวรรษ 2520 โดยมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในปี 2533 เป็นมหาวิทยาลัยใน

กำกับของรัฐแห่งแรก<sup>625</sup> ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในปี 2535<sup>626</sup> และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในปี 2541<sup>627</sup> โดยมหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่และมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มต้น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มเกิดขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 โดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในระบบราชการที่ปรับเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปี 2541<sup>628</sup> ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย

มีข้อที่น่าสังเกตคือ การผลักดันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยเกิดขึ้นท่ามกลางบริบททางการเมืองและสังคมที่ซับซ้อน โดยมีปัจจัยสำคัญคือวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ทำให้รัฐต้องปรับลดงบประมาณและปฏิรูประบบราชการตามข้อเสนอของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ<sup>629</sup> รวมถึงกระแสการปฏิรูปการศึกษาที่นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีบทบัญญัติสนับสนุนการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของสถานศึกษา<sup>630</sup>

<sup>625</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 107 ตอนที่ 131, 29 กรกฎาคม 2533.

<sup>626</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109 ตอนที่ 40, 7 เมษายน 2535.

<sup>627</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115 ตอนที่ 65 ก, 25 กันยายน 2541.

<sup>628</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 115 ตอนที่ 11 ก, 6 มีนาคม 2541.

<sup>629</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2546, หน้า 353-355.

<sup>630</sup> "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542", ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 74ก, 19 สิงหาคม 2542.

การนำแนวคิด NPM มาใช้ในอุดมศึกษาไทยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ การลดขนาดภาครัฐ และการกระจายอำนาจ ตามที่ปรากฏในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐในปี 2542 ซึ่งระบุว่า "ต้องปรับลดบทบาทและขนาดของหน่วยงานภาครัฐให้เล็กลง เพิ่มประสิทธิภาพ และกระจายอำนาจให้หน่วยงานมีความคล่องตัว"<sup>631</sup> ในส่วนของอุดมศึกษา มีการกำหนดเป้าหมายให้มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี 2545<sup>632</sup> แม้ในทางปฏิบัติจะไม่เป็นไปตามเป้าหมายดังกล่าวก็ตาม

อคิน รพีพัฒน์ วิเคราะห์ว่าแนวคิด NPM ที่นำมาใช้ในการปฏิรูปอุดมศึกษาไทยเป็นการนำเอาแนวคิดจากตะวันตกที่มีรากฐานจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ซึ่งเน้นกลไกตลาดและการแข่งขัน โดยอาจไม่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยที่มีลักษณะเฉพาะทั้งในด้านวัฒนธรรม ประเพณี และโครงสร้างอำนาจ<sup>633</sup> สอดคล้องกับความเห็นของเสนห์ จามริก ที่เตือนว่าการนำแนวคิดการจัดการแบบธุรกิจมาใช้กับสถาบันการศึกษาอาจทำให้ละเลยพันธกิจด้านสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเป็นหัวใจของการศึกษา<sup>634</sup>

หัวใจสำคัญของแนวคิด NPM ในบริบทอุดมศึกษาไทยคือการให้อิสระในการบริหารจัดการตนเองแก่สถาบันการศึกษา แต่ผู้วิจัยพบว่า "อิสระ" ดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกรอบที่รัฐกำหนด โดยเฉพาะในด้านระบบการประเมินผลและการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับและควบคุมจากรัฐ

<sup>631</sup> สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, "แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ", กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542.

<sup>632</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, "แนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ", กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541.

<sup>633</sup> อคิน รพีพัฒน์, "การนำเข้าแนวคิดจากตะวันตกกับการพัฒนาสังคมไทย", วารสารสังคมศาสตร์, 31(1), 2543, หน้า 1-25.

<sup>634</sup> เสนห์ จามริก, การศึกษาในกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.

#### 4.6.2 การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐ: บริบททางการเมืองและเศรษฐกิจกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

การปฏิรูปอุดมศึกษาภายใต้แนวคิด NPM ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องพิจารณาในบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่กว้างขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่มีการปฏิรูประบบราชการและการบริหารงานภาครัฐอย่างกว้างขวางซึ่งเกินจากช่วงเวลาการศึกษา

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยภายใต้แนวคิด NPM มีลักษณะที่ซับซ้อนและแยบยล โดยรัฐไม่ได้ควบคุมโดยตรงผ่านระบบราชการแบบเดิม แต่ใช้กลไกการกำกับผ่านนโยบาย ตัวชี้วัด การประเมิน และการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งอมรา พงศาพิชญ์ วิเคราะห์ว่าเป็นการสร้าง "รัฐเทคนิค" (Technical State) ที่ควบคุมผ่านการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและวิชาชีพ<sup>635</sup> สอดคล้องกับแนวคิดของ Michel Foucault เรื่อง "การปกครองชีวญาณ" (Governmentality) ที่รัฐไม่จำเป็นต้องควบคุมโดยตรง แต่สร้างกลไกให้ผู้ถูกปกครองควบคุมตนเอง<sup>636</sup>

กรอบความคิดนี้สะท้อนให้เห็นในการกำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการ และรายงานประจำปีที่แสดงผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนด รวมถึงการประเมินคุณภาพทั้งภายในและภายนอกเป็นประจำ<sup>637</sup> - ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยต้องกำกับและควบคุมตนเองให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมโดยตรง

<sup>635</sup> อมรา พงศาพิชญ์, "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับความเป็นธรรมในสังคม", วารสารสังคมศาสตร์, 33(1), 2545, หน้า 31-48.

<sup>636</sup> Michel Foucault, "Governmentality", in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, ed. Graham Burchell, Colin Gordon, and Peter Miller, (Chicago: University of Chicago Press, 1991), pp. 87-104.

<sup>637</sup> สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, "คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2553", กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553.

ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ วิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในการกำกับอุดมศึกษาภายใต้แนวคิด NPM นี้สะท้อนถึงการปรับตัวของรัฐให้เข้ากับบริบทโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เน้นการแข่งขันและประสิทธิภาพ โดยไม่ได้ลดทอนอำนาจของรัฐ แต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจให้แยบยลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>638</sup> ซึ่งในบริบทของอุดมศึกษาไทย การเปลี่ยนแปลงนี้อาจนำไปสู่ "การพาณิชย์อุดมศึกษา" ที่มหาวิทยาลัยต้องแข่งขันกันเพื่อทรัพยากรและชื่อเสียง โดยอาจละเลยพันธกิจด้านสังคมและวัฒนธรรมซึ่งวัดผลและประเมินได้ยากกว่า

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในการกำกับอุดมศึกษาภายใต้แนวคิด NPM นี้ สะท้อนถึงการปรับตัวของรัฐให้เข้ากับบริบทโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมือง โดยยังคงรักษาอำนาจการควบคุมไว้ แม้จะเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมก็ตาม และส่งผลให้เกิดความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ที่กำหนดโดยตัวชี้วัด การประเมิน และการแข่งขัน มากกว่าโครงสร้างการบังคับบัญชาแบบดั้งเดิม ซึ่งทำให้เกิดคำถามสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นอิสระที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบใหม่นี้

แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยพัฒนาขึ้นในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจช่วงทศวรรษ 2530-2540 ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งนำไปสู่การนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาประยุกต์ใช้ในระบอบอุดมศึกษา โดยเน้นประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และการลดบทบาทของรัฐ

การพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มเป็นรูปธรรมด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในปี 2533 เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรก ตามมาด้วยมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มเกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 โดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในระบบราชการที่ปรับเปลี่ยนสถานะในปี 2541 ซึ่งการผลักดันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยเกิดขึ้นในบริบทของวิกฤตเศรษฐกิจปี

<sup>638</sup> ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ, "อุดมศึกษาไทยในกระแสทุน", วารสารสังคมกลุ่มน้ำโขง, 7(1), 2554, หน้า 31-52.

2540 ที่ทำให้รัฐต้องปรับลดงบประมาณและปฏิรูประบบราชการตามข้อเสนอของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมถึงกระแสการปฏิรูปการศึกษาที่นำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

แม้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะได้รับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่รัฐยังคงมีกลไกการควบคุมผ่านระบบการประเมินผลและการจัดสรรงบประมาณ โดยมีการพัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณอย่างเป็นระบบตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา การประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งภายในและภายนอก ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) และการพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)

ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยมีการกำหนดตัวชี้วัด (KPIs) ที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และผลกระทบมากกว่ากระบวนการ สอดคล้องกับหลักการของ NPM ที่เน้นผลสัมฤทธิ์ ขณะเดียวกัน มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณจากเดิมที่เป็นการจัดสรรแบบรายหัวไปสู่การจัดสรรงบประมาณตามผลงาน และในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีการจัดสรรงบประมาณแบบเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งให้อิสระในการบริหารจัดการงบประมาณแต่ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนด

การควบคุมผ่านระบบประเมินผลและงบประมาณนี้ส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องพัฒนาระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสมากขึ้น แต่การเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณอาจส่งผลให้มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นการผลิตผลงานให้ได้ตามตัวเลขมากกว่าคุณภาพและคุณค่าทางวิชาการ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณยังอาจส่งผลให้มหาวิทยาลัยต้องแข่งขันกันเพื่อให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณ และต้องหารายได้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่น ซึ่งอาจนำไปสู่การเพิ่มค่าเล่าเรียนหรือการเปิดหลักสูตรพิเศษที่เน้นรายได้มากกว่าคุณภาพทางวิชาการ

การปฏิรูปอุดมศึกษาภายใต้แนวคิด NPM ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมโดยตรง

ไปสู่ผู้กำกับนโยบายและมาตรฐาน แต่ยังคงควบคุมผ่านกลไกการกำกับทางนโยบาย ตัวชี้วัด การประเมิน และการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งเป็นการสร้าง "รัฐเทคนิค" ที่ควบคุมผ่านการกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและวิชาชีพ

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐนี้สะท้อนให้เห็นในโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเป็นส่วนใหญ่ แม้จะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมักได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งตามความสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือกลุ่มการเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย

การวิเคราะห์ห้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในบริบทไทยนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย แต่รัฐยังคงรักษาอำนาจการควบคุมไว้ผ่านกลไกการกำกับที่แยบยลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนการปรับตัวของรัฐให้เข้ากับบริบทโลกาภิวัตน์และระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เน้นการแข่งขันและประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิดคำถามสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นอิสระที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบใหม่นี้

**สรุปเชิงวิพากษ์: การเปลี่ยนแปลงการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทย (พ.ศ. 2521-2540)**

งานวิจัยในบทนี้เริ่มต้นจากคำถามสำคัญว่า การเปลี่ยนสถานะมหาวิทยาลัยไทยไปสู่การเป็น “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ภายใต้นโยบายปฏิรูประบบราชการและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นั้น เป็นการปลดปล่อยมหาวิทยาลัยจากอำนาจรัฐจริงหรือเป็นเพียงการเปลี่ยนรูปแบบของการควบคุมให้แนบเนียนยิ่งขึ้น ภายใต้บริบทของรัฐราชการพัฒนาที่ปรับตัวเข้ากับระบอบเสรีนิยมใหม่ บทวิเคราะห์ตลอดบทที่ 4 ชี้ให้เห็นอย่างเป็นระบบว่า มหาวิทยาลัยจะได้รับอำนาจบริหารจัดการมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็ถูกกำหนดกรอบพฤติกรรมผ่านกลไกใหม่ของรัฐ เช่น ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ งบประมาณแบบมีเงื่อนไข และวาทกรรม “ประสิทธิภาพ” และ “ความสามารถในการแข่งขัน” ซึ่งได้กลายเป็นภาษาทางอำนาจชุดใหม่ในการควบคุมมหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องอาศัยคำสั่งแบบรัฐรวมศูนย์ดังเช่นในอดีต

## ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรูปแบบและพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 สามารถสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านที่มีความซับซ้อนและมีนัยสำคัญต่อระบบอุดมศึกษาไทย ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนที่มีการเคลื่อนไหวจากรูปแบบการควบคุมที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จ สู่ระบบการกำกับที่มีความซับซ้อนและแยบยลมากขึ้น โดยมีแนวคิดสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ 3 ประการ ได้แก่ แนวคิดรัฐราชการพัฒนา แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดเสรีนิยมใหม่

เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออย่างลึกซึ้งต่อระบบอุดมศึกษาไทย เมื่อมหาวิทยาลัยซึ่งเคยเป็นพื้นที่ของการถกเถียงและมีส่วนร่วมทางการเมืองถูกลดบทบาทลงอย่างมีนัยสำคัญ มีการยุบองค์ภคกรนักศึกษา ควบคุมกิจกรรมนักศึกษาอย่างเข้มงวด และเปลี่ยนวาทกรรมจาก "เสรีภาพทางวิชาการ" และ "การมีส่วนร่วม" ไปสู่ "เสถียรภาพ" และ "ความมั่นคงแห่งชาติ" ในขณะเดียวกัน ได้มีการขยายตัวของมหาวิทยาลัยในเชิงปริมาณ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐ

การวางโครงสร้างการควบคุมเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบผ่านกลไกหลัก 3 ประการ ได้แก่ การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่รวมศูนย์อำนาจและสร้างกลไกการกำกับมหาวิทยาลัยทุกแห่ง การกำหนดบทบาทมหาวิทยาลัยให้เป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" ตามความต้องการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการปรับเปลี่ยนบทบาทสภามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐราชการในการควบคุมทิศทางมหาวิทยาลัย

พลวัตทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงเวลาดังกล่าวมีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบอุดมศึกษา โดยการเปลี่ยนผ่านจากระบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" สู่ "ประชาธิปไตยเต็มใบ" การเติบโตทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่ความต้องการกำลังคนระดับสูง และการเกิดขึ้นของชนชั้นกลางใหม่ที่ให้คุณค่ากับปริญญาในฐานะสัญลักษณ์ทางสถานภาพ เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและแนวทางการจัดการอุดมศึกษา

การวิเคราะห์พัฒนาการนโยบายอุดมศึกษาผ่านรัฐบาล 5 ชุด ตั้งแต่รัฐบาลเปรม ติณสูลานนท์ จนถึงรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากแนวคิดรัฐราชการพัฒนาสู่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ โดยมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามา

ใช้ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษา และการริเริ่มแนวคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" ที่เริ่มเป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน

ที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการควบคุมจาก "การควบคุมโดยตรง" ผ่านระบบราชการ ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" ผ่านกลไกการประเมินและการจัดสรรงบประมาณ สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของรัฐในการรักษาอำนาจควบคุมภายใต้บริบทใหม่ การลดบทบาทของรัฐในบริบทอุดมศึกษาไทยมิได้เป็นการถอนตัวของรัฐออกจากระบบอุดมศึกษาอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกลไกการควบคุมให้สอดคล้องกับบริบทโลกาภิวัตน์และแนวคิดเสรีนิยมใหม่

### บทวิพากษ์

การศึกษาพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 นำไปสู่ข้อวิพากษ์ที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย บทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคม และผลกระทบของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ต่อระบบอุดมศึกษา

ประการแรก การปรับเปลี่ยนจากการควบคุมโดยตรงไปสู่การกำกับด้วยกลไกตลาดและระบบการประเมินมิได้หมายถึงการลดอำนาจรัฐอย่างแท้จริง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกลไกการควบคุมให้มีความแยบยลและซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกนำเสนอว่าจะให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยมากขึ้น แท้จริงแล้วยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐผ่านกลไกการจัดสรรงบประมาณและระบบการประเมิน ความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียง "ความเป็นอิสระภายใต้การควบคุม" มากกว่าการเป็นอิสระที่แท้จริง

ประการที่สอง การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และกลไกตลาดมาใช้กับมหาวิทยาลัย ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองต่อมหาวิทยาลัยจากสถาบันทางวิชาการไปสู่ "หน่วยผลิต" ที่ต้องมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของตลาด การเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณและการวัดผลการปฏิบัติงานด้วย KPIs อาจส่งผลให้มหาวิทยาลัยมุ่งเน้นการผลิตผลงานตามตัวเลขมากกว่าคุณภาพและคุณค่าทางวิชาการ ซึ่งทำทลายบทบาทดั้งเดิมของมหาวิทยาลัยในฐานะสถาบันแห่งการแสวงหาความรู้และความจริง

