

วิเคราะห์การจัดการประถมศึกษาของไทย

เนื่องจากการจัดการประถมศึกษาของไทยได้ดำเนินต่อมาเป็นระยะเวลา มากกว่า 100 ปี ขณะนี้ (พ.ศ. 2533) การประถมศึกษาของไทยมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้ามาก มีนโยบายในการจัดการประถมศึกษาที่ชัดเจน จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษา แผนการศึกษาแห่งชาติ หลักสูตรและการเรียนการสอน ตลอดจนปัญหาในการจัดการประถมศึกษา ที่ทุกฝ่ายต่างพยายามปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นตลอดเวลา ดังจะ เห็นได้จาก มีแผนพัฒนาการศึกษา เศรษฐกิจและสังคม หลายฉบับสนับสนุนการประถมศึกษาตลอดมา

ดังนั้น ขณะที่การประถมศึกษาที่มีความมั่นคง จึงควรมองอดีตบ้าง เพราะอาจมี บางสิ่งบางอย่างในการจัดการประถมศึกษาในอดีตที่ให้มีผลดีต่อนักเรียนและประเทศชาติ การจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันและอนาคตจะ ได้นำมาปรับปรุงให้ประสิทธิภาพของการจัดการ ประถมศึกษาดีขึ้น

เพื่อให้เห็นความต่อเนื่องของการจัดการประถมศึกษาของไทยในอดีต (พ.ศ. 2438 - 2475) และการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงเปรียบเทียบการจัดการ ประถมศึกษา ดังนี้คือ

สถานการณ์และปัญหาของการจัดการประถมศึกษาในอดีต (พ.ศ. 2438 - 2475)

การจัดการประถมศึกษาของไทยมีสถานการณ์ ความหมาย นโยบายการจัดการ ประถมศึกษา จุดมุ่งหมาย มาตรการศึกษา หลักสูตร และการเรียนการสอน ปัญหาและการ แก้ไข ดังนี้คือ

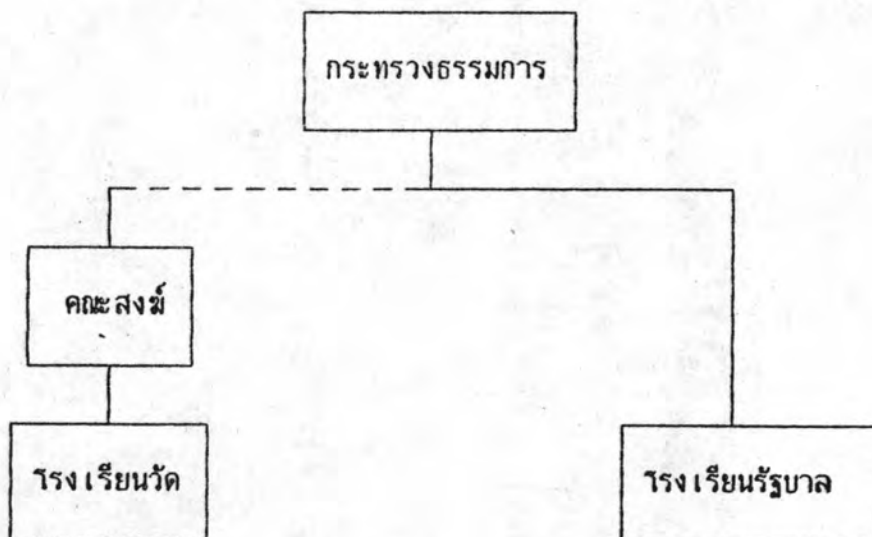
นโยบายในการจัดการประถมศึกษา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว มิได้มีการกำหนดและประกาศใช้นโยบายในการจัดการประถมศึกษา ส่วนนโยบาย ในการจัดการประถมศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวคือ มุ่งให้

ประชาชนเข้ารับราชการโดยส่ง เสริมการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาด้านอาชีพ การเพาะปลูก มุ่งให้คนทั้งประเทศมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ และนโยบายการจัดการประถมศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในระยะแรกยังคงใช้นโยบายการจัดการประถมศึกษาสืบต่อจากสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) นโยบายการจัดการประถมศึกษาจึงเปลี่ยนไป โดยมีนโยบายการจัดการประถมศึกษาว่ารัฐจะให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร การศึกษาระดับประถมศึกษาจะเป็นการศึกษาโดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนในสถานศึกษาของรัฐบาล

การจัดการประถมศึกษาของไทยในช่วงพุทธศักราช 2438 - 2475 มีโครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 พ.ศ. 2438 - 2454 และระยะที่ 2 พ.ศ. 2454 - 2475 ดังแผนภูมิที่แสดงต่อไปนี้

ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2438 - 2454)

แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2430-2454



โครงสร้าง ในส่วนกลางกระทรวงธรรมการรับผิดชอบในการจัดการศึกษา โดยการรับผิดชอบในการจัดตั้งโรงเรียน จัดสรรงบประมาณ จัดทำแบบเรียน และควบคุมมาตรฐานของสถานศึกษา สำหรับโรงเรียนส่วนใหญ่ตามหัวเมือง กระทรวงธรรมการได้

ขอให้คณะสงฆ์เป็นผู้จัดการ โดยกระทรวงธรรมการให้การสนับสนุนโดยเฉพาะในเรื่อง
แบบเรียน

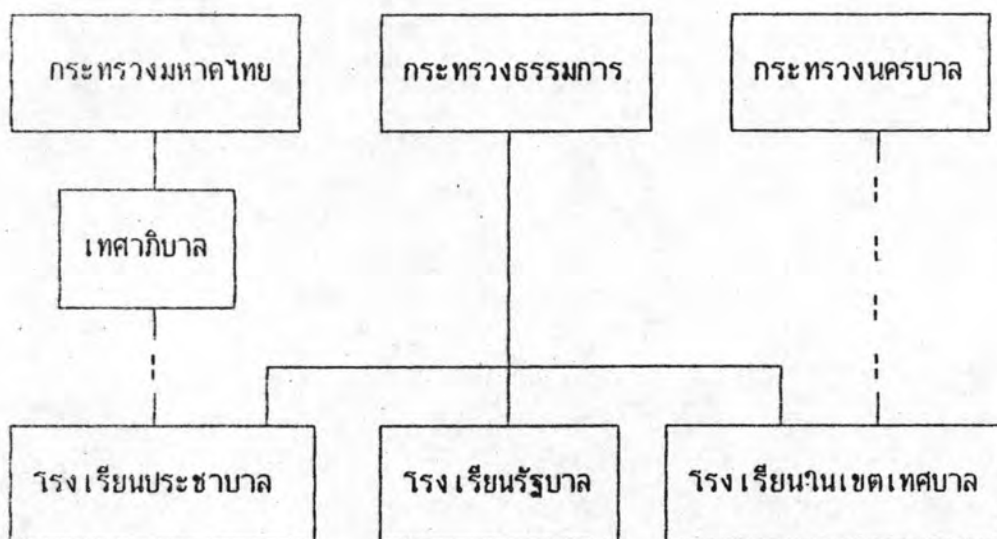
งบประมาณ ค่าใช้จ่ายในยุคนี้มีสองแหล่ง คือ ค่าใช้จ่ายของโรงเรียน-
รัฐบาลส่วนกลางได้มาจากงบประมาณของกระทรวงธรรมการ ส่วนค่าใช้จ่ายของโรงเรียน
รัฐบาลในหัวเมืองนั้นส่วนใหญ่ได้มาจากเงินบริจาคของราษฎรเอง เนื่องจากงบประมาณของ
กระทรวงธรรมการมีจำกัดมาก การขยายการศึกษาในยุคนี้จึงไม่สามารถดำเนินการได้
อย่างรวดเร็ว

การบริหารงานบุคคล บุคคลากรทางการศึกษาในยุคนี้แบ่งออกเป็น 2
ประเภท คือ ครูานโรงเรียนรัฐบาลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการของกระทรวงธรรมการและ
ครูานโรงเรียนหัวเมือง อันได้แก่พระสงฆ์เป็นส่วนใหญ่

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2454 - 2475)

เนื่องจากการขยายการศึกษาในระยะแรกไม่สามารถดำเนินการไปได้
อย่างรวดเร็ว กระทรวงธรรมการจึงได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล
เข้ามาช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดการศึกษาในยุคนี้มีการแบ่งโรงเรียนประถมศึกษาออกเป็น 3
ประเภทตามลักษณะของเงินที่ใช้ คือโรงเรียนรัฐบาล ใช้เงินงบประมาณของรัฐ
โรงเรียนประชาบาล ได้แก่ โรงเรียนที่ดำเนินการโดยเงินภาษีอากรของท้องถิ่นหรือ
ของประชาชน และโรงเรียนบุคคลได้แก่โรงเรียนที่เป็นของเอกชน ได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติประถมศึกษาเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2464 มีสาระสำคัญ
ของการจัดการประถมศึกษาในยุคนี้ มีดังนี้ คือ

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างระบบบริหารการประถมศึกษา พ.ศ. 2454-2475



โครงสร้าง กระทรวงธรรมการรับผิดชอบในการจัดการศึกษาของ ประเทศในด้านนโยบายการจัดการศึกษา การกำหนดหลักสูตรและแบบเรียน การจัดสรรงบประมาณ การตรวจตราการสอนและการควบคุมมาตรฐานการศึกษา โดยมีกระทรวง-มหาดไทยและกระทรวงนครบาลรับผิดชอบในการจัดตั้งโรงเรียน การบริหารโรงเรียนและให้การสนับสนุนคณะกรรมการตำบล และคณะกรรมการการศึกษา ตลอดจนการเกณฑ์นักเรียนเข้าโรงเรียนในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของตนเอง

งบประมาณ ค่าใช้จ่ายของโรงเรียนรัฐบาลซึ่งงบประมาณของรัฐ ส่วนโรงเรียนประชาบาลนั้นมีแหล่งงบประมาณหลายแหล่ง คือในระยะแรกค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ยังเป็นเงินบริจาคของราษฎร และเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาแล้วก็ได้เก็บเงินศึกษาฟรีซึ่งเป็นภาษีเพื่อการศึกษาโดยเก็บจากชายฉกรรจ์อายุระหว่าง 18 ปี ถึง 60 ปี แต่เงินศึกษาฟรีนี้เก็บอยู่ได้เพียง 10 ปี ก็ได้ยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2473 เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจ่ายเงินอุดหนุนการศึกษาปีละ 3 ล้านบาท แทนเงินศึกษาฟรี โดยให้กระทรวงธรรมการเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนแก่โรงเรียนประชาบาลและนับตั้งแต่นั้นมา รัฐบาลก็เป็นผู้รับภาระในการจัดการประถมศึกษาเกือบทั้งหมด

การบริหารงานบุคคล ในตอนต้นของระยะนี้กระทรวงธรรมการได้จัดตั้งข้าหลวงธรรมการไปเป็นผู้ช่วยของสมุหเทศาภิบาลในการจัดการศึกษาในมณฑลและต่อมาได้ขยายไปสู่ระดับจังหวัดและอำเภอบุคคลเหล่านี้รวมทั้งครูโรงเรียนรัฐบาลมีฐานะเป็นข้าราชการได้รับเงินเดือนในอัตราสูงในขณะที่ครูประจำบาลส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างฐานะไม่มั่นคงรายได้ต่ำและระดับความรู้ต่ำกว่าครูโรงเรียนรัฐบาล ในระยะนี้อัตราการเข้าออกของครูประจำบาลมีมาก (สุพัตรา ชุมเกตุ 2527:131-134)

จุดมุ่งหมายของการจัดการประถมศึกษา (พ.ศ. 2438 - 2475)

การจัดการประถมศึกษาของไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจุดมุ่งหมายเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการ ให้เยาวชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษา และเพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาพระศาสนา ส่วนความมุ่งหมายการจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ เพื่อยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้นเพื่อผลประโยชน์ในด้านการเมืองและการปกครองให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ครอบครัวและสังคม จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ ให้เด็กมีความรู้ตามสมควรแก่อัธยาศัย เป็นการอบรมเด็กส่วนมากให้รักและนิยมวิชาชีพในท้องถิ่นของตน โดยให้เด็กมีร่างกายแข็งแรงด้วย และอบรมให้เด็กเป็นผู้มีจรรยาดี

สรุปได้ว่าจุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษาเพื่อ让孩子มีความรู้ อ่านออก เขียนได้ ประกอบอาชีพในท้องถิ่นได้ มีร่างกายแข็งแรง มีความรักชาติ และเป็นผู้มีจรรยาดี อยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

โครงการศึกษา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศไชวี่โครงการศึกษา 4 ฉบับ คือ โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2452 ระบบโรงเรียนแบ่งเป็น



2 ประเภท คือสามัญศึกษาและศึกษาพิเศษ ในแต่ละโครงการศึกษา เกณฑ์อายุและระบบชั้นเรียนแตกต่างกันเล็กน้อย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศใช้โครงการศึกษา 3 ฉบับคือ โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2458 โครงการศึกษา พ.ศ. 2464 เน้นให้ราษฎรทั้งชายและหญิงได้เล่าเรียนตามควรแก่อัธภาพ และสามารถประกอบอาชีพได้ ถ้าเรียนดีมีโอกาสดูแลศึกษาต่อชั้นสูงสุด

โครงการศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศใช้แผนการศึกษา พ.ศ. 2475 มีการกำหนดองค์การแห่งการศึกษาคือ จริยศึกษา พุทธิศึกษา พลศึกษา ขึ้นเป็นครั้งแรก ความมุ่งหมายคือให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาตามควรแก่อัธภาพ

วิเคราะห์แผนการศึกษาชาติในอดีต

สมศักดิ์ ศัลยอักษร และคณะ (2528:25) กล่าวว่า คำว่า "แผนการศึกษาชาติ" นั้น ที่จริงเรามาใช้คำนี้เมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้เอง ก่อนหน้านั้นแม้จะมีประกาศเป็นทางการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันแผนการศึกษาชาติก็เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น เรียกว่า "โครงการศึกษา" บ้าง "แผนที่โรงเรียน" บ้าง ยิ่งสมัยต้นๆ ด้วยแล้วมีแต่เพียงลำดับชั้นโรงเรียน การที่รวบรวมเข้าแล้วเรียกว่า เป็นแผนการศึกษานั้น ก็โดยอาศัยจากการศึกษาค้นคว้าว่าในสมัยนั้นมีโรงเรียนประเภทอะไรบ้างและต่อเนื่องกันอย่างไร

การประกาศเป็นรูปโครงการศึกษาที่แน่ชัดนั้น นับว่ามีเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2456 ควรจะถือได้ว่าเป็นแผนการศึกษาฉบับแรกตามที่เราเข้าใจกันในปัจจุบันนี้ เมื่อได้ใช้มาเป็นเวลา 2 ปี ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2458 และได้ใช้เรื่อยมาอีก 7 ปี จึงมีโครงการศึกษาฉบับใหม่ พ.ศ. 2464 เป็นอันว่าฉบับ พ.ศ. 2456 นั้น มีอายุรวมทั้งสิ้น 8 ปี โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเล็กน้อยในระยะ 2 ปีแรก ฉบับ พ.ศ. 2464 ใช้ติดต่อกันมารวมเวลาทั้งสิ้น 11 ปี โดย

ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเลย คือจนถึง พ.ศ. 2474 เป็นปีสุดท้าย ต่อมาใน พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยได้ประกาศเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติทันที

เมื่อพิจารณาถึงอายุของแผนการศึกษาชาติแต่ละฉบับจะเห็นว่ามีความระยะเวลาใกล้เคียงกันยกเว้นในระยะเวลาที่มีความเปลี่ยนแปลงหรือมีเหตุการณ์สำคัญ เช่น ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากตัวเลขแสดงอายุการริเริ่มแผนการศึกษาชาติแต่ละฉบับนี้ หากเรามองเห็นได้ชัดว่าทุกๆระยะ 10 ปีนั้น ย่อมมีความเจริญก้าวหน้าและความเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมของเราเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนการศึกษาชาติเสียใหม่ เพื่อปรับให้ระบบการศึกษาเหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะการณ์ใหม่ โดยนัยนี้แผนการศึกษาชาติจึงมีสิ่งที่จะมั่นคงยั่งยืนอยู่ได้ตลอดไป จำต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามระยะเวลาที่ภาวะของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ดังตารางแสดงการเปรียบเทียบโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาชาติ ดังนี้คือ

