

บทที่ ๔

การบริหารงานด้านการศึกษาโดยคณะสงฆ์

ความเคลื่อนไหวที่จะจัดการศึกษาสำหรับสามัญชนตามหัวเมืองโดยการนำการศึกษา
 ระบบโรงเรียนมาใช้ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ เป็นความพยายามนำรูปแบบของการจัดการศึกษาแบบ
 ตะวันตกซึ่ง เป็นวิธีการจัดการศึกษาแบบใหม่ที่กำหนดให้มีสถานที่เรียนโดยเฉพาะ กำหนดตัวผู้
 ทำหน้าที่ให้การศึกษานี้ เนื้อหาหลักสูตรและระยะเวลาของการศึกษาไว้อย่างแน่นอน จึงสามารถ
 กระทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการศึกษาแบบเก่าที่เป็นการบอกหนังสือตาม
 สำนักอาจารย์ มีพระภิกษุเป็นผู้สอนตามความสมัครใจและโอกาสที่ว่างจากภารกิจทางศาสนา
 เนื้อหาที่เรียนก็ยากแก่การจัดระดับชั้นได้ เพราะความรู้ของนักเรียนไม่เท่ากัน และเด็กผู้
 ชายเท่านั้นที่มีโอกาสเล่าเรียนในวัดได้ การศึกษาในรูปแบบเดิมจึงมีข้อจำกัดอยู่มาก

ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ จึงได้มีการออก "ประกาศจัดการเล่าเรียนตามหัวเมือง"
 ควบคู่กันมาซึ่งจะขยายโอกาสทางการศึกษาให้แพร่หลายสู่สามัญชนตามหัวเมืองโดย
 กว้างขวางโดยใช้วิธีการจัดการศึกษาแบบใหม่แต่อาศัยวัดที่เป็นสถาบันทางศาสนาและการศึกษา
 ที่เก่าแก่ของสังคมไทยเป็นเครื่องมือ โดยการส่งเสริมความทันสมัยและปรับปรุงประสิทธิภาพ
 ในการให้บริการด้านการศึกษาเสียใหม่เพราะในขณะที่การศึกษาของชนชั้นสูงและสามัญชนใน
 กรุงเทพฯได้เจริญก้าวหน้าแพร่หลายพอสมควร มีการปลูกฝังภูมิปัญญา ความรู้ ทัศน
 คำนวทยาศาสตร์ ธรรมชาตวิทยา และวิทยาการสมัยใหม่ แล้วแต่ความเจริญก้าวหน้าทาง
 การศึกษาดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อระบบการศึกษาตามหัวเมืองเลย ดังความว่า

จะเห็นว่าราษฎรประชาชนทั้งหลายให้ตั้งอยู่ในสัมมาปฏิบัติและให้เอื้อเฟื้อในการที่จะศึกษา
 วิชาอันเป็นประโยชน์เพื่อยุติความเจริญยิ่งขึ้นโดยลำดับ จึงทรงพระดำริเห็นว่า
 ไม่มีทางอื่นจะประเสริฐยิ่งกว่าจะเกื้อกูล พระภิกษุทั้งหลายโดยพระราชทานพระบรม
 ราชนูปถัมภ์ใหม่กำลังสั่งสอนความประพฤติและวิชาความรู้แก่พุทธศาสนิกชนบริบูรณ์ยิ่งขึ้น
 กว่าแต่ก่อน บัดนี้การฝึกสอนในกรุงเทพฯเจริญแพร่หลายมากขึ้นแล้ว สมควรที่จะจัด

• การฝึกสอนในหัวเมืองให้เจริญขึ้นตามกัน เพราะฉะนั้นจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดการตั้งพิมพ์หนังสือแบบเรียนหลวง ทั้งในส่วนที่จะสอนธรรมเนียมปฏิบัติและวิชาความรู้อย่างอื่นขึ้นเป็นอันมาก เพื่อจะพระราชทานแก่ภิกษุสงฆ์ทั้งหลายไว้สำหรับฝึกสอนกุลบุตรให้ทั่วไป และทรงอาราธนาพระเจ้าอนงยาเชษฐกษัตริย์แห่งชวาโรรสที่สามให้พระเจ้าราชาคณะเจ้าคณะใหญ่ทรงรับภาระอำนาจการให้พระภิกษุสงฆ์ส่งสอนกุลบุตรให้ตั้งอยู่ในธรรมเนียม และมีวิชาความรู้ โปรดให้บังคับการพระอารามในหัวเมืองซึ่งเป็นสวนของพระศาสนา และการศึกษาใดทั้งในหัวเมืองมณฑลกรุงเก่าทั้งในหัวเมืองตลอดพระราชอาณาจักร^๑

จากประกาศฉบับนี้จะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเริ่มวางรากฐานของการศึกษาแบบใหม่จากการเรียนการสอนในวัด วัง และครัวเรือนมาเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนตามอย่างประเทศตะวันตก แต่ก็ได้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นในวัด เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณค่าการศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่เป็นการหักทลายทำลายประเพณีการศึกษาของสังคมไทยที่ได้อาศัยวัดเป็นสถานศึกษามาก่อน และวัดก็มีความพร้อมอยู่แล้วทั้งในสถานสถานที่และบุคคลากร เพียงแต่ต้องมีการปรับปรุงระเบียบวิธีการศึกษาและการส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ อันเป็นเทคนิควิธีการจัดการศึกษาแบบใหม่เข้าไปใช้โดยอาศัยสถาบันเก่าแก่ดั้งเดิมของไทยเป็น "การกรอกน้ำองุ่นใหม่ลงไปในช่วงเก่า"^๒

^๑ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา, หน้า ๑ - ๓.

^๒ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี, บทประพันธ์บางเรื่องของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (มปท., มปป.), หน้า ๑๖๑. (จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายครุฑชิต เพทหส์คิน ณ อยุธยา วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๑๔)

ผลจากประกาศฉบับนี้ทำให้มีการจัดสร้างโรงเรียนขึ้นในวัดกันอย่างแพร่หลาย โดยการ
 อำนาจการของพระราชกฤษฎีกาชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ
 เพื่อออกไปดูแลจัดการการศึกษา และการศึกษาเพื่อให้ชาวไทยมีโอกาสในการศึกษาอย่าง
 กว้างขวางชนกว่าเดิม ทั้งนี้ได้กำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนให้เป็นแบบอย่างเดียวกันทั่ว
 ประเทศโดยมีภาษาพูด ภาษาเขียน ความรู้และทัศนคติของส่วนกลางเป็นหลัก เพื่อจัดปัญหา
 เรื่องความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นกับการสร้างความรู้สึกร่วมกันชาติเดียวกันตามความจำเป็นของ
 บ้านเมืองในสมัยนั้น

ประกาศฉบับนี้ได้แบ่งอำนาจการจัดการศึกษาออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๑. การศึกษาระดับต่ำ หรือมูลสามัญศึกษาให้อยู่ในอำนาจความรับผิดชอบของ
 กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส โดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคือกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นผู้ดูแล
 และรับผิดชอบงานด้านธุรการ เช่น การเงิน การพิมพ์หนังสืออันเป็นกิจที่ไม่สะดวกแก่การจัดการ
 โดยบรรพชิต

๒. การศึกษาระดับกลาง และระดับสูงตั้งแต่นั้นประณตศึกษาขึ้นไปนั้นให้อยู่ในความ
 รับผิดชอบอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศึกษาธิการ อันได้แก่การศึกษาในระดับกลางและระดับสูง
 ที่มีอยู่ไม่มากนัก

การจัดการศึกษาตามมณฑลหัวเมืองภายใต้การบริหารงานของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส

ในการแต่งตั้งพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ นั้น
 กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสได้พิจารณาจากพระราชกฤษฎีกาที่พระองค์ท่านทรงเห็นว่าเป็นผู้มีความ
 สามารถ และมีความรอบรู้ในงานด้านการศึกษา โดยได้รับความเห็นชอบจากกรมหมื่น
 ดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ เสนาบดีกระทรวง
 ธรรมการแล้ว ผู้อำนวยการศึกษามณฑลหัวเมืองเหล่านี้เป็นพระราชกฤษฎีกาในฝ่ายธรรมยุติกนิกาย
 เสีย ๑๑ รูป และเป็นพระราชกฤษฎีกาในฝ่ายมหานิกาย ๒ รูป

ผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ เหล่านี้มากกว่าครึ่งหนึ่งล้วนแต่เป็นผู้ที่มีบทบาทและ เป็น
 กรรมการในการจัดการศึกษาและการ เผยแพร่ศาสนาของมหาภิกขุราชวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีความรู้
 ความชำนาญในกิจการด้านการศึกษา จึงเป็นการง่ายและสะดวกแก่กรมหมื่นวชิรญาณว โรรสที่จะ
 บังคับบัญชาการ พระองค์ทรงโปรดให้ผู้อำนวยการศึกษาเหล่านี้มีผู้ช่วยตามสมควร โดยให้ เลือก
 พระสงฆ์ที่มีความรู้ความสามารถออกไปช่วยจัดการศึกษาและการ ศาสนาและมีคฤหัสถ์ติดตามไป
 ช่วยในกิจการที่ฝ่ายฆราวาสพึงทำ ผู้อำนวยการศึกษาเหล่านี้จะ เป็นผู้ประสานความพยายาม
 ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่น และทรัพยากรต่าง ๆ
 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ ซึ่งหากมณฑลนั้น ๆ มีเจ้าคณะมณฑลอยู่แล้วก็ให้ผู้อำนวยการ
 ศึกษาทำหน้าที่เฉพาะด้านการศึกษาและการ ศาสนา ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการปกครองคณะ
 แต่หากมณฑลใดไม่มีเจ้าคณะมณฑล จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้อำนวยการศึกษาว่าการ
 ในหน้าที่เจ้าคณะมณฑลด้วยก็ได้

กรมหมื่นวชิรญาณว โรรสได้วางหลัก แนวคิดไว้สำหรับให้ผู้อำนวยการศึกษาได้ดำเนินการ
 ตรวจการศาสนา การศึกษาและ เพื่อจัดทำรายงานไว้ดังนี้

๑. ฝ่ายการคณะ แม่ผู้อำนวยการศึกษาจะไม่มีสิทธิไปยุ่ง เกี่ยวในการจัดการปกครอง
 ความมณฑลต่าง ๆ โดยเหตุที่มีเจ้าคณะมณฑลได้ทำหน้าที่นี้อยู่แล้วก็ตาม แต่การจัดและการวาง
 แผนการศึกษาอันจำเป็นจะต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับวัด พระสงฆ์ สามเณร และศิษย์วัด การ
 อุดหนุนกิจการศาสนาโดยราษฎร ฯลฯ กรมหมื่นวชิรญาณว โรรสจึงได้กำหนดให้ ผู้อำนวยการ
 ศึกษา มณฑลต่าง ๆ ได้ทำบัญชีวัด พระสงฆ์ สามเณร ศิษย์วัด จำนวนอุปัชฌาย์และกุลบุตรผู้
 อุปสมบท และให้รายงานสั่งการปกครองและการจัดการคณะนั้น มีวิธีการอย่างไร มีความ
 เรียบร้อยอย่างไร หรือไม่ อธิกรณมีมากหรือน้อย การทำนุบำรุงพุทธศาสนาของราษฎร เป็น
 อย่างไร ฯลฯ

๒. ฝ่ายการพระศาสนา กำหนดให้ตรวจตราและรายงานถึงความประพฤติของพระ
 ภิกษุสามเณรว่าเป็นอย่างไร ถูกต้องตามพระวินัยบัญญัติหรือไม่ การเลาเรียนพระปริยัติธรรม
 เป็นอย่างไร พระสงฆ์เอาใจใส่ในกิจของศาสนา เช่น การแสดงธรรมสั่งสอนราษฎรหรือไม่

๓. การศึกษาเล่าเรียน ให้ผู้อำนวยการศึกษามณฑลตรวจตราดูแลการเล่าเรียนหนังสือไทยในวัดต่าง ๆ ว่าเดิมเป็นอย่างไร และมีผู้สามารถสอนตามแบบเรียนหลวง และควรมีการจัดตั้งโรงเรียนหรือไม่ ความสนใจในการศึกษาของพระสงฆ์และคฤหัสถ์ในเมืองนั้น ๆ กำลังที่จะอุทิศทุนบำรุง และขอเสนอแนะของผู้อำนวยการศึกษา

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลหัวเมืองไม่จำเป็นต้องอยู่ประจำมณฑลนั้น ๆ โดยปกติผู้อำนวยการศึกษามักจะออกไปตรวจตราการศึกษาในมณฑลที่ตนรับผิดชอบ ปีละครั้ง และทำรายงานยื่นให้กับกรมหมื่นวชิรญาณฯ ซึ่งเป็นผู้อำนวยการทั่วไป จะเป็นผู้รวบรวมรายงานเหล่านี้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงทราบ การติดต่อสั่งการระหว่างส่วนกลางกับหัวเมืองนั้นจะติดต่อผ่านทางกระทรวงมหาดไทยคือข้าหลวงเทศาภิบาล โดยไม่ผ่านเจ้าคณะมณฑลเว้นไว้แต่เรื่องธุรการซึ่งเป็นเรื่องของกระทรวงธรรมการและเจ้าคณะมณฑล ปีหนึ่งจะมีการประชุมผู้อำนวยการศึกษารั้งหนึ่ง

ลักษณะการจัดการศึกษาตามหัวเมืองให้เป็นแบบสากลโดยคณะสงฆ์

ในการจัดการศึกษาตามมณฑลหัวเมืองนั้น ผู้อำนวยการศึกษาได้นำวิธีการจัดการศึกษาแบบใหม่ คือ การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนซึ่งสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพกว่ารูปการศึกษาแบบเดิม ที่มีข้อจำกัดในตัวของผู้เรียน ผู้สอน อุปกรณ์การเรียน การสอน คุณภาพของตำรา มาตรฐานของหลักสูตร ไม่มีการประเมินผล การขาดการมีส่วนร่วมของราษฎรในแนวกว้าง และขาดการควบคุมตรวจตราจากรัฐส่วนกลางเป็นเหตุให้ไม่อาจ

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา, หน้า ๒๑๕ - ๒๑๖.

ประสานกันนิยม แนวความคิดด้านการเมืองและสังคมให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติได้
รูปแบบและสาระของการศึกษาที่อุบัติขึ้นในสมัยนี้จึงมีคุณประโยชน์ เพราะช่วยให้การรู้หนังสือได้
แพร่หลายไปในหมู่ราษฎรชาวไทย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐส่วนกลาง
กับราษฎร และเป็นเครื่องมือของราษฎรในการติดคัมข่าวสารหรือการศึกษาเพื่อเพิ่มคุณภาพของ
ชีวิต ช่วยสร้างความรู้สึกเป็นชาติไทยด้วยกันในระหว่างราษฎรที่อาศัยอยู่ตามมณฑลหัว เมืองต่าง ๆ
ช่วยเพิ่มความหวังที่จะใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการเลื่อนฐานะทางสังคม โดยผ่านกระบวนการ
การศึกษา ตลอดจนช่วยผลิตข้าราชการสำหรับใช้ระบบราชการแบบใหม่ และเป็นพื้นฐานของ
การผลิตแรงงานระดับกลางและระดับสูง ให้สอดคล้องกับแผนของการพัฒนาประเทศที่เริ่มจาก
การขยายการสื่อสารคมนาคมด้วยทางรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การจัดรูปแบบการ
ปกครองและการบริหารประเทศใหม่ เป็นการช่วยให้อำนาจของศูนย์กลาง กับตัวแทนของ
อำนาจในส่วนภูมิภาคติดต่อกันได้อย่างรวดเร็วสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองเป็นรัฐประเทศ
ที่ทำให้ประชากรทุกส่วนทุกภาคทุก เชื้อชาติภาษาวัฒนธรรมกลายเป็นพลเมืองร่วมกัน
ลักษณะและรูปแบบการจัดการศึกษาที่ดำเนินการโดยผู้อำนวยการศึกษา ที่น่าสนใจ
มีดังนี้

๑. ประเภทของโรงเรียน

ในการกำหนดประเภทของโรงเรียนนั้น ผู้อำนวยการศึกษาจะได้อรรถจรไปตาม
วัดต่าง ๆ และพบปะกับเจ้าอธิการวัดเพื่อตรวจดูว่าวัดใดมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นโรงเรียน
ได้ โดยพิจารณาจากภูมิประเทศที่ตั้งของวัด ความนิยมในการศึกษาและกำลังทางเศรษฐกิจของ
ราษฎร ความรู้ของพระที่จะเป็นครูสอน ความเอาใจใส่ของเจ้าอาวาส จำนวนประชากรและ
เด็กที่อยู่ในวัยเล่าเรียน กำหนดการจัดตั้งสถานศึกษาเป็น ๓ ประเภท คือ

ก. สถานที่บอกหนังสือ คือ สำนักเรียนตามวัดที่มีนักเรียนต่ำกว่า ๓๐ คน มีครู
พระ เป็นผู้บอกหนังสือตามแบบจารีต ไม่ได้จัดตั้งเป็นโรงเรียน

ข. โรงเรียนเฉลยศักดิ์ คือ สถานที่มอหนังสือ ที่มีนักเรียนเกิน ๓๐ คน ที่จัดตั้งขึ้นด้วยความร่วมมือของพระสงฆ์และราษฎรในชุมชนนั้น จัดเป็นโรงเรียนเฉลยศักดิ์ เป็นโรงเรียนนอกการบำรุงของรัฐ มีวัดเป็นผู้อุปถัมภ์สถานที่เรียนและครูผู้สอน ราษฎรเป็นผู้อุปการะ ในด้านปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าส่วนใหญ่นั้นนักเรียนมักจะถูกตั้งเป็นโรงเรียนด้วยเป็นส่วนใหญ่ ภาระของราษฎรในการอุปถัมภ์จึงค่อนข้างหนัก เพราะนอกจากจะต้องหาเงินเพื่อเป็นค่าตอบแทนแก่ครูผู้สอนแล้วยังต้องมีการในการส่งข้าวปลาอาหารแก่วัดที่มีการจัดตั้งเป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนรวมอยู่เป็นจำนวนมากด้วย อธิการสงฆ์ หรือสมภารวัดที่มีโรงเรียนตั้งอยู่ต้องทำรายงานกิจการของโรงเรียนเสนอต่อผู้อำนวยการศึกษา เพื่อผู้อำนวยการศึกษาจะได้ออกควบคุมดูแล ให้ความอุดหนุน คำแนะนำในด้านหลักสูตร ค่าปรึกษา ค่าการเรียนการสอน ความช่วยเหลือในด้านตำราเรียน ฯลฯ โรงเรียนใดที่มีผลการเรียนการสอนดีเกินที่วัดได้จากการสอบความรู้ของนักเรียนก็จะได้รับรางวัลทั้งครูผู้สอนและนักเรียนผู้สอบได้

ค. โรงเรียนบรรดาศักดิ์ มี ๒ ประเภท คือ โรงเรียนแขวงที่ตั้งขึ้นแขวงละ

๑. โรงเรียน และโรงเรียนเมืองที่ตั้งขึ้นเมืองละโรงเพื่อเป็นโรงเรียนตัวอย่างสำหรับโรงเรียนวัดอื่น ๆ เป็นโรงเรียนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นประจำ จัดเป็นโรงเรียนหลวง

๒. หลักสูตรและการสอน

จากพระบรมราชโองการ เรื่องการจัดการเล่าเรียนตามหัวเมืองนั้น กำหนดให้พระสงฆ์มีหน้าที่ด้านการศึกษาในระดับมูลศึกษาเท่านั้น หลักสูตรวิชาเรียนจึงเน้นความรู้ ทักษะ

คำนการเขียนอ่านหนังสือไทย โดยกำหนดให้ใช้แบบเรียนเร็วที่มีเนื้อหาสาระที่นักเรียนสามารถ
 เรียนรู้ได้เร็ว เพราะใช้ภาษาง่าย ๆ แต่พระครูส่วนใหญ่ไม่คุ้นเคยกับแบบเรียนเร็วนี้ ส่วนใหญ่
 จึงมักจะใช้หนังสือ ประถม ก กา ในการสอน วิชาเลขใช้แบบเรียนเลขฝรั่ง ซึ่งนายดับเบิลยู
 จี จอห์นสัน เจ้าหน้าทีในกรมศึกษาธิการเป็นผู้แต่ง เน้นเฉพาะความรู้ความสามารถคำนวณที่จำเป็น
 ต้องใช้ในชีวิตประจำวัน เช่น การ บวก ลบ คูณ หาร นอกจากนี้ก็มีวิชาเครื่องมือเลื่อยซิปและ
 ธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งขณะที่มีประกาศให้คณะสงฆ์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาหัวเมืองนั้น ยัง
 ไม่มีตำราสอนวิชาทั้ง ๒ นี้เลย การจัดพิมพ์หนังสือนี้เป็นหน้าที่ของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ซึ่ง
 ครั้งแรกเป็นการแจกให้เปล่า เมื่อมีผู้นิยมในการศึกษามากขึ้น จึงได้จำหน่ายในราคาถูก

จากรายงานการตรวจจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาของผู้อำนวยการศึกษามณฑล
 ต่าง ๆ นั้น ทำให้ทราบว่าแม้จะได้มีประกาศใช้แบบเรียนเร็วเล่ม ๑ - ๓ เป็นแบบเรียนหลวง
 ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๐ แล้วก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลกระทบต่อการเรียนการสอนตามมณฑล
 หัวเมืองน้อยมาก กล่าวคือ ตามหัวเมืองยังคงใช้แบบเรียนเก่าที่มีอยู่เดิมเป็นส่วนใหญ่ เช่น
 ประถมมาลา ประถม ก กา จินตคณิต เล่ม ๑ - ๒ หนังสือชุดมูลบทบรรพกิจ และพบว่า
 ประถม ก กา เป็นหนังสือเรียนที่นิยมใช้กันมาก ซึ่งเมื่อเมื่อผู้อำนวยการศึกษาจะได้นำแบบเรียน
 เร็วไปแนะนำให้พระสงฆ์ตามวัดได้ใช้สอนเด็กแล้วก็ตาม พระส่วนใหญ่ก็ไม่คุ้นเคยและไม่อาจ
 สอนตามแบบเรียนหลวงนี้ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลจึงต้องชี้แจงพระครูผู้สอนให้เข้าใจ อย่างไร
 ก็ตามเพื่อให้เป็นการสะดวกแก่พระผู้เป็นครูที่หาได้ยาก ในระยะหลังทางส่วนกลางก็ได้จัดพิมพ์
 ตำราประถม ก กา แจกจ่ายไปตามมณฑลที่ยังหาครูผู้มีความรู้พอที่จะสอนตามแบบเรียนเร็วไม่ได้