ประการที่สาม การนำหลักการตลาดมาใช้ในระบบอุดมศึกษา รวมถึงการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยหารายได้เพิ่มเติม อาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาคุณภาพ ความเหลื่อมล้ำนี้ปรากฏชัดเจนในการเข้าถึงมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง ซึ่งนักศึกษาส่วนใหญ่มาจากครอบครัว

ที่มีฐานะดีและอาศัยในเขตเมือง การให้คุณค่ากับปริญญาในฐานะสัญลักษณ์ทางสถานภาพและการแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมผ่านปริญญายังนำไปสู่ปรากฏการณ์ "เฟ้อปริญญา" ที่เริ่มปรากฏในช่วงปลายทศวรรษ 2530

ประการที่สี่ การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากมุมมองที่เห็นอุดมศึกษาเป็น "สาธารณประโยชน์" (Public Good) ไปสู่การมองอุดมศึกษาเป็น "สินค้าและบริการ" (Commodity) ส่งผลกระทบต่อคุณค่าและเป้าหมายของการอุดมศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยถูกมองเป็น "หน่วยผลิตทุนมนุษย์" ตามความต้องการของตลาด บทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาสังคม การสร้างพลเมืองที่มีความคิดวิจารณ์ญาณ และการสร้างความเท่าเทียมทางสังคมอาจถูกลดความสำคัญลง

ประการที่ห้า ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเสรีนิยมใหม่กับเสรีภาพทางวิชาการเป็นประเด็นที่ซับซ้อน แม้ว่าแนวคิดเสรีนิยมใหม่จะเน้น "เสรีภาพ" ในการบริหารจัดการ แต่กลไกตลาดและระบบการประเมินที่เข้มงวดอาจจำกัดเสรีภาพทางวิชาการและความคิดสร้างสรรค์ในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในสาขาที่อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดหรือนโยบายของรัฐ การที่มหาวิทยาลัยต้องแข่งขันกันเพื่อทรัพยากรและผลการประเมินอาจนำไปสู่การเลือกผลิตผลงานที่เป็นที่ยอมรับและปลอดภัย มากกว่าการทำทลายองค์ความรู้เดิมหรือเสนอแนวคิดที่อาจไม่เป็นที่ยอมรับ

### บทสรุป

การศึกษาพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521-2540 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านที่ซับซ้อนจากระบบการควบคุมโดยตรงของรัฐผ่านกลไกราชการไปสู่ระบบการกำกับด้วยกลไกตลาดและการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญ รวมถึงอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่เริ่มแพร่หลายในช่วงเวลาดังกล่าว

แม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย แต่รัฐยังคงรักษาอำนาจการควบคุมไว้ผ่านกลไกใหม่ที่แยบยลและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงนี้มิได้นำไปสู่การลดบทบาทของรัฐในการควบคุมมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนรูปแบบและกลไกการควบคุมให้สอดคล้องกับบริบทใหม่

การเกิดขึ้นของแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผลผลิตของการผสมผสานระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจของไทย ซึ่งแม้จะมี

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการบริหาร แต่รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำกับทิศทางของมหาวิทยาลัยผ่านนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และระบบการประเมิน

การเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวได้สร้างประเด็นท้าทายหลายประการต่อระบบอุดมศึกษาไทย ทั้งในด้านเสรีภาพทางวิชาการ ความเสมอภาคในการเข้าถึงอุดมศึกษา คุณภาพและมาตรฐานการศึกษา รวมถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาสังคม ประเด็นเหล่านี้ยังคงเป็นข้อถกเถียงสำคัญในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยจนถึงปัจจุบัน

การทำความเข้าใจพลวัตของการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัยในอดีตจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาในอนาคต โดยเฉพาะในการหาจุดสมดุลระหว่างการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษากับการส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ ความคิดสร้างสรรค์ และความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษา

การศึกษานี้เสนอว่าการออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยไทยในช่วง พ.ศ. 2521–2540 มิได้เป็นการปล่อยมือของรัฐ หากแต่เป็นการเปลี่ยนรูปของรัฐที่แทรกซึมเข้าสู่พื้นที่อุดมศึกษาในลักษณะใหม่ โดยใช้กลไกเชิงเทคนิคและกรอบอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่เป็นเครื่องมือควบคุมอย่างแนบเนียนและต่อเนื่องมากขึ้น มหาวิทยาลัยจึงอยู่ในสถานะของ “เสรีภาพภายใต้การควบคุม” ที่รัฐไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจสั่งการโดยตรงอีกต่อไป แต่กำกับผ่านระบบประเมินและบรรทัดฐานของความเป็นมืออาชีพและความคุ้มค่า การตีความลักษณะของรัฐไทยผ่านมุมมองของอุดมศึกษาเช่นนี้ ไม่เพียงช่วยให้เข้าใจพลวัตของการปฏิรูประบบราชการในเชิงลึก แต่ยังเปิดพื้นที่ให้ตั้งคำถามใหม่ ๆ เกี่ยวกับบทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทยยุคร่วมสมัย ที่แม้จะดูเหมือนเป็นอิสระ แต่กลับดำรงอยู่ภายใต้เงื้อมมือของอำนาจที่มองไม่เห็นและยากจะต่อรอง

## บทที่ 5

### บทสรุป

#### อุดมศึกษาไทยเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐหรือเป็นเวทีการต่อรองอำนาจ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "รัฐกับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย พ.ศ. 2486 - 2540" มุ่งศึกษาพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาในบริบททางประวัติศาสตร์ของไทย โดยครอบคลุมระยะเวลาที่หาทศวรรษอันเป็นช่วงเวลาสำคัญของการเปลี่ยนผ่านในระบบอุดมศึกษาไทย ตั้งแต่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ผ่านยุคอิทธิพลอเมริกันในบริบทสงครามเย็น จนถึงการปฏิรูประบบอุดมศึกษาตามแนวคิดเสรีนิยมใหม่ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักสามประการ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2540 2) เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อนโยบายของรัฐในช่วง พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2540 และ 3) เพื่อศึกษาปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีต่อวิธีการของรัฐในการส่งผ่านนโยบายสู่สถาบันอุดมศึกษา ในช่วง พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2540

#### การทบทวนองค์ความรู้และแนวคิดเดิม

องค์ความรู้ด้านนโยบายอุดมศึกษาไทยที่ผ่านมาได้มีการศึกษาในหลากหลายมิติ ทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหาร การจัดการระบบอุดมศึกษา และการพัฒนาหลักสูตร งานวิจัยฉบับนี้มุ่งขยายพรมแดนความรู้โดยเพิ่มมิติการวิเคราะห์บริบททางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นเกี่ยวกับพลวัตของการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในมิติทางประวัติศาสตร์

งานวิจัยนี้ยังมุ่งเสนอมุมมองใหม่ต่อการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศในบริบทของการกำหนดนโยบายอุดมศึกษา โดยนำเสนอกรอบวิเคราะห์ "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" (selective dependency) ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทเชิงรุกและการตัดสินใจเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐไทยในการเลือกรับและปรับใช้แนวคิดจากภายนอกให้เข้ากับบริบทภายในประเทศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีทางรัฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ อาทิตฤษฎีระบบของ Sharkansky มาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์นโยบายอุดมศึกษาไทย เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจและปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาในแต่ละยุคสมัย

### การนำเสนอข้อค้นพบหลัก

จากการศึกษาเอกสารชั้นต้น บันทึกทางราชการ เอกสารนโยบาย หนังสือ และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปข้อค้นพบสำคัญได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในแต่ละยุคสมัยสะท้อนอุดมการณ์และเป้าหมายทางการเมืองของรัฐในช่วงเวลานั้นๆ อย่างชัดเจน โดยในช่วงแรก (พ.ศ. 2486 - 2500) เน้นการใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติและพัฒนากำลังคนเฉพาะทาง ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2501 - 2520) เน้นการใช้อุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศตามแนวทางทุนนิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์ และช่วงที่สาม (พ.ศ. 2521 - 2540) เน้นการปรับระบบอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่และกระแสโลกาภิวัตน์

2. รูปแบบการควบคุมและกำกับสถาบันอุดมศึกษาโดยรัฐมีการเปลี่ยนแปลงจาก "การควบคุมโดยตรง" ผ่านกลไกราชการในยุคแรก ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" ผ่านกลไกการประเมินและระบบงบประมาณในยุคหลัง ซึ่งแม้จะดูเหมือนมีการให้อิสระมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงรัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับทิศทางของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ

3. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศในด้านนโยบายอุดมศึกษามีลักษณะซับซ้อนที่เรียกว่า "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" โดยรัฐไทยมิได้เป็น

เพียงผู้รับนโยบายอย่างไรอำนาจต่อรอง แต่มีการเลือกรับและปรับใช้แนวคิดจากภายนอกให้เข้ากับบริบทและผลประโยชน์ของตน

4. บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อนโยบายของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้ปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไขในยุคแรก ไปสู่การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและกำหนดนโยบายมากขึ้นในยุคหลัง โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5. ปฏิกริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษาต่อนโยบายของรัฐมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการทางการเมือง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ประชาคมมหาวิทยาลัยเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐอย่างเปิดเผยมากขึ้น แม้จะถูกปราบปรามอย่างรุนแรงหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519

#### การวิเคราะห์ข้อค้นพบตามประเด็นการศึกษา

#### ประเด็นที่ 1: บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม กับการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทย

การศึกษาบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486 - 2540 พบว่า แต่ละช่วงเวลามีบริบทเฉพาะที่ส่งอิทธิพลต่อทิศทางนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ ในช่วงแรก (พ.ศ. 2486 - 2500) บริบทสงครามโลกครั้งที่สองและการฟื้นฟูประเทศในช่วงหลังสงครามเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา ภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม และรัฐบาลทหารในยุคต่อมา ประเทศไทยมุ่งเน้นการพัฒนาชาติผ่านการสร้างกำลังคนเฉพาะทาง จึงเกิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทางขึ้นหลายแห่ง เอกสารขั้นต้นและบันทึกทางราชการแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยเหล่านี้ถูกกำหนดพันธกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะด้านการแพทย์ การเกษตร และศิลปวัฒนธรรม ซึ่งล้วนเป็นสาขาที่รัฐเล็งเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนต่อการสร้างความเข้มแข็งและเอกลักษณ์ของชาติ

ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2501 - 2520) เป็นยุคที่บริบทสงครามเย็นมีอิทธิพลอย่างสูงต่อนโยบายอุดมศึกษา เอกสารความร่วมมือระหว่างประเทศและบันทึกการประชุมในช่วงเวลาดังกล่าว

สะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ยูเนสโก และมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและกำหนดทิศทางการพัฒนาอุดมศึกษาไทย ทั้งด้านหลักสูตร การฝึกอบรมบุคลากร และการสร้างสถาบันวิจัย ภายใต้บริบทของการต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ประเทศไทยได้ใช้การอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานอุดมการณ์และกำลังคนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศตามแนวทางทุนนิยมเสรี อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์หลักฐานชั้นต้นทำให้พบว่าประเทศไทยมิได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้อำนาจต่อรอง หากแต่มีการเลือกสรรและปรับใช้แนวคิดจากภายนอกให้เข้ากับบริบทภายในประเทศ ซึ่งสะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ที่เรียกว่า "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" (selective dependency)

ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2521 - 2540) บริบทเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกที่มุ่งสู่โลกาภิวัตน์และเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนการด้านด้านการบริหารรัฐกิจ การศึกษา พบว่าในช่วงนี้มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาประยุกต์ใช้กับระบบอุดมศึกษาไทยอย่างเข้มข้น เอกสารนโยบายและบันทึกการประชุมของทบวงมหาวิทยาลัยแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปฏิรูประบบการจัดการอุดมศึกษา โดยเฉพาะการผลักดันให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐผ่านระบบการประเมินผลและการจัดสรรงบประมาณที่มีลักษณะเป็นการควบคุมจากระยะไกล

การวิเคราะห์เอกสารชั้นต้นและเอกสารนโยบายแสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาของประเทศไทยในแต่ละยุคสมัยมีแรงจูงใจที่ซับซ้อนหลายประการ ทั้งในเชิงอุดมการณ์และผลประโยชน์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไทยมิได้เป็นเพียงการตัดสินใจตามหลักเหตุผลหรือหลักวิชาการล้วนๆ แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่สะท้อนอุดมการณ์และผลประโยชน์ของรัฐในแต่ละยุคสมัย

## ประเด็นที่ 2: บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาต่อนโยบายของรัฐ

การศึกษาเรื่องบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาไทยที่มีต่อนโยบายของรัฐในช่วงพ.ศ. 2486-2540 เป็นการศึกษาที่สำคัญต่อความเข้าใจพัฒนาการของระบบอุดมศึกษาไทยในช่วงเวลาที่

เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประเทศ โดยเฉพาะช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 และการปรับตัวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไทยในช่วงเวลานี้ไม่ได้เป็นเพียงการตอบสนองต่อความต้องการทางการศึกษาเท่านั้น แต่มีบทบาทสำคัญในการสร้างบุคลากรเพื่อรองรับนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จากการเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky<sup>639</sup> มาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยมองสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบย่อยหนึ่งในระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์แบบพลวัตกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในรูปแบบของการรับปัจจัยนำเข้า (Input) การประมวลผล (Process) และการส่งออกผลผลิต (Output) ที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

### 1. การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

#### พื้นฐานการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาไทย

การก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาไทยในช่วงแรกเกิดขึ้นจากความจำเป็นทางการเมืองและการบริหารประเทศในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมากลายเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459<sup>640</sup> เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการที่สถาบันอุดมศึกษาถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองนโยบายการปฏิรูประบบราชการที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ตามแบบแผนตะวันตก

<sup>639</sup> Ira Sharkansky, *The Political Scientist and Public Policy Analysis* (Chicago: Markham Publishing Company, 1970), pp. 45-67.

<sup>640</sup> โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเล่มที่ 38 เรื่องที่ 3 การอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542), หน้า 50-53.

หากพิจารณาตามทฤษฎีระบบของ Sharkansky สถาบันอุดมศึกษาในช่วงนี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการประมวลผลความต้องการของรัฐ (Processing State Demands) โดยรับปัจจัยนำเข้าในรูปของนโยบายการสร้างข้าราชการใหม่ และส่งออกผลผลิตในรูปของบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. 2477<sup>641</sup> สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังการปฏิวัติ พ.ศ. 2475 ที่ต้องการบุคลากรที่เข้าใจระบอบประชาธิปไตย การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นการตอบสนองต่อความต้องการทางการเมืองที่ต้องการเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายและการเมืองสู่ประชาชน ซึ่งแตกต่างจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เน้นการผลิตข้าราชการ

#### การจัดตั้งสถาบันวิชาชีพเฉพาะด้าน

ในช่วง พ.ศ. 2486-2500 เป็นช่วงที่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในปี พ.ศ. 2486<sup>642</sup> เป็นตัวอย่างของการตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาเกษตรกรรมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม

จากเอกสารราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. 2486 ระบุว่า "เพื่อการศึกษาด้านการเกษตรให้เจริญก้าวหน้าและเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ"<sup>643</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐมีนโยบายชัดเจนในการใช้สถาบันอุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

<sup>641</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, สำนักนันทธรรมศาสตร์ และการเมือง พ.ศ. 2477-2511 (กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, 2535), หน้า 45-67.

<sup>642</sup> “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์”. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486), หน้า 445.

<sup>643</sup> “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์”. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486), หน้า 445.

