

การนิเทศการศึกษาในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะจัดเป็นระบบ

(พ.ศ. 2414 ถึง พ.ศ. 2493)

ความคิดในเรื่องการนิเทศการศึกษาในระยะเริ่มแรกที่มีการจัดการศึกษา อย่างไม่เป็นระบบยังไม่มีแบบแผนที่แน่นอนเพียงแต่จัดการกันไปตามรูปแบบกันเองในแต่ละสถานศึกษา ซึ่งจัดขึ้นเป็นส่วนตัวหรือ จัดขึ้นสนองความต้องการของผู้คนในชุมชนที่ตั้งอยู่ จนกระทั่งการศึกษาที่จัดเป็นระบบในปี พ.ศ. 2430 ซึ่งตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น การนิเทศการศึกษาในประเทศไทยก็ยังไม่ได้อจัดเป็นระบบระเบียบที่แน่นอน และยังไม่ได้ใช้คำว่านิเทศการศึกษา แต่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจ การควบคุมและแนะนำช่วยเหลือ ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการนิเทศการศึกษาตามความคิดสมัยก่อน จนกระทั่งเริ่มมีรูปแบบของการนิเทศการศึกษาขึ้นในปี พ.ศ. 2494

ก่อนปี พ.ศ. 2414 การศึกษาของไทยนั้นยังเป็นการศึกษาแผนโบราณซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 1826 ที่พ่อขุนรามคำแหง กษัตริย์องค์ที่ 3 แห่งราชวงศ์พระร่วงได้ทรงประดิษฐ์อักษรไทยขึ้นเป็นครั้งแรก นับว่าเป็นสมัยแรกที่ไทยมีอักษรประจำชาติ ดังปรากฏในศิลาจารึกดังนี้ "...ศักราชที่ปรากฏในศิลาจารึก คือ มหาศักราช 1205 พ.ศ. 1826 นับเป็นปีที่พระองค์ได้ประดิษฐ์อักษรไทยขึ้น...."¹

ลักษณะการศึกษาและโรงเรียนในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น รัฐและวัดเป็นศูนย์กลาง ประชาคม กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐและวัดย่อมเป็นการสอนประชาคมไปในตัว วิชาที่เรียน

¹ ยอช เซเคย์ , ประชุมศิลาจารึกสยามภาค 1-2 (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2467), หน้า 14.

คือภาษาบาลี ภาษาไทย และวิชาสามัญชั้นต้น สำนักเรียนมี 2 แห่ง² คือวัด ซึ่งเป็น
สำนักเรียนของบรรดาบุตรหลานของขุนนาง และราษฎรทั่วไป มีพระเชี่ยวชาญภาษาบาลี
เป็นครูผู้สอน เพราะในสมัยนั้นเรียนภาษาบาลีเป็นหลัก ใครรู้พระธรรมวินัยแตกฉานก็นับ
ว่าเป็นปราชญ์ อีกสำนักหนึ่งคือสำนักราชบัณฑิต ซึ่งสอนเฉพาะเจ้านาย และบุตรหลาน
ข้าราชการเท่านั้น แต่การเรียนผู้เรียนต้องหาที่เรียนเอง รัฐไม่ได้จัดการควบคุม³

การศึกษาสมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893-2310) การศึกษาคงใช้วัดเป็น
สถานที่เล่าเรียน ราษฎรนิยมนำบุตรหลานไปฝากพระเพื่อเล่าเรียนหนังสือ พระก็ยินดีรับ
ไว้ เพราะท่านต้องมีศิษย์ไว้เพื่อปรนนิบัติ ศิษย์ได้รับการอบรมในทางศาสนา และได้เล่า
เรียนอ่านเขียนหนังสือไทย และบาลีตามสมควรดังที่ เมอร์ซิเออร์ เคอะ ลาลูแบร์ ซึ่งเป็นเอก
อัครราชทูตฝรั่งเศสที่มายังราชสำนักสมเด็จพระนารายณ์ในปี พ.ศ. 2230-2231 ได้เล่า
ถึงการจัดการศึกษาของไทยในสมัยนั้นไว้ว่า

...เมื่อได้เลี้ยงบุตรมาเติบโตใหญ่ถึงอายุ 7 หรือ 8 ขวบ แล้ว ชาวสยามจะ
ส่งบุตรของตนให้ไปอยู่ที่วัดกับพระภิกษุสงฆ์ พระสงฆ์อันเป็นอาจารย์ในวัดสอน
อนุชนเหล่านี้ให้รู้จักอ่านเขียน และนับจำนวนเลขเป็นสำคัญ...แต่ไม่มีการสอน
พงศาวดาร กฎหมายและศาสตร์อื่น ๆ ค่าย⁴

²กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร:
โรงพิมพ์คุรุสภา, 2517), หน้า 1-2.

³ค.ส. (นามแฝง) "ประวัติการศึกษาอย่างย่อ; วิทยากรย์. เล่มที่ 33
ตอนที่ 2 (มกราคม 2475-ธันวาคม 2476), หน้า 172.

⁴เมอร์ซิเออร์ เคอะ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์นับสมัยกรุงศรี สันต์
ท.โกมลบุตร แปล, เล่ม 1 (พระนคร : สำนักพิมพ์ภาวณา, 2510), หน้า 261-262.

การศึกษาในสมัยนี้มุ่งการอุปสมบท เพราะผู้ชายที่มีอายุ 20 ปี บริบูรณ์ จะอุปสมบทเป็นพระภิกษุ⁵ ประเพณีเองที่เป็นเหตุให้วัดทุกแห่งเป็นโรงเรียน พระภิกษุทุกรูปเป็นครู ทำหน้าที่อบรมสั่งสอนนิมิตของตนตามความสามารถที่มีอยู่ พระสอนก็สอนอยู่ที่กุฏิของตนคิณย์ของพระรูปใด พระรูปนั้นก็สอนซึ่งจะสอนตามความสะดวก และความพอใจ

การศึกษาเจริญรุ่งเรืองมากในสมัยสมเด็จพระนเรศวรมหาราช (พ.ศ. 2133-2148) พระองค์ได้ทรงโปรดให้สร้างหนังสือขึ้นถึง 84,000 ฉบับ⁶ การศึกษาเจริญถึงขีดสูงในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ. 2199-2231) ได้รวบรวมจินตกวู้เอกในพระราชสำนักไว้มาก ซึ่งมีพระโหราธิบดี ผู้แต่งหนังสือแบบสอนอ่านเล่มแรก คือหนังสือจินตคามณี และได้ชักนำมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์และไทยเราได้เริ่มมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศ ได้ส่งคณะราชทูตไปเจริญสัมพันธไมตรีกับพระหลุยส์ที่ 14 แห่งประเทศฝรั่งเศสถึง 3 ครั้ง และได้เริ่มส่งนักเรียนไปศึกษาวิชา ณ ประเทศฝรั่งเศส

สำนักเรียนนอกจากวัด ในบางรัชกาลยังมีราชสำนัก สำนักราชบัณฑิต และโรงเรียนมิชชันนารี⁷

การศึกษาในสมัยกรุงธนบุรี และสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่ผิดแปลกไปจากการศึกษาในสมัยกรุงศรีอยุธยามากนัก วัดยังเป็นสถานที่ให้ความรู้แก่ประชาชน มีพระที่มีคุณธรรม และมีความรู้เป็นครู สั่งสอนปริยัติธรรม และภาษาไทย แต่สมัยนี้หาผู้ทรงคุณธรรมจริง ๆ ได้ยาก⁸ ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ปรากฏว่า

⁵ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 2.

⁶ ม.ล.มานิจ ชุมสาย, ประวัติการศึกษาภาคบังคับในประเทศไทย (พระนคร: กองการสัมพันธต่างประเทศ, 2498), หน้า 8-10.

⁷ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 4.

⁸ พระพาดิษยสารวิเทศ, "ประวัติการศึกษาของประเทศสยาม"; วิทยากรย เล่มที่ 31 ตอนที่ 16 (มกราคม 2473-ธันวาคม 2474), หน้า 1510.

โคทรงสร้างโรงงาน โรงทานนี้เป็นสถานที่สำหรับไว้ให้เจ้าพนักงาน จัดอาหารเลี้ยงพระสงฆ์สามเณร เป็นที่บริจาคพระราชทรัพย์แจกคนชรา คนพิการ และให้เป็นที่แสดงพระธรรมเทศนา และสอนหนังสือวิชาการต่าง ๆ⁹ สมัยรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พยายามเผยแพร่การศึกษาให้ประชาชน และทรงเอาพระทัยใส่ในการศึกษาเล่าเรียนทั้งทางโลกและทางธรรม และมีการซ่อมแซมวัดอันเป็นสถานศึกษาเล่าเรียน ในรัชกาลนี้ชาวตะวันตกได้เข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น จึงได้เริ่มมีการเรียนภาษาอังกฤษ และวิชาต่าง ๆ จากหมอสอนศาสนา ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เริ่มมีการตื่นตัวเกี่ยวกับการศึกษาแบบยุโรป เพราะอารยธรรมทางตะวันตกได้เข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น แต่การศึกษายังจำกัดวงอยู่เฉพาะที่ สำหรับการสอนภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาต่างประเทศอื่น ๆ นั้น คงสอนกันในสกุล จ้างครูพิเศษสอน การศึกษาภาษาไทยนั้น พวกเจ้านายก็เรียนกับพวกเจ้านายข้างในที่เป็นผู้ใหญ่ พวกราษฎรชั้นสามัญก็เรียนอยู่ตามวัด¹⁰

การนิเทศการศึกษาในระยะดังกล่าวนี้ จึงน่าจะเป็นไปในลักษณะที่ว่าเจ้าอาวาสซึ่งปกครองพระภิกษุสงฆ์อยู่ในวัด เป็นผู้ทำกรนิเทศการศึกษาในลักษณะของการควบคุมและแนะนำ ซึ่งแต่ละวัดเจ้าอาวาสก็รับผิดชอบเฉพาะวัดที่เป็นสำนักของตน สำหรับในราชสำนักพระเจ้าแผ่นดิน หรือเจ้านายชั้นสูง เป็นผู้ตรวจควบคุมดูแล แนะนำและช่วยเหลือ

⁹ สวัสดิ์ จงกล, "วิวัฒนาการการจัดรูปการบริหารการศึกษา; ชุมชนทางวิชาการ 2512 บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2513), หน้า 177.

¹⁰ จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย; วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514, หน้า 17.

