



การศึกษานอกระบบโรงเรียนระหว่าง พ.ศ. 2480-2489

ปี พ.ศ. 2480 เป็นปีประวัติศาสตร์ของการศึกษานอกระบบโรงเรียนในประเทศไทย เมื่อคณะรัฐบาลซึ่งมี นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี และนายนาวาเอก หลวงสินธุสงครามชัย เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ได้แถลงนโยบายเพื่อขอความ ไว้วางใจต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480 ว่า การศึกษาภาคผนวก รัฐบาลจะจัดจัดใหญ่ไม่รู้นั่งสื่อได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้ และเข้าใจหน้าที่พลเมือง<sup>1</sup> และนี่คือจุดเริ่มต้นของการศึกษานอกระบบโรงเรียนที่มีแบบแผนในประเทศไทย สำหรับบุคคล เหตุจูงใจที่ทำให้รัฐบาลประกาศนโยบายดังกล่าว มีอยู่หลายประการ คือ

1. คณะราษฎรได้ประกาศหลัก 6 ประการในการปกครองประเทศ ซึ่งหลักการ ศึกษาเป็นประการหนึ่งที่คณะราษฎรถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นคณะรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญในคณะราษฎร จึงต้อง กำหนดนโยบายเร่งรัดการศึกษาของพลเมืองอย่างจริงจัง

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 65 บัญญัติว่า ภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีความรู้จบประถมศึกษา สามัญ (ประถมปีที่ 4) มากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด (ของผู้มีสิทธิออกเสียง) แล้วจึง จะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงประเภทเดียว ซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือกเอง<sup>2</sup> ทำให้ รัฐบาลต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 875.

<sup>2</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมาย และเอกสารในทางการเมือง ของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 233.

3. แรงกระตุ้นจากนักการศึกษาและนักการเมือง ให้รัฐบาลหันมาเอาใจใส่เรื่อง การศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ และเร่งรัดให้รัฐบาลเร่งรัดจัดการศึกษาแก่ประชาชนให้บรรลุ เป้าหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 65 เช่น

สหัสส์ กาญจนพิงคะ กล่าวว่าการศึกษาพิเศษสำหรับบุคคลผู้มีความพิการใหญ่โตสูง แต่ไม่มีโอกาสที่จะเข้าเดาเรียนในโรงเรียนได้ บางคนมีอายุมากกว่า 26 ปี หรือบุคคลที่มี ทุนน้อย รัฐบาลควรรหาโอกาสตั้งสำนักศึกษาในยามว่าง สอนในสาขาวิชาชีพหรือวิชาที่ทอง การคนควา คนอย่างนี้มีในสยามประเทศมากนัก แต่หากขาดควยผู้บำรุงและโรงเรียนเปิด โอกาสให้ผูเรียนควยตนเอง เขาสอบเอาปริญญาต่าง ๆ ได้<sup>1</sup>

บ. บุญคำ วิจารณ์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรา 65 แห่ง รัฐธรรมนูญว่า ใน พ.ศ. 2484 บุคคลผู้มีความอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่จะทองได้รับการ ศึกษาสำเร็จประถมสามัญ ก็คือเด็กอายุ 12 ปีในเวลานั้น รวมทั้งผู้ใหญ่ที่มีชีวิตอยู่ในเวลา นั้นควย แต่พระราชบัญญัติประถมศึกษายังบังคับเด็กให้เขาเรียนเพียงชั้นประถมศึกษาอย่างสูง 14 ปีเท่านั้น ต่อจากนั้นไปก็ไม่บังคับ แต่ไม่ยอมรับให้เรียนต่อในโรงเรียนประชาบาลด้วยซ้ำ<sup>2</sup>

ขุนวรสิทธิ์ ฤทธิเวชย์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดหนองคาย ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงธรรมการว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 65 ว่าอย่างขาดองไม่เกิน 10 ปีนับแต่ วันพระราชทานรัฐธรรมนูญชั่วคราว ราษฎรที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จักต้องจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมด จึงขอถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ธรรมการว่า ตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญมาจนกาลบัดนี้ มีจำนวนผู้จบประถมศึกษาสามัญเพิ่มขึ้นเท่าใด

<sup>1</sup> สหัสส์ กาญจนพิงคะ, "การศึกษาของไทย", วิทยากรย์ 34: (สิงหาคม 2477) : 1703.

<sup>2</sup> บ. บุญคำ (นามแฝง), "รัฐธรรมนูญกับการศึกษา", วิทยากรย์ 34 : (กันยายน 2477) : 1787.

รวมทั้งสิ้นเป็นเท่าใด ยังไม่จบอีกเท่าใด ใ้วางโครงการหรือแผนการอย่างไร เพื่อยังการนี้ให้ถึงซึ่งความสำเร็จก่อนกำหนดเวลาแห่งมาตรานี้หรือไม่<sup>1</sup>

นายแซ ยูนิพันธ์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดเพชรบุรี ได้ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีกระทรวงธรรมการว่า ตั้งแต่ได้รัฐธรรมนูญมาแล้ว กระทรวงธรรมการได้จัดการศึกษาให้ก้าวหน้าไป กว้างไกลแล้วเพียงใด และภายใน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2475 ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะได้รับการศึกษาจนประถมศึกษามากกว่าครึ่งของจำนวนทั้งหมดหรือไม่<sup>2</sup>

4. ความไม่มั่นใจในนโยบายการศึกษาของรัฐบาลในขณะนี้ว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เนื่องจากมีปัญหาอุปสรรคหลายประการ เช่น ขาดงบประมาณ อัตรากำลังเรียนจบชั้นประถมศึกษาสามัญของนักเรียน และจำนวนผู้ใหญ่ที่ยังไม่จบชั้นประถมศึกษาสามัญ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาสถิติการศึกษาการ รัฐมนตรีรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ตอบกระทู้ถามของขุนวรสิทธิ์รุณเวทย์ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วิสามัญสมัยที่ 2 ครั้งที่ 6/2478 ว่า จำนวนผู้จบประถมศึกษาสามัญประจำปี พ.ศ. 2475, 2476, 2477 มีจำนวน 117,250 คน จำนวนผู้จบประถมศึกษาสามัญแล้วตามที่ได้รับรายงานจาก 60 จังหวัด มีรวมทั้งสิ้น 1,551,721 คน จำนวนผู้ยังไม่จบประถมศึกษาสามัญ จาก 60 จังหวัด มีจำนวน 9,898,459 คน รวมทั้งผู้ใหญ่และเด็ก กระทรวงธรรมการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาหมกทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักร ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2488 แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องพอเหมาะสมควรแก่การเงินที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของแผ่นดิน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วิสามัญสมัยที่ 2 ครั้งที่ 6/2478.

