



การจัดการศึกษามัธยมศึกษาตอนต้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การจัดการศึกษาของไทยในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การศึกษาของไทยในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) มีรูปแบบและวิธีการในการจัดการศึกษาไม่แตกต่างไปจากรูปแบบ และวิธีการจัดการศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเท่าใดนัก คือ มีวัดเป็นสถานที่ให้ความรู้แก่ประชาชนโดยเฉพาะผู้ชาย ซึ่งมีพระสงฆ์เป็นผู้อบรมสั่งสอน มีบ้านเป็นที่อบรมฝึกฝนเด็กผู้หญิง รูปแบบและลักษณะการให้การศึกษาก็ไม่แตกต่างไปจากแบบโบราณ ในเรื่องการศึกษาของไทยนี้มีชาวต่างประเทศที่เข้ามาติดต่อกับไทยได้บันทึกไว้ เช่น ลาลูแบร์ (La Loubere) เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่เข้ามาติดต่อกับไทยสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ได้บันทึกเกี่ยวกับสภาพบ้านเมืองของไทยที่เกี่ยวกับการศึกษาในสมัยนั้นไว้ดังนี้

. . . เมื่อได้เลี้ยงบุตรมาเติบโตอายุ 7 หรือ 8 ขวบแล้วชาวสยามจะส่งบุตรสาวของตนให้ไปอยู่วัดกับพระภิกษุสงฆ์และเฒ่าชู้ บุงเหลืองหมเหลืองเสียด . . . ภิกษุน้อยชื่อนี้ เริ่มกว่า เนน (Nen) เดรเหลานี่ไม่โตบริโภคอาหารของวัด โดยมีครูมารุคาเป็นผู้ส่งอาหารไปถวายทุกวัน . . . พระสงฆ์อันเป็นอาจารย์ในวัด สอนให้รู้จัก อานเขียน และนับจำนวนเป็นสำคัญ ทั้งสอนองคที่ล่องอักษรและชาดกเกี่ยวกับพระสมณโคดม แต่ไม่มีตำราสอนพงศาวดาร กฎหมาย หรือศาสตร์อื่น ๆ ด้วย

และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีชาวต่างประเทศชื่อ เซอร์ จอห์น บอว์ริง (Sir John Bowring) อัครราชทูตอังกฤษ ซึ่งเข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญากับไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้บันทึกเกี่ยวกับการศึกษาของไทยในสมัยนั้นไว้ดังนี้

ลูลูแบร์ เดอรัลลา, จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร (พระนคร : สำนักพิมพ์ก้าวหน้า, 2510), หน้า 261 - 262.

. . . การศึกษาตั้งต้นแต่การโกนจุกแล้ว เด็กผู้ชายถูกส่งไปอยู่วัดเรียนอ่าน เขียน และ คำสอนศาสนาแก่พระ . . . พระใคร่รับมอบหมายให้จัดการศึกษา และโรงเรียนอยู่ติดกับ วัด โดยมากยอมเป็นธรรมดาอยู่เองที่การสอนใหญ่คำสั่งสอน และประกอบพิธีกรรมทาง พุทธศาสนาเป็นส่วนสำคัญมากของระบบการศึกษา พลเมืองชายส่วนหนึ่งอ่านและเขียน หนังสือออก แต่วิธีที่จะแสวงหาความรู้ชั้นสูง สาขาใดสาขาหนึ่งมีอยู่น้อย . . . การศึกษา สตรีถูกทอดทิ้ง มีน้อยคนท้ออ่านหรือเขียนได้<sup>1</sup>

จากบันทึกของชาวต่างประเทศทั้งสองคนที่กล่าวถึง การศึกษาของไทยในสองสมัยนั้น จะเห็นว่า แม้ไทยเคยติดต่อกับชาวต่างประเทศมาเป็นเวลานานนับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาแล้วก็ตาม แต่การศึกษาของไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็ยังคงเป็นแบบแผนโบราณอยู่ตามเดิม คือ มีวัดเป็นศูนย์กลางที่จะให้การศึกษาแก่ประชาชน เริ่มต้นจากการที่เด็กชายเข้าไปปฏิบัติรับ ใช้น้ำพระ และบวชเป็นเณร พร้อมทั้งเรียนหนังสือไปด้วย ซึ่งเป็นความรู้พื้นฐาน เช่น อ่าน เขียน นับจำนวนเลข ซึ่งไม่มีการเรียนสาขาความรู้ด้านอื่นๆ และในยุคแรกๆ นี้ เด็กชายเท่านั้นที่มี โอกาสไปเรียนหนังสือกับพระ ส่วนเด็กหญิงไม่มีโอกาสเหมือนเด็กชาย ส่วนมากเด็กหญิงจะ เรียนวิชาการเรือนที่บ้านเท่านั้น

### วิธีการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาในระยะต้นของกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มีวิธีการจัดการศึกษาโดยแบ่ง เป็นข้อใหญ่ๆ 8 ข้อ เรียกว่า มาติกา ซึ่งสรุปได้ดังนี้

มาติกา 1 ที่ตั้งของโรงเรียน คือ วัด

มาติกา 2 สถานที่โรงเรียน ได้แก่ หอฉัน หอสวดมนต์ ศาลาการเปรียญ วิหาร

มาติกา 3 นักเรียนและครู นักเรียนเป็นชายล้วนอยู่ประจำในวัด โดยแบ่งเป็น 3

พวก คือ

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2507), หน้า 5.

ก. นักเรียนภิกษุ อายุตั้งแต่ 20 - 21 ปีขึ้นไป ศึกษาพระปริยัติธรรม หรือศึกษาปฏิบัติธรรม

ข. นักเรียนสามเณร ต้องมีความรู้อ่านออกเขียนได้ มาตั้งแต่ยังเป็นศิษย์วัด ครั้นอายุ 11 - 13 ปี โทณจุลแล้วจึงบรรพชา เป็นสามเณร

ค. นักเรียนศิษย์วัด เป็นพวกมูลศึกษาชั้นแรก อายุ 7 - 8 ขวบ ถึง 20 - 21 ปี ซึ่งแบ่งเป็น 2 พวก คือ พวกหนึ่งอยู่ประจำ อีกพวกหนึ่งไปกลับ ส่วนครู คือ สมภารเจ้าวัดและพระลูกวัดทั้งหลาย

มาติกาที่ 4

เวลาเรียน และหยุด ส่วนใหญ่เริ่มเรียนตั้งแต่เวลา 8.00 น. เป็นต้นไป การเรียนไม่มีตำราเรียน ไม่มีชั้นเรียนเฉพาะ แล้วแต่จะสอน ผู้เรียนท่องบท อ่านเขียนเสียงดัง จนถึงเวลา 10.00 น. กลุ่มที่หน้าที่จัดเตรียมอาหาร สำหรับพระสงฆ์จะพัก และจะหยุดพักทั้งหมด เวลา 11.00 น. จะเริ่มเรียนใหม่ในเวลา 11.30 น. หรือ 12.00 น. การศึกษาในช่วงเวลานี้เป็นการศึกษาทบทวนด้วยตนเองไม่มีครูสอน จนถึงเวลา 13.00 น. หรือ 14.00 น. พระจึงมาตรวจข้อเติมที่สอนในตอนเช้าไปจนถึงเวลา 16.00 - 17.30 น. จึงหยุดเรียน ถ้าเป็นวันโกนจะเลิกเรียนเวลา 15.00 น. วันพระและวันพิธีทาง

มาติกาที่ 5 ศาสนา ทยาเรียนทั้งวัน

เครื่องเล่นเรียน ผู้เรียน มีอุปกรณ์การเรียนแตกต่างกันแล้วแต่จะเป็นนักเรียน พวกใด หรือชั้นใด ซึ่งมี 9 ชั้น ชั้นแรกเป็นพวกเขียนและชั้นต่อไป เป็นพวกอ่าน พวกเรียนเลข พวกชู้หมึกเขียน พวกหาคำมูล พวกแปลพระคัมภีร์ พวกจาร พวกลบหนังสือ และพวกปิดทอง ล่องชาด แต่ละพวกจะมีอุปกรณ์การเรียนแตกต่างกัน เช่น พวกเขียน มีกระดานคำ คินสอหิน ไม้บรรทัด พวกอ่าน มีหนังสือ ที่รองหนังสือ ไม้ชี้ตัวหนังสือ พวกเรียนเลขมี กระดานชนวน คินสอทอง เป็นต้น

มาติกาที่ 6 วิชาหนังสือ หมายถึง แบบเรียนที่ศึกษากันในสมัยนั้นมีรวม 5 เล่ม คือ  
 ประถม ก. กา สุบินทกุมาร ประถมมลา ประถมจินตคณิต เล่ม 1  
 ประถมจินตคณิต เล่ม 2 ชั้นประถมเรียนจินตคณิต เล่ม 1 จินตคณิต  
 เล่ม 2 หนังสืออ่านประกอบอื่น ๆ เช่น จันทรโคจร สังข์ทอง กาที่  
 สมุทรโฆษ เป็นต้น

มาติกาที่ 7 วิชาเลข คำเนิการสอนเป็นชั้น ๆ เริ่มด้วยสูตรเลข 9 แม่ วิถีลบ คูณ  
 หาร มาตรา ชั่ง ตวง วัด เวลาและเงิน มาตราเวลา เสนาหน้าไม้  
 เป็นต้น

มาติกาที่ 8 ขอบังคับการเรียน นักเรียนต้องปฏิบัติตามที่ครูกำหนดไว้ ซึ่งมี 3  
 ประเภท คือ

1. ข้อห้าม และการฝึกหัดความตั้งใจ กิริยามารยาท
2. การทำโทษตามความผิด
3. การชมเชย หรือให้รางวัล<sup>1</sup>

จากมาติกาการศึกษาในสมัยนั้นจะเห็นแนวความคิดในการจัดการศึกษาเน้นความรู้ชั้น  
 พื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรรู้ คือ อ่าน เขียน และเลข เนื้อหาวิชาที่จัดให้เป็นเรื่องใกล้ตัวที่  
 จะนำมาใช้ประโยชน์ได้ในชีวิตประจำวัน เช่น วิชาเลข จัดให้เรียนเลข บวก ลบ คูณ หาร  
 ซึ่งเป็นความรู้ชั้นพื้นฐานของวิชาคณิตศาสตร์ แล้วยังจัดเนื้อหาวิชาเรื่องมาตราต่าง ๆ ของไทย  
 ที่ใช้กันอยู่ในชีวิตประจำวัน คือ มาตราการชั่ง การตวง การวัด มาตราเวลาและเงินให้เรียน  
 ด้วย เช่น มาตราการวัดใช้ นิ้ว คืบ ศอก วา โยชน์ การตวงใช้มาตรา เกวียน บัน สัก  
 หนาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังจัดให้เรียนเรื่องเสนาหน้าไม้ คำว่า "เสนา" ในพจนานุกรม  
 ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ให้ความหมายว่า วัดนา ตรวจสอบหน้า ส่วนคำว่า "หน้า-  
 ไม้" ในพจนานุกรมให้ความหมายว่า วิธีคิดเลขเพื่อใหรู้ว่าไม่มีที่ยก และในวิชาเลขหน้าไม้ได้  
 อธิบาย "เลขหน้าไม้" ว่าเป็นวิธีสำหรับคิด คำนวณ หน้าไม้ ว่าใช้กว้าง ยาว เท่านั้น จะคิด  
 เป็นเท่าใดยก แรกก่อนจะคิดใดต้องรู้ มาตราว้ายกหนึ่ง กว้าง ยาว เท่าใด

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 26.

เนื้อหาวิชาเลขเหล่านี้เป็นสิ่งที่นำมาใช้ในชีวิตจริงทุกเรื่อง เช่น การซื้อ ขาย แลก เปลี่ยนสินค้า การปลูกบ้านสร้างเรือน ในเรื่องการปลูกบ้านสร้างเรือนในสมัยนั้น ถ้าวิเคราะห์ จากเอกสารทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับสังคมไทยแล้ว ชาวบ้านทั่วไปมักจะสร้างบ้านเรือนกันเอง ทำชั้นเดียวแบบง่าย ๆ เมื่อจะปลูกบ้านมักจะช่วยเหลือกัน วัสดุเป็นไม้ทามาจากป่า ในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในสังคมไทยนั้น ลาลูแบร์ ได้กล่าวถึงการสร้างบ้านเรือนของไทยไว้ ตอนที่ว่า "เรือนชาวสยามมีเพียงชั้นเดียวเท่านั้น . . . เขาปลูกสร้างจากวัสดุที่ไม่ค่อย แข็งแรงนัก โดยแต่ละคนไปตัดซีกเอาไม้มาจากในป่าตามชอบใจหรือไม้ที่หาซื้อได้ในราคาถูก ๆ จากผู้ที่ไปตัดซีกมา"<sup>1</sup>

เมื่อชาวบ้านทั่วไปส่วนใหญ่ปลูกบ้านกันเอง วิชาเสนาหน้าไม้จึงเป็นวิชาที่จำเป็นและนำไปใช้ประโยชน์ได้ทันที ครูในสมัยนั้นถ้าเป็นครูที่ดีได้รับการยกย่องจะต้องสอนเลขเก่ง และจะเป็นที่นิยมมากยิ่งขึ้น ถ้าครูสอนถึงเลขเสนาหน้าไม้ คงมีชาวการศึกษาในหนังสือวิทยากรย ตอนที่ว่า

หลักสูตรประโยค 1 ครูได้ใช้หลักสูตรตามแบบที่มีในหนังสือวิทยากรย สำหรับชั้นมูลและชั้น ประถม แต่บทเรียนพิเศษครูยังสอนกันไม่คอยใด บทเรียนที่ครูสอนได้คือนั้น คือ เลข เขียน คำนวณ อาน ลายมือ เบื้องต้น เบื้องธรรม ในส่วนเลขสำหรับชั้นสูง คือ ชั้น 4 หรือ ประโยค 1 นั้น ครูนิยมสอนใจหยาเสนาหน้าไม้ เพราะชาวบ้านเขานิยมกันว่าดาครูใดสอน เลขถึงเสนาหน้าไม้ก็เป็นครูดี<sup>2</sup>

แม้ว่าชาวการศึกษานี้จะเป็นชาวอยู่ในช่วงรัชกาลที่ 5 ก็ตามแต่ก็ทำให้มองย้อนไปถึง อดีตได้ว่าการศึกษาของไทยในสมัยโบราณโดย เฉพาะวิชาคณิตศาสตร์เรียนไม่กว้างแค่นี้ เรียน แล้วนำไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้ การศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา (ประโยค 1) ก็ยังเรียนถึงเรื่องการคำนวณหน้าไม้ซึ่งไม่ใช่ของง่าย และความรู้ทางด้านคณิตศาสตร์ในสมัยนั้น นับว่ามีประโยชน์พอเพียงและเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในขณะนั้นจึงไม่จัดวิชาคณิตศาสตร์ราย

<sup>1</sup>ลูแบร์ เดอร์ลา, จดหมายเหตุลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1, หน้า 134.

<sup>2</sup>"ชาวการศึกษา" วิทยากรย รศ. 124, หน้า 5.

วิชาอื่นให้เรียน ในเรื่องราววิชาคณิตศาสตร์ที่จักให้เรียนในสมัยนั้น มีชาวต่างประเทศแสดงความกึกเห็นไว้ว่า การจัดการศึกษานั้นน่าจะเพียงพอแล้ว เช่น ความกึกเห็นของลาลูแบร์ซึ่งบันทึกเกี่ยวกับการศึกษาของชาวสยามไว้คนหนึ่งว่า ". . . ชาวสยามไม่มีความรู้ในวิชาเรขาคณิตเลย . . . เพราะเขาอาจผ่านมันไปเสียได้โดยไม่ต้องใช้ . . ."<sup>1</sup>

ฉะนั้นการศึกษาวิชาคณิตศาสตร์ในชั้นประถมศึกษาในสมัยนั้นแม้จะมีประโยชน์ มีความลึกในเนื้อหาวิชา แต่ก็ยังอยู่ในวงจำกัดไม่กว้างขวางตามแบบสากล และแนวความคิดในการจัดการศึกษาของต่างประเทศยังไม่มีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษาของไทยในสมัยนั้นเลย เพราะแม้แต่วิชาเรขาคณิต ซึ่งถือเป็นรายวิชาสำคัญวิชาหนึ่งของหมวดวิชาคณิตศาสตร์ ก็ยังไม่มีเรียนในสมัยนั้น แต่เป็นที่สังเกตว่า วิชาเสนาหัตถ์ไม่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับวิชาเรขาคณิตด้วย เช่น การหาพื้นที่ของรูปทรงเรขาคณิต

#### การจัดการศึกษาชั้นต้นของราษฎรสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดการศึกษาชั้นต้นของราษฎรสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการสนับสนุนส่งเสริมในทางอ้อม คือ ให้การทำนุบำรุงพุทธศาสนา สร้างวัดวาอารามเพิ่มขึ้น ดังจะพบเรื่องราวในประวัติศาสตร์ไทย ซึ่งกล่าวถึงพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ว่าทรงทำนุบำรุงพุทธศาสนามากบ้างน้อยบ้างตามสภาพการณ์ของบ้านเมือง หลวงลือลำคำศาสตร์ ได้เขียนไว้ในหนังสือประวัติศาสตร์ไทย กล่าวถึงพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทางด้านศาสนาว่า

ทรงอุทิศทุนเลี้ยงดูตลอดถึงมีตามารดาของพระสงฆ์สามเณรได้เป็นเปรียญ โปรดฯให้ชำระและสร้างพระไตรปิฎกขึ้นใหญ่ถูกต้องบริบูรณ์กว่าที่สร้างในรัชกาลก่อนฯ ทรงสร้างพระอารามขึ้นใหม่ 3 พระอาราม คือ วัดราชโอรส วัดราชนันทน์ และวัดเทพธิดา ส่วนทรงปฏิสังขรณ์รวม 35 พระอาราม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ลูแบร์ เตอร์ลา, จดหมายเหตุของลาลูแบร์ ฉบับสมบูรณ์ เล่ม 1, หน้า 284.

<sup>2</sup> หลวงลือลำคำศาสตร์ และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ไพศาลวิทยา, 2490), หน้า 202.

การที่พระองค์ทรงทำนุบำรุงพุทธศาสนาในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น เท่ากับว่า พระองค์สนับสนุนการศึกษาของชาติทางอ้อม คือ พระองค์ทรงสนับสนุนสร้างคุณภาพของครู (พระสงฆ์) ทรงปรับปรุงวิชาความรู้ (พระไตรปิฎก) และขยายโรงเรียน (วัด) ให้มากขึ้นพอเพียงกับความต้องการการศึกษาและการศาสนาของประชาชนในสมัยนั้น

เหตุผลที่รัฐยังไม่ถือเอาเรื่องการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนของชาติมาเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาจมีเหตุผลสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ราษฎรยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องใช้วิชาหนังสือในการประกอบอาชีพ - เพราะการประกอบอาชีพของคนไทยสมัยนั้นส่วนใหญ่มักเจริญรอยตามบรรพบุรุษ คือ ผู้ที่อยู่ในตระกูลช่างก็จะมีอาชีพทางช่าง ผู้อยู่ในตระกูลเกษตรกรรม ก็จะมีอาชีพทางเกษตรกรรม เคยมีอาชีพการทำมาหากินกันอย่างไรก็ทำกันอย่างนั้น ไม่มีการประกอบอาชีพอย่างใหม่แปลก ๆ เกิดขึ้น และไม่พบปัญหาเคื้อครอนในเรื่องคนว่างงาน เว้นแต่จะเป็นคนเกเร
2. สังคมไทยเรียบง่ายไม่ซับซ้อน ลักษณะสังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ จึงไม่เคื้อครอนต้องแย่งกันทำมาหากิน
3. ราษฎรไม่สนใจในการเข้าร่วมปกครองบ้านเมือง ราษฎรถือว่าการปกครองและบริหารบ้านเมืองเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และเจ้านาย และการปกครองในสมัยนั้นมีการบริหารแบ่งเป็น 4 สดมภ์ คือ เมือง วัง คลัง นา รวมเรียกว่าจตุสดมภ์<sup>1</sup> เสนาบดีกรม-เมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่ รักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมืองที่อยู่ในท้องที่นั้นฐานภูมิลาเนาของคนทั่วไป เสนาบดีกรมวัง เป็นหัวหน้าในพระราชสำนักและเป็นเจ้ากระทรวงยุติธรรม มีอำนาจตั้งยกกระบัตรออกไปอยู่ตามหัวเมือง เมืองละคน สำหรับบอกรายงานการรักษาคความยุติธรรมในเมืองนั้น ๆ เข้ามาใ้พระเจ้าแผ่นดินทรงทราบ เสนาบดีกรมพระคลัง เป็นพนักงานรับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยสาอากร (ภาษีอากร)

<sup>1</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ชุมนุมพระนิพนธ์บางเรื่อง "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" หนังสือพระราชทานเพลิงศพ พลโท พระยาสิทธิราชเดโชไชย (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์, 2500), หน้า 19 - 22.

เสนาบดีกรมมา เป็นพนักงานตรวจตราการทำไร่นาและออกสิทธิ์ที่นาไม่เกี่ยวกับการให้กรรมสิทธิ์ที่บ้านที่สวน เพราะที่บ้านกรมเมืองเป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์ ที่สวนกรมพระคลังเป็นผู้ให้กรรมสิทธิ์ การบริหารบ้านเมืองในสมัยนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ราชการมาก และมีความรู้สูง

4. วัดเป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน พระยาอนุমানราชธม ได้เขียนเรื่องชีวิตชาวไทยสมัยก่อน ใคกล่าวถึงชีวิตของคนไทยสมัยนั้นว่ามีความผูกพันกับศาสนา ทุกหมู่บ้านจะมีวัดอย่างน้อยหนึ่งวัด หรืออาจมีหลายวัด ทั้งนี้เป็นไปตามขนาดของหมู่บ้าน<sup>1</sup> สมัยนั้นยอมรับนับถือกันว่า วัดเป็นสถานที่ให้วิชาความรู้ ฉะนั้น เมื่อทุกหมู่บ้านมีวัด ก็หมายถึงทุกหมู่บ้านมีโรงเรียน จึงน่าจะเป็นการเพียงพอกับความต้องการที่จะศึกษาเล่าเรียนของคนในสมัยนั้น

5. รัฐมีความจำเป็นต้องบูรณปฏิสังขรณ์บ้านเมือง หลังจากไทยต้องเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่า ใน พ.ศ. 2310 บ้านเมืองเป็นจลาจล ไทยต้องใช้เวลาในการรวบรวมกำลังเพื่อกู้เอกราช และฟื้นฟูปฏิสังขรณ์บ้านเมืองที่ได้รับความเสียหายจากสงครามเพื่อให้คืนสู่สภาพที่ดีเพิ่มพูนกำลังทหารเพื่อป้องกันประเทศ ซึ่งมีศึกยึกเยือกกับพม่าจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉะนั้นจึงไม่มีเวลามากพอที่จะทำนุบำรุงด้านการศึกษาโดยตรงให้เต็มที่

อย่างไรก็ตาม การให้การศึกษาในสมัยนั้นเน้นความสำคัญเรื่องการฝึกอบรมให้เป็นคนดี มีวินัยควบคู่กับความรู้นั้นพื้นฐาน คือ อ่านออก เขียนได้ คิดเลขเป็น ส่วนความรู้และคุณภาพของการเรียนไม่มีกฎเกณฑ์วางไว้ ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนว่าจะจบเมื่อใด จึงขึ้นอยู่กับความอุตสาหะ วิริยะความเอาใจใส่ของผู้เรียน และความรู้ของผู้สอนด้วย ส่วนความรู้วิชาการที่สูงกว่านั้น ต้องไปชวนชวายศึกษาเองตามสำนัก ตามบ้าน หรือโรงเรียนของพวกมิชชันนารี การจัดการศึกษาของไทยในระยะนั้นจัดขึ้นตามแบบแผนแนวความคิดของคนไทยสืบต่อมาโดยตลอด และแนวทางในการจัดการศึกษาของไทยในสมัยนั้นจะเห็นได้ชัดว่าเป็นแนวความคิดเดียวกันกับปรัชญาการศึกษาสาขาสาระนิยม (Essentialism) และสัจจวิธานนิยม (Perennialism) คือ เน้น Three R's (Writing, Reading, Arithmetic) วรรณคดี วินัย จรรยา และศาสนา

<sup>1</sup> เสรีรโกเศศ, ชีวิตชาวไทยสมัยก่อนและการศึกษา เรื่อง ประเพณีไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2515), หน้า 433 - 437.



### การติดต่อกับต่างประเทศที่มีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของไทย

ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ไทยได้ติดต่อกับชาวตะวันตกอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ชาติดูติดต่อกันไปช้านาน อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากไทยต้องเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่า พ.ศ. 2310 ในยามที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตการณ์เช่นนี้ การไมตรีกับต่างประเทศจึงเป็นอันต้องระงับไป

การติดต่อกับชาวตะวันตกในระยะนี้ ไทยต้องเผชิญกับปัญหาการคุกคามจากต่างชาติ อันเป็นผลมาจากนโยบายการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก (Colonialism) ทำให้ผู้นำของไทยต้องปรับสภาพบ้านเมืองให้รับต่อสภาพการดังกล่าว นับว่ามีผลกระทบต่อการจัดการศึกษาของประเทศ กล่าวคือ จะจัดการศึกษาให้เป็นไปตามสภาพเดิมไม่ได้อีกแล้ว\* รัฐจำเป็นต้องสนใจในเรื่องการศึกษาของทวยราษฎร์เป็นพิเศษ อาทิเช่น รัฐจำเป็นต้องจัดเนื้อหาวิชาที่เรียนให้กว้างขวางขึ้น ปรับปรุงค่านิยมการสอน การเรียนให้มีระบบ มีหลักเกณฑ์ทันสมัยกว่าที่จัดกันอยู่แต่เดิม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง

ต้นสมัยรัชกาลที่ 3 (พ.ศ. 2371) มิชชันนารีอเมริกันคณะเพรสไบทีเรียนได้เข้ามาเผยแพร่ศาสนาและความรู้เกี่ยวกับการรักษาโรคต่าง ๆ ครั้นอยู่เมืองไทยนานเข้าพวกมิชชันนารีอเมริกันก็เรียนรู้ภาษาไทย จึงขยายการสอนศาสนากว้างขวาง โดยเขียนคำสอนเป็นภาษาไทยแล้วส่งไปพิมพ์ที่สิงคโปร์ บุคคลที่เด่นมากในค่านี้นี้คือ หมอบรัดเลย์ (Dr. D. Bradley) ซึ่งนอกจากเผยแพร่วิชาการแพทย์สมัยใหม่แล้วยังได้ออกหนังสือพิมพ์เผยแพร่ความรู้ต่าง ๆ ด้วย ในปี พ.ศ. 2408 หมอบรัดเลย์ได้เขียนข่าวการตั้งมหาวิทยาลัยในต่างประเทศลงในหนังสือพิมพ์บางกอกเรคคอร์ดเดอร์ (Bangkok Recorder) พร้อมกับเสนอให้มีการตั้งมหาวิทยาลัยในเมืองไทยด้วย ซึ่งมีความที่น่าสนใจตอนหนึ่งว่า

\*การจัดการศึกษาตามสภาพเดิม คือ การศึกษาวิชาหนังสือจะเรียนกับพระสงฆ์ที่วัด ส่วนวิชาชีพร่าง ๆ จะศึกษาจากสำนักประกอบการอาชีพนั้น ๆ ที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย

กรุงสยามคงเลื่อนจากที่ ๆ เกยต้งอยู่นั้นไปคั้งใหม่ในประเทศยุโรปแล้ว มีชาวยุโรปมากคนปน  
อยู่ด้วยกันมาก โคต้งเป็นไมตรี เป็นหลายเมืองแล้ว ถ้าไมโคเรียนรูในภาษาและศิลป-  
ศาสตร์ วิชาการของเขาจะกระทำการสิ่งใดควย เขาก็ซัดของไม่สะควกเลย จะโคเกิด  
ความอภัยต่าง ๆ เพราะมีความรุ่มนอย และชาวเมืองที่เขาล้อมรอบอยู่นั้น เขาภาษาแล  
วิชาการมากกว่าตัว ถ้ากระนั้นที่ไหนจะโคชื่อเสียงว่าเป็นเมืองใหญ่โคเล่า<sup>1</sup>

การที่พวกมิชชันนารี เขียนบทความ เกี่ยวกับการศึกษาในเชิงชี้แนะให้เห็นความสำคัญ  
ของการศึกษาที่จะช่วยสร้างสรรความเจริญให้กับบ้านเมืองโค อธิพลของบทความนี้ ผู้เขียนมี  
ความเห็นว่ามีส่วนเป็นแรงกระตุ้นให้มีการปฏิรูปการศึกษาของไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกอบกับมีภัยคุกคามความปลอศภัยของบ้านเมืองและมีเค้าความรุม  
แรงเกิดขึ้น นั่นคือ เป็นระยะที่ประเทศในยุโรปกำลังแผ่อธิพลมาแสวงหาอาณานิคมในประเทศ  
ตะวันออก ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยแล้ว แต่ยังอยู่รอบนอก  
ของประเทศไทย ครั้นมาถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยคงเผชิญ  
หน้ากับอังกฤษและฝรั่งเศส หลวงลือลาศาสตรี โคกล่าวถึงเหตุการณ์ในระยะนี้ไว้ในหนังสือ  
ประวัติศาสตร์ไทยว่า "ไทยคงเสียอำนาจในการคุ้มครองดินแดนเขมรซึ่งเป็นประเทศราชของ  
ไทยให้กับประเทศฝรั่งเศส โดยไทยคงลงนามในสนธิสัญญา เมื่อ พ.ศ. 2410 ยอมรับว่าเขมร  
อยู่ใต้อาณัติการคุ้มครองของฝรั่งเศส"<sup>2</sup> พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งโคทรง  
เห็นภัยอันตรายจากชาติตะวันตกมากอนหนานี้แล้ว จึงโคพยายามทำความเข้าใจภาษาอังกฤษ  
พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีที่ล้าสมัย เพื่อโคเกิดความเท่าเทียมและ  
ยอมรับนับถือจากต่างประเทศ ซึ่งคำเนนสืบต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอม-  
เกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชสมัยนี้พระองค์โคเสด็จไปต่างประเทศเพื่อศึกษาและดูงานในเอเชีย 2 ครั้ง  
คือ เมื่อ พ.ศ. 2413 ไปสิงคโปร์ บัตตาเวีย (อินโดนีเซียในปัจจุบัน) และครั้งที่ 2 เสด็จไป  
อินเดีย ราชกุม เมื่อพระองค์โคเสด็จกลับมาที่ทรงเร่งปรับปรุงแก้ไขกิจการภายในประเทศเพื่อ

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, หนังสือจดหมายเหตุ (The Bangkok Recorder) เล่ม 1, 1 มิถุนายน จ.ศ. 1227, หน้า 38.

<sup>2</sup>หลวงลือลาศาสตรี และคณะ, ประวัติศาสตร์ไทย, หน้า 309.

ให้มีความเจริญทัดเทียมกับอารยประเทศในทุกด้าน เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดการศึกษา ซึ่งอาจทำให้มีอำนาจในการต่อรองกับประเทศต่าง ๆ ได้ จึงริเริ่มจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินให้มีระบบตามแบบสากล คือ จัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม จัดการเลิกทาส โดยการปลดปล่อยทาสให้เป็นไท ปี พ.ศ. 2417 พระองค์จึงมีพระราชดำริปลดปล่อยลูกทาสและให้การศึกษา เพื่อลูกทาสจะได้ไม่หวนกลับไปเป็นทาสอีก ดังปรากฏในพระราชดำริว่า "ถ้าคนรู้หนังสือแล้ว ขุนนางขุนนางก็อยากจะทำใช้มาก จึงจะหากินทางจ้างก็ได้ คนที่รู้หนังสือจะเป็นทาสครากคร่าอยู่ก็น้อยแล้ว จึงเห็นว่าการหนังสือนี้จะช่วยทาสให้เป็นไทได้จริง ๆ . . ."<sup>1</sup> การปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองให้เข้าสู่ระบบตามแบบอารยประเทศ จำเป็นต้องอาศัยคนซึ่งมีความรู้มีไชน้อยมาทำงานและบริหารงานแต่ละระดับ ฉะนั้น การศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใหม่ให้มีระบบแบบแผนดังประเทศที่เจริญแล้ว คือ เป็นระบบโรงเรียน (Formal Education) เพื่อให้เด็กได้เรียนมากขึ้น และขยายการศึกษาได้เร็วขึ้น

#### การจัดการศึกษาเป็นระบบโรงเรียน (Formal Education)

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการศึกษารองไทย ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่หมด ทั้งระบบโครงสร้างและจุดมุ่งหมายของการศึกษา จนมีนักการศึกษากล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงการศึกษาในสมัยนั้น เป็นการปฏิรูปการศึกษาครั้งใหญ่ จากการศึกษาที่ไม่มีรูปแบบ (Non-Formal Education) เป็นการศึกษาที่เป็นระบบโรงเรียน (Formal Education) นับว่าเป็นการกล้าริเริ่มดำเนินการและจัดการในสิ่งที่ยังไม่เคยทำมาก่อน แต่ด้วยมีสาเหตุและปัจจัยหลายประการที่เป็นแรงผลักดันต้องปฏิรูปการศึกษาขึ้น ศาสตราจารย์ คุณดวงเดือน พิศาลบุตร ได้กล่าวไว้ในหนังสือประวัติศาสตร์การศึกษาไทยว่า มีสาเหตุ 5 ประการที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษา พอสรุปได้ว่า

<sup>1</sup> วิชัย เสวะมาศย์, "การเลิกทาสในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 116.

1. ความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง เนื่องจากการแสวงหาอาณานิคมของชาวตะวันตก นับตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ทำให้ประเทศทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศไทยตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ เช่น พม่าของตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ส่วนฝรั่งเศสได้ญวนเป็นเมืองขึ้น พร้อมทั้งพยายามขยายอำนาจเข้ามาในเขมรซึ่งเป็นประเทศราชของไทย จนทำให้ไทยต้องยอมรับว่า เขมรอยู่ใต้อาณัติของฝรั่งเศส ดังนั้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์จึงทรงพยายามปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงนโยบายต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดของประเทศ โดยเฉพาะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอย่างมาก และการศึกษาที่เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีการแก้ไขให้เหมาะกับสภาพของสังคม

2. การติดต่อกับชาวตะวันตก ชาวตะวันตกที่เข้ามาติดต่อกับชาวไทย ใ้คนนำศาสนาคริสต์มาเผยแพร่ นำความรู้และวิทยาการใหม่ ๆ ตามแบบตะวันตกเข้ามาเผยแพร่ด้วย เช่น ความรู้ทางภาษาอังกฤษ วิทยาศาสตร์ การแพทย์ และอักษรศาสตร์ เป็นต้น โดยอาศัยวัดเป็นสถานศึกษา ดังนั้นจึงต้องปรับปรุงวิธีการสอน ตลอดจนหลักสูตรและวิธีการวัดผล พร้อมทั้งต้องจัดโรงเรียนที่มีการสอนเป็นระบบมากขึ้น ทั้งโรงเรียนวิชาชีพ และโรงเรียนที่สอนวิชาซึ่งจะเตรียมคนให้ไปทำงานตามความต้องการของประเทศ ประการสำคัญพระมหากษัตริย์สมัยนั้นทรงเป็นผู้นำในทุก ๆ ทาง รวมทั้งการศึกษาด้วย

3. การเสด็จต่างประเทศของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการไปศึกษาดูงานในต่างประเทศของผู้นำและผู้บริหารประเทศ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการศึกษาครั้งใหญ่ เช่น โปรดให้ตั้งโรงเรียนสอนภาษาอังกฤษ ตั้งโรงเรียนสำหรับประชาชนเป็นครั้งแรก ขยายการศึกษาในส่วนภูมิภาคโดยอาศัยคณะสงฆ์ จัดการศึกษาประจำตำบล ให้มีโครงการศึกษาสำหรับชาติ พ.ศ. 2441 จัดการฝึกหัดครู การศึกษาสำหรับสตรี สนับสนุนให้มีโรงเรียนราษฎร์ เพื่อขยายการศึกษาให้ประชาชนได้เรียนอย่างกว้างขวางและรวดเร็วขึ้น

4. การปรับปรุงการปกครองและการบริหารส่วนกลางในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดให้แบ่งหน่วยราชการส่วนกลางออกเป็น 12 กระทรวง ซึ่งแต่เดิมมีอัครมหาเสนาบดี 2 คน และเสนาบดีจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่งเท่านั้น ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาค จัดเป็นแบบเทศาภิบาล รวมอำนาจการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจเข้าสู่ศูนย์กลาง

เริ่มระบบการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ โดยได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำ เมื่อมีหน่วยราชการมากขึ้น จึงต้องการผู้มีความรู้ ความสามารถมาทำงานราชการมากขึ้นทุกระดับ เริ่มตั้งแต่ระดับเสมียน จำเป็นต้องจัดการศึกษาให้อ่านออกเขียนได้ ระเบียบราชการ จึงทำให้เกิดมีโรงเรียนเพื่อฝึกอบรมให้คนเป็นข้าราชการตามที่บ้าน เมืองต้องการ

5. การเลิกทาสและการเลิกระบบไพร่ ทำให้รัฐต้องจัดการศึกษาให้กับคนเป็นจำนวนมาก เพื่อให้มีความรู้พอที่จะทำมาหากินได้ โดยอาศัยวัดเป็นสถานศึกษา และโปรดให้มีการปรับปรุงวิธีการสอน การจัดการระบบให้ทันสมัย ตั้งโรงเรียนสอนวิชาชีพอย่างกว้างขวาง หนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างไพร่และนายเป็นแบบอุปถัมภ์ ทาสรับการเลี้ยงดูอย่างดี ดังนั้น เมื่อมีการเลิกทาสและระบบไพร่ ทำให้ราษฎรเหล่านั้นจะต้องออกมาทำมาหากินด้วยตนเอง จึงควรได้รับการศึกษาใหม่มีความรู้พอที่จะช่วยตัวเองได้

สาเหตุ 5 ประการที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ผู้เขียนมีความเห็นด้วย ทั้งนี้เพราะการพิจารณาปรับปรุงทางการศึกษานั้น จำเป็นต้องพิจารณาดังพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง พื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะที่ฐานต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ย่อมมีอิทธิพลต่อการจัดการศึกษา และเพื่อจะได้ใช้การศึกษาเป็นวิถีทางที่จะเข้าไปแก้ไขการปกครองบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนจุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น นายวุฒิชัย มูลศิลป์<sup>1</sup> โลกลาวไว้ในหนังสือการปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 ว่า มี

3 ประการ คือ

1. เพื่อสนองความต้องการของบ้านเมืองที่ต้องการคนเข้ารับราชการ
2. เพื่อลดประโยชน์ทั่วไป
3. เพื่อส่งเสริมการศึกษาพระศาสนา

<sup>1</sup>วุฒิชัย มูลศิลป์, การปฏิรูปการศึกษาในรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมุทราคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 68-95.

จุดมุ่งหมายของการศึกษาคังกล่าว นายวุฒิชัย มูลศิลป์ มีความเห็นว่าจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาเพื่อสนองความต้องการของบ้านเมืองที่ต้องการคนเข้ารับราชการนั้น เป็นจุดมุ่งหมายที่เด่นชัดที่สุดในระยะแรกของการจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาทั้ง 3 ข้อนั้น นายวุฒิชัย มูลศิลป์ ได้ให้เหตุผลโดยสรุปดังนี้

1. จุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ เนื่องจากในรัชสมัยนี้งานราชการขยายตัวออกไปมาก แต่ตัวบุคคลที่จะรับราชการที่มีความสามารถพอสมควรหาได้ยากมาก เหตุผลนี้ วุฒิชัย มูลศิลป์ ใ้ข้ออ้างถึงในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานไปยังพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ลงวันที่ 17 มกราคม ร.ศ. 117 ซึ่งในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ทรงกล่าวถึงหน่วยราชการต่าง ๆ ชาติคนทำงาน ต้องการคนที่มีความรู้ มารับราชการในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอันมาก และถ้าจะพิจารณาถึงลักษณะของโรงเรียนที่สร้างขึ้นในสมัยนั้นจะปรากฏอย่างชัดเจนว่า ตั้งโรงเรียนขึ้นเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการ เช่น โรงเรียนนายทหารมหาดเล็ก ซึ่งมุ่งฝึกสอนผู้ที่จะเป็นนายร้อยนายสิบในกรมทหารมหาดเล็ก ต่อมาโรงเรียนนี้ขยายรับนักเรียนมากขึ้น เพื่อผลิตคนให้กับหน่วยงานอื่น และเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้มีโรงเรียนที่สร้างขึ้นเพื่อผลิตคนให้รับราชการกับหน่วยงานของตน เช่น โรงเรียนท่าแพนที่ โรงเรียนฝึกหัดครู โรงเรียนกฎหมาย ของกระทรวงยุติธรรม โรงเรียนราชวิทยาลัย โรงเรียนของกระทรวงเกษตร โรงเรียนไปรษณีย์โทรเลข และโรงเรียนทางฝ่ายทหาร คำรวจ เป็นต้น แต่การผลิตคนออกมานั้นจะได้อคนที่มีความรู้ความสามารถในระดับเสมียนมาก ยิ่งขาดคนที่มีความรู้สูง จึงทรงสนับสนุนส่งคนให้ไปเรียนต่ออย่างต่างประเทศเพื่อกลับมาเป็นกำลังสำคัญในการปรับปรุงบ้านเมือง เช่น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เป็นต้น

2. จัดการศึกษาเพื่ออุดหนุนทั่วไป การจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีพระราชประสงค์ทรงจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ ดังพระราชดำรัสของพระองค์เมื่อเสด็จไปพระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งที่ทรงตรัสว่า "ตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไป ตลอดจนถึงราษฎรที่ต่ำสุด จะให้

ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้าว่าขุนนางว่าไพร่ . . ."<sup>1</sup> หลังจากนั้นได้มีโรงเรียนวัดมหาธาตุเป็นโรงเรียนของทวยราษฎร์เป็นแห่งแรก และในวันที่ 12 กรกฎาคม 2417 ได้มีการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริถึงการที่จะให้เครื่องมือประกอบอาชีพแก่ลูกทาสที่จะเป็นไท คือ ให้การศึกษา

นอกจากนี้พระองค์ทรงสนับสนุนการศึกษาในระดับสูง ซึ่งประเทศชาติต้องการคนที่มีความรู้สูงอยู่มาก และพระองค์ได้ทรงสนับสนุนการศึกษาในชั้นสูงตลอดไป เมื่อเป็นเช่นนี้การจัดการศึกษาจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุณประโยชน์ทั่วไป

3. จัดการศึกษาเพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาพระศาสนา สืบเนื่องจากพระสงฆ์เป็นผู้สอนหนังสือแทนครู พระสงฆ์จึงต้องมีความรู้ในทางหนังสือ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ คือ ช่วยให้นักขุสามเณรและกุลบุตรมีความรู้ในทางหนังสือเพิ่มขึ้น และเป็นเครื่องมือสำหรับพระสงฆ์เพื่อใช้ในการศึกษาพระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธองค์ต่อไปด้วย ดังข้อความตอนหนึ่งในประกาศจะให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทยและสอนเลขทุก ๆ พระอาราม เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2418 ว่า ". . . หนังสือไทยเป็นประโยชน์ที่จะเล่าเรียนพระไตรปิฎกต่อไป เป็นการเกื้อกูลแก่พระศาสนา . . . ทรงพระกรุณาสู่สละพระราชทรัพย์ออกจำหน่ายแจกแก่อาจารย์แก่ศิษย์ทั้งนี้ด้วยพระราชประสงค์จะให้ประโยชน์ในพระพุทธศาสนาและแผ่นดินแลตัวเด็กต่อไป . . ."<sup>2</sup>

จุดมุ่งหมายของการจัดการศึกษาทั้ง 3 ข้อนี้นี้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของ นาย วุฒิชัย มูลศิลป์ แม้ว่าการจัดการศึกษาในสมัยนั้นจะไม่ได้เขียนบอกจุดมุ่งหมายของการศึกษาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จากเอกสารโต้ตอบเกี่ยวกับการจัดการศึกษา รูปแบบการจัดการศึกษาตลอดจนหลักสูตรที่จัดให้ผู้เรียนก็ชี้ชัดว่า การจัดการศึกษาในสมัยนั้นเพื่อสนองความต้องการของบ้านเมือง คือ ต้องการผลิตคนเพื่อเข้ารับราชการ ซึ่งบ้านเมืองกำลังเปลี่ยนแปลงรูปแบบ

<sup>1</sup>รอง ตยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 41.

<sup>2</sup>"เอกสารเรื่อง จัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์

การบริหารบ้านเมือง คือ เปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดินจากจตุสดมภ์มาเป็นการบริหาร -  
แผ่นดิน โดยแยกออกเป็นการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกระทรวงทบวง  
กรมเป็นหน่วยงานที่บริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น บ้านเมืองจึงต้องการคนที่มีความรู้ เข้ารับ  
ราชการ ถึงจะเห็นได้จากพระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
พระราชทานแก่นักเรียน เมื่อ พ.ศ. 2440 ว่า

เมืองเราเวลานี้ต้องการคนที่มีความรู้ที่จะรับราชการในหน้าที่ต่าง ๆ และประกอบกา  
ต่าง ๆ ทั่วไปเป็นอันมาก เพื่อจะให้การปกครองบ้านเมืองเป็นผลสำเร็จแท้จริง และให้  
ชาติเราเจริญด้วยทรัพย์สมบัติ และวิชาความรู้ และการช่างฝีมือสูง แพร่หลายเสมอ  
เหมือนชาติอื่น การเรียนจึงเป็นข้อสำคัญในความเจริญของบ้านเมืองเป็นอันมาก . . .<sup>1</sup>

จากพระบรมราโชวาทข้างต้นนั้น ถ้าพิจารณาให้ดีจะพบว่า จุดมุ่งหมายของการศึกษา  
ในสมัยนั้น นอกจากจุดเน้นเพื่อผลิตคนเข้ารับราชการแล้ว ยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์แก่  
ประชากรหมู่มาก คือ เพื่อประกอบกิจการต่าง ๆ ทั่วไปในชีวิตประจำวันของคน และเพื่อยกระดับ  
ความเจริญของประเทศชาติให้มีความทัดเทียมกับต่างประเทศด้วย

ถ้าจะพิจารณาถึงสภาพสังคมไทยค่านหนึ่งในขณะนั้น เป็นช่วงที่จะให้ลูกทาสเป็นไท และ  
ทรงเห็นว่าการศึกษาคือเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการประกอบอาชีพใด ซึ่งสรุปแล้วก็คือ จุดมุ่งหมาย  
ของการจัดการศึกษาในจุดมุ่งหมายข้อที่ 2 นั้นเองคือ จัดการศึกษาเพื่อคุณประโยชน์ทั่วไป และ  
จุดมุ่งหมายข้อที่ 3 แม้ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายที่ไม่ชัดเจนนัก แต่ตามเหตุผลแล้วการจัดการศึกษา  
โดยมีพระสงฆ์เป็นครูสอนในวัด พระสงฆ์จำเป็นต้องศึกษาความรู้เพื่อมาสอน และการ  
ศึกษาค้นคว้าหาความรู้ของพระสงฆ์จำเป็นต้องส่งเสริมการศึกษาทางพระพุทธศาสนา จุด  
มุ่งหมายของการจัดการศึกษาจึงเพื่อส่งเสริมการศึกษาพระศาสนาด้วย

<sup>1</sup>พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์อนุสรณ์งานฌาปนกิจศพ นางสมร เทียนเงิน, 18 พฤศจิกายน  
2515, หน้า 71.



สำหรับวิธีดำเนินงานการจัดการศึกษา เพื่อเป็นบันไดก้าวไปสู่การศึกษาภาคบังคับใน  
ระยะต่อไปนั้น รัฐได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ในปี พ.ศ. 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรด-  
เกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นในพระบรมมหาราชวัง นับเป็นโรงเรียนแรกที่จัดตั้งขึ้นตาม  
แบบโรงเรียนในระบบ (Formal Education) และทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาศรีสุนทรโวหาร  
(น้อย อาจารย์ยางกูร) เมื่อครั้งยังเป็นหลวงสารประเสริฐ ปลัดกรมพระอลักษณ์ เป็นอาจารย์  
ใหญ่ ที่ว่าโรงเรียนนี้ต่างกับโรงเรียนแผนโบราณหรือโรงเรียนวัด ก็คือ "มีสถานที่เล่าเรียน  
ซึ่งจัดไว้โดยเฉพาะ มีฆราวาสเป็นครูและมาทำการสอนตามเวลาที่กำหนด วิชาที่สอนมีภาษา  
ไทย ภาษาต่างประเทศ และวิชาอื่น ๆ ที่ไม่เคยมีสอนในโรงเรียนแผนโบราณ"<sup>1</sup>

แสดงให้เห็นว่า โรงเรียนหลวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ มีการจัดการเรียนการสอนที่เป็น  
ระบบขึ้น คือ มีสถานที่เรียนโดยเฉพาะ มีครูผู้สอนประจำ และมีการกำหนดวิชาที่เรียนอย่าง-  
แน่นอน

#### การจัดการศึกษา เพื่อทวยราษฎร์และแนวความคิดในการจัดการศึกษาภาคบังคับ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนแห่งแรกขึ้น  
ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อการศึกษาเล่าเรียนสำหรับบุตรของพระราชวงศ์และข้าราชการเท่า  
นั้น ส่วนการจัดตั้งโรงเรียนสำหรับทวยราษฎร์นั้น พระองค์โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.  
2427 โดยพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะจัดตั้งโรงเรียนเพื่อทวยราษฎร์ขึ้นอย่างชัดเจน ดัง  
ปรากฏในพระราชดำรัสตอนหนึ่งที่พระองค์พระราชทานให้กับนักเรียนโรงเรียนพระตำหนักสวน-  
กุหลาบ เมื่อปี พ.ศ. 2427 ในโอกาสที่พระองค์เสด็จไปเพื่อพระราชทานรางวัลนักเรียนดั่งได้  
กล่าวแล้ว และในปีเดียวกันนี้เองพระองค์ได้ทรงตั้งโรงเรียนเพื่อราษฎรตามวัดหลายแห่ง แห่ง  
แรก คือ โรงเรียนวัดมหรณพาราม เหตุผลที่พระองค์ทรงเลือกสถานที่วัดเป็นโรงเรียนหลวง  
สำหรับราษฎรนั้น พระองค์มีพระราชดำริดังนี้

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 29.

โรงเรียนหลวงที่จะตั้งขึ้นสำหรับให้ราษฎรเล่าเรียนนั้น ถ้าจะไปตั้งที่อื่นนอกจากในวัด ก็เห็นว่ามีความขัดข้อง เพราะจะเป็นปรกษกับประเพณีเดิมซึ่งฝากเด็กไปเล่าเรียนตามวัด ถ้าผู้ปกครองเด็กยังเลื่อมใสประเพณีเดิมอยู่ตราบใด ก็คงจะไม่อุดหนุนโรงเรียนหลวงตามนั้น แต่ตามานิยมโรงเรียนหลวง ๆ ก็จะเป็นเหตุให้เลื่อมเสียประโยชน์ที่พระสงฆ์และพระอารามเคยได้อยู่แต่ก่อน อีกประการหนึ่งการที่จะตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นนั้น จะต้องจ่ายเงินเดือนและค่าใช้จ่ายของหลวงเป็นเงินมากอยู่ ถ้าต้องจ่ายถึงค่าซื้อที่และก่อสร้างโรงเรียนด้วยก็จะเปลืองนัก ไหนจะตั้งโรงเรียนใดแพร่หลาย ถ้าหากว่าตั้งโรงเรียนที่ในวัด จะได้อาศัยห้องที่คืนและศาลาซึ่งมีอยู่แล้ว ทั้งภูมิที่ก็เหมาะ ควยวัดมีอยู่ในที่ประชุมชนทั่วทุกหนทุกแห่ง เป็นการสะดวกด้วยประการทั้งปวงดังนี้จึงได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับราษฎรขึ้นตามวัด ได้ตั้งขึ้นทั่วคัณฑพาราณสีก่อนแห่งอื่น<sup>1</sup>

ในระยะต่อมาราษฎรนิยมส่งบุตรหลานมาเรียนวิชามากขึ้น จึงทำให้โรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรได้แพร่หลายออกไปจนถึงส่วนภูมิภาค เมื่อการศึกษาขยายแพร่หลายออกไปมาก จึงจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าพนักงานสำหรับบังคับบัญชาราชการฝ่ายการศึกษา ดังนั้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น โดยโปรดให้สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาการกรมศึกษาธิการอีกตำแหน่งหนึ่ง นอกเหนือจากบังคับบัญชาการกรมทหารมหาดเล็ก แต่กรมศึกษาธิการมีหน้าที่จัดการศึกษาในกรุงเทพฯ เท่านั้น ส่วนการศึกษาในหัวเมืองโคกาศัยคณะสงฆและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัด ซึ่งมีประกาศพระราชดำริในการจัดการศึกษา ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) บางตอนว่าดังนี้

... ได้ทรงอาราธนาพระเจ้าอนงยา เสด็จกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ให้ทรงเป็นพระครูผู้ที่จะจัดการเล่าเรียนในวัดตามหัวเมืองตลอดพระราชอาณาจักรทั่วไปทุกพระอาราม ให้พระสงฆ์เจ้าอาวาสในวัดนั้น ๆ พึงบังคับบัญชาพระเจ้าอนงยา เสด็จกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส . . . และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าอนงยา เสด็จกรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ทำนุบำรุงอุดหนุนให้การดำเนินไปโดยสะดวก เพื่อให้การเล่าเรียนในหัวเมืองเจริญรุ่งเรือง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐมีบทบาทเข้าไปจัดการศึกษาเองแล้ว และต้องการที่จะให้ประชาชนเห็นความสำคัญและรับผิดชอบในเรื่องการจัดการศึกษา ดังปรากฏใน ประกาศจัดการศึกษาเล่าเรียนในหัวเมือง เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2441 โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาอย่างกว้าง ๆ คือ "ให้ราษฎรมีความรับผิดชอบ และเพื่อให้ประกอบอาชีพทางสุจริต โดยให้พระภิกษุเป็นผู้อบรมสั่งสอน"<sup>1</sup>

ในปี พ.ศ. 2432 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวมกรมต่าง ๆ กับกรมศึกษาธิการ โดยตั้งเป็นกรมธรรมการ ใน พ.ศ. 2433 และโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เป็นอธิบดีกรมธรรมการเพียงตำแหน่งเดียว

ในปี พ.ศ. 2434 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมหมื่นคำรงราชานุภาพ เป็นราชทูตพิเศษเสด็จไปยังราชสำนักต่างประเทศในยุโรป และให้ตรวจการศึกษาในนานาประเทศ หังยุโรป อียิปต์ และอินเดียด้วย<sup>2</sup> ครั้นเมื่อกรมหมื่นคำรงราชานุภาพเสด็จกลับในปลายปี พ.ศ. 2434 ก็ทรงแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2435 และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) เมื่อครั้งเป็นพระยาภาสกรวงศ์ ใต้ตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการแทน

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>1</sup> เอกสาร เรื่อง จัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 100 ปี นับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชย์ 1 ตุลาคม 2511, หน้า 20.

<sup>2</sup> จารุวรรณ ไวยเจตน, การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474, หน้า 12. (อ้างอิงมาจาก เอกสารรัชกาลที่ 5 ค. 2/2 ตรวจและจัดโครงการศึกษา 1-12 ของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร).

ในสมัยของพระยาภาสกรวงศ์เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ท่านมีโครงการขยายการศึกษา ร.ศ. 111 ซึ่งมีแนวความคิดที่น่าสนใจเป็นพิเศษ คือ เรื่องการจัดการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งกำหนดไว้ว่า "เมื่อโรงเรียนมูลไคตั้งตามพระอารามแล้ว จะต้องออกพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กอายุตั้งแต่ 7 ขวบจนถึง 15 ปี ต้องเข้าเรียน"<sup>1</sup> นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่มีแนวความคิดที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อที่จะให้การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์ได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

แต่ปรากฏว่าในประกาศตั้งโรงเรียนมูลศึกษาไม่ได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กอายุตั้งแต่ 7 ขวบจนถึง 15 ปีต้องเข้าเรียนเลย ทั้งนี้อาจเพราะปัญหาหลายประการที่ทำให้ไม่พร้อมที่จะประกาศได้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการศึกษาในระบอบนั้นยังไม่มีจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่แน่นอน ไม่มีโครงการการศึกษาสำหรับชาติ จุดมุ่งหมายยังผันแปรไม่มีความแน่นอนเพราะยังขาดหลักการอันมั่นคง ดังสมเด็จพระยาวชิรญาณวโรรสกล่าวไว้ว่า "หลักสูตรยังกวัดแกว่ง หลักสูตรยังไม่ได้จับหลัก กล่าวคือ มุ่งจะให้คนเป็นเช่นไร หรือจะให้เข้ากันได้กับการศึกษาพิเศษชนิดไร"<sup>2</sup>

ในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสยุโรปเป็นครั้งแรก ทรงพบนักเรียนไทยที่มาเรียนต่างประเทศ เรียนสำเร็จไม่ทันพระราชกฤษฎีกาที่จะทรงใช้ในราชการ ดังนั้นเมื่อพระองค์เสด็จกลับมาถึงเมืองไทย จึงโปรดให้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ขณะนั้นเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ อัครราชทูตพิเศษประจำราชสำนักอังกฤษ ให้ศึกษาและหาวิธีการที่จะแก้ไขให้นักเรียนไทยที่ไปเรียนต่อยังต่างประเทศศึกษาให้ได้ความรู้ และให้สำเร็จการศึกษาโดยเร็ว เพื่อกลับมาทันทใช้ในราชการ ซึ่งพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์มีความเห็นว่า การที่จะลดเวลาการศึกษาของนักเรียนไทยในยุโรปลงได้ จำเป็นจะต้องแก้ไขการจัดการศึกษาภายในประเทศให้ดีขึ้น ให้ได้มาตรฐานขึ้น และให้สามารถเชื่อมโยงได้กับการศึกษาของต่างประเทศ

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้พิจารณาหารูปแบบ แนวทางการจัดการศึกษาของต่างประเทศ เพื่อจะนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย โดยการศึกษาและวิเคราะห์การจัดการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เพื่อเลือกรูปแบบและลักษณะการจัดการศึกษาที่เห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย ดังพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้ทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า การจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษพอที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขใช้ในประเทศไทยได้มากกว่ารูปแบบการจัดการศึกษาของประเทศอื่น

<sup>1</sup> ร่อง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 94.

<sup>2</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ประมวลพระนิพนธ์เรื่องการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาสมุทรวิทยาลัย, 2514), หน้า 75.

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ได้นำสาระสำคัญของรูปแบบการจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษ เช่น เรื่องระบบชั้นเรียน อายุ หลักสูตร มาเปรียบเทียบกับระดับการศึกษาของไทยเพื่อชี้ให้เห็นข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย อันเป็นแนวทางแก้ไข ปรับปรุงการจัดการศึกษาของไทยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษาไทยในขณะนั้น

กระบวนการศึกษาและวิเคราะห์การจัดการศึกษาของประเทศอื่น เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการจัดการศึกษาในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นกระบวนการของการศึกษาเปรียบเทียบพื้นฐานทางสังคมของประเทศก่อน เพราะมีความเชื่อว่า การศึกษาไม่สามารถแยกออกจากสังคมได้ และความสำเร็จและข้อบกพร่องของการจัดการศึกษาในประเทศนั้น ๆ เพื่อพิจารณาเลือกมาปรับประยุกต์ใช้ในประเทศของตน โดยคาดว่าจะได้รับผลดี จึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปการศึกษาของไทยในสมัยนั้นได้นำวิธีการของการศึกษาเปรียบเทียบมาใช้แล้ว โดยที่ศาสตร์การศึกษาเปรียบเทียบยังไม่ได้เป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2441 พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ก็ได้ทำรายงานกราบทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังมีคำกราบทูลฉบับลงวันที่ 8 เมษายน ร.ศ. 117 มีความตอนหนึ่งว่า ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าศึกษาความรู้ที่จำเป็นแก่ข้าราชการที่จะแก้ไขบำรุงการศึกษาเล่าเรียนของนักเรียนสยาม ณ ประเทศยุโรปนี้ให้เล่าเรียนได้วิชาความรู้ที่ดีและโอบรับสำเร็จโดยเร็ว . . . ข้าพระพุทธเจ้าได้เฝ้า มีสเตอร์บราวน์ พนักงานตรวจการเล่าเรียนของนักเรียนออกให้ยวตรวจสืบเอาแบบแผนลักษณะจำนวนวิชา และจำนวนเงินทุนรอนที่จะเล่าเรียนของนักเรียนตามโรงเรียนต่าง ๆ ทุก ๆ อย่าง ชนิดวิชาที่จะเล่าเรียนมาเป็นประโยชน์ในกรุงสยามได้ แบบแผนอัตราวิชา อัตราเงิน และอายุของนักเรียนที่โรงเรียนทั้งหลายจำกัด . . . ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้รับพระราชทานพินิจพิจารณาโดยละเอียด เรียบเรียงความเห็นที่จะจัดการตามความจำเป็นและโดยที่จะเป็นไปโดยจริง<sup>1</sup>

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้พิจารณาทำรายงานการศึกษา และนำความเห็นทูลเกล้าฯ ถวาย มีข้อความสำคัญที่น่าสนใจดังนี้

. . . สำหรับการสืบสวนทางฝรั่งเหล่านี้ เห็นไม่เหมาะแก่การศึกษาของเด็กไทย ส่วนทางอังกฤษนั้นเป็นแบบแผนที่ดี หอจะปรับปรุงแก้ไขในประเทศไทย . . . โดยมุ่งต่อเหตุใหญ่คือ เหตุที่จะทำให้รู้เรียนได้คืออย่างหนึ่ง เรียนได้เร็วอย่างหนึ่ง . . . เหตุที่นักเรียนไทยไปศึกษาที่ยุโรปแล้วช้านั้นเนื่องมาจากเหตุที่รวมหมู่การเรียนวิชาแลการเรียนภาษาเขาด้วยกัน . . . จึงต้องใช้เวลา 2 อย่าง คือ เรียนจากครูและจากตำราที่ครูแต่งเป็นตำราเขาไว้ เช่น เรียนวิชาไฟฟ้าจากประเทศที่เขาได้คิดค้นและพบวิธีที่จะใช้ไฟฟ้าก่อนนั้นเป็นแบบอย่าง . . .

<sup>1</sup> ประพัฒน์ ตรีณรงค์, ชีวิตและงานของเจ้าพระยาพระเสด็จฯ (กรุงเทพฯ : อุดมศึกษาแผนกการพิมพ์, 2504), หน้า 201 - 202.

ฉะนั้น การบำรุงการศึกษาของเมืองไทยในขณะนั้น (ร.ศ. 117) จึงต้องมุ่งบำรุงให้เต็มที่<sup>1</sup> พระยาศุทธิสุนทรียศักดิ์ยังได้เสนอปัญหาการสอบคัดเลือกไปเรียนต่างประเทศ ซึ่งมีปัญหา 2 ประการ คือ เรื่อง วิชาเรียนไม่เท่าเทียมกับยุโรป ทำให้เสียประโยชน์ และอีกประการหนึ่ง ความไม่เหมาะสมในเรื่องอายุ คือ การศึกษาในต่างประเทศแต่ละระดับชั้นนี้กำหนดอายุไว้แน่นอน แต่การศึกษาในประเทศไทยยังไม่มีกำหนดอายุ ทำให้มีปัญหาลงในการไปศึกษาต่อในต่างประเทศ

นอกจากนี้พระยาศุทธิสุนทรียศักดิ์ ยังได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายงานเกี่ยวกับระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษและเปรียบเทียบระดับการศึกษาของประเทศอังกฤษกับประเทศไทย ทั้งนี้บ่งชี้ให้เห็นว่าเป็นการชี้ประเด็นปัญหาให้เห็นเด่นชัดขึ้น ดังปรากฏในหนังสือชีวิตและงานของเจ้าพระยาพระเสด็จฯ สรุปลงดังนี้

การศึกษาของอังกฤษ ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441)

การศึกษาส่วนสามัญ จัดแบ่งการศึกษาเป็น 3 ชั้น คือ

1. ประถมศึกษา (Junior Department of Public School) นักเรียนชั้นนี้เข้าเรียนเมื่ออายุ 9 ปี ออกจากโรงเรียนอายุ 13 ปี
  2. มัธยมศึกษา (Public School) นักเรียนเข้าเรียนเมื่ออายุ 14 ปี ออกจากโรงเรียนเมื่ออายุ 19 ปี
  3. บัณฑิตศึกษา (University) ซึ่งนักศึกษาเข้าเรียนตั้งแต่อายุ 19 ปี ออกเมื่ออายุ 22 ปี
- การศึกษาพิเศษ (Professional) เป็นการศึกษาเฉพาะวิชาใดวิชาหนึ่ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ

1. พวกที่มีความสามารถที่จะเรียน สมบูรณ์ทั้งจิตใจ ร่างกาย และกำลังทรัพย์ ศึกษาตั้งแต่ชั้นสามัญมาตลอด
2. พวกที่ขาดคุณสมบัติและกำลังร่างกาย (ผู้เขียนคิดว่าน่าจะหมายถึงพวกที่มีความบกพร่องทางสติปัญญาและทางร่างกาย) ผู้ปกครองจะจ้างครูมาสอนส่วนตัว แล้วเริ่มไปเรียนการศึกษาพิเศษ

พระยาศุทธิสุนทรียศักดิ์ ได้รายงานวางลำดับชั้นวิชาของไทย เปรียบเทียบกับของอังกฤษ ไว้ดังนี้

1. มุลศึกษา เทียบกับ Board School ของอังกฤษ
2. ประถมศึกษาจัดระดับต่ำกว่า Public School เพราะนักเรียนไทยต้องไปซ่อมหรือฝึกฝนใน Preparatory School ก่อนเข้า Public School

<sup>1</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 205 - 207.

