

พัฒนาการของการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ก่อนสมัยของรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม

พ.ศ. 2468 - 2475

ความหมายและขอบเขตของการศึกษาผู้ใหญ่

"การศึกษาผู้ใหญ่" เป็นคำที่เริ่มเกิดขึ้นเป็นที่รู้จักและนำมาใช้กับพลเมืองไทยในรูปลักษณะถ้อยคำใหม่ เป็นครั้งแรกเมื่อรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาประกาศนโยบายการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ใน พ.ศ. 2480 (บุญช่วย สมพงษ์ 2523: 161) ด้วยความหมายที่อยู่ในขอบเขตของการวางนโยบายและการดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ว่า "การศึกษาที่จัดให้แก่ผู้ที่มีวัยพ้นเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ หรือผู้ที่เคยเรียนมาแล้วแต่อยู่ในสภาพการลืมหนังสือ รัฐบาลเป็นผู้จัดการศึกษาให้อย่างมีแบบแผน คือ มีหลักสูตร บุคลากร แบบเรียน เป็นต้น"

ขอบเขตของความหมายนี้กำหนดตามเงื่อนไขของสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นว่า พลเมืองส่วนใหญ่ในขณะนั้นไม่สามารถอ่านออกเขียนได้เป็นจำนวนมากถึงร้อยละ 68.8 ของจำนวนพลเมืองทั้งหมดที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป (อำไพ จันทวิมล 2483: 1006) ดังนั้นขั้นตอนของการปฏิบัติงานจึงต้องจัดขั้นพื้นฐานก่อน ในขณะเดียวกันเงื่อนไขความสามารถของรัฐบาลที่จะดำเนินการขยายการศึกษาผู้ใหญ่ในระดับอื่นก็ยังมีจำกัด

การศึกษาที่มาของการดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในความหมายและขอบเขตดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถแบ่งช่วงเวลาศึกษาตามความเคลื่อนไหวในรูปแบบของแนวคิดและการปฏิบัติที่เกิดขึ้น คือ ช่วงแรก ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2468 - 2475) เป็นช่วงที่ผู้นำและผู้บริหารการศึกษาได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาผู้ใหญ่จากภายนอก ช่วงที่สอง คือ สภาพปัญหาที่นำมาสู่การเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 อันมีผลต่อการกำหนดนโยบายการศึกษาผู้ใหญ่เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2480

สมัยของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ช่วงที่สาม คือ ช่วงที่การศึกษาผู้ใหญ่ได้รับการปฏิบัติเป็นทางการทั่วไป ในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481 - 2487)

แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่สมัยรัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (พ.ศ. 2468 - 2475)

แม้ว่าการดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของไทย จะเริ่มปฏิบัติอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2483 แต่เมื่อได้ย้อนมองถึงความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ก่อนหน้านั้น ก็พบว่า ได้มีความเคลื่อนไหวบางประการที่แสดงถึงการรับรู้ แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่จากต่างประเทศอย่างเป็นทางการแล้วใน พ.ศ. 2468 กล่าวคือ รัฐบาลไทยได้รับคำเชิญจากสมาคมการศึกษาแห่งโลกให้จัดส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่เมืองเอเดินเบอะเรอะ ประเทศสกอตแลนด์ ในการนี้รัฐบาลได้มอบหน้าที่ให้แก่มหาอำมาตย์ตรีพระยาภะรตราชา (ม.ล.ทศทิศ อิศรเสนา) ผู้ดูแลนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงที่ประเทศอังกฤษ เป็นผู้แทนรัฐบาลเข้าร่วมประชุมในวันที่ 20-27 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2468 (ทจข., ร.7 ศ.1/3 "สมาคมการศึกษาโลกเชิญประชุมว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่เมืองสกอตแลนด์")

การประชุมครั้งนี้จัดได้ว่าเป็นจุดแรกของความเคลื่อนไหวที่ผู้บริหารประเทศสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้รับแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของต่างประเทศ (รวมทั้งการศึกษาแบบอื่นด้วย) จากรายงานการประชุม พระยาภะรตราชาได้กล่าวถึง การศึกษาผู้ใหญ่ของประเทศต่าง ๆ เช่น อเมริกา แคนาดา อังกฤษ หรือแม้แต่ประเทศในเอเชีย ได้แก่ จีนและอินเดีย โดยยกตัวอย่างให้เห็นถึงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น คือ การให้พลเมืองได้รู้หนังสือ สามารถอ่านออกเขียนได้ ขั้นการสอนวิชาชีพขั้นการสอนระดับเทียบเท่ามัธยมและขั้นความรู้ระดับในมหาวิทยาลัย แต่ละประเทศต่างก็ดำเนินการตามขั้นตอนที่ต่างกัน ดังเช่น ประเทศในทวีปยุโรป และอเมริกา พยายามที่จะจัดให้มีการศึกษาผู้ใหญ่ระดับขั้นการสอนวิชาชีพให้แพร่หลาย เช่นเดียวกับการสอนวิชาสามัญเพื่อให้รู้หนังสือ (ทจข., ร.7 ศ.1/3 "สมาคมการศึกษาโลกเชิญประชุมว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่เมืองสกอตแลนด์") ดังรายงานการประชุมว่า

. . . การสอนให้คนอ่านหนังสือออกนี้ เขาหาได้กระทำเฉพาะเด็กจำพวกเดียวไม่  
 บางประเทศ ดังเช่น สหพันธรัฐอเมริกา เขาสอนทั้งผู้ใหญ่ บางทีบิดากับบุตร และ  
 มารดากับบุตรไปโรงเรียนด้วยกันก็มี . . . ในที่สุดตกลงกันว่าทุก ๆ ชาติ ควรหาวิธี  
ขบปัญหาการอ่านหนังสือไม่ออกของพลเมือง และควรถือว่าปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญข้อหนึ่ง  
สำหรับการศึกษาพลเมือง (ทจช., ร.7 ศ.1/3 "สมาคมการศึกษาโลก เชิญประชุม  
 ว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่เมืองสกอตแลนด์") ชัดเส้นได้โดยผู้เขียน

อย่างไรก็ดี ผู้บริหารการศึกษาไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อผลการประชุมครั้งนี้  
 เท่าไรนัก มีเพียงแต่เสนอขติกระทรวงธรรมการขณะนั้น (กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร)  
 ขอพระราชทานนำรายงานการประชุมลงพิมพ์ในหนังสือวิทยากร เพื่อให้ผู้มีอาชีพครูได้ตระหนัก  
 ถึงความเคลื่อนไหวของการจัดการศึกษาในต่างประเทศ\* ไม่มีการพิจารณาที่จะดำเนินการตาม  
 แนวคิดที่ได้รับมา หรือการปฏิบัติตามข้อตกลงของสมาคมการศึกษาแห่งโลก ที่ว่า "ทุก ๆ ชาติ  
 ควรหาวิธีขบปัญหาการอ่านหนังสือไม่ออกของพลเมือง" แต่อย่างไร