<sup>2</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วิสามัญสมัยที่ 2 ครั้งที่ 13/2478.

<sup>3</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วิสามัญสมัยที่ 2 ครั้งที่ 6/2478.

จากเหตุผลข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลคงตระหนักดีว่า การส่งเสริมการศึกษาในโรงเรียนแต่เพียงอย่างเดียวคงจะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องประกาศนโยบายจัดการศึกษาภาคผนวกสำหรับผู้ใหญ่ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2480

ต่อมาในวันที่ 28 ธันวาคม 2480 รัฐบาลได้แต่งตั้งกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นคณะหนึ่ง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ (นายนาวาเอกหลวงสินธุสงครามชัย) เป็นประธานกรรมการและเจ้าของเรื่อง ให้มีหน้าที่พิจารณาวางโครงการที่จะดำเนินงานต่อไป, กิจการที่กรรมการคณะนี้ได้ดำเนินการพิจารณาและจัดทำเสร็จก็คือ<sup>1</sup>

1. ได้พิจารณาจัดวางแนวการจัดการศึกษาผู้ใหญ่และวางเค้าโครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เสร็จเรียบร้อยแล้ว พ.ศ. 2480
2. ได้จัดส่ง นายบุญช่วย สมพงษ์ ออกไปคุยและศึกษาวิธีการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในต่างประเทศ ในต้นปี พ.ศ. 2481 เป็นระยะเวลาประมาณ 2 ปี
3. ได้เสนอรัฐบาลให้จัดดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่ในวงการรัฐบาลไปพลางในระหว่างที่ยังไม่มีองค์การจัดการศึกษาผู้ใหญ่โดยเฉพาะ

ต่อมาเมื่อรัฐบาลชุด นายพลตรีพระยาพหลพลพยุหเสนาได้สิ้นสภาพลง ในเดือน ธันวาคม 2481 รัฐบาลใหม่ซึ่งมี นายพันเอกหลวงพิบูล สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ารับช่วงนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน และได้แต่งตั้งกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นใหม่เป็นชุดที่สอง เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2481 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นประธานโดยตำแหน่ง กิจการของคณะกรรมการชุดนี้คือ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์ศรี, 2483), หน้า 4.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

1. ได้พิจารณาจัดโครงการดำเนินงานศึกษาผู้ใหญ่แล้วเสร็จเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2483
2. ได้เสนอให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐนิยมฉบับที่ 9 ซึ่งว่าด้วยภาษาและหนังสือไทย กับหน้าที่พลเมืองดี เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483
3. ได้เสนอรัฐบาลให้พิจารณาจัดตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงธรรมการ เพื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามโครงการที่วางไว้ต่อไป

ปี พ.ศ. 2483 เป็นปีเริ่มต้นจัดการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นปฏิบัติการ โดยเริ่มตั้งที่รัฐบาลประกาศใช้รัฐนิยมฉบับที่ 9 เรื่องภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ซึ่งเป็นวันชาติ มีสาระสำคัญให้ชนชาติไทยยกย่องภาษาไทย และมีหน้าที่ของศึกษาผู้ใหญ่หนังสือไทยและปฏิบัติตนให้พลเมืองดี<sup>1</sup>

วันที่ 5 สิงหาคม 2483 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการมีหนังสือที่ 17712/2483 ถึงคณะกรรมการ จังหวัดทุกจังหวัดให้พิจารณาจัดตั้งโรงเรียนผู้ใหญ่เป็นการทดลองขึ้น โดยอาศัยสถานที่ของโรงเรียนรัฐบาลและประชาบาลเป็นสถานที่เล่าเรียน และให้ครูโรงเรียนรัฐบาลและประชาบาลเป็นครูสอนโดยให้สอนเฉพาะพลเมืองประเภทชายก่อน และมุ่งสอนให้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ ให้ครูเลขบางตามสมควร และให้ครูหน้าที่พลเมืองดีโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน พร้อมกันนี้ได้ขอให้จังหวัดพยายามแสวงหาความช่วยเหลือสนับสนุนจากประชาชนและทางวัดด้วย<sup>2</sup>

วันที่ 7 สิงหาคม 2483 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ช่วยเหลือกระทรวงธรรมการในงานนี้ให้เป็นเอกฉันท์ เป็นต้นว่า ในการช่วยให้ความคิดความเห็นหรือให้ความร่วมมือด้วยประการอื่น ๆ เช่น ส่งผู้ใหญ่ในบังคับบัญชา ใ้ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงธรรมการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ช่วยโฆษณาชวนให้ราษฎร

<sup>1</sup> กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์ศรี, 2483), 34-35.

<sup>2</sup> วิทยากร เล่มที่ 40 ตอนที่ 8, หน้า 1477-1485.

แลเห็นประโยชน์ของการศึกษาผู้ใหญ่ และขออย่าได้ถือว่าเป็นงานของกระทรวงธรรมการ เท่านั้น<sup>1</sup>

วันที่ 13 สิงหาคม 2483 ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 7) มีสาระสำคัญคือจัดตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงธรรมการ<sup>2</sup> เพื่อให้เป็นองค์กรในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่โดยตรง

วันที่ 12 กันยายน 2483 คณะสงฆ์ได้ตอบรับรองว่ายินดีให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการจัดการศึกษาอย่างเต็มที่ เช่น จะจำกัดว่าต่อไปผู้ที่อุปสมบทต้องเป็นผู้ที่อ่านออกเขียนได้จึงจะยอมให้อุปสมบทได้<sup>3</sup>

วันที่ 29 ตุลาคม 2483 กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้เทศบาลทุกแห่งร่วมมือในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่กับกระทรวงธรรมการด้วย<sup>4</sup>

วันที่ 30 ตุลาคม 2483 กระทรวงธรรมการแจ้งให้จังหวัดพิจารณาขยายการศึกษาผู้ใหญ่แก่สตรีเพื่อทดลองดูผล<sup>5</sup>

จากความร่วมมือของหน่วยราชการต่าง ๆ ทำให้มีการจัดตั้งโรงเรียนผู้ใหญ่อย่างแพร่หลาย โดยเริ่มที่จังหวัดนครราชสีมาเป็นแห่งแรก และเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็ว ปรากฏว่าภายในเวลาประมาณสองเดือนเศษคือ จากเดือนสิงหาคม ถึง 15 ตุลาคม 2483 มีโรงเรียนผู้ใหญ่เกิดขึ้นถึง 1,776 โรงเรียน จำนวนครู 4,405 คน และนักเรียน 103,491 คน ทั้ง ๆ ที่ในระยะนี้กองการศึกษาผู้ใหญ่ยังมีได้เขาไปดำเนินการแต่อย่างใด ทำให้กระทรวง

<sup>1</sup>วิทยากรย์ เล่มที่ 40 ตอนที่ 9, หน้า 1638.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 หน้า 430.