ในปี พ.ศ. 2414 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนแห่งแรกขึ้นในพระบรมมหาราชวัง มีพระศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เป็นอาจารย์ใหญ่¹¹ นับว่าเป็นโรงเรียนแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นตรงตามความหมายของโรงเรียนที่เข้าใจกันในปัจจุบันนี้ และต่างกับโรงเรียนแบบโบราณตรงที่มีฆราวาสเป็นครู การแนะนำ และควบคุม เกี่ยวกับเรื่องการเรียนการสอนได้เริ่มมีหลักฐานที่กล่าวถึงถึงจะเห็นได้จากพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ จะให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทย และสอนเลขทุก ๆ พระอารามดังนี้

...ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งพระราชอาณัติ พระครูฐานานุกรมเปรียญที่ได้ รับพระราชทานนิตยภัตรตามฐานาศักดิ์ในพระอารามหลวงสำหรับจะได้อ่านสอนพระ ภิกษุสามเณร ศิษย์วัด เพื่อจะได้เป็นคน เป็นประโยชน์แก่กุลบุตรผู้ที่จะเล่าเรียน แลอาจารย์ผู้ที่จะสั่งสอนให้ถาวรวัฒนาการ ชื่นกว่าแต่ก่อน เพราะหนังสือไทยเป็น ประโยชน์ที่จะเล่าเรียน พระไตรปิฎกต่อไป เป็นการเกื้อกูล แก่พระพุทธศาสนา ฤาเป็นคฤหัสถ์ก็ได้เป็นกำลังราชการ แลในประโยชน์ของผู้เรียน ฉะนั้นขอให้ พระราชาคณะพระครูฐานานุกรมเปรียญอันคับที่ได้อ่านรู้หนังสือไทย ลายมือแล วิชาเลขนั้น จงมีใจเห็นแก่พระพุทธศาสนาแก่ราชการแผ่นดิน ช่วยหนุนบำรุงสั่งสอน เด็กนั้นให้เต็มกำลังความรู้อของตน ตั้งใจสอนจริง ๆ บรรดาที่เป็นพระอารามหลวง ให้ได้พระสงฆ์ที่เป็นอาจารย์สอนเด็ก พระอารามหนึ่งตั้งแต่ 5 รูป ลงมาทุกพระ อารามตามอารามใหญ่แลเล็ก ถ้าไม่มีพระสงฆ์จะหาคฤหัสถ์ก็ได้ จะพระราชทาน เงินเดือนเหมือนกัน แต่ต้องให้ทานที่เป็นเจ้าวัดเอาใจใส่ให้สอนจริง ๆ... แล พระ ราชาคณะพระครูฐานานุกรม เปรียญอันคับที่เป็นผู้ให้อ่านอยู่ในพระอารามนั้น ให้หมั่น เอาใจใส่ดูแลตักเตือนพระสงฆ์ผู้เป็นอาจารย์....¹²

¹¹ กรมวิชาการ, ความเป็นมาของการบริหารการศึกษา เอกสารอันคัม 4 ชุด พัฒนาการทางการศึกษา (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2515), หน้า 1.

¹² โปรดเกล้าฯ จะให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทย และสอนเลขทุก ๆ พระอารามฯ เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 10-11.

จะเห็นว่าการควบคุมแนะนำครูผู้สอนซึ่งอาจจะเป็นพระภิกษุ หรือฆราวาสนั้นเป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาส หรือพระผู้ใหญ่ในแต่ละวัดที่จะตอ้งเอาใจใส่ดูแลตักเตือนพระสงฆ์ และฆราวาสผู้ทำหน้าที่ครู ให้ทำการสอนเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เจ้าอาวาส และพระผู้ใหญ่ จึงเป็นผู้ทำการนิเทศในสมัยนี้

เมื่อได้จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นแล้ว แบบเรียนที่ใช้ในระยะนี้ให้ใช้แบบเรียนหลวงของพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) ได้แก่ มูลบทบรรพกิจ วรรณคดีนิกร อักษรประโยค สังโยคพิธาน ไวยากรณ์พิธาน พิศาลการันต์ ซึ่งใช้ได้ตั้งแต่เริ่มหัดอ่านจนถึงหัดเรียนรูวรรณคดี และอักษรศาสตร์ไทยชั้นสูง¹³ ในปี พ.ศ. 2427 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้น เพื่อจะได้เป็นแบบอย่างแก่พระภิกษุที่สอนอยู่ตามวัดจะได้เป็นแบบอย่าง การสอนตามแบบเรียนหลวง เพราะการว่ากล่าวตักเตือนพระภิกษุผู้เป็นอาจารย์ให้ฝึกสอนตามแบบหลวง และการตรวจตราทำได้ลำบาก แต่โรงเรียนที่เป็คขึ้นนั้นก็ยังคงใช้วัดเป็นสถานที่เรียนอยู่เช่นเดิม และในปีนี้ได้เริ่มมีการสอบไล่หนังสือไทยเป็นครั้งแรก¹⁴ เมื่อโรงเรียนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นในปี พ.ศ. 2430¹⁵

การตรวจโรงเรียนในระยะนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งเน้นเฉพาะการตรวจความรู้ของนักเรียนแต่เพียงอย่างเดียว¹⁶ มาเป็นการตรวจถึงความประพฤติและการทำงานของครูด้วย มีการบันทึกความดี และข้อบกพร่องของครูไว้เป็นหลักฐานการตรวจ จึงเป็นการให้คุณและโทษแก่ครูผู้สอน

¹³ วุฒิชัย มูลศิลป์, "นโยบายการจัดการศึกษาไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว; วิทยานิพนธ์ ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร, 2512, หน้า 16.

¹⁴ สวัสดิ์ จงกล, เรื่องเดิม, หน้า 179.

¹⁵ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 51.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

ในปี พ.ศ. 2432 ได้รวมกิจการของกรมศึกษาธิการกับกรมธรรมการและในปี พ.ศ. 2433 ได้รวมกรมธรรมการสังฆการี กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมแผนที่ พิพิธภัณฑสถานเข้าด้วยกัน ตั้งเป็นกระทรวงธรรมการ แต่ยังไม่มีการประกาศแต่งตั้งเป็นกระทรวง จนกระทั่งถึงวันที่ 1 เมษายน 2435¹⁷ จึงได้ยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงธรรมการ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2441 มีโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 กำหนดให้มีสารวัตรใหญ่ สารวัตรและ สารวัตรรองขึ้น¹⁸ เพื่อทำหน้าที่ตรวจการศึกษา ซึ่งเริ่มถือว่าการตรวจเป็นสิ่งสำคัญของการสอน และเริ่มมองเห็นความสำคัญของการแนะนำเกี่ยวกับการสอน ดังจะเห็นได้จากหนังสือ กราบบังคมทูลของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส ลงวันที่ 11 กันยายน รัตนโกสินทร์ ศก 118 (พ.ศ. 2442) ดังนี้ "อีกประการหนึ่งเพื่อจะเร่งให้พระในวัดทั้งหลายเข้าใจวิธีสอนเร็วขึ้น ควรมีครูไว้สำหรับจ่ายแนะนำในการสอนให้แก่พระในวัดทั้งหลายตามแต่จะมีได้"¹⁹

จะเห็นว่าในวงการการศึกษาของไทย เริ่มมีความคิดที่จะให้มีผู้คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับการสอนแก่ครู จากแนวคิดอันนี้ในปี พ.ศ. 2443 กรมศึกษาธิการได้แบ่งโรงเรียนที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว เป็นเขตแขวง และมีการแก้ไขการตรวจให้ดีขึ้น โดยกำหนดให้มีนายตรวจแขวง เพื่อรับผิดชอบในการตรวจโรงเรียนตามแขวงต่าง ๆ ผู้ที่ทำหน้าที่นายตรวจแขวงทุกคนเป็นครูประกาศนียบัตร²⁰ การตรวจโรงเรียนตามแขวงก็ได้เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมแก่กาลสมัยเป็นลำดับจนถึงปี พ.ศ. 2446 ได้มีการเปลี่ยนแปลง

¹⁷ กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 14.

¹⁸ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 130-131.

¹⁹ พระราชหัตถเลขาทรงสั่งราชการในรัชกาลที่ 5 และ 6 กับเรื่องประกอบ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2507), หน้า 67.

²⁰ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 153.

กรม กอง ต่าง ๆ ภายในกระทรวงธรรมการ สำหรับกรมศึกษาธิการซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มีกองตรวจ และไต่ถามฐานะขึ้นเป็นกรมตรวจ²¹ และในปีนี้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ โดยพระราชบัญญัติพระสงฆ์ทุกระดับชั้นต้องมีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัด และได้ตั้งพระราชอาคณเป็นผู้อำนวยการศึกษาของมณฑลต่าง ๆ ทุกมณฑล โดยให้มีหน้าที่ออกไปตรวจสถานการณต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในมณฑลที่รับผิดชอบ และรายงานผลแห่งการจัดการศึกษาให้แก่กรมศึกษาธิการเป็นประจำ²²

ในปี พ.ศ. 2449 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลฝ่ายราชการในหน้าที่กระทรวงธรรมการ ที่ประชุมตกลงกันประการหนึ่งคือ การส่งข้าหลวงธรรมการไปประจำในส่วนภูมิภาค²³ โดยเริ่มส่งไปสองคนแรกในปีนี้ และได้ขยายมากขึ้นในเวลาต่อมา ซึ่งนับว่าเป็นระบบการควบคุมที่ไต่เริ่มมีขึ้น ในการตรวจแต่เดิมมาพนักงานซึ่งมีหน้าที่ตรวจต้องตรวจและจัดสอบได้ควย ในปีนี้ไต่แยกการตรวจและการสอบไล่ออกจากกัน โดยตั้งกองสอบไล่อขึ้นทำหน้าที่โดยตรงในเดือนพฤศจิกายน 2551²⁴ ในปี พ.ศ. 2552 ไต่เริ่มให้มีกรมการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรกในทุกตำบล²⁵ ซึ่งประกอบด้วย เจ้าอธิการวัดสำคัญในท้องที่ กำนันนายตำบล และแพทย์ประจำตำบล กรมการศึกษานี้ยังไม่ได้ทำหน้าที่นี้เทศการศึกษาโดยตรง เพียงแต่เป็นส่วนช่วยส่งเสริมการศึกษา โดยการกวาดขันให้นักเรียนเข้าเรียน และควบคุมการทำงาน ของพระสงฆ์ที่มีหน้าที่เป็นครูเท่านั้น

21 เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.

22 จีระพันธ์ พูลพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 44.

23 กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 50.

24 กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 200.

25 ม.ล.มานิจ ชุมสาย, เรื่องเดิม, หน้า 30.

