



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พลเมืองหรือราษฎร หมายถึง "บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศไทยใดประเทศหนึ่ง มีภาระหน้าที่ต้องรักภักดีต่อประเทศนั้น ๆ มีสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นผู้ที่มีอำนาจอธิปไตย สามารถใช้อธิปไตยในการปกครองประเทศ เช่น โดฮวิถีการเลือกตั้ง ฯลฯ เป็นต้น¹

พลเมืองนับเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศเพราะการที่พัฒนาประเทศจะดำเนินไปด้วยปริมาณและคุณภาพตามจุดมุ่งหมายมากน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะต่าง ๆ ของประชาชนเป็นอันดับแรก²

ทุกประเทศต่างก็มุ่งหวังที่จะปลูกฝังความเป็นพลเมืองดีให้กับคนในประเทศของตน ทั้งนี้เพราะความเป็นพลเมืองดี เป็นคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของบุคคลที่จะทำให้สามารถดำรงชีวิตอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉะนั้นแต่ละประเทศจึงพยายามที่จะสร้างคนของตนให้เป็นพลเมืองดีของชาติ แต่ลักษณะของความเป็นพลเมืองดีย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมและความมุ่งหมายของสังคมแต่ละแห่ง³

ประเทศที่มีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาคุณภาพของพลเมืองให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศนั้นจะต้องให้การศึกษอบรมเพื่อปลูกฝังความเป็นพลเมืองดีให้เกิดในประชากรส่วนใหญ่เสียก่อน ลักษณะ

¹ จุฑา สุภาน, สันติวิทยาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร: ไททิวณานานิส, 2512), หน้า 17.

² เอกวิทย์ ฅ กลาง, "สรุปบทเรียนในการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา," ใน บทเรียนจากการจัดการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (กรุงเทพมหานคร: ศุภสภา, 2527), หน้า 368.

³ วาสนา สขปัญญา, การวิเคราะห์เนื้อหาหลักสูตรประถมศึกษา พุทธศักราช 2521 ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 5-6 เกี่ยวกับลักษณะความเป็นพลเมืองดี, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ ภาควิชาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 3.

ความเป็นพลเมืองคือการเป็นผู้มีจริยธรรมสูงนั้นต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีระเบียบวินัย มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน เป็นต้น⁴

การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมหรือการเป็นพลเมืองดีของแต่ละสังคมโดยตรง⁵ การศึกษาเป็นการสร้างคนไว้เพื่อกิจการของประเทศชาติ ในภายหน้า ประชาชนจะมีนิสัยดีหรือไม่เป็นส่วนมาก ในสมัยใดย่อมเป็นผลของการศึกษาเมื่อประมาณ 10-20 ปีที่ผ่านมา⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่าผลของการศึกษาของเยาวชนจะเป็นเครื่องกำหนดความเจริญของประเทศชาติ ฉะนั้นการวางแผนจัดการศึกษาของรัฐจึงมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนเป็นคนที่มีคุณภาพตามที่รัฐประสงค์ ซึ่งได้แก่ การจัดการศึกษาให้ประชาชนเป็นพลเมืองดีนั่นเอง

จากประวัติการศึกษาอันยาวนานของประเทศไทย การประถมศึกษาเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐที่มุ่งจัดประสิทธิภาพให้ผู้ที่อยู่ในวัยเรียนได้มีความรู้ความสามารถพื้นฐานและมีคุณสมบัติต่าง ๆ ตามความต้องการของรัฐและสังคม ซึ่งแตกต่างกันออกไปตามกาลสมัย การจัดการประถมศึกษาอย่างเป็นแบบแผนเริ่มมีขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีพระราชประสงค์จะจัดการศึกษาเพื่อทวยราษฎร์จนได้พัฒนาเป็นการประถมศึกษาในรูปแบบของการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดการศึกษาในระบอบที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจึงมีจุดมุ่งหมายและการจัดดำเนินการเป็นไปตามพระราชประสงค์และขึ้นกับพระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีข้าราชการสำนักที่มีความสามารถในขณะนั้น

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

⁵ อุกฤษ บัญประเสริฐ, การศึกษากับการพัฒนาและความสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศ (สระบุรี: โรงพิมพ์ปากเพรียวการช่าง 2, 2529), หน้า 3.

⁶ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, บทสรุปรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2526), หน้า 5.