อีกกรณีหนึ่งที่แสดงถึงการรับรู้แนวคิดเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่เช่นกันคือ การมอบให้  
 หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล (ขณะนั้นเป็นนักเรียนทุนเล่าเรียนหลวงของกระทรวงธรรมการ และ  
 กำลังศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์) เป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมการศึกษาผู้ใหญ่นานาชาติ  
 ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งแรกโดยสมาคมการศึกษาผู้ใหญ่แห่งโลก (World Association for  
 Adult Education) ที่เคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ใน พ.ศ.2472 (ทจช., ศธ.  
 22.1/21 "ผู้อำนวยการสโมสรทั่วโลก เชิญรัฐบาลสยามให้ส่งผู้แทนไปเข้าประชุมการศึกษา  
 ผู้ใหญ่ที่เคมบริดจ์") กล่าวได้ว่าเป็นความเคลื่อนไหวในการรับรู้ของผู้นำและผู้บริหารการศึกษา  
 เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่โดยเฉพาะอย่าง เป็นทางการเป็นครั้งแรก

การประชุมครั้งนี้แม้ว่าจะเริ่มจัด เป็นครั้งแรก แต่ก็มิประเทศต่าง ๆ ได้ส่งผู้แทน  
 เข้าร่วมประชุมกว่า 400 คน (ม.ล.ปิ่น มาลากุล 2526: 12) ทั้งนี้เป็นเพราะ  
 การศึกษาผู้ใหญ่ในขณะนั้น เป็นกิจกรรมที่ประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายแล้ว (ดังจะ  
 เห็นได้จากรายงานการประชุมว่าด้วยการศึกษาแห่งโลกเมื่อ พ.ศ.2468) ความมุ่งหมายของ

---

\* รายงานการประชุมของพระภคดรราชาที่ได้ตีพิมพ์ลงในหนังสือวิทยากร เล่มที่ 26  
 ตอนที่ 13-14 2469: 1489-1522, 1576-1596.

การประชุมครั้งนี้จึงจัดขึ้นเพื่อสร้างความเข้าใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ ที่แม้ว่าจะจัดอย่างแพร่หลายแล้ว แต่สำหรับในบางประเทศก็ยังคงถือว่าเป็น เรื่องที่ยังใหม่อยู่ในขณะนั้น

(ม.ล.ปิ่น มาลากุล 2526: 97) สมาคมจึงมีหน้าที่ให้การสนับสนุนและบริการข่าวความเคลื่อนไหว ตลอดจนการปลูกฝังขอความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ให้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาผู้ใหญ่ หัวข้อการประชุม ได้แก่

- หลักและการแก้ปัญหาของการศึกษาผู้ใหญ่
- การศึกษาผู้ใหญ่แบบกว้างขวางและแบบลึกซึ้ง
- หนังสือการศึกษาผู้ใหญ่ การพิมพ์ การจำหน่าย และแจกจ่าย
- วิทยุกระจายเสียงกับการศึกษาผู้ใหญ่
- การศึกษาของชาว เรือ
- การขยายงานของมหาวิทยาลัยไปยังภายนอก
- การศึกษาผู้ใหญ่กับคนงานอุตสาหกรรม
- การให้อ่านออกเขียนได้
- ความสัมพันธ์ระหว่างการสอนทางมนุษยศาสตร์กับวิชาเทคนิค
- ปัญหาเรื่องความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ และหน้าที่ของ "สมาคมการศึกษาผู้ใหญ่นานาชาติ"

(ม.ล.ปิ่น มาลากุล 2526: 97-98)

หัวข้อการประชุมดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่สามารถจัดได้ในรูปแบบที่กว้างขวาง นับตั้งแต่ขั้นพื้นฐานคือ เพื่อให้สามารถอ่านออกเขียนได้ ขั้นการสอนวิชาชีพสาขาวิชาต่าง ๆ และขั้นระดับสูงสุดคือ มหาวิทยาลัย แต่ขณะนั้นในประเทศไทย ยังไม่มีการกล่าวถึงการไม่รู้หนังสือของผู้ใหญ่ที่หันเหทิศทางการศึกษาภาคบังคับแต่อย่างใด รูปแบบของสถาบันการศึกษาแม้ว่าจะสามารถจัดได้ถึงระดับขั้นเต็มรูป คือ มีทั้งระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา อันเป็นการศึกษาในระบบอย่างเป็นทางการ แต่การจัดการศึกษาเพื่อวางพื้นฐานการยกระดับคุณภาพและความรู้ของพลเมือง มีเพียงแต่การจัดการศึกษาภาคบังคับที่จำกัดเฉพาะเด็กในวัย 7-14 ปีเท่านั้น

การเข้าร่วมประชุมครั้งนี้ก็เช่นเดียวกัน ที่รัฐมิได้นำแนวคิดมาวางแผนและปฏิบัติแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการสนองตอบในคำเชื้อเชิญขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้รู้ทันกับความเคลื่อนไหวของนานาประเทศเท่านั้น การให้ความสำคัญต่อการประชุมครั้งนี้ในทัศนะของกลุ่มผู้นำและผู้บริหารการศึกษาแล้ว เห็นว่า " เป็นแต่เพียงเผยแพร่ความรู้แก่กัน เรื่องการศึกษาของคนในภูมิภาควัยไม่ใช่เป็นปัญหาระหว่างประเทศถึงกับจะต้องตั้งคนในคณะชุด เป็นผู้แทน" (ทจช., ศธ. 22.1/21 "ผู้อำนวยการสโมสรทั่วโลก เชิญรัฐบาลสยามให้ส่งผู้แทน เข้าไปประชุมการศึกษาผู้ใหญ่ที่เคมบริดจ์") ดังนั้นผู้แทน เข้าร่วมประชุมจึง เป็น เพียงนักเรียนที่กำลังศึกษาอยู่ที่เคมบริดจ์ ซึ่งในขณะนั้นมีได้มีบทบาทในการบริหารการศึกษาแต่อย่างใด "รัฐบาลสั่งให้ เป็นผู้แทน เข้าร่วมประชุมก็เข้า ส่วนรายงานการประชุมนั้นก็ส่งกลับมา แต่ก็ไม่เห็นดำเนินการอะไร" (ม.ล.ปิ่น มาลากุล, สัมภาษณ์)