3. มัธยมศึกษา (มัธยมศึกษา) ชั้นนี้ต่ำกว่าในอังกฤษ คือ เมื่อไปเรียนในอังกฤษ จะต้องเข้าฝึกฝนใน Public school ก่อนเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย

4. ปัจฉิมศึกษา (อุดมศึกษา) ต่ำกว่าชั้นที่จะเข้ามหาวิทยาลัยในอังกฤษ เพราะเมื่อไปเรียนที่อังกฤษต้องขอมใน Public school ก่อนเหมือนชั้นมัธยมศึกษา แต่ใช้เวลาน้อยกว่ากัน

5. ศึกษาพิเศษ เป็นชั้นที่ผู้สอบได้ประโยค 2 ประโยค 3 หรือประโยค 4 ซึ่งจะสอบไล่เอาประโยคพิเศษเฉพาะวิชาที่ตนเรียน

ลำดับชั้นวิชา 5 ชั้นเทียบระหว่างไทยกับอังกฤษดังกล่าวแล้วนั้น ถ้าแยกเป็นชนิดของการศึกษา ก็แยกได้เป็น 3 ชนิด คือ

1. มวลศึกษา หรือสามัญศึกษาขั้นต้น เป็นการศึกษาคณะที่จะให้ทุกคนได้เรียนรู้
2. สามัญศึกษาขั้นสูง รวมเอาประถม มัธยม และอุดมศึกษารวมกัน
3. การศึกษาพิเศษ วิชาพิเศษเฉพาะ ซึ่งจะคัดออกไปเรียนตอนใดก็ได้ คือ ตัดจากประถมหรือมัธยม หรืออุดมศึกษาก็ได้

นอกจากนี้ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้เสนอหลักสูตรที่จะเรียนแต่ละชนิดการศึกษาไว้ด้วย ซึ่งคำกราบทูลรายงานของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เป็นที่พอพระราชหฤทัยเป็นอย่างยิ่งและทรงดำริว่าควรจะจัดหาผู้เชี่ยวชาญการจัดการศึกษามาให้คำแนะนำแก่เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เพื่อจะได้มั่นใจในการจัดการศึกษาด้วย ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับลงวันที่ 10 มิถุนายน ร.ศ. 117 ตอนหนึ่งดังนี้

เราขอชมความอุตสาหะพยายามแลความคิดศรัทธองโดยรอบคอบและเฉียบแหลมของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ซึ่งได้คิดแนะนำมายังกระทรวงในครั้งนี้เป็นอันมาก แลขอยืนยันว่าได้เห็นชอบในความคิดนั้นทุกประการ การศึกษาของเราอยู่เลทุรราบยิ่งนัก จะใคร่ตั้งใจเร่งกันในครั้งนี้ ตามที่จะจัดใช้เงินใดตามลำดับ แต่ยังไม่สงสัยว่าน่าที่จะต้องมีอาจารย์ผู้รู้ดี ๆ ไม่ใช่สำหรับมาสอนเอง แต่เป็นผู้มาจัดการศึกษาอย่างเป็นเอกไวเชอของเสนาบดีถ้าเจ้ากรมศึกษาสักคนหนึ่ง . . . ถ้าได้ผู้ที่เคยจัดการทางที่เคยจัดการชัดเจนมาช่วยแนะนำ ก็จะเป็นการทำที่ช่วยกันได้ง่ายกว่าในสมุค และจะเป็นน้ำหนักให้ผู้อื่นเชื่อถือมากกว่าเสนาบดี ซึ่งรู้อยู่ด้วยกันว่าไปเรียนเพียง 3 ปี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 230 - 231.

และในพระราชหัตถเลขาฉบับลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 117 มีข้อความตอนหนึ่ง  
ที่เน้นถึงเหตุผลที่พระองค์ทรงดำริจะให้ผู้เชี่ยวชาญการจัดการศึกษาจากต่างประเทศมาแนะนำ-  
การจัดการศึกษาในยุคการปฏิรูปการศึกษาของพระองค์ ดังนี้

คนเรานั้นไปไม่ไหวจริงๆ . . . ไม่ไหวด้วยมันไม่มีความรู้เสียเลย . . . แต่ไข่ว่าจะ  
ทำไปไม่ไค้ที่เดียวทำได้ไปโดยกำลังทดลองผิด 2 ครั้ง ก็คงถูกครึ่งหนึ่ง . . . ก็เท่ากับ  
ฝรั่งเมื่อ 500 - 600 ปีมาแล้ว ซึ่งมันก็ต้องเอาทำอย่างเช่นเราเหมือนกัน แต่มันก็มาเสีย  
แต่ 600 - 700 ปี เราเพิ่งมาเอาของมันก็เดินตามกันไม่ทันอยู่นั่นเอง การที่เราใช้ฝรั่งนั้น  
แปลว่าเราใช้ตำราสำเร็จ คือ เอาที่เขา . . . ลองแลเห็นว่าดีแล้วมาทำที่เดียวเพื่อ  
จะให้ทันเขา<sup>1</sup>

จากความเห็นที่ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้กราบบังคมทูลไปนั้นทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้า-  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า จะจงเร่งให้กระทรวงธรรมการตั้งตัวในเรื่องการจัด  
การศึกษาให้มากขึ้น ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาที่ทรงมีไปถึงเจ้าพระยาภาสกรวงศ์ตอนหนึ่ง  
ว่า " . . . การรפורมในกรมศึกษาควรจักจะพูดเสียเดี๋ยวนี้ จะได้เห็นงบประมาณสัก 118  
ซึ่งจะต้องยื่นภายในเดือนธันวาคม ขออย่าใ้ความพอใจเลย ช. " <sup>2</sup>

### โครงการศึกษาชาติเพื่อกำหนดแนวทางการจัดการศึกษา

โครงการศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นเป็นระบบเป็นครั้งแรก เรียกว่า "โครงการศึกษา  
ในกรุงสยาม" เจ้าพระยาภาสกรวงศ์จึงได้ประชุมปรึกษากับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และได้นำ  
ร่าง "โครงการศึกษาในกรุงสยาม" ขึ้นทูลเกล้าถวายเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ร.ศ. 117  
คือ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 โดยอาศัยเค้าโครงของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ประกอบ ตาม  
โครงการนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ภาค คือการศึกษาในกรุงเทพฯ และการศึกษาในหัวเมือง  
การศึกษาในกรุงเทพฯ แบ่งออกเป็น 10 หมวด ดังนี้

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

<sup>2</sup> กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 2/5 โครงการศึกษา



- หมวด 1 ว่าด้วยแผนการศึกษา และลำดับชั้นโรงเรียน
- หมวด 2 ว่าด้วยการสอบไล่
- หมวด 3 ว่าด้วยประมาณจำนวนเด็กในอายุเข้าโรงเรียนมณฑลกรุงเทพฯ และ  
จำนวนโรงเรียนที่ต้องการจะให้เพียงพอกับการศึกษาของเด็กนั้น
- หมวด 4 ว่าด้วยการที่จะให้โรงเรียนมากขึ้น
- หมวด 5 ว่าด้วยการที่จะให้มีครูอาจารย์พอแก่โรงเรียน
- หมวด 6 ว่าด้วยการตรวจ
- หมวด 7 ว่าด้วยสมุดตำราเรียน
- หมวด 8 ว่าด้วยโรงเรียนพิเศษ
- หมวด 9 ว่าด้วยการใช้จ่ายในการศึกษา
- หมวด 10 ว่าด้วยการศึกษาสำหรับเด็กหญิง

สาระสำคัญของหมวดต่าง ๆ ในโครงการศึกษานี้ สรุปได้ดังนี้

หมวด 1 กล่าวถึงชนิดของการศึกษาเล่าเรียน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ การศึกษาเล่าเรียนสามัญ กับการศึกษาพิเศษ กล่าวถึง ระดับการศึกษา ลำดับชั้นโรงเรียน อายุของผู้เรียนแต่ละลำดับชั้นโรงเรียนไว้อย่างละเอียด การจัดการศึกษาในโครงการศึกษานี้ได้แบ่งการเล่าเรียนสามัญเป็น 4 ระดับชั้นเรียน คือ

1. การเล่าเรียนเบื้องต้นแรก (มูลศึกษา) หรือโรงเรียน ก. ช. นโม
2. การเล่าเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ซึ่งจัดเป็น 2 ระดับ คือ  
โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต่ำ กำหนดเวลาเรียน 3 ปี มีอายุภายใน 10 ปี กับโรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นสูง กำหนดเวลาเรียน 3 ปี เช่นกัน มีอายุภายใน 13 ปี
3. การเล่าเรียนเบื้องต้นกลาง (การมัธยมศึกษา) มีกำหนดเวลาเรียน 4 ปี กำหนดอายุในช่วง 14 - 17 ปี ซึ่งมี โรงเรียนไทยเบื้องต้นกลาง โรงเรียนอังกฤษเบื้องต้น  
โรงเรียนอังกฤษไทยเบื้องต้นกลาง
4. การเล่าเรียนเบื้องต้นสูงสุด (อุดมศึกษา) กำหนดอายุ 18 - 22 ปี สำหรับอายุยังไม่กำหนดตามที่ใดกล่าวไว้ เว้นแต่ผู้ที่สมัครเรียนในโรงเรียนอังกฤษ ไทยเบื้องต้น จะ  
ต้องกำหนดอายุ เพื่อจะส่งไปต่างประเทศ

การเล่าเรียนพิเศษ คือ การเรียนวิชาเฉพาะ เพื่อฝึกฝนความชำนาญนำไปประกอบอาชีพ เช่น ฝึกหัดครู กฎหมาย แพทย์ การค้า เป็นต้น

หมวด 2 กล่าวถึงแบบแผนวิธีการสอบไล่ คัดเลือกนักเรียนให้เข้าเรียนตามชั้นตามหลักสูตรตามลำดับที่จะออกไปทำราชการหรืออาชีพอื่น

หมวด 3 กล่าวถึงหลักและวิธีการคาดคะเนจำนวนเด็กที่มีอายุเข้าโรงเรียน ตามวิธีการคาดคะเนจำนวนนักเรียนที่จะมีเข้าเรียนในโรงเรียนตามแบบญี่ปุ่น อังกฤษ ฝรั่งเศส อเมริกา ซึ่งเขาได้ตรวจสอบทำสามะโนคร้วแล้วพบว่า มีเด็กที่อยู่ในอายุเล่าเรียนในประเทศนั้น ๆ จำนวน 1 ใน 6 ของจำนวนพลเมือง ฉะนั้นจึงคาดคะเนว่าเด็กไทยก็ควรมีจำนวนที่ควรเข้าโรงเรียนเป็น 1 ใน 6 ของจำนวนพลเมือง คือ ในมณฑลกรุงเทพฯ มีทั้งเด็กหญิงและเด็กชายอย่างน้อย 80,000 คน เป็นเด็กหญิงประมาณครึ่งหนึ่ง ดังนั้นจะเป็นเด็กชายที่มีอายุเล่าเรียน 40,000 คน และเมื่อคาดคะเนเฉพาะเด็กที่จะมาเรียนได้จริง ๆ จะมีจำนวนประมาณ 30,000 คน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในการคาดคะเนจำนวนโรงเรียนที่สามารถจะรับเด็กที่มีอายุเล่าเรียนได้ไปคาดคะเนนักเรียนที่จะเข้าเรียนในโรงเรียน ระดับมัธยม ซึ่งคาดคะเนว่าจะมีเด็กอายุเล่าเรียนประมาณ 75% ของเด็กที่เรียนในระดับประถมศึกษา เพื่อเตรียมจัดตั้งโรงเรียนให้เพียงพอ

หมวด 4 กล่าวถึงการคาดคะเนหรือประมาณการว่าจะขยายโรงเรียนระดับใด - เป็นจำนวนเท่าใด และหมวดนี้ยังกล่าวถึงผู้เรียนที่เรียนสูงกว่าระดับประถมศึกษาควรจะช่วยค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาของแผ่นดินด้วย ส่วนการศึกษาในระดับประถมศึกษาเป็นการให้เปล่า และเมื่อโรงเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) ใ้จัดมากขึ้นแล้ว ควรมีพระราชบัญญัติบังคับให้เด็กในอายุเล่าเรียนต้องมาเรียนในโรงเรียนเบื้องต้น

หมวด 5 กล่าวถึงการผลิตรายให้พอเพียง การกำหนดอัตราเงินเดือนของครู

หมวด 6 กล่าวถึงผู้ตรวจการศึกษาเล่าเรียน ซึ่งสมัยนั้นใช้คำว่า "สารวัตร" โดยกำหนดคุณสมบัติ หน้าที่ชอบเขตงาน ตรวจโรงเรียนของสารวัตร ตลอดจนอัตราเงินเดือนของสารวัตร

หมวด 7 กล่าวถึงการเตรียมจัดทำสมุดแบบตำราเรียน ให้เป็นแบบเรียนตามลำดับชั้นเรียน ไว้อย่างละเอียดครัดกุม เช่น มีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบแบบเรียนที่ใช้ในโรงเรียน การพิจารณาการจัดพิมพ์ตำราเรียน

หมวด 8 เป็นเรื่องเกี่ยวกับโรงเรียนพิเศษ ที่จัดสอนวิชาอาชีพต่าง ๆ เช่น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ โรงเรียนแพทย์ เป็นต้น

หมวด 9 กล่าวถึงงบประมาณที่จะนำมาใช้จ่าย เกี่ยวกับการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ โดยประมาณการไว้ที่จะต้องใช้เพิ่มในปกติ ๆ ไปด้วย ดังนี้

1. สำหรับสร้างโรงเรียนใหม่
  2. สำหรับบำรุงอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ตั้งขึ้นใหม่
  3. สำหรับบำรุงให้เงินเดือนครูอาจารย์ สารวัตร ฯลฯ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ
- งบประมาณไว้ใช้จ่ายทั้ง 3 ประเภทล่วงหน้าเป็นระยะยาวถึง 20 ปี ซึ่งจัดสรรเงินเพื่อประเภทการใช้จ่ายต่าง ๆ ดังนี้

1. สำหรับสร้างโรงเรียนใหม่ปีละ 1,000 ชั่ง
2. สำหรับเงินครู อาจารย์ สารวัตร ฯลฯ เพิ่มขึ้นปีละ 475 ชั่ง
3. สำหรับอุดหนุนโรงเรียนราษฎร์ใน 7 ปีข้างหน้า เพิ่มขึ้นปีละ 75 ชั่ง
4. สำหรับค่าใช้สอยเพิ่มขึ้นปีละ 750 ชั่ง นอกจากนี้ยังจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับการจัดการศึกษาในกรุงเทพฯ ล่วงหน้าในระยะเวลา 5 ปี

ส่วนเงินงบประมาณนั้นได้มาจากพระคลังกับอากรการศึกษา

หมวด 10 กล่าวถึงการเตรียมการที่จะจัดการศึกษาให้กับเด็กหญิง เมื่อถึงเวลาอันเหมาะสม เช่น กล่าวถึงการเตรียมฝึกหัดอาจารย์หญิงในโรงเรียนสตรีสุนันทาลัย ดังปรากฏในหมวด 10 ตอนหนึ่งดังนี้ ". . . ใน 3 ปีข้างหน้าคงได้เด็กหญิงที่ได้ฝึกหัดเป็นอาจารย์ปีละ 6 คน ก็จะเพียงพอกับโรงเรียนสตรีที่จะเกิดขึ้นปีละ 1 โรงเรียน 2 โรงเรียนเมื่อถึงเวลาที่จะต้องจัด เพราะฉะนั้นในการที่จะรื้อฟื้นการศึกษานี้ไม่ควรจะละลืมเรื่องฝึกหัดหญิงเป็นอาจารย์ขึ้นไว้ . . ." 1

จากสาระในโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ผู้เขียนเห็นว่าโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นแผนระยะสั้นที่จะดำเนินการจัดการศึกษาในระยะ 2-3 ปี เพราะได้เขียนถึงแนวความคิดและวิธีการทำงานต่าง ๆ ไว้ แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นแผนระยะยาว ซึ่งได้กล่าวถึงระบบการศึกษา ระดับการศึกษาและลักษณะการจัดการศึกษาไว้อันเป็นสาระของแผนการศึกษาชาติทั่วไป ทำให้เห็นภาพการจัดการศึกษาในสมัยนั้นว่าจัดการศึกษาอย่างไร

โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 นี้ แสดงให้เห็นว่าการจัดการศึกษาในสมัยนั้นไม่ได้จัดเพื่อการอ่านออกเขียนได้เท่านั้น มีการวางโครงการที่จะจัดการศึกษาถึงขั้นสูง คือ อุดมศึกษา แม้วาระระดับอุดมศึกษายังไม่ได้จัด แต่ก็เป็นการเตรียมการวางเค้าโครงไว้เพื่อจัดการศึกษาในอนาคต

สำหรับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนได้มีการคาดคะเนจำนวนเด็กก่อนที่จะสร้างโรงเรียน ทั้งนี้เพื่อให้จำนวนโรงเรียนเพียงพอกับจำนวนเด็กที่จะเข้าเรียน และในขณะเดียวกันได้พยายามขยายโรงเรียนให้เพิ่มมากขึ้น โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นนี้เด็กเข้าเรียนโดยไม่เสียเงิน ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องใช้งบประมาณมาก รัฐจึงใช้วิธีแบ่งแรงให้เอกชนช่วยรับภาระจัดตั้งโรงเรียนขึ้น คือ โรงเรียนเชลยศักดิ์ (โรงเรียนราษฎร์) โดยรัฐให้เงินบำรุงอุดหนุน นับเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เพราะรัฐไม่สามารถรับภาระในการจัดการศึกษาได้หมด เมื่อขอให้เอกชนช่วยรับภาระ รัฐจะต้องให้ความสนับสนุน ซึ่งจะใช้งบประมาณน้อยกว่าที่รัฐจะจัดตั้งโรงเรียนขึ้นมาเอง แม้ในปัจจุบัน

ส่วนการศึกษาระดับสูงของสตรีได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาสำหรับเด็กหญิง ซึ่งจะต้องให้การศึกษาร่วมกับเด็กชาย สิ่งสำคัญของการศึกษาของเด็กหญิงนั้น คือ ต้องการครูผู้หญิงที่จะสอน จึงมีเป้าหมายที่จะผลิตครูหญิงให้ได้ปีละ 6 คน เพื่อให้เพียงพอโรงเรียนสตรีที่จะเกิดขึ้นปีละ 1-2 โรงเรียน การผลิตครูหญิงสำหรับสอนเด็กหญิงในโรงเรียนสตรีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคงเป็นเพราะชนบทรวมเปี่ยมประเพณีเดิมของสังคมไทยที่ยังยึดถือว่า หญิงกับชายไม่ควรมีการคบหากันอย่างสนิทสนมจนเกินไป "แม่เป็นเด็กกับผู้ใหญ่หรือวัยแตกต่างกัน" ดังนั้นเมื่อให้สิทธิแก่สตรีได้เรียนหนังสือจึงมีการตั้งโรงเรียนสตรี โดยใช้ครูสตรีเป็นผู้สอน

จะเห็นได้ว่าโครงการศึกษามานี้ไม่ได้กล่าวถึงแผนการศึกษาของไทยเพียงอย่างเดียว แต่กล่าวถึงงานต่าง ๆ ของกรมศึกษาธิการด้วย เช่น การสร้างโรงเรียน การฝึกหัดครู การตรวจโรงเรียน หลักสูตรแบบเรียนและรวมถึงเงินงบประมาณการศึกษาด้วย ถ้าเปรียบเทียบโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 กับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2520) จะพบว่าตัวโครงการศึกษา 2441 ไม่ได้เขียนจุดมุ่งหมายของการศึกษาไว้โดยเฉพาะ และรวมงานทั้งหมดของการศึกษามาไว้ในโครงการ ซึ่งอาจจะทำได้ในระแวงเวลานั้นเพราะงานต่าง ๆ เป็นเพียงเริ่มต้นยังไม่ขยายขอบข่ายของงานแต่ละอย่างไปกว้างไกลและลึกซึ้งนัก งานจึงไม่ยุ่งยากซับซ้อน

อย่างไรก็ตาม โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 นี้ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นต้นกำเนิดของการพัฒนาโครงการศึกษาของชาติ และเป็นต้นแบบของงานเกี่ยวกับการศึกษามาจนถึงปัจจุบัน เช่น ในคานแผนการศึกษาชาติในสมัย พ.ศ. 2441 ได้แบ่งการศึกษาเป็น 4 ระดับ คือ การเล่าเรียนเบื้องต้น การเล่าเรียนเบื้องต้น การเล่าเรียนเบื้องต้น และ การเล่าเรียนเบื้องต้นสูงสุด ระดับการศึกษาดังกล่าวอาจเทียบกันได้กับระดับการศึกษาของไทยในปัจจุบัน คือ การศึกษาระดับก่อนประถม ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ชนิดของการศึกษา ซึ่งในโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 แบ่งเป็นการเล่าเรียนสามัญกับการเล่าเรียนพิเศษ ก็อาจเทียบได้กับการจัดการศึกษาที่พัฒนาต่อ ๆ มา คือ จัดการศึกษาเป็น 2 สาย ได้แก่ สายสามัญ สายวิสามัญ หรือสายอาชีพ และในที่สุดแล้วโครงการจัดการศึกษายังอยู่ในรูปแบบเดิม คือ การศึกษามัธยมศึกษาสามัญ และวิชาอาชีพเฉพาะอย่าง

ส่วนงานการศึกษาที่เขียนรวมไว้ในโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นต้นแบบของการพัฒนางานจัดการศึกษามาจนถึงปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัด เช่น การศึกษาในหัวเมืองแบ่งเขต การตรวจราชการทำงาน การเล่าเรียนในโรงเรียนเป็น 6 มณฑล โดยมีสารวัตรซึ่งเลือกจากคนที่เคยเป็นครูมาแล้ว เป็นผู้ตรวจการศึกษา ซึ่งมีรูปแบบคล้ายกับการบริหารการศึกษาในปัจจุบันที่แบ่งเขตการศึกษาออกเป็น 12 เขต แต่ละเขตมีศึกษาธิการเขตเป็นผู้ดูแลการจัดการศึกษาประจำเขต มีศึกษานิเทศก์คอยช่วยเหลือพัฒนาการเรียนการสอนให้ดีขึ้น และเนื่องจากในสมัยก่อน สารวัตร มีหน้าที่ตรวจตราการทำงาน การเล่าเรียนในโรงเรียน ผู้เขียนเข้าใจว่า สารวัตร หมายถึง ศึกษานิเทศก์ในปัจจุบัน จึงทำให้ครูในโรงเรียนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อศึกษานิเทศก์ตลอดมาว่า

เป็นผู้ตรวจการทำงานในโรงเรียน หรือเป็นผู้คอยจับผิด (ผู้เขียน) ในปัจจุบันจึงต้องสร้างความเข้าใจ และเปลี่ยนแปลงทัศนคติของครูที่มีต่อศึกษานิเทศก์เสียใหม่ ซึ่งมีทัศนคติในทางที่ถูกต้องแล้ว นอกจากนี้ในเรื่องการวางแผนการศึกษา การจัดระบบการศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การทำแบบเรียน การสอบไล่ ในเรื่องดังกล่าวนี้ก็นับได้ว่าเป็นเค้าโครงของการดำเนินงานมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการศึกษาในหัวเมือง โครงการศึกษา 2441 ได้กล่าวถึงการคาดคะเนจำนวนนักเรียนและการสร้างโรงเรียนให้เพียงพอ การแบ่งเขตการตรวจการศึกษาโดยแบ่งเป็น 6 มณฑลใหญ่ ซึ่งกรุงเทพฯ รวมอยู่ในมณฑลกลาง มีสารวัตรใหญ่สำหรับตรวจการวางแผนการเล่าเรียน การทำรายงานประจำปี เพื่อยื่นต่อกรมศึกษาธิการ นอกจากนี้กล่าวถึงวิธีแก้ปัญหาเด็กที่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกล กำหนดเวลาเรียนให้น้อยลงเพื่อเด็กจะได้สามารถช่วยผู้ปกครองทำงานได้ ก็นับว่าเป็นแนวคิดที่ดี เพราะผู้ปกครองส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยเห็นคุณค่าของการศึกษาประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งต้องการแรงงานเด็กช่วยทำงาน หากใช้เวลาเรียนมากเกินไปอาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ปกครอง

นอกจากนี้ได้มีการคัดเลือกนักเรียนที่มีความรู้ดี ฉลาดเฉลียว และต้องการเรียนในระดับอุดมศึกษา เข้ามาศึกษาต่อในกรุงเทพฯ เพราะในสมัยนั้นยังไม่สามารถขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคอย่างทั่วถึง จึงต้องส่งเข้ามาเรียนในกรุงเทพฯ เพื่อจะได้เป็นกำลังสำคัญของประเทศชาติต่อไป

สำหรับพื้นฐานแนวความคิดในการร่างโครงการศึกษาดังนี้ ผู้เขียนเห็นว่าอาศัยแผนการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการเป็นแนวทางในการวางแผน ลำดับชั้น โรงเรียน (ระบบการศึกษา) การกำหนดอายุเล่าเรียน หลักสูตร แบบเรียน และการจัดงบประมาณการศึกษา แต่การนำรูปแบบนั้นมาประยุกต์ใช้ ทำให้เกิดความระมัดระวังรอบคอบ และให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย ดังปรากฏในเอกสารพระราชหัตถเลขาหนึ่งสื่อกราบบังคมทูลโต้ตอบ ชักถามย้าช้า ทวนกันมากมาย และมีพระราชหัตถเลขาฉบับลงวันที่ 24 กรกฎาคม ร.ศ. 117 กราบบังคมทูลกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ตอนหนึ่งว่า "เรื่องการศึกษาขอให้ทรงช่วยคิดให้มาก ๆ จนถึงรากเงาของการศึกษาในเมืองไทย อย่าตัดช่วงไปแต่การข้างวัด"<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ประมวลพระนิพนธ์เรื่องการศึกษา, หน้า 7.

การนำแบบอย่างการจัดการศึกษาของประเทศอังกฤษมาใช้ในประเทศไทยขณะนั้น - ไม่ใช่จะนำมาใช้ทั้งหมด ได้มีการทบทวนไตร่ตรองแล้วจึงนำมาประยุกต์ใช้ โดยเชื่อว่าจะนำมาใช้ได้จริง เหมาะสมกับประเทศไทย ดังปรากฏในหลักฐาน กระบวนการพิจารณารูปแบบการศึกษาจากประเทศอังกฤษมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งอาจเริ่มจากคำกราบบังคมทูลเสนอแนะการจัดการศึกษาของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ที่ได้ออกแล้วแล้ว คำกราบบังคมทูลของพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์นั้นถือว่าได้พิจารณาไตร่ตรองในเรื่องวิชาความรู้ และระบบการศึกษาที่เหมาะสมกับประเทศไทยแล้วขั้นหนึ่ง และเมื่อจะนำมาใช้จริง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษายังได้พิจารณาทบทวนแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมไปกันได้กับค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยในขณะนั้น เพราะเรื่อง การเปลี่ยนแนวความคิด ค่านิยม ความเชื่อ เป็นเรื่องที่จะต้องใช้เวลา ใช้เหตุผลจะเปลี่ยนแปลงทันทีทันใดอาจไม่ เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

ฉะนั้น การตั้งโรงเรียนและกำหนดผู้เรียนในโรงเรียน จึงได้กำหนดวัดเป็นสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และเน้นการจัดการศึกษาสำหรับเด็กชายก่อน ส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ ได้พิจารณาเลือกในสิ่งที่เป็นประโยชน์ ไม่ยึดติดสิ่งที่มีอยู่เดิมเพียงแต่ขยายให้กว้างขวาง โดยกำหนดเกณฑ์บางอย่างให้แน่นอน ทั้งนี้ เพื่อจัดการศึกษาให้เข้ารูปและเป็นบรรทัดฐานของการศึกษาต่อไปในต่างประเทศด้วย ซึ่งจะช่วยให้ใช้เวลาในการศึกษายังต่างประเทศน้อยที่สุด ทันกับความต้องการของบ้านเมืองที่ต้องการผู้มีความรู้สูงจำนวนมากมารับราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนไม่แน่ใจว่าการจัดการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์จะได้รับ ความสนใจในแง่การจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์อย่างแท้จริง คือ ความรู้ขั้นพื้นฐานที่จัดให้กับผู้เรียน และความเสมอภาคทางวิชาการ

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการศึกษาต่อต่างประเทศ - ในระดับสูงกว่าประถมศึกษาชั้นนั้น มีผลกระทบโยงไปถึงการศึกษาภาคบังคับหรือระดับประถมศึกษา เช่นกัน เพราะการศึกษาในชั้นสูงกว่าประถมศึกษาจะมีผลดีได้ การศึกษาขั้นพื้นฐานจะต้องแข็งแกร่ง มีคุณภาพดี สัมพันธ์กับความรู้อันในระดับมัธยมศึกษา และปรับปรุงเกณฑ์อายุเริ่มเข้าเรียนให้แน่นอน เพื่อให้ผลตามเกณฑ์อายุที่กำหนดเพื่อสมัครเข้าเรียนในโรงเรียนอังกฤษ - ไทยเบื้องต้นต่อไป และมีอายุให้ได้ตามกำหนดอายุเพื่อส่งไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าวจึงเป็นผลกระทบให้รัฐต้องสนใจการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นพิเศษด้วย

ถ้าวิเคราะห์เรื่องการดำเนินการปฏิรูปการศึกษาจากไม่มีระบบโรงเรียนมาเป็นระบบโรงเรียนในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะเห็นว่าการจัดการศึกษาที่ใดก็ตามมีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการศึกษาในกรุงเทพฯ เจริญก้าวหน้ามากกว่าการศึกษาในหัวเมือง การจัดการศึกษาตามหัวเมืองนั้น แม้ว่าพระสงฆ์ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาจะตั้งใจสอนเป็นอย่างดี แต่การสอนก็ไม่ได้ผลเต็มที่ ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาในหัวเมืองมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เช่น มีครูสอนไม่เพียงพอ เกิดภัยทางธรรมชาติ ตลอดจนเกิดโรคภัยไข้เจ็บ ราษฎรไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ดังจะพบได้ในสรุปรายงานการตรวจการจัดการศึกษาในหัวเมือง ร.ศ. 117 กับ ร.ศ. 118 มีข้อความตอนหนึ่งว่า ". . . โรงเรียนที่มีมาแต่เดิมและตั้งไว้เมื่อศกก่อน 214 ตำบลต้องล้มไปเสียเพราะเหตุต่าง ๆ ขาดครูบ้าง ขาดกำลังบ้าง เกิดโรคภัยไข้เจ็บบ้าง . . ." <sup>1</sup> และมีปรากฏในหนังสือฉบับที่ 8/215 ลงวันที่ 27 สิงหาคม ร.ศ. 120 ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส ที่ถวายพระพรถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีข้อความตอนหนึ่งที่กล่าวถึงอุปสรรคในการจัดการศึกษาว่า

. . . ส่วนการศึกษาไม่เจริญได้ เพราะเหตุต่าง ๆ วัตรวงโรยไม่ตั้งเป็นหลักฐาน มีโรคบาง หุงหมักขี้บาง อุทกภัยบาง ผลัดเปลี่ยนกันเกิดขึ้น ราษฎรยังไม่แลเห็นประโยชน์ในการศึกษา ห้างยาจกจน ไม่มีกำลังพอจะอุดหนุนทั่วไป หาหนังสือเรียน และครูผู้สอนยาก โรงเรียนที่ตั้งขึ้นแล้วในคราวก่อนต้องเลิกบาง รวงโรยไปบาง ที่ทรงอยู่ได้น้อย . . . <sup>2</sup>

จากข้อความข้างต้นจะพบว่า การดำเนินการจัดการศึกษาโดยเฉพาะในหัวเมืองนอกจากพบกับอุปสรรคจากภัยธรรมชาติ อุปสรรคแห่งความยากจนและการขาดครูแล้ว สิ่งหนึ่งที่สำคัญที่ยังบกพร่อง คือ เรื่องสุขาภิบาลหรือการสาธารณสุขในชุมชนด้วย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>2</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, ประมวลพระนิพนธ์ลายพระหัตถ์เกี่ยวกับการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2514), หน้า 84.