ในปี พ.ศ. 2459 มณฑลนครศรีธรรมราชได้เริ่มตั้งเจ้าหน้าที่สำรวจตรีศึกษาขึ้น เพื่อกวาดค้นนักเรียนมาเรียน และในปี พ.ศ. 2464 ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 จากพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีสำรวจตรีศึกษาขึ้น²⁶ ซึ่งก็ยังคงทำหน้าที่เช่นเดียวกับสำรวจตรีศึกษาของมณฑลนครศรีธรรมราช นอกจากนั้นยังกำหนดให้ผู้อำนวยการจังหวัดจัดตั้งกรมการศึกษาขึ้นมาด้วยเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมการศึกษา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้ตั้งกรมการศึกษาขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อจัดวางแผนการศึกษาชาติ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสภาการศึกษาขึ้นสำหรับเป็นที่ปรึกษาหารือในกิจการศึกษาชาติ สภาการศึกษาที่ตั้งขึ้นได้เสนอแผนการศึกษาชาติต่อรัฐบาล และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2475²⁷ ในแผน การศึกษาชาตินี้ ได้กล่าวถึงการตรวจ ซึ่งต้องการจะให้มีการควบคุมแนะนำ ตรวจสอบ และอบรมครู

ในปี พ.ศ. 2476 โรงเรียนในจังหวัดพระนคร และธนบุรีได้กำหนดให้โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่เป็นหัวหน้าสายควบคุมดูแลโรงเรียนในสายของตนในดานวิชาการ ส่วนการควบคุมตรวจตราฝ่ายธุรการของโรงเรียนก็มีเจ้าหน้าที่แผนกตรวจคอยแนะนำ²⁸ ซึ่งวิธีการนั้นนับว่าเป็นวิธีการที่ดีเพราะให้โรงเรียนได้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางดานวิชาการ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีสำรวจตรีศึกษา และกรมการศึกษาส่วนในเขตเทศบาลก็มีคณะอำนวยการโรงเรียนเทศบาลขึ้น²⁹

²⁶กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 78.

²⁷"ประกาศแผนการศึกษาชาติ", วิทยากร, เล่ม 33 ตอนที่ 20 (มกราคม 2475 ธันวาคม 2464), หน้า 2282.

²⁸กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 117.

²⁹พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และกฎกระทรวงกรมการ
ฉบับที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์ช่างพิมพ์, 2480), หน้า 8-9.

ในปี พ.ศ. 2483³⁰ ได้มีพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการสำนักงาน และกรมในกระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2483 ซึ่งได้ตั้งกองฝึกหัดครูเพิ่มขึ้นในกรมสามัญศึกษา โดยกำหนดให้มีแผนกอบรมชั้นในกองฝึกหัดครู เพื่อให้มีหน้าที่อบรมครู โดยทั่วไปทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2491³¹ กระทรวงศึกษาธิการ เห็นควรเร่งรัดดำเนินการเรื่องการตรวจโรงเรียนส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ โรงเรียนประชาบาล เพื่อให้ได้รับการตรวจทั่วถึงและสม่ำเสมอยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการประถมศึกษาขึ้น ในแผนกศึกษาธิการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอและผู้ตรวจการประถมศึกษานี้ ต้องทำหน้าที่สำรวจตรวจตราตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา ด้วย

ผู้ตรวจการประถมศึกษาจึงมีหน้าที่สองประการ คือ เป็นผู้ตรวจการประถมศึกษา ซึ่งมีหน้าที่คอยช่วยเหลือ แนะนำ ควบคุม และตรวจตราโรงเรียนประชาบาลในท้องที่รับผิดชอบ พร้อมทั้งทำหน้าที่สำรวจตรวจตราซึ่งกวดขันในการเกณฑ์เด็กเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติผู้ตรวจการประถมศึกษาโดยยกเลิกในปี พ.ศ. 2497³² สาเหตุที่ยกเลิกเพราะกระทรวงศึกษาธิการไม่พร้อมที่จะให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการประถมศึกษาในการสั่งการให้โรงเรียนปฏิบัติได้ ผู้ตรวจการประถมศึกษาจึงมีหน้าที่เพียงรายงานอำเภอ อำเภอเสนอจังหวัด และจังหวัดเสนอภาคเท่านั้น ประกอบกับกรมสามัญศึกษาก็ไม่อาจแบ่ง งบประมาณค่าใช้จ่ายในการตรวจการของผู้

³⁰ กรมวิชาการ, หน้า 168.

³¹ "หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 17852/2491 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2491 เรื่องการตรวจโรงเรียน; ประมวลกฎหมาย และระเบียบราชการเล่ม 2 (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒศึกษาแผนกการพิมพ์, 2496), หน้า 216-217.

³² "หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 9821/2497 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2497 เรื่อง เลิกผู้ตรวจการประถมศึกษา; วิทยาราย (ภาคผนวก), ปีที่ 53 (ตุลาคม, 2497), หน้า 442.

ตรวจการประถมศึกษาให้พอเพียง เมื่อยกเลิกผู้ตรวจการประถมศึกษา ก็ได้แต่งตั้งผู้ช่วย
ศึกษาธิการอำเภอขึ้นเป็นผู้ตรวจการประถมศึกษาแทน

การจัดระบบการนิเทศการศึกษาในระหว่างเวลานี้มีพัฒนาการในด้านนโยบาย
ในการจัดการนิเทศการศึกษา การจัดองค์กรการบริหารการนิเทศการศึกษา และการบริหาร
งานบุคคลดังนี้

นโยบายในการจัดการนิเทศการศึกษา

ในสมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยาสมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์
ตอนต้น ก่อนปี พ.ศ. 2414 นั้น นโยบายของการนิเทศการศึกษาไม่มีการกำหนดแน่นอน
การเล่าเรียนและสถานศึกษาเป็นเรื่องส่วนตัวโดยมาก มีวัดเป็นสถานศึกษาที่สำคัญ จึง
สันนิษฐานว่าการนิเทศการศึกษา น่าจะดำเนินการเป็นการภายในโดย เจ้าอาวาส สังเกต
ได้จากเรื่องโบราณศึกษาของพระยาปริยัติธรรมธาดา (แพ ตาละลักษมณ์) ครั้งเป็นขุนประ-
เสริฐอักษรนิติ์ กล่าวถึงวิธีจัดการศึกษาในสมัยโบราณ จนถึงศตวรรษกาลที่ 5 โดยแบ่ง
เป็นข้อใหญ่ ๆ 8 ข้อ เรียกว่า มาติกา ในมาติกา 3 กล่าวถึงครูว่า "ครู ครูใหญ่คือสม-
ภารเจ้าวัด แทบทุกองค์เป็นผู้ทรงวิชาทั้งภาษาไทยและภาษาบาลี ครูรองคือ พระลูกวัด
ทั้งหลาย"³³

สมภารเจ้าวัดจึงเป็นครูใหญ่ที่คอยควบคุม พระลูกวัดซึ่งเป็นครูรอง ส่วนรัฐหรือ
ราชสำนัก ควบคุมและให้ความอุปถัมภ์บางตามสมควร³⁴ การศึกษาในระยะนี้มีนโยบาย
โดยส่วนรวมมุ่ง พุทธิศึกษา และจริยศึกษา คือให้พลเมืองอ่านเขียนเรียนเลข และมีศีล-
ธรรมตามแนวพระพุทธศาสนา³⁵ ฉะนั้นสมภารเจ้าวัดก็มีหน้าที่ควบคุมให้พระลูกวัดซึ่งเป็น
ครู ดำเนินการสอนไปตามนโยบายที่กำหนด

³³ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 12.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

³⁵ จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 19.

ในปี พ.ศ. 2414 ก็ได้มีนโยบายให้พระผู้ใหญ่ในแต่ละวัด หมั่นเอาใจใส่ดูแล ตักเตือนพระสงฆ์เป็นครูให้สอนพระภิกษุสามเณร สิมยวัต เพื่อให้สามารถอ่านพระไตรปิฎก และให้คฤหัสถ์ที่เรียนอยู่สามารถออกมารับราชการได้³⁶ ต่อมาเมื่อได้จัดตั้งโรงเรียนหลวง สำหรับราษฎรขึ้นในปี พ.ศ. 2427 เพื่อให้เป็นแบบอย่างสำหรับพระภิกษุให้สอนตามแบบ เรียนหลวง นโยบายในการตรวจจึงเน้นเพื่อทดสอบความรู้ของนักเรียน โดยดูจากผลการ สอบ แต่ในปี พ.ศ. 2430 การตรวจได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีการตรวจนอกเหนือ ไปจากตรวจความรู้ของนักเรียนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้ตรวจดูความประพฤติ และการ ปฏิบัติงานของครูด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากรายงานของกรมศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2430 โดยกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงบัญชา กรมศึกษาธิการอยู่ได้พูดกล่าวถวายรายงานว่า

...การตรวจโรงเรียนที่เคยพระราชทานรางวัลเป็นการประจำปีนั้น เมื่อถึง กำหนดสิ้นปี ข้าพระพุทธเจ้าได้จัดพนักงานออกตรวจโรงเรียนทั้งในกรุงเทพฯ แลหัวเมือง...แต่ปีก่อน ๆ มาผู้ไปตรวจได้ตรวจแต่ความรู้นักเรียนอย่างเดียว ปีนี้ข้าพระพุทธเจ้า ได้ตั้งกำหนดข้อบังคับลงเป็นแบบ ให้พนักงานผู้ตรวจ ๆ โดย ละเอียดตลอดไปจนถึงความประพฤติ ความรักษาราชการของอาจารย์ แลความ ปกครองของผู้ปกครองบ้าง เพราะโรงเรียนใดอาจารย์รักษาราชการโดย แบบอย่างธรรมเนียมใดเรียบร้อย หรือ มีความอุทิศสละพักเพียร สอนนักเรียน โดยเป็นการตั้งใจจริง ๆ ก็จะได้รับพระราชทาน รางวัลเป็นความชอบอย่างหนึ่ง แลริบไปดที่เจ้าพนักงานผู้ตรวจ ตรวจมานั้นแสดงความคิด แลความเลื่อม แห่งความ ปกครองของโรงเรียนอย่างใด ๆ จะให้ลงพิมพ์ไว้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้ที่จะรับ ราชการตำแหน่งนี้ต่อไปภายหน้า....³⁷

³⁶ "โปรดเกล้าให้มีอาจารย์สอนหนังสือไทย แลสอนเลขทุก ๆ พระอาราม; เรื่อง เดิม, หน้า 67.

³⁷ กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม, หน้า 56.

