

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตำแหน่งพระยาพระเสด็จ ถือเป็นตำแหน่งเสนาบดีที่สำคัญของไทยแต่โบราณได้ตำแหน่งหนึ่ง มีหน้าที่บังคับบัญชากรมธรรมการ กรมนี้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางคณะสงฆ์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ศาสนูปถัมภก และเนื่องจากการศึกษาของไทยแต่โบราณอยู่กับวัด จึงมีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยทางอ้อมด้วย ตำแหน่งพระยาพระเสด็จนี้ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้ลดความสำคัญลงทุกที จนถึงกับบางครั้งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านายไปกำกับราชการตามกรมต่าง ๆ ก็มีใครทรงแต่งตั้งผู้ใดดำรงตำแหน่งนี้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2435 ซึ่งเราถือว่าเริ่มยุคแห่งการปฏิรูปการปกครอง เป็นระยะที่เราเริ่มคิดได้ว่าการเตรียมคนเพื่อให้ออกคล่องกับสังคมแบบใหม่เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และการเตรียมคนนั้นจะต้องเริ่มด้วยการให้การศึกษาแบบใหม่ด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มเล็งเห็นความสำคัญของกิจการทางด้านการศึกษาอย่างจริงจังขึ้น และสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพก็คอบคดแรกที่พยายามจัดระบบการศึกษาของไทยให้เป็นแบบสากลขึ้นมา และเมื่อกิจการด้านนี้ขยายตัวมากขึ้น จึงได้ตั้งกระทรวงธรรมการขึ้นเป็นกระทรวงเสนาบดีเพื่อมีหน้าที่จัดการทุนบำรุงการศึกษาและการศาสนา โดยเฉพาะตำแหน่งพระยาพระเสด็จ ซึ่งบังคับบัญชากรมธรรมการแต่โบราณ จึงเท่ากับยกมารวมอยู่ในตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการในครั้งนั้น และยังคงรวมกิจการหน่วยอื่น เช่น กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑิ และแผนที่ มารวมไว้ด้วย แต่หน่วยงานเหล่านี้มีอยู่เดิม และเสนาบดีก็มีได้ขยายงานหรือเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างใด บางกรมก็ถูกโอนไปสังกัดหน่วยงานอื่นภายหลัง เช่น กรมพยาบาล โอนไปสังกัดกระทรวงนครบาล ใน พ.ศ. 2448 กรมพิพิธภัณฑิโอนไปสังกัดกระทรวงโยธาธิการ ใน พ.ศ. 2454 งานของเสนาบดีส่วนใหญ่จึงเน้นหนักไปทางด้านการศึกษา ซึ่งเป็นพระราชประสงค์สำคัญของการตั้งกระทรวงนี้

การเข้าควบคุมการศึกษาในระยะ 20 ปีแรก คือตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2454 อันที่จริงควรเป็นระยะที่ต้องการการวางรากฐานให้กระทรวงธรรมการอย่างมั่นคงที่สุด และควร

จะวางนโยบายจัดการศึกษาให้เป็นประโยชน์แก่คนทั้งชาติ อันเป็นพระบรมราโชบายที่ตองทรงจัดตั้งกระทรวงนี้ กับทั้งควรคำนึงถึงสภาพความสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่การเพ่งเล็งจุดมุ่งหมายของการศึกษาในชั้นแรก ยังไม่มุ่งในแนวกว้างถึงเพียงนั้น ประจวบกับปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น คือเอกราชและความปลอดภัยของประเทศเป็นสิ่งสำคัญงบประมาณของประเทศในทางอื่นจึงถูกจำกัดเพื่อนำไปใช้ในกิจการของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม ซึ่งจำเป็นอย่างรีบด่วน ทำให้กระทรวงกรรมการชาดปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อการขยายงานในชั้นต้น อีกประการหนึ่งเสนาบดีกระทรวงกรรมการในระยะแรกก็ยังไม่ชำนาญงาน จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ไม่ควรปล่อยให้เสนาบดีกระทรวงกรรมการทำงานนี้โดยลำพัง จึงมีพระบรมราชโองการให้ทางคณะสงฆ์และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความพร้อมในด้านการเงินและบุคคลมากกว่า เข้าช่วยรับภาระจัดการศึกษาในหัวเมืองทันที เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับลดหน้าที่โดยตรงของเสนาบดีกระทรวงกรรมการลง และเป็นจุดเริ่มให้คณะสงฆ์ได้มีบทบาทปกครองตนเองมากขึ้น คือมีมหาเถรสมาคมเป็นสถาบันทางการปกครองคณะสงฆ์ต่อมา และทำให้เสนาบดีไม่ไต่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการคณะสงฆ์มากนัก แม้กระนั้นความลาซาไม่ปราศเปรี้ยวของเสนาบดีกระทรวงกรรมการในระยะนั้นคือ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงควบคุมนโยบายและทำให้อธิบดีกรมศึกษาธิการมีบทบาทมากขึ้น งานในหน้าที่ของเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ จึงไม่มีใครปรากฏอย่างเด่นชัดในระยะนั้น

