

บทที่ 4

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับห้องสมุดในประเทศไทย

ไทย เป็นประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาไม่น้อยไปกว่าด้านอื่น ๆ¹ โดยกำหนดเรื่องการศึกษาไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 4 ระยะ เพราะรัฐบาลถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะต้องให้พลเมืองมีความรู้ ความสามารถ รู้จักพัฒนาความเป็นอยู่ และปรับปรุงงานอาชีพ เป็นการยกระดับชีวิตส่วนตัวให้สูงขึ้นได้

การจัดการศึกษาให้พลเมืองนั้นได้จัดทั้งระบบในโรงเรียน และนอกโรงเรียน การศึกษาระบบในโรงเรียน นอกจากมีชั้นเรียนแล้ว ได้จัดให้ทุกโรงเรียนมีห้องสมุดอยู่ด้วย เพื่อส่งเสริมการศึกษาค้นคว้า ให้นักเรียนเกิดความเจริญงอกงาม ทั้งสติปัญญาและจิตใจ ยิ่งการเรียนในชั้นสูงขึ้นไปถึงระดับมหาวิทยาลัยด้วยแล้ว ห้องสมุดมหาวิทยาลัยย่อมเป็นสิ่งจำเป็นต่อการค้นคว้าของอาจารย์และนิสิตอย่างยิ่ง ส่วนระบบการศึกษานอกโรงเรียนนั้น รัฐบาลได้จัดให้มีการศึกษาประชาชนและห้องสมุดประชาชนขึ้น² เพื่อช่วยให้ผู้ที่จบการศึกษาจากโรงเรียนแล้วได้มีโอกาสที่จะหาความรู้ใหม่ ๆ เป็นการเพิ่มพูนความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพ สามารถดำรง

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524

(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2520), หน้า 269-279.

²"การศึกษาผู้ใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาล," หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 24532/2492 ลงวันที่ 13 กันยายน 2492 ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 1.

ชีวิตอย่างทันสมัย และปรับตัว เข้ากับสังคมที่แวดล้อมได้ จึงนับว่าห้องสมุดทุก
ประเภทมีบทบาทสำคัญอย่างมากในประเทศไทย

ความเป็นมาของห้องสมุดแห่งชาติ

ห้องสมุดในประเทศไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า เริ่มมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย แต่ไม่มีหลักฐานบ่งชี้ว่าจะมีห้องสมุดหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะหลังจากที่พ่อขุนรามคำแหง มหาราชได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นราว พ.ศ. 1826¹ ต่อมาพระองค์ก็ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จารึกพระราชประวัติ เรื่องราวขนบธรรมเนียม เมืองสุโขทัย และพระเกียรติคุณของพระองค์ไว้บนหลักศิลาในปี พ.ศ. 1835² ซึ่งนับว่าเป็นหลักศิลาแรกที่จารึกด้วยอักษรไทย ข้อความในศิลาจารึกนี้ได้พิมพ์รวมอยู่ในหนังสือประชุมจารึกสยามภาคที่ 1 ซึ่งคำสตราจารยฮอร์ช เซเดส์ ชวาระและแปลพิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2467 ส่วนศิลาจารึกเก็บรักษาไว้ ณ หอพระสมุดวชิรญาณ ภายในบริเวณหอสมุดแห่งชาติ ท่าวาสุกรี

สมัยกรุงศรีอยุธยาก็มีหลักฐานปรากฏว่ามีห้องสมุดเช่นกัน คือ "หอหลวง" ซึ่งเป็นที่เก็บรักษาหนังสืออัน เป็นแบบฉบับตำราและจดหมายเหตุราชการบ้านเมือง ในสมัยนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายไว้ว่า ที่เรียกกันว่า "หอหลวง" นั้น เห็นจะเป็นคำย่อมาจาก "หอหนังสือหลวง"³ ซึ่งมีในพระราชวังมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้ เพราะเมื่อคราวกรุงศรีอยุธยา เสียแก่พม่าครั้งที่สอง

¹ฮอร์ช เซเดส์, ประชุมจารึกสยามภาคที่ 1 จารึกกรุงสุโขทัย (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467), หน้า 52.

² เรื่องเดียวกัน.

³ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, นิทานโบราณคดี (พระนคร: กรมศิลปากร, 2511), หน้า 70. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นางเนียร ลพานุกรม วันที่ 31 สิงหาคม 2511).

พ.ศ. 2310¹ พม่าได้เผาวัด วัง และบ้านเรือนเสียหายมาก หนังสือพระไตรปิฎก และหนังสืออื่นๆ จึงสูญหายไป เกือบหมดสิ้น ครั้นมาถึงในสมัยกรุงธนบุรี เป็นราชธานี พระเจ้าตากสินมหาราชจึงได้มีรับสั่งให้เสาะแสวงหาหนังสือต่าง ๆ มารวบรวมตั้ง เป็น "หอหลวง"² ขึ้นใหม่ ดังนั้น จึงพอจะสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา นั้นน่าจะมี "หอพระสมุด" ซึ่งเป็นหอหลวงใช้เก็บรักษาหนังสือ เหล่านี้

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สร้างหอพระมณเฑียรธรรมขึ้นใน บริเวณวัดพระศรีรัตนศาสดาราม เพื่อเป็นที่เก็บพระไตรปิฎกของหลวงใน พ.ศ. 2326 ครั้นห้องนี้ได้ถูกไฟไหม้เมื่อ พ.ศ. 2331 พระองค์จึงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างหอพระมณเฑียรธรรมขึ้นใหม่ตรงที่เดิม³ ต่อมาพระราชโอรสและพระราชธิดาในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 อันมีพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นประธาน ได้ทรงดำริร่วมกันตั้ง หอพระสมุดวชิรญาณขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2424⁴ เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติแก่พระราชบิดา นอกจากนั้นยังโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหอพุทธศาสนสังคหะขึ้นในวัดเบญจมบพิตร เพื่อเก็บรวบรวมพระไตรปิฎกและหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพระ

¹พระราชพงศาวดาร ฉบับพระราชหัตถเลขา (พระนคร: กรมศิลปากร, 2511), หน้า 601. (พิมพ์แจกในงานบรรจุศพนายไต้ลัง พรประภาณ สู่สานศรีราชา วันที่ 4 กันยายน 2511).

²สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ตำนานหอพระสมุด หอพระมณเฑียรธรรม หอวชิรญาณ หอพุทธศาสนสังคหะ แลหอสมุดสำหรับพระนคร (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2459), หน้า 4.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

⁴แมนมาส ชาลิต, ประวัติหอสมุดแห่งชาติ (พระนคร: กรมศิลปากร, 2509), หน้า 10.

พุทธคำสนา¹ ใน พ.ศ. 2448 โปรดเกล้า ฯ ให้รวมหอสมุดทั้ง 3 แห่ง คือ หอพระมณเฑียรธรรม หอพระสมุดวชิรญาณ และหอพุทธคำสนสังคหะ เข้าเป็นหอสมุดเดียวกัน ตั้งเป็นหอสมุดสำหรับพระนคร² หอสมุดสำหรับพระนครนี้เองที่เปลี่ยนชื่อเป็น "หอสมุดแห่งชาติ" ใน พ.ศ. 2476³ สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ

ปัจจุบัน หอสมุดแห่งชาติมีฐานะเป็นกอง เรียกว่า "กองหอสมุดแห่งชาติ" มีหน้าที่รวบรวมและรักษาสัมบัติทางสติปัญญา วิทยาการ ศิลปกรรม และวัฒนธรรมของชาติที่ปรากฏในรูปของหนังสือ ค่าจารึก วารสาร และโสตทัศนวัสดุในวิชาการต่าง ๆ โดยครบครัน ทั้งที่เป็นของประเทศไทยและต่างประเทศ ดำเนินงานด้านบรรณารักษศาสตร์ ในการวิเคราะห์ จัดหมวดหมู่หนังสือ ทำบัตรรายการ ทำบรรณานุกรม ทำดรรชนี และงานเทคนิคอื่น ๆ การเป็นศูนย์บริการข่าวสาร ความรู้ต่าง ๆ และประสานงานเกี่ยวกับบริการห้องสมุดทั้งในประเทศและต่างประเทศ งานส่งเสริมการอ่านและการให้บริการใช้ห้องสมุดแก่ประชาชน⁴

วัตถุประสงค์ของหอสมุดแห่งชาติ มีดังนี้

1. เก็บรวบรวมหนังสือที่เกี่ยวกับประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งยังกระจัดกระจายตามกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ มารวมรักษาไว้ในที่แห่งเดียวกัน

¹ บวร ธีมากร, "ประวัติหอสมุดในประเทศไทย," วารสารห้องสมุด 1 (ตุลาคม-พฤศจิกายน-ธันวาคม, 2500): 56.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

³ สุกฤษดิ์ อัมพันวงศ์, วิวัฒนาการและบรรณารักษศาสตร์ในประเทศไทย เอกสารบรรณารักษศาสตร์ เล่ม 4, (พระนคร: แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2510), หน้า 10.