๓. ครู กำหนดให้จัดให้พระสงฆ์สามเณรที่มีความรู้เป็นครูสอน เว้นไว้แต่กรณีที่ว่า
เมื่อไม่สามารถหาพระสงฆ์มาสอนได้ก็ให้ใช้ฆราวาส เป็นครูสอน. โดยมีมหาภุมมราชวิทยาลัยเป็น
ศูนย์กลางในการดำเนินงานทั้งปวง ซึ่งมหาภุมมราชวิทยาลัยและโรงเรียนสาขาจะเป็นสถานที่
ฝึกหัดครู โดยรับพระเณรตามหัวเมืองมาเรียนเพิ่มเติม และมีครูประจำของมหาภุมมราช
วิทยาลัยไว้สำหรับส่งไปสาธิต และแนะนำการสอนตามวัดต่าง ๆ เป็นลักษณะของการสอน
เพิ่มเติมให้มีความรู้สูงขึ้น แต่มิได้มีการสอนวิชาครู

๔. การวัดผล มีการสอบความรู้นักเรียนตามหัวเมือง ปีละ ๑ ครั้ง เป็นการสอบ
ความรู้ประจำปี เริ่มครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยใช้หลักสูตรของมหาภุมมราชวิทยาลัย
กำหนดเป็น ๓ ชั้น คือ

ชั้น ๓. จัดเป็นชั้นต่ำ วิชาที่สอนมี อ่านหนังสือพุทธประวัติ เขียน
ตามคำบอก ทำเลขโจทย ชั้น บวก ลบ คูณ หาร

ชั้น ๒. จัดเป็นชั้นกลาง วิชาที่สอนมี เขียนตามคำบอก อ่านพระราช
พงศาวดาร เรียงความ อธิบายคำสุภาษิต เลข ชั้นบัญญัติไตรยางค์

ชั้น ๑. จัดเป็นชั้นสูง สอนยกความพระราชพงศาวดารพิสดาร แก่คำผิดที่ทำขึ้น
จากพระราชพงศาวดาร เลข ชั้นเศษส่วน

เนื่องจากการสอนนี้ใช้หลักสูตรของมหาภุมมราชวิทยาลัย นักเรียนที่สอบได้จึงได้รับ
ประกาศนียบัตรของมหาภุมมราชวิทยาลัยไว้เป็นหนังสือสำคัญ แต่ทั้งนี้กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส
ทรงสนับสนุนให้ผู้อำนวยการศึกษาแคว้นกลางได้ดัดแปลงหลักสูตร ให้เหมาะสมกับสภาพของ

ทองถิ่นควย ต่อมาเมื่อการศึกษาเจริญขึ้นได้เพิ่มการสอบให้เป็นที่ละ ๒ ครั้ง คือ กลางปี กับปลายปี แต่เนื่องจากการสอบความรู เพื่อการประเมินผลการศึกษานี้เป็นเรื่องใหญ่ที่เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับ ผู้อำนวยการศึกษาที่ของรัฐบาลทั้งด้านการศึกษาและการศาสนา อีกทั้งไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาโดยเฉพาะ พระธรรมราชานุวัตร เจ้าคณะและผู้อำนวยการศึกษา มณฑลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ จึงได้มีหนังสือถึงกระทรวงธรรมการขอให้กรมศึกษาธิการได้จัดส่งข้าหลวงออกไปสอบไล่ตามมณฑลหัวเมืองควย นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าไปมีบทบาทในการจัดการศึกษาตามหัวเมืองของกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ โดยเริ่มจากการเป็นผู้จัดการสอบไล่ และควบคุมมาตรฐานการศึกษาของนักเรียนตามมณฑลหัวเมืองก่อน

๕. การจัดงบประมาณ

สาเหตุสำคัญ เหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องมอบอำนาจในการจัดการศึกษาระดับมณฑลสามัญเบื้องต้นให้คณะสงฆ์จัดก็เพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดินที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการศึกษาให้น้อยลงในการแก้ไข ปัญหาเรื่องงบประมาณสำหรับการศึกษาที่ได้รับน้อยมาก เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาหัวเมืองนั้น กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ได้จัดทุนที่ใช้ในการจัดการศึกษาหัวเมืองออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

ก. ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายสำหรับผู้อำนวยการศึกษา โดยเหตุที่ผู้อำนวยการศึกษาเหล่านี้ไม่มีเงินเดือน จึงได้จัดตั้งหมวดเงินค่าใช้จ่ายสำหรับการตรวจจัดการศึกษาไว้ในหมวด "ค่าเดินทางและค่าใช้สอย" เพื่อใช้เป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าจ้างเสมียน ค่าเครื่องใช้ใน การดำเนินงาน ฯลฯ กำหนดให้แกผู้อำนวยการศึกษาคนละ ๑,๒๐๐ บาทต่อปี^๓

^๑ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา, หน้า ๒๘๕ - ๒๘๖.

^๒ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๐ รายงานการศึกษา มณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๒๒

^๓ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา หน้า ๓๔๖ - ๓๔๗.

ข. ค่าบำรุงโรงเรียน การจัดเงินอุดหนุนโรงเรียน ในหมวดนี้จะไม่ได้อำหนดว่าจะต้องใช้เงินดังกล่าวเป็น ค่าจ้าง เงินเดือน ค่าก่อสร้าง ค่าใช้สอยเบ็ดเสร็จ ค่าอุปกรณ์การเรียนการสอนแต่อย่างใด คงปล่อยให้ เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ จัดการเองตามความสะดวกและเหมาะสม ถือเป็นเงินที่รัฐสมทบให้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาเท่านั้น โดยที่รัฐจะไม่รับผิดชอบในปัญหาความงบประมาณค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ไม่พอใช้ในการจัดการศึกษาหัวเมืองแต่อย่างใด แต่ให้ราษฎรและวัดในแต่ละท้องที่หาทางบำรุงส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่นของตนเอง กำหนดเงินอุดหนุนตามประเภทของโรงเรียนดังต่อไปนี้

โรงเรียนประจำเมืองที่มีนักเรียนตั้งแต่	๑๐๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๕๖๐ บาท
โรงเรียนประจำเมืองที่มีนักเรียนตั้งแต่	๗๕ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๓๕๐ บาท
โรงเรียนประจำเมืองที่มีนักเรียนตั้งแต่	๕๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๒๐๐ บาท
โรงเรียนประจำเมืองที่มีนักเรียนตั้งแต่	๒๕ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๔๕๐ บาท
โรงเรียนประจำแขวงที่มีนักเรียนตั้งแต่	๑๐๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๓๖๐ บาท
โรงเรียนประจำแขวงที่มีนักเรียนตั้งแต่	๗๕ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๒๐๐ บาท
โรงเรียนประจำแขวงที่มีนักเรียนตั้งแต่	๕๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๔๒๐ บาท
โรงเรียนประจำแขวงที่มีนักเรียนตั้งแต่	๒๕ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๓๐๐ บาท
โรงเรียนเขลยศักดิ์ที่มีนักเรียนตั้งแต่	๑๐๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๔๕๐ บาท
โรงเรียนเขลยศักดิ์ที่มีนักเรียนตั้งแต่	๗๕ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๓๖๐ บาท
โรงเรียนเขลยศักดิ์ที่มีนักเรียนตั้งแต่	๕๐ คนขึ้นไป	โคคาบำรุงปีละ	๒๕๐ บาท
โรงเรียนเขลยศักดิ์ที่มีนักเรียนน้อยกว่า	๕๐ คน	จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้	

นอกจากนี้รัฐจะให้ความช่วยเหลือในด้านการจัดพิมพ์หนังสือจำหน่ายได้ในราคาถูก
แนะนำและตรวจสอบการเรียนการสอน การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ครูที่สอนได้ดี นักเรียนที่ไป
เรียนประจำสม่ำเสมอ และนักเรียนที่มีผลการเรียนดี

ค. ค่าเลี้ยงดูนักเรียนที่ผู้อำนวยการศึกษานำเข้ามาศึกษาต่อที่กรุงเทพฯ เพื่อส่ง
ออกไปเป็นครูตามโรงเรียนหัวเมือง

ง. ค่าใช้จ่ายในการจัดการสอบ กำหนดให้เมืองละ ๑๐๐ บาท

จ. ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

โดยเหตุที่ผู้อำนวยการศึกษาและข้าหลวงเทศาภิบาลผู้เป็นเจ้าของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมาย
ให้มีหน้าที่บำรุงส่งเสริมการศึกษาให้เจริญแพร่หลาย จึงต้องพยายามหาทางทำนุบำรุงโรงเรียนโดย
วิธีการต่าง ๆ เช่น การทำบุญตักถ้ำเทศน์ การทำบุญในวัดเปิดโรงเรียน การออกไปปลิวประกาศ
เรียโรเพื่อบำรุงการศึกษา การลงประกาศชื่อผู้ศรัทธาบริจาคเงินทองสิ่งของเพื่อบำรุงการศึกษาลง
ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อเป็นเกียรติคุณและเป็นการชักจูงให้มีผู้บริจาคเงินเพื่อการศึกษามากขึ้น ที่
สามารถกระทำเช่นนี้ได้เพราะลักษณะแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาของราชนั้นยังมุ่งเห็นการ
ศึกษาเป็นลักษณะของการสร้างและการให้ทาน ครูผู้สอนก็ให้ความรู้วิทยาทาน

เพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่นิยมของราษฎรและเพื่อ
บังคับให้เด็กในวัยเล่าเรียนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียน ผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ หลาย ๆ
มณฑลได้เสนอให้ห้ามทางคณะสงฆ์ไม่ให้อุปสมบทผู้ที่ไม่รูหนังสือ เป็นการเสนอให้จัดการศึกษาภาค
บังคับกลายเป็นไป เพราะค่านิยมแนวประเพณีของสังคมไทยนั้นยังนิยมมีบุตรหลานที่เป็นชายได้
อุปสมบทในบวรพุทธศาสนา ซึ่งเป็นการสร้างกุศลอย่างมหาศาล เพราะเชื่อกันว่าเป็นการสืบ
อายุพุทธศาสนาและเป็นการอบรมบ่มนิสัยและเป็นโอกาสให้ตัวผู้บวชเรียนได้ศึกษาศิลปวิทยาการ
ต่าง ๆ จากวัดด้วย ผู้อำนวยการศึกษาที่ได้เสนอความคิดนี้คือ พระอมรโมลี ผู้อำนวยการศึกษา
มณฑลราชบุรี พระเทพวิ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลพิษณุโลก พระธรรมไตรโลกาจารย์
ผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเทพฯ พระเมธาธรรมรส ผู้อำนวยการศึกษามณฑลนครสวรรค์ แต่
กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และผู้อำนวยการศึกษามณฑลอื่น ๆ ยังไม่
เห็นด้วย เพราะในขณะนั้นเองคณะสงฆ์ยังไม่สามารถจัดหาสถานที่เรียนให้แก่กุลบุตรได้อย่าง

ทั่วถึง และไม่มีข้อห้ามในพระวินัยว่า ห้ามอุปสมบทแก่ผู้ไม่รูหนังสือ

ผลคืออย่างหนึ่งในการมอบให้คณะสงฆ์จัดการศึกษา คือ การที่ผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ ได้ออกตรวจตราดูแลการศึกษา การคณะ และการศึกษานั้นได้เป็นโอกาสให้พระราชาคณะชั้นผู้ใหญ่เหล่านี้ ได้รู้เห็นความประพฤติ ปฏิบัติ ของคณะสงฆ์ การจัดการปกครองคณะสงฆ์ และความเป็นไปอื่น ๆ ของภิกษุสามเณรในมณฑลต่าง ๆ เป็นโอกาสให้เกิดการจัดวางระเบียบ คำนการปกครองและความประพฤติปฏิบัติของภิกษุสามเณรไปพร้อมกันด้วย ทำให้เกิดผลพลอยได้ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์นี้ได้กำหนดหน้าที่คณาการการศึกษาของคณะสงฆ์ไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่เจ้าอธิการวัด เจ้าคณะแขวง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะมณฑล โดยกำหนดให้พระสงฆ์ทุกระดับชั้นทั่วพระราชอาณาจักรได้มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้การศึกษาแก่กุลบุตร เป็นการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยรัฐถึงความสำคัญของคณะสงฆ์ที่สามารถแบ่งเบาภาระในการให้การศึกษาแก่ชุมชนให้กับรัฐได้ โดยเจ้าคณะมณฑลจะเป็นผู้คอยควบคุมดูแลส่งเสริมการศึกษาในมณฑลของตนให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งในครั้งแรกได้มีการแต่งตั้งเจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ รวม ๑๔ มณฑล ดังนี้

- ๑. พระสาสนโสภณ วัดราชประดิษฐ์ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเทพฯ เป็น เจ้าคณะมณฑลกรุงเทพฯ
- ๒. พระธรรมราชา นฤวัตติ์ วัดนิเวศน์ธรรมประวัติ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลกรุงเก่า เป็นเจ้าคณะมณฑลกรุงเก่า
- ๓. พระเมธาธรรมมรส วัดพิชัยญาติจักราม ผู้อำนวยการศึกษามณฑลนครสวรรค์ เป็นเจ้าคณะมณฑลภูเก็ต

พ.ศ., ร. ๕ ศ. ๑๒/๓ (ก) หนังสือกรมมหานิวชิรญาณวโรรส มีถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ ลงวันที่ ๔ กันยายน ร.ศ. ๑๑๗ และ หจช. ร. ๕ ศ. ๑๒/๑๐ รายงานการจัดการการคณะ การศาสนา และการศึกษา มณฑลนครสวรรค์ ร.ศ. ๑๑๘

๔. พระเทพกระวี วัดมกุฏกษัตริย์ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลพิษณุโลก เป็นเจ้าคณะ
มณฑลพิษณุโลก
๕. พระสุคุณคณาธารณ์ วัดบวรนิเวศ ผู้อำนวยการศึกษามณฑลจันทบุรี เป็น
เจ้าคณะมณฑลจันทบุรี
๖. พระศิริธรรมมณี วัดท่าโพธิ์ ผู้อำนวยการศึกษานครศรีธรรมราช เป็นเจ้าคณะ
มณฑลนครศรีธรรมราช
๗. พระเทพมุนี วัดประยุรวงศาวาส ผู้อำนวยการศึกษามณฑลนครราชสีมา เป็น
เจ้าคณะมณฑลนครราชสีมา
๘. พระญาณรักขิต วัดสุทัศน์ เมืองอุบลราชธานี ผู้อำนวยการศึกษามณฑลอีสาน
เป็นเจ้าคณะมณฑลอีสาน
๙. พระอมรโมหี วัดบวรนิเวศ ผู้อำนวยการศึกษา เป็นเจ้าคณะมณฑล
ราชบุรี
๑๐. พระธรรมโกษาจารย์ วัดสุทัศน์เทพวราราม เป็นเจ้าคณะมณฑลนครไชยศรี
๑๑. พระธรรมไตรโลก วัดระฆังโฆสิตาราม เป็นเจ้าคณะมณฑลนครสวรรค์
๑๒. พระอุครคณารักษ์ วัดพระเชตุพน ผู้อำนวยการศึกษามณฑลบูรพา เป็นเจ้าคณะ
มณฑลบูรพา
๑๓. พระเทพเมธี วัดมหาธาตุ เป็นเจ้าคณะมณฑลชุมพร
๑๔. พระราชมุนี วัดเทพศิรินทราวาส เป็นเจ้าคณะมณฑลปราจีนบุรี
- เจ้าคณะมณฑลที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์
ส่วนใหญ่นี้เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ มาก่อน และจะเป็นพระ

ในธรรมเนียมกนิยามมากกว่ามหานิกาย อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานว่า เจ้าคณะมณฑลองค์
ก่อน ๆ หรือพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายจะมีปฏิริยาโต้ตอบแต่อย่างใด ทั้งนี้เป็นเพราะพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมอบอำนาจสิทธิ์ขาดในการดำเนินการคณะสงฆ์ทั้งปวงให้อยู่
ในอำนาจรับผิดชอบของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ผู้เป็นประธานของมหาเถรสมาคมซึ่งกรมหมื่น
วชิรญาณวโรรส ยังมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาของชาติในฐานะ เป็นประธานคณะสงฆ์
ผู้ได้รับพระบรมราชโองการให้ทำหน้าที่ในการศึกษาของชาติ แตรายงานจัดการคณะ การศึกษา
และการพระศาสนาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ เจ้าคณะมณฑลจะจัดส่ง
ถึงกระทรวงธรรมการโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ดูแลให้กิจการทั้งปวง เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๖ นี้

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ อันเป็นปีแรกแห่งการจัดการศึกษาหัวเมืองอย่างเป็นทางการ
โดยคณะสงฆ์นั้น จากรายงานตรวจจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษาของผู้อำนวยการศึกษา
มณฑลต่าง ๆ พอประมวลได้ว่าในขณะนั้นราษฎรส่วนใหญ่ยังไร้หนังสือประถม ก กา หรือที่เรียก
กันว่าหนังสือวัดในการหัดอ่านและเขียน วิชาเลขมีการสอนกันน้อยมากเพราะหาครูผู้มีความรู้
ในวิชานี้ได้ยากมาก ยกเว้นแต่ครูที่ใดเล่าเรียนไปจากกรุงเทพฯ วิชาเครื่องเลี้ยงชีพนั้นปกติ
ก็มีการเล่าเรียนตามตระกูลอยู่แล้ว เช่น การโถนา ทำไร่ สำหรับการกำหนดให้มีการจัดทำ
รายงานและทำบัญชีพระสงฆ์นั้นได้ มีการจัดทำมานานแล้ว แต่ทำเฉพาะบัญชีวัดและพระสงฆ์
เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงจำนวนสามเณร ศิษย์วัด ซึ่งบัญชีใหม่ที่ใดกำหนดให้ทำนั้นได้ครอบคลุม
ถึงจำนวนวัด พระ เณร ศิษย์วัดด้วย เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการจัดการศึกษา
แต่ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ นั้นยังไม่สามารถสำรวจได้ทั่วถึง จึงได้จำนวนวัดในขณะนั้นเพียง ๒๔๗๓ วัด
พระสงฆ์ ๑๕,๑๕๔ รูป สามเณร ๑,๑๗๗ รูป ศิษย์วัด ๑๕,๘๐๓ คน ในปี ๒๔๔๒ สำรวจได้
จำนวนวัด ๖๘๓๐ วัด พระ ๕๕,๐๘๗ รูป เณร ๑๘,๖๕๗ รูป ศิษย์วัด ๔๓,๓๓๗ คน สำหรับ
จำนวนโรงเรียนก่อน พ.ศ. ๒๔๔๑ มีอยู่เพียง ๑๘ โรงเรียน มีนักเรียน ๗๕๐ คน ครู ๒๕ คน
เป็นโรงเรียนที่จัดตั้งโดยชาหลวง ผู้ว่าราชการเมืองบาง พระสงฆ์จัดขึ้นบ้าง และเป็นโรงเรียน
ของสาขามหาญราชวิทยาลัยบ้าง เมื่อผู้อำนวยการศึกษาออกไปตรวจตราและแนะนำพระสงฆ์และ
ฆราวาสให้จัดตั้งโรงเรียนขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นอีก ๑๕๖ แห่ง มีนักเรียน

๕,๖๘๒ คน อาจารย์ ๒๓๒ คน รวมเป็นโรงเรียน ๒๑๔ โรง นักเรียน ๖,๘๗๒ คน อาจารย์ ๒๖๑ คน นับเป็นการเพิ่มจำนวนโรงเรียน อาจารย์ และนักเรียนได้อย่างมากมายในช่วงเวลาเพียง ๑ ปีเท่านั้น และในพ.ศ. ๒๔๕๒ โรงเรียนที่ได้จัดตั้งไว้นี้ได้เลิกดำเนินการสอนไป ๑๑ โรง ควบเหตุที่ขาดครู ขาดทุนทรัพย์ที่จะดำเนินการ และบางท้องที่เมื่อเกิดโรคระบาด โรงเรียนก็พลอยล้มเลิกไปด้วย แต่ได้มีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นใหม่ ๘๕ โรงใน พ.ศ. ๒๔๕๒ จึงมีจำนวนโรงเรียนถึง ๓๓๘ โรง นักเรียน ๑๑,๖๓๐ คน อาจารย์ ๕๕๐ คน ถ้าจะพิจารณาในแง่ของปริมาณแล้วนับได้ว่า การจัดการศึกษาโดยคณะสงฆ์ได้รับผลสำเร็จอย่างเกินคาดหมาย แต่ยังมีปัญหาในด้านคุณภาพของการศึกษาและการบำรุงรักษาโรงเรียนให้สามารถดำเนินการได้ต่อไป เพราะในการจัดตั้งโรงเรียนนั้นผู้อำนวยการศึกษาสามารถจะกระทำได้โดยใช้เวลาเพียงสั้น ๆ กล่าวคือ เมื่อผู้อำนวยการศึกษาได้ไปตรวจการศานาและการศึกษาในที่ใดแล้วเห็นว่าท้องที่นั้นมีความเหมาะสมทั้งสถานที่ตั้งและครูผู้จะสอน ราษฎรมีกำลังฐานะทางเศรษฐกิจพอที่จะอุดหนุนบำรุงการศึกษา, ก็แนะนำเจ้าอาวาสให้ชักชวนศิษย์วัดมาเรียนเป็นกลุ่มโดยใช้ตำราหลวง มีการประเมินผลการศึกษาโดยการสอบและการตรวจตราโรงเรียนโดยผู้อำนวยการศึกษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นครั้งคราว เป็นรูปแบบใหม่ในการจัดการศึกษาที่มีการควบคุมมาตรฐานการศึกษา โดยกำหนดให้ใช้หลักสูตรแบบเรียนหลวง และการสอบ เป็นการสอดแทรกความรู้และโลกทัศน์สมัยใหม่โดยผ่านแบบเรียนหลวง แต่ใช้สถานศึกษาที่สืบทอดแต่โบราณคือวัด โรงเรียนที่ได้จัดตั้งใหม่เหล่านี้ไม่สามารถจะดำเนินการไปได้โดยตลอด และไม่อาจขยายหรือเพิ่มจำนวนในอัตราที่เหมาะสมในสมัยต่อมา อัตราการเพิ่มของโรงเรียนจะมีมากเพียงช่วงระยะ ๕ ปีแรกของการอำนวยความสะดวกการศึกษาโดยคณะสงฆ์ แต่หลังจากนั้นจนถึง พ.ศ. ๒๔๕๑ จำนวนโรงเรียนแทบจะไม่เพิ่มหรือลดลงเลย โรงเรียนจะมีอัตราการเพิ่มมากขึ้นและมีการขยายตัวทางการศึกษามากขึ้นอีกครั้งหนึ่งเมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการศึกษาประจำตำบลที่ประกอบด้วยกำนัน เจ้าอธิการวัด และแพทย์ประจำตำบลขึ้นเพื่อรับผิดชอบการจัดการศึกษาของท้องถิ่นตนในพ.ศ. ๒๔๕๒ (ดูตารางที่ ๔ ประกอบ) ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหามากมายในการจัดตั้งและการดำเนินการจึงจะได้อธิบายต่อไป

ตารางที่ ๔ แสดงจำนวนโรงเรียนและนักเรียน
ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๕๐ - ๒๔๕๓ ในมณฑลต่าง ๆ ยกเว้นกรุงเทพ ฯ

พ.ศ.	จำนวนโรงเรียน	จำนวนนักเรียน
๒๔๕๐	๑๘	๓๕๖
๒๔๕๑	๒๕๔	๕,๖๘๒
๒๔๕๒	๓๓๘	๑๑,๖๓๐
๒๔๕๓	๕๐๓	๑๗,๒๑๔
๒๔๕๔	๕๒๙	๒๑,๖๖๖
๒๔๕๕	๓๓๖	๒๒,๑๑๗
๒๔๕๖	๓๘๑	๒๘,๗๑๗
๒๔๕๗	๕๑๐	๒๗,๗๘๒
๒๔๕๘	๕๑๑	๒๘,๐๕๖
๒๔๕๙	๕๑๘	๒๘,๖๕๗
๒๔๖๐	๕๓๑	๓๐,๑๓๘
๒๔๖๑	๕๕๕	๒๙,๕๖๒
๒๔๖๒	๑,๕๗๘	๕๕,๐๓๓
๒๔๖๓	๓,๑๑๕	๘๓,๕๖๖

ที่มา: คัดแปลงจาก หจข., ร.๕ ศ. ๑๒ เล่ม ๑-๖ รายงานการจัดการคณะ
การ การศาสนา และการศึกษามณฑลต่าง ๆ และ David K. Wyatt, The Politics
of Reform in Thailand : Education in the Reign of King
Chulalongkorn, (New Haven: Yale University Press, 1969), page 388.

