

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทนี้ขอกล่าวถึง

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย
2. การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอเมริกัน
3. การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษ

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

รากเง้าความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประวัติศาสตร์การอุดมศึกษาในยุโรปและอเมริกามาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อหลุดออกจากการพันนาการควบคุมของศาสนา (Hans, 1951) จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มีศาสนาประจำชาติที่คอยสนับสนุนการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย สำหรับสหราชอาณาจักรจะมีลักษณะผิดแผกจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ มีศาสนาประจำชาติ 2 นิกาย ได้แก่ นิกายแองกลิกันในอังกฤษ ซึ่งมีผลต่อการสืบสานการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และมีความใกล้ชิดต่อกฎเกณฑ์ทางชนชั้น ส่วนนิกายเพรสไบทีเรียนในสกอต มีความเป็นแบบฉบับของประชาธิปไตย และความเป็นท้องถิ่นมากกว่า แต่ด้วยสภาพภูมิประเทศและสังคมจึงทำให้ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากกว่านิกายแองกลิกัน ถึงอย่างไรก็ตามชาวสหราชอาณาจักรก็มีหัวใจแห่งความเป็นประชาธิปไตยและการต่อต้านการแทรกแซงของศาสนาสูงมากกว่าชนชาติใดในยุโรป จึงทำให้โดยเฉพาะชาวอังกฤษมีความต้องการที่จะปกครองตนเอง ความไม่คล้อยตามกลุ่มและความเป็นชุมชนเพื่อท้องถิ่นสูงมาก จึงไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการทุก ๆ อย่างเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงทำให้เกิดคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee = UGC) ขึ้น แม้แต่ประวัติศาสตร์การอุดมศึกษาของอเมริกาก็ได้รับการบันทึกไว้ว่า มหาวิทยาลัยในยุคแรกคือฮาร์วาร์ดและวิลเลียม

และแม้รับแบบฉบับมาจากอังกฤษและสกอต ทำให้ได้รับมรดกทางความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ถูกควบคุมโดยศาสนาคิดมาด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ด้วยจิตวิญญาณแห่งยุคตื่นตัวใฝ่หาความรู้ทางการเมืองและสังคมของชาวอเมริกันในต้นศตวรรษที่ 19 เป็นแรงผลักดัน อันยิ่งใหญ่ทำให้เกิดการตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นมา ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานสำคัญคือ มหาวิทยาลัยจะต้องไม่ถูกควบคุมโดยศาสนจักรหรือรัฐ จึงถือได้ว่า ความเป็นอิสระในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเป็นหลักสำคัญที่ยึดถือปฏิบัติสืบมาของมหาวิทยาลัยอเมริกันและทั่วโลก (Ben-David, 1972) สหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบของประเทศที่ใช้ระบบราชนครินทร์นำรัฐคืออะไรที่เอกชนทำได้ให้เอกชนทำ แล้วรัฐก็ทำเสริมในส่วนที่เอกชนทำไม่ได้ ... ถึงแม้รัฐทำ เขาก็ถือว่าต้องกระจายอำนาจไปให้ประชาชน มันจึงไม่มีระบบการศึกษากลางของสหรัฐ แต่เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่ละรัฐประชาชนก็เข้ามาร่วมดำเนินการ ซึ่งอันนี้เป็นความคิดพื้นฐานที่เป็นหลักอย่างหนึ่ง (วิจิตร ศรีสอาน, 2531)

โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีอเมริกาคนที่ 3 มีความเชื่อว่าความรู้นำไปสู่ "ความก้าวหน้า" และความมั่งคั่งของชาติอีกด้วย จึงไม่ยอมให้รัฐเข้ามาควบคุมหรือกำหนดการศึกษาของประชาชนมากกว่าที่จำเป็น โดยได้ร่างกฎหมายให้รัฐแยกออกจากศาสนจักร และไม่ให้มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนียที่เขาเป็นผู้ก่อตั้งตั้งตงอยู่ภายใต้การครอบงำทั้งของรัฐและศาสนจักร นั่นคือเป็นอาณาจักรแห่งอิสรภาพและเสรีภาพในทางความคิดอย่างเต็มที่จนกระทั่งปัจจุบัน นักศึกษาในมหาวิทยาลัยแห่งนี้ไม่มีการเรียกนักศึกษาตามระบบอาวุโสว่าปีแรกเรียก freshman ส่วนปีสองเรียก sophomore ปีที่สามเรียก junior ปีสุดท้ายเรียก senior หากแต่เรียกปี 1-2-3-4 เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในมาตรา 1 ตอน 8 ได้ระบุถึง "ความรู้" สัมพันธ์กับ "ความก้าวหน้า" ว่า "รัฐสภาพึงมีอำนาจในการส่งเสริมความก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และศิลปศาสตร์อันมีประโยชน์ ด้วยการจัดการให้สิทธิทั้งหมดในงานเขียนและการค้นคว้าเป็นของเขาในเงื่อนไขเวลาอันจำกัด" (Bonner, 1986)

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นหัวใจสำคัญในบทบาทของรัฐที่มีต่อมหาวิทยาลัย แม้จะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นบทบาทเชิงสนับสนุน เชิงกำกับนโยบายหลัก ๆ แต่ไว้ใน

เรื่องของการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีความอิสระมาก ไม่จำเป็นต้องใช้ระเบียบราชการทั่วไปในการบริหาร (วิจิตร ศรีสอาน, 2531) โดย

1. สภามหาวิทยาลัยสามารถที่จะสร้างกฎระเบียบที่เหมาะสมกับงานของมหาวิทยาลัยได้เต็มที่ เช่นเรื่องงบประมาณโดยจัดให้เป็นเงินก้อน พร้อมด้านแนวนโยบายกว้าง ๆ บางอย่าง แต่มหาวิทยาลัยไปจัดสรรค่าใช้จ่ายเองซึ่งรัฐก็เข้ามาตรวจสอบได้ ความคล่องตัวอันนี้เป็นเรื่องสำคัญ

2. ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยสามารถที่จะให้สินจ้างรางวัลที่สูง แข่งขันกันได้กับทุกวงการ มหาวิทยาลัยจึงดึงดูดคนดี คนเก่ง แม้แต่คนที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในวงการธุรกิจและวงการอื่น ๆ ก็สามารถที่จะกลับมาทำงานมหาวิทยาลัย โดยยังได้สินจ้างรางวัลในลักษณะที่ดีเท่าหรือดีกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ก็สามารถดึงดูดคนดี คนเก่ง เข้าสู่มหาวิทยาลัยได้ แม้กระทั่งคนที่เป็นอาจารย์จะต้องไปมีประสบการณ์จากภายนอกเสียก่อน จะไม่รับคนเพียงจบมาเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพราะฉะนั้นความเป็นเลิศนี้ก็อยู่ที่คุณภาพของอาจารย์ ของนักวิชาการ คุณภาพนี้ต้องซื้อด้วยเงินพอสมควร

วิจิตร ศรีสอาน (2518) ได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจะต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) ควบคู่กันไป หลักการทั้งสองเปรียบประดุจด้านหัวด้านท้ายของเหรียญอันเดียวกัน กล่าวคือ

1. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่มหาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการภายในเป็นเอกเทศ โดยมีการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด โดยให้มหาวิทยาลัยวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ ลึ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ในลักษณะของการปกครองตนเอง ความเป็นอิสระในการดำเนินงานสำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากรและการบริหารการเงิน

การให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานข้างต้น ไม่หมายความว่า เป็นการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัย แต่เป็นการเพิ่มภาระความรับผิดชอบ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการกิจได้เต็มที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองต่อความต้องการของประเทศชาตินั้นยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ควรเป็นไปในรูปของการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุน และตั้งมาตรฐานร่วมบางอย่างเท่าที่จำเป็น ในระบบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาก็จะเป็นไปในลักษณะที่รัฐทำหน้าที่สนับสนุน (support) และใช้การสนับสนุนทางการเงินเป็นมาตรการควบคุมไปด้วย ส่วนมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินงาน (control and operation) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคมโดยมีการจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน

2. เสรีภาพทางวิชาการ หมายถึง เสรีภาพของสมาชิกของมหาวิทยาลัย ได้แก่ คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งด้านการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า การเน้นหลักการด้านเสรีภาพทางวิชาการ ก็เพื่อที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการมากกว่าที่จะเป็นอิทธิพลอื่น ปราศจากความรับผิดชอบ เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยมีพื้นฐานมาจาก 3 แห่งคือ

2.1 ได้ต้นเค้าความคิดมาจากปรัชญาสมัยกรีกที่เน้นเสรีภาพทางปัญญา (intellectual freedom) แนวความคิดนี้ได้สืบทอดกันมาในยุโรปและประเทศตะวันตกอื่น ๆ จนถึงปัจจุบัน

2.2 สืบเนื่องจากหลักการด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถานศึกษาชั้นสูง ซึ่งเป็นประเพณีและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา

2.3 จากหลักการที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตกมักจะประกอบด้วยเสรีภาพวิชาการของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน ในระดับบุคคลเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับผู้ร่วมงาน เช่น นิสิตนักศึกษาและ

มหาวิทยาลัยที่อาจารย์นั้น ๆ สังกัดอยู่ในระดับสถาบันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยนั้น ๆ กับสังคมและกับหน่วยงานรัฐบาล

มูลนิธิคาร์เนกี (The Carnegie Foundation, 1982) และเลวี (Levy, 1980) ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยว่าจะต้องมีความอิสระในการดำเนินการ 3 ด้านคือ

1. วิชาการ เป็นความอิสระที่มหาวิทยาลัยจะดำเนินการด้านวิชาการได้ด้วยตนเองเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย การเสนอหลักสูตรการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับภารกิจของตน การควบคุมกิจกรรมด้านการสอนและการวิจัย การกำหนดมาตรฐานการเข้าศึกษาและระดับปริญญาต่าง ๆ การเพิ่มและยุบเลิกภาควิชา
2. บุคลากร มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการว่าจ้างและการเลื่อนขั้นตำแหน่ง รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขการว่าจ้างได้เอง
3. การเงิน มหาวิทยาลัยมีความอิสระต่อการจัดเตรียมการจัดสรรงบประมาณ การจัดการเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่าย โดยมีการแทรกแซงจากระเบียบข้อบังคับจากภายนอกน้อยที่สุด ซึ่งการตรวจสอบบัญชีจะเป็นลักษณะหลังการใช้แล้ว (post-audit)

เคอร์ (Kerr, 1991) กล่าวว่า ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยที่รัฐกระจายอำนาจบริหารและดำเนินการให้แก่มหาวิทยาลัย ในลักษณะของการปกครองตนเอง โดยที่มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย มาตรฐานการศึกษา กำหนดการรับนักศึกษา หลักสูตรและกำหนดวิธีการใช้จ่าย และการบริหารการเงินได้ด้วยตนเอง

เพอร์กินส์ (Perkins, 1970) ได้นำเสนอวิกฤตการณ์ของมหาวิทยาลัยทั่วโลก ซึ่งประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยได้โดดเด่นขึ้นเป็นวิกฤตการณ์หนึ่งในห้าที่มหาวิทยาลัยทั่วโลกเผชิญอยู่ โดยมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ด้านการเงิน วิกฤตการณ์ทั้งห้าไม่ว่าจะเป็นเรื่องจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้น การเงิน ความเหมาะสมของ



หลักสูตร การจัดลำดับความสำคัญที่แตกต่างกันและความต้อรับต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน
ดังจะเห็นได้จากเมื่อจำนวนนักศึกษาที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษาเพิ่มเป็นสองเท่าโดยเฉลี่ย
ในระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2503 ถึง 2513 และมีแนวโน้มว่าจำนวนนักศึกษาจะมีอัตรา
เพิ่มขึ้นอีกอย่างน้อยสองเท่าในทศวรรษหน้าได้ส่งผลโดยตรงต่อวิกฤตการณ์ด้านการเงิน
เพราะว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่ได้เตรียมพร้อมไว้สำหรับรับนักศึกษาเข้าเรียนในจำนวนที่
เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล มหาวิทยาลัยต้องเผชิญกับความต้องการเงินทุนจำนวนมากในทันที ซึ่ง
นโยบายด้านการเงินหรือการเก็บภาษีไม่ได้เตรียมไว้พร้อมพอ ผลก็คือเกิดความขาดแคลนใน
ทุก ๆ ส่วนของระบบการศึกษา รวมทั้งด้านกำลังและกำลังเงิน

งบประมาณต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้เพิ่มสูงขึ้นไม่เพียงแต่เพื่อจัดหาที่เรียนให้
พอกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นสองเท่าในระหะทศวรรษหนึ่ง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีปัญหาเรื่อง
การบริหารวิชาการที่ตกทอดมาจากแบบเก่าที่ทำให้ค่าใช้จ่ายสูงโดยไม่จำเป็นด้วย ความ
เป็นจริงที่เกิดขึ้นอย่างน่าตกใจก็คือ ผลการผลิตในการศึกษาขั้นสูงไม่ดีขึ้นเลย ค่าใช้จ่าย
รายหัวของนักศึกษาที่เพิ่มสูงขึ้นมาก และด้านปัญหาอื่น ๆ ได้พอกพูนขึ้น ตลอดจนทำให้ปัญหา
เรื่องงบประมาณที่สูงขึ้นนับนี้ตกเป็นภาระแก่การคลังของรัฐเป็นส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมด ได้
ส่งผลกระทบต่อมายังงบประมาณของรัฐต้องเพิ่มรายจ่ายด้วยจำนวนสูงลิ่ว และประการสำคัญรัฐ
ได้เพิ่มการสอดส่องตรวจตราการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยมากขึ้น จนทำให้เกิดปัญหาที่ลึกซึ้ง
ยิ่งขึ้นในเรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเพื่อปกครองตนเองให้อาณาเขตและระบบอุดมศึกษา
ทั้งหมด ซึ่งได้ทั้งปัญหาให้มหาวิทยาลัยแก้ไขกันต่อไปอย่างไม่มีวันจบสิ้น

โนส์ (Knowles, 1977) กล่าวว่า ความเป็นอิสระหรือการปกครองตนเองเป็น
หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัย ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง
มหาวิทยาลัยกับสังคมที่ต้องมีความเกื้อหนุนกันและกัน สภาพสังคมที่เป็นสังคมวิชาชีพมากขึ้น
และคุณลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยที่จะต้องมึหน่วยงานกลางเข้ามาช่วยประสานการทำงาน
ด้านการจัดสรรงบประมาณ เช่น ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุน
มหาวิทยาลัย (University Grants Committee) ขึ้นโดยเฉพาะ

ท็อดอร์ เฮสเบอร์ก (อ้างถึงใน เสรีภาพ, 2531) อธิการบดีมหาวิทยาลัย
 นอเตอรัม กล่าวไว้ว่า "ถ้ามีใครถามผมว่าอะไรคือเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของงานด้าน
 อุดมศึกษาในปัจจุบัน ผมก็จะตอบว่า เป้าหมายในอนาคตไม่ได้มีประการเดียวแต่มีอยู่มากมาย
 เราทุกคนที่มีส่วนมีบทบาทอยู่ในงานด้านนี้ จะต้องแสวงหาเป้าหมายของตนเอง ซึ่งสัมพันธ์อยู่
 กับลักษณะเฉพาะของแต่ละสถาบัน ประวัติความเป็นมา ประเพณีที่จะต้องสร้างเสริม ข้อ
 บกพร่องที่จะต้องกำจัดให้หมดไป ความหวังที่จะต้องทำให้เป็นจริงจะต้องสร้างความมั่นคง
 ทางการเงิน และสร้างขวัญกำลังใจของคนทำงานอยู่ในมหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีได้ด้วยการมี
 ผู้นำที่เข้มแข็งและได้รับความร่วมมือจากครูบาอาจารย์ร่วมกับทำงานเพื่อประโยชน์ร่วมกันของ
 สถาบันของตน"

การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอเมริกัน

กระแสนแห่งการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ผลของการ
 เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้สะท้อนออกมาตามกาลเวลาที่ต่างกัน พอจำแนกออกเป็น 3 ช่วงใหญ่ๆ
 (Kerr, 1991) ได้ดังนี้

1. ช่วงฮาร์วาร์ดและวิลเลียมและแมรี วิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้รับอิทธิพลมาจาก
 มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดและเคมบริดจ์ของอังกฤษที่ยึดมั่นนิกายเพอริตัน ส่วนวิทยาลัยวิลเลียม
 และแมรีตั้งขึ้นมาตามรูปแบบมหาวิทยาลัยสกอตที่เชื่อในนิกายแองกลิกัน ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษา
 ในยุคแรกจึงเป็นลักษณะของมหาวิทยาลัยแบบอังกฤษและสกอตที่สืบสานความเชื่อทางศาสนา
 ซึ่งเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยเอกชนในอเมริกา ประกอบกับได้นำรูปแบบการบริหารเป็น
 องค์คณะบุคคลที่เรียกว่าสภามหาวิทยาลัย (board of trustee) และมีอธิการบดีที่
 แข็งแกร่งซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอุดมศึกษาของอเมริกาในเวลาต่อมาในเรื่องความเป็น
 อิสระ ความหลากหลาย ความยืดหยุ่นและการแข่งขัน

2. ช่วงหลังสงครามกลางเมือง (ค.ศ. 1860-1910) ได้สร้างทิศทางการใหม่ของ
 การอุดมศึกษาขึ้น 2 ทิศทาง ได้แก่