⁴ กรมศิลปากร, "พระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง กฎกระทรวง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับกรมศิลปากร," (อัสสาเนา)

2. เก็บรักษาหนังสือของชาติให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล ควรอยู่ในสภาพที่ปลอดภัย มั่นคง และถาวร

3. ให้บริการแก่ประชาชนในการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ให้ได้อย่างกว้างขวางและสะดวกยิ่งขึ้น¹

นอกจากจะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างแน่นอนดังกล่าวแล้ว รัฐบาลยังได้จัดทำโครงการพัฒนาหอสมุด หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และโครงการขยายสาขาหอสมุดแห่งชาติในภูมิภาค โดยได้ระบุโครงการดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519² เพื่อเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานนี้รวมทั้งสิ้น 40 ล้านบาท³ และกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงาน 5 ปี

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหอสมุดแห่งชาติ

หอสมุดแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บริการด้านการศึกษาค้นคว้าและบริการการอ่านทั่วไป ตลอดจนบริการด้านข่าวสารแก่ประชาชน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาบุคคลและพัฒนาประเทศ ฉะนั้น จึงต้องเสาะแสวงและจัดหา เก็บรวบรวม เอกสารสิ่งพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นในประเทศไทย และเกี่ยวกับประเทศไทยให้ได้ครบถ้วน

¹ รายงานผลงานของรัฐบาลต่อประชาชนประจำปีงบประมาณ 2508 เล่ม 2" (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2509), หน้า 1659.

² สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. 2515-2519 (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: สำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ, 2515), หน้า 379-380.

³ เรื่องเดียวกัน, ภาคผนวก, หน้า 92.

สมัยบรมที่สุต พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายฉบับเดียว¹ที่
อำนวยความสะดวกให้แก่หอสมุดแห่งชาติในปัจจุบัน โดยมีบทบัญญัติให้ผู้พิมพ์โฆษณา
ส่งสิ่งพิมพ์ที่ตีพิมพ์ขึ้นให้แก่หอสมุดแห่งชาติ ดังนี้

"มาตรา 20 ให้ผู้โฆษณาส่งสิ่งพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นในราชอาณาจักรสองฉบับ
ให้หอสมุดแห่งชาติภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันพิมพ์เสร็จ โดยไม่คิดราคา
และค่าส่ง"²

"มาตรา 32 ให้ผู้โฆษณาส่งหนังสือพิมพ์โดยไม่คิดราคาและค่าส่งไปยัง
ที่ทำการ เจ้าพนักงานการพิมพ์สามฉบับและหอสมุดแห่งชาติสองฉบับ ในวันที่
ออกโฆษณา"³

หนังสือ เอกสารและสิ่งพิมพ์ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ข้างต้น
หอสมุดแห่งชาติจะเก็บรักษาไว้ 1 ฉบับยังที่เก็บของหอสมุดแห่งชาติ เพื่อ เป็นพยาน
เอกสารในกรณีที่เกิดการฟ้องร้องขึ้นที่ศาล อีก 1 ฉบับนำออกบริการแก่ประชาชน⁴
ซึ่งหอสมุดแห่งชาติ เปิดให้ประชาชน เข้าใช้บริการได้ทุกวันตั้งแต่ เวลา 8.30 น.
ถึง 20.30 น. เว้นวันหยุดนักขัตฤกษ์ ประชาชนที่เข้าอ่านหนังสือไม่ต้อง เสียค่า
บำรุงใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ไม่อนุญาตให้ยืมหนังสือออกนอกหอสมุดแห่งชาติ

โดยที่หอสมุดแห่งชาติทำหน้าที่ เป็นทั้งห้องสมุดสำหรับการค้นคว้า วิจัย
และห้องสมุดประชาชนควบคู่กันไป วัตถุประสงค์การอ่านของหอสมุดแห่งชาติจึงครอบคลุม
ทุกสาขาวิชา วัสดุสิ่งพิมพ์ที่จัดไว้ เพื่อให้บริการการอ่านของหอสมุดแห่งชาติมี

¹ สัมภาษณ์ ร.อ.หญิง ประนอม ปัญญางาม, หัวหน้างานจัดหาหนังสือ
กองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, 5 ตุลาคม 2522.

² "พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484," (พระนคร:
นิติเวช, 2512), หน้า 7.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁴ สัมภาษณ์ ร.อ.หญิง ประนอม ปัญญางาม, หัวหน้างานจัดหาหนังสือ
กองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, 5 ตุลาคม 2522.

ประมาณ 1,233,113 เล่ม¹ แยกเป็นหนังสือตัวพิมพ์ประมาณ 1,089,347 เล่ม หรือ 851,194 ชื่อเรื่อง หนังสือตัวเขียนซึ่งได้แก่สมุดข่อย ไบหลาน กระดาษขาว กระดาษสา และสมุดฝรั่ง ประมาณ 143,766 เล่ม ศิลปินที่ค้นพบและลง ทะเบียนแล้ว 264 หลัก และวารสาร 1,767 ชื่อเรื่อง นอกจากนี้ยังมีนิตยสาร อนุสาร หนังสืออ้างอิง สิ่งพิมพ์อื่น ๆ และโสตทัศนวัสดุต่าง ๆ เช่น ไมโครฟิล์ม สไลด์ फिल्मสตริป แผ่นเสียง ภาพชนิดต่าง ๆ เทปบันทึกเสียง แผนที่ วัสดุพิพิธภัณฑ์ เช่น เหรียญตรา เหรียญกษาปณ์ เอกสารทางราชการ และบันทึกเรื่องราวของ หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์²

หนังสือของหอสมุดแห่งชาติส่วนใหญ่ได้มาโดยวิธี

1. เบิกจ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี ประมาณปีละ 1,400,000 บาท (รวมทั้งการขอรับวารสาร)
2. ได้รับจากหน่วยราชการต่าง ๆ
3. ได้รับบริจาคจากมูลนิธิและหรือบุคคลทั่วไป
4. แลกเปลี่ยนกับต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานที่ทำการแลกเปลี่ยนประมาณ 63 แห่ง โดยทำความตกลงระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล มีห้องสมุดแห่งชาติของประเทศ เป็นผู้ดำเนินการ คือ หอสมุดรัฐสภาอเมริกัน (Library of Congress) หอสมุดแห่งชาติประเทศอังกฤษ (British Library) หอสมุดแห่งชาติออสเตรเลีย และสำนักงานขององค์การสหประชาชาติที่กรุงนิวยอร์กและกรุงเจนีวา สิ่งพิมพ์ที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนได้แก่ สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลบางรายการวารสารรัฐสภาสาร วารสารศิลปากร เป็นต้น นอกจากนั้นหอสมุดแห่งชาติยังทำ

¹ กองหอสมุดแห่งชาติ, งานธุรการ, สถิติจำนวนหนังสือประจำปี งบประมาณ 2522. (อัสสาเนา)

² แม้นมาส์ ชวลิต, และ สิริินทร์ ช่างโชติ, คู่มือบรรณารักษศาสตร์ (พระนคร: เกษมบรรณกิจ, 2511), หน้า 70-71.

หน้าที่ เป็นห้องสมุดรับฝากขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย ส่วนการแลกเปลี่ยนภายในประเทศขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการภายใต้โครงการศูนย์กลางแลกเปลี่ยนและยืมสิ่งพิมพ์ระหว่างประเทศ (National Libraries and Documentation Centre SEA - Consortium)

5. ได้รับตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 20 สำหรับหนังสือ และมาตรา 32 สำหรับหนังสือพิมพ์ จำนวนอย่างละ 2 ฉบับ¹

จำนวนหนังสือที่หอสมุดแห่งชาติได้รับตามพระราชบัญญัติข้างต้น นับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น เพราะหอสมุดแห่งชาติจะต้องให้บริการแก่ประชาชน เป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีการขยายสาขาของหอสมุดแห่งชาติในหลายจังหวัด ได้แก่ สาขาหอสมุดแห่งชาติ เชียงใหม่, ลำพูน, สิงห์บุรี และ นครศรีธรรมราช

นอกจากจะกำหนดจำนวนหนังสือ ที่ผู้จัดพิมพ์ต้องนำส่งให้แก่หอสมุดแห่งชาติแล้ว ในพระราชบัญญัติการพิมพ์ มาตราที่ 59 ยังได้ระบุโทษสำหรับผู้พิมพ์ โฆษณาที่ละเลยไม่ส่งสิ่งพิมพ์ให้แก่หอสมุดแห่งชาติไว้ดังนี้ "มาตรา 59 ผู้โฆษณาคนใดละเลยไม่ส่งสิ่งพิมพ์ให้แก่หอสมุดแห่งชาติตามมาตรา 20 หรือไม่ส่งหนังสือพิมพ์ให้แก่เจ้าพนักงานการพิมพ์หรือหอสมุดแห่งชาติตามมาตรา 32 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสิบสองบาท"²

จะเห็นได้ว่า โทษปรับข้างต้นมีค่าน้อยกว่าราคาหนังสือบางเล่มในปัจจุบัน ผู้จัดพิมพ์จึงละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่วางไว้ ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านค่าแล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อโครงการรวบรวมบรรณานุกรมแห่งชาติ

¹ สัมภาษณ์ ร.อ.หญิง ประนอม ปัญญางาม, หัวหน้างานจัดหาหนังสือกองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, 5 ตุลาคม 2522.

² "พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484," หน้า 59.