ปัญหาและอุปสรรคในการขยายการศึกษา

การจัดการศึกษาในระดับมูลศึกษาขั้นต่ำโดยกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสและคณะสงฆ์ต้องประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการ ที่ทำให้การขยายการศึกษาในระดับกว้างไม่สามารถดำเนินไปได้เต็มที่ ปัญหาเหล่านั้นได้แก่

๑. ปัญหาค่านาการจัดการ ในการจัดการศึกษาโดยคณะสงฆ์นั้นต้องประสบกับปัญหาค่านาการจัดการมากมายทั้งการขาดแคลนตำราเรียน งบประมาณ บุคลากร อุปกรณ์ เช่น

ก. ปัญหาค่านางบประมาณ แม้รัฐจะตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาแต่ไม่ประสงค์จะรับภาระในค่านาใช้จ่ายเพื่อการจัดการศึกษา ทำให้ของผลัการะในการอุดหนุนบำรุงการศึกษาให้เป็นภาระของราษฎร และวัดในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยให้วัดและชาวบ้านร่วมกันจัดตั้งโรงเรียนและบำรุงรักษาโรงเรียน คุ้มเงินบริจาคเรี่ยไรนั้น โรงเรียนบางแห่งไม่อาจตั้งอยู่ได้ตลอดไปเพราะการต้องพึ่งอยู่กับรายได้ของราษฎรที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเลี้ยงชีพด้วยการ เกษตรกรรมที่ต้องอาศัยสภาพดินฟ้าอากาศนั้นเป็นรายได้ที่ไม่แน่นอน จากรายงานของผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าปีใดถ้าเกิดพายุทกภัย อุทกภัย การทำไร่ไถนาไม่ได้ผล โรงเรียนก็มักจะล้มหรือทรุดโทรมไป เพราะชาวบ้านเองก็ไม่มีกำลังที่จะอุดหนุนกิจการของวัดและโรงเรียนได้ ซึ่งแม้จะไม่มียศธรรมชาติแต่อย่างใด แต่การอาศัยการอุดหนุนของราษฎรเท่านั้นก็ไม่เพียงพอที่จะจัดการเล่าเรียนให้เจริญได้ เพราะรายได้จากการ เกษตรนั้นค่อนข้างต่ำ นอกจากนี้การ

หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๔ รายงานการจัดการคณะ การจัดการ ศาสนาและการศึกษา
มณฑลอีสาน ร.ศ. ๑๒๑ ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๑, ๒๒, ๒๓, ๒๕ รายงานการจัดการคณะกรรมการ
ศาสนาและการศึกษามณฑลต่าง ๆ

๒
หจข., ร. ๕ ๑๒/๒๖ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลจันทบุรี ร.ศ. ๑๒๒

อุทหนุนบำรุงกิจการของวัดและโรงเรียนนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนความนิยมศรัทธาของชาวบ้านที่มีต่อเจ้าอาวาสของแต่ละวัดด้วย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเจ้าอาวาสหรือเจ้าอธิการวัดถึงแก่มรณภาพแล้วก็อาจมีผลทำให้โรงเรียนล้มได้เช่นเดียวกัน

ข. ปัญหาค่าน้ำตำราเรียน ในการอุทหนุนการศึกษาของรัฐ โดยให้รางวัลแก่ครูและนักเรียนตามโรงเรียนเซนต์คัทธี ตามผลสำเร็จในการเรียนการสอนนั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขาดเงินอุทหนุนการศึกษาแต่อย่างใด แต่มีปัญหาค่าน้ำตำราเรียน เพราะในการที่นักเรียนต้องซื้อหาตำราเรียนเอง ในขณะที่การศึกษายังไม่เป็นที่นิยมและยังไม่มีผู้เห็นคุณค่าของการศึกษาก็ไม่อาจทำให้การศึกษาเป็นที่นิยมแพร่หลายได้ และครูพระส่วนใหญ่ยังไม่สามารถสอนตามแบบเรียนเร็วที่กำหนดให้ เป็นแบบเรียนหลวง

ค. ปัญหาความบุคคลากร ในการตรวจตราดูแลการปกครองคณะสงฆ์ กิจการศาสนา และการศึกษานั้นภาระสำคัญอันหนึ่งของผู้อำนวยการศึกษา คือ การกระตุ้นส่งเสริมให้วัดทั่วพระราชอาณาจักร เป็นสถานศึกษาอย่างเป็นทางการมีระเบียบ กฎเกณฑ์การสอนที่แน่นอน ซึ่งเดิมที่วัดเคยชินกับการให้การศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ การถ่ายทอดความรู้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของพระภิกษุผู้เป็นครูสอนทั้งความรู้คานอักขรวิธี วิชาศัพท์ และวิชาต่าง ๆ พระภิกษุผู้รู้นั้นส่วนใหญ่นิยมนำมาสอนตามกฎเกณฑ์และมาตรฐานของส่วนกลางที่เป็นวิธีใหม่ ทั้งเนื้อหาและวิธีการ ดังนั้นจากรายงานของผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ จะปรากฏว่าแมกรรมศึกษาธิการประกาศใช้แบบเรียนเร็วเล่ม ๑ - ๓ เป็นแบบเรียนหลวงมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม วัดตามหัวเมืองส่วนใหญ่นิยมนำแบบเรียนอย่างเก่า เช่น ประถม มาลา ประถม ก กา หรือตำรามูลบทบรรพกิจ วิธีการเรียนการสอนก็ยังเป็นการบอกหนังสือสอนหนังสือตามแบบเก่า อีกทั้งพระส่วนใหญ่เมื่อบวชเรียนนั้นมักจะนิยมเล่าเรียนคานวิไลสนาธุระเป็นส่วนใหญ่ หรือการบวชเรียนตามประเพณีในระยะเวลาสั้น ๆ พระที่บวชนาน ๆ เท่านั้นจึงจะสนใจการศึกษาฝ่ายคันถธุระ จึงหาพระผู้มีความรู้ความสามารถที่จะเป็นครูสอนหนังสือได้น้อยมาก และเมื่อครูพระที่ได้อ่านหนังสืออยู่สาลีไปโรงเรียนก็มักจะเลิกตามไปด้วย มีโรงเรียนที่คงเลิกไปโดยเหตุ

เข่นนี้มาก และพระตามหัวเมืองที่เข้ามาศึกษาเล่าเรียนยังเมืองหลวงนั้น เมื่อมีความรู้สอบได้ พระปรีชิตธรรมสถานหลวงไค้ประโยชน์สูง ๆ และไค้รับพระราชทานสมณศักดิ์แล้วก็มีจะพำนักอยู่ใน กวุงเพาจึงไม่เป็ประโยชน์กับหัวเมืองเดิม การศึกษาและการศาสนาตามหัวเมืองจึงไม่เจริญขึ้น

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องปริมาณและคุณภาพของครู กล่าวคือจำนวนครูไม่พอกับชั้น เรียน ครูบางคนต้องสอน ๓ - ๔ ชั้น คุณภาพของครูต่ำ บางครั้งก็ตองเอาเด็กเรียนโรงเรียน ผึกหัดอาจารย์ที่สอบตกไปเป็นครูถึงขนาดไค้รับการแต่งตั้งให้เป็ครูใหญ่ก็มี ตัวอย่างเช่นจาก รายงานการศึกษามณฑลชุมพร

ตามที่ได้จัดไว้ในต้นศก ๑๒๓ พ.ศ. ๒๔๔๗ ดังนี้คือ เมืองชุมพร ๓ โรงเรียน โรงเรียนสุพรรณนิมิตร นายสอน ครูเกลาออก จึงให้พระชมซึ่งเป็นักเรียนผึกหัด อยู่ในโรงเรียนผึกหัดวันตก (สอบไล่ตก) เป็ครูใหญ่ ... ส่วนโรงเรียนวัดเกาะตะเคียน คงจัดให้นายพัน ซึ่งเป็นักเรียนอยู่ในโรงเรียนผึกหัดวันตก (สอบไล่ตก) เป็ครูใหญ่

๒. ราษฎรไม่นิยมในการศึกษา ไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ทั้งนี้เพราะการเรียน การสอนที่กำหนดมาตรฐานและหลักสูตรโดยส่วนกลางนั้นยังเป็การเน้นเฉพาะความรู้ตามอักษร วิธี ซึ่งราษฎรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพคานการเกษตร ยังไม่เห็นว่าจำเป็นที่จะตองมีความ

๑ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๗ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา มณฑลชุมพร ร.ศ. ๑๒๐ และ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๐ รายงานการจัดการคณะการศาสนา และการศึกษามณฑลกรุงเกา ร.ศ. ๑๒๒

๒ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๐/๒๑ หนังสือกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส มีกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๕

๓ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๗ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา มณฑลชุมพร ร.ศ. ๑๒๐

๔ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๐ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา มณฑลกรุงเกา ร.ศ. ๑๒๒

รู้ในวิชาเช่นนี้ ดังปรากฏในรายงานตรวจจัดการศึกษา การศาสนา และการคณะมณฑลนครสวรรค์
ของพระเมธาธรรมรส ว่า "ชนบางจำพวกมักจำทำความเห็น ว่า วิชาปุถุชนตายาย ตลอดจนถึงบิดา
มารดา ก็เลี้ยงชีพช่วยไม่ตองอาศัยวิชาหนังสือก็ได้"

๓. ความแตกต่างในเรื่องภาษา วัฒนธรรม และความเข้าใจนิคบางประการ ในท้องที่
บางแห่งมีปัญหาในเรื่องของความแตกต่างกันด้านภาษา วัฒนธรรมนิยมที่แตกต่างจากส่วนกลาง
แต่รัฐต้องการให้ราษฎรคามท้องถิ่น ๆ ใดมีก้ออ่านเขียน โดยใช้อักษรภาษาไทยภาคกลางซึ่งพระ
ผู้เป็นครูและเป็นคนในท้องถิ่นนั้นไม่อาจสอนได้ และราษฎรในท้องถิ่นก็ไม่เห็นความจำเป็นของ
การเรียนรู้ภาษาไทยภาคกลางและบางครั้งก็อาจจะต่อต้านความพยายามในเรื่องนี้ด้วย เช่น ใน
มณฑลพายัพซึ่งเป็นท้องที่ที่มีปัญหาในเรื่องของการจัดรูปแบบการปกครอง โดยส่วนกลางพยายาม
จะเข้าจัดการปกครองและควบคุมโดยใกล้ชิดนั้น พระสงฆ์ตามวัดจะพยายามกีดกันไม่ให้มีการจัด
ตั้ง โรงเรียนขึ้นในวัดของตนด้วย

ที่มณฑลอุดรก็มีปัญหาที่คนพื้นเมืองไม่รู้อักษรภาษาไทย ดังปรากฏในรายงานการจัดการคณะ
การศาสนาและการศึกษา ประจำปี พ.ศ. ๒๔๔๓ ว่า

พื้นเดิมใช้แต่หนังสือลาวแลเขมร หนังสือไทยฟังจะจับนิมกัณฐ์ตั้งแต่มีชาติหลวง
ในกรุงออกไปสู่ราชการ ประมูณ ๑๐ ปีล่วงมาแล้ว ก็เคยอย่างนั้นคิดประมาณ
ตัวกันว่ามีผู้อ่านหนังสือไทยใครอยละหนึ่งหรือสอง รุเลขพันละ ๒ หรือ ๓
เท่านั้น^๗

^๖ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๑๐ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลพายัพ ร.ศ. ๑๒๖

^๗ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๘ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลพายัพ ร.ศ. ๑๒๖

^๘ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๕๘ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลอุดร ร.ศ. ๑๑๕

ยิ่งในหัวเมืองที่ห่างไกลออกไป เช่นหัวเมืองแขกทางภาคใต้แล้วการจัดตั้งโรงเรียน
เป็นไปอย่างยากลำบากมาก เพราะมีความแตกต่างในเรื่องของเชื้อชาติ ภาษา และศาสนา
ด้วย

ในเมืองยี่ริงกับสายบุรี อากาศที่พยายามจัดตั้งให้มีโรงเรียนขึ้นสองครั้งแล้ว อยู่ได้
ปีหนึ่งจนทุกครั้ง เป็นด้วยราษฎรในเมืองนี้ไม่ค่อยจะนิยมในการศึกษานัก และเป็นคน
ซัดสนมาก กาลังไม่พอที่จะออกหนุนโรงเรียนใด ราษฎรก็เป็นแขกเสียโดยมาก ที่จะ
จัดการศึกษาให้เป็นไปได้ก็เพียงแต่แจกแบบเรียนไว้ในวักนั้น ๆ แลวให้พระสงฆ์ในวักนั้น
สอนกันไปเท่านั้น

นอกจากจะมีปัญหาที่ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่นิยมและไม่เห็นความจำเป็นของภาษา
ไทยภาคกลางแล้ว พระสงฆ์ต่างนิกาย เช่น รามัญนิกาย ซึ่งเป็นนิกายหนึ่งที่มีผู้เลื่อมใสศรัทธา
มากก็มีอคติไม่นิยมภาษาไทย ซึ่งจะอุปสรรคต่อการประสมกลมกลืนชนเชื้อชาติรามัญให้เป็น
ไทย ดังที่พระอมรโมลี ผู้อำนวยการศึกษามณฑลราชบุรีได้รายงานว่

ในวักฝ่ายรามัญนิกายที่จัดสอนหนังสือไทยด้วยแบบมณฑลหัววัดเดียว แลวักคงคาราม
เท่านั้น วักนอกนั้นใช้สอนหนังสือด้วยหนังสือรามัญทั้งสิ้น เพราะวาพระสงฆ์ฝ่ายรามัญ
เมืองราชบุรียังมีความยินดีในภาษาของตนอยู่ จึงไม่คิดจัดสอนกันด้วยหนังสือไทย บาง
คนจนเป็นผู้ใหญ่แล้วยังพูดภาษาไทยไม่ได้

หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๐ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลราชบุรี ร.ศ. ๑๑๗

หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๓๔ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. ๑๒๓

ปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากความเข้าใจผิดของราษฎรที่นิยมเรียนหนังสือขอม โดยเข้าใจว่าเป็นบุญกุศล เป็นการเรียนหนังสืออันศักดิ์สิทธิ์ที่ไชยารักพระไตรปิฎกก็เพื่อการศึกษาพระธรรมวินัย ไม่นิยมเรียนหนังสือไทย การเล่าเรียนของศิษย์วัดในที่บางแห่งจึงเป็นการเล่าเรียน ก ข นโม แล้วหัดอ่านหนังสือสวดมนต์จนคล่องแล้วก็เรียนหนังสือขอม เมื่ออ่านหนังสือขอมคล่องก็นับเป็นสำเร็จการศึกษา เมื่อผู้อำนวยการศึกษาพยายามชี้แจงให้เห็นประโยชน์ของวิชาหนังสือไทยก็ไม่พอใจ

๘. การเล่าเรียนของนักเรียนไม่สม่ำเสมอ ทำให้ครูสอนไม่สะดวกและการเรียนไม่ต่อเนื่อง เพราะเด็กนักเรียนต้องเป็นแรงงานในหีบห่อครุภัณฑ์ในการประกอบการเลี้ยงชีพ หรือ นักเรียนที่อาศัยอยู่ที่ท้องปรณนิบัติรับใช้อาจารย์บาง คึงความปรากฏในรายงานจัดการคณะกรรมการศาสนาและการศึกษาของมณฑลนครศรีธรรมราชว่า

นักเรียนมักเปลี่ยนหน้ากันมาเรียน ทั้งนี้เป็นความลำบากอย่างยิ่งแก่ครูที่จะสอนให้ทันกัน การที่นักเรียนมาเรียนได้ไม่สม่ำเสมอ เพราะต้องไปธุระกับอาจารย์บาง คองไปช่วยบิดามารดาประกอบการเลี้ยงชีพบาง เช่น หนานาก็ต้องไปช่วยทำนาเป็นต้น

พระราชอาณัติผู้ใหญ่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการศึกษาจึงได้เสนอว่า ควรแก้ไขปัญหานี้โดยการ จักวันหยุดเรียนให้ตรงกับฤดูทำนา คึงขอเสนอของพระธรรมราชานุวัตร เจ้าคณะมณฑลกรุงเก่า

พจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๒๐ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลราชบุรี ร.ศ. ๑๑๗

พจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๓๘ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา
มณฑลนครศรีธรรมราช ร.ศ. ๑๒๓

แลการที่นักเรียนมาไม่สม่ำเสมอไปมักจะทำเอาชอลิเตไปประจู่ในระดูทำนา
อันเป็นระดูที่นักเรียนจะคงหยุดการเล่าเรียนไปช่วยบิดามารดาทำนานั้น
เมื่อสิ้นระดูแลการเรียนก็จะไต่บังค้ำไต่เด็กมาเรียนสม่ำเสมอได้

ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีความพยายามปรับปรุงกำหนดเวลาเล่าเรียนของเด็กนักเรียนให้เหมาะ
กับสภาพในท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากนี้แลการที่สาวผู้ชนเมื่ออายุครบ ๑๘ ปี และยังไม่จบการศึกษาในระดับประโยค
๒ ต้องเข้าเวรรับราชการหรือเป็นทหารทั้งสิ้น ทำให้การเรียนไม่ต่อเนื่อง เพราะคำหัวเมือง
นั้น กว่าเด็กจะได้เข้าเรียนหรือเริ่มเรียนหนังสือก็เมื่อมีอายุมากแล้ว เรียนหนังสือไม่ทันจบก็
ต้องออกไปเข้าเวรรับราชการ หรือเป็นทหารเสียก่อน ในขณะที่ชาวจีนและญวนไม่ต้องรับราชการ
ทหาร ทำให้ราษฎรชาวไทยเห็นว่าการศึกษาคือช่วยอะไร ไม่มีประโยชน์อะไร ส่วน
ลูกหลานจีนไม่ตกอยู่ในสภาวะเช่นนั้นจึงสามารถเรียนหนังสือกันได้ และได้รับราชการตามหน่วย
ราชการตามหัวเมืองเป็นจำนวนมาก ดังกรณีการศึกษาในมณฑลจันทบุรี ที่มีรายงานกล่าวไว้ว่า

ในมณฑลจันทบุรี ราษฎรซึ่งเป็นคนไทย หรือมีสังกัดเป็นคนไทย เว้นไว้แต่ขุนนาง
กรมการและบุตรขุนนางซึ่งมีสัญญาบัตรคงเป็นทหารเรือทั้งสิ้น เมื่อถึงกำหนดอายุ
ครบ ๑๘ ปี ก็ต้องเข้ารับราชการในหน้าที่บุตรหมื่น คนละ ๓ ปีความบาง ครั้นพ้นจาก
ราชการในหน้าที่บุตรหมื่นแล้ว เว้นแต่ในเมืองจันทบุรียังต้องเข้ารับราชการในหน้าที่
คนเวรอีกปีละ ๒ เดือน จนกว่าจะมีอายุถึงกำหนดเลิก ส่วนคนจีนหรือมีสังกัดเป็น
จีนผูกปี และพวกยวนเขารักษาพลวงที่เมืองจันทบุรีไม่ต้องเป็นเช่นนั้น เมื่อเป็น
เช่นนี้ คนไทยหรือมีสังกัดเป็นคนไทย ซึ่งต้องเป็นทหาร มักพาเห็นเสียเวลาเปล่า
เรียนไม่มีประโยชน์อะไร เสียเวลาเปล่า ๆ ... จะส่งบุตรเขวเรียนบางก็มีเวลา
น้อยไม่มีใครทันมีความรู้ไปถึงไหน ส่วนคนจีนหรือมีสังกัดเป็นจีนผูกปีนั้น ไม่ต้องเป็น
เช่นนั้น มีเวลาเล่าเรียนมากจึงพากันเล่าเรียน เพราะฉะนั้นข้าราชการจนถึง
เสมียนจึงมักเป็นจีนโดยมาก ที่เห็นเป็นไทยก็แต่บุตรข้าราชการเก่าเป็นพื้น เพราะ
คนไทยไม่มีใครมีความรู้เหมือนคนจีน โดยจะท่ามาหากินก็มักแต่การหนักควายไม่มีใครมี
เวลาเล่าเรียนศึกษา^๒

^๑ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๑๐ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา

มณฑลกรุงเก่า ร.ศ. ๑๒๓

^๒ หจข., ร. ๕ ศ. ๘/๑๑ รายงานการจัดการคณะ การศาสนาและการศึกษา

มณฑลจันทบุรี ร.ศ. ๑๒๑

ปัญหาที่ไต่ถามมาทั้งหมดนี้เป็นสาเหตุทำให้การขยายการจัดตั้งโรงเรียนตามหัวเมือง มีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างมากภายในระยะ ๔ ปีแรกเท่านั้น คือ ก่อน พ.ศ. ๒๔๔๑ มีโรงเรียน อยู่เพียง ๑๔ โรงเรียน มีนักเรียน ๓๕๐ คน จำนวนโรงเรียนได้เพิ่มขึ้นถึง ๑๖๖ โรงเรียน มีนักเรียน ถึง ๕,๖๘๒ คน ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ มีโรงเรียนถึง ๔๒๕ โรงเรียน นักเรียน ๒๑,๖๖๖ คน หลังจากนี้อัตราการเพิ่มของโรงเรียนและนักเรียนก็ลดลง ซึ่งผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ และกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสก็ตระหนักดีว่าการต่าง ๆ ไม่อาจสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐ และราษฎรเองก็ยังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษานัก ในการจัดตั้งโรงเรียนขึ้นแต่ละแห่ง ผู้อำนวยการศึกษามณฑลต่าง ๆ จึงไม่ได้หวังในความก้าวหน้าของโรงเรียน เพียงแต่ดำเนินการตามนโยบายที่กว้างไว้ คือ การชักจูงเจ้าอาวาสให้ชักจูงให้ศิษย์วัดมาเล่าเรียนเป็นกลุ่ม วิชาที่ร่ำเรียนหลวงที่ได้นำไปแจก แนะนำวิธีสอนตามแบบเรียนใหม่ให้ มีการสอบและตรวจตราเป็นครั้งคราว โดยตระหนักว่าแม้จะเป็นสงฆ์แต่ก็ช่วยเหลือบ้านเมืองในการให้การศึกษาก่อคุณูปการตามหัวเมือง ช่วยถายทอดความคิดในเรื่องของศีลธรรม จรรยา การเป็นพลเมืองดี ความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ได้ การจัดการศึกษา เช่นนี้นับว่าเป็นการ เน้นสำนักทางสังคมและการ เมืองในการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่ โดยผ่านองค์กรเก่าแก่ของสังคมไทย คือ สถาบันวัด ในโอกาสเดียวกันก็เป็นช่องทางให้ผู้อำนวยการศึกษาได้ดูแลแก้ไขชี้แจงความเชื่อทางพุทธศาสนาของราษฎรตามหัว เมืองให้ถูกต้องตามหลักพุทธธรรม เป็นความร่วมมือระหว่างพุทธจักรและอาณาจักรในการสร้างระบบความเชื่อให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้เกิดเอกภาพทางสังคมภายใต้การตีความของพระเจ้าและบัณฑิตฝ่ายสงฆ์ ที่อยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์

แม้กระนั้นก็ตาม ผู้อำนวยการศึกษามณฑลได้พยายามอธิบายถึงความจำเป็นของการศึกษาแบบสากลที่จะต้องนำมาใช้แทนที่การศึกษาแบบจารีต แต่ก็มีผู้สนใจน้อยมาก กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสเองก็ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ และมีความเห็นว่าการจัดการและการบริหารการศึกษาควรจะอยู่ภายใต้หน่วยงานสำหรับบริหารและจัดการด้านการศึกษาของรัฐ เพียงหน่วยเดียวมากกว่าที่จะให้พระองค์ ดำเนินการร่วมกับกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังคำกราบบังคมทูลของพระองค์ว่า

การที่แยกจันนั้นไม่เป็นที่พอใจโดยส่วนเดียว ส่วนการคณะกระทรวงหรือเจ้าคณะ
จะบังคับการก็ไม่สะดวกใจ ฝ่ายข้างนี้ก็ไม่ใ้ใครเต็มมือ ส่วนการศึกษาข้างนี้จะทำ
ไปตามลำพังก็ไม่ตลอดไปได้ ขวงกรมศึกษาธิการจะทำก็ได้ ... อาตมาพศอ
พระราชทานกระแสพระคำไว้ในเรื่องนี้ เพื่อการคณะและการศึกษาจะดำเนินสู่ความ
เจริญยิ่งขึ้นไป

และกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสยังได้แสดงความคิดเห็นอีกว่าหน่วยราชการที่มีหน้าที่โดยตรง
ด้านการศึกษาจะเป็นผู้รับสนองพระบรมราโชบายในการจัดการศึกษาหัวเมืองได้ดีกว่าคณะสงฆ์
ที่ผู้อำนวยการศึกษาในมณฑลต่าง ๆ ก็มีความซัดข้องด้วยประการต่าง ๆ ดังความว่า

เมื่อการเป็นรูปอยู่เช่นนี้ เห็นว่าจัดการแก่เขาหากันจะมีผลดีกว่าแยกจากแผนกหนึ่ง
และควรที่จะรักษาแบบแผนขนบธรรมเนียมมั่น ในราชการเป็นหลักฐานกว่าในคณะสงฆ์
ควรวางในคณะสงฆ์ไม่อาจตั้งที่ว่าการแลรักษาให้ยืนนานเกินชั่วอายุไปได้ เมื่อเปลี่ยน
ตัวกันการเกวาก็สูญหมด อีกประการหนึ่งสิ่งเกตุอยู่ในเทียวทั้งสอง ผู้อำนวยการในมณฑล
ไกล ๆ ออชวงจะมอบซ้ำแลลำบากด้วยโรคภัยไข้เจ็บ แลเห็นชั้วเวลาไปทุกปีร่างกาย
จะคงทนไปไม่ไหว

ดังนั้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๕
แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดให้ยกเลิกประกาศจัดการเล่าเรียนใน
หัวเมือง พ.ศ. ๒๔๔๑ เสีย เป็นการยกเลิกตำแหน่งผู้อำนวยการทั่วไปในการจัดการศึกษาหัวเมือง

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา,
หน้า ๑๑๑.

๒
พจน., ร. ๕ ค. ๒ หน้าสี่กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส มีกราบบังคมทูลพระบาท
สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ร.ศ. ๑๑๕

เสีย ตั้งแต่เริ่มมาการจัดการศึกษาโดยคณะสงฆ์ตามหัวเมืองก็ได้อยู่ภายใต้การอำนวยการของ
กรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการ แต่กรมหมื่นวชิรญาณวชิโรดมก็ไม่ได้เลิกความพยายามส่งเสริม
การจัดการศึกษาให้ทันสมัยและเจริญก้าวหน้าขึ้น พระองค์ได้ทุ่มเทความสนพระทัยไปดำเนินการแต่ง
ตำราเรียนสมัยใหม่ที่ยังขาดแคลนและเป็นปัญหาอยู่ตลอดเวลาในการจัดการศึกษาตามหัวเมือง

ปัญหาเรื่องการจัดการศึกษาหัวเมืองนี้ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งในปี
พ.ศ. ๒๔๔๕ เมื่อพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้เข้ารับตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการ แทน
พระองค์เจ้ากิติยวัชรราชคฤขณ์ ที่ได้ย้ายไปเป็นอธิบดีกรมบัญชีกลาง และพระยาวิจิตรวงศ์ไชยไกร
ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการแทนเจ้าพระยา
ภาสกรวงศ์ ที่ได้กราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ใน พ.ศ. ๒๔๔๕
พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์คืออธิบดีกรมศึกษาธิการคนใหม่ เป็นผู้นำทางการศึกษาที่มีความคุ้นเคย รอบรู้
เกี่ยวกับการจัดการศึกษา เพราะมีประสบการณ์ด้านการศึกษาจากการที่เคยรับราชการอยู่ในกรม
ศึกษาธิการในสมัยกรมหมื่นดำรงราชานุภาพเป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการ และเคยเป็นพระอภิบาล
ผู้ดูแลจัดการศึกษาของพระบรมโอรสาธิราช ขณะทรงศึกษาอยู่ ณ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเมื่อเข้า
ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการนั้นท่านได้พยายามแก้ไขปัญหาการศึกษา ที่ได้เกิดความแตก
ต่างและการขาดความต่อเนื่องทางวิชาการระหว่างการศึกษาตามหัวเมือง กับการศึกษาใน
กรุงเทพฯ เพราะแนวตามหัวเมืองจะมีการจัดตั้งโรงเรียนน้อยมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่การเรียน
การสอนก็ยังมุ่งแต่ความรู้ด้านอักษรวิธีที่เป็นวิชาเดียวที่พระสงฆ์พอจะมีความรู้สอนได้ แต่ขณะนั้น
ในกรุงเทพฯ ได้มีการสอนวิชาการสมัยใหม่ เช่น ภูมิศาสตร์ คำนวณ กายบริหาร ซึ่งเป็นแนว
การศึกษาเพื่อปรับปรุงคุณภาพความเป็นอยู่ของชีวิตแล้ว การศึกษาระดับมูลสามัญที่จัดโดยคณะสงฆ์
จึงไม่ต่อเนื่องกับการศึกษาระดับประถมศึกษาในกรุงเทพฯ นอกจากนี้จากการที่โรงเรียนตาม
หัวเมืองที่ดำเนินการโดยคณะสงฆ์นั้นส่วนใหญ่จะเป็นโรงเรียนเชลยศักดิ์ ที่ไม่ได้รับเงินอุดหนุน
เป็นประจำจากรัฐ จึงไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมในค่านับบุคคลากร วิชาการ ที่จะอำนวยการสอน
ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพได้



ความเห็นที่จะจัดการศึกษารัตนโกสินทรศก ๑๒๑

เมื่อพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เข้ารับตำแหน่งอธิบดีกรมศึกษาธิการได้ไม่นาน จึงได้คิดปรับปรุงการบริหารและการจัดการศึกษาของชาติเสียใหม่ โดยได้เสนอ "ระบบการศึกษาแห่งประเทศไทยสยาม" (National System of Education of Siam) ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๔๕ โครงการนี้แยกประเภทของการศึกษาออกเป็น ๒ แผนก คือ สามัญศึกษา ที่มุ่งให้ราษฎรเป็นพลเมืองดี มีความรู้ในวิชาสามัญเบื้องต้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิชาอื่น เพื่อเป็นหนทางในการประกอบอาชีพ และวิชาสามัญ ที่เป็นวิชาเฉพาะสำหรับการประกอบอาชีพ และได้แบ่งการจัดการศึกษาออกเป็น ๒ ระดับ คือ

๑. การศึกษาชั้นมูลศึกษาและประถมศึกษา กำหนดการจัดการศึกษาระดับนี้ออกเป็น ๒ ตอน โดยแยกระบบการศึกษาในหัวเมืองและในกรุงออกจากกัน ดังนี้

ก. ประโยคมูลศึกษา จัดเป็นหลักสูตรสำหรับกุลบุตรตามหัวเมืองที่ยังไม่สามารถจัดการศึกษาให้ได้มาตรฐานใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ ได้ และยังไม่สามารถสอนประโยค ๑ หรือชั้นประถมศึกษาได้ การศึกษาชั้นนี้มอบให้เป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ เพราะมีสถานที่เรียนและครูสอนอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องปรับปรุงคุณภาพของครู เพิ่มการผลิตตำราเรียน วิธีการสอน การตรวจตรา และการวัดผล กำหนดหลักสูตรสำหรับชั้นนี้ ดังนี้

- | | | |
|----|------------|--|
| ๑. | หนังสือ | อ่านออก เขียนได้ |
| ๒. | เลข | รู้จักบวก ลบ คูณ ทหาร สามัญ และทวิโจทยสามัญได้ |
| ๓. | บัญชี | พอรู้จักทำบัญชีเงินรับแลจ่าย คัดหักค่าใช้จ่ายได้ |
| ๔. | ภาษา | ให้ฝึกแต่งแสดงคำพูดลงทวยจดหมายได้ |
| ๕. | ภูมิศาสตร์ | สอนเพียงรู้จักอาณาเขตสยาม และตำบลที่สำคัญต่าง ๆ ทั้งทิศแลทางไปมา |
| ๖. | ธรรมจริยา | สอนเพียงรู้จักการผิดชอบสามัญ ใหญ่ จักละอายแก่บาป แลรู้จัก |

ประพจน์หลักจากโทษในกฎหมาย^๑

ข. ประโยค ๑ หรือประถมศึกษา เป็นหลักสูตรการศึกษาที่สูงกว่าระดับมูลศึกษา กำหนดว่า สำหรับโรงเรียนในกรุงเทพฯ นักเรียนจะเริ่มเรียนตั้งแต่ประโยค ๑ เลย แต่ตามหัวเมืองนักเรียนจะต้องเรียนชั้นมูลศึกษาเป็นพื้นฐานก่อนแล้วจึงจะเข้าเรียนในชั้นประโยค ๑ ได้ และในการจัดตั้งโรงเรียนประถมตามหัวเมืองนั้น กำหนดว่าจะต้องมีนักเรียนรุ่นหนังสือในระดับมูลศึกษาอย่างน้อย ๓๐ คน จึงจะตั้งเป็นโรงเรียนชั้นประถมได้ โดยหาที่เรียนในวัดจัดเป็นที่เรียนประจำ กำหนดค่านักเรียน ๓๐ คน คอครู ๑ คน รัฐให้ความช่วยเหลือและการอุดหนุนมากกว่าโรงเรียนมูลศึกษา วิชาที่เรียนกำหนดให้เรียนมี

๑. วิชาหนังสือ สอนการอ่านเขียน ให้พอแก่เป็นครูหนังสือสามัญ
๒. เลข สอนเพียงพอแก่ประโยชนทรานูกร ฟังของกรในการค้าขายสามัญ
๓. บัญชี สอนให้รู้เพียงทำบัญชีค้าขายได้
๔. ภาษา ทักให้เก็บใจความเล่าใหม่ฟังเข้าใจ แลแต่งหนังสือเล่าเรื่องไปให้กันได้ในกิจสามัญ
๕. ภูมิศาสตร์ สอนพอให้รู้จักอาณาเขตสยามทั่ว แลรู้การปกครองที่แบ่งเป็นมณฑล
๖. วาดเขียน หัดมือแลคำให้พอรู้จักคคตรง แลวาดรูปภายนอกได้
๗. ชรามจรียา สอนไม่ให้เป็นผู้ใจหยามกักขะเพื่อจะก่อการบาปแลผิดควยกฎหมายตวง ๆ
๘. กายบริหาร ฝึกหัดให้เป็นคนแข็งแรง ว่องไว^๒

พระราชกฤษฎีกาตั้งราชการในรัชกาลที่ ๕ และ ๖ กับเรื่องประกอบ

(พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๐๓), หน้า ๑๑๕. (ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๐๓)

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๐.

๒. การศึกษาระดับมัธยมศึกษาหรือประโยค ๒ ขึ้นไป จนถึงการศึกษาชั้นสูงและการศึกษาพิเศษต่าง ๆ นั้นกรมศึกษาธิการเป็นผู้จัด ซึ่งขณะนั้นการศึกษาระดับสูงนี้มีอยู่เฉพาะในกรุงเทพฯ เท่านั้น

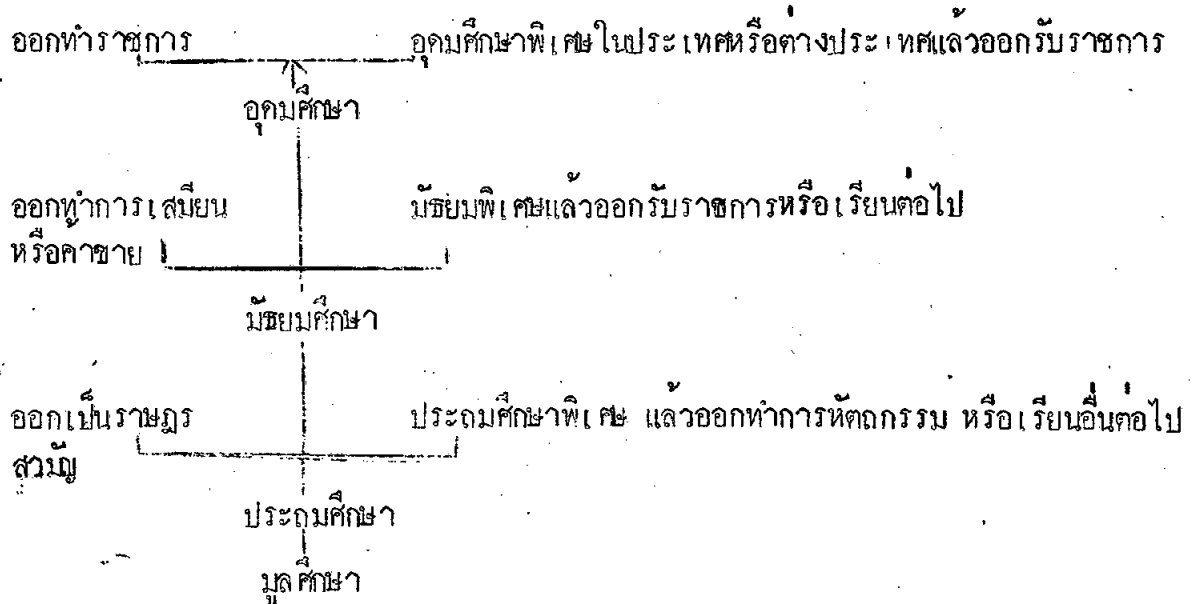
สำหรับการควบคุมมาตรฐานการศึกษา กรมศึกษาธิการจะเป็นผู้จัดการสอบวัดผลตามโรงเรียนมัธยมศึกษา และโรงเรียนประถมศึกษาที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ส่วนตามหัวเมืองนั้น เจ้าคณะมณฑลจะเป็นผู้จัดการสอบ โดยมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้มีความรู้ ขาดกลางเทศาภิบาล หรือตัวแทนของอำนาจฝ่ายปกครองในท้องถิ่นนั้น ๆ จะเป็นบรรพชิต หรือ คฤหัสถ์ ๑ คน หรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้รวมแล้วจะต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เป็นผู้ลงนามในประกาศนียบัตร

ในส่วนการส่งเสริมการศึกษาโดยการให้เงินบำรุงอุดหนุนนั้น โรงเรียนประถมจนถึงโรงเรียนชั้นสูง เป็นโรงเรียนที่มีครูประจำจึงเป็นโรงเรียนที่รับเงินอุดหนุนในรูปของเงินเคื่อนคาจางจากรัฐบาลอยู่เป็นปกติ แต่โรงเรียนมูลศึกษานั้น รัฐไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่าย ผู้จัดการโรงเรียนจะต้องเป็นผู้หาเงินมาบำรุงโรงเรียนด้วยตนเอง รัฐจะอุดหนุนเป็นการพิเศษ โดยการให้เงินอาจารย์ตามจำนวนเด็กที่สอบได้และมีรางวัลให้แก่เด็กนักเรียนที่มีผลการเรียนดีเยี่ยม และนักเรียนที่ไปเล่าเรียนสมำเสมอ

เพื่อไม่ให้การศึกษากลายเป็นเครื่องมือเปลี่ยนอาชีพของราษฎรที่นิยมการศึกษาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรับราชการ แต่เป็นความประสงค์ที่จะให้โอกาสราษฎร ได้ศึกษาวิชาชีพเพื่อการปรับปรุงทักษะในการประกอบอาชีพมากขึ้น พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ได้เสนอให้มีแผนการจัดการศึกษาพิเศษโดยเสริมจากการศึกษาสายสามัญทุกระดับ ตั้งแต่ประถมศึกษาถึงมัธยม

ศึกษา คังร่างผังการศึกษาคังนี้

แผนภูมิที่ ๑ แผนผังแสดงแผนการจัดการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕



ที่มา : ความเห็นของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ในการจัดการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

แผนการศึกษานี้เน้นให้การศึกษาแต่ละระดับชั้นมีความสมบูรณ์ และจบสิ้นในตัว กล่าวคือผู้จบการศึกษาในแต่ละระดับต่างก็มีทางเลือกที่จะออกประกอบอาชีพ หรือจะศึกษาชั้นสูงต่อไปในสายสามัญหรือวิสามัญก็ได้

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้ส่งแผนจัดการศึกษานี้ถึงเจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ ให้ช่วยแสดงความคิดเห็น ซึ่งเจ้าคณะมณฑลบางท่านได้ให้ความเห็นว่า แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งโรงเรียนในวัดแล้วก็ตาม ในการนำเด็กไปเข้าเรียนนั้นผู้ปกครองมักจะนำเด็กไปฝากแก่พระผู้จัดการโรงเรียนก่อน ซึ่งผู้จัดการโรงเรียนจะเป็นผู้จัดหาที่เรียนให้กับเด็กตามความเหมาะสม เช่น อาจจัดให้เขาเรียนตามกุฏิที่เป็นสำนักเรียนก่อน เพื่อให้มีพื้นฐานความรู้ในระดับมูลศึกษา ก่อนที่

เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาในโรงเรียนต่อไป เป็นการประหยัดที่เรียนในโรงเรียน ให้สามารถจัดให้การศึกษา ในระดับที่สูงกว่าชั้นมูลศึกษาได้ นักเรียนที่จะเข้าเรียนชั้นประถมเลยนั้นไม่ค่อยมี การสอนหนังสือตามสำนักอาจารย์จึงเป็นเสมือนการเตรียมนักเรียนให้กับโรงเรียนชั้นประถมต่อไป การจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาในวัด นอกจากจะเป็นการประหยัดงบประมาณในเรื่องของสิ่งก่อสร้าง อาคารสถานที่เรียน ครูผู้สอน และการอุทิศทุนบำรุงที่จะได้รับจากราษฎรแล้ว ยังเป็นการต่อเนื่องของการศึกษาที่จัดโดยคณะสงฆ์อีกด้วย แต่จากคณะมณฑลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดจำนวนนักเรียนในแต่ละชั้นเรียน หรือการจำกัดจำนวนนักเรียนที่จะรับเข้าศึกษา เพราะโรงเรียนยังคงอาศัยการอุทิศทุนจากชาวบ้านอยู่ และใคร่ร้องทุกขว่า การสอบไล่นักเรียนเป็นภาระหนักของเจ้าคณะมณฑล เพราะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ตลอดทั้งการเขียนประกาศนียบัตร การออกไปจัดการสอบ การตรวจข้อสอบ เพราะเจ้าคณะมณฑลมีศิษย์สำหรับรับใช้ หรือพระสงฆ์ที่จะออกไปช่วยจัดการศึกษาอย่างมาก บางครั้งอาจมีผู้ช่วยหนึ่งหรือสองคนเท่านั้น แต่การศึกษาได้ขยายตัวมากขึ้นมีนักเรียนเพิ่มขึ้นจนเหลือกำลังที่เจ้าคณะมณฑลผู้อำนวยการศึกษาในมณฑลนั้น ๆ จะสามารถจัดการโดยลำพังได้ จึงขอให้กรมศึกษาธิการคิดหาทางช่วยเหลือแก้ไขด้วย ซึ่งต่อมากรมศึกษาธิการได้จัดตั้งตำแหน่งข้าหลวงธรรมการขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ เพื่อส่งออกไปช่วยเหลือเจ้าคณะมณฑลในการจัดการศึกษา นอกจากนี้ยัง

๑ หจข., ร. ๕ ศษ. ๘/๑๑ หนังสือพระสุคุณคณาภรณ์ เจ้าคณะมณฑลจันทบุรี
ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๑ มีถึงพระยาวชิรวัชรวิเชียรคีรี อธิบดีกรมศึกษา

๒ เรื่องเดียวกัน.