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ในปี พ.ศ. 2486<sup>644</sup> มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากรในปีเดียวกัน<sup>645</sup> สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายการสร้างบุคลากรเฉพาะด้านเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งสถาบันเหล่านี้พร้อมกันในปีเดียวกัน ไม่ใช่เหตุบังเอิญ แต่เป็นการวางแผนเชิงนโยบายที่ต้องการสร้างบุคลากรครอบคลุมทุกด้านของการพัฒนาประเทศ

### วิทยาลัยครูและการศึกษาระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ยังมีการจัดตั้งวิทยาลัยครูหลายแห่งเพื่อรองรับนโยบายการขยายการศึกษาระดับประถมและมัธยม เช่น วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา (พ.ศ. 2483)<sup>646</sup> และ วิทยาลัยครูพิบูลสงคราม (พ.ศ. 2487)<sup>647</sup>

การจัดตั้งสถาบันเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการที่รัฐเข้าใจถึงความสำคัญของการสร้างระบบการศึกษาที่สมบูรณ์ ตั้งแต่การผลิตครูสำหรับการศึกษาระดับล่าง ไปจนถึงการผลิตผู้เชี่ยวชาญระดับสูง ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีระบบที่มองการศึกษาเป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงกัน

### การจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคและอาชีวศึกษา



<sup>644</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>645</sup> “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร”. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 63 ตอนที่ 95 (12 ตุลาคม 2486), หน้า 1,234.

<sup>646</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ระบบอุดมศึกษาไทย (กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.), หน้า 123.

<sup>647</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

นอกจากสถาบันระดับอุดมศึกษาแล้ว ผู้วิจัยยังพบการจัดตั้งสถาบันการศึกษา ระดับกลางที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ เช่น วิทยาลัยเทคนิคพระนคร (พ.ศ. 2489)<sup>648</sup> และ โรงเรียนช่างกลหลวง (พ.ศ. 2491)<sup>649</sup>

การจัดตั้งสถาบันเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการศึกษาของรัฐในช่วงนี้ไม่ได้ มุ่งเน้นเฉพาะการผลิตผู้รู้ระดับสูงเท่านั้น แต่รวมถึงการผลิตแรงงานฝีมือระดับกลางด้วย ซึ่งเป็นการ มองการศึกษาในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างองค์รวม

## 2. การยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา

### การขยายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค

ช่วง พ.ศ. 2501-2520 เป็นช่วงเวลาที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการ อุดมศึกษาไทยจากการเน้นการผลิตข้าราชการมาสู่การขยายโอกาสทางการศึกษาให้กับประชาชนใน วงกว้าง การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2507<sup>650</sup> เป็นก้าวสำคัญในการกระจายการศึกษา ระดับอุดมศึกษาออกจากกรุงเทพมหานคร

จากบันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2503 ระบุว่า "การ จัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคเหนือมีความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนในภูมิภาคมีโอกาสดำเนินการศึกษา ระดับสูงใกล้บ้าน และเพื่อพัฒนาภูมิภาคให้เจริญขึ้น"<sup>651</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ของรัฐจากการมองการศึกษาเป็นเครื่องมือสร้างข้าราชการ มาเป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศอย่างทั่วถึง

<sup>648</sup> สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับรองมาตรฐานการศึกษาและการ ประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 67.

<sup>649</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

<sup>650</sup> นรเศรษฐ์ บุญชู, รายงานการวิจัยการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540), หน้า 19.

<sup>651</sup> บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 15/2503 (29 มีนาคม 2503), หน้า 23.

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นในปี พ.ศ. 2509<sup>652</sup> แลมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในปี พ.ศ. 2511<sup>653</sup> เป็นการขยายผลของนโยบายนี้ต่อไป ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคแต่ละแห่งมีลักษณะเฉพาะที่สอดคล้องกับบริบทท้องถิ่น เช่น มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่เน้นเทคโนโลยีและการเกษตร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่มีวิทยาเขตกระจายตามจังหวัดต่างๆ ในภาคใต้

### การจัดตั้งวิทยาลัยครูประจำจังหวัด

ในช่วงเวลาเดียวกัน ผู้วิจัยพบการขยายตัวของวิทยาลัยครูอย่างมาก โดยมีการจัดตั้งวิทยาลัยครูประจำจังหวัดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เช่น วิทยาลัยครูนครศรีธรรมราช (พ.ศ. 2502) วิทยาลัยครูเชียงใหม่ (พ.ศ. 2503) วิทยาลัยครูขอนแก่น (พ.ศ. 2504)<sup>654</sup>

การขยายตัวของวิทยาลัยครูนี้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ที่กำหนดให้มีการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 7 ปี<sup>655</sup> ซึ่งต้องการครูในจำนวนมาก ผู้วิจัยเห็นว่าการขยายตัวของวิทยาลัยครูในช่วงนี้เป็นตัวอย่างที่ดีของการที่สถาบันอุดมศึกษาตอบสนองต่อนโยบายของรัฐอย่างเป็นระบบ

### การจัดตั้งโรงเรียนราชมงคล

<sup>652</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>653</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (2559), หน้า 95.

<sup>654</sup> สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, การประกันคุณภาพสถานศึกษา (กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2542), หน้า 89.

<sup>655</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 78 ตอนที่ 41 (15 พฤษภาคม 2504), หน้า 234.

ผู้วิจัยพบว่า การจัดตั้งโรงเรียนช่างเทคนิคประจำจังหวัด หรือที่เรียกว่า "โรงเรียนราชมงคล" ในหลายจังหวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นไป<sup>656</sup> เป็นนโยบายที่สำคัญในการสร้างแรงงานฝีมือระดับกลางเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรม

โรงเรียนราชมงคลเหล่านี้ในเวลาต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และในที่สุดได้รับการยกระดับเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลในปี พ.ศ. 2548<sup>657</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของนโยบายการศึกษาไทยในระยะยาว

### การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิด

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในปี พ.ศ. 2521<sup>658</sup> ถือเป็นนวัตกรรมสำคัญในการขยายโอกาสทางการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดแห่งนี้สะท้อนให้เห็นถึงการรับรู้ของรัฐเกี่ยวกับข้อจำกัดของระบบการศึกษาแบบเดิมที่ไม่สามารถรองรับความต้องการของประชาชนที่หลากหลายได้

จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 ระบุว่า "เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยวิธีการศึกษาทางไกลและวิธีการอื่นที่เหมาะสม"<sup>659</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการจัดการศึกษาจากแบบดั้งเดิมสู่การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่

### 3. การควบคุมกำกับมหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

#### การก่อเกิดแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับ

ผู้วิจัยพบว่า แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มต้นขึ้นจากการวิพากษ์วิจารณ์ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในช่วงทศวรรษ 2510-2520 ที่ถูกมองว่าขาดความ

<sup>656</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, รายงานการวิจัย "ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ" (กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2560), หน้า 45.

<sup>657</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>658</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 108 (9 กันยายน 2521), หน้า 1,567.

<sup>659</sup> เรื่องเดียวกัน.

คล่องตัวและประสิทธิภาพ การสัมมนาเรื่อง "ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย" ในปี พ.ศ. 2507<sup>660</sup> เป็นจุดเริ่มต้นของการอภิปรายเรื่องนี้

จากมุมมองของทฤษฎีระบบ ผู้วิจัยเห็นว่า ความต้องการเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการที่ระบบอุดมศึกษาไทยเริ่มไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในด้านการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและความต้องการนวัตกรรมในการพัฒนาประเทศ

### การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย

การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2515<sup>661</sup> เป็นความพยายามแรกในการรวมศูนย์การบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ประสานงานและกำหนดนโยบายการอุดมศึกษาในภาพรวม

จากรายงานประจำปีของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 ระบุว่า "การรวมศูนย์การบริหารมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการใช้ทรัพยากร"<sup>662</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการขาดการประสานงานที่มีมาก่อนหน้านี้

### แผนพัฒนาการอุดมศึกษาระยะยาว

ผู้วิจัยพบว่า การจัดทำแผนพัฒนาการอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547)<sup>663</sup> เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการมองการอุดมศึกษาเป็นระบบที่ต้องมีการวางแผนระยะยาว แผนนี้ได้กำหนดเป้าหมายสำคัญหลายประการ รวมถึงการปรับปรุงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น

<sup>660</sup> เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์, พัฒนาการนโยบายของการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (กรุงเทพฯ: คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2539), หน้า 33.

<sup>661</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

<sup>662</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานประจำปี พ.ศ. 2516 (กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 12.

<sup>663</sup> กฤษณพงศ์ กีรติกร, การพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: แนวคิดและประสบการณ์ของพระจอมเกล้าธนบุรี (ม.ป.ท., 2558), หน้า 4.

จากเอกสารแผนพัฒนาการอุดมศึกษาระยะยาว ระบุว่า "มหาวิทยาลัยควรมีความเป็นอิสระในการบริหารวิชาการ การเงิน และบุคลากรเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ"<sup>664</sup> ซึ่งเป็นการวางรากฐานสำคัญสำหรับแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับที่จะตามมาในภายหลัง

### การทดลองใช้ระบบใหม่

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในปี พ.ศ. 2533<sup>665</sup> เป็นการทดลองใช้แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นครั้งแรก ผู้วิจัยเห็นว่า การเลือกจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่แทนการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยเดิมเป็นกลยุทธ์ที่ชาญฉลาด เนื่องจากลดความขัดแย้งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเดิม

ความสำเร็จของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในช่วงแรกได้สร้างความเชื่อมั่นให้กับแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับ และนำไปสู่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในปี พ.ศ. 2535<sup>666</sup> ด้วยแนวคิดเดียวกัน

### การวิพากษ์วิจารณ์และการต่อต้าน

ผู้วิจัยสังเกตเห็นว่า แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ โดยเฉพาะจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระบบเดิม มีการวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประเด็น เช่น ความเสี่ยงจากการลดบทบาทของรัฐ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา และความกังวลเรื่องคุณภาพการศึกษา

การต่อต้านนี้สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา ซึ่งไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเท่านั้น แต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กรด้วย ตามทฤษฎีระบบ การต่อต้านนี้ถือเป็นกลไกป้อนกลับ (Feedback) ที่สำคัญที่ทำให้ระบบต้องปรับตัว

<sup>664</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>665</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทัศนะของ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน (นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2552), หน้า 35.

<sup>666</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

### ผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของรัฐ

การพัฒนาไปสู่ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของรัฐในหลายด้าน ประการแรก ทำให้รัฐต้องปรับบทบาทจากการเป็นผู้ควบคุมโดยตรงมาเป็นผู้กำกับและสนับสนุน ประการที่สอง สร้างความจำเป็นในการพัฒนาระบบการติดตามประเมินผลและการประกันคุณภาพที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงนี้ได้ส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการศึกษา ทำให้เกิดความหลากหลายในการจัดการศึกษาและการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับกระแสการกระจายอำนาจในด้านอื่นๆ ของการบริหารประเทศในช่วงเวลาเดียวกัน

โดยสรุปพบว่าการศึกษาบทยของสถาบันอุดมศึกษาไทยต่อนโยบายของรัฐในช่วง พ.ศ. 2486-2540 แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการที่สำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาและการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงที่ชัดเจน

ช่วงแรก (พ.ศ. 2486-2500) เป็นช่วงของการสร้างฐานการผลิตบุคลากรเฉพาะด้าน โดยสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการสร้างกำลังคนเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ ช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการที่รัฐมีบทบาทนำในการกำหนดทิศทางการศึกษา

ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2501-2520) เป็นช่วงของการขยายโอกาสทางการศึกษาและสร้างความเสมอภาค โดยมีการกระจายสถาบันอุดมศึกษาไปยังภูมิภาคและใช้เทคโนโลยีใหม่ในการจัดการศึกษา ช่วงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของรัฐที่มองการศึกษาเป็นสิทธิของประชาชนมากขึ้น

ช่วงที่สาม (พ.ศ. 2521-2540) เป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสถาบันอุดมศึกษา โดยมีการพัฒนาไปสู่แนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับที่เน้นความเป็นอิสระและประสิทธิภาพ

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตามทฤษฎีระบบของ Sharkansky การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของระบบการศึกษาต่อสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

สิ่งที่สำคัญคือ สถาบันอุดมศึกษาไทยไม่ได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายเท่านั้น แต่มีบทบาทในการสร้างและปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐด้วย ผ่านการผลิตบุคลากร การวิจัย และการให้คำปรึกษาแก่ภาครัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์แบบพลวัตและซึ่งกันและกันระหว่างการศึกษและการเมืองในสังคมไทย

จากการศึกษาพบว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยมีกลไกการปรับตัวและต่อรองกับนโยบายของรัฐที่หลากหลาย ซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบทและช่วงเวลา ในยุคแรก การปรับตัวของสถาบันอุดมศึกษามีลักษณะเป็นการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยพยายามตอบสนองต่อความต้องการของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อได้รับการสนับสนุนและความไว้วางใจจากรัฐ ในยุคที่สอง สถาบันอุดมศึกษาเริ่มใช้กลไกการต่อรองผ่านความเชี่ยวชาญทางวิชาการและเครือข่ายระหว่างประเทศมากขึ้น สถาบันอุดมศึกษาใช้ความเชี่ยวชาญของคณาจารย์เป็นเครื่องมือต่อรอง เช่น การที่นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์จากจุฬาฯ และธรรมศาสตร์เข้าไปให้คำปรึกษาเชิงนโยบายแก่รัฐบาล และการสร้างความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยต่างประเทศเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองด้วยมาตรฐานสากล และในยุคที่สาม สถาบันอุดมศึกษาใช้กลไกการต่อรองผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและการสร้างพันธมิตรกับภาคเอกชน อธิการบดีและผู้บริหารระดับสูงเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ เช่น คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมทั้งสร้างพันธมิตรกับภาคเอกชนผ่านการจัดหลักสูตรร่วม ศูนย์วิจัยร่วม และการรับทุนสนับสนุนจากอุตสาหกรรม ทำให้มีความเป็นอิสระทางการเงิน งบประมาณ และสามารถต่อรองกับรัฐได้มากขึ้น

ข้อค้นพบเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐจะมีอำนาจในการกำหนดและควบคุมนโยบายอุดมศึกษา แต่สถาบันอุดมศึกษาก็มิได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้อำนาจต่อรอง หากแต่มีการปรับตัวและต่อรองกับนโยบายของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อน ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและสังคม ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์เชิงซ้อน ที่มีทั้งการครอบงำ การต่อรอง และการร่วมมือ มากกว่าจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบทางเดียว

**ประเด็นที่ 3: ปฏิกริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ต่อวิธีการของรัฐในการส่งผ่าน**

## นโยบาย

ประวัติศาสตร์การศึกษาอุดมศึกษาไทยเป็นเรื่องราวของการต่อรองและการดิ้นรนเพื่อความเป็นอิสระที่ยาวนานกว่าศตวรรษ ตั้งแต่การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาแห่งแรกของสยามจนถึงปัจจุบันที่มหาวิทยาลัยไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการจัดอันดับโลก การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับ "ขอบเขตของความเป็นอิสระ" ได้สร้างปฏิริยาและการตอบสนองที่หลากหลายจากชุมชนวิชาการไทย<sup>667</sup>

การกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงการดิ้นรนของชุมชนวิชาการในการหาสมดุลระหว่างการรับการสนับสนุนจากรัฐและการรักษาเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งกระบวนการนี้ได้สร้างปฏิริยาและการตอบสนองที่หลากหลายจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบการศึกษาไทย

หากมองผ่านทฤษฎีระบบของ Ira Sharkansky จะพบว่าระบบการศึกษาอุดมศึกษาไทยเป็นระบบที่ซับซ้อน ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) ที่หลากหลาย เช่น นโยบายรัฐงบประมาณ ความต้องการของสังคม และกระบวนการแปลงสภาพ (conversion process) ที่เกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งสร้างผลผลิต (outputs) ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environment) และกลับมาเป็นข้อมูลป้อนกลับ (feedback) สู่ระบบอีกครั้ง<sup>668</sup> การเปลี่ยนแปลงสถานะจากมหาวิทยาลัยรัฐสู่มหาวิทยาลัยในกำกับจึงไม่ใช่เพียงการปรับโครงสร้างทางกฎหมาย แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบที่ส่งผลต่อพลวัตทั้งหมดของการศึกษาอุดมศึกษาไทย

การศึกษาปฏิริยาของชุมชนวิชาการต่อการเปลี่ยนแปลงนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงความซับซ้อนของกระบวนการปฏิรูปการศึกษาและผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการในประเทศไทย

**การสร้างบัณฑิตที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ก่อน พ.ศ. 2486 - พ.ศ. 2500**

<sup>667</sup> Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand: Leadership, Resources and Ranking," SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia Vol. 30, No. 2 (2015), p. 552.