อย่างยิ่ง เพราะโครงการรวบรวมบรรณานุกรมแห่งชาติซึ่ง เริ่มโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508¹ นั้น แม้ว่าหอสมุดแห่งชาติจะ เล็งเห็นถึงความสำคัญของบรรณานุกรมแห่งชาติและพยายามรวบรวมสิ่งตีพิมพ์ที่ผลิตขึ้นในประเทศไทย เพื่อจัดดำเนินการทางด้านบรรณานุกรมแห่งชาติตลอดมาก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจัดทำบรรณานุกรมแห่งชาติที่สมบูรณ์ได้ ทั้งนี้ก็ เพราะ เนื่องจากปัญหาของพระราชบัญญัติการพิมพ์ ซึ่งผู้พิมพ์ต้องส่งสิ่งพิมพ์ให้หอสมุดแห่งชาติ 2 ฉบับนั้น ไม่ได้ระบุถึงสิ่งพิมพ์รัฐบาล และหนังสือที่พิมพ์แจกไว้ด้วย จึงทำให้ได้รับหนังสือ ไม่ครบทุกประเภท และไม่มีผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้² ซึ่งหอสมุดแห่งชาติมีอัตรากำลังจำกัดจึงไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะคอยติดตามทวงหนังสือที่ผู้จัดพิมพ์ยังไม่ได้จัดส่งให้หอสมุดแห่งชาติจนครบทุกรายการได้³

ความเป็นมาของห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย

ห้องสมุดประชาชนแห่งแรกในประเทศไทยได้กำเนิดขึ้น ณ วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม วัดนี้เป็นวัดโบราณ สร้างมาแต่ครั้งสมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานี เดิมชื่อวัดโพธาราม⁴ ใน พ.ศ. 2332 รัชกาลที่ 1 ได้ทรงปฏิสังขรณ์วัดนี้ขึ้นใหม่ เพราะทรงเห็นว่าชำรุดปรักหักพัง เป็นอันมาก และได้พระราชทานนามใหม่

¹ แม้นมาส์ ชวลิต, ประวัติหอสมุดแห่งชาติ, หน้า 68.

² Suthilak Ambhanwong, "Bibliographical Control in Thailand," International Library Review 4 (April 1972): 168.

³ สัมภาษณ์ ร.อ.หญิง ประนอม ปัญญางาม, หัวหน้างานจัดหาหนังสือ กองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร, 5 ตุลาคม 2522.

⁴ พระครูปลัดสัมพิพัฒน์พรหมจริยาจารย์ (บุญ), ประวัติวัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม (พระนคร: โรงพิมพ์กัณฑ์ประเสริฐ, 2479), หน้า 1.

ว่า วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม¹ การปฏิสังขรณ์ครั้งนั้นนอกจากจะทรงสร้างพระอุโบสถ พระเจดีย์ที่สำคัญ ๆ และกุฏิสำหรับพระสงฆ์แล้ว ยังได้ทรงสร้างสิ่งที่มีลักษณะคล้ายห้องสมุด คือ ค่ำลาราย เขียนเรื่องพระชาติกัฬาร้อยห้าสิบชาติ รวมทั้งตำรายาและฤชิตัดตนไว้เป็นทานด้วย ในรัชกาลที่ 3 วัดพระเชตุพนวิมลมังคลารามชำรุดทรุดโทรมมาก จึงโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิสังขรณ์ใหม่ เริ่มการบูรณะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2375 เสร็จสิ้นปี พ.ศ. 2391 รวมเป็นเวลาทั้งสิ้น 16 ปี² รัชกาลที่ 3 ทรงมีพระราชประสงค์พิเศษอย่างหนึ่ง คือ ให้เป็นแหล่งเล่าเรียนความรู้ของประชาชนไม่เลือกชั้นวรรดาศักดิ์³ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมเลือกสรรพตำราวิชาชีพอ่าง ๆ มาตรวจแก้ไขโดยใช้ของเดิมบ้าง ประชุมผู้รู้หลักวิชานั้น ๆ แต่งขึ้นใหม่บ้าง แล้วโปรดเกล้าฯ ให้จารึกความรู้เหล่านั้นลงบนแผ่นศิลา ประดับไว้ในบริเวณวัด มีรูปเขียนประกอบตำรานั้น ๆ ผู้ที่ต้องการศึกษา สามารถคัดลอกความรู้ไปได้โดยเสรี ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของห้องสมุดประชาชน ในวงการห้องสมุดจึงนับเอาจารึกวัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม เป็นห้องสมุดประชาชนแห่งแรกในประเทศไทย⁴

¹ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร, พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงฟื้นฟูวัฒนธรรม (พระนคร: โรงพิมพ์กัฎีประเสริฐ, 2502), หน้า 33.

² กรมศิลปากร, ประชุมจารึกวัดพระเชตุพนฉบับสมบูรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (พระนคร: ผ่านฟ้าวิทยา, 2510), หน้า 15.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้าค่านำ.

⁴ ธานี กุลสมบูรณ์, วัดพระเชตุพนฯ ห้องสมุดประชาชนแห่งแรกในประเทศไทย (พระนคร: แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508), หน้า 23.

ห้องสมุดประชาชนของกระทรวงศึกษาธิการระยะแรก

กิจการห้องสมุดประชาชนที่นับว่า เป็นห้องสมุดประชาชนโดยตรง เริ่มระยะแรกเมื่อปี พ.ศ. 2459 โดยกรมศึกษาธิการขณะนั้นหรือกระทรวงศึกษาธิการปัจจุบัน ห้องสมุดประชาชนระยะแรกที่จัดตั้งขึ้นนี้เรียกว่า ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชน เปิดบริการให้ประชาชนทุกชั้นเข้าอ่านได้ โดยมีแผนกห้องสมุดซึ่งขึ้นอยู่กับกรมศึกษาธิการ เป็นผู้รับผิดชอบ ในปีนั้นได้จัดตั้งห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนชั้น 3 แห่ง คือ จังหวัดพระนครที่โรงเรียนวัดสุทัศน์ และโรงเรียนวัดสามจีน จังหวัดธนบุรีที่โรงเรียนวัดประยุรวงศาวาส¹ ในปีต่อมาได้เปิดเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง คือ ที่โรงเรียนมหาวิทยาลัยราชวู จังหวัดสงขลา และ ที่ที่ว่าการอำเภอชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ²

ปี พ.ศ. 2461 ได้จัดตั้งห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนเพิ่มขึ้นอีก 4 แห่งในจังหวัดบุรีรัมย์ คือ ณ ที่ว่าการอำเภอเมือง ที่ว่าการอำเภอพุทไธสง ที่ว่าการอำเภอนางรอง และที่ว่าการอำเภอตะลุง³ รวมมีห้องสมุดอ่านหนังสือสำหรับประชาชนเมื่อปี พ.ศ. 2461 ทั้งสิ้น 9 แห่ง

ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนทั้ง 9 แห่งนี้ ได้รับความสนใจจากประชาชนมาก มีผู้บริจาคหนังสือให้เสมอ แต่เนื่องจากมีอุปสรรคทั้งทางด้านการเงินและสถานที่ จึงทำให้ไม่สามารถจัดห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนให้ดีขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หลวงวร เวทย์พิสิฐ (ต่อมา เป็น

¹กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 9 (พระนคร: 2459), หน้า 19. (อัดสำเนา)

²กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 10 (พระนคร: 2460), หน้า 23. (อัดสำเนา)

³กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 11 (พระนคร: 2461), หน้า 42. (อัดสำเนา)

พระวร เวทพิสิฐ) ซึ่ง เป็นหัวหน้าแผนกห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนได้มีความเห็นว่า รัฐบาลควรให้เงินงบประมาณอุดหนุนกิจการห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชน¹ และนาย ว.ย. ยอนสัน ที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการในสมัยนั้นก็ได้ให้ข้อ เสนอแนะว่า ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนนั้นมีผู้ เข้าไปอ่านมากขึ้นเป็นลำดับ และเห็นว่า ถึง เวลาแล้วที่รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุน เพื่อช่วยประกอบการศึกษาอันสำคัญนี้² แต่ข้อ เสนอแนะดังกล่าวไม่ประสบผลแต่อย่างใด

ดังนั้นถึงแม้จะมีการตั้งห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชน เพิ่มขึ้นบ้างก็ตาม แต่ห้องอ่านหนังสือบางแห่งก็ต้องปิดกิจการไป ดังปรากฏในรายงานกระทรวงธรรมการฉบับที่ 18 ประจำปีพุทธศักราช 2468 ว่า กรมตำรากระทรวงธรรมการได้รับหน้าที่ให้ดูแลห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนซึ่งขณะนั้นมีอยู่เพียง 7 แห่ง คือ ที่จังหวัดพระนครมี 3 แห่ง ได้แก่ ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนวัดสุทัศน์ ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนวัดสามจีน และห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนวัดประยูรวงศ์วาสุ และตามจังหวัดต่าง ๆ มี 4 แห่ง คือ ที่จังหวัดสงขลา จังหวัดจันทบุรี จังหวัดชัยภูมิ และจังหวัดบุรีรัมย์³

ในปีต่อมา กรมตำราได้จัดตั้งแผนกห้องสมุดขึ้นมีหน้าที่รับผิดชอบจัดตั้งห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนในที่ต่าง ๆ ทั่วไป เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง ด้วยการอ่านหนังสือ⁴

¹กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 12 (พระนคร: 2462), หน้า 13-14. (อัดสำเนา)

²เรื่องเดียวกัน, หน้า ฌ.

³กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 18 (พระนคร: 2468), หน้า 40. (อัดสำเนา)

⁴กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 19 (พระนคร: 2469), หน้า 48. (อัดสำเนา)

แต่อย่างไรก็ตาม ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนทั่วประเทศก็ยังคงมีเพียงเจ็ดแห่งเท่าเดิม ซึ่งนับว่าน้อยมาก ไม่เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง อุปสรรคที่สำคัญของการนี้ก็คือ ไม่มีทุนพอที่จะดำเนินการ

พ.ศ. 2470 แผนกห้องสมุดของกรมตำราได้จัดตั้งห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนอีกสองแห่ง คือ ที่จังหวัดร้อยเอ็ด และที่จังหวัดเชียงใหม่¹

พ.ศ. 2471 มีห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนตามมณฑลต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นสิบสามแห่ง ดังปรากฏตามตารางในรายงานกระทรวงธรรมการฉบับที่ 21 ประจำปีพุทธศักราช 2471 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹กระทรวงธรรมการ, รายงานกระทรวงธรรมการ ฉบับที่ 20
(พระนคร: 2470), หน้า 33. (อัดสำเนา)

ตารางที่ 2 สถิติเกี่ยวกับห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนใน พ.ศ. 2471

มณฑล	เลขที่	ที่ตั้ง	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	มีหนังสือ	มีผู้เข้าไปอ่าน	หมายเหตุ
						ทั้งสิ้น	ถึงวันละ	
กรุงเทพ	1	ร.ร. วัดสุทัศน์	ต. ตีทอง	พระนคร	พระนคร	1473	46	
	2	ร.ร. วัดสามจีน	สามแยก	สัมพันธวงศ์	พระนคร	1212	41	
	3	ร.ร. วัดประยูรวงศ์	วัดประยูรวงศ์	กิ่งบុปผาราม	ธนบุรี	1391	64	
					รวม	4076	50.33	
อยุธยา	-	-	-	-	-	-	-	
นครสวรรค์	-	-	-	-	-	-	-	
พิษณุโลก	-	-	-	-	-	-	-	
พายัพ	-	-	-	-	-	-	-	
นครชัยศรี	-	-	-	-	-	-	-	
ราชบุรี	1	ห้องตัวอย่างสินค้า	หน้าเมือง	เมือง	ราชบุรี	285	82	
สงขลา	1	ร.ร. ประจํามณฑล	บ่อยาว	เมือง	สงขลา	1954	45	
	2	บ้านระโนด	ระโนด	ระโนด	สงขลา	101		
ปัตตานี	1	สโมสร เสือป่า	สะนารัง	สะนารัง	ปัตตานี	386	5	

ตารางที่ 2 สถิติเกี่ยวกับห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนใน พ.ศ. 2471 (ต่อ)

มณฑล	เลขที่	ชื่อก่อตั้ง	ตำบล	อำเภอ	จังหวัด	มีหนังสือ	มีผู้เข้าไปอ่าน	หมายเหตุ
						ทั้งสิ้น	ถึงวันละ	
ภูเก็ต	-	-	-	-	-	-	-	ห้องสมุดของ
จันทบุรี	1	ตลาดเหนือ	ตลาดจันทบุรี	เมือง	จันทบุรี	749	25	โรงเรียน
ปราจีนบุรี	-	-	-	-	-	-	-	ประจำมณฑล
นครราชสีมา	1	ศาลากลางจังหวัดชัยภูมิ	ในเมือง	เมือง	ชัยภูมิ	673	8	ราชบุรีรวม
	2	ร.ร.ประจำจังหวัดชัยภูมิ	ในเมือง	เมือง	ร้อยเอ็ด	790	28	อยู่ด้วย
	3	ที่ว่าการอำเภอเมืองบุรีรัมย์	ในเมือง	บุรีรัมย์	บุรีรัมย์	115	1	
	4	ที่ว่าการอำเภอนางรองบุรีรัมย์	นางรอง	นางรอง	บุรีรัมย์	101	1	
	5	ที่ว่าการอำเภอตะลุงบุรีรัมย์	ประโคนชัย	ตะลุง	บุรีรัมย์	129	1	
อุดรธานี	-	-	-	-	-	-	-	
					รวม	5283	21.78	
รวม	13	-	-	-	-	9359	36.06	

ห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนหรือห้องสมุดประชาชนของกระทรวง
ศึกษาธิการระยะแรก จึงสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 2471 เพราะหลังจากนี้ก็ไม่ปรากฏ
รายงานที่เกี่ยวกับห้องอ่านหนังสือสำหรับประชาชนอีก เลย

ห้องสมุดประชาชนของกระทรวงศึกษาธิการระยะที่ 2

ห้องสมุดประชาชนของกระทรวงศึกษาธิการระยะที่ 2 ได้เริ่มขึ้นเมื่อ
พ.ศ. 2483 ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นในอันที่จะให้การศึกษ
ผู้ใหญ่และเห็นว่า ห้องสมุด เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วย เพิ่มพูนความรู้ให้แก่ประชาชน
คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งกองการศึกษาผู้ใหญ่¹ สังกัดอยู่ใน
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการขึ้น เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2483 และให้เป็นผู้
ดำเนินงานห้องสมุดประชาชน² โดยมีกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ เป็นผู้ให้ความ
ร่วมมือช่วยเหลือ แต่เดิมกองการศึกษาผู้ใหญ่แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก
คือ แผนกกลาง แผนกองค์การ แผนกตรวจ และแผนกวิชาการ³ โดยสังกัดอยู่ใน
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาได้มีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการให้
เหมาะสมกับหน้าที่และปริมาณงานที่ได้ขยายออกไปให้กว้างขวางกว่า เดิม ได้มีการ

¹"แจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการศึกษาผู้ใหญ่," คำสั่งกระทรวง
ธรรมการที่ 20909/2483 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2483. ระเบียบและคำสั่ง
เกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 1.

²สนั่น ปัทมะทิน "ปาฐกถา เรื่อง การจัดห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย," ใน สมุดที่ระลึกงานแสดงศิลปหัตถกรรมนักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ
พ.ศ. 2495. (พระนคร: กระทรวงศึกษาธิการ, 2496), หน้า 43.

³"พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรม
ในกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2483," ราชกิจจานุเบกษา 57
(13 สิงหาคม 2483): 293.

เปลี่ยนแปลงและจัดตั้งแผนกต่าง ๆ ขึ้นใหม่ ซึ่งนับแต่ปี พ.ศ. 2494 เป็นต้นมา กองการศึกษาผู้ใหญ่ก็ได้โอนไปสังกัดอยู่กับกรมประชาศึกษา และได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 แผนก คือ แผนกองค์การ แผนกอาชีวศึกษาผู้ใหญ่ แผนกการศึกษาประชาชน แผนกโสตและทัศนศึกษา และแผนกส่งเสริมและเผยแพร่¹ ในปี พ.ศ. 2495 กรมประชาศึกษาได้เปลี่ยนชื่อ เป็นกรมสามัญศึกษา แต่กองการศึกษาผู้ใหญ่ยังคง เป็นกองหนึ่งในกรมสามัญศึกษาตามเดิม และจัดแบ่งส่วนราชการเหมือนเดิม² ดังนั้นกิจการห้องสมุดประชาชนจึงยังคง เป็นหน่วยหนึ่งในแผนกการศึกษาประชาชน กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา ตามเดิม

พ.ศ. 2495 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เห็นสมควรให้จัดตั้งห้องสมุดประชาชนทั่วทุกอำเภอ ๆ ละ 1 แห่ง³ โดยให้กระทรวงศึกษาธิการ เป็นฝ่ายจัดหาบรรณารักษ์ ครูผู้สอน และจัดสรร เงินงบประมาณ ส่วนกระทรวงมหาดไทย เป็นฝ่ายจัดหาสถานที่⁴ ต่อมา กระทรวงศึกษาธิการได้ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยห้องสมุดประชาชน

¹"พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมประชาศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2494," ราชกิจจานุเบกษา 68 (4 กันยายน 2494): 1323.

²"พระราชกฤษฎีกาการจัดวางระเบียบราชการกรมสามัญศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา 69 (9 กันยายน 2495): 1066-1068.

³"จัดห้องสมุดประชาชน," คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 306/2495 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2495. ระเบียบและคำสั่ง เกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 255.

⁴"ห้องสมุดประชาชน," คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 29626/2495 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2495. ระเบียบและคำสั่ง เกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 253.

ให้เหมาะสม เพื่อให้งานห้องสมุดประชาชนเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น โดยได้จำแนกห้องสมุดประชาชนออกเป็น 3 ประเภท คือ ห้องสมุดประชาชนจังหวัด ห้องสมุดประชาชนอำเภอ และห้องสมุดเคลื่อนที่

กระทรวงศึกษาธิการได้พยายามหาวิธีการส่งเสริมและปรับปรุงกิจการของห้องสมุดประชาชนทั้ง 3 ประเภทให้ดียิ่งขึ้นเสมอ พ.ศ. 2496 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมห้องสมุด มีอธิบดีกรมสามัญศึกษา เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและส่งเสริมหรือพิจารณาวิธีการจัดห้องสมุดให้ดีขึ้น ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งคณะกรรมการอีกคณะหนึ่งแทนคณะกรรมการคณะแรกซึ่งสลายตัว เพราะกรรมการหลายคนย้ายไปปฏิบัติราชการที่อื่น คณะกรรมการชุดใหม่มีชื่อว่า คณะกรรมการส่งเสริมกิจการห้องสมุดประชาชน มีอธิบดีกรมสามัญศึกษา เป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการห้องสมุดสำนักข่าวสารอ เมริกัน อาจารย์ผู้สอนวิชาบรรณารักษศาสตร์ของมูลนิธิฟูไลพรท และเจ้าหน้าที่บางคนของกระทรวงศึกษาธิการ¹

นอกจากนี้แล้วกระทรวงศึกษาธิการยังได้ดำเนินการจัดห้องสมุดเคลื่อนที่ทั้งทางบกและทางน้ำสำหรับบริการแก่ประชาชนในภาคกลางอีกด้วย แต่กิจการห้องสมุดประชาชนของกระทรวงศึกษาธิการก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากกองการศึกษาผู้ใหญ่ได้รับงบประมาณสำหรับการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนน้อย ไม่สามารถปรับปรุงห้องสมุดประชาชนทุกแห่งให้ก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กันได้

ดังนั้น ใน พ.ศ. 2506 กองการศึกษาผู้ใหญ่จึง เปลี่ยนวิธีดำเนินงานด้านการปรับปรุงห้องสมุดประชาชน มา เป็นปรับปรุงห้องสมุดบางจังหวัดให้เป็น

¹ สฤทธิลักษณ์ อัมพันวงศ์, วิวัฒนาการและบรรณารักษศาสตร์ในประเทศไทย, หน้า 18.