ประเทศ สถานการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมทั้งบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประณมศึกษาได้ผันผวนเปลี่ยนไปเป็นลำดับ แต่รัฐยังคงให้ความสำคัญของการประณมศึกษาในฐานะที่เป็นการศึกษาภาคบังคับ ข้อความที่บัญญัติใช้ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่ว่า "ถ้าราษฎรทั่วประเทศสอบไล่วิชาประณมศึกษาได้เป็นจำนวนมากกว่าครึ่ง แต่อย่างช้าต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งขึ้นเองทั้งสิ้น"⁷ และการมุ่งขยายการศึกษาภาคบังคับในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลแทบทุกสมัยย่อมเป็นประจักษ์นัยถึงความสำคัญข้อนี้ได้เป็นอย่างดี

ย้อนไปในอดีต เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เสนาบดีกระทรวงธรรมการได้พยายามอย่างยิ่งที่จะให้มันระราชบัญญัติประณมศึกษา ดังความเห็นของเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีที่ได้ทูลเกล้าฯถวายความเห็นเรื่องการออกพระราชบัญญัติประณมศึกษาค้นระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ตอนหนึ่งว่า

อันว่าการศึกษา นั้น หาใช่การสอนหนังสือแต่อย่างเดียวไม่... ย่อมกินความกว้างขวาง คือ เป็นการอบรมเด็กให้สมควรเป็นผู้ที่จะเป็นประโยชน์ตามอัศถานของคน มีการรู้หนังสือ... รู้จักคิดคำนวณ รู้เท่าถึงเหตุการณ์ที่อยู่รอบ ๆ... รู้จักจะยังความ เป็นอยู่ให้เจริญขึ้นตามควรที่จะเป็นได้... ความต้องการคนจะเข้ารับราชการจะต้องมีอยู่ทุกเมื่อ แต่ราชการย่อมต้องการคนชนิดขึ้นเสมอ จึงจะเทียบทันชาติที่เจริญได้ด้วยเกณฑ์ศึกษาเอง จะทำให้ได้คนที่สมควรอยู่ในราชการเพราะได้มีคนเลือกมาก... ส่วนเด็กที่ไม่ประกอบด้วยกำลังทรัพย์หรือกำลังปัญญา ... ก็จะได้เตรียมเป็นทวยราษฎร อันมีหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง หากไม่มีการเกณฑ์ศึกษา เด็กจำนวนนี้จะไม่ได้เข้าเรียนเสียเลย⁸

⁷ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, นโยบายการศึกษาของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524), หน้า 15.

⁸ กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เลขที่ ศ.2/5, เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีทูลเกล้าฯถวายความเห็นกระทรวงต่าง ๆ เรื่องการออกพระราชบัญญัติประณมศึกษา (19 สิงหาคม 2464).

จึงนับได้ว่าเป็นความพยายามที่จะพัฒนาคุณภาพประชาชนในประเทศให้สูงขึ้น เพื่อประโยชน์ทางราชการและเป็นผลเมืองดีของประเทศ การที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2464 นั้น จึงเป็นก้าวแรกที่จะพัฒนาประชาชนของประเทศทั้งหมดให้เป็นผลเมืองดี แต่ความหมายของการเป็นผลเมืองดีในแต่ละยุคแต่ละสมัยอาจจะเป็นเรื่องที่ต่างกัน เช่น ในช่วงต่อมาเมื่อประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ความมุ่งหมายของคำว่าผลเมืองดีจะเน้น "เป็นผลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตย" หรือเป็นผลเมืองดีที่รู้จักให้ความร่วมมือเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ประเทศชาติ ฯลฯ⁹

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่า โดยการศึกษาภาคบังคับที่ประชาชนทุกคนต้องเข้าเรียนอันถือคือการพัฒนาผลเมืองดีให้เป็นผลเมืองดีของประเทศไทยในอดีตและปัจจุบันนั้น ประเทศไทยมีแนวคิดอย่างไรในการให้การศึกษาเกี่ยวกับความเป็นผลเมืองดี รัฐต้องการประชาชนที่มีลักษณะแก่นแท้อย่างไร อาศัยหลักการใดมากำหนดคุณลักษณะความเป็นผลเมืองดี โคอวิเคราะห์ตั้งแต่ น.ศ. 2441-2520 ในเรื่องของความคิด นโยบายการศึกษา โครงการและแผนการศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดคุณลักษณะความเป็นผลเมืองดีในการศึกษาภาคบังคับ เพราะการพัฒนามาหากไม่มองย้อนหลังไปศึกษาถึงกระบวนการดำเนินงานและการเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมาแล้วย่อมทำไม่ได้ ถึงแม้จะทำการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันอย่างไรก็ตาม ดังข้อคิดทางประวัติศาสตร์ที่ว่า การจะมองไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพได้แล้ว เราต้องรู้ปัจจุบันและเรื่องที่ผ่านมาแล้ว หรืออีกนัยหนึ่งว่า "ต้องดูข้างหลังจึงจะดูข้างหน้าได้"¹⁰ ซึ่งผลจากการ

⁹ ใญ่จันทร์ ทันประเสริฐ, การวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาสารัตถศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 3.