๓ เรื่องเดียวกัน.

๔ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๘ ความเห็นเรื่องการจัดตั้งตำแหน่งธรรมการมณฑล

ไควมีการเสนอให้ยกฐานะของการสอนระดับมูลศึกษาตามสำนักอาจารย์ต่าง ๆ นั้นเป็นโรงเรียนเสีย เพราะตามหลักการที่จะรื้อให้นักเรียนมีความรู้ระดับมูลศึกษาถึง ๓๐ คน แล้วคอยตั้งเป็นโรงเรียนนั้นเป็นการยากที่จะไควมีการจัดตั้งโรงเรียนขึ้น เพราะจะหานักเรียนที่มีความรู้ในระดับมูลศึกษาถึง ๓๐ คน และครูที่มีคุณวุฒิมีความรู้พอที่จะตั้งเป็นโรงเรียนและสอนในระดับประถมได้ น้อยมาก แม้แต่การสอนในระดับมูลศึกษาก็ยังหาครูแทบจะไม่ได้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงควรตั้งโรงเรียนในวัดที่สามารถสอนในระดับมูลศึกษาไปก่อน ที่ใดที่พระสงฆ์มีความรู้มากขึ้นจะจัดตั้งเป็นโรงเรียนประถมแล้วยุบโรงเรียนมูลศึกษาเสียก็ได้ อีกประการหนึ่ง นักเรียนในชั้นประถมศึกษาที่ยอมมาจากพื้นฐานของการศึกษาในระดับมูลศึกษา การไม่จัดตั้งการสอนชั้นมูลเป็นโรงเรียนนั้น ทำให้ไม่มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งยอมไม่มีสิ่งจูงใจให้พระสงฆ์เอาธุระในการจัดการศึกษาและถ้าไม่จัดตั้งโรงเรียนระดับมูลศึกษาไปก่อนแล้วก็ไม่เห็นหนทางที่จะพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้าสู่การตั้งโรงเรียนระดับประถมศึกษาได้

ในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๕ พระราชาคณะเจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ ได้ไปประชุมที่กระทรวงธรรมการ เพื่อปรึกษาถึงนโยบายและโครงการที่เจ้าคณะมณฑลจะได้ออกไปจัดการศึกษาตามมณฑลในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ และปรึกษาหารือถึงปัญหาที่สืบเนื่องมาจากแผนการศึกษา พ.ศ. ๒๔๔๕ ของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ สรุปผลได้ว่าเจ้าคณะมณฑลทั้งหมดเห็นชอบในหลักการ

หจข., ศษ. ๔/๑๑ หนังสือพระสุพรรณภรณ์ เจ้าคณะมณฑลจันทบุรี ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๑ และหนังสือพระศิริธรรมมณี เจ้าคณะมณฑลนครศรีธรรมราช ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๑ ถึงเจ้าพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ดิชมแผนการจัดการศึกษา ร.ศ. ๑๒๑

หจข., ศษ. ๔/๑๑ หนังสือพระญาณรักขิต เจ้าคณะมณฑลอีสาน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๑ มีถึงพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ดิชมแผนการจัดการศึกษา ศก ๑๒๑

และจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษา แต่ยังมีปัญหาในเรื่องของวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้

๑. ปัญหาเรื่องเงินบำรุงการศึกษา

๒. ปัญหาเรื่องขีดความสามารถของเจ้าคณะมณฑลในการจัดการศึกษา

๓. ปัญหาเรื่องการศึกษา

ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงเกี่ยวกับขั้นตอนและหลักการของการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุ

เป้าหมายทางการศึกษา ดังนี้

๑. ปัญหาเรื่องการขาดเงินทุนเพื่อจัดการศึกษา ที่ประชุมเห็นว่าการจะมุ่งอาศัยแต่รายได้จากเงินเรี่ยไรนั้นย่อมไม่อาจขยายการศึกษาให้กว้างขวางออกไปได้ รัฐจึงควรจะให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือด้วย จนกว่ารัฐบาลจะเห็นคุณค่าของการศึกษา ซึ่งที่ประชุมได้ตกลงกำหนดหลักเกณฑ์ การให้เงินอุดหนุนโรงเรียนโดยแบ่งประเภทของโรงเรียนออกเป็น ๒ ประเภท คือ โรงเรียนบรรพชาศักร์คือโรงเรียนที่ได้รับการอุดหนุนบำรุงจากรัฐเป็นประจำ หมายถึงโรงเรียนมูลศึกษาหรือโรงเรียนประถมศึกษาที่ดี มีมาตรฐานกว่าโรงเรียนอื่น ๆ ซึ่งกำหนดให้มีโรงเรียนมูลศึกษาในความอุปถัมภ์ของรัฐ แขวงละ ๑ โรงเรียน ประถมศึกษาเมืองละ ๑ โรงเรียน ให้เงินอุดหนุนตามจำนวนนักเรียน ดังนี้ โรงเรียนมูลศึกษาโรงเรียนใดมีนักเรียนมากกว่า ๓๐ คนขึ้นไป ก็ได้เงินอุดหนุนเดือนละ ๒๐ บาท สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาศึกษานั้น ถ้ามีนักเรียนมากกว่า ๓๐ คนขึ้นไปให้เงินอุดหนุนเดือนละ ๓๐ บาท นอกนั้นก็กำหนดเป็นโรงเรียนเซนต์สก็๊ว ซึ่งได้รับการอุดหนุนบำรุงการศึกษาโดยรัฐบาลแต่รัฐจะให้รางวัลแก่โรงเรียนตามจำนวนนักเรียนที่สอบได้

อย่างไรก็ตาม เจ้าคณะมณฑลทั้งหลายก็ยังเห็นว่าเป็นการยากมากที่จะจัดการศึกษาให้เจริญขึ้นได้ เพราะภาระการอุดหนุนบำรุงการศึกษา ยังคงเป็นของรัฐบาลและผูกครองเด็กก็มีภาระในเรื่องของการจัดหาให้กับเด็กของตนอยู่แล้ว และวัดเองก็ต้องรับภาระหนักในด้านการจัดหาครู พระสงฆ์เองก็ไม่มีความรู้พอที่จะสอนตามแบบเรียนหลวงได้

๒. ในการดำเนินการจัดการศึกษาตามมณฑลหัวเมืองนั้น เจ้าคณะมณฑลมีความกังวล

ในซึ่ความสามารถและกำลังกายของตนในการออกตรวจจัดการศึกษา การวัดผล การนิเทศกการศึกษา ฯลฯ เพราะต้องจัดการโดยตนเองหมด แแต่จำนวนนักเรียนและโรงเรียนได้เพิ่มมากขึ้นเหลือกำลังที่เจ้าคณะมณฑลจะจัดการโดยลำพังได้ ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๔๖ กระทรวงธรรมการจึงได้ตั้งงบประมาณให้มีตำแหน่งผู้ช่วยของเจ้าคณะมณฑลอีก ๓ ตำแหน่ง คือ

ก. ตำแหน่งข้าหลวงธรรมการ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของเจ้าคณะมณฑล ในกิจการด้านการศึกษาเฉพาะด้านที่พระสงฆ์จะทำการไม่ถนัด เช่น การวิ่งเตนในการตรวจจัดการเล่าเรียน การนิเทศกการศึกษา การสอบไล่วิชา ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องเป็นผู้มีความรู้และคุณวุฒิด้านการศึกษา และถ้ามีความคุ้นเคยกับกิจของคณะสงฆ์ด้วยก็จะเป็นการดี ในระยะแรกกรมศึกษาธิการจึงได้รับผู้สำเร็จการศึกษาจากวัดในระดับ "เปรียญ" มาฝึกอบรมเพื่อส่งออกไปช่วยเหลือเจ้าคณะมณฑล แต่เนื่องจากได้มีการฝึกอบรมอย่างเข้มงวด "เปรียญ" เหล่านี้จึงได้ลาออกกันเป็นจำนวนมาก เพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบราชการและวิชาการแบบใหม่ที่กรมศึกษาธิการพยายามจะฝึกสอน เพื่อให้มีความรู้และสามารถนำไปนิเทศกให้โรงเรียนและดำเนินกรเรียนตามหัวเมืองถือปฏิบัติและเอาแบบอย่างได้

ข. ตำแหน่งไวยาวัจกร ที่ตั้งขึ้นเป็นพิเศษสำหรับติดตามเจ้าคณะมณฑล ในการออกตรวจการศึกษาตามหัวเมือง มีหน้าที่คล้ายเลขานุการฝ่ายฆราวาสของเจ้าคณะมณฑล ที่เจ้าคณะมณฑลจะไ้ใช้สอยในการชี้แจงและการเงิน จึงต้องเป็นผู้มีความรู้ในทางหนังสือและ

พจข., ศษ. ๘/๑๑ หนังสือเวียนของพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๑ ถึงเจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ

พจข., ศษ. ๘/๑๑ สั่งเข้การประชุมเจ้าคณะมณฑล ครั้งที่ ๒ เรื่องการจัดการศึกษา ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๑

บัญชี โดยเปิดโอกาสให้เจ้าคณะมณฑลเป็นผู้คัดเลือกไวยาวัจกรเอง

ค. ตำแหน่งเสมียนของข้าหลวงธรรมการ เพื่อช่วยเหลือการต่าง ๆ ในหน้าที่ของข้าหลวงธรรมการ

๓. ปัญหาเรื่องการศึกษาครู ที่ต้องการครูจำนวนมาก อันเป็นผลจากการขยายการศึกษาสู่หัวเมือง ทำให้มีการจัดตั้งโรงเรียนมากขึ้น นักเรียนเพิ่มมากขึ้น จึงมีความต้องการครูเพิ่มขึ้น แต่หาผู้ที่มีความรู้พอที่จะสอนหนังสือได้น้อยมาก ในครั้งแรกผู้อำนวยการศึกษาได้แก้ไขปัญหามาโดยการนำเอาพระเณรในหัวเมืองมาฝึกหัดเล่าเรียนเพิ่มเติมที่มหามกุฏราชวิทยาลัย และวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. ๒๔๔๑ ได้มีพระเณรมา ศึกษาเพิ่มเติมที่มหามกุฏราชวิทยาลัย ๑๘ รูป พ.ศ. ๒๔๔๒ มีพระเณรมาศึกษาเพิ่มเติมอีก ๒๐ รูป ซึ่งการศึกษาเพิ่มเติมนี้เป็นการกระทำอยู่ในวงแคบ ไม่แพร่หลาย และไม่อาจผลิตครูจำนวนมากได้ ประกอบกับการศึกษาเพิ่มเติมที่มหามกุฏราชวิทยาลัยนั้นเป็นแต่เพียงการเพิ่มพูนความรู้ทั่วไป เช่น การอ่าน เขียน ความรู้ในวิชาคำนวณ ฟังคำวาท ไม่มีการฝึกฝนความรู้วิชาครู หรือวิชาการสอน จึงได้มีความพยายามแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง โดยการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูขึ้นดังนี้

ก. การจัดตั้ง "โรงเรียนฝึกหัดครูมูลฝั่งตะวันตก" เพื่อฝึกหัดครูในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เพราะที่ไม่ได้มุ่งให้เป็นครูชั้นสูงสำหรับส่งออกไปเป็นครูตามหัวเมือง ซึ่งพระยาวุฒิจันทร์เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้มีหนังสือกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เรื่องเดียวกัน.

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการ

ศึกษา, หน้า ๕๓-๑๘๐

ว่า การที่จะให้พระเพชรตามหัวเมืองไปเล่าเรียนที่โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ที่มีอยู่เดิมที่วัดเทพศิรินทร์ก็เกรงว่า จะไปลดมาตรฐานการศึกษาของโรงเรียนนี้ เพราะเป็นโรงเรียนที่มุ่งมาตรฐานการศึกษาชั้นสูงและต้องการผลิตครูที่มีคุณภาพ ซึ่งมีวิธีการเรียนการสอนละเอียดถี่ถ้วน การเรียนมากมายและต้องใช้เวลานานนั้นไม่เหมาะ และไม่ทันการกับความต้องการครูจำนวนมากสำหรับสอนในระดับต่ำ คือ ระดับมูลศึกษาและประถมศึกษา กรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการจึงได้คิดจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมูลชั้นที่โรงเรียนราชวิทยาลัยเดิมที่อยู่ฝั่งธนบุรี เพราะมีที่ตั้งที่เหมาะสม คือ มีวัดมหาณิกาย และธรรมยุติกนิกายตั้งอยู่โดยรอบสามารถเข้าเป็นที่พักของพระตามหัวเมืองได้ และยังมีโรงเรียนอยู่รอบ ๆ ซึ่งจะได้อาศัยเป็นสถานที่ฝึกสอนได้โดยไม่ต้องตั้งโรงเรียนขึ้น เพื่อให้พระฝึกสอนอีก ประกอบกับมีงบประมาณสำหรับดำเนินการกิจการของโรงเรียนเดิมอยู่แล้ว ไม่ต้องเพิ่มงบประมาณใหม่พิเศษ ทั้งยังสามารถใช้เงินน้อยลงได้เพราะไม่ไ้คุมจัดโรงเรียนฝึกหัดครูมูลให้พิเศษเท่าโรงเรียนเดิม

โรงเรียนนี้มุ่งฝึกหัดครูผู้ที่จะเป็นครูสอนในระดับมูลศึกษาและประถมศึกษา จึงรับผู้มีพื้นความรู้ในด้านวิชาเลขและหนังสือมาบางแล้ว ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งพระยาวิสุทธีสุริยศักดิ์ ปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้เจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ ทราบเรื่องทั้งกรมศึกษาธิการได้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมูลชั้น หากเจ้าคณะมณฑลต้องการครูสำหรับสอนในมณฑลของตนก็ให้ส่งพระและเณร หรือ ขรวาาสที่มีความรู้หนังสือไทยและเลขพอใช้ได้และเป็นผู้ที่ขยันหมั่นเพียรให้ไปเล่าเรียนได้ กำหนดว่าจะต้องใช้เวลาเรียนประมาณ ๑ ปีก็สำเร็จ ซึ่งหากเป็นขรวาาสจะให้เขาพำนักอยู่ในโรงเรียน

แต่จากคณะมนตรีจะส่งไปฝึกเรียนได้ไม่เกิน ๓ คน หากเป็นสงฆ์สามเณรก็จะส่งไปได้ไม่เกิน ๕ รูป และจะจัดให้อาศัยในวัดที่ใกล้กับโรงเรียน พระสงฆ์ สามเณร และฆราวาส เหล่านี้ จะได้รับเงินค่าตอบแทนในการศึกษาด้วย โรงเรียนฝึกหัดครูมูลนี้ประสบความสำเร็จในการ ดำเนินการเป็นอย่างมาก เพราะเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมในระยะเวลาดสั้น ๆ สำหรับผู้ที่มี ความรู้พอควรที่สนใจจะเป็นครูให้มีความรู้ความเข้าใจในวิชาการสอน และเพิ่มพูนความรู้ใน วิชาทั่ว ๆ ไป เพื่อเป็นครูในวิชาชั้นต่ำ คือ เป็นครูชั้นมูลศึกษา ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ปรากฏว่ามี นักเรียนฝึกหัดครูมูลที่จากคณะมนตรีต่าง ๆ ส่งเข้ามา ๔๖ คน เป็นพระเสีย์ ๒๓ องค์ เณร ๕ รูป ฆราวาส ๑๘ คน นายตรวจการศึกษาส่งพระไปเรียน ๒ องค์ ฆราวาส ๕ คน มีพระสงฆ์สมัคร มาเรียนเอง ๒๖ องค์ เณรสมัครมาเรียนเอง ๖ รูป และฆราวาสสมัครมาเรียนเอง ๑๖ คน รวมมีนักเรียนฝึกหัดครูทั้งหมด ๑๐๑ คน เป็นภิกษุสามเณรเสีย์ ๓๑ รูป เป็นฆราวาส ๒๕ คน จากสถิตินี้แสดงให้เห็นว่าพระสงฆ์สามเณรก็ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงวิธีและคุณภาพในการ สอนของตนให้ทันสมัย เป็นความพยายามปรับตัวให้ทันกับความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ ไม่น้อยกว่าฆราวาสเลย

ต่อมาเมื่อโรงเรียนฝึกหัดครูมูลฝั่งตะวันตกนี้มีจำนวนนักเรียนมากขึ้น และโรงเรียน ประถมศึกษาในกรุงเทพฯสามารถจะหาครูจากโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์วัดเทพศิรินทร์ได้แล้ว กรม ศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการจึงได้กำหนดให้โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตกนี้รับแต่นักเรียนที่ ส่งมาจากมณฑลต่าง ๆ เพื่อฝึกหัดให้ออกไปเป็นครูตามหัวเมืองและได้พยายามเพิ่มและยกมาตรฐาน

๑ หจข., ศธ. ๕๓/๑ เรื่องการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก ร.ศ. ๑๒๒ (พ.ศ. ๒๔๔๕) พระยาวุฒิจากรบตรี มีหนังสือกราบบังคมทูล รัชกาลที่ ๕
 ๒ หจข., ร. ๕ ศธ. ๕๓.๒/๒ โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก

ฐานการศึกษาของโรงเรียนนี้ให้สูงขึ้น โดยจัดหลักสูตรเทียบเท่าชั้น ๑ ของโรงเรียนมัธยมศึกษา เรียกว่าหลักสูตร "ครูหัวเมือง" กำหนดเวลาเรียน ๒ ปี รับเฉพาะนักเรียนที่จาณะมณฑลส่ง มาเรียนและนักเรียนแขวงมณฑลที่อยู่ตามหัวเมืองไกล ๆ กรุงเทพฯที่นายตรวจแขวงส่งมา และได้มีการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมูลศึกษา สำหรับนักเรียนกรุงเทพฯที่ได้สมัครเล่าเรียนเองอีก โรงเรียน โดยตั้งขึ้นที่โรงเรียนมัธยมศึกษาวัดราชบูรณะ รับผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี และไม่ เกิน ๓๐ ปี

เมื่อได้มีการปรับปรุงมาตรฐานและคุณภาพของการศึกษาของโรงเรียนฝึกหัดครูมูล ฝั่งตะวันตกให้ดีขึ้นแล้ว ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ กรมศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการ รวมกิจการฝึกหัดครูของโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์วัดเทพศิรินทร์กับโรงเรียนฝึกหัดครูมูลฝั่งตะวันตก เข้าด้วยกัน โดยให้ยกโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์วัดเทพศิรินทร์ไปรวมกับโรงเรียนฝึกหัดครูมูลฝั่ง ตะวันตก ส่วนโรงเรียนประถมเทพศิรินทร์ให้คงอยู่คงเดิม และจัดให้โรงเรียนฝึกหัดครูฝั่ง ตะวันตกเป็นโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ที่มีนักเรียนอยู่ประจำ ทั้งนี้เพื่อขยายการศึกษาชั้นสูง ยก มาตรฐานและภาควิชาให้สูงขึ้น เพราะในขณะเดียวกันนั้น ตามมณฑลหัวเมืองก็ได้มีการจัดตั้ง โรงเรียนฝึกหัดครูสำหรับมณฑลขึ้นมากว่ย การผลิตครูของโรงเรียนฝึกหัดครูฝั่งตะวันตกในช่วง หลังนี้จึงเป็นการ เน้นค่านคุณภาพมากกว่าปริมาณ

ข. การจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูตามมณฑลหัวเมือง

พร้อม ๆ กับการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูมูลฝั่งตะวันตกโดยกรมศึกษาธิการ กระทรวงธรรมการนั้น เจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ ก็ได้พยายามหาทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครู

พจน., ศป. ๕๓.๒/๒ ความคิดเห็นเรื่องตั้งหลักสูตรสำหรับโรงเรียนฝึกหัดครูมูล

ในท้องที่รับผิดชอบของชน โดยการยกโรงเรียนบรรพชาศกัที่ประจำมณฑลที่เป็นโรงเรียนใหญ่
 ที่มีอยู่เดิมและเจริญแล้ว มีนักเรียนมาก มีครูที่ได้รับเงินเดือนจากรัฐ ตั้งเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู
 และเอาโรงเรียนสามัญระดับมูลศึกษาในมณฑลนั้น ๆ ไว้สำหรับเป็นที่ฝึกสอนของนักเรียนฝึกหัดครู
 โดยกรมศึกษาธิการจะให้ความช่วยเหลือโดยการส่งครูชั้นสูงออกไปเป็นผู้ฝึกสอนให้ เป็นการ
 ดำเนินการรวมระหว่างเจ้าคณะมณฑลและกระทรวงธรรมการ โดยการควบคุมและยกพระคัม
 มาตราฐานการศึกษาให้สูงขึ้น ทั้งการเรียน การสอน การสาธิต ชักจูงให้ผู้จัดการโรงเรียนวัด
 ต่าง ๆ ส่งภิกษุสามเณร เด็กนักเรียน หรือครู มาเรียนเพิ่มเติมเพื่อจะให้นำแบบแผน ระเบียบ
 วิธีการจัดการศึกษาแบบใหม่ไปใช้ในโรงเรียนของตน กำหนดระยะเวลาเรียนเป็นเพียงชวง
 สั้น ๆ ไม่ไ้มุ่งให้มีความรู้สูงนัก เพียงแต่ให้อ่านออกเขียนได้ มีการอบรมค่านศีลธรรม
 จรรยา ความรักชาติ วิชาคำนวณขั้นมูลก สมุทศน หาร วิชาครูเบื้องต้นนักเรียนฝึกหัดครูนี้
 ได้รับความจ้างเรียนเป็นการตอบแทน เพื่อกระตุ้นให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาวิชาครูเพื่อเลื่อน
 วิทยฐานะของตน และเพื่อนำวิธีการแบบใหม่ในการเรียนการสอนนี้ไปใช้ในโรงเรียนมูลศึกษา
 ตามวัด สำหรับภิกษุสามเณรที่ส่งไปเรียนวิชาครูที่โรงเรียนฝึกหัดครูมูลตั้งแต่วันศกนั้น เมื่อ
 จบการศึกษาแล้วก็จัดเป็นครูชั้นสูง สำหรับส่งออกไปเป็นครูใหญ่ตามโรงเรียนหัว เมืองหรือ
 โรงเรียนตัวอย่างตามมณฑลต่าง ๆ และครูชั้นสูงที่กรมศึกษาธิการส่งออกไปเป็นผู้ฝึกหัดครู
 ตามโรงเรียนฝึกหัดครูประจำมณฑลนั้น หากเป็นผู้มีความสามารถก็จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็น
 ข้าราชการกรมการต่อไป ได้มีการดัดแปลงโรงเรียนตัวอย่างประจำมณฑลให้เป็นโรงเรียน
 ฝึกหัดครูในหลายมณฑล เช่น มณฑลนครสวรรค์ มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลพิษณุโลก
 ผลงานที่เด่นและน่าสนใจมากในการจัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครู เพื่อสอนวิชาครูและความ