ตัวอย่างแก่ห้องสมุดประชาชนอื่น ๆ¹ และได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2513 โดยสร้างห้องสมุดประชาชนจังหวัด เชียงใหม่ เป็นตัวอย่างแห่งแรก² และยังสามารถทำเอกสาร เป็นข้อ เสนอแนะ เรื่องการปรับปรุงห้องสมุดประชาชนจังหวัด ส่งไปยังห้องสมุดประชาชนจังหวัดทุกแห่ง เพื่อถือ เป็นแนวปฏิบัติ³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงศึกษาธิการจะได้เปลี่ยนแนวในการปรับปรุงห้องสมุดประชาชนแล้วก็ตาม การดำเนินงานของห้องสมุดประชาชนส่วนใหญ่ ก็ยังคง เป็นไปในลักษณะ เดิมไม่ก้าวหน้าขึ้น ดังนั้น ใน พ.ศ. 2518 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานห้องสมุด" มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการในกระทรวงศึกษาธิการที่มีห้องสมุด และผู้แทนสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาหาวิธีปรับปรุงส่งเสริมห้องสมุดในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ งานชิ้นแรกที่คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำ คือ จัดทำมาตรฐานห้องสมุดโรงเรียนและห้องสมุดประชาชน⁴

¹"การปรับปรุงห้องสมุดประชาชนประจำจังหวัด," คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 13206/2506 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2506. ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 275-276.

²"เรื่องงบประมาณก่อสร้างห้องสมุดประชาชน เชียงใหม่," ผ.ช.กณ. วันที่ 27 กรกฎาคม 2513.

³"การปรับปรุงห้องสมุดประชาชนจังหวัด(กลุ่ม 2)," หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 13206/2506 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2506. ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 277-278.

⁴"มาตรฐานห้องสมุดประชาชน," คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการลงวันที่ 9 ธันวาคม 2508. ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 280.

การจัดทำมาตรฐานห้องสมุดประชาชนนี้ นับได้ว่ามีผลต่อการดำเนินงานห้องสมุดประชาชนมาก เพราะทำให้มีหลักในการดำเนินงานและมีแนวทางในการปรับปรุงห้องสมุดของตนด้วย

ต่อมาปี พ.ศ. 2509 กรมสามัญศึกษาได้ขอ เปลี่ยนอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งบรรณารักษ์ให้เป็นอัตราข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนมีสถานภาพทางการทำงานมั่นคงขึ้น¹ ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ได้อนุมัติให้มีตำแหน่งบรรณารักษ์จัดวางขึ้นในแผนกการศึกษาประชาชน²

เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2516 ได้ประกาศยกฐานะห้องสมุดประชาชนเป็นสถานศึกษา³ ด้วยความหวังว่าวิธีนี้สถานภาพของห้องสมุดคงจะดีขึ้น และจะสามารถปรับปรุงงานห้องสมุดประชาชนได้หลายเรื่อง เช่น ยกฐานะของบรรณารักษ์ให้เหมือนกับครู เพราะเมื่อ เปลี่ยนสถานภาพของห้องสมุดประชาชน เป็นสถานศึกษาก็ต้องดำเนินการ เปลี่ยนแปลงฐานะของบรรณารักษ์เป็นครู⁴ แต่ครูสภาไม่รับรองให้บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชน เป็นครู ด้วยเหตุผลที่ว่าบรรณารักษ์มิได้ทำการสอนใน

¹"การ เปลี่ยนอัตราค่าจ้างประจำตำแหน่งบรรณารักษ์ที่ว่างลง เป็นอัตราเงินเดือน," คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการที่ 0904/10958 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2509. ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 279.

²"อนุมัติให้มีตำแหน่งบรรณารักษ์จัดวาง," คำสั่งสำนักงาน ก.พ. ที่ สร. 0904/70423 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2509. ระเบียบและคำสั่งเกี่ยวกับงานการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 291.

³"ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องตั้งสถานศึกษา," หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2516.

⁴สัมภาษณ์ กานตมณี ศักดิ์เจริญ, ศึกษาพิเศษระดับ 6 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 6 กุมภาพันธ์ 2522.

โรงเรียน เช่นคร¹

นอกจากนี้แล้วกองการศึกษาผู้ใหญ่ได้แบ่งประเภทของห้องสมุดประชาชน ออกตามขนาดของห้องสมุด เพื่อ เป็น เกณฑ์จัดสรรงบประมาณ เป็น 4 ประเภท คือ

1. ห้องสมุดประชาชนขนาดใหญ่ หรือศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต ตั้งอยู่ใน จังหวัดทุกจังหวัด

2. ห้องสมุดประชาชนขนาดกลาง ตั้งอยู่ในอำเภอหรือในชุมชนที่มี ประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

3. ห้องสมุดประชาชนขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในอำเภอหรือในชุมชนที่มี ประชากรไม่ถึง 10,000 คน

4. ห้องสมุดประชาชนขนาดจิ๋ว หรือที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน ให้ มีหมู่บ้านละ 1 แห่ง²

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงห้องสมุด ประชาชนดังกล่าวแล้ว แต่งานห้องสมุดประชาชนในประเทศไทยก็ยังไม่ก้าวหน้า เท่า ที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าโครงการที่จะให้มีการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้นทุกอำเภอ อำเภอละ 1 แห่ง ซึ่งตั้งไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนบัดนี้ก็ยังไม่บรรลุผล เพราะ ยังขาดห้องสมุดอำเภออีกประมาณ 300 แห่ง³ นอกจากนี้แล้ว ห้องสมุดประชาชน ที่มีอยู่ก็ยังไม่สามารถจัดหาบุคลากร หนังสือ อาคารสถานที่ และวัสดุครุภัณฑ์ให้ได้ ครบตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานห้องสมุดประชาชนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด

¹สัมภาษณ์ ดร. โกวิท วรพิพัฒน์, รองอธิบดีกรมวิชาการ กระทรวง ศึกษาธิการ, 6 กุมภาพันธ์ 2522.

²กรมสามัญศึกษา, กองการศึกษาผู้ใหญ่, "มาตรฐาน คุณภาพ และ ปริมาณงานในหน้าที่ครูบรรณารักษ์สำหรับห้องสมุดประชาชน," (อட்சำเนา)

³กรมสามัญศึกษา, กองการศึกษาผู้ใหญ่, "รายชื่อห้องสมุดประชาชน ในประเทศไทย," (อட்சำเนา)

การทำงานของห้องสมุดประชาชนในประเทศไทยไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่มีการจัดทำมาตรฐานห้องสมุดประชาชน ตลอดจนมีการดำเนินการปรับปรุงห้องสมุดประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วก็ตาม และแม้ว่าปัจจุบัน กองการศึกษาผู้ใหญ่จะได้รับการยกฐานะขึ้น เป็นกรมการศึกษานอกโรงเรียน เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2522 แต่งานห้องสมุดประชาชนก็ยังไม่ได้รับการปรับปรุง¹ ดังนั้น สถานภาพของห้องสมุดประชาชนจึงยังคง เดิม เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรค ที่คงอยู่หลายด้าน ปัญหาที่สำคัญคือ

1. ด้านการเงิน งานห้องสมุดประชาชนได้รับงบประมาณจำกัดมาก งบประมาณสำหรับห้องสมุดประชาชนจะรวมมากับงบการดำเนินการศึกษาผู้ใหญ่ และส่วนหนึ่งของงบประมาณต้องสิ้น เปลืองและสูญเปล่าไปกับการฝึกอบรมบรรณารักษ์ ซึ่งมีการ ลาออก โอน ย้าย บ่อย ๆ เพราะไม่สามารถเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ไปได้เท่าข้าราชการอื่น

2. อาคารสถานที่ ห้องสมุดประชาชนยังมีสถานที่ เป็นอาคาร เอกเทศ สร้างตามหลักวิชาการห้องสมุดไม่ครบทุกแห่ง ปัจจุบันมีห้องสมุดประชาชนทั้งระดับ จังหวัดและอำเภอรวม 349 แห่ง² เป็นห้องสมุดประชาชนจังหวัด 69 แห่ง ห้องสมุดประชาชนอำเภอ 280 แห่ง แต่มีห้องสมุดประชาชนที่มีอาคารได้มาตรฐาน เพียง 32 แห่ง³



¹ สัมภาษณ์ กานตมณี ศักดิ์เจริญ, ศึกษานิเทศก์ระดับ 6 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2 กรกฎาคม 2522.

² กรมการศึกษานอกโรงเรียน, กองปฏิบัติการ, "รายชื่อห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย," (อัดสำเนา).

³ กรมการศึกษานอกโรงเรียน, กองปฏิบัติการ, "ห้องสมุดมาตรฐาน, (อัดสำเนา).