ตารางที่ 1 โครงสร้างการจัดการศึกษาในโรงเรียนและอายุในระดับประถมศึกษา ระยะเวลา พ.ศ. 2438-2475

โครงการจัดการ	ชื่อระดับการศึกษา ของทนายราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวน ปี	กำหนด อายุ	หมายเหตุ
การจัดการศึกษา พ.ศ. 2438	มูลศึกษา	โรงเรียนมูลศึกษา สามชั้นต่ำ (ประโยค 1) โรงเรียนมูลศึกษา สามชั้น โรงเรียนไทย เบงตันทันต่ำ (ประโยค 1) โรงเรียนไทย เบงตันทันสูง (ประโยค 2)	ชั้น 1 ชั้น 2 และ ประโยคสามชั้น 1 ชั้น 1 ชั้น 2 และชั้น 3 ชั้น 1 ชั้น 2 และประโยคมูล	3 3 3 3	ไม่แน่นอน ไม่แน่นอน ภายใน 10 ปี ภายใน 10 ปี	การจัดการศึกษาก่อนมีการวาง โครงการศึกษาของชาติ เป็นการจัดการศึกษาตามโครงการ การศึกษาของไทยฉบับแรกก่อน การศึกษาระดับประถมศึกษา มี การศึกษาที่เรียกว่า "การเล่าเรียน เบงตันทัน" ซึ่งมีโรงเรียนชอปรพท เพื่อเตรียมเด็กเข้าโรงเรียนประถมศึกษา ถ้ามีโรงเรียนปรพท อาจจัดการ ศึกษาชั้นในโรงเรียนเบงตันทันต่ำ กำหนดอายุ 7 ปี โรงเรียนใหม่แผนกมูลศึกษาจัดทำใหม่ ชั้นเตรียม (เทียบเท่ากับประโยคมูล) เพื่อส่งเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา ๑๑
โครงการศึกษา พ.ศ. 2445	ประถมศึกษา	ประโยค 1 ชั้นต้น	ชั้น 1 ชั้น 3 และชั้น 3	3	สุดเขต 12 ปี	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

โครงการจัดการ	ชื่อระดับการศึกษา ของวิทยาราชภัฏ	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวน ปี	กำหนด อายุ	หมายเหตุ
โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 และ โครงการศึกษา พ.ศ. 2452	ประถมศึกษา	มลสามัญ มลพิเศษ ประถมศึกษาสามัญ ประถมศึกษาพิเศษ	ปีที่ 1 ปีที่ 2 ปีที่ 3 ปีที่ 4	3	7 12	โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 และ โครงการศึกษา พ.ศ. 2452 มี โครงสร้างเดียวกัน แผนกพิเศษ เรียนคล้ายหลักสูตรสามัญ แต่เรียน แต่เรียนภาษาอังกฤษมากขึ้น มลพิเศษ สุดท้ายเริ่มเรียนภาษาอังกฤษตลอด หลักสูตร เพื่อเป็นพื้นฐานในการเรียน มัธยมพิเศษต่อไป
โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2458 และ โครงการศึกษา พ.ศ. 2464	ประถมศึกษา	ประถมสามัญ	ปีที่ 1 ปีที่ 2 ปีที่ 3	3	8	โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2458 และโครงการศึกษา พ.ศ. 2464 มีโครงสร้างเดียวกัน ประถมสามัญ เทียบกับชั้นเลขที่ 1, 2 และ ประโยคมูล านหลักสูตรเก่า (ทุกคนทั้งชายและ หญิงเรียนเหมือนกัน)
โครงการศึกษา พ.ศ. 2464		ประถมสามัญ	ปีที่ 4	2	12	

ตารางที่ 1 (ต่อ)

โครงการจัดการ	ชื่อระดับการศึกษา ของทายราษฎร์	ชื่อโรงเรียน/ชั้นเรียน	จำนวนชั้น	จำนวน ปี	กำหนด อายุ	หมายเหตุ
แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475	ประถมศึกษา	ประถมสามัญ	ประถม 1-4	4	10	ปรับปรุงระดับความรู้ใหม่ คอชั้น เตรียมประถม (เดิม) เป็นชั้น ประถม 1 (ใหม่) และชั้นประถม 1, 2, 3 (เดิม) เป็นชั้น 2, 3, 4 (ใหม่) พงชายและหญิงจบชั้น ประถม 4 แล้วต้องเรียนต่อประถม วิสามัญ คือประถม 4, 5 (เดิม) เป็นชั้นประถม 5 และ 6 เวน แต่จะเรียนต่อมัธยม เมื่อเรียน จบประถม 4 แล้วก็เรียนได้

ที่มา ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2507:97, 115, 181, 227, 315, 325)

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าโครงสร้างการจัดการศึกษาในเรื่องระบบชั้นเรียนและอายุของนักเรียนในระดับประถมศึกษาชั้น เมื่อพิจารณาถึงอายุเริ่มเรียนของเด็กแล้วจะเห็นว่าโครงการศึกษา พ.ศ. 2441 โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 โครงการศึกษา พ.ศ. 2452 และแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 อายุเริ่มเรียนของเด็กจะเริ่มเรียนเมื่ออายุ 7 ปี โครงการศึกษา พ.ศ. 2456 โครงการศึกษา พ.ศ. 2458 และ โครงการศึกษา พ.ศ. 2464 เด็กเริ่มเรียนเมื่ออายุ 8 ปี ส่วน โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 กำหนดให้เด็กเริ่มเรียนเมื่ออายุ 10 ปี จะเห็นได้ว่าเมื่อเปรียบเทียบแล้ว โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 เด็กจะเริ่มเข้าเรียนอายุมากส่วนเรื่องระบบชั้นเรียน แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 กำหนดเกณฑ์บังคับเรียนในระดับประถมศึกษาไว้เพียง 4 ปี ทั้ง เด็กชายและหญิง เมื่อเรียนจบชั้นประถมปีที่ 4 แล้วต้อง เรียนต่อประถมวิสามัญหรือจะ เรียนต่อมัธยมก็ได้

สรุปได้ว่าสภาพภาพการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอดีตนั้น เนื่องจาก เป็นระยะ การปฏิรูปการศึกษาและภาวะทางการเมือง การเศรษฐกิจตลอดทั้งการเปลี่ยนแปลง การปกครองประเทศดังนั้นจึงทำให้การจัดการระดับประถมศึกษาไม่คล่องตัวเท่าที่ควรตั้ง จะเห็นได้จากจำนวนครู จำนวนนักเรียนและงบประมาณที่ได้รับให้ดำเนินการจัดการ เรื่องการศึกษามีจำนวนน้อยมาก ซึ่งทำให้เกิดผลตามมากคือเรื่องคุณภาพของการศึกษา ปัญหา เกี่ยวกับครู ปริมาณของครูไม่พอเพียง คุณภาพของครูครูยังมีความรู้ไม่พอทำให้ การเรียนการสอนไม่ได้ผล ขวัญและกำลังใจของครูมีน้อย ขาดอุปกรณ์การเรียนการสอน ประชาชนไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนวิชาชีพ ขาดเงินที่จะจัดหาครู และ เครื่องอุปกรณ การสอนด้านวิชาชีพทำให้การสอนทางด้านวิชาชีพไม่ประสบผลสำเร็จ ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้พยายามแก้ไขปรับปรุงตลอดเวลาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอดีต พัฒนาการ ทางการศึกษานั้นก็เช่นเดียวกับพัฒนาการด้านอื่นๆ คือ ปัจจุบันนั้นเป็นทายาทของอดีต และเป็นมูลเหตุของอนาคต สิ่งทั้งหลายที่เรามีอยู่ทุกวันนี้หาใช่เป็นสิ่งซึ่งใคร่ขิ้นเมื่อวาน นี้ไม่ แต่แท้จริงเป็นผลจากเหตุแวดล้อมและความจำเป็นต่างๆ ซึ่งได้มีมาแล้วเป็นเวลา กว่าสองศตวรรษ ความเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่มิได้สอดคล้องกับเหตุแวดล้อมและความจำเป็น ต่างๆ ที่สังคมของเรามีอยู่ ความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นก็ย่อมจะ ไม่ยั่งยืนอยู่ได้ จำต้อง เป็น มูลเหตุของความเปลี่ยนแปลงต่อไปอีก วิวัฒนาการของการจัดการประถมศึกษาจึง เป็น ความพยายามของสังคมที่จะปรับระบบ และวิธีจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับภาวะสังคมใน ยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง

หลักสูตรและการเรียนการสอน (พ.ศ. 2438 - 2475)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศใช้หลักสูตร 4 ฉบับคือ กฎพิทักษ์การศึกษา พ.ศ. 2435 หลักสูตร พ.ศ. 2438 หลักสูตรประถมศึกษา สำหรับสอบไล่ประกาศนียบัตรประโยค 1 รศ. 124 (พ.ศ. 2448) และหลักสูตรมูลศึกษา สำหรับเรียนชั่วเวลา 2 หรือ 3 ปี อายุตั้งแต่ปีที่ 7 ถึงปีที่ 9 พ.ศ. 2453 ความมุ่งหมาย ให้เด็กอ่านออกเขียนได้ตามตรา-แบบเรียน 6 เล่ม ของพระยาศรีสุนทรโวหาร ให้ นักเรียนรู้จักวิธีคิดเลขและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ การเรียนการสอนระยะแรกใช้พระ สอน สถานที่เรียนส่วนมากจะใช้วัด วัง และบ้าน ยึดครูเป็นศูนย์กลาง จัดให้มีการสอบไล่ เมื่อเรียนจบชั้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ประกาศใช้หลักสูตร 3 ฉบับคือ หลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2454 หลักสูตรหลวง หลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2456 และประถมศึกษาภาค 2 หลักสูตร หลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2464 ความมุ่งหมาย ให้เป็นคนดีมีธรรมะ และเป็นพลเมืองดี เน้นความสำคัญของวิสามัญศึกษาหรืออาชีวศึกษา การเรียนการสอนมีพัฒนาการขึ้น มีค่านิยมของกระทรวงออกมาเป็นระยะๆ เน้นการสอน เพื่อให้มีสุขภาพดี เน้นความสำคัญของการสอนวิชาเฉพาะปลูก การเรียนการสอนยังยึดครูเป็น ศูนย์กลาง การประเมินผลกล่าวถึงเล็กน้อยว่าวิชาใดควรใช้วิธีการสอบแบบใด เช่น สอบ เรียงตัว หรือสอบคิดคะแนนเทียบส่วนร้อย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีได้ประกาศใช้หลักสูตร 1 แห่ง ยังคงใช้ "ประถมศึกษาภาค 2 หลักสูตร หลักสูตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2464

แสดงว่าหลักสูตรในช่วงนี้การเรียนการสอนยึดครูเป็นศูนย์กลาง ไม่ได้ กล่าวถึงนวัตกรรมทางการศึกษา อุปกรณ์การสอนมีไม่มากนัก เช่น กระดานชนวน ดินสอหิน หนังสือแบบเรียนมีบ้างแต่ไม่มากนัก

ตารางที่ 2 โครงสร้างการจัดการประถมศึกษาโรงเรียนหลักสูตรและการเรียนการสอน ระยะเวลา พ.ศ. 2438 - 2475

ระยะเวลา	ชื่อหลักสูตร	ความมุ่งหมาย	เนื้อหาวิชา อัตราเวลาเรียน	กระบวนการเรียนการสอน	วัตถุประสงค์และประเมินผล	หมายเหตุ
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - 2453	กฎพิทักษ์หีบการศึกษา เป็นหลักสูตรในโรงเรียนมูลสามัญ พ.ศ. 2435 (เป็นหลักสูตรฉบับแรก)	ให้โอกาสในการศึกษาแก่ราษฎรโดยทั่วถึงกัน	ชั้นประถมศึกษาชั้นต้นเรียนวิชา อ่านเขียน คิดเลข ธรรมจริยา เรียน 1 ปี 40 สัปดาห์ ปีถัดภาค 2 เดือน ปีใหม่ กับออกพรรษา และหยุดทักขานพระเรียนวันละ 5 ช.ม.	กำหนดจำนวนครุค่อนักเรียน คายครุค่อนักเรียน 1:10-20 คน	จะสอบไล่ตามวิชาความรู้ทุกชนิด การสอบตาม พ.ร.บ.การสอบวิชา พ.ศ. 2433	
	หลักสูตร พ.ศ. 2438	มุ่งทะนุบำรุงการเล่าเรียนวิชาที่เจริญ	ไม่ได้กำหนดอัตราเวลาเรียน วิชาวาดเขียน เริ่มเข้ามามีบทบาทในการเรียนการสอนเป็นครั้งแรก	วางระเบียบวันระหว่างเรียน มีหนังสือสมัครพมพชาย	มีการสอบไล่ละ 2 ครั้ง สอบได้แล้ว จะมอบใบสำคัญให้	หลักสูตรฉบับนี้ยังไม่พัฒนาการขึ้นจากหลักสูตรฉบับเดิม

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ระยะเวลา	ชื่อหลักสูตร	ความมุ่งหมาย	เนื้อหาวิชา อัตราเวลาเรียน	กระบวนการเรียนการสอน	วัดผลและประเมินผล	หมายเหตุ
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 - 2468	หลักสูตรมลสามัญศึกษา (พ.ศ. 2454)	เหมือนหลักสูตรมลศึกษา พ.ศ. 2453 เพิ่มเติมเล็กน้อย คือเพิ่มความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ชาติ จนเกิดความรักชาติบ้านเมือง ระดับประถมศึกษา มุ่งให้ใช้ภาษาอังกฤษได้ดีเท่ากับระดับมัธยมศึกษา	กานศวิชาและอัตราเรียนไว้ยกเว้นระดับมลศึกษาไม่ได้กำหนดเวลาเรียนไว้ วิชาที่กำหนดเรียนกันทั้งหมดทั้งระดับรวมกันไป	กล่าวถึงวิธีสอนบางวิชาหน้าหลักจิตวิทยาเข้ามาประยุกต์ใช้ในการสอน เช่นวิชาจรรยาของชั้นประถมศึกษา วิชาสอนด้วยตัวอย่าง สอนให้จับใจสอนจากง่ายไปหายาก สอนในสิ่งที่มีความหมายแก่เด็ก นำความสัมพันธ์ระหว่างวิชามาใช้ สอนภาษาอังกฤษห้ามแยกวิชา วิชากรณเป็นวิชาแห่งต่างหาก เน้นให้ครูพยายามสอนด้วยเสียงคือพูดออกเสียงและให้พูดมากๆ หรือให้เน้นด้วยการฟังกับการพูดให้มาก ไม่ให้สอนโดยผ่านทางประสาทตาแต่เพียงอย่างเดียว	ประถมศึกษาชาย วิชาที่ควรสอบให้คะแนนเทียบส่วนร้อยรวมทั้งหมด คือ การฝึมือ การทวาร และชบรื่อง นอกนั้นให้สอบคะแนนเรียงตัว ประถมศึกษาหญิง วิชาที่ควรสอบให้คะแนนเทียบส่วนร้อยรวมทั้งหมด คือ การฝึมือ การทำกับข้าวของกิน การต้อนรับ และการบรรเลง	หลักสูตรและการเรียนการสอนสอนในชั้นพัฒนาการชน แต่ประชาชนไม่สมัครเรียน รัฐไม่มทุนาน การจัดการศึกษา ภายหลังจึงต้องเปลี่ยนแปลงหลักสูตร

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ระยะเวลา	ชื่อหลักสูตร	ความมุ่งหมาย	เนื้อหาวิชา อัตราเวลาเรียน	กระบวนการเรียนการสอน	วัดผลและประเมินผล	หมายเหตุ
	หลักสูตรทวิภาคี กระทรวง ธรรมการ หลักสูตรสามัญ ศึกษา พ.ศ. 2456	ให้ได้รับความรู้ พื้นฐาน สำหรับ การเป็นพลเมือง ดี มีสุขภาพดี มี ความรู้ในการ ประกอบอาชีพ	เด็กชายเรียน 5 ปี หญิง เรียนเพียง 3 ปี เนื้อหา วิชา (รายละเอียดของ วิชา) และอัตราเวลา เรียน ของชายและหญิง ต่างกัน เนื้อหาวิชาเท่า ของเดิม	เพิ่มวิชาลูกเสือ วิชาชีพ ก้า ตำบลจัดการสอนวิชาเหล่านี้ อยู่ในหมู่บ้าน เด็กโตเรียนจาก บิดามารดาแล้ว ก็ไม่ต้องมีการ สอน ชวนเน้นหนักเรียนเห็น ความสำคัญในวิชาชีพของบิดา มารดา ทำให้ไม่รังเกียจและ ละทิ้งอาชีพเดิมทำให้เด็กโตเรียน ตามความสามารถของตนเอง แท้จริงกับคิดตนเอง คิดเป็น แก้ปัญหาได้ เรียนวิชาการทำงาน ส่วน วิชาการเรียนด้วยกา ปฏิบัติจริง	วิชาชีพ ศึกษาค้นคว้า โรงเรียนกีฬาหอบ่อ ตามการสอนในโรงเรียน ก้าวิชาเด็กนักเรียน เรียนจากที่บ้านแล้ว นักเรียนจะต้องตอบ คำถาม และแสดงให้ ผู้สอบเห็นเป็นที่พอใจ จะถือว่าสอบผ่านวิชานั้น	เพิ่มวิชาลูกเสือ และวิชาดา- เขียน มีความ สมบูรณ์ครบองค์ ประกอบของ หลักสูตร โดยมี จุดมุ่งหมาย เนื้อหาวิชาและ อัตราเวลา เรียน กระบวนการ เรียนการสอน วัดผลและ ประเมินผล