๑ พ.ศ. ๒๔๖๑/๑ หนังสือพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน

รู่ทั่วไป คือ โรงเรียนฝึกหัดครูและโรงเรียนตัวอย่างที่มณฑลอีสานที่จัดตั้งขึ้นทั่วทุกชั้น เมือง
อุบลราชธานี โดยพระศาสนคิลิก เจ้าคณะมณฑลอีสาน ซึ่งนอกจากจะรับนักเรียนใหม่เพื่อเข้า
ศึกษาวิชาทั่วไปและวิชาครูแล้วยังได้รับครูที่ได้ทำการสอนอยู่แล้วตามเมืองต่าง ๆ มาเรียนเพิ่มเติม
โรงเรียนใดที่อยู่ไกลหากมีครู ๒ คนขึ้นไปก็ให้ส่งมาเรียนเพิ่มเติมบ้าง นอกจากนี้ยังได้จัดให้มีการ
ตรวจราชการเรียนการสอนตามเมืองต่าง ๆ โดยใช้ครูในโรงเรียนฝึกหัดครูนี้ไปตรวจและแนะนำ
วิธีสอนให้ เป็นการนิเทศการศึกษา โดยการแนะนำทางวิชาการและบริหารการปรับปรุง
โรงเรียน นอกจากนี้ยังได้มีการประเมินผลการสอน โดยกำหนดให้มีการประชุมครูของ
โรงเรียนนี้ทุกสัปดาห์เพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาในการสอน การนิเทศการศึกษาที่ตนไปประสบ
มา เพื่อที่ประชุมจะได้แสดงความคิดเห็นหาทางแก้ไขปัญหา เป็นการจัดการระบบบริหารการ
นิเทศการศึกษาแบบใหม่ที่ประสานและสอดคล้องกันทั้งมณฑล

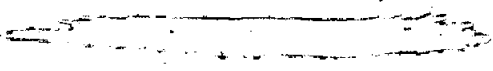
การควบคุมมาตรฐานการศึกษาและการนิเทศการศึกษาในบางมณฑล เช่นที่ มณฑล
กรุงเก่าก็จัดให้มีระบบการบังคับบัญชาที่ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น คือ กำหนดให้โรงเรียนแขวงขึ้นต่อ
โรงเรียนเมือง โรงเรียนเมืองขึ้นต่อโรงเรียนตัวอย่างมณฑลที่ใช่เป็นโรงเรียนฝึกหัดครู มี
เจ้าคณะมณฑลเป็นหัวหน้าผู้จัดการโรงเรียน มีข้าหลวงธรรมการเป็นผู้ช่วย แนะนำให้ทุกวัดได้
จัดให้มีการสอนตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์

โรงเรียนฝึกหัดครูตามมณฑลต่าง ๆ ได้ดำเนินการมาด้วยดี แต่เนื่องจากการขาด
งบประมาณที่จะต้องใช้จ่ายเป็นค่าเงินเดือนครูเงินเดือนนักเรียนฝึกหัดครู ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐
กรมศึกษาธิการจึงขอให้โรงเรียนฝึกหัดครูมณฑลเหล่านี้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนตัวอย่างมณฑล

กำหนดให้สอนอย่างระดับชั้นเรียนชั้นประถมและมัธยมศึกษาแล้วแต่ความเหมาะสม โดยรัฐจะ
ไม่รับผิดชอบในเรื่องของเงินเดือนครูและนักเรียนอีกต่อไป กิจกรรมฝึกหัดครูที่ดำเนินไปควยด้
จึงต้องหยุดชะงักไป

โครงการปรับปรุงการศึกษา พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๔๕

แผนการศึกษา ปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ขึ้นเมื่อใดทดลองปฏิบัติมา
ชั่วระยะเวลาหนึ่งก็ประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งที่ใดถูกหักทวง โดยเจ้าคณะมณฑล และเนื่อง
จากอุปสรรคในคานานุคกลางงบประมาณ และการจัดการทั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว หลังจากที่ใด
ดำเนินการจัดการศึกษาไประยะหนึ่ง พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์จึงได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า สมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงแผนการศึกษาแห่งชาติเสียใหม่
แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่เร่งด่วนและสำคัญเหลือกำลังที่คน ๆ เดียวจะคิดวาง
รูปแบบและนโยบายการจัดการจัดการศึกษาให้กินความครอบคลุมถึงเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้
หากนจึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงสั่งการให้
ชำนานูในการศึกษาช่วยคิดวิธีการจัดการ และการกำหนดนโยบายในการจัดการศึกษาด้วย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นดำรงราชานุภาพ และ
กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ และความสามารถในกิจการคานการศึกษา



โทษอดคิดเห็น

แนวพระดำริของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรสในการปรับปรุงการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๔๔

กรมหมื่นวชิรญาณวโรรสจึงได้มีหนังสือวิจารณ์การจัดการศึกษาของรัฐในขณะนั้นว่า รัฐยังไม่มึนโยบายแน่นอนว่าจะมุ่งฝึกให้ราษฎรเป็นคนอย่างไร หรือ มุ่งฝึกอะไรให้กับราษฎร "ความรู้ เป็นหลักสูตรซึ่งเพิ่มขึ้นโดยลำดับยังไม่ได้จับหลัก กล่าวคือมุ่งจะให้เป็นคนอย่างไร"

เพื่อหาเป้าหมายในการจัดการศึกษาของชาติ พระองค์จึงได้พยายามนิยามความหมายของการศึกษาว่า "การศึกษาหมายความกว้างไม่เฉพาะแต่เรื่องหนังสือ เรียนให้รู้จักอะไร ๆ เช่น รู้จักผิด รู้จักชอบ หักท่าอะไร ๆ เป็น เช่น ปรงเครื่องเรือน เป็นต้น จักว่า การศึกษาทั้งนั้น"^๒ พระองค์ทรงเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องแก้ไขความเข้าใจผิดในเรื่อง คำนิยมของการศึกษาที่ผู้คนนิยมการศึกษาเล่าเรียนก็เพื่อจะไขเป็นหนทางแห่งการเข้ารับราชการ ซึ่งเมื่อมีผู้นิยมการเล่าเรียนมากขึ้น โอกาสที่บุคคลจะได้รับราชการก็มีน้อยเข้า แต่ผู้ที่เล่าเรียนก็ไม่ประสงค์ที่จะประกอบอาชีพเดิมของตระกูล เช่น การทำไร่ไถนา การช่างต่าง ๆ เพราะถูกฝึกหัดให้มีทักษะในวิชาหนังสือมากกว่าวิชาชีพในที่สุดต้องประกอบอาชีพเป็นเสมียน มีรายได้ น้อยกว่าการประกอบอาชีพเดิมของตระกูล และเมื่อเป็นเสมียนรายได้น้อยไม่สามารถตั้งตัวได้ สมบัติทางตระกูลเดิมก็ต้องสูญสิ้นไป ซึ่งโดยวิธีนี้การศึกษาจึงเป็น "การเปลี่ยนพื้นเพของราษฎร"^๓



สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา, หน้า ๒๒๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๐.

การงานเดิมซึ่งเป็นของไทยจึงตกไปเป็นของชาวต่างชาติมากขึ้น เช่น ชาวจีน ทำการช่างและ
การค้าขายเกือบทั้งหมด การเพาะปลูกซึ่งเดิมชาวไทยทำกันมากก็เริ่มมีชาวจีนจับทำกันมากขึ้น

ควยเหตุนี้ผู้ที่มีบทบาทถ่ายทอดวิชาความรู้ เพื่อประกอบอาชีพของตระกูลจึงไม่นิยมการศึกษา
สามัญ เพราะเห็นว่าไม่อาจนำความรู้ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน จึงยังไม่สามารถ
ฝึกคนพวกนี้ให้มีความคิด ความอ่านสามารถเข้าใจอะไร ๆ ก็ขึ้นได้ และไม่อาจปรับตัวให้รับรู้อะไร
เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและสภาพทางเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนเป็นสภาพเศรษฐกิจ
แบบการค้าซึ่งมีระบบเงินตราเป็นเครื่องแลกเปลี่ยน กลักรชาวไทยซึ่งไม่คุ้นเคยกับระบบการค้า
จึงอยู่ในฝ่ายที่เสียเปรียบกลุ่มพ่อค้าซึ่งเป็นคนซื้อ ทำให้ไม่สามารถสร้างฐานะทางเศรษฐกิจให้
ได้ และจากภูมิหลังที่ราษฎรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่ยังมีความคิดยึดมั่นในแบบแผนและธรรมเนียม
การผลิตแบบเก่าที่ใ้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ คือ การผลิตพอเลี้ยงชีพ โดยการไ้กรรม
วิธีผลิตแบบโบราณที่ยังต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติ ไม่มีการปรับปรุงเทคโนโลยีแบบใหม่มาใช้
ผลเสียของการจัดการศึกษาที่ไม่ถูกต้องจึงยอมตกอยู่แก่ราษฎรที่ต้องคับแค้นขัดสน ทั้งผู้ที่ประกอบ
อาชีพเดิมของตระกูล และผู้ที่มุ่งไขการศึกษาเป็นเครื่องเล่นฐานะทางสังคม กรมหมื่นวชิรญาณ
วโรรสจึงได้เสนอให้แก้ไขปัญหานี้และจัดรูปการศึกษาเสียใหม่ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น ๒ ระดับ
คือ

- ๑. การศึกษาสามัญขั้นต่ำสำหรับราษฎรทั่วไป ซึ่งมีทั้งความรู้ด้านอักษรวิธีเบื้องต้น
ที่มุ่งให้ราษฎรอ่านออกเขียนได้ ซึ่งเป็นการศึกษาพิเศษซึ่งเป็นความรู้ เพื่อประกอบอาชีพโดย
ศึกษาจากวงศ์ตระกูลหากไม่สามารถพัฒนาให้ดีกว่าเดิมได้ก็ให้คำปรึกษาไว้ และความรู้ด้าน
วิชาชีพ เป็นการศึกษาขั้นต้น รัฐมีหน้าที่จัดการศึกษาระดับนี้ให้แพร่หลาย โดยใช้วัดเป็นที่

T 1

เลาเวียน มีพระเป็นครูสอน มีกรมศึกษาธิการเป็นผู้จัดทำหลักสูตรและตำราเรียน เพื่อควบคุม
 หลักการในการถ่ายทอดอุดมการณ์ทางสังคม และการเมืองให้กับเยาวชนได้ ซึ่งการศึกษาในระดับนี้
 มีความสำคัญมากในแง่ที่เป็นการวางรากฐานในการพัฒนาจิตใจ บุคคลสภาพ โลกทัศน์ของ
 เยาวชน โดยมุ่งหวังในความเจริญส่วนบุคคลเท่า ๆ กับความสำคัญที่แต่ละบุคคลจะเข้าไปมีบทบาท
 เป็นส่วนหนึ่งของสังคม

๒. การศึกษาในระดับสูง เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ จะกระทำในวงจำกัด เพราะ
 ตำแหน่งราชการมีน้อย จึงจะคัดเลือกเฉพาะบุคคลที่มีกำลังสติปัญญา และกำลังทรัพย์เท่านั้น
 การศึกษาระดับนี้จะเป็นการศึกษาในรูปแบบที่เป็นทางการ โดยการฝึกหัดในโรงเรียน

กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ได้เสนอหนทางในการแก้ไขเรื่องค่านิยมในการศึกษา
 เพื่อรับราชการ ว่าควรจำกัด การเรียนแบบให้เปล่า (Free Education) ให้น้อยลง
 เพื่อป้องกันมิให้คนมุ่งเรียนหนังสือชั้นสูงมากเกินไป ให้จำกัดอายุผู้เรียนและผู้เรียนออกค่าใช้จ่าย
 ใช้จ่ายในการเล่าเรียนต่าง ๆ เช่น ค่าตำรา ค่าเล่าเรียนด้วยตนเอง ในการนี้กรมหมื่นวชิรญาณ
 วโรรส ทรงแสดงความคิดเห็นในแง่ของนโยบายสำหรับการจัดการศึกษาเท่านั้น แต่ไม่ได้พูดถึง
 ถึงหลักสูตรการเรียนว่าควรกำหนดหลักสูตร หรือโครงการสำหรับการเรียนรู้อะไรที่จะจัดลำดับให้
 เหมาะแก่การพัฒนาเยาวชนตามขั้นตอนอันเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความเป็นอยู่
 ของผู้ศึกษา และกระบวนการพัฒนาทุกแง่ทุกมุม แต่อย่างไร เพราะทรงเห็นว่าเมื่อสามารถ
 กำหนดเป้าหมายของวงการศึกษาของชาติได้ก็เป็นการง่ายที่จะกำหนด จัดหลักสูตร ทั้งนี้ทรงออก
 พระองค์ไว้ว่า

ในที่นี้ไม่กล่าว จารโน ถึงหลักสูตร เพราะไม่มีความรู้ ตลอดจนความเห็นกับราษฎร
 ชาวบ้าน และในราชการก็ไม่สนิท เขาใจอยู่แต่ในฝ่ายวัดเท่านั้น ทั้งในชั้นนี้ก็เป็น
 เวลาที่จะฟังคำวิถึ โครงการนี้ให้ตลอดกัน ประเภทแห่งความรู้อันจะจัดเขาในหลัก
 สูตร และหนังสือที่จะเป็นแบบเรียนก็ย่อมจะมีลำดับกัน

พ.ร.บ. ร. ๕ ศ. ๒/๕ หนังสือสมเด็จกรมพระยาวชิรญาณวโรรส มีกราบบังคมทูล
 รัชกาลที่ ๕ ลงวันที่ ๒ มกราคม ร.ศ. ๑๒๔

พระองค์ทรงตระหนักดีว่า วิธีจัดการศึกษาของพระองค์นั้นเกี่ยวเนื่องกับพระและวัดมากเกินไป และการจัดการศึกษาในแบบที่พระสงฆ์ได้ให้กับสังคมนั้นเป็นวิธีแบบเก่าที่เน้นด้านความรู้ในอักษรวิธีเป็นหลัก นอกจากนี้ พระสงฆ์ยังมีความรู้ต่ำ การสอนไม่ไต่กระเบื้อง เพียงแต่สามารถช่วยรัฐในการให้การศึกษาเบื้องต้นแก่สังคม โดยรัฐไม่ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณมากนัก ในแง่นี้แล้ว พระสงฆ์ได้ทำหน้าที่ด้านการศึกษาในฐานะ เป็นผู้ธำรงรักษาและถ่ายทอดมรดกทางวัฒนธรรม นโยบายของรัฐด้านสังคมและการเมือง แต่ในอาจเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรให้เข้ากับความเร็วของโลกได้ การจัดการศึกษาสำหรับสามัญชนตามหัวเมืองจึงไม่ควรจะเป็นหน้าที่ของพระภิกษุสงฆ์แต่ฝ่ายเดียว ทางบ้านเมืองควรเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือให้มากยิ่งขึ้นด้วย

แนวความคิดของกรมหมื่นดำรงราชานุภาพในการปรับปรุงการศึกษาของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๔๔

จากจุดแรก เริ่มที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพได้เคยวางจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาที่เพิกการฝึกคนเข้ารับราชการนั้น เมื่อผู้คนเริ่มให้คำนิยมกับการศึกษาเล่าเรียนเพื่อเข้ารับราชการมากขึ้นจนระบบราชการไม่อาจสนองความต้องการด้านนี้ได้อีก พระองค์จึงได้วางเป้าหมายของการศึกษาออกในแนวกว้างว่า การศึกษาต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของราษฎรและแผ่นดิน มุ่งให้เด็กในวัยเล่าเรียนได้เล่าเรียนทั่วถึงกันตามควรแก่ศักยภาพ มุ่งให้เป็นคนรักชาติ เป็นคนดี มีความเจริญทางปัญญา กำลังกาย และกำลังทรัพย์ ชาติจึงจะตั้งอยู่ได้ด้วยความมั่นคง เจริญถาวร กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงพูดถึงวิธีจัดการศึกษามากกว่ากรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ซึ่งมุ่งเฉพาะแก่นโยบาย โดยที่กรมหมื่นดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่า หลักสูตรตำราเรียนมีบทบาทสำคัญที่สุดในการปลูกฝังถ่ายทอดความประสงค์ของรัฐที่จะมุ่งให้ราษฎรเป็นคนอย่างไร" รัฐบาลมีอำนาจที่จะตกแต่งนิสัยใจคอไพร่บ้านพลเมือง ใคควยแต่งหนังสือสำหรับสอนเด็กนักเรียน ... ประโยชน์ของการแต่งหนังสือจึงไม่แพงเลย" พระองค์ทรงดำริว่าตำราเรียน

สำหรับใช้ในการเรียนการสอนระดับมูลศึกษาชั้นมัธยมศึกษาชั้นโทสำหรับสอนการอ่าน เขียนอยู่
แล้ว แต่จะต้องแต่งตำราสอนวิชาเลข วิชาศัพท์ กายบริหาร หนังสือสอนศีลธรรมจรยาขึ้นใหม่
พระองค์ได้พูดถึงปัญหาการศึกษาเท่าที่ผ่านมานว่า ในการมุ่งให้เด็กได้มีโอกาสเล่าเรียนได้อย่าง
ทั่วถึง โดยทั่วไปไปวัดเป็นที่เล่าเรียน และการใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์
ร.ศ. ๑๖๑ ซึ่งกำหนดให้คณะสงฆ์หน้าที่ให้การศึกษาก่ออุปการของชาตินั้นต้องประสบปัญหา คือ
วัดที่สามารถเป็นที่เรียนได้นั้นยังมีน้อยและในวัดหนึ่งบางแห่งก็สอนในส่วนที่อาจารย์บางแห่งก็รวม
เป็นโรงเรียน ในวัดแต่ละวัดจึงมีมาตรฐานการศึกษาหลายระดับ และลักษณะการถ่ายทอดที่
แตกต่างกัน หากจะไขมาตรฐานการศึกษาของกรมศึกษาของกรมศึกษาธิการในการกำหนดลักษณะ
และคุณภาพของนักเรียนและสถานศึกษาที่จะพอจัดตั้งเป็นโรงเรียนได้แล้ว จะมีวัดที่เหมาะสมที่จะจัด
ตั้งเป็นโรงเรียนได้เพียง ๓๖๘ วัด หรือร้อยละ ๘.๘๘ ของวัดทั้งประเทศทั้งหมด ๘,๒๒๖ วัด
(บัญชีนี้ยกเว้นวัดในเขตลพบุรี ไทรบุรี พายัพ ที่ยังไม่ได้รับรายงาน) ดังนั้นหากจะจัด
โรงเรียนวัดให้ได้มาตรฐานจึงต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมาก แต่รัฐควรมีนโยบายที่มุ่งการ
สร้างคุณภาพของประชากรในแนวกว้าง โดยมุ่งค่าปริมาณเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องลดมาตรฐาน
สำหรับหลักสูตรชั้นต้นให้ต่ำลง เพื่อวัดทุกแห่งสามารถทำการสอนได้ กำหนดให้กรมศึกษาธิการ
เป็นผู้สอบไล่ความรู้นักเรียน ในการอุทธรณ์บำรุงโรงเรียนนั้น รัฐไม่ต้องรับผิดชอบในเรื่อง
เงินเดือน ค่าจ้างครู เพราะโดยวิธีนี้ย่อมสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก จะไม่พอทำให้การศึกษา
ไม่ขยายตัวเท่าที่ควร แต่รัฐควรให้ความช่วยเหลือในค่าน้ำค่าหลักสูตร เครื่องใช้ในการเรียน
โดยจัดจำหน่ายให้ในราคาถูกลงมากกว่า แต่การไม่มีเงินเดือนครูก็ทำให้มีผู้ประสงค์เป็นครูน้อย และ
ผู้ที่เป็นครูอาจไม่สนใจเอาธุระในการศึกษา จึงควรให้รางวัลครูตามจำนวนเด็กที่สอบไล่ และ
การอุทธรณ์โรงเรียนเซนต์ศักดิ์ยอมเป็นหนทางที่จะทำให้รัฐได้มีอำนาจในการตรวจตราควบคุมกิจ
การของโรงเรียน

แนวพระดำริของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส และกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ พ.ศ. ๒๔๔๘
นี้ยังอาศัยและยึดถือหลักการระเบียบการจัดการศึกษาแบบเก่าที่ใกล้ชิดมาตั้งแต่ต้น ในการมอบหน้าที่
ในการจัดการขั้นพื้นฐานสำหรับอุปการให้ เป็นหน้าที่ของวัด เพียงแต่มีการอธิบายแสดงเหตุผลให้