จากรายงานกรมศึกษาธิการจะเห็นว่า การตรวจก่อนปี พ.ศ. 2430 นั้นเน้น
เพื่อการพิจารณาให้รางวัล แก่โรงเรียนที่สอนดี โดยคุณผลการสอบไล่ของนักเรียนแต่
ในปีนี้ได้ตรวจถึงความประพฤติและการปฏิบัติงานของครูด้วย และจากหนังสือกราบบังคม
ทูลของพระเจ้าลูกยาเธอพระองค์เจ้ากิติยกาภวรลักษณ อธิบดีกรมศึกษาธิการ เมื่อวันที่
31 สิงหาคม ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) จะเห็นลักษณะการตรวจเด่นชัดขึ้นดังนี้

...ด้วยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพระพุทธเจ้าไปคืบตามโรงเรียนหลวง
ทั้งปวงแลให้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวายนั้น บัดนี้ข้าพระพุทธเจ้าได้ตรวจทุก
โรงเรียนแล้ว และได้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวาย ดังจะมีต่อไปนี้

โรงเรียน...ครูใหญ่ไม่อยู่จะตามสิ่งใดก็ไม่คอยไต่ความ ครูรองไม่ค่อยจะเข้า
ใจ...การเรียบรายนั้นไม่มี เมื่อข้าพระพุทธเจ้าไปถึง คุณนักเรียนลุกขึ้นเดิน
สับสนก้นอยู่ที่นั่งเรียนกันนั่งเอนๆ เกือบจะเป็นนอนเรียน...โรงเรียนนั้นรุ่ง
รังมาก โต๊ะ เก้าอี้ ก็ขาดอยู่บ้างที่มีอยู่ก็ไม่สะอาด ทั้งมีของโสโครกต่าง ๆ
เป็นต้นว่า หวี ก้นบูทที่เป็นต้น วางอยู่บนโต๊ะ...ลายมือเด็กที่เขียนตามคำบอก
ในหนังสือแบบเรียนเร็วบนกระดานด้วยดินสอก็ไม่เลวนัก แต่ก็ไม่เกลี้ยงเกลา
และดีคมมาก...มอมแมมเปรอะเปื้อน ตั้งแต่ทางคานเท้าเข้าไปจนถึงตัวโรงเรียน...

การที่เป็นเช่นนี้เพราะ

(1) ครูที่สอน ๆ นั้นมีความรู้มากจริง ๆ แต่ยังไม่ได้มีความฝึกหัด
(Training) ที่จะเป็นครู การที่จะเป็นครูนั้นก็ต้องเอาไสรยทั้งความรู้
ปัญญา แลฝึกหัดด้วย มีแต่ความรู้ไม่ว่าจะสอนอย่างไร ลูกศิษย์จึงจะเรียน
ได้เร็ว ก็ต้องสอนซ้ำ มีแต่ความรู้ ไม่ได้ฝึกหัดก็ไม่รู้ไคว่าเป็นครูจำเป็นจะ
ต้องตั้งข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะทำให้ศิษย์อยู่ในอำนาจ แลต้องรูวราถาทำข้อบังคับ
ขึ้นแล้วต้องบังคับตัวเองด้วย จะได้เป็นตัวอย่างแก่ศิษย์

(2) ครูนั้นยังไม่มี "สปิริต"(Spirit of Education) เพราะเขา
ใจเสี่ยวว่าสอนให้หนังสือก็พอ แต่ที่จริงนั้น ดิถีปดินเป็นข้อสำคัญเหมือนกัน อีกประ-
การหนึ่งได้ เคยสอนมาอย่างไรก็ไม่คิดพลิกแพลงตามเวลาแลแบบเรียนที่จะต้อง
แสดง ครูที่จะสอนนั้นต้องเรียนเหมือนกัน

อีกประการหนึ่งถ้าเปรียบโรงเรียนตามวัดกับโรงเรียนแห่งหนึ่ง แห่งใดที่มีผู้กำกับ แลดูแลอยู่เสมอเหมือนโรงเรียนไทยทั่วทวีปบริเวณที่กรมหมื่นวชิรญาณทรงดูแลแล้ว

(1) ที่ครูจะไปเสียนั้นก็น้อยเข้า เพราะมีผู้ดูแลทีเดียวอยู่

(2) ที่สอนนั้นก็สอนจริง คอยสอนตามเด็กเรียนได้เท่าใดก็ให้เรียนต่อ ๆ ไป เพราะฉะนั้นนักเรียนที่ได้เรียนแล้วได้เรียนจริง ๆ ไม่ใช่เรียนสำหรับที่จะไล่ประโยชน์คั่งเช่นที่ว่านักเรียน ๆ ตามวัด คือใช้ชีวิตกวเมื่อจวนเข้าไล... แต่พอไลแล้วก็ลืมหมด

เพราะฉะนั้นครูที่สอนนั้นยังไม่ได้ฝึกหัดเช่นนี้ ควรจะต้องมีผู้ตรวจดูแลอยู่เสมอว่าสอนจริง หดาไม่จริง ที่จะต้องไปตรวจอยู่เสมอ เคื่อนหนึ่ง อย่างน้อยคราวหนึ่งแต่จะไปในวันไคนั้น ไม่ให้ครูตัว....³⁸

จากหนังสือกราบบังคมทูลนี้ จะเห็นว่านโยบายการตรวจนั้นตรวจทั้งสภาพของโรงเรียน ห้องเรียน นักเรียน ครู และการเรียนการสอนอย่างละเอียด มีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดข้อบกพร่องต่าง ๆ อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือการตรวจมีการตีเคียนครูผู้สอนด้วยคั้งข้อความที่ว่า "...ที่ครูจะไปเสียนั้นก็น้อยเข้า เพราะมีผู้ดูแลทีเดียวอยู่..."

การตรวจในระยะนี้มีการบันทึกความคิและข้อเสี่ยของครูด้วย โดยคจากความประพฤคและการปฏิบัติงานของครู นอกจากนั้นการไปตรวจก็ไม่มีการแจ้งให้ครูทราบล่วงหน้า ซึ่งมีลักษณะคล้ายคับเป็นการไปจับผิด ในปี พ.ศ.2441 จากโครงการศึกษาซึ่งกำหนดให้มีสารวัตรใหญ่ สารวัตรและสารวัตรรองนั้น ได้ชี้ให้เห็นว่า การตรวจนั้นมีความสำคัญเท่าคับการสอน³⁹

³⁸ม.ล.บุญเหลือ กุญชร "ของเก่า-ของใหม่" จันทร์เกษม, ฉบับที่ 11 (เมษายน, 2499), หน้า 30-31.

³⁹กระทรวงศึกษาธิการ, เรื่องเดิม หน้า 14.

ในปี พ.ศ. 2443⁴⁰ เมื่อมีการกำหนดให้มิ้นายกรวจแขวงชั้นถาวรตรวจโรงเรียน
ไต่เน่นนโยบาย จะต้องแนะนำ และจัดการให้โรงเรียนที่อยู่ในแขวงที่รับผิดชอบเจริญขึ้น
ด้วย มิ้นายกรวจแต่เพียงว่าโรงเรียนดีหรือไม่คืออย่างไรเท่านั้น นอกจากนั้นยังให้ผู้ตรวจ
แขวงเป็นสื่อกลางระหว่างโรงเรียนกับฝ่ายบริหารด้วย การตรวจจึงได้เริ่มเปลี่ยนแปลง
ลักษณะมาเป็นการตรวจ เพื่อควบคุม แนะนำ และช่วยเหลือโรงเรียน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2452 ซึ่งได้มีคณะกรรมการจัดการศึกษาขึ้นทุกตำบล⁴¹โดย
มีวัตถุประสงค์เพื่อจะให้การศึกษาแพร่หลายไปตามท้องถิ่นโดยทั่วถึง นโยบายในการจัดตั้ง
คณะกรรมการศึกษาขึ้นนี้ก็เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ ส่งเสริมให้เด็กทุกคนเข้าเรียนเท่าที่จะทำได้
ซึ่งก็เป็นนโยบายเดียวกันกับการจัดตั้งสภารัฐศึกษาในปี พ.ศ. 2459 ของมณฑลนครศรี-
ธรรมราช และการจัดตั้งสภารัฐศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464
และ 2478 คือตรวจตราให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์บังคับเรียนเข้าเรียนตามพระราชบัญญัติ แต่
สภารัฐศึกษาที่จัดตั้งขึ้นนี้ยังมุ่งที่จะให้เป็นผู้ประสานงานระหว่างนายอำเภอกับประชาชนด้วย
สำหรับกรรมการศึกษา ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช
2464⁴² นั้น มีนโยบายที่จะให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการที่จะตรวจตราดูแลงบประมาณ
บัญชีการเงินและการจัดโรงเรียน นอกจากนั้นก็มีความประสงค์ที่จะอาศัยกำลังความคิดของ
ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อช่วยแก้กวดสถานศึกษาในตำบลนั้น ๆ ให้สำเร็จและเจริญยิ่ง ๆ ขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 การตรวจโรงเรียน
ไต่เน่นถึงการควบคุม แนะนำ ตรวจตราและให้ผู้ตรวจการมีอำนาจอบรมครูไต่ควย ดังข้อ
ความในแผนการศึกษาชาติ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2475 มีดังนี้

...26 ให้มีการตรวจโรงเรียนทุกชั้นทุกประเภท บันเป็นแขวงจังหวัดและ
มณฑลทั่วพระราชอาณาเขตเพื่อควบคุมแนะนำตรวจสอบ และรักษาการให้เป็น
ไปตามประกาศนี้ และกฎข้อบังคับของกระทรวงธรรมการ

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 19 สิงหาคม 119, เล่มที่ 17, หน้า 253-255.

⁴¹ ม.ล.มานิจชุมสาย, เรื่องเดิม, หน้า 30.

⁴² พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 พร้อมด้วยความมุ่งหมายและวิธีดำเนินการ, หน้า 34.

27 ใ้ผู้ตรวจการมีอำนาจอบรมครูในตำบลที่ไปตรวจ จะอบรมด้วยตนเองก็ได้ หรือจะนัดไปอบรมกันที่อื่นนอกเวลาเรียนก็ได้....⁴³

ในปี พ.ศ. 2476 การตรวจและควบคุมในปีนี้ได้เริ่มให้โรงเรียนช่วยเหลือกันเองทางด้านวิชาการ⁴⁴ โดยจัดแบ่งโรงเรียนออกเป็นสาย มีโรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ เป็นหัวหน้าสาย และเป็นหน้าที่ของอาจารย์ใหญ่โรงเรียนหัวหน้าสาย ที่จะต้องตรวจตราแนะนำในทางวิชาการให้แก่โรงเรียนภายในสาย แต่การดำเนินการนี้จัดเฉพาะในเขต พระนคร และธนบุรี เท่านั้น

ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 นอกจากกำหนดให้มีสารวัตรศึกษา เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 แล้ว ยังได้กำหนดให้มีกรรมการศึกษาโดยมุ่งให้ทำหน้าที่ปรึกษาหารือในการจัด และดำเนินงานทางด้านการศึกษาตรวจตราดูแลประมาณ เช่นเดียวกันด้วย

ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มแต่งตั้ง ผู้ตรวจการประถมศึกษา⁴⁵ นโยบายที่กำหนดตำแหน่งนี้ขึ้นมา ก็เพื่อที่จะให้เป็นผู้แนะนำส่งเสริมให้ครูใหญ่ และครูในโรงเรียนประชาบาลปฏิบัติงานให้บังเกิดผลแก่การศึกษา โดยให้เกิดขึ้นกับตัวเด็ก กล่าวคือต้องการให้นักเรียนได้มีความรู้เต็มตามหลักสูตร ใ้มีความคิดที่ถูกต้อง มีพละนาามัยสมบูรณ์ และมีความประพฤติดี ผู้ตรวจการประถมศึกษา จึงต้องตรวจไปถึงวิธีการสั่งสอนของครูและวิธีการจัด

⁴³ "ประกาศแผนการศึกษาชาติฯ วิทยากรย์, เล่มที่ 33 ตอนที่ 20 (มกราคม 2475-ธันวาคม 2476), หน้า 2282.