ต่อมาในปี พ.ศ. 2445 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์อันเป็นหลักสำหรับจัดการพระศาสนาและการศึกษา ผลแห่งการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ กรมศึกษาธิการได้รับรายงานละเอียดของพระผู้ช่วยการศึกษาหมวดต่าง ๆ ทุกหมวดผล ซึ่งจะทำให้กรมศึกษาธิการเป็นศูนย์รวมข้อมูลในการจัดการศึกษา และอาจเป็นผลดีในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการศึกษาในระยะต่อไป

โครงการศึกษา 2445 เป็นโครงการศึกษาที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขมาจากโครงการศึกษา 2441

ในปี พ.ศ. 2445 นี้ เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ (พร บุนนาค) ได้กราบบังคมทูลออกจากตำแหน่งเสนาบดี จิงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาวิชิตรวงศ์วุฒิไกร (ม.ร.ว. กิติ สู่ทัศน์) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิจิตรบริรักษ์ ปลัดทูลฉลองรั้งตำแหน่งเสนาบดี และทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว. เปีย มาลากุล) เมื่อครั้งยังเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เป็นอธิบดีกรมศึกษาธิการและปลัดทูลฉลองด้วย<sup>1</sup> ในปีเดียวกันนี้เองทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ออกไปรับเสด็จสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช สยามมกุฎราชกุมาร (พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว) ณ ประเทศญี่ปุ่น พร้อมทั้งทรงแต่งตั้งข้าหลวงตรวจการอีก 3 นาย คือ หลวงไพศาลศิลปศาสตร์ (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ซึ่งต่อมาเป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ขุนอนุกิจวิฑูร (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) และนายอ่อน สาริกบุตร เป็นกรรมการออกไปดูการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นด้วย เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ซึ่งเป็นข้าหลวงตรวจการผู้หนึ่งไปญี่ปุ่นในครั้งนั้น ได้มีรายงานของการออกไปดูการศึกษาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสรุปความได้ว่า

ประเทศญี่ปุ่นได้วางแผนการศึกษาชาติด้วยวิธีที่ตั้งข้าหลวงตรวจแผนการศึกษาของชาติต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกา แล้วจึงกำหนดวางลงเป็นแผนการศึกษาชาติของญี่ปุ่น แผนการศึกษาชาติของญี่ปุ่นจึงเป็นแผนการศึกษาชาติที่ใหม่ที่สุดในเวลานั้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 157.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 157 - 158.

คณะข้าหลวงตรวจการศึกษาที่ไปดูการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดินทางกลับมาแล้ว ได้ทำรายงานการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นที่ตองพระราชหฤทัยมาก ทำให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 มาเป็นโครงการศึกษา พ.ศ. 2445 ดังปรากฏในความเห็นที่จะจัดการศึกษา รัตนโกสินทร์ศก 121 (พ.ศ. 2445) ของกระทรวงธรรมการ ประกอบด้วยพระมติสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส สรุปได้ดังนี้

การศึกษาแบ่งออกเป็น 2 สาย คือ สายสามัญ (General Education) และสายวิสามัญ (Special or Technical Education) โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาแต่ละสาย ดังนี้

การศึกษาสายสามัญ ได้แก่ การศึกษาต่าง ๆ ในวิชาความรู้และความฝึกหัดอย่างใด ๆ ซึ่ง เป็นสิ่งสามัญอันบุคคลจะควรรู้อันมี สำหรับเป็นทุนหรือเป็นหนทางที่จะประกอบการหา เลี้ยงชีพและดำรงตนให้อยู่ในที่อื่นเป็นราษฎรสุจริตชอบ (To be a good citizen) และสำหรับที่จะเป็นทุนหรือเป็นหนทางที่จะดำเนินไปสู่ความรู้วิชา และศิลปศาสตร์อื่น ๆ ต่อไป ถูหาควารูปรารถนาหรือสามารถจะเล่าเรียน ความรู้ที่จะจัดเขาเป็นพวกสามัญศึกษานี้ ได้แก่ การใหญ่หนังสือ วิชา ภาษาพูดกันให้เข้าใจได้คือ ใหญ่การฝึกและชอบ ใหญ่ประพุดติ สัมมาจริต . . .<sup>1</sup>

สายวิสามัญศึกษา (Special or Technical Education) ได้แก่ การศึกษาต่าง ๆ ในวิชาความรู้ หรือศิลปความฝึกหัดอย่างใด ๆ ซึ่งเป็นสิ่งไม่จำเป็น สมัญชนทุก ๆ คนจะ ควรจะควรเป็นทุก ๆ อย่าง แต่หาว่าผู้ใดที่มีอุปนิสัยและความสามารถปรารถนาที่จะรูจะ ฝึกหัดให้ใดความรู้พิเศษโดยเฉพาะสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เพื่อที่จะให้เป็นทุน เป็นเครื่องมือ สำหรับ ประกอบการงานโดยเฉพาะหนทางอันนั้นก็จะใดศึกษาในสิ่งใดสิ่งหนึ่งหรือหลายสิ่ง สูงหรือ ต่ำตามกำลังความสามารถและคุณภาพรูปแห่งตน . . .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, การศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2514), หน้า 44.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

การศึกษาสายสามัญ จะแบ่งออกเป็น 3 ตอน ดังนี้

1. การศึกษาขั้นต้น เรียกว่า "ประถมศึกษา" (Primary Education) สอนตั้งแต่ยังไม่รู้วิชาขึ้นไปพอสมควรแก่ที่จะมีไว้สำหรับตัวผู้เป็นราษฎรทั่วไป หมายความว่า ให้ความรู้เพียงใดที่รัฐบาลหวังจะให้ราษฎรทั่วไปรู้ไว้เป็นพื้นฐานสำหรับตัวทุกคน จบแล้วจะประกอบอาชีพ หรือศึกษาต่อสายสามัญชั้นสูงหรือสายวิสามัญศึกษาก็ได้
2. การศึกษาชั้นกลาง เรียกว่า "มัธยมศึกษา" (Secondary Education) สอนให้ความรู้วิชาต่าง ๆ พอสมควรที่จะทำการงานใดด้วยความรู้ คือ เป็นเสมียนได้ ทำการค้าขายได้ หรือเป็นทุนสำหรับเรียนวิชาความรู้อื่น ๆ ได้ เมื่อจบมัธยมศึกษา ผู้เรียนจะมีทางเลือก 3 ทาง คือ ประกอบอาชีพการงานหรือศึกษาต่อสายวิสามัญศึกษา หรือจะเรียนสายสามัญศึกษาชั้นสูงขึ้นไปก็ได้
3. การศึกษาชั้นสูง เรียกว่า "อุดมศึกษา" (High Education) ชั้นนี้สอนให้ความรู้วิชาชั้นสูง สามารถที่จะทำการงานใดด้วยภาษาของตนเองและภาษาต่างประเทศบางภาษา ทำงานได้กว้างขวาง หรือไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศ

การศึกษาสายวิสามัญ จัดแบ่งเป็น 3 ตอน ซึ่งเรียกว่า ประถมศึกษาพิเศษ มัธยมศึกษาพิเศษ และอุดมศึกษาพิเศษ

หน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาสามัญชั้นประถม ยังเป็นของพระสงฆ์ตามเดิม ดังปรากฏในความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 121 ถึงเรื่องการศึกษาในส่วนกฤษฎีกา ดังนี้

รัฐบาลยอมจะประสงค์อยู่ว่าต่อไปข้างหน้า ให้ราษฎรแทบทั่วทั้งพระราชอาณาจักร ได้มีความรู้วิชาสำหรับตัวทุก ๆ คน เพื่อที่จะให้ประชาชนทั้งปวงรู้จักประกอบกิจการงาน โดยสมควรแก่ฐานะานุรูปและสติปัญญาประพฤติกการท่ามาหาเลี้ยงชีพโดยชอบธรรม สรรวมความสงบราบคาบแก่บ้านเมือง . . . การศึกษาสามัญชั้นประถมให้เป็นหน้าที่ของพระสงฆ์ จัดเป็นการวัดเพื่อที่จะแผ่ขยายความรู้ชั้นตนออกให้แพร่หลายทั่วไปเหมือนก่อก่อให้เป็นฐานไว้สำหรับที่จะรวบรวมยกขึ้นให้สูง จึงจะจัดการศึกษาชั้นมัธยมและอื่น ๆ ไคสะควัก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

จะเห็นว่าแนวความคิดที่จะจัดการศึกษาเพื่อคนไทยทุก ๆ คนมีชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ จุดมุ่งหมายของการศึกษาไม่ใช่เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการเท่านั้น แต่เพื่อให้เป็นคนดี มีอาชีพอย่างอื่น อันจะนำความสงบสุขสู่ประเทศชาติ

### ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา

ในการประชุมเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับกิจการศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2451 และใน พ.ศ. 2452 ที่ประชุมได้พิจารณาการขยายการศึกษาเพื่อหวยราษฎร และตกลงในเรื่องผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาคือ ซึ่งผลของการประชุมทั้งสองครั้งนี้สรุปได้ว่า

ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑล โดยให้ข้าหลวงธรรมการ ซึ่งกระทรวงธรรมการแต่งตั้งเป็นผู้จัดการศึกษา และอยู่ใต้งบัตบัญชาของข้าหลวงเทศาภิบาลโดยตรง กระทรวงมหาดไทยรับเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้หวยราษฎรได้แล้ว - เรียนทั่วทุกคนตลอดราชอาณาจักร กระทรวงธรรมการเป็นผู้จัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาเบื้องต้น นับแต่ชั้นประถมศึกษา ซึ่งสามารถเรียนได้เฉพาะแต่ราษฎรบางจำพวกบางชั้น

เหตุผลที่ให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในส่วนพื้นฐานการศึกษาของหวยราษฎรนี้ ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ปกครองท้องที่ มีเจ้าพนักงานประจำหน้าที่ตลอดทั่วทุกตำบลแล้ว ย่อมจัดการได้สะดวก<sup>1</sup>

กระทรวงมหาดไทยเริ่มลงมือจัดการศึกษานี้ในต้น พ.ศ. 2453 การจัดการศึกษาสำหรับหวยราษฎรของกระทรวงมหาดไทยมุ่งเพียงจัดการสอนให้นักเรียนอ่านหนังสือไทยออกเท่านั้น เรียนวิชาไม่เท่ากับวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรมูลศึกษาของกรมศึกษาธิการ วิธีการจัดการศึกษาของกระทรวงมหาดไทย คือ ตั้งเป็นรูปคณะกรรมการขึ้นทุกตำบล ซึ่งคณะกรรมการนั้นประกอบด้วย กำนันตำบล อธิการวัดใดวัดหนึ่งในตำบลนั้น และแพทย์ประจำท้องที่ตำบลนั้น การสำรวจเด็กให้เข้าเรียนไม่ได้กำหนดอายุแน่นอน เพียงแต่คาดคะเนเด็กที่มีอายุควรเรียนให้ได้แล้วเรียนทั้งหมด เมื่อมีการสำรวจสำมะโนครัวก็ให้เด็กชายอายุ 13 ปีลงอ่านหนังสือดู ถ้า

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 196.

อ่านหนังสือไทยออกกันบ้างว่าใช้ได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้ไม่มีเด็กชายอายุ 13 ปีที่ยังอ่านหนังสือไม่ออก ตามที่ได้ตกลงกันเมื่อ พ.ศ. 2445 เมื่อวัดยังเป็นสถานที่สอนเด็กชั้นพื้นฐานและมีพระสงฆ์เป็นผู้สอน ทุกปีจึงต้องมีการสำรวจจำนวนวัด และจำนวนพระสงฆ์ว่าจะมีสักเท่าใดที่จะทำการสอนเด็กได้ และสำรวจเด็กที่มีอายุระหว่าง 7-14 ปีเข้าโรงเรียนแล้วทั้งหมดมีจำนวนเท่าใดเพื่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะสามารถทราบได้ว่า เด็กที่ยังมิได้เข้าโรงเรียนทั้งหมดมีจำนวนเท่าใด จะได้ให้เข้าโรงเรียนในปีต่อไป

ในเดือน กันยายน ร.ศ. 129 (พ.ศ. 2453) ได้มีการร่าง "ประกาศกระแสพระบรมราชโองการ เรื่องการเล่าเรียนของประเทศสยาม" เพื่อให้ดำเนินการตามข้อตกลงในการประชุมเกี่ยวกับกิจการศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2451 และ พ.ศ. 2452 คือ กำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาตามมณฑล กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการศึกษาเบื้องต้นให้ทวยราษฎร์ กระทรวงธรรมการมีหน้าที่จัดการศึกษาที่สูงกว่าชั้นพื้นฐาน (ประถมศึกษา) แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ประกาศนี้ยังมีได้ประกาศใช้ เพราะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระประชวรและเสด็จสวรรคต เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2453

ใน พ.ศ. 2454 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทรวงธรรมการได้ทำการตกลงกับกระทรวงนครบาล ในเรื่องการจัดการศึกษาเบื้องต้นในกรุงเทพฯ โดยให้กระทรวงนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบจัดการศึกษา ในการประชุมครั้งนั้นได้กล่าวถึงการศึกษาของเด็กหญิงด้วย ส่วนเรื่องกำหนดอายุของผู้จะเข้าเรียนการศึกษาเบื้องต้นก็ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนอีกเช่นกัน ดังปรากฏข้อความเรื่องจัดการศึกษาประชาบาล ในหน้าที่กระทรวงธรรมการ และกระทรวงนครบาล เรื่องระเบียบการศึกษาสำหรับประเทศสยามมีข้อความว่า "การศึกษาชั้นต้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของราษฎรทุกคนจะต้องเรียนให้รู้ ไม่ว่าชายและหญิง . . . สำหรับการศึกษาชั้นต้น จำต้องมีที่เรียนอยู่ทุกตำบลทุกแขวงบ้านโทพอแก่จำนวนเด็กชาย และเด็กหญิงที่มีอายุในระหว่างเล่าเรียนทั่วพระราชอาณาเขต . . ."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน .

ส่วนประเภทของโรงเรียนชั้นพื้นฐานจะมี 2 ประเภท คือ โรงเรียนประชาบาล ซึ่งประชาชนจัดตั้งขึ้นหรือกระทรวงปกครองท้องถิ่น (กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงนครบาล) มีหน้าที่จัดตั้งขึ้นนำเด็กให้เข้าเรียน หากครูสอน หาเงินบำรุงโรงเรียนที่สร้างขึ้นโดยเงินพิทักษ์อากาศ เงินส่วยหรือเงินอื่นใดตามแต่จะหาได้ โรงเรียนอีกประเภทหนึ่ง คือ โรงเรียนบุคคล (โรงเรียนราษฎร์) ซึ่งสร้างขึ้นโดยทุนของบุคคล แต่ต้องจดทะเบียน ขึ้นอยู่กับกระทรวงปกครองท้องถิ่น ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่วางหลักสูตรและระเบียบการต่าง ๆ ตรวจสอบให้การฝึกสอนของโรงเรียนนั้น ๆ เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบและความประสงค์ของบ้านเมือง

เมื่อรัฐบาลมีเป้าหมายที่จะให้เด็กชายเด็กหญิงทุกคนได้รับการศึกษาระดับมูลศึกษาอันเป็นการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์แล้ว รัฐบาลจึงพยายามหาวิธีการที่จะทำให้เด็กชายเด็กหญิงในตำบลนั้น ๆ เข้าสู่วิทยาลัยในระดับนี้ทุกคน จึงได้ตั้งคณะกรรมการประจำตำบลเพื่อแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษา "มูลศึกษา" ในตำบลของตน โดยตั้งกำนัน อธิการวัด และแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นคณะกรรมการ ดังปรากฏในประกาศว่าด้วยการจัดมูลศึกษาของทวยราษฎร์ ของ เจ้าพระยามรราช (ปิ่น สุขุม) เสนาบดีกระทรวงนครบาล เมื่อปี พ.ศ. 2454 มีข้อความสรุปได้ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจะท่านบำรุงให้เด็กหญิงและเด็กชายได้มีที่เล่าเรียนให้ทั่วทุกคน โดยจะได้จัดตั้งกรรมการตำบลไว้ทุกตำบล ตำบลละ 3 นาย คือ กำนันหรือหัวหน้าตำบล 1 คน อธิการวัดใดวัดหนึ่ง 1 รูป และแพทย์ประจำท้องถิ่นตำบลนั้น 1 คน เป็นเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาชั้นต้นของทวยราษฎร์ ในประกาศฉบับนี้มีกล่าวถึงอายุของเด็กที่เข้าเรียนในระดับนี้ด้วย "ให้ผูกครองเด็กทั้งหญิงและชาย ซึ่งมีอายุย่างเข้า 8 ปีแล้ว อันสมควรจะเล่าเรียนให้ได้เขาเรียนจงทุกคน . . ."<sup>1</sup>

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งคณะกรรมการตำบล เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาชั้นต้นของประชาชนขึ้น ทั้ง ๆ ที่พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะในสมัยนั้นมีการปกครองแบบสมบูร-

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

ณาญาสิทธิราชย์ แต่พระองค์ไม่ทรงใช้สิทธินั้น พระองค์ทรงเล็งเห็นการณ์ไกล ที่จะปลูกฝังความ  
 เป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชน จึงทรงกระจายอำนาจ ฝึกให้ผู้นำในท้องถิ่นมีความรับ  
 ผิดชอบร่วมกันในการพัฒนาการศึกษาในท้องถิ่นของตน โดยจัดให้มีการทำงานรับผิดชอบร่วมกัน  
 ในรูปของคณะกรรมการ เพื่อจะได้เอาใจใส่ดูแลจัดการศึกษาเบื้องต้น สำหรับทวยราษฎร์ให้  
 บรรลุเป้าหมายตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ให้เด็ก  
 ชายและเด็กหญิงได้เล่าเรียนให้ทั่วถึงทุกตำบลนั้น นับว่าเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ และ  
 เสนาบดีกระทรวงนครบาลมีวิจรรณญาณที่กว้างไกล ลึกซึ้งมาก เพราะการจัดตั้งคณะกรรมการ  
 ประจำตำบลให้ดูแลจัดการศึกษาเบื้องต้นสำหรับทวยราษฎร์ โดยเลือกบุคคลมาเป็นคณะกรรมการ  
 จากบุคคลประเภทต่างกล่าวนั้น ทำให้มองเห็นแนวทางความสำเร็จในการจัดการศึกษาเป็นอย่าง  
 ดี ทั้งนี้เพราะ

กำนันเป็นผู้มีอำนาจ มีอิทธิพลในท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งส่งเสริมให้ราษฎรได้เข้ารับการศึกษามรรคทายุ ฉะนั้น กำนันจะเป็นผู้รู้ดีกว่าคนอื่นในเรื่องทะเบียน  
 คนเกิดคนตาย และจำนวนเด็กชายเด็กหญิงที่มีอายุอยู่ในวัยที่ควรจะเข้าเรียนหนังสือ คือ มีอายุ  
 ย่างเข้า 8 ปี ภายในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ประกอบกับโดยหน้าที่และอิทธิพลของกำนัน ก็ย่อม  
 สามารถที่จะทำให้ผู้ปกครองยินยอมที่จะส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน ถึงแม้ว่าผู้ปกครอง  
 จะไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา ไม่ต้องการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนโดยเฉพาะเด็กหญิง  
 ก็ตาม แต่ด้วยความเกรงใจ ความมีอิทธิพลในการเป็นผู้ปกครองท้องถิ่น ก็จะต้องทำให้ผู้ปกครอง  
 ยินยอม อีกประการหนึ่ง กำนันจะรู้จำนวนเด็กชายและเด็กหญิงในตำบลนั้นที่ถึงวัยจะต้องเข้า  
 โรงเรียนในปีหนึ่ง ๆ กำนันจึงสามารถที่จะชักชวนให้เด็กเหล่านั้นเข้าโรงเรียนได้อย่างทั่วถึง  
 หรือได้จำนวนมากที่สุด ตลอดจนเตรียมจัดหาสถานที่เรียนให้เด็กได้เล่าเรียนอย่างเพียงพอได้  
 ดังนั้น จุดมุ่งหมายที่จะให้เด็กชายและเด็กหญิงที่มีอายุย่างเข้า 8 ปี ได้เรียนทุกคนจึงมีแนวทางที่  
 จะทำได้และเป็นไปได้

ส่วนเรื่องสถานที่เรียนที่จะต้องจัดให้เพียงพอกับจำนวนผู้ที่ต้องเข้าเรียนนั้น การ  
 จัดตั้งโรงเรียนประชาบาลวิธีหนึ่งจัดตั้งขึ้นได้โดยประชาชน ใช้จ่ายเงินของประชาชน ซึ่งการจัดตั้ง  
 โรงเรียนประชาบาลโดยวิธีนี้กำนันจะเป็นตัวจักรสำคัญ คือ เป็นผู้นำในการประสานงานประสาน  
 คนให้ร่วมมือกันจัดตั้งให้สำเร็จได้ ดังนั้น ในเรื่องการเกณฑ์เด็กเข้าเรียน และการจัดตั้ง  
 โรงเรียนให้เพียงพอในตำบลนั้น ๆ กำนันจะเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้

ส่วนแพทย์ประจำตำบล นับว่าเป็นบุคคลสำคัญที่จะทำให้การศึกษามีคุณภาพ คือ เด็กได้มาเรียนอย่างสม่ำเสมอไม่หยุดเรียนอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยของนักเรียน ที่กล่าวคั้งนี้เพราะจะพบว่า การเจ็บป่วยเป็นอุปสรรคต่อการจัดการศึกษา คั้งมีปรากฏในรายงานการตรวจการจัดการศึกษาในหัวเมือง ร.ศ. 117 กับ ร.ศ. 118 ของกรมพระยาวชิรญาณวโรรส ซึ่งถวายพระพรถึงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงกล่าวถึงอุปสรรคในการจัดการศึกษาที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ "การเกิดโรคนัยไซ้เจ็บของราษฎร" การที่ผู้บริหารการศึกษาระดับสูงได้เลือกนายแพทย์ประจำตำบลมาเป็นคณะกรรมการตำบล และเป็นเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาเบื้องต้นของทวยราษฎรโดยตรงคั้งนั้น ก็จะทำให้แพทย์ประจำตำบล ซึ่งมีหน้าที่ดูแลค้ำนการอนามัยและสุขภาพในตำบลโดยทั่วไปอยู่แล้ว ค้องยิ่งเอาใจใส่ดูแลเรื่องสุขภาพอนามัยของประชาชนเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในโรงเรียน เพราะการที่เด็กขาดเรียน เนื่องจากการเกิดโรคระบาด หรือการเจ็บป่วยมากในตำบล ย่อมจะแสดงถึงความบกพร่องของแพทย์ประจำตำบลได้ชัดเจน ซึ่งจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในค้ำนนี้ไม่ได้ คั้งนั้นแพทย์ประจำตำบลจึงต้องสนใจสุขภาพอนามัยของประชาชนและเด็กในโรงเรียนค้วย เมื่อเป็นคั้งนี้จึงค้ำคว่าปัญหาอุปสรรคในการจัดการศึกษาอันเนื่องจากโรคนัยไซ้เจ็บของประชาชนจะลดน้อยลง เด็กก็จะมีเวลาเรียนอยู่ในโรงเรียนได้มากขึ้น จะทำให้ได้ความรู้ ใ้รับการฝึกฝนมากขึ้น

สำหรับอธิการวัดที่ใ้รับพิจารณาใ้เป็นกรรมการตำบลค้วยนั้น อธิการวัด หรือฝ่ายพระสงฆ์จะช่วยส่งเสริมใ้การจัดการศึกษาในตำบลบรรลุเป้าหมายใ้ค้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ นอกจากอธิการวัดจะมีารมีชักชวนใ้ผู้ปกครองเห็นคิเห็นชอบนำเด็กชาย และเด็กหญิงเข้าเรียนในโรงเรียนแล้ว ฝ่ายพระสงฆ์ยังช่วยใ้ผู้ปกครองที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนมีความมั่นใจเต็มใจ และมีความศรัทธาต่อการส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนยิ่งขึ้นเพราะพระสงฆ์เป็นที่เลื่อมใสศรัทธาของประชาชน และเป็นใ้ให้การอบรมสั่งสอนแก่ประชาชนในตำบลนั้นอยู่แล้ว ทั้งพระสงฆ์ใ้รวบรวมมีบทบาทการจัดการศึกษาเบื้องต้นมาคั้งแต่แรก ฉะนั้นการแต่งตั้งอธิการวัดเป็นคณะกรรมการตำบลจึงนับว่ามีประโยชน์ต่อการจัดการศึกษามาก คือ ช่วยทั้งเสริมสร้างศรัทธาทางค้ำนการศึกษาของประชาชน ช่วยชี้แนะใ้ส่งบุตรหลานเข้าเรียน ตลอดจนช่วยแก้ใ้ปัญหาในค้ำนการขาดแคลนครูผู้สอนค้วย



การแต่งตั้งกรรมการค่าบลใหญ่และจัดการศึกษาเบื้องต้นของทวยราษฎร์ในยุคนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า เหมาะสมที่สุด เพราะจะมีผลทำให้การดำเนินการจัดการศึกษาบรรลุเป้าหมายได้เร็วขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยวางรากฐานการบริหารการศึกษาแบบประชาธิปไตย ที่เป็นต้นเค้าของการบริหารการศึกษาในยุคต่อมา

### การศึกษาภาคบังคับในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงดำเนินการขยายและปรับปรุงการศึกษาเจริญรอยตามพระราชบิดา ใ้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตำแหน่งที่สำคัญเพื่อความเจริญก้าวหน้าทันห้วงที่ เช่น พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เจ้าพระยาวิชิตรวงศ์วุฒิไกร ซึ่งป่วยทุพพลภาพและมีอายุมากแล้ว ออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ พระราชทานเบี้ยบำนาญในตำแหน่งเสนาบดีชั้นสูง และทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เป็นผู้รั้งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2454<sup>1</sup> และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2455<sup>2</sup>

พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ใ้มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชบัญญัติบังคับเด็กเข้าเล่าเรียนมาแล้วตั้งแต่ครั้งเป็นอัครราชทูตสยามประจำกรุงลอนดอน และได้เคยส่งความเห็นในการจัดการศึกษาเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวายเมื่อปี พ.ศ. 2441 และเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับการศึกษาของไทยมาโดยตลอด ดังนั้น เมื่อพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ดำรงตำแหน่งเสนาบดี กระทรวงธรรมการแล้วไม่นานก็ใ้ร่าง "ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 131 (2455) ขึ้นทูลเกล้าฯ ในป็นนั้เอง

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 3/3 เรื่องออกพระยาวิชิตรวงศ์วุฒิไกร และตั้งพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ เป็นผู้รั้งเสนาบดีกระทรวงธรรมการ, 13 พฤศจิกายน 2454.

<sup>2</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 3/4 เรื่องตั้งเสนาบดีและปลัดทูลฉลองกระทรวงธรรมการ, 6 เมษายน 2455.

ความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 131 ที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ นี้ กล่าวถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดวิสามัญศึกษา (การศึกษาวิชาชีพ) ควบคู่กับสามัญศึกษา และใ้กำหนดการจัดการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ การศึกษาชั้นต่ำกับการศึกษาชั้นสูง สำหรับการศึกษาชั้นต่ำเป็นการศึกษาภาคบังคับ "คือ ให้ราษฎรมีความรู้เพียงปกติของคนที่จะต้องรู้ ได้แก่ ให้เป็นคนมีวิชาที่จำเป็นต้องใช้ทุกวัน เช่น หนังสือเลข มีผู้มีตำราเห็นงานรอบตัว . . . รู้จักรักษาตัวรักษาชีวิต และทรัพย์สินสมบัติชื่อเสียง . . ." <sup>1</sup>

การศึกษาระดับประถมศึกษาจัดเป็นการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งแบ่งเป็นประถมสามัญ 3 ปี และประถมวิสามัญอีก 2 ปี เด็กทุกคนเมื่อเรียนวิชาสามัญ 3 ปีแล้ว ถ้าไม่มีกำลังปัญญาหรือกำลังทรัพย์ที่จะเรียนต่อในชั้นสูงขึ้นไปได้ ก็ต้องเรียนวิสามัญชั้นต่ำติดต่อกันไปอีก 2 ปี จึงจะนับว่าจบชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นการพันแถมบังคับตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ได้กำหนดอายุในเกณฑ์บังคับไว้ว่า "เด็กอายุ 7 - 14 ปี เป็นเด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับ ถ้าพ้นจากนี้ไปก็พ้นเกณฑ์บังคับ" <sup>2</sup> และกล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ อีกมากในการจัดการศึกษา เป็นต้นว่าจำนวนพลเมืองโรงเรียน งบประมาณที่จำเป็นต้องใช้จ่ายในการบังคับให้เด็กเข้าศึกษาเล่าเรียนทั่วประเทศ

#### โครงการศึกษา พ.ศ. 2456

ในวันที่ 18 ตุลาคม 2456<sup>3</sup> เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีได้นำร่างโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระองค์พิจารณาแล้วจึงไ้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีดำเนินการประกาศชี้แจงเรื่องรูปโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ในวันที่ 30 ตุลาคม 2456<sup>4</sup> โครงการดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า

<sup>1</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 10/13 เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นที่จะจัดการศึกษา ร.ศ. 131 สำหรับพระราชวินิจฉัยคราวที่ 1 (2455).

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 10/17 เรื่องเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีทูลเกล้าฯ ถวาย "โครงการศึกษา พ.ศ. 2456" 18 ตุลาคม 2456.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, ประกาศชี้แจงรูปโครงการศึกษา พุทธศักราช 2456, 30 ตุลาคม 2456.

โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 มีรายละเอียดสอดคล้องและคล้ายคลึงกับความเห็นที่จะจัดการศึกษาร.ศ. 131 นั้นเอง คือ พยายามชักจูงราษฎรให้เห็นความสำคัญของอาชีพค่านอื่น คือ หัตถกรรม ไม่ใช่มุ่งแต่จะรับราชการอย่างเดียว ดังนั้นการศึกษาสามัญศึกษาต้องควบคู่กับวิสามัญศึกษา ดังความตอนหนึ่งกล่าวว่า

. . . มาถึงสมัยนี้ก็ควรที่จะแก้ไขใหม่ให้เหมาะแก่งานที่เจริญขึ้นโดยลำดับ . . . หากควรที่จะพากันนิยมไปแต่ในทางการเสมียนอย่างเดียว . . . จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชี้แจงตักเตือนไว้ในที่นี้ เพื่อให้ประชาชนทั้งหลายใคร่รู้สึกระลึกที่จะเลือกหาวิชาความรู้ใส่ตัวโดยรอบคอบ กว้างขวาง . . . อย่าให้ลุ่มหลงไปในทางเดียว<sup>1</sup> . . . อย่าเข้าใจว่าการเรียนเพียงสามัญศึกษานั้นจะพอเพียงที่จะทำการงานอะไร ๆ ไปได้ แท้จริงความรู้สามัญนั้นจำเป็นครองรู้ . . . วิสามัญศึกษาเป็นเหมือนหนึ่งเครื่องมืออีกส่วนหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ช่างมีความรู้วิธีทำนาเป็นวิสามัญศึกษา แต่ถ้ามารูสามัญศึกษาก็ชายชาวใดเหมือนกัน แต่อาจคิดราคาค่า . . . อาจถูกฉ้อ เพราะไม่รู้หนังสือ อาจขายข้าวไม่ถูกที่ถูกทางที่จะใคร่ราคา เพราะไม่รู้ทางไปมาและแหล่งการค้าขายของบ้านเมือง<sup>2</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ได้กล่าวถึงความหมายของการศึกษาภาคบังคับ หลักสูตร และกำหนดอายุเรียน ดังนี้

ภาคศึกษาบังคับ ได้แก่ ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษา ซึ่งสมควรจะให้ราษฎรมีความรู้ไว้เป็นพื้นทุกคน พอให้รู้สึกชอบชู้ดี รูวิชากลาง ๆ ไว้สำหรับให้พอแก่ที่จะครองใ้ช้อยู่ทุกวัน รู้จักทางที่จะรักษาตัวทั้งส่วนชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินสมบัติ และชื่อเสียง ให้พอครองตนเป็นพลเมืองดีใคร่คนหนึ่ง ๆ กับให้รู้จักทำการหาเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาเหล่าตระกูลของตนรวมเรียกว่า ประถมศึกษา<sup>3</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> รong ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 228.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

การจัดการศึกษาในระยะนี้ รัฐบาลได้พยายามที่จะให้ประชาชนสนใจในวิชาความรู้ ที่เกี่ยวกับการทำมาหากินให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและตนเองให้มากขึ้น แนวทางการจัดการศึกษา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ รัฐบาลได้จัดการศึกษาหลายรูปแบบ ทั้ง ศาสตราจารย์ คุณดวงเดือน พิศาลบุตร ได้กล่าวถึงเรื่องรัฐบาลได้ออกประกาศเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการศึกษาที่สำคัญหลาย อย่างไว้ในหนังสือ ประวัติการศึกษาไทย ว่า

จัดให้มีวิชาชีพ ทั้งฝ่ายหัตถกรรม กลสิกรรม หัตถิษยกรรม การแพทย์ การฝึกหัดครู และวิชา เสมียนเอก และได้พยายามชักจูงใจให้ราษฎรสนใจวิชาชีพ และอาชีพอื่น ๆ นอกเหนือจากการรับราชการ การเป็นเสมียน ด้วยวิธีต่าง ๆ วิธีหนึ่งก็คือ กระทรวงธรรมการได้จัดให้มีการแสดงศิลปหัตถกรรมของนักเรียนชั้นที่โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัยเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2445<sup>1</sup>

การจัดการแสดงศิลปหัตถกรรมนักเรียนนั้น มีวัตถุประสงค์ตั้งเอาไว้ในคำกราบบังคมทูลของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ซึ่งมีปรากฏอยู่ในหนังสือ ประวัติการศึกษาไทย ของ ศาสตราจารย์ คุณดวงเดือน พิศาลบุตร ดังนี้

ความประสงค์แห่งการแสดงผลหัตถกรรมนี้ เพื่อจะแนะนำชักจูงให้เด็กชายหญิงในปัจจุบันนี้เอาใจใส่ฝึกหัดศิลปหัตถกรรม ซึ่งเป็นทางเลี้ยงชีพต่าง ๆ เพื่อจะกันการที่เด็กทั้งหลายพากันนิยมในการเป็นเสมียนใต้อยลง แต่วิชาหัตถกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ถึงแม้จะปลูกความนิยมให้บังเกิดขึ้นโดยวิธีนี้ก็ดี ถ้าหากเมื่อทำอะไรขึ้นใดแล้วไม่มีทางที่จะจำหน่ายสิ่งเหล่านั้นให้ได้เงินทองเป็นผลประโยชน์ ความนิยมในทางหัตถกรรมก็จะเป็นไปไม่ได้ถึงไหน จะ เป็นไปแต่ชั่วคราวเท่านั้น เหตุฉะนั้น กระทรวงธรรมการจึงได้ตั้งโรงเรียนฝึกหัดวิชาชีพขึ้นรับอีกแผนกหนึ่งให้เป็นฝึกหัดความรู้ในวิชาการกุษาชย กับรับหน้าที่จัดระเบียบแห่งเครื่องหัตถกรรมทั้งหลาย สิ่งใดซึ่งอาจเป็นสินค้าใดก็จัดระเบียบแล้วรับเป็นผู้สืบหาผู้ต้องการ และประกาศบอกสินค้าให้ผู้ต้องการทราบ เมื่อสินค้านั้นจะดำเนินไปใดในที่ใดเพียงใด โรงเรียนฝึกหัดวิชาชีพก็รับหน้าที่เป็นคนกลาง ที่จะชักจูงผู้ซื้อ กับ ผู้ขายให้ถึงกัน หรือจะว่าอีกอย่างหนึ่งก็คือ โรงเรียนหัตถกรรมเป็นผู้สร้างทำขึ้น โรงเรียนฝึกหัดวิชาชีพเป็นผู้หาทางจำหน่ายให้ ดังนั้น จะเป็นเครื่องทำให้วิชาการหัตถกรรมทั้งหลายดำเนินไปในทางที่เป็นประโยชน์ ไม่ขาดควนเสีย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย (ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 97.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน..

จากข้อความข้างต้นจะเห็นว่า รัฐให้การศึกษาเพื่อให้รู้จักทางที่จะรักษาตัว รู้จักการ  
ทำการหาเลี้ยงชีพตามภูมิลาเนาเหล่าตระกูลของตน และประกอบอาชีพพิชชกรรม เป็นการส่งเสริม  
การศึกษาฝ่ายวิชาสามัญศึกษายิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น หลักสูตรการเรียนการสอนจะต้อง  
เรียนวิชาชีพมากขึ้น ดังหลักสูตรที่ใช้ในแผนการศึกษา พ.ศ. 2456 ซึ่งมีรูปแบบดังนี้

หลักสูตรประถมศึกษาจำคใหม่ 5 ปี แบ่งเป็นเรียนวิชาสามัญ 3 ปี วิชาอาชีพ 2 ปี  
ผู้ที่นับว่าสอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาจะต้องสอบไล่ได้ทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพ ชั้นประถมศึกษาปีที่  
1-2-3 ตามหลักสูตรใหม่นี้เทียบเท่ากับประโยค 1 ตามหลักสูตรเดิม ส่วนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4-5  
เป็นชั้นที่กำหนดขึ้นใหม่สำหรับเรียนวิชาชีพ เด็กชายได้รับยกเว้นเมื่อจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 แล้ว ก็  
ขึ้นเรียนมัธยมโคที่เดียว สำหรับเด็กหญิงชั้นประถมศึกษาปีที่ 3 นับเป็นประโยคประถม และอาญักเรียน  
เทียบเข้าชั้นตามหลักสูตร พ.ศ. 2456 นั้น ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 - 5 กำหนดอายุปีที่ 8 -  
อายุปีที่ 12

เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี มีความมุ่งมั่นที่จะให้การจัดการศึกษาภาคบังคับ  
บรรลุผลสำเร็จ จึงใ้ร่างพระราชบัญญัติลักษณะบังคับเด็กให้เล่าเรียน พุทธศักราช 2457 ขึ้นทูล  
เกล้าฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2457 เพื่อให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ ในร่างพระราช  
บัญญัตินี้มีรายละเอียดกล่าวถึงเกณฑ์เด็กเข้าเล่าเรียน การยกเว้นการกำหนดอายุในเกณฑ์ที่จะ  
ต้องบังคับให้เล่าเรียนไว้ด้วย ดังปรากฏในมาตรา 12 ว่า

เด็กชายทุกคนนอกจากจำพวกต่าง ๆ ที่ไ้ยกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่ออายุ 7 ปี  
บริบูรณ์แล้วต้องเข้าเรียนในสถานใดสถานหนึ่งตามหลักสูตรหลวงหรือหลักสูตรอื่น ที่กระทรวง  
ธรรมการได้ตรวจเห็นชอบแลอนุญาตให้ใช้แทนหลักสูตรหลวงได้ . . . 1

กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 2/2 เรื่อง  
พระราชบัญญัติลักษณะบังคับเด็กให้เล่าเรียน พุทธศักราช 2457 นำทูลเกล้าฯ เมื่อวันที่ 10  
กันยายน 2457.

เป็นที่น่าเสียดายที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องตกไป เนื่องจากเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ) ได้คัดค้านว่าไม่มีงบประมาณพอที่จะใช้จ่ายในการสร้างโรงเรียนและให้เงินเคื่อนครู "เพราะถ้ามีการบังคับเด็กให้เข้าเรียนตามพระราชบัญญัติแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องจัดตั้งโรงเรียนและจัดหาครูเพิ่มขึ้นให้เพียงพอ ซึ่งกระทรวงการคลังไม่สามารถที่จะจัดหาเงินให้เพียงพอตามที่ต้องการได้"<sup>1</sup>

เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ได้พยายามอย่างเต็มที่มาโดยตลอดที่จะจัดการศึกษาภาคบังคับให้เป็นผลสำเร็จโดยมีกฎหมายรองรับ แต่ความพยายามยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีป่วยเป็นโรคเรื้อรัง จึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งในปี พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาธรรมศักดิ์มนตรี (สนั่น เทพหัสดิน ณ อยุธยา) รุ่งตำแหน่งเสนาบดี และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีใน พ.ศ. 2460 หลังจากนั้นท่านได้รับพระราชทานหัตถ์บัญญัติเป็นเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้ที่ใกล้ชิดในวงการศึกษามาโดยตลอด เคยไปดูการศึกษาที่ประเทศญี่ปุ่นและเคยร่วมพิจารณาการจัดการศึกษากับเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีมาก่อน ฉะนั้น แนวความคิดในการจัดการศึกษาจึงมีความเห็นไปในแนวเดียวกัน และประกอบด้วยเหตุการณ์บ้านเมืองของประเทศไทยขณะนั้น ประเทศไทยต้องร่วมทำสงครามกับประเทศสัมพันธมิตร ในสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 - 2461) กับอารยะประเทศ ฉะนั้น เรื่องการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบ เพื่อยกฐานะการศึกษาของราษฎรให้เท่าเทียมกับต่างชาติโดยเร็ว พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงธรรมการดำเนินร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น ซึ่งเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้ดำเนินการ และนำร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2463 ต่อจากนั้นได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง

<sup>1</sup>กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 10/5 รายงานการประชุมเสนาบดี ครั้งที่ 1 12 กันยายน 2457.

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมีพระบรม-  
ราชานุญาตให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2464 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่  
1 ตุลาคม 2464 เป็นต้นไป

ความพยายามที่จะให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาสำเร็จในปีนี้เอง  
ซึ่งต้องใช้เวลายาวนานเป็นเวลาดัง 37 ปี คือ นับตั้งแต่จุดเริ่มต้นที่พระบาทสมเด็จพระ-  
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริจะให้การศึกษาแก่ทวยราษฎร์เสมอกัน ใน พ.ศ. 2427  
จนถึง พ.ศ. 2464 เหตุที่เราต้องใช้เวลายาวนานเช่นนี้ มิใช่มาจากเหตุเพราะความไม่เอา  
ใจใส่ของผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษา แต่ส่วนใหญ่จะมาจากอุปสรรคนานาประการที่จะต้อง  
แก้ไขและศึกษาแนวทางเตรียมความพร้อม เพื่อที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้  
อย่างมั่นใจ ถูกต้องตามความต้องการของชาติบ้านเมืองและแนวความคิดตามหลักสากล เพราะ  
เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เป็นเรื่องของประเทศชาติจึงต้องมีความรอบคอบระมัด  
ระวัง หักล้างเช่นนี้เนื่องจากพบว่าในประวัติการศึกษาไทย หรือเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ  
การจัดการศึกษา จะกล่าวถึงการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวความคิด นโยบาย วิธีการจัด  
การศึกษา ตลอดจนโครงสร้างระบบการศึกษาเป็นระยะ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อหาแนวทาง  
ความเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองเพื่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าจริง ๆ และค้นหาจุดยืนให้แน่นอน  
เพื่อเป็นต้นแบบการจัดการศึกษาภาคบังคับมาจนถึงปัจจุบัน นับว่าเป็นความสามารถของผู้รับผิดชอบ  
ชอบในการจัดการศึกษา และพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว-  
รวมทั้งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างยิ่ง ถ้าจะวิเคราะห์ขั้นตอนและวิธีการ  
ดำเนินงาน เพื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในปี พ.ศ. 2464 นี้ อาจสรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษาภาคบังคับ อาจสรุปได้ว่ามีจุดมุ่งหมาย 4 ประการดังนี้
  - 1.1 เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ
  - 1.2 เพื่อเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพแก่ลูกหลานที่จะได้รับการปลดปล่อย  
เป็นไท
  - 1.3 เพื่อพัฒนาคนในการประกอบอาชีพ
  - 1.4 เพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กับประชาชนทั้งมวล

ซึ่งมีความเป็นมาตามลำดับ ดังนี้

ในระบอบที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริจะจัดการศึกษาให้ราษฎรทั้งหมดได้มีโอกาสเรียนเสมอกันนั้น มีจุดมุ่งหมายของการศึกษา คือ เพื่อฝึกคนเข้ารับราชการ และเพื่อเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพแก่ลูกทาสที่จะได้รับการปลดปล่อยให้เป็นไท

เมื่อความต้องการคนเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ลดน้อยลง และบางตำแหน่งเพียงพอแล้ว จุดมุ่งหมายของการศึกษาจึงมุ่งให้การศึกษาเพื่อพัฒนาคนในการประกอบอาชีพ การที่จะให้ประชาชนนิยมเรียนวิชาขึ้นนั้น จะต้องมี การเผยแพร่การศึกษาฝ่ายวิสามัญขึ้น คำ หรือมีการเกณฑ์ให้เรียนเหมือนอย่างในประเทศอินเดียได้ทำมาแล้ว ดังเจ้าพระยาธรรม-ศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงให้ประชุมอุปราชและสมุหเทศาภิบาล แผนกกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2462 ดังนี้

การศึกษาสำหรับชาติที่จะให้ราษฎรได้เรียนทั่วหน้าตามควรแก่สภาพ จะมีแต่ฝ่ายสามัญศึกษาอย่างเดียวไม่ได้ ต้องมีวิสามัญศึกษาสอนวิชาสิกธรรม หุตศกรรรม และพิชัยยุทธมคควย . . . ประเทศอินเดียได้เขียรตั้งโรงเรียนวิสามัญมากกว่า 20 ปี ตอนตน ๆ ไม่ค่อยสำเร็จ เพราะคนชอบเรียนหนังสือมากกว่า . . . แต่เดี๋ยวนีโรงเรียนวิสามัญของอินเดียมีมากหลายและเป็นที่ยอมรับแล้ว เราผู้จัดที่หลังเขาโคแลเห็นความจริงจากเขาอย่างหนึ่งคือ วิสามัญศึกษาขึ้นต่ำต้องอาศัยมีการศึกษาแพร่หลายหรือมีการเกณฑ์ศึกษา . . .<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่าการศึกษาที่จะให้ทุกคนได้เรียนตามควรแก่สภาพนั้น จะต้องมีทั้งสามัญและวิสามัญศึกษา โดยเฉพาะวิสามัญศึกษาขึ้นต่ำควรจะต้องจัดให้กว้างขวาง เพื่อคนที่มีความควรที่จะเรียนในขั้นนี้จะได้เข้ามาเรียน เพราะการเรียนวิสามัญขึ้นต่ำจะช่วยให้ผู้เรียนออกมาประกอบอาชีพอื่นได้ นอกเหนือจากการรับราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 271.



นอกจากนี้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ได้แถลงจุดมุ่งหมายของการศึกษาในสมัยนั้นว่า "คนทั้งหมดได้เขยิบสูงขึ้นแล้ว ย่อมมีกำลังที่จะแข่งขันต่อสู้กับชาติอื่น ๆ ได้ในทุกวิถีแห่งอาชีพ"<sup>1</sup>

การจัดการศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 นับว่าบรรลุผลตามเป้าประสงค์คือ ผู้คนเข้ารับราชการ ประชาชนสนใจที่จะศึกษาเพื่อเข้ารับราชการแทนหั้นนั้น จนไม่มีงานไม่มีตำแหน่งให้ (คนล้นงาน) จากคตินิยมของประชาชนที่มุ่งประกอบอาชีพรับราชการนี้ รัฐบาลในต้นรัชกาลที่ 6 มองเห็นภัยที่จะเกิดขึ้น จึงพยายามที่จะแก้ไขหันเหคตินิยมของประชาชนให้ศึกษาเพื่อประกอบอาชีพเป็นโครงการศึกษา พ.ศ. 2458 คือการศึกษาภาคบังคับจัดให้ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญและฝ่ายวิสามัญ ซึ่งราษฎรทุกคนควรจะมีความรู้ไว้เป็นพื้นฐาน แต่ประชาชนก็ยังไม่นิยมศึกษาฝ่ายวิสามัญ และยังมีนิยมอาชีพรับราชการ ทำให้อาชีพคนไทยแต่ดั้งเดิมต้องตกอยู่ในมือของชนต่างชาติ เช่น การเกษตรกรรม และคนไทยต้องเสียเปรียบในการประกอบอาชีพอื่น ๆ ไม่นับคน ไม่นับเหตุการณ์ด้วย ดังนั้น การจัดการศึกษานอกจากพิจารณาในเรื่องการศึกษาเพื่อประกอบอาชีพต่าง ๆ แล้ว จึงมีนโยบายในการจัดการศึกษาเพื่อให้คนรู้ทันเหตุการณ์ รู้กฎหมายด้วย ดังความตอนหนึ่งที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีได้แถลงจุดมุ่งหมายของการศึกษาว่า "รัฐประศาสน์นโยบายในทางกฎหมายให้ทันสมัย ถ้าหากใครจงคนไปให้ทันด้วย เป็นทางศัลลคฺที่จะให้ถึงซึ่งความเจริญได้เร็วที่สุด ดีกว่าที่จะเป็นห่วงใหญ่กฎหมายรอน . . . ฉะนั้นเมื่อยังมีเวลาหันที่จะเร่งคนให้ทันกฎหมาย และทันสมัย . . ."<sup>2</sup>

ฉะนั้นโครงการจัดการศึกษาจึงต้องมีจุดมุ่งหมายเพิ่มเติม คือ จัดการศึกษาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งด้านกฎหมายให้ทันสมัยยิ่งขึ้นให้กับประชาชนทั้งมวล อันเป็นการจัดการศึกษาสำหรับชาติ (National Education) ซึ่งเป็นกำลังของชาติอย่างแท้จริง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 274.

## 2. ปรับปรุงจัดระบบการศึกษาและฐานะแห่งการเล่าเรียน

การเตรียมการปรับปรุงระบบการศึกษา และฐานะแห่งการเล่าเรียน เพื่อไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 นั้น จะเห็นได้จาก การปรับปรุงโครงการการศึกษาของชาติตั้งแต่ฉบับแรก (พ.ศ. 2441) เป็นต้นมา จะมีกล่าวถึง ระบบการศึกษา และฐานะแห่งการเล่าเรียนของทวยราษฎร์มาโดยตลอด เช่น สารในการเปรียบเทียบระบบการศึกษาของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ ซึ่ง เจ้าพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวถึงระบบการศึกษาตอนหนึ่งว่า "มูลศึกษา หรือ การศึกษาสามัญขั้นต้น เป็นการศึกษาคือจะให้ทุกคนได้เรียนรู้" และในโครงการการศึกษาชาติ พ.ศ. 2445 ได้จัดแบ่งระบบการศึกษาขั้นต้น (ประถมศึกษา) กำหนดเวลาเรียน 3 ปี เป็นการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไปทุกคน โครงการการศึกษาชาติ พ.ศ. 2456 ได้ปรับปรุงระบบชั้นเรียนระดับประถมศึกษา ซึ่งเป็นการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ทุก ๆ คนนั้นให้มีเวลาเรียน 5 ปี คือ วิชาสามัญ 3 ปี และวิชาชีพ 2 ปี สำหรับผู้ที่ไม่ศึกษาต่อในชั้นสูงสายวิชาสามัญ และต่อมาได้ปรับปรุงโครงการการศึกษาชาติ พ.ศ. 2464 พร้อมทั้งจะเอื้อต่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้แล้ว ซึ่งระบบการศึกษาและฐานะแห่งการเล่าเรียนในโครงการการศึกษาชาติ พ.ศ. 2464 สรุปได้ดังนี้

### 1. การศึกษากำหนดชื่อเป็น 2 ประเภท คือ

ก. สามัญศึกษา ได้แก่ การเล่าเรียนความรู้ใด ๆ อันเป็นความรู้สามัญ

ซึ่งคนควรจะรู้ทุกคนมากหรือน้อยตามควรแก่สภาพ

ข. วิชาสามัญ คือ การเล่าเรียนความรู้พิเศษ ซึ่งบุคคลพึงเลือกเรียนเฉพาะเรื่องเฉพาะอย่างตามควรแก่สภาพ ไม่จำเป็นจะเรียนให้รู้ทุกอย่างทุกคน

### 2. กำหนดฐานะผู้จะเล่าเรียนเป็น 2 ภาค คือ

ก. ภาคศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ (ประถมศึกษา) ได้แก่ ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษาและวิชาสามัญศึกษา ซึ่งสมควรจะให้ราษฎรมีความรู้เป็นพื้นไว้ทุกคน พอให้รู้ผิดชอบชั่วดี รู้วิชากลาง ๆ ไว้สำหรับให้พอแก่ที่จะต้องใช้ทุกวัน รู้จักทางที่จะรักษาตัวทั้งส่วนชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินสมบัติ และชื่อเสียง ให้พอครองตนเป็นพลเมืองดีใดคนหนึ่ง กับให้รู้จักทำการหาเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาเหล่าตระกูลของตน

ข. ภาคศึกษาพิเศษ (มัธยมศึกษา) คือ ความรู้ฝ่ายสามัญศึกษาและวิชาสามัญศึกษาที่สูงจากภาคศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ เป็นวิชาความรู้ที่ไม่บังคับและไม่จำเป็นจะต้องรู้เสมอกันทุกคน

### 3. ประเภทของโรงเรียนมี 4 ประเภท

ก. โรงเรียนรัฐบาล คือ โรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้จัด และปกครอง ใช้จ่ายเงินของรัฐบาล

ข. โรงเรียนกระทรวง คือ โรงเรียนซึ่งกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงศึกษาธิการจัดการและปกครอง ใช้จ่ายเงินรัฐบาลในงบประมาณของกระทรวงนั้น ๆ

ค. โรงเรียนประชาบาล คือ โรงเรียนที่ประชาชนในตำบลออกเงินจัดตั้งขึ้น โดยได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ใช้จ่ายเงินเรียไ้จากประชาชน หรือเงินที่รัฐบาลเก็บจากประชาชนในท้องถิ่นสำหรับจัดตั้งโรงเรียนในท้องถิ่น

ง. โรงเรียนราษฎร์ คือ โรงเรียนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461

### 4. กำหนดจำนวนโรงเรียน

ก. จังหวัดพระนครและธนบุรีรวมกัน กำหนดให้มีโรงเรียนชั้นประถมศึกษา 80 โรงเรียน ส่วนจังหวัดอื่น ๆ มีค่าอำเภอละ 2 โรงเรียน

ข. มณฑล ให้มีโรงเรียนชั้นประถมอำเภอละหนึ่งโรงเรียน

ค. โรงเรียนประชาบาล ควรจะมีตำบลละหนึ่งโรงเรียนเป็นอย่างน้อย

### 5. กำหนดชั้นวิชา

ก. โรงเรียนรัฐบาลกรุงเทพฯ มีชั้นเรียนได้ตั้งแต่ประถมปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 8

ข. โรงเรียนรัฐบาลหัวเมือง โรงเรียนประจำมณฑลมีชั้นเรียนได้ตั้งแต่ชั้นประถมปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 6 โรงเรียนประจำจังหวัดมีชั้นเรียนได้ตั้งแต่ประถมปีที่ 1 ถึงมัธยมปีที่ 3 โรงเรียนประจำอำเภอมีการสอนเพียงประโยคประถมบริบูรณ์

นอกจากนี้ในโครงการศึกษาดังนี้ ยังกำหนดจำนวนนักเรียนต่อความรับผิดชอบของครูหนึ่งคน คือ กำหนดคนนักเรียนประถม 30 คนต่อครูคนหนึ่ง นักเรียนมัธยม 25 คน ต่อครูคนหนึ่ง กำหนดอัตรากำลังบุคลากรในโรงเรียน และกำหนดอายุนักเรียนเทียบเข้าชั้นตามหลักสูตรสามัญศึกษา ซึ่งกำหนดอายุเกณฑ์เดียวกับโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษาดังนี้ ได้เตรียมการเพื่อรับกับ พ.ร.บ. ประถมศึกษา โดยแยกฐานะแห่งการเล่าเรียนไว้ชัดเจน กำหนดว่าการศึกษาสำหรับทวยราษฎร์ คือ ระดับประถมศึกษาซึ่งจำเป็นต้องเรียนทุกคน และรวบรวมโรงเรียนประเภทต่างๆ ไว้ในโครงการศึกษา เพื่อว่าโรงเรียนประเภทต่างๆ นั้นจะต้องจัดการเรียนการสอนในขอบข่ายและหลักเกณฑ์เดียวกัน

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 285.



### 3. จัดใหม่เพื่อความเสมอภาคทางวิชาการ

หลังจากประกาศใช้แผนการศึกษา พ.ศ. 2458 แล้ว การศึกษาได้แพร่หลายออกไปทั่วทุกมณฑล รัฐจึงมีความจำเป็นต้องตรวจตราแผนธรรมการ ให้การงานเป็นไปตามระเบียบแบบแผน ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2458 นี้ จึงได้แบ่งเขตการตรวจราชการศึกษาตามหัวเมือง โดยแบ่งเป็น 4 ภาคเป็นครั้งแรก และตั้งข้าหลวงตรวจการภาคละ 1 คน ในปี พ.ศ. 2461 มีพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ เพื่อควบคุมดูแลการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน โรงเรียนราษฎร์ทุกโรงจะต้องจดทะเบียน และอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่กับทั้งต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของเจ้าหน้าที่การศึกษา ซึ่งบังคับไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพราะในสมัยนั้นมีโรงเรียนของคนจีนอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมาตรฐานทางด้านวิชาการ และให้โรงเรียนทุกประเภทอยู่ในหลักการเกี่ยวกับการปฏิบัติการดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เรียน จะเรียนในโรงเรียนประเภทใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนหลวง โรงเรียนราษฎร์หรือโรงเรียนรัฐบาล เพราะโรงเรียนทุกประเภทจะต้องใช้หลักสูตรเดียวกัน

### 4. เผยแพร่ประโยชน์การใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา

การศึกษาได้ขยายแพร่หลายออกไปมาก แต่ก็มีหลายมณฑลที่ผู้ปกครองไม่นิยมส่งบุตรเข้าเรียนหนังสือในโรงเรียน ทั้งนี้เกิดจากปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า ประชาชนยังไม่เห็นคุณค่าของการศึกษา ปัญหาเกี่ยวกับศาสนา เช่น มณฑลนครศรีธรรมราช เป็นต้น จึงทำให้ผู้ปกครองไม่ใคร่ใส่ใจในการที่จะส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์อายุที่กำหนด เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ได้พยายามที่จะให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาโดยเร็ว โดยพยายามเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในหน้าหนังสือพิมพ์ ตลอดจนในที่ประชุมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

แนวความคิดในเรื่องนี้ฝ่ายมณฑลต่าง ๆ ในหัวเมืองทำหน้าที่จัดการศึกษา เพื่อทวยราษฎร์ตามนโยบายของรัฐบาลก็มีความเห็นสอดคล้องและเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการพระราชบัญญัติประถมศึกษาขึ้น เพื่อบังคับให้ผู้ปกครองได้ส่งเด็กมาเข้าเรียน เพื่อการศึกษาจะได้กระจายสู่-

ประชาชนได้ทั่วถึง ผู้สนับสนุนความคิดเห็นนี้ ได้แก่ สมุหเทศาภิบาล มณฑลปัตตานี ซึ่งมีความต้องการอย่างยิ่งที่จะให้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพราะมีโยธาในการจัดการศึกษาในมณฑลปัตตานี ทั้งนี้เนื่องจาก มณฑลปัตตานีประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามจึงไม่นิยมเรียนหนังสือไทย แต่ไปเรียนโรงเรียนแขกมลายู ซึ่งเป็นโยธาเกี่ยวกับการปกครองอยู่มาก สมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี มีความต้องการและขอร้องให้มีการออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับให้เด็กเข้าเรียน ดังปรากฏในท้ายรายงานการศึกษาของสมุหเทศาภิบาล มณฑลปัตตานี เมื่อ พ.ศ. 2460 มีข้อความตอนหนึ่งว่า

การบังคับคนเข้าเลาเรียนไต่บั้งกับมาหลายครั้งแล้ว แต่เท่ากับจับปลุงกระดัง ชื่อ ๆ เข้ามาระหว่างบังคับสักหนึ่ง แล้วค่อย ๆ หลบหายไป ทั้งนี้เพราะผู้ปกครองไม่เอาใจใส่ . . . ทางที่ดำเนินต่อไปควรมีพระราชบัญญัติกฎหมายบังคับกับเขาเลาเรียน แม้จะยังไม่ประกาศใช้ในหัวเมืองมณฑลใด ก็ควรตรารั้มนไว้ให้ราษฎรพลเมืองทราบความค้ำเนินการศึกษาของตน<sup>1</sup>

ในรายงานการศึกษาของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานี พ.ศ. 2461 ได้กล่าวสนับสนุนให้มีกฎหมายบังคับให้คนเลาเรียนหนังสืออีก ซึ่งมีตอนหนึ่งว่า "การปกครองในมณฑลปัตตานี รู้สึกได้แน่นอนว่าจะสะกวกและเรียบร้อยได้ ก็เมื่อการศึกษาเจริญแล้ว จึงควรโดยแท้สำหรับคนต่างศาสนาแลภาษา เช่นนี้ ทำอะไรควรทำให้จริงจังแลมีหลัก เพราะฉะนั้นความเห็นข้าพเจ้ามีอยู่อย่างเดียวที่เห็นว่า ออกกฎหมายบังคับคนเขาลาเรียนเท่านั้น"<sup>2</sup>

ใน พ.ศ. 2462 มณฑลปัตตานีก็ได้รายงานถึงความจำเป็นที่ต้องออกพระราชบัญญัติประถมศึกษาอีกครั้ง ดังมีข้อความว่า "เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรต้องมีกฎหมายการศึกษา แต่ดาออกมาได้ในขณะที่กำลังวางรูปการศึกษาประชาบาลอยู่แล้ว ก็เป็นอันประกาศใช้กฎหมายการศึกษาได้ทีเดียว เพราะเวลานี้เท่ากับมณฑลเตรียมการไว้คอยประกาศกฎหมายเท่านั้น"<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และที่ 6 กับเรื่องประกอบ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์พระราชทานในงานพระราชทานเพลิงศพ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 17 มีนาคม 2507, หน้า 201.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 303.