<sup>668</sup> Ira Sharkansky, Public Administration: Policy-Making in Government Agencies (Chicago: Markham Publishing Company, 1970), p. 23-45.

ในช่วงก่อตั้งของระบบอุดมศึกษาไทย การถกเถียงเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยได้เริ่มขึ้นพร้อมกับการวางรากฐานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประเด็นหลักคือ มหาวิทยาลัยไทยควรเลียนแบบระบบอังกฤษที่แยกการบริหารการศึกษาอุดมศึกษาออกจากรัฐ หรือควรพัฒนาจากภายในระบบราชการแล้วค่อยๆ ปลดตัวออกมาเป็นอิสระ ท้ายที่สุดผู้ก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเลือกแนวทางหลัง<sup>669</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 ภายใต้การกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ ปฏิบัติการของชุมชนวิชาการในยุคแรกสะท้อนการยอมรับบทบาทของรัฐในการจัดการศึกษาอุดมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับบริบททางการเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่รัฐมีบทบาทกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2474 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 2 ปี คณะกรรมการระดับชาติได้เสนอให้มหาวิทยาลัยไทยเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ เพื่อให้มีเสรีภาพเพียงพอในการพัฒนาวิชาการและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ<sup>670</sup>

การเปลี่ยนแปลงท่าทีนี้สะท้อนอิทธิพลของแนวคิดประชาธิปไตยและความเชื่อในเสรีภาพที่เข้ามาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หากใช้ทฤษฎีระบบวิเคราะห์ จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (environment) ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้า (inputs) ในรูปของนโยบายและความคาดหวังใหม่ต่อระบบการศึกษา

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี พ.ศ. 2477 โดยปรีดี พนมยงค์ถือเป็นการทดลองที่สำคัญ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับการสร้างเป็นนิติบุคคลอิสระจากกระทรวงศึกษาธิการ ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของระบบราชการทั้งหมดเหมือนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปรีดีมองว่าธรรมศาสตร์มีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอจะทำให้เป็นอิสระทางการเงินจากรัฐได้<sup>671</sup>

ปฏิบัติการของอาจารย์และนักศึกษาในช่วงนี้แสดงถึงความต้องการเสรีภาพทางวิชาการ โดยเฉพาะในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการสร้างระบบประชาธิปไตยใหม่ อย่างไรก็ตาม แม้การก่อตั้งมหาวิทยาลัยสองแห่ง

<sup>669</sup> Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand," p. 552.

<sup>670</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 552.

<sup>671</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 552-553.

แรกจะกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายเรื่องอิสรภาพของมหาวิทยาลัย แต่สุดท้ายระบบก็ค่อยๆ กลายเป็น "แขนขยายของรัฐ" บรรทัดฐานและกฎระเบียบราชการจึงฝังรากลึกในมหาวิทยาลัยไทย<sup>672</sup>

ความล้มเหลวในการสร้างความเป็นอิสระในช่วงแรกนี้เป็นผลมาจากข้อจำกัดทางโครงสร้างของสังคมไทยที่ยังคงให้ความสำคัญกับการควบคุมจากส่วนกลาง และการขาดกลไกป้อนกลับ (feedback mechanism) ที่มีประสิทธิภาพในการปรับปรุงระบบ นี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจของระบบราชการที่มีรากฐานลึกในสังคมไทย

### ยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา (พ.ศ. 2501-2520)

แนวคิดเรื่องอิสรภาพของมหาวิทยาลัยกลับมาเป็นประเด็นอีกครั้งในปี พ.ศ. 2507 และได้รับการบรรจุในแผนระยะยาวฉบับแรกสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาเมื่อปี พ.ศ. 2533 ในช่วงหลายทศวรรษของการอภิปราย แนวคิดและรายละเอียดได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ตามทฤษฎีของ กิรติกร อติต่อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณนบุรี และผู้สนับสนุนหลักของการให้อิสรภาพแก่มหาวิทยาลัย นโยบายอิสรภาพของมหาวิทยาลัยต้องครอบคลุมสามด้านหลัก<sup>673</sup>

ขั้นแรกคือเรื่องวิชาการ รวมถึงหลักสูตรการศึกษาและโครงสร้างมหาวิทยาลัย ขั้นที่สองคือเรื่องบุคลากร ครอบคลุมระบบบุคลากร การสรรหา ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ ขั้นสุดท้ายคือเรื่องการเงินและงบประมาณ รวมถึงการจัดการงบประมาณและระบบการจัดซื้อ โดยรัฐยังคงสามารถสั่งการ กำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินมหาวิทยาลัยในกำกับได้<sup>674</sup>

ในช่วงนี้ปฏิริยาของชุมชนวิชาการเริ่มแบ่งออกเป็นสองค่าย กลุ่มผู้สนับสนุนมองการให้อิสรภาพเป็น "ยาวิเศษ" สำหรับแก้ปัญหาความล่าช้าและความซับซ้อนของระบบราชการ พวกเขา

<sup>672</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 553.

<sup>673</sup> Krissanapong Kirtikara, *Transition from a University under the Bureaucratic System to an Autonomous University: Reflections on Concepts and Experience of the King Mongkut's University of Technology Thonburi* (Bangkok: Office of the Education Council, Ministry of Education, 2004), อ้างใน Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand," หน้า 553.

<sup>674</sup> Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand," หน้า 553.

เขาเชื่อว่าการได้รับสถานะอิสระจะทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากขึ้นในการจัดการการเงิน ทรัพยากรบุคคล และการบริหาร

แต่อิสระภาพไม่ได้หมายความว่ารัฐจะหยุดสนับสนุนทางการเงิน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณและการติดตามการใช้จ่าย เพื่อเอาชนะปัญหาคอขวดด้านงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับจะได้รับ "เงินอุดหนุนก้อน" แทนการจัดสรรแยกรายการ กล่าวคือ รัฐจะให้เงินโดยไม่กำหนดรายละเอียดการใช้จ่าย มหาวิทยาลัยจึงมีอิสระในการจัดสรรตาม วิจารณ์ญาณของผู้นำ<sup>675</sup>

การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนอิทธิพลของแนวคิด New Public Management ที่เน้น การให้อิสระในการปฏิบัติงานแต่เพิ่มการตรวจสอบผลลัพธ์ หากมองในกรอบทฤษฎีระบบ จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงกระบวนการแปลงสภาพ (conversion process) นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพของระบบ แต่ในขณะเดียวกันก็สร้างความไม่แน่นอนใหม่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพ และทิศทางการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการต้อนรับจากอาจารย์และผู้บริหารที่เห็นว่าจะสามารถลด ข้อจำกัดทางระบบราชการและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน อย่างไรก็ตาม กลุ่มที่แสดงความกังวล มองเห็นความเสี่ยงในการที่มหาวิทยาลัยอาจต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งอาจ ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและภารกิจสาธารณะของมหาวิทยาลัย ความกังวลนี้ได้รับการพิสูจน์ใน ภายหลังเมื่อมหาวิทยาลัยหลายแห่งต้องหันไปขายหลักสูตรและบริการเพื่อสร้างรายได้

**การควบคุม กำกับ มหาวิทยาลัยสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. 2521 - 2540**

ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 ประเทศไทยได้เห็นการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะ อิสระตั้งแต่ก่อตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในนครราชสีมา มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงใน เชียงราย และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในนครศรีธรรมราช ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยรัฐเดิมจำนวน มากก็ได้รับการยกสถานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ปัจจุบันมีมหาวิทยาลัยรัฐประมาณ 15 แห่งที่ ได้รับการจัดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ<sup>676</sup>

<sup>675</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 553-554.

<sup>676</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 554.

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของนโยบายอิสระภาพมหาวิทยาลัยกลับเกี่ยวพันกับประเด็นความเป็นผู้นำ ความไม่เท่าเทียมของทรัพยากร และการจัดอันดับนานาชาติ ในกรอบนโยบายปัจจุบัน คุณภาพความเป็นผู้นำกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการประกันคุณภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับ ศาสตราจารย์ชรัตน์ สุวรรณเวลา อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและนักวิชาการผู้มีอิทธิพลในวงการอุดมศึกษาไทย ได้กล่าวว่า "สิ่งสำคัญที่สุดคือความเป็นผู้นำ มหาวิทยาลัยในกำกับจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีความเป็นผู้นำ"<sup>677</sup>

แทนที่จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานและพึงพาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในการกำหนดทิศทาง มหาวิทยาลัยในกำกับมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องการจัดการการเงิน การออกแบบหลักสูตร และการบริหารทรัพยากรบุคคล สภามหาวิทยาลัยมีอิสระและอำนาจมากขึ้น และอธิการบดีมีอำนาจบริหารเต็มรูปแบบภายในสถาบันตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย

ปฏิกริยาของอาจารย์และนักศึกษาในช่วงนี้สะท้อนความซับซ้อนของการเปลี่ยนแปลง ประเด็นความเป็นผู้นำและความไม่เท่าเทียมของทรัพยากรมีความเชื่อมโยงกัน มหาวิทยาลัยในกำกับถูกผลักดันให้มีความเป็นอิสระทางการเงินจากรัฐมากขึ้น แรงกดดันในการสร้างรายได้แตกต่างกันไปตามศักยภาพของแต่ละสถาบัน มหาวิทยาลัยขนาดใหญ่บางแห่งมีทรัพยากรมากกว่า เช่น ที่ดินให้เช่า โรงพยาบาล โรงเรียนสาธิต ทำให้อยู่ในฐานะที่ดีกว่าสถาบันอื่น<sup>678</sup>

วิธีการสร้างรายได้ของมหาวิทยาลัยสะท้อนให้เห็นการตัดสินใจของผู้นำ ในส่วนใหญ่ มหาวิทยาลัยผลักดันอาจารย์ให้สร้างและเปิดหลักสูตรสั้น หลักสูตรนานาชาติ และหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษามากขึ้นเพื่อดึงดูดนักศึกษาและสร้างรายได้ วิธีการนี้นำไปสู่การ "ค้าการศึกษา" ในระดับอุดมศึกษา ส่งผลให้คุณภาพการศึกษาโดยรวมของประเทศลดลง อาจารย์หมดแรงจากภาระสอนที่หนัก ไม่มีแรงจูงใจหรือเวลาในการทำวิจัยและตีพิมพ์ผลงาน<sup>679</sup>

<sup>677</sup> Charat Suwanwela, Khwampen itsara khong mahawithayalai thai [The autonomy of Thai universities] (Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2008), หน้า 264, อ้างใน Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand," หน้า 554.

<sup>678</sup> Rattana Lao, "The Limitations of Autonomous University Status in Thailand," หน้า 554-555.

<sup>679</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 555.

ปรากฏการณ์นี้เป็นผลจากการที่ระบบขาดกลไกป้อนกลับที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณภาพ การเน้นเพียงผลผลิตเชิงปริมาณ (outputs) โดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ระยะยาว (outcomes) ทำให้เกิดการบิดเบือนจุดมุ่งหมายดั้งเดิมของมหาวิทยาลัย

ตัวอย่างที่น่าสนใจคือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (KMUTT) ที่แสดงถึงการมีวิสัยทัศน์และความเป็นผู้นำที่แตกต่าง แม้ไม่มีโรงพยาบาลหรือโรงเรียนสาธิตเพื่อสร้างรายได้ แต่เลือกเน้นการวิจัยและการให้บริการปรึกษา โดยสร้างสำนักงานวิจัย นวัตกรรม และหุ้นส่วน ที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างนักวิจัยกับแหล่งทุน คิดค่าบริการ 15 เปอร์เซ็นต์จากงบวิจัยเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย แทนที่จะสร้างหลักสูตรใหม่ KMUTT เลือกใช้การวิจัยเป็นกลไกสร้างความเป็นอิสระทางการเงิน<sup>680</sup>

แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุดในช่วงนี้คือการเกิดขึ้นของ "การจัดอันดับมหาวิทยาลัยโลก" ที่กลายเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางการพัฒนามหาวิทยาลัย ความเป็นผู้นำในยุคนี้ถูกนิยามใหม่จากผู้ที่สร้างโครงสร้างพื้นฐานมาเป็นผู้ที่สามารถยกระดับอันดับของมหาวิทยาลัยในเวทีโลก ดังที่นักวิชาการในสาขามนุษยศาสตร์คนหนึ่งกล่าวว่า "ในอดีต ผู้นำที่ดีคือคนที่สร้างอาคารมากมายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของมหาวิทยาลัย วันนี้ ผู้นำที่ดีถูกประเมินจากความสามารถในการยกระดับอันดับมหาวิทยาลัยในตารางจัดอันดับโลก"<sup>681</sup>

เมื่อตัวชี้วัดนานาชาติกลายเป็นมาตรฐานการประเมินผู้นำ พวกเขาจึงกลายเป็น "ผู้จัดการ" ที่ใช้เครื่องมือต่างๆ เพื่อกดดันอาจารย์ให้ตีพิมพ์ผลงาน สิ่งนี้สร้างแรงกดดันต่อนักวิชาการและทำให้มหาวิทยาลัยกลายเป็น "โรงงานผลิตงานตีพิมพ์" นักวิชาการจากคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น อธิบายถึงแรงกดดันเรื่องการจัดอันดับว่า "ที่นี่ การจัดอันดับไม่ใช่แค่ความกังวล แต่เป็นความหมกมุ่น มีนโยบายมากมายที่มุ่งสู่การจัดอันดับที่ดีขึ้น ส่วนใหญ่เกี่ยวกับการวิจัย... พื้นฐานคือ ยิ่งตีพิมพ์มาก ยิ่งได้รางวัลมาก มีระบบคะแนนที่คำนวณจากจำนวนผลงาน impact factor และจำนวนการอ้างอิง ยังมีหลายชั้นในระบบนี้"<sup>682</sup>

<sup>680</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 555.

<sup>681</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 556.

<sup>682</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 556.

การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนการถูกรอบงำของระบบการศึกษาไทยโดยตัวชี้วัดภายนอก ซึ่งตามทฤษฎีของ Sharkansky แสดงถึงการที่สิ่งแวดล้อมภายนอก (external environment) ในรูปของแรงกดดันจากการแข่งขันโลกเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการภายในระบบมากจนบิดเบือนจุดมุ่งหมายดั้งเดิม

แม้การวิจัยเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย แต่ต้องแยกแยะระหว่างการมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการกับการไล่ตามตัวเลขการตีพิมพ์ ในบรรยากาศของการวัด "คุณภาพ" อย่างกว้างขวางและความหมกมุ่นในการจัดอันดับ มหาวิทยาลัยถูกจับในกับดักของ "เกมตัวเลข" เฉพาะสิ่งที่น่าได้ตามระเบียบเท่านั้นที่กลายเป็นแรงขับเคลื่อน การตีพิมพ์เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการต่างจากการตีพิมพ์เพื่อเพิ่มอันดับ ประการแรกมุ่งคุณภาพ ส่วนประการหลังมุ่งปริมาณ เมื่องานวิชาการต้องใช้เวลาในการคิดค้นและวิเคราะห์ การรีบเร่งเพื่อให้ทันมาตรฐานการตีพิมพ์อาจทำลายคุณภาพของงาน อาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเล่าประสบการณ์ว่า "ตัวชี้วัดส่วนใหญ่เน้นปริมาณผลผลิต เช่น มีผลงานวิจัยกี่ชิ้น หรือทำกิจกรรมกี่อย่าง ไม่ได้สนใจคุณภาพของผลผลิต ในประสบการณ์ของฉัน อาจารย์บางคนทำวิจัยหนึ่งโครงการในหลายพื้นที่ แล้วแบ่งผลงานออกเป็นหลายชิ้นเพื่อเพิ่มจำนวนที่จะถูกนับ"<sup>683</sup>

ปรากฏการณ์นี้เป็นตัวอย่างของสิ่งที่ Sharkansky เรียกว่า "การเสียสมดุลของระบบ" เมื่อกลไกป้อนกลับ (feedback) ถูกบิดเบือนโดยการเน้นเฉพาะตัวชี้วัดที่วัดได้ง่าย แทนที่จะประเมินผลลัพธ์ที่แท้จริงของการศึกษาและการวิจัย

เมื่อการประเมินคุณภาพเป็นข้อบังคับทางกฎหมายและการจัดอันดับเป็นกระแสหลัก มหาวิทยาลัยทุกแห่ง ไม่ว่าจะในกำกับหรือไม่ ต้องวิ่งตามมาตรฐานเชิงปริมาณและมองข้ามปัจจัยสำคัญอื่นๆ เช่น เสรีภาพทางวิชาการและคุณภาพของงานวิชาการ จึงจำเป็นต้องทบทวนสถานะปัจจุบันอย่างมีวิจาร์ณญาณและกำหนดบทบาทของมหาวิทยาลัยใหม่ คำถามที่ต้องถามคือ มหาวิทยาลัยต้องการอะไรเพื่อบรรลุคุณภาพและศักยภาพสูงสุด เพื่อเป็นพื้นที่ที่นักวิชาการและนักศึกษาสามารถมีส่วนร่วมในประสบการณ์การเรียนรู้และการวิจัยอย่างมีความหมาย

<sup>683</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 557.