⁴⁴ กรมวิชาการ. เรื่องเดิม. หน้า 117.

⁴⁵ "หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 18530/2491 ลงวันที่ 7 กันยายน 2491 การตรวจโรงเรียนฯ ประมวลกฎหมายและระเบียบราชการ เล่ม 2 (ธนบุรี : โรงเรียนการช่างวุฒศึกษา แผนกการพิมพ์, 2496), หน้า 227.

โรงเรียนของครูใหญ่ควาย ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใดทราบความเป็นไปของโรงเรียน⁴⁶ครู และนักเรียนอย่างละเอียดความชอบกพร่องอย่างใดก็จะได้แก้ไข แนะนำ ตักเตือน หรือปรับปรุงตามควรแก่กรณี ความผิดใดถ้าหากมีก็ให้ระงับเสียก่อน ก่อนที่จะเกิดผลเสียหายแก่สถานที่ แกบบุคคล และแก่การงานผู้ตรวจการศึกษาไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่ตรวจแต่อย่างใด การตรวจก็ไม่ให้ตรวจโรงเรียนเพื่อจับผิด หรือรายงานความผิดของครู

การดำเนินการจัดตั้งผู้ตรวจการประถมศึกษา นับเป็นครั้งแรกที่การตรวจโรงเรียนได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตรวจโรงเรียน โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งเป็นลักษณะการนิเทศการศึกษาในรูปแบบปัจจุบันนี้ และวิธีการตรวจก็ได้เปลี่ยนลักษณะที่ตรวจเพื่อจับผิดซึ่งมีมาแต่เดิมนั้น เป็นการตรวจเพื่อช่วยเหลือ และแนะนำเท่านั้น

การจัดองค์กรการบริหารการนิเทศการศึกษา

การจัดองค์กรการนิเทศการศึกษาก่อนปี พ.ศ. 2414 หน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นตั้งแต่มัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี และสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น การให้การศึกษาขึ้นอยู่กับวัดราชสำนัก สำนักราชบัณฑิต สำนักของเจ้านาย หรือการศึกษาในสกุล และโรงเรียน ซึ่งแต่ละหน่วยงานดังกล่าวนี้ แต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่แต่ละหน่วยงานได้ตั้งเอาไว้ โดยมีพระหรือสมภารเจ้าอาวาส หัวหน้าราชสำนัก พระมหากษัตริย์ และเจ้านายชั้นสูงเป็นผู้ควบคุม ตรวจตรา และแนะนำ หลังปี พ.ศ. 2414⁴⁷ เริ่มมีการควบคุมในการจัดการศึกษา ให้เป็นไปตามนโยบายการจัดการศึกษาตามพระบรมราชโองการ แต่ก็ยังไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ

⁴⁶หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 17852/2491 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2491 เรื่องการตรวจโรงเรียน; เรื่องเดิม, หน้า 216-217.

⁴⁷จิระพันธุ์ พูลพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 22.

ในการควบคุมการจัดการศึกษาโดยตรง ซึ่งรวมถึงการนิเทศการศึกษาด้วย

ในปี พ.ศ. 2430 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารการศึกษาคือ กรมศึกษาธิการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระบรมราชโองการให้หน้าที่จัดการเล่าเรียนให้เจริญขึ้น กล่าวคือ จัดตั้งโรงเรียน ดูแลเรื่องหนังสือแบบเรียน และการสอบไล่รวมถึงการตรวจควบคุม และแนะนำ งานนิเทศการศึกษาจึงเป็นงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารการศึกษา ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. 2494 จึงได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านการนิเทศการศึกษาขึ้นโดยเฉพาะ

สำหรับหน่วยงานอื่นที่มีส่วนส่งเสริมทางด้านการจัดการศึกษา ซึ่งมีรูปแบบเหมือนกับการนิเทศศึกษานั้น เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2452 ซึ่งมีการจัดตั้งกรมการจัดการศึกษาขึ้นทุกตำบล ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย⁴⁸ คือ เจ้าอธิการวัดสำคัญในท้องที่ กำนันนายตำบล และแพทย์ประจำตำบล โดยกำหนดหน้าที่ไว้ว่า เจ้าอธิการวัดมีหน้าที่จัดการดูแลและควบคุมการสอนของพระภิกษุที่ทำหน้าที่ครู กำนันนายตำบลมีหน้าที่สำรวจและควบคุมให้เด็กเข้าเรียน สำหรับแพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลนักเรียนในเวลาเจ็บป่วย ส่วนใน 4 จังหวัดภาคใต้คือ⁴⁹ สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาสนั้น ก็ได้จัดให้มีคณะกรรมการศึกษารุ่นตามตำบลเช่นเดียวกัน แต่โดยเหตุที่ในเขตนี้ไม่ใช่เขตที่นับถือพระพุทธศาสนา ฉะนั้นจึงมีโต๊ะอิหม่าม (พระเถระของชาวมุสลิม) เป็นกรรมการศึกษา แทนเจ้าอาวาส และโดยวิธีนี้ก็ได้มีการสอนหนังสือขึ้นตามสุเหร่าด้วย

จากองค์กร และหน้าที่ของกรมการจัดการศึกษาที่กำหนดนี้ จะเห็นว่าเป็นเพียงส่วนส่งเสริมการศึกษาเท่านั้นมีเจ้าอธิการวัดหรือเจ้าอาวาสและโต๊ะอิหม่ามที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนิเทศการศึกษาโดยตรง แต่ก็ยังเป็นเพียงการควบคุมและแนะนำ

⁴⁸ม. ฉ.มานิจ ชุมสาย, เรื่องเดิม, หน้า 30.

⁴⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ในพระราชบัญญัติประถมศึกษาพุทธศักราช 2464 ใ้กล่าวถึงการตรวจไว้
ควยว

...โรงเรียนประถมศึกษาทุกโรง ต้องให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้มีตำแหน่งที่
จะตรวจ ตรวจได้ไม่ว่าเวลาใด ผู้มีตำแหน่งดังที่วานี้ คือหัวหน้ากองต่างๆ
ในกระทรวงศึกษาธิการ ขาดวงตรวจการศึกษาประจำภาค ศึกษา
ธิการ มณฑล ศึกษาธิการจังหวัดพนักงานตรวจการศึกษาประจำแขวง และ
ศึกษาธิการอำเภอ แห่งกระทรวงศึกษาธิการ กับทั้งอุปราช สมุหเทศาภิบาล
ผู้ว่าราชการจังหวัด.....⁵⁰

จากข้อความดังกล่าวเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารการศึกษาและผู้บริหาร
ในส่วนภูมิภาคบางตำแหน่ง เป็นพนักงานที่มีหน้าที่ตรวจโรงเรียนได้ทุกโอกาส จึงกล่าว
ได้ว่าพนักงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการตรวจตราควบคุมและแนะนำทางการศึกษาด้วย แต่เป็น
หน้าที่หนึ่งในหลายหน้าที่เท่านั้น

คณะกรรมการศึกษาซึ่งเป็นองค์กร ทางการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถม
ศึกษา พุทธศักราช 2464 นั้น แตกต่างจากกรรมการศึกษาที่จัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นในปี
พ.ศ. 2452 กล่าวคือ คณะกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช
2464 แต่งตั้งจากบุคคลใดก็ได้ที่เห็นสมควร แต่ต้องเป็นผู้ที่มีคุณมรณับนั้ดก็ใด ไม่จำ
เป็นว่าจะต้องเป็นเจ้าอธิการวัด โตะอิมมาน กำนัน หรือแพทย์ประจำตำบล และได้
กำหนดหน้าที่ของกรรมการศึกษาไว้ดังนี้คือ

50

"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464; วิทยากร, เล่มที่ 21 ตอนที่ 19
(พ.ศ. 2463-2464), หน้า 1185.

1. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่ประชาชนตั้ง ให้เป็นผู้ตรวจตรา ดูแลงบประมาณบัญชีเงินของโรงเรียนปีละครั้ง และตรวจสอบส่องดูว่า โรงเรียนใดจัดคืออยู่หรืออย่างไร

2. ในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้ง ให้เป็นผู้ช่วยนายอำเภอหรือแม่บ้านที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของนายอำเภอ เมื่อได้รับคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำดังนี้⁵¹

จะเห็นว่าหน้าที่ของกรรมการศึกษานี้มีหน้าที่ตรวจตราทางการเงินของโรงเรียน และดูแลให้โรงเรียนดำเนินงานไปในทางที่ถูกที่ควร และยังมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอตามที่จะได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วยหน้าที่ที่กำหนดไว้นี้ก็แตกต่างกับกรรมการศึกษา ที่แต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2452 ซึ่งมีหน้าที่แต่เพียงกวาดขันให้นักเรียนเข้าเรียน และดูแลการสอนของพระภิกษุที่เป็นครูเท่านั้น

* ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 แบ่งโรงเรียนออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. โรงเรียนรัฐบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการตั้งและดำรงอยู่ด้วยเงินในงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการทั้งสิ้น

2. โรงเรียนประชาบาล หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่ประชาชนอำเภอหนึ่งหรือตำบลหนึ่งตั้งและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของตนเอง หรือที่นายอำเภอตั้งขึ้นและดำรงอยู่ด้วยทุนทรัพย์ของประชาชนที่เวลานั้น อยู่ในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการในหมู่บ้านหนึ่งหมู่เดียวกัน หรือตำบลหนึ่งตำบลเดียวกัน จะตั้งหรือดำรงโรงเรียนประชาบาลอยู่มากกว่าโรงเรียนหนึ่งก็ได้ ถ้าเป็นการจำเป็น

3. โรงเรียนราษฎร์ หมายความว่า โรงเรียนประถมศึกษาที่บุคคลคนเดียวหรือหลายคนรวมกันตั้งและดำรงอยู่ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์

⁵¹ "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464"; เรื่องเดิม, หน้า 1193.