แม้กระทรวงมหาดไทยและคณะสงฆ์จะได้โอนกิจการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาชั้นต้นกลับคืนมายังกระทรวงกรรมการในภายหลัง แต่จะเห็นว่าเมื่อเจ้าพระยาภาสกรวงศ์กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีแล้ว กระทรวงกรรมการก็ยังหาผู้เหมาะสมกับตำแหน่งไม่ได้ เจ้าพระยาวิฑูริย์วงศ์อมรินทรซึ่งเป็นเสนาบดีคนต่อมา ก็ชราามากเกินไปและถนัดแต่งานของกรมกรรมการ ซึ่งเป็นงานพระสงฆ์อย่างเดียว จึงขาดความมั่นใจและความคล่องแคล่วในการบริหารงาน ในเวลา 10 ปี ต่อมาที่ท่านดำรงตำแหน่งเสนาบดี ก็ยังต้องอาศัยอำนาจและความช่วยเหลือจากสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอยู่เสมอ กิจการของกระทรวงกรรมการอยู่ในภาวะที่เรียกว่าทรงตัว ไม่มีสิ่งใดแปลกใหม่กว่าเดิม แต่ในระยะนี้

เริ่มเกิดผลสะท้อนของการปฏิรูปการปกครองภายในของไทย ในรูปของกบดต่าง ๆ ตามหัวเมืองบางแคว การปกครองจึงต้องเพ่งเล็งถึงกลุ่มสังคมที่มีวัฒนธรรม ภาษาแตกต่างกันไป จากส่วนกลางในขณะนั้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการศึกษาจะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง นำไปสู่ความมั่นคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเทศ และเป็นสิ่งเดียวที่จะทำให้คนในชาติเริ่มสำนึกในความเป็นไทยด้วยการพยายามให้ใช้ภาษาเดียวกัน อยู่ใตฏหมายเดียวกัน เมื่อการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด ที่จะสร้างทัศนคติที่ดีในการผูกพันกันเป็นประเทศไทยไว้ได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเข้ามารับหน้าที่จัดการศึกษาชนชั้นอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนั้นมีจุดประสงค์ทางการเมืองอย่างชัดเจน คอยเหตุนี้จึงพอสรุปได้ว่า เสนาบดีกระทรวงธรรมการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีบทบาทและหน้าที่สำคัญเพียงเล็กน้อย เมื่อเทียบกับกระทรวงอื่น ๆ และดูราวกับเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย

เมื่อเริ่มรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นระยะที่กระทรวงธรรมการมีเสนาบดีที่สนใจด้านการศึกษาและมีความรู้โดยตรง การที่มีพระราชประสงค์ให้ทุกกระทรวงได้ทำงานตรงตามหน้าที่ ทำให้เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้ทำหน้าที่ทั้งด้านปฏิบัติและวิชาการกว้างขวางขึ้น ความสนพระทัยอย่างจริงจังของพระมหากษัตริย์และพระบรมราชโอรสที่จะให้การศึกษากลายเป็นเครื่องหมายของการก้าวไปสู่ความเป็นอารยประเทศ ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้กระทรวงธรรมการได้ขยายงานกว้างขวางกว่าเดิม และต่อมาได้แยกเป็นกระทรวงศึกษาธิการเพื่อจัดการศึกษาโดยเฉพาะ ในสมัยที่เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทระธิบดี เป็นเสนาบดีกระทรวงนั้น กิจการของกระทรวงธรรมการก็ค่อย ๆ หลุดพ้นจากอำนาจของกระทรวงมหาดไทยมาสู่กระทรวงธรรมการมากขึ้นทุกที และคุณภาพทางวิชาการก็สามารถทัดเทียมการศึกษาในประเทศตะวันตกได้ และเป็นระยะที่เริ่มพยายามอย่างจริงจังที่จะหันเหความสนใจของการเรียนเพื่อรับราชการมาสู่การศึกษาเพื่ออาชีพ เสนาบดีได้เริ่มเน้นความคิดที่จะจัดการศึกษาด้านอาชีพ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา ขณะเดียวกันปัญหาทางการปกครองก็ได้เกี่ยวข้องกับการศึกษาอีก คือประชาชนทั่วไปยังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ทำให้ฝ่ายปกครองเรงเรวว่าไม่มีทางใดจะเหมาะสมไปกว่าสมควรจะได้มีกฎหมายออกบังคับการศึกษา มิฉะนั้น