ทิศทางการแรก คือการให้บริการหรืออรรถประโยชน์ระดับรัฐ ซึ่งได้รับความคิด ต่อเนื่องมาจากวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยกองทุนที่ดิน (land-grant college and university) เป็นองค์ประกอบสำคัญของการผลิตของสังคม โดยเฉพาะการเกษตรและ อุตสาหกรรม ก่อให้เกิดผู้นำทางการเกษตรและอุตสาหกรรมในสภามหาวิทยาลัย เป็นแรง กระตุ้นต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐต่อการสนับสนุนช่วยเหลือด้านการเงินแก่มหาวิทยาลัย เป็นการเพิ่มบริการภาคขยายต่อสาธารณชน และเป็นการเอื้อต่อการคัดเลือกนักศึกษาเพื่อสร้าง อาชีพใหม่ให้เกิดขึ้น นอกเหนือไปจากนักศาสนา แพทย์ นักกฎหมายและครู

ทิศทางการที่สอง คือการแพร่หลายของมหาวิทยาลัยแบบเซอร์มันท์มุ่งเน้น วิทยาศาสตร์และการเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยเริ่มมีความโดดเด่นแทนมหาวิทยาลัยแบบศาสนาและ คลาสสิก ทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้านอย่างกว้างขวาง การสร้างภาควิชา บัณฑิตศึกษา ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก เพิ่มบทบาทของอาจารย์ในการบริหาร ความก้าวหน้า ด้านเสรีภาพทางวิชาการ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกลายเป็นผู้นำทางการอุดมศึกษาในลักษณะ ที่เรียกว่าราชภัฏนำรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด จอห์น ฮอปกินส์ คอร์เนลล์ ซิดคาโก สแตนฟอร์ด และ MIT รวมถึงเกิดอิทธิพลที่ผู้ยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์อุดมศึกษาของอเมริกา คือ อีเลียตแห่งฮาร์วาร์ด ไวท์แห่งคอร์เนลล์ กิลแมนแห่งจอห์น ฮอปกินส์ แองเกลแห่งมิชิแกน ฮาร์เปอร์แห่งซิดคาโก จอร์ดอนแห่งสแตนฟอร์ด วิลเลอร์แห่งแคลิฟอร์เนีย และแวน ฮีสแห่ง วิสคอนซิน นอกจากนี้เกิดวิทยาลัยสำหรับคนผิวดำและคาทอลิกขึ้น จำนวนนักศึกษาในปี ค.ศ. 1870 มีจำนวน 50,000 คน ค.ศ. 1890 จำนวน 150,000 คน และ ค.ศ. 1910 จำนวน 350,000 คน

3. ช่วงปี ค.ศ. 1960-1980 ได้เกิดเปลี่ยนแปลงใหญ่ ๆ คือ

3.1 การขยายตัวของจำนวนนักศึกษา ในปี ค.ศ. 1960 มีจำนวน 3.5 ล้านคน พอในปี ค.ศ. 1980 มีจำนวน 12 ล้านคน นักศึกษาเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐร้อยละ 80 จากการจัดการอุดมศึกษาโดยรัฐ ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1960 มีนักศึกษาเข้า เรียนในมหาวิทยาลัยวิจัยและบัณฑิตศึกษาของรัฐ ร้อยละ 50 ส่วนในปี ค.ศ. 1980 ร้อยละ 75 ของนักศึกษาเลือกเข้าศึกษาในวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยแบบสมบูรณและวิทยาลัยชุมชน ของรัฐ

3.2 การเติบโตอย่างมากของวิทยาลัยชุมชน มีนักศึกษาสมัครเข้าเรียนในวิทยาลัยชุมชนจาก 400,000 คนมาเป็นมากกว่า 4 ล้านคน ซึ่งรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นรัฐแรกที่บรรจุกวิทยาลัยชุมชนเข้าแผนแม่บทอุดมศึกษาของรัฐในปี ค.ศ.1960

3.3 ความโดดเด่นของหลักสูตรวิชาชีพ จากความนิยมในหลักสูตรด้านอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์เปลี่ยนมาเป็นสาขาวิชาชีพแทน ในช่วงปี ค.ศ.1969-1976 การศึกษาระดับปริญญาตรีในด้านวิชาชีพเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 38 เป็นร้อยละ 58 ซึ่งเป็นชัยชนะอันยิ่งใหญ่ของนักโศฟิส (Sophists = เป็นพวกที่ใช้ความรู้เพื่อประโยชน์ทางพาณิชย์กรรม) ต่อนักปรัชญา (Philosophers = เป็นพวกเรียนหนังสือเพื่อประเทืองปัญญา)

3.4 การเพิ่มค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลาง สำหรับค่าใช้จ่ายการวิจัยและพัฒนาซึ่งรัฐบาลกลางเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่มหาวิทยาลัยนั้น ได้เพิ่มปริมาณค่าใช้จ่ายจาก 1,250 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ.1960 มาเป็น 3,000 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ.1980 และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลในเงินทุนช่วยเหลือนักศึกษาเพิ่มจาก 300 ล้านดอลลาร์ เป็น 10 พันล้านดอลลาร์

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับมหาวิทยาลัย

ตลอดระยะเวลาอันยาวนานรัฐบาลกลางได้มีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยในมลรัฐต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้ระบุอย่างแจ่มชัดว่า การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของแต่ละมลรัฐซึ่งมีประวัติศาสตร์แห่งความสัมพันธ์ข้างต้น (Cohen, 1972 และ Litt and Perkinson, 1979) ดังนี้

1. ช่วง ค.ศ. 1789-1862 โทมัส เจฟเฟอร์สัน ประธานาธิบดีคนที่ 3 ของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนต่อการอุดมศึกษา โดยมีความเชื่อว่าการจัดการสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐและภาคเอกชน ดังนั้นการอุดมศึกษาของรัฐจึงไม่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางแม้แต่เน้อย

2. ช่วง ค.ศ.1862-1940 เป็นช่วงแรกที่รัฐบาลกลางเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการอุดมศึกษาของรัฐ โดย อับบราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ 16 ได้ลงนามอนุมัติและประกาศใช้รัฐบัญญัติมอร์ริล (Morrill Act) หรือกฎหมายกองทุนที่ดิน (Land-Grant

Act) เพื่อสนับสนุนวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนในการจัดสรรที่ดิน สำหรับใช้หรือขาย จึงเรียกสถาบันเหล่านี้ว่า สถาบันกองทุนที่ดิน (land-grant institution) สาเหตุที่ต้องออกรัฐบัญญัตินี้เนื่องจาก ประการแรกที่ดินสาธารณะกำลังจะหมดไป จำเป็นต้องนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ ประการที่สอง ที่ดินกำลังเสื่อมคุณภาพจะต้องได้รับการบำรุงรักษาด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ประการที่สาม การศึกษาระดับวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นประโยชน์ต่อประชาชนคนธรรมดาโดยเฉพาะชาวนาและช่าง ประการที่สี่ มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยในสมัยนั้นไม่สามารถสนองความต้องการของชาวนาและช่าง ประการที่ห้า รัฐต่าง ๆ ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องพึ่งรัฐบาลกลาง ประการที่หก เพื่อส่งเสริมการผลิตสินค้าโดยต้องตระหนักในคุณค่าของโรงเรียนเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอย่างที่ยุโรปให้ความสนใจอยู่ และประการสุดท้าย เป็นเหตุผลทางการเมือง ผู้เสนอคือจัสติน มอร์ริลล์ (Justin Morrill) สังกัดพรรครีพับลิกัน ต้องการคะแนนนิยมของเกษตรกรทั่วประเทศ (Eddy, 1957)

กฎหมายกองทุนที่ดินฉบับนี้ได้รับการกล่าวขวัญเป็นอย่างมากว่า เป็นกฎหมายจัดตั้งกองทุนสำหรับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยด้วยเงินกองทุนจำนวนมหาศาล เป็นกฎหมายการเกษตรที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการพัฒนาอุดมศึกษาอย่างกว้างขวางทั้งปริมาณและทิศทาง ความสำคัญในเชิงนโยบายและทิศทาง (ทองอินทร์วงศ์โสธร, 2532) มีดังนี้

2.1 การให้เงินอุดหนุนสถาบันการศึกษาเอกชน กฎหมายฉบับนี้เป็นแม่แบบของการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่ออุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ในสหรัฐอเมริกาไม่ให้ความช่วยเหลือการศึกษาเอกชนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โรงเรียนเอกชนไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเลย แต่ในระดับอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

2.2 กฎหมายฉบับนี้เน้นหลักสูตรด้านเกษตรกรรมและช่างกลเป็นวัตถุประสงค์หลัก สถานศึกษาจะต้องเปิดสอนสองสาขาวิชานี้ควบคู่กัน จึงจะได้เงินอุดหนุนรัฐบาล รัฐจึงจัดตั้งวิทยาลัยเกษตรกรรมและช่างกลโดยเฉพาะ

2.3 กองทุนอุดหนุนวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย การที่จะดำเนินการบริหารสถาบันอุดมศึกษาให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น จะต้องอาศัยทรัพยากรการเงินที่เพียงพอ ความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถาบันจะไม่มี ความหมายเลยหากขาดทรัพยากร การหวังพึ่งเงินอุดหนุนของรัฐบาลอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังถูกควบคุม กำกับด้วยเงื่อนไขของแหล่งเงินทุนอื่น การหวังพึ่งค่าเล่าเรียนจากนักศึกษาฝ่ายเดียวก็ไม่ได้เช่นกัน เพราะค่าเล่าเรียนที่แพงย่อมเป็นอุปสรรคต่อความเสมอภาคทางโอกาสและการพัฒนามนุษยชาติทางปัญญา ปัญหางบประมาณจะลดน้อยลง เมื่อสถาบันอุดมศึกษามีเงินกองทุน กองทุนมีเงินต้นมากย่อมให้ดอกผลมาก ดอกผลมากย่อมสามารถนำมาใช้พัฒนามหาวิทยาลัยได้มาก ความเป็นอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัยก็ย่อมมีมาก

ในปี ค.ศ. 1890 ได้ออกรัฐบัญญัติมอร์ริล ฉบับที่สอง เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนประจำปีให้แก่วิทยาลัยแลนดแกรนท์ ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ประการ คือ ประการแรก จะไม่มีการให้เงินกับรัฐที่จัดการศึกษาตามเชื้อชาติ อาจจัดการศึกษาในลักษณะแยกสถาบันได้แต่ต้องมีความเท่าเทียมกัน ประการที่สอง อาจมีการระงับการให้เงินช่วยเหลือประจำปีได้หากไม่รักษามาตรฐานตามที่ตกลงไว้ และประการสุดท้าย รัฐบาลกลางจำกัดสาขาวิชาบางสาขาวิชาที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน สำหรับการบริหารการใช้เงินอุดหนุนเป็นหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น แต่มาในระยะหลังที่กฎหมายบางฉบับออกมา เช่น กฎหมายสมิท-ฮิวส์ และกฎหมายแบ่งค์เฮด-โจนส์ ได้สะท้อนให้เห็นอัตราการควบคุมของรัฐบาลกลางต่อมหาวิทยาลัยสูงขึ้น

3. ช่วง ค.ศ. 1940-1972 เป็นช่วงที่รัฐบาลกลางทุ่มความช่วยเหลือแก่มหาวิทยาลัยอย่างมากในทุกวิถีทาง (Cohen, 1972 และ Litt and Perkinson, 1979)

3.1 พระราชบัญญัติสิทธิ จี.ไอ. (G.I. Bill of Rights) ในระหว่างปี ค.ศ. 1940-1949 รัฐบาลกลางได้ให้ความช่วยเหลือนักศึกษาเป็นรายบุคคล ผ่านสถาบันที่ศึกษาอยู่ ชื่อทางการของพระราชบัญญัตินี้เรียกว่า พระราชบัญญัติการปรับตัวของทหาร (The Servicemen's Readjustment Act) ฉบับ ค.ศ. 1944 ซึ่งเกิดขึ้นมาจากอเมริกาเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่สอง จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิพิเศษของทหารผ่านศึก

3.2 กฎหมายเซอร์พลัส พรอปเปอร์ตี้ (The Surplus Property Act) ฉบับ ค.ศ.1944 โดยรัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนด้านอาคารเรียน หอพัก พัสดุ และเครื่องมือต่าง ๆ แก่สถาบันอุดมศึกษาหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง

3.3 กฎหมายการเงินด้านเคหะ ในปี ค.ศ.1950 รัฐสภาผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจการเคหะแห่งชาติในการให้เงินกู้ยืมระยะยาวแก่สถาบันอุดมศึกษาทั้งรัฐและเอกชน เพื่อสร้างหอพัก

3.4 กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกการอุดมศึกษา (The Higher Education Facilities Act) ฉบับ ค.ศ.1963 สถาบันอุดมศึกษาสามารถกู้เงินและได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางอย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างหอพักและสิ่งอำนวยความสะดวกทางวิชาการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งห้องเรียนและห้องปฏิบัติการทดลองสำหรับบัณฑิตวิทยาลัยและสถาบันเทคนิค

3.5 การให้เงินอุดหนุนสำหรับการฝึกอบรมบุคลากรให้รัฐบาลกลาง

3.6 กฎหมายการอุดมศึกษา (The Higher Education Act) ฉบับ ค.ศ.1965 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ช่วยให้มีโครงการที่ถาวรและกว้างขวางเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือในระดับสถาบันและนักศึกษารายบุคคลในระดับปริญญาตรีให้มารับเงินอุดหนุนในปริมาณที่มากขึ้น และต้องการช่วยสร้างพลังความคิดของเยาวชนให้ทุก ๆ ระดับให้เพิ่มขึ้นด้วย

3.7 กฎหมายเบ็ดเตล็ด ฉบับ ค.ศ.1965 ได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางให้เงินช่วยเหลือสถาบันอุดมศึกษาเพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาของชุมชน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงินที่อยู่อาศัย สาธารณสุขและความยากจน โดยวิธีการวิจัยมหาวิทยาลัยภาคขยายหรือโครงการศึกษาต่อเนื่อง รวมทั้งการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาที่กำลังอยู่ในระหว่างการเติบโต และเงินอุดหนุนในเรื่องโอกาสทางการศึกษา

3.8 โปรแกรมความเสมอภาคทางการศึกษา (Affirmative Action Program) เริ่มเมื่อปี ค.ศ.1970 เพื่อเป็นหลักประกันว่าสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งได้ให้ความเสมอภาคกับสตรี และชนกลุ่มน้อยในทุก ๆ ด้าน ถ้าหากสถาบันใดไม่ปฏิบัติตามหลักการนี้ จะไม่มีสิทธิได้รับการอุดหนุนเงินทุนจากรัฐบาลกลางเป็นอันขาด

3.9 กฎหมายการอุดมศึกษา (The Higher Education Act) ฉบับ ค.ศ.1972 โดยใช้ตัวแบบการช่วยเหลือนักศึกษาที่มุ่งเน้นตลาด (market-oriented student-aid model) ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองความเสมอภาคทางโอกาสการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งรัฐบาลกลางจัดสรรเงินทุนอุดหนุนให้แก่นักศึกษาเป็นรายบุคคล ที่มาจากครอบครัวชนชั้นกลางระดับต่ำ และชนชั้นรายได้ต่ำ มากกว่าเป็นสถาบัน แต่ถ้าหากรัฐบาลกลางจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาแล้ว รัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงการให้เงินนั้น ๆ ของสถาบัน องค์การที่สนับสนุนและประสานการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางต่อการอุดมศึกษาก็คือ Department of Health, Education and Welfare (HEW)

4. ช่วง ค.ศ.1972 จนถึงปัจจุบัน ทิศทางการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางต่อการอุดมศึกษามุ่งไปที่การนำอุปสงค์การศึกษาระดับอุดมศึกษาของกลุ่มอภิสิทธิ์ชนมาเปรียบเทียบกับกลุ่มมวลชน เพื่อการกำหนดบทบาทหลักของมหาวิทยาลัยเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาเป็นสำคัญ เป็นการศึกษาในระดับวิทยาลัยเพื่อมวลชน และมีนโยบายต่างระดับเพื่อตอบสนองการศึกษาให้ทั่วถึง โดยการบูรณาการหลักการของต้นทุนกับความหลากหลายของอุปสงค์การศึกษาระดับอุดมศึกษาและสังคมทุกขณพื้นฐานการสร้างและบำรุงรักษาความหลากหลาย ผลผลิตและการสร้างสรรค์ในทั้งรูปแบบ ขนาดและในทุกทิศทาง ขณะนี้การศึกษาแบบมวลชนในราคาถูกลงกำลังประสบปัญหาในระยะยาวที่ต้องการรักษามาตรฐานความเป็นเลิศในยุคของการหดตัวปีบริดทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการตัดสินใจของรัฐบาลกลางที่มีแนวโน้มจะใช้การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากยิ่งขึ้น และมุ่งใช้มาตรการของต้นทุนแบบง่าย ๆ มาตัดสินใจซึ่งเป็นแรงกดดันต่อการลดค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการจัดการให้สมเหตุสมผลตามนโยบายระดับชาติ การคำนึงแต่การลดต้นทุนการผลิตทางการอุดมศึกษาเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการลดสติปัญญาของความเป็นมหาวิทยาลัยและในขณะที่ระดับความช่วยเหลือของรัฐบาลกลางเพิ่มมากขึ้น มหาวิทยาลัยย่อมมีโอกาสตกอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลกลางได้มากขึ้นในทุกขณะทำให้มหาวิทยาลัยลดความเป็นอิสระในการดำเนินงานลงไปอย่างไม่รู้ตัว (Bonner, 1986)

ในปลายทศวรรษ 1980 การศึกษาของอเมริกากลายมาเป็นปัญหาระดับชาติและพบว่าสหรัฐอเมริกาไม่มีนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เนื่องจากตลอดมาชาวอเมริกันเชื่อว่ารัฐบาลกลางและรัฐไม่ใช่สถาบันที่สร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้กับพลเมือง หากแต่คือสังคมและธรรมชาติต่างหาก ในความรู้สึกของคนอเมริกันรุ่นเก่า "รัฐบาลกลางและรัฐ" เป็นสิ่งที่เกิดตามหลัง "สังคม" รัฐบาลกลางและรัฐจึงไม่ได้สร้างคนหรือสังคม หากแต่อยู่เพื่อความจำเป็นและตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐบาลกลางและรัฐจึงไม่ควรใช้อำนาจมากเกินไปเพราะไม่ทราบจะนำไปทำอะไร บางคนบอกว่ารัฐบาลกลางและรัฐจึงเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็นต้องมี ในขณะที่ "สังคม" ถูกมองว่าเป็นสิ่งบริสุทธิ์ดีงามเพราะเป็นของประชาชน การศึกษาระดับอุดมศึกษาเท่าที่ผ่านมาจึงอยู่ในปริมณฑลของ "สังคม" (civil society) มาโดยตลอด (Eaton, 1991)