แม้มหาวิทยาลัยจะมุ่งสู่ความเป็นอิสระมาโดยตลอด แต่แนวคิดเรื่องอิสรภาพต้องขยายความหมายให้รวมถึงความยืดหยุ่นและเสรีภาพที่จำเป็นสำหรับสถาบันที่จะก้าวข้ามการค้ำการศึกษา การเสพติดการจัดอันดับ หรือการยึดติดกับระบบประเมินอื่นๆ

### บทสรุป

การศึกษาปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ต่อการเปลี่ยนแปลงจากมหาวิทยาลัยรัฐสู่มหาวิทยาลัยในกำกับเผยให้เห็นพลวัตที่ซับซ้อนของการปฏิรูปการศึกษาอุดมศึกษาไทย การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เพียงการปรับโครงสร้างทางกฎหมาย แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบทั้งหมดที่ส่งผลกระทบต่อแก่นแท้ของการเป็นมหาวิทยาลัย ตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแรกๆ ไปจนถึงยุคปัจจุบันที่มีการเน้นการจัดอันดับนานาชาติ ชุมชนวิชาการได้แสดงปฏิกิริยาที่หลากหลาย ตั้งแต่การยอมรับอย่างระมัดระวังไปจนถึงการต่อต้านอย่างเปิดเผย

ในช่วงแรกของการก่อตั้งมหาวิทยาลัย ปฏิกิริยาของชุมชนวิชาการแสดงให้เห็นถึงความต้องการสมดุลระหว่างการรับการสนับสนุนจากรัฐและการรักษาเสรีภาพทางวิชาการ การถกเถียงระหว่างการเลียนแบบระบบอังกฤษที่แยกการศึกษาออกจากรัฐและการพัฒนาจากภายในระบบราชการสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งพื้นฐานที่ยังคงดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

เมื่อเข้าสู่ยุคของการยกระดับความเสมอภาคทางการศึกษา ปฏิกิริยาของชุมชนวิชาการเริ่มแบ่งออกเป็นกลุ่มที่สนับสนุนและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง กลุ่มผู้สนับสนุนมองเห็นโอกาสในการเพิ่มความยืดหยุ่นและประสิทธิภาพ ขณะที่กลุ่มผู้ต่อต้านแสดงความกังวลเกี่ยวกับความไม่แน่นอนและการพึ่งพาตนเองทางการเงิน

ในช่วงของการควบคุมกำกับสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปฏิกิริยาของอาจารย์และนักศึกษากลายเป็นเรื่องที่ซับซ้อนมากขึ้น ความกดดันจากการจัดอันดับนานาชาติและการประเมินคุณภาพได้สร้างสภาพแวดล้อมที่มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวเพื่อการแข่งขันมากกว่าการมุ่งเน้นคุณภาพทางวิชาการ นักวิชาการหลายคนแสดงความกังวลเกี่ยวกับการที่มหาวิทยาลัยกลายเป็น "โรงงานผลิตงานวิจัย" ที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนถึงสิ่งที่ Sharkansky เรียกว่า "การเสียสมดุลของระบบ" เมื่อแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมภายนอกเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการภายในมากจนบิดเบือนจุดมุ่งหมายดั้งเดิม การที่ระบบขาดกลไกป้องกันกลับที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบคุณภาพที่แท้จริงทำให้เกิดการไล่ตามตัวชี้วัดที่วัดได้ง่ายแทนการมุ่งสู่ผลลัพธ์ระยะยาวที่มีคุณค่า

อย่างไรก็ตาม ยังมีตัวอย่างของสถาบันที่สามารถใช้ความเป็นอิสระอย่างสร้างสรรค์ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่เลือกมุ่งเน้นการวิจัยและการให้บริการปรึกษาแทน การขยายหลักสูตรเพื่อเพิ่มรายได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีวิสัยทัศน์และการนำที่ชัดเจน ความเป็นอิสระสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาวิชาการได้

ประเด็นสำคัญที่เกิดขึ้นจากการศึกษานี้คือความจำเป็นในการทบทวนความหมายของ "ความเป็นอิสระ" ของมหาวิทยาลัย การเน้นเพียงแค่ความยืดหยุ่นทางการเงินและการบริหาร อาจไม่เพียงพอหากขาดเสรีภาพทางวิชาการที่แท้จริง ปฏิบัติการของอาจารย์และนักศึกษาในยุคปัจจุบันสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการพื้นที่สำหรับการคิดอย่างอิสระและการทำงานวิจัยที่มีคุณภาพ แทนที่จะเป็นการแข่งขันในเชิงตัวเลขเพียงอย่างเดียว

ความท้าทายที่อยู่ข้างหน้าคือการหาวิธีที่จะ "เล่น" กับระบบควบคุมเหล่านี้เพื่อหลุดพ้นจากข้อจำกัดและกลายเป็นอิสระอย่างแท้จริง การจัดอันดับมหาวิทยาลัยไม่ควรเป็นเพียงการแข่งขันเพื่อภาพลักษณ์ แต่ควรเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัยให้มุ่งเน้นไปที่แก่นแท้ของสิ่งที่มหาวิทยาลัยควรจะเป็น

ความเป็นอิสระที่แท้จริงต้องเริ่มต้นด้วยการสนับสนุนให้บุคลากรทุกระดับของมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ผู้บริหารไปจนถึงนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ และนักเรียน ใช้ความเป็นผู้นำอย่างสร้างสรรค์เพื่อขยายพื้นที่สำหรับเสรีภาพทางวิชาการและความเป็นเลิศทางวิชาการ

ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนาวิธีการที่สร้างสรรค์ในการคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ความเป็นอิสระตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบันไม่ได้แปลเป็นความเป็นเลิศทางวิชาการโดยตรง ความเป็นอิสระที่แท้จริงต้องรวมถึงความยืดหยุ่นและเสรีภาพที่จำเป็นสำหรับสถาบันที่จะก้าวข้ามการค้าการศึกษา การเสกติดการจัดอันดับ และการยึดติดกับระบบประเมินภายนอก เพื่อกลับไปสู่ภารกิจหลักในการเป็นสถานที่แห่งการเรียนรู้ การค้นคว้า และการพัฒนาปัญญาของสังคมอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้มีความหมายมากกว่าการมุ่งเน้นไปที่ตารางลีกการแข่งขันระหว่างประเทศที่อยู่ในใจกลางของกรอบการทำงานปัจจุบันสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาไทย<sup>684</sup>

<sup>684</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 558.

การศึกษาพบว่า รูปแบบการแสดงออกและประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาคมมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ในยุคแรก การแสดงออกมีลักษณะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์อย่างระมัดระวังในวงจำกัด ในยุคที่สอง การแสดงออกมีลักษณะเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างเปิดเผยมากขึ้น และในยุคที่สาม การแสดงออกมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการวิพากษ์วิจารณ์เชิงวิชาการ การเคลื่อนไหวทางสังคม และการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

ข้อค้นพบเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ประชาคมมหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้ปฏิกริยา แต่มีการตอบสนองและแสดงออกต่อนโยบายของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางการเมืองและสังคม นอกจากนี้ ข้อค้นพบยังชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สำคัญ ที่มีการต่อสู้และช่วงชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาคมมหาวิทยาลัยอย่างต่อเนื่อง การเคลื่อนไหวและการแสดงออกของนิสิต นักศึกษา และอาจารย์มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางและการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุดมศึกษาในหลายช่วงเวลา

### บทสรุปสุดท้าย

การศึกษานโยบายอุดมศึกษาไทยในช่วง พ.ศ. 2486 - 2540 แสดงให้เห็นว่านโยบายอุดมศึกษาไทยไม่ใช่เรื่องของการบริหารจัดการเท่านั้น แต่เป็นการเมืองในทุกมิติ พัฒนาการของนโยบายอุดมศึกษาไทยเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ซับซ้อน ที่สะท้อนพลวัตของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐ สถาบันอุดมศึกษา และประชาคมมหาวิทยาลัย ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละยุคสมัย

รัฐไทยได้ใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายทางการเมืองและการพัฒนาประเทศมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ยุคแรก (พ.ศ. 2486-2500) ที่เน้นการใช้อุดมศึกษาเป็นเครื่องมือในการสร้างชาติและพัฒนากำลังคนเฉพาะทาง ไปสู่ยุคที่สอง (พ.ศ. 2501-2520) ที่เน้นการสนับสนุนการพัฒนาประเทศตามแนวทางทุนนิยมและต่อต้านคอมมิวนิสต์ภายใต้บริบทสงครามเย็น และยุคที่สาม (พ.ศ. 2521-2540) ที่เน้นการปรับระบบอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่และกระแสโลกาภิวัตน์

รูปแบบการควบคุมและกำกับสถาบันอุดมศึกษาโดยรัฐมีการเปลี่ยนแปลงจาก "การควบคุมโดยตรง" ผ่านกลไกราชการในยุคแรก ไปสู่ "การควบคุมจากระยะไกล" ผ่านกลไกการประเมินและระบบงบประมาณในยุคหลัง ซึ่งแม้จะดูเหมือนมีการให้อิสระมากขึ้น แต่ในความเป็นจริงรัฐยังคงมีอำนาจในการกำกับทิศทางของสถาบันอุดมศึกษาอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนการปรับตัวของรัฐในการรักษาอำนาจควบคุมภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศในด้านนโยบายอุดมศึกษามีลักษณะซับซ้อนที่เรียกว่า "การพึ่งพาอำนาจแบบเลือกสรร" โดยรัฐไทยมิได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้อำนาจต่อรอง แต่มีการเลือกรับและปรับใช้แนวคิดจากภายนอกให้เข้ากับบริบทและผลประโยชน์ของตน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ทางการเมืองของรัฐไทยในการรักษาอำนาจอธิปไตยในด้านการศึกษา

ในขณะเดียวกัน สถาบันอุดมศึกษาและประชาคมมหาวิทยาลัยก็ได้เป็นเพียงผู้รับนโยบายอย่างไร้อำนาจต่อรอง แต่มีการปรับตัว ต่อรอง และแสดงปฏิกิริยาต่อนโยบายของรัฐในรูปแบบที่หลากหลายและซับซ้อน บทบาทของสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้ปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไขในยุคแรก ไปสู่การมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและกำหนดนโยบายมากขึ้นในยุคหลัง โดยเฉพาะในประเด็นการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ปฏิกิริยาของอาจารย์ นิสิต นักศึกษาต่อนโยบายของรัฐมีความหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้นตามพัฒนาการทางการเมือง โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ประชาคมมหาวิทยาลัยเริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐอย่างเปิดเผยมากขึ้น การเคลื่อนไหวเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยมิใช่เพียงสถานศึกษาแต่เป็นสนามต่อสู้ทางอุดมการณ์และพื้นที่ทางการเมืองที่สำคัญด้วย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสู่ยุคมหาวิทยาลัยในกำกับได้สร้างความท้าทายใหม่ ประเด็นการจัดอันดับมหาวิทยาลัยโลกได้กลายเป็นแรงกดดันที่บีบเป็นจุดมุ่งหมายของการศึกษา

อุดมศึกษา ทำให้มหาวิทยาลัยกลายเป็น "โรงงานผลิตงานตีพิมพ์" ที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ สร้างความขัดแย้งระหว่างการผลิตตามตัวชี้วัดกับการรักษาเสถียรภาพทางวิชาการที่แท้จริง

ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้ยืนยันแนวคิดทฤษฎีระบบของ Sharkansky ที่แสดงให้เห็นถึงพลวัตของการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษา โดยระบบอุดมศึกษาไทยเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์แบบพลวัตกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งในรูปแบบของการรับปัจจัยนำเข้า การประมวลผล และการส่งออกผลผลิตที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ การเข้าใจความซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกรอบทฤษฎีระบบนี้เป็นกุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจพลวัตของการกำหนดและดำเนินนโยบายอุดมศึกษาไทย

การศึกษาครั้งนี้มีนัยสำคัญต่อการทำความเข้าใจประวัติศาสตร์นโยบายอุดมศึกษาไทยและการกำหนดนโยบายในอนาคต โดยชี้ให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาไม่ใช่เพียงกระบวนการทางเทคนิคหรือการบริหารจัดการ แต่เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ ผลประโยชน์ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย การตระหนักถึงมิติทางการเมืองนี้จะช่วยให้การกำหนดนโยบายอุดมศึกษาในอนาคตมีความรอบด้านและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายมากขึ้น

ท้ายที่สุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่า การออกแบบนโยบายอุดมศึกษาในอนาคตควรพิจารณาและถ่วงดุลความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงมิติทางการเมือง อุดมการณ์รัฐ และหลักการเรื่องความเป็นอิสระทางวิชาการอย่างจริงจัง รวมถึงการเปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาคมผู้ปฏิบัติงานด้านการศึกษาในระดับปฏิบัติการได้มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทาง เพื่อให้การอุดมศึกษาสามารถบรรลุภารกิจในการสร้างความก้าวหน้าทางวิชาการและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม โดยไม่ตกเป็นเครื่องมือของอำนาจแต่กลายเป็นเวทีการต่อรองและสร้างสรรค์ที่แท้จริง

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

#### วิทยานิพนธ์

กฤษณา พัทธ์อักษรณพ. "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรกตั้งจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2."

วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.

กองพล ชมพู่พันธุ์. "การสำรวจความสนใจในอาชีพของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ปีการศึกษา 2527 ในกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาจิตวิทยา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ทัศนทิมา เดชโชติ. "ความช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทย พ.ศ. 2493-2516."

วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.

ปรัศนีย์ เกศะบุตร. "การจัดการศึกษาผู้ใหญ่กับนโยบายสร้างชาติของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ.2481 -- 2487." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ประจักษ์ ก้องกีรติ. "ก่อนจะถึง 14 ตุลา: ความเคลื่อนไหวทางการเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและปัญญาชนภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร (พ.ศ. 2506-2516)." ปริญญามหาบัณฑิต. คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาบริหารการศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516.

สมโชติ วีรภัทรเวช. "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย พ.ศ.2459 -- 2500." วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

อนงค์ อนันตริยเวช. "การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย : การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์." วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาอุดมศึกษา. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

## หนังสือ

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย. รายงานสถิติแรงงานและการศึกษา พ.ศ. 2520. กรุงเทพฯ: โรง

พิมพ์กรมแรงงาน, 2520.

กรมวิชาการ. รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485-2497. พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2498.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการนำเข้าตำราเรียนและสื่อการสอนจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2500-2520. กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2503. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรมัธยมศึกษา พุทธศักราช 2518. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2518.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรอุดมศึกษา พุทธศักราช 2510. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2503. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2537.

กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ. แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์คุรุสภา, 2503.

กฤษณพงศ์ กีรติกร. การพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: แนวคิดและประสบการณ์ของพระ

จอมเกล้าธนบุรี. ม.ป.ท., 2558.

กระทรวงการต่างประเทศ. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2491-2500. กรุงเทพฯ:

กรมสารนิเทศ, 2535.

กระทรวงสาธารณสุข. อนุสรณ์ 15 ปี กระทรวงสาธารณสุข. พระนคร: กระทรวงสาธารณสุข, 2498.

กระทรวงศึกษาธิการ. รายงานการศึกษาปีการศึกษา 2485-2497. พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ,

2497.

กระทรวงศึกษาธิการ. *ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2535*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2535.

กระทรวงศึกษาธิการ. *สถิติการศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2510*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2512.

แก่งกิจ กิตติเรียงลาภ. *แผนที่สร้างชาติ*. กรุงเทพฯ: อิลลูมินเนชั่นเอ็ดดิชั่น, 2561.

แก่งกิจ กิตติเรียงลาภ. *เขียนชนบทให้เป็นชาติ กำเนิดมานุษยวิทยาไทยในยุคสงครามเย็น*. กรุงเทพฯ: มติชน, 2562.

เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์. *พัฒนาการนโยบายของการแปรรูปมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก, 2539.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *อุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์: แนวโน้มและการปรับตัว*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *รายงานการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2503.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *รายงานประจำปี 2510*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2511.

คณะกรรมการดำเนินงานมหาวิทยาลัยประชาชน. "รายงานการก่อตั้งมหาวิทยาลัยประชาชน." 25 มิถุนายน 2517.

คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ. *รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2515 วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2515 ในเอกสารเตรียมปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2517.

คณะกรรมการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา. *รายงานการปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2538.

คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัย. *รายงานผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2534.

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณด้านการวิจัยทางการศึกษาของไทย ปีงบประมาณ 2515-2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2562.

จรรยา วงศ์สายัณห์. *ระบบการศึกษาไทยในระบอบรัฐธรรมนูญ ช่วง พ.ศ.2475-2520*. กรุงเทพฯ: อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายจรรยา วงศ์สายัณห์, 2532.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. *100 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2559.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์. *ประมวลสุนทรพจน์จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ.2502 -- 2507*. พระนคร:

โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *รัฐกับสังคม: ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบาย

ศึกษา, 2538.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. *การเมืองและการศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2518.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. *สำนักนันทธรรมศาสตร์ และการเมือง พ.ศ. 2477-2511*. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร,

2535.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ. *สำนักนันทธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477-2511*. กรุงเทพฯ:

ดอกหญ้า, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *แนวทางการอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2519.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *แนวทางการพัฒนาหลักสูตรอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและ*

*สังคม*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2530.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *การพัฒนาระบบประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา*. กรุงเทพฯ:

ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *ทบวงมหาวิทยาลัยกับทศวรรษหน้า: รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ:

ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานการศึกษาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ:

ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานการศึกษาเรื่อง การผลิตกำลังคนระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการ*

*ต้องการของประเทศ*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานประจำปี พ.ศ. 2516*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2517.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานประจำปี พ.ศ. 2531-2534*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานประจำปี 2535: การจัดสรรงบประมาณและทิศทางการพัฒนาการ*

อุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534). กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการสัมมนาเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ทางเลือกใหม่ของ อุดมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539.

ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2538.

ทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539.

ทบวงมหาวิทยาลัย. สถิติการศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2525-2535. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536.

ทบวงมหาวิทยาลัย. สถิติการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2535-2540. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541.

ทบวงมหาวิทยาลัย. สถิติอุดมศึกษา พ.ศ. 2530-2540. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.

ทบวงมหาวิทยาลัย. สถิติอุดมศึกษา ปี 2539. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.

ทบวงมหาวิทยาลัย. คู่มือการจัดทำงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2530.

ทบวงมหาวิทยาลัย. คู่มือคุณลักษณะของพลเมืองดี. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2524.

ทบวงมหาวิทยาลัย. คู่มือสภามหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529). กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525.

ทบวงมหาวิทยาลัย. แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539). กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.

ทบวงมหาวิทยาลัย. แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544). กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.

ทบวงมหาวิทยาลัย. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2525. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525.

ทบวงมหาวิทยาลัย. มาตรฐานและตัวชี้วัดคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537.

- ทบวงมหาวิทยาลัย. *หลักสูตรกลางระดับอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *การวิเคราะห์หลักสูตรอุดมศึกษา ปี 2538*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2539.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *การวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ:  
ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *การวิเคราะห์ผลการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา จำแนกตาม  
ภูมิภาคและประเภทโรงเรียน*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *สถิติการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2530-2540*.  
กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *การสำรวจการศึกษาในชนบท*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2521.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณอุดมศึกษา ปี 2530-2539*. กรุงเทพฯ:  
ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานการปรับค่าเล่าเรียนของสถาบันอุดมศึกษา ปี 2530-2539*. กรุงเทพฯ:  
ทบวงมหาวิทยาลัย, 2540.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานการวิจัยเรื่อง ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมของนักศึกษามหาวิทยาลัย*.  
กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2535.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *รายงานสถิติอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *แนวทางการพัฒนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541.
- ทบวงมหาวิทยาลัย. *กรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8  
(พ.ศ. 2540-2544)*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537.
- ทวีศักดิ์ เผือกสม. *เชื้อโรค ร่างกาย และรัฐเวชกรรม ประวัติศาสตร์การแพทย์สมัยใหม่ในสังคมไทย*.  
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: อิลลูมิเนชั่นเอ็ดิชั่น, 2561.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2533-2537*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย, 2538.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. *รายงานภาวะเศรษฐกิจไทย ปี 2539*. กรุงเทพฯ: ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2540.
- ธนาคารโลก. *โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอุดมศึกษา (Universities Development Project): รายงาน  
ประเมินผลโครงการ*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541.
- ธิดา สาระยา. *พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ-เจ้าแผ่นดินสยาม*. นนทบุรี: เมืองโบราณ, 2561.
- ธีรยุทธ บุญมี. *สังคมวิทยาการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2543.

- นเรศเรษฐ บัญชู. รายงานการวิจัยการพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของ  
รัฐบาล. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.
- บุญเย็น องคประดิษฐ์. ความเป็นมาของแผนการศึกษาชาติ. พระนคร: กรมวิชาการ, 2504.
- ปรัชญา เวสารัชช. การปฏิรูประบบบริหารมหาวิทยาลัยไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
การวิจัย, 2542.
- ปรัชญา เวสารัชช. การบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2540.
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. และแล้วความเคลื่อนไหวก็ปรากฏ: การเมืองวัฒนธรรมของนักศึกษาและ  
ปัญญาชนก่อน 14 ตุลาฯ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, 2548.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. เชียงใหม่: ซิลค์เวอร์ม, 2539.
- ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์. เล่าตะเข็บอำนาจประวัติศาสตร์การศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์  
สมมติ, 2565.
- ภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์. กำเนิด "ประเทศไทย" ภายใต้เผด็จการ. กรุงเทพฯ: มติชน, 2558.
- มานิต บุญประเสริฐ. การประเมินผลนโยบายการอุดมศึกษาเอกชนของไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน  
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 60 ปีธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หลักสูตรและการศึกษา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. คู่มือปฏิบัติ 2515-2516. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม, 2516.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. คู่มือนิสิต 2515-2516. พระนคร: สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม, 2516.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. รายงานประจำปี พ.ศ. 2497. พระนคร: กระทรวงเกษตร, 2498.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 100 ปี การเกษตรไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,  
2536.
- มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์. รวบรวมงานกิจการประจำปีการศึกษา 2495-2499. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
กรมการแพทย์, 2500.
- มหาวิทยาลัยศิลปากร. 50 ปี มหาวิทยาลัยศิลปากร. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2536.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516.
- วุฒิชัย มูลศิลป์. การปรับตัวของไทยและจีนในสมัยจักรวรรดินิยมใหม่. กรุงเทพฯ: ต้นอ้อ, 2534.

- วิจิตร ศรีสอ้าน. *การอุดมศึกษาไทย: วิฤตและทางออก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. *ทิศทางการอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นวัตกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย*. 2559.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในทัศนะของ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน*. นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, 2552.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. *พัฒนาการการอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2542.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. *การอุดมศึกษาของไทย: รูปแบบและวิธีการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2518.
- วิทยากร เชียงกุล. *วิฤตและทางออกของการศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มิ่งมิตร, 2553.
- วิทยากร เชียงกุล. *การศึกษาไทยในยุควิฤต*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2519.
- วารุณี โอสธารมย์. *รายงานผลการวิจัยพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย : การศึกษาวิเคราะห์เชิง นโยบายและผลพวงที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันและอนาคต*. กรุงเทพฯ : โครงการจัดทำแผน อุดมศึกษาระยะยาว ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533.
- เสนห์ จามริก. *การศึกษาในกระแสความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย, 2541.
- เสนห์ จามริก. *การศึกษาไทยในกระแสโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- เสนห์ จามริก. *การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, 2529.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. *ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการศึกษาของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537.
- สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. *ประวัติความเป็นมา*. กรุงเทพฯ: สสวท., 2516.
- สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ. *รายงานการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนของประเทศไทย พ.ศ. 2504-2509*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2504.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. *ความทรงจำ*. พระนคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, 2505.
- สมบุรณ์ สุขสำราญ. *ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514.
- สรโรจ แสวงวิเชียร. *ประวัติและวิวัฒนาการคณะแพทยศาสตร์ และศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล*. กรุงเทพฯ: จัดพิมพ์เพื่อเป็นที่ระลึกเนื่องในโอกาสที่ศิริราชมีอายุครบร้อยปี, 2531.

- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *ประวัติอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *นโยบายการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2517.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *ทำเนียบผู้บริหารการศึกษาไทย พ.ศ. 2500-2520*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2522.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *รายงานการศึกษาเรื่อง การเข้าถึงอุดมศึกษาของประชากรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2538.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *รายงานการศึกษาเรื่อง ความเสมอภาคทางการศึกษาในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2540.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *การประกันคุณภาพสถานศึกษา*. กรุงเทพฯ: กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, 2542.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการศึกษาในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2525-2529*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2525.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. *ระบบอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *คู่มือการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา พ.ศ. 2553*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *แผนพัฒนาระบบราชการ (พ.ศ. 2533-2538)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2533.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. *แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ*

*ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2504.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ*

*ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2515.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2504.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2525.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2530.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*

*แห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

*เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*, 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *บันทึกการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจ*

*และสังคมในเขตเมือง พ.ศ. 2518*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2519.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *การวิเคราะห์ความต้องการกำลังคน*

*ของประเทศไทย พ.ศ. 2530-2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

*และสังคมแห่งชาติ*, 2540.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานการประเมินผลการพัฒนา*

*กำลังคนระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-*

*2534)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2536.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *รายงานการวิเคราะห์งบประมาณ*

*ด้านการศึกษาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ

*เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ*, 2540.

สำนักงานประมาณ. *โครงการนำร่องระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน: กรณีศึกษาจุฬาลงกรณ์*

- มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540.
- สำนักงบประมาณ. รายงานการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2525-2535. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2539.
- สำนักงบประมาณ. รายงานการจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2530-2540. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540.
- สำนักงบประมาณ. การวิเคราะห์งบประมาณด้านการศึกษา ปีงบประมาณ 2535-2540. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540.
- สำนักงบประมาณ. รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2530-2539. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ, 2540.
- สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ. *สรุปความช่วยเหลือทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2493-2516*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2517.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สถิติการศึกษาและกำลังแรงงาน พ.ศ. 2500-2520*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2521.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540.
- สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. *คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการขอรับรองมาตรฐานการศึกษาและการประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย, 2541.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. *รายงานการวิจัย "ประสิทธิภาพและการบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ"*. กรุงเทพฯ: กระทรวงศึกษาธิการ, 2560.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. *ประวัติศาสตร์การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550.
- สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน). *รายงานการประเมินคุณภาพภายนอกระดับอุดมศึกษา รอบที่ 1 (พ.ศ. 2544-2548)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา, 2549.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. *สุนทรพจน์จอมพล ป. พิบูลสงคราม*. พระนคร: กรมประชาสัมพันธ์, 2497.
- สุชาชัย ยิ้มประเสริฐ. *แผนชิงชาติไทย: ว่าด้วยรัฐและการต่อต้านรัฐสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ครั้งที่สอง (พ.ศ. 2491-2500)*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: 6 ตุลารำลึก, 2550.

- สุธรรม อารีกุล. *แนวโน้มอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2520.
- สุนทร อรุณานนท์ชัย. *นโยบายการศึกษาและการพัฒนากำลังคนของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- สุลักษณ์ ศิวรักษ์. *วิพากษ์การศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2530.
- อมรวิชัย นาครทรรพ และคณะ. *อุดมศึกษาไทยในรอบศตวรรษ: จากโอกาสและความหวังในอดีตสู่วิกฤตคุณค่าปริญญาในยุคอุดมศึกษาประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สถาบันรามจิตติ, 2556.
- อุดม เขยกิจวงศ์. *ค่านิยมการศึกษาของคนไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. *มหาวิทยาลัยไทยในยุคเสรีนิยมใหม่*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- เอกรินทร์ พิทักษ์วงศ์. *การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของมหาวิทยาลัยกับการเมืองท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2520-2535*. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- เบเนดิกต์ แอนเดอร์สัน. *ชุมชนจินตกรรม: บทสะท้อนว่าด้วยกำเนิดและการแพร่ขยายของชาตินิยม*. บรรณาธิการแปลโดย ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2557.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *การศึกษาไทย 4.0: ปรัชญาการศึกษาเชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *การอุดมศึกษาไทย: พิจารณาจากอดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *การอุดมศึกษาไทย: วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *ประวัติการอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน. *ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน และคณะ. *อิทธิพลทางการศึกษาของต่างประเทศที่มีต่อการจัดการศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. รายงานประจำปี 2520. กรุงเทพฯ: โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2521.

โครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเล่มที่ 38 เรื่องที่ 3 การอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2542.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. การศึกษาบทบาทของสภามหาวิทยาลัยในการพัฒนาอุดมศึกษาไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2536.

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ และคณะ. การศึกษาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2537.

สมชัย ฤชุพันธุ์. นโยบายการคลังกับการพัฒนาอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2538.

#### บทความในหนังสือรวมบทความ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ความเป็นอิสระของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." ใน วารสารจุฬาลัมพันธ์ (ฉบับพิเศษ) "มหาวิทยาลัยอิสระ" (กรกฎาคม 2534): 7.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "การเมืองเรื่องการศึกษา: การปฏิรูปการศึกษาภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์." ใน รัฐกับการศึกษา: บทวิเคราะห์เชิงสังคมการเมือง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.

ณัฐพล ใจจริง. "จอมพล ป. พิบูลสงคราม อธิการบดีในประวัติศาสตร์นิพนธ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2495--2500): ความย้อนแย้งของภาพจอมพล ป. พิบูลสงคราม." ใน ผู้ประกาศนการและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ. 2477--2556): ประวัติชีวิต ความคิด และการทำงาน. กรุงเทพฯ: หอจดหมายเหตุและหอประวัติศาสตร์เกียรตินิยมแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เกษม สุวรรณกุล. "มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาและทิศทางของมหาวิทยาลัยกับระบบราชการ." ใน ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย. เชียงใหม่: โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์, 2530.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. "ประวัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี พ.ศ. 2477-2500." ใน 60 ปีธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์). "ปาฐกถาเรื่องจุดหมายและวิธีการของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง." ใน หนังสือที่ระลึกในพิธีเปิดตึกโดม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 10 ธันวาคม 2478. พระนคร: โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2478.