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ระยะเวลา	ชื่อหลักสูตร	ความมุ่งหมาย	เนื้อหาวิชา อัตราเวลาเรียน	กระบวนการเรียนการสอน	วัตถุประสงค์และประ เมินผล	หมายเหตุ
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 - 2468	ประถมศึกษา ภาค 2 หลักสูตร หลักสูตรสามปี ศึกษา พ.ศ. 2464	มุ่งเน้นถึงความ สำคัญของการ ศึกษา	ไม่เปลี่ยนแปลงด้าน เนื้อหา มีเพียง เปลี่ยน ชื่อวิชาเท่านั้น เช่น วิชาทาสีเสียงชีพเป็นวิชา อาชีพ	แนะนำการสอนนำหนักเรียน สหภาพดี แนะนำให้ครเปลี่ยนแปลง อธิบายถกเรียน เน้นวิชา การเพาะปลูก	กล่าวถึงการศึกษาที่ ว่าวิชาดีสอบเรียงตัว วิชาดีสอบคิดคะแนน เทียบส่วนร้อยทั้งชั้น ต่อมาในปี 2465 ได้ กล่าวถึงระเบียบการ สอบ นักเรียนประถม ศึกษาทั้งหมดประกอบ ด้วยกำหนดการสอบ การออกข้อสอบ การ ดำเนินการสอบ การ เขียนกระดาษตอบ การตัดสิน ประกาศ นียบัตร และทะเบียน การเลื่อนชั้น กล่าวถึง การวัดผลอย่างละเอียด	หลักสูตรฉบับ สนองนโยบาย ตาม พ.ร.บ. ประถมศึกษา และนโยบาย การศึกษาใน ยุคนี้ในด้าน สามปีศึกษา มี แบบแผน การ วัดผลหลักเกณฑ์ มากขึ้นกว่า หลักสูตรประถม ศึกษาฉบับ ก่อน

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ระยะเวลา	ชื่อหลักสูตร	ความมุ่งหมาย	เนื้อหาวิชา อัตราเวลาเรียน	กระบวนการเรียนการสอน	วัดผลและประเมินผล	หมายเหตุ
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468 - 2475	"ประมุขศึกษา ภาค 2 หลักสูตร หลักสูตรสามัญ ศึกษา พ.ศ. 2464"					นิยมหลักสูตรใหม่ ของหลักสูตรเดิม

ปัญหาในการจัดการประถมศึกษา (พ.ศ. 2438 - 2475)

การจัดการประถมศึกษาในช่วงนี้มีปัญหาหลายประการ เช่น ในรัชสมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีปัญหาในการจัดการประถมศึกษาดังนี้คือ

1. ความเข้าใจผิดของราษฎร
2. ไม่มีงบประมาณจัดการศึกษา
3. ขาดคนที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการประถมศึกษา

มีสาระดังนี้คือ

1. ความเข้าใจผิดของราษฎรคิดว่าการจัดตั้งโรงเรียนและการสอน
หนังสือเพื่อจะนำเด็กไปเป็นทหาร

ในระยะเริ่มจัดการศึกษานั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัวต้องประสบปัญหาหลายอย่างและต้องทรงหาทางแก้ไขเป็นระยะๆ เป็นเรื่องๆ ไป
เริ่มตั้งแต่การทำความเข้าใจราษฎรว่าการจัดให้เด็กเล่าเรียนนั้นจะมีคุณประโยชน์อย่างไร
ปัญหาใหญ่อยู่ที่ต้องทรงขจัดความหวาดกลัวของราษฎรว่ารัฐบาลจะจับเอาเด็กไปเป็นทหาร
ดังพระราชดำรัส พระราชทานแก่นักเรียน (ที่สอบไล่ได้) ความว่า

... เรามีความเสียใจอยู่หน่อยหนึ่งที่ได้เห็นรายงานกรมศึกษาธิการ ทราบว่า
โรงเรียนจัดตามพระอารามต่างๆ นักเรียนลดคายน้อยลงไปด้วยความตื่นตกใจว่า
จะเก็บมาเป็นทหารเป็นต้นเหตุ ความเข้าใจผิดเช่นนี้ไม่มีที่สิ้นสุดลงได้ เบนที่ให้เกิด
เกิดความระแวงและ เสียเวลาที่ต้องมาตื่นตกใจเสียมิได้เล่าเรียน แต่
ที่จริงนั้นการเล่าเรียนศึกษากับการทหารมิได้เกี่ยวข้องกันอย่างหนึ่งอย่างใดเลย
พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ซึ่งใกล้ชิดในราชการคงจะทราบชดอยู่ทั่วกัน
แล้วว่าความจริงเป็นเช่นไร แต่คนภายนอกซึ่งมิได้เกี่ยวข้องในราชการไม่ทราบ
เหตุจึงคิดวิตกสงสัยไปต่างๆ ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการทั้งปวงเห็น
แก่ประโยชน์อันจะมีแก่คนทั่วหน้าโดยกรุณาช่วยชี้แจงข้อความนี้ให้คนภายนอกทราบ
เมื่อได้ยินได้ฟังข้อสงสัยเคลือบแคลงอันนี้ ให้สิ้นความวิตกสงสัยด้วย (ราชกิจจา
นุเบกษา เล่ม 6 2432 : 47)

2. งบประมาณด้านการจัดการประถมศึกษาที่มีน้อย ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบงบประมาณแผ่นดินกับที่กระทรวงธรรมการได้รับ
ระหว่างปี พ.ศ. 2438 - 2454

ปี พ.ศ.	งบประมาณแผ่นดิน	งบที่กระทรวงธรรมการให้	คิดเป็นร้อยละ
2438	12,686,000	342,000	2.7
2439	18,483,000	295,000	1.6
2440	23,997,000	710,000	3.0
2441	23,788,000	518,000	2.2
2442	27,053,000	507,000	1.9
2443	31,841,000	1,006,000	3.2
2444	36,647,000	1,000,000	2.7
2445	39,028,000	1,138,000	2.9
2446	43,909,000	1,218,000	2.8
2447	46,635,000	1,373,000	2.9
2448	50,036,000	1,349,000	2.7
2449	56,837,000	1,427,000	2.5
2450	56,503,000	1,422,000	2.5
2451	58,379,000	1,464,000	2.5
2452	58,845,000	1,281,000	2.2
2453	59,077,000	1,252,000	2.1
2454	64,017,000	1,364,000	2.1

ที่มา David K. Wyatt. The Politics of Reform in Thailand
(1969 : 389) (อ้างในงาน จารุวรรณ ไวยเจตน์ 2517 : 26)

สภาพภาพทางด้านงบประมาณที่ใช้ในการจัดการประถมศึกษาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในที่นี้จะขอเสนอจำนวนหรือตัวเลขที่แสดงปริมาณ เช่น จำนวนนักเรียน โรงเรียน ครูและงบประมาณการจัดการศึกษา ซึ่งจะช่วยให้เห็นลักษณะบางอย่างของการประถมศึกษาในอดีต ดังตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 ซึ่งแสดงถึงจำนวนนักเรียน โรงเรียน และครุรวมทั้งงบประมาณที่ใช้ในการจัดการศึกษาตามลำดับ

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบจำนวนนักเรียน โรงเรียน และครู พ.ศ. 2440-2442

ปี พ.ศ.	มณฑล 14 มณฑล	จำนวนนักเรียน	จำนวนโรงเรียน	จำนวนครู
2440	14 มณฑล	790	18	29
2441	"	5,682	196	232
2442	"	11,630	338	408

ที่มา กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสาร ศ 12/4

(อ้างอิงใน จารุวรรณ ไวยเจตน์ 2517 : 14)

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่าจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีจำนวนนักเรียน โรงเรียน ครู และงบประมาณน้อยมาก นโยบายการจัดการประถมศึกษาของชาติในสมัยนั้น ได้คำนึงถึงความต้องการของบ้านเมือง และความเจริญของประเทศเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนประถมศึกษาสำหรับราษฎรทั่วไป กระทรวงศึกษาธิการ (2527 : 161-167) ได้ระบุว่า นอกจากโรงเรียนหลวงแล้ว ยังทรงอุปถัมภ์โรงเรียนราษฎร ซึ่งขณะนั้นเรียกว่าโรงเรียนมูลสามัญเขลยศักดิ์ ทรงตั้งโรงเรียนฝึกฝนสำหรับผู้ที่ เป็นครู เรียกว่าโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ และเนื่องด้วยสมัยนั้นรัฐบาลต้องการผู้รู้หนังสือสำหรับให้มาทำราชการ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาราชการฝ่ายพลเรือน เรียกว่าโรงเรียนมหาดเล็กหลวง ในเรื่องการทหารก็ทรงตั้งโรงเรียนนายร้อยทหารบก การศึกษาในวิชาชีพ



และเทคนิคต่างๆที่บ้านเมืองต้องการผู้รู้ในขณะนั้นก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตั้งขึ้น และจัดเป็นการศึกษาในระดับอุดมศึกษา มีโรงเรียนนักเรียนแผนกที่ นักเรียนเพาะปลูก นักเรียนป่าไม้ นักเรียนราชแพทย์ นักเรียนอาเภอ นักเรียนสรรพากร เป็นต้น

3. ปัญหาในการจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกประการหนึ่งคือ ชาดคนที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการประถมศึกษา ซึ่งแก้ไขด้วยการพยายามเสาะแสวงหาคนที่มีความรู้ความสามารถอยู่ตลอดเวลา

นอกจากความกลัวเรื่องจับเด็กไปเป็นทหารแล้ว อุปสรรคอีกประการหนึ่งในการจัดการประถมศึกษาในสมัยนั้นก็คือ ความไม่รู้คุณค่าของเวลาเพื่อแสวงหาความรู้ เด็กจะใช้เวลาส่วนใหญ่นอกไปกับการเล่นสนุกโดยเฉพาะการพนันซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งความหายนะ ดังนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้กวดขันในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ใหญ่ที่สนับสนุนหรือรู้เห็นกับการเล่นการพนันของเด็กรัฐบาล ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดด้วย ดังประกาศห้ามมิให้เด็กเล่นการพนันต่างๆ ความว่า

...การเล่นซึ่งจะชักจูงใจเด็กให้เป็นนักเลง ให้เปลืองเปลืองเสียเวลาซึ่งจะ
ร่ำเรียนศึกษาวิชาเสตัวนั้นมากหลายประการ คือ เล่นการพนันมีผู้ใหญ่เป็นเจ้าของ
ชักจูงให้เด็กเล่นคือไม้สามอัน 1 ไม้ดัดแดง 1 ไม้หมุน 1 คัดดวง 1
อีบองบ้น 1 ๆ ห้ามฉีกรเป็นเจ้ามือเล่นในที่ขานแลที่ถนนหนทาง...ถ้าผู้หนึ่ง
ผู้ใดยังขัดขืนคิดการพอลวงเป็นเจ้ามือชักชวนเด็กเล่นการพนันตามถนนหนทางที่
ใดๆ...ก็ให้ทหาร โปลิศ กำนัน อาเภอ แลคนอื่นๆจับผู้เป็นเจ้ามือแลเครื่องมือ
ที่เล่นมาส่งยังโรงทหาร โรงโปลิศ ชำระเป็นสัตว์... จะปรับเจ้ามือผู้เล่น
เป็นเงินสิบดั่ง ให้เป็นค่าสินบนแก่ผู้จับ แล้วให้ลงพระราชอาญาเขียนเจ้ามือ
ผู้เล่นยกหนึ่ง 30 ที แล้วให้เจ้าหมูลนายรับเอาตัวไป...อนึ่งการซึ่งเด็กเล่น
ตามลัทธิเด็ก ท้าให้เสียเวลาที่จะได้ฝึกหัดวิชาความรู้ นั้น คือ เล่นควักกลองหลุม 1
เลือดกั้ง 1 เลือกินวัว 1 คู่คู่ 1 เกรียก 1 กัดค 1 อีเขียดอีเขียน 1
หมากเก็บ 1 แลการเล่นต่างๆซึ่งกล่าวมาแต่ต้นนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า
เป็นเครื่องจูงใจให้เด็กเปลืองเปลืองเอิบอาบเลยลามไปจนเล่นการพนันใหญ่ คือ
ไฟต่างๆ 1 ควด 1 ถั่ว 1 ใบ 1 จนเด็กยับเยินไปเป็นหนี้เป็นทาส แลพาบิดา

มารดาเป็นหนี้เป็นทาสเข้าด้วยก็มีเป็นมาก เพราะเด็กฝึกมาตั้งแต่เด็กคู่มือครู จะฝึกหัดคัดแปลง เมื่อโตก็คัดเป็นอันยาก จึงโปรดเกล้าฯว่าตั้งแต่นี้สืบภายหน้า ทั่วบิดามารดาญาติ ภูานายเงินของเด็กห้ามปรามเด็กอย่าทำประพฤติกการ เล่น ที่ว่ามาแล้วให้เอาใจใส่ฝึกสอนเด็กให้รู้จักรัศธรรมนิยมที่ดี คือให้เรียนหนังสือ ให้เรียนเลขการศิลปศาสตร์วิชาต่างๆ แลการวิชาค้าขายท้าวหาภินตามนิสัย ของเด็กที่ชอบฝึกหัดสิ่งใดให้ได้วิชาสำหรับตัวเด็กไว้อย่างหนึ่ง จะได้เป็นที่พึ่งของ เด็กไปภายหน้า ... (เอกสารเรื่องจัดการศึกษา 2511 : 3)

เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้เกิดความบกพร่องของการศึกษา คือ จำนวนนักเรียนน้อยมาก และนักเรียนที่เข้าเรียนสอบได้น้อยมากเช่นกัน ดังข้อความ ที่กล่าวถึงความบกพร่องของการศึกษาในเมืองกรุงเก่า ดังข้อความต่อไปนี้

...การศึกษาตามพื้นเดิมนั้น เด็กนั่งท่อง ก กา กิ กิ หรือ กน กน กาน ฯลฯ จากกระดานศิลา 4 เหลี่ยม ซึ่งอาจารย์เป็นผู้เขียนมาให้หรืออ่านหนังสือประถม ก กา เพื่อจำเอา จนขึ้นใจจำได้ปากเปล่า กว่าเด็กจะอ่านหนังสือออกเขียน หนังสือได้ก็ต้องท่องกันจนตัวหนังสือนั้นมาจนตาจนใจขึ้นเอง แต่เดี๋ยวนี้ การเรียนวิชานั้น สบายไปมาก มีเรียนด้วยหนังสือที่เรียกว่าแบบเรียนเร็วขนาดตา ขึ้น นับว่าการเรียนดาเนินเข้าสู่ทางสะดวกและใกล้ทางที่ถูกมาก เข้าสักหน่อยแต่ก็ยัง ไกลจากความเจริญมาก ด้วยยังมีความบกพร่องข้อใหญ่ๆอันจะทอดทิ้ง เสียไม่ได้ ต้องรีบคิดจัดท้าวขึ้นโดยเร็วนี้มี 2 ข้อ คือ