เมื่อพิจารณาสภาพการศึกษาของไทยตั้งแต่รัฐได้จัดและควบคุมการศึกษาอย่างเป็นระบบทางการ ตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จุดหมายการศึกษาจะเห็นว่า จัดเพื่อสร้างความมั่นคงภายในชาติซึ่ง เกี่ยวพันกับ เรื่องการ เมืองการปกครอง เป็นสำคัญ ได้แก่ การผลิตข้าราชการ การสร้างรัฐประชาชาติ (ดู วารุณี โอสธารมย์ 2524) โดยใช้ระบบการศึกษาเป็น เครื่องมือประการหนึ่งต่อการตอบสนอง เพื่อให้บรรลุจุดหมาย ระบบการศึกษาได้ขยายขอบ เขตตั้งแต่ เริ่มต้นจัดตั้ง โรงเรียนหลวง เพื่อสอนบุตรหลานของกลุ่มผู้นำและข้าราชการ จนกระทั่งขยายถึง โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรในกรุง ตลอดจนแพร่หลายไปตามหัว เมืองโดยลำดับ การดำเนินการจัดการศึกษาแต่ เริ่มต้นนั้นได้จัดแก่เด็ก เพื่อ เตรียมไว้ เป็นกำลังให้แก่ บ้านเมืองในอนาคตมากกว่าการให้ หรือ เสริมคุณภาพทางการศึกษาแก่พลเมืองที่อยู่ในวัยผู้ใหญ่ อันเป็นกำลังสำคัญของชาติและยังไม่สามารถรู้หนังสือหรือลืมนักเรียนนั้น แต่ส่วนใหญ่บุคคล เหล่านี้อยู่ในสภาพ เป็นข้า ที่ต้องให้แรงงานแผ่นดิน พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว บ่งชี้ให้เห็นถึงการรู้คุณค่าของการรู้หนังสือ ตลอดจนถึงการรอคอย ผลที่รัฐได้จัดการศึกษา ปลูกฝัง ตั้งแต่เริ่มต้นมากกว่าที่จะจัดให้แก่พลเมืองซึ่ง เป็นผู้ใหญ่ทั่วไป หรือแม้แต่ข้าราชการ

. . . วิชาในหนังสือไทยในเวลานี้เป็นเวลากำลังต้องการจะพรรณาคุณหนังสือให้ทั่วถึงไป ก็จะเป็นการยาว เวลาจึงขอตัดความลงว่า ในกาลเวลานี้ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการไม่รู้หนังสือ แล้วเกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ได้คิดตั้งใจอยู่ว่าการต่อไปภายหน้าจะต้องเลือกผู้ใดไม่รู้หนังสือไม่ได้ ตามควรแก่ที่จะกำหนด ผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย แต่ในเวลานี้ ข้าราชการเก่าที่ยังไม่รู้หนังสือก็มีอยู่บ้าง ผู้ซึ่งจะเลือกได้ยังมีน้อย จึงตั้งกำหนดอย่างนี้ยังไม่ได้ จึงต้องคอยพวกที่เรียนใหม่ ๆ นี้ (เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2511: 17) ชิดเส้นใต้โดยผู้เขียน

จังหวะเวลาของการจัดการศึกษาในแต่ละส่วนของระบบการศึกษา ยังเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาของรัฐต่อการจัดการศึกษาให้มวลชน การประกาศพระราชบัญญัติการประถมศึกษา ใน พ.ศ. 2464 มีระยะเวลายาวจากการริเริ่มจัดตั้งระบบโรงเรียนหลวง แต่เริ่มแรกถึง 50 ปี ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นนอกจากถูกจำกัดด้วยกำลังทรัพย์และกำลังคนแล้ว ในประการสำคัญ สถานภาพของแต่ละบุคคลภายในชาติ ยังเป็นข้อจำกัดต่อโอกาสทางการศึกษาภายใต้โครงสร้างสังคมและการเมืองอีกด้วย การศึกษาจึงมีลักษณะ "การจัดเพื่อราชการและทำเพื่อราชการ เป็นสำคัญ" ปัญหาของความล่าช้าดังกล่าว นอกจากทำให้การศึกษาไม่เจริญแล้วยังเป็นผลให้มวลชนส่วนใหญ่ซึ่งได้รับการปลดปล่อยเป็นเสรีชนแล้ว ไม่ได้รับการศึกษา (เสนห์ จามริก 2523: 53) อันจะมีผลสืบเนื่องถึงสมัยต่อมา เมื่อเสรีชนเหล่านี้เป็นผู้ใหญ่

นอกจากนี้แล้วประสบการณ์ การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของแต่ละประเทศที่ได้จัดการศึกษาในส่วนนี้ขึ้น ล้วนแต่แสดงให้เห็นว่า การศึกษาผู้ใหญ่ได้ถูกนำมาเป็น เครื่องมือเร่งรัดตอบสนองต่อความต้องการของรัฐที่จะ เสริมสร้างคุณภาพของพลเมืองด้วยการศึกษา เพื่อเข้ามีส่วนร่วมกิจกรรมใหม่ของรัฐที่ได้กำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็น ในด้านการ เมือง เศรษฐกิจ และสังคม ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่น การศึกษาผู้ใหญ่ได้ถูกจัดขึ้น เพื่อให้พลเมืองได้ เรียนรู้ถึงระบอบการ เมืองแบบใหม่ ประเทศอเมริกาเริ่มจัดตั้งแต่การบุกเบิกสร้างชาติ เพื่อให้พลเมืองของประเทศได้รู้จักระเบียบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศจีนจัด เพื่อล้มล้างระบอบการปกครอง เดิมมาสู่การรับลัทธิใหม่ ส่วนประเทศฟิลิปปินส์นั้นจัดตาม เงื่อนไขของประเทศอเมริกาต้องการให้อิสราภาพ เพื่อจะสามารถปกครองตนเองด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นต้น

(บุญช่วย สมพงษ์ 2523 : 172)                      ในด้านการตอบสนองต่อกิจกรรมทางด้าน เศรษฐกิจก็เช่นกัน การศึกษาผู้ใหญ่ได้ เป็น เครื่องมือสำคัญที่จะ เสริมสร้างทักษะในการเรียนรู้ เพื่อให้การผลิตมีคุณภาพยิ่งขึ้น จากกรณีของประเทศอังกฤษที่เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ได้ เป็นเหตุสำคัญของการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากในสมัยนี้การทำงานทางด้านอุตสาหกรรมต้องทำงานด้วย เครื่องจักร กรรมกรซึ่งไม่รู้หนังสือจึงไม่มีพื้นฐานความรู้ที่จะพัฒนาทักษะในการเรียนรู้การใช้ เครื่องจักร ความจำเป็น เช่นนี้จึงทำให้เกิดการ เปิดสอนโรงเรียนผู้ใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อกิจกรรมทางด้าน เศรษฐกิจของประเทศประการหนึ่ง (กระทรวงธรรมการ 2483 : 14 )

การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของไทยจึงมีอาจ เกิดขึ้นได้ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะนอกจากไม่มีเงื่อนไขดัง เช่นประเทศอื่น ๆ แล้ว จุดหมายทางการศึกษาตลอดจนลักษณะของ โครงสร้างทางสังคมและการ เมืองในขณะนั้น ยังไม่มีส่วนเอื้อและมีความจำเป็นต่อการจัดการศึกษาในส่วนนี้แต่อย่างใด นอกจากนี้เมื่อได้รับแนวคิดจากต่างประเทศในขณะที่ประเทศอยู่ในระยะวิกฤติการณ์ทางการเมืองและ เศรษฐกิจ จึง เป็น เงื่อนไขร่วมสมัยที่ทำให้รัฐไม่สามารถกำหนดโครงการใหม่ได้

แม้แต่ในกรณีการวางเงื่อนไขของการพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ชาวไทยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้อจำกัดประการหนึ่งที่พระองค์กล่าวถึงคือ ราษฎรส่วนใหญ่ ยังขาดการศึกษาอยู่มาก การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงยังไม่ถึงเวลาอันสมควร แนวทาง การแก้ปัญหาของพระองค์ที่จะยกระดับความรู้ของราษฎร ไม่มีการกล่าวถึงการศึกษาผู้ใหญ่แต่ อย่างไม่ มีเพียงแต่การเสนอความเห็นให้ปฏิรูปการศึกษาใหม่ในทุกระดับชั้น โดยให้มีการจัด การสอนที่เน้นการนำไปปฏิบัติมากกว่าการนำไปใช้สอน สำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ เพื่อยก ระดับความรู้ราษฎรนั้น ทรงเสนอให้หาวิธีการทำให้ราษฎรนิยมมากขึ้น (ทจช., สบ. 2.32/23 "บันทึกโครงการศึกษาของ เสนาบดีกระทรวงธรรมการ 14 ก.พ. 2473")

สภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องกับที่มาของการดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง 2475

เพื่อจะให้เห็นว่า แนวคิดในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของกลุ่มคณะราษฎรมีความสืบเนื่อง และคลี่คลายมาสู่การปฏิบัติจริงในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2481 - 2487) ได้อย่างไร จึงขอเสนอสภาพการณ์ที่มีความเกี่ยวข้องกับที่มาของแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ ดังนี้

1. สภาพของปัญหาการศึกษาภาคบังคับที่ดำรงอยู่

แถลงการณ์ข้อที่ 6 ในหลัก 6 ประการของคณะราษฎรที่ว่า "จะจัดการศึกษาให้ราษฎร อย่างเต็มที่ " แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรได้ตระหนักเป็นอย่างดีแล้ว ถึงสภาพปัญหาของการ ศึกษาที่ดำรงอยู่ขณะนั้นว่าต้องนำมาแก้ไขปรับปรุง เพื่อยกระดับคนทั้งชาติด้วยการศึกษาอย่างทั่วถึง

แม้ว่ารัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา ใน พ.ศ.2464 ให้มีฐานะเป็นกฎหมายทางการศึกษาที่สามารถบังคับเด็กอายุ 7-14 ปี โดยไม่จำกัดเพศ ศาสนา ได้เล่าเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ 2507: 315) แต่ใน ทัศนะของคณะราษฎรแล้วเห็นว่าเป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างล่าช้า ทำให้มีผู้ตกค้างไม่ได้รับ การศึกษาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นคณะราษฎรจึงจำเป็นต้องจัดการศึกษาผู้ใหญ่เพื่อทดแทนโอกาส แก่ผู้ที่ไม่ได้เรียน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ 2484, "ระเบียบวาระการประชุม ศึกษาธิการจังหวัด ภาค 2-3, รุ่นที่ 4")



นอกจากนี้แล้ว นับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหาภายในระบบการศึกษาและภายนอกระบบการศึกษาได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัญหาภายในระบบการศึกษา ได้แก่ การเกณฑ์เด็กเข้าเรียน ปริมาณครูไม่เพียงพอกับนักเรียน ส่วนปัญหาภายนอกระบบการศึกษา ได้แก่ เรื่องงบประมาณ ปัญหาพื้นฐาน เศรษฐกิจภายในครอบครัว ค่านิยมทางการศึกษา รากเหง้าของปัญหาที่แท้จริง เหล่านี้มีความเกี่ยวพันอย่างซับซ้อนกับโครงสร้างสังคมไทยและการเมือง จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวยากแก่การแก้ไขและได้สืบเนื่องมาโดยตลอด (ดู เสน่ห์ จามริก 2523)

เมื่อคณะราษฎรได้ขึ้นบริหารประเทศพร้อมกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย สภาพปัญหาของการศึกษาที่ดำรงอยู่นั้น ก็ได้ถูกนำมาพิจารณาที่จะให้ความสำคัญมากขึ้นกว่าเดิม ตั้งแต่แรกเริ่มของการกำหนดอุดมการณ์อย่างกว้าง เพื่อใช้เป็นหลักพัฒนาชาติ คือ หลัก 6 ประการ ในข้อที่ 6 ว่า "จะให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร" และได้ดำเนินการปฏิบัติโดยการใช้แผนเส้นราบ คือ ยกคนทั้งชาติขึ้นพร้อมกัน (กระทรวงศึกษาธิการ 2507: 335) ด้วยการจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง รวมทั้งการกำหนดนโยบายทางการศึกษาเพื่อขยายการศึกษาทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของทุกระดับชั้น แม้ว่าในทางปฏิบัติจริงแล้ว เป้าหมายหลักส่วนหนึ่งของการศึกษาได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจุดหมายของการพัฒนาระบอบการปกครองใหม่เป็นประการสำคัญ นอกเหนือจากการจัดการศึกษา เพื่อไปสู่เป้าหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการประถมศึกษาได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับชั่วคราว (ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว มาตราที่ 65 10 มิถุนายน 2475) จนกระทั่งเป็นฉบับถาวร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา 65 ธันวาคม 2475) การประถมศึกษาหรือการศึกษาภาคบังคับ ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการให้สิทธิทางการเมืองแก่ราษฎรอย่างสมบูรณ์ เพื่อการคงอยู่ของระบอบการปกครองประชาธิปไตย ดังใจความของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับว่า ". . . เมื่อจำนวนราษฎรทั่วพระราชอาณาจักรสอยไลได้ขึ้นประถมศึกษาามากเกินกว่าครึ่ง หรืออย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี สภาผู้แทนราษฎรจะต้องประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกขึ้นมาทั้งหมด . . ." (ประเสริฐ บัณฑุสนธ์ 2517: 16-17)

รัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะเร่งขยายปริมาณด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังเช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2478 แทนพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 และพระราชบัญญัติ



ประถมศึกษาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2473 สาระภายในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 เป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงจากเนื้อหาสาระเดิมของพระราชบัญญัติประถมศึกษา 2464 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และในปีเดียวกันรัฐบาลก็สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2478 ได้ครบทุกตำบลภายในราชอาณาจักร การประกาศใช้แผนการศึกษา 2479 แทนแผนการศึกษาชาติ 2475 แสดงให้เห็นว่าความพยายามของรัฐบาลที่จะเร่งเพิ่มปริมาณผู้จบการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้ทันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเด่นชัด เพราะแผนการศึกษาชาติฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาเรียนของการศึกษาภาคบังคับไว้เพียง 4 ปี ตัดชั้นประณปีที่ 5 และ 6 ออกไป

การแก้ไขปัญหาที่สะสมมาด้วยวิธีดังกล่าว แม้ว่าจะทำให้ปริมาณของผู้จบการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้น แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนตัวเลขของผู้ที่ยังตกค้างไม่ได้เรียนหนังสือ ก็ยังนับว่าการจัดการศึกษาของคณะราษฎรยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างต่อเนื่องทั้งหมดไปได้ (ดูตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ประกอบ)

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเด็กที่ได้รับการยกเว้นการเรียนตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2481

พ.ศ.	จำนวนเด็กที่ได้รับการยกเว้น
2475	151,289
2476	123,791
2477	144,590
2478	278,848
2479	259,024
2480	291,454
2481	272,240
รวม	1,521,236

ที่มา: ปรับเป็นตารางจากหนังสือคู่มือบริหารการศึกษามหาวิทยาลัย ภาค 1 การบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์ศรี, 2484)

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนร้อยละของเด็กที่ออกจากโรงเรียน เมื่อจบแต่ละชั้น

พ.ศ.	ออก เมื่อจบ ป.1 ร้อยละ	ออก เมื่อจบ ป.2 ร้อยละ	ออก เมื่อจบ ป.3 ร้อยละ	ออก เมื่อจบ ป.4 ร้อยละ
2475	6.69	16.60	18.96	44.60
2476	6.89	12.23	15.40	34.75
2477	6.15	11.43	15.14	37.76
2478	6.41	13.08	15.97	41.55
2479	7.51	13.38	16.72	46.46
2480	6.33	13.03	17.67	46.81
2481	5.02	14.32	16.79	44.46
รวม	6.22	13.19	16.79	44.46

ที่มา : ค่าตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 116/2481 ของ  
พระยาศรีธรรมกร ผู้แทนราษฎรจังหวัดสงขลา , ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 57  
ภาค 1 (21 พฤษภาคม 2483), หน้า 634.

สภาพปัญหาของการศึกษาภาคบังคับ จึง เป็น เหตุผลประการหนึ่งที่น่ามาสู่การก่อตัวของแนวคิด เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ ได้มีแนวคิดที่รัฐบาลจะ เตรียมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แก่ ผู้ที่ไม่รู้หนังสือ และมีอายุ เกินวัย เกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ภายหลังจาก เปลี่ยนแปลงการปกครองได้ไม่นาน หากแต่ "ยังอยู่แต่จะลงมือทำ เท่านั้น" (ทจข., ศธ. 4/177 "นายจำปี เสนอความเห็น เรื่องจัดการศึกษาตามหัว เมือง")

แต่เหตุที่แนวคิดไม่ได้ปฏิบัติในทันทีหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น เหตุผลที่สามารถนำมาประกอบการพิจารณา นอกจากสภาพการณ์ที่เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและภาวะเศรษฐกิจที่ยังไม่มั่นคงของรัฐบาลคณะราษฎร ทำให้ไม่สามารถจัดโครงการใหม่ได้แล้ว การเร่งขยายการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้ทันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็น เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง จะเห็นได้จากปาฐกถาของหม่อมหลวงปิ่น มาลากุล แสดง ณ สามีคยาจารย์สมาคม เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2477 ได้กล่าวว่า "เรื่องการศึกษาของผู้ใหญ่ในเมืองเรายังไม่เกิด เป็นปัญหาสำคัญขึ้น เพราะเรากำลังสนใจอย่างจริงจังในเรื่องการศึกษาของเด็ก" (ม.ล.ปิ่น มาลากุล 2490: 1)

ความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับ นอกจากจะถูกวางเงื่อนไขไว้เพื่อเป้าหมายทางการเมืองแล้ว ยัง เป็นการศึกษาของชาติในระบบอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นขั้นเตรียมการวางพื้นฐานในการประกอบอาชีพและการศึกษาในระดับสูงต่อไป นอกเหนือจากนี้แล้วการศึกษาภาคบังคับยังมีความ เกี่ยวพันกับการศึกษาผู้ใหญ่อีกด้วย ดังคำกล่าวที่ว่า "การประถมศึกษากับการศึกษาผู้ใหญ่คล้ายกับฝาแฝดที่แยกกันไม่ออก" เพราะหากการจัดการประถมศึกษาดำเนินงานอย่างไม่ทั่วถึงหรือไม่ได้รับผลดี ก็จะมีผลส่งทอดต่อการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ แต่หากจัดได้เป็นอย่างดีก็จะช่วยแบ่งเบาภาระต่อการดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เป็นอย่างดี (เอกวิทย์ ณ ถลาง 2515: 60)

ดังนั้นจึงพิจารณาได้ว่ารัฐบาลคณะราษฎรในระยะปีแรก ๆ เลือกที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ถูกสะสมและดำรงอยู่มากกว่าที่จะกำหนดโครงการใหม่ในทันที แต่เมื่อคณะราษฎรต้องเผชิญกับปัญหาการศึกษาภาคบังคับที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าจะไม่ทันกับระยะเวลา 10 ปี ที่รัฐบาลกำหนดและคาดหวังไว้ รัฐบาลจึงพิจารณาเห็นว่า "ถึงแม้กระทรวง

กรรมการจะได้เร่งรัดจัดการประถมศึกษาให้แก่เด็กอยู่โดยแข็งแรงแล้วก็ตาม ถ้ามิได้จัดการศึกษาให้แก่ผู้ใหญ่เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหากแล้ว จำนวนราษฎรผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือก็ทาลดลงได้ไม่” (กระทรวงธรรมการ 2483 : 2)

ปฏิกริยาที่เกิดขึ้นของราษฎรที่ตระหนักถึงสิทธิของตนและการเกรงว่าจำนวนผู้ไม่รู้หนังสือจะมีจำนวนไม่ครบทันกับระยะเวลาภายใน 10 ปี จึงมีการเสนอความคิดเห็นให้รัฐบาลจัดการศึกษาแก่ผู้ที่ไม่รู้หนังสือ โดยวิธีขอความร่วมมือจากข้าราชการทุกแผนก และพ่อค้า คหบดี ให้ช่วยกันจัดตั้งโรงเรียนสำหรับสอนผู้ใหญ่ เพื่อเพิ่มจำนวนของผู้จบการศึกษาภาคบังคับให้ครบทันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ทจช., ศธ. 4/117 “นายจำปี ปรีชานนท์ เสนอความเห็นเรื่องจัดการศึกษาตามหัว เมือง”) นอกจากนี้ยังมีการติดตามความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการศึกษาภาคบังคับของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่หวังเกรงว่าจะไม่ทันกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ 10 ปี ด้วยการเสนอญัตติและตั้งกระทู้เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (รายงานประชุมสภาผู้แทนราษฎร: ครั้งที่ 1/2479, 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479) สภาพการณ์เหล่านี้กล่าวได้ว่าเป็นตัวเร่งให้รัฐบาลดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในเวลาต่อมา