อวย เกตุสิงห์. "การปรับปรุงหลักสูตรแพทยศาสตร์." ใน *พัฒนาการคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล*  
บรรณาธิการโดย สวัสดิ์ สกกุลไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศิริราชพยาบาล, 2500.

ปวย อึ้งภากรณ์. "การศึกษาในประเทศไทย." ใน *ทัศนะทางการศึกษา* บรรณาธิการโดย สุลักษณ์  
ศิริรักษ์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2530.

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์. "นโยบายและผลกระทบต่อด้านความช่วยเหลือจากต่างประเทศ." ใน *จุดเปลี่ยน  
การเมืองไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2562.

ปรีดี พนมยงค์. "ปาฐกถาเรื่องการศึกษากับประชาธิปไตย." ใน *การเมืองและการศึกษาของไทย*.  
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

พระยาอนุমানราชชน. "บทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาประเทศ." ใน *งานศึกษา*. พระนคร:  
คลังวิทยา, 2484.

สุธรรม อารีกุล. "มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศ." ใน *แนวโน้มอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ:  
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2520.

สุน อมรวิวัฒน์. "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย: อดีตถึงปัจจุบัน." ใน *หนึ่งศตวรรษมหาวิทยาลัย  
ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

วิจิตร ศรีสอาน. "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย." ใน *50 ปี มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*. กรุงเทพฯ:  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2536.

### บทความในวารสาร

ไชยวัฒน์ คำซึ้ง. "ทฤษฎีระบบกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ." *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐ  
ประศาสนศาสตร์* ปีที่ 2, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2553): 54-55.

พิริยะ ไกรฤกษ์. "พระราชดำรัสพระราชทานแก่เหล่านักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง ปีพุทธศักราช 2440."  
*ศิลปวัฒนธรรม* ฉบับพฤศจิกายน 2547.

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. "การปฏิรูปอุดมศึกษาไทย: การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบ." *วารสารครุ  
ศาสตร์* 28, ฉบับที่ 2 (2542): 38-51.

พิพาตา ยังเจริญ. "นโยบายการศึกษาของไทยในช่วงสงครามเย็น พ.ศ. 2488-2516." *วารสาร  
ประวัติศาสตร์* 30, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2548): 71.

ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "การนำระบบการศึกษาแบบตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย." *วารสารวัฒนธรรมไทย*  
ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (2505): 12-18.

วิจิตร ศรีสอาน. "การขยายการอุดมศึกษาในประเทศไทย." *วารสารอุดมศึกษา* ปีที่ 1, ฉบับที่ 2

(มีนาคม 2517): 15-22.

วิทย์ วิถีประดิษฐ์. "แนวคิดอเมริกันในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์." *วารสารวิชาการเกษตร* 25, 2 (2550): 45-58.

สุรเชษฐ์ สุขลาภกิจ. "ความเป็นมาทางการเมืองของชื่อพระราชทาน 'ศรีนครินทรวิโรฒ' (ปี 2513-2517)." *วารสารประวัติศาสตร์* (2558): 82.

เสนีย์ คำสุข. "ความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาด้านการศึกษา พ.ศ. 2493-2503." *วารสารประวัติศาสตร์* ปีที่ 10, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2528): 45-62.

เอกชัย ภูมิระริน. "ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 -- 2515."

*วารสารอักษรศาสตร์และไทยศึกษา* ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2565): 91-105.

อดิศร อิศรางกูร ณ อยุธยา. "ความสัมพันธ์ไทย-เยอรมนีในมิติความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ." *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 13 : 2 (พฤษภาคม- สิงหาคม 2558): 45-62.

นิตี เอียวศรีวงศ์. "บทวิเคราะห์ว่าด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็น." *ฟ้าเดียวกัน* 6 : 1 (มกราคม- มีนาคม 2551): 12-18.

นิตี เอียวศรีวงศ์. "รับน้องใหม่." *มติชนสุดสัปดาห์* 31: 1610 (24 มิถุนายน 2554).

ธงชัย วินิจจะกุล. "การศึกษาประวัติศาสตร์แบบพาดขวาง: ความเข้าใจเรื่องอำนาจกับการศึกษาสังคมไทย." *รัฐศาสตร์สาร* 18:3 (กันยายน-ธันวาคม 2540): 56-85.

กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์. "การศึกษาเพื่อปลดปล่อย: แนวคิดของเปาโล แฟร์เร."

*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* 12, 5 (พฤษภาคม 2517): 71-94.

เกษียร เตชะพีระ. "อุดมศึกษาเสรีนิยมใหม่: เสรีภาพหรือความเป็นธรรม?" *มติชนสุดสัปดาห์* 16, 830 (2539): 38-39.

เกษม วัฒนชัย. "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: การปฏิรูปที่ยังไม่สมบูรณ์." *วารสารสงขลานครินทร์ ฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 5, 1 (2542): 1-12.

ชลิตา บัณฑุงศ์. "การก่อตัวของชนชั้นนำทางการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็น." *วารสารสังคมศาสตร์* 29, ฉ. 1 (2560): 105-142.

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์. "อนาคตของมนุษยศาสตร์ในยุคเทคโนโลยีและการตลาด." ใน *อุดมศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์* บรรณาธิการโดย อมรา พงศาพิชญ์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. "ทฤษฎีการพัฒนาและด้อยพัฒนา: บทวิเคราะห์เศรษฐกิจไทย." *วารสาร*

- เศรษฐศาสตร์การเมือง* 1, ฉ. 1 (2523): 41-68.
- ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิวัฒน์. "วิพากษ์ระบบการศึกษาไทย." *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 10, ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2515): 45-62.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเผด็จการทหาร." *วารสารประวัติศาสตร์* 24, 1 (2542): 89-112.
- ธเนศ อาภรณ์สุวรรณ. "อุดมศึกษาไทยในกระแสทุน." *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง* 7, 1 (2554): 31-52.
- ธีรยุทธ บุญมี. "บทบาทของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยในการเคลื่อนไหวทางการเมือง พ.ศ. 2513-2519." *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 42, 3 (2556): 125-158.
- ธงชัย วินิจจะกุล. "ประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่." *วารสารสังคมศาสตร์* 17, 1 (2539): 35-67.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. "การศึกษาไทยในยุคโลกาภิวัตน์: การเปลี่ยนแปลงที่ไม่เท่าเทียม." *วารสารศิลปวัฒนธรรม* 14, ฉ. 6 (2536): 85-92.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ใครได้ ใครเสีย." *ศิลปวัฒนธรรม* 15, 2 (2537): 56-62.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. "มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนาสังคม." *ศิลปวัฒนธรรม* 10, 5 (2532): 56-62.
- ปรัชญา เวสารัชช์. "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเสรีนิยมใหม่." *วารสารครุศาสตร์* 24, 3 (2539): 45-52.
- ปาสกาล ลี เคอร์. "การพัฒนาการศึกษาไทยในยุคสงครามเย็น: ความไม่เท่าเทียมและผลกระทบ." *วารสารสังคมศาสตร์* 15, ฉ. 2 (2520): 67-89.
- ประกาศ วัชรภรณ์. "ขบวนการนักศึกษาไทยกับการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม (พ.ศ. 2513-2516)." *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ปีที่ 40, ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2557): 123-145.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. "บทบาทของสหรัฐอเมริกาต่อการพัฒนาการศึกษาของไทยในยุคสงครามเย็น." *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง* 7, ฉ. 2 (2554): 101-125.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. "บทบาทของมูลนิธิเอกชนสหรัฐอเมริกาในการกำหนดทิศทางการศึกษาไทย พ.ศ. 2493-2518." *วารสารสังคมลุ่มน้ำโขง* 6, ฉ. 1 (2553): 27-58.
- ประเวศ วะสี. "พลวัตทางสังคมการเมืองกับการพัฒนาการศึกษา." ใน *เสวนาการเมืองกับการปฏิรูปการศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2552.
- ประไพพรรณ สิทธิกุล. "วิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิภาพในการผลิตบัณฑิตของมหาวิทยาลัยไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์และการบริหาร* 10, ฉ. 1 (2534): 116-132.
- ม.ล. ปิ่น มาลากุล. "การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคมไทย." *วารสารการศึกษาแห่งชาติ* 1, ฉ. 3 (2510): 15-24.

- วิชัย ต้นศิริ. "การศึกษากับการสร้างความเป็นพลเมือง." *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* 18 (2535): 25-32.
- วิจิตร ศรีสอ้าน. "อุดมศึกษาไทยในศตวรรษที่ 21: ความท้าทายและโอกาส." *วารสารการศึกษาไทย* 1, 1 (2540): 5-12.
- สิงห์ สุวรรณกิจ. "งานศึกษาผู้อยู่ในสถานะรอง : ทบทวนประวัติศาสตร์นิพนธ์ และมวลงานผู้เคลื่อนไหว." *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่* 27, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 35-42.
- สิทธิเทพ เอกสิทธิพงษ์. "บททดลองนำเสนอว่าด้วยพัฒนาการอุดมศึกษาไทยภายใต้สังครามเย็น: กำเนิดวงวิชาการไทย นักวิชาการชาตินิยมและชาตินิยมทางปัญญา ภายใต้เงาอินทรี." *วารสารอินทนิลทักษิณสาร* ปีที่ 13 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 64.
- เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. "มหาวิทยาลัยในกระแสธุรกิจ: เราจะรักษาจิตวิญญาณแห่งปัญญาไว้ได้อย่างไร." *วารสารอักษรศาสตร์* 26, 1 (2539): 1-15.
- เสรี ชัดแจ้ง. "ทัศนคติต่อการเรียนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ของนักเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย." *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา* 5, ฉ. 1 (2533): 45-62.
- สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. "การวิเคราะห์ต้นทุนในสถาบันอุดมศึกษา." *วารสารนักบริหาร* 18, ฉ.2 (2541): 30-35.
- สมศักดิ์ ชุมทรัพย์. "เสรีนิยมใหม่กับการปฏิรูปอุดมศึกษา." ใน *มหาวิทยาลัยไทยในยุคเสรีนิยมใหม่* บรรณาธิการโดย อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- อมรรัตน์ นาคะตะ. "ความคิดเรื่องการปฏิรูปการศึกษาไทยในทศวรรษ 2510." *วารสารประวัติศาสตร์* ปีที่ 42, ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 76-103.
- อมรรวิช์ นาครทรรพ. "วิกฤตอุดมศึกษาไทยในความเสียด." *วารสารการศึกษาไทย* 2 (2540): 25-32.
- อมรรวิช์ นาครทรรพ. "นโยบายอุดมศึกษาไทยในทศวรรษ 2530: วิกฤตและการปฏิรูป." *วารสารครุศาสตร์* 25, 1 (2539): 15-25.
- อมรรวิช์ นาครทรรพ. "ความคิดในการพัฒนาอุดมศึกษาไทยในรอบทศวรรษ." *วารสารครุศาสตร์* 27, 1 (2541): 14-25.
- อมรรวิช์ นาครทรรพ. "ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอุดมศึกษาไทย." *วารสารครุศาสตร์* 25, 2 (2539): 45-50.

อัมมาร สยามวาลา. "การวางแผนการศึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาประเทศไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ* 4, ฉ. 2 (2519): 23-42.

อัมพร อารังลักษณ์. "การวางแผนอุดมศึกษาไทย: ปัญหาและทางออก." *วารสารรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* 14, ฉ. 2 (2533): 78-92.

อุดม เจริญรัตน์. "การศึกษากับจักรวรรดินิยมอเมริกัน." *อิทธิปัตย์* ปีที่ 3, ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2518): 35-52.

อุดม เขยกิจวงศ์. "การเพื่อของปริญญา: วิฤตอุดมศึกษาไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์* 26, 1 (2540): 30-35.

อุทุมพร จามรมาน. "เสรีภาพทางวิชาการในยุคเสรีนิยมใหม่." *วารสารเศรษฐศาสตร์* 24, 3 (2539): 45-52.

ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์. "การแข่งขันเพื่อตำแหน่งทางสังคมในระบบการศึกษาไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 16, 1 (2541): 35-45.

วรากรณ์ สามโกเศศ. "อุดมศึกษาไทย: วิฤตติและทางออก." *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ* 19, 2 (2542): 1-15.

วรวิมล จิราสมบัติ. "นโยบายอุดมศึกษาไทยในกระแสโลกาภิวัตน์." *วารสารวิจัยสังคม* 4, 2 (2541): 78-95.

ปัทมาวดี โพนกุล ชูชุกิ. "การเปลี่ยนแปลงนโยบายการคลังเพื่อการอุดมศึกษาของไทย." *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* 17, 3 (2542): 74-96.

### รายงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการ

รายงานกิจการความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและวิชาการ พ.ศ. 2516. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหกรณ์การขนส่งแห่งประเทศไทย.

รายงานการปรับปรุงระบบการศึกษาอาชีวศึกษา. กรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2513.

สมหญิง สายธนู และ ดลยา หิรัณยศิริ. *โครงการการประมวลผลความรู้และพัฒนาจิตวิทยุทธศาสตร์ของภาคีเพื่อการศึกษาไทย* รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2561.

### เอกสารราชการ

"กระทู้ถามที่ 399/2484 ของนายจำลอง ดาวเรือง ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง การเกณฑ์ทหารและงานของสัสดี." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 55 ง (25 เมษายน 2484): 228.

"คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1 พระยามโนปกรณนิติธาดา (ก้อน หุตะสิงห์) เป็นนายกรัฐมนตรี." *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2475 วันอังคารที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475*, 6-7.

- "คำปรารภในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 58 (12 ตุลาคม 2486): 1689.
- "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายควง อภัยวงศ์ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 63, ตอนที่ 7 (31 มกราคม 2489): 191-204.
- "คำแถลงนโยบายด้านการศึกษาของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 76, ตอนที่ 14 (12 กุมภาพันธ์ 2502): 7-9.
- "คำแถลงนโยบายรัฐบาล." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 117, ฉบับพิเศษ (30 มีนาคม 2500).
- "คำแถลงนโยบายของคณะปฏิวัติและรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 119 (9 กุมภาพันธ์ 2502).
- "คำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 26." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 93 ตอนที่ 130 (17 ตุลาคม 2519).
- "ประกาศกระทรวงธรรมการ เรื่อง โรงเรียนราชแพทยาลัย เข้ากลับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 36 (18 เมษายน 2460): 22.
- "ประกาศประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและโอนไปขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 34 (12 เมษายน 2460): 20.
- "ประกาศตั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476." *ราชกิจจานุเบกษา* วันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2477, เล่มที่ 51, หน้า 205-206.
- "ประกาศของรัฐมนตรี ฉบับที่ 9 เรื่องการดำเนินการศึกษาเพื่อสร้างชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 58 (24 มิถุนายน 2484): 1138-1140.
- "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 132." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 89 ตอนที่ 66 (25 เมษายน 2515).
- "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 89 ตอนที่ 66 (25 เมษายน 2515).
- "ประกาศสงครามต่อบริเตนใหญ่และสหรัฐอเมริกา." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 59, ตอนที่ 7 (25 มกราคม 2485): 291.
- "พระบรมราชโองการ ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 77 ตอนที่ 85ก (20 ตุลาคม 2503): 4.
- "พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมสาธารณสุข ในกระทรวงการสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๕." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 59 ตอนที่ 16 ก (10 มีนาคม 2485): 698.

- "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2492." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 66, ตอนที่ 24 (19 เมษายน 2492): 305-307.
- "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2459." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 33 (26 มีนาคม 2459): 281-292.
- "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2459." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 33 (30 มีนาคม 2459): 46-53.
- "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 52 (21 เมษายน 2478).
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476." *ราชกิจจานุเบกษา* วันที่ 20 มีนาคม 2476, เล่มที่ 50, หน้า 1016.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 50 ตอนที่ 1007.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 50 (15 พฤษภาคม 2476): 77-86.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486): 131-145.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486): 249-252.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2495." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69, ตอนที่ 12 (19 กุมภาพันธ์ 2495): 235-240.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486): 146-160.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 60, ตอนที่ 7 (2 กุมภาพันธ์ 2486): 252-255.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช ๒๔๘๖." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 60 ตอนที่ 54 ก (12 ตุลาคม 2486): 1496.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2507." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 81, ตอน 7 (21 มกราคม 2507).

- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2508." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 83, ตอน 8ก (25 มกราคม 2509): 62.
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 85, ตอน 24ก (12 มีนาคม 2511): 127.
- "พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 92, ตอน 45 ก (10 มีนาคม 2518).
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 91, ตอน 80 ก (29 กรกฎาคม 2517).
- "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. 2518." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 92, ตอน 33 ก (18 กุมภาพันธ์ 2518).
- "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ.2514." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 88 ตอนที่ 43 (23 เมษายน 2514).
- "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 92, ตอน 119 ก (3 กรกฎาคม 2518).
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 88, ตอน 59 ก (27 มิถุนายน 2514).
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 95, ตอน 74 ก (5 กันยายน 2521).
- "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 76, ตอนที่ 102 (3 พฤศจิกายน 2502): 544-550.
- "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 76 ตอน 85ก (2 กันยายน 2502): 1.
- "พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 73 ตอน 8ก (24 มกราคม 2499): 10.
- "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 77, ตอนที่ 79 (20 กันยายน 2503): 1-12.
- "พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 95, ตอนที่ 105 (30 กันยายน 2521).
- "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 69, ตอนที่ 16

(4 มีนาคม 2495): 179-193.

"พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2489." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 63, ตอนที่ 15

(26 กุมภาพันธ์ 2489): 219-242.

"พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2492." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 66, ตอนที่ 30

(10 พฤษภาคม 2492): 352-418.

"พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2495." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69, ตอนที่ 29

(13 พฤษภาคม 2495): 423-518.

"พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2498." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 72, ตอนที่ 30

(19 เมษายน 2498): 515-630.

"พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2500." *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 74, ตอนที่ 32

(2 เมษายน 2500): 550-690.

"ระเบียบการเข้าเรียนและอัตราค่าธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง."

*ราชกิจจานุเบกษา* วันที่ 6 พฤษภาคม 2477, เล่มที่ 51, หน้า 465.

"ระเบียบการรับนักศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2480." *จดหมายเหตุจุฬาลงกรณ์*

*มหาวิทยาลัย* เล่ม 5. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

"ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลงโทษนักเรียนและนักศึกษา พ.ศ.2548." *ราชกิจจานุเบกษา*

เล่ม 122 ตอนที่พิเศษ 35 ง (26 เมษายน 2548).

"ส่วนหนึ่งของคำถวายรายงานต่อสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์

ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รัชกาลที่ 7 เสด็จเป็นองค์ประธานในพิธีสถาปนามหาวิทยาลัย

วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (มธก.)." 27 มิถุนายน 2477.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 27/2495 (สมัยสามัญ) วันที่ 10 เมษายน 2495: 1562-1563.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 38/2485 (สมัยสามัญ) วันที่ 18 ธันวาคม 2485: 2145-2150.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1 วันที่ 28*

*มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม*. หน้า 7.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญ*

*สมัยที่สอง) วันที่ 5 มีนาคม พุทธศักราช 2476 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม*. หน้า 1375-1376.

**เอกสารจดหมายเหตุและเอกสารส่วนบุคคล**

กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารเลขที่ ศ.2/5 เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานความเห็นของกระทรวงต่างๆ เรื่องการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษา. 19 สิงหาคม 2464.

ชงทอง จันทรางศุ. "หนังสือกราบบังคมทูล เจ้าหมื่นศรีวังวงศ์ ผู้บัญชาการโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ลงวันที่ 26 ธันวาคม ร.ศ.129." ใน 70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ชงทอง จันทรางศุ. "สำเนาลายพระหัตถ์สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ พระราชทานพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัต เรื่อง 'พระดำริห์เกี่ยวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย' พร้อมรายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัย." ใน 70 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สถิตินักศึกษามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477-2485. หอจดหมายเหตุ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บันทึกการประชุมกรรมการแผนการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2486. 20 มกราคม 2486.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการแผนงานกำลังคน กระทรวงอุตสาหกรรม ครั้งที่ 12/2509. 8 ธันวาคม 2509.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุดมศึกษา ครั้งที่ 2/2491. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 25 มีนาคม 2491.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2498. 15 กันยายน 2498: 12-15.

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติครั้งที่ 1/2500. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 23 กุมภาพันธ์ 2500: 5-8.

บันทึกการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ USOM และผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ. เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.24.7/7, 22 กุมภาพันธ์ 2504.

บันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและ USOM เรื่อง "การสนับสนุนการพัฒนาอุดมศึกษาในภูมิภาค." เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ.0201.59.2/8, 17 มีนาคม 2508.

บันทึกความเข้าใจระหว่างกระทรวงศึกษาธิการและ USOM. เอกสารกระทรวงศึกษาธิการ ศธ. 0201.14/13, 17 มกราคม 2502.

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ กต13.1/139 เรื่อง "บันทึกเกี่ยวกับ

- ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาไทยในสหรัฐอเมริกา." 15 มีนาคม 2499.
- หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ กต13.1/164 เรื่อง "บันทึกการประชุมเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา." 5 มกราคม 2500.
- หोजดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี หจข. สร0201.96/6 เรื่อง "คณะกรรมการดำเนินการตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมนหรือคณะกรรมการร่วมมือกับผู้แทนพิเศษฝ่ายเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา (ก.ศ.ว.)." 2493.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2494." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.2.2.1/1.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2504." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/51.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2504." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/25.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "ความเป็นมาของแผนการจัดการศึกษา." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.5/23, พ.ศ. 2505.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 1." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.14/9.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 การประเมินโครงการระยะที่ 2 ระหว่าง พ.ศ.2506." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.14/11.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "รายงานการประชุมสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ครั้งที่ 1/2509." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.14/3.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "รายงานการปฐมนิเทศเรื่องการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษา." 2511.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "โครงการจัดหาทุนศึกษาทุนการศึกษาระดับปริญญาเอก ณ ต่างประเทศตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 2515-2521." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/232.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "แนวคิดในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยของ ดร.สีปพนนท์ เกตุทัต." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/207.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "The Development of Thailand. Report of a Study Team August 1,1961." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.1./78.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "รายงานผลพัฒนาผู้นำทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเข้ามาศึกษาสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ.2504." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.1.1.2/39.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "โครงการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยขององค์การ UNESCO พ.ศ.2506." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.2.9/19.

- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "บันทึกความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของเซอร์ชาลส์ ดาร์วิน เรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในการประชุมสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.8/1.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "เปรียบเทียบแผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2494 กับแผนการศึกษาชาติ ฉบับ พ.ศ. 2503." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/23.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "ร่างแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ.2505-2509." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.11.2/55.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "บันทึกการสัมมนาระหว่างบุคคลสำคัญต่างๆ." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.1.1.2/58.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "บันทึกการสนทนากับ ดร.แอสตัน รອງอิการบตี มหาวิทยาลัยอินเดียนา 23 เมษายน 2506." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.1.1.2/62.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "การขยายหลักสูตรและการยกฐานะของมหาวิทยาลัยในสังกัดกรมอาชีวศึกษา พ.ศ.2511." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/150.
- ม.ล.ปิ่น มาลากุล. "ข้อเสนอแนะของผู้ร่วมการวางแผนการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 2/2512." เอกสารส่วนบุคคล สป.5.9/202.
- รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ครั้งที่ 3/2509. หอจดหมายเหตุมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 15 มีนาคม 2509: 8-12.
- สมชอบ นิลขาว. *มหาวิทยาลัยในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2485)*: 52-53.
- สมชอบ นิลขาว. *มหาวิทยาลัยในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - พ.ศ. 2485)*: 48-51.
- เอกสารออนไลน์**
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. "CU100. ๔ คณะเริ่มแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568. <http://www.cu100.chula.ac.th/story/364/>
- โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา. "ประวัติโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา." เข้าถึงเมื่อ 10 มิถุนายน 2025. <https://www.triamudom.ac.th/website/index.php/2016-07-13-03-51-27/2016-07-13-07-27-57>
- มหาวิทยาลัยมหิดล. "ประวัติของมหาวิทยาลัยมหิดลโดยสังเขป." เข้าถึงเมื่อ 12 พฤษภาคม 2564. <https://mahidol.ac.th/th/history/>
- มหาวิทยาลัยศิลปากร. "ทำเนียบอธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร." เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568.

<https://www.su.ac.th/th/about-executive.php>

มูลนิธิปริดี พนมยงค์. "จากหลักประการที่ 6 สู่มูลนิธิประศาสน์การ." เข้าถึงเมื่อ 3 มิถุนายน 2025.

<https://pridi.or.th/th/content/2022/06/1150>

ศิลปวัฒนธรรม. "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เคยมีธนาคารของตัวเองจริงหรือ?" เข้าถึงเมื่อ 21

พฤษภาคม 2565. [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_55549](https://www.silpa-mag.com/history/article_55549)

สถาบันพระปกเกล้า. "ถนอม กิตติขจร (จอมพล) - ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง." เข้าถึงเมื่อ 3

มิถุนายน 2025. [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ถนอม\\_กิตติขจร\\_\(จอมพล\)](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ถนอม_กิตติขจร_(จอมพล))

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1

(ระยะที่ 1) พ.ศ. 2504-2506." เข้าถึงเมื่อ 5 พฤษภาคม 2562.

[http://www.nesdb.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3776](http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776)

สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ. "รู้จัก วช." เข้าถึงเมื่อ 15 มีนาคม 2563. <https://bit.ly/38Rbtcs>

ไกรฤกษ์ นานา. "เหรียญสองด้าน: ไทยหลังศึกญี่ปุ่น นโยบายใหม่ จอมพล ป. เปลี่ยนสถานะผู้แพ้เป็นผู้ 'ชนะ'." *ศิลปวัฒนธรรม* ฉบับกันยายน 2563. เข้าถึงเมื่อ 11 พฤษภาคม 2568.

[https://www.silpa-mag.com/history/article\\_61468](https://www.silpa-mag.com/history/article_61468)

อมร รักษาสิทธิ์. "ความเป็นมาของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์." เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2568.

<https://ejournals.swu.ac.th/index.php/ENEDU/article/download/6549/6180/20318>

ธงชัย วินิจจะกุล. "อึดอัดกันพอหรือยัง กับประวัติศาสตร์เงียบที่ห้ามพูดถึง." *WAY Magazine* 20

มกราคม 2023. <https://waymagazine.org/history-of-silence/>

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. "วิวาทะกับ จอน อึ้งภากรณ์ ว่าด้วยปัญหา ป่วย อึ้งภากรณ์ กับ ระบอบสฤษดิ์."

เข้าถึงเมื่อ 12 พฤษภาคม 2568. <https://bit.ly/2TSsOMU>

## สื่อสิ่งพิมพ์

"การวิพากษ์ระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัย." *จุลสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 5, ฉบับที่ 51

(สิงหาคม 2515): 15-23.

"แถลงการณ์ต่อต้านวิถีการศึกษา." *สยามรัฐ*, 3 กันยายน 2512.

"อธิการบดีธรรมศาสตร์แสดงความกังวลต่อเสรีภาพทางวิชาการ." *ประชาธิปไตย*,

5 ตุลาคม 2516, หน้า 3.

"ธรรมนูญองค์การ.ศ.ม.ธ.อาจเป็นหมันด้วยเหตุสุดวิสัย." *หนังสือพิมพ์มหาวิทยาลัย*

(กรกฎาคม 2515): 1.

*สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 10, ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2515): 25-40.

"รายงานกิจกรรมของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2513-2516.

" *จดหมายเหตุการเมือง: เอกสารประวัติศาสตร์การเมืองไทยร่วมสมัย* เล่ม 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2545.

## ภาษาอังกฤษ

### หนังสือ

Baker, Chris and Pasuk Phongpaichit. *A History of Thailand*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Christaller, Walter. *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

Darwin, Sir Charles. *The Development of University Education in Thailand*. Bangkok: Ministry of Education, 1951.

Darwin, Sir Charles. *Report of Sir Charles Darwin to UNESCO on Science in Thailand*. กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนาห้องสมุดคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2497.

Sharkansky, Ira. *The Politics of Taxing and Spending*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1969.

USOM. *Report on American Educational Aid to Thailand, 1950-1955*. Bangkok: USOM, 1956.

USAID. *Terminal Report: Science Education Development Project Thailand 1967-1972*. Bangkok: USAID Mission to Thailand, 1972.

World Bank. *Education in Thailand: A Sector Survey*. Bangkok: World Bank Thailand Office, 1971.

### บทความในวารสาร

Anderson, Benedict. "American Foreign Policy and Its Thinkers." *New Left Review* 83 (September-October 2013): 143-153.

Darwin, Sir Charles. "The Role of Science and Technology in National Development."

*Journal of Educational Administration, Thammasat University* 2, no. 1 (1951): 38.

### บทความเชิงทฤษฎี

Dewey, J. *Democracy and Education* (1916); Apple, M.W. *Ideology and Curriculum*

(2004); Spring, J. *Research on Globalization and Education* (2008).

### เอกสารออนไลน์ภาษาอังกฤษ

National Archives. "Teaching with Documents: The Morrill Act." เข้าถึงเมื่อ May 13, 2025.

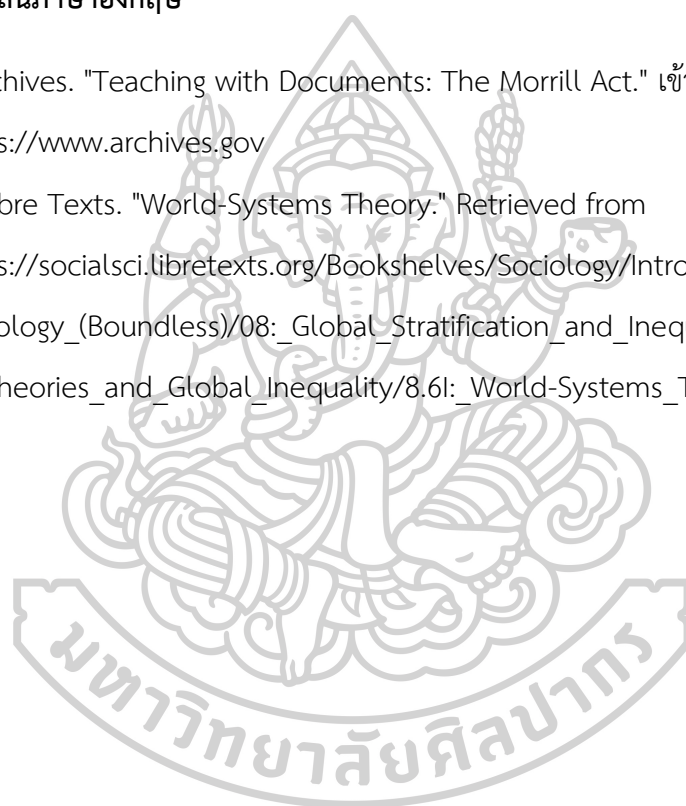
<https://www.archives.gov>

Social Sci Libre Texts. "World-Systems Theory." Retrieved from

[https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction\\_to\\_Sociology/](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction_to_Sociology/Sociology_(Boundless)/08:_Global_Stratification_and_Inequality/8.06:_Sociologic)

[Sociology\\_\(Boundless\)/08:\\_Global\\_Stratification\\_and\\_Inequality/8.06:\\_Sociologic](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction_to_Sociology/Sociology_(Boundless)/08:_Global_Stratification_and_Inequality/8.06:_Sociologic)

[al\\_Theories\\_and\\_Global\\_Inequality/8.6i:\\_World-Systems\\_Theory](https://socialsci.libretexts.org/Bookshelves/Sociology/Introduction_to_Sociology/Sociology_(Boundless)/08:_Global_Stratification_and_Inequality/8.06:_Sociologic)





## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

เอกชัย ภูมिरะรื่น

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2551 ศึกษาศาสตรบัณฑิต (สังคมศึกษา) คณะศึกษาศาสตร์  
มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2557 อักษรศาสตรมหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์ศึกษา) คณะ  
อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2562 เข้าศึกษาต่อหลักสูตรอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
(ประวัติศาสตร์) คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