- ครู
- พลเมืองยังไม่นิยมการศึกษาและการโรงเรียนทั่วไป

ก. ท้าวมิจิงว่าขาดครู

1. ยังมีราษฎรที่ยังไม่ประกอบการเลี้ยงชีพ เช่น เกี่ยวกระทำ ไร่กรรมต่างๆอยู่มาก เช่น ปล้นสดมฉกชิงและสอลวงเขากิน เป็นต้น ที่ รัฐบาลได้จับกุมมาท้าวโทษเสียก้นด้วยร้อยด้วยพันแต่ก็ยังมีผู้ประพฤติอย่างนั้น อยู่เสมอ จนรัฐบาลต้องระวังอย่างกวาดขันที่สุด คนที่ประพฤติเช่นนี้ เป็นด้วย ขาดการศึกษา เพราะการศึกษาเพียงแต่จะสอนให้อ่านหนังสือออกเขียนหนังสือ ได้เท่านั้นก็ยังท้าวให้คนดีไม่ได้ต้องสอนให้มีความรับผิดชอบไม่ท้าวัดขึ้น เป็นคนพาล และยอมให้อ่านหนังสือออกเขียนหนังสือได้ทั่วทุกคนด้วย การที่จะสอนดังนี้แม้ว่า

จะสำเร็จได้ก็ด้วยครูที่ฝึกหัดโดยแม่นแท้แล้ว แต่เดี๋ยวนี้ครูในมณฑลนี้ยังหาทำหน้าทำหน้าที่ดีดั่งนั้นไม่ได้เลย เพียงแต่จะสอนวิชาหนังสือให้เต็มตามตำราของกรมศึกษาธิการที่ชกกันแพร่หลายในกรุงเทพฯ แล้วก็ไม่ไต่ตึงถึงที่สอนๆกันนั้นนักเรียนหาได้รู้จากครูไม่โดยที่ครูไม่รู้จักรหัสสอน ในตำราที่มีคำอธิบายอย่างไรก็อธิบายไปอย่างนั้น หาได้คิดที่จะหาคำเปรียบเทียบชักย้ามาให้เด็กเรียนหาได้รับความเข้าใจต่องแท้ไม่ว่า หรือบางทีก็ให้เด็กเรียนดูคำอธิบายในตำราเอง เหตุฉะนั้นนักเรียนที่มีความรู้ขึ้นได้ก็รู้หนังสือ หาได้รู้จากครูไม่ ครูเป็นผู้กระทำให้นักเรียนหาทำหนังสือแต่มีชื่อว่า เป็นครูแท้จริงก็เป็นแต่ผู้บังคับบัญชานักเรียนเรียนตามหนังสือเท่านั้น ยังนับว่าเป็นครูไม่ได้

2. การตั้งโรงเรียนที่แพร่หลายนั้นไม่สู้ยากลำบากนัก

เจ้าอธิการวัดแทบทั้งหมดถึงไม่ยอมเป็นธุระตั้งโรงเรียนขึ้น ก็ไม่สู้จะรังเกียจถ้าจะมีใครไปเป็นครูตั้งชุมนุมสอนเด็กขึ้นแต่เดี๋ยวนี้ไม่มีใครมีความสามารถที่จะสอนเด็กที่คนที่มีกึ่งตั้งหน้าแต่จะหาเงินเดือนให้มาก หาฝึกถึงความรู้อของตัวว่าควรเป็นผู้สอนเขาได้หรือไม่และบางวัดเจ้าอธิการใครต่อการศึกษาจริง คิดรวบรวมเด็กตั้งโรงเรียนขึ้นถึงพระในวัดนั้นจะไม่ใครมีความรู้ก็ยังสรรหาที่ที่มีความรู้กว่ารูปอื่นมาให้สอนไปพลางแล้วสอนกันไปมาได้เท่าใดเด็กก็รู้สึกเบื่อหน่ายเข้า การสอนก็ซำก้นไปเองมักเป็นเช่นนี้โดยมาก จึงเห็นว่าการศึกษาที่จัดมาที่วัดไปนั้นขาดครู เป็นข้อสำคัญที่สุดจะต้องจัดการแก้ไขโดยรีบร้อน

ข. พลเมืองยังไม่นิยมการศึกษาและการโรงเรียนทั่วไป

1. ถ้าเห็นแน่แล้วว่าการศึกษาที่ควรอย่างไรเมื่อมีบุตรหลานและเมื่ออยากนำไปฝากวัดเพื่อที่พระเจ้าใช้สอยคงฝากไว้แก่พระที่มีโรงเรียน แต่หาเป็นเช่นนี้ไม่ราษฎรกลับบุตรหลานไปฝากเสียตามวัดอื่นๆที่ไม่มีโรงเรียนเลย และบางทีก็ไม่ฝากไว้วัดไหนหมด บ่อยครั้งที่วิ่งเล่นอยู่วันยังค่ำ บางทีก็วิ่งเราะๆหาเสียง เอ็ดออยู่ใกล้ๆโรงเรียนทำให้คนอื่นเรียนไม่สะดวกก็มี

2. เด็กอายุ 9 ขวบ 10 ขวบนั้น ควรเป็นเด็กที่อยู่ในระหว่างเล่าเรียนถึงจะถูก แต่ก็หาเป็นเช่นนี้ไม่ ถ้าไปตามแม่พี่สาวคล่องจะเห็นเด็กขนาดนี้คอนหัวเรือหรือบางทีก็คอนเรือเที่ยวขายของ ถ้าไปตามทุ่งนาจะพบเด็กขนาดนี้เลี้ยงกระบือและวิ่งเล่นตามชายทุ่ง

3. ถ้าพลเมืองนิยมานการเล่าเรียนอยู่แล้ว ก็คงหาคนมีความรู้

ไม่ได้ไม่สู้ยากนัก เพราะโรงเรียนก็ได้มีมานานแล้ว แต่ที่ข้าราชการชั้นต้นและชั้นกลาง เช่นเสมียนและพนักงาน เป็นต้น ก็ยังหาใช้คนพื้นเมืองนั้นหมดไม่ได้ ต้องเอาคนเมืองอื่นมาใช้ เช่นกรุงเก่าต้องหาคนกรุงเทพฯมาใช้ ทว่าก็ต้องเพิ่มเงินเดือนขึ้นแรงกว่าที่ทำการอยู่ยังบ้านเมืองของตัว กับผู้ในหมู่บ้านจะหาอ่านหนังสือออกเขียนหนังสือได้ทั่วกันก็ทั้งยาก จึงจะเห็นได้ว่าพลเมืองยังไม่สู้นิยมมาเรียนหนังสือ

ถึงแม้ว่าพลเมืองทั้งหมดจะพากันเชื่อแล้วว่า "ความรู้ว่าจะหาได้ ทว่าที่คนดีขึ้นประเสริฐขึ้นได้จริง" และใครมีเด็กอยู่ในบ้านก็คนต่างก็พากันนำไปฝากไว้ยังโรงเรียน เด็กเหล่านั้นก็ยังเรียนไม่ได้ไม่ตี เพราะครูผู้สอนเป็นแต่ได้ชื่อว่าครู ยังเป็นครูแท้ไม่ได้ดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ (ก) นั้น เหตุฉะนั้นการที่พลเมืองยังไม่นิยมมาการศึกษาและการโรงเรียนจึงยังไม่เป็นข้อสำคัญแก่นักต้องจัดไว้เป็นข้อสำคัญที่ 2 แต่ข้อ (ก) ที่ว่าขาดครูนั้นต้องนับว่าเป็นข้อสำคัญที่ 1 อันต้องรีบจัดการแก้ไข โดยการตั้งการฝึกหัดครูขึ้นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้... ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการจำเป็นที่ต้องคิดอ่านเร่งรัดจัดทำให้มีโรงเรียนขึ้นสักโรงเรียนหนึ่งให้ชื่อว่า "โรงเรียนตัวอย่าง" เพื่อเป็นตัวอย่างแก่โรงเรียนอื่นๆในมณฑลเดียวกันให้เห็นว่าโรงเรียนจัดขึ้นอย่างนั้นต้องแบ่งชั้นและการสอนเป็นอย่างนั้น ควบคุมฝึกเรียนด้วยวิธีนั้นๆ แล้วจะได้จัดให้เป็นที่พักหัดครูสำหรับไปส่งไปสอนในโรงเรียนต่างๆที่เหมาะสมแก่ความต้องการด้วยทีเดียว (กองจดหมายเหตุแห่งชาติ เอกสารรัชกาลที่ 5 เอกสารที่ ศ 1/9)

จากหลักฐานดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นว่าความบกพร่องของการประถมศึกษาในหัวเมือง รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ผู้วิจัยสรุปได้ว่า เป็นเพราะ

1. ครูมีความรู้ไม่เพียงพอ ไม่มีจิตวิทยาในการเรียนการสอน
2. ไม่มีอุปกรณ์สื่อการสอน
3. ครูไม่ได้ใช้ขั้นตอนวิธีการและ เทคโนโลยีทางการศึกษา สอนซ้ำซากจำเจ
4. ตัวนักเรียนเองไม่มีจุดมุ่งหมายในการเรียน
5. ขาดการนิเทศการศึกษาอย่างจริงจัง มีเพียงการตรวจการศึกษาเท่านั้น
6. มีกิจกรรมการเรียนการสอนน้อย
7. หลักสูตรยังมีเนื้อหาและ โครงสร้างไม่เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการ

ของประชาชน

8. นักเรียนขาดแรงจูงใจในการเรียน
9. ผู้ปกครองไม่สนับสนุน เด็กต้องช่วยผู้ปกครองทำมาหากิน

ในส่วนการแก้ปัญหาเนื่องจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาดังนั้นโดยการจัดตั้ง "โรงเรียนตัวอย่าง" นั้น นับว่าเป็นต้นเค้าของการจัดตั้ง เกณฑ์มาตรฐานของโรงเรียน-ประถมศึกษาหรือการจัดโรงเรียนดีเด่นในปัจจุบัน เพราะว่าโรงเรียนที่จะเป็นโรงเรียนตัวอย่างได้จะต้องมีกฎเกณฑ์และมีมาตรฐานเพียงพอเพื่อโรงเรียนอื่นจะได้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้จะทําให้คุณภาพการประถมศึกษาเพิ่มขึ้นอีกมาก

ปัญหาการจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

1. ขาดครูผู้สอน
2. ขาดแคลนหนังสือแบบเรียน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จำหน่ายแบบเรียนให้ในราคาถูกลง
3. ขาดทุนทรัพย์ในการดำเนินงาน
4. ผู้ปกครอง เด็กส่วนมากยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา

จะเห็นว่าปัญหาบางอย่าง เกิดขึ้นซ้ำซ้อนกับในสมัยแรก

ปัญหาการจัดการประถมศึกษาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีดังต่อไปนี้คือ

1. ปัญหาด้านครูผู้สอน ขาดทั้งปริมาณและคุณภาพของครู เพราะเงินเดือนครูต่ำ
2. ปัญหาด้านนักเรียน นักเรียนไม่นิยมเรียนวิชาชีพ นักเรียนเข้ารับการศึกษาไม่ทั่วถึง เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก
3. ปัญหาด้านงบประมาณบำรุงการศึกษาไม่เพียงพอ

สรุปการจัดการประถมศึกษาในอดีต (พ.ศ. 2438 - 2475) ดังโครงสร้าง
การจัดการประถมศึกษาของไทยในช่วง พ.ศ. 2438 - 2475

ตารางที่ 5 โครงสร้างการจัดการประถมศึกษาในเรื่องนโยบายและ
จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษา ระยะเวลา
พ.ศ. 2438 - 2475

ระยะเวลา	นโยบายในการจัดการประถมศึกษา	จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษา
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2438 - 2453	มิได้มีการกำหนดและประกาศนโยบาย มีแต่ประกาศใช้โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 ขึ้นเป็นครั้งแรก นับว่านโยบายการศึกษาและโครงการศึกษามีความสอดคล้องกัน	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อเตรียมประชาชนเข้ารับราชการ 2. เพื่อเยาวชนส่วนใหญ่นักเรียน 3. เพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาพระศาสนา
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2453 - 2468	มุ่งให้ประชาชนเข้ารับราชการ ส่งเสริมการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาด้านอาชีพให้คนทั้งประเทศมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อยกระดับการศึกษาของประชาชนให้สูงขึ้น 2. เพื่อผลประโยชน์ในด้านการเมืองการปกครอง 3. ให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน 4. ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ระยะเวลา	นโยบายในการจัดการประถมศึกษา	จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษา
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468 - 2475	แบ่งเป็น 2 ระยะ 1. ระยะก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง คงใช้นโยบายต่อจากรัชกาลที่ 6 2. ระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็นโยบายว่าจะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร	1. ให้เด็กมีความรู้ตามสมควรแก่อัธภาพ 2. อบรมเด็กส่วนมากให้รักและนิยมวิชาชีพในท้องถิ่นของ 3. ให้เด็กมีร่างกายแข็งแรง 4. อบรมเด็กให้เป็นผู้มีจรรยาดี

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2524 : บทนา, 75)

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า นโยบายการจัดการประถมศึกษาได้วิวัฒนาการขึ้นเป็นลำดับ สิ่งที่น่าสังเกตคือ นโยบายการจัดการประถมศึกษาจะสัมพันธ์สอดคล้องกับโครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาชาติมาก ดังนโยบายในการจัดการประถมศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนในสมัยรัชกาลที่ 6 นโยบายในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทรงเห็นความสำคัญของศิลปหัตถกรรมและการอาชีพจึงทรงสนับสนุน ดังจะเห็นได้จากในโครงการศึกษาทุกโครงการ จะประกอบไปด้วยสายสามัญและวิสามัญศึกษา นอกจากนั้นยังมองเห็นความสำคัญของการศึกษาในสตรี คือสนับสนุนให้เด็กหญิงมีโอกาสในการเข้ารับการศึกษาเท่าเทียมเด็กชายด้วย จึงมีพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 เกิดขึ้นเป็นการศึกษาภาคบังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุในวัยเรียน (7-14 ปี) ต้องเข้ารับการศึกษาในระดับประถมศึกษา นอกจากนั้นยังปลูกฝังความรักชาติให้แก่ประชาชน โดยการเปิดสอนวิชาลูกเสือขึ้นฝึกความอดทนความสามัคคีในหมู่คณะ ซึ่งวิชาลูกเสือนี้ยังคงดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน (พ.ศ.

2533) ส่วนนโยบายการจัดการประถมศึกษาในสมัยรัชกาลที่ 7 ระยะเวลาแรกดำเนินต่อจากรัชกาลที่ 6 ส่วนระยะภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงกึ่งนโยบายว่าจะให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร ทรงยกเลิกเงินศึกษาฟรีที่เก็บจากราษฎร โดยการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาจะเป็นการศึกษาให้เปล่าไม่เก็บเงินค่าเล่าเรียน

ในด้านจุดมุ่งหมายทุกรัชสมัยจะเห็นความสำคัญของการประถมศึกษามาก เพราะเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐาน และเพื่อเป็นการเตรียมประชาชนในการทํางานทั้งราชการและประกอบอาชีพของตนเอง เพื่อการมีชีวิตที่สงบสุข บลุกฝังให้ประชาชนรักถิ่นของตนเอง พยายามปรับปรุงท้องถิ่นให้เจริญ โดยการเปิดสอนวิชาชีพให้แก่ประชาชน มุ่งหมายให้การศึกษาเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ของคนในชาติ

ตารางที่ 6 โครงสร้างการจัดการประถมศึกษาในโรงเรียนโครงการศึกษา หลักสูตรและการเรียนการสอน
ปัญหาและการแก้ไข ในการจัดการประถมศึกษา ระยะเวลาดำเนินการ พ.ศ. 2438 - 2475

ระยะเวลา	โครงการศึกษา หรือ แผนการศึกษาแห่งชาติ	หลักสูตรและการเรียนการสอน	ปัญหาในการจัดการศึกษาและการแก้ไข
สมัยรัชการที่ 5 พ.ศ. 2438 - 2453	ประกาศใช้โครงการศึกษา 4 ฉบับ คือ 1. โครงการศึกษา พ.ศ. 2441 2. โครงการศึกษา พ.ศ. 2445 3. โครงการศึกษา พ.ศ. 2450 4. โครงการศึกษา พ.ศ. 2452 ความมุ่งหมาย ไม่ได้กำหนดชัดเจน พออนุมานได้ว่ามุ่งฝึกคนเข้ารับราชการ ระบบโรงเรียนแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ 1. สามัญศึกษา 2. ศึกษาพิเศษ ศึกษาอาชีพเฉพาะ อย่าง เก่งพออายุและระบบชั้นเรียน แตกต่างกันเล็กน้อยในแต่ละ โครงการศึกษา	มี 4 ฉบับคือ 1. กฏพิทักษ์ พ.ศ. 2435 2. หลักสูตร พ.ศ. 2438 3. หลักสูตร พ.ศ. 2448 4. หลักสูตร พ.ศ. 2453 ความมุ่งหมายให้เด็กอ่านออกเขียน ได้ตามตำราแบบเรียน 6 เล่มของ พระยาศรีสุนทรโวหาร 1 หน้ากเรียน รู้เลขและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ การเรียนการสอน ใช้ครูเป็นต้น กลาง สถานที่เรียนในวัด ทุ่ง บ้าน และจัดให้มีการสอบไล่เมื่อเรียนจบ ชั้น	1. ความเข้าใจผิดของราษฎร คิดว่าการจัด ตั้งโรงเรียนและสอนหนังสือเพื่อจะนำเด็กไป เป็นทหาร แก้ไขโดยชี้แจงให้ประชาชนเห็น คุณค่าของการศึกษา 2. ไม่มีงบประมาณการศึกษา 3. ขาดคนที่มีความรู้ความสามารถในการจัด การศึกษา แก้ไขโดยพยายามหาบุคคลที่มีความ สามารถมาจัดการศึกษา ซึ่งขณะนั้น น้อยมาก