กฎหมายไทยที่บังคับใช้เพื่อการปกครองก็ไร้ประโยชน์ . เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีเมื่อเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการต่อมา จึงได้พยายามให้มีพระราชบัญญัติบังคับการศึกษา ขึ้นได้ใน พ.ศ. 2464 เพื่อยกระดับความรู้ของพลเมืองและเพื่อสอดคล้องกับนโยบายการเมือง ในขณะนั้น และเนื่องจากเสนาบดีได้สังเกตเห็นอุปสรรคอันจะเกิดขึ้นเกี่ยวกับกำลังเงินเมื่อจะมีประกาศใช้กฎหมายนี้ จึงได้ขอพระบรมราชานุมัติการเก็บเงินศึกษาพลีมาอยู่ในอำนาจของกระทรวงธรรมการไว้ได้ และเป็นการทำให้การขยายการศึกษาภาคบังคับโดยผลอย่างจริงจังขึ้น กับทั้งเป็นการเริ่มสร้างระบบกระจายอำนาจทางการศึกษาไปสู่ท้องถิ่น ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และสร้างความรู้สึกในการมีส่วนร่วมดำเนินงานเพื่อท้องถิ่นของตน ถือได้ว่ากาจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นการให้สิทธิเสมอภาคแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา และเศรษฐกิจ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะไดทรงวางนโยบายหลักให้กระทรวงธรรมการแล้วก็ตาม แต่การที่ทรงมุ่งพระบรมราชาบายไปทางด้านความมั่นคงของประเทศอย่างเต็มที่ในตอนปลายรัชกาล ได้ทำให้เกิดกิจการของกระทรวงกลาโหม กระทรวงทหารเรือทวีความสำคัญขึ้นสำหรับกระทรวงธรรมการในขณะนั้นนโยบายผลิตครูกลุ่กรรรมในชั้นประถมกำลังจำเป็นอย่างยิ่ง แต่งบประมาณของกระทรวงธรรมการที่ได้รับมีน้อยเกินไป การผลิตครูกลุ่กรรรมจึงไม่อาจสนองความต้องการในขณะนั้นได้ ในตอนปลายรัชสมัยปัญหาเศรษฐกิจได้กระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานมากขึ้น ประจวบกับการสวรรคตอย่างกระทันหันของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตำแหน่งเสนาบดีต่อมา เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ก็ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีในตอนต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง

เสนาบดีกระทรวงธรรมการต่อมาคือ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าธานีนิวัติ (พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร) แม้จะมีใคสนใจในกิจการของกระทรวงธรรมการมาแต่ก่อน แต่ก็จัดว่าทรงเป็นผู้ตั้งใจและปรารถนาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาด้านวิชาชีพ และทรงพยายามจะรับช่วงนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับต่อไปอีก แต่เนื่องจากไม่อาจตัดทานนโยบายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในขณะนั้น ซึ่งใคร่ขอให้ทุกกระทรวงตั้งงบประมาณลงอีก แม้เงินศึกษาพลีซึ่งเคยอยู่ในอำนาจของกระทรวงธรรมการ ซึ่งทำให้สามารถดำรงขอบเขตของงานในกระทรวงได้โดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินก็ถูกยกเลิกไป เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบการศึกษาที่กลับเข้าสู่แบบรวมอำนาจที่ส่วนกลางดั้งเดิม ส่วนผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจทำให้หยุดชะงัก ทั้งโครงการศึกษาวิชาชีพซึ่งต้องใช้เงินมาก กับโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับที่จะดำเนินการต่อไป เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระยะนี้จึงไม่ได้โอกาสที่จะแสดงผลงานอย่างที่คาดหวังไว้ จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง ใน พ.ศ. 2475