<sup>3</sup>กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 20.

<sup>4</sup>วิทยากรย์ เล่มที่ 40 ตอนที่ 9, หน้า 1638.

<sup>5</sup>วิทยากรย์ เล่มที่ 40 ตอนที่ 10, หน้า 1912.



กรรมการเกิดความวิตกว่าจะขาดคุณภาพ จึงตั้งข้อสังเกตให้จังหวัดต่าง ๆ พิจารณาว่า การจัดตั้งโรงเรียนโดยเพ่งเล็งทางปริมาณมากกว่าคุณภาพนั้น ไม่ใช่ความประสงค์ของกระทรวง กรรมการ กระทรวงกรรมการต้องการความเป็นปึกแผ่นมั่นคงถาวรของโรงเรียนที่จัดตั้งมากกว่าอย่างอื่น<sup>1</sup>

กองการศึกษาผู้ใหญ่เริ่มมีบทบาทในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่โดยตรงเมื่อเดือนตุลาคม 2483 โดยมีเจ้าหน้าที่ในสวนกลาง 8 คน งบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานในสวนภูมิภาคยังไม่มี กิจการสำคัญคือเร่งวางระเบียบในการดำเนินงาน และจัดทำหลักสูตร เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2483 ปรากฏว่ามีโรงเรียนผู้ใหญ่ทั้งสิ้น 3,626 โรงเรียน ครูทำการสอน 9,731 คน และผู้เรียน 208,077 คน<sup>2</sup>

ปี พ.ศ. 2484 เป็นปีแรกที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่อย่างเป็นทางการ โดยจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจำนวน 357,000 บาท ให้แก่กองการศึกษาผู้ใหญ่ ใช้ดำเนินการกิจการที่สำคัญมีดังนี้ คำนวณบริหาร ใ้แก่ การจัดตั้งโรงเรียนและการควบคุมตรวจสอบ คำนวณวิชาการใ้แก่ การจัดทำหลักสูตรแบบเรียนวัดผล อบรมครูผู้สอน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานมีหลายประการ ที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอและขาดประสบการณ์ มีภาวะสงครามทางคานอินโดจีน ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของชนบางกลุ่ม ปัญหาภาษาท้องถิ่น และปัญหาคานงบประมาณ อย่างไรก็ตาม เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2484 มีโรงเรียนผู้ใหญ่ 6,191 โรงเรียน ครูผู้สอน 16,333 คน ผู้เรียน 366,441 คน<sup>3</sup>

ปี พ.ศ. 2485 การดำเนินงานศึกษาผู้ใหญ่มีอุปสรรคเพิ่มขึ้นหลายประการที่สำคัญที่สุดก็คือ อุปสรรคทางการเงินซึ่งใ้งบประมาณน้อยลงกว่าปี พ.ศ. 2484 และอุปสรรคทางสภาพสงครามทำให้โรงเรียนบางแห่งต้องปิดเรียนชั่วคราว เนื่องจากผู้เรียนและครูใ้รับ

<sup>1</sup> กระทรวงกรรมการ, การดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 33.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2484 หน้า 3.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

การเกณฑ์แรงงานบ้าง มีการพร่างไฟและจำกัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงบ้าง และเกิดอุทกภัย  
ในภาคกลางบ้าง ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาล รัฐบาลใหม่ซึ่งมีจอมพล  
แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี พันเอกประยูร ภมรมนตรี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ และ นาวาเอกหลวงศุภชลาศัยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีการ  
ปรับปรุงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษานอกระบบใหม่ เป็นการศึกษาผู้ใหญ่จะกวัดขันให้ผู้ใหญ่  
ที่ไม่รู้นั่งสือได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้ เข้าใจหน้าที่พลเมืองและเป็นกำลังส่งเสริม  
นโยบายของรัฐบาลให้เหมาะสมกับกาลสมัย<sup>1</sup> จึงมีการปรับปรุงและขยายงานบางส่วน เช่น  
การปรับปรุงวิธีสอนตามหลักสูตรภาคพิเศษ สำหรับใช้ในจังหวัดพิบูลสงคราม พระตะบอง  
นครจำปาศักดิ์ ฉะเชิงชาง และจังหวัดชายแดนบางจังหวัด มีการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แก่คน  
ต่างดาว เพื่อเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่วัฒนธรรมทางหนังสือและภาษาให้แพร่หลาย  
ให้การสนับสนุนการประกวด ส.ก.ค. หรือส่งเสริมเกษตรและการค้า แมวว่าจะมีปัญหา  
อุปสรรคต่าง ๆ แต่จำนวนโรงเรียนครูและนักเรียนก็ยังเพิ่มขึ้นอีก

ปี พ.ศ. 2486 ได้มีมาตรการส่งเสริมการศึกษาผู้ใหญ่อย่างกว้างขวาง มีกิจกรรม  
ใหม่ ๆ เกิดขึ้นหลายอย่างคือ มีการเทศนาชักชวนให้ราษฎรเรียนหนังสือ การออกไปรับรอง  
ความรู้เพื่อบรรพชาและอุปสมบท การให้ความสะดวก ให้ประโยชน์หรือให้เกียรติแก่ผู้รู้หนังสือ  
หรือผู้เรียนในโรงเรียนผู้ใหญ่ การยกเว้นการเกณฑ์แรงงานของผู้เรียน

ต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดส่งเสริมการรู้หนังสือ เมื่อวันที่ 19  
มิถุนายน 2486 โดยกำหนดหลักการให้คนไทยรู้หนังสือทั่วกันเพื่อประสิทธิภาพของชาติ ผู้ที่มี  
อายุระหว่าง 20 ถึง 45 ปี ถ้าไม่รู้หนังสือตามมาตรฐานภายใน พ.ศ. 2486 จะต้องเสีย  
เงินบำรุงการศึกษา<sup>2</sup> หลังจากนั้นได้มีการกวัดขันเร่งจัดดำเนินการตั้งต่อไปนี้

<sup>1</sup>ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 59 ตอนที่ 18 หน้า 518.