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ระยะเวลา	โครงการศึกษา หรือ แผนการศึกษาแห่งชาติ	หลักสูตรและการเรียนการสอน	ปัญหาในการจัดการศึกษาและการแก้ไข
สมัยรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2453 - 2468	<p>3 ฉบับ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. โครงการการศึกษา พ.ศ. 2456 2. โครงการการศึกษา พ.ศ. 2458 3. โครงการการศึกษา พ.ศ. 2464 <p>มีพระราชกฤษฎีกาเป็นชายและหญิง ได้เล่าเรียนตามควรแก่โอกาส เพื่อให้นำประกอบอาชีพ ถ้าเรียนดีมีโอกาสศึกษาต่อถึงวิชาสูงสุด</p> <p>โครงการศึกษาในสมัยรับแบบอย่างมาจากยุโรปซึ่งได้ปรับปรุงแล้วจากของอังกฤษและอเมริกา</p>	<p>หลักสตร 3 ฉบับ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. หลักสตรสามัญศึกษา พ.ศ. 2454 2. หลักสตร พ.ศ. 2456 3. หลักสตร พ.ศ. 2464 <p>ความมุ่งหมาย ให้เป็นคนดี มีธรรมะ เป็นพลเมืองดี เน้นความสำคัญของวิชาสามัญศึกษาหรือวิชาศึกษา การเรียนการสอนพัฒนาการชน มีค่าและแนะนำของกระทรวงออกมาเป็นระยะๆ แนะนำการสอนเพื่อเพิ่มสภาพดี เน้นความสำคัญของสอนวิชาเพาะปลูก ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความมุ่งหมายของโครงการศึกษา ให้เด่นชัดยิ่งขึ้น การเรียนการสอนที่ยึดครูเป็นศูนย์กลาง การประเมินผลกล่าวถึง เล็กน้อยว่าวิชาดีสอบเรียงตัว วิชาดีสอบคิดคะแนนเทียบส่วนร้อยละ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขาดครูสอน 2. ขาดแคลนหนังสือแบบเรียน <p>กระทรวงศึกษาธิการจึงได้จัดแบบเรียนราคาตกต่ำ</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. ขาดทุนทรัพย์ในการดำเนินงาน 4. ผู้ปกครอง เด็กส่วนมากยังไม่เห็นความสำคัญของการศึกษา <p>ปัญหาในการจัดการประถมศึกษาต่าง ได้รับแก้ไขจากกระทรวงศึกษาธิการ</p>



ตารางที่ 6 (ต่อ)

ระยะเวลา	โครงการศึกษา หรือ แผนการศึกษาแห่งชาติ	หลักสูตรและการเรียนการสอน	ปัญหาการจัดการศึกษาและการแก้ไข
สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2468 - 2475	ประกาศใช้แผนการศึกษาชาติ 1 ฉบับ คือ แผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2475 มีการกำหนดองค์แห่งการศึกษายืนเป็นครั้งแรก ความมุ่งหมาย "ให้พลเมืองทุกคนได้รับการศึกษาพอเหมาะแก่ศักยภาพ"	ไม่มี การประกาศใช้หลักสูตรใหม่ ยังคงใช้ "ประมวลศึกษากาต 2 หลักสูตร สามัญศึกษา พ.ศ. 2464" ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมุ่งหมาย อัตรากำลังเรียน การเรียนการสอน วัสดุและประเมินผล ยังคงคล้ายเดิมไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก	<ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาด้านครุภัณฑ์ <ol style="list-style-type: none"> 1.1 ปัญหาด้านปริมาณ 1.2 ด้านคุณภาพของครู แก้ปัญหาโดยการจัดอบรมครูเป็นคราว ในกรุงเทพฯ และการจัดอบรมครูภายในมณฑลต่างๆ 1.3 ปัญหาเงินเดือนครุภัณฑ์ต่ำ 2. ปัญหาด้านนักเรียน <ol style="list-style-type: none"> 2.1 นักเรียนนิยมเรียนวิชาชีพ 2.2 นักเรียนเข้ารับการศึกษาไม่ทั่วถึง เนื่องจากกรรมการคมนาคมสะดวก 3. ปัญหาด้านงบประมาณทางการศึกษา เพียงพอ

จากตารางที่ 5 และ 6 จะเห็นว่า การจัดการประถมศึกษาจะมีส่วนสัมพันธ์
 เกี่ยวข้องกันทุกด้านคือ นโยบายการจัดการประถมศึกษา จุดมุ่งหมายการจัดการประถมศึกษา
 โครงการศึกษาหรือแผนการศึกษา หลักสูตรและการเรียนการสอน ปัญหาในการจัดการ
 ประถมศึกษาและการแก้ไข ตลอด 3 รัชสมัย คือรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
 เจ้าอยู่หัว รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
 ดังจะเห็นได้จากในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังไม่มีนโยบายการจัดการประถมศึกษา จึงใช้โครงการ-
 ศึกษา พ.ศ. 2441 แทน ดำเนินการจัดการประถมศึกษาตามโครงการศึกษานั้น หลักสูตรและ
 การเรียนการสอนก็เช่นกันต้องคำนึงถึงปัญหาในการศึกษาด้วย การศึกษาการจัดการ
 ประถมศึกษาในช่วงพุทธศักราช 2438 - 2475 นี้ จะเห็นชัดว่า การจัดการประถมศึกษาจะ
 เน้นความสำคัญด้านใดด้านหนึ่ง เพียงด้านเดียวไม่เพียงพอต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆหลายด้านที่
 สอดคล้องสัมพันธ์กัน เช่น ทางด้านรัฐบาล องค์กรต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป การจัดการประถมศึกษาในช่วงพุทธศักราช 2438 - 2475 นี้
 จะสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของการจัดการประถมศึกษา ดังจะเห็นได้จาก การวาง
 นโยบาย จุดมุ่งหมาย โครงการศึกษา หลักสูตรและการเรียนการสอน การพยายามแก้ปัญหา
 ต่างๆที่เกิดขึ้นอย่าง เฉลียวฉลาดของนักการศึกษาไทยเพื่อวางพื้นฐานการศึกษาเบื้องต้นให้
 ประชาชนไทยจนกระทั่งทุกวันนี้

สถานการณ์และปัญหาของการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบัน

หลังจากที่โรงเรียนประถมศึกษาในส่วนภูมิภาคได้เข้าไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 การบริหารการประถมศึกษา ก็กระจายออกไปตามองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ทำให้ขาดเอกภาพด้านการบริหารการศึกษา คณะรัฐมนตรีจึงได้ตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาขึ้นเพื่อพิจารณาหาทางในการปรับปรุงการปรับปรุงการจัดการศึกษา จึงได้มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติขึ้น มีฐานะเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงศึกษา และโอนอำนาจการบริหารการประถมศึกษาจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่กระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2523 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา โดยโรงเรียนที่โอนมาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามนัยแห่งพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด โรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดกรมสามัญศึกษา โดยกระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นโรงเรียนศึกษาสงเคราะห์ และโรงเรียนศึกษาพิเศษ ส่วนโรงเรียนประถมศึกษาที่อยู่ในเขตเทศบาลให้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลแต่ละแห่ง สำหรับโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้แบ่งการบริหารออกเป็นสำนักงานกรมการการประถมศึกษาจังหวัด และสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลโรงเรียนในสังกัด (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 10)

ในปัจจุบันมีหน่วยงานที่จัดการประถมศึกษาหลายหน่วยงานดังนี้คือ

ตารางที่ 7 จำนวนนักเรียนส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจำแนกตามสังกัด

สังกัด	จำนวนนักเรียน		
	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	รวม
1. สำนักงานคณะกรรมการการ ประถมศึกษาแห่งชาติ	6,399,352	43,299	6,442,651
2. สำนักงานการศึกษากรุงเทพ มหานคร	-	222,315	222,315
3. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น	233,888	-	233,888
4. สำนักงานคณะกรรมการการ การศึกษาเอกชน	352,650	282,381	635,031
5. กรมสามัญศึกษา	9,563	2,520	12,083
6. ตรวจตระเวนชายแดน	14,207	-	14,207
7. ทบวงมหาวิทยาลัย	597	3,832	4,429
8. กรมการฝึกหัดครู	554	1,287	1,841
รวม	7,010,811	555,634	7,566,445

- ที่มา 1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษา ปี พ.ศ. 2525
 2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สถิติการศึกษาเอกชนปีการศึกษา
 2525 (อ้างอิงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
 2528:70)

จากตารางข้างต้นจะ เห็นว่าการกระจายของนักเรียนในแต่ละสังกัด
 แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เช่นสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษา

แห่งชาติ จัดการศึกษาระดับประถมศึกษารวมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงมีจำนวนนักเรียนมากที่สุด สำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร จัดประถมศึกษาเฉพาะในส่วนภูมิภาค เป็นต้น นอกจากนี้การกระจายของนักเรียนบางสังกัดขึ้นอยู่กับที่ตั้งของหน่วยงาน เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กรมการฝึกหัดครู เป็นต้น

ตารางที่ 8 จำนวนครูส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง พ.ศ. 2525 จำนวนตามสังกัด

สังกัด	จำนวนครู		
	ส่วนภูมิภาค	กรุงเทพมหานคร	รวม
1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	315,527	1,943	317,470
2. สำนักงานศึกษากรุงเทพมหานคร	-	12,265	12,265
3. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น	11,056	-	11,056
4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	13,516	9,784	23,300
5. กรมสามัญศึกษา	918	180	1,098
6. ศาตราจารย์พิเศษ	695	-	695
7. ทบวงมหาวิทยาลัย	33	272	305
รวม	347,745	24,444	366,189

ที่มา ข้อมูลได้จากหน่วยงานต้นสังกัด (อ้างอิงในสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 73)

หมายเหตุ ไม่รวมโรงเรียนสาธิตของกรมการฝึกหัดครู

อัตราการเพิ่มของครู - ในปี พ.ศ. 2513 - 2525 จำนวนครูเพิ่มขึ้นทุกช่วง 5 ปี แต่อัตราการเพิ่มลดลง คือมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยต่อปีเป็นร้อยละ 11.20, 8.62, และ 7.25 ในช่วงปี พ.ศ. 2513 - 2518, 2518 - 2523, และ 2523 -

2525 ตามลำดับในส่วนภูมิภาคเป็นไปในทิศทางเดียวกันนี้ สำหรับในกรุงเทพมหานครมีอัตราการเพิ่มต่อปี ร้อยละ 7.19, 7.65, และ 0.73 ในช่วงปีดังกล่าวข้างต้นตามลำดับข้อสังเกตคืออัตราการเพิ่มลดลง (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 72)

ตารางที่ 9 จำนวนโรงเรียนในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจำแนกตามสังกัด
(พ.ศ. 2525)

สังกัด	จำนวนโรงเรียน		
	ส่วนภูมิภาค	ส่วนกลาง	รวม
1. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ	30,605	36	30,641
2. สำนักการศึกษากรุงเทพมหานคร	-	420	420
3. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น	458	-	458
4. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน	973	494	1,467
5. กรมสามัญศึกษา	29	4	33
6. ตรวจตระเวนชายแดน	153	-	153
7. ทบวงมหาวิทยาลัย	2	3	5
8. กรมการฝึกหัดครู	2	4	6
รวม	32,222	961	33,183

- ที่มา 1. สำนักงานคณะกรรมการการการศึกษาแห่งชาติ สถิติการศึกษา
ปี พ.ศ. 2525
2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สถิติการศึกษาเอกชน
ปีการศึกษา 2525
(อ้างอิงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528:78)

อัตราการเพิ่มของโรงเรียนในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอัตราเพิ่มขึ้นโดยตลอด อัตราเพิ่มในส่วนกลาง ยกเว้นในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2525 ที่ส่วนกลางมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าเล็กน้อย (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528:77)

จะเห็นว่าว่าปริมาณของโรงเรียนมากขึ้น ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากการไม่มีที่เรียน จึงหมดไป

ตารางที่ 10 อัตราส่วนงบประมาณทางการศึกษา พ.ศ. 2520 - 2527

(หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	งบประมาณแผ่นดิน	งบประมาณการศึกษา	ร้อยละ งบประมาณ การศึกษาต่อ แผ่นดิน	ร้อยละ งบประมาณ ประถมศึกษาต่อ การศึกษา	ร้อยละ ของเงินเดือน และค่าจ้าง ต้องงบประมาณ ประถมศึกษา
2520	69,790.0	14,841.2	21.27	58.49	61.14
2521	81,000.0	16,148.2	19.94	56.25	65.91
2522	92,000.0	17,786.5	19.33	56.09	66.26
2523	114,556.5	22,489.4	19.69	55.93	66.67
2524	140,000.0	28,128.1	20.09	55.06	71.98
2525	161,000.0	32,364.6	20.10	56.68	71.24
2525	177,000.0	37,142.9	20.98	57.01	76.75
2527	192,000.0	40,076.6	20.87	55.34	77.93

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 97)

งบประมาณทางการศึกษาได้รับการจัดสรรโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดิน แม้ว่างบประมาณที่ได้รับจะมีจำนวนสูงขึ้นทุกปีก็ตาม แต่อัตราส่วนต่องบประมาณแผ่นดินยังไม่เปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ซึ่งงบประมาณจำนวนนี้ได้จัดสรรเพื่อการประถมศึกษามากกว่าร้อยละ 55 ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ งบประมาณมากกว่าร้อยละ 60 ได้ใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างอัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นทุกปี

จะเห็นได้ว่างบประมาณด้านการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาใช้เงินเป็นจำนวนมากเพราะจำนวนนักเรียนมาก โรงเรียนและครูที่ใช้ในการศึกษามีจำนวนมากเช่นกันเมื่อมีงบประมาณในการจัดการศึกษาจึงทำให้เกิดความคล่องตัวและเกิดขวัญและกำลังใจแก่ครูและผู้อำนวยการด้านการประถมศึกษามากยิ่งขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528:102-103) กล่าวถึงสถานการณ์ของการจัดการประถมศึกษาว่า จำนวนนักเรียนประถมศึกษาช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันเพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยกลับลดลง คาดว่าในอนาคตจำนวนนักเรียนจะลดลงจากปัจจุบัน สำหรับร้อยละนักเรียนต่อประชากรวัยเรียนในปี พ.ศ. 2525 เป็นร้อยละ 95 คาดว่าจะสูงขึ้นในปีต่อไป นักเรียนส่วนใหญ่อ้อยละ 85 เป็นนักเรียนนอกระบบสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

ทางด้านจำนวนครู มีปริมาณเพิ่มขึ้นเป็นลำดับแต่อัตราการเพิ่มกลับลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาซึ่งสอดคล้องกับอัตราการเพิ่มของนักเรียน แต่อัตราร้อยละต่อเด็กนักเรียนก็ลดลงด้วยทางด้านวุฒิของครูประถมศึกษา ร้อยละ 50 มีวุฒิปริญญาตรี สูงหรือเทียบเท่าแต่ปัจจุบันได้รับการศึกษาต่อเป็นจำนวนมากจากโครงการอบรมครูประจำการของกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการคาดว่าจะมีผู้มีวุฒิปริญญาตรีสูงขึ้นเป็นลำดับ