3. บุคลากร จากสถิติ พ.ศ. 2522 ปรากฏว่าจำนวนบรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนทั่วประเทศรวมกันแล้วก็ยังไม่เพียงพอกับจำนวนห้องสมุดซึ่งปัจจุบันมี 349 แห่ง ในจำนวนนี้มีห้องสมุดประชาชนที่มีจำนวนบรรณารักษ์สามัญรวมทั้งสิ้น 206 คน บรรณารักษ์ลูกจ้างประจำ 262 คน และภารโรงรวมทั้งสิ้น 115 คน¹ นอกจากนี้แล้ว บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนยังได้เลื่อนชั้นอย่างสูงสุดเพียงระดับ 4 ดังนั้น เมื่อไม่สามารถเลื่อนชั้นให้สูงขึ้นได้ บรรณารักษ์ที่มีประสบการณ์จึงลาออก บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนจึงมีแต่คนใหม่ไม่มีประสบการณ์การทำงาน หรือบางที่มีอัตราว่างแต่หากคนบรรจุไม่ได้ก็มี เพราะการบรรจุบรรณารักษ์รุ่นใหม่ถือตามมาตรฐานของห้องสมุดประชาชนคือบรรจุระดับประกาศนียบัตรการศึกษาชั้นต้นและผ่านการอบรมบรรณารักษ์ เป็นระดับ 1 เงินเดือน 1,220 บาท

4. หนังสือและสิ่งพิมพ์ เรื่องนี้สมบุรณ์ ภูหล้า ได้ทำการสำรวจและสรุปไว้ใน เรื่องปัญหาห้องสมุดประชาชนในประเทศไทยว่า ห้องสมุดของกระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือโดยเฉลี่ย เป็นหนังสือภาษาไทย แห่งละ 1,232 เล่ม วารสารภาษาไทยแห่งละ 14 รายการ และประสบปัญหาเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ในห้องสมุดประชาชนมีไม่สมดุลกัน และไม่ทันสมัย² ที่เป็นเช่นนี้เพราะห้องสมุดประชาชนได้รับงบประมาณจำกัดสำหรับซื้อหนังสือ เข้าห้องสมุดในแต่ละปี

5. หน่วยงานที่ห้องสมุดประชาชนสังกัด แรก เริ่มงานห้องสมุดประชาชน เป็นงานหนึ่งของงานในแผนกการศึกษาประชาชน กองการศึกษาผู้ใหญ่ ใน พ.ศ. 2516 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานในกองการศึกษาผู้ใหญ่ใหม่ งานห้องสมุดประชาชน เป็นงานหน่วยหนึ่ง ขึ้นอยู่กับฝ่ายปฏิบัติการ กองการศึกษาผู้ใหญ่ มีฐานะ เป็นหน่วยงานหนึ่ง แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงงานในฝ่ายปฏิบัติการใหม่ มีการรวม

¹กรมการศึกษานอกโรงเรียน, กองปฏิบัติการ, "อัตรากำลังปี 2521 - 2522," (อัตรากำลัง).

²สมบุรณ์ ภูหล้า, "ปัญหาห้องสมุดประชาชนในประเทศไทย," หน้า 228-229.

งานห้องสมุดประชาชน เข้ากับงานการจัดที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน และงานศูนย์รับบริจาคหนังสือ เรียกชื่อใหม่ว่า "งานส่งเสริมการอ่าน"

ในปี 2518 กองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา ได้ดำเนินการโครงการศูนย์การศึกษาประชาชน (Life Long Education Center) โดยการรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดกองการศึกษาผู้ใหญ่ กรมสามัญศึกษา ที่อยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ เช่น หน่วยฝึกฝนอาชีพเคลื่อนที่ หน่วยโสตทัศนศึกษา ห้องสมุดประชาชนประจำจังหวัดและอำเภอ งานการศึกษาผู้ใหญ่สายสามัญ ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน เข้าไว้ด้วยกัน แล้วตั้งเป็นศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนประจำจังหวัดและประจำภาค

ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนประจำจังหวัดถ้าอยู่ในจังหวัดที่มีห้องสมุดประชาชนที่มีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 5 ไร่ และมีอาคารมาตรฐานอยู่แล้ว ก็จะปรับปรุงห้องสมุดจัดเป็นศูนย์การศึกษาประชาชนในเมือง สำหรับจังหวัดที่ยังไม่มีห้องสมุดประชาชนเป็นมาตรฐาน ก็จะจัดสร้างศูนย์ใหม่ขึ้น โดยให้มีบริเวณเนื้อที่ 15 - 20 ไร่ และมีห้องสมุดประชาชนรวมอยู่ในศูนย์ด้วย¹

ด้านบุคลากร เมื่อห้องสมุดต้องขึ้นกับศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน โดยสังกัดอยู่ฝ่ายบริการของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนจึงต้องมีผู้บังคับบัญชาเพิ่มขึ้นอีก คือ หัวหน้าฝ่ายบริการศูนย์การศึกษาประชาชนเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง หัวหน้าศูนย์การศึกษาประชาชนประจำจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงในหน่วยงาน นอกจากนี้แล้วบรรณารักษ์ยังต้องมีผู้บังคับบัญชาตามสายงานบริหารอีก คือ ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ แล้วแต่กรณี และงานทุกอย่างก็ยังขึ้นกับส่วนกลางคือกองปฏิบัติการ กรมการศึกษานอกโรงเรียน ขณะนี้ ดังนั้นจึงเท่ากับว่าขณะนี้บรรณารักษ์ห้องสมุดประชาชนในจังหวัดหรืออำเภอ

¹กรมสามัญศึกษา, กองการศึกษาผู้ใหญ่, "โครงการศูนย์การศึกษาประชาชน," หน้า 5.

กิติ มีผู้บังคับบัญชา เพิ่มมากขึ้น และผู้บังคับบัญชาขั้นต้นหรือชั้นสูงประจำหน่วยงาน คือ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน ตามระเบียบไม่ได้ระบุว่าต้องมีคุณสมบัติมีวุฒิทางวิชาบรรณารักษศาสตร์ ดังนั้นบางครั้งปัญหาในการปฏิบัติงานจึง เกิดขึ้นได้¹

ด้านงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้จัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นค่าตอบแทน 694,140 บาท ค่าใช้สอย 539,500 บาท ค่าวัสดุ 4,078,500 บาท ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์ 11,500,000 บาท²

ระเบียบที่เกี่ยวข้องห้องสมุดประชาชน

แม้ว่าห้องสมุดประชาชนได้เริ่มจัดตั้งมา เป็นเวลานานนับได้ 63 ปีจนถึงปัจจุบัน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกกฎหมายห้องสมุดประชาชนแต่อย่างใด คงมีแต่ระเบียบว่าด้วยห้องสมุดประชาชน ซึ่งออกโดยกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้ระเบียบว่าด้วยห้องสมุดประชาชนครั้งแรกในปี พ.ศ. 2492 ต่อมาปี 2495 รัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมการศึกษาของประชาชนด้วยการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้นตามจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ให้ทั่วถึง กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ปรับปรุงระเบียบว่าด้วยห้องสมุดประชาชนขึ้นใหม่ เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยห้องสมุดประชาชน พ.ศ. 2495" มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 ตุลาคม 2495³ เป็นต้นไป มีความสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ห้องสมุดประชาชนจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อ

(1) เผยแพร่ความรู้โดยการให้อ่านและค้นคว้าหนังสือและตำรา

¹สัมภาษณ์ กานตมณี ศักดิ์เจริญ, ศึกษานิเทศก์ระดับ 6 กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2 กรกฎาคม 2522.

²กรมการศึกษานอกโรงเรียน, กองปฏิบัติการ, "เอกสารการจัดสรรงบประมาณ," (อัสสาเนา).

³"ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยห้องสมุดประชาชน พ.ศ. 2495," ระเบียบและคำสั่ง เกี่ยวกับการศึกษาผู้ใหญ่, หน้า 258-262.

คุณภาพและวัสดุที่ให้ความรู้ในห้องสมุด

- (2) ส่งเสริมการรู้หนังสือ และปลูกฝังนิสัยของประชาชนให้รักการอ่านหนังสือ ค้นคว้าและหาความรู้จากการอ่านหนังสือ
- (3) อบรมให้ความรู้แก่ประชาชนด้วยวิธีอื่นตามโอกาส เช่น ปาฐกถา โสตทัศนศึกษา ดนตรี การสนทนาสโมสร พิพิธภัณฑสถาน และกีฬา เป็นต้น

2. ห้องสมุดประชาชนมี 3 ประเภท คือ

- (1) ห้องสมุดประชาชนจังหวัด มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ตั้งจังหวัด และเป็นศูนย์กลางหมุนเวียนหนังสือและวัสดุภายในจังหวัด
- (2) ห้องสมุดประชาชนอำเภอ เป็นสาขาของห้องสมุดประชาชนจังหวัด มีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ตั้งอำเภอ และอาจหมุนเวียนหนังสือและวัสดุถึงประชาชนในชนบทด้วย
- (3) ห้องสมุดเคลื่อนที่ ขึ้นอยู่กับห้องสมุดประชาชนจังหวัดหรือกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่นำหนังสือและวัสดุจากห้องสมุดประชาชนจังหวัดหรือกระทรวงไปให้ห้องสมุดประชาชนอำเภอหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี และถึงมือประชาชนในชนบท

3. การจัดตั้งห้องสมุดประชาชนจังหวัดและห้องสมุดเคลื่อนที่ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกระทรวงแล้วแต่กรณี การจัดตั้งห้องสมุดประชาชนอำเภอให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจำนวนและงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการก่อน

4. ในการจัดห้องสมุดประชาชนทุกประเภท นอกจากห้องสมุดเคลื่อนที่ ให้พิจารณาตั้งในสถานที่ซึ่งถูกสุขลักษณะ อยู่ในย่านชุมชน การไปมาสะดวก และมีสิ่งแวดล้อมเหมาะสมที่จะเป็นสถานศึกษาหาความรู้จากหนังสือ และโสตทัศนวัสดุอย่างอื่น ๆ