ในช่วงระยะเวลา 40 ปี ของการก่อตั้งกระทรวงธรรมการ มีเสนาบดีบริหารงาน 5 ท่าน แต่ละท่านก็ได้พยายามวางนโยบายการทำงานอย่างดีที่สุด แต่พลังทางความคิดของท่านก็จำเป็นต้องอาศัยพลังจากทางอื่นมาเป็นส่วนประกอบด้วย ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงที่ไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร และได้รับงบประมาณน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับกระทรวงต่าง ๆ การพัฒนาต่าง ๆ ก็เป็นไปด้วยกำลังความคิดของคนไทย เท่าที่จะทำได้ และเท่าที่กีดเงินในขณะนั้นจะพอเจียดจัดทำไป กลวิธีที่ประเทศอื่น โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วเคยใช้โดยผล ก็ไม่แน่ว่าจะนำมาใช้ได้ผลในประเทศของเรา ดังนั้นโครงการศึกษาและแผนการศึกษาของเราจึงมีอยู่มาก เพราะเราได้พยายามแสวงหาโครงการที่ดีและเหมาะสมที่สุดเพื่อนำมาปรับปรุง และน่าจะนับได้ว่าเป็นความภูมิใจอย่างหนึ่งที่สามารถจัดทำมาได้ถึงเพียงนี้ ม.ล. ปิ่น มาลากุล ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้กล่าววาทะงานต่าง ๆ ของกระทรวงธรรมการ เกิดจากความคิด ความปรารถนาที่ต้องการจะยกระดับและปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา "ข้าพเจ้าคงจะไม่ผิดเป็นแน่ ถ้าจะกล่าวว่าความคิดนี้เกิดจากเสนาบดีกระทรวงธรรมการเอง" ¹ ควดยเหตุนี้ บทบาทและหน้าที่ของกระทรวง-

¹ ม.ล. ปิ่น มาลากุล, "พระวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร" เรื่องเดิม, หน้า 26.

กรรมการที่มีต่อการศึกษาของชาติระยะนั้น จึงผสมผสานสอดคล้องไปกับวัฒนธรรมประเพณีของคนไทยเป็นอย่างดี สิ่งที่น่าเสียดายสำหรับช่วงเวลานี้ก็คือ ระบบการกระจายอำนาจการศึกษา ซึ่งเป็นความคิดที่ดี เพราะเป็นการช่วยวางพื้นฐานประชาธิปไตยต่อไป ในภายหลังเห็นว่า เป็นนโยบายไม่เหมาะสม การที่อำนาจการบริหารการศึกษากลับมาอยู่ที่ส่วนกลาง จะเป็นผลเสียที่ทำให้การบริหารงานล่าช้า เพราะต้องรอการตัดสินใจจากส่วนกลาง และยังทำให้การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อมา แม้ในปัจจุบันนี้เราจะเห็นว่า แม้จะเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่ระบบการศึกษาของไทยก็ยังคงอยู่ที่โครงสร้างของระบบราชการและระบบการปกครองเป็นหลัก การจัดการเกี่ยวกับนโยบาย แผนปฏิบัติการและการควบคุม มีข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการทั้งสิ้น ประชาชนเกือบไม่มีส่วนร่วมใดๆ ในการบริหารการศึกษาเลย แม้ในระดับท้องถิ่นซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนเข้ามาควบคุมและกำหนดนโยบายบริหารงาน ผู้แทนของประชาชนก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารการศึกษาน้อยมาก ¹

หลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง ใน พ.ศ. 2475 แล้ว คณะราษฎรได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษา และกำหนดให้การศึกษาเป็นหลักสำคัญอันหนึ่งในหลัก 6 ประการ แต่จะเห็นว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาจนถึงปัจจุบันนี้ ความสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาในประเทศไทย ก็ยังไม่เป็นที่พึงพอใจ ² ถึงแม้ประเทศไทยจะได้รับความ

¹ ลีปนนท์ เกตุทัต และคณะ, การศึกษาเพื่อชีวิตและสังคม รายงานของคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี 4 ธันวาคม 2517, (โรงพิมพ์ศูนย์การทหารราบ, 2518), หน้า 245

² กุ สุพัตรา สุภาพ, ปัญหาสังคม (นครหลวงฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 132-34.

ช่วยเหลือทั้งคนกำลังเงิน เทคนิค อุปกรณ์และผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ในสมัยต่อมา ก็ยังมีผู้วิจารณ์ว่า ประเทศไทยยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะมีความรู้ลึกซึ้งนึกคิดเป็นของตนเองที่จะวางแผนการศึกษาชาติ ให้สอดคล้องกับภาวะสังคมไทย¹ และเมื่อจะวางแผนการศึกษาของชาติ "ก็อ้างแผนการศึกษาของยูเนสโก เพื่อมิให้มีผู้คัดค้าน"² ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เหล่านี้ สมควรที่จะได้ศึกษาค้นคว้าเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาของชาติต่อไป.



ศูนย์วิทยทรัพยากร

¹ คูเออวิทซ์ ฌ ฌกลาง, "เมื่อคติการจั้ดการศึกษาระบบตะวันตกเข้ามาสู่สยาม" สังคมศาสตร์ปริทัศน์, หน้า 91-93.

² สุกิจ นิมมานเหมินทร์, "การวิจัยกับการพัฒนาการศึกษา" วารสารคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 8, ฉ.4 (กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2517), สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, หน้า 9.