สำหรับกรรมการศึกษาที่ตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 นั้น อำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด หน้าที่ของกรรมการศึกษาก็แตกต่างไปจากกรรมการศึกษาที่มีมาแล้วบ้าง หน้าที่ของกรรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 มีดังนี้

1. รับผิดชอบในการจัดและดำเนินการศึกษา
 2. ตรวจสอบดูแลงบประมาณยืมเงิน และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง
 3. ช่วยเหลือนายอำเภอในส่วนโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้ง⁵²
- จะเห็นว่าหน้าที่เพิ่มขึ้นจากกรรมการศึกษาที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 กล่าวคือได้เพิ่มหน้าที่ทางด้านการรับปรึกษาในการจัด และดำเนินการศึกษาของโรงเรียนด้วย

หน้าที่ในการตรวจโรงเรียน ตามพระราชบัญญัติ ประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดไว้ว่า "...พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเขาตรวจสอบความเป็นไปในโรงเรียนได้ทุกเมื่อ และเจ้าหน้าที่ของโรงเรียนต้องให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการนั้นทุกอย่าง..."⁵³

พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ว่าประกอบด้วยรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงธรรมการ อธิบดีกรมศึกษาธิการ อธิบดีกรมพลศึกษา หัวหน้ากอง ในกรมศึกษาธิการ หัวหน้ากองในกรมพลศึกษา หัวหน้าแผนกโรงเรียนราษฎร์ หัวหน้าแผนกโรงเรียนประชาบาล ข้าหลวงประจำจังหวัด ข้าหลวงตรวจการธรรมการ ธรรมการจังหวัด นายอำเภอ และกรรมการอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง ในท้องถิ่น

⁵² "พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 และกฎกระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 2) เรื่องเดิม, หน้า 8.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

โคที่มีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว พวกมนตรีและเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาแห่งเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่ง⁵⁴ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทางฝ่ายบริหารการศึกษาและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แต่การปฏิบัติงานเน้นหนักทางด้านการศึกษา ควบคุมการปฏิบัติงานซึ่งมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเรียนและการสอนอย่างมาก

ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการแต่งตั้ง ผู้ตรวจการประถมศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก เป็นตำแหน่งที่รับผิดชอบในด้านการนิเทศการศึกษาโดยตรงแต่เป็นเพียงการเริ่มตนซึ่งต้อง ยกเลิกไปในภายหลัง เพราะต้องการมีอำนาจในการตรวจแต่ลักษณะงานที่ดำเนินการในตอนแรกคือ ช่วยเหลือ แนะนำ และไม่มีอำนาจทางด้านคำสั่งการ ทศกร และโรงเรียนแต่อย่างใด ซึ่งถือว่าผู้ตรวจการประถมศึกษามีลักษณะคล้ายกับศึกษานิเทศก์ในปัจจุบันนี้มากที่สุด

ผู้ตรวจการประถมศึกษา แต่งตั้งขึ้นมาจากครุที่จังหวัดใดคัดเลือกแล้ว การปฏิบัติงานอยู่ใต้วงศ์บัญชาของนายอำเภอ มีหน้าที่ตรวจโรงเรียนประชาบาลในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ มีที่ทำการอยู่ที่แผนกศึกษาธิการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ

จำนวนผู้ตรวจการประถมศึกษานั้นให้ถือเกณฑ์เป็นรายอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ⁵⁵ คืออำเภอหรือกิ่งอำเภอใด มีโรงเรียนประชาบาลไม่เกิน 6 โรงเรียน ไม่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจการประถมศึกษา ต่อจากนั้นให้ถือเกณฑ์ผู้ตรวจการประถมศึกษา 1 คน ต่อโรงเรียนประชาบาล 12 โรงเรียน หรือเศษของ 12 โรงเรียน ถ้าเกินครึ่งคือเกิน 6 โรงเรียน ก็ให้เพิ่มอีก 1 คน แต่เพื่อความเหมาะสมแก่งที่อำเภอหนึ่ง ๆ จังหวัดมีอำนาจสั่งเพิ่มหรือลดผู้ตรวจการประถมศึกษาของอำเภอต่าง ๆ ได้ แต่เมื่อใดเพิ่มให้แก่อำเภอใดก็ให้ลดจำนวนของอีกอำเภอหนึ่งชดเชยกัน เพื่อให้จำนวนผู้ตรวจการประถมศึกษาภายในจังหวัดไม่เพิ่มขึ้นจากจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁵⁵ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 17852/2491 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2491, เรื่องการตรวจโรงเรียน, เรื่องเดิม, หน้า 217.

หน้าที่ของผู้ตรวจการประถมศึกษาานั้น เพื่อให้ผู้ตรวจการประถมศึกษาที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2478 จังหวัด จึงตั้งผู้ตรวจการประถมศึกษาเป็นสารวัตรศึกษาควย ผู้ตรวจการประถมศึกษา จึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจโรงเรียนประชาบาล และโรงเรียนประถมศึกษาในท้องที่อำเภอ แต่ผู้ตรวจการประถมศึกษาไม่มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่ตรวจประการใด แต่ให้มีอำนาจลงหมายเหตุการมาตรวจ และลงนามในสมุดหมายเหตุการมาตรวจ พร้อมทั้งลงนามในสมุดหมายเหตุรายวันของโรงเรียนประชาบาลได้ แล้วบันทึกผลการตรวจเสนอต่ออำเภอ 56 ส่วนการปฏิบัติงานในหน้าที่ของสารวัตรศึกษาก็ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา และกฎกระทรวงที่ว่าควยหน้าที่ของสารวัตรศึกษา

การตรวจโรงเรียนของผู้ตรวจการประถมศึกษาที่มีหน้าที่ตรวจ และรายงานตามความเป็นจริงที่ได้ตรวจพบเห็น ออกความเห็นไปยังศึกษาธิการอำเภอเพื่อพิจารณาสั่งการตามความจำเป็น และเสนอต่อไปตามลำดับ แต่เนื่องจากผู้ตรวจการประถมศึกษาเป็นผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญ และได้รับความไว้วางใจจากทางราชการแล้ว จึงให้เป็นผู้นำนำส่งเสริมให้ครูใหญ่และครูน้อยในโรงเรียนปฏิบัติงานตามที่ถูกต้องควร ในขณะที่ไปตรวจการสนทนาปรึกษาหารือกันในเรื่องกิจการของโรงเรียน⁵⁷ วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการให้มีผู้ตรวจการประถมศึกษาคือต้องการให้ช่วยเหลือโรงเรียนให้เป็นสถานศึกษาที่ให้การศึกษาอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ หน้าที่ของผู้ตรวจการประถมศึกษาจึงต้องช่วยเหลือ แนะนำเป็นประการสำคัญ

56 เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

57 "หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 18530/2491 ลงวันที่ 7 กันยายน 2491 เรื่องการตรวจโรงเรียน; เรื่องเดิม, หน้า 226.

การตรวจทุกครั้ง ผู้ตรวจการประถมศึกษา จะต้องบันทึกการตรวจในสมุดบันทึกการตรวจซึ่งกำหนดให้ตรวจในเรื่อง⁵⁸

1. จำนวนนักเรียนแยกเป็นชั้น จำนวนครู ทั้งจำนวนเต็มและจำนวนที่มาโรงเรียนในขณะที่ไปตรวจ
2. บันทึกข้อสังเกตและความเห็นในเรื่อง อาคาร สถานที่ ว่ามีความมั่นคงหรือไม่อย่างไร เรียบร้อยหรือไม่ รักษาความสะอาดได้เพียงใด ซากอะไรที่ทำเป็นบาง
 - นักเรียนมาเรียนสม่ำเสมอเพียงไร อนามัย ความสะอาด ความประพฤติ มารยาทเป็นอย่างไรโดยทั่วไป เหตุที่ขาดเรียน
 - ครูใหญ่ ครูน้อย ผู้ใดปฏิบัติงานเป็นอย่างไร เอาใจใส่ในการปฏิบัติงานหรือไม่ วางตนเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ศิษย์หรืออย่างไร ผู้ใดเดือนร้อนอย่างไร
 - การสั่งสอนอบรม การสอนคำเนนตามหลักสูตร และทันเวลาหรือไม่ ครูมีวิธีสอนที่ดีแก่ศิษย์หรืออย่างไร การอบรมใดผลหรือไม่ มีวิธีการอย่างไร

การบันทึกข้อสังเกตและความเห็นนี้ ผู้ตรวจการประถมศึกษาอาจจะบันทึกสิ่งที่พบเห็นอื่นด้วยก็ได้ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของผู้ตรวจว่าจะบันทึกอย่างไรเพียงใด โดยไม่จำกัดขอบเขต หรือบังคับหัวข้อปลักย่อย เมื่อใดบันทึกสถิติ และบันทึกการตรวจแล้ว ให้ผู้ตรวจลงนามของตัวเอง ตำแหน่ง และวันที่กำกับไว้ และให้ลงหมายเหตุในสมุดหมายเหตุรายวันของโรงเรียนในวันที่ไปตรวจด้วย แล้วส่งผลการตรวจต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อเสนอไปยังข้าหลวงตรวจการศึกษาธิการภาคต่อไป

สำหรับศึกษาธิการอำเภอ เมื่อได้รับรายงานการตรวจจากผู้ตรวจการประถมศึกษาแล้วก็ต้องบันทึกความเห็น และคำสั่งการปรับปรุงแก้ไขไปแล้วอย่างไร ศึกษาธิการจังหวัด

⁵⁸"คำอธิบายสมุดบันทึกการตรวจ; ประมวลกฎหมาย และระเบียบราชการเล่ม 2 (พระนคร : โรงเรียนการช่างวุฒิสึกษา แผนกการพิมพ์, 2464), หน้า 222-223.