จากรายงานการศึกษาของสมุหเทศาภิบาลมณฑลปัตตานีติดต่อกันมาทุกปี เร่งเราให้  
ออกกฎหมายบังคับเด็กให้เข้าเรียนอย่างหนักแน่น ปัญหาตั้งกลาวนี้ไม่ใช่จะมีแต่มณฑลปัตตานี  
มณฑลอื่น ๆ ในเรื่องการไม่ใส่ใจเข้าเรียนนั้นมียุทธทุกมณฑล ดังตัวอย่าง มณฑลอยุธยาซึ่งอยู่  
ไกลกรุงเทพฯ อุปราชมณฑลอยุธยาได้เสนอความเห็นขอร้องให้มีพระราชบัญญัติบังคับเด็กให้เข้า  
เล่าเรียนไว้ในรายงานการศึกษา ปี พ.ศ. 2462 ดังนี้

การศึกษาฝ่ายชายก็ดีฝ่ายหญิงก็ดี แม้ในราชการจะจัดการอย่างไรก็ดี ถ้าไม่มีการบังคับอยู่  
บางแล้ว ที่จะหวังให้เด็กทั้งชายและหญิงได้รับการศึกษาทั่วทุกตมย่อมไม่ได . . . การที่  
จะแกอุปสรรคของการศึกษาฝ่ายเด็กชายหญิงดังกล่าวมา คือ ให้ได้รับการศึกษาทั่วทุกคน  
แล้ว ก็มียุทธอย่างเดียว คือ พระราชบัญญัติบังคับศึกษา<sup>1</sup>

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชประสงค์จะให้  
ประชาชนยกฐานะความเป็นอารยชนขึ้นทั่วหน้า ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริตอนหนึ่งว่า

การศึกษาย่อมเป็นการสำคัญยิ่งและเป็นต้นเหตุแห่งความเจริญของชาติบ้านเมือง ผู้ใด  
อุทิศทุนการศึกษา ผู้นั้นก็ถือว่าอุทิศทุนชาติบ้านเมืองด้วย เราตั้งใจที่จะทำนุบำรุงการ  
ศึกษาของบ้านเมืองเราอยู่เสมอ . . . ประเทศทั้งหลายยอมเจริญได้ด้วยการศึกษา  
ประเทศใดปราศจากการศึกษาประเทศนั้นต้องเป็นป่าเถื่อน<sup>2</sup>

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้แสดงความคิดเห็นใน  
เรื่องพระราชบัญญัติประถมศึกษาวา . . . การที่จะป้องกันเด็กมิให้เกเรเพราะปราศจากการ  
เล่าเรียน เห็นว่าเห็นพ้องอยู่ เช่นตัวอย่างเด็กชนชั้นนี้ เพียงพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์หา  
ป้องกันได้ตลอดคไม่ ท้องอาศัยพระราชบัญญัติประถมศึกษามันบังคับให้เรียน<sup>3</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

<sup>2</sup> จมื่นอมรรตวรักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), พระราชกรณียกิจสำคัญในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 7 เรื่อง การศึกษาของชาติ ตอนที่ 1, หน้า 131.

<sup>3</sup> กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ส. 2/4 เรื่องพระ-  
ราชบัญญัติประถมศึกษา.

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี ได้พยายามเผยแพร่และกระตุ้นให้เห็นความสำคัญ และประโยชน์ของ พ.ร.บ. ประถมศึกษา นับว่าได้ผล คือ มีสมุหเทศาภิบาลหลายมณฑลเห็นด้วยกับความคิดที่จะให้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ประถมศึกษา จึงทำให้มีความมั่นใจที่จะดำเนินการต่อไป

#### 5. ร่างพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464

จะเห็นว่าผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาต่างเห็นพ้องกันว่าสมควรที่จะมี พ.ร.บ. ประถมศึกษา คือ นับตั้งแต่สมุหเทศาภิบาลมณฑล เสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ จนถึงพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระราชประสงค์จะให้ออก พ.ร.บ. ประถมศึกษา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการร่าง พ.ร.บ. ประถมศึกษาขึ้น และส่งไปยังเสนาบดีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งอุปราช และสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิจารณาออกความเห็นด้วย ในเรื่องประกาศใช้ พ.ร.บ. ประถมศึกษานี้ กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า พ.ร.บ. ประถมศึกษาที่ร่างขึ้น ควรจะได้ประกาศใช้ในตำบลที่สมควรจะใช้ได้ เพื่อเป็นบรรทัดฐานแห่งการดำเนินงานการศึกษาสำหรับประเทศต่อไป

#### 6. พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 มีใจความสำคัญดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้ไม่ประสงค์จะประกาศใช้บังคับทั่วประเทศในคราวเดียวกัน แต่ให้ประกาศใช้เฉพาะอำเภอหรือตำบลที่มีความพร้อมในเรื่องสถานที่เรียนครูสอน และสามารถเก็บเงินบำรุงการศึกษาสำหรับท้องถิ่น ๆ ได้พอเพียงสำหรับการดำเนินงาน

2. โรงเรียนประถมศึกษา (การศึกษาภาคบังคับ) มี 3 ประเภท คือ

2.1 โรงเรียนรัฐบาล เป็นโรงเรียนที่กระทรวงศึกษาธิการตั้งขึ้น และใช้เงินงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ

2.2 โรงเรียนประชาบาล คือ โรงเรียนที่ประชาชนหรือนายอำเภอจัดตั้งขึ้น โดยใช้เงินของประชาชนในการดำเนินงาน และอยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ

2.3 โรงเรียนราษฎร์ คือ โรงเรียนที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ พ.ศ. 2461

โรงเรียนทั้ง 3 ประเภทนี้ ใช้หลักสูตรประถมศึกษาเดียวกันหรือเทียบเท่า



3. บังคับเด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์ เรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุ 14 ปีบริบูรณ์ โดยไม่ต้องเสียเงินค่าเล่าเรียน การเรียนในโรงเรียนรัฐบาล หรือโรงเรียนประชาบาล และเกณฑ์อายุเข้าเรียนอาจเขียนอายุสูงขึ้นเป็น 8 ปี จนถึง 10 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปีตามความจำเป็น เมื่ออายุครบ 14 ปีแล้ว แต่ยังไม่อ่านและเขียนภาษาไทยไม่ได้พอสมควร จะต้องยึดเวลาบังคับเรียนต่อไปอีก จนกว่าจะอ่านเขียนภาษาไทยได้พอสมควร เว้นแต่เด็กคนนั้นจะบกพร่องทางสติปัญญา ในขณะที่เรียนอยู่ในโรงเรียนต้องไม่ขาดเรียนเกิน 30 วันติดต่อกัน โดยไม่ได้รับอนุญาต

4. กรณีเด็กที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียน ได้แก่

4.1 เด็กเรียนอยู่ในครอบครัวของเขาเอง และเมื่อได้รับการยกเว้นต้องส่งตัวเด็กไปทดสอบความรู้ปีละหนึ่งครั้ง

4.2 เด็กที่เรียนจบหลักสูตรประถมศึกษาตอนอายุครบ 14 ปี

4.3 เด็กที่บกพร่องทางสติปัญญาและร่างกาย หรือเป็นโรคติดต่อ

4.4 เด็กที่อยู่ห่างไกลจากโรงเรียนประถมศึกษาที่สอนให้เปล่า เป็น

ระยะทาง 3,200 เมตร

5. กำหนดเวลาเรียน ปีหนึ่งต้องไม่น้อยกว่า 320 เวลา หรือ 800 ชั่วโมง

6. มีการสอบไล่ประโยคประถมศึกษา โดยเจ้าพนักงานของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้สอบทั้งสิ้น

7. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องระดมเงินเพื่อการศึกษา ซึ่งเรียกว่า "เงิน-ศึกษาพลี" ซึ่งเก็บจากชายฉกรรจ์อายุตั้งแต่ 18 - 60 ปี

8. ถ้าบิดามารดาไม่ส่งบุตรธิดาเข้าเรียนในโรงเรียน เมื่อได้รับการเตือนแล้วก็ไม่ปฏิบัติ หรือเมื่อเด็กเขาเรียนแล้ว ปล่อยให้เด็กขาดเรียนติดต่อกันเกินกว่า 30 วัน ถือว่ามีความผิดฐานละหุโทษ คือ ถูกปรับ 50 บาท ถึง 100 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 10 วัน หรือทั้งจำคุกและถูกปรับด้วย

ในพระราชบัญญัติประถมศึกษาฉบับนี้ ทำให้จำนวนนักเรียนทวีมากขึ้น โดยเฉพาะเด็กหญิงมีจำนวนมากขึ้นเป็นพิเศษ ดังจะเห็นได้จากสถิติจำนวนนักเรียนในตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ดังนี้

## ตารางที่ 1

แสดงจำนวนเพิ่มของโรงเรียน นักเรียน และครู ในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2458 - 2468)

โรงเรียนรัฐบาล ประชาบาล และราษฎร์

พ.ศ.	จำนวน โรงเรียน	จำนวนนักเรียน ชาย หญิง รวมกัน	จำนวนเพิ่มของ นักเรียน จากปีก่อน	จำนวนเพิ่มคิด เป็นส่วนร้อย	จำนวน ครู	จำนวนเพิ่ม ของครู จากปีก่อน
2458	3,168	133,445	-	-	4,466	-
2459	3,293	144,282	10,837	8.12	4,647	181
2460	3,548	160,571	16,289	11.31	4,947	300
2461	3,340	178,052	17,481	10.88	5,275	328
2462	3,459	187,501	9,449	5.30	5,537	262
2463	3,752	201,665	14,164	7.55	6,136	599
2464	4,026	241,508	39,843	19.75	6,945	809
2465	4,488	448,380	206,872	85.66	9,741	2,796
2466	5,204	585,623	137,243	30.60	12,283	2,542
2467	5,724	604,999	19,376	3.31	13,160	877
2468	5,845	624,027	19,028	3.15	13,742	582

ศูนย์วิทยทรัพยากร

ที่มา : รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2468 หน้า 5.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 2

แสดงจำนวนเพิ่มของนักเรียนหญิงในระยะ 10 ปี (พ.ศ. 2458 - 2468)

พ.ศ.	จำนวนนักเรียนหญิง	เพิ่มขึ้นจากปีก่อน
2458	5,396	-
2459	6,600	1,204
2460	7,411	811
2461	11,084	3,673
2462	13,280	2,196
2463	14,630	1,350
2464	24,056	9,426
2465	131,765	107,709
2466	209,658	77,893
2467	218,561	8,903
2468	235,750	17,189

ที่มา : รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2468 หน้า 5.

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า เมื่อออกประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว ในปี พ.ศ. 2465 จำนวนนักเรียนทั้งชายและหญิงเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 85.66 และจากตารางที่ 2 จำนวนนักเรียนหญิงเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2464 คือในปี พ.ศ. 2465 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 107,709 คน คิดเป็นร้อยละ 447.74 หรือมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 4.5 เท่า การที่จำนวนนักเรียนหญิงเพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ ผู้เขียนคิดว่าคงเป็นเพราะแต่เดิมโอกาสทางการศึกษาเป็นของเด็กผู้ชายเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะโรงเรียนตั้งอยู่ในวัด และครูผู้สอนคือ พระ นอกจากนี้ตามลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทยไม่นิยมส่งเด็กผู้หญิงเข้าเรียนหนังสือ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่บังคับให้ผู้ปกครองต้องส่งบุตรหลานเข้าเรียนไม่ว่าหญิงหรือชาย ทั้งที่ผู้ปกครองไม่เต็มใจนัก แต่ก็จำเป็นต้องส่งเข้าโรงเรียน จึงนับได้ว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษาที่มีอิทธิพลทำให้ประชาชนส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนมากขึ้นตามที่รัฐบาลต้องการ

การศึกษาภาคบังคับในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คณะรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การศึกษาเท่าที่เป็นมามีความเจริญอย่างมาก จึงได้มีนโยบายจัดการศึกษาโดยยึดหลัก 6 ประการ\* ในการจัดการศึกษา คือ จะให้การศึกษาคือ ให้ราษฎรได้รับเสรีภาพในทางการศึกษา และมีนโยบายทางการเมืองที่ต้องการให้ราษฎรสำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาอย่างน้อยครึ่งหนึ่งภายในระยะเวลา 10 ปี เพื่อจะให้ราษฎรเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเอง สำหรับกฎหมายรัฐธรรมนูญในสมัยนั้นได้กล่าวถึงเรื่องการศึกษาไว้ดังนี้

มาตรา 53 บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา

มาตรา 56 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการศึกษาอบรม เมื่อการศึกษาอบรมนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมาย

มาตรา 62 การศึกษาอบรมทั้งมีจุดประสงค์ที่จะให้ชนชาวไทยเป็นพลเมืองดี มีร่างกายแข็งแรงและอนามัยสมบูรณ์ มีความรู้ความสามารถที่จะประกอบอาชีพ

มาตรา 63 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรม การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้สถานศึกษาคำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 64 การศึกษาอบรมชั้นประถมศึกษา ในสถานศึกษาของรัฐและของเทศบาล จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ในระยะต่อไปการจัดการศึกษาจะเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ คือ ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลใหม่จะนำนโยบายในการบริหารประเทศ ซึ่งรวมถึงด้านการศึกษา มาแถลงต่อรัฐสภา และรูปแบบการจัดการศึกษามีแนวโน้มเข้าสู่แบบแผนสากลมากขึ้น การลอกเลียนแบบการศึกษาตามแบบสากลมีมากขึ้น ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไป

\*หลัก 6 ประการ เป็นประกาศของคณะราษฎร ซึ่งให้ไว้กับประชาชนเมื่อเข้ายึดอำนาจการปกครอง โดยเปลี่ยนระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มา เป็นระบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475.

ผลการจัดการศึกษาภาคบังคับระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การจัดการศึกษาดังแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 มีสิ่งที่น่าสังเกตและน่าสนใจหลายประการ พอสรุปเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษา
2. โครงสร้างการจัดการศึกษาไทย
3. หลักสูตรการศึกษา
4. การวัดและประเมินผลการศึกษา
5. ผลของการจัดการศึกษา
6. อุปสรรคและปัญหาการจัดการศึกษา

1. การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษา ได้กำหนดขึ้นจากปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาของประเทศอย่างแท้จริง ทั้งจะเห็นได้ว่าในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความต้องการคนเข้ารับราชการมาก เพราะมีการจัดระบบราชการใหม่ ทำให้ชาคนที่จะรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของการศึกษาในระบอบนั้นจึงมุ่งฝึกคนให้เป็นคนมีคุณภาพดี เพื่อมารับราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยกันพัฒนาชาติบ้านเมือง

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จุดมุ่งหมายของการศึกษาเน้นเรื่องการศึกษาเพื่อประกอบอาชีพอิสระ โดยกำหนดหลักสูตรให้เรียนความรู้สามัญและวิสามัญควบคู่กันไป เพื่อให้ประชาชนไปประกอบอาชีพหลาย ๆ อย่างตามอาชีพเดิมของตนบ้าง และตามแนวทางอาชีพใหม่บ้าง ไม่ใช่เพื่อมุ่งเข้ารับราชการเพียงอย่างเดียว

ในระยะต่อมา เมื่อประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การสันนิบาตชาติ (หลังสงครามโลกครั้งที่ 1) จึงเป็นโอกาสที่ไทยจะขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ทำไว้กับชาติตะวันตกหลายประเทศ ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อยกระดับความเท่าเทียมกับต่างประเทศ ดังนั้น จุดมุ่งหมายทางการศึกษา จึงเน้นเพิ่มขึ้นจากจุดมุ่งหมายเดิม คือ เพิ่มคุณภาพของประชาชน อันเป็น

รากฐานสำคัญที่แสดงถึงความเจริญของประเทศ การจัดการศึกษาในระยะนี้ได้รับอิทธิพล แนวคิดมาจากต่างประเทศมากขึ้น ดังปรากฏการกำหนดจุดมุ่งหมายในโครงการศึกษาชาติ พ.ศ. 2464 ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติ โดยการเสริมสร้างความรู้ความสามารถของผู้เรียนให้รู้จักฝึกซ้อมชีวิต รู้วิชาที่จำเป็นที่จะต้องใช้ในการชีวิตประจำวัน รู้จักการประกอบอาชีพและการเป็นพลเมืองดี ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการศึกษาในระยะนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของผู้เรียนมากขึ้น แม้กระนั้นก็ยังมุ่งประโยชน์เพื่อชาติบ้านเมือง เป็นสำคัญ ไม่ยิ่งหย่อนกว่าประโยชน์ที่ผู้เรียนได้รับ เพราะการศึกษาจะช่วยเสริมสร้างความมั่นคง ความเจริญ ให้กับประเทศชาติ เพื่อยกฐานะของประเทศให้ดีขึ้น

เมื่อวิเคราะห์การกำหนดจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่ผ่านมาดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า จุดมุ่งหมายเหล่านั้นมีความเหมาะสมกับสภาพของไทยในยุคนั้น และยังเป็นปัจจุบันด้วย ดังเช่น จุดมุ่งหมายการศึกษากาบบังคับในโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานในปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) นี้มาก ความหมายการศึกษากาบบังคับตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ดังนี้

การศึกษากาบบังคับ ได้แก่ ความรู้ทั้งฝ่ายสามัญศึกษาและวิสามัญศึกษาเพียงใด ซึ่งสมควรจะให้ราษฎรมีความรู้เป็นพื้นไว้ทุกคน พอรู้ฝึกซ้อมชีวิต รู้วิชากลาง ๆ วิชา สำหรับให้พอแก่ที่จะต้องใช้ทุกวัน รู้ทางที่จะรักษาตัวทั้งส่วนชีวิต ทรัพย์สินสมบัติและชื่อเสียง ให้พอครองตนเป็นพลเมืองดีได้ กับให้รู้จักทำการหาเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาเหล่าตระกูลของตน รวมเรียกว่า "ประถมศึกษา"<sup>1</sup>

ส่วนความหมายการประถมศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีดังนี้ การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐาน และให้สามารถคงสภาพออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถใด และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>2</sup>

<sup>1</sup> รอง ตยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 230.

<sup>2</sup> "แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520" ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน

ความมุ่งหมายของการศึกษาภาคบังคับทั้งสองสมัยมีความใกล้เคียงคล้ายคลึงกันมาก จากข้อความข้างต้นจะเห็นว่า โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 เป็นรากฐานในการกำหนดจุดมุ่งหมายการให้ความรู้การศึกษาภาคบังคับในปัจจุบัน เช่น พิจารณาความรู้ ในหลักการที่ว่าให้ความรู้ที่ต่องนำไปใช้ในชีวิตรประจำวัน เป็นความรู้พื้นฐานไม่ยากเกินไป ให้เรียนรู้ทั้งวิชาสามัญและวิชาชีพอันเป็นไปตามภูมิลำเนาเหล่าตระกูล เหล่านี้จะมีปรากฏในการกำหนดจุดมุ่งหมายของหลักสูตรประถมศึกษาในปัจจุบัน (พ.ศ. 2521) นับว่าการพิจารณาวางโครงการศึกษาในสมัยนั้นทำด้วยความรอบคอบระมัดระวัง เห็นการณ์ไกลและเข้าใจอย่างลึกซึ้ง เป็นการนำแบบอย่าง วิธีการจัดการศึกษาจากประเทศที่เจริญแล้วอย่างมีวิจารณญาณ และนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง แก่โครงการวางแบบแผนจึงยังคงปรากฏใช้ได้ แม้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเวลาล่วงเลยมาแล้วถึง 65 ปี

2. โครงสร้างการจัดการศึกษาไทย การจัดการศึกษาของไทย ก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีลักษณะเป็นการศึกษานอกระบบโรงเรียน คือ ประชาชนที่สนใจการเล่าเรียนหนังสือหรือศึกษาหาความรู้ คงจะไปเสาะแสวงหาแหล่งที่จะเล่าเรียนเอง ซึ่งอาจเป็นส่วนักสอนวิชาชีพต่าง ๆ หรือคามวัด สถานที่ศึกษาเล่าเรียนแต่ละแห่งจะวางแนวการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลของตนเองตามอัธยาศัย ไม่มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในเรื่องการจัดการศึกษาของชาติโดยตรง แต่มาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการศึกษา จากการศึกษาที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีระบบแบบแผน มาเป็นการศึกษาที่มีโครงสร้าง มีระบบแบบแผนการเรียนการสอน มีการสอนในโรงเรียนโดยเฉพาะ มีผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งการจัดการศึกษาในลักษณะใหม่นี้ เรียกว่าเป็นการจัดการศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal Education) ความพยายามในการจัดการศึกษาอย่างมีระบบแบบแผนในยุคนั้นจึงนับว่าเป็นจุดเด่นที่สุดในประวัติศาสตร์การจัดการศึกษาของไทย และโครงสร้างระบบการศึกษาในสมัยนั้นยังคงมีเค้าโครงที่เทียบกันได้กับระบบการศึกษาของไทยในปัจจุบัน จึงแสดงให้เห็นว่าผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาของชาติในยุคนั้นได้พิจารณาปรับแผนและโครงสร้างการศึกษาของประเทศอื่นที่ยึดถือเป็นแบบอย่างมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี ซึ่งระบบการจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พอสรุปให้เห็นโครงสร้างและแบบแผนการจัดการศึกษาได้ดังนี้

2.1 ระดับการศึกษา ตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ซึ่งเป็นโครงการศึกษาของชาติฉบับแรก ได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ คือ

- ก. การเล่าเรียนเบื้องต้น
- ข. การเล่าเรียนเบื้องต้น
- ค. การเล่าเรียนเบื้องต้นกลาง
- ง. การเล่าเรียนเบื้องต้นสูง

ในโครงการศึกษายังกล่าวถึงการสอบไล่หรือการวัดผลด้วย แม้จะไม่มีรายละเอียดมากนัก แต่ก็ทำให้เห็นเค้าโครงว่ามีการวัดผลการศึกษา ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะสร้างเกณฑ์ในการพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอื่น นอกจากนี้ระบบการจัดการศึกษายังกล่าวถึงการสร้างครูขึ้นมาสอนนักเรียนโดยเฉพาะ มีแบบเรียน มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ตรวจตราโรงเรียน นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดการศึกษาที่มีระบบแบบแผน และพัฒนาการสืบต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน

2.2 สถานที่เล่าเรียน ในสมัยก่อนผู้ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ประชาชนจะเลือกสถานที่จัดเป็นสำนักสอนวิชาความรู้ของตนเอง หรือไม่ผู้เรียนจะอาศัยวัดโดยให้พระสงฆ์เป็นผู้สอนหนังสือให้ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าการจัดการศึกษาของชาติใหม่คงสืบไป จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เรียนที่แน่นอนที่จะให้บริการทางการศึกษากับประชาชนจึงต้องจัดตั้งเป็นโรงเรียน ด้วยพระปรีชาญาณของพระองค์จึงได้ทรงสนับสนุนให้วัดเป็นโรงเรียนและพระสงฆ์เป็นครูสอนในระยะแรก ซึ่งมีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยเป็นที่สุด เพราะการกำหนดให้ใช้สถานที่ของวัดเป็นโรงเรียนและพระสงฆ์เป็นครูสอนนั้น นอกจากจะเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยแล้วยังเป็นการประหยัดเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพราะไม่ต้องลงทุนจัดหาสถานที่หาครูใหม่ทั้งหมด และวัดยังเป็นศูนย์กลางของชุมชน ซึ่งประชาชนนิยมส่งบุตรหลานมาเข้าเรียนที่วัดอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายที่จะโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการศึกษาและสนับสนุนส่งบุตรหลานเข้าโรงเรียนในระยะต่อไป นอกจากนี้เมื่อรัฐขยายสถานที่เรียน หรือบูรณะสถานที่เรียนยังได้รับความช่วยเหลือจากประชาชนอีกด้วย เพราะประชาชนถือว่าเป็นการสร้างกุศลทำบุญที่วัด การให้วัด เป็นจุดเริ่มต้นของระบบโรงเรียน จึงนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ถูกต้องเหมาะสมกับประเทศไทยมาก มิฉะนั้นการศึกษาของไทยเราอาจไม่เจริญถึงขั้นนี้ก็ได้ ทักกล่าว เช่นนี้ เพราะในสมัยนั้นประเทศไทยบูรณะสร้างความสำเร็จให้กับชาติบ้านเมืองด้วยคนไทยเอง ไม่มีประเทศอื่นมาสร้างความสำเร็จให้ เช่นประเทศทั้ง



หลายในเอเชีย และการใช้สถานทั่ววัดเป็นโรงเรียนยังทำให้ประชาชนไม่ห่างวัด ไม่ทิ้งขนบธรรมเนียมประเพณีเดิม คือ การศึกษาคู่กับการศาสนา ซึ่งทำให้คนในสมัยก่อนนอกจากมีความรู้ดีแล้วยังมีคุณธรรม จริยธรรมด้วย ต่อมาการศึกษากับศาสนาได้ขาดตอนไประยะหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปัญหาเรื่องจริยธรรมของคนยุคหลังมีมากขึ้น ซึ่งจะเป็นภัยสาหัสโลกก็ตาม แต่ถ้ายึดศาสนาประจำใจก็เชื่อว่า ปัญหาเรื่องจริยธรรมก็จะบรรเทาได้ และในปัจจุบันนี้ได้พบทวนเรื่องนี้ใหม่ โดยมีหลักสูตรใหม่เปิดโอกาสให้โรงเรียนกับศาสนาใกล้ชิดกัน คือ สนับสนุนให้พระสงฆ์มาสอนจริยธรรมในโรงเรียนอีกครั้งหนึ่ง

2.3 ผู้รับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาขั้นพื้นฐานอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงนครบาล และกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีแนวความคิดว่า กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลมีหน้าที่ปกครองท้องถิ่น พัฒนาท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชนอยู่แล้ว จะช่วยในการขยายและจัดการศึกษาได้มากขึ้น ส่วนกระทรวงธรรมการมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านวิชาการ ซึ่งแนวความคิดนี้อาจได้แบบอย่างจากต่างประเทศ เพราะพบว่ามีความซาวการศึกษาต่างประเทศอยู่ในหนังสือวิทยากรย์ ซึ่งกล่าวถึงผู้รับผิดชอบการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตอนหนึ่งว่า

"ในการที่จัดและปกครองชั้นมูลศึกษา รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ มักจัดแบ่งประเทศเป็นมณฑล มณฑลยังแบ่งเป็นเมืองและแขวงถึงหมู่บ้านตามสมควร ในแขวงและหมู่บ้านนั้นจัดให้มีกรรมการขึ้น เพื่อจะได้จัดการมูลศึกษาตลอดแขวง แต่การงานที่จัดมักอยู่ในการตรวจตราของกระทรวงหรือกรมศึกษาธิการ"<sup>1</sup>

แม้การจัดการศึกษาไทยจะมีแนวความคิดในหลักการ เกี่ยวกับเรื่องผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาขั้นมูลฐานจากต่างประเทศก็ตาม แต่ผู้รับผิดชอบการศึกษาของชาติในสมัยนั้นก็มิได้มีผลที่ดำเนินการเช่นนั้นเหมือนกัน และเมื่อมีประเทศที่เจริญแล้วจัดการศึกษาอย่างนั้นด้วย ก็เพิ่มความมั่นใจในการดำเนินงานตามแนวความคิดนั้นมากขึ้น และแนวความคิดนี้ยังมีเค้าโครงดำเนินการสืบทอดใช้มาจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ การจัดการศึกษาภาคบังคับในรูปแบบของคณะกรรมการ และมีกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุขเข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

2.4 จำนวนปีการศึกษา และอายุเทียบเข้าชั้นเรียนระดับการศึกษาภาคบังคับ  
แนวความคิดในการจัดการศึกษาให้กับพระราชกุมาร เมื่อ พ.ศ. 2427 คือ ตั้งโรงเรียนวัด-

<sup>1</sup>"ชาวการศึกษา," วิทยากรย์ 9 (มีนาคม ร.ศ. 124) : 402.

มหาราชาราม เป็นโรงเรียนหลวงแห่งแรกนั้น ก็เพื่อเป็นตัวอย่างในการจัดการศึกษาในระบบ  
โรงเรียนใหม่มาตรฐานการเรียนรู้อื่น นักเรียนเรียนได้จำนวนมากขึ้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีการ  
กำหนดเกณฑ์ความรู้และจำนวนเวลาการศึกษาในโรงเรียนให้แน่นอน จนกระทั่งในปี ร.ศ. 111  
(พ.ศ. 2435) เจ้าพระยาภาสกรวงศ์ โครางโครงการขยายการศึกษาและกล่าวถึงการศึกษา  
ขั้นพื้นฐานของประชาชน คือ ระดับมูลศึกษา ซึ่งใช้เวลาเรียน 3 ปี สำหรับโครงการศึกษาปี  
2441 การเล่าเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา) แบ่งเป็นโรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต่ำ กำหนดให้  
เรียน 3 ปี และมีอายุภายใน 10 ขวบ โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นสูง กำหนดให้เรียน 3 ปี  
มีอายุภายใน 13 ขวบ การเล่าเรียนไม่ปรากฏหลักฐานว่า ประสงค์จะให้หวยราษฎรทุกคนเรียน  
ในระดับใด (โรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต่ำและโรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นสูง หรือทั้งสองระดับ)  
แต่เมื่อพิจารณาวิชาและอายุที่เรียนแล้ว การเล่าเรียนเบื้องต้นน่าจะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน  
ของประชาชน เมื่อเป็นเช่นนั้นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระยษนั้นก็จัดเป็น 6 ปี โดยแบ่งช่วง  
เป็น 3 : 3 และเป็นที่น่าสนใจเกตวาววิชาที่เรียนนั้นเป็นวิชาสามัญทั้งสิ้น คือ วิชาอ่าน เขียน เลข  
ภูมิศาสตร์ พลศึกษา

ในโครงการศึกษา พ.ศ. 2445 กำหนดเขตอายุนักเรียนเทียบเข้าชั้นเรียนประถม  
ศึกษา สุดเขตเพียงอายุ 12 ปี การศึกษาในสมัยนั้นรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้า -  
เจ้าอยู่หัว จากโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 กำหนดอายุนักเรียนเทียบชั้นละเอียดยิ่งขึ้น คือ เริ่ม  
กำหนดอายุผู้เรียนประถมศึกษาปีที่ 1 มีอายุเทียบชั้น 8 ปี และเพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนประถมศึกษา  
ปีที่ 5 มีอายุเทียบชั้น 12 ปี

อย่างไรก็ตาม จากคำชี้แจงในโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 นี้ ไม่ได้กำหนดว่าทุกคน  
ที่เรียนประถมศึกษาแล้วต้องใช้เวลาเรียนครบ 5 ปี คือ ถ้าเด็กชายจะเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา  
ก็อาจเรียนชั้นประถมศึกษาเพียง 3 ปี เว้นแต่จะไม่เรียนต่อระดับมัธยมศึกษา จึงต้องเรียน 5 ปี  
ส่วนเด็กหญิงเรียน 3 ปี ก็ถือว่าจบประโยคประถมศึกษาแล้ว

การศึกษาสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในเรื่อง การกำหนดเกณฑ์อายุผู้เข้า  
เรียนในระดับประถมศึกษานั้นพบว่าอยู่ในช่วงอายุ 7 - 13 ปี ซึ่งใกล้เคียงกับเกณฑ์อายุของผู้  
เข้าเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในปัจจุบัน คือ ปัจจุบันกำหนดอายุในระดับประถมศึกษา 6 - 11  
ปี ในเรื่องเกี่ยวกับโอกาสของผู้ได้รับการศึกษา แม้ในยุคนี้จะสนับสนุนให้เด็ก ทุกคนเข้ารับ  
การศึกษาเบื้องต้น แต่เด็กหญิงก็ยังไม่มีความเสมอภาคทางการศึกษาเท่าเทียมกับเด็กชาย ดัง  
คำชี้แจงในโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 ซึ่งกล่าวถึงแล้ว

โครงสร้างของการจัดการศึกษาในเรื่องระบบชั้นเรียนและอายุ ตั้งแต่ก่อนมีโครงการจัดการศึกษาสำหรับชาติ จนถึงสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบประชาธิปไตย อาจสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ 3  
เปรียบเทียบระบบการจัดชั้นเรียนในระดับประถมศึกษา  
พ.ศ. 2435 - 2475

โครงการจัดการศึกษาของไทย	ชื่อระดับการศึกษาของทวยราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวนปี	กำหนดอายุ	หมายเหตุ
การจัดการศึกษา พ.ศ. 2435	มูลศึกษา	โรงเรียนมูลศึกษาสามัญ ชั้นต่ำ (ประโยค 1)	ชั้น 1 ชั้น 2 และประโยคมูล	3	ไม่แน่นอน	การจัดการศึกษาก่อนมีการวาง โครงการศึกษาของชาติ
		โรงเรียนมูลศึกษาสามัญ ชั้นสูง (ประโยค 2)	ชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3	3	ไม่แน่นอน	

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

โครงการจัดการศึกษาของไทย	ชื่อระดับการศึกษา ของทวยราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวนปี	กำหนดอายุ	หมายเหตุ
โครงการศึกษา พ.ศ. 2441	การเล่าเรียนเบื้องต้น (ประถมศึกษา)	โรงเรียนไทยเบ็องตณ ชั้นคำ (ประโยค 1) โรงเรียนไทยเบ็องตณ ชั้นสูง (ประโยค 2) และชั้น 3	ชั้น 1    ชั้น 2 และประโยคมูล ชั้น 1    ชั้น 2 และชั้น 3	3  3	ภายใน 10 ปี  ภายใน 10 ปี	เป็นการจัดการศึกษาตามโครง- การศึกษาของไทยฉบับแรก ก่อนการศึกษาระดับประถมศึกษา มีการศึกษาที่เรียกว่า "การเล่า เรียนเบ็องแรก" ซึ่งมีโรงเรียน ชื่อบูรพบท เพื่อเตรียมเด็กเข้า เรียนในโรงเรียนประถมศึกษา ถ้าไม่มีโรงเรียนบูรพบท อาจจัด การศึกษาในชั้นในโรงเรียน - เบ็องตณชั้นคำ กำหนดอายุ 7 ปี
แผนการศึกษา พ.ศ. 2445	ประถมศึกษา	ประโยค 1 ชั้นต้น	ชั้น 1    ชั้น 2 และชั้น 3	3	สุดเขต 12 ปี	โรงเรียนใดไม่มีแผนกมูลศึกษาก็ จัดใหม่ชั้นเตรียม (เทียบเท่ากับ ประโยคมูล) เพื่อส่งเข้าเรียน ในชั้นประถมศึกษา