ทางด้านจำนวนโรงเรียน มีอัตราการเพิ่มเพียงเล็กน้อย ในปี พ.ศ. 2525 มีจำนวนโรงเรียนทั้งสิ้น 33,183 โรง ในจำนวนนี้เป็นโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากที่สุดคือ 30,641 โรง ซึ่งเป็นโรงเรียนที่มีนักเรียนไม่เกิน 200 คน ถึงร้อยละ 60 สำหรับในด้านอาคารเรียนนั้น โรงเรียนกว่าร้อยละ 90 มีอาคารที่ถาวร แต่โรงเรียนสำหรับเด็กกลุ่มพิเศษได้แก่ โรงเรียนการศึกษา

พิเศษ โรงเรียนศึกษาสงเคราะห์และโรงเรียนชาวเขา โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ และ
โรงเรียนที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย

จุดมุ่งหมาย นโยบายในการจัดการประถมศึกษา

ในด้านวัตถุประสงค์ นโยบาย และ เป้าหมายของรัฐบาลส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการจัดการประถมศึกษาจะต้องใช้เป็นหลักและเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันนี้ พิจารณาได้จากแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ นโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา นโยบายและ เป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติวัตถุประสงค์ นโยบาย และ เป้าหมายในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520

แนวนโยบายการศึกษาของรัฐ

1. รัฐพึงจัดการศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึงบริบูรณ์ สำหรับสถานศึกษาของรัฐและของท้องถิ่นจะต้องจัดทำให้เปล่า

2. รัฐพึงจัดให้สาระและกระบวนการเรียนรู้ครบถ้วนและกลมกลืนกันระหว่างความเจริญงอกงามทางคุณธรรม จริยธรรม และปัญญากับความเจริญทางวัตถุระหว่างความเจริญงอกงามทางร่างกายและจิตใจทั้งนี้เพื่อการดำรงชีวิตที่สมบูรณ์ตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

รัฐพึงจัดการศึกษาให้ประชาชนชาวไทยทุกคนสามารถใช้ภาษาไทยได้เป็นอย่างดีในการติดต่อหาความเข้าใจกัน

รัฐพึงจัดให้มีความประสานสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนกับการศึกษานอกโรงเรียนรวมทั้งให้มีภาคปฏิบัติที่เหมาะสมกับการเรียนรู้แต่ละระดับ และประเภทการศึกษา

3. รัฐพึงเร่งรัดและสนับสนุนการศึกษานอกโรงเรียนในลักษณะต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลได้มีโอกาสศึกษาในระบบโรงเรียนเป็นอันดับแรก

4. รัฐพึงจัดและสนับสนุนผู้ยากไร้ ผู้มีความผิดปกติทางร่างกาย จิตใจ หรือสังคมและผู้ด้อยโอกาสทางการศึกษาให้ได้รับการศึกษาโดยทั่วถึงกัน
5. รัฐพึงเร่งรัดและสนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูเด็กในวัยก่อน ประถมศึกษาโดยรัฐจะสนับสนุนให้ท้องถิ่นและภาคเอกชนจัดให้มากที่สุด สำหรับการจัดการศึกษาระดับนี้ของรัฐจะจัดทำเพียง เพื่อเป็นตัวอย่างและ เพื่อการค้นคว้าและวิจัยเท่านั้น
6. รัฐพึงให้ทุนเล่าเรียนและหามาตรการอื่นช่วยเหลือผู้ยากไร้ ให้ได้รับการศึกษาตามสมควรแก่อัถภาพ

ในด้านอัตราการคงอยู่ ปรากฏว่าในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2525 นักเรียนที่คาดว่าจะเรียนจบชั้นประถมศึกษาในเวลาที่กำหนด (6 ปี) มีเพียงร้อยละ 66 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสูญเสียไปจากการออกกลางคันและการซ้ำชั้นในการจัดการประถมศึกษา แต่การซ้ำชั้นโดยทั่วไปมีอัตราลดลงอย่างน่าพอใจ จากเดิมร้อยละ 12 ในปีการศึกษา 2520 เหลือเพียงร้อยละ 6 ในปีการศึกษา 2525 การเรียนต่อของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพิ่มขึ้นมากตั้งแต่ พ.ศ. 2521 ซึ่งเริ่มการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ในปีการศึกษา 2525 อัตราการเรียนต่อสูงถึงร้อยละ 99 จากเดิมซึ่งเคยมีเพียงร้อยละ 64 ในปีการศึกษา 2520

ในด้านคุณภาพของการศึกษา ปรากฏว่า คุณภาพของนักเรียนประถมศึกษาจากการประเมินวิชาหรือกลุ่มประสบการณ์ต่างๆ และระดับชั้นต่างๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 - 2525 ยังไม่แสดงความก้าวหน้าให้เห็นชัดเจน ผลการประเมินโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง เท่านั้นนอกจากนี้คุณภาพการศึกษายังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มากในแต่ละเขตการศึกษา

ในด้านงบประมาณเพื่อการประถมศึกษา มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ แต่อัตราส่วนของงบประมาณการศึกษาต่องบประมาณแผ่นดินและอัตราส่วนของงบประมาณการศึกษาต่องบประมาณการศึกษาทั้งหมดเปลี่ยนแปลงน้อยมาก คืออยู่ในระดับร้อยละ 20 - 21 และร้อยละ 55 - 58 ตามลำดับ ข้อที่น่าสังเกตรวมงบประมาณเพื่อการประถมศึกษาส่วนใหญ่นำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างถึงร้อยละ 78 ในปีงบประมาณ 2527 และมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้เงินงบประมาณแล้วการศึกษายังได้รับ

การบริจาคจากประชาชนและมูลนิธิในรูปแบบของ เงิน วัสดุ และแรงงานต่างๆ อีกด้วย

ระบบการศึกษา

1. การศึกษาแบ่ง เป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา
2. การศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งอบรมเลี้ยงดูเด็กก่อนการศึกษาภาคบังคับเพื่อเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทุกด้านดีพอที่จะ เข้ารับการศึกษาต่อไป การจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษาอาจจัดเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียนหรือการศึกษานอกโรงเรียนโดยอาจจัดเป็นสถานรับเลี้ยง เด็กหรือศูนย์เด็กปฐมวัยในบางกรณี อาจจัดเป็นชั้นเด็กเล็กหรือโรงเรียนอนุบาลก็ได้
3. การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความสามารถขั้นพื้นฐาน ให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้คิดคำนวณได้ มีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถได้ และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาทั้งจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี
4. การศึกษานอกโรงเรียน เป็นการศึกษที่จัดขึ้นนอกเหนือไปจากการศึกษาในระบบโรงเรียนไม่ว่าการศึกษานั้นจะจัดขึ้นเป็นกิจกรรมการศึกษาโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมอื่น เพื่อมุ่งให้รู้จักแก้ปัญหา ฝึกอาชีพ หรือพัฒนาความรู้เฉพาะ-อย่างตามความร้องการ ความสนใจของพลเมือง
5. การศึกษาพิเศษ เป็นการศึกษที่จัดให้แก่บุคคลที่มีลักษณะพิเศษหรือผิดปกติทางร่างกาย สติปัญญา หรือจิตาอาจจัดเป็นสถานศึกษาเฉพาะหรือจัดในโรงเรียนธรรมดาก็ได้ตามความเหมาะสม
6. การศึกษาสงเคราะห์ เป็นการศึกษที่มุ่งจัดให้แก่บุคคลที่รัฐจำเป็นต้องให้การสงเคราะห์เป็นพิเศษทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ที่เสียเปรียบทางการศึกษาในลักษณะต่างๆโดยอาจจัดเป็นสถานศึกษาเฉพาะหรือจัดรวมในโรงเรียนธรรมดาก็ได้ตามความเหมาะสม
7. การศึกษาภาคบังคับ ได้แก่ การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ



การกำหนดอายุเข้าเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะ
กำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นความพร้อมของ เด็กในแต่ละท้องถิ่นต้องไม่
บังคับเข้าเรียนก่อนอายุ 6 ปี บริบูรณ์และไม่ช้ากว่าอายุครบ 8 ปีบริบูรณ์

รัฐพึงเร่งจัดการศึกษาภาคบังคับตามแผนนี้ให้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น

การบริหารการศึกษา

สนับสนุนให้มีการสรรหาผู้ปกครองและตัวแทนประชาชนทั่วไปเข้าร่วม
บริหารการศึกษานท้องถิ่นโดยได้รับการแต่งตั้ง เป็นกรรมการในองค์คณะบุคคล เพื่อดูแล
ควบคุมนโยบายการบริหารการศึกษาระดับต่ำกว่าระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบาย
การศึกษาของชาติและความต้องการอันจำเป็นของท้องถิ่น

มาตรฐานการศึกษาและการส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ
ให้จัดสรรวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษา ตลอดจนจัดหาวิธีการและ
เทคโนโลยีทางการศึกษามาใช้ในการศึกษาอย่างเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่นเพื่อส่งเสริม
ความเท่าเทียมกันในคุณภาพของการศึกษาทั้งที่จัดในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน

การระดมสรรพกำลังเพื่อการศึกษา

1. รัฐพึงเพิ่มงบประมาณทางการศึกษาสำหรับการศึกษาทุกระดับ
และ เน้นความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับและการศึกษานอกโรงเรียนเป็นพิเศษทั้งนี้ โดย
อาศัยหลักของความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
2. รัฐพึงสนับสนุนในทุกวิถีทางที่จะให้ท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษา
ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เงินอุดหนุน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้เพื่อการศึกษา
ของตนเอง เพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มีการจัดลำดับ
หมวดหมู่และเพิ่มสาระสำคัญในแผนการศึกษาแห่งชาติได้มากกว่าทุกแผนการศึกษาแห่งชาติ
และเน้นเรื่องการศึกษาภาคบังคับ กำหนดไว้ว่านักเรียนต้องเข้าศึกษาภาคบังคับ ตั้งแต่ชั้น
ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ระยะเวลา 6 ปี จนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ และจัดเป็นตอน

เดี๋ยวลดลงทั้งยังกำหนดบังคับเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ซึ่งต่างจากแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2503 ที่กำหนดให้เรียน 7 ปี จัดแบ่งเป็น 2 ตอน คือ ประถมปีที่ 5-7 การบังคับ 7 ปีนั้นไม่สามารถทำได้หมดทั่วประเทศบางท้องถิ่นบังคับได้ครบแต่บางท้องถิ่นบังคับได้เพียง 4 ปี ทำให้เกิดความแตกต่างกันทางการศึกษาและก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางการศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นั้นกำหนดระยะเวลาการศึกษาประมาณ 6 ปี เท่ากันหมดแต่ระดับอายุตอนเข้าเรียนจะลดหลั่นกันบ้าง คือ 6-8 ปี การบังคับเด็กเข้าเรียนตอนเดียวกันตลอดไม่แยกประถมต้นประถมปลาย ทำให้มีความต่อเนื่องทางการศึกษามากยิ่งขึ้น การศึกษาประถมศึกษา 6 ปี นั้น มีผลหลายประการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษาที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดคือเด็กที่อยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจะมีอายุไล่เลี่ยกันตลอด ทำให้สะดวกต่อการจัดอุปกรณ์ทางการศึกษารวมทั้งการใช้จัดวิทยานิพนธ์การสอน จากแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. 2503 ที่แล้วมานั้น โรงเรียนประถมศึกษาที่มีเด็ก 2 วัย อยู่ในโรงเรียนเดียวกันทำให้มีความยุ่งยากต่อการบริหารหลายประการ ฉะนั้นในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 นี้ จึงได้มีการแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

หลักสูตรและการเรียนการสอน

แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 ได้ระบุถึงการจัดการประถมศึกษาไว้ว่า

... การศึกษาระดับประถมศึกษา เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถขั้นพื้นฐานและให้สามารถคงสภาพอ่านออกเขียนได้ คือคำนวณได้ และมีความสามารถประกอบอาชีพตามควรแก่วัยและความสามารถได้และสามารถดำรงตนเป็นพลเมืองดีในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขการจัดการศึกษาพึงจัดเป็นตอนเดียวตลอด ใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี...

เพื่อให้การจัดการประถมศึกษาสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ใน "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520" ดังกล่าวข้างต้นนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 แทนหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2503 ที่ใช้อยู่

เดิม โดยเริ่มจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ใน พ.ศ. 2521 และประกาศใช้มาเป็นลำดับปีละชั้น จนถึงปีการศึกษา 2526 ก็จะใช้หลักสูตรประถมศึกษาครบทุกชั้น คือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1-6

หลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ได้กำหนดหลักการ จุดหมาย และ โครงสร้างไว้ดังนี้คือ (กระทรวงศึกษาธิการ 2525 : ค)

หลักการ หลักสูตรศึกษามีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. เป็นการศึกษาเพื่อปวงชน
2. เป็นการศึกษาที่มุ่งให้ผู้เรียนนําประสบการณ์ที่ได้จากการเรียนไปใช้

ประโยชน์ในการดำรงชีวิต

3. เป็นการศึกษาที่มุ่งสร้าง เอกภาพของชาติโดยมีเป้าหมายหลักร่วมกัน แต่ให้ มีโอกาสจัดหลักสูตรบางส่วนให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการได้

จุดหมาย หลักสูตรศึกษามีจุดหมายให้เกิดแก่ผู้เรียน ดังนี้

1. คุณสมบัติที่ต้องการเน้น เช่น ความเสียสละ ความมีระเบียบวินัย ความขยันหมั่นเพียร ซื่อสัตย์ ประหยัด อุตุน มีน้ำใจเป็นนักกีฬา เป็นต้น
2. ความรู้และทักษะพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น กฎหมายที่จำเป็น การ รวมกลุ่มและสหกรณ์ ภาษาไทย คณิตศาสตร์ เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ ศิลปะ สุขภาพ สังคมสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
3. ชีวิตที่สงบสุข ได้แก่ การรู้จักปรับตั้ให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อม สังคม- วิทยาการใหม่ๆ การใช้เวลาให้เป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพ มีความคิดริเริ่มที่เป็น ประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม มีอิสระในการคิด และพร้อมที่จะยอมรับความคิดของคนอื่น อย่างมีเหตุผลการแก้ไข้ปัญหาโดยสันติวิธีและรู้จักนําลัทธิธรรมของศาสนาที่ตนนับถือมาใช้ในการ ชีวิตประจำวัน
4. สมาชิกที่ดีของชุมชนและชาติ ได้แก่ การทําตนให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและ ประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการรู้จักคุณค่าและชื่นชมในความเป็นคนไทยและสิ่ง คิงามที่ชาติมีอยู่

โครงสร้างและ เนื้อหาของหลักสูตร

กำหนดมวลประสบการณ์ที่จัดให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ มี 5 กลุ่ม
ประสบการณ์ดังนี้

กลุ่มที่ 1. กลุ่มทักษะที่เป็นเครื่องมือการเรียนรู้ ประกอบด้วย
ภาษาไทยและ คณิตศาสตร์

กลุ่มที่ 2. กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิตว่าด้วยกระบวนการ
แก้ปัญหาของชีวิตและสังคม กล่าวถึง ปัญหาและความต้องการของมนุษย์ในด้านต่างๆ เพื่อ
การดำรงอยู่และสร้างนิสัย

กลุ่มที่ 3. กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย ว่าด้วยกิจกรรมที่เกี่ยวกับ
การพัฒนาและสร้างนิสัย

กลุ่มที่ 4. กลุ่มการทำงานและพื้นฐานอาชีพ ว่าด้วยประสบการณ์
ทั่วไปในการทำงานและความรู้พื้นฐานในการประกอบอาชีพ

กลุ่มที่ 5. กลุ่มประสบการณ์พิเศษ ว่าด้วยภาษาอังกฤษที่เกี่ยวกับชีวิต
ชีวิตประจำวันและวิชาชีพที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิต เพื่อให้โรงเรียนเลือกสอนอย่างใดอย่าง
หนึ่งในชั้นประถมศึกษา ปีที่ 5-6

การสอนหลักสูตร และการปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนาที่ไม่ใช่ศาสนาพุทธ แต่เป็น
ศาสนาซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือย่อมทำได้โดยสอนควบคู่ไปกับการเรียนวิชาจริย-
ศึกษาซึ่งอยู่ในกลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัยทั้งนี้ต้องมีโครงการสอนซึ่งศึกษาธิการเขต ของเขต
การศึกษานั้นอนุมัติ

การจัดมวลประสบการณ์ที่เรียนนั้น ำที่จัดได้ยึดหยุ่นตามพัฒนาการของเด็กและ
ความเหมาะสมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หลักสูตรนี้จึงจัดเป็นสามช่วง ช่วงละ 2 ปี คือ
ประถมปีที่ 1-2 ประถมปีที่ 3-4 และประถมปีที่ 5-6 ซึ่งเนื้อหานั้นอาจจะพัฒนา
เปลี่ยนแปลงได้

อัตราเวลาเรียน ตลอดหลักสูตรใช้เวลาเรียนประมาณ 6 ปี แต่ละปีการศึกษา
ควรมีเวลาเรียนไม่น้อยกว่า 40 สัปดาห์ ในหนึ่งสัปดาห์ต้องมีเวลาเรียนไม่น้อยกว่า 25
ชั่วโมง ตลอดปีการศึกษาต้องไม่น้อยกว่า 200 วัน สำหรับชั้นประถมปีที่ 1-4 ตลอดปี

เวลาเรียนไม่ต่ำกว่า 1,000 ชั่วโมง สำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6 เวลาเรียนตลอดปีไม่ต่ำกว่า 1,200 ชั่วโมง

ตารางที่ 11 แสดงอัตราเวลาเรียนแต่ละกลุ่มประสบการณ์ตลอดหลักสูตร

กลุ่มประสบการณ์	อัตราเวลาเรียนตลอดปีการศึกษา แต่ละกลุ่มประสบการณ์ (คาบ)					
	ป.1	ป.2	ป.3	ป.4	ป.5	ป.6
1. กลุ่มทักษะ						
- คณิตศาสตร์	450	450	450	450	454	454
- ภาษาไทย	1,050	1,050	600	600	302	302
2. กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต	450	450	600	600	756	756
3. กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย	750	750	750	750	594	594
4. กลุ่มการทำงานและพื้นฐานอาชีพ	300	300	600	600	900	900
5. กลุ่มประสบการณ์พิเศษ (เลือก)	-	-	-	-	594	594
- การงานพื้นฐานอาชีพ หรือ						
- ภาษาอังกฤษ						
รวม	3,000	3,000	3,000	3,000	3,600	3,600

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2528 : 63)

หมายเหตุ 1 คาบ เท่ากับ 20 นาที (เวลาเรียน 3,000 คาบ เท่ากับ 1,000 ชั่วโมง)

การเรียนการสอน

การเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 มุ่งเน้น "สอนคน มาใช้สอนหนังสือ" (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528 : 64) เป็น การจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนา (Education for development) สอนให้ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็นแก้ปัญหาเป็นอย่างมีเหตุผลและถูกต้อง ตลอดจนสามารถตัดสินใจด้วยตนเองได้ สามารถช่วยเหลือตนเองและสังคมได้ โดยกำหนดการเรียนการสอนไว้ดังนี้ (กระทรวง ศึกษาธิการ 2525 : 4)

1. การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน ตลอดจนเนื้อหาในแต่ละบทเรียน ควรยืดหยุ่นตามเหตุการณ์สภาพท้องถิ่น ความสนใจของผู้เรียน และให้มีความสัมพันธ์ ระหว่างกลุ่มวิชามากที่สุดเท่าที่จะทำได้
2. ผู้สอนควรใช้วิธีสอนที่จะให้ผู้เรียนรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ฝึกให้คิดเป็น แก้ปัญหาเป็น และรู้จักนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน โดย พิจารณารูปแบบการสอนที่เห็นว่าเหมาะสมกับจุดประสงค์และลักษณะ เนื้อหาวิชา เช่น การสอนแบบ แก้ปัญหา ค้นคว้าอภิปราย ทั่วงานกลุ่ม ฯลฯ
3. ผู้สอนควรคำนึงถึงการที่จะให้ผู้เรียนมีโอกาสเรียนทั้งภาควิชาการ และ ภาคปฏิบัติซึ่งมีผลส่งเสริมคุณลักษณะ เฉพาะ ของแต่ละบุคคล และให้ผู้เรียนอยู่ในสังคมได้ อย่าง เป็นสุข
4. เวลาเรียนกำหนดไว้คาบละ 20 นาที ในการจัดสอนให้โรงเรียน หรือ ท้องถิ่นกำหนดของตาราง เวลาเรียนเอง โดยจะกำหนดครั้งละกี่คาบเป็นช่วงสั้นหรือยาว ได้ตามความเหมาะสมกับวัยของผู้เรียน ลักษณะ เนื้อหาและกิจกรรม

การวัดผล การประเมินผล และการติดตามผล

ในเรื่องการวัดผล การประเมินผล และการติดตามผล เพื่อพัฒนา การเรียนการสอนและจัดให้ผู้เรียนได้เรียนหรือเลื่อนชั้นระหว่างปี หรือปลายปีตามความ สามารถของผู้เรียนให้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนและครูผู้สอนทดสอบเป็นระยะ หรือ ทดสอบเมื่อจบบทเรียนตามลักษณะการจัดประสบการณ์และ เนื้อหาวิชา ทั้งนี้ให้เป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินผลการเรียน (กระทรวงศึกษาธิการ 2525 : 5)

แบบเรียนและหนังสือ

กระทรวงศึกษาธิการ (2522 : อัครสาเนา) ได้ออกคำสั่งเรื่องให้ใช้แบบปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้และการควบคุมการใช้หนังสือสำหรับนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษา หลังจากที่ได้ประกาศใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 แล้ว ในพ.ศ. 2522 กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหนังสือเรียนและสื่อการเรียนอื่น ๆ สำหรับใช้ในโรงเรียนระดับประถมศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของหลักสูตรและนโยบายการศึกษาของชาติ โดยได้กำหนดประเภทของหนังสือที่ใช้ในโรงเรียนประถมศึกษา เรื่องการขออนุญาตหนังสือสำหรับใช้ในโรงเรียนซึ่งในโรงเรียนประถมศึกษา ก็ได้ถือเป็นแบบปฏิบัติตลอดมา

ครั้นถึง พ.ศ. 2525 กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาเห็นว่า การจัดหาสื่อการเรียนการสอนโดยเฉพาะการจัดซื้อหนังสือเรียนเพื่อให้นักเรียนประถมศึกษาวัยมัธยมยังไม่ทั่วถึง ประหยัด และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีประกาศให้โรงเรียนประถมศึกษาหรือสถานศึกษาที่จัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2521 ใช้หนังสือเรียนหรือแบบเรียนเฉพาะฉบับของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น โดยได้ดำเนินการตั้งแต่ปีการศึกษา 2527 เป็นต้นมา (กระทรวงศึกษาธิการ 2525:ข)

สำหรับแบบปฏิบัติในการดำเนินการพิจารณาหนังสือสำหรับใช้ในโรงเรียนประถมศึกษาในจังหวัด ที่จะดำเนินการในปีการศึกษา 2526 และปีต่อไปนั้น ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ 2526 : ก)

1. โรงเรียนในส่วนภูมิภาค ให้คณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นประกอบด้วย ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ผู้แทนข้าราชการครูในคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัดจำนวน 2 คน ผู้แทนโรงเรียนเทศบาล โรงเรียนเอกชน ศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอน จำนวนไม่เกิน 15 คน ให้คณะทำงานพิจารณากำหนดหนังสือเรียนสำหรับเลือกใช้ในโรงเรียนระดับประถมศึกษาในจังหวัด ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

2. โรงเรียนในส่วนกลาง เช่น โรงเรียนเอกชน โรงเรียนในสังกัด

กรุงเทพมหานคร และโรงเรียนในสังกัดกรมการฝึกหัดครู วิทยาลัยหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเป็นผู้พิจารณากำหนดหนังสือเรียนสำหรับเลือกเข้าโรงเรียนระดับประถมศึกษาในสังกัด

ส่วนโรงเรียนที่อยู่ภายใต้การดูแลของสำนักงานการประถมศึกษากรุงเทพมหานคร ให้คณะกรรมการการประถมศึกษากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาหนด

ในปัจจุบันนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เทศบาล และกรุงเทพมหานคร จะได้รับหนังสือในลักษณะการยืมเรียนอย่างทั่วถึง สำหรับนักเรียนในโรงเรียนประถมศึกษาของตำรวจตระเวนชายแดนและกรมประชาสัมพันธ์จะได้รับหนังสือในลักษณะของการได้รับบริจาค (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ 2528:65)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสถานการณ์ในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันนี้ การจัดการศึกษาจัดตามแผนพัฒนาฉบับต่างๆซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย ตลอดจนจนถึงมาตรการในการพัฒนาการศึกษาระดับประถมศึกษาที่แสดงถึงความต้องการที่จะจัดการประถมศึกษาให้ทั่วถึงให้มากที่สุดสำหรับเด็กในวัยเรียนทุกประเภท ทั้งการจัดในระบบโรงเรียนและนอกโรงเรียน แลพยายามที่จะจัดให้มีประสิทธิภาพ โดยเน้นการลดอัตราการออกกลางคันและการซ้ำชั้น ส่วนในเรื่องคุณภาพการศึกษานั้นเป็นจุดเน้นที่กล่าวถึงในแผนพัฒนาทุกฉบับ

ปัญหาในการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2529 : 8-11) กล่าวถึงปัญหาในการจัดการประถมศึกษาไว้ดังนี้คือ

ด้านปริมาณ

1. การเกณฑ์เด็กสำหรับการศึกษามัคบังคับยังไม่ทั่วถึงและมีการออกกลางคัน ยังมีเด็กอีกประมาณร้อยละ 3 ที่ยังไม่เข้าเรียนตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา

พ.ศ. 2523 เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่น่าได้แก่เด็กในชนบททางไกลและกันดาร เด็กขาดแคลนเด็กพิการ เด็กดกสำรวจ และเด็กในชุมชนแออัด นอกจากนี้ ยังมีเด็กที่เข้าเรียนแล้วออกจากโรงเรียนก่อนจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยเฉลี่ยร้อยละ 3 ของแต่ละชั้นเรียน

2. การเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กวัยก่อนเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับยังทำได้น้อย สามารถดำเนินการได้เพียงร้อยละ 21 ของเด็กกลุ่มอายุ 4-5 ขวบเท่านั้น ไม่สามารถสนองนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ถึงร้อยละ 35 ได้ (สำหรับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 6 รัฐกำหนดให้จัดให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของประชากรกลุ่มอายุ 3-5 ปี)

ด้านคุณภาพ

1. ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณภาพของนักเรียนตามหลักสูตรยังไม่น่าพอใจจากการประเมินคุณภาพนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ทั่วประเทศของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปีการศึกษา 2528 พบว่า

กลุ่มทักษะ ภาษาไทย และคณิตศาสตร์ คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 56.84 และ 36.52 ตามลำดับ

กลุ่มสร้างเสริมประสบการณ์ชีวิต คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 45.69

กลุ่มการงานและพื้นฐานอาชีพ คะแนนเฉลี่ยร้อยละ 57.60

กลุ่มสร้างเสริมลักษณะนิสัย

ภาคความรู้สึกรัก คะแนนเฉลี่ย 2.87 จากคะแนนเต็ม 4

ภาคสุขนิสัย คะแนนเฉลี่ย 2.23 จากคะแนนเต็ม 3

ความแข็งแรงน้ำหนักส่วนสูง คะแนนเฉลี่ย 2.16

จากคะแนนเต็ม 3

2. สุขภาพอนามัยของนักเรียนส่วนหนึ่งยังมีปัญหา จากสถิติปี 2526 - 2527 พบว่านักเรียนประถมศึกษาประมาณร้อยละ 30 มีสุขภาพอนามัยต่ำกว่ามาตรฐาน และขาดสารอาหารประมาณร้อยละ 40-50

3. ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่น่าพอใจ จากสรุปผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ปีพ.ศ. 2526 รายงานว่ามีนักเรียนที่เข้าเรียนตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ในจำนวน 100 คน สามารถเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ภายในระยะเวลาของหลักสูตร 6 ปี เพียง 64 คน เท่านั้น



4. อัตราการซ้ำชั้นยังอยู่ในเกณฑ์สูง โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.62 ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการไม่ผ่านจุดประสงค์การเรียนรู้และเวลาเรียนไม่เพียงพอตามหลักสูตรกำหนด สำหรับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 มีอัตราการซ้ำชั้นสูงถึงร้อยละ 8.61 ซึ่งสาเหตุเกิดจากการขาดความพร้อมในการเรียนของเด็ก ทำให้ไม่ผ่านจุดประสงค์ที่กำหนด

ด้านการบริหารและสนับสนุน

1. การบริหารและการจัดการประถมศึกษายังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน การบริหาร การวางแผน ระบบข้อมูลและสารสนเทศ และการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานทุกระดับยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน และยังมีปัญหาค่อนข้างสูงในการบริหารการจัดการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก ซึ่งเป็นจำนวนถึงร้อยละ 89 ของโรงเรียนทั้งหมด
2. การกระจายอัตราครูในหลายท้องที่ยังไม่เหมาะสม ยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดซึ่งเป็นผลกระทบต่อคุณภาพของนักเรียนในโรงเรียนที่มีครูไม่เพียงพอและทำให้เกิดภาวะการลงทุนสูงในโรงเรียนที่มีครูเกิน
3. ขาดระบบการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ การประสานงานและการประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดการระดมทรัพยากรจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาทั้งภายในหน่วยงาน จากภาครัฐและเอกชนภายนอก เข้ามาร่วมดำเนินงานในการพัฒนาคุณภาพนักเรียน ให้บรรลุเป้าหมายคุณสมบัติที่ต้องการนั้นยังมีน้อยไม่เป็นระบบและไม่มีประสิทธิภาพดีพอ
4. การนิเทศและการติดตามผลยังไม่บรรลุต่อการพัฒนาการเรียนการสอน การนิเทศ การติดตาม การวัดผล และประเมินผล ยังขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังไม่ทั่วถึงและไม่เป็นระบบ การนิเทศภายในยังมีการปฏิบัติน้อย การเรียนการสอนจึงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร
5. ขาดการวางแผนการจัดองค์การและการให้ขวัญกำลังใจ การจัดองค์การ การจัดบุคลากร และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานยังไม่เหมาะสมทั้งในด้านปริมาณงาน ด้านความรู้ ความสามารถ จำนวนบุคลากร บทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบ ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง บุคลากรบางส่วนยังปฏิบัติตนและปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียนและชุมชนเท่าที่ควร ขณะเดียวกันยังมีบุคลากรบางส่วน

ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

6. การพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึงและขาดการติดตามผลการนำไปใช้ การพัฒนาบุคลากรมีความจำเป็นอย่างมากในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน แต่เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมีเป็นจำนวนมาก แต่มีงบประมาณจำกัดจึงไม่สามารถพัฒนาได้ทั่วถึงและอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังไม่มี การติดตามการนำความรู้ความสามารถไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้เราจะสามารถพอสรุปปัญหาในการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันนี้ได้ว่ามีปัญหาใหญ่ 3 ด้าน คือ ด้านปริมาณ เช่น การเกณฑ์เด็กเข้าเรียนยังไม่ทั่วถึง และการเตรียมความพร้อมมาให้เด็กยังทำได้น้อย ด้านคุณภาพ เช่น ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและคุณภาพของนักเรียนตามหลักสูตรยังไม่น่าพอใจ สุขภาพอนามัยของนักเรียนจำนวนหนึ่งยังมีปัญหา ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการเรียนการสอนยังไม่น่าพอใจ และอัตราการเข้าชั้นยังอยู่ในเกณฑ์สูง ด้านบริหารและสนับสนุน เช่น การบริหารและการจัดการประถมศึกษายังไม่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพนักเรียน การกระจายอัตราคลังครูในหลายท้องที่ยังไม่เหมาะสม ขาดระบบการประสานงานและการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ การนิเทศและติดตามผลยังไม่บรรลุต่อการพัฒนาการเรียนการสอน ขาดการวางแผน การจัดองค์การและการให้ขวัญกำลังใจ และการพัฒนาบุคลากรยังไม่ทั่วถึงและขาดการติดตามผลการนำไปใช้

นอกจากนี้แล้ว วันทนา เลิศลินไทย (2527 : 45-46) ได้กล่าวถึงปัญหาการจัดการประถมศึกษาปัจจุบัน พอสรุปได้ดังนี้

1. คุณภาพของนักเรียนที่เข้าสู่ระบบประถมศึกษาในด้านสุขภาพและความพร้อมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ
2. คุณภาพของนักเรียนที่จบประถมศึกษาในด้านผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และคุณสมบัติที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ มีความเหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และของท้องถิ่น
3. คุณภาพขององค์ประกอบที่มีผลกระทบต่อจัดการประถมศึกษา โดยเฉพาะผู้บริหาร ครู ตลอดจนความร่วมมือของชุมชน เจตคติของผู้ปกครอง และการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

4. ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการประถมศึกษา ทั้งในแง่การบริหารและการนำหลักสูตรไปใช้ในการจัดการเรียนการสอน อยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ
5. การกระจายทรัพยากรทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากร อาคารสถานที่ และสื่อการเรียนการสอนยังไม่ทั่วถึง
6. การกระจายโอกาสทางการศึกษายังไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะท้องถิ่นห่างไกล ชุมชนแออัด และชนกลุ่มน้อย
7. การวางแผนเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเพื่อใช้ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษายังมีน้อย

กมล ภูประเสริฐ (2527:20-25) ได้แสดงความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับความสูญเสียเปล่าในระดับประถมศึกษา ว่ามีหลายทางเช่น

1. ความสูญเสียที่เกี่ยวกับตัวนักเรียน เช่น การซ้ำชั้นของนักเรียน การขาดเรียน ซึ่งมีหลายสาเหตุ เช่น การเจ็บป่วย การคมนาคม การที่จะต้องช่วยเหลือผู้ปกครอง ฯลฯ
2. ความสูญเสียที่เกี่ยวกับตัวครู เช่น ปริมาณครูไม่เหมาะสม การใช้เวลาปฏิบัติหน้าที่ของครูที่กิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษาน้อยไป
3. ความสูญเสียเมื่อพิจารณาจากคุณภาพการศึกษา คุณภาพของนักเรียนยังไม่ดีตามที่คาดหวัง

เดือนใจ แก้วโสภาส (2531:47) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้หลักสูตรประถมศึกษา พ.ศ. 2520 ไว้ดังนี้คือ

1. จำนวนศึกษานิเทศก์ในการประถมศึกษายังไม่เพียงพอ ศึกษานิเทศก์เทศก์อำเภอ ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสูตรดีเท่าที่ควร
2. ศึกษานิเทศก์อำเภอไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการจากผู้บริหารระดับอำเภอ ทักษะการงานมากเกินไป ไม่มีเวลาปฏิบัติงานวิชาการ

ก่อ สวัสดิพิทักษ์ (2531:43-44) กล่าวถึงปัญหาการประถมศึกษาเกี่ยวกับหลักสูตรการเรียนการสอน ดังนี้คือ

1. ในหลักสูตรประถมศึกษากลุ่มที่มีปัญหามากที่สุด ได้แก่กลุ่มทักษะ วิชา

คณิตศาสตร์ ในด้านการนำหลักสูตรไปใช้

2. การนำหลักสูตรไปใช้ของกลุ่มงานพื้นฐานอาชีพ มีปัญหาด้านนโยบาย การจัดการเรียนการสอนยังไม่มีคุณภาพ มีปัญหาเรื่องบุคลากร ผู้บริหารโรงเรียนศึกษานิเทศก์ ผู้บริหารระดับสูงของจังหวัด ทรัพยากรานท้องถิ่น

3. งานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องการบริหารหลักสูตรยังมีน้อย

านสภาพของสังคมไทยปัจจุบัน ภาวะทางสังคมอันเป็นผลมาจากการศึกษายังมีอีกมากมาย และล้วนแล้วแต่ยากที่จะแก้ไข นักการศึกษาชั้นนัผู้หนึ่ง พิลลิป เฮช. คอัมบ์ส (Philip H. Coombs) ได้กล่าววิจารณ์ถึงปัญหาเหล่านี้ว่าเกิดจากเหตุผล 4 ประการ ดังนี้ (Coombs 1963:4)

1. การแพร่ขยายความต้องการการศึกษา (Educational Aspiration) เพื่อยกระดับฐานะทางสังคมเห็นว่าการศึกษหรืออีกนัยหนึ่งคือการเข้าโรงเรียนเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิทธิที่ทุกคนต้องได้รับ ดังจะเห็นได้จาก การเพิ่มจำนวนโรงเรียนในระดับประถมศึกษาต่างๆ

2. การขาดแคลนทรัพยากรทางการศึกษาของประเทศทั้งในด้านกำลังคน วัสดุ และการเงินทำให้ไม่สามารถจัดการศึกษาตามเป้าหมายได้

3. ความเฉื่อยชา (Inertia) ของระบบการศึกษา อาทิ การเลื่อนชั้นเรียน การแบ่งสายการศึกษา แนวความคิดและปรัชญาที่ไม่ชัดเจน รวมไปถึงความไม่สอดคล้องสัมพันธ์ระหว่างการศึกษา กับสภาพแวดล้อม เป็นต้นว่าการศึกษไม่สามารถผลิตคนตามความต้องการด้านกำลังคนของสังคม

4. ความไม่สอดคล้องสัมพันธ์ของระบบสังคม ในสังคมประเทศโลกที่สามหรือประเทศที่กำลังพัฒนา เหล่านี้ยังคงมีความเชื่อถือแบบโบราณยังคงประเพณีทางศาสนาระบบค่านิยมและการให้รางวัลของสังคม ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ก่ออุปสรรคในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการยอมรับเอานวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ในขณะที่มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปการศึกษา

กมล สุกประเสริฐ - (2531:39) ได้กล่าวถึงความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาการศึกษาในประเทศไทยโดยสรุปได้ว่า คุณภาพการศึกษาของโรงเรียนจะดีหรือไม่ดี อยู่ที่สิ่งต่อไปนี้

1. เด็กนักเรียน โดยเฉพาะ เด็กต่างจังหวัด จากการศึกษาได้พบว่า เด็กชนบทไม่พร้อมที่จะ เรียนถึง 3 ด้าน คือ
 - 1.1 ไม่พร้อมทางร่างกาย
 - 1.2 ขาดประสบการณ์ทางด้านที่จะนำเด็กให้ได้ความคิดรวบยอดต่างๆ เช่น การใช้ภาษาหรือสิ่งที่ได้รู้เห็น พ่อแม่ไม่สนับสนุนลูกอย่างเพียงพอ
 - 1.3 สังคมของเด็กไม่ใช้สังคมของผู้เฒ่าเรียนตรงกันข้ามกับเป็นสังคมที่บั่นทอนความตั้งใจของผู้ที่อยากเรียน
2. ครู ถ้าครูมีความรู้ดีมีสื่อสนับสนุนได้ร่วมมือกันสร้างบรรยากาศในการเรียนภายในห้องเรียนดีจะส่งเสริมให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้น จึงต้องให้การสนับสนุนครูให้มาก นอกจากนี้ครูจะต้องมีเทคนิคและวิธีสอนต่างๆหลากหลาย เช่น ให้เด็กสอนซ่อมเสริมกันเอง ให้เด็กซ่อมเสริมตัวเอง ฯลฯ
3. ผู้บริหารโรงเรียน ครูใหญ่จะต้องมีส่วนช่วยในการบริหารงานวิชาการให้มาก พยายามที่จะเข้าใจหลักสูตรและแผนการสอน ปรับปรุงตัวแผนการสอนให้เข้ากับสภาพของชุมชน ท้องถิ่นที่ตั้งของโรงเรียน
4. สถานภาพของโรงเรียน บรรยากาศสิ่งแวดล้อมในโรงเรียนจะต้องดึงดูดใจนักเรียน ถ้าจัดได้ดีเด็กจะอยากไปโรงเรียนทุกวัน เช่น จัดห้องสมุดให้มีบรรยากาศเหมาะสม ดึงดูดใจเด็กให้มาใช้ห้องสมุด การจัดมุมหนังสือ ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปปัญหาการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในปัจจุบันมีหลายประการหลายด้านทั้งที่หลายฝ่ายได้พยายามแก้ไขปรับปรุง เปลี่ยนแปลงมาตลอดเวลาในทุกด้าน ดังจะเห็นได้ว่ามีแผนพัฒนาการด้านต่างๆหลายฉบับที่ตั้งปัญหาไว้ว่าจะ เร่งคุณภาพ การประถมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

วิเคราะห์เปรียบเทียบการจัดการประถมศึกษาในอดีตและปัจจุบัน

การจัดการศึกษาระดับประถมศึกษาในอดีตนั้น ไม่มีโรงเรียน ไม่มีหลักสูตร การศึกษา ไม่มีครูอาชีพ และไม่มีใบรับรองวิทยฐานะ ของการศึกษา เน้นเรื่อง การประพฤติตนเป็นคนดี สามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมด้วยความสงบสุข ผู้ที่ได้รับการศึกษาสมัยโบราณจำนวนไม่มากนักสามารถอ่านออกเขียนได้ คิดคำนวณได้ ส่วนใหญ่ได้

รับการศึกษาด้านอาชีวศึกษาภายในครอบครัวจนสามารถสืบต่ออาชีพของสกุลวงศ์ได้อย่างดี มีการถ่ายทอดความรู้ อันเป็นทั้งความคิดความเชื่อภายใต้อุดมการณ์สังคมพุทธศาสนาและ ค่านิยมตามประเพณีในสังคมขณะนั้น (ทองต่อ กล้ายไม้ ๗ อยุธยา 2525:3-4)

3. วิเคราะห์การจัดการประถมศึกษาในอดีตและปัจจุบัน

การจัดการประถมศึกษาในอดีตมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการประถมศึกษา ในปัจจุบันและ จะมีส่วนสัมพันธ์กับการจัดการประถมศึกษาในอนาคตอีกด้วย เนื่องจากปัจจุบัน เป็นทายาทของอดีตและ เป็นสิ่งทำนายอนาคต ดังนั้นจึงควรศึกษาถึงความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์ กันของการจัดการศึกษาในอดีตและปัจจุบันเป็นอย่างดี

นโยบายในการจัดการประถมศึกษา เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันแล้ว จะ เห็นว่านโยบายการจัดการประถมศึกษาในปัจจุบันเป็นรูปธรรมมากกว่าในอดีต เช่น กล่าวถึง แผนนโยบายการศึกษาของรัฐ ในแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 จากงบประมาณการ ลงทุนที่มาก และการบริหารการศึกษาที่ทุกหน่วยงานช่วยเหลือในการจัดการประถมศึกษา มี หน่วยงานหลายสังกัดตั้งตารางที่นำเสนอมานี้

จุดมุ่งหมายในการจัดการประถมศึกษาในอดีตมีเพียง เล็กน้อย แต่ในปัจจุบัน มีมากแยกแยะให้ทราบได้เป็นจุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรมมุ่งสอนคนมีใช้สอนหนังสือ

โครงการศึกษาหรือแผนการศึกษาชาติ ในอดีตและปัจจุบันมีความแตกต่าง กันดังตารางที่ 12

ตารางที่ 12 แสดงความแตกต่างของแผนการศึกษาชาติก่อนและหลัง
การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2438 - 2475)

ก่อนเปลี่ยนแปลง	หลังเปลี่ยนแปลง
1. เรียกชื่อว่า "โครงการศึกษา"	1. ส่วนใหญ่เรียกชื่อว่า "แผนการศึกษาชาติ" วนฉบับปี พ.ศ. 2503 และแผนฯ พ.ศ. 2520 เท่านั้นที่เรียกว่า "แผนการศึกษาแห่งชาติ"
2. ข้อความส่วนใหญ่เป็นการกำหนดรายละเอียด วนทางปฏิบัติของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา เช่น เกี่ยวกับการจัดหลักสูตร การวัดผลและการบริหารการศึกษา	2. บัญญัติไว้แต่นโยบายหลักอย่างกว้างๆ ไม่กำหนดรายละเอียด ผู้ปฏิบัติต้องอาศัยบทบัญญัติในกฎหมายและระเบียบอื่นๆประกอบ
3. บางฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษา ของ เด็กหญิง ซึ่งแตกต่างจากของ เด็กชาย ตามความเหมาะสมของสังคมในแต่ละสมัย	3. ได้ระบุเกี่ยวกับการจัดการศึกษาไว้ รวมๆโดยไม่แยกเป็นการศึกษาสำหรับ เด็กชายและ เด็กหญิง
4. ไม่ได้ระบุให้จัดการศึกษาโดยคณิงถึง องค์แห่งการศึกษาเลย	4. ได้ระบุให้จัดการศึกษาโดยคณิงถึงองค์ แห่งการศึกษา บางฉบับก็ให้มืองค์สาม และบางฉบับก็ให้มืองค์สี่หรือมากกว่านั้น ยกเว้นแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520 มิได้กำหนดองค์แห่งการศึกษาไว้
5. ไม่ได้ระบุความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน แต่กล่าวรวมๆ กันไปในส่วนต่างๆเท่านั้น	5. ระบุความมุ่งหมายในการจัดการศึกษาไว้ อย่างชัดเจนเป็นเอกเทศ
6. ฉบับก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมีฐานะ เป็นกฎหมาย ทั้งนี้เพราะได้มีพระบรมราชโองการฯ ซึ่งพระบรมราชโองการฯ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มีฐานะ เป็นกฎหมายได้	6. ไม่มีฐานะ เป็นกฎหมาย เป็นแต่เพียง แนวนโยบายของฝ่ายบริหารในการ ดำเนินการทางด้านการศึกษาเท่านั้น

จากตารางจะเห็นว่าให้ทราบว่าโครงการศึกษามีวิวัฒนาการและยังคงใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ โดยเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นแผนการศึกษาชาติ หรือแผนการศึกษาแห่งชาติ ในสมัยต่อมา

ความแตกต่างระหว่างหลักสูตรและการเรียนการสอนคือ ในอดีตหลักสูตรมีเนื้อหาวิชาสั้นๆ อัตราเวลาเรียนไม่แน่นอน การเรียนการสอนยึดครูเป็นศูนย์กลาง เด็กหญิงถูกตัดสิทธิ์ในการได้รับการศึกษา ส่วนในปัจจุบันหลักสูตรมีความสมบูรณ์มากตามองค์ประกอบของหลักสูตร

ปัญหาในการจัดการประถมศึกษาในอดีตมีมากดังกล่าวนั้นแล้ว แต่ก็พยายามหาทางแก้ไขตลอดมา เพื่อพัฒนาการจัดการประถมศึกษาในอนาคตต่อไป

ต่อมาการจัดการประถมศึกษาได้กระจายโอกาสและความเสมอภาคให้แก่ราษฎร ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการกระจายนั้นครูประถมศึกษาไม่มีคุณภาพนัก ในอดีตใครอ่านออกเขียนได้ไม่ต้องรู้สึกซึ่งก็มาสอนได้ ด้วยอัตราเร่งในช่วงของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในการที่จะสร้างคนให้มีความรู้ การศึกษาเป็นหลักหนึ่งในหกหลักของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงเป็นตัวกระตุ้นให้เราระดมคนมาขยายการศึกษาภาคบังคับมากขึ้นผลที่เห็นชัดเจนการศึกษาระดับประถมศึกษาคุณภาพต่ำเฉลี่ยค่อนข้างตกต่ำต่อเนื่องกันมาหลายทศวรรษเรามีความสุขเปล่าชอบเรียนในวงการศึกษาค่อนข้างมาก (เอกวิทย์ ฌ กลาง 2530:7)

จะเห็นได้ว่าการจัดการประถมศึกษาทั้งในอดีตและปัจจุบันยังคงมีความสุขเปล่าอยู่มากทั้งที่ทุกฝ่ายพยายามปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากรายงานการวิจัยต่างๆ เช่นด้านจิตวิทยาเกี่ยวกับเด็ก การวิจัยเรื่องการเรียนรู้ การสอนวิชาต่างๆในระดับประถมศึกษา ความเหมาะสมของหลักสูตรรวมทั้งการนำนวัตกรรมทางการศึกษามาใช้ นอกจากนั้นยังมีการพยากรณ์แนวโน้มการพัฒนานวัตกรรมและนวัตกรรมการศึกษาในระดับประถมศึกษาในอนาคตด้วย ในอดีตงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับประถมศึกษายังไม่แพร่หลายนัก แต่ในปัจจุบันนี้งานวิจัยเกี่ยวกับประถมศึกษามีมากและแพร่หลาย ทำให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดการประถมศึกษา เพราะได้มีการ

ศึกษาค้นคว้าทดลองและวิจัยเชิงปฏิบัติการ. หาสมมติฐานความสูญเปล่าทางการจัดการ
ประถมศึกษา และพยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆจากบทเรียน การจัดการ
ประถมศึกษาในอดีต เพื่อจะวางแผนพัฒนาการจัดการประถมศึกษาในอนาคตให้มีประสิทธิภาพ