ก็จะต้องบันทึกความเห็นและสิ่งที่ต้องการปรับปรุงแก้ไขไปแล้วตามอำนาจหน้าที่อย่างใด
หรือได้นำเรื่องหนึ่งเรื่องใดเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการไปแล้วอย่างไร แล้ว
เสนอข้าหลวงประจำจังหวัดและส่งต่อไปยัง ข้าหลวงตรวจการศึกษาศึกษาธิการ เพื่อ
พิจารณาสำรวจและเสนอรายงานต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

จากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการประถมศึกษา จะเห็นว่ามีลักษณะ
เป็นแบบการตรวจเพื่อการจับผิดอยู่ควย เพราะต้องบันทึกสิ่งที่ตรวจพบในคานต่าง ๆ
เสนอต่อฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจเป็นผู้บังคับบัญชาของโรงเรียนลักษณะการปฏิบัติงานจึง
เหมือนกับว่าเป็นตัวแทนของผู้บริหารการศึกษา ยอมทำให้โรงเรียนเกิดความกลัวและไม่
เชื่อมั่นในตัวผู้ตรวจการประถมศึกษา ประกอบกับการตรวจจะต้องให้โรงเรียนลงชื่อรับ
ทราบการตรวจทุกครั้ง จึงทำให้โรงเรียนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจ
การประถมศึกษา เพราะถือว่าเป็นการไปจับผิดมากกว่าช่วยเหลือ แนะนำ ตำแหน่งผู้ตรวจ
การประถมศึกษาจึงได้เลิกสมไปในปี พ.ศ. 2497 เพราะผู้ตรวจการประถมศึกษาต้องการ
ที่จะมีอำนาจในการสั่งการในลักษณะของผู้บังคับบัญชาของโรงเรียน

การบริหารงานบุคคล

สำหรับกรณีเทศการศึกษาก่อนปี พ.ศ. 2430 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มตั้งกรมศึกษาธิการ
นั้น ผู้ที่มาเกี่ยวข้องกับสภาการศึกษามากที่สุดคือ พระ การจัดการศึกษานั้นเป็นการจัดกันเอง
โดยอาศัยพระและประชาชนร่วมมือกันในการจัดการศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไป และก่อนปี
พ.ศ. 2414 ยังไม่ปรากฏว่ามีตำแหน่งทางการศึกษาขึ้นอย่างเด่นชัด พระผู้ซึ่งเป็นผู้ให้การ
ศึกษาในระยะเวลาของช่วงนี้นับได้เท่ากับครู พระทำการสอนแก่เด็ก และสามเณรในวัด
ซึ่งการดำเนินการให้การศึกษาวัดทั้งหมด อยกภายใต้การควบคุมของสมภารเจ้าวัดหรือ
เจ้าอาวาส ดังปรากฏในรายงานโรงเรียนที่ว่า... พระสงฆ์ซึ่งเป็นเจ้าอาวาสก็เป็นพระ
ท่านบำรุงโดยเต็มกำลังด้วยกันทุก ๆ พระอารามทั้งอาจารย์ผู้สอนต่างคนก็เอาใจใส่แนะนำ
สั่งสอนโดยละเอียดถูกต้องตามแบบแผนโดยมาก...⁵⁹

⁵⁹ "รายงานโรงเรียน; เอกสาร เรื่องการจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511), หน้า 24.

สมภารเจ้าวัดทำหน้าที่เป็นครูใหญ่ พระลูกวัดหรือขรัวเป็นครูรอง บางวัดก็มีครูที่มีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชา ถ้านักเรียนคนใดต้องการเรียนรู้อะไรใหญ่แตกฉานเป็นพิเศษ ต้องฝากตัวเรียนกับครูผู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชานั้น ๆ การคัดเลือกพระที่ทำการสอนนั้นเลือกจากพระซึ่งมีความรู้ ความสามารถพอจะสอนให้อ่านออกเขียน เรียนเลขและการศาสนาได้ โดยที่พระนั้นอาจจะไม่มีประสบการณ์มากนัก เพียงแต่เป็นบุคคลที่ขุมชนให้ความยอมรับนับถือมากกว่าบุคคลอื่น⁶⁰ ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมและให้ความช่วยเหลือแก่พระเหล่านั้นคือ เจ้าอาวาสหรือพระที่มีอาวุโสกว่าและมีประสบการณ์มากกว่าด้วย

ส่วนการศึกษาในราชสำนัก ผู้ที่จะควบคุมในการจัดการศึกษา และสอนหนังสือ นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงพิจารณาแต่งตั้ง โดยพิจารณาถึงความรู้และความสามารถของแต่ละบุคคล ผู้ที่ดูแลการศึกษาในราชสำนักเป็นหน้าที่ของพระราชครู⁶¹ ในสำนักราชบัณฑิต การดำเนินการสอนหนังสือเป็นเรื่องของราชบัณฑิต ส่วนในสำนักของเจ้านาย และการศึกษาในสกุลก็เป็นเรื่องส่วนตัวของแต่ละสถานที่ในเรื่องที่จะดำเนินการสอน และการควบคุมการจัดการศึกษา การนิเทศการศึกษาจึงเป็นเรื่องของหัวหน้าในแต่ละสำนักที่จะควบคุม แนะนำให้การเรียนการสอน รวมทั้งการคัดเลือกครูผู้สอน เป็นไปตามความคิดเห็นหรือนโยบายของแต่ละบุคคล

ในปี พ.ศ. 2414 เมื่อจัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้น พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมขึ้นเป็นครูใหญ่ ซึ่งได้แก่ พระศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เมื่อครั้งเป็นหลวงสารประเสริฐ ปลัดกรมพระอภัยมณีเป็นอาจารย์ใหญ่ดำเนินการจัดการศึกษาของโรงเรียนหลวงเป็นคนแรกของโรงเรียนตามรูปแบบปัจจุบัน การควบคุมในการจัดการศึกษา และการควบคุมตัวบุคคลที่ให้การศึกษานั้น พระมหากษัตริย์

⁶⁰ Wandell Blanchard, Thailand (New Haven : HPAF PRESS, 1958), p.444-445.

⁶¹ จีระพันธุ์ พูลพัฒน์, เรื่องเดิม, หน้า 26.

ทรงแต่งตั้งบุคคลที่ทรงเห็นว่าเหมาะสมเข้าทำงาน⁶² ภายหลังจากตั้งกรมศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2430 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารการศึกษาสูงสุดในระดับกรมมีตำแหน่งเป็นอธิบดีการคัดเลือกและแต่งตั้ง⁶³ พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาตามความเหมาะสม และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมอยู่ในอำนาจของอธิบดีที่จะแต่งตั้งและเสนอพระมหากษัตริย์เพื่อพิจารณา

เมื่อมีการกำหนดแขวง และมีนายตรวจแขวงขึ้นในปี พ.ศ. 2443 บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายตรวจแขวงเป็นผู้ที่มีวุฒิทางครู คือเป็นครูประกาศนียบัตร และมีประสบการณ์โดยเป็นอาจารย์ใหญ่ หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่มาก่อน จะเห็นได้จากประกาศแจ้งความแต่งตั้งนายตรวจแขวงดังนี้

...ควยกรมศึกษาธิการได้จัดการแก้ไขการตรวจโรงเรียนที่ได้เป็นมาแล้วนั้นให้ดีขึ้น จึงได้แบ่งแขวงให้มีผู้ตรวจโรงเรียนนั้น บัดนี้ได้ตั้งนายตรวจโรงเรียนตามแขวงดังนี้คือ

1. นายสันตติ ครูประกาศนียบัตร อาจารย์ซึ่งได้เคยเป็นอาจารย์ใหญ่โรงเรียนสายสวัสดิ์ และครูโรงเรียนราชวิทยาลัย เป็นผู้ตรวจในเขตที่กำหนด ยานกลางพระนคร กับบริเวณภายนอกกำแพงพระนครด้านตะวันออก ซึ่งนับเป็นแขวงกลางควย
2. นายแซม ครูประกาศนียบัตร อาจารย์ผู้ได้เคยเป็นครูใหญ่ โรงเรียนหลวงวัดสุทัศน์เทพวราราม เป็นผู้ตรวจตามเขตที่กำหนดแขวงเหนือ ผ่านตั้งแต่วัดชนะสงครามขึ้นไป จนตลอดบางซื่อบางซอน
3. นายหลี่ ครูประกาศนียบัตร อาจารย์ผู้ได้เคยเป็นอาจารย์ผู้ช่วยโรงเรียน

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 46

⁶³ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส, เทศาภิบาล (พระนคร : โรงพิมพ์เจริญธรรม 2495), หน้า 14.

เรียนว่าคนวรรคตเป็นผู้ตรวจตามกำหนดแขวงบางกอกใหญ่ ตลอดไปจนสุด
มณฑลกรุงเทพฯ....⁶⁴

จะเห็นว่าตามประกาศแจ้งความนี้ นายตรวจแขวงต่างก็มีวุฒิครูและมีประสบการณ์การสอนมาก่อน การปฏิบัติงานก็แบ่ง เขตมอบหมายกันปฏิบัติทำให้สามารถมองเห็นผลงาน และประเมินผลงานของนายตรวจแขวงแต่ละคนได้เป็นอย่างดี

ในปี พ.ศ. 2445 ได้เริ่มจัดตั้งสามัคยาจารย์สมาคมขึ้น⁶⁵ ซึ่งเป็นกิจการหนึ่งที่กรมศึกษาธิการได้ริเริ่มขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมอาชีพครู เป็นสถานที่พบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อคิดค้นหาวิธีการปรับปรุงการศึกษาให้เจริญยิ่งขึ้น และเป็นสถานที่แสวงหาความรู้สำหรับครู โดยมีหนังสือของสมาคมสำหรับสมาชิกคือ "วิทยาคารย" ซึ่งเป็นการให้ความรู้ในด้านการศึกษา นอกจากนั้นสมาคมยังจัดการอบรมวิชาใหม่ ๆ ที่บรรจุนในหลักสูตรใหม่แก่ครู และจัดปาฐกถาพิเศษ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งที่ช่วยในการอบรมและพัฒนาผู้ที่ทำงานเกี่ยวกับการศึกษาส่วนหนึ่ง สถานายกคนแรกคือ เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) ซึ่งสมัยนั้นยังมีบรรดาศักดิ์เป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์ อธิบดีกรมศึกษาธิการ สามัคยาจารย์สมาคม จึงมีหน้าที่พัฒนาครู เพื่อมุ่งทางด้านการปรับปรุงการเรียนและการสอน มีการเผยแพร่ความรู้ไปสู่สมาชิก

ต่อมาในปี 2446 เมื่อมีพระราชบัญญัติปกครองสงฆ์ ก็ให้พระสงฆ์ซึ่งมีอันคับคั่ง ควบคุม และตรวจตรา การทำการสอนของครู และรายงานการจัดการศึกษาในเขตที่

⁶⁴ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 19 สิงหาคม 119, เล่ม 17, หน้า 253.

⁶⁵ระเบียบการสามัคยาจารย์สมาคม ภาค 1, วิทยาคารย, เล่ม 5 ตอนที่ 4 (ร.ศ. 123-124), หน้า 80-85.