¹⁰ สำโรช บัวศรี, "คตินิยมและแนวทางการศึกษาของไทยในอนาคต" ใน บทเรียนจากการศึกษาในรอบร้อยปีที่ผ่านมา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 319.

วิเคราะห์เนื้อหาจะนำไปประกอบการพิจารณาการวางแผนการศึกษาเพื่อการนิรนามเมืองให้มีคุณภาพสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายการของคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีในประวัติศาสตร์การศึกษาภาคบังคับ
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยในยุคสมัยต่างกัน

ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษานโยบายการของความเป็นพลเมืองดีในการศึกษาภาคบังคับของไทยครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะคุณลักษณะความเป็นพลเมืองดีที่กำหนดไว้ในหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับระหว่าง น.ศ. 2435-2520
2. หลักฐานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะรวบรวมจากหลักฐานโคศค่านึงถึงสภาพเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึง น.ศ. 2520 มาศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้หลักนันทนาการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ตีความ

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ความเป็นพลเมืองดี หมายถึง คุณลักษณะและบทบาทของพลเมืองที่พึงประสงค์ในการอยู่ร่วมกันในสังคม

การศึกษาภาคบังคับ หมายถึง การศึกษาที่มีกฎหมายบังคับให้ทุกคนเรียนอยู่ในโรงเรียนจนกว่าจะพ้นเกณฑ์บังคับ

การดำเนินงาน

ผู้วิจัยรวบรวมเอกสาร ตำราหรือบทความจากวารสารต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เรื่องความเป็นพลเมืองดีและการศึกษาภาคบังคับ สภานันทนาการของสังคมไทย เช่น นันทนาการทางด้านประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตั้งแต่ น.ศ. 2435-2520 ซึ่งเนื้อหาเกี่ยวข้องกับ

ความเป็นผลเมืองดีในประวัติการศึกษาภาคบังคับ และนโยบายการจัดการศึกษาในปฏิญานันท์ที่
เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเป็นผลเมืองดี ในการศึกษาภาค
บังคับของไทย ซึ่งเป็นงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยแยกวิเคราะห์ตามช่วงเวลาสำคัญ 5 ระยะ คือ

1. ระยะก่อนการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2435-พ.ศ. 2453
2. ระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2454-2475
3. หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2475-
พ.ศ. 2490
4. ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2491-พ.ศ. 2515
5. ระยะวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2516-พ.ศ. 2520

โดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. ผู้วิจัยศึกษาแนวความคิด นโยบาย โครงสร้าง ตลอดจนแผนการศึกษาชาติ
ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2520 จากเอกสาร คำราและบทความจากวารสาร เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับ
วัฒนธรรมในด้านแนวความคิด นโยบาย และโครงสร้างเกี่ยวกับความเป็นผลเมืองดีในการจัด
การศึกษาภาคบังคับของไทย เมื่อทราบถึงวิวัฒนาการของความเป็นผลเมืองดีในแต่ละช่วงเวลา
ดังกล่าว มีความเป็นอย่างไร
2. ผู้วิจัยศึกษาสถานการณ์พื้นฐานด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยตามช่วงเวลา
ดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์ว่าความเป็นผลเมืองดีในการศึกษาภาคบังคับมีความสอดคล้องเหมาะสม
กับสถานการณ์พื้นฐานด้านต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด
3. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นผลเมืองดีในการศึกษาภาคบังคับของไทยใน
ช่วงเวลาต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2520 ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดเรื่องความเป็น
ผลเมืองดีในบริบทที่ต่างกัน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการศึกษาของไทยในระยะต่อไป

แหล่งที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าที่สำคัญ

1. หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. แผนกเก็บ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
4. ห้องสมุด ศูนย์พัฒนาหลักสูตรของกรมวิชาการ
5. ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย
6. ศูนย์เอกสารนานาชาติ กระทรวงศึกษาธิการ
7. แหล่งอื่น ๆ เช่น สถาบันวิทยบริการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฯลฯ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบแนวความคิด นโยบายเกี่ยวกับคุณลักษณะและความเป็นผลเมืองดีในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2520
2. ได้ทราบถึงคุณลักษณะผลเมืองดีในการจัดการศึกษาภาคบังคับของไทยในระยะเวลาที่ต่างกันว่ามึลักษณะอย่างไร สอดคล้องกับสภาพสังคมยุคนั้นหรือไม่ อ่างไร