## 2. ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกับแนวความคิดการศึกษาผู้ใหญ่

เมื่อคณะราษฎรได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นแบบระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแล้ว กิจกรรมประการหนึ่งที่ได้รับดำเนินการคือ การเผยแพร่ระบอบการปกครองใหม่ เพื่อให้ราษฎรได้รู้ถึงระบบของความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐและราษฎรว่า ทุกคนในชาติมีสิทธิหน้าที่ เท่าเทียมกัน และเป็นส่วนประกอบของระบอบการเมืองใหม่ ตลอดจน เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ของประเทศตามขั้นตอนของระบอบการเมือง การปฏิบัติ เช่นนี้นอกจากมีจุดมุ่งหมายเพื่ออนาคต การดำรงอยู่ของระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นการปฏิบัติ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่กลุ่มผู้นำใหม่ ด้วยการให้ราษฎรได้ยอมรับว่ากลุ่มผู้นำใหม่นี้เป็นตัวแทนของรัฐ หรือตัวแทนของปวงชนชาวไทยทั้งหมดในการปกครองประเทศด้วยการที่ราษฎรจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามข้อกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นสำคัญ

ด้วย เป้าหมายดังกล่าว คณะราษฎรจึง เริ่มต้นปฏิบัติงานด้วยการสร้างอุดมการณ์ใหม่ให้เกิดขึ้นแก่ราษฎรเพื่อ เปลี่ยนทัศนคติและความคิดใหม่ให้อยู่ในกรอบของการยอมรับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตย วิธีการสร้างอุดมการณ์ใหม่ให้เกิดขึ้นนอกจากคณะราษฎรจะใช้กลไกอำนาจของรัฐ เป็น เครื่องมือ ได้แก่ การปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐบาล อันได้แก่ กรมโฆษณาการ กระทรวงมหาดไทย ที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยการจัดให้มีการประชุมชี้แจง การแสดงปาฐกถาเคลื่อนที่ การโฆษณาชวนเชื่อโดยใช้สื่อ เช่น วิทยุ หรือการพิมพ์หนังสือแจก ฯลฯ (รัศมี ชาคะสิงห์ 2521: 374-384) ในทัศนะของรัฐบาลยังได้ เห็นความสำคัญของการศึกษาที่รัฐสามารถจัดและควบคุม เป็น เครื่องมือต่อการเผยแพร่อุดมการ ปราบกฏอย่างชัดเจนในแผนการศึกษาชาติ 2475 ว่าคณะราษฎรได้บ่งบอกถึงสิทธิที่จะจัดการศึกษาว่าเป็นของรัฐว่า "รัฐบาลย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิในการให้การศึกษาแก่พลเมือง รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมการสั่งสอนกุลบุตรกุลธิดา" (กระทรวงศึกษาธิการ 2507: 314) และเมื่อได้มีการ เปลี่ยนแปลงรัฐบาล เข้าบริหารประเทศของกลุ่มคณะราษฎรแต่ละครั้งก็มีการตอกย้ำถึงการจัดการศึกษา เพื่อปลูกฝังระบอบการปกครองใหม่ทุกครั้ง เช่นกัน ดังคำแถลงนโยบายของรัฐบาลพัน เอกพระยาพหลพลพยุหเสนา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2476 ว่า

. . . แผนการศึกษาและนโยบายวางไว้ เป็นบรรทัดฐานดีแล้ว รัฐบาลนี้ได้หาวิถีทางที่ดีซึ่งจะนำไปสู่จุดหมาย ให้พลเมืองรู้จักระบอบการปกครองตามแบบประชาธิปไตยให้ได้มีความเป็นอยู่เหมาะสมแก่สมัยรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามแนวความคิดอันนี้ ให้ได้ผลไพบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นลำดับ (กระทรวงศึกษาธิการ 2507: 872)

พร้อมกับความพยายามที่คณะราษฎรได้ปฏิบัติการขยายการศึกษาในด้านปริมาณและคุณภาพ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อุดมการณ์ประชาธิปไตยก็ได้ถูกบรรจุอยู่ในแบบแผนการเรียนการสอนทุกระดับชั้นเรียน แม้ว่าในช่วงระยะแรก (พ.ศ. 2475 - 2479) ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลยังไม่พร้อมต่อการ เปลี่ยนแปลงหลักสูตร เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองใหม่อย่างแท้จริง แต่ก็ได้มีการตีพิมพ์ เปลี่ยนแปลง เนื้อหาแบบ เรียนใหม่ ให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองใหม่ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลง เนื้อหาแบบสอนอ่าน หน้าที่ราษฎร ซึ่งได้ถูกเขียนขึ้นใหม่เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

รวมทั้งมูลเหตุและความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงการปกครอง ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของ  
 ราษฎรในระบอบการปกครองใหม่ (โสภณ ปาลบุตร 2476 : คำนำ) การปรับปรุง  
 เปลี่ยนแปลงเนื้อหาแบบเรียนเกี่ยวกับหน้าที่พลเมือง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างฉับไว และหลากหลาย  
 ด้วยจำนวนผู้แต่ง ดังเช่น แบบสอนอ่านหน้าที่ราษฎร ของกรมวิชาการ กระทรวงธรรมการ  
 หนังสืออ่านเรื่องธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยาม 2475 ของพระยาพิชัยศาสตรวิธานและ  
 พระประสารอักษรพรหม และแบบสอนอ่านใหม่ เล่ม 1-7 ภาคพลเมืองดี ของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี  
 เป็นต้น (ศิริ พุทธมาศ 2529 : 121-126)

การให้ความสำคัญต่อการศึกษาที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการเผยแพร่อุดมการณ์มิใช่การ  
 ปลุกฝังแต่ภายในระบบโรงเรียนเท่านั้น การออกประกาศพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย  
 ธรรมศาสตร์และการเมืองใน พ.ศ. 2476 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 1 ปี  
 ก็เป็นการเผยแพร่อุดมการณ์และเป็นการวางรากฐาน เพื่อผลิตปัญญาชนเข้าสู่อุดมการณ์ใหม่  
 เพื่อพิทักษ์ระบอบการปกครองที่เพิ่งได้รับการสถาปนาใหม่ด้วยเช่นกัน ตลอดจนเพื่อจะพัฒนาให้มี  
 ความรู้ความสามารถขยายทรรศนะทางการเมืองแบบใหม่ จุดหมายปลายทางที่รัฐบาลต้องการ  
 พิจารณาจากคำปฏิญาณตน เมื่อวันที่รับปริญญาของนักศึกษาว่า