ที่รับผิดชอบต่อกรมศึกษาธิการ การบริหารของคณะสงฆ์มีดังนี้ เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะแขวง เจ้าคณะหมวด บังคับบัญชาารองลงมาตามลำดับจนถึงเจ้าอาวาส⁶⁶ ซึ่งแต่ละระดับมีหน้าที่ควบคุม แนะนำ ในเรื่อง การ จัดการศึกษาตามวัด และควบคุม แนะนำครูซึ่งเป็นพระภิกษุด้วย

กรมการศึกษาซึ่งได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2552 นั้นประกอบด้วย เจ้าอธิการวัดสำคัญในท้องถิ่น กำนันนายตำบล และแพทย์ประจำตำบล ซึ่งมีอยู่ทุกตำบลแล้ว การคัดเลือกบุคคลก็โดยอาศัยตำแหน่งที่กล่าวแล้วเป็นเกณฑ์สำหรับคณะกรรมการการศึกษา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 นั้น แตกต่างจากกรมการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2452 กล่าวคือ⁶⁷ กรมการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 นั้น ญวราชกรจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง โดยได้รับมอบอำนาจจากอุปราช หรือสมุหเทศาภิบาลแล้ว ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่สมควร และมีผู้นับหน้าถือตา แต่ไม่ได้กำหนดว่าบุคคลที่สมควรนั้นมีลักษณะและวุฒิอย่างไร

ในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งเป็นปีที่กระทรวงศึกษาธิการ เรงรัดดำเนินการในส่วน การตรวจโรงเรียนในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะโรงเรียนประชาบาลให้ได้รับการตรวจอย่างทั่วถึง และสม่ำเสมอ จึงได้กำหนดบุคคลากรในการตรวจการศึกษาขึ้นโดยมีผู้ตรวจ การประถมศึกษาใหม่ทำงานอยู่ที่แผนกศึกษาธิการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ โดยให้จังหวัด คัดเลือกครูประชาบาล ที่มีคุณสมบัติดังนี้⁶⁸ คือ มีวุฒิทางครู มีวัยที่เหมาะสม มีประวัติ การงานดี มีฉันทะในงาน มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความประพฤติดี และมีความเป็น ผู้ใหญ่ ได้รับความนิยมนับถือจากผู้อื่น และในหมู่ครูด้วยกัน

⁶⁶กรมวิชาการ, เรื่องเดิม, หน้า 19.

⁶⁷"พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464", เรื่องเดิม, หน้า 1193.

⁶⁸"หนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ 17852/2491, ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2491, เรื่องการตรวจโรงเรียน", เรื่องเดิม, หน้า 217.

การคัดเลือกไม่ไ้กระบุชัด เพียงแต่กำหนดไว้กว้าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัด
กำหนดขึ้นเอง โดยถือเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลัก โดยเน้นทางด้าน วุฒิ วัย ประสบการณ์
และลักษณะอื่น ๆ ที่เป็นที่ยอมรับนับถือของครู

การฝึกฝนอบรมบุคคลผู้ที่จะทำหน้าที่ผู้ตรวจการประถมศึกษาชั้น ได้จัดให้มีการ
อบรมชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ และแนวการปฏิบัติ ตลอดจนการบันทึกผลการตรวจ แต่ผู้ตรวจ
การประถมศึกษาได้ยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2497 เพราะการตรวจของผู้ตรวจการประถม
ศึกษาต้องการที่จะมีอำนาจในการบังคับบัญชาโรงเรียนซึ่งมีนโยบายเดิมที่ได้กำหนดตำแหน่ง
นี้ขึ้นมา

สรุป

การนิเทศการศึกษาในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. 2494 นับว่าเป็นการนิเทศการศึกษาที่ไม่มีระเบียบระบบที่แน่นอน แต่ก็ถือว่าได้มีการนิเทศการศึกษาขึ้นบ้างแล้วตามความคิดสมัยเดิม คือก่อนปี พ.ศ. 2414 นโยบายในการจัดการนิเทศการศึกษานั้นเน้นในด้านให้พระเจ้าอาวาสทำหน้าที่ ควบคุม และแนะนำให้พระภิกษุซึ่งเป็นครู ปฏิบัติงานทางค่านการสอนให้เต็มที่เฉพาะวัดที่ตนรับผิดชอบ เพื่อให้ศิษย์วัดหรือ สามเณร สามารถ อ่าน เขียน เวียนเลข รวมทั้งพระธรรมวินัยตามแนวพระพุทธศาสนาได้อย่างแตกฉาน

ในปี พ.ศ. 2414 การนิเทศการศึกษาให้เป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาส และพระราชาคณะ พระครูฐานานุกรมเปรียญอันคับที่เป็นพระผู้ใหญ่ในพระอารามนั้น ๆ คุดูแลและคัดเลือกผู้เป็นอาจารย์ทั้งพระสงฆ์ หรือ คฤหัสถ์ที่รับพระราชทานเงินเดือน เมื่อมีการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นในปี พ.ศ. 2427 การนิเทศการศึกษามีนโยบายเน้นการตรวจโดยคุณผลการสอบของนักเรียนเพื่อใช้เป็นเครื่องพิจารณาความสามารถของครูผู้สอน ในปี พ.ศ. 2430 นโยบายนี้ได้เปลี่ยนไปจากเดิม ซึ่งเน้นเฉพาะการดูแลการสอน และตรวจสอบความรู้ของนักเรียนเพียงอย่างเดียวมาเป็นการตรวจ ถึงความประพฤติ และการปฏิบัติงานของครู มีการคำหนิติเตียน การไปตรวจก็ไม่แจ้งให้ครูทราบล่วงหน้าซึ่งเป็นไปได้ในลักษณะของการจับผิด แต่การตรวจยังได้เน้นไปถึงการตรวจสอบสภาพทั่วไปของโรงเรียนด้วย

นโยบายในปี พ.ศ. 2443 ซึ่งเริ่มมีนายตรวจแขวงรับผิดชอบเฉพาะในแขวงของตน การตรวจยังคงเน้นการตรวจเพื่อควบคุม แนะนำและช่วยเหลือ ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการมการศึกษาขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งมีนโยบายในการจัดตั้งเพื่อควบคุมนักเรียนให้เข้าเรียนในโรงเรียนเท่านั้น แต่กรมการศึกษาดำเนินการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 และ 2478 มีหน้าที่ควบคุม และช่วยเหลือโรงเรียนในท้องถิ่นของตน โดยเป็นที่ปรึกษาในการจัด และการดำเนินการศึกษา และตรวจตราดูแลงบประมาณบัญชีเงิน และสอดส่องความเป็นไปของโรงเรียนที่ประชาชนจัดตั้ง

ในปี พ.ศ. 2476 นโยบายเปลี่ยนไปโดยได้มีการแบ่งสายโรงเรียนให้โรงเรียนที่มีขนาดใหญ่ในสายคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือโรงเรียนที่อยู่ในสายเดียวกันทางค่านวิชากร ส่วนผู้ตรวจการประถมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2491 นั้นมีนโยบายให้ความคุ้มครองแนะนำ และช่วยเหลือโรงเรียนประชาบาลในเขตท้องที่ที่ได้รับผิดชอบ โดยไม่มีอำนาจสั่งการแต่อย่างใด

ในด้านการจัดองค์กรการบริหารการนิเทศการศึกษา ก่อนปี พ.ศ. 2414 หน่วยงานที่ได้รับผิดชอบทางด้านการจัดการศึกษา คือ วัด ซึ่งมีเจ้าอธิการวัด หรือเจ้าอาวาสเป็นผู้คอยให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และควบคุม พระสงฆ์ในวัดที่เป็นครู ในราชสำนัก สำนัก-ราชบัณฑิตก็มีหัวหน้าราชสำนัก และพระมหากษัตริย์เป็นผู้คอยแนะนำ ควบคุม เมื่อจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้น ในปี พ.ศ. 2430 และในปี พ.ศ. 2435 โดยฐานะเป็นกระทรวงธรรมการ กรมศึกษาธิการก็ยังเป็นหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบทางด้านการจัดการศึกษา งานทางด้านการนิเทศการศึกษา ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารการศึกษาคอลดมา

การบริหารงานบุคคล ก่อนปี พ.ศ. 2430 ซึ่งยังไม่มีการจัดตั้งกรมศึกษาธิการ เจ้าอธิการวัด หรือเจ้าอาวาสเป็นผู้ควบคุม แนะนำ เพราะถือว่าเจ้าอธิการวัด หรือเจ้าอาวาสเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้านการสอน และมีความรู้แตกฉานควย ในราชสำนัก หรือราชบัณฑิตเป็นหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ และเจ้านายชั้นสูง เมื่อจัดตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ และแนะนำในการจัดการศึกษาแก่ครู และโรงเรียนตลอดมา ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารในระยะเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2443 กรมศึกษาธิการได้แบ่งโรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นแล้วเป็นแขวงและตั้งนายตรวจแขวง ซึ่งเป็นครูที่มีวุฒิทางครู และมีประสบการณ์ทางด้านการสอน เป็นผู้ควบคุม และให้คำแนะนำช่วยเหลือในด้านการเรียนการสอนตามแขวงที่ได้รับผิดชอบ มีสามัคยาจารย์ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2445 มีหน้าที่พัฒนาครู และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทางการศึกษา

ในปี พ.ศ. 2446 มีการเปลี่ยนแปลงกองต่าง ๆ ภายในกระทรวงธรรมการ กองตรวจยกเป็นกรมตรวจ มีพระราชบัญญัติให้พระสงฆ์ทุกระดับชั้นต้องมีหน้าที่บำรุง การศึกษาในวัดและไต่ตั่งพระราชอาคณเเป็นผู้อำนวยการศึกษาของมณฑลต่าง ๆ ทุกมณฑล และให้มีหน้าที่ออกไปตรวจสถานการณต่าง ๆ ที่อยู่ในมณฑลรับผิดชอบแล้วรายงานผลต่อกรมศึกษาธิการเป็นประจำ

ส่วนกรมการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2452 คัดเลือกจากตำแหน่ง เจ้าอธิการวัด กำนันนายตำบล และแพทย์ประจำตำบล แดกรกรมการศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช 2464 และ 2478 นั้นคัดเลือก จากบุคคลที่ได้รับการยกย่องนับถือจากประชาชนในตำบล

ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 กระทรวงศึกษาธิการเห็นควรเร่งรัดดำเนินการตรวจโรงเรียนประชาบาลให้ทั่วถึงและสม่ำเสมอ จึงได้กำหนดให้มีผู้ตรวจการประถมศึกษาขึ้นในแผนกศึกษาธิการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ โดยคัดเลือกบุคคลจากครูประชาบาลที่มีวุฒิ ประสบการณ์และลักษณะอื่นประกอบ กล่าวคือ เป็นที่ยกย่องนับถือของคนทั่วไป และคณะครูเป็นเกณฑ์ และจัดให้มีการประชุมอบรมเพื่อชี้แจงให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ และแนวการปฏิบัติงานก่อนที่จะให้เริ่มปฏิบัติงาน

ผู้ตรวจการประถมศึกษา จะต้องทำหน้าที่สำรวจตรวจตามพระราชบัญญัติประถมศึกษาด้วย ให้มีหน้าที่ทางด้านกรณีพิเศษการศึกษาโดยการช่วยเหลือ แนะนำ ควบคุม และตรวจตราโรงเรียนประชาบาลที่ตนรับผิดชอบ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่ตรวจแต่อย่างใด ซึ่งเป็นแนวโน้มให้เห็นว่า ความเข้าใจเรื่องกรณีพิเศษการศึกษาในรูปแบบประชาธิปไตยเริ่มคึกคัก