ต่อมาการศึกษากลายเป็นปัญหาเกือบเท่าปัญหาความมั่นคงทางการเมือง จะเห็นได้จากทำเนียบขาวเรียกประชุมผู้ว่าการรัฐทั้ง 50 รัฐมาร่วม "ประชุมสุดยอดว่าด้วยการศึกษา (Education Summit)" ที่มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย ประธานาธิบดีบุชกล่าวกับนักข่าวว่า เขาต้องการเป็น "ประธานาธิบดีนักการศึกษา" ซึ่งประธานาธิบดีจอห์นสันก็ใช้สมญานามนี้เหมือนกัน เนื่องจากปัจจุบันคุณภาพของนักเรียนไปจนถึงนักศึกษา นอกจากสู้กับของต่างชาติไม่ได้แล้ว ยังไม่มีฝีมือและความรู้พอในการเข้าทำงานตามสถานประกอบการสมัยใหม่อีกด้วย คาดกันว่าอีกไม่กี่ปีโรงงานในสหรัฐอเมริกาจะขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่มีคนงานมาสมัครเกินกว่าความต้องการเสียด้วยซ้ำไป

ผลการประชุมสุดยอดว่าด้วยการศึกษารั้งนี้ ก็คือ การได้กำหนดเป้าหมายและมาตรฐานระดับชาติที่สามารถแข่งขันกับต่างชาติได้ ประธานาธิบดีบุช กล่าวสรุปผลการประชุมว่า "การศึกษาเป็นมรดกที่ยาวนานที่สุดของเรา มีความสำคัญต่อทุกสิ่งที่เราเป็นและสามารถจะเป็น ศตวรรษหน้ากำลังจะมาถึงอีก 10 ปีข้างหน้าเท่านั้นเอง เราจะเป็นอะไร เราจะเป็นทาสหรือเป็นเด็กกำพร้าของ "สำนักแสงสว่าง" (Enlightenment)" (Eaton, 1991)

สภาพปัญหาจากการมีระเบียบข้อบังคับของรัฐ

โพล์คเวียน (Volkwein, 1986c) ได้วิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาว่า มีการขยายตัวทั้งด้านขนาดและความซับซ้อน ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการประสานร่วมมือมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในระดับมลรัฐมีความสำคัญต่อปริมาณในระบบมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ความแข็งแกร่งของสภามหาวิทยาลัยและองค์กรประสานความร่วมมือ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีบางมลรัฐเท่านั้นที่มีองค์กรประสานความร่วมมือ แต่ในปี ค.ศ. 1960 ได้เกิดองค์กรประสานความร่วมมืออย่างเป็นทางการสำหรับอุดมศึกษาขึ้นใน 23 มลรัฐ และในปี ค.ศ. 1980 เกิดองค์กรประเภทนี้จนครบทุกมลรัฐ ซึ่งในแต่ละมลรัฐอาจกำหนดหน้าที่ขององค์กรนี้เพื่อการวางแผน การตั้งและทบทวนงบประมาณรวมถึงการประเมินโปรแกรมวิชาการ

ค.ศ. 1972 งบประมาณของมลรัฐเริ่มประสบความเดือดร้อนจากภาวะเงินเฟ้อและเงินถดถอย แต่ละมลรัฐกลับมาให้ความสนใจในเงินทุนที่จัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา โดยมีการพิจารณาเปรียบเทียบถึงระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่กับต้นเหตุที่เกิดขึ้น และนำระบบการควบคุมค่าใช้จ่ายที่เคร่งครัดรัดกุมยิ่งขึ้นมาใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มจะกำหนดนโยบายจากการพิจารณาเพียงกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น แล้วนำมาใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการออกเป็นระเบียบข้อบังคับเพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุก ๆ กรณี (The Carnegie Foundation, 1982)

จากข้อสรุปของ The Carnegie Commission on Higher Education (1973) ในประเด็นการบริหารของระบบอุดมศึกษา ได้ชี้ให้เห็นว่า ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมีความตกต่ำลงอย่างมากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมีวิเคราะห์ถึง

1. การกระจายอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระหว่างการควบคุมของมลรัฐ กับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย
2. ผลประโยชน์หลัก ๆ ที่ผู้บริหารของมลรัฐและมหาวิทยาลัยพึงคำนึงถึงในการตัดสินใจและดำเนินการ

3. ความสมดุลระหว่างมลรัฐกับมหาวิทยาลัยในด้านวิชาการเพื่อการสร้างความสามารถทางสติปัญญา การเงินและการบริหาร

ในรายงานเรื่อง "รัฐกับอุดมศึกษา" ของ The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1976) ได้ระบุถึงแนวโน้มการควบคุมแบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางจะมีมากขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นตัวกีดร่อนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยให้ลดน้อยลงไปทุกวัน และได้พยายามเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระจากการควบคุมแบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางและระเบียบข้อบังคับ พร้อมทั้งยืนยันในแนวความคิดที่มหาวิทยาลัยต้องมีความอิสระ เพราะถือว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อความแข็งแกร่งของความเป็นมหาวิทยาลัย

เกล็นนี่ (Glenny, 1976) ได้ศึกษาถึงวิธีการกำหนดงบประมาณที่ใช้ปฏิบัติอยู่ใน 17 มลรัฐ พบว่ามีความฟุ่มเฟือย ความซับซ้อนในกระบวนการ และมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณจำนวนมากให้แก่มลรัฐอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ประกอบด้วยต้องมีผู้ว่าการรัฐ รัฐสภา และหน่วยงานประสานด้านระเบียบข้อบังคับที่แข็งแกร่ง

รัฐบาลกลางและรัฐบาลของมลรัฐได้สร้างระเบียบข้อบังคับจำนวนมากจนเกินไป รุกล้ำความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ใช้ระบบการตรวจสอบก่อน (pre-audit) สำหรับการใช้งบประมาณ มีความต้องการในรายงานที่ไม่จำเป็น และมีคณะกรรมการรับเข้าศึกษา (The Carnegie Council on Policy Studies, 1980)

มุลนิธิ คาเนกี (The Carnegie Foundation, 1982) ได้สำรวจเกี่ยวกับพฤติกรรมการตัดสินใจของแต่ละรัฐ ที่ให้เห็นถึงข้อจำกัดและผลเสียในระเบียบข้อบังคับ อุดมศึกษาของรัฐ จนทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยรู้สึกสับสนในสายใยแห่งระบบราชการที่ต้องการความโปร่งใส แต่กลับมีการตัดสินใจในลักษณะมีความรับผิดชอบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และการบริหารแบบราชการได้สร้างภาระงานมากเกินไปที่รัฐบาลจะสามารถจัดการได้

มิลเล็ต (Millet, 1984) ศึกษาถึงการประสานงานอุดมศึกษาของรัฐใน 25 มลรัฐ พบว่าการเปรียบเทียบการควบคุมของรัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นปัญหาสำคัญ ขณะนี้ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในหลาย ๆ มลรัฐตกอยู่ภายใต้การคุกคามของรัฐอย่างมาก ได้วิเคราะห์ถึงบทบาทการปกครองของรัฐในวงกว้าง การประสานงานและสภาที่ปรึกษา (advisory board) โดยให้ข้อสรุปว่า เจ้าหน้าที่บริหารของรัฐ รัฐสภา เป็นศัตรูสำคัญต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมากกว่าการเป็นมิตรที่คอยประสานให้ความร่วมมือ

ตัวบ่งชี้หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงภาพรวมของการเพิ่มปริมาณการควบคุมของรัฐ ก็คือ การเพิ่มจำนวนของกฎหมายจาก 15,000 ฉบับเป็น 50,000 ฉบับต่อปี ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่จำนวนกฎหมายที่กระทบต่อการเพิ่มความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาไม่เป็นที่ปรากฏให้เห็นมากนัก (Volkwein, 1987)

ฟิชเชอร์ (Fisher, 1986) ได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายของอุดมศึกษาที่มีผลใช้อยู่ใน 4 มลรัฐ ปรากฏว่า เกือบครึ่งหนึ่งของกฎหมายอุดมศึกษาได้นำออกใช้บังคับมากที่สุดเมื่อ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเอง กฎหมายที่ออกมานั้น 124 ฉบับเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายแบบควบคุม (control law) ส่วนอีก 82 ฉบับเป็นกฎหมายแบบยืดหยุ่น และอัตราส่วนของกฎหมายทั้งสองยังคงรักษาระดับนี้มาตลอด

แอตเวล (Atwell, 1985) ได้ให้มุมมองหนึ่งที่คนทั่วไปเชื่อว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่มีความเป็นอิสระและประสิทธิผล แต่จริง ๆ แล้วกลับตรงกันข้าม

มิลเล็ต (Millet, 1984) ในความหมายของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์ที่สุดก็คือ ความคาดหวังหนึ่งที่ไม่มีเหตุผล โดยธรรมชาติแล้ว มหาวิทยาลัยมีความต้องการที่จะลดเงื่อนไขจากภายนอก ส่วนรัฐเองนั้นก็มีความต้องการที่จะเพิ่มความมั่นใจใน

การสร้างรายได้ให้แก่รัฐ โดยพยายามควบคุมทุกอย่างไว้ ความท้าทายก็คือการค้นหาความสมดุลที่เหมาะสมระหว่างความต้องการทั้งสองที่เกิดขัดแย้งต่อผู้กันชน

เคอร์รีและฟิชเชอร์ (Curry and Fischer, 1986) ได้พัฒนากรอบความคิดสำหรับการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐด้วย 4 ตัวแบบ คือ ตัวแบบหน่วยราชการของรัฐ (the state agency model) ตัวแบบการควบคุมโดยรัฐ (the state controlled model) ตัวแบบความช่วยเหลือของรัฐ (the state-aided model) และตัวแบบการประสานความร่วมมือ (the corporate model) กล่าวคือ

1. ตัวแบบหน่วยราชการของรัฐ มหาวิทยาลัยถูกปฏิบัติเป็นเสมือนหน่วยราชการหนึ่งของรัฐ รายได้ทั้งหมดฝากไว้กับกองคลังของรัฐโดยมีการควบคุมอย่างเคร่งครัดตามระเบียบการเบิกจ่ายของทางราชการ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณจะกำหนดเฉพาะเจาะจงตามค่าใช้จ่ายที่ใช้ในหน้าที่และวัตถุประสงค์ โดยใช้รูปแบบการตรวจสอบก่อน (preaudit) สำหรับการจัดซื้อและรายการเกี่ยวกับบุคลากร ถ้าหากมีงบส่วนใดส่วนหนึ่งยังมิได้ใช้เมื่อสิ้นปีงบประมาณต้องส่งคืนรัฐ ส่วนค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมที่เก็บจากนักเรียนนั้น รัฐสภาของรัฐจะเป็นผู้กำหนดทั้งสิ้น

2. ตัวแบบการควบคุมโดยรัฐ มีคุณลักษณะสำคัญเหมือนตัวแบบหน่วยราชการของรัฐ แต่ผ่อนปรนกว่าในแง่ที่งบประมาณที่กำหนดนั้น จะไม่เคร่งครัดในรายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเหมือนตัวแบบแรก แต่รัฐยังคงเป็นผู้กำหนดงบประมาณอยู่บนพื้นฐานของการหาเงินทุนและจำนวนการเข้าเป็นนักศึกษา สำหรับรายได้ที่ได้รับมาจากมหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดการเอง

3. ตัวแบบความช่วยเหลือของรัฐ รัฐให้เงินทุนอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยโดยมหาวิทยาลัยมีความอิสระต่อการใช้จ่ายภายในแนวทางที่ตนกำหนด รัฐต้องการกระจายอำนาจแก่มหาวิทยาลัย การจัดตั้งงบประมาณอุดหนุนอยู่บนรากฐานของความต้องการของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากแผนและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่เสนอมารัฐ การกำหนดงบประมาณอาจเป็นแบบใช้สูตร (formula budgeting) หรือแบบเพิ่มจากฐานเดิม (incremental budgeting) ที่ต้องยึดหลักเกณฑ์นี้เพื่อประโยชน์ต่อการจัดหาเงินทุนและสามารถแบ่งสรรได้ถูกต้องพอเหมาะกับความต้องการพิเศษนั้น ๆ เงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัย

ได้รับนั้นรัฐให้อิสระต่อการใช้จ่ายอย่างเต็มที่ด้วยความไว้วางใจใช้ระบบการตรวจสอบภายหลัง (postaudit) ส่วนค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เก็บจากนักศึกษา สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดเอง

4. ตัวแบบการประสานความร่วมมือ มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการควบคุมด้วยตนเองทั้งหมด ในด้านการจัดหารายได้ บุคลากร และความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น นิยมให้บุคคลภายนอกเข้ามาในสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการบริหารในด้านอื่น ๆ รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยในตัวแบบนี้ เมื่อมีการทำสัญญาเฉพาะกรณี ๆ อาจจะเป็นด้านการบริหารหรือการหาสถานที่และอาคารเรียน โดยทั่วไปรัฐคาดหวังว่าจะไม่เข้ามารับผิดชอบต่อโปรแกรมทางวิชาการหรือการเงินแต่ประการใดเลย สำหรับการตรวจสอบบัญชีนั้นจะคำนึงถึงประสิทธิผลมากกว่ากระบวนการ

นอกจากนี้ เคอร์รีและฟิชเชอร์ (Curry and Fischer, 1986) ได้สรุปรายการเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้การอธิบายและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐได้แจ่มชัดยิ่งขึ้น ได้แก่

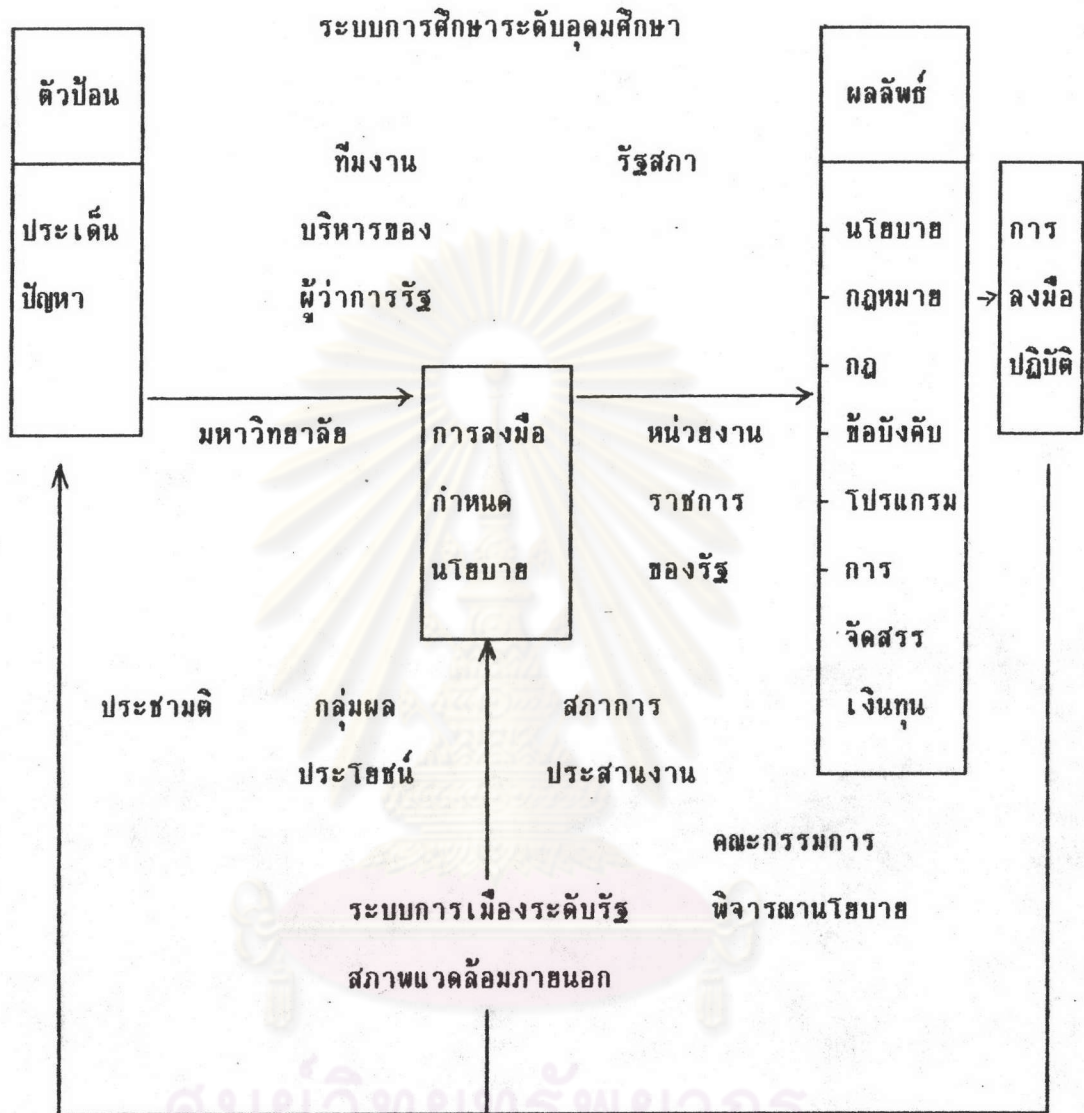
1. ธรรมชาติของกระบวนการงบประมาณ
2. การถ่ายโอนเงินทุน
3. งบดุลปลายปี
4. การละเลยค่าใช้จ่ายบางรายการ
5. วิธีการตรวจสอบบัญชี
6. การควบคุมโดยผ่านการเสนอรายงานและการทำบันทึก
7. นโยบายการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
8. การควบคุมของเงินทุนด้านรายได้
9. ลักษณะการกำหนดเงินเดือนและการควบคุมบุคลากร
10. การควบคุมของนโยบายการรับเข้าศึกษาและจำนวนนักศึกษาใหม่
11. การอนุมัติ การทบทวน การประเมินและการยกเลิกโปรแกรมวิชาการ

แกรีมส์ (Grams, 1977) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการของรัฐ 36 แห่งในด้านการเงินของวิทยาลัยชุมชน โดยได้เสนอระดับการควบคุมของรัฐจากวิธีการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางไปสู่การกระจายอำนาจและการไม่พึ่งพิงรัฐหรือเรียกว่า ตลาดเสรี พบว่า มลรัฐส่วนใหญ่มักใช้รูปแบบผสม มีเพียงบางมลรัฐเท่านั้นจะใช้รูปแบบใดแบบหนึ่งเพียงอย่างเดียว ตัวแบบนี้มุ่งไปที่แหล่งที่มาของเงินทุนเป็นสำคัญ เพื่อจำแนกประเภทมหาวิทยาลัยของรัฐและวิทยาลัยชุมชน แต่ไม่ค่อยสนใจต่อข้อผูกมัดด้านระเบียบข้อบังคับที่ติดมาเงินทุนนั้น ๆ

ครอสเซน (Crossen, 1984) วิเคราะห์กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐเพนซิลวาเนีย โดยใช้ตัวแบบระบบ (system model) ในภาพที่ 8 ได้แสดงถึงตัวบ่อนได้แก่ ประเด็นปัญหา กระบวนการ ได้แก่ ปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อน ซึ่งเกิดขึ้นในระดับมลรัฐในท่ามกลางองค์ประกอบหลัก ๆ ทางด้านทีมงานบริหารของผู้ว่าการรัฐ รัฐสภา หน่วยราชการของรัฐ สภาการประสานงาน กลุ่มผลประโยชน์ มหาวิทยาลัย ระบบการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระบบการเมืองระดับรัฐ สภาพแวดล้อมภายนอก ประชาคม และคณะกรรมการพิจารณานโยบาย จนเกิดผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาได้แก่ นโยบาย การออกเป็นกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ โปรแกรมและการจัดสรรงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพที่ 1 การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ



ปฎิวิยาศ้อนกลับ

ที่มา : Crossen, P.H. State Postsecondary Education Policies System.