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

โครงการจัดการศึกษาของไทย	ชื่อระดับการศึกษา ของพหุราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวนปี	กำหนด อายุ	หมายเหตุ
แผนการศึกษา พ.ศ.2456 และ โครงการศึกษา พ.ศ. 2464	ประถมศึกษา	ประถมสามัญ    ประถมวิสามัญ	ปีที่ 1 ปีที่ 2 ปีที่ 3 ปีที่ 4 ปีที่ 5	3   2	8   12	แผนการศึกษา พ.ศ.2456 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 มีโครงสร้างเดียวกัน ประถมสามัญเทียบชั้นมูล ชั้น 1,2 และประโยคมูล ในหลักสูตรเก่า (ทุกคนทั้งชายและหญิงเรียนเท่ากัน) ประถมวิสามัญ เพิ่มขึ้นมาใหม่ ศึกษาเพิ่มทางวิชา อาชีพ การศึกษามีเงื่อนไข ก) ถ้าเด็กชายจะเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา เมื่อ เรียนจบประถมสามัญที่ต่อมัธยมได้ เว้นจะไม่ศึกษาต่อ จึงต้องเรียนชั้นปีที่ 4 และ 5 ข) ถ้าเด็กหญิงเรียนจบประถมสามัญ ก็ถือว่าจบ ประถมศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

โครงการจัดการศึกษาของไทย	ชื่อระดับการศึกษา ของทนายราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวนปี	กำหนดอายุ	หมายเหตุ
แผนการศึกษาชาติ พ.ศ.2475	ประถมศึกษา	ประถมสามัญ ประถมวิสามัญ	ประถม 1-4	4 2		ปรับปรุงจัดระดับความรู้ใหม่ คือ ชั้น เตรียมประถม (เดิม) เป็นชั้นประถม ปีที่ 1 (ใหม่) และชั้นประถมปีที่ 1, 2, 3 (เดิม) เป็นชั้นประถมปีที่ 2, 3, 4 (ใหม่) ทั้งชายและหญิงจบชั้นประถมปี ที่ 4 แล้วต้องเรียนต่อประถมวิสามัญ คือ ประถมปีที่ 4 ปีที่ 5 (เดิม) เป็น ชั้นประถมปีที่ 5 และ 6 เว้นแต่จะ เรียนต่อมัธยม เมื่อเรียนจบประถม 4 ก็เรียนได้

3. หลักสูตรและแบบเรียน ถ้าจะพิจารณาหลักสูตรระดับประถมศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และตลอดมาถึงระยะก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว จะพบว่า เนื้อหาวิชาที่จัดให้เรียนในระยะแรกๆ มี 2 วิชา คือ ภาษาไทย กับ เลขคณิต เนื้อหาวิชาทั้งสองมีมากและลึกลับ ถ้าจะเทียบกับหลักสูตรระดับเดียวกันในยุคปัจจุบันแล้ว หลักสูตรที่ใช้กันในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะมีความยากซับซ้อนสูงกว่ามาก เกินกว่าที่จะให้เด็กในวัยนี้เรียนได้ทุกคน แต่ระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงหลักสูตร ทั้งด้านเพิ่มเนื้อหา เพิ่มรายวิชา จัดระบบชั้นเรียน จัดระบบอายุของผู้เรียน และวิธีการเรียนรู้ให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมาย ความหมายของการศึกษาภาคบังคับตามแนวความคิดสากลมากขึ้น ดังรายละเอียดจะได้อธิบายต่อไป

ก่อนการจัดการศึกษาของไทยเป็นระบบโรงเรียน การเรียนการสอนขั้นพื้นฐานของไทยก็มีเกณฑ์หลักสูตรพอที่จะให้เห็นแนวทางการให้การศึกษาได้ คือ กำหนดให้เรียน ภาษาไทย กับ เลข

ภาษาไทย กำหนดให้เรียนหนังสือประถมจินตคณิต เล่ม 1 และเล่ม 2 กับหนังสืออ่านประกอบอื่น ๆ เช่น จันทรโคจร สังข์ทอง กากี สมุทรโฆษ เป็นต้น

วิชาเลขคณิต กำหนดเนื้อหาให้เรียน มีเรื่อง สูตรคูณเลข 9 แม่ วิธี บวก ลบ คูณ หาร มาตราชั่ง ตวง วัด เวลา และเงิน เสนา หนาม

ในปี พ.ศ. 2414 เริ่มจัดการศึกษาแบบมีระบบโรงเรียนได้มีการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนภาษาไทยจากที่เคยใช้อยู่เดิม คือ จินตคณิต มาใช้แบบเรียนหลวงของพระยาศรีสุนทรโวหาร 6 เล่ม คือ มุลบทบรรพกิจ วาหนิติกร อักษรประโยค สังโยคศิธาน ไวพจน์พิจารณาพิศาลการณ์ และเพิ่มเติมวิชาสำหรับเป็นเสมือนรับราชการพลเรือนตามกระทรวงต่าง ๆ

ในปี พ.ศ. 2431 ได้เปลี่ยนแบบเรียนภาษาไทย จากแบบเรียนหลวงของพระยาศรีสุนทรโวหาร 6 เล่ม มาใช้แบบเรียนเร็วของกรมศึกษาธิการ 3 เล่ม ทั้งนี้เพื่อให้ใช้เวลาเรียนไปศึกษาวิชาการที่ต้องใช้สำหรับเสมียนมากขึ้น และจบภายในเวลาที่กำหนด คือ 3 ปี ในการเปลี่ยนแปลงแบบเรียนภาษาไทยถึงสองครั้งนั้น ไม่พบหลักสูตรว่ามีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาวิชาเลขคณิตเลย ซึ่งแสดงว่ามีความเหมาะสมและใช้ได้ประโยชน์ในสมัยนั้น

ในปี พ.ศ. 2438 ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรซึ่งได้จัดทำเป็นหลักฐานไว้ชัดเจน จัดระบบชั้นเรียนระดับการศึกษาใหม่ ตลอดจนเกณฑ์อายุผู้เรียนในระดับการศึกษานั้นๆ คือ การศึกษาพื้นฐานของประชาชน เดิมเรียกการศึกษานี้ว่ามูลศึกษาสามัญชั้นสูง ก็เปลี่ยนเป็น "การเล่าเรียนเบื้องต้น" ซึ่งแบ่งเป็นโรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นต่ำ นับเป็นประโยค 1 และโรงเรียนไทยเบื้องต้นชั้นสูง นับเป็นประโยค 2 การเล่าเรียนเบื้องต้นนี้ กำหนดเวลาเรียน 6 ปี หลักสูตรฉบับนี้มีผลใช้มาจนถึง พ.ศ. 2444 จึงได้มีการปรับปรุงใหม่ สำหรับหลักสูตร พ.ศ. 2438 มีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

วิชาภาษาไทย ใช้แบบเรียนเร็ว เล่ม 1 - 3

วิชาอื่นที่เพิ่มเติมเข้ามามีวิชา นารูเรื่องร่างกายของเราเอง พงศาวดารยอดตอง กรุงเก่าและราชวงศ์ปัจจุบัน

วิชาเลข เลขสูตรคูณ 12 แม่ บวก ลบ คูณ หาร (สั้น, ยาว) มาตรการชั่ง, ตวง, วัด, เวลา, และเงิน, บัญชีเงิน, พ.ร.ม., ก.ร.น., บวกลบคูณเศษส่วน บัญญัติไตรยางค์ คอกเบี้ย เจลีย์ เสนา (พื้นที่สี่เหลี่ยมวงกลม, สามเหลี่ยม) และหน้าไม้

การเปลี่ยนแปลงหลักสูตรในครั้งนี้ทั้งเรื่องกำหนดเกณฑ์อายุผู้เข้าเรียน และเพิ่มรายวิชาใหม่ให้เรียน อาจเนื่องมาจากอิทธิพลการไปศึกษาต่องานในต่างประเทศดังได้กล่าวแล้ว และแม้ว่าพระยาศรีสุนทรโวหารซึ่งเคยไปดูการศึกษาต่างประเทศจะไม่ได้นำมาใช้ในการจัดการศึกษาของไทยโดยตรง เนื่องจากต้องไปดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่กระทรวงมหาดไทยของไทยในสมัยนั้นก็มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวไทย จึงเชื่อว่าแนวความคิดที่ได้จากการไปดูงานการศึกษาจากต่างประเทศจะต้องได้นำมาเสนอแนะในการจัดการศึกษาของไทยบ้าง นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2441 เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี ได้รับพระบรมราชโองการให้ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในต่างประเทศเพื่อหาแนวทางที่จะทำให้นักเรียนไทยที่ไปศึกษาต่อนั้นได้เรียนเร็วขึ้น และเรียนทันชาวต่างประเทศ ซึ่งเจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีก็ได้วางความคิดเห็นและเสนอแนะแนวทางการจัดการศึกษาของไทยให้บรรลุเป้าหมายนั้น ดังได้กล่าวมาแล้ว การศึกษาในระดับประถมศึกษาแม้ไม่เป็นระดับขั้นที่จะส่งไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ แต่ก็เป็นที่ฐานการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาซึ่งมีโอกาสส่งไปเรียนต่อยังต่างประเทศ เนื้อหาวิชาที่เรียนจะต้องมีความต่อเนื่องไปจากระดับประถมศึกษา ฉะนั้นจึงได้เพิ่มวิชาอื่นเป็นพื้นฐานขึ้น สำหรับเนื้อหาวิชาเลขคณิต จะเห็นว่า



มีเนื้อหามากกว่าหลักสูตรที่เคยใช้มา ทั้งนี้ก็จะเพิ่มความแข็งแกร่งในวิชาคณิตศาสตร์ เพราะครูผู้สอนมีความเชี่ยวชาญการสอนคณิตศาสตร์อยู่แล้ว คงได้พบปะภาควิชาการศึกษาในหนังสือวิทยากรว่า ครูสอนภาษาไทย และเลข เก่งมาก ดีกว่าการสอนวิชาอื่น ๆ คงได้กล่าวไว้ในตอนต้น ๆ หลักสูตร พ.ศ. 2438 นี้ เพิ่มวิชาใหม่ ๆ ให้เรียนมากขึ้นและไม่มีการคัดถอนเนื้อหาวิชาเดิมลง ถ้าหากจะพิจารณาว่าหลักสูตรฉบับนี้เหมาะสมกับการศึกษาในระดับการศึกษาชั้นพื้นฐาน ซึ่งเตรียมเป็นการศึกษาภาคบังคับหรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เนื้อหารายวิชาบางวิชายากเกินไปที่จะให้ทุก ๆ คนเรียนได้ ยกตัวอย่างข้อสอบไล่รายวิชาคณิตศาสตร์ของประถมศึกษา (ประโยค 1) ในปลาย ร.ศ. 122 เวลา 1 ชั่วโมง มี 4 ข้อ ดังนี้

1.  $(38765 \times 278) + 3990 - 2609 + (33669 \div 87)$
2. แมคาคูหนึ่งบรรทุกกลวยมา 15 ลำ ๆ ละ 2016 ผล จะมาขาย 4 ผลต่อ 3 อัฐ แต่เรือมาลมเสีย 7 ลำ ดังนั้นจะคงขายได้เป็นเงินเท่าใด
3. ถาลงทุน 20500 อัฐ คงโคกกำไร 1,000 อัฐ แต่โคกกำไรเพียง 400 อัฐ จะเป็นลงทุนเท่าใด ให้คิดตอบเป็นบาททวย
4. ซื้อเทียนไขหนัก 328 ปอนด์ ๆ ละ  $16\frac{3}{8}$  อัฐ แล้วภายหลังไปถือว่าโคกลดราคาลงมาอีกปอนด์ละ  $3\frac{7}{8}$  อัฐ แต่เขาไม่ยอมคืนเงินให้ ดังนั้น เราจะคงคิดเอาเทียนไขที่เขาอีกกี่ปอนด์ จึงจะครบเงินของเรา<sup>1</sup>

ข้อสอบบัญชี

ให้ทำบัญชีตามรายรับ และจ่ายต่อไปนี้ให้ถูกต้อง

นาย ก. เป็นผู้รับเหมาก่อสร้างทำเรือน ได้รับเงินจากผู้จ้างรวม 5 ครั้ง ครั้งแรกเป็นเงินพันบาท ครั้งที่ 2 2,600 บาท ครั้งที่ 3, 4, 5 ครั้งละ 500 บาท ส่วนการปลูกสร้างนั้น นาย ก. เสียค่าไม้ 15 ยก ๆ ละ 50 บาท ค่าสังกะสี 40 หาย ๆ ละ 18 บาท ภาสุเสา 30 ต้น ๆ ละ 6 บาท ค่าตามู 18 บาท 24 อัฐ ค่าจ้างทำกรอบประตูหน้าต่าง และเขียน, รวม 450 บาท 16 อัฐ ค่ากลอน บานพับมือ และกุญแจ รวม 9 บาท 8 อัฐ ค่าขนวัสดุต่าง ๆ 55 บาท 12 อัฐ ค่าแรงลูกจ้างอย่างวันละ 6 สลึง 80 แรง และอย่างวันละบาทอีก 200 แรง<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "ชาวการศึกษา," วิทยากร (1 เมษายน ร.ศ. 123) : 682.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

จากลักษณะการวัดผลของวิชาเลขโดยพิจารณาจากการออกข้อสอบ พอมองเห็นว่า  
แนวการสอนมุ่งฝึกให้เป็นนักคิดคำนวณได้เร็ว เฉียบแหลม เพราะข้อสอบวิชาเลขแต่ละข้อคิด  
ยาก ตัวเลขมากเกินไปสำหรับระดับประถมเพราะการศึกษากลับกับ คือ ทุกคนต้องเรียนได้  
ไม่ยากไม่ง่ายเกินไป การจัดเนื้อหาวิชาควรจะต้องเป็นลักษณะกลาง ๆ

พ.ศ. 2445 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรอีกครั้งหนึ่งแต่ก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้  
เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักสูตรอย่างไร แต่พบในการกำหนดรายวิชาสำหรับสอบไล่ประโยค 1 (เดิม  
ใช้ว่าการเล่าเรียนเบื้องต้น) ซึ่งกำหนดว่า วิชาสำหรับสอบไล่ในประโยค 1 มี อ่าน เขียน  
ลายมือ ไวยากรณ์ แต่ง คำถาม คำตอบ เลข บัญชี อธิบายปัญหาสุภาษิต ปรัชญาธรรม ปัญหา  
คฤหัสถ์สี่

ในปีเดียวกันนี้ เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีและคณะได้ไปดูการศึกษา ณ ประเทศญี่ปุ่น  
ผลจากการไปศึกษาและดูงานการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นได้นำเอาความคิดจากประเทศ  
ต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกามาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้ว่าเป็นโอกาสที่ไทยได้นำผลที่ญี่ปุ่นได้ปรับปรุง  
การศึกษาแล้วนำมาปรับปรุงใช้ในประเทศไทยอีกครั้ง ซึ่งหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่นี้ เป็นการ  
ปรับปรุงมาจากหลักสูตร พ.ศ. 2438 หลักสูตร พ.ศ. 2445 มาเป็นหลักสูตร พ.ศ. 2450

หลักสูตร พ.ศ. 2450 มีเค้าโครงว่าโดยนำแบบอย่างมาจากประเทศญี่ปุ่นโดยเฉพาะ  
คือ การเน้นการสอนเรื่องจรรยา และวิชาชีพ ใน พ.ศ. 2450 ได้มีการจัดลำดับชั้นเรียนใหม่  
คือ จัดการศึกษาโรงเรียนสามัญศึกษาแยกเป็น โรงเรียนมูลสามัญ และ โรงเรียนมูลพิเศษ  
โรงเรียนประถมสามัญและโรงเรียนประถมพิเศษ โรงเรียนมูลศึกษากำหนดเขต อายุ 9 ปี  
และประถมศึกษากำหนดอายุในเขต 12 ปี สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาพิเศษ คือ โรงเรียน  
ที่สอนสามัญศึกษาทั่วไป เช่น โรงเรียนประถมสามัญ แดเรียนวิชาภาษาอังกฤษมากขึ้น โรง-  
เรียนชนิดต่าง ๆ นั้นกำหนดเวลาเรียน 3 ปี เท่ากัน

ในเรื่องหลักสูตรมีรายวิชาเพิ่มเติมจากหลักสูตร พ.ศ. 2438 คือ เพิ่มวิชาภูมิศาสตร์  
ขยายเนื้อหาพงศาวดารและการคำนวณให้มากขึ้น กำหนดวิชาวาดเขียนเป็นวิชาบังคับ สำหรับ  
เด็กหญิงให้เรียนเพิ่มเติมจากหลักสูตรประถมศึกษาชาย คือ เรียนวิชาการ เรือม สุขวิทยา วิชาศิลปะ  
เช่น การฝีมือ ทอผ้า ดนตรี ฆ้องร้อง การถว้ เป็นต้น

นับว่าหลักสูตร พ.ศ. 2450 ได้เริ่มต้นการศึกษาทางด้านอาชีวศึกษา ให้ประชาชน  
ศึกษาเพื่อประกอบอาชีพอิสระ หรืออาชีพอย่างอื่น ไม่ใช่มุ่งรับราชการเพียงอย่างเดียว

พ.ศ. 2456 ได้เปลี่ยนแปลงการศึกษาชาติใหม่อีกครั้งหนึ่งใหม่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น  
ซึ่งจุดใหญ่เพื่อหาแนวทางที่จะปลูกฝังทัศนคติให้คนศึกษาเพื่อประกอบอาชีพอย่างอื่น ไม่ใช่มุ่งเข้า  
รับราชการ หรือมีเจตนาเรียนเพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ (หมายถึง ไม่จบประโยคมัธยม) ก็ไม่  
สามารถผลิตแหล่งหาทางประกอบอาชีพได้ เพราะการเรียนครั้ง ๆ กลาง ๆ จะทำหน้าที่เสมือนกับ  
ทำไม่ได้ดี ถ้าเรียนสายมัธยมไม่สำเร็จก็จะไม่มีวิชาอาชีพติดตัว สามารถประกอบอาชีพในพื้นที่เพ  
่แก่ของตนหรืออาชีพหลักของสังคมไทยได้ เช่น การเกษตร เป็นต้น การศึกษาในระดับประถม  
ศึกษาจึงได้ขยายหลักสูตรเป็น 5 ปี คือ เรียนวิชาสามัญ 3 ปี และวิชาชีพ 2 ปี และการ  
เปลี่ยนหลักสูตรสำหรับระดับชั้นประถมศึกษา เนื้อหาวิชาจะง่ายขึ้นกว่าเดิม ที่เป็นเช่นนี้อาจจะ  
เตรียมเพื่อประกาศใช้เป็นหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับตามหลักสากลก็ได้ การเปลี่ยนแปลง  
หลักสูตรให้เข้ากับระดับชั้นนั้นก็มีดังนี้

ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-2-3 ตามหลักสูตรใหม่เทียบเท่ากับหลักสูตรชั้นมูลปีที่ 1-2  
และประโยคมูลคามหลักสูตรเก่า ส่วนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และปีที่ 5 ตามหลักสูตรใหม่นั้นจะจัด  
ที่หลังเพื่อให้เรียนวิชาชีพ

จะเห็นได้ว่าหลักสูตร พ.ศ. 2456 มีหลักการที่ เริ่มต้นที่ คือ ปลูกฝังให้ผู้เรียนมี  
ทัศนคติในการประกอบอาชีพที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น เป็นการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญด้วย  
แต่จากจุดเริ่มต้นจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2520) เป็นเวลา 64 ปี ยังไม่สามารถสร้างทัศนคติให้  
รักการประกอบอาชีพอิสระได้ แมว่ารัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาได้พยายามที่จะหันเหความสนใจให้  
ศึกษาทางด้านวิชาชีพและประกอบอาชีพอิสระ โดยพยายามปรับปรุงระบบ ขอบกพรอง เพื่อเน้น  
การศึกษาวิชาชีพในทุกระดับการศึกษา แต่ก็ไม่ไฉนผล นักเรียนมีฝีมือทำงานไม่เข้าขั้นที่ใช้ได้  
โรงงานหรือสถานประกอบการอาชีพยังไม่มั่นใจที่จะรับเข้าทำงานนัก ทั้งนี้ต้องมีสิ่งหนึ่งที่ทำ  
ให้ก้าวไปสู่อุทิศหมายไม่ได้ ถ้าวิเคราะห์แล้ว อาจเนื่องมาจากวิธีการให้การศึกษาที่ได้ ซึ่งตลอด  
ระยะเวลาที่ผ่านมา วิธีการให้การศึกษาเรายังติดอยู่ที่การถ่ายทอดและสืบทอดการศึกษา ให้แต่  
เนื้อหาสาระตลอดมา แต่การฝึกปฏิบัติอย่างจริงจังยังไม่ปรากฏ ตลอดระยะเวลาการปรับปรุง  
หลักสูตรไม่ปรากฏว่ามีมีการปรับปรุงวิธีสอนเลย จึงอาจไม่มีแนวทางที่เหมาะสมที่จะให้ความรู้ที่  
ถูกต้อง เปรียบเหมือนหมอรู้อากการคนไข้ วินิจฉัยถูกว่าเป็นโรคอะไร ให้อาหารรักษาโรคใด

ถูกต้องกับชนิดของโรค แต่วิธีใช้ยาไม่ถูกต้องก็อาจจะรักษาโรคไม่หายได้ ฉะนั้น วิธีการสอนนับว่าเป็นปัญหาสำคัญ เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้แก้ปัญหาการศึกษาไม่ได้ผล

อย่างไรก็ตาม หลักสูตรที่ใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาจนถึงสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 นี้ มีส่วนดีและส่วนที่ควรแก้ไขดังนี้

1. หลักสูตรตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2456 กำหนดไว้ชัดเจน ให้เรียนวิชาการและวิชาชีพ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการแก้ปัญหาให้ประชาชนสนใจที่จะประกอบอาชีพอิสระ เป็นจุดเด่นในการกำหนดแนวความคิดนี้ไว้ในหลักสูตร แม้การนำหลักสูตรไปใช้จะยังไม่ได้ผลก็ตาม แต่นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี
2. เนื้อหาวิชาในระยะแรกเน้นเฉพาะ อ่าน เขียน เลข แม้เนื้อหาวิชาจะยาก แต่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตและการศึกษาสมัยนั้น คือ ไม่ได้เป็นการบังคับ และผู้ที่สามารถศึกษาได้ต้องเป็นตนเองใจใส่ มีสติปัญญาดี ซึ่งนับได้ว่าได้คนดีคนฉลาดเข้ารับราชการ และเนื้อหาทุกวิชาที่มีประโยชน์นำมาใช้ได้ในชีวิตประจำวันทั้งสิ้น ในระยะต่อมา คือ ต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา เนื้อหาวิชากว้างขวางขึ้น มีวิชาใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เพราะได้รับแนวความคิดการจัดการศึกษามาจากต่างประเทศ แต่ก็ได้นำมาดัดแปลงใช้ได้อย่างเหมาะสม
3. วิธีการศึกษายังคงใช้วิธีการเรียนการสอนแบบการถ่ายทอดวิชาตลอดมา ไม่มีการแก้ไขวิธีสอน จึงทำให้การเรียนวิชาอาชีพไม่ประสบผลสำเร็จ ถ้าเปลี่ยนวิธีการสอนโดยเน้นให้นักเรียนได้ปฏิบัติ ได้ลงมือกระทำ ทั้งปรัชญาการเรียนการสอนที่ยึดถือในปัจจุบัน คงจะทำให้การศึกษาก้าวหน้าไปไกล โดยเฉพาะทางคานอุตสาหกรรม การเกษตร และหัตถกรรม
4. หลักการจัดการศึกษา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ แต่เป็นการหาหนทางที่ดี ซึ่งจะเห็นได้ว่า แนวความคิดในสมัยนั้นไม่ว่าจะเรื่องระบบการบริหารการศึกษาในรูปคณะกรรมการ ความหมายของการศึกษาภาคบังคับ หรือการสอดแทรกวิชาชีพให้เรียนร่วมกับวิชาสามัญตั้งแต่ชั้นประถมศึกษา ล้วนเป็นแนวคิดซึ่งนำมาดัดแปลงใช้เป็นหลักการการศึกษาของไทยในปัจจุบัน

หลัง เช่น แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503 ซึ่งเคยมีผู้วิจารณ์ว่า จุดมุ่งหมายของแผนการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว ลอกเลียนแบบอย่างมาจากจุดมุ่งหมายการศึกษาของสหรัฐอเมริกา

4. การวัดและประเมินผลการศึกษา การวัดและประเมินผลการศึกษาในสมัยก่อนที่จะมีการศึกษาในระบบโรงเรียนนั้น เป็นลักษณะการวัดความจำเพียงด้านเดียว ทั้งนี้จะพบในเอกสารหลายฉบับที่กล่าวถึงการไลหนังสือในสมัยนั้น เช่น วรวิทย์ รักษา และคณะ ไก่กล่าวถึงการวัดผลในสมัยนั้นไว้ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการศึกษาของไทย ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

วิธีการสอนหนังสือ คือ วิธีบอก (Telling method) โดยพระท่านจะเขียนสิ่งที่ลูกศิษย์จะต้องเรียนลงในกระดานคำให้เด็กเอาไปท่อง เมื่อเด็กท่องจำได้แล้วจึงจะมาให้พระต่อหนังสือใหม่ให้ พระท่านจะให้ลูกศิษย์ท่องปากเปล่าให้ฟัง ถ้าจำได้หมดจึงต่อหนังสือใหม่ให้ คือ สบของเค็มออกแล้วเขียนตัวหนังสือใหม่ให้ไปท่องจำต่อไป วิธีการที่พระให้เด็กท่องสิ่งที่สอนไปแล้วให้ท่องก่อนจึงจะสอนสิ่งใหม่ที่ดีกว่าเป็นวิธีการสอบหรือการวัดผลในสมัยนั้น จากวิธีการวัดผลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าเน้นความรู้ความจำเป็นส่วนสำคัญเพียงอย่างเดียว<sup>1</sup> ถ้าจะเทียบกับการวัดผลตามจุดมุ่งหมายของการศึกษาปัจจุบัน แมว่าการวัดผลจะเป็นการวัดทางด้านสติปัญญา (Cognitive Domain) เป็นส่วนใหญ่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในขณะเดียวกันนั้นก็มีการวัดผลทางด้านจิตใจ (Affective Domain) และร่างกาย (Psychomotor Domain) ด้วย ในด้านจิตใจจะเห็นว่าเด็กที่ไปเรียนหนังสือกับพระจะต้องมีการบูชาครู มีการฝากฝังให้ไปอยู่วัดกับพระ ก่อนที่จะมีการสอนหนังสือ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เด็กมีการพัฒนาทางด้านจิตใจไปพร้อม ๆ กัน ส่วนทางด้านร่างกาย การที่เด็กไปอยู่กับพระเท่ากับไปคอยปฏิบัติรับใช้พระด้วย จึงต้องมีการทำงานช่วยพระดูแลความสะอาดสถานที่ สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยพัฒนาทางด้านร่างกายเหมือนกัน เพียงแต่ไม่ใคร่กล่าวเอาไว่ตรง ๆ เท่านั้น ผลที่ได้รับเป็นผลทางอ้อม

ในระยะต่อมาเมื่อมีการศึกษาในระบบโรงเรียนขึ้น และในระยะนั้นการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีรูปแบบจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นตามแบบอารยะประเทศ ซึ่ง

<sup>1</sup>วรวิทย์ รักษา และคณะ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการศึกษาของไทย (ธนบุรี : โรงพิมพ์บรรหาร, 2507), หน้า 77.

ต้องการคนที่มีความรู้เข้ารับราชการมาก ดังนั้น การเรียนหนังสือในยุคนั้น จึงมีความหมายสูง  
สุดเพียงรับราชการ และเนื่องจากหน่วยราชการต้องการผู้รู้หนังสือ เข้ารับราชการเป็นจำนวน  
มาก ฉะนั้นผู้ที่สามารถอ่านออกเขียนได้คล่อง แม้จะยังไม่จบหลักสูตร (เรียนหนังสือครบ 6  
เล่ม คือ มูลบทบรรพกิจ วาหนิติกร อักษรประโยค สังโยคพิธาน ไวยากรณ์พิจารณา และ  
พิศาลการันต์) ก็สามารถทำงานเป็นราชการได้ จึงทำให้มีผู้เรียนเรียนไม่จบประโยค 1 แล้ว  
ก็ลาออกจากโรงเรียนไปรับราชการ เพราะการรับสมัครคนเข้ารับราชการก็ไม่ได้กำหนดเกณฑ์  
ขั้นต่ำของความรู้ไว้ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้จะหมดไปจากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุล-  
จอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องในการพระราชทานรางวัลนักเรียนโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ  
ร.ศ. 109 มีความตอนหนึ่งว่า

เมื่อนักเรียนรู้หนังสือไทยแล้วก็มักจะออกไปจากโรงเรียนเสีย . . . บางคนรู้เพียงร้อย  
คำ สองร้อยคำ บอกรับราชการภาษาอังกฤษพอใช้แล้ว บิดามารดาก็มาถอนออกไป  
เสีย การซึ่งนักเรียนรับหายากออกจากโรงเรียนไปในเวลานี้ ก็เห็นอยู่ว่า . . . ผู้ที่รู้  
หนังสือจริง ๆ มีน้อย ราชการทุกวันนี้ใช้หนังสือมาก เสมียนในออฟฟิศต่าง ๆ ไม่พอใช้ เมื่อ  
นักเรียนรู้จากโรงเรียนไปแล้ว ก็มีแต่ผู้ที่คอยแย่งจางกันอยู่ เสมียนที่จะรับราชการ  
ไม่พอเกณฑ์ . . . 1

ด้วยเหตุนี้ พระยาศรีสุนทรโวหาร อาจารย์ใหญ่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ จึง  
ได้กราบบังคมทูลให้มีการไล่นักเรียน (สอบไล่) เพื่อจะได้คนที่มีความรู้จริงมาทำงาน ซึ่งพระ-  
บาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วย จึงได้มีการสอบไล่ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี  
พ.ศ. 2427 การสอบไล่ความรู้ครั้งนี้เพียงอ่านออกเขียนได้คือ จบประโยค 1 ซึ่งเรียน  
หนังสือแบบเรียนภาษาไทยทั้ง 6 เล่ม วิธีสอบโดยการ

เลือกคัดความในหนังสือแบบเรียนตั้งแต่มูลบทบรรพกิจ จนถึงพิศาลการันต์ มาจัดเป็น  
คำถาม แบ่งเป็นข้อ ๆ ลงพิมพ์เป็นใบไล่วิชา แล้วแบ่งคำให้เขียนในหนังสือมูลบทบรรพกิจ  
แลหมวดคำศัพท์ในไวยากรณ์พิจารณา และพิศาลการันต์ ทำเป็นประโยคจับฉลาก แบบสำหรับไล่  
วิชาเหล่านี้ให้แจกแบ่งสำหรับที่จะไล่เป็นชั้น ๆ . . . แบ่งเป็น 5 ชั้น คือ ชั้นที่หนึ่ง คนที่

<sup>1</sup> "กระแสพระราชดำรัสในการพระราชทานรางวัลนักเรียนโรงเรียนพระตำหนักสวน  
กุหลาบ" ราชกิจจานุเบกษา 7 (13 เมษายน ร.ศ. 109) : 24.