. . . ข้าพเจ้าจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม  
 ข้าพเจ้าจะดำรงอยู่ในทางที่ชอบ จะไม่ปฏิบัติผิดศีลธรรม อันจะนำมาซึ่งเกียรติคุณ  
 แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง และเพื่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์  
 และรัฐธรรมนูญ (สุพจน์ ตำนตระกูล 2514 : 227)

สำหรับราษฎรทั่วไปในเวลานั้นที่มีวุฒิภาวะทางสังคม และอยู่ในสังคมประชาธิปไตย  
 ที่มีระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและราษฎรใหม่ มิใช่เข้ากับเจ้าที่มี "พระเจ้าแผ่นดินท่าน เป็น  
 เจ้าชีวิต คือ บ้านเมืองของท่านเอง เป็นข้าท่าน แม่วีรคึก เป็นของท่านด้วย" (เจ้าพระยา  
 ธรรมศักดิ์มนตรี 2479 : 190) แต่ในระบอบการปกครองใหม่ทุกคนในสังคมมีสิทธิเสรีภาพ  
 เท่าเทียมกัน หากแต่ราษฎรส่วนใหญ่ในเวลานั้น คือ ผู้ที่ไร้การศึกษา สภาพเช่นนี้คณะราษฎร  
 ได้ตระหนักมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วเป็นอย่างดี ดังคำกล่าวในแถลงการณ์ของ  
 คณะราษฎรที่ว่า "ที่ราษฎรรู้ไม่ทันจ้าวนั้น ไม่ใช่เพราะโง่ แต่เป็นเพราะขาดการศึกษา"  
 ดังนั้น แม้คณะราษฎรจะเผยแพร่การปกครองใหม่ ด้วยวิธีใช้กลไกอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ เช่น

การโฆษณาชวนเชื่อ การประชุมชี้แจง การจัดปรากฏาเคลื่อนที่ ฯลฯ ก็ไม่ประสบผล  
เมื่อราษฎรขาดพื้นฐานทางการศึกษา ดังจะ เห็นได้จากสรุปบันทึกข้อสัง เกตของ เจ้าหน้าที่ซึ่ง  
เดินทางไปแสดงปรากฏาในแต่ละจังหวัดของภาคตะวันออกเฉียงเหนือว่า

. . . ราษฎรยังขาดการศึกษาอยู่มาก บางคนไม่เคยเห็นรูปร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็น  
อย่างไรก็มี การแสดงปรากฏากับราษฎรทางภาคอีสาน เป็นของยากมาก เพราะภาษาพูด  
ต่างกัน ต้องพยายามใช้ถ้อยคำง่าย ๆ และพูดซ้ำที่สุด ถึงแม้จะทำความเข้าใจ แต่ก็ไม่  
สมบูรณ์นัก . . . (หนังสือที่ 1075/2479 ข้อสังเกตการณ์ของเจ้าหน้าที่ ; อ้างถึงใน  
รัศมี ชาคะสิงห์ 2521 : 383)

ข้อความดังกล่าวนอกจากจะแสดงให้เห็นว่าราษฎรขาดการศึกษาแล้วยังแสดงให้เห็นถึง  
ความแตกต่างของภาษาพูดที่เป็นอุปสรรค บกบาทการศึกษาที่จะใช้ตัวหนังสือไทยกรุงเทพ เป็น  
สื่อกลาง จึงมีความสำคัญต่อการ เรียนรู้และประการสำคัญยังมีผลต่อการสร้าง เอกภาพ ตลอดจน  
ความ มั่นคงของชาติในภาวะที่รัฐบาลกำลังต้องการให้พล เมืองในชาติยอมรับและมีส่วนร่วมกับ  
ระบอบการปกครองใหม่ ไม่ว่าจะ เป็นพล เมืองในส่วนใดของประเทศก็ตาม ความจำเป็นที่จะ  
ต้องจัดการศึกษา เพื่อตอบสนองระบอบการปกครองที่คณะราษฎรสถาปนาจึง เกิดขึ้น

### 3. การศึกษาผู้ใหญ่ : ความจำเป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาชาติ

การจัดการศึกษาผู้ใหญ่เพื่อให้พล เมืองรู้หนังสือ เป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการ  
พัฒนาชาติ ทั้งนี้ เพราะการรู้หนังสือ เป็นขั้นตอนที่สำคัญต่อการนำไปสู่การรับรู้วิทยาการในด้าน  
อื่น ๆ ช่วยในการพัฒนาทักษะการค้า เน้นชีวิตและอาชีพของทรัพยากรด้านบุคคล การศึกษาผู้ใหญ่  
จึง เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้บรรลุจุดหมายในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพดังกล่าว อันจะ เป็นประโยชน์  
ต่อชาติโดยรวม ในความเห็นของรัฐบาลนั้น การมีพล เมืองไม่รู้หนังสือจำนวนมากนั้น  
"ไม่เพียงแต่จะเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางความ เจริญของประเทศชาติอย่างเดียว แต่จะกลับกลายเป็น  
อันตรายแก่ชีวิตของรัฐบาล ระบอบการปกครอง และความเป็น เอกราชของประเทศชาติด้วย"  
(บุญช่วย สมพงษ์ 2483 : 10)

เค้าโครงการเศรษฐกิจของปรีดี พนมยงค์ ที่วางจุดมุ่งหมาย เพื่อปฏิรูป เศรษฐกิจไทย  
ได้ปรากฏ เด่นชัดว่ามี เนื้อความส่วนหนึ่งที่แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อการศึกษาผู้ใหญ่ หากแต่มี  
เงื่อนไข เรื่อง เศรษฐกิจ เป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินงานการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ ว่า



. . . ราษฎรจะมีการศึกษาอย่างเต็มที่ เมื่อราษฎรได้รับความสุขสมบูรณ์ โดยรัฐบาล ประกอบ เศรษฐกิจ เสียเองแล้ว ราษฎรก็ย่อมจะได้รับการศึกษาแทนที่จะคอยพะวงถึง ทรัพย์สินของคนว่าจะเป็นอันตรายสูญหาย และรัฐบาลยังอาจที่จะบังคับให้ราษฎรที่เป็น ข้าราชการจำต้องเล่าเรียน แม้ราษฎรผู้นั้นจะเป็นผู้ใหญ่ อายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป จนถึง 55 ปีก็ตาม เมื่อเป็นข้าราชการแล้วก็จำต้องเรียน โดยวิธีที่เอากันคนต่างคนต่างทำนั้น การบังคับให้ผู้ใหญ่เรียนย่อมเป็นการยาก . . . (เดือน มุนนาค 2517: 315)