The Review of Higher Education 7(Winter 1984): 142

จากการศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดจากระเบียบข้อบังคับของรัฐข้างต้น ปรากฏว่า ได้ส่งผลกระทบต่อการลดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยลงไป เนื่องจากระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐออกมามีผลต่อการควบคุม การบริหารและการดำเนินการของมหาวิทยาลัย แต่ละรัฐจะมีระดับการควบคุมด้วยระเบียบข้อบังคับต่อมหาวิทยาลัยแตกต่างกันไปจากระดับควบคุมมหาวิทยาลัยเหมือนเป็นหน่วยราชการหนึ่งของรัฐ ระดับผ่อนปรนขึ้นจนถึงระดับรัฐ เพียงให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ส่วนการดำเนินการให้มหาวิทยาลัยกระทำตัวเอง

การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ

โวล์คเวิน (Volkwein, 1984, 1986a) ได้วิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในด้านวิชาการ การเงินและบุคลากร (Levy, 1980 และ The Carnegie Commission, 1982) โดยเก็บข้อมูลจากมหาวิทยาลัยของรัฐในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษาใน 49 รัฐ ศึกษาถึง

1. ระเบียบข้อบังคับของรัฐต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในแต่ละด้าน
2. ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบข้อบังคับของรัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในด้านวิชาการและการเงิน

1. ระเบียบข้อบังคับของรัฐต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในแต่ละด้าน

1.1 ความเป็นอิสระด้านวิชาการของมหาวิทยาลัย ได้ใช้ข้อมูลการสำรวจของมูลนิธิคาร์เนกี เกี่ยวกับการตัดสินใจทางวิชาการของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต ระบบแตกแขนง (flagship system) จาก 49 มลรัฐมาประกอบการวิจัยนี้ เพื่อวัดความผูกมัดด้านระเบียบข้อบังคับของรัฐต่อความเป็นอิสระด้านวิชาการใน 6 ด้าน (Volkwein, 1986a) คือ

- (1) การกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย
- (2) การเพิ่มโปรแกรมวิชาใหม่ระดับปริญญาตรี
- (3) การเพิ่มโปรแกรมวิชาใหม่ระดับบัณฑิตศึกษา
- (4) การพิจารณาและอุปถัมภ์โปรแกรมวิชาการระดับปริญญาตรี

(5) การพิจารณาและสรุปเลิกโปรแกรมวิชาการระดับบัณฑิตศึกษา

(6) การเพิ่มและสรุปเลิกภาควิชา

ปรากฏว่า รัฐส่วนใหญ่เข้ามามีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดโปรแกรมวิชาใหม่ทั้งในระดับปริญญาตรีและบัณฑิตศึกษา แต่มีบางรัฐที่มุ่งควบคุมการกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย การพิจารณาและสรุปเลิกโปรแกรมวิชาการระดับบัณฑิตศึกษาและปริญญาตรี รวมทั้งการเพิ่มและสรุปเลิกภาควิชาตามลำดับ

1.2 ความเป็นอิสระด้านการเงินของมหาวิทยาลัย ประเด็นคำถามสำคัญที่นำมาใช้วิเคราะห์ถึงธรรมชาติของการบริหารการเงินใน 6 ประเด็น (Volkwein, 1986a) คือ

- (1) การจัดสรรงบประมาณและกระบวนการค่าใช้จ่าย
- (2) การบริหารค่าเล่าเรียนและรายได้อื่น ๆ
- (3) การทำงานบุคคลสิ้นปี
- (4) การว่าจ้างบุคลากรและผลงาน
- (5) การบริหารการจัดวางตำแหน่งทางการเงินและกองทุน
- (6) การจำแนกตำแหน่งและตารางเงินเดือน

ผลจากการวิจัยพบว่า 35 รัฐจัดสรรเงินทุนเป็นก้อนใหญ่ในงวดเดียว (lump sum) ที่นิยมใช้กันในมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนอีก 14 รัฐจัดสรรงบประมาณในรายการตามวัตถุประสงค์หรือหน้าที่ สำหรับการควบคุมด้านค่าใช้จ่ายเมื่อจัดสรรเงินทุนไปให้แก่มหาวิทยาลัยแล้ว มี 38 รัฐที่ให้ความยืดหยุ่นแก่มหาวิทยาลัยในการดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อการเปลี่ยนแปลงเงินทุนระหว่างประเภทงบประมาณ มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความต้องการที่รัฐต้องตรวจสอบการใช้งบประมาณก่อน (pre-audit) มีเพียง 11 รัฐที่ต้องผ่านขั้นตอนการขออนุมัติจากหน่วยราชการหลายหน่วยงานก่อนใช้จ่าย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยมักมีอิสระในการบริหารเกี่ยวกับค่าเล่าเรียนและรายได้อื่น ๆ ได้เอง แต่มีเพียง 8 รัฐที่ให้เงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเสมือนเป็นหน่วยราชการหนึ่งของรัฐ เมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ ส่วนใหญ่รัฐใช้นโยบายการเรียงงบประมาณของรัฐในส่วนที่ยังไม่ใช้คืน เป็นรายปีหรือราย 2 ปี ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องใช้งบประมาณให้หมด

1.3 ความอิสระด้านบุคลากรของมหาวิทยาลัย ระเบียบข้อบังคับที่รัฐออกมาใช้กับมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับบุคลากรมี 7 ด้าน (Volkwein, 1986a) คือ

- (1) เพดานจำนวนของตำแหน่งอาจารย์
- (2) เพดานจำนวนของตำแหน่งลูกจ้าง
- (3) เพดานจำนวนทั้งตำแหน่งอาจารย์และลูกจ้าง
- (4) ระบบการจำแนกตำแหน่งสำหรับอาจารย์
- (5) ระบบการจำแนกตำแหน่งสำหรับลูกจ้าง
- (6) ตารางขึ้นเงินเดือนของอาจารย์
- (7) ตารางขึ้นเงินเดือนของลูกจ้าง

ปรากฏว่า รัฐส่วนใหญ่เข้าควบคุมในการจัดระบบจำแนกตำแหน่งสำหรับลูกจ้างและตารางขึ้นเงินเดือนของลูกจ้าง ในลำดับรองลงมา รัฐมุ่งควบคุมการกำหนดเพดานจำนวนของตำแหน่งอาจารย์และลูกจ้าง ส่วนระบบการจำแนกตำแหน่งอาจารย์และตารางขึ้นเงินเดือนของอาจารย์มีเพียงบางรัฐเท่านั้นที่ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกสำหรับการเข้ามาควบคุม

2. ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบข้อบังคับของรัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในด้านวิชาการและการเงิน ใช้กรอบความคิดของ แกรีมส์ (Grams, 1977) เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การออกระเบียบข้อบังคับของรัฐใช้บังคับต่อมหาวิทยาลัย โดยจำแนกอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง (centralized หรือ European Ministry) การกระจายอำนาจ (campus control) และตลาดเสรี หรือไม่พึ่งพิงรัฐ (free market) นอกจากนี้ยังใช้แนวความคิดของเคอร์รีและฟิชเชอร์ (Curry and Fischer, 1986) ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐต่อมหาวิทยาลัยใน 4 ตัวแบบคือตัวแบบหน่วยราชการของรัฐ ตัวแบบการควบคุมโดยรัฐ ตัวแบบความช่วยเหลือของรัฐ และตัวแบบการประสานความร่วมมือ พบว่า มีความหลากหลายในการเลือกใช้อำนาจหน้าที่ บางรัฐเลือกใช้แบบการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางทั้งด้านวิชาการและการเงิน บางแห่งอาจใช้แบบกระจายอำนาจในด้านใดด้านหนึ่ง และใช้การรวมศูนย์อำนาจอีกด้านหนึ่ง มี

ข้อนำสังเกตุสำคัญคือ ไม่ปรากฏมีรัฐใดที่เลือกใช้อำนาจหน้าที่จนทำให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระ
ไม่พึ่งพิงรัฐและตัวแบบประสานความร่วมมือ (ตารางที่ 1) ดังนี้

1. รัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่แบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางในด้านวิชาการในรัฐ
กลุ่ม ก. ได้แก่ Massachusetts, Montana, North Carolina, New York,
South Dakota, West Virginia รัฐกลุ่ม ข. ได้แก่ Georgia, Louisiana, New
Jersey, Oklahoma, Tennessee, Wisconsin และรัฐกลุ่ม ค. ได้แก่ Alabama,
Indiana, Kentucky, Montana แต่รัฐกลุ่ม ก. ใช้อำนาจหน้าที่แบบรวมอำนาจสู่
ศูนย์กลางในลักษณะมหาวิทยาลัยเป็นเหมือนหน่วยราชการหนึ่งของรัฐในด้านการเงิน รัฐกลุ่ม
ข. ใช้อำนาจหน้าที่แบบกระจายอำนาจในลักษณะการควบคุมโดยรัฐในด้านการเงิน และรัฐ
กลุ่ม ค. ใช้อำนาจหน้าที่แบบกระจายอำนาจในลักษณะความช่วยเหลือของรัฐในด้านการเงิน
2. รัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่แบบกระจายอำนาจในด้านวิชาการในรัฐกลุ่ม ง.
ได้แก่ Connecticut, Florida, Hawaii, Illinois, Kansas, Maryland,
South Carolina รัฐกลุ่ม จ. ได้แก่ Arizona, Arkansas, California,
Colorado, Nebraska, Nevada, Oregon, Rhode Island, Washington,
Wyoming และรัฐกลุ่ม ฉ. ได้แก่ Delaware, Idaho, Iowa, Maine, Michigan,
Minnesota, North Hampshire, North Mexico, North Dakota, Ohio,
Pennsylvania, Vermont แต่รัฐกลุ่ม ง. ใช้อำนาจหน้าที่แบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางใน
ลักษณะมหาวิทยาลัยเป็นเหมือนหน่วยราชการหนึ่งของรัฐในด้านการเงิน รัฐกลุ่ม จ. ใ้
อำนาจหน้าที่แบบกระจายอำนาจในลักษณะการควบคุมโดยรัฐในด้านการเงิน และรัฐกลุ่ม ฉ.
ใช้อำนาจหน้าที่แบบกระจายอำนาจในลักษณะความช่วยเหลือของรัฐในด้านการเงิน

ตารางที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างระเบียบข้อบังคับของรัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ของ รัฐด้านวิชาการ	อำนาจหน้าที่ของรัฐด้านการเงิน			
	รวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง state agency	กระจายอำนาจ state controlled	กระจายอำนาจ state aided	ไม่พึ่งพิงรัฐ corporate model
รวมอำนาจสู่ ศูนย์กลาง(แบบ ยุโรป)	(รัฐกลุ่ม ก.) Massachusetts Montana N.Carolina New York S.Dakota West Virginia	(รัฐกลุ่ม ข.) Georgia Louisiana New Jersey Oklahoma Tennessee Wisconsin	(รัฐกลุ่ม ค.) Alabama Indiana Kentucky Mississippi Montana	-
กระจายอำนาจ (มหาวิทยาลัย ควบคุมเอง)	(รัฐกลุ่ม ง.) Connecticut Florida Hawaii Illinois Kansas Maryland South Carolina	(รัฐกลุ่ม จ.) Arizona Arkansas California Colorado Nebraska Nevada Oregon Rhode Island Washington Wyoming	(รัฐกลุ่ม ฉ.) Delaware Idaho Iowa Maine Michigan Minnesota N.Hampshire N.Mexico N.Dakota Ohio Pennsylvania Vermont	-
ไม่พึ่งพิงรัฐ (ตลาดเสรี)	-	-	-	-

ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย

การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ของระเบียบข้อบังคับของรัฐได้สร้างโชคราน หรือลด
พันธนาการต่าง ๆ ให้แก่มหาวิทยาลัย ดังการอธิบายสรุปในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย

มลรัฐ	การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับของรัฐ	ผลกระทบ	ผู้ศึกษา
1. Colorado	- ค.ศ. 1981 มีการกระจายความรับผิดชอบ สำหรับการบริหารการเงินต่อสภา มหาวิทยาลัย รวมถึงการจัดงบประมาณแบบ เป็นก้อนใหญ่ในงวดเดียว (lump sum) มี อิสระที่จะบริหารรายได้ต่าง ๆ และกำหนด ค่าเล่าเรียนและค่าบริการอื่น ๆ ได้ด้วย ตนเอง	ทุกสถาบัน ของรัฐ	McCoy (1983)
2. Connecti- cut	- ค.ศ. 1981 มอบอำนาจหน้าที่ในการกำหนด ค่าเล่าเรียนและการบริหารรายได้จาก ค่าเล่าเรียนโดยมหาวิทยาลัยเอง	เฉพาะ มหาวิทยาลัย Connecti- cut	Hyatt and Santiago (1984)
3. Idaho	- ค.ศ. 1979 มีการปรับเปลี่ยนการจัดตั้ง งบประมาณแบบเป็นก้อนใหญ่ในงวดเดียว (lump sum) มหาวิทยาลัยสามารถบริหาร รายได้ทุกประเภทและดูแลบุคคลสิ้นปีด้วย ตนเองทั้งหมด	ทุกสถาบัน ของรัฐ	Hyatt and Santiago (1984)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มลรัฐ	การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับของรัฐ	ผลกระทบ	ผู้ศึกษา
4. Kentucky	- ค.ศ. 1982 มีเสรีภาพจากขั้นตอนเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของรัฐในการจัดซื้องบประมาณ การบัญชี การสร้างทุน การตรวจสอบ ที่ดิน และการเข้าเป็นสมาชิก	ทุกสถาบันของรัฐ	Carter and Blanton (1983) Hyatt and Santiago (1984)
5. Maryland	- ค.ศ. 1984 เกิดการปรับปรุงระเบียบวิธีการโอนย้ายเงินทุนให้มีความยืดหยุ่นทางงบประมาณมากขึ้น มหาวิทยาลัยดูแลรับผิดชอบต่อบุคคลที่ไม่ได้ใช้จ่าย รายได้หลัก ๆ การเรียกคืนค่าเสียภัย การจัดซื้อคอมพิวเตอร์และใช้เงินบริจาค	ทุกสถาบันของรัฐ	Meisinger and Mingle (1983) Hyatt and Santiago (1984)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มลรัฐ	การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับของรัฐ	ผลกระทบ	ผู้ศึกษา
6. Massachusetts	- ค.ศ. 1983 ได้ปรับเปลี่ยนจากงบประมาณแบบนอกระบบการโคสมหาวิทยาลัยมาเป็น 1 ใน 5 ประเภท ที่นำเสนอสภาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติต่อรัฐ	ทุกสถาบันของรัฐ	Hyatt and Santiago (1984)
7. New York	- ค.ศ. 1985-1986 ให้ความยืดหยุ่นมากขึ้นต่อการจัดซื้อ ขบวนการด้านสัญญา บุคลากร การจัดประเภทเงินเดือน สร้างความมั่นใจในเรื่องโอนย้ายเงินทุนและจัดความพร้อมให้พอเพียงด้วยตนเองในด้านหลัก	มหาวิทยาลัยแห่งรัฐของระบบนิวยอร์ก	Wharton (1986)
8. Washington	- ช่วงทศวรรษ 1970 รัฐได้เข้าควบคุมด้านงบประมาณและการเงินบางอย่าง - ช่วงทศวรรษ 1980 ได้สูญเสียการจัดงบประมาณแบบก้อนใหญ่ในวงเดียว และความสามารถการโอนย้ายเงินทุนบางประเภทของโปรแกรมวิชา การลดลงของอุปสรรคด้านการสมัครเข้าเรียน รัฐเข้ามากำหนดค่าเล่าเรียน/ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และดูแลรักษารายได้ ในปัจจุบันรัฐควบคุมรายได้ที่มีต้นทุนทางอ้อม	ทุกสถาบันของรัฐ	Hyatt and Santiago (1984) Curry and Fischer (1986)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มลรัฐ	การเปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับของรัฐ	ผลกระทบ	ผู้ศึกษา
9. Wisconsin	- ค.ศ. 1982 ลดการควบคุมของรัฐในการตรวจสอบก่อนใช้จ่ายลงสำหรับการจัดซื้อภายในวงเงิน US\$10,000 และการจำแนกประเภทลูกจ้าง	ระบบมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน	Lorenz (1983)

จากการศึกษาเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีผลต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอเมริกัน (Volkwein, 1986b) พบว่า

1. มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ปริมาณของระเบียบข้อบังคับของรัฐได้เพิ่มขึ้นเมื่อ 40 ปีที่ผ่านมา
2. มีความผันผวนอย่างกว้างขวางจากรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง โดยธรรมชาติของการควบคุมด้านวิชาการ การเงินและบุคลากร
3. มีความเชื่อว่า มหาวิทยาลัยจำนวนมากถูกควบคุมจากรัฐด้วยระบบการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นตัวลดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยให้มีน้อยลงไป
4. จากความเชื่อในข้อที่ 3 ทำให้การออกระเบียบข้อบังคับของรัฐเพื่อมาใช้กับมหาวิทยาลัยถูกโจมตีจากนักการอุดมศึกษา เนื่องจากบางรัฐเห็นว่า มหาวิทยาลัยคือหน่วยราชการหนึ่งของรัฐ ซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อความเป็นมหาวิทยาลัย
5. ทำให้เห็นภาพพลิกที่เด่นชัดของประวัติศาสตร์การปฏิรูปความเป็นอิสระในสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับการปกครองของรัฐมีความผูกพันอย่างแน่นแฟ้นทั้งสร้างและสนับสนุนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมาตลอด ในขณะที่สวกรัฐก็ได้สร้างโครงสร้างให้แก่มหาวิทยาลัยไปพร้อม ๆ กันด้วย

6. เกิดแนวโน้มที่บางรัฐได้รับการผ่อนปรนและยืดหยุ่นในระเบียบข้อบังคับให้เป็นธรรมชาติมากขึ้น

สาเหตุการสร้างระเบียบข้อบังคับของรัฐ

มูลเหตุสำคัญที่เป็นตัวกระทำต่อการสร้างระเบียบข้อบังคับขึ้นในรัฐคือ เศรษฐศาสตร์สังคม (socioeconomics) และระบบการเมืองของรัฐ (political system)

1. เศรษฐศาสตร์สังคม ไค (Dye, 1966) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ด้านการเมืองของรัฐ คุณลักษณะทางเศรษฐศาสตร์สังคมและผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นนโยบายของรัฐ พบว่าระบบการเมืองมีความสำคัญน้อยกว่าตัวบ่อนเชิงเศรษฐศาสตร์สังคมต่อการกำหนดนโยบายภายใต้แนวความคิดของไค นั้น การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมเป็นตัวสร้างทั้งระบบการเมืองและนโยบาย

ลินดีน และวิลส์ (Lindeen and Wills, 1975) ได้ชี้ให้เห็นถึงเศรษฐศาสตร์สังคมเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง โดยศึกษารูปแบบการสนับสนุนของรัฐในมิติทางด้านการเมืองและเศรษฐศาสตร์สังคม ปรากฏว่า คุณลักษณะด้านเศรษฐศาสตร์สังคมเกี่ยวข้องกับประชากรศาสตร์ เช่น ความหนาแน่นและจำนวนประชากร เป็นตัวแปรสำคัญต่อการสนับสนุนในระดับต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งระเบียบข้อบังคับของรัฐต่อมหาวิทยาลัยก็คือ ผลลัพธ์ของนโยบายนั่นเอง ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถและความพยายามด้านภาษี ความเป็นชุมชนเมือง เมืองอุตสาหกรรม คุณลักษณะของประชากร ระดับการศึกษาในแต่ละรัฐ ต่างมีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยด้านการเงินและวิชาการ

2. ระบบการเมืองของรัฐ บุคคลที่เข้ามามีบทบาทสำคัญของระบบการเมืองที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ รัฐสภา พรรคการเมือง หน่วยงานของรัฐ

ผู้ว่าการรัฐได้เพิ่มบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายอุดมศึกษาของรัฐ เกล็นน์ (Glenny, 1976) ได้สร้างดัชนีวัดอำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ว่าการรัฐ และ

พบว่าในมลรัฐใหญ่ที่มีประชากรลักษณะเป็นคนเมือง มักจะเป็นบ่อเกิดอำนาจที่แข็งแกร่งของ
ผู้ว่าการรัฐ และความแข็งแกร่งของผู้ว่าการรัฐจะพบในรัฐอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

ฮินส์ (Hins, 1974) ศึกษาจาก 12 รัฐ ถึงอัตราความเกี่ยวข้องของ
ผู้ว่าการรัฐในด้านการกำหนดประเด็นปัญหา การกำหนดนโยบาย การออกเป็นกฎหมาย
และการลงมือปฏิบัติ ได้ข้อค้นพบว่า การกิจความเกี่ยวข้องข้างต้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพเชิง
เทคนิคของกรรมาธิการออกกฎหมายและวัฒนธรรมการเมืองของรัฐเป็นสำคัญ ส่วนขนาดของ
รัฐและความเป็นอุตสาหกรรมเป็นองค์ประกอบรองลงมา

โซลิ่งเจอร์ (Zollinger, 1985) ชี้ให้เห็นว่าผู้ว่าการรัฐมักไม่เข้ามา
แทรกแซงในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นระเบียบข้อบังคับ แต่จะปล่อยให้เจ้าหน้าที่
ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นผู้ดำเนินการแทน ในทางตรงกันข้าม ผู้ว่าการรัฐจะเข้ามามี
บทบาทโดยตรง ในกรณีที่โปรแกรมการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีผลกระทบโดยตรงต่อผล
ประโยชน์ทางการเมืองของผู้ว่าการรัฐเท่านั้น

ฟิชเชอร์ (Fisher, 1986) รายงานว่า ผู้ว่าการรัฐมีบทบาทที่สำคัญว่า
คณะกรรมการออกกฎหมายในการต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ดังจะเห็นได้
จากผู้ว่าการรัฐคนสำคัญ คือ เอ็ดมันด์ บราวน์ (Edmund Brown) ของรัฐแคลิฟอร์เนีย และ
เนลสัน ร็อกกีเฟลเลอร์ (Nelson Rockefeller) ของรัฐนิวยอร์ก ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำแห่ง
การต่อสู้

เกล็นนี่ (Glenny, 1976) พบว่าคณะกรรมการออกกฎหมายและเจ้าหน้าที่
ของรัฐ มีบทบาทอย่างใกล้ชิดต่อระเบียบข้อบังคับที่ใช้กับมหาวิทยาลัย และมักมีการตัดสินใจที่
ผิดพลาด เนื่องจากการมองข้ามความสำคัญบางอย่างไป

วอล์คเกอร์ (Walker, 1969) ใช้ปริมาณกฎหมายมาวัดการขยายตัวที่ทำให้
 รัฐมีแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายและโปรแกรมใหม่ ๆ ในขณะที่แนวโน้มด้านอื่น ๆ ยังคง
 ชลลตัวอยู่ พร้อมกันนี้ยังได้สร้างดัชนีนวัตกรรม (innovation index) เพื่อแยกแยะรัฐ
 บุกเบิกออกจากรัฐที่เกิดหลัง ๆ บนพื้นฐานการวิเคราะห์ความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
 มหาวิทยาลัย 88 ฉบับ

นอกจากนี้ ยังมีผู้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมเชิงนโยบายกับความ
 แข็งแกร่งของพรรคเดโมแครต (Democratic Party) และขนาดของหน่วยงานที่
 เกี่ยวข้อง

โซลิ่งเจอร์ (Zollinger, 1985) ถ้ารัฐใดปกครองโดยสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรจากพรรคเดโมแครต ประกอบกับการมีลูกจ้างจำนวนมากจะสร้างความตื่นตัว
 กระตือรือร้นและเอาใจใส่ต่อนโยบายอุดมศึกษาอย่างมาก และค้นพบอีกว่า รัฐบาลที่มาจาก
 พรรคเดโมแครต ซึ่งเข้าบริหารประเทศเพียง 3 ครั้งมักทุ่มเทเวลาและการลงทุนต่าง ๆ
 เพื่อประเด็นปัญหาของอุดมศึกษาอย่างจริงจัง

เอลาซาร์ (Elazar, 1972) ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของวัฒนธรรมประเพณีทาง
 การเมือง ซึ่งเป็นสายใยเชื่อมโยงระหว่างศูนย์กลางกับประเพณีท้องถิ่นของรัฐและนโยบาย
 อุดมศึกษา

รัฐต้องการให้มหาวิทยาลัยเลือกประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด จึงต้องพยายาม
 กระตุ้นและปรับโครงสร้างอุดมศึกษาของรัฐ นอกจากนี้มองเห็นความจำเป็นที่ต้องมีกลไกหรือ
 หน่วยงานประสานความร่วมมือขึ้น เพื่อช่วยและต่อสู้เกี่ยวกับเงินทุน การพิจารณาถึงต้นทุน
 การขยายวิชาเขตและการแข่งขันด้านนักศึกษา ซึ่ง เบอร์ดัล (Berdahl, 1971) กล่าวว่า
 แต่ละรัฐมักสร้างกลไกการประสานความร่วมมือสำหรับอุดมศึกษาในหลากหลายรูปแบบจำแนก
 เป็นสภาที่ปรึกษา (advisory board) สภาระเบียบข้อบังคับ (regulatory board)
 สภาการบริหารด้านบูรรวม (consolidated governing board) และสมาคมอาสาสมัคร

(voluntary association) สำหรับ มิลเล็ท (Millett, 1984) จัดแบ่งกลไกสำคัญนี้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ สภาที่ปรึกษา (advisory boards) สภาประสานงาน (coordinating boards) และสภาบริหารรัฐในวงกว้าง (statewide governing boards)

แมคกินเนส (McGuinness, 1986) อภิปรายถึงความแตกต่างของการจำแนกและการเรียกชื่อของกลไกประสานความร่วมมือสำหรับอุดมศึกษาในแต่ละรัฐนั้น เป็นการเหมาะสมเนื่องจากแต่ละรัฐนั้นมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกันไปจึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่หลากหลายออกไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดงบประมาณ การพิจารณาและการเสนอแนะ

ด้วยเอกลักษณ์ของสหรัฐอเมริกา คือ ความหลากหลาย ความเป็นเลิศ และทุกคนเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ ดังนั้นจึงทำให้นโยบายอุดมศึกษาระดับรัฐมีทั้งการประสานความร่วมมือและความขัดแย้งควบคู่กันไป (Berdahl, 1985)

จากการศึกษาสาเหตุการสร้างระเบียบข้อบังคับของรัฐพบว่า แต่ละรัฐจะมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากสาเหตุ 2 ประการคือ ประการแรก เศรษฐศาสตร์สังคมเกี่ยวกับประชากรศาสตร์ ความเป็นชุมชนเมือง เมืองอุตสาหกรรม คุณลักษณะของประชากร ระดับการศึกษาในแต่ละรัฐ และประการที่สอง ระบบการเมืองของรัฐ บุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ว่าการรัฐ รัฐสภา พรรคการเมือง และหน่วยของรัฐ ทั้งสองสาเหตุดังกล่าวจึงมีผลต่อการสร้างระเบียบข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อเนื่องมาซึ่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในแต่ละรัฐให้แตกต่างกันด้วย เช่น ผู้ว่าการรัฐบางรัฐจะให้ความสำคัญต่อการต่อสู้เพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

รัฐกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในด้านวิชาการ การเงินและบุคลากรจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับ

1. คุณลักษณะของรัฐ
2. คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย

1. คุณลักษณะของรัฐ ได้มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะของรัฐกับการออกระเบียบข้อบังคับที่นำมาใช้กับมหาวิทยาลัย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจะเพิ่มหรือลดลงจากการดำเนินการของรัฐในด้านวิชาการ การเงินและบุคลากร ได้จากความสัมพันธ์แบบผูกพัน กล่าวคือ ถ้าหากรัฐมีระเบียบข้อบังคับอย่างเข้มงวดต่อมหาวิทยาลัยในด้านใดด้านหนึ่งหรือทุกด้าน มีผลทำให้ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยลดน้อยลงไป ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากรัฐไม่มีระเบียบข้อบังคับต่อมหาวิทยาลัยหรือมีระเบียบข้อบังคับแบบยืดหยุ่น ส่อมช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น คุณลักษณะของรัฐที่สำคัญได้แก่ (Volkwein, 1984, 1986a)

1.1 เศรษฐกิจ เกี่ยวกับ

ศึกษาทางด้านภาษี

รายได้ด้านภาษี

ค่าใช้จ่ายต่อทุนสำหรับอุดมศึกษา

1.2 สังคมและประชากรศาสตร์ เกี่ยวกับ

ประชากรทั้งหมดของรัฐ

ความหนาแน่นของประชากร

ประชากรที่อยู่บริเวณนครหลวง

การเปลี่ยนแปลงของประชากร (1970-1980)

ช่วงอายุของประชากร 5-17 ปี

ช่วงอายุของประชากรที่มีอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป

จำนวนมหาวิทยาลัยประเภท 4 ปี

การเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยเอกชนต่อพันหัว

การเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐต่อพันหัว

1.3 ระบบราชการทางการเมือง เกี่ยวกับ

อำนาจของผู้ว่าราชการรัฐ

อิทธิพลของผู้ว่าราชการรัฐ

รัฐสภา/กรรมวิธีการออกกฎหมาย

ความแข็งแกร่งของพรรค Democrat

วัฒนธรรมการเมือง

อำนาจหน้าที่ในท้องถิ่น

ดัชนีวัดกรรม

จำนวนลูกจ้างของรัฐ

สัดส่วนลูกจ้างของรัฐ

การหาทุนเพื่อรัฐและเอกชน

อัตราส่วนมหาวิทยาลัยเอกชนต่อมหาวิทยาลัยของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสำหรับอุดมศึกษา

จากการศึกษาคุณลักษณะของรัฐข้างต้น พบว่า

ก. รัฐเข้าควบคุม ถ้าหากรัฐใดมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีรายได้จากการเก็บภาษีในอัตราสูง ก็จำเป็นต้องให้ความสนใจและให้การศึกษาคดีแก่ประชากร รัฐมักเข้ามามีบทบาทต่อการออกระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยด้านการเงิน

(2) รัฐสภาและคณะกรรมการออกกฎหมายที่มีทีมงานและการจัดองค์การภายในที่ดี มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยด้านการเงิน

(3) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเดโมแครตมีบทบาทสำคัญต่อระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัยด้านวิชาการ

ข. มหาวิทยาลัยมีความอิสระจากระเบียบข้อบังคับของรัฐ ถ้าหากรัฐมี
คุณลักษณะเหล่านี้ให้ปรากฏเห็นเด่นชัด คือ

- (1) มีประชากรจำนวนมากที่มีช่วงอายุระหว่าง 5 ถึง 17 ปี จะ
ทำให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระด้านการเงินและบุคลากร
- (2) มีค่าใช้จ่ายต่อสินทรัพย์ประเภททุนสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของ
รัฐจำนวนมาก มหาวิทยาลัยจะมีความอิสระด้านวิชาการ
- (3) มีจำนวนนักศึกษาเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวนมาก
ช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระด้านวิชาการ

2. คุณลักษณะของมหาวิทยาลัย ความเป็นมหาวิทยาลัยและการจัดองค์การ
ภายในของมหาวิทยาลัย มีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระเพิ่มขึ้น ได้พิจารณา
ถึง (Aldrich, 1979 และ Cowley and William, 1991)

- 2.1 อายุของมหาวิทยาลัย
- 2.2 ขนาดของมหาวิทยาลัย
- 2.3 สถานภาพที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ
- 2.4 เป็นมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตระบบแตกแขนง
- 2.5 คุณภาพของบัณฑิตระดับปริญญาตรี
- 2.6 การได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 2.7 เงินกองทุนและเงินบริจาค
- 2.8 สาขาวิชาแพทย์และโรงพยาบาล
- 2.9 ปริมาณโปรแกรมระดับคหุฎบัณฑิต

ปรากฏว่าสถานภาพที่มหาวิทยาลัยได้รับมาจากรัฐธรรมนูญเป็นเกราะป้องกัน
ได้อย่างดีซึ่งต่อการเข้าแทรกแซงควบคุมของรัฐด้านการเงินและบุคลากร ส่วนการได้รับเงิน
อุดหนุนจากรัฐบาล เงินกองทุนและเงินบริจาค สาขาวิชาแพทย์และโรงพยาบาลช่วยให้

มหาวิทยาลัยมีความอิสระด้านวิชาการอย่างเด่นชัด ซึ่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยด้านการเงินและวิชาการเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งที่เป็นตัววัดถึงควมมีประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย

ดังนั้น การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอเมริกัน กล่าวโดยสรุปเป็นประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1. รากฐานการสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยอเมริกันขึ้นอยู่กับรากฐาน 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นพัฒนาการของมหาวิทยาลัยอเมริกันที่เกิดจากความคิดริเริ่มของเอกชนในการจัดตั้งและดำเนินการมหาวิทยาลัยโดยประชาชน รัฐให้เอกชนดำเนินการเอง จึงทำให้เกิดความหลากหลาย และประการที่สอง คือ ความเข้มแข็งของสภามหาวิทยาลัยที่เกิดจากองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีลักษณะเป็นสภาสามัญชนหรือสภาผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก (lay board) ทั้งหมด บนพื้นฐานความคิดการปกครองตนเองที่มีอิสระในการดำเนินการโดยต้องการให้ประชาชนทุก ๆ กลุ่มได้มีส่วนร่วมบริหารและเป็นเจ้าของมหาวิทยาลัย