ถ้าไม่มีสถานที่โดย เอกเทศ ก็อาจจัดตั้งร่วมกับกิจการแห่งอื่นใน สาขาการศึกษาซึ่งมีสำนักงานหรือสถานที่อยู่แล้วก็ได้ เช่น โรงเรียนผู้ใหญ่หรือ หน่วยการศึกษาประชาชน เป็นต้น

5. ห้องสมุดประชาชน นอกจากห้องสมุดเคลื่อนที่ จะต้องใช้เวลา เปิด และปิดทำการ เป็นระเบียบสม่ำเสมอ โดยเปิดทำการระหว่าง 8.00 น. ถึง 21.00 น. เปิดอย่างน้อยวันละ 7 ชั่วโมงทุกวัน เว้นวันจันทร์หรือวันอื่นที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี จะกำหนดให้บรรณารักษ์ได้หยุดงาน สัปดาห์ละ 1 วัน ส่วนห้องสมุดเคลื่อนที่ที่ใช้เวลา เปิดทำการดังกล่าวแล้วในตอน ต้นโดยอนุโลม แต่วันทำงานแล้วแต่กระทรวงศึกษาธิการหรือจังหวัดจะกำหนด เป็น คราว ๆ ไป

6. ห้องสมุดประชาชน เปิดสำหรับประชาชนทั่วไป แต่ผู้ที่จะเข้ามาใช้ สิทธิจักต้องอยู่ในระเบียบวินัยและข้อบังคับ ซึ่งคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดได้ กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดห้องสมุดประชาชนได้ผลตามวัตถุประสงค์ และป้องกันไม่ให้ใช้สิทธินอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการอำนวยการระบุอนุญาตไว้ เช่น ไม่ ใช้เป็นสถานที่นัดหมายประชุมปรึกษาหารือ เรื่องราวส่วนตัว หรือเพื่อความบันเทิง อย่างเป็นทางการอื่น หรือไม่ใช่เป็นสถานที่พักผ่อนหลับนอน เป็นต้น

7. แต่ละห้องสมุด ยกเว้นห้องสมุดเคลื่อนที่ซึ่งขึ้นอยู่กับห้องสมุดประชา ชนจังหวัด หรือกระทรวงศึกษาธิการ แล้วแต่กรณี ให้มีคณะกรรมการอำนวยการ ห้องสมุดคณะหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้ง โดยการคัดเลือก หรือโดยการจัดให้มีการออกเสียง เลือกตั้งจากผู้เป็นสมาชิกประจำของห้อง สมุดนั้น กรรมการอำนวยการห้องสมุดนี้มีจำนวนอย่างน้อย 5 คน ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และศึกษา ธิการจังหวัดหรือศึกษาธิการอำเภอ แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

8. คณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด มีหน้าที่

- ก. วางระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการห้องสมุด เช่น การรับบุคคล เข้า เป็นสมาชิกประจำห้องสมุด กำหนดและเปลี่ยนแปลง เวลา

เปิดปิดห้องสมุด เป็นต้น

- ข. วาจากระเปียบเกี่ยวกับการให้อ่านให้ยืม หรือให้เข้าหนังสือในห้องสมุด
- ค. พิจารณาแต่งตั้งบรรณารักษ์ห้องสมุด หรือผู้ช่วยบรรณารักษ์ห้องสมุดโดยอนุมัติของคูวาราชการจังหวัด
- ง. พิจารณาหาวิธีส่งเสริมและเผยแพร่กิจการห้องสมุดให้แพร่หลายอยู่ในความนิยมของประชาชน
- จ. พิจารณางบประมาณและการหารายได้ ตลอดจนจนรายรับรายจ่ายของห้องสมุด

9. ให้ศึกษาธิการจังหวัด หรือศึกษาธิการอำเภอ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ควบคุมห้องสมุดประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของห้องสมุด ตลอดจนการจัดหาหนังสือ เข้าบรรจุในห้องสมุด

10. ศึกษาธิการจังหวัดหรือศึกษาธิการอำเภอแล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้บรรณารักษ์หรือผู้ช่วยบรรณารักษ์ทำบัญชีหนังสือ จำนวนผู้ใช้สิทธิในห้องสมุดดำเนินการให้ยืมหรือให้เข้า และจัดหาตู้เก็บรักษาหนังสือไว้ให้เรียบร้อย

11. หนังสือซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่จะพิจารณาจัดหา เข้าบรรจุไว้ในห้องสมุดแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

- ก. ประเภทวารสาร นิตยสาร อนุสาร หรือบรรณสารของทางราชการ
- ข. ประเภทวิชาความรู้ทาง เกษตรศาสตร์ อุตสาหกรรม อักษร-ศาสตร์ วิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ หรือความรู้ อื่นซึ่ง เป็นประโยชน์ในการส่งเสริมการอาชีพ การศึกษา และวัฒนธรรมของประชาชน หรือที่มีอยู่ในหลักสูตรการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการและทางราชการ
- ค. ประเภทการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ

ง. ประเภทบันเทิงคดี ซึ่งมีชื่อเรื่องผิดศีลธรรม เรื่องส่งเสริม
กามารมณ์ หรือ เรื่องไร้สาระประโยชน์

จ. ประเภทหนังสือพิมพ์ วารสาร นิตยสาร อนุสาร หรือ
บรรณสาร ที่พิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนใน
ท้องถิ่นนั้น ๆ

12. หนังสือซึ่งไม่อนุญาตให้บรรจุเข้าไปในห้องสมุดประชาชน คือ

ก. ประเภทนํามาซึ่งความเสื่อมเสียศีลธรรม ส่งเสริมกามารมณ์
หรือส่งเสริมความไม่สงบ ก่อให้เกิดโจรผู้ร้าย

ข. ประเภทสอนหรืออธิบายลัทธิ เศรษฐกิจการ เมือง ซึ่ง เป็นภัย
ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

13. ค่าใช้สอยสำหรับห้องสมุดประชาชน ให้จ่ายจากงบประมาณเงิน
อุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะได้แบ่งให้ หรือจ่ายจากเงิน
รายได้ประเภทอื่น เช่น รายได้ของห้องสมุด รายได้ซึ่งได้รับจากผู้บริจาค

14. ศึกษาธิการอำเภอหรือศึกษาธิการจังหวัด ต้องทำรายงานเสนอ
นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาผลของการจัดห้องสมุด
และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงความเห็น เสนอกระทรวงศึกษาธิการ ภายในเดือน
กรกฎาคมและมกราคม

15. อธิบดีกรมสามัญศึกษา เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้
นอกจากระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยห้องสมุดประชาชน พ.ศ.
2495 ฉบับนี้แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีระเบียบ หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับห้องสมุด
ประชาชนอีกเลย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ห้องสมุดประชาชนต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด
ขอนแก่น แต่ยังไม่มีการประกาศใช้บังคับ ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ได้มีการ
เสนอร่างพระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินอีกครั้ง
หนึ่ง แต่ก็ยังไม่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ อีก เช่น เคย สาระสำคัญของ
พระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนฉบับนี้ ก็เพื่อยกฐานะของห้องสมุดประชาชนทั่ว

ประเทศ และแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานและดำเนินงานห้องสมุดประชาชน โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ หน้าที่ การจัดตั้งและการดำเนินการ รวมทั้งการบริหารงานในรูปคณะกรรมการห้องสมุดประชาชน

อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนดังกล่าว มิได้มีการเจาะจง เฉพาะห้องสมุดประชาชนที่อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมุ่งที่จะส่งเสริมสนับสนุนและยกฐานะห้องสมุดประชาชนที่ดำเนินงานอยู่ภายใต้หน่วยงานอื่น ๆ ด้วย คือ ห้องสมุดประชาชนที่อยู่ในโครงการดำเนินการของกองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป.กลาง) กรมพัฒนาชุมชน ห้องสมุดประชาชนของกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง และห้องสมุดประชาชนของธนาคารคีนคร จำกัด อีก 1 แห่ง

เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2505 กรป.กลางได้เสนอแนวความคิดในการจัดห้องสมุด กรป.กลางขึ้น และได้รับอนุมัติให้ดำเนินการได้ในปี 2507

ในปีเดียวกันนั้นเอง กรป.กลางได้จัดสัมมนา เรื่อง การจัดห้องสมุดประชาชนในเขตปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำโครงการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและสอดคล้องกับวิชาการ ผู้ร่วมสัมมนา มาจากสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย กรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ กรมพัฒนาชุมชน กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย และสำนักข่าวสารอ เมริกกัน จากผลของการสัมมนาครั้งนี้ กรป.กลางจึงได้จัดทำโครงการห้องสมุดประชาชนขึ้น โดยเป็นโครงการนำทางขั้นต้นให้แก่ฝ่ายปกครองและกระทรวงศึกษาธิการที่จะต้องรับช่วงไปดำเนินการตามโครงการระยะยาวต่อไป¹

การจัดตั้งห้องสมุดประชาชนของ กรป.กลางนั้น เริ่มด้วยการสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ของท้องถิ่นในเขตปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่แต่ละจังหวัด

¹กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ กองการฝึก, ผลงานของกองการฝึก กรป.กลาง ระยะเวลาดำเนินการ 6 ปี 3 เดือน(ต.ค.2505-ธ.ค.2511) พระนคร: กองการฝึก กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัย

ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ได้แก่ จำนวนประชากร จำนวนผู้อ่านหนังสือได้ และมาตรฐานความรู้ การคมนาคม การขนส่ง ความหนาแน่นของชุมชนในท้องถิ่น ค่าสวัสดิมรรณ ประเพณี ชนิดและจำนวนแหล่งศึกษา จำนวนผู้พูดภาษาต่าง ๆ อาชีพ รายได้ และเวลาว่างของประชาชน ตลอดจนแหล่งที่จะให้ความร่วมมือในการบริการห้องสมุดได้ การจัดตั้งห้องสมุดนี้ได้จัดตั้งทั้งในเขตศูนย์กลางของ เขตปฏิบัติการ คือ ณ ที่ตั้งกองบัญชาการหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่ และใน เขตศูนย์กลางย่อยของ เขตปฏิบัติการ คือ นอกที่ตั้งกองบัญชาการหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่

ห้องสมุดใน เขตศูนย์กลางของ เขตปฏิบัติการของหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่ นั้น ตั้งอยู่ที่หมู่บ้านที่ตั้งกองบัญชาการหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่ ซึ่งในขั้นต้นได้รับการสนับสนุนจากห้องสมุด กรป. กลาง โดยห้องสมุด กรป. กลางติดต่อกับส่วนราชการ องค์การต่าง ๆ ในส่วนกลาง ตลอดจนการจัดหา เอกสาร สิ่งพิมพ์ และอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถจะจัดหาได้ในท้องถิ่น และให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่เป็นผู้จัดทำ พร้อมทั้งเชิญผู้นำในท้องถิ่น เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย ในขั้นต่อไป เมื่อหน่วยพัฒนาการ เคลื่อนที่ถอนตัวออกไป ก็มอบให้คณะกรรมการห้องสมุดของจังหวัด หรืออำเภอ ดำเนินการแทน¹ ปัจจุบันมีห้องสมุดตามหมู่บ้านต่าง ๆ แล้ว 72 แห่ง

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้เริ่มโครงการต่อสู้พัฒนา ชนบทขึ้นในเขตพัฒนาใน พ.ศ. 2508² โดยมีเจ้าหน้าที่ของแผนกสันตนาการ กอง ส่ง เสริมและ เผยแพร่ กรมการพัฒนาชุมชน เป็นผู้ดำเนินการ ตามหลักการได้แบ่ง การดำเนินงานออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรก เป็นการ เปิด เขตทดลองในระยะสั้น

¹ กองอำนวยการกลางรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ, โครงการห้องสมุดประชาชนใน เขตปฏิบัติการ เคลื่อนที่ของหน่วยพัฒนาการ (พระนคร: 2512), หน้า 1.

² กรมการพัฒนาชุมชน, กองส่ง เสริมและ เผยแพร่, โครงการต่อสู้พัฒนาชนบท โครงการที่ 3 (พระนคร: กองส่ง เสริมและ เผยแพร่ กรมการพัฒนาชุมชน, 2508), หน้า 1.

ใช้เวลาประมาณ 6 - 9 เดือน เพื่อเริ่มสำรวจข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับจำนวน ประชากร คำสนา ภาษาประจำถิ่น อาชีพ ความต้องการ และความสนใจ มาตรฐานการศึกษา ประเพณีและวัฒนธรรม การคมนาคม ความหนาแน่นของชุมชน เป็นต้น นอกจากนี้จะทำการสำรวจข้อมูลแล้ว ยังได้ร่วมกับสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทยจัดการฝึกอบรมพัฒนากร เพื่อให้พัฒนากรไปฝึกอบรมประชาชนอีกทอดหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนรับงานไปดำเนินการเอง และพัฒนากร เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษา โดยอบรมในเรื่อง เกี่ยวกับวิธีการจัดห้องสมุด วิธีดำเนินการทำให้บริการห้องสมุดแก่ประชาชน วิธีการประชาสัมพันธ์ห้องสมุด วิธีการบำรุงรักษาและซ่อมแซม เป็นต้น ระยะที่สอง เป็นระยะที่จัดเป็นห้องสมุดถาวรประจำหมู่บ้าน เมื่อประชาชนมีความต้องการและมีความสนใจต่อโครงการมากขึ้น การเปิดเขตทดลองตามโครงการนี้พิจารณาจาก เขตที่ประชาชนมีความต้องการและสนใจในบริการของโครงการนี้ ได้เริ่มเปิดเขตทดลองขึ้น 16 จังหวัด แบ่งออกเป็น 19 เขต มีตู้บรรณหนังสือตู้ละ 100 เล่ม จำนวน 44 ตู้ การจัดและเลือกหนังสือแต่ละชุดไม่ซ้ำกัน และต้อง เป็นหนังสือที่อยู่ในความสนใจความต้องการของประชาชน และความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ห้ามหนังสือประเภทที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ศีลธรรม ส่งเสริมการมณ หรือส่งเสริมให้เกิดความไม่สงบ หรือสอนลัทธิการเมืองซึ่งจะเป็นภัยต่อประเทศชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตย พัฒนากรจังหวัดจะเป็นผู้มอบหนังสือนั้นให้กับพัฒนากรประจำ เขตกับชาวบ้านที่เป็นบรรณารักษ์ห้องสมุดนั้น ๆ รับผิดชอบต่อไป¹ หนังสือนี้จะอยู่ที่แต่ละเขตมีกำหนด 3 เดือน เมื่อครบกำหนดแล้วต้องหมุนเวียนแลกเปลี่ยนตู้สมุดไปยัง เขตอื่นในกลุ่มเดียวกันตามที่กำหนดไว้ในโครงการ

สำหรับห้องสมุดประชาชนของกรุงเทพมหานครนั้น แต่เดิมเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดแผนกการศึกษา กองกลาง และได้ย้ายสังกัดอีกหลายครั้ง จนกระทั่ง

¹ "ส่งหนังสือโครงการห้องสมุดพัฒนาชนบท," คำสั่งกรมการพัฒนาชุมชน ที่ มท. 0403/563 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2510. (อึดสำเนา).

ในปี พ.ศ. 2517 ได้เปลี่ยนแปลงส่วนงานมา เป็นงานห้องสมุดประชาชน กอง
 ล้นทุนการ สำนักสวัสดิการสังคม¹ ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร เปิดดำเนินการห้อง
 สมุดประชาชน 7 แห่ง คือ ห้องสมุดประชาชนสวนลุมพินี ห้องสมุดประชาชนซอย
 พระนาง ห้องสมุดประชาชนปทุมวัน ห้องสมุดประชาชนนงคาราม ห้องสมุด
 ประชาชนวัดสุทัศน์ ห้องสมุดประชาชนวัดสังฆกระเจาย และห้องสมุดประชาชน
 บางเขน โดยมีระเบียบการใช้ห้องสมุดดังนี้

ผู้มีสิทธิยืมหนังสือ

1. ประชาชนทั่วไปให้ยืมอ่าน เฉพาะภายในห้องสมุด (ยกเว้นห้อง
 สมุดประชาชนนงคาราม)

2. ข้าราชการของกรุงเทพมหานครที่แสดงบัตรประจำตัว มีสิทธิ
 ยืมหนังสือออกนอกห้องสมุดได้ครั้งละไม่เกิน 3 เล่ม กำหนดเวลายืม 15 วัน

สิทธิในการใช้บริการห้องสมุดประชาชนนงคาราม

1. นิสิต นักเรียน นักศึกษา ฝึกหัด สามเณร และประชาชนทั่วไป
 มีสิทธิเข้าไปอ่านในห้องสมุด แต่สิทธิในการที่จะยืมหนังสือออกจากห้องสมุดสงวน
 ไว้เฉพาะสมาชิกประจำที่ชำระค่าบำรุงรายปี และเงินประกันเรียบร้อยแล้ว เท่านั้น

2. เจ้าหน้าที่ห้องสมุดสงวนสิทธิที่จะไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดยืมหนังสืออ้าง
 อิง หนังสือหายาก หนังสือที่มีราคาสูง หรือหนังสืออื่นใดที่คณะกรรมการห้องสมุดได้
 พิจารณาแล้ว เห็นว่า ไม่สมควรให้ยืมออกจากห้องสมุด²

¹ กรุงเทพมหานคร, งานห้องสมุดประชาชน, แนะนำห้องสมุดของ
กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร: งานห้องสมุดประชาชน กรุงเทพมหานคร,
 2520), หน้า 1-2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-25.

ส่วนห้องสมุดประชาชนของธนาคารศรีนคร จำกัด นั้น เป็นห้องสมุดประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารศรีนคร จำกัด เพื่อสนองนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ในปีหนังสือสำหรับชาติ โดยมีนายบุญถิ่น อัตถากร ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานในพิธี เปิด เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2515¹ มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมหนังสือ วารสาร จุลสาร ที่เกี่ยวกับวิชา เศรษฐศาสตร์การเงิน การคลัง การธนาคาร ฯลฯ ตลอดจนอุปกรณ์โสตทัศนศึกษา เพื่อสนับสนุนส่งเสริมการอ่าน การศึกษาค้นคว้าของประชาชน

ห้องสมุดประชาชนข้างต้น เปิดให้ประชาชนทั่วไป เข้าอ่านหนังสือได้ แต่ให้บริการยืมหนังสือ เฉพาะ เจ้าของบัญชีเงินฝากของธนาคารที่มีเงินฝากตั้งแต่ 100 บาทขึ้นไป เท่านั้น² โดยเปิดบริการตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลา 10.00 - 18.00 น. วันเสาร์ตั้งแต่เวลา 10.00 - 12.00 น. ปิดวันอาทิตย์และวันหยุดของธนาคาร

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ สุนทรีย์ หังสสุต และคนอื่น ๆ, ห้องสมุดที่น่าสนใจ เอกสารบรรณารักษศาสตร์ เล่ม 16 (พระนคร: แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 53.

² สัมภาษณ์ บังอร ปิยะพัฒนานนท์, บรรณารักษ์ ห้องสมุดธนาคารศรีนคร จำกัด, 11 ตุลาคม 2522.