หน้าที่ของวัด เพียงแต่มีการอธิบาย แสดงเหตุผลให้เป็นที่เข้าใจชัดเจนมากกว่าเดิมเท่านั้น และมีการพูดถึงปัญหาของพระสงฆ์ในการจัดการศึกษามากขึ้น เป็นการตระหนักถึงความเข้าใจของรัฐและผู้บริหารการศึกษาต่อการผลัดภาระในการจัดการศึกษาให้ เป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์และ ใ้ราษฎรเป็นผู้รับภาระในการอุดหนุนการศึกษา จึงทำให้การศึกษาไม่อาจมีคุณภาพและขยาย ไปได้เท่าที่ควร สิ่งสำคัญคือการเห็นความสำคัญของการศึกษาและการมุ่งใช้การศึกษาเป็น เครื่องมือในการสร้างอุดมการณ์รัฐชาติ โดยการขยายวัฒนธรรมและอุดมการณ์ทางสังคมจาก ส่วนกลางให้แผ่ขยายออกไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ เป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้กับ ประเทศ โดยการผ่านสถาบันที่เป็นสถาบันสังคมที่เป็นที่ยอมรับของราษฎร ทั่วทุกภาคของไทย การเคลื่อนไหวเพื่อปรับปรุงการศึกษาของชาติ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ นี้ เป็นครั้งแรกที่มีการกล่าว ถึงปัญหาและการจัดการศึกษาในหัวเมืองชั้นนอกที่มีปัญหาในด้านการปกครอง และยัง มีความแตกต่างในค่านิยม คือ ภาษาและวัฒนธรรมอยู่ ดังได้ระบุดังวิธีจัดการศึกษาในมณฑล พายัพ อุดร อีสาน บุรพา นครศรีธรรมราช ส่วนบริเวณหัวเมืองแขกเจ็ดหัวเมือง ว่า รัฐจะส่งเสริมเฉพาะการศึกษาภาษาและหนังสือไทย โดยจะให้ความอุดหนุนเฉพาะโรงเรียนที่ มีการสอนหนังสือและภาษาไทยเท่านั้น หลักสูตรการสอบที่จะให้ประกาศนียบัตร เป็นเครื่องแสดง วุฒินั้น ก็จะให้เฉพาะการสอบวิชาหนังสือไทย

วารุณี โอสถารมย์ "การศึกษาในสังคมไทย พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๖๕" (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๑๐๕-๑๐๘

^๒ หจข., ร. ๕ ศ. ๒/๕ หนังสือกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ มีกราบบังคมทูล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงความเห็นเรื่องการศึกษาที่ควรจัด ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ร.ศ. ๑๒๕

เพื่อเป็นการส่งเสริมสำคัญของความเป็นพลเมืองของชาติไทย การพัฒนาความรู้ใน
ภาษาไทยอันเป็นวิธีการสื่อสารระหว่างคนในชาติและชาวราชการฝ่ายปกครอง

ขอเสนอแนะและโครงการดังกล่าวนี้ ไม่ได้ออกให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือความ
ก้าวหน้าทางการศึกษาที่เห็นได้ชัดเด่นแต่อย่างใด เพราะส่วนใหญ่ปัญหาที่นำมาพิจารณากัน
ก็เป็นปัญหาและ เรื่องที่มีผู้หันมาหันมาศึกษาค้นคว้าของชาติตระหนักก็อยู่แล้ว และได้มีการพูดถึงและ
หาทางแก้ไขอยู่ตลอดเวลา การเคลื่อนไหวในครั้งนี้จึงเป็นความพยายามส่งเสริมการปฏิบัติ
และการบริหารงานด้านการศึกษาให้เข้มแข็งจริงจังมากกว่าเดิมเท่านั้น ^{๕/} ประเด็นที่น่าสนใจ
และเป็นข้อเสนอใหม่ คือ การส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยภาคกลางให้แพร่หลายสู่มณฑลหัวเมือง
เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความแตกต่างของวัฒนธรรมภาษาระหว่างภาคกลาง กับมณฑลหัวเมือง
ซึ่งได้มีการนำไปปฏิบัติกันบ้าง แต่การใช้การศึกษาเพื่อเป็นเครื่องเสริมสร้างความสามัคคี
ความเข้าใจอันดีระหว่างคนในชาติ การขยายการศึกษาระดับต่ำในแนวกว้างเพื่อให้เด็กในวัย
เล่าเรียนได้มีโอกาสศึกษา ความพยายามแก้ไขปัญหาคำนิยมนในการศึกษาเพื่อรับราชการ
นั้นได้ถูกหยิบยกมาพิจารณาอย่างจริงจัง และสามารถดำเนินการอย่างได้ผลเป็นที่น่าพอใจ
ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากมีสาเหตุหลายประการที่
ช่วยทำให้รัฐเห็นประโยชน์และความจำเป็นของการให้การศึกษาแก่พลเมือง สาเหตุเหล่านี้
ได้แก่

๑. กบฏผีบุญ หรือกบฏผีบุญภูภาคอีสานที่เกิดขึ้นในมณฑลอีสาน แล้วลุกลามไปถึงมณฑล
อุดร และมณฑลนครราชสีมา กบฏนี้เกิดปลาย พ.ศ. ๒๔๔๔ แล้วสิ้นสุดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.
๒๔๔๕ โดยมีผู้ตั้งตัวเป็นผู้เฝ้าตามท้องที่ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากปัญหาทางด้านการเมือง กล่าวคือ
เป็นปฏิกริยาโต้ตอบจากผู้นำท้องถิ่นที่เป็นเจ้าเมืองเดิมและราษฎรที่ไม่พอใจต่อการปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินที่มีการจัดรูปแบบบริหารราชการเสียใหม่ โดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มี
การยกเลิกตำแหน่งเจ้าเมืองเดิม รวมทั้งอุปราช ราชบุตรแล้วตั้งตำแหน่งราชการใหม่ คือ
ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง ยกกระบัตรเมือง ฯลฯ กรมการเมืองเดิมบางคนที่ไม่ได้รับ
แต่งตั้งก็ไม่พอใจ ไต่หลบนับไปตั้งตัวเป็นผู้เฝ้าต่อต้านเจ้าพนักงานปกครอง ซึ่งมีผู้หลงเชื่อ

กันมาก เพราะความรู้เท่าไม่ถึงการ การไว้การศึกษาและความอดอยากยากแค้น จึงเป็นเหตุให้ราษฎรถูกชักจูงให้หลงผิดและเชื่อถือในสิ่งที่เหลือเชื่อได้ง่าย ดังที่พระญาณรักขิตเจ้าคณะมณฑลอีสานไครายงานเรื่องชาวลีเกี่ยวกับผู้มีบุญไว้ว่า

ชาวลีนั้นผู้ใดไปหาผู้มีบุญผู้ใดแรกนละ ๔ กอบ ให้คาถาค่าย ถ้าเอาบุญเข้าไว้ แสกคาถาถึงเดือน ๔ ปีนี้ แร่นจะกลายเป็นเงินทอง ตัวใหม่ ๑ หมู ๑ กระบือ เขาคู ๑ ๓ อย่างนี้ ถ้าใครมีไวกรวกแร่นั้นจะไม่กลายเป็นเงินเป็นทอง ว่างไม่ที่อยู่ตามวัง นำจะกลายเป็นไหมให้เก็บมาไว้ จะไคไม่ของลำบากเลี้ยงไหมไว้ชกต่อไป

หนทางหนึ่งในการหาทางแก้ไขปัญหานี้ พระยาสุริยเกษวิเศษฤทธิพิศพิศวิไชย ข้าหลวงเทศาภิบาล มณฑลนครราชสีมา และข้าหลวงพิเศษช่วยตราจราชการมณฑลอีสานไครรักษาหารือกับพระญาณรักขิต เจ้าคณะมณฑลอีสาน มีความเห็นว่า เรื่องผู้มีเศษเกิดขึ้นเพราะราษฎรขาดการศึกษา จึงควรจัดการศึกษาให้เจริญขึ้นโดยเร็ว

๒. กบฏเงี้ยวเมืองแพร่ ที่เกิดขึ้นระหว่างเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ อันเกิดขึ้นจากการที่ไทยไคยุบภาวะการ เป็นประเทศราชทางภาคเหนือมาเป็นระบอบเทศาภิบาล จัดตั้งเป็นมณฑลพายัพ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๓ แต่การปกครองหัวเมืองภาคเหนือเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะความแตกต่างด้านภาษา วัฒนธรรม และประเพณี

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเองก็ทรงตระหนักถึงปัญหานี้ จึงไคมีลายพระหัตถ์ถึงเจ้าพระยาวิศิษฐวงศ์ไกร ว่าในการจะส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงธรรมการไป

หจข., ร. ๕ ม ๕๗/๑๕ เรื่องพระญาณรักขิตว่าควยราชการในมณฑลอีสาน

ร.ศ. ๑๒๐

๒ หจข., ร. ๕ ม. ๒.๑๘/๑๑ รายงานของพระยาสุริยเกษวิเศษฤทธิพิศพิศวิไชย

ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมา และข้าหลวงพิเศษช่วยตราจราชการมณฑลอีสาน มีถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

จัดการศึกษาในหัวเมืองเหนือ นั้น จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจปัญหา และจะต้องไม่เป็นผู้ก่อให้เกิด
ความรู้สึกแปลกแยกระหว่างไทยภาคเหนือกับไทยภาคกลาง ดังความว่า

ผู้ซึ่งจะไปจัดการเล่าเรียนจะต้องเป็นผู้ที่มีสำนึกอันเยือกเย็นหมั่นประมาทพวกลาวว่า
เลวทรามกว่าคนไทยทุกประการทั้งปวง จะต้องมีความศรัทธาที่จะหาทางสั่งสอนชัก โยง
ให้พวกลาวรู้สึกว่าเป็นข้าราชการเป็นพลเมืองอย่างเดียวกับคนไทย โรงเรียนนั้น
จะต้องถือว่าตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ราชการ

๓. ความคิดในเรื่องการจัดการศึกษาเพื่อประโยชน์ในด้านการเมือง เพื่อสร้างความ
สามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างคนในชาติ นั้นยังได้รับการส่งเสริมจากเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ปกครองอีกด้วย ดังที่หลวงพลานันทกิจ ผู้ช่วยข้าหลวงสรรพากร มณฑลอุดร ได้มีหนังสือถึง
พระยาวิสุทธรังษีว่า ราษฎรในมณฑลอุดรขาดการศึกษา แต่มณฑลนี้อยู่ใกล้แม่น้ำโขงและ
อิทธิพลของฝรั่งเศส ราษฎรที่ขาดการศึกษาจะถูกชักจูงได้ง่าย รัฐจึงควรใช้การศึกษาให้เป็น
ประโยชน์ในการสร้างเอกลักษณ์ของชาติ โดยการเน้นเรื่องพงศาวดารอันเป็นประวัติความเป็น
มาของชาติ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและสำนึกแห่งความเป็นชาติ เป็นการต้านอิทธิพลจาก
การคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตก ดังความว่า

คิดเสียค่ายแรงว่าปูยาตายายของไทยได้ลงทุนเอาชีวิตเข้าสู่อาวุธลาว บุญ จน
แพอาณาเขตรโศกวางขวางแล้ว กลับถูกศัตรูมาชิงขุมมือเป็มเอาโดยไม่ลงทุนอะไร
เลย บังคับให้จนมุมอยู่เพียงนำของ [แม่น้ำโขง] เท่านั้นจึงน่านอยู่ใจนัก ... และ
ที่ยังเหลืออยู่เป็นของไทยในฝั่งขวาก็ยังมีอยู่ตั้งแสน ทั้งใจเป็นป่าอยู่ ควรจะรีบปลูก



พ.ร.บ. ร. ๕ ศ. ๒/๑๐ พระราชกัตตเลขาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว มีถึงเจ้าพระยาวิชิตรวงศวิไกร

ความรู้ชั้นให้หายขาด รู้รักชาติศาสนาของตนขึ้นพอให้ใจมั่นคงเหมือนคนไทย ...
 ถาขึ้นทั้งคนทั้งแสนไว เป็นปาย่างนี้แล้วอย่าหวังเสยถามีเหตุสำคัญขึ้น เมื่อใดจะเอาไศรย
 พอเป็นเพื่อนเงินเขาไปฟังเสียงปุ่นของสัตว์ ... ถาบำรุงใหม่ความรู้ในพระราช
 พงศาวดารตวง ๆ ที่เขาคั่งตัวโค เพราะความกลาหาญจนเป็นมหาประเทศใหญ่ ใ้ให้
 ลาวมีความรู้เป็นหลักของใจไวบาง แลวางที่จะทำให้กลาขึ้นไคบาง เหตุนี้เกลา
 จึงรอนใจรองขอ มาให้รับจัดการศึกษาในเมืองลาวเสียโดยเร็ว

๔. ความคิดวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลบางคนในสมัยนั้นอาจมีส่วนทำให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการศึกษาได้ เช่น นายเทียนวรรณ ซึ่งเป็นนักคิด นักเขียนวิจารณ์สังคม และระบบการเมืองคนสำคัญคนหนึ่ง ในสมัยนั้นได้ออกหนังสือรายปักษ์ฉบับหนึ่งชื่อ ตูลวิภาคพจนกิจ ได้วิจารณ์ไว้ว่าความเจริญและความอยุรโรคของบ้านเมืองนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชากรด้วย และราษฎรทุกหนแห่งควรมีโอกาสได้เล่าเรียนโดยทั่วถึงกัน ทั้งความบางตอนนั้นก็กล่าวว่า

- บ้านเมืองที่กำ่าสั่งใหญ่่นั้น เพราะมีกำลัง ๓ ประการบริบูรณ์ไม่บกพร่อง คือ
- (๑) มีปัญญาและรูวิชามากทั่วกันทั้งเจานาย ขุนนาง และราษฎรพลเมืองเป็นพื้นไม้ไซคอกคอง
 - (๒) มีโรคทรพิษสมบัติมาก และมีบ่อเกิดคือ อากาที่เกิคแห่งทรพิษที่เป็นเอง แลที่เกิควายปัญญาแลวิชาความเพียรควายกำลังกายของรัฐบาลแลพลเมือง ราษฎร
 - (๓) มีราษฎร พลเมืองมาก ทั้งไคฝึกหัด รู ชำนาญในถาวรกระบวนศึกษาแทบทั่วกัน แลในเวลาเมื่อเล่าเรียนรูหนังสือมาแลเป็นพื้นในบ้านเมืองนั้น จึงรวมเป็นกำลัง ๓ ประการณัน

พจข., หนังสือหลวงพลาณันทกิจ ผู้ช่วยชาวหลวงสรพากร มณฑลอุดร ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๒๕ มีถึงพระยาวิสุทธรังษียศศักดิ์

๒ ขัยอนันต์ สมุทวานิช, ชีวิตและงานของเทียนวรรณ และ ก.ศ.ร. กุหลาบ, หน้า ๑๒๗. คัดจากตูลวิภาคพจนกิจ เล่มที่ ๔ แผ่นที่ ๑๒๒, ๑๒๓; ๑๒๔. เรื่องวาคายกำลังใหญ่ ๓ ประการของบ้านเมือง

ควยสภาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงได้มีการพิจารณาเรื่องการศึกษาอย่างจริงจัง ในที่ประชุม
 เทศาภิบาลฝ่ายราชการในหน้าที่กระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๒ และ
 ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๓ ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยเสนาบดีและปลัดทูลฉลองของกระทรวง
 มหาดไทย และกระทรวงธรรมการ ขาดหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ และข้าราชการชั้นสูงของ
 กระทรวงธรรมการ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเกี่ยวกับนโยบายด้านการจัดการศึกษาว่าให้กระทรวง
 มหาดไทย เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาเบื้องต้น ให้ทวยราษฎรทุกคนได้
 เล่าเรียนโดยทั่วถึง โดยมีกระทรวงธรรมการ เป็นผู้อุหนุนให้เจ้าคณะมณฑลทำหน้าที่ด้านการ
 ศึกษาตามที่มีระบุไว้เป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๔๕ เป็นผู้รับผิดชอบ
 เกี่ยวกับหลักสูตร ตำราเรียน เป็นผู้จัดสรรงบประมาณของกรมศึกษาธิการ เป็นเงินอุหนุน
 การศึกษาและการสอบไล่ตามโรงเรียนต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของโรงเรียน
 รัฐบาลที่ทำการสอนในระดับที่สูงกว่ามูลศึกษา ทั้งนี้ขาดหลวงธรรมการจะเป็นผู้จัดการศึกษาโดยอยู่
 ในการบังคับบัญชาของขาดหลวงเทศาภิบาล ควยเหตุผลที่กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของท้องที่
 มีเจ้าพนักงานประจำอยู่ทุกตำบลอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายและสะดวกที่จะเป็นผู้ดูแลเรื่องการศึกษา
 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ดังนี้

๑. กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดการให้เด็กชายทุกคนที่มีอายุในระหว่างเล่าเรียน
 ได้เล่าเรียนทุกคน ทั้งนี้โดยคงเว้นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กหญิงไว้ก่อน เพราะขณะนั้น
 การศึกษาส่วนใหญ่ยังอยู่ในการดำเนินการสอนโดยคณะสงฆ์ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะกระทำ
 โดยการชักจูง เรงรัก แนะนำ หรือควยวิธีการใด ๆ ก็ได้ เพื่อให้ราษฎรเห็นความจำเป็นที่จะ
 ต้องศึกษาเล่าเรียน ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องหาที่เรียนให้เพียงพอแก่นักเรียนควย ในกรณีนี้

หจช., ร. ๕ ศ. ๔๒/๗ รายงานการประชุมเทศาภิบาลฝ่ายธรรมการ เมื่อวันที่
 ๒๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๔

วัดจึงเป็นสถานที่เหมาะสมที่สุด แต่มีปัญหาที่พระสงฆ์ ผู้ที่จะเป็นครูนั้นมีความรู้ค่า อาจสอนเพียงความรู้ขั้นอ่านออกเขียนได้ จึงไม่อาจเคร่งครัดต่อคุณภาพของการศึกษาคตามมาตรฐานของกรมศึกษาธิการได้ หลักสูตรการเรียนที่จัดโดยกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เท่ากับมาตรฐานการศึกษาของกรมศึกษาธิการ แบบเรียนที่กำหนดให้ใช้คือ "แบบหัดอ่านเพื่อให้อ่านภาษาไทยขั้นอ่านออกเขียนได้" "แบบเรียนเลข" มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้อ่านหลักการคำนวณเบื้องต้น ชั้น บวก ลบ คูณ หาร เพื่อใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน "แบบเรียนวิทยา" เพื่อสอนการรักษาสภาพเทียบได้กับวิชาสุขศึกษาในปัจจุบัน และ "แบบเรียนจรรยา" เพื่อสอนศีลธรรม จรรยาปฏิบัติ ประพฤติที่ดี เพื่อให้ประพฤตินิสัยของตนอยู่ในความสุจริตโดยการสวดมนต์ไหว้พระ ฟังธรรม เพื่อเป็นเครื่องโน้มน้อมจิตใจให้เขาสุพุทธศาสนา ทั้งนี้จะได้จัดพิมพ์แบบเรียนเหล่านี้จำนวนมากและแจกจ่ายโดยไม่คิดราคา

๒. ในมณฑลที่ใช้ภาษา ๒ ภาษา เช่น มณฑลพายัพ อูร์ อีสาน นั้นหากจะสอนภาษาพื้นเมืองก็ให้สอนกันไป แต่รัฐจะอุดหนุนเฉพาะการเรียนภาษาไทยเท่านั้น ส่วนมณฑลที่ราษฎรนับถือศาสนาอื่น ๆ เช่น ปัตตานี ใครประสงค์จะเรียนที่ไหนก็ได้ แต่สถานที่มีการเรียนหนังสือไทยเท่านั้นที่จะได้รับการอุดหนุนจากรัฐ เป็นการใช่วิธีการประนีประนอมและสอดคล้องให้มีการสอนหนังสือไทยควบคู่กันไปกับการสอนหนังสือมลายู เพื่อเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในวัฒนธรรมทางภาษา เป็นการตระหนักถึงปัญหาของการจัดการศึกษาในหัวเมืองชั้นนอกที่มีปัญหาในด้านการเมืองการปกครอง และยังมีความแตกต่างในด้านภาษาและวัฒนธรรม เพื่อเป็นการส่งเสริมความรู้ในวิชาภาษาไทยที่ใช้เป็นภาษากลางในการสื่อสารระหว่างคนในชาติ และกับข้าราชการฝ่ายปกครอง

๓. แผนกวิชาสามัญศึกษา เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการนั้น ให้จัดแทรกสอนเป็นพิเศษในโรงเรียนสามัญศึกษา ไม่ต้องตั้งเป็นโรงเรียนหนึ่งต่างหาก เพราะไม่ต้องการเน้นเพื่อให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อรับราชการ

๔. จะตั้งข้าหลวงธรรมการให้ครบถ้วนทุกมณฑล เพื่อเป็นผู้คอยช่วยเหลือเจ้าคณะมณฑลในกิจการด้านการศึกษา เป็นผู้หน้าที่ดูแลให้พระสงฆ์ได้สั่งสอนศิษย์ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ข้าหลวงธรรมการจะเป็นผู้ตรวจตราแนะนำในเทศการสอน แจกจ่ายตำราเรียนให้แก่ผู้เรียนจนทั่วถึงเพียงพอ เป็นผู้หน้าที่ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายและเก็บรักษาทะเบียนบัญชีต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการศึกษา

๕. การจัดตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษา เป็นผู้จัดการศึกษาประจำตำบลขึ้น กรมการนี้ประกอบด้วยกำนัน เจ้าธิการที่ได้รับเลือกจากเจ้าธิการทั้งหลายในตำบลนั้นและแพทย์ประจำตำบล เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราให้เด็กชายในวัยเล่าเรียนได้เล่าเรียนทั่วถึงกันหมด เป็นผู้จัดหาเงินบำรุง เพื่อดำเนินงานด้านสาธารณศึกษาและสาธารณสุขที่มีการปลูกฝักไม้ไผ่ ทรัพย์สินและการจำหน่ายยาไอศถควบคุไปควบ เพราะเป็นกิจการด้านสาธารณสุขประโยชน์ของการความอุปถัมภ์จากสาธารณชน อนึ่ง ในที่ประชุมเทศาภิบาลแผนกกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๓ ได้ย้าถึงนโยบายเช่นนี้อีก โดยย้าว่าการศึกษาชั้นมูลศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องที่ เป็นหน้าที่ของฝ่ายเทศาภิบาล ตั้งแต่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการเมือง ข้าหลวงเทศาภิบาลตลอดจนเสนาบดี จะต้องรับผิดชอบโดยการจัดตั้งคณะกรรมการตำบลขึ้นทุกตำบลให้กำนันที่เป็นนายตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ เป็นกรรมการศึกษารวมกับแพทย์ประจำตำบล ซึ่งขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย เช่นกัน และรวมควยเจ้าธิการที่ได้รับเลือกจากเจ้าธิการอื่น ๆ ในตำบลนั้น ^๒

^๑ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๕ - ๒๕๐๗, หน้า ๑๘๓ - ๑๘๗.