2. รัฐแต่ละรัฐจะมีการปกครองรัฐของตนเอง จึงมีผลให้แต่ละรัฐมีหน้าที่ดูแลมหาวิทยาลัยโดยตรง แต่ก็ยังคงถือหลักให้มหาวิทยาลัยปกครองตนเองมีอิสระในการบริหารและดำเนินการของตนเอง โดยรัฐต่าง ๆ จะมีการควบคุมในด้านวิชาการ การเงิน และบุคคลด้วยระดับต่าง ๆ กัน ตั้งแต่ระดับการควบคุมแบบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางในลักษณะมหาวิทยาลัยเป็นเหมือนหน่วยงานหนึ่งของรัฐ ระดับผ่อนปรนลงมาคือลักษณะการควบคุมของรัฐ จนถึงระดับความช่วยเหลือของรัฐโดยรัฐมีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารการเงินนั้น มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด การเกิดระดับการควบคุมที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐ เนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจสังคมและระบบการเมืองของรัฐที่แตกต่างกัน

การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษ

การนำเสนอการปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษจะศึกษาจากแรงกระตุ้นจากความเคลื่อนไหวทางการอุดมศึกษาของอังกฤษตามกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษจะเป็นระบบที่ออกกฎบัตร (charter) เพื่อประกันความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นประเพณีปฏิบัติมา โดยมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (University Grants Committee = UGC) เป็นกลไกของการสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย

เมื่อก้าวถึงคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee = UGC) ก็ทราบทันทีว่าเป็นแบบฉบับอังกฤษ มหาวิทยาลัยจะได้รับเงินอุดหนุนด้านงบประมาณประมาณร้อยละ 90 และงบดำเนินการประมาณร้อยละ 85 จากรัฐบาล แม้ว่ามหาวิทยาลัยต้องหึ่งเงินอุดหนุนส่วนใหญ่จากรัฐบาล ซึ่งคอยกำกับดูแลอยู่ก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยจะมีความอิสระในการดำเนินการของตนเอง และนี่เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) พยายามป้องกันความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย จากการแทรกแซงทางการเมืองโดยจะเป็นตัวกันกระแทกระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล (Moodie, 1983 และ Shattock and Bedahl, 1984) คณะกรรมการนี้ก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1919

องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย

คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 20 คน บุคคลที่เป็นประธานจะทำงานเต็มเวลา นอกนั้นจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการของรัฐบาลด้านการศึกษาและวิทยาศาสตร์ (Litt and Perkinson, 1979)

วัตถุประสงค์ของการทำงาน

1. เพื่อจัดการและจัดสรรความต้องการทางการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย
2. เพื่อแนะนำรัฐบาลในการจัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัย
3. เพื่อจัดเก็บรวบรวมและประเมินสารสนเทศเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

หลักสำคัญของการทำงาน

คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎที่เกิดขึ้นจากมหาวิทยาลัย และทำเพื่อมหาวิทยาลัย คณะกรรมการนี้ยืนยันอย่างหนักแน่นว่า "ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี หรือผู้ยิ่งใหญ่ใดก็ตามไม่สามารถมีอิทธิพลเหนือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย หรือมาบีบบังคับคณะกรรมการได้เป็นอันขาด" (University Grants Committee, Annual Report, 1974)

หน้าที่ความรับผิดชอบ

1. มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการและนโยบายระดับชาติเพื่อการประเมินความต้องการ การจัดสรรและพัฒนามหาวิทยาลัย โดยคณะกรรมการนี้จะเป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาล และมหาวิทยาลัย
2. เป็นที่ปรึกษาด้านหลักสูตร การแนะนำโปรแกรมและการแก้ไขปัญหาหลักของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับจำนวนและการกระจายของนักศึกษา รวมทั้งความต้องการที่ให้มีการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ

การจัดสรรเงินอุดหนุน

คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยเป็น 2 ลักษณะคือ

1. เงินอุดหนุนหมุนเวียนต่อเนื่อง คณะกรรมการนี้จะให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งทำงานประมาณประเภทงบค่าเนิ่นการระยะเวลา 5 ปี ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานโดยมีรายละเอียดประกอบทุก ๆ รายการคือ

- 1.1 จำนวนนักศึกษา
- 1.2 ข้อผูกพันปัจจุบัน เช่น เงินเดือนของอาจารย์
- 1.3 ต้นทุนทั้งหมดของโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ของมหาวิทยาลัย
- 1.4 ค่าใช้จ่ายด้านการเรียนการสอน
- 1.5 ค่าใช้จ่ายการวิจัย

- 1.6 ค่าบำรุงรักษาอาคารสถานที่
- 1.7 ค่าบริการ
- 1.8 เงินเดือนบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ
- 1.9 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละปี

คณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งคณะกรรมการย่อยขึ้นมาอีกประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ช่วยพิจารณางบประมาณที่ขอมาและอาจส่งคณะกรรมการย่อยนั้น ๆ ออกเยี่ยมเยียนมหาวิทยาลัย ซึ่งจะ เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการตัดสินใจของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย แล้วจึงเสนอต่อรัฐบาลเป็นจำนวนงบทั้งหมดสำหรับทุกมหาวิทยาลัย โดยมีได้แยกเป็นรายมหาวิทยาลัย เมื่อได้รับการอนุมัติแล้ว คณะกรรมการนี้จะจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบเงินก้อน (block grant) ไม่มีรายละเอียดกำกับมา ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายภายในจำนวนที่ได้รับมาอย่างอิสระ และมีความรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายด้วยตนเอง แล้วจึงมีการตรวจสอบภายหลังการใช้จ่าย คณะกรรมการจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยเลย แต่จะเป็นเพียงผู้จัดสรรหาทรัพยากรให้แก่มหาวิทยาลัยดำเนินการต่อไปได้เท่านั้น

- ส่วนเงินอุดหนุนที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะบางประเภท เช่น การวิจัยมหาวิทยาลัย อาจทำเป็นโครงการต่างหากไปยังสภาวิจัยหรือภาคอุตสาหกรรมอื่นแห่งก็ได้

2. เงินอุดหนุนประเภทงบลงทุน การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทงบลงทุนแตกต่างไปจากเงินอุดหนุนประเภทงบดำเนินการ กล่าวคือ งบลงทุนเกิดขึ้นจากการก่อสร้างอาคารหรือการซื้อที่ดิน ซึ่งจะต้องมีราคามาตรฐานกำหนดอยู่ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐบาล คณะกรรมการนี้จะแบ่งสรรเงินตามโครงการเป็นรายมหาวิทยาลัยตามความต้องการในขณะนั้น

คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) เป็นตัวกันกระทุงระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เพราะรัฐบาลไม่สามารถมีอิทธิพลโดยตรงต่อมหาวิทยาลัย เนื่องจากการเสนองบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัยของคณะกรรมการนี้เป็นลักษณะมหภาพทั้งระบบมหาวิทยาลัยที่ต้องไปร่วมแข่งขันกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่โรงพยาบาล ถนน ที่อยู่อาศัย และสาธารณูปโภคอื่น ๆ (Perkes, 1985)

การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษจะพิจารณาตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และนโยบายการศึกษาเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้

1. รายงานของโรบบินส์
2. นโยบายการศึกษาระบบคู่
3. นโยบายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในสมัยรัฐบาลแฮตเชอร์
4. นโยบายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในสมัยรัฐบาลจอห์น เมเจอร์

1. รายงานของโรบบินส์ (Robbins Report)

ในปี ค.ศ. 1963 ลอร์ดโรบบินส์ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการอุดมศึกษาของอังกฤษต่อรัฐบาลภายใต้การนำของพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เพื่อชี้ให้เห็นสภาพการณ์และปัญหาเกี่ยวกับจำนวนนักศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล และความต้องการของชนชั้นแรงงาน (working-class) ซึ่งเป็นชนชั้นใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศ รวมถึงการเสนอแนะการจัดการอุดมศึกษาโดยยึดหลักการสำคัญ คือ สถาบันอุดมศึกษาเปิดโอกาสและพร้อมที่รับทุก ๆ คนที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดและมีความตั้งใจจริงที่จะเข้าศึกษา มุ่งเน้นไปที่การกำหนดอุปทาน (supply) บนพื้นฐานของอุปสงค์ (demand) ของประชาชนมากกว่าอุปสงค์ทางเศรษฐกิจเพียงเพื่อผลผลิตของการอุดมศึกษาเท่านั้น (Layard, King and Moser, 1969)

ผลกระทบจากรายงานของโรบบินส์

1. การขยายการอุดมศึกษา รายงานนี้เสนอว่าควรมีการสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ขึ้น ยกฐานะสถาบันการศึกษาที่ไม่ใช่มหาวิทยาลัยขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และขยายรูปแบบการอุดมศึกษาให้กว้างขึ้น เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นแหล่งพัฒนาความสามารถโดยตรง เนื่องจากการเพิ่มอัตราของผู้ที่จะเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลมาจากการขยายตัวของชนชั้นกลาง และเกิดความต้องการในความรู้ใหม่ ๆ เพื่อใช้กับสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาไม่มีสถาบันสำหรับชนชั้นดังกล่าว เพราะตลอดเวลาที่

ผ่านมาสถาบันอุดมศึกษาของอังกฤษจัดไว้เพื่อกลุ่มอภิสิทธิ์ชน (elite) ในรูปแบบของ Oxbridge เท่านั้น (Litt and Parkinson, 1979) ดังนั้นควรเพิ่มสาขาวิชาใหม่ที่สัมพันธ์กับเทคโนโลยีประยุกต์ และการศึกษาวิชาศิลปศาสตร์ โดยพิจารณาถึงข้อความแตกต่างของคณาจารย์ของนักศึกษาเป็นสำคัญ

2. เป็นหลักประกันเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ร็อบบิ้นส์ได้ชี้แนะว่ามหาวิทยาลัยมีแนวโน้มที่จะกระทำในสิ่งที่คนต้องการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวม สามารถดำเนินการต่าง ๆ ด้วยตัวของตัวเองได้ ทั้ง ๆ ที่ยังต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่ โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการจัดการใด ๆ ของมหาวิทยาลัย และช่วยให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของ Department of Education and Science = DES มากขึ้น (Lawton, 1992)

เอเปลสไตน์ (Apelstein, 1969) ได้วิจารณ์รายงานของร็อบบิ้นส์ไว้ว่า เป็นตัวแทนที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเสรีนิยมแบบเก่า ซึ่งรัฐบาลสามารถนำมาใช้ได้บ้าง โดยตัวของร็อบบิ้นส์นั้นเชื่อว่า มหาวิทยาลัยต้องมุ่งไปที่องค์ประกอบรวมเพื่ออารยธรรมมากกว่าความเปลี่ยนแปลงในส่วนน้อย ... ซึ่งแนวความคิดของร็อบบิ้นส์ดูว่ามีความทันสมัยในขณะนี้ แต่ก็มีความคล้ายคลึงกับกลุ่มอริสโตเติลที่มุ่งไปสู่ความเป็นเอกลักษณ์ส่วนรวมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในระบบการอุดมศึกษา

2. นโยบายระบบคู่ (Binary System Policy, 1965)

จากสุนทรพจน์ที่มีชื่อเสียงของ แอนโทนี ครอสมแลนด์ (Anthony Crosland) ซึ่งเรียกว่า Woolwich speech นั้น ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่ระบบอุดมศึกษาในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงาน (Labour Party) ช่วงปี ค.ศ. 1965-1972 โดยเสนอนโยบายระบบคู่ขึ้นแทนแนวความคิดของร็อบบิ้นส์ ประกอบด้วย (Lawton, 1992)

1. ระบบมหาวิทยาลัย เป็นระบบที่มีความเป็นอิสระในตัวเองโดยมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) เป็นแกนหลักในการดูแลเรื่องการเงินซึ่งมีการควบคุมแบบหลวม ๆ ซึ่งระบบนี้ประกอบด้วยมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยเทคโนโลยีชั้นสูง

(College of Advanced Technology) โดยมหาวิทยาลัยมีความอิสระในด้านวิชาและบุคลากรอย่างเต็มที่

2. ระบบวิทยาลัย ประกอบด้วยวิทยาลัยโพลีเทคนิค วิทยาลัยการศึกษา และวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่อง ซึ่งถูกควบคุมการเงินและการดำเนินงานอย่างเคร่งครัดจาก Department of Education and Science (DES) และหน่วยงานการศึกษาท้องถิ่น ระบบนี้ไม่ค่อยมีความอิสระมากนัก ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาหลักสูตรของวิทยาลัยโพลีเทคนิค วิทยาลัยโพลีเทคนิคไม่มีอำนาจการตัดสินใจจะต้องส่งเรื่องมายัง Council for National Academic Awards (CNAА)

การปรับโครงสร้างการอุดมศึกษาออกเป็นระบบคู่ข้างต้นนี้ มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ขณะนั้นตามความคิดเห็นของครอสแลนด์ ด้วยเหตุผล 4 ประการคือ

1. เป็นการเพิ่มความต้องการและอุปสงค์ด้านอาชีวศึกษา ได้ออกแบบหลักสูตรบนพื้นฐานวิชาชีพและอุตสาหกรรมสำหรับการเรียนในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นอุปสงค์ที่มหาวิทยาลัยไม่สามารถตอบสนองได้ จึงต้องมีความจำเป็นที่จะต้องแยกวิชาชีพออกมาจากประเพณีดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมา

2. การศึกษาด้านอาชีวศึกษาเป็นกำลังสำคัญของระดับอุดมศึกษาที่รัฐต้องให้ความสนใจไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ามหาวิทยาลัย

3. เป็นการเสนอทางเลือกสำหรับการพัฒนากำลังคนในระดับต่าง ๆ เป็นการกระจายโอกาสการศึกษาให้ทั่วถึงโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลและความต้องการทางสังคมที่ไม่ติดอยู่กับชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเหมือนแต่ก่อน

4. ต้องการให้ระบบการอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การควบคุมของสังคมและตอบสนองโดยตรงต่อความต้องการของสังคม

การใช้นโยบายระบบคู่ในระยะต้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก อาทิ เป็นนโยบายที่มีความสับสนตั้งแต่เริ่มต้น ลดคุณค่าของมหาวิทยาลัย ถือการให้การศึกษาในราคาถูกลงมากเกินไป เป็นการจัดการศึกษาระดับต่ำให้ชนชั้นแรงงานและเป็นการบริหารงาน

แบบฝึกปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการโจมตีต่อวิทยาลัยโพลีเทคนิคที่มีการแสดงผิดบทบาทที่ตนได้รับมอบหมาย ได้แก่ การไม่สนใจรับผิดชอบต่อการให้วุฒิการศึกษาย่อยที่สำคัญ ไม่สนใจในนักศึกษานอกเวลา ไม่ดูแลหลักสูตรกลับมุ่งการทำวิจัยมากกว่าการสอนเพียงอย่างเดียว และพยายามดันดันก้าวไปสู่ความเป็นมหาวิทยาลัย (Litt and Parkinson, 1979)

แม้แต่รัฐบาลเองยังได้วิพากษ์นโยบายระบบคู่ของพรรคแรงงานไว้อย่างน่าฟังว่า "ฉันขอล่าวอย่างจริงจังว่า ไม่มีสิ่งใดที่จะสร้างความมหัศจรรย์ให้แก่ฉันได้มากไปกว่าที่รัฐบาลมีพื้นฐานแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และการจัดการอย่างกระตือรือร้นในระดับโรงเรียนที่พยายามลดความซ้ำซ้อนบางอย่างและความแตกต่างของปัจเจกบุคคล ซึ่งควรได้รับการสนับสนุนในระบบอุดมศึกษาเช่นกัน แต่การแยกส่วนกันทำเหมือนขณะที่รัฐบาลกระทำอยู่จะทำให้เกิดผลตรงกันข้าม" (Robbins, 1965)

ลักษณะเด่นของระบบอุดมศึกษาในอังกฤษ ก็คือ มีเครื่องกีดขวางระหว่างระบบคู่ซึ่งจุดเริ่มต้นมาจากการควบคุมทางการเงินมากกว่าจุดเด่นทางวิชาการ (Lawton, 1992)

ในปี ค.ศ. 1969 รัฐบาลของพรรคแรงงานขอให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) ลดค่าใช้จ่ายในส่วนของมหาวิทยาลัยลง แต่คณะกรรมการนี้ก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำขอข้างต้น ถึงอย่างไรก็ตามก็มีคำวิจารณ์คณะกรรมการนี้ว่าไม่ค่อยตื่นตัวต่อการสร้างความสมดุลของอำนาจมากนัก ไม่ดำเนินการตามประเด็นที่เคยปฏิบัติและหย่อนยานต่อการสนับสนุนเอกลักษณ์แห่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (Moodie, 1983)

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยในช่วง ค.ศ. 1972 ถึง พ.ศ. 1975

ก. พรรคอนุรักษนิยมได้เสนอนโยบายการศึกษาที่เรียกว่า White Paper on Education 1972 โดยไม่สนใจต่อรายงานของรัฐบาล และมีการเปลี่ยนทิศทางของนโยบายไปสู่การลดต้นทุนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มุ่งไปที่การขยายการศึกษา

ระดับโพลีเทคนิคที่มีราคาถูกกว่า ซึ่งมีการดำเนินการดังนี้ (Lawton, 1992)

1. มุ่งกระจายเงินทุนเพื่อบริการการศึกษา และวิทยาลัยโพลีเทคนิค ศึกษางานใหม่ก็คือ พยายามกระจายเงินทุนออกจากการติดอยู่กับมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับสิทธิพิเศษเสมอมา มาสู่การบริการการศึกษาเพื่อสังคมโดยส่วนรวมให้มากยิ่งขึ้น เช่น โรงเรียนพยาบาลและการปรับปรุงการฝึกอบรมครู รวมถึงกระจายมาซึ่งส่วนวิทยาลัย โดยเฉพาะโพลีเทคนิค การตัดสินใจขึ้นอยู่กับพื้นฐานรายงานของ Department of Education and Science 1970 ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในค่าเฉลี่ยของความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนของทุนกับต้นทุนปัจจุบันในการจัดการศึกษาให้แก่ศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ประมาณ 1,625 ปอนด์ต่อคนต่อปี และระดับโพลีเทคนิคสำหรับนักศึกษาเต็มเวลาประมาณ 1,120 ปอนด์ต่อคนต่อปี จึงทำให้รัฐบาลแห่งพรรคอนุรักษนิยมมุ่งที่จะตัดงบประมาณในการอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัย แล้วหันมาทุ่มการลงทุนในการผลิตระดับโพลีเทคนิคในราคาที่ถูกกว่า และการปรับตัวเพื่อความเหมาะสมกับการบริหารระบบอุดมศึกษาโดยวิทยาลัยบางแห่งถูกยุบรวมให้มาอยู่กับมหาวิทยาลัยหรือรวมกับโพลีเทคนิคด้วยกัน หรือบางแห่งถูกรวมกับวิทยาลัยอื่น ๆ แล้วกลายเป็นสถาบันใหม่ที่เสนอความหลากหลายคุณสมบัติหลายวิชาชีพ หรือบางแห่งถูกปิดตัวไปในที่สุด

2. มุ่งเสนอนวัตกรรมระดับโพลีเทคนิค มีการออกแบบและบริหารหลักสูตร เพื่อให้นักศึกษาชั้นแรงงานที่ต้องเรียนและทำงานไปพร้อมกัน เป็นหลักสูตรที่มีความหลากหลาย ที่มีหลายระดับวุฒิการศึกษาและต่างระยะเวลาศึกษากัน เช่น หลักสูตร 2 ปี หรือ 3 ปี หรือ 4 ปี เพื่อตอบสนองนักศึกษาขนาดใหญ่ของประเทศ และเพิ่มการศึกษาในลักษณะไม่อยู่ประจำให้มากขึ้น เนื่องจากเห็นว่า การจัดการศึกษาแบบไม่อยู่ประจำมีต้นทุนที่สูงเกินความจำเป็น จะเห็นได้ว่าการนำเสนอโปรแกรมใหม่นี้ช่วยทำให้เกิดการเรียนรู้ที่ใช้เวลาน้อยขึ้นและในราคาที่ถูกกว่า มีความยืดหยุ่นสูงกว่าการจัดการศึกษาแบบดั้งเดิม สามารถตอบสนองความต้องการได้ทั่วถึงในราคาที่ถูกลงในช่วงเวลาที่รัฐบาลต้องประหยัดทางด้านการเงิน (Litt and Parkinson, 1979)

ข. พรรคแรงงานประกาศนโยบายการศึกษาที่เรียกว่า White Paper 1975 โดยมีหลักสำคัญที่ว่า (Lawton, 1992)

1. การศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่บนพื้นฐานการบริโภคเงินทุนเพื่อวิทยาลัยและสาธารณชน โดยมุ่งการลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยและความปลอดภัยทางสังคม นับเป็นอีกช่วงหนึ่งของการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้รับความกระทบกระเทือนอีกครั้งที่รัฐบาลยังให้ความสนใจแก่การตัดงบประมาณสำหรับมหาวิทยาลัย โดยหวังว่าจะกระจายเงินทุนเพื่อส่วนจำเป็นอื่น ๆ ของสังคม รัฐบาลได้พยายามแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพ ความประหยัดและการเปลี่ยนแปลงมาสู่การลงทุนการศึกษาระดับอาชีวศึกษาจำนวนมากขึ้นในราคาที่ถูกกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาอื่น ๆ และพยายามทำให้การศึกษาระดับอุดมศึกษามีบริการที่ดีกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการของโรงงาน ผู้ผลิตและพาณิชย์กรรมของระบบเศรษฐกิจ

2. การสร้างความสะดวก โดยการเปลี่ยนแปลงการกระจายทรัพยากรจากมหาวิทยาลัยมาซึ่งส่วนที่ค้ำยโอกาสการศึกษาจำนวนมาก ซึ่งขาดการเหลียวแลมาหลายทศวรรษอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงจำแนกกลุ่มเป้าหมายหลักเพื่อการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปยัง 3 กลุ่มโดยตรง ได้แก่

- 2.1 กลุ่มอายุที่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนภาคบังคับ
- 2.2 กลุ่มอายุ 16-19 ปี ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับความช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยจากที่เคยปฏิบัติมา
- 2.3 กลุ่มผู้ไม่รู้หนังสือ

ผลกระทบจากนโยบายการศึกษา White Paper ฉบับปี ค.ศ. 1972 และฉบับปี ค.ศ. 1975

1. การตัดค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย เป็นผลสะท้อนโดยตรงมายังมหาวิทยาลัยที่จะได้รับเงินอุดหนุนจากคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) น้อยตามไปด้วย ทั้งด้านงบลงทุนและงบดำเนินงาน ทำให้การลงทุนของมหาวิทยาลัยถูกมองข้ามไปไม่ว่าจะเป็นห้องปฏิบัติการ ห้องสมุด และอัตราส่วนระหว่างอาจารย์กับนักศึกษาลดลง

นอกจากนี้แล้วทำให้มหาวิทยาลัยต้องหันมาเพิ่มค่าธรรมเนียมการศึกษาสำหรับนักศึกษาชั้น

2. ความเสมอภาคทางการศึกษา นโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวได้พยายามขยายตัวและเปลี่ยนทิศทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า เป็นนโยบายต่างระดับ (leveling policy) เพื่อกระจายการศึกษาสู่สาธารณชนให้ทั่วถึงหลาย ๆ กลุ่ม เป็นการเพิ่มความสำคัญให้แก่การศึกษาเพื่อมวลชน (mass education) มากกว่าการศึกษาเฉพาะกลุ่มอภิสิทธิ์ชน (elite education) เป็นการจัดการศึกษาระดับโพลีเทคนิคมากกว่ามหาวิทยาลัย เป็นวิธีการที่ตอบสนองความต้องการทางสังคมและความเสมอภาคทางโอกาสเพื่อสร้างมาตรฐานความเป็นเลิศในช่วงเศรษฐกิจถดถอย สำหรับพรรคแรงงานยังมีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับนโยบายระบบคู้่มุงประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ในความจริงกลับปรากฏว่า ต้นทุนการผลิตนักศึกษาระดับโพลีเทคนิคสูงกว่ามหาวิทยาลัยเสียอีก ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่นโยบายต่างระดับ โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับทรัพยากรอันจำเป็นต่อการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบและเต็มศักยภาพ มีผลต่อเนื่องไปถึงการลดมาตรฐานในส่วนอื่น ๆ ของการอุดมศึกษา (Times Higher Education Supplement, 1973)

ความเสมอภาคทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษามีแรงผลักดันมาจากอิทธิพลของชนชั้นกลาง ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเกิดความต้องการที่จะสนองตอบความต้องการศึกษาระดับอุดมศึกษาของชนชั้นแรงงานที่เป็นนักศึกษาเรียนบางเวลา เกิดหลักสูตรแบบแซนด์วิช (sandwich course) การเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลยังพร้อมที่จะจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษา เพียงแต่ในจำนวนที่เหมาะสมก่อให้เกิดประสิทธิภาพและการประหยัดสูงสุด (Litt and Perkinson, 1979)

3. นโยบายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในสมัยรัฐบาลแซตเชอร์

ในช่วงทศวรรษ 1980 เกิดปัญหาการเงินถดถอยขึ้นอีก มีผลกระทบเป็นลูกโซ่ต่อภารกิจ จุดมุ่งหมายและความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล เมื่อนางมาร์กาเร็ต แซตเชอร์ (Margaret Thatcher) ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีของอังกฤษในปี ค.ศ. 1979 ตลอดระยะเวลาที่บริหารประเทศได้ทำการปฏิวัติสังคมซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งและได้กลาย

มาเป็นปัญหาใหญ่ของมหาวิทยาลัย จนมีการขนานนามการดำเนินการของแซตเชอร์ว่า ลัทธิแซตเชอร์ (Thatcherism)

ปรัชญาพื้นฐานของลัทธิแซตเชอร์

ลัทธิแซตเชอร์เกิดมาจากปรัชญา 2 ลักษณะกล่าวคือ เสรีนิยมใหม่ (neo-liberal) และอนุรักษนิยมใหม่ (neo-conservative)

1. เสรีนิยมใหม่ ได้รับแนวความคิดมาจากอาดัมส密斯 (Adam Smith) และโดยเฉพาะเรื่องตลาดเสรี (free market) ที่เป็นหัวใจสำคัญจากนักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรียชื่อ ฮาเยค (Hayek) ตลาดเสรีเป็นการวางแผนสำหรับภาวะการว่างเต็มที่รัฐมีหน้าที่จัดสวัสดิการให้ ต้องมีกลไกตลาดที่แข็งแกร่งคอยสนับสนุนทุก ๆ แผนงาน สร้างความยุติธรรมแก่สังคมและการกระจายอย่างต่อเนื่องด้วยกลไกราคา ระบบสารสนเทศที่สมบูรณ์สำหรับสังคมทั้งหมด การสร้างความมั่นใจด้วยการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ด้วยต้นทุนต่ำ มีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกของตลาดเสรีเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างประสิทธิภาพและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ถ้าหากมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจก็หมายความว่าเสรีภาพทางสังคมไปด้วยย่อมต้องมีผู้ชนะและผู้แพ้เป็นผลลัพธ์ของตลาด นอกจากนี้ยังมองโลกในแง่ดีว่า ความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ไม่ได้เป็นปัญหาเพราะสามารถเปลี่ยนมาเป็นสิ่งที่ดีต่อสาธารณชนได้ เสรีนิยมใหม่มักกล่าวถึงทางเลือก การแข่งขันและตลาดของการบริโภค (Hahn, 1988)

2. อนุรักษนิยมใหม่ ให้ความสำคัญต่อความถูกต้องตามวัฒนธรรมทางสังคม มีความอดทนต่อปัญหาสมัยใหม่ของสังคมอังกฤษ เช่น ปัญหาด้านเพศ เชื้อชาติ และการศึกษารวมถึงความแข็งแกร่งในสัทธิภาพของตน (Scruton, 1980 และ Gamble, 1988) และคุณลักษณะที่โดดเด่นคือการไม่ให้ความสำคัญในการเมืองแบบฉันทมติ (consensus politics) (Karanagh, 1987)

ตลอด 30 ปีที่ผ่านมาทั้งพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยมต่างพยายามหาช่องทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความต้องการที่จะสร้างภาวะการจ้างงานเต็มสมบูรณ์ สร้างสวัสดิการของรัฐ สร้างเศรษฐกิจผสมและให้รัฐเป็นตัวแทนทรกเพื่อช่วยเหลือสังคม แต่ปรากฏว่าลัทธิแซตเชอร์ได้ทิ้งนโยบายการว่างเต็มสมบูรณ์ ตัดสวัสดิการของรัฐ และล้มสหพันธ์

แรงงานกลับมุ่งไปสู่การตัดค่าใช้จ่ายปีต่อปีลงอย่างมโหฬารและฉับพลัน ดังจะเห็นได้จาก ภายใน 3 วันหลังจากที่แซตเชอร์ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษในปี ค.ศ. 1979 เพียงข้ามคืนเท่านั้น เขาได้ตัดงบประมาณจำนวน 100 ล้านปอนด์สำหรับมหาวิทยาลัย ลงในทันที และในช่วงปี ค.ศ.1980-1984 ในระลอกแรกได้ตัดงบประมาณที่ให้แก่คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) ลงร้อยละ 17 ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการลดปริมาณเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัย ซึ่งเดิมมหาวิทยาลัยจะได้รับรายได้จากเงินอุดหนุนนี้ในอัตราร้อยละ 90 (Skidelsky, 1988)

การปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในลัทธิแซตเชอร์

1. สิ่งแรกที่แซตเชอร์ต้องการจะเลิก ก็คือ ความเป็นรัฐผู้เลี้ยงให้แก่มหาวิทยาลัยโดยต้องการสร้างความอิสระเสรีภาพให้แก่ปัจเจกบุคคลและมหาวิทยาลัย ซึ่งคาดหวังว่าในขณะที่มหาวิทยาลัยสูญเสียเงินอุดหนุนจากรัฐ มหาวิทยาลัยสามารถเรียกคืนได้จากภาคเอกชนมาทดแทนได้ ผลสุดท้ายของลัทธินี้ก็คือการตัดเงินอุดหนุนของรัฐที่พึ่งมีต่อมหาวิทยาลัยอย่างหนักหน่วง เชื่อว่าประสิทธิภาพของตลาดเกิดจากผู้ผลิตแล้ว แต่ผู้บริโภค (Thacherism and British Higher Education 1982: 34) รัฐบาลของแซตเชอร์มุ่งไปที่การเงินของมหาวิทยาลัยที่จะต้องพึ่งตนเอง จากความสามารถของมหาวิทยาลัยที่จะดึงดูดใจนักศึกษา โรเบิร์ต แจ็คสัน (Robert Jackson) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา เสนอความเห็นสอดคล้องกับรัฐบาลว่ารัฐบาลไม่มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดเตรียมความพร้อมให้แก่มหาวิทยาลัย และควรละทิ้งแนวความคิดการศึกษาแบบให้เปล่า (free education) ซึ่งควรหันมาเก็บค่าบริการการศึกษาต่าง ๆ จากนักศึกษา

มีข้อวิพากษ์ว่า มหาวิทยาลัยของอังกฤษเติบโตมาจากความเชื่อที่ว่า รัฐควรจัดหาเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยและควรจัดหาแหล่งเงินทุนในวิถีทางที่รักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด แต่รัฐบาลส่วนใหญ่มักปฏิเสธความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยที่จะเพิ่มหรือลดลง (Kavanagh and Seldon, 1989)

2. การสร้างวัฒนธรรมทางธุรกิจให้แก่มหาวิทยาลัย ต้องการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยให้ยอมรับปรัชญาตลาด โดยต้องรู้จักตลาดที่ถูกต้องเสียก่อนการดำเนินการ

มหาวิทยาลัยต้องจัดองค์การให้เป็นส่วนหนึ่งของตลาด ต้องมีประสิทธิภาพ ต้องเป็นผู้นำทางการบริหาร ซึ่งอธิการบดีต้องเป็นผู้บริหารมีอาชีพระดับแนวหน้ามากกว่าเป็นเพียงผู้มีความรู้ทางวิชาการเท่านั้น ภาสได้ความกดดันจากรัฐบาลมหาวิทยาลัยต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประเมินประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย ลัทธินิตเชอร์ถูกโจมตีว่าเป็นลัทธิตั้งการบริหารจนเกินไป (Kogan, 1989)

นิตยสารสำหรับอุดมศึกษาชื่อ Change, Vol 21, No.5, 1982 ได้สรุปประเด็นคำถามสำคัญเกี่ยวกับลัทธินิตเชอร์ ดังนี้

1. เป้าหมายของลัทธินิตเชอร์ นิตเชอร์ต้องการให้นโยบายเศรษฐกิจที่ได้ผลรวดเร็ว หรือต้องการหยุดมหาวิทยาลัยที่เป็นบ่อเกิดความคิดที่ตรงกันข้ามกับเชอ นิตเชอร์เป็นคนหนึ่งที่มีผลการเรียนในระดับดีมาจากมหาวิทยาลัย Oxford งานวิจัยของเธอได้รับการดูแลจากอาจารย์ผู้ได้รับรางวัลโนเบล เธอเป็นผู้ที่มีความสามารถยอดเยี่ยม และเป็นผู้หญิงที่ยึดตามแนวปฏิบัตินิยม ซึ่งเป็นการยากที่จะเชื่อว่ารัฐบาลภายใต้การนำของเธอได้ปล่อยให้มหาวิทยาลัยก้าวไปสู่ความหายนะ แม้ว่าตามหลักฐานในความหมายเชิงการเมืองนั้นไม่ได้ตั้งใจก็ตาม ตามประวัติศาสตร์ของพรรคอนุรักษนิยมถือหลักการดำรงรักษาไว้แต่กลับตรงกันข้ามเมื่อ นิตเชอร์ เป็นผู้นำพรรคที่ดำเนินนโยบายแบบสุดโต่ง ตามปรัชญาตลาดเสรีในทุก ๆ วิถีทาง วัฒนธรรมธุรกิจปรากฏให้เห็นเด่นชัดในการจัดทางเศรษฐกิจของประเทศ นั้นหมายความว่า มหาวิทยาลัยต้องรับแนวความคิดนี้เข้ามาด้วยหรือ? มหาวิทยาลัยในรูปแบบการเป็นเจ้าของธุรกิจดีกว่าการเป็นมหาวิทยาลัยที่ค้ำอย่างนั้นหรือ?

ในช่วงเวลานั้น มหาวิทยาลัยยังมีการปรับตัวที่ยังไม่ดีพอ แม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างการวิจัยพื้นฐานกับการวิจัยประยุกต์ ซึ่งการวิจัยของโครงการต้องพึ่งความร่วมมือกับภาคอุตสาหกรรมอย่างมาก ส่วนใหญ่มีก้นห่างจากรากเง้าของความเป็นสถาบันในชุมชน การใช้ชีวิตตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาเป็นลักษณะของความโดดเดี่ยวที่แยกออกจากชีวิตชาวอังกฤษที่แท้จริง รัฐบาลขาดการปรับตัวตามความเป็นจริงว่าอะไรคือ สิ่งจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจ และคิดว่าสิ่งจำเป็นที่ตนคิดเองแต่ฝ่ายเดียวนั้นจำเป็นต่อระบบมหาวิทยาลัยด้วย

ซึ่งขาดการคำนึงถึงคุณลักษณะของความเป็นมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่กว้างกว่าในสังคม ไม่ใช่เป็นเพียงส่วนธรรมดาส่วนหนึ่งของตลาดเท่านั้น

2. มหาวิทยาลัยคือศัตรูของเชอร์ รัฐบาลของแซตเชอร์เป็นปรปักษ์กับมหาวิทยาลัยจนนักเศรษฐศาสตร์จำนวน 134 คน ต่างเห็นว่า นโยบายเพื่อการอุดมศึกษาของแซตเชอร์นั้นผิดพลาด ความมั่งคั่งที่พรรคอนุรักษนิยมได้นำมาสู่อังกฤษนั้น มิได้ช่วยเหลือต่อระบบมหาวิทยาลัย ถึงกระนั้นก็ตามแซตเชอร์ก็ยังคงยืนยันเสมอว่าพวกคนเหล่านั้นผิด

3. ความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลง เป็นการยากที่มหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนตามความต้องการของรัฐบาลได้อย่างรวดเร็วเช่นนั้น เนื่องจากธรรมชาติของความเป็นสถาบันทางวิชาการที่มีการเปลี่ยนแปลงช้าเช่นนั้นหรือ? ในช่วงทศวรรษ 1960 มหาวิทยาลัยเป็นผู้เปลี่ยนแปลงสังคมได้ แต่มาในปัจจุบันความสามารถนั้นกลับมามีอยู่ที่รัฐบาลแทน

4. การนำแบบมหาวิทยาลัยอเมริกันมาใช้ แต่ก่อนมหาวิทยาลัยอังกฤษได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลถึงร้อยละ 90 แต่พอมาถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนเพียงร้อยละ 48 เท่านั้น มหาวิทยาลัยต้องหาแหล่งรายได้จากภายนอกอีก นโยบายของรัฐบาลนี้ดำเนินตามแบบมหาวิทยาลัยอเมริกันที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาคอุตสาหกรรม แต่สำหรับในอังกฤษแล้วบริบททางอุดมศึกษาแตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมหาวิทยาลัยอังกฤษส่วนใหญ่มีที่ตั้งอยู่ในเขตชนบทมากกว่าเขตอุตสาหกรรมหรือเขตเมืองใหญ่ เมื่อเป็นเช่นนี้จะไปหาการสนับสนุนจากอุตสาหกรรมใหญ่ได้จากที่ไหน

5. การสนับสนุนจากศิษย์เก่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการได้รับความสนับสนุนจากศิษย์เก่าไม่ได้เป็นประเพณีของสถาบันอุดมศึกษาอังกฤษ ตามวัฒนธรรมของอังกฤษแล้ว รัฐบาลต้องดูแลเพื่อการสนับสนุนและให้สวัสดิการ

6. การยื่นด้วยยาพิษ เกิดมาจากมุมมองที่ต่างกันของ 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกก็คือรัฐบาลแซตเชอร์ ซึ่งเห็นว่าการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ก่อนหน้าที่เขาจะเข้ารับตำแหน่งเป็นเสมือนยาพิษที่ให้แก่เยาวชน ดังคำสัมภาษณ์ของแซตเชอร์ที่ให้แก่นิตยสาร Sunday Times ว่า "นักวิชาการและปัญญาชนบางคนไม่เข้าใจและกำลังให้อะไรบางอย่างที่ฉันเรียกว่า ยาพิษ เด็ก ๆ บางคนผู้ซึ่งตื่นเต้นไปกับเสื้อหนัง

ของชีวิตใหม่หาวิทยาลัยว่ามีค่ากับชีวิตตน ซึ่งได้ใช้เวลาอันยาวนานทำลายพื้นฐานที่มนุษย์รู้สึกในเรื่องต่าง ๆ กว่า 10 ปีมาแล้ว ที่มันแทบเหลือพันวิสัยจะเสียเวลาเสียแล้ว แต่ฉันก็เข้ามาทันเวลาพอดี" ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งก็คือมหาวิทยาลัยกลับเห็นว่ารัฐบาลแซตเซอร์ เป็นผู้หยิบยื่นอาชีพให้แก่นักศึกษา รัฐบาลต้องการเปลี่ยนแปลงการศึกษาในรูปแบบเดิมแบบให้เปล่ามาเป็นนักศึกษาต้องจ่ายเองสำหรับการศึกษาของตน มหาวิทยาลัยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จึงจำเป็นต้องมาบังคับใช้กับนักศึกษา เท่ากับเป็นการสร้างความลำบากยิ่งให้แก่มหาวิทยาลัยในเขตชนบทส่วนใหญ่ที่จะเรียกเก็บค่าเล่าเรียนและค่าบริการในอัตราที่สูงได้

7. ไม่สนใจต่อการศึกษาของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลไม่สนใจต่อนโยบายความเสมอภาคของชนกลุ่มน้อยเหมือนรัฐบาลชุดก่อน ๆ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประชาชนบางกลุ่มที่ไม่มีความสามารถทางการเงินเพียงพอที่จะเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้

8. อุปสงค์นักศึกษา จำนวนนักศึกษาที่ต้องการเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยเริ่มถดถอยลง แต่ความต้องการกำลังคนในภาคอุตสาหกรรมกลับมีมากขึ้น จึงเป็นแรงกดดันให้มหาวิทยาลัยผลิตบัณฑิตออกมาเป็นจำนวนมาก แต่มหาวิทยาลัยก็ขาดการเหลียวแลจากรัฐบาล

กฎหมายการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988

จากกฎหมายการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 ในส่วนของการอุดมศึกษามีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้

1. สภาการเงินมหาวิทยาลัย (University Funding Council = UFC) จากกฎหมายฉบับนี้ทำให้มหาวิทยาลัยลดความเป็นอิสระลงไป เนื่องจากมีการกำหนดบทบาทของสภาการเงินมหาวิทยาลัย (UFC) เข้ามาแทรกในความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) กับมหาวิทยาลัยที่ให้อิสระแก่มหาวิทยาลัยในการใช้จ่ายเงินตามที่ได้รับอุดหนุนมา แต่สภาการเงินมหาวิทยาลัย (UFC) จะเข้ามาควบคุมค่าใช้จ่ายและนโยบายมากกว่าการมีส่วนในการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยตามสได้ลัการทำงาน of คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (UGC) เนื่องจากรัฐบาลถือว่ามหาวิทยาลัยจะไม่สามารถคาดคะเนจำนวนเงินที่จะได้รับเงินอุดหนุน



ได้ถ้าปราศจากการควบคุมที่เข้มงวดมากในวิธีการใช้จ่ายเงินเหล่านั้น สมาชิกส่วนใหญ่ในสภาการเงินมหาวิทยาลัยมาจากบุคคลภายนอกของภาคอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและนักวิชาการบางส่วน

2. สภาการเงินโพลีเทคนิคและวิทยาลัย เดิมในระบบวิทยาลัยอื่นประกอบด้วยโพลีเทคนิค วิทยาลัยการศึกษาและวิทยาลัยการศึกษาต่อเนื่องถูกควบคุมทางการเงินจากสถาบันฝ่ายเศรษฐกิจ (Institution of Economic Affairs = IEA) มาเป็นสภาการเงินโพลีเทคนิคและวิทยาลัย (Polytechnics and College Founding Council = PCFC) มีองค์ประกอบสมาชิกเหมือนสภาการเงินมหาวิทยาลัย (UFC)

เป็นการยากที่มหาวิทยาลัยจะยอมรับกลไกของรัฐที่สร้างขึ้นมาควบคุมตน ตามกฎหมายข้างต้น ปัจจุบันความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยต้องเป็นศูนย์กลางแห่งความเป็นอิสระของการเรียนรู้ การวิจัย ความสามารถที่ขึ้นห้อยค่อสู้กับรัฐบาลและสังคม การนำเสนอการใช้วิจรรณญาณที่ลึกซึ้งต่อปัญหาสำคัญ ๆ และการดำรงรักษาความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา เหล่านี้ได้ถูกทิ้งไปแล้วสำหรับในบริบทของศตวรรษที่ 20 มหาวิทยาลัยเป็นกลจักรหนึ่งที่ต้องพยายามสร้างสรรค์ความเป็นธุรกิจระดับชาติและไม่เชื่อถือต่อ "วัฒนธรรมแห่งการพึ่งพิง" ที่คิดมากกว่า 40 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (Maclure, 1989) และได้มีการพยากรณ์ว่า มีแนวโน้มที่สภาการเงินมหาวิทยาลัย (UFC) และสภาการเงินโพลีเทคนิคและวิทยาลัย (PCFC) จะเชื่อมประสานกันเป็นเอกภาพเคียวกันทางการควบคุมในระดับชาติของอุดมศึกษาต่อไป (Lawton, 1992)

4. นโยบายการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในสมัยรัฐบาลจอห์น เมเจอร์
จอห์น เมเจอร์ (John Major) แห่งพรรคอนุรักษนิยมได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1991 สืบต่อจากแซตเชอร์ ซึ่งได้ดำเนินรอยตามในลัทธิแซตเชอร์และเพิ่มความเข้มแข็งยิ่งขึ้น (Lawton, 1992) จะเห็นได้จาก

เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ได้ประกาศว่าจะสร้างสังคมใหม่ในลักษณะที่เรียกว่าเป็นสังคมที่ปราศจากชนชั้น (classless society)

เดือนพฤษภาคม ค.ศ.1991 เสนอนโยบายการศึกษาชื่อว่า White Paper,
May 1991

เดือนกรกฎาคม ค.ศ.1991 แสดงเจตนารมณ์ที่มุ่งให้ความสำคัญต่อการศึกษา
และการฝึกอบรมเป็นอันดับแรก

ข้อเสนอหลักของนโยบายการศึกษา White Paper, May 1991
(Lawton, 1992)

1. การยกเลิกระบบคู่ เพื่ออำนวยความสะดวกในการแข่งขันระหว่างสถาบัน
อุดมศึกษา ถือว่าสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันและทุก ๆ สถาบันจะต้องแข่งขันบน
พื้นฐานที่ทัดเทียมกัน

2. การยกเลิกระบบการสนับสนุน 2 ทางสำหรับการเงินเพื่อการวิจัยของ
มหาวิทยาลัย ซึ่งส่วนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย
(UGC) และการแข่งขันการได้รับเงินอุดหนุนโครงการจากสภาวิจัย รัฐบาลพยายามให้สภา
การเงินมหาวิทยาลัย (UFC) เข้ามารับหน้าที่แทน

3. การสร้างความมั่นใจในคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษา โดยให้ความ
สนใจต่อการควบคุมคุณภาพที่ครอบคลุมถึงกลไกภายในสถาบัน การตรวจสอบคุณภาพเป็นการ
พิเคราะห์บริบทภายนอกที่มากกระทบต่อการควบคุมภายใน ความน่าเชื่อถือในการอนุมัติหลักสูตร
จากคณะกรรมการที่น่าเชื่อถือ การรับรองวิทยฐานะ สำหรับโพลีเทคนิคและวิทยาลัยนั้น
Council for National Academic Awards (CNAA) ได้กระจายอำนาจให้แก่สถาบัน
รับรองวิทยฐานะได้เองและการประเมินคุณภาพ เป็นการประเมินคุณภาพด้านการสอนและการ
เรียนรู้

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษ มีหลักการสำคัญและ
การเปลี่ยนแปลง ดังนี้

1. หลักการสำคัญ การปกครองตนเองถือเป็นรากฐานสำคัญของการปกครอง
มหาวิทยาลัยในอังกฤษ ไม่ต้องการให้รัฐเข้ามาควบคุมมหาวิทยาลัย แต่ต้องการให้
มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการดำเนินการทุก ๆ อย่างเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ โดย

การจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) เป็นหน่วยงานอิสระที่เป็นตัวกันกระเทาะระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่แนะนำรัฐบาล เกี่ยวกับจำนวนเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย พร้อมรับนโยบายของรัฐมาเพื่อนำไปปรึกษาหารือกับมหาวิทยาลัยในการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย แล้วนำเงินที่รัฐบาลมอบให้ไปจัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัยตามหลักเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินก้อนระยะ 5 ปี แทนการจัดสรรเงินตามจุดประสงค์ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยนี้จึงมีส่วนช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ได้

2. จุดของการเปลี่ยนแปลง ตลอดระยะเวลาก่อนปี ค.ศ.1979 มหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนจากคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยถึงร้อยละ 90 (Change, 1982) ที่เกื้อหนุนให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ เมื่อนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์เป็นรัฐบาลใน ค.ศ.1979 เป็นต้นไป ได้ปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย อังกฤษสู่ทิศทางใหม่ ดังนี้

2.1 ต้องการยกเลิกระบบรัฐฟิเลียงให้แก่มหาวิทยาลัย รัฐบาลแทตเชอร์ ได้ตัดงบประมาณในส่วนเป็นเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยให้เหลือเพียงร้อยละ 48 เพื่อต้องการให้มหาวิทยาลัยพึ่งตนเองมากขึ้นตามแบบมหาวิทยาลัยอเมริกันที่ต้องหารายได้จากแหล่งต่างๆ มากยิ่งขึ้น

2.2 สร้างกลไกการควบคุมเพิ่มขึ้น ตามกฎหมายการปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 1988 ได้จัดตั้งสภาการเงินมหาวิทยาลัย (University Funding Council = UFC) ขึ้น เพื่อเข้ามาควบคุมค่าใช้จ่ายและนโยบายระหว่างคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย กับมหาวิทยาลัย ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปยังคงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าสภาการเงินมหาวิทยาลัยจะเข้ามาช่วยการควบคุมการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยอย่างเข้มงวด ในทางกลับกันมหาวิทยาลัยได้ถูกลดความเป็นอิสระในการบริหารการเงินลงไป

บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้เรารู้ถึงหลักการสำคัญของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย เสรีภาพทางวิชาการ การปกครองตนเองโดยองค์คณะบุคคล เพื่อการบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน และการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย จากการศึกษาการปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอังกฤษปรากฏว่า อังกฤษจะเป็นระบบที่ออกกฎบัตร (charter) เพื่อประกันความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นประเพณีปฏิบัติมา โดยมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (University Grants Committee = UGC) เป็นกลไกของการสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อประมวลความต้องการทางการเงินและจัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัย แล้วให้มหาวิทยาลัยบริหารและดำเนินการภารกิจมหาวิทยาลัยได้ด้วยตนเองในลักษณะปกครองตนเอง ส่วนการปฏิรูปความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอเมริกันนั้น ระบอบการปกครองแบ่งเป็นมลรัฐต่าง ๆ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้งขึ้นในแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายรองรับด้วยรากฐานสำคัญคือ มหาวิทยาลัยจะต้องไม่ถูกควบคุมโดยศาสนจักรหรือรัฐ รัฐจะกระจายอำนาจการบริหารและดำเนินการให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อปกครองตนเอง

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจะเป็นรากฐานสร้างความเป็นอิสระให้แก่มหาวิทยาลัยก็คือ รัฐต้องออกกฎหมายเพื่อรับประกันความเป็นอิสระในการดำเนินการให้แก่มหาวิทยาลัย รัฐเป็นเพียงผู้กำกับด้านนโยบายและสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนการบริหารและดำเนินการนั้น มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการเองในลักษณะมหาวิทยาลัยมีการปกครองตนเอง

2. เสรีภาพทางวิชาการ นับเป็นหลักการสำคัญที่ควบคู่กับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งเสรีภาพทางวิชาการเป็นเสรีภาพของสมาชิกในมหาวิทยาลัย ได้แก่ คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการเกี่ยวกับการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า การมุ่งเน้นหลักการด้านเสรีภาพทางวิชาการเพื่อช่วยเสริมสร้างให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่ ทั้งนี้เพื่อเป็น

หลักประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการมากกว่าที่จะเป็นอภิสถิที่อื่นปราศจากความ
รับผิดชอบ

3. การปกครองตนเองโดยองค์คณะบุคคล รัฐจะมอบและกระจายอำนาจในการ
บริหารและดำเนินการอย่างเต็มสมบูรณ์ให้มหาวิทยาลัยปกครองตนเองโดยองค์คณะบุคคล
องค์การบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยคือ สภามหาวิทยาลัยจะเป็นคณะบุคคลที่ปกครอง
มหาวิทยาลัยด้วยตนเองที่ดำเนินการภารกิจและการวินิจฉัยสั่งการได้เบ็ดเสร็จในระดับ
มหาวิทยาลัยเอง ในด้านการบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน และการบริหารงานบุคคล
โดยมีการแทรกแซงจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในการดำเนินการ

1. การบริหารวิชาการ เป็นความอิสระที่มหาวิทยาลัยดำเนินการด้านวิชาการ
ได้ด้วยตนเองเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจของมหาวิทยาลัย การเสนอหลักสูตรการเรียนการ
สอนให้สอดคล้องกับภารกิจของตน การควบคุมกิจกรรมด้านการสอนและการวิจัย การกำหนด
มาตรฐาน การเข้าศึกษาและระดับปริญญาต่าง ๆ

2. การบริหารงานบุคคลกร มหาวิทยาลัยสามารถปกครองตนเองในการว่าจ้าง
และเลื่อนขั้นตำแหน่ง รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขการว่าจ้างได้เอง

3. การบริหารการเงิน มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการและออกระเบียบข้อบังคับ
การเงินของมหาวิทยาลัยได้เองในด้านการจัดเตรียมการจัดสรรงบประมาณ การจัดการ
เกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่าย โดยมีการแทรกแซงจากระเบียบข้อบังคับจากภายนอกน้อยที่สุด
และมีการตรวจสอบบัญชีในลักษณะหลังการใช้ (post-audit)