เรียนจบที่ศาลการันต์ . . . ชั้นที่สอง คนที่เรียนจบไวพจน์เงาจารย์ . . . ชั้นที่สาม คน  
ที่เรียนจบสังโยทธาน . . . ชั้นที่สี่ คนที่เรียนจบมูลบทบรรพกิจ . . . ชั้นที่ห้า คนที่  
เรียนมูลบทบรรพกิจยังไม่จบ<sup>1</sup>

การจัดให้มีการสอบไล่ชั้นนี้ไ้เดิมชื่อบังคับสำหรับการสอบไล่ประโยคบูรพบท (ประโยค 1)  
ร.ศ. 115 ขึ้น ซึ่งกล่าวถึงอัตราให้อาจารย์นำนักเรียนเข้าสอบไล่ วิธีสอนในรายวิชาต่าง ๆ  
สำหรับวิธีสอนวิชา กล่าวไว้ตอนหนึ่งดังนี้ " . . . เพื่อให้ความรู้ที่นักเรียนที่เข้าสอบไล่ได้  
แม่นยำ และกันการท่องจำเอาในใจโดยมิได้เข้าใจความ"<sup>2</sup>

ข้อบังคับสำหรับการสอบไล่ ร.ศ. 115 ก็ยังคงเน้นด้านสติปัญญาเช่นเดิม แต่มีความ  
ลึกมากขึ้น คือ วัดระดับสติปัญญาสูงขึ้นจากวัดความรู้ ความจำ และเพิ่มวัดความเข้าใจด้วย  
ความรู้ของผู้เรียนในสมัยนั้นผู้เขียนเชื่อว่ามีควมรอบรู้แก่ ไม้กว้างขวางเช่นปัจจุบัน ซึ่งจะ  
พิจารณาได้จากรายวิชาที่เรียนในหลักสูตร แต่การเรียนในสมัยนั้นผู้เรียนมีความรู้แน่น รู้จริงใน  
สิ่งที่ครูสอน และมีความรอบคอบในการทำงาน ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ได้จากข้อบังคับการสอบไล่  
ประโยคบูรพบท ร.ศ. 115 ข้อ 6 และข้อ 7 ซึ่งเป็นการเน้นให้ครูตระหนักในการทำหน้าที่  
ของครูอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งข้อความของข้อ 6 และ ข้อ 7 มีดังนี้

ข้อ 6. ถ้านักเรียนที่ส่งเข้าสอบวิชาของโรงเรียนใด สอบไม่ได้เต็มตามจำนวนอัตราที่  
เข้าสอบไล่ ทุกแต่เพียงกิ่งหนึ่ง อาจารย์ผู้คุมสอบอยู่เป็นเสมอตัว ถ้านักเรียนตก  
มากกว่าครึ่งหนึ่ง คงนับว่าอาจารย์ไม่ใส่ใจแก่การสั่งสอนนักเรียน และจะต้องภาคทัณฑ์  
ไวตามอัตรารางวัล เพื่อลดรางวัลคราวต่อไป

ข้อ 7. ถ้านักเรียนที่ส่งเข้าสอบไล่ ตามอัตราสอบไล่นั้นตกหมดแล้ว อาจารย์โรงเรียน  
นั้นไม่ควรจะสอนอีกต่อไป<sup>3</sup>

# จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>"การไลหนังสือนักเรียนที่โรงเรียนพระตำหนักเกษมสวนกุหลาบ" ราชกิจจานุเบกษา  
1 (จ.ศ. 1246) : 129.

<sup>2</sup>"ข้อบังคับสำหรับการสอบไล่ประโยคบูรพบท" กฎหมายรัชกาลที่ 5 (ร.ศ. 115):  
43.

<sup>3</sup>เอกสาร เรื่อง จัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว,  
หน้า 24.

ผลจากข้อบังคับการสอบไล่ ข้อ 6, 7 ซึ่งทำให้ครูสอนอย่างเอาใจใส่ และการกำหนดข้อ 6, 7 ดังกล่าว จึงทำให้การสอนในโรงเรียนทั่วประเทศมีลักษณะเป็นแบบเดียวกัน และวิธีการเดียวกันเพื่อการสอบไล่ได้ และผลจากข้อบังคับการสอบไล่ ร.ศ. 115 ในเรื่องความเรียบร้อย มีส่วนทำให้ผู้เรียนมีความรอบคอบระมัดระวังในการเขียนมิให้มีความผิดพลาด สกปรกใด เพราะจะต้องใช้กระดาษที่เจ้าหน้าที่แจกให้ จะไม่มีเหลือเพื่อให้ทำใหม่ ฉะนั้น ครูจึงสอนให้นักเรียนเขียนให้เรียบร้อย ต่อมาในปี ร.ศ. 117 ได้มีโครงการศึกษา ร.ศ. 117 ซึ่งภาคหนึ่งว่าด้วยการศึกษาในกรุงเทพฯ และในหมวด 2 ในเรื่องการสอบไล่ได้มีการกำหนดจุดมุ่งหมายของการสอบไล่ไว้ 3 ข้อ คือ

1. เพื่อที่จะได้ตั้งแบบแผนคดีแห่งการสั่งสอนในโรงเรียนหลวงทั้งปวง
2. เพื่อที่จะได้ให้ผู้จัดการ และครู อาจารย์โรงเรียนทั้งหลายเป็นที่พอใจว่านักเรียนของตนได้เรียนค่านิยมดีขึ้นอย่างไร
3. เพื่อจะใคร่ว่า ในหมู่ผู้เล่าเรียนจะได้รับการศึกษาสมควรสำหรับที่จะได้เข้ารับราชการ หรือรับราชการของเอกชนอื่นใด<sup>1</sup>

จากจุดมุ่งหมายของการสอบที่กำหนดไว้ก็พอจะพิจารณาได้ว่าการศึกษาในยุคนี้สำหรับในโรงเรียนหลวงจะสอนในแนววิธีการเดียวกัน และการสอบเป็นการวัดว่าผลการสอนของครูเป็นอย่างไร และเป็นหลักประกันความรู้ของผู้เรียนให้กับสังคมว่า มีความรู้อันจริง

การวัดและประเมินผลการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - และมาถึงในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จะมีลักษณะการวัดความเจริญก้าวหน้าทางการศึกษาเพียงอย่างเดียว คือ ดานสติปัญญา และวัดในระดับความเข้าใจเท่านั้น การเรียนการสอนครูเป็นศูนย์กลาง และวิธีการเรียนเป็นแบบอย่างเดียวกัน เพื่อนักเรียนทำข้อสอบได้ คือ เข้าใจลักษณะคำถามและวิธีเขียนตอบ แนวทางการวัดผลจึงมีลักษณะยึดแนวคิดจากปรัชญาการศึกษาสาขาสาระนิยม (Essentialism) เป็นส่วนใหญ่

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.



5. ผลของการจัดการศึกษา การจัดการศึกษาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย (พ.ศ. 2475) มีสิ่งที่น่าสนใจดังนี้

5.1 การบรรจุจุดมุ่งหมายของการศึกษา การจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในระยะที่มีจุดมุ่งหมายการศึกษา เพื่อฝึกคนให้เข้ารับราชการเป็นสำคัญ ซึ่งผลปรากฏว่า ผู้เข้าเรียนหนังสือต่างเข้ารับราชการ ตรงกับจุดมุ่งหมายของรัฐที่กำหนดขึ้นในระยะแรก ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบราชการให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ จนมีคำกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความรู้สึกนึกคิดของคนในสมัยนั้นต่อการศึกษาที่มุ่งเพื่อรับราชการว่า "โตขึ้นให้เป็นเจ้าคนนายคน" ทั้งนี้เพราะการรับราชการเป็นการทำประโยชน์เพื่อประเทศชาติ มีโอกาสได้ช่วยเหลือรับใช้ประชาชน จึงทำให้ข้าราชการได้รับการยกย่องจากประชาชนโดยทั่วไป

ครั้นต่อมาในปลายสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ตำแหน่งราชการเริ่มลดน้อยลง แต่ผู้เรียนให้ความสำคัญต่อการศึกษามากขึ้น รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนจุดมุ่งหมายการศึกษา และโครงสร้างแผนการศึกษาชาติใหม่ คือ ส่งเสริมให้เรียนเพื่อประกอบอาชีพส่วนตัว หรืออาชีพอื่นนอกจากรับราชการ<sup>1</sup> โดยให้การศึกษาระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษาได้เรียนวิชาชีพมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนที่เลือกเรียนสายสามัญมาเลือกเรียนสายวิสามัญได้เป็นช่วง ๆ ซึ่งไม่ต้องใช้เวลาในสายสามัญมากเกินไป แต่ผลคือประชาชนไม่สนใจเรียนสายวิสามัญเท่าที่ควร และที่สำคัญคือ คุณภาพของผู้เรียนสายอาชีพ ยังไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะวิธีการให้ความรู้ และทักษะ ซึ่งผู้เรียนไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ตลอดจนความต้องการและทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ยังมุ่งที่จะให้บุตรหลานของตนเรียนหนังสือ เพื่อที่จะได้เป็นข้าราชการ จึงทำให้การเรียนวิชาชีพไม่แพร่หลายนัก คงจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2468 มีนักเรียนวิชาชีพทั้งหมด 14,833 คน เมื่อเทียบกับนักเรียน ในปี พ.ศ. 2468 ทั้งหมด 624,027 คน แล้วจะเห็นว่า จำนวนนักเรียนที่

<sup>1</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า

เรียนวิชาอาชีพมีเพียงร้อยละ 2.38 เท่านั้น<sup>1</sup> ฉะนั้นการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนหันมาสนใจ ประกอบอาชีพอื่น ๆ นอกเหนือจากรับราชการนั้น คงจะต้องมีการปรับปรุงหลักสูตร และวิธีการเรียนการสอนให้ได้ผล สามารถปฏิบัติได้จริงและมีหน่วยงานรองรับ

5.2 การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 การจัดการศึกษาของไทยในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะทำการจัดการศึกษาของไทยเป็นระบบระเบียบมีแบบแผนตามแบบสากล คือ เป็นรูปแบบการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้ว การจัดการศึกษาในยุคนั้นยังมีเป้าหมายที่จะยกคุณภาพของประชาชนคนไทยทุกคนให้มีความรู้ ความสามารถที่จะดำรงชีวิตได้ในสังคมไทย โดยมีกฎหมายรองรับ คือ ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อพัฒนาประเทศให้พ้นจากความเป็นผู้ล่าช้ามาเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การที่จะยกคุณภาพของประชาชนทั้งชาติขึ้นนับว่าเป็นผลสำเร็จ คือ รัฐบาลสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ได้เป็นผลสำเร็จ ส่วนที่จะดำเนินงานเพื่อให้ทุกคนได้เข้าเรียนหนังสือตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างทั่วถึงนั้น เป็นเรื่องต้องอาศัยเวลา

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว ทำให้จำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นทั้งชายและหญิง โดยเฉพาะเด็กหญิงซึ่งมีการศึกษาล้าหลังกว่าเด็กชายก็ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่า จากจำนวนนักเรียนทั้งหมด 241,508 คน ในปี พ.ศ. 2464 เป็น 448,380 คน ในปี พ.ศ. 2465 เพิ่มขึ้นร้อยละ 85.66 และเพิ่มขึ้นเป็น 585,623 คน ในปี พ.ศ. 2466 (ดูตารางที่ 1 หน้า 68 ประกอบ) โดยเฉพาะนักเรียนหญิงแล้วยังเพิ่มขึ้นมาก ดังเช่นในปี พ.ศ. 2464 จำนวนนักเรียนหญิงทั้งหมดมีเพียง 24,056 คน เพิ่มขึ้นเป็น 131,765 คน ในปี พ.ศ. 2465 หรือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 447.74 และเพิ่มขึ้นเป็น 209,658 คน ในปี พ.ศ. 2466 (ดูตารางที่ 2 หน้า 69 ประกอบ) การเพิ่มขึ้นของนักเรียนชายหญิงนี้ แสดงว่าพระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ส่งเสริมให้ประชาชนทุกคนมีความรู้ในระดับพื้นฐานอย่างทั่วหน้ากัน จากพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ทำให้การศึกษาของชายและหญิงมีความเสมอภาคขึ้น ซึ่งสมัยก่อนการเรียนหนังสือสังคมยอมรับ

<sup>1</sup>จากรูรณ ไวยเจตน, การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474, หน้า 84.

เฉพาะเด็กชาย ส่วนเด็กหญิงไม่ควรเรียน ควรจะอบรมงานบ้านการเรือนมากกว่า ดังนั้น การจัดการศึกษาสมัยนี้จึงเป็นการบุกเบิกให้หญิงและชายมีความเสมอภาคทางการศึกษา

5.3 คุณภาพของการศึกษา เนื่องจากการจัดการศึกษาในยุคนี้เป็นยุคบุกเบิก เริ่มต้นของการจัดการศึกษาที่มีระบบ จำเป็นต้องใช้เงินที่จะใช้จ่ายในการดำเนินการจัดการศึกษามาก แต่เงินงบประมาณไม่เพียงพอคงไกล่เกลียดถึงแล้วในตอนต้น แต่ด้วยพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงจัดโรงเรียนแพร่หลายในหัวเมืองไกลกว้างไกลมากโดยอาศัยวัดและพระสงฆ์ ซึ่งความรู้วิธีสอนแต่ละส่วนก็อาจจะไม่เท่าเทียมกัน เพราะมีปัญหาหลาย ๆ อย่าง เช่น ชาคครูที่มีคุณภาพทั้งวิชาการและวิธีการสอนที่ดี ปัญหาสภาพสังคมไทยที่เป็นสังคมเกษตรกรรม ซึ่งมีบ้านเรือนกระจุกกระจายมาก จึงไม่สะดวกที่ผู้เรียนจะมาเรียนในโรงเรียนหรือไม่คุ้มค่าที่รัฐจะลงทุนทางการศึกษาในท้องถิ่นนั้นเมื่อมีผู้เรียนน้อย ด้วยเหตุทั้งกล่าว การศึกษาโดยทั่วไปจึงไม่มีความเสมอภาคทางโอกาสและทางวิชาการ ผลที่ได้ คือคุณภาพของผู้เรียน ซึ่งได้รับการพัฒนายังไม่บรรลุจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่กำหนดไว้ เช่น ให้อ่านออกเขียนได้ คิดเลขเป็น แต่ปรากฏจากคู่มือที่วิจารณ์การศึกษา ไกล่เกลียดถึงคุณภาพการศึกษาที่ผู้เรียนได้รับเมื่อออกจากโรงเรียนแล้วลืมหนังสือ หรือยังอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้มีเป็นจำนวนมากน้อย และเป็นที่น่าสังเกตการศึกษาในมณฑลปัตตานี ซึ่งมณฑลนี้เป็นกำลังสำคัญที่เร่งเราให้มีพระราชบัญญัติประถมศึกษา เพื่อจะได้บังคับให้เด็กที่นับถือศาสนาอิสลามเข้าโรงเรียนไทยได้ และจากสถิติจำนวนค่าบลิในมณฑลต่าง ๆ ที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษานั้น ค่าบลิในมณฑลปัตตานีประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ครบถ้วนถึง 100%<sup>1</sup> ซึ่งตามหลักการแล้วคนไทยที่นับถือศาสนาอิสลามน่าจะรู้ภาษาไทยและสื่อภาษาไทยได้ดี แต่ปรากฏว่า จำนวนค่าบลิ 100% ที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาในมณฑลปัตตานีนี้ ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าคนไทยค่าบลินั้นจะอ่านออกเขียนได้เสมอไป ถึงแม้จะเห็นได้จากการสำรวจคู่มือหนังสือไทยในสิ่งจังกัด

<sup>1</sup>กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2466,

ภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสตูล สํารวจเมื่อ พ.ศ. 2490 พบว่า จำนวนพลเมืองทั้งหมดมี 498,975 คน ในจำนวนนั้นนับถือศาสนาอิสลาม 394,124 คน สถิติคนอ่านหนังสือออกในสี่จังหวัด มีชาย 37,502 คน หญิง 17,400 คน รวม 54,902 คน คิดเป็นร้อยละ 11 ส่วนจำนวนคนอ่านหนังสือออกทั่วประเทศมีร้อยละ 40 ถ้าเทียบดูแล้วจะเห็นว่าในสี่จังหวัดภาคใต้ มีอัตราการอ่านออกต่ำมาก ซึ่งผลตรงข้ามกับจำนวนตำบลที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา และปัญหานี้ยังคงเรื้อรังอยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าเพราะเหตุใดมีช่องว่างตรงไหน หรือการอุปถัมภ์ให้ใช้ภาษาถิ่น (ยาวิ) ในโรงเรียนนานจนยากจะแก้ไข

นอกจากนี้ยังพบว่าการศึกษาในส่วนที่มหาดไทยรับผิดชอบในการจัดการศึกษานั้นมุ่งเพียงจัดการสอนให้นักเรียนอ่านหนังสือไทยออกเท่านั้น เรียนวิชาไม่เท่ากับวิชาที่กำหนดไว้ในหลักสูตรมูลศึกษาของกรมศึกษาธิการ จึงทำให้คุณภาพของการศึกษาไม่เท่าเทียมกับการศึกษาในส่วนกลาง ทั้งนี้ผู้เขียนคิดว่า กระทรวงมหาดไทยมีงานอื่นที่จะต้องทำหลายอย่าง งานด้านการศึกษาเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ทุ่มเทให้กับการศึกษาโดยตรง

## 6. อุปสรรคและปัญหาการจัดการศึกษาภาคบังคับ

จากจุดเริ่มต้นที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริจะให้การศึกษาแก่ทวยราษฎร์เสมอกัน ใน พ.ศ. 2427 ผู้รับผิดชอบจัดการศึกษาได้พยายามหาแนวทางที่จะจัดให้บรรลุเป้าหมายมาโดยตลอด จนกระทั่งสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ในปี พ.ศ. 2464 นับเป็นเวลา 37 ปีนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการจัดการศึกษาในสมัยนี้ น่าจะมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

6.1 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ในระยะนี้ประเทศไทยมีกำลังคนระดับบริหารบ้านเมืองน้อยมาก ดังจะพบในหลักฐานเอกสารเกี่ยวกับการจัดการศึกษาหลายแห่งว่า ชาคคนที่มีความรู้ทุกระดับ และยังเป็นภาระเริ่มต้นจัดการศึกษาให้เป็นระเบียบแบบแผนมาได้ไม่ถึง 10 ปี คือ เริ่ม พ.ศ. 2427 โดยตั้งโรงเรียนหลวงที่วัดมหาธาตุวรวิหารเป็นแห่งแรก การจะขยายโรงเรียนและปรับปรุงโรงเรียนในวัดให้มีมาตรฐานมีแบบแผนย่อมเป็นการยาก ซึ่งต้องใช้เวลาดูแลใช้งบประมาณ ตามหลักฐานการจัดการศึกษาจะพบว่า อุปสรรคสำคัญอันหนึ่ง คือ งบประมาณไม่เพียงพอ ถ้าพิจารณาทางด้านประวัติศาสตร์ของไทยในระยะนั้นพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ.

2414 เป็นต้นมา ราคาเนื้อเงินเริ่มตกต่ำเป็นลำดับ จึงส่งผลถึงประเทศที่ใช้ระบบเงินตราเป็นมาตรฐานเงิน ซึ่งรวมทั้งของไทยด้วย ประเทศไทยจึงต้องเปลี่ยนระบบการเงินเสียใหม่มาใช้มาตราทองคำ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตราทองคำ ร.ศ. 127<sup>1</sup> (พ.ศ. 2451) ตามหลักสากล นอกจากนี้ยังพบว่า ประเทศไทยเพิ่งเริ่มจัดหางบประมาณของแผ่นดินเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2439 ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินจึงเพิ่งเริ่มเป็นระบบ และยังคงอยู่ในช่วงค่าเงินตกต่ำ จึงทำให้กระทบกระเทือนด้านเศรษฐกิจมาก และเป็นอุปสรรคการขยายการศึกษา

นอกจากนี้สังคมไทยเป็นสังคมชนบท มีอาชีพเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัยจึงกระจุกกระจายเพราะต้องอาศัยเนื้อที่กันทำกิน ดังนั้นการขยายความเจริญหรือการสื่อสารต้องใช้เวลามาก ในระยะนี้จึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อม ในเรื่องระบบโรงเรียนและคุณภาพของผู้สอนให้พร้อมตามเป้าหมายเสียก่อนจึงจะดำเนินการเรื่องการศึกษาภาคบังคับต่อไป

แต่การดำเนินงานด้านการศึกษาในสมัยนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ทิศทางแนวความคิดในการจัดการศึกษาเป็นไปในแนวเดียวกัน ทั้งนี้พบว่า การจัดการศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีกำลังสำคัญในการหาข้อมูลและขอเสนอแนะแนวทางในการจัดการศึกษาจากกลุ่มคนคณะเดียวกันโดยตลอด เช่น เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี กรมพระยาตำราจรรยา และเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นต้น ซึ่งได้ศึกษาการจัดการศึกษาในต่างประเทศ และพื้นฐานสภาพของประเทศไทย ที่จะปรับให้เข้ากันได้มาโดยตลอด แม้บางครั้งบางช่วงระยะเวลาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวจะไม่ได้เป็นเสนาบดีกระทรวงธรรมการ แต่ก็เสนอแนะการจัดการศึกษามาทุกกระยะต่อเนื่องกันไป ทำให้ระบบความคิดไม่กระจุกกระจาย มีเป้าหมายที่แน่นอน แม้จะมีอุปสรรคด้านอื่น ๆ ก็ทำให้ขยายการศึกษาและเตรียมพร้อมที่จะใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาได้ตรงตามเป้าหมายในระยะต่อไปได้

6.2 สภาพทางการเมือง ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการคุกคามอยู่เสมอ จากประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจ ดังจะพบในประวัติศาสตร์ไทยว่า ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ฝรั่งเศสบีบบังคับให้ไทยยกดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงที่เมืองเวียงจันทน์ให้กับฝรั่งเศส โดยส่งทหารบุกเข้ามาในเขตคนไทย และในปี พ.ศ. 2450 ไทยต้องยกมณฑลหระตะของกัมพูชาครอบครองมาถวายให้แก่ฝรั่งเศส และไทยยกดินแดนในเขตลพบุรี คือ ไทรบุรี กลันตัน ตรังถาญ ให้แก่

<sup>1</sup> เสถียร กุญโสภา, ประวัติศาสตร์ไทยฉบับพัฒนาการ เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร : ขัณฑรเจริญทัศน์, 2517), หน้า 125.

อังกฤษ เพื่อแลกกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ฉะนั้น จะเห็นว่าตลอดสมัยของพระองค์ไม่อยู่ในยามสงบที่พร้อมจะบูรณะหรือพัฒนาประเทศให้โตตามเป้าหมาย แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาบ้านเมืองในยุคของพระองค์ทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการศึกษาก็นับได้ว่าเจริญรุ่งเรืองมั่นคงมากจนเป็นต้นแบบการจัดการศึกษาภาคบังคับในสมัยต่อมา ตลอดจนถึงปัจจุบัน

6.3 ชนบทธรรมเนียมและค่านิยมของคนไทยเกี่ยวกับการศึกษา ค่านิยมของคนไทยในการส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน ส่วนใหญ่จะยินดีและยอมรับว่าการศึกษาเล่าเรียนนั้นจัดเพื่อเด็กชาย เด็กหญิงไม่ควรเรียนหนังสือ หน้าที่ของสตรีต้องอยู่ที่บ้าน จุดหมายในชีวิตของสตรีทุกคน คือ การแต่งงาน จึงไม่ควรให้สตรีศึกษาวิชาที่ไม่จำเป็นเกี่ยวกับงานบ้าน หากจะจัดให้อ่านเขียนได้ก็ควรสอนที่บ้าน ในระยะต่อมา แม้จะมีแนวความคิดในการจัดการศึกษาเพื่อราษฎรทุก ๆ คนก็ตาม ก็ยังหลงคาราศึกษาสตรีไว้อ่อน ดังเช่น การประชุมเทศบาลเกี่ยวกับราชการในหน้าที่ของกระทรวงธรรมการ ในปี พ.ศ. 2449 สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพได้ชี้แจงต่อที่ประชุมถึงแนวนโยบายที่จะจัดการศึกษาในระยะนั้นว่า "จะต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นชาย (ผู้หญิงงดไว้อ่อน) ผู้มีอายุอยู่ในวัยเล่าเรียนได้เล่าเรียนทุกคน"<sup>1</sup>

6.4 การปรับปรุงนโยบายและจุดมุ่งหมายการจัดการศึกษาให้เหมาะสม - สาเหตุนี้อาจเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งที่ทำให้การประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาต้องยืดอกไปจนถึงปี พ.ศ. 2464 ที่กล่าวเช่นนี้ เนื่องจากในต้นสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นอันตรายที่จะได้รับจากการศึกษาเล่าเรียน คือ เรียนเพื่อรับราชการอย่างเดียว และมีค่านิยมว่า การเรียนวิชาสามัญเป็นสิ่งที่มิได้เกียรติดีเท่ากับการที่จะศึกษาวิชาชีพและบุคคลที่จะมาทำงานในตำแหน่งหน้าที่ราชการก็พอเพียงแล้ว จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้เห็นความสำคัญของอาชีพดั้งเดิม ที่ศึกษาเพื่อประกอบอาชีพอย่างอื่น ไม่ใช่รับราชการเท่านั้น เมื่อเปลี่ยนนโยบาย จุดมุ่งหมายของการศึกษา ระบบ และโครงสร้างของหลักสูตร เปลี่ยนไป จึงยังไม่พร้อมที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา

<sup>1</sup> รวง ศยามนนท์ และคณะ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507, หน้า 184.

6.5 ปัญหาการขาดครู การที่จำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาชั้น ทำให้ครูไม่พอกับจำนวนเด็กนักเรียนที่เพิ่มขึ้น ดังจะเห็นว่าครูคนหนึ่งต้องสอนนักเรียนเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ. 2465 จำนวนนักเรียนทั้งหมด 448,380 คน แต่มีครูเพียง 9,741 คน (ดูตารางที่ 1 หน้า 68 ประกอบ) เฉลี่ยแล้วครูคนหนึ่งต้องสอนนักเรียนถึง 48 คน ซึ่งกำหนดจำนวนนักเรียนที่ครูคนหนึ่งต้องสอนตามโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 นั้น นักเรียนประถม 30 คนต่อครูคนหนึ่ง<sup>1</sup> ซึ่งรัฐบาลแก้ปัญหาโดยการรับครูที่มีวุฒิต่ำเข้าทำการสอน จะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2469 มีครูที่มีวุฒิประกาศนียบัตรครูเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น<sup>2</sup>

เฉพาะในท้องถิ่นที่ห่างไกลจากตัวเมืองจะหาครูไปสอนได้ยาก โดยเฉพาะครูสตรี ทั้งนี้เพราะครูสตรีในกรุงไม่สามารถจะไปอยู่ต่างจังหวัดได้ตามลำพัง กระทรวงศึกษาธิการได้แก้ปัญหาโดยส่งนักเรียนสตรีในมณฑลนั้น ๆ มาเข้าเรียนในโรงเรียนฝึกหัดครูในกรุงเทพฯ แล้วส่งกลับไปสอนในภูมิลำเนาเดิม<sup>3</sup> ปัญหาจากการขาดแคลนครูนี้ย่อมส่งผลมาถึงคุณภาพของการศึกษาคด้วย

6.6 ปัญหาด้านงบประมาณ เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการจัดการศึกษาภาคบังคับ คือ รัฐบาลไม่สามารถจัดหางบประมาณมาใช้จ่ายในการดำเนินงานได้เพียงพอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาในการขาดแคลนครูดังกล่าวมาแล้ว เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณนั่นเอง เมื่อการจัดการศึกษาขาดงบประมาณ ทำให้การจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นไปด้วยความล่าช้าและคุณภาพไม่ดีพอ ทั้งนี้เพราะการจัดการศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงต้องใช้เงินในการลงทุนจัดการศึกษาระดับนี้มาก แต่งบประมาณที่ได้มาแต่ละปีนั้นได้น้อย เพราะเป็นระยะเวลาที่เงินแผ่นดินกำลังขาดแคลน<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

<sup>2</sup> มานิจ ชุ่มสาย, ม.ล., ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย, หน้า 67.

<sup>3</sup> จารุวรรณ ไวยเจตน, การศึกษาภาคบังคับของไทย พ.ศ. 2464 - 2474, หน้า 86.

<sup>4</sup> กระทรวงศึกษาธิการ, รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 16 ประจำปี พุทธศักราช 2466, หน้า 4.

แม้ว่าจะมีการเก็บเงินศึกษาพลีจากราษฎรที่เป็นชายอายุ 18 ปีถึง 60 ปี ในอัตราคนละ 1 - 3 บาท เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนของท้องถิ่น แต่เงินศึกษาพลีนี้ก็เก็บไม่ได้ตามจำนวนที่ประมาณไว้ด้วยสาเหตุต่างๆ ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่พบ คือ ราษฎรที่อยู่ในตำบลห่างไกลที่ว่าการอำเภอ จำเป็นต้องเสียเงินค่าเดินทางแพงมาก จึงไม่มาเสียเงินศึกษาพลี ทำให้เงินศึกษาพลีเก็บได้น้อยกว่าจำนวนที่ประมาณไว้ (ดังตารางที่ 4) จึงเป็นอุปสรรคต่อการขยายการศึกษาภาคบังคับด้วย

ตารางที่ 4

จำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ในปี พ.ศ. 2465 - 2468

พ.ศ.	เงินศึกษาพลีที่ประมาณว่าจะเก็บได้ทั้งสิ้น	เก็บได้จริง	เก็บได้คิดเป็นร้อยละ
2465	1,513,626.00	1,187,938.00	73.53
2466	2,216,345.00	1,706,852.00	67.79
2467	2,428,567.50	1,829,355.32	64.81
2468	2,735,903.50	2,007,183.96	63.04

ที่มา : รายงานกระทรวงศึกษาธิการ ฉบับที่ 15 - 18

จากตารางที่ 4 จะพบว่า จำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ในปี พ.ศ. 2465 คิดเป็นร้อยละ 73.53 ซึ่งต่ำกว่าจำนวนที่คาดว่าจะเก็บได้ร้อยละ 26.47 และในปีต่อๆ มา จำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ มีจำนวนลดลงกว่าปีก่อนทุกๆ ปี ในปี พ.ศ. 2468 เก็บได้ร้อยละ 63.04 ซึ่งระยะเวลาห่างจากปี พ.ศ. 2465 เพียง 3 ปี จำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ลดลงถึงร้อยละ 10.49 แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มที่จะได้เงินศึกษาพลีมาช่วยทำนุบำรุงการศึกษาประชาชนของท้องถิ่นไม่แน่นอนและลดลง

กรมศึกษาธิการ, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ. 2/13

คำอธิบาย

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464, 15 พฤศจิกายน 2465.



เมื่อเป็นเช่นนี้ เงินงบประมาณแผ่นดินควรจะเพิ่มสูงขึ้นทุก ๆ ปีจึงจะทำให้จำนวนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายทางด้านการศึกษาที่มีอัตราส่วนอย่างน้อยคงที่หรือเพิ่มขึ้น ก็จะทำให้การขยายการศึกษาภาคบังคับได้ปริมาณกว้างขวาง และมีคุณภาพ แต่ปรากฏว่า รัฐบาลมีงบประมาณทั้งกระทรวงในปี พ.ศ. 2465 - 2468 ดังนี้

ตารางที่ 5

ยอดงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2465 - 2468

พ.ศ.	งบประมาณทั้งกระทรวง
2465	2,527,634.89
2466	2,608,892.00
2467	2,642,160.00
2468	2,800,638.00

ที่มา : ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 - 2507 หน้า 1126 - 1127.

จากยอดงบประมาณกระทรวงศึกษาธิการจะเห็นได้ว่า จากปี พ.ศ. 2465 ถึงปี พ.ศ. 2468 กระทรวงศึกษาธิการมีเงินงบประมาณทั้งกระทรวงเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 10.80 ซึ่งใกล้เคียงกับร้อยละของจำนวนเงินศึกษาพลีที่เก็บได้ลดลง แม้กระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นกว่าเดิมบ้าง ก็จะไม่ช่วยให้มีเงินงบประมาณมากพอที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับได้ตามต้องการ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นผลให้การขยายการศึกษาภาคบังคับของไทยทำได้ล่าช้า ยืดเวลาออกที่จะมีความพร้อมประกาศเป็นกฎหมายบังคับให้ประชาชนเข้าเรียนได้ในปี พ.ศ. 2464 และในช่วงต่อไปรัฐบาลต้องระดมขยายการศึกษาภาคบังคับ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคการศึกษาทางด้านโอกาส และความเสมอภาคทางวิชาการ เพราะหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 แล้ว รัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับให้เพียงพอและมีคุณภาพ จะปฏิเสธในเรื่องนี้ไม่ได้