<sup>2</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ประจำปี พุทธศักราช 2486  
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2491), หน้า 41-44.



1. ให้ครอบครัวข้าราชการรัฐหนังสือไทยภายใน พ.ศ. 2486
2. ห้ามผู้ไม่รัฐหนังสือเขายายของในสถานที่ของกระทรวงศึกษาธิการ
3. กวดขันคนอาศัยวัดให้อ่านหนังสือไทยได้
4. เผยแพร่วิธีสอนผู้ใหญ่ที่ไม่รัฐหนังสือโดยวิธีมาตรฐาน
5. เพิ่มการอบรมความรู้เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ให้แก่ผู้ดำเนินงานสอนและผู้ให้ความร่วมมือมากขึ้น

ปี พ.ศ. 2486 นี้ นับเป็นปีที่ไทยทั้งชาติได้ระดมกำลังกันจัดการศึกษาผู้ใหญ่ กล่าวคือได้มีหน่วยราชการตลอดจนสถาบันและองค์การ เอกชนให้ความร่วมมือในการดำเนินงานเป็นอันมาก อาทิเช่น

1. กรมโฆษณาการได้ทำการโฆษณาชวนความเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ทางวิทยุกระจายเสียง
2. กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการมาโดยตลอดยังคงได้โฆษณาหลวงประจำจังหวัดและนายอำเภอ จัดตั้งโรงเรียนในนอกเหนือจากโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งด้วย
3. กรมตำรวจ ได้สั่งให้สถานีตำรวจภูธรทั่วราชอาณาจักร จัดตั้งโรงเรียนผู้ใหญ่ขึ้น
4. เทศบาล หลายแห่งดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่อย่างได้ผลดี
5. กรมราชทัณฑ์ ได้ร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ให้แก่ผู้ต้องขัง
6. กระทรวงกลาโหม ซึ่งจัดสอนหนังสือแก่ทหารที่ไม่รัฐหนังสือมาก่อนกระทรวงศึกษาธิการได้ให้ความร่วมมือประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการอย่างดียิ่ง
7. กระทรวงเกษตรธิการ ได้ส่งเสริมการเรียนของสมาชิกสหกรณ์ต่าง ๆ
8. กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม ได้กวดขันการเรียนของกรรมกรเหมืองแร่ กระทรวงพาณิชย์รับอุปการะร้านค้าเฉพาะของคนไทยที่รัฐหนังสือ กระทรวงคมนาคมและกระทรวงสาธารณสุข กวดขันการเรียนของคนงานและคนครัว

9. หนังสือพิมพ์รวมมือเสนอบทความเกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่ และพิมพ์บทเรียน  
ในหน้าหนังสือพิมพ์

10. องค์การเอกชน ให้ความช่วยจัดการศึกษาผู้ใหญ่เพิ่มขึ้น

11. ประชาชน ช่วยสร้างโรงเรียนผู้ใหญ่ถาวรขึ้นที่อำเภอบางปะกง

การจัดสร้างโรงเรียนผู้ใหญ่ถาวรหลังแรกนี้ เกิดจากความริเริ่มของ นายสำราญ  
เจียรกุล พร้อมควยศิษย์เก่าโรงเรียนประจำอำเภอบางปะกง " บวรวิถยานน " จังหวัด  
ฉะเชิงเทรา ได้เห็นคุณประโยชน์ของการศึกษาผู้ใหญ่ที่รัฐบาลริบดำเนินการอยู่ จึงได้พร้อม  
ใจกันสละทรัพย์และแรงงาน จัดสร้างโรงเรียนผู้ใหญ่ถาวรขึ้นหนึ่งหลัง ณ อำเภอบางปะกง  
ขนาดกว้าง 9 เมตร ยาว 27 เมตร แบ่งเป็น 3 ห้องเรียน สิ้นค่าปลูกสร้างทั้งสิ้นเป็นเงิน  
10,017.26 บาท ทางราชการได้ทำพิธีเปิดป้ายและรับมอบโรงเรียนแห่งนี้ เมื่อวันที่ 7  
มีนาคม 2487<sup>1</sup>

ความก้าวหน้าอีกประการหนึ่งของการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ในปี พ.ศ. 2486 ก็คือ  
การจัดตั้งโรงเรียนผู้ใหญ่ชั้นมัธยมเป็นการทดลองขึ้น 5 จังหวัดคือ ชลบุรี อยุธยา จันทบุรี  
นครราชสีมา และกรุงเทพมหานคร

ปี พ.ศ. 2487 มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล รัฐบาลใหม่ซึ่งมี นายควง อภัยวงศ์  
เป็นนายกรัฐมนตรี นายทวี บุณยเกตุ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และ  
นายเคื่อน บุณนาค เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2487  
ไม่มีการกล่าวถึงการศึกษาจากระบบเลย

การศึกษานอกระบบเริ่มทรุดโทรมตามลำดับนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 จนถึง พ.ศ.  
2489 เนื่องจากประเทศอยู่ในสภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ประจำปีพุทธศักราช 2486  
(พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2491), หน้า 21.

ตลอดจนความขาดแคลนต่าง ๆ และภายหลังสงครามสิ้นสุดลง ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แมว่ารัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดส่งเสริมการรื้อหนังสือ พุทธศักราช 2486 ซึ่งจะเริ่มบังคับตั้งแต่วันที่ 2487 ซึ่งจะเริ่มบังคับตั้งแต่วันที่ 2487 เป็นต้นไป ทำให้ประชาชนสนใจที่จะเอาเรียนขึ้นบ้าง แต่เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศอยู่ในภาวะคับขันดังกล่าวดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจึงได้ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดส่งเสริมการรื้อหนังสือ พุทธศักราช 2486 โดยขอยืดเวลาบังคับออกไปอีก 1 ปี แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นปีที่สงครามได้ยุติลง

แม้การจัดการศึกษาผู้ใหญ่จะประสบอุปสรรคนานาประการดังกล่าวดังกล่าวแล้วก็ตาม การดำเนินงานก็ยังนับว่าไปประโยชน์แก่ประเทศชาติอยู่ไม่น้อย ดังปรากฏจากการสำรวจสำมะโนครัวของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2490 ว่าจำนวนผู้ใหญ่ไม่รู้อ่านหนังสือลดลงเหลือประมาณร้อยละ 46.2 แปลว่าในระยะเวลา 10 ปี สามารถลดจำนวนผู้ใหญ่ไม่รู้อ่านหนังสือในประเทศไทยลงได้ถึงร้อยละ 22.6 อันเป็นผลมาจากการเร่งรัดจัดการประถมศึกษาและมีการศึกษาผู้ใหญ่ช่วยอีกแรงหนึ่ง<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาของการศึกษานอกระบบระหว่าง พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 จะพบว่ามีการบริหารการศึกษานอกระบบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### นโยบายในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษานอกระบบระหว่าง พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 นี้ มีนโยบายกำหนดไว้ชัดเจน เริ่มตั้งแต่รัฐบาลซึ่งมี นายพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2483 ว่า

---

<sup>1</sup> กรมวิชาการ, กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษา พ.ศ. 2485-2497 โรเนียวเย็บเล่ม, 2497, หน้า 55.

การศึกษาภาคผนวก รัฐบาลได้จัดให้ผู้ที่ไม่รู้หนังสือได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้ และเข้าใจหน้าที่พลเมือง<sup>1</sup>

กรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ วิเคราะห์ว่านโยบายนี้มีหลักการ 3 ประการคือ<sup>2</sup>

1. การศึกษาของผู้ใหญ่นี้เป็นการศึกษาภาคผนวก
2. จะจัดการศึกษาให้ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสืออ่านออกเขียนได้
3. ให้เข้าใจหน้าที่พลเมืองดี

เมื่อรัฐบาลซึ่งมี นายพันเอกหลวงพิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มารับหน้าที่ในเดือน ธันวาคม 2481 ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2481 ว่า

การศึกษาภาคผนวก จะพยายามจัดให้ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ ได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้และเข้าใจหน้าที่พลเมือง<sup>3</sup>

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลชุดนี้แสดงเจตนารับช่วงนโยบายจากรัฐบาลชุดก่อนทุกประการ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ชุดที่สองได้วิเคราะห์และกำหนดหลักการในการดำเนินนโยบายไว้ดังนี้<sup>3</sup>

1. ให้การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ได้เป็นไปโดยร่วมมือประสานงานกันทั้งในค้ำรัฐบาลและค้ำประชาชน ตามโครงการที่จัดวางไว้
2. สมควรตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่ในสำนักงานปลัดกระทรวงธรรมการ เพื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน
3. เนื่องจากการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เป็นงานใหม่ ย่อมมีปัญหาอุปสรรคมาก จึงขอให้รัฐบาลให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเป็นพิเศษ
4. ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาผู้ใหญ่ ควรดำเนินการเป็นขั้นทดลองไปพลางก่อน

<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, การจัดดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 7.

<sup>2</sup>ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 55, ตอน 62, หน้า 3318.

<sup>3</sup>กระทรวงธรรมการ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

5. การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามโครงการที่วางไว้มีวัตถุประสงค์ 4 ข้อคือ<sup>1</sup>

- (1) สอนให้รู้หนังสือไทย (อ่านออกเขียนได้)
- (2) สอนให้รู้หน้าที่พลเมือง
- (3) สอนให้รู้จักการอาชีพเบื้องต้น
- (4) สอนให้รู้จักวัฒนธรรมของชาติ

เนื่องจากนโยบายการศึกษาจากระบบมาจากความริเริ่มของคณะรัฐบาลโดยตรง และผู้รับผิดชอบคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ แม้กระทั่งการตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่ให้สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงก็เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการในฐานะประธานกรรมการจะได้มีโอกาสควบคุมและให้นโยบายได้โดยสะดวก<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้การดำเนินงานตามนโยบายจึงเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมาก เพราะได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลและจากหน่วยราชการต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2484 นี้ ได้มีผู้เสนอความเห็นให้กระทรวงศึกษาธิการออกพระราชบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่ แต่กระทรวงศึกษาธิการเกรงว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนจิตใจประชาชนจึงยังไม่ดำเนินการ

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลใหม่ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาจากระบบใหม่ว่า

การศึกษาผู้ใหญ่จะกวัดขันผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือได้รับการศึกษาจนอ่านออกเขียนได้ เข้าใจหน้าที่ของพลเมืองและเป็นกำลังส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลให้เหมาะสมกับกาลสมัย

นโยบายของรัฐบาลชุดนี้มีความแตกต่างจากนโยบายเดิมมาก กล่าวคือเปลี่ยนจากการชักชวนให้เรียนด้วยความสมัครใจ เป็นการกวัดขันและบังคับให้เรียน และต่อมา

<sup>1</sup> กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 13.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดส่งเสริมการรณรงค์ พ.ศ. 2486 ซึ่งมีทั้งมาตรการบังคับและมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย ขณะเดียวกันก็เพิ่มนโยบายในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ ให้เป็นกำลังส่งเสริมนโยบายของรัฐบาลให้เหมาะสมกับกาลสมัยขึ้น โดยเห็นว่าการศึกษาผู้ใหญ่เป็นวิธีการทรงวิธีหนึ่งที่จะอบรมจิตใจราษฎรให้เข้าใจและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน<sup>1</sup> จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นผลให้มีการระดมกำลังกันจัดการศึกษาผู้ใหญ่เป็นการใหญ่ในปี พ.ศ. 2486

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. 2487 รัฐบาลใหม่ซึ่งมี นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่มีนโยบายในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่หรือการศึกษานอกระบบ ทั้งนี้คงเนื่องมาจากขณะนั้นประเทศกำลังอยู่ในสภาวะสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความขาดแคลนต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำหลังสงครามโลก ทำให้รัฐบาลชุดนี้และชุดต่อมา ไม่อาจจะดำเนินนโยบายจัดการศึกษาผู้ใหญ่ต่อไปได้ รวมทั้งกองยกเลิกพระราชกำหนดส่งเสริมการรณรงค์ในปี พ.ศ. 2488

### การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา

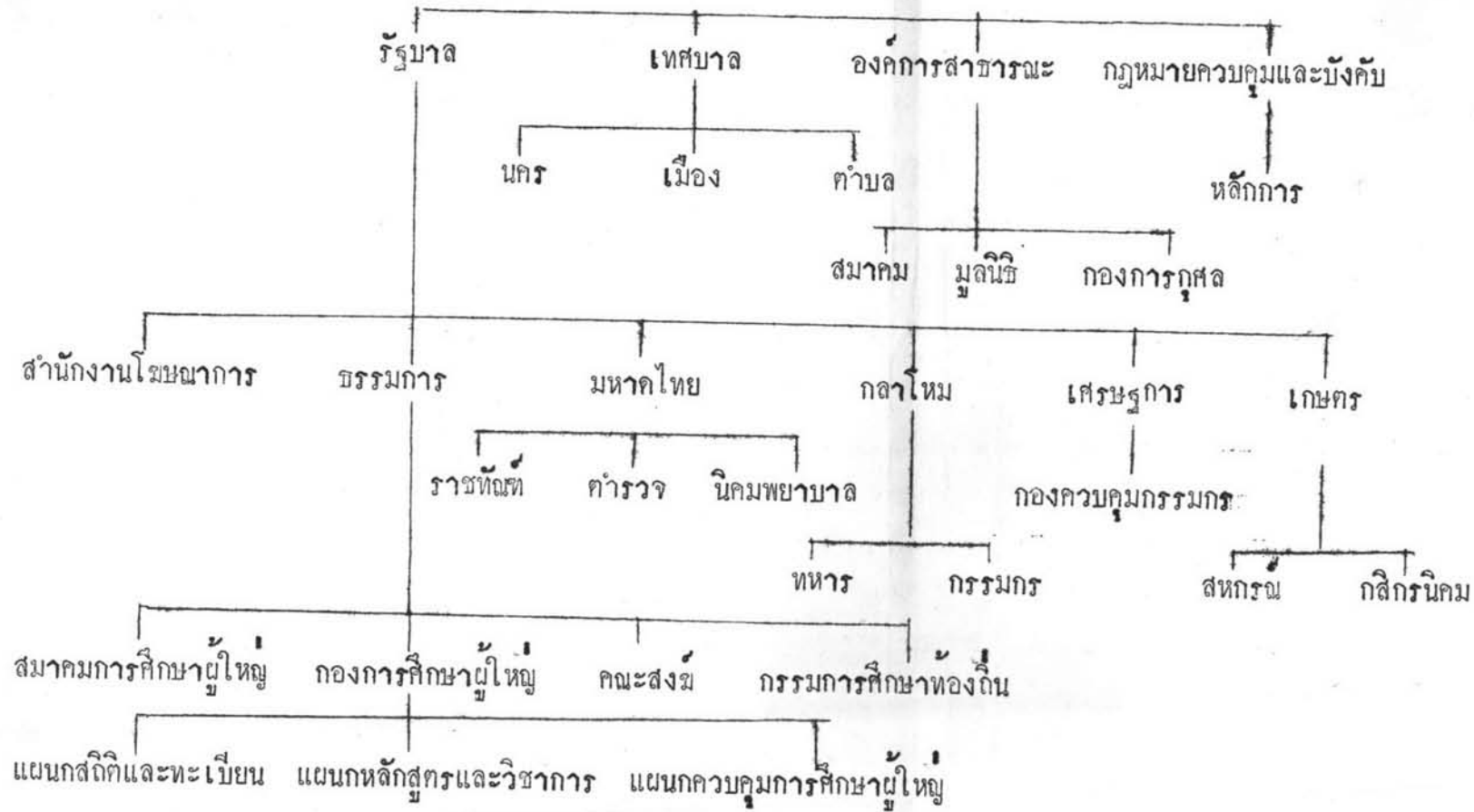
การจัดการศึกษานอกระบบระหว่างปี พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 ได้มีการจัดระเบียบขององค์กรบริหาร เพื่อดูแลและควบคุมการศึกษานอกระบบมาตามขั้นตอนดังนี้

คณะกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ชุดที่ 1 ได้พิจารณาจัดวางแนวการศึกษาผู้ใหญ่และวางเค้าโครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่แล้วเสร็จตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2480 ตามหลักการที่ให้ส่วนราชการทุกกระทรวงทบวงกรมได้ร่วมมือกันช่วยเหลือ ปรากฏดังแผนผังที่ 2

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2485 หน้า. 9.



โครงการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2480<sup>1</sup>

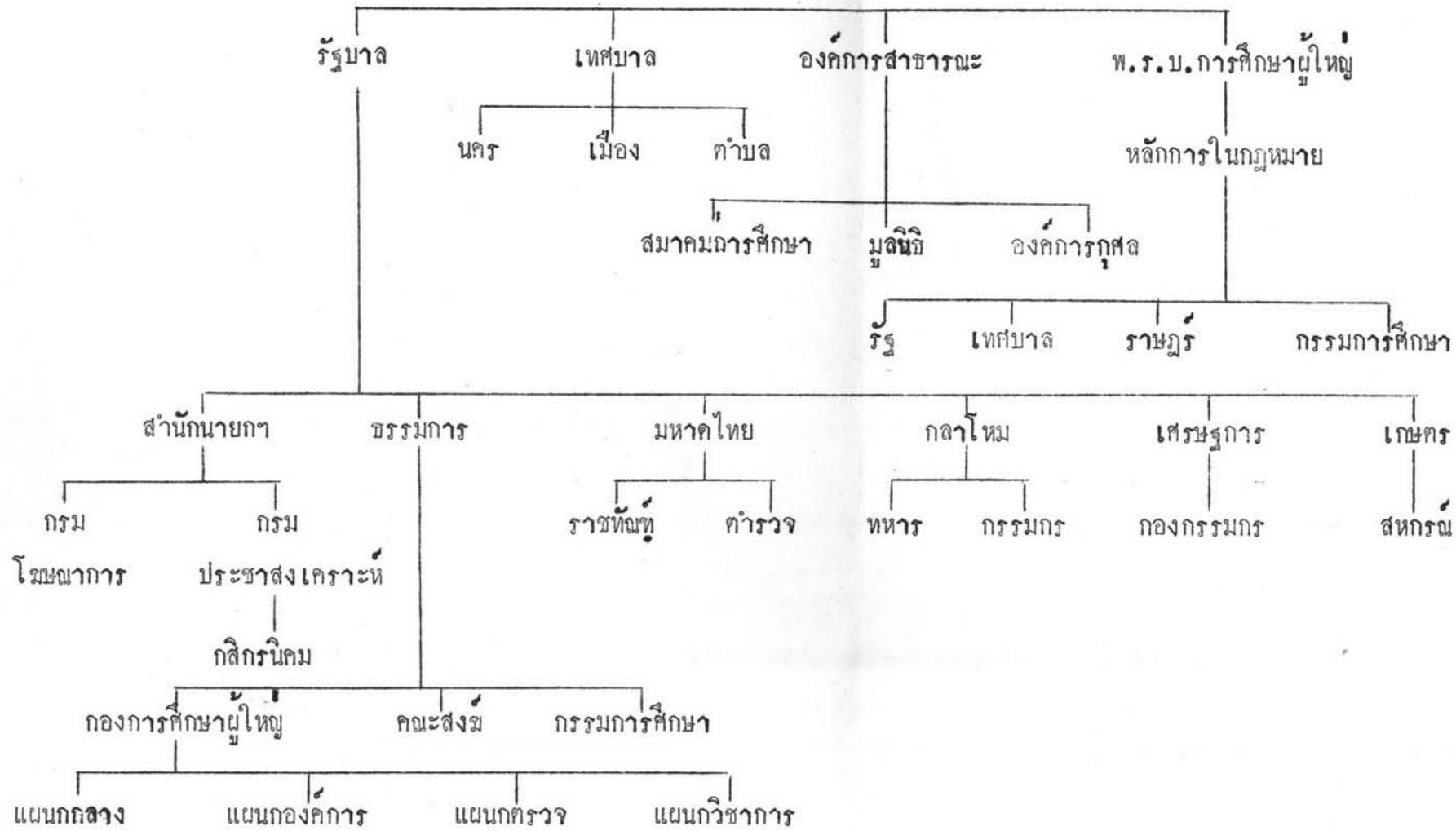


<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 9.

ตามแผนผังที่ 2 เป็นการจัดองค์กรในลักษณะร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นอิสระ 4 หน่วยงาน คือ รัฐบาล เทศบาล องค์การสาธารณะและระบบกฎหมายควบคุม องค์กรหลักคือ รัฐบาลซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้ความร่วมมือประสานงานและมีกระทรวงธรรมการเป็นศูนย์กลางประสานงาน โดยมีกองการศึกษาผู้ใหญ่เป็นศูนย์ปฏิบัติการทางวิชาการโครงการจัดการศึกษานี้ถูกระงับไปเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล

ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ชุดที่ 2 ได้พิจารณาจัดวางโครงการดำเนินงานโดยปรับปรุงจากโครงการซึ่งคณะกรรมการชุดที่ 1 จัดทำไว้และแนวทางการดำเนินงานศึกษาผู้ใหญ่ในต่างประเทศ ประกอบกัน ปรากฏดังแผนผังที่ 3

โครงการดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2483<sup>1</sup>



<sup>1</sup>กระทรวงธรรมการ, การดำเนินงานจัดการศึกษาผู้ใหญ่ของรัฐบาล หน้า 14.

ตามแผนผังที่ 3 ยังเป็นการจัดองค์กรในลักษณะร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานอิสระ 4 หน่วยงาน เช่นเดียวกับโครงการเดิม แต่ปรับปรุงรายละเอียดของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนและกว้างขวางตามสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ระบบกฎหมายควบคุมกำหนดไว้เป็นพระราชบัญญัติการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งจะเป็นหลักในการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ๆ รัฐบาลยังคงเป็นองค์กรหลัก โดยมีกระทรวงธรรมการเป็นศูนย์กลางประสานงาน และมีกองการศึกษาผู้ใหญ่เป็นศูนย์ปฏิบัติการทางวิชาการและมีบทบาทสำคัญที่สุด

กองการศึกษาผู้ใหญ่เป็นองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ที่สำคัญที่สุด แบ่งออกเป็น 4 แผนกคือ

1. แผนกกลาง มีหน้าที่ในทางธุรการทั่วไปเกี่ยวกับการเงิน สถิติรายงานและงานสารบรรณ
2. แผนกกองการศึกษา มีหน้าที่จัดตั้งขยายและควบคุมองค์การ
3. แผนกตรวจ มีหน้าที่โฆษณาประชาสัมพันธ์ ตรวจจกกิจการและสถานศึกษาอบรมครูและเจ้าหน้าที่
4. แผนกวิชาการ มีหน้าที่จัดวางหลักสูตร แต่งแบบเรียนและตำรา

กรมการศึกษา เป็นองค์กรสำคัญอีกองค์กรหนึ่งซึ่งกระทรวงธรรมการเห็นสมควรสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นเพื่อให้โอกาสแก่ราษฎรได้เข้าช่วยเหลือร่วมมือกับรัฐบาลในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่เรียกว่า คณะกรรมการศึกษาผู้ใหญ่จังหวัด คณะกรรมการศึกษาผู้ใหญ่อำเภอและคณะกรรมการศึกษาผู้ใหญ่ตำบล คณะกรรมการศึกษาผู้ใหญ่ประจำจังหวัดนี้มีหน้าที่จัดการศึกษา เผยแพร่การศึกษาสนับสนุนการศึกษา ส่งเสริมรัฐนิยมตรวจควบคุมจัดหาครู และชักชวนให้มีผู้อุปการะร่วมมือในการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ทั้งทางลงแรงและทางทุนทรัพย์

ในปี พ.ศ. 2484 มีการเปลี่ยนแปลงชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ สำหรับกองการศึกษาผู้ใหญ่ ยังคงสังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเช่นเดิม แต่เปลี่ยนชื่อแผนกกลางเป็นแผนกสถิติและทะเบียน

### การบริหารงานบุคคล

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษานอกระบบ ระหว่าง พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 มีดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารระดับนโยบาย และได้ประกาศนโยบายที่จะจัดการศึกษาให้แก่วัยผู้ใหญ่ที่ไมรูหนังสือ

2. กรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ให้มีหน้าที่พิจารณาวางโครงการที่จะดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่ต่อไป ในขณะที่ยังไม่มีองค์การดำเนินงานโดยเฉพาะซึ่งมีอยู่ 2 ชุด

ชุดที่หนึ่ง ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2480 ถึง 16 ธันวาคม 2481 จำนวน 6 คน

ชุดที่สอง ได้รับการแต่งตั้งเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2481 ถึง 11 กันยายน 2483 จำนวน 6 คน เช่นเดียวกัน

3. ข้าราชการประจำกองการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ดำเนินงานการศึกษาผู้ใหญ่แทนกรรมการพิจารณาเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งถูกยุบเลิกไป ปีแรกมีจำนวน 8 คน ทำหน้าที่บริหารงานในส่วนกลางใน พ.ศ. 2484 มีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเพิ่มขึ้นเป็น 16 คน ส่วนภูมิภาค 28 คน และต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2484 ได้เพิ่มอีก 4 คน รวมเป็น 32 คน<sup>1</sup>

4. ผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอน เป็นบุคลากรปฏิบัติการ ซึ่งได้แก่ ครูโรงเรียนรัฐบาล ประชาบาล เทศบาล และประชาชนอาสาสมัคร

การบริหารบุคลากรในระหว่าง พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ 3 ประการคือ

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2484 หน้า 3-4.

1. บุคลากรดำเนินงานในกองการศึกษาผู้ใหญ่ที่มีความรู้และความชำนาญไม่เพียงพอ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานการศึกษาผู้ใหญ่ที่ขยายออกไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็ว ปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2484 กองการศึกษาผู้ใหญ่มีเจ้าหน้าที่ที่นับว่ามีความรู้พอถ่ายทอดวิชาให้แก่คนอื่น ๆ ได้ มีเพียง 5 คน และเจ้าหน้าที่ 5 คนนี้ ต้องให้การอบรมความรู้และหลักวิชาแก่เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค<sup>1</sup>

2. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการและครูผู้สอนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการจัดการเรียนการสอน และมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางไม่สามารถให้การอบรมได้ทั่วถึง

3. ครูผู้สอนไม่ได้รับบำเหน็จค่าสอนตามที่ควรจะได้ เนื่องจากมีจำนวนโรงเรียนจัดตั้งไว้มาก่าลังประมาณ ผลประโยชน์ที่ครูได้รับจากการสอนโรงเรียนผู้ใหญ่จึงแร้นแค้นเพียงเดือนละ 1-2 บาท บางโรงเรียนครูได้ช่วยทำการสอนให้เปล่าตลอดเวลา 1 ปี โดยไม่ได้รับบำเหน็จตอบแทนเลย จึงสมควรบันทึกไว้ในที่นี้ว่า ครูโรงเรียนผู้ใหญ่ใน พ.ศ.2486 ได้เสียสละเพื่อการศึกษาผู้ใหญ่ของชาติอย่างน่าสรรเสริญ<sup>2</sup>

กองการศึกษาผู้ใหญ่ได้พยายามจัดอบรมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่แก่ครูผู้สอนและผู้บริหารโรงเรียนอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในด้านการสอนและการดำเนินงานโดยเริ่มจัดอบรมขึ้นที่จังหวัดในภาคกลางก่อน แล้วขยายไปยังภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ตามลำดับ และนอกจากจัดอบรมแก่ครูผู้สอน ผู้บริหารโรงเรียนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังได้ขยายการอบรมไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และปลัดอำเภอประจำตำบลด้วย ขณะเดียวกันหัวหน้ากองการศึกษาผู้ใหญ่ยังได้เรียบเรียงคู่มือผู้บริหารการศึกษาผู้ใหญ่ สำหรับผู้บริหารและครูผู้สอนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานด้วย

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ.2484 หน้า 25.

<sup>2</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ.2486 หน้า 25.



### การจัดระบบการเงินเพื่อการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2483 ซึ่งเป็นปีที่จัดการศึกษาผู้ใหญ่ชั้นทดลอง งบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่หรือเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานในส่วนภูมิภาคยังไม่มี ปี พ.ศ. 2484 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณอุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่เป็นครั้งแรก จำนวน 357,000 บาท และในปีต่อ ๆ มา ก็ได้รับงบประมาณมาตามลำดับ แต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณนี้ปรากฏว่าใช้จ่ายจริงเกินงบประมาณทุกปี และต้องอาศัยเงินงบประมาณปีต่อมาไปจ่ายใช้หนี้ก่อนตลอดเวลา ดังตารางที่ 2

#### ตารางที่ 2

แสดงการใช้จ่ายเงินงบประมาณระหว่าง พ.ศ. 2480-2489

พ.ศ.	ค่าใช้จ่าย	ค่าบำเหน็จ	รวมจ่าย	งบประมาณที่ได้รับ	จ่ายเกิน
2484	198,204.25	244,149.25	442,353.50	357,000	85,353.50
2485	109,837.25	385,240.00	495,077.25	291,890	203,187.25
2486	265,879.25	286,489.00	552,368.25	341,890	210,478.25

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่างบประมาณที่กองการศึกษาผู้ใหญ่ได้รับไม่เพียงพอ กับรายจ่ายแต่ละปี นอกจากนั้นงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ. 2485 น้อยกว่าปี พ.ศ. 2484 ทั้งนี้เนื่องจากประเทศอยู่ในสถานะสงคราม ความจำเป็นของประเทศในการจัดงบประมาณเพื่อป้องกันประเทศย่อมอยู่สูงกว่าสิ่งอื่นใด<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการศึกษาผู้ใหญ่ พ.ศ. 2485 หน้า 2.

ตารางที่ 3  
แสดงค่าใช้จ่ายที่ทำให้คนรู้หนังสือเป็นรายหัว

พ.ศ.	จำนวนเงินค่าใช้จ่าย(บาท)	จำนวนผู้รู้หนังสือ(คน)	ค่าใช้จ่ายต่อหัว(บาท)
2484	442,353.50	77,034	5.74
2485	495,007.25	136,317	3.63
2486	552,368.25	655,733	0.84

จากตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายที่ทำให้คนรู้หนังสือเป็นรายหัว เป็นอัตราที่ถูกลงมาก และเมื่อจัดในปีต่อ ๆ มา ค่าใช้จ่ายรายหัวยิ่งถูกลงไปอีก แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาผู้ใหญ่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นทุกปี

ปัญหาของการจัดระบบการเงินที่สำคัญที่สุดก็คือ งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้สำหรับเป็นเงินอุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่แต่ละปีมีน้อยเกินไป ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานอย่างรุนแรงอย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพิ่มขึ้นแล้ว น่าจะแสดงว่าการดำเนินงานในเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากทุกฝ่าย

### สรุป

การจัดการศึกษานอกระบบระหว่าง พ.ศ.2480 ถึง พ.ศ.2489 เป็นการจัดการศึกษาที่มีจุดมุ่งหมาย 2 ประการคือ เพื่อให้อ่านเขียนภาษาไทย และรู้หน้าที่พลเมือง ผู้มีบทบาทในการดำเนินงาน มีตั้งแต่นายกรัฐมนตรีมาจนถึงครูผู้สอน ทำให้การบริหารงานได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานเป็นอย่างดี เป็นที่น่าเสียดายว่าสภาวะสงครามทำให้งานการศึกษาผู้ใหญ่ต้องขงักลงชั่วคราว