^๒ หจช., ร.๕ ศ. ๕๒/๕ รายงานการประชุมเทศาภิบาล ฝ่ายธรรมการ

เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๕

โดยวิธีนี้กำหนดในฐานะตัวแทนของฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจากราษฎรและได้รับแต่งตั้งจากราชการยอมเป็นที่เกรงอกเกรงใจชาวบ้าน เมื่อเป็นผู้ที่รับหน้าที่เกลี้ยกล่อมชักจูงชาวบ้านให้ส่งบุตรหลานเข้าเรียนจึงยอมเป็นที่เชื่อฟังสำหรับเจ้าอธิการที่ได้รับเลือกจากเจ้าอธิการอื่น ๆ เป็นการยอมรับของวัดต่าง ๆ ตลอดจนของเจ้าอธิการนี้ ในการดูแลให้การศึกษา ส่งสอนหนังสือไทยในวัดของตน ส่วนตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลมีสำหรับเป็นผู้ดูแลกิจการด้านสาธารณสุข ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายด้านการศึกษาเพียงแต่ให้เด็กในวัยเรียนได้เข้าเรียนอย่างกว้างขวาง ไม่ได้มุ่งด้านคุณภาพ หรือยกระดับมาตรฐานการศึกษา เพียงแต่กำหนดว่าเด็กชายอายุ ๑๓ ปี ควรอ่านหนังสือออก ส่วนเด็กจะเรียนที่ไหน เช่น ตามวัดหรือที่บ้านการสอนจะเป็นอย่างไรก็ตามใจสมัครของผู้เรียนและผู้สอน เมื่อมีการจดทะเบียนสำมะโนครัวในแต่ละปี เจ้าหน้าที่ยฝ่ายปกครองจะให้เด็กทดลองอ่านหนังสือ ถ้าอ่านออกก็นับว่าใช้ได้

วิธีการเช่นนี้เป็นการส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบในการศึกษาค้นคว้าได้ด้วยตนเอง เป็นที่มาของการมอบอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาล ให้อยู่ในการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มอบเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลซึ่งเกิดจากความร่วมมือร่วมใจระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ร่วมกันจัดตั้งโรงเรียนขึ้นมา และให้มีการบำรุงโรงเรียนด้วยพิทักษ์ภาษีอากรเงินส่วย หรือเงินโค ๆ ก็ตามแต่จะหาได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เงินเรียบริจาค เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ชักนำเด็กทั้งชายหญิงที่อายุอยู่ในวัยเล่าเรียนได้เข้าเรียนถ้วนทั่วทุกตำบล มีหน้าที่หาเงินเลี้ยงโรงเรียน บำรุงโรงเรียนที่ได้ตั้งขึ้นแล้ว หากครูสอน จัดการให้ได้ดีมีที่เรียนพอแก่จำนวนเด็ก ๆ ที่อายุสมควรเล่าเรียนทั้งชายหญิงทั่วทุกตำบลอันเป็นการจัดการด้านธุรการ ส่วนกระทรวงธรรมการนั้นมีหน้าที่ด้านวิชาการ

โรงเรียนประชาบาล หมายความว่าโรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนอำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่งตั้งขึ้นและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หรือที่นายอำเภอตั้งขึ้นและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของประชาชน

ในการวางหลักสูตรและระเบียบการตรวจตราในการฝึกสอนโรงเรียนนั้น ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง เฉลี่ยแบ่งเงินบำรุงการศึกษาให้มากน้อยตามสมควรแก่คุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่โรงเรียนนั้น ๆ เพื่อเป็นเครื่องอุดหนุนบำรุงการศึกษา

จุดเริ่มต้นแห่งการศึกษาเริ่มแยกออกจากวัด

การจัดการศึกษาหัวเมืองได้ดำเนินการโดยคณะสงฆ์ไปโดยชั้ระยะเวลาหนึ่ง จนเมื่อการศึกษาได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้นนั้น ทำให้ต้องการผู้รู้ชำนาญเฉพาะด้านการศึกษา เพื่อทำหน้าที่ด้านนี้โดยเฉพาะ เพราะกิจการด้านศาสนาและการศึกษานั้นเป็นงานคนละอย่างยากที่จะหาผู้เชี่ยวชาญในกิจการด้านการศึกษาสมัยใหม่ในขณะเดียวกันก็มีความรู้ในด้านพระปริยัติธรรมได้ จริงอยู่แม้จะได้มีการสอดแทรกวิชาการศึกษา เช่น ภูมิศาสตร์ คำนวณเลขศึกษา ภาษาอังกฤษ ในหลักสูตรของมหาภูมิบาลวิทยาลัย แต่ก็เป็นการศึกษาที่ทำอยู่ในวงแคบและจำกัด เฉพาะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายและจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถจริง ๆ จึงจะมีโอกาสศึกษาถึงระดับนี้ได้ ในขณะที่เดียวกันที่มหาจุฬาลงกรณวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาของคณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกายยังเน้นด้านการศึกษาพระปริยัติธรรม กล่าวโดยทั่วไปแล้วความรู้ของพระสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรนั้นยังเป็นลักษณะและรูปแบบความรู้ในเรื่องพระปริยัติธรรม วิชาหนังสือภาษาไทย บาลี และอักษรขอม มีการฝึกฝนด้านวิชาต่าง ๆ เช่น ตำรายาหมอ วิชาโหราศาสตร์ และวิชาคำนวณบาง อันเป็นลักษณะของการศึกษาแบบจารีต ซึ่งล้วนแต่เป็นวิชาความรู้อันเป็นการถ่ายทอดกันมา และเพื่อการธำรงรักษาไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรม นอกจากนี้พระสงฆ์ส่วนใหญ่ก็มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อวิชาการสมัยใหม่ โดยเห็นว่าไม่ได้เป็นวิชาที่นำไปสู่การหลุดพ้น กลับมุ่งแต่การผูกพันอยู่กับเนื้อหาหลักสูตรของการศึกษาด้านพระปริยัติธรรม

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘ วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๔ หน้า ๒๔๖ -

จึงเป็นการจำกัดขอบเขตแห่งความมุ่งหมายและแนวความคิดในการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ให้แคบเข้า โดยมีความรู้สึกว่าคุณที่ถือบวชดำรงอยู่ในสมณเพศก็ด้วยความตั้งใจสละโลกแล้ว จึงมีพระสงฆ์ที่มีความเห็นในมโนเชิงไปในทางปฏิรูปเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบและวิธีการศึกษาน้อยกว่าพระสงฆ์ที่นิยมในทางอนุรักษ์ประเพณีการศึกษาที่สืบทอดมาแต่เดิม แต่ผู้ที่มิมีบทบาทต่อการให้การศึกษากฎกบุตรจำนวนมากนั้นมักเป็นพระสงฆ์ในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากความเจริญของสังคมเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งเมื่อพระสงฆ์เหล่านี้ต้องสูญเสียความสัมพันธ์และวิชาการแผนใหม่กับโลกภายนอก ในการให้การศึกษากฎกบุตรนั้นพระสงฆ์จึงสามารถกระทำได้ในระดับพื้นฐาน โดยการสอนความรู้ในวิชาหนังสือ วิชาเลข การอบรมศีลธรรมจรยยา และอาจมีการฝึกฝนวิชาชีพ เช่น พกการช่างต่าง ๆ บาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของพระสงฆ์ผู้สอน

การจัดการศึกษาชั้นมูลศึกษาตามหัวเมืองที่รัฐได้พยายามให้คณะสงฆ์ ช่วยจัดการนั้นได้ดำเนินไปในระยะหนึ่ง จนเมื่อการศึกษาขยายตัวมากขึ้น มีความยุ่งยากในระเบียบวิธีการจัดการบริหารการศึกษามากขึ้น เกินกำลังที่พระสงฆ์จะจัดการโดยลำพังต่อไปได้ ทางคณะสงฆ์จึงได้ขอให้กระทรวงธรรมการซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติและรับผิดชอบในกิจกรรมด้านการศึกษาได้ให้ความช่วยเหลือในการจัดการศึกษาตามหัวเมืองด้วย โดยกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๔๓ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าควรจะมีตำแหน่งข้าหลวงธรรมการตามหัวเมืองเหมือนกับข้าหลวงมหาดไทย หรือข้าหลวงคลัง เพราะผู้อำนวยการศึกษาไม่มีใครจะได้อยู่ประจำมณฑลต่าง ๆ พระครูเจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง ก็ไม่คอยรู้วิธีจัดการศึกษา นอกจากนี้เจ้าคณะมณฑลต่าง ๆ หลายรูปก็ครองเรือนไปที่

พระราชวรมณี, สถาบันสงฆ์กับสังคมปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานคร พิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๔ - ๒๕.

^๒ หจช., ร. ๕ ศ. ๑๒/๑๓(ก) จัดการศาสนาและการศึกษา

กระทรวงธรรมการว่าจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาออกไป เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะมณฑลจัการและตรวจการศึกษาการสอบไล่วิชาด้วย ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยและได้มีพระบรมราชานุมัติให้มีตำแหน่งข้าหลวงธรรมการ ประจำมณฑลไค้ตั้งปรากฏในหนังสือที่เจ้าพระยาวิชิทวงศ์ภูธร เสนาบดีกระทรวงธรรมการ มีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

ฝ่ายมณฑลที่เจริญแล้ว ชุระการงานในส่วนการศึกษายิ่งมากขึ้น เพราะมีนักเรียนมาก มีโรงเรียนมาก กิจธุระก็ยิ่งมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งการตรวจ วิธีสอน และการสอบไล่วิชาที่คงทำโดยประณีตยิ่งขึ้นในส่วนทางวิชา พระราชทาน เจ้าคณะมณฑลหลายรูปใครรองขอว่าในภูมิภาคประเทศที่มีการศึกษาเจริญแล้ววาเช่นนี้ จำเป็นที่จะต้องมีผู้ชำนาญการศึกษาออกไปเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะมณฑลจัการและตรวจการด้วย การศึกษาจึงจะเจริญขึ้นโดยสะดวกดังพระราชประสงค์ อาศัยเหตุดังนี้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงไค้กราบบังคมทูลพระเจ้านองยาเชอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพเห็นด้วยเกลาพร้อมกันว่า ราชการกระทรวงธรรมการในมณฑลต่าง ๆ ทั่วไค้ ควรจะมีตำแหน่งฝ่ายมรราวาส เช่น "ธรรมการมณฑล" ประจำมณฑล เพื่อจะไค้ช่วยเจ้าคณะมณฑลจัการในเรื่องการวัดและการศึกษาทั่วไป แคมณฑลใดควรจะมีเมื่อใดคงแล้วแต่ความเจริญและความจำเป็นของมณฑลนั้น ๆ

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๖ ได้มีการส่งข้าหลวงธรรมการไปประจำมณฑลพิษณุโลกและกรุงเก่าเป็นแห่งแรก โดยกำหนดหน้าที่ของข้าหลวงธรรมการไว้ดังนี้

ข้าหลวงธรรมการมีหน้าที่เหมือนเป็นปลัดของเจ้าคณะมณฑล แต่หากเป็นมรราวาสเพื่อจะไค้ช่วยเจ้าคณะมณฑลในกิจที่พระภิกษุสงฆ์จะทำไมไค้ถนัด หรือช่วยวิงแทนในการตรวจตรา ช่วยในการสอบไล่วิชา และตรวจโรงเรียนแทนเจ้าคณะมณฑล

๑ หจข., ร. ๕ ศ. ๑๒/๘ หนังสือเจ้าพระยาวิชิทวงศ์ภูธร เสนาบดีกระทรวงธรรมการ มีกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องเดียวกัน.

ในการคัดเลือกหาตัวผู้จะเป็นข้าหลวงธรรมการนั้น กรมศึกษาธิการได้คัดเลือกจากข้าราชการผู้มีความสามารถในกรมส่งออกไปช่วยเจ้าคณะมณฑลตรวจและจัดการศึกษา และคัดเลือกผู้ที่จบการศึกษาในโรงเรียนฝึกหัดครูของกรมศึกษาธิการด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีความรู้ในการจัดการศึกษาตามแบบใหม่ และต้องไปทำหน้าที่แนะนำและให้คำปรึกษาในการจัดตั้งโรงเรียนตามแบบสากล ทำหน้าที่ดูแลควบคุมให้การเรียนการสอนเป็นไปตามหลักสูตรของกระทรวงธรรมการ ช่วยเหลือเจ้าคณะมณฑลในการวัดผลการเรียนโดยการจัดสอบ ลักษณะการดำเนินการเช่นนี้เป็นแนวโน้มที่ค่อย ๆ แยกระบบการศึกษาแบบใหม่ในระบบโรงเรียนให้ต่างจากการศึกษาตามระบบเก่าในวัด และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงธรรมการเริ่มมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกด้านวิชาการมากขึ้น และปรากฏหลักฐานในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ในบางมณฑลข้าหลวงธรรมการจะเป็นผู้จัดทำรายงานการศึกษาแทนเจ้าคณะมณฑล ส่วนเจ้าคณะมณฑลจะเป็นผู้รายงานเฉพาะกิจกรมความการคณะและการศาสนาเท่านั้น

นอกจากนี้ บทบาทของพระสงฆ์ในฐานะ เป็นครูก็ลดลง โดยต้องสละหน้าที่ครูให้กับฆราวาสที่ได้รับการฝึกฝนอบรมในวิชาครูมาโดยตรง เมื่อโรงเรียนฝึกหัดครูของกรมศึกษาธิการสามารถผลิตครูได้เป็นจำนวนมากและส่งไปสอนตามโรงเรียนวัดในหัวเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยที่จะป้องกัน เพราะในนโยบายจัดการศึกษาของชาติให้เป็นแบบสากลอันเป็นระเบียบวิธีทางการศึกษาแบบใหม่นั้น จำเป็นต้องให้ผู้ที่มีความรู้และมีทักษะในด้านการสอนตามหลักวิชาสมัยใหม่ที่พระสงฆ์ไม่มีความรู้และความถนัด ด้วยเหตุนี้เอง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการอาชีพประจำ

พ.ศ. ๒๔๕๕ ร. ๕ ศ. ๑๒/๕๕ รายงานการศาสนาและการคณะมณฑลอีสาน ร.ศ. ๑๒๘
โดยพระศาสนคิลก เจ้าคณะมณฑลอีสาน

เป็นผู้ทำการสอนเพื่อให้เกิดการต่อเนื่องทางการศึกษา และครูผู้สอนเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจ
ในวิชาครูและวิทยาการสมัยใหม่ ตรงตามเป้าหมายและมาตรฐานการศึกษาที่กำหนดโดยกระ-
ทรวงกรรมการ

แม้ว่าการจัดตั้งโรงเรียนนั้นจะได้อาศัยวัด แต่รูปแบบและเนื้อหาวิชาของหลักสูตร
การศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่เหมือนเดิม และเมื่อการศึกษาได้ขยายมากขึ้น มีจำนวน
โรงเรียนและนักเรียนมากขึ้น จำเป็นจะต้องมีการบริหารงานตามแบบสากล มีสายการบังคับ
บัญชาที่เป็นระบบมีรูปแบบหลัก เกณฑ์ที่แน่นอน แทนสายการบังคับบัญชาแบบเก่า ซึ่งทางคณะสงฆ์
ไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งในคานหลักสูตรวิชาการ
และการปรับปรุงการบริหารงานและการบังคับบัญชา รวมทั้งวิธีการจัดการ จึงได้เกิดความ
ขัดแย้งระหว่างพระสงฆ์กับครูอาชีพ ที่ได้เล่าเรียนวิชาแผนใหม่ ความขัดแย้งนี้เพิ่มมากขึ้นใน
ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๕๕ พระบาทสมเด็จพระ
มงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้แบ่งหน้าที่ในราชการ
ของกระทรวงการออกเป็น ๒ ภาค คือ การ พระศาสนาและการศึกษา จัดเป็นกรมใหญ่
ทั้ง ๒ กรม เรียกว่ากรมกรรมการ และกรมศึกษาธิการ โดยกำหนดให้กิจการด้านศาสนา
อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมกรรมการ และงานด้านการศึกษาอยู่ในความดูแลรับผิดชอบ
ของกรมศึกษาธิการ

พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร ได้ทรงกล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

ปลาย ๆ รัชกาลที่ ๖ พระครูออกจะรังเกียจว่า พระไม่มีความรู้ทางวิชาครู เกรง จะเข้ามาชักจูงให้ผิดหลัก จึงเกิดขัดแย้งกันขึ้นระหว่างพระกับครู ถึงขั้นที่ทางคณะ ส่งขอมขอพระราชทานให้แยกกรมธรรมการออกจากศึกษาธิการไปขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ ในรัชกาลที่ ๖ ฟังเสียงครูออกจะโศกความว่า ฝ่ายครูก็พอใจที่จะได้ทำงานไม่เกรง ใจพระ

งานด้านการศึกษาและศาสนาจึงได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาดใน พ.ศ. ๒๔๖๒ กล่าวคือ ทั้งฝ่ายกรมศึกษาธิการก็มั่นใจว่าคนสามารถจัดการศึกษาได้โดยไม่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจาก คณะสงฆ์ สมเด็จพระสังฆราช กรมหลวงชินวราลงกรณก็ทรงเห็นว่าความขัดแย้งนี้ก็ก่อให้เกิด ความยากลำบากในการทำงานร่วมกับกระทรวงธรรมการ พระองค์จึงขอพระราชทานให้แยก กรมธรรมการออกจากกระทรวงธรรมการไปขึ้นต่อกระทรวงวังโดยตรง

ดังนั้นใน พ.ศ. ๒๔๖๒ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้โอนราชการฝ่ายกรมธรรมการไปสังกัดกระทรวงวัง และให้เปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็น กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้ชื่อของกระทรวงตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติรับผิดชอบจริงๆ และได้ เปลี่ยนชื่อกรมการอำเภอ กรมการจังหวัด กรมการมณฑล เป็นศึกษาธิการอำเภอ ศึกษา ธิการจังหวัด ศึกษาธิการมณฑล สำหรับหน้าที่ดูแลรักษาศาสนสมบัติและผลประโยชน์ของวัดในกรม สังฆการีก็ให้โอนไปขึ้นคลัง ตั้งแต่นั้นมากระทรวงศึกษาธิการ จึงรวมอำนาจการจัดการศึกษา ไว้หมด และปฏิบัติงานโดยปราศจากการช่วยเหลือจากคณะสงฆ์ เป็นการปฏิรูปการศึกษาให้พ้น จากระบบเก่าโดยสิ้นเชิง ซึ่งจะเห็นได้ชัดในการร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ นั้น คณะสงฆ์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เลย

^๑ แนนอย ติตติรานนท์, "เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ...," หน้า ๑๔๑

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑ - ๑๔๒.

เมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ นับเป็นครั้งแรกที่รัฐได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของพลเมือง เพื่อเป็นเครื่องประกันความมั่นคงในการจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษา พระราชบัญญัตินี้มีความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษามากมายที่จะให้เด็กในวัยเรียน คือ ช่วงอายุระหว่าง ๗ - ๑๔ ปี ได้มีโอกาสเรียนหนังสือ ซึ่งการศึกษาดังกล่าวเป็นการให้เปล่า พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้โรงเรียนทุกโรงเรียนปฏิบัติตามข้อบังคับและระเบียบของทางราชการทุกประการ ทั้งด้านหลักสูตรการสอน ประมวลการสอน การวางระเบียบการตรวจโรงเรียน แบบเรียน กำหนดเวลาเรียน การสอบไล่ บทลงโทษผูกครองที่ฝ่าฝืน ไม่ส่งเด็กเข้าเรียน และกำหนดประเภทของโรงเรียน ซึ่งมีการกล่าวถึงโดยละเอียด แต่ก็ไม่ได้อธิบายถึงบทบาทของคณะสงฆ์ในด้านการศึกษาเลย แม้ว่าในการจัดตั้งโรงเรียน ประเภทนี้ ที่นายอำเภอเป็นผู้ตั้งแทนของราชการฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารและการจัดตั้งโรงเรียน ยังต้องติดต่อขอความร่วมมือจากวัดที่อยู่ ทั้งในรูปของการขอความร่วมมือจากวัดในการเรียกรายเงินทองเพื่อการก่อตั้งโรงเรียน การชักจูงให้ราษฎรเห็นคุณค่าของการศึกษา การขอใช้สถานที่ในวัดตั้งเป็นโรงเรียน การขอให้พระช่วยเป็นครูสอน ในระยะแรก ๆ ที่กระทรวงธรรมการยังไม่พร้อมที่จะจัดหาครูเป็นจำนวนมากให้กับโรงเรียนต่าง ๆ ได้

หลักในการจัดตั้งโรงเรียนที่เป็นแบบแผนและเอกเทศ โดยไม่ได้กำหนดบทบาทของคณะสงฆ์ที่มิได้มีส่วนช่วยเหลืออย่างสำคัญเอาไว้ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา และเหตุผลจากความเจริญก้าวหน้าของศิลปวิทยาการสมัยใหม่ที่พระสงฆ์ไม่อาจปรับตัวให้รับกับอารยธรรมและความเจริญแบบใหม่นี้ได้ และข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านของคณะสงฆ์ เช่น การไม่สามารถให้การศึกษแก่เด็กหญิง หรือในการเกี่ยวข้องกับงานด้านการบริหารการจัดการที่จะต้องมึเรื่องการจัดงบประมาณการวิ่งเต้นต่าง ๆ ที่คณะสงฆ์ไม่อาจกระทำได้โดยสะดวก บทบาทในด้านการให้การศึกษแก่เยาวชนของชาติโดยคณะสงฆ์จึงค่อย ๆ ลดลง และเกิดการเคลื่อนย้ายไปสู่การดำเนินการและการจัดการของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงธรรมการในที่สุด ทั้งนี้พอจะอนุมานในแง่ทฤษฎีได้ว่า การศึกษาแบบโบราณได้หมดไปเมื่อรัฐสามารถขยายการศึกษาภาค

บังคับได้ทั่วทุกตำบลทั่วพระราชอาณาจักใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งหมายความว่ามิโรงเรียนตั้งขึ้น
ทุกหนทุกแห่งและ เด็กทุกคนต้องเข้าเรียนเมื่ออายุอยู่ในเกณฑ์บังคับ

กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานการวิจัยอันดับที่ ๘ : สัมฤทธิผล
การจัดการศึกษาภาคบังคับ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๖), หน้า ๕๒.