ข้อความดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการศึกษาผู้ใหญ่มีความจำเป็นสำหรับสังคมที่มีการ เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะสังคมไทยในขณะนั้น ที่มีการ เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและมีอุดมการณ์ ที่จะพัฒนาชาติในทิศทางใหม่เพื่อให้ชาติก้าวหน้า จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากพลเมืองที่รู้หนังสือ เป็นสำคัญด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ให้แก่พลเมืองที่ไม่รู้หนังสือ เพื่อให้พลเมืองเหล่านั้นได้รู้ทันกับความเคลื่อนไหว พร้อมทั้งจะปรับตัวให้ทันกับสภาพของสังคมที่ เปลี่ยนแปลง

นอกจากนี้รัฐบาลยังอ้างถึงหลักการสวัสดิภาพของสังคมที่จะต้องจัดการศึกษาให้แก่ พลเมือง เพื่อให้มีความเสมอภาคและมีโอกาสทางการศึกษาเท่าเทียมกัน (กระทรวงธรรมการ 2483: 2) ดังนั้นคณะราษฎรจึงต้องดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่

อีกประการหนึ่งที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่า จากการที่ปรัชญาการศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง กล่าวคือ คณะราษฎรมุ่งยกระดับความรู้ของคนทั้งชาติ มากกว่าการจัดการศึกษาตามสถานภาพและจัดการศึกษาเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการ ได้มีส่วน เอื้อและแผ้วทางในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เป็นสำคัญด้วย

#### 4. ความเคลื่อนไหว เพื่อเตรียมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนา ในช่วง พ.ศ. 2480-2481

เมื่อแนวคิด เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ได้ เกิดขึ้นจากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึง เป็นที่มาของการประกาศนโยบายการศึกษาผู้ใหญ่โดยรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาในวันที่ 23

ธันวาคม พ.ศ. 2480 ว่า "จะพยายามจัดให้ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้และรู้หน้าที่พลเมือง" (กระทรวงศึกษาธิการ 2507, 875)

จุดหมายประการแรก เพื่อให้พลเมืองอ่านออกเขียนได้ แสดงให้เห็นตามเจตจำนงของคณะกรรมการที่ต้องการยกระดับคุณภาพของพลเมืองให้สอดคล้องกับอุดมการที่วางไว้ในหลัก 6 ประการ ว่า "จะจัดการศึกษาให้ราษฎรอย่างเต็มที่" แม้จะเป็นระดับขั้นพื้นฐานเพียงให้รู้หนังสือ แต่การรู้หนังสือนั้น เป็นขั้นตอนสำคัญต่อการเรียนรู้วิทยาการด้านอื่น ๆ ช่วยในการพัฒนาทักษะของการดำเนินงานตามอาชีพแขนงต่าง ๆ อันจะมีผลนำไปสู่การพัฒนาชาติ

จุดหมายประการที่สอง เพื่อให้รู้จักหน้าที่พลเมืองดีนั้น การศึกษาผู้ใหญ่สามารถอบรมให้พลเมืองรับรู้อารมณ์ของตนเองว่าในขณะที่นั้นมีบทบาทและหน้าที่อย่างไร ซึ่งทั้งนี้การรับรู้จะเกิดขึ้นด้วยวิธีการผ่านกระบวนการเรียนการสอนที่รัฐบาลเป็นผู้จัดและควบคุมการศึกษา โดยจัดการปลูกฝังถ่ายทอดความนิยม เชื่อถือในระบอบการปกครองใหม่ รวมทั้งชี้แจงให้ปฏิบัติในขอบเขตที่รัฐบาลต้องการ ผลผลิตที่ได้จะเป็นฐานที่รองรับอำนาจการปกครองใหม่ของรัฐบาล คณะราษฎรให้เป็นไปอย่างชอบธรรม

การเคลื่อนไหวของการเตรียมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่อันดับแรกที่รัฐบาลได้ดำเนินการ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อวางแนวทาง คณะกรรมการแต่ละบุคคลเป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ได้แก่ พล.ร.ด. หลวงสินธุสงครามชัย เป็นประธานคณะกรรมการ พล.ต. หลวงพิบูลสงคราม น.อ. หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ หลวงประดิษฐมนูธรรม พ.อ. หลวงชำนาญยุทธศิลป์ และหลวงวิจิตรวาทการ

ขั้นตอนแรกที่คณะกรรมการได้ดำเนินการ คือ การส่งผู้แทนไปศึกษางานการศึกษาผู้ใหญ่ของต่างประเทศ บุคคลที่ได้รับเลือก คือ นายบุญช่วย สมพงษ์ ผู้ซึ่งผ่านประสบการณ์เกี่ยวกับ

งานการศึกษาเป็นอย่างดี\* ทั้งยัง เป็นผู้ที่มีอุดมการณ์และความคิดก้าวหน้าไปในทางเดียวกับ  
กลุ่มคณะราษฎร (บุญช่วย สมพงษ์ 2523: 69) กำหนดการปฏิบัติงาน 2 ปี ที่ยุโรป และ  
อเมริกา

สำหรับพล เมืองที่ไม่รู้หนังสือนั้น รัฐบาลได้จัดให้มีการสำรวจสถิติประชากร เพื่อให้  
ทราบจำนวนตัวเลขอย่างแน่ชัดของสถิติผู้ไม่รู้หนังสืออย่างแท้จริงว่ามีจำนวนเท่าใด ผลปรากฏ  
ว่า จากการสำรวจสำมะโนประชากรซึ่งได้เสร็จสิ้นในปลายปี 2482 ทำให้ทราบว่า มีสถิติ  
ประชากรไม่รู้หนังสือจำนวน 6,878,584 คน หรือร้อยละ 68.8 ของจำนวนราษฎรที่มีอายุ  
10 ปีขึ้นไป และจากการสำรวจประชากรที่ไม่รู้หนังสือนี้เอง มีผลทำให้รัฐบาลต้องเร่งรีบ  
จัดดำเนินการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในเวลาต่อมา

---

\* เริ่มจากการเข้ารับราชการครั้งแรกเป็นครูโรงเรียนโฆสิตสโมสรใน พ.ศ. 2466  
พ.ศ. 2468 เป็นครูโรงเรียนมัธยมทวีธาภิเษก พ.ศ. 2470 เป็นครูโรงเรียนสตรีวัดระฆัง  
พ.ศ. 2474 เป็นครูโรงเรียนมัธยมบพิตรพิมุข พ.ศ. 2476 เป็นกรรมการจังหวัดจันทบุรี  
พ.ศ. 2479 เป็นหัวหน้าแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี  
กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนราชการพิเศษนั้น ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเลขานุการสโมสรคณะราษฎร  
ใน พ